

米国による「最強の対イラン制裁」の効果



(一財) 日本エネルギー経済研究所
中東研究センター センター長代行／研究理事 坂梨 祥

米国のトランプ大統領は、就任以降世界の国々に対し、イランを孤立させるよう呼びかけてきた。しかし、その呼びかけに応じてイランとの外交関係を縮小しようとしている国は、現時点ではそう多くない。イラン核合意 (JCPOA) からの離脱に際し、米国が復活させた「最強の対イラン制裁」は、たしかに数々の企業のイランからの撤退を余儀なくさせた⁽¹⁾。しかし政府のレベルでは、米国の圧力が強化される中であってもイランとの関係をいかに維持していくべきか、ということが、関心の的となっている。

その理由は第一に、トランプ大統領による酷評とは裏腹に、これらの国々が依然として JCPOA を支持していることにある。トランプ大統領が史上最悪の合意と呼んだ JCPOA は、実際には「イランによる核兵器保有を阻止し得る、今日の核不拡散体制の要」であり、「世界をより安全にするもの」であるとの認識は、(イスラエルやサウジアラビアなどの数カ国を除く) 世界各国のコンセンサスであり続けている。

イランの孤立を追求する米国による強い圧力にもかかわらず、多くの国々がイランとの関係の維持を目指す第二の理由は、イランの持つ天然資源、人口8,000万という市場、その地理的な条件、および地政学上の位置づけなどから、イランとの関係に利益を見出す国が多いという点にある。そしてこれらの国々とイランとの協力関係は、突き詰めれば米国にとっての利益ともなる場合すらあるのである。

本稿においてはそのような現状をふまえ、トランプ政権による対イラン制裁が果たしてどのようなことを成し遂げ得るかということ、考察することを試みる。本稿では第一に、米国が「何のために」イランに最強の制裁を科しているかを確認し、次いで第二に、米国以外の国々はイランに対し、どのような分野でいかなる働きかけを行っているかを概観する。そしてそのうえで、米国の対イラン制裁がどの程度、「効果」を上げそうかということ、考えてみることにしたい。

(1) 米国が復活させた対イラン制裁の具体的な内容に関しては、田中浩一郎「[トランプ米政権による核合意離脱～イランの対応と対抗措置を読む～](#)」『中東協力センターニュース』2018年6月号, pp.15～19, を参照。

1. 米国による対イラン制裁の目的

(1) トランプ政権の立場

2018年8月にイラン特別代表に任命された、米務省のブライアン・フック政策企画局長によれば、トランプ政権はJCPOAをイランとオバマ政権との間の「個人的合意」に過ぎないものとして退け、イランとの間で新たな条約を締結することを目指している⁽²⁾。2015年7月にイランと米国を筆頭とする6カ国の間で成立したJCPOAは、国連安保理でも「決議2231」として、全会一致で採択された。しかし、イランへの厳しい見方が超党派的な支持を集める米国の議会がこれを承認する見通しは薄く、オバマ大統領はJCPOAを、大統領権限に基づく行政協定として成立させた⁽³⁾。そのうえでオバマ大統領は、大統領令(EO13716)の発布を通じ、イランの核関連活動に関し米国が科していた対イラン制裁の「一時停止」を命じていた⁽⁴⁾。

フック特別代表によれば、行政協定は大統領が変われば覆され得るものである一方、議会の批准を得た条約は、その限りではない。よって米国はイランとの間で、米国が問題視する一連のイランの行動をめぐる「交渉」を改めて行い、米国の議会にも承認可能な合意を条約として締結する意向とのことである。

「イラン核開発問題」と呼ばれる問題が発生したのは、ブッシュ政権下の2002年のことである。2015年に締結されたJCPOAは、イランとEU諸国、および国連安保理常任理事国との間での、それ以降13年間にわたる外交交渉の産物であった。しかし、トランプ政権はそのような経緯を顧みず、JCPOAをただ切り捨てた。

トランプ政権はまた、イランとの間で「二国間条約」を締結したいと語りつつ、同時にイラン側の不信感を募らせるような行動を取っている。2018年10月3日、ポンペオ国務長官は、1955年にイランと米国の間で締結された修好条約⁽⁵⁾の「破棄」を宣言した。その背景となったのは、国際司法裁判所(ICJ)が本修好条約に基づいて下した、「人道物資の対イラン輸出を阻害する措置の除去」を米国に対し命じる裁定である。

ICJの裁定は、イランが本修好条約に基づき、対イラン制裁を一方向的に再開させた米国を提訴したことを受けて下されたものである。しかし米国は、イランが訴えの根拠とし、

(2) “U.S. seeking to negotiate a treaty with Iran,” *Reuters*, 2018.9.19, <<https://www.reuters.com/article/us-nuclear-iran-hook/u-s-seeking-to-negotiate-a-treaty-with-iran-idUSKCN1LZ1Y8>>

(3) 米国大統領の協定締結権限に関しては、杉野綾子「アメリカ大統領権限分析プロジェクト：パリ協定と条約批准手続き」, 東京財団政策研究所, 2016.9.20, を参照。<<https://www.tkfd.or.jp/research/america/glomjn>>

(4) オバマ大統領はJCPOAに基づき、1995年に発動された対イラン全面禁輸は解除せず、基本的に核関連で科されていた二次制裁（イラン自体ではなくイランとの取引を行う第三国の主体を対象とする制裁）のみを解除した。つまりJCPOAの締結以降も、（民間航空機の輸出等特定の取引以外に関しては）米国企業の対イラン取引は禁じられたままであった。

(5) 条約の正式名称は、「修好経済関係領事権条約 (Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights)」。

ICJが裁定の根拠とした修好条約を「破棄」することでこれに応じた。つまりトランプ政権は、行政協定であろうが条約であろうが、自らの意に沿わないならその一方的破棄も辞さない、との姿勢を明確にしているのである。

筆者紹介

在イラン大使館専門調査員などを経て、2005年より日本エネルギー経済研究所中東研究センターに勤務。専門はイラン現代政治。最近の論考には、「イラン——イスラーム統治体制の現状——」松尾昌樹等編著『中東の新たな秩序』ミネルヴァ書房、2016年、「開放路線を選択したイラン国民——イラン大統領選挙」『世界』岩波書店、2017年7月号、「イラン——核合意と国内政局の行方」『世界』、2018年11月号等がある。

(2) 対イラン制裁の目的

1979年のイラン革命により、イランが中東随一の親米国から反米を旗印とする国家に変貌して以降、米国はありとあらゆる制裁を、イランに対して科してきた。そうであるにもかかわらず、革命を経て樹立されたイラン・イスラーム共和国体制は今日も存続し、2019年2月11日には革命40周年を迎える。

革命以降、米国の意向に逆らうのみならず、イスラエルの「横暴」にも挑む政策を追求してきたイランに対し、米国の歴代政権は、繰り返し「レジーム・チェンジ」の可能性に言及し、イランに圧力をかけてきた。トランプ大統領のボルトン国家安全保障問題担当補佐官も、「イランにはレジーム・チェンジしかない」との主張を繰り返してきた⁽⁶⁾。そこで、米国の対イラン制裁強化の目的は、究極的にはイランの現体制の「崩壊」ではないかという憶測が、今日も浮上し続けている。

しかし、ポンペオ国務長官は、米国が追求するのはイランのレジーム・チェンジではなく、あくまでもその「行動の変化」であると明言している⁽⁷⁾。また、トランプ大統領も、自らが「ディールの名手」であることを、何よりも誇っているとされる。すなわち米国の実情は、フック・イラン特別代表の言葉のとおり、「イランの行動を改めさせることにより、イランを『まともな国』にしたい」ということのようなのである⁽⁸⁾。

ボルトン国務長官はすでに、イランに対して「12項目の要求事項」を突き付けている。このなかで米国はイランに対し、核開発、ミサイル開発、「テロ支援」、および「米国とその同盟国への敵対的行為」を停止するよう求めている⁽⁹⁾。その内容はイランに対し、「全面

(6) Vali Nasr, “The Iran Regime-Change Crew Is Back,” *The Atlantic*, 2018.4.25, <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/04/iran-nuclear-deal-bolton-trump-regime-change/558785/>>

(7) “Pompeo: U.S. Looks to Change Iranian Behavior, Not Regime,” *RFE/RL*, 2018.5.25 <<https://www.rferl.org/a/pompeo-u-s-looks-to-change-iranian-behavior-not-regime/29251208.html>>

(8) フック特別代表は国務省でのブリーフィングにおいて、イランはポンペオ国務長官が提示した12カ条の要求を受け入れて初めて普通の国になれると述べ、「普通の国は他の国々をテロで脅さず、ミサイルを拡散せず、国民を貧困で苦しませたりしない」と語った。出所:国務省ウェブサイト <<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/07/283669.htm>>

(9) 対イラン12カ条要求は米務省のウェブサイトに掲載されている。<<https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>>

降伏」を求めるにも等しいものとなっており、米国は「最強の制裁」をイランに科すことにより、イランを罰し、屈服させたいとでも思っているかのようである。

2. 米国の JCPOA 離脱への各国の対応

(1) 対イラン取引維持の試み

米国の対イラン制裁は、たしかに非常に強力である。特に基軸通貨であるドルを握る米国の金融制裁は、世界各国の金融機関に対し、「米国かイランか」の二者択一を迫るものであり、米国による制裁再開を受けて、イランとの間の貿易決済は今後ますます困難になっていくことが予想される。

しかし前述のように、米国の強い圧力とは裏腹に、対イラン取引を維持するための取り組みは続けられている。そのうち最も直接的な取り組みは、米国との直談判である。米国の許可さえあれば、イランとの特定の取引の継続は可能になる。そこで現在、日本を含む複数の国々（トルコ⁽¹⁰⁾やイラク⁽¹¹⁾、インド⁽¹²⁾など）が、イランからの石油あるいは天然ガスの輸入をめぐり、米国との協議を続けている。エネルギーを輸入に頼る国々にとって、輸入相手国の多様化はエネルギー安全保障の大原則であり、従ってイランからの輸入の継続も、重要な政策目的であるからである。

イランとの取引維持に向けた第二の手段とは、米国による制裁の影響を受けない決済メカニズムの構築である。欧州諸国（EU）はすでにそのようなメカニズムの構築を目指すことを宣言しており、それによりイランとの貿易継続が可能になると発表している⁽¹³⁾。また、最近ではこのメカニズムにロシアが加わる可能性も報じられ始めている。ロシアは2014年の時点において、イランとの間で「ロシアがイラン産原油を引き取り、イランに代わって販売し、代金はロシア製品でイランに支払う」とする「オイル・フォー・グッズ」協定を締結していたが、昨今ではこの枠組みに EU を加えることが、検討され始めているとい

(10) “Turkey to continue buying natural gas from Iran despite U.S. sanctions,” *Reuters*, 2018.8.9, <<https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-turkey/turkey-to-continue-buying-natural-gas-from-iran-despite-u-s-sanctions-idUSKBN1KT210>>

(11) “Iraq seeks Sanctions Waiver on Iran Energy Trade,” *Iraq Business News*, 2018.9.25, <<http://www.iraq-businessnews.com/2018/09/25/iraq-seeks-sanctions-waiver-on-iran-energy-trade/>>

(12) “India Mulls 50% Iran Oil Cut to Win U.S. Waiver,” *Bloomberg*, 2018.8.14, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-14/india-is-said-to-mull-50-percent-iran-oil-cut-to-win-u-s-waiver>>

(13) その内容はイランと米国を除く JCPOA 署名国 5 ヶ国との共同声明に盛り込まれている。なお、EU はイランとの取引を維持するために「ブロッキング規則」を発動し、米国の制裁法を EU 企業が遵守することを禁じているが、米国が制裁を科す相手は企業であり各国政府ではなく、対イラン取引の継続をめぐる判断はあくまでも企業に委ねられているため、その実効性（米国のイラン制裁に対抗するうえでの効力）は疑問視されている。“Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action: Joint Ministerial Statement,” EU ウェブサイト, 2018.9.24, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/51036/implementation-joint-comprehensive-plan-action-joint-ministerial-statement_en>

う⁽¹⁴⁾。

(2) 地政学的観点からの協力関係維持の試み

米国による JCPOA 離脱以降も、資源輸入を含むイランとの貿易の継続が模索され続けている一方で、地政学的な観点に基づいて対イラン協力を維持しようとする動きも各国で見られている。

まずロシアの動きを見ると、ロシアは自らの勢力圏を拡大する目的もあり、イランとともにシリアのアサド政権の支援を続けてきたが、最近になり、シリア国内の「イランの軍事インフラ」を次々と空爆で破壊してきたイスラエルに対する牽制を強めている⁽¹⁵⁾。また、ロシアはイランとその他カスピ海沿岸諸国との間でカスピ海の法的地位をめぐる合意を締結したが、この合意にはロシアとイラン双方の利益となる、「カスピ海には沿岸国以外の軍のプレゼンスを認めない」とする文言が盛り込まれた⁽¹⁶⁾。

次に中国は、「イランを孤立させるのではなく関与させることで安定の達成が可能」という見解のもと、「米国の単独制裁に従ってイラン産原油の輸入を停止するようなことはあり得ない」ことをすでに明言している。中国はまた、イランを「新シルクロード計画の中心」として位置づけ、中国にとってのエネルギー安全保障を強化させる枠組みに、イランを組み込む動きも見せている。中国はたとえば、イラン産原油をミャンマーのチャオピュー港から陸揚げし、パイプラインで中国南部雲南省の昆明まで運び、そこで精製するというルートを確立し、米軍がプレゼンスを維持する南シナ海を回避する形で原油を調達する道を開こうとしている。

さらにインドは、イラン南部のチャーバハール港の開発を通じ、アフガニスタンの安定化に関与したい考えである。チャーバハール港経由でアフガニスタンに至る物資輸送ルートは、インドがパキスタンを回避してアフガニスタンに到達することを可能にするものであり⁽¹⁷⁾、インドがアフガニスタンの安定化に寄与するならば、それは米国にとっても歓迎すべきこととなる。

(14) 具体的には、イラン産原油をロシアが引き取り、ロシアが精製した石油製品をEUが輸入し、代金はEU製品でイランに支払うという仕組みが考案されているという。Borzou Daragahi, “Europe and Iran plot oil-for-goods scheme to bypass US sanctions,” *Independent*, 2018.9.26, <<https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iran-sanctions-trump-nuclear-deal-europe-russia-oil-un-a8556786.html>>

(15) その直接のきっかけとなったのは、イスラエル軍が盾に使っていたロシア軍の偵察機がシリアの防空システムにより撃墜された一件である。

(16) “Landmark Caspian Sea deal signed by five coastal nations,” *Guardian*, 2018.8.12, <<https://www.theguardian.com/world/2018/aug/12/landmark-caspian-sea-deal-signed-among-five-coastal-nations>>

(17) インドはすでにチャーバハール経由で、アフガニスタンに小麦を輸出している。“Indian Wheat Makes History, Arriving in Afghanistan Via Iran,” *VOA*, 2017.11.11, <<https://www.voanews.com/a/indian-wheat-makes-history-arriving-in-afghanistan-via-iran/4110774.html>>

このように、イランという国の地理的な位置付けおよび周辺諸国との関係は、米国との間の「適切な」パワー・バランスを模索し続けるロシアや中国のみならず、米国との協力関係は維持しつつ自らの国益を追求するインドのような国にとっても、利用価値のあるものとなっており、イランを「孤立させる」というよりは、イランとの協力関係を維持するインセンティブになっているのである。

3. 米国による制裁再開のイランへの影響

(1) イランの体制指導部の見方

これまで見てきたとおり、イランに対する米国の強い圧力は、必ずしもイランの孤立にはつながっていない。そのようななか、米国による強力な対イラン制裁は、イランを「屈服させる」というよりも、米国の言うイランの「問題行動」を、むしろ拡大させる可能性があるといえる。イランは中東各地の非国家主体を含む様々なアクターとの結びつきを、対イラン軍事攻撃の抑止力としても位置づけてきているからである。

イランが近年拡大させている周辺諸国への介入の最初の契機となったのは、2003年のイラク戦争である。次の契機は2010年末に北アフリカのチュニジアにおいて始まった、「アラブの春」と呼ばれる権利要求運動の拡大であった。米国（およびサウジアラビアなど）は、イランこそが今日の中東地域の混乱の「元凶」であると位置づける。しかしイランにしてみれば、一連の行動はイランを取り巻く状況の変化に対応する中で生み出されたものであり、イラン自身の不安定化を防ぐための措置であった。

実際のところ、イランの域内諸国への関与が一樣に「不安定化の源」とであると断定することもできない。たとえばイラクにおいて、イランはIS掃討作戦に、イラクのシーア派民兵を動員する形で参加していた。すなわちイラクにおけるイランは、米国と同じ側に立ち、ISに対峙していたのである。シリアでは、イランは自らにとってアラブ世界唯一の同盟相手であるアサド政権の側を支援したが、そのイランからしてみれば、政権打倒を目指す反アサド勢力を支援するサウジアラビアやトルコ、および米国の方こそが、「力による現状変更」を目指す国々であった。

一方でイエメンにおいて、イランはハーディー政権に挑むシーア派武装勢力「フーシー」の側を支援してきた。これはシリアで打倒アサドを目指していたサウジアラビアへの反撃と位置付けられる。イランのイエメン介入は、サウジアラビア（を筆頭とするGCC）が支援するハーディー政権が、フーシー派とサーレハ前大統領の連合軍の進軍を受け、首都サナアからの後退を余儀なくされた時期に強化された⁽¹⁸⁾。イランはハーディー政権の後退

(18) International Crisis Group, “Iran’s Priorities in a Turbulent Middle East,” 2018.4.13, <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/184-irans-priorities-turbulent-middle-east>>

を、サウジアラビアを牽制する好機ととらえたのである。

このようにイランの現体制は、自らが脅威にさらされているという認識を深めると、自己防衛のための介入を、拡大させてきた経緯がある。米国の対イラン制裁が、イランの現体制を「崩壊」はさせないまでも弱体化させ、その上にペルシャ湾岸地域の「新秩序」を構築する目論みを持つならば、イランはそのような青写真にも、抵抗し続けるものと思われる。

(2) 対イラン制裁とイランの現体制の安定性

米国による制裁の再開を受けて、イランの体制指導部が「米国の言いなりにならない」決意を新たにしている一方で、イラン国民は通貨リアルの暴落とインフレの進行に伴う自らの資産価値の目減りを食い止めようと、東奔西走している。米国による対イラン制裁の復活のみならず、為替政策の迷走を含む複合的な要因を持つ通貨リアルの下落に対し、政府は有効な手立てを打ち出せずにおり、イラン国民は自助努力を通じ、厳しい状況に対応せざるを得なくなっている。

2017年末にイラン国内で一気に拡大した抗議行動は、今日も断続的に続いており、現状に対しイラン国民が抱える不満の高さを浮き彫りにしている。しかし、ひとつひとつの抗議行動の規模は限定的であり、体制の側も各地で発生する単発的な抗議行動に対しては、それぞれの訴えに可能な限りで対処しようと試みている。

他方、米国による制裁の強化と並行し、イランの国境周辺の少数民族居住地域では、治安部隊への襲撃事件が増加している。クルド系住民の集住するイラン西部では民兵部隊の駐屯地が襲われ、アラブ系住民の多いイラン南西部では、数十名が犠牲になるテロ事件も発生している。しかし、これらの襲撃は、現体制を動揺させるというよりも、攻撃の背後にある（に違いないと現体制が考える）「米国および地域におけるその同盟国の支援」に対抗し、体制指導部を団結させるという効果を生んでいる。

このように、対イラン制裁の強化を含む、イランの現体制を動揺させるための米国等による様々な試みは、イランの中に一定の混乱を生み出してはいるとはいえ、その混乱が体制の基盤を揺るがすまでには至っていないように見える。

終わりに

これまで見てきたとおり、米国のイランに対する一方的な行動は、外交面ではイランよりも米国の方を、むしろ孤立させている。また、米国の経済制裁はたしかに強力ではあるものの、米国がイランへの圧力を強め続ける限り、イランは様々な国から可能な限りの協力を得つつ、圧力に対する防御としての、域内諸国への介入を継続させる可能性が高い。イランの国境周辺に騒擾事件を引き起こすようなイランへの介入が強化される場合にも、

イランの体制指導部はむしろ体制の安定的存続を目指し結束を強めるものと思われ、米国で希望的観測のようにささやかれ続けるイラン現体制の「内側からの崩壊」が、実現する気配は今のところ見えてきていない。

2020年の大統領選挙を控え、トランプ大統領が自らの再選をかけてイランとの「ディール」を模索するような場合には、また新たな動きが出てくる可能性は生じよう。しかし、現時点では、トランプ政権の行動はイラン側の対米不信をいたずらに増幅させており、何らかのブレークスルーが近い将来実現する可能性は低い。米国による対イラン制裁の再開は、イラン経済を間違いなく疲弊させる一方で、それでもなお米国に挑み続けるイランの存在感を、増大させる可能性すらあると言えよう。