

はじめに

2025 年 10 月 18 日、JCPOA は「採択の日」から 10 年の節目を迎え、イランを巡る核問題は重要な画期を迎える。JCPOA はイラン核合意として一般的に認知されているが、正式には包括的共同作業計画(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)といい、2015 年 7 月 14 日にイランと E3+3¹(英独仏米中露)との間で合意され、同年 10 月 18 日に発効した国際的な枠組合意である。この合意に基づき、7 月 20 日に国連安全保障理事会は JCPOA を承認する決議第 2231 号を全会一致で採択した。

JCPOA の「採択の日」から 10 年後に安保理決議 2231 号は失効することになっている。これに伴い、イランを制限するための JCPOA の肝である「スナップバックメカニズム」が発動できなくなる。つまり国連安保理決議に基づくイランに対する核関連の制裁が完全に無くなり、今後国際社会が一致してイランの行動を制約することが難しくなる。そのため、JCPOA 当事国はそれまでの間に国連安保理決議に基づく対イラン制裁を復活させるか否か決める必要がある。

このように 2025 年に重要な局面を迎える JCPOA は当初国際核不拡散体制の強化に資するとともに中東地域の安定にも資する外交的到達点として日本や英独仏など概ね国際世論に評価・歓迎された²。しかし、2018 年の米トランプ政権による「離脱」により JCPOA は混乱し始めた。

本稿では、アメリカ離脱後に欧州当事国が JCPOA という枠組を維持するためにどのような活動を行い、それがどのような結果を招いたのか、そしてその結果を招いた原因は何であったか分析する。勿論 JCPOA はイランとアメリカが中心的なアクターであるが、同時にイランを含めて 7 ヶ国もの当事国を持つ多国間の枠組である点も重要な特徴である。中心的なアクターが離脱した後に非中心的なアクターが当該枠組を維持するためにどのような施策を講じ得るのかという点に本稿の関心はある。対象時期としては基本的に 2018 年 5 月 8 日のアメリカによる離脱から 2023 年末を対象時期とするが、状況に応じて適宜その前後の内容も含めることにする。

JCPOA は前述の通りアメリカとイランを主要なアクターとしていることから当該 2 ヶ国に注目した研究は数多く発表されている。特に本稿の注目するアメリカ離脱後のアメリカの研究に関しては松永 (2021)等がある。また、イランの目線からの研究としてはサイド (2019)がある。一方で欧州当事国及び中国ロシアに注目した研究はあまり十分とは言えない。アメリカ離脱前の EU イラン関係に関しては Osiewicz. (2018)に詳しい。また、EU がとった個別の措置に関しては Preble. (2024)や Aftalion. (2019)、Shindler. (2021)に詳しい。そして日本語の研究は、英語での研究に比べて極端に少ないが、米離脱後の EU の措置については寺中 (2020)が端的にまとめている。しかし、全体として米離脱後の欧州当事国による JCPOA 枠組維持のための政策を体系的に整理し、評価したような研究は未だ見られない。そこで、本稿では国内外の報道や各国政府による発表文書を主な資料としつつ、先行研究も踏まえながら欧州当事国による JCPOA 枠組維持のための政策を検討していきたい。

構成としては、第 1 章では JCPOA に関する基礎的な背景を確認した後で英独仏が主に EU を通じて実施した対応を整理する。第 2 章では枠組の維持及びアメリカの復帰の為に行われた外交交渉を整理する。第 3 章では政策目標に照らしてその結果を分析し、そのような結果に至った原因を考えたい。

第 1 章 欧州当事国のとった対応とその背景

本章では第 1 節で JCPOA に関する基礎的な背景を確認し、第 2 節では英独仏が主導した政策である貿易取引支援機

¹ 当事国のほとんどが国連安保理常任理事国であることに注目して P5+1 と呼ばれることもあるが、E3(英独仏)が他の当事国に先行してイランとの外交交渉を行っており、それが JCPOA 合意に大きく寄与したという経緯を重視し、本稿では E3+3 という呼称を用いる。

² 一方で、アメリカの対イラン強硬派やイスラエルなどは当初よりイランの地域での影響力を高めるものとして JCPOA を批判していた。

関 (INSTEX: Instrument for Support of Trade Exchanges) に関して整理する。第3節ではEUの「ブロッキング規則」(the Blocking Statute)やその他の措置に関して整理する。

第1節 背景

第1項 JCPOA 成立まで

まず、JCPOA 成立に至る簡単な歴史的経緯を整理したい。そもそもイランは1957年からアメリカをはじめとする西側諸国の支援を受けて平和目的の核開発を行っていた。1979年のイラン・イスラーム革命を経て一時核開発は中断されたが、1980年に始まるイラン・イラク戦争の経験から再び核開発を始めたとされる。イランの核問題が国際的な注目を集めるようになったのは2002年にイランの反政府組織によってイランが無申告の核施設でウラン濃縮などの核開発を行っているという暴露がなされてからである。これに対してIAEA理事会や国連安保理は核開発停止決議³を採択したが、イランはそれを無視して核開発活動を続けた。2003年から断続的に英独仏はイランと核開発制限の為の交渉を始めている。2006年には国連安保理決議に基づきイランに対する経済制裁が始まり、その後順次制裁が追加されていった⁴。事態が大きく動いたのは2013年にローハニ氏がイラン大統領に選出されてからである。彼は積極的に交渉を進め、最終的には2015年にイランの核問題に関する最終合意としてJCPOAが結ばれた。

第2項 JCPOA の制度的特徴

こういった経緯で成立したJCPOAであるが、次にその内容を簡単に整理したい。大枠としては、イランによるウラン濃縮といった核開発を制限し、その代わりにE3+3はイランに対する安保理決議に基づく経済制裁及び米EUによる独自制裁を解除するというものであった。核開発の制限に於いてはIAEAによる厳しい監視の下でその透明性を高め、それが平和目的のものとして担保される体制が整えられた。また、米EUによる独自制裁の解除に関しては段階的に行われることになっていた。

JCPOAでは大きく4つのマイルストーンが定められている⁵。一つ目としては合意締結から90日が経過し、JCPOAが発効する日を「採択の日」(Adoption Day)としており、実際には2015年10月18日がそれにあたる。二つ目はIAEAによりイランのJCPOAへのコミットメントが評価され、実際に制裁の解除が始まる「履行の日」(Implementation Day)であり、2016年1月16日に実際に迎えた。三つ目は採択の日から8年が経過し、さらなる制裁解除義務がEU及びアメリカに課せられる「移行の日」(Transition Day)であり、2023年10月18日にその日を迎えた。最後に、採択の日から10年が経過し、イランに対する残りの核関連規制が全て終了し、国連安保理に於けるイラン核問題を終わらせ、国連安保理決議2231号が終了する「安保理決議終了の日」(United Nations Security Council Resolution Termination Day)を定めており、それが2025年10月18日になるはずである。

JCPOAの大きな特徴の一つとして、スナップバックメカニズムが挙げられる。先述の通りJCPOAは国連安保理決議2231号により承認されている。この決議2231号により、JCPOAの履行の日を以て国連安保理決議に基づく対イラン制裁が解除されている訳だが、イランがJCPOAの規定に対して「重大な不履行」(Significant non-performance)を行っていると思われる場合に、一定の紛争解決プロセス⁶を経た後で国連安保理に通知される。そして、安保理が「重大な不履行」を認めないことを決めない限り国連安保理決議に基づく対イラン制裁が復活されることになる。これがスナップバックメカニズムといわれるもので、イランの不履行に対する一種の罰則的規定となっている。

³ 2003年9月にIAEAはイランに対し追加議定書の署名、ウラン濃縮・再処理活動の停止を求める理事会決議を採択した。また、2006年の国連安保理決議1696号でイランにウラン濃縮・再処理活動停止を求めた。

⁴ 2006年に国連安保理決議1696号及び1737号、2007年に1747号、2008年に1803号及び1835号そして2010年に1929号が採択され、制裁は強化されていった。

⁵ JCPOAの34項で定められている。34項では履行のためのマイルストーンとして後述するものに「合意の日」(Finalisation Day)を加えた5つを列挙している。

⁶ 第2章第2節にて詳述。

第3項 アメリカによる「離脱」

本節の最後に、本稿の主題の発端となるアメリカによる JCPOA 「離脱」⁷の経緯を整理したい。JCPOA 合意当時アメリカはオバマ政権だったが、2016 年に JCPOA に対して否定的なトランプ氏が大統領に当選した。トランプ大統領は当時 JCPOA の「サンセット条項」⁸や JCPOA がイランのミサイル開発や中東地域に於ける活動⁹に対して制限できていない点などを主に問題視していた。こうしたトランプ大統領の姿勢はイスラエルやサウジアラビアなどを含めた対イラン強硬派に大きく影響を受けたものだった可能性も指摘されている¹⁰。

そもそもアメリカは JCPOA に関連する大きく二つの国内法を定めている。一つ目はイラン核合意審査法(INARA: Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015)であり、同法はイランの合意遵守状況を一定期間ごとに政府が議会に報告することを定めている。もしイランが合意を遵守していないと報告した場合、議会はイランに再度制裁を課すための法案を緊急審議できるようになると定めたものであった。トランプ政権に於いては大統領就任後最初の 2 回は認証報告をしているが、その後不認証の報告を行った。ただ、議会在イランに対する再度の制裁法を審議することはなかった。

二つ目は 2012 年国防権限法(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012)である。これは米国が 2011 年にイランに対して課した厳しい金融・経済制裁¹¹の根拠となるものである。JCPOA 合意当時この法律に関しては制裁規定の執行差し止めというかたちで対応された。そして、執行差し止めは 120 日ごとに大統領による更新を要求しており、もし更新されなかった場合には制裁規定が即日効力を持つというものだった。この点につき、国内法に基づく制裁のためアメリカは安保理に諮ることなく、また国連安保理決議 2231 号に違反することなく制裁執行が可能であるという評価もある¹²。

トランプ大統領 2018 年 5 月 8 日に政権内部での慎重論や欧州当事国などからの説得に反して INARA 及び 2012 年国防権限法に於ける認証及び更新を行わない形でイランに対する制裁を復活¹³させ、JCPOA から事実上離脱することを表明した。その後、「最大限の圧力」政策(‘Maximum Pressure’ Campaign)と称した大規模なイランに対する制裁を課すことになる。

第2節 貿易取引支援機関(INSTEX)

第1項 アメリカ離脱後の欧州の反応

英独仏の首脳はアメリカの JCPOA 離脱に対してすぐに共同声明を出し、遺憾の意を表明した。その中では JCPOA が英独仏の安全保障にとって重要であり続け、JCPOA へのコミットメントを継続していくことが強調された。また、JCPOA の維持及び JCPOA に関連するイラン国民に対する経済的利益の維持が謳われた¹⁴。加えて、翌日の 5 月 9 日には EU 理事会も声明を発表し、EU は国際社会と協力して JCPOA を維持する決意を示した¹⁵。このように欧州当事

⁷ アメリカによる JCPOA の離脱(withdrawal)という表現は一般的な表現であるが、条約の離脱のように合意規定に定められた一定のプロセスを通じて行われるものではない。JCPOA には離脱に関する規定が置かれていない。アメリカは後述の通り離脱の意思表示と国内法の規定に基づきイランに対する制裁を復活、また JCPOA の合同委員会に参加をしないというかたちで JCPOA を「離脱」したということになっている。

⁸ JCPOA で定められているイランの核計画に対する制限は一定期間が経過すると自動的に解除される。例えばウラン濃縮用の遠心分離機の台数制限は「履行の日」から 10 年後とされた。

⁹ 中東での活動とは、主にイランが「抵抗の枢軸」と呼ばれるハマスやヒズボラといった武装組織への支援を主に指している。

¹⁰ 松永 (2018)、13 頁

¹¹ イラン中央銀行(CBI: Central Bank of Iran)を含むイランの金融機関と取引を行う第三国の金融機関に対して米国金融機関との米ドル決済取引を禁止するものであった。イラン産原油等の輸入に際しては、イランの金融機関に対して最終的に決済を行うことになる。ほとんどの国の金融機関にとって米ドルでの決済は業務上必要不可欠であり、事実上イラン産原油をはじめあらゆる分野でのイランとの貿易が禁止されたことになる。

¹² 松永 (2018)、12 頁

¹³ 制裁復活までは 180 日間の猶予が設けられ、実際に制裁が復活したのは 2018 年の 11 月 5 日のことであった。

¹⁴ Prime Minister's Office, UK. *Joint statement from Prime Minister May, Chancellor Merkel and President Macron following President Trump's statement on Iran.* (2018/05/08). GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-prime-minister-may-chancellor-merkel-and-president-macron-following-president-trumps-statement-on-iran> (2025/01/23 最終閲覧、以下ウェブサイトは同じ。)

¹⁵ Council of the EU. *Declaration by the High Representative on behalf of the EU following US President Trump's announcement on the Iran nuclear deal (JCPOA).* (2018/05/09). Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press>

国はアメリカ離脱後の JCPOA を維持することを目標としていたことが分かる。ただし、こうした姿勢にはイランが JCPOA の核開発規制を履行し続ける限りという留保があることにも注意する必要がある。

また、アメリカによる制裁の復活は JCPOA 締結以降イランに投資を行ってきた欧州企業に大きな影響を与えた。JCPOA を維持し、アメリカからの二次制裁から欧州企業の利益を保護し、欧州とイランの貿易・経済関係を維持することを目的として EU は種々の政策¹⁶を検討・実施することになった。したがって、アメリカ離脱直後の欧州当事国の最も大きな目標は JCPOA の枠組を維持することであったと指摘できよう。その目標を達するために、大きく二つの方向性があったと整理ができる。一つ目はアメリカ抜きで JCPOA の枠組をある程度機能させ、イランによる離脱を防ぐことである。より具体的には、アメリカの制裁からの欧州企業の保護しつつ欧イランの経済関係を維持し、JCPOA に関連してイランが享受すべき経済的利益を守ることを目指した。この為に行われた政策のうち特に期待されたのが INSTEX とブロッキング規則の発動である。二つ目はアメリカという中心的なアクターを JCPOA に復帰させて、JCPOA 枠組を立て直すことである。これについては、第 2 章で詳述する。以下ではまず INSTEX に関わる簡単な経過とその特徴を整理する。

第 2 項 INSTEX の経過

INSTEX は 2019 年にイランとの円滑な金融取引のために英独仏が中心となって設立された特別目的事業体(SPV: Special Purpose Vehicle)である。もともと 2018 年 9 月 24 日にアメリカを除く E3+2 とイランとの外相会合後の記者会見でその設立が発表された。これはアメリカの制裁を回避してイランと取引を行う事業者に合法的な決済手段を提供することを目的としており、この段階に於いてイラン産の石油取引をも対象としていた¹⁷。加えてこの SPV を EU 域外の第三国も利用できるようにする意向でもあった。紙面の都合で INSTEX の詳細な仕組みに関しては説明を省くが、Aftalion. (2019)や Preble. (2024)等の先行研究に詳しい。

実際に INSTEX が設立された 2019 年 1 月 31 日の段階では、当面イランでの需要が大きい医薬品や医療機器、農産品、食品などの必需品の取引を重点的に支援するとして、イランが強く要望していた石油関連の取引は対象外とされた。INSTEX の活動に於いて特筆すべき点はわずかに三つだけである。

一つ目は株主の拡大である。当初の株主は英独仏の 3 ヶ国であったが、2019 年 11 月 29 日にベルギー、デンマーク、オランダ、フィンランド、スウェーデン、ノルウェーの 6 ヶ国が株主として参加するなど拡大していった¹⁸。英独仏は INSTEX のステークホルダーを増やし、利用できる対象を拡大することを目指していた。この株主の拡大は、そうした INSTEX 拡大に向けた取り組みの第一歩として評価できるが、結局その後も INSTEX 拡大に向けた動きが本格化することはなく、それ以上の意味を持ったとは言えない。

二つ目は 2020 年 3 月 31 日に行われた最初で最後の取引である。INSTEX 設立から 1 年 2 カ月後に行われた本取引は約 50 万ユーロ相当の医療資材貨物の輸出であった¹⁹。その発表文書²⁰では今後の取引拡大を目指すとしているが、この後取引が行われることはなかった。この取引は INSTEX の当初目的である欧州企業の利益保護やイランに対する経済的利益の保護といった文脈で行われたものではなく、新型コロナウイルス感染拡大により多大な被害を受けていた

releases/2018/05/09/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-following-us-president-trump-s-announcement-on-the-iran-nuclear-deal-jcpoa/

¹⁶ *European Commission acts to protect the interests of EU companies investing in Iran as part of the EU's continued commitment to the Joint Comprehensive Plan of Action.* (2018/05/18). European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_3861

¹⁷ *Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action: Joint Ministerial Statement.* (2018/09/24). EEAS. https://www.eeas.europa.eu/eeas/implementation-joint-comprehensive-plan-action-joint-ministerial-statement_en

¹⁸ 参加時期は不明であるが、INSTEX 清算時までにはスペインも株主として参加している。

¹⁹ Michael Peel. *European trade channel with Iran facilitates first deal.* (2020/04/01). Financial Times. <https://www.ft.com/content/5a647865-85e1-4919-9a55-e852ac06f67e>

²⁰ Foreign & Commonwealth Office, UK. *INSTEX successfully concludes first transaction.* (2020/03/31). GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/news/instex-successfully-concludes-first-transaction>

イランに対する人道支援的な意味合いが強く「信頼醸成の足掛かり」という評価もある²¹。

最後に2023年3月9日に発表されたINSTEXの清算である。英独仏を中心とするINSTEXの株主たちは、2023年3月9日の臨時株主総会において、INSTEXの解散を決定した。その理由として以下の様な説明をした。INSTEXは欧州の輸出業者から主に人道支援分野での利用需要があったが、イランは政治的理由からINSTEXの機能を意図的に妨害し、2020年初頭の医療品輸出に関する1回だけの取引を除き、他の提案を一貫して拒否した。このため、株主はINSTEXを維持する理由がないと判断し、純粋に商業的理由から解散に至った²²。

INSTEXの清算理由で述べられている通り、イランはINSTEXに対して否定的な態度を示してきた。実際、INSTEXが設立されて2ヶ月後にはイラン最高指導者のハメネイ師がINSTEXを”bitter joke”とし、欧州当事国はJCPOAの維持を口にしながらも実際には様々な口実の下で約束を守らなかったと批判した²³。イランが特に問題視していたのは大きく二つの点である。一つ目はINSTEXがイランからの石油購入を保障しないこと。二つ目は中露等EU域外の国をカバーできていないこと。こうした点を踏まえて、イランにはINSTEXを単に象徴的なジェスチャーにすぎないとする評価もあった²⁴。

欧州当事国もINSTEXの問題点に対して対応する姿勢を見せていた。例えばマクロン大統領がイランの石油輸出のために150億ドルの融資枠を設けることを提案したり、欧州外の国々にも参加を促したりすることなどが提案、検討されたようである。しかし、関係者の話としてそのような提案が現実的には全く進んでいなかったことが証言されている²⁵。というのも、欧州の大手石油会社にしてみればイランと取引をすることでアメリカ市場から分断されることは得策ではないからである。結局、欧州当事国はアメリカの制裁下にある商品、特に石油にまで対象を拡大することでアメリカと本格的な制裁合戦をすることはできなかった²⁶。

第3節 ブロッキング規則及びその他の取り組み

第1項 ブロッキング規則

次に、ブロッキング規則について整理する。ブロッキング規則²⁷は1996年11月22日に定められた「EU理事会規則(EC)No 2271/96」に根拠を持ち、2018年8月7日に発効した²⁸。そもそもブロッキング規則とは第三国による域外法(extra-territorial legislation)から欧州事業者を保護することを目的にしており、今回の場合それはアメリカの二次制裁から欧州企業を保護することを意味する。より具体的には、その第4条で、同規則付属書に列挙されている域外法またはそれに基づいて採択された法律や規定に基づく裁判所の判決や仲裁判断を含むあらゆる外国の決定のEU域内における効力を無効にすると定めている。これは例えば、列挙された域外法に基づき欧州事業者に対して財産の差し押さえや経済的罰則を求めるような決定をEU域内では執行できないようにすることなどが含まれる。また第6条に於いて、欧州事業者は、列挙された域外法の適用によって生じた損害を、その原因となった自然人または法人から回復することができるように定めている。これは非常に広い意味を持つ規定であった点にその大きな特徴がある²⁹。

²¹ 青木健太「イラン：INSTEXを通じた初の貿易取引実現とその意義」中東かわら版(2020/04/02) 公益財団法人中東調査会 https://www.meij.or.jp/kawara/2020_001.html

²² *The 10 INSTEX shareholder states have decided to liquidate INSTEX due to continued obstruction from Iran.* (2023/03/09). Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/the-10-instex-shareholder-states-have-decided-to-liquidate-instex-due-to>

²³ *Leader likens European financial mechanism to a 'bitter joke.'* (2019/03/21). Tehran Times.

<https://www.tehrantimes.com/news/434253/Leader-likens-European-financial-mechanism-to-a-bitter-joke>

²⁴ Iran International Newsroom. *Europe Dissolves INSTEX Mechanism For Trade With Iran.* (2023/03/10). Iran International. <https://www.iranintl.com/en/202303104230>

²⁵ Aftalion. (2019), p.7

²⁶ Aftalion. (2019), p.9

²⁷ アメリカによるJCPOA離脱に伴うブロッキング規則の発動についてはSchindler(2021)に詳しい。

²⁸ *Updated Blocking Statute in support of Iran nuclear deal enters into force.* (2018/08/06). European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_4805

²⁹ *Guidance Note — Questions and Answers: adoption of update of the Blocking Statute.* (2018/08/07). European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018XC0807%2801%29&qid=1737615766702>

ブロッキング規則はその強力にも見える規定とは裏腹に効果は十分ではなかった。欧州事業者の経済的利益を保護する目的の規定であったが、実際に適用された事例は2020年までの間でわずかに数件のみであり、2018年から2020年の間にEUとイランとの貿易は半減し、多くの欧州事業者がイランでの事業を廃止したという³⁰。こうした結果に至った原因として先行研究では大きく二つの点が指摘されている。

一つ目はブロッキング規則の防御的性質にある。本規則はあくまでもアメリカによる二次制裁から欧州事業者を保護することを目的としており、イランとの貿易を奨励するものではなかった。その為当該規則の存在は、欧州事業者にとってアメリカによる制裁リスクを受忍してまでイランと貿易を積極的に行う為の理由にはならなかった。

二つ目にアメリカの制裁を受けることに比べてブロッキング規則違反による企業への不利益が小さかったことが挙げられる。ブロッキング規則違反による罰則の具体的内容は第9条で加盟国に委任されていたが、いずれにしても米ドルの利用や米国事業を失うことを上回る措置を課すことは出来なかった。そう考えると、欧州事業者はEUのブロッキング規則ではなく米国の制裁を遵守するようになるのは当然である³¹。

第2項 その他取り組み

2018年6月6日に欧州委員会は欧州投資銀行(EIB: European Investment Bank)がEUの保証のもとでイランに対する融資を行う体制を整えた³²。EIBはEUの外交目標を追求するためのEU域外での活動も行っている。こうしたEUの活動の一部として行われる融資はEUの予算から保証を受けている。当該決定ではEUの予算から保証を受けられる活動の対象範囲となる国のリストにイランが追加され、その保証額も増額された³³。ここで注目すべきは欧州委の決定はイランを保証対象に含めたに過ぎず、EIBの経営方針を拘束するものではない点である。実際、当時EIB総裁であったヴェルナー・ホイヤー氏はJCPOA維持の為のEUの活動に関して支持しながらも銀行がイランと取引をすることの危険性を指摘し、イランとの取引はできないと表明している³⁴。というのも、EIBの業務の多く部分は米ドルを介して行われており、アメリカの制裁を受けて米ドルでの決済が出来なくなることはEIBにとって死活問題だからである。結局EIBがこの枠組を利用してイランに融資を行うことはなかった。

以上のように、欧州当事国はJCPOA維持のために具体的な行動を取っていた。具体的にはINSTEXやブロッキング規則がその最たるものである。その一方でアメリカとの関係性維持とJCPOA維持とをバランスさせようとした結果イランや欧州企業を満足させるような措置を整備・実行することはできなかったと言える。結局アメリカによる離脱から丁度1年後にあたる2019年5月8日にイランはJCPOAを部分的に離脱するとし、一部合意履行の停止を発表した。この段階ではE3+2がイランの銀行及び石油部門への規制を緩和するなど一定の対応をとれば合意への復帰も示唆していた。事態を更に悪くしたのは2020年1月3日に米軍がイラン革命防衛隊のソレイマニ司令官を殺害したことである。イランでハメネイ師に次ぐ2番目の実力者と見られ、国民的英雄であった³⁵ソレイマニ司令官の殺害をきっかけにイランはJCPOAに規定されるいかなる制限も遵守しないことを1月5日に表明した。

第2章 外交交渉

本章では英独仏が枠組維持及びアメリカの復帰のために行った外交的努力について整理する。具体的には、第1節でアメリカを含む当事国間での交渉を整理する。第2節ではイランの行動をJCPOAの枠組内で制約する為に活用された

³⁰ Shindler. (2021), p.2

³¹ 寺中 (2020)、48頁

³² Document C(2018)3730. (2018). European Union. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com:C\(2018\)3730](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com:C(2018)3730)

³³ Matthew Parry. *Extending the European Investment Bank's External Lending Mandate to Iran*. (2018/06). European Parliament Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623544/EPRS_ATA\(2018\)623544_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623544/EPRS_ATA(2018)623544_EN.pdf)

³⁴ *EIB chief backs EU's Iran policy but says bank cannot invest there*. (2018/07/18). Reuters. <https://jp.reuters.com/article/idUSKBN1K81AT/>

³⁵ 「イラン司令官殺害は『戦争止めるため』とトランプ氏 イランは『厳しい復讐』誓う」(2020/01/04). BBC NEWS JAPAN.

<https://www.bbc.com/japanese/50990788>

紛争解決メカニズムについて整理する。

第1節 当事国間での交渉過程

前述のようにアメリカの離脱以降欧州当事国の努力にもかかわらず JCPOA は大きな困難に直面していた。アメリカを JCPOA に復帰させ、JCPOA を再建するため、2019年8月にフランスのマクロン大統領が米イランの仲介を行おうと動いたこともあった³⁶が、大きな進展はなかった。こうした事態を打開し、JCPOA 再建に向けての動きが強まったのは 2020 年の米大統領選でトランプ氏が敗れ民主党のバイデン氏が当選したことがきっかけである。バイデン氏は JCPOA を締結したオバマ政権で副大統領を務めた人物であり、当初より JCPOA の再建には積極的な姿勢を見せていた。欧州当事国はこれ以降アメリカを JCPOA に復帰させるように仲介することに注力していく。

2021年4月6日にウィーンで行われた JCPOA 当事国による合同委員会³⁷の会合に於いてアメリカの JCPOA 復帰に向けた間接協議が開始された。これはアメリカとイランが直接に交渉を行うのではなく、EU を介して間接的に協議を行う形で進められた。JCPOA 再建に向けた間接協議は二度の大きな中断を挟みながら進行していった。そして、それら中断を境にして間接協議は大きく三つの時期に区分でき、それぞれの時期には一定の特色を見ることが出来る。最初の時期は 2021年4月6日にアメリカが交渉に応じ始めたことに始まり、イランのローハニ大統領退任前最後の協議が行われた同年6月12日に終わる期間であり、以下この時期を「第1期」とする。二つ目の時期はイランのライシ大統領のもとで交渉が再開された 2021年11月29日に始まり、交渉が大きく進んだもののロシアによるウクライナ侵攻に伴い交渉の一時停止が表明された 2022年3月11日までの期間であり、以下「第2期」と呼称する。「第3期」は 2022年6月28日にカタールで協議が再開されたことを始点とし、同年8月4日に始まるウィーンでの協議が主要な舞台である。その終点は明確に定めることは難しいが、ここでは EU のボレル外務・安全保障政策担当上級代表が交渉妥結に悲観的見方を示した 2022年9月5日を一応の終点としたい。以下、それぞれの時期の交渉過程や特徴について整理する。

第1項 交渉の開始

第1期の交渉には大きく三つの特徴が指摘される。一つ目は米イラン両国による歩み寄りである。アメリカは4月21日に JCPOA 復帰時に解除対象とする制裁のリストを提示した³⁸。詳細は不明ではあるが、1500以上ある対イラン制裁の内数百の制裁を解除する方針を示していた。また、6月10日にはイラン元当局者3人や企業2社に対する制裁を解除し、協議の進展を促そうとした³⁹。イランも JCPOA 履行停止に伴い IAEA への査察協力を5月末で大幅に制限する方針であったが、その期限を1ヶ月延長した。IAEA による査察への協力を制限されるとイランの核開発の実態把握が困難となる。これは JCPOA の趣旨に反するものであり、JCPOA を再建しようとする中に於いてはその交渉に悪影響を与えるものであった。そのため期限延長により時間的猶予を造り出し、交渉の前進を期したのである。

二つ目として米イランともに国内に根強い反対論があった。イランはアメリカによる制裁で経済が大きな打撃を受けており、ローハニ大統領への支持が下がり、米欧に対して強硬な保守派が大きな影響力を持っていた。彼らは JCPOA 復活により外国企業がイラン市場に参入することで自分たちの既得権益が脅かされることへの警戒もあった。アメリカでも対イラン強硬派の多い共和党だけでなく民主党からも JCPOA の枠組ではイランの脅威に十分に対応できないとの

³⁶ Samantha Vinograd. *Where Trump failed, Macron may have succeeded.* (2019/08/27). CNN. <https://www.cnn.com/2019/08/26/opinions/g7-france-trump-failure-macron-success-vinograd>

³⁷ JCPOA の当事国である E3+3 とイランの代表者による合同委員会であるが、2018年5月8日に JCPOA 離脱を表明したアメリカは同年5月9日以降参加していない。

³⁸ 「米、イランに制裁解除リストを提示 核合意の履行迫る」(2021/04/23) 日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN220E30S1A420C2000000/>

³⁹ 「米、イラン元当局者3人の制裁解除 核合意復帰の進展促す」(2021/06/11) 日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN111000R10C21A6000000/>

反対論があった。結果的にはこの頃がバイデン政権にとって最も政権基盤が盤石だった訳だが、この時点でさえ脆弱な政権故の交渉の難しさがあった。

三つ目としては状況の複雑さである。当初の合意が結ばれた 2015 年とは異なり当事国の間でも「米英仏独」と「イラン中露」という構図での対立が目立った。また、交渉が開始されて 5 日後にイランの中部ナタンズの原子力施設を標的にしたサイバー攻撃が発生した。イランはこの事件をテロ行為と非難し、アメリカと緊密な関係を持つイスラエルによる破壊工作と断じた。この攻撃に反発する形で JCPOA に大幅に違反するさらなる核開発を行うこともあった。当事国間での明確な対立構造のみならず非当事国による行動によっても大きな影響を受けるようになる。第 1 期には結局制裁解除の範囲について折り合いがつかず、ローハニ大統領の退任を以て妥結に至らぬまま終わった。

第 2 項 交渉妥結に最も近づいた期間

2021 年 6 月 18 日のイラン大統領選挙で反米色の強いライシ大統領が当選した。ライシ大統領は JCPOA への残留や協議継続を示唆していたものの大統領就任式典等国内政治行事を理由にして 6 月を最後に約 5 ヶ月間交渉が中断された。イランは交渉再開自体を外交カードにしているとの指摘もあった。この間 EU は交渉再開を働きかけた。10 月 14 日には EU 欧州対外活動庁のモラ事務局次長がイランを訪問し、交渉の再開を求めた。また、同月にイランの交渉責任者であるバゲリ外務次官がブリュッセルを訪れ、交渉再開について話し合った。英独仏及び米も共同声明を 10 月 30 日に発表しライシ大統領に JCPOA 違反の停止とともに再建交渉の妥結に向けた誠実な努力を促した⁴⁰。

こうした努力の甲斐もあってか第 2 期の最初の協議が 11 月 29 日にウィーンで行われた。この時期の大きな特徴として交渉が大きく進んだ点が挙げられる。第 2 期の初期段階ではイランが「全ての譲歩を撤回した」合意文書の草案を提出するなど強硬な姿勢を見せていた。2022 年に入ると米欧当事国はイランによる核開発のペースを考慮したときに合意までに残された時間は数週間しかないとしてイランに政治的決断を促した。民生用核開発に関する対イラン制裁の適用除外を一部復活するというアメリカの譲歩的姿勢を前にイラン最高指導者のハメネイ師も JCPOA 再建のために一定の譲歩を容認する姿勢を見せ始め⁴¹、2 月 22 日には欧州対外活動庁のモラ事務局次長が「10 ヶ月に及ぶ交渉の末、終わりに近づいている」し⁴²、大詰めの協議に入ったことが示された。このように 2 月後半には交渉が最終局面に入ったと頻りにアピールされ、2 月末を実質的に合意期限の目処として意識し、合意に向けた気運が高まっていたが、事態を一変させたのは 2 月 24 日に始まるロシアによるウクライナ侵攻であった。

それまで E3+2 の一角として米イランの交渉を仲介する立場にあったロシアがウクライナに侵攻したことで合意締結に水を差す形となった。この件が JCPOA に与えた影響は大きく二つある。一つ目はロシアと米欧の対立が決定的になり、多国間主義に基づく JCPOA のような合意締結が難しくなった点である。二つ目はロシアが JCPOA を対ロシア制裁包囲網の抜け穴として利用しようと新たな要求を始めたことである。ロシアはウクライナ侵攻後米欧をはじめとする西側諸国から厳しい経済制裁を受けていた。JCPOA 再建に伴い予定されるイランとの貿易など「イラン核合意でのロシアの権利」を対ロシア制裁の事実上の適用例外とするよう求めた⁴³。イランを含めこの要求を批判したが、JCPOA 再建協議に於いてイランの立場を支持しながら仲介的役割を担ってきたロシアの行動は結局協議を一時停止に追い込み⁴⁴、JCPOA は再建の最大の機会を逸した。

⁴⁰ Prime Minister's Office, UK. (2021/10/30). *Joint statement by PM Boris Johnson, President Macron, Chancellor Merkel and President Biden*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-by-pm-boris-johnson-president-macron-chancellor-merkel-and-president-biden-30-october-2021>

⁴¹ 「イラン核合意協議大詰め 米、制裁適用除外を一部復活」(2022/02/08) 日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB0636I0W2A200C2000000/>

⁴² 「イラン核合意の再建交渉、『終わりに近づく』 EU 代表」(2022/02/23) 日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR22DY20S2A220C2000000/>

⁴³ 「ロシア、イラン核合意で制裁除外要求 交渉一段と複雑化」(2022/03/06) 日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR055KS0V00C22A3000000/>

⁴⁴ 「イラン核協議が一時停止 ウクライナ侵攻が影」(2022/03/11) 日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB11CRY0R10C22A3000000/>

第3項 EUによる最後の賭けとその失敗

第3期になると既にタイミングを失っており、再建にはほど遠い状況となっていた。この時期の交渉で特筆すべきは2022年8月4日から8月8日で行われたウィーンでの交渉である。これに先立ち同年6月28日から同月29日の期間にカタールで間接協議が行われたが、大きな進展はなかった。ウィーンでの協議では、今まで間接交渉を仲介し、議長的作用を果たしてきたEUが16ヶ月に亘る交渉を踏まえて妥結に向けた合意の「最終文書」を提示した。EUの方針としてはイラン革命防衛隊のテロ組織指定問題など議論の紛糾する論点を一旦棚上げし、JCPOA再建を優先し、ここで一気に合意妥結に導くというものであった。「これ以上交渉されたり、変更されたりすることはない」⁴⁵とまで言及していた。これに対し、米側は「合意の用意がある」⁴⁶との見方を示したもののイラン側は解決すべき課題が残っているとして二度に亘り意見書を提出した。そして、2022年9月5日にはそれまで楽観的な見方を示すことで交渉を積極的に進めてきたEUのボレル外務・安全保障政策担当上級代表が交渉妥結に悲観的な見方を示し⁴⁷、これ以上交渉が進むことはなかった。同年11月にはバイデン米大統領がJCPOAを「死に体」と発言するなど⁴⁸、JCPOA再建の気運は完全に停滞したと言える。

2023年にもこれ以上交渉が進むことはなく⁴⁹、更に2023年10月7日はハマスによるイスラエルへの大規模攻撃に始まるイスラエル・ガザ紛争が始まった。イランはハマスを支援してきた経緯もあり、イスラエルと直接ミサイル攻撃の応酬を行うなど地域の緊張感は極めて高まり、米欧とイランとの対立も一層高まる結果となった。

本節の最後に、当事国間での交渉過程に於ける欧州当事国の役割についてまとめておきたい。ここに於いて欧州当事国の役割はひたすらに仲介役に徹していたと言える。大小含めれば幾度となく中断を挟んだ再建協議の中で粘り強い交渉を以て協議のテーブルに米イラン両国をつかせた。英独仏は比較的に米国に同調する形でイランによる合意違反の核開発を非難するなどしつつも両者の歩み寄りを促し、EUは議長役として両者の意見を摺り合わせ妥結に向けた多大な努力が見られた。EUは最終的に16ヶ月にも及ぶ交渉を踏まえた「最終文書」を両者に提示して合意妥結を迫るなどJCPOA再建交渉過程に於いて積極的な役割を演じていたことが分かる。

第2節 紛争解決メカニズム

第1項 概要

本節では欧州当事国がJCPOA維持の為にに行ったもう一つの行動として、JCPOAの紛争解決メカニズムについて簡単に整理したい。JCPOAに於ける紛争解決メカニズムは当事国の内いずれかが合意不履行をJCPOA合同委員会に訴えることで開始される。訴えを受けるとまずはJCPOA合同委員会で15日以内⁵⁰に検討される。合同委員会で解決しなかった場合には外務大臣レベルでの検討が同じく15日以内で行われる。これと並行もしくはこれの代わりに問題を諮問委員会で検討するよう求めることが出来る。諮問委員会は紛争当事国によりそれぞれ1名ずつが任命され、独立したもう1人の委員を加えた計3名の委員で構成される。諮問委員会は拘束力のない意見を15日以内に提示する。以上の合計30日間のプロセスを経てもなお問題が解決しない場合には合同委員会は諮問委員会の意見を5日以内に検討する。これでもなお解決しない場合で且つ訴えを申し立てた国がその問題を重大な不履行と判断した場合には当該国は

⁴⁵ 「イラン核合意再建交渉、曲折も EUは『最終文書』提示」(2022/08/09) 日経新聞

<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR08CQ10Y2A800C2000000/>

⁴⁶ 「イラン外相、核合意再建で『解決すべき課題』」(2022/08/16) 日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR1605W0W2A810C2000000/>

⁴⁷ Henry Foy, *Iran nuclear deal 'in danger', says EU chief negotiator*: (2022/09/06). Financial Times. <https://www.ft.com/content/004f0d5a-0eca-4ea0-a423-0184481d033c>

⁴⁸ 「『イラン核合意は死に体』バイデン氏の発言が拡散…高官は火消しに」(2022/12/21) 読売新聞 <https://www.yomiuri.co.jp/world/20221221-OYT1T50196/>

⁴⁹ 2023年9月にカタールがイラン核合意再建に向けた提案を行ったという報道もあるが、その後の経過を見るとそれが再建に向けて有効であったとは考えにくい。

⁵⁰ 合意により期間を延長することも可能。

これを理由に JCPOA に基づく義務の一部もしくは全部の履行を停止し、且つ／または、その問題が重大な不履行に該当すると考える旨を国連安保理に通知できる。

通知を受理した後、国連安保理は、制裁解除の継続に関する決議について投票を行う。通知から 30 日以内に上記の決議が採択されなかった場合、国連安保理が別段の決定をしない限り、従来の国連安保理決議の規定が再び適用されることになる。つまり、安保理決議 2231 号で停止された国連安保理決議に基づく対イラン制裁が復活することになる。

これが JCPOA の肝となるスナップバックメカニズムの規定である。規定上はイランを含むいずれの当事国もこのメカニズムを用いて紛争解決を行えるが、最終的に安保理決議に基づく対イラン制裁の復活に至る本規定はイランの不履行を制約するための規約と言える。また、制裁の復活に関して国連安保理側の決議は必要なく、極めて強力な規定と言え、JCPOA を実効的にするための特徴的な規約である。

第 2 項 紛争解決メカニズムの利用

この紛争解決メカニズムは 2020 年 1 月 12 日に英独仏の 3 ヶ国によりそのプロセスが開始された。その声明⁵¹に於いてプロセス開始の理由として 2020 年 1 月 5 日にイランがさらなる合意不履行を表明したことを挙げている。この措置をとったことで英独仏は JCPOA へのコミットメントを示し、JCPOA を維持するとともにこの枠内でイランの行動を制御しようとした⁵²。一方でこの時期イギリスのジョンソン首相はトランプ大統領の主張するイラン核合意に替わるもしくは補完する新たな取引に同調する構えを見せており、それまでのイランに対する歩み寄りの姿勢から一定の方針転換を行ったという見方もある⁵³。ロシアはこの紛争解決メカニズムの利用に対してそれを利用する根拠がないとして批判していた⁵⁴。イラン側はこれに大いに反発し、IAEA への査察協力の見直しや NPT 脱退をほのめかし、欧州を牽制した。結局 JCPOA の合同委員会で委員長役を務める EU は 2 月 4 日には紛争解決メカニズムのプロセスを停止し、この問題を事実上棚上げすることを表明した。イランの行動を抑えるためのメカニズムであったにもかかわらずイランの過激な行動を助長し、JCPOA そのものを瓦解させることに繋がるとの判断からだという⁵⁵。以上のように欧州当事国は JCPOA を維持しながらイランの行動を制御するために紛争解決メカニズムを開始したが、それは逆にイランの大きな反発を煽り、所期の目的を達することは出来なかった。

スナップバックメカニズムに関連して JCPOA 枠組維持に向けた欧州当事国の活動の最後として国連での活動のうち特筆すべき事件を紹介する。2020 年 8 月 20 日にアメリカが国連安保理に国連安保理決議に基づく対イラン制裁の復活(スナップバック)プロセスの開始を要請した。これに対して欧州当事国はアメリカが既に JCPOA から離脱しており、制裁復活を求める権限はないとの立場から反発をした⁵⁶。結局この決議案は中国、ロシアが反対、英仏独など 11 ヶ国が棄権。米国とドミニカ共和国が賛成するという形で否決された。このように欧州当事国は国連安保理の理事国としての地位を使い JCPOA 維持の為に行動していたことも見てとれる。

第 3 章 欧州当事国の活動に対する評価

本章では本稿のまとめとして第 2 章まででまとめた欧州当事国による活動が JCPOA 維持という目標に対してどのよ

⁵¹ Foreign & Commonwealth Office, UK. *E3 foreign ministers' statement on the JCPOA*. (2020/06/19). GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/news/e3-foreign-ministers-statement-on-the-jcpoa-19-june>

⁵² *Iran: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference during his visit to Tehran*. (2020/04/02). EEAS. https://www.eeas.europa.eu/eeas/iran-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press-conference-during-his-visit_en

⁵³ 「英、イラン核合意で米に一転同調 ロウハニ師は反発」(2020/01/15)日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO54397700V10C20A1000000/>

⁵⁴ 「ロシア、英独仏のイラン核合意違反手続きに異議」(2020/01/15)日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO54398150V10C20A1000000/>

⁵⁵ 「EU、対イラン制裁手続きを事実上棚上げ」(2020/01/15)日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO55265000V00C20A2000000/>

⁵⁶ Foreign & Commonwealth Office, UK. *E3 Foreign Ministers' Statement on the JCPOA*. (2020/08/19). GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/speeches/e3-foreign-ministers-statement-on-the-jcpoa>

うな結果をもたらしたかを検討し、その原因についても指摘したい。

第1節 欧州当事国の活動のもたらした結果

欧州当事国は前述のようにJCPOA 枠組を維持し、アメリカの復帰を目標としていたが、この目標はほとんど達成されなかった。完全に崩壊したわけではないが、JCPOA はほとんど機能停止に陥り、アメリカは復帰せず、イランもJCPOA に違反する核開発を行っている。具体的には2018年のアメリカによる離脱でイランに対して約束された経済的利益は失われ、それを欧州当事国の活動でカバーすることは結局出来なかった。当初EUが行ったブロッキング規則はほとんど機能せず、INSTEXは2023年に清算された。これらの措置の効果はアメリカ離脱後にイランが合意の一部不履行を発表するまでの1年間イランのJCPOA 履行停止を遅らせたにとどまる。

外交交渉ではその多大な努力に反して妥結には至らず、アメリカはJCPOA に復帰しなかった。また、2019年以降段階的に合意の履行を停止してきたイランに対してもJCPOA の紛争解決メカニズムを用いることでその行動を制御しようとしたが、失敗した。

一方で、こうした努力もあってJCPOA という枠組は機能不全を起こしながらも今日まで残存している。イラン及びE3+2が参加する合同委員会は開催され続けているし、直近では2025年1月13日にもイランと英仏独で核協議が行われた⁵⁷。また、2023年10月18日はJCPOA に定められた「移行の日」であった。この日はEUとアメリカが残りの対イラン制限措置を解除するはずだったが、2019年以降イランがJCPOA を十分に履行していないことを理由に必要な措置を講じた上で制裁解除は見送られた⁵⁸。

したがって、欧州当事国の活動はイランのJCPOA の完全な履行を1年間継続させ、形式的にせよJCPOA という枠組みを今日まで維持することに貢献した。一方でアメリカを復帰させることは出来ず、イランの合意違反の核開発を止めることも出来なかった。この点で枠組みそのものの存続には一定の効果を果たしながらも、中心的なアクターを制約しきれなかったと指摘できよう。このような結果になった理由を構造的な要因と外的要因に分けて検討する。

第2節 構造的要因

構造的な要因としては大きく二つ考えられる。一つ目はJCPOA そのものの脆弱性である。JCPOA は正式な条約ではなく、条約外国際合意(international agreements other than treaties)と呼ばれるものに分類される⁵⁹。国連安保理決議など複数のプロセスによって担保されている合意ではあったが、なお脆弱性を内包した合意であった。

その例を二つ提示する。一つ目は紛争解決メカニズムの脆弱性である。この紛争解決メカニズムは主としてイランが合意不履行を行った場合を想定して策定されている。そのため、紛争解決メカニズムの最終到達点はイランに対する国連安保理決議に基づく制裁の復活となっており、E3+3の側の合意不履行に対する罰則は特に定められていない。これがそもそものアメリカによるJCPOA 離脱とそれに伴う制裁復活を許した一因にもなっている。また、イランに対する罰則も国連安保理決議に基づく制裁復活という極めて重い措置のみが定められているに過ぎず、行動を制御するための段階的な措置などが定められていない。これが2020年1月に欧州当事国が開始した紛争解決メカニズムが失敗した原因と考えられる。二つ目は合意の離脱や失効に関する規定が置かれていないなど曖昧で不十分な内容である。通常条約であればその失効や離脱に関して十分な規定を置いているが、JCPOA にはない。また、規定の多くは曖昧な文言で記述されており、それ故に合意に至れたのであろうが、合意維持の努力に於いてそのことは負の影響を及ぼした。これもアメリカによる離脱を許した一因であるし、一つ目に指摘した点と合わせてイランによる枠組に残りながら合意を履行

⁵⁷ 「イランが13日に核協議 英仏独とジュネーブで」(2025/01/01)日経新聞 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB0118H0R00C25A1000000/>

⁵⁸ Council of the EU. *Iran: maintains restrictive measures under the non-proliferation sanctions regime after the JCPOA Transition Day*. (2023/10/17). Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/17/iran-council-maintains-restrictive-measures-under-the-non-proliferation-sanctions-regime-after-the-jcpoa-transition-day/>

⁵⁹ 松永(2018)、12頁

しないという行動に繋がってきている。

こうした JCPOA 自体の問題点に加えて EU がとった措置の弱さも失敗の要因として考えられる。例えば、INSTEX の取引対象にイランが望む石油を含められなかったことや、ブロッキング規則による罰則の弱さが挙げられる。こうしたことは先述のように欧州当事国の経済がアメリカ及び米ドルと密接に関わっており、JCPOA を維持するためにアメリカと本格的な制裁合戦をすることまではできなかったということだろう。加えて経済のみならず安全保障もアメリカに依存しているところその関係を危険にさらしてまでイランに寄り添うことも出来なかったということも指摘できる。仮にこうした懸念を全て払拭してイランと石油を含む取引を再開してもアメリカによる制裁リスクが高く市場の先行きが不透明なイランに投資したりイランと貿易を行ったりする民間企業はそう多くはなかつただろう。

以上のように構造として JCPOA はアメリカが離脱した場合に枠組を維持することが極めて難しいものになっていたことが指摘できる。

第3節 外的要因

次いで、外的な要因について二つ指摘したい。一つ目は国際情勢である。第2章で指摘したとおり第2期末の2022年2月中旬は JCPOA の再建協議が最も盛り上がり、妥結に最も近づいた瞬間であった。これに水を差したのがロシアによるウクライナ侵攻であった。これはそのタイミングもさることながら、それ以前から問題視されていた米欧とイラン中露という対立構造をより明確なものにし、交渉を複雑化させた。イランと関係の深いロシアに対する経済制裁を JCPOA の文脈の中でどう扱うのかという新しい論点を提示し、両陣営とも合意に向けた妥協がより難しくなった。米欧と中露という対立構造が明確化する中でイランは交渉に際しての態度を硬化させ、結局今に至るまで妥結には至っていない。更に状況を悪くしたのは2023年10月に始まったイスラエル・ガザ紛争である。イランの支援するハマスと米欧の支援を受けるイスラエルによる武力衝突は中東情勢を不安定化させた。さらにイランはロシアに対する弾道ミサイル供与疑惑もあり、米欧とのより一層の対立と中露との関係強化が著しくなっていると指摘できよう。

二つ目は米・イランの政治指導者の特性である。そもそものきっかけであるアメリカによる離脱もトランプ大統領の政治的判断による一方的な行動であった。加えて JCPOA 再建交渉の途中でイランも米欧協調派のローハニ大統領が退任し、反米派とされたライシ大統領が就任した。このことは政治的判断による妥協が重要な交渉に少なからぬ影響を及ぼした。アメリカも JCPOA 再建に積極的なバイデン大統領就任後も共和党のみならず民主党内からも反対論が噴出し、特に2022年の米中間選挙以降はより政権基盤が脆弱となり、合意に向けた妥協の幅は狭まったと考えられよう。

以上のように、欧州当事国の JCPOA 維持に向けた努力は JCPOA 自体が有する脆弱性及び欧州当事国のアメリカへの依存といった構造的要因やウクライナ戦争やイスラエル・ガザ紛争といった国際情勢、大統領のパーソナリティや政権基盤の弱さといった要因から十分に効果を上げることが出来なかつたと言えよう。

おわりに

おわりに、本稿の内容を振り返りたい。本稿の最初の問いは JCPOA のような多国間合意枠組において中心的なアクターが離脱した後に非中心的なアクターが当該枠組を維持するためにどのような施策を講じ得るのかということであった。欧州諸国は大きく四つのアプローチをとった。一つ目は EU を通じたイランの経済的利益を維持しようとする政策である。これは具体的にはブロッキング規則の発動や INSTEX の設立等が挙げられる。二つ目は枠組に中心的なアクターであったアメリカを復帰させるための仲介である。三つ目は国連安保理に於いて米国が対イラン制裁を復活させようとする動きに対する反対である。最後に JCPOA の規定に基づきイランの合意不履行を制御しようとする活動である。

そして、こうした活動は結局 JCPOA の形骸化及びイランによる核開発の進展という結果に終わった。当然アメリカ

は復帰していない。ただ、JCPOA という枠組自体は今に至るまで残った。このような結果になった要因は大きく四つ指摘した。一つ目はJCPOA そのものの脆弱性である。二つ目は非中心的なアクターである欧州当事国が経済的にも安全保障の分野でもアメリカに大幅に依存していたことである。三つ目は同じく非中心的なアクターであるロシアによるウクライナ侵攻やイスラエル・ガザ紛争といった国際情勢の影響である。最後に中心的なアクターである米イランの大統領のパーソナリティ及びその政権の脆弱性である。

本稿の最後に簡単に今後の展望を記しておく。2024年5月のライシ大統領死亡に伴い、7月にペゼシュキアン氏がイラン大統領に就任した。彼はJCPOA 再建を訴えているが、再建妥結に向けては国内の強硬保守派を押さえ込む必要がある。加えて2025年にはアメリカで第2次トランプ政権が発足する。イランの再建に対する比較的前向きな姿勢に反して再建交渉が妥結に至る可能性は極めて低いと言わざるを得ない。その場合、イラン中露と米欧という大きな対立構造はより鮮明なものとなり、中東地域や世界全体の不安定化をもたらす可能性もある。

既に「死に体」とは言えJCPOA の規定はまだ生きている。2025年10月18日を以て国連安保理決議2231号が終了する。「移行の日」にイランに対する制限撤廃を延期したように今回もその終了を先送りにする可能性もある。しかし、イランに対して極めて強硬なトランプ新政権の下では時間を稼いだところでJCPOA 再建に至るとは考えられない。期限までにスナップバックメカニズムを発動させて一旦JCPOA を白紙に戻すという手もあるが、2015年とは大幅に異なるこの環境でJCPOA に変わる多国間合意を締結できるとは考えにくい。そもそも、欧州当事国はJCPOA の価値を高く評価し、維持を目標としているところそのような行動をとるとは考えにくい。いずれにしても期限は迫っている。

(以 上)

主要参考文献(抄)

寺中純子「米制裁復活後のイラン経済とEUの対応」『グローバルリスク研究』(日本国際問題研究所2020年)

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 No. 671(日本国際問題研究所2018年)

松永泰行「ロウハーニー後のイランとバイデン政権—対イラン制裁とイラン核合意の行方」国際問題 No. 702(日本国際問題研究所2021年)

サイド・ホセイン・ムサビアン「核をめぐるイランの立場—— 問題を作り出したトランプは何をすべきか」フォーリン・アフェアーズ2019年9月号(フォーリン・アフェアーズ2019年)

Aftalion, Marie. "INSTEX, a game changer?" *Vienna Center for Nuclear Disarmament and Non-Proliferation* (2019).

Osiewicz, Przemysław. "EU-Iran relations in the Post-JCPOA period: selected political aspects." *Przegląd Politologiczny* 2 (2018): pp.153-163.

Preble, Keith A. "Why INSTEX and not something else? Signaling the illegitimacy of US foreign policy and US secondary sanctions." *Economic Sanctions under International Law*. (2024): pp.110-124.

Schindler, Hans-Jakob. "An Assessment of the Efforts to Mitigate the Impact of US Secondary Sanctions: The EU Blocking Statute and INSTEX." *Iran and the International Arena: Challenges and Opportunities, Institute for National Security Studies* (2021).