

核取引の見込みが高まるなか、 新たな対イラン制裁への支持率が下降線をたどっている

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2015年2月28日)

米国政府内における制裁支持派陣営の政治的影響力の低下に拍車がかかっている

この1ヵ月、米国政府内における対イラン制裁支持派陣営の政治的影響力の低下に拍車がかかっている。制裁措置支持派陣営の相対的な弱体化は、次の三つの傾向が交差しあうことに起因する。

- 第一の傾向は、米国の2014年11月の中間選挙以降、オバマ大統領が米国の対イラン関係を含む一連の国内及び外交政策問題に関して、大統領権限と連邦議会に対する特権を一段と力強く主張していることである。いろいろ考えてみると、これがオバマ大統領の国内における政治的立場にプラスの効果をもたらしている。
- 第二の傾向は、3月に開かれるイラン核開発問題に関する連邦議会の合同会議での演説を要請するために、ジョン・ベイナー下院議長がベンヤミン・ネタニヤフ首相に招待状を送ったことに対して、米国政界内に否定的な反応が見られることである。
- 第三の傾向は、現下の核交渉プロセスに関連する米国政策議論及び世論における限定的ではあるがそれでもなお重要なイランの「非悪魔化」である。

この数週間、これらのファクターが次々に顕在化し、イランとの潜在的な核取引に対する米国内の反対派を主導するうえで重要な役割を果たす関係者の政治的地位を脅かしている。

すぐさま、オバマ政権は外交問題に対する大統領特権や、もっと具体的に言えば、オバマ大統領の米国外交政策の実施に対する民主党支持といった観点からイランの核開発問題を取りまとめる取り組みが政策的に功を奏していると評価した。

- これまでに例を見ない展開において、かなりの数の下院議員と上院議員が3月3日に予定されているネタニヤフ首相の連邦議会演説への参加を拒否すると公式に発表している。その中には、親イスラエル派の連邦議会議員数人も含まれている。

- 親イスラエル・ロビー団体も、より有利に立つために政治的支援を呼び込むはずだった最も有力なメッセージの一部がどんどん効果を失っていることに気付いている。こうした流れを逆転させる確かな手段がないまま同ロビー団体に大きな乱れが生じている。

こうした展開に気を良くしたオバマ政権は、親イスラエル・ロビー団体のネタニヤフ支持者やネタニヤフ首相自身に「より一段と強気な姿勢で」臨んでいる。こうした支持者の中には、新たな対イラン制裁措置法案への賛同者も含まれている。

- 同政権は、オバマ大統領が来週開かれるアメリカ・イスラエル公共問題委員会（AIPAC）政策会議（連邦議会演説に先立ち、ネタニヤフ首相はこの会議で演説を行う予定になっている）を回避することを発表しただけでなく、バイデン副大統領、ジョン・ケリー国務長官、アシュトン・カーター国防長官が出席できないことも明らかにした。
- イスラエル首相の出席を支持する圧力や公衆とホワイトハウスとの亀裂を回避する圧力といった二つの拮抗する圧力の狭間で、AIPACのリーダーたちは次第に居心地の悪さを感じるようになってきている。被害防止対策を狙った慎重な取り組みにおいて、AIPAC当局者は報道陣に、ネタニヤフ首相の近々実施される連邦議会演説が米国-イスラエル関係に悪影響を与える可能性があると同団体が考えており、ネタニヤフ首相執務室にその旨を伝えた背景を明らかにした。

オバマ政権は間際になってスーザン・ライス国家安全保障担当顧問とサマンサ・パワー国連大使をAIPAC会議に出席させることに合意した。だが、米国の政権が大統領や副大統領、国務長官、国防長官をこの年中行事に出席させないのは、ほぼ20年の間で初めてのことである。実質的に、オバマ政権はネタニヤフ首相や共和党議員のネタニヤフ支持者との違いを際立たせるためにAIPAC会議への参加問題を利用したのである。そして、AIPACや他の親イスラエル・ロビー団体に、露骨な党派闘争に持ち込むのは犠牲を伴うことを知らしめたのである。

同様に、オバマ政権はネタニヤフ自身に対する圧力を強めている。

- この流れで、ホワイトハウスのジョン・アーネスト報道官はオバマ政権がイラン核協議についての独自情報の大部分をイスラエルと共有するのを停止したことを公然と認めた。さらに、ネタニヤフ政権は定期的に特定の情報を「都合の良いように選び」、米国の交渉人としての立場を歪めるために、きちんとした理由づけもなくそれらの情報を使用していると説明した。我々の交渉人としての立場を特徴づけるためにイスラエルが述べていることの中には不正確なものがあるのは疑いようがない。

- ライス国家安全保障担当顧問は、ネタニヤフ首相のイラン核開発問題の扱いは「破壊主義的だ」と公然と非難する形で、アーネスト報道官の批判をフォローした。

オバマ政権は、ネタニヤフ首相の戦略的判断の信頼性を失墜させることを狙った公的メッセージを通じて、同首相の誠実さや政治的眼識に対する中傷攻撃を強めている。

- この一週間、政権当局者は報道陣に、最低限受け入れられるイラン核取引に関するネタニヤフ首相の見方は「非現実的なもの」で、「幻想」にすぎない背景・経緯を繰り返し伝えてきた。
- ケリー国務長官はこの一連の批判の流れを強化すると同時に、連邦議会委員会で証言し、ネタニヤフ首相が「ジョージ・W・ブッシュ政権下でイラクへの侵攻の重要性について非常に好戦的で、無遠慮な発言を行っていた」と当時を振り返った。そして、我々はみなその決断で何が起きたのかをよく知っている。

制裁措置支持派陣営の政治的影響力の相対的な低下に拍車がかかっていることは、イランの核開発問題に対して少なくとも二つの重要な意味を持っている。第一に、制裁措置支持派陣営の影響力が低下していること。そして、それを利用しようというオバマ政権の思惑により、新たな対イラン制裁法案が可決される見込みが薄くなり、3月いっぱいどころか、事実上6月末あるいはおそらくはそれ以降にずれ込む可能性が出てきた。しかし、その場合でも、追加的なイラン関連制裁措置法案の可決・成立に向けた推進力を回復するためならば、オバマ政権はさらなる協議はもはや役に立たず、交渉の継続に見切りをつけると恐らく言うてのけるであろう。

- 新たな制裁措置法案の見込みが薄くなっていることを示す具体的な政策表明の中で、ボブ・コーカー上院外交委員会委員長（共和党、テネシー州選出）は、イラン核取引についての連邦議会審議を求める法案を提出している。共同提案者の中には、リンジー・グラハム上院議員（共和党、サウスカロライナ州選出）やティム・ケイン上院議員（民主党、バージニア州選出）のほかに、ロバート・メネンデス上院議員（民主党、ニュージャージー州選出）、つまり上院の主要な制裁措置支持派民主党議員も含まれている。
- コーカー上院議員は追加的な制裁措置法案の代案として本法案を策定した。コーカー上院議員がメネンデス上院議員を共同提案者として迎え入れていることを見ても、新たな制裁措置法案が取り下げられる可能性がどの程度なのかがうかがい知れる。

第二に、対イラン制裁支持派陣営の相対的な弱体化を受けて、イランと継続中の核協議

におけるより柔軟な交渉人としての立場を追求するオバマ政権をとりまく政治的環境が広がりを見せている。次のセクションで述べるとおり、オバマ政権は、この状況を巧みに利用して、一部の重要な問題に対する立ち位置をイラン政府が定めた最低限容認できる取引のための「レッドライン」に近づけようと努力している。

外交的な進展を可能にする

オバマ政権の核協議への比較的柔軟性に富んだアプローチは、イラン固有のウラン濃縮能力の規模や範囲について立ち位置が変化している点に最も顕著に表れている。

- 現下の交渉プロセスが開始された2013年から今年に至るまで、オバマ政権は「最終」取引において、イランはウラン濃縮のために現在使用されている遠心分離機9,000～10,000基の少なくとも半数を廃棄しなければならないと強調した。当初、米国政府はイランに稼働中の遠心分離機をわずか数百基に削減するよう要求した。時間が経つにつれ、米国側は容認できるイランの実働遠心分離機の数に1,500基を引き上げ、その後、さらに4,000基に引き上げた。イラン政府側はいかなる遠心分離機の廃棄も拒み、イランは「遠心分離機を1基たりとも廃棄しない」とハサン・ロウハニ大統領は宣言している。
- 現在、オバマ政権は包括的な核開発合意の一環として、イランがウラン濃縮に使用する実働遠心分離機6,000～7,000基の運転継続を受け入れる用意ができています。

オバマ政権の新たなアプローチにおいて、米国がより多くのイランの実働遠心分離機を受け入れるのは、イランの遠心分離機施設やウラン濃縮活動に対する付随的な制限との釣り合いを取るための措置である。もっと具体的に言えば、イラン政府はより効率の良い第二世代の遠心分離機を設置せず、より効率の良い後世代の遠心分離機の研究は限定されることになる。イランは、低濃縮ウラン（LEU）の現行及び将来の備蓄の大部分を貯蔵や一段進んだ核燃料処理を目的としてロシアに移送することにもなる。

イラン政府がより包括的な核取引の条件の一環としてウラン濃縮のために使用できる遠心分離機数を6,000～7,000基の範囲に制限することを受け入れるかどうかは不明である。

- イランがそれを受け入れるかどうかは、この閾値を超える稼働中の遠心分離機の廃棄に関して米国政府がどれだけ寛大な態度をとるかにかかっている。オバマ政権の交渉人はこれらの遠心分離機の電源を抜くことを基本的に受け入れるのか（稼働を停止した遠心分離機は実際に廃棄処分されたこととイランが主張することを認める結果にもなりかねない）、もしくは米国政府は遠心分離機を物理的に解体することを強く主張するのか（イラン当

局者の承認を得ることや国内で「販売する」ことがより困難になる)。

- 遠心分離機問題の入念に練り上げた解決策を見いだすためには、他の不確実性も解決しなければならない。例えば、より高度な遠心分離機モデルに関するイランの研究に対する制限がどのように規定され、監視され、実施されるのか。さらに、イランは包括的な取引に基づいてロシアに出荷する LEU の一段進んだ処理に直接参加することを主張することが考えられる。そのような参加のための条件は、イランとロシアの両政府間でまだ最終決定がなされていない。
- それにもかかわらず、包括的な取引において相当数のイランの実働遠心分離機の受け入れを検討する意思がオバマ陣営にあれば、この主要な問題を解決する可能性が高まることになる。

さらに、今後見込まれる取引に盛り込まれるイランの核開発活動に対する制限が実施される時間枠へのアプローチにおいて、オバマ政権は比較的柔軟な姿勢をとるようになってきている。そして、それを受け入れた段階で、この時間枠が終了する時点において、イランは「核兵器不拡散条約 (NPT)」に基づいて「正常な」非核保有国となる。

- 現下の交渉プロセスが開始された2013年から今年に至るまで、オバマ政権は少なくとも20年間、恐らくそれを超える長期間にわたって効力を発揮する合意を模索していた。
- こうした姿勢は、最終取引における制限がアヤトラ・セイエド・アリ・ハメネイ師のイラン・イスラム共和国の最高指導者としての在職期間を過ぎても効力を発揮するようになりたいというオバマ政権の思惑の表れである。さらに、同政権がより親米派のイランの「新世代リーダー」を望んでいるという表れでもある。

イラン側は有効期間が10年未満の合意を模索している。しかし、最大10年の時間枠であればイランは受け入れるかもしれないとイラン当局者は時として示唆している。

- なかでも特に、イランは包括的な取引の時間枠を原子力エネルギーに対する「現実的なニーズ」に見合ったものになりたいと考えている。エネルギーの未来に関する国家の意思決定を後回しにするようイラン政府に求める西側の要求への譲歩は二の次である。
- 例えば、ロシアがブシェールに建設する原子炉に燃料を供給するためのイランとロシアの契約は2022年に期限切れとなる。イラン政府は、ロシアや他の燃料供給国への過度の依存を避けるために、2022年以降、ブシェールのために、そして、潜在的にはロシアがイラン国内に建設する他の原子炉のために燃料を生産する能力を備える必要があると述べている。

オバマ政権当局者は「二桁」の継続期間を強く主張していくと依然として述べている。しかし、オバマ陣営は現在、イランの代表との協議において、米国当局者が今後見込まれる合意の実施に向けた「段階的な」アプローチと呼んでいるものの可能性を検討している。

- もっと具体的に言えば、オバマ政権は最終取引におけるイランの核開発活動に対する制限の有効期間を10年とするべきだと提案している。その後の5年間に制限が段階的に解除され、取引が実施されてから15年後に、イランは「核兵器不拡散条約（NPT）」に基づく「正常な」非核保有国となる。
- そのようなアプローチに対して、包括的な合意によって自国の核開発計画が制限されるのは10年間だけだとイラン政府が主張するのは間違いでない。その一方で、米国政府は15年間活動が制約を受けるだけだと主張する可能性が考えられる。

米国やイランを始めとする核協議の関係当事国がこれらの問題を進展させるにつれ、制裁措置の解除が包括的な合意に向けた前進を阻む最大の問題となっている。

- 2013年に現下の交渉プロセスが開始されて以来、オバマ政権は今後見込まれる最終取引が実施されるのに伴って、米国がイランに対する制裁措置の解除をある程度拡大していくことが必要になると認識している。
- しかしながら、最終取引の実施に踏み切る数年間は、ワシントンの米国行政府の自由裁量による撤回及び停止という形でのみ制裁措置の解除が可能になるとオバマ政権は断固として主張している。

オバマ政権は、二つの理由で米国の一方的な二次的制裁措置の全面的な解除を公約することに消極的である。

- 第一に、それには連邦議会の措置が必要とされ、オバマ政権は予知できる近い将来、オバマ大統領の在任中及びそれ以降にそのような措置が見込まれることにはなはだ懐疑的である。
- 第二に、そしてさらに重要なことには、イランの戦略的立場に対してできるだけ多くの制裁措置などの制約を可能な限り長期間維持したいとオバマ政権は考えているからである。米国政府の見解によれば、これによりイランが「正常な」国際的地位を奪回する前に、イランの政治指導部の世代継承を受けてイラン政府内に一種の「体制変革」がもたらされる可能性が最大限に高まると見られる。

イラン側は、現下の交渉プロセスの開始当初から、包括的な制裁措置解除が最終取引にかならず含まれていなければならないと強く主張してきた。

- 確かに、イランの交渉人は、オバマ政権ならびにその後継政権が連邦議会の措置なしに、米国のイラン関連の一方的な二次的制裁措置を全面的に解除することに関して連邦議会による制約を今後も受けると考えている。
- それにもかかわらず、ジャバド・ザリフ外務大臣を始めとするイラン当局者が我々に語ったところによれば、最終取引の一環としてイラン政府は少なくとも国連安全保障理事会の対イラン制裁措置の早期解除を望んでいるという。これには連邦議会の承認が必要とされない。イラン政府は、他国の対イラン経済関係の「通り道から米国を排除する」ために、米国の一方的な二次的制裁措置の撤回及び停止に関する十全たる公約も望んでいる。

オバマ政権の当局者は、イランが最終合意を実施する早い段階で全面的な制裁措置解除を強く主張することが米国側にとっての潜在的な「交渉を難航させる要因」と相変わらず述べている。将来的に見て、制裁措置解除についての米国-イラン間の合意が可能かどうかを見極めるための重大な疑問が二つある。

- 第一に、米国は国連安全保障理事会の対イラン制裁措置の早期解除に合意するのか。これは米国行政府の視野の中に入っている。
- 第二に、米国とイランの両政府は米国のイラン関連の一方的な二次的制裁措置を解除するための現実的な日程に関して合意することができるのか。

最後に、オバマ政権の比較的柔軟性に富んだアプローチは最終合意に達する見込みを高めるが、同時にマイナス要素の国内の政治的リスクも高めることになる。

- 親イスラエル・ロビー団体に加え、共和党議員ならびに多くの民主党議員も最終取引に基づいてイランのウラン濃縮能力を認めることについて、はなはだ懐疑的である。このような状況を踏まえ、合意においてより数の多い遠心分離機を認めることは、より少ない数の遠心分離機よりも多くの批判的な精査、そして、潜在的な反対を招くのはほぼ間違いない。
- 同様に、親イスラエル・ロビー団体に加え、共和党議員ならびに多くの民主党議員も最終取引において終了時点を事実上固定することについて、はなはだ懐疑的である。このような状況を踏まえ、取引のためのより短期的な時間枠を認めることは、より長期的な

時間枠よりも多くの批判的な精査，そして，潜在的な反対を招くのはほぼ間違いない。

コーカー上院議員が提出した法案（前述したとおり）のようなものが可決・成立すれば，これらの動向は米国におけるイラン核取引の長期的な国内政策の存続により直結するであろう。

米国政府の流動的立場を受け入れるイラン政府の体制

一連のイラン当局者との対談を踏まえ，イランの核協議へのアプローチは基本的に変わっていないと我々は考えている。しかし，オバマ政権の核協議における重要な問題へのアプローチが比較的柔軟性に富んだものになりつつあるなか，イランは最近の米国の交渉人としての立場をどちらかといえば受け入れようという姿勢をより示すようになってきている。イランの政治におけるこうした傾向は，3つの最近の動静に反映されている。

第一に，アヤトラ・ハメネイ師は2月初めに私見として，どれもこれもひどい取引ばかりだが，最低限容認できる合意のためのイランのレッドラインを定める「良い取引」ならば支持すると公然と強調した。

- ハメネイ師の声明を受けて，今後見込まれる核取引の条件をめぐる国内の政治的緊張が和らいでいる。ロウハニ政権とその支持者は，同政権の取引交渉への取り組みについてのハメネイ師の支持表明によって勇気づけられている。その一方で，ロウハニ大統領に批判的な反対派はハメネイ師の取引の最低基準についての強い主張によって勢いをくじかれている。
- 同時に，ハメネイ師の発言はイランが容認可能な取引に達する見込みがあるかもしれないというサインとしてイラン国内において広く解釈された。

第二に，ロウハニ大統領は大々的に報じられたコム（イランの首都）の神学校／神殿都市への訪問を通じて，核交渉への取り組み方について宗教学者たちと話し合った。誰から聞いても，コムにおけるロウハニ大統領のプレゼンテーションは聴衆の間で好評を博していた。

第三に，アリ・アクバル・サレヒ・イラン原子力庁（AEOI）長官（イラン・イスラム共和国副大統領の一人でもあるが）は米国のそれに相当するアーネスト・モニーツ・エネルギー長官とともに2月下旬に初めて核協議に自ら加わった。

- イラン当局者によれば，サレヒ長官は「あらゆる専門的な問題を最高レベルで解決できるように」核協議に参加しているのだという。
- マサチューセッツ工科大学（MIT）で原子力工学博士号を取得し，以前はイラン・イス

ラム共和国の外務大臣も務めていたことのあるサレヒ長官はハメネイ師と親しく、ハメネイ師が今後見込まれる包括的な合意を評価する際の主要な助言者の一人と見られている。

最後に、アヤトラ・ハメネイ師は、オバマ政権のベストオファーを最低限容認できるイランの取引の基準に達していないと判断する可能性が考えられる。しかし、イランのエリート集団や公衆（世論調査によれば）は現在、取引の可能性について比較的楽観的な見方をしている。