

2017年3月

第4号

The 4th volume

中東・イスラーム世界の政治経済情報分析のためのウェブ雑誌

中東レビュー

Middle East Review

IDE-JETRO

الآخر

البر

المأج

الصمت

الواحد

المعيب

الظاهر

المتعالي

المبني

الباطن

الجامع

المبني

الرشيد

الغني

المقسط

الوارث

فنا الجلال
والإكرام

الباقي

الباقي



IDE-JETRO

【編集ボード】

委員長：鈴木均

内部委員：齋藤純、福田安志、土屋一樹、石黒大岳

外部委員：清水学、池田明史、池内恵

本誌に掲載されている論文などの内容や意見は、外部からの論稿を含め、執筆者個人に属すものであり、日本貿易振興機構あるいはアジア経済研究所の公式見解を示すものではありません。

中東レビュー 第4号

2017年3月25日発行©

編集：『中東レビュー』編集ボード

発行：アジア経済研究所 独立行政法人日本貿易振興機構

〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3-2-2

URL: http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Periodicals/Me_review/

ISSN: 2188-4595

目 次／Contents

中東政治経済レポート Middle East Report 2016

鈴木均、池内恵、池田明史、土屋一樹、今井宏平

Hitoshi Suzuki, Satoshi Ikeuchi, Akifumi Ikeda, Ichiki Tsuchiya,

Kohei Imai 2 ページ

The Iran Deal: Irrationality in Foreign Policy Discourse

イラン核交渉——国際政治にみる言説の不合理性

Yakov M. Rabkin ヤコフ・M. ラブキン 23 ページ

トランプ政権の発足とイラン・米国関係の今後

Inauguration of Trump Administration and the Future US-Iran Relations

鈴木 均 Hitoshi Suzuki 35 ページ

イスラエル経済——グローバル化と「起業国家」

第 I 部 ネオリベラリズムとグローバル化

The Israeli Economy: Globalization and High-Tech Industry

Part I. Globalization

清水 学 Manabu Shimizu 42 ページ

Violent Extremism in the Middle East and North Africa: Revisiting Conditions and Rethinking Solutions

中東・北アフリカ地域の暴力的過激主義——その条件と解決策の再考察

Housam Darwisheh ダルウィッシュ ホサム 54 ページ

サウジアラビアの財政・経済改革——「ビジョン 2030」と「国家変革計画 2020」

Financial and Economic Reforms in Saudi Arabia: 'Vision 2030' and 'NTP 2020'

福田 安志 Sadashi Fukuda 61 ページ

総論：2016年の中東地域

Middle East in 2016: A Political Overview

11月の米国大統領選挙の前と後

2016年の中東地域は、少なくとも域内政治に関する限り専ら米国の大統領選挙による米国の対中東政策の変化と状況変化の方向を注視していたという側面が強いように思われる。それは少なくとも全体として極めて低調だった選挙戦の結果11月12日にドナルド・トランプが大方の予想を覆して当選し、その直後から2017年1月20日の大統領就任までに現在に至る対中東政策の転換とそれに伴う主要な政治的变化が始まっていたように見えることは否定できない。

もしヒラリー・クリントンが当選した場合、中東政治のその後の展開はより明確な方向性をもってある種の「安定的なシステム」に向かったことであろう。それはイランの核合意(JCPOA)に象徴されるオバマ大統領のレガシーを当初は継承しつつ、イスラエルなどとの関係改善を視野に次第にヒラリー的な色彩を強めていくという政権交代による政策変化のショックがより少ない経路であり、多くの外交的難題を抱える中東地域としては望ましい選択肢でもあったに違いない。

そこでは米国の政治的・軍事的な持続的影響力のもとで、サウジアラビア・トルコ・イランという各政治アクターが利害の調整を図りつつ、シリア問題・イラク問題・イエメン問題などの中東地域が抱える主要な課題の解決に向けた新たな動きを進めるという安定的なシナリオを思い描くことが可能であったという事ができよう。だが周知のように、トランプ政権の発足によってこうした予想はすべて覆った。

一挙に不透明感を増した中東情勢

トランプ大統領は選挙運動中から対イランの核交渉に否定的な発言を繰り返してきた。またかねて核合意に否定的な立場だったイスラエルのネタニヤフ首相との急速な接近、サウジアラビアとの連携強化など、オバマ大統領の時代とは全く異なるアプローチで中東地域における米国の立ち位置を軌道修正していこうとしているように見える。だがそれは他方では複雑を極める中東政治の現場からの米国の影響力の後退という側面を色濃く持っている。このことを何よりも物語っているのがシリア情勢におけるロシアの発言力の米大統領選直後からの顕著な増大である。

これは2016年12月のロシア軍の支援によるアレッポ陥落で当面のアサド体制継続が確実にされたシリア情勢が象徴的に物語っているように、中東地域におけるロシアの影響力の顕著な伸張を一方

で伴っている動きである。だが言うまでもなくロシアは中東地域において米国の覇権を代替するような存在にはなり得ない。

そこで現在の中東地域で生じている事態を要言するとすれば、それは 20 世紀中ばの冷戦時代にも似たある種の政治的なブロック化の進行であり、全体的な政治情勢の不安定化の中で主要な政治アクター間の合従連衡の試みが繰り返され、根本的な問題の解決は先延ばしされ続けるといふささか暗い見取り図しか得られない事になる。もう少し具体的にいえば、シリアからイラク方面におけるロシア(およびイラン)の影響力が以前よりも増大し、イランはロシア(および中国)との連携を強化する。さらにロシアはアフガニスタン方面でも(イランを梃子に)新たに影響力を強化する可能性があるだろう。

これに対して米国はイスラエル、サウジアラビアおよび GCC 諸国など従来からの親米国との連携を強化し、特にイランを政治的・軍事的に包囲する方向で中東地域における覇権を維持しようとの試み続けるであろう。だがその場合に個々の局面においてトランプ政権内の誰が主導権を握るのか(ティラソン国務長官かマティス国防長官か、或いはトランプ大統領本人か)、イスラエルの立場がどの程度反映されるのかなど、主要なファクターは現状において未だに不透明なままである。

中東政治の今後の見通しはどうか

ここでごく簡単にではあるが、中東域内の政治アクターごとに改めて現状を通観しておくことにしよう。まずイランに関しては米大統領選後のシリア情勢の急展開によって域内での影響力が増した一方で、トランプ大統領の登場によって米国との関係改善の可能性は当面大幅に遠のいた。経済的には JCPOA の維持による西側との関係強化が喫緊の課題であるが、その主要な相手先である EU もまた不安要因を抱えている。とりわけ 5 月のフランス大統領選の結果次第では JCPOA の根幹が揺らぐ可能性もあり、イランの外交はあらゆる方面で正念場が続くことになる。

現在中東域内でイランの最大のライバルと目されるサウジアラビアも、厳しい状況に置かれている。ひとつは 2015 年 3 月の軍事介入以来、出口の見えない状態が続いているイエメン情勢である。また一時期は反アサド体制側に立って軍事支援を行ってきたシリア情勢もアサド体制の存続を認めるかどうかの局面になっている。さらに国内的にも副皇太子ムハンマド・ビン・サルマンの主導する経済改革にひと頃のような勢いがなくなっていることは大きな不安材料である。

エルドアン大統領が主導するトルコもまた国内的な政治基盤は盤石とは言い難い。そもそもエルドアン大統領は 2016 年 7 月の軍部によるクーデター未遂後、首相の更迭やメディアの統制などの強権的な手法で体制の維持強化を目指してきた。だがクルド人政党 PKK の徹底的な弾圧や「イスラム国(IS)」攻撃によりイスタンブールをはじめ都市部での治安上の不安が増しており、外交的に中東域内での対周辺国関係を重視するのかトランプ側に乗るのか、決めかねているのが現状であると言えよう。

トランプ大統領の登場で中東域内での立場が改善すると見られたイスラエルにしても、直面している現状は好材料ばかりではない。トランプ大統領が当初表明していた米国大使館のエルサレムへの移管についても当然ながらアラブ諸国からの強い反発と懸念で実現の見通しは立っておらず、パレスチナ問題の「二国家解決案」についてもトランプ大統領の発言で葬られたと判断するのは時期尚早である。

最後に「アラブの春」を経験した 2011 年以降国内的な混乱と経済不振に悩んできたエジプトであるが、同国はトランプ政権の登場により中東域内での政治アクターとしての地位を若干回復する可能性が出てきている。それは経済的にはスーフィー政権が漸くこぎつけた IMF との融資合意であり、また域内政治的にはサウジおよび UAE などの紅海方面への政治的比重のシフトである。だがこれもサウジ・エジプト間の新たな緊張の火種となる要素を内包しており、今後の展開については予断を許さない。

こうした中で特に懸念されるのは、米国トランプ政権が核武装の強化と軍事費の大幅拡大を掲げている点である。これに対しては中国が既に対抗して軍事費を拡大すると表明しているが、米国がかねて標榜している「対テロ戦争」の新たな主要な標的として将来的にイランを想定しているとするれば、中東湾岸地域における米軍基地等の新たな増強・展開と対イランの軍事的緊張、さらには核施設などの軍事目標に対する軍事攻撃の可能性も否定できないと考えるべきであろう。

その背景には 38 年前のイラン革命とその後の米国大使館占拠事件に由来する米国内のある種歪んだ対イラン認識と、そこを出発点にしてきた中東政策の矛盾の永年の蓄積がある。トランプ政権内において現実的な情勢判断を堅持する勢力(それは多くの場合軍事関係者という事になるだろう)の賢明な選択に期待する以外にはないというのが実相であろう。

(2017 年 3 月 6 日脱稿)

新領域研究センター 鈴木均

中東諸国の紅海岸・アフリカの角地域への進出とその当面の帰結 Gulf Scramble for Red Sea and Horn of Africa and its Consequences

近い将来において中東地域の政治・経済・安全保障をめぐる注目に値するのが、中東諸国、特にサウジアラビアや UAE などの湾岸産油国による、紅海岸地域と「アフリカの角」地域¹への進出である。19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて、欧州の列強がアフリカへの植民地進出を競った「アフリカへの殺到(Scramble for Africa)」²が、担い手を変えて新たに展開されているかのような状況が生じている。

中東諸国にとって紅海岸とアフリカの角地域は、経済的な成長の場として、そして政治や安全保障上の協調・団結の機会としての可能性を秘めている。それと同時に、中東諸国による関与は、紅海岸とアフリカの角地域に新たな紛争を刺激することにもなりかねず、中東における既存の紛争・対立構図を、紅海岸とアフリカの角地域に持ち込む危険性を秘めている。

本稿では中東諸国の紅海岸地域・アフリカの角地域への、経済的、そして政治・安全保障面での進出の概略をまとめつつ、そこに秘められた可能性と危険性の両面を指摘したい。

1. 「中東」と「アフリカ」の地域概念の不明化

中東とアフリカは、近代において、画然と分かれた異なる地域として認識されてきており、両地域に対する世界各国の通商・外交、あるいは安全保障政策も、別個に策定され実施されることが通例であった。しかし近年、中東とアフリカの境界は不明になっている。

特に、両地域の境界領域である紅海からアフリカの角地域にかけて、両地域の接近と融合を進める、政治的・経済的、そして安全保障上の動きが、表面化している。それに応じて、日本を含む各国の政策の策定と実施においても、中東とアフリカを横断的にとらえて対処する必要が出てきている。

これは地域研究の対象の設定という観点からも見逃してはならない動向である。近代における地域認識が「中東」と「アフリカ」を別個の存在としてとらえてきたという事実を前提として、地域研究も「中東研究」と「アフリカ研究」を分け、それぞれに異なる研究者育成の制度と経路を備え、学部や学科、研究所の部門、学会などのあらゆる段階において異なるセクションを設けてきた。

しかし歴史上は、中東とアフリカを確然と分けることができた時期はそう長くはない。特に、紅海岸からアフリカの角地域にかけては、元来は連続性・不可分性があり、そこにおいて中東とアフリカは活発に交流していた。旧約聖書に登場する「シバの女王」の支配国の所在が、現代の歴史学ではイエメン

¹ アフリカの角 (Horn of Africa)」という概念は、狭い意味では、スーダン、南スーダン、エチオピア、エリトリア、ジブチ、ソマリア、ソマリランドの 6 カ国 (未承認国家を含む) を含むが、より広く、ケニアとウガンダを加えた 8 カ国を「拡大アフリカの角 (Greater Horn of Africa)」と呼ぶこともある。本稿では主に狭い意味での「アフリカの角」を主に対象としているが、今後の展開によっては「拡大アフリカの角」全体を中東との連関においてとらえる必要性が出てくることも否定しない。

² Scramble for Africa という事象を日本では「アフリカ分割」と記すのが通例である。

あるいはエチオピアのいずれかに比定されることや、コーランやハディースに記録されたイスラーム教の草創期の事跡で、アラビア半島の紅海周辺のメッカに設立されたイスラーム教団が、多神教徒との抗争で不利な立場に立たされた時に、その一部がエチオピアに逃れたように、古代・中世においてアラビア半島と「アフリカの角」地域は密接な関係を持っていた。

西欧人が東アフリカに進出した時に見出したのは、海岸都市や内陸の河岸に位置する都市に居留地を築き、通信・輸送ネットワークを張り巡らせ、黄金・象牙・奴隷などのアフリカ産出の産品を国際市場に仲介する「アラブ商人」の姿だった。西欧人による「大航海時代」や近代初期のアフリカ「探検」も、アラブ人あるいはインド人が開拓した交易ルートやインフラを利用して行われたものだった。地理的な条件がほぼ一定である以上、前近代における中東とアフリカのつながりは、近代において一時的に阻害されたとしても、諸条件が前近代の状態に近似したものに变化すれば、容易に復活しようと考えておかなければならない。

近代において中東とアフリカの区分が明確に設定されるに至った政治・経済的条件の最たるものは、西欧あるいは欧米諸国の関与であり、支配である。西欧諸国の植民地進出と、帝国主義的な領土獲得競争の過程で、西欧列強のパワーバランスに基づき、植民地行政の政策と制度に多くを依存して、中東とアフリカは近代において地域として形成された。民族主義と反植民地主義運動を経た主権国家や民族の形成も、それぞれの地域の枠組みの中で進められ、地域単位での国際政治が展開されてきた。米ソが主導する冷戦時代、そして冷戦後の米国単独覇権の秩序の中でも、欧米諸国の関与は、中東とアフリカを別個の地域として存続させる影響を持ち続けて来た。

しかし現在、欧米諸国、そして米国の中東やアフリカ諸国への影響力が相対的に低減することにより、中東とアフリカを分けていた歴史的・制度的な要因も自明ではなくなっており、中東とアフリカを横断した人的・経済的関係が再び前面に出る条件が整いつつある。

2. 湾岸諸国の紅海岸・アフリカの角地域への進出

近年に顕著なのは、紅海岸・アフリカの角地域への中東諸国、特に湾岸諸国の進出である。紅海・アフリカの角地域には、経済的な発展の可能性が多く秘められている。中東諸国が、外部のアクターとともに、この地域の開発に関与していくことは、中東諸国の政権の動揺や内戦などの混乱の根本的な要因と見られる低成長や貧困や高失業率を打破し、経済成長の実現、機会の創出と社会的配分の原資を得るために一助となると期待する。サウジアラビアや UAE などの湾岸産油国の資源・資本は、エジプトからエチオピア、さらには「拡大アフリカの角」地域のケニアやウガンダも含めた東アフリカの豊富な労働力と拡大する市場との間に相互補完性があり、それらの地域の産業化を推進する要因となると共に、そこから利益をうるいわゆる win-win の関係になりうる。ここに、中国が資源や市場を求めて人的資源や技術力や資本を注ぎ込んで進出し、道路・鉄道などインフラ開発を推進していることは、中東諸国の紅海岸・アフリカの角地域への経済進出にとって追い風となる。

例えば、2016 年 1 月には、サウジ西部の紅海岸のヤンブーでサウジアラムコが中国石油化工(シノペック)と合弁で進める大規模石油精製施設 YASREF (Yanbu Aramco Sinopec Refining Company Project) の竣工式典が行われた。同年 10 月に中国はジブチ-アジスアベバ間を結ぶ電化鉄道の完成式典を行った。中国はこれを皮切りにエチオピアの全土に及び、南スーダンやスーダ

ンとの国境地域に至る鉄道網の敷設事業の多くを担うと見られている。これは農業部門を中心にエチオピアとの経済関係を強化するサウジに必要なインフラを提供する形になる。

特筆すべきは、湾岸産油国のアフリカの角地域への進出が、経済面に限定されず、安全保障に関わるものを含むようになってきていることである。その背景には、イエメン内戦にサウジアラビアや UAE が介入し、イエメンとパーブル・マンデブ海峡を挟んだ対岸のジブチやエリトリア、ソマリランドの有用性が増していることがある。また、サウジアラビアとイランとの地域覇権競争が激化しており、紅海岸やアフリカの角地域からイランの支配が及ぶことを排除する、あるいは予防的に阻止することが、サウジの安全保障上の優先的課題となっていることがある。

サウジアラビアはジブチと安全保障協定を締結し、ジブチに軍事基地を建設する計画を推進している。2016年1月のサウジ・イランの外交関係断絶に追随して対イラン断絶を行った国は、スーダン、ジブチ、ソマリアであり、いずれも紅海に面した諸国であった。それ以前からイランとの国交を(それぞれの理由で)断絶していたエジプトとイエメンを加えると、紅海岸とアフリカの角地域の沿岸諸国は、エリトリアを除いて、全てイランとの距離を置いたということになる。サウジの紅海岸・アフリカの角地域への外交攻勢は、イランに対抗する陣営の結成努力の一部であり、最も成功している部分と言える。

これと並行して UAE は、その国家の規模に比して顕著な海外基地展開を開始しているが、それらは紅海・アフリカの角地域に集中的に分布している。UAE は元来ジブチの港湾開発に密接に関与してきたが、その外交関係は2015年4月に急速に悪化し、5月には国交断絶に至っている。それに対して同年9月以後、UAE はジブチの北方の隣国エリトリア最南部のアッサブの港湾を租借し、大規模な軍港と飛行場を整備している。また、2017年2月には、ジブチの南方の隣国ソマリア北西部の未承認国家ソマリランドの議会が、バルベラ港を UAE が軍港として利用することを承認した。

これらの湾岸諸国の紅海岸・アフリカの角地域への進出は、イランを共通の敵として想定した、ある種の地域的な集団的安全保障の枠組みとして発展する可能性を秘める。特に、サウジが安全保障面で紅海岸の地域大国としてのエジプトと協調すれば、アラブ諸国の団結や、産油国と非産油国の協調といった積年の課題の解決に向けて進むための機会ともなるだろう。この点で2016年4月のサルマーン国王によるエジプト訪問の際の数々の合意は、サウジとエジプトの間の、スエズ運河からティエラール海峡を経てパーブル・マンデブ海峡に至る一帯における包括的な安全保障上の協調の進展を期待させるものだった。特に、ティエラール海峡で両国を結ぶ大橋の建設の合意や、ティエラール島とサナーフィール島の帰属問題の決着は、紅海安全保障をめぐってサウジとエジプトが一体となって進む姿勢を共に示したものに見えた。

3. 対立の萌芽

しかし中東諸国の紅海岸・アフリカの角への進出は、逆に様々な紛争を新たに引きこすか、中東で既に存在する紛争を現地に持ち込む可能性がある。まず、サウジアラビアとエジプトの協力関係が、進みかけながら頓挫し、むしろ対立が表面化していることがある。

ティエラール島とサナーフィール島のサウジへの帰属確認はエジプト国民の強い反発を招き、これを違憲とする司法判断によって先行きが不透明になっている。エジプトは2017年1月5日、新たに南方艦隊を設立し、紅海岸の海上覇権を譲らない姿勢を見せる。

この背後には、サウジがエチオピアとの関係を強化している点があるものとみられる。サウジがエチオピアとの関係を強化する過程で、エジプトが強く反対してきたルネッサンス・ダム計画³を黙認する方向性を示しているのに対して、エジプト側の反発が強まっている。サウジは従来から、スーダンやエチオピアで農業開発に投資し、食の安全保障を確保しようとしてきた。これに対してエジプトはナイル川の水源の確保を水の安全保障上死活的と捉えている。ルネッサンス・ダム問題をきっかけに、ナイル川の水源をめぐるエジプトとエチオピアの紛争において、サウジの国益がエジプトの国益と背反しかねないことが浮き彫りにされた。サウジの紅海岸・アフリカの角地域への進出は、対イランという文脈でのアラブ諸国・スンナ派諸国の団結をもたらす可能性があるが、それ同時に、むしろサウジとエジプトの国益の衝突と、それに起因する対立を招きかねなくなってきた。

また、湾岸産油国の間でも足並みは揃っていない。サウジアラビアがジブチに進出したのに対して、UAE はジブチとの対立を深めており、国交断絶にまで至っている。

ジブチ政府がUAEとの関係を冷却化させた背景には、ジブチの中国との関係強化があると見られる。中国と湾岸産油国がアフリカの角へ進出するに際しては、アフリカの角諸国が中国と湾岸産油国を「競わせる」局面が今後も出てくると見られる。

UAE はジブチの拠点を失った直後から、エリトリアのアッサブ、ソマリランドのベルベラへの進出を加速させ、それらの国を港湾開発や基地の提供国としてジブチと競合させる姿勢を示している。湾岸産油国の進出がアフリカの角諸国間の競合や摩擦の原因となる場面もまた多くなるだろう。

未承認国家ソマリランドの政府・議会がUAEにベルベラの軍港開発を許可しているのに対して、ソマリア中央政府はサウジに対してUAEの進出を食い止める仲介を求めている。UAEの進出がソマリアの国際的に承認された政府と未承認のソマリランド政府間の紛争の原因となり、それがまたサウジアラビアとUAEの間の立場の相違を明らかにする。紅海岸とアフリカの角地域への中東諸国の関与は、新たな紛争を胚胎しながらも着実に進んでいる。

(2017年3月7日脱稿)

東京大学先端科学技術研究センター 池内恵

³ エチオピアがナイル川上流の、スーダンとの国境付近に建設を計画しているダム。エジプトは英植民地時代の協定からナイル川の水利用に関して極度に有利な条件を確保し、既得権を譲るいかなる交渉も拒否して来たが、これに対してナイル川上流のアフリカの角諸国が一致して現状変更を進める動きが出ており、エチオピアのルネッサンス・ダム建設はそのうち最大規模のものである。

米新政権とイスラエル

Change of the Guard in Washington and its Implication for Israel

米＝イスラエル首脳会談

トランプ米新政権の誕生早々に発せられた移民規制の大統領令では、入国禁止対象となった 7 カ国のうちスーダンを含めれば 6 カ国が中東諸国であった¹。中東は明らかに、トランプ政権にとってはイスラム圏の中でもとりわけて敵視・危険視される地域となっている。実際、イランのミサイル発射実験に対して強く警告し²、追加の制裁実施を示唆するなど、新政権はオバマ前政権が積み上げてきた対イラン核合意 (Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)³をはじめとするこれまでの対話路線の成果を反故にしかねないような強硬姿勢を示し始めている。その一方、トランプ大統領は選挙戦の最中から米国大使館をテルアビブからエルサレムに移す意向を公言し、あからさまにイスラエル右派に迎合する言動を繰り返してきた。これに対して、アラブ諸国はもとより、広くイスラム世界から強い反発や懸念が向けられてきたのも事実である。そして現実には、2 月半ばに行われた米＝イスラエル首脳会談において、トランプ大統領はネタニヤフ首相に対して当面考え得る最大のリップサービスを行った。すなわち、パレスチナ問題の解決に向けて過去四半世紀の間、国際社会のコンセンサスであり、また和平プロセスの前提とされていた「二国家解決案」に拘らないとの姿勢を示したのである。こうした言明は、パレスチナ側がイスラエルを「ユダヤ人国家」として認めること、およびパレスチナの領域全体に対する安全保障上の管轄権はイスラエルが掌握することを「二国家解決案」をめぐる交渉の必須要件としてきたネタニヤフ首相の立場に擦り寄るものと看做されている。

もとより、言明と行動との間には距離がある。イランに対して警告を発したのは事実だが、追加制裁の中身は米国内資産凍結者の従来のリストに若干のイラン関係組織や要人の名前を付加する程度に過ぎない。対イラン強硬姿勢を共有するネタニヤフ首相との首脳会談でも、JCPOA が「最悪の合意である」との確認がなされたものの、性急な合意の破棄には言及されていない。大使館のエルサレム移転についてもトランプ大統領は個人的願望であるとしつつ、「移転に関する議論が緒に就く段階」だとして政治日程に乗せるには時期尚早との見解が示された。同様に、首脳会談を「二国家解決案の埋葬」として祝祭気分沸いたイスラエル極右派の解釈もまた、即断に過ぎるであろう。トランプ発言は正確には「二国家であろうが、一国家であろうが、当事者双方が納得するものであれば・・・(中略)・・・自分には異存はない」というものであって、二国家解決案を真っ向から否定しているわけではない。

¹ 2017 年 1 月 27 日付大統領令でイラン、イラク、シリア、リビア、イエメン、スーダン、ソマリアの 7 カ国からの米国入国を 90 日間禁止。これを違憲とする司法当局との間で係争中。

² 2 月 1 日、当時のフリント大統領補佐官がイランの弾道ミサイル発射実験の公表に対して、「正式に警告」

³ 2015 年 7 月に公表された米英仏独露中 6 カ国とイランとの間の合意文書。イランの核開発問題に関する包括的共同作業計画

隠された論点

むしろ、米＝イスラエル首脳会談で前景化したこれら一連の議題の背後に、隠された論点が介在しているところに留意するべきであろう。2011年のいわゆる「アラブの春」から中東全域で前景化しているアイデンティティ政治(identity politics)⁴の騒乱の中で、パレスチナ問題を軸とするイスラエル国家とアラブ諸国家との対立抗争は後景に退くこととなった。ユダヤ人とアラブ人、ユダヤ教徒とムスリムとの間の争闘は、アラブ人とペルシャ人、トルコ人とクルド人、あるいはスンナ派とシーア派、アラウィ派、ホーシー派、ドルーズ派、ザイド派といったムスリム内部の錯綜した対抗関係の中に埋没している。その中で、相対的に屹立して勢力の保全や伸長にとりわけ腐心しているのが、イラン、トルコ、サウジアラビア、そしてエジプトの四カ国にほかならない。アイデンティティ政治の文脈でいえば、民族的にはペルシャ人、トルコ人、アラブ人の三極構造になり、宗派的にはシーア派のイランとスンナ派のトルコ・サウジアラビア・エジプトとの二項対立の図式になる。いずれの場合においても、イランを当面の主敵と看做す米国とイスラエルとの利害は、トルコ・サウジアラビア・エジプトと結んでイランを封じ込めるという大枠において一致するのである。

そうだとすると、パレスチナ問題や米大使館移転問題でこれら潜在的・顕在的な同盟相手を刺激し、不必要に軋轢を増幅するような事態を招来する施策を両国が選択するとは思えない。とりわけパレスチナ和平に関しては、トランプ大統領は執拗に「取引(Deal)」という言葉を用いた。それも、パレスチナ問題が「より大きな取引」の一部と解釈される文脈においてである。なるほど、米新政権が二国家解決案に拘らないとの立場を示したのは事実である。しかし敢えて付度すれば、それは従来の手順、すなわち国際調停団の仲介によるイスラエルとパレスチナの当事者間直接交渉の結果としての二国家解決案に拘らないということに過ぎないのではないか。「中東の混乱の根幹にパレスチナ問題がある」との伝統的認識は、「パレスチナ問題が解決すればアラブ＝イスラエル紛争も解決し、アラブ＝イスラエル紛争が解決すれば他の諸問題も解決が容易となる」との「刷り込み」を導出してきていた。「パレスチナ問題は多様に存在する中東の混乱の一部に過ぎず、それが解決されても他の諸問題の解決には連動しない」との新たな認識が旧来のそれと置き換えられるのであれば、パレスチナ和平に対するアプローチにも変化の余地が出てこよう。

対外波及論から対内波及論へ

二国家解決に基づくパレスチナ国家樹立からアラブ＝イスラエル全面講和へというこれまでの「刷り込み」を和平の対外波及論(Inside-Out)と呼ぶとすれば、他方でアラブ＝イスラエル事実講和からパレスチナ和平へという逆コースの対内波及論(Outside-In)が台頭しつつあり、そうした潮流が米＝イスラエル首脳会談において顕在化したと見るができる。イスラエルがすでに和平条約を締結しているエジプト、ヨルダンに加えて、サウジアラビアをはじめとする湾岸アラブ諸国との事実上の連携を強化して、共通の敵であるイランを封じ込める。そのためには米大使館のエルサレム移転といったアラブ世界やスンナ派イスラム世界の敵意を煽る路線を転換する。パレスチナ国家樹立については店晒しの状態に置いたまま、イランとの対抗で協働するスンナ派諸国とイスラエルの関係安定の対内波

⁴ 主として社会的不公正の犠牲になっているとの自己認識を抱懐する特定のアイデンティティ(本文の文脈においては民族もしくは宗教・宗派)に基づく集団の利害を投影した政治活動

及でパレスチナ側を押さえ込む。おおよそ、首脳会談で描かれた中東の近未来とはこのようなものではなかったかと考えられる。

問題は、トランプ大統領やネタニヤフ首相が想定するこうした「バラ色の未来」が、中東の現実にとどこまで妥当性を持つかというところにある。イランを封じ込めるスンナ派諸国といっても、例えばトルコにはクルド問題が、サウジにはイエメン問題が、エジプトにはムスリム同胞団問題がそれぞれあるように、各国にとってイランの脅威は自国が抱える喫緊の課題というプリズムを通して異なる見え方をしていくはずである⁵。これらを一括りにして共同戦線を構築しようという試みが困難を極めるであろうことは、イラク・シリアの内戦において「イスラム国」を共通の敵として駆逐殲滅しようとした一連の作戦が難航し続けている経緯からも明らかであろう。

さらなる問題は、パレスチナ和平の対内波及論にある。アラブ諸国との関係安定がパレスチナに波及するという観測がそもそも楽観的に過ぎるし、たとえ波及するとしても相当の時間が必要となる。蚊帳の外に置かれたパレスチナ人の憤懣は、すでに激発に向けて臨界状態に達しているという見方もある。とりわけ、ガザ地区においてはイスラエルに対する武力挑発が再燃する危険性が高い。イスラエル現政権の言動を見る限り、これに対するイスラエル側の報復は、過去二度の「ガザ戦争」の比ではないと見るべきであろう。いったん戦火が再燃すれば、米国やイスラエルが夢想するスンナ派諸国とイスラエルとの「暗黙の協働」の可能性は一瞬にして粉碎される確率が極めて高いといわなければならない。

(2017年2月28日脱稿)

東洋英和女学院大学 池田明史

⁵ 例えば、イランを最大の脅威と見る総論的視点で一致しているように映る米国とイスラエルとの間にも、対処や抑止の各論をめぐっては微妙に温度差がある。

イランの地方社会とイラン人のトランプ観

Iranian Rural Cities and People's Views on US President Trump

米国におけるトランプ政権発足の直後、筆者は 2017 年の 2 月初めにイランを訪れ、テヘラン市内およびエスファハーン周辺でかねてからの知人・友人、大学教授や地方小都市の住民に至るまでのイランの人々に 1 月 20 日に政権を発足させたばかりの米トランプ大統領についての印象を短時間あるいは相当な長時間にわたって訊いた。

トランプ米新大統領については昨年 11 月の大統領選挙の際に行われた米国のテレビ討論が初めてイランでも放送されるなど、イラン経済およびイラン人の日常に大きく影響する JCPOA の今後の行方に関わるだけに、現状では国内の最高権力者から庶民にいたるまでのすべてが強い関心を抱かざるを得ない状況である。

トランプ大統領の対イラン姿勢への不安感

イラン国内では都市部と地方とを問わず、私に対話したイラン人のほとんどがトランプ大統領の政治的な行動について著しい不安感を抱いていたことを指摘しておくべきであろう。彼らはトランプがイラン国民に対して明確な理由や政治的背景などとほぼ無関係に軍事的攻撃や核兵器使用までを現実に行い得るのではないかと恐怖心を抱いている。

このような事態は 1979 年の革命以来これまでの米伊関係を振り返っても、実はあまり例のない事であると言わなければならない。これまで米国の歴代大統領は基本的に革命体制下のイランを「正当かつ永続性のある政権」と認めてきておらず、もしイランの現体制が崩壊する兆候を見せた場合にはむしろ積極的に体制の転換に向けた働きかけを行っていくという方針を採ってきた。

だがトランプ大統領の場合、こうした従来への対イラン姿勢とは大きく一線を画している。彼のイランに対する最初の政策は 1 月 27 日にイランを含む中東・アフリカ 7 カ国からの米国入国を 90 日間禁止し、さらに難民資格が認められた人々の入国を 120 日間停止するという大統領令に署名したことであるが、イラン国民にとってこれが明確に示しているのは「イランの保守的な『革命支持勢力』との敵対ではなくて「イラン国民全体」との敵対ということなのである。

この政策によって数多くの米国に家族を持つイラン人などが実際にアメリカ入国を拒否されるなど多大の不便をこうむっており、その典型的な例が映画監督アスガル・ファルハーディーのアカデミー賞授賞式欠席であったことは改めて言うまでもない¹。

トランプとアフマディネジャードの比較

こうした不安と恐怖に満ちた雰囲気の中で筆者が対話した多くのイラン人が一律に口にしていたこ

¹ 報道によるとアスガル・ファルハーディー監督は 1 月末の時点で「セールスマン」がノミネートされていたアカデミー賞授賞式への欠席を表明、その後同作が外国語映画賞を受賞し、大統領令への抗議のメッセージを発表した。

とは、「トランプは(政治家のタイプとして)アフマディネジャードと似ている」あるいは「酷似している」という表現である。このような表現がイラン国内の所謂マスメディアで流されている筈もない事を考えればこれは驚くべきことであるが、しかしイランでの近年の政治的な経験(とりわけ 2009 年の民主化運動とその現在までの帰結)を考えると首肯できるものでもある。

それはアフマディネジャードの「イスラエルを地図から抹殺する」発言をはじめとする挑発的な発言がトランプの「イラン核合意は私の知る最悪の交渉だ」という表現と同質のものであることをイラン人がよく知っており、彼らのポピュリスト的な政治姿勢に潜む共通の危険性を直感的に看取しているからに他ならない。

アフマディネジャード元大統領はイラン国内で現在政治的な要職には就いていないが、イラン大統領選挙に立候補するという意向が伝えられ、2016年9月26日に最高指導者ハーメネイーがそれを却下する旨の発言をしている。いわばアフマディネジャードの政治生命はわずかに首の皮一枚が繋がった状態に置かれているのであるが、それでも彼の存在価値があるのは、国際的に厳しい監視の続くイランの政治的選択について最悪の場合のカードを残しておこうという体制側の意図が働いているものと思われる。

トランプとアフマディネジャードの相似点

筆者は2月にイランを訪れて2000年頃からの継続で地方小都市の調査を行った際、イラン国内でアフマディネジャードを支持する層とアメリカでのトランプ支持層のあいだに思いがけぬ類似性があることに気づかされた。アフマディネジャードについては以前から地方農村部において広い支持層のあることが欧米のマスコミなどで指摘されていたが、2000年頃から農村部小都市をフィールドにする筆者はこの観察にかねてから違和感を抱いていた。

ところが今回エスファハーン周辺を調査で訪れた際、たまたま立ち寄ったベルスイヤーン村(人口約2,000人)の雑貨商で実際にアフマディネジャードの古ぼけた選挙ポスターを目にし、「ここでは住民の多くがアフマディネジャードの支持者だ」という証言を耳にした。さらに筆者が調査対象としているエスファハーンから西に約100kmのヴァルザネ²では、「この町は(改革的な)ロウハーニーの支持者が多いが、周辺の農村部ではいまだにアフマディネジャードの支持者が圧倒的である」という発言を

² ヴァルザネはエスファハーンから東に100kmあまりに位置するザーヤンデルド川の最下流の町であり、元々は人口の90%以上が農業に従事していたが、現在では農業の将来的発展をゆだねることはほぼ不可能な状態である。行政側は以前からこれを見越してこの町をエスファハーンとヤズド・ナーイーンを結ぶ観光の中継スポットに育てようと企図してきたのであるが、現状では必ずしも住民との意思の疎通がうまくいっていない。だがそれでも同市と同様に極度の干害に悩まされている周辺の農村部と比べれば、ヴァルザネの状況は将来展望があるだけ遙かに好ましい状態にあるといえよう。今回ヴァルザネを訪れて、各都市を結ぶ新たな舗装道路の開通に合わせて15年前には皆無だった観光用の宿泊施設が3軒オープンしている他、町の伝統技術や砂漠性の風土を利用した観光施設がいくつも整備されつつあるのを確認した。ヴァルザネおよびザーヤンデルド川流域の農村部小都市についての基本的な議論は以下を参照のこと。拙著『現代イランの農村都市——革命・戦争と地域社会の変容』(勁草書房、2011年)、第4章。

聴いて、同じ「地方」といってもこのかなり明確な対比の中に「トランプとアフマディネジャードを繋ぐ線」があるのではないかと感じた次第である。

アフマディネジャード政権というのは実はイランの地方行政について独特のアプローチをしていた。それはハータミー時代に導入されたショウラー議会制度による地方自治の定着という方向を否定し、その上で大統領自らがイラン国中の地方都市を何度も巡回して嘆願書というかたちで「住民の声」を直接吸い上げ、さらにそれに対して可能な限りの回答や対応を準備するというところに多大のエネルギーを注いでいたのである。

さらに政権末期の 2013 年頃には貧困層への対応というかたちで全国的に国民に直接現金を給付するという政策も実施していた。おそらくこうした政策が、地方において発展の展望が見出し難い農村部の支持層（それがどれ程の確固とした支持者であるかは別として）を現在までも一定程度確保している理由であろうと考えられる。

米国社会におけるトランプの元々の支持層というのも地方工業都市のなかば打ち捨てられた白人労働者層であるとする³、そこにはかなりの構造的な類似性があるように思われる。多くのイラン人はたとえ無意識であれ、両者のあいだのこうした相似点を直感的に看取しているということが出来るのではないだろうか。

アフマディネジャードの復活の可能性

現時点においてアフマディネジャードが 5 月の大統領選挙に出る可能性はかなりの程度低いものと考えられる。また彼が次期大統領になる可能性などは殆どないと断言すべきかもしれない。だがそれでも彼が現在のイランの政局において「最後の／究極の選択肢」として意識されているということの意味は無視すべきではないだろう。

仮にアフマディネジャードが大統領として復活した場合、イランと米国の関係は恐らくこれ以上考えられないほど最悪のものになる可能性があり、その事は最高指導者ハーメネイーもよく自覚しているのではないだろうか。だがそのような可能性を残している事にイランの為政者は政治的な選択肢のひとつとして何らかの意味を見出しているということであろう。

5 月 19 日に実施される予定のイラン大統領選挙は今後具体的な候補者のリスト作成から資格審査へと進んでいく筈であるが、このプロセスにおいて具体的にどのような展開があるかを予測するのは困難である。だが確かなことは、これまでトランプ大統領に対する姿勢を明確にしていないイランがこの大統領選挙の過程で今後 4 年間の対外政策の基調を定めてくるという事であり、それはサウジアラビアやイスラエルを含む域内政治の方向性にもまた少なからぬ影響を与えるだろうという事である。

新領域研究センター 鈴木均

³ Philip Bump, “Donald Trump starts the general election behind Hillary Clinton by a mile,” *Washington Post*, 4 May 2016. (<https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/05/04/donald-trump-starts-the-general-election-trailing-hillary-clinton-by-a-mile/>, 2017 年 3 月 10 日アクセス)

経済改革と IMF 融資の実施 Economic Reform and IMF Loan

はじめに

IMF 理事会は、2016 年 11 月 11 日、エジプトへの融資(拡大信用供与ファシリティ)を承認した。今後 3 年間で計 120 億米ドルを供与するもので、8 月の暫定合意から 3 カ月後の承認となった。

今回のエジプト政府と IMF の融資合意は、ムバーラク政権退陣以降で 3 回目だった。しかし、過去 2 回は暫定合意にまで至ったものの、いずれも実施を前にエジプト側が合意を撤回した。2011 年 6 月の合意は、当時政治権力を掌握していた軍最高評議会(SCAF)によって取り消された。暫定統治下で長期の融資協定を結ぶのは慎むべきという判断だった。2 回目は 2012 年 11 月にムルシー大統領(当時)によって延期された。融資条件となった経済改革の実施を回避するためだった。

過去 2 回とは異なり、今回の融資交渉は、エジプト政府自らが経済改革を推進するなかで行われた。その結果、通常は IMF が融資条件となる改革メニューを提示するが、今回はエジプト政府がすでに自ら作成・実施していた改革を IMF が融資条件として追認したと報道されている¹。

実際、ムルシー大統領は、就任当初から経済改革に積極的な姿勢を示している。就任直後のエネルギー補助金の削減から始まり、最近では、付加価値税の導入(2016 年 9 月)、公的部門法(Civil Service Law No.18/2015)の改正(2016 年 11 月)、変動為替相場制への移行(2016 年 11 月)、エネルギー価格の引き上げ(2016 年 11 月)などを実施した。

今回の IMF との融資合意は、一連の経済改革の成果であり、低迷する経済を好転させる契機となることが期待されている。本稿では最近の経済改革状況と今後の見通しを考える。

変動為替相場制への移行

2016 年のエジプトは深刻な外貨不足に直面した。外貨不足は「アラブの春」以降の経済低迷を象徴する現象であり、2013 年には約 10 年ぶりに並行為替市場が復活している。湾岸アラブ諸国からの経済支援などによって外貨危機こそ回避していたものの、2016 年初めの時点で約 10%だった公定為替レートと並行市場レートの乖離は、年後半にかけて徐々に拡大した。

外貨不足への対処として、エジプト政府は、一部消費財の輸入制限、関税引き上げ、闇業者の摘発などを実施し外貨需要の抑制を図った。さらに、エジプト中央銀行は 2016 年 3 月に為替レートを 14.5%切り下げ、1 米ドルあたり 8.78 エジプト・ポンド(LE)とした。しかし、その後も外貨不足は解消せず、並行市場も存続した。

並行市場では、2016 年 3 月末に 1 米ドルあたり LE10 となり、さらに 4 月半ばには同 LE11、7 月下旬に同 LE12、9 月末に同 LE13 と、通貨安が進んだ。そして、10 月には公定レートの調整に近い

¹ <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/236517/Business/Economy/Egypt-denies-IMF-has-imposed-conditions-on-loan-pa.aspx>

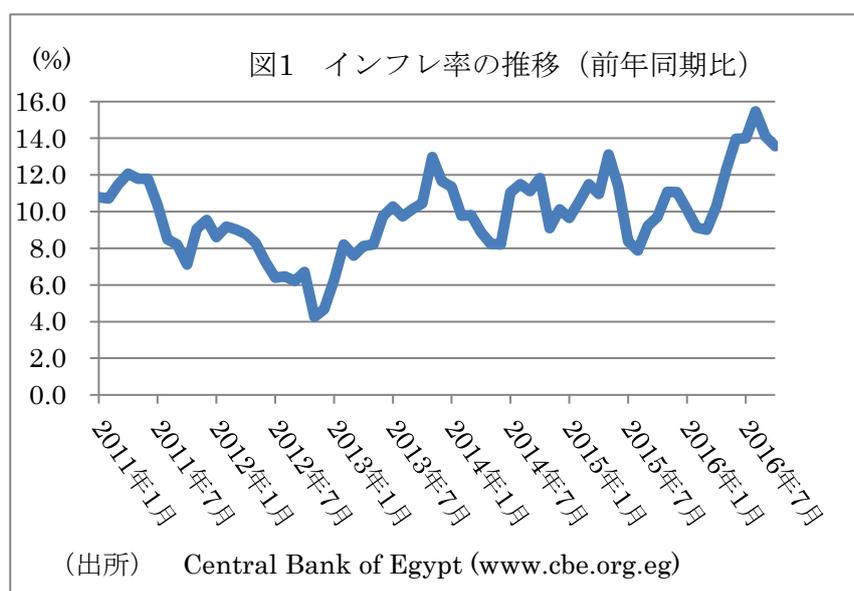
という観測が広がり、並行市場では1米ドルあたりLE18まで減価した。その結果、公定レートと並行市場レートの乖離は100%以上になった。

2016年半ば以降に深刻となった外貨不足は、資金力のない中小輸入業者だけでなく、大手企業の活動にも影響を及ぼした。Eastern Company社(タバコの生産・販売)やJuhayna社(飲料・乳製品メーカー)といった業界最大手企業も外貨不足によって原材料の輸入決済が困難となっていると伝えられた²。

外貨不足が危機的な状況になるなか、エジプト中央銀行は、2016年11月3日、変動為替相場制への移行を発表した。これまでは中央銀行が市中銀行に対して定期的に外貨を供給することで為替レートを管理していたが、今後は自由な市場取引によって為替レートが決定することになる。変動相場制による為替レート決定の実質的な初日となった11月6日には、市中銀行において1米ドルあたりLE16で取引され、移行前の公定レートから80%以上の減価となった。

インフレ率上昇への対応

2016年春以降の急激な通貨安はインフレ率の上昇をもたらした。エジプトは慢性的な貿易赤字を抱えており、また小麦をはじめとする基礎物資の多くを輸入している。そのため、並行為替市場での通貨安の進行に合わせるかのようにインフレが昂進した。それまで10%前後で推移していたインフレ率は2016年6月に14%まで上昇し、それ以来2011年以降で最も高い水準で推移している(図1)。



インフレの昂進は基礎物資の不足を招いた。たとえば、2016年初旬に米と食用油の不足が表面化し、さらに10月には砂糖が店頭から消えた。いずれも長年食糧補助制度の対象品目となっている基

² <http://www.dailynewsegypt.com/2016/10/27/dollar-crisis-threatens-eastern-tobacco-companys-production/>
<http://www.dailynewsegypt.com/2016/10/20/juhayna-reports-34-decline-q3-net-profits-despite-increased-sales/>

礎食糧であり、政府が安定供給を重視している品目である。政府は軍を動員するなどして早期の安定供給回復を図ったが、基礎物資の不足とインフレ率の上昇はスィーサー大統領の支持率低下を招いた³。

政府は、インフレ対策として、食糧補助金を増額した。1人あたり月額 LE15 の補助額を 2016 年 6 月に LE18 に引き上げ、さらに 12 月に LE21 にすることを発表した⁴。その結果、2016 年後半に計 LE6 (40%) の補助金増額となるが、たとえば補助金付き砂糖は 2016 年 11 月に 1 キログラムあたり LE2 値上げされるなど、補助金付き食糧の公道価格も上昇傾向にある。そのため、食糧補助金の増額幅がインフレ対策として十分かどうかは、現状では明らかでない。

IMF との融資合意

スィーサー政権は、2016 年 7 月下旬、それまで否定していた IMF との融資交渉が合意間近なことを明らかにした⁵。その 5 日後に IMF 調査団がエジプトを訪問して最終協議を行い、8 月 11 日に暫定合意に至った⁶。

IMF との合意に対して、債務増加を懸念した一部の下院議員などから撤回を求める声が上がったが、合意に反対する声は大きくなかった。スィーサー大統領は、当面の困難を予想しつつも、IMF 融資が経済好転の契機になるとして、合意の重要性を説いた⁷。

最終合意の条件について、政府はその詳細を明らかにしていない。しかし、少なくとも、財政赤字の削減、為替制度の改革、輸入決済のための外貨確保は、融資承認の条件と考えられる⁸。実際、エジプト政府は、8 月以降にサウジアラビアや中国からの外貨支援の獲得、付加価値税の導入、省庁の経費削減、変動為替相場制への移行、エネルギー補助金の削減など、経済改革を次々と実行した。その結果、IMF は 11 月 11 日の理事会で融資を承認し、即日 1 回目の融資分として 27.5 億米ドルを供与した⁹。

今後の見通し

最近の経済改革は、通貨減価によるインフレ昂進、増税による可処分所得の減少など、国民の生活を短期的にいっそう困難にすると予想される。その一方で、緊縮財政政策によってマクロ経済安定化に道筋をつけることが経済好転に不可欠と考えられているため、政府は改革を後退させるような政策介入を控えなければならない。現在の政府は、限られた政策によって国民の負担を抑えつつ、マクロ

³ <http://baseera.com.eg/EN/PressPoll-Ar/125-En.pdf>

⁴ <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/247285/Business/Economy/Egypt-to-increase-food-subsidies-amid-price-hikes-.aspx>

⁵ <http://www.reuters.com/article/egypt-imf-talks-idUSL8N1AC6MP>

⁶ [https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/08/11/09/49/pr16375-Egypt-IMF-Reaches-Staff-Level-Agreement-on-a-Three-Year-US\\$12-Billion-Extended-Fund-Facility](https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/08/11/09/49/pr16375-Egypt-IMF-Reaches-Staff-Level-Agreement-on-a-Three-Year-US$12-Billion-Extended-Fund-Facility)

⁷ <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/238664/Egypt/Politics-/We-must-cooperate-to-face-difficult-economic-condi.aspx>

⁸ <http://www.dailynewsegypt.com/2016/10/03/egypt-struggles-implement-imfs-conditions-board-meeting/>

⁹ <http://www.dailynewsegypt.com/2016/11/12/egypt-successfully-secures-12bn-imf-loan-repaid-10-years-interest-rate-1-1-5/>

経済の安定化を達成するという、難しい経済運営を求められている。IMF 融資という「最終手段」の効果が出るまで、改革を継続できるのか。経済好転に向けて、エジプト政府は正念場を迎えている。

(2016年11月25日脱稿 土屋一樹)

民族主義者行動党はなぜ大統領制に賛成したのか Why did Nationalist Movement Party agree to Presidential system?

憲法改正案が議会を通過

2017年1月21日、トルコ大国民議会において憲法改正案が340議席の賛成により可決した。そして、憲法改正の是非を問う国民投票が4月16日に行われることが決定し、ここで過半数の賛成があれば、正式に憲法改正の運びとなる。現在の憲法は、1982年11月に制定されたものだが、EU加盟との関連などで、2000年代に入りたびたび修正されてきた¹。また、2010年9月12日には憲法改正の国民投票が行われ、26の条約が改正されている。その中でも、今回の憲法改正に向けた取り組みが大いに注目される理由は、18項目における改正の中に大統領が国家元首としてだけでなく、行政の長も兼ねるとする第104条の改正が含まれているからである。

大統領が国家元首と行政の長を兼ねるとする実権的な大統領制については、2014年8月に行われたトルコで初めての国民の直接投票による大統領選挙でレジェップ・タイップ・エルドアンが勝利した後、エルドアン自身がたびたび言及していた。しかし、他党は実権的な大統領制に強く反対し、国民も懐疑的な姿勢を見せてきた。2015年6月の総選挙でエルドアンの出身政党である公正発展党(Adalet ve Kalkınma Partisi)は2002年11月の選挙以降維持してきた単独与党の座を一時的に失ったが(同年11月の総選挙で再び単独与党となる)、その原因の1つがエルドアンによる大統領制への度重なる言及だと指摘された。

それでは2015年6月からわずか1年半しか経っていないにもかかわらず、どうして大統領制は議会を通過するまでに正当性を高めたのだろうか。その大きな要因の1つは、2016年7月15日のクーデタ未遂事件であった。この国家転覆の危機をエルドアン大統領のリーダーシップの下で回避したことで、国民のエルドアン大統領への支持および信頼が強まった。しかし、国民の支持が多いだけでは議会で大統領制への移行を含む憲法改正案が通過することは難しい。憲法改正に関しては、大国民議会の全550議席中367議席の賛成があれば議会を通過し、大統領が承認するだけで改正となる。また330議席の賛成があれば、議会通過後、国民投票でその是非を問うことが可能である。公正発展党は316議席を有しているが、それだけでは330議席には達しない。それではどうして330議席以上(340議席)を確保することができたのか。その理由は、大国民議会で40議席を有する民族主義者行動党(Milliyetçi Hareket Partisi)が公正発展党支持に回ったためである。本稿では、民族主義者行動党について概観したうえで、なぜ同党が公正発展党の憲法改正案を支持するようになったのかについて検討する。

¹ EU加盟交渉に伴う憲法の修正と法改正の詳細に関しては、Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs Secretariat General for EU Affairs, *Political Reforms in Turkey*, 2007; 間寧「加盟交渉過程のトルコ政治への影響」八谷まち子編『EU拡大のフロンティア：トルコとの対話』信山社、2007年、145-172頁を参照。

民族主義者行動党とは

民族主義者行動党はトルコで最も影響力のあるナショナリスト政党である。ヨーロッパのナショナリスト政党は排外主義をその特徴とするが、民族主義者行動党もトルコ国内では独立あるいは自治を掲げるクルド人勢力を敵視している。ただし、ヨーロッパのナショナリスト政党がその出自を重視するのに対し、民族主義者行動党は多様な民族が入り混じるトルコの実情を踏まえ、出自よりも「トルコ人」というアイデンティティーに重きを置く。

民族主義者行動党の起源は 1958 年に創設された共和農民党にあるが、特に 1965 年に元軍人であるアルパスラン・トゥルケシュ²が入党してから存在感を高めた。共和農民党は 1969 年に民族主義者行動党となり、トゥルケシュが初代党首に就任した。1970 年代には 2 度、連立政権に加わり、首相補佐官を経験した。1970 年代、世界の他の地域同様、トルコでも右派と左派の抗争が激化した。民族主義者行動党は右派陣営の後ろ盾として抗争を激化させたとし、1980 年の 9 月 12 日に軍部が起こしたクーデタで他の既存の政党と同様に解党させられた。その後、1983 年に保守党として再始動し、1985 年に民族主義者労働党、そして 92 年に元の民族主義者行動党と党名を変更した。

トゥルケシュはカリスマ的な指導者であったが、彼は選挙で成功を収めることはできなかった。1980 年 9 月 12 日クーデタ前で最も高い得票率を記録したのは 1977 年総選挙の 6.42%であった。1982 年憲法では、少数政党が乱立するのを防ぐため、得票率が 10%以下の政党は議席を獲得できない 10%足切り条項が導入された。これは民族主義者行動党にとって痛手であった。トゥルケシュの指導の下では、福祉党と選挙協力した 91 年総選挙に 16.9%の得票を得た以外は 10%の壁をなかなか破ることができなかった。契機となったのは、皮肉にも 1997 年にカリスマ的指導者であったトゥルケシュが死去したことであった。トゥルケシュ後、新たに党の指導者となったのが、現党首のデヴレット・バフチェリである。元大学教授で経済を専門とするバフチェリの党首への選出は、民族主義者行動党の中道化、穏健化を意味した。バフチェリ体制下で初の選挙となった 1999 年総選挙で、民族主義者行動党は約 18%の得票率を獲得し、第二政党へと躍進し、連立与党となった。その後、公正発展党が躍進した 2002 年の選挙では 8%の得票率で議席獲得を逃がしたが、2007 年、2011 年、2015 年の 2 度の総選挙ではいずれも議席を獲得している。カリスマ性はトゥルケシュに劣るが、党運営に関してはバフチェリの方が優秀だと結論づけられる³。

党内結束の乱れと 7 月 15 日クーデタ未遂

2015 年 6 月の選挙後から、民族主義者行動党の結束は乱れ始めた。同選挙では単独与党が出ず、第一党となった公正発展党のアフメット・ダーヴトオール首相(当時)が各政党に 11 月の再選挙までの暫定内閣の立ち上げに協力を要請した。バフチェリはこの要請を断ったが、トゥルケシュの長男

² 1917 年にキプロスで生まれたトゥルケシュは元々軍人であり、1960 年 5 月 27 日クーデタの中心人物の 1 人であったが、過剰に軍部中心の政治を志向したため、軍の中枢部から遠ざけられ、政界に入った。

³ 民族主義者行動党の概要、特にバフチェリが党首となったことのインパクトに関しては、Alev Çinar and Burak Arıkan, “The Nationalist Action Party: Representing the State, the Nation or the Nationalists?”, Barry Rubin and Metin Heper (eds.), *Political Parties in Turkey*, Frank Cass, 2002, pp. 25-40.

で民族主義者行動党の有力者であったトゥールル・トゥルケシュ⁴はバフチェリの意向に反し、この要請を個人的に受諾した。この行動が造反であるとし、トゥルケシュは同年 9 月 5 日に民族主義者行動党を離党させられ、その後、11 月の再選挙に公正発展党の候補として出馬し、現在は首相補佐官を務めている⁵。さらに 11 月の再選挙で民族主義者行動党は、6 月の選挙の際には 16.3%であった得票率が 11.9%まで下落し、獲得議席数は得票率では下回るクルド系の人民民主党 (Halkların Demokratik Partisi) の 59 議席よりも少ない 40 議席に終わった。この結果、バフチェリの指導体制に党内から懐疑的な声が上がりはじめた。特に正道党 (Doğru Yol Partisi) の議員として 90 年代に内務大臣を務めたメラル・アクシェネル⁶は、11 月の再選挙で候補に含まれなかったことを不服とし、バフチェリを批判し、新たな党首候補に名乗りを上げた⁷。しかし、結果としてアクシェネルの主張は退けられ、アクシェネルは 2016 年 9 月に離党宣告を受け、12 月に正式に離党が決定した。

党内の足並みの乱れに加えて、7 月 15 日クーデタ未遂が民族主義者行動党に打撃を与えた。7 月 15 日クーデタ未遂後、エルドアン大統領と公正発展党を中心に、トルコの一体性が強調されトルコ・ナショナリズムが高揚した。公正発展党はイスラームを重要視する、親イスラーム政党としての側面が強調されがちだが、トルコ・ナショナリズムを重視する中道右派政党でもある。クーデタ未遂後、公正発展党は後者のトルコ・ナショナリズムに力を入れ、同様の主張を展開する民族主義者行動党の支持者たちの取り込みにも成功している⁸。公正発展党が 2015 年 7 月にクルディスタン労働者党 (PKK) との停戦交渉を打ち切り、PKK のテロ行為には妥協しない姿勢を採り続けたことも民族主義者行動党の支持者たちを引き付けるうえでプラスに働いた。

バフチェリの方針転換

このように、党内の足並みの乱れと 7 月 15 日クーデタ未遂で求心力が低下したバフチェリは賭けにでる。これまで頑なに反対してきた実権的大統領制への移行に理解を示し、公正発展党と協調していくことを明確にしたのである⁹。2016 年 11 月に憲法改正を前向きに支持していくことを発表し、12 月 10 日に公正発展党と民族主義者行動党は 21 項目の憲法改正を大国民議会で審議することを

⁴ 1954 年生まれのトゥールル・トゥルケシュは、アルパスラン・トゥルケシュの死後に行われた民族主義者行動党の党首選に出馬したものの、バフチェリに敗れ、同党を去ったが、2007 年の総選挙前に復党し、2007 年、2011 年、2015 年 6 月の総選挙で当選していた。異母兄弟で 1978 年生まれのアフメット・トゥルケシュは 2011 年の総選挙で公正発展党から出馬し、当選していたが 2015 年 5 月に辞任した。

⁵ “Tuğrul Türkeş MHP'den ihraç edildi”, *Hürriyet*, 5 Eylül, 2015; “Tuğrul Türkeş AK Parti'den milletvekili adayı”, *Hürriyet*, 18 Eylül, 2015.

⁶ 1956 年生まれのアクシェネルは 1995 年に中道右派政党である正道党から出馬し、議員となり、翌 96 年 11 月から 97 年 6 月まで内務大臣を務めた。その後、2001 年に正道党を離れ、公正発展党の立ち上げに関与するも結局同党に所属することはなく、民族主義者行動党へと移った。同党では、2007 年、2011 年、2015 年 6 月の総選挙でイスタンブールから出馬し、当選していた。

⁷ “MHP'de liste bombası: Meral Akşener listede yok”, *Hürriyet*, 18 Eylül, 2015; Gonca Şenay, “MHP'de 3 iddialı aday”, *Al Jazeera Türk*, 1 Aralık, 2015.

⁸ Fikret Bila, “AK Parti-MHP ittifakı (2): İdeolojik yakınlık”, *Hürriyet*, 20 Ocak, 2017.

⁹ Fikret Bila, “AK Parti ve MHP açısından başkanlık”, *Hürriyet*, 16 Kasım, 2016.

要請した¹⁰。そして前述したように 2017 年 1 月 21 日に 18 項目における憲法改正案が大国民議会で可決された¹¹。仮に 4 月 16 日の国民投票で憲法改正が正式に決定した際には新たに創設される副大統領の 1 人にバフチェリが就任するのではないかと予想されている。

公正発展党と民族主義者行動党の「ナショナリズム同盟」により、憲法改正案は大国民議会を通過したが、国民投票を経て憲法改正が正式に決定する可能性は五分五分と見られている。世論調査の結果も賛成が 40%から 60%まで割れている。また、民族主義者行動党も決して一枚岩で公正発展党に協力しているわけではない。1 月には党首補佐官のアティラ・カヤが憲法改正に反対し、辞任している¹²。

これまでのところ、バフチェリの賭けは成功しているように見えるが、党内でも反対意見があり、求心力を完全に回復できたかは定かではない。また、公正発展党と密接な関係を築いたことで、有権者からすると公正発展党と民族主義者行動党の違いが分かりづらくなった。今後、バフチェリがどのような党運営を行い、党の存続および党内での彼自身の生き残りを図っていくのか、引き続き注視していきたい。

(2017 年 3 月 10 日脱稿)

地域研究センター 今井宏平

¹⁰ “Anayasa değişikliği teklifi TBMM Başkanlığı’na sunuldu”, *BBC Türkçe*, 10 Aralık, 2016.

¹¹ “Anayasa değişikliği teklifi 339 oyla Meclis’ten geçti”, *BBC Türkçe*, 21 Ocak, 2017.

¹² “MHP’de Atila Kaya istifa etti”, *Hürriyet*, 4 Ocak, 2017.

THE IRAN DEAL: IRRATIONALITY IN FOREIGN POLICY DISCOURSE

イラン核交渉：国際政治にみる言説の不合理性

Yakov M. Rabkin*

本稿は2年間の交渉の末昨年7月に漸く合意に至ったイラン核交渉について、その背景にあって強かに交渉の帰趨を支配してきた国際政治の構造的な要因に着目し、それがイラン問題に留まらず広く現在の国際関係を歴史的に規定してきたことに注意を喚起しようとするものである。

2013年以降のイラン核開発疑惑をめぐる交渉の実質的な主役である米国は、この交渉について国家安全保障上の「深刻な懸念」を表明するイスラエルの説得に腐心してきた。だがここでイスラエルの懸念の主な根拠がアフマディネジャード大統領(当時)の「イスラエルを地図上から消す」発言であること、この発言の真意についてあいまいな部分が残るにもかかわらず、イスラエル側がネタニエフ首相を中心にこれに固執し続けてきたことはきわめて特異なことであると言わなければならない。

その背景にはオスロ合意の空洞化と軌を一にするイスラエルの国内政治の極端な右傾化、1979年の革命以後のイランを全否定して「反近代化(De-modernization)」のサイクルに落とし込もうとする一部の根強い潮流(それは皮肉にも隣国のイラクにおいて実現した)、さらに旧来からの「西欧 VS アジア」の差別的構造を維持しようとする強力な力が否定しようもなく働いていると見るべきであろう。

この最後の点について筆者は第二次大戦中のマンハッタン計画に言及し、当時のルーズベルト米大統領がいずれにしても西欧側にあったナチス・ドイツへの原爆の投下を躊躇する一方で、これを引継いだトルーマン大統領はその外部にあった日本に対して2度の原爆投下をためらわなかったという事実を指摘する。こうした事例に象徴される不平等な関係が現在でも絶えず繰り返されている事実は、イラン核合意の性格を公平に理解し今後の展開を見通すうえで不可欠な前提である。

(文責・鈴木 均)

*Yakov M. Rabkin is professor of history at the University of Montreal; his most recent book is *What is Modern Israel?* (Pluto/University of Chicago Press, 2016), and its Japanese version 『イスラエルとは何か』(平凡社新書、2012年).

※ The author is grateful to Miriam Rabkin and Samir Saul for their comments on an earlier draft.

It took two years of intense negotiations, travel by diplomats equal to 16 around-the-world trips and thousands of pages of position papers to solve a problem ... that never existed:

“It is not hard to argue that, had there been no diplomatic rupture between Teheran and Washington for so long, many of the upheavals in the region would have been avoided. It is also not hard to argue that there would have been no ‘manufactured crisis’ about Iran’s nuclear programme, had the two countries remained friendly after the Iranian revolution in 1979. And, finally, there would have been no occasion for an historical breakthrough.”¹

Intelligence services of major powers, such as the U.S. National Intelligence Estimate, repeatedly concluded that Iran was not developing a nuclear weapon.² Crude attempts to plant intelligence and raise the spectre of the bomb were no more credible than earlier claims that Iraq possessed weapons of mass destruction. As we know, that false intelligence led Western powers to attack and devastate Iraq. The emergence of the terrorist Islamic State, or Daesh, is one of the consequences of that attack. Hundreds of thousands of casualties and millions of refugees from the war is another.

Partly because of the lamentable U.S. experience in Afghanistan and Iraq, an attack on Iran has so far been prevented but threats of an attack continue to be voiced in Israel and in the United States. This is why it is instructive to look at the origins of “the Iranian threat”, the effects of Western and Israeli punitive actions on Iran, the process that led to the signing of the Vienna agreement (Joint Comprehensive Plan of Action, or JCPOA) and the resulting state of international relations.

Background

Iran signed the Non-Proliferation Treaty (NPT) in 1968, soon after receiving a nuclear research reactor and highly enriched uranium to use in it from the United States. This development was halted after the Islamic Revolution of 1979 and a military attack on Iran by the then U.S.-supported and armed Iraq in 1980. The war lasted eight years and dramatically drained Iran’s resources. It was only in the 1990s that Iran concluded agreements with China, Russia and Pakistan with the purpose of resuming a peaceful nuclear programme. However, intense pressure from the United States slowed down cooperation with these countries. The U.S., notably the only country to have actually used atomic bombs, officially called Iran, which had not attacked another country for centuries, “a rogue state.” President Clinton’s National

¹ Adam Tarock, “The Iran Nuclear Deal: Winning a Little, Losing a Lot”, *Third World Quarterly* (37) 8, 2016, pp. 1408-1424, http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2016.1166049#.V5om_KLjasI (this and all the other URLs in this article were last accessed on July 28, 2016).

² See illustration: http://www.blackcommentator.com/256/256_images/256_cartoon_iran_not_nuclear_threat_large.gif

Security Advisor elaborated this concept under the appellation of “backlash states” and argued that “the United States has a special responsibility for developing a strategy to neutralize, contain and, through selective pressure, perhaps eventually transform these backlash states into constructive members of the international community”.³ President Bush Jr. included Iran in “the axis of evil”, another innovation in the vocabulary of international relations. Consequently, Washington deemed Tehran too irresponsible to deal with nuclear technology, let alone nuclear weapons.

In the post-Cold War unipolar world this approach, promoted by the United States as the sole superpower, became known as an international consensus. Iran was not allowed to develop technologies that many other countries were developing without hindrance. To this effect, Iran was forced to sign an agreement with the EU-3 (France, Germany and the UK) in Paris in 2004 which suspended both enrichment and conversion activities, including the manufacture and operation of centrifuges. It was a modern version of the “unequal treaties” that China, Tokugawa Japan, Egypt and others had been forced to sign in the 19th century. Arguing that the EU-3 had succumbed to U.S. pressure and had failed to uphold its part of the agreement, in June 2005 the outgoing President Khatami announced the resumption of uranium enrichment and conversion.⁴ The new president, Mahmoud Ahmadinejad, elected a year later, attended the restart of an enrichment facility under the surveillance of the International Atomic Energy Agency (IAEA). This brought about international sanctions and the freezing of Iranian assets abroad. “Iran has been punished for a ‘crime’ that it might commit, in some unspecified future, of making a bomb in violation of the Nuclear NPT.”⁵

However, neither Israeli intelligence services nor the IAEA has ever produced proof that Iran was actually engaged in weaponization.⁶ Iran’s leaders reiterated their country’s principled opposition to nuclear arms while pointing out at double standards: the United States not only continued to develop nuclear weapons but so did its main regional protégé Israel, which never even signed the NPT. Israel is suspected of being behind mysterious assassinations of several nuclear scientists in Iran and cyber attacks on Iran’s nuclear facilities; it has played an overtly crucial role in stirring anti-Iran sentiment and leading opposition to the Vienna agreement (JCPOA) within the United States.

³ Anthony Lake, “Confronting Backlash States”, *Foreign Affairs* 73 (2) March - April 1994, pp. 45-55.

⁴ Peter Osborne and David Morrison, *A Dangerous Delusion: Why the West Is Wrong About Nuclear Iran*, London: Elliott and Thompson, 2013, <http://www.ft.com/cms/s/0/f3922552-fee6-11d9-94b4-00000e2511c8.html?siteedition=intl#axzz4IxSQaZNY>

⁵ *ibid.*

⁶ Ames Risen & Mark Mazzetti, “U.S. Agencies See No Move by Iran to Build a Bomb”, *New York Times*, February 24, 2012, http://www.nytimes.com/2012/02/25/world/middleeast/us-agencies-see-no-move-by-iran-to-build-a-bomb.html?_r=0

Claims and Allegations

The defiant tone of Mahmoud Ahmadinejad, Iran's president from 2005 to 2013, offered Israel and its allies in the United States an opportunity to portray Iran as an inveterate enemy of the Jews that officially denied the Holocaust and was plotting wholesale physical destruction of the Israeli population. Both accusations turned out to be false but U.S. diplomats at the United Nations would walk out of the General Assembly invoking these two reasons for their refusal to hear the Iranian president speak: Holocaust denial and plans to "wipe Israel off the map." Even though Western media did report some of his quotes correctly, and even though his speeches are available in translation online⁷, the image of the Iranian president as a Holocaust denier was firmly embedded in Western media. By extension, Iran was portrayed as a country run by homicidal irrational anti-Semites.

These two claims were meant to lead to a new war. Iranian leaders' principled opposition to Zionism⁸ and their firm condemnations of Israel's treatment of the Palestinians had long placed Iran in the category of "existential threats" invoked by successive Israeli governments. Prime minister Benjamin Netanyahu brandished crude schemes of the bomb at the United Nations⁹ and, in the course of several years, repeatedly claimed that Iran was just a few months away from developing nuclear weapons. The non-existent weapon of mass destruction was used as a weapon of mass distraction, diverting world attention away from the wretched fate of the Palestinians and focusing it on Israel's threats to bomb Iran. In the meantime, Israel was free to wage war on Gaza and other Palestinians with total impunity. The new "existential threat" also served to consolidate political support for the ruling party and move Israeli society further right.

Yet, the Iranian president was clearly making a distinction between Israel and the Jews: "vigilant and just human beings will not blame the Jews for the crimes committed by the fake Zionist regime and its supporters in the occupied territories."¹⁰ The Jews of Iran continue to practice Judaism without much interference from the Iranian authorities and stay put in the country they have inhabited for thousands of

⁷ http://www.youtube.com/results?search_query=ahmadinejad+on+holocaust&search=Search

⁸ Among the many tendencies within Zionism, the one that has triumphed set out to transfer the Jews from their countries of origin to Palestine and to establish political and economic control over the "new-old land," as the founder of political Zionism Theodor Herzl called it, if need be by force. The Zionist project in Palestine, based on the principles of *hafrada* (separate development) and *geulat haarets* (redemption and acquisition of the land), has led to discrimination, dispossession and exile of native Arab Palestinians. (For more details see: Ilan Pappé, *The Ethnic Cleansing of Palestine*, London: Oneworld, 2007 and Yakov M. Rabkin, *What is Modern Israel?*, London: Pluto, 2016.)

⁹ See illustration: http://www.vosizneias.com/wp-content/uploads/2012/09/UN-General-Assembly-I_sham.jpg

¹⁰ Quoted from "Why we went to Iran", <http://www.nkusa.org/activities/Statements/20070402IranWhycfm.cfm>

years. Had anti-Jewish fanatics run Iran, they would have harassed the helpless local Jews rather than challenge a nuclear-armed regional power and its superpower ally.

Moreover, in using the memory of the Holocaust for his own political purposes, the Iranian president was hardly alone. According to Moshe Zimmermann, professor of German history and public intellectual in Israel, “the Shoah [Holocaust] is an oft-used instrument. Speaking cynically, it can be said that the Shoah is among the most useful objects for manipulating the public, and particularly the Jewish people, in and outside of Israel. In Israeli politics, the Shoah is held to demonstrate that an unarmed Jew is as good as a dead Jew”.¹¹

There are political reasons why the accusation of Holocaust denial is brought up. A denier of the massacre of hundreds of thousands of Jews in Ukraine in the 17th century or of the expulsion of Jews from Spain in the 15th would attract no more attention than a member of the Flat Earth Society. Nor would denial of the vastly greater massacres suffered by the original inhabitants of the Americas be viewed with such opprobrium. Yet, many Zionists today interpret any doubt expressed about the Nazi genocide or even about its scope as a present threat to destroy the Jews. It is not only the historical recency and the magnitude of the industrialized massacre of Jews across Europe, but the political uses of its memory, decried by Zimmermann and many other Jewish intellectuals, that make it unique.

Norman Finkelstein’s *Holocaust Industry* amply documents how the memory of the Nazi genocide has been harnessed for political purposes by Israel and pro-Israel advocates to justify its *raison d’être* and claim impunity for its military actions. For decades, references to the Nazi genocide in Europe have functioned as an instrument of persuasion in the hands of Israeli foreign policy to mute criticism and to generate sympathy for the state, which styles itself as the collective heir of the six million victims. The Nazi genocide has been invoked to present Israel as the ultimate saviour not only of Israeli Jews but as the potential redeemer of Jews around the world. The message was to be one of rebirth, of pride in belonging to Israel, and against the indignity of dying in Europe. The deliberate conflation between Israel and the Jews has dangerously muddled political debate about the Middle East, mixing in emotional and even theological arguments.

Iran was thus portrayed as intent on “wiping Israel off the map.” This was done by mistranslating one of Ayatollah Khomeini’s decades-old anti-Zionist diatribes: *Esrâ’îl bâyard az sahneyeh roozégâr mahv shavad*, which means “Israel must vanish from the page of time,” and does not mention any map, let alone killing. This phrase is so common as to be seen on many walls in Tehran and other Iranian cities. Yet just as the end of Soviet communism and the end of the Shah’s regime in Iran never meant wiping out population of these countries from the face of the earth, the call for an end to Zionism did not mean the destruction of the country and its population. In fact,

¹¹ Yeshayahu Leibowitz, *Peuple, Terre, État*, Paris: Plon, 1995, p. 61.

President Ahmadinejad was expressing no more than “a vague wish for the future,”¹² a wish for a regime change, not a genocide. Indeed, after the phrase “wiping Israel off the map” was exposed as a canard, some Israeli instigators of the anti-Iran campaign, namely the Jerusalem Center for Public Affairs (JCPA), quietly dropped it from further use.¹³

However, anti-Iran fear mongering quickly shaped a new Zionist consensus. The right-wing politician Nathan Sharansky, the doyen of the New Historians Benny Morris and the otherwise liberal scholar Shlomo Avineri, in spite of their political differences, called on the Jews of the world to rally against Iran.¹⁴ They repeated the assertion that Iran was determined “to wipe Israel off the map.” Sharansky saw in this opposition to Iran a messianic-sounding opportunity “to save the world.”¹⁵ Morris publicly warned against another Holocaust at the hands of Iran.¹⁶ The hysteria was palpable.

The role of the Israel Lobby in Washington was seminal in stirring the anti-Iran hysteria. The America-Israel Public Affairs Committee (AIPAC) meeting in Spring 2006 made Iran its special target and reportedly featured giant screens alternating clips of Adolf Hitler denouncing the Jews and Mahmoud Ahmadinejad whose words were interpreted as a threat “to wipe Israel off the map.” The show ended with a fade-out to the post-Holocaust vow “Never Again.”¹⁷ Within months, these images became commonplace and the Iranian president came to be referred to as Hitler by U.S. officials.¹⁸

JCPA actively promoted the anti-Iran campaign from both Israel and the United States. In December 2006 it organized a press conference proposing to indict President

¹² Jonathan Steele, “Lost in translation”, *The Guardian*, June 14, 2006, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2006/jun/14/post155>

¹³ On the controversy about this phrase see:
http://www.bbc.co.uk/blogs/theeditors/2007/03/wiped_off_the_map.html;
https://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/did-ahmadinejad-really-say-israel-should-be-wiped-off-the-map/2011/10/04/gIQABJIKML_blog.html;
<http://www.globalresearch.ca/israel-wiped-off-the-map-the-rumor-of-the-century-fabricated-by-the-us-media-to-justify-an-all-out-war-on-iran/21188>.

¹⁴ “Shlomo Avineri responds,” *Dissent*, Winter 2007, <https://www.dissentmagazine.org/article/shlomo-avineri-responds>

¹⁵ Nathan Sharansky, “Mobilize now, save the world”, *Jerusalem Post*, February 11, 2007, <http://www.jpost.com/Opinion/Op-Ed-Contributors/Mobilize-now-save-the-world>

¹⁶ Benny Morris, “Using Bombs to Stave off War”, *New York Times*, July 18, 2008, http://www.nytimes.com/2008/07/18/opinion/18morris.html?_r=1&scp=1&sq=Benny%20Morris&st=cse&oref=slogin

¹⁷ <http://int.icej.org/news/headlines/aipac-head-compares-iranian-leader-hitler>; Alice Ollstein, “Wandering Jew - Propaganda for the Insipid”, *Jewish Journal* (Los Angeles) March 30, 2006, http://www.jewishjournal.com/wandering_jew/article/wandering_jew_propaganda_for_the_insidip_20060331

¹⁸ Peter Hutchison, “WikiLeaks: US referred to Mahmoud Ahmadinejad as 'Hitler'”, *The Telegraph* November 28, 2010, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/8166248/WikiLeaks-US-referred-to-Mahmoud-Ahmadinejad-as-Hitler.html>

Ahmadinejad for threatening to commit mass murder. Nobel Prize laureate Elie Wiesel and two prominent lawyers, the American Alan Dershowitz and the Canadian Irwin Cotler, known for their staunch support of Israel's right wing circles, were there to call for expelling Iran from the United Nations.¹⁹ Cotler, a Liberal member of Canada's parliament, later called on Canadian and other governments to prosecute Iran for an alleged violation of the U.N. Genocide Convention. The JCPA initiative was at the root of similar public anti-Iran activities in Australia and other countries.²⁰

The most impressive contribution to stirring the anti-Iran sentiment was made by the Israel Project, a Washington-based constituent of the Israel Lobby. In March 2007 it distributed an "Iran Press Kit" to over 17,000 media professionals and 40,000 pro-Israel activists in the United States. The Jerusalem office of the Israel Project distributed the kit to more than 400 foreign journalists accredited in Israel. The Iran Press Kit claimed that the Iranian president "denies the Holocaust and says he wants to wipe Israel off the map." It also added that Iranian leaders supported attacks that killed thousands of Americans. Since many Americans continue to believe that Saddam Hussein was behind September 11, it would not be difficult to make this new accusation stick. The Israel Project also played on the fear of a nuclear attack: one of the documents in the press kit warns that "The Nuclear Clock is TICKING ... and time is running out." The documents distributed by the Israel Project promoted the image of Iran as a threat not only to Israeli security but also to that of Europe and the United States.

The two emotionally charged accusations hurled at Iran — Holocaust denial and intention to wipe Israel off the map — certainly helped prepare the public opinion for a military strike against the oil-rich Iran, a disquieting remake of the scare of Iraq's illusory weapons of mass destruction.²¹ Prior to this propaganda barrage public opinion surveys had shown that Israel was perceived as constituting a greater danger to world peace than Iran.²² Ten years later, Israel tied with Iran in terms of being viewed as a threat to world peace.²³ This shows the democratic deficit of the apparently solid international support for Israel: the population of major Western countries is consistently and significantly more critical of Israel than their governments.

The demonization of the Iranian president as a Holocaust denier bent on wiping Israel off the map in an act of genocide became commonplace. He appeared to be the

¹⁹ Hillary Leila Krieger, "Jewish Heavy-Hitters swing at Iran", *Jerusalem Post*, September 12, 2006, <http://www.jpost.com/Iranian-Threat/News/Jewish-heavy-hitters-swing-at-Iran>

²⁰ <http://jcpa.org/iran/>

²¹ Mark Mackinnon and Alicja Siekierska, "Iraq Confidential", *Globe and Mail*, July 7, 2016, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/i-will-be-with-you-whatever-how-blair-and-bush-set-course-for-war-behind-thescenes/article30765161/>

²² By Ambrose Evans-Pritchard, "Israel is No 1 threat to peace, says EU poll", *The Telegraph*, November 4, 2003.

²³ Eric Brown, "In Gallup Poll, The Biggest Threat To World Peace Is ... America?", *International Business Times*, January 2, 2014, <http://www.ibtimes.com/gallup-poll-biggest-threat-world-peace-america-1525008>: The United States was named as the greatest danger by 24% of the 60 000 respondents around the globe, including 13% of Americans.

only world leader that Western media characterized as “genocidal.” Even at the height of the Cold War, when tens of thousands of Soviet nuclear warheads were aimed at the United States, no Kremlin leader deserved the appellation “genocidal.” It followed that Iran must be stopped at any cost. This became a mantra of politicians in Israel and the United States alike. The mantra reflected not only demonization of the head of state but, at the same time, personification of an entire country, implying that its president possessed unlimited dictatorial powers. The same approach is currently used with respect to Russia, to which Western media and certain Western governments refer simply as “Putin.” As we shall see, analogies between Western attitudes to Iran and to Russia do not end with demonization of the head of state.

Punitive actions and their effect

Soon after his inauguration, President Barak Obama appeared to improve relations with Iran. While his predecessor called Iran “evil and pariah,” the new chief executive sent two letters to Iran’s supreme leader, Ayatollah Ali Khamenei, calling for a relaxation of tensions between the two countries. On the occasion of the Iranian New Year, Obama addressed the Iranian people emphasizing common humanity and wishing to build a better future for both nations.²⁴

These moves by the U.S. president seriously alarmed Israeli leaders and their allies in Washington, many of whom, such as Dennis Ross, were then part of Obama’s inner circle. A new cycle of hostility ensued. Without any new evidence, Washington accused Tehran of plotting to acquire nuclear weapons. Moreover, the appointment of a new director general of IAEA in 2009 compromised the agency’s neutrality by placing it at the service of U.S. strategic interests.²⁵ Beginning in 2010, IAEA issued a series of critical reports based on intelligence from unidentified sources previously deemed untrustworthy.²⁶ Consequently, the United States mobilized its European allies, including Iran’s major trading partners Germany, France and Italy, for an imposition of severe economic sanctions on Iran.

Conversely, Israel, which refuses to sign the NPT and has attacked its neighbours several times in its short history, and reportedly possesses over 200 nuclear weapons, advanced missiles and six submarines (a gift from Germany), remains beyond criticism, let alone international sanctions. Western powers, aka the “international community,” appeared to take at face value Israeli allegations that Iran was on the verge of nuclear weaponization. Western media portrayed the Islamic republic in Western Asia as a country run by irrational and irresponsible “mullahs” in contradistinction to Western

²⁴ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/02/12-01-02-remarks-president-celebration-nowruz>

²⁵ Julian Borger, “Nuclear watchdog chief accused of pro-western bias over Iran”, *The Guardian* March 12, 2012, <https://www.theguardian.com/world/2012/mar/22/nuclear-watchdog-iran-iaea>

²⁶ Michele Gaietta, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 164.

powers assumed to be rational and responsible in spite of their record of two world wars and innumerable colonial wars, including recent unprovoked attacks on countries of West and Central Asia as well as Libya. Racism and colonial mentality are likely to have played a part. Iranians are seen as “Orientals” who cannot be trusted to play with matches.

This was not the first time racism affected decisions concerning nuclear weapons. It was in 1943, when German armies were deep in Soviet territory and the outcome of the war in Europe was far from certain, that President Roosevelt, in a conversation with General Groves, the head of the Manhattan Project, refused to consider dropping the atomic bomb on Germany. The Jewish émigré scientists, including Einstein, who had prompted the U.S. government to produce nuclear weapons, wanted to prevent Germany from acquiring a nuclear monopoly. Many of them were horrified when Washington ordered to bomb Hiroshima and Nagasaki, causing massive civilian casualties.²⁷ The racial explanation of the choice of Japan as the first nuclear test ground continues to divide historians to this day. In any case, racism was at the time institutionalized in the United States, and its troops fighting the Nazis were racially segregated. More importantly, during the war Japanese Americans were summarily uprooted and interned while this measure was applied only selectively to certain American citizens of German and Italian descent.

This racial thinking dovetails with the realities of a unipolar world. During the Cold War nobody in the West suggested that the Soviet Union did not have the right to develop nuclear weapons. Americans may have been displeased, upset, frightened or distressed that “the Russkies” broke the American nuclear monopoly but they never claimed they did not have the mental wherewithal needed to handle nuclear weapons. Now that the balance of power no longer exists Western powers routinely declare entire countries “rogue states” if their governments fail to acknowledge Washington’s leadership. Needless to say, Iran has been placed into that category for several decades.

“The issue for the West was not so much to prevent Iran joining the nuclear club as it was to prevent the country from developing the scientific and technological capability needed for its industrialization and economic development.”²⁸ Indeed, policies of demodernization have long been employed in international relations. Some were cruder than others. For example, Britain used military means to halt modernization efforts under Mohammed Ali in Egypt in the 19th century. During the Cold War, the United States put in place a mechanism of export control that prevented acquisition of dual technologies by the Soviet Union and its allies. Moreover, American intelligence services successfully subverted Soviet civilian industries as well.²⁹ Israel and the United States also succeeded in thwarting modernization pursued by secular

²⁷ See the explicitly racist cartoon right after the Hiroshima bombing on *The Pittsburgh Press*, 7 Aug. 1945: http://4.bp.blogspot.com/-Xmpq1KjpDDE/UB24_BsgOnI/AAAAAAAAAU8/ojTjsK5dmyk/s1600/Pittsburgh%2BPress%2BJapan%2Bcartoon.png

²⁸ Tarock, *op. cit.*

²⁹ Gus W. Weiss, « Dumping the Soviets. The Farewell Dossier », *CIA Studies in Intelligence*, vol. 39, n° 5, 1996.

nationalists in a number of countries in West Asia and North Africa. Iraq and Libya were “bombed back into Middle Ages” by U.S. and Western-led coalitions, Afghanistan was destroyed first by terrorism directed at the socialist regime in Kabul and later through Western armed intervention.³⁰ At the time of this writing, Syria, led by a secular modernizing government, is fighting a life-and-death struggle under massive pressure from Western-armed terrorists. The United States has repeatedly used non-military means of demodernization, including sanctions against a numbers of countries, and this approach is gaining momentum.³¹

Surrounded by U.S. military bases, Iran was reeling from the economic sanctions for several years. They had profound effect on the economy, education, science, technology and public health. Similar U.S.-inspired sanctions against Iraq under Saddam Hussein had resulted in over half a million of child deaths and practically reversed all modernization in the country.³² It had already been badly weakened when the U.S.-led coalition administered a final *coup de grâce* to modern Iraq in 2003.

U.S. and Israeli military threats against Iran were routine during the presidency of Ahmadinejad, and they have not ended since.³³ They were credible in view of an earlier air strike by Israeli planes on the Iraqi nuclear reactor in 1981. The Israeli air force has operated freely in the air space of neighbouring countries and occasionally conducted long-range operations such as a raid on the Entebbe airport in Uganda in 1976. The U.S.-led attack on Iraq, which had not been approved by the United Nations, set a frightening precedent in the region that Iranian leaders had to take into account. The election of a less outspoken president Hassan Rouhani of Iran in 2013 finally led the Iranian government to negotiate a new agreement and make unprecedented concessions, duly mentioned in President Obama’s speech about the agreement.³⁴

Conclusion: The Vienna agreement and its aftermath

The hype around the negotiations in Vienna was immense. The media maintained tension for several weeks as the diplomats were working out the details of the accord. Compared to agreements with other countries concerning non-proliferation, the final document was unprecedented in terms of minutiae and attention to detail. It drastically curbed the scientific potential of Iran, authorized the IAEA to conduct inspections of present and past activities, and in case of “cheating”, trigger “snapback” sanctions on Iran without prior approval of the U.N. Security Council. Military threats

³⁰ Alberto Rabillota, *et al.*, “La démodernisation en marche”, *Revue internationale et stratégique*, 92, décembre 2013, pp. 40-50, http://histoire.umontreal.ca/fileadmin/Documents/FAS/histoire/Documents/2-Recherche/RIS92_Demodernisation.pdf

³¹ Robert D. Blackwell and Jennifer M. Harris, *War by Other Means : Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, MA : Harvard University Press/Council on Foreign Relations, 2016.

³² John Pilger, “Squeezed to Death”, *The Guardian*, March 4, 2000, <https://www.theguardian.com/theguardian/2000/mar/04/weekend7.weekend9>

³³ See illustration: <http://theantimedia.org/wp-content/uploads/2015/07/iran-wants-war-2.png>

³⁴ <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/08/05/text-obama-gives-a-speech-about-the-iran-nuclear-deal/>

against Iran remained “on the table” and the agreement was literally reached under the gun. Moreover, according to the U.S. secretary of state, “the unprecedented inspections and verification mechanisms in the deal allow for a better understanding of Iran’s infrastructure, thereby making its bombing campaign against Iran easier if necessary”.³⁵ Policies aimed at the demodernization of Iran continue under the Vienna agreement, and are to be in place for another quarter of a century.

The fate of the accord signed in Vienna and its approval by the U.S. Congress is highly instructive. It showed the limits of Zionist influence on American politics. In an unprecedented manner, the prime minister of Israel addressed the U.S. Congress and warned it against approving the accord. The entire Zionist machinery of political influence was put into gear and reportedly spent over \$40 million to defeat it.³⁶

Predictably, Israel, which had done so much to fabricate this issue to begin with, denounced the agreement and reserved the right to attack Iran. Israel’s allies and agents in the United States are doing their best to derail it. One of them, Senator Lindsay Graham called it “a death sentence for the State of Israel”.³⁷ The Republican presidential hopeful Donald Trump called it “one of the worst deals ever negotiated”³⁸ but stopped short of promising to repeal it. The drama may continue for months and years, with American neo-cons in the forefront of categorical opposition to improving relations with Iran. Israeli officials continue to denounce Iran, using, as late as March 2016, the long discredited allegation that Iran wants to “wipe Israel off the map”.³⁹ This is done not only for internal consumption to beef up national unity but also at respected international forums such as the United Nations where Ambassador Danny Danon, known as an unabashed nationalist extremist,⁴⁰ called for “concrete punitive actions” against Iran.⁴¹

The “Iranian nuclear threat” embodies the Orwellian principle that some countries are apparently more equal than others. The United States suspects both Iran and Russia of nefarious actions against its neighbours, which justifies their military encirclement. It makes no difference that NATO countries’ military budget is 20 times greater than Russia’s or that the United States’ military budget is 20 times greater than Iran’s (which constitutes only 40% of Israel’s).⁴² When asked about the actual nature of “the Russian threat” NATO officials do not suggest that Baltic countries face

³⁵ Trita Parsi and Reza Marashi, “Obama’s Real Achievement with the Iran Deal.” *Huffington Post (U.S.)*, September 1, 2015.

³⁶ Elizabeth Drew, “How they failed to block the Iran Deal.” September 22, 2015, <http://www.nybooks.org>.

³⁷ McGeough, Paul. “A Done Deal.” *The Age* (Melbourne), July 18, 2015.

³⁸ <http://www.vox.com/2016/7/21/12253426/donald-trump-acceptance-speech-transcript-republican-nomination-transcript>

³⁹ <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Iran/Nuclear/Pages/Amb-Danon-calls-for-punitive-measures-against-Iran-14-Mar-2016.aspx>

⁴⁰ Allison Kaplan Sommer, “Six Reasons to Worry about Israel’s New UN Ambassador Danny Danon”, *Haaretz* August 11, 2015, <http://www.haaretz.com/blogs/routine-emergencies/.premium-1.671558>

⁴¹ See illustration: <http://mfa.gov.il/MFA/InternatlOrgs/Photos/danon-UNSCstakeout.jpg>

⁴² <http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2015/apr/09/barack-obama/obama-iran-spends-30-billion-defense-us-about-600/>

an invasion from the east. Similarly, “the Iranian threat” seems to have worried American and Israeli politicians more than their military experts.

While the agreement signed in Vienna may defuse this burning non-issue, it is instructive to appreciate the irrationality of American and Israeli rhetoric with respect to Iran. It reflects the growing trend to frame international relations in Manichean rather than political terms, with Western nations (including Israel) invariably assumed to incarnate Good versus the ever threatening - and often personalized - Evil: not only Iran but, for example, “Saddam’s Iraq”, “Qaddafi’s Libya” and “Putin’s Russia”. This, of course, has its own rationale, namely to intimidate, demonize and delegitimize adversaries and, at the same time, make military intervention against them appear moral and honourable.

(This article was completed on 1 Nov. 2016.)

トランプ^o政権の発足と イラン・米国関係の今後

Inauguration of Trump Administration
and the Future US-Iran Relations

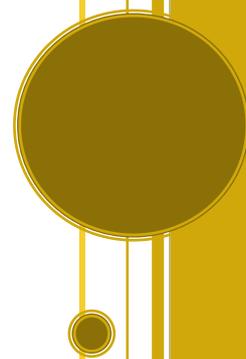
鈴木 均*

The result of the November election of the US president has crucial importance for the future of several countries including Israel, Saudi Arabia, and Iran, with different nuances pertaining to each country. In the case of Iran, contrary to the other two countries, the result of Donald Trump's victory is disgusting, as he has openly denied the profits of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) from the outset of his election campaign.

If Hillary Clinton were elected, she would have followed Barack Obama's political legacy in many ways, including the policies that brought about his breakthrough in US-Iranian relations after the 1979 revolution. We could refer to many pieces of evidence, especially from M. Landler's convincing work entitled *Alter Egos* (2016). President Obama's unprecedented challenge in this regard was to change relations with Iran such that there is less enmity. Nowadays it seems very difficult to expect that this rare historical chance at a stronger US-Iran relationship will eventually materialize.

In this very difficult situation, Japan should not hesitate to make every effort to convince the Trump Administration that it is crucial for the US to maintain diplomatic relations with Iran to keep the Middle East from entering a more catastrophic situation characterised by greater warfare. Japan is an important player in this situation given its uniqueness in having an alliance with the US while at the same time being trusted by Iran.

* Hitoshi SUZUKI / 新領域研究センター 上席主任調査研究員



2015年7月14日に予定よりほぼ1ヶ月遅れてイランとG5+1のあいだで核合意がなされ、その後2016年の1月16日には合意内容の履行が始まった。だがその後米国による経済制裁の解除は当初予想されていたようには進行せず、日本を含む西側の経済界がイラン市場への本格的な進出を当面先送りにし、JCPOA(イラン核に関する「包括的共同作業計画」)の経済的な効果を期待していたイラン側の苛立ちが高まるなかで、イランの本格的な国際社会復帰に向けての次の転換点として2016年11月の米国大統領選挙にイラン国内でも注目が集まっていた。

11月9日に行われた米国の大統領選挙では、かねてオバマ政権の主導による対イラン核交渉に否定的な立場を明確にしていたドナルド・トランプ氏が大方の予想を覆して勝利し、オバマ政権によって新たな時代に入ったかに見えたイランと米国の関係は再び不安定な時代に突入した。

本稿は米国トランプ政権が発足した直後の現時点において、オバマ政権によるこれまでの両国関係の転換を振り返り、今後の両国関係の予想される展開を軸に中東域内の政治状況の変化について何らかの見通しを得ようとするものである。

トランプ氏の対イラン政策転換とその政治的背景

11月9日に世界中の注視のなかで投票が行われた米国の大統領選挙は、国外で接することのできる事前の各種報道や分析では民主党のヒラリー・クリントン候補の勝利が確実視されていた。だが他方で実際に投票直前に米国を訪れた人々の印象は異なっており、米国内の世論のこれまでにない程の亀裂が指摘されてもいた。

9日の選挙の結果共和党のドナルド・トランプが勝利し、さらに同時に行われた上下院選挙の結果で主要な選挙区で共和党が勝利したことにより、米国における政治状況は激変した。その主な点を列挙すれば、①民主党側は米国議会の両院で少数派となり、ヒラリー・クリントンが大統領選で敗北したことにより米国内の政策決定における発言力を当面一挙に喪失する結果となった。②オバマ大統領に極めて批判的なトランプ新大統領の出現によりこの8年間の内政・外交上のレガシーはことごとく否定されるであろう。内政においてはオバマケアの撤廃への動きが象徴的であり、外交においては移民・難民の排斥、パリ協定の脱退示唆に象徴される環境問題の軽視、対中政策の転換、対ロシア接近とともに中東ではイスラエルとの蜜月、そして対イラン関係の見直しが含まれる。③こと対イラン外交ではオバマ時代の中東外交における最大の成果であったイラン核合意が実質的に否定され、これに反対してきた国内の共和党勢力および中東域内のイスラエル・サウジアラビアなどによって旧来の対立的構図への回帰(対イラン包囲網の再構築)が図られることになるだろう。

ここでこうした抜本的な政策の転換を進めるトランプ政権の政治的な基盤はどこにあるのだろうか。現在はドナルド・トランプの人物像や内外の支持基盤、政権を構成する人物の背景などについて、各種メディアが連日膨大な量の分析と情報を流通させている段階であるが、最も確実なところでいえばトランプ大統領候補の当選を実現させたのはこれまで政権を独占してきたブッシュ家やクリントン家などワシントンDCの「特権階級」への米国内の広範な社会層の「憎悪」の感情であり、その中でも選挙において動員が可能な「田舎の・保守的な・白人男性」の支持を発掘した選挙手法であったといえるだろう。

トランプ氏の選挙中からの主張はさらにオバマ大統領の政策立案に顕著であったアイディアリズム(ユートピアニズム)への傾倒からあからさまなシニシズム(リアリズム)への転換を意味している。トランプ氏の主張する「アメリカ第一主義」は、彼一流のビジネスマン的な発想による第一次

大戦以前の「保護主義」的な一国主義の方向への転換ないし退行というかたちで現代的なグローバル化の米国にとっての負の側面を国境線の強化によって消極的に回避しようとする。それは一部には G.W.ブッシュ政権以来の中東地域への積極的介入主義(とその決定的な失策)からの「強引な撤退」をも含んでおり、論理的には「米国が撤退することによる中東地域での負の帰結に責任を取らない」ことを意味している。

予想されるトランプ政権の対イラン政策

それではこうしたトランプ政権が今後具体的にどのような対イラン政策を取っていくのか、現在までに明らかになっている兆候から探ってみたいと思う。元々トランプ氏は今回の大統領選挙への立候補を決める段階から明確にオバマ政権の核交渉に対して異議を唱えており、共和党内の嫌イラン派に近い立場であった¹。こうした中でトランプ政権の発足から注目されていたのが政権の主要閣僚人事であり、特にもし国務長官人事でニュート・ギングリッジ元下院議員²など「筋金入り」の嫌イラン派の人物を選択した場合には、大統領選挙中のトランプ候補の発言どおり JCPOA の破棄が図られていく可能性も現在以上に高くなっていたものと考えられる。

他方で政権発足以前から注目されていた要素としてはトランプ大統領とイスラエルのネタニヤフ首相の中東政策全般における連携の程度であり、特に従来の中東地域などへの積極的な介入から「米国第一主義」への転換を図ろうとするトランプ政権としては、中東政策の全体的な方向性の決定をイスラエルに委ねていく可能性があるものと考えられた。特にイラン核合意の扱いについてどう考えているのかについてはネタニヤフ首相も従来からオバマ政権と対立してきた面が多く、トランプ大統領とネタニヤフ首相は対イラン政策の基本的な部分において一致していると思われる。

だがネタニヤフ首相としては恐らくイランの中東域内における影響力の範囲と限界、核交渉の過程で同国が現在までに形成してきた EU やロシア・中国との信頼関係などを勘案し、現状において米国の側から JCPOA を破棄することを目指すのではなく、むしろその枠組みを維持したままで個別的な課題でイランを追い詰め、やがてイラン側から JCPOA の破棄を余儀なくさせるという方向を選んだものと考えられる。

クリントンが当選した場合はどうなっていたか

ここで多少迂遠ではあるが、もしヒラリー・クリントンが当選した場合に米国・イラン関係がどのような展開を見せていたかについて、現状との比較において確認しておく必要があるだろう。ここでは『ニューヨーク・タイムズ』の政治記者としてオバマ政権の 8 年間の推移をつぶさに観察してきた M.ランドラーの『バックチャンネル』の第 10 章³を主な資料として用いることとする。

¹ Huffington Post, 3 June 2016. (http://www.huffingtonpost.com/majid-rafizadeh/iran-prefers-clinton-why_b_10286652.html, 2017 年 2 月 20 日アクセス。)

² 一部報道によれば、ギングリッジ下院議員はかつてイランの反体制組織 MKO (モジャーヘディーネ・ハルク) から資金提供を受けたこともある。

³ Mark Landler, "Ten, The Back Channel," *Alter Egos: Hillary Clinton, Barack Obama, and the Twilight Struggle over American Power*, WH Allen, 2016, pp. 233-258.

その場合最も注目すべき点はいうまでもなく、H.クリントン政権における前政権からの連続性および相違点であり、少なくとも政権発足の当初は大方においてオバマ時代からの連続性を重視しつつ、中長期的にどのような点で変化する可能性があったかという点である。

ここで最初に確認しておくべきは、オバマ大統領とH.クリントンが「共にイランの現政権と交渉することが同国の核武装を回避するための唯一かつ最善の道と考えていた」⁴ということである。この基本的な点は現在のトランプ政権との相違を考える際に極めて重要であって、トランプ政権の対イラン政策についていえば未だ不透明な点が多いとはいえ、恐らく基本的には「イランの現政権は交渉すべき正当性のある政権ではない」という共和党的な考え方に立っているものと思われる。

しかし、オバマ大統領と H.クリントンはイランに対する具体的な態度についてかなりの相違点をも有していた。オバマ大統領は米国の大統領として初めてイランの「イスラーム共和国」を合法的な体制として認め、かつ 1953 年の反モサッデク「クーデター」における米国の関与を認めたが、かたや H.クリントンはオバマ政権の国務長官の立場で同国政府が「軍事的独裁政権」に転換しつつあると非難した。こうした両者の相違は 2009 年の第 10 回イラン大統領選挙に端を発する国内の民主化闘争に際しては「飴と鞭」のような形で対応の相違となった。オバマ大統領は民主化運動の当初に「不介入」を明言していたがやがて制裁強化の政策へと転じた。H.クリントン国務長官の方はオマーンに腹心の部下を派遣して「後にジョン・ケリー国務長官が主導した核交渉の前提となる」イラン側からの外交チャンネルを維持した⁵。

だが同時にこの時期、H.クリントンが核交渉の帰趨についてはオバマ大統領よりも懐疑的な見方をしていたことも事実である。いずれにしても H.クリントンはイランに対する懐疑的な姿勢を崩すことがなかっただけに、2010 年の前半を通じて H.クリントンはイランを経済的に締め上げることで従わせようと主張し、それはまた実際にも国際的な連携を通じてイランを交渉のテーブルに引き出すことに成功した。いわば両者の異なる政治的資質が対イラン交渉の初期において飴と鞭として理想的に機能したのである⁶。

その後オバマ大統領の再選を経て、2011 年以降のケリー国務長官による交渉過程では上述のオマーンのチャンネルが重要な役割を果たした。オマーンのカブース国王は 1979 年以来、独自の融和外交を展開してきたことで知られ、最高指導者ハーメネイーとも直接面会できる人物であり、ケリーは 2011 年から翌年前半にかけてオマーンを複数回訪れて交渉の可能性を検討している。因みにオマーン・チャンネルは H.クリントンが国務長官だった時代に Salem Ismaily という人物が両国の仲介役として立ち回り、2009 年 6 月 31 日にクルド地方で拘束された米人ハイカー 3 人の解放以降、米側の信頼を得たことが契機になっているが、彼女の周辺はオマーン・チャンネルが有効に機能するかについて懐疑的だったという。

H.クリントンの仕事を継いだケリー国務長官についていえば、彼自身はベトナム戦争時のパリ交渉を振り返り、イランとの核交渉についても妥結の可能性があると信じていた。またイラン側も外務省の Reza Zabib、Reza Najafi らが交渉チームを組み、次第に交渉を本格化させていった。さらに 2013 年 6 月にロウハーニーがイラン大統領として当選すると、オバマはこれを最高指導者ハーメネイーの核交渉妥結への意志と見做した⁷。

以上の経緯をみると、2016 年 11 月の選挙で仮に H.クリントンが大統領になっていた場合には、オバマ政権時代のイラン核合意の成果に基づき、より「現実的」な姿勢に軌道修正しつつも

⁴ Ibid., p. 235.

⁵ Ibid., p. 236.

⁶ Ibid., p. 244.

⁷ Ibid., p. 256.

基本的な政策の継続性を重視し、長期的には対イラン関係を前進させていく可能性が大きかったといえるだろう。だがトランプ政権が実現した現時点で振り返ればオバマ政権下の米イラン関係の変化はやはり途半ばであった感が強く、米国側の政策の転換により関係改善の方向が断たれるとすれば、両国関係の将来にとって極めて大きい影響があることが懸念されるのである。

トランプ政権はイラン問題をどう転換するのか

現在までの展開をみると、結局トランプ大統領の側にイランとの関係を改善しようという意志がない以上、米イラン関係は当面はオバマ政権以前の状態に戻り、最悪の場合米国ないしイスラエルによる武力行使および米軍による核兵器使用の選択を含めた軍事的なカタストロフ(破局)に至る可能性も残っている⁸。その場合イラン側には最終的には「核兵器開発の再開」という選択肢があるが、米国の側には 2011 年段階のように制裁を効果的に実施できる条件はないといわなければならない。

これまでのところイラン側はトランプの勝利後まだトランプ政権に対する明確な態度を表明していない。それは最高指導者ハーメネイーのこれまでの発言からも顕著に読み取れるところである。イラン側における対米関係の基調は、5月19日に予定されている大統領選挙に向けて定まってくるであろう。

1月27日、トランプ新大統領はイランを含む中東・アフリカ7カ国からの米国入国を90日間禁止し、さらに難民資格が認められた人々の入国を120日間停止するという大統領令に署名した。これに対してサンフランシスコの連邦控訴裁は執行即時停止の連邦地裁仮処分を支持した。トランプ大統領は3月6日にイラクを除外した6ヶ国について永住権と査証の保持者を対象外とした新たな入国禁止の大統領令に署名したが、ハワイ州が無効化を求めて提訴、その後ワシントン州もこれに同調しており、この問題の帰趨については未だ不明である。

イラン側としてはこれに対する対抗措置の検討を表明するとともに、1月29日には中距離弾道ミサイルの実験を実施しており、フリン米大統領補佐官(その後2月13日に辞任)はこれを強く非難した。

だがここで問題なのは、トランプ大統領のイラン側に対する最初の具体的な政策となるこの大統領令が当初明らかに「イラン国民」の全体に向けられたものであり、そこには従来からの(オバマ大統領以前の)イランの「革命体制」を転覆させようというような政策意図が微塵も読み取れない点である。改めて言うまでもなく現在の米国にとってイランの現体制を転覆するというようなことはシリアのアサド体制を転覆するよりも遥かに困難であり、むしろほぼ不可能であるというべきであろう。

こうした中でトランプ大統領は就任前後からイスラエル寄りの姿勢を明確にしているが、特に2月15日のネタニヤフ首相によるワシントンDC訪問では中東和平問題に関して1993年のオスロ合意による二国家解決案を必ずしも前提としないという姿勢を鮮明にしており、またかねてから米国大使館をテルアビブからエルサレムに移すという考えを表明している。その後2月半ばのネタニヤフ首相のワシントン訪問の前後に若干の軌道修正が図られたとはいえ、これらの対イスラエル関係の見直しの延長線上に、かねてからイスラエルの「安全保障上の最大の脅威」と目されるイランの「テロの脅威」に向けた政策も決定されてくるということであろう。

⁸ 周知のようにトランプは大統領就任前の2016年12月22日に核武装強化の姿勢を打ち出し、また2017年2月27日には米国軍事費の約1割増強(540億ドル)を表明した。

他方でネタニヤフ政権(およびサウジアラビア)にとってはシリアにおけるアサド体制の存続とロシアおよびイランの影響力の増大は懸念材料であり、とりわけイラク・シリアを含む中東域内におけるイランの勢力圏拡大は最大の脅威と捉えられている。以上により、近未来的にはロシア・イランと米国・イスラエル・サウジアラビアのあいだでの中東域内関係の「ブロック化」が進行するという兆候が観て取れるともいえる。

イランを取り巻く中東域内関係

ここでは少し目を転じて、イランをめぐる中東域内の政治関係の変化を一瞥しておこう。まずイラン・サウジ関係がどうなるかであるが、2016年1月のニムル・アルニムル師の死刑執行とその後のサウジ側からの外交断絶の動きは、特にサウジアラビアが自らの国内政治問題をイランとの国際問題化したという意味で特異であった。⁹これを仮に2015年夏のイラン核合意以来のサウジ・米国関係冷却化の帰結であると考えたとすれば、論理的には反オバマ候補として当選したトランプ大統領の下でサウジ・イラン間の緊張は低減するのではないかという推測も成り立ちうる。

またその場合、イエメン方面の紛争についてもサウジ側は2015年3月の軍事的介入の当初からホウシー派とイラン当局が関係していると糾弾してきただけに、サウジ側にとってイランとのこれ以上の緊張の継続にメリットがないとすれば、近い将来には終結に向かう可能性も考えられるであろう。イエメン問題への軍事的な関与はサウジアラビアにとっても財政上の負担が大きいと言われるだけに、サウジ側の面子が立つようなかたちで早期に紛争が調停に向かうことが望ましいともいえる。

ただし、対米関係の文脈でサウジ側にとり憂慮すべき点としては、上記のように①シリア情勢、②イスラエル・パレスチナ問題があることは否定できない。すなわちシリアに関しては、サウジアラビアはかねてから反アサド体制側に深くコミットしてきた経緯があるが、ロシアの主導によってアサド体制が当面維持されることになればイランの影響も強まることになり、サウジ側にとっては地政的な脅威がこれまで以上に拡大することを意味している。

またシリア問題についていえば、今回の大統領選挙でトランプの勝利を最も歓迎していたのはプーチン政権下のロシアであろう。トランプ政権の発足を目前にしてロシアはアサド側によるアレppoの陥落を現実のものとし、その後のアスタナ和平会議ではイラン・トルコ両国の参加を促してシリア情勢の主導権を握った。だがその後はトランプ政権のなかでもロシアに対する警戒感の方が優勢となり、現状ではウクライナ問題をめぐる両国の対立が顕在化している。

こうした中でイランとしては対米関係改善の可能性が遠のく一方でロシアとは軍事的に接近する兆候があるだけに、米ロ関係がどのような展開を見せるかには同国も大きな関心を向けざるを得ない。こうした国際情勢の推移の中で、総じてイラン国内の民主改革派の発言力が低下し、RGC(革命防衛隊)などに拠る保守強硬派の影響が伸長する可能性が高くなっている。これはハーメネイー後の体制の性格にも長期的に影響を与えるだけに、注視していかなければならない点である。

最後にイラク情勢であるが、10月17日に開始されたモスール奪還作戦はクルド民兵組織(ペシュメルガ)を動員し、イラク領内のISの最大拠点を叩いて年明け以降の展開を容易にしよ

⁹ Toby Matthiesen, "The World's Most Misunderstood Martyr," Foreign Policy, 8 Jan. 2016. (https://foreignpolicy.com/2016/01/08/the-worlds-most-misunderstood-martyr/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=*Editors%20Picks 2017年3月6日アクセス)

うとするものであった。だがトランプ新政権がトルコとの接近を図る中で、米軍によるクルド武装勢力の動員は今後方針転換を検討せざるを得なくなる可能性があり、クルド側としてもトランプ政権の登場によって将来的に予断を許さない状況になってきている。恐らくこの方面でも情勢変化のカギを握るのはロシアおよびイランの動きだということになる。

最後に: トランプ政権下で日本はイラン問題にどう向き合うか

多くの論者が指摘するように、11月の米大統領選挙はこれに先立つこと5ヶ月ほど前の英国のBrexitからの流れとして捉えることが可能である。その場合、英国で国民投票の結果がBrexitに傾くことになった最大の引き金はシリア・リビア・アフガニスタンなど中東各国からの難民問題であることを考えれば、米国の田舎の保守的白人層の投票行動に火を点けたトランプ候補はいわばヒラリーを生贄にすることで彼らの「暗い本音」を政治の本流に据えたと見做すべきであろう。

トランプ新政権のもとで米国は当面オバマ流の「理念に導かれる政治」からの全面的転換をなし遂げつつあり、中東地域の不安定な現状を考えた場合、我々は「自然的調和」の甘い幻想を抱くべきでないと言うべきであろう。

イラン問題に目を転じれば、イラン側はまだトランプ新政権への明確な態度を表明していない。だが5月19日の大統領選挙に向けて徐々にイラン国内でも対米関係の基調が定まってこよう。しかし何れにしてもトランプ政権側にイランとの関係改善の意志がない以上、少なくとも米伊関係は当面以前の状態に戻り、最悪の場合上述のようなカタストロフに至る可能性も残るということは言わざるをえない。

こうした現状に鑑みて、西側主要国の中でも革命後のイランと歴史的に特別な信頼関係をもつ日本としては、米国トランプ政権に対して現在の中東域内におけるイランの役割の大きさと両国の関係改善の国際社会にとっての重要性を説き続けることが必要であることは言うまでもない。

(2017年3月13日脱稿)

イスラエル経済： グローバル化と「起業国家」

第 I 部：ネオリベラリズムとグローバル化

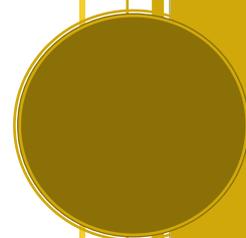
The Israeli Economy: Globalisation and High-Tech Industry
Part I. Globalisation

清水 学*

With its geopolitical implications, Israel's presence in the Middle East is conspicuous. Over the last two decades, Israel has rapidly expanded its sphere of influence to other parts of the world through economic transactions. Its dramatic development has been supported by its economic globalisation and high-tech industry. Israel currently belongs with the developed economies as a member state of the OECD, with a per-capita income of US\$ 35,000, and is often referred to as a "success story" that other countries can draw lessons from for their own economic development.

Part One attempts to analyse the factors, mainly related to economic policies, which contributed to the paradigm shift in Israel's development strategy from the Zionist socialistic ideology to the neoliberal globalising policy orientation. The turning point was the economic reform introduced in 1985, which enabled the Bank of Israel to play an independent and leading role in monetary and fiscal policies against the rampant hyperinflation at the time. However, it should be noted that the reform package was a co-product of Israel and the US administration, supported by financial assistance attached to the reform. For the US, an economically stabilized Israel was an essential strategic asset against the Soviet Union. Since then, various reforms were introduced gradually, such as liberalisation of the labour market, privatisation, liberalisation of the financial market, and capital transfers. However, the voluminous favourable grant from the US was essential in absorbing balance of payment constraints and various social tensions through the transition period. Therefore, Israel's transition to a neoliberal globalised economy was not a model that could be easily imported by other developing countries in the region.

* Manabu Shimizu / 有限会社ユーラシア・コンサルタント代表取締役
E-mail: inamanacha@excite.co.jp



はじめに

イスラエルは中東地域において特異な国家として存立してきた。この国は独特の民族主義思想であるシオニズムを動員力として欧州などからのユダヤ人入植者によって建設された植民国家である。地理的には中東に位置しているが米欧との文化的政治的経済的関係が重要な役割を果たしてきた。イスラエル経済は今日、軍事技術にも直結する IT・エレクトロニクス・バイオテクノロジーなど先端ニッチ産業とそれを支える新興企業が注目を集めている。そのなかで活発な起業活動を展開しているモデル国家としてのイメージを打ち出すことに成功し、経済技術分野で国際的にも独自の存在感を持つようになっている。一人当たり GDP も 2015 年現在 34,300 ドルで先進国水準に達しており、2010 年には中東地域では唯一の OECD 加盟国となっている。リーマンショック以降の経済成長率は 3~4%程度であるが、米欧日と比較すれば満足すべき水準となっている。

このようなイスラエル経済の現状に対して、いくつかの国は学ぶべき一種の発展モデルの視点から注目している。中国はその一つである。高成長時代からやや低めの成長率時代である「新定常」経済へのソフトランディングを模索するなかで、習近平主席・李克強首相など政府・党指導部が機会あるごとに「起業」の大衆化を通じた経済活動の活発化というキャンペーンを展開しているが、そのなかでイスラエルの起業モデルに注目していることは間違いない。2016 年 1 月には北京、9 月にはテルアビブで「中国イスラエル・イノベーション・サミット」が開かれ、政府関係機関と多くの企業が参加して経験交流と企業連携の可能性を模索している。中国にイスラエル・モデルが移植できるかどうかは別として、中小企業の役割と技術革新に今後の経済発展を強く期待しているといえよう。

現在のイスラエル経済を特徴づけるキーワードを挙げるとすれば、グローバル化、活発な軍需・ニッチ型高技術志向起業ブーム、中東における周辺諸国との政治外交的関係とパレスチナ占領地問題という独自の制約条件の 3 点であろう。

本稿の課題はイスラエル経済の現段階の特徴と課題を明らかにすることであるが、第 1 部と第 2 部に分けて考察を加えることにする。第 1 部にあたる本稿では今日のグローバル化・経済自由化へのプロセスを準備した 1980 年代の経済発展戦略の転換とその後の経済政策の変化を検討する。第 2 部では具体的な産業技術発展を支えた政策と特殊な諸条件、起業メカニズムを検討することにする。地政学的諸条件については必要に応じて第 1 部でも第 2 部でも言及する。

1. 経済安定化計画前のイスラエル経済

中央銀行のイスラエル銀行 (Bank of Israel: 以下 BOI) の有力な総裁 (在職 1991 年-2000 年) の一人として知られるヤコブ・フレンケルは「現代イスラエル経済が始まったのは 1985 年であ

る」と断言している¹。1985年に導入された経済安定化計画(Economic Stabilization Plan:以下ESP)こそが、イスラエル経済を今日の高い段階に導いた決定的な転換を示すものであったという認識であり、それ以前の経済政策と質的に異なる方向に転換したとみなしているのであるが、この認識は多くの専門家によって共有されている²。ESPの理論的基礎はネオリベラリズム(新自由主義)で、従来のイスラエルの経済運営を主導してきた国家主導型開発路線とは異なる政策目標を追求するものであった。従来の政策目標は、経済成長と雇用の確保であったのに対して、ESPは物価安定を最重点課題とし、そのために財政規律の強化を強調するものであった。政策手段としては、財政政策から通貨金融政策への転換である。新政策が目指した課題は、労働市場の規制緩和、金融市場の自由化、貿易・資本移動の制限撤廃、外資の受入れなどである。

1985年に始まる転換を理解するために、それまでのイスラエル経済発展の段階的特徴をみる必要がある。これは単に回顧のためではなく、なぜ改革が必要になったかを理解することと、経済改革における「経路依存性」(path dependency)³にも目を向けることが不可避だからである。経路依存性とは、一定の時期における一連の政策決定が、過去に行われた諸政策によって影響を受けることを指す。すでに状況が変化して妥当性が失われているのにも関わらず、その制約が生きている場合は特に問題とされる。

シオニズム国家イスラエルは1948年5月に独立を達成した。その経済発展戦略を規定したものは、いうまでもなく、その置かれた客観的経済状況であるが、同時に注目されるのは建国に至る指導理念あるいはイデオロギーの役割である。指導理念やイデオロギーは時には現実の政策を規定するうえで大きな役割を果たすからである。特に植民国家であるイスラエルにおいてはそのシオニズム・イデオロギーは経済面でも重要な影響力をもった。イスラエルは1947年11月の国連総会決議を根拠にパレスチナの一角で独立を達成したが、周辺アラブ諸国との戦争、とりわけ1967年6月の第3次中東戦争でパレスチナのヨルダン川西岸とガザを占領下に置いたことはその後のイスラエル経済にも大きな影響を与えた。しかし何よりも安全保障、国家機構の整備、経済成長などは優先事項であった。

経済政策の理念は概しては社会主義あるいは労働シオニズムの色彩を色濃く帯びた開発国家の理念と重なっていた。ロシア・東欧からの移民の間ではマルクス主義の影響が残り、それが民族主義と結合した社会主義的シオニズムを生んでいた。社会主義シオニズムは当時植民地から独立を達成した国々の建設理念と共通する面も持っていた。それは国家主導型輸入代替工業化戦略であるが、同時にユダヤ人の民族国家を構築しようとするシオニズムの理念からすれば、ユダヤ人の優先的雇用機会の確保が重視されていた。その雇用問題で独立以前からパレスチナで重要な役割を果たしてきた組織として重要なのはヒスタドルート(労働総同盟：

¹ Daniel Maman & Zeev Rosenhek, *The Israeli Central Bank – Political economy, global logics and local actors*, Routledge, 2011, New York, p.1.

² Paul Rivlin, *The Israeli Economy from the Foundation of the State through the 21st Century*, Cambridge University Press, 2011, p.69.

³ 溝端 佐登史・堀江 典生「市場経済移行と経路依存性 一体系的レビュー」、一橋大学『経済研究』第64巻第4号(2013年)、pp.338-352。

Histadrut)である。ヒスタドルトは 1920 年に創設されたもので一種の第 3 セクターと位置付けられる巨大組織である⁴。ヒスタドルトはほかの国に見られるような労働組合には限定されない保健サービスなど多様な機能を担ってきた。それは圧倒的多数の労働者を組織した労働組合であるが、個人農家で組合員として受け入れている点は若干異なっている。当初はアラブ人を組合員として組み入れることは想定しておらず、ユダヤ人労働者の利益を守ることが眼目であった。しかしヒスタドルトの決定的独自性は、ユダヤ人の雇用を確保増大させることを目的として自ら雇用主として機能しようとした点である。そのためハポアリム(労働)銀行に代表されるように、銀行、保険、建設、製造業を含む巨大コングロマリットという存在に成長していた。労働組合兼巨大企業グループでもあるというヒスタドルトの特異の存在はシオニズム思想との関連抜きでは理解できない。ESP 以降の政策は労働政策、金融政策を含め、ヒスタドルトの役割変化を促すという課題を直視せざるを得ないものであった。

さて、今日に至るまでのイスラエル経済を見る上で、ESP 導入以前を次の2段階に分けて大雑把に分けて考察することが問題点を明らかにするうえで役立つであろう。

第 1 段階は 1950 年代初頭から 1970 年代の前半までの期間で、高成長・低失業率・低インフレ率で示されるように順調な成果を挙げた時期である。1954 年から 1973 年までの年平均成長率は約 6%となっている。この時期の経済発展は、国内の資本調達に依存するのではなく、主として海外からの一方的に移転される資金を国家あるいはヒスタドルトなどの機構を媒介として配分する方式を通じて達成された。具体的には、各種ユダヤ基金やドイツからの賠償金(1954 年以降)、1960 年代末以降急増した米国の援助(贈与および借款)に支えられたものである。この時期に起きた大きな政治的変動は 1967 年 6 月戦争である。この戦争でヨルダン河西岸とガザを占領下においたことは、イスラエル経済にとっても大きな与件の変化を意味した。パレスチナ占領地はイスラエル商品にとっての専属市場となって輸出の約 1 割を吸収する安定した輸出市場となった。同時に、イスラエル経済への低廉な労働力の供給地として機能した。この二つの新たな要因はイスラエル経済の高成長にも寄与することとなった。

第 2 段階は 1970 年代半ばから 1980 年代半ばにかけての約 10 年間で、低成長と混乱と危機の時期であり、いわばイスラエル経済にとって「失われた 10 年」である。1973 年 10 月の第 4 次中東戦争と石油危機、1979 年のエジプトとの国交樹立、1982 年 6 月のレバノン戦争のようにイスラエルに直接関連する地政学上の変動も起きている。特に 1973 年、1979 年の 2 度にわたる石油危機、それに伴う油価の高騰は石油を輸入に依存せざるを得ないイスラエル経済にとって大きな打撃となった。この時期は世界経済における大きな構造的変動期でもあった。1971 年 8 月に米国はドルと金の交換を廃止し、1973 年には主要通貨が変動相場制に移行した。いわゆるブレトンウッズ体制の根幹であったドル為替本位制が大きく揺るがされ、世界経済は新たな不安定な状況に入った時期である。イスラエル経済を見ると、1974 年から 1985 年の間の年平均

⁴ Benjamin Gidron and others, *The Israel Third Sector, Between Welfare State and the Civil Society*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York, 2004, pp.83-87.

均成長率は 0.3%という停滞状況にまで低下し、失業率も上昇に転じた。さらに危機意識を高めさせたのは国際収支赤字とハイパーインフレの進行であった。1974-78 年の年平均インフレ率は 42%であったのが、79-85 年の年平均インフレ率は 185%というハイパーインフレとなった。1984 年末のインフレは年率で 400%を超えた。インフレ要因の一つは財政赤字であり、1973-84 年の対 GNP 比財政赤字は平均 17.3%という危機的状況を見せた。注意しておかなければいけないのは当時、賃金と税金は物価指数と連動していたため、実質賃金と税収への打撃は最小限に限られていたことである。しかし同時に名目賃金の上昇はインフレを加速させる要因でもあった。これが 1985 年の ESP 導入に至る前提条件となったのである。

この時期に社会を揺るがした経済問題で注目を集めた事件として、1983 年 10 月に起きた銀行株暴落がある。これはインフレ高進と為替レート切下げ不安を背景としたものである。当時、テルアビブ証券取引所 (TASE) での株式取引総額の約半分は銀行株であったが、銀行株は一般的に着実に値上がりする株として一種の確定利付債券のようなイメージで受け止められていた。しかし、イスラエル・シェケルの大幅切下げを警戒した投資家が銀行株を売却し、それを米ドルに転換しようとしたことから暴落が始まった。TASE は急遽株式取引所を閉鎖して市場の沈静化をはかり、その再開には 2 週間という異例の期間がかかった。時価総額で GDP の 3 分の 1 を占めていた銀行株はあっという間に GDP の 20%にまで下がったからである⁵。政府は市場の混乱と社会的影響力を懸念して最低限の買い支えを発表してようやく混乱は収まった。イスラエルにおける個人投資家は成人人口の半分を占めると言われ、その比率はおそらく世界一であろう。社会的不安の拡大を懸念した政府は株価安定のために GDP の 4%相当の買い支えを行う⁶という異例の対応策をとった。その結果として、イスラエルの主要銀行は国有化されることになった。偶々筆者は当時イスラエルに滞在中で TASE 閉鎖当日、TASE 関係者との面談を予定していたため、閉鎖の現場を見ることになった。テルアビブの市街では、預金を引き出してドルに換えようとする群衆が銀行に殺到する光景も目撃した。

2. 発展戦略の転換点としての 1985 年の経済安定化計画

1985 年に導入された経済安定化計画 (ESP) は、現在に至るイスラエル経済の発展方向を規定した分水嶺になっている。前記のような低成長とハイパーインフレの並存は経済政策関係者の危機意識を強めていた。当時 1970 年代以降の米国を中心とする経済理論におけるケインズ主義からネオリベラリズムへの「パラダイム転換」が進行しており、この背景の一つには各地でみられたスタグフレーション (経済停滞とインフレの並存) に対する危機意識があった。ネオリベラリズムに基づく、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」が形成される時期でもあった。ESP は何より当面

⁵ Haim Barkai & Nissan Liviata, *The Bank of Israel, Vol.1 A Monetary History*, Oxford University Press, 2007, pp.166-168.

⁶ *Ibid.*, p.167.

のインフレ抑制を通じて経済の立て直しをはかることに向けられた。同時に ESP に至る前段階においても経済自由化の初歩的試みもあったことを考慮に入れる必要がある⁷。

しかし ESP に至るプロセスにおいて注目すべきは、米国の強い関与が重要な意味を持ったことである。米国は戦略上の要請も考慮に入れ、イスラエル経済の安定化のために積極的に関与した。つまり米国にとっては単なる外国の経済改革という意味だけではなく自国の戦略的利益をも考慮に入れた関与であった。1981年1月に発足したレーガン政権は対ソ戦略を重視し、「イスラエルを中東における米国の戦略的資産」と考え、政権が発足した年に米・イスラエル間で「戦略協力に関する了解覚書」を交換している。それは「中東地域に対するソ連の脅威を抑止するため、双方は戦略上の協力を拡大する」ことを目指したものである。1984年には両国の空軍・海軍の合同演習が開始され、1986年にイスラエルが DSI(戦略防衛構想)に参加することを認める了解覚書が交換された。

シュルツ米国務長官は 1983 年、「イスラエル経済の不安定性は中東における米国の地政学的利益を脅かす問題」としてとらえ、イスラエル経済の改革のための4名で構成される特別諮問チームを結成した⁸。特別諮問チームの議長はニクソン・フォード政権で経済諮問委員会議長を務めたハーバート・STEINで、他のメンバーのなかには後の BOI 総裁(2005年-2013年)を務めることになるスタンレー・フィッシャー⁹がいた。フィッシャーは本稿執筆現在、米国連邦準備理事会(FRB)副議長のポストにある。フィッシャーは米イスラエルの二重国籍を保有しているが、特別顧問チームでは米国の立場を代表してイスラエル側に改革を迫った。同時に過渡期の経済困難を支えるため米国は 16 億 5000 万ドルの特別援助を用意し、改革実施を条件として供与する方針を示した。ここに米国側の強い政治的意志を見ることができる。注目すべきことは第 1 に、シュルツ国務長官自身が経済学者であるが、特別顧問チーム全員が自分と見解を共有するシカゴ学派の新自由主義者で固められていたことである。第 2 に、シュルツ国務長官は単に改革メニューをイスラエル側に呈示して客観的に検討することを求めただけではなく、「安定化計画」をイスラエルに押し付けようとする政治的意図が背後にあったことである。

ESP が目指した政策的支柱は BOI(中央銀行)の地位と権限を大幅に強化することであり、独立性を強化された BOI の指導力でマクロ経済政策の転換をはかるというものであった¹⁰。1954年に設立された BOI はそれまで財務省の事実上の影響下にあり、政府の経済政策を支援する役割を担わされていた。具体的にいえば財政赤字を自動的に埋め合わせる任務を果たすことであり、自律的に通貨政策を実施し得る状況にはなかったのである。改革の目玉は BOI の独立性を保証し、政府財政の赤字埋め合せができないようにすることであった。BOI を媒介にして財政規律を確立してインフレを抑制することであったが、当然のごとく財務省側の一定の抵抗があった。しかし 1985年7月末に中央銀行法改正案がイスラエル議会(クネセト)を通過したこ

⁷ Ibid. pp.159-162.

⁸ Dniel Maman, op.cit.,pp.61-62.

⁹ Ibid., pp.63-65.

¹⁰ Haim Barkai, op.cit., pp. 203-207 Daniel Maman, op.cit pp.57-69.

とは、財務省側の抵抗は結果としてそれほど大きくなかったことを意味する。これにはいくつかの理由が考えられる。第 1 に、財務省側もハイパーインフレを何とかしなければならぬという危機意識を共有しており財政規律を強化する原則そのものには反対ではなかったことである。第 2 に、経済政策に関する理論的「パラダイム転換」が米国で進み、イスラエルの経済政策担当者にも影響を与えていたことである。第 3 に、米国の改革への圧力を無視できなかったことである。

ESP 導入に関して注意すべき点は、経済自由化政策が突然導入されたわけではなく、その前史があり、特に「失われた 10 年」の時期は様々な部分的自由化も試みられたことである¹¹。さらに ESP 導入に前後して、経済政策の「中立化」のイメージが広がったことである。それ以前は経済政策の受益者や負担が可視的であった。資源配分のありかたが政治的イシューであったからである。しかしネオリベラリズムはマクロ経済の指導原理でもあり、経済的アクター（政府・企業・個人等）は同一のゲームのルールのもとで活動することが期待されるのである。経済政策の判断は専門家以外の人には簡単に扱えない技術的問題とみなされ、その権限が BOI や財務省、経済学者の知的世界に集中されることになった。経済政策が政治世界から離れて専門家の領域に移され、経済的アクターの利害に影響を受けない「知的中立的」というイメージが生じたのである¹²。BOI が大きな影響力を持ちえたのは、この「知的中立性」というイメージが独り歩きする環境であった。

3. ESP 後の自由化とグローバル化

ESP 以降現在に至るイスラエル経済の変動は、基本的にネオリベラリズムに基づく金融・労働市場などの自由化とグローバル化の展開である。このプロセスを詳細に追うことは避けるが、必ずしも改革のペースは急進的とはいえず、漸進主義的な側面が強かった点は注視しておく必要がある。

ESP によるインフレ抑制政策の効果は直ちに現れた。1986 年のインフレ率は 19.6%に急落し、1986 年から 1991 年までのインフレ率は年 16-20%の間で揺れ動いた。ハイパーインフレの克服にはたしかに成功したが、それでも低インフレ率というには高すぎインフレ問題は持ち越された。しかし 1987 年に始まる第 1 次インティファダ、1990 年以降の 100 万人にも及ぶ大量の旧ソ連圏からの移民流入という財政支出増大要因があるなかで、インフレ率が 20%程度の枠内で収まったのは経済政策としてはまずまずの成果であったとみてよい。しかし政治的与件の変化のなかで財政支出を削減できないとする財務省と物価安定化を最重視する BOI の間の緊張が続いた。1989 年には財政赤字は対 GNP 比で 6.1%にまで上昇した¹³。しかし同じネオリベラリズムを信奉する BOI と財務省の間で妥協が成立し、その結果 1991 年には財政赤字削減法が議会を通過した。注目すべきはこの法律制定で指導権を発揮したのは BOI であり、BOI の側

¹¹ Paul Rivlin, op.cit., pp.50-52.

¹² Daniel Maman, pp.107-109.

¹³ Daniel Maman op.cit.p.81.

から政府に対して明確な財政規律ルールを求めたことである。BOI が強調したのはネオリベリズムにより忠実な論理であった。それは、第 1 に歳出の増大が民間資本の投資資金をクラウディング・アウト¹⁴する弊害を生むこと、第 2 に、均衡財政とインフレ抑制こそが当時加速化し始めていた金融自由化の継続と深化のための前提条件だということ、第 3 に、移民流入に伴う雇用と住宅建設の必要性に関して、労働市場の自由化と民間部門による住宅供給で対応すべきである、というものであった。

次に注目を集めた 1990 年代を通じて経済改革を巡る課題となったのはインフレ・ターゲットの導入問題であった。1991 年 9 月 BOI 総裁に就任したヤコブ・フレンケルは 1985 年の ESP 導入後も二ケタインフレが続いていることを問題視し、それを 2-3%にまで引き下げる必要性を主張した。BOI と政府がインフレ目標を事前に提示し、その実現に責任を持つことは、経済活動の安定性を保証し、同時に自由な国際間の資本移動と為替レート政策の一層の柔軟化の前提条件となるという理論である。しかし財界と財務省は、低インフレ率実現のために金利引上げが必要になり、それがイスラエル通貨を強くすることに繋がるとし、輸出競争力を重視する点からも低金利政策を要求して抵抗した。しかし為替レート管理の柔軟化とセットにした BOI のインフレ・ターゲット論が基本的に受け入れられ、1992 年以降インフレ・ターゲットが実施に移されることになった。ちなみに 1994 年のインフレ・ターゲットは 8%であった。

4. 金融市場と労働市場の自由化

労働市場と金融市場の自由化は、ネオリベリズムの観点からすれば、イスラエル経済の効率化・グローバル化にとって必要な政策であった。2003 年に両市場の一層の自由化を大胆に進めたのは、シャロン政権で財務相をつとめたネタニヤフ（現首相）であった。税率の引下げ、公務員給与の切り下げ、さらに公務員 4000 人の削減などである。労働市場と金融市場は通常別のものであるが、イスラエルにおいては両者が緊密に関連する側面があり、それを結び付けていたのはヒスタドルートであった。ネタニヤフの政策は直接、ヒスタドルートの弱体化をねらっていたのである。ヒスタドルートはネタニヤフ改革に激しく反発した。

(1) 金融市場の変化と現状

イスラエルの経済自由化プロセスにおいて、金融市場は大きな変動の中心となった。それ以前の政府は資本を経済主体に対して政策上の優先度に応じて直接配分する役割を担っていたが、その政府の役割は著しく減退したからである。それに対して資金・資本の配分は市場メカニズムあるいは金利機能に依存することとなった。第 2 に、金利・為替などの規制緩和であり、それに伴う金融市場のグローバル化である。

¹⁴ 「クラウディング・アウト (Crowding out)」とは、政府が資金需要をまかなうために大量の国債を発行することによって、金融市場での金利が上昇し、民間の資金需要が抑制される現象を指す。

第 3 に、資本市場のグローバル化も進展している。IPO(株式公開)市場、特に IT 関連企業の IPO 市場は米国のナスダック(National Association of Securities Dealers Automated Quotations)が重要な意義を持つようになった。特に IT 関連企業はイスラエル国内ではなく当初からナスダックでの上場を選好する傾向が強まった¹⁵。IPO 市場の国際化と差別化である。外資によるイスラエル企業の買収も急速に進展し始めた。2010 年代になるとイスラエル企業による海外企業の買収・合併が次第に活発化するようになった。例えばイスラエルのデレク(Delek)グループは北海油田開発に従事しているイタカ・エナジー(Ithaca Energy)社を 12 億 4000 万ドルで買収することを決めた。イタカ・エナジー社はトロントとロンドン両証券市場に上場されているが、デレク社はすでに同社株式の 19.7%を保有している。

ナスダックは、1971 年に全米証券業協会(NASD)が開設した米国にある世界最大の新興企業(ベンチャー)向け株式市場である。1990 年代に IT 産業の発展が始まり 2000 年代に入ると本格的な企業・ベンチャービジネスが発展するようになったが、ナスダックでのイスラエル企業の IPO(株式公開)が活発化した。ナスダックで米企業が圧倒的に多いのは当然としても、イスラエル企業の IPO の事例は、全欧州、韓国、日本、シンガポール、中国、インドのそれを合計したよりも多い。ナスダック市場は投資家にとってはイスラエル、インド、米国などの IT 企業などの投資先を比較検討する場でもあり、投資家の媒介で IT ベンチャー企業同士の情報交換などの場も提供していたと見られる。現在、テルアビブ証券取引所(TASE)とニューヨーク株式市場、特にナスダック市場との連動性が指摘されている。

他方、イスラエルにおける資産運用のビジネス化の条件が整備され始め、2005 年以降、投資マネージャーが手数料を取ることが合法化された。現在ではイスラエルを拠点とする本格的な投資資産マネジメント会社 KCPS がテルアビブとニューヨーク双方を拠点として活動している。かつてイスラエルの年金ファンドあるいは生命保険ファンドはほぼ年利6%の国債を購入することによる資産運用を行ってきた。しかしイスラエル国債が償還されても自動的に再発行されなくなると、機関投資家の資産運用のスタイルは変わり、民間投資ファンドに向けられるようになった。海外の投資ファンドもイスラエル株式証券市場に注目するようになってきている。金融ジャーナリストの世界にイスラエル人は少なかったが、今や国内においてもこれらの専門家に対する需要が生まれている。

第4に、信用供与における銀行の役割の低下と金利引き下げ競争などの激化が見られる。イスラエルの銀行システムは、商業銀行 12 行、外国銀行 4 支店、外国銀行 11 代表事務所で構成されている。しかし特定のグループへの集中度が顕著であり、主要 5 グループで資産の 94%を占めている。ハポアリム、レウミ、ディスカウント、ミズラヒ・テファホート、ファースト・インターナショナルである。経済・人口規模を考慮に入れるとイスラエルの銀行は寡占的かつ非効率な経営体質を持っていた。2015 年現在、レウミ銀行株の 6%を除くと、全銀行が再民営化されている¹⁶。

¹⁵ IBRT, Israel Yearbook & Almanac 2000, Jerusalem, p.85.

¹⁶ Bank of Israel (Supervisor of Banks, The Economics Unit), Israel's Banking System Annual Survey 2015, p. i .

もうひとつ注目すべきは機関投資家などのノン・バンキング部門による企業向け信用供与の増大である。2003年には企業向け融資の83%を占めていた銀行の比重は2007年末においては52%にまで低下した。諸金融機関関係の貸出競争は激化している。機関投資家との競争もあり、銀行が大規模企業への貸出金利を低く抑えざるを得ない要因となっている。2008年のリーマンショック以降、家計、小企業向け融資の比重を高めようとしており、このリテール部分での金利引き下げ競争なども起きている。従来はマージナルな領域である僻地やパレスチナ人地域への融資先の拡大が見られる。グローバル化のなかで世界経済における低金利時代の影響をイスラエルも受けている。

第5に、2008年のリーマンショック後の政策的動きは、先進資本主義国の課題と重なる政策が追求されている。資本市場を規制する諸制度の強化、反トラスト機構、BOIの銀行監視官、資本市場・保険・貯蓄監視官の設置などである。

(2)労働市場の変化とヒスタドルートの役割低下

ESP後、イスラエルの労働市場は大きな影響を受けた。第1に、インフレ率の急落に伴い、ヒスタドルートの政労使交渉に対する期待が低下したことである。第2に、1990年以降の集中的な旧ソ連圏からの移民流入と質的にも多様な労働力の参入は労働市場を大きく変動させたことである。その移民数は約100万人に達したが、当時人口500万弱程度であったイスラエルにとって極めて大きな移民の波であった。移民の約3分の2がユダヤ系であり、その他は関係者であったとされる。旧ソ連からの移民のなかには高学歴者も多く技術的に高い能力を有する人材も少なくなかった。第3に、IT関連労働力は労組による交渉で労働条件を決定するより、個人レベルでの交渉が多く、それがヒスタドルートの役割を低下させたことである。第4に、年金基金の運用におけるヒスタドルートの役割停止である。2003-04年に導入された年金制度改革においてヒスタドルートが保管・運営していた年金基金が国有化され、その後そのまま民営化された。それ以前はヒスタドルートが保管する年金基金は国債投資に向けられていたが、民営化された年金基金の大部分は社債や株式市場に向かうことになった。この政策はヒスタドルートの弱体化と金融資本市場の強化を関連させるものであった。第5に、金融産業コングロマリットとしてのヒスタドルートは、クール産業(Koor Industries)、ソレル・ボネ(Solel Boneh)、クパト・ホルム・クラリト(Kupat Holim Clalit)などの製造業・建設業にまたがる巨大産業グループと大銀行であるハポアリム銀行を保有経営してきたが、従来しばしば見られた補助金あるいは優先的受注のようなことは基本的になくなった。性格としては労組としての活動ではないが、間接的に労組としてのヒスタドルートの影響力に関係するものである。第6に、占領地パレスチナ人の抵抗運動は西岸・ガザの低廉な労働力依存の比率を相対的に減らし、東南アジアやアフリカなどからの合法・非合法の労働力の導入が増加したことである。

ヒスタドルートの地盤沈下はネオリベラリズムの導入の結果であるが、その結果、労働者の間の格差拡大と貧困というあらたな問題も生じている。2003年のBOI調査局の報告も貧困問題の

重要性に言及している¹⁷。いうまでもないが、ネオリベリズムはイスラエル社会の階層間関係にも大きな影響を及ぼしたのである。

5. 輸出市場構造の変化

イスラエルは自由貿易協定の締結による貿易拡大政策を早期に採用してきた。1960年代と70年代にかけて EU 諸国と自由貿易協定を結んだが、1985年に米国との間で結んだ自由貿易協定は対米輸出拡大で重要な役割を果たした。1990年代になるとこれ以外の国との間で輸入割当の廃止と関税引き下げが進み、1991年には非関税障壁の撤廃とそれを関税で代替するプログラムが導入された。1997年にはトルコとの自由貿易協定が調印された。

20世紀末から21世紀にかけて顕著な動きは、中国、インド¹⁸、ロシア、トルコとの貿易が急増したことである。1997年のこれら4カ国からの輸入は10億ドルで総輸入額の3.5%であったが、2000年には22億ドルで6.3%、2008年には87億ドルで13.4%に達した。輸出で見ると、1997年は9億110万ドルで総輸出額の4%、2000年には14億ドルで4.4%、2008年は40~60億ドルで9.8%に達した。急速な伸びである。貿易相手国は欧州と米国が中心であるが、それ以外ではこれら4カ国の比重は無視できない。

小括

「失われた10年(1973年-1984年)」の低成長・インフレに対処するため、1985年に導入された経済安定化政策は経済戦略のネオリベリズムへの決定的な転換を示すものであった。その後の改革は漸進的なものであったが、インフレ抑制・緊縮財政主義を通じてグローバル化に向けての準備が進められた。ITバブルやリーマンショックも比較的軽微に乗り越えられた点では政策転換は経済界で肯定的に評価されている。また外資によるイスラエル企業の買収や証券投資、他方ではイスラエル資本の海外投資も進んだ。加えて、ヒスタドルートの地盤沈下のようにイスラエルの階層間の社会的変動を引き起こした。

同時に注目されるのは米国の援助と関与の大きさである。軍事的戦略的に米国との緊密な関係は知られているが、経済的な支援においても米国の支援は極めて重要であった。「失われた10年」で国際収支の赤字補填、経済安定化計画導入に際して16億ドルの支援、その後の年間30億ドルに及ぶ贈与などは、イスラエルがラテンアメリカ的対外債務危機に陥る危険性から救った。さらに注目すべきは経済政策の具体的内容に関する分野での米国の役割と影響力である。安定化計画におけるBOIの独立性とマクロ経済政策での主導権の行使を支援し、その後のBOIと財務省との意見対立では中央銀行側を支援し、ネオリベリズムの進展を支援した。米国

¹⁷ Bank of Israel (Research Department), *The Economy: Development and Politics, Annual Report 2003*, p.v.

¹⁸ Ashok Shama & Dov Bing, *India-Israel relations: the evolving partnership*, "Tee Israel Affairs", Vo.21, No.4 (2015), pp.620-632.

とイスラエル双方でネオリベラリストが主流の地位にあり意思疎通がしやすかったことも事実であるが、政策面での指導関与が見られたことも無視できない。イスラエルにおけるネオリベラリズムの導入は米国にとってもひとつの実験であり、かつ「モデル性」を持ったものであるが、同時に中東地域における「先進性」を誇示するうえからも失敗が許されない実験であったともいえよう。米国にとってのイスラエルの戦略的重要性は米国のコミットメントの深さにも反映されていた。換言すれば、中東を含む他の発展途上国にとって成功が保証されていないという意味で、容易に応用することが難しいモデルであった。

VIOLENT EXTREMISM IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA: REVISITING CONDITIONS AND RETHINKING SOLUTIONS

中東・北アフリカ地域の暴力的過激主義:その条件と解決策の再考察

Housam Darwisheh*

今日の中東諸国において、エジプト、シリア、イラク、リビア、イエメン、アフガニスタン等、統治体制の困難を抱えている国々は地域的な暴力主義の温床となり、ニューヨーク、ロンドン、マドリッド、ジャカルタ、ニューデリー、パリ、ブリュッセルなどを標的にした国際テロリズムの震源となってきた。

これらの背景には社会的な極度の不平等・貧困の問題があるのであり、単に安全保障上の観点のみの対応策では体制の権威主義化を助長することで社会の矛盾を拡大させ、過激主義の拡大に資するだけである。

アラブ世界の諸国家はかつては過激な「アラブ民族主義」の主張で国民の支持を得てきたが、それらの一部は莫大な石油収入に頼ることで国民との正常な関係の構築に失敗し、少数の支配者層による権力の独占に終始してきた。

その結果として現在中東地域の若年層は、世界でも最も自らの社会経済から疎外され、抑圧された状況に置かれている。エジプト・イラクなどの各国では伝統的な農業生産の基盤が長期的に破壊され、食料の多くを輸入に頼るに至っている。域内の各国はこうした現状に対処するどころか全くの機能不全に陥っているのである。

さらに 2010 年末以降の短い「アラブの春」によって覚醒した若者の一部は、その後の政治状況の暗転のなかで「イスラーム国」などに流入し、アフマド・ダッラーウィーのように悲劇的な最期を迎えた例もある。

これまで米国の対中東政策は成功してきたとは言い難く、むしろ新たな紛争の火種となる社会の分裂と対立を助長することに終始してきた。その最終的な帰結ともいえる「イスラーム国」の問題を乗り越えるためには、軍事的な対抗手段に訴えるのではなく、経済成長と分配の平等、国民に開かれた民主的統治システムなど、まさに「アラブの春」で希求された理想の実現を図っていく以外にはあり得ない。

(文責・鈴木 均)

*Housam Darwisheh is Research Fellow at the Institute of Developing Economies (IDE-JETRO). He is currently Visiting Scholar at Georgetown University's Center for Contemporary Arab Studies.

The greatest source of security problems facing the Middle East and North Africa (MENA) today is the prevalence of failed states¹ that lack the administrative and governing capacity to secure the integrity of their territories and ensure the safety of their people. In states like Egypt, Syria, Iraq, Libya, Yemen, and Afghanistan, mass state violence and repression against society and extreme conditions of political turmoil have served to escalate political violence to historically unprecedented levels, with massive humanitarian consequences. More than that, the violence bred in various failed states of MENA is no longer confined to the “national terrain”; it has spread to other regions and countries, as has been shown by the attacks on targets in New York, London, Madrid, Jakarta, New Delhi, Paris, and Brussels.

This essay argues for an understanding of terrorism as a sociopolitical phenomenon that is closely correlated with regime/state violence. Moreover, terrorism is also being used by regimes to legitimize state violence and label any political opposition as unpardonable terrorist acts. Thus, this essay proposes that terrorism cannot be tackled primarily by security-based responses and military tactics. On the one hand, such responses to terrorism create a fertile environment for the spread of violent extremist groups. On the other hand, they allow brutally repressive authoritarian regimes to remain in power by capitalizing on their people’s abhorrence of instability and insecurity, and on Western fears of violent extremists to justify their use of brutal force. To that extent, security measures and military tactics alone will not address the roots of politically motivated violence, namely, the unbearably harsh political and socioeconomic conditions in the MENA region. On the contrary, by continuing to provide military, political, and financial support for ruthless regimes in MENA, international powers contribute to exacerbating the already grim socioeconomic and political conditions that foster terrorism in the first place. As long as international powers persist with their present approaches, they will themselves be perceived as threats and obstacles to the attainment of popular socioeconomic and political aspirations.

Furthermore, support for authoritarian regimes inhibits the rise of legitimate political authority, thereby deepening the chaos that is exploited by terrorism. What is needed, and needed quickly, is a paradigm shift in counter-extremist approaches towards the formulation and implementation of long-term policies that prioritize human rights, civil liberties, economic improvement, and institutional reforms – exactly the kinds of popular demands raised by the ordinary local people of MENA during the so-called Arab Spring. Only with such shift in understanding the underlying causes of terrorism can diplomatic engagement help to steer intra-regional competition in MENA along peaceful channels, and away from sectarian paths that work to the advantage of authoritarian regimes, militants, as well as regional and international powers.

¹ Lynch, Mark. November, 2016. “Failed States and Ungoverned Spaces,” *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 688: 24-35.

I. Authoritarianism and extremism

In the 1950s and 1960s, authoritarian Arab rulers established radical nationalist regimes as a means of consolidating their power and controlling their people. The rulers built strong state apparatuses, installed powerful security services, prohibited political pluralism, controlled the media, and nationalized key economic sectors. Arab dictators capitalized on their radical nationalist, populist, and economic policies to mobilize the people and shore up their legitimacy.² These policies, variously packaged in the name of “Arab Nationalism” or “Arab Socialism,” appeared to form a populist social contract by which the state and regime would take charge of development, meet the basic needs of citizens, secure political independence, and advance other national aspirations.³ Bolstered by oil revenues, remittances, loans, and different forms of economic and military assistance, Arab regimes achieved their goals to some extent. In the long run, however, most regimes failed to maintain the social contract that traded political acquiescence for socioeconomic welfare. In most of the Arab countries, both the public and private sectors stuttered and were stifled by nepotism, cronyism, corruption, and an apparent lack of the rule of law.⁴ When faced with popular disaffection, the regimes opted for repression and mass killings when they should have chosen substantive political and economic reforms that might have facilitated the large-scale entry of youths into the labor market and the emergence of an inclusive and internally stable political system. According to the UN International Labor Organization (ILO), youth unemployment in the Arab region, which has a disproportionately large share of young people, is the highest in the world, exposing skewed economic policies, social justice deficit, and over twenty years of poorly managed economic liberalization.⁵ Thus, the Middle East population now has some of the world’s highest percentages of youth who are virtually shut out of the political and economic spheres and, therefore, harbor deep feelings of frustration and social exclusion.

The oil and gas resources of the Middle East alone could have made MENA one of wealthiest regions of the world. Instead, despite being so abundantly rich in agriculture, extensive and long-term economic failures and rampant corruption have

² Gasiorowski, Mark. 2014. “Introduction: Middle Eastern and North African States in Comparative Perspectives,” in Mark Gasiorowski (ed.) *The Government and Politics of the Middle East and North Africa*, Seventh Edition, Westview Press, USA.

³ Ibrahim, Saad Eddin. 1995. “Liberalization and Democratization in the Arab World: An Overview,” in Rex Brynen, Bahgat Korany and Paul Noble (ed.) *Political liberalization and Democratization in the Arab World*, London: Lynne Rienner Publishers, p. 36.

⁴ The World Bank, *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract* (Washington, D.C.: The World Bank, 2003); The World Bank, *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability* (Washington, D.C.: The World Bank, 2003).

⁵ *Al-Arabiya News*, February 6, 2013 (<https://english.alarabiya.net/articles/2013/02/06/264749.html>); Driouchi, Ahmed. 2014. *Knowledge-Based Economic Policy Development in the Arab World*, USA: Business Science Reference.

turned it into a region that can barely feed itself.⁶ In the recent past, Egypt and Iraq were the potential breadbaskets of the region, but mismanagement, underinvestment, and counterproductive price distortions have ruined their agricultural sectors. In addition, the trade liberalization programs forced by the IMF and World Bank have undermined or discouraged state and private investment in the agricultural sectors.⁷ After being almost self-sufficient in wheat in the 1960s,⁸ for example, Egypt, one of the largest food importers in the world, is now a net importer of more than half of its total intake of wheat.⁹ The Arab world stands at the top of the world rankings in terms of food and nutrition insecurity principally because of the region's high dependence on food imports for consumption, water scarcity, its vulnerability to climate change, and prevalence of poverty and social instability.

There is, in short, a severe organic crisis in MENA that inflicts great insecurity on practically all spheres of life. Not since the end of colonial rule has the region sunk to such low levels of human, institutional, and socioeconomic developments and such endemic extents of corruption.¹⁰ By preventing citizens from being meaningfully involved in the governing process, the political system undermines their sense of belonging. Most people in the MENA do not view their state institutions as being neutral or legitimate because their regimes not only tightly control the legislature, the judiciary, and the mass media but also manipulate elections and mismanage public funds. In other words, the system is bankrupt – it is dismantled by dictators who replaced governmental legitimacy with cults of personality. As it became mired in crises, the region lacked basic institutional frameworks that could mediate between the rulers and the ruled. One outcome of this institutional void, so to speak, was the emergence of non-state actors and groups who proffer wholly different visions and ideas of political, economic, security, and humanitarian projects.

II. Subversions and blowbacks before and after the “Arab Spring”

Between 2010 and 2011, millions of people took to the streets to demand change and an end to authoritarian rule. Their demands were expressed in universal terms: justice, freedom, and dignity. No group among the dissidents called for an “Islamic State.” All wanted to seize the state back from the typical Arab “President for Life.” However, the Arab “spring” has yielded to a long dark winter as the movements for

⁶ Kamrava, Mehran & Babar, Zahra. 2012. “Food Security and Food Sovereignty in the Middle East,” CIRS Summary Report (6): Center for International and Regional Studies, Georgetown University School of Foreign Service in Qatar.

⁷ Pace, Michelle & Cavatorta, Francesco. 2012. “The Arab Uprisings in Theoretical Perspective – An Introduction” *Mediterranean Politics*, 17 (2): 125-138.

⁸ Hanieh, Adam. 2013. *Lineages of Revolt: Issues of Contemporary Capitalism in the Middle East*, Haymarket Books, Chicago, IL.

⁹ Egypt: Wheat Sector Review. 2015. Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO Investment Center: (<http://www.fao.org/3/a-i4898e.pdf>).

¹⁰ “Arab Human Development Report 2016,” *United Nations Development Program*: (<http://www.arab-hdr.org>).

reform were suppressed by the old regimes, subverted by counter-revolutionary regional powers, and even undermined by regional and international actors such as Saudi Arabia, Iran, the US, the EU, and Russia. What began, and should have been widely supported, as a regional advance towards democratization, was aborted. In its wake came a sickening deterioration in humanitarian, security, and economic conditions that framed the context for a *surge* in state violence, violent extremism, and non-state militancy.

What role did the US play in the unfolding descent into chaos? The US has long supported authoritarian regimes in MENA to retain its influence over the region and its resources. The strategy of the US linked “stability” with “security” – the police and military-enforced stability of its client security states in MENA. The close relationships between the authoritarian regimes in MENA and the Western powers hampered popular moves for democratization. The 2011 uprising in Egypt and its aftermath provided a clear example. Egypt had its first democratically elected government in 2012. Its first civilian president served for only a year before the military deposed him in a coup, using popular mobilization against the civilian government as the pretext for bloodily restoring a military dictatorship. Not only did the “pro-democracy” Western powers not intervene against the Egyptian military, but the same powers, led by the Obama administration, declined even to call the coup a *coup* so as to preempt any curtailment of military assistance to the Sisi regime¹¹ that went on to rule with much more brutal repression and extensive human rights violation. International support is crucial for the security establishment of most authoritarian regimes and their capacity to hold on to power. One can only recall the example of Eastern Europe where the withdrawal of the Soviet Union’s support ended the coercive backbone of Eastern European regimes. Also in Latin America, the United States’ shift away from supporting authoritarianism after the Cold War dealt many regimes an existential blow.¹²

All this, one might say, formed the background to the story of Ahmad Darrawi, a young and idealistic Egyptian who helped to lead the Tahrir Square protests in 2011, and ran for Parliament in 2012 under the slogan, “Dignity and Security,” only to die three years later as an Islamic State fighter in Iraq.¹³ Darrawi’s story is tragic in more ways than one, but it is illustrative that he and many other “militants” and “extremists” of his generation were the social products of authoritarian rule abetted by cynical external intervention. Hundreds of thousands of youths in Egypt, Syria, Iraq, and elsewhere are graduates from the prisons and torture chambers of their autocrats. For

11 Pressman, Jeremy. 2016. “US Policy after the Uprisings: Alliances, Democracy, and Force,” in Mark L. Haas and David Lesch (eds), *The Arab Spring: The Hope and Reality of the Uprisings*, Westview Press, page 277.

12 Bellin, Eva. 2004. “The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective,” *Comparatives Politics*, 36 (2): 139-157, page 144.

13 Worth, Robert. F. April 7, 2016. “The Democracy Activist Who Became A Suicide Bomber,” *The Wall Street Journal*, (<http://www.wsj.com/articles/the-democracy-activist-who-became-a-suicide-bomber-1460048520>).

them, Sisi's coup and his regime's bloody suppression of the Muslim Brotherhood and other opposition forces in Egypt proved the futility of peaceful struggles for change through standard political mechanisms.

By now, it would be apparent to most that US interference and intervention on behalf of anti-democratic regimes have engendered popular hatred that may well undermine the long-term security interests of the US. One has just to recall the well-known CIA intervention in overthrowing the democratically elected Iranian Prime Minister Mohammad Mosaddeq in 1953¹⁴ that killed any chances for Iran developing into a democratic society, and planted the seeds for anti-American sentiments across the Middle East. Later, the Iranian people overthrew the Shah and installed the Islamic Republic in 1979. In more recent times, the US invasion of Iraq in 2003 and the overthrow of Saddam Hussein and his brutal regime did not lead to a "better world," but eventually paved the way for the "Islamic State."

In short, external intervention – military and otherwise – has not ceased after the Cold War but has even extended to Kuwait, Iraq, Libya, and Syria, and the memories of their repercussions have not been erased among the people of MENA. To take another instance, the present Sunni-Shi'a conflicts largely emerged out of a destabilized Iraq. There, between 2003 and 2006, the occupation force of the US imposed a dysfunctional sectarian distribution of power that precipitated a civil war between Sunni and Shi'a Iraqis, which in turn aggravated the "Sunni-Shi'a" regional rivalry between Iran and Saudi Arabia. Tens of thousands of young Muslims flooded to Iraq to fight the US occupation of Iraq, just as their predecessors had fought the USSR's invasion of Afghanistan. If the anti-Soviet war in Afghanistan spawned a transnational professional jihadist organization such as al-Qaeda, the post-2001 anti-US insurgency of the Taliban and the invasion of Iraq paved the way for al-Qaeda spin-off militants to pursue their dream of building and governing their own "Islamic State."

There is a useful lesson to be learned even from this turmoil. In Iraq from 2006 to 2007, the Americans took measures to incorporate the Sunni into the newly invented but Shi'a-dominated political system. The inclusion of the Sunni had one notable outcome: it encouraged a Sunni revolt against Al-Qaeda – now the "Islamic State" – in Iraq. By 2011, Al-Qaeda was on the verge of collapse, having lost its base in the Sunni lands in Iraq. Subsequently, though, Prime Minister Nouri al-Maliki, fearing Sunni influence after Al-Qaeda's defeat, alienated the Sunni in Iraq with his authoritarian and sectarian policies. With the advent of the Arab Spring, Maliki opportunistically declared Sunni protestors against his policies as "terrorists" and brutally repressed them.¹⁵ Maliki's policies marginalized the Sunnis, left them with no incentive to stay within the system, and pushed more militants into the arms of ISIS.

¹⁴ Bryne, Malcolm. August 19, 2013. "CIA Admits it was Behind Iran's Coup," *Foreign Policy*: (<http://foreignpolicy.com/2013/08/19/cia-admits-it-was-behind-irans-coup/>).

¹⁵ Al-Marashi, Ibrahim. 2017. "Iraq and the Arab Spring: From Protests to the Rise of ISIS," in Mark L. Haas, David Lesch (eds), *The Arab Spring: The Hope and Reality of the Uprisings*, Westview Press, page 154.

III. Is there a way out?

Today, ISIS may be the most fearsome organization in MENA. Still, it did not create the region's wars. Instead, ISIS is itself the product of dehumanizing conditions: economic collapse, tyranny and repression, nepotism and corruption, and the cynicism of Western foreign policies that rhetorically promote democracy but shy away from supporting democratic principles in practice.¹⁶ Conflicts, especially in Syria, and Western military invasions destroyed legitimate authority, and created a power vacuum which ISIS exploited while offering a vision of an "Islamic State" that promises to replace the status quo. To that degree, ISIS is a revolt against an international system that has abetted a most wretched treatment of the societies of MENA. Critical examination of the conditions that bred terrorism must precede the formulation of long-term policies and strategies that can defeat it while bringing improvement to the region. The goal of efforts to resolve the current impasse in MENA could be a concerted international effort to rebuild the region's shattered states. This should not be taken as a license to conduct an open-ended "war on terror." On the contrary, this calls for social and political struggle, not heightened military adventure. Calls for tougher, wider, or deeper military responses overlook the unspeakable suffering of the local population resulting from internal repression and external assaults. Only brutal authoritarian regimes and violent extremist groups such as ISIS truly benefit from ceaseless violence in the forms of direct invasions, stealthy bombardments, and "proxy wars." If ISIS has had a wide appeal, it is less because of its uncompromising religiosity. Rather, it covers its violent actions with the "legitimacy" that comes from (successfully) fighting ruthless regimes and foreign invaders. In the long term, efforts to root out groups like ISIS must be accompanied by earnest measures to replace repressive authoritarian regimes. For both to succeed, the time-tested prerequisites for political stability and the absence of chaos must be met: economic growth, equitable distribution, inclusive modes of representation, good governance, and clean government – in a word, "freedom, justice, and development," the common call of the Arab Spring.

¹⁶ Abdel Samei, Marwa Fikri. April 5, 2015. "US Arms Hypocrisy in Egypt, Obama's New Beginnings that Never Started," *Informed Comment* (<http://www.juancole.com/2015/04/hypocrisy-beginning-started.html>).

サウジアラビアの財政・経済改革 —「ビジョン 2030」と「国家変革計画 2020」

Financial and Economic Reforms in Saudi Arabia:
'Vision 2030' and 'NTP 2020'

福田 安志*

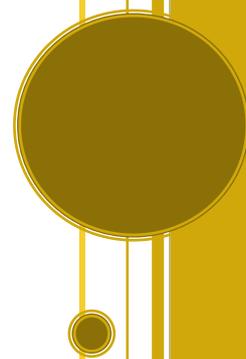
The rapid decline in Saudi Arabia's oil revenue has forced its economy into depression. While the government maintained its expenditure at a high level in 2014 and 2015 to prevent a decline, the economy gradually ran into depression. The government issued a treasury bond to domestic banks in July 2015 to finance its deficit and prevent a rapid decrease in the foreign reserves of the Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA, the central bank). The government continued its issuance.

The government realised that the oil prices would not recover to their earlier high levels of more than \$100 per barrel. Therefore, towards the end of 2015, it took certain steps to reform its financial structure, cutting its energy subsidies and trying to increase its revenue. During the same time, Mohammad bin Salman, the deputy crown prince, started conceiving fundamental financial and economic reforms. On April 25, he announced 'Vision 2030'. On May 7, he restructured the ministries and reshuffled the cabinet, creating a super ministry, i.e. the Ministry of Energy, Industry, and Mineral Resources. The super ministry with a non-royal minister will be the key ministry to implement the reforms.

The vision expressed an idea of reforms. The details of reforms were not announced in the vision. The Saudi Arabian government had tried to reform its economy and financial structure in some decades. However, it never obtained the desired results, which shows the difficulties encountered in implementing reforms. The idea of reforms showed in 'Vision 2030' seems to have several difficulties to implement.

On June 6, the Saudi Arabian cabinet approved the National Transformation Program (NTP) 2020, a detailed plan for the next five years, pertaining to the overall 'Vision 2030'. Notably, NTP has made no mention of the IPO of Saudi Aramco. Obtaining a good result within five years seems difficult. Nevertheless, the implementation of NTP may contribute towards strengthening the power of the deputy crown prince.

* Sadashi FUKUDA / アジア経済研究所 上席主任調査研究員



サウジアラビアは世界トップレベルの産油国で、世界最大の石油の輸出国である。その動向は世界の石油マーケットのみならず、世界の経済にも大きな影響を与える。本稿では、2014年夏以降に原油価格が暴落しその後も低価格が続くなかで、サウジアラビア政府が財政と経済の面でどのような対応をしてきたかを検証する。また、今年の4月末には「ビジョン2030」を発表し、5月7日には省庁の再編と内閣改造を実施し「ビジョン2030」の実施体制を整えている。本稿ではその最新の動きについても検討したい。

なお、5月10日に当初の原稿を記してから、サウジアラビアの状況にも新たな展開が見られるので、追記として、「国家変革計画2020(NTP)」とその評価を最後に追加した。

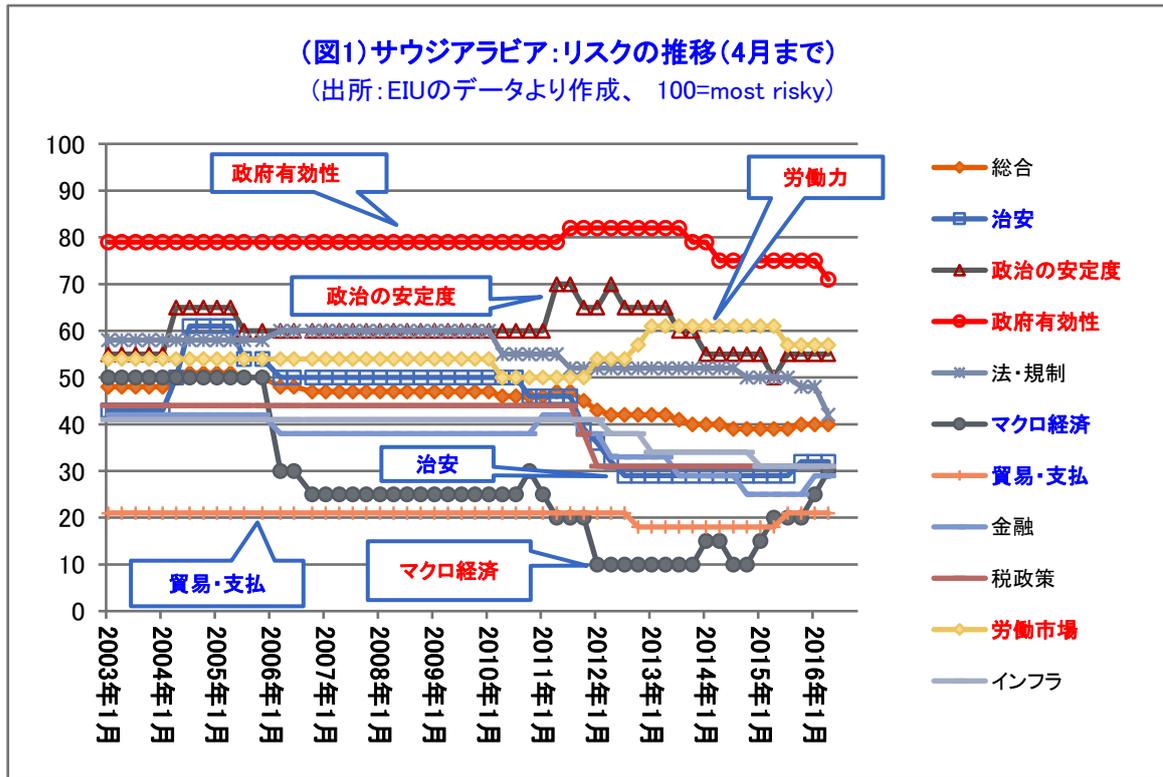
1. 油価下落の影響と対応

原油価格が大幅に下落するなかで、サウジアラビアの経済が悪化してきている。サウジアラビアの経済の動きをマクロ的に見ると、2015年7月にIMFが2015年のサウジ経済の成長率見通しを4月発表の3.0%から0.2%引き下げて2.8%とし、2016年の見通しについては0.3%引き下げて2.4%としたように、2014年以降、サウジアラビアの経済は徐々に悪化してきた。

国際的な各格付け機関によるサウジアラビア政府の信用格付けを見ると、S&P、MOODY'S、FITCHともに、2014年夏以降にサウジアラビアの格付けを引き下げている(表1参照)。また、代表的な各国情勢の調査機関である英EIUによるサウジアラビアのリスク分析を見ても、2015年以降マクロ経済のリスクが急速に高まるなど(図1参照)、全般的に経済が悪化へ向かっていることが見て取れる。

	S&P	MOODY'S	FITCH
2011年3月	AA- stable	Aa3 stable	AA- stable
2013年5月	AA- positive		AA- positive
2014年3月			AA stable
2014年12月	AA- stable		
2015年2月	AA- negative		
2015年8月			AA negative
2015年10月	A+ negative		
2016年2月	A- stable	Aa3 negative	
2016年4月			AA- negative

出所: Reuters News



ミクロ的に見ても、表の「サウジアラビア企業の四半期業績」が示しているように(表 2 参照)、企業業績の悪化が続いている。過当競争にあえぐ構造不況産業の通信事業者や油価下落で収益が減少した石油化学産業に加えて、銀行などの金融機関まで業績が悪化してきている。他の GCC 諸国でも同様な傾向が見られる。

しかし、IMF の成長率見通しの数字に示されているように、石油収入が急激かつ大幅に減少した割には、経済の悪化のスピードは緩やかであった。その背景の説明から始めたい。

サウジアラビアの経済は政府の財政支出を軸にして動いている。2014 年の油価暴落以前は、政府の歳入の 80-90%は石油収入で占められてきた。2014 年夏以降原油価格が大幅に下落するなかで、油価下落前の 2013 年には 2,900 億ドルあったサウジアラビアの石油輸出収入は、油価下落後の 2015 年には 1,400 億ドルになり、1,500 億ドルも減少している。2 年間で石油収入は半額以下となったのである。しかし、経済のほうは、石油収入が半減したにもかかわらず、歩調を合わせて急激に悪化することはなかった。

2000 年代に入り高値で推移した原油価格の恩恵を受けて、サウジアラビアの財政は毎年黒字を計上するようになり、その黒字額は次第に積み上がり、2013 年末段階で約 4,500 億ドルの財政上の累積黒字額を保有するまでになっていた。サウジアラビアの 2013 年度の国家予算が 2,200 億ドルなので、年間予算の 2 倍以上の財政上の貯金(累積黒字額)があったわけである。

表 2 上場企業の 2015 年の四半期業績報告

	2015 年 第 1 四半期業績		2015 年 第 2 四半期業績		2015 年 第 3 四半期業績		2015 年 第 4 四半期業績	
	増益(%)	減益(%)	増益(%)	減益(%)	増益(%)	減益(%)	増益(%)	減益(%)
サウジアラビア								
(金融)								
National Commercial Bank	2.8			-2.6	6.7			
Al Rajhi Bank		-11.0		-0.4	3.6		28.2	
Samba	3.1		6.1		7		0	
Saudi British Bank	3.2			-1.7	7.7			-3.1
Banque Saudi Fransi	22.7		14.9		10.2			
Saudi Hollandi Bank	29.3		12.3		6.8			-2.4
Riyad Bank	8.6			-0.7		-16.5		-19.7
Alinma Bank			18.5				16.3	
Arab National Bank					2.2			-5.5
(石油化学)								
SABIC		-39.0		-4.5		-9.4		-29.4
Sipchem	17.3			-65.0				-80.4
PetroRabig			293.5			損失		損失
Yansab		-48.7		-63.0		-56.4		-36.4
Safco		-30.0		-6.7		-38.0		-51.4
Saudi Kayan Petrochemical						損失		損失
Tasnee(National Industrialization)				損失		損失		
(鉱業)								
Maaden(Saudi Arabian Mining Co)	200			-27.2		-83.5		損失
(製造業)								
Savola	11.2			-15.4		-47.0	18.6	
Almarai	12		22.41		10.3		13	
Saudi Cement Company	5.9			-11.8				-32.8
(電力)								
Saudi Electricity Company								損失
(通信)								
Saudi Telecom Company	4.7			-8.7		-31.0		-20.2
Mobily (Etihad Etisalat)		損失		損失		損失	利益計上	
Zain Saudi		損失		損失		損失		損失
(海運)								
Bahri			200		600		459	
(投資・開発・商業・その他)								
Kingdom Holding (KHG)	10.3		12.6		10			-86.0
Abdullah A. M. Al-Khodari			400			損失		損失
Dar Al-Arkan		-40.6		-42.0	3.1			-57.9
Jarir Marketing Co	22.7		14.57		7.6			
Tayyar Travel	2.1		8.8		8.6			-6.9
Alhokair(Fawaz Abdulaziz Alhokair)					2.3		14.2	
Mouwasat Medical		-3.5		-6.0		-40.3	6.1	
(出所: Reuters News)								

原油価格の暴落に直面したサウジ政府は、その貯金を取り崩して国庫からの歳出に充て、2014年度と2015年度は高水準の歳出を維持した。決算で見ると、2014年度の歳出は2,933億ドル、2015年度は2,600億ドルで、いずれも下落前の2013年度の歳出2,466億ドルを上回っている。高水準の歳出が維持されたおかげで、油価が暴落し石油収入が半額以下になったものの、経済が急激に悪化することはなかったのである。

しかし、歳入が急減するなかで開発関連の大型プロジェクトなどの見直しが行われ、また、原油価格の大幅下落が経済に心理的な影響を与え、経済の流れは徐々に悪化していき、この節の初めの部分で述べたように、現在では大きな影響が現れるようになっている。

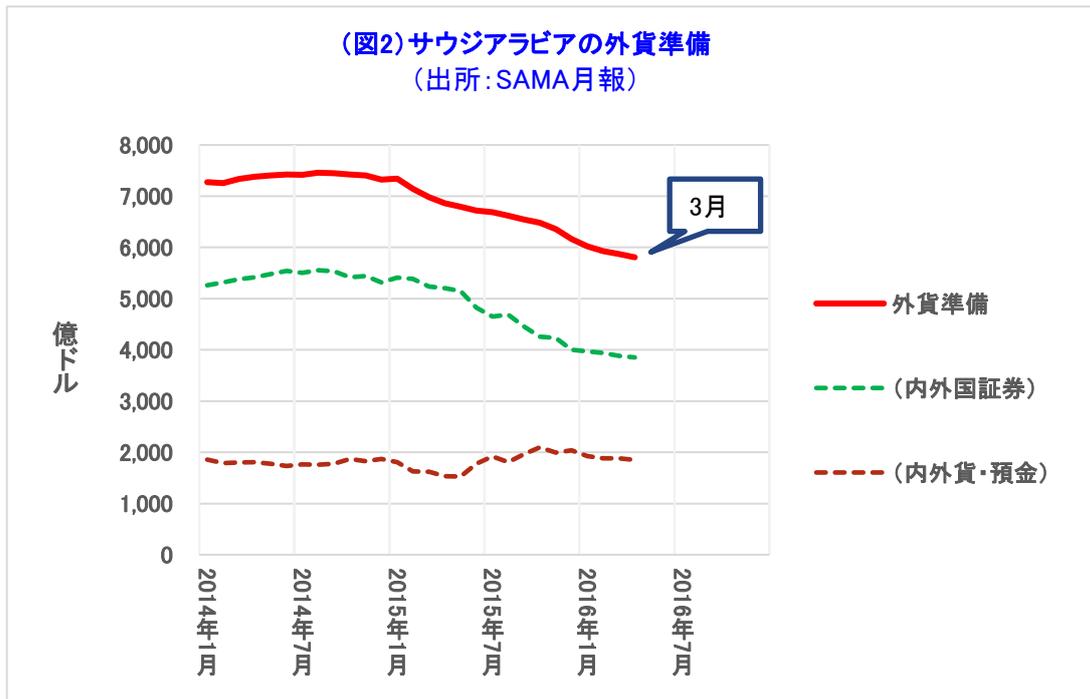
原油価格が回復しないなかで2015年末に発表された2016年度予算では、歳出の総額は2,240億ドルであった。その金額は、表面上は、2015年度予算における歳出の2,293億ドル、2014年度と同歳出の2,280億ドルと比べてもあまり減少していない。しかし、歳出の内訳をみると、2016年度予算では軍事費(内訳不明)が前年度比で16%増加したため、前年度予算と比べて、開発やインフラなどの整備に充てられる予算は大幅に削減されている。

政府歳出が経済で占めてきた大きな位置を考えると、2016年度予算での歳出の削減にともなって、今後、経済はさらに悪化していく可能性が高いと考えられる。予算と同時にガソリンや水・電気料金の値上げも発表されたが、そのことも経済に悪影響を与えよう。

2. 外貨準備への影響とその対策…為替問題

前述のように、サウジアラビア政府は2013年末の段階で約4,500億ドルの財政上の貯金(累積黒字額)を保有していた。しかし、サウジアラビア国内にはその資産の運用先がほとんどなく、また、アブダビ、カタール、クウェートのように巨大な政府系投資ファンドを持っていなかったため、サウジ政府の資金の多くはSAMA(サウジ中央銀行)に預託されアメリカの財務省証券(米国債)を中心にして海外で運用されてきた。SAMAの統計によると、SAMAは2014年に約7,300億ドルの外貨準備を保有していた。同年にSAMAの保有した資金の過半数は政府機関からの預託金で占められていた。SAMAの外貨準備統計には政府から預託された運用資金が含まれており、統計で示された約7,300億ドルの外貨準備の3-4割は実質的にはサウジ政府の持っていた海外貯金(累積黒字額)で占められていたと考えられる。

石油収入が急減するなかで、サウジ政府は海外貯金(累積黒字額)を取り崩して、財政の不足分に充ててきた。この取り崩しと対外石油販売収入の落込みによりSAMAの外貨準備は大きく減少し、7,300億ドルあった外貨準備は2016年に入ると6,000億ドルを切り、4月末には5807億ドルになっている(図2参照)。図2からも見て取れるように、SAMAは米国債などの外国証券の手持ちを減らし現金・預金に移している。リヤル防衛や財政赤字の穴埋めなどの急な資金需要に機動的に対応するためであろう。いずれにしても、外貨準備の総額は減少し、今後も減少が続くものと考えられる。



外貨準備は、通貨当局が為替介入に用いるもので、為替の安定・維持のために重要な役割を果たしている。外貨準備が大きく減少すると通貨リヤルの買支えに用いるドル資金が減少し、リヤルが不安定になる。サウジアラビアは 1986 年以来ドルとの為替レートを固定し、1 ドル=3.75 リヤルの固定レートを維持してきた(ドル・ペグ)。このドル・ペグは、大部分の消費財・資本財を輸入に頼っているサウジアラビアにとっては物価安定のベースとなっており、ドル・ペグが崩れリヤルが大幅に切り下げられるようなことがあると、インフレ高進などで、内政不安定化の大きな要因となる。また、GCC 諸国のなかでの経済統合を進めるうえでも、為替の安定は重要である。ドル・ペグの維持は、サウジアラビアにとって極めて重要なのである。外貨準備が減少して行き原油価格の上昇の見込みもないなかで、通貨リヤルに対する売り圧力が強まって行く。油価下落後の 2014 年 10 月には、早くも通貨リヤルに対する売りが強まり SAMA が買い支える場面もあった。その後もリヤルの動揺は続き、2015 年 8 月には、リヤルは先物市場で急落し1年物のリヤル/ドルのフォワード は 12 年ぶりの安値をつけている。サウジアラビアの外貨準備には多額の資金が残っておりドル・ペグが崩れるような状態ではなかったが、投機筋などの動きが強まったのを受けて、サウジ政府は早めに手を打ち、外貨準備の減少のペースを落とす方策を取り始めた。

サウジ政府は 2015 年 7 月に国債の発行に踏み切った。国債の発行で歳入を増やし、海外資産の取り崩し額を少なくしようとの目論見であった。国債の発行は財政困難を緩和する目的があったが、外貨準備減少への対策の意味も大きかったのである。サウジ政府はその後も国債を発行し、2015 年には 980 億リヤル(261.3 億ドル)を発行している。国債は国内の銀行向けに売られてきたが、国債発行によって銀行の流動性が吸い上げられ金利が上昇する悪影響が現れ

たため、2016年には海外向けの販売を開始するとされる。早ければラマダーン明けの夏には海外向けの国債の販売がはじまる。また、2016年に入って海外の銀行からの100億ドルの借入交渉を進めているように、海外の銀行からの借入も増加していくものと考えられる。

3. 抜本的な財政・経済改革へ…「ビジョン 2030」

原油価格が低迷している現状が続けば、財政上の貯金もいずれ底をつく。さらなる対策が必要である。国債の発行に続き、2015年末にサウジ政府は財政の構造改革を打ち出し、歳出の削減と歳入の増加のための対策を発表した。歳出削減の柱はエネルギー関連の補助金の削減であった。補助金の削減に伴ってガソリン代、水料金、電気料金が引き上げられ、経済と国民生活に大きな影響を与えることとなった。それらの料金については、以後5年間をかけてさらに見直しを進める方針も示された。その他の不要な歳出の削減も進めるとされている。同時に発表された新年度の予算では軍事費は増額されたが、その他の歳出は大幅に絞られた内容となっていた。

歳入の増加策では、タバコやソフトドリンクなど健康上問題のある商品に対し課徴金を課すことや各種料金の見直しを進めること、また、飛行場などの国営事業の民営化を進め、歳入を増やす方針が示された。2018年には消費税に当たるVATを導入することも発表された。VATの導入は歳入の改善に寄与しよう。

そうした財政への対応とともに、抜本的な対策も検討が進められていた。原油価格の下落ではアメリカでのシェールオイルの開発が大きな原因となっていたが、シェールオイルや深海油田など非在来型の原油は、原油価格の暴落にもかかわらず、大きく減少することもなく生産が続いていた。そうしたなかで、原油価格は当面は回復しないと認識が強まっており、抜本的な財政・経済対策を取る必要性に迫られていたからである。石油収入に依存しない財政と経済へと舵を切ろうとする模索が始まっていたのであった。

ムハンマド副皇太子を中心にして検討が進められ、アメリカのコンサルタントなどの助けも借りながらプランが策定された。ムハンマド副皇太子によって4月25日に発表された「ビジョン 2030」である。「ビジョン 2030」は、一言でいえば、石油収入に依存しない経済を実現するための理念を表明したものであり、具体的な方策についてはあまり述べられていない。改革を実現するための踏み込んだ具体案については、5月末ないしは6月初めまでには明らかにするとされている。

その「ビジョン 2030」では、大きな方針として、活気のある社会、繁栄する経済、野心的な国家の実現を目指して改革を行い、経済の多角化を進め石油に依存しない経済を作り出すとされている。その方策の柱は、国有石油会社のサウジ・アラムコの株を政府投資ファンド(the Public Investment Fund、PIF)に移し、世界最大の政府投資ファンドを作り、その収益で豊かな財政を実現することである。

その他にも、軍需産業を含め工業化を進め、中小企業の育成を図り、アジア・アフリカ・ヨーロッパに近い地の利を生かして貿易を進める。メッカ・メディナのイスラームの聖地への巡礼者を将来的に 3,000 万人に増加させる、文化遺産を含めた観光開発も進める。政府部門の民営化を推進し、民間部門が経済で大きな役割を果たすようにする。教育の改革を進め、産業の強化に役立つ人材を育てる、女性の能力の開発を進め、さらに、文化やエンターテインメント関係事業を開発強化するなど、「ビジョン 2030」のなかでは多様で意欲的な改革方針が示されている。

サウジ・アラムコの株を政府の投資ファンドに移す件は、「ビジョン 2030」のなかでは具体案と手順は示されていない。具体案の発表を待つ必要があるが、ムハンマド副皇太子が別の機会にサウジ・アラムコの株を上場(IPO)する方針を示していたことと合わせると、IPO によって得られた資金を運用することが中心になるかと思われる。IPO は全株ではなく最大でも 5%とのことである。サウジ・アラムコの子会社としての価値は 2 兆ドルを上回り、最大で数兆ドルに達する可能性があるとの推定もある。その 5%以下であっても相当な金額に上るはずで、上場して得た資金の運用によって財政困難問題は大きく緩和されるとの説明もされていた。サウジ・アラムコの株を担保にして資金調達することも考えられよう。もっとも、上場して得た資金の運用がうまくいくかどうかなど、不透明な部分も多くあり、今後発表されるはずの具体案を見て検討する必要がある。いずれにせよ、石油に依存しない経済を作り出す方針の下では、石油担当省とサウジ・アラムコの果たす役割が極めて重要になる。

サウジアラビア政府は 5 月 7 日に内閣改造と省庁の再編を行った。その目玉は、石油・鉱物資源省を再編しエネルギー・工業・鉱物資源省とし、新たに保健大臣(サウジ・アラムコ会長兼務)のアル・ファーリハをエネルギー・工業・鉱物資源大臣に任命したことである。その他にも、水電気省の解体、商工省の商業投資省への転換、農業省の環境・水・農業省への転換、ハッジ巡礼省のハッジ巡礼・オムラ巡礼省への再編などがあつた。

同時に、その他の大臣などの政府要職の人事も行われた。エネルギー・工業・鉱物資源大臣以外で注目されるのは、SAMA 総裁の交替、教育評価委員会委員長にアル・アイバーンが国務相兼任で任命されたこと、イギリス大手銀行の HSBC 銀行の中東・北アフリカ担当責任者であったアル・トワイジリーが経済企画副大臣に任命されたことである。その人事の狙いは、1 か月以内に具体的な改革案が発表された時に、その改革案を速やかかつ確実に実施するための体制を整備することにあると思われる。

「ビジョン 2030」で実現しようとしている新しい財政・経済では、エネルギー・工業・鉱物資源大臣が重要な役割を果たす。その大臣にムハンマド副皇太子に近い人物を据えて、副皇太子の影響力を確保した上で、エネルギー・経済政策の舵取りを続けようとの目論見が見られる。為替安定のカギを握る SAMA 総裁、サウジ・アラムコの株上場に際しての国際的金融機関との交渉においてカギとなる役割を担う経済企画副大臣、産業向けの人材を育成する新しい教育政策で重要な役割を果たす教育評価委員会委員長にも適材を配置したのである。

おわりに

大臣などの人事には、現在のサウジ王政指導部の考えが示されている。サルマーン国王・ムハンマド副皇太子の体制になってからの人事の特徴は、非王族で能力のある人材を政府の要職に登用することである。昨年サウード外相(国王の甥で有力王族)の退任と非王族のジュベイルの外相への登用、今回のアル・ファーリハのエネルギー・工業・鉱物資源大臣への登用、昨年からのアル・アイバーンの国務相などの要職への登用などがそれにあたる。31歳と年若いムハンマド副皇太子にとって、政権要職にいる王族は煙たい存在である。政権要職に非王族に登用することで、ムハンマド副皇太子の発言力を強め権力基盤を強化しようとする思惑が透けて見える。権力基盤の強化の先にはムハンマド副皇太子の将来の国王即位への道も見えてこよう。今年で81歳になるナミ石油・鉱物資源大臣の退任など、目障りな古株を新しい人材に置き換えていく流れも続いている。

「ビジョン 2030」では、極めて野心的な方針を打ち出している。しかし、野心的な方針ゆえに危うさも潜んでいる。産業向けの人材を育成するための教育の近代化改革、社会での活躍を目指した女性の能力開発、エンターテインメントや文化の育成、観光資源としてのイスラーム以前の文化遺産の開発など、それらが本当に進められた時、保守的なワッハーブ派の宗教界は黙っているのだろうか。例えば、イスラーム以前の文化は、ジャーヒリーヤ時代(無明時代)としてイスラームが否定してきたものである。保守的なワッハーブ派の宗教界のなかには、教育改革や女性の社会進出、映画館などのエンターテインメント関係施設の建設に反対する声も強い。近代化のためにはイスラームと距離を置いた改革が必要かもしれないが、王政の正統性を揺るがすことにもなりかねない。

「ビジョン 2030」に示された改革案を見ていると、かつてのシャーの時代のイランでの白色革命(世俗化志向の政治・経済・社会改革)と共通性があるように思われる。ワッハーブ派の支持を失えば、サウジアラビアの王政は存立の基盤を失うことになる。サウジアラビアの将来への懸念が強まろう。

(2016年5月10日脱稿)

「国家変革計画 2020(NTP)」とその評価

(当初の原稿を記してから時間が経過し、サウジアラビアの状況にも新たな展開が見られるので、以下の部分を追記する。)

サウジアラビアの閣議は今年6月6日に「国家変革計画 2020(National Transformation Program; NTP)」を承認した。NTPは、4月に発表された「ビジョン 2030」を受けて作成された

ものであり、2020年までに達成する目標について踏み込んだ内容を示したものである。PDF版では110ページにわたる長文の文章である。そのNTPの内容についてはすでに様々なメディアで報道されているので、ここではその概要を紹介し、現段階での評価について述べる。

「ビジョン2030」は、石油に依存しない財政と経済を実現することを目的とした長期計画であった。それを受けたNTPの中では、その前半で2020年までに実現する目標などについての方針が記され、後半部分では各省庁の取組みについて省庁ごとに記している。

主要な点としては、非石油分野の経済を発展させ、政府歳入における非石油収入を今後5年間で増やし、2015年の1,635億リヤル(436億ドル)から2020年には5,300億リヤル(1,410億ドル)へと3倍に増加させるとしている。財政改革では、政府の歳出を抑制し、水と電気への補助金を2,000億リヤル(533億ドル)削減、また、政府部門での給与支払いを抑制し、予算に占める人件費の割合を現在の45%から2020年には40%に落とす方針を示している。歳入については、VATの導入と、甘味飲料やタバコなどに対し一種の税(付加料)を課すなどで歳入を増やすとしている。

脱石油を進めるために民間経済を強化し、民間部門の育成で非政府部門において45万の雇用機会を創造するとしている。これまで政府の直轄下にあった主要な現業部門については民営化を進めるとし、発電所、水・淡水化機関、郵便事業などの民営化を進める方針を示している。

以上がNTPの要点である。NTPに基づいた取組みがこれから開始されることになるが、その実現には難しいと思われる点がいくつもある。例えば、非石油分野の育成については、これまでサウジアラビア政府が長年にわたり取り組んできたが実績が上がっていないものであり、2020年という限られた期間内でどこまで達成できるか疑問である。

財政改革に関しては、VATの導入、水道・電気料金の値上げは国民にとっては痛みを伴うものである。また、歳出の削減は国家の役割を縮小させサービスを低下させることを意味している。これまで、石油経済の恩恵を受けてきた国民の反発も予想される。ある程度の財政改革は進むと思われるが、財政のバランスの実現は困難であると思われる。NTPの中では、GDPに占める政府負債の率は現在の7.7%から2020年には30%に増加するとしている。つまり、サウジ政府も、財政バランスの実現は困難であると見ており、財政赤字が続くことを前提に借入金で財政赤字の穴埋めを行う方針を示している。財政赤字の抜本的解決は将来に持ち越した形となっている。

「ビジョン2030」の柱は、サウジ・アラムコの株の上場で資金を作り、その資金を運用することで財政収入を増やすことにあった。しかし、今回発表されたNTPの中では、サウジ・アラムコの株に関しては一切触れられていない。サウジ・アラムコの株の上場については政府内での検討が続いているものと思われるが、NTPでは「ビジョン2030」の肝心の柱についての言及がなく、インパクトに欠ける内容となっている。どのような形でサウジ・アラムコの株の上場が実現されるか、ムハンマド副皇太子の手腕と力量が試されよう。

国家変革計画 2020 (NTP)は、今後のサウジアラビアの財政と経済に大きな影響を与えると考えられるが、同時にサウジアラビアの権力構造にも大きな変化をもたらすものと考えられる。NTP の内容を実施・監督するために、サウジアラビア政府は経済・開発評議会の中にムハンマド副皇太子を長とする戦略委員会と監督室を設置した。そのことは NTP の実施を進める中で、ムハンマド副皇太子の政府省庁に対する権限がいつそう強まることを意味している。もっとも、NTP の中では各省庁の取組みが記されているものの、NTP の対象からは外れている省庁もある。外務省、国家警備隊省、国防省、イスラーム問題省である。したがって、NTP は政府を全面的にカバーしたものではないものの、NTP 実施によってムハンマド副皇太子の権限がさらに強まるのは確実である。

ムハンマド副皇太子は6月13日からアメリカを訪問し、長期間の訪米中にはオバマ大統領をはじめとした米政府要人と相次いで会談し、カルフォルニアではフェイスブックのザッカーバーグ会長など IT 関係の企業の首脳などとも会談をしている。「ビジョン 2030」と NTP を実施する上では、アメリカとの協力が重要であるとの認識に基づくものであろう。とりわけ、IT 関係のアメリカ企業のサウジアラビアへの投資が実現すれば、若者たちの支持を集めよう。「ビジョン 2030」と NTP が成功するかどうかは、アメリカとの協力関係がカギを握るものと思われる。

(追記部分 2016年6月23日脱稿)