

イランが国際的経済関係を再構築（同時に選挙に向けての準備を加速）するなか、JCPOAの正式な合意履行が始まる

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2016年1月31日)

OFACとJCPOA合意履行との関係

我々の分析のとおり、包括的共同作業計画（JCPOA）の合意履行の日は1月16日に到来し、国際原子力機関（IAEA）はイランが当初の原子力活動のコミットメントを果たしたと確認した。合意の日を契機に、米国財務省外国資産管理室（OFAC）が、オバマ政権の制裁緩和への取り組みについてのガイダンス文書等の資料を発表、その内容は我々の理解を裏付けるものであった。この機会に、政策上の観点から、以下の2つのトピックスについて特に評価したい。

- イラン関係のビジネスを行おうとする非米国籍企業、およびドル以外の通貨によりイラン側相手銀行との取引を処理する非米国籍銀行に対する二次的制裁のリスク。
- 核に関連しない活動に対する二次的制裁としてイラン事業体のSDN指定を利用するという米国政府の方法が、合意履行の日以降イラン国内でビジネスを行おうとする非米国籍の関与者にマイナスの影響を与えるリスク。

二次的制裁のリスク。2015年7月のJCPOAの最終合意以降、オバマ政権が一貫して述べているのは、JCPOAにおいて「特別指定国民」（SDN）のリストから除外するように特定されたイランの事業体を除き、米国はイスラム革命防衛隊（IRGC）およびIRGC同盟者、その他の全てのイランのSDNについて、その制裁対象団体としてのステータスを引き続き有効に維持するということである。これらの点に関して、1月16日にOFACが発表したガイダンス文書は（我々の見解では）、オバマ政権が、IRGC同盟者と気づかずにビジネスを行ってしまう二次的制裁関連のリスクをめぐる不明確性を軽減しようと真剣に努力していることを物語っている。

ガイダンス文書において、現時点の二次的制裁のリスクは、それと「知りながら」（knowingly）イランのSDNとの取引に従事または寄与する非米国籍の事業体にまで及ぶ。以下の2つの理由により、それと「知りながら」イランのSDNとの取引に従事または寄

与する非米国籍の事業体に限定して二次的制裁措置を課すリスクは重大である。1 番目に、ガイダンス文書は「知っているべきだった」(should have known) という、さらに曖昧な基準を効果的に回避している。

- OFACの資料において「知っているべきだった」の基準が登場するのは、ガイダンス文書ではなく、関連するFAQ(よくある質問)の脚注(5ページの4番)だけである。
- この脚注で、「知りながら」は、何かについて「実際の知識」(actual knowledge)があるか、または「知っているべきだった」関与者という意味で定義されている。しかし、この脚注は現時点の二次的制裁措置ではなしに、合意履行の日以降も効力を持つ米国の一次的制裁措置についての説明に付記されている。

こうした状況で、前述の脚注が付記される本文(FAQのP5を参照)の内容を以下に示す。

「免除または OFAC による明示的認可が適用されない場合、米国籍の者は、関係する個人または事業体が OFAC の E.O. (執行命令) の第13599リストにて特定されているか否かを問わずに、イラン政府またはイラン系金融機関の定義に適合する全ての個人および事業体の財産および財産に含まれる権益を引き続き凍結する義務があります。... 非米国籍の者は、イランとの取引・商取引に対する米国の制限措置を回避しようとする行為、または米国からイランへの物品・サービスの輸出を生じさせる行為に、それと知りながら従事することを引き続き禁じられます」

言い換えると、「実際の知識」または「知っているべきだった」の基準は、「米国からイランへの物品またはサービスの輸出」を生じさせる支援を含み、米国籍事業体による米国の一次的制裁措置の履行回避を支援する非米国籍事業体に適用される。この基準は、将来の二次的制裁措置には適用されない。したがって「知っているべきだった」の基準は、米国支配下の技術を将来イランに移転することに関係する可能性はあるかもしれないが、米国政府が二次的制裁措置の対象とみなす、非米国籍事業体による取引には関係しないだろう。

OFAC のガイダンス文書および関係資料における合意履行の日以降の二次的制裁の適用についての説明方法を見ると、二次的制裁のリスクの範囲を、それと「知りながら」イランのSDNとの取引に従事または寄与する非米国籍事業体に限定することが重大である2番目の理由が明らかになる。つまり、OFACは当該文書において、「知識」(knowledge)という語句を、米国政府のSDNリストに掲載されるイランの事業体という意味で相対的

に特定して定義するからである。したがって、ガイダンス文書（40ページ）には、合意履行の日以後、非米国籍の金融機関は、「以下の場合、コルレス口座および銀行経由支払い（payable-through）」口座に対する制裁の対象になる可能性があります」と記載されている。

1. SDNリストに存続するか、それに（新たに）掲載される指定イラン金融機関との重大な金融取引に、それと知りながら寄与する場合（NDAA：国防権限法2012年、1245(d)条)
2. SDNリストに存続するか、それに（新たに）掲載されるイランの人の代理で重大な金融取引に、それと知りながら寄与する場合（IFCA：イラン自由および対拡散法、1247(a)条)
3. [IFSR]（イラン金融制裁規則）の指定タグが付いているSDNリスト上のその他の掲載者のために、それと知りながら重大な金融取引に寄与したり、重大な金融サービスを行ったりする場合。（指定タグが付くものとは、イスラム革命防衛隊（IRGC）およびその指定幹部、代理人または同盟者、イランによるWMD（大量破壊兵器）の拡散またはそれへの手段供与との関係でE.O.13382に基づき指定された個人および事業体、ならびにイランによる国際テロへの支援との関係でE.O.13224に基づき指定された個人および事業体を指す）（CISADA：対イラン制裁法、104(c)(2)(E)条参照)
4. イランにまたはイランから、エネルギー・海運・造船セクターとの関連で使われる重大な物品とサービスを販売、供給、移転することを目的とする重大な金融取引に、それと知りながら寄与する場合で、かつその取引がSDNリストに存続するか（新たに）掲載される者に関係する場合)

同様に、ガイダンス文書（41ページ）には以下の記載がある。「メニューに基づく二次的制裁措置は、以下の対象者を支援するために、実質的に支援、出資を行うか、資金・物資・技術援助を行うか、または物品、サービスを提供する人に対して引き続き適用されます。対象者とは、IRGCまたはその幹部、代理人あるいはIEEPA（国際緊急経済権限法）に基づき排除される同盟者で〔かつSDNリストにも掲載されている者、および〕SDNリスト上の者が関係する取引の場合はIFCAの1244(d)(1)条、1246(a)条に記述される取引、活動に従事する非米国籍の者を指します」

よって、ガイダンス文書では、米国政府のSDNリストにあるイラン事業体に対して、禁止対象のイランの関与者との取引をそれと「知りながら」処理するか、「知りながら寄与する」非米国籍の事業体という意味で、知識を定義している。念のため、「知りながら」を「実際の知識または知っているべきだった」と解釈することを選ぶ場合でも、この解釈は依然として正しいと、我々は理解する。

- ガイダンス文書では、こうした基準に対してさえ、二次的制裁のリスクは、それと「知りながら」イランのSDNとの取引に従事または寄与する非米国籍事業体にまで及ぶとしているため、「実際の知識または知っているべきだった」の定義は、SDNリスト上でどれがイランの事業体なのかを知る必要性を言及している。
- このようなガイダンス文書の解釈は以下のFAQ（5ページ）により、さらに鮮明になる。「合意履行の日以降も、二次的制裁措置は、以下との間の重大な取引に適用される。(1)SDNリスト上のイラン人、イスラム革命防衛隊（IRGC）およびその指定代理人または同盟者、およびイランによる大量破壊兵器の拡散（WMD）またはそれへの手段供与、イランによる国際テロへの支援との関係でE.O.（執行命令）13224および13382に基づきSDNリストに掲載されているその他の者」

SDN指定。考慮すべきもうひとつの重要なリスクとして、核に関連しない活動に対する二次的制裁としてイラン事業体のSDN指定を利用するという米国政府の方法が、合意履行の日以降イラン国内でビジネスを行おうとする非米国籍の関与者にマイナスの影響を与える可能性がある。本文では、3つのレベルによりこのリスクを評価する。

1番目に、合意履行の日とそのSDNステータスを正式に解除されたイラン・イスラム共和国中央銀行（CBI）およびNIOC（イラン国営石油会社）などのイランの事業体について、米国政府が核に関連しない活動を根拠としてSDNに再指定する可能性があるという理論上のリスクがある。ジョン・ケリー国務長官は議会に対して、オバマ政権はJCPOAに基づきこれを自由に行うことができると考えたと述べている。

- しかし、イラン政府はこうした行為はJCPOAへの深刻な違反だと考えると明確にしておき、対抗措置として間違いなくJCPOAの順守を中止するだろう。
- 他の国際的に重要な団体・組織は、イランがJCPOAを果たすように引き続き作業していると推定して、米国によるこうした行為は不誠実だと考えるだろうと、我々も判断する。

したがって、米国が、合意履行の日正式にそのSDNステータスが終了したイラン事

業体を、核に関連しない活動に基づいて再指定する理論上のリスクはあるものの、どこかの時点で JCPOA の維持にもはや興味がないと決定しない限り、米国政府がこの方法に進む可能性はまずないだろう。ジョン・ケリー国務長官は、米国政府には JCPOA に基づき SDN から除外されたイラン事業体を再指定する権利があると公言したが、ジャック・ルー財務長官をはじめとする高官は、こうした行為はイランと米国以外のほとんどの諸国から、米国による JCPOA の乱用とみなされるだろうと警告している。

2 番目に、核に関連しない活動を根拠に制裁対象にできる行為（シリア政府への支援、大陸間弾道ミサイルなど）への関与の嫌疑で、JCPOA では対象外であるイラン事業体について、米国が SDN に指定するというリスクがある。オバマ政権も、基本的にいつでもこれを自由に行うことができると考えている。

けれども、このやり方で対象になる恐れのあるイラン事業体は比較的少なく、我々の見解では、CBI や NIOC といった主要な経済的団体・組織は含まれない。JCPOA の公表後、オバマ政権は、ヒズボラへの結びつきの嫌疑により新たな SDN を指名した。合意履行の日に合わせて、米国・イラン間の捕虜交換の一環として米国人捕虜の解放が確認された直後の 1 月 17 日に、同政権はイランの大陸間弾道ミサイルプログラムへの関与の嫌疑で 11 の事業体（うち 5 つはイランの事業体）を SDN と指定した。

- 同政権は、この指定について、イランによるミサイル実験に対応するものであり、これは JCPOA への違反ではないが、1 月 16 日（合意履行の日）付で発足した新安全保障理事会がイランによるこうしたミサイル実験をもはや禁止していないとしても、実験時点（2015 年の 10 月と 11 月）では（同政権の見解によれば）国連安全保障理事会の決議への違反であったと述べている。
- 1 月 17 日付で指定されたイランの団体は、すでにイランのミサイルプログラムへの関与の嫌疑で SDN に列記されている。同政権はこれらの指定を 2015 年末までに発表することを計画していたが、差し迫る JCPOA の合意履行の日の到来と、米国・イラン間の捕虜交換の実現のために、計画を延期した。

繰り返すが、主要な経済的団体・組織を、核に関連しない活動を根拠に SDN と指定するという理論上のリスクがある一方で、どこかの時点で米国政府がもはや JCPOA の維持にこれ以上興味がないと決定しない限り、そのような事態の可能性はまずないだろう。

3 番目に、非米国籍の事業体が JCPOA に基づき SDN ステータスが解除されたイラン側当事者と取引を行うことに際し、このイラン側当事者には依然として SDN と指定されているイラン事業体との関係が存続するという理由から、米国がその非米国籍の事業体に制裁を課すという理論上のリスクがある。非米国籍の銀行は、これを特に懸念するが、

OFACによる合意履行の日に関連した資料では、この点を具体的に取り上げている（15ページのFAQを参照のこと）。

「合意の日以降、SDNリストに掲載されていないイラン系金融機関（CBIを含む）との取引に従事する非米国籍で非イラン系の金融機関は、当該イラン系金融機関がSDNリスト上のイランの個人、事業体（金融機関を含む）に関与する取引または銀行取引に従事することに起因して、制裁対象となることはない。例えば、CBIをはじめとする非指定先のイラン金融機関と取引を行う、欧州に本部を置く銀行は、CBIが個別にSDNリスト上の個人または事業体との銀行取引関係を持つとしても、二次的制裁の対象にはならない。ただし、この場合、欧州の銀行はSDNリストに存続する個人または事業体に関係するCBIの取引に関与しないことを条件とする」

したがって、イラン系銀行と取引を行う非米国籍の銀行は、依然として特定の取引に関与する特定の相手銀行についてデューデリジェンスを実施して、イランのSDNに関係する取引処理を回避する必要がある。しかし、非米国籍銀行はいずれにせよ、通常のコンプライアンスの一環でこれを行う必要があるだろう。

JCPOAの合意履行によりイランの外交機会が拡大

こうしたOFACの姿勢にもかかわらず、非米国籍銀行のうち、特に米国に重大な権益を持つ主要金融機関は、イランの相手銀行に関係する非ドル建て取引処理をめぐる二次的制裁のリスクに対して、依然として過度の懸念を抱いている。その結果、一流の国際銀行は、どの指標を見てもイラン関連のビジネスを依然として回避している。

それにもかかわらず、イランのハッサン・ローハニ大統領は、JCPOAの合意履行を利用して、イラン・イスラム共和国の国際的経済関係の再構築に向けて積極的に動いている。2015年11月のロシアのウラジーミル・プーチン大統領によるテヘラン訪問により、イランとロシアとがこれまでの重大な経済・戦略的結びつきをさらに拡大する姿勢が浮き彫りになった。今月の中国の習近平国家主席のテヘラン訪問、およびロウハニ大統領の欧州歴訪により、イランが国際的経済関係の再活性化に注力していることが鮮明になった。

習国家主席によるテヘラン訪問では、様々な経済・技術分野の了解覚書（MoUS）をはじめ、中国・イラン間の経済、戦略的結びつきを拡大・深化させるハイレベルの政治的コミットメントが生み出された。了解覚書の結果、今後具体的にどうなるかはまだわからない。しかし、こうした了解覚書のなかには、中国からの資金援助という条件付きで、中国がイラン高速鉄道建設に着手するという初回合意も含まれていた。これは、中国が「新シルクロード」プロジェクト（「一帯一路」ともいう）においてイランに関与する極めて重要

なステップになる可能性がある。

ロウハニ大統領のフランス、イタリア歴訪では、商用航空機、公共交通、炭化水素、金属、自動車を対象とする550億ドル超の売買・投資契約、および様々な了解覚書が結ばれ、イランとの具体的な取引という意味で、さらに多くの成果が生み出された。

- 最大の単一取引としては、イランが228億ユーロ（250億ドル）で118機のエアバス社の航空機を購入するコミットメントがあったが、これには、追加購入の選択肢が含まれており、最終契約価格は300億ユーロに引き上げられる可能性がある。イランはまた、輸送セクターにおいて、70両のイタリア製車両を購入することに合意した。さらに、ロウハニ大統領は、イランの空港、鉄道駅および線路、港湾の整備についての了解覚書にも最終合意した。
- エネルギーセクターでは、エニ傘下のサイペム社がイラン国内のパイプライン建設と製油所整備を行う一方で、イラン産原油を1日当たり15万～20万バレル輸入するという了解合意に最終合意した。金属セクターでは、イラン政府は欧州の鉄鋼およびアルミニウム製造会社と共同投資を行うことになっている。
- 自動車セクターでは、プジョー・シトロエンがイラン・イスラム共和国に戻り、今後5年間にイランに4億ユーロ（4億3,500万ドル）を投じ、イラン・ホドロとのジョイントベンチャーに再参入して、イラン国内で2017年末までに年間10万台の自動車を生産、2022年までには年間20万台を生産する予定である。

こうした国際交流はイランの世論に興味深い形で影響を及ぼしている。テヘラン大学による最近の世論調査によると（当方で入手）、イラン人の間でロシア、中国、フランスへの好感度が上昇する一方で、米国への好感度は下降している。

JCPOA の正式な合意履行とイラン政治との関係

JCPOA の正式な合意履行の開始は、2月開催のイラン議会選挙および専門家会議選挙という2つの選挙とほぼ同時期にあたる。テヘラン大学および西側の世論調査員による最近の世論調査によると、JCPOA への一般的認識は、イラン人がとりわけ議会選挙でどう投票するかはかなり影響することが示唆される。

- 世論調査では、最近数カ月間でJCPOA への支持はわずかに下がったものの、イラン人は依然としてこの交渉にかなり好感を持っていることがわかる。政治的観点からは、ロウハニ大統領とムハンマド・ジャバード・ザリーフ外相への高い支持が持続していると解釈される。

- その結果、ロウハニ派とみられる議員候補者（自身の記録によるか、またはロウハニ派とみられる人物が主導する候補者リストに載るかにかかわらず）に人気が集まっている。例えば、イラン政界における「実用的」保守主義の擁護者である、議会スピーカーのアリ・アリジャニとつながりを持つ候補者が、これに該当する。

こうした状況で、西側メディアの報告書には、イスラム監視評議会が自称改革派の候補者を「大量に」失格にすると記されているが、このことが選挙への一般認識に政治的な影響を及ぼすことはないだろう。

- 改革派は、ロウハニ大統領の政治基盤の「不可欠な」要素とはみられていない。
- さらに、候補者名簿への記載を許可されていないかなりの割合の改革派は政治経験がほとんど、または全くないとともに、世論調査によると、一般の知名度も低い。確かに、西側の論評では、拒否された候補者の多くは改革派と推定されるが、イラン国内の世論調査では、イランの人々は失格になった者たちが「改革派」か、保守派かまたは単に経験不足だったのかは知らないとしている。

将来的には、イラン人のJCPOAおよびロウハニ大統領に対する受け止め方は、JCPOAがイランの経済状況を改善するという認識に強く関連付けられる。イラン人が雇用に焦点を絞って経済状況の改善を判断する傾向は、ますます高まっている。（世論調査によると、昨年、イラン人による物価上昇への懸念は弱まった）

- このことは、今後数ヵ月および数年間、JCPOA およびロウハニ氏に対するイラン人の一般認識は、雇用創出効果の高い外資がどれほどイラン経済に流入するかに大きく左右されることを示唆する。
- 制裁緩和により、イランで輸入消費財が急上昇する機会が開かれるならば、雇用創出に関係するインフラに同程度の投資がされない場合、失業者は増える可能性がある。世論調査では、この場合ロウハニ氏の人気は損なわれると示されている。

前回の専門家会議選挙と比べ、2月の選挙はいつも以上に注目を集めている。76歳の最高指導者アリー・ハメネイ師は健康そうに見えるものの、その年齢を考えると、8年間の任期の2016年2月からの専門家会議では、次の新しい指導者が精選される可能性があり、イラン・イスラム共和国の将来にとってかなり重要な分岐点となるという認識が高まっている。

最高指導者は本質的に主に宗教的見地から認証されると部外者はよく推測するが、イラ

ン・イスラム共和国憲法では、指導者になるためには適切な有資格の聖職者であるとともに、健全で正当な政治的判断力を持つ「洞察力がある政策立案者」である必要があると明記されている。上記の基準があるので、最高指導者の職位として厳粛に候補になり得る、宗教的に資格のある人物の範囲はかなり限定される。

- このように考えると、ハッサン・ホメイニ氏（イラン・イスラム共和国の「創国の父」、大アヤトラ、ルーホッラー・ホメイニ師の孫）が専門家会議への候補者として不合格にされたことが、西側論評では大論争に発展したものの、イラン国民の間でさほど論争になっていないように見えることについても説明できる。
- ハッサン・ホメイニ氏の家族の知名度は確かに高いが、彼自身の政治経験は乏しい。加えて、彼は、官公庁への志願者候補の身元調査を担当する機関である監視評議会からの、専門家会議で奉職するために必要な自身の宗教上の資格の文書化の要請を断った。その結果、監視評議会から候補者として失格とされても、国民から否定的な反応はあまりなかった。

2月の専門家会議の投票結果を判断するための主要指標によれば、より伝統的な（かつかなり保守的な）候補者と比べて、ロウハニ氏自身およびアリー・アクバル・ハーシェミー・ラフサンジャーニー元大統領（どちらも会議選挙に出馬予定）といった特定の政治家とつながりがある候補者が比較的優勢になっている。

*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。