

# 新制裁法案に対する支持の崩壊： AIPACは「長期戦」に期待

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2014年1月31日)

対イラン制裁、ワシントンの政策、親イスラエルロビー

新イラン制裁法案の上院での採択を目指す気運は、12月下旬から1月初旬にかけては高まっていたが、今では衰えてしまった。新制裁法案の上院での早期採決の要求は少なくとも以下の3つの理由で勢いを失った。

1つ目は、我々の予測通り、AIPACなどの制裁推進派の圧力団体が、2013年末の国防授權法(NDAA)に新たなイラン関連の二次的制裁条項を盛り込むことができなかつたことである。これは制裁支持者にとっては絶好の「チャンスを見逃した」ことになる。

- 今年度のNDAAに新たなイラン制裁条項を盛り込むことをホワイトハウスが阻止できるかどうかは、上院軍事委員会委員長のカール・レビン上院議員(ミシガン州、民主党)の協力にかかっていた。カール・レビン議員は、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。
- 新たな制裁措置を、「必ず通過させなければならない」法案の修正条項として盛り込むという選択肢がなければ、新しい制裁に対する大統領の抵抗をAIPACが押さえ込むのは明らかに難しい。

2つ目は、制裁法案の早期採決を求めないようとのホワイトハウスによる熱心な働きかけが、民主党上院議員に対して行われたことである。イランとP5+1間の「共同行動計画」が実施されている間はイラン関連のあらゆる制裁法案に対して拒否権を発動するという大統領の脅しだが、このロビー活動を後押しした。AIPACが支持する法案に対して拒否権を発動すると大統領が脅したのは、ほぼ30年ぶりである。

- 1月初旬ハリー・リード上院院内総務(ネバダ州、民主党)は、制裁措置法案の早期採決を求める一部の民主党議員の圧力に抵抗して、ホワイトハウスを救った。
- 近頃では、共同提案者として新制裁措置法案に署名した者を含めて、複数の民主党上院議員が「核協議が真剣に誠意を持って進められている間は、新制裁措置法案の採決を求めない」と公言している。
- 実際に、多くの民主党上院議員が引き下がることになった。これは、共和党職員や追加的制裁措置を積極的に推進してきた団体が、「制裁法案の早期採決に賛成する議員を、大統領の拒否権を覆すほど多数(院内の2/3)集めることができるとはとても思えない」と発言しているためである。これは、AIPACにとって大きな後退である。

3つ目は、新制裁法案の上院での早期採決の要求も、親イスラエルロビー側の戦術的・戦略的不確実性のために行き詰まったことである。

- 戦術レベルでは、アメリカ・イスラエル公共問題委員会（AIPAC、ワシントンにおける親イスラエルロビーの最前線）の幹部が次のように述べている。AIPACは11月24日に共同行動計画が締結された後、法案の採決を急がせたり、共同行動計画に反対したりすることには重点を置かないと決めた。
- それどころか、P5+1とイラン間の核交渉の最終合意について可能な限り厳しい条件を定義し、これに対する支持を構築することにAIPACは積極的に取り組んでいる（この問題については後段でさらに検討する）。

このような背景があるため、上院の新イラン制裁法案（および下院を既に通過した同法案）を強く支持しているAIPACが、今では「2013年末や2014年1月の上院採決を強く求めているわけではない」と主張している。

- クリスマス休会中にロバート・メネンデス上院議員（ニュージャージー州・民主党、上院外交委員会委員長）をはじめとする複数の上院議員が、1月初旬に議会が再開されたときに、新イラン制裁法案を正式に提出し、可能な限りの早期採決を要求しようとして、仲間の議員を動員し始めたときには驚いたとAIPAC関係者は述べた。
- これは紛れもなくAIPACに都合のいい説明であり、AIPACが政府との議会での戦いに負けたことを認めたくないのは明らかである。
- それでもこの説明は、新イラン制裁法案の行方についてのAIPACの立場を雄弁に物語っている。AIPAC関係者によれば、AIPACは

上院の制裁措置法案を強く支持していることに変わりはないが、早期採決を迫っているわけではないとのことである。

- AIPACの支持がなければ、イラン制裁措置法案が今後数ヶ月以内に立法化される見込みは殆どない。

#### AIPACの戦略

今後、イランの核問題に対するAIPACの戦略には、主要な要素が2つ存在することになる。

- 1つ目は、次のような場合に備えることである。すなわち、イランが核協議を頓挫させる（または少なくとも頓挫させたと言われる）ようなことを行った場合、あるいはイラン政府との交渉が難しくなるようなこと（例えば大規模なテロ攻撃）を行った場合である。
- 2つ目は、核協議の交渉期間を利用して、最終合意の条件に関して、オバマ大統領を窮地に陥れることである。

戦略的レベルでは、AIPACは新たな制裁措置法案については上院による早期採決を要求せず、また核交渉の最終合意については可能な限り厳しい条件を定義し、これに対する支持の構築に重点的に取り組むことを決めた。これはイランの核問題に関する長期的政策について、AIPACが幅広い見方をしていることを意味している。AIPACは、オバマ政権が、今後1年間、そしてそれ以降も、どのような状況においても、軍事力の行使には積極的ではないと考えるに至った。

- 特に、2013年8月シリアで化学兵器が使用された後、対シリア軍事行動を公言していたオバマ大統領が攻撃を実施しないと決定したことで、AIPACは「激怒した」と同組織の幹部は述べた。ホワイトハウスはAIPACに対

して、議会在計画を支持するように、ロビー活動を行うことを依頼した。そのためAIPACはホワイトハウスに協力したが、オバマ大統領が軍事攻撃を行わないことを決めたのは、不意打ちだった。

- このAIPAC幹部は次のようにも述べた。オバマ大統領は「すべての選択肢」を「検討している」という綺麗事を繰り返してはいるが、AIPACはこの経験から、オバマ大統領が戦を退く前にイランの核インフラに対して軍事攻撃を仕掛けることはあり得ないと確信するに至った。これはイランの核問題に関するAIPACの政治評価において、極めて重要な変化である。

AIPACの見通しでは、オバマ政権は、P5+1の一員として、イランとの核協議の最終合意に至ることはない。

- AIPACは、(我々が以前のレポートで指摘したとおり)イランの政治家達がイランの基本的な核権利や主権とみなすものを危険に曝すような最終合意に、イラン政府が同意することはないと見ている。すなわち、遠心分離機の大幅削減、アラクで建設中の重水炉施設の放棄、フォルドのウラン濃縮施設の閉鎖などをイランに要求するような最終合意である。
- AIPACの見解によれば、米国議会や(AIPACなどの親イスラエルロビーを含む)重要な国内有権者が、「受け入れ可能な」最終合意の必須条件としてほぼ確実に要求するのは、まさしくこのような条件である。そしてこれは、AIPACの評価では、最終合意の交渉に関するオバマ政権の選択肢を大幅に制限することになるであろう。

実際に、現在AIPACは、核交渉の最終合意について可能な限り厳しい条件を定義し、これ

に対する政治的支持の構築に重点を置いて活動している。これは、議会在このような条件を最終的に要求することがAIPACの利益にかなうという動機からである。

- 現在イランで行われている「監視下におけるウラン濃縮」をある程度容認するような最終合意が許容できるかどうかについては、AIPACはいまだに正式かつ公式な結論には達していないと、AIPAC関係者は述べた。
- ただしその一方で、この問題についてはAIPACが裁量の余地を残していることにも言及した。
- AIPACは上院に提出された制裁法案(AIPACが起草を手伝った)の中の文言を、例としてあげた。すなわち「最終合意の一部として“ウラン濃縮／再処理の能力／施設を含めて、イランの違法な核インフラ”の解体を求める」という文言である。
- 最近のAIPAC関係者との会談によれば、この文言はそのような能力「すべて」の解体を求めているのではないとのことである。

したがって、AIPACは「ゼロ濃縮」を受け入れ可能な最終合意の要件にしない見通しである。これは極めて大きな変化である。

- ただしAIPACが(連邦議会の大きな共感を得て)主張する条件には、イランに対する以下の要求が含まれるものと見られている。すなわちイランが現在設置している遠心分離機の大幅削減、高性能遠心分離機の設置に対する厳しい制限の受け入れ、アラクで建設を進めている重水炉の(建設を完全に中止するのでなければ)軽水炉への改造、フォルドのウラン濃縮施設の閉鎖である。
- このような条件は、ひとたび定義されると、結局のところ拘束力のない議会決議に盛り込

まれるかもしれない。

前述の通り、AIPAC 関係者は、このような条件をイラン政府が受け入れるのは極めて難しい（多くの項目については不可能であろう）ことを認めている。もっとも、これがまさに AIPAC の目指すところである。

AIPAC 関係者は、AIPAC の条件に合致する最終合意をイランが受け入れないことが、今後の核協議の過程で明らかになれば、大統領の拒否権を覆す2/3以上の多数の賛成を得て、新制裁措置法案が成立するであろうと述べた。そのようなシナリオが演じられる可能性が高いのは、この先6～12ヵ月間である。すなわち2014年の議会選挙運動の真っただ中、AIPAC の影響がピークにあるときに行われることを意味する。

- オバマ政権が、既存の核インフラの大部分を解体することをイランに要求せずに、イランの核活動の監視や検証の強化を求めるだけで交渉を終結させようとするれば、同政権は米国内で極めて大きな政治的抵抗にあうことになるであろうと AIPAC は見ている。
- さらに AIPAC は次のように見ている。このような状況では、連邦議会是对イラン制裁措置すべての解除については、ほぼ間違いなく否決するであろう。これは、米国が最終合意の一環として制裁解除を行うことを求められるためであり、結果としてオバマ大統領は合意を実行することができなくなる。

### 制裁緩和とその長期的影響

以前のレポートでも述べたように、イラン政府は将来に目を向けており、諸外国とのビジネスが容易になるように、米国との核外交を利用したいと考えている。これには共同行動計画の実施も含まれる。すなわちイランの政治家達は、イラン関連の二次的制裁措置を米国政府が包括

的に解除しなくても続けられるような方法で、イランとの取引に積極的なビジネスパートナーの幅を広げたいと考えている。

共同行動計画の実施が開始されたため、イランはこの目標に向けて多方面で取り組んでいる。

- イラン政府は、共同行動計画を履行するという名目で、取引の可能性のあるアジアやヨーロッパの銀行を数多くリストアップしている。これは米国と EU が課した制裁措置が特定の産業・取引に限り一部緩和されることで可能となる取引に対処するためである。
- 外国の上級外交官や高官がここ数ヵ月間次々にテヘランを訪問している<sup>(1)</sup>。これに加えて、イランはヨーロッパや日本をはじめとする、米国以外の外国企業と積極的に接触している。
- 現在イラン石油省と国営イラン石油会社は、イラクと国際エネルギー企業間の役務契約を参考にしたいと考えて、イラク石油省と意見交換を行っている。これはイランの上流事業への参入に関心を持つ外国エネルギー企業に対して、新たな契約条件を提示するための準備である。イランは、外資にとって最大限魅力的な契約条件を提示するために、ヨーロッパとアジアのエネルギー企業幹部からも意見を求めている。

これらの取り組みすべては、国際社会におけるイランの商業的地位を正常化できるように、世界的支援を最大限引き出すためのものである。

- 以下はイランの計算である。ほぼ世界中が「妥当」と考える最終合意への調印にイランが前向きであるにもかかわらず、米国がさらに厳しい条件を突きつけると仮定する。その場合、

世界経済の中心的地位を占める諸国は、新たな二次的制裁措置に関してワシントンに協調したいと思わないであろう。

- イランの政治家達は、このようなシナリオを利用して、イランが可能な限り多くの経済的利益を得ることができるように準備したいと考えている。

#### 共同行動計画の実施、最終合意の見通し

今月初め、「共同行動計画」履行に関するイランとP5+1の専門家会合が合意に達し、共同行動計画は1月20日正式に実行に移された。

- 先月のレポートでも述べたように、共同行動計画の実施に向けた専門家会合の協議の過程で、イラン側と米国・イギリス・フランス側との間に深刻な意見の相違が生じた。
- 共同行動計画の実施中も高性能遠心分離機の研究開発を継続したいというイランの主張については、特に意見の隔たりが大きかった。

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。

- イラン側の交渉者は、次のように主張している。イランがナタンズやフォールドでウラン濃縮のための高性能遠心分離機を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。
- これに反して欧米の主要国側の解釈は、より限定的である。共同行動計画は、遠心分離機の次世代プロトタイプ有能力増強や高度化をイランに禁じていると主張している。

最終的には共同計画の技術的履行条件が合意に達した。これにより、イランは濃縮ウランを

製造する装置の性能をテスト・改良するために、既にウランガスが充填された数種類の高性能遠心分離機を、国際原子力機関（IAEA）の監視下で、引き続き研究開発できることになった。

- イランは実質的に、現在実施している遠心分離機の研究開発を、ほとんど全て継続できるということである。
- 最終合意について極めて厳しいパラメータを定義し促進するという前述のAIPACの計画に続いて、共同行動計画の履行方法の協議は、イランの核プログラムの大部分を効果的に解体させるための根拠として共同行動計画を利用することが、米国やヨーロッパの同盟国にとっていかに困難かを示している。
- この現実に対する認識は、オバマ政権内でも高まっている。これは2014年1月28日に行った一般教書演説のなかでイランの核問題を取り上げたときに、「解体」という文言を避けたことでも明らかである。

#### (注)

- (1) UAEのシェイク・アブダラー・ビン・ザーイド・アール・ナヒヤーン外相、日本の岸田文雄外相、イタリアのエンマ・ボニーノ外相、イギリスのジャック・ストロー元外相なども皆、ここ数カ月の間にテヘランを訪れた。現在は、南アフリカのノーベル平和賞受賞者デズモンド・ツツ大司教、コフィ・アナナン元国連事務総長、メキシコのエルネスト・セデージョ元大統領、フィンランドのノーベル平和賞受賞者マルッティ・アハティサーリ元大統領を含む代表団が訪問中である。2月にはスウェーデンのカール・ビルト外相が訪問を予定している。ポーランドのラデク・シコルスキ外務大臣も近日中に来訪の予定である。