

イラン・アメリカ関係——イラン核交渉の最終合意に向けた展望

(公財) 日本国際問題研究所研究員

貫井万里

中東随一の親米国であったイランは、1979年の革命後、イスラーム体制を樹立し、アメリカ大使館占拠事件を機に1980年にアメリカと国交を断絶した。イラン・イラク戦争が膠着する中で、イランのイスラーム政権は、「革命の輸出」と「反欧米」を強調する急進的な外交政策から、現実外交に舵を切り、アメリカとの関係改善を模索するようになった。しかし、1991年のソ連崩壊と湾岸戦争後にイランとイラクを排除する「二重封じ込め政策」に基づくアメリカ主導の地域秩序が構築され、イランは経済制裁の対象とされた。2001年の9.11事件以降、「対テロ戦争」という共通利害を基にイランとアメリカが接近する場面もみられたが、両国の内政や親米中東諸国の反対が、関係改善を阻害してきた。

2011年以降の中東における政治変動と過激なスンナ派組織伸長によって、中東の混迷が深まる中で、オバマ政権は、2013年からロウハーニー政権との核交渉を開始し、イランとの関係改善に歩みだしたようにみえる。しかし、国内外の阻害要因を克服して、2015年7月1日までに、アメリカを含めた国連安保理常任理事国及びドイツ(P5+1)とイランが包括的な核合意に達することができるか、多くの課題が残されている。本報告では、9.11事件以降のアメリカとイランの関係改善の試みが挫折した原因とイラン核交渉の課題を整理し、交渉の結果が中東地域秩序に与える影響について考察する。

1. 9.11事件以降のイラン・米関係

1980年の国交断絶以降、イランとアメリカが最も接近した場面は、皮肉なことに2001年9月11日の米国同時多発テロ事件後の情勢変化を契機に生まれた。10月、米軍によるアフガニスタン攻撃に際して、イラン政府がアメリカへの協力を提案した。これを受けて、イランの支援を受けていた北部同盟と、アメリカ軍を中心とする有志連合軍の共同軍事作戦が実現し、11月13日に首都カブールは陥落し、タリバーン軍は敗走した。しかし、2002年1月19日のブッシュ大統領の一般教書演説において「悪の枢軸」にイランを含めたことにより、両国関係の改善は挫折した。

また、2002年8月に、イラン反体制派組織モジャヘディーネ・ハルク(Mojāhedīn-e Khalq, MKO)の政治部門「イラン国民抵抗評議会」が、IAEAに未報告のイラン核施設の存在を暴露した事件も、両国関係に陰を落とした¹。改革派のハータミー政権は、核施設の発見から、経済制裁、アメリカによる攻撃と体制変換に至る最悪のシナリオを回避すべく、外交手段での解決を試みた。ハサン・ロウハーニー国家安全最高評議会事務局長が率いる核交渉チームは、ドイツ、フランス、イギリスから成るEU三カ国と交渉を行い、2003年10月にサーダーバード合意と、2004年11月のパリ合意を結んだ。これに基づき、イランは国際原子

力機関（IAEA）に自国の原子力活動を報告し、信頼醸成措置として、自主的にウラン濃縮活動を停止した。しかし、2005年8月に、アメリカの強い要望で盛り込まれたウラン濃縮の完全停止を含む最終合意案をイラン側が拒否したことにより、核交渉は決裂した。

アメリカ政府にとって、イスラエルやサウジアラビア等の中東の親米諸国との関係を悪化させてまで、イランと関係を改善させる強い動機がなかったことが、イランと米国の関係改善の失敗の一因となった。イラン国内においては、ハータミー政権の欧米宥和政策の失敗は、革命防衛隊を中心とする対米強硬派の台頭を促した。2006年の大統領選挙において、保守強硬派のアフマディーネジャード大統領が勝利した。同大統領の強硬な外交政策による核交渉の停滞と、「緑の運動」と呼ばれる2009年大統領選挙後の騒擾事件は、イランをさらなる国際的孤立へと追いやった。そして、2010年6月の安保理決議第1929号を含め、6つの安保理決議が課され、イランへの経済制裁がさらに強化されるに至った。

2. イラン核交渉の進展とイラン国内政治

2013年6月に、欧米との関係改善と経済制裁解除を公約に掲げた、現実派のロウハーニー元国家安全保障最高評議会事務局長が過半数の得票でイラン大統領に当選した。2013年9月の国連総会でのロウハーニー大統領の前向きな姿勢を受け、P5+1とイランの核交渉が再開し、2013年11月24日にジュネーブ暫定合意が成立した。そして、2回にわたって期限が延長されたものの、2015年4月2日にローザンヌでP5+1とイランの間で、包括的な解決に向けた「枠組み」をまとめた共同声明が発表された。

イラン憲法第77条は、国際的な条約を批准するためには、国会に出席した議員三分の二以上の賛成が必要であることを規定している。そのため、イラン核交渉が、最終合意に至った場合、原則として、保守派が多数を占める国会に諮る必要が生ずる²。2003年12月18日にサーダーバード合意によって署名されたIAEAの追加議定書は、2005年9月28日に国会で審議され、出席議員231名のうち、162票の反対で否決された³。この背景には、最高指導者がこの合意に批判的であったため、多数の議員はその意向を汲んで反対票に投じた可能性がある。

今回の最終合意の内容について、最高指導者の支持が明らかな場合、国会議員の多くが最終合意、そしてIAEAの追加議定書を承認する可能性が高い。ただし、最高指導者も必ずしも独断的に政策を決定しているわけではなく、イスラーム体制の護持、イランの国家的なプライドの維持、国益、自らの威信への配慮、世論の動向など様々な要素を考慮して外交方針を決定している。従って、イランのイスラーム体制と最高指導者が国内的にも国外的にも威信を損なうことない条件、すなわち、イランの核技術を平和的に利用する権利を認め、IAEA及び国際社会との協力の見返りに経済制裁を解除し、イランのイスラーム体制を国際社会の尊重すべき一員として認める形で交渉がまとまった場合、イラン側は最終合意を受け入れる可能性がある。

3. イラン核交渉の最終合意に向けたシナリオ

イラン核交渉が2015年7月までに最終合意に至るかどうかについて、(1) 期限内の最終合意達成、(2) 核交渉の継続、(3) 核交渉決裂の三つのシナリオが想定される。この結果が、2030年の中東において、イランを地域安定化のプレイヤーとして含めた、新たな中東地域秩序が構築されているかどうかを左右するターニングポイントになるものと考えられる。

イランは、2016年2月に国会選挙と、最高指導者を選ぶ専門家会議選挙を予定しているため、ロウハーニー政権は、それまでに成果を国民に示す必要がある。最終合意が決着し、欧米との関係が改善して経済制裁が解除された場合、国民の支持が高まり、イラン国内でのロウハーニー政権の権力基盤は強化され、現実派は、改革派を含めつつ、2016年の国会選挙、さらには2017年の大統領選挙を有利に展開させることができる。

イランは、「反米」を国是にかかげているものの、1979年からの外交パターンを検討すると、国益のためには、アメリカそしてイスラエルとも秘密裏に対話する柔軟性を示している。革命から30年を経て、多くの国民がアメリカとの関係改善を望む中、イデオロギーよりも、誰がアメリカとの関係改善の功と利益を享受するか内部争いの側面もある。ロウハーニー政権が、ハーメネイー最高指導者の支持を維持し続け、ある程度の利益配分を保守派や革命防衛隊に約束して国内の反対派を懐柔できるかが鍵になる。

現在、ロウハーニー大統領は、ハーメネイー最高指導者を差し置いて、欧米との融和路線を主導しているとの印象を与えないよう細心の注意を払っており、最高指導者も、アメリカへの不信感と交渉決裂の可能性も示唆しつつ、ロウハーニー大統領以下、核交渉チームの「勇敢なる柔軟外交」を支持している。ロウハーニー政権の当面の目標は、欧米との関係改善と経済制裁の解除による石油収入の増加と国民の生活水準の向上、イスラーム体制の安定化にあり、米国との国交回復までは視野に入れているとは考えにくい。

2015年7月までに最終合意を締結するためには、オバマ大統領の政治的決断が最も重要な課題である。オバマ大統領は、イスラエル・ロビーの強い影響下にある議会や、イスラエルやサウジアラビアといった国家の反対を抑えて、ノーベル国際平和賞にふさわしいレガシーを作れるか大きな岐路に立っている。もし、最終合意が達成した場合、アメリカは、イランを含めた形で関係国と、「イスラーム国」やシリア内戦の解決を含む中東地域の安定化のための協議を本格化させ、新たな中東地域秩序の構築に乗り出すことができるだろう。

核交渉が継続される場合、2013年8月以降、形勢が不利であったイラン国内の保守強硬派の勢いが回復し、現実派と保守強硬派の睨みあい状態が続くであろう。交渉の継続は、イスラエルやサウジアラビアにとってはイランへの国際的な包囲網を維持できるため、比較的受け入れやすい結果と見られる。しかし、2015年8月以降、米議会が追加制裁法案を可決する可能性が高く、イラン側の交渉条件は一層悪化する見通しが高い。

核交渉が決裂した場合、対外関係改善を推進するロウハーニー政権は弱体化し、保守強硬派や革命防衛隊の影響力が増大する可能性が高い。イランへの制裁が強化され、イランがさらに孤立した場合、体制の脆弱化もしくは軍事独裁体制の成立により、イランが地域

の不安定化要因になったり、ホルムズ海峡封鎖によるエネルギー補給ルートが遮断されたりする可能性も否定できない。既にイラクとシリア、リビアが内戦状態である中東にさらに破綻国家が増え、それが近隣国に波及することは、国際平和にとってけして望ましい選択肢ではない。オバマ大統領、そしてハーメネイー最高指導者が歴史的な決断をできるよう日本を含めた国際社会は、反対派の説得や核技術協力等、支援をしていく必要がある。

¹ Porter (Porter, Gareth, *Manufactured Crisis: The Untold Story of the Iran Nuclear Scare*, Charlottesville: Just World Books, 2014) や Ansari (Ansari, Ali, *Confronting Iran: The Failure of American Foreign Policy and the Next Great Crisis in the Middle East*, New York: Basic Books, 2007)、Parsi (Parsi, Trita, *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the United States*, Yale University Press, 2008) は、MKO がイスラエルからの情報をもとにしていた可能性を示唆している。

² http://www.bbc.co.uk/persian/iran/2015/01/150106_nm_zarif_nuclear_majilis, accessed on December 10, 2014.

³ <http://www.farsnews.com/printable.php?nn=13920727000319>, accessed on December 10, 2014.