



イラン核協議の行方 ——交渉4ヵ月延長の含意——

(一財) 日本エネルギー経済研究所
中東研究センター

研究主幹 坂 梨 祥

イラン内外で高まっていた期待とは裏腹に、2014年7月20日の期限までには、核交渉はまとまらなかった。交渉は約4ヵ月延長され、新たに設定された2014年11月24日という期限を目指し、イランと「P5+1」諸国⁽¹⁾との交渉が続けられることになった⁽²⁾。

2002年夏に「イラン核開発問題」が発生して以降⁽³⁾、イランの核技術開発をめぐる交渉は、すでに10年以上にわたり続けられてきた。しかしその交渉が、何らかの合意を生むことは稀であり、2013年11月24日に成立したジュネーブ暫定核合意（以下、「ジュネーブ暫定合意」）は、そうであるからこそ大きな注目を集めた。実際に実施に移された合意としては、ジュネーブ暫定合意は2004年のパリ合意以来となる9年ぶりのものであり、この暫定合意に基づく包括合意への期待が、にわかに高まったのである。

しかしその期限である7月20日には、交渉は妥結しなかった。そこで本稿においては、合意がまとまらなかった理由について、イラン核交渉のこれまでの経緯を振り返りつつ考察したい。本稿では第一に、核交渉を長引かせてきた様々な要因を整理する。そしてそのうえで、今回交渉期限が4ヵ月延長になった理由は、これまで交渉を長期化させてきた要因と、どのような関係にあるかを明らかにしたい。そして今日の核交渉をめぐる新たな状況にふれつつ、包括合意の見通しについて考えてみたい。

1. 交渉長期化の背景

イラン核交渉においてはこれまで、イラン側は核技術開発の継続を求め、交渉の相手方はイランによる核技術開発の断念を求めてきたことにより、両者の主張が平行線をたどる、ということが続いてきた。しかしイラン核交渉が10年以上に及んでいることの背景には、それ以外にも複数の要因が存在する。

まずイラン側の要因としては、イランの現体制が「核燃料サイクル技術」を、エネルギーの安定供給を含む自らの安全に不可欠のものと位置付けていることが挙げられる。また、イランでは核技術の達成が国家の尊厳と結び付けられ、核技術開発が動員の手段として使われてきた点も重要である。さらにはイランの現体制内の派閥間抗争も、交渉長期化の一因となってきた。

次にイランとの交渉の文脈である、現行の核不拡散体制（NPT体制）が抱える問題を指摘することができる。今日の核不拡散体制にまつわる、特に非核保有国が時に抱えてきた様々な「疑問」は、交渉長期化のまた別の要因となっている。

さらには、交渉の当事者ではないがイランによる核技術開発には徹底的に反対であり、「イラン核開発問題」を通じてイランに様々な圧力をかけ、イランを孤立させ弱体化させることを自らの利益と見なす第三者の存在も重要である。イラン核交渉はこのように、実に多岐にわたる要因のゆえに、今日まで続けられてきたと考えられる。

(1) イランにとっての核技術開発

ここでそれぞれの要因につき、より詳しく見ていくことにしたい。まずイランにとっての核技術開発の位置づけであるが、「イランの真の目的は核兵器開発である」と断定するイスラエルなどの主張とは裏腹に、イランにおいて核兵器開発が行われている決定的な証拠は、今日に至るまで誰にも見つけられていない。しかしもしイランの目的が、イランが主張する「核の平和利用」であったなら、イランはなぜ国際原子力エネルギー機関 (IAEA) に申告しないまま、秘密裏に核技術開発を行っていたのであろうか。

この問いに対するイランの答えは、「イランが公然と『平和目的の核技術開発』を行うことは、1979年の革命以降できなくなってしまったから」、というものである。

確かにイランの原子力開発は、1957年の米イラン原子力協力協定を契機に開始され、1970年のNPT加盟以降は、さらにドイツおよびフランスといった国々の協力を得て進められていた。しかしそれらの協力は、1979年のイラン革命により中断される。原子力技術は核兵器製造にも転用し得る機微なものであり、革命により既存の秩序に異議を唱え、米国にも反旗を翻したイランに対するそのような技術の移転を、米国には認められなかったからである。

革命により中断された協力としては、まずドイツのKWU社が進めていた原発建設が、未完のまま放置された例が挙げられる。当初はイラン・イラク戦争がその理由とされていたが、88年の戦争終結後も、ドイツ政府は関連機器の対イラン輸出を認めなかった。また、イランは同じく革命前に、核燃料を確保するべくユーロディフ (Eurodif) 社⁽⁴⁾に10億ドルを融資したが、核燃料がイランに引き渡されることはなかった。

このような事態に直面し、イランは新たにアルゼンチン、スペイン、チェコスロバキア、および中国といった国々に、原子力協力を依頼した。し

筆者紹介

在イラン大使館専門調査員などを経て、2005年より日本エネルギー経済研究所中東研究センターに勤務。専門はイラン現代政治。最近の論文には、「イラン核開発問題をめぐる包括合意に向けた展望——核交渉によってイランは何を得るのか——」『海外事情』Vol.62, No. 5, 2014年5月、「イランの第11期大統領選挙」『国際問題』No.629, 2014年3月、等がある。

かしいずれの場合にも、米国が相手方に圧力をかけたことにより協力は頓挫し、唯一米国の圧力に屈しなかったロシアが、ブシェール原発1号機の建設を請け負った。

イランがエネルギー自給自足への信念を深めたのは、そのような文脈においてであった。イランのエネルギー安定供給を脅かすような米国の動きは、イランが「イスラーム共和国」として (米国とイスラエルの) 「不正義」に異議申し立てを続ける限り、将来的にも継続し得る、とイランは考えた。そしてもしそうであれば、ロシアの協力でブシェール原発をたとえ完成させられたとしても、その燃料を国内で調達できなければ、自国のエネルギー安定供給は確保され得ないと考えたのである。

もちろんイランは石油、天然ガスともに、世界有数の埋蔵量を誇る資源国である。しかし革命前の時点ですでに、米国が「将来の人口増とエネルギー消費の伸び」を見込み、イランに原子力開発をすすめていたことから、イランの主張もあながち無根拠ではないことがわかる。実際に石油や天然ガスは外貨獲得の貴重な手段であり、より多くを輸出にまわすための「エネルギー多角化」は、イランにとっても重要課題であり続けてきた。

イランにとっての核技術開発の意味と関連し、もう1点よく指摘されるのが、イラン政府が核技術開発を、国民の支持を動員する手段と位置付けてきた点である。特にアフマディーネジャード大統領はその2期8年間を通じ、全国各地での遊説に際し、イランが達成した核技術を「国家の名誉」としてたたえ上げた。大統領は高レベルの核技術

を確立したイラン人科学者たちを称賛するとともに、核技術開発はイランの正当な権利であり、その権利を「不当な圧力」に負けて放棄することは決してしない、と、イラン国民に対し訴え続けたのである。

この、「核技術開発はイランの権利であり、『地域大国』イランに欠かせない技術である」という認識は、イラン・イスラーム共和国体制自体には批判的なイラン人の間でも共有されている。つまりイランの政権は、核技術開発を人々のナショナリズム感情と結び付けることにも一定程度成功し、核問題をめぐる妥協が困難な状況に自らを追い込んだと言うこともできる。

(2) イラン国内の派閥対立

核交渉を長期化させてきたまた別の要因としては、イラン国内の派閥対立も挙げられる。イラン・イスラーム共和国は今日に至るまで、イスラーム法学者を最高指導者とする体制枠組み（「法学者の支配（ヴェラーヤテ・ファギーフ）」と呼ばれる）を受け入れない多くの人々を排除してきたが、現体制を支持する人々も、複数の派閥に分かれている。この派閥はイシューによってその境界線が変化し得るゆるやかなまとまりとも呼べるものだが、そのうちいずれのグループが核交渉を打開するのかということが、各派の関心事となってきた。

そのような対立が最もわかりやすい形で現れたのが、2009年秋に成立した「スワップ合意」をめぐる顛末である⁶⁾。この合意は当初アフマディーネジャード大統領にも米国にも歓迎され、信頼醸成に向けた大きな一歩と評価された。しかしこの合意はイラン国内で支持を得られず、結局実現しなかった。

この合意がイランで支持されなかった理由は、核交渉におけるブレイクスルーという大きな成果をアフマディーネジャード大統領に渡すべきでないという思惑が、イラン国内で働いたからであるとされた。スワップ合意が成立した2009年秋、イ

ランはまだ同年6月の第10期大統領選挙後の混乱から抜け出せないままであった⁶⁾。そしてその混乱の中でアフマディーネジャード大統領は、選挙での「圧勝」を後押しに、ハーメネイー最高指導者の意向に徐々に逆らい始めていた。その大統領が核交渉でP5+1との「合意」を成立させることになれば、大統領はさらに勢いを増すのではないかとの懸念が、最高指導者の周囲には存在したのである。その結果「スワップ合意」は結局実現せず、この一件をめぐっては「イランの核交渉は実は外交ではなく内政の延長である」と評価する専門家もあらわれた。

(3) 現行のNPT体制の問題

一方で、核交渉長期化の原因は、イランにばかりあるわけではない。現行のNPT体制がかねてから抱えてきた問題も、同様に長期化の一因となっている。その問題とは、NPT体制が結局は、核兵器を「持てる国と持たざる国」の間の格差を固定化し、さらにはその格差を拡大するものとし機能してきた側面はないか、とする非核兵器国の「疑念」である。

NPTでは「核兵器国」である米、英、仏、ロシア、中国の5カ国からそれ以外の国々への核兵器の拡散を阻止することが目的に掲げられており、核兵器国5カ国に対しては、「核軍縮に真剣に取り組むこと」を義務付けている。そして非核兵器国に関しては、核の平和利用をその「奪い得ない権利」として認めている。

しかしNPT体制においては長い間、核兵器国は核軍縮の義務をおざなりにする一方、非核兵器国の核関連活動ばかりが、厳しい監視の目にさらされてきた。核兵器国の特権的立場は、国連安全保障理事会でこれら5カ国だけに拒否権が与えられていることから明らかだが、核兵器国の中でも米国はさらに、時に自分自身がNPT体制を揺るがしかねない行動を取ってきた。

2007年に米国とインドとの間で締結された原子

力協力協定は、その一例である。本来 NPT 加盟国にしか認められていないはずの原子力協力を、米国は「例外的に」インドに与える決定を下した。一方でその同じ米国が、NPT加盟国のイランにはNPTで「加盟国に不可分の権利」と認められた核の平和利用の権利の放棄を迫っていたのであり、「NPTの規定上、米国は果たしてそのような権限を有しているのだろうか」という疑問が、生じざるを得ない状況にあった。

そのような疑問はさらに、イランがもし核の平和利用の権利を否定されればそれが前例となり、将来的にも何らかの政治的な理由から、加盟国の権利を剥奪することが容易になりかねないとの懸念を生んだ。そうであるからこそ非核兵器国で構成される非同盟諸国 (NAM) 会合ではつねに、「イランの核の平和利用の権利」を支持する声明が採択されてきたのであり、核兵器国の側はそれら一連の声明を完全に無視することもできず、問題が長引いてきた面がある。

(4) 「第三者」の思惑

さらには交渉の当事者ではないものの、交渉の行方に大きな関心を寄せる国々も、イラン核交渉を長引かせてきた。そのような国のうち最も力を持っているのは、米国内の「イスラエル・ロビー」を通じて米国議会に影響力を行使できるイスラエルである。

イランは1979年の革命により、反イスラエル国家に変貌したが、その後レバノン南部のヒズブッラーなど対イスラエル抵抗組織の支援を続けてきたイランを、イスラエルは「自らの生存に関わる脅威」と位置付けている。2005年に就任直後のアフマディーネジャード大統領が「イスラエルは地図から抹消されるべき」と発言した際も、イスラエルは（当然のことながら）イランを強く非難した。

そのイスラエルはイランにおける「秘密裏の核兵器開発」に関し、信憑性の如何にかかわらず多

種多様な情報を、IAEAあるいは米国の情報機関に提供してきた。様々な「疑惑」に関する情報提供を行うことで、イスラエルは「イランが（イスラエルのみならず）世界全体にとっての脅威」であることを示し、イランにおける核技術開発を完全に停止させることを目指してきた。

イスラエルは一方でイランの核施設をコンピューターワームによって一部破壊し、さらにはイランの核科学者をイラン国内で暗殺することにより、イランの核技術開発を「物理的に」阻止することも試みた。イスラエルの手によりイラン国内で暗殺された核科学者の数は4人に上り、これらの暗殺は（これもまた当然のことながら）交渉に臨むイラン側の態度を硬化させた。

2. 「ジュネーブ暫定核合意」4ヵ月延期の背景

前項で見てきたとおり、イラン核協議においては実に多様な要因が、その長期化をもたらしてきた。続いて本項においては、2014年7月20日までに交渉がまとまらなかった背景を、上述の諸要因と関連付けながら論じたい。

(1) 核交渉の現状

冒頭で述べたとおり、2013年11月24日に成立した「ジュネーブ暫定核合意」は、同年8月に発足したロウハーニー政権の「大成果」として注目を集めた。ロウハーニー大統領は国民の経済状況の改善を公約に掲げており、公約の実現には行き詰った核交渉の打開が必須であると公言していた。同大統領はさらに、ザリーフ外務大臣をはじめとする今日のイランの「ベスト・メンバー」を核交渉チームに任命し、9月には国連総会出席のためのニューヨーク訪問に際し、オバマ大統領と電話会談も行い、交渉の行方に注目が集まっていた。P5+1にとってこの交渉の目的は、イランによる核兵器の取得を阻止することであり、これに対してイランの側は、「核の平和利用の権利」の確認と、数々の対イラン経済制裁の緩和・解除を求め、

協議に臨んでいた。

交渉が当初の期限までにまとまらなかった最大の理由は、「イランにどの程度のウラン濃縮を認めるか」という点において、両者が合意できなかったからとされている。交渉期限も迫る中、2014年7月上旬にイランのハーメネイー最高指導者は、イランは「19万 SWU の濃縮能力を必要としている」と発言した⁷⁾が、その発言の裏側には、P5+1 がイランに提示した「許容範囲の濃縮規模」が非常に限られた、象徴的なものにすぎなかった事実があったとされる。

今回の核交渉には、他にもプルトニウム生産を容易にするアラークの重水炉、または地下深くのフォルドウ濃縮施設の扱いを含む、様々な議題が含まれている。しかし上記のとおり、そのうちの一つにすぎないイランに許容される濃縮の度合いをめぐる、両者間には大きな開きがあり、今後とも厳しい交渉が続けられるものと思われる。

(2) 交渉期限延長の背景

しかし交渉が困難であろうことは、当初から予想されていたことである。そしてそうであったとしても、交渉当事者たちの「政治的意志」により、何らかの合意成立が可能なのではという見通しが、7月20日の期限前には優勢を占めていた。そして交渉の妥結を望む双方の政治的意志にもかかわらず、7月には成立しなかった合意が、果たして11月24日までには成立し得るであろうか。

ここでこれまで交渉を長期化させてきた要因と、今日の状況とを比較してみると、実は今日の状況においてもなお、交渉をさらに「長期化」させかねない要因は、実際のところ複数見出される。

たとえば米国との関係ひとつを取って見ても、確かに今日イランと米国の核交渉チームの間には、非常に良好な雰囲気生まれているとされている。しかし、その米国のイランに対する要求は、依然としてイラン側の最大限（かそれ以上）の譲歩であるように思われる。

イラン核開発問題の発生当時、米国のブッシュ政権は、イランを直ちに「国連安保理送り」にすることを求めたほか、イランには全ての核関連技術を放棄するよう強く迫った。その当時に比べれば、イラン国内におけるウラン濃縮活動を、たとえ限定的にではあれ認めようとしているオバマ政権は、イランに対して以前に比べ、はるかに大きく歩み寄っていることになる。

しかしハーメネイー最高指導者の掲げた「19万 SWU」という数字は、イランが「ブシェール原発を動かすのに必要最低限な濃縮能力」と位置付けるものである⁸⁾。既述のとおり、エネルギー安定供給の面でも可能な限りの自給自足を目指すイランにとって、この数字は（長期的には）「譲れないもの」とされている。

一方の米国は、オバマ政権といえども、(イスラエルの影響下にある)議会の意向を無視した合意を成立させることはできない。「生半可な」合意をイスラエルは決して受け入れないであろうし、その場合米国の議会が何らかの圧力をオバマ政権にかけるであろうことは、想像に難くないからである。

つまり米国は、米国議会とイスラエルの深い関係が続いている限り、イランに対して大々的に譲歩することは、いわば構造的に不可能である。そしてイランは米国の、結局は自らの要求を相手に「呑ませる」というスタンスに、これまでも、そして今日も、強く反発し続けている。すなわち「核交渉における平行線」は、米国とイランがついに核問題をめぐる二者協議を実施し始めた今日であっても、変わらず存在し続けているのである。

おわりに

現在もイランと P5+1 との間で続く核交渉がもしも妥結しなかった場合、イランは制裁の解除を実現できず、一方米国のオバマ政権には唯一手に届くかのように見えた（イラン問題におけるブレイクスルーという）「外交成果」が、もたらされ

ないことになる。つまり一見するとイランの方が、交渉の不成立によって失うものが多いようにも見受けられる。しかしオバマ政権にとっても、激動の中東地域の中で相対的な安定を保つイランとの交渉は「何としても妥結させたい」重要課題とされており、現時点で交渉の行方を占うことは、依然として非常に難しい。

交渉の行方はおそらく、米国がイスラエルの反対をおさえ、イランにも受け入れ可能な提案をすることができるか否かにかかってくるものと思われる。ウクライナ問題を抱えるロシア、あるいは何かにつけ存在感を発揮しようと試みる傾向のあるフランスなどが、今後の交渉過程でどのような動きを取るかという不安材料も、実際のところ残ってはいる。しかし行き詰った核交渉を打開するチャンスは、その必要を切実に認識するロウハーニー政権と、外交における成果を渴望するオバマ政権の存在により、今日確実に高まっているのであり、引き続き、その行方を見守りたいと思う。

(注)

- (1) 国連安全保障理事会常任理事国5ヵ国プラス・ドイツの6ヵ国を指す。
- (2) この間、ジュネーブ暫定核合意の枠組みは維持され、2014年11月24日までの間に、海外で凍結されていたイラン原油代金のうち28億ドルが、段階的にイランに送金されることになった。ジュネーブ暫定合意後の6ヵ月間ではすでに合計42億ドルがイランに送金されており、1ヵ月あたり7億ドルというペースが維持されていることがわかる。
- (3) 「イラン核開発問題」は2002年8月にイランの在外の反体制組織である「国民抵抗評議会」が、

イラン国内にIAEAに未申告の核施設（ナタンズの濃縮施設とアラークの重水炉）が存在すると発表したことを受けて発生した。

- (4) ユーロディフ社はフランスなど4ヵ国の濃縮企業である。
- (5) スワップ合意とは、イランが医療用アイソトープを製造するテヘランの研究用原子炉（1950年代に米国から供与されたもの）の燃料供給をIAEAに求めたことに対し、イランがすでに備蓄する3.5%の濃縮ウランをまずロシアに搬出し、濃縮をさらに進めたものをフランスが核燃料に加工して、イランに再度搬入するというスキームをめぐる合意である。
- (6) 第10期大統領選挙では現職のアフマディーネジャード大統領に対抗するムーサヴィー候補（元首相）が健闘し、にもかかわらず「アフマディーネジャード圧勝」を発表した政府への抗議が拡大し、ムーサヴィー氏の支持者たちが大量に逮捕されていた。
- (7) ハーメネイー最高指導者のウェブサイトによれば、最高指導者は以下のように述べた：「我々の（核交渉の）責任者は、我々には19万SWUが必要だと言っている。今年、2年先、あるいは5年先に、ということではないかもしれない。しかし最終的に、我々はこれだけの能力を必要としているのである。我々の必要は、満たされなければならない。」
- (8) イランにとっての「19万SWU」の意味については、以下のサイトで閲覧可能となっている。<http://nuclearenergy.ir/> “Practical Needs” という欄で、イランは「2021年に」、「19万738SWU」の濃縮能力を必要とすることが示されている。