

米国のイラン核合意離脱と制裁復活

海外投融資情報財団 調査部

上席主任研究員

寺中 純子

5月8日、米トランプ大統領は、同国のイラン核合意JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) からの離脱を発表した。ほかの当事国はみな、今のところ合意維持の意思を表明しており、合意そのものがなくなったわけではない。しかし、JCPOAは、長年の交渉の末、米国、EU、国連の制裁適用をなくすことと引き換えにイランが核開発活動の主要部分を抑制することを約束するという、関係者のギブアンドテイクの繊細なバランスの上によりやく成立したものである。その大きな骨格である米国の制裁解除というパーツの消失は、全体のバランスを崩し、合意の存続を危うくしている。

1. 制裁復活の中身

米国はJCPOAにおいて、所定の紛争解決手続きを経た後でない限り制裁復活を控えると約束していた。しかしトランプ大統領は、今回の離脱発表と同時に署名した覚書で、2012年度国防授權法NDAA (the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012)、イラン制裁法ISA (the Iran Sanctions Act of 1996)、イラン脅威削減シリア人権法TRA (the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012)、2013年度国防授權法の中に設けられたイラン制裁セクションIFCA (the Iran Freedom and Counter-proliferation Act of 2012) などで定めていた制裁の復活を明らかにした。そして財務長官と国

務大臣に対し、JCPOAによって解除または適用停止されていたすべての米国制裁を復活させるための手続きを直ちに開始するよう指示した。

これまでに示された制裁復活の内容は、次のとおりである。

まず、JCPOAに基づく制裁解除のもとで実施されていたイランとの事業活動は、その内容によって設けられた90日間あるいは180日間の事業縮小 (wind-down) 期間内に収束させることが求められた。米財務省外国資産管理局 (OFAC) が5月8日に発表したFAQは、それぞれのwind-down期間に収束させるべき (その後は制裁対象となる) 活動を、以下のとおり列挙している (表1)。

米商務省の説明によれば、エネルギー関連の制裁には180日間の猶予を与え、それと呼応して、原油輸出などに深くかかわる金融関連、海運・船舶建造・港湾関連の制裁にも、同様に180日間の猶予を与えたとのことである。一方、そのほかの活動、たとえば、イランリアルとの取引や金・貴金属の取引、自動車関連の活動などに与えられた猶予期間は、90日間となっている。

今回のFAQでは活動の種類が示されただけで、それぞれの活動を制裁対象とする根拠法が明確にされていないが、挙げられた活動をJCPOAによって適用免除となっていた法律の条項にあてはめて分類すれば、おおむね表2のとおりとなる。

表中にも記したが、OFACは、2018年11月5日までに、現在、大統領令13599号のみに基づいて制裁対象

表1 制裁対象となる活動内容

時期	2018年8月7日以降	2018年11月5日以降
活動内容	●イラン政府による米ドル紙幣購入や取得 ●イランとの金や貴金属の取引 ●グラファイト、アルミニウムおよび鉄鋼などの金属の原料または半完成品、石炭、産業用ソフトウェアのイランに対する直接または間接的な販売や供給、それらのイランへのまたはイランからの移転 ●イランリアルとの購入や販売に関する相当額の取引、イラン国外にある相当額のイランリアル建て資金や口座の維持 ●イランの公的債務の購入、引受、発行促進 ●イランの自動車産業にかかわる活動	●イランの港湾運営、海運、船舶建造部門 (イラン国営海運会社 IRISL、South Shipping Line Iran、これらの関連企業) にかかわる活動 ●石油関係、とくにイラン国営石油会社 NIOC、Naftiran Intertrade Company (NICO)、イラン国営タンカー会社 NITC との、イランからの石油、石油製品、石油化学製品購入などにかかわる活動 ●2012年度国防授權法 (NDAA) 第1245条に基づく、外国金融機関によるイラン中央銀行 CBI や制裁対象のイラン金融機関との取引 ●CBI およびイランの大量破壊兵器取得やテロ支援活動、マネーロンダリングなどの促進につながるような取引を行うイラン金融機関に対する特定の金融メッセージサービスの提供 ●保険引受、保険または再保険の提供 ●イランのエネルギーセクターにかかわる活動

出所：2018年5月8日付 OFAC FAQ

表2 JCPOAで適用免除されていた制裁法条項とWind-down期間

法律	条項	制裁対象行為	Wind-down期間
ISA	第5条a項	イランエネルギーセクターでの活動（石油資源開発、石油精製製品の生産とイランへの輸出、石油資源開発に関する合併、石油資源および石油精製製品開発への支援、石油化学製品の生産と購入、原油輸送、イラン産原油および石油精製製品の隠匿）	180日（～11/4）
NDAA 2012	第1245条d項(1)	IEEPAで制裁指定されているイラン金融機関との金融取引およびその促進	180日（～11/4）
TRA	第212条a項	NIOCまたはNITCのための引受サービスや保険、再保険の供与	180日（～11/4）
	第213条a項	イランのソブリン債の購入、引受、発行促進	90日（～8/6）
IFCA	第1244条〔c項(1)、d項、h項(2)〕	イランのエネルギー、海運、造船セクターの機関との取引、天然ガス販売、供給、移転に関する金融取引	180日（～11/4）
	第1245条〔a項(1)(A)、同(1)(B)、同(1)(C)、c項〕	貴金属など特定物質の販売、供給、移転	90日（～8/6）
	SDN対象者第1246条〔a項(1)(A)、同(1)(B)i, ii, 同(1)(C)、a項〕との取引に対する制裁	制裁が科されている活動や法人、個人のための引受サービスや保険、再保険の供与	180日（～11/4）
	第1247条a項	SDNリスト掲載者のための金融取引	※2018年11月5日までに、一定の「イラン政府」または「イラン金融機関」をSDNリストに移動。

出所：US Department of State, “Waiver Determinations and Findings”, October 18, 2015、各法律、2018年5月8日付OFAC FAQ

となっているイランの機関を、米国の安全保障上脅威となる国や法人および個人を指定したSDNリストに移動させようとしている。大統領令13599号は、(a) イラン中央銀行（CBI）を含むイラン政府、(b) すべてのイランの金融機関、(c)(a) または (b) に所有され、あるいは支配され、あるいはそのために、またはそれを代表して動いていると米国財務省が決定したすべての者、に該当する者のあらゆる財産および財産における利益を、その財産が米国内または米国人の所有または支配下にある場合に凍結するよう求めるものである。この大統領令は、米国人が遵守すべき一次制裁であるが、SDNとの取引は外国人にも禁止される二次制裁の対象である。JCPOAが成立する前には、CBIを含むすべてのイランの金融機関がSDNリストに掲載されており、11月5日までにそれと同様の状況に戻る可能性がある。

さらに米財務省は、制裁解除が発効したJCPOAの実施日（Implementation Day）に同省が出した民間航空機に関するライセンスポリシーに基づいて発行された個別ライセンスを、2018年8月6日までに終了させることを明らかにした。これに付随する取引について認可を与えた「一般ライセンスI」も、同期間内に終了させられる。OFACは、2016年12月15日付でFAQを改訂した際に、スナップバック（制裁復活）が自身の発行する一般または個別ライセンスの廃止につながる場合には、米国政府は米国人および米国が所有

または支配する外国人（企業）に対して180日間のwind-down期間を認めるという内容を追加していた。それが、このたびの決定では、この猶予期間が90日間とされた。このような齟齬の存在はOFACも認識しているようで、5月8日付FAQの中で、「Wind-downなどについてのJCPOA関連のFAQと今後国務省や財務省が出すガイダンスに不一致がある場合は、後に出されたほうのガイダンスに準拠しなければならない」と注意喚起している。米国が所有または支配する外国の事業体によるイランとの一定の取引を認めた「一般ライセンスH」も、2018年11月5日をもって無効とされる。

2. 制裁適用に関する不透明さ

トランプ大統領は、覚書の中で、制裁復活は合理的で実地的な方法でなされなければならないとしている。しかし、今回の制裁復活はJCPOAで約束されたスナップバックの手続きにのっとったものではない。上述のように、制裁復活にあたって過去の説明を覆すことにも躊躇はないようである。また、先述したとおり、5月8日の発表では制裁対象となる活動の種類が示されたのみで、対応する根拠法についての説明が省かれている。JCPOAのもとでは、対イラン制裁に関する各種の大統領令も終了することとなっていたが、それらは5月8日時点で明示的に復活していない。当日付のOFACのFAQは、それらの大統領令に基づく制裁に

については、米政府が、それぞれの内容に応じ、対応するwind-down期間内に復活させるための措置をとるだろうと述べているのみである（表3）。種々、不透明な点が残されている。

法律に関しても留意点がある。

今回復活したTRAの制裁条項は、イランが化学・生物兵器、核兵器および関連技術を取得・開発したり、先進的通常兵器を増やしたりすることを阻止するために米国と緊密に協力している国の法人・自然人に対するウェイバー条件を、一般のウェイバー条件と区別している（一般のウェイバーは期間60日であるのに対し、緊密な協力国へのウェイバー期間は120日）。同じく今回復活したNDAAの条項にも、大統領ウェイバーとは別に、石油取引に関する制裁の適用について例外規定が設けられている。国務大臣がイランからの原油購入量を相当削減したと認められた国の金融機関には、制裁を適用しないというものである。いずれも、米国との協力関係如何で制裁の適用に濃淡をつける考え方である。

しかし、何をもって「緊密な協力」とみなすかは時の政権の判断による。現政権の姿勢をみれば、協議さえ続けていけばよいとはみなされない可能性が高い。ボルトン国家安全保障問題担当大統領補佐官は、テレビインタビューを受け、欧州政府の行い次第では欧州企業への制裁実施があり得ると述べた。そして同補佐官は、同じインタビューの中で、まずは合意そのものの根本的な^{かし}瑕疵から扱わなければならないとしている。つまり、これまでに折り合えていない無期限の核開発抑制への回答が得られなければ、満足しないということであろう。原油輸入についても、クリントン、ケリーの2人の国務長官時代には、NDAAの例外規定に基

づき、日本をはじめとするイランからの原油輸入国すべてが制裁の適用除外を認められてきたが、同じ対応をポンペオ国務長官のもとで国務省に期待できるかは不明である。制裁適用除外の基準として、これまでは180日ごとに20%程度の削減が目安とされていたが、それが踏襲されるかどうかはわからない。また、この制裁の発動には石油市場の動向も考慮されることになっているが、そこにも定量的な判断基準はない。

3. 今後のシナリオ

今回復活した二次制裁がどれほどの効果を持つかは、多くの要素に影響されるだろう。しかし、いずれにしてもJCPOAの将来は怪しくなってきた。

二次制裁の実効性が最も高くなると思われるのは、イランがJCPOAの維持に意味を見出さなくなり、現在抑制している核開発活動を再開するシナリオである。イランは、今のところは米国以外のJCPOA当事国（EU、英国、ドイツ、フランス、中国、ロシア）と合意維持に向けた協議を行う意向を示している。ロウハニ大統領は、トランプ大統領がJCPOAからの離脱を表明した当日、「短期間のうちに合意から求めるものが得られるという結論に達すれば合意を維持する」と述べた。しかし、同国の最高意思決定権者であるハメネイ最高指導者は、その翌日、欧州の当事国がイランとの取引を継続するという確かな保証を与えない限り、イランは合意から撤退すると発言した。ロウハニ大統領の発言にも「短期間のうちに」との条件がついており、同時に、制限のないウラン濃縮再開が必要になるときに備えるよう関係機関に指示したとも述べている。欧州が「短期間」のうちにイランに対してそのような

表3 JCPOAによって終了した大統領令と対応する活動に与えられたWind-down期間

大統領令	内容	内容に対応するWind-down期間
13574号	ISA（CISADA修正部分）に基づく石油資源開発、石油製品関連制裁の実施に関する詳細規定	180日（～11/4）
13590号	石油資源開発関連の制裁強化、石油化学セクターに対する制裁規定	180日（～11/4）
13622号	NIOCやNICOとの金融取引、原油・石油製品・石油化学製品取引関連の金融取引に携わる外国金融機関への制裁	180日（～11/4）
	イラン政府による米ドル紙幣購入や取得への制裁	90日（～8/6）
13628号（第5～7条、第15条）	TRAに基づく石油精製、石油製品供給に関する制裁適用に関する詳細規定	180日（～11/4）
13645号	イランリアル建て取引、自動車産業に対する制裁	90日（～8/6）
	SDN対象者との取引に対する制裁	※2018年11月5日までに、一定の「イラン政府」または「イラン金融機関」をSDNリストに移動。

出所：US Department of State, “Waiver Determinations and Findings”, October 18, 2015、各大統領令、2018年5月8日付OFAC FAQ

保証を与えられなければ、イランも合意を離脱し、EUの制裁まで復活することになりかねない。

イラン国内には、制裁解除後も対外的なビジネスがなかなか拡大せず、経済的な裨益^{ひえき}が少ないと感じる国民の不満が広がっている。2017年末から2018年初にかけての大規模な抗議行動にも、経済的な不満を動機としたものが多かった。そうしたなかで、欧州諸国がイランとの取引を拡大しないのは、米国の圧力や制裁を恐れてのことであるとのとらえ方が一般的になっていた。米国のJCPOA離脱表明を受け、革命防衛隊（IRGC）司令官は、「EUは米国から独立した選択をすることなどできず、JCPOAの運命（＝瓦解すること）ははっきりしている」との见解を明らかにしている。

そもそも保守強硬派の間では、外資とのビジネス拡大がイランに裨益しないとの見方も根強く、今回の件を機に、対外関係の改善を図るロウハニ政権への対抗機運が強まっている。彼らの勢力が勝り、イランまで合意を離脱することになれば、事業環境としては、ロウハニ政権以前の、制裁強化が最も進んだ2012年頃と同様の状況になるだろう。背景で対話を模索する動きがなく、むしろ対立を煽る機運にある点では、より厳しい状況ともいえる。2018年4月に実施されたあるイランの世論調査では、米国がJCPOAに違反した場合もイランが合意にとどまるべきとの回答は3割強であった。

反対に、二次制裁の適用に至らないで済むケースとして考えられるのは、wind-down期間内に欧州諸国（英仏独）と米国との間で、イランの様々な「懸念される」行為を抑制するための協議が具体的な進展をみせ、何らかの枠組みが成立する場合である。トランプ大統領は、2018年1月12日の声明で、イランの長距離ミサイル開発や核施設への査察拒否に対する制裁を含み、核開発の進展を防ぐ制約を無期限に課すような合意が欧州同盟国との間で成立することを、JCPOA残留の条件としていた。米国務省のブリーフィングによれば、これらのうち、ミサイルについては5月8日までに大きな進展があり、査察についても一定の進展があった模様である。ただ、無期限の核開発抑制について折り合わず、合意離脱決定に至った。この点は、実質的にJCPOAの枠組みを否定するものであり、合意維持を唱える欧州諸国としては着地点を見出すのが非常に困難だろう。仮に米国を満足させる合意ができたとしても、それはそれでイランの欧州諸国に対する不信感をいっそう強めることになろう。

イランがJCPOAにとどまり続け、ほかの当事国も合

意の維持を重視して、米国の制裁が存在するなかでもイランとの取引を止めないというシナリオもあり得る。この場合、とくにEUの姿勢が鍵になろう。EUは、米国が1996年に制定したキューバ、イラン、リビアに対する制裁法が域内企業に適用されるのを防ぐため、米国の司法判断のEU域内での執行を禁じ、制裁違反とされた場合の損害回収を認めるなどの内容を持つ理事会規則を採択している。この措置が実際に使われたことはなかったが、EUはこれを今回のケースに適用することを検討している。しかし、1990年代に比べ、イランに対する制裁が積み重ねられてきた間に、米国の金融制裁の持つ威力は著しく増大した。EUが米国の制裁から域内企業を守ろうという姿勢を示しても、米国の制裁が「解除」されていた間でさえ慎重であった金融機関が、イランとの取引に前向きになるとは考えにくい。イランの金融機関がSDNリストに再度掲載されれば、余計にイランとの金融取引は困難になる。米国の金融機関との関係が薄く、米国ビジネスへの影響も憂慮しなくてよい金融機関が米ドル以外の取引を行う道はあろうが、イランを満足させるだけの経済的效果をもたらす規模の実績を作れるだろうか。

このように考えてみると、残念ながら、現時点で明るい展望を描くことはなかなか難しい。いずれにしても、米国はWind-down期間明け直後の11月6日に中間選挙を控えており、トランプ大統領がそれまでに制裁復活に向けた動きを緩和することは、よほどのことがない限り期待しにくい。また米国は、今回復活させた制裁だけでなく、新規制裁の追加も精力的に追求し、イランに最大限の経済的圧力を加える構えである。早速5月10日には、アラブ首長国連邦（UAE）と共同でIRGCへの米ドル資金の流れを絶つための行動をとるとして、OFACがイラン人6名とイラン企業3社を制裁対象に指定した。その際、ムニューシン財務長官は、今回の制裁指定者やIRGCとの間の資金ネットワーク見取り図まで用意し、CBIがIRGCの「有害な」活動への資金供与に関与していることを指摘した。CBIを制裁指定したものではないが、SDNリストへの再掲載を含め、イラン金融機関への制裁強化への布石と受け取れる。

イランの経済の疲弊は、ロウハニ政権の基盤を弱める。イランに対する強硬な外圧は、イラン国内での強硬派の勢力増大を促す。その結果、ハメネイ最高指導者が現政権に条件付きで認めていた対外融和方針を元に戻すと決断するに至らないか、残された時間は限られている。（2018年5月14日記）