

オバマ政権のキューバ・イニシアチブが 米国の対イラン政策にとって持つ意味とは

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2014年12月22日)

オバマ政権は今月に入って、キューバとの国交正常化に乗り出す決定を下した。このことから、対イラン関係の再編に向けてオバマ政権が、少なくとも理論上、講じうる措置が垣間見えてくる。米国のキューバ及びイランに対する姿勢は全く同じではないが、双方には類似点がある。

- 米国は1961年1月にキューバ共和国との国交を断絶した。キューバ革命によってフィデル・カストロとその革命同盟者が権力を握ってから2年足らずのことであった。
- 米国政府は1979年11月にイランとの国交を断絶した。イラン革命によってイランにおける君主制が終わり、イラン・イスラム共和国が誕生してから2年足らずのことであった。

経済的圧力という観点から、米国は1960年(正式に国交を断絶する前)にキューバに対して禁輸措置を科した。その後、この禁輸措置を拡大し、法令を通じてそれを正式承認した。

- 1982年に、米国政府はキューバをテロ支援国家に指定した。米国法に基づき、テロ支援国家には個別に一連の制裁措置が科せられる。
- 1996年のヘルムズ・バートン法を通じて、米国政府は対キューバ禁輸措置を強化し、同国で商取引を行う第三国の事業者に対して制裁

措置を科した。

同様に、米国は実質的にイラン・イスラム共和国の創設以来、同国に制裁措置や他の形態の経済的圧力を継続的に加えている。

- イラン・イスラム共和国は1984年に米国のテロ支援国家リストに盛り込まれた。実質的には、1995年から米国政府はイランに対して包括的な米国経済制裁措置を科している。
- 同様に、1996年から、これはキューバに関するヘルムズ・バートン法が連邦議会によって可決され、クリントン大統領が署名して法律として成立した年であるが、米国は、二次的制裁措置や多様な政治的圧力といった切り札をちらつかせて、第三国に本拠を置く外国企業及び金融機関のイラン国内での商取引の阻止に努めている。

そして現在、オバマ政権はキューバとの国交正常化に乗り出すことを決定している。実際問題として、これはハバナにおける米国のインタレストセクションとワシントンにおけるキューバのインタレストセクションを本格的な大使館に格上げすることを意味する。

- オバマ政権は米国の対キューバ制裁措置の一部修正に乗り出すことも決定した。

●さらに、オバマ政権はキューバのテロ支援国家指定の正式な見直しを開始する。公式には、この見直しは「法と事実」に基づいて実施されるとオバマ大統領は述べている。非公式には、この見直しにより米国政府のテロ支援国家リストからキューバが除外される可能性が高いと政府当局者は示唆している。

興味深いことに、オバマ政権は、米国の対イラン関係の再編の可能性を探求する取り組みと並行して、米国の対キューバ関係の再編を検討してきた。

- 政府高官は、18ヵ月に及ぶキューバとの秘密交渉のプロセスを経たと述べている。そのプロセスは、ジョン・ケリーがオバマ政権の国務長官としてヒラリー・クリントンの後任に就いた直後の2013年の春に開始された。
- 前述の高官は、最近の米国-キューバ関係の飛躍的前進につながった秘密交渉は、オマーンが仲介役を務めた米国とイランとの間における当時の秘密交渉とほぼ同時期にスタートしたとも述べた。

これらの類似点を踏まえ、一方的な行政措置を通じて米国の対キューバ関係の飛躍的前進が実現されたように、米国-イラン関係でも同様の飛躍的前進を実現させるために、オバマ大統領が一方的な行動に出る可能性がある（そして大統領はそれを望んでいる）と一部の識者は指摘している。

- 詳細については後述するが、オバマ大統領はキューバだけでなくイランも含めた米国が長年にわたって遠ざけていた国との関係を再構築するために一方的な措置を講じる実質的な権限を有している。
- この点について大統領がとりうる行動の範囲

として、1970年代初頭にリチャード・ニクソン大統領が米国と中華人民共和国（中国）との国交樹立に乗り出したという前例がある。

しかしながら、オバマ政権のアプローチはニクソン対中国の前例に従っていない。前例は対キューバにも、もちろん対イランにも当てはまらない。

- 基本的に、ニクソン政権の中国への歩み寄りには、合法的な国家権益を象徴する永続的な政治秩序として中国を受け入れる米国の意欲に基づくものであった。
- それに対して、オバマ政権は基本的に、合法的な国家権益を象徴する永続的な政治秩序として、現行のキューバ共和国やイラン・イスラム共和国をいまだに受け入れようとはしていない。むしろ、過去の米国政権と足並みをそろえる形で、オバマ政権はキューバ、イラン双方における現行の政治秩序を米国の政治・政策エリート集団の好みによりかなった政治秩序に置き換えることを望んでいる。つまり、オバマ政権下における米国の対キューバ及びイラン政策の最終目標は政治体制改革であることに変わりはない。
- 戦術的観点から見れば、オバマ政権は（少なくとも米国の対キューバ政策に関する限り）外交的孤立や経済的圧力がこの長期的目標の実現に向けて効果的に機能していないと主張している点で、近年の過去の政権とは意見を異にしている。しかし、カストロ政権の動静に目を光らせるという長期的目標は基本的に変わっていない。

イランに関して、我々はかねてから次のような主張を展開してきた。国益を踏まえて、米国は1970年代に対中国関係を再編したように、対イラン関係を全面的かつ包括的に再編する必要

があり、さらに戦略重視型の大統領によるリーダーシップがこれを実現するための鍵となる。

- 2013年に対イラン秘密交渉に関わった当時の当局者を含むオバマ政権の政府高官が、我々の著書『Going to Tehran』（テヘラン訪問）を読んだことは知っている。これは米国-イラン間の関係改善を目的とした元米国政府高官による初めて注目を集めた事例分析である。
- さらに、オマーンのある顧問は、米国-イラン間交渉ルートを仲介するオマーンの取り組みに先立ち、我々の著書を複数部求めてきた。

しかしながら、たとえ戦術上であっても、オバマ大統領がイランに対する米国の姿勢を転換するために、例えば、米国の対イラン禁輸措置を実質的に解除する形で、キューバ政策に対して実施したように大統領権限を一方的に行わせるのかどうか、我々はいまだに懐疑的である。譲歩を含むイランとP5+1との間の包括的な核取引が結ばれていない状態では、とりわけこの可能性は低いと考える。こうした譲歩の中には、イランが保有する現在稼働中の遠心分離機の大部分を廃棄することが含まれるが、イラン政府はそれを嫌がっている。

前のレポートの中で指摘したように、同政権はイランとの取引を開始するために、行政府の自由裁量で制裁措置解除などの一方的な措置を行わせる意向をイラン側に示すと思われる（最終的に、米国の対キューバ禁輸措置と同様、長年にわたって米国がイランに科してきた制裁措置の大部分を解除するためには、連邦議会の議決が必要となる）。しかし、イランに対する米国の外交的及び経済的姿勢を転換する取り組みをさらに推し進めるためには、オバマ政権はイラン側からの何らかの大幅な譲歩を欲しがらるであろう。

- 米国は最近、キューバに対する姿勢を転換した。その際にも、オバマ政権はキューバによる大幅な譲歩を主張し、それを引き出した。最近の飛躍的前進をもたらした秘密交渉の開始当初、キューバは二国間の国交正常化のための条件として、キューバ国内での米国の「民主主義の促進」プログラムの中止を要求した。オバマ政権はこの要求を拒絶した。最後は、米国が民主主義の促進の中止を公約しないまま、キューバ政府は国交正常化に合意した。それを受けて、キューバにおける政治体制改革という米国の長期的目標と一貫した形で、キューバに対する米国の姿勢を転換することを主張するオバマ政権が力を得たかたちとなった。
- オバマ政権は、米国の対イラン禁輸措置を解除するために、実際に一方的な措置を講じる前に、おそらく核問題に関して、あくまでもイランのより大幅な譲歩を要求するものと思われる。米国の対キューバ関係を取り巻く政治力学と米国の対イラン関係を取り巻く政治力学と比較してみれば、その理由も自ずとわかるであろう。

キューバに対する大統領権限の行使

政治的な観点から見れば、前述したように、オバマ政権が米国の対キューバ政策の大転換を図るために一方的に大統領権限を行使した理由として、長年にわたる米国禁輸措置がキューバにおける米国が掲げた目標につながっていないとする公的評価を挙げている。同様に、米国の対キューバ制裁措置がより広域の西半球における米国の孤立を招き、地球的規模における米国政府の影響力の低下を招いていると同政権は公言している。

- オバマ大統領は2008年の最初の大統領選挙戦の早い時期に、対キューバ禁輸措置が効果を

上げておらず、米国の対キューバ制裁措置が逆効果をもたらしているとする公的評価にはっきりと言及した。オバマが2009年に初めて大統領に就任して以来、これらの評価は同政権内において幅広く受け入れられている。

- 米国の対キューバ長期政策の有効性に関するオバマ政権の評価に対して、既定政策の維持を公約している米国内の政治勢力が強く反発している。それにもかかわらず、既存の政策は最終的なキューバの政治体制改革を含む米国の目標を推進するうえで効果的に機能していないとする主張は、米国の政治・政策エリート集団や、さらには若年層のキューバ系アメリカ人やヒスパニック系アメリカ人の間でより幅広く支持されている。
- オバマ政権はキューバを外交的に孤立させ、同国に経済制裁を加えることから効果が得られていないと長年にわたって公言してきた。米国の対キューバ政策の大転換を図るための最終的な行動はこの主張と矛盾してはいない。さらに、オバマ政権はカストロ政権を打倒するという長期的な目標を断念していなかった。

米国における正式な政府プロセスに関して言えば、オバマ政権はキューバとの国交正常化に乗り出すことを決定している。この中には、ハバナにおける米国インタレストセクションとワシントンにおけるキューバ・インタレストセクションを本格的な大使館に格上げすることが含まれている。さらに、オバマ政権は米国の対キューバ禁輸措置の一部修正に乗り出すことも決定している。これらの決定には大統領権限の行使が色濃く反映されている⁽¹⁾。キューバとの国交正常化に関して言えば、アメリカ合衆国憲法の第II条は「大使を推薦し、上院の助言と同意を得て大使を任命し」かつ「大使や他の公使を受け入れる」権限を大統領に与えている。

- ジョージ・ワシントン米国初代大統領は、大統領の役割を国家の最高外交官を務めることとした。具体的には、ワシントン大統領は後に続く大統領のために、連邦議会の事前承認なしに米国の使節を海外に派遣する手順や、その外交使節を派遣するために一方的な措置を講じる手順を定めた。
- 現在も、連邦議会はこの点に関して大統領の権限を拒絶することができない。連邦議会にできることと言えば、大統領権限の行使を遅らせるよう努力することである。例えば、キューバにおける米国インタレストセクションを本格的な大使館に格上げするための国務省の支払いがより困難になるようにしたり、駐キューバ米国大使を務める大統領の被任命者に関する承認を遅らせたり、否認したりする手段がある。

米国の対キューバ禁輸措置の一部修正に関して言えば、これも大統領に認められた権限の範囲内に入るのは明らかである。

- 憲法で認められた大統領の権限のほかに、禁輸措置を正式承認する法令も禁輸措置を実施する大統領権限を承認している。行政機関(最も重要なのは財務省と商務省)による規制策定を通じて、行政府の自由裁量で禁輸措置を実施することができる。
- さらに、関連法令の規定によれば、大統領が単独で禁輸措置の全面的な解除を試みるのであれば、大統領に禁輸措置の多様な側面を解除する権限があるとなっている(今月に入って米国の対キューバ政策の修正を発表するにあたって、オバマ大統領は禁輸措置を全面的に解除するために連邦議会と協力する意向を示した)。

印象的なことと言えば、オバマ大統領が米国

の対キューバ政策に加えた修正に批判的な反対派の中に、大統領の行動が与えられた権限を超えていると非難する者がほとんどいない。むしろ、反対派は大統領の行動は戦略的観点から見て賢明ではなく、道徳的に見て不健全だと非難している（連邦議会共和党議員の大部分も、禁輸措置を全面的に解除するために連邦議会の協力を仰ぐオバマ政権の行動に強く反対している）。

- 他方の側では、米国の対キューバ関係の再編を支持する賛同者は、行政措置を通じて禁輸措置を修正するにあたって、オバマ大統領はこれまでに発表したもの以外にも実施することができたのかどうか、また実施するべきだったのかどうか議論している。
- 実例を挙げれば、米国-キューバ間の関係改善を支持する一部の賛成派は、許認可発行や撤回権限、規制策定を活用して大統領は禁輸措置を実質的に全面解除することができると主張している。

イランに対する一方的な行政措置の課題

正式な政府プロセスに関して言えば、米国の対イラン・イスラム共和国に対する姿勢を再定義するためにオバマ政権が同様の一方的な措置を講じるのを阻むものは何もない。

- これは、米国政府とイラン政府との間の外交関係の手順とイランに対して科せられた二次的制裁措置を含む米国制裁措置の実施の双方に当てはまる。
- しかし、政治的な観点から見れば、イランに対するこれらの分野における一方的な行政措置がもたらす予測されるリスクは、キューバに対する同様の措置のそれよりも大きい。

外交関係と外交的代表的資格に関して言えば、國務省はテヘランの米国インタレストセクションへのジョージ・W・ブッシュ政権が終焉を迎える前と同レベルの米国外交要員の補充を開始するために必要な法律の見直し、政策の見直し、役所手続きの準備を完了した（米国にイランのインタレストセクションが存在する一方で、テヘランには対応する米国のインタレストセクションは存在しない。イランのインタレストセクションはワシントンのパキスタン大使館から運営されている）。

- 大統領の退任前に、ブッシュ政権が米国のインタレストセクションを開設したい意向を伝えてくるかもしれないとイラン政府も期待していたとイランの関係者は述べている⁽²⁾。
- 正式な形で、オバマ大統領は任期中にテヘランに米国の外交官が配属された米国インタレストセクションの開設を進める決断を下すことができた。そしてまだ決断を下すことができる（我々の考えでは、これはまだ実現していない）。連邦議会と事前の協議をしなくても、そのような決断を下すことはできた。さらに、オバマ政権は原則として、キューバに対して実施したように、その気になれば、イランとの外交関係を全面的に回復するために一方的な措置を講じることができる。

イランにおける米国の外交的代表的資格を格上げするための一方的な行政措置には、キューバでの米国の外交的代表的資格を格上げするための措置以上のポリティカル・キャピタルを費やす必要があるだろう。

- 実際には、1977年から米国外交官がハバナの米国インタレストセクションにおいて駐キューバ任務に就いている。したがって、キューバに米国外交官を駐在させるという考えは今

に始まったことではない。オバマ政権が実施していることは外交官任務の地位を格上げすることである。

- それに対して、1981年1月の米国大使館の人身質解放以降、米国外交官はイランに派遣されていない。そのため、米国外交官をイランに再派遣するという象徴的な表現は、ハバナにおける米国インタレストセクションを本格的な大使館に格上げするという象徴的な表現以上に米国内において政治的論争を呼んでいる。

制裁措置に関して言えば、行政府は制裁解除を通じてイラン関連制裁措置の実施を修正する多大な権限を有している。

- 制裁解除のほかに、行政府は財務省の外国資産管理局（OFAC）による規制策定や許認可発行を通じて、イラン関連制裁措置がもたらす影響力を軽減するために一方的な措置を講じることができる。
- 同様に、行政府はその気になれば、連邦議会の顔色をうかがわずに、国連安全保障理事会が科しているイランに対する複数国による制裁措置の解除に拒否権を行使しないことにも合意できる。

しかしながら、オバマ政権のイランに対するアプローチは、大統領就任当初から制裁措置に対する一方的な行政措置の行使を抑制してきた。

- キューバに関して、米国政策目標を促進するうえで制裁措置は効果的に機能していないとオバマ政権は一貫して考えてきた。それとは対照的に、「イランを交渉のテーブルに着かせる」うえで制裁措置は極めて重要だと同政権は常に考えてきた（我々がこの分析に賛同できないのは言うまでもないが、オバマ政権の公的姿勢と一貫している）。
- 暫定「共同行動計画」の実施を視野に入れて、オバマ政権は少数の米国制裁措置の実施を修正するために限定された一方的な措置を講じてきた。しかし、少なくとも包括的な核取引が結ばれていない状態で、イラン関連措置に対して一方的な行動に出れば、オバマ政権は対イラン政策に関して長年公言してきたことに根本から反することになる。イラン政策においては、制裁措置が機能しているからである。

（注）

- (1) 今月に入って発表された米国の対キューバ政策の修正のほかに、オバマ大統領はここ数ヶ月間に入国管理と気候変動に関する米国政策の大幅修正を実施するために、一方的に大統領権限を行使している。
- (2) 米国のインタレストセクションはテヘランのスイス大使館に本拠を置くことになるのはほぼ間違いない。イランにおける米国の外交的代表能力が不在のため、スイスが当地における米国を「保護」する機能を果たしている。