

核合意の履行を迎えたイラン



(一財)日本エネルギー経済研究所 常務理事 田中 浩一郎

【核合意の成立まで】

年初から「アラブの春」の旋風が吹いた2011年以降、中東地域における不安定要因は年ごとに増している。各国に存在していた政治的、経済的、社会的な諸々の要件が基底となる急激な情勢変化の中であって、2002年から決着がつかないままのイラン核開発疑惑は、域内大国をめぐる拡散の脅威であるだけでなく、軍事力行使の新たな事例となり得る危険性が高まっていた。故に、この解消や解決は、国際社会にとって最重要となる課題の一つであった。

2013年11月の暫定合意に続いて、2015年7月には「包括的合意行動計画(JCPOA)」⁽¹⁾を通じてイランの核問題に、恒久的ではないとしても、長期的な対処が施されたことは、国連をはじめ米欧諸国が精力的に進めた多国間外交の輝かしい成果と言える。そして、イランは、近年、その国家財政を蝕むまでに強化された経済制裁の解除や緩和を見返りとして得たわけであるが、それにとどまらず、JCPOAによって双方が利を得る「win-win 状態」(ザリーフ・イラン外相)が出現した。

イランがJCPOA 下で約束した核関連措置を実施し、国際原子力機関(IAEA)がそれを確認した上でIAEA 理事会と安保理に報告するという手続きが2016年1月16日に執り行われ、これを以って核合意の「履行日」が訪れた。イランが政治と経済の両面で国際社会に復帰する段取りが整ったということである。これはイランを含めて大々的に外交勝利を祝うべき大きな節目であったが、直前に生じたサウジアラビアによる対イラン断交宣言、ペルシア湾でイラン領海に侵入した米海軍ボートの拿捕と米水兵の身柄拘束、ホルムズ海峡通航中の米空母攻撃群の至近距離へのイランの海上軍事演習のロケット着弾など、重大な緊張をもたらしかねない諸事象の発生によって、発表の瞬間が訪れるまで予断を許すことができなかった。また、イランがスパイ容疑などで拘束していたイラン系米国人の解放をめぐる状況が二転三転したように、イラン国内では合意の履行を阻止せんとする勢力も活発に動いていた。こうした事情は、対イラン制裁の強化を目論む米議会や親イスラエ

(1) <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>

ル・ロビーを抱える米側も同じである。1980年に米国がイランと国交を断ってから36年が経っているが、両国は、いまだに本質的な「和解」からほど遠いことは明らかである。

そのような先行きに対する不確実性が残る一方で、待望の制裁解除・緩和による通商投資環境の正常化をめぐる不透明性を完全に払拭することができたわけではない。さまざまな疑問が生じる中、各国は、これから JCPOA を遵守・履行していくのであり、そこには試行錯誤を通じて実態を見極める余地が残されている。

以下に紆余曲折を経て実施にこぎ着けた制裁解除および緩和の実態を整理・分析し、地域での復権が見込まれるイランの対外関係に及ぼす影響を短期的な時間軸で検討してみる。

【予想外の早期履行】

JCPOA が成立して早々、履行日がいつ訪れるのかという疑問が、合意に定められた核関連措置がイランによって遵守されるのかという質問に次いで湧き起こった。これと並行する形で、IAEAによる「PMD問題」⁽²⁾の検証にイランがどこまで協力するかも問われた。いずれにしても、履行日が到来するための前提となる核関連措置を、イランがいつまでに終えるかという間にJCPOAの将来がかかっていたと言えよう。これはイランのbreakout time⁽³⁾を1年以上に保つ上で不可欠な環境であり、核合意の根幹を成していた。

イランが「P5+1」に約束した核関連措置には、300kgを超える備蓄分の低濃縮ウランの国外搬送、遠心分離器の減数に伴う削減分の撤去とIAEA管理下での保管、フォルドウ濃縮施設の「核・物理学・技術センター」への改変、新型遠心分離器の研究・開発の自制などが含まれており、中でもアラーク研究用重水炉（IR-40）の炉心へのセメント注入のように不可逆的な対応を伴う項目は後回しにされ、着手後も相応の時間を要する作業と見られた。そのため、履行日として2016年春から初夏を想定するケースが関係国の間では支配的であり、反対にそれを覆す材料は乏しかった。

にもかかわらず、大方の期待を裏切る形で、イランが核関連措置を早期に実施したことはうれしい驚きである。合意の履行と遵守がもたらす経済・財政的効果が強いインセンティブとしてそこに働いたことは疑うべくもない。

歴史的な核合意を成立させたイランのロウハーニ政権は、合意履行日を春よりも前倒しにする必要に迫られていた。イラン暦の正月（2016年3月20日）から始まる新年度予算法を国会に上程する上で、制裁中と制裁後では様相がまったく異なる。新たに始まる中期国家開発計画である、「第6次5ヵ年計画」についても同様である。そして、国家財政の基

(2) 過去から現在に至るまでの、イランによる核技術の軍事転用の形跡をめぐる疑惑。

(3) 政策的に核兵器開発に向けて舵を切った場合、核爆弾1個分に相当する分量の高濃縮ウランを製造するために要する時間を指す。

幹である石油・ガス産業への外資誘致を進めるために策定した「イラン石油契約法 (Iran Petroleum Contract)」の成否も、第三国による対イラン投資を狙い撃ちした米国の「イラン制裁法 (ISA)」などの緩和に依存することになる。さらに、2月26日に投票に附される2つの国政選挙—国会選挙と専門家会議選挙—で、ロウハーニ大統領が追求する中道・現実路線が追い風を受けるためにも、前年夏から続く買い控え不況を早く終結させ、景気回復の実感を国民と有権者に広く浸透させる必要に迫られていた。

こうした強い動機に突き動かされて、イランは、核関連措置を速やかに実行したわけである。だが、その間にも、イランに対する懐疑的な姿勢を崩さない米欧諸国へのけん制が最高指導者ハーメネイ師によって逐次行われ、それがまた米欧側の警戒感を刺激する材料となった点は、長期にわたるJCPOAの履行と遵守を担保していく上で看過するべきではないだろう。

【制裁解除の実態】

JCPOAの履行を以て解除された制裁は、イランの核開発に関して科せられた諸安保理決議であり、米欧日などによる個別制裁である。それぞれに対イラン制裁レジームの構造が異なるため、制裁解除や緩和の仕組みも手続きにも相違がある。さらに、重要なことは、核開発以外の事由を下にした制裁は、いまなお残存しているという点である。

まず、JCPOAを裏書きすると同時に、国連憲章第七章に基づき、加盟国に遵守が義務づけられていた4つの制裁決議を含む、従来の7件の安保理決議⁽⁴⁾の終結を定めた決議2231号(2015年)の規定に従い、国連安保理による制裁が解除されたことが出発点となる。これを以て、一部のイラン金融機関との取引禁止措置や警戒的な対応の呼びかけが解かれた。ただし、安保理制裁については、向こう10年間にわたり、イランがJCPOAに対する重大な違反を咎められ、紛争解決手続きに則って一定期間のうちにその是正を怠った場合には、再適用されるメカニズム⁽⁵⁾が用意されている。

一方、安保理決議2231号は、イランに対する、向こう5年間にわたる通常兵器移転、および同8年間にわたる弾道ミサイル開発関連の物資や技術の移転については、事前に安保理の承認を受けることを義務付けている。これは常任理事国による拒否権の行使を以って承認申請を却下することが可能であるため、事実上の禁輸措置に等しい対応である。安保理が核開発にかかわる対イラン制裁措置を解除しながらも、弾道ミサイル開発などにかかわる制裁を維持する上で、このような仕組みが考案され採用された背景には、イランが合

(4) 1696号(2006年), 1737号(2006年), 1747号(2007年), 1803号(2008年), 1835号(2008年), 1929号(2010年), 2224号(2015年)。

(5) ロシアが提案したこの方式は「スナップ・バック」と称され、逆拒否権が安保理常任理事国に与えられている。

意履行日に「すべて」の制裁を解除し、「新たな」制裁は科さないことを要求した交渉の経緯⁽⁶⁾がある。

このように、イランを含む国連の全加盟国に課せられた対応は、安保理決議2231号に明示されており、あいまいさやグレーゾーンは存在しない⁽⁷⁾、直線的なものである。

欧州連合（EU）によって科せられていた核関連の制裁は、JCPOAの成立時に定められたように、履行日にその大半が解除されることになった。これは、兵器などの禁輸品を除けば、イランとの貿易および投資にかかわる諸規制が廃止され、通商関係が正常化に向かうことを意味する。EUの措置は、イランの金融機関との金融取引再開、SWIFTサービスへの接続、保険・再保険の引受、輸出信用保証・保険サービスの提供、無償資金の供与、イラン政府が発行する公債の取扱、イラン産原油・石油製品・天然ガス・石化製品の輸入解禁、石油・ガス・石化部門への投資解禁、資産凍結の解除、特定人に対する渡航禁止措置の撤回などに及ぶものである。

実は、EUの対応はこれにとどまらない。欧州理事会は、JCPOAから約3ヵ月後に採択した決定事項⁽⁸⁾に則り、履行日に安保理決議2231号に規定されていない、イランへの核関連の移転や、イランとの核関連活動をJCPOAとの間で完全な整合性が取れる範囲において許可した。これはJCPOAで約束されていた制裁解除にさらなる「おまけ」が後で付加されたようなものである。その点で、EUの対応は、二層構造を成していると言えよう。

比較的わかりやすいEUの制裁レジームの解除と対照的であるのが、複雑な対イラン制裁を科してきた米国による制裁緩和である。米国の場合、1979年のイラン・イスラーム革命からこれまでに制定してきた対イラン制裁にかかわる法令が多数存在するばかりでなく、イランの核開発活動を対象とした制裁措置は、特定の法令の一部でしかないケースもある。それ故に、単純に「解除」という手続きを採用することが難しい。また、米議会が制定し、時の大統領が署名することによっていったん発効した制裁法そのものを、行政府の長である大統領が後に撤回、あるいは失効させることは制度上許されていない。従って、履行日における米国の対応は立体的なものとなり、必然的に関連文書も長大なものとなる。

そのような米国の制裁緩和措置は、過去の大統領令の廃止、制裁法が規定する大統領権限の行使、制裁対象者（SDNなど）リストの改定を3つの基軸とし、それ以外の例外的な対応にかかわるライセンスの取得によって構成されている。ここで重要なことは、米国の一次制裁、すなわち対イラン禁輸措置は、原則として残っている点である。

まず、核関連の制裁を規定した大統領令には、「イラン制裁法（ISA）」、「イラン脅威削

(6) 国内の強硬派による批判に晒されていることに加え、最高指導者ハーメネイ師が示した「指針」を満足させなければならないイラン交渉チームの事情を慮った米欧側の対応であると考えられる。

(7) 向こう8年間にわたる弾道ミサイル開発の自粛をイランに呼びかけた項についてはこの限りではない。

(8) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1863>

減・シリア人権法 (ITRSHRA)」、[「イラン自由・反拡散法 (IFCA)」]に関連して発出されたもののほか、米大統領がイランの特定産業を狙い撃ちするために発動したものが存在する。これらを新たな大統領令⁽⁹⁾によって全体を廃するか、一部を改める手続きが履行日に行われた。続いて、上述した3つの制裁法に「包括的イラン制裁・説明責任・投資撤収法 (CISADA)」を加えた対イラン制裁法が規定した大統領権限に基づく制裁措置の適用放棄や不行使が発動された。そして、「米国外の米系企業による対イラン取引にかかわる一般ライセンスH (General License H)」⁽¹⁰⁾と、「イラン産のじゅうたん、ピスタチオ、キャビアを米国に輸入する際の一般ライセンスにかかわる最終ルール」⁽¹¹⁾の改定が発表された。さらに、「民間航空機およびスペアパーツの輸出・再輸出に関する声明」⁽¹²⁾が、SDNリストの改定版などとともに発出されている。

前述したように、米国の対イラン制裁が複雑な構造をそもそも成していることに加えて、イランを相手に通商、あるいは投資する第三国に対する二次制裁の性質を伴っていることもあり、その緩和措置を齟齬がないように理解するための説明文書は必然となる。米財務省は、そのために「ガイドライン⁽¹³⁾」と「頻出問答集 (FAQ)⁽¹⁴⁾」を発表している。ここでその内容を個別に、かつ網羅的に取扱うことは誌面の制約上できないが、米国の二次制裁にかかわる環境の変更を、具体的な事例を想定して捉えたのが、次の表である。

図表1 米市民 (法人) による対イラン取引

活動	可否	備考
イランとの直接・間接での商談および取引	×	一部例外品目あり
イラン取引に関わる金融・保険業務	×	
イランへの民間旅客機の直接・間接での売却	○	許可制
イランからの特定製品の輸入	○	じゅうたん, キャビア, ピスタチオ
在外の米系企業を通じた取引	△	付帯条件あり
米国内の凍結イラン資産の移転	×	
米製品の第三国経由での対イラン輸出	×	

(9) 実際には、既発の大統領令13628の改定という手続きが採用された。

(10) https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran_glh.pdf

(11) <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2016-01-21/pdf/2016-01227.pdf>

(12) https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/lic_pol_statement_aircraft_jcpoa.pdf

(13) https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/implement_guide_jcpoa.pdf

(14) https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_faqs.pdf

ここで要となるのが、米国の対イラン一次制裁が残存していることによる、金融・保険業務やサービス提供が禁じられていることである。それ故に、第三国企業がイランとの貿易決済をドル建てで行う道は事実上閉ざされたままである。また、米国のパスポート保有者は、他の国籍を持っている場合でも「米市民」として定義されるため、対イラン取引にかかわることは原則として許されていない。さらに、米国で登記された企業体は、「米法人」の範疇に含まれる点にも留意しなければならない。

図表2 非米市民（法人）による対イラン取引

活動	可否	備考
SDN リスト掲載者（機関）との取引	×	二次制裁の対象
軍需品などの取引	×	
イランとの直接・間接での商談および取引	○	SDN リスト掲載者を除く
イラン取引に関わる金融・保険業務	○	同上
イランの金融機関とのコルレス契約締結	○	同上
米国製品・技術の対イラン再輸出	×	除外規定あり
イランとの米ドル建て決済	×	

図表2を見れば明らかなように、イラン革命防衛隊（IRGC）に代表される、SDNリスト掲載者（機関）との取引は、引続き二次制裁の対象となることから避けなければならない。これは、IRGCが国際テロ支援の疑いや、シリアのアサド政権による抑圧への加担を問われているように、核関連以外での活動を問題視されることによって、対IRGC取引が二次制裁を規定する制裁法の適用対象として残されているためである。また、取引全般において、米財務省が金融機関にイラン側の取引先の身元確認に「細心の注意（due diligence）」を払うように求め、責任を追及する姿勢に変更がないことも、大きな重石となる可能性がある。取引内容についても同様の配慮が求められていることは指摘するまでもない。

ここまで見てきたように、米国の制裁緩和措置は、JCPOAに明文化された活動以外はカバーしておらず、その点ではミニマリストとしてのアプローチである。

履行日以降の対イラン取引は、米市民（法人）の関与を禁じる一次制裁の影響を受けながらも、非米市民（法人）にとって「正常化」を果たすまで、試行錯誤が繰返されることであろう。特に、米国が制定している二次制裁にかかわる核関連以外の制裁法が現存していることは、第三国にとって引続き多くの制約の下で対イラン取引に乗出さなければならない状況を呈示している。親イスラエル団体による強硬論に衝き動かされた対イラン取引

企業をめぐるレピュテーションリスクが消え去ったわけではなく、また、州レベルでの対イラン制裁についても手がつけられていない。もちろん、現在、進行している米大統領選挙の結果が、JCPOAの履行にどのような影響を及ぼすのかについても確かなことは言えない。それでも、イランとの交流を深めていこうとする潮流に勢いが出てきた。

【対外関係への影響】

満額回答といかないまでも、履行日の到来を以って、イランを取巻く環境がいっそう変化したことは間違いない。欧州勢に続き、アジア諸国からもハイレベルなミッションが矢継ぎ早にイランを訪問している。かつて米国以上にイランに厳しい態度で臨んでいたオーストラリアも劇的に姿勢を変えており、強硬な反イラン路線を進めてきたカナダ政府にも変化を求める圧力が同国の産業界から発生している。これに対して、ロウハーニ大統領は、パリ同時テロ事件の発生で順延されたフランスとイタリアへの公式訪問をさっそく実施し、さらにオーストラリア訪問の予定も発表されている。3年前にロウハーニ師が大統領候補として訴えたイランの国際社会復帰への扉は、核交渉と合意の成立を通じて手中に収めた「カギ」によって開かれた。

JCPOA 履行日を迎えたロウハーニ大統領は、核交渉の当事者であった米国との関係改善の可能性を認めながらも、その「カギ」は米国の手にあると釈明している。1980年に米国がイランとの断交を宣言して以来、すでに36年を数えるに至った。この3年間で集中的に協議を重ねたとはいえ、高い壁を乗り越え、深い溝を埋めて両国が復交を果たすには、まだまだ時間を必要とするはずである。しかしながら、正式な外交関係がないイランと米国が、下準備も含めれば3年に及ぶ協議を続け、「米国の外交史でも稀有な、難しい交渉」(米政府高官)をまとめ上げた意義は小さくない。

実は、オバマ米大統領は、履行日の到来を発表⁽¹⁵⁾した際に、イランと米国の将来を考える上で極めて重要な事項を併せて説明していた。それは係争中であった、革命前のイランが米国に前払いしながらも受取ることがなかった武器弾薬代金の返還が実現したことである。米大使館人質事件の解決をめぐる協定である「1981年アルジェ協定」成立以降も解消されることがなかったこの紛争は、イランが米国の不誠実さや「善意」⁽¹⁶⁾の欠如をやり玉に上げる際のトピックの一つとして、長きにわたり使われてきた。今回、核交渉と並行した協議が落着し、イラン政府によるイラン国内の米系企業の資産接収などと相殺した結果、元本4億米ドル、利息分13億米ドルの計17億ドルがイランに渡されることになったのであ

(15) <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/01/17/statement-president-iran>

(16) 1989年1月に米大統領に就任した George H.W. Bush 氏がその就任演説において、在レバノン米人人質の解放に(イランが)協力するよう求め、「善意は善意を以って報われる」と約束した事例に遡る。1991年末までに人質解放が完了したにもかかわらず、仲介したとみられるイランに報奨が与えられることはなかった。

る。

金額の多寡をめぐる議論や不満はこの先も残るであろうが、革命期以来の「負の遺産」を清算したことは、両大統領にとって誇ることができる成果である。そして、これは、国交のないイランと米国が核交渉を最大限に活用することで得た、貴重な副産物である。

同様に、イランのザリーフ外相と米国のケリー国務長官との間に結ばれた連絡チャンネルは、サウジアラビア大使館などに対する襲撃事件の事後收拾や、米海軍ボートによるイラン領海侵犯および拿捕、そして、スパイ容疑でイランに拘束されていたイラン系米国人の解放などでも、きわめて肯定的に機能したことがわかっている。中距離弾道ミサイル開発をめぐる見解⁽¹⁷⁾で対立し、いまなお、互いを敵国として位置づけながらも、イランと米国の距離感が核交渉を通じて着実に縮まったのである。

こうしたイランと米国の接近によって、ペルシア湾地域で大きなさざなみが立つようになった感は否めない。イランの核化を回避するための交渉と合意がイランの強国化を警戒する域内諸国の側でイラン脅威論を燃え盛らせることになった。これは皮肉なことである。制裁の解除や緩和が始まることによって、特に、サウジアラビアがイエメン内戦に関して示しているイランの干渉をめぐる懸念はいっそう高まり、地域全体の緊張レベルを引き上げることだろう。イランは、機会あるごとに、シリアとイラクに存在する「イスラーム国」の脅威を訴え、サウジアラビアとの共存と協力について呼びかけているが、地域のシーア派を刺激しアラブ社会に動揺をもたらすイスラーム共和国体制の存在そのものに対する不信を拭えないサウジアラビアにとって、それは馬耳東風である。それ故に、現下のイランとサウジアラビアの断交状態が短期間のうちに終息する見込みは立たず、そのためにシリア和平協議の先行きがますます不透明になるばかりでなく、油価下落状態の中で供給過剰状態を是正するための OPEC 協調減産についても悲観的にならざるを得ない。

最後に、改めてイランと米国の将来について触れておく。上述したような、両国間の密接な非公式関係は、ザリーフ外相とケリー国務長官をそれぞれの長とする、ごく少数のグループによって成り立っており、特に、ザリーフ氏とケリー氏の個人的な関係に大きく依存している。米国でオバマ政権から次の政権への交替が近づく中、この個人的関係を組織的な対応へと昇華させていくことは、JCPOAの履行と遵守と同程度に重要な課題である。二国間協議の制度化を果たすため、利害関係が一致する核問題以外の議題で、再びイラン

筆者紹介

日本エネルギー経済研究所常務理事。同所中東研究センター長を兼任。イラン及びアフガニスタンを中心に、中東諸国の政治動向に関する研究に従事して約30年。イラン、パキスタン、アフガニスタンでの在勤経験を持つ。テレビや新聞などで中東情勢及び危機管理に関する解説を行うことも多い。「邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会」有識者（2015年）。元国連政務官。

(17) 決議2231号に基づき中距離弾道ミサイルの開発活動の自粛を単なる努力目標と捉えるイランと、ミサイル発射実験が決議1929号などに違反するとみなす米国は、それぞれ異なる立場を採っている。

と米国が腹を割って意見を交わし、その解決や解消に成功することが不可欠となる。そのような都合の良い議題が容易に選定できるわけではないが、当事者であるイランと米国はもちろんのこと、JCPOAの成立に貢献した関係国は、核交渉を通じてこれまで払った労力と積み上げた叡智をムダにしないためにも、引続き協議の枠組みの整備に取り組んでいかなければならないと考える。

* 本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。