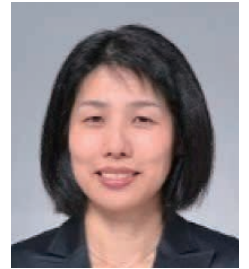


## イランの第13期大統領選挙

### —FATF 論争に見る国際協調路線の敗北—



(一財)日本エネルギー経済研究所 中東研究センター 研究理事/副センター長 坂梨 祥  
.....

第13期大統領選挙によって、イランにおける国際協調路線の敗北は明白になった。国際協調路線は選挙で負けたのではなく、選挙前にすでに負けており、だからこそ予想通りの「無風選挙」で、ライシ師が当選したのだと言える。今回の選挙には、国際協調路線を奉じる現実派からはヘンマティ中銀総裁が、改革派からはメフルアリザデ元ハタミ政権副大統領が立候補を認められた。しかし護憲評議会による立候補者選定の過程において、ライシ師の当選を脅かしかねない有力者はみな失格とされており、この2人は「有力候補とはなり得ない」との判断のもと、立候補を認められたと考えられる。投票日に先立ちイラン国営放送は、いつものとおり立候補者たちの討論会をテレビで放映したが、討論会での2人の議論が大きな注目を集めることはなく、予想外の候補の討論会における奮闘をもきっかけにイランの大統領選挙でこれまで繰り返し起こってきた「番狂わせ」は、今回は見られなかった。

実際に、立候補者たちによるテレビ討論会の様子からは、「勝負はすでについている」ことが明らかであった。3回にわたり行われた討論会においては、候補者たちの座る場所や発言の順番、および答えるべき質問は全てくじ引きで決められ、各候補者にはきっちり同じ回答時間（質問によって4分あるいは7分など）が割り当てられ、「候補者間の平等」を完全に確保しようとする国営放送の意図は明らかであった。しかし、ライシ師こそが体制にとって本命の候補であることは疑いようもなく、唯一、かつてアフマディネジャド政権期に国家安全保障最高評議会（SNSC）事務局長として核交渉を担当したジャリリ候補にはそれなりの得票が期待されたものの、そのジャリリ候補も投票日直前に立候補を辞退した。

一方で、一連のテレビ討論会で繰り返し持ち出されたキーワードの一つには、「FATF」というものがあった。中銀総裁としての経験をふまえ、ヘンマティ候補は繰り返し「FATF問題」に言及し、ジャリリ候補もメンバーを務める体制利益判別評議会がFATF関連法案

---

1 FATFとは、(マネーロンダリングに関する)金融活動作業部会 (Financial Action Task Force) の略称である。

を承認しなかったことこそが、イラン経済の回復を妨げた、と主張した。これに対してジャリリ候補は、イラン経済が停滞した真の要因はロウハニ政権が「西側諸国ばかりを見ていた」ことにあり、「FATF問題が解決してもイランへの制裁は残る」と反論した。

FATF についてはロウハニ大統領も、任期終了の間際までこの問題にこだわり、「イラン経済の命運を握るのは FATF 問題への対応である」として、FATF 関連法案の承認を呼びかけ続けた<sup>2</sup>。しかし、この問題をめぐる動きは見られないまま、今般ライシ大統領が、その任期を開始することになった。

本稿は、これまであまり注目されてきていない、イランにおける FATF 論争に着目することで、ライシ新政権下での核交渉の行方を探ろうとする試みである。2016年から2021年にかけて FATF をめぐりイラン国内で交わされた様々な議論は、イランで国際協調路線が敗北した理由を浮き彫りにする。本稿では第一に、イランにおける FATF 論争の経緯と論点を整理し、第二にはイラン核合意 (JCPOA) と FATF の関係を振り返る。そのうえで第三に、一連の経緯から明らかになる国際協調路線敗北の理由を考察し、最後にライシ新政権下での核交渉の行方を展望することとしたい。

## 1. イランにおける FATF 問題

### (1) FATF アクションプランの経緯

FATFとは1989年に設置された、マネーロンダリングとテロ資金供与への対策を目的とする国際的な枠組みであり、2021年3月末現在、OECD加盟国を中心とする37カ国・地域および欧州委員会 (EC) と湾岸協力理事会 (GCC) が参加している。当初マネーロンダリング対策に重点を置いていた FATF は、2001年の同時多発テロ事件を受け、テロ資金供与行為を犯罪とすることを定め、その後2011年以降は、大量破壊兵器の拡散に関与する者にも金融制裁を実施するよう、関係各国に求めてきた。

その FATF は、アフマディネジャド政権期 (2005-2013年) にイランをマネーロンダリングとテロ資金供与の「ハイリスク国」に認定し、イランに「対抗措置」を実施するよう各国に求めた (つまり、イランを「ブラックリストに載せた」)。そのうえで FATF はイランに対し、マネーロンダリングとテロ資金供与の問題に「十分に対処するよう」呼びかけた。

明言されてはいないものの、FATF の言うテロ組織には、イランが「抵抗勢力」と呼び

---

### 筆者紹介

在イラン大使館専門調査員などを経て、2005年より日本エネルギー経済研究所中東研究センターに勤務。2019年10月より (一財) 日本エネルギー経済研究所中東研究センター研究理事/副センター長。専門はイラン現代政治。最近の論考には、「アメリカの正しさに『挑む』イラン」、『學士會会報』No.941,2020年、「中国に接近するイラン」、『世界』No.939,2020年等がある。

---

2 *Donya-ye-eqtasad*, 2021.7.25.

支援してきたヒズボラやハマスのような組織が含まれており、イランの対応は遅れた。しかし、2016年1月にJCPOAが履行され、その翌月のFATF声明で、イランが依然「ブラックリスト国」に分類されていることが明らかになると、ロウハニ政権は対応を急ぎ、翌3月にはFATF問題への対応の第一歩として、「反資金洗浄法」を成立させた。

これを受けてFATFは、「マネーロンダリングとテロ資金供与対策の重大な欠陥」に対処しようとするイラン側の「ハイレベルでのコミットメント」を歓迎し、2016年6月の声明ではイランへの対抗措置の「一時停止」を発表した。そして、イランがこの問題に対応した暁には「次のステップを検討する」ことを明らかにした<sup>3</sup>。

## (2) FATF 論争の文脈と論点

イランでは2016年6月のFATFのこの声明が、「FATF問題」をめぐる論争を引き起こすことになった。この声明を受け、保守強硬派のメディアはFATF問題を取り上げ始め、FATF問題への対応を訴える政府の姿勢をめぐる議論が開始されたのである。ロウハニ政権はFATFへの対応を「海外旅行の際のパスポート取得」にたとえ、「イランの国際的な金融取引を正常化させるにあたっては、FATFへの対応は必須である」と主張した。これに対して保守強硬派のメディアは、FATFの「意図」を疑問視した。

これに先立ちハメネイ最高指導者も、保守強硬派メディアと同様の見解を示していた。その背景にあったのは、すでに履行されたはずのJCPOAが、イラン側が期待していたような制裁解除をもたらしていないという問題であった。JCPOAが履行され、制裁解除が宣言されて以降も、イランの特に国際的な金融取引をめぐるっては、様々な制約が残されていた。たとえばイランとの取引に米ドルを用いることは、禁じられたままであった。また、米国のイラン制裁法がイランとの金融取引を制裁対象としていることもあり、各国の大手金融機関はイランとの取引をためらい続けた。ハメネイ師は2016年3月の演説で、以下のように述べている。

“今や核合意があるというのに、我々の銀行取引は困難に直面したままであり、我々の在外資産も戻って来ないままである<sup>4</sup>。”

ハメネイ師はこの時、「交渉相手が米国であると、このようなことが起こる」と述べ、米国は、要は交渉という名のもとに、イランにとって譲れない「立場や原則、およびレッド

---

3 FATFの声明の仮訳は金融庁のウェブサイトで閲覧可能。

<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20160715-1/01.pdf>

4 ハメネイ最高指導者ウェブサイト、2016.3.20。

ライン」をひとつひとつ放棄させ、イスラム共和国体制を「名ばかりのもの」にすることを狙っているのだ、と警告した。この時、ハメネイ師がイランの譲れない原則の一例として挙げたのは、「パレスチナやイエメンにおける人々の抵抗の支援」であった<sup>5</sup>。

保守強硬派の一連のメディアは、2016年6月のFATF声明を、ハメネイ師のこの発言を裏付けるものと見なした。これらのメディアはFATFの声明を、「(イランが支援する)解放闘争組織や抵抗戦線への資金援助を断ち切ろうとする米国の目的に沿うもの」として位置付けた。「イランが十分な対応を取ればFATFは次のステップを検討する」という記述こそが、「イランに対する要求は(イラン・イスラム共和国が掲げる様々な理念を撤回するまで)際限なく続いていく」ことの証左であり、FATF問題への対応がイランの利益となる保証はない、というのが、これらのメディアの主張であった<sup>6</sup>。

これに加え、保守強硬派のメディアは、「FATFのアクションプランを受け入れればイランの防衛能力は低下し、その結果イラン国内でテロ組織による攻撃が発生するようなことになりかねない」とも主張した<sup>7</sup>。イラン・イスラム共和国憲法は第3条において、「抵抗勢力支援」をイスラム共和国体制の目的の一つと位置付けている。しかし近年のイランにおいて、抵抗勢力支援はイラン包囲網を突き破るものであると同時に、対イラン攻撃の抑止戦略としても位置付けられてきた。

FATF論争が発生した2016年の時点で、イランはすでに4年以上にわたり、シリアではヒズボラとの懸け橋となってきたアサド政権の支援にあたり、イラクでは2014年以降、対IS戦への関与を続けていた。これらの関与で中心的役割を果たし、最大の犠牲も払ってきた革命防衛隊は、「JCPOAに明記される制裁解除の実現のためには、FATF問題に対応すべく抵抗勢力支援を見直す以外ない」とするロウハニ大統領の主張に、不信の目を向けたのである。

## 2. JCPOA と FATF 問題

FATF問題をめぐってロウハニ政権と対立したイランの保守強硬派勢力にとって、トランプ政権による激しいJCPOA批判とJCPOAからの離脱は、願ってもない援護射撃となった。トランプ大統領は選挙戦期間中から、JCPOAを「核問題のみに不十分に対応しているにすぎない史上最悪の合意」と酷評していた。その後2018年5月8日、JCPOAからの離脱に際し、トランプ大統領はイランに「最大限の圧力」を行使することを通じ、イランの(核のみならず)「テロ支援」および「ミサイル開発」の問題にも対処していくと宣言

---

5 ハメネイ最高指導者ウェブサイト, 2016.3.20。

6 *Raja News*, 2016.6.27

7 同上。

した<sup>8</sup>。

トランプ大統領の「JCPOA は核の問題しか扱っていない」という批判は、レトリックとしては明快であった。また、JCPOA の合意文書には、たしかにミサイル、あるいはテロ支援という言葉は含まれていなかった。しかし、より詳しく見ていくと、オバマ政権は「核以外のイランの行動を許していた」わけではまったくなかった。

1984年にヒズボラ支援を理由にイランを「テロ支援国家」に指定して以降、米国の歴代政権はイランの「テロ支援」に対し、様々な制裁を科してきた。しかし、1996年に「テロ支援」を理由のひとつにイラン・リビア制裁法（通称 ILSA）を制定した時には、この制裁を第三国に適用しようとしたところ欧州諸国の反発にあい、米国は結局、これを断念せざるを得なかった<sup>9</sup>。しかし、2001年の9.11同時多発テロ事件をきっかけに、テロの問題に対処する国際的な連携は強化され、そのようななか、米国はイランに関しては、「FATF がイランをハイリスク国に分類したことを受けて」、2011年にイランを「資金洗浄再懸念先」に指定した<sup>10</sup>。つまりイランの「テロ支援」の問題に関し、米国は単独でこれに取り組むのではなく、他の国々と足並みをそろえ、対処することを試みてきたのである。

ロウハニ政権の発足を受けて2013年に開始されたJCPOAの成立に至る米国とイランの核交渉は、イランの「テロ支援」をめぐるそのような動きと並行して行われていたことになる。JCPOA が2016年1月に履行されたにもかかわらず、FATF が2016年2月の声明で「マネーロンダリングやテロ資金供与問題へのイランの対応は不十分」であるとしてイランに対する対抗措置の実施を呼びかけ続けていたことは<sup>11</sup>、JCPOAの履行に密接に絡むFATF 問題へのイランの対応が、この時点でまだ「道半ば」であったことを示している。

いずれにせよ JCPOA に明記された対イラン制裁の解除は、FATF のブラックリスト問題も障壁となり、容易には実現しなかった。JCPOA の定める制裁解除の一部（特に金融制裁の解除）は、イランがFATF問題に「十分に」対応して初めて実施可能なものとなっていたのであり、JCPOA を「核の問題しか扱わない史上最悪の合意」と切り捨てたトランプ大統領は、イランの一連の「問題行動」に対する米国の取り組みの全体像を、理解していなかったと考えられる。

---

8 JCPOA からの離脱に際しトランプ大統領が発表した声明文を参照：<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>

9 ILSA はイランのエネルギー部門に一定額以上の投資を行う第三国の企業を制裁対象とすることを定めていたが、フランスなどは「国内法の域外適用」であると反発し、米国はイランのエネルギー部門への参入を決めた欧州企業への ILSA の適用を見送った。

10 <https://www.federalregister.gov/documents/2011/11/25/2011-30332/finding-that-the-islamic-republic-of-iran-is-a-jurisdiction-of-primary-money-laundering-concern>

11 <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2016.html>

### 3. 国際協調路線の敗北

既述のとおり、ハメネイ最高指導者は当初より——JCPOA の制裁解除の一部が、実は「言葉の上のみでの制裁解除」にすぎないことが明らかになって以降——、FATFの「アクションプラン」への対応に懐疑的であった。しかし、FATFをめぐるロウハニ政権と保守強硬派の間の議論は、2021年に至るまで延々と続けられた。一連の議論の中でロウハニ政権の関係者たちは、「FATF 関連法案の否決は自らに制裁を科すも同然」、「FATF 問題に対応しなければイランは孤立を深めるばかり」などと指摘し、FATF 問題への対応の必要性を繰り返し強調した。2021年5月には、大統領選への立候補登録を済ませたラリジャニ前国会議長も、「FATF 問題に対応しなくてもイランはやっていける、などと主張する者は、もっと現実的になるべきだ」と発言し、FATF 関連法案を擁護していた<sup>12</sup>。

しかし、これまでの流れを改めて振り返ると、イランにおけるFATF 論争の実質的な決着は、2018年5月の米国のJCPOA 離脱宣言を受けて、同年7月に体制利益判別評議会がその見解を発表した際に、すでについていたようにも見える。「体制の利益」に鑑みて国会と護憲評議会の見解の齟齬を乗り越え、最終的な判断を下す決定機関である体制利益判別評議会は、この時、FATF 関連法案は「国家安全保障に反する」という「書簡」を発表した。なぜならば、トランプ政権がイランに最強の制裁を科すというのなら、イランはそれらの制裁にも「かかわらず」必要な取引を継続する以外なく、FATF のアクションプランへの対応はそれを困難にするから、というのがその理由であった<sup>13</sup>。

それでもロウハニ政権は、この問題を体制利益判別評議会で審議することを求めた。そして様々なメディアでも、この問題はこれ以降も繰り返し取り上げられた。しかし、この問題に明確な結論が下されることはないまま、結局はロウハニ政権の任期終了により、FATF 関連法案の推進者はいなくなってしまった。

この過程を振り返ると、ロウハニ政権の国際協調路線が敗北した背景にあったのは、まずはトランプ政権による JCPOA からの離脱とイランへの最大限の圧力の行使であった。米国の JCPOA 離脱を受けて、ロウハニ政権には FATF 問題への対応が必須であると説得的に示すことができなくなり、問題は結局棚上げにされてしまった。

トランプ政権が「最大限の圧力」政策の中でイランに対し軍事圧力を強めたことも、イラン国内のパワーバランスの変容を促した。たとえば、2019年6月に革命防衛隊が「領空侵犯」を理由に米無人機を撃墜したり、シリアに向かうイランの石油タンカーが英領ジブラルタルで拿捕されたことを受けホルムズ海峡近辺で英国のタンカーを拿捕したり、という行動を取ったことで、イラン国内で革命防衛隊の存在感は高まった。また、2020年1月

---

12 2021年5月20日、音声 SNS「Clubhouse」における発言。

13 ISNA, 2018.7.17.

に米軍がドローン攻撃により革命防衛隊コッズ部隊のソレイマニ司令官を殺害したことは、「FATF問題への対応を求める者はソレイマニ司令官を殺害した者と同じ側にいる」<sup>14</sup>と保守強硬派を勢いづけることになった。

イランを取り巻く国際環境も、保守強硬派に有利であった。FATF論争がイランで続けられていた間、シリアやイラクやイエメンでは、イランの革命防衛隊が現地の武装「抵抗勢力」との協力関係を深め、米国とその同盟国によるイラン包囲網に対抗していた。2017年にはサウジアラビアのムハンマド・ビン・サルマーン皇太子が「戦いをイラン国内に持ち込んでいく」と宣言<sup>15</sup>した翌月にISがイラン国会を襲撃し、2018年にもイラン南西部アフワーズで軍事パレードがテロリストの攻撃を受け、「FATF問題への対応はイランの安全確保の試みを阻害する」との議論には、一定の説得力が加わることになった。

ほかにもイラン国内では「最強の制裁」の影響もあり経済状況が徐々に悪化したことで、当初ロウハニ政権に託されていた期待は徐々に色あせていった。国際協調路線を掲げ、国民の支持を得て大統領に就任したロウハニ大統領であったが、その路線が行き詰まり、経済再生も遠ざかるなか、人気も失われていったのである。

このように、トランプ政権のJCPOA離脱に加え、イランを取り巻く国際環境、および国内の経済状況の悪化などの要因が全て、イランにおける国際協調路線の敗北につながったと考えることができる。これを受け、2020年1月の第11期国会選挙、および2021年6月の第13期大統領選挙では、国際協調路線を掲げる現実派や改革派勢力を、保守強硬派が圧倒することになった。

#### 4. ライシ新政権下の核交渉の見通し

このように見てくると、核交渉をめぐるライシ新政権の認識がおのずと浮かび上がってくる。JCPOAの履行後の一連の経緯から、イランをめぐる特に金融制裁は、FATF問題に「十分に」対応しない限り実質的には解除され得ないことがすでに明らかになっている。しかし、ライシ政権のイランは、「抵抗勢力支援（米国の言うところのテロ支援）」を断念するつもりはないだろう。ミサイル開発についても同様である。バイデン政権は現在、トランプ政権期の「最強のイラン制裁」をほぼそのままの形で維持しており、そのように強力な圧力にさらされているイランが、「自らを守るための」抵抗勢力支援およびミサイル開発を断念するとは思えない。

核関連活動に関しては、「米国さえ合意に戻るなら」イランも合意に戻るという姿勢を、

---

14 Kayhan, 2020.12.26.

15 Taimur Khan, "Saudi Prince Mohammed bin Salman's warning to Iran," *The National*, 3 May 2017, <https://www.thenationalnews.com/world/saudi-prince-mohammed-bin-salman-s-warning-to-iran-1.1616>

イランの側は崩していない。そして米国による制裁解除に関しては、「言葉の上のみならず、実効性のある制裁解除」を求めている。また、米国との合意が政権交代によって簡単に覆されることのない保証も同時に求めている。これは、JCPOAの履行が文言通りにはいかず、トランプ政権がいとも容易にJCPOAを破棄したという一連の経緯から、イランが特に重視するに至った条件であると思われる。FATF問題もあり、「実効性を持つ制裁解除」の実現が結局は容易でないのなら、イランとしてこれだけは譲れない、というイラン側の主張は理解できるものである。

イランが制裁解除を求めているということではない。イランにとって制裁解除は重要であり、その制裁解除は実効性を伴うものでなければならない、というのがイランの立場である。とはいえ、何らかの合意が成立しない限りイランの核関連活動は拡大を続け、これはイスラエルなどにとっては懸念すべき事態である。つまり時間は無限にあるわけではなく、米国とイランの双方が現在掲げている「最大限の要求」を、一部取り下げて歩み寄る必要が、どこかの時点で生じるであろう。

歩み寄りが不可能であるとは思われない。たとえば同じ抵抗勢力支援でも、イランにとってのヒズボラの重要性和イエメンのフーシー派の重要性は異なる。また、イランの現体制は国内で抗議行動を起こさないためにも、また、起こった場合はそれを収めていくためにも、経済状況の改善を必要としている。そして(たとえ限定的なものであったとしても)制裁の解除は、経済状況の改善に間違いなく資するものである。

今回の大統領選挙でライシ師に白羽の矢が立てられたのは、最高指導者の交代が近づく現体制の安定的存続を、イランの体制指導部が見据えてのことであった。ライシ政権はその公約どおり、持てる力を総動員することで、その実現を目指していくであろう。金融制裁の解除に密接に関わるFATF問題への対応の見込みは立っていないが、ライシ新政権がそのような中で「実質的な制裁解除」をどのように目指していくかということは、これから徐々に明らかになっていくものと思われる。

\*本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。