

JCPOA 合意履行の日を間近に控え、 オバマ政権は制裁措置の対応に注力

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

本稿は、昨年12月末に執筆された論文を翻訳したのですが、対イラン政策の今後についての参考にご紹介させていただきます。

(2015年12月31日)

包括的共同作業計画 (JCPOA) に基づき、イランは自らの原子力活動について初回のコミットメントを2016年初頭、早ければ1月にも履行する途上にあると、我々は引き続き考えている。

- 我々の予想どおり、12月15日の国際原子力機関 (IAEA) の理事会で、イランの過去の原子力活動において「軍事的な側面に関する可能性」(PMD) があるかどうかの IAEA による調査を終了する決議が採択された。IAEA によれば、PMD はもはや JCPOA の合意履行への潜在的脅威ではないため、イランは、JCPOA に基づき運転が許される数量を超える遠心分離機を IAEA の監視対象の倉庫へ移動する作業を大幅なペースで再開した。
- ロシア、ノルウェーおよび米国の当局者によれば、イランは、約3.5%の低濃縮ウラン (LEU) およそ9トン をロシアに発送完了しており、この濃度は原子炉用燃料の加工に適した放射性同位元素の純度レベルである。この結果、イランの低濃縮ウランの貯蔵量は、JCPOA の規定範囲の300キログラムを下回ることになる。米国のジョン・ケリー 国務長官が発表したところによると、イランはまた、テヘラン研究用原子炉 (TRR) 向け燃料の製造に必要なレベルである約20%の低濃縮ウラン (TRR 向け燃料の製造にはもう使用されていなかった) の全てをロシアに発送した⁽¹⁾。この行為によって、イラン・イスラム共和国は JCPOA の発効中に約20%の低濃縮ウランを保持してはならないという JCPOA の条項を順守することになる⁽²⁾。

(1) ロシアに上記数量のおおよそ3.5%の低濃縮ウラン、および約20%の濃縮ウランを発送するのと引き換えに、イランはロシアとカザフスタンから「イエローケーキ (ウラン精鉱)」の形で135トン超の天然ウランを受け取っている。

(2) IAEA は、イランが約20%の低濃縮ウランの製造を停止したことをすでに確認している。

制裁緩和に向けての米国の取り組みの定義

イランが JCPOA に基づき、自らの原子力活動について初回のコミットメントを果たしたことを IAEA が確認すれば、合意履行の実現が促され、米国とその欧州のパートナー諸国はイランに対し、合意規定どおりに制裁緩和を行うことを余儀なくされる。とはいえ、合意履行の日の到来が視野に入中、合意履行の後、米国による制裁緩和または執行の取り組みに関係して生じる要素については依然としてかなり不確実なままである。

2015年7月のJCPOAの最終合意以降、オバマ政権は、この協定が米国に対し、合意履行の時点で、イラン国内で、あるいはイランを相手にビジネスを行う第三国の事業体に対する核関連の二次的制裁の適用中止を求めていることを認識している。米国政府はまた、JCPOAにより米国は、核開発活動への関与の疑いで「特別指定国民」(SDN)となっている数百のイランの事業体の指定解除を余儀なくされることも認めている。

オバマ政権は、米国・イラン間のほとんどの一次的制裁措置は合意履行の日以降も引き続き効力を持つと繰り返し表明してきた。一方で、JCPOAにより米国は、以下の3つの特定分野の経済活動への一次的制裁を解除する必要があることも認めている。すなわち、イランの食品の輸入(有名なキャビアやピスタチオなど)、イランの絨毯の輸入、米国原産の商用航空機とその関連部品およびサービスのイランへの輸出・再輸出・販売・リースである。同様に、米国政府は、JCPOAに従って米国企業の非米国籍子会社がイラン国内で、またはイランを相手にビジネスができるようにしなければならないことを認識している。

しかし、オバマ政権は上記の3つの分野で制裁解除を拡大することへの米国のコミットメントを認める一方で、多くの未対応の実際問題を棚上げにしており、合意履行の日以降の制裁措置に関係する重大な側面については、かなり不透明な状態である。

- オバマ政権には、米国・イラン間の一次的制裁のほとんどを維持する決意があると仮定して、米国企業の外国籍子会社がイランの事業体とどのような条件でビジネスをすることをどのように認可するのだろうか。
- 欧州連合(EU)はJCPOAに基づいて、イラン中央銀行(CBI)および大多数のイランの商業銀行をSWIFT(国際銀行間通信協会)に再加入させる予定だが、米国は引き続き、米国の金融システムからイランの事業体を排除するとともに、米国の金融機関を通じてイラン側の相手先が関与するドル取引が行われる場合、これを制裁対象にしようとしている。こうした状況において、イラン側の相手先が関与する形でドル以外の通貨(ユーロ、円など)により取引を行う非米国籍銀行にはどのような制裁関連のリスクがあるのだろうか。
- 米国政府は自ら正当と主張する特権をどの程度まで行使して、経済的に非常に重要なイラン中央銀行などのイランの事業体を、核開発活動を根拠とせず、つまりイランによ

る「テロ支援」、大陸間弾道ミサイル計画、または人権侵害への関与の疑惑などを理由にしてSDNに再指定しようとしているのだろうか、あるいは新たなSDNを指定しようとしているのか。

ところで、オバマ政権は合意履行の日に備えて、制裁緩和への今後の取り組みについて、一部ではあるが、より詳細な公表を始めている。

- 米国政府は、合意履行の日に米国財務省外国資産管理室（OFAC）が、米国原産の商用航空機、部品およびサービスのイランへの輸出・リースを許可する特定ライセンス、ならびに米国によるイラン原産の絨毯および食品の輸入を許可する一般ライセンスを交付予定であると表明した⁽³⁾。同様に、外国資産管理室は、「外国に本拠地を置く、JCPOAを順守する米国企業の支社がイランに関与する活動に従事すること」を許可する一般ライセンスを交付予定である。財務省はまた、合意履行の日までに、「潜在的ビジネスの可能性について初回の協議を行ったり、制裁解除後のビジネス関係の可能性を調査するためにイランに渡航したりする場合、非米国籍企業および個人は米国による制裁措置の対象とはならない」と述べている。
- イラン側の相手先が関与する取引を処理する非米国籍銀行について、米国の当局者は、同銀行が米国の規制当局者に「誠意をもって」かつ「正確に」報告するならば、「偶発的に」米国の金融システムを経由した禁止対象の支払い処理については、非米国籍銀行を処罰しないだろうと述べている。
- オバマ政権が、JCPOAに基づきSDNのリストから外された企業をSDNに再指定する計画の兆しは、今のところほとんど見えない。また、複数の政権当局者が、イランおよび、おそらく一部の米国の同盟国さえもがこうした制裁措置をJCPOAへの違反として扱う可能性があるとは指摘している。以下に米国政府が非原子力活動を根拠としてイランのSDNを新たに指名する可能性について考える。

明確になっていない重要なポイント

しかしながら、合意履行の日以降の制裁措置執行の取り組みについては、オバマ政権の中枢には依然として不確実性が存在する。例えば、米国政府は、イスラム革命防衛隊（IRGC）およびIRGC同盟者をSDNであると引き続きみなすことを再確認した。米国政

(3) 外国資産管理室がすでに交付しているイラン関係の一般および特定ライセンスについては、引き続き効力が持続する。上記には、食料、医薬品、医療機器の輸出、一部の通信技術の輸出、イラン・米国間の学術交流、およびイランにおける人道的プロジェクト支援のための輸出を目的とするライセンスが含まれる。

府は、イランでビジネスを計画する者に対し、厳正で徹底した「デューデリジェンス」を行い、IRGC 同盟者をはじめとする排除対象の相手先との取引を行わないように定期的に警告している。

- 建設、コンテナ輸送、エネルギー、港湾業務などのイラン経済の主要セクターにおいて、特定されたIRGC同盟者の影響力は突出しているため、上記の対応はかなり難しい。IRGC およびその同盟者（特定された者と明確には特定されていない者を含む）が銀行および多数のセクターの企業の株式をどれだけ保有しているかによって、さらに状況は難しくなる。研究機関および民間セクターの調査によれば、IRGC は1,000超のイランの事業者の権益を保有しており、これはイラン経済の20~40%を占めるだろう。
- IRGC との商業関係を避けることは、米国政府が何を IRGC 同盟者と定義するかという範囲について不確実性があるため、さらに難しさが増す。IRGC の元当局者が所有する会社はどうなるのか、あるいは IRGC 隊員が理事会の役員になっている会社の場合はどうなるのか。オバマ政権はこうした点について事実上何のガイダンスも示していない。

米国財務省の言うところの、禁止対象支払いの「偶発的な」処理とは、非米国籍銀行によるドル建て取引において、イラン側の相手先が関与する処理が無意識に行われる可能性のみを説明しているように思われる。財務省は、非米国籍銀行がイラン側の相手先との非ドル建て取引において、無意識のうちに制裁対象になり得る事業体（IRGC 関連の事業体を含む）が関与してしまった時の制裁リスクについては明確にしていない。

- この点について、米国財務省の当局者は、オバマ政権が期待しているのは、非米国籍の銀行がイラン関連の取引の処理にあたり、最初は「注意を払い」かつ「躊躇する」ことであると是認する。
- とりわけ、こうした是認は、非米国籍銀行が処理するイラン側の相手先との取引について、米国政府は合意履行の日より前に、これ以上態度を明確にしないことを示唆している。

一般的に、アメリカの合意履行の日以降の制裁緩和・執行の取り組みに関するその他の不確実性については、おそらくゆっくりとしたプロセスで明らかにされていくだろう。特定の取引および密約に関係して外国資産管理室およびその他の米国行政部に関与する個々の非米国籍企業および銀行が、そのうちにこのプロセスを組み立てていくだろう。

- 今までの米国財務省当局者によれば、オバマ政権は、キューバへの制裁緩和の際に「好

意的なライセンス供与方針」を広く積極的に表明したが、イランに対しては同じことを行わないだろう。米国政府には国内に多様な有権者が存在し、かつ、JCPOA 合意履行を維持しなければならないというプレッシャーがあるので、キューバ関連の制裁緩和の際ほど積極的には、イラン関連の制裁緩和について方針の詳細を表明することはできないだろう。

- 同様に、米国政府は合意履行の日以後の執行方針について細部にわたって積極的に表明することはないだろう。

我々は、オバマ政権はJCPOAの合意履行に熱心に取り組んでいると評価する。しかし、同政権は、国内政策だけでなく、イランへの制裁方針の詳細な立案においても官僚制度の制約を受けている。

- 関係する次官であるアダム・ズービン氏は、まだ上院で承認されていないため、テロリズムおよび金融情報を担当する財務次官代行の職務にとどまっている。
- ズービン氏配下の多くの人員はイラン関連の業務からイスラム国(IS)の財政基盤をターゲットにした業務に異動している。
- ホワイトハウスでもまた、イランの核問題協議に携わっていた国家安全保障会議のロブ・マーレイ上級職員は、現在イスラム国 (IS) 関係の政策に取り組んでいる。

イランのミサイル、議会、および JCPOA

合意履行の日は目前とみられるが、米国側では、議会がこの密約への根強い反発を見せており、米国・イラン関係の大幅な改善に対して抵抗を続けているため、JCPOA 合意履行について支持を得ることはさらに困難になるだろう。JCPOAは最終合意に達したが、原子力が関与しない活動においてイランによる挑発が認められるため、オバマ政権は、合意履行を遅らせるべきという議会からのプレッシャーに直面している。それらの活動とは、イラン・アメリカ二重国籍者の身柄拘留（ワシントンポストの記者が含まれる）、シリアのアサド政権支持、シリアにおけるロシア軍介入への支援などである。

最近、この種の議会の憤りは、10月および11月に行われた2回のイランのミサイル実験に集中して向けられている。2015年7月に行われたJCPOA交渉の最終週に、イランのムハンマド・ジャバード・ザリーフ外相は、今後のイランのミサイル実験は国連安全保障理事会の1929年決議（2010年に採択）に違反する可能性があるが、JCPOA には違反しないよう確保するよう努めていると述べた。

イラン政府は、国連安全保障理事会はイランにウラン濃縮の停止を求めていると理解していたため、同理事会がイランにミサイル実験を中止するように求めることは、無効だと

考えている。なぜなら、(イラン政府の見解では) 安全保障理事会は「国連の目的および原則」ならびに「現行の憲章に則する」場合にのみ行動するという国連憲章の条文に違反しているからである。イラン政府はまた、合意履行の日の時点で、イランを対象とする1929決議およびその他の決議は、イランに核兵器を搭載可能なミサイル開発に取り組まないよう「求める」だけの、2231決議(JCPOAの最終合意後に採択)に置き換えられるべきだと論じる。

オバマ政権は安全保障理事会の権限に関するイラン政府の見解には同意しないものの、ミサイル実験に関するJCPOAについての判断には同意する。最近のミサイル実験に関してJCPOAの合意履行を遅くするように求める議会のプレッシャーに対して、米国政府は、実験は安全保障理事会の決議に違反するが、JCPOAには違反していないと論じる。しかし、同政府は現在、こうした実験に関して、イランに新たな制裁措置を課すつもりだと述べている。

- 米国当局者は、これは容易ではないと警告する。一方的な米国の行為という言葉を使って、米国政府はイランのミサイルプログラムに関与する「事実上全ての」イランの事業体をSDNとしてすでにリストに記載した。ロシアと中国は、ほぼ確実に最近の実験に関してイランに結果的措置を課さないように、安全保障理事会に働きかけるだろう。さらに、米国政府は、イランおよび主要な米国パートナー国がJCPOAへの違反とみなすような行為を回避したいと考えている。
- したがって、過去にSDNに指定されていなかったイランの事業体を最近のミサイル実験への関与で新たにそれと指定する代わりに、米国政府は、すでにSDNリストに記載されている一部のイランの個人と事業体をイランのミサイルプログラムへの関与の嫌疑により再指定する準備を行っている。これにより政府当局者は、イランの深刻な反発を挑発しない形で、さらなるミサイル関連の制裁措置を課そうとするプレッシャーをかわそうと目論んでいる。

この先、非核問題でSDNを新たに指定し、すでにSDNリストに記載されている者を何度も指定し直すことにより、オバマ政権(およびその承継者)は、プレッシャーによりJCPOAの合意履行を脱線させずに、非核問題に関してイランを処罰しようとする議会のプレッシャーを乗り切ることができるかもしれない。JCPOAの最終合意以降、米国政府は(イランが後ろ盾の)ヒズボラへの結びつきにより新たなSDNを指名した。政府はミサイルだけでなく人権問題(イラン・アメリカ二重国籍者の拘束に潜在的に適用可能)および、「イラクの不安定化」「シリア国民への抑圧」「イエメンの不安定化」におけるイランの役割など非核問題に関して、SDNを新たに指名することができる。

法的措置および JCPOA の合意履行

とはいえ、議会は JCPOA の合意履行をめぐって政府高官にプレッシャーを加えているだけでなく、施行されれば様々な形で JCPOA の合意履行を直接阻害することになる新たな法的措置を検討している。

- 上記措置には、非米国籍の事業者が IRGC 同盟者との取引により制裁を受けるリスクが高まる法案が含まれる。これには、JCPOA にかかわらず、米国の各州が州の年金基金を利用して、ほとんど強制的にイランでビジネスを行わないようにする、各州によるイランへの「制裁」継続法案も含まれる。上記措置にはまた、米国行政部にイラン・イスラム共和国中央銀行を SDN として再指定することを実質的に求める起草原案も含まれる。
- 上記法案の可決のめどは立っていない。しかし、議会在上記のいずれかを可決する場合、JCPOA を実現するためには、ほぼ確実にオバマ大統領が拒否権を行使する必要がある。

JCPOA に即刻影響を与える可能性がある顕著な法案により、米国ビザ免除プログラムが変更されるだろう。具体的に言うと、この法案により、ビザ免除プログラムの対象の38カ国の国民のうち、イラン、イラク、シリアまたはスーダンの二重国籍を持つ国民、あるいは2011年3月以降にそれらのいずれかを訪問したことがある者はビザなしでの米国への渡航が禁止されることになる。

- イランおよび西側当局者の双方は、こうした条項にイランを含めると、ビザ免除プログラムに参加する各国ビジネスマンによるイランへの行き来がさらに難しくなるため、JCPOA に違反する可能性があるとして不満を漏らしている。
- イランおよび西側の批評家にとって、この法案は新たな米国の制裁措置を実質的に意味することになるだろう。

しかしながら、2015年11月のパリでのテロリスト攻撃以後、オバマ政権はイラクやシリアからの難民の米国への受け入れを許可するための修正法案を支持している。ビザ免除プログラムの変更によって JCPOA の合意履行が台無しにならないように、米国政府は悪影響を受ける可能性がある様々な有権者を最小にするためのいくつかの措置を講じる予定だと述べている。

- ケリー国務長官は、ザリーフ外相への書簡において、米国政府は「イラン企業の正当な利益を損なわないように」ビザ免除プログラムの変更を適用する予定であるとイラン政

府に確約した。より明確に言うと、ケリー氏は「10年有効の商用数次ビザおよび新法案に基づく当局による権利放棄など、我々には利用可能な多くの手段がある」と述べた。イランを訪れる西側高官への10年有効の商用数次ビザの発行または法案のイラン関係の条項の（米国側の）権利放棄により、米国政府は、大体においては上記条項によるJCPOAの合意履行への影響を減じることができるだろう。

- あとは、ケリー氏によるザリーフ氏への表明を政府がどのようにフォローするか見極めるだけだ。しかし、イラン当局者はケリー氏の書簡を本問題に対処する米国の顕著なコミットメントだと受け止めている。

2016年の1月初頭に議会の休会が終われば、2016年末に期限が設定されているイラン制裁措置（ISA）の更新が検討される可能性もある。オバマ政権は現時点で、少なくとも2016年末までにイラン制裁措置を更新することについて検討することに反対の立場をとっている。1月のメモランダムでは、今後のイラン制裁措置をめぐる上級議会での力学、およびイラン制裁措置の更新によるJCPOAの合意履行への潜在的影響について検証していきたい。また、2016年2月に予定されるイランの選挙および専門家会議についての見通しも評価したい。