Marubeni

丸紅ワシントン報告

2021 年 11 月 29 日

丸紅米国会社ワシントン事務所長
峰尾　洋一
mineo-y@marubeni.com

核合意再建に代わる「プラン B」が存在しないイラン核問題

I.　交渉再開に向けて相反する 2 つの立場

米国の合意破棄がそもそもの起こり

イランは 10 月 27 日、核合意再建に向けた当事国交渉に臨む方針を表明した。実現すれば、今年 6 月 20 日を最後に中断されていたウィーン協議が再開されることになる。参加する欧米諸国は前向きだが、イランの政権交代で先行きは不透明だ。2018 年にトランプ大統領が合意を破棄したことでイランの核開発自制と欧米の制裁緩和を条件とした取引が蹉跌したのがそもそもの起こりで、米国選挙を原因とした国際合意の中断と、そこから発生する諸国間の信用欠如が大きな課題となる。また、同合意の制裁解除が導入された後も消極姿勢に終始する民間企業がイラン取引を再開しなかったことや、イラン核開発のテンポが上昇する中、核合意の有効性が疑問視される。これを背景に、テヘランとワシントンでは核合意の再建に代わる「プラン B」を求める声が上がる。

信頼性が問われる米国

こうした状況下、8 月に発足したイランのライシ政権は、核開発の項目は 2015 年の合意で解決されており、あくまでも「米国の合意違反の是正を目的とした手続きだ」と主張する。イランが求めるのはそれだけではない。制裁緩和という名目的な行動に加え、そこから得られるべき経済利益の保証（検証）を要請し、損なわれた米国の信用をハイライトした。他方、「両側」の違反是正を踏まえた合意再履行を訴えるバイデン政権は、イランのブレイクアウト期間[1]を再び 1 年以上に抑え、就任 1 年目に合意再建という外交実績を収めようとする。それを土台に、イランによるミサイル開発や地域安定を脅かす行動をはじめ包括的な追加交渉を目指している。

問題は、米国の合意破棄後に実施された追加制裁の取り扱いや、イランの核開発再開で蓄積された核技術など、核合意の範囲外の課題がある中、単純な「遵守に応じた遵守」で合意再建という運びにはならない点だろう。また、米国の政権交代に伴

[1] 核爆弾 1 個分の製造に必要な核物資を取得するまでの期間。

う合意破棄リスク、2019 年以降の核開発でイランが事実上の「核敷居国」であるかどうかなど、過去の協議で十分に考慮されなかった課題をどう解決することになるのだろうか。合意内容を本質的に変える条件を取り入れた場合、米議会の審査を招くのだろうか。合意再建に至らなかった場合、どのような代替案が検討されるのだろうか。こうした疑問を踏まえ、しばらくは予断を許さない状況が続きそうだ。

II. イラン政権交代がもたらした変化

合意再建を公約したバイデン

イラン核合意への復帰を公約したバイデン大統領。2020 年米大統領選ではイランの核兵器保有を阻止すると宣言し、米・イラン双方が核合意で求められる行動を再開したうえで合意の補強に向けた追加交渉だけでなく、イランによるミサイル開発や周辺地域を脅かすイランの対外政策など、当初の核開発に限定した交渉では触れなかった課題を協議するという極めてアンビシャスな目標を設定した。だが、バイデン就任から 10 か月、核合意再建の目途が立たないどころか、6 月のイラン大統領選で当選したイブラヒム・ライシ師が率いる反米強硬派政権の発足で交渉は振出しに戻ったかのように映る。

外交のプロが再登場したバイデン政権だが、早期目標達成に至らず

バイデン政権なら合意再開は早期実現できる。2013～2015 年にかけてイラン核交渉に従事したオバマ政権のベテランを多用したバイデンの外交チームにそうした期待を託された。しかし、滑り出しは良好ではなかった。米国が核合意再建に向けた交渉への参加意欲を公式に示したのは今年 2 月半ばのことだがイラン側のためらいもあり、交渉は漸く 4 月 9 日に再開された。しかし、イラン大統領選まで残り 2 か月半という厳しい条件の下、当初の期待は懸念に転じた。

任期満了を迎えるロウハニ大統領の後任に、予想通り反米強硬派のライシ師が当選すれば交渉環境は暗転するとの心配もあった。他方、肝心なのは最高指導者ハメネイ師の意向で、大統領選の結果が交渉を左右することはないとの見方もあった。いずれにせよ、駆け足で進められた交渉は 5 月の第 5 回ラウンドで大詰めに差し掛かり、イラン交渉代表のアッバス・アラグチ外務次官は「これが最終交渉ラウンドであるべき」「残る課題は解決不能ではない」とし、当時イラン大統領だったロウハニ師も「制裁の問題は解決済み」と位置付けた。

第 6 回で大詰めに入った核交渉

その頃のメディアの記録をみるところ、交渉はその時点で事実上完了していた可能性が高い。交渉はその後、第 6 回目交渉ラウンド（6 月 10 日～20 日）に突入するが、その最中に行われたイラン大統領選（6 月 18 日）で予想通りライシ師が当選。8 月のライシ師大統領就任が交渉にどう影響するかについてアラグチ外務次官は「交渉に中断はない」と引き続き楽観視。米政府のサリバン大統領補佐官も「ハメネイが最高指導者である限り、選挙は関係ない」と発言。残るは各国首脳の「政治判断」のみという局面を迎え「最終」と言われていた第 7 回目交渉ラウンドを 7 月中旬に開催する方向で話は進められていた。米交渉代表のロバート・マレー特使も「6 回に亘る交渉は前進していたというのが、イランを含む全参加国の理解だった」[2]と説明しており、少なくとも合意の枠組みに関する交渉は完了していた模様だ。

ライシ登場で状況は一転

ところが、ライシ大統領の就任を節目に状況は一変した。当初、9 月を交渉再開の目途としたライシ政権だが、公式な立場が発表されたのは就任から約 3 か月後のことだった。その発表によると交渉は 11 月 29 日に再開される模様だが、これまでの進歩は維持されるのか、それとも交渉は振出しに戻ったのかは明らかにされなかった。仮に米国の信用問題と制裁緩和から得られる経済利益の確保や、バイデン政権が求める追加交渉に関するライシ政権の方針が変わったとすれば、次回交渉ラウンドが「最終」ではないことを示すシグナルとも受け止められる。

技術的に設定される交渉の時限

しかし「合意再建から得られる非拡散効果」は合意に違反するイランの核開発（高濃縮ウランの生産、高度遠心分離機の開発と使用など）が続く限り、時間とともに低下する。イランの核兵器製造能力はいずれ不可逆的なレベルに達するリスクも然り、1 年以上のブレイクアウト期間が維持不能との技術的な判断が下された時点で合意再建の意味がなくなり、それに代わる「プラン B」を模索することになる。もちろん、高濃縮ウランの生産（規模と濃縮度の上昇）や国際原子力機関（IAEA）による査察停止などの違反は容易に是正できても、「金属ウラン」の製造や遠心分離技術の高度化など、核兵器の製造ノウハウを封じることはできない。この問題についてマレー特使は「我々は専門家の助言を基に動くが、まだその状況には到達し

[2] 10 月 13 日、カーネギー平和財団とのインタビュー。

ていない」と合意再建の余地があると示唆する。当面は合意再建の余地は残るとしても、それがいつまでも続く訳ではない。

III. 考えられるシナリオ

ライシ当選は交渉の「リセット」なのか

ここで一度、現時点における双方の交渉条件を整理したうえで、交渉の方向性を考察してみたい。まず、関係者が言うように 6 月の時点で交渉は大詰めを迎えていたとすれば、最低でも合意再建に向けた双方の基本的な理解（米国による制裁解除と、イラン核開発の自主規制再開）が成立していたと仮定できる。また、バイデン政権が求める追加交渉に関するイラン側の参加意欲、及び米国の政権交代に伴う合意破棄リスクと制裁解除の経済的効果が希薄だった問題への対応など、過去に協議されなかった課題に関し、ある程度の理解があったのかもしれない。（例えば、単純な「遵守に応じた遵守」で合意を再建させた後に、残る課題について交渉を継続するなど。）イランはライシ当選を節目にこうした枠組みを再考したというのが当地の通説だが、これまでの進歩を踏まえた合意案の微調整で済む話なのか、それとも一からやり直しなのかは定かではない。当地識者の間では以下のようなシナリオが議論されている。

考えられる楽観シナリオ

まず考えられる「楽観シナリオ」では、イランが第 6 ラウンドの時点で双方の理解が一致したとされる枠組みで合意（或は微調整で合意）し、数ラウンドで差し障りなく合意に至り、比較的早期に合意再建が実現することが想定される。これは将来的な追加交渉の地均しであり、軍備を中東からアジアに移そうとするバイデン政権にとって望ましい展開だ。また、イラン核合意審査法（INARA）に基づく米議会の審査を招かないよう「遵守に応じた遵守」を極力配慮した合意再建が前提となるが、米議員の一部が合意の再審査を呼びかけることは想定の範囲内だろう。そうした懸念をどう管理するかもバイデンの手腕の見せ所になる。いずれにせよ、バイデン政権の視点から見れば、この流れは合意の早期再建に向けた最も効率的な手段だろう。他方、就任したばかりのライシ大統領の視点から見ても国内経済の回復で鍵となる制裁解除を早期に実現させることで国民との信頼関係を築く契機になる。核合意が発効した 2016 年 1 月から僅か 8 か月間でイランの原油輸出は、2.8 百万㌭から 3.7 百

万㌬に回復した事例もあり、早期の実績作りを目指す新政権にとって合意再建は魅力的だろう。

長期戦シナリオ

2 つ目のシナリオでは核合意の過去の不備の是正に焦点を置いた協議が想定されるため、長期戦が想定される。例えば、2016 年に米国の制裁解除（二次制裁）でイランとのドル建て取引が可能になった一方、継続された一次制裁に抵触するリスクを心配した海外金融機関（特に欧州の民間銀行）が取引を扱わなかった問題がある。こうした教訓を踏まえて、制裁解除に応じて取引が再開されたかどうかの検証を条件にイランが核自制を再開するという提案も考えられる。更に、前述で触れた米国の将来的な政権交代（例えば、2024 年にトランプ前大統領が当選する可能性）で合意が再び破棄される事態に備えて、何らかの保証を要請しているとの話もある。ただ、このシナリオでは INARA に基づく米議会の審査を招かない形でイランの要請を満たすことが前提となるが、現実的な打開策は考え難い。

米国がイランにオファーできるもの、できないもの

例えば、合意の継続性を巡るイランの要請に応じた「条約化」の発想がある。米連邦法で付与される大統領権限で実施された 2015 年の核合意を国際条約と位置付け、米上院の承認（2/3 以上の賛成）で米連邦法として法制化するというのが発想の骨子だが、米大統領が一方的に国際条約から脱退した前例もあり、それで将来的な合意破棄に備えた「保証」になるとは考え難い[3]。また、制裁解除によって得られる経済利益を保証するために、取引再開の検証期間を設けるといった発想も核合意の本質を変更するとの解釈を招くため、米議会の介入リスクが高まる。この他、制裁解除を踏まえて、イラン向け特定案件に必要な米財務省許可の早期発効などで制裁解除の信頼性を高める行動も考えられる。この場合、米企業は米国の一次制裁によりイラン取引には関与できないが、他国企業による案件に関する二次制裁の解除と、それに必要な免許発行などで協力するなどの信頼醸成措置も考えられる。

[3] 1979 年に米中国交樹立とともに米華相互防衛条約を破棄したカーター大統領、2002 年に弾道弾迎撃ミサイル制限条約から脱退したブッシュ大統領など、米大統領が国際条約を一方的に破棄した前例はある。

IV. アフガン撤収の次はイラン核問題、試されるバイデン外交

好ましい「プラン B」は存在しない

方向性は不透明だが、メディアが発信するように米国に対する不信感を理由とした「保証」の問題がライシ政権の優先課題であるなら後者のシナリオが現実的になってくる。ただ、交渉が長期化することでイランのブレイクアウト期間は更に短縮する一方だ。もちろん、イランは交渉を有利に運ぶために核開発を継続しているとも考えられるが、それに応じて米国が 1 年以上のブレイクアウト期間という核合意のそもそもの目的が達成不能と判断した場合、必ずしもイランにとって好ましくない「プランＢ」を招くことになる。例えば、イランの核開発を遅延させる過去の作戦ではイラン核施設に対するサイバー攻撃、イラン核科学者の暗殺、無人機攻撃などがある。アジアに重点を移そうとするバイデン政権にとって好ましい流れとは言えないが、ブリンケン国務長官の「全ての手段を検討している」との発言は明らかな警告だろう。

2009 年以降の環境を再現できるのか

ただ、「永遠の戦争」を終結させることを公約し、アフガニスタンから撤退したばかりのバイデンがイランを挑発するとは考え難い。寧ろ、2009 年 4 月から見られたような欧米中露の協力を前提とした経済制裁と外交圧力を織り交ぜた政策の方が現実的だろう。ただ、前回のように欧米間の調整は進んだとしても、今の中国とロシアとの調整はどうだろうか。そうなると、欧米による制裁強化、イラン核開発の更なる進行、それを警戒するイスラエルの武力行使の可能性など、複数の火種がくすぶることになる。

「プラン B」が存在しないだけに、交渉は極めて重要

建設的な「プラン B」が存在しないだけに、11 月末に再開する交渉は極めて重要なイベントになる。ただ、次回はライシ政権の初登場ということで、交渉というよりもイラン側の抗議が目玉になると予想されているが、それに続く交渉ラウンドの日程が発表されるかどうか、比較的短期に設定されるかなどが今後の方向性を占うと言われている。アフガン撤収に続く 2 つ目の難局ともいえるイラン核問題でバイデン外交は再び試されることになる。

以上／上原 聡

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます）は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。