

核協議—最終合意への険しい道のり，解決困難な制裁問題，イラン上流部門への参入に新たな契約方式

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2014年2月28日)

最終合意への険しい道のり

2013年11月にP5+1とイランが合意した共同行動計画で想定した通り，P5+1とイランの交渉団は今月ウィーンで再会し，イラン核問題の包括的解決に向けて交渉を開始した。ウィーンにおいて交渉団は「ロードマップ」の作成に取り組んだ。「ロードマップ」は，最終合意で取り扱うべき問題すべての概要を示すものである。

ただし重要な問題については，イランとP5+1の欧米諸国の意見の隔たりが極めて大きい。そのためこのロードマップは，最終合意に達するのがいかに難しいかを強調するだけであった。この点に関しては，以下の3つの問題が特に重要である。

- イラン固有のウラン濃縮能力を維持する範囲。
- フォールドの新たなウラン濃縮施設とアラクで建設中の重水炉施設の放棄。
- イランの弾道ミサイル計画を最終合意の議題に含める。これは米国（とイスラエル）の新たな要求である。

【イランのウラン濃縮】欧米側ではオバマ政権が，イラン固有のウラン濃縮能力の一定の維持を最終合意で認めるという世論の認識よりに

傾き始めてはいる。ただし，認めるまでにはまだ至っていない。

- 共同行動計画の評価に関して以前我々が述べたように、「イランは核問題の包括的解決に基づいて，“実際の必要性に合致した”固有のウラン濃縮を継続する」と共同行動計画に明記されている。
- ただし，これらの問題を最終合意でどのように取り扱うかについては，テヘランとP5+1の欧米諸国とでは根本的に意見が異なる。

米国・イギリス・フランス側は，イラン固有の濃縮ウランの現在の必要性という観点から「実際の必要性」を定義しようとしている。欧米の見方では，濃縮ウランの必要性は事実上存在しない。

- 現在イランが運用している研究用原子炉は1基だけである（テヘラン研究用原子炉もしくはTRR）。イランは，この研究用原子炉の燃料アセンブリを今後10年間作るのに十分な量の濃縮ウランを既に備蓄している。
- イランはブシェールで軽水型動力炉も1基運用しているが，この燃料は全てロシアが供給している。

これを前提として，米国・イギリス・フラン

ス側は、イランが現在運用しているよりも遥かに少ない数の遠心分離機で、固有のウラン濃縮の「実際の必要性」の合理的定義を満たすことができる」と主張するであろう。現在のところ、イランはナタンツとフォルドの濃縮施設に約2万基の遠心分離機を保有している。現時点では約1万基がウランガスを処理している。

- 親イスラエルロビーの支持を受ける米国政府関係者のなかには、「実際の必要性」を厳格に定義すれば、イランは何年もの間ウラン濃縮を行う必要がないと考えている者もいる。この考えに基づいて、最終合意で欧米側が「ゼロ濃縮」を求めるように要求し続けている者がオバマ政権の関係者のなかにいることは事実である。
- その他のオバマ政権関係者は、ゼロ濃縮を主張すれば、最終合意への道が完全に閉ざされかねないことを認めている。ただしこのような考えを持つ陣営でさえも、最終合意では、イランが遠心分離機4,000基のみを残して、半数以上を廃棄することを、欧米側が主張するように求めている。
- 欧米側はさらに、現行の第一世代の遠心分離機を、効率的な第二世代に取り替えることも、イランには禁止すべきであると考えている。

これに対してテヘランは、将来において核インフラ拡大計画（動力炉16基と研究用原子炉4基の建設）があることを強調している。

- 実際には、イランは、これら計画中の原子炉すべてに、外部から燃料供給を受けずに、燃料を供給できるほど大きな国産濃縮装置の開発を考えているわけではない。
- それでもイラン当局は、外部の供給者が供給を停止したり、イランの依存を理由に値を上げようとすることに対する防衛手段とし

て、十分な規模の濃縮装置が必要であると主張している¹⁾。

- イランの見解では、これは少なくともイランが現在運用している濃縮装置と同程度のものであり、西欧諸国の提案よりは確実に大規模なものを意味することになる。

イラン首脳陣は、技術的論争の域を超えて、米国・イギリス・フランス側が主張するものよりも大規模な濃縮装置を維持するという政治的に重要な課題に基づいて活動している。

- イランは次のように考えている。イランには保障措置の下で固有の燃料サイクル技術を追求する権利がある（主権的権利と核拡散防止条約(NPT)に基づく権利の両方の権利)。これは米国、イギリス、フランス、イスラエルを除く、事実上すべての国の考え方でもある。
- これを前提とすれば、イランの主権や国家としての権利を阻害しない形で核問題を解決する唯一の方法は、次のようなものであろう。すなわち NPT の下におけるイランの地位を正常化し制裁を解除することと引き換えに、イランの核活動をより透明化し監視活動を強化することである。
- この基本的アプローチを踏まえて、ハサン・ロウハニ大統領を始めとする政府高官は、核協議の最終合意の一環として遠心分離機を廃棄することには同意しないという明確な立場を貫いている。

一方で、イランが将来高度な遠心分離機を開発した場合の和解答案を考えている者もいる。技術専門家は既に、イランが所有する遠心分離機の数ではなく、「分離作業量（SWU:Separative Work Units）」を用いて定義して、ウラン濃縮能力全体に制限を加える方法を探っている。分離作業量とは、異なる種類の遠心分離機がウラ

ンを濃縮する能力の基準である。とは言え、どの程度のウラン濃縮能力をイランが持つべきかという基本的な問題については、和解案の輪郭が見えてこない。

【フォルドとアラク】欧米諸国側はフォルドの新たなウラン濃縮施設とアラクに建設中の重水炉施設の放棄に重点を置いている。欧米がフォルドの施設に反対を唱えているのは、結局はフォルドの濃縮施設が山の斜面の地下にあるので、米国（またはイスラエル）にとって空爆による破壊が困難なためである。

- 欧米の関係者のなかには非公式に次のように示唆する者もいる。「フォルド施設の閉鎖を要求するのではなく、フォルドでの濃縮ウランの「工業」生産を中止することの方がイランにとっては受け入れやすいのではないだろうか。テヘランは、この施設を研究目的で使用し続けることができるかもしれない。そしてこの研究には、数は限られるであろうが、高性能遠心分離機の開発が含まれる可能性もある」。
- 戦略研究センターに関係するイラン人アナリストのなかには、この線に沿って和解することを提唱する者もいる。この戦略研究センターは、昨年のイラン大統領選まで、ハサン・ロウハニが長期間にわたって率いていたシンクタンクである。ただし、この考えがイラン指導部の最高レベルでどの程度のコンセンサスを得ているのかについては、まったく分からない。

アラクで建設を進めている重水炉施設に関して、米国・イギリス・フランス側は、イランがこのプロジェクトを放棄すべきであると主張している。この点について、イランはプロジェクトの放棄については拒否したが、固有の再処理

技術の開発は断念することを表明した。再処理技術は、アラク原子炉から取り出した使用済み燃料棒からプルトニウムを抽出する際に必要なものである。

- 水面下では、欧米側はアラクの原子炉を軽水炉に改造するという和解案であれば、受け入れる用意があるようだ。軽水炉では、運転中に副産物として兵器級プルトニウムが生産される恐れが少ない。
- 一方でイラン側はこの提案も排除した。現原子力庁長官で前外務大臣のアリ・アクバル・サレヒは、軽水炉への改造以外であれば、アラク原子炉のプルトニウム生産能力を低下させる変更に応じる用意があると述べた。最も可能性が高いのは、燃料に天然ウランではなく低濃度ウランを使用して稼働する方法である（言うまでもなく、これはイランの濃縮ウラン（拡大解釈すれば固有の濃縮技術）の「実際の必要性」を押し上げることにもなる）。

【イランのミサイル】最終合意の見通しは、イランのミサイル計画を議題に含めるという米国の新たな要求によって、更に危うくなっている。この要求はイスラエルの圧力により一部反応したものである。

- ウィーン協議では、米国の交渉責任者ウェンディ・シャーマン国務次官（政治担当）が次のように主張した。すなわち、イランは関連する安保理決議条項によって、「核兵器搭載可能な弾道ミサイルに関する如何なる活動」も中止することが求められている。共同行動計画には、関連する安保理決議を取り扱うことについての文言が含まれている。すなわちこれは、最終合意を目的とした核協議の一環として、ミサイル計画についての交渉を行うことを、テヘランが確約したことになるという

のがシャーマンの見解である。

- イラン側の交渉責任者アッバス・アラグチ外務次官は、協議は「イランの核開発計画についてであり、他には何もない」と主張した。
- 今後のラウンドで、この問題をどのように取り扱うか、もしくは今後この問題を取り扱う予定があるのかは、不透明である。

制裁は本当に解除できるのか

共同行動計画では、核問題の「包括的な解決策」に「国連安保理、多国間、二国間の核関連制裁措置」の包括的解除を含めることが定められている。制裁措置の包括的解除は、特に二国間レベルでは、それも米国の二国間レベルでは極めて困難であろう。

P5+1とイラン間の核協議の最終合意という状況において、国連安保理決議で承認された多国間制裁を解除することは、比較的容易であろう。

- 制裁措置は、イランの核開発計画の本質が平和的なものであるという信頼が回復するまで、濃縮ウランの備蓄中止を安保理が要求したことに関連して課されたものであった。
- 定義によれば、核問題の包括的解決は実質的に信頼が回復したことを意味する。これはシャーマン国務次官が最近の議会証言で暗に認めたことである（実際、共同行動計画が事実上信頼を回復させたといえる）。
- 核関連の対イラン制裁を解除するという安保理の決定を黙認することも、オバマ政権が議会の承認を得ずにできることである。

米国にとって、対イラン二国間制裁を解除することは極めて困難であろう。この二国間制裁には、現在イランが被っている国際的経済圧力の大きな要因となっている多数の二次的制裁が含まれている。

- すべての二次的制裁措置は、議会が制定しオバマ大統領が署名した法律によって承認されている。
- これらの法律の下で行政府が自力で提供できる最大の制裁緩和は、一度につき6ヵ月間の制裁適用免除である。そして議会が大統領の免除権限を制限する法律を制定しない限り、オバマ大統領は残りの任期2年間、適用免除を繰り返し延長することができる。
- イラン関連の二次的制裁をより恒久的に緩和するには、オバマ政権（もしくは後継政権）が、制裁緩和に向けた行動を議会に求める必要がある。

以前のレポートで述べたように、最終合意でイランの核インフラに極めて厳しい制限が課されない限り、核協定の一環として、法律で制定された制裁措置を解除することに、議会が同意するとは思えない。2014年11月の議会選挙では、上院の支配権を共和党が掌握する可能性が十分にある。もしそうなれば、法律で義務づけられた対イラン制裁に重要な変更を加えることを議会が受け入れるのは、さらに困難になるであろう。

これも以前のレポートで述べたことだが、やがてオバマ政権は、制裁の強化を求める議会の圧力を繰り返し受け流す必要がでてくる。

- これに関して言えば、来週イスラエルのベンヤミン・ネタニヤフ首相が、AIPAC（アメリカ・イスラエル公共問題委員会）の年次総会に出席するために、ワシントンを訪れる予定である。
- ネタニヤフの最優先事項は、新たな二次的制裁法案を今後6～12ヵ月間で成立させるための支持を取りつけることである。

AIPACの年次総会には、イスラエルを代表

してロビー活動に携わる1万5,000人がワシントンに集結する。米国の大統領も副大統領もこの年次総会に出席しないというのは、ここ10年以上なかったことである（2008年には民主党と共和党の大統領候補が出席した）。

- オバマ政権は、オバマ大統領の対イラン政策に関するAIPACの懸念を、党利党略（共和党支持派の策略）で片付けようとしている。そして少なくともある程度は成功している。そのためオバマ政権は、民主党が支配権を握る上院では新たな制裁への目先の圧力を、なんとか食い止めている。オバマ政権は、新たな（恐らくは共和党が支配する）上院が誕生する2015年1月までは、時間稼ぎができそうである。
- 共和党員主導の新たな上院が誕生すれば、オバマ政権はイラン制裁法を食い止めようとして、政権の力をぎりぎりの限界まで示すことになるであろう。

テヘランは外国エネルギー企業の獲得を目指す

テヘランは、外国エネルギー企業がイランの石油・ガス上流部門に参入する際により魅力的な条件を提示しようとしている。これは、米国主導の二次的制裁から受ける経済的圧力に対抗する戦略の中核である。この目的を達成するために、イラン石油省とイラン国営石油会社(NIOC)は、2つの道筋を辿っている。

第1に、イラン石油省とイラン国営石油会社(NIOC)は、イランのバイバック契約方式の見直しを考えている。これはバイバックの機能を生産物分与契約(PSA)に近づけようとするものである。

- ビジャン・ザンギャネは、モハマド・ハタミの大統領任期中にも石油相を務めていた(1997~2005年)。当時、石油省とNIOCはこ

の問題に懸命に取り組んだが、より魅力的な条件を外国企業に提供できるまでの政治的支持は得られなかった。

- 今回石油相に返り咲いたザンギャネは、バイバック方式の見直しという以前の取り組みを復活させ拡大させた（この問題については後段で詳細を示す）。

第2に、イラン石油省とNIOCは、多くの外国企業をイランの上流事業に引き付けるための参考にしたと考えて、イラク式の役務契約に注目している。

- イラク（クルディスタン地域以外）で公式に提供される役務契約は、技術サービス契約である。この契約によって、外国企業はイラクの炭化水素田の開発に参加する。
- 外国企業は提供したサービス（イラク人従業員への設備と訓練を含む）に対する見返りとして、費用の償還を受け、企業の投資に起因する生産増分に基づいて規定の報酬料を得る。

イラン石油省の「石油契約改革委員会」は、今月テヘランで行われた会議で、外国エネルギー企業がイラン上流事業に投資する際の契約方式について、最初の修正案の概要を明らかにした。新たな契約方式は、「イラン石油契約(IPC: Iran Petroleum Contract)」と呼ばれる。

このIPCは、イランの上流事業に参入していた外国企業のバイバック方式に対する長年の不満を解消することを目的としている。バイバック方式は、イラン・イスラム共和国憲法の条項(45条と81条)を遵守するように策定された。イラン憲法は次のように規定している。

- イランの石油・ガス資源は、イラン国民だけでなく、神が所有するものでもある⁽²⁾。
- これらの資源は、イラン政府が公共の利益の

ために役立つ。

- 外国人に採鉱権を与えることは固く禁ずる。

イラン憲法が上記のように規定しているので、採鉱権に関する禁止条項は、イランの炭化水素事業の株式の外国人による保有を認める契約文書にも及ぶと解釈されている。バイバックは、探査や開発の段階で、外国企業にイランの炭化水素の権利を与えることなく、イランの上流事業を運営させるように設計されたものである。

- バイバック契約では、外国企業が特定油田の開発（もしくは探査と開発）計画を実施する。その後、外国企業は操業権をNIOCに移転する。
- NIOCに移管した後、外国企業は所定の費用と利益を受け取る。

バイバック契約については、イラン石油省とNIOCが1990年代に初めて提供して以来、何度か見直しが行われてきた（イラン人弁護士はIPCを「バイバック4.0」と称した）。それにもかかわらず、以下のように多くの苦情が何年にもわたり寄せられてきた。

- バイバックの契約期間が比較的短い（多くの場合、2～3年の開発段階＋5～8年の報酬段階）：国際的エネルギー企業幹部の多数の意見によれば、これは投資計画と操業実施期間の長期化で歩み寄ることができ、結局は次善の資源回収に繋がる。
- バイバック契約では、外国企業はNIOCへの役務提供者と位置付けられている。これは、多くの場合、企業が「報酬料」として受け取る可能性のある炭化水素を、埋蔵資産として計上できないことを意味する。これがイラン上流事業への参加の価値を低下させている。

- 費用の回収に限度がある：多くのバイバック契約では、交渉によって費用が固定されるため、費用超過と技術的問題のリスク全てを企業が負わなければならない。これが契約によって得られる総利益を減少させる恐れがある。
- 外国企業には潜在的「メリット」がない：例えば、見込みを上回る埋蔵量が発見されたり、石油価格の上昇によって「予想外の利益」が発生した場合にも利益が得られない。
- 総契約額のかかなりの部分を現地の請負業者に与える義務がある：この義務によって、外国企業の利益が減少する恐れがある。

新たなIPCでは、イラン憲法の要素を遵守したままで、苦情の多くに対処しようとしている。

- 今月のテヘラン会議で石油契約改革委員会が使用した説明用スライドでは、「すべての炭化水素埋蔵物は国家に帰属し、その所有権は移転できない」また同様に、「鉱区から産出した石油、ガス、その他の炭化水素も国家に帰属する」ことを認めている。
- 同時に石油省は、「政府を代表して、国家に代わり」、「石油及びガス田の探査、開発、生産を管理し監督する」権利を有している。また石油省とNIOCは、「当該製品の領土内における取引もしくは国際市場への輸出を行う権利を有している」。この文脈では、「特定の契約に基づいた、定義済みの特定荷渡地における権利譲渡は、法的制約を受けずに実施できる」。

IPCはこれを前提として、バイバックを様々な点で改良し、外国企業がイラン上流で事業を行うための条件を提供している。

- 外国企業は探査、開発、生産に以前よりも長

い期間一貫して携わることができるようになる。これには、古い「ブラウンフィールド(既存油田)」に回収率増加技術を導入することも含まれている。

- IPCは、鉱区からの埋蔵量を外国企業が計上できるようにすることを目的としている。
- またIPCでは、企業があらかじめ年間の事業計画と予算をNIOCと交渉して費用を定める(したがって費用が制限される)のではなく、「費用の完全回収」が可能である。
- IPCは将来的には、探査の成功や高リスク地域の開発に対する報酬の引き上げなど、様々な種類の潜在的メリットを外国企業に与える。

イランの戦略は依然として、核問題の包括的合意に向けて最後まで交渉を行い、米国が最終合意の締結から手を引くように仕向けるか、もしくは手を引いているように見せることである。テヘランの計算では、これによりイラン関連の二次的制裁措置を主張するワシントンに他国が協調し続ける根拠が薄弱になる。加えてイランでの事業を可能な限り早急に再開したいと考えている国にとってはそれを刺激することになる。

- イランに対して核関連以外で独自の制裁措置をとっている国の企業は、不利な立場に立たされることになる。
- 中国、インド、ノルウェー(EU非加盟国)、ロシア、韓国などは、そのような制裁措置をとっていないため、イランでの事業に素早く(再)参入できる。独自の制裁措置をとっている国は、制裁措置をとっていない国からの圧力に直面することになり、しかもその圧力は増大するであろう。

(注)

- (1) テヘランはこれに関して苦い経験をしている。イラン・イスラム共和国はシャアの政府から、核燃料製造コンソーシアム EURODIF(ユーロディフ)の大きな利権を引き継いだ。しかしイラン革命後、ユーロディフのパートナー達は、テヘランとの取り決めに履行することを拒否した。イランは出資金の一部を回収するのに数年間を要した。
- (2) 公共財産に対するこの考え方を説明するために、イラン憲法第45条は、*anfāl*というコーランの概念を特に引用している。*anfāl*とは「恩恵」または「報酬」を意味する。