

イランの核合意・制裁解除

—その意義、背景と余波—

松 永 泰 行

はじめに

- I 核合意成就の背景と意義
- II 核合意の範囲と問題点
- III 対立の種としての核合意
むすび

はじめに

「包括合意が施行となったら、[炉心と一緒に——引用者補] お前をセメント漬けにして殺してやる。」そのアラーク重水炉の炉心にイラン政府がセメントを詰め、原子炉を無効化した2日後の2016年1月16日、イランと主要6カ国間の共同歩調包括合意（英語略称 JCPOA、ペルシア語略称 Barjām、合意日2015年7月14日）が施行日を迎え、イランに対する国連安保理および欧州連合による経済制裁がいっせいに解除された。冒頭の発言は、イラン国会で包括合意の施行法案が審議中であったその4カ月前、核交渉の共同責任者で核物理学者のサーレヒー原子力庁長官に対して、ある保守強硬派国会議員が開会中の議場内で放った脅しの言葉であった。脅した本人が、1998年の反体制派連続殺人事件の首謀者として拘束・不審死を遂げたエマーミー元情報相次官の盟友で、同じく元情報相次官のホセイニアン議員であっただけに、心配にかられた国会議長側近のジャラーイー議員が壇上に上ったサーレヒー長官の脇にその身を守るかのように立ち続けたほどであった¹⁾。

ここでは詳述は避けるが、数々の劇的な局面を経て無事に合意施行日（制裁解除）へと到達した2015年7月のイラン核合意は、同国に関して国連憲章第7章に基づき（すなわち当該問題を国際平和に対する脅威とみなし、拘束力を持つ形で）国連安保理が決議した制裁を、対立を次の段階（すなわち、軍事力の行使）に持ち込むのではなく、外交交渉という

手段で解決（制裁解除）へと導いた、イランにとっても国際社会にとっても文字通り歴史的な偉業といえるものであった。

本論では、(1) その合意成就の背景と意義をまとめた後、(2) その時期や範囲に起因する諸問題、さらに(3) 合意が新たに引き起こした対立とその展望について、簡潔に議論してみたい。

I 核合意成就の背景と意義

国際社会が直面する問題としてのイラン核問題は、2003年に端緒をもつ。発端は、その前年の2002年8月にイラン国外に本拠地を置く反体制グループ「モジャーヘディーネ・ハルグ」が、イラン政府がイラン中部のナタンズに秘密裏に建設中であったウラン濃縮施設の存在を暴露したことにあった。それを受けて、2003年2月に国際原子力機関（IAEA）のエルバラダー事務局長（当時）が現地を視察し、アメリカによるイラク戦争開始直前の3月17日にIAEA理事会へその内容を報告したことに始まるものであった。この問題に対する国際社会の当初の反応から、今回の核合意までの13年間のやり取りの重要な伏線の一つとなっていたのは、良きにつけ悪きにつけ、国際社会が隣国イラクをどう遇し、それがいかなる問題を引き起こしたか、さらにそれをイランとのやりとりにおいていかに繰り返さないかという観点であった。

上述のとおり、イランの核問題が発覚したのは、2003年のイラク戦争開戦直前であった。2001年9月の同時多発テロ事件とそれへのアメリカの反応としてのアフガニスタン空爆（さらにそれに続くターリバーン後のアフガニスタン移行行政権作り）の過程とは異なり、その1年半後のアメリカによる「イラクの大量破壊兵器の脅威」を根拠とする体制転換戦争

は、フランスやドイツなど北大西洋条約機構(NATO)加盟国である欧州諸国の一部からも賛同を得ない形で、単独主義的に実施に移された。アメリカによる侵攻直後にイラク国家が崩壊すると、アメリカ・ブッシュ政権(2001~2009年)の単独行動主義(ユニラタリズム)に批判的で、そのような単独主義的な軍事介入が繰り返されることを危惧した独仏を含む欧州主要3カ国(英仏独)は、アメリカを差し置く形で独自にイランの核問題への解決に乗り出した。具体的には、これら3カ国は、同問題を「国際の平和への脅威」として政治問題化することを避け、核不拡散条約(NPT)の枠組み内で、すなわちNPT批准国であるイランの核技術の平和利用の権利を保障しながら、同条約の保護措置協定(safeguard agreements)を強化する形で、イランの核問題に対処する選択を行った。その結果、2003年10月に英仏独の外相がテヘランを電撃訪問し、イラン側の担当者であったロウハーニー国家安全保障最高会議書記(当時)から保護措置協定の実質履行を引き出す合意(テヘラン合意)を結んだ。続いて、同3カ国とイランは、翌2004年11月にパリにおいて、イランの核問題をIAEA理事会で対応し、国連安全保障理事会へは付託しないことと引き換えに、追加議定書の締結を確約させる合意(パリ合意)を結ぶなど成果をあげていた²⁾。

ところがその後、米・欧州間でのイラク戦争後の関係改善の一環として、2005年初頭に欧州3カ国がイラン側との合意を一方向的に覆し、イランの原子力の平和利用を断じて認めず、イラン側へ核燃料サイクル計画自体の完全放棄を要求する米ブッシュ政権と足並みを揃え、それをイランが受け入れない場合には、イランの核問題を国連安保理へ付託する方針へと軌道修正を行った。国際問題としてのイラン核問題が発覚した2003年当時にイラン国内で政権を担っていたのは国際協調派で穏健派のハタミー政権(1997~2005年)であった。しかし、この欧州3カ国の突然の路線転換は、核技術の平和利用を国策と位置づけるイランにとっては、この穏健派政権にとっても断じて受け入れ不能なものであった。ハタミー政権が任期の最終月の月末に中断をしていたウラン濃縮プログラムの再開を発表したのは、それ

ゆえであった。さらに、国際社会にとっても、イランにとっても不幸であったのは、この欧州3カ国のアメリカへの追従が、たまたまイラン国内における保守強硬派のアフマディーネジャード政権(2005~2013年)の台頭と重なってしまったことであった³⁾。その結果、2005年以降、欧州連合の共通外交・安全保障上級代表を交渉窓口とする国際社会の対イラン交渉は、実質的な進展が長期に亘り滞る結果となった。その間、対イラン強硬派であるアメリカのブッシュ政権は任期末に至り、2008年の大統領選挙で長年に亘り外交関係を断絶しているキューバ、北朝鮮、イランとの対話を公約の一部とするオバマ候補が当選した。

対イラン関係において、最初にオバマ政権(2009~)の独自姿勢が見られたのは、就任3カ月目の2009年4月に同大統領がプラハで行った(今や著名な)核軍縮に関する演説においてであった。その中でオバマ大統領は、(アメリカの主要紙を含め一般にはまったく注目を集めなかったが)イランの核および弾道ミサイル計画は国際社会に対する脅威であるとの歴代政権の姿勢を維持しながらも、イラン側が協調姿勢に転じるならば、イランの原子力平和利用の権利については支持すると明確に断言をした⁴⁾。しかし、2009年はイランにとっては、アフマディーネジャード大統領が再選を果たすべく臨んだ同年6月の第10期大統領選挙において、第2位に終わった改革派候補が選挙不正を訴え、半年以上に亘り「緑運動」の名の市民的抵抗(civil resistance)が顕在化した年であった。2011年の「アラブの春」民衆蜂起の先駆けとも見なされる、このイランにおける路上抗議運動は、最高指導者を領袖とする国内の保守強硬派の暴力装置による徹底的な弾圧を招き、半年あまりで終息へと追い込まれた⁵⁾。それに続く、アフマディーネジャード政権の第2期目(2009~2013年)は、イランに対するアメリカの単独経済・金融制裁、国連安保理および欧州連合による経済・金融制裁が強化された時期であった。その結果、対外的には原油生産・輸出量の大幅収縮を余儀なくされ、通貨(リアル)価値が暴落し、さらに政権による経済政策の失政も相まって、国内でインフレ率が急上昇するに至った。それゆえ、外貨準備高

や公的部門にだけでなく、民間部門の経済活動や一般国民の日常生活にも多大な圧力がかかる結果となった⁶⁾。これらのイランへ課された諸制裁措置のうち、もっとも打撃的であったのは、米国の単独制裁でもなく、(日本も参加を余儀なくされた)国連安保理が課した経済制裁でもなく、4年間に亘りイランを世界の銀行送金網(SWIFT)から遮断した欧州連合の金融制裁(2012年1月)、また産油国の生命線である原油輸出のためのタンカー保険市場からイランを締め出した欧州連合の経済制裁(2012年7月に始まり現在も継続中)であった。

2013年のイランの第11期大統領選挙は、そのような経済的な苦境において実施された。その結果は、権威主義的で抑圧的な政治体制の下ではありながら、競争的な大統領選挙を繰り返してきているイランならではのもので、最高指導者の説く制裁バスターとしての「抵抗経済」を推進するとする候補ではなく、外交交渉で制裁解除を成し遂げてみせると断言した(元国家安全保障最高会議書記で2003年から2005年まで核交渉責任者であった)ロウハーニー候補が第1回投票で過半数を占め、当选したものであった⁷⁾。2013年8月に成立したロウハーニー政権では、元国連大使で滞米歴の長い職業外交官のザリーフを外相に抜擢し、核交渉における大幅な裁量権を与えた上で、米国のケリー国務長官との直接交渉に臨ませた。

2015年7月の包括合意は、このように、アメリカ側でオバマ政権が成立し、イラン側でロウハーニー政権が成立して初めて可能となった、両側における外交折衝による問題解決の姿勢と、2年弱(20カ月)に亘る長期間、相互理解を図りながら、互いに相手からの譲歩を引き出しながら辛抱強く交渉を続けた末に、締結されたものであった。ブッシュ政権の末期にチェイニー副大統領が、核問題を巡って対イラン空爆を強く主張していたことを思い起こすと、オバマ政権になっても部分的に継続している、アメリカの対中東軍事介入の実践の合間で起こった珍事との印象をぬぐえない。しかしながら、米・イラン両国において、強硬派と並んで穏健な対外関与(engagement)派が根強く存在していて初めて可能となったものであり、1979年のイラン革命による親米王制の崩壊とテヘランにおけるアメリカ大使館占拠

事件以来、両国間で積み重なっていた敵対感情と不信を、軍事力の行使ではなく外交手段で乗り越えることができた、歴史的なモデルケースとして評価しうるものであった。

II 核合意の範囲と問題点

2015年7月の包括合意(JCPOA)では、国連安保理決議および欧州連合により課されていた制裁をすべて解除することと引き換えに、イラン側がウラン濃縮活動の範囲とレベル、ウラン濃縮施設の能力と所在地、および濃縮済みウランの在庫量と構成において制限を受け入れ、アラークの核燃料炉タイプの(重水炉から軽水炉へ)変更、さらにNPTの保護措置協定の批准を行うことが合意された。その後、イラン側がこれらの措置を実施に移し、そのことを国際原子力機関が認証した2016年1月に、合意の施行として該当する制裁措置がいつせいに解除された。JCPOAは、国連安保理の常任理事国にドイツが加わり(P5+1)、欧州連合が間に入る形で(スイスやオーストリアなど欧州内において)イランと交渉したものであったが、合意直後の2015年7月20日に、施行日に解除される決議名をあらかじめ明記した形の国連憲章第7章に基づく国連安保理決議(第2231号)としても採択されていた。したがって、施行日が宣言されると、そのまま自動的に、2006年から2015年にかけて採択されていた7本の安保理決議がいつせいに解除されるという、画期的な形態をとっていた⁸⁾。

これらの内容は、イラン側(より正確にはロウハーニー政権および外務省)としては、規模は縮小したものの、ウラン濃縮プログラムを含む自前の核燃料サイクル計画を温存できたことに加え、国連安保理と欧州連合が課していた制裁措置のすべてを(施行日において)いつせいに解除に持ち込むことができたことで、全面勝利に近い成果と認識できるものであった。もっとも冒頭で述べたとおり、イラン国内の保守強硬派は(規模縮小や規格の変更の形で)見返りに払った代償が不相応に大き過ぎると半年近くに亘り反対する姿勢を貫いたものの、ハーメネイー最高指導者の同意を取り付けたロウハーニー政権が、穏健保守派のラーイージャーニー国会議長

の事実上の協力を得て、合意（のイラン側の義務行為）施行への国会承認を含む必要な諸手続きを予定通りに進めることができた。

しかしながら、施行日から4カ月が経過した2016年5月現在、早くもいくつかの問題点が浮上してきている。それらは、(1) オバマ政権末期での合意と実施となり、次期アメリカ政権の動向を気にせざるを得ないというタイミングに起因する問題（具体的には、米国の次期政権が再びイランとの対立関係に入り、対イラン制裁が強化される可能性が排除できないため、欧州の大手銀行や保険会社がイランとの取引を引き続き拒否していることなど）、(2) 雑多な国内勢力からなる国内政治過程が複数の中心間で拡散した形で進む点では共通しているものの、最高指導者が（最終的には）その過程をその外部（あるいは上部）から一手に統御できるイランとは違い、アメリカ国内の政治過程が拡散したまま継続することに由来する問題（具体的には、野党共和党を中心として対イラン融和政策への反発・反対が根強いこと）、(3) 核燃料サイクル計画に限定して交渉を行ったため合意が可能になった反面、その結果、アメリカがイランに関して抱えてきた他の懸念事項、具体的にはイスラエルへの敵対姿勢、レバノンのヒズブッラーなど（イランは合法かつ正当な組織とみなすもの）米国が国際テロ組織とみなす勢力への支援（いわゆる「テロ支援」）の問題、さらに弾道ミサイル開発が、手付かずのまま残存していることである。(2)、(3)の結果、アメリカが単独で課してきた対イラン制裁は解除されずに残存しているため、米企業はイランへの投資ができず、イランの銀行はドル決済の銀行取引から引き続き世界的に排除されている。米国内政的に根が深い問題であるため、これらの問題が解決する見通しは現在のところまったくない。これに加え、国際テロ事件のアメリカ人被害者の家族が、それらの事件にイランが関与していたとして、アメリカ国内にあるイランの凍結資産を賠償金として差し押さえることを求めた民事裁判において、JCPOAの施行後の2016年4月に原告有利の判断をアメリカの最高裁判所が下し、それに反発したイランが現在、対抗措置を模索中である。

米・イラン間でこれらの問題が残存しているため、

アメリカが主導的に交渉を行い達成した包括合意であるが、その施行後の状況は、イランとの貿易等の経済活動の再開や投資の機会の獲得など、いわば漁夫の利を得ているのは、欧州や中国・韓国など（さらに可能性としては日本）であり、アメリカの経済界ではない。そのような状況がアメリカ国内で周知されることになると、それに対するぶり返しとして（欧州ほかとイランの間関係改善を阻むために）包括合意をサボタージュ、あるいは実質的に蔑ろにする方向で、アメリカ国内から次期政権への圧力が強まることも十分予期される⁹⁾。

Ⅲ 対立の種としての核合意

上記の問題に加え、包括合意がなされたことが引き起こしている新たな問題もすでに浮上してきている。上述のとおり、JCPOAはイランの核燃料サイクル計画に限定した合意である。したがって、中東地域国際関係の軸の根本的な変換を意味した、エジプトとイスラエルの間での平和条約の締結（1979年）に結びついた、1978年のキャンプ・デーヴィッド合意とは異なり、今回の合意は、それ自体では中東国際関係に重要な影響を与える構造的な変化でも、そのような変化をもたらすものではない。またそもそも国交関係を断絶中のアメリカとイランの間で交渉され合意されたものであるが、前述のとおり、その他のアメリカからみた懸念事項は放置されているため、全面的な外交関係の再開などに繋がるものではない。言い換えると、今回の合意は、外相間の意思疎通を一定程度容易にした面はあるが、政府間あるいは国家間のレベルにおいて、米・イラン間の関係改善を意味するものではまったくくない。

しかしながら、イランの隣国の一部、具体的には対イラン宥和政策へ基本的に反対してきたサウディ・アラビア、バハレーン、アラブ首長国連合(UAE)のアブ・ダビ首長国などにとっては、アメリカとの懇意な関係の観点における競合という問題を突きつけるものである。この点は、同様にイランとの核合意に絶対反対の姿勢を公言してきていた、イスラエルのネタニヤフ政権についても当てはまる。これらの湾岸アラブ諸国とイスラエルは、少なくともこれらの国々の観点からは、イランの軍事的脅威

にも晒されているとの認識があるため、アメリカが自らの同盟国の安全保障を蔑ろにし、「敵国」イランを優遇する合意を結んだとして、かなりの憤りと不信感をつのらせている。

その中でもっとも不穏な動きを見せているのが、サウディ・アラビアである。同国はイランの核合意締結の半年前の2015年1月に前国王アブドゥッラーが死去し、その後継国王サルマーンの下で、その息子のムハンマド副皇太子への急速な世代交代が進んでいる。その新国王体制下のサウディ・アラビアは、2015年3月よりイエメン内戦に軍事介入をし、2016年1月には同国東部州のシーア派イスラーム学者を反逆罪で処刑し、それに抗議をしたイランとの国交断絶に踏み切るなど、かなり強硬な軍事・対外政策を取り続けている。そのような文脈の中で、サウディ・アラビアなどの反対を黙殺する形で、JCPOAに至る交渉を主導したアメリカは、事後的な懐柔策としてサウディ・アラビアらへの追加的な武器売却などを約束する一方、サウディ・アラビアの湾岸・中東地域における軍事介入や対外関係における動きを黙認する姿勢を見せている。

しかしながら、サウディ・アラビアを巡る現在の根本的な問題は、新国王下のサウディ・アラビアのこれらの活発かつ冒険主義的な活動が、単に30歳前後の若く未経験な副皇太子によって担われていることからくる危惧に集約されるものではない。供給過多で原油価格が低迷する市場環境の中、大産油国としてこれまでとってきた諸国内政策の見直しの必要性に付随して現れてきている、地域国際関係における自らの国力の現状と将来性に関する不確実性の認識が、現在のサウディ・アラビアに、イランという安定した地域大国に対する冒険主義的な政策をとらせている点である。この観点から眺めると、イランの核合意はサウディ・アラビアのこの傾向性を増進させる結果をもたらしているのもであると理解できる。

むすび

イランの核問題の解決としての2015年7月の包括合意(JCPOA)は、(一般国民の生活苦を含むイラン経済への打撃的な影響を踏まえると)その必要性

は明白であり、また合意に至る外交折衝および合意内容の観点においては、歴史的なモデルになり得る偉業であったと見なすことができるものであった。その一方で、そのタイミング、積み残された問題、それらが新たに引き起こした問題を考えると、単純に賞賛できるものではないことも明白である。そもそも合意自体、とりわけ制裁を決定した国連安保理決議や欧州連合の決定を解除する手順は、よく練られたものであったとしても、これらの政治的主体と制裁措置の対象としてのイランの間に挟まれて、これまで制裁措置の当事者の一翼を担っていた欧州の大手銀行や保険会社など、民間部門の主体がイランとの商取引を再開しないことによる制裁解除の不履行が起こっている現状は、交渉当事者の想定外のものであったと思われる。この状態は、2016年11月の米国の大統領選挙の結果次第では、さらに悪化することも十分予期できる。最悪の場合は包括合意の事実上の瓦解も含めて、今後の展開が注目される。

- 1) たとえば次のイラン国内発行のペルシア語紙の報道を参照。*Bahar*, 12 October 2016, p. 2; *Shargh*, 12 October 2016, p. 6.
- 2) 問題発覚後の最初の3年あまりの経緯と展開の分析については、松永泰行「イランの核問題と保守派政権」日本国際問題研究所『国際問題』No. 553 (2006年7・8月号)、42-49頁を参照されたい。
- 3) イランの穏健・改革派政権の終焉と2001年の同時テロ事件後の国際環境の変化の相互関係については、次を参照されたい。松永泰行「イラン改革派敗退とブッシュ政権の「大罪」」『世界』第729号(2004年8月号)、273-280頁。
- 4) “President Barack Obama calls for a nuclear free world in Prague speech,” *The Telegraph* (電子版), 5 April 2009.
- 5) その分析としては、次を参照されたい。松永泰行「イランにおける抗議行動—政治空間の変容と公的主張—」酒井啓子編『中東政治学』(有斐閣, 2012年)、第8章(128-140頁)。
- 6) この社会的影響については、たとえば次を参照。松永泰行「イランの国内情勢—平穏さの裏にあるテンション—」日本国際問題研究所『国際問題』No. 596 (2010年11月号)、3-10頁。
- 7) この選挙の動態の分析は、次を参照されたい。松

(54頁へ続く)

造についてのカナダ商工業者たちの認識である。世紀転換期になると、彼らはイギリス本国との関係とともに、他の自治植民地との間で相互補完的な経済関係を築くことをめざすようになったが、その際、一種の序列構造を想定していた。原料供給地としての役割に限定されず工業製品輸出国としての性格をもつカナダは、オーストラリアやニュージーランド、南アフリカといった農業国よりも上位に立つと考えられたのである。移住植民地をもつことによってヒエラルヒー構造が明確に見られるということは、イギリス帝国の特徴の一つであるが、その構造認識における微妙な違いがこうした形ではっきり示されたことは、イギリス帝国論、「ブリティッシュ・ワールド」論への一つの貢献である。

最後に、本書について評者が最大の問題と思う点の一つあげておこう。カナダにおいて一貫して問題となる、フランス要因の位置づけである。カナダの対外経済関係がフランス系カナダ人にとってどのような意味を持ったのか、という問題について、本書

では、次の2点が指摘されている。1880年代後半にアメリカ合衆国とカナダの間の通商同盟推進運動を主導したゴールドウィン・スミスが、イギリス系カナダ人はフランス系カナダ人に吸収されるという恐れを抱いていたために、「アングロ・サクソン人種の滅亡」阻止のために隣国の助けが必要だと考えていたという点、および、保守党マクドナルド首相が「通商同盟に関する議論の際にはフランス系カナダ人の動向にも常に気を配っていた」という点、の二つである。いずれも興味深い指摘であるが、アメリカ合衆国との関係強化に関わる論点であり、本書の主題であるイギリス帝国経済の緊密化との関連では、フランス系カナダ人の姿はまったく見えてこない。イギリスとの関係をめぐる商工業者の動きが詳細に描かれている労作であればこそ、イギリス帝国史研究者としては、この点の欠落が、評者にはもっとも気になった。

(刀水書房、2014年5月刊、A5判、364頁、6500円)

(21頁より続く)

永泰行「第11期イラン大統領選挙を巡る国内政治過程——ロウハーニー当選の背景とその制度的意味合い——」『中東研究』518号(2013年10月)、3-14頁、および同「イランにおける制度的弾圧と一般国民——抑圧的体制下の争議政治としての競合的選挙——」酒井啓子編『途上国における軍・政治権力・市民社会——21世紀の「新しい」政軍関係——』(晃洋書房、2016年)、第13章(262-279頁)。

8) 解除された国連安保理決議は、1696(2006)、1737

(2006)、1747(2007)、1803(2008)、1835(2008)、1929(2010)、および2224(2015)であった。合意内容の詳細は安保理決議第2231号のAnnex(全97頁)に明記されている。

9) クリントン政権下の1996年、アメリカの議会の共和党議員は同じ目的で、イランとの商取引やそれへの投資に従事する外国企業に米国内で制裁措置を課す法律(イラン・リビア制裁法)を成立させている。同法は(実際に使われた例はまだないが)、リビア部分が解除された後、イラン制裁法として現在も施行中である。