

制裁支持者の再挑戦

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2013年12月31日)

専門家会合の協議は難航

この数週間、イランとP5+1（安保理常任理事国5カ国にドイツを加えた6カ国）の交渉担当者は、11月24日にジュネーブで合意した「共同行動計画」の実施条件についての協議を重ねてきた。

- 核活動についてイランに求められた措置に関する協議は、大部分が明快なものであった。例えば、濃縮度20%近くになるウラン製造を停止する、保有している濃縮度20%近くになるウランは希釈するか酸化物に転換する、イランの核施設へのIAEAの立ち入り査察を強化するなどである。
- 共同行動計画に基づいてイランが履行すべき措置の検証活動の多くは、事実上、イランの核施設を監視するためにIAEAが既に行っている活動をもとにして、それをさらに強化したことになるであろう。

けれども12月末までには、高性能遠心分離機の研究開発継続というテヘランの関心（IAEAに申告済み）について、イラク側と、米国・イギリス・フランス側との間に意見の相違が生じた。

- 共同行動計画は、イランが現在ウラン濃縮に

使用している遠心分離機の数を増やしたり、高性能の遠心分離機を新たに導入したりすることを禁じている。

- 加えて共同行動計画は、「濃縮ウランの備蓄を目的としない限り、監視下におけるウラン濃縮の研究開発を、現在実施中のものを含めて、イランが継続する」ことを認めている。

イラン側交渉者は共同行動計画を極めて逐語的に解釈して、次のように主張している。イランがナタンズやフォルドゥで実際に濃縮ウラン製造に使用している遠心分離機の数を増やさず、高性能遠心分離機をウラン濃縮用に新たに導入しなければ、監視下における高性能遠心分離機の研究開発を継続できる。すなわち遠心分離機の次世代プロトタイプのパフォーマンスと機能は、共同行動計画の履行中に向上することがあってもよいということである。

- 一方で西側主要国は広義に解釈して、共同行動計画は、イランが遠心分離機の次世代プロトタイプの能力と機能を向上させることを禁じていると主張している。
- 共同行動計画が最終合意に至った協議における交渉経緯を考えれば、イラン側の解釈が正しいように思われる。イラン当局者は、この問題は1月に予定されている協議で解決できるものと慎重ながら楽観的な見方をしている

と述べた。

イスラエル支持勢力は新たな制裁措置を求めて
態勢の立て直しをはかっている

前向きな核外交をイランと行うことに反対する、強硬派グループをはじめとするイスラエル支持団体は、その戦術を共同行動計画に対する批判と（一部）拒絶から、「容認可能な」核協定の最終合意基準の推進に変更したが、その基準は事実上交渉不可能なものであった。

- 共同行動計画の実施についての専門家会合では、共同行動計画が実施されている間イランに対して欧米が履行すべき限定的な制裁緩和の拡大に関しても、一部争点となっている。
- ただし新イラン制裁法案が上院で形になりつつあるのが最も懸念される場所である。この制裁法案が立法化されることになれば、共同行動計画の実施が困難になり、イランとの核協定の最終合意がさらに遠のくであろう。

以前のレポートで予想したとおり、上院が今年の国防授權法（NDAA）に新たなイラン制裁条項を盛り込むことについては、オバマ政権が阻止した。ホワイトハウスは、今年のNDAAに対する制裁関連の修正を阻止するうえで、特に2人の上院議員を頼りにした。すなわち、ハリリー・リード上院院内総務（ネバダ州・民主党）と、今限りで引退し次の上院選には出馬しない意向を示しているカール・レビン上院軍事委員会委員長（ミシガン州・民主党）である。

- とはいえ、「新イラン制裁法案（Nuclear Weapon Free Iran Act）」がクリスマス休会のわずか数日前に上院に提出された。現在この背後で、イスラエル支持ロビー、その他の制裁支持団体、連邦議会の同盟者達は組織の立て直しをはかっている。

- この新しい法案は、イスラエル支持団体と極めて近い民主党有力上院議員2名によって提案された。すなわちロバート・メネンデス上院外交委員会委員長（ニュージャージー州・民主党）と、チャールス・シューマー上院議員（ニューヨーク州・民主党）である。

新イラン制裁法案は、イラン関連の二次的制裁措置を新たに科すものである。法案には、イラン産原油の購入を継続するために現在イラン制裁適用除外を受けている国は、法案の施行から1年以内にイラン産原油の輸入を取りやめなければならないなどの要件が含まれている。

- その上この法案が成立したら直ちに制裁が発動する。すなわち審議日程によっては、共同行動計画が実施されている間に新しい制裁が法律として制定されてしまう可能性がある。
- イランが共同行動計画を遵守しており、かつ核協定の最終合意の締結に向けて誠実に交渉していることの証明ができれば、大統領は1度につき30日間、制裁を一時停止することができる。

さらに不気味なのは、新イラン制裁法案は協定の最終合意について、厳しい（そして事実上実行不可能な）条件を設けていることである。これは我々が以前の評価で、共同実行計画に対する議会の反応として予想したとおりのものであった。

- 具体的に言えば法案は、イランによるウラン濃縮すべてを禁止していない協定、及び「ウラン濃縮・再処理の能力・施設等イランの違法な核インフラ」の完全廃絶を規定していない協定を、大統領が締結することを禁じている。
- また新イラン制裁法案では、イラン関連の二

次的制裁措置の適用を大統領が免除できる余地が劇的に減少することになる。より正確に言えば、大統領が核協定の最終合意に同意し、それがこの法案の内容に違反するようなものであり、協定の一環として制裁措置を免除もしくは解除しようとした場合、議会は「否認の共同決議」を通過させることで、大統領の決定を覆すことができる。これによりイラン関連の二次的制裁措置が実施できるようになる。この条項は、大統領の免除権限を制約する上で将来的に有効な手段となる。

我々が以前から指摘してきたとおり、イランとの核交渉において「ゼロ濃縮」こそが唯一容認できる結果であると主張すれば、そのような交渉が失敗することは目に見えている。それにもかかわらず新イラン制裁法案は、上院への提出から議会在クリスマス休会に入るまでのほんの1週間足らずで、上院で共同提案者27名を獲得した。

実際法案に対する早い段階での支持が急激な広がりを見せたため、ホワイトハウスは新たな制裁の脅威を極めて深刻に受け止めて、異例の決断を下す必要があると判断した。すなわちオバマ大統領は、イスラエル支持ロビーが擁護する法案に対して、拒否権を発動することを公に示唆したのである。

- 共同行動計画の短期的実行可能性にとって、拒否権の発動という脅しは必要不可欠であった。これによって米国は、共同行動計画が実施されている間、イランに対する追加的な制裁措置の実施ができなくなる。
- この件に関して、イランのジャバード・ザリーフ外相は、新イラン制裁法案が立法化され施行されれば、共同行動計画は無効となり、今後の核交渉は中止されるであろうと以前から述べている（政治的見地からいうと、共同行

動計画が実施されている間に米国でイラン関連の新たな二次的制裁措置が実施された場合、国際社会の大部分が、外交上の失策としてイランではなく米国を非難することになる。これではテヘランの狙い通りになる）。

言うまでもなく、1月6日に上院・下院両議員がワシントンに戻った際に、新イラン制裁法案に対する支持がどの程度増えたかを観察するために、我々は議会における事の成り行きを注意深く見守るつもりである。

- ただし特筆すべきなのは、オバマ政権がイランとの核外交を展開することに支持を表明している公益ロビーが、新法案を否決することに関しては目標を定めていないことである。
- むしろこのようなグループの目標は、上院議員40名を動員して議事進行の妨害を援護するか、もしくは最後の砦として上院議員33名を動員して大統領の拒否権を支持するかのいずれかの方法によって、法案の成立を阻止することである¹⁾。

このような計算が示唆するのは、上院では新イラン制裁法案支持が多数派である可能性が大きいということである。

イラン側の反応と戦略

以前のレポートで述べたように、イランは、たとえワシントンが制裁を大幅に解除しなくても、諸外国が容易にイランとのビジネスを行えるようにするために、米国との核外交を有効利用したいと考えている。

- イラン政府はこの目的を達成するために、米国議会が新しい二次的制裁法案の成立に取り組んでいるにもかかわらず、制裁緩和をできるだけ共同行動計画の一部に盛り込もうと努

力している。

- 既存の制裁体制に対する抵抗のなかで、イランの関心の大部分は、台頭する中国やインドなど非西欧の重要諸国に向けられている。

この件について言えば、既に中国はイラン原油と液体天然ガスの輸入量を増やし始めている。

- 中国石油天然気集团公司（CNPC）や中国海洋石油総公司（CNOOC）と共に、中国の主要垂直統合型エネルギー企業3社のうちの1社である中国石油化工集団（Sinopec）は、2011年にイラン国営石油会社（NIOC）と日量26万5,000バレル（bpd）の原油購買契約を締結した。契約期間は8年間であった。ただし、米国の二次的制裁の対象となる可能性を低減するために、Sinopecはこれまでイランからの原油輸入量を契約よりも約10～15%少なく抑えてきた。ところが11月24日からは、NIOCとの契約に定められている量以上のイラン産原油を積み込んでいる。
- 中国国営トレーディング会社の珠海振戎（Zhuhai Zhenrong Trading）は、イラン産原油の単独の買い手としては世界最大であるが、将来に備えて、NIOCとの間の既存の供給契約の再交渉をまとめようとしている。珠海振戎は、NIOCとの原油購入契約を現行レベルの24万 bpd で更新すると見られる一方で、NIOCとの間では大量の天然ガスコンデンセートを購入するための新規契約についても協議している。この新規契約が締結されれば、中国のイラン産原油輸入量は著しく増加することになる。

ただしテヘランは、少なくとも一部の欧州諸国とは経済関係を再構築しようと、精力的に取り組んでもいる。イランの欧州外交における重

要国としてイタリアが浮上してきた。

- 共同行動計画が合意される前の11月、イランのザリーフ外相は、共同行動計画の最終協議のためにジュネーブへ向かう途中、あえてローマに立ち寄った。今月初め、イタリアのエンマ・ボニーノ外相はテヘランを訪問し、ザリーフ外相、ハサン・ロウハニ大統領と会談した。ボニーノ外相との会談で、ロウハニ大統領はイタリアを、イランと欧州との相互信頼と関係改善への「入り口」と位置づけた。
- イタリア議会の代表団が1月3日にテヘランに到着予定であり、ロウハニ大統領はイタリアのエンリコ・レッタ首相をイランに招待した。

ボニーノ外相の訪問に加えて、今月初め Eni 社の CEO であるパオロ・スカローニはビジャン・ザンギャネ石油相と会談した。これはハサン・ロウハニ大統領が8月就任して以降初めての、欧米系エネルギー会社トップとイラン石油相の公式会談であった。

- この会談は、ザンギャネがOPEC閣僚会議に出席するため訪れていたウィーンで行われた。
- スカローニは、イラン石油相との会談を「かなり長く、友好的であった」と表現し、「イランにおける Eni の新たな事業の可能性」について協議したことを認めた。

ザンギャネは以前、モハマド・ハタミの大統領任期中にもイランの石油相を8年間務めた（1997～2005年）。これはNIOCがイラン史上例のないほど多くの外国エネルギー企業と契約を結んだ期間でもある。ザンギャネは、ロウハニ大統領就任後に石油相に返り咲いて以来、西欧のエネルギー企業との関係修復を最優先課題と

している。

- テヘランは欧州全体との幅広い経済関係を早急に構築できていると思っているわけではないが、それでも過去に重要な取引相手であった特定の欧州諸国や企業とのビジネス関係を復活させる可能性を模索しようとしている。
- ザンギャネ石油相はイランのバイバック（買い戻し）契約の条件改定にも取り組んでいる。これが実現すれば、イランでのビジネスに関心を持つ外国エネルギー企業に対して今よりも有利な条件が提供できるようになる。この新しい条件は、3月にロンドンで開催される各国のエネルギー企業が集まる会議で発表される。

イランの地域外交の機会が増加

我々が先月述べたとおり、さらにイランは地域における地位向上をはかるために、多方面に積極的に働きかけている。このようなイラン側の努力が今後数ヶ月のうちに結実してテヘランにもたらすはずの外交的成果の兆候は、既に具体的に表れている。

これらの兆候のいくつかは、イランとサウジアラビアそれぞれに対する、湾岸アラブ小諸国の戦略的位置付けに見ることができる。

- 11月24日にジュネーブで共同行動計画が合意されたことを受けて、サウジアラビアは湾岸協力会議（GCC）を構成する6カ国の経済・政治統合を目指すイニシアチブを復活させた。これは「イランがもたらす地域的脅威の高まり」とサウジアラビアが表現するものに対抗するためである⁽²⁾。
- サウジアラビアなどGCC加盟国の政府関係者が明らかにしたところによると、12月12日にクウェートで開催されるGCC首脳会議で、この提案が議題として大きく取り上げられる

ことをサウジアラビアは望んでいる。

しかし、共同行動計画の合意に繋がった米国-イラン協議を促し、またイランから天然ガスを輸入できるようにパイプラインを敷設する意向を長年示してきたオマーンは、他のGCC諸国との経済・政治統合に参加しないことを即座に宣言した⁽³⁾。

- さらにオマーンは、他の加盟国がサウジアラビアの提案を支持するのであれば、GCCを脱退すると言明している。
- この動きによって、サウジの提案は事実上葬り去られた⁽⁴⁾。

これも以前述べたことだが、アラブ首長国連邦（UAE）のシェイク・アブダッラー・ビン・ザーイド・アール・ナヒヤーン外相は、ジュネーブで共同行動計画が発表されてから数日も経たないうちにテヘランを訪れた。

- シェイク・アブダッラーはイラン訪問中に、ジュネーブでの核協議を称賛し、（ここ数年、米国による二次的制裁措置で弱体化していた）イランとの貿易・投資関係の強化に関心を示した。
- シェイク・アブダッラーの訪問に続いて、テヘランは外国企業（UAEのロタナ・ホテル：UAEや中東各地で増え続ける5つ星ホテル・リゾートを経営）が、イランのサービス分野に投資することを、1979年のイラン革命以降初めて認めると発表した。

イランは先を見越して、近い将来トルコとの関係を、公正発展党（国際的にはトルコ語表記の頭文字AKP）が率いる現行政府のもとで修復する可能性がある。トルコのレジェップ・タイイップ・エルドアン首相が政治的困難に直面し

ている大きな原因は、2010年末から2011年初頭にかけて始まった「アラブの春」以降の中東政策の失敗である。

- エジプトにおけるムスリム同胞団の統治が崩壊したことによって、アラブ諸国に対するトルコの影響力が衰退した。
- その上、シリアのバッシュール・アル・アサド大統領打倒（及びアサド政権後に牽引役となるシリアの反政府勢力内のムスリム同胞団分子）に対するトルコ政府の非生産的支援によって、難民がトルコに押し寄せ、シリアで増大していたトルコのビジネス・チャンスが失われ、国境線に沿ってその内側にまで新たな安全保障問題が起きている。

このような失政が原因となって、AKPの反対派にとっては、打撃的な内政課題を政府に突きつけるための政治的好機が生まれた。エルドアンは政治の立て直しを図って、イランとの関係を再開し拡大するための選択肢を補佐官と共に検討している。

（注）

- (1) 下院は既に、イラン関連の新たな二次的制裁法案を独自に通過させている。
上院が新イラン制裁法案を通過させた場合、ホワイトハウスに提出するためには、この2つの法案を調整して単一の法案にする必要がある。
- (2) サウジアラビアは、バーレーンの国内不安への対応策の一環として、2011年に初めてGCC統合提案を持ち出した。バーレーン以外のGCC諸国はこの提案を支持しなかった。
- (3) オマーンの現国王スルタン・カブースは、8月のハサン・ロウハニ大統領就任後にイランを訪れた最初の外国国家元首でもある。
- (4) サウジアラビアは、GCC統合イニシアチブの失敗を受けて（またペルシャ湾の「湾岸8カ国」（イラン、イラク、GCC6カ国）を包含する地域的安全保障の枠組みに関するイランの提案を踏まえて）、「非大量破壊兵器地帯」を中東に設置するという以前の提案を復活させざるをえなくなった。