

## 〈2〉イラン政治経済情勢と核合意の行方

一般財団法人海外投融資情報財団 調査部 上席主任研究員 寺中 純子

### 1. はじめに

2020年早々、米大統領の指示によりイスラム革命防衛隊のソレイマニ司令官が殺害され、イランはその報復として在イラクの米軍駐留基地に対する軍事的攻撃を行った。イランの報復が死者を出さなかったことで、本件が両国の全面衝突に発展する事態はひとまず回避されたが、両国の対立が周辺国も巻き込んだ軍事衝突を加速するリスクは高い水準で維持されたままである。一方、この展開と同時期に、イランが核合意（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）で約束した核開発活動に関する制約をすべて除去すると発表したことを受け、EU及び英独仏3カ国が同合意の紛争解決手続きを発動するに至った。この手続きの最終地点には、イラン核開発問題に関する国連制裁復活の可能性が控えている。

本稿では、このような緊張がもたらされるに至った背景の一要素として、米国の制裁が復活し、前回の制裁時より厳しい状況に置かれることとなったイランの経済情勢と、そのことが国内政治勢力バランスに影響を与え、対外姿勢にも反映されている状況を紹介する<sup>1</sup>。そして最後に、JCPOAの今後について、イランの政治経済情勢も踏まえつつ考察する。

### 2. 経済制裁の復活と強化

米国は2018年5月にJCPOAを離脱し、同合意に基づき解除していた対イラン経済制裁を同年8月と11月の2段階にわたってすべて復活させた。この結果、単に米国の対イラン制裁法令がJCPOA前の状況に戻されただけでなく、より厳しい運用と追加制裁の導入により、対イラン経済制裁は以前より強化されたものとなっている。

運用が厳しくなった代表例は、イランからの原油輸入に対する制裁である。JCPOA前は大統領ウェイバーに基づき一定の輸入が認められていたが、2019年5月以降、これが完全に禁止された。

米国は、イランの主要産業における代表的な企業をSDN（Specially Designated Nationals）と呼ばれる制裁対象に追加指定することによっても、経済制裁の効果を強めている。SDNとは、米国が国家の安全保障上脅威となると認定した国や法人、個人のことです。一般的には米国内の資産凍結や米国人との取引禁止といった制裁措置を受ける。ただ、対イラン制裁に関しては、IFCA（Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012）第1247条がイラン人SDNのために金融取引を促進する外国金融機関を制裁対象としており、これに指定されると米国以外との取引も難しくなる。2018年10月には亜鉛鉱山開発会

<sup>1</sup>一部の事実確認につき、ケイワン・アブドリ氏に協力を仰いだ。ただし、その解釈にわたる部分は筆者の責に帰す。

表1 米国のJCPOA離脱後のイラン制裁関連SDN指定

年月日	指定対象(例、業界)、〔指定理由〕
2018/5/10	イラン人6名、イラン企業3社(金融)
2018/5/15	イラク人1名、シリア人1名、イラン人2名(イラン中銀総裁及び役員)、イラク企業1社(金融)
2018/5/22	イラン人5名(ミサイル関連)
2018/5/24	イラン人2名、トルコ人1名、トルコ企業4社、イラン企業2社、航空機31機(航空産業関連)
2018/5/30	イラン人6名、イラン3組織(エヴィン刑務所等)〔人権侵害〕
2018/7/9	マレーシア企業1社(航空産業)
2018/9/14	タイ企業1社(航空産業)
2018/10/16	イラン20社(金融)〔イスラム革命防衛隊支援〕
2019/1/24	イランとアルメニアの企業4社、航空機2機(航空産業関連)〔シリア政府軍支援〕
2019/2/13	イラン2社、9名(防衛関連)
2019/3/22	イラン17社、14名(防衛関連)
2019/3/26	イランとUAEの企業14社と個人9名(金融)
2019/6/7	イラン石油化学企業 Persian Gulf Petrochemical Industries Company 及び同傘下企業計33社
2019/6/12	イラク企業1社、イラク人2名
2019/6/24	最高指導者を含むイラン人9名(イスラム革命防衛隊幹部)、最高指導者事務所
2019/7/18	イラン人5名、イラン企業2社、中国企業4社、ベルギー企業1社(核開発関係)
2019/7/22	中国企業1社、中国人1名(原油輸入関連)
2019/7/31	イラン外相
2019/8/28	イラン人5名、イラン企業4社、香港企業1社(ミサイル開発関連)
2019/9/3	イラン企業(研究機関)3社(ミサイル開発関連)
2019/9/4	個人9名、企業16社、船舶6隻(石油海運)〔テロ支援〕
2019/9/10	個人22名、企業7社(テロ支援)
2019/9/20	イラン2機関(Etemad Tejarate Pars Co.、国家開発基金)
2019/9/25	個人5名、企業6社(原油輸送関連)
2019/11/4	個人9名(最高指導者国際問題担当顧問、最高指導者事務所長、最高指導者子息、司法長官、国軍参謀総長等)、軍関係組織(Armed Forces General Staff)
2019/11/22	イラン情報通信相
2019/12/11	個人1名、企業5社(UAE2、中国1、イラン1、オマーン1)、船舶2隻〔イスラム革命防衛隊、Mahan Airとの関係、大量破壊兵器関連〕
2019/12/19	個人2名(人権侵害)
2020/1/10	イラン個人6名(政府高官、国軍幹部)、企業20社(イラン17社、中国1社、セイシェル1社、オマーン1社)、リベリア船籍(中国名)船舶1隻(金属産業関連)
2020/1/23	イラン人、中国人各1名、企業6社(中国5社、UAE1社)(石油、石油化学)
2020/1/30	イラン原子力庁及び同長官
2020/2/20	イラン人5名(護憲評議会幹部等)〔選挙介入、最高指導者との関係〕

注：既にSDN指定されていた者への制裁理由追加は含まない。

出所：OFAC

社関連企業等が、2019年6月には石油化学産業の主要企業が多数、SDN指定を受けた(表1)。

IFCAはイラン人SDNとの一定の取引を制裁対象としたものであるが、米財務省外国資産管理室(Office of Foreign Asset Control: OFAC)は、2019年以降、対イラン制裁関連の新たなSDNを発表する際

に、その対象がイラン人以外であっても、指定者と取引を行った者自身がSDNとされる可能性があるとの注意喚起を行っている。外国企業に対し、イランとの取引をより委縮させる効果を狙ったものと考えられる。同様の意味を持つ動きとして、制裁を回避してイランと取引する外国企業や船舶に対する制

裁指定も多い。過去の違反についても、英仏独の大手銀行<sup>2</sup>や中国企業が罰金等の制裁執行を受けている。

さらに、制裁の標的とされるイランの経済部門が、制裁復活後の2つの大統領令によって拡大された。

まず2019年5月に、イランの鉄鋼セクター関連の取引全般を制裁対象とする米大統領令13871号が出された。鉄鋼セクターは、JCPOA前にはIFCA第1245条によって特定の条件<sup>3</sup>に合致する取引のみが制裁対象であった。しかし本大統領令は、そのような条件なしにすべての取引を制裁対象とした。

2020年1月には、イランの建設業、鉱業、製造業、繊維産業の経営や取引に従事する人物への制裁権限を米財務長官に与える大統領令13902号が出された。これらの経済部門が、イランの体制による核開発やミサイル開発、テロリズム支援につながっているとの理由である。この大統領令は、直前のソレイマニ司令官殺害へのイランからの報復攻撃に対して軍事行動を起こさず、代わりにさらなる経済制裁によって「最大限の圧力」をいっそう強化すると米大統領の言葉に即したものであった。同大統領令は、米財務長官に対し、制裁対象とするイランの経済部門を（新たな法令の制定等の手続きを踏まず）追加的に指定できる権限を与えており、さらに制裁の萎縮効果を高めている。

### 3. 厳しさを増す経済状況

イラン統計センターの発表によると、2018年度<sup>4</sup>の実質GDP成長率はマイナス4.9%で、石油部門だけでなく、鉱工業部門も大きなマイナス（9.6%）成長であった。この成長率は、JCPOA成立前に原油取引の禁止等の制裁が強化され、イラン経済が大きな影響を被った2012年度以来の低さである。前回、2年連続でマイナス成長を記録した2012年度及び

2013年度には、GDPを構成する需要項目の中でも総固定資本形成が大きく落ち込んだ。GDP統計の公表は制裁復活前までで止まっているが、以下、外需、内需、成長を支える資金供給の各面に関係する動きをできるだけ足元まで参照しながら、経済の現状を確認する。

#### (1) 貿易動向と外貨準備

今やイランのほとんどの経済活動が米国制裁の影響下に置かれているが、制裁強化の過程や内容を見ると、これらがイランの外貨収入源となる部門をとくに狙い撃ちにしていることが分かる。イラン最大の外貨収入源である原油の輸出額は、JCPOAによって制裁が解除されていた2016～2017年度には輸出総額の約3分の2を占めていた。その原油輸出がJCPOA前の制裁時以上に厳しく制限され、2019年の輸出量は日量68万バレル（12月は同30万バレル）と前年の4割弱に低下した<sup>5</sup>。輸出額については足元の統計がないため、主要輸出油種の原油価格<sup>6</sup>を掛け合わせて概算すると、2019年の実績は前年の3割程度であったと推察される。制裁下で価格交渉力が低下している可能性を考慮すれば、輸出額はさらに少なかったとも推察できる。

一方、原油に次ぐイランの輸出財である石油化学製品や鉄鋼製品は、原油に比べると、今のところは制裁の影響が限定的なようである。イラン関税局の発表によれば、例年100億ドル程度を輸出してきた石油化学製品は、2018年度に141億ドル、2019年度は最初の10カ月間で158億ドルを輸出したという<sup>7</sup>。鉄鋼製品も、2019年度の輸出量は前年度より増加傾向で推移している模様である<sup>8</sup>。しかし、この伸びはイランの通貨リアルの減価という輸入業者にとっての価格条件の好転を背景としており、輸出数量の伸びが輸出金額の伸びに直結していない。さらに今後は、前項で述べた2019年以降の一連の制裁強

<sup>2</sup> 2018年11月に Société Générale S.A.（フランス）、2019年4月に Standard Chartered Bank（英国）と UniCredit Bank AG（ドイツ）が、それぞれ制裁執行を受けている。

<sup>3</sup> エネルギー・海運・造船セクター又はイスラム革命防衛隊が支配する分野での利用、SDN等との取引、核・軍事・弾道ミサイル関連、のいずれか。

<sup>4</sup> 本稿内、「年度」はイラン暦（3月20～21日からの1年間）による。

<sup>5</sup> 輸出量は IEA, Oil Market Report に基づく。

<sup>6</sup> イランの主要輸出油種（Iran Heavy）のスポット価格。毎月の単純平均（OPEC, Monthly Oil Market Report）。

<sup>7</sup> Saeed Ghasseminejad, “Tehran Exports Its Petrochemical Products Despite Sanctions”, *FDD Policy Brief*, April 25, 2019.

<sup>8</sup> S&P Global, Platts, “Impact of US sanctions on Iran steel, iron exports seen limited: sources”, January 14, 2020.

化の影響が次第に顕在化してくると考えられる。

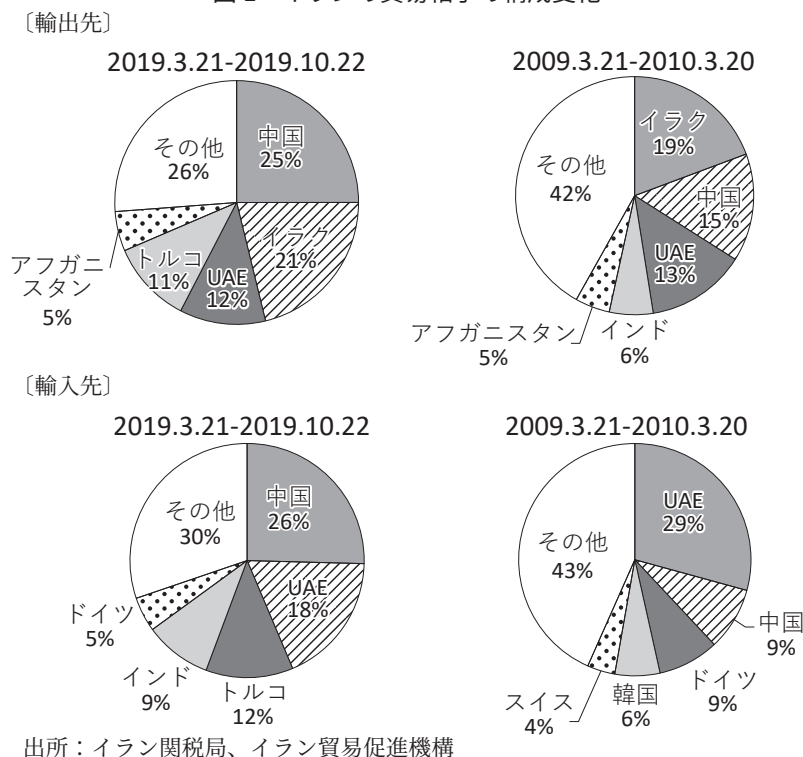
イラン政府は、近隣諸国向けを中心とした非石油製品<sup>9</sup>の輸出拡大により、原油輸出の大幅減少をカバーする考えである。しかし、イラン関税局の発表によれば、2019年度の10カ月間の非石油製品輸出額は355億ドルと、前年度同期比マイナス3%であった。一方、同期間の輸入額は368億ドル（前年度同期比増減0%）で、輸出額を13億ドル上回った。IMFは、2019年度の財及びサービス合計の貿易収支がマイナス130億ドル（前年度実績172億ドル）、経常収支はマイナス123億ドル（同183億ドル）と推計している<sup>10</sup>。

外貨準備高は公表されていないが、イラン中銀の外貨資産残高は2018年度末で1,107億ドル、2019年度第3月末（2019年6月21日）で1,078億ドルであった（それぞれ当該時点の公定レートで換算）。イランは対外債務が少なく（2018年度末の短期対外債務残高22億ドル、中長期との合計でも93億ドル）、

輸入カバー率からみても、現在の外貨準備を維持できれば十分な水準といえる。しかし、上述のとおり外貨準備は今後目減りしていくことが予想される<sup>11</sup>。イラン中銀はSDN指定を受けているため、外貨準備の中には利用困難なものも含まれるうえ、不安定化している外国為替市場に介入するための外貨需要もある。決して余裕があるわけではない。

貿易に関しては、取引相手が限定されてきていることも目に付く変化である。2019年度の最初の7カ月間と10年前の2009年度の非石油製品貿易の実績を比較すると、輸出入ともに上位5カ国が占めるシェアが大きく伸びている（図1）。世界各国からイランへの再輸出拠点として機能してきたUAEからの輸入シェア低下も、間接的な取引先の縮小を示唆する。イランには、新たな取引先を探すコスト負担に加え、産業活動や消費生活において調達できる財の選択肢が狭くなるという負の影響が出ている。

図1 イランの貿易相手の構成変化



<sup>9</sup> 原油以外の製品を指す。

<sup>10</sup> IMF, "Regional Economic Outlook", October, 2019.

<sup>11</sup> IMF, "Regional Economic Outlook", October, 2019 は、イランの外貨準備高につき、2019年度855億ドル、2020年度688億ドルと予測している。



(2) 通貨価値の混乱と購買力の低下

イランリアルへの対ドル市場為替レートは、米国がJCPOAを離脱する少し前から不安定化し始め、その後著しく減価した(図2)。この間のレートの推移は、これが必ずしもイラン経済の実態を反映したものとは言えず、投機的な動きも大きかったことを窺わせるが、不安定な相場がイラン経済をより混乱させたことには変わりない。中銀や政府の対応能力に対する国民からの不信の増大、体制指導部による中銀のオペレーションへの介入強化等、政治的にも為替暴落の影響は大きかったと思われる。

消費者物価もイランリアルの減価を追うように急上昇した。制裁に伴う取引費用や保険料の上昇、需給の逼迫も相まって、制裁解除期間中には一桁台に落ちていた消費者物価上昇率が2019年夏には前年度比42%を超える水準にまで達した。その後やや低下したとはいえ、いまだ40%近辺で推移している。消費者物価上昇率は、JCPOA成立前の2013年にも一時期40%を超えたことがあったが、今回は、そのスピードも水準も当時を上回っている。しかし、不況下でのインフレであり、後述するように銀行の財務体質が悪化しているという環境も手伝って、通常の金融引き締め策が取りにくい。

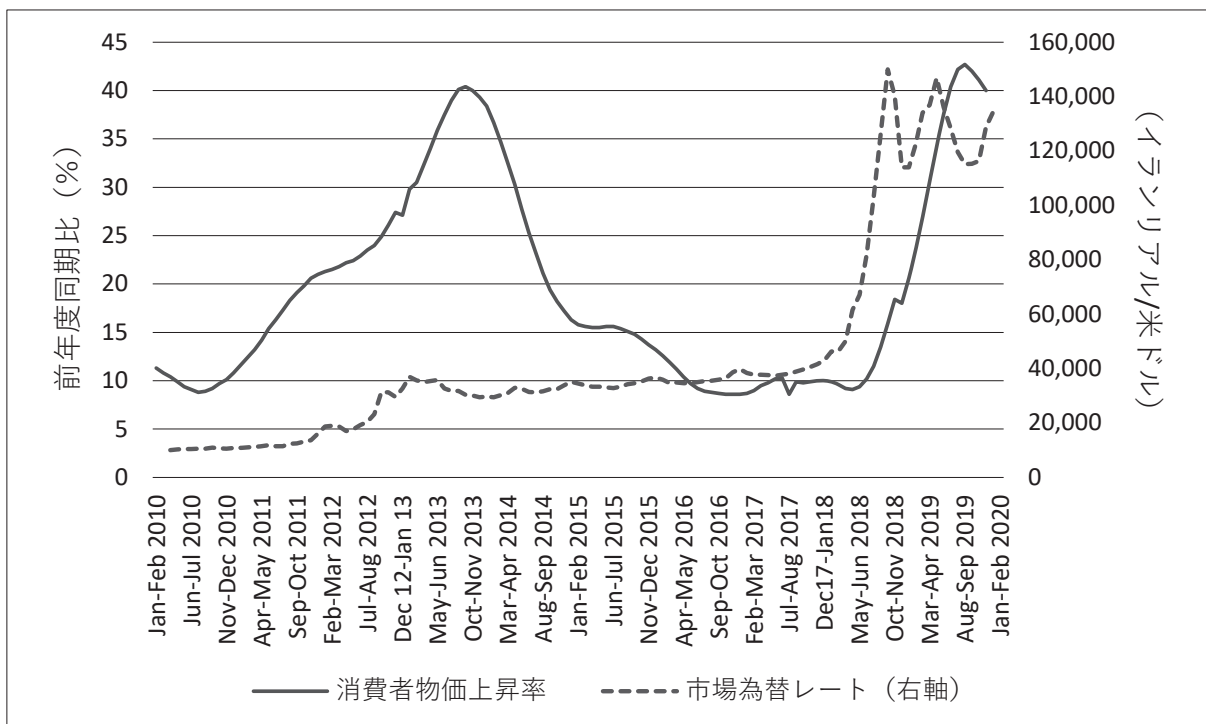
イラン中銀総裁は、2020年1月の講演で、インフレが人々の購買力を損ない、不況で所得を減少させているとの認識を示した。所得状況に関しては制裁復活以降のデータが不足しているが、企業業績や雇用状況から、物価上昇率を大きく下回る実質減となっているものと推察される。2019年夏季(6月22日～9月22日)の失業率は、15歳以上人口(6,158万人)について10.5%、15～24歳の若年層に限ると24.9%であった。上述の中銀総裁講演によれば、こうした状況がとくに低所得者層への圧迫を強めているとのことである。この状況下でのイラン政府による2019年11月のガソリン値上げ発表は、国内各地に大きな抗議行動を引き起こすこととなった。

(3) 財政、金融部門の資金不足

原油輸出収入の減少と経済活動の停滞は、国家財政にも厳しい影響を与えている。イラン財政の石油収入(原油、石油製品、天然ガス輸出収入からの国庫への繰り入れ)への依存度はかつての50%前後から最近では30%前後に低下しているが、同収入はなお税収と並ぶ主要財源である(図3)。

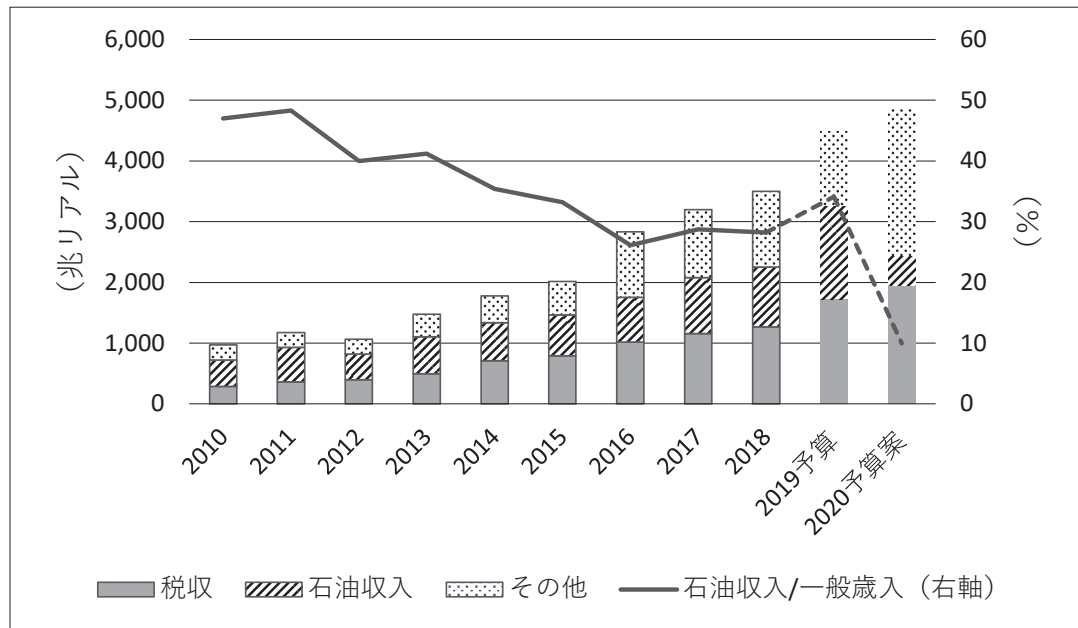
2019年12月に提出された2020年度の一般政府予算案は、総額が前年度比8%増で組まれたが、実

図2 為替レートと消費者物価の変動



出所：イラン中銀

図3 イラン財政 歳入内訳と石油収入への依存度



注：2018年度は速報ベースの実績。  
出所：イラン中銀

質マイナス成長である。なかでも、石油収入は2018年度実績の半分以下の482兆リアルと見込まれている。それでもこの金額は、公定レートでの1ドル42,000リアルを前提とし、予算法が定める石油・ガス輸出収入の国庫への繰り入れ比率（65.5%）を考慮すると、1バレル当たり50ドルの油価で日量96万バレルを輸出しなければ実現できない。2020年度予算は、公定レートの他に、非石油製品の輸出収入については1ドル85,000リアルの為替レートを用いるとしており、仮にこのレートを適用しても、予算の収入を達成するには（上述の前提で）日量47万バレルの石油輸出が必要である。一方、税収は2018年度実績比54%増の1,950兆リアルが見込まれているが、石油収入との合計が歳出見込みの半額にも満たず、不足分は民営化収入を含む国有資産売却や債券発行等で賄うとされている。しかし、近年の民営化や公債売却の実績<sup>12</sup>等から、計画通りの収入確保は困難であろうと推察される。

財源確保が難しくなるにつれ、国庫とは別枠で設置されている国家開発基金の資金が、本来、財政が負担すべき用途に用いられるケースが散見され

る<sup>13</sup>。国家開発基金は、石油・ガス輸出収入を原資とし、国内外で運用した資金を国内の民間プロジェクト等に供与することを使命として2010年度に設置されたものである。制裁解除中に策定された2017年度と2018年度の予算では、イランの石油・ガス輸出収入の30%以上が同基金に配分されていた。2019年度と2020年度予算はこの配分比率を20%に引き下げ、代わりに国庫への配分比率を高めている。このような配分変更に加え、基金の資金を本来の目的以外に用いようとする動きからは、国家財政のひっ迫度合いが窺える。そして、その国家開発基金は、2019年9月にSDNに指定されている（表1参照）。

諸コストの高騰で急増する企業の資金需要に応えるため、イラン政府は、銀行等の金融機関に対し、国内製造業の運転資本を中心とした資金供与の役割を果たすことを期待している。しかし、イランの金融機関は、制裁の影響以前に経営の非効率、財務基盤の弱さ等、経営上の課題を種々抱えていた。そうした素地の上に、SDN指定や金融メッセージサービスの提供禁止等、経営環境をさらに厳しくする米国の制裁が重なり、十分な貸出能力がない。政府から

<sup>12</sup> たとえば、参加債と呼ばれるイスラム債の売却は、2011年から2018年の間、発行額に対する比率が年平均43%で推移している（比率が最低であった2014年には22%）。

<sup>13</sup> たとえばイラン政府は、2020年度、非石油輸出促進のために財政資金に加えて国家開発基金の資金を利用する考えである（Iran Daily, “Plan for supporting non-oil exports approved”, January 26, 2020）。

の債務返済の遅れ、政府から請負業者への支払い遅延による間接的な不良債権増等<sup>14</sup>、イラン金融機関の経営には財政難の影響も及んでいる。国家予算からの資本注入も追いつかず、イラン中銀の統計によれば、市中銀行及び信用機関合計の「自己資本比率」<sup>15</sup>は2018年度末に1%まで低下している。

#### 4. 強硬路線に傾く政策と政治

米国による経済制裁復活・強化の影響が顕在化するに従い、現政権に対しては、経済運営の舵取りにとどまらず、JCPOA成立前、制裁解除を得る為に国際社会との対話を志向した判断についても、国内保守強硬派からの非難が強まっている。

経済運営に関しては、2018年夏に関係閣僚や中銀総裁が相次いで交代となり、かねて最高指導者が唱えてきた、外部要因に左右されない自立した経済体制の構築を目指す「抵抗経済」のスローガンが前面に押し出されるようになってきた。最近のイラン中銀総裁の発言には、同行が最高指導者の導きに従って任務を遂行していることや、体制からの支持に対する感謝の言葉が頻繁に盛り込まれている。

資金洗浄や金融テロ対策に関する政府間国際組織FATF（Financial Action Task Force）との関係にも、この姿勢の変化が表れている。イラン政府は、JCPOA成立後にマネーロンダリング対策の法改正等を進め、FATFもその動きを歓迎した。しかしその後、護憲（監督）評議会と呼ばれる、最高指導者が直接に任命する聖職者と司法府を通じて間接的に任命する法学者によって構成される組織が、国会を通過した関連法案の見直しを命じる等<sup>16</sup>、政府の動きが鈍った。FATFはその変化に失望し、何回かの警告の末、2020年2月、イランが必要な対応を完了させないこ

とを理由に「対抗措置」の復活を決定した。FATF参加メンバーに通常以上の厳格な手続きを要求するこの措置により、イランの金融機関と外国の金融機関との関係構築はいっそう困難になるだろう。

経済運営の「挙国一致」化が進み、政治全体に保守強硬路線が色濃くなる流れの中で、2020年2月に実施された4年ぶりの国会選挙でも同派が躍進し、定数290のうち約4分の3の議席を確保した。なかでも首都テヘランでは、定数30の全議席を保守強硬派が占め、トップ当選を果たしたガリバフ氏（元イスラム革命防衛隊空軍司令官、元テヘラン市長）が次期国会議長として有力視されている。

イランの選挙では、先に述べた護憲評議会が、憲法に基づき立候補者の資格審査を行う。審査は、イスラム及びイラン・イスラム共和国体制への信奉等、様々な観点から実施される<sup>17</sup>。又、その前段階として、内務省が国会選挙法に基づき、警察や情報省が提供する情報に従い、主に政治犯歴の観点から立候補登録者をふるいにかける。今回の国会選挙では、内務省審査を受けた立候補登録者1万5千余名のうち、適格として残った1万4千名弱が護憲評議会の審査を受けた結果、9千人以上が不適格とされた。不適格者の中には現職議員も相当数含まれ、なかでも穏健又は現実的保守派といわれる勢力や改革派が多く排除されたと伝えられる<sup>18</sup>。長く国会議長を務めてきたラリジャーニ氏や改革派を率いるアレフ氏のように、審査を受ける前に自ら不出馬を表明した重鎮もいる。ラリジャーニ氏は、伝統的保守派に属するが、JCPOAの批准にあたっては政権と協力し、前回の国会選挙ではロウハニ大統領やアレフ氏らと共に一つの会派を形成した。

その後の手続きで立候補権利を回復した者もあるが、今回の選挙前審査による失格者数は、1979年の

<sup>14</sup> 直近のデータがないが、イラン中銀によると、2017年度第3四半期末（2017年12月）の不良債権比率は11.5%であった。

<sup>15</sup> 資本の詳細が不明の為、イラン中銀資料に基づき、資本勘定とされる金額の総資産に対する比率を「自己資本比率」とした。

<sup>16</sup> イラン憲法は、護憲評議会は、国会の手続きがイスラムの教義及び憲法と合致しているかを決定しなければならないと定めている。

<sup>17</sup> 国会選挙法は、国会議員の被選挙人の資格を以下のとおり定める：①イスラムへの実践的信仰とコミットメント、②イラン・イスラム共和国の聖なる体制への実践的コミットメント、③イラン国籍の保有、④憲法及びイスラム法学者による絶対的統治という進歩的原則の公言、④「専門士」（2年生大学又は専門学校卒業証明書）以上の資格保有又はそれと同等、⑤該当選挙区における悪い評判がないこと、⑥見聞き話すことができる身体的健康、⑦30歳以上75歳以下。

<sup>18</sup> Nasser Karimi and Mohammad Nasiri, "Iran president slams removal of candidates from elections", *AP*, January 16, 2020; Maysam Bizaer & Zaheena Rasheed, "Mass disqualification of candidates add to discontent in Iran", *Al Jazeera*, January 27, 2020 等。



イラン革命以来、最大級であったとみられる<sup>19</sup>。これに対し、ロウハニ大統領は、国民に多様な選択肢を与えないこのようなやり方は選挙とは言えないと強く非難した。一方、ハメネイ最高指導者は、外国の敵に対抗する勇気を持たない者に次期国会での居場所はないとし、選挙プロセスに異を唱えることは国民の投票意欲を挫くものであると述べて、名指しは避けつつも批判に釘を刺した。

イランの政治体制において権力は最高指導者に集中し、国会の力は限定的である。その意味では、国会の勢力地図が塗り替わることに決定的な重要性はない。しかし、上述の選挙プロセスから分かるように、国会の議席配分には最高指導者の意思が何がか反映される。現在の第10期国会は、JCPOAに基づく制裁解除が始まった翌月の2016年2月に実施された選挙を経て成立したが、穏健又は現実的保守派と改革派に伝統的保守派の中道勢力を加えたグループが議席を大きく伸ばした。現政権の志向する路線が経済状況を改善することへの期待が、国民だけでなく、指導部内でも一定程度共有されていたことを反映した結果といえるだろう。すなわち、今回の選挙で保守強硬派が大勢を占める結果になったことは、イラン指導部が今後、強硬路線を進もうとしていることの証左とみることができる。

イランは2021年に大統領選挙を控えており、この国会選挙にはその前哨戦的な意味合いも含まれる。大統領選挙も国会選挙と同様の立候補者資格審査の仕組みを経て実施されるからである。イラン憲法は大統領の三選を禁じており、ロウハニ大統領の続投がないことは既に明白である。国内経済にも対外関係にも問題が山積し、政権運営に対する批判は厳しさを増すと予想される。それでも、次期大統領が保守強硬派の人物になるとは断言できない。前々回の2012年国会選挙では保守強硬派寄りの議席が大きく伸び、翌年の大統領選挙でも最も強固な保守強硬勢力が推す候補<sup>20</sup>が当選すると直前まで目されていたが、当選したのは路線の異なる現大統領であった。

投票率も注目された。イランの指導部は、選挙の投票率はイラン・イスラム共和国という体制の正統性を示すものであると認識している。今回の選挙では事前に低い投票率が予想され、指導部は投票が宗教的な義務であるとも強調して有権者に強く投票を促した。しかし、発表された投票率は43%弱と、1979年のイラン革命以降で最低であった。2019年11月のガソリン値上げ発表をきっかけに広がった抗議行動は政策や汚職に対する不満を中心とするものであったが、2020年1月には多くのイラン人を含む死者を出した民間航空機墜落がイスラム防衛隊の誤った攻撃によるものであった事実が暫く公表されず、最高指導者をはじめとする指導部の姿勢を厳しく問う抗議行動が湧き起こった。2019年11月の抗議行動が多数の死者も厭わない弾圧で封じ込められた背景には、表面的には挙国一致が進められているように見える政治の下で、体制が必ずしも盤石でないことと認識する指導部の焦りも見え隠れする。

## 5. 核合意の行方

米国の制裁復活後、核合意存続を訴えるEUにも具体策がなく、イランはJCPOAで約束した核開発活動の制限を2019年5月から段階的に取り払ってきた<sup>21</sup>。そして2020年1月、イランは5番目となる最終段階の措置として、遠心分離機の数等、核開発に関するすべての制限をなくすと発表した。この発表を受け、EU及び英仏独3カ国は同月14日にJCPOA上の紛争解決手続きに着手した。

JCPOAの紛争解決手続きは、以下の手順で進む。まず、問題が合同委員会（Joint Commission）に付託される。合同委員会は、JCPOAの各当事者代表から成り、EU代表が調整役を務める。合同委員会は、合意による期間延長がない限り、問題解決に15日間が与えられる。期間内に問題が解決されなかった場合、委員会参加者は外相に再調査を照会することができる。合同委員会の検討後、外相レベルでの再調査と

<sup>19</sup> 2020年2月9日付のオンライン版The Guardianによると、1980年以来実施されていた10回のイラン国会選挙において、護憲評議会は立候補登録者の15~49%を失格にしてきたとのことである(Patrick Wintour, "Purge of reformists in Iran election could doom nuclear deal, say diplomats", *The Guardian*, February 9, 2020)。

<sup>20</sup> 「イスラム革命抵抗戦線」の支持を受けたジャリリ国家安全保障最高評議会書記。

<sup>21</sup> イランは、第1段階で低濃縮ウラン貯蔵量、第2段階でウラン濃縮度、第3段階で核開発研究に関する制限をそれぞれ撤廃するとし、第4段階では地下施設でのウラン濃縮再開を発表した。



並行し、あるいはその代わりに、各当事者は諮問委員会 (Advisory Board) に問題の検討を要求することができ、諮問委員会は 15 日間以内に拘束力のない意見を述べる。この 30 日間のプロセスを経ても問題が解決されない場合、合同委員会は諮問委員会の意見を 5 日間以内で検討する。それでも問題が解決せず、EU がイランの約束不履行を重大なものであるとみなした場合、EU は JCPOA に基づく約束の履行を全部又は一部停止することができ、国連安全保障理事会 (安保理) に対してこの問題を通知することができる。安保理が通知から 30 日以内に制裁解除を継続するための決議を採択しなかった場合には、他の判断がなされない限り、旧決議に基づく対イラン国連制裁が復活する。

2020 年 2 月、イランを訪問して大統領、外相、国会議長らと会談した EU のポレル外務・安全保障政策上級代表は、英仏独 3 カ国は安保理への問題通知を望んでおらず、紛争解決手続きの発動は JCPOA を維持するための協議時間を確保する目的でしたものと説明した。そして、合同委員会の全員が検討時間の延長及び継続的な期限延長に賛成していると述べた。今のところ、一足飛びに EU 制裁や国連制裁の復活に至る状況ではない。

仮に問題が安保理に付託されれば、米国が拒否権を有する常任理事国であることを考慮すると、国連制裁の復活は免れないだろう。ただし JCPOA 第 37 条には、問題が決議採択までの間に解決されれば制裁条項の再適用を防ぐとの安保理の意思が示されている。「問題解決」のためには、イランが JCPOA で約束した核開発活動に関する制約をすべて遵守することが理想であるが、最低でも EU が紛争解決手続きに着手する引き金となった最終段階の措置前の状況に引き戻すことが必須であろう。イランは、EU が合意に忠実であることを示せば、つまり EU が米国制裁に拘らずイランと通常の経済関係を維持すれ

ば、措置の撤回が可能であるとしている。しかし、EU とイランの貿易取引促進のため、紆余曲折を経て 2019 年 1 月に発足した特別目的事業体 INSTEX (Instrument for Supporting Trade Exchanges) は、当初に想定した機能を発揮できていない。米国が外国企業への萎縮効果を高めることを狙った制裁強化を重ねている現状で、EU がイランの求める条件を満たせる見通しは低い。

イランは、EU がさらなる措置を取った場合には IAEA との協力関係を見直し、核不拡散条約 (NPT) 脱退も検討すると警告している。紛争解決手続きの過程での EU 制裁の復活や、EU による問題の安保理への通知は、イランの態度をさらに硬化させる引き金となる可能性がある。イラン国会には NPT 脱退法案が上程されており、2 月の選挙後の議会勢力を念頭に置くと、同法案が可決される可能性は十分にある。ただし、現時点のイラン側の公式発言は、「検討」という慎重な姿勢にとどまっている<sup>22</sup>。イランの強硬な姿勢の発信には、国際社会に対し、そのような事態を回避する手立ての真剣な検討を急がせるためという側面もあろう。

強硬派が政治勢力を増すイランが国際社会との対話に踏み切るハードルは高いが、同国の経済情勢は極めて悪化し、体制も盤石ではない様子が窺える。2020 年 1 月、イラン外相は、「我々は交渉のテーブルについており、それを去ったのは米国の方である」との表現で、米国が制裁を解除すれば交渉を排除しない考えを示した<sup>23</sup>。対話による問題解決が最善であるとの考えは、イラン以外の合意当事者にも共通する。JCPOA は、遅くとも 2023 年に到来する「移行日」<sup>24</sup>に米国の制裁法終了に向けた努力を求めており、米国の約束履行は、合意離脱がなかったとしても、早晚、困難に直面したはずである。それを乗り越えてイランと国際社会の間に持続可能な枠組みを設けるには、JCPOA を原形で維持するにせよ、修

<sup>22</sup> 1 月 20 日、外相が国会で「欧州諸国がさらなる措置を取った場合には、2019 年 5 月の大統領書簡に従い核不拡散条約 (NPT) 脱退を検討する」と発言 (Fars News Agency, “Iran Warns to Leave NPT in Case of Referral to UNSC”, January 20, 2020)。翌日、外務報道官が同発言につき、2019 年 5 月の大統領書簡で述べられた内容 (EU がイランの核開発問題を安保理に付託したらイランは NPT を脱退する) と何ら変わるものでないと確認 (Fars News Agency, “Tehran: NPT-Exit Option Broached in May”, January 22, 2020)。

<sup>23</sup> ドイツ Der Spiegel 紙とのインタビューでの発言。2020 年 1 月 25 日付の同紙記事がイランの意図について様々な解釈を呼んだことを受け、イラン外務省は翌々日に発言の真意を説明している (IRNA, “Iran's foreign ministry releases statement on Zarif's interview with Spiegel”, January 27, 2020)。

<sup>24</sup> 「移行日」(Transition Day) は、JCPOA の「採択日」(Adoption Day) から 8 年後、又は、IAEA がイランにあるすべての核物質が平和利用されていると判断したとの報告を同事務局長が IAEA 理事会並びに国連安全保障理事会に提出した時点の、いずれか早い方と定められている。「採択日」が 2015 年 10 月 18 日であったので、遅くとも 2023 年には「移行日」が到来する。

正版を模索するにせよ、関係者間での新たな協議が必要であった。しかし現在は、冒頭に述べたようなエスカレーションの危険もくすぶる中、前向きな対話への環境が整いにくい状況にある。