

共同包括的行動計画（JCPOA） — 「不完全な合意」に関する暫定的な分析と評価

E3/EU+3（国連安全保障理事会常任理事国（P5）、ドイツおよび欧州連合（EU）代表）とイランは、2015年4月にイラン核問題の解決に向けて「共同包括的行動計画（JCPOA）」枠組み¹に合意した後、同年6月末までの最終合意成立を目指した。交渉の終盤でイラン核活動の検証、対イラン制裁の解除、および遠心分離機に係る研究開発の制限といった問題を巡り米欧とイランが対立し、6月30日、7月7日、10日と計3回にわたって交渉期限が延長されたが²、2015年7月14日にウィーンで、本文および付属書を合わせて100ページ以上にわたるJCPOA³が合意された。

本稿では、JCPOAの構成、イランの核活動に対する制限、検証措置（透明性・信頼醸成措置）、および制裁解除・再実施に関する措置について概観した後、JCPOAの意義と課題について考察する。

1. JCPOAの構成

JCPOAは、序文、前文・一般規定、本文（核、制裁、履行計画、紛争解決メカニズム）、および5つの付属書（核関連措置、制裁関連のコミットメント、民生用原子力協力、共同委員会、履行計画）で構成されている。

このうち「前文・一般規定」では、「JCPOAの完全な履行は、イラン核計画の平和的性格を確実にする」

としたうえで、「イランは、いかなる状況においても核兵器を追求、開発あるいは取得しないことを確認すること」、「JCPOAの履行は、イランによる原子力平和利用の権利の十分な享受を可能にする」こと、ならびに2年毎に大臣級会合を開催して進捗状況を検討・評価することなどが記された。また、E3+3は国連安全保障理事会（安保理）に、JCPOAの承認、過去の安保理決議⁴の下で課されてきた条項の「履行日」（後述）での終了、ならびに特定の制限の設定を規定する新しい決議案を提出することとなった。

JCPOAで定められた主要な措置に関しては後述するが、それらは概ね、本文（セクション34）および付属書5の「履行計画」で示された下記のようなシーケンスに沿って実施される。

- 妥結日（Finalization Day）—JCPOAの交渉が完了した日。これに続き、JCPOAを承認する決議を安保理に遅滞なく提出する。
- 採択日（Adoption Day）—JCPOAが安保理に承認されてから90日後、またはこれよりも早く、JCPOA参加者が相互同意によって決定した日。JCPOAのコミットメントが効力を発生する。JCPOA参加者はコミットメント履行のために必要なアレンジメントと準備を行う。イランは国際原子力機関（IAEA）に追加議定書の暫定的適用と包括的保障措置協定補助取極修正規則3.1の完全な履行を公式に伝える（発効は「履

れた「共同行動計画（JPOC）」の実施が継続された。

³ “Joint Comprehensive Plan of Action,” Vienna, July 14, 2015. JCPOAは、EUのサイト（http://eeas.europa.eu/top-stories/2015/150714_iran_nuclear_deal_en.htm）に掲載されている。

⁴ 安保理決議1696（2006年）、1737（2006年）、1747（2007年）、1803（2008年）、1835（2008年）、1929（2010年）および2224（2015年）。

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>. JCPOA枠組みに関しては、拙稿「イラン核問題—『共同包括的行動計画』枠組みの合意」『軍縮・不拡散問題コメンタリー』2015年4月6日、<http://www.cpdnp.jp/pdf/disarmament/2015%2004JCPOACPDNP.pdf>も参照。

² この間、E3/EU+3とイランとの間で2013年11月に合意さ

行日)。

- 履行日 (Implementation Day) —イランの核関連措置 (付属書5セクション15.1~11) の実施に関するIAEA検証報告と同時に、EUおよび米国の行動 (付属書5セクション16~17)、ならびに国連レベルの行動 (付属書5セクション18) が実施される日。過去の安保理決議で課されてきた条項が終了する (イランによる重大な不履行の際には再び実施)。
- 移行日 (Transition Day) —「採択日」から8年後、またはそれより前にIAEAがイランについて拡大結論 (broader conclusion) ⁵を導出した日。EUと米国は付属書5セクション20~21に記載された行動を実施する。イランは、大統領および議会の憲法上の役割に従って、追加議定書の批准を目指す (seek)。
- 安保理決議終了日 (UN Security Council resolution Termination Day) —「採択日」から10年後。JCPOAを承認する安保理決議が終了する。EUは付属書5セクション25に定められた行動を取る。

こうしたシーケンスが考案されたのは、交渉過程で、イランが合意成立と同時の制裁解除を求めたのに対して、米欧側がイラン核活動の制限が確実になった段階での解除を主張したためであり、「履行日」の国連制裁解除は多分にイランの譲歩によるものであった。

JCPOAの規定に従って「合意日」の翌日 (7月15日) に配布された安保理決議案は、7月20日に決議2231⁶として全会一致で採択された。この決議では、JCPOAを承認すること、JCPOA下でのイランの核関連コミットメントに対する必要な検証・監視を実施するようIAEAに要請すること、イランのコミットメント実施に関する検証報告書をIAEAが提出した後に過去の安保理決議の適用を終了するが、イランがJCPOAに違反した場合には、制裁解除を継続するとの別の決議が採

択されなければ「この決議の採択前に適用されていたのと同じように適用される」ことなどが規定された。

2. イランの核活動に対する制限

JCPOAの主眼はイランによる核兵器取得の防止であり、その核活動には一定期間、厳しい制約が課される。

まずウラン濃縮活動 (詳細は付属書1セクション27~63) ⁷については、10年間にわたって、ナタンツの施設における旧式のIR-1型遠心分離機5,060基の稼働に限定され、余剰の遠心分離機などはIAEAの継続的な監視下で保管される (セクション2)。また、イランは提出する長期計画 (セクション1) に基づきウラン濃縮関連活動を実施するが、15年間は最大3.67%のウラン濃縮にとどめる (セクション5)。研究開発を含めウラン濃縮関連活動はナタンツのみで行われ、フォルドゥの施設 (地下に建設され、爆撃への抗堪性に優れるとされる) は核・物理・技術センターに転換され (セクション5、6)。フォルドゥの1,044基のIR-1型遠心分離機の一部はウランを用いない形で稼働される (セクション6)。

イランが保有する濃縮ウランの量は、15年にわたって、六フッ化ウラン (UF6) に換算して濃縮度が最大3.67%のものを300kg以下に制限され (現状は約9トン)、これを越えるものは国際市場価格で売却されるか、天然ウランレベルに希釈される。また、イランが保有する濃縮度5~20%の酸化ウランは、テヘラン研究炉用の燃料に加工される (セクション7)。濃縮度3.67%の六フッ化ウラン300kgからは濃縮度90%以上の兵器級高濃縮ウラン (HEU) が8~10kg程度しか生産できず、イランが核兵器1発分に相当する兵器級HEU25kgを生産するためには、それ以外の天然または濃縮ウランを六フッ化ウランに転換し、濃縮する必要がある。稼働が許される遠心分離機の種類・数に対する制限との組み合わせにより、イランが核兵器取得の決定を下

⁵ 申告された核物質について平和的な原子力活動からの軍事転用の兆候、ならびに未申告の核物質または活動の兆候が見られないとして、すべての核物質が平和的利用の範囲と見なされる場合に、IAEAによる「拡大結論」が導出される。

⁶ S/RES/2231, July 20, 2015.

⁷ イランのウラン濃縮活動に関する詳細は、付属書1のセクション27~63で規定されている。

してから核兵器1発分の兵器級HEUを取得するまでの時間（ブレイクアウト時間）は、少なくとも10年間にわたって、現状の2カ月程度から1年程度になるとされている。

交渉の終盤で問題となった研究開発については、濃縮ウランを蓄積しない方法での実施が認められるが、10年間はIR-4型、IR-5型、IR-6型およびIR-8型の遠心分離機に限られる。8年半後からは、最大30基のIR-6型およびIR-8型を用いた実験を開始できる（セクション3）。それらの製造は、ローターを除き8年後から行うことが許される（セクション4）。

核兵器に利用可能なもう1つの核分裂性物質である兵器級プルトニウムのイランによる生産防止に関しては、国際的パートナーシップの形でアラクの重水型研究炉（IR-40）を兵器級プルトニウムを生産できないよう再設計・再建設すること、IR-40の稼働で生じるすべての使用済み燃料を原子炉稼働期間中、イラン国外に搬出すること（セクション8）、15年間はさらなる重水炉の保有と重水の蓄積を行わないこと（セクション10）などが定められた。付属書1には、再設計・再建設されるIR-40の燃料は3.67%以下の低濃縮ウラン（LEU）とし、原子炉の出力は20MWを超えないことなども明記されている（付属書1セクション2～13）。

またJCPOAには、イランが15年にわたって使用済み燃料の再処理、再処理能力を持つ施設の建設、ならびに再処理の研究開発活動を行わず、15年後以降もそれらを行う意図を有していないことが記された。ただし、医療用・産業用アイソトープの生産を目的とする場合にのみ、その分離のための活動が例外として認められる（セクション12、付属書1セクション18～26）。なお、付属書1には、イランが15年間は分離プルトニウム、ウラン235が20%を超えるHEU、ウラン233、ネプチウム237を生産、模索あるいは取得しないことが記されている（付属書1セクション25）。

上述のような措置に加えて、JCPOA本文の「透明性・

信頼醸成措置」の項目には、イランが、核爆発装置の開発に寄与し得る活動（ウランやプルトニウムの冶金活動を含む）を研究開発レベルでも行わないことが明記された（セクション16、付属書1セクション82⁸）。

3. 透明性・信頼醸成措置

イランによるコミットメント履行の検証に関しては、JCPOA本文の「透明性・信頼醸成措置」の項目などで規定された。まずIAEA保障措置との関係（セクション13）では、イランはJCPOAの「採択日」（安保理決議2231が採択された7月20日から遅くとも90日後）に、2003年12月に署名したIAEA保障措置協定追加議定書の暫定的適用をIAEAに公式に通告する（発効は「履行日」とともに、保障措置協定補助取極修正規定3.1（核施設の設計情報の早期提供を規定）を完全に履行する（付属書5セクション8）。追加議定書の批准については、大統領および議会の役割に従って、「移行日」までに目指すこととされた（付属書5セクション22）。

またイランは、JCPOAの下でのコミットメントの履行について、一定期間にわたってIAEAの監視を認める。イランが受諾する措置には以下のようなものが含まれる（セクション15、付属書1セクション67～69）。

- ▶ IAEAによる長期的なプレゼンスのためのアレンジメント
- ▶ 25年間、イランがウラン精鉱（uranium ore concentrate）プラントで生産するウラン精鉱への監視
- ▶ 20年間、遠心分離機のローターおよびベローズの封じ込め・監視
- ▶ 承認・認証されたIAEAの最先端技術の利用（オンラインのウラン測定、電子封印など）

濃縮活動については、15年にわたって、IAEAによる遠心分離機の貯蔵・製造などへの継続的な監視、ならびにナタンツの施設への定期的なアクセス（IAEAの要請として日常的なアクセスを含む）が行われる（付

⁸ 「核爆発装置の開発に寄与し得る活動」として、付属書には核爆発装置をシミュレートするためのコンピューター・モデルの設計、開発、取得あるいは使用、核爆発装置に適した多点起爆システムの設計、開発、製造、取得あるいは使用、

核爆発装置の開発に適した爆発診断システムの設計、開発、製造、取得あるいは使用、ならびに起爆を導く中性子源の設計、開発、製造、取得あるいは使用が挙げられている。

属書1セクション70～71)。

イランの施設に対するアクセスの要請については、通常の国際的な保障措置の実践に沿って、イランの軍事あるいは他の国家安全保障活動を害することを目的とせず、JCPOAのコミットメント、イランの他の不拡散・保障措置義務の実施に関する問題の解決のためのみ行われる。また、JCPOAには未申告施設などへのアクセスに係るプロセスも定められ⁹、まずIAEAがイランに未申告の核物質・活動などに関する懸念を明確化するよう要請し(付属書1セクション75)、イランの説明によってもIAEAの懸念が解消されない場合には、未申告の核物質・活動、あるいはJCPOAに反する活動の不在の検証を唯一の理由として、その場所へのアクセスを要請する。その際に、IAEAはイランにアクセスの理由を書面で提供し、関連情報を利用できるようにする(付属書1セクション76)。

IAEA検証・監視に関する問題が生じた際の手続きとしては、まず、未申告の核物質・活動などの不在を検証できない場合、あるいはIAEAの最初のアクセス要請から14日以内に未申告の核物質・活動の不在を検証するためのアレンジメントに合意できない場合、イランはIAEAとの間で合意された必要な手段を通じてIAEAの懸念を解決する。必要な手段に合意できない場合には、E3/EU+3およびイランの代表で構成される共同委員会(Joint Commission)がコンセンサス、または8メンバー中5以上のメンバーの賛成で必要な手段を勧告する。共同委員会のプロセスは7日を超えてはならず、イランはさらに3日以内に必要な措置を実施する(付属書1セクション78)。それでも解決しない場合には、後述する紛争解決プロセスに諮られること

になる。

上述のような検証措置に加えて、JPCOAには、イランが濃縮活動に関する透明性措置として、核物質、装備および技術の輸出に係る国際的なスタンダードに沿って核輸出政策・プラクティスを適用する意図があることが記された(付属書1セクション73)。さらにイランは、核関連活動の実施に必要な資機材、物質、技術などの調達や移転に関して、JCPOAで設けられる調達チャンネルに従って協力・行動し、原子力供給国グループ(NSG)のガイドライン・パート1に定められたすべての品目、物質、装備、技術などの使用を意図する場所へのアクセスをIAEAに提供し、またNSGのガイドライン・パート2に記載されたものについてはエンドユースの検証を輸出国に認める(セクション17、付属書4セクション6)。

イランの核兵器開発疑惑に関する「未解決の問題(outstanding issues)」については、イランはIAEAとの間で「過去および現在の未解決問題の明確化のためのロードマップ」を実施する(セクション14)。JCPOAによれば、2015年10月15日までにイランによる実施を完了し、同年12月15日までにIAEAが最終的な評価を行う¹⁰。「未解決の問題」はイラン・IAEA間の長年の懸案で、2015年4月のJCPOA枠組みでは、その解決が制裁解除の条件の1つに挙げられたが、6月になるとケリー(John Kerry)米 국무長官が、イランの過去の軍事的活動について米国などは疑いなく知っており、それを「イランが厳密に説明することにはこだわって」おらず、「そうした活動が将来的に停止され、それが正当な方法で説明できることが重要」だと述べて、方針の変更を示唆していた¹¹。実際、JCPOAでは、「未解決の

⁹ 保障措置協定や追加議定書を損なうものではないとされ(付属書1セクション74)、イランによる追加議定書の暫定的適用または発効の後には、核物質を扱う活動に対する未申告施設へのアクセスを含めた検証は、追加議定書に基づいて実施されると解釈できる。

¹⁰ JCPOAと同日にイランとIAEAが合意した「イラン核計画に関する過去および現在の未解決問題の明確化のためのロードマップ」によれば、イランが2015年8月15日までに書面での説明と関連情報をIAEAに提供し、IAEAは同年9月15日までにこれをレビューしてイランに曖昧な点などを質問する。これらのプロセスを同年10月15日までに完了し、

IAEAは同年12月15日までに最終的な評価を行う(“Roadmap for the Clarification of Past and Present Outstanding Issues Regarding Iran’s Nuclear Program,” July 14, 2015, <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/iaea-director-generals-statement-and-road-map-clarification-past-present-outstanding-issues-regarding-irans-nuclear-program>).

¹¹ John Kerry, “Secretary Kerry’s Press Availability,” June 16, 2015, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/06/243892.htm>.

問題」の動向がその後の履行プロセスに必ずしも直結されてはいないが、イランがその解決に消極的な態度をとり続ける場合、E3/EU+3のいずれかの参加者が、後述する紛争解決プロセスに問題を提起し、解決に至らない場合には対イラン国連制裁の復活を招く可能性もあり得る。

4. 制裁解除と再実施

イランは、核活動の制限に対する見返りとして、対イラン制裁を部分的・段階的に解除される¹²。まず、JCPOAの規定に従って採択された安保理決議2231で、JCPOAの「履行日」に過去の安保理決議のすべての条項を終了すること、制裁解除に一定の制限を設けることが定められた(セクション18)。これにより、イランの核活動¹³に関連する品目、物質、装備、技術などの供給、購入あるいは移転の禁止、ならびに核開発関連で制裁対象となったイラン国内の計36の個人・団体の資産凍結や海外渡航禁止が解除されるが、核関連資機材などの輸入には安保理イラン制裁委員会専門家パネル、JCPOAの共同委員会、IAEAへの事前通知などが必要となる。会議の最終盤で議論となった核関連以外の国連制裁¹⁴については、JCPOAには記載されていないものの、武器禁輸を最長5年間維持すること、ミサイル関連技術の取得の制限を最長8年間継続することで参加国が合意したと報道されていた。安保理決議2231では、上記の期間にわたって移転を許可制とすることで制裁の一定の継続が規定された。

EUおよび米国がそれぞれイランに科してきた一定の非軍事的制裁も、段階的に解除される。その内容は本文のセクション19～29、付属書2および5に記載されているが、たとえばJCPOAの「履行日」に、EUは核

関連のすべての経済・金融制裁を終了し(セクション19、付属書2)、米国はJCPOAに列挙された金融措置や石油禁輸措置などの適用を停止(cease)する(セクション21)¹⁵。また、「採択日」から8年後、または拡大結論導出後のいずれかの早い日である「移行日」に、EUは拡散問題関連のすべての制裁を終了し(セクション20)、米国はJCPOAで検討された核活動のための核関連商品・サービスをイランが取得できるよう制裁の終了など適当な立法措置を目指す(セクション23)。EU、EU加盟国および米国は、イランとの貿易・経済関係の正常化に直接的に悪影響を与えることを意図した政策を控えることなども約束した(セクション29)。他方、JCPOAには対テロ支援や人権問題などを理由に米国が科す制裁措置への言及はなく、イランがJCPOAを履行するだけでは解除されない。

過去の安保理決議で規定された対イラン制裁措置は、JCPOAの「採択日」から10年後の「安保理決議終了日」までは、イランがJCPOAに違反し、これが解決に至らない場合には、紛争解決プロセスの開始から最短で65日後に再実施される(スナップバック)。その紛争解決プロセスでは、イランがJCPOA下でのコミットメントを実施していないとE3/EU+3のいずれかが考える場合¹⁶、まずは問題の解決のために共同委員会に提起する。共同委員会では15日間、さらに解決に至らなければ外相レベルで15日間にわたって解決が図られる(いずれもコンセンサスにより延長が可能)。また、E3/EU+3およびイランは、外相級協議と並行して、JCPOA下で設置され、3名のメンバーから成る諮問委員会(Advisory Board)に解決策を諮問できる。諮問委員会は15日以内に拘束力のない意見を提供するが、共同委員会および外相級での計30日の協議を経ても

¹² 制裁解除に関しては、付属書2で具体的なコミットメントが示されている。

¹³ 安保理決議2231では、フォルドゥの施設にある2つの遠心分離機カスケードの改修、天然ウランと引き換えにイランによる濃縮ウラン(イランが保有できる300kgの濃縮ウランを超える分)の輸出、ならびにアラクの原子炉の近代化が挙げられた。

¹⁴ イランが武器禁輸措置、およびミサイル関連技術移転制限措置の解除をJCPOAに盛り込むよう求め、中露がこれに賛成したのに対して、米欧側が反対し、JCPOAの成立が遅れた。

¹⁵ 米国の対イラン制裁停止は主として、外国の主体および他国によるイランと特定の取引の実施が対象となり、米国の企業によるものに関してはJCPOAの下では変更はない(ただし、絨毯やナッツなどイランの奢侈品の輸入などは許される)。

¹⁶ E3/EU+3のいずれかがJCPOA下のコミットメントを実施していないとイランが考える場合、イランは同様に共同委員会に提起できる。ただし、E3/EU+3のいずれかによる違反が解決できない場合に取られ得る措置についてはJCPOAには言及されていない。

解決に至らなければ、諮問委員会の意見を5日以内に検討する（セクション36）。

それでも解決できない場合、JCPOA参加者は安保理に通告する。安保理は制裁解除の継続に関する決議を採決できるが¹⁷、30日以内に採択されず、安保理が他の決定を行わなければ、イランに科されていた国連制裁が、安保理決議2231の「採択前に適用されていたのと同じように適用される」（安保理決議2231）。他方でJCPOAには、「イランは、制裁のすべてまたは一部が再び科されれば、JCPOAの下でのすべてまたは一部のコミットメントの実施を停止する理由として扱うと表明した」ことが明記されている（セクション37）。

5. 評価と課題

(1) 意義と批判

JCPOA成立直後の共同記者会見で、モグリーニ（Federica Mogherini）EU外交安全保障上級代表（外相）とザリフ（Javad Zarif）イラン外相は「歴史的な日だ」と述べ、JCPOAを「イランの核計画がもつぱら平和的なものであることを確実にする」ものであり、その「完全な履行は地域的・国際的な平和と安全保障に貢献する」として称賛した¹⁸。しかしながら、JCPOAは成立直後から、厳しい批判にも晒されている。その急先鋒であるイスラエルのネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）首相は、「この合意は、世界にとって歴史的な過ち」であり、「イランによる核兵器能力取得を防止するために考えられるすべての分野で、大きな譲歩

がなされた」と強く非難した¹⁹。

JCPOA反対派は²⁰、第一に、イランの核活動に対する厳しい制約が10～15年後以降は緩和され、特段の追加的な合意がなされない限り、イランは保有する濃縮ウランの濃度・量、あるいは稼働できる遠心分離機の種類・数への制限なく「平和目的」の核活動を実施できるようになり、将来的には、イランのブレイクアウト時間が数日の単位に近づき得ると批判している。第二に、JCPOAは、米欧諸国がイランによる核兵器開発能力の保持を黙認したとの含意を与えかねず、こうしたことを含めてイランの要求²¹が多分に反映された、イランに極めて有益な合意だとも指摘している。第三に、イラン産原油禁輸や金融措置を含む経済制裁の解除によってイランに資金的な余裕ができ、これがイランによる通常戦力の強化や、イスラム過激派などへの支援の増加に使われれば、中東の安全保障環境をさらに不安定化させかねない懸念している。これにイランの核兵器開発能力の維持が加わることで、中東におけるイランの影響力拡大やパワーバランスの根本的変化がもたらされるとの懸念から、イランとライバル関係にあるサウジアラビアなど他の中東諸国が核兵器（能力）取得への関心を高める可能性もあると論じられている。JCPOAの成立とイランによる履行が、かえってイラン核問題を含む地域の核拡散問題および安全保障環境を悪化させ、より重大な戦略的挑戦をもたらしかねないというパラドックスは無視できない。

しかしながら、イランによる核（兵器）開発能力の

¹⁷ 安保理決議2231では、安保理に通告されてから30日以内に制裁解除の継続に関する決議案を採決する。安保理に通告されてから10日以内に安保理理事国が決議案を提出しない場合、安保理議長が決議案を提出し、通告から30日以内に採決する。

¹⁸ “Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif,” Vienna, 14 July 2015, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150714_01_en.htm.

¹⁹ Tamar Pileggi, “Netanyahu Calls Iran Deal ‘Historic Mistake for World,’” *The Times of Israel*, July 14, 2015, <http://www.timesofisrael.com/netanyahu-calls-iran-deal-historic-mistake-for-world/>.

²⁰ JCPOAへの批判に関しては、たとえば以下を参照。Michaela Dodge, “Here’s the Truth about 6 of Obama’s Iran Deal Claims,” *The Daily Signal*, July 14, 2014, <http://>

dailysignal.com/2015/07/14/heres-the-truth-about-6-of-obamas-iran-deal-claims/; James Jay Carafano, “The Iran Deal: 4 Big Red Flags for the Middle East (And the World),” *National Interest*, July 14, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/the-iran-deal-4-big-red-flags-the-middle-east-the-world-13330>; J. Matthew McInnis, “After the Iran Deal: 5 Big Issues,” *National Interest*, July 14, 2015, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/after-the-iran-deal-5-big-issues-13329>; Robert Joseph, “The Iran Nuclear Negotiations: U.S. Concession after U.S. Concession,” *Lecture*, The Heritage Foundation, No. 1263 (July 16, 2015), Delivered July 7, 2015.

²¹ “Outline of Iran, 5+1 Terms of Agreement Released,” *MEHR News Agency*, July 14, 2015, <http://en.mehrnews.com/news/108581/Outline-of-Iran-5-1-terms-of-agreement-released>

完全な放棄という、少なくともイラン以外の国にとっての理想的な解決を実現可能な、現実的な選択肢が他にあったとは考えにくい。たとえば、イスラエルや米国による対イラン軍事行動については、分散化・堅牢化されたイラン核施設を完全に破壊するのは難しく、仮に破壊できてイランの核兵器開発を2~3年遅らせるにとどまると見積もられていること、イランによる反撃や報復のリスクが高いこと、武力衝突が長期化し、中東情勢の一層の混乱を招く可能性もあること、イランが核兵器取得の強い決意を持ちかねないことなどから、安易には行使し得ないとして見送られてきた²²。

核開発能力の放棄に向けてイランから一層の譲歩を引き出すべく、経済制裁など非軍事的措置をさらに強化すべきだとの主張も根強い²³。しかしながら、安保理決議1696（2006年）以降の一連の対イラン国連制裁、ならびに米国をはじめとする西側諸国の独自制裁に直面しつつも、イランは遠心分離機の増設や濃縮ウランの蓄積など核開発能力の強化を継続してきた。2003年の時点で164基に過ぎなかったイランの遠心分離機は2万基近くにまで増え、新型遠心分離機の開発も続いってきた。厳しい経済状況に追い込まれながらも、イランは制裁措置になんとか順応してきたとされ²⁴、独自の核開発に対する国内的な高い支持もある。「一層の圧力」が核開発断念の世論を高め、イラン指導部に政策変更を迫るとの期待は楽観的に過ぎよう。非軍事的措置は概して遅効性で、その間にイランが核兵器、あるいは核兵器を即時に製造可能な能力を獲得すれば、地域的・国際的な安全保障にとっても核不拡散体制にと

っても極めて深刻な脅威となる。

イランに対する軍事オプションの存在や厳しい非軍事的措置の実施は、イランによる核兵器開発能力取得の一定程度の諫止、ならびに交渉を通じた核活動への制約の受諾を可能にしてきたものの、核開発の完全な放棄をイランに強制・強要するだけの力はなかった。イランの核活動に制限が課されなければ、ケリー国務長官が指摘するように、イランが10万基にのぼる遠心分離機を設置し、量・濃縮度の制限なく濃縮ウランを蓄積し、IR-40で兵器級プルトニウムを生産し、未申告活動が疑われる場所へのIAEAによるアクセスも得られない可能性もあった²⁵。そうだとすれば、当面のリスクを低減すべく、イランだけでなくE3/EU+3側も譲歩し、イランへのインセンティブも考えつつ、外交的に落としどころを見出すほかない。

ハース（Richard N. Haass）がいうように、JCPOAは「不完全で、イランの核問題を解決しておらず、15年の時間を稼いだに過ぎない」²⁶。しかしながら、核拡散のリスクを低減できる他の効果的な手段に欠ける中では、核兵器を持つイランよりも、核兵器開発の潜在能力を持つものの、核兵器を取得しないと約束し、核活動全般に侵入度の高い検証・監視措置が講じられたイランのほうがまだ望ましく、好ましい外交的解決に向けて時間的猶予と機会を得る²⁷との現実主義的な思考が必要である。そうした観点から、JCPOA成立の重要性は、やはり過小評価されるべきではないと思われる。核不拡散に係る意義について付言すれば、JCPOAは「前文・一般規定」で、他国、あるいは核兵器不拡散条約（NPT）下での権利・義務などに対する前例を

²² 対イラン攻撃のリスクの高さを論じたものは多数あるが、たとえば、Colin H. Kahl, Raj Pattani and Jacob Stokes, “If All Else Fails: The Challenges of Containing a Nuclear-Armed Iran,” Center for New American Security, May 2013; The Iran Project, “Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran,” September 2013などを参照。

²³ たとえば、Kim Holmes, “Why Are We Going Down Same Path with Iran We Did with North Korea?” *Washington Times*, April 16, 2015, <http://dailysignal.com/2015/04/16/why-are-we-going-down-same-path-with-iran-we-did-with-north-korea/>.

²⁴ Kenneth Katzman, “Iran Sanctions,” *CRS Report*, April 21, 2015などを参照。

²⁵ John Kerry, “Press Availability on Nuclear Deal with Iran,” U.S. Department of State, July 14, 2015, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/07/244885.htm>.

²⁶ Richard N. Haass, “Interview: ‘Imperfect’ Iran Accord Could Exacerbate Mideast Situation,” Council on Foreign Relations, July 14, 2015, <http://www.cfr.org/nonproliferation-arms-control-and-disarmament/imperfect-iran-accord-could-exacerbate-mideast-situation/p36787>.

²⁷ Mark Fitzpatrick, “The Good, the Bad and the Ugly in the Iran Nuclear Deal,” *Prospect*, July 14, 2015, <http://www.prospectmagazine.co.uk/world/the-good-the-bad-and-the-ugly-in-the-iran-nuclear-deal>.

設定するものではないと明記されているが、核不拡散義務への重大な違反からの信頼回復には長い時間を必要とし、原子力平和利用への大きな制約も課され得ることを国際社会に示すものとなった。さらに言えば、NPTでは明示的には禁止されていないが核兵器開発につながり得る、とりわけ核物質を使用しない活動を、JCPOAで例示しつつイランによる実施を禁じたことは、今後の核拡散防止に少なからぬ含意を持ち得るものと考えられる。

(2) 課題

もちろん、課題は少なくない。ここでは4点だけ挙げておくが、第一に、イランがJCPOAを誠実に遵守する保証はない。少なくとも現状では、イランが核兵器取得を強く企図しているようには見えない。また、経済制裁の緩和に伴いイラン経済が回復し、西側諸国との関係も好転・深化すれば、イランを取り巻く状況に大きな変化がない限り、経済的損失のリスクを冒してJCPOAへの重大な違反を選好するとも考えにくい。しかしながら、イランの意図を正確に把握できるわけではなく、JCPOAの履行過程でイランが解釈の相違や規定の抜け穴を利用した核活動を試みる可能性、秘密裏の核活動に従事する可能性、核関連資機材を不法に取得する可能性²⁸、あるいは第三国と協力して核兵器の取得を目指す可能性²⁹に、常に注視する必要がある。

第二に、イランによる義務違反を可能な限り早期に探知して対処するためにもIAEAの役割が一層重要になる。JCPOAでは、ウラン精鉱から始まる核燃料サイクル、遠心分離機の保管・製造、あるいは核活動に必要な資機材などの調達といったイランの核活動が包括

的にIAEAの検証・監視の対象としてカバーされている。その中にはNPT下で非核兵器国に一般的に課されるもの以上の検証・監視措置・対象も含まれ、未申告の核物質・活動の探知可能性を高めていると評価されている³⁰。

他方で問題の1つは、JCPOAがイランの追加議定書批准を明確には義務付けておらず、イランが「移行日」までの批准を「目指した」ものの、議会の承認など国内的な手続きの遅れを口実に批准を先延ばしできる余地がある点である。イランは追加議定書発効までの間、遅くとも「履行日」からは追加議定書の暫定的適用を受け入れることになる。しかしながら、追加議定書全体または一部のいずれの態様でイランが暫定的適用を受け入れるか、必ずしも明記されているわけではない。未申告の核物質・活動の不在の確認、あるいは被査察国が提供する情報の正確性・完全性への疑義の解消を目的として、24時間前までの事前通告³¹でIAEAが実施する、補完的アクセス（complementary access）に関して、適用除外、あるいは部分的・条件付きの受け入れを表明する場合、イランが最終的に追加議定書を発効させるまでの間、その十分な査察効果が得られない可能性も考えられる。

もう1つの問題は、JCPOAの下で実施される未申告施設へのアクセスについてである。軍事施設へのアクセス拒否を主張するイランは、JCPOA交渉過程で、追加議定書の補完的アクセスも未申告施設への無制限のアクセスを認めているわけではないと強調したが³²、追加議定書で例外的に言及されているのは、「アクセスを実際に確保することが不可能な場合」³³である。JCPOAにもアクセスが除外される場所に関する規定

²⁸ 2015年5月には、イランによるウラン濃縮関連機微技術の購入をチェコが阻止したとの事案も報じられている。Louis Charbonneau and Robert Muller, “Czechs stopped potential nuclear tech purchase by Iran,” *Reuters*, May 13, 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/05/14/us-iran-nuclear-czech-exclusive-idUSKBN0NY2K720150514>.

²⁹ たとえばイランは、北朝鮮と核・ミサイル開発で長年にわたって協力関係にあると疑われてきた。

³⁰ James M. Acton, “Iran Ain’t Gonna Sneak out under This Deal,” *Foreign Policy*, July 16, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/07/16/iran-aint-gonna-sneak-out-under-this-deal-verification-inspections/>などを

参照。

³¹ IAEAは、「サイト内の場所について、当該サイト内で行う設計情報の検証のための訪問、特定査察または通常査察との関連においてアクセスを必要とする場合」には、2時間前の事前通告で補完的アクセスを実施できる（追加議定書第4条b(ii)）。

³² “Additional Protocol Doesn’t Allow Unrestrained Access, Zarif Says,” *Tehran Times*, May 19, 2015, http://tehrantimes.com/index_View.asp?code=246796

³³ その場合も、被査察国は、「他の方法により遅滞なくIAEAの要求を満たすためにあらゆる合理的な努力を払」わなければ

はなく、(無論、アクセス権の濫用は禁じられるが) イランによるJCPOAのコミットメントおよび他の不拡散・保障措置義務の実施に関する問題の解決のため、また未申告の核物質・活動の懸念がある場合には、軍事施設を含めいかなる場所へのアクセスも原則として認められると解釈できる。

それでもイランがアクセスを拒否する場合に備えて、JCPOAでは、追加議定書にはない24日間の問題解決プロセスを設定している。これについてアクトン (James M. Acton) は、不法な活動の痕跡を完全に排除するには数カ月を要し、未申告施設へのアクセスが24日遅れたとしても環境サンプリングで核物質を探知できる公算が高いとして、秘密裏の核活動を探知するIAEAの能力を大きく違えるものではなく、「いつでも (anytime)」ではないが「適時の (timely)」アクセスを提供できるとしている³⁴。またイランのアクセス拒否が、JCPOAに対する重大な違反として制裁の復活を招き得ることは、イランに一定の抑止力として働くと考えられる。これに対して、ハイノネン (Olli Heinonen) やオルブライト (David Albright) らは、仮にイランが核兵器開発に必要なだが小規模の、特に核物質を使用しない活動や実験を行う場合、24日間あれば証拠の隠滅が可能だとの懸念を提起している³⁵。

いずれの問題についても、実際にイランが未申告施設へのアクセスを含め、検証・監視制度にいかに対応するかを見極めつつ、解釈や運用で齟齬が生じないように、イラン、他のJCPOA参加者およびIAEAの間で継続的な協議と確認が必要となろう。

第三に、イランのJCPOA履行が地域の核拡散や安全

保障を巡る状況を不安定化させ得るとのパラドックスへの対応である。サウジアラビアなど湾岸諸国やイスラエルには、JCPOAがイランにウラン濃縮能力など核兵器開発を可能にする能力の保持を容認したことへの根強い不満がある³⁶。これらの国々には、JCPOA成立を契機とする米・イラン関係の緊密化と、米国からの見捨てられへの懸念もある。とはいえ、イランが核開発能力の完全な放棄を受諾しない限り、アラブ諸国やイスラエルはJCPOAの有無にかかわらず、イランの核活動に対する懸念を払拭できないとすれば³⁷、現時点でイランに核開発のフリーハンドを与えるより、一定期間であれイランの核活動を厳しい管理下に置くほうが望ましいとの説明は可能であろう。

イラン核問題に焦点を当てたJCPOAは、他の安全保障問題への対応を (少なくとも直接的には) 意図しておらず、またJCPOAの成立・履行が友敵関係の複雑な中東の諸問題に及ぼす含意も複雑なものとならざるを得ない。イラン核問題を意識しつつも、他の中東問題には別のトラックでの対応が必要となるであろうが、イランに対して地域秩序の修正や覇権主義的な行動は許容されないとの姿勢を明確に示しつつ、既に試みられているように湾岸諸国やイスラエルなどへの米国による安全保障コミットメントの再確認・強化を目に見える形で進めることが重要であろう³⁸。

第四に、イラン核問題に対する今後のアプローチである。イランという国の性格を読み違えて対応すれば、状況をむしろ悪化させかねない。仮にイランが覇権主義的な意図を持つ国であれば³⁹、イランは自国に対する譲歩やインセンティブの供与、あるいは積極的な関

ばならない。

³⁴ Acton, "Iran Ain't Gonna Sneak out under This Deal."

³⁵ Michael R. Gordon, "Verification Process in Iran Deal Is Questioned by Some Experts," *New York Times*, July 22, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/07/23/world/middleeast/provision-in-iran-accord-is-challenged-by-some-nuclear-experts.html>.

³⁶ Kenneth Katzman, Paul K. Kerr and Michael John Garcia, "Iran: Efforts to Achieve a Nuclear Accord," *CRS Report*, April 9, 2015, pp. 13-14.

³⁷ David E. Sanger, "Saudi Arabia Promises to Match Iran in Nuclear Capability," *New York Times*, May 13, 2015,

<http://www.nytimes.com/2015/05/14/world/middleeast/saudi-arabia-promises-to-match-iran-in-nuclear-capability.html>.

³⁸ Richard N. Haass, "Living with the Iran Nuclear Deal," *Project Syndicate*, July 14, 2015, <https://www.project-syndicate.org/commentary/iran-nuclear-deal-problems-by-richard-n-haass-2015-07>.

³⁹ イランは拡張主義的な国で、そうした国との核に関する合意は、枠組み合意が結ばれた北朝鮮以上に潜在的に危険だと主張するものとして、たとえば、Max Boot, "Is Iran the Next North Korea," *Commentary*, April 23, 2015, <https://www.commentarymagazine.com/2015/04/23/is-iran-the-next-north-korea/>を参照。

与を、地域覇権獲得の機会の到来と捉え、核兵器取得を含めてより攻勢的になりかねない。逆に、イランが国家や体制の維持に主たる関心を持つ現状主義的な国であれば⁴⁰、核活動の制限や検証・監視といった供給側アプローチの一層の厳格化に対して、最終的に体制転換（regime change）がなされたイラクやリビアの経験から懸念を強め、体制維持の究極的な保証として核兵器取得を急務と考えるかもしれない。イランがウラン濃縮を含む核技術の発展をナショナリズムや国家威信と結び付け、大国の象徴として位置づけていること、原子力平和利用の「奪い得ない権利」を西側諸国の圧力で放棄するのは国家としての恥辱だと捉えてきた⁴¹ ことにも留意すべきであろう。しかしながら、イランの意図を正確に読み解くのは難しく、覇権主義および現状維持の双方の性格を持つ可能性、あるいはイランを取り巻く状況によって性格が変化する可能性も考えなければならない。

イランの核活動に制限を課す供給側アプローチと、制裁解除などの需要側アプローチの双方で構成されるJCPOAは、イランの性格に係る不透明性と変容可能性に対するヘッジという観点では一定のバランスがとれている。妙案はないが、イランの動向を注視しつつ、履行過程で様々な措置の細部やアプローチに微修正を加え、意図せざる状況の悪化を防ぐ必要がある。また、イランによるJCPOAへの重大な違反や核兵器取得の試みには厳しく対処すべく、軍事行動を可能にする態勢の維持や、非軍事的制裁の迅速な復活を可能にするための用意を欠かさない一方で、E3/EU+3側もJCPOAを誠実に履行し、JCPOAがイランへの一方的な措置ではなく、双方の利益の収斂に向けた取り組みであるとの姿勢を示すことが求められる。「JCPOA後」も視野に入れつつ、イランが策定する核開発の長期計画と、そこでのイランの将来的な濃縮活動、保有するウランの濃縮度・量、遠心分離機の種類・数を含む核

活動・能力、ならびにそれらに課される検証・監視体制のあり方などについて、イラン、E3/EU+3、IAEAなどの間で早期に議論を開始することも考えられる。最後に、JCPOAでイランとの「民生用原子力協力」（付属書3）に含まれた原子力安全や核セキュリティは、イランのみならず他の中東諸国にとっても重要な課題であり、緊張度の高い中東においても実務的な協力へのハードルが相対的に低い分野だと言える。原子力安全や核セキュリティに係る地域的な協力体制の構築に向けた取り組みと、これへのイランの取り込みは、中東における信頼醸成措置の発展、さらには中東非大量破壊兵器地帯の設置に向けた契機にもなり得よう。

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。

⁴⁰ イランは、基本的に防衛的国家であり、自国の安定および体制の存続に関心を持ち、主たる戦略目標を、地域の多様な敵の潜在的な攻撃を抑止する一方で、相対的な孤立を緩和することに置いており、その軍事戦略・ドクトリンは米国および同盟国の地域的なドミナンスに対して受動的だと分析したものととして、J. Matthew McInnis, “Iran’s Strategic

Thinking: Origins and Evolution,” American Enterprise Institute, May 2015を参照。

⁴¹ Robert J. Einhorn, “Iran Nuclear Negotiations after the Second Extension: Where Are They Going?” U.S. House Committee on Foreign Affairs, January 27, 2015.