

〈1〉米国の核合意離脱とイランの対応 ——変化する中東の戦略環境の視点から

防衛大学校 名誉教授／一般財団法人日本エネルギー経済研究所 客員研究員 立山 良司

はじめに

米国のトランプ大統領は今年5月8日、大方の予想通りイランとの核合意「包括的共同行動計画（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）」からの離脱を宣言した。大統領選挙キャンペーン中からトランプは核合意を「最悪の合意」と非難し、就任後も「修正するか破棄する」との主張を繰り返していた。

結局トランプは選挙公約通りJCPOAから離脱し、対イラン制裁の復活・強化に着手するとともに、中東におけるイランのさまざまな活動を全面的に阻止するとの極めて強硬な政策を打ち出した。かなり宥和的な姿勢を示している北朝鮮への対応とは対照的である。これに対しイランは強く反発しながらも、今のところ核合意に留まり、制裁の圧力を緩和する目的で他の5締結国（英、仏、独、露、中）や関係国と協議を続けている。

米ドルが基軸通貨である以上、第3国企業を対象とした米国内法の域外適用（2次制裁）を避けることは困難であり、欧州企業にはイランから撤退する動きが出ている。しかし今回の制裁は国連安保理決議などの国際的な合意に基づかない米国の単独行為

であり、各国はイランとの経済関係を維持する方策を探っている。さらにロシアや中国は自国の経済的な利権や政治的な影響力を拡大する好機をとらえているようだ。加えて近年、インド洋沿岸部と中央アジアなどを結ぶさまざまな経済回廊構想が打ち出される中、イランの地政学的な地位の上昇が改めて注目されている。

本稿では米国のJCPOAからの離脱が引き起こしつつある衝撃を、変化する中東の戦略環境の視点を軸に、他の締結国などの思惑、中東におけるイランのプレゼンス拡大の背景と意味、さらにイスラエルやサウジアラビアが主導する「イラン包囲網」の背景と脆弱性などについて考察し、最後に非対称戦略を基軸とするイランの対応の可能性を検討する。

1. 核合意離脱とイランへの「最後通牒」

1) 対イラン制裁の復活・強化

トランプ大統領が5月8日の演説で述べたJCPOAからの離脱理由は2点に集約できる。第1はJCPOAがイランにウラン濃縮活動の継続を許し、しかも核関連活動に対する制限を一定期間後に解除する「サンセット条項」¹が盛り込まれているな

¹「サンセット条項」と呼ばれている期限付きの制限は、①10年間、ウラン濃縮はナタンツに設置済みのIR1型遠心分離機5060基のみで行う、②15年間、生産できる濃縮ウランは濃度3.67%以下で、貯蔵量は300kgまで、③15年間、新しい重水炉を建設しない、などである。

ど、トランプ政権やイスラエルが糾弾してやまない JCPOA の「欠陥」である。トランプやその周辺、さらにイスラエルなどは、例え IAEA の厳しい査察下にあっても、いっさいの核関連活動をイランに許すべきではないと考えている。第2は JCPOA によって制裁の多くが停止・解除された結果、相当額の資金を得たイランは弾道ミサイルの開発や、シリアやイエメンなどにおいて「邪悪な行動」を続けることが可能となったという非難だ。

この演説内容を関係閣僚などへの具体的な指示として示したのが、同日付の大統領覚書である。覚書は次の4点を米国の政策目標に掲げている。

- ①イランによる核兵器および大陸間弾道ミサイルの保有阻止
- ②中東における侵略を目的としたイランのネットワークや活動の無力化
- ③イスラーム革命防衛隊 (IRGC) やその代理人による中東不安定化のための行動を可能としている資源へのアクセス遮断
- ④イランによるミサイル、非対称戦、および通常兵器能力の開発に対抗

これらの目的を達成するため、トランプは JCPOA からの離脱を宣言するとともに、JCPOA との関連で解除・停止したすべての制裁を速やかに再適用するよう指示している。

この指示を受けて財務省は同日、制裁再開の概要を説明する文書を発表した。それによれば、再開・復活される制裁は、①2012年度国防授權法やイラン制裁法などの法令に基づく執行停止となっていた制裁、および②前政権によって無効とされながらも新たな大統領令で復活した制裁に二分できる。イランで事業を行っている企業は90日間あるいは180日間の事業撤収 (wind-down) 期間が与えられるが、撤収期間後も事業を続ければ制裁の対象となる²。

これらの制裁とは別に、米国は JCPOA 履行後もテロ支援、人権侵害、大量破壊兵器の拡散などに関係する対イラン制裁を続けてきた。JCPOA 離脱表明の直後からトランプ政権はこれらの制裁をさらに強化し、対象を拡大している。例えば5月15日にはレバノンのシーア派組織ヒズボラ (ヒズブッラー) の資金調達を支援したとして、イラン中央銀行の総裁や高官らを「特別指定グローバル・テロリスト」に指定し制裁対象とした。この時、ムニューシン米財務長官は「イランによる国際金融システムの悪用を米国は許さない」とコメントした。

5月8日付の大統領覚書が示した4点の政策目標は、ポンペオ国務長官が5月21日に行った演説でより具体的に示された。「新しい対イラン戦略」と題したこの演説で、ポンペオはイランに対する12項目の要求を突き付けた (表1参照)。ポンペオ

(表1) 米国のイランへの要求12項目：ポンペオ国務長官の演説 (5月21日)

#	項目
1	核開発プログラムの軍事的側面 (military dimensions) の全貌を IAEA に通告し、こうした作業を検証可能な方法で永久に放棄。
2	ウラン濃縮を停止し、重水炉閉鎖を含めプルトニウム再処理を決して追求しない。
3	IAEA に対し国内全施設への無制限のアクセスを提供。
4	弾道ミサイル拡散を放棄し、核搭載可能なミサイル・システムの発射・開発を中止。
5	虚偽の容疑により拘束している米国および同盟国などの国民全員を解放。
6	ヒズボラ、ハマス、パレスチナ・イスラーム聖戦を含む中東のテロ組織への支援停止。
7	イラクの主権を尊重し、シーア派民兵の武装および動員解除、(社会への) 再統合を容認。
8	フーシー派への軍事支援を停止し、イエメンの平和的な政治解決に協力。
9	シリア全土から指揮下にある全兵力を撤退。
10	アフガニスタン及び周辺地域におけるタリバーンや他のテロ組織への支援を中止し、アル・カーイダ指導者をかくまわない。
11	IRGC のクドゥス部隊による世界中のテロリストおよび武力集団への支援中止。
12	イスラエルへの威嚇、サウジアラビア及び UAE へのミサイル発射、さらに国際航路への脅しやサイバー攻撃など、周辺諸国への威嚇行為の中止。

(出所) Mike Pompeo, "After the Deal: A New Iran Strategy," U.S. Department of State, May 21, 2018.

² 事業撤収期間のカウントダウンは5月8日に始まり、90日期間は8月6日に、180日期間は11月4日に終了するとしている。

は「極めてベーシックな要求」と述べ、これらの要求をイランが受け入れるならば、米国はイランと完全な外交・経済関係を再構築する用意があり、そのための条約を結ぶこともやぶさかでないとしている。しかし、スティーブン・ウォルトが「1914年にオーストリアがセルビアに送った最後通牒を思い起こす」とツイッターに投稿したように、極めて強硬な「最後通牒」的な要求であり、イランが受け入れるとはとても考えられない。

2) イラン核合意の法的拘束力

JCPOAは多国家間の合意文書で、国連安保理決議2231号によって承認されている³。そのため米国以外の締結国はすべて、JCPOAは国際約束であり法的拘束力を持つとの立場をとっている。例えばトランプが離脱を宣言した直後、マクロン仏大統領、メルケル独首相、およびメイ英首相は共同声明を出し、JCPOAを承認した決議2231号が全会一致で成立した経緯を踏まえ、「この決議はイランの核開発プログラムをめぐる意見の相違を解決するための拘束力を持つ国際的な法的枠組みである」と法的拘束性を強調した。

他方、2016年7月に共和党が党大会でトランプを同党の大統領候補に指名した際に採択した同党の選挙公約は、JCPOAの法的拘束性を否定している。それによれば、JCPOAは「(オバマ)大統領と彼の交渉相手との個人的な合意」であり、次期大統領を拘束するものではなく、上院の批准を得ていない故に条約としての法的拘束力を待たないとしている。

米議会図書館の立法弁護士スティーブン・マリガンは、JCPOAの法的拘束性について次のような議論を展開している⁴。

- ▶ JCPOAは署名文書ではなく、拘束力のない「自発的措置」⁵に依拠しており、オバマ政権もJCPOAを議会の承認を必要としない政治的約束ととらえていた。

- ▶ よってJCPOAは拘束力のない政治的なコミットメントであり、合意からの離脱および米国法に基づく制裁再開を禁じていない。
- ▶ 大統領令によって無効とされた（第三国企業を対象とした）二次制裁を、新たな大統領令によって再開することは国内法上、瑕疵はない。
- ▶ 他の二次制裁に関しても、関係法は大統領に制裁の効力停止（ウェーバー）権限を付与しており、大統領が効力停止を更新しないことを妨げるものではない。
- ▶ JCPOAのいう「自発的措置」は安保理決議2231号によって一定の法的義務になったとの議論がある。しかし、決議2231号には勧告的な呼びかけと法的義務を発生させる二通りの表現が使われており、同決議が国際法的な義務を発生させたか否かは明確ではない。

以上の議論からマリガンは、米国がJCPOAから離脱しイランに対する制裁を再開する権限をトランプは有していると結論している。JCPOA締結のための交渉過程を振り返れば、米国、イラン双方とも国内に強い反対意見があり、結果的にかなりあいまいな表現が多用されたことは事実である。また2015年当時、米議会内には合意反対の声が渦巻いていて、オバマが議会に批准を求めるような雰囲気はまったくなかった。この結果、松永泰行が指摘しているように、JCPOAは法的拘束力に関し当初から内在的な脆弱性を伴っていた⁶。

2. イランの対応と5締結国との関係

1) EU諸国との関係

トランプの離脱表明にもかかわらず、イランは今までのところJCPOAから離脱せず、米国を除く他の5締結国（英、仏、独、露、中）との協議を続け、制裁を回避するための対応策を探っている。特にイランにとってEU諸国との経済関係の維持は重要で

³ 安保理決議2231号はJCPOAが締結された直後の2015年7月20日に採択された。決議はJCPOAを承認するとともに、JCPOAの履行を支援する適切な措置をとるようすべての国連加盟国に呼びかけている。

⁴ Stephen P. Mulligan, *Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Nuclear Agreement*, Congressional Research Service, May 4, 2018, pp.20-28.

⁵ JCPOAは締結国がとるべき具体的な事項を詳述する前段で、「イランおよびE3/EU+3は、JCPOAおよびその付属文書で詳述された時間枠に基づいて、以下のような自発的措置（voluntary measures）をとる」と述べている。

⁶ 松永泰行「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」『国際問題』第671号、2018年5月、5～16ページ。