

環境変化の中で漂うイラン核合意

寺中 純子

一般財団法人 海外投融資情報財団調査部 上席主任研究員

イラン核合意 (JCPOA) は、米英仏独中ロ (P5+1) とイラン、さらに EU (欧州連合) や IAEA (国際原子力機関) といった多くの立場の異なる国や組織が関わる合意である。JCPOA は、2013 年 11 月の暫定合意を経て 1 年 8 カ月後の 2015 年 7 月に最終合意として成立した。2018 年に米国が離脱して経済制裁を復活し、翌 2019 年からはイランが核開発活動のレベルを引き上げ、合意を構成する 2 本柱の約束が崩れた。米政権交代後、2021 年 4 月から合意再建に向けた交渉が断続的に行われてきたが、今なお結論に至っていない (本稿執筆の 6 月中旬時点)。

交渉は、JCPOA に米国が復帰して約束していた制裁解除を復活させ、かたやイランも核開発に関する約束を守る状態に戻すことを目指している。今年 3 月には合意文書がほぼ完成したと言われていたが、ロシアの追加要求による協議中断後、進展は止まり、かえってイラン革命防衛隊 (IRGC) の外国テロ組織指定解除の問題が合意の障壁として焦点化した。そして、6 月 8 日の IAEA 理事会でのイラン非難決議採択、イランの核開発施設における監視カメラの撤去や先進遠心分離機の設置という対抗措置により、合意成立の見通しはますます厳しくなっている。

合意を求める米国やイランの動機を個別に検討すると、7 年前より現在の方が強いと考えられる要素も少なくない。それでも、この間にイランは制裁解除の経済的効果の限界を味わい、米政権交代による政策変更リスクの顕在化も経験した。米国も、この間のイランの核開発レベルの向上により、合意の意味を問直さざるを得なくなっている。さらに、より全体的な環境として、「力による現状変更」の実現化が「関与」政策への逆風を

強め、政治的理念の違いが経済的取引のあり方にも大きく影響する潮流が加速している。

■ 合意のバランスを支える条件の変化

核開発活動抑制の意味

7 年前に成立した JCPOA は、イランが核兵器 1 個を作るのに十分な核物質を製造するのに必要な時間、いわゆるブレイクアウトタイムを 1 年以上に保てるように同国の核開発活動を制約した。しかし 2019 年以降、イランは、米国の制裁復活に対抗し、JCPOA で約束した水準を超えて核開発活動を進めた。今年 5 月 25 日に行われた米上院外交委員会で、米国の交渉責任者 (イラン担当特使) は、ブレイクアウトタイムがおよそ数週間にまで短縮されているとの認識を示した。これは、核開発活動の制約と制裁解除というギブアンドテイクの一方の前提条件を大きく変えるものである。

その一方、イランの核兵器取得を回避する必要が切迫していることは、7 年前以上に合意が望まれる状況であるとも言える。イランは、JCPOA において、同国が批准していない IAEA の追加議定書を、核不拡散条約に基づく包括的保障措置協定に暫定的に適用すると約束している。すなわち、合意が成立すれば、イランが未申告の場所で行う核開発活動について IAEA による監視の仕組みを確保できる (JCPOA には、イランが申告していない場所で行っている核開発活動につき IAEA が懸念を有する場合の手続き - IAEA はイランに対して懸念される活動場所へのアクセスを要請でき、その要請から 14 日以内に、またはイランが提案する代替措置の実施によっても懸念が解消されない場合には、イランは JCPOA 当事国と EU で構成する「合同委員会」と協議のうえ、IAEA との間

で合意した措置を取る一が定められている)。

核開発活動の制約に関して7年前と異なる計算が働く可能性のある要素としては、時間軸の問題もある。JCPOAは、遅くとも2023年10月に到来する「移行日」には、ウラン濃縮の研究開発に関する制約を解くとしている。2025年にはイラン核問題が国連安保理の管轄から外れ、2030年にはウラン濃縮のレベルや濃縮ウランの貯蔵量に関する制約も解かれる。2015年の合意成立当時では、これらの期日は8年後、10年後、15年後に到来するものであったが、今となっては1年後、3年後、8年後のことである。ブレイクアウトタイムの短縮と併せ、合意の意味を問い直す声につながっている。

制裁解除の経済効果

核合意のバランスを支えるもう一つの柱である経済制裁の解除がもたらす効果については、7年前と比べた以下の違いが当事者の計算に両方向の影響を与えていると考えられる。

より制裁解除を欲する方向の要素の第一は、イラン経済が7年前以上に厳しい状況にあることである。石油部門のGDPは、JCPOA成立前に制裁が最も厳しく効いていた時期よりも、米国の「最大限の圧力」政策の下で、より大きなマイナス成長を記録した。石油部門に限らず、対外貿易の規模全体も2015年の合意成立前より縮小している。イランの通貨リアル対米ドル自由市場レートは、2015年の合意成立月に比べ足元で約9分の1に減価している。また、消費者物価上昇率は、一時2013年のピーク時を超え、今なおその頃と同水準の年率40%近傍にある。

イランの政府や中央銀行は色々な対策を講じているが、国家財政の歳入不足から石油販売収入等を原資とする国家基金の資金が本来の目的とは異なる形で用いられ、企業活動のための資金供給を期待される銀行は債務超過に陥り、生産者は消費者物価以上のコスト上昇を価格転嫁できない状態が続き、あちこちにしわ寄せが累積している。不十分な更新投資にも起因する事故の頻発や、富の偏在への不満等が重なり、人心を治めるうえでも経済回復はイランの最優先政策課題となっている。

この点に関し、2021年以降、米国の制裁法令

のステイタスには変更がないにも関わらず、原油生産や輸出量が日量50万バレル程度回復し、輸出入ともに貿易額が増える等、イラン経済に改善の兆しがみられる部分もある。それでも、それらの水準は前回制裁が最も厳しく効いていた時期よりも低いところにとどまっている。

一方、7年前に比べて制裁解除の効果への期待感を薄れさせている要素もある。何より、前回の制裁解除時に、その経済的効果がイランにとっては期待外れであった。そうした中、イランの経済取引相手は米国制裁に従順でない国々にいっそう置き換わった。たとえば、中国、インド、トルコ、ロシアの4カ国からの輸入額シェアは、2011年までは20%以下であったが、制裁が強化されるにつれて2010年代前半には40%ほどとなり、米制裁復活後の2019年以降は50%を超えている。以前に比べ、制裁に対応して経済の構造を変えるのに必要な追加的コストが低減していると見ることもできる。

さらには、米国が2024年にも政権交代によって改めて制裁を科す可能性に加え、近年強化されている経済安全保障の措置や人権配慮を含めたレピュテーションリスクへの意識等、たとえ制裁が解除されてもイランとの取引を警戒する企業も多いのではないかと予測される要素が増えている。

■ イランと米国の政治環境の変化

イラン

2015年のJCPOA成立に至る時期のイランの政権は、保守派の中でも穏健あるいは現実的と称される大統領が率いていた。現在は、2021年6月の大統領選挙を経て、対米不信が強い保守強硬派の政権に交代している。イランの統治機構において、核問題に関する最高意思決定権者は最高指導者であるが、大統領選挙には最高指導者の意向が反映される。2021年の大統領選にはJCPOA成立の立役者である前外相の立候補も取り沙汰されたが、結局見送られた。新政権が誕生から3カ月以上経って合意再建交渉に復帰したことは、イランが保守強硬派の見解に沿った形で交渉に臨む姿勢を示している。

イラン最高指導者は、前政権による交渉を当時擁護していたが、米国の制裁復活後は「正直す

きた」と指摘し、西側を信頼してはならないとの教訓を得たとしている。そして、現政権の交渉ぶりについては、相手方の過剰な要求に抵抗して適切に進めていると評価している。また、制裁解除を勝ち取るために交渉はするが、「正当な」核開発の推進や地域での影響力行使について譲ることはないとも主張する。今年3月、イラン外相が、あるインタビューの中で IRGC 高官が（最終的には）同隊の外国テロ組織指定解除より国益を優先するよう述べた旨発言したところ、すぐに物議を醸し、イランはレッドラインで妥協することはないと釈明することとなった。

米国

JCPOA 成立時の米政権は、諸外国と共にイランに対して制裁圧力を加え、イスラエルの懸念に配慮して「軍事オプションを含むあらゆる選択肢をテーブルから取り除かない」としながらも、核開発問題の外交的解決に向け、イラン政府と直接関わる意向を表明した。現在の米政権には、大統領や国務長官をはじめ、当時の政権内にあって核合意交渉の経緯を熟知する人物が多い。今年1月、米国務長官は、「今後数週間以内に合意できなければ、イランの核開発進展によって合意に戻れない地点に達する」と警告したが、それから5カ月が経ち、米政府はまだ合意再建を諦めていないとしている。

しかし、国内の政治環境は厳しい。2015年のJCPOA 成立直前にイラン核合意審査法と呼ぶ法律が制定され、合意の国内執行にあたり議会の関与を経る手続きが定められた。米政府は、これを今回も適用する用意があると言明している。米議会には、党派を問わずイランに厳しく、核合意に懐疑的な議員が多い。この点は7年前も今も同様だが、各種世論調査による直近の政権支持率は当時より低く、11月には与党苦戦が伝えられる中間選挙を控える。米国民の関心は、コロナ禍からの経済回復や約40年ぶりの高インフレへの対処等、国内経済問題に集中している。これらはいずれも、核合意復帰の政治的コストを高める要素である。

現在の方が合意成立に向けた動機が強まっているとみられる面もある。米国としては、対中戦略に集中するため、他地域の問題については解決の枠組みを用意しておくことが国益に適う。対ロシ

ア制裁の強化を検討するにあたっては、同国の原油や天然ガスに代わるエネルギー供給が可能な国を世界市場に組み込んでおきたい。後者は、上述のインフレ要因を緩和する意味も持つ。

合意は存続できるか

イスラエルや湾岸アラブ諸国の姿勢など、他にも取り上げるべき視点はあがるが、以上みてきたように、この7年間の環境変化には合意再建を推進する要素と抑制する要素が混在し、一つの要素がいずれの方向にも解釈可能な場合もある。そのいずれの要素、解釈が選び取られるかは、時の運にも拠ろう。JCPOA は、ギブアンドテイクのバランスを繊細に組み立てた内容が成立を導いたのはもちろん、米国、イラン双方の交渉当事者の人的つながりやタイミングにも恵まれた。

JCPOA 成立に至る2010年代前半は、米国が中国の経済的及び軍事的台頭に警戒を強め、関与や協力から対立や競争の姿勢を前面に押し出す過渡期であった。また、この間にロシアはクリミアを併合し、米欧から制裁を科される立場となった。しかし、ことイランの問題については、制裁の実施等に関する意見の相違はあったものの、P5+1は外交的問題解決に向けて最後まで共に協力した。冒頭で述べたように立場の異なる国や組織が関与するJCPOA は、そのような協力が可能なぎりぎりのタイミングで成立したともいえる。

今回の交渉は、基本的に米国とイランさえ合意に至れば決着を見る。しかし、このたびのイランによるIAEA 決議への対抗措置については、米国以外の合意当事者である欧州諸国も、合意存続にかかわる行為との立場を表明している。7年前のような人の利、時の利を得にくい環境の中で、各々の利益最大化を追求する計算と行動がどのような結論を導くか、合意は命運の分かれ目を迎えている。



てらなか・すみこ

1987年日本長期信用銀行入行。長銀総合研究所などを経て2000年10月から現職。イランを含む世界各国の資源エネルギー、インフラプロジェクトに関わる政策、法制などの投資環境調査を担当。