

## イラン核合意、再履行に向けた交渉

### I. イラン核合意、再履行に着目したバイデンの意図

マキシマム・プレッシャー  
から外交再開へ

国内問題が重視された 2020 年米大統領選だが、イラン核問題が、特にワシントンの外交関係者の視点から見た場合、優先課題の一つであったことは間違いない。核合意 (JCPOA) の破棄と経済制裁の再開による「マキシマム・プレッシャー」を講じた現職共和党大統領と、核合意の早期再建を切欠に「より強く、広範囲な合意」に向けた外交努力を公約した民主党対抗馬の選択は、対中政策に重点を移そうとする当地外交エスタブリッシュメントのアジェンダに大きく影響する問題であった。結果的に、後者が当選した訳だが、その後の進展はどうだろう。

脱中東の一環とした核  
合意の再建

まずはバイデン政権のイラン問題の位置づけとそのアプローチを整理してみたい。イラン核合意の早期再建を実現すれば、中東の暴力と報復の負のスパイラルに終止符を打つことは無理だとしても、最低でも「核兵器」を交えた一層の不安定化という最悪シナリオは回避できる。そうすれば、物的・人的リソースを経済再生、気候変動、中国などの優先課題に再配分できる。これがバイデン政権の基本的な目論見だ。勿論、こうした優先課題への取り組みに向けて、イラン核問題の解決は必須条件ではないが、一つでも問題を解決できるならそれに越したことはないだろう。

合意履行の次は「より  
強く、広範囲な合意」

また、核合意を再建させた後に、その勢いで「より強く、広範囲な合意」に向けた交渉に挑むというのがバイデンのもう一つの目標だ。これはイランのテロ支援、ミサイル開発、人権蹂躪など、核開発以外の問題を網羅した包括的な取り組みであり、中東情勢を安定軌道に乗せる試みとなる。ステークホルダーも増えるため、現行の核合意の枠組みでは対応できないと考えられる。いずれにせよ、バイデン政権の短期的な目標は、こうした交渉の前提となる核合意の再建を実現させることだが、就任直後に予想されていた「履行に応じた履行」（米国とイランが

**合意再履行、そう簡単  
に進まず**

ほぼ同時に合意履行を再開するメカニズム)は、今のところ実現していない。

勿論、前政権の「マキシマム・プレッシャー」政策を撤回する意向を示したことで外交の道が開けたことは大きな進展だ。しかし、米国が核合意を再履行するために必要となる手続き、とりわけ、どの制裁が核合意の規定に反しているかの判断は極めて複雑であり、その議論はまだ十分詰めてない。直近の報道によれば、バイデン政権は制裁の大幅な緩和 (roll back) で計画を進めているようだが、トランプが核合意離脱後に実施した各種制裁の取り扱いは未定だ。

**早期合意再建を目指  
すバイデンだが、道のり  
はまだ長い**

「合意再建までの道のりは長い」。Axios の取材<sup>1</sup>を受けた米政府関係者はこう語る。成功が保証されていないことも踏まえておくべきだろう。6月のイラン大統領選が本格化する前に目途を立てなければ、選挙結果によって風向きが大きく変わるリスクもある。それを非公式な「締め切り」だとすれば、交渉に相応の圧力が掛かる。そのためか、公式なイラン政策の見直しを実施せずに、政権発足から急ぎ足で取り掛かるイラン特使のロバート・マレー。同氏をはじめ、国家安保チームの陣容をオバマ政権のイラン核交渉団のベテランで固めたのも、迅速な対応を意識したからだろう。

## II. 現行交渉の問題点と現状

**オバマ政権で芽生えた  
交渉の枠組み**

上記のバイデン政権のアプローチを踏まえた上で、今後の方向性について考察してみたいが、その前に前回の核交渉との違いを指摘しておきたい。まず、2011年12月に当時上院議員だったジョン・ケリー（現気候変動問題担当大統領特使）がオマーンを訪問したのが事の始まりだが、その後、オバマ大統領の指示により、ヒラリー・クリントン国務長官が派遣した関係者<sup>2</sup>によるイランとの水面下の対話など、背景での外交努力が漸く実ったのが2013年頃のこと。2013年6月のイラン大統領選で「穏健派」のハサン・ロウハニが当選し、その約3か月後にケ

<sup>1</sup> [4月28日付、Axiosの記事。](#)

<sup>2</sup> 当時のビル・バーンズ国務副長官（現CIA長官）、ジェイク・サリバン国務省政策企画室長（現在バイデンの安保担当補佐官）、ブニート・タルワール大統領補佐官（国家安全保障会議、湾岸諸国・イラン・イラク担当シニアディレクター）の3者による秘密外交。

**合意早期再建で一致  
する米イラン、既存枠組  
みで即時交渉開始**

**3つのワーキンググループ  
を通じた技術的な協議**

**経過報告はポジティブだが、  
見通しは不透明**

**制裁解除：合意再建  
の前に立ちほだかる難  
題**

リー国務長官とイランのザリフ外相の会談で核交渉が正式に始まった。即ち、1年9か月の事前準備を経て交渉が開始されたことになる。

前回のようないくつかの地均しは不要で、交渉を即時に開始できたことが今回の大きな特徴だろう。また、米国とイランは共に、JCPOAの早期再建という目標で一致しているため、その分時間も節約できる。残るのは、米国とイランの双方による合意履行に向けた技術的な手続きを巡る協議となる。米国からはトランプ前政権が撤回した制裁解除の再開、そしてイランからはトランプの制裁解除の撤回に応じて再開された JCPOA に違反する一連の核開発活動<sup>3</sup>の停止が求められる。現行の交渉では、合意履行に向けて双方から求められる手順とその順序が大きな課題と理解されている。

4月6日からウィーンで続いている交渉は、初回、第二ラウンドを経て、現在、第三ラウンドを行っているところだ。これまでの動きを整理すると、JCPOA に準じた(1)米国制裁の解除と、(2)イランによる核開発活動の自制、(3)合意履行で双方から求められる行動の順序の3点に関するワーキンググループが設けられ、専門家レベルでの協議が行われている模様。また、履行再開に向けて双方から求められる手続きを明記した“joint draft”の作成も開始されたようで、協議は主に技術的な部分に集中している。その間、イスラエルの工作と疑われるイラン・ナタンズ核施設への攻撃や、米イラン両海軍を巡る緊迫化など、様々な「ノイズ」は発生するものの、ウィーンから報じられる経過報告は比較的ポジティブだ。勿論、米政府に近い関係者が説明するように「交渉はブラックボックス」であり、交渉の詳細や今後の見通しは不透明だ。

次に、マレー特使が直面する難題と、ワシントンの議論に目を向けてみたい。まず、米政府は「制裁解除<sup>4</sup>と、そこから発生するイランへの便益に関する核合意の規定」との一致をガイドラインとし、履行再開に向けた行動（制裁解除）を検討するとい

<sup>3</sup> イランの合意違反行為は主に3分野に分かれる：(1)核兵器一発分の兵器級高濃縮ウランの製造期間を1年から3か月に縮小したウラン濃縮活動の拡大、(2)IAEAによる抜き打ち査察の受け入れ停止、(3)高度遠心分離機と金属ウランの製造に伴う開発研究。

<sup>4</sup> JCPOA では、イランの核開発を根拠に制定された“non-US persons”に適用される米国制裁（二次制裁）の解除が規定された。

うのが公式な立場<sup>5</sup>だ。「核合意の規定と一致した制裁解除」、即ち核合意を履行する上で解除が求められるのは、イラン核開発を根拠とした米国による二次制裁が基本で、同国によるテロ支援、ミサイル開発、人権蹂躪などを根拠とした制裁、及び米国による一次制裁<sup>6</sup>は対象外である。

---

---

“...this time, we have gone into more detail is that we have provided Iran with a number of examples of the kind of sanctions that we believe we would need to lift in order to come back into compliance, and the sanctions that we believe we would not need to lift, and we would not lift as part of a return into compliance with the JCPOA.”

“And then a third category, which are the difficult cases for – because this is a complex process, but also because the Trump administration deliberately and avowedly imposed sanctions invoking labels – terrorism labels and other labels even though it was done purely for the purpose of preventing or hindering a return to the compliance with the JCPOA...we have to go through every sanction to make sure whether to look at they were legitimately or not legitimately imposed.”

Briefing with Senior State Department Official – April 21, 2021

---

---

## トランプの置き土産

よって、核合意の発効時<sup>7</sup>に実施された制裁解除を再度実施すれば済む話だろう。しかし、トランプ政権が再開したのは、核合意で規定された制裁解除だけではない。米国の将来的な合意履行を困難にするために、トランプ政権は新たな制裁措置の実施や、制裁リストに既存するイラン金融機関（中銀と一部市中銀行）に対し、「テロ団体への支援」という新たなラベルを付した。従い、核合意で規定された制裁解除の再開だけでは、「テロ支援」のラベルが残るため、イラン中銀、一部イラン銀行との取引を対象とした二次制裁は残り、結果的にイランに便益が供与されない。

## ワシントンのジレンマ： 早期再建の理想と、プロセスの現実

それならイランが要求するように、トランプの合意離脱以降に再開された制裁と新規制裁の全てを解除すれば済む話だろう。しかし、トランプ政権が実施した新規制裁の中には、妥当なものもあったとの意見もある。詰まり、米国の将来的な合意再履行を阻止することを目的としたトランプ政権の企みと、問題視

<sup>5</sup> 4月9日、ウィーン交渉に参加した[米国務省高官のブリーフィング](#)。

<sup>6</sup> 一部例外を除く“US persons”によるイラン取引を制限する米国制裁。“primary sanctions”のこと。

<sup>7</sup> 核合意発効日（implementation day）：2016年1月16日

重要なステークホルダー  
である米議会

されるイランの行動を根拠とした正当な制裁を区別する作業も必要になる。逆に、正当とみなされる制裁を、無理に解除すれば、ただでさえイランを憂慮する超党派の議員たちを刺激することになる。こうした配慮を踏まえた上で、イランとの落としどころを模索しているということになる。米政府高官が言うように「進展はあるが、ブレイクスルーはない」という発言は、こうした現状のことかもしれない。

最後に、仮に米国とイランが核合意の再履行で「合意」した場合、米連邦法による合意の議会審査が発動するか否かの問題もある。2015年に成立した Iran Nuclear Agreement Review Act (INARA) に基づき、米国が「イランの核開発プログラム」に関して「合意に至った」(reaching an agreement) 場合、米政府は締結から5日以内に合意文書を議会に提出しなければならない。同時に60日間の議会審査期間が発動し、その間、米大統領によるイラン制裁の免除や停止は禁じられる。審査期間内に合意に関する反対決議が成立した場合を除けば合意は成立し、大統領は合意に基づく制裁解除を実施できる。法的解釈は本稿の範囲外だが、米国による合意の再履行が「合意に至る」という同法の定義に該当するかどうかの議論も、今後の方向性に大きく影響するだろう。

以上／上原

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。