

寄稿

緊迫するイラン問題と日本の関わり方



田中浩一郎 (たなか こういちろう)
財団法人日本エネルギー経済研究所
中東研究センター長

国連安保理は、核開発疑惑が晴れないイランに対して経済制裁を検討し、同国の態度変更を促そうとしている。このような措置によってイランが行動を変える見込みは薄いですが、イランとのビジネスを取り巻く環境がいつそう厳しいものとなることは避けられない。否定的な状況下で、日本の対応と関わり方を考察した。

1. 制裁決議案をめぐる

(1) 不発に終わった見返り提案

本年6月に「長期的包括取り決めにに関する提案」(見返り提案)を受領した後、イランは交渉による問題解決に全面的な賛意を示しながらも、交渉開始の前提条件である濃縮停止に応じていない。そのため7月31日対イラン安保理決議としては19年ぶりに採択された決議1696によって8月末日までに濃縮停止要求などに従うことを課せられた。イランは今日(10月31日現在)までその決議の受け入れを拒んでいる。

この間、イランはウラン濃縮技術を次の段階に高めるべく、その開発計画を間断なく推進してきた。国際原子力機関(IAEA)の報告では技術的な突破口を開くまでには至っていないものの、同報告からは当座の目的であると考えられる濃縮技術の確立に向けてイランが、しやくしゆく 粛々と活動を続けている様子が見えてくる。

7月の決議に従わないイランに対して何らかの懲罰的措置が必要であるという点で安保理常任理事国(P5)のコンセンサスができてあがっている。だが、「対応は脅威に比例したものでなければならない」とするロシア外相の発言が示しているように、その分野と程度については依然として意見が割れている。これまで最大の核拡散懸念国であった北朝鮮が地下核実験を敢行し、それを受けて経済制裁が発動されたこともイランへの対応を考えるうえで参考となるところである。

(2) 安保理制裁の案文

すでに英国、フランス、ドイツの3カ国によって用意された国連憲章第41条に基づく経済制裁の案文が関係国に回付されている。この決議案は付属文書を除いても10ページに達する長大なものである。事前に予想されたとおり、核開発および弾道ミサイルの分野に関する規制が端緒となる、段階的な制裁の適用を意図している。対象を明確に核と軍事分野に絞った、いわゆる目標限定制裁 (targeted sanctions) である。

この決議案でイランは、濃縮などの停止をあらためて課せられるほか、追加議定書の実効的受け入れに従った抜き打ち査察体制への復帰や、追加議定書が定める領域を超えるような対IAEA協力を速やかに実行に移すことまで求められている。また、加盟国においては当該分野の機材や技術の移転禁止、これに関わる資金移動の禁止、関連企業や個人の資産凍結、関係者の渡航禁止などの実施が定められている。ロシアが請け負っている民生用軽水炉ブーシェヘル1号機の建設工事に関わる要員および資金の移動や技術移転は除外されていることが目を引く。

全般的に、この決議案が対象とする領域と採用する措置は、北朝鮮に対する制裁決議1718と似通っていると言える。対北朝鮮制裁案が日米の協同によって採択にこぎ着け、対イラン制裁案が欧州の2つの常任理事国を中心に形作られたことから分かるように、2つの危機に際して西側の安保理構成国の間で役割分担が成立している。

(3) 決議採択の見通し

すでに判明しているところでは、「(安保理は)イランが～をするよう決定する」という決議案の文体に米国は不満であり、「イランに～を要求する」という最も強い表現への変更などを求めている。米国の思惑にもかかわらず、決議採択のためにはロシアと中国の拒否権行使を回避

しなければならない。むしろロシアなどの同意を取り付けるため、いくつかの項目の削除や適用除外の拡大で妥協する必要に迫られている。ブーシェヘル原発の運転に必要なロシア製燃料の搬送が来年3月に始まる予定であり、少なくとも燃料提供および運転への関与がケース・バイ・ケースでの審査対象として残されていることへのロシアの不満も表出している。実態として拡散に結びつきかねない事項であるだけに、このような相違を前にしたP5の利害調整は容易ではないが、これが決着しないままに終わるということにもならないだろう。

最終的に経済制裁が発動されたとしても、当面のところイランが濃縮活動などの停止要求に従うような事態には至らず、引き続きこの先の緊張のエスカレーションが懸念されることとなる。

2. 日本の立場と影響力

(1) 米国の見方による束縛

さて、このようにイランをめぐる環境に強い逆風が吹くとき、イランとの間で不断なく良好な関係を維持してきた日本にとって、どの程度の外交的、経済的な活動領域が残されることとなるのであろうか。これを考えるうえで昔の状況を振り返ってみることが肝要である。

1980年代と90年代初頭は、日本の対イラン外交の自由度が最も高かった時代である。イスラム革命以来、一貫して関係を維持した日本の役割が西側で評価され、イランも国益保全のために日本を西側との接点として認めたためである。だが、その間の87年にイラン・イラク戦争の停戦を求めた安保理決議598が採択され、受諾を拒んだためにイランは西側諸国などの圧力に晒さらされることによって、日本とイランとの貿易にもその影響が表われた。戦災と戦費負担がイランに外貨不足をもたらしたことも相まって日本とイランとの経済関係は一時的に縮小に向かった。

表面的には日本が独自の対イラン関係を推進したとはいえ、安保理を通じた国際社会の意志に加え、同盟国米国の思惑と事情がその都度、反映されてきたことも事実である。90年代央のダム建設事業に関わる円借款や最近のアザデガン油田開発契約などへの米国の反対は、最終的にこれらの事業の行方に大きな影響を与えた。イランも日本の限界をたびたび目の当たりにしている。

イランに対する米国の評価は極めて低く、また、著しく否定的である。イランの見方に関して、日本企業にも国内の本社と現地事務所との間では見解の相違や温度差が存在することがあるが、日米間の隔たりはそのような生易しいものではない。イランの問題行動と、米国のある意味で歪んだイラン観を正そうとする日本の官民の努力もほとんど成果を挙げてこなかった。イランに対する理解を促そうとする言動が、ワシントンで蔑まれることすらあると側聞する。パーセプションの相違とくくってしまうことは簡単であるが、この対立が日本の行動半径の限界を規定している。

(2) 動かないイランと米国の関係

日本を含む第三者による仲裁こそ奏功しなかったが、これに代わって当事国同士の雪解けの兆候が見えたこともあった。ハータミ大統領時代（1997～2005年）に萌芽したこの期待は、イランが影響力を行使し得るアフガニスタンおよびイラクにおける2つの戦争の発生によって膨らんだ。イラン国内における改革派の優位確立を受け、日本でも緊張緩和への期待が高まった。

だが、イランと米国の関係改善の機運は、双方でこの流れを排除する動きが発生し、また、偶発的な出来事の影響を被ることによって潰えた。前者の具体的な例としては米国による「悪の枢軸」というレッテルの適用や、退職摘発を

口実としたイラン系石油開発会社と米ハリバートン社との契約解除があり、後者については2003年5月のリヤド自爆テロの発生を挙げることができる。このあおりを受け、ハータミ師が提起した「文明間の対話」を起点とする両国の民間外交も鳴かず飛ばずに終わり、イラン国内では代わって対外強硬路線が勢いを増すこととなった。ちなみに、これが2005年のアフマディネジャード政権誕生につながった。

イラク戦争後、イランの核開発に対する米国の追及が厳しくなり、米国がいよいよイランを次の標的に定めたことを想定せざるを得ない状況に至った。イランは、関係改善に向けた包括的な提案（グランド・バーゲン）を2003年に送り届けたが、時すでに遅く、米国によって一刀両断にされた。2006年夏から秋にかけて、米国はサーデラート銀行との全面的な取引停止措置を導入し、イラン・リビア制裁法（ILSA）の再延長などを定めた「イラン自由化支援法」（Iran Freedom Support Act）を成立させ、これなどをもって米国の態度軟化に対するイランの期待も打ち砕かれた。

結局、どのような掛け合わせでもイランと米国との関係は動かず、また、両国の関係改善に対する日本の期待も空振りに終わった。その下で日本の行動半径は拡大するどころか、むしろ道は狭まることとなった。早期の関係改善に過大な期待をかけることには慎重姿勢で臨むべきであろう。

3. ビジネスへの影響と対応

(1) 制裁による影響

80年代末の状況から今日に至るまでの流れを顧みれば、国連の一加盟国である日本が安保理制裁の下で独自に行い得ることには限りがある。終始受け身に徹することが最も容易な道であるが、積極的に実害や否定的な影響を最小限に封じ込める方策の模索こそが求められているよう。

逆説的に考えれば、安保理制裁は、国連加盟国を一様に束縛することから、影響や被害を受ける程度に差が生じるとしても、適用において加盟国間の差別が起きない点では透明性が高い。狙上^{そじょう}に載っている安保理制裁案は、対象が日本とはほとんど関わり合いのない領域であることから、制裁対象が拡大しないかぎりにおいて許容範囲の中にある。

ところが、実際の効力よりも合意形成が優先される安保理制裁に代えて、主要国による対イラン制裁の「有志連合」に日本が加わることとなると話は別である。イラン・イラク戦争末期の80年代後半における関係縮小の経験と今日の状況は相当に異なるため、これを断行した場合には日本などが一方的に影響を被る中、一部の国が制裁体制の下でむしろ裨益^{ひえき}する構造に発展しかねない。それ故に、主要国が横並びでそろわないかぎり、日本はこの種の制裁レジームに参加することをできるだけ避けた方が賢明である。

「有志連合」の発足とともに警戒しなければならぬのが米国による単独措置の拡大である。同調国を募らなかつたとしても、米国が自国の金融機関にUターン決済の禁止を通じることによってイランをドル決済システムから全面的に排除することとなれば、日本にとって官民を問わず影響は甚大である。国際原油市場に大きな動揺が生じることも必至である。対テロ戦争の枠組みに則^{のっと}って米国がこのような決断を下すとき、日本政府などが措置適用の再考を求めたとしてもその努力は徒労に終わることであろう。

(2) 留意点と対応

効果の有無にかかわらず、経済制裁が段階的に強化されていく過程をたどることが自明であると考えれば、次第に純民生用の領域に制約が及ぶ可能性も高まることとなる。カントリ

ーリスクの上昇によって貿易保険が付保されない「はだか」の取引や政府系金融機関のファイナシングを受けられなくなる事態も必至である。貿易決済においてはユーザンスの短期化でリスクを最小限にとどめる必要に迫られることとなる。

同時に、取引相手企業の選別にはこれまで以上に注意を払わなければならない。近年、イランでは国営企業の民営化が停滞するかたわら、軍関連の企業体の拡大が進行している、いつ何時、制裁とは無縁であると考えていた取引先が対象リストに盛り込まれることとなるかもしれない。

例えば、至るところに地雷が敷設されているに等しい事態を迎えかねないからこそ、それを回避する方策を周到に用意しなければならない。

イランは、西アジアと中央ユーラシアにおける東西南北回廊の要諦^{ようてい}である。イランに対する制裁案を用意した欧州諸国もそれを認めざるを得ない。イラクをはじめ、その周辺国で発生している諸問題に対する影響力も計り知れない。こうした役割を米国も無視することができないが故に、イランの取り扱いに苦慮してきたのである。日本にとってもイランが西アジアにおける重要な貿易相手国であり、エネルギー供給国であることに変わりはない。

日本は、そのイラン一国との関係を最優先することができないとしても、この先、安保理などによる制約を受けない範囲において、従来の関係の維持には最大限に留意し、腐心すべきである。出資の大幅な減少に至ったものの、危機的な状況にあったアザデガン油田開発事業において日本の権益が残ることになった対応にも一定の評価を与えることができる。当座の実害を縮小しながら、外交と経済の両面で将来への足場を残すための努力を続けるべきである。