

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

2018年3月

第5号

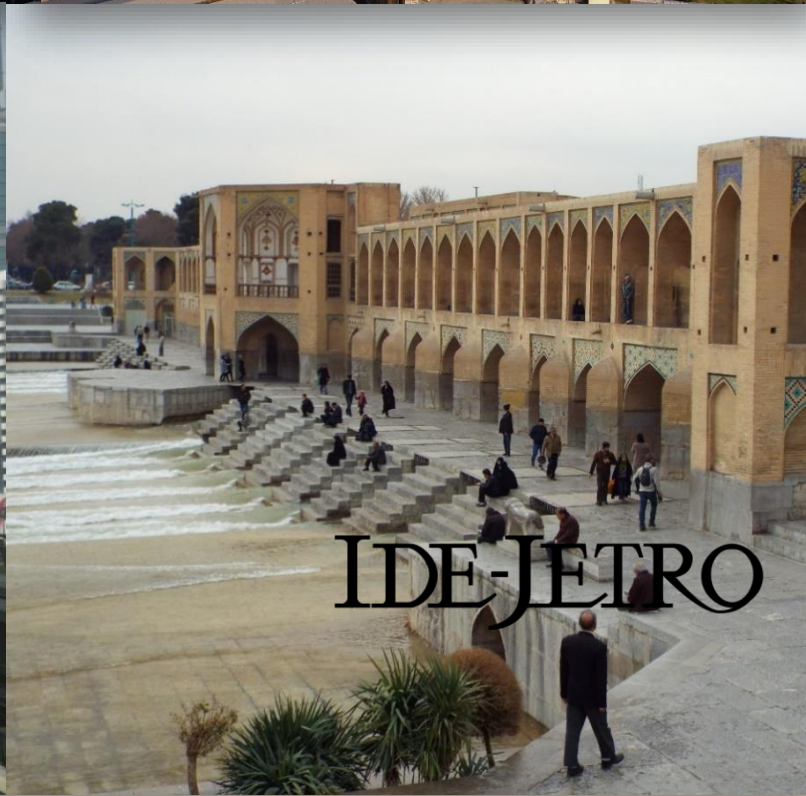
The 5th volume

# 中東レビュー

Middle East Review

IDE-JETRO

[http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Periodicals/Me\\_review/](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Periodicals/Me_review/)



**【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、ダルウィッシュ ホサム、  
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、執筆者個人に属するものであり、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5号**

2018年3月23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/](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 2017

鈴木均、池内恵、池田明史、福田安志、土屋一樹、今井宏平、高橋理枝  
Hitoshi Suzuki, Satoshi Ikeuchi, Akifumi Ikeda, Sadashi Fukuda, Ichiki  
Tsuchiya, Kohei Imai, Rie Takahashi ..... 2 ページ

### Iran and the World after Rouhani

ロウハーニー政権下のイラン外交と世界

Prof. Arshin Adib-Moghaddam アルシン・アディーブモガッダム ..... 49 ページ

### Rouhani Redux: Iran on the Edge of Change

ロウハーニー政権——イラン内政の新たな転換

Dr. Ghoncheh Tazmini ゴンチェ・タズミーニー ..... 57 ページ

### Ruling against Revolution: The Judiciary and the Restoration of Authoritarianism in Egypt

革命に抗する判決——エジプト司法権力と権威主義体制の復活

Dr. Housam Darwisheh ダルウィッシュ ホサム ..... 72 ページ

スィーサー政権はエジプトに持続的成長をもたらすか

Can Sisi's Egypt Achieve Sustained Economic Growth?

土屋 一樹 Ichiki Tsuchiya ..... 94 ページ

アメリカの中東関与の変化とロシアの進出、湾岸への影響

Rebalancing U.S. Military Presence in the Middle East and Russian Inroads

—Their Influence over the Gulf Region

福田 安志 Sadashi Fukuda ..... 109 ページ

UAE 財政と付加価値税導入の影響

Fiscal Structure of the United Arab Emirates and the Introduction of Value Added Tax

齋藤 純 Jun Saito ..... 121 ページ

イスラエル経済——グローバル化と「起業国家」 第II部 産業政策とイノベーション

The Israeli Economy: Globalisation and High-Tech Industry

Part II. Industrial Policy as a Model of a “Start-UP” Nation

清水 学 Manabu Shimizu ..... 134 ページ

[資料紹介] 出光石油協定に見る 1950 年代のイランと日本のエネルギー外交

Energy and Japan-Iran Relations in 1950s: Reassessing the Idemitsu's Oil Deal with Iran

翻訳・解題: ケイワン・アブドリ Keivan Abdoly ..... 152 ページ

## 総論：2017年の中東地域

Middle East in 2017: A Political Overview

### はじめに

2016年の米国大統領選挙の最中に、トランプ候補の息子エリックがラジオのインタビューで「イランとの核合意を阻止することが父親（Donald Trump）の立候補の最大の目的だった」と述べている。トランプ政権の発足から1年が経とうとする2017年12月に公開された「米国家安全保障大綱（National Security Strategy of the United States of America）」で、トランプ政権は北朝鮮とイランを明示的に非難しているものの、イランについては48-50ページの部分を費やして詳細にその根拠を述べているのに対して北朝鮮については比較的記述が淡泊であった。

これらの事実が何を示しているかは明白であろう。トランプ政権にとって自国の安全保障のために最も容認しがたい政権は、ハーメネイーの指導するイランの「革命政権」であるという事になる。トランプ政権とサウジアラビアのムハンマド・ビン・サルマン皇太子との急激な接近、イスラエルのネタニエフ首相との蜜月関係などはすべてこの線上に位置づけることが可能である。だが同時に中東域内の政治情勢は錯綜を極めるが故に、この戦略が直線的に進展することはあり得ず、予想外の事態が絶えず生起してトランプ政権の所期の目的は絶えず先延ばしされることになる。

### 顕在化している諸問題

もし上記の見方が中東域内で生起している様々な現象をある程度説明しうるならば、現在中東政治は全体としてどのような方向に展開しようとしているのであろうか。これを2017年におけるこの地域の主要な 이슈の幾つかを振り返ることで見ていくことにしよう（本論では2018年3月までの時期を含めて扱う）。

まずイランでは5月の第12回大統領選挙でロウハーニー大統領が再選されたが、ロウハーニーはそれ以前に2015年7月に合意し12月に一旦決着した核合意（JCPOA）を受けて、その確実な履行と制裁解除後の欧米を中心とする投資の拡大によるイラン経済の改善を約束したものの、それは米国のトランプ政権の登場で半ば裏切られる形になっていた。再選後も大きな

変化は期待できない中で、特にイランの人口構成の大きな部分を占める若年層の現状に対する不満と将来に対する不安の鬱積が、12月28日以降の全国的な抗議デモに繋がった一因として考えられ、恐らく今後においてもイラン国内はある程度不安定な社会状況が続くことが懸念される。

次に注目すべきは、昨年12月の大統領宣言以来の米国のエルサレム首都承認問題である。その後パレスチナ側の猛反発が伝えられたにも拘らず、1月のペンス副大統領の中東歴訪時に米国大使館の2018年度中のエルサレム移転が表明され、さらに2月23日には大使館の移転予定が5月に前倒しされた。トランプ大統領はこの政策転換によって国内の支持基盤の強化を狙ったものと考えられるが、他方でイスラエルがサウジアラビアと連携してイランを包囲するシナリオは当面機能し難くなったとも言う。

次に現在混迷を極めるシリア情勢をみると、2017年に入ってからロシアの主導で8回にわたるアスタナ和平会合が開かれたが、本年1月のソチでの国民対話会議には反政府側は不参加、その後ロシアと共同歩調を取っていたトルコはシリア領内のクルド地域への軍事的関与を強め、1月20日以降はYPG排除を目的にシリア北西部のアフリーンで軍事行動に出た。一方イランの支援を受けたアサド政権側は2月18日以降ダマスカス近郊の東グータを攻略、市民多数の死傷者を出しながら同地を制圧しつつある。さらにシリアではイランとイスラエルの軍事的な衝突の危険が高まっており、2月にはイランのドローン機がシリアからイスラエル領内に侵入、イスラエル側はこれを撃墜したもののF-16戦闘機が撃墜され、パイロット2名が重傷を負った。イスラエルはこれへの報復としてシリア領内のイラン軍事施設12カ所を空爆している。

2017年はアラブ各国とりわけGCC (Gulf Cooperation Council) 構成国にとっても大きな転機となった。それを象徴するのがカタールを巡る動きであり、サウジアラビアとUEAのアブダビを中心に、バーレーンやエジプトが相次いで同国との断交を発表した。この動きの背景には同国の親イラン的な外交政策や衛星テレビ局アルジャジーラの報道内容、ムスリム同胞団との関係などがあつたとされるが、5月のイラン大統領選挙と同時期にトランプ大統領が中東歴訪を行った際の鮮明なサウジ寄りの姿勢がこうした展開の引き金になった感は否めない。

そのサウジアラビアが現在直面している最も深刻な問題のひとつがイエメン情勢の深刻化である。イエメンでは「アラブの春」の時期にサーレハ大統領(1990年の南北イエメンの統一以来在任)を辞任に追い込み、民主化への期待が一時高まったが、その後ハーディー暫定政権と敵対するフシー派へのイランの支援を理由に2015年3月にサウジ主導により軍事介入、現状に至っている。だが世界保健機関によると2017年8月には国内でコレラが蔓延して深刻な人道危機になっており、12月4日にはサウジが仲介役を期待したサーレハ元大統領をフシー派が首都サヌアの郊外で殺害、その後サウジ側による報復攻撃が行われたが国内は武装勢力の割拠による四分五裂の状態にあるといわれ、近い将来に和平が実現する見通しは全く立っていない。

### 内向化しつつある危機

以上のように今後も折々にメディアの注目を集めるであろう主要な諸問題とは別に、中東地域には長期的に潜在している地域に共通の問題群が存在している。ここでその幾つかについて

現状を俯瞰しておくことは無駄ではないだろう。

2017年9月25日にイラク領内の北部クルド居住地域および周辺のキルクークを含む15地区でマスード・バルザーニーを首班とするクルド自治政府によって史上初となる住民投票が実施され、投票率72パーセント、賛成票92.7パーセントの圧倒的多数で独立が支持された。住民投票の実施に対しては周辺関係国の警戒感が強く、国際的な支持を得られなかったこともあってクルド地域の独立に向けた動きは一旦頓挫した感があるが、今後ともクルド問題がこの地域の政治的動向に与える影響の大きさは無視できぬものがあり、例えば2018年5月に予定されているイラクの国民議会選挙の動向はひとつの注目点となるであろう。

世界的な気候変動と地球温暖化の影響は西暦2000年頃から中東各地における環境問題・水問題および砂漠化を深刻化させるに十分なものであった。イランの地方を例に取れば、全国各都市・農村部における人口の増大を背景に、農業用水・生活用水を含む水不足の問題は近年とみに深刻化している。筆者が継続的に調査を行っているイラン高原中央部の農村都市ヴァルザネも例外ではない。この町はイラン第三の都市であるエスファハーンを歴史的に成立させてきたザーヤンデルド川の最末端に位置するが、1万20000人の人口の多くは農業に従事しているだけに水不足の生活に与える影響は深刻である。2018年はとりわけ同河川の水量の不足が心配されており、同市における3月の騒擾（警察との衝突で数十人が負傷）もこうした不安の中で発生したもので、砂漠化に対する抜本的な対策が各国で早急に取りられなければならない。

さてJCPOAによる制裁の解除を米国トランプ政権が拒絶している中、イランとして今後4年間に米国との関係が劇的に転換する可能性は限りなくゼロに近い。こうした現状認識のもとイランは国内開発のパートナーを広くアジアに求めたものと思われ、インドの投資を呼び込んだのチャールバハール港の開発が緒についている。2017年12月にはロウハーニー大統領が同港の新施設完成を祝う式典に自ら出席し、関係17国を招待した。インドはチャールバハール港のイランにとってのメリットは、安全保障上のリスクが高いホルムズ海峡とペルシャ湾の外側に位置する唯一の良港であるという点である。イランの政府当局としてはここを新たに整備することでバンドルアッバース港やブーシェフル港に依存してきた海運のリスクを分散させると同時に、これまで遠隔ゆえに開発が後回しになってきたバルーチスターン地域の再開発にも繋げたい考えであると思われる。

他方でサウジアラビアは開発の中心軸をペルシャ湾側から紅海側にシフトする動きが顕著であり、ムハンマド・ビン・サルマン皇太子が主導する大規模開発プロジェクトの目玉になっている。現在のサウジアラビアの動きは1990年代以降の長期的な中東秩序の再編の中で既存の経済的地位をどう維持していくかという深刻な課題への彼らなりの挑戦という側面がある。こうした動きの背景にもなっている2015年頃からのイランとサウジアラビアの両国関係の緊張を、サウジアラビアの大多数がイスラーム教のスナ派であるのに対してイランが少数派シーア派を奉じる国であるという根本的な相違から説明する試みがよくなされる。だがこうした観点からの説明は便利ではあるものの限界も大きいという事は改めて言うまでもない。

サウジアラビアや他の湾岸アラブ国が現在イランに対して持っている警戒心はむしろイラクのサッダーム・フセイン体制崩壊に端を発する地政学的なバランスの変化によるところが大きく、その意味ではイエメン方面へのイランの影響力拡大も（イラン側からすれば荒唐無稽であ

っても) 彼らにとって深刻な安全保障上の懸念材料となる事はロジックとしてよく理解できるのである。

## 結語

2017 年は米国のトランプ政権が登場してから 1 年目として、今後数年間の中東政治を特徴づけていく幾つかの兆候が顕在化した年になった。その一つは 8 年間続いたオバマ政権期の中東政策の方針を否定し、それ以前のブッシュ政権期の政策に回帰して行こうとする方向性である。それは同地域における同盟国であるイスラエルとの政策的協調の強化、アラブ諸国中の親米国であるサウジアラビア、エジプト、UAE との政策協調、IS やアルカイダなど国際テロ組織との対決姿勢の協調、イランの影響拡大を中東地域における主要な不安定要因として阻止する、アフガニスタン駐留米軍の維持、などの一連の政策に顕著である。

だがこうした旧来からの共和党的な政策追求の一方で、これまでの歴代政権によるイラクやシリアにおけるこれまでの軍事的な関与・非関与からの必然的な帰結として米国の中東における影響力は急速に縮小している。それはエルサレム首都承認問題を機に米国がほぼその仲介能力を失っていること、シリア紛争における和平交渉を実質的にロシアが主導していること、IS の掃討作戦に最も貢献したクルド民族のトルコによる攻撃を阻止できなかったこと、JCPOA による制裁解除を米国が拒んでいるにも拘らずイランは国際的に孤立しているように見えないことなどに顕著に表れている。

こうした変容する国際環境の中で、中東域内の主要各国はそれぞれに独自の域内の論理で活路を模索しつつある。エルドアンが主導するトルコは安全保障上の最優先課題であるシリア領クルド地域でアメリカと距離を取りつつシリア和平交渉ではロシアとの連携を模索してきた。イランは米国トランプ政権との関係で経済関係の強化に踏み出せない欧米・日本との関係よりも当面アジア外交を重視、インドの投資を呼び込んでチャールバハール開発に踏み出している。イスラエルにおける中国・インドとの経済・外交関係の重視もこの文脈上で位置づけうるのかも知れない。サウジアラビアがトランプ政権の不安定な政策手法にどこまでついて行くか、地域内的なパワーバランスの論理にいつ復帰するのかは今後の注目点の一つとなるだろう。

3 月 13 日にトランプ大統領はツイッターでティラーソン国務長官を解任、対イラン強硬派で軍出身のポンペオ CIA 長官を後任に据えた。今後の中東情勢の一層の混乱が懸念される。

(2018 年 3 月 15 日脱稿)

新領域研究センター 鈴木均

## トランプ大統領のエルサレム首都認定宣言の言説分析

### A Discourse Analysis of the Proclamation of President Trump on the Recognition of Jerusalem as Israeli Capital

2017年12月6日に、米トランプ大統領は、エルサレムをイスラエルの首都として認める大統領宣言 (presidential proclamation) に署名し、直後にこれに関する演説を行った<sup>1</sup>。大統領宣言と演説の要点は、(1) 米大使館エルサレム移転問題で、従来の米大統領の姿勢を批判して、テルアビブからエルサレムへの大使館移転への決意を表明する、(2) エルサレムの定義と範囲を曖昧にしたまま首都として承認する、(3) 神殿の丘の「ステイタス・クオ」については維持するというものである<sup>2</sup>。

#### 内政向けの側面

トランプのエルサレム首都承認宣言は、外国政策としての目的や意図だけでなく、多分に国内政治の文脈で理解されるべき性質のものであり、国内の特定の支持層に訴えかける性質を持っているとみられる。一般的には、トランプ大統領はそれまでの政治・外国エスタブリッシュメントに反発する層からの支持を受けて当選したと見られており、そのような支持層に向けて、従来の大統領の言行不一致の欺瞞や不作為を批判することで支持のつなぎ留めを図ったと考えられる。また、特にキリスト教福音派の支持を取り付けるためには、エルサレムの首都承認は最も有力なカードの一つとみられる。

1993年のオスロ合意を当時のクリントン大統領が支持し調印の立会人となったのに対し、米

---

<sup>1</sup> ホワイトハウスのウェブサイトに掲載された「宣言 (proclamation)」と、この日の演説の「文字起こし (transcript)」をここでは参照する。Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem,” December 6, 2017 (<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem/>); “Full Video and Transcript: Trump’s Speech Recognizing Jerusalem as the Capital of Israel,” *The New York Times*, December 6, 2017 ([https://www.nytimes.com/2017/12/06/world/middleeast/trump-israel-speech-transcript.html?\\_r=1](https://www.nytimes.com/2017/12/06/world/middleeast/trump-israel-speech-transcript.html?_r=1)); “Transcript: Trump’s remarks on Jerusalem,” *The Washington Post* (by Associated Press), December 6, 2017 ([https://www.washingtonpost.com/world/national-security/transcript-trumps-remarks-on-jerusalem/2017/12/06/c82ab442-dac0-11e7-a241-0848315642d0\\_story.html?utm\\_term=.a107a9003dfa](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/transcript-trumps-remarks-on-jerusalem/2017/12/06/c82ab442-dac0-11e7-a241-0848315642d0_story.html?utm_term=.a107a9003dfa)).

<sup>2</sup> 本稿に先立つ予備的な考察として、池内恵「米トランプ大統領のエルサレム首都認定宣言」『中東協力センターニュース』2018年1月号, 1-7頁があり、本稿は部分的にこれを踏まえている。



連邦議会は 1995 年に「エルサレム大使館法 (Jerusalem Embassy Act)」を制定し、大統領にテルアビブからエルサレムへの大使館の移転を義務づけた。その後の歴代の大統領は、選挙戦中には親イスラエル発言を行いながら、就任すると、この法律のウェーバー条項を利用して、6 ヶ月ごとに延期の手続きをとることで、大使館の移転を先延ばしにしてきた。トランプ大統領はエルサレム首都認定演説で、これまでの大統領を「過去の失敗した同じ戦略を繰り返してきた」と批判する。そして自らはイスラエルとパレスチナ人の紛争に「新しいアプローチ」を導入すると宣言する。トランプ大統領は、これまでの大統領が 20 年近くも先延ばしにしてきた大使館のエルサレム移転を、実行する時期が来たと決意する、と宣言した。また、トランプ大統領は宣言への署名の際に、ペンス副大統領を同席させ、その映像を報道させている。ここにはペンス副大統領が支持母体とするキリスト教福音派に印象づける狙いがあることが推測される。

### 「エルサレム」の範囲の不明性

注目すべきは、トランプ大統領は宣言と演説で、エルサレムの定義とその地理的範囲を、おそらくは意図的に、不明にしていることだ。宣言と演説の該当部分は次のとおりである。

エルサレムでイスラエルの主権が及ぶ境界の特定は、当事者間の最終的地位交渉に委ねられる。米国は境界や国境について立場を取っていない<sup>3</sup>。(宣言)

エルサレムでイスラエルの主権が及ぶ境界の特定についても、争われている国境の確定についても、我々は最終的地位の諸問題で立場を取っていない。これらは関係する当事者が決める課題だ<sup>4</sup>。(演説)

1948 年のイスラエル独立から第 1 次中東戦争の停戦までの過程で、エルサレムはイスラエルが占領した西エルサレムとヨルダンが占領した東エルサレムに分割され、西エルサレムをイスラエルが事実上の首都とした。1967 年の第 3 次中東戦争に際して東エルサレムを占領したイスラエルは、東エルサレムの併合を宣言し、東西を合わせたエルサレムを「不可分で永遠の (indivisible and eternal)」首都と形容してきた。このような経緯から、エルサレムをイスラエルの首都と認めた場合、そのエルサレムが「どのような意味での」「どの部分の」エルサレムを指すかを、いかに定義して明示するかが、重大な意味を持つ。

トランプ大統領は、2016 年の大統領選挙中はイスラエルの立場を一部踏まえた「永遠の首都」との表現<sup>5</sup>を用いていた。しかしエルサレム首都認定の宣言と演説では「永遠の」という形容

<sup>3</sup> 原文は “The specific boundaries of Israeli sovereignty in Jerusalem are subject to final status negotiations between the parties. The United States is not taking a position on boundaries or borders.”

<sup>4</sup> 原文は “We are not taking a position of any final status issues including the specific boundaries of the Israeli sovereignty in Jerusalem or the resolution of contested borders. Those questions are up to the parties involved.”

<sup>5</sup> トランプ候補が 2016 年 3 月 21 日に、AIPAC (アメリカ・イスラエル公共問題委員会) の年

詞を用いなかっただけでなく、エルサレムが「不可分」とも明言しなかった。そのため、東西エルサレム全てをイスラエルの首都とするというイスラエルの主張をそのまま受け入れたかどうか不明となっている。

同時に、トランプ大統領は宣言と演説で「西エルサレム」という語も一度も用いなかった。もし「西エルサレム」の語を用いてエルサレムをイスラエルの首都とした場合は、原則として、1967年の第3次中東戦争で東エルサレムを占領するよりも前の、国際的に承認される範囲でイスラエルの首都エルサレムを指し示すことになる。しかしこれも避けているため、1967年戦争での東エルサレムの占領と、その後の東西エルサレム統合政策の結果としての現状変更を、一定程度、あるいは大幅に承認することも意味する。

しかしトランプは、宣言と演説でエルサレムの「境界 (boundaries)」にも言及しており、この境界は当事者の交渉によって定められるとしている。こうして米国がイスラエルの首都として認めるエルサレムの範囲について米国の判断を示すことを避けているのである。

これは次の二つの異なる帰結を導きうる。第一の可能性は、パレスチナに対して圧倒的に有利な立場にあるイスラエルが、エルサレム内外での現状変更を進め、それを和平交渉でパレスチナ側に認めさせ、その結果を当事者間の合意として米国が追認するというものである。トランプ大統領やクシュナー氏など側近の真意がここにあると疑うことは、その根拠を明示するのは困難だとしても、可能であるし、多くの観察者がそう見ているだろう。

しかし同時に、東エルサレムの一部分を含む領域をパレスチナの領土とする境界画定を行い、東エルサレムを領土あるいは首都とするパレスチナ国家の独立に向かう可能性を、トランプの宣言と演説は排除していない。この点において、トランプ政権はパレスチナ側に交渉の場に残る手がかりを差し出していたと考えることができる。

ただしこの場合、1949年の停戦ラインによって確定されていた東エルサレムの境界が、そのまま認められるとは考えにくい。イスラエルによる現状変更を多分に追認した形での境界の再確定が、交渉によって行われることになることが、ほぼ前提となる。その場合、イスラエルの首都エルサレムの境界を、国際法的に認められやすい西エルサレムの原型からは大幅に拡大し、アブー・ディースなど、東エルサレムに隣接するヨルダン川西岸のパレスチナ自治区の特定の部分までを「(東)エルサレム」として再定義した上で、その部分を「パレスチナのエルサレム」と認定し、それによってエルサレムを紛争の両当事者に「分割」したとみなす、といった可能性も含まれることになる。交渉の開始の時点から、そのような妥協を受け入れることを必然的に求められると分かっているながら交渉の席に着くことは、パレスチナ側にとって多大な困難をもたらすだろう。従来は、クリントン大統領の在任期間終了間際のキャンプ・デービッドやタバでの交渉の際に見られたように、交渉の最終段階で米大統領がこのような妥協案を非公式に示すものだった。トランプ大統領のエルサレム首都認定宣言は、交渉の最終段階で非公式に示してもなお受け入れが容易ではない結果を、交渉の開始前にパレスチナ側にあらかじめ概ね認めさせることを意味する、米大統領の仲介姿勢としては大きくイスラエル側に公然と寄ったも

---

次大会で演説した際に用いた表現。 “Full text of Donald Trump’s speech to AIPAC,” *The Times of Israel*, March 22, 2016

(<https://www.timesofisrael.com/donald-trumps-full-speech-to-aipac/>).

のとみなされる。

### ステイタス・クオの維持

トランプ大統領の宣言と演説では、エルサレム旧市街の神殿の丘の「ステイタス・クオ」の維持を支持すると明言していることもまた重要だろう。該当するのは次の部分である。

当面は、米国はエルサレムの聖地のステイタス・クオを支持する。聖地にはハラム・シャリーフとも呼ばれる神殿の丘を含む。エルサレムは今日、西壁でユダヤ人が祈り、十字架の通った道をキリスト教徒が歩き、アル＝アクサー・モスクでムスリムが祈る場所であり、今後もそうあるべきである<sup>6</sup>。(宣言)

当面は、私はすべての当事者に、エルサレムの聖地のステイタス・クオを維持することを呼びかける。聖地には、ハラム・シャリーフとも呼ばれている神殿の丘を含む<sup>7</sup>。(演説)

ここでいう「ステイタス・クオ」とは、歴史上、特にオスマン帝国の支配の下で積み重ねられてきた、エルサレム旧市街の複数の宗教・宗派間に関する慣習を指す。オスマン帝国支配下の、ムスリムの優位下での諸宗教・諸宗派の共存の制度と慣行を、オスマン帝国崩壊後に委任統治を行った英国も、第1次中東戦争で東エルサレム・旧市街を占領したヨルダンも基本的に継承した。イスラエルもまた、第3次中東戦争で東エルサレムを占領してからも、旧市街のステイタス・クオを維持するという姿勢を示してきた。

しかし旧市街のステイタス・クオは、ムスリムが政権を掌握し、諸宗派・諸宗教の信者たちの複数のコミュニティを支配下に置いているという前提で成り立ってきたものである。ムスリムからは「異教徒」の立場にあるイスラエルが実効支配を行なうようになって長期間が経つにもかかわらず、なおもステイタスが維持されていると強弁し続けることは、ムスリムの側からも、そしてイスラエルあるいは世界のユダヤ人やそのイスラエル建国を支持する側からも、困難となる局面がある。イスラエル側にも、また米国の宗教右派にも、ステイタス・クオを破棄し、エルサレム旧市街をユダヤ化し、神殿の丘の上にユダヤ教の第三の神殿が再建されることを早めようとする運動がある。ネタニヤフ政権を含む歴代政権はこれに抗してステイタス・クオを維持し、旧市街の諸宗教・宗派間関係を維持してきたが、民間財団などの活動により、旧市街の地所がユダヤ教徒・ユダヤ人団体の所有下に置かれる動きは進んでおり、ムスリム側の警戒心も高まっている。トランプ大統領は、ステイタス・クオの維持を支持すると明言することで、旧市街の諸宗教・宗派間関係については介入を避け、変更を望まない姿勢を示した。これ

---

<sup>6</sup> 原文は “In the meantime, the United States continues to support the status quo at Jerusalem's holy sites, including at the Temple Mount, also known as Haram al Sharif. Jerusalem is today -- and must remain -- a place where Jews pray at the Western Wall, where Christians walk the Stations of the Cross, and where Muslims worship at Al-Aqsa Mosque.”

<sup>7</sup> 原文は “In the meantime, I call on all parties to maintain the status quo at Jerusalem's holy sites including the Temple Mount, also known as Haram al-Sharif.”

は歴代の米大統領の姿勢を踏襲したものと言える。

### 国際社会の非難の高まりとインティファダの不発

トランプ大統領のエルサレム首都認定に対して、国際社会の反応は強い反発や非難が支配的だった。12月18日、国連安保理で、米国によるエルサレム首都認定を撤回するよう要求する決議案が採決され、日本を含む14ヶ国が賛成し、米国の拒否権によって否決された。12月21日、国連総会で、首都認定の撤回を求める決議が、賛成128、反対9、棄権35で採択された。

言うまでもなく、パレスチナの指導部は強い反発の姿勢を示した。2018年1月14日、パレスチナ自治政府のアッバース議長はラマッラーで開催されたPLO（パレスチナ解放機構）の中央委員会で演説し、トランプ大統領のエルサレム首都認定宣言を批判し、米国の和平提案を拒否すると宣言した。PLO中央委員会は翌15日、オスロ合意に基づき1993年9月に行なっていたイスラエル承認の凍結を発表、イスラエル当局との治安協力の停止を決議し、PLO執行委員会に決議の実施を勧告した。2月20日にはアッバース議長は国連安保理で演説し、米国を和平プロセスの仲介者と認めないと宣言、ロシアなどが関与することを念頭においた、新たな多国間の和平協議の枠組みの設定を呼びかけた<sup>8</sup>。

しかしヨルダン川西岸やガザのパレスチナ社会からの抗議の運動が低調だったことは、トランプ政権やイスラエルのその後の施策に影響を与えただろう。ヨルダン川西岸で散発的にデモは生じたものの、大規模化することはない、2000年の第二次インティファダの再来は生じなかった。第二次インティファダはエルサレム問題をめぐって議論が紛糾した際に生じたという意味で、今回と状況が類似した部分がある。1993年のオスロ合意に基づいた、エルサレム問題を主要な交渉課題とする最終地位交渉が、2000年に始まった。同年7月11日から25日にかけて、アラファト議長とバラク首相をクリントン大統領がキャンプ・デービッドに招き長期間の交渉の仲介を行った。クリントン大統領が示した譲歩案をアラファトが受け入れず、交渉は決裂した。緊張が高まる中同年9月28日に当時の野党リクード党の党首だったアリエル・シャロンが東エルサレム旧市街・神殿の丘への強行訪問を行い、これを引き金にした第二次インティファダが発生した。

今回は2000年の規模での抗議行動は生じなかった。また、エジプトやサウジアラビアなどアラブ諸国の主要大国が、米国やイスラエルを強く非難しなかったことも大きい。

### 大使館移設時期の前倒し

演説でトランプ大統領は大使館のエルサレム移転について「建築家や技術者やプランナーを雇うプロセスを直ちに始める」と述べたものの、この時点では移転の時期や移転先は明示されなかった。同日にエルサレム大使館法のウェーバー条項を適用し、従来通り、大使館移転の6ヶ月繰り延べの手続きにも、6月に続き再び署名していた<sup>9</sup>。この当時、ティラーソン国務長官

<sup>8</sup> 2018年2月14・15日のPLO中央委員会第28回会合について、中島勇氏による「中東かわら版 No.154 パレスチナ：PLO中央委員会の開催」中東調査会、2018年1月17日 ([https://www.meij.or.jp/kawara/2017\\_154.html](https://www.meij.or.jp/kawara/2017_154.html)) を参照。

<sup>9</sup> “After Jerusalem recognition, Trump signs waiver delaying embassy move,” *The Times of*

は用地の取得から始める姿勢を示しており、国務省ではできるだけ時間をかけて大使館移転を行い、可能であればトランプ大統領の任期中には完了しないような形での移転の先延ばしを試みていた可能性がある。

しかし2018年1月22日、イスラエルを訪問したペンス副大統領はイスラエル国会で演説し、2019年内の大使館移転を明言した。さらに2月23日、トランプ大統領は、保守政治行動会議（CPAC）の全国大会での演説<sup>10</sup>で、2018年5月14日のイスラエル建国70周年の記念日までに米大使館のエルサレム移転を行うと宣言するに至った。同日に国務省は、アルノナ地区に位置するエルサレム米総領事館の一部を当面大使館に転用する具体策を発表した<sup>11</sup>。このように早い進展が生じた背景には、トランプ政権がこの問題を掲げて中間選挙や二期目の大統領選挙を戦うことに利益を見出した、国内政治上の要因が考えられると共に、ヨルダン川西岸など現地での抗議行動の規模が大きくなり、サウジアラビアやエジプトなど主要アラブ諸国の反対がさほど強く表明されなかったことも影響を与えているかもしれない。

トランプ大統領によるエルサレム首都認定宣言は、1967年の第三次中東戦争以後の、イスラエルによる東エルサレムの併合と、それを既成事実化し回復困難にする現状変更を、かなりの部分承認する内実を持つと推測できる。

ただしこれだけであれば、従来の米大統領の姿勢の延長線上にあるとも言える。2000年7月のキャンプ・デービッド交渉から2001年1月の任期切れ間際までにクリントン大統領が試みた仲介において米側から示されていた妥結案でも、同様の内実を含んでいた<sup>12</sup>。相違は、クリントン政権のように、交渉の結果として東エルサレムの多くの部分の権利を実質上放棄するようパレスチナ側に水面下で働きかけるか、トランプ政権のように、交渉に入る前にそのような結果に至る以外にないことを米大統領自らが公的な宣言で実質上認めてしまうかの違いである。手続きとしてこの相違は大きく、それによって和平交渉の進展の可能性が大きく異なってくるとも言えるが、同時に、それまでの和平仲介が功を奏していなかったというトランプ大統領による批判にも、一面の真実がある。最後まで米大統領が表向きは立場を明らかにしなかったこれまでの手法でも、結局は合意を得られなかったのである。

---

*Israel*, December 7, 2017

(<https://www.timesofisrael.com/after-jerusalem-recognition-trump-signs-waiver-delaying-embassy-move/>).

<sup>10</sup> “Remarks by President Trump at the Conservative Political Action Conference,” The White House, February 23, 2018

(<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-conservative-political-action-conference-2/>).

<sup>11</sup> “Opening of U.S. Embassy Jerusalem,” Press Statement, Heather Nauert, Department Spokesperson, U.S. Department of State, February 23, 2018

(<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/02/278825.htm>); “U.S. ready to open Jerusalem embassy in May: State Department,” *Reuters*, February 24, 2018

(<https://www.reuters.com/article/us-usa-israel-diplomacy/u-s-ready-to-open-jerusalem-embassy-in-may-state-department-idUSKCN1G71WF>).

<sup>12</sup> オスロ合意に基づく和平プロセスと最終地位交渉の争点、特にエルサレム問題については、次の論文が現在も参考になる。立山良司「中東和平プロセスにおけるエルサレム問題—交渉の推移と現実の変化」『現代の中東』第48号、2010年、10-23頁。

しかしトランプ政権が温めているとされる妥結案は、1967年の第三次中東戦争によって東エルサレムを占領した上で進めた現状変更だけでなく、1993年のオスロ合意の後の和平プロセスと最終地位交渉を続ける間に生じた現状変更も、多くを認めてしまうことになりそうである。その場合はそれまでの米大統領の仲介の延長線を超えて、質的に異なる妥結案と、パレスチナ側からはみなされることになるだろう。そうなればオスロ合意に基づく二国家解決を主題とする和平プロセスが終焉し、米国とイスラエルの一方的な解決案の提示と、パレスチナ側の拒否による、一国家のみが存立する状態が長期間続き、紛争がくすぶり続けることになりかねない。

(2018年3月1日脱稿)

東京大学先端科学技術研究センター 池内恵

## イスラエルのアジア外交攻勢

～対印・対中関係の積極化をめぐる～

### Israel Turns to Asian Super-powers: Diplomatic Relations with China and India

2017年は、イスラエルにとって外交上の大きな転機の年になった。とりわけインドおよび中国との関係深化は、トランプ政権登場による対米関係の好転と並んで、今後のイスラエル国際戦略を基軸的に規定するものとなろう。2018年冒頭のネタニヤフ・イスラエル首相の訪印や2017年末の北京における中東和平「対話」は、そうした趨勢を象徴している。

#### 対印関係の前景化

イスラエル首相の公式訪印は、2003年のアリエル・シャロンに次いで二人目となるが、ネタニヤフの場合は2017年7月のモディ・インド首相のイスラエル訪問を受けて、初めての首脳相互訪問という形を取った点で、両国関係の劇的な進展を物語ると言えよう。1992年に外交関係を樹立して以来、インドは軍事・安全保障領域を中心としたイスラエルとの実質的な関係を漸進的に維持拡大しつつも、これを表面化させることに慎重で、可能な限り「目立たせない(Low Profile)」路線を追求してきたからである。世界で最も急速に成長しているインド経済がそのエネルギー源を依存するアラブ産油諸国やイランとの関係を慮り、またかつての非同盟諸国の雄としてパレスチナ問題への姿勢を問われることを嫌ったという事情もそこには存在した。しかし、2014年にインド人民党が総選挙に勝利し、モディ政権が成立するや、こうした路線は一変した。両国間の要人往来は急増し、その累積が今般の首脳往来へと結実したのである。

このような変化をもたらした背景として、幾つかの要因を指摘することができる。第一に、中東における一般的な戦略環境の転換によって、パレスチナ問題の政治的呪縛が相対化され、スンナ派アラブ諸国とイスラエルとの接近は誰の目にも明らかとなった。大産油国を含めていわゆる「パレスチナの大義」の最大の支持者を自任するアラブ諸国が非公式ではあっても要人間の交流などイスラエルとの接近を隠さないのであれば、インドがイスラエルとの関係誇示に躊躇する義理はなくなる。第二に、ヒンズー至上主義を標榜するインド人民党は、それだけにイスラーム過激派との軋轢が激化し、カシミール紛争その他の原因で彼らのテロ攻撃の標的となってきた。この点、同様にイスラーム過激派との武力衝突を抱えてきた「ユダヤ人国家」イスラエルとは「同病相憐れむ」の親和性が高い。第三に、インドは浸透攻撃阻止や爆発物探知といった技術などその国境管理システムをイスラエルから精力的に導入し、また情報共有に基づく対テロ政策での協力体制を拡充してきている。こうしたソフト面での協力関係は、イスラエル製兵器の大量調達というハード面から担保されている。これが第四の要因である。イスラエルは国交樹立以前にも秘密裏にインドに兵器を横流ししていたと伝えられるが、いまやイスラエルは米国、ロシア、フランスに次いでインドの兵器購入相手の第四位を占め、さらに急速にそのシェアを拡大しつつある。領有権を争うカシミール地域でインドとパキスタンが武力衝

突に至った 1999 年のカルギル戦争を契機として、イスラエルの対インド兵器輸出には拍車がかかり、現在ではイスラエルが輸出する兵器の半分近くが最終的にインド向けとなっているとされる。2012 年～2016 年の 5 年間、インドは世界最大の兵器輸入国であり続け、この傾向は当分続くと予測されている。隣接して対峙するパキスタンや中国に比べて、インド国軍の装備は老朽化や劣化が際立ち、現代戦の遂行能力に脆弱性を抱えているため、兵器の刷新は喫緊の課題とされているのである。インド商工会議所連合の推計では、2014 年から 2022 年までの長期の兵器調達額は、総計で 6200 億ドル規模に達する見込みである（Haaretz 紙 2018 年 1 月 15 日付）。

かくして、イスラエル＝インド関係の拡充深化は明らかに構造的な変化であって、一過性の現象と看做すべきではない。もとより、ここに示した諸要因はそれぞれ趨勢や方向性を説明するものではあっても、それらが不可逆であるというわけではない。パレスチナ問題に関しては、「インドは『パレスチナの大義』を完全に支持しつつ、イスラエルとの友好を維持する」という立場を一貫して掲げており、この点は国連での各種決議への投票行動に表れている。最近では、トランプ米大統領が在イスラエル米国大使館を「首都」エルサレムに移転するとの声明を受けて国連総会に提出された反対決議に対して、ネタニヤフ訪印を直後に控えていたにもかかわらず、動議支持の票を投じていることから、基本的にインドの対応は是々非々を旨としていることがわかる。

また、インドとイスラエルとはイスラーム過激派のテロを脅威として共有するとは言っても、イスラーム過激派の規定や解釈については必ずしも一致するわけではない。例えば、イスラエルにとって過激派の総本山であり、レバノンを拠点にイスラエルへのテロ攻撃を画策する民兵集団ヒズブッラーのパトロンと看做されるイラン・イスラーム共和国は、インドとは歴史的に友好関係にある。とりわけ近年は、インドがイランとの間に航路を開き、イラン内陸からアフガニスタンを経て中央アジアへの通商路を建設する動きに本腰を入れ始めており、インド＝イラン関係はいっそう強化される方向にある。イスラエルが自国にとっての実存的脅威と看做すイランをめぐる、インドとの間に不協和音が生じないという保証はない。

兵器取引にしても、イスラエルをはじめとする外国製兵器の大量調達に対してはインド国内の軍事産業育成という観点からこれを阻害する勢力が存在する。事実、モディ首相のイスラエル訪問に先立って合意された 6 億ドル規模の対戦車ミサイル供与協定は、2017 年末になってインド側から一方的に破棄されるという経緯があった。これは、表向きはエルサレムへの米大使館移転問題への抗議という体裁を取っていたが、実態はインドにおける軍事産業側と陸軍指導層との間の装備調達をめぐる闘いが噴出したものと見られる。協定破棄の動きに対して、陸軍側が巻き返しを図り、ネタニヤフ訪印時に規模をほぼ半減させた形で協定は復活した。

これら幾つかの先行き不透明さを抱えながら、それでもインド＝イスラエル間関係は政治経済の両面において際立って好転しつつあると考えなければならない。インドはパレスチナ問題や対イラン関係において自らの歴史的立場や固有の国益を譲ることなく、しかし同時にイスラエルとの関係改善をことさらに隠すこともない現実主義外交を展開しつつある。



## 対中関係の躍進

イスラエルもまた、現実主義外交という文脈ではインドと同然の対応を見せている。それは、インドがパキスタンと並ぶ仮想敵として警戒する中国との関係に瞭然と示されている。イスラエルは中東において中国北京政府を正統政権として認めた最初の国であったが、1956年のイスラエルによるシナイ半島への軍事侵攻によって両国間の関係は断絶し、正常な外交関係が回復されたのはインドと同じ1992年であった。中国もまたインドと同様にイスラエルとの政治的関係を「目立たせない」路線を追求していた。しかしここ数年で、中国の中東政策は明白な変化を遂げており、イスラエルとの積極的関係強化の動きを隠そうとはしていない。むしろ、2013年以降はいわゆる中東和平プロセスへの関与を公然の事実とさせてきている。とりわけ2017年には7月にパレスチナ問題解決に向けた中国の和平提案を公表、また12月には当事者双方から関係者を招いて直接対話の場を演出するなど、和平交渉の仲介役として正面舞台に踊り出てきた。こうした動きは、中国が実質的に和平の調停交渉に関与を目指すというより、多分に「責任ある大国」としての国際的認知を訴求する性格のものとして理解すべきであろう。

イスラエルがこうした中国のイニシアチブに応じている動機は、より実利的である。それは要するに、近年劇的に拡大しつつある中国の対イスラエル投資が象徴する両国間の経済関係の維持強化を図るための代償として、中国の和平提案や仲介工作という政治的ジェスチャーにリップサービスで応じるというものである。実際、2011年以前には取るに足りなかった中国の対イスラエル投資は、いわゆるハイテク分野を中心に過去7年間で150億ドル規模に達する。こうした経済上の急接近を背景に、文化面社会面でも双方のチャンネルは拡充の一途を辿っており、2017年11月にはテルアビブに西アジアで最初の、世界でも35番目となる中国政府肝煎りの中国文化センターが開設された。さらに12月には、広東省汕頭に現地の大学との合弁で、イスラエルにおける理系研究機関の最高峰であるテクニオン（イスラエル工科大学）の分校が開学している。わずか数年前までは年間2万人に届くかどうかだった中国からの観光客は、2015年に4万7千人、2016年には約8万人、そして2017年に至って11万人強という、驚異的なペースで伸びてきている。これに伴い、上海＝テルアビブ間に直航空路も開設された。

兵器取引で関係を強めるインドとは異なり、イスラエルの対中国兵器輸出は必ずしも表立っては注視されていない。その最大の要因は米国の監視であろう。歴史的にはイスラエルの軍事産業が中国との関係を重視してきたのは事実である。すでに国交回復以前の1979年、中越戦争での事実上の敗北により人民解放軍の現代化の遅れとその必要性を痛感させられた中国は、イスラエルと最初の兵器調達協定（2億6500万ドル規模）を結んでいる。続いて1983年には15億ドル規模の軍事的パッケージ協定が交わされており、イスラエルは当時中国にとってソ連に続く第二位の兵器・軍事技術供与国となった。こうした動きは、米国が開発した軍事技術がイスラエルを経て中国に渡ることを意味したため、米軍指導部を刺激し、この時以降目立って米国のイスラエルに対する監視と規制が強まることになる。1993年にはパトリオット弾道弾迎撃システムの技術が中国に移転されかねない事態となり、イスラエルと米国との軋轢が水面下で拡大した。それでも、国交回復から3年を経た1995年までには人民解放軍の装備の2割はイスラエルから調達されたと推計されている。米国国防情報局（DIA）によれば、1996年に始まったイスラエルと米国のレーザー兵器開発プロジェクトの成果である高エネルギー戦術レー

ザーシステム (THEL) の技術が 1999 年には中国に渡っており、またイスラエルは中国空軍の殲撃 10 型戦闘機 (J-10) の開発を幫助したとされる。このため警戒を強めた米国が 2000 年夏、米製技術を満載したファルコン早期警戒管制機の中国への売却についてイスラエルに圧力をかけ、結果的に断念させたのはよく知られている。とりわけ近年、インド洋から太平洋にかけての戦域で中国が海洋進出のテンポを上げ、米国と真っ向から競合する状況の中で、イスラエルの対中兵器技術移転に対する阻止圧力は格段に強まり、イスラエルもこれに服さざるを得なくなっているのである。

## 中国側の事情

ところで、インドと中国とに対するイスラエルの外交攻勢を論じる際、イスラエル側のプッシュ要因と同時に、プル要因についても俯瞰しておく必要がある。その際、主たるプル要因はやはり中国に求めなければならない。大きく見れば、インド外交は中国による能動的な世界戦略に対する受動的な応答としての色彩を帯びており、積極的に状況を主導しているのは中国にほかならないからである。その中国の中東政策は明らかに転換しつつある。2011 年のいわゆる「アラブの春」以降の中東大動乱の荒波の中で、根底的な見直しを迫られることとなったからである。中東地域の不安定化と暴力状況の悪化とは、エネルギーほかの天然資源の安定的な調達を阻害しかねず、インフラその他のプラント輸出を含めた中国製品の一大市場の混乱を招き、現にこの地域で活動する大量の中国人労働者の安全を脅かすに至った。従って中国は、一旦緩急あれば自力で中東地域への介入を可能ならしめる方向に舵を切りつつあると見なければならない。すでに中国は、胡錦濤前政権時代からいわゆる「真珠の首飾り (String of Pearls)」戦略を標榜して、香港からポートスーダンに至る海上交通路の保護・警戒・監視拠点 (海南島・モルディブ・パキスタン「グワダル港」・バングラディシュ「チッタゴン港」・ミャンマー「シットウェ港」・スリランカ「ハンバントタ港」等) の整備を進めていたが、近年には紅海とインド洋アデン湾との結節点であるジブチに海軍基地を建設、2017 年夏に最初の艦隊を展開させた。ジブチの軍港施設は、中国が自国外に建設した最初の軍事拠点であり、しかもそこには中国海軍の保有する空母打撃群、すなわち空母積載の航空戦力を遠洋に展開できる機動部隊の収容が可能だと目されている。基地の運用が本格化すれば、アフリカおよび中東における中国の経済権益に見合った政治的軍事的プレゼンスの誇示につながる。このような「手足」を確保することにより、中国はこの地域における行動の自由を拡充しようとしているのである。プロジェクト・パワーの拡大は、そのまま中国の国際的地位の向上に資すると考えられている。

中国はこれまで、経済優先・政治不関与路線、すなわち「内政不干涉」「全方位外交」を唱えて政治的軍事的には中東地域への関与を控えてきた。しかし、好むと好まざるとに拘らず、中国指導部は政治的にはもちろん、おそらくは軍事的にも中東への進出を選択肢として検討しているものと考えられる。その幕は過去数年にわたって準備され、2016 年の習近平国家主席の中東歴訪 (サウジアラビア、エジプト、イラン) を以て切って落とされたと考えられよう。この年が、いわゆる一帯一路構想 (One Belt One Road, 以下 B&R と略) の「戦略計画期」初年度にあたったことを考えれば、中国の姿勢変化が決して偶然ではないことが理解される。もとより、こうした変化は必ずしも劇的な戦略転換の形をとるものではなく、「気が付いたら変わ

っていた」というような漸進的なプロセスになっている。

中国は必ずしも公然とその戦略転換を表明しているわけではない。その理由は自明であろう。第一に、中国はこれまで中東に対して莫大な投資を重ねてきている。戦略転換がこうした投資の回収や、B&R 関連での新たな投資の展望にどのような影響を与えるか、予断を許さない。既存の経済権益が莫大であるから、これを保全するための政治的軍事的関与を拡充する必要が高まる一方で、そうした関与を強めれば必然的に域内における友敵関係の旗色を鮮明にせざるを得なくなる。中東全域の視点からすれば、サウジアラビアとイランとの対立を軸とするスンナ派とシーア派との分断にどのように向き合うのかといった問題が出てくるからである。エネルギー調達だけに論点を絞っても、中国の抱えるディレンマは明らかである。中国は石油需要のおよそ六割を輸入に頼っているが、その最大の供給元がサウジアラビアであること、他方でイランおよびその影響下にあるイラクからの輸入をあわせればサウジアラビアを凌駕することなどを勘案するとき、そのいずれかの陣営に与するかのような素振りを見せることは到底できない。2030年までに中国の石油消費は年間8億トンに達し、その75%を輸入に頼るものと予測されているだけに、如何に政治的軍事的プレゼンスを強化するとしても、「全方位外交」の看板を簡単に下ろすわけには行かないであろう。

第二の要因は、テロ勢力の波及に関連する。現実には中東各地の内戦において展開されているのは、宗派や民族が複雑に錯綜し、これに政党やイデオロギーが絡まって容易に友敵関係が同定できない無秩序状態にはかならない。したがって、関与の方向やあり方を間違えると、想定外に深刻な波及と影響とを被ることになる。「テロ退治」を掲げて介入・干渉・関与を行う場合、細心の注意と計算が必要になる。国内にウイグル族などイスラーム過激勢力に親和性を持つ少数民族を抱える中国は、あからさまな戦略転換で想定外の方向から敵意を招く愚を冒すわけにはいかないのである。

## 結び

このように見てくれば、イスラエルと中国の関係深化は、中国側が従来の「全方位外交」を掲げてなおかつ中東におけるプレゼンスの強化を図ろうとする路線の当然の帰結であると考えらるべきであろう。中国が重厚長大型の既存産業から知財主軸の新型産業への転換を国策とする限り、両者の関係は今後さらに質量両面において拡充深化されることになる。中国がいま中東和平「仲介」に関心を示しているのは、加速する対イスラエル投資などによってイスラエルに対しても一定の影響力を持つ事実を誇示すると同時に、現在進行形の親イスラエル路線が、1965年非アラブ諸国として最初にPLOを承認し外交関係を樹立した「革命外交」の事実上の放擲にはかならないとの批判をかわそうとする狙いも透けて見える。もとより、このような中国の「仲介」が実質的な中身を持たない「口先介入」に終始するであろうことを十分に理解したうえで、敢えてその呼びかけに応じて見せるイスラエルのアジア外交は、「名を捨てて実を取る」現実主義路線に徹していると評価できる。相互に警戒するインドと中国とを同時に自国の経済権益の枠組みの中に取り込み、しかもその双方がイスラエルの実存的脅威であるイランと良好な関係を維持しているという現実とどこかで折り合いをつけようとしているのだとすれば、われわれはそこに、中東和平問題で露呈されるイデオロギー的硬直性や閉塞性とは裏腹の国際

政治上の成熟を見て取ることもできよう。

東洋英和女学院大学 池田明史

## イランの第 12 回大統領選挙をめぐって

### About the 12th Presidential Election in Iran

#### はじめに

今回のイラン大統領選挙は昨年 1 月のイラン核合意（JCPOA）以後初めての大統領選であり、イランの欧米各国との今後の関係を大枠において決定するという意味で国際的な関心を集めた。

それはひとつには昨年 11 月 8 日に世界中に驚きをもって受け止められた米国の大統領選挙の結果を受けて、際立った対イラン強硬姿勢を打ち出しているトランプ大統領に対してどのような対応を示すかという点に注目が集まったからである。またフランスの EU 脱退への意志を鮮明にしていた親トランプのマリーヌ・ルペンが 5 月 7 日のフランス大統領選で当選した場合、JCPOA を支える EU の立場が大きく揺らぐ可能性があった点により、極右政党である国民戦線のルペン候補の勝利が現実味を帯びていた 4 月初めまでの段階ではロウハーニー政権にとり予断を許さない状況と捉えられていたことも看過できない。

#### 前大統領の立候補の動き

こうした中で最も顕著な動きを示したのが、前職の大統領であったアフマディネジャードの動向である。実際彼は 2016 年中のかなり早い段階から大統領選に出馬する意向を漏らしており、これに対して最高指導者のハーメネイーが「国にとって決して良い結果を生まない」と諭したとイラン国内で報じられている。

こうした動きの背景についてどう解釈するかは実は 1979 年以降「ヴェラーヤテ・ファギーフ体制」の許にあるイランの政治過程を理解するための最も重要な問題に関わっていると言えよう。これを要するにイランにおける国政のプロセスにおいてどこまでが最高指導者（およびそれを中心とするイラン中央権力）の意志であり、またどこまでが通常政治過程として理解すべき「自然な」流れであるのかが外部者にとって極めて判断のつき難い制度的構造になっているのである。

その意味では現在でもイラン国内でも開発の可能性の埒外にある地方農村部において未だに広範な支持層のあるアフマディネジャード前大統領が実際に立候補の意思表示をなし得たこと、そして 4 月 12 日に立候補申請をした後、護憲評議会（Shoura-ye negahban）により却下されたことは今回の選挙における最大の山場であったと考えられる。ロウハーニー大統領にとって潜在的に最大の対立候補であった<sup>1</sup>アフマディネジャードの退場で、今回の選挙はいわば前半戦が終わったという見方も可能である。アフマディネジャードという選択枝はイランの現体制

<sup>1</sup> この点については Iran Poll ([www.IranPoll.com](http://www.IranPoll.com)) の報告が 1000 人程度の標本数とはいえ選挙開始直前の世論の動向をよく捉えていると思われる。

にとって極めて危険ではあるが、それでも米国の中の反イラン的な議論に対抗するための最終的なカードとして決して手放すことのできない武器になっているのである。

彼の立候補却下の前後にイランが JCPOA に忠実に従っているとの報告書を米トランプ政権が出しているというタイミングについても見逃すべきではないだろう。ただしその直後のティラソン國務長官の発言はイランに対して非常に厳しい内容であり、その振幅は西側の報道すらも混乱している。全体に今回の大統領選挙においてはイランの権力中枢は米国など西側の対イラン政策を見極めながら選挙のプロセスを進めていたと考えた方が整合性を見出せる局面が幾つかあったと考えられる。

### 選挙期間中の動向

結局 4 月 15 日までに立候補申請者は 1600 人以上を数えたが、その中から護憲評議会は 6 人の立候補を選別した。この過程は従来と同様に非公開であるが、結果については 2009 年の第 10 回選挙後に高揚したいわゆる改革派から立候補者が（ロウハーニー以外には）一人も認められなかった点が指摘できる。これは 1 月 8 日にハーシェミー・ラフサンジャニーが突然死去したことの影響の一つとみることも可能である。

これらの立候補者のなかで注目されたのはマシュハドのアースターネ・ゴドゥス長官であり元検事副長官のエブラーヒーム・ライースィー（56 歳）である。保守強硬派的な立場の同氏に対して最高指導者ハーメネイーは明確な支持を表明してはいないものの、その立候補に際しては最高指導者の意向が働いたと考えるのが自然であろう。

その後イラン国内では 4 月 28 日・ 5 月 5 日・ 5 月 12 日の 3 回に亘りテレビ討論が行われ、JCPOA の経済効果などをめぐって厳しい応酬があったが、5 月 19 日の投票日直前までの世論の動向については iPPO グループの報告<sup>2</sup>が連日の変化をよく捉えている。これによれば 5 月 6 日以降においてロウハーニー候補の支持は大方 55 パーセントから 60 パーセントのあいだを堅調に推移した。これに対して現テヘラン市長で保守派のモハンマド・バーゲル・ガーリーバーフ候補（前回および前々回の選挙でも立候補）は 5 月 6 日から 15 日までの間に 25 パーセントから 15 パーセントへと次第に支持を減らしており、初めての大統領選立候補で当初知名度のなかったライースィーがガーリーバーフへの支持票を取り込むようにして 10 パーセントから 20 パーセントへと支持を伸ばしていることが伺える。他の 3 人の候補については数パーセント程度の支持であり、今回の大統領選挙に対する積極的な影響はほとんど無かったと見られる。

因みにこの間の 5 月 7 日にはフランス大統領選挙の決選投票でエマニュエル・マクロン候補が極右政党 FN (Front National) のマリーヌ・ルペン候補を破って当選しており、第一期ロウハーニー政権の最大の成果であった JCPOA が EU からの支持を失うという当面の危惧はなくなった。

こうした情勢の推移を踏まえ、5 月 15 日にガーリーバーフ候補が選挙戦からの撤退

---

<sup>2</sup> iPPO グループの世論調査は 1000 人前後の標本数であるが、Wikipedia に掲載された世論動向の要約表はこの間の推移を比較的良好に反映しているものと見られる。iPPO グループは各種リサーチを実施する国際的な民間調査企業グループであり、米国ワシントン DC に本部を置いている（同グループのウェブページによる）。

を表明したことの意味をどのように考えるべきか。それは一つにはガーリーバーフ自身が直前の段階までに支持が伸長する傾向を示していないことで戦意を喪失したこともあるだろう。だがそれに加えて 5 月 4 日に米国ワシントン政府がサウジアラビア・イスラエルを含むトランプ大統領の 5 月 19 日からの初外遊の日程を公表した<sup>3</sup>こともイランの権力中枢の情勢判断に影響したものと考えるべきであろう。

つまりかねてイランとの対決姿勢を明確にしているトランプ大統領が第 1 回投票の直後にサウジアラビアとイスラエルを訪問してイランの選挙結果に言及すれば、もし大統領選挙が決選投票に持ち込まれた場合にはその結果に影響が及ぶ可能性が少なくないことを嫌った可能性があるものと考えられる。

トランプ大統領は訪問初日の 20 日にサウジアラビアと約 12 億円の武器売却契約を結び、翌 21 日にはイスラーム諸国 54 ヶ国の代表を集めてリヤドで開催された「米アラブ・イスラーム・サミット」の席上でイラン包囲網の形成を訴える演説を行った。大統領外遊の出発直前にロシア疑惑などで国内の政権基盤が揺らぎを見せたため米国側が当初期待した程のインパクトに欠けたとはいえ、こうした動きがイラン側(選挙過程を監督・指導する最高指導者周辺の「宗教的」中央権力)に大統領選の決着を急がせる一因となったと考えるのが現時点からみて自然である。

### 投票結果と新たな潮流？

5 月 19 日のイラン大統領選の投票結果はすでに報道されているように、投票率 70%超、ロウハーニー候補が 57%の票を獲得して保守強硬派のライースイー候補 (38%) を破り、1 回目の投票で再選されることとなった。

これは現在の国民世論を考えれば至極順当なものといえる一方で、マシュハドを中心として新たな保守的潮流が抬頭しつつあることが伺えるとの指摘がある。公開された各州別の投票結果をみると、今回の投票でライースイーへの支持票がロウハーニーを上回ったのは全国 31 州のうちで北ホラーサーン州、ホラーサーネ・ラザヴィー州、南ホラーサーン州、セムナーン州、ゴム州、中央州、ハメダーン州、ザンジャーン州の 8 州であり、中でも最大の支持率を示したのは南ホラーサーン州である。

こうした保守派勃興の新たな傾向について事前に指摘していた知られる限り唯一の報道は *Le Monde* 紙の「マシュハド、イランの保守派の拠点」<sup>4</sup>である。同記事では保守派の 2 人の主要候補がどちらもマシュハドを基盤としていることを指摘し、またライースイーが「マシュハド市と同様に (アースターネ・ゴドゥスの) 機構においても保守派の革命を遂行した」と述べている。

だがトランプ大統領の登場によって米国との歴史的な関係改善の可能性が当面無くなった現

<sup>3</sup> *Washington Post*, 2017 年 5 月 4 日付記事

([https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-plans-first-presidential-overseas-trip-to-israel-vatican-and-saudi-arabia/2017/05/04/e5de3e76-30db-11e7-9534-00e4656c22aa\\_story.html?utm\\_term=.7226364b02b3](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-plans-first-presidential-overseas-trip-to-israel-vatican-and-saudi-arabia/2017/05/04/e5de3e76-30db-11e7-9534-00e4656c22aa_story.html?utm_term=.7226364b02b3))

<sup>4</sup> *Le Monde*, 2017 年 5 月 10 日付記事、*Le Monde selection hebdomadaire* の 5 月 13 日付に再録。

状において、外交交渉によるイランの国際的な地位の改善を志向するロウハーニー政権への批判勢力として国内の保守強硬派が新たな支持の拡大を模索することはある意味で当然の流れでもある。これがハーメネイー後をにらむイランにおいて新たな政治的潮流にまで育っていくのか否かについては予断を許さない状況であると言うべきであろう。

(2017年6月2日脱稿)

#### [追記]

筆者はイランのテヘランで上記レポートを脱稿後、調査地のエスファハーン州に入った。選挙から2週間ほどを経たイラン現地で知人との意見交換を行った印象は大方においてレポートで書いた内容と変わるものではなかったが、幾つかの点について認識を新たにしたので以下に列挙しておくこととする。

1. 既述のようにイランでは「ヴェラーヤテ・ファギーフ体制」の許で体制側からのある種の制約を前提とした選挙が行われているが、それだけに選挙における国民の参加意識の高さは日本などと比較して極めて高いものがある。そのことを前提に、今回の大統領選挙（および同日に実施されたイラン全国市町村のショウラー選挙）においては改革派の新たな指導者としてモハンマド・ハータミー元大統領が現在イランで最も普及している SNS サービスである「テレグラム」<sup>5</sup>を駆使しての選挙運動を積極的に展開していた。具体的にはライースイー候補の第二夫人の父親であるアラモル・ホダー師のマシュハドの金曜礼拝での講話の一部を流通させて改革派を支持する有権者の警戒を促すなど、かねてからメディアへの登場を規制されているハータミー元大統領の周辺がラフサンジャーニー没後の改革派の後見者として積極的に行動していた様子が伺える。

2. イランの地方農村部では改革派を支持する町村とアフマディネジャードを支持する町村に明確に色分けされているという現状を以前に報告したが<sup>6</sup>、今回の選挙ではアフマディネジャードを支持する町村の票の多くがライースイー候補の側に流れたものと思われる。その上で今回の選挙期間中、イラン国内では全国の町村において革命防衛隊およびバシージュ（革命防衛隊の下部組織）が保守強硬派側のライースイー候補に投票するよう促すキャンペーンに動員されていたようである。筆者はこれの一端をエスファハーン州ナーイン近郊のある村において確認した。その住人の証言によると上記のような住民への圧力が実際に行われたが、それにも拘らずその村では多くがロウハーニー候補に投票したとのことである。ここからは革命防衛隊の統帥権がある最高指導者ハーメネイーの今回の大統領選挙における意志がどこにあるかを（具体的な発言の形ではなくとも）イラン国民が選挙期間中におしなべて看取していたことが理解される。

新領域研究センター 鈴木均

<sup>5</sup> 「テレグラム」はロシアの起業家が創始した携帯向けの簡便なソーシャルメディアで、アジアを中心に普及しており、イランでは遠隔地に散らばった家族間のコミュニケーション手段として広く使われているという。

<sup>6</sup> 拙稿「イランの地方社会とイラン人のトランプ観」『中東レビュー』第4号（2017年3月）12-14頁。



## 中国と湾岸地域：原油を軸とした関係とその発展

### China's Crude oil Imports from Gulf Countries

#### はじめに

近年、中国による湾岸とその周辺地域への進出が著しい。2017年になってからの動きについて見てみても、4月には中国はオマーンのドクム港開発に107億ドルの資金を投資することを発表し、7月になると、中国は紅海岸のジブチで海軍基地を開設し、スリランカでは11億ドル相当の港湾開発の協定を結び、また、アブダビでは工業団地へ3億ドルを投資することを発表している。

このように湾岸地域では中国の進出が加速している。中国の湾岸地域との経済関係では、原油の輸入が重要な役割を果たしてきたが、原油輸入や油田開発への参入など、石油に関する中国の湾岸地域との関係には分かりづらいものがある。本稿では、統計で裏付けながら、湾岸地域と中国との原油をめぐる関係がどのように発展してきたかを検討・評価し、今後の湾岸地域と中国との関係を見通すうえでの手がかりとしたい。

なお、このような分析を行うためには、中国国内での原油需要の実態、中国政府の原油輸入政策、地方の各省を含めた中国政府の対中東政策の分析などが必要である。筆者は以前に中国を訪問し石油関係者からのヒアリングなどを実施したが、必要とする情報を入手するのは困難であった。中国側の情報の入手は中東地域を専門に研究をしている筆者にとっては手に余るものであり、本稿では、湾岸地域に軸足を置いて、対中国原油輸出の推移などから見える湾岸地域と中国との関係に焦点を絞って検討を進めることとしたい。

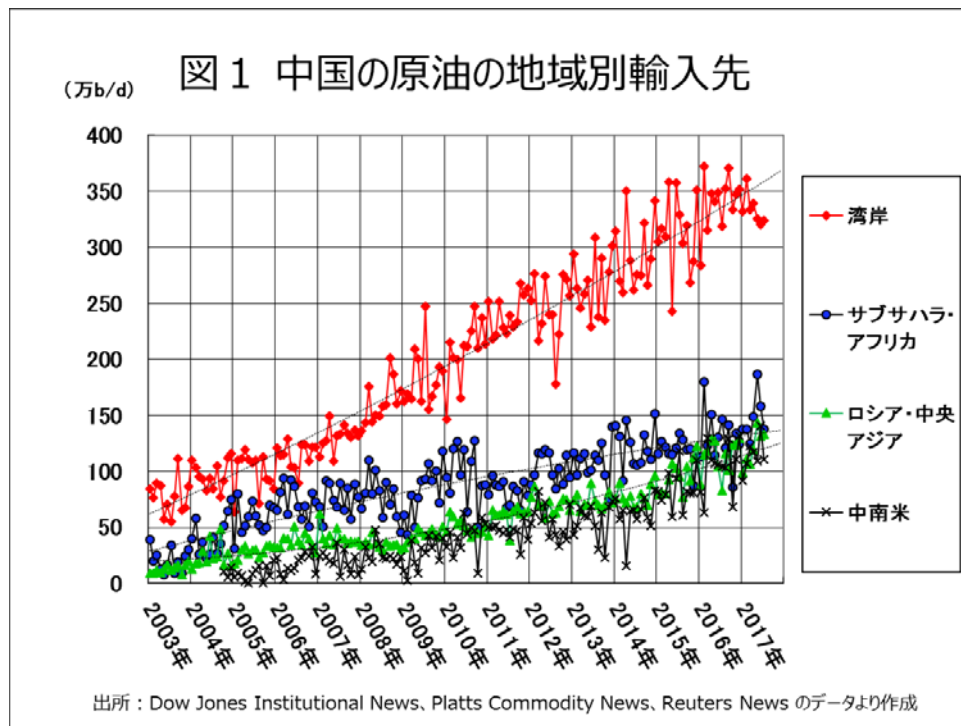
#### 1. 原油輸入の増加と湾岸地域への依存

中国にとって湾岸地域<sup>1</sup>は原油の輸入先として重要である。中国の原油の総輸入量は2017年の1-6月には836万b/d(6か月平均、以下同)であったが、そのうち湾岸地域からは335万b/dを輸入しており、輸入量の40.1%は湾岸地域からの輸入で占められている。

中国は世界各地から原油を輸入しているが、湾岸地域からの輸入量は、地域別輸入量第2位のサブサハラ・アフリカ地域からの輸入量149万b/dの2倍以上あり、ロシア・中央アジア地域の119万b/dの3倍近くもある(図1参照<sup>2</sup>)。

<sup>1</sup> GCC諸国6カ国とイランとイラクから成る。

<sup>2</sup> 図では毎月の変化が大きいが、それは原油需要の増減、タンカー用船の都合、港湾やタンクの空き状況などを背景にして着荷量の変化が起きるためである。また、中国の場合には原油のスポット取引が多く、そのことも図の変化を増幅している。図の毎月の変化は日本などでも同じように見られる。出光タンカー株式会社の資料によると、30万トンの大型タンカー(VLCC)1隻でドラム缶150万本を積むことができ、それは日本の1日の輸入量の約半分に対応するとされる。ドラム缶1本を200リットルとしてバレルに換算すると、30万トンのVLCC1隻で



本稿の後半でも述べるが、原油の輸入に関しては、中国は輸入後発国であったため、多様な国からの調達を続けてきたのである。同じように経済発展とともに遅れて輸入を増やしてきたインドの場合には、湾岸地域に隣接しているにもかかわらず、中東（湾岸地域+イエメン）からの輸入量は総輸入量の65.8%に過ぎず、アフリカ（含む北アフリカ）からは17.9%、ラテンアメリカからも12.6%を輸入している（2012年1-6月）<sup>3</sup>。それらの数字は、原油輸入に関し湾岸諸国との長い取引の歴史のある日本の湾岸依存率が8-9割で推移してきたのとは対照的である。

原油は中国の発展のために欠かせない重要なエネルギー源であるが、図1からは、その原油において中国は湾岸地域への依存を強めてきたことが見て取れよう<sup>4</sup>。なお、2017年の中国の原油輸入量は836万b/dであり、それはアメリカの原油の輸入量814万b/dよりも多く<sup>5</sup>、現

約189万b/dの原油を積載できる。同一月内のタンカーの到着数の多い少ないによって月ごとの輸入量は変化する。

<http://www.idemitsu.co.jp/tanker/know/trivia/hull/size.html>

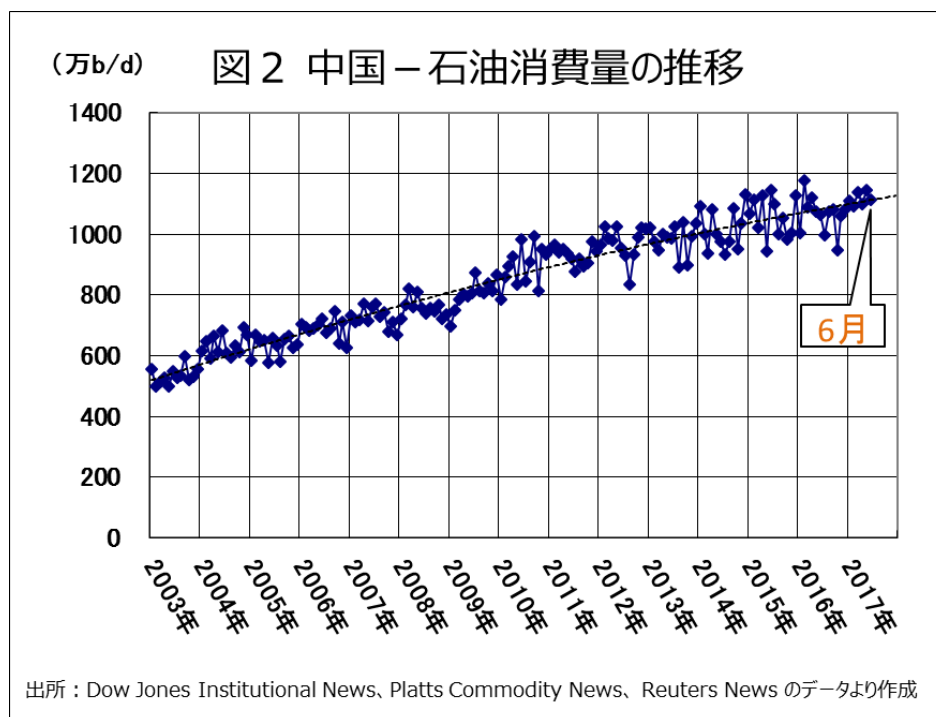
<sup>3</sup> "TABLE-India ships in 18 pct less oil from Iran in June y/y", Reuters News, 31 July 2012.

<sup>4</sup> ここでは中国の通関統計に基づくデータを用いて図を作成した。産油国側の統計に関しては、例えばサウジ政府の原油輸出統計では輸出先はアジアなどの地域別に区分されており、国別の統計は公表していない。産油国側の公式データからは正確な仕向け国の数字を示すのは困難である場合が多い。OPECの統計もサウジアラビアの統計と同様に地域別に区分されており、BP統計は国別の統計を公表していない。

<sup>5</sup> アメリカの原油輸入量は、EIA（アメリカ・エネルギー情報局）の週別の原油生産統計に基

在、中国は世界最大の原油の輸入国となっている。

中国の石油（原油と石油製品）の国内消費<sup>6</sup>は経済の発展とともに年々増加している。2003年に約535万b/dだった石油消費量は、2017年（1-6月平均）には1,118万b/dになり14年間で2倍以上に増えている（図2参照）。



一方で、2003年に342万b/dあった中国国内の原油生産量は、その後は生産の増加が伸び悩んでおり、2017年の生産量は385万b/dと需要をはるかに下回る水準にとどまっている。それどころか、国内の油田は枯渇化が進んでおり、近年の生産量には徐々に減少していく傾向がみられる。結局、需要の増加を受けて、不足分を補うために原油の輸入量は大きく増えていくことになる（図3参照）。その増加分の多くを供給したのが湾岸地域であったのである。

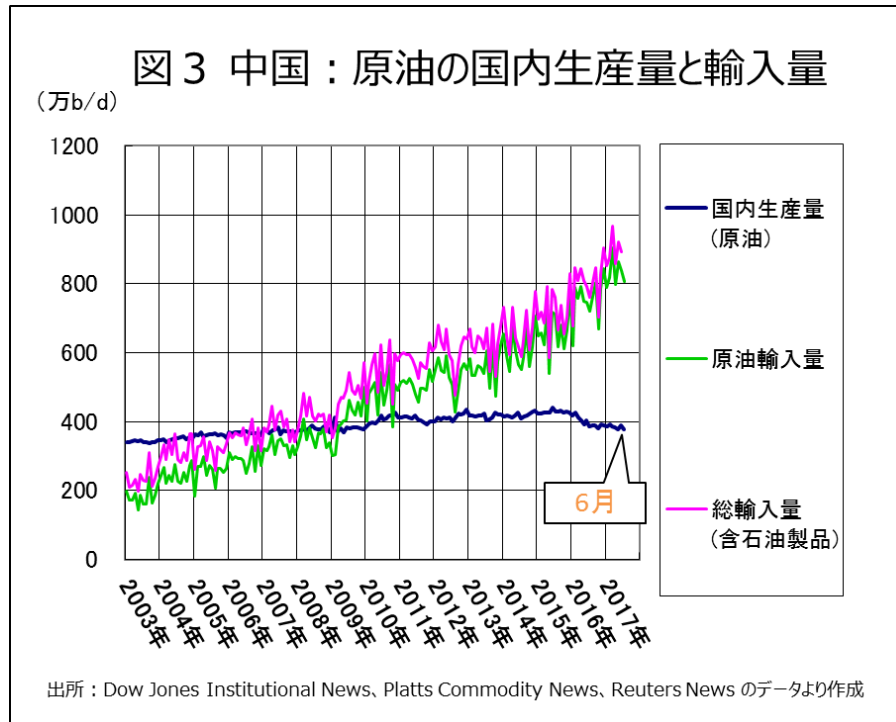
国際的に比較すると中国における原油の一人当たり消費量は極めて少ない<sup>7</sup>。今後の経済発展の中で、国内での自動車のさらなる普及などで原油への需要が増加し、輸入が増加して行く

づき1-6月の生産量を算出した。

<sup>6</sup> ここで示した石油（原油と石油製品）の国内消費量は、原油と石油製品の輸入量に国内生産量を加えたものから原油と石油製品の輸出量を引いたものである。中国は、現在でも原油の輸出を続けている。また、船舶や航空機の燃料などとして多くの石油製品を輸出・輸入しており、その量は2017年には石油製品の輸出は152万b/d、輸入は59万b/dとなっている。

<sup>7</sup> BP統計に基づき2014年の一人1日当りの石油の消費量を計算すると、中国1.3リットル、タイが3.0リットル、ブラジルが2.6リットル、日本は5.4リットルである。

ことは確実と思われる。クリーンエネルギーである天然ガスの需要が増加していくことも考えると<sup>8</sup>、中国にとってのエネルギー供給地域としての湾岸地域の重要性は強まる一方である。



## 2. サウジアラビアからの輸入の増加

湾岸地域での中国の最大の原油の輸入先はサウジアラビアである<sup>9</sup>。2017年1-6月にはサウジアラビアから107万b/dの原油を輸入している。しかし、中国の原油輸入の歴史を見ると、サウジアラビアからの原油の輸入量が大きく増えたのはここ10年間のことである(図4参照<sup>10</sup>)。

中国の湾岸地域からの原油の輸入は1980年代に始まっている。しかし、統計の不備のために、当時の中国の原油輸入の詳細は不明である。1997年10月にサウジアラビアのヌアイミ石油相が中国を訪問した時には、中国がサウジアラビアからの原油の輸入量を1998年に2万b/d

<sup>8</sup> 2010年3-12月(平均)に82万トンだった中国のLNGの輸入量は2017年1-6月には平均で250万トンになり、7年間で約3倍に増加している。

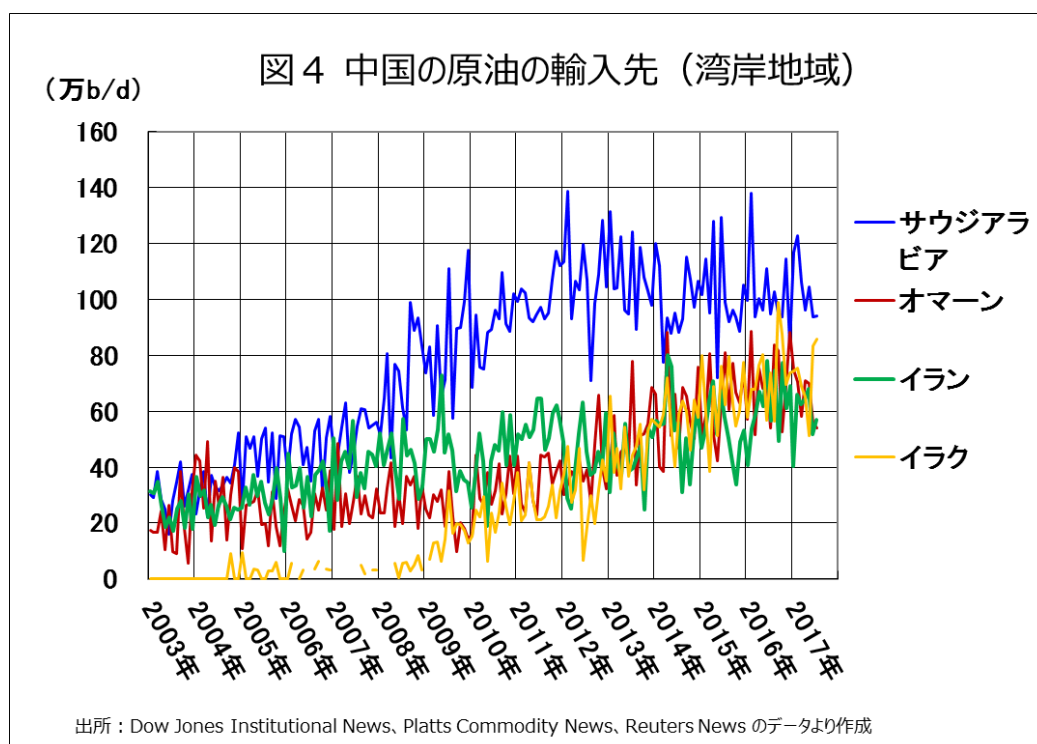
<sup>9</sup> 中国は、近年ロシアからの原油輸入量を増やしている。ロシアからの輸入量は2016年には105万b/dとなり、102万b/dのサウジアラビアを抑えて、ロシアが輸入量第一位の座に就いた。2017年1-6月もロシア(114万b/d)が第一位、次がサウジアラビア(107万b/d)となっている。

<sup>10</sup> 湾岸地域に関しては、輸入先として最も多いのがサウジアラビアで、次にオマーン、イラン、イラクのグループが続き、少ないグループにはクウェートとアラブ首長国連邦がある。カタールからの輸入もあるが、輸入量は3万b/d前後で、輸入がない月も多く、本図では省略した。

から 6 万 b/d に増加させることが協議されている<sup>11</sup>。そのことから見て、サウジアラビアと中国との間には、細々とした原油取引が続いていたことがうかがわれる。

Reuters News が発表している中国の石油統計にサウジアラビアからの原油輸入が記載されるようになったのは 1999 年の 9 月になってからのことで、同 9 月に 4 万 b/d の輸入が記載されている<sup>12</sup>。9 月の同統計では中国はオマーン（19 万 b/d）、インドネシア（16 万 b/d）、イラン（15 万 b/d）、イエメン（14 万 b/d）、アンゴラ（7 万 b/d）、イギリス（4 万 b/d）からも原油を輸入しており、比較するとサウジアラビアからの当初の輸入量は僅かであったことが見て取れる。サウジアラビアからの輸入はその後も切れ目なく続き、輸入量も増加し 2000 年 2 月には 14 万 b/d になり、その後も増加していった。

サウジアラビアからの輸入が当初はわずかな量であったことの背景には、中国とサウジアラビアとの外交関係の樹立が遅かったことがある。サウジアラビアは長らく台湾との外交関係を維持し、中国とサウジアラビアが外交関係を開始したのは 1990 年になってからのことであった。その後はサウジアラビアは原油の生産量が大きく、また生産余力も大きかったため、中国での需要の増加にこたえる形で中国への輸出量を増やしていった。



<sup>11</sup> “Saudis discuss tripling oil sales to China”, 1997 年 10 月 14 日付 Reuters News.

<sup>12</sup> “TABLE-China's Jan-Sept crude, oil product imports”, 1999 年 10 月 25 日付け Reuters News. [同上.]

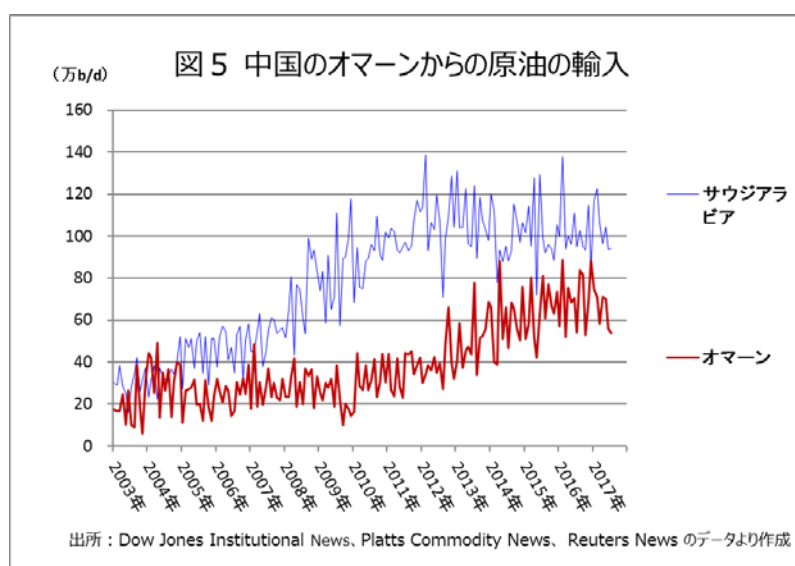
サウジアラビアからの原油の輸入は、中国とサウジアラビアとの関係を強めることとなった。1999年の10月から11月にかけて、中国の江沢民国家主席がサウジアラビアを訪問した。中国の国家主席のサウジ訪問は史上初めてのことであったが、ファハド国王と会談し、石油関連の協定が締結されている。江沢民主席のサウジアラビア訪問が契機となり、サウジアラビアの中国への原油の輸出は大きく増えていくこととなる。前出のように、翌年2000年2月には14万b/dと大きく増加している。

中国の国家主席のサウジ訪問はその後、2006年、2009年と続いた。アラブの春の混乱が収まってくると中国の国家主席は2016年1月にも訪問しているように、中国はサウジアラビアとの関係を確実に強化してきている。

### 3. オマーンと中国の関係

中国の湾岸地域からの原油の輸入においては、オマーンが相当量の原油を中国に供給してきた。この中国とオマーンとの原油に関する強い関係は、どのようにしてできてきたのであろうか。

1990年代以降、オマーンの原油生産量は70-100万b/d前後で推移してきた。産油国としては小規模の生産量であるが、にもかかわらず、図4と図5に示したように、中国に対しては多くの原油を輸出してきたのである。現在は、石油大国であるイランやイラクなどにも引けを取らない量を中国に供給している。



オマーンの中国への輸出は2013年以降は一段と増加しており、国内消費を除くと、オマーンの原油の大部分は中国に向けられている状態となっている。2017年1-6月の中国のオマーンからの原油の輸入量は平均で67万b/dなので、生産量と輸出量は月ごとに異なるが、オマ

ーンで生産される原油の7割から8割は中国に輸出されているのである<sup>13</sup>。

中国は1980年代からオマーンの原油を輸入してきた。もっとも、当初は中国で輸入の必要が生じたときにスポット的に輸入しており、また、その輸入量も多くはなかった。オマーンの石油統計の中で中国への原油輸出が記載されるようになるのは1993年以降のことである。その1993年の中国への原油輸出量は8万b/dであった<sup>14</sup>。

オマーンが1980年代に中国の必要に応じる形で原油を輸出するようになった背景には、文化交流などを通して中国と関係を強めていたある有力王族の仲介があったといわれていた。その後も、中国はオマーンからの原油の輸入を続けその量は次第に増えていった。

中国がオマーンからの輸入を増やした要因としては、オマーンがバランス外交政策をとり地域の紛争に巻き込まれることが少なく安定していたことと、中国との関係も良好で推移していたことがある。また、ホルムズ海峡の外側に位置し航路の安全が確保されていることも大きかったと思われる。中国にとっては、オマーンは貴重な原油の安定供給源となっているのである。

中国がオマーンから多くの原油を輸入するようになった背景に関し、価格や契約との関連性についても検討してみよう。まず価格の面から見てみよう。

湾岸の原油は販売先を地域に分けて地域別に、そして油種別に、月ごとに公定価格（OSP）を決めて販売されるのが一般的である。例えば、サウジアラビアのアラビアン・ライト原油はアジア地域、アメリカなどの北米、ヨーロッパ地域向けにそれぞれ公定価格が毎月付けられる。公定価格の値決めの方式は、アジア向けにはオマーン原油とドバイ原油の月間平均値を足したものを2で割った価格に調整額を加減したもの、アメリカなどの北米向けはアーガス指標（ASCI）に調整額を加減、ヨーロッパ向けはBWAVE（プレントの加重平均）に調整額を加減、の方式で公定価格が提示される。価格は船積み価格（FOB）である。調整額は販売元の石油会社、サウジアラビアの場合はサウジ・アラムコ社が決められている<sup>15</sup>。調整額を加減した金額で、例えばアジア向けには一律に同一金額で販売される。サウジアラビアの場合は、船積み月の翌月に公式販売価格を通知する遡及適用方式（購入した後に価格が決まる）をとっている。

オマーンに関しては、オマーン原油がドバイ商品取引所（DME）に上場された2007年6月までは遡及適用方式で公定価格を決め販売していたが、2007年6月以降は、DMEのオマーン原油の月間平均価格を翌々の公定価格（OSP）として提示している。オマーン原油の価格は

---

<sup>13</sup> 2017年2月にはオマーンの原油生産量は88万b/dで、中国には71万b/dの原油を輸出している。2月の生産量の80.7%は中国に輸出されている（“OMAN DATA: Feb crude output of 883,000 b/d down 40,000 b/d from Oct benchmark for cuts”、2017年3月21日付け Platts Commodity News）。中国は、後で述べるように、その他に洋上で転売されたオマーン原油を購入しており、実際のオマーン産原油の輸入量はさらに増えている。また、オマーン政府の統計は国別の輸出仕向け先を記載しているが、その最新の統計によると2014年の輸出量に占める中国の割合は72.0%である（*Statistical Year Book, Oman 2015*, National Center for Statistic and Information, 2015, Sultanate of Oman.）。

<sup>14</sup> *Statistical Year Book 1994*, Ministry of Development, Muscat, August 1995. 1993年以前については、「その他の国」の中に含まれていた。なお、オマーンは台湾へも原油を輸出しており、台湾への原油輸出は1993年以降も継続されている。

<sup>15</sup> サウジアラビアなど多くの湾岸産油国が地域別方式を採用している。その背景には、アジア向けに原油を高く売るいわゆるアジア・プレミアム問題があると考えられる。

マーケットで決められている。現在のオマーン原油には地域ごとの価格差はなく、すべての顧客に対して同一販売価格が提示される。中国だけが価格面で優遇されている形跡は見当たらない。

オマーン原油の場合にはオマーンから船積みされた後で、タンカーが洋上にある時に買主が転売し、最終的な仕向け地が中国に変わることがある。転売された原油は輸出元のオマーンの原油統計には反映されない。オマーンの輸出統計<sup>16</sup>と中国側の輸入統計を照合すると、2014年には中国がオマーンから輸入した原油の3%はオマーンを輸出元とする転売品であることが明らかになる。そのことから中国側にはオマーン原油の引き合いが強いことが見て取れる。中国の国内にオマーン原油を必要とするテクニカルな要因があるのかどうかについては不明であるが、20年近くオマーン原油を多く購入してきたことを見れば安定供給源としての要素が大きかったものと思われる。

産油国と消費国との間の原油の取引は、一般的には短期の契約（数か月から1年程度）を結び実施される。原油の販売価格は上記の方式で決められるので、契約の中心は購入量に関する事項となる。必要に応じてスポットで取引が行われることもある。中国の場合にはスポット取引も多いとされ、中国のスポット取引が世界的な原油価格の上昇につながっていると指摘されたこともある。

オマーンとの間でも、中国の会社がオマーンの石油会社（PDO など）との間で短期契約を結び、原油の売買を行っているものと考えられる。オマーンと中国の間には長年の原油取引の実績がある。中国の側ではオマーンを原油の安定供給先として重視している。オマーンの石油会社には、中国との経済関係を強化したいとするオマーン政府の意向が働こう。中国がオマーン原油を重視し高いレベルでの輸入を維持してきたことが、オマーンからの原油輸入が多いことにつながっているのである。

原油をめぐる培われた両国の協力関係は経済開発にも広がっている。中国はオマーン中部で開発中のドクム港地域の開発に2022年までに107億ドルの投資を行うことを発表している。2017年4月には、その中核となる Sino-Oman Industrial City の起工式が、中国やオマーンの要人が出席して行われている。また、原油価格が下落し財政困難に苦しむオマーンは、8月には中国銀行団から35.5億ドルの借り入れを行っている。原油輸出が続くドクム港地域の開発が進んでいくなかで、今後、両国関係はさらに強まり、オマーンは中国にとって湾岸での重要な拠点になるのではないかと思われる。

#### 4. 輸入におけるバランス政策

中国は1980年代に中東からの原油の輸入を開始した。その後、原油の輸入は増加し続け、1993年には輸入と輸出を相殺して輸入が多くなり、原油の純輸入国となったのであった。中国は原油の輸入国としては新参者であり輸入先を開拓するのが難しかったこともあり、はじめのうちには、イエメン、スーダン、イラン、イラクなど、輸入に際してのリスクのある国からも多

---

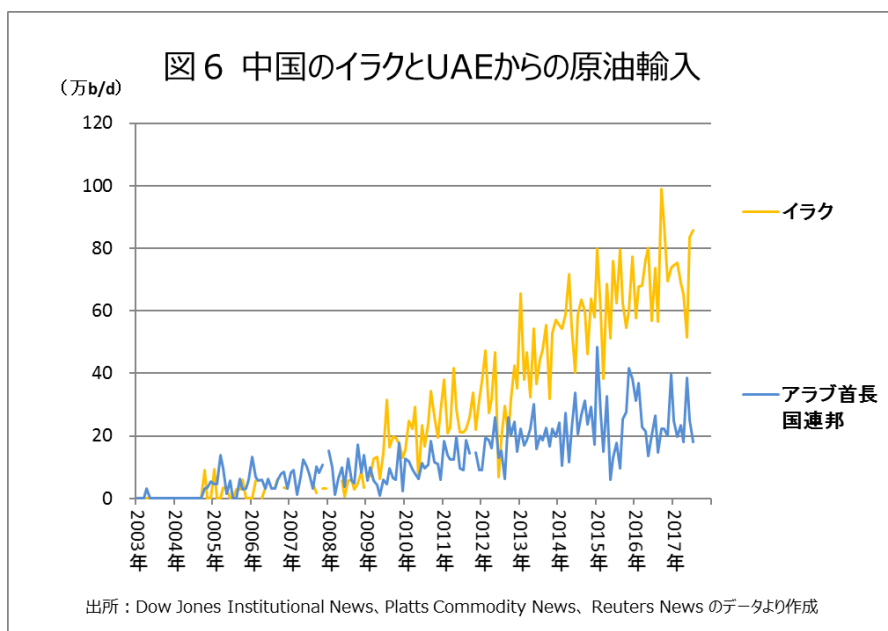
<sup>16</sup> *Statistical Year Book, Oman 2015*, National Center for Statistic and Information, 2015, Sultanate of Oman. 利用可能な最新の統計である。



くの原油を輸入していた。

輸入が増えていくのに伴って、次第に湾岸地域への依存を強めていき、なかでもサウジアラビアからの輸入が大きく増えていったのである。しかし、中国の原油輸入に関しては、特定の国への過度の依存を避けようとする傾向が見られるため、今後、サウジアラビアからの輸入が極端に増加することはないと思われる。

図の4からも見て取れるように、2011年まではサウジアラビアからの原油の輸入が大きく伸びていた。しかし、その後は伸び悩み、100万b/d前後の水準で推移している。一方で、湾岸地域では、ここ数年はイラクからの輸入の伸びが著しく、また、アラブ首長国連邦からの輸入もじわじわと増加している（図6参照）。



そうした動きから見て取れるのは、中国は原油の輸入で特定の一国への依存を強めるのではなく、バランスを取りながら輸入を進めていることである。中国の原油の輸入先として大きいのは、2017年1-6月平均で見ると、100万b/dを超えているのはロシア、サウジアラビア、アンゴラであり、数十万b/dのレベルの輸入先としてはオマーン、イラン、イラク、ブラジル、ベネズエラがある。その他にもイギリスから21万b/d、アメリカからも13万b/dを輸入しているなど、中国は幅広く世界から原油を輸入しているのである。

中国の原油の輸入量は、2、3年の内に1,000万b/dに達する勢いである。経済が順調であれば、その後も確実に増加していくものと考えられる。湾岸地域には増産の可能性のある国も多く、必然的に湾岸地域からの調達量が増加していくものと見られる。しかし、大量の原油を輸入するようになる中国にとっては、供給面での安全保障を考慮すると、原油の輸入で一国への傾斜を強めることは得策ではなく、多様な供給国からの輸入を続けるものと考えられる。ロシ

アやアフリカ地域、南米などの供給国との関係を維持・強化しながら、イラクなど今後の生産増加が見込まれる国から、あるいは大産油国であるアラブ首長国連邦からの輸入の増加を図っていくものと考えられる。地域的には湾岸地域からの輸入が増加するにしても、サウジアラビアやイラン、イラク、オマーンなどとのバランスを図りながら、輸入を続けるものと考えられる。

## 5. 油田・ガス田の開発と中国

原油の輸入が増えていく中で、中国は湾岸地域での油田やガス田の開発に関心を強めていった。中国にとっては石油資源の確保が最重要課題の一つとなっており、スーダンなど各地で資源開発への関与を深めていた。

湾岸地域でも、中国は、サッダーム・フセイン大統領時代の1997年にイラク政府と6億6,000万ドルを投資してイラク南部のアフダブ油田の開発契約を締結するなど、早い時期から油田開発に関心を示してきた<sup>17</sup>。2003年のイラク戦争後にイラクの油田開発が外国に開放されると中国も参加し、ルメイラ油田やハルファヤ油田の利権を取得している。イランではアザデガン油田やヤダヴァラン油田開発への関与などが知られている。

GCC諸国に関しては、2004年に、当時ガス田の開発を進めていたサウジアラビアで、中国の石油会社Sinopecがルブウルハーリー砂漠地域のZone Bでガス田の開発権を取得している。同年には、Sinopec社は、オマーンのドファール州の油田開発鉱区2か所の開発権を取得している。どちらも生産には成功していない。

カタールでは、2010年に中国の石油会社CNPCがシェルと組んで天然ガスの開発協定を結び、2012年には中国の石油会社Petro Chinaが石油・ガス鉱区Blook4の利権の40%を取得している。このように、2000年代に入ると、GCC諸国での油田やガス田の開発への動きが表れるようになったのである。最も新しい動きとしては、2017年2月にアラブ首長国連邦のアブダビ国営石油会社(ADNOC)がCNPCに陸上油田の権益の8%を与えている。

中国が湾岸地域からの原油輸入を今後も増加させていく見込みの中で、中国は機会があれば、油田・ガス田の開発への関与を強めていくものと思われる。とくに油田の開発に際して外資の投資を歓迎しているイランやイラク、あるいはアラブ首長国連邦でも中国の開発参入の動きが強まりそうである。

### 終わりに代えて

以上のように、原油の輸入の面で中国は湾岸地域への依存を強めている。石油資源の確保の観点からの、油田やガス田開発への参入の動きも強まっている。中国の発展にとって原油やガスの確保は重要であり、中国は湾岸地域とのつながりを強めていこう。

2003年に183万b/dだった中国の原油の輸入量は、2017年(1-6月)には836万b/dにな

---

<sup>17</sup> アフダブ油田の開発は制裁やイラク戦争で開発は進まなかったが、2009年になってようやく中国のCNPCの手で開発作業が始まっている。

り、14年間で4.6倍に増加している。原油の輸入増はニューヨークやロンドンなどでの原油先物相場の上昇をもたらした。原油先物相場の上昇は原油価格を上昇させ、アメリカでのシェール油田の開発や北極海や深海油田の開発につながり原油の供給増をもたらした。中国の原油の需要増は、マーケットを通して調整・処理された形となっている。

湾岸諸国からの原油輸入において、中国はバランスを図りながら輸入を続け、今後もその政策は続いていこう。そうした中国の原油輸入政策は、その外交政策や経済協力政策にも影響を与えるものと考えられる。中国は歴史的には湾岸地域の政治に介入することには慎重であった。今後も、原油や貿易・投資などの経済関係を強めながら<sup>18</sup>、慎重にかつバランスを図りながら、湾岸諸国との関係を強化していくものと考えられる。

中国は湾岸諸国との軍事的交流も強めつつある。2010年の11月には、ソマリア沖での海賊対策のために派遣されていた中国海軍の艦船3隻がはじめてサウジアラビアを親善訪問しジェッダに入港した。2011年11月には、中国海軍の艦船2隻がクウェートを親善訪問している。2014年9月には中国海軍の艦隊がはじめてイランを親善訪問し、バンドルアッバース港に入港後にイラン海軍との合同軍事演習を実施している。2017年2月には中国海軍の艦隊がサウジアラビア、カタール、アラブ首長国連邦、クウェートを親善訪問した。同年6月には、中国海軍の艦隊がバンドルアッバース港を再び訪問し、イラン海軍との合同軍事演習を実施している。中国海軍の艦隊がバンドルアッバース港を再び訪問し、イラン海軍との合同軍事演習を実施している。中国はパキスタンのグワダール港でも拠点化を進めている。

インド洋での中国の軍事的プレゼンスが強化されるのではないかと指摘されることがある。湾岸地域に関しては、中国は原油や貿易・投資などの経済関係を前面に出しており、当面、中国の軍事的プレゼンスが強まることはないと思われるが、将来の湾岸地域と中国との関係を考えると気になる動きではある。

(2017年9月13日脱稿)

新領域研究センター 福田安志

---

<sup>18</sup> 2015年4月に中国元の決済銀行がドーハに開設され、2年間で860億ドル相当の元を決済しているように、中国は経済的影響力の拡大を進めている。

## エジプトの高インフレ

### High Inflation in Egypt

エジプトでは2016年11月の変動為替相場制への移行にともなって、インフレ率（消費者物価指数）が急上昇した。今年（2017年）は本稿執筆時点の8月まで年率30%前後で推移しており、過去30年間で最も高い水準になっている。現在の高インフレは、長期的にみれば、大胆な経済改革に伴う過渡的な現象かもしれないが、国民にとって大きな負担になっている。

物価動向は、エジプト国民にとって主要な関心の一つである。現在のエジプトは、全世帯の約半数が貧困線近辺の消費水準にあり、わずかな物価上昇でも生活苦に直面する層が多く存在する。そこで、以下では、最近のインフレ動向と政府の対応策を確認し、また今後の見通しを考察する。

#### 1. インフレ動向

エジプトのインフレ率は、近年では2008年に高騰した。2007年末に6.5%（前年同期比）だったインフレ率は、2008年8月に23.6%まで上昇した（図1参照）。なかでも、インフレ率算出のための財バスケットの主要構成要素である飲食料品の物価上昇が顕著で、2007年12月の8.6%（前年同月比）から2008年8月には30.9%（同）となった<sup>1</sup>。飲食料品物価の上昇は、同時期に発生した世界的な穀物価格高騰の影響が大きかった。エジプトは主食の小麦の多くを輸入しているため、小麦の国際価格の動向が国内食料品価格に反映されやすい。当時は、補助金付きパンの価格は据え置かれたが、小麦製品を中心とする多くの食料品が値上りした。さらに、食料品以外でも、被服・履物、保健医療、交通、通信、娯楽といった幅広い分野で物価が上昇したことにより、インフレ率は急上昇した（表1参照）。

それに対し、現在の高インフレは、経済改革に伴う価格体系の調整によるところが大きい。スイーサー政権は、マクロ経済の安定化を優先課題とし、2014年7月の成立直後から経済改革に着手した。改革の柱の一つが財政赤字の縮小で、これまでに補助金制度の見直し、タバコ税・アルコール税などの税率引き上げ、付加価値税（VAT）の導入を実施した。さらに、昨年11月には変動為替相場制に移行した。闇為替レートとの乖離が大きくなるなど外貨不足が顕著となるなか、管理変動相場制を維持することは困難となり、またIMFからの融資条件として為替制度改革を求められていたこともあり、政府は為替制度の転換を決断した。その結果、中央銀行による自国通貨の値決めと買い支えがなくなり、公定為替レートは市場での需給を反映するようになった。

<sup>1</sup> 現在の財バスケットの構成は、飲食料品（39.9%）、アルコール飲料・タバコ（2.2%）、被服・履物（5.4%）、住居・光熱・水道・燃料（18.4%）、家具・家事用品・設備修繕（3.8%）、保健医療（6.3%）、交通（5.7%）、通信（3.1%）、娯楽（2.4%）、教育（4.6%）、ホテル・レストラン（4.4%）、諸雑費（3.7%）の割合で構成されている。

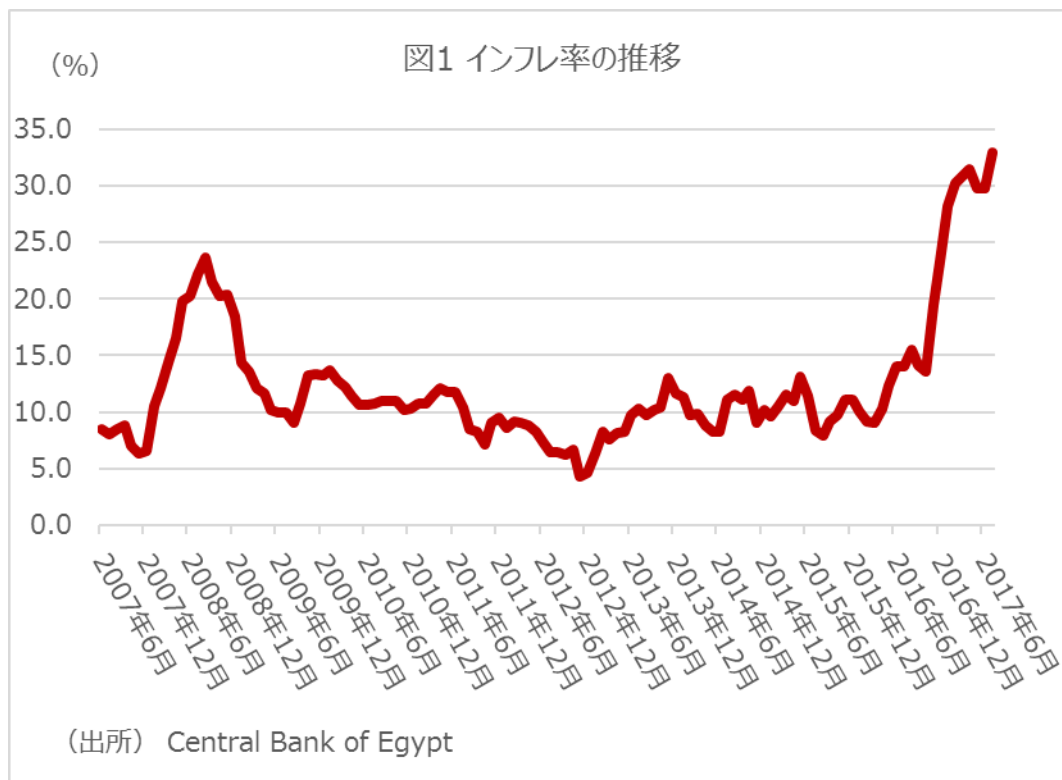


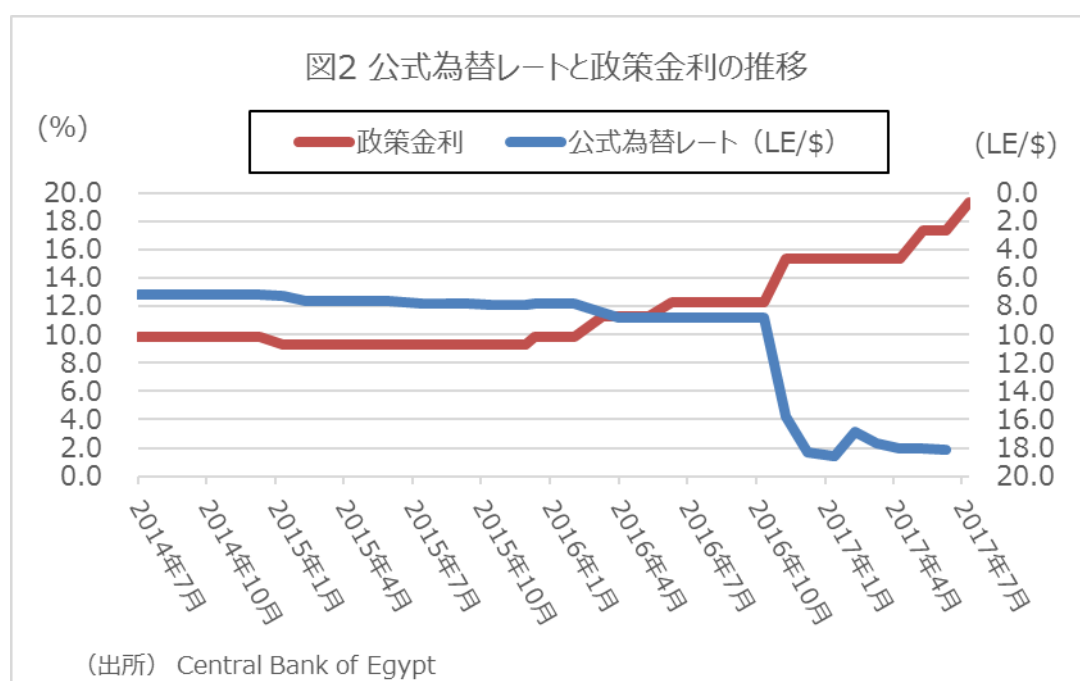
表1 項目別インフレ率 (2007～2008年)

	2007年12月	2008年3月	2008年6月	2008年8月	2008年9月	2008年12月
消費者物価指数	6.5	14.4	20.2	23.6	21.5	18.3
飲食料品	8.6	20.5	27.1	30.9	25.4	21.9
アルコール飲料・タバコ	0.0	0.0	12.1	12.1	21.0	21
被服・履物	5.1	4.1	4.1	13.0	13.0	13.3
住居・光熱・水道・燃料	2.4	3.7	7.6	9.4	9.4	9.2
家具・家事用品・設備修繕	6.0	7.9	10.3	16.0	16.0	17.2
保健医療	1.8	5.5	12.1	12.1	12.1	12.1
交通	0.5	4.9	30.1	21.5	21.5	22.6
通信	0.0	4.0	4.0	9.5	9.5	9.5
娯楽	3.1	4.1	21.7	31.0	31.0	29.3
教育	37.8	37.7	37.7	37.7	37.7	4.6
ホテル・レストラン	2.5	37.3	46.1	44.8	44.8	50.6
諸雑費	4.0	11.0	11.3	9.8	9.3	7.2

(出所) *The Financial Monthly*, March 2008, September 2008, December 2008, and March 2009 (Ministry of Finance)

公定為替レートは、2011年以降、徐々に切り下げられていたが、変動相場制に移行した途端に大きく下落した(図2参照)。変動相場制への移行直前に1米ドルあたり8.9エジプト・ポンド

ド（以下、LE）だった公定レートは、2016年12月に同18.3LE（月平均値）に下落した。もっとも、公定レートの大幅な下落は、実需を反映していた並行市場レートの水準に収束したもので、事前にある程度予測されたものだった。そもそも、公定レートでの外貨調達、基礎物資などの外貨割り当て優先部門を除くと困難になっており、多くの部門は外貨調達に並行市場を利用せざるを得なかった。その意味では、変動相場制への移行以前から、すでに公定レートと乖離した水準での為替取引は行われていた。しかしながら、公定レートが大きく下落したことで、基礎物資を含めたすべての財について、現地通貨建ての輸入価格が大幅に上昇し、インフレ高騰につながった。



為替レートの下落以外に、補助金削減もインフレ率上昇をもたらしている。なかでも、エネルギー補助金の削減（エネルギー価格の引き上げ）が大きな影響を及ぼしている。エネルギー補助金の削減は、スィーサー政権発足直後から実施されたが、昨年（2016年）後半から加速している。例えば、補助金によって安価に抑えられていたガソリン価格は2016年11月と2017年6月に値上げされ、最も需要の多い80オクタン価ガソリンの価格は2.3倍になった。また、電力料金は2016年8月と2017年7月に値上げされ、平均して約2倍になった。電力料金の値上げは今後も続く見込みで、政府は電力補助金を2022年までに全廃するという目標を掲げている。

その他、今年（2017年）に入って、地下鉄料金の値上げ（1LEから2LEへ）、付加価値税（VAT）の税率引き上げ（13%から14%へ）、上下水道料金の値上げ、タクシー料金の値上げが実施された。これまで長年固定されていた公共料金も次々と値上げ対象となり、多くの財・サービスの価格上昇をもたらしている（表2参照）。

表2 項目別インフレ率（2016～2017年）

	2016.1-3	2016.4-6	2016.7-9	2016.10-12	2017.1-3	2017.4-6
消費者物価指数	9.4	12.2	14.5	18.8	29.8	30.3
飲食料品	12.6	14.9	17.5	21.1	39.9	41.6
住居・光熱・水道・燃料	1.9	5.4	5.5	7.6	8.2	7.7
保健医療	10.7	25.6	29.4	29.0	32.9	17.9
交通	2.3	3.2	5.5	17.6	27.4	26.5
被服・履物	7.9	8.1	11.7	17.7	22.2	22.7
教育	11.2	11.2	11.2	12.3	12.3	12.3
ホテル・レストラン	16.3	21.3	22.2	25.1	31.8	25.7
家具・家事用品・設備修繕	10.5	12.3	13.6	20.7	30.6	29.2
諸雑費	3.7	7.9	16.0	23.5	34.5	32.6
通信	0.0	0.1	0.7	1.9	1.9	1.8
娯楽	11.1	12.4	15.0	16.2	17.4	38.9
アルコール飲料・タバコ	4.0	1.5	7.9	23.4	29.6	34.5

（出所）The Financial Monthly, July 2016, October 2016, January 2017, April 2017, and July 2017 (Ministry of Finance)

## 2. 高インフレへの対応

現在の高インフレは経済改革の実施によって引き起こされたが、政府が高インフレを容認しているわけではない。前述のように、たとえ一時的なものであっても、インフレは多くの国民に困難をもたらすからだ。

エジプト政府は、インフレ昂進による生活水準の悪化を抑えるべく、さまざまな対策を講じている。なかでも、基礎食糧については、スィーサー大統領自らが繰り返し価格安定とアクセス確保に取り組むと述べている<sup>2</sup>。その手段となったのが軍による食糧販売と、新食糧補助金制度の活用である。

軍による食糧販売は、緊急対策として、軍によって生産（または輸入）された食糧を安価に販売するもので、都市部を中心に行われている。とくに、昨年以降しばしば砂糖や食用油などの基礎食糧の不足が表面化しているが、その際には軍による不足品の増産（または輸入）と販売が行われている<sup>3</sup>。

また、新食糧補助金制度による対策も行われている。新食糧補助金制度では、ICカードを導

<sup>2</sup> 例えば、Ola Noureldin, (2017) "Sisi announces 7 measures aimed at easing economic hardship," *Egypt Independent*, June 21, <http://www.egyptindependent.com/sisi-announces-measures-easing-economic-hardship/>. (2017年8月20日アクセス)

<sup>3</sup> "Egypt's army distributes 'largest food supplies' in bid to ease economic hardships," *Ahram Online*, November 1, 2016, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/247077/Egypt/Politics-/Egypsts-army-distributes-largest-food-supplies-in-b.aspx>. (2017年8月25日アクセス)

入することで、それまでの特定食糧の割当方式からバウチャー方式へと移行した<sup>4</sup>。その結果、補助額（支給額）の調整が容易になり、食糧事情に合わせて機動的に補助水準を変更できるようになった。実際、2014年に月額15LEだった一人あたり補助額は、2016年4月に18LE、同年12月に21LE、そして今年7月からは50LEと、インフレ昂進に合わせて増額された。

さらに、低所得者層については、公的扶助制度の拡充が図られている<sup>5</sup>。例えば、2015年に導入された現金給付プログラム（Takaful & Karama）の普及加速と支給額拡大が進められている。また、今年7月から年金支給額の15%増加も実施されている。

加えて、インフレ率が急上昇した昨年11月以降、中央銀行は利子率を何度か引き上げた。その結果、政策金利は、今年7月までの9か月間に計7%ポイント上昇し、19.3%になった（前掲図2参照）。

### 3. 今後の見通し

エジプトの物価体系は、1960年代以来の補助金制度による物価統制のため、多くの財・サービスで大きく歪んでいた。同時に、2011年以降の経済低迷によって、広範な補助金制度を維持することがますます難しくなり、制度見直しが重点課題となった。そのため、スィー・スィー政権は、発足直後から経済改革に取り組み、マクロ経済の安定化、財政赤字の削減、社会保障制度の見直しを図っている<sup>6</sup>。そうした一連の経済改革の副作用として、高インフレになっていると捉えることができる。

経済改革によって価格体系の歪みが是正され、また社会保障制度の刷新によって再分配政策が機能するようになれば、中長期的な「物価の安定」をもたらすと期待できる。その一方で、過渡期の混乱を緩和するために、軍による安価な食糧供給といった介入措置が実行された。しかしながら、公的部門（および軍）の介入が長期化し価格体系に新たな歪みを生じさせることは避けなければならない。「物価の安定」は持続的な経済成長の基礎条件であるが、自由な経済活動のなかで達成される必要があるからだ。現在の政府は、一時的な困難緩和と、中長期的なマクロ経済安定化を両立するという難しい局面に立たされていると言えるだろう。

そんななか、「物価の安定」を最大の目標とするエジプト中央銀行は、インフレターゲットを導入した。今年5月のプレスリリースにおいて、金融政策委員会（MPC）は、2018年第4四

<sup>4</sup> 新食糧補助金制度については、土屋一樹（2017）「エジプトの食料安全保障」（『中東研究』第529号）を参照。

<sup>5</sup> Beesan Kassab, (2017) “Financial support to the poor: Does it really work?” *Mada Masr*, February 7, <https://www.madamasr.com/en/2017/02/07/feature/economy/financial-support-to-the-poor-does-it-really-work/>. (2017年8月25日アクセス), “Govt approves 15% pensions increase to contain soaring prices,” *Al-Masry Al-Youm*, May 30, 2017, <http://www.egyptindependent.com/government-pensions-increase/> (2017年8月25日アクセス)。

<sup>6</sup> 2016年後半の経済改革の背景として、IMFから融資を受ける条件として、為替制度改革を始めとするマクロ経済改革の実施を求められたことがある。しかし、前回（2012年）の融資交渉時と違い、今回の融資交渉ではエジプト政府自らが改革内容を決定するなど、エジプト政府が改革を主導したとされている。



半期までにインフレ率を 13% (プラス/マイナス 3%) とするという目標を定めた<sup>7</sup>。中央銀行がインフレ目標の具体的な時期と数値を明示するのは初めてのことで、金融政策の透明性向上を図ったと理解できる。インフレ目標達成に向けて、中央銀行は今後どのような政策方針を打ち出すのか注目される。

(2017年8月30日脱稿)  
地域研究センター 土屋一樹

---

<sup>7</sup> Central Bank of Egypt, Press Release (May 21, 2017), <http://www.cbe.org.eg/en/MonetaryPolicy/Pages/PressRelease.aspx> (2017年8月27日アクセス)

## ロシア軍機撃墜事件（2015年11月）以後のトルコとロシアの関係

### Turkish-Russian Relations after Jet Shoot-down Crisis

#### はじめに

2017年はトルコとロシアの関係の深さが目立った1年であった。シリア内戦においては、トルコ、ロシア、イランの3カ国で内戦を終息させるためのアスタナ会議が8回開催された。また、11月末にはロシアのソチにおいて、ロシア主導の国民対話会議が開催された。加えて、トルコ政府は北大西洋条約機構（NATO）加盟国でありながら、ロシアの防空ミサイルシステムS-400の購入を決定したと報道されている。しかし、2015年11月24日のロシア軍機撃墜事件から翌16年の6月まで、両国の関係は最悪であった。なぜ両国の関係はここまで改善したのだろうか。本稿では、2017年のロシアとトルコの関係について、トルコによるロシア軍機撃墜事件以降の両国の関係について概観したうえで、シリア内戦終結に向けた両国の対応とトルコ外交におけるロシアの位置づけについて検討する。

#### 1. ロシアとトルコの関係悪化とその改善

2015年9月30日、アサド政権を支援するロシア軍が空爆を開始した。ロシアの空爆の目的はアサド政権の擁護とイスラーム国（IS）の掃討であり、後者に関してはトルコとも利害が一致していた。しかし、ロシアはISの掃討のためには、まず反体制派の中にまぎれているISとの関係が疑われる人員を排除することが必要だとして、アメリカやトルコが支援する反体制派地域へも空爆を実施した。また、ロシア軍機およびシリア軍機のトルコへの領空侵犯も相次ぐようになった。当然のことながら、反体制派を支援するトルコはロシアの空爆開始に強く反対した。そうした中、11月24日にトルコ軍によるロシア軍機撃墜事件が起これ、両国関係の悪化は決定的となった。ロシアはトルコに対して鶏肉やトマトをはじめとした農産物などの輸入制限やトルコ企業の活動制限などを含む17項目の経済制裁を課した。また、ロシア政府は自国民のトルコへの渡航も制限したため、ロシア人観光客が大きな収入源の1つであったトルコの観光業は大きな打撃を受けた。加えて、ロシア政府はシリアにおいてトルコが牽制するクルド系組織、民主統一党（PYD）がモスクワに外交オフィスを開設することを許可した。制裁など具体的な動きはなかったが、トルコは天然ガスの約50%をロシアからの輸入に頼っており、また、ロシアはトルコの最初の原子力発電所の建設を請け負っている。

シリア内戦での立場や自国の経済に大きな影響を及ぼすロシアとの関係悪化は、トルコにとっても負担が大きく、トルコ政府は水面下で関係改善の道のりを模索し、結果として、2016年6月29日に両国は関係正常化に合意した。そして、8月9日にはレジェップ・タイイップ・エルドアン大統領がロシアを訪問し、原発事業の再開、ロシア人観光客向けのチャーター便の再開、トルコを経由してロシアからヨーロッパに抜けるガスパイプラインの「トルコ・ストリーム」計画の実施、対テロ政策での協力、などを確認した。次いで10月10日にはプーチン大統

領がトルコを訪問し、黒海を經由してロシアからトルコにつながる天然ガスパイプラインであるトルコ・ストリーム<sup>1</sup>の着工に調印した。また、2016年12月19日にアンカラでアンドレイ・カルロフ駐トルコ・ロシア大使が写真展の開会の祝辞を述べる際に、警護のために会場にいたトルコ人の警察官に背後から銃撃され死亡した事件が発生した際も、両国は協力して捜査を行っていくことを確認している<sup>1</sup>。

2017年から本格的にロシア人観光客がトルコのリゾート地に戻ったことで、停滞していたトルコの観光業は2017年に再び活性化しつつある。2017年10月までの10ヵ月間で、ロシア人観光客は前年比で496%増加し、450万人以上がトルコを訪れている<sup>2</sup>。2017年10月には、禁輸措置が解けていなかったトマトのロシアへの輸出も2017年年末から2018年初め辺りをめどに解禁されることが決定した<sup>3</sup>。

安全保障分野での関係も深まっている。エルドアン大統領は2017年9月にロシアの防空ミサイルシステムS-400の購入を決定したと発表した。トルコのS-400の購入に関しては、以前から話題になっていたが、他のNATO加盟国、とりわけアメリカがNATOのシステムとの相互運用に問題があるとして強く反対してきた。トルコはロシアの提示したミサイルシステムの金額が最も良心的だったと説明しているが、急速にアメリカとの関係が悪化しているトルコと、NATO加盟国であるトルコと関係を強化し、NATOの結束に揺さぶりをかけたいロシアの思惑が一致したという見方も成り立つだろう。ただ、トルコは過去にも中国との間で入札を獲得していた長距離防空・ミサイル防衛システムの合意を最終的に見送った経緯もあり、最終的な設置まで目が離せない問題である<sup>4</sup>。

## 2. アスタナ会合の実施

トルコとロシアはそれぞれ反体制派、アサド政権の主要な支援国であるが、シリア内戦を終焉させるという点では利害が一致している。その両国の思惑を反映しているのが、アスタナ会合の開催である。アスタナ会合は2017年1月から2017年12月までに計8回実施されている。以下で、8回のアスタナ会合について少し詳しく見ていきたい。

トルコ、ロシア、イランによる第1回目のアスタナ会合は2016年1月23日から24日にカザフスタンの首都、アスタナで開催された。上記の3ヵ国の代表に加えて、駐カザフスタン・アメリカ大使、そしてシリア問題担当国連アラブ連盟共同特別代表であるスタファン・デ・ミストゥラが参加した。状況としては、シリア第2の都市、アレッポにおいてトルコ、さらにアメリカをはじめとする国際社会が支援してきた反体制派がロシア、イラン、レバノンのヒズブッラーなどの支援を受けたアサド政権軍に対して決定的な敗北を喫した時期であった。この会

<sup>1</sup> 駐トルコ・ロシア大使銃殺事件の詳細は、今井宏平「トルコのロシア大使が射殺される。犯人は「アレッポを忘れるな」と叫ぶ」『News Week 日本版ウェブ』、2016年12月20日掲載。

<sup>2</sup> “Foreign tourist arrivals in Turkey rise nearly 30 pct in 2017”, *Hürriyet Daily News*, 29 November, 2017.

<sup>3</sup> “Russia to allow tomato imports from Turkey”, *Daily Sabah*, 4 October, 2017.

<sup>4</sup> ミサイル防衛システムの購入を含めた、トルコと中国の関係に関しては、今井宏平「アメリカを見据えた協調と対立—トルコと中国の限定的な関係—」『中国研究月報』No. 821、2016年、1-11頁。

議の最大の目的はシリア内戦の終結であり、そのためにアサド政権と反体制派を後押しする域外大国および地域大国が間接的に交渉するという方法が採られた。採られたというよりは、それ以外の方法がなかった。もちろん、シリア内戦の終結のためには当事者間の直接交渉が望まれる。しかし、反体制派の一部のグループは参加を拒否し、トルコがクルド系組織の PYD の参加を認めなかったため、直接交渉の実現は困難であった。第 1 回目の会合ではロシア、トルコ、イランの 3 カ国で停戦のための監視機構を創設することで合意した<sup>5</sup>。ただし、監視機構の詳細については詰められず、2 回目の会合に持ち越された。

第 2 回目の会合は 2 月 15 日から 16 日に実施された。この会合では前回の話し合いから引き継がれた停戦監視機構の公式化について文書が採択された。また、アサド政権と反体制派の間で捕虜と遺体を交換するメカニズムに関しても話し合われた<sup>6</sup>。第 2 回目の会合にはアサド政権および反体制派の代表団も出席した<sup>7</sup>。

第 3 回目の会合は 3 月 14 日から 15 日にかけて実施された。この会合の直前、シリアで 2 度の自爆テロが起これ、反体制派はこれを理由に参加を見合わせた<sup>8</sup>。そのため、議論はほとんど進まない会合となった。

議論が大きく進んだのは 5 月 3 日から 4 日にかけて行われた第 4 回目の会合であった。この会合では、①ダラア県とクナイトラ県の一部、②ダマスカス県とグータ地方東部、③ヒムス県北部 ④イドリブ県とラタキア県・アレッポ県・ハマー県の一部という 4 つの地域に緊張緩和地帯 (de-escalation areas) を設けることが 3 カ国間で合意された。ただし、アサド政権と反体制派はこの合意を認めず、また、緊張緩和地帯設定の詳細も決められなかった。とはいえ、アサド政権を後押しするロシアとイラン、そして反体制派を支援するトルコの間で緊張緩和地帯設立の決定がなされた意義は大きかった。

第 5 回目の会合は 7 月 4 日から 5 日にかけて行われた。この会合でも主題となったのは緊張緩和地帯の設置であった。3 カ国間で基本的には合意しているものの、該当地域のどこに緊張緩和地帯を設置するか、そして緊張緩和のためにどの国の軍がどこに配置されるかについての協議は継続しているとされた<sup>9</sup>。また、非公式にロシアおよびトルコがカザフスタンとクルグズスタン (キルギス) に、また、ロシアが独立国家共同体 (CIS) の国々に、それぞれ緊張緩和地帯の停戦監視を要請したと報道されている<sup>10</sup>。この背景には、アスタナ会合の参加国であるロシア、イラン、トルコはシリア内戦にあまりにも深く関与しているので、中立的な立場で停戦監視を実施できないという事情がある。特に反体制派はイランの革命防衛隊の関与を警戒していた。また、ロシアは 7 月 9 日にアメリカとの間でシリア南西部のダラー県とクナイトラ県

---

<sup>5</sup> Patrick Wintour, “Sponsors of Syria talks in Astana strike deal to protect fragile ceasefire”, *The Guardian*, 24 January, 2017.

<sup>6</sup> “Second round of Syrian talks in Astana adopt mechanism to monitor ceasefire”, *The Astana Times*, 17 February, 2017.

<sup>7</sup> アメリカ、ヨルダン、国連の代表も出席した。

<sup>8</sup> “Syria peace talks in Astana close with no sign of rebels”, *Reuters*, 15 March, 2017.

<sup>9</sup> Catherine Putz, “5<sup>th</sup> Round of Astana Syria Peace Talks End without Agreement”, *The Diplomat*, 7 July, 2017. アメリカとロシアの合意にはヨルダンの外交努力があった。

<sup>10</sup> *Ibid.*

において軍事警察が停戦の監視を行う取り決めに締結した<sup>11</sup>。

第6回目の会合は9月14日から15日にかけて実施された。そこで、3カ国間で合意した緊張緩和地帯の一部、具体的にはイドリブ県を中心にラタキア県・ハマー県・アレppo県の一部で3カ国の軍による停戦監視のためのパトロールを始めることとなった<sup>12</sup>。停戦監視地域は6ヵ月が期限だが、もし必要であれば延長するとされた。各国それぞれ500名の監視員を送ることとされた。停戦監視のためのパトロールの主な任務は、①アサド政権と反体制派の間の対立を防ぐ、②両陣営の停戦違反を監視する、というものであった<sup>13</sup>。この会合にはこれまでの会合と同様、ロシア、イラン、トルコ、アサド政権、反体制派の代表団に加え、国連代表のミストゥラ氏、アメリカおよびヨルダンの代表団が出席した。また、初めてカタールの代表団が出席した。近年、カタールはトルコとの関係が非常に親密化しており<sup>14</sup>、加えてイランとの関係も良好である。こうした背景からカタールの代表団が会合に加わったと考えられている。

第7回目の会合は10月30日から31日にかけて実施された。この会合では緊張緩和地帯の設置に関して大きな進展は見られなかったが、その一方でテロとの戦いの徹底、そして国連によるシリア内戦の停戦交渉であるジュネーブ会合を補完するためにロシア主導で開催されるソチでのシリア国民対話会議を11月末に開催することが確認された<sup>15</sup>。続いて12月20日から21日にかけて実施された第8回目の会合も第7回目の会合と同様に2度目のソチでのシリア国民対話会議を2018年1月29日と30日に実施することを確認する会合となった。

アスタナ会合だけでなく、ロシアが企画したシリア内戦仲介のためのソチ国民対話会議でもトルコは中心的役割を担っている。ロシア、イラン、トルコのアスタナ会合の主要3カ国は2017年11月22日にソチに集まり、3カ国首脳会談を開催した。前日の21日にプーチン大統領はトランプ大統領、サウジアラビアのサルマン国王、エジプトのスィーサー大統領とも電話協議を行うなど調整を行い、2018年1月末にソチで国民対話会議を開催することを発表した。共同声明において、3カ国の大統領はアサド政権と反体制派に国民対話会議への出席を強く促した<sup>16</sup>。そして2018年1月末にソチで国民対話会議が開催された。

このように、シリア内戦の停戦を目的に始められたアスタナ会合は、ロシア主導のシリア国民対話会議に近い意見を持った会合と位置づけられるだろう。ただ、シリア国民対話会議にせよ、行き詰まりを見せている国連主導のジュネーブ協議にせよ、各アクターの思惑が交差し、紛争に関連する全てのアクターが参加することは極めて困難である。トルコはシリアのクルド

<sup>11</sup> “Syria ceasefire: US and Russia-backed deal in effect”, *BBC*, 9 July, 2017.

<sup>12</sup> “Turkey, Iran, Russia agree on borders of Syria de-escalation zones in Astana talks”, *Daily Sabah*, 15 September, 2017.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> トルコとカタールの関係に関しては、今井宏平「なぜトルコはカタールを重視するのか」『中東研究』第531号、2018年、95-104頁。

<sup>15</sup> “The statement on the outcomes of the seventh round of the Astana Process on Syria”, The Ministry of Foreign Affairs Republic of Kazakhstan Official Website (<http://mfa.gov.kz/en/content-view/ob-itogah-sedmogo-raunda-astaninskogo-processa-po-sirii-2>, 2018年2月3日閲覧).

<sup>16</sup> “Joint statement by Presidents of Iran, Russia and Turkey” Official Internet Resources of the President of Russia (<http://en.kremlin.ru/supplement/5256>, 2018年2月6日閲覧).

人勢力がトルコ国内の非合法武装組織であるクルディスタン労働者党 (PKK) と同一組織であると見做し、シリアのクルド人勢力と同じ席に着くことを拒否している。また、アサド政権を支援するロシアによる停戦協議を疑問視する声が反体制派の中に見られ、結局、1月のソチでの国民対話会議に反体制派の主力は参加していない。

### 3. トルコ外交におけるロシアの位置づけ

1923年にトルコ共和国が建国されて以来、トルコ外交の基軸は伝統的に西洋であったことは間違いない。トルコ共和国設立の父であるムスタファ・ケマル (アタテュルク) にとって、近代化と文明化、そして西洋列強の支配から逃れるためには西洋諸国の仲間入りを果たす必要があった。ケマルの西洋化は政治・安全保障・文化の分野全てが含まれていた。第二次世界大戦前、トルコにとって西洋は西欧と同義であったが、冷戦期になると、西洋は西欧だけでなく、アメリカを含む概念となった。西洋重視の具体的な成果が1952年の北大西洋条約機構 (NATO) 加盟、1996年の欧州連合 (EU) との関税同盟締結、2005年からのEU加盟交渉であった。

トルコ外交の基軸は常に西洋との関係であったが、トルコにとっての外交の選択肢が西洋だけだったわけではない。例えば、長く公正発展党の外交政策を牽引してきたアフメット・ダヴトオールは、「トルコは中東を含むアジアにどのように弓を引くかで、ヨーロッパやアメリカに対して放つ矢の距離が決定するのである。その逆も然りである」と述べている<sup>17</sup>、トルコ外交研究の第一人者であるロビンスも「トルコ外交は、地政学のレベルではEUと中東という『2つの引力』によって規定される」と指摘している<sup>18</sup>。少なくとも、公正発展党政権期 (2002～2018年3月現在) においては中東に対する外交が西洋と同様に重視されてきたと言えよう。

トルコの民族主義であるトゥラン主義も外交に影響を及ぼしている。冷戦体制が崩壊し、旧ソ連地域において中央アジア、南コーカサスの国々が独立を果たすと、当時の大統領であったトゥルグット・オザル、オザルの後任となったスレイマン・デミレルはテュルク系民族の連帯性を強調し、中央アジアや南コーカサスの諸国家と関係を深めようとした<sup>19</sup>。また、トルコの中東に対する外交およびトルコ民族を重視する外交と一部重複するが、オスマン帝国時代の歴史的遺産を外交に反映させる「新オスマン主義」も冷戦後の時代のトルコ外交の特徴とされた。新オスマン主義は1990年代初頭に、オザル大統領と彼に近い新聞記者、作家、政治家たちによって提示された概念で、1970年代から国内政治において徐々に浸透した「トルコ＝イスラーム統合論」を外交政策において適用したものとも解釈できる。新オスマン主義を提唱する識者たちは、トルコは、バルカン諸国、南コーカサス、中東、中央アジアに存在するアイデンティティを胎動させる中心の1つと考える。

上記した4つの外交指針－西洋重視、中東重視、トルコ民族主義重視、新オスマン主義－は

<sup>17</sup> Ahmet Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*, Istanbul: Küre yayınları, 2001, p.562.

<sup>18</sup> Philip Robins, “The 2005 BRISMES Lecture: A Double Gravity State: Turkish Foreign Policy Reconsidered”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 33, No.2, 2006, pp.210-211.

<sup>19</sup> 冷戦後のトルコの中央アジア・南コーカサスに対する外交に関しては、今井宏平「ポスト冷戦期におけるトルコのユーラシア外交－安全保障共同体モデルを枠組みとして－」『中央大学政策文化総合研究所年報』第15号、2012年7月、55-80頁を参照。

トルコ外交の4つの系譜と言えよう。さらにこの系譜は、トルコにおける4つの思想的伝統—西洋化、イスラーム主義、トゥラン主義、オスマン主義—と相関関係にあった。トルコ共和国の建国から冷戦期までは西洋重視の外交が基本であったが、冷戦後は多かれ少なかれ、4つの外交指針を組み合わせて展開されてきた。これに対し、コチュ大学のアクトゥルクは2015年に発表した論文で冷戦後から「ユーラシア主義 (Avrasyacılık)」がトルコ外交の新たな指針として台頭してきたと主張している<sup>20</sup>。外交に関して、ユーラシア主義が最も重視するのが、ロシアを最重要の同盟国とするという点である。ユーラシア主義の思想的前提となっているのは、左派知識人によるケマリズムの解釈である。ケマリズムの一般的な解釈では、西洋化、つまり西洋重視が柱となるが、左派知識人はムスタファ・ケマルの反帝国主義の姿勢を強調し、また、経済政策に関して5ヵ年計画など、社会主義の制度を活用している点に着目する。

もちろん、トルコにおけるユーラシア主義は冷戦後に限定されるものではない。歴史的にオスマン帝国と帝政ロシアは緊張関係にあったが、人的交流もあった。また、オスマン帝国、帝国ロシアが共に滅びた第一次世界大戦後の戦間期、トルコとソ連は良好な関係にあった。冷戦期に入り、ソ連との関係が緊張した中でも、左派系知識人もしくは運動家の中でユーラシア主義の考えは存続し続けた<sup>21</sup>。トルコ民族主義や新オスマン主義同様に冷戦構造崩壊後にその動きは活性化するが、前者2つの考えほどは脚光を浴びなかった。しかし、ユーラシア主義の考えは、特に軍部を中心に根強く存在した<sup>22</sup>。

1990年代はロシアのPKK支援、トルコ政府のチェチェンでの反政府軍支援の問題があり、両国関係は必ずしも良好と言えなかったが、2000年代に入り、安定した。一方でユーラシア主義を提唱していた軍関係者がエルゲネコン事件など、軍による一連の国家転覆計画（現在ではギョレン運動による偽装工作だったと言われている）で失脚したため、トルコ外交においてユーラシア主義は思ったほど影響力はもたなかった。しかし、2016年5月に西洋と中東を重視し、新オスマン主義を柱とした外交を展開してきたダヴトオールが首相を辞任し、その翌月以降ロシアとの関係が好転したことで、トルコ外交においてユーラシア主義が展開される素地は整ったと言えよう<sup>23</sup>。

## おわりに

本稿では、2017年のロシアとトルコの関係について、2015年11月24日のトルコによるロシア軍機撃墜事件以降の両国の関係を概観したうえで、シリア内戦終結に向けた両国の対応とトルコ外交におけるロシアの位置づけを検討してきた。トルコとロシアは必ずしも全ての利害が一致しているわけではない。特にシリア内戦においては内戦の終結という1点のみで利害が

<sup>20</sup> Şener Aktürk, “Fourth Style of Politics: Eurasianism as a Pro-Russian Rethinking of Turkey’s Geopolitical Identity”, *Turkish Studies*, Vol. 16, No.1, 2015, p.54.

<sup>21</sup> ユーラシア主義に傾倒した左派系知識人のサークルとして、1930年代に活動したカドロ運動 (Kadro)、そして1960年代の雑誌、道標 (Yön) に関連するグループがある。

<sup>22</sup> トルコ外交におけるユーラシア主義の影響に関しては、Ozgur Tufekci, *The Foreign Policy of Modern Turkey: Power and the Ideology of Eurasianism*, London: I.B. TAURIS, 2017.

<sup>23</sup> もちろん、前述したように、トルコ外交の指針は1つではなく、複数の指針が並立していると考えたほうが捉えやすい。

一致しているに過ぎない。そうであるならば、なぜトルコとロシアの関係はここまで強くなっているのだろう。その背景としては、2つの点が指摘できるだろう。

第1にトルコとアメリカの関係悪化および、アメリカの中東における存在感の低下である。アメリカとトルコは共通の脅威認識を基に冷戦期から同盟関係を密にしてきた。シリア内戦でも当初はアサド政権を共通の脅威として利害が一致していたが、2013年の夏にオバマ大統領がアサド政権の化学兵器使用疑惑の際に何のアクションも起こさなかったことに不信感を抱いた。現在はトルコがクルディスタン労働者党（PKK）と同一視して敵視するPYDおよびその軍事部門である人民防衛隊（YPG）をアメリカが支援していることから、共通の利害が見いだせていない。また、それ以外にもトルコとアメリカはギュレン運動に対する認識、トルコによるアメリカの対イラン制裁違反疑惑、トランプ大統領のエルサレム首都容認宣言など、多くの問題を抱えている<sup>24</sup>。また、冷戦後の時期において、中東の問題で中心的な役割を果たしてきたのは常にアメリカだったが、本稿で見てきたようにシリア内戦への積極的な関与から、近年ではロシアの存在感がアメリカ以上に目立っている。

第2に、2015年11月24日のロシア軍機撃墜事件を経験し、トルコ政府はロシアが自国にとっていかに重要であるかを再認識したという点である。ロシアは安全保障、貿易、経済、エネルギーとあらゆる分野でトルコと関係が深い。トルコにとってロシアは決して対立してはいけない国であった。ただし、トルコもロシアもお互いを完全に信頼しているわけではない。両者の関係は極めて現実主義的な双方の計算の上に成り立っている。トランプ政権とトルコ政府の関係が悪く、シリア内戦の終結にもまだ時間がかかると考えられることから、トルコとロシアの友好関係は当面続くだろう。

(2018年3月15日脱稿)

地域研究センター 今井宏平

---

<sup>24</sup> トルコとアメリカの関係に関しては、今井宏平「なぜアメリカとトルコの関係は悪化したのか」『立教アメリカン・スタディーズ』No. 40、2018年（近刊）を参照。



## 中東・イスラーム諸国関係資料紹介

### Recent Publications on the MENA Region

ここでは、現代の中東を知るための新しい資料をいくつか紹介したい。中東社会を異なる角度から分析した3冊から、中東の多様な側面に関心を持っていただければ幸いである。

***Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*, edited by Nader Hashemi, Danny Postel. Oxford University Press, c2017.**

近年、中東政治の解説でよく耳にする「宗派主義 Sectarianism」。中東のあらゆる暴力、紛争を解説してしまう魔法の言葉だ。曰く、現在のシリアやイラクの争いは7世紀から続くスンナ派とシーア派の相違を原因とするのだ…などなど。

本書は、巷に溢れるこの「宗派主義」言説を“新たなオリエンタリズム”として批判し、「宗派主義化(=宗派の政治化) Sectarianization」の過程と要因を分析する。政治学、歴史学、人類学、宗教学といった幅広い分野から集結した執筆陣は、宗派对立を非歴史的で本質的なものとして捉えるのではなく、宗派の対立が、なぜ今、どのような過程で激化していて、なぜそれが中東で起きているのかを分析する。

第1部では歴史的、理論的、地政学的観点から宗派主義化の性質と進化について探求し、第2部ではパキスタン、イラク、シリア、サウジアラビア、イラン、イエメン、バーレーン、レバノン、クウェートの9か国を分析する。そして権威主義政権をはじめとする政治アクターが、社会の発展を犠牲にして分断を生み出すことも意に介さず、中東地域あるいは国内における権力保持のために宗教的なアイデンティティを動員に利用してきたことを明らかにする。また作為的に生み出されてきたこの「宗派主義」が、今や自己達成的な予言となりつつある(宗派間の対立が煽られることで互いの憎悪が醸成され、実際に対立を生み出す)ことに警鐘をならし、「脱宗派主義化」の処方箋を描くことも試みている。“出口の見えない”と形容される中東の紛争を理解したい方に必読の書。

**『オアシス社会 50年の軌跡 : イランの農村、遊牧そして都市』後藤晃編. 御茶の水書房、2015.**

イランのオアシス大農業地帯マルヴダシュト地方において、1970年代から40年にわたり調査を続けてきた研究者たちの集大成ともいえるべき著作。内容は19世紀後半から1980年代が中心的に取り上げられているが、豊富な写真と具体的かつ詳細な記述は、イラン農村研究の先駆者であった故大野盛雄のフィールドを引き継いだ著者たちとこの地方との関わりの(時間的な)長さや深さを実感させる。

内容は、地主制度や農業を中心とした第1部(第1章 地主制と村の農民、第2章 農政の展開と農業社会、第3章 大土地所有制の変遷)と、社会や地域経済を中心とした第2部(第

4章 遊牧民定住村 40年のあゆみ、第5章 農民経済の発展と地域市場、第6章 イラン革命とイスラム農地改革、第7章 マルヴダシュト地方の水利と社会) から成る。地主による大土地所有から 1960年代の地主制の廃止、そして 1979年イラン革命後の農民への農地分配といった土地所有制度の変遷と、それが形成してきた農業のあり様、地域経済、村落社会の変化が詳細に描き出されている。編者が意図したように、一地方の激動の時代を切り取った記録として、読み応えのある1冊となっている。

***Animation in the Middle East: Practice and Aesthetics from Baghdad to Casablanca, edited by Stefanie Van de Peer, (Tauris World Cinema Series). I. B. Tauris, 2017.***

世界的にもヒットした「ペルセポリス」(イラン、2006)、「戦場でワルツを」(イスラエル、2008)を除き、中東のアニメを知っている人はどれほどいるだろうか。検閲、圧政、戦争といった困難にも関わらず、近年中東ではアニメーションスタジオが繁栄し、全く新しい世代の起業家やアーティストが育ちつつある。にもかかわらず、中東のアニメーションはこれまでほとんど取り上げられることがなかった。本書は、メディア研究者およびフィルム制作者が集い、中東各国の政治状況と映画をめぐる状況、それらのアニメーション制作や流通、放映に対する影響、さらに国を越えた地域的な繋がりをも視野に入れつつ、各国のアニメーション発展の歴史を考察する。

取り上げられているのは、イラクの民話のアニメーション化とアイデンティティ(第1章)、イランの国家機関とアニメーションの発展(第2章)、サウジアラビアと湾岸諸国における輸入アニメと国内制作アニメの性格(第3章)、トルコのアニメーションの発展と政治・文化状況(第4章)、シリアにおけるアニメーションの歴史と内戦がシリア人アニメ制作者たちに与えた影響(第5章)、レバノンのアニメーションの発展における教育の役割と大人を対象とした独立アニメーションの発展(第6章)、占領下のパレスチナにおける“ピクセル化されたインテリファード” (第7章)、イスラエルのアニメーションが抱える表現の問題(第8章)、卓越した個人による作品から豊かな地域の協力とイニチアチブを誇るものへと進化したエジプトのアニメーション(第9章)、抑圧的な体制下で政治風刺として機能してきたリビアのアニメーション(第10章)、権威主義体制に相対するチュニジアのアニメーション制作と放映(第11章)、モロッコのIT技術を駆使したアニメーション(第12章)の12か国で、時代的にも地域的にも中東のアニメーションの発展を一望できる資料である。

図書館研究情報レファレンス課 高橋理枝

# IRAN AND THE WORLD AFTER ROUHANI

ロウハーニー政権下のイラン外交と世界

Prof. Dr. Arshin Adib-Moghaddam\*

本稿は今年 8 月に発足したロウハーニー第二期政権のとりわけ外交政策を 1979 年  
以来のイラン・イスラーム共和国政権の政治的展開の帰結として位置づけることを目的  
とするものである。革命後のイランは現在に至るまで西側諸国の新自由主義的な経済  
政策に対して一定の距離を堅持してきた。またパレスチナ問題に対する明確な対パレ  
スチナ支持の姿勢も今後長期にわたりその基本線が変わることはないだろう。だがその  
ニュアンスについて可変的であることは、イスラエルを「シオニスト国家」と呼ぶことを慎  
重に回避し続けるザリーフ外相の発言などからも伺える。

米国における 2017 年の年初のトランプ政権の発足にも拘らず、イランと P5+1 の間の  
JCPOA がトランプ大統領によって破棄されるという可能性は極めて低い。だが革命以  
来のイランの非同盟諸国重視の外交姿勢は現在に至るまで続いており、南米のベネズ  
エラ・ボリビア・ブラジル・キューバといった諸国との緊密な関係もロウハーニー政権にお  
いても維持されることは明白である。

革命後のイラン外交は決してシーア派重視あるいはイスラーム重視に傾斜することな  
く、それはあくまでも国益重視の姿勢に貫かれてきた。政策的な選択についても 2009  
年以降は国際社会との協調の方向に大きく転換しているが、ただそれが西側と共通の  
人権擁護の理念に基づいていないという問題は依然としてある。

いずれにしても 5 月の選挙の結果、ロウハーニー政権は政策的な合理性・優位性につ  
いて国民の信託を受けたものと理解すべきである。ある種の市民社会が育ちつつあ  
るイランの国内政治において、いわゆる「保守派對改革派」の単純な図式はますます意  
味を失いつつある。イランは今後将来的に非イデオロギー的・非革命的な通常の家  
国として、日本を含む国際社会の一員としての道を歩むことが期待される。

(文責・鈴木均)

---

\* Professor in Global Thought and Comparative Philosophies, Chair of the Centre for Iranian Studies, SOAS, University of London.

Since the Islamic revolution of 1979, Iranian foreign policies have oscillated around five strategic preferences which set the general contours of the country's international relations. The current strategy of the Rouhani administration repackages these preferences, but does not radically depart from them. The Iranian state, like any other state in the international system, has its national interests that it pursues. It has been an analytical mistake to assume that these are merely tactical and short-term, that Iran after the revolution acts "irrationally" and ad-hoc. Undoubtedly, there have been serious shifts in the way Iran positions itself in international affairs, Rouhani is not Ahmadinejad (in the same way as Barak Obama is not George W. Bush).<sup>1</sup> But the strategic preferences of any state do not suddenly shift in total with changing governments. Strategic preferences are systemic, cultural, institutionalised. They have depth and longitude that go beyond the politics of the day. Rouhani is the surface effect of gradual changes in Iran's domestic politics after the revolution, a product of a post-revolutionary generation yearning for reforms, but he is still operating within the general contours of the Islamic Republic's strategic preferences as they emerged after the revolution in 1979. In the following paragraphs I will assess the modifications that the Rouhani presidency has brought about with a particular emphasis on the enduring strategic preferences of the Iranian state. Some of this research is based on my current book project, which analyses different forms of nationalism in a global context and with a particular emphasis on the Iranian case.<sup>2</sup> It has also benefited from a lecture tour in Japan, and the fruitful interaction with Japanese colleagues specialising on Iran and the Middle East at the IDE-JETRO, the University of Tokyo and Doshisha University in Kyoto.

## **I. What are Iran's strategic preferences?**

The first strategic preference that has guided the ruling classes in Iran is geared to the idea of maximising economic independence.<sup>3</sup> This preference was inscribed into the Iranian constitution by the Sorbonne educated liberals surrounding Ayatollah Khomeini at the beginning of the revolution, in particular the first Prime Minister Mehdi Bazargan and the first President Abol-Hassan Bani Sadr.<sup>4</sup> At the heart of it is the conviction — similar to Islamic economic theories authored by Ayatollah Motahhari in Iran and Ayatollah Baqir al-Sadr in Iraq — that a "just" welfare state should be at the centre of the economic system. While Iran has attempted to liberalise the economy in the recent years and while it has tried to accede to the WTO in the past, the country continues to keep a relative distance from multilateral institutions and radical neo-liberal reforms. The ruling classes continue to pursue a form of economic nationalism which manifests itself, among the policies mentioned above, also in the emphasis on mastering the full nuclear fuel cycle on Iranian territory. This emphasis on nuclear sovereignty has fuelled Iranian nationalism in recent years. With the self-perception of a great power in human history, Iranians deem it their natural right to take advantage of nuclear energy without impingement by the United States. Hence, Rouhani is trying to present Iran more vigorously in international economic forums and in his recent speeches he made it clear that Iran is open for business.

---

<sup>1</sup> For a comprehensive analysis of the foreign policy under President Ahmadinejad see Anoush Ehteshami (2007) *Iran and the rise of its neoconservatives: The politics of Tehran's silent revolution*

<sup>2</sup> Arshin Adib-Moghaddam (2017) *Psychonationalism: Global Thought, Iranian imaginations*, (Cambridge: Cambridge University Press).

<sup>3</sup> See further Maaïke Warnaar (2013) *Iranian foreign policy during Ahmadinejad: Ideology and actions* (London: Palgrave Macmillan).

<sup>4</sup> Mehdi Bazargan resigned amidst the US hostage crisis. Abol-Hassan Bani Sadr fled the country into exile in Paris where he continues to live until today.

There is certainly a technocratic emphasis in his policies which are carried out by a very capable cadre of economic experts that he has dotted around key ministries. But it is highly unlikely that the Iranian state and its underbelly, in particular the powerful conglomerates affiliated to the Revolutionary Guards, will liberalise the economy to the degree that they lose their privileged position. There will not be a neo-liberal *infitah* policy comparable to what happened in Egypt under Sadat or Tunisia under Ben-Ali. The Iranian economy will continue to be mixed and the state will ensure that it does not concede too much ground to the private sector and even less so to foreign investors.

Second, since the revolution Iran has allocated immense ideological and material resources to the Palestinian issue with mixed results both for the Palestinians and Iran's national interest. Yasir Arafat was the first major political leader to visit Iran after the establishment of the Islamic Republic in 1979. The revolutionaries greeted him with great fanfare and handed him the keys of the Israeli compound in Tehran, which served as a major centre for Israeli operations during the reign of the shah. Moreover, in an effort to institutionalise the pro-Palestinian sentiments of his Islamic followers and the Iranian left, Ayatollah Khomeini designated the last Friday of Ramadan to the liberation of Jerusalem (so called Qods day).<sup>5</sup> "The road to Jerusalem goes through Baghdad" was a prominent slogan of the millions of volunteers of the newly established Islamic Revolutionary Guards Corps and their Basij militia during the devastating Iran-Iraq war (1980-1988) which drained the material and human resources of both countries for decades to come, exactly because the war was charged with immense ideological venom.<sup>6</sup>

Palestine has been appropriated by the Iranian state not at least in order to claim regional leadership and a central role as the defender of Muslim rights. For instance, religious leaders in the country consider holy sites such as the Al-Aqsa mosque as Islamic *waqf* whose sovereignty should be shared by all Muslims and not only by the Palestinians. There is also genuine support to the Palestinian cause within Iranian civil society. Several non-governmental-organisations are involved in fund raising efforts and several Iranian hospitals provided free medical help to Palestinians wounded in the successive *intifadahs* in the occupied territories. Rouhani has not broken from these policies. Only recently, Iran hosted a high ranking delegation of Islamic Jihad, there are renewed talks with the PLO and the country continues to have cordial relations with HAMAS despite the fall out over Syria. At the same time there are nuanced shifts: Iranian officials, quite comparable to the period under the reformist President Mohammad Khatami (1997-2005), have refrained from using the term "Zionist regime" to denote Israel and Rouhani has not targeted the country in the way his predecessor Ahmadinejad did. In another parallel to the Khatami years, the current foreign minister Mohammad Javad Zarif repeatedly indicated that the Iranian government would accept any final settlement that the Palestinians would agree to. Asked if Iran would recognize the state of Israel if the Palestinian question would be resolved, Zarif replied:

You see, that's a sovereign decision that Iran would make but it will have no consequence on the situation on the ground in the Middle-East. If the Palestinians are happy with the solution then nobody, nobody outside Palestine could prevent that from taking place. The problem for the past 60 years is that the Palestinians have not been happy. The Palestinians have not been satisfied and they have every

---

<sup>5</sup> See further Arshin Adib-Moghaddam (2014), *A critical introduction to Khomeini*. (Cambridge: Cambridge University Press).

<sup>6</sup> See further Arshin Adib-Moghaddam (2006) *The international Politics of the Persian Gulf: A cultural genealogy* (London: Routledge).

right not to be satisfied because their most basic rights continue to be violated and people are not ready to address those rights.<sup>7</sup>

Third, the revolution has buttressed a sense of grandeur in Iran's historical consciousness which was equally apparent in the thinking of the shah. But whereas the shah's dependencies on the west did not allow him to act upon his imperial mentality, the Islamic revolution turned Iran into an antagonist to US (and Israeli) hegemony in West Asia and North Africa (WANA) and the wider Muslim world in a grand effort to position the country as a major power pole in the international system.<sup>8</sup> As such, Iran sees itself as a major competitor to US power in WANA and beyond which is exemplified by the country's stringent opposition to NATO forces and US military bases in the Persian Gulf, Central Asia and elsewhere in Iran's immediate geo-strategic neighbourhood. But in this regard as well, Iran has initiated a gradual shift in its foreign policies. For Rouhani and his administration competition with the United States does not preclude establishing full diplomatic ties between the two countries. In my conversations with Iranians close to the administration the model of China is repeatedly invoked. China and the United States have serious differences in eastern Asia, not at least over the contentious issue of Taiwan. But the two countries have close economic ties and they have managed to liaise diplomatically as well. The future of Iranian-American ties could be similar. On issues of agreement, the territorial integrity of Iraq, opposition to the Taliban in Afghanistan and al-Qaeda groups throughout the Muslim world, Iran and the United States have a lot of reason to foster enduring security links. On issues of disagreement, Palestine/Israel, Syria and Hezbollah, the two countries are likely to tip toe around each other and try to pursue their national interests without a zero-sum mentality that would antagonise the other side. Such a mitigated "cold peace" could be a major factor in stabilising the region. After all, the key to many crises in the region lies in Tehran, whether the detractors of the country like it or not.

Both Rouhani and Obama campaigned on the basis that they will talk to the other side and indeed they delivered that campaign promise. The outcome was the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), which resolved the stand-off over Iran's nuclear energy programme. The administration of Donald Trump, however, seems to pursue an incoherent policy of harassment, which is threatening the hard-won JCPOA and Iran's efforts to stabilise its relations with the United States. I don't deem the Trump presidency in the position to derail the JCPOA, given that it was signed off by the five United Nations Security Council members plus Germany. In its efforts to undermine the JCPOA, the Trump Presidency seems isolated. Trump can't lead on this issue. However, the erratic approach to the region in general that has characterised Trump's foreign policy may trigger an adverse reaction from Iran. Persian pride may rear its head at some stage, and lead to detrimental reactions in the war zones of Syria, Yemen and elsewhere.

Fourth, since the revolution of 1979 Iranian foreign policy elites have called for the empowerment of the "third world". To that end the Islamic Republic immediately ceased its membership of the Central Treaty Organisation (CENTO) and became a strong advocate of the Non-Aligned-Movement. This policy has transmuted into a discourse accentuating the need for a multi-polar world order that is not dominated by one superpower. Naturally, Iran perceives itself as one of the poles in such an international system together with Brazil, India, China, Russia, the European Union

---

<sup>7</sup> *Fars News Agency* (FNA) (2014), 5 February, <http://english.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13921116001667> (accessed 12 February 2014).

<sup>8</sup> In my writings I have stopped using the term "Middle East" due to its Eurocentric legacies. For instance, from the perspective of Japan countries such as Iran, Iraq and Egypt are not in the "Middle East" from a geographic perspective. West Asia and North Africa is a rather more accurate geographic designation.

and the United States. The non-aligned policy encapsulated in slogans such as *na sharghi, na gharbi, jomhuri-ye eslami* (neither eastern nor western, only the Islamic Republic) has manifested itself in Iran's close relations with likeminded governments in Latin America, in particular the "Bolivarian" vanguard in Venezuela, Bolivia, Brazil, Cuba, Ecuador and Nicaragua. Iran has fostered close political and economic relations with these countries in the past decades. The former President of Brazil, Lula, even took the audacious step, together with Turkey's Prime Minister Erdogan, to propose a solution to the nuclear impasse during the Ahmadinejad presidency which was rejected by the White House. While it is a priority of the Rouhani administration to mend ties with the United States, Rouhani has indicated that he will deepen Iran's existing relations with Latin America.<sup>9</sup> Given that these have attained strategic dimensions, his administration has plenty of opportunity to that end.

And finally, since the Islamic revolution of 1979 the discourse of Iran's ruling elites has focused on the ideal of Islamic communitarianism which the Iranian state pursues primarily through the Organisation of Islamic Cooperation (OIC) and the network of bonyads (foundations) that operate in the country's clerical "Vatican", Qom. While the symbols and imagery of the revolution were steeped in Iranian-nationalist and Shia traditions, Ayatollah Khomeini was adamant to portray the revolution as pan-Islamic, indeed as a revolt of all the oppressed against their oppressors, not at least in order to extend the claim for leadership beyond the confines of the Shia minority within Islam. To that end, the revolutionaries instituted "unity week", a culturally driven policy to institutionalise ecumenical unity between Sunni and Shia. At the same time, Iran has never really sacrificed the country's national interest to the pan-Islamic utopia. The ruling classes of the country have been very careful not to criticise Russia and China for their brutal policies against their Muslim minorities in Chechnya and Xinjiang province respectively, in order not to jeopardise Iran's cordial relations with the two countries. Similarly, Iran tends to support Christian-orthodox Armenia in their territorial dispute with Shia-majority Azerbaijan. There is no automatic pan-Islamic solidarity that the Iranian state can afford to pursue on every occasion. While closer cooperation between Muslim-majority countries is pursued through various institutions, the pan-Islamic ambitions of the revolution have been conscribed by the outfit of the Iranian nation-state which demands *raison d'état*, a state centric rationality that does not lend itself to caliphatic adventures.

## II. The domestic determinants of Iran's international affairs

As indicated the five strategic preferences of the Iranian state continue to be salient during the Rouhani presidency, despite the apparent shifts in Iran's international disposition. The bargaining position of the Iranian President is particularly strong because he has repeatedly received the backing of the Supreme Leader Ayatollah Ali Khamenei who made it unmistakably clear that the president has a green light to pursue his policies of constructive engagement which made it possible to seek direct diplomatic negotiations over the nuclear issue with the Obama administration. Of course, the re-election in this year, which was foreseeable, has strengthened the hand of President Rouhani even further. Hence, and in many ways for the first time in Iran's post-revolutionary history, the two most powerful institutions of the Iranian state emphasise detente and diplomacy in international affairs as a means to maximise Iran's national interest, even if Iran continues to extend its strategic depth from

<sup>9</sup> *IRIB World Service* (2014) 'Iran firm to boost ties with Latin America: President Rouhani' 10 February, <http://english.irib.ir/news/iran1/item/178359-iran-firm-to-boost-ties-with-latin-america-president-rouhani> (accessed 12 February 2014).

Afghanistan, Yemen and Iraq to Lebanon and Syria. This shift is exemplified in the cultural imagery of the Islamic Republic. In the current discourse, and discernible from Ayatollah Khamenei's central policy speech accentuating "heroic flexibility" in Iran's dealings with international adversaries, the Islamic Republic accentuates the pragmatism of Imam Hassan, the grandson of the prophet Mohammad and the third Imam of the Shia.<sup>10</sup> Addressing senior veterans of the Revolutionary Guards Khamenei maintained that a 'technical wrestler also shows flexibility for technical reasons sometimes, but he would never forget who his rival is and what his main goal is.'<sup>11</sup> Hence, whereas the revolutionaries of yesterday emphasised the romantic "heroism" and sacrifice of Hassan's younger brother, Imam Hossein, who together with his family was killed by the armies of Yazid in the seventh century CE, today the ruling classes in Iran repeatedly refer to his older brother Imam Hassan who is known for his pragmatism, level-headedness and politically accommodating strategies. Hence, whereas the Hussein paradigm emphasises revolutionary change manifesting itself in Hossein's self-sacrifice during the battle of Karbala, the "Hassan paradigm" symbolises pragmatism, exemplified in the peace treaty that Hassan signed with Muawiya when he voluntarily handed over to him the leadership of the umma in the seventh century CE.

But there are also concrete institutional changes in the foreign policy decision making process of the Islamic Republic, for instance the nuclear dossier has been firmly in the hands of the foreign ministry with no tangible interference by the conservative National Security Council. The foreign ministry itself has been staffed with the best and the brightest of Iran's post-revolutionary diplomatic cadres. And in another sign for the consensual policies between the President and the Supreme Leader, Ayatollah Ali Khamenei has repeatedly signalled to the influential Revolutionary Guards, that they should not interfere in the current diplomatic process. Although, Rouhani is not a radical reformist in domestic politics, there are incremental shifts away from the highly securitised atmosphere that was characteristic for the Ahmadinejad presidency, in particular after the mass demonstrations against his re-election in 2009. The censorship regime has been slightly relaxed and Iranian civil society has started to function with fewer restrictions again. Of course, Iran is still far away from institutionalising a proper code of conduct that would secure the human rights of its citizens. This lack of attention to the demands of Iranians within the country and outside continues to be one of the major shortcomings of successive Iranian governments.

Here, it is analytically central to point out that Rouhani (and all the Presidents before him for that matter) are products and not drivers of those changes which are determined by the preference settings of Iranian society. I have theorised this as a "pluralistic momentum" that continuously impinges on the realm of the state through a bottom-up-process, from Iranian society to the ruling classes and Dr. Ghoncheh Tazmini has called this "modernisation from below" in her excellent work on Iranian reformism.<sup>12</sup> The central characteristic of this bottom-up process in Iran, is that the clerical establishment can no longer take for granted the allegiance of their client social strata. Pluralism engenders competition, state policies have to be "sold" to an audience that is no longer obliged to "buy" from one source. In this "market situation" the monopoly on political power is dissected. As a result,

<sup>10</sup> Amir Dabiri Mehr ‘

<http://iranpulse.al-monitor.com/index.php/2013/09/2854/khameneis-heroic-flexibility/>

<sup>11</sup> *Iranian Diplomacy* (2013) 'Supreme Leader underlines belief in insightful "heroic flexibility"', 17 September,

<http://www.iridiplomacy.ir/en/page/1921549/Supreme+Leader+Underlines+Belief+in+Insightful+quot%3BHeroic+Flexibilityquot%3B.html> (accessed 12 February 2014).

<sup>12</sup> See further Ghoncheh Tazmini (2012) *Revolution and reform in Russia and Iran: Modernisation and politics in revolutionary states* (London: IB Tauris).



institutions and elites operating within the domain of the state have to organise themselves in such a way as to mobilise their respective constituencies. They enter into a competitive situation with other groups who follow the same political rationale. Comparing electoral campaigns in Tehran, Shiraz, Ahwaz, Tabriz, Isfahan, and other cities in my field research, I considered it one of the rather more remarkable aspects, that the presidential candidates, including conservative ones such as Mahmoud Ahmadinejad or more recently the presidential candidate Ebrahim Raisi, scarcely employed Islamic imagery or reference to the political will of Ayatollah Khomeini to further their agenda. The campaign of Rouhani was very similar, geared to specific issues, mostly economic ones, rather than abstract slogans. In short: Iranian leaders understand that it is *public* opinion that matters – it is Iran’s strong civil society that affects the way politics are made.

In the second place, all institutions attached to the state are under pressure to produce results, especially in the economic sphere. In turn, the pressure to produce results in a competitive situation engenders the rationalisation of policies. This explains why both reformers and conservatives advocate economic growth and public participation in the political and cultural process. In a pluralistic situation where political parties become marketing agencies of the state, reform ceases to be a monopoly of the self-declared reformist parties. In other words, the reform agenda is of necessity intrinsic to the political process comprising all state institutions; it transcends the mono-causal conservative-reformist divide because the functioning of the whole state apparatus depends on the participation of the public. Public relations with the client social strata, lobbying, fund-raising, involvement with the secular economy — in all these aspects of the humdrum affairs of the state, the Islamic Republic is dependent on the civil society of the country. In such an interactive situation it is not impossible (for conservatives and reformists alike) to sell policies to a population of consumers without taking their wishes concerning the content of those policies into account. As such, Rouhani is a surface effect of these dynamics and his reconciliatory foreign policies, especially towards the west, reflect the preference setting of the mainstream of Iranian society. Persia, after all, has had also a long standing exposure to the Occident; it is both eastern and western.

There are sociological factors for the capacity of Iranian society to drive this pluralistic momentum: In 1980, at the beginning of the revolution, there were merely 175,000 students and 15,000 lecturers spread around 20 cities in Iran. In 2012, there were four million higher education students and over 110,000 lecturers in 120 cities. In 2010, Iran ranked higher in the United Nation’s Human Development index than Brazil and Turkey.<sup>13</sup> According to the British Royal Society, the number of scientific publications in Iran increased from 736 in 1996 to 13,238 in 2008, the fastest such growth in the world.<sup>14</sup> In addition, the number of internet users rose dramatically by 13,000%.<sup>15</sup> In 2012, Iran announced that it will establish a nanotechnology centre and allocate 4% of GDP to research and development as a part of a comprehensive plan for science. This is one of the highest allocations of

---

<sup>13</sup> See further Arshin Adib-Moghaddam (2013) *On the Arab Revolts and the Iranian revolution: Power and resistance today* (London: Bloomsbury), p. 145.

<sup>14</sup> See further ‘Iran and Global Scientific Collaboration in the 21st Century’ (2011) *Association of Professors and Scholars of Iranian Heritage*, 3 September, <http://www.apsih.org/index.php/news/english-news/275-iran-and-global-scientific-collaboration-in-the-21st-century> (accessed 12 January 2012). On the growth of the science sectors see also The Royal Society (2011) *Knowledge, Networks and Nations: Global Scientific Collaboration in the 21st Century*, London, March, [http://royalsociety.org/uploadedFiles/Royal\\_Society\\_Content/policy/publications/2011/4294976134.pdf](http://royalsociety.org/uploadedFiles/Royal_Society_Content/policy/publications/2011/4294976134.pdf) (accessed 12 June 2011), p. 21.

<sup>15</sup> The Royal Society, *Knowledge, Networks and Nations*, p. 65.

research in the world. In effect then, the Islamic revolution has seriously expanded the geography of knowledge in Iran which has had an effect on the preference setting of Iranian civil society.

### **III. Conclusions**

Iran under Rouhani has changed, in particular with regard to the country's international affairs and attitudes towards reconciliation with the United States. But these nuanced changes are tempered by the enduring strategic preferences of the state which will continue to guide the international affairs of the Islamic Republic. These preferences of the Iranian state do not preclude closer relations with the United States and even a tacit accommodation of the issue of Israel. But they make it impossible that Iran emerges as a subservient pawn. Ultimately, for the world, the Iran of the future will not be the Iran of the shah. Every Iranian president after the revolution of 1979 has been voted into office to deliver Iran's national interest and to move the state towards more democracy and accountability. These preference settings of Iranian civil society have been boosted by the Arab revolts which have demonstrated that the new yardstick of politics in the region is not ideology anymore, but democracy, respect for human rights and social equality. President Rouhani is merely the latest manifestation of these realities of contemporary Iranian society and the regional context that Iran is embedded in. For the world, including Japan of course, this non-revolutionary Iran should mean more engagement with the country in all fields, including culture, economics and security. The mistakes of the past should be prevented.

# ROUHANI REDUX: IRAN ON THE EDGE OF CHANGE

ロウハーニー政権：イラン内政の新たな転換

Dr. Ghoncheh Tazmini\*

2017年5月の第12回イラン大統領選挙で再選を果たしたロウハーニー大統領は、アフマディネジャード大統領を挟んでハータミー大統領(1997年-2005年)の時代からの内政・外交上の改革政策を継承しつつ、政治手法としては従来と異なった新たなアプローチを取っている。それは①共和主義、②経済発展、③経済的公正、④政治的自由の4つの公準をめぐるイラン近代史の100年間の試行錯誤の帰結として捉えることが可能である。

共和主義との関係でいえば、ロウハーニーはハータミーと同様に改革派的な立場ではあるがハータミー程に急進的ではない。経済発展については1980-90年代のラフサンジャーニーの時代に特に追及され、ロウハーニーもこれを重視している。経済的公正はアフマディネジャードがとりわけ強調した公準である。政治的自由は特に対外関係において1950年代のモサッデク首相の時代と1979年の革命期に前面にでた政治原則である。

我々はこれらの政治的な原則を、「イラン主義」と「イスラーム主義」の2つの軸のあいだのどこかに位置づけて考察することができる。ロウハーニーの政治的な立場について要言すれば、彼はこうした公準のいずれかに傾斜することなく、イラン社会の政治的・文化的小および政治経済的な変容の帰結としての「下からの改革要求」に注意深く配慮した「中庸」の選択を重ねてきていると結論づけられる。

総じて現在のイランでは伝統的な社会的・文化的価値体系と近代的な価値体系とのあいだでイランなりの共存の形を模索する過程が続けられている。それはロウハーニー政権下においても変わることなく、社会生活のあらゆる局面で公的空間と私的空間における女性の行動規範の問題をはじめ様々な新たな問題が提起され、議論と再検討が進行中であるといえるのである。

(文責・鈴木 均)

---

\* Associate member, Institute of Iranian Studies, SOAS, London University.

## Introduction

Over thirty-eight years since the Iranian-Islamic revolution in 1979, the debate over the Iran's path to reform remains widely contested. In examining change and continuity in the Islamic Republic, there is a permanent quest for an interpretative framework. To understand the nature of reform in Iran and the future of the country's political and institutional development, it is important to examine socio-political change as an historical totality, rather than episodes of transformation. This analysis will begin with some background material on successive Iranian modernisation movements. This approach lends itself to a more comprehensive understanding of both the challenge and opportunity of reform in contemporary Iran. What follows is an overview of the prospect for change under the current presidency of Hassan Rouhani. Rouhani's surprising victory in the June 2013 presidential elections, in which he ran as a moderate, securing 51 percent of the popular vote, represented a significant shift in the Iranian political landscape. His re-election four years later, in which he garnered more than 70 percent of Iran's 56 million votes firmly affirmed Rouhani's popular mandate calling for reform. The changes Rouhani pledged in his first election campaign are not of the scope with which godfather of the reformists, Seyyed Mohammad Khatami initiated his reformist presidency in 1997.<sup>1</sup> Nonetheless, Rouhani's cautious strategy – which manifests in both continuity and change of norms and structures – has yielded tangible results.

What makes the task of assessing change such a challenge is the fact that the Iranian body politic — the leadership, the elite, civil society and institutions — is so complex and variegated in relation to political culture, intellectual orientation, preference for certain ideas or categories of thinking, traditional or normative values, that it is not easy to decipher and decode the nature of Iran's political evolution. What is certain is that measuring change in Iran using a 'western yardstick' is futile. We cannot measure institutional development in Iran, or any non-western countries with a linear western yardstick. The trajectory of reform in contemporary Iran follows no blueprint, rather it entails an open-ended, non-linear process of self-propelling change. Volker Schmidt reminds us that the term itself is meant to reflect modernity's processual side, its dynamism and restless reinvention.<sup>2</sup>

In view of this methodological consideration, this analysis will avoid employing west-centric analytical tools, and will instead measure the scope of change by surveying the four guiding principles that have guided various Iranian heads of state since the 1979 revolution. These 'pillars' encompass, *inter alia*: republicanism, development, justice and independence. The degree to which these factors have been instrumentalised or prioritised reflects the overarching political orientation of the leadership in power. At the same time, these four pillars have been conditioned or influenced by the degree of emphasis on the notion of either *Iraniyat* or *Islamiyat*, which we discuss further on.<sup>3</sup> Before we assess continuity and change under Rouhani's presidency and the outlook for his second term, we first need to delve into the historical complexity of the exercise of transformation and social engineering in Iran.

The history of development in Iran has been beset by a dilemma: the question of orientation of institutional, political, intellectual and cultural development. Iranian history reflects the struggles of an ancient state seeking to chart a distinctive developmental path based on its historical, religious, revolutionary experience. Iranian leaders of the past – be it a shah or an ayatollah – have invariably demonstrated an ambivalence toward western norms and institutions.

---

<sup>1</sup> See Tazmini, *Khatami's Iran*.

<sup>2</sup> See Schmidt, *Global Modernity*.

<sup>3</sup> See Holliday, *Defining Iran*.

### **Modernisation without Modernity**

In the twentieth century, Reza Shah Pahlavi, and later, his heir, Mohammad Reza Shah, embarked on a vast westernisation programme aimed at creating a more ‘modern’ Iran. Modernisation was fast paced, state-sponsored and limited to producing the ‘outward’ manifestations of modernity; political repression persisted, and the autocracy remained undiluted. Both Pahlavi Shahs adopted a brand of westernisation that led to a pattern of ‘modernisation without modernity’. The contradictions of this peculiar brand of modernisation, what can be called ‘modernisation from above’, triggered widespread socio-political discontent, which in the presence of ideological channels and fateful ‘sparks’, culminated in social revolution.<sup>4</sup>

The build-up to the revolution began when broad sectors of the population began to attribute their economic and political grievances to Mohammad Reza Shah’s westernisation campaign. His ideology was grounded in Persian nationalism, emphasising racial differences with the Arabs through emphasis on Persian Aryan ethnicity (calling himself, ‘Aryamehr’, literally, light of the Aryans). He fostered proximity with the west, arguing that Iran was more like France than the Arab world, in order to rationalise his lop-sided modernisation project, his alliance patterns with the United States, his close relationship with Israel, and the idea of monarchic sovereignty.

The hypocrisy of the Shah’s western-inspired project of modernity was to the opposition, symptomatic of the west’s deleterious effect on Iranian society. Broad segments of society, including the intellectuals, the clergy, the pious, mosque-attending adherents, the professional class, the rural poor, the youth and women, increasingly felt culturally and politically alienated because of the Shah’s hyper-nationalist notions of Iranianism and what they saw as cultural and political capitulation to the west.

It was natural that Islam emerged as an antidote in this context. This was reflected in Iran’s political discourse in the 1960s and 1970s, which emphasised anti-western, Iranian-Islamic romanticism in cultural discourse. The opposition began to experiment with Islamic norms and imagery and to reinvent and re-engineer Islam for the purpose of revolution. Intellectuals like Jalal Al-e Ahmad and Ali Shariati reconstituted Iranian identity in a mixture of ideas that were laden with Third worldism, anti-colonialism, anti-imperialism and the eternal battle between justice and injustice – with the Shah and the west firmly in the folds of the unjust side of that dichotomy. Literature such as Al-e Ahmad’s ‘Gharbzadegi’ (Westoxication) emphasised authentic Iranian culture, and later Islamic history after Al-e Ahmad’s pilgrimage in his later years. Al-e Ahmad argued that westernisation had contaminated Iran’s intellectual and social climate, and he called for a national ‘awakening’ and resistance to the hegemony of an alien culture. This culture, he argued, had unleashed a ‘disease’ that had ‘infected’ Iranian society and was slowly eroding Iran’s cultural authenticity, political sovereignty and economic stability.<sup>5</sup>

A cosmopolitan, French educated intellectual who had studied at the Sorbonne, and who had studied the works of Jean Paul Sartre and Frantz Fanon, Shariati used more explicit Shi’a Islamic terms in order to call for revolution. In ‘Bazgasht be Khish’ (Return to the Self), Shariati insisted that the countries of the Third World had to rediscover their religious roots before they could challenge the West. Thus, he proposed two interconnected and concurrent revolutions: a national revolution that would end all forms of imperial domination and would revitalise the country’s culture, heritage and national identity; and a social revolution that would end all forms of exploitation. According to Shariati,

---

<sup>4</sup> Tazmini, *Revolution and Reform in Russia and Iran*, 4.

<sup>5</sup> Boroujerdi, *Iranian Intellectuals and the West*, 68-9.

the task of carrying forth these two revolutions was in the hands of the intelligentsia who would guide the masses through the dual revolutions.

While neither Al-e Ahmad nor Shariati endorsed clerical rule, Ayatollah Ruhollah Khomeini proposed a new political and ideological invention, the institution of the *velayat-e faqih* (the rule of the jurispudent), which forms the cornerstone of the Iranian constitution. In the Twelver Shi'a tradition, the *mahdi*, would return to bring justice on earth in the quietist tradition. Thus, clerics chose to humbly steer clear of politics, but Khomeini propagated an amendment to their quietist tradition arguing that clerics and *mojtaheds* (higher clergy entitled to interpret religious legislation in accordance with that time and political necessity / those who learned in the religious-legal science – *ijtihad*), could bring about justice by supporting the leadership of the *velayat-e faqih* – the just ruler who would hasten the return of the hidden imam. The notion of *velayat-e faqih* has never existed outside of Iran or indeed in pre-revolutionary Iranian or Muslim history – neither have theocratic structures such as the Guardian Council, the Assembly of Experts or the Expediency Council – under which democratic practices are subsumed.

Thus, the broad-based 'revolution from below' and the system that followed should be interpreted as a revolt in defence of culture and tradition, and an effort to create a 'homegrown' modernity through prioritisation of the Islamic inheritance and the practices and rhetoric of Shi'a revolutionary activism. This took the form of an Islamic republic: a unique blend of divine rule, theocracy and democracy.<sup>6</sup> This transformative project represented the antithesis of the Mohammad Reza Shah's developmental model in its rejection of western political institutions, specifically secularism, and western cultural norms. What is significant here is that historically, Iran's developmental trajectories, imperial or revolutionary, diverged from those of the west – whether by accident or by design.

### **Civilisational Dilemma**

The pathology of failed adaptation to western norms can be traced to Iran's particularistic traditions, or a 'civilisational disjuncture'. While a proper assessment of this issue is beyond the scope of this paper, it is useful to touch on Iran's cultural/religious roots as a source of this ambivalence, specifically, a unique tradition of an apocalyptic religion and a messianic consciousness. Twelver Shi'a Islam, the branch of Islam that has been Iran's official religion since 1501, holds that the twelfth Imam, the prophesied Mahdi who disappeared in 873 AD and is thought to be not really deceased but in hiding, will one day return to bring justice to the world. The coming of a messiah and the advent of the Last Days in which a sudden transformation of society would occur, have been an important set of themes in early modern and modern Shi'a Islam, and these have been remarkably intertwined with Iranian rebellions, revolutions and state formation.<sup>7</sup> The Islamic Republic of Iran was believed to be a springboard to a Shi'a utopia by virtue of its theological structures, institutions, laws and practices aimed at creating the conditions for the return of the Mahdi.

The need for adaptability became urgent in the 1990s when Iran found itself in the throes of an historical 'moment': having passed through the labyrinth of social contradictions, the country had reached a point where it had to transcend the logic of development of the 20th century. While Iranian leaders had struggled to preserve the country's distinctive historical personality or genotype – Persian,

---

<sup>6</sup> Amineh & Eisenstadt, "Theorizing of the Iranian Revolution of 1978-9," 162, 173.

<sup>7</sup> Mirsepassi, *Transnationalism in Iranian Political Thought*, 33-34.

Islamic, revolutionary or messianic – the country found itself in the emerging global village, or nascent ‘cosmopolis’, fuelled by the forces of economic and technological globalisation.<sup>8</sup> The country’s population was rapidly undergoing change, largely in response to the pressures of urbanisation, migration, economic integration, globalisation, cultural exchange and diffusion, and the technological revolution.<sup>9</sup>

When Khatami suddenly appeared on a reformist platform in 1997 and secured a surprise landslide victory of over 70 per cent of the vote, it symbolised an urgent call for change. Iran was at a fateful historical juncture: the pressures ‘from below’, including, a diversified civil society that has made its voice heard in the ballot box; market forces that are inclined towards global economic integration and foreign investment; the public mood that favours normalisation of relations with the west; and technology and the Internet, which have spurred more connectivity and communication. The nation’s demographics – about one-third of Iran’s 56 million eligible voters were under the age of 30 – pushed the country to explore a more integrative approach to development. The developmental experiences and conflicts of the past were exhausted, and Iran needed a more sophisticated formula for social and political change.

### **Politics of normalcy**

Khatami’s eight-year presidency served to cement the shift in orientation. His reform movement ushered in a critical transition in post-revolutionary Iranian history by setting the country on the course of the ‘politics of normalcy’.<sup>10</sup> While there were huge discrepancies between Khatami’s campaign promises, popular expectation, and what was really achieved, the ‘Khatami experiment’ unleashed a vibrant civic activism and a budding pluralistic momentum that prevailed well beyond the end of his eight-year presidency.<sup>11</sup>

The president-reformer’s approach was to transcend the sharp turns and revolutionary breaks that have characterised modern Iranian history. He tried to move Iranian politics beyond the extraordinary experiments of the past, and towards a regular mode of politics. His movement represented the explicit project of a return to normalcy. The politics of normalcy refers to a country that is seeking to avoid diplomatic isolation and to rid itself of revolutionary-style politics, self-reliant economic policies and rigid social restrictions. The attempt to link up with the past — to restore the torn fabric of society and to draw on intellectual traditions and the cultural and religious values of the past — all reflected the post-traumatic pursuit of a usable past as the grounding for contemporary Iran.

Khatami based Iran’s politics on the repudiation of revolutionary politics. While he embraced the contributions of these ‘extraordinary’ times, he pushed for transformation through simultaneous engagement with the future as well as the past. A break from the past translated into specifically, the promotion of civil society, greater openness, the rule of law, economic integration and gradual rapprochement with the international community. A staunch supporter of the principles of the Islamic Revolution, Khatami believed that Iran had to fashion its own brand of modernity, yet drawing on western experience was a *sine qua non*. Between 1997 and 2005, Iran saw evolutionary social changes that unfolded at a measured pace; however, this process neither imitated the west nor followed a rigid

---

<sup>8</sup> Dallmayr, *Dialogue Among Civilizations*, 17-18, 85.

<sup>9</sup> Axworthy, *Revolutionary Iran*, 328.

<sup>10</sup> This is a term used by Richard Sakwa to explain Vladimir Putin’s presidency. See Sakwa, *Putin: Russia’s Choice*.

<sup>11</sup> Adib-Moghaddam, “The pluralistic momentum in Iran and the future of the reform movement.”

interpretation of the Islamic past. In fact, Khatami's platform accommodated historical, local and national experience with an acknowledgment of the accomplishments of western civilisation.

The distinctiveness of Khatami's strategy lay in his advocacy of gradual, 'western-inspired' institutional change within the existing structure of the Islamic theocracy. The president-reformer believed that modernity was compatible with Iranian culture and that western-inspired practices could be successfully woven into Iran's national, religious and historical tapestry. His mission was to initiate a civilisational upgrade and to push the Islamic Republic into the 21st century by ushering in an era of socio-political transformation predicated on a political platform that

Khatami's eight-year term left an indelible imprint on the language and lexicon of Iranian politics. Khatami moved away from the developmental imagery and convictions of the past in favour of a more adaptive trajectory. He consigned the revolutionary period of Iran's politics to history, but carried forward the original revolutionary ideals of social justice, freedom and equality. Although there have been diversions along the way, the most salient example being Mahmoud Ahmadinejad's eight-year presidency, Iran is dancing on the edges of the path to change as paved by Khatami.

In the view of this author, Ahmadinejad did drift off course, but only momentarily. The peculiarities of his presidency, such as his fiery rhetoric, or the Green movement contesting his second term, can be regarded as the growing pains associated with Iran's entry into full adulthood. It is inaccurate to reduce Ahmadinejad's presidency as nothing more than an era of revolutionary revivalism with apocalyptic scenarios. The international context played a crucial role in determining Iran's hard-line, principlist stance. It was only a few years earlier that Khatami extended an olive branch to the international community in the form of a 'Dialogue of Civilisations' - only to be branded by George W. Bush as a pariah on the 'Axis of Evil' along with North Korea and Iraq. Bush's condemnations incensed conservatives, traditionalist and radicals within Iran, who supported Ahmadinejad's confrontational stance.

However, the pressures 'from below' – the permanent call for political inclusiveness, civil society, the rule of law, and the loosening of social restrictions – persisted and the country slowly began to manoeuvre itself out of the political and economic quagmire it was caught in. The shift in orientation is evident today under Rouhani who made it clear in his campaign that he acutely understands calls for political participation and civic activism. He pledged to relieve the extraordinary economic strain on the Iranian people and to rehabilitate Iran's sanctions-battered economy and foreign relations. Since his investiture, Rouhani has been successful in exploring a more dynamic and creative logic of engagement, while repudiating the politics of resistance and confrontation.

In Rouhani's Iran, we are witnessing the revival of the politics of normalcy where ideological radicalism is giving way to Iran's broader interests. Similar to Khatami, Rouhani is struggling to construct a model of normality that combines western-inspired reforms with something broader, taking into account Iran's unique culture, history and place in the world. Thus, contemporary Iran is experiencing its own modernity, and this is taking place at a time when the very paradigm of modernity is being radically questioned in the west, its place of origin. Let us reflect on some theoretical observations, which are useful in qualifying the nature of change in Rouhani's Iran.



### **Civilisational neo-modernisation as a theory of change in Iran**

Much of the orthodox literature on modernisation and development entails the removal of indigenous foundations in order to make room for a more ‘advanced’ replacement: the product of the *western* intellectual, social and cultural experiences. Edward Tiryakian traces this to the ‘western delusion’ that there is ‘a model of development exportable, applicable everywhere, and superior morally and technically to all other forms of societal development’.<sup>12</sup> Eurocentrically-biased and with a ‘one-size-fits-all’ ideal, classical modernisation theory maintains that by ‘disembedding’ traditional structures, ‘backward’ countries could break away from their past to a future-orientated utopia, or historical endpoint.<sup>13</sup> As this study demonstrates, Iranian history reflects a society that has been reluctant to ‘disembed’ its indigenous social forms.

In this case, civilisational neo-modernisation theory can serve as a framework for understanding the processes of modernisation, revolution, change, and transformation in Iran, as it overcomes the inadequacies of modernisation theory with its linearity and assumed convergence on a western-type model.<sup>14</sup> At the heart of civilisational neo-modernisation is the idea of multiple modernities; in other words, countries can be modern in different ways. A more nuanced and pluralistic representation of modernity, this paradigm takes a much broader view of the modernisation process by placing it in the long-term context of cultural adaptation of civilisational complexes to the challenge of modernity. Indeed, contemporary Iranian developmental represents the unique interaction of universal value patterns and specific cultural codes and thus fits neatly under the rubric of civilisational neo-modernisation theory.

Shmuel Eisenstadt explains that inter-civilisational tendencies combined with an ambivalent attitude to the cosmopolitan centres of globalisation have given rise to new inter-civilisational orientations. Eisenstadt’s civilisational argument is a valuable conceptual tool as it underscores the role of civilisational legacies and non-western norms and traditions in the creation of diverse forms of modernity.<sup>15</sup> Interaction with the western model has been a component of all modernising processes and patterns, but non-western forms have been determined by the encounter with local civilisational settings.<sup>16</sup>

If we assess change in Iran by maintaining the broader perspective that the country is gradually charting its own paving its own homegrown path to modernity – one that is neither modelled on an ‘anti-western’ or ‘pro-western’ theoretical or ideological construct – we are better equipped to gauge change. We go so far as to argue that Iran is following a non-model or a model of experimentation; one that is undefined. These theoretical reflections put us in a better position to understand the scope of change instigated by Khatami and carried forward by Rouhani.

### **Rouhani’s Political ‘Brand’**

What is important to underscore is that while Khatami’s reform strategy did have flaws, insofar as organisation and implementation were concerned, the largest impediment to reform was the

---

<sup>12</sup> Tiryakian, “Modernization: Exhumateur in Pace,” 173.

<sup>13</sup> Beck et al., *Reflexive Modernization*, 2.

<sup>14</sup> Sakwa, “The Soviet Collapse: Contradictions and Neo-modernisation,” 73.

<sup>15</sup> Eisenstadt, “Multiple Modernities,” 11.

<sup>16</sup> Arnason, “The Multiplication of Modernity,” 132-133.

character of the country's power structure. The political system in Iran is generally characterised by a multitude of loosely connected, generally competitive power centres, both formal and informal. These 'superbodies' are grounded in the Constitution and in governmental regulations and take the form of state institutions. The latter include religious-political associations, martyr's foundations and paramilitary organisations aligned with various factions of the leadership. The president, as chief executive, is responsible for the everyday running of the country. He does not determine the general guidelines of Iranian domestic and foreign policy, nor does he control the armed forces or security apparatus.

The political system, with myriad and overlapping centres of power with deep policy differences, frustrated Khatami's efforts to push forward with progressive legislation. The legislative and judiciary branches had the power to obstruct – or to expedite – the implementation of Khatami's liberalisation measures. Owing to their staunchly conservative political orientation, these 'superbodies' did not cooperate with the reform-orientated president. In the end, Khatami found himself in an institutional gridlock, and unable to reconcile the political rifts that impeded his program for change.

The question surrounding Rouhani's presidency was whether he would get caught up in a similar quagmire and whether he had the political steering power required to implement change considering the ubiquity of the orthodox wings of the Islamic Republic. Rouhani's strength is that he straddles both sides of the moderate-conservative fence, and this gives him a freer hand in implementing change. He is as much a conservative, establishment figure as he is a moderate figure. As such, Rouhani has more political leverage than Khatami had during his mandate.

Rouhani and Khatami are comparable in the sense that they both pledged the easing of social strictures, and greater openness, however, they are different in their capacity to manoeuvre through the opposition. While Khatami presented himself as a forward-thinking, progressive visionary, an intellectual and a philosopher, who prioritised state-society relations and normative institutions such as pluralism and civil society, Rouhani performs a head of state, focusing on the state's core issues, such as the nuclear dossier and the need for foreign investment.

A few words on Rouhani's background are pertinent here. Like many religious-minded scholars before the 1979 Revolution, Rouhani was drawn to Ayatollah Khomeini. Heard mentioning the Ayatollah in a Tehran mosque, he became a target of Mohammad Reza Shah's dreaded intelligence service. He was forced to leave the country, eventually joining Khomeini in exile in Paris. Since the Iran-Iraq War of the 1980s, in which he played a strategic role in the military command, Rouhani has not been excluded from regime institutions. Unlike many reformist and centrist leaders before him, he still enjoys a relationship of trust with Supreme Leader Ali Khamenei. Rouhani's approval by the Guardian Council in the 2013 presidential elections, while centrist Hashemi-Rafsanjani was disqualified, is a testament of his impeccable revolutionary credentials. Thus, it is safe to say that Rouhani is cut from the same cloth as establishment figures.

However, what sets Rouhani apart from his predecessors is his 'brand': that is, being neither a reformist nor a hardliner. The president is the synthesis or the product of a thesis (the reformist/pragmatist camp, excluding the more radical, secular Green Movement supporters), and an antithesis (Ahmadinejad and the more conservative-traditionalist, principalist elements). He is the reconciliation of contending and competing ideological camps – a compromise of sorts. In the view of the author, the Iranian president has not exacerbated the political rifts and factional infighting that Khatami bequeathed him. Rouhani is closer to bringing harmony to the Byzantine labyrinth of Iranian politics, and of acting as an antidote to a socially-divided Iran. At the beginning of his second term, at the time of writing this chapter, Rouhani has demonstrated that while he is sensitive to the

machinations of the conservative establishment, he remains committed to the goals and aspirations of the popular will.

### **The pillars of change in Iran**

As highlighted in the introduction, there are four guiding principles that have motivated various Iranian political heads of state in the past century. The political inclination of leaders of the past has been very much determined by the prioritisation, instrumentalisation or sometimes the interplay of these principles. President Rouhani's overarching challenge has been to strike a balance between these four competing objectives and to achieve a 'balancing point', or what is known in Persian as the *nokhteh taadol*. They can be summarised as follows:

1. Republicanism and Participation (*mosharekat*). The emphasis is on popular sovereignty (*mardom salari*), civil society, (*jameh madani*), and pluralism. This pillar was central to Khatami whose movement focussed on consolidating the rule of law and stimulating civic activism. While Rouhani is a moderate in the sense that he is responsive to the drivers of progressive change from 'below', this pillar is not as central to his political agenda as it was for Khatami.
2. Economic Development (*tose'eh*). This was the cornerstone of Hashemi-Rafsanjani's presidency in the 1980s and early 1990s. Described as a pragmatic centrist, Hashemi-Rafsanjani surrounded himself with technocrats in an effort to revive the post-war economy. Going further back, in the late 1920s and 1930s, economic restructuring was the linchpin of Reza Shah Pahlavi's state-sponsored modernisation program. President Rouhani has surrounded himself with likeminded technocrats as well.
3. Economic Justice (*edaalat*). The pursuit of justice was one of the main pillars of Ahmadinejad's political platform, which was predicated on tackling poverty and corruption, and redistributing wealth. His personal, former website *Mardomyar* or the 'People's Friend', epitomised this mission.
4. Independence/Freedom (*azadi*). The emphasis is on resistance of foreign interference and encroachment. This was the cornerstone of Mohammad Mossadeq's short prime ministership in the 1950s. The democratically-elected, nationalist prime minister insisted that his country's fight for possession of its oil resources was not only a quest for profits, but a fight for liberty. This was also the leitmotif of the revolutionary slogan in 1979 – '*Esteghlal* (independence), *Azadi* (freedom), *Jomhourī Islami* (Islamic Republic).'

### **Iraniyat and Islamiyat**

Let us envision these four elements on an axis. This axis runs on two tracks: *Iraniyat* and *Islamiyat*. *Iraniyat* relates to Iran's pre-Islamic heritage, Persian history, culture, and civilisation.

*Islamiyat* corresponds to Iran's Islamic past, values, dogma, and tradition as well as classical revolutionary themes and slogans relating to Shi'a revolutionary revivalism, nationalism, and populism. *Islamiyat* runs on a continuum: on one side is *Ejtehadi Islamiyat*, which in the case of foreign policy articulation, advances a more moderate, enlightened and dynamic narrative, predicated on integration and dialogue. On the other side of the spectrum is *Jihadi Islamiyat*, which is characterised by a principalist and atavistic discourse.

The *Jihadi* and *Ejtehadi* approach to independence is very different. In *Jihadi Islamiyat*, independence translates into economic independence, guided by revolutionary ideals of self-sufficiency. On the other hand, *Ejtehadi Islamiyat* advocates representation in, and interaction with, international organisations, integration into the global economy and a non-confrontational political discourse. The historic nuclear deal brokered by President Rouhani and Iranian Foreign Minister Javad Zarif known as the 'Joint Plan of Action' between Iran and its P5+1 interlocutors on 24 November 2013 is an example of an *Ejtehadi* reading of independence, based on calibrated compromise.

*Iraniyat* also bifurcates in a similar way. To illustrate this point, let us focus on the concept of national independence. On one side of the spectrum, the emphasis lies on radical negation of other civilisations (particularly the west), typified by Al-e Ahmad's 'Westoxication' discourse. In foreign policy, national independence is found in isolationism, the avoidance of political and economic entanglements, and a defensive and confrontational rhetoric. Ahmadinejad and his hardline supporters centred their perception of national independence on this approach. In its more acute forms, this view perpetuates the Shi'a messianic and millenarian worldview and activism.

The other end of the spectrum is characterised by integration and interaction. Khatami's 'Dialogue Among Civilisations' thesis best captures this orientation. Independence is found through emphasis on cultural commonalities and shared histories through an integrative narrative. Rouhani's approach falls squarely in the middle: national independence is found through cautious engagement. His administration is challenged by conservative elements that need to be appeased, thus engagement with outside powers needs to be calibrated.

### **Between change and continuity**

With more executive steering power (and most importantly, the Supreme Leader's tacit support), Rouhani has demonstrated the ability to strike a delicate balance – the *nokhteh taadol* between all four pillars. In other words, he is pursuing a path that seeks to reconcile disparate orientations through the art of principled compromise. This translates into a balance between continuity and change, between *Islamiyat* and *Iraniyat*. Rouhani's 'brand' gives him a luxury of leadership that allows him to pursue these four pillars of change in earnest. The pushes and pulls of Iran's history have brought to the surface a moderate *ijtihadi* (higher clergy qualified to interpret religious legislation) president who understands that the developmental experiences and conflicts of the past have been exhausted, and that Iran needs a more sophisticated formula for political change in order to respond to the pressures for reform 'from below'. Rouhani, then, is a product of the demands of Iranian society for political, cultural and socio-economic change.

Today, Iran finds itself in a unique historical moment where the theocracy is forced to test its commitment to democratic principles and to transcend the dichotomy between conforming to native traditions and dogma, and encouraging progressive reforms. Thus, social and political change in the Islamic Republic will remain an ongoing process of interaction between universal value patterns and

specific cultural codes. This methodological shift is an important one that promises to address the impetus for change 'from below'. With all of his political acumen and his ability to achieve the *nokhteh taadol*, Rouhani still faces the bulwark of conservative resistance, from not only domestic hard-liners, but foreign hawks and warmongers.

### **Internal and external resistance**

Rouhani's 19-point margin of victory after a bruising campaign against hard-line opponents boosted his confidence. Yet, perhaps for that very reason, the conservative establishment, led by Iran's supreme leader, Ali Khamenei and the system's conservative custodians, continue to stymie his efforts to translate his electoral mandate into policies aimed at open Iran politically and economically. This compels Rouhani to adopt more retrograde policies as a balancing act. For instance, in his second term, Rouhani did not appoint any female ministers to his Cabinet as he had promised he would in the May 2017 presidential election. While he explained that he was eager to appoint young individuals and women to high-level positions, Rouhani's new Cabinet featured an all-male line-up.

Hard-line pressure has prompted shifts in rhetoric and orientation. Rouhani promised to free Mehdi Karroubi, a reformist and former presidential candidate who has been under house arrest since 2011. In late August 2017, Karroubi announced that he would go on a hunger strike as a form of protest. He subsequently ended his hunger strike when security forces were removed from his premises.<sup>17</sup> Equally controversial was Rouhani's nomination of the telecommunications minister - Mohammad Javad Azari Jahromi - who built parts of Iran's massive surveillance infrastructure while working in the Intelligence Ministry has led to concerns among civil rights activists that Jahromi could use his new position to expand already extensive online state spying operations on citizens.<sup>18</sup>

At the same time, surprisingly, a moderate ayatollah was appointed to head Iran's Expediency Council. The supreme leader appointed Mahmoud Hashemi Shahroudi as the new chairman of the Expediency Council. Ayatollah Akbar Hashemi Rafsanjani had headed the council for decades, until his death in January 2017. In remarks suggestive of the reformists being content with Shahroudi's appointment, Nemat Ahmadi, a reformist analyst, told the daily *Arman* on 15 August 2017, 'given the national position and moderate attitude of Ayatollah Shahroudi, there is hope that we will see the Expediency Council reaching the goals that have been set and see effective decisions taken like those by Ayatollah Rafsanjani'.<sup>19</sup> Other initiatives that augur change is the Iranian parliament's approval in August 2017 of a long-awaited amendment to the country's drug law that significantly raises the bar for a mandatory death sentence. The amendment, revised four times by the parliamentary judiciary commission, is more limited than a December 2016 draft amendment that sought to outlaw the death penalty for most non-violent drug related offenses. For the bill to become law, the Guardian Council, a body of 12 Islamic jurists, must approve it, agreeing that the bill is in accordance with Iran's constitution and their interpretation of Sharia law. There is an internal mechanism of scrutinising and vetting by conservative bodies, which temper progressive initiatives.<sup>20</sup>

Indeed, Rouhani has had manoeuvre the country through the conservative tide and refine his balancing act. Thus, while he has pledged further social freedoms, openness and relative liberalisation,

---

<sup>17</sup> <http://www.reuters.com/article/us-iran-rights-karroubi-idUSKCN1AW1O8?il=0> (Accessed on 20 Nov. 2017. Same date in the following footnotes.)

<sup>18</sup> <https://en.radiofarda.com/a/iran-rouhani-minister-of-communication-worked-for-intelligence/28680358.html>

<sup>19</sup> <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/08/iran-expediency-council-chairman-reshuffle-shahroudi.html>

<sup>20</sup> <https://www.hrw.org/news/2017/08/15/iran-raising-death-penalty-bar>

Rouhani has been pressured to adopt more conservative policies, and at times, a defensive language. In response to the belligerent stance espoused by American president, Donald Trump towards Iran, Rouhani has warned that could restart its nuclear programme *within hours* if the United States imposes new sanctions. This rhetoric is different from the logic of engagement that Rouhani employed, which in the end resulted in the Joint Comprehensive Plan of Action in January 2015.

The supreme leader continues to restrict Rouhani: Khamenei has deployed unusually inflammatory language against the re-elected president, warning against his eagerness to attract foreign investment and his openness to western-style education systems. Rouhani has remained defiant, vowing not to fear detractors. In July 2017, Rouhani's brother was arrested on corruption charges, He was later released on bail, but the prospect of his humiliating imprisonment could be used by the principlists to pressure Rouhani.

Foreign pressure is equally deleterious. The Trump administration appears determined to eviscerate the 2015 nuclear accord. Backed by Congress, the Trump administration has already moved to intensify sanctions and has vowed to aggressively counter Iran's regional policies and alleged ballistic missile activities. From Tehran, the view is clear: from its efforts to create a Sunni arc to curb Iran's purported Shi'ite crescent in the Levant to repeated hints about regime change, Trump's administration is intent on confronting Iran, depriving it of the nuclear deal's economic dividends and seeking to unseat its rulers. The Trump administration, lacking any political intelligence, regional knowledge or soft power, will not succeed where its six predecessors faltered. In that sense, Rouhani has little to worry about.

Of greater concern are the American policies' unintended consequences in the domestic arena. Escalation against Iran is likely to deepen the country's justifiable insecurities, and its siege mentality. Growing tensions will indubitably feed Iran's militarism and militancy, and lambasting Iran will serve to diminish Rouhani's manoeuvring space. The wave of antagonism surging from the United States will bolster the principlists who were defeated in local and national elections. It will give them grounds to regain politically what they lost electorally. Threats of regime change, sanctions and generally arbitrary actions (such as the illegal act of potentially tearing up the international, multi-lateral nuclear deal) are pretexts to obstruct Rouhani's agenda, hinder economic reintegration to preserve their own interests, and to fuel dissatisfaction to ensure their rivals' defeat in the next elections. The United States has proven incapable of supporting Iran's reformist elements; rather its policies have served to boost the principlists' platform. The losers in this political calculus is the electorate hoping for a gradual evolution toward a more pluralistic and open polity.

Rouhani's piecemeal efforts will be severely hindered if the United States choses to escalate regional tensions, deepen sectarian rifts, undermine the nuclear agreement, pursue regime change and eschew diplomatic engagement. The Trump administration's hostile policies are tilting Iran's internal dynamics to Rouhani's detriment. Both internal and external pressures present an ongoing challenge to Rouhani who continues to straddle the fence to precipitate small changes. The Islamic Republic of Iran under Rouhani's presidency is a polity featuring both continuity and change. The pressures for change 'from below' have set the country on the irrevocable path to reform. However, given Iran's competing power centres and deep-seated conservative resistance, Iranian reform will remain an ongoing tug-of-war between moderates and conservatives. The forces 'from below' and the ballot box however, are strong forces that will ensure that the reformist agenda remains a permanent feature of Iranian politics despite repeated setbacks.

## Reform measures

The clearest example of the success of the reform agenda is the 2015 nuclear deal struck between Iran and six world powers: the United States, the United Kingdom, Russia, France, China, and Germany (the P5+1). Iran's official revolutionary discourse rejects compromises with the West. The watershed nuclear deal, caught in the middle of factional opposition and wrangling, ultimately received the tacit approval of the conservative Supreme Leader, Ali Khamenei.<sup>21</sup> This flexibility suggests a shift towards pragmatism and a more conciliatory stance. Other social policies that are reflective of change include the debate over the re-election of a Zoroastrian as a city council member in Yazd. While the ultra-conservative head of the Guardian Council, Ayatollah Jannati argues that religious minorities cannot be representatives of Muslim-majority constituencies, Rouhani and the parliament are pushing for a reinterpretation.<sup>22</sup> Other measures include the regime's socially conscious measure to set up addiction treatment centres modelled on the American Alcoholics Anonymous model, to care for alcoholics. This subject is taboo or 'haram' (prohibited in Islam) to even discuss. Since 2015, following the order of the Health Ministry dozens of private clinics and government institutions have opened help desks and special wards for alcoholics.<sup>23</sup>

There is an ongoing debate over compulsory hijab in the car – some women are refusing to wear a hijab while driving, sparking a nationwide debate over what is considered private or public.

Obligatory wearing of the hijab has been an integral policy of the Islamic republic since the 1979 Revolution, but it is one the establishment has had a great deal of difficulty enforcing. Many Iranian women are already pushing the boundaries, and observers in Tehran say women who drive with their headscarves resting on their shoulders are becoming a familiar sight. The Iranian judiciary and the police force insist a car interior is public space, but more women are defying authorities by driving with 'bad hijab'. 'Bad hijab' refers to a slack interpretation of the official dress code requiring women to cover their hair and figure.<sup>24</sup>

Rouhani has argued that people's private space should be respected and opposes a crackdown on women who don't wear the hijab. The president said explicitly that the police's job is not to administer Islam. 'Private or not private?' asked an article carried by the state IRNA news agency on 10 July 2017. The article added: 'This is a question that has created a legal and religious discussion about private space within cars'.<sup>25</sup> The debate is not only among liberal Iranians. Abolfazl Najafi Tehrani, a cleric based in Tehran, tweeted: 'People's cars, like people's houses, are their property and a private space and infringing upon this space will disturb people's moral security and will harm women's trust with the police'.<sup>26</sup>

Other indications of change are more progressive attitudes towards women. Iran Air, the country's national airline, has for the first time appointed a female CEO. Farzaneh Sharafbafi, who is also the first Iranian woman with a PhD in aerospace, will replace the current CEO Farhad Parvaresh. Sharafbafi, the current director general of Iran Air's research department, will be the first-ever woman

<sup>21</sup> <http://studies.aljazeera.net/en/dossiers/2014/03/2014331104216470679.html>

<sup>22</sup> <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/11/iran-sepanta-niknam-zoroastrian-yazd-city-council-jannati.html>

<sup>23</sup> <https://www.nytimes.com/2017/09/11/world/middleeast/iran-alcohol-rehabilitation.html>

<sup>24</sup> <https://www.theguardian.com/world/iran-blog/2015/may/27/iran-hijab-rouhani-versus-senior-clergy-enforcement>

<sup>25</sup> <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/11/compulsory-hijab-rule-increasingly-flouted-by-iranian-drivers>

<sup>26</sup> [https://twitter.com/najafi\\_tehrani/status/883328643430203392](https://twitter.com/najafi_tehrani/status/883328643430203392)

to head the national flag carrier, Fars reported.<sup>27</sup> In a sign of slowly changing attitudes, Ali Karimi, a veteran Iranian footballer, has called on authorities to allow female fans to attend stadiums alongside men.<sup>28</sup> These measures are indicative that the state is actively debating the parameters of what is permitted and what is prohibited in order to respond to the demands for change ‘from below’. The boundaries of Islamic thought and practice are being creatively extended in order to fulfil the popular mandate. As such, Iranian reform will remain an ongoing process of the interaction between universal value patterns and specific cultural codes – in other words, Iran will continue to explore ways to reconcile historical, religious, revolutionary and cultural context with the modern world.

## Bibliography

- Adib-Moghaddam, Arshin. “The pluralistic momentum in Iran and the future of the reform movement.” *Third World Quarterly*, 27 (2006): 665-674.
- Adib-Moghaddam, Arshin (ed). *A Critical Introduction to Khomeini*. Cambridge: Cambridge UP, 2014.
- Amineh, Mehdi P. and Shmuel N. Eisenstadt. “Theorizing of the Iranian Revolution of 1978-9: The Multiple Contexts of the Iranian Revolution.” In *Varieties of Multiple Modernities: New Research Design*, edited by Gerhard Preyer and Michael Sussman, 149-177. Leiden: Brill, 2015.
- Arnason, Johann. P. “The Multiplication of Modernity.” In *Identity, Culture and Globalisation*, edited by Eliezer Ben-Rafael and Yitzhak, 131-157. Sternberg, Leiden: Brill, 2002.
- Axworthy, Michael. *Revolutionary Iran: A History of the Islamic Republic*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Beck, Ulrich et al., *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- Boroujerdi, Mehrzad. *Iranian Intellectuals and the West: The Tormented Triumph of Nativism*. New York: Syracuse, 1996.
- Dallmayr, Fred. *Dialogue Among Civilizations: Some Exemplary Voices*. NY: Palgrave Macmillan, 2003.
- Eisenstadt, Shmuel N. “Multiple Modernities.” *Daedalus*, 129 (2000): 1-29.
- Gregg, Gary S. *The Middle East: A Cultural Psychology*. Oxford: Oxford UP, 2005.
- Holliday, Shabnam. *Defining Iran: Politics of Resistance*. Surrey: Ashgate, 2011.
- Martin, Vanessa. *Creating an Islamic State: Khomeini and the Making of a New Iran*. London: I. B. Tauris, 2003.
- Milani, Mohsen. *The Making of Iran’s Islamic Revolution: From Monarchy to Islamic Republic*. Boulder: Westview, 1994.
- Mirsepasi, Ali. *Transnationalism in Iranian Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Sakwa, Richard. *Putin: Russia’s Choice*. Abingdon: Routledge, 2004.
- Sakwa, Richard. “The Soviet Collapse: Contradictions and Neo-modernisation.” *Journal of Eurasian Studies* 4 (2013): 65-77.

---

<sup>27</sup> <http://www.tehrantimes.com/news/414958/Iran-Air-appoints-first-female-CEO>

<sup>28</sup> <https://www.hrw.org/news/2016/06/30/banned-stadiums-being-woman-iran>



- Schmidt, Volker. *Global Modernity: A Conceptual Sketch*. New York: Palgrave-Macmillan, 2014.
- Tazmini, Ghoncheh. *Khatami's Iran: The Islamic Republic and the Turbulent Path to Reform*. London: I. B. Tauris, 2009.
- Tazmini, Ghoncheh. *Revolution and Reform in Russia and Iran: Modernisation and Politics in Revolutionary States*. London: I. B. Tauris, 2011.
- Tiryakian, Edward A. "Modernization: Exhumateur in Pace (Rethinking Macrosociology in the 1990s)." *International Sociology*, 6 (1991):165-180.

# RULING AGAINST REVOLUTION: THE JUDICIARY AND THE RESTORATION OF AUTHORITARIANISM IN EGYPT

革命に抗する判決：  
エジプト司法権力と権威主義体制の復活

Housam Darwisheh\*

〔要旨〕

エジプト政治を扱った本論稿で主に論じるのはホスニ・ムバーラク元大統領の罷免以降の政治過程における司法界の存在である。エジプト司法界はムバーラク体制崩壊後の選挙における不正への介入を通じてエジプト政治の主役に躍り出た。

エジプト司法界はこの間民主化を希求する国内の様々な政治主体やその政治過程に対して絶大な影響を与え続け、他方でムスリム同胞団の統治期には非イスラーム主義的な世俗主義勢力側もまた同胞団の権力行使に対抗するべく司法的手段に訴えることが度々であった。だがこうした司法の意図的な介入がいかに 2011 年以降のエジプトの移行過程を大きく阻害し、やがて軍部が国内の全権力を掌握するに至ったかを分析し明らかにするのが本稿の目的である。

本稿の構成としては、(1) 2011 年以前のムバーラク体制下におけるエジプト司法界の独立性とそれが体制末期に次第に体制側に取り込まれていく過程を検証し、(2) ムバーラク体制後から同胞団系のムルシー大統領の罷免に至るまでの間に司法界がいかにエジプトの政治プロセスに関与したかを具体的に跡付け、検討を加える。

以上の議論を通じてエジプト司法界が政治的移行過程における各政治勢力間の合意形成をいかに阻害し、選挙の結果に基づいた実効性ある議会制度と政治組織の定着を妨げ、その結果としてエジプトにおける権威主義的支配の復活を助けることになったかが明らかとなるだろう。

(2018 年 5 月 25 日修正)

---

\* Research Fellow, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO).

\* This study has been supported by the Emerging State Project (Shiraishi Group) under the Grant-in-Aid research project of the Japan Society for the Promotion of Science.

*This article examines judicial intervention in Egypt's political transition after the ouster of ex-President Hosni Mubarak. The judicial and legal review of electoral disputes and the conduct of political actors gave judges unprecedented influence over the broader process of democratization. Non-Islamist/secular forces resorted to judicial mechanisms as their main tools of challenging and restraining the power and electoral mandate of the Muslim Brotherhood. Judicial intervention in politics, I argue, placed Egypt's transition on trajectories heading toward failure and enabled the military to retain its power. Indeed, within the electoral and constitution-making processes, the judiciary was a destabilizing factor that forestalled the emergence of consensus on the rules of the political transition, undermined the institutions produced by electoral processes, and as a result retained the power structure of authoritarian rule.*

## **Introduction**

Much of the literature on Egypt's short-lived and failed transition from authoritarianism to democracy emphasizes military intervention, the Muslim Brotherhood's failure in governance, and the weaknesses of a revolution that lacked leadership and organizational structures. These factors were important. This paper, however, sheds light on a relatively neglected dimension of political transitions, namely, the role of law and the judiciary which upheld an authoritarian form of legality and preserved the power structure that was challenged by young revolutionaries and the Muslim Brotherhood between 2011 and 2013. After the *coup d'état* of Abdel Fattah al-Sisi, the judiciary helped the regime to control political dissent, restrict civil liberties, and persecute its opponents. Ostensibly abiding by the "rule of law", the judiciary shaped a transitional governance repertoire that enabled state institutions to safeguard their interests and resist popular pressure.

The 18-day Egyptian uprising, which started with nationwide peaceful demonstrations on Police Day, 25 January 2011, was originally meant to draw attention to police brutality (Alaimo 2015, Khamis and Katherine 2012) and the absence of rule of law. The Interior Ministry over the years ordered the arrest, torture, and detention of tens of thousands of people without charge or any prospect of trial for months or years, often in defiance of repeated court orders for their release (*Amnesty International* 2011). During the uprising, activists mobilized Egyptians to demand justice, an end to police impunity and torture, and holding the ruler accountable for those practices. From 25 to 28 January, fighting in the streets between protestors and police all over the country created a revolutionary situation that ended the 30-year rule of Husni Mubarak on February 11, 2011 (El-Gobashy 2011).

Emergency powers under Mubarak blurred the separation of power between the executive, legislative and judicial branches of government. However, the legalist character of Egyptian authoritarianism, which allowed a limited degree of public dissent and participation (controlled pluralism) in accordance with a formalist conception of the rule of law, gave the judiciary legitimacy and relative autonomy from the executive. In addition, the presence of reformist judges, who tried to assure free elections by taking their electoral supervisory role seriously, won the judiciary popular credibility (Meringolo 2014). Mubarak's fall created an opportunity to entrench the rule of law, enforce judicial decisions, and institutionalize accountability in governance.

In fact, the rule of law is widely accepted as a crucial institutional safeguard in a transition from authoritarianism to democracy (Stotzky 1993). It is a fundamental principle of modern democracy,

good governance, and the preservation of human rights (O'Donnell 2004). The rule of law makes courts responsible for mediating political conflicts, protecting democratic procedures in government, and curbing the arbitrary exercise of power by upholding the constitution. In post-Mubarak Egypt, however, the judiciary acted as a counter-revolutionary force that ruled against democratically established institutions, undermined the transition and facilitated the resumption of authoritarianism.

The first section of this paper briefly examines judicial activism prior to the uprising of 25 January 2011 and shows how Mubarak's last decade produced a conservative and partisan judiciary whose interests were tied to authoritarian government. The subsequent two sections of the paper detail how the judiciary aborted Egypt's democracy between Mubarak's fall and al-Sisi's coup. The last section assesses the complicity of the judiciary in restoring an authoritarian political order and re-instating the repression of the opposition.

## **1. Before the uprising: reformist stirrings in the judiciary**

Judicial activism before the uprising challenged regime policies on different occasions. In the mid-1990s, a group of reformist judges won the internal election of the Judges' Club and strove to reform the judicial system and strengthen its independence from executive power (Said 2008). These judges pressed for open and fair local and parliamentary elections. There were unexpected court decisions that ruled the NGO-Law unconstitutional and the Supreme Constitutional Court (SCC) mandated judicial supervision of the 2000 parliamentary elections that reintroduced relatively meaningful contestation into Egyptian political life. Led by the Judges' Club, reformist judges stipulated full judicial supervision of the entire electoral process, thereby forestalling to some degree the direct fraud that marred past elections.

In reaction to such court rulings, Mubarak asserted his formal authority over the SCC by selecting an external, loyal Chief Justice who packed the SCC with compliant judges (Moustafa 2007: 214). In 2005 constitutional amendments allowed direct and competitive multi-candidate presidential elections. At the same time, a Presidential Election Commission (PEC) was established. Headed by a loyal Chief Justice of the SCC, the PEC consisted of five judges and five public figures appointed by Mubarak's National Democratic Party (NDP<sup>1</sup>). The PEC supervised the 2005 presidential election and pronounced Mubarak's reelection with 88% of the vote as "free and fair" despite massive irregularities (ibid).

Later, senior judges, including reformist judges Mahmoud Mekki and Hisham al-Bastawisi, publicly declared that irregularities and fraud had marred the parliamentary elections of November-December 2005 (Shehata and Stacher 2006: 36). In media appearances, the judges condemned large-scale violations of electoral laws and the direct physical intimidation of judges by NDP members and the police. Mubarak had wanted the 2005 elections to be a showcase of genuine reform to the USA during the George W. Bush administration. But the two respected judges' allegations of official duplicity deeply troubled Mubarak's regime. In response, the judges were arrested. The incident sparked huge media coverage and sympathy from public and opposition movements that made the judges' crisis a rallying point for political mobilization. Mubarak's regime dispatched thousands of riot police into the center of the city to suppress demonstrators who supported the judges and demanded

---

<sup>1</sup> The NDP, founded by Anwar Sadat in 1976, remained the ruling party until Mubarak's overthrow. Before the 2011 uprising, the NDP claimed a membership of 1.9 million people.

judicial independence. Mahmoud Mekki and Hisham al-Bastawisi were supported by the political protest movement of those years – the movement for change known as Kefaya (Enough), Youth for Change, the Muslim Brotherhood, and socialist forces (Wolff 2009).

The regime crushed that revolt with a mix of repression and cooptation so that the subsequent Judges' Club election of 2009 saw the victory of judges who were in no way inclined to fight the regime (Bradley 2009). Furthermore, constitutional mechanisms of the judicial system gave the executive authority to undermine any movement for judicial independence. For instance, since the President appointed most members of the Supreme Judicial Council, and the Justice Ministry appointed all court presidents, the executive maintained supervisory and disciplinary power over judges. In their time, Sadat and Mubarak placed the judiciary in the hands of trusted individuals chosen from the institution's own senior ranks loyal to the system in general and the president in particular (Brown 2012a). Sadat and Mubarak appointed the most senior SCC judge to serve as Chief Justice while other SCC judges were chosen from candidates nominated by the Chief Justice and the General Assembly of the Court. Thus the SCC could "operate for over twenty years as a self-contained and self-renewing institution in a way that few other courts in the world operate" (Moustafa 2007: 78-79). The SCC helped the ruler to restrain political opposition when it ruled constitutional "Egypt's Emergency Security Courts and it has conspicuously delayed issuing a ruling on the constitutionality of civilian transfers to military courts" (Moustafa 2007b: 204).

In addition to maintaining a heavy-handed interference in judges' careers, the regime used different forms of cooptation (for example by extending financial privileges to certain parts of the judiciary), tolerated widespread corruption, gave the Ministry of Justice oversight of many administrative affairs, and used the President's prerogative to name the General Prosecutor and the President of the SCC. On matters of grave concern, the regime bypassed the judiciary by using special courts such as military tribunals to prosecute its political opponents. All this did not prevent the judiciary from occasionally opposing the regime's policies. In effect, different stances towards the regime existed within the judiciary, from widespread passive resignation to active support for a reformist minority that wanted to be "critical within the boundaries of what is possible" (Pioppi 2013). As a result of the reformist judges' protest movements and initiatives in the last decade of Mubarak's rule, opposition circles regarded the post-2011 judiciary as an islet of integrity in an otherwise authoritarian and corrupt state.

## **2. After the uprising: the judicialization of politics**

By the time of the 2011 uprising, the assertive judiciary of the late 1990s and early 2000s had already been beaten back through new appointments to the bench, the transfer of executive duties to the executive agencies, and a general campaign of intimidation and harassment. In other words, by late 2010 few judges dared to challenge the regime on any matter of significance (Sachs 2014). Moreover, reformist judges had been sidelined by Mubarak appointees, notably President of the Supreme Constitutional Court Faruq Sultan (appointed in 2009), and Attorney General Abdel Magid Mahmoud (appointed in 2006). The judiciary, like other state institutions, such as the interior ministry and the military, had an interest in limiting the pace of change. Crucially, the role of the judiciary was enhanced during the post-Mubarak transition due to strategic choices made mainly by three actors: (1) the revolutionary forces that aimed to undermine the MB's electoral victory through court rulings; (2)

the military's search for legalizing its authority to preserve its economic interests and political impunity, and (3) the Muslim Brotherhood's goal of legalizing its new electoral victories.

### 2.1. The revolutionary forces

The uprising deposed Mubarak and his associates but did not purge the state institutions or curb the power of the military. There was no leading figure, group or movement, or an organizational structure with a defined reformist program to transform the structure of the nation's political and economic life (Shahin 2012: 48-9). The revolutionary forces failed to exert pressure on the ruling elite to reform the state. Although the uprising organized and mobilized nationwide mass protests thanks to social networks and access to information, its lack of basic political infrastructure inhibited the rise of a movement of shared principles and beliefs that would control government through electoral process. Nathan Brown correctly notes that "the various forces that participated in the revolution spent little of the ten months since their stunning victory in Tahrir Square party-building, with many of them eschewing party politics on principle and others focusing, instead, on the politics of protest rather than of party organization" (Brown 2012: 4). Even though the uprising 'pushed for change and reforms in, and through, the institutions of the existing regime' (Bayat 2013: 53), the lack of organizational strength, cohesiveness and visibility hampered an efficient promotion of accountability and institutional reform. As the legal system was left untouched, reformist judges became more isolated. The forces that mobilized the masses against Mubarak were severely divided over the path of the political transition. By default they ceded control of the transition to the military and the Islamists, the latter having built a strong grassroots infrastructure of political and social institutions that sustained their committed supporters.

Hence, change was confined to the conduct of elections overseen by the Supreme Council of the Armed Forces (SCAF) that temporarily governed after Mubarak's fall. Here, Islamists with their electoral experience and organized social base emerged victorious. But the non-Islamist forces considered their "revolution" to have been high jacked by formal politics that offered few prospects for genuine change or reform. Elections moved politics from the streets into state institutions. Most remarkably, post-uprising politics moved rapidly to courtrooms, generated lawsuits, expressed itself in legal forms, and swiftly took the shape of complex legal and constitutional knots (Brown 2016: 101). The forces that came to the fore evidently privileged law as the site at which they would bargain with one another. The pervasive legalism of Egyptian politics was deepened when the emergency law, constitutional amendments, constitutional declarations, and elections laws became major issues of political struggle. The organizational weakness of those forces, however, and their lack of influence over the media and politics hindered the advance of accountability and paved the way for state institutions to be veto players during the transition. Faced with the MB's exclusionist policies, the non-Islamist opposition turned to the judiciary to undermine the MB's electoral victories by nullifying the legality of the elected parliament for apparently not reflecting the will of the people. As the political forces turned to law and its institutions to mediate and adjudicate their raging battles, the judiciary left its chambers, so to speak, and marched into the public sphere as one of Egypt's strong ruling powers. An election-based transition empowered the judges to adjudicate electoral disputes and determine which electoral rules violated the constitution. Soon judges became public interlocutors, holding press conferences, appearing on TV shows, and making statements to the foreign press (Abu-Odeh 2013). In other words, while the political forces legalized their conflict, the judiciary politicized its role and heavily influenced the trajectory of the transition.

## 2.2. The military's search for legalizing authority

The army's main objective was to secure the upper hand in internal and foreign policy alike while keeping its institutional prerogatives away from public scrutiny. The army has had enormous political and economic privileges since Egypt became a republic in 1952. All the presidents (Nasser, Sadat, Mubarak, and Sisi) came from the military. Military networks permeated virtually all branches and levels of state administration and the state-owned sector of the economy, including a vast amount of land for commercial investments (Abul-Magd Dec. 23, 2011). Crucially the military's budget was not subjected to oversight by elected civilian officeholders; nor was there much transparency in the production and allocation of its revenues. To preserve its interests and position, the military laid down ground rules for a transition that would grant it sweeping authority over civilian politics. In short, the military acted as a veto player who could limit the path to transitional justice, sustain impunity, and control the drafting of a new constitution. To do so the SCAF equated revolution and change with legalism by subjecting the demands of the uprising to legalistic and procedural measures while dismissing proposals for special courts to try members of the ousted regime.

Importantly, the SCAF would not facilitate a consensual political process that would bring together different forces to draft a new constitution or decide the rules of transition. Conducting elections before drafting a permanent constitution deepened the split within the revolutionary bloc and saved the SCAF from negotiating power with a unified force of those who had brought hundreds of thousands into the streets against Mubarak. The SCAF arrogated to itself the task of overseeing the transition for an initial period of six months (later extended to 18 months) according to its own rules, which permitted it to frequently expand its powers with constitutional declarations and amendments. This short transitional period excluded the revolutionary forces from shaping the country's transition. The military offered to cede power when a new constitution determined who would inherit power and on what terms.

The SCAF suspended the 1971 constitution but kept the SCC active to enforce the legal framework imposed by the SCAF. Had the SCAF dissolved the SCC along with the constitution, the SCAF's constitutional declarations would have been contested by the masses and reformist judges. Instead the SCC boosted the SCAF's claim on constitutional legitimacy and allowed it to shape the form the legal terrain.

Power was mainly concentrated in the SCAF. New decrees (constitutional declarations) and laws broadened its jurisdiction and became its tools for stemming the tide of mass mobilization and limiting the powers of coming presidents and parliaments. A new law criminalized workers' strikes. A new chapter was added to the penal code that criminalized "spreading terror and threatening law and order." The code of military justice was amended to give military tribunals sole jurisdiction over officers accused of making ill-gotten gains (El-Ghobashy 2015). In the 2012 constitution the defense minister had to be an army general and the National Defense Council had to have a majority of military commanders. In addition, Article 198 allowed military tribunals to try civilians. In effect, the military enforced law without being subjected to it. With the NDP and the police discredited, the military needed more than ever to align state institutions against any potential adversary produced by an electoral transition. With judicial backing, the military retained its right to overrule any part of the constitution that contradicted the "basic tenets of the Egyptian state and society" (Sayigh 2011). In other words, the judiciary placed the military above the constitution and gave the military strong influence over Islamist and non-Islamist opposition forces. And those who gained power democratically, mainly the MB representatives, found that their electoral victories were vulnerable to

negation by court rulings. Much in the name of reform and rule of law was, therefore, carried out to consolidate the status quo and stability of the ruling elites.

### 2.3. The MB and its electoral victories

For more than 80 years after it was founded by Hasan al-Banna in 1928, the Muslim Brotherhood (MB) influenced the course of Islamism and dominated the terrain of opposition politics in Egypt. The MB's post-Mubarak priorities and decisions were shaped by its previous encounters with authoritarian rule. Nasser and later Mubarak's severe repression of the MB made its older members very cautious about being exposed if they attempted revolutionary change. Indeed, past experiences tamed the MB into a reformist movement with longstanding agenda of gradual change and consolidation according to existing political arrangements and rules set by authoritarian rule (Darwisheh 2014).

Although the MB was never granted a legal status, relative tolerance in the late Mubarak period allowed the MB's members to infiltrate political and social institutions and contest local and parliamentary elections. However, the rules of the political game did not allow them to win and form governments. Nonetheless, the MB gained valuable experience and a space within which it could organize, promote its agendas, mobilize its constituencies and, in short, evolve and expand. With its electoral participation serving to bolster the legitimacy of the legislature and being thereby integrated into the authoritarian system, the MB had become wary of revolutionary transformation by the time Egyptian society rose against Mubarak. The MB's interest in gradualist reform and an electoral system explains why the MB mobilized its constituencies to vote in favor of the March 2011 constitutional amendments that ushered in early elections. The MB sought power and a reformist agenda through electoral politics which it was favored to win. The MB aimed to replace the NDP via the transitional process. To do so the MB appeased the coercive apparatus of the state. Presenting itself as the partner of the military and police, the MB acceded to their autonomy and privileges, and the legalist approach of the military (Kandil 2015: 137-138). This explains the MB's strategy to win the parliamentary and presidential elections without securing the consensus of key players, in particular the revolutionary forces.

Even so, the MB had no institutional or legal weapons to safeguard their electoral victories without a constitution. To overcome the strong opposition from revolutionary forces to an election-based transition and to force its non-Islamist opponents to accept their electoral defeat, the MB sought to legalize its victories through the rule of law and constitution-making. To stabilize its rule and craft a new constitution as the legal blueprint for post-Mubarak Egypt, the MB needed the endorsement of the electoral results by the military, the police, and the judiciary. But such a statist approach to change ceded absolute power to the state. The MB's strategy ironically led it to win elections under military rule that the judiciary later nullified. Along that path lay the legal foundations of state repression of both MB members and their non-Islamist rivals.

## 3. The judiciary's quest for autonomy

As an institution of an authoritarian regime, which operated with relative autonomy in terms of personnel, budgeting and administration, the judiciary had a strong sense of corporate identity and aspiration for autonomy within its own sphere. The judiciary offered a lifetime career with its own patterns of recruitment, appointments, training and promotion that are reproduced as the children and



relatives of judges often become judges themselves (Brown 2016: 116-17). The uprising threatened to bring under popular scrutiny the judiciary's nepotism, corruption, and complicity in past police brutality. In late 2011, law school graduates staged demonstrations before the High Judicial Court, protesting against "nepotism" in appointing graduates at judicial institutions. Thus, the judiciary was inclined to preserve a "status quo" developed over decades and was unlikely to approve of measures that called its previous conduct to account, not least because many judges were former prosecutors and police officers (Auf 2014, Aziz 2014).

Since the uprising did not follow a revolutionary course and there were no special courts to try members of the old regime, there was no judicial activity to challenge the legitimacy of the SCAF's role as the guardian of "political transition" or to monitor the SCAF's political activities. Nor were there accountability measures to purge corrupt judges or overturn the judiciary's hiring practices. As it were, the judiciary was immune to the political pressures that brought down Mubarak, and able to exploit the SCAF's dependence upon it to expand its power and protect its prerogatives. In June 2011, the judiciary secured a law (Law 43/2011) from SCAF that restricted the president's choices for the position of Chief Justice to the Court's three most senior members and required the appointment to be endorsed by the General Assembly of the Court's justices (Brown 2012). Granting the judiciary more independence before instituting judicial reform encouraged the judiciary to maintain the status quo. The effect was to immunize the SCC from other actors that might be produced by electoral processes and instill the idea that the SCAF was the best protector of the judiciary. In July 2012, Maher Ali Ahmad al-Behiri, the longest serving judge, replaced Faruq Sultan as Chief Justice of the SCC, the first judge to be legally and formally promoted within the SCC since 1998.

Right after Mubarak's fall, the courts were presented with a number of cases whose outcomes were critical to the country's political future. Major public tasks, such as overseeing elections, managing sequestered economic enterprises, or settling corruption cases involving top officials of the Mubarak era, fell to the judges. As will be shown later, many judicial decisions were based on political inclination rather than sound legal foundations. During the first 18-month transitional rule under SCAF, court rulings aimed to appease public anger and frustration at the slow pace of change, and growing popular discontent toward SCAF. While sentencing Mubarak on 2 June 2012 to life imprisonment for complicity in the killing of 900 demonstrators in February 2011,<sup>2</sup> the court spared his lieutenants who still ran the security service, and did nothing to halt the military's massive human rights violations. During the second transitional phase under the MB's rule, however, court rulings controlled the electoral process by invalidating elected institutions (the lower house in the summer of 2012 followed by the upper house in the summer of 2013) and keeping the constituent assembly in permanent danger of dissolution on judicial grounds. During the third post-coup transitional phase, the courts aided the al-Sisi regime by convicting dissidents under protest and terrorism laws. By legalizing the regime's repressive strategies, the judiciary helped to consolidate authoritarian rule.

### 3.1. The rise of the judiciary in the transitional period

After Mubarak's fall, the judiciary emerged as a strong political actor. The courts placated the highly mobilized public with various rulings against the Mubarak regime. During its two first months in power, SCAF used decrees and the courts to contain protests. To signal a move towards the rule of law, SCAF ended the state of emergency, disbanded the special emergency courts, and prohibited extraordinary courts. The administrative courts helped SCAF isolate powerful figures of the fallen

---

<sup>2</sup> After al-Sisi's coup, rulings by appellate courts overturned all the convictions of Mubarak and his two sons, Alaa and Gamal.

regime by dissolving parliament and municipal councils to appease striking workers and protestors who demanded faster trials. In April 2011, just days after the arrest of Mubarak, his sons, and some senior regime, the Supreme Administrative Court (SAC) ordered the dissolution of the NDP. The SAC cited the NDP's corruption, rigging of elections, and monopoly of political life, and ruled that the NDP's assets, including its bank accounts and offices, would be the property of the state (*Financial Times* April 17, 2011).

Deferring to nationwide labor strikes, courts made populist rulings. The State Council (Majlis al-Dawla), itself an administrative court, reversed the Mubarak regime's measures of economic liberalization and privatization. In September 2011 the State Council re-nationalized three industrial companies, Shebin El-Kom Textile Company, the Tanta Company for Linen and Derivatives, and the Steam Boilers Companies (*Al-Ahram* September 21, 2011). In 2011, Judge Ahmed Rifaat allowed the state television into the court room to telecast the proceedings of Mubarak's trial, including scenes of Rifaat's frequent clashes with Mubarak's defense attorney.

The SCAF's first Constitutional Declaration, which had ample scope for divisively partisan interpretations in a fragile post-insurgent context, set a political role for the judiciary. This Declaration was approved and endorsed by Islamist forces on March 19, 2011.<sup>3</sup> But those who were tasked with interpreting legal reference texts had to turn to the judiciary to clarify the vagueness and ambiguity of the texts. Under Article 189 of the March 19 constitutional referendum, the two houses of parliament were responsible for forming a constituent assembly of 100 members who would draft the new constitution after the parliamentary and presidential elections. By the same article, a party that secured "50 + 1" of the parliamentary seats would lead the constitutional writing process. The SCAF's new constitutional declaration of March 30, 2011, however, named the SCAF an official political entity in charge of the country and granted it far more control over the legislative and executive reins of power.<sup>4</sup> The March 30 declaration effectively overturned the popular will as reflected in the vote on the March 19 interim constitution, strengthened the military's position in the constitutional process, insulating it from civilian institutions. More importantly, the wording of the articles was so altered as to leave unclear the timetable of the transition, the criteria for selecting the constituent assembly, and the sequencing of presidential or parliamentary elections all of which led major political forces into endless debates and divisions (Lindsey 2014).

In particular, the capacity of the judges to influence the trajectory of the electoral transition was enhanced by the severe Islamist-secularist divide. In fact, the Islamists and secularists were not divided over secularism or political Islam but rather the practical details of the transition – setting tasks, fixing schedules and establishing procedures. Only later was the severe polarization of the electoral winners and losers translated into polarization around identity issues that overshadowed the transition politics. As the Islamists were expected to win the elections, there was almost no scope for building consensus on sharing electoral gains, or reaching compromises over the newly emerging parliamentary and presidential institutions as well as the constitution. Those who expected to be excluded had no incentive to participate in the constitutional writing process. Instead they disrupted the Islamist victory by challenging the Islamists in the courts and later turning to the military to bring down the MB's rule.

---

<sup>3</sup> The military appointed a very small committee, which worked quietly for about two weeks, to provide a set of constitutional amendments that formed part of an interim constitution for the transitional and constitution-writing processes.

<sup>4</sup> 30 March 2011 Constitutional Declarations available at <http://www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/>, (accessed on February 20, 2016).

From the beginning, the prospects for a democratic transition were saddled with various difficulties. An interim constitution had produced a procedurally confused transitional process. The military had no intention of subordinating itself (and especially its budget and its economic interests) to a civilian government. The politically and socially active Islamists (the MB and the Salafists), having superior organizational resources at their disposal, were expected to dominate the electoral processes and the body tasked with drafting a new constitution. Political polarization led the Islamists to work towards a state institution-empowering constitution and reach an accommodation with the military that would institutionalize the latter's role in politics. The non-Islamist forces were reluctant to trust in a democratic process because they lacked the electoral experience and support needed to win elections. Consequently, political polarization drove contestants to prolonged litigation that deepened the role of the judiciary in politics. The rise of the judiciary, therefore, was not a sign of the rule of law but a symptom of a chaotic political process in which rival forces could not resolve their growing polarization with compromise solutions. The judiciary became the interlocutor between winners and losers.

### 3.2. Undermining the legality of electoral politics

By the time of the parliamentary elections to the People's Assembly (28 November 2011 to 11 January 2012), Egypt's transition had been marked by growing instability and sociopolitical polarization. Even with the new parliament, the military represented by SCAF dominated the political terrain. The security apparatus repeatedly used deadly force against unarmed protesters and repressed political dissent. During the first year of transition military courts prosecuted an estimated 12,000 to 15,000 civilians, compared with the 3,000 civilians tried before military courts in 30 years of Mubarak's rule (Said 2012: 413). Antagonism against the SCAF rose dramatically when the military killed about twenty-five Coptic Christians who were among protesters rallying outside the government television building, Maspero. As a result, there were popular demands to prosecute SCAF members for involvement in the deaths and torture of protesters and activists.<sup>5</sup>

When SCAF announced plans in November 2011 to postpone the presidential elections until after the new parliament wrote a constitution, thereby extending the SCAF's rule,<sup>6</sup> mass protests erupted. On November 19, 2011, fearing that the SCAF was working to reverse the gains of the revolution, Cairo's *Midan al-Tahrir* (Liberation Square; henceforth Midan) erupted in mass protests that demanded an early presidential election, a return to civilian rule, and prosecution of the Ministry of Interior officials accused of killing protesters. Mohammad Mahmoud Street, just off Midan and leading to the Ministry of Interior, saw some of the deadliest clashes between protesters and the police. About 46 people were killed and more than 3,000 injured.<sup>7</sup> The battle lasted for almost a week while the parliamentary election campaigns were taking place. Many protesters in Midan called for the cancellation of the parliamentary elections and deemed them pointless so long as the SCAF was in power and protesters were being killed. However, fearing the postponement or cancellation of the elections, the MB decided not to take part in the fighting. The MB increasingly took the state's position to secure more votes and win elections. The MB's stance prompted an irrevocable rift with the non-Islamist revolutionary forces

---

<sup>5</sup> "Egypt's Rulers Step Up Battle; As Protesters Seek End to Military Rule, a Violent Face-off in Cairo Threatens Next Week's Polling," *The Wall Street Journal*, November 1, 2011.

<sup>6</sup> The government released a set of "supra-constitutional principles" that would have imposed strict limits on Egypt's new constitution. Through these principles, the SCAF wanted a veto over any law relating to the army to secure its interests such as immunity from prosecution, no civilian oversight of the military budget, retention of the army's vast business empire, and a role in national security decision-making.

<sup>7</sup> "How to Mark the Battle of Mohamed Mahmoud?," *Al-Ahram Weekly*, No. 1172, 14 November 2013.

who regarded the MB as being complacent. While the Islamists won a decisive majority in the elections, the youth groups that launched the uprising in 2011 and other pro-democracy forces continued to be marginalized by regime repression and a political process that had passed them by.

With the first post-uprising parliament, Egypt's troubled transition entered a new phase and the judiciary started to adopt a confrontationist posture toward the elected government. The electoral alliance led by the MB's Freedom and Justice Party (FJP) captured 47 percent of the new parliament and the ultra-conservative Salafist parties took 24 percent, while the two main secular groupings, the Wafd and Egypt's Bloc, took 8 percent. The large Islamist majority in parliament consolidated the MB's position as the chief power broker and its authority over the 100-member constituent assembly which they believed would be the political and constitutional reality in Egypt.

### *3.2.1 The Judiciary and the Constituent Assembly*

In March 2012, in accordance with Article 60 of the SCAF's 2011 Constitutional Declaration, a joint session of both houses of Parliament chose the Constituent Assembly (CA) members. The CA had the responsibility of drafting a new constitution to replace the SCAF's constitutional declarations of March 2011.<sup>8</sup> The CA's composition reflected the new political landscape produced by the parliamentary election. A majority of Islamists dominated the CA against a minority of non-Islamist (secular, liberal and leftist) individuals led by Mohamed Elbaradei, Amr Moussa, and Hamdeen Sabahi. Article 60 was not clear whether CA members should be chosen from the two Houses or from the electorate. With half the CA members coming from Parliament, most non-Islamist political forces withdrew in protest. They feared an MB-dominated constitutional writing process. Even representatives from the SCC, Al-Azhar, the Coptic Church, and SCAF withdrew from the CA, citing the Islamists' domination and the absence of "national consensus" in the CA's composition. At the same time, minority parties brought a lawsuit challenging the CA's constitutionality.

A constitutional vacuum loomed. The SCC was supposed to decide on a finding by the Higher Administrative Court (HAC) that the laws under which the People's Assembly (Parliament) and Majlis Al-Shura (Upper House) were elected might have been unconstitutional (*Al-Akhabar* March 5, 2012). If that was so, a Parliament of uncertain constitutionality was assigned to write a constitution that would shape Egypt's future. In April 2012, the Supreme Administrative Court (SAC) swiftly declared the CA illegitimate on grounds that the presence of parliamentarians among its members violated Article 60 that limited their role to electing CA members without taking part in writing the constitution. . The SAC ordered the CA to be abolished. The non-Islamist opposition supported the court's ruling, arguing that the CA did not fulfill the condition of representing all sectors of Egyptian society.

To avoid confrontation with the court rulings, the Islamist dominated Parliament decided that 50 percent of the 100 CA members would come from Parliament and the Shura Council and the rest from outside. But the non-Islamist forces rejected the new CA composition and boycotted the CA sessions, arguing that minorities, youth and women were not properly represented. In response, the SCAF threatened to replace Parliament's role in forming the CA if the assembly was not formed by June 7, 2012. But it was difficult to reach a consensus on the CA's formation since the election-based transition gave the Islamists a de facto majority in the legislative bodies that would form the CA regardless whether non-Islamist forces were represented in the CA. Alarmed by the growing power of

---

<sup>8</sup> According to SCAF Constitutional Declarations, the CA must produce a draft constitution within six months. This would then be put to a popular referendum within another 15 days, and if approved, it would become operative as soon as the referendum result was announced.

the Islamists, Ahmed El-Zend, the president of the Judges Club, said in a televised address “that if the group’s members had known Islamists would win most of the seats in Parliament, they would not have supervised the voting, and he suggested that they might refuse to oversee the runoff” of the presidential elections. He added that, “We used to stand at the edge of the judiciary and not go near politics.... But now Egypt is falling. We won’t leave matters for those who can’t manage them, with the excuse that we’re not people of politics. No, we are people of politics” (*New York Times*, June 7, 2012). Judicial rulings were increasingly seen by Islamists as politically motivated and meant to curtail the rise of the MB.

Meanwhile, the rise of the Islamists drove non-Islamist forces to ally with the SCAF, the judiciary, and the police. The forces of this alliance foresaw no prospects of electoral victories in the near future. They shared a goal of “protecting the state” from the MB who had been engaged for decades in vicious conflict with the state. They regarded the MB’s members as having come from outside the ranks of the post-1952 Egyptian state – the military (Shama 2014). To reverse the electoral outcomes, non-Islamist parties and independent politicians filed lawsuits that challenged the election laws by which Parliament was elected and the CA was formed.

On June 14, 2012, two days before the second round of presidential elections that pitted Mohammad Morsi against Ahmed Shafik, the SCC plunged the country into a greater crisis when it ruled that Parliament was technically unconstitutional because one-third of the parliamentarians were illegally elected. According to the election law, one-third of parliamentary seats was to be reserved for independents. The MB’s FJP allegedly ran its own candidates for those seats. Based on this constitutional ruling, the SCAF immediately dissolved Parliament by decree. However, the SCAF had originally allowed political parties to run for those seats. In a televised statement, the military “regretted” the dissolution of Parliament. The SCAF blamed the SCC for the fiasco but did not reverse the court decision. As such the ruling returned wide-ranging legislative powers to the SCAF. To non-Islamists, the judiciary and the military had saved the state by preventing the handover of power to the MB. Crucially, the dissolution of Parliament relieved the judiciary from any MB legislation that would limit the former’s authority and recast its membership. But the dissolution of the first democratically elected parliament deepened the MB’s suspicions of the judiciary and the SCAF and prevented the MB and its electoral rivals from reaching any stabilizing compromise.

The SCC ruling came one day after Parliament announced the formation of the second CA. On the same day, the SCC also rendered invalid the Disenfranchisement Law (or political isolation laws). The law, which was passed by the dissolved parliament, barred high-ranking officials in the last ten years of the Mubarak regime from running for public office. The SCC ruling allowed Ahmed Shafiq, Mubarak’s last prime minister, to contest the presidential election. The ruling was a political maneuver to stop the rise of the Islamists, the MB in particular, keep the military in power, and leave the civilian president without a parliament or a constitution. As a result, many viewed the ruling as politically driven to allow the military’s favorite candidate to run for office against the MB’s candidate, Muhammad Morsi. On June 17, as the second round of presidential voting was beginning, the military sprang a new supplementary constitutional declaration that granted the SCAF legislative powers, oversight of the defense budget, the authority to appoint army commanders and the minister of defense, and the power to form a new CA if the previous one failed to complete its work within three months of its formation. There was a specific judge who articulated the reasons for dissolving Parliament and granting legislative powers to SCAF. The SCC Deputy President Tahani el-Gebali, an outspoken foe of the MB who was made judge on the SCC in 2003, specifically advised the generals not to cede

authority to a civilian government until a new constitution was written (Hamid 2014: 164; *New York Times* July 3, 2012).

The SCC's rulings sparked charges by the MB that the judiciary harbored dangerous remnants of the old regime and there was a coordinated effort to bring the MB down. By annulling the parliament, the SCAF robbed the presidency of significant power and carved out a strong role for the military in the constitution-writing process then underway. Another SCAF constitutional declaration required the new president to be sworn in not before Parliament but the SCC. This symbolic shift reflected the alliance of state institutions against an Islamist president and the political leverage the judiciary enjoyed in the transitional process. The speed in striking down government legislation was a persistent feature of judicial action during the transition period. The court's rulings reduced the influence of the Islamists but at the expense of curbing democratic practices and cementing the military's political power.

Morsi won the presidential election by a very small margin against Shafiq, thus becoming not only Egypt's first democratically elected president but also its first civilian one. In fact, the court ruling that dissolved the parliament left Morsi unrestricted by any legislature. Outraged by the SCC's ruling, Morsi refused to take his oath of office before the Mubarak-appointed SCC judges. In a symbolic gesture of defiance, he took his oath in Midan, the birthplace of the uprising. He vowed to achieve the aims of the 2011 uprising and reclaim the presidential powers stripped from his office by the SCAF's constitutional addendum. A day later, however, Morsi relented and took the oath before the SCC rather than before the SCC-dissolved Parliament. In fact, he bowed to the SCC's will, hinting of a continued contest for power over the institutions of government and the future constitution. Morsi took his oath before Mubarak-appointed chief justices, such as Adly Mansour who became interim president after the overthrow of Morsi. When he invited Morsi to take the oath, Judge Sultan<sup>9</sup> specifically cited the authority of the interim constitution issued by military decree on June 17, 2012 which transferred the powers of the president's office to the ruling generals. On his part Morsi made remarks during the oath-taking that stressed the separation of powers, and especially the importance of keeping the judiciary and the legislature independent of executive power. He told the judges that he "will work to guarantee the independence of these powers and authorities," but in reality, real power resided with the military.

The judiciary shaped the electoral process by disqualifying high-profile presidential candidates, legalizing Ahmed Shafiq's candidacy after his earlier disqualification, and consolidating power in the army by ruling the composition of Parliament and the CA unconstitutional. (Later, the judiciary would acquit Mubarak, his sons, and his associates.) By abandoning restraint for partisanship, the judges made the country even more ungovernable, exacerbated political polarization, and undermined the tenuous legitimacy of the new regime and its nascent democratic institutions.

Few quarters regarded the judiciary to be acting impartially. The judiciary became a hero to those who saw it as a bulwark against Islamist domination. But animosities developed between the MB and the judiciary leading to the former to issue strident calls for a purge of the latter. Such sentiments were aggravated by other rulings and acts. Among them were the delay in announcing the results of the 2012 presidential election, the ruling to suspend Morsi's decree that called for parliamentary elections in 2013, and the decision (under appeal) to impose a one-year imprisonment on Morsi's prime minister, Hisham Kandil, for not implementing a court decree returning a privatized company to the state.

Bereft of a parliament and a constitution that defined his powers, Morsi tried to stop the SCC from challenging the constitutionality of the CA, the Shura Council, and even the presidency. He wanted to remove electoral politics from judicial review altogether, permitting him to assert

---

<sup>9</sup> Judge Faruq Sultan, the Head of the Supreme Constitutional Court who also served as head of the Supreme Presidential Elections Commission, was an army officer and served previously as a judge in military courts.

presidential authority. Morsi's move, however, further alienated the judiciary, rigidified the polarization, and triggered a new round of protests. The protests were as severe as any that had been held since the 2011 uprising, only this time they did not target the old regime or the military but the MB's elected president.

### 3.3. The intensifying confrontation between the judiciary and Morsi

Morsi's victory boosted the MB's confidence. Morsi's first confrontation with the judiciary came on July 8, 2012 when he reversed the SCAF's decision and reinstated the dissolved parliament. The SCAF declared the following day that it had dissolved the PA out of respect for the rule of law and that it was assured that other state institutions would adhere to constitutional decrees. On July 9, the SCC issued a ruling that overturned Morsi's decision. The SCC's spokesperson said that, "If Morsi does not comply with today's verdict, he will be liable for defying a court order" (*New York Times*, July 10, 2012). Thousands of Morsi's MB supporters packed Midan to protest the court's ruling but Morsi eventually abided by the SCC's dissolution of Parliament. His decree, however, was viewed by many as a transgression against the judicial system and sharpened the division between political factions. In contrast, the incident bolstered the SCAF's legitimacy as the guardian of the constitution, rule of law, and independence of the judiciary.

On August 12, 2012, Morsi assumed power by issuing his own constitutional decree that canceled the SCAF's supplementary constitutional decree issued before he took office on June 30. He forced the retirement of Defense Minister Field Marshal Mohamed Hussein Tantawi and replaced him with the head of military intelligence, General Abdul Fattah al-Sisi. Morsi added legislative to his executive power, claiming the right to form a new CA if the SCC dissolved the current one. He appointed Mahmoud Mekki as his Vice-president after appointing Mekki's brother, Ahmed Mekki, as Minister of Justice. The two brothers were senior figures in the independent judges' movement of Mubarak's era. Through Mahmoud Mekki, Morsi wanted to strengthen his ability to respond to legal challenges and court cases that could determine the direction of Egypt's transition. The Administrative Judiciary Court meanwhile postponed the case to dissolve the CA to 24 September 2012, giving it time to draft the new constitution.

Morsi further targeted judges whom he thought were loyal to the Mubarak regime. On November 22, 2012, Morsi announced a constitutional decree firing General Prosecutor Abdel Maguid Mahmoud for failing to gain conviction of Mubarak's henchmen who were charged with killing protestors in Midan on February 2, 2011. Morsi might have thought that his decision would garner popular support since sacking Mahmoud was a demand of the revolutionary groups. However, in the context of Egypt's severe political polarization, many saw Morsi's act as intolerable executive encroachment on the rule of law. Morsi replaced Mahmoud with Judge Talaat Ibrahim Mohamed Abdullah, another leader of the former independent judges' movement. Morsi declared that the position would from then on be appointed by the president for a four-year term which circumvented laws that protected the prosecutor from presidential interference until the age of retirement. Morsi's detractors contended that the MB was targeting the judiciary.

Morsi expected the SCC to dissolve the Shura Council and the second CA. He was also aware that the opposition would not be satisfied with any compromise over the CA's composition. Morsi announced a Constitutional Declaration that granted him enormous new powers and immunized his decisions and the CA from judicial oversight. The Declaration allowed Morsi to shield the existing CA from the court's impending dissolution order. Most controversially, Morsi gave himself the right to

make any decision to “protect the revolution, the life of the nation, and national unity or security” and pronounced all constitutional declarations made by the government to be “final and binding and cannot be appealed in any way or to any entity,”<sup>10</sup> until such time as a new parliament was elected and the constitution approved. The move allowed Morsi to push the Constitution through the CA and its drafting process was completed on November 30. The Judges’ Club rejected Morsi’s constitutional declarations and his decision to protect presidential decisions from judicial review and to insulate the Upper House and CA from dissolution by courts. The Judges’ Club called for an immediate strike and the suspension of work in all courts and administrative prosecutions.

On 28 November, the highest court, the Court of Cassation, held a general assembly in which members voted 270 to 19 to suspend work in response to Morsi’s decree. The strike by the Court of Cassation was joined by Egypt’s eight appellate courts in Cairo, Alexandria, Tanta, Mansoura, Ismailia, Beni Suef, Assiut and Qena. The country’s 26 primary courts, the courts of limited jurisdiction and most prosecution offices, also went on strike (*Daily News Egypt* November 28, 2012). Throughout the country about 200,000 people – non-Islamist forces, trade unionists, lawyers, and judges – protested Morsi’s declarations that put him above judicial authority. Judges in appellate courts joined the strike, refusing to conduct any legal business until Morsi rescinded his decree. In a direct challenge to Morsi, the SCC said that it would decide whether to dissolve the second CA. To deny the CA legitimacy, hundreds of judges announced their refusal to monitor future elections or certify the results of any constitutional referendum.

#### 3.4. Attempted intimidation of the judiciary

On December 2, 2012, when the court was about to rule on the legality of the CA, about 5,000 supporters of the President besieged the SCC in Maadi to prevent it from convening and challenging the constitutionality of the CA and the Shura Council. Morsi accused the judiciary of being a counter-revolutionary force. Maher El-Beheiry, the SCC president, announced that the court would suspend all work until further notice. Ahmed Al-Zind, the head of the Judges’ Club, said that “we have decided to boycott the supervision of the referendum on the constitution scheduled for December 15, 2012” (BBC News December 3, 2012). Eventually the judges did supervise the referendum but due to the limited number of judges the referendum had to be held in two rounds on 15 and 22 December 2012. The constitution was passed, but the fact that the Higher Elections Council declared that just under 33% of eligible voters had cast their ballots – the lowest number since the transition began – meant that the constitution hardly had the national support such a document needed for popular legitimacy. Morsi’s battle with the judiciary had blighted the referendum on the new constitution as the vote took place in the absence of almost all non-Islamist political forces.<sup>11</sup>

The new constitution, more precisely Article 176 of Section 4, reduced the number of SCC judges from 18 to 11, and dismissed several veteran members, including Deputy of the Constitutional Court Judge Tahani Al-Gebali, the only female judge and the most vocal critic of Morsi and the MB. The move was widely interpreted as an attack on the SCC’s independence and Morsi’s attempt to get rid of anti-MB judges. Article 177 of this constitution reduced the SCC’s jurisdiction by limiting judicial review of the constitutionality of laws governing presidential and parliamentary elections to the period before they were promulgated. This article aimed to prevent courts from invalidating laws after polling that had led to the dissolution of the elected parliament in June 2012. Morsi’s move gave

---

<sup>10</sup> “English text of Morsi’s Constitutional Declaration,” *Ahram Online* November 22, 2012, <http://english.ahram.org.eg/News/58947.aspx> (accessed on June 13, 2015).

<sup>11</sup> *Al-Hayat*, November 30, 2012, <http://www.alhayat.com/Details/457588>, (accessed on March 4, 2015).



credibility to accusations of the growing ‘Brotherhoodization’ of the state and its laws to force the judiciary into submission. Even if the MB’s move to reform the judiciary was well intentioned, Morsi and the MB’s unilateral moves to do so had further polarized the country, and turned many (including former allies such as the Salafist Nour Party) against them.

The passage of the constitution was a victory for Morsi and the MB but it came at the cost of the dwindling support of revolutionary forces and the ability to build national consensus. Non-Islamist opposition leaders called the constitution illegitimate. Ironically the polarization compelled Morsi to rely more than ever before on the police and the military to protect his rule. Bloody clashes between supporters and opponents of Morsi outside the presidential palace left at least seven people dead and hundreds injured. To retain military support, Morsi and the MB allowed the army’s interests to be preserved in the new constitution, which excluded parliamentary oversight of the army’s budget, and agreed that civilians could still be tried by military tribunals (Sika 2012). Morsi also resorted to the repeated use of the Emergency Law and counted on the police to confront the growing opposition to his government.

The battle lines on the referendum hardened. In many ways the vote morphed from a decision on a contested document to a plebiscite on the MB itself. The non-Islamists, who were unable to match the consistently efficient organization of the MB, criticized their opponents for forgetting human rights and reform, and denounced Morsi as a new dictator. The non-Islamist forces abandoned the democratic process and looked to the military and the courts to undermine the rule of the MB even at the price of authoritarian resurgence that entrenched military rule in politics. In fact, the National Salvation Front, founded on November 24, 2012, two days after Morsi issued his constitutional declarations, was a coalition of opposition parties, social movements, and influential political figures such as former presidential candidates, Amr Mousa, Mohamed al-Baradei and Hamdeen Sabahi. The coalition had significant impact, bringing together rival groups and political parties and served as a compass for much of the anti-constitution and anti-MB opposition. For the first time since the January 25<sup>th</sup> uprising, a wide coalition of organizations united to counter the Islamists’ hold on power (Sika 2012). This coalition cobbled together strange bedfellows – young revolutionaries, non-Islamists, and members of the old regime – to bring down Morsi’s rule (Dunne and Radwan 2013: 98). The public backlash showed how unacceptable it was for Morsi to seize unlimited power and check the influence of a judiciary now acting as legal counterweight to the Islamists’ electoral victory.

### 3.5. Containing the SCC through the Judicial Authority Law

During the first half of 2013, relations between Morsi and the judiciary deteriorated. Egypt still could not have its lower house of Parliament and the electoral law passed by the Shura Council was repeatedly struck down by the courts – by the SCC on February 18, by the Administrative Court on March 7, and again by the SCC on May 25. The Shura Council was forced to prepare a fourth draft, which meant that the parliamentary elections could easily be delayed until 2014 (Al-Ali 2013). By now Morsi and the MB had little doubt that the judiciary intended to bring them down.

In light of the court’s rulings and rising tension between Morsi and the judiciary, MB members and supporters gathered outside the SCC on April 19, chanting, “the people want to purge the judiciary”, “our judiciary, where is justice and neutrality”, and so on. The protesters claimed the judiciary was infested with judges who had risen under the former regime and remained sympathetic to it. Those judges allegedly aided “counter-revolution” to fight against revolutionary gains (Sabry 2013).

The protest was boycotted by the second largest Islamist group, the Salafist al-Nour Party, and emphatically denounced by the opposition.

Among the protesters' demands was an amendment to the Judicial Authority Law (JAL) that became the centerpiece of national controversy. The new JAL, proposed in the Shura Council by the MB's ally the Wasat Party, included lowering the retirement age for judges from 70 to 60. Mubarak had steadily raised the retirement age to keep friendly judges in control of the judiciary. It was a move that was severely criticized then by many independent-minded judges some of whom joined the fight for judicial independence. They included Ahmed Mekki, the Morsi-appointed justice minister who later resigned, ironically, against the backdrop of the gathering crisis.

If it was enacted, the JAL would have forced the retirement of more than 3,000 judges, including the most senior ones who tended to be the most loyal to the old regime. Since the Ministry of Justice still had authority over judicial appointments, the thousands of vacancies arising from the new law would have permitted the appointment of judges vetted by the Morsi regime. To pave the way for appointing practicing lawyers as judges, the Morsi regime planned to enforce Article 41 of the JAL that required a quarter of the judges in the Courts of First Instance to be selected from practicing lawyers. This measure, it was believed, would allow lawyers associated with the MB and its allies to join the judiciary en masse. If successfully effected, a sudden influx of judges would have re-orientated the judiciary's leanings and undermined the military's ability to contain or weaken the power of the presidency through the judiciary (Aziz 2016: 158-6).

The proposed amendment to the JAL was adopted and it exacerbated the confrontation between the judiciary and Morsi and, more broadly, the polarization of society. On June 2, 2013, the SCC ruled that the Shura Council, the only functioning legislative body, was itself elected on the basis of an unconstitutional electoral law. The SCC also ruled that the CA was unconstitutional. The complicating factor was that Article 230 of the 2012 constitution provided that the existing Shura Council should have "full legislative authority" until the parliamentary elections (Al-Ali 2013). Therefore, although the Shura Council was elected in violation of the constitution, the SCC postponed its dissolution until the lower house was elected. The SCC decision not to dissolve the Shura Council denied Morsi a chance to centralize his power because an immediate dissolution of the Shura Council would have permitted the president to assume legislative power and enact the election law by decree. Now the Shura Council remained but its ability to function was unclear.

#### **4. Morsi's ouster**

The parallel and intensifying confrontations between Morsi and the MB, on the one hand, and the judiciary and the non-Islamist forces, on the other, created an impasse at which the government was unable to implement economic or institutional decisions. In an address to the nation to commemorate his first year in office, Morsi threatened legal action against several senior figures, some judges, and civil servants whom he accused of obstructing him. After praising the judiciary's historical contribution to stable governance, Morsi named Judge Ali Muhammad Ahmed al-Nimr as one of twenty-two judges who were to be investigated for election fraud.

In the tense milieu of late April 2013, members of the Egyptian Movement for Change (Kefaya), mounted a new anti-Morsi campaign called Tamarod (Arabic for revolt or rebellion). Soon to be known as the second "revolution" of June 30, 2013, Tamarod claimed to be a youth group whose main goal

was to collect signatures for a petition to demand Morsi's removal and fresh presidential elections. In fact, the campaign was financed by a big businessman and Mubarak crony, Nagid Sawiris, abetted by former Judge of the SCC Tahani Gebali, organized by the Ministry of Interior and security services, and given massive media exposure.<sup>12</sup> Whether or not Tamarod, as its leaders claimed, was genuinely started by young activists acting on their own, the movement endorsed a form of political competition in which it was legitimate for the army to remove an elected president if enough protestors asked for it (Faris 2013). In a matter of weeks, protests in support of Tamarod spread to almost all governorates in a well-orchestrated campaign that required extensive organization and resources way beyond the capacity of a new and small group. On July 3, following three days of large-scale, anti-Morsi demonstrations backed by an alliance of the judiciary and the police, the SCAF staged a coup and overthrew Morsi. The coup represented the ultimate triumph of state institutions when Field Marshal Abdel Fattah al-Sisi appeared on national television with the SCC judges standing behind him, and announced that Morsi had been deposed, arrested and detained in an undisclosed location.

#### 4.1 The reinstatement of fear and the consolidation of authoritarianism

After Morsi's ouster, Sisi rewarded pro-government judges by appointing the Chief Justice of the SCC, Adly Mansour, as Acting President, and announced a 'road map' to amend the constitution and move towards new parliamentary and presidential elections. By dissolving the Shura Council, Mansour concentrated power in the Executive once again. Mansour's ascent to the presidency showed how the judges embraced the role of statesmen, providing legal backing to the ruling elite to crush protest movements that could "tear down the state." What emerged in the wake of Morsi's ouster was a counter-revolutionary moment where judicial rulings subdued dissent and subjected the MB leaders, its members, even opponents of Morsi's overthrow to imprisonment.

The judiciary now pursued an aggressive strategy of punishing dissent and restoring the state institutions that had weathered the political storm of 2011. More importantly, with its anti-protest rulings, the judiciary again implanted the fear of the security agencies in the hearts and minds of political activists and closed off arenas for expression in the media and on the streets. The courts eventually dropped all criminal charges against Mubarak, his associates, and dozens of police officers who stood trials for the killing of nearly 900 protestors during the 2011 uprising. But the courts meted out harsh sentences to the MB members and supporters. In September 2013, a ruling dissolved the FJP, banned the MB, and ordered their assets to be confiscated. Thousands of people were detained on accusations that they belonged to a banned terrorist group and took part in violent protests. The MB's sphere of social outreach and activism collapsed when its social service network of community organizations, such as hospitals and schools, was shut down. More than that the courts supplied the legal basis for the regime to move against the MB. On December 25, 2013, the Egyptian government formally listed the MB as a terrorist organization after accusing it of carrying out a suicide bomb attack on a police station that killed 16 people. In a mass trial on 28 April 2014, a court sentenced Morsi and hundreds of MB supporters to death after convicting them on all kinds of charges – inciting the murder of protesters outside the presidential palace in December 2012; committing espionage by leaking secrets to Iran's Revolutionary Guard, the Palestine's Hamas and Lebanon's Hezbollah; insulting the judiciary; committing fraud in the MB's economic program (Al-Nahda); leaking national security documents to Qatar; and murdering prison officers together with 130 prisoners in the latter's attempted escape from jail during the 2011 uprising.

---

<sup>12</sup> "Sudden Improvements in Egypt Suggest a Campaign to Undermine Morsi," *New York Times*, July 10, 2013 (accessed June 14, 2015).

In a second case in March 2014, during the run-up to the presidential elections, a mass trial ended in death sentences for 529 MB members. The following month another 683 accused were sentenced to death. Obviously, the timing and conduct of the trials smacked of retribution for Morsi's assault on the judiciary but such mass death sentences spread fear that dissent would bring execution or lengthy imprisonment. Judges who were suspected of being pro-Brotherhood were referred to disciplinary board, which deterred other judges from voicing dissent against mass trials and the complicity of their colleagues. In fact, tens of judges were forced into compulsory retirement by disciplinary committees formed by the Supreme Judiciary Council for condemning the military takeover and calling for a return to constitutional legitimacy. These disciplinary measures have effectively extended the regime's authority over the judiciary itself. Egyptian law prohibits judges from engaging in politics. However, judges who expressed political opinions in favor of the current regime, such as then-Minister of Justice Ahmed al-Zend, who called for the destruction of the MB, and Judge Mohammad Nagy Shehata, who repeatedly expressed his opposition to the MB and the 2011 uprising, have not faced any punishment.

The judiciary's involvement in legalizing repression allowed the security forces to suppress dissent with immunity. The latter clamped down on MB protesters and killed hundreds while dispersing pro-Morsi sit-ins and raiding two big camps of protesters at the Rabaa al-Adawiya and Al-Nahda squares on August 14, 2013. For all that, the military and security forces were treated as heroes by many who had revolted against Mubarak's police state in 2011. The return to authoritarianism was marked by the re-birth of the State Security Investigation Services, the symbol of oppression under Mubarak (Mabahith Amn al-Dawla), that was disbanded in the aftermath of the 2011 "revolution".

Non-Islamist critics of the regime, too, were tried and they received lengthy prison sentences for breaking the anti-protest law<sup>13</sup> approved in November 2013 by Interim President Adly Mansour. The law allows state institutions to operate with immunity from public oversight. In particular, it expands the right of the security forces to legally and violently repress dissent by banning any demonstration or street protest held without government permission. The law makes it a crime ten or more people to take to the streets without prior authorization. Since Morsi's ouster, a 2015 Amnesty International report noted, Egypt has swung from "mass protest to mass arrest" where thousands of what the report called the "protest generation" were arbitrarily imprisoned and subjected to "disappearances".<sup>14</sup> Egyptian public figures from diverse political and social backgrounds have likewise been tried for 'insulting the judiciary.' The Egyptian Penal Code punishes any "offence on public officials doing their job" with imprisonment of up to one year with no elaboration on the nature of the 'offence' in law (*Daily New Egypt* May 23, 3015).

With the MB crushed, the judiciary moved to punish non-Islamist opponents of the regime. In April 2014, a court ruling banned the second oppositional group, the secular liberal April 6 Movement, on charges of "damaging the image of the state" and making illegal contacts with foreigners. The April 6 Movement, a leading force of the 2011 uprising, had opposed the post-Morsi interim authorities and Sisi's presidential ambitions. The movement's leaders, Ahmed Maher and Mohamed Adel, and other activists were sentenced to lengthy imprisonment and heavy fines for violating the Protest Law by conducting unauthorized street protests.<sup>15</sup> Journalists can also be silenced by a 2016 law that criminalizes "incitement against state institutions and broadcasting false information that would damage the image of the state" (*Ahram Online* December 26, 2016). With many of the prominent

<sup>13</sup> "Full English Translation of Egypt's New Protest Law," *Ahramonline*, <http://english.ahram.org.eg/News/87375.aspx>, (accessed on August 20, 2016)

<sup>14</sup> "Generation Jail: Egypt's Youth Go from Protest to Prison," *Amnesty International*, June 2015.

<sup>15</sup> "Hundreds Protest banning of April 6 Youth Movement," *Mada Masr*, April 30, 2014.

leaders and activists of the 2011 uprising in prison or exile, the political elite associated with the military or the Mubarak regime have retaken central stage (Tohamy 2016). Thus, the judiciary rode on the military's repression of all political opposition, proving that courts and judges are no guarantors of a virtuous "rule of law." In a nut shell, Egypt's military and key state institutions retain autonomy from and dominance over civilian politics, preempting any anti-regime mobilization.

## 5. Conclusion: the Triumph of State Institutions over the 2011 Uprising

The 2011 uprising failed to tackle the authoritarianism and corruption embedded within state institutions from the military to the judiciary. To be sure, the SCAF and the SCC thwarted the popular demands of the uprising at every turn in order to restore the old political order as much as conditions would allow. On their part, Morsi and the FJP were trapped in more than one untenable situation. They attained victory through electoral processes only to be hamstrung by judicial hostility. They claimed fidelity to the principles of the "revolution" but sought expedient accommodation with the SCAF and put forward laws that maintained restrictions on civil society activities. In the frequent confrontations that they faced on multiple fronts, perhaps their fatal error was to alienate the non-Islamist forces. And without a broad, popular, united, and purposeful movement, the post-uprising MB turned out to be no match for an obstructionist judiciary and unreformed military. The judiciary subverted the process of democratic transition, criminalized civil society activities, and constituted a major obstacle to the establishment of genuine rule of law. In other words, the judiciary kept intact Egypt's long tradition of authoritarianism and prevented the rise of any political force that would challenge the central authority of the military. After influencing events under Sadat and Mubarak, as it were behind the scenes, the military now openly governs with strong control of the economy and the state apparatus. Consequently, police brutality, rampant corruption, and nepotism, which fuelled the mass grievances behind the 2011 uprising, have become worse.

A reformed judiciary is a key to Egypt's future and stable society. However, it has not been in the interest of the ruling elite (Mubarak, Morsi and Sisi) or the conservative judiciary to accept reform. There is hardly any prospect of genuine judicial reform at present when Egyptian society remains polarized while public space is closed by a legal authoritarian regime that silences dissent and represses civil society, not least with the judiciary as its partner.

## References

- Abu-Odeh, Lama. 2013. "Of Law and Revolution," Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper (12) 129: 1-21.
- Abul-Magd, Zeinab. December 23, 2011. "The Army and the Economy in Egypt," *Jadaliyya*, (<http://www.jadaliyya.com/pages/index/3732/the-army-and-the-economy-in-egypt>, accessed on July 15, 2015).
- Al-Ali, Zaid. June 6, 2013. "The Constitutional Court's Mark on Egypt's Elections," *Foreign Policy*.
- Alaimo, Kara. 2015. "How the Facebook Arabic Page "We Are All Khaled Said" Helped Promote the Egyptian Revolution," *Social Media & Society*, 1 (2): 1-10.

- Auf, Y. 2014. "Prospects for Judicial Reform in Egypt," *Atlantic Council*, (<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/prospects-for-judicial-reform-in-egypt>, accessed January 11, 2015).
- Aziz, Sahar. 2016. "Independence Without Accountability: The Judicial Paradox of Egypt's Failed Transition to Democracy," Research Paper No. 16-07, *Legal Studies Research Paper Series*, Texas A&M University, School of Law.
- Aziz, Sahar. August 20, 2014. "Egypt's Judiciary, Coopted," Carnegie Endowment for International Peace, (<http://carnegieendowment.org/sada/?fa=56426>, accessed on January 19, 2016).
- Bayat, Asef. March-April 2013. "Revolution in Bad Time," *New Left Review* 80: 47-60.
- Bradley, M. 2009. "Activists lose control of Egypt's Judges Club," *The National World*, (<http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/activists-lose-control-of-egypts-judges-club>, accessed on March 3, 2016).
- Brown, Nathan. January 2012. "When Victory Becomes an Option: Egypt's Muslim Brotherhood Confronts Success," *Carnegie Endowment for International Peace*, Carnegie Papers, ([http://carnegieendowment.org/files/brotherhood\\_success.pdf](http://carnegieendowment.org/files/brotherhood_success.pdf), accessed on February 6, 2016).
- Brown, Nathan. 2012a. "Egypt's Judges in a Revolutionary Age," *Carnegie Endowment for International Peace*, February 22.
- Brown, Nathan. 2016. "Egypt's Judiciary in a Postrevolutionary Era," in Bernard Rougier, Stéphane Lacroix (eds) *Egypt's Revolutions: Politics, Religion, and Social Movements*, Palgrave, Macmillan.
- Darwisheh, Housam. 2014. "Survival, Triumph and Fall: The Political Transformation of the Muslim Brotherhood in Egypt" in Boo Teik Khoo (ed) *Between Dissent and Power: The Transformation of Islamic Politics in the Middle East and Asia*, Palgrave, Macmillan.
- Dunne, Michele & Radwan, Tarek. January 2013. "Egypt: Why Liberalism Still Matters," *Journal of Democracy*, 24 (1): 86-100.
- El-Ghobashy, Mona. 2015. "Dissidence and Deference Among Egyptian Judges," Middle East Report, (<http://www.merip.org/mer/mer279/dissidence-deference-among-egyptian-judges>, accessed on June 4, 2016).
- El-Gobashy, Mona. April 2011. "The Praxis of the Egyptian Revolution," *Middle East Report* 258: 2-13.
- Faris, David M. 2013. "Deep State, Deep Crisis: Egypt and American Policy," *Middle East Policy*, 20 (4): 99-110.
- Hamid, Shadi. 2014. *Temptation of Power: Islamists and Illiberal Democracy in the Middle East*, Oxford University Press.
- Kandil, Hazem. 2015. *Inside the Brotherhood*, Cambridge, Policy Press.
- Khamis, Sahar and Vaughn, Katherine. March 2012. "'We Are All Khaled Said': The potentials and limitations of cyberactivism in triggering public mobilization and promoting political change," *Journal of Arab & Muslim Media Research*, 4 (2-3):145-163.
- Kirkpatrick, David. July 3, 2012. "Judge Helped Egypt's Military to Cement Power," *New York Times*
- Lindsey, Ursula. January 13, 2014. Egypt's Winding Path Toward a New Constitution," *Mada Masr*, (<http://www.madamasr.com/en/2014/01/13/feature/politics/egypts-winding-path-toward-a-new-constitution/>, accessed on December 10, 2015).

- Meringolo, Azzurra. July 4<sup>th</sup>, 2014. "Egypt's Judiciary Risks the Jaws of Political Maneuvering," *Al-Arabiya.net*: (<https://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2014/07/04/Egypt-s-judiciary-risks-the-jaws-of-political-maneuvering.html> accessed September 11, 2016).
- Moustafa, Tamer. 2007. *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, Cambridge University Press.
- Moustafa, Tamer. 2007b. "Mobilizing the Law in an Authoritarian State: The Legal Complex in Contemporary Egypt," in Terence C Halliday, Lucien Karpik, Malcolm M Feeley (eds) *Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism*, Oxford and Portland Oregon.
- O'Donnell, Guillermo. October 2004. "Why the Rule of Law Matters," *Journal of Democracy*, 15 (4): 32-46.
- Pioppi, Daniela. 2013. "The Judiciary and Revolution in Egypt," *Insight Egypt*, August (2).
- Rudolph, Peters. 1999. "Administrators and Magistrates: The Development of a Secular Judiciary in Egypt, 1842 – 1871," *Die Welt Des Islams*, 39 (3):378-397.
- Sabry, Bassem. April 2013. "Eight Questions on 'Purging' of Egypt's Judiciary," *Al-Monitor*: (<http://www.al-monitor.com/pulse/en/originals/2013/04/eight-questions-purging-egyptian-judiciary.html>, accessed on March 11, 2016).
- Sachs, JA. November 25, 2014. "Judicial Behavior during Transitions from Authoritarian Rule: Evidence from the Egyptian Case," *International Political Science Association*.
- Said, Atef Shahat. 2008. "The Role of the Judges' Club in Enhancing the Independence of the Judiciary and Spurring Political Reform," in Nathalie Bernard-Maugiron (ed) *Judges and Political Reform in Egypt*, American University in Cairo Press.
- Said, Atef. 2012. "The Paradox of Transition to 'Democracy' under Military Rule." *Social Research: An International Quarterly* 79(2): 397–434.
- Sayigh, Yezid. December 15, 2011. "The Specter of "Protected Democracy" in Egypt," Carnegie Europe, (<http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=46245>, accessed on January 20, 2016).
- Shahin, Emad El-Din. 2012. "The Egyptian Revolution: The Power of Mass Mobilization and the Spirit of Tahrir Square," *The Journal of the Middle East and Africa*, 3 (1): 46–69.
- Shama, Nael. 2014. *Egyptian Foreign Policy From Mubarak to Morsi: Against the National Interest*, New York: Routledge.
- Shehata, Samer & Stacher, Joshua. 2006. "The Brotherhood Goes to Parliament," *Middle East Report*, 240: 32-39.
- Sika, Nadine. December 30, 2012. "The Future of Egypt: Autocracy or Transition to Democracy," *Muftah*, (<http://muftah.org/the-future-of-egypt-autocracy-or-transition-to-democracy/#.WIZ7TbGZNE4>, accessed on July 12, 2016).
- Stotzky, Irwin (ed). 1993. *Transition to Democracy in Latin America: the Role of the Judiciary*, Westview Press.
- Tohamy, Ahmed. 2016. *Youth Activism in Egypt: Islamism, Political Protest and Revolution*, London: I.B. Tauris & Co.Ltd.
- Wolff, Sarah. 2009. "Constraints on the promotion of the rule of law in Egypt: insights from the 2005 judges' revolt," *Democratization*, 16 (1): 100-118.

# スィー・スィー政権はエジプトに 持続的成長をもたらすか

Can Sisi's Egypt Achieve Sustained Economic Growth?

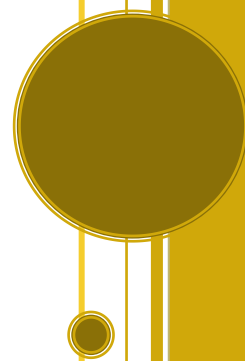
土屋 一樹\*

Although Egypt has seen improved political stability and public order under the Sisi administration, the economy remains stagnant. The average economic growth rate during the first three years of Sisi's presidency was 4.5 percent. More recently, Egyptians have suffered the highest inflation rates in decades due to the devaluation of the currency in November 2016. Will the bold economic reforms of 2016 lead to sustained economic growth for Egypt? This article argues the probability of reduced long-term economic growth prospects under the Sisi regime's governance and economic policies.

The Sisi administration has pursued a policy of social stability by restoring authoritarianism. The government has restricted citizens' freedom of assembly, association, and expression through newly legislated undemocratic laws. As for the economic policy, its three main pillars include stabilizing the macro-economy, upgrading the social security program, and implementing ambitious infrastructure projects. While these policies are based on the standard market economy model, the military is now playing a critical role in economic activity more than ever before. That is, the Sisi regime has tried to control economic as well as political activities in an autocratic manner. Excessive military intervention in economic activity deters fair market competition, and, hence, innovation. As a result, Egypt cannot be expected to achieve sustained economic growth under the Sisi regime.

---

\* Ichiki Tsuchiya / 地域研究センター





## はじめに

エジプト経済は、2011年「1月25日革命」によって失速した。政治と治安が混乱するなか、計2年半にわたって平均所得がマイナス成長になるなど、2011年以降の経済低迷は深刻かつ長引いた。

経済低迷要因の一つと考えられていた政治的な混乱は、2013年7月のムルシー大統領の追放を機に鎮静化に向かった。再び政治権力を握った軍の管理下で2度目の政治移行が開始され、憲法改正(2014年1月)、大統領選挙(2014年5月)、議会選挙(2015年11~12月)が実施された。そして、2016年1月に新議会が招集されたことで政治移行は正式に完了し、エジプト政治は「正常化」した<sup>1</sup>。

治安面では、現在(2017年11月)もシナイ半島北部での過激派掃討作戦は続いているが、その他の地域でのテロは散発的になっている。都市部での治安組織やコプト教会をターゲットとする爆弾テロが一掃されたわけではないが、経済活動に支障をきたす脅威にはなっていない。治安問題は、依然として懸念される要素ではあるが、その中心はシナイ半島北部で、またテロ集団の主な対象は治安組織(警察、軍、治安機関)であり、経済活動の妨害を主要な目的とするようなテロはほぼなくなった。

以上のように、第2移行期(2013年7月~2015年12月)の進展とともに、経済活動を阻害するような政治と治安の混乱は鎮まった。現在では、スィーサー政権の発足から3年半が過ぎ、政権運営も安定している。強権的な政権に対する人権NGOなどからの非難の声はあるものの、少なくとも表面上は国土の大部分で通常の日常生活が戻っている。

しかし、経済はいまだ十分に回復していない。2014年6月に発足したスィーサー政権は、経済再建を目的として、発足当初から財政赤字の削減や社会保障制度の見直しといった経済改革を実施したが、速やかな経済復調に結びつかなかった。むしろ、2016年11月の一連の経済改革によってインフレ率が急上昇し、国民の多くが再び経済的な困難に直面した。

エジプト経済は、大胆な改革に伴う現在の苦境を乗り越えれば、停滞を脱するだろうか。言い換えれば、スィーサー政権は今後成長期を迎えるだろうか。本稿では、統治と開発政策の観点から、スィーサー政権の中長期的な経済成長の見通しを考察する。なかでも、持続的な経済成長に不可欠とされる「包括的」な政治・経済体制の構築について、スィーサー政権の施策と現状に注目し、エジプトの持続的経済成長を展望する。

以下、第1節で統治手段、第2節で経済政策を検討する。そして第3節でスィーサー政権での経済開発の枠組みと持続的成長への見通しを考察する。

---

<sup>1</sup> ここでの「正常化」とは、有効な憲法の下、正式な大統領(行政)と議会(立法)が存在する状況を指す。

## 1. スィーサー政権の統治手段

2013年7月のクーデターでムルシー大統領が追放されて以降、政治を支配したのは軍だった。その中心は、当時の軍トップで国防大臣だったスィーサーである。2014年5月の大統領選挙に勝利することで正式にスィーサー政権が誕生したが、スィーサーを頂点とする新たな統治体制（スィーサー体制）の形成は2013年7月から始まったと言える。

スィーサー体制の特徴は、権威主義体制の再構築である。ムバーラク政権期の権威主義体制を強化・発展させることで、いっそう強権的な支配を確立した。スィーサー体制では、社会秩序の回復（社会安定）を優先事項の一つに掲げることで、政治運動を制限する法制化が進められた。さらに、メディアやNGOの活動を牽制・規制し、活動の自由を抑圧する措置を講じた。

### (1) 政治運動の規制

ムルシー大統領の追放で始まったスィーサー体制においてまず顕著となったのは、政権による政治運動の規制だった。第2移行期の前半を司ったマンスール暫定政権は、ムルシー大統領を支持する勢力の抗議集会を強制的に排除するなど、反政府運動を容認しなかった。なかでも、ムルシー政権を支えたムスリム同胞団に対する弾圧を強め、2013年12月にムスリム同胞をテロ組織に指定し、組織のすべての活動を禁じた<sup>2</sup>。

マンスール暫定政権は、特定組織の活動を禁止するだけでなく、抗議活動自体を規制することで、政治運動を抑え込んだ。その根拠となったのが2013年11月に制定された「平和的な公的集会、パレード、抗議デモを組織する権利に関する法律」(Law No.107 of the year 2013)で、街頭での集会や抗議活動を規制した<sup>3</sup>。

Law No. 107 of the year 2013(以下、「デモ法」)は、議会不在のため、大統領令として発効した。その第1条において市民が抗議デモを行う権利を認めているものの、内務省や治安組織の判断によって抗議デモを中止させることができるなど、「デモ法」は実質的には抗議デモを制限するものだった<sup>4</sup>。実際、「デモ法」の制定以降は、無許可での抗議デモは強制的に解散させられ、多くの参加者が逮捕・拘留されている。「4月6日運動」を率いたアフマド・マーヘルも無許可で抗議デモを組織したとして逮捕され、禁錮3年の判決が下った。

「デモ法」は、2016年12月に第10条(内務省・治安組織による抗議デモ禁止命令を規定した条項)について、最高憲法裁判所によって違憲判決が下された。それを受けて第10条は改定され、抗議デモの禁止は内務省の要請に基づき裁判所が判断することとされた。しかしながら、その他の条項は維持されており、現在までデモの自由は制限されている。

<sup>2</sup> 政治活動を行う団体の封じ込めは、ムスリム同胞団だけに限らない。たとえば、2014年4月には「1月25日革命」を率いた青年組織「4月6日運動」の活動を禁止する判決が出された。

<sup>3</sup> Law No. 107 of the year 2013は、<http://www.almasryalyoum.com/news/details/346065>、および [http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/protest\\_law\\_issued\\_nov\\_24.pdf](http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/protest_law_issued_nov_24.pdf) を参照（最終アクセス日はいずれも2017年11月15日。なお、以降の注のURLへの最終アクセス日は、別記しない限り、すべて2017年11月15日）。

<sup>4</sup> 「デモ法」の概要については、Amr Hamzawy (2017) *Legislating Authoritarianism: Egypt's New Era of Repression*, Carnegie Endowment for International Peace, March.を参照。

## (2) 市民活動の抑圧

スィーサー政権では、政治運動だけでなく、社会活動への規制も強めた。NGO の活動を規定する法律を改正することで NGO の活動に対する監視を強化し、自由な活動を制限した。なかでも、社会秩序と治安の安定を理由として、人権、法律、労働の分野で活動する NGO の管理を強化した。

NGO 法(Law No.84 of the year 2002)は、当初 2002 年に制定された。その目的は NGO の設立や資金調達において政府の許可と監視を規定するもので、NGO 活動を政府の管理下に置くことだった。2017 年 5 月の改正(Law No.70 of the year 2017)は、NGO 活動の監視をいっそう強めるものであり、また NGO の活動範囲を限定するものとなった<sup>5</sup>。政府は NGO を社会経済分野の発展を支援する中間組織と位置付け、人権や民主化といった政治に関わる分野での活動を厳しく制限した。

改正 NGO 法に対しては、エジプト国内外の人権団体などから非難声明が出された<sup>6</sup>。改正によって NGO 活動の自由と独立性がいっそう制限され、多くの既存 NGO の活動を不可能にするものだと、改正撤回を求めた。さらに、2017 年 8 月にアメリカがエジプトへの援助を一部停止した理由として、改正法による人権活動の制限に対する懸念のためと報じられた<sup>7</sup>。

2015 年 8 月に制定された「反テロ法(Anti-Terrorism Law)」も市民の自由に影響を及ぼしている<sup>8</sup>。「反テロ法」の趣旨はテロ行為の厳罰化であるが、テロ行為の定義が不明瞭で政府による裁量の余地が大きいためである。さらに、テロに関する報道について、公式発表と矛盾する報道に対して罰金刑を課すこととした。いずれも政府の権限と管理を強化することで社会秩序と治安の維持を図ることを目的としているが、結果として政府に少しでも反対する活動は処罰対象となる可能性が高まり、市民活動の自由が脅かされることになった。

## (3) 自由の規制

スィーサー政権による権威主義的な統治は、法制度の改定だけでなく、政権の言動においても顕著になっている。スィーサー政権は、「テロとの戦い」を旗印として強権的な統治を推し進めており、その結果として活動の自由が侵害される事例が増えている。たとえば、2017 年 5 月に、エジプト国内において、多くの民間報道機関のウェブサイトへのアクセスが遮断された。そのなかにはエジ

<sup>5</sup> 改正案は 2016 年 11 月に議会を通過し、2017 年 5 月の大統領承認によって発効した。改正 NGO 法では、労働（労働組合、専門職組合）分野での NGO 活動の禁止、外国 NGO の監視機関の設立、1 万エジプト・ポンド（LE）以上の寄付を受けるには事前承認を必要とするなど、NGO 活動の規制を強化するものとなっている。

<sup>6</sup> たとえば、2017 年 6 月 2 日に Human Rights Watch、Tahrir Institute for Middle East Policy など 8 団体が共同で非難声明を出した（<https://www.hrw.org/news/2017/06/02/egypt-new-law-will-crush-civil-society>）。

<sup>7</sup> <http://foreignpolicy.com/2017/08/23/in-policy-reversal-u-s-withholds-aid-to-egypt-trump-sisi/>, <https://www.madamasr.com/en/2017/08/24/feature/economy/why-did-the-us-decision-to-delay-or-cancel-almost-us300-million-in-aid-to-egypt-catch-cairo-by-surprise/>

<sup>8</sup> <http://www.aljazeera.com/news/2015/08/egypt-adopts-controversial-anti-terror-law-150817042612693.html>

プトでの正式な事業免許を持つ報道機関も含まれていた。当初はアル=ジャジーラやマダー・マサルなど国内外の約 20 の報道機関のウェブサイトが対象だったが、同 9 月までに個人ブログや政治グループなどを含む 430 以上のウェブサイトがエジプト国内からアクセス不能となった<sup>9</sup>。

アクセス遮断は政府機関によって実施されたと考えられるが、詳細は明らかにされなかった。一部報道では、テロを助長する報道をしたためとされたが、政府からの正式な声明はなく、どのような基準でウェブサイトを遮断したのか不明である<sup>10</sup>。

自由な活動を妨げる手段として 2013 年 7 月以降に懸念されるようになったもう一つの手段は「強制失踪(enforced disappearance)」（誰にも知らされないまま治安当局に逮捕・拘留されること）である。たとえば、2015 年には 10 か月で 1400 人以上が「強制失踪」したとの報告がある<sup>11</sup>。また、2016 年 8 月からの 1 年でさらに 378 名の「強制失踪」が報告された<sup>12</sup>。「強制失踪」者の多くは後に起訴されるが、長期にわたって所在不明な者や正式な取り調べなしで釈放される者も少なくない。

「強制失踪」報告に対し、ガッフール内務大臣は、警察による強制的な失踪や拘留はないと発言した。「強制失踪」とされるケースの多くは通常の逮捕であり、誤った伝聞が流布されていると述べている<sup>13</sup>。

## 2. スィーサー政権の経済政策

スィーサー体制が重視したのは、秩序と治安の維持に加え、経済を回復させることだった。ムルスィー政権で行き詰まった経済を好転させることで、スィーサー体制の正当性と支持を確立する必要があるからだ。しかしながら、経済成長率は、ムルスィー政権の追放を機に回復に向かったかと思われたが、2014 年後半以降に再び停滞した(図 1)。

2014 年 6 月に発足したスィーサー政権は、目標とする年 5~6%の経済成長率にはいまだ達していないが、発足直後から大胆な経済改革と大規模開発プロジェクトに取り組んでいる<sup>14</sup>。本節では、スィーサー政権の経済政策について、マクロ経済改革、社会保障、経済開発の 3 つの点から検討し、開発戦略の特徴を描く。

<sup>9</sup> [https://aftegypt.org/digital\\_freedoms/2017/06/04/13045-aftegypt.html](https://aftegypt.org/digital_freedoms/2017/06/04/13045-aftegypt.html)

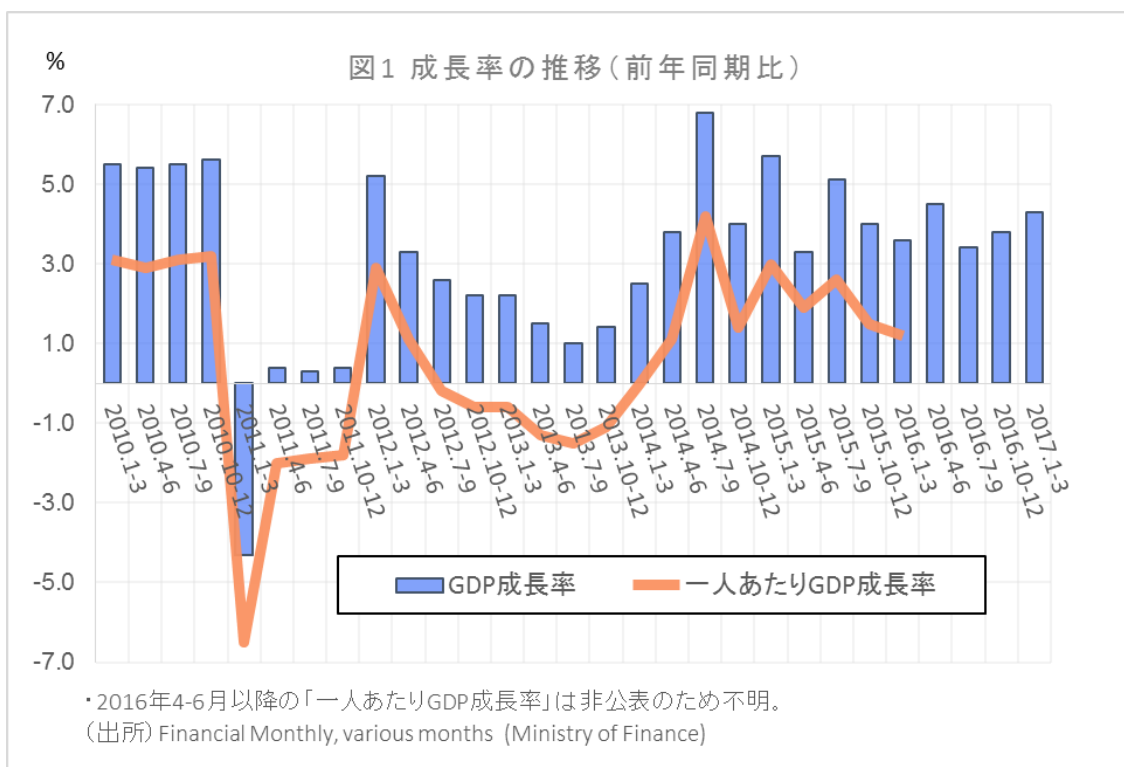
<sup>10</sup> <https://www.madamasr.com/en/2017/08/31/news/u/un-human-rights-council-statement-slams-egypt-website-blocks/>

<sup>11</sup> <https://dailynewsegypt.com/2015/11/03/1411-forced-disappearances-in-the-first-10-months-of-2015-human-rights-entities/>

<sup>12</sup> <http://stopendis.org/wp-content/uploads/2017/08/11111.pdf>

<sup>13</sup> <https://dailynewsegypt.com/2016/03/06/minister-interior-claims-no-enforced-disappearances-egypt/>

<sup>14</sup> 経済成長率の目標値は、2016/2017 年予算書では 5.2% (2016/2017 年度)、2016 年 3 月の首相による議会での所信表明演説では 5~6% (2017/2018 年度末)、「エジプト 2030 年ビジョン」では 10% (2020 年) および 12% (2030 年) となっている。



### (1) マクロ経済改革

スィーサー大統領は、就任早々から経済改革に着手した。まず、大統領就任前に策定されていた2014/2015年度(2014年7月～翌年6月)予算案に対し、財政赤字幅をさらに縮小するよう指示した。大規模な財政赤字は、マクロ経済の不安定化要因として問題視されていたためである。予算案は内閣によってわずか5日で修正され、2014年6月29日にスィーサー大統領は修正予算案を承認した。

修正予算では、当初予算と比べて歳入は6.2%増、歳出は2.2%減となり、財政赤字はGDP比で2%削減され10%(2400億エジプト・ポンド[以下、LE])となった。歳入増加の手段は、付加価値税(VAT)とキャピタル・ゲイン税の導入などの税制改革だった。歳出削減は、補助金支出の縮小が主な手段となった。なかでも、それまで歳出の約20%を占めていたエネルギー補助金の削減が計画された。

歳入増加の手段として計画された税制改革は2014/2015年度に大きな進展は見られなかったが、歳出減の手段である補助金削減では、新年度早々にエネルギー補助金の削減(主要エネルギー価格の引上げ)が実施された。2014年7月5日の価格改定で、ガソリン、産業向け天然ガス、電力は大幅に値上げされた(表1参照)。

表1 エネルギー価格の改定(2014年7月) 1LE=14円(当時)

ガソリン	旧価格(LE)	新価格(LE)	値上げ率(%)
80オクタン	0.90	1.60	78
92オクタン	1.85	2.65	43
ディーゼル	1.10	1.80	63
天然ガス	旧価格(US\$)	新価格(US\$)	値上げ率(%)
一般産業向け	2.0	5.0	150
発電向け	1.3	3.0	140
肥料・石油化学産業向け	4.0	4.5	13
セメント産業向け	6.0	8.0	33
鉄鋼・ガラス産業向け	4.0	7.0	75
電力料金	旧価格(LE/kWh)	新価格(LE/kWh)	値上げ率(%)
～50kWh	0.05	0.0750	50
51～100kWh	..	0.1450	..
101～200kWh	0.12	0.1600	33
201～350kWh	0.19	0.2400	26
351～650kWh	0.29	0.3400	17
651～1000kWh	0.53	0.6000	13
1000kWh～	0.67	0.7400	10

(出所)各種報道(Ahram Online, Daily News Egypt, Egypt Independent, Mada Masrなど)を基に筆者作成。

政府は、2015年3月、財政赤字の縮小プランを含む5カ年計画(2014/2015～2018/19年)を公表した<sup>15</sup>。同計画は、(1)持続可能なマクロ経済の回復、(2)法制度改革とインフラ整備、(3)持続可能な社会政策の3つを重点とし、5年間の改革方針を提示している。いずれもスィーサー政権の発足直後からしばしば言及された政策で、その方針を改めて確認するものだった。

表2は5カ年計画策定時の主な目標値を要約したものである。計画最終年度にあたる2018/2019年度の目標値は、成長率6%、失業率9.8%、インフレ率7.4%、財政赤字GDP比8.1%となっている。ここから、マクロ経済状況は徐々に上向き、2018/2019年度までに「アラブの春」以前の状況まで回復することを目標としていることが読み取れる。

表2 Strat\_EGY(5カ年計画)の目標値

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
成長率	3.8	4.3	4.7	5.7	6.0
失業率	12.9	11.9	11.3	10.7	9.8
インフレ率	11.8	11.3	10.2	8.1	7.4
財政赤字(% of GDP)	10.5	9.6	8.9	8.3	8.1

Source: "Strat\_EGY: Egypt's Five Year Macroeconomic Framework and Strategy FY14/15-FY18/19" GOE

<sup>15</sup> 5カ年計画は、「エジプト5カ年マクロ経済枠組みと戦略(Strat\_EGY: Egypt's Five Year Macroeconomic Framework and Strategy, FY14/15-FY18/19)」として2015年3月に開催された「エジプト経済開発会議」の場で公表された。

しかしながら、経済改革は 2015/2016 年度に低調になった。歳入面では、所得税率の引き下げ、キャピタル・ゲイン税の延期、付加価値税の審議遅延によって、税収は伸び悩んだ。歳出面では、予定されていたエネルギー補助金のさらなる削減（エネルギー価格の引き上げ）が見送られた。その結果、2015/2016 年度の財政赤字は GDP 比 12.1%と、予算書で想定した同 8.9%を大きく上回り、さらに前年度実績値（11.5%）よりも悪化した。

2015/2016 年度は、外国人観光客の減少、外貨不足、基礎物資の不足が顕著になり、経済成長率は 3.8%に減速した。なかでも外貨不足が深刻化し、2016 年 10 月には公定レートと並行市場レートの乖離は 100%以上となった。

マクロ経済の不均衡を解消し、経済回復への道筋を確かなものとするため、スィーサー政権は IMF との融資交渉を再開した。2016 年 7 月に IMF との融資交渉が合意間近になったことを明かし、同年 8 月 11 日に暫定合意（事務レベルでの合意）に至った<sup>16</sup>。拡大信用供与ファシリティ（Extended Fund Facility: EFF）の枠組みで 3 年間に 120 億米ドルの融資を受けるという内容だった<sup>17</sup>。

IMF との暫定合意の後、スィーサー政権は EFF 実施の前提となった経済改革に取り組んだ。導入の遅れていた付加価値税（VAT）は 8 月末に議会を通過し、翌 9 月に大統領の承認を得て実施された。11 月初旬には、変動為替相場制への移行とエネルギー補助金の削減が実施された<sup>18</sup>。

経済改革は 2017 年に入っても継続した。地下鉄運賃の値上げ（3 月）、エネルギー補助金のさらなる削減（6 月）、VAT の税率引き上げ（7 月）、上下水道料金の値上げ（8 月）など、財政再建に向けた取り組みが続けられた<sup>19</sup>。

## （2）社会保障制度の再編

経済改革の実施は、社会保障制度の見直しに繋がった。社会保障制度の中心は全ての国民を対象とする補助金制度だったが、財政改革による補助金支出の削減のため、制度維持が困難になった。これまでの補助金制度は、エネルギー（石油製品、電力）と基礎食糧への補助が 2 本柱になっていた。そのなかで支出額の大きかったエネルギー補助金が主な削減対象となった<sup>20</sup>。IMF に提示した改革プログラムでは、石油製品の大部分の価格を 2018/2019 年度までに原価以上とし、また電力補助金を 2021/2022 年度までに全廃する計画になっている。

<sup>16</sup> [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)

<sup>17</sup> 拡大信用供与ファシリティは中期的な経済構造改革を支援する枠組みで、他の IMF 融資と比較して、契約期間と返済期間は長期に設定されている。詳しくは、<http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/56/Extended-Fund-Facility> を参照。

<sup>18</sup> 経済改革の進展を受け、IMF は 11 月 11 日に理事会でエジプトへの EFF 供与を正式に承認し、同日に第 1 回融資分として 27.5 億米ドルを供与した。

<sup>19</sup> エジプトの経済改革の実施状況について、IMF は EFF の第 1 回レビュー（2017 年 7 月実施）において、一部項目で当初計画よりも遅れが生じているものの、改革は進展していると評価した（<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/09/26/Arab-Republic-of-Egypt-First-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-45273>）。

<sup>20</sup> たとえば、2013/2014 年度は、エネルギー補助金支出は GDP 比 6.6%、食糧補助金支出は同 1.7%だった。

それに対し、食糧補助制度は、削減ではなく効率性向上を主な目的とする改革が始まった。それまでの特定食糧の割当方式からバウチャー制度へと移行することで、対象者の需要に基づく効果的な補助制度の構築を進めている。バウチャー制度は、補助額の範囲内で砂糖、食用油、米など 20 品目以上から任意の食料品を選択できる仕組みで、現金給付に準じる制度になっている。選択できる品目は 100 種類以上に拡大される予定であり、また補助額は当初の一人あたり月額 15LE から 2017 年 7 月には同 50LE に引き上げられた。

補助金制度以外の社会保障制度では、低所得層の支援・保護手段として、現金給付制度が拡充された。これまでの現金給付制度は、寡婦・孤児・高齢者などに限定されていたが、2015 年 3 月に所得基準を導入した新たな現金給付制度が始まった。「タカフル(連帯)」と「カラーマ(尊厳)」と名付けられたプログラムで、タカフルは 18 歳以下の子供を持つ家庭向けの所得支援スキーム、カラーマは働くことのできない人、高齢者、障がい者のための社会保護スキームである。2017 年 3 月までに 2 つのスキームで計 174 万人が登録された<sup>21</sup>。

### (3) 経済開発の推進

経済成長の促進策として、スィーサー政権は発足後まもなくスエズ運河の拡張に着手した。それは周辺地区のインフラ整備を含む総費用 84 億米ドルのプロジェクトで、政権の経済開発に対する姿勢を示すものとして内外から注目を集めた<sup>22</sup>。

スィーサー政権の経済開発の全貌は、2015 年 3 月 13～15 日に開催された「エジプト経済開発会議(EEDC)」で明らかにされた。EEDC は 2013 年 7 月にサウジアラビアが開催を提案したエジプト支援国会合に端を発するもので、その後エジプト政府によって主催されることになり、経済支援に加えて投資誘致を目的とする国際会議として開催された。スィーサー政権は EEDC を経済回復の端緒とすべく、会議開催までに投資法の改正や議会選挙の実施を予定するなど、政治と経済の両面で「正常化」と制度改革に取り組み、海外投資家に対して投資環境の改善をアピールした<sup>23</sup>。

EEDC では、長期開発方針として「持続的開発戦略:エジプト 2030 年ビジョン(Sustainable Development Strategy: Egypt's Vision 2030)」が公表された<sup>24</sup>。そこでは 2030 年に向けた総合開発方針を「近代的、民主的、生産的で開かれた社会を構築する」とし、経済、社会、環境

<sup>21</sup> <http://www.egyptindependent.com/social-solidarity-ministry-financial-support/>

<sup>22</sup> 拡張工事は、運河の複線化(35 キロメートル)と水路拡大(37 キロメートル)を行うもので、当初 3 年と見積もられた工期はスィーサー大統領の指示によって 1 年に短縮され、軍の指揮の下で 40 社以上の国内企業と 6 社の外国企業によって進められた。工事は予定通り 1 年で完了し、2015 年 8 月に大々的な完成式典が開催された。

<sup>23</sup> EEDC には 100 カ国以上から政治家や企業経営者を含む約 2500 人が参加した。中東アフリカ諸国を中心に多くの政府首脳も出席した。湾岸アラブ諸国からは、サウジアラビア皇太子、ドバイ首長、クウェート首長、バハレーン国王が参加し、その他にもヨルダン国王、スーダン大統領、マリ大統領、ソマリア大統領なども参加した。また、アメリカ国務長官、ロシア経済開発大臣、中国商務部部長、IMF 専務理事、EBRD 総裁など主要国の大臣および国際金融機関のトップ(すべて当時)も参加した。一方で、軍によるムルシー元大統領の排除を批判したことでスィーサー政権との関係が悪化したトルコとカタールは参加しなかった。

<sup>24</sup> EEDC では暫定版が公表され、正式版は 2016 年 2 月に発表された。主な内容について暫定版と正式版に大きな違いはない。



の3分野10部門について、それぞれの目標を設定した(表3)<sup>25</sup>。ここで示されたビジョンは経済開発だけでなく、教育、保健、文化なども含む包括的な開発戦略であり、エジプト社会が目指す方向性を示すものとなった。

表3 エジプト2030年ビジョンの枠組み

分野	部門	主な目標(2030年時点)
経済	経済成長率	12%(2020年時点で10%)
	1人あたりGDP	1万米ドル(2020年時点で4000米ドル)
	世界経済に占める割合	1%(2020年時点で0.4%)
	エネルギー部門の割合(GDP比)	25%(2020年時点で20%)
	知識・イノベーション・科学技術	イノベーションの推進
	効率的な公的部門	政府部門の効率化と透明性向上
社会	教育	非識字率7%, 教育機関の質向上
	保健	平均寿命75歳, 乳幼児死亡率1.5%
	社会公正	機会の均等, 社会的包摂の実現, 地方格差の是正
	文化	文化施設, 公共図書館の地方格差是正
環境	環境	水資源の確保, 大気汚染の減少
	都市開発	住宅地開発, 公共交通システムの利用拡大

(出所) Egypt's Vision 2030 公式ウェブサイト(<http://sdsegypt2030.com/?lang=en>) から抜粋。

経済開発について、「持続的開発戦略:エジプト 2030 年ビジョン」では6つの大規模プロジェクトが提示された。それらは、(1)スエズ運河地域開発プロジェクト、(2)100万フェッダン<sup>26</sup>の砂漠開拓、(3)100万戸の低価格住宅、(4)4800キロメートルの道路建設、(5)上エジプトでの鉱物資源開発、(6)地中海沿岸地域の観光都市開発である。その多くは、大統領選挙時にスィーサーが掲げた開発計画に含まれていた<sup>27</sup>。スィーサー政権は発足以降に数多くの開発プロジェクトを発表しているが、その中核となったのが上記6つのプロジェクトだった。

さらに、EEDCにおいて、行政機能を移転する新行政首都の建設構想が発表された。カイロ東方の沙漠地に、省庁、議会、各国大使館などの機能を集約し、500万人規模の都市を新たに造成するプロジェクトである。その第1段階として、2022年までに105平方キロメートルを開発することが発表された。

<sup>25</sup> さらに社会発展の基盤として、国内政策と対外政策・安全保障も持続的開発戦略の一部に組み込まれている (<http://sdsegypt2030.com/>)

<sup>26</sup> フェッダンは面積を表す単位で、1フェッダン (feddan) = 60メートル×70メートル = 0.42ヘクタール = 1.038エーカー。

<sup>27</sup> スィーサーは大統領選挙期間中に具体的な経済政策を語ることはなかったが、公式ウェブサイト上に政策方針となる文書を掲載した。経済開発については「未来の地図 (The Map of the Future)」と題する文書が掲載され、経済活動の活性化を目的とした県境の再画定、農業用地として400万フェッダン (415万エーカー) の沙漠地開拓、農業用灌漑設備の全面的改修、新工業地域の造成 (22か所)、新都市開発 (25都市)、新空港の建設 (8か所)、高速鉄道網の構築、全国的な道路整備 (4000~5000キロメートル) など、壮大な国土開発計画が列挙された (<http://www.sisi2014.net/en/content.php?ID=2> 最終アクセス日: 2014年6月1日)。

EEDC は大きな成果を収めた。エジプト政府は EEDC 開催中に 100～120 億米ドルの投資契約を締結することを目標としていたが、それを大きく上回る投資が外国企業との間で合意された。なかでも、最も多くの投資契約が締結されたのは石油・エネルギー部門だった。イギリス BP 社 120 億米ドル、イタリア Eni 社 50 億米ドル、イギリス BG 社 40 億米ドルなど、大規模な投資計画が相次いで発表された。他にも不動産開発や発電・送電部門で大規模な投資が表明されたが、その多くは MOU(覚書)の締結で、具体的な投資の時期と規模は確定しなかった<sup>28</sup>。

外国企業の投資計画の表明に加え、EEDC においてサウジアラビア、UAE、クウェートがそれぞれ 40 億米ドル、オマーンも 5 億米ドルの経済支援を表明した。サウジアラビア、UAE、クウェートの 3 カ国は、第 2 移行期のエジプトにとって最大の支援国であり、2014 年末までに 3 カ国で計 230 億米ドルを支援した。EEDC での支援表明もスィーサー政権を全面的に支持することを改めて示したものと理解できる。

EEDC での合意に基づく投資契約は、開催 1 年後の時点で計 330 億米ドルとなった<sup>29</sup>。一方で、新行政首都の建設や一部の不動産開発計画など、EEDC で締結した MOU が破棄されたケースもあった。しかしながら、新行政首都の建設は中国政府の協力を得て実現に向かうなど、EEDC で発表された開発プロジェクトは着々と実施されつつある。

#### (4) 政権の開発戦略

スィーサー政権の経済政策は、ムバーラク政権期の方針を引き継いでいる。ムルサー政権も同様の方針だったので、経済政策に関しては、2011 年前後で大きな転換はなかったと言える。むしろ、2011 年以降の政権は、ムバーラク政権期に実現しなかった経済改革の断行を目指した。

ムバーラク政権後期の経済政策は、自由市場体制を基本とし、マクロ経済の安定を優先させるものだった。それは 1990 年代初めの構造調整プログラムの導入によって明確になり、2000 年代に促進された。その一方で、雇用と生活保障に対する国民の期待を背景に、政府の役割として雇用の創出と社会保障の維持を重視した。結果として、マクロ経済の安定化(とくに財政赤字の縮小)と社会保障制度の維持(とくに補助金制度の維持)の両立が恒常的な政策課題となった。

政権が直面する政策課題は、スィーサー体制でも変わらなかった。むしろ、経済低迷によってマクロ経済はいっそう不安定化し、また「1 月 25 日革命」以降に国民の政府への期待が高まったため、経済運営はますます難しくなった。

スィーサー体制の初期を担ったマンスール暫定政権は、政治の不安定化で混乱した経済状況への緊急対策を優先し、拡張的な財政・金融政策を採用した。湾岸アラブ諸国からの財政支援を活用した経済刺激策を実施したのである。中長期的な視点からの経済政策ではなく、応急策だったと理解できる。

<sup>28</sup> 大規模な MOU の例として、不動産開発では、エジプト企業と UAE 企業による合弁事業 197 億米ドル、エジプト企業とサウジアラビア企業による合弁事業 57 億米ドルなどが、発電・送電分野では、ドイツのシーメンス社 105 億米ドル、UAE 企業 94 億米ドル、ヨルダン企業 35 億米ドル、中国企業 18 億米ドルなどが発表された (<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/162/125319/Business/EEDC-/Egypt-poses-as-businessfriendly-hub-scores-high-i.aspx>)。

<sup>29</sup> <https://dailynewsegypt.com/2016/03/16/1-year-eedc-achieved/>.

それに対し、スィー・スィー政権では、当初からマクロ経済安定化を目的とした緊縮的な財政・金融政策を実施した。短期的な困難は覚悟の上で、中長期的な視点で経済安定化を目指したと理解できる。緊縮財政政策は、社会保障制度の見直しを不可避とした。社会保障制度の中心である広範な補助金制度が財政を圧迫しており、財政赤字の縮小には補助金削減が不可欠だったからだ。しかしながら、社会保障制度の見直しは、単なる補助金支出の削減だけでなく、制度全体を再設計することで、持続可能な財政と必要な社会保障の両立を図ろうとしている。

経済改革によるマクロ経済の安定化に加え、スィー・スィー政権は大規模な経済開発プロジェクトを次々に打ち出した。その多くは過去に構想されたものの、資金的な理由で実行されなかった計画だった。スィー・スィー政権では、国内外から投資を募ることで、大規模プロジェクトを推進した。たとえば、スエズ運河拡張では自国民のみ購入可能な有価証券を発行し、また EEDC では海外からの投資を誘致した<sup>30</sup>。

スィー・スィー政権の開発戦略は、自由市場体制を基本とする点でムバーラク政権期の延長線上にある。また、直面する政策課題にも共通点が多い。その一方で、ムバーラク政権と大きく異なるのは、経済開発の担い手である。ムバーラク政権では、民間企業一なかでも政権と緊密な関係にあった大企業一が経済開発（成長政策）の主な担い手とされたのに対し、スィー・スィー政権では軍（および軍所有の企業）が経済開発の担い手として重要な役割を果たすようになった。政府の打ち出した大規模プロジェクトの多くで、軍が担い手（主契約者）となった<sup>31</sup>。

従来から軍は、軍需品だけでなく、公共インフラの建設や民需品の生産者として活動していた<sup>32</sup>。しかし、第2移行期（2013年7月～2015年12月）以降、軍の経済分野への進出はますます顕著になった。たとえば、経済回復のためにマンスール暫定政権が実施した経済刺激策によるインフラ建設工事の多くを請け負った。また、2014年3月には、軍と UAE 企業の合弁事業として 400 億米ドル規模の住宅建設プロジェクトが発表された。

軍の経済開発への関与は、スィー・スィー政権発足後も続いている。スエズ運河拡張工事は、政権の意向によって、軍が主要な役割を担った。スエズ運河地帯の総合開発計画にも軍は深く関与している。その他、公共事業の資金源としてスィー・スィー大統領の発案で設立された基金（Long Live Egypt Fund）に 1 億 4000 万米ドルを寄付するなど、軍はスィー・スィー政権の進める経済開発の主要なパートナーとしての地位を確立した。

経済政策論の視点からみると、スィー・スィー政権の政策理念は自由市場体制を基礎としつつ、持続可能な「新しい」福祉制度の構築を目指していると解釈できる。その一方で経済成長戦略の担い手として軍を重用している。経済成長の担い手として、民間部門（市場メカニズム）に委ねるだけでなく、もう 1 つの経済主体として軍を起用した。軍は、政府の描く経済開発戦略の実施主体となった。

<sup>30</sup> スエズ運河拡張のために発行された証券（スエズ運河証券）は、エジプト国民のみが購入できる 5 年満期、年利 12% の証券で、国有銀行が発行し財務相の保証が付いた。

<sup>31</sup> Marshall, Shana. 2015. *The Egyptian Armed Forces and the Remaking of an Economic Empire*, Carnegie Middle East Center, April.

<sup>32</sup> Springborg, Robert. 1987. "The President and the Field Marshall: Civil-Military Relations in Egypt Today," *Middle East Report* 17, July/August, Roy, Delwin A. 1992. "The Hidden Economy in Egypt," *Middle Eastern Studies* 28(4) October: 689-711.

スィーサー政権では、経済主体としての軍と民間部門の並存という、変則的な混合体制が形成されつつある<sup>33</sup>。

### 3. 持続的な経済成長は可能か

スィーサー政権のこれまでの方針を要約すると、強権的な統治によって社会秩序を回復させ、経済改革によってマクロ経済を安定化させることで、国内外から投資を誘致し経済成長を促進させようとするものだと言える。加えて、政府自ら投資機会を示し、また経済主体として軍を起用するなど、公的部門が経済開発の陣頭に立っている。こうした開発体制は持続的な経済成長に繋がるのだろうか。ここでは3つの視点からスィーサー政権の統治と開発政策が経済活動に与える影響を考察する。

第1は、政治的な自由の欠如との関係である。スィーサー政権は社会秩序を優先し、政権に異を唱える活動を厳しく規制した。スィーサー体制を否定するムスリム同胞の弾圧から始まった反政府的な政治活動の抑圧は、デモの規制、民主化運動の制限、NGO団体の管理強化と範囲を広げ、市民による自由な活動を著しく困難にした。その結果、政府に都合の悪い意見は排除された。

政府支持層以外を排除する権威主義的な統治は、経済活動の自由を保障しない。たとえば、政権からムスリム同胞団との繋がりを疑われた企業や実業家の資産は凍結・没収された。その規模は、ムスリム同胞団の保有資産を合わせると、2016年1月までに11億米ドルと報道された<sup>34</sup>。それ以降もムスリム同胞団と関係するとされる企業と個人の資産凍結は続いている<sup>35</sup>。資産凍結の対象には、新聞社、大規模な小売企業、著名な実業家も含まれているが、ムスリム同胞団との関係が明らかでないケースも多い。権威主義的な政権による政治的な意向に基づく資産凍結は、違法でない組織や実業家にとっても経済活動のリスクとなる。政府の意向に沿わない場合、突然企業活動が困難になり兼ねないのである<sup>36</sup>。それは企業にとって投資抑制要因となる。

2つめは、軍による経済活動がビジネス環境に与える影響である。前述のように、軍による民需品の生産は以前から行われてきたが、その規模と役割はスィーサー政権で大幅に拡大した。いまや軍はインフラ整備における主要な契約主体となっているだけでなく、食料生産、医薬品製造、住宅建設、自動車生産、警備サービス、不動産開発など、多くの分野で国民向けの財・サービスの生産を拡大している。

<sup>33</sup> ここでは、政府介入と市場経済の並存という「典型的」な混合経済体制ではなく、政府の支配外にある軍の経済分野への参入と市場経済の並立を指して「変則的」な混合体制と捉える。

<sup>34</sup> <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/185791/Business/Economy/Seized-properties-of-Egypt-banned-Muslim-Brotherh.aspx>

<sup>35</sup> <http://www.egyptindependent.com/daily-news-egypt-taken-state-run-newspaper-follows-asset-freeze-block/>

<sup>36</sup> 1. (3) 項で述べたメディアのウェブサイト遮断はその一例と捉えることができる。政府は、社会秩序の脅威になると判断した場合、必ずしも理由や根拠を明かさず、事業に大きな影響を与える干渉をした。

軍による経済活動は、徴集兵を用いることで労働コストは安く、さらに納税および事業に関わる許可取得が不要とされる<sup>37</sup>。こうした「特権」によって、軍は民間企業に対して優位な立場を確保し、市場での競争条件を歪める要因になっている。「特権」を持たない一般企業にとっては、軍と競合するのは困難なため、軍との合弁事業や軍の下請けとして事業に参入する事例も見られる<sup>38</sup>。こうした軍による経済活動および軍と一般企業の関係は、ビジネス環境を不透明にし、また市場競争を歪める<sup>39</sup>。

3 つめは、インフラ整備に限らず、産業発展や投資プロジェクトにおいても政府が主導的な役割を果たしていることである。スィーサー政権は EEDC において、インフラ整備計画に加え、政府が有望と考える産業と投資プロジェクトを提示し国内外から投資を誘致した。最近では、2017 年 10 月末にエジプトで初となる産業投資マップ (Industrial Investment Map) を公表した<sup>40</sup>。そこには、全国 27 県の投資機会について、8 分野で計 4136 件が掲載されている<sup>41</sup>。また、スィーサー政権は、湾岸アラブ諸国 (サウジアラビア、UAE、クウェート)、中国、ロシアなどとの間で積極的に 2 国間経済協力を推進し、各国の政府から大規模な投資の約束を引き出した。

政府主導の開発は、アジア諸国での成功例もあるが、経済成長をもたらすかは自明でない。エジプトでは、過去に政府の策定した開発計画はいずれも頓挫した。民間部門の実態を考慮しない野心的な計画と過度な介入だったためだ。スィーサー政権においても政府の強いリーダーシップの下でビジョンが描かれ、開発が進められている。そこでは国内民間部門は従属的な存在にすぎない。こうした民間部門を中心としない「上から」の経済開発で産業発展を促すことは難しいだろう。むしろ、これまでと同様、開発資金の不足と民間部門の不在によって、政権のビジョンはいつの間にか変更もしくは放棄される可能性も高い。

以上から、スィーサー政権の経済開発は、権威主義的な政府の主導の下で進められていると言える。政権は、政治と経済の両面において自由を規制し、自らの意に沿う主体を中心とする開発体制を敷いた。政府主導の開発は、迅速な実施や調整といった利点がある一方で、特定の主体のみ参加する競争制限的な枠組みになる。「選別的」な政策で一部の主体が排他的に経済機会を得る「不公正」な競争になるからだ。公正な競争のない市場では、資源の効率的な配分は損なわれ、またイノベーションは促進されず、生産性の継続的な向上は見込めない。その結果として、長期的に見た場合、持続的な経済成長は期待できない<sup>42</sup>。

<sup>37</sup> Marshall, Shana and Joshua Stacher. 2012. "Egypt's Generals and Transnational Capital," *Middle East Report* 262 Spring: 12-18.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> 現在まで、国民経済における軍の位置付けと機能は明確にされていない。経済主体としての軍をどう扱うのか明確にすることが公正な市場競争を確保するために不可欠となるだろう。

<sup>40</sup> <http://invegypt.com/fe/egypt.aspx?lang=en>

<sup>41</sup> <http://www.mti.gov.eg/English/MediaCenter/News/Pages/Ministry-of-Trade,-Industry-launches-first-industrial-investment-map.aspx>

<sup>42</sup> 現在のエジプト経済は、「1 月 25 日革命」以降の低迷と人口増加によって、成長余地が大きい。そのため、競争制限的な市場条件でも、労働力の増加、政府との契約に基づく投資拡大、インフラ整備などによって、当面の経済成長は可能かもしれない。しかしながら、その成長は生産要素の量的な拡大に依存した過渡的なものとならざるを得ないだろう。

## おわりに

本稿では、スィーサー政権の統治と開発を検討し、長期的な視点から持続的な経済成長への見通しを考察した。権威主義を強化し軍を開発の主要パートナーとするスィーサー政権は、国民の自由を制限し、経済活動に介入することで、経済成長を促進させようとしている。しかしながら、国民の参加を保障するような「包括的」な政治・経済制度を欠くスィーサー政権は、透明性のある公正な競争市場を提供していない。それは、資源の効率的な配分とイノベーションを妨げ、持続的な経済成長を阻害する。

その一方で、スィーサー政権は経済成長を優先課題の一つとしている。経済を成長させ国民の生活水準を改善することは、スィーサー体制の正当性を確立するために不可欠だからだ。経済成長を目標とする権威主義体制と捉えるならば、スィーサー政権は開発主義（開発志向型国家）に基づく経済運営を行っていると言えるかもしれない。

開発主義は、かつて多くの途上国で支配的イデオロギーとなった。なかでもアジア諸国の多くは、1980年代まで、開発主義体制下で高成長を遂げた<sup>43</sup>。しかし、1980年代後半以降、アジア諸国では開発主義に対する批判と挑戦が活発化した。「民主化」や「ポスト開発」の動きである。すなわち、国民は政治と開発への参加を求めた。

スィーサー政権は開発主義を標ぼうするだろうか。また、「1月25日革命」後の国民が開発主義を受け入れる蓋然性はあるだろうか。権威主義体制を確立したスィーサー政権の開発行政と国民の受容について今後注目したい。

---

<sup>43</sup> アジア諸国での「開発主義」の展開は、末廣昭（1998）「発展途上国の開発主義」（東京大学社会科学研究所編『20世紀システム（4）開発主義』東京大学出版会）を参照。

# アメリカの中東関与の変化と ロシアの進出、湾岸への影響

Rebalancing U.S. Military Presence in the Middle East  
and Russian Inroads—Their Influence over the Gulf  
Region

福田 安志\*

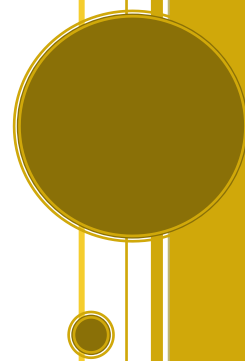
The number of U.S. soldiers in Afghanistan and Iraq had been reduced greatly under Barak Obama's rebalancing strategy in Asia. During the same period, the number of U.S. soldiers in GCC states has been also reduced. There had been 35,953 U.S. soldiers in GCC states in 2011. This number was reduced to 16,311 in 2016, less than half of what it had been in 2011. The main reason for the drop was the reduction in the number of U.S. soldiers on U.S. military bases in GCC states who engaged and supported U.S. operations in Afghanistan and Iraq. While the number of U.S. soldiers was reduced, the U.S. maintained its military capability to ensure security for the GCC states, even strengthening its military power on U.S. bases in the UAE and Bahrain.

Washington has strong interests in fighting terrorism in the Middle East: providing security for Israel, and securing a stable supply of crude oil to the United States and other Western countries. As the U.S. military presence in the Gulf region has contributed greatly to securing those interests, Washington intends to maintain its military presence in the Gulf region.

Russia interfered in Syria in September 2015. However, Russia does not have military interests in the Gulf region, but economic interests such as arms sales and oil concessions. Russian influence without a military presence in the Gulf region is thereby limited.

---

\* Sadashi Fukuda / 新領域研究センター



## 1. はじめに

アメリカのオバマ政権は 2011 年から 2012 年にかけて政権首脳や大統領が発表した論文や演説の中で、リバランスないしはピボットと呼ばれるアジア太平洋地域を重視する政策を打ち出した。リバランス政策によって中東地域からもアジア太平洋地域へのアメリカ軍の再配置が進められることになった。

リバランス政策が発表されてから 6 年が経過しているが、その間に中東地域ではアメリカ軍のプレゼンスの縮小が進められた。アメリカ軍のプレゼンスの変化は中東地域、とりわけ、アメリカ軍のプレゼンスが安全保障の大きな部分を占めてきたサウジアラビアをはじめとした GCC 諸国の安全保障に大きな影響を及ぼすものである。本稿では、まずリバランス政策の下での湾岸地域におけるアメリカ軍縮小の実態とその影響について明らかにし、つづいて 2017 年に発足したトランプ政権の下でのプレゼンスの変化についても検討する。

リバランス政策が進められた時期にはロシアの中東への関与も強まっている。「アラブの春」の激動に揺さぶられていた中東諸国では域内・域外から軍事支援や干渉を受けることが多かったが、とりわけ目立ったのがロシアの動きである。反政府勢力との間で激しい内戦が続きイスラーム過激派 IS(「イスラーム国」)が勢力を拡大したシリアでは、ロシアがアサド政権側に立って軍事介入した。中東地域ではロシアの存在感と影響力が強まっているが、その湾岸地域への影響についても検討したい。

イラクとシリアでは IS の 2 大拠点であったモスルとラッカが陥落するなど最悪の混乱の時代は過ぎようとしているが、シリアやイラクを含めた中東地域が安定するまでには長い年月がかかるものと思われる。中東地域はまだ変化の渦中にあり安全保障をめぐる環境も今後大きく変化する可能性はあるものの、現段階でのアメリカやロシアなどの中東の安全保障への関与を検討し、今後の湾岸地域の安全保障体制について考える手がかりとしたい。

## 2. アメリカの軍事的プレゼンスの変化

リバランス政策が進められた時期に、湾岸地域ではアメリカ軍のプレゼンスにどのような変化が起きていたのだろうか。その点から見ていこう。

最も大きな変化は、湾岸地域とその周辺に駐留したアメリカ軍の兵員数が減少したことである。アメリカの軍事人員データセンターの統計に基づく、2011 年にはイラク、アフガニスタン、GCC 諸国で合計 14 万 6,805 人のアメリカ兵が存在したが、その数はオバマ政権末期の 2016 年には 2 万 9,964 人になり、約 5 分の 1 に減少している。グラフ 1(アメリカ軍駐留兵数の推移ーイラク・アフガニスタン・GCC 諸国ー)にも示したように、とりわけ大きかったのは、アフガニスタンとイラクで駐留



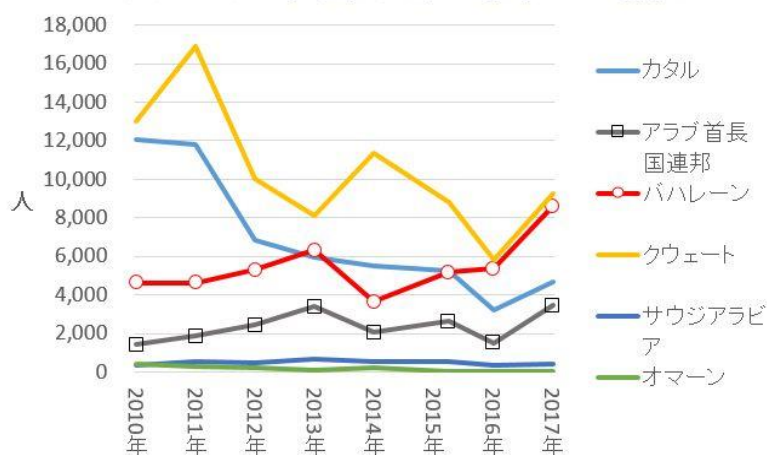
アメリカ軍の兵員数が激減したことである<sup>1</sup>。オバマ政権の下でアフガニスタンとイラクでアメリカ軍の大幅な縮小が進んだことが示されている。

(1) アメリカ軍駐留兵数の推移  
-イラク・アフガニスタン・GCC諸国-



出所:米Defense Manpower Data Centerのデータより作成

(2) アメリカ軍駐留兵数の推移・GCC諸国



出所:米Defense Manpower Data Centerのデータより作成

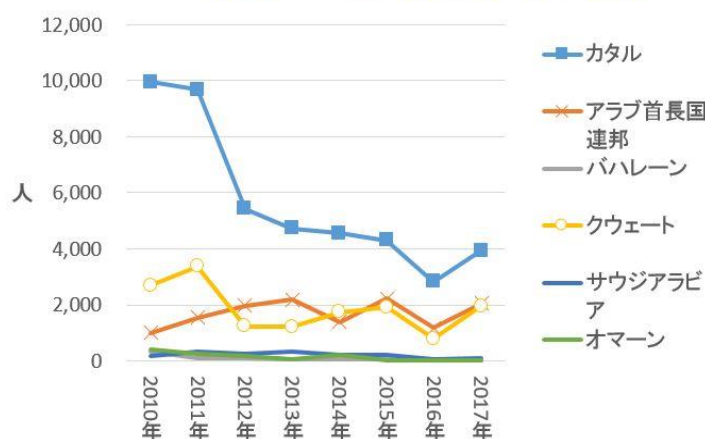
<sup>1</sup> アメリカの The Defense Manpower Data Center(DMDC)の四半期統計より 9月の統計を選びグラフを作成した。出所は [https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp\\_reports.jsp](https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp)。また、イギリスの The International Institute for Strategic Studies 発行の軍事情報年鑑である *Military Balance* も湾岸諸国におけるアメリカの兵員数について記載している。DMDC と *Military Balance* を比較すると数字に相違があるものの、どちらの統計もイラクとアフガニスタンでの兵員数の大幅な減少を示している。本稿ではアメリカの兵員に関するグラフは DMDC のデータを用いた。

グラフ 1 にも示したように、GCC 諸国でもアメリカ軍の兵員数は減少している。GCC 諸国のアメリカ軍の兵員数は 2011 年に 3 万 5,953 人であったが、2016 年には 1 万 6,311 人になり、オバマ政権の下で 5 年間に約 2 万人減少し半分以下になっている。

その GCC 諸国でのアメリカ軍の減少について詳しく見てみると、アフガニスタンとイラクでのアメリカ軍の減少に連動した部分が大きかったことが理解される。グラフ 2(アメリカ軍駐留兵数の推移・GCC 諸国)にも示したように、GCC 諸国ではカタールとクウェートでアメリカの駐留兵数が大きく減少している。

カタールでは、アメリカはアル・ウダイド空軍基地に空軍兵力を展開し、それはアフガニスタンやイラクもカバーする空軍の拠点基地としての役割も果たしてきた。グラフ 1 と、グラフ 2、グラフ 3(GCC 諸国での空軍駐留兵数の推移)とを比較すると、カタールに駐留するアメリカ兵の数はアフガニスタンとイラクでのアメリカ兵の減少数にほぼ連動して減少しているのが見て取れる。2011 年に 1 万 1,812 人いたカタールのアメリカ兵は、アフガニスタンとイラクからの撤退が進んだ 2012 年に 6,865 人に急減し、その後は緩やかに減少し 2016 年に 3,216 人になっている。減少の主要な要因は、カタール駐留軍の主力である空軍兵力が 2011 年の 9,677 人から、2012 年に 5,424 人へと大きく減少し、2016 年に 2,835 人になったことである(グラフ 3 参照)。

### (3)GCC諸国での空軍駐留兵数の推移



出所: 米Defense Manpower Data Centerのデータより作成

また、クウェートに駐留するアメリカ兵の数は 2011 年には 1 万 6,881 人であったが、2012 年に 1 万 0,006 人に減少し、2016 年には 5,818 人になっている。クウェートでの減少の内訳をみると、駐留したアメリカ陸軍の兵員数が 2011 年の 1 万 2,645 人から、2012 年に 7,710 人になり、2016 年には 3,673 人になったことが減少の主要な要因となっている。アメリカはクウェートをイラクにおけるアメリカ軍の活動を支援する後方基地として用いてきたが、イラクからのアメリカ兵の撤退にともなってクウェートでのアメリカ兵が陸軍を中心に減少したのである。

それらのことは、GCC 諸国でのアメリカ軍の減少の相当部分は、アフガニスタンとイラクでのアメリカ軍の減少に連動したものであることを示している。

一方で、グラフ 2 に示したように、アメリカはバハレーンとアラブ首長国連邦では兵力を増強している。アメリカはバハレーンに第 5 艦隊の司令部を置き、空母を配置し海軍の航空兵力も維持しているが、バハレーンでのアメリカ兵の数は 2011 年の 4,623 人から 2016 年には 5,370 人に増強されている。アメリカ海軍の兵員数が 2011 年の 3,781 人から 2016 年には 4,315 人に増強されたことが大きく影響している<sup>2</sup>。アラブ首長国連邦では空軍兵力が強化されている。アラブ首長国連邦での空軍兵力は 2011 年の 1,539 人から 2015 年に 2,231 人になり、2016 年には 1,180 人に一時減少したものの、翌 2017 年には 2,046 人に戻っている。

以上の事からは、アメリカはオバマ政権のリバランス政策の下でイラクとアフガニスタンでの兵力を大幅に削減したものの、GCC 諸国に関しては、アフガニスタンとイラクでの減少に連動した部分を取り除くと、実質的には、アメリカ軍の戦力には大きな変化はなかったと見て良いであろう。シリアとイラクで IS などのイスラーム過激派が拠点を確保し勢力を拡大していたことに対応して、アメリカは 2014 年 8 月からイラクでの空爆を開始し、翌 9 月からはシリアで空爆を開始している。シリアとイラク、そしてアフガニスタンなどでの作戦の必要性があり、GCC 諸国ではある程度の空軍戦力を維持する必要があったことも、アメリカ軍の減少をとどめたものと考えられる。

リバランス政策によるアメリカのプレゼンスの変化によって、GCC 諸国の安全保障にはどのような影響があったのであろうか。すでに述べたように、アメリカは GCC 諸国では空軍と海軍に関しては一定の戦力水準を維持してきており、安全保障の観点からは、全体的な駐留数は減少したものの、GCC 諸国の安全保障に必要な質は維持されてきたと考えられる。GCC 諸国でのアメリカ空軍や海軍の基地は維持されており、装備の備蓄も行われている。必要な時が来れば、短期間での兵力の増強は容易であろう。リバランス政策による変化は、GCC 諸国の安全保障に深刻な影響を及ぼすには至っていないと考えられる。

### 3. トランプ政権の湾岸・中東への関与

トランプ政権発足後の 2017 年 6 月にアメリカの国防総省はアフガニスタンへの兵員増派の方針を打ち出し、実際にも、2017 年 9 月の統計を見ると湾岸地域周辺でのアメリカ軍のプレゼンスは増加している(グラフ 1、2 参照)。しかしこのことは、オバマ政権の時代に段階的に縮小したが、治安情勢が悪化し、その対応のためにトランプ政権になって増派したことによるものである。今後のアフガニスタンやシリア、イラクでの情勢に左右される部分も大きいものと思われるものの、湾岸地域周辺でのアメリカの兵力が今後大幅に増加していく可能性は少ないと思われる。

一方で、原油余りなど湾岸地域の重要性を押し下げるような反対の要因も存在している。トランプ政権の時代になってアメリカの中東での軍事的プレゼンスはどのように変化するのであろうか。

<sup>2</sup> バハレーンでのアメリカの航空兵力は海軍に帰属しているため、バハレーンではアメリカ空軍の駐留兵はわずかである。

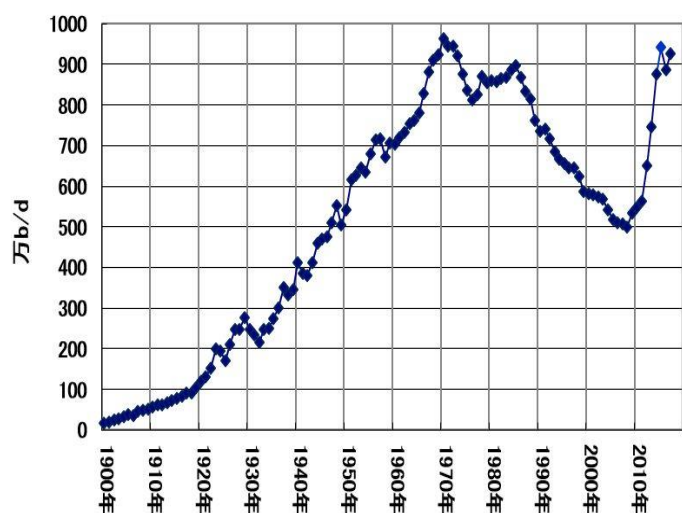
アメリカの対中東政策決定過程では決定に影響を与えるいくつかの大きな要素が存在し、それらはアメリカの外交や安全保障政策に大きな影響を与えてきた。対イラン、対サウジアラビアなどの 2 国間関係を別にすると、中東全体では、重視される主要な要素としては、1990 年代までは、①湾岸地域からアメリカと西側諸国への原油の安定供給の確保、②イスラエルの安全保障と存立の確保、③ソ連の影響力拡大に対する対応が挙げられる。

それらの要素の重要性・プライオリティは時代によって変化してきた。1991 年のソ連の崩壊により③ソ連の影響力拡大に対する対応が姿を消し、代わって、2001 年の 9.11 同時多発テロ後には、イスラーム過激派・テロ勢力への対策が重視されるようになった。その後も、中東の激動の中で IS (「イスラーム国」)などのイスラーム過激派が勢力を拡大し、イスラーム過激派・テロ勢力への対策の重要性は大きく高まった。

原油の安定供給の確保に関しては、近年のアメリカでのシェール革命による増産でアメリカが原油の輸出国へと変化し(グラフ 4(アメリカの原油生産量の推移)とグラフ 5(アメリカからの原油輸出量の推移<sup>3)</sup>)を参照)、また、供給過剰による価格の下落と原油のダブつきによって世界の原油市場が買い手市場になっていることで、安定供給の面では湾岸地域の重要性は低下している。実際に、2010 年代に国内の生産量が急増する中でアメリカの湾岸地域からの原油の輸入量は減少しつつあり、とりわけサウジアラビアからの輸入の減少が著しい(グラフ 6(アメリカ:湾岸地域からの原油輸入量<sup>4)</sup>)を参照)。

#### (4)アメリカの原油生産量の推移

(2017年は1-11月平均)

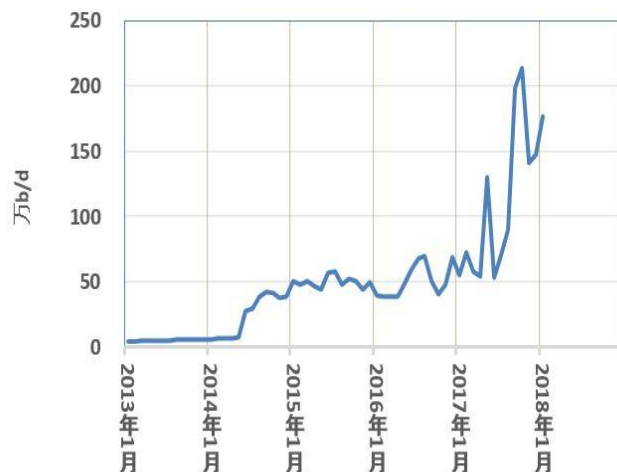


(出所: EIAデータより作成)

<sup>3</sup> グラフ 5 (アメリカからの原油輸出量の推移) は各月の最終週の数字を記載した。

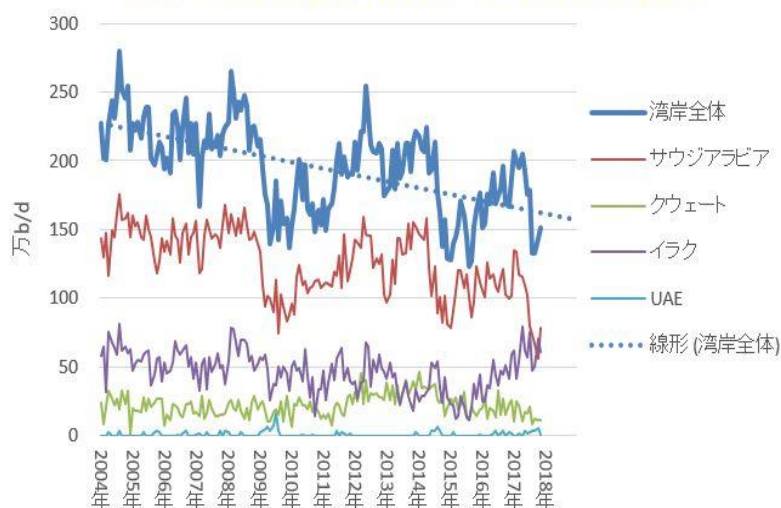
<sup>4</sup> グラフ 6 で線形 (湾岸全体) とあるのはエクセルで表示した近似曲線である。

### (5) アメリカからの原油輸出量の推移



(出所: EIAデータより作成)

### (6) アメリカ: 湾岸地域からの原油輸入量



出所: EIAデータより作成

そうした状況の変化を受けて現在のトランプ政権においては、①テロ対策、②イスラエルの安全保障と存立の確保、そして③アメリカと西側諸国への原油の安定供給が重視される形に変化していると考えられる。

これらの要素は今後どのように変化していくのであろうか。テロ対策に関しては、モスルやラッカなどのISの拠点が陥落しISの勢力は峠を越し弱まっていくものと考えられる。長期的には中東地域は安定化の方向へ向かい、それにともなってイスラーム過激派の勢力も弱まっていくものと考えられ

る。そうした状況が生まれれば、現在、最も重視されている①テロ勢力への対策はその重要性を弱めていこう。しかし、IS やアル・カーイダ系のテロ組織の鎮圧にはしばらく時間がかかり、また、アフガニスタンでの治安の回復も難しく時間がかかろう。トランプ政権は 2018 年 1 月に発表した 2018 年の国家防衛戦略(National Defense Strategy)の中で、IS はテログループとして存続しているが中東ではテロリストの安全地帯を許さない、とテロ勢力に対する厳しい対決姿勢を維持している<sup>5</sup>。当面、テロ対策はアメリカの対中東政策で重要な位置を占め続けるものと考えられる。

イスラエルの安全保障と存立の確保に関しては、シリアの混乱でアサド政権が弱体化し、レバノンのビズボッターもシリアへの介入で忙しい。ガザのハマースも抑え込まれている。アラブ諸国の連帯が崩れイスラエルへの圧力も弱まっている。このようにイスラエルを脅かす要素は弱まっているが、中東の不安定性は続いており、イスラエルの安全保障と存立を確実なものにするためにもアメリカ軍のプレゼンスは引き続き必要であろう。アメリカの 2018 年国家防衛戦略の中で、イランは中東の安定に対する最大の挑戦勢力であると記されているように、トランプ政権のイランに対する警戒も強い<sup>6</sup>。イランはイスラエルを敵視しアメリカとも対立しており、イランへの対応のためにも軍事的なプレゼンスの維持が必要となっている。トランプ政権のイスラエル重視の姿勢も、GCC 諸国でのアメリカ軍のプレゼンスを後押ししよう。

原油の安定供給における湾岸地域の重要性は今後どのようになるのであろうか。グラフ 4 とグラフ 5 に示したように、シェール革命によりアメリカでの原油生産が増加し、輸出も増加する流れが続いている。しかし、今後もシェール・オイルの生産が増え続けるかどうかについては、原油価格次第のところがあり不透明である。シェール革命によって原油の安定供給の重要性は低下したとはいえ、エネルギー源としての原油やガスの需要は続いており、世界最大のエネルギー源の供給地域としての湾岸地域の重要性は今後も続いていくものと考えられる。

以上のことを総合すると、長期的な動向は別にして、ここ 1、2 年に関しては、アメリカは湾岸地域に展開している軍事を現在に近い水準で維持していく可能性が高いと考えられる。また、湾岸地域におけるアメリカの空軍戦力は、インド洋のジエゴガルシア島のアメリカ軍の拠点基地とつながっており、ロシアや中国を軍事的に牽制するアメリカのグローバル戦略の一部を成している。グローバル戦略の観点からも、アメリカは GCC 諸国ではある程度の空軍戦力を維持しようとするものと考えられる。さらに、アメリカ・トルコ関係が悪化しアメリカによるトルコの空軍基地の使用が制約されていることも、GCC 諸国におけるプレゼンスの重要性を高めている。

カタルのアル・ウダイド空軍基地は湾岸地域でのアメリカの空軍戦力の要となっているが、サウジアラビア、アラブ首長国連邦、バハレーン、エジプトは 2017 年 6 月にカタルと断交し、その影響を受けている。断交は、アメリカの空軍運用に大きな支障を及ぼしているため、アメリカは湾岸地域での空軍戦力の再配置を検討するかもしれないが、GCC 諸国での空軍戦力は全体としては当面は維持されるであろう。

<sup>5</sup> National Defense Strategy の要点は、アメリカ国防総省の次のホームページに掲載。  
<https://www.defense.gov/News/Publications/> また、トランプ大統領は 2018 年 1 月 30 日の一般教書演説でも IS との戦争を続けていくと述べている。

<sup>6</sup> National Defense Strategy の中では、イランは地域でのヘゲモニーを競い、テロ行為に加担し、代理戦争のネットワークを拡大させ、ミサイル開発を進めているとしている。

#### 4. ロシアの中東への関与

ロシアは、アサド政権を支援するために 2015 年 9 月にシリアでの空爆を開始し、シリアの内戦に軍事介入した。空爆では、IS も攻撃したものの、主なターゲットは IS 以外の反アサド勢力であり、その空爆開始でシリアの内戦は大きく流れを変えた。

ロシアのシリアへの軍事介入の狙いには、歴史的にロシアとつながりのあったアサド政権を支援するとともに、ロシア軍がシリアのタルトース港などで持っていた権益を守ることがあったと考えられる。さらに、中東で存在感を示すことで、ウクライナ問題で受けていた国際的制裁を牽制する狙いもあったものと思われる。2011 年にシリアで抗議行動が始まり内戦状態に発展していく中で、ロシアは国連安保理でのシリア情勢をめぐる議論や採決でアサド政権寄りの姿勢を続けてきたが、オバマ政権がリバランス政策を進めているのを好機と見てシリアへの協力を一段と進め、ロシアは軍事介入に踏み切ったのである。

サウジアラビアの安全保障の観点からは、今後、ロシアが湾岸地域などのアラビア半島周辺地域で軍事的な影響力を強めるようなことがあるかどうかが懸念される点である。しかし、2015 年 9 月以降のシリアへの軍事介入はシリアとの 2 国間関係に基づく要素が強く、ロシアは地中海沿岸地域では軍事的プレゼンスを強める可能性はあると思われるが、当面、アラビア半島周辺地域での軍事的プレゼンスにはつながらないものと考えられる。これまでのロシアの対中東政策や中東関与の流れから見ても、ロシアがアラビア半島周辺地域に進出する可能性は低いと思われる。

ロシアの対中東政策についてロシア人の研究者たちは、ロシアの中東における関心は兵器の販売と原油・天然ガス利権の獲得、そしてロシア正教の保護が中心となっていると説明している<sup>7</sup>。また 2017 年 1 月 19 日付の *Financial Times* 紙は<sup>8</sup>、ロシアの中東への関心として、イスラーム過激派のロシアへの影響力拡大の阻止、ロシア製兵器の市場確保、ロシア企業による投資機会を挙げている。ロシア企業の投資機会にはロシアの石油・ガス企業による原油・天然ガス利権の獲得が含まれるであろう。これらの点は、今後の湾岸・アラビア半島地域でのロシアの動きを考えるうえで、大きなヒントを与えてくれるものである。

中東への兵器の販売に関しては、ロシアは長年にわたりシリア、イラク、エジプト、イランなどに対し航空機やミサイル、戦車、軍艦、潜水艦などをはじめとした多様な兵器を売却し、多額の売却代金を得てきた。中東地域は歴史的にロシアの兵器産業にとって巨大なマーケットであったのである。ロシアは中東への兵器の売却を続けており、2016 年にはアメリカやイスラエルの反対で止まっていたイランに対する地対空ミサイル・システム(S300)の引き渡しを開始している。2017 年に限って見ても、2017 年 2 月にはアラブ首長国連邦との間で対戦車ミサイルなど総額 15 億英ポンドの兵器売却交渉を進め、4 月には戦闘機(Su-35)の売却交渉をしていることが報道されている。同年 8 月にはトルコとの間で最新鋭地対空ミサイル・システム(S400)の売却で合意している。同じ 8 月に

<sup>7</sup> 筆者が実施した 2006 年のモスクワでの現地調査での、ロシア人研究者たちのロシアの対中東政策についての説明。

<sup>8</sup> “Russia’s Middle East ambitions grow with Syria battlefield success”, *Financial Times*, 19 January, 2017. ロシアのシリア介入については、同紙は、ソ連時代に持っていた影響力を取り戻そうとする側面もあるとみている。

は、エジプトへの15機の攻撃ヘリコプター(15 Ka-52 Alligator、全体では46機を計画)の売却を決め、10月にサウジアラビアとの間で最新鋭地对空ミサイル・システム(S400)の売却で合意している。このように、ロシアは、親米国も含めた中東の多くの国に対し兵器の売却を続け、多額の経済的利益を得てきたのである。

原油・天然ガス資源の獲得に関しては、ロシアの関心は主には湾岸地域に向けられてきた。2004年にはロシアのルークオイル社はサウジアラビアでガス田の開発権を取得し、2億ドルを投資する計画で開発を進めたもののガス田の発見には至らずに失敗している。イラクではサッダーム・フセイン大統領の時代にロシア最大の石油会社ロスネフチ社が油田の開発を進めていた。イラク戦争後のイラクの油田権益の開放に際しては、ロシアのルークオイル社が西クルナ油田での権益の85%を獲得している。ルークオイル社は2014年に西クルナ油田で12万b/dで生産を開始し120万b/dの生産を目指している。イラクの西部地域では、現在、ロシアのガスプロム社がバドラ油田で原油とガスの生産を進めている。2017年10月には、ロスネフチ社はクルド自治政府と5カ所の油田開発で合意している。イランでは、イラン核合意後の外資への油田開発開放の流れの中で、2017年1月にロシアのガスプロム社とルークオイル社が開発への入札権を取得している。このようにロシアは湾岸地域を中心にして大きな石油利権を取得しつつあるのである。

ロシア正教の保護と権益の維持に関しては、プーチン政権にとっては、内政と対外政策を進める上でロシア正教との関係が重要である。ロシア正教会とロシア政府にとっては聖地エルサレムとその周辺は重要で関心の高い場所である。2012年6月にヨルダンのヨルダン川沿いの場所にロシア正教会の施設(Pilgrims House)がオープンした時にはプーチン大統領が開所式に出席しているように<sup>9</sup>、プーチン大統領にとってロシア正教への配慮は国内対策の上で重要な意味を持っているのである。

また、ロシアはロシア国内や中央アジア地域でのイスラーム過激派の問題を抱えている。チェチェンなどでのイスラーム主義者との紛争を経て、ロシア政府は中東でのイスラーム過激派の動きに敏感になっている。近年でも、ISが支配領域を拡大する中でロシアからは多数の過激派がシリアやイラクにわたっており<sup>10</sup>、イスラーム過激派の影響力の拡大阻止も重要な関心事項である。

以上のロシアの中東への関心の中で湾岸地域に関しては、ロシアの関心は兵器の販売や石油・ガス利権の取得などの経済的なものを中心となっている。そのことも含めて判断すると、ロシアはシリアでは軍事介入をしたものの、アラビア半島周辺地域に関しては軍事的なプレゼンスを迫るとは思えない。ロシアは、長期的な視点に立ってエジプトなどの地中海沿岸諸国との関係を強めていく可能性はあると思われるが、アラビア半島周辺地域で軍事的なプレゼンスを展開する可能性は少ないであろう。経済的な権益を守るために軍事力を配置することはないであろうし、また、ロシアに

<sup>9</sup> “President Putin attends the opening of a Pilgrims House near the Jordan River”, The Russian Orthodox Church, 27 June, 2012. <https://mospat.ru/en/2012/06/27/news66831/>

<sup>10</sup> イギリスのBBC Newsは、2015年の段階でロシアからシリアとイラクにわたったロシア人のイスラーム過激派戦闘員数は1,500人であるとグラフで示している。“What is 'Islamic State'?", BBC News, 2 December 2015, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29052144>.



はその能力も余裕もないであろう。イランとトルコに関しても、ロシアと対立してきた歴史的な関係もあり、ロシアが今以上に軍事的な影響力を拡大する可能性は少ないと考えられる。

## 5. まとめ

リバランス政策によって中東でのアメリカの軍事的プレゼンスは量的には大きく減少した。アフガニスタンやイラクでのアメリカ軍の兵力数が劇的に減少し、それに連動して GCC 諸国に駐留したアメリカ軍の数も減少した。しかし、アメリカの航空戦力など、GCC 諸国の安全保障を守るのに必要な水準は維持されてきた。また、ロシアは 2015 年にシリア内戦に軍事介入したが、ロシアが湾岸地域やアラビア半島周辺地域で軍事的プレゼンスを強化する兆しはない。湾岸地域ではサウジアラビアとイランの対立が続いているが、湾岸地域の安全保障が動揺し不安定化することはないであろう。

しかし、長期的に見ると、安全保障をめぐる様々な変化が起こり、安全保障をめぐる状況は変化していくものと予想される。アメリカにとっては、テロ勢力への対策の必要性が弱くなり、湾岸原油への依存もさらに低下する可能性がある。オバマ政権のリバランス政策はアメリカの GCC 諸国への軍事的コミットメントが強固で不変ではないことを示し、アメリカへの信頼を損ねた。サウジアラビアなどはアメリカの将来のコミットメントに対する懸念を強めている。

サウジアラビアのサルマーン国王は 2017 年 10 月にロシアを訪問しプーチン大統領と会談し、ロシアから最新鋭地对空ミサイル・システム(S400)を調達することを決めている。ムハンマド皇太子も 2015 年に副皇太子になって以来 3 回ロシアを訪問(2015 年 6 月、2015 年 10 月、2017 年 5 月)している。将来の安全保障を確実にする目的もあり、ロシアとの関係を重視し強化しているものとみられる。サウジアラビアはミサイルや戦闘機などの兵器の調達を進め自らの防衛力を強化するとともに、外交面での対策も進めている。

中国とトルコが湾岸地域への関与を強めていることも将来の安全保障をめぐる状況を複雑にしそうである。中国は一带一路構想の下で中東地域への経済的進出を進めており、中国と湾岸地域との経済関係は強まっている。現在のところ、中国の関心は湾岸地域からの原油の輸入と、中国製品の販売、工業団地への投資などにとどまっており、安全保障の面で中東情勢に積極的にかかわる姿勢は見せていない。しかし、2017 年 7 月に紅海岸のジブチに軍事基地を開設しており、それは海賊対処活動や国連平和維持活動(PKO)への支援を目的としているとされるが、将来的には、中東での安全保障の面でのかわりも徐々に強めていく可能性がある。中国の動向については注視する必要がある。

一方で、アラビア半島周辺でのトルコの動きも目立っている。トルコは、伝統的に中東の政治から一步距離を置く姿勢を保ち、隣接するシリアやイラクなどとの関係を除けば、中東の域内政治への関与は目立たなかった。しかし、2017 年になると、トルコはカタールに軍事基地を建設しトルコ兵を配置し、ソマリアの紅海岸にもトルコ軍の施設を建設し、スーダンでも海軍・民間用のドックの建設計画を明らかにしている。エルドアン大統領の下でトルコはシリアへの介入姿勢を強めているが、ペルシャ湾岸や紅海岸などでも安全保障への関与を強めているのである。

もっとも、このトルコの動きの背景には EU 加盟が困難になったエルドアン大統領がアラブ地域で影響力を示すことで外交的失点をカバーし、そのことでトルコ国内での国民世論の支持をつなぎ

とめようとする狙いがあるものと思われる。国内向けのジェスチャーが中心で、ペルシャ湾岸や紅海岸への本格的な軍事的進出を計画しているとは思えない。そもそもトルコはオスマン帝国の時代にアラブ地域の多くの国を支配下に置いた歴史がある。トルコの関与あるいは介入はアラブ諸国では歓迎されないであろう。トルコがムスリム同胞団に近いこともエジプト、サウジアラビア、アラブ首長国連邦などのアラブ諸国との関係を難しくしている。中東でトルコが果たせる役割は限定的であろう。

# UAE 財政と付加価値税導入 の影響

## Fiscal Structure of the United Arab Emirates and the Introduction of Value Added Tax

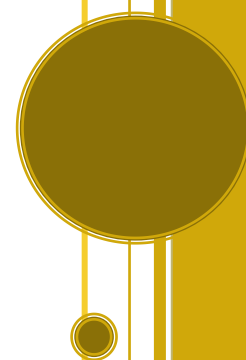
齋藤 純\*

This study aims to investigate the effect of introducing the value-added tax (VAT), which is expected to be implemented in January 2018, on the economy and government finance of the UAE in the future. For this purpose, we use previous studies on the introduction of VAT in the developing countries as a reference. Analysing the experience of the developing countries in which VAT was already phased in will be beneficial to anticipate the future of the UAE economy after the new tax introduction. At the same time, characteristics such as the dependence of government finance on oil revenue, the fiscal structure which consists of seven emirates and the federal government, and Abu Dhabi's grip on the other emirates, will make the impact more complicated.

As a result of consideration, we first conclude that even if new taxes such as VAT are introduced in the UAE, tax revenue share is expected to be low in the UAE fiscal structure; thus, a significant increase in tax revenue will not be immediately expected. Second, if government revenues increase due to the new tax introduction, government expenditure may be easily expanded. Third, the introduction of VAT can cause inflation in the UAE, unless the government provides tax exemption for basic necessities. Finally, the introduction of new taxes will help to allocate a budget to the education and social welfare sectors in the less developed northern Emirates to eliminate regional income inequalities.

---

\*Jun SAITO / 地域研究センター



## はじめに

本稿は、アラブ首長国連邦(以下 UAE)の近年の財政政策と財政構造の変化について整理し、付加価値税の導入が企業部門や家計部門にどう影響するか、またどのような財政資源の再分配が可能かについて考察を試みる。新税導入がマクロ経済および家計部門や企業部門にどのような影響を与えるかを計量的に分析することは、実際に新税導入が実施されてからある程度の期間が経ってかから行う以外にはないが、本稿は今後の分析の準備として、一般に付加価値税導入が発展途上国経済にどのようなインパクトを与えるかに関する先行研究の知見を整理し、さらに UAE のマクロ経済データと財政データからどのような変化が起こりうるかを考察することとする。

まず第 1 節で、石油価格が低迷する昨今の UAE 経済の見通しと付加価値税導入の経緯について概説する。続く第 2 節では、先行研究から発展途上国における付加価値税導入について評価を行う。第 3 節では、UAE において付加価値税が導入された場合、マクロ経済および家計や企業にどのような影響を及ぼしうるかデータと各種報道から考察を試みる。最後に、付加価値税導入後の UAE 経済と財政の課題についてまとめを行う。

## 1. 石油価格の低迷と付加価値税導入

### (1) UAE の経済見通しと経済改革

近年の原油価格の低迷と周辺地域の不安定は、MENAP 地域<sup>1</sup>経済の将来見通しに依然として暗い影を落としている。MENAP の 2016 年の実質 GDP 成長率は 3.4%と緩やかであり 2017 年に入っても大きな改善が見込まれていない。原油価格の低迷は、石油輸入国(エジプト・ヨルダン・レバノンなど)の資源調達コストを引き下げることを通じて石油輸入国経済をサポートするものであるが、これは他面では GCC 諸国など石油輸出国からの労働者送金の伸び悩みが原油価格低迷のメリットを相殺している[IMF,2016a]。GCC 諸国などの石油輸出国にとって、近年の低い原油価格が経済成長に深刻な影響を与えていることは言うまでもない。国際通貨基金(以下 IMF)の経済見通しによると、2016 年の MENAP 諸国の成長率成長率は 3.4%と予測されているのに対して、GCC 諸国平均は 1.7%であり、MENAP 諸国の中でも経済回復の遅れが目立つ(表 1)。この GCC 諸国の経済見通しの暗さは、2017 年も継続すると見られている。

<sup>1</sup> MENAP とは、中東北アフリカ諸国およびアフガニスタン・パキスタンを含む地域を指す。

表 1 MENAP と GCC 諸国の経済見通し (2011-2017 年)

	(単位: %)					
	2011-12年平均	2013年	2014年	2015年	2016年(予測)	2017年(予測)
GCC諸国平均	5.1	3.1	3.3	3.4	1.7	2.3
アラブ首長国連邦	5.0	4.7	3.1	4.0	2.3	2.5
サウジアラビア	4.3	2.7	3.1	4.0	2.3	2.5
バハレーン	5.1	5.4	4.4	2.9	2.1	1.8
クウェート	5.5	0.4	0.6	1.1	2.5	2.6
オマーン	3.8	3.2	2.9	3.3	1.8	2.6
カタール	12.4	4.6	4.0	3.7	2.6	3.4
MENAP全体	5.2	2.4	2.7	2.3	3.4	3.4

(出所) IMF [2016a] より筆者作成

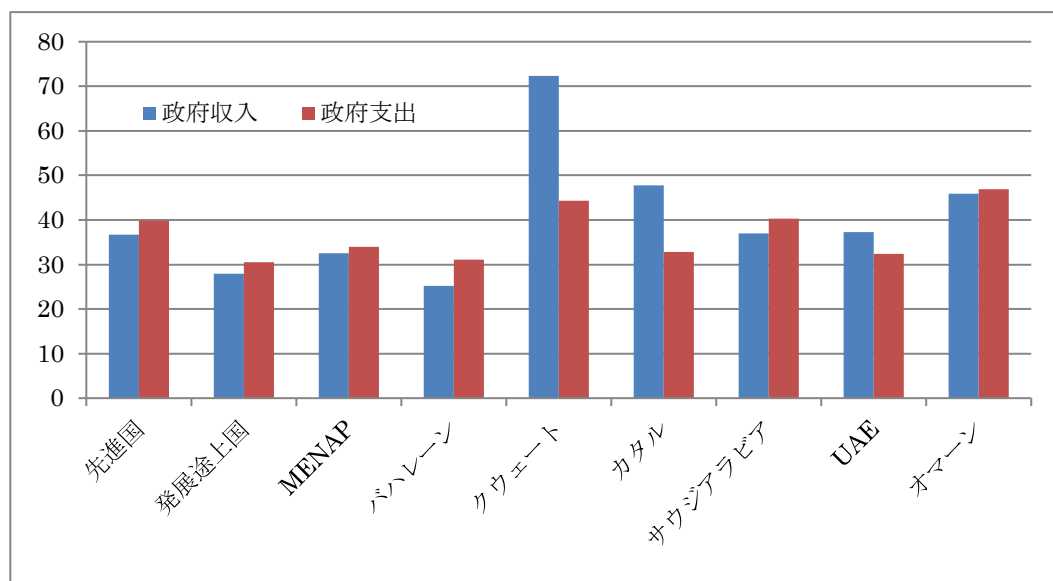
こうした中、現在 GCC 諸国は経済構造の変革に取り組んでいる。もとより石油依存経済からの脱却や国内の若年労働者に対する雇用問題は、GCC 諸国にとって長年取り組み続けてきた課題である。しかし、2008 年の原油価格急落に前後して、GCC 諸国政府は相次いで経済変革計画を発表し、これまでの変革方針を基本的に踏襲しつつ、他面では新たな方針を織り交ぜて国内外に経済改革の重要性を訴えかけた<sup>2</sup>。UAE でも連邦政府だけでなく首長国ごとに経済多角化と非石油収入の確保を中心的課題とする経済改革計画を策定してきた。アブダビ首長国では「経済ビジョン 2030(2008 年 11 月発表)」、ドバイ首長国では「計画 2021(2014 年 12 月発表)」と「産業戦略 2030(2016 年 6 月)」が現在実施中である。石油価格低迷後に悪化した GCC 諸国経済の中では、UAE の経済見通しは相対的に良好なものであり、これら一連の経済開発計画が一定の効果を上げているとの評価も多い。

## (2) 財政赤字問題と再建計画、付加価値税導入

GCC 諸国において、経済全体に占める財政部門の寄与は発展途上国の中でも特に大きい。発展途上国の GDP に占める政府収入の割合は平均で 28%、政府支出は 30.5%(いずれも 2014 年)を占めるのに対して、GCC 諸国平均では政府収入が GDP の 44.2%、政府支出は 38.0%を構成している(図 1)。GCC 諸国政府が政府収入の多くを石油収入に頼っていることと、大きな公共部門を抱える国民向けに手厚い公共サービスを提供していることがこうした財政構造の特徴となって表れている。

<sup>2</sup> 後述する UAE 以外の GCC 諸国でも、これまで経済多角化と脱石油経済を課題とした経済改革計画を相次いで発表してきた。サウジアラビアの「ビジョン 2030 (2016 年 4 月発表)」とその下位プログラムである「国家変容計画 2020 (NTP 2020)」は各種報道でも大きく取り上げられた。中でも、国営石油会社サウジアラムコの新規株式公開計画は、当局の強い決意の表れとされている。カタールでは「国家ビジョン 2030 (2008 年 7 月発表)」、バハレーンでは「経済ビジョン 2030 (2008 年 10 月発表)」が現在の開発計画として実行されている。オマーンの「ビジョン 2020 (1996 年策定)」は、GCC 諸国の近年の経済改革計画の中ではより長期的な視野に立った計画であるが、この計画の中でも非石油部門の成長促進や投資促進による民間部門の強化といった GCC 諸国共通の目標が掲げられている。

図 1 GCC 諸国の財政収支の比較（対 GDP 比、2014 年、単位：％）



（出所） IMF, World Economic Outlook database より筆者作成。

この財政部門の寄与度の大きさは、財政収支の変動が経済全体の変動に影響しやすいということの意味する。GCC 諸国は石油価格が高値で推移し安定している局面においては、安定的かつ豊富な石油収入を背景に、潤沢な財政資金を確保できる。余力のある政府財源は国内外への投資を可能にするため、結果的に経済発展の重要な推進剤として機能することができた。しかし、近年のように石油価格が低迷し財政余力に限界がある局面においては、GCC 諸国は非産油国以上に財政及び経済運営が困難になる。

2016 年 10 月に発表された IMF の経済見通しにおいても、UAE の財政収支が回復するまでには時間を要すると見られている(表 2)。UAE の財政収支は、2015 年に対 GDP 比で 2.1%の赤字に転換した。この時期に UAE 政府は、各種補助金の削減や非石油収入の確保に向けての取り組みを新たに開始した。例えば、2015 年 8 月には、それまで補助金により国内向けに安価で提供してきたガソリン価格を、国際価格と連動させることに変更した。その結果、この価格制度変更によって国内ガソリン価格は 25%値上げされた。同様に、アブダビ首長国では、2015 年 1 月に水道と電気料金の値上げを行った結果、水道電気料金として 2016 年 1 月に 14~17%の増収があったと報告された。アブダビ政府は、引き続きこれら燃料・電気水道料金に対する段階的値上げを検討している。また、国内ホテルに宿泊する旅行者を対象としてツーリズム・ディルハム(宿泊手数料)を導入し(ドバイでは 2014 年、アブダビでは 2016 年に導入)、ドバイでは主要道路の各所にゲートを設けて通行料を徴収するなど政府収入の確保に努めてきた。さらに 2016 年 3 月には、ドバイで新たに空港税の徴収を定めた執行評議会決議が可決された[畑中 2016]。これらの政策努力が結実するのであれば、UAE 財政の見通しは、他の GCC 諸国と比較して相対的に明るいという評価もできよう(表 2)。

表 2 GCC 諸国の財政収支と見通し (2011-2017 年)

	(単位: %)					
	2011-12年平均	2013年	2014年	2015年	2016年(予測)	2017年(予測)
GCC諸国平均	10.8	10.8	3.1	-9.4	-9.8	-6.9
アラブ首長国連邦	11.1	10.4	5.0	-2.1	-3.9	-1.9
サウジアラビア	8.2	5.8	-3.4	-15.9	-13.0	-9.5
バハレーン	0.0	-5.4	-5.8	-15.1	-14.7	-11.7
クウェート	28.5	34.3	28.1	1.5	-3.6	3.2
オマーン	9.2	4.7	-1.1	-16.5	-13.5	-10.3
カタール	9.3	22.2	15.0	5.4	-7.6	-10.1
MENAP全体	2.8	0.0	-2.9	-8.8	-8.5	-6.0

(出所) IMF [2016a] より筆者作成

加えて、UAE 政府の赤字財政を改善し将来にわたる非石油収入の源として強く期待されているのが、付加価値税の導入である<sup>3</sup>。GCC 諸国共通の付加価値税導入に関する議論は長年行われてきたが、2015年3月の経済財務省次官会議で基本的枠組みの合意が得られてから実現に向けての軌道に乗りつつある。実現時期や税率についての議論の末、2016年2月にターイル財政担当国務相は IMF のラガルド専務理事との共同会見で、UAE が 2018年1月1日から税率5%の付加価値税を導入することを発表、これ以降 UAE 政府は導入のための調整を本格化させた。

IMF の推計によると、個人消費の90%を付加価値税の課税ベースとした場合、付加価値税による収入の対 GDP 比率は、UAE で2.1%、バハレーン2.2%、クウェート2.1%、オマーン1.7%、カタール1.0%、サウジアラビア1.8%と報告されており[IMF2016b]、UAE では相対的に多くの税収が期待できる。Townsend [2017]は、UAE において税収が高く見込まれる理由として、国内の消費基盤が大きい点と観光客による消費の寄与を挙げている。UAE では2018年1月の付加価値税本格導入に向けて、課税の減免措置や徴収システムの準備を急いでいる。

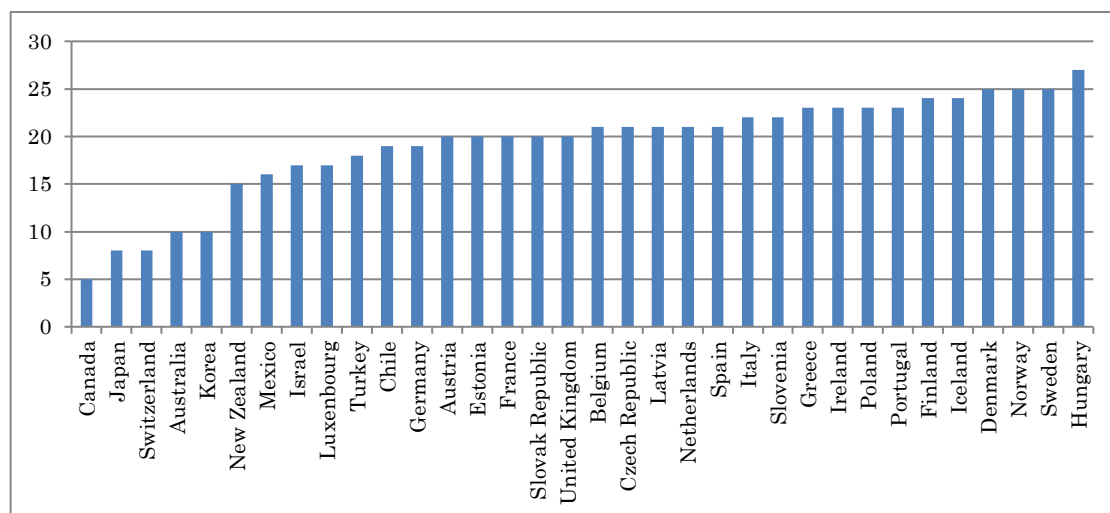
## 2. 発展途上国における課税政策

UAE 財政にとって大きな期待が寄せられている付加価値税の導入であるが、導入のための問題や導入後のマクロ経済や企業経営に与える影響などについて危惧がないとは言えない。第一に、付加価値税導入により消費財が実質的に値上げされることへの懸念が指摘される[畑中 2016]。ただし、予定されている UAE の付加価値税の税率5%は国際的にみても低税率であり(図2)、低所得者層の消費に影響しうような食料品などの生活必需品に対しては免税措置がされるとの見通しから物価への影響は限定的との意見も多い[Townsend 2017]。第二に、新たな付加価値税の徴収システムの導入は、民間企業などに対し対応コストの負担を強いることになる。付加価値税を収集し政府に納入するためのコスト増加は、企業経営に負担を課しキャッシュフローと利益に影響を与えると指摘されて

<sup>3</sup> いうまでもなく UAE の財政健全化のための手段が付加価値税のみであるということではない。連邦政府財務省は「戦略計画 2014-2016」のなかで付加価値税だけでなく政府サービス料金、法人税、タバコ税など政府財源の多様化のための立案を計画している。また、連邦政府予算についても効率的な財政計画のため、「ゼロベース予算 (ZBB)」の適用による支出の効率化や、支出基準による会計基準への切り替えなどにも取り組んでいる。

いる[*Arabian Business*、2017年2月16日付]。特に、UAEにおける付加価値税導入は、他の税制が十分に整備されていない状況下でかつ極めてタイトなスケジュールで行われることになるため、企業側の負担(ITシステムの更新や従業員の訓練など)は大きなものになると推察できる。

図2 VAT税率の国際比較(2016年)



(出所) OECD [2016] より筆者作成。

以下では、今後 UAE 並びに GCC 諸国で付加価値税が導入された場合、マクロ経済や財政にどのような影響を与えるかについて、主に先行研究の成果から整理を試みたい。

1954年にフランスにおいて初めて付加価値税が採用され先進国で効果的な課税手段として評価を得て以降、発展途上国における付加価値税に関して数多くの研究が行われるようになった。特に、EUにおける付加価値税の早期導入の成功と、IMFが発展途上国に対して付加価値税の導入を推奨したことが<sup>4</sup>、発展途上国で付加価値税が導入される要因となった[Bird and Gendran 2007]。また、財政収入の改善を望んでいる国の場合、IMFの関与が強い場合、さらに周辺国がすでに付加価値税を導入している場合に、付加価値税を導入する可能性が高いとも言われている[Keen and Lockwood 2010]。

しかし、多くの国や地域で税収の拡大のために付加価値税が導入されながらも、付加価値税の導入が財政構造の健全化にどれだけ貢献できているかについては議論が分かれるところである[Bird and Gendran 2007]。例えば、先進国では付加価値税により税収増にある程度の効果があるが、後発開発途上国<sup>5</sup>ではこの税収増加効果があまり明確ではない[Keen and Lockwood 2006]。一方で、一般的な途上国においては付加価値税の導入は税収の増加が期待できるとの報告もされている[タイト

<sup>4</sup> IMF [2015]においてもGCC諸国の税制改革の重要性が指摘されており、その中でも付加価値税の導入は最重要項目の一つとして挙げられている。

<sup>5</sup> 後発開発途上国 (Least Developed Country) とは、国連開発計画委員会 (CDP) が認定した基準に基づき、国連経済社会理事会の審議を経て、国連総会の決議により認定された特に開発の遅れた国々を指す。一人当たり所得、人的資本、経済脆弱性を判断基準として、国連経済社会理事会で3年ごとに更新される。



1988]。また、GCC 諸国では、課税対象となる国内消費製品の多くに補助金が支給されている。これらの補助金が同時に削減されなければ、付加価値税を課したとしても財政収支の改善は大きな効果を見込むことができない[Bird and Gendran 2007]。

次に、発展途上国において付加価値税が導入された場合、マクロ経済にどのような影響があるかについて考える。本節冒頭で述べたように、付加価値税導入による一般消費者に対する税負担の増加についてはしばしば指摘される。しかし、ジリスら[1988]によると付加価値税導入による一般消費者と物価水準への悪影響は小さいと考えられる。先進国と発展途上国を対象とした分析によると、付加価値税導入によるインフレーションはどちらのグループでも限定的であった<sup>6</sup>。ただし、非課税措置や特定品目に対する軽減税率措置がされないような包括的付加価値税は、低所得者への相対的な課税負担を特に重くするため、非課税措置や軽減税率、税以外の追加的な移転給付などの救済制度が求められる。低所得者層の消費に対する相対的な重課税は、その必需品を消費している労働者家計の弱体化を通じて生産活動の低下を招くことも指摘されている。

付加価値税の導入は財政余力の増進を通じて、国民の福祉に資さない政府支出の拡大を招く可能性も報告されている。Alizadeh and Motallabi [2016]は、イランの事例から付加価値税が政府の経常支出および行政運営支出の規模に及ぼす影響について分析を行った。その結果、付加価値税からの税収の増加は、社会福祉関連の支出よりも行政運営支出の増加と強い相関があることから、付加価値税の導入が貧困削減や所得格差の解消よりも行政組織の拡大に優先されることが示唆された。イランも UAE と同様に政府収入の多くを石油収入に頼っており、石油収入以外の財源として付加価値税などの税収の拡大に取り組んでいるという点で、イランの事例は示唆に富む事例研究の一つである。

また、一般国民に対する税制の変更は経済成長と所得格差に影響しうる。Amir, Asafu-Adjaye and Duchpham [2013]は、インドネシアの近年の所得税改革が経済成長と貧困および所得分配に及ぼす影響を評価した。彼らの研究は付加価値税を対象としたものではないが、個人所得税と法人所得税の削減が、経済成長を増加させること、貧困の発生率をわずかに減少させることを指摘した。しかし、インドネシアで行われた所得税減税は低所得世帯よりも高所得世帯の税負担をより軽減させるものであったため、結果的に所得格差の拡大にもつながったことを結論付けている。

以上の議論から、先進国や非産油国とは異なり UAE のような発展途上の産油国経済において、付加価値税を導入することによるマクロ経済や財政、一般消費者に与える影響は、石油収入依存の財政や首長国間の経済構造の違いなど UAE 経済の特殊性を考慮に入れながら評価する必要があることがわかる。この UAE 経済の特殊性については次節で説明する。

<sup>6</sup> 厳密には、付加価値税導入が物価に与える影響を計量的に計測することが困難であることが、付加価値税導入とインフレ率の因果関係を不明瞭にしている。特に、発展途上国の多くでは物価変動が多く、先進国よりも海外経済要因や国内情勢などに影響されやすい。タイト [1988] は、付加価値税導入国 35 か国を対象に導入前後の消費者物価指数 (CPI) の変化を分析することで、付加価値税導入によるインフレ促進効果について検証を行った。その結果、導入による影響が小さいもしくはなかったのは 35 か国中 22 か国あり、深刻なインフレーションを引き起こしたのは 1 か国 (ノルウェー) のみであった。

### 3. 付加価値税導入の影響

本節では、前節の発展途上国における付加価値税その他の導入についての知見をもとに、UAE において付加価値税などの新税が導入された場合の経済・財政への影響について推察を行う。

第一に指摘しておかなければならないことは、UAE の財政構造の中で税を財源とする収入のシェアは小さく、5%の付加価値税が導入されることで大幅な税収の増加がすぐさま見込まれるわけではない点である。2012年のデータによると UAE 財政全体<sup>7</sup>の政府収入 4949 億ディルハムのうち石油収入が 3958 億ディルハム、非石油収入は 989 億ディルハムであり、石油会社以外からの法人所得税<sup>8</sup>は 13.5 億ディルハム(政府歳入の 0.27%)に過ぎない<sup>9</sup>(表 3)。なお、法人所得税による収入は 2000 年以降増加傾向にあるが、政府収入に占める法人所得税のシェアは 0.2~0.5%の範囲で変動しているに過ぎず、これまで法人所得税は主要な財源にはなっていなかった。関税収入についても 2012 年には 111 億ディルハムで政府歳入の 2.2%である。政府収入の 6~8 割を占める石油収入を除くと、非石油収入は投資収益や手数料収益に支えられてきた。計画通りに付加価値税が導入されたとして、対 GDP 比率で 36%の政府収入(2012 年)に付加価値税による税収が同比 2%前後加算されるという計算になる。ただし、付加価値税導入直後の税収の増加はわずかだとしても、より長期的に見れば、経済発展に伴い消費市場が成熟することで課税対象が拡大したり、付加価値税率が引き上げられることで付加価値税からの税収が増加する余地は十分に残されている[Bird and Gendran, 2007]。

表 3 UAE 財政全体の構造の変化 (2000-2012 年、単位：%)

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
政府収入/GDP	23.5	20.7	16.4	18.4	23.7	30.9	34.7	33.8	39.0	27.2	29.8	34.3	36.1
石油収入/政府収入	66.9	65.8	61.9	67.7	76.7	74.9	76.5	72.4	79.9	68.0	74.7	82.3	80.0
非石油収入/政府収入	33.1	34.2	38.1	32.3	23.3	25.1	23.5	27.6	20.1	32.0	25.3	17.7	20.0
関税	2.0	2.4	2.5	2.9	2.4	1.9	1.7	2.5	1.9	3.4	2.6	2.3	2.2
利益移転	4.4	4.3	5.1	3.5	2.6	2.3	2.0	4.0	1.2	1.6	1.6	1.7	1.5
法人所得税	0.2	0.3	0.4	0.4	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	0.5	0.4	0.2	0.3
手数料	4.7	6.5	9.7	7.7	5.5	7.3	4.8	3.0	5.3	9.8	8.4	5.3	5.1
投資収益	16.8	14.8	13.4	11.8	6.6	9.3	11.0	12.3	6.3	7.8	5.0	2.8	5.1
その他	5.1	5.9	7.0	6.1	6.0	4.2	3.7	5.5	5.2	9.0	7.4	5.5	5.8
政府支出/GDP	21.6	25.2	21.5	20.1	17.9	15.9	15.8	17.8	22.0	40.4	31.6	30.3	27.2
財政収支/GDP	1.9	-4.5	-5.1	-1.6	5.8	15.0	18.9	16.0	16.9	-13.2	-1.8	4.1	8.9

(出所) IMF [2006; 2013] より筆者作成。

(注) 本表の数値は連邦政府および各首長国の財政データの合計値として計算されている。

第二に、付加価値税などの新税導入を背景に政府収入が増加した場合、安易に政府支出も拡大される危惧がある。UAE の財政は、基本的に各首長国が個別の財源で自首長国内の経済運営を

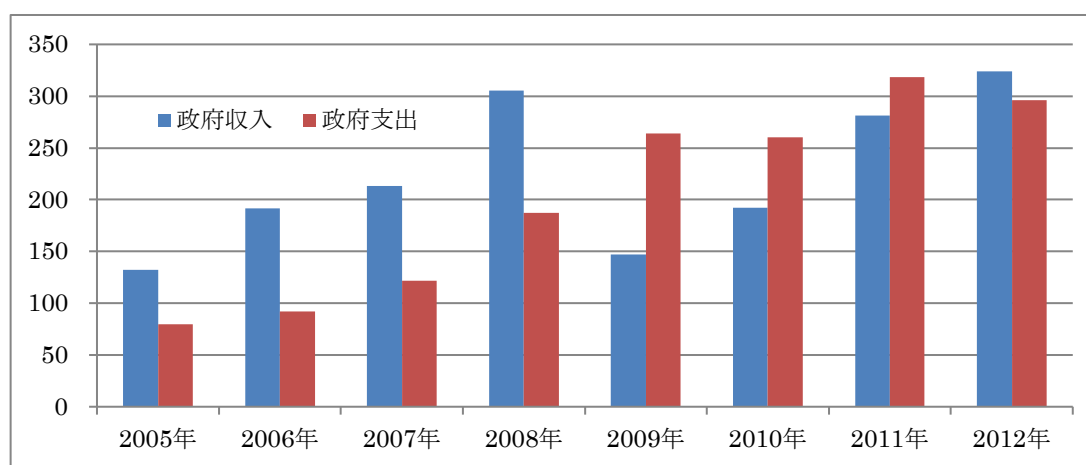
<sup>7</sup> 連邦政府および各首長国の財政データの合計値。

<sup>8</sup> ここでの法人所得税は外国銀行に課税されたものとして計上している。UAE の税制では、石油会社やガス会社にも法人所得税が課税されているが、これらの企業からの税収は石油収入として換算されている点に注意を要する。

<sup>9</sup> UAE 経済の中心を担うアブダビとドバイの経済構造については後述するが、アブダビは UAE の GDP の 66%、ドバイは同比 24% (2012 年統計) を占める。また、UAE の原油埋蔵量の 94% がアブダビに集中している。つまり、アブダビが UAE の石油生産の大半を握り、UAE 経済と財政の中心的な役割を担っている。

行っているものの、豊富な石油収入財源をもつアブダビが連邦政府と北部首長国<sup>10</sup>の財政支援を行う構造になっている[齋藤 2017]。アブダビでは、歳入超過分から連邦の軍事費や連邦政府サービス財源、北部首長国への資金援助などに割り当てられ、アブダビ首長国内への政府支出は基本的に政府収入内の水準で推移している(図 3)<sup>11</sup>。将来予測においても、新税導入により財源が拡大したとしても、アブダビでは政府支出が急激に拡大することはないと見られている[IMF 2016c]。また、アブダビでは、アブダビ投資庁(ADIA)などの政府系ファンドが国内外に巨額の資産<sup>12</sup>を保有しており、財政赤字の穴埋めに政府が同ファンドの資金を利用しているとみられる。

図 3 アブダビ財政の推移 (2005-2012年、単位: 10億ディルハム)



(出所) IMF [2013, 2016c] より筆者作成。

他方で、非石油収入を主要な財源とし、財源の確保に困難を抱えているアブダビ以外の首長国については、政府収入の増加にともない政府支出を増大させる傾向が強い(図 4)。特に近年ドバイやシャルジャでは緊縮財政が続いていたが、原油価格の回復を受けて 2017 年予算では緊縮財政から転換し、医療、教育、インフラ整備などの分野に対する公共投資の拡大を発表している。ドバイは 2016 年 12 月、2020 年エキスポ開催のための建設計画を推進するために、470 億ディルハムの予算を公表した。それによると GDP に対して 0.6%の赤字を計上する見通しである。シャルジャもインフラへの支出を昨年比で 7%増加すると発表した[Al-Hashemi 2017]。これらの首長国の政府支出計画

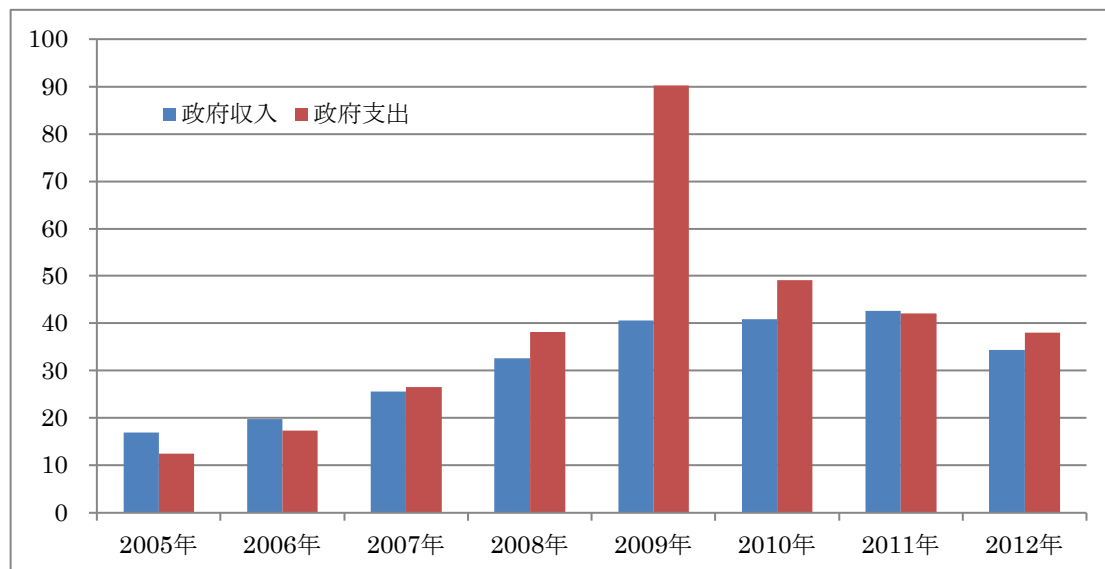
<sup>10</sup> アブダビとドバイを除く以下 5 つの首長国を指す；シャルジャ、アジュマン、ウンム・アル＝カイクイン、フジャイラ、ラアス・アル＝ハイマ。

<sup>11</sup> ただし、アブダビ財政は 2009-2011 年にかけて歳入超過に陥っている。これは 2009 年に発生したドバイ危機（ドバイの政府系持株会社ドバイワールドと、その傘下の不動産開発会社ナキールが抱える全ての債務の支払いを猶予してもらうよう債権者に要請すると発表したことが発端）を受けて、アブダビからドバイへ財政支援したことが大きな要因である。この 3 年間で毎年 99-121 億ディルハムの支援が行われていた。

<sup>12</sup> アブダビ投資庁の資産については公開されていないが、Fitch Ratings 社によると 2016 年末には 4750 億ドルの資産を保有すると試算されている。同社レポートによると、アブダビ投資庁の資産は 2014 年末の 5020 億ドルから減少すると見込まれていたが、アブダビ政府の国債発行により投資庁からの財政補填が減少するため、2017 年には資産は増加するとみられている [Habboush 2016]。これらの政府系ファンドは、石油輸出で得られた外貨収入の一部を国家財政と切り離した形で財源として、主に海外向けに長期投資を行うことで収益を上げている。

は各首長国内の経済開発に資するものではあるが、それによって発生する財政赤字についてはアブダビの支援を当てにしたものであり、首長国ごとの「財政規律」という観点では問題も残る。

図4 ドバイ財政の推移（2005-2012年、単位：10億ディルハム）



(出所) IMF [2013, 2016c] より筆者作成。

第三に、付加価値税の導入が UAE にインフレーションを引き起こすという危惧についてはどうであろうか。もともと UAE はインフレ対策に苦慮してきた。2000～2003年には1.4～3.1%のインフレ率(消費者物価年平均)で推移してきたが、2004年以降5%を超え、2008年には12.3%まで高騰している。その後は原油価格の下落と通貨供給政策の結果、現在に至るまでインフレの抑制に成功している。ここで5%の付加価値税が導入された場合、生活必需品に対する免税措置などによってインフレ率への直接的な影響は大きくないと予測されるが[Townsend 2017]、長期的に見れば企業のメニューコスト<sup>13</sup>対策や引き続き金融当局による物価安定化政策が必要であると考えられる。また、高級商材を扱う小売店が軒を連ねるドバイでは、高級ブランド品などの商材に対する値上がりの影響が予想される。海外からの買い物客を呼び込んでいるドバイの大型ショッピングモール内の高級ブランドショップでは、付加価値税の課税による実質的な値上がりによって、海外消費者を他の国際的なショッピングスポットへ逃がすことになりうる。UAE 全体の小売業売上の55～65%はドバイで占められており[日本貿易振興機構 2015]、海外からの買い物客の消費に「免税措置」が設けられない場合、付加価値税導入による値上がりは、ドバイの小売業、特に高級商材を扱う小売業へ大きな影響を与えると考えられる。

最後に、付加価値税導入により政府財源が確保されたとして、所得格差、特に首長国間の経済格差や開発格差に与える影響についても考慮する必要がある。UAE の連邦予算は伝統的に前年度予

<sup>13</sup> メニューコストとは、商品やサービスの価格を変更するときに必要な固定費用のこと。将来、付加価値税が段階的に引き上げられる場合、個別企業はその都度新たな固定費用が発生することになる。

算を踏襲するものであり、いくつかの有力部族とつながりのある省庁が優先的に予算配分を受けてきたと指摘される[Mansour 2010]。2011年予算から、こうした伝統的な予算システムを改め「ゼロベース予算(ZBB)」による予算編成を開始したが、相対的に経済開発が遅れている北部首長国への教育・社会福祉部門への予算配分が十分に行われなければ、UAE国内の所得格差と地域間格差が拡大すると考えられる[齋藤 2017]。

## おわりに

本稿は、2018年1月に付加価値税の導入が予定されているUAEについて、近年の経済と財政状況から新税導入の影響をいくつかの面から考察を試みた。新税導入後のUAE経済の行方を占ううえで、過去に付加価値税が導入された発展途上国の経験は大いに参考になろう。同時に、UAEの経済と財政の特殊性はこれら他の発展途上国の事例とは、大きく異なった影響を引き起こしうる。特に石油収入にその財源の大部分を依存している政府財政、首長国と連邦政府からなる財政構造、そしてアブダビの石油収入と資金援助に左右されるその他首長国の財政政策といったUAE財政の特殊性により、付加価値税導入の経済・社会への影響を複雑なものとなっている。

本稿では詳細に触れなかったが、UAE国内で活動する企業に対する税制も一様ではない。実質的に法人税が課されているのは外国銀行と石油会社のみであり、新税導入による対応やコストも業種によって異なる。例えばイスラム金融機関は、実物財と実物資産を取引の裏付けとして必要とするため、取引関連の税の賦課が金融商品のコストとして現れる[北村・吉田編 2008]。もし、イスラム金融取引に伴う二重課税などの問題が解決されなければ、付加価値税の課税の悪影響が大きいと予想される。また、国内には複数のフリーゾーンが設けられており、フリーゾーンの内外で新税導入の影響は異なると予想される。国内労働者の生活費増大を通じた企業売上への影響や、国内物価上昇に伴う外国人労働者の海外への移動など、消費者や企業への負担となるような新税制は、直接的にも間接的にも相互作用を伴いながらUAEの経済社会に大きな変化を及ぼしうる。これら新税導入のUAE経済社会への影響の包括的な分析については、今後の研究課題としたい。

(2017年3月9日脱稿)

参考文献

〈日本語文献〉

北村歳治、吉田悦章 2008. 「日本におけるイスラム金融の可能性」『現代のイスラム金融』日経 BP 社 177-207.

齋藤純 2017. 「アラブ首長国連邦ービジョンの沙汰もアブダビ次第ー」『アジ研 ワールド・トレンド』256 20-21.

ジリス, マルコム、カール S. シャウプ、ジェラルド シカット, P. 1988. 「発展途上国に対する付加価値税制からの教訓」シャウプ, カール S. 、世界銀行 (編)『間接税で何が起るかー付加価値税導入の教訓』日本経済新聞社 41-88.

タイト, アラン A. 1988. 「付加価値税ー税収、インフレ、貿易収支」シャウプ, カール S. 、世界銀行 (編)『間接税で何が起るかー付加価値税導入の教訓』日本経済新聞社 89-126.

日本貿易振興機構 2015. 「アブダビ・ドバイ スタイル」調査レポート.

畑中美樹 2016. 「油価低迷への対応策を打ち出すサウジアラビア, UAE, クウェート, カタール」『中東協力センターニュース』(4).

〈外国語文献〉

Alizadeh, M., and M. Motallabi 2016. “Studying the Effect of Value Added Tax on the Size of Current Government and Construction Government,” *Procedia Economics and Finance* 36(16) 336–344.

Amir, H., J. Asafu-Adjaye and T. Ducpham 2013. “The Impact of the Indonesian Income Tax Reform: A CGE analysis,” *Economic Modelling* 31(1) 492–501.

*Arabian Business* 2017. “GCC firms warned over risks from 2018 VAT launch,” 16 February. <リンク : <http://m.arabianbusiness.com/gcc-firms-warned-over-risks-from-2018-vat-launch-663724.html>> (2017年3月1日アクセス)

Bird, R. M. and P. P. Gendran 2007. “The Rise of VAT,” in *The VAT in Developing and Transitional Countries*, ed. Bird, R. M. and P. P. Gendran pp. 11–27, New York; USA: Cambridge University Press.

Habboush, Mahmoud 2016. “Abu Dhabi to Take Billions from ADIA for Debt, Fitch Says,” Bloomberg, 2 February. <リンク : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-02/abu-dhabi-to-siphon-billions-from-adia-for-debt-fitch-predicts>> (2017年3月1日アクセス)

Al-Hashemi, Mohammed 2017. “Market Analysis: GCC budgets to resume spending and plug gaps with bond sales,” *The National*, 31 January.

- <リンク : <http://www.thenational.ae/business/markets/market-analysis-gcc-budgets-to-resume-spending-and-plug-gaps-with-bond-sales>> (2017年3月1日アクセス)
- International Monetary Fund 2006. “United Arab Emirates: Statistical Appendix,” *Country Report* 06/256.
- 2013. “United Arab Emirates: Selected Issues,” *Country Report* 13/240.
- 2015. “Gulf Cooperation Council (GCC)—Tax Policy Reforms in the GCC Countries - Now and How?,” *Policy Papers*, 10 December.
- 2016a. “Regional Economic Outlook : Middle East and Central Asia,” *World Economic and Financial Surveys*.
- 2016b. “Diversifying Government Revenue in the GCC : Next Steps,” *GCC Tax policy Paper*, 26 October.
- 2016c. “United Arab Emirates : 2016 Article IV Consultation,” *IMF Country Report* 26/251.
- Keen, M., and B. Lockwood 2010. “The Value Added Tax: Its causes and consequences,” *Journal of Development Economics* 92(2) 138–151.
- Mansour, A. M. E. 2010. “United Arab Emirates Federal Budgetary Process: the Decision-Making Styles,” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 22(3) 343–375.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2016. “Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues,” Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Townsend, Sarah 2017. “UAE forecast to see biggest fiscal uplift in GCC from VAT,” *Arabian Business*, 15 February 2017. <リンク : <http://www.arabianbusiness.com/uae-forecast-see-biggest-fiscal-uplift-in-gcc-from-vat-663473.html>> (2017年3月1日アクセス)

# イスラエル経済：グローバル化と「起業国家」

## 第Ⅱ部：産業政策とイノベーション

### The Israeli Economy: Globalisation and High-Tech Industry Part II. Industrial Policy as a Model of a “Start-UP” Nation

清水 学\*

Since the 1990s, Israel's industrial development has entered a new phase owing to active engagement in Information and Communications Technology-related ventures. In the first decade of the 21st century, Israel succeeded in presenting her image as a “start-up” nation, attracting worldwide attention. Israel's economy, which was highly industrialized, tried to adapt itself to economic and financial globalization. In 2010, Israel was accepted as a full member of the Organisation for Economic Co-operation and Development. The collapse of Lehman Brothers in September 2008 brought to the fore not only the instability of the global financial system as a whole but also the latent weak potential of economic growth, especially in developed countries that lacked innovative, leading industries. In this framework, microlevel initiatives in Israel carried out using active venture capital to explore new niches and new, innovative, high-tech fields attracted the attention of various countries. These fields include the wider areas of software development in ICT—such as big data analysis, cyber security, nanotechnology, artificial intelligence, and the Internet of Things—in addition to biotechnology and the pharmaceutical industry. It is important to note that Israeli industrial development has been influenced not only by economic necessity but also by national security needs. This latter priority guided the selection and concentration of resources within Israel's limited national budget and investment capacity.

Academic research and development also contributed to improvement in the technological aspect of the military industry. Technological know-how spillover from the military industry contributed to some extent to an emerging, domestic, microlevel high-tech industry. The military operations engaged in by the Israel Defense Forces in conflict zones in the Middle East, including operations in occupied territories, provided an opportunity to enhance the quality and practicability of weapons produced. The increasing volume of military grants from the US also supported the military industry in overcoming difficult financial phases. Therefore, Israel's model of a “start-up” nation is not applicable directly to other nations, as the model was not neutral, owing to the state's guidance and intervention on security issues. Although the new neoliberal macroeconomic circumstance is favorable to the “start-up” of new ventures, the indirect support by the state through various policies also contributed to the building of a positive environment for them. New markets for Israeli weapons and high-tech gadgets such as drones are expanding rapidly, particularly in huge emerging markets such as India and China. Although the export potential of military equipment is immense, it obliges Israel to be involved in delicate and complex international political relations among the importing countries. This is a new challenge in this unstable and risky world, as high-tech and military equipment always bears political implications beyond economic interests.

---

\* 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

第Ⅰ部で述べたように独立以降のイスラエル経済を大きく分けたのは1985年の中央銀行改革を軸とする新自由主義的経済体制への転換であった。イスラエル経済は1970年代後半以降、一種の行き詰まり現象が見られるようになり、高インフレと証券市場の混乱に直面した。当時米国を中心にケインズ学派から新自由主義への「パラダイム転換」が進展していたが、この新潮流はイスラエルの経済学者にも影響を及ぼし始めていた。それを背景とする新自由主義の導入には米国の圧力と支援も大きく寄与したが、この転換は摩擦を伴いながら、各種経済規制の緩和とヒスタドルート(労働総同盟)の影響力後退を伴った。このマクロ政策の枠組み転換が、民間資本の活動と海外資本の参入の条件を改善したことは事実であるが、新自由主義的改革の導入が常に民間資本を主体とする経済発展に結びつくわけではない。また同時期に国際的に進展し始めた貿易・資本のグローバル化に対応し得る経済主体が自然に生まれるわけではない。企業形態とガバナンス、労働力の質と労働市場、資本市場と資本調達、技術水準、海外を含む販売市場などの条件の総合的作用によって、その転換が成功する。イスラエルの場合、前世紀末頃からIT/ICT部門および軍事技術のスピルオーバーと見られる産業分野での存在感が目立つようになり、さらにベンチャー企業の叢生も注目されるようになり、「起業国家」の一つのモデルとして注目されるようになった。そのなかでイスラエル経済は先進国型に移行し、2010年8月にはOECDのメンバー国として受け入れられた。ここでは新自由主義的環境が整備されるなかで、具体的な産業発展のありかたを規定した条件とその指導的技術産業の特徴を検討し、「起業国家」のモデル性とその制約条件の模索を試みることを課題とする。

### 1. 新自由主義と産業発展

従来イスラエル経済の牽引力として注目されているのは、伝統的なダイヤモンド研磨・加工とならんで、実験・経験の蓄積を通じて一層精緻化・汎用化されたドリップ農法に代表される節水灌漑技術および農業機械とに農業技術、および兵器生産であった。しかし前世紀末以降急速に国際的注目を集めるようになったのは、ICT(情報通信)関連産業の発展である。インテルなどのハード面での製造実績に付け加えて、イスラエルでソフト開発面での優位性が特に注目されるようになった。それは今日の無人航空機(ドローン)を含む各種兵器、さらにビッグ・データ処理解析、サイバー・セキュリティ、ナノ・テクノロジー、製薬・バイオ関連産業などでのデジタル的総合化を準備することとなり、これらのハイテク産業の多角的展開が国際的関心を集めるようになっていく。同時にハイテク産業発展の担い手としてのベンチャー企業の群生とそれを支える制度的文化的側面が注目され、「起業国家」のモデルとして宣頭されることになった。2008年のリーマン・ショック以降の低成長に悩む先進国経済、従来の高成長から低めの「新定常」経済へのソフトランディングをめざす中国、中国よりやや高成長を誇り成長産業としてのICTを有するインド、兵器輸出に優位性を保持しつつハイテク化を戦略的課題とするロシアなどが「イスラエル・モデル」への関心を深めてきた。その要請は中国・インド・ロシアとイスラエルの間での外交関係にまで影響を及ぼすようになっていく。

2009年に米国で発行されたダン・セノールとサウル・シンガーによる『起業国家—イスラエルの経済的奇跡の物語—』はイスラエルの新たな産業発展政策と技術開発政策の成功例を紹介するものとしてベストセラーになった<sup>1</sup>。同書はイスラエルの制度文化、特に IDF(イスラエル国防軍)における機構・文化の側面と「起業」メンタリティを結び付けてイスラエル経済の「奇跡」を説明しようとした点に特徴がある。しかし、その後 10 年近く経過し、イスラエルの起業家のなかには、必ずしも IDF とは直接の関係がない多様な企業家も登場するようになった。IT/ICT 発展が一つの牽引力となったイスラエルの産業技術発展の変化は目覚ましい。いわゆるムーアの経験法則は IT 産業の発展テンポに注目したもので、「集積回路に搭載できるコンポーネントの数は 2 年毎に倍増する<sup>2</sup>」というもので、今まではほぼそれが事実上実現されてきたようにその変化は激しいからである。ここでは主としてリーマン・ショック以降の 10 年近い時期において、イスラエルの産業発展を、主導産業での変化とその政治的外交的インパクトを含めて新たな側面からみることをねらっている。イスラエル経済あるいはイスラエル産業を検討する今日的意味は多面的である。第 1 に、イスラエルの産業政策を支えてきたメカニズムの独自性であり、特に政府および国防軍(IDF)の関与とその指導的役割、およびその中で進展した産業発展におけるグローバル化の独自性である。具体的には実験データの集積のメカニズム(兵器・医療・サイバー・セキュリティーなど)、経営者の供給源、技術発展やベンチャー・ファンドにおける政府・軍の指導性、資本調達におけるグローバル化の進展、特に米 NASDAQ 市場での IPO(株式新規公開)の重要性、産業分野におけるニッチ性の追求などが注目される。第 2 に、イスラエル・モデルの他地域への移転可能性である。米シリコン・バレー以外の IT を経済産業発展の牽引力としようとしている複数の国や周辺中東アラブ諸国もイスラエル・モデルへの関心を強めていると見られるが、その移植可能性については第 I 部で述べたように条件の質的相違も無視することはできない。それは経済活動を活性化する上での「市民社会」的自由度とも関連しており、前記『起業国家』では「首長のジレンマ」としてアラブ湾岸諸国と比較してその面での条件が大きく異なる点が指摘されている<sup>3</sup>。

## 2. 「起業国家」論

イスラエルの「起業国家」をみる場合、基本的に IT あるいは ICT に関連した業種がモデル化されたものが多いが、今日ハイテク企業とされるものは 3000 社を超えていると見られる。イスラエルのハ

<sup>1</sup> Dan Senor & Saul Singer, *Start-Up Nation The Story of Israel's Economic Miracles*, Hachette Book Group, New York, 2009. 本書の著者である Dan Senor は米国の外交関係評議会 (Council on Foreign Relations) での中東研究フェローで米政府の外交顧問を務める。イラク戦争で文官として長期に現地に駐在するとともに、カタールにある中央軍でペンタゴンの顧問も務めた。Saul Singer はイスラエルの『エルサレム・ポスト』紙のコラムニスト・社説担当などを歴任している。1994年にイスラエルに移住する前は、米下院で外交顧問、上院銀行委員会での顧問を歴任している。二人の著者は経済のみならず、軍事外交への関与が長い点に特徴を有している。

<sup>2</sup> インテル創業者の一人であるゴードン・ムーアが主張したもので、当初毎年倍増するとしていたが、その後 2 年毎に修正された。

<sup>3</sup> Dan Senor & Saul Singer, *op.cit.*, pp.235-260.

イテック起業の発展期はグローバルなIT産業発展におけるハードからソフトへの重点移行期と重なっている。それは米国を中心に国際的にインターネット時代に入ってからほぼ10年経過した1990年代半ばの時期に当たる。さらに米国でのIT関連株式のバブルと2000年のその崩壊とも重なっているが、イスラエルは影響を受けたがそれは比較的軽微なものにとどまった。さらに「冷戦」の終焉と東欧・ソ連における体制転換という激動は、イスラエルにとっても多面的な影響を及ぼした。何よりも旧ソ連圏からの100万人という大量移民流入が1990年前後に起きたことは労働市場に大きな影響を及ぼした。この規模は当時のイスラエル人口の5分の1に相当したが、移民の3分の2はユダヤ系で、その移民のなかには高学歴者が多く、その質の高い労働力はイスラエルのハイテク産業にとってプラス要因として働いた。旧ソ連圏からの移民を吸収するための住宅需要と消費需要を生み出した。またユダヤ系移民が有する旧ソ連圏各共和国との人的・経済的コネクションはイスラエルとこれら諸国との貿易面での新たな機会を生み出した。イスラエルにおいて事実上ロシア語が第2言語であるかのような状況を生んだ。また当時結ばれたオスロ合意(1993年)は一時的であれ、イスラエル・パレスチナ間の新たな相互経済関係の発展に期待を抱かせた。

### (1) イスラエルとインテル

それでは、米国を中心とするコンピューター・テクノロジーの国際的発展のなかで、イスラエルがどのような形で参入していったかを見ておきたい。

イスラエルにおけるIT産業の発展を見る上で、注目されることは極めて早い段階で一部の米国のグローバルな先駆的企業が資本進出していることである。これが注目される理由はイスラエルの置かれた地政学的リスクという一般的なイメージとのギャップが大きいからである。イスラエルの「安全」に対する米国のコミットメントの深さと長期性に対する信頼がなければ決断しにくい投資案件であろう。

インテルがイスラエルのハイファに5人の従業員で拠点を持ったのは第4次中東戦争直後の1974年4月であった。初期投資額は30万ドルであったが、IBMの最初のパソコンのチップの考案に貢献している<sup>4</sup>。その後、南部のキリヤト・ガートに35億ドルを投資してチップ製造工場を設立した。本社はチップ8088のすべてではないがイスラエルでの製造に大きく依存することになった。さらにチップ286については全面的に依存することになった。一時期のインテルでのチップの全世界での生産量の3分の2をイスラエル工場に依存し、24時間生産シフトを2系列同時に並行して実施するほどであった。インテルがイスラエルに拠点を持ってから地域的な紛争リスクは存在しており、1991年の湾岸危機は生産維持とイスラエルの対応政策との緊張を強いられた<sup>5</sup>。今日インテル・イスラエルはイスラエルの民間企業としては最大規模の1万人以上の従業員を抱え、間接的には3万人の雇用を支えている。従業員の6割がR&D(研究開発)に従事し、他はマイクロプロセッサの製造に従事している。ハイファ以外に4つの開発センターを有し、2か所に生産部門を持っている。同社は今後10年で18億7000万NIS(新イスラエル・シェケル)の部品等調達に投資す

<sup>4</sup> Ibid., p.187.

<sup>5</sup> Ibid., pp.38-48.

ることを表明している<sup>6</sup>。インテルは、その後の IBM、テキサス・インストルメントなどのイスラエル進出に大きな刺激を与えた。

## (2) コンピューター・テクノロジーの発展段階と現在の課題

コンピューター・テクノロジーの発展段階は、大概以下の 7 つの波に分類し得るであろう。第 1 の波は、1950 年代後半から 1970 年代でメインフレームとミニコンピューター時代である。IBM と GE などが中心的役割を果たした。第 2 の波は、1990 年代に至る時期で、OS (オペレーション・システム) とデスクトップ用のソフトが中心であり、マイクロソフトの圧倒的優位性とオラクル社などの役割が顕著であった。パソコンの普及とソフトウェア開発の産業としての確立期として位置づけられる。第 3 の波は、ウェブ 1.0 でインターネットの本格的普及とアマゾンやグーグルの躍進である。第 4 の波は、ウェブ 2.0 で、「クラウド」とモバイル・コンピューティングである。アップルの iPhone、グーグルの「アンドロイド」、アマゾンのクラウド AWS とフェイスブックが主役である。第 5 の波は、ビッグ・データの拡大に処理分析能力を対応させるもので、2006 年の登場した「アパッシュ・ハドゥープ」に代表され、それは無料かつオープンソースのソフトウェア・フレームワークである。第 6 の波は、IoT (Internet of Things: あらゆるもののデータ化とそのデータのインターネットへの連結) とスマート・マシンである。スマート・マシンとは、「自律的に行動し、知能と自己学習機能を備え、状況に応じて自らが判断し適応し、これまで人間しかできないと思われていた作業を実行する新しい電子機械」のことを指す。今後の第 7 の波はそれに続く AI (人工知能) である。イスラエルの「起業」論が対象とするのは主として第 3 の波以降ということができる。

## (3) 「起業国家」論の論点を巡って

上記ダン・セノール等著のイスラエル「起業国家」論は、多面的にその成功の「秘密」あるいは「奇跡」を検討している一般向けの書籍である。イスラエルの GDP に占める研究開発費や企業化率・特許数が人口比で世界最大と言われるなかで、特に注目される指摘は以下の点であろう。

第 1 に、「起業」を成功させた要因で強調されているのは、イスラエルの独自の文化的環境である。その文化的環境を支えてきたのは建国の背景とそのイデオロギーであるシオニズムとならんで、イスラエル国防軍 (IDF) にすべての市民 (パレスチナ系あるいはユダヤ教正統派などの例外はある) が長期の徴兵と予備役制度に動員されていて経験を共有する期間が長く、そこで生まれるネットワークが重要な条件として指摘されている。

例えば、ヒエラルキーを気にせずに議論・意見交換ができる文化的土壌の重要性が強調されているが、その土壌は IDF 内のエリート抜擢システムや人間関係が生み出したものとされている。その文化を支えてきたのが単に徴兵期間の長さだけではないことを、シンガポールや韓国の事例を比較しながら指摘している。つまりアジアのこれらの国ではヒエラルキー意識が強く、自由な意見交換の場を抑制しているというのである。第 2 に、常に「実験」あるいは「実証」を厭わないチャレンジ精神が創造性を支える知的環境をつくっている。これが IDF 内での作戦の自由な総括議論の存在と

<sup>6</sup> <https://www.intel.com/content/www/us/en/corporate-responsibility/intel-in-israel.html>, Accessed Sep.10, 2017.

結び付けている。第 3 に、目的意識を明確に持つ重要性であり、そこでは全世界のユダヤ人が安心して住めるイスラエルを守るというシオニズム国家の論理が主張されている。第 4 に、人的資源の豊かさであるが、教育制度と教育の内容に付け加えて、1990 年前後の旧ソ連圏からの約 100 万人（技術者を含む）の大量移民の流入とイスラエルの IT 関連起業ブームと重なった点が注目されている。第 5 に、国の指導によるハイテク開発関連の制度設計である。

第 2 に、ハイテク産業のイスラエル立地を巡る、「安全保障」と「経済合理性」のパラドックスに関するものである。通常、安全保障上のリスクが高いと見られている地域や国に対して投資家、特に海外の投資家が消極的であることは当然である。インテルを初め、先進的ハイテク企業がイスラエルに進出したのはなぜであろうか。これに対して、著名な米国人投資家バフェットの対イスラエル投資のケースを挙げて、高いリスク以上に魅力的な人材確保と、ハイテク投資の妙味は、相対的にインフラ投資は少ない一方、人材の地理的移動可能性の容易さの利点を挙げている<sup>7</sup>。しかし、それにもかかわらず、「安全保障」上のリスクは湾岸戦争でも示されたように、投資あるいは進出への強い抑制要因であることはいうまでもない。本書は明示的に論じてはいないが、イスラエルの「安全保障」を内外で保証する内外政策のメカニズムの分析で補うほかはなく、それは半ば独自の研究課題に属すると思われる。

### 3. イスラエルの技術産業発展と安全保障環境

#### (1) 技術発展と産業

経済発展を分析するには、その技術的発展の軌跡の特徴・独自性を見ることが重要である。イスラエルの場合は特に、技術発展が単に技術自体が有する内在的論理で展開されるだけでなく、それを支える需要と市場、さらに安全保障環境との相互関係によって強く規制されるからである。それは建国後のそれほど時間が経過しない段階から軍事戦略問題の視点として意識されている。イスラエルは周辺アラブ諸国と数次にわたる戦争、さらに 1967 年以降はパレスチナ占領地統治とそれに伴うパレスチナ人の抵抗に対する対抗措置が、軍需産業の発展のありかたを大きく規定してきた側面は否定できない。正規戦を想定した兵器開発が重視されたことは当然であるが、それ以外に非正規戦（ゲリラ戦）への対応のなかで、その積み重ねられた経験が製造兵器の販売において有利な点として意識されるようになったのである。つまりイスラエルでは『非対称戦争』の経験の蓄積が兵器産業の発展のありかたに一定の独自性を付与するようになった。また武器の売却にはしばしば使用法の訓練・教育を伴うことがある。それが事実上この作戦指導から戦術・戦略面での協力にまで拡大・発展することがあっても不思議ではない。その場合、それ自身が兵器販売の際の有利な条件となる。さらに退役軍人などによって設立される民間軍事会社などは一層作戦に直接関わり、戦争のビジネス化が進行するという意味では新たな課題と問題を生じさせる。

<sup>7</sup> Dan Senor & Saul Singer, op.cit., pp.178-194.

## (2) 軍需産業の発展

イスラエルは最新鋭兵器に関する関心は当然強かったが、特に 1967 年 6 月のフランスの対イスラエル兵器売却政策の転換は戦闘機の自国生産路線を加速化させる契機となった。フランスのドゴール政権はアルジェリア政策の転換に伴い親アラブ戦略に転じ、ミラージュなどの売却計画を破棄したためである。その後、戦闘機を含む航空機産業に関連してきた国有企業としてイスラエル航空産業 (Israel Aircraft Industries: IAI) はその代表的なものである<sup>8</sup>。IAI は一時期イスラエル最大の 2 万 3 千人の雇用者数を数え、現在でも 1 万 5 千人を雇用している大企業の一つである。ミラージュ戦闘機の改良によるクフィール (Kfir) 戦闘機製造も知られているが、最も大きなプロジェクトは米国製エンジンを搭載したラビ (Lavi) 戦闘機の開発の試みであった。このラビ開発計画は 1980 年から製造が試みられた米国との共同プロジェクトであったが、コスト面の制約、米議会の支出継続停止の決定もあり、紆余曲折を経た後、最終的には生産計画を放棄している。しかしこのプロジェクトはイスラエル軍や IAI にとっては貴重な技術的蓄積の機会を提供した。IAI はその後、無人航空機 (UAV) 生産のほか、ミサイル、エレクトロニクス、早期警戒システムの分野で実績を重ねている。よく知られている「早期警戒システム・ファルコン (Phalcon)」は正式には航空機の名称ではなく搭載しているレーダーシステム EL-2075 (Phased Array L-band Conformal Radar) の略称である。それは IAI とその傘下企業であるエルク社が開発した早期警戒システムであり、アクティブ・フェイズドアレイ・Lバンドレーダーやコンフォーマル・アレイ・レーダーなどの最新技術を組み込んだもので全周囲スキャンを可能としたものである。ただしファルコン 707 には後部レーダーアンテナが装備されていないためスキャン範囲は機体前方 260 度の範囲に限られている。当システムの能力は E-3 と同等以上と見られているが、その価格は E-3 の 3 分の 1 程度と安価であるため、イスラエルは海外への売り込みにも積極的である。海外への売り込みではチリ空軍が 1 機導入している。

戦車開発ではイスラエル軍事産業 (Israel Military Industries: IMI) が有名で、1978 年には最初のメルカバ (Merkava) 戦車を製造している。IMI が開発した第 3 および第 3.5 世代主力戦車のメルカバ戦車はシリーズとして有名になり、IDF で使用され、イスラエルの特殊な事情を色濃く反映した設計となっている。同社は装甲車両 短機関銃ウージーなどを生産している。他方、ラファエル社はロケット製造で成果を挙げている。上記 3 社は国有企業であり、軍需産業における指導的役割を果たしてきた。民間軍需企業としてはエルビット・システムズ社 (Elbit Systems) が防衛用エレクトロニクス分野で知られており、売上高でも IMI やラファエル社を凌駕している。

なお、軍事技術などの発展には政府の育成政策が大きな影響を持つが、その研究開発 (R&D) 分野では、テクニオン (Technion: Israel Institute of Technology) やイスラエル・イノベーション・オーソリティーも重要である。イスラエル・イノベーション・オーソリティーは経済省チーフ・サイエンティスト局 (The Office of the Chief Scientist: MATIMOP) として知られているが、イノベーション政策に関する独立組織とされている。イノベーション促進のための多面的な研究を対象として

<sup>8</sup> その前身は Bedek (航空機補修会社) で、第二次大戦の余剰航空機の修理事業から発足している。

おり、政府およびクネセトの関連委員会に勧告することが任務である。ハイテク技術を中心とするイノベーションのためのエコシステムの変化にも注意を払っている。

IDF(イスラエル国防軍)内部の組織として8200部隊は著名である。同部隊はサイバー・セキュリティを担う精鋭集団として知られている。この部隊への優秀な人材のスカウトについてシステムティックな努力がなされてきたことで知られる。同部隊出身者は退役後、多くのハイテク・ベンチャー企業を生み出しており、そのなかでもチェックポイント、インパーバ、ナイス、ジラット、ウェイズ、トラスティア、ウィックスなど有力企業がある。

### (3) 自然制約と農業生産技術

イスラエル産業技術で中長期的に優位性を誇ってきたのは、水不足という制約条件のなかでの農業生産引上げという課題追求のなかで生まれてきた節水技術がある。それはドリップ灌漑農法として、結実した。最少の水供給で最大の収量を挙げようとするものである。さらにキブツィムのなかには農業から農業機械を含む農工コンプレックスへ転化し、さらにその農業機械生産が輸出産業として成長したケースも少なくない。ドリップ農業技術はイスラエルが優位性を誇れる分野となった。世界に移転されており、例えば日本での合弁企業であるネタフィムジャパン<sup>9</sup>の販売商品リストを見ると、点滴チューブ、電磁弁、灌水コントローラー、フィルター、大規模ハウス・コントローラー・システム、スプリンクラー、オンライン・ドリッパー、液肥混合装置などがある。

### (4) 中東における技術と政治

ユーラシア・グループのイアン・ブレマーは「2017年の地政学リスク」の5番目に「中東と技術」を挙げている<sup>10</sup>。特定の地域、つまり中東と技術を連関させて「地政学リスク」を特掲した含意は何であろうか。ブレマーによれば、技術は経済成長と効率性を促進するが、同時に政治的不安定性を一層促進させる側面がある。例えば、米国のシェール・オイル開発が油価を低落させ、中東産油国の支配体制を経済的に弱体化させていることが挙げられる。またサイバー攻撃をできる国とそれへの対応力の弱い国との相互関係を一層不安定させる可能性である。現在サイバー攻撃の能力を持ちうるのは中東ではイスラエルとイランのみであろうとみられる、さらにサイバー攻撃をねらうテロ集団の登場の可能性を含め、さまざまな集団の技術力が政治的意味を持つようになり、さらに情報管理の国家による独占がくずれ支配層内部の情報が一般の目に触れる可能性の波及効果も指摘している。技術と安全保障の関係をより多面的に見る必要性を示していると同時に、それへの対応自体が政治問題化する局面を迎えていることも事実であろう。

<sup>9</sup> <http://www.netafim.co.jp/>, Accessed Sep. 10, 2017.

<sup>10</sup> <https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-2017>, Accessed Aug.25,2017.

#### 4. ベンチャー企業と資本調達

「起業国家」モデルにおいて、ハイテク・ベンチャー企業の立上げとその成功には民間の自主的なイニシャチブが当然重要であるが、商品化・企業化の成否が明らかでないという点で高いリスクを伴うものである。その場合、克服すべき最大の課題の一つが資本調達であることはいうまでもない。ハイテク技術開発を企業化に結び付ける成功例が多いといわれるイスラエルでは、どのようにこの資本調達の課題を解決してきたのであろうか。そこで重要な役割を果たしたのは、米イスラエル両国政府、在外ユダヤ人コミュニティ、イスラエル・ハイテク企業、米国側のカウンターパート企業などが注目されるが、特に初期段階では政府の役割に注目すべきであろう。

##### (1) ヨズマ・プロジェクト前

この資本調達の課題への対応は、4段階に分けて考察することが可能である。1980年代には国内でのベンチャー資本自体の不足があったが、当時それを支援する制度は二つあった。一つは政府であるチーフ・サイエンティスト・オフィス(CSO)の審査を経た上で融資を獲得することであった。しかし、その融資額は必要とされる初期投資額に相当する範囲のもので、製品のマーケティングなどのフォローアップ資本は対象とならず、そのこともあって、多くのプロジェクトが失敗した。ハイテク・ベンチャー企業にとってイスラエル国内市場は通常規模としては不十分で、当初から海外市場あるいはグローバルな市場を対象として起業を考えざるを得ない。その意味でマーケティングのノウハウが不可欠なのである。

この問題を解決しようとして登場したのが BIRD 助成金プロジェクト(Binational Industrial Research and Development: 2国間 R&D)で、1976年に創設されていたが活動を事実上開始したのはタイコ・インターナショナル社副社長のエド・ムラスキーが米商務省科学技術担当副長官の説得によってこのプロジェクトに専念した1978年以降である。米・イスラエル政府が当初1億1000万ドルの資金を拠出したものであるが、イスラエル政府のみならず米政府の積極的関与が注目に値する。ムラスキーは技術を有するイスラエル企業と米国市場への販売ノウハウを有する米国企業の間を取り持つ役割を果たした。対象となった米国企業は中規模で R&D 投資のための余裕を持っていない場合が多かった。イスラエル企業と米国企業に対して、このプロジェクトのためそれぞれ必要とする資金の半額を助成した。貸付額は一件当たり50万ドルから100万ドルであった。最終的には2億5000万ドルが780件のプロジェクトに融資され、この中から1990年代に入って米NASDAQでIPOにこぎ着けた多くの新興企業が生まれた。BIRDは証券市場から資本を調達できない企業にとって米国市場への最短ルートを切り開く役割を果たした。

##### (2) 「ヨズマ」プロジェクトから VC (ベンチャー・キャピタル・ファンド) へ

このようなプロセスを経ながら、第3段階を画したのは1992年にイスラエル財務省の発案で生まれたベンチャー・キャピタル・ファンドとしてのヨズマ(Yozma: イニシャチブ)である。リスクの大きい新技術の初期段階への投資に対応しようとしたのが、ベンチャー・キャピタル(VC)である。ベンチャー・キャピタル(VC)とは、将来性はあるものの、まだ経営基盤が弱く、普通の金融機関ではリスクが大きく融資しにくいベンチャー企業に対し、株式の取得などを通じて投資する企業である。ベン



チャー企業の資金調達ニーズと VC のニーズが合致すれば、後者による前者への投資が行われ、それは無担保で返済義務のないリスクマネーとなっている。その対価として VC はベンチャー企業の株式を取得し、もし投資先事業が成功し、株式公開した場合、VC は通常、その株式を売却してキャピタルゲインを得ることによって利益を上げることを目的とする。

ヨズマにより 1 億ドルの政府投資が行われ、10 の VC が創設され、それぞれの VC にはトレーニング中のイスラエルの VC、外資系 VC、イスラエルの都市銀行または他の銀行の 3 者が関わることになった。イスラエル新規技術に投資するとした場合、イスラエル側パートナーが 1.5 の資本を調達できた場合、政府は 1 に対応する資金を供与するメカニズムである。自己調達 1200 万ドルに対して 800 万ドルの政府支援である。その後、外資系 VC にとっての魅力は、当初それぞれの VC の株式の 40% は政府が保有するが、5 年間経過して、もしファンドが成功すれば、他のパートナーはその政府保有株式を廉価で買い取ることができるというものである。リスクはイスラエル政府が負い、その利益はパートナー達が取得し得るというものである。これは政府の参入と退出がビルトインされているプログラムである。最初の事例は投資銀行であるディスカウント・イスラエル・コーポレーションと米ボストンの VC で BIRD を育て上げたエド・ムラスキーが創設したアドベント・ベンチャー・パートナーであり、成功例をつくった。

第 4 段階は、民間資本および外資による VC の発展であり、今日の VC を代表する。さらに BIRD およびヨズマによって発展した企業が米 NASDAQ 市場で IPO を通じて株式の公開、あるいは増資を行う段階であり、また外資企業によるイスラエル・ハイテク企業の M&A が必ずしも珍しくなくなってきた段階である。いずれにしても、イスラエルのハイテク産業の触媒となった VC 自体が、イスラエル政府および米政府の積極的なイニシャチブでもって設立されてきたことは留意すべき点である。また諜報組織であるモサドも、ハイテクの起業向けのファンドの設立計画を有しており、諜報機関とビジネス界を結び付けるメカニズム構築を計画している

## 5. 米国の軍事経済援助の趨勢とその特徴

以上で政府・米国のイニシャチブによる民間ハイテク産業の育成政策に言及したが、同時に米国政府の多額の対イスラエル軍事援助が同国の経済のみならず、その軍需産業を一面で支えてきたことはいうまでもない。イスラエルは米国の援助の最大の受益国である。米国の対イスラエル援助は当初有償無償の軍事援助と経済援助から構成されていたが、キャンプデービッド合意を受けて 1981 年以降は全額無償援助となった。1985 年以降はほぼ経済援助 12 億ドル、軍事援助 18 億ドルを維持した。その後イスラエルの提案を踏まえて、1999 年以降は米の経済援助は毎年 1.2 億ドルずつ減額され 10 年間でゼロにすることとなった。しかし経済援助の削減分の半額は軍事援助の増額分として振り分けられることとなった。2008 年に経済援助はゼロとなり全額軍事援助となったが、その後毎年約 30 億ドルの軍事援助が 2018 年まで供与されることになった。2009 年以降、米国の対イスラエル援助が軍事援助のみとなったが、毎年 30 億ドルの無償援助は米国の一国当たりの援助額では最大規模となっている。2016 年 9 月 14 日に、米・イスラエルは覚書を交換し、10 年間にわたり約 380 億ドルに及ぶ軍事援助供与に合意した。これは 2018 年に終了する 10 年間にわたる

300 億ドルの援助に続くものである。これは中東和平問題、イラン核合意を巡って摩擦が深刻化していた米イスラエル関係にもかかわらず、秘密交渉の結果合意されたものである。これは軍事援助において従来にプラスした大幅な増額を示すものである。

米国の対イスラエル軍事援助は二つの特徴を持っている。一つは援助全額が年初に供与されることである。これは軍事援助をその後 1 年かけて金融市場で運用することが可能であることを意味する。運用の仕方では増加させることも不可能ではない。もう一つは米国製兵器を購入することに限定されておらず一定の枠内(4分の1)でイスラエル製兵器を購入することが認められている。これはイスラエルの軍需産業に対する市場確保を通じる補助金であることを意味する。

さらに米国とイスラエルとの間の軍事面での協力では、上記のラビ戦闘機開発プロジェクト、さらに 2007 年に始められた鉄のドーム(Iron Dome)と言われる防空システム開発プロジェクトのような共同プロジェクトも存在する。防空システムはラファエル社と IDF の共同開発プロジェクトであるが、米国政府も共同開発に参加している。軍事面の開発に関しても米国とイスラエルの関係は緊密である。

## 6. 現段階の戦略的産業

現段階のイスラエルの産業発展において注目すべき方向性を示すものを例示的に示しておくたい。

### (1) 製薬・バイオ

イスラエルの新興企業は製薬業界でひしめいている。製薬業は多面的な科学・技術の集合体であり、多様な産業発展の源泉ともなり得る業種である。ワイツマン研究所(Weizman Institute of Science)は当初から研究成果の実用化・商業化を意識していた意味でイスラエルでの先駆的な研究所の一つであり、1959 年に「Yeda(知識)」プロジェクトを設立して研究成果を基礎とする製薬業の商業化に乗り出した。同研究所は医療器具・薬品など数千に及ぶ製品の商業生産化の分野で成功し、2006 年には研究所としてロイヤリティ収入が世界トップとなった<sup>11</sup>。またヘブライ大学では研究成果の商品化のための Yissum(実行)プロジェクトを立ち上げており、2007 年時点での 5500 の特許と 1600 の発明を登録、そのうち 3 分の 2 がバイオ関連となっており、バイオへの関心の深さが注目される<sup>12</sup>。Yissum の顧客はジョンソン・アンド・ジョンソン、ネスレ、Lucent Technologies などの多国籍企業を含んでいる。

他方、研究開発ではなく特許切れ薬品を対象とする民間企業の成功例は TEVA 製薬会社であり、売上高で世界最大のジェネリック薬品会社として医療産業総合企業となっている。海外進出にも

<sup>11</sup> Dan Senor & Saul Singer, op.cit., p.256.

<sup>12</sup> Ibid., p.256.

意欲的で、日本では2016年4月1日に「武田テバ」会社が、武田薬品工業株式会社とテバファーマシューティカル・インダストリーズ・リミテッドの合併会社として発足している<sup>13</sup>。

新たな試みとして注目されるのは医療用マリファナを利用して、それを輸出産業として育成しようとする試みである<sup>14</sup>。「新規起業」のひとつである Syqe 医療会社は、精密に吸入量を計測する吸入器を開発しており、既に1年半ハイファの病院で鎮痛剤使用に際して実用に供している。上記 TEVA は同社と販売契約を結んだ。このマリファナ使用の薬品はヘブライ大学での研究成果である。2017年初頭、イスラエルにはマリファナ関連薬品企業が既に50社を数えている。有力企業には Breath of Life (BOL) 製薬会社や Kalytera 社などがある。BOL 社はエルサレムにマリファナ精製工場を欧州などの企業の実験用に供する予定である。マリファナ使用の臨床実験の蓄積データが豊富な点でイスラエルは世界でトップレベルにある。鎮痛剤から始まってアルツハイマーやトゥレット症候群などの治療に有益であるとする見方もある。米国ではマリファナ医療の人体実験は禁止されており、その意味ではイスラエルは法的規制が緩いことで有利な立場に立っている。

すでにカンナビスに関連した起業のための資本調達に向けてすでに3社の民間ファンドが設立された。ベンチャー・ファンドで技術関連起業支援センターでもあり iCAN 社の最高経営責任者のサウル・カイエによると、すでにイスラエルの36企業がカンナビスの医療研究を行っている。巨大な多国籍たばこ会社がイスラエルの技術に関心を示しており、フィリップ・モリス社の株主であるアルトリア・グループはすでに2014年にタバコ・メーカーであるイスラエルのグリーン・スモーク社を1億1000万ドルで買収しており、2016年初頭にはマリファナ吸引器を開発しているサイケ・メディカル (Syke Medical) に2000万ドルを投資した。今後ネゲブ砂漠でカンナビスが栽培される可能性が指摘されている。

イスラエル政府はマリファナ関連薬品の輸出の合法化に動き出しており、それはバイオテクノロジーと農業の多様な発展を結び付ける経済的にも戦略的な意味を持つ事業と位置付けている。なお、イスラエル以外にすでにコロンビアでカナダの Pharma-Cielo 社が薬品用としてマリファナを買い付ける計画が進められており、そのためのケン栽培は合法化されている<sup>15</sup>。

バイオテクノロジーの発展の可能性であるが、米国の2012年のGDPに占めるバイオテック産業は2%を超えたとされ、それは鉱業(0.9%)、コンピューター・電子部品製造(1.6%)の比重を上回る<sup>16</sup>。バイオテックは大雑把に分けると、バイオ医薬品、遺伝子組み換え穀物、工業バイオテック(燃料、酵素、材料など)に3分される。ビッグ・データの収集・処理・解析の急激な発展は、医療・薬品・バイオ産業の発展にとって有利な条件となっている。シリコン・バレーが医療あるいはバイオテック分野への投資に関心を強めてきたのは、ITと結合させたこの分野の成長可能性に対する期待がある。グーグルの親企業が欧州バイオテック・グループに投資する新たなファンド Medicxi Growth 1 に大々的投資を始めたのはそのためであろう<sup>17</sup>。

<sup>13</sup> ジェネリック医薬品を取り扱う「武田テバファーマ株式会社」と武田薬品から継承した長期収載品を取り扱う武田テバ薬品株式会社の2社で構成されている。「武田テバファーマ」の持ち株比率はテバ・ホールディングスが51%で武田薬品が49%となっている。

<sup>14</sup> The Financial Times, Feb.17, 2017.

<sup>15</sup> The New York Times, March 11-12, 2017.

<sup>16</sup> 英『エコノミスト』編集部(土方奈美訳)『2050年の技術』文藝春秋、2017年、134ページ。

<sup>17</sup> The Financial Times, June 15, 2017.

## (2) 光学機器と自動運転関連

米国のチップ・メーカーのインテルは 2017 年 3 月に、イスラエルのセンサー・メーカーであるモビリエ (Mobiliye) 社を 153 億ドル (1 兆 5000 億円強) の巨額を投じて買収することに合意したと発表した<sup>18</sup>。これは外国企業によるイスラエル企業を買収額として史上最大である。時価総額の 34% アップという買収額で、インテルにとっても創立以来 2 番目の買収規模である。なお、モビリエ社は 1999 年に創業され、エルサレムを操業の拠点としているが、同社の株式は米国市場に上場されている。モビリエ社は視覚に依拠する安全システム・メーカーで、自動車にカメラと”Eye Q”チップを取り付け、歩行者、車両・信号を識別できるシステムを開発している。同社の強みはハードとソフト双方に関与していることである<sup>19</sup>。インテルはモビリエのカメラと同社の Xeon プロセッサ、5G ワイヤレス・モデムなどの技術を組み合わせて、自動車からクラウドまで結びつけるシステムを構築すると語っている。インテルにとって相対的に縮小するプロセッサ部門から、UAVs (ドローン)、スマート時計、バーチャル・リアリティー、データセンター分野へと転身を図る戦略の一環と位置付けている。Tesla、Uber、Alphabet’s Waymo 社は自動運転技術分野で先行しており、インテルはこれにモビリエの買収によって追いつこうとしていると見られる。

## (3) UAVs (ドローン)

UAV は Unmanned aerial vehicle の略称で無人航空機、いわゆるドローンである。IAI ヘロン (Machatz-1) は IAI のマラト部が開発した UAV で 52 時間飛行し続けることが可能である。2008-2009 年のガザ空爆作戦で IAI 製の UAV ヘロン (Heron) が初めて実戦に使用された。その際、UAV ヘロンとヘリと戦闘機の連携作戦が、空軍の中央指令部ではなく、陸上部隊の直接指令下に置かれ、常時 12 機の UAV がガザ上空を飛行していた。実戦経験を背景としてイスラエルの UAVs は英国など欧州、インド、ブラジルなどでの輸出需要が大きく、今後とも国際的に市場は拡大していくものと見られている。

## (4) サイバー攻撃とその対応策

サイバー攻撃は特定のコンピューター・システムをインターネット経由で破壊することであるが、企業秘密の流出だけではなく、軍事的にはコンピューター依存システムを破壊する上で、従来以上に重要な戦争手段になり得る。2010 年に発見されたウィルス「スタックスネット」は、米国とイスラエルがイランのウラン濃縮計画を阻止するために開発されたと見られている。「阻止するには及ばず、多少妨害できた程度だ」という見方もあるが、一つの事例である<sup>20</sup>。サイバー攻撃に対してはウィルスの侵入を阻止するための対策が重要であるが、ハイテク分野の成長領域であり、イスラエルが重視していることは間違いない。ちなみに 2016 年 2 月 1 日、2015 年に続き、テルアビブで国際的なサイバー攻撃対策の大規模見本市「サイバーテック」が開催され、日本企業は大日本印刷や NEC アメリカなど 8 社が出展した。日本の岸田外相とカハロン財務相は日本・イスラエル両国間の投資協定に調印したが、軍事にも関連したこのような分野への関心が背景にあることは間違いない。

<sup>18</sup> The Financial Times, March 14, 2017.

<sup>19</sup> The Financial Times, March 15, 2017,

<sup>20</sup> 英『エコノミスト』編集部、241 ページ。

## 7. 貿易構造の変化と経済・政治のリンケージ

イスラエルは1960年代から70年代にかけてEU諸国との間で自由貿易協定(FTA)を締結した。さらに1985年に米国との間で締結されたFTAは、対米輸出拡大で重要な役割を果たした。イスラエルの貿易相手国の過半は欧米であるという構造は変わらなかったが、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始めた。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ている。1997年に中東地域のトルコとの間でFTAが調印された。

このような変化を背景に、20世紀末から21世紀にかけて特に注目されるイスラエルの対外経済関係の変化は、第1に多角化が進んでいること。第2に、米欧優位構造は続いていること、第3に、周辺アラブ地域との貿易関係は未発達でパレスチナ自治地域、エジプト、ヨルダンなどに限定されていること、第4に、中国、インド、トルコ、ロシアなどのいわゆるBRICS諸国やトルコのような新興経済圏との間の貿易が急増傾向にあることである。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。この比率は小さいようであるが、伸び率は加速化している。

表 イスラエルの仕向け地別輸出額(同比率) 10位まで(2014年)

順位	国名	輸出額(億ドル)	対総額比率(%)
1	米国	186	26.9
2	香港	61	8.9
3	英国	40	5.8
4	ベルギー	33	4.6
5	中国	28	4.0
6	トルコ	28	4.0
7	オランダ	25	3.6
8	インド	22	3.2
9	ドイツ	17	2.5
10	フランス	17	2.4

(出所)IMF 貿易統計

2014年の輸出先上位10カ国をみておこう<sup>21</sup>。輸出額を見ると、ロシアを除く中国、トルコ、インドの3カ国だけで総額に占める比率が20%を超えており、欧州主要国全体に接近している。なお同

<sup>21</sup> [http://www.worldsrichestcountries.com/top\\_israeli\\_exporters\\_trade\\_partners.html](http://www.worldsrichestcountries.com/top_israeli_exporters_trade_partners.html), Accessed Sep.10, 2017.

年のイスラエルの対ロシア輸出は 11.4 億ドルであった<sup>22</sup>。つまり、仕向け地先としての中国、インド、ロシア、トルコ市場は、米国、欧州と並ぶ規模にまで肥大化してきたのである。さらに貿易経済関係において、これら諸国ではとりわけイスラエルの兵器や軍事に繋がるハイテク関連機器や技術に強い関心が示されている点が特徴的である。以下、インド、ロシア、中国の事例について紹介したい。

### (1) インドの事例

インドは世界最大の武器輸入国の一つであるが、2015 年の全世界の武器輸入総額の 15%を占めてトップの座となっている。ちなみに同年の第 2 位がサウジアラビアで 7%と、約半分となっている。過去 20 年間インドはイスラエル製兵器の主要輸入国となっており、ここ数年は 10 億ドル以上のイスラエル兵器を毎年輸入しており、最大の輸入国の一つである。インドが輸入しているイスラエル兵器はミサイル、UAV と兵器システムであるまた 2016 年 11 月に訪印したイスラエルのリブリン大統領とモディ首相の間で両国が兵器の共同生産に進むことで合意されており、単なる貿易関係に限定されていない。さらに 2004 年にイスラエル・ロシア・インド 3 国間取引が合意されており、それによるとイスラエルはインド空軍に 11 億ドルの EL/W-2090 レーダーを供与するとともに、ロシアはそれをイリューシン II-76 プラットフォームにセットすることを可能にするものとされる。

イスラエル・ロシア間の兵器・ハイテク分野での協力が新たな段階とする方向性が打ち出されたのは、2017 年 7 月 4 日に始まるモディ・インド首相のイスラエル訪問であった。これはインド首相のイスラエルへの初めての訪問であったこと、兵器・ハイテク分野での協力をサイバー対策まで高めたこと、インドの対中東政策の大幅な転換を示すという点で画期的なものであった。モディ首相がパレスチナ自治政府訪問のプログラムを持たなかったこと、イスラエル・パレスチナ 2 国家論、和平交渉の再開に言及しなかったことは、インドが現イスラエル政府の対パレスチナ政策に大きく歩み寄ったことを示すものであった。米トランプ大統領の 6 月末のイスラエル訪問に際して、パレスチナ自治政府を訪問して、パレスチナ側に一定の配慮を見せている。今回のインド首相のイスラエル訪問は、パレスチナ問題に対してトランプ米大統領の配慮以下であり、また PLO との関係を重視してきたインドの伝統的な中東政策と対比させると、従来のインドの中東政策との落差を印象付けるものであった。しかし、この変化はインドが一方的にイスラエルに配慮しただけではなく、モディ政権を支える BJP (インド人民党) の路線も大きく影響している。BJP はヒンドゥー民族主義を底流に有する政党で、1990 年代以降イスラエルのシオニズムに対する親近感を明示的に示すようになっていた。さらにイスラーム世界に対する警戒心を共有する点で両国の接近の条件は強まっていた。

今回インド・イスラエル両国は、水、農業、宇宙開発、科学技術、軍事協力の分野で一連の協定が締結されたが、特にサイバー攻撃に対する協力で合意されたことは重要な意味を持った。サイバー分野で協力する相手国を限定してきたイスラエルがインドに対してその門戸を開いたことは、両国の戦略的協力関係の格上げを示唆するものであった<sup>23</sup>。さらにインドは IAI と 25 億ドル規模の商談を成立させたが、1 件の商談としてはイスラエル史上最大の規模のものである。

<sup>22</sup> [http://www.worldsrichestcountries.com/top\\_israeli\\_exporters\\_trade\\_partners.html](http://www.worldsrichestcountries.com/top_israeli_exporters_trade_partners.html), Accessed Sep. 10, 2017.

<sup>23</sup> “The Hindu”, July 7, 2017

## (2) ロシアとの事例

ロシアとイスラエルとの間の兵器関係での協力が目立つようになるのは 2009 年以降であり、ロシアが特に注目したのはイスラエル製無人機(ドローン)である。2009 年 4 月に、Bird Eye-400, I-View Mk150 を 8 基、Searcher Mk.2 UAVs を 2 基購入したが、その総額は 5300 万ドルといわれる。同年末にはさらに 36 基のドローンを追加購入し総額 1 億ドルであった。2010 年に 4 億ドルでドローン購入した。2012 年にはロシアでイスラエル・ドローンのアセンブリー生産が始まっている。これはロシア軍の使用に供するものである。2015 年 9 月にもロシア軍はイスラエルから 3 億ドルのドローン購入している。なお、2010 年 9 月 6 日、ロシア・イスラエルは 5 年間の軍事協定を結んでいるのも注目される。ロシアとイスラエルは対シリア政策では異なった政策を追求しているが、兵器を巡る貿易・協力関係は急速に進展していると見られる。

## (3) 中国との事例

イスラエルと中国の間の軍事協力はすでに 1980 年代に始まっていたと言われる。中国は米国・ソ連(ロシア)から入手できない兵器と技術をイスラエルに求めていた。今までイスラエルは約 40 億ドルの武器を中国に売却していたという推計もある。イスラエルは 1990 年代にミサイル、レーザー、航空機技術を中国に移転していると見られる。米国はイスラエルによる中国へのファルコン(Phalcon)早期警戒システムの売却を停止させている。1999 年以降中国軍高官のイスラエルへの公式訪問が行われており、1999 年にはイスラエル・ロシア共同生産の軍用機 10 億ドルの購入を決めている。2012 年には中国海軍の艦艇がハイファ港に友好訪問している。イスラエルは台湾との協力関係も中国に配慮しつつ制限している。パレスチナ問題などに対する政策は異なるが、兵器とハイテク貿易、軍部の相互交流などは着実に進展していると見られる。

## (4) 兵器貿易・ハイテク協力

イスラエルの兵器輸出、ハイテク分野での協力の実態は實際上、正確な情報の入手は容易ではない。しかし兵器輸出は、イスラエルにとっては相手国の政治の対外政策に影響を与える意味を持つ。米国からの一定の外交的自立性を強化する余地も与えたと見られる。同時に問題なのは、イスラエルが兵器やハイテク製品の輸出先としているインド・ロシア・中国との相互関係である。特に対中国・インド関係では安全保障や防衛問題では厳しい対立を孕んでいる。インド側の懸念はイスラエルが中国に売却しようとしている兵器のことであり、イスラエルが最新兵器をインドのみに売却するよう求めている。また中国やロシアに対するハイテク技術の移転は、米国の対中露戦略とも抵触する可能性がある。イスラエルがこのような複雑な関係に対応しつつ、かつ輸出市場を拡大することは、全体としての外交政策と経済産業政策の絡み合いということでもある。兵器輸出は非常にしばしば、その使用法のトレーニングを伴い、さらに進むと実践上の作戦策定にまで入り込む可能性を否定できないという問題点を抱えている。

## 終わりに

イスラエルの産業発展における特徴として以下の点が指摘できよう。第 1 に兵器・ハイテク関連製品の輸出が次第に重要性を高め、イスラエル経済の牽引力としてビルトインされたことである。これらの産業発展において安全保障・国防政策およびイスラエル国防軍 (IDF) の戦略とその経験が極めて重要な役割を果たしてきたことは否定できない。民間のハイテク産業の発展にしても軍事技術開発の過程で生まれた技術の転用と重なる場合が少なくない。イスラエルの安全保障政策の重点と課題とその変化、具体的には「安全保障上の脅威認識」の変化が、限られた資源を前提とする一定の「選択と集中」に迫られることは当然である。執筆者の限界から、ここでこの課題に触れることはできないが、経済政策面から指摘し得ることは、新自由主義とはいっても安全保障戦略を通じる特定の産業発展の志向性を与える、いわゆる「産業政策」が存在してきたことである。日本が第 2 次大戦後とった「産業政策」とは具体的なプロセスは異なるが、政府の指導性が発揮されたという意味での「産業政策」が今日のイスラエルで生きているとよい。第 2 に、多額の米国の軍事援助がイスラエル製の最新兵器の市場確保の意味を持ち、さらに特定の戦略的開発プロジェクトにおいてイスラエル・米国の共同投資が果たした役割も小さくないことである。これはイスラエルの軍事産業に有益であったが、同時に共同開発と通じて米軍需産業にも裨益するメカニズムにもなっている。第 3 に、インテルなどの国際的ハイテク産業がイスラエルに生産拠点を持ったことである。これは通常の民間資本の投資戦略決定に必ずしも合致しないリスクの多い立地政策であるが、この決断を促したものは、単純な経済だけではない政治的戦略的意図の影響の可能性も否定できないという多様な要因を考慮する必要がある。第 4 に、イスラエル政府機関が研究開発 (R&D)、基礎研究などの分野で重要な役割を果たし、さらにベンチャー・キャピタル (VC) の育成にも政府および米国が支援を行い、それが民間および外資による VC の発展を促したことである。政府の手厚い政策が「触媒」機能を果たしていることが注目される。今日、イスラエルのハイテク企業の IPO (株式公開) は米国 NASDAQ などで行われている一方、製薬業などの多国籍企業も生まれている。またイスラエル企業を対象とした M&A も珍しくなくなるなど、グローバル化が進展している。第 5 に、このプロセスは軍とは必ずしも直結しない民間の新興企業家も生み出す条件となっており、中長期的にはイスラエルの政治社会エリートの変動を生み出していく可能性をもっていることである。第 6 に、イスラエルの輸出構造のハイテク化に伴い、欧米以外のインド・中国・ロシア・トルコなどへのハイテク技術あるいはハイテク兵器の輸出の比重が次第に高まったことである。イスラエルのハイテク輸出市場は米国・欧州および新興経済圏 (インド・中国・ロシア) でほぼ 3 分されている。後者の地域については政経分離を前提にしつつも、軍・安全保障分野での交流が深まる契機となっている。それはインドなどの中東政策にも影響を与える程の意味を持ち始めている。同時に相互に対立する国々をイスラエルが兵器販売市場とする場合の関与のありかたは、技術移転を含め、複雑な問題を提起する可能性がある。第 7 に、今後のイスラエル産業の発展方向は、グローバルな市場を対象にしつつ米国などの先端技術分野との協力を深めるとともに、独自のニッチ分野を模索するだろうということである。具体的には、バイオとも関連した製薬業、光学の自動運転を含む多面的応用、サイバー攻撃対応、IoT, AI への参加などであろう。さらにビットコインなどの仮想通貨の発展、フィンテック (金融とハイテクの結合) の分野でのイスラエルの今後の関与も注目される。しかしイスラエル経済が先進国型に



なりつつあるとはいえ、米国を超える高度成長を実現することは必ずしも容易ではないと思われる。それはグローバル市場の発展のテンポに制約されるようになっているからである。また航空機産業の IAI、ジェネリック製薬会社の TEVA の企業経営が常に順調であるわけではない。第 8 に、本論では触れなかったが、沖合で発見された天然ガス田は今後エネルギー制約から逃れ得る可能性を与えており、これがイスラエル経済に与える影響は大きいと思われることである。第 9 に、アラブ中東世界においてイスラエルの産業発展と起業に対する関心が高まっていることである。しかし、政治的問題は別にしても、イスラエル・モデルの他地域での導入は容易ではないであろう。それは上記で述べたような米国との特殊関係などの様々な条件を一般的には享受し得ないからでもある。さらに文化的社会的背景の相違も決して無視できない大きな要因として存在しているからである。しかしパレスチナ自治区やヨルダン経済などへのイスラエルの産業構造の変化の影響は政治的側面を含め今後注目される課題であると思われる。

## [資料紹介]

# 出光石油協定に見る 1950年代の イランと日本のエネルギー外交

Energy and Japan-Iran Relations in 1950s:  
Reassessing the Idemitsu's Oil Deal with Iran

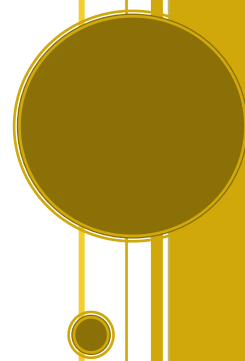
翻訳・解題: ケイワン・アブドリ\*

During the Oil Nationalization Movement of the early 1950s, Iran's oil was boycotted by the British and major oil companies, which brought a lot of financial hardship to the government of Prime Minister Mossadegh. A few medium-scale oil companies tried to buy and transport it to the market, including Japanese Idemitsu Kosan. It was a very risky but highly profitable deal for them, because Iran gave large discounts to the buyers. However, after Mossadegh's downfall and the establishment of the Zahedi government, the deal faced problems. Iran could not or would not easily accept the discounted rate requested by Idemitsu.

In approximately 1954, the Japanese government intervened to support Idemitsu, including by writing letters to the Foreign Ministry. Below is one of those letters, which has been translated from Farsi to Japanese, that was sent to Dr. Ardalan, the Foreign Minister of Iran, in September 1956. In the letter, Japan demanded that the Iranians keep their obligations and promises and offered a long-term oil deal with special conditions. In the article, I describe the background and details of the deal, explain the Japanese government's position regarding the Idemitsu deal, and shed some light on Japan's energy diplomacy.

---

\*Abdoly, Keivan / 神奈川大学経済学部非常勤講師



## 【資料解題】

ここで翻訳・紹介する書簡は、「イラン国立図書館・資料局」(National Library and Archives Organization, 以下 NLAI) が公開している日本関連資料のひとつである<sup>1</sup>。本史料は出光興産とイラン政府の間に結ばれた協定の履行について日本大使館から 1956 年 9 月 22 日にイラン外務省に送付され、外務省がイラン財務省に提供した書簡のペルシャ語翻訳文である<sup>2</sup>。

1953 年 2 月 14 日に締結された出光興産とイラン政府の間の協定は二段階からなり、その全有効期間は 9 年間と定められていた。協定締結から 2 ヶ月後に結ばれた補足協定に基づいて出光側は第一段階の最初の 18 ヶ月以内に 500 万バレルの石油製品を積み取ることが義務付けられ、価格は国際価格よりほぼ 3 割近く安く定められた。また第二段階においても“競争的地位”が保てる原則が守られるよう合意された<sup>3</sup>。

NLAI が現在公開している日本関連の資料は決して多くないが、その中で「出光興産」関連の資料は数が目立っている。これはイラン近代史において研究者や国民一般の関心が最も高い「石油国有化運動」と、それを指導したモハンマド・モサッデク内閣時代に「出光興産」が強く結びついているからだと思われる。出光とイランの関係は主に国際関係やパワーポリティクス観点から分析されることが多い。つまり自国の石油資源を自ら管理したいイランは半世紀近く「アングロ・イラニアン石油会社」(AIOC) に支配された石油産業の国有化を目指したが、AIOC の最大株主でもあるイギリス政府はその利権を手放すまいとあらゆる手段を駆使し、国有化を阻止しようとした。当時のメジャーズも、国際石油産業でもつ支配的地位が脅かされることを懸念してイギリスの立場に同調し、イランとの直接の石油取引を拒んだ。その中で日本の石油会社が高いリスクを負いながらメジャーズに挑んでイランから石油を購入しようとしたのである<sup>4</sup>。

他方でこれらの資料を日本とイランの経済関係やエネルギー政策の資料として読み直すことも可能である。日本政府は長期的なエネルギー政策の観点から出光興産による中東産油国からの直接の石油購入についてどういう立場をとったか。また石油産業の発展にあたって市場の開拓や資本と技術の調達の必要性に迫られたイランが日本との関係をどのように考えていたのか。本書簡はそのための一つの参考資料になると思われる。

<sup>1</sup> NLAI. 1335 [1956]. *Vezārat-e Omur-e Khārejeh: Tezkariyeh* [外務省：書簡] (File No. 240-7867)

<sup>2</sup> 本史料にイラン外務省のレターヘッドが入っており、イラン側によって翻訳されていると思われる。そのためか、署名がなく送り主も明記されていない。ただし別の資料では外務相が日本大使から直接手渡されたと記している。

<sup>3</sup> 読売新聞戦後史班 1981. 『日章丸事件；イラン石油を求めて』冬樹社 166-167 頁。

<sup>4</sup> 「石油国有化運動」やイランの石油産業の歴史に関する文献の多くは出光興産による石油の購入に言及し、それを肯定的に評価している。例えばペルシャ語の文献として Rouhani, Fuād. 1353 [1974]. *Tārīkh-e Mellī Shodan-e San'at-e Naft-e Īrān* (イラン石油産業の国有化史), pp.396-411, Tehrān, Ketābhā-ye Jībī.

日本とイランの二国間の経済関係は 1920 年代から 30 年代にかけて急速に拡大し、日本は 1930 年代の後半に初めてイランから原油を輸入するに至った。ただし原油販売者はイラン政府やイラン国籍の企業ではなく、当時原油の生産、精製と販売を独占していた「アングロ・イラン石油会社」(AIOC)であった。1950 年代初頭の日本では、主要なエネルギー源が石炭から石油へとシフトが加速する中で、イランの石油資源への関心が再び高まった。実際に 1950 年頃、日本の商社は原油購入に関する具体的な提案を行ったが、イランは原油の販売権が AIOC にあったため応じられなかった。それから間もなく、モサッデクの指導する議員会派が中心になって「石油国有化法」を 1951 年 3 月に成立させ、AIOC 支配下にあった全ての施設を接收、その運営を新たに設立された「イラン国営石油会社」(NIOC)に任せた。そしてその 2 ヶ月後、モサッデク自身が首相のポストに就任し、国民の待望する石油国有化の実現という重責を負うようになった。

言うまでもなく、世界最大規模の石油会社の一つであった AIOC とその筆頭株主のイギリス政府が石油産業の国有化を簡単に受け入れる筈はなかった。AIOC は NIOC による石油販売を阻止する法的措置をとり、イギリス政府はペルシャ湾に軍隊を派遣するという実質的な禁輸措置を敷いた。その結果、NIOC から石油を買うリスクが高くなり、なかなか買い手が見つからず、イラン政府の財政収入と外貨保有量は減少し、経済は次第に混迷を深めた。そこでモサッデク政権は、外交官、NIOC の幹部や外国在住のイラン人を総動員して買い手を探そうとした。当然日本もその候補となり、NIOC 幹部のバルヒーデが石油の買い手とタンカーを求めするために自ら日本を訪れた。これとは別に、出光興産は 1952 年 3 月にブリジストンタイヤの石橋社長の仲介でアメリカ在住のイラン人弁護士から石油購入の提案を受ける。リスクが高いため、出光が決断するまでに約半年の時間がかかったが、漸く同年の 11 月に幹部をイランに派遣することに踏み切った。幹部らはイランで大歓迎を受け、モサッデク首相とも会う機会を得られた。他方で交渉は予想以上に長引き、出光興産と NIOC が石油取引を巡る協定に調印したのは約 3 ヶ月後の 1953 年 2 月 14 日であった。

出光側が手配したタンカー「日章丸」は翌月にイランに派遣され、アバダン港で石油を荷積みした後 4 月 15 日に出港し、イギリス海軍による事実上の海上封鎖を回避して 5 月 9 日に川崎港に帰港した。しかし AIOC が運ばれた石油の所有権を主張して東京で訴訟を起こし、これは国際裁判にまで発展したものの、出光側が勝訴し、イランからの石油運搬は続けられた。出光が 8 月までに計 3 回に亘って原油や石油製品を日本に運び、4 回目の積み出しを準備していた時点でイランで政変が起こり、モサッデグ政権が転覆されてザーヘディー将軍が新首相に就任した。

石油を巡るイギリスとの対立の解消を最優先するザーヘディー新首相は、出光との協定に関する方針が当初から定まらず二転三転した。ザーヘディー首相が出光に対する 50%の値引き販売を打切る意向を示すと、協定の履行が危うくなったと見た出光は幹部をイランに送って新政権の意思を確認しようとした。値引き打切りの立場を堅持する新政権に対し、出光は優遇措置が延期された場合、製油所と石油運送会社を共同設立すると提案し、またイラン石油の輸入

と販売に関する「総代理権」を授与されるよう申し入れた。出光はこれらの提案に対してイラン側からよい感触を得たと感じた。実際に、NIOC の幹部が石油政策を司るアミーニー財務相に宛てた意見書の中で、日本市場におけるイランの地位を確保すべきと提案していた。しかし石油メジャーズが形成するコンソーシアム(企業連合)との石油問題の解決に向けた交渉が開始されると、イラン側の出光に対する対応は明らかに変化した。モサッデク政権の転覆後も出光による原油の買い取りは続いたが、値引き幅は徐々に縮小され、石油運送会社の設立も「総代理権」の授与も実現することはなかった。

協定の第二段階は 1955 年 1 月に始まり、出光はその時点で値引き措置の復活を求め、イラン側は世論の反発やコンソーシアムとの協定の兼ね合いで値引きが難しいこと、但しその他の優遇措置を講じる用意があることを伝えた。その後交渉が難関する中で、日本政府も徐々にその過程に介入するようになる。

実はモサッデク政権と出光との間で交渉が行われた時期は、まだ外交的には両国の国交が断絶したままで、モサッデク政権が転覆されてから 3 ヶ月後の 1953 年 11 月になって国交は漸く再開された。そのため日本政府は上述の交渉に直接関わっていない。また AIOC とその後ろ盾であるイギリス政府の圧力もあって、日本政府は出光とモサッデク政権の協定に必ずしも前向きではなかった<sup>5</sup>。しかし国交回復が達成され、ザーヘディー政権の誕生によって外交上の懸念が払拭されると、政府を代表して日本大使館はイランの外務省をはじめ関係省庁に協定の遵守や値引き交渉に応じることを申し入れ、出光の要求を代弁するようになった。

これは、いかなる国も自国企業の利害を最優先するという観点から言えば決して珍しいことではない。しかし日本政府は出光興産の利益よりも長期的なエネルギー政策の一環としてこの交渉に参入したものと考えるべきである。1950 年代前半は日本が高度成長期に入る直前であり、エネルギー源を石炭から石油にシフトしていた時期にも当たる。日本政府は経済成長を支えていくために、安価で安定的な石油供給源の確保を目指していた。しかもその担い手を外国資本のメジャーでなく、民族資本の石油会社が務めることが望ましいと考えていた。イランと出光の協定は、まさにこの条件を満たしていた。本書簡で日本大使が石油の長期購入を提案し、しかも出光だけではなく日本の大手石油会社 5 社との契約をも約束しているのは、このような背景があったためだと推測できる。

一方、日本はイランから妥協を引き出すために圧力を加えることもあった。1955 年頃から両政府は貿易協定の締結に向けて交渉を開始し、その過程で日本政府として 8 から 9%の油価の値引きを求め、事実上それを交渉妥結の条件とした<sup>6</sup>。また当時イランから輸入していた塩を買い控える措置をとった。しかし結局この件の決定はイラン国内で「経済最高審議会」に委ね

<sup>5</sup> 出光興産株式会社店主室(編) 1980.『アバダンに行け「出光とイラン石油」外史』出光興産株式会社 33-36 頁。

<sup>6</sup> 両国間の貿易協定の交渉は、主に片貿易の問題のため難航し、漸く 1960 年に妥結して同年 10 月 11 日にテヘランで調印された

られ、値引き措置の復活は認められなかったのである。その結果、出光と NIOC の石油取引契約は消滅してしまった<sup>7</sup>。

しかしこの構想も、結局は実現することがなかった。日本によるイラン産石油の輸入は、1950 年代半ば以降も順調に増え続けた。特に 1960 年代に入ると、日本の総輸入に占めるイラン原油のシェアはうなぎ登りに増え、1970 年に 40%を超えている。ただしこれは NIOC のシェアではなく、ほとんどがコンソーシアムによる輸出であった。イランは、1960 年代半ば頃から NIOC の生産力が高まると日本市場でのシェアの獲得を目指すようになり、ハイレベルの政治交渉でそれを話題にしてきた。例えば 1960 年代後半に日本を訪れたエグバール NIOC 総裁やザーヘディー外相は、エネルギーを巡って両国の関係強化を求め、ザーヘディー外相は愛知外相との会談で「コンソーシアム」ではなく「NIOC から直接輸入されることを期待している」とした<sup>8</sup>。しかし結果的に NIOC がシェアを顕著に伸ばすことはなかった。

ところで日本でイランの油田開発に最も早く関心を示したのも出光興産である。出光は 1958 年に NIOC の油田開発入札に応札したが、アメリカのインディペンデント系石油会社 AMOCO に敗北した。このことは同年に日本を訪問したモハンマドレザー・パフラヴィー国王と岸信介首相の会談でも話題になった<sup>9</sup>。油田開発に関して 1960 年代後半になるとイラン側から日本に働きかけをし、1969 年に来日したザーヘディー外相が佐藤栄作首相との会談で「イラン皇帝自ら」の希望として日本による石油開発の参入を求めた<sup>10</sup>。そして 2 年後に日本企業連合による油田（「ロレスターン鉱区」）の開発が合意された。このプロジェクトは結局不発に終わってしまったものの、その後両国の経済協力の象徴ともなった石油化学プロジェクト（「イラン・ジャパン石油化学 (IJPC)」）がこの開発権利の付与条件として出発したのである<sup>11</sup>。

今回翻訳した書簡は、日本政府が初めてイランに対して積極的にエネルギー外交を展開した時期の一つの史料である。本史料からも読み取れるように、当時日本政府はイランから長期的に石油を調達するための体制づくりに意欲を示し、積極的なプランを提示した。他方で出光との協定の問題を巡っては、同時期のイラン政府内の資料などを参考にすると、少なくとも NIOC の一部の幹部も日本のエネルギー市場のポテンシャルを理解していたことが理解される。しかしイランの政策決定者たちは、日本経済に対する認識の不足や国際石油市場の構造、国際情勢などが相まって、日本の提案に応じることができなかった。結局両国はこの機会を逃し、両国が密接な経済関係を築く第一歩はこれから 10 年も遅れることになった。

<sup>7</sup> 中嶋猪久生 2015. 『石油と日本—苦難と挫折の資源外交史』新潮社 132-133 頁。

<sup>8</sup> 外務省中東アフリカ局.1969. 「ザヘディー・イラン外相来日」 (整理番号 04-232) 17 頁。

<sup>9</sup> 外務省中東アフリカ局.1958. 「パーレビ・イラン皇帝訪日」 (整理番号 2014-5107)

<sup>10</sup> 外務省中東アフリカ局.1969. 34 頁。

<sup>11</sup> バーゲル・モストウフィー石油化学公社(NPC)初代会長はその回想録で IJPC 設立における日本側との協力について詳しく言及している。「バーゲル・モストウフィー氏インタビュー」(ケイワン・アブドリ訳) 『イラン革命と日本企業 第一冊 IJPC 関係(2)』アジア経済研究所、2015. 1-74 頁。

## 【翻訳資料】

イラン国営石油会社〔NIOC〕と出光興産の間で行われている石油売買協定に基づく石油取引を巡る交渉についての情報が昨年末から伝わっています。しかし最近得られた情報では現状のままでは問題解決の望みは少ないという結論に達し、この問題を放置すれば決して両国の利益にならないと思うようになりました。

そのため、ここで自らの見解を申し上げ、貴国政府が本協定を厳格に履行することを保証するよう再度求めることに致しました。またこの問題は両国の利益が守られるかたちで解決されるよう貴殿にもお力添えいただきたいと思えます。

### A. イラン政府に保証されている NIOC と出光興産との間の本協定の要点

ご承知のようにこの協定は二つの営利企業の間結ばれた売買契約であり、貴国の政府もそれを了解しています。

この協定の主な条件は以下のように整理することができます：

1. NIOC は原油やガソリンなどの製品を継続的に供給する。
2. NIOC と出光興産は共に利益を受けるように販売拡大のために協力する。
3. NIOC は出光興産が市場で競争力を保持できるように支援する。
4. 本協定の期間は調印(1953 年 2 月 14 日)から 9 年間とし、その後双方の同意を条件にこれを更新することが可能である。双方の合意があれば協定を破棄することができる。
5. NIOC は出光興産が発する日本の一地域や全土における代理店についての如何なる提案をも前向きに検討する。

以上の主な条件に基づいて、

1. 出光興産は協定の調印日から 2 ヶ月半以内に少なくとも 4.5 万バレルを輸送する。
2. 出光興産は同じ日付から 4 ヶ月半以内にさらに少なくとも 4.5 万バレルを輸送する。
3. 出光興産は第二船の出発日から 18 ヶ月以内に 500 万バレルを買付し、輸送する。

出光興産側はこれらの義務を完全に履行しており、本契約は有効であると考えます。

これに対して、NIOC 側は自らの義務を 500 万バレルの一部の提供までしか履行していません。NIOC は出光興産との協定調印の一年半後、まだ本協定が有効である期間中の 1954 年 10 月 29 日にコンソーシアムとの間に新しい協定を結んだ後、事前の合意なく同年 9 月 25 日付けの書簡によって設定された特別な手段の実施を中断すると一方的に相手に通告しました。しかもその結果、製品に関する同社の販売義務も不可能となりました。この時期以降、NIOC は本協定の核心部分でありその存続に関わる価格に関する義務の履行を行っていません。NIOC が直面している主な問題の一つはコンソーシアムとの協定によるものだと推測されます。しかし出光興産との本協定は、コンソーシアムとの協定以前に結ばれているために、優先されるべきだという充分な理由が存在します。それでも NIOC の見解によれば、コンソーシアムとの協定ではコンソーシアム側がイランの自由裁量分の石油〔コンソーシアム生産量からのイランの取り分〕を国際価格で購入すると

約束しているため、NIOC は出光興産が競争力を保つために原油価格を割り引くと減益を強いられるので議会に反対されるだろうと主張しています。これは出光興産の法的優先権を無視しており合法性のない主張に過ぎません。さらに以下に記される事実からも、イラン政府はコンソーシアムとの協定の有無に関係なく、本契約の継続を明確に約束していることが証明されます。

1. イラン外務相は広瀬〔達夫〕代理公使<sup>i</sup>の 1953 年 12 月 6 日付けの書簡に対する 1954 年 3 月 12 日付けの返答でイラン政府が出光興産との協定を尊重すると明記した。
2. ファルザーネガン准将政府報道官<sup>ii</sup>(当時の郵便・電報大臣)は 1954 年 2 月 14 日の記者会見でイラン政府が取引のある石油会社に対する義務を履行すると発言した。
3. 協定の承認に関する出光氏の 1954 年 3 月 4 日付けの電報に対して返信されたザーヘディー首相とバヤート NIOC 会長からの 3 月 8 日付けと 3 月 18 日付けの電報では協定が完全に履行されることが約束された。
4. 石油会議イラン代表団団長として参加したアミーニー博士自身<sup>iii</sup>(当時の財務大臣)。は 1954 年 7 月 4 日にコンソーシアムとの協定の前に結ばれた外国企業との石油協定の実施を強調し、これらの協定がコンソーシアムとの協定によって損なわれてはいけないと明言した。
5. トニャンス輸出部部長は 1954 年 7 月 7 日の門脇〔季光〕全権公使<sup>iv</sup>との会談で日本とイタリアとの石油協定が必ず履行されると約束した。
6. 門脇〔季光〕全権公使とバヤート NIOC 会長<sup>v</sup>の間には 1954 年 12 月 6 日に石油製品の販売価格、原油販売手数料の支払い、代金半分の日本円での決済や代理権授与からなる覚書が交わされた。

さらに、イラン当局は 1953 年から 54 年にかけて、協定の実行状況を何う山田〔久就〕全権大使<sup>vi</sup>、田中〔秀穂〕全権公使<sup>vii</sup>や私自身に対しても度々上と同様な返答をしました。それにもかかわらず現在まで行動が伴っていません。

#### B. 協定違反がイランと日本の貿易に及ぼす影響

イランと日本の貿易交渉の経緯と貿易関係を鑑みると、本協定の目的は両国の貿易発展と利益向上にあるとわかります。これを踏まえて、ご承知のように工業国である日本はイランとの貿易関係において石油を最重要かつ不可欠な商品として位置づけており、これがなければ当面貿易の均衡や発展が不可能になると考えます。日本政府は石油代金の半分が日本円で支払われることを歓迎します。しかし NIOC は競争可能な価格で〔石油〕製品を日本市場に供給するという自らの義務を実行しなければ、日本によるイラン石油の購入はほぼ不可能になります。両国間の貿易の規模を維持し発展させるという観点からもこの問題の解決は非常に重要であります。

#### C. 石油国有化と市場の重要性

国際コンソーシアムとの取り決めによって NIOC はコンソーシアムに NIOC の自由裁量分の石油である総生産量の 12.5%を国際価格で買い取ることを要請することができます。



そのため、もし財務的な側面のみから見ればイランの会社は自由石油の買い手を見つける努力をする必要がなくなり、また製品を競争可能な価格で提供することも不要となります。それでも私はこの制度が実際に稼働する時までには、イランが市場を確保するための準備を完了させなければならぬと考えます。換言すれば、NIOC が石油の採掘や精製のための設備を持つかどうかと関係なく、独自の市場を創らなければ石油国有化は成功しないでしょう。この件に関して、私は以前ホセイン・アラーム首相<sup>viii</sup>や多くの政府高官がイランの自由石油のために安定的な市場を確保できるかどうかについて明確に懸念を表明していたことを思い出します。工業国である日本は毎年 1 千万トンの石油を消費しており、この消費量が継続的に年間 10%も増加しています。日本は石油の調達方法について非常に関心を払っているが、石油利権を求めている訳ではありません。日本政府はイランの自由石油の輸入に確かに興味があります。しかし以上の説明から明らかであるように NIOC が出光興産との本協定を厳密に実行しなければ、両国の貿易関係の向上も実現しません。そのため貴殿は貴国の政府が約束を守り、両国の利益になるかたちで問題の解決を図るよう影響力を使っていただきたいと思えます。

#### D. 問題解決に関する措置

以上この問題に関して自らの意見を申し上げましたが、イラン側の法的あるいは政治的責任を追求するつもりはありません。両国民の間に永遠なる友好が築かれるために公正な対処を望んでいるだけであります。そこで問題解決にあたり、提案すべき具体策を以下のように要約します；

1. 本協定が国際コンソーシアムとの協定の前に結ばれているため、イラン政府はかつての声明を堅持することを再確認できるよう、日本政府に本協定を尊重する立場に変化がないことを通知することを求めます。
2. 貴国の政府がコンソーシアムとの協定の影響を受けずに自由石油の取引を行うことができるよう措置をとることを求めます。
3. イラン政府の意向があれば、我々には日本の独立系の大手石油会社 5 社に長期的に自由石油を購入するような仕組みをつくる準備があります。そうすればイラン当局は柔軟性のある独自の販売政策をとり、日本の市場価格で競争することができるようになります。
4. 我々にはイランの自由石油を競争可能な価格で日本市場に運ぶための石油輸送会社の設立などの提案を検討する用意があります。

最後に以上の内容を検討し、できるだけ早い時期に返答をいただけるようお願いしたいと思います。

[1956 年 9 月 22 日付、Dr. アリーゴリー・アルダラーン宛書簡]

- i 1953 年 11 月にイラン外相と外交関係再開の公文を交換した人物で、1970 年代に在アンカラ大使を務めた。
- ii 1914 年~2003 年。モサッデグ時代に国軍の中の反政権勢力を束ねたことによって王党派の中で頭角を現した。国軍退職後、クウェートなど数ヶ国で大使を務めた。
- iii 1905 年~1992 年。ガージャール朝時代の貴族の子孫。モサッデグの第一次内閣とザーヘディー内閣で財務相を務めた。首相時代に農地改革を導入。
- iv 在イラン全権公使の後、鳩山内閣で外務事務次官（1955 年~57 年）となり、また駐ソ大使を歴任した。
- v 1890 年~1958 年。地方名家の出身で 20 年に亘って国民議会の議員、1926 年に経済相、1944 年から 45 年にかけて首相、1955 年から 57 年まで NIOC 会長を歴任した。
- vi 外務事務次官や駐ソ大使を歴任した後 1967 年に政治家に転身し、衆議院に当選した。福田赳夫内閣で環境庁長官を務めた。
- vii 1970 年代に外務省中近東アフリカ局長や在フィリピン特命全権大使を務めた。
- viii 1883 年~1964 年。1920 年代から国民議会の議員、大使、大臣と二度首相を務めた。著名な政治家で、当時国王側近の一人として認められていた。