

## 国際社会の対イラン制裁 ——スマート・サンクション+ $\alpha$ の経済制裁の実効性について——

小塚 郁也

### 〈要旨〉

本稿では、2002年8月14日に反体制派組織の暴露により発覚したイランによって秘密裏に進められてきた核開発プログラムと、その国際原子力機関（IAEA）保障措置協定違反に対して、2006年12月27日の国連安保理決議1737号以来国際社会がイランに対して課してきた一連の経済制裁の経緯と体系、その実効性について分析する。

それに加え、国連安保理常任理事国5か国とドイツ（P5+1）、またはこれに欧州連合（EU）代表が参加したE3/EU+3とイランとの間で、2015年7月14日にウィーンで調印されたイラン核問題に関する最終合意である「包括的共同行動計画」（Joint Comprehensive Plan of Action, 以下JCPOAと略す）の今後のプロセスと現時点での評価、さらには2017年1月20日に就任予定のドナルド・トランプ（Donald Trump）次期米大統領の新政権が継続すると考えられるアメリカの対イラン制裁政策についても合わせて考察したい。

本稿の構成は、国連、EU、そしてアメリカによる対イラン制裁体系を時系列的に分析する第1節から第4節に続けて、第5節では先に述べたJCPOAのプロセスと現時点での評価について私見を述べる。そして、第6節と結びでは、対イラン経済制裁がイランの交渉における譲歩の引き出しに有効に機能してきたのか、またJCPOAによる今後の中東情勢への影響、さらにトランプ米新政権が採られると思われる対イラン制裁強化の影響について考察する。

### はじめに

本稿では、2002年8月14日に反体制派組織の暴露により発覚したイランによって秘密裏に進められてきた核開発プログラムと、その国際原子力機関（IAEA）保障措置協定違反に対して、2006年12月27日の国連安保理決議1737号<sup>1</sup>以来国際社会がイラン

<sup>1</sup> S/RES/1737, <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Iran%20SRES%201737.pdf>>.

に対して課してきた一連の経済制裁の経緯と体系、その実効性について分析する。

それに加えて、国連安保理常任理事国 5 か国とドイツ (P5+1)、またはこれに欧州連合 (EU) 代表が参加した E3/EU+3 とイランとの間で、2013 年 11 月に締結された暫定合意であった「共同行動計画」(Joint Plan of Action<sup>2</sup>) から約 1 年 8 か月の長期間にわたって交渉期限を 3 回延長して続けられてきた交渉の結果、2015 年 7 月 14 日にオーストリアの首都ウィーンで参加当事者間に調印されたイラン核問題に関する最終合意である「包括的共同行動計画」(Joint Comprehensive Plan of Action<sup>3</sup>, 以下 JCPOA と略す) の今後のプロセスと現時点での評価、さらには 2017 年 1 月 20 日に就任予定のドナルド・トランプ (Donald John Trump) 次期米大統領の新政権が継続すると考えられるアメリカの対イラン制裁政策についても合わせて考察したい。

本稿の構成は以下の通りである。まず、第 1 節では、イラン核開発問題の発覚と国際社会が発動した経済制裁に至るまでの経緯について振り返る。次に第 2 節では、2006 年 12 月から 4 度出された国連安全保障理事会決議によるイランに対する一連の経済制裁の体系について分析する。この第 2 節では、国連が 1990 年代後半以降それまで一般的に実施されてきた包括的禁輸措置に対する人道的反発を考慮して、武器禁輸と関連団体および人物に対する資産凍結、渡航禁止措置の 3 つの手段に代表される比較的緩やかな措置だけに手段を限定する、いわゆるスマート・サンクション<sup>4</sup> と対イラン制裁においてこれに付加された付随的制裁手段について体系的に吟味する。

その次の第 3 節では EU が、第 4 節ではアメリカが、それぞれイランに対して独自に課していた国連よりもはるかに厳しい経済制裁の体系について分析する。その厳しさはイランの主要な外貨獲得源である原油と天然ガスおよびその関連製品に対する全面的な輸入禁止措置、貿易上の資金決済に不可欠な金融システムである国際銀行間通信協会 (SWIFT: Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) からのイラン金融機関の排除や、イラン企業に対する欧米保険会社による輸出保険と再保険の提供禁止など、イランの対外交易に直接打撃を与えるような多くの内容を含んでいる。

第 5 節では、先に述べたイラン核問題に関する最終合意 JCPOA のプロセスと現時点での評価について私見を述べる。

そして、最後の第 6 節と結びに代えてでは、2016 年内にも国連と EU が解除し、アメリカが一部停止すると思われる対イラン経済制裁が、果たしてイランの交渉におけ

---

2 JCPOA, <[http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124\\_03\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf)>.

3 <[http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/iran\\_agreement/iran\\_joint-comprehensive-plan-of-action\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf)>.

4 スマート・サンクションは学術用語であり、公式文書上用いられる Targeted Sanctions (目標限定制裁) とはほぼ同義と考えることができる。

る譲歩の引き出しに有効に機能してきたのか、また JCPOA による今後のプロセスの進展がイランの中東地域における覇権主義とテロ支援活動、加えて中東地域全体のパワーバランスの変化にいかなる影響を及ぼすか、さらには次期アメリカ大統領に就任するトランプ新政権が採るとされる対イラン制裁強化がもたらす影響について論点を敷衍して考察する。

## 1. イラン核開発問題の発覚と制裁に至る経緯

先述したように、イラン核開発問題が発覚したのは、2002年8月14日にパリに拠点を置くイラン反体制派組織「イラン国民抵抗評議会」(National Council of Resistance of Iran, 以下 NCRI<sup>5</sup>)が、イランが IAEA に未申告で秘密裏にイラン中部のナタンツ (Natanz) にウラン濃縮施設、中西部のアラク (Arak) に重水炉をそれぞれ建設していると暴露したためである。

イランは 1970 年に既に核不拡散条約 (NPT) を批准しており、また、1974 年には IAEA との間に包括的保障措置協定を締結していた。したがって、2002 年 10 月 21 日付の IAEA に対する書簡でイラン当局が認めたような、1991 年に中国から輸入した六フッ化ウランを利用してイランが IAEA に未申告で遠心分離器によるウラン濃縮実験を開始していたという事実は、イランによる明白な保障措置協定の不履行を意味していた<sup>6</sup>。

イランの核開発プログラムは単にウラン濃縮だけにとどまらず、テヘラン原子力研究センターでは照射によってより危険な核分裂性物質であるプルトニウムの抽出にまで及んでいた。IAEA は 2003 年 11 月 26 日の決議<sup>7</sup>でイランの長年にわたる秘密の核開発を非難したが、アメリカの主張した直ちに国連安保理へ付託する強硬案は、その後イランとの交渉を担当した英仏独の EU3 の反対の結果、この時は見送られた。

EU3 の宥和的判断は、この時点での安保理への直接的付託が、アメリカ主導のイランに対する国連安保理決議に基づく経済制裁の発動に直結する恐れがあり、その場合にイランを北朝鮮に次ぐ第二の NPT 脱退国に追い込んでしまいかねない最悪の事態が想定されたための一種の妥協の産物であったと思われる。結果として見れば、その後

5 NCRI はイランの社会主義化を目指す反体制派であるモジャヘディネ・ハルグ (英訳すると People's Mujahedin of Iran, 略して MKO 又は MEK) の傘下組織である。MKO はイラン・イラク戦争中、隣国イラクのサッダーム・フセインの支援を受けて武装化したが、2003 年のフセイン政権崩壊後弱体化し、パリやワシントンなど欧米各都市に拠点を移した。<[http://www.moj.go.jp/psia/TTH/organizations/ME\\_N-africa/MKO.html](http://www.moj.go.jp/psia/TTH/organizations/ME_N-africa/MKO.html)>, accessed on November 6, 2015.

6 GOV/2003/40, 6 June 2003, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-40.pdf>>.

7 GOV/2003/81, 26 November 2003, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-81.pdf>>.

EU3 の外相がイランとの間に締結したイランの自発的なウラン濃縮活動停止と短時間 (2 時間あるいはそれ以下) の通告による査察の実施や環境中の放射能サンプリング調査を IAEA 査察団に可能ならしめる保障措置協定追加議定書へのイランの署名と批准を決定したところの、2003 年 10 月 21 日のいわゆるテヘラン宣言<sup>8</sup> は、イランが同年 12 月 18 日に追加議定書に署名した<sup>9</sup> だけで同国議会が今日まで批准していないため、事実上反故にされてしまったのである。

2004 年 2 月には、パキスタンでの核開発の父と称されるアブドゥル・カディル・カーン (Abdul Qadir Khan) 博士が構築した核の闇ネットワークを通じて、イランが核関連技術を手に入れたことが明らかになった<sup>10</sup>。現在の NPT 体制の枠組みでは、核兵器製造に使用可能な約 90 パーセント・レベルの高濃縮ウラン (HEU) 製造能力か、あるいは重水炉を利用した核燃料再処理施設を稼働させてプルトニウム抽出能力を確立した後、3 か月前に NPT 脱退を宣言して核保有国の仲間入りをすることが、国際社会からの孤立を全く恐れなければ法的に可能である。イランが進めていた秘密裏の核開発がこの路線を追求していたとする欧米諸国に今日まで根強く残る疑いは、自国の核開発が NPT 第 4 条<sup>11</sup> によって非核保有国の「奪い得ない権利」として認められた「あくまでも原子力の平和利用である」とするイラン側の継続的主張にも関わらず、決して簡単に晴らせるものでは無かったのである。

その後も EU3 は外交的解決を目指してイランとの交渉を続け、2004 年 11 月 15 日には全てのウラン濃縮関連活動および再処理活動をイランが自発的に停止することを約束したパリ合意<sup>12</sup> が成立した。だがこの合意も、2005 年 8 月に保守強硬派のアフマディネジャド (Maḥmūd Aḥmadī-nezhād) がイランの新大統領に就任したために結局履行が拒否され、同月イランは、ウラン濃縮の前段階作業であるウラン転換を再開させたのである。

このイランの強硬な態度を受けて、IAEA 理事会は 2005 年 9 月 24 日にイランの保障措置協定違反を決議した<sup>13</sup>。その後、アフマディネジャド政権下のイランは 2006 年 1 月、施設の封印を撤去してウラン濃縮関連の研究開発活動の再開を宣言したため、

8 BBC News, 21 October, 2003, <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3211036.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3211036.stm)>, accessed on November 6, 2015.

9 “Iran Signs Additional Protocol on Nuclear Safeguards,” 18 December 2003, <<https://www.iaea.org/newscenter/news/iran-signs-additional-protocol-nuclear-safeguards>>, accessed on November 6, 2015.

10 “Key Pakistani Is Said to Admit Atom Transfers,” New York Times, February 2, 2004; GOV/2004/11, 24 February 2004, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran,” says that Iran received P-2 drawings from “foreign sources” in 1994, p.8, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2004-11.pdf>>.

11 NPT, <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S51-0403.pdf>>.

12 INFCIRC/637, 26 November 2004, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2004/infcirc637.pdf>>.

13 GOV/2005/77, 24 September 2005, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2005-77.pdf>>.

同年2月4日にIAEA理事会は、安保理に対してイランの違反を報告する付託決議（GOV/2006/14）を採択した<sup>14</sup>。その326日後に、ついに最初の国連による対イラン経済制裁が発動されたのである。他方、この安保理付託決議の翌日、イランは決議に対する対抗措置としてIAEAと約束した自発的措置を全て停止し、包括的保障措置協定に基づく措置のみを履行することを一方的に宣言した。こうしてイランは、その後孤立することを恐れず、国際社会に敢えて挑戦する道を選択したわけである<sup>15</sup>。

## 2. 国連安全保障理事会決議に基づく対イラン制裁の体系

前節で述べたように、2006年2月4日にIAEAからの報告によって問題を付託された国連安保理は、2006年7月31日、イランに対して研究開発を含む全ての濃縮関連活動および再処理活動を停止してIAEAによる検認を受けるよう「要求」（demands）する決議1696号（S/RES/1696<sup>16</sup>）を、賛成14反対1（カタル）の多数決で採択した。これは本格的な制裁措置の発動前に、イランに対して改心する最後の機会を与えるための、いわば警告決議であった。

したがって、この時点で同決議第5項において全ての国に「要請」（calls upon）されたのは、イランのウラン濃縮関連活動、再処理活動および弾道ミサイル開発計画に貢献し得る品目などの対イラン移転を防止する措置を採ることに限られていたが、この警告決議をイランが受け入れなかったため、同年末の12月23日には、イランに対する最初の国連による制裁決議である安保理決議1737号（S/RES/1737<sup>17</sup>）が採択された。ここに、2016年初頭まで9年間も続いた国連の対イラン経済制裁の枠組みが初めて作られたのである。

同制裁決議では、その第2項でイランに対して、研究および開発を含む全てのウラン濃縮関連活動及び再処理活動、ならびに研究炉を含む全ての重水関連プロジェクトの作業を停止してIAEAによる検認を受けることが「決定」（decides）された。また、国連加盟国に対しては第3項以下の規定において、全ての国が、イランの濃縮関連活動、再処理活動、重水関連活動、核兵器運搬システムの開発に貢献し得る品目などのイラ

14 GOV/2006/14, 4 February 2006, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2006-14.pdf>>.

15 Arms Control Association, Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran, <<https://www.armscontrol.org/factsheet/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran#2006>>, accessed on November 6, 2015.

16 S/RES/1696 (2006), 31 July 2006, <[https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1696-2006.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1696-2006.pdf)>.

17 S/RES/1737 (2006), 23 December 2006, <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Iran%20SRES%201737.pdf>>.

ンへの移転を防止するために必要な措置を採り、それらの品目などのイランからの調達を禁止することなどが決定された。

この時の制裁決議では、国連によってイラクなどに対して 1990 年代半ばまで採用されていた包括的禁輸措置が、有責の権力者よりむしろ無辜の一般市民に対して多大な経済的打撃を与えたとする人道的な反省から、国連が主導して定式化し、90 年代後半以降導入したいわゆるスマート・サンクションの体系が採用された。その体系では、武器禁輸と資産凍結、そして関連する人物と団体に対する渡航禁止の 3 つの制裁実施手段によって特徴づけられている<sup>18</sup>。

この観点から見れば、最初の対イラン制裁決議 1737 号は、未だ物質と技術のイランに対する移転を制限することなど極めて限定的な措置しか述べられていないため、通常のスマート・サンクションの体系以上に制裁の効果が限定的であったと言えるだろう。これは恐らく、イランとの経済的関係が深かった安保理常任理事国ロシアと中国の反対による拒否権行使を欧米諸国が慮った結果であったと考えられる。

経済制裁の対象が拡大され、関連する人物と団体の入国や通過が「警戒し制限」され、イランに対する新規の資金援助と融資の中止が加盟国に「要請」されたのが、2007 年 3 月 24 日に採択された安保理決議 1747 号 (S/RES/1747<sup>19</sup>) であった。同決議の第 2 項では、全ての国に対して、イランの核拡散機微活動の従事者や支援者の入国と通過を制限するよう「要請」されており、また第 5 項では、全ての国が、あらゆる武器および関連物資のイランからの調達を禁止することが「決定」された。さらに第 6 項と第 7 項では、全ての国に対して大型通常兵器のイランへの移転を制限し、全ての国と金融機構に対して、イランに対する新規の金融支援を約束することなどを原則として行わないよう「要請」されたのである。この安保理決議 1747 号が採択された段階に至って、資産凍結を除くやや緩和されたスマート・サンクションの体系が一応構築されたと言えるだろう。

国連が定式化したスマート・サンクションの枠組みの持つ必然的な脆弱性として考えられることは、制裁手段が限定されていることに伴って生じる制裁対象国に対するコスト負担を強いる効果の薄さが挙げられるだろう。この点で、制裁対象国の一般市民に対する打撃を弱めることに一定の配慮を加えたスマート・サンクションと比べれば<sup>20</sup>、従来型の包括的禁輸措置の方が対象国に大きな経済的打撃を与えることが可能

18 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社「安保理決議による経済制裁：制裁に至る事情・内容・効果等の横断的比較分析」、外務省委託調査 2013 年 3 月、132 頁。

19 S/RES/1747 (2007), 24 March 2007, <[https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1747-2007.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1747-2007.pdf)>.

20 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社「安保理決議による経済制裁：制裁に至る事情・内容・効果等の横断的比較分析」132 頁。

であるから、当該国家の好ましくない政策を改心させることに結び付きやすいことは明白である。

付随的措置として特に禁輸制裁の実効性を高める効果を持つ手段としては、貨物検査の実施が挙げられる<sup>21</sup>。ところが、この貨物検査については、禁輸品の押収・処分や輸送の停滞、さらには荷送人による訴訟提起の危険など、制裁実施国に一定のコストを負担させることにつながるため、対イラン制裁の場合においても原則としてその実施は加盟各国の判断に委ねられていた<sup>22</sup>。そして、イランに対して2008年3月以降に強化された2つの安保理制裁決議においても、当該措置の実施についてはただ「要請」にとどまる規定が置かれているだけで、各加盟国に対する貨物検査実施の義務付けは一切規定されていなかったのである。

例えば、2008年3月3日に採択された安保理決議1803号(S/RES/1803<sup>23</sup>)の条項では、特定人物に対する渡航禁止措置の実施とイラン金融機関との取引を警戒するとともに、イランへの武器移転を警戒し制限することに加えて、加盟国の領土内におけるイラン関連の積み荷を検査することが「要請」されている。その2年3か月後の2010年6月9日にイランに対する最後の制裁決議として採択された決議1929号(S/RES/1929<sup>24</sup>)では、イランに対する弾道ミサイル技術に関連する活動の停止が求められたことに加えて、各国がイランへの武器移転を禁止し、「公海上」でのイラン関連の積み荷を検査することが「要請」されるとともに、禁輸品を押収する権限が付与された。

以上が、国連安保理決議による、イランに対する一連の制裁措置の枠組みの概略である。これらの制裁措置を体系的に考察すると、概ね90年代後半以降に国連主導で定式化された制裁対象国の一般市民に対する人権と人道に配慮したスマート・サンクションの枠組みに留まるところの、比較的緩和された制裁手段の体系化に過ぎないと言えるだろう。したがって、国連安保理決議によって課された経済制裁だけでは、イラン経済全体を左右するほどの大きな打撃を加えることでイランを改心に導く程の実効性は、ほとんど無かったものと思われる。

実際、イラン政府と同国民は9年間にわたる国連の経済制裁に耐え抜いて、2015年7月14日に合意されたJCPOAが国連安保理決議2231号(S/RES/2231<sup>25</sup>)によって全会一致で承認された7月20日から90日後の2015年10月18日に発効した「採択日」(Adoption Day)に至るまで、その核開発プログラムを停止することは無かったのであ

21 同上、140頁。

22 同上、140頁。

23 S/RES/1803 (2008), 3 March 2008, <[https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1803-2008.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1803-2008.pdf)>.

24 S/RES/1929 (2010), 9 June 2010, <[https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1929-2010.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf)>.

25 S/RES/2231 (2015), 20 July 2015, <<http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/pow/RES2231E.pdf>>.

る。その意味でも、イランを実際の妥協に導いた実効性のある経済制裁の枠組みとして、EU とアメリカの制裁体系について次に考察しなければならないのである。

### 3. EU による対イラン独自制裁の体系<sup>26</sup>

EU によるイランに対する独自制裁が国連安保理決議によって加盟国に義務付けられたスマート・サンクションの体系から大幅に強化されたのは、2012 年 1 月からである<sup>27</sup>。同年 1 月、EU はイランからの原油輸入を禁止し<sup>28</sup>、3 月には国際銀行間通信協会 (SWIFT) の送金サービス提供からイラン国内銀行を排除することを決定するとともに<sup>29</sup>、同年 10 月には、イランからの天然ガス及びガス製品の輸入と輸送に対する制裁強化<sup>30</sup>などを矢継ぎ早に実施した。

こうした EU の独自制裁強化が 2012 年に連続して実施された主な理由は、前年 2011 年 11 月に加盟国に配布されたイランにおける保障措置協定等の実施に関する IAEA 事務局長報告<sup>31</sup>の中で、イランが従来と変わらず核関連活動を継続していることが報告され、特にその付属文書において、イランの核計画が軍事的側面を有する可能性について、イランが 2003 年以前から核爆発(起爆)装置の開発に関連する活動を組織的に行っていた点などが詳細に分析されていたためであった。

2012 年以降に強化された EU の対イラン独自制裁の体系は、概略すれば、4 つの国連安保理制裁決議によって義務付けられたスマート・サンクションの範疇に入る措置がまず挙げられる。例えば、(1) 武器および内部抑圧に用いられる可能性のある機器のイランとの輸出入禁止、(2) 核または軍用に転用可能な技術をイランから購入・輸入し、イランへ輸送すること、さらには、イラン人・団体・組織へ、またはイランでの使用のために販売、提供、輸送、輸出することの禁止がある<sup>32</sup>。さらに、(3) 上記の措置を実効あらしめるために、武器の禁輸、核および軍用に転用可能な物資に

26 本節の一連の制裁措置体系については、日本船主責任相互保険組合『制裁概要一覧』、<[https://www.piclub.or.jp/topics/sanctions/?action=common\\_download\\_main&upload\\_id=7618](https://www.piclub.or.jp/topics/sanctions/?action=common_download_main&upload_id=7618)>、13-28 頁を参照した。

27 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council conclusions on Iran <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/127446.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/127446.pdf)>; EUROPEAN COMMISSION Service for Foreign Policy Instruments, <[http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)>, pp. 32-48.

28 Ibid., p. 37.

29 Ibid., pp. 34, 38.

30 Ibid., p. 39.

31 GOV/2011/65, 8 November 2011, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>>.

32 EUROPEAN COMMISSION Service for Foreign Policy Instruments, <[http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)>, p. 35.



関する禁止措置の効果を損なう可能性のある技術、融資、仲介サービスの提供についても禁止された<sup>33</sup>。

次に金融規制については、(4) 軍事、核、軍事向け転用可能な物資、ウラン採掘・濃縮の製造、またはイランの石油およびガス産業に従事するイラン人との共同事業の設立もしくは融資の提供禁止の他、(5) 特定個人への資金提供の禁止措置と金額および目的によって、イラン人・団体・金融機関との資金移動に対する一定の規制を行うなどの措置が規定された<sup>34</sup>。

また、輸送関連規制については、(6) イランと EU 間で貨物を輸送する船舶に対して出港情報を提出することや、貨物が軍事物資や禁止物資でないか通知することが義務付けられ、(7) 軍事物資または対イラン禁制品が貨物に含まれると疑う合理的理由がある場合に、全貨物の調査、差し押さえ、処分を実施すること、イラン人・団体・組織により直接または間接に所有・管理されている船舶に対するサービス提供の禁止措置などを加盟国に義務付ける事が規定されている<sup>35</sup>。

さらに、スマート・サンクションの範疇に入る特定個人に対する渡航規制については、イランの一般市民に対する暴力的抑圧の有責者、体制維持による受益者、そして彼らと関係する者に対して EU への入域が禁止されているが<sup>36</sup>、これは直接イランの核開発に対して実施された制裁措置とまでは言えないだろう。

次に、スマート・サンクションの範疇を越えた独自の強力な制裁措置として、イラン原産もしくはイランから輸出された原油および天然ガス等に関する禁輸措置とそれに関連する金融支援および保険と再保険の提供禁止措置等が挙げられる<sup>37</sup>。これら一連の措置は結果的にイラン国内経済に大きな打撃を与えるとともに、国民生活を強く圧迫するものであったため、JCPOA 最終合意が結ばれるまでの期間（当初の合意では 2015 年 6 月 30 日まで）一時緩和されることになった強力な経済制裁措置であった。

例えば、(7) イラン原産もしくはイランから輸出された原油、石油製品、石油化学製品の EU への輸入、購入、輸送は禁止され、(8) 上記の原油、石油製品、石油化学製品の輸入、購入、輸送の禁止による効果を損ねるような金融支援（保健および再保険を含む）の提供禁止が挙げられる。そして、全く同様な禁止措置がイラン原産もしくはイランから輸出された天然ガスについても規定されたのである<sup>38</sup>。

33 Ibid., p. 35.

34 Ibid., p. 36.

35 Ibid., p. 36.

36 Ibid., pp. 32, 34.

37 Ibid., p. 43.

38 Ibid., p. 45.

JCPOA 最終合意に至る交渉期間中一次制裁が緩和された付随的な EU 独自制裁措置の中には、金、貴金属またはダイヤモンドをイランへ販売、提供、移送、輸出することの禁止と、上記物資に関する禁止措置の効果を損なう可能性のある技術、金融、仲介支援の提供禁止など非常に細かい措置に関する規定も含まれる<sup>39</sup>。以上が、EU のイランに対する制裁措置体系の概略である。

#### 4. アメリカによる対イラン独自制裁の体系<sup>40</sup>

アメリカのイランに対する独自制裁の体系は、1979 年 11 月 4 日に在テヘラン米国大使館が故ホメイニ師 (Āyatollāh Rūhollāh Khomeinī) 支持派のイラン人学生らに占拠され、大使館員とその家族らが人質に取られた事件が起きた後の 1980 年 4 月 7 日以来今日まで両国の国交が公式には断絶していることから、イラン核開発問題の発覚以前から既にアメリカによる対イラン独自制裁が発動される環境が整っていたと言えるだろう。

実際、アメリカが対イラン独自制裁を法体系として整備したのは、クリントン民主党政権下の 1996 年 8 月に、「イラン・リビア制裁法」(Iran and Libya Sanctions Act of 1996: 以下、ILSA<sup>41</sup> と略称) が発効してからである。同法では、イランとリビア両国をテロ支援国家として制裁を強化し、年間 2 千万ドルを超える投資を行い、それが両国の「石油資源開発に直接的かつ著しく貢献した」と大統領が判断する者を制裁対象者として指定し、制裁対象者からの輸入制限等 6 つの制裁措置の中から 2 つ以上を選択して課すことになっていた。同法の特徴は、域外適用として外国企業をも制裁対象に加えたことであり、このアメリカ制裁法独自の体系はその後の対イラン制裁法でも踏襲されている。

ILSA は 2001 年 8 月までの時限法であったが、その一部内容が改正されて 2006 年まで 5 年間延長された<sup>42</sup>。同法ではジョージ・W・ブッシュ (George Walker Bush) 共和党政権下の 2004 年 4 月 23 日、リビアが国連安保理決議に基づく制裁の解除条件を満たしたとして武器輸出規制と両国航空機関による飛行禁止措置等を除いて制裁対象から外されたことから<sup>43</sup>、以後イランのみが同法の制裁対象として残ることとなった (以

39 Ibid., pp. 47-48.

40 本節の制裁体系についても、前掲の日本船主責任相互保険組合『制裁概要一覧』13-28 頁を参照した。

41 Kenneth Katzman, "The Iran-Libya Sanctions Act (ILSA)," CRS Report for Congress, April 26, 2006, <<http://fpc.state.gov/documents/organization/66441.pdf>>.

42 経済産業省『2008 年版 不公正貿易報告書』116 頁。

43 同上。

後「イラン制裁法」、すなわち ISA と略称)。しかし、2010年10月13日にスイスに拠点を置くイラン企業である NICO (Naftiran Intertrade Company) に対して初の制裁適用が決定されるまで、アメリカ政府は同法違反の決定を行わなかったのである<sup>44</sup>。

アメリカによる対イラン制裁の体系は、上記の様な (1) 対イラン取引と投資の禁止の他に、(2) 金融制裁、(3) 国際テロおよび地域活動へのイランの支援を対象とした措置、そして、(4) テロおよび大量破壊兵器拡散を対象とした措置も含まれる包括的な内容を持っている<sup>45</sup>。特にイラン経済に大きな打撃を及ぼすものとして、原油と天然ガスに関連したエネルギーその他の分野を対象とした広範な独自制裁措置が挙げられる。

2010年7月1日、バラク・オバマ (Barack Hussein Obama II) 大統領は従来への対イラン制裁法体系を整理・修正する「包括的イラン制裁・責任・剥奪法」(CISDA: Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010) に署名した<sup>46</sup>。同法によって、価値換算で100万ドル以上または年間500万ドル以上のガソリン、航空関連その他燃料の対イラン販売、イランのガソリン製造または輸入を支援するような機器やサービスの販売が新たな禁止事項に加えられた<sup>47</sup>。

米大統領は、CISDA 自体を修正することはできない。ただし、大統領令を発して制裁発動要件を追加することが可能である。実際、オバマ大統領は、2011年11月21日の大統領令13590号と翌2012年7月30日の同13622号で対イラン制裁要件を追加した<sup>48</sup>。前者では、価値換算で100万ドル以上または年間500万ドル以上のエネルギー関連セクターに関係する機器およびサービスの供給と、価値換算で25万ドルまたは年間100万ドル以上の石油化学製品関連商品とサービスの供給が禁止された<sup>49</sup>。また後者では、大統領がイラン産原油および石油化学製品を購入したと判断した主体と外国金融機関に対して制裁を課すこと、さらにイラン国営石油会社 (NIOC: National Iranian Oil Company)、NICO、またはイラン中央銀行に資金援助を行った個人または企業、イランが米国銀行券または貴金属を購入することを助けた個人または企業の米国内資産を凍結できるように規定された<sup>50</sup>。

これらの大統領令は、前述した EU の対イラン独自制裁強化につながった2011年11月のイランにおける保障措置協定等の実施に係る IAEA 事務局長報告の結果、アメリ

44 佐藤陽介「米国：イラン制裁法の動向」、石油天然ガス・金属鉱物資源機構 (JOGMEC) <[http://oilgas-info.jogmec.go.jp/pdf/5/5035/1312\\_out\\_k\\_nuclear\\_weapon\\_free\\_iran\\_act.pdf](http://oilgas-info.jogmec.go.jp/pdf/5/5035/1312_out_k_nuclear_weapon_free_iran_act.pdf)>, 9頁。

45 同上、5頁。

46 同上、5-6頁。

47 同上、6頁。

48 同上、6頁。

49 同上、6頁。日本船主責任相互保険組合『制裁概要一覧』14頁。

50 佐藤、同上、6頁。『制裁概要一覧』19-20頁。

カの制裁も新たに再強化され、2012 年 8 月 10 日の「イラン脅威削減およびシリア人権法」(Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act) の規定に組み込まれて後に法制化された<sup>51</sup>。

同法では追加制裁条項として、対イラン輸送規制とジョイント・ベンチャー参加規制が加えられるとともに、NIOC およびイラン国営タンカー会社 (NITC: National Iranian Tanker Company) に対する保険・再保険の提供、イラン政府債等の購入または発行を促進、イスラーム革命防衛隊 (IRGC: Islamic Revolutionary Guard Corps) またはその高官、代理人または関連団体と「著しい」(Significant) 取引に従事している企業に対して 12 の制裁条項中 5 条項 (ILSA 時点から追加) の制裁措置を課すことが国務長官または財務長官に要求されたのである<sup>52</sup>。

さらに 2013 年 7 月 1 日に発効した「FY2013 国防授權法」(National Defense Authorization Act for FY2013) 中の項目 D、「イラン自由および拡散対抗法」(IFCA: Iran Freedom and Counter-Proliferation Act) では、石油・天然ガス関連分野以外のイラン経済主要部門を支援する第三国企業に対してアメリカの制裁権限を拡大する条項が規定された<sup>53</sup>。以上が、アメリカのイランに対する制裁措置体系の概略である。

## 5. イラン核問題最終合意「包括的共同行動計画」(JCPOA) のプロセスとその評価

2013 年 8 月、保守強硬派のアフマディネジャド前大統領に代わって国際社会との関係改善を目指す保守穏健派のハッサン・ロウハーニ (Hasan Rowhānī) 新イラン大統領が就任した。これを契機として、EU3+3 とイランは核開発問題を最終的に解決するため、2013 年 11 月 24 日にスイスのジュネーブで「共同行動計画」(Joint Plan of Action) に暫定合意した。

この暫定合意の結果、翌 2014 年 1 月 21 日からイランは 5% 以上の濃度のウラン濃縮活動を停止し、その引き換えに国際社会による対イラン制裁措置が一部緩和されたのである<sup>54</sup>。だが、最終合意文書 (JCPOA) の草案を定めるための交渉は 7 月 20 日の期限までに双方の合意には至らず、同年 11 月 24 日に交渉期限を 2015 年 6 月 30 日まで

51 佐藤、同上、6-7 頁。

52 佐藤、同上、7-8 頁。『制裁概要一覧』13、21-23 頁。

53 佐藤、同上、7 頁。

54 JPOA, <[http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124\\_03\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf)>.

再延長して「枠組み合意」を締結するとした共同声明が発表された。

2015年4月2日、スイスのローザンヌで開催された外相級協議で、EU3+3とイランの双方がJCPOA「枠組み合意」に到達した<sup>55</sup>。その後最終合意に向けて細部を詰める作業が双方で継続され、期限を3回延長した連続交渉を経て、2015年7月14日、2002年8月の問題発覚以来13年後にして歴史的なイランとのJCPOA最終合意が締結されたのである<sup>56</sup>。

JCPOAでイラン側が順守すべき事項は、以下の通りである。(1)ウラン濃縮については、使用する遠心分離機数を現状の約1万9千基からナタンツの第1世代1R-1型5060基のみに10年間制限する。その濃縮度は少なくとも15年間は3.67%を超えないようにし、その備蓄量は300kgに抑制する<sup>57</sup>。その結果、イランが核武装を目指したとしてもそのブレイク・アウト時間は現在の2、3か月から約1年に延長されると言われている<sup>58</sup>。

なお、IAEAによる対イラン査察の実施において課題であった核爆弾の起爆装置開発等の軍事的側面(PMD: Possible Military Dimensions<sup>59</sup>)、具体的には首都テヘラン近郊にあるパルチン軍事施設(Parchin military complex)に対する査察の実施については、JCPOAで明確に規定されていない問題がある。またイランの合意裏切りに対する懐疑論者の主張では、未申告施設へのIAEA立入りに関するイランとの主張の対立が合同委員会に諮られた場合に、結論が出されるまで最大24日間を要する規程についてイランの証拠隠滅を可能にするという批判もある<sup>60</sup>。なお、イランの核開発を自国に対する実存的脅威と位置付けるイスラエルのネタニヤフ(Benjamin Netanyahu)首相は、JCPOAは歴史的合意などではなく歴史的過ちだと主張している<sup>61</sup>。

JCPOAを肯定的に見るか否定的に見るかの評価のポイントは、イランのブレイク・アウト時間が今後10年間は約1年に抑制されることでイランの核の脅威が削減できるかどうかの点に係っている。JCPOA懐疑派は、中長期的に見てウラン濃縮活動制限期間が終了した後にはイランが自由に核開発を再開することが可能となるから、JCPOA

55 戸崎洋史「イラン核問題「共同包括的行動計画」枠組みの合意」『軍縮・不拡散問題コメンタリー』日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター、2015年4月6日、<<http://www.cpdnp.jp/pdf/disarmament/2015%2004JCPOACPDNP.pdf>>。

56 JCPOA、<[http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/iran\\_agreement/iran\\_joint-comprehensive-plan-of-action\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf)>。

57 Ibid.

58 立山良司「イラン核合意と中東の地域秩序－合意の意味と地域パワーバランスへのインパクト－」CISTEC Journal, No. 159 (2015年9月) 99頁。

59 GOV/2011/65, 8 November 2011, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>>, Annex, pp. 1-12.

60 立山「イラン核合意と中東の地域秩序」100頁。

61 Isabel Kershner, "Iran Deal Denounced by Netanyahu as 'Historic Mistake'," The New York Times, July 14, 2015, <[http://www.nytimes.com/2015/07/15/world/middleeast/iran-nuclear-deal-israel.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/07/15/world/middleeast/iran-nuclear-deal-israel.html?_r=0)>, accessed on November 6, 2015.

は事実上イランを核閾国 (threshold nuclear states) として国際社会が公認したことに他ならないと批判する<sup>62</sup>。

だが、交渉問題の専門家であるロバート・ジャービス (Robert Jervise) が JCPOA を肯定的に評価して指摘したように、仮にイランとの交渉が決裂して JCPOA が成立しなかった場合にイランが核兵器製造により近づいたことは明白であり、そのケースで効果が怪しいイスラエルのイラン核関連施設に対する軍事攻撃を招いて結果的に地域情勢をより不安定化させる危険は、合意が無かった場合よりも遥かに大きかったことは間違いないだろう<sup>63</sup>。

2015 年 7 月 20 日、国連安保理は決議 2231 号 (S/RES/2231) を全会一致で採択して JCPOA を承認した<sup>64</sup>。先に述べたとおり、合意採択から 90 日後の 10 月 18 日に「採択日」を迎え、JCPOA は正式に発効した。その後のプロセスとしては、同年 12 月 15 日に予定された「履行日」(Implementation Day) を期限とした IAEA 事務局の PMD 評価結果に関する IAEA 理事会報告によってイランの合意履行が確認された後、2016 年 1 月以降国連と EU の対イラン制裁措置が逐次解除されていくこととされた<sup>65</sup>。ただしアメリカは、現時点で対イラン核関連制裁の適用を停止するに留まっている。なお、いかなる時点においてもイランが合意の履行を怠った場合で、35 日以内に合同委員会他が問題を解決できなかった時には国連安保理に提起することができ、安保理が 30 日以内に制裁停止の継続を決定しない場合には国連制裁が再適用されるという、いわゆるスナップ・バック (Snap-back) 条項が JCPOA に規定されている<sup>66</sup>。

また、IAEA による査察と透明性を確保するため、イランは「採択日」から 8 年以内の「移行日」(Transition Day) までに 2003 年 12 月に署名した包括的保障措置協定の追加議定書 (Additional Protocol) の批准を目指し、それまでの期間は追加議定書を暫定適用することが約束された。そして、「採択日」から 10 年後の「安保理決議終了日」(UNSCR Termination Day) に、JCPOA を承認する安保理決議が終了することになっている<sup>67</sup>。

62 立山「イラン核合意と中東の地域秩序」100 頁。

63 Robert Jervise, "Turn Down for What?" Foreign Affairs, July 15, 2015; 邦訳「イランとの核合意をどう評価するか－合意を拒絶する理由はなかった」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2015 年 9 月号、72-75 頁。

64 S/RES/2231 (2015), 20 July 2015, <<http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/pow/RES2231E.pdf>>.

65 戸崎洋史「共同包括的行動計画 (JCPOA) - 「不完全な合意」に関する暫定的な分析と評価」『軍縮・不拡散問題コメンタリー』日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター、2015 年 8 月 3 日、<<http://www.cpdnp.jp/pdf/disarmament/2015%2007JCPOACPDNP.pdf>>, 2 頁。

66 同上、2 頁。

67 同上、2 頁。

## 6. イランに対する制裁の効果と今後の課題

『BP 世界エネルギー統計 2015』のデータによると、イランの原油生産量は EU とアメリカが対イラン独自制裁を強化した 2012 年 8 月以降大きく下落し、禁輸制裁強化前の 2011 年に日量約 437 万バレルであったものが、2014 年には日量約 361 万バレルにまで落ち込んでいる<sup>68</sup>。また、国際エネルギー機関 (IEA) が 2015 年 8 月に発表した OPEC 原油生産実績のデータでは、イランの原油生産能力は日量約 360 万バレルだが、6 月と 7 月の生産量はいずれも日量 280 から 290 万バレル程度に留まっている<sup>69</sup>。すなわち、イランの余剰原油生産能力は、欧米による禁輸制裁発動以前と比較して、日量で約 70 万から 80 万バレルはあると見込まれる。

イランの原油輸出量の落ち込みは生産量の落ち込みに比例していると考えられるから、その分欧米の制裁強化によってイランの外貨獲得源が縮小されたことになるだろう。これは、原油と天然ガスの輸出を主要な外貨獲得の手段としているイラン経済にとっては、大変大きな打撃となってきたはずである。事実、国際通貨基金 (IMF) の統計によると、イランの実質 GDP 成長率は 2011 年のプラス 3.75% から、2012 年にマイナス 6.61%、2013 年にマイナス 1.91% まで急激に落ち込んだのである<sup>70</sup>。また、イランの通貨リアルの対米ドル為替レートは 2012 年初頭から大暴落し<sup>71</sup>、国内物価は激しいインフレに見舞われて国民生活を圧迫したのである。

それにもかかわらず、イランは国際社会からの長期間の孤立に堪え、厳しい経済制裁措置に屈することは最後まで無かったと言えるだろう。イランが EU3+3 と JCPOA を合意するに至った最大の理由は、アメリカの政権がイランを悪の枢軸の 1 つと位置付けて敵視したブッシュ大統領の共和党政権から、中東からの撤退を公約に掲げて当選したオバマ大統領の民主党政権に変わったことにあると考える。いわばイスラーム体制変更の脅威がオバマ政権の誕生によって事実上薄れたという外部環境の変化こそが、イラン国内の権力者集団、特に最高指導者ハーメネイ師 (Āyatollāh Seyyed Ali Ḥoseynī Khāmene'ī) が保守穏健派のロウハーニ大統領の政権を誕生させることを最終的に容認した主たる理由であったと思われる。

68 BP Statistical Review of World Energy, June 2015, <<http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>>, p. 8.

69 IEA, Oil Market Report, August 2015, Table 3, <<https://www.iea.org/media/omrreports/tables/2015-08-12.pdf>>, p. 6; 岩間剛一「制裁解除が近づくイランの石油・天然ガス開発の現状と今後の可能性」『中東協力センターニュース』2015 年 9 月号, 4 頁。

70 同上, 5 頁。

71 「アングル：イラン通貨暴落が砕く「学びの夢」、祖国見限る学生も」『ロイター』2012 年 10 月 19 日、<<http://jp.reuters.com/article/2012/10/19/tk0532235-iran-students-idJPTYE89I02420121019?sp=true>>, 2015 年 11 月 6 日アクセス。

その意味において、イランに対する国連及び欧米の厳しい経済制裁がイランの妥協を引き出し、その結果として JCPOA の合意を直接導いたと評価することは早計である。JCPOA は先に述べたとおり、確かにその合意が無かった場合よりは、イランの核武装のブレイク・アウト時間を延ばすことが可能であり、結果的に中東地域の安全保障環境を安定化させることに寄与するものと予想することができる。

しかしながら、イランが今後の履行プロセスで果たして国際社会の期待を裏切らないかどうかについては、今なお不明であることもまた事実である<sup>72</sup>。特に、国際社会からの孤立を一旦脱したシーア派大国であるイランが、ペルシャ湾岸地域における自国の影響力を拡張しようとする政策を続けた場合には、早晩スンナ派の盟主を自認するサウジアラビアの脅威認識を大いに刺激することは明らかである。また、イランのパレスチナ問題やシリア内戦への関与が、従来のようにハマース (Hamas) やヒズブッラー (Hizb Allah) といった反イスラエルを標榜するイスラーム武装集団を支援する形で継続された場合には、イスラエルの生存を直接脅かす脅威となりかねない恐れもある。

したがって、アメリカとしては JCPOA を通じて長らく敵対関係が続けてきたイランとの関係を改善すると同時に、域内の同盟国であるサウジアラビアとイスラエルに対する安全保障上のコミットメントを従来以上に強化していく必要があるだろう<sup>73</sup>。

イランとの関係を良い方向で再構築することは、2013 年以来内戦の続くシリアでのアメリカの率いる有志連合による対イスラーム国軍事作戦の遂行を容易にすると同時に、イラン国内の市場としての魅力も大きいことは事実である。しかしながら、同時にイランが地域覇権主義に向かうことを抑制し、JCPOA を誠実に履行させるとともに、サウジアラビアやイスラエルに対するコミットメントを強化することを通じてイランの勢力拡大を抑えることも、アメリカなど欧米諸国の今後の重大な責務となるであろう。

## 結びに代えて

2016 年 11 月 8 日に行われたアメリカ大統領選挙において、「アメリカ第一主義」を掲げる共和党候補のドナルド・トランプ氏が、女性初のアメリカ大統領を目指した民主党候補のヒラリー・クリントン (Hillary Rodham Clinton) 氏を破って次期大統領に選出された。大統領選の期間を通じて IS などイスラーム過激派への強硬姿勢や JCPOA

72 戸崎洋史「共同包括的行動計画 (JCPOA) - 「不完全な合意」に関する暫定的な分析と評価」8 頁。

73 同上、9 頁、注 38。



の「破棄」(tear up) といった過激な言動で物議を起こした<sup>74</sup> 外交経験皆無の不動産王であるトランプ氏が、2017年1月20日に予定された大統領就任後、いかなる中東政策を採用するかは未だ明らかではない。しかし、彼が最初に国家安全保障問題担当の大統領補佐官に指名したマイケル・フリン (Michael Thomas Flynn) 氏はイラク戦争やアフガニスタン戦争に従事した経歴を持つ元国防情報局長官 (2012-14年) の退役陸軍中將であり、いわゆる新保守主義 (Neo-conservatism) と思想的に近いイスラーム過激派やイランに対する強硬姿勢をその共著書に著していた<sup>75</sup>。また、12月6日にトランプ氏が次期国防長官に指名することを正式に表明したジェームズ・N・マティス (James N. Mattis) 氏は2010年8月から13年3月にかけて米中央軍 (USCENTCOM) 司令官を経験した退役海兵隊大將であり、イランとの核合意を進めたオバマ大統領の和解方針に反対したため司令官を解任されたとも言われるように、対イラン強硬派と見なされている<sup>76</sup>。

中東における軍歴の長い退役軍人が次期トランプ政権の安全保障政策の中枢に地位を占めることにより、アメリカのユーラシアに対する軍事介入政策がより慎重なオフショア・balancing (offshore balancing) 戦略に変更される可能性も考えられる<sup>77</sup>。オフショア・balancingとは、すなわち、クリストファー・レイン (Christopher Layne) の定義を援用すれば、今後アメリカの採るべき大戦略として冷戦後の国際システムの多極化を前提に西半球 (南北米大陸) の覇権維持だけでもっばら関与する抑制的な対外介入戦略を採用すべきであり、第二次世界大戦以後欧州、中東、そして東アジアの同盟諸国に対してアメリカが分担してきた安全保障に係る負担について、各国と責任分担 (Burden Sharing) するのではなく、各国に責任転嫁 (Burden Shifting or Buck-passing) することを企図した戦略である<sup>78</sup>。

つまり、レインのオフショア・balancing戦略の定義を援用すれば、トランプ次期大統領が主張するオバマ政権期の軍備削減政策を根本的に覆す「偉大なアメリカの復活」を目指すために必要な大規模な軍備増強の代替案として、ドイツ、サウジアラ

74 Thomas Erdbrink, "Iran's President Says Donald Trump Can't Tear Up Nuclear Pact," *The New York Times*, December 6, 2016, <[http://www.nytimes.com/2016/12/06/world/middleeast/hassan-rouhani-donald-trump-nuclear-agreement.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/12/06/world/middleeast/hassan-rouhani-donald-trump-nuclear-agreement.html?_r=0)>, accessed on December 12, 2016.

75 Michael T. Flynn, Michael Ledeen, *The Field of Fight: How We Can Win the Global War Against Radical Islam and Its Allies*, New York: St. Martin's Press, July 12, 2016.

76 Michael Gordon and Eric Schmitt, "James Mattis, Outspoken Retired Marine, Is Trump's Choice as Defense Secretary," *The New York Times*, December 1, 2016, <<http://www.nytimes.com/2016/12/01/us/politics/james-mattis-secretary-of-defense-trump.html>>, accessed on December 12, 2016.

77 John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4 (July / August 2016), pp. 70-83.

78 Cf. Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," *International Security*, Vol. 22, No. 1 (Summer, 1997), pp. 86-124.

ビア、韓国、そして日本の安全保障負担の増額や自己責任による地域の潜在覇権国、例えば欧州におけるロシアや東アジアにおける中国に対抗するバランス・アクション形成への主導的役割分担をトランプ政権が要求してくることを各同盟国は十分想定しておく必要があるだろう<sup>79</sup>。

トランプ次期米大統領は、本稿執筆時の 2016 年 12 月時点では IS やアルカーイダなどイスラーム過激組織を標的としたテロとの戦いを重視した中東政策を模索するようであり、マティス退役大将の要職への起用はその目的遂行のための布石と考えられる。事実、トランプ氏はしばしば IS 掃討に力を注ぐ考えを示している。その意味では、トランプ政権が今後の中東の安全保障環境次第で、域内外の同盟国を巻き込んだテロ組織掃討のための軍事介入を強化するネオコン的な政策に回帰する恐れも否めないだろう。その一方で、「関与すべきでない外国政権の打倒に奔走することはやめる」ことをトランプ氏は明言しており、軍備の増強は「攻撃のためではなく予防のために行う」と主張して、大混乱を招いた（オバマ政権期の〔筆者注〕）中東政策は終結させるべきだとも訴えている<sup>80</sup>。トランプ次期大統領が、2015 年 9 月以来シリア反体制派と IS への空爆を開始してアサド政権支援のためのシリア内戦への軍事介入を開始したロシアのプーチン (Vladimir Vladimirovich Putin) 大統領との連携を模索している点についても、米次期政権のこの中東不関与（あるいはオフショア・バランス）政策の大原則を表している可能性がある。

他方で本稿の主題の一部であるイラン核合意の破棄問題に関連して、2016 年 11 月 15 日、米下院において 2016 年 12 月末に期限が切れるイラン制裁法 (Iran Sanctions Act) の 10 年間延長が賛成 419、反対 1 で可決され、また 12 月 1 日には上院においても 99 対 0 の賛成多数で同法案が通過した<sup>81</sup>。米議会と政府高官側では同制裁法の延長が JCPOA 合意に違反するものではないと主張しているが、イランの最高指導者ハーメネイ師は ISA の延長を JCPOA に違反するものであり、イラン側の報復措置を招くものだと発言している<sup>82</sup>。

法律論的には確かに米国内法であるに過ぎない ISA の延長が、国連安保理決議第

79 Efraim Inbar, "Implications of US Disengagement from the Middle East," *Mideast Security and Policy Studies*, No. 122 (Israel: The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Iran University), June 2016, p. 19.

80 「トランプ次期大統領、海外紛争への介入は回避へ IS 掃討に注力」『ロイター』日本語ウェブ版、2016 年 12 月 7 日、<<http://jp.reuters.com/article/trump-is-idJPKBN13W0AX>>, 2016 年 12 月 12 日アクセス。

81 なお、同 ISA 延長法案は議会での可決後ホワイトハウスに送付されたが、JCPOA を「政治的レガシー」と位置付けるオバマ大統領がこれに署名しなかったため、2016 年 12 月 15 日に自動成立した。『毎日新聞』(ウェブ版)、2016 年 12 月 16 日 (同日アクセス)。

82 Patricia Zengerle, "Extension of Iran Sanctions Act passes U.S. Congress," *Reuters*, December 1, 2016, <<http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-sanctions-idUSKBN13Q5JW>>, accessed on December 12, 2016.

2231号（2015年7月20日）によって承認されているJCPOAの枠組みを直ちに否定する意味を持つわけではない。しかしながら、先に述べた通り、トランプ次期大統領は米大統領選期間中を通じてJCPOAの破棄を繰り返し主張してきた。したがって、トランプ氏が次期大統領に就任した後、前任者のオバマ大統領がイランのJCPOA履行の代償としていったん解除した制裁条項を再び課すことにより、JCPOAのアメリカ側での履行を事実上棚上げしてしまうことも日本を含め同盟各国は十分想定しておくべきであろう。トランプ次期政権での国務長官候補の1人であったボブ・コーカー（Bob Corker）上院外交委員長も、トランプ政権がイランの敵対行動を押し戻すための道具としてISAの延長を利用する可能性について示唆しているのである<sup>83</sup>。

もし仮にアメリカがJCPOAの枠組みを事実上破棄する程度に今後ISAを強化した場合、それに反発するイランが態度を硬化させて、イラン側のJCPOA履行が滞る最悪の結果を引き起こす可能性も考えられる。その場合には、中東の安全保障環境はJCPOA成立以前の不安定な状態に戻ってしまう恐れがあると言えるだろう。

（こづかいくや 防衛政策研究室主任研究官）

---

83 Ibid.

