

補論 イラン核交渉の現状と見通し —長期包括合意の成立可能性をめぐる一考察—

坂梨 祥

2015年1月末の時点において、イラン核開発問題をめぐる「長期的包括合意（以下、包括合意）」がはたして成立するか否かは、いまだ不明である。包括合意を目指す交渉期限は当初2014年7月20日に定められ、次いで同年11月24日まで延期されたが、交渉は結局2015年6月30日まで延期され、今日に至っている。これまで交渉期限が近づくたびに、楽観論が出回り始め、「核交渉さえ妥結すれば、イランを取り巻く環境は一変する」との議論が繰り返されてきた。しかし包括合意は未成立であり、今や合意の可能性そのものに、改めて疑義が呈されている。

そこで本稿においては、包括合意の成立が遅れている理由について、その成立を阻む要因を整理することにより、イラン核開発問題の今後を展望することを目指す。また、経済的側面のみに着目すると合意は間近との期待が高まる一方で、政治的側面にも着目すると包括合意の利点は必ずしもイランの現体制にとって明白なものではないことを踏まえ、いかなる条件がそろえば包括合意が可能となるかということも、あわせ考察することとした。

1. 包括合意が未成立の理由

2013年11月24日に成立した暫定核合意は、「1年以内に」包括合意の成立を目指すという目標を掲げた¹。しかしイランとP5+1（主に米国）の主張は依然大きく隔たっており、それゆえに合意の成立が困難になっているとされる。そこで本節では交渉の主要な論点と両者の見解の齟齬につき、改めて整理する。

(1) イランに認める濃縮の規模

この交渉における米国のゴールは、イランによる核兵器保有を阻止することである。そのために米国は、イランが保有する遠心分離機の台数を制限しようとしている。具体的には、米国は最も旧式の（IR-1型の）遠心分離機2000台の保有を、イランに認めようとしているとされる。

イランはこれに抵抗している。ハーメネイー最高指導者が2014年7月に明言したように、「イランは（最終的に）19万SWU（Separation Work Unit：分離作業量）の濃縮能力を必要とする」というのがその立場である²。この立場はイラン南部にロシアの協力を得て建設したブシェール原発とリンクされており、「（現在はロシアが行う）同原発への燃料供給を『いずれ自力で行う』ために、19万SWUの濃縮能力が必要」であることをイランは主張している。そしてP5+1側の上記の提案は、イランの要求からはかけ離れている。

(2) イランの濃縮規模を制限する期間

第2の論点となっているのは、イランが濃縮規模を制限するべきとされる期間である。イランによる核兵器保有を阻止するには、イランの関連施設に対する「完全な査察体制」

の確立が必須であるとされている。その第一歩となるのはイランによる IAEA 追加議定書（抜き打ち査察を認める）の批准だが、米国（P5+1）側がその査察体制のもとでイランによる核技術開発の規模を制約すべきと考えている期間は、20 年とも 30 年ともされている。

イランの主張は異なっている。上述のとおり、ブシェール原発に対しては、現在ロシアが燃料供給を行っている。しかしこの燃料供給契約は、2021 年に期限を迎え、イランはこの期限までに、ブシェール原発への燃料供給に必要な 19 万 SWU の濃縮能力を確保したいと主張している。

つまりイランの主張では、濃縮制限を受け入れる準備がある期間は（2015 年を起点としても）せいぜい 6 年強である。従って、この点をめぐっても、イランと P5+1 の主張は大きく隔たっていることになる。

（3）制裁解除の方法

第 3 点目は制裁解除の方法という、イラン側の要求にまつわる論点である。イランは核開発問題との関連で、イランに科されてきた制裁が「一気に」解除されるべきことを、繰り返し主張している。もちろんイラン核開発問題に関しては、国連安保理のみならず米国政府、米国議会、EU、および各国政府など様々な主体が対イラン制裁を科しており、それらの「一括解除」は非現実的な要求である。しかし制裁を段階的に解除すると決定したとしても、「実質的な」制裁解除にはさらに長い時間がかかるとされている。

というのは、イランを最も苦しめてきた金融制裁は、米国の議会が定めたものであるからである。米国議会はアメリカ・イスラエル公共問題委員会（AIPAC）など親イスラエル・ロビーの強い影響下にあり、イランに対しては非常に強硬なスタンスを取っている。そしてイスラエル政府が「イランには濃縮そのものを認められない」との立場を維持しているため、米国政府と議会が目指す「交渉の着地点」は互いに異なっている。

つまりイランと P5+1 の間で何らかの合意が成立しても、それを受けて米国議会が対イラン金融制裁を速やかに解除する見込みは低い。現在の交渉に基づくイランと P5+1 の間の合意がイランの濃縮放棄を含むものとなることは、現時点であり得ないからである。もしオバマ大統領が大統領権限の行使によって、議会による金融制裁を部分的に一時停止することができたとしても、そのオバマ大統領の任期も、2017 年 1 月には切れるのである。

2. 暫定合意という現状

上記のような齟齬があることをふまえた上で、次に包括合意の一步手前の暫定合意の現状が、米国とイランにとってどのような状況であるかを改めて確認することとしたい。本節では包括合意へのインセンティブが十分に高まらない理由を、双方が置かれた状況の中に探ることを試みる。

（1）米国側の状況

オバマ大統領は 2009 年の就任以降、一貫してイランに対話の手を差し伸べ、イラン側の言い分に耳を傾けつつ、イラン核開発問題に対処しようと試みてきた。イランによる核兵器保有の阻止は、今日世界唯一の超大国である米国にとって、戦略的に重要な課題と位置付けられたからである。

今日の世界では「核不拡散体制」に加盟せず核兵器を保有する国が、すでに（インド、パキスタン、イスラエルと）3カ国も存在する³。つまり核兵器はすでに拡散しているとも言えるわけだが、そのような中でも米国は、現行の「核兵器の不拡散に関する条約（NPT）」に関しては、この枠組みの維持を試みている。

NPT 締約国であるイランの側も、NPT からの脱退を宣言し、核開発を進める北朝鮮との差別化を繰り返し試みており、「イランはあくまでも NPT 枠内で平和目的の核利用を求めるにすぎない」と、NPT 自体は尊重する発言を繰り返している。この発言は「平和的目的のための原子力の研究、生産及び利用を発展させること」は「すべての締約国の奪い得ない権利」であるとする NPT 第四条の規定にそうものである⁴。

イランは 1980 年代以降「原子力技術の国産化」を掲げ、多岐にわたる核技術開発に取り組んできており、すでに明らかになっておるとおり、その一部は秘密裏に行われていた。米国やイスラエルはイランの核施設を対象としたコンピューターワームの開発や、イラン人核科学者の暗殺にまで訴え、その核技術開発を阻止しようとしたが、イランは結局ウラン濃縮技術の確立に成功した。その一方、イランが「核兵器開発を行っていた」明白な証拠は見つからず、NPT 締約国であるイランに濃縮の放棄を迫るのに十分な根拠を、米国には見出すことができなかつた⁵。

そこで米国は国連安保理を通じ、「イランに対する国際社会の懸念」を根拠に、4 次にもわたる対イラン制裁決議を成立させ、イランに圧力をかけることを試みた。さらにイランの核技術開発への懸念、および累次の国連安保理決議を無視して核技術開発を継続するイランへの懸念を共有する国々と「有志連合」を形成し、対イラン制裁を強化した。すでに濃縮技術は手に入れたイランを、可能な限り孤立・弱体化させ、核兵器保有から遠ざけることが、米国のねらいであった。

イラン自身はその意図を繰り返し否定しているが、イランによる核兵器保有のインプリケーションは、実際のところ計り知れない。イランの核兵器保有は、中東地域におけるイスラエルの圧倒的な軍事的優位の喪失につながる。また、「宿敵」イランの核保有が現実のものとなれば、サウジアラビアも間違いなく核兵器の（製造というよりは）購入を試みると指摘されている。さらに、イランが核技術開発と並行して開発を進めてきた弾道ミサイルは、欧州の一部をすでに射程に収めており、イランが核兵器を保有「するかもしれない」という可能性は、欧州諸国にとっても安全保障上の重大な懸念となり得る⁶。

そのように考えると、イランが直ちに核兵器保有に至るような事態は回避できる（ように見える）暫定合意という現状は、米国にとってそう悪くない状況であると言える。暫定合意で認められた濃縮規模が維持される限りにおいて、イランが核兵器保有に至る時期は（暫定合意前に比較して）大幅に遅れ、また、「(国連安保理制裁等) 国際社会の要請を無視し続けるイラン」への懲罰的措置としての戦争も、回避できることになるのである。

(2) イランの事情

これに対してイランにとって、暫定核合意は 2 つの意味を有している。まず、暫定合意に基づけば、イランは 5% のウラン濃縮を維持することが認められる。暫定合意はイランに濃縮の権利があることを明記していないが、5% の濃縮自体は許容する暫定合意は、当初「濃縮の完全放棄」が突きつけられていた状況に比べれば、イランにとって大きな前進

ということが出来る。

暫定合意はまた、対イラン制裁を一定程度緩和した。暫定合意によりイランは2013年11月レベルの原油輸出量を維持できることになり⁷、また、自動車部門および石化部門は制裁対象から除外された。さらに、「人道物資」貿易については専用の決済ルートが設けられることになり、加えて、金融制裁が理由でイランに還流させられずにいたイラン産原油輸出代金の一部の定期的な送金（平均すると月額7億ドル）を、受けられることになった⁸。

暫定合意はまた、各国がイランに対し有していた経済的関心を一気に復活させた。暫定合意後のイランには「制裁後」を見据えた各国からの経済使節団が殺到し、特に欧州諸国からの訪問者の増加は顕著であった。そのような中、制裁がある中でも（あるいは「あるからこそ」）イランでの経済権益を拡大させていた中国やロシアは、イランにおけるシェア確保のため、それぞれが独自の働きかけを開始した。

とはいえ、表面上の一連の活気とは裏腹に、米国議会の制定による金融制裁はそのまま維持されていたため、暫定合意により「制裁対象外」とされた分野でも、関連の商取引は決してスムーズには進まなかった。イランとの取引のあった国際的な金融機関は様々な口実のもと米金融当局から巨額の罰金を科されており⁹、対イラン取引はいかなるものであってもこれを自粛するという傾向が、維持されていたからである。

つまり一見すると、暫定合意で改めて明らかになったイランとの商取引の限界は、イランに「包括合意」の必要を深く認識させるに違いないように思われた。当初「安易な合意は受け入れない」と主張していたイラン国内の強硬派（「アフマディーネジャード前大統領派」）も、その主要な関心はむしろ、核合意でもたらされる様々な権益の分配方法にあるように見受けられた。

ところがそれにもかかわらず、包括合意はいまだ成立していない。それは果たしてなぜであろうか。

3. 包括合意を可能にする諸条件

そこで最後に、包括合意が成立しない理由について考察するとともに、どのような要素が包括合意の成立を後押しし得るのかに関しても、考えてみることにしたい。

(1) 包括合意を阻むもの

包括合意を阻む要素を一通り挙げていくと、実はイランの現体制は、包括合意の締結がイランにとって「利益」というより「リスク」となる可能性を懸念しているという可能性が浮上する。

ハーメネイー最高指導者の一連の発言に、そのような躊躇を容易に読み取ることが出来る。ハーメネイー師は総合的に見れば、核交渉に対し懐疑的である。一方では核交渉の支持を表明しつつ米国への不信感を繰り返し強調し、国民には「抵抗経済」を呼びかけ、交渉が成立しなかった場合への備えも万全とすべく努めている。

ここではハーメネイー師が包括合意のメリットとデメリットをどのように見ているかということ、以下に整理することとしたい。まずハーメネイー師にとっての包括合意のメリットは、制裁の（たとえ段階的なものであれ）解除によるイラン経済の活性化であろう。

これはロウハーニー政権が掲げてきた核交渉のゴールでもある。

これに対してデメリットは複数考えられる。包括合意は第一に、イランの核技術開発を「完全な」査察体制の下に置き、その規模も大幅に制約することになる。また、包括合意のもとにおいては、イランは（おそらく）非常に長期間にわたり、核技術開発に対する制約を受け入れざるを得なくなる。

次に、包括合意はたしかにイランの経済的な環境を一変させ、外国企業との商取引が増加することが見込まれるが、変化のペース次第では、体制自体が不安定化しかねない。経済制裁下のイランでは、制裁を巧みに回避できるものが大きな利益を上げ、その中には最高指導者の権力基盤の一つである革命防衛隊系の諸組織も含まれていた。もし制裁が緩和されれば、「制裁下だからこそ拡大した」一連の権益は、必然的に縮小する。そしてその結果、体制のエリート層内に不均衡や不満が生じかねないのである。

また、「核開発問題」がイランの体制にとって見れば国民に対して体制の「正しさ」を繰り返しアピールする契機となっていたことも重要である。イランの権利である濃縮の放棄を求めるような圧力は「不当である」とする体制の主張に対し、国民から異論が出ることはなく、交渉方法に対する批判が出ることはあっても、「圧力に屈するべき」というような主張は決して聞かれなかった。つまり核開発問題における「不正義に対して闘う姿勢」は、現体制にとって重要な、正統性の拠り所ともなっていたのである。

さらに、イランは1979年の革命以降、反米的なスタンスを維持することで自らのプレゼンスを高めてきた。革命はいわば前国王の親米路線からの決別であり、ハーメネイ師はこれまで一貫して、パレスチナ問題を含む中東の様々な問題に関しても、「米国の傲慢」を非難し続けてきた。核問題における包括合意は、イランにこのスタンスの見直しを迫るものとなり、イラン現体制が持つ世界観の転換を、余儀なくさせるものである。

このように見てくると、包括合意のメリットとデメリットを比べた場合に、ハーメネイ最高指導者にとっては核合意によるデメリットの方が実は圧倒的に多いようにも思われる。そこで次項では、そのような状況においてもなおイランを核合意に踏み切らせ得る条件について考察する。

(2) 包括合意をもたらし得る諸要素

● 絶対的な交渉期限

交渉期限を設定するという方法が、まず考えられるかもしれない。しかし前項で見たとおり、ハーメネイ最高指導者を含む体制の指導部が「急激な変化」を望んでいないことから、「絶対的な期限」が有効とも言い切れないであろう。急激な変化による不安定化のリスクより、「コントロールされた段階的な変化」の方が好ましいと考えられている場合、「絶対的な交渉期限」がそれほどの効力を持つとも思われない。

● 地域情勢の変化とイランの脅威認識の変容

これに対して、自称「イスラーム国」（以下、ISIL）の台頭に象徴される地域情勢の大きな変化は、イランの脅威認識を変化させ、それにより交渉妥結の可能性が高まるものと考えられよう。

1980年代にイランに侵攻した、イランにとって筆頭の脅威であったイラクのサッダー

ム・フセイン政権は、2003年のイラク戦争により崩壊した。同じ時期に「イラン核開発問題」が発生し、対イラン「レジーム・チェンジ」（軍事攻撃による体制転覆）論が取り沙汰されはしたものの、米国は結局イラクおよびアフガニスタンとの戦争に疲弊し、双方から撤退、そして「新たな戦争を始める余力も気力もない」とされてきた。

しかし2014年6月に世界の目に明らかになったISILの台頭を受けて、この過激派勢力に何らかの形で対処する必要性が生じ始めている。ISILは「帰還兵」の問題もあり西側諸国にとっての脅威であると同時に、イランにとっても国境を脅かしかねない存在である。さらに、イランにとってISILの脅威は多義的なものである。

まず、イランはISILをイラン国境からは遠ざけようとしている。しかし同時に、ISILがシリア内戦の長期化の産物であることは理解している。そしてISIL問題に本質的に対処するにはシリア内戦の終結が必要であり、イランおよびサウジアラビアを含む周辺諸国の思惑により、それが困難であることも認識している。

そのような中ISIL対策のために、米国などはイラク軍の再建を試みようとしている。イラク軍の増強に関しては、現政権が決してイランに敵対的でないとはいっても、イランにとって手放しに喜べる事態ではない。よってイランとしてISIL対策に協力するインセンティブは十分存在し得るのであり、その過程で米国との協力、そしてその前提としての核交渉の前進が現実のものとなる可能性も、また出てくるというわけである。

おわりに

これまで見てきたとおり、イラン核開発問題における包括合意が成立しない理由は、交渉における論点をめぐりイランと米国の上に大きな齟齬が存在するからだけではない。その背景にはもし暫定核合意を繰り返し延長することができるなら、それは米国にとってもイランにとっても「そう悪くない」状況であるという側面も存在する。そして包括合意によってイランが「失う物」、あるいは直面しかねない「リスク」を確認すると、冒頭で指摘したとおり、イランにとって包括合意の締結は、特に政治面において、利益よりもリスクの方が実は大きいと認識されている可能性が浮かび上がる。

しかし現在、中東情勢は大きく動いている。そしてイランと米国のそれぞれが、流動的な新しい状況の中で自らの立ち位置をいかに定めるかということも、交渉の行方と無関係ではないであろう。イランは中東地域の大国だが、米国は世界の大国である。よって米国の新たな中東戦略は、ロシア情勢および中国情勢などもふまえる「世界戦略」の文脈で策定されることとなる。イランがその中でどのような位置を占めていくかということも、イラン核交渉と並行し、今改めて議論されているものと思われる。

このようにイラン核交渉の一連の経緯を見てみると、やはり最も重要な要素は依然として「米国の意向」であるように思われてくる。たとえば米国にとって、イランがISIL対策のパートナーとなり得るのか否か、イランをひたすら孤立させるのではなく、地域の安全保障枠組みに組み込むような関与が可能であるのか、等々ということが、今後とも交渉を左右することになる。米国の認識の変化に従いイランもその要求を増減させることになるため、交渉自体の困難さはつねにつきまとうものの、「変わりゆく中東」に対する米国の新たな戦略こそが、今後のイラン核交渉の鍵となっていくものと思われる。

— 注 —

- ¹ 暫定核合意の具体的な内容は以下のサイトで閲覧可能。“Joint Plan of Action,” Geneva, 24 November, 2013. <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf>
- ² 最高指導者はこの見解を、核交渉の最初の期限と設定されていた 2014 年 7 月 20 日直前に表明したが、19 万 SWU という数字は 2015 年 1 月に入り、サーレヒ原子力エネルギー庁長官により改めて表明されている。
- ³ NPT 加盟国として原子力協力などを得た後に核兵器取得を発表し NPT からの脱退も宣言した北朝鮮を含めれば 4 カ国となる。
- ⁴ 外務省ウェブサイト。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S51-0403.pdf>>
- ⁵ 米国（及びイスラエル）がイランの核技術開発を阻止するために何を行っていたかという事は、徐々に明らかにされてきたが、1990 年代の妨害工作をニューヨーク・タイムズの記者にリークした容疑で裁判にかけている元 CIA 工作員（ジェフリー・スターリング被告）の一連の裁判においては、CIA が「偽の図面」をイランの核技術開発に滑り込ませることを試みたことも明らかにされている。IAEA はイランの「核兵器開発の意図」を現在検証中であるが、CIA などが紛れ込ませた書類等が「核疑惑」の根拠となっている可能性も指摘されている。Jonathan Tirone, “CIA’s Nuclear-Bomb Sting Said to Spur Review in Iran Arms Case,” Bloomberg, 2015.2.21 などを参照。<<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-20/cia-s-nuclear-bomb-sting-said-to-spurreview-in-iran-arms-case>>
- ⁶ イランが開発する弾道ミサイル「シャハーブ 3」は、2000km の射程を持つとされる。
- ⁷ 暫定合意の成立前は、米国がイラン産原油を輸入する国々に対し、「イラン産原油の輸入を半年ごとに大幅に（約 2 割）減らさなければ、その国の金融機関に対する制裁を科す」とする制裁を発動していた。暫定核合意の成立によって、暫定合意の維持される間は原油輸出量は暫定合意締結時のレベルで維持されることになった。
- ⁸ イランは金融制裁の強化によって、原油輸出代金の送金を受けられなくなり、凍結されたイランの在外資産は 1000 億ドルにも上ると言われたが、暫定合意に基づきその中から（平均で）毎月 7 億ドルが、イランに送金されることになった。
- ⁹ たとえば 2014 年 6 月に、仏大手の BNP パリバなどはイランとの過去の取引などを理由に、米金融当局により約 1 兆円に上る罰金を科された。その詳細については米司法省のウェブサイトなどを参照。Department of Justice, “BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions,” June 30, 2014. <<http://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial>>