

イラン核問題

「共同包括的行動計画」枠組みの合意

1. 「共同包括的行動計画」枠組みの合意

2015年4月2日、E3/EU+3（国連安全保障理事会常任理事国（P5）、ドイツおよびEU代表）とイランはローザンヌ（スイス）で、イラン核問題に関する「共同包括的行動計画（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）」の枠組みに合意した。2013年11月に合意された「共同行動計画（Joint Plan of Action: JPOA）」では、「包括的解決の最終段階」について、1年以内に交渉を終了して履行を開始することが定められ、以下の7つの要素を盛り込むことが合意されていた。

- 相互に合意される長期にわたる期間
- 核兵器不拡散条約（NPT）および国際原子力機関（IAEA）保障措置協定の下での権利及び義務の反映
- 安保理、複数国あるいは単独での核関連の制裁措置の完全な解除
- 実際上のニーズに整合した、相互に合意されたパラメーター（濃縮活動の範囲、レベルの制限、濃縮能力、濃縮ウランの在庫量など）での、相互に合意された濃縮の計画
- 重水炉（IR-40）に関する懸念の完全な解決、並びに再処理及び再処理用施設の建設を行わないこと
- 合意された透明性措置、強化された監視の完全な履行。イランによるIAEA追加議定書の批准及び履行
- 民生用の原子力協力

しかしながら、その後の交渉では、イランに認められる遠心分離機の規模、あるいは対イラン制裁措置の緩和・解除などを巡って当事国間の意見の相違が埋まらず、2014年11月24日の期限には合意できなかった。E3/EU+3とイランは、2015年3月末までに「枠組み合意」を、また同年6月末までに最終合意を目指すこと

とし、外相級を含め断続的に交渉を重ねた。3月末の期限もさらに延長されたが、上述のように4月2日にJPCOP枠組みの合意に至った。

2. 合意内容

合意内容は、米務省のホームページに「イラン核問題に関するJCPOAのパラメーター」（以下、「JCPOAのパラメーター」）として公表された¹。またイラン外務省も、合意に関してファクトシートを発表した²。「JCPOAのパラメーター」によれば、濃縮活動、フォルドゥの施設の転換、ナタンズの施設での活動、査察・透明性、原子炉・再処理、制裁問題、および実施期間について、イランなどが実施する措置の枠組みが合意された。

まず、「濃縮活動」に関して、イランは下記のような措置を実施する。

- 10年にわたり、設置された遠心分離機の3分の2を削減し、現状の約19,000基から6,104基（すべてIR-1型）とし、そのうち5,060基のみでウランを濃縮する
- 15年にわたり、3.67%を超えるウラン濃縮を行わない
- 現有の10,000kgの低濃縮ウラン（LEU）を、15年にわたり3.67%LEUとして300kgに削減する
- すべての余剰の遠心分離機および濃縮インフラは、IAEAが監視する貯蔵庫に置かれ、運転される遠心分離機および装置の取替にのみ使用する
- 15年にわたって、ウラン濃縮目的のいかな

¹ “Parameters for a Joint Comprehensive Plan of Action Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program,” April 2, 2015, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/04/240170.htm>.

² イラン外務省が発表したファクトシートを英訳したものとして、“Translation of Iranian Fact Sheet on the Nuclear Negotiations,” Harvard’s Belfer Center, April 3, 2015, <http://iranmatters.belfercenter.org/blog/translation-iranian-factsheet-nuclear-negotiations>.

る新しい施設も建設しない

また、地下深くに建設された「フォルドゥの施設の転換」については、イランは以下のような措置に合意した。

- 少なくとも15年にわたって、フォルドゥの施設ではウラン濃縮を行わない
- 核、物理、技術、研究センターといった平和目的のみに使用するために転換する
- 15年にわたって、フォルドゥではウラン濃縮に係る研究開発を行わない
- 15年にわたって、フォルドゥには核分裂性物質を置かない
- フォルドゥの遠心分離機およびインフラの3分の2は除去される。残る遠心分離機はウランを濃縮しない。すべての遠心分離機および関連インフラは、IAEA監視下に置かれる

他方、ナタンズの施設では、イランは10年にわたって5,060基のIR-1型遠心分離機のみでウラン濃縮する。この他に、「ナタンズでの濃縮活動」に関しては、イランは下記のような措置を実施する。

- 10年にわたって、ナタンズに設置されている1,000基のIR-2を除去し、IAEAに監視される貯蔵に置かれる
- 少なくとも10年にわたって、濃縮ウランの生産にIR-2、IR-4、IR-6あるいはIR-8を使用しない。P5+1 (E3+3) によって合意されたスケジュールおよびパラメーターに従って、先端的な遠心分離機の制限された研究開発に従事する
- 10年にわたって、濃縮、および濃縮の研究開発は、ブレイクアウト時間を少なくとも1年にすることを確保するように制限される。

「原子炉・再処理」問題については、イランは、兵器級プルトニウムが生産できないよう、アラクの重水研究炉 (IR-40) をE3+3が合意した形で再設計・改築し、使用済み燃料も国外に搬送する。また、再処理および再処理の研究開発を無期限に行わず、15年にわたってさらなる重水炉を建設しないことにも合意した。

「査察、透明性」に関して合意された措置は、下記のとおりである。

- IAEAは、イランのすべての核施設に対する通常のアクセス (regular access) を有する (最新の監視技術の使用を含む)
- 査察官は、イランの核計画を支えるサプライ

チェーンへのアクセスを有する。新しい透明性・査察メカニズムは、秘密の計画への転用を防止するために、物質や構成部品を緊密に監視する

- 査察官は、25年にわたって、ウラン鉱山へのアクセス、ならびにウラン加工工場を継続的に監視する
- 査察官は20年にわたって、イランの遠心分離機ローター、貯蔵施設を継続的に監視する。イランの遠心分離機生産ベースは凍結され、継続的な監視下に置かれる
- フォルドゥおよびナタンズから除去されたすべての遠心分離機および濃縮インフラは、IAEAによる継続的な監視の下に置かれる
- 追加的な透明性措置として、ケース・バイ・ケースで、イランの一定の核関連および汎用物質・技術の供給、販売あるいは移転を監視し、承認するために、イラン核計画のための専用の調達チャンネルが構築される
- イランはIAEA追加議定書の履行に合意してきた。申告・未申告施設の双方を含むイランの核計画に関するより大きなアクセスと情報をIAEAに提供する
- イランは、国のあらゆる場所において、疑念のあるサイトや、秘密裏の濃縮施設、転換施設、遠心分離機製造施設、あるいはイエローケーキ生産施設の疑いを調査するために、IAEAにアクセスを与えることが求められる
- イランは核施設建設の事前通告を規定したIAEA規定修正3.1 (修正Code 3.1) の履行に合意してきた
- イランは、核計画の軍事的側面の可能性 (PMD) に関するIAEAの懸念に対処するため、合意された措置を実施する

「制裁問題」に関しては、イランが検証可能な形でコミットメントを守れば制裁緩和を受けるとし、米欧の核関連制裁は、イランがすべての重要な核関連ステップをとっていると検証した後に停止される。他方で、イランがそのコミットメントを実施しない場合はいつでも、これらの制裁はすぐに元に戻される (snap back into place)。この他に、JCPOA枠組みには、以下のような点が盛り込まれた。

- 核関連問題に係る米国の対イラン制裁アー

キテクチャは相当の期間にわたって存続し、イランによる重大な不履行の際には制裁措置が元に戻される

- ▶ イラン核問題に関する過去のすべての安保理制裁決議は、すべての重要な懸念（濃縮、フォルドゥ、アラク、PMD、透明性）についてイランが実施を完了すると同時に解除される
- ▶ しかしながら、安保理決議の中核的な条項（機微な技術・活動の移転に対処）は、新たな安保理決議によって再構築される。これには、上述の調達チャネルの構築も盛り込まれる。また、通常兵器および弾道ミサイルに関する重要な制限は、関連貨物検査および資産凍結を認める条項とともに、新しい決議に含まれる
- ▶ 紛争解決プロセスを設置する
- ▶ 重大な不履行が解決されない場合は、過去のすべての国連制裁が再び課される
- ▶ テロ、人権侵害、弾道ミサイル問題での米国の対イラン制裁は維持される

最後に、「実施期間」に関しては、上記に挙げられたような内容が概略化して示されるとともに、重要な査察・透明性措置は15年を超えて継続されること、IAEA追加議定書の受諾は恒久的なものであること、イランのサプライチェーンに対する査察は25年間続くこと、イラン核計画に対する制限が課される期間を超えてもイランはNPT締約国であり、核兵器の開発・取得は禁止され、IAEA保障措置の受諾が求められることなどが記された。

3. 評価

合意の成立後、モグリーニ（Federica Mogherini）EU上級代表とザリフ（Javad Zarif）イラン外相は共同声明で、「重要な一歩を踏み出した」とし、「すべての当事者の政治的決意、善意およびハードワークが合意を可能にした」と述べた³。またオバマ（Barack Obama）米大統領は、「歴史的な合意であり、完全に実施されればイランによる核兵器の取得を防ぐであろう」とし、「この枠組みが最終的な包括合意につながれ

³ “Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif Switzerland,” April 2, 2015, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150402_03_en.htm.

ば、米国、同盟国および世界はより安全になるであろう」と述べて、合意を評価した⁴。イランの最高指導者ハメネイ（Ali Khamenei）師の声明は発表されていないが、その側近は合意を歓迎するとの発言を行っている⁵。

包括的措置に向けて、米欧諸国とイランの意見・主張の相違は小さくなく、交渉の決裂も懸念された中で「JCPOAのパラメーター」が合意されたことは、それだけで一定の成果であった。そこには、イラン核問題に関する交渉プロセスの終焉は回避したいという、交渉当事国間の最低限の利害の一致が働いたと思われる。JCPOA枠組みの合意に失敗すれば、米議会での対イラン制裁強化の動き、あるいはイラン核開発を強く懸念するイスラエルからの軍事力行使も含めた強硬な対応の要求によって、イラン核問題を巡る緊張が急速に高まることも考えられた。またイランからみれば、核問題の解決によって経済制裁を解除させ、イラン経済を再建するというロウハニ（Hassan Rouhani）大統領の公約が実現できなければ、現政権、さらには体制への不満が噴出する⁶。交渉が続く間は、少なくともそうした状況の生起を抑制できる。

当事者間に利害の一致があったとはいえ、合意された枠組みは、予想されていたものよりは包括的で、内容も一定程度踏み込んだものであった。たとえば、イランは3月中旬の時点では、イラン核開発を最低10年間は制限したいとする米欧側の主張に対して「受け入れ難い」と反発していたが⁷、「JCPOAのパラメーター」によれば、使用できる遠心分離機の数に関する10年間の制限、ウランの濃縮レベルに関する15年の制限をは

⁴ “Statement by the President on the Framework to Prevent Iran from Obtaining a Nuclear Weapon,” April 2, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/02/statement-president-framework-prevent-iran-obtaining-nuclear-weapon>.

⁵ Alex Vatanka, “What Iranians Are Saying about the Nuke Deal,” *National Interest*, April 4, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/what-iranians-are-saying-about-the-nuke-deal-12543>.

⁶ 2015年1月にも、ロウハニは演説で、イランは経済発展のため、核問題を解決して政治的な孤立を終わらせる必要があることを強調していた。Rahim Mostaghim and Molly Hennessy-Fiske, “Iran's president calls for end to isolation, urges nuclear deal,” *Los Angeles Times*, January 4, 2015, <http://www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-iran-president-nuclear-deal-20150104-story.html>.

⁷ 「イラン核協議：『枠組み合意』模索」『毎日新聞』2015年3月15日、<http://mainichi.jp/select/news/20150316k0000m030066000c.html>.

じめとして、様々な活動について一定期間の制限を受け入れた。

検証・監視活動についても、イランの核活動の経緯から、その継続にはIAEA包括的保障措置協定および追加議定書を超えた検証（「追加議定書プラス」）が必要だと論じられてきたが、JCPOA枠組みでは、まさにそうした検証・監視措置の実施が盛り込まれている。なかでも、「イランの核計画を支えるサプライチェーンへのアクセス」とそのための「新しい透明性・査察メカニズム」、ならびに「イラン核計画のための専用の調達チャンネル」の構築は、イランによる秘密裏の核開発の防止に重要な役割を果たすことが期待される⁸。

イランが強く求めてきた制裁緩和に関しては、「JCPOAのパラメーター」では、イランによるコミットメントが検証可能な形で履行されることを条件とし、特に核問題に関する安保理制裁決議の解除については、懸案となっているイラン核計画の軍事的側面の可能性（PMD）に係る問題の解決を条件の1つに含めている。また、イランによる不履行の際には緩和された制裁を「すぐに元に戻す（snap back into place）」ことが強調され、イランによる合意の履行に対する梃子の維持が試みられている。

4. 課題

4月に合意されたのはJCPOAの「枠組み」であり、「JCPOAのパラメーター」でも、「重要な実施の詳細は依然として交渉の対象であり、すべてが合意されるまで何も合意されない。我々は、これらのパラメーターを基に、JCPOAの締結に取り組む」とされている。枠組みに記された各措置について、細部では米欧とイランとの間に依然として意見の相違が少なくないとみられ、また米国とイラン双方の国内で他方との合意を阻止すべく交渉継続に反対する主張が強まることも予見されるなど、6月末までに最終的な合意が成立できるかは予断できない。仮にJCPOAが成立しても、イランが誠実に遵守するか、あるいは合意文書の中に「抜け道」を見出して核兵器開発に資するような活動を行わないかなどといった問題にも注意しなければならない

⁸ イランの正当な核開発は外国からの資機材などの輸入に依存していることもあり、そうした措置はイラン核問題の解決に必要なだと論じていたものとして、David Albright, “Iran’s Noncompliance with its International Atomic Energy Agency Obligations,” Statement before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Middle East and North Africa, March 24, 2015.

い。

具体的な論点に関する課題としては、たとえば第一に、JCPOAの下でもイランは先端的な遠心分離機の研究開発を継続できる（イランもその点をファクトシートに明記している⁹）ことなどと相俟って、ウラン濃縮活動などへの制約が10～15年後に解除された際に、イランの核関連能力が急速に向上する可能性が挙げられる¹⁰。イラン核計画への厳しい制限を課す間に、いかにしてイランの核兵器（能力）取得の誘因を低下させるか、あるいは一層明確な形でイランに核兵器（能力）取得の放棄という戦略的決断を示させるかを考える必要がある。

第二に、イランによる追加議定書の実施について、不明確さが残る点である。「JCPOAのパラメーター」では「イランはIAEA追加議定書の履行に合意してきた」と述べるにとどまる。これに対して、イラン外務省のファクトシートでは、まず、「イランは、透明性および信頼醸成を目的として、自発的および一時的なベースで、追加議定書を履行するであろう」とし、続いて、追加議定書の承認プロセスは大統領および議会のマンデートの下、特定の時間的枠組みの下で批准されることだとしている¹¹。前者は追加議定書の暫定適用を指すものとみられるが、その開始時期および態様は明記されていない。また、追加議定書批准のタイミングも不明である。批准までの間になされる「自発的および一時的」な暫定適用は、イランが2003年に行ったように、その意向によって停止あるいは終了される可能性もある（保障措置協定上は、違反にはならない）。検証措置の実施に関する一層の明確化は、長年の懸案となっているPMD問題についても求められる。2013年11月のJCPOA合意後、イランは「現在」の問題に関しては遵守を継続する一方で、「過去」の疑惑の解明には非協力的である¹²。JCPOA枠組みでは、上述のよう

⁹ “Translation of Iranian Fact Sheet on the Nuclear Negotiations,” Harvard’s Belfer Center, April 3, 2015, <http://iranmatters.belfercenter.org/blog/translation-iranian-factsheet-nuclear-negotiations>.

¹⁰ Mark Fitzpatrick, “Iran Nuclear Framework Is a Win for All Sides,” *The Survival Editors’ Blog*, April 3, 2015, <http://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2015-932e/april-ea11/iran-nuclear-framework-is-a-win-for-all-sides-7a9e>.

¹¹ “Translation of Iranian Fact Sheet on the Nuclear Negotiations.”

¹² イラン核問題に関するIAEAの報告書（たとえば、GOV/2015/15, February 19, 2015）などを参照。

に制裁の緩和の条件の1つにPMD問題の解決を含めているが、イランによる消極的な対応の余地を残さないためにも、イランとIAEAによる解決の時期と態様についてより具体的な合意が必要だと思われる。

第三に、制裁緩和に関する意見・認識の相違の可能性である。米国が発表した「JCPOAのパラメーター」では、制裁緩和の基本的な要件として、イランによる検証可能なコミットメントの実施に繰り返し言及するとともに、その違反には再び制裁を課すことを強調している。これに対して、イラン外務省のファクトシートでは、「すべての国連（安保理）決議は破棄され、EUによる多国間の、また米国による単独の経済・金融制裁も無効化される」のは、「JCPOAの履行後」とされるが、それ以上に具体的な記述はない。米欧が考えるよりも早い段階——たとえば、イランが求められる諸処置の履行完了ではなく、履行着手の時点など——での制裁緩和を求めることも考えられる。また、イラン外務省のファクトシートでは、制裁が緩和される具体的な分野を列挙するなど、制裁緩和の側面のみを強調した書きぶりとなっている。制裁緩和に関する米欧とイランの思惑の相違を最終的な合意に向けて如何に収斂させるかは、今後の交渉の重要な焦点の1つとなろう。

制裁緩和に関して付言すれば、「JCPOAのパラメーター」では、イランが違反した場合の制裁の迅速な再適用が繰り返し強調されているが、安保理制裁の自動的再適用に関しては、3月末の時点ではロシアや中国が反対していたとされる¹³。この点を含め、今後の交渉では、特に地政学的な競争・対立により米欧とロシアの関係も悪化する中で、E3+3の間でも意見の相違が顕在化する可能性は排除できない。

最後に、JCPOAが他の問題に与え得る含意である。たとえば、イラン核問題に関する交渉は、米欧とイランの間の関係改善、あるいは様々な懸案——イランのミサイル開発や過激派支援、あるいは中東の安全保障問題など——の解決に向けた進展には、今のところ及んでいない。当面は核問題に焦点を当てた対応が続くと思われるが、中東の安全保障問題におけるイランの存在感を考えれば、他の懸案に係るイランとの協議の重要性は言を俟たない。

同時に、イランとのJCPOA締結、あるいは関係改善

が他の域内諸国の懸念を惹起しないよう、特に米国には注意深い対応が求められる。イランの動向を懸念する地域諸国は、JCPOAの下でイランに一定の濃縮能力の保持が容認されることを注視するであろうし、また米欧諸国とイランとの関係改善が進む場合には、米国からの「見捨てられ」への懸念を高めかねない。そうしたことが、中東における「核」への関心のさらなる高まりへとつながることも考えられる。サウジアラビアのファイサル (Turki al-Faisa) 元情報機関長官は、イランの核計画に関するディールが成立すれば、サウジアラビアも同様の権利を要求するであろうという見方を示している¹⁴。イランと同等の権利あるいは能力の保持を主張するアラブ諸国が現れた場合、たとえば濃縮・再処理能力の拡散防止を模索する西側諸国の政策に制動を加えかねない。JCPOAが地域の安全保障および不拡散にマイナスに働くことをいかに防ぐか、さらに言えばJCPOAで合意される査察・監視措置をはじめとする対イラン不拡散措置を地域的・国際的な核の秩序を強化する取り組みへといかに結びつけていくかは、イラン核問題を超えて検討される課題の1つと考えられる¹⁵。

公益財団法人 日本国際問題研究所
軍縮・不拡散促進センター

〒100-0013

東京都千代田区霞が関3丁目8番1号

虎の門三井ビル3階

TEL : 03-3503-7558 FAX : 03-3503-7559

Homepage : <http://www.cpdnp.jp/>

なお、本稿における見解は個人のものであり、日本国際問題研究所 軍縮・不拡散促進センターを代表するものではない。

¹³ 「イラン核問題：6カ国内に乱れ、合意困難な情勢」『毎日新聞』2015年3月30日、<http://mainichi.jp/select/news/20150331k0000m030167000c.html>。

¹⁴ Barbara Plett Usher, “Iran deal could start nuclear fuel race—Saudi Arabia,” *BBC*, March 16, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-31901961>.

¹⁵ William J. Burns, “The Fruits of Diplomacy With Iran,” *New York Times*, April 2, 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/04/02/fruits%20ADof%20ADdiplomacy%20ADwith%20ADiran/i5fx>.