

轉換期の中東・北アフリカ：
その地域情勢とリスク要因

日本貿易振興機構アジア経済研究所
国際シンポジウム 開催報告

**New Political Dynamism and
Risk Factors in MENA Region**

Report on International Symposium
Organized by
Institute of Developing Economies,
JETRO

2014年11月／November 2014

Prepared by IDE-JETRO

はじめに

2014年11月7日（金）、アジア経済研究所は、「中東・北アフリカ地域情勢にかかる国際シンポジウム－転換期中東・北アフリカ地域の情勢とリスク要因－」と題するシンポジウムを開催した。流動化する中東・北アフリカ地域情勢を地政学的、歴史的に捉え、日系企業等のリスク対応の基礎となる知見を提供するためである。

本シンポジウムへは、アジア経済研究所の中東研究者がパネリストとして参加した他、英国王立国際問題研究所（チャタムハウス）の中東・北アフリカ専門家2名をはじめ、日本国際問題研究所、日本エネルギー経済研究所、東京大学からも専門家が招かれた。この報告書は、本シンポジウムにおける議論のサマリーである。

Introduction

This booklet summarizes the discussion in “New Political Dynamism and Risk Factors in MENA Region”, an international symposium held on 7 November, 2014.

Political and economic turmoil in the Middle East and North Africa (MENA) region has caused regional and international concerns such as terrorism, threats to security, and issues of energy supply. This symposium was intended to evaluate the recent progress in the region from geopolitical and historical perspectives, which will help to prepare and manage risks in the future.

To the symposium, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE- JETRO), the organizer of the symposium, invited experts from the Royal Institute of International Affairs (Chatham House), Japan Institute of International Affairs, the Institute of Energy Economics, and the University of Tokyo. The experts, together with researchers of IDE-JETRO, provided the audience in-depth analyses and insights about the regional development.

第一部 イラク・湾岸地域における新たなイランの影

イランとの核交渉が進展するかは予断を許さず



イランの政策決定過程は複雑で、今後の核交渉に対するイランの態度を予測することは困難

ロウハーニー大統領の登場によって、イランとの核交渉が進展する機運が醸成されつつある。しかしながら、複雑化するイランの政治決定過程が予測を困難にしている。例えば、西側との関係改善が基本路線とされるハタミ師や経済自由化を容認する現実派などに対し、伝統的保守派は慎重な姿勢を崩していない。さらに、ロウハーニー政権下では外務省が核交渉を担当する一方、これまで核交渉を担当していた国家安全保障評議会は、現在「イスラーム国」問題を担当しているとされる。新大統領下で地歩を固めるべく、様々な勢力がそれぞれのイデオロギーや利権に基づいて行動しており、今後の核交渉においても、協調姿勢を取るのか、厳しいスタンスで臨んでくるのか、予測をするのが難しい。

「イスラーム国」は米とイランにとり「共通の敵」であるが、「イスラーム国」への対応を目的に核交渉で協調姿勢を示すことはあり得ない

米中間選挙で共和党が勝利したことで、米国の対イラン政策はより厳しいものになるとの予想がある。しかし、比較的協力的な姿勢を見せているロウハーニー大統領の任期中に関係改善を図っておくべき、という思惑が国際社会にあるのも事実である。このような国内政治力学や国際関係の中で、オバマ大統領がどのような方向に舵を切るのかが注目される。

一方で、「イスラーム国」を封じ込めるために必要と判断されれば、米国はイランとの協力、関係改善を図るかもしれないとの意見もある。しかし、この可能性は極めて低い。現在の核交渉は、関係国の長期間に及ぶ外交交渉の産物である。その背景や交渉過程で生じた課題を横に置き、対「イスラーム国」のみを理由に軌道修正するとは考えづらい。イランとしても、核保有国5カ国+ドイツと自国から成る交渉のテーブル「P5+1」に、「イスラーム国」への対応を新たな変数として加えることはないだろう。

「イスラーム国」とイラン・サウジアラビア関係：脅威の一方、地政学的覇権争いは続く



「イスラーム国」は地域大国イランとサウジアラビアにとって地政学的、宗教的な脅威となっている

「イスラーム国」は、武力による領土獲得とソーシャルメディアを駆使した人材の獲得に成功しており、地域大国であるイランとサウジアラビアにとって脅威となっている。「イスラーム国」が、イラク・シリア国内の多くの領土を極めて短期間に支配下においたことは、イランの地域的な影響力が弱まったことを意味し、イランにとっては大きな衝撃であった。一方、サウジアラビアはイデオロギー面での脅威を感じている。特に「イスラーム国」が「カリフ」を宣言し、若年層に対する影響力を高めていることは、「イスラームの門番」としての意識が強いサウジアラビアに衝撃を与えている。

それでもイランとサウジアラビアに協調姿勢は見られない

「イスラーム国」がイランとサウジアラビアにとって共通の脅威となっているが、この2国が「イスラーム国」対策のために協力するような機運は生まれていない。イランとサウジアラビアはそれぞれ、地域の盟主を自負しており、また地域秩序の形成に関して異なる意見を持っている。例えば、シリアに対する考え方一つとっても、イランはアサド政権存続の立場だが、サウジアラビアは西側諸国同様、アサド政権打倒の立場をとっている。このような地域秩序観、政策的立場の違いは大きく、「イスラーム国」という共通の脅威があったとしても、この2国の政策が協調へ向けて収斂することはない。むしろ、サウジアラビアとイランは、湾岸地域を巡って地政学的な覇権争いを続けている。

第三勢力としてのクルド人:アイデンティティの高まりと共に、自治獲得へ向けた動きが活発に



独立機運が高まるイラクのクルド人

イラク国内のクルド人、特に若者は、イラク人としてよりもクルド人としてのアイデンティティを持ち始めている。イラクでは、クルド人にどの程度自治を認めるか常に論争があるが、クルド人が反「イスラーム国」闘争に一定の役割を担っていることもあり、クルド側が独立を公言する場面が増えている。実際には、国際社会が独立を認める可能性は低く、またクルド人以外の住民が過半数である地域もあるなど、独立へのハードルは高い。しかし、以前は「独立が可能か」という文脈で語られていたものが、「独立のためにはどうすれば良いか」そして「独立後はどうするか」へと変化している点は、注目に値する。しかし、クルドは必ずしも一枚岩ではなく、近隣のクルド人同士、ライバル関係である場合もある。クルドの統合と言うより、現在居住している境界の中でどのように自分たちが自治を獲得していくかという点に、大きな関心が払われるためである。



第二部 体制安定化の分水嶺—中東・北アフリカを俯瞰する

『「アラブの春」後』を分けたもの:国家としてのアイデンティティが確立していたか否か



チュニジアが政権移行に成功

「アラブの春」の発火点となったチュニジアでは、政権移行の前提条件が整っていた。小規模で訓練された軍隊の存在、中所得層を中心とする市民社会が比較的成熟していたことなどが、成功要因となった。また、移行期に適した政権、議会システムを採用し、権力の分立とチェック・アンド・バランス機能を備えていた点も寄与したと考えられる。さらに、新憲法の制定に真剣に取り組んだことも大きい。

国家としてのアイデンティティがあるかどうか、「アラブの春」後を決定付ける

チュニジアの成功例が、「アラブの春」後において例外的である理由を理解するには、各国がどのような植民地政策を経験し、どのように独立したのか等、中東の国家システムの成り立ちを歴史的に考察する必要がある。チュニジアでは、他の中東諸国と比べ独立後も宗派や民族などの対立が少なく、国家としてのアイデンティティが強く、国家制度も機能していた。独立後のエジプトでは、多くの対外紛争のため軍の影響力が強まり、これは「アラブの春」後も続いた。しかしチュニジアもエジプトも、国家としてのアイデンティティが確立されていたため、問題となったのは誰が統治するかということであり、国家そのものの変革を志向したものではなかった。一方、リビアやシリアは独立後、国家としてのアイデンティティの確立に手間取り、代わって権力の集中による抑圧で安定を図ってきた。この結果、「アラブの春」により政権が崩壊、混乱すると、一からの国家建設に近い状態となってしまったのである。

欧州にとっての中東: 重要な位置を占めるが、影響力には陰りも



欧州は中東・北アフリカ地域を重視してきているが、自身の影響力は減少傾向に

欧州にとって中東・北アフリカ地域は裏庭に当たる地政学的な要衝であり、中東政策も重視している。例えば、同地域に対する影響力の維持を目的として、より多くの改革を行えばより多くの資金を供与する政策（Support Partnership Reform Inclusive Growth Policy; SPRING）を採用している。しかし、このような欧州の政策を尻目に、UAE やクウェートなどは、ムスリム同胞団の追放後、あっさりとエジプトに対して巨額の資金提供を行った。逆に EU では、欧州議会がエジプトへの資金拠出を用途不明瞭と判断し、SPRING による資金供与が止まっている。欧州内外におけるこれらの要因が、欧州の中東・北アフリカ地域に対する影響力を相対的に減じる可能性がある。

移民・難民問題そして安全保障上の観点から、中東・北アフリカ地域は欧州にとり重要であり続ける

他方、欧州へはシリアなどからの移民、難民も多く、また「イスラーム国」への対応は、安全保障上も喫緊の課題である。中東・北アフリカ地域との近接性がある限り、これらの問題は欧州にとって重要課題となり続ける。



結びにかえて

本シンポジウムでは、米中間選挙の結果が日本の中東・北アフリカ政策に与える影響も議論された。共和党の勝利により、オバマ政権は大胆な中東政策が取れなくなると予想され、日本が独自の関心に基づいた中東政策を行う可能性が高まる。今日、欧米的価値観のみに基づく民主化圧力や、武力介入のみに依存した事態收拾が不可能に近いことは明らかであり、協力を通じた対話等、ソフトパワーを中心とした対応が求められている。また、企業や市民社会が現地で活動する際には様々なリスク対策が必要だが、同時に、その対策が日本と現地の関係に負の影響を及ぼさないよう配慮する必要がある。例えば、過剰なテロ対策故に、日本企業が地元企業や市民社会との接触を限定するようなことは望ましいと言えない。市民社会の発展を助ける協力や企業支援など、今後日本に求められることは決して小さくないのである。

文責：片岡真輝

監修：島添順子

Session 1: Iraq and Gulf Area under New Iranian Shadows?

Future of Nuclear Negotiation in a Vague Picture



Complexity of Iranian Decision Making

The election of Hassan Rouhani, the new President of Iran who takes a moderate diplomatic attitude, has generated the expectation that the nuclear negotiation with Iran will advance. However, increased complexity in Iranian decision making process makes it difficult to predict the direction of the negotiation. For example, conservatives are still cautious of rebuilding the relationship with the western states compared to reformists including the former president Mohammad Khatami. In addition, in the Rouhani administration, Ministry of Foreign Affairs is in charge of nuclear negotiation, instead of the Supreme National Security Council that formerly took the responsibility. Currently, the Council is said in charge of issues surrounding ISIL. Since various groups in Iranian political scenes are active to maintain their interests and ideological influences, it is difficult to tell where its policy and nuclear negotiation is heading for.

ISIL is a Common Enemy to both US and Iran, but Nuclear Negotiation Won't Improve

Some mention a possibility that the US foreign policy against Iran becomes tougher due to the victory of the Republican Party at the mid-term election in 2014. On the other hand, international community hopes that the US and Iran improve their relationship while the moderate and cooperative President Rouhani is in the office. The influence of the US domestic politics and international community warrants attention in terms of President Obama's decision about Iran.

Another variable in this regard is ISIL. There is an opinion that the US may seek cooperation and better relations with Iran to contain ISIL. However, the possibility is very low. The current nuclear negotiation with Iran is a product of years of negotiations among relevant states. ISIL only will not provide sufficient reasons for them to get rid of the once set plan by putting aside issues and concerns emerged in the course of negotiations. Iran also will not want to make the P5+1 process further complicated by putting the ISIL issues on the table.



Iran, Saudi Arabia, and ISIL:



ISIL: Geo-political and Religious Threat to Regional Powers

ISIL has been successful in seizing the territory by force and recruiting members by social media. This success is a threat to Iran and Saudi Arabia, major powers in the region. To Iran, rapid expansion of ISIL territories in Iraq and Syria was a shock because Iranian influence to the two countries would become smaller. On the other hand, ISIL constitutes an ideological threat to Saudi Arabia which takes pride in being the keeper of the Islam. Especially, it is shocking to Saudi Arabia that ISIL attracts larger population of young Muslims after declaring the caliphate.

No Cooperation at Hand between Iran and Saudi Arabia

Although ISIL is a threat to both Iran and Saudi Arabia, they do not seem to consider that mutual cooperation is an option for them. Each of the two countries looks at itself as the leader in the MENA region, and the each has its own philosophy on how to formulate regional order. For example, Iran wants to keep the Assad regime in Syria whereas Saudi Arabia agrees with the western states to remove the current Syrian government. The difference in views of regional order and political positions are so striking to Iran and Saudi Arabia that the two major powers will not cooperate in spite of the threat of ISIL. They rather keep competing with each other for geopolitical supremacy in the Gulf.

The Third Factor: Kurdish in Iraq



Kurdish Independence on Their Radar Screen

The Kurds in Iraq, especially young ones, are developing identities as Kurds rather than Iraqis. How much independence is appropriate to them has been always an argument in Iraq. However, the Kurds today more frequently and openly mention the possibility partly because they are taking roles in battles against ISIL. In reality, the independence is not an easy goal for the Kurds. First, international community will unlikely recognize their independence. Second, in some regions, the Kurds are not the majority among residents. In spite of these significant hurdles, the Kurdish discourse about independence has changed from, for example, "Is it possible to become independent?" to "What do we need to achieve independence?" and "What do we do after the independence?".

It also deserves attention that the Kurds are not a coherent group and sometimes they emulate neighboring Kurds each other. The rivalry emerges because each subgroup is interested in own autonomy within their current residential territories.

Session 2: Stable and Unstable Regimes in MENA Region

Transition in the Post-Arab Spring Era: Why Some Succeeded and Others Were Failing



Implications of Tunisian Success

When the Arab Spring was ignited in Tunisia, the country had already satisfied conditions necessary for political transition after the revolution. For example, it had the small but well-trained military and civil society relatively matured around the middle class. Administrative and parliamentary systems appropriate to the transition were adopted, which served for democratic separation of power and check and balance. In addition, seriously committing to establish the new constitution greatly contributed to stabilize society during the transition.

Historical Explanations of Success and Failure

Unfortunately, Tunisia is an exception. Historical perspectives will be helpful to understand what lies between the Tunisian success and outcomes in other MENA countries; how their national sovereign systems develop after colonization and independence. In Tunisia after independence, religious and ethnic tensions were not as high as in other MENA countries whereas national identity and national political system were solid. In the case of Egypt, series of international conflicts increased political influence of the military, and the influence was maintained after the Arab Spring. However, Egypt had established a solid national identity as Tunisia did. Thus, after the Arab Spring, the primary concern in Egypt was reallocation of power and governance, not a collapse of the state itself.

On the other hand, political and social stability was attained by concentration of power and oppression in Libya and Syria because national identity was hard to develop in these countries that had longer histories as colonies. As a result, once the collapse of political authority in the Arab Spring brought about chaotic conditions, the two countries almost had to rebuild their states from the scratch.



MENA and European Influence



EU Influence is Waning despite Its Effort

MENA region is Europe's backyard, and its geopolitical importance to Europe has not been changed. For example, EU adopted Support Partnership Reform Inclusive Growth (SPRING) programme to influence development in the region after the Arab Spring. In the programme, EU provides grants to the MENA countries depending on the progress in political, economic, and social reforms. However, in spite of the EU initiative, such countries as UAE and Kuwait provided generous financial support to Egypt once the Muslim Brotherhood was overthrown in the military coup. By contrast, funding to Egypt through the SPRING stopped because the European Council judged it as unaccounted. These factors in Europe and the MENA region have been weakening the EU's influence to the region relatively.

Regional Importance Intact Due to Immigration, Refugees, and Security

On the contrary to the waning influence, EU has to maintain good communication with the MENA countries because of their geographical, political, and socio-economic proximity. Countries in the region, such as Syria, provide large part of the immigrants and refugees to Europe, and ISIL has been an imminent and common security threat to them. As far as these close ties exist around the Mediterranean, the MENA region remains far from negligible to EU.

Endnotes

In the symposium, the panelists also discussed possible influence of the election results in the US to Japanese diplomacy in the MENA region. The Republican victory will be likely to constrain policy options for President Obama, which provides Japan a window to approach the region in its own ways. It is important to use the opportunity well for implementing “soft power” oriented policies, for example, dialogues in parallel with cooperative projects. This is because conventional methods to handle regional situations, such as democratization pressure based on the western values and military intervention, do not seem workable today. In this regard, Japan will have many to contribute.

Risk control and management is essential to Japanese firms and NGOs that are active in the MENA region. At the same time, a caution is necessary so that the precaution and vigilance do not render negative effects to the relations between Japan and the region where Japanese contributions are desired now more than ever.

Author: Masaki Kataoka

Editor: Junko Shimazoe

Appendix 1 :

国際シンポジウム開催概要

「中東・北アフリカ地域情勢にかかる国際シンポジウム
－転換期中東・北アフリカ地域の情勢とリスク要因－

開催年月日：2014年11月7日

場所：日本貿易振興機構（ジェトロ）5階展示場

13:30-13:40	開会の辞：平塚大祐（ジェトロ理事）
セッション1：イラク・湾岸諸国における新たなイランの影	
13:40-13:55	モデレーター：鈴木均（アジア経済研究所 地域研究センター 上席主任調査研究員） 報告1：「The ISIS Effect: Evaluating the Convergence and Divergence in Iran and Saudi Arabia's New Policies towards Syria and Iraq」 ニール・キリアム（英国王立国際問題研究所（チャタムハウス） 中東・北アフリカプログラム 上席研究員）
13:55-14:10	報告2：「イラン・米国関係の展望」 貫井万里（日本国際問題研究所 研究員（中東担当））
14:10-14:25	報告3：「揺らぐイラク・クルディスタン『事実上の国家』の将来」 吉岡明子（日本エネルギー経済研究所 中東研究センター 主任研究員）
14:25-15:10	パネル・ディスカッション
15:10-15:25	休憩
セッション2：体制安定化の分水嶺－中東・北アフリカ地域を俯瞰する	
15:25-15:40	モデレーター：佐藤寛（アジア経済研究所 研究企画部 上席主任調査研究員） 報告1：「Key Elements for Regime Change and Regime Stability in the Middle East」 ダルウィッシュ・ホサム（アジア経済研究所 地域研究センター 中東研究グループ）
15:40-15:55	報告2：「アラブ各国の移行期政治プロセス」 池内恵（東京大学 先端科学技術センター 准教授）
15:55-16:10	報告3：「UK and European Responses to the Arab Spring States: Playing Catch-up with Events rather than Shaping them?」 クレア・スペンサー（英国王立国際問題研究所（チャタムハウス） 中東・北アフリカプログラム長）
16:10-16:55	パネル・ディスカッション
16:55-17:05	休憩
17:05-17:25	質疑応答（モデレーター：鈴木均）
17:25-17:35	結論：佐藤寛
17:35-17:45	閉会の辞：佐藤寛

Appendix 1 : Session Information

“New Political Dynamism and Risk Factors in MENA Region”

Date: 7 November, 2014

Location: Exhibition Hall, JETRO, Japan

13:30-13:40	Opening Remarks: Daisuke Hiratsuka, Executive Vice President, JETRO
Session 1: Iraq and Gulf Area under New Iranian Shadows?	
13:40-13:55	Moderator: Hitoshi Suzuki, Chief Senior Researcher, Area Studies Center, IDE-JETRO Speaker 1: “The ISIS Effect: Evaluating the Convergence and Divergence in Iran and Saudi Arabia’s New Policies towards Syria and Iraq” Neil Quilliam, Senior Consulting Fellow, MENA Programme, Chatham House
13:55-14:10	Speaker 2: “The Prospects for Iran-US Relations: Can Iran Play a Stabilizing Role in the Region?” Mari Nukii, Research Fellow, Japan Institute of International Affairs
14:10-14:25	Speaker 3: “Iraqi Kurdistan at a Crossroads: the Future of the de-facto State” Akiko Yoshioka, Senior Researcher, JIME, the Institute of Energy Economics
14:25-15:10	Panel Discussion
15:10-15:25	Coffee Break
Session 2: Stable and Unstable Regimes in MENA Region	
15:25-15:40	Moderator: Hiroshi Sato, Chief Senior Researcher, Research Planning Department, IDE-JETRO Speaker 1: “Key Elements for Regime Change and Regime Stability in the Middle East” Housam Darwisheh, Research Fellow, Middle Eastern Studies Group, Area Studies Center, IDE-JETRO
15:40-15:55	Speaker 2: “Transitional Political Process in Arab States” Satoshi Ikeuchi, Associate Professor, Research Center for Advanced Science and Technology, University of Tokyo
15:55-16:10	Speaker 3: “UK and European Responses to the Arab Spring States: Playing Catch-up with Events rather than Shaping them?” Claire Spencer, Head, MENA Programme, Chatham House
16:10-16:55	Panel Discussion
16:55-17:05	Coffee Break
17:05-17:25	Question and Answer, Moderator: Hitoshi Suzuki
17:25-17:35	Conclusion: Hiroshi Sato
17:35-17:45	Closing Remarks: Hiroshi Sato

Appendix 2 :

国際シンポジウム パネリスト一覧

「中東・北アフリカ地域情勢にかかる国際シンポジウム －転換期中東・北アフリカ地域の情勢とリスク要因－」

池内恵 東京大学 先端科学技術センター 准教授

石黒大岳 ジェトロ・アジア経済研究所 地域研究センター 中東研究グループ 研究員

ニール・キリアム 英国王立国際問題研究所（チャタムハウス）中東・北アフリカプログラム 上席研究員

佐藤寛 ジェトロ・アジア経済研究所 研究企画部 上席主任調査研究員

鈴木均 ジェトロ・アジア経済研究所 地域研究センター 上席主任調査研究員

クレア・スペンサー 英国王立国際問題研究所（チャタムハウス） 中東・北アフリカプログラム長

ダルウィッシュ・ホサム ジェトロ・アジア経済研究所 地域研究センター 中東研究グループ 研究員

貫井万里 日本国際問題研究所 中東担当 研究員

吉岡明子 日本エネルギー経済研究所 中東研究センター 主任研究員

渡邊祥子 ジェトロ・アジア経済研究所 地域研究センター 中東研究グループ 研究員

(50音順)

Appendix 2 : List of Panelists

“New Political Dynamism and Risk Factors in MENA Region”

Housam Darwisheh, Research Fellow, Middle Eastern Studies Group, Area Studies Center, IDE-JETRO.

Satoshi Ikeuchi, Associate Professor, Research Center for Advanced Science and Technology, University of Tokyo.

Hirotake Ishiguro, Research Fellow, Middle Eastern Studies Group, Area Studies Center, IDE-JETRO.

Mari Nukii, Research Fellow, Japan Institute of International Affairs.

Niel Quilliam, Senior Consulting Fellow, MENA Programme, the Royal Institute of International Affairs (Chatham House).

Hiroshi Sato, Chief Senior Researcher, Research Planning Department, IDE-JETRO.

Claire Spencer, Head, MENA Programme, the Royal Institute of International Affairs (Chatham House).

Hitoshi Suzuki, Chief Senior Researcher, Area Studies Center, IDE-JETRO.

Shoko Watanabe, Research Fellow, Middle Eastern Studies Group, Area Studies Center, IDE-JETRO.

Akiko Yoshioka, Senior Researcher, JIME Center, the Institute of Energy Economics.

(Alphabetical Order)

日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所
研究企画部

〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉 3-2-2

電話：(043)299-9612

ファックス：(043)299-9729

<http://www.ide.go.jp/>

Research Planning Department
Institute of Developing Economies,
Japan External Trade Organization
3-2-2 Wakaba, Mihama-ku, Chiba-shi, Chiba
261-8545 JAPAN
<http://www.ide.go.jp/>
+81-43-299-9612

