

アメリカの対イラン外交—経済制裁を軸に考える

杉田弘毅

共同通信特別編集委員

1、米イラン関係と経済制裁の歴史

米国の対イラン政策の中心をなすのは、経済制裁、特に今世紀にはいつてから集中的に発動されている金融制裁である。

経済制裁の形態は（１）国家が単独で行う単独制裁、（２）志を同じくする国々を募る有志国連合の制裁、（３）国際社会が広く制裁に参加する国連安全保障理事会決議による制裁の３形態がある。¹

この３形態の中では、国連安全保障理事会決議による制裁がもっとも効果的とされる。安保理の制裁決議は国連加盟国が従う義務を持つ。国際社会全体がある国に経済的なプレッシャーをかけて孤立させれば、そのうち白旗を上げるに違いないという期待である。

ただ、安保理制裁は安保理事国１５か国の利害関係が絡むために内容が水に薄められたように弱い。長い議論の末に制裁が科され、対象国・組織は資産や物資の貯蔵などの対応を済ませてしまい、制裁の効果が無いということがよく起きている。

最近では米国と中国・ロシアの対立から安保理が制裁決議を採択できる可能性が小さくなった。冷戦時代の米ソの拒否権合戦の状況に逆戻りした印象だ。

こうした安保理の限界から、２１世紀に入って米国が多用するのが単独の制裁である。その特徴はそれまでのモノを止める貿易制裁ではなく、ドル決済や米国の金融システムの使用を禁じる金融制裁である。米国の単独制裁であっても金融制裁は外国企業を縛る国外適用効果がある。単独制裁でありながら、米国の号令に背くことは難しく、幅広い国家の参加を強制して結局は国際制裁に発展する。

米中枢同時テロ（９・１１）で「テロとの戦い」が米国の最優先の政策になったことで、独断で迅速に国際制裁を科せる金融制裁は米国の対外政策の主要な道具となった。

金融制裁には（１）資産凍結、（２）投資、援助、国際機関の支援の停止、（３）金融システムからの締め出しがある。モノを止める貿易制裁はモノの製造者数が膨大であり、経路も陸路、海路、空路を使いすべてを把握するのは不可能だ。つまり制裁逃れが簡単だ。

しかし、金融制裁の場合は、ドルなどの国際通貨の大口の流れは銀行など金融機関を通すしかなく、その経路が限られる。銀行などににらみを利かすことで監視が容易であり、しかも銀行は政府の免許制の事業であるため、政府の規制を受け入れやすい。²

米国の金融制裁は、違反者にはドルを使わずに米国の金融システムから排除するという厳しい罰が用意されている。違反を助けた銀行など金融機関も罰を科される。ドルを使えないとなれば、世界でビジネスを続けられなくなるから、金融制裁違反の刑は、「死刑宣告」

と言われる。

金融制裁も含めて経済制裁の目的は、(1) 国際的な紛争や対立が起きた際に「敵国」の経済力を削ぐ古典的な経済制裁、(2) 核兵器の開発・拡散の阻止、(3) 南アフリカのアパルトヘイト(人種隔離)政策への制裁など人権・人道、(4) テロ対策、(5) ロシアのクリミア併合への制裁など国際法違反の懲罰一がある。

2、JCPOA合意に至る経済制裁

米国とイランは、もともとは良好な関係だった。

第2次世界大戦では、米国はイランを通してソ連に兵器や物資を補給した。戦争が終わった後、イラン北部に居座ったソ連軍を米国と協力して追放し、イランと米国の蜜月が始まった。1953年に石油国有化政策を実現した民族主義政権を打倒してからは、王制イランは米国にとって頼もしい反共の砦となり、1960年代末に英国が中東からの撤退を決めた以降は、米国はイランとサウジアラビアという二つの石油生産王制国家を代理人として使う「二本柱政策」でペルシャ湾岸地方を統治することになった。

しかし、同盟関係は1979年のイラン革命とともに崩れさり、敵対関係に転じた。イラン人学生がテヘランの米大使館を占拠し外交官ら52人を人質にとり、革命の最高指導者ホメネイ師がそれを容認したことをもって、米国の革命政府に対する姿勢は急変した。イラン革命を受けたガソリン価格の高騰は、米国民を怒らせた。

こうして始まった米国のイラン制裁だが、1995年にはクリントン政権がイランとイラクの両国を封じ込める「2重の封じ込め戦略」を発表し、イランに対しては大量破壊兵器の開発やテロ支援を理由として、米企業によるイランとの取引を全面的に禁じた。米議会も1996年にイランの石油開発に投資をした外国企業も制裁するイラン・リビア制裁法を制定した。今、日本や欧州企業を含めてイランとのビジネスを停止させているイラン制裁の国外適用の開始である。

2002年8月には、イランの反体制派組組織「イラン国民抵抗評議会」が、イランがIAEAなどに通知しないまま、秘密の核施設を保有していることを暴露した。イランが核兵器開発を進めているとの国際社会の疑いを強め、既にイランを「悪の枢軸」の一国に指定していたブッシュ政権は強硬姿勢に転じることになった。

米国は対イラン制裁で、国庫収入の半分を占める原油輸出を止めるのがもっとも効果だと判断し、金融制裁を採用した。原油売買はドルで行われているため、金融制裁でイラン関係のドル決済を止めれば、イランは原油を輸出できない。³

米財務省は2006年9月に非イラン系銀行に関してもイランとのビジネスでドル決済を認めないという決定を下した。もともとイランの銀行は金融制裁で米金融システムにアクセスできなかったが、非イラン系銀行にもこれを認めないことでイランはあらゆるドル決済ができなくなった。この結果、世界中がイランの原油をドル建てで購入できなくなった。

ユーロや英ポンド、日本円、人民元などでの決済は可能だが、それらは信用性でドルに劣

るし、世界中で使えるわけではない。先進国政府による金融作業活動部会（F A T F）にも働きかけ、イランの資金洗浄、大量破壊兵器拡散、そしてテロ支援行為に関する送金への監視体制をつくらせたのもこの頃だ。

米国はサイバー攻撃をイランのウラン濃縮施設に行い、1年半から2年、イランの核計画を遅らせたという。

2009年1月に就任したオバマは、国際的な対イラン金融制裁体制の構築を目指し2010年6月に国連安保理決議1929の採択にこぎつけ、単独制裁から国際社会のお墨付き得た金融制裁体制への転換を実現した。

米国は2012年1月、イラン中央銀行を愛国者法311条が定める「主要な資金洗浄懸念」と指定した。愛国者法311条の適用は、2005年9月に北朝鮮と取引していたバンコ・デルタ・アジアを指定して以来のことだ。これでイランという国家そのものが国際的な金融システムから追放されたも同然となった。

またオバマ政権は「米国をとるかイランをとるか」という二者択一を各国に求め、欧州共同体（E U）は2011年8月、イランからの原油輸入の全面停止を決めた。日本も2010年10月にはイラン南西部にある中東最大級の油田「アザデガン油田」開発事業からの撤退を決め、2012年にはイラン原油の輸入を前年より80%も削減した。「国際銀行間通信協会」（S W I F T）もイラン関係の送金通信を受け付けなくなった。

こうした制裁の結果、イランは歳入の40%を失う壊滅的な打撃を受けた。通貨リアルの価値は80%も落ちた。輸入物資が減ったためにインフレが進み、ある調査ではイラン国民の6割が、制裁が解除されるならば、核計画を放棄してもよいと答えるまでに至った。

3、J C P O A合意と離脱

イラン経済が疲弊する中で、2013年夏の大統領選では保守穏健派のロウハニが2位以下の候補に3倍以上の票を獲得して当選した。ロウハニはさっそく対話派のザリフを外相に任命し、米国との核問題をめぐる本格的な秘密交渉に入った。

ロウハニ政権発足からちょうど2年後の2015年7月には、イランは米英仏中ロ独と「包括的共同作業計画」（J C P O A）を結んだ。

具体的には、イランが稼働するウラン濃縮用の遠心分離器を1万9000基から5060基にし、ウラン濃縮度を兵器転用できない3・67%とし、濃縮ウランの貯蔵量を300キログラムに制限する。イランの保有する重水炉は兵器級プルトニウムを製造できないように改修することになった。これを受けて国連、E U、米国はイランの核計画に関して科した多国間、各国単独での経済・金融制裁を解除することを宣言した。また国連安保理も2015年7月の決議で安保理が採択したイラン核計画関連の制裁解除を決めた。

J C P O Aは米国とイラン間の合意としては画期的なものだが、積み残しが残った。

一つは、制限期間が終わる2030年以降のイランの核計画の扱いだ。J C P O A合意ではイランの核計画の制限は10～15年とされ、イランは2030年には核計画を制限な

く進めることができる。イランの核計画を永久的に制限する内容ではない。

次に、イランの問題は核計画だけでなく、テロ支援や弾道ミサイル開発、他の大量破壊兵器開発、中東のさまざまな民兵組織への支援など多岐にわたる。JCPOA合意で核計画に関する制裁は解除されたが、テロ支援などを理由として制裁は科され続けた。

米国内の対イラン強硬派は合意がイランに甘過ぎるとして支持しなかった。オバマ政権も最初からこの合意は議会の批准は得られないと判断して条約にはしなかった。イスラエルやサウジアラビアなどイラン封じ込め派の国々も反発した。米国内、国外双方で脆弱な合意だったと言える。

大統領に就任したトランプは前述したようなJCPOAの欠陥をただすよう米国以外の国に要求したが、イランは反発しトランプは結局2018年5月に離脱を発表した。

トランプ政権はこの時、核計画の全面的停止、弾道ミサイル開発の停止、拘束している米国人の解放、シーア派民兵組織への支援停止、周辺国への脅迫停止など、実に幅広い内容を含んだ12項目の要求をイランに突き付けた。⁴

トランプ政権は制裁も復活し、特にイラン原油については2019年5月からは世界中の国々が輸入量を「ゼロ」にするよう求めた。「イランをとるか米国をとるか」という選択肢を突き付ける手法の復活で欧州や日本の企業も渋々従っている。

トランプ政権はイラン軍精鋭部隊である革命防衛隊(IRGC)をテロ組織に指定し、国家元首であり最高指導者ハメネイ師を金融制裁の対象とし、その資産などを凍結した。ロウハニ、ザリフ、イラン中央銀行にも制裁を科している。

これでイランという国家は元首から軍から政府首脳、外交のトップまですべてが制裁の対象となった。この徹底した制裁は、第二次大戦中の日本やドイツに対する制裁に匹敵する。

4、軍事衝突の緊張はらむ

イランは米国のこうした徹底的な制裁に遭い、軍事的な緊張を高めることで米国を揺さぶり、戦争を嫌うというトランプ大統領の弱点につけ込んで制裁緩和を勝ち取る戦略に出た。

まず、2019年6月、イラン革命防衛隊が米無人偵察機をペルシャ湾上で撃墜、報復として米国はイランの軍事施設への空爆を準備したが、トランプは攻撃開始の十分前に取りやめを命じた。

次に同年9月14日のサウジアラビア東部アブカイクにある世界最大規模の石油施設と、首都リヤド東方のクライス油田への攻撃が世界を驚かせた。サウジの石油生産能力の半分が停止。世界の生産量の約5%に相当し、原油価格の高騰を招いた。何よりも砂漠の中にある巨大石油施設への攻撃をサウジアラビアも米国も阻止できなかったことだ。こうした攻撃が今後も続けば、世界のエネルギーはマヒしてしまう。

イエメンの反政府組織フーシー派が犯行声明を出しイランは攻撃を否定したが、イランの意向を汲んだ攻撃の可能性が大きい。だが、米国はイランへの報復攻撃を控えた。

そして2020年1月3日には米無人機がイランの精鋭部隊である革命防衛隊コッズ部隊のソレイマニ司令官をバグダッドで爆殺した。前年12月末にイラン系民兵組織「カタイブ・ヒズボラ」(KH)と米軍が衝突を繰り返しており、それがエスカレートしたものだ。イランは八日、イラクにある米軍駐留基地を十数発の短距離弾道ミサイルで攻撃する反撃に出た。米国が事前に反撃を察知し米兵を退避させたこともあり、米兵の死者は出なかった。

双方は戦争を望まないと宣言し、イラン革命防衛隊が厳戒態勢の下でウクライナ旅客機を誤って撃墜しその事実を政府に数日間隠したという大失態も重なり、本格衝突は回避された。

新型コロナウイルス禍であまり報道されていないが、米国とイランは今も軍事的な緊張関係にある。2020年3月11日にはイラクにある米軍拠点のタジ基地がロケット弾で攻撃され、米兵2人、英兵1人が死亡した。米国はこれをKHによる攻撃と判断してKHの5カ所の拠点を攻撃している。

4月1日にはトランプがイランはさらなる攻撃を計画していると述べ、米国の次の報復は大規模になるだろうと警告した。4月15日にはイラン艦船11隻が陸軍のヘリコプターを伴ってペルシャ湾の公海上で訓練中だった米艦船6隻に約9メートルの距離まで接近し、高速で前後を横切るなどした。米側の複数回の警告も無視し、約1時間にわたり「挑発的な行為」を続けたという。

一連の応酬で明らかになるのは、(1) 米国、イラン両国ともコロナ禍で甚大な被害を被ったにも関わらず、軍事的な緊張は続いている、(2) 双方には本格的な軍事衝突は避けるという暗黙の了解がある、(3) イラン側には革命防衛隊など大統領の統治下にはない軍事組織があり外交・安全保障政策の遂行の面で不安がある、(4) 偶発的な事故からのエスカレートの懸念がある—ことである。

双方の意向がかみ合わないことも明確になった。イランはトランプが軍事的な緊張に耐えられないと見て「瀬戸際作戦」に出ているが、ソレイマニ殺害に対するイランの軍事報復は抑制され、制裁緩和の見通しも立たず、瀬戸際作戦は破綻している。

米国の方もイランのシーア派聖職者指導体制が生活苦の不満に加えて初期のコロナ問題での対応の失敗で国民の支持を得られておらずに脆弱になったと判断しているが、イランの体制は崩壊の兆しを見せておらず、対米譲歩を行う様子もない。トランプ政権の最大限圧力も効果を生んでいない。

5、米国の制裁は効果があるのか

イランは米国の金融制裁に耐えかねて、2012年から米国との交渉に応じ、JCPOAを締結した。米国の制裁が効果を持ったと言えるだろう。

これと同じことをトランプ大統領は狙い、同じように金融制裁でイラン政府、政府高官、革命防衛隊、銀行、企業などを軒並み制裁対象に指定している。金融制裁の対象は財務省外国資産管理室(OFA)が決定する特別指定リストで示されているが、シンクタンクの「新

米国安全保障センター」が、法律事務所のギブソン・ダン・クラッチャーとまとめた統計によると、オバマ政権時代は毎年300～600件だったが、トランプ政権は毎年1000件を越えている。⁵

ムニューシン財務長官は「仕事の半分の時間は安全保障と制裁に費やしている」と述べているほどだ。

トランプ政権の制裁偏重は、イランだけでなく、北朝鮮、ロシア、ベネズエラなど対立する国に対して、軍事力の行使が難しいものの、何らかの強制的措置をとる必要があるという要請から行っていると目されている。トランプはトルコやイラクとの間で外交的な懸案が持ち上がると「見たことのないような制裁で経済を破壊する」といった表現で脅しており、制裁を好んでいるのがよく分かる。

イランは外貨収入が途絶え財政がひっ迫しており、IMFは、イラン経済は2019年に9.5%のマイナス成長となったと分析している。原油輸出は過去の日量280万バレルから数十万バレルに低下し、通貨リアルの価値は半減した。

しかし、イランは原油輸出に頼らない耐久経済も確立しつつあるようだ。具体的には(1)国内生産能力の拡充による自立経済の確立。特に農産物、石油化学製品、鉄鋼、建設資材など、(2)国境を接したりペルシャ湾をはさむイラク、トルコ、中央アジア、アフガニスタン、パキスタン、カタールなど地域貿易の拡充、(3)中国、インドなどとの非ドル貿易に活路を見出している。⁶

ロウハニは「初めてイランは原油に頼らない経済づくりを可能とした」と語っている。イラン中央銀行は2019年に非石油部門は1.9%の成長を記録したと発表している。特に農業部門は7.8%増、鉱業は7%増という。ただこれらの数字は政府発表やイランメディアの報道であることから過信できない。

コロナ問題がただでさえ制裁を受けて疲弊しているイランの国民経済にどんな影響を与えるのかも注視する必要がある。4月15日の発表によると、イランの死者は4777人で、イランはIMFに50億ドルの緊急融資を要求している。イラン政府は1日の死者が100人を切ったとして感染の勢いは弱まっているとの認識を示し、4月中旬には経済活動の段階的な再開を発表した。

イラン政府は経済活動の制限を続ければ、400万人以上が失業するとの見方を示し、人と距離を取るなどの措置で経済再開と予防は両立できるとの考えだ。しかし、感染のスピードが再び加速する恐れは排除できない。

米国の金融制裁は、コロナ禍のイランの医療体制を崩壊させているとして人道面からの批判が寄せられている。米国はイランの制裁対象から、医薬品や医療機器を含む幅広い人道支援物資を除外しているとの声明を発表し、イランに対する人道支援の意思も示しているが、イランは拒否している。イランのラフマーニ駐日イラン大使は3月25日の東京での記者会見でイランに医療物資が届いていないと訴え、「米制裁は医療テロだ」と非難したが、コロナ禍を機会に米国の金融制裁の非道性を世界にアピールする狙いも感じられる。

米国による対イラン制裁は、オバマ政権の時は交渉に結び付き、トランプ政権下では交渉は実現していない。イラン最高指導者のハメネイ師は「トランプとの交渉は行わない」と繰り返し語っている。

金融制裁に対してイランがオバマ政権とトランプ政権で対応に違いを示しているのは、(1) トランプ政権が J C P O A から離脱したことで米国不信が高まり交渉の価値が損なわれた、(2) 2 月のイラン議会選挙で保守強硬派が大勝しロウハニら穏健派は封じ込められた、(3) 米国は核以外に、ミサイル開発やヒズボラなどシーア派民兵組織への支援の停止など幅広い要求を突き付け、シーア派聖職者体制の崩壊も目的としている、(4) トランプ政権がイスラエルやサウジアラビアなど反イランの国々と同調しており、地域の覇権争いの性格を帯びる、(5) 中国やロシア、インドが米国をけん制するためにイランを支援し、欧州もドル決済を回避する貿易取引支援機関 (I N S T E X) を創設するなど「イラン派」が増えている一などの理由がある。⁷

6、金融制裁の法理

米国の対イラン制裁は、第3国企業にも罰金を科す国外適用(域外適用)に特徴がある。イラン制裁の基礎となる法「国際緊急経済権限法」(I E E P A、1977年)は、違反行為を行えば、外国人・外国企業であっても罰すると規定している。またイランとの貿易決済をドルで行う時は、米銀行を使ってニューヨーク連銀を通すことが一般的であり、その場合は米国人・米国人・米国政府機関が関わるので、そこで米国の適用対象となる。⁸

I E E P A など、イラン制裁法違反を問われて、多額の罰金などを支払った例は、▽仏 B N P パリバ銀行(2014年)89億ドル▽英銀行 H S B C (2012年)19億2100万ドル▽英銀行スタンダード・チャータード(2012、19年)16億7500万ドル▽三菱東京 U F J 銀行(2012年、14年)5億7500万ドルなどが有名だ。もちろん米系の銀行も多額の罰金を支払っており、2014年には150億ドルに達したと米シンクタンク「地球開発センター」は報告している。罰金を恐れて日本のメガバンクはイランビジネスをすべて止めており、その結果日本企業もイランへの投資や貿易を現在は行っていない。

ちなみに、華為技術副会長が2018年12月にバンクーバーで米司法省の要請を受けたカナダ当局に逮捕されたのも、イラン制裁違反の罪である。同じく中国通信機器大手の中興通迅が制裁対象となったのもイラン制裁違反が問われた。

外国政府や民間銀行からは、(1) 国際法の原則は国内適用であり、国外適用は国際法違反である、(2) 米国の摘発機関が財務省、司法省、州金融サービス局、州司法省などと多岐にわたる、(3) 罰金が巨額だがその積載根拠が不明、(4) 支払った罰金が米国の国庫に入り強奪金のようにになっている一などの問題点が指摘されている。⁹

米政府はいくつかの理由を挙げて、そうした反発への反論をしている。

まず米国の対イラン制裁は、米法人や米国人に米法を適用するものであり、国外適用ではないというものだ。また、イランによる核兵器開発の阻止、ミサイル開発、テロ支援などの問題は、核兵器拡散防止条約（NPT）やテロ防止条約、国連安保理決議などで国際合意となっており、国際社会が一致して取り組むべき問題である、とも主張している。その際に強制力を持って国際合意を執行できるのは、米国であると言う。¹⁰

さらには、国際法も国際社会が共有する価値観を守るためには、特定の国が領域を越えて行動することを妨げないという普遍主義の考え方があり、これも米国は制裁の理由に挙げる。人権や人道などがそれに当たり、テロや大量破壊兵器などに拡大され、イランの行為は対象となるという論法である。

また罰金が米国の国庫に入るという不満には、BNPパリバや三菱東京UFJ銀行など外国の銀行であっても、摘発対象は米国人であり、罰金は米国人・法人から徴収するものと同じように米国の国庫に入るのは当然だと言う。罰金の多寡も懲罰的なメッセージを出す目的で決めていると説明している。¹¹

6、米国・イラン関係の今後

イランが米国の最大限圧力に耐える方針で臨み、トランプ政権がイランによる軍事的な緊張を高める瀬戸際作戦にも制裁の緩和・解除に応じないとなれば、両国の間で今の制裁と軍事的な緊張が継続することになる。双方が本格的な軍事衝突を回避する意向を共有しているのならば、11月3日の大統領選までは膠着状態が続く可能性が大きい。

大統領選でトランプ再選となった場合は、「耐久経済」で自信をつけているイランはさらに4年間の耐久戦でしのごうとするのだろう。ハメネイがトランプへの譲歩にゴーサインを出す可能性は小さい。2期目のトランプがレガシーづくりのためにイランへの譲歩を示したとしても、イランは簡単には応じないだろう。北朝鮮が首脳会談を3回行いながらも制裁緩和を勝ち得ていないことも、イランがトランプとの交渉に期待しない根拠となる。第2期トランプ政権下でも軍事的な緊張をはらみながらの膠着状態が続くとみられる。

バイデン前副大統領が当選すれば、イランとしてはJCPOA+@の合意案を目指して交渉モードに転じるだろう。それに対して米国もオバマ政権時代に対イラン外交チームが政権復帰するとみられ、交渉が加速する可能性がある。ただ、イランに対する警戒感は共和党やイスラエルやサウジアラビアのロビーを中心に強く、合意をとん挫させようとする勢力も活発化するはずだ。

イラン国内でも米国との合意で影響力や利権を失う保守強硬派や革命防衛隊などの組織が抵抗することから、オバマ政権時代よりも合意への抵抗は強まるはずだ。特に中国やロシア、インド、トルコが米国へのパワーゲームとしてイランを支援することから、イラン側も国際社会における米国の力の衰退を意識して、米国との合意に魅力を感じないことも考えられる。また、現在八〇歳のハメネイが死去した場合は、ハメネイ路線を引き継ぐ保守強硬派寄りの後継者が就任するとみられ、対米交渉が進まない公算が大きい。

-
- ¹ 経済制裁や金融制裁の形態・目的は、吉村祥子編著『国連の金融制裁』、東信堂、2018年が参考になる
 - ² モノの制裁と金融制裁の違いは、元財務官渡辺博史の筆者とのインタビュー（2019年6月）
 - ³ 米国の対イラン金融制裁の詳細は、Juan C. Zarate, “Treasury’s War”, Public Affairs 2013に詳しい
 - ⁴ 12項目の要求は <https://www.state.gov/after-the-deal-a-new-iran-strategy/>
 - ⁵ CNAS, “Strengthening the Economic Arsenal”, Dec 2019
 - ⁶ Financial Times, “Virus could hit harder than US sanctions by Andrew England and Najmeh Bozorgmehr”, March 23, 2020
 - ⁷ 杉田弘毅『アメリカの金融制裁』2020年2月
 - ⁸ 米議会調査局ケネス・カツマン・イラン制裁担当官とのインタビュー、2019年1月
 - ⁹ 米金融制裁の国外適用の問題点は、久保田隆「最近の事例から見た『域外適用の再検証』（『国際商取引学会年報』2015年第17号）が詳しい
 - ¹⁰ 国外適用批判に対する米国の反論は、Kern Alexander “Economic Sanctions Law and Public Policy” palgrave macmillan 2009 が包括的に説明している
 - ¹¹ 米金融制裁違反の罰金額に関しては、中雄大輔「第2節経済制裁」（『マネー・ロンダリング規制の新展開』一社金融財政事情研究会、2016年8月）に詳しい