

# 核協議の見通し ——ワシントンはテヘランを読み誤り、 テヘランは他の選択肢を検討

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2014年11月30日)

P5+1とイランは11月24日の期限までに核協定の包括的合意に至らなかった。そのため、暫定的な共同行動計画を再度7ヵ月間延長して、2015年6月までとすることが発表された。この共同行動計画は、当初2013年11月に合意され、2014年7月に最初の7ヵ月間の延長が行われていた<sup>(1)</sup>。

- P5+1とイランは、今回の延長期間中の2015年3月までに、包括的合意の原則とパラメータの概要をまとめた「枠組み」合意の起草を行う。
- 来春までに枠組合意の準備が整うと仮定すれば、P5+1とイランは2015年6月までに包括的合意の技術的詳細を取りまとめるための作業を行うことになる。

P5+1とイランが最終合意に至らなかったのは、オバマ大統領が「重要な問題に関する大きな隔たり」と公式に形容したものが、一方では米国、英国、フランスの間に存在し、また他方ではイランとの間にも存在するからである。最も重大なのは、包括的合意の下でイランが運用する遠心分離機の数とイランに対する制裁解除のペースを定義する手法が、米国及びその同盟国（英国とフランス）とテヘランとでは、いまだに根本的に異なっていることである。

ワシントンの希望的観測

これら核心となる問題については、P5+1とイランの間の意見の隔たりが大きいことは以前から明らかで、どう見ても歩み寄りには困難であった。それにもかかわらずオバマ政権は、11月24日の期限が迫っても、イランが主張する最終合意のレッド・ラインについて、最後にはイランが妥協するであろうと信じ続けていた。

- イランは協議の過程で、合意期間中は核インフラの拡大を制限し、かつ（既に暫定行動計画に基づいて実施している）国際原子力機関（IAEA）の集中監視をも受け入れるという意志を表明していた。
- もっともイランは、核インフラを欧米が満足するまで減少させることは拒んでいる。そして近い将来に核インフラの拡大を再開したいと思っている。イランの歴史を考えると、ここが正念場である。イランは、核エネルギー生産の主権的権利と条約上の権利を、欧米の概念で「イランに許す」のではなく、イランの実際の必要性に合致させることを要求している。
- 交渉が開始されると、イラン側はハサン・ロウハニ大統領だけでなく、最高指導者アリ・ハメネイ師も、このレッド・ラインを公に力説した。

核心となる問題で大きな隔たりがあるにもかかわらず、テヘランに対する米国の大幅な「譲歩」

によって、イラン側が遠心分離機をわずかな数まで制限して核開発計画を縮小するであろうと、オバマ政権は信じていた。大幅な譲歩とは、イランはわずかな数の遠心分離機を使用して国際的監視下でウラン濃縮を継続する。そしてそれをワシントンが黙認するという形で、イランが暗黙のうちにウラン濃縮の事実上の権利を有するというものであった。テヘランが最終的には譲歩するというワシントンの判断は、次の2つの想定に基づいたものであった。

- 1：ジャバド・ザリフ外相やハサン・ロウハニ大統領が、最高指導者セイエド・アリ・ハメネイ師や他の権力者達の妥協を引き出してくれる。
- 2：経済状況の悪化に対するイラン国民の不満が圧力となって、窮地に立たされたイラン国民のためにハメネイが大幅な制裁緩和を確保しようとする。そのため最終合意に関してロウハニとザリフに与えた裁量権を拡大する。

ただしこれらの想定には、イランの政治力学が正しく反映されておらず、結局はいずれの想定もイランの意志決定の判断材料にはならなかった。

- 次のセクションで述べるように、核協定に関してハメネイ師が公表した受け入れ可能なレッド・ラインは、イラン政界の政治的スペクトルを超えた幅広い支持を（西側の報道や解説では決まって「強硬派」と呼ばれるような勢力からの支持さえも）得ている。世論調査によれば、このレッド・ラインは、イラン国民の幅広い支持も獲得している。
- このような状況下で、イランが主張する核交渉のレッド・ラインを大幅に変更することは、ロウハニにもザリフにも（たといずれか一人もしくは二人共が変更を望んでいたとしても）できなかったであろう。

- その上ロウハニ大統領就任以来、少なくともイランの経済状況には、わずかではあるが改善が見られる。経済状況の改善は、政府が発表したデータだけでなく、一般市民の認識にも反映されている。我々は11月にテヘランを訪問したが、イラン経済の安定化を示す兆候がこの数年間で最も多く見られた。すなわち、商店で入手できる商品の範囲、ショッピングを楽しむ人の数、学生の見解、公共事業の開始などである。したがってテヘランは、経済状況が理由で劇的な譲歩をすることはない。

オバマ政権は間違った想定に基づいてイランとの核協議に臨んでいた。それでもオバマ大統領は11月21日、チャック・ヘーゲル国防長官の解任を決めた。ちょうどイランとの核協議が大詰め段階に入ろうとしていたときである。ヘーゲルの解任は、米国が国内の政治運営に関して比較短期的な見方をしていることを示している。そしてこの短期的な見方が外交政策や安全保障問題に関するオバマ政権の政策決定を方向づけている。

- 政府関係者によれば、イラクとシリアにおけるイスラム国の劇的な台頭と、中間選挙で共和党に上院の過半数を奪われたことを受けて、オバマ大統領は外交政策と国家安全保障に関与する閣僚級高官を辞任させる必要があると判断した。
- 同じ政府関係者によれば、オバマ大統領はスーザン・ライス国家安全保障担当補佐官の更迭をかたくなに拒んだ。またイランとの核協議の転換点である11月24日が迫っていたため、ジョン・ケリー国務長官を辞任させるのは政治的に賢明でないと判断した。このためヘーゲル国防長官が犠牲となった。これは事実上当初から決まっていた。これによりケリー氏がオバマ大統領の側近ではないことが強調されて、彼の権威が損なわれた。

ヘーゲルが解任された時期を考えれば、誰が後任に任命されようと、指名承認手続きは共和党が正式に上院の支配権を掌握する1月以降に行われることになる。したがって、後任に指名された候補者は極めて厳しい指名承認手続きを経ることになる。

- 具体的に言えば、共和党は指名承認公聴会を利用して、オバマ政権への圧力を強めるであろう。これはさまざまな外交政策や安全保障問題（特にシリアとイラン）に関して、政府に「より厳しい」姿勢を取らせるためである。
- 上院で共和党が過半数を占めたことで、2015年前半に米議会が対イラン追加制裁法案を可決する可能性が極めて高くなった。我々は今から1月までの間に、新たな制裁法案の内容と議会への提出時期を詳しく調査する予定である。
- 後で述べるように、テヘランでの会談相手のなかには「予測不可能」で「信頼できない」オバマ政権の政策決定プロセスを、「混沌」と「無秩序」と見なす者もいた。この見解は、ヘーゲルの更迭によって正しいことが証明された。

先の見通しを言えば、オバマ政権の核協議に対するこれまでの姿勢を考えると、次の7ヵ月間でイランとの間の大きな隔たりを埋めて、最終合意に達するのに必要な具体的措置を取ることは困難であろう。

- オバマ政権は、3月までに最終合意に向けた枠組の骨子を固めることに同意した。それにもかかわらず、今に至っても一般的な原則すら米国から引き出せないことにイランは失望している。
- また包括的核合意実施の早い段階で、国連安保理制裁が停止されることをイランは望んでいる。この制裁停止に対して拒否権を行使しないことに、オバマ政権が同意したがらないことにもイラン側は失望している。拒否権を行使しない

ことについては、議会の同意を必要としないので、米国政府にとっては比較的容易である。

- その上オバマ大統領は、将来の最終合意に関する発言の中で、イランにとっての利益については常々述べているが、包括的合意がなぜ米国の利益に繋がるのかについては、ほとんど言及したことがない。

## イランの反応と選択肢

交渉者団は、自らに課した期限である11月24日までに、イランとの包括的核合意に至ることはなかった。これについて、オバマ政権は既に西側の報道機関を積極的に利用して、独自の説明を加えている。すなわち、イラン政治における「強硬派（議会では革命防衛隊など）」がハメネイ師に働きかけて、最終合意を可能にするはずだったイランの譲歩を妨げた。そのため、ロウハニとザリフは足元をすくわれたというものである。この説明も、イランの政治力学を重要な点で読み違えている。

- 西側のマスコミ報道や評論家はイラン「強硬派」の破壊的影響力を強調している。しかしそれとは裏腹に、我々が11月24日前後にテヘランで行った対談から判断すると、イランが終始主張している核のレッド・ラインを満足する協定は、「強硬派」を含めて、幅広い政治的支持を獲得しているように思われる。
- この点について、革命防衛隊との関係が深い大手報道機関の編集者は、もしロウハニ大統領とザリフ外相がイランのレッド・ラインに沿った合意を獲得したら、彼らを祝福するだけでなく、「通りで喜びのあまり飛び跳ねるだろう」と語った。

イラン側の見解では、公表されたテヘランのレッド・ラインは、イランの主権を回復し守るというイラン政府の公約を反映している。そしてこの公約は、革命の起源と石油をめぐる欧米との苦い経験に根差している。

- 信頼に足る世論調査によれば、イラン国民の大部分が核拡散防止条約（NPT）について知っており、またNPTがイランに認める核エネルギー生産の主権的権利についても知っている。
- この世論調査を通して、イランのエリート達と国民のレッド・ラインに対する見解を知ることができる。すなわちテヘランの核のレッド・ラインは、NPTに基づくイランの義務だけでなく、NPTがイランに認める主権的権利にも一致していると見ているのだ。このような理由で、レッド・ラインはイラン政界の政治的スペクトルを超えて、幅広い（「強硬派」と呼ばれる勢力からも）支持を得ている。
- またイランのレッド・ラインを満足する協定に米国が合意するようなことがあれば、テヘランから見れば、正当な国益を代表する正当な政治的主体として米国がイランを受け入れたことになる。このような理由からも、核のレッド・ラインは、イラン政界の政治的スペクトルを超えて、幅広い支持を獲得したのであろう。

こうした状況を背景にして、テヘランではさまざまな対談相手から、再三にわたる核協議の延長がイランの懐疑的態度を強める結果になったと指摘された。そもそも米国は、イランが受け入れることのできる核協定に合意する気があるのかということである。

- そのため、正当な国益を代表する正当な政治的主体として米国がイランを受け入れる意志がないと考える者が、政治に関与するイランの人々の中で一大勢力となった。
- 拡大解釈すれば、結局米国政府は今でもイランが内部分裂することを望んでいるということになる。この考えは、米国議会がイランに対する追加的制裁措置を考えていることで、さらに強いものとなった。

同時にイランのエリート達は、核協議に臨む米国の姿勢が混乱し内部で矛盾を起しているように見えることに当惑を感じている。

- イランのエリート達から見れば、米国は、イランがさらなる経済的苦難を強いられることになれば、核のレッド・ラインを放棄せざるを得なくなると考えているように思える。米国はイランの凍結資産のうち数十億ドルを解除することに同意し、また核関連の新たな制裁措置を行わないことにも同意した。これらは共同行動計画の期間延長条件の一部であった。それにもかかわらず米国政府はテヘランにレッド・ラインを放棄させることができると考えている。イランのエリート達には（彼らの論理では）それが理解できない。イランのエリート達には、どうすればオバマ政権が（オバマ大統領の思い通りに事が運んだとしても）、今回の延長期間が終わるまでに、根本的に異なる結果を期待できるのかが分からない。
- イラン国民は、核関連の制裁決議に拒否権を行使するという約束を、オバマ大統領が少なくとも言葉の上では守ってくれることを期待している。また一方では、2014年の中間選挙で共和党が勝利したことから、オバマ政権が制裁を緩和するのがさらに難しくなったと見ている。
- 中間選挙とそれに続くヘーゲル氏の解任によって、イランはケリー国務長官がオバマ大統領からも議会からも権限を与えられていないという見方を強くした。対照的に、ザリフ外相はイランの政治的スペクトルを超えて、イランの大統領とも最高指導者とも個人的に親密な関係を築いていると見なされている。

このような状況下にあっても、イランのエリート達は協調して、包括的核協定が合意に至らなかった場合の経済的・戦略的選択肢を検討している。具体的には、イランは中国やロシアなど非西側諸

国との経済的・戦略的パートナーシップを拡大するという選択肢を検討している。

- 現行の核協議に対するアプローチのなかで、イランの政治家達は常に「プラン B」を考えている。テヘランが最低限受け入れ可能な協定に米国の同意を得られなくても、交渉に参加することがイランにとっては重要となる。これはイランではなく、米国こそが最終合意の障害になっていると、他の主要国に思わせるためである。
- 現在、この「プラン B」の実行方法について議論するイランのエリート達の数が増えている。ロウハニ政権に近い（もしくは政権内部の）、欧米や日本と親密な関係を築くことを望んでいる消息筋でさえも、包括的合意に至らない場合、ロシアや中国などの非西側諸国とイランとの経済的・戦略的連携の拡大は「不可避」であると述べている。

これに関連してイラン政府は、中国の習近平国家主席が2015年の早い時期にイランを訪問することを期待している。これが実現すれば、中国の最高幹部がこの十数年で初めてイランを訪問することになる。

- より具体的に言えば、ここ数ヶ月でテヘランを訪問する中国代表団の数が著しく増加し、ランクも上がっている。これについてはイランの対談相手から報告を受けており、我々自身も確認した。これら中国の代表団には、経済、社会、戦略行動・権益など、さまざまな部門の参加者が含まれている。（北京の対談相手は、中国-イランの経済的・戦略的提携の拡大に中国が大きな関心を示していることを確認した）。
- 同様にイランのエリート達は、ロシアがウクライナ問題で西側諸国による制裁措置を受けているため、ロシアの指導者達は、対イラン制裁に関して西側主要国にそれほど協力的ではなくな

ると読んでいます。したがって、イラン-ロシアの協力関係を拡大する可能性が開ける。

将来的なことを言えば、イランは確実に現行の P5 + 1 との核協議に参加し続けるであろうと我々は見ている。

- 遠心分離機の運用方法を制限して理論上の「核開発能力」を抑制するが、遠心分離機の解体は要求しないという米国と西側同盟国からの提案については、イランの交渉団が受け入れる可能性は残されている。
- ただしイランの交渉団にとっては、イランの遠心分離機の事実上の解体を求めることもあり得る西側の提案を、テヘランに「受け入れさせる」ことは、この先さらに困難になるであろう。
- また米国は、大統領の免除権限による制裁緩和を、最終合意の履行初期段階に行うことを提案している。これについても、イランの交渉団がテヘランに「受け入れさせる」ことは、時間の経過とともにさらに難しくなる。それどころか現行の延長期間中に、イランが受け入れ可能な制裁緩和の条件は更に厳しいものになり、イランとの経済・戦略的提携を拡大したいという中国とロシアの意欲は更に顕著なものになるであろう。

（注）

- (1) 今回の共同行動計画の延長に関する条件では、イランは2014年7月の延長条件に基づいて、核活動の制限を継続する。代わりにP5 + 1（実質的には、米国とその同盟国である英国、フランス、ドイツ）は、米国とEUの制裁措置によって凍結されているイランの海外資産のうち、1ヵ月あたり7億ドルを解除する。イランは、共同行動計画が履行されてから現在に至るまで、基本的には毎月同じ金額を受け取っている。