



## イラン核合意再開をめぐる国際交渉

東京大学公共政策大学院 教授 鈴木 一人

2018年に米国のトランプ政権が一方的に離脱をしたイラン核合意は、その後、イランによる報復措置といえる核開発の進展を引き起こし、2015年の核合意以前の状態をはるかに超える、イランの核開発能力の進展をもたらすことになった。こうした中で、2021年1月からジョー・バイデンが大統領に就任し、大統領選で公約していたように、このまま核合意を離脱し続け、イランに「最大限の圧力」をかけ続けるだけでは問題は解決しないとの認識を示し、核合意再開に向けての交渉を始めることとなった。この交渉は2022年2月末にまとめることを目指してはいたが、本稿執筆時点（3月3日）、交渉の大詰めは迎えつつも、まだ合意には至っていない。

本稿では、こうした核合意をめぐる状況がどのようなコンテキストの中で起き、米国とイランがどのような意図をもって核合意再開を目指した交渉をしたのかを分析し、今後の世界秩序にどのような影響をもたらすのかを検討する。

### 1. 米国の核合意離脱

2018年5月のトランプ大統領によるイラン核合意離脱宣言は、大統領就任時以来の悲願であったとはいえ、世界秩序に大きな影響を与える出来事であった。米国が自ら主導して成立させた核合意を、イランが重大な合意違反をしたわけでもなく、また、他にもイランの行動を制御する方法はあったと考えられるのに、一方的に離脱し、一方的に制裁を再開するという行為に至ったのは、明らかに国際的なルールを破壊する行為であり、正当性に欠けるものであった。

このトランプ大統領の決断を理解する上で重要なのは、米国内でイラン核合意を巡る、全く異なる二つの言説が現在に至るまで存在している、という点である。オバマ元大統領はイランの核兵器開発は中東地域における最大の脅威だとして、イランとの合意の上で核兵器開発に繋がる能力を制限し、IAEAの保証措置（Safeguard）を徹底するための査察を行う一方、原子力の平和利用に基づく権利を認め、ミサイル開発や武器輸出といった他の国にも認められている行動については交渉の対象としない、という姿勢でイランと対峙した。つまり、オバマ元大統領はイランを「普通の国家」として扱ったのである。

他方でトランプ前大統領は、イランの存在そのものが中東地域における不安定要因であり、核兵器開発能力だけでなく、未来永劫に亘って核開発が出来なくなるような「ゼロ・エンリッチメント（濃縮）」を目指し、さらにはシリア内戦やイエメン内戦への関与、ミサイル開発をも封じ込めることを目的としていた。そのためには、現存の核合意は極めて不十分なものであり、「最大限の圧力」によってイランを追い詰め、イランを無力化することを目指していたと言えよう。つまり、トランプ大統領はイランを「敵性国家」として扱っていた。

そんな中でトランプ前大統領が就任から一年間は核合意から離脱しなかったのは、いわゆる「大人達（grown-ups）」と呼ばれるティラーソン国務長官、マクマスター大統領補佐官、マティス国防長官（いずれも当時の肩書）などが核合意破棄に対して強く反対し、外交による問題解決を求めていたからであった。しかし、「大人達」によって政策を妨害されることを嫌ったトランプはティラーソンとマクマスターを相次いで更迭し、代わりにトランプの「イエスマン」であるポンペオと、タカ派で知られるボルトンを後任に据えたことで、核合意離脱を実現した。

こうしたことを可能にしたのが、イランを「敵性国家」として扱うことを強く求める支持者層があったからともいえる。その中心となるのは「福音派（Evangelicals）」と言われる集団であり、イスラエルがエルサレムを支配し、ユダヤ＝キリスト教文明を守ることに強い意志を示す人々である。彼らにとってイランはイスラエルを脅かす最大の敵であり、わずかでも核兵器開発の可能性があることはイスラエルを危険にさらすとして、遠心分離機の保有などを認め、「サンセット条項」すなわち一定の期間を経れば効力を失う核合意は認められないものとなる。また、イランを「敵性国家」として捉えるシンクタンクやコンサルタントを雇い、国内世論に訴えるように仕向けている富裕層や資金提供者なども、トランプ政権の核合意離脱を支えるものであった。

こうした人々に支えられ、トランプ政権は核合意離脱と共に、2015年以前にイランに科していた米国制裁を復活させた。これらの制裁で、最も強力であったのはイランのほとんどの銀行を「特別指定国民（Special Designated Nationals: SDN）」に指定し、「二次制裁」を実施することであった。この二次制裁とは、非米国企業であっても、米国がSDN指定する個人や団体と取引をしたり、核・ミサイル活動に関連していると疑うだけの理由がある場合、米国政府は非米国企業に制裁を科すことが出来る、というものである。その制裁とは米国における金融活動のライセンスを剥奪すると言うものであり、もしそのライセンスを維持したければ莫大な課徴金を支払うことを求めるものである。これによってBNPパリバやHSBC、さらには日本の三菱東京UFJ銀行（MUFG）を含む多くの銀行が課徴金を支払うこととなった。（表1）

表1 イランを含む制裁規定違反で課徴金を課せられた非米国金融機関

年	企業	課徴金額
2012	HSBC Bank Financial Services	\$1,256,000,000
2012	Standard Chartered Bank Financial Services	\$667,000,000
2012	ING Bank N.V. Financial Services	\$619,000,000
2013	Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ Financial Services	\$259,000,000
2014	BNP Paribas S.A. Financial Services	\$8,960,000,000
2015	Commerzbank AG Financial Services	\$258,000,000
2015	Crédit Agricole Corporate and Investment Bank	\$329,593,585
2017	ZTE (中興通迅)	\$1,761,000,000
2018	Société Générale S.A.	\$53,966,916
2019	Standard Chartered Bank	\$639,023,750
2019	UniCredit Group	\$611,000,000
2021	SAP	\$2,132,174

(出典：OFAC 資料を基に筆者作成)

このような一方的な制裁は主要国の金融機関、とりわけ米国市場への参入が不可欠な国際業務を行う金融機関にとっては致命的なものであり、米国の独自制裁に違反するリスクの大きさを強く感じさせることとなり、イランとの取引を萎縮させる効果を持った。これにより、イランとの貿易決済や金融サービスの提供が著しく困難となり、イランは制裁対象ではない品目に関しても輸入が困難になるという状況であった。

なお、このイランに科した金融制裁は2015年の核合意を導き出したということで、その後の米国の金融制裁のツールとして多用されることとなり、ウクライナ危機をめぐる対ロ制裁においても金融制裁が武力行使に対する有効な対抗手段として検討されている。しかし、現実問題としては、2018年に核合意離脱を決断してから実施した二次制裁は、イランの行動を変化させることなく、むしろ核開発をより強力に進める結果となっており、トランプ政権の核合意離脱と「最大限の圧力」は政策の目標とは全く逆の効果を生み出したということが出来る。ここから言えることは、いかに強力な制裁措置であっても、イランが強い意志を持って、経済的な困窮をいとわず、米国の措置に対抗すると決断すれば、制裁は効果を生まないどころか、相手をより強化してしまうという「制裁のパラドックス」が起きるといえることである。

## 2. バイデン政権の核合意に対する考え方

バイデン政権の核合意に対する姿勢はその人事にも色濃く表れている。バイデン自身は長らく上院の外交委員長を務め、外交問題に対する経験や知見は歴代の大統領よりも深いものがあるが、オバマ政権で副大統領を務めていた際は、必ずしも外交チームの中心にいたというわけではない。しかし、大統領選挙後の政権移行チームでも、また大統領就任後の外交チームの人事にしても、バイデンはオバマ政権時代の主要なスタッフを多く登用し、まるで「オバマ政権第三期」ともいえるような外交チームを作った。

中でもはっきりしているのが、オバマ政権時代にイラン核交渉に携わった主要スタッフがもれなく外交チーム入りした点である。国務長官となったブリンケンは、オバマ政権では国務副長官としてイランとの交渉にかかわり、安全保障担当大統領補佐官となったサリヴァンは、オバマ政権では国務省の政策企画室長としてイランとの交渉を計画、指揮する立場にあった。また、国務副長官となったシャーマンは、オバマ政権では国務次官であり、イラン側の首席交渉官であるアラグチ外務次官のカウンターパートであった。さらに、イラン問題の実務的な責任を担うマレーは、イラン核交渉においては首席交渉官の役割を果たし、マレーを支えるイラン副特使であるネフューは、オバマ政権では国務省の制裁担当官として、イランに対する制裁をデザインした人物である。(表2参照)

### 筆者紹介

1970年生まれ。2000年英国サセックス大学ヨーロッパ研究所現代ヨーロッパ研究専攻博士課程修了。2000年から2008年まで筑波大学国際総合学類准教授として勤務。その間、立命館大学、北九州大学などで非常勤講師を兼任。2008年から北海道大学公共政策大学院准教授、2011年から教授。2012年から2013年にはプリンストン大学国際地域研究所客員研究員。2013年から2015年までは国連安保理イラン制裁専門家パネル委員。2020年から現職。アジア・パシフィック・イニシアチブ上席研究員、東京財団研究主幹、国立国会図書館客員研究員、国際問題研究所客員研究員なども兼任。専門は国際政治、国際政治経済学、科学技術と安全保障、安全保障貿易管理、国連制裁など。主著として『宇宙開発と国際政治』（岩波書店、2011年。サントリー学芸賞受賞）“UN sanctions on Iran and their financial elements” in Sachiko Yoshimura (eds.) *United Nations Financial Sanctions* (Routledge, 2021) など。

表2 オバマ政権とバイデン政権の外交チーム

	オバマ政権	バイデン政権
ジョー・バイデン	副大統領	大統領
アンソニー・ブリンケン	国務副長官	国務長官
ジェイク・サリヴァン	国務省政策企画室長 副大統領補佐官	大統領補佐官
ウェンディ・シャーマン	国務次官	国務副長官
ロバート・マレー	イラン核交渉担当官	イラン特使
ウィリアム・バーンズ	国務副長官	CIA 長官
リチャード・ネフュー	国務省制裁担当官	イラン副特使 (2022年2月に離職)



この人事から見えてくるのは、バイデン政権の外交は中国を戦略的競争相手として正面に据えつつも、イラン核合意復帰にも十分配慮し、その実現に高いプライオリティをつけているという点である。この背景には、バイデン大統領自身がオバマ政権の「核なき世界」のアジェンダを引き継ぎ、イランの核開発を止めることがその第一歩だと考えている点がある。

バイデン政権において、制裁は「正当な」理由がなければ実施することは難しく、米国が一方的に離脱し、制裁をかけたことに対して反発するイランに、さらに制裁を科すことは正当化されえない、という認識があるものと思われる。オバマ政権時代、2010年の国連安保理決議1929によって制裁を強化し、さらに2012年の国防授權法（NDAA）で二次制裁を実施することによって、イランに強い制裁措置を科し、それが結果として2015年のイラン核合意に至ったという成功体験がある。しかし、この成功体験は、あくまでもイランの核開発を止めるという合理的な正当性があったから実現したのである。逆に、イラン核合意をおおむね履行していたイランに対し、核合意に違反したわけでもないのに、合意から一方的に離脱したトランプ政権の制裁は、イラン国内においても正当なものとしては認められず、より頑なな態度を引き出してしまいう結果となった。バイデン政権はこうした状況を踏まえて、イランに対して合理的に説明することが困難な制裁をかけることは逆効果となっているとの認識がある。ゆえに、制裁を実施する際には「正当な」理由がなければならないと認識している。

また、バイデン政権はイランの能力に関して、極めて詳細に熟知している。オバマ政権時代に核交渉に携わった実務家たちは、イランに何ができて、何ができないかを把握するのに十分な情報を持っており、また、オバマ政権で国務副長官を経験したベテラン外交官のビル・バーンズは、CIA長官となったことでイランの核開発能力の現状を正確に把握できる立場にあり、その情報分析に基づいてバイデン政権は判断をしていくものと思われる。さらに、トランプ政権はイランを「敵性国家」とみていたのに対し、バイデン政権は、イランは合理的な計算ができる国家であり、交渉も双方に何らかのメリットがあれば合意に至ることができるという信念がある。こうしたオバマ政権時代の経験に基づくイランの合理性に対する認識があることで、交渉をして問題を解決する方が、「最大限の圧力」をかけてイランの行動を変えるというより容易であるとの計算を立てている。ゆえにバイデン政権はイランの核開発を止めるには、交渉によって核合意に復帰することが最適であると判断している。

### 3. イランの立場

イランから見れば、トランプ政権が2018年5月に核合意を離脱するまで、核合意で示さ

れた合意をおおむね遵守し、イランが核兵器を開発しようとしている野心を示す証拠はなく、IAEAの査察を世界で最も多く受けている日本よりも多い回数の査察を受けてきたという自負があった。にもかかわらず、トランプ政権は一方的に核合意を離脱し、「最大限の圧力」を一方的にかけられたとの認識を強く持っている。ゆえに、イランはバイデン政権が核合意に復帰する意図があるとしても、それが行動によって証明されない限り、イランは2019年5月から続けている「部分的履行停止」を止める理由はない、と考えている。

それどころか、保守派が多数を占めるイラン国会は、バイデン政権がイラン核合意に復帰する方針であることを見越して、「制裁解除促進法」と呼ばれる法律を2020年12月に可決した。この法律では、2019年以来続けてきた「部分的履行停止」をさらに進め、ウランの濃縮を4.5%（イラン核合意では3.67%と定められているが、部分的履行停止により4.5%まで高めていた）から20%に引き上げることを命じ（これに加えて最高指導者のハメネイ師の指示で60%まで引き上げることが可能となっている）、また、IAEAの査察団に対する協力を止めることを求める法律である。

こうしたイランの立場は、2021年5月の選挙で「保守強硬派」とされるライーシが大統領に選出され、8月に大統領に就任してからも変更していない。ライーシは、高齢の最高指導者であるハメネイ師に極めて近い立場であり、将来、最高指導者を継承する人物として最有力と言われている人物である。そのため、2021年の選挙では、前国会議長のラリジャニや、ロウハニ政権で筆頭副大統領を務めた、穏健派のジャハンギリなどが出馬したにもかかわらず、イラン特有の制度である、護憲評議会による候補者選定のプロセスで軒並み有力者が失格扱いとなり、ライーシが余裕でトップ当選するように仕組まれた選挙であった。こうした仕組まれた選挙にイラン国民は幻滅し、イラン・イスラム革命以来、最低の投票率（48.8%）となった。これはライーシの大統領としての正当性に疑問を持たせるものではあったが、国民のあきらめムードを助長するものではあっても、反体制運動や反ライーシ運動と言ったものは起きてはいない。

こうして大統領となったライーシだが、西側諸国からは「保守強硬派」と見られ、かつてのアフマディネジャド大統領のように反米主義を掲げる大統領のように見えるが、必ずしもそうではない。ライーシは聖職者としての訓練を受けていたが、イラン・イスラム革命でイスラム法に基づく統治を実施する官吏として政権に入り、長いこと検察畑で活躍した人物である。そのため、宗教的には保守的な立場を取りつつも、外交や政治に関与したことはなく、その立場は中立的というべきであろう。そのため、ライーシの外交政策はハメネイ師の指示を忠実に実施するという事に留まり、反米的な感情は持ちつつも、経済制裁の解除を優先するハメネイ師の立場がライーシ政権の外交政策、核交渉への姿勢に表れている。

## 4. 核交渉の現状

イランが制裁解除を焦り、核合意に違反する様々な手段をとったことは、すでに「部分的履行停止」の範囲を超え、明らかに米国に圧力をかけるためであった。イランとすれば、「最大限の圧力」をかける決意を固く持っていたトランプ政権の間は交渉の余地はなく、制裁を耐え忍ぶしかなかったが、核合意復帰を公約に掲げるバイデン政権が誕生すれば、米国は核合意に復帰し、制裁が解除されると期待していた。しかし、それはすぐには起きなかった。

その背景には、バイデン政権が最重要課題とする国内問題への対処があったことは間違いないが、それ以外にも、地中海や紅海でのタンカーの被害や、イスラエルの工作とみられるイラン国内の核施設やミサイル施設での火災などの事件が、バイデン政権の核交渉の妨げとなったのは確かだと思われる。そのため、核合意再開に希望を持っていたロウハニ政権がバイデン政権と交渉を始めたのは2021年4月に入ってからであり、5月に大統領選を迎えるには遅いスタートであった。その後、8月まで任期のあるロウハニ政権との散発的な交渉は続いたが、本格的な交渉はライーシ政権が成立するまで進むことはなかった。

8月にライーシが大統領に就任した後も、しばらくは外交チームの編成や対外政策の方針策定に時間がかかり、イラン核合意再開をめぐる交渉が開始したのは11月に入ってからであった。すでに核合意から離脱している米国はイランと直接交渉することは認められず、形式的には米国が核合意に復帰するための条件を整えるための交渉という形となった。そのため、核合意の議長国であるEUが仲介役となり、米国を除くP4+1（英仏独中露）が個別に、また合同でイランや米国と対話をするという形式で交渉は進んだ。

米国とイランの間で対立している案件は数多い。米国は、イランが2019年から進めている核開発プログラムを停止し、それを逆行させて核合意に戻すことを求めているが、その際、イランがすでに導入した新型遠心分離機（核合意では旧式のIR-1のみが認められたが、現在はその30倍の能力のあるIR-6が導入されている）を撤去し、破壊することを求めている。それに加えて、イランが中東地域において影響力を行使しているイエメン紛争からの撤退や、イラン国籍も持つ多重国籍者を多く人質として拘束しているイランに対し、彼らを釈放することも求めている。

イランは、トランプ政権時代に科した制裁を核関連の制裁に限らず、全て解除することを求めている。また、二度と一方的な措置として核合意を離脱することの無いよう、法的に拘束力のある形で核合意にコミットすることを確約することも求めている。さらに、トランプ政権時代に科した制裁によって生じた経済的損害に対する賠償も求めている。

現時点（2022年3月3日）では、多くの課題が解決されたと報じられてはいるが、まだ合意に至らない問題が残っているとも指摘されている。どの部分が合意され、何が問題として残っているのかは定かではないが、少なくとも両者の間でかなりの進展が見られたこ



とは確かである。これまでの経緯を見ていると、おそらく米国の要求に関しては、核合意に関するものについては、新型遠心分離機は破壊せずにイランが保管するが、その管理はIAEAが行うという形で妥協したものと思われる。また、核合意に含まれない、イエメンへの支援は交渉の対象とならず、人質の交換は核合意とは別枠で解決することになるとみられる。またイラン側も賠償の請求はあきらめ、全ての制裁解除ではなく、核関連の制裁の解除ということで妥協したとみられる。

現時点で最大の問題は、イランが求めている、核合意から二度と離脱しないための約束をどう取り扱うか、というところになっているとみられている。バイデン政権としては、政権が継続する限り離脱をしないという約束をすることはできても、2024年の大統領選挙で再選されなかった場合、それを約束することは現実的に不可能と考えており、法的な措置として合意を条約化したとしても、その条約を批准する上院は民主党と共和党で拮抗した状態で、かつ上院外交委員長のメネンデス議員（民主党）はイラン核合意反対派の大物として知られている。そのため、条約として批准する可能性は低く、また条約化してもポストバイデン政権の大統領が一方的に離脱することは止められない。イランは、こうした事情を理解しつつも、合意が破られる可能性が予見できる中で、合意することは難しいという立場を維持しており、米国側の何らかの政治的な決断を迫っている。噂レベルではあるが、イランの新型遠心分離機などを常に稼働可能な状態においておくことで、もしアメリカが核合意を離脱した場合、即座に濃縮能力を高めることができるような状態にすることで、核合意離脱を難しくする、といった解決が提案されているという話もある。本当ならアメリカにとっては受け入れがたい提案ではあるが、国内の政治的反発を覚悟で受け入れるというのも一つの選択ではある。

## おわりに

このように核合意は大詰めを迎えているが、最終的な問題が解決できるかどうかについては予断を許さない状況である。もし、合意が成立することになれば、イランは核合意に復帰し、将来的な中東地域における安定に期待が持てることになる。それは、これまでイラン核合意に反対していた湾岸諸国が、バイデン政権になってトランプ政権時代のような米国の支援を得られることが出来ないと自覚したことで、積極的にイランとの対話を開始しており、核合意後の世界を見越して、ライーシ大統領のカタール訪問、国交断絶状態にあるサウジアラビアとの非公式交渉（すでに5回目のラウンドに入っている）など、緊張緩和が進んでいる。イスラエルも、イランに対して強硬に対立し、トランプ政権と歩調を合わせてきたネタニヤフ首相が権力を失い、右派ではあるが、より現実的な対応をするベネット政権が、イラン核合意に反対しつつも、イラン国内におけるサボタージュやペルシヤ湾におけるタンカー攻撃といった手段に出ることなく、状況を見つめている。そのため、



核合意が成立した場合、イランが一定の勢力として中東地域において立場を回復し、相互に適切なバランスがとられることになるだろう。

また、現在進行中のロシアによるウクライナに対する軍事侵攻によって、国際社会はロシアに対して経済制裁を科しているが、これは結果としてロシア産の原油や天然ガスの供給が閉ざされることになる。それは国際社会において燃料価格の高騰をもたらすこととなり、すでにポストコロナの経済回復に入っている国際経済が引き起こしているインフレに拍車をかけることとなっている。そうした中で、イランにかけられた制裁が解除され、イラン産の原油や天然ガスが輸出されることになると、市場の需給が緩和することになる。その意味でも核合意の成立が待たれる状況にある。

とはいえ、核合意が破綻する可能性もある。イランが強硬に核合意離脱を阻止する措置を要求し、それによって合意ができないという状況になると、上記のような核合意によってもたらされる地域の安定と市場の安定の可能性を失うことになる。欧米諸国から経済制裁を受けているロシアが、イランとの取引にかかわるものは制裁の適用除外にするよう求めてきたことで、交渉の行方が怪しくなってきた。ロシアの要求は曖昧であり、ウクライナ戦争に対する経済制裁をめぐる駆け引きに使っているものと思われるが、交渉は最後まで楽観することはできない。その意味では米国、イランに加え、ロシアも含めた当事国が合意することは、今後の中東秩序、国際秩序に大きな影響を与えうるものである。各国の政治的な決断を世界はかたずをのんで見守っている。

\* 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。