

グローバルリスク・ウィークリー

2023年3月12日

<今号のトピックス>

中国の仲介による「サウジ・イラン国交回復」と変わる中東戦略秩序

■サウジ・イラン国交回復「中国が仲介」の衝撃

中東地域の戦略構図に大きなインパクトを与える衝撃的なニュースが世界を駆け巡った。

3月10日、イランとサウジアラビアが国交を回復することに合意したことが明らかにされた。しかも、発表されたのは中国の首都北京であり、中国・イラン・サウジアラビアの3国による共同声明という形で世界に発信されたⁱ。

声明によれば、イランとサウジアラビアは、2023年5月までにテヘランとリヤドにある大使館を再開させることで合意。また両国は2001年に署名された安全保障協力協定を復活させることや、貿易、投資、技術、文化に関する協力を強化するための1998年の協定を再開させることでも合意した。さらに両国は、「双方の国家主権」と「内政不干渉」を尊重することにも合意したⁱⁱ。

この合意は、「中東の緊張が緩和されてよかった」程度の話ではなく、中東地域の戦略構図や今後の国際秩序の行方を考えるうえでも極めて重要な動きである。その衝撃の大きさを理解するために、ここに至る過程を振り返り、その戦略的な文脈を解説していきたい。

■中東安保問題で仲介の「能力と意志」を見せた中国

共同声明では、イラン最高国家安全保障委員会のアリ・シャムハニ事務局長と、サウジアラビアの国家安全保障顧問ムサエド・ビン・ムハンマド・アル・アイバン氏が、2023年3月6日から10日にかけて北京で会談したことが伝えられている。事前に明らかにされない秘密会談であった。

この共同声明で、「中華人民共和国の習近平国家主席閣下が、サウジアラビア王国とイラン・イスラム共和国の善隣関係の発展を中国が支援するという崇高なイニシアチブを取られた」と言及されていることから明らかかなように、この秘密会談をアレンジしたのは中国だったⁱⁱⁱ。

イランとサウジは過去数年間、イラクやオマーンの仲介で5回ほど事務レベルの協議を行っ

ていた。共同声明ではこの 2 国に対する謝意も述べられていたが、この協議は主にイラクのカディミ前首相が米・イランの緊張緩和を目的に米国の了承の下で進めていたものであり、今回の中国主導の会談とは全く別のものである。

実際、当時のイランとサウジの協議は、イラクで選挙が行われカディミ前首相が交代した 2021 年以降行われていなかった^{iv}。

今回の合意に至る会談は、昨年 12 月に習近平国家主席がサウジアラビアを訪問した際に提案されたものだ、と米ウォールストリート・ジャーナル紙は伝えている^v。習主席は昨年 12 月 7～9 日の 3 日間サウジアラビアを訪問。サウジアラビアとの首脳会談の他、リヤドで開催された第 1 回「中国・アラブ首脳会議」や「中国・GCC 首脳会議」に出席した。

この訪問で中国とサウジアラビアは、エネルギーや通信技術などの「戦略的包括協定」を締結し、相互の核心的利益、主権、領土保全を支持し、国家の内政不干渉の原則を擁護することで合意した^{vi}。

またこの時発表されたサウジ・中国首脳会議後の共同声明では、イランの核問題について言及、

「イランに関して両国は、イランの核計画が平和的な性格のものになることを確実にするため協力を強化する必要があることに合意した。また両国はイランに対し、国際原子力機関と協力し、不拡散体制を維持し、善隣友好の原則や国家の内政不干渉の原則を尊重することを求める」

と書かれていた^{vii}。

従来中国は、中東においては経済協力やビジネスにだけ関与し、安全保障分野に深く関わることは避けてきたのだが、「イランの核問題」という中東安全保障のど真ん中、かつ極めて政治的にセンシティブな問題に踏み込むことで、それまでの方針を転換させていた。

また中国・GCC 首脳会議で発出された共同声明においても、UAE とイランが係争中のホルムズ湾沖の島（アブームーサ島、大・小トンプ島）に言及。中国と GCC のリーダーは、「大・小トンプ島、アブームーサ島の問題についてイランと“平和的解決に達する”ための UAE の“あらゆる平和的努力”への支持を確認した」と発表された^{viii}。

習近平氏のサウジ訪問で、中国がイランの核問題や UAE とイランの領土問題など、この地域

の安全保障問題に対して踏み込んだ発言をしたことは、中国がこの地域の安全保障問題への関与をアラブ側から求められており、中国もそれに応える意志があることを表明したものだ、と筆者は考えた。

しかも、これに対してイランは当時、駐イラン中国大使を呼びつけて抗議するのではなく、イラン外務省担当官へ表敬訪問してもらったうえで公式に「強い不満」を示したと報じられた。

イラン政府は、中国との関係なしに自国の経済が回らないことを十分に認識している。中国がこれまでも、米国の制裁に抵触するリスクをとりながらもイランから原油を買い続け、イランを支えてくれたことを理解しており、中国との関係を壊すようなことができないことも分かっている。

つまりイランは、中国との外交関係を傷つけないため、苦肉の策として中国側に「表敬訪問」を依頼して抗議したように見せかけたのであった。

このようなアラブ側とイラン側の中国に対する姿勢をみて、昨年 12 月 15 日の当レポートで筆者は、「サウジをはじめとするアラブ諸国もイランも、中国との関係を壊したくないと考えているということは、中国がアラブとイランの対立を抑え、仲介者になり得るということの意味する」と指摘した。

さらに「中国によってサウジとイランの対立が解消までいかなくても、緩和させることができれば、中東は事実上の中国の勢力圏になってしまうおそれがある」と警鐘を鳴らしたが、当時筆者はこれほど早く中国がサウジとイランの仲介を進めてくるとは予想していなかった。

おそらくこの動きを加速させたのは、米・イスラエルのイランに対する圧力政策の強化や、サウジとイスラエルの関係正常化を進めようという米国の仲介外交だったと思われる。

■イランの脅威増大に対し連携を強化する米・イスラエル

イラン核合意再建に向けた協議が頓挫して以来、イランの核開発は着々と進み、60%の濃縮ウランの蓄積が増加。また 2 月にはイランのフォルドウの地下核施設で 83.7%の濃縮ウランが検知されたことで、欧米諸国はイラン核開発に対する懸念を強めていた。

3 月 3~4 日、イランを訪問した国際原子力機関(IAEA)のグロッシ事務局長は、フォルドウの施設での査察活動を強化することでイラン側と合意したことを明らかにし、83.7%のウランについて、イランが意図的に製造し、「蓄積しているわけではない」と発表したが、詳細には触れず

懸念がなくなったとは言えない状態だった^{ix}。

米情報機関は、米国が経済制裁を緩和しないとイランがウラン濃縮度を核爆弾への転用可能な水準に高めるシナリオに言及。3月8日に米国家情報長官室が年次報告書を発表した。その中で「制裁が緩和されなければ、イラン当局者が最大90%までウラン濃縮を進める案をおそらく検討する」と明記されていた^x。

同日、米上院情報特別委員会の公聴会で証言したヘインズ国家情報長官は、イランは核兵器の保有を決めていないとしながら、「とても懸念すべきなほど(保有に)近づいている」と証言。コリン・カール米国防次官(政策担当)も2月末に、イランは12日間で核爆弾1個分の核分裂性物質を製造可能だと発言していた^{xi}。

こうした認識の下で米政府は、イランに対するさらなる制裁圧力を強め、3月9日には、ロシアに輸出している無人機の製造に関わるイラン企業に航空宇宙部品を販売・出荷したとされる中国を拠点とする企業や個人に制裁を科したことを発表^{xii}。

また同日、米政府は、イランが世界の金融システムにアクセスするのを容易にするとし、数十億ドルを動かす「影の銀行」ネットワークを構成するアラブ首長国連邦(UAE)と香港に拠点を置く39の企業に対し制裁を科したことも発表していた^{xiii}。

一方イスラエルのネタニヤフ政権は、「イランを抑止するには信頼性のある軍事的脅威を与えることが必要だ」と主張、バイデン政権に軍事的圧力をイランに与えるべきと促した。3月上旬には、デルメル戦略問題担当大臣とハネグビ国家安全保障顧問率いるイスラエル代表団がワシントンを訪ね、サリバン国家安全保障問題担当大統領補佐官が率いる米国チームと協議。

ホワイトハウスは、両チームがイスラエルと米国の安全保障パートナーシップの強化について協議し、イランの核兵器取得を阻止するための措置や、「イランの敵対的な地域活動をさらに抑止する」ための連携強化を約束した、と発表した。イランの脅威の増大を受けて、米国とイスラエルはかつてないほどイランに対する見方が近づいている、と報じられていた^{xiv}。

■サウジ・イスラエル関係正常化「水面下」で進めたバイデン政権

核開発を進め、ウクライナに侵攻したロシアとの軍事関係を強化するイランとの対立を先鋭化させるバイデン政権は、イランに対する包囲網を強化するため、イスラエルとサウジアラビアの国交正常化交渉に深く関与するようになっていた。トランプ前政権時代に進んだアラブ諸

国とイスラエルの国交正常化路線を引き継ぐバイデン政権は、イスラエルがもっとも望むサウジアラビアとの関係正常化を実現すべく水面下での調整を急いだ。

サウジとイスラエルの関係正常化は、中東の政治秩序を一変させる可能性のあるビッグ・ディールであり、アラブ諸国とイスラエルの安全保障協力を軸にした「中東版 NATO」の実現を可能にし、イランに大きな圧力を与える可能性があった。

最近協議されていた選択肢の一つには、サウジを北大西洋条約機構(NATO)非加盟の主要同盟国に指定する案も含まれていた。イスラエル、カタール、ヨルダンなどと並び、米国の友好国として特別な地位が付与されることで、サウジは正式に米国の同盟国となり、米製兵器へのアクセスが容易になる可能性があった^{xv}。

しかし、サウジアラビアは、イスラエルとの関係正常化の代償として、米国からの安全保障、民生用核開発への協力、米国の兵器売却規制の緩和を求めたという^{xvi}。イランの核開発が進み、近い将来核保有国になる可能性がある中で、サウジにも核開発の権利を与えろという要求と米国がサウジアラビアの安全を保障しろと要求したのである。

こうした要求をしたということは、サウジ政府、正確には同国の実権を握るムハンマド皇太子(MBS)が米国、とりわけバイデン大統領や米議会に対する不信感を根強く持っており、「見捨てられ」の恐怖を捨てきれないのだと思われる。

このように米国がイスラエルとサウジアラビアの関係正常化のために水面下で交渉を進めている最中に、米国と世界中で対立を強める中国が、イスラエルと敵対するイランとサウジアラビアの関係正常化を実現してしまったということになる。

■ 中国外交の大勝利と米・イスラエルの対抗策

サウジは、米国と中国の両大国からオファーを受けていたが、中国の方を選んだということになる。バイデン政権は、「サウジから情報提供を受けていた。米国はこの地域の緊張緩和へのあらゆる努力を支持する」として平静を装っているが、心中は穏やかではないだろう^{xvii}。

サウジ政府は、イランとの外交関係の回復に関心があることを事前に米政府に伝えていたと米政府関係者は述べている。しかし同時にサウジ政府は、「イランからの攻撃停止とイエメンのフーシ派への軍事的支援の縮小という強い保証がなければ、そのような取引をする気がない」ことも明らかにしていたという^{xviii}。米政府はそのような保証をサウジが受けることはできないだろう、と過小評価していたのかもしれない。

しかし、今回の合意でイランは、イエメンのフーシ派による攻撃も含めて、イランからサウジへの攻撃をやめることを約束したとされている。つまりイランがサウジに対して安全を保証した。イランがサウジを攻撃しないことを確約し、その約束を中国が保証したのであろう^{xix}。

イランもサウジも、自国の石油を買ってくれる最大のお客さんである中国という“親分”の前で嘘をつけないはずだ。昭和の任侠映画のようだが、現実には“親分”の保証の下で子分たちが“手打ち”をしたと考えると分かりやすい。これは今の米国が逆立ちしてもできない芸当だ。

米国は、アラブ諸国とイスラエルの安全保障協力を軸にした「中東版 NATO」の実現を模索しており、イスラエルのネタニヤフ政権もサウジとの関係正常化を達成してイランに圧力をかける態勢をつくることを目標にしていたが、この構想は根底から覆されたと言えるだろう。

中国の新華社通信は3月11日、今回の合意に至る協議を「北京対話」と呼び、交渉を仲介した王毅中国共産党中央政治局委員・中央外事工作委員会弁公室主任の声明を発表した^{xx}。

「サウジとイランの関係改善は中東地域の平和・安定を実現する道を切り開いた。また、対話と協議を通じて国家間の矛盾や意見の相違を解決する手本を示した」「中国は中東諸国が戦略面の自主性を堅持し、団結・協力を強化し、外部の干渉から脱却し、中東の前途と命運を実際に自らの手に握ることを支持する」

名指しこそしなかったものの、「外部の干渉」とは米国のことを指していることは言うまでもない。

王毅氏はまた、「今回の対話はまた『グローバル安全保障イニシアチブ(GSI)』を力強く実践する上での成功した実践となった。善意に基づき、信頼できる仲裁者として、中国側は主催者としての職責を忠実に果たす。我々は引き続き各国の要望に基づき、現在の世界におけるホットな話題を適切に処理するために、建設的な役割を發揮し、大国としての責任を示していく」と発表した^{xxi}。

習近平政権が進める GSI の成功例として、今回の合意は中国外交の大勝利であり、同国がさらに GSI を世界に広めていく起爆剤となる可能性もある。すでに米国のメディアも「中国がイラン・サウジ間でウィン・ウィンのディールをまとめることで新たな外交のモデルを提示した」などと、中国の外交プレーヤーとしての台頭を大きく伝える記事を掲載し、国際政治における衝撃の大きさを物語っている^{xxii}。

中国は今やサウジアラビアの最大の貿易相手国であり、イランにとっても最大のお客さんである。今回の合意で、「双方の国家主権」と「内政不干渉」の尊重を約束したように、中国は米国とは違い、人権や民主主義のようなうるさいことも言わない。

昨年 12 月に習近平氏がサウジアラビアを訪問して大歓迎を受けたが、今年の 2 月にイランのライシ大統領が中国を訪問した際、北京は同大統領を天安門広場で 21 発の祝砲と共に大歓迎した。米国から敵視され国際的に孤立するイランの大統領が、このような扱いを受けることは稀であり、中国流の「おもてなし」が中東の指導者たちには「刺さった」のかもしれない。

中東のアルジャジーラは、今回の共同声明で、「イランとサウジアラビアが 2001 年に締結した安全保障協定と、より広範な 1998 年の協力協定の再開」で合意した点に触れている。これらの協定は、イラン革命後の 1980 年代に外交関係が断絶した後、当時の大きな打開策となったという。

「これらの協定に言及することで、双方は協力と協調の精神を取り戻そうとしているようだ。これらの協定には、多くの経済、安全保障、政治協力、ハイレベルな外交接触が含まれていた」と同紙は書いている^{xxiii}。

イランとサウジアラビアの関係は、1997 年から 2005-06 年までの間、かなり良好であった。「そこに戻ろうという意欲が潜在的にあるのではないか」とアルジャジーラは述べている。中国はなかなか深みのある外交を展開したようである。

いずれにしても、今回中国がサウジとイランの関係正常化を仲介したことで、米国が模索してきた中東版 NATO 構想は崩れ、米国が強化してきた対イラン制裁やイラン孤立化政策も後退を余儀なくされる。

「米国の衰退と中国の台頭」「一国主義の終焉と多国間主義の時代の到来」といった中国の推進するナラティブがますます途上国・新興国に広まることにもつながりそうである。

これに対して、米国やイスラエルが何らかの対抗策を講じてくる可能性は十分にあるだろう。

今後、この流れを逆転させようと、米国やイスラエルがサウジとイランの関係を悪化させるために「イランの脅威」を印象づけるようなイベント、例えばイランがやったと思わせるテロ攻撃などを画策する可能性も排除できない。

このまま米国が対抗策をとらずにいれば、中東の戦略的な構図は確実に中国有利に変化し

ていくことになる。今回中国が長年のライバルであるサウジとイランの関係正常化を仲介したということは、それだけインパクトのある出来事である。

歴史的な転換期にある中東を引き続き注意深くウォッチしていきたい

以上

-
- ⁱ The Iran Primer, “Iran and Saudi Arabia Restore Ties”, March 10, 2023
- ⁱⁱ Reuters, “Iran and Saudi Arabia agree to resume ties in talks brokered by China”, March 11, 2023
- ⁱⁱⁱ Arab News, “Saudi Arabia, Iran reach agreement to renew diplomatic relations in China-brokered deal”, March 10, 2023
- ^{iv} Aljazeera, “Iran and Saudi Arabia agree to restore relations”, March 10, 2023
- ^v The Wall Street Journal, “Saudi Arabia, Iran Restore Relations in Deal Brokered by China”, March 10, 2023
- ^{vi} Arab News, “Saudi Arabia, China emerge as comprehensive strategic partners as Chinese President Xi Jinping wraps up state visit”, December 10, 2022
- ^{vii} Saudi Ministry MOFA Statements, “Joint Statement at the Conclusion of the Saudi-Chinese Summit”, December 8, 2022
- ^{viii} Amwaj.media, “China slammed in Iran over ‘unfriendly’ posturing in Riyadh”, December 13, 2022
- ^{ix} Diplomatic by Laura Rozen, “IAEA chief says agreement struck with Iran to restore cameras, increase inspections at Fordo”, March 5, 2023
- ^x Office of the Director of National Intelligence, “Annual Threat Assessment”, February 6, 2023
- ^{xi} 日本経済新聞「米国、イラン核開発に警戒強める イスラエルと連携強化」2023年3月9日
- ^{xii} Reuters, “U.S. sanctions China-based network accused of supplying Iran drone maker”, March 10, 2023
- ^{xiii} Reuters, “U.S. targets 'shadow banking' network helping Iran evade sanctions”, March 10, 2023
- ^{xiv} Axios, “U.S. and Israel looking at Iran from “much closer point of view””, March 9, 2023
- ^{xv} ウォールストリート・ジャーナル日本語版「サウジ、米に核支援など要請 イスラエルとの正常化巡り」2023年3月10日
- ^{xvi} The New York Times, “Saudi Arabia Offers Its Price to Normalize Relations With Israel”, March 9, 2023
- ^{xvii} 日本経済新聞「米国、イラン・サウジ合意に「関与せず」」2023年3月11日
- ^{xviii} The Washington Post, “China brokers Iran-Saudi Arabia detente, raising eyebrows in Washington”, March 10, 2023
- ^{xix} The Wall Street Journal, “Saudi Arabia, Iran Restore Relations in Deal Brokered by

China”, March 10, 2023

^{xx} 新華社通信「王毅氏、サウジ・イラン北京対話の閉幕式を主宰」2023年3月11日

^{xxi} 人民網日本語版「王毅氏「サウジアラビア・イラン北京協議は対話と平和の勝利」」2023年3月11日

^{xxii} The Wall Street Journal, “China’s Model of a New Diplomacy Scores a Win With Iran-Saudi Deal”, March 10, 2023; The Washington Post, “China brokers Iran-Saudi Arabia detente, raising eyebrows in Washington”, March 10, 2023; The New York Times, “China’s Role in Iran-Saudi Arabia Deal Shows Xi’s Global Goals”, March 11, 2023

^{xxiii} Aljazeera, “Changing global order’: China’s hand in the Iran-Saudi deal”, March 11, 2023