

第二次オバマ政権の外交戦略と制裁の危うい基盤

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2013年2月28日)

第二次オバマ政権の外交戦略

カザフスタンで開催されたP5プラス1とイランとの間の核開発問題協議が終了した。この協議は二期目のオバマ政権がイランの核問題にどう対処しようとしているかを見る手がかりとなった。すなわち、オバマ政権は核問題に関する緊急事態を回避するための「サブ交渉」と交渉のテーブルに、イラン政府を引きずり出そうとしているが、イランに対して従来よりも大幅に前向きな提案をするつもりはないことが見て取れる。

オバマ政権はアルマトイ会議に備えて、昨年5月にバグダッドで開催された核協議で最初に提出されたP5プラス1の提案に複数の比較的小さな変更を加えることを認めた。この変更には以下の3つが含まれる。

- フォールドにある新しい濃縮施設の閉鎖をイランに「要求」していたが、これをイランに「要請する」もしくは保障措置下における「ウラン濃縮を一時停止する」に変更する。一時停止させることによって、米国当局者の言葉を借りれば、同施設でウラン濃縮を速やかに再開する能力を制限することができる。
- 20パーセント濃縮ウランの製造を中止し、今までに製造した20パーセント濃縮ウランすべてを出荷することをイランに求めていたが、

テヘラン実験炉用燃料を製造するために、20パーセント濃縮ウランの備蓄の一部を保有することを認めるように修正する。

- 制裁緩和の条件を今までよりも少し拡大して、民間航空機の部品の販売を認めるという以前の提案の枠を越えて、イランの石油製品輸出を阻止する制裁措置と、最近制定された（金などの貴金属のイランへの販売と移転を対象とした）米国の二次制裁措置の一時停止を提案に含める。

上記の変更は、いずれもイランの一番の関心事に触れていない。イランが望むのは、何よりも国際的保障措置下におけるウラン濃縮の権利と、(制裁措置を一時停止するのではなく、廃止を意味する) 実質的な制裁解除である。とはいえ、米当局者は、カザフスタンにおいてイランの交渉代表者が少なくともあと2回の交渉を行うことに同意したことに満足していた。

- 3月18日（イランの伝統的な正月休み「ノウルーズ」の直前）に、トルコのイスタンブールで専門家レベルの会合を開催。
- 4月5日～6日（ノウルーズの直後）には、再度カザフスタンのアルマトイで政務局長レベルの協議を開催することで合意した。

現在、核問題に関するオバマ政権の最優先事

項は本当の意味での外交的解決などではない。外交的解決を目指すのであれば、イランが核問題の透明化を確約すれば、アメリカ政府はその見返りとしてイランの核の権利を認めて制裁措置の大幅な緩和を確約する必要がある。

- オバマ政権の目標は外交的解決などではなく、米国の戦略態勢を、それと分からないように、イランの封じ込めへと向かわせることである。
- 作戦用語で言えば、これはイランの核活動(特に20パーセント濃縮ウラン製造)とインフラの制限交渉を意味する。インフラの制限はたとえ理論上の能力であっても、「核開発」能力を獲得する可能性を低くするためである。イスラエルの武力行使圧力(イスラエル単独か米国と連携するかにかかわらず)の機先を制するためには、このような成果が必要である⁽¹⁾。

このためには、最終的には米国は妥協してイランのウラン濃縮の原則と現実を受け入れるだろうと、他の交渉参加国(例えば、ロシアや中国、恐らくはイランさえも)が信じるように、オバマ政権はP5プラス1の提案の変更を認めなければならない⁽²⁾。

- この点に関して、カザフスタンでの協議は、オバマ政権はウラン濃縮を限定範囲で受け入れる方向に向かうかもしれないというメディアの思惑を呼んだが、これは誤解を招く恐れがある。
- 実際には、オバマ政権の交渉姿勢は、イランにウラン濃縮活動のすべてを一時停止させることに重点を置いたままである。アメリカ政府としては、核開発計画の本質が平和利用であることに関してイラン政府が「信用を回復した」後にのみ、厳しい監視の下でどの程度の濃縮をイランに認めるかを協議したいと考

えている。米当局者の個人的見解では、これは何年も(恐らくは何十年も)先のことになるかもしれないとのことである。

優先事項が外交的解決ではなく封じ込めであるため、主要国(ここでもロシアと中国がオバマ政権の予測の鍵を握っている)が交渉を続けるに足る適用除外を設けて、大部分の制裁措置は継続されることになる。

- 米国と西欧同盟国が核協議に期待するのはイランの最大限の譲歩であるが、これは制裁を科することで引き出せそうもないことを、米国をはじめとする西欧の当局者は理解し始めている。
- それにもかかわらず、西欧の当局者の大部分は、長期的には、制裁がイランの経済、ひいては基本的な政治的安定さえも蝕む原因になるはずだといまだに信じている。また彼らは、イランに対するイスラエルの軍事攻撃を抑制するためにも制裁は必要であると信じている。

さらにオバマ政権は協議の場を設けようとしているので、交渉が失敗に終わったとしても(もしくは完全に決裂したとしても)、イランにすべての責任を押し付けることができる。例えば2009年(イランの大統領選挙の年でもあった)の場合、イランは米国の提案を退けた。アメリカ政府は自らの提案を「寛大」と定義付けるだろうが、イラン側の見解では許容可能な最低ラインにも程遠いものであった。米国政府は、イランが提案を退けた理由はイラン側にとって不利な提案だったからではなく、イランが政治的内紛によって動きがとれなかったことと、根本的な正当性の欠如によるものであると主張している。

制裁の危うい基盤

オバマ政権の対イラン外交戦略には重大な内部矛盾が少なくとも2つある。その1つは、オバマ政権が対イラン制裁の現状を維持できそうにないことである。

- 2月6日オバマ政権は、2012年末にオバマ大統領が署名して法制化された最新の対イラン二次制裁措置を実施に移した。(この最新の制裁措置には、イランが石油の輸出収入を本国へ送金する手段を制限することを目的とする措置に加えて、イランが国際取引の代価として金を入手し使用する能力を弱体化させることを目的とする措置が含まれている。この制裁措置実施の一時停止は、カザフスタンで開催された協議のなかでオバマ政権がP5プラス1の提案の一部としてイランに提示したものである)。
- この制裁措置は、バイデン副大統領が米国とイランの二国間交渉を公式に提案したわずか数日後に施行された。これがイランの最高指導者アヤトラ・アリ・ハメネイ師を刺激して、「イランと米国の直接の二カ国協議は、相互尊重に基づいてのみ行われるべきであり、米国がイランイスラム共和国を正当な国益を代表する正当な体制として受け入れた時にのみ実現する」と言わしめた⁽³⁾。
- これによって、制裁の大幅な緩和を考慮する気がなく新しい制裁措置を追加することに固執するアメリカ政府の態度は、外交を容易にするどころか、真の外交的進展の可能性を阻害することになるという危険が明らかになった。

そして実際に、新たな制裁措置が策定されつつある。議会は今でも大規模な対イラン二次制裁をさらに拡大するために、新しい(完全に超党派の)法案の作成に既に取り組んでいる。こ

の新しい法案では、ヨーロッパの国際決済システム「ターゲット2」のイランによる利用を、欧州中央銀行やヨーロッパのその他金融機関が阻止しなかった場合に、これら金融機関に対して二次制裁を科することを認めている。

- 制裁賛成派は、イラン企業が海外口座に保有しているユーロを、国際取引に使用可能な他国の通貨に交換していると主張している。少なくともイランが以前保有していたユーロの一部は、「ターゲット2」システムを通して処理される可能性が高い。
- 制裁賛成派の狙いは、イランが現在保有するもしくは以前保有していたユーロが、「ターゲット2」を通して処理されることを、ECBをはじめとするヨーロッパの金融機関に阻止させることによって、イラン企業が海外に保有するユーロを使用することが更に難しくなるように仕向けることである。

この新しい法律は、主として制裁の適用除外の有効期間を(6ヵ月から3ヵ月に)短縮することによって、イラン原油の輸入を継続している国々により厳しく対応するものである。

- イラン石油の輸入削減については二次制裁法で既に要求しているが、制裁措置を拡大すれば、イラン石油の輸入国が実際に輸入を削減していることを、米国政府に納得させるための時間的余裕をなくすことにもつながる。
- 制裁賛成派は、これでオバマ政権がまことしやかな主張を展開して、特に中国に対して適用除外を与え続けることが困難になると予想している。

議会が対イラン二次制裁にかつてないほど継続的に取り組んでいることによって、オバマ政権の外交戦略に大きな危険が生じている。

- イラン問題に関する我々のメモの中で常々述べてきたように、近年中国政府はイランに対する米国の懸念を受け入れようとしてきた。中国の貿易・投資の成長速度は理想的でないことから、中国はイラン関連取引の資金の一部を人民元にシフトして、中国の銀行に対する制裁措置をオバマ政権が回避できるようにした⁽⁴⁾。
- 中国がイラン石油の輸入を本当に削減したかどうかは明らかではないが、イラン原油の購入を継続している国々に対してオバマ政権が6ヵ月の適用除外を決定したときには、中国政府は少なくとも中国のイラン石油輸入が減少しているように見えるような方策を講じていた。
- ただし議会在二次制裁を次々と制定するため、対中国問題の処理に関するオバマ政権の裁量の余地は、次第に少なくなっている。

今年か来年にオバマ政権が議会の突き上げによって、中国にイラン石油の輸入を大幅に減少させ、中国の銀行がイラン関連の国際決済を実質的にすべて停止することを要求しても、中国政府は政策方針として拒否するであろう。

- その時に米国政府が後退するようなことがあれば、二次制裁の抑止効果は急速に失われるであろう。
- 逆に米国政府が、中国の主要な銀行とエネルギー企業に対して制裁措置を科した場合、中国政府は少なくとも米国をWTOの紛争解決制度の場に引きずり出し（この場合は、米国通商法の域外適用はWTOの規定違反であるため、中国が九分九厘勝訴するであろう）、恐らくは在中国米国企業に対して報復措置を取るであろう。

何れにしても今の米国の対イラン制裁政策が

続けば、オバマ政権の対イラン外交戦略と制裁政策の両方が白紙に戻ることになる。

イラン戦略の誤り

現在のオバマ外交におけるもう1つの内部矛盾は、イランの意図と戦略を読み違えたことである。事実上オバマ政権のアプローチは、イラン政府が軍事攻撃や徹底的な経済封鎖を回避するために、以下のような、封じ込め戦略の想定通りに動くことを前提にしている。

- イランは西欧の比較的小幅な制裁の譲歩の見返りとして、濃縮率20パーセントのウラン製造の大幅な制限に同意するであろう。
- 深刻な政変が発生している中東で、イランはその地位と影響力を持続することはできないだろう。
- 先に述べたように、オバマ政権はP5プラス1の交渉過程で決裂したとしても、イランの内部分裂の責任にすることができようであろう。

これらの前提はすべて見当外れである。制裁が「功を奏している」という西欧の虚勢に反して、イランの指導者達は、核問題と中東の力の均衡の変化に関して、時間は彼らの味方であり、米国は結果的に負けることになるだろうと見ている。

- アヤトラ・ハメネイ師は、イランが自国の核権利を多少なりとも放棄したり、イラン国内のみでなく地域的にも、米国の命令に従ったように見えるような核取引には反対するという意見を公式に述べた。
- イランの政治的指導者は我々との会談の中でも、イランの核権利、特に保障措置下におけるウラン濃縮の権利に関する明示的承認を獲得しない限り、イラン政府は実現可能な核取引に向けた提案を交渉のテーブルに乗せるつ

もりのないことを強調した。

- 20パーセント濃縮ウランの製造に的を絞った狭い範囲の交渉に関してさえ、イランの指導者達は「パッケージ」の一部として大幅な制裁緩和を主張するであろうと思われる。また取引の一部として、イランの核インフラの路線を外国が敷いた方向に転換（すなわち、フォルドにある地下核施設の閉鎖もしくは同施設における濃縮の一時停止）することにも同意しないだろう。
- これらイランのパラメータによって、第二次オバマ政権は自身に都合のよい外交戦略を展開するのが難しくなりそうである。

同様に、核外交では様々な地域におけるイランの影響力を封じ込められそうもない。これらの地域では、イラン政府は地元世論に受け入れられており、かつ有力な有権者との結びつきが強い。そのため、米国、イスラエル、あるいはサウジアラビアの、政治・戦略を左右する決断に影響を与えている。この力学は、一方の米国及び地元パートナーと他方のイラン政府との間の戦略的な状況を紛争の瀬戸際へと追い込むことになるだろう。

(注)

- (1) この観点からいえば、1月に実施されたイスラエルの総選挙の後で、ベンヤミン・ネタニヤフ首相が未だに新内閣を成立させていな

いことは、オバマ政権にとっては幸運であった。すなわち、ネタニヤフ首相は来週ワシントンDCで開催されるアメリカ・イスラエル公共問題委員会(AIPAC)の年度政策会議に出席することができないからである。ネタニヤフ首相は今までAIPAC年度政策会議を極めて効果的に利用してオバマ政権のイラン政策に圧力をかけてきたが、今回はこの機会を失うことになる。

- (2) P5プラス1協議のロシア上級代表、セルゲイ・リャブコフ外務次官が我々に語ったところによれば、ロシア政府が望んでいるのは、再選されたオバマ政権が妥協して、保障措置下におけるウラン濃縮をイランとの妥当な核協議の必須要素として受け入れることである。
- (3) ハメネイ師は具体的には、「交渉は人の善意を証明するためにある。善意の欠如を示す行為を散々行っておいて、交渉について語るのでは、少しの善意も見られない。片方だけでなく、両方が善意を示すときにこそ、交渉は意味を持つ」と述べた。
- (4) 前回のメモで述べたように、米国政府がイラン関連の取引を理由として制裁措置を課した唯一の中国の銀行(クンレン銀行)は、米国で事業を行っていない中国石油天然気集团公司の子会社である。したがって制裁措置は実際には無意味であった。