
トランプ政権とイラン核合意の行方

米国単独離脱とその影響

松永 泰行

Matsunaga Yasuyuki

はじめに

2018年3月13日にトランプ米大統領は、ツイッターを通じたティラーソン国務長官の電撃解任発表後に、「(例えば)イラン(核)合意について、私はひどいものだと思うが、彼はまあまあだと[思っていた]。私は(それを)破棄するか何かしたいと思っていたが、彼は少し違う考えをもっていた」と述べ、イラン核合意(正式には、「共同歩調包括計画」[JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action]、以下「JCPOA」)をめぐる意見の違いがその一因であったと示唆した。この突然の国務長官解任劇が、3月8日に韓国大統領特使との会談中に北朝鮮からの首脳会談の申し出を唐突に受け入れた直後であり、また次期国務長官に指名されたポンペオ中央情報局(CIA)長官が著名な対北朝鮮および対イラン強硬派であったため、国務長官の交代は5月に予期される米国のJCPOAからの単独離脱を確実にするものとの受け止め方が、ワシントンの政策サークルで広まった⁽¹⁾。

もっとも、後述するとおり、本年1月12日のJCPOAに関する大統領声明発表後、最初の節目となる本年5月12日に際し、米国がJCPOAから単独離脱する可能性はかなり高いと判断せずにはいられない状態になっていた⁽²⁾。本稿では、2016年の大統領選挙期間中から大統領就任後を通して、JCPOAを「米国が結んだ史上最悪の合意」と豪語してやまないトランプ大統領が引き継いだ多国間合意としてのJCPOAと、米国内の対イラン制裁法・大統領令との関係、さらにトランプ大統領が脅かしている米国のJCPOAからの離脱とは何を意味するか、またイランの反応を含め、米国が離脱した場合に起こりうるシナリオについて議論をする。

もちろん、米国が本年5月に実際に単独離脱するかどうかは定かではない。しかし、5月であれ、その後であれ、前政権とはJCPOAに対する基本姿勢を根本的に異にし、直感的な判断を重視する衝動的行動で知られる大統領が率いる政権が、最終的にJCPOAの枠組みから離脱する方向に進むことは避けられないと思われる。それゆえ、歴史的意義の観点からも、その内在する脆弱性の観点からも、ユニークなものと言える多国間合意としてのJCPOAの構造と、それをめぐる米国政府の行動の影響について、現時点で考える可能性について議論を尽くすことには一定の意義があると言えよう。

1 就任後のトランプ政権の対イラン施策

2016年11月8日の米国大統領選挙でのトランプ共和党候補の当選直後、米国議会は、同年

12月31日に消滅期限を迎える予定であったイラン制裁法（ISA: Iran Sanctions Act、以下「ISA」）の期限を10年間延長させる法案を、超党派の圧倒的多数の議員の賛成（下院では419対1、上院も99対0）を得て、成立させた。任期満了直前のオバマ大統領は、同法に署名することは差し控えたが議会で差し戻すこともせず、同年12月15日に法律となることを許した⁽³⁾。

延長されたISAは、元々イランが1995年にバイ・バック（buy-back）方式で石油・天然ガス分野での外国投資を誘致し始めた後、クリントン政権下の1996年にイラン・リビア制裁法（ILSA）として成立し、リビアの核計画放棄とテロ支援国家指定解除後の2006年に現在の名称に改名されていたものである。ILSAは、1995年3月の大統領令（E.O. 12957）で米国市民・企業に対して課した対イラン・エネルギー部門への投資禁止令を、欧米や日本など第三国の企業にまで対象を広げることを目指したものであり、米国の国内法の管轄外での第三国企業の行動を米国内での制裁措置を通じて間接的に制限する2次制裁であった。同法は、2002年にイラン中部のナタンズに建設中のウラン濃縮施設の存在が暴露され、イランの核計画が国際問題化する以前から存在する、米国単独の対イラン制裁法である⁽⁴⁾。それゆえ、ISAは、2006年以降の国際連合安全保障理事会諸決議に基づき新たに科されたさまざまな対イラン制裁（米国単独のものを含む）を解除した2015年7月のJCPOAの対象外であるとして、2016年1月のJCPOAの履行日以降も効力を持ち続けていた。

ISAの期限延長法の執行開始に伴い、オバマ政権は、JCPOAに関する同政権としての最後の立場表明として12月15日に報道官声明を出した。すでに安全保障担当大統領補佐官とCIA長官に対イラン強硬派のマイケル・フリント氏とマイケル・ポンペオ氏をそれぞれ指名し、選挙中より就任後にJCPOAを「破り捨てる」ことを公約としていたトランプ政権成立を1ヵ月後に控え、同声明は、JCPOAの継続的な執行を確保することは「米国とその同盟国・パートナー国にとって最重要の戦略的目標」であると位置づけ、イランがその誓約内容を遵守する限り、米国もそれに対する自らの責任ある関与を維持し続けると宣言した⁽⁵⁾。

しかしながら、JCPOAは、上院での批准を必要とする正式の条約ではないものの、複数のプロセスを通じて、さまざまなかたちで担保された多国間合意、より正確には条約外国際合意（international agreements other than treaties）であると言える。同合意は、米国の国内プロセスにおいては、議会が可決した国内法（後述する2015年のイラン核合意審査法〔INARA〕）が定めた審議過程で一定の認証を受けたものであり、多国間合意としては、国際原子力機関（IAEA）の認証により履行日に到達し、欧州連合（EU）や各国の個別制裁が自動的に解除に至る道筋が引かれたものであった。さらに、イランと安保理常任理事国らが国連という制度的な場を離れたアドホックな場所で交渉し合意に達したものであったが、合意後に合意内容を受けた国連安保理決議（第2231号）を安保理が全会一致で正式に採択し、安保理自ら採択した制裁を解除するなど、国際的な制度政治の過程の一部に正式に組み込まれたものである⁽⁶⁾。

したがって、結論の一部を先取りして述べるならば、そのようなかたちで一定程度制度化された多国間合意であっても、後述するとおり、JCPOAにはそもそも内在的な脆弱性を伴うものであった。それゆえ、その主要当事国の国内政治過程の結果、イランおよびJCPOAに対する根本的に異なる政策姿勢をもつ政権担当者が現われた場合に、合意を維持する仕組みが

崩壊に至ることは十分ありえた。ただ本稿執筆現在、まだ合意が「破り捨てられて」いないことを踏まえると、トランプ大統領が思っていたほど、JCPOAを破棄することは、容易ではなかった。

2017年1月の就任から2018年3月までの1年余りの期間において、トランプ政権がイランに関連してとった措置は、次の3種類に分類できる。その第1のものであり、また最も数多い措置は、核合意の対象外であるとして解除されていない既存の大統領令（主にE.O. 13382やE.O. 13224）に基づき、イランの弾道ミサイル開発等にかかわると目されるイランの個人・団体等とその国内外の取引先や、米国が「テロ支援」とみなす行為にイランの国境外で従事しているイスラーム革命防衛隊の「ゴドゥス」(Qods) 軍幹部を、米財務省外国資産管理局(OFAC)が管理する、資産凍結や取引禁止等の制裁対象となる特別指定者(SDN)リストへ追加する措置であった。このかたちでトランプ政権は、2017年2月3日、5月17日、7月18日、7月28日、9月14日、10月13日、2018年1月4日に、延べ75の個人と団体に新たに制裁を科した⁽⁷⁾。

第2の措置は、イランに加え北朝鮮とロシアをも対象とするかたちで議会が可決した、「米国の敵対者に制裁で対抗する法」(CAATSA)に、トランプ大統領が2017年8月2日に署名をしたことであった⁽⁸⁾。CAATSAのイランに関する部分(Title I)では、弾道ミサイル計画、イスラーム革命防衛隊のテロの支援、人権侵害に関する財務省による追加制裁と武器輸出禁止が求められているが、核関連の条項はなく、また国際合意としてのJCPOAにも抵触する部分はない。

第3の種類の措置は、トランプ政権の対応のなかでJCPOAに最も直接的にかかわるものである。イランと米国を含む安保理常任理事国5ヵ国とドイツ(「5+1」)が、イランの核問題と制裁解除に関し最終合意間近であった2015年5月、米国議会はイラン核合意審査法(INARA)を、超党派の圧倒的多数の議員の賛成(上院では99対1、下院も400対25という投票結果)を得て、成立させた⁽⁹⁾。INARAは、(1)米国議会が反対する内容の多国間合意をオバマ政権が結ぶことのないよう、合意文書の議会への提出を義務づけ、60日間の審査・議決の期間を設けること、(2)国際合意としてのJCPOAのイラン側の遵守状況の議会への報告——具体的には、潜在的に重要な違反を定期的に議会に報告し、それらが重大な違反(material breach)に相当するかを30日以内に判断すること、また90日ごとにイラン側が透明かつ検認可能なかたちで完全に遵守しているかなどについての認証(certification)報告を行なうこと——を義務づけたものであった⁽¹⁰⁾。またINARAは、政権が重大な違反あるいは遵守状況の不認証(non-certification)のいずれかを通告した場合には、議会は60日以内にイランに再度制裁を科するための法案の緊急審議を始めることができる、と定めている。

トランプ政権は、イランの合意遵守状況の議会への報告義務に関し、就任後の最初の2度の期日(2017年4月18日と7月17日)には認証の通告を行なった⁽¹¹⁾。4月の認証の際に、トランプ大統領が、JCPOAに基づく制裁解除が「米国の国益にとって肝要であるかどうか」を査定する省庁間再審査を命じたことが発表された⁽¹²⁾。その結果がまだ出ていなかった7月の認証期日の際には、予定されていた認証がトランプ大統領自身の執拗な反対でほとんど頓挫す

るところであったと報道されている⁽¹³⁾。後述のとおり、続く2度の期日を控えた2017年10月13日と2018年1月12日には、大統領自身の言葉でイラン側の遵守状況についての認証は差し控えるとの発表がなされた⁽¹⁴⁾。しかしながら、不認証がイラン側の明白な合意違反に基づくものではなかったため、2017年10月と2018年1月のいずれの場合も、議会ではその後の60日間の期間中に、対イラン再制裁法案の提出の動きはみられなかった。

INARAに則った不認証よりも、国際合意としてのJCPOAの国際的な命運に直接的に影響を与えうる、したがって本稿の文脈において最も肝心の、大統領の法的義務行為は、次のものである。米国大統領は、2011年12月末に議会が可決した2012年度国防権限法（NDAA for Fiscal Year 2012、以下「2012年NDAA」）に基づき、同法により科されていたイラン関連金融制裁のJCPOA後の解除——より正確には、制裁の執行差し止め（waiver）——の継続の是非に関する判断を、120日ごとに行なうことを義務づけられている⁽¹⁵⁾。「2012年NDAA」は、アフマディーネジャード政権下のイランがいったん中断していたウラン濃縮活動を2006年初めに再開し、その再中断を求める2006年以降のIAEA理事会決議（GOV/2006/14）および国連憲章第7章に基づき採択された安保理諸決議（第1737号、1747号、1803号、1929号）に従うことを拒んでいた時期に、イラン経済の民生部門をも対象とした包括的な経済および金融制裁を科すことを加盟国に義務づけた安保理決議第1929号（2010年6月）を受けて採択され、施行されたものであった。したがって「2012年NDAA」は、EUが科したイラン産原油の輸入や（船舶等の）保険・再保険を対象に含む同様の経済・金融制裁（Council Decision 2012/35/CFSP）と並んで、イランを2013年以降の時期に国際的な核交渉のテーブルに引き出すことに（間接的ながら）最も貢献したとも言える、あの2012年以降の最も過酷な対イラン経済・金融制裁の国内法的基盤を提供したものであった⁽¹⁶⁾。具体的には同法は、イラン中央銀行および財務長官から（制裁対象）指定を受けているイランの他の金融機関と承知のうえで取引を行なった第三国の金融機関、またイランの石油および石油製品の売買のための金融取引に従事あるいはそれを補助した第三国のすべての金融機関に対して、米国内における活動を著しく制限する2次制裁を科すことを定めている⁽¹⁷⁾。

2 「補助合意」締結の要求

さて上述のとおり、選挙期間中よりJCPOAを「破り捨てる」ことを公約としていたトランプ大統領が、その公約を実現する最短の方途は、同法に基づく120日ごとの制裁執行差し止めを承認しなければよい、ということになる。前任のオバマ大統領が任期満了直前の2017年1月18日に執行差し止めを承認していたため、トランプ大統領は現在までのところ、3度その執行差し止め、すなわちJCPOAに基づく制裁解除の延長を行なってきたことになる。その最初は2017年5月17日であったが、上述のとおり、執行差し止め承認の一方で、イランの弾道ミサイル計画の関係者の追加制裁を発表した⁽¹⁸⁾。次に執行差し止めの継続判断を行なったのは、2017年9月14日であったが、この日にも財務省より追加制裁の発表がなされた。制裁解除延長判断の根拠は、報道によれば、翌10月半ばのINARAに基づくイランの合意遵守状況の認証の期日に合わせ発表が予定される、とりまとめ中のトランプ政権としての対イラン戦

略の完成を待ち、暫定的に行なったものとされた⁽¹⁹⁾。

その対イラン戦略は、大統領自身より、INARAが義務づける90日ごとの認証の期限に合わせて、2017年10月13日にホワイトハウスで発表された。それによると、トランプ政権の戦略は「イランの破壊的な行動の全貌 (the full-range of Iran's destructive actions) に対処する」ものであり、(1) イランの地域における不安定を増す行動と「テロリストである代理団体」(terrorist proxies) への支援に、同盟国と共同して対抗すること、(2) イランのテロ行為への財政支援を阻止するためにイランの体制に追加制裁を科すこと、(3) 隣国、世界貿易、航海の自由を脅かすイランによるミサイルや武器の拡散に対処すること、(4) イランの体制が核兵器を入手するすべての経路を閉ざすことの4つの方針からなるという(傍点は筆者による)。

これらの戦略を追求するため、トランプ政権は、以下の具体的な行動をとると宣言された。まず、(a) イランのイスラーム革命防衛隊全体をテロ支援団体として追加制裁の対象とし、その将校、隊員、関係者に対し財務省を通じ制裁を科す⁽²⁰⁾。また、(b) 同盟国に対し、イランの弾道ミサイル計画を標的とするJCPOAの枠外での制裁をも含む、イランの危険で地域を不安定化させる行動に対する制裁を科すことで、われわれと共同歩調をとること、を促す。さらに、(c) JCPOAについては、INARAが義務づけるイランの遵守状況の認証は、そうするとJCPOAの下で継続している制裁解除はイランが非合法的な核計画を終結させるためにとった措置に対し「適切かつ見合っている」とみなすことになるため行なえず、また行なわない⁽²¹⁾。加えて、(d) 議会と(欧州の)同盟国と協力のうえ、JCPOAの数多い欠陥——そのなかには合意の「サンセット(自動消滅期限)条項」の問題も含まれるが——に対処し、イランの体制が核兵器で世界を脅かすことが絶対ないようにする。(e) それ以外の欠陥である不完全な執行体制とミサイル計画が合意の範囲に入っていないことについては、米国議会で現在準備されている、執行体制を強め、またイランが大陸間弾道ミサイル(ICBM)を開発することを防ぎ、イランの核関連行動をすべて制限することを米国の国内法で永続的に行なうための、INARA改正案の草案を支持する。しかし、(f) もし議会と同盟国と共同し(上記の諸問題を)解決させることが不可能な場合には、JCPOAは廃棄される(the agreement will be terminated)。(合意への)米国の参加は、いつでも大統領としての私の判断で中止(cancel)できる⁽²²⁾。

さらにトランプ大統領は、その3ヵ月後の、INARAで定められた90日ごとの承認判断の期日と、「2012年NDAA」が定める120日ごとの制裁執行差し止め延長の期日が重なった2018年1月12日にも声明を発表し、次のような期限付きの最後通牒にも似た要求を、米国議会と欧州の同盟国の双方に対し突きつけた。まず議会に対しては、次の条件を満たす超党派的な法案を可決することを求めた。法案が大統領の署名を得るためには、(a) イランがIAEAの査察官が要求するすべての施設への即時のアクセスを認めるよう要求し、(b) イランが核兵器を所有することに近づくことが決してないことを確実にし、(c) 執行期限のない規定からなり——すなわち、もしイランがこれらのいずれかに従わない場合には自動的に米国の(対イラン)核制裁を再び科すことを含み——、(d) イランの長距離弾道ミサイル計画と核兵器計画は切り離し不可能なものであり、イランによる(長距離弾道)ミサイルの開発と発射実験は厳しい制裁の対象となるべきであることを国内法として初めて明示的に述べていなければなら

ない、とした。

さらに、2015年にオバマ政権は強固な多国間制裁を弱体な核合意と取引したと述べ、それと対照的にトランプ政権は、欧州の同盟国との間で、イランが (a) 長距離弾道ミサイルを開発あるいは発射実験を行なうか、(b) (IAEAの) 査察官の査察を妨げるか、(c) あるいは核兵器取得へ向けて進展をみせた場合に新たな多国間制裁を科すための、失効期限のない「新たな補助合意」(a new supplemental agreement) の締結に向けて交渉してきていると言明した。

同声明においてトランプ大統領は、最後に、今回(2018年1月)の期日においては、欧州の同盟国との間で(補助)合意を確保するだけのために制裁の執行差し止め(制裁解除の継続)を行なうが、これが「最後の機会」(a last chance)であり、「JCPOAにとどまるために米国が再び制裁の執行差し止めを行なうことは2度とない」と言明した。さらに、もしそのような合意が結べないと判断したら、(米国の国内法で定められた次の期日である5月12日の前であっても)直ちに核合意から離脱(withdraw)すると述べた。それゆえ、欧州の主要国に対し、米国と共に、「(核)合意の重大な欠陥を直し、イランの侵略行為に対抗し、イラン国民を支持する」よう呼びかけると述べ、しかし他国が(5月12日までに)行動をとらなければ、(トランプ大統領の決断で)イランとの(核)合意を終結させる、と言明した⁽²³⁾。

3 トランプ政権の要求とその影響

上述の本年1月12日のトランプ大統領の声明の内容は、多国間合意としてのJCPOAの稀有さと比類なき脆弱性を間接的に示すものであった。その稀有さはむしろ明らかである。JCPOAは多国間合意であるが、その中心的な当事者はイランと米国であった。1980年以来、国交を断絶している両国の外交当局者が2年間にわたり、ザリーフ=イラン外相とケリー米 국무長官の1対1の単独交渉も含む数々のラウンドにわたった、長時間の多国間折衝を行なった結果生み出された核合意であった。しかしこれは、そもそも、長年にわたり外交関係を断絶している敵対国と対話することを公約の一部として当選したオバマ政権(2009—17年)と、前アフマディーネジャード政権期(2005—13年)に国際社会から科された制裁を交渉で解除してみせると約束して当選したロウハーニー政権(2013—)があつて初めて、直接交渉が成立した国同士の間での合意であったことを忘れるわけにはいかない。加えて、平和利用の目的であれ、イランのウラン濃縮計画の存続を認める意向を示したのも、2009年4月にプラハで核軍縮演説を行なった際からのオバマ大統領ならではの姿勢であり、歴代米国政権の当局者が通常受け入れてきたものではまったくない。その意味では、トランプ政権成立後、米務省とイラン外務省の間で(公式の)対話が途絶えたのも、米国政府の側がオバマ政権成立以前の歴代政権の姿勢に回帰しただけであるとも言える。

しかしながら、トランプ大統領のJCPOAへの姿勢のゆえに危機に瀕しているのは単なる米国とイランの二国間関係では無論ない。上述のとおり、正式の条約ではないものの、複数のレベルで制度的に担保されている多国間合意であるJCPOAから、その主要締結当事者の米国が、IAEAが繰り返し認証してきているとおり、イラン側の合意遵守状況に問題があるわけでもなく、その他のすべての合意参加者が米国政府へ離脱の回避を強く促しているなかで、単

独離脱や合意廃棄に訴えるならば、外交的軋轢にとどまらない広範な影響を国際関係全般に与えるものとなる。

イラン側からみると、JCPOAは、(自らの視点では「理不尽に」科されていた) 多国間制裁が全面解除になったことに加え、規模の縮小は余儀なくされたものの、自前のウラン濃縮計画の存続に象徴される、イランの核エネルギーの平和利用の権利が国際的に公式に認められた点に大きな意義があるものであった⁽²⁴⁾。その意味では、トランプ政権の要求は、合意内容に不備があると主張する一方でイラン側との再交渉をまったく求めている点でも奇異であると言えるが、イランの核エネルギーの平和利用(およびその権利)については完全に沈黙している点が興味深い⁽²⁵⁾。その直接的な理由は、「イランが核武装を求めている」という前提を自明の事実とみなし、その点から2015年のJCPOAに「サンセット(自動消滅期限)条項」がある点を最も問題視しているからであると推測される。

ただしJCPOAは、文字どおり包括的であり、多数の異なる案件について、それぞれ別の期限が設定されているが、トランプ大統領がどの期限を(とりわけ)問題視しているのかは明らかではない。例えば、履行日より15年間にわたり課されているウラン濃縮計画に関する濃縮率上限(3.67%)と濃縮ウラン貯蔵量上限(300kg)に関する期限であるのか、採択日から10年と設定されている国連安保理決議第2231号の全規定の効力が消滅する期限であるのか明らかではない⁽²⁶⁾。いずれにしても、トランプ政権の要求内容からは、JCPOAおよび安保理決議第2231号において、採択日から8年後を目処に想定されている「移行日」(Transition Day)において「IAEAがイラン国内のすべての核物質が平和利用状態にとどまっていることを結論づける」という可能性を、まったく現実的なものであると考えていないことがうかがわれる⁽²⁷⁾。

もし2015年のJCPOAの「精神」(spirit)なるものがあるとすれば、採択日から10年間という期間を経て、イランの「核兵器開発疑惑」が最終的に解消され、イランが日本など同様の核兵器不拡散条約(NPT)下の通常の核兵器非保有国として、「疑惑」をもたれることなく普通に核エネルギーの平和利用を享受することができる状態になりうる、との「共通理解」がまさにそれであった(あるいはその一部にあった)とも言えようが、同合意の交渉過程に携っていないトランプ政権関係者にはそれが理解できないのであろう⁽²⁸⁾。

トランプ大統領が脅かす米国のJCPOAからの離脱は、単なる米国の単独離脱にとどまらない。米国が離脱するという事は、米国の国内法の理由で、核合意前に米国が科しており、核合意後に解除した制裁の主要部分が自動的に即日執行状態に戻ることを意味する。問題は、これらの復活する制裁が、イランの中央銀行に対する制裁と第三国の金融機関を対象とした2次制裁からもつばらなる点である。言い換えると、米国のJCPOAからの離脱は、イランに対し不利益を被らせる行為であるだけでなく、他のJCPOA「参加者」(仏、独、英、ロシア、中国、EU)および日本などイランと経済関係をもつすべての国々(特にその金融機関)に直接的な影響をその日から与えるものである。先に言及したJCPOAの比類なき脆弱性とは、このことを指している。

このような事態になる理由は、上述の「2012年NDAA」の規定にある。2016年1月16日に始まるJCPOAの施行に伴い、オバマ政権は米国が科していた関連する対イラン制裁をすべて

解除したが、そのなかには大統領令により施行されていた制裁と、議会が制定した法律で科されていた制裁が含まれていた。これらの解除にあたり、オバマ大統領は関係する大統領令については一部破棄したものの、「2012年NDAA」が科していた制裁については、同法の規定に従い、制裁規定の執行差し止めというかたちで対応をした。上述のとおり、この執行差し止めは120日ごとに更新されなければならない、更新を行なわないと、制裁規定が即日法的効力を持ち始めるという仕組みである。その結果、イラン中央銀行およびOFACから指定されているイランの他の金融機関と承知のうえで取引を行なった第三国の金融機関、またイランの石油および石油製品の売買のための金融取引に従事あるいはそれを補助した第三国の金融機関すべてが2次制裁の対象になる。第三国の金融機関がイランの石油および石油製品の売買にかかわる2次制裁から免除されるためには、その国がイランからの原油輸入を著しく減らすことが必要であるため、イランは再び原油輸出が大幅に減らされ、世界的な金融制裁の対象になり、海外の金融機関に所持している外貨預金が凍結される状態に陥ることになる⁽²⁹⁾。

これらは米国国内法で規定された金融・経済制裁であるため、トランプ政権は安保理に諮ることなく、またJCPOA後の国連安保理決議第2231号に違反することなく、これらの制裁を執行できる⁽³⁰⁾。皮肉なことは、同決議には、イラン側の重大な合意不履行（non-performance）を理由に安保理が解除した制裁を再び科す必要性が生まれた場合に、同理事会の新たな決議を必要としない規定（いわゆる「スナップ・バック」条項）があるが⁽³¹⁾、イラン側の合意遵守状況に何の問題がなくとも、米国の核合意からの単独離脱（すなわち合意不履行）で、世界的な対イラン制裁が「スナップ・バック」（急速回復）してしまう点である。

おわりに

トランプ政権がJCPOAから単独離脱をし、世界的に影響のある米国の単独金融・経済制裁が復活したら、イランはどう反応するであろうか。短期的には、米国の単独離脱が、核合意のその他の参加者の非難的になり、欧州諸国とロシア、中国が米国抜きでJCPOAを維持し続ける限り、イランは核合意の遵守を継続させ、IAEAの査察と検認（verification）を受け入れ続けると思われる。その直接的な根拠は、イラン側の担当政権がロウハーニー政権だからである。大統領のロウハーニー氏は、イランの核問題が最初に国際問題化した2003年から2005年まで、国家安全保障最高評議会の書記として、仏独英の三国との交渉担当責任者を務めた。また今次のJCPOAの交渉にも一部参加したサーレヒー＝イラン原子力庁長官は、米マサチューセッツ工科大学（MIT）出身の核物理学者で、イランのIAEA大使、外相を歴任したベテランである。どちらも国際協調派で、多国間合意としてのJCPOAをきちんと遵守し続ける中長期的利害を冷静に判断できる人物である。したがって、ロウハーニー政権が続く2021年までは、米国の単独離脱しても、その他の参加者が離脱しない限り、JCPOAの核計画の制限に関する部分は崩壊しない可能性が高い。

しかし、現状でもイラン国内では核合意の経済的な恩恵が成就されていないのに加え、米国が科す制裁の影響で経済的な苦境に再び陥ることになると、2021年のイラン大統領選挙では、ロウハーニーのような国際協調派ではなく、核合意に批判的な国際孤立派が当選する可

能性がきわめて高い。(仮に核合意がまだ崩壊していなければ) その時点で、イランは核合意から離脱するに違いない。その一方で、トランプ政権が問題視しているイランの弾道ミサイル計画と地域における活動については、ロウハーニー政権の指揮下で行なわれているものではないため、米国離脱の直接的な影響は受けず、現状どおり進んでいくことが予期される。その一方で、イランと米国は軍事的には交戦状態関係にはないため、(仮に米国が核合意を崩壊させても) イラン側から中東地域に展開している米軍部隊や関連施設等に攻撃をしかけることなどは起こらない。

最後に、直近の現実問題として考察に値するのは、トランプ大統領の要求の真意はどこにあるのかという問いである。「補助合意」の要求は、追加の制裁を科すことが目的であるのか、それとも核合意からの離脱のための手段として持ち出されているのであろうか。サンセット条項の存在と並び、トランプ大統領が国際合意としてのJCPOAに関し問題視している点は、(1) 同合意がイランの弾道ミサイル計画と「地域における活動」を対象としていないこと、また (2) トランプ政権の判断では、これら双方が核合意を受けた制裁解除後に以前にも増して活発化しているとの「事実」である⁽³²⁾。ここで表明されている懸念が示唆していることは、2003年以来イラン側と交渉をし、2015年のJCPOAを実現させた外交団や政策専門家が共有していた、イランをめぐる他の「問題」と切り離してでも、イランの「核計画」とその軍事利用の可能性の問題に、追加議定書を含むIAEA保障措置協定、とりわけその制度下で行なう査察と検認でもって対処することが肝要であるとの理解を、少なくともトランプ大統領は共有していないという点である。

トランプ政権幹部の間でも、トランプ大統領にJCPOAの維持を進言してきたと報道されているマティス国防長官、(本年4月9日に退任した) マクマスター安全保障担当大統領補佐官、ダンフォード統合参謀本部議長、さらに更迭されたティラーソン国務長官らは、イランの「核」問題をJCPOAの枠組みの下で制御しておきながら、他の問題に同盟国と協調しながら対処するのが得策であると考えていた。JCPOAは維持しながら、「補助合意」でその他の懸念事項に対処するという案は、これらの側近の考案によるものであったのかもしれない。

他方、トランプ大統領が核合意からの離脱を第一義的に求めているのであれば、その姿勢から窺われることは、イスラエルやサウジアラビアの首脳などを含めた、政権外の対イラン強硬派の進言を進んで受け入れている可能性である⁽³³⁾。「補助合意」を要求しながら、それを実現不可能な期限を設けているのは、離脱が目的であるからかもしれない。いずれにしても、トランプ大統領のJCPOAに対する否定的な姿勢は、米国から特権的な処遇を引き出す駆け引きの一環として米国の反イラン姿勢を道具的に利用しているイスラエル首脳や、自国の軍事的台頭を可能とする根拠として「イランの脅威」を道具的に利用しているサウジアラビア首脳にとって、利用価値が高いものであると認識されていることは間違いない。

(1) “Trump Answers Questions on Rex Tillerson and Mike Pompeo: Full Transcript,” *New York Times*, March 13, 2018; “Iran Nuclear Deal May Be the First Casualty of Tillerson’s Ouster,” *Washington Post*, March 15, 2018. その観測は、強硬派のボルトン元国連大使がマクマスター大統領補佐官と交代すると報道された3月23日(米国時間)以降、さらに強まった。

- (2) そもそも JCPOA はオバマ政権第2期半ば過ぎに合意され、制裁解除（履行日）に至った2017年1月はオバマ政権の最終年であった。それゆえ欧州の大手金融機関は、米国独自の制裁法と次期政権の対応を危惧し、イラン案件の取引を再開しなかった。松永泰行「イランの核合意・制裁解除——その意義、背景と余波」『歴史学研究』948号（2016年）〈<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/matsunaga/jihyo2016.pdf>〉, p. 20を参照。
- (3) “Public Law 114–277–Iran Sanctions Extension Act,” December 15, 2016.
- (4) ILSA は、2次制裁を使い、イランのエネルギー部門への外国投資やサービス契約を制限しようとした米国の対イラン制裁法としては、最初のものであった。
- (5) “Statement by the Press Secretary on H.R. 6297 – Iran Sanctions Extension Act,” The White House, December 15, 2016. ただし、細かくは、他の法律が2006年に ISA に追加した条項で、イランへ核兵器あるいは関連技術売却した企業や個人に対して制裁を科す同法 Section 5 (b) (1) は、JCPOA 後も解除されていない。ただし、オバマ政権に引き続き、トランプ政権もこれまで本条項違反となる事実の捜査の執行差し止め (waiver) を6ヵ月ごとに実施しているため、事実上の解除あるいは中断状態にある。Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service: CRS Report RS20871, 2018, pp. 12, 19を参照。
- (6) 国連安保理決議第2231号は第1パラグラフにおいて、安全保障理事会は「JCPOA を是認 (endorse) し、その完全施行を促す」としているが、この部分は国連憲章第7章の下では採択されておらず、国連加盟国に対し厳密な意味での JCPOA の法的履行義務を発生させるものではないとの解釈も可能である。この点に関しては、オバマ政権期の米国務省の見解も同様であったようである。Kenneth Katzman, Paul K. Kerr, and Valerie Heitsch, *Options to Cease Implementing the Iran Nuclear Agreement*, Congressional Research Service: CRS Report R44942, 2017, p. 2 (n. 11) を参照。
- (7) “2018 OFAC Recent Actions,” U.S. Department of The Treasury 〈<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/OFAC-Recent-Actions.aspx>〉を参照。
- (8) “Public Law 115–44 – Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act,” August 2, 2017.
- (9) “Public Law 114–17 – Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015,” May 22, 2015.
- (10) Section 135 (d) (6), supra note 9参照。JCPOA は、2015年7月19日に米国議会に提出されたが、規定の60日以内の期限であった9月17日までに、上下両院とも合意に賛否の立場をとる決議案の採択には至らなかった。Kenneth Katzman and Paul K. Kerr, *Iran Nuclear Agreement*, Congressional Research Service: CSR Report R43333, 2017, pp. 23–24を参照。
- (11) “Iran Continues To Sponsor Terrorism – Press Release,” Secretary of State, April 18, 2017 〈<https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/04/270315.htm>〉; “U.S. Announces New Iran-related Sanctions – Press Statement,” Department Spokesperson, Department of State, July 18, 2017 〈<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/07/272635.htm>〉.
- (12) “Iran Continues To Sponsor Terrorism,” supra note 11. この調査事項は本法 Section 135 (d) (6) (iv) で、大統領が認証することを求められているものに相当する。
- (13) “Trump Recertifies Iran Nuclear Deal, but Only Reluctantly,” *The New York Times*, July 17, 2017.
- (14) “Remarks by President Trump on Iran Strategy,” The White House, October 13, 2017 〈<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>〉; “Statement by the President on the Iran Nuclear Deal,” The White House, January 12, 2018 〈<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/>〉.
- (15) Section 1245 (d) (5), “Imposition of Sanctions with respect to the Financial Sector of Iran – Waiver,” “Public Law 112–81 – National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012,” December 31, 2011.
- (16) イランを多国間交渉のテーブルにつかせたのは、直接的には、2013年の大統領選挙でロウハーニー候補を当選させたイラン国民多数派であった。松永、「イランの核合意・制裁解除」(注2)、19ページ

ージ、および松永泰行「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）〈[http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/matsunaga/Akhondi_518\(2013\).pdf](http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/matsunaga/Akhondi_518(2013).pdf)〉, 9-10ページを参照。2012年以降の経済制裁の結果、イランの中央銀行を含む金融機関はSWIFT（国際銀行間通信協会）網から追放され、EUの船舶保険制裁の結果、イランのアジア向け原油輸出も落ち込み、イランの総原油輸出量は2011年時の250万バレル／日から2013年半ばまでに110万バレル／日に落ち込んだ。

- (17) NDAA for Fiscal Year 2012, Section 1245 (d) (1) (A) および (d) (4) (C).
- (18) この日はロウハーニー大統領が再選されることになった第12期イラン大統領選挙投票日の2日前であった。
- (19) “Trump Extends Sanction Waivers for Iran While Imposing New Ones,” *UPI*, September 14, 2017; “Trump Signals He Will Choose Approach on Iran That Preserves Nuclear Deal,” *The New York Times*, September 14, 2017.
- (20) 財務省はこの日（2017年10月13日）、米同時多発テロ事件後の2011年9月23日に出された大統領令（E.O. 13224）を根拠に、イランのイスラーム革命防衛隊全体に対し、（その一部であり、すでに2007年に「テロ支援団体」指定済みである）ゴドゥス軍を支援しているとの名目で「テロ支援団体」指定を行なった。この指定は、2017年8月2日にトランプ大統領が署名したCAATSAのSection 105 (3) に対応したものであった。
- (21) 「適切かつ見合っている」（appropriate and proportionate）という基準は、INARAのSection 135 (d) (6) (A) (iv) で定められているものである。
- (22) “Remarks by President Trump on Iran Strategy,” supra note 14. この発表を受けて、仏独英の首脳は直ちに共同声明を発表し、トランプ政権のイランの合意遵守不認証の影響に懸念を表明し、米国政府と議会に対し、「解除された制裁を再び科すなど、JCPOAを台無しにする可能性のある行為に出る前に、自国と同盟国の安全への影響を考慮するよう」促した。“Declaration by the Heads of State and Government of France, Germany and the United Kingdom,” October 13, 2017 〈<https://www.gov.uk/government/news/declaration-by-the-heads-of-state-and-government-of-france-germany-and-the-united-kingdom>〉を参照。
- (23) “Statement by the President on the Iran Nuclear Deal,” supra note 14.
- (24) 松永、「イランの核合意・制裁解除」（注2）、19ページを参照。
- (25) 核兵器不拡散条約（NPT）締結国としてのイランの権利については、安保理決議第2231号前文第2段落を参照。
- (26) トランプ大統領自身の、2017年10月13日の会見での言及は次のとおりであった。“[The deal’s many serious flaws] include [its] sunset clauses that, in just a few years, will eliminate key restrictions on Iran’s nuclear program.” “Remarks,” supra note 14 参照。JCPOA下のイランの核計画に関する諸制限については、例えば、Katzman and Kerr, *Iran Nuclear Agreement*, supra note 10, pp. 9-20を参照。
- (27) 移行日については、安保理決議第2232号に付属されている共同歩調包括計画（JCPOA）〈[http://undocs.org/S/RES/2231\(2015\)](http://undocs.org/S/RES/2231(2015))〉, pp. 19/104, 96/104を参照。
- (28) トランプ大統領は、JCPOAの趣旨は「地域および国際の平和と安全」へ寄与することにあつたが、イランは「地域における行動」や弾道ミサイル計画の維持でもって、核合意の「精神」を踏みにじっていると繰り返し述べている。例えば、“Remarks,” supra note 14を参照。
- (29) イラン原油の輸入に関する2次制裁の免除規定については、“NDAA for Fiscal Year 2012,” supra note 15, Section 1245 (d) (4) (D) を参照。
- (30) 米国のJCPOAからの離脱は安保理決議2231号の違反には相当しないという後者の点については、ペンシルヴァニア大学ロースクールのJean Galbraith専任講師に教えを乞うた。
- (31) 安保理決議第2231号、第12段落。
- (32) トランプ政権の見立てとは異なり、イランは長距離弾道ミサイルの開発は目指しておらず、中距離弾道ミサイルの発射実験も短期的に控えているとの分析も有力である。例えば、Ryan Costello,

“Think Again: Iran’s Missile Program,” National Iranian American Council: NIAC Policy Memo, February 2018
<<https://www.niacouncil.org/think-irans-missile-program/>> を参照。

- (33) 2017年10月13日の会見で言及していた、「北朝鮮問題」と「イラン問題」が背後でリンクしているとのトランプ大統領の認識についても、政権外のワシントンの強硬派シンクタンク関係者の影響が強くなるかがわかる。例えば、Richard Goldberg and Mark Dubowitz, “The Pyongyang-Tehran Axis,” *Wall Street Journal* (commentary), March 14, 2018 を参照。

まつなが・やすゆき 東京外国語大学教授

http://www.tufs.ac.jp/research/researcher/people/matsunaga_yasuyuki.html
matsunaga@tufs.ac.jp