

# イラン制裁をめぐるワシントンの 政治的駆け引きが複雑化している

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2015年1月30日)

### 制裁賛成派に軟化の兆し

今月初めワシントンで召集された共和党主導の新しい連邦議会では、新たな対イラン制裁法案を通過させて、オバマ大統領の外交政策は「弱腰」との印象を強調しようとしている。ただし少なくとも3月末までは、対イラン追加制裁法案が立法化されることはないようだ。

- この見通しは、今週ロバート・メネンデス上院議員（ニュージャージー州・民主党）がオバマ大統領に書簡を送ったことで、ほぼ確実なものとなった。この書簡の中でメネンデスは、彼自身の制裁法案を「3月24日までは上院で採決しない」ことを保証した。メネンデス上院議員は上院外交委員会の民主党代表で、長年にわたるイラン制裁支持者であり、最新のイラン制裁法案の共同提案者でもある。3月24日は、イランとP5+1との核協議の最終合意の草案を導く政治的原則を準備するための期限である。
- メネンデスの書簡には他にも以下に示す民主党上院議員9人が署名しており、この9人はすべて筋金入りのイラン制裁支持者である。すなわちこれは、3月末までは追加制裁法案に民主党の支持は得られないという意味の共和党への明確なメッセージであった。メネンデスの書簡に署名したその他の9人の民主党

上院議員は、チャールズ・シューマー（ニューヨーク州）、リチャード・ブルームンソール（コネチカット州）、ゲーリー・ピーターズ（ミシガン州）、ロバート・ケーシー（ペンシルベニア州）、ベンジャミン・カルディン（メリーランド州）、クリストファー・ターンズ（デラウェア州）、ジョー・マンチン（ウェストバージニア州）、ジョー・ドネリー（インディアナ州）、デビー・スタベノウ（ミシガン州）であった。

- メネンデスをはじめとする署名者達は、この書簡の中で「包括的合意のパラメータすべてを示す枠組み合意に、3月24日までにイランが同意しなければ、我々はこの法案の可決を目指すだけである」とも述べている。

確かに、上下両院で共和党が主導権を握っているため、民主党上院議員の支持が得られなくても、議会が追加制裁法案の賛否を問う可能性は残されている。

- リチャード・シェルビー上院議員（アラバマ州・共和党）が議長を務める上院銀行委員会では、イラン制裁法案に関する公聴会を行った。シェルビーの性急な姿勢を反映して、メネンデスとマーク・カーク上院議員（イリノイ州・共和党）が提出した新法案については、公聴会で検討されることはなかった。公聴会で審

議したのは新法案ではなく、以前の法案であった。これはシェルビーがカークやメネンデスと協議したことの表れである。

- 手続き上の混乱にもかかわらず、上院銀行委員会は18対4でこの法案を可決した。委員会の共和党委員12人全員と民主党委員10人のうちの6人が賛成票を投じた。もっとも、この6人のうちの3人は、3月24日まではいかなるイラン制裁法案にも賛成票を投じないことを誓約したメネンデス書簡にも署名していた<sup>(1)</sup>。

それも3月末までは、上院共和党指導部が新たな制裁法案を上院で採決に付す可能性は低い。

- オバマ大統領は新たなイラン制裁法には拒否権を発動すると公言しており、これはほぼ確実に実行されるであろう。それでも下院の共和党指導部は、拒否権を覆すのに必要な票数を獲得できると自信をのぞかせている。これとは対照的に、上院の共和党指導部は、大統領の拒否権を覆すには、少なくとも民主党上院議員13人の票を獲得する必要があると見ている<sup>(2)</sup>。
- オバマ大統領が公言しているとおり拒否権が発動された場合、現時点では上院共和党は、これを覆すのに必要な数の票を獲得できないことが、メネンデスの書簡によって明らかとなった。

#### イラン制裁に関するワシントンの政策の変化

制裁賛成派が相対的に消極的な態度を見せているのには、少なくとも以下3つの要因が考えられる。1つは、最近オバマ大統領が対イラン追加制裁をめぐる論争の組み直しに成功したことである。すなわちこの論争を、イランに「厳しい態度で臨む」のかどうかではなく、大統領の外交政策を民主党が支持するかどうかにより

替えることに成功したのである。

- 相対的に見れば、世論調査では2014年11月の中間選挙以降、オバマ大統領の支持率が改善している。
- そのため、民主党議員にとっては大統領が少しは魅力的な旗印になった。

イランと中東に関する米国世論の傾向も、政治的にオバマ大統領に味方した。

- 世論調査によれば、2013年にイランとの核交渉が始まって以来、米国民はイランの核問題に関するP5+1とイラン間の暫定合意（共同行動計画）と、より包括的な外交的解決を目指して現在継続中の取り組みの両方を、一貫して支持している。
- 逆に言えば世論調査は、中東における（軍事衝突の可能性もある）対立に、米国がまたもや巻き込まれることを国民が望んでいないことを示している。
- イランは核兵器の獲得を目指していると米国民が信じた場合、イランに対する軍事行動の支持につながる可能性があることも、世論調査では確かに示されている。
- それでも当分の間は、イランの核問題に関する最近の米国世論の傾向のおかげで、オバマ大統領の対イラン核外交への民主党上院の支持が集めやすくなった。

新制裁法案の制定に歯止めをかける2つ目の大きな要因は、テヘランとの現行の核協議が2013年に始まって以降、イランが相対的に「非悪魔化」されてきたことである。

- ハサン・ロウハニのイラン大統領就任以降は、イランの国内政治秩序の抑圧的本質や地域状況の「不安定な」局面に関するオバマ政権の

発言が、相対的に見れば（ロウハニが大統領に就任する前と比較すれば）トーンダウンしている。

- 言うまでもなく、オバマ大統領と国家安全保障チームは、イランの核問題について「すべての選択肢を検討している」とこれまで繰り返し述べてきた。ただしその頻度は、第1期オバマ政権のときよりも遙かに少ない。

このような状況において、イスラム教スンニ派の（特にイスラム国が具現化するような）暴力的な形での劇的な台頭によって、イランを悪い方へと追い込むような政策や言動をオバマ政権が避けるようになった。

- 一般的に言えば、イスラム国が台頭し、また中東における重要な戦略的パートナーとしてサウジアラビアに依存することが、米国にとって危険ではないかとの懸念が増大した。これにより、米国とイランとがさまざまな形で協力する可能性を真剣に考慮しようとする声は、米国の政治・政策エリート達の間でゆっくりだが着実に広がっている。
- 提案された選択肢には、イスラム国との戦いへの協力、シリア紛争解決支援への協力、イラクとアフガニスタンにおける紛争後の安定化促進への協力などが含まれている。

イランに関するオバマ政権の発言が変化し、外交政策エリート達がテヘランとの協力の可能性を以前よりは真剣に考えるようになった。そして今度は、イラン問題に関する米国メディア報道の強硬姿勢が軟化しはじめた。このような展開は、イランに関する米国世論にも少なからず影響を与えた。

- 世論調査によれば、アメリカ人は依然としてイランを好意的な目で見えてはいないが、米国

にとって最も危険な国として名指しするのは、今やイランではなく中国である。同様に、米国の安全保障にとって最大の危険としてアメリカ人が特定するのは、現在ではイランの核兵器獲得の可能性よりもイスラム国と「イスラムのテロ」である。

- このような傾向のおかげで、オバマ政権は、イラン政策に民主党議員の支持を獲得することが比較的容易になった。それに反して共和党指導部は、新たなイラン制裁法に大統領が拒否権を発動した場合、これを覆すのに必要な数の票を集めるのが比較的困難になった。

制裁賛成派を阻む3つ目の壁は、ジョン・ベイナー下院議長が、イスラエルのネタニヤフ首相を招待したことに対する政治的反応とその後遺症である。この招待は、2015年1月20日のオバマ大統領の一般教書演説直後に発表された。ベイナーはイスラム過激派とイランの「脅威」について、数週間以内に議会の上下両院合同会議で演説するようにネタニヤフに要請した。より明確に言えば、ベイナーは（ベイナーの言葉によれば）、「イランやイスラム過激派がもたらす深刻な脅威」について議会で演説するようにネタニヤフに要請した。

戦略的視点から見れば、ベイナーによるネタニヤフの招待は、共和党の議会指導部が次のことを理解していることの表れである。すなわち、上院では民主党の支持が十分に得られないため、新イラン制裁法に対する大統領拒否権を覆すために必要な数の票が得られないということだ。

- この観点から見れば、ベイナーや彼の同僚議員は、ネタニヤフ（ひいてはワシントンの親イスラエル・ロビー）の助けを借りて、足りない票を補おうとしていることになる。
- ベイナーがネタニヤフを招待した最も基本的

な動機はこれである。

ただし戦術的観点から見れば、ベイナーの動きは（少なくとも目目的には）、イラン制裁についての論争を党派間の争いという枠組みにはめ込みたいオバマ政権に手を貸したことになる。

- オバマ政権は、ホワイトハウスに相談することなくネタニヤフを招待したとして、ベイナーを公に批判した。
- またオバマ政権は、イスラエルの国政選挙が3月17日に迫るなかでネタニヤフを招待したことでもベイナーを批判した<sup>3)</sup>。

そしてオバマ政権のロビー活動が功を奏して、この批判に同調する民主党議員の数が増加した。

- 例えば、ナンシー・ペロシ下院少数党院内総務（元下院議長、カリフォルニア州・民主党）は、ベイナーがネタニヤフを招待したことについて、「不適当である」と公に述べた。
- 同様に、ハリー・リード元上院多数党院内総務（ネバダ州・民主党）は、ベイナーの招待を受けたことは、キャピトルヒルで「あなたの評判を損なうものだ」と個人的にネタニヤフに忠告したと述べた。また、ベイナーがネタニヤフを招待したことによって、イラン制裁に関するホワイトハウスの政策を、民主党上院議員が結束して支持する結果になったともリード氏は述べた。
- 親イスラエル・ロビー団体の大物のなかにさえ（例えば、名誉毀損防止同盟のエイブラハム・フォックスマン）、ベイナーとネタニヤフに計画を断念するよう求めた者もあった。

ネタニヤフのイラン問題に関する議会での演説は、注目を集めてはいるが、演説が及ぼす目

先の影響は、訪問時期の遅れによってある程度薄れた。

- 当初ベイナーは、ネタニヤフを2月11日に議会に招いて、演説をするように要請していた。この演説は、単なる上院の掌握から、ホワイトハウスの反対を押し切る形での新イラン制裁法の制定強行へと、共和党の勢いに弾みをつけてくれるはずであった。
- ところがネタニヤフは、3月初めに開催されるアメリカ・イスラエル公共問題委員会（AIPAC）の年次総会のために、ワシントンを訪問することを既に予定していた。そのためネタニヤフは、ベイナーの招待に対するホワイトハウスの憤りに譲歩して、2月11日にワシントンを特別に訪問しないことを選んだ。そして以前から予定していたAIPACの年次総会のためのワシントン訪問と時期が重なるように、議会での演説を3月初めまで延期した。
- この延期によって生じた政治的空白の間に、オバマ大統領は重要な民主党上院議員達（メネンデス書簡の署名者を含む）に、少なくとも3月末までは新イラン制裁法案への支持を留保するように働きかけることができた。

#### 以前よりも（僅かに）緩やかな追加制裁法案

現時点では、ベイナーがネタニヤフを招待したことの長期的影響は不明である。ただし、制裁賛成派が相対的に弱腰になったことは、メネンデス上院議員をはじめとする制裁賛成派の民主党議員や共和党議員が取り組んでいる新制裁法案の内容にも表れている。

具体的に言えば、今年のカーク-メネンデス制裁法案は、両者が以前の議会に提出した法案よりも緩やかなものになっている<sup>4)</sup>。また以前の議会で、共和党主導の下院を通過した制裁法案よりも緩やかである。

- 今年のカーク・メネンデス制裁法案は、オバマ政権の核外交の公約に積極的に合わせようとしている。すなわち、対イラン追加制裁の承認を、現行の共同行動計画の延長期間終了後の2015年7月6日に行うことにしている。
- 重要なのは、以前のカーク・メネンデス法案では、現在イラン石油の購入について制裁免除を受けている国々に対して、実質的に1年間の猶予を与えて輸入中止を求めている。そして1年以内に輸入を中止しない場合は、米国の制裁対象になるとしていた。これに反して、今回のカーク・メネンデス法案では、「イランからの石油もしくはイラン原産の石油の購入を僅少レベルまで」減少させるために、実質的に2年間の猶予を与えている。

また現行のカーク・メネンデス法案では、現行及び新たなイラン関連の制裁措置の適用を、2015年7月6日以降も30日間免除できる大統領権限も認めている。これにより政府は（少なくとも理論上は）、2015年7月6日以降も延長してテヘランとの核協議を継続できることになった。現在共和党議員は、今回の制裁法案について、このような「抜け穴」を塞ぐための方法を研究している。

- 今週開催された上院銀行委員会では、トム・コットン上院議員（アーカンソー州・共和党）が提案した修正案について発声投票が行われたが、10-12の僅差で否決された。この修正案は、前述の大統領権限を廃止して、大統領による変更を排除しようとするものであった。すなわち、新法案の制裁措置を確実に実施し、かつ現在適用免除を認めている制裁措置についても改めて実施できるようにするためのものであった。それでもこの投票結果が僅差だったことによって、共和党がイラン制裁の政治的モメンタムさえ取り戻すことがで

きれば、多くの追加票がなくても大統領の撤回権限を廃止できることが示された。

- 同様に、上院外交委員会のボブ・コーカー新委員長（テネシー州・共和党）は、イランとのいかなる核協定についても、「大統領は協定履行前に議会の承認を必要とする」という意味の法的文言を起草している。

### 外交的進展の見通し

追加制裁に関する議会の行動が先延ばしになれば、（表向きは）イランとP5+1間の包括的合意の草案を導き出すための政治的枠組みについて、テヘランと合意できるように努力する「チャンス」がオバマ政権に生まれる。この枠組みが3月末までに合意に至れば、新イラン制裁法案に関する議会の動きを、少なくとも6月末までは、ほぼ確実に遅らせることができる。

もっとも、今までのところ「枠組み」の合意に向けた歩みは遅い。これは基本的に、最終合意を構築するためのモデルがイランと米国では大きく異なるためである。

- イランは遠心分離施設の拡充を何年にもわたり制限し、かつ燃料サイクル活動のその他の制限も受け入れるつもりであるというのがテヘランの姿勢である。ただしこれは、遠心分離機の大部分を、米国を満足させるために解体するというわけではない。その上イランは、何年か後には国際的な監視の下で、再び遠心分離施設を拡充したいと思っている。イランの核燃料サイクル能力の制限についての協議が合意に達した場合は、その制限が適用される正確な期間についても話し合いが行われる。ただしイランは、ほぼ間違いなく10年以内に再稼働したいと考えている。そして明確なベンチマーク（例えば、ブシェール原子力発電所の原子炉用の燃料供給に関するロシアとの契約満了）に従って、遠心分離施設の拡



張に向けたタイムテーブルを設定するつもりである。

- ワシントンの姿勢はこれとは反対で、受け入れ可能な最終合意の一部として、遠心分離施設のかなりの部分を解体しなければならないというものである。またオバマ政権の担当者らは、イランの核インフラと核活動の制限が、最終合意では少なくとも10年間（できれば20年間）は実施されることを望んでいる。これは、最高指導者アリ・ハメネイ師が、この期限が終了する前に政治の表舞台から去ることを確実にしたいからである。

両者のモデルの相違が、漠然とした原則についてさえも合意に至ることを困難にしている。これは、漠然とした原則であっても、いずれか一方に有利に働くことがあるためである。それにもかかわらず、対イラン制裁に関するワシントンの政治力学の変化は、オバマ政権をやる気にさせ、また外交上の進展に依存するイランの権力中枢部（これにはロウハニ大統領とジャバド・ザリフ外相も含まれる）への刺激にもなった。そのため両者は3月末までに何らかの原則を提示しようと努力している。

(注)

- (1) この3人の民主党議員は、メネンデス自身、チャールズ・シューマー上院議員、ジョー・ドネリー上院議員である。
- (2) 新議会の共和党上院議員は54人である。米国憲法では、大統領拒否権を覆すためには、議会の両院で3分の2の多数の支持を必要とする。すなわち現在の上院では少なくとも67票必要である。したがって新イラン制裁法案に対するオバマ大統領の拒否権を覆すには、共和党は少なくとも民主党上院議員13人の支持票を獲得する必要がある。
- (3) これは、バイナーの招待に応じたネタニヤフが、AIPACの年次総会で演説するためにワシントンを訪問する際に大統領が首相と合うことを拒否する言い訳として、オバマが公に述べたことである。
- (4) 前回議会に提出された以前のカーク-メネンデス法案は、委員会で可決され、かつ上院の（共和党のみならず民主党からも）強い支持を得ていた。それにもかかわらず、当時のハリー・リード上院多数党院内総務（ネバダ州・民主党）は、上院本会議で採決に付すことを決して許さなかった。