
ロウハーニー後のイランとバイデン政権

対イラン制裁とイラン核合意の行方

松永 泰行

Matsunaga Yasuyuki

[要旨]

バイデン政権成立後、アメリカのイラン核合意（JCPOA）への復帰とそれに伴う対イラン制裁解除に関するイランを含む締結国とアメリカの間の間接交渉が、欧州連合の仲介の下で、ウィーンで行われてきている。アメリカ・イランともに2015年の合意時のそれぞれの履行義務へ戻る意思は表明しているが、トランプ政権下で追加された弾道ミサイル開発等に関する対イラン制裁およびイランが新たに導入した遠心分離機への対処をめぐり交渉が難航している。その理由のひとつには、バイデン政権が、JCPOAへの評価に関し、トランプ政権と一部理解を共有し、合意範囲の拡大を目指していることがある。折しもイランではロウハーニー政権が2期8年間の任期を終え、保守強硬派の新政権の誕生が予期されている。これら2つの情勢を合わせて考えると、アメリカ・イラン両国が、広範な制裁解除と核合意下での履行義務への復帰に関し、近く合意にいたる可能性は高くない。

はじめに

本稿執筆時の6月初旬において、アメリカのイラン核合意（JCPOA）への復帰と対イラン制裁解除に関し、欧州連合が仲介し4月2日にウィーンにおいて開始され、締結国（英仏中ロ独からなるいわゆる4+1とイラン）とアメリカの間で行われている間接交渉は、その第5ラウンド（5月25日から6月2日まで開催）が終了したところである。またイラン国内では、ロウハーニー後の大統領を決める第13期大統領選挙の過程が、5月25日の立候補資格審査結果の発表を経て本格的に始まり、現在までのところ、6月5日と8日に初回と第2回のテレビ討論会を終え、6月18日の投票日に向けた3週間の選挙運動期間の真ただ中にある。本論では、外交と内政の両面において流動的な情勢下において可能な限り、(1) トランプ政権期の対中東・イラン政策の総括、(2) その文脈におけるバイデン政権登場の意義、(3) ロウハーニー後のイランの国内政治情勢とそのイラン核合意の行方への影響を、米国の退場を背景とした中東国際関係の今後を射程に収めながら、展望する。

1 トランプ政権の対中東政策とイラン

近年のアメリカの政権の中では例外的に1期限りでの交代となった共和党のトランプ政権

(在任2017年1月—2021年1月)は、対中東政策においては、(1)サウジアラビア王国およびアラブ首長国連邦(UAE)との(とりわけ準公的チャネルを通じた)親交と優遇政策の拡大および、(2)1960年代半ばのジョンソン政権以降の歴代の政権が採り続けてきたイスラエル寄りの姿勢を(同様なチャネル等を通じた)ネタニヤフ首相への肩入れの形で一段高めたことが、特徴的な政権であった⁽¹⁾。それゆえ、同政権期の中東政策の主要な(有形的)遺産が、2018年5月の在イスラエル米国大使館のエルサレムへの移転と2020年8月に発表されたイスラエル・UAE間の国交樹立合意に集約できるように、1期で終わったにもかかわらず、これらの政策において、歴代の米国政権の中東諸国との関与のあり方に一石を投じる結果を残した政権であったと言える⁽²⁾。

トランプ政権の対イラン政策は、これらの親サウジ・UAE・イスラエル姿勢の裏返しであり、したがって、そのイランに対する強硬的な姿勢は一貫したものであった。トランプ大統領は、就任から1年4ヶ月の期間を要したとはいえ、2016年の大統領選挙候補者時より強い言葉で批判していたイラン核合意(JCPOA、2015年7月14日採択)から2018年5月に単独離脱をし、オバマ政権下の2011年末に初めて科され、2015年の核合意で解除されていた、イラン中央銀行やイランの原油輸出の締め出しを目的とする二次制裁(第三国のイランとの取引に対するアメリカの制裁)を世界的に復活させた。さらに、オバマ政権期に科されていた国際連合安全保障理事会決議に根拠をもつ対イラン制裁では、イラン原油の輸入に関する制裁の部分的な適用除外措置が認められ、日本を含む関係国も一定レベルでのイラン原油の輸入継続が可能であったが、トランプ政権下での再制裁では、それらの除外措置も撤廃された。その結果、核合意後の2016年半ばには日量200万バレル以上へと回復していたイランの原油輸出は、前例のないレベル(除外措置撤廃後の2019年半ばから2020年半ばの時期において、推定で日量10万—30万バレル規模)にまで引き下げを余儀なくされた。

無論、アメリカのイラン核合意からの離脱については、当時、イラン側は核合意下の義務行為を忠実に履行しており、またアメリカ以外の核合意締結国が一致してそれに反対をしていた点を強調する必要がある。言い換えると、アメリカのイラン核合意離脱の唯一の理由は、政権交代によるアメリカ政府の政策転換以外になかったということである⁽³⁾。トランプ政権による核合意離脱が(イスラエルとサウジ・UAE以外の)国際社会の賛同を受けていなかったことは、2020年8月にアメリカが国連安保理に提出した、核合意の一部であった対イラン武器禁輸の解除に反対する決議案が否決されたこと、またその直後のアメリカによるイラン核合意のスナップ・バック(急速回復)条項の発動への試みが、他の常任理事国を含む安保理のいずれの国の賛同も得られなかったことに現れていた。

これらに加え、トランプ政権は2017年1月の就任以来、既存の大統領令(とりわけ2001年9月の同時多発テロ後のE.O. 13224)に基づき、核合意の対象外であったイランの弾道ミサイル開発やイランの地域における(米国が「テロ支援」とみなす)活動に従事しているとされる諸個人、国家部門や民間企業(イラン国内外の取引先を含む)に対して多数の制裁を科した。これらは、米国財務省外国資産管理局(OFAC)が管理する特別指定者(SDN)リストへ追加することで、対象の個人や団体の資産凍結やそれらとの取引禁止等の制裁を科すものであった。

さらにトランプ大統領は、2017年8月に、同年6月から7月にかけて議会がイランおよびロシアと北朝鮮を対象として（上下両院において共和党・民主党の圧倒的多数の議員の賛成で）可決した「米国の敵対者に制裁で対抗する法」（CAATSA）に署名をし、それに基づき多数の新たな対イラン制裁を科した。同法案は、同年5月にアメリカ議会上院の外交委員会で可決された際には、「安定を乱すイランの行動（Iran's destabilizing activities）へ対抗する法案」であったが、上院での投票時に対ロシア制裁が追加され、下院でさらに対北朝鮮制裁が加えられ、最終的に3カ国を対象とした形で法律となったものであった。上院外交委員会での法案の元来の目的が、イラン核合意の枠外であった弾道ミサイル計画とイスラーム革命防衛隊の地域における活動（およびイラン国内の「人権侵害」）を制裁でもって牽制することにあつたため、トランプ政権は2017年10月に、同法の義務事項に従い、イランの革命防衛隊を含む対象団体・個人を大統領令に基づく米国財務省のSDNリストに追加した⁽⁴⁾。

トランプ政権期は、アメリカとイランの間で重大な直接的軍事衝突が数度にわたり起こったことも特筆される。その最初のもは、2019年6月にイランの革命防衛隊が、米国海軍の無人偵察機（RQ-4A）を領空侵犯との理由で、オマーン湾上空で撃墜した事件であった。この際は、トランプ政権はイラン領土内の軍事施設に対する報復攻撃を検討および準備をしたものの、実施直前に大統領の判断で中止をしたと発表された。2つ目のものは、2020年1月にイラク首相府の招聘に応じてバグダート空港に到着したばかりのイランの革命防衛隊クドゥス軍司令官のガーセム・ソレイマーニー少将を、その随行者とイラク側の出迎えに来ていた人民動員隊幹部もろとも、無人攻撃機により暗殺したものであった。この際には、イラン側は革命防衛隊航空宇宙軍が、イラク中部アンバール州にある在イラク米駐留軍が使用していたアル・アサード（Ayn al-Asad）基地へ13発の短距離弾道ミサイルを発射し、そのうち11発が基地内に着弾した。これらの事例は、いずれも単発的な衝突にとどまり、大規模な軍事紛争にはいたらなかったが、1980年代のイラン・イラク戦争末期以降の時期においては、初めてとなる本格的なイランとアメリカの間の軍事衝突であり看過することはできない。

2 対イラン「最大限の圧力」政策の効果

トランプ政権によるイラン核合意からの離脱は、核合意自体の瓦解を直ちにもたらすものではなかったが、イラン側が同合意から得ていた2つの重要な恩恵、すなわち、(1) イランの中央銀行と原油輸出に関する世界的な二次制裁の解除と (2) 国際原子力機関（IAEA）の保障措置の下での核計画の維持の最初のものがないがしろにするものであった。イランは、アメリカの単独離脱から2019年5月までの最初の1年間は、アメリカの核合意違反に関し国連安保理の下での制裁委員会へ不服の申し立てをし、英仏独の欧州3カ国（E3）など、他の合意締結国にアメリカの離脱の影響の是正を要求していたが、その後は段階的に核合意下の「履行義務の縮小」（つまりは合意の下で制限されていた核計画の拡大）を進めるにいたった。周知のとおり、バイデン政権が成立した2021年1月までには、これらの「縮小」（拡大）には、合意下で許されている3.67%を超える濃度（当初は5%程度までであったが、2021年1月初めより20%）でのウラン濃縮および新型の遠心分離機（とりわけ、IR-5およびIR-6）の実験的な導入の準備

が含まれていた⁽⁵⁾。

言い換えると、トランプ政権によるイラン核合意からの単独離脱およびそれを中心とする「最大限の圧力」政策は、世界的な範囲での二次制裁を通じ、原油輸出を含むイランの対外経済関係を途絶させ、アメリカが望む政治交渉の場にイランを引き出すことが目的であったとすると、前段のみが達成され、後段を含む全体としては、全くの失敗に終わったと言わざるをえない。加えて、イラン側はアメリカの要求に応じるどころか、アメリカの合意不履行への対抗措置を、別の合意「不履行」で対処する選択をしており（イラン政府は「不履行」ではなく「義務の縮小」と主張しているが、2021年1月および2月にイランのハーメネイー最高指導者が「不履行」に「不履行」で対抗していると言明した）⁽⁶⁾、米・イラン以外の国際社会にとっては純損失のみをもたらしたと言える。

無論、イランにとっては、核合意からのアメリカの単独離脱の最大の問題は、核合意瓦解の危機をもたらしたことなく、いったん解除された過酷な制裁が再び（さらにより過酷な形で）科されたことにある。イランに対する再制裁の現状は、原油輸出を阻まれたイランの貿易収支および外貨準備高を危機的な状態に陥れ、イランの国内総生産をマイナス成長に転じさせ、インフレ率の高騰、イラン通貨の下落、貧困の拡大、中間層を含む庶民の「食卓」の縮小、生活の質の低下など、多くの経済的・社会的問題を2018年以降、引き起こしてきている。これらは、外交交渉による制裁解除を掲げて2013年の大統領選挙で勝利し、核合意をまとめたロウハーニー政権の国内における支持を解消させることにつながった。さらに、強制手段としての国際的な経済制裁は、政治的な意図の下で経済的合理性を欠く障壁と規制を国境間に無理やり導入することに等しく、対イラン制裁の場合には、イラン社会と経済を疲弊させただけでなく、国内において従来から存在していたさまざまな問題を著しく悪化させることにつながった。これらの問題には、不正・汚職、闇取引、レント・シーキングなどの既存の社会慣行が含まれる⁽⁷⁾。その意味では、アメリカの対イラン「最大限の圧力」政策は、単なる失策にとどまらず、社会的悪を助長したという意味で、逆効果であったとも言える。

3 バイデン政権成立の意義

上記を踏まえると、2020年11月のアメリカ大統領選挙で現職のトランプ大統領が敗退し、民主党のベテラン政治家で、イラン核合意への交渉において重要な役割を果たしたオバマ政権の副大統領であったバイデン氏を大統領とする新政権が、2021年1月に誕生した意義は少なくない。対中東政策に限っても、バイデン氏は、2020年の選挙期間中よりイラン核合意への復帰の意図を表明していただけでなく、政権誕生直後より対サウジアラビア関係の見直しを行うなど、期待を持たせる側面がないわけではない。

しかしながら、ベテラン政治家の復活とはいえ、バイデン政権の誕生は、時計の針をトランプ政権成立以前に戻すことを意味するものではない。対中東政策の観点では、オバマ政権下で始まり、トランプ政権期においても継続していた、アメリカの中東地域関与の縮小傾向は継続していくと見込まれる。既に、トランプ政権下で路線が引かれていたとはいえ、時期の観点から「一方的」なものとも見受けられるアフガニスタンからの撤退が進行中である。

この文脈においては、イラン核合意への復帰の意思表示を含む、バイデン政権の対イラン政策が、新政権の対外政策一般および対中東政策において、またアメリカの対中東（非）関与の大きな流れにおいて、例外的なものになりうるのかについて考えてみる必要がある。バイデン政権は、その政権成立と同時に、気候変動対策に関するパリ協定への復帰手続きを行い、新型コロナウイルス感染症の世界的な大流行に対策を講じている世界保健機関からの離脱手続きを停止した。これらに比べると、バイデン政権のイラン核合意への復帰は、アメリカ政府の元高官らを含む国内外の政策サークル等からの多数の提言にもかかわらず、いまだに実現していない。むしろ、政権成立から5ヵ月近くが経過する本論執筆現在においても、復帰への動きは模索段階にとどまっていると言わざるをえない。

冒頭で述べたとおり、バイデン政権は、国務省のイラン担当特別代表に1月末に任命されたロバート・マリーが率いる代表団を、4月初めから断続的に続いているアメリカのイラン核合意への復帰とイランの核合意下での履行義務への復帰をめぐる外交交渉に送っている。イランは、この交渉にアラグチ外務次官が率いる代表団を送っている。どちらも2015年の核合意にいたる外交折衝において重要な役割を果たしており、合意成立までの交渉の経緯および合意内容自体への通曉には全く問題がない。したがって、アメリカ・イラン両国ともに、核合意復帰への意思を表明しており、2015年合意時の当事者が顔を合わせて2ヵ月にわたり、5ラウンドのマラソン折衝を行っても（実際には、イラン側がアメリカ代表団との直接対話を拒否しているため間接的な交渉ではあるが）、いまだに合意にいたっていない背景や理由について、考えてみる必要がある。

機微な内容を含む安全保障分野にかかわる現在進行中の外交折衝であるため、その具体的な交渉内容や不一致点の所在については公表されていないが、一部の報道によると、アメリカ側とイラン側の姿勢や要求点に大きな乖離が見られるという。まず、イラン側が要求し、アメリカ側がそれに応じる用意がない問題がいくつかあるとされる。アメリカの大統領選挙でバイデン候補の勝利が確実となった後、イランのハーメネイー最高指導者は2020年12月半ばの公の演説で、「制裁に関しわれわれが自主的にできることは、解除ではなく、無力化である。しかし、もし制裁解除が可能であれば、一時間とも遅らせてはならない」と制裁解除へ前向きな発言を行った⁽⁸⁾。また2021年1月に入ると、「われわれの理にかなった主張は、制裁の解除である。しかし、もし制裁が解除されるのであれば、アメリカが核合意に復帰することにも意味がある」とも述べた。これは、アメリカに対する強い不信感を持ち、常々アメリカとの関係改善には否定的な姿勢を示すハーメネイー最高指導者が、核合意およびアメリカの核合意への復帰に、条件付きではあれ積極的な意味を見出していることを公言したものであり、注目された。ところがその後、2月7日に、イランの確定した政策的立場として、「イランの核合意下の履行義務への復帰は、まずアメリカが対イラン制裁をすべて解除し、その実施をイラン側が確認した後に初めて行う」と宣言した⁽⁹⁾。

一部の報道によれば、アメリカ側がこのイラン側の要求に難色を示している最大の理由は、アメリカが最初に核合意から離脱し、合意下の履行義務の不履行を始めたのであるから、「まずアメリカが制裁解除という履行義務に復帰するのが筋である」とのイラン側の要求に政治

的に反発していることにあるのではないかという。アメリカの代表団は、2015年のイラン核合意採択時に合意した（イラン中央銀行とイランの原油輸出に関する二次制裁を含む）すべての制裁を解除することには、既に同意をしているという。難点は、トランプ政権が科した「すべての制裁を解除」という条件が受け入れられないからであるという。その理由は2つあり、ひとつはトランプ政権が新たに科した対イラン制裁には、上述の「米国の敵対者に制裁で対抗する法」（CAATSA）が義務付けているものがあり、これらは米大統領の判断で制裁解除は行えず、唯一可能な手段は一時的な執行差し止めであるという技術的な理由であるという⁽¹⁰⁾。

しかし、より重要な2つ目の理由は、バイデン政権はイランの弾道ミサイル開発と地域の活動に関してアメリカ政府が既に科している制裁は、無条件に解除できないと考えていることにあるという⁽¹¹⁾。このことは、バイデン政権は、2015年の核合意を交渉したオバマ政権の見解とは異なり、むしろ核合意から離脱をしたトランプ政権に近い考え、すなわち2015年の核合意がイランの弾道ミサイル開発と地域の活動を交渉および合意の範囲外としていたことは（結果的に）誤りであったと考えていることを示している。むしろ、バイデン政権のブリンケン國務長官やサリヴァン安全保障担当大統領補佐官は、トランプ政権がこれらの分野に関して新たに科した制裁を「てこ」（leverage）として使い、バイデン政権のイラン核合意への復帰に関するウィーンでの交渉において、「すべての案件」を交渉のテーブルに載せたいと考えているという⁽¹²⁾。

4 ロウハーニー後のイランとイラン核合意の行方

冒頭で述べたとおり、本論執筆時の6月上旬現在、イラン大統領選挙が進行中である。2013年8月に就任し、2期目の最終年度に入っているロウハーニー政権としては、バイデン政権が就任直後のできるだけ早い時期にイラン核合意に復帰することを願望していた。具体的には、イラン暦で新年の休み明けとなる4月初めには、イラン国内で6月の大統領選挙に向けた活動が本格的に開始されることが見込まれていたため、3月中旬の年度末以前にアメリカの核合意復帰と制裁解除の見通しが立っていることが望ましいと考えていた。それが実現していれば、ロウハーニー大統領の西側を含む国際社会との協調路線を踏襲する候補が、それを追い風にして、中間層や若者・女性票の獲得を可能にできると期待していたからであった⁽¹³⁾。

もちろん、2017年7月にロウハーニー大統領が再選を果たした際には、アメリカではトランプ政権が成立しており、上述のとおり、2018年の後半から始まったアメリカの核合意離脱のイラン経済と庶民の生活への多大な影響、また2020年初めよりの新型コロナウイルス感染症拡大の影響で、ロウハーニー政権へのイラン国内での支持率は劇的に低下していた。2020年11月のバイデン候補の勝利を受けてもこの状況には目立った変化はなく、仮にアメリカの核合意復帰への合意発表が早期になされていたとしても、ロウハーニー路線への国民レベルでの評価が劇的に変わる可能性は少なかったとも言える。

いずれにしても、ウィーンでの交渉開始が4月初旬にずれこみ、大統領選挙が中盤に差し掛かっている6月初旬になっても合意の見通しが立っていない現状では、イラン側交渉団のアラグチ外務次官でさえ、仮に現時点で合意が成立しても、イランの次期政権が最終的には

それを受け入れるか拒否するかを決定すると述べている。このことは、アメリカの核合意への復帰と制裁解除をめぐる国際交渉に、上述のバイデン政権の対イラン交渉姿勢が呈しているものと同程度の障害を呈していると言える。なぜならば、ロウハーニー政権第2期の過酷なイラン国内の経済・社会情勢と、新型コロナウイルス感染症対策の失敗を踏まえると、今期のイラン大統領選挙の投票率は著しく低くなり、その結果、本命と目されている保守強硬派のライスィー現司法府長官の当選が確実視されているからである。

ライスィー候補は、革命直後期よりイランのイスラーム司法制度の中で検察官・判事務めてきた人物で、閣僚経験もなく、ロウハーニー大統領に投票した国民層の間での評価や支持は皆無と言っても過言ではない。その一方で、ハーメネー最高指導者を領袖とする保守強硬派の間では、次期最高指導者の最有力候補としての地位をここ数年で固めてきている。外遊も、司法府長官として1度イラク訪問をしたことがある程度で、国際情勢や安全保障分野、また国際経済分野などについての見識があるとは評価されていない。選挙運動期間中の発言では、イランに現在科されている経済・金融制裁は不義なものであり、解除に向けた外交努力はなされるべきであるとは発言しているが、イラン側が考える「正当な要求」を取り下げることは断固としてないと言明している。

バイデン政権の対イラン姿勢とイランにおいて誕生すると見込まれる保守強硬派の政権の想定される対欧米諸国への姿勢を考えると、イラン核合意へのアメリカの復帰とイランの中央銀行と原油輸出に関する二次制裁の解除が容易に実現されるとは考えにくい⁽¹⁴⁾。

- (1) 準公的 (quasi-public) とは、表向き公的地位をもつが、私的關係がより重要な影響力の源である政策関係者を指す。具体的には、トランプ大統領の娘婿で、中東問題を担当していた大統領顧問のジャレッド・クシュナーを指す。
- (2) トランプ政権の中東政策の(非有形的)遺産には、トルコのエルドアン大統領やエジプトのシースィー大統領などの権威主義的な指導者との親交と、サウジ・アラビアとアラブ首長国連邦によるイエメン空爆作戦やトルコによるシリア北西部への侵攻(2019年10月)など、それらの指導者が遂行した地域における越境的軍事行動に対する無条件的な容認などが挙げられる。これらの姿勢は、トランプ政権以前のアメリカの歴代政権期においても多かれ少なかれ見られたものではあるが、冷戦期に使われた「西側の利益に資する地域の安定」との大義名分がない現在、その恣意性と地域の権威主義体制への選択的な庇護の姿勢がより際立つことは否めない。
- (3) より詳細には、松永泰行「トランプ政権とイラン核合意の行方——米国単独離脱とその影響」『国際問題』No. 671、2018年5月、5-16ページを参照されたい。
- (4) <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0177.aspx>>を参照。トランプ政権は2019年4月に、イスラーム革命防衛隊(IRGC)を、外国の国家機構の一部としては初めて「外国のテロ組織」(FTO)と指定した。しかし、革命防衛隊自体を財務省による制裁の対象とすることは、2017年10月時点でなされており、この2019年4月の国務省の「外国テロ組織」リストへの革命防衛隊の指定は象徴的な措置にすぎなかった。
- (5) 例えば、2021年2月23日付のIAEA事務局長の理事会への報告(GOV/2021/10)を参照<<https://www.iaea.org/sites/default/files/21/03/gov2021-10.pdf>>。
- (6) 2021年1月8日の演説<<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=47066>>、および2月7日の演説<<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=47295>>。

付言ながら、核合意下の義務行為の不履行（non-performance）は、重大な場合には解除された制裁を急速回復（snap-back）することにつながりうる事態である。安保理決議第2231号（2015年7月20日）、第11および12段落参照〈<https://www.undocs.org/S/RES/2231>〉（2015）。

- （7） 詳しくは、下記を参照されたい。松永泰行『イラン危機』は誰にとってのどのような危機か——通時的関係性の錯綜と境界」、松永泰行編『「境界」に現れる危機』（グローバル関係学第2巻）、岩波書店、2021年、第4章。
- （8） 2019年12月16日のソレイマニー少将殉教1周忌記念事業本部のメンバーへの演説〈<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=46944>〉。
- （9） 正規軍の空軍司令官への演説〈<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=47295>〉。
- （10） CAATSA〈<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-115publ44/pdf/PLAW-115publ44.pdf>〉, Section 112を参照。
- （11） 在ロンドンのアラビア語ニュースサイト al-‘Arabi al-Jadidの2021年5月30日の報道〈<https://www.etemadnewspaper.ir/fa/main/detail/168691/>〉。
- （12） ウィーン交渉でのその他の不一致点には、イランが2021年1月導入した新型遠心分離機への対処法、および（保守強硬派が多数派の）イラン国会が2020年12月に可決した「制裁解除のための戦略的道程法」が義務化するIAEAの保障措置への（制裁継続中の）非協力の問題への対応が含まれるという。
- （13） ロウハーニー政権の国際協調路線を継承すると見込まれたジャハンギーリー第1副大統領とラーリージャーニー前国会議長は、いずれも立候補資格が認められなかった。
- （14） 無論、イランの弾道ミサイル開発と革命防衛隊の地域での活動は、ロウハーニー政権ですら交渉対象外としており、保守強硬派政権がアメリカとの交渉に応じる可能性はない。