

サウジアラビア「ビジョン 2030」とサルマーン体制の課題

石黒大岳

(日本貿易振興機構アジア経済研究所研究員)

はじめに

「ビジョン 2030」は、石油に依存した国家のあり方を変えるにあたって社会変革を謳っている点で、サウジアラビア社会全体に与えるインパクトが大きく、その実現に向けてムハンマド・ビン・サルマーン (Muhammad bin Salmān Āl Sa'ūd) 副皇太子兼第二副首相兼国防大臣 (以下、MBS) への権力集中が進められている。即位後丸 2 年が経過したサルマーン (Salmān bin 'Abd al-Azīz Āl Sa'ūd) 体制のあり方が、サウジアラビアの政治の変化と体制の安定性／不安定性にどのように作用しているかについて、以下検討を進めたい。手順としては、ビジョン 2030 の実現可能性について概観した後、MBS への権力集中が孕む王位継承の行方と王族内の力関係 (パワー・バランス) の変化、補助金の削減や課税など、痛みを伴う改革に対する国民からの反応 (不満や反発)、教育改革や娯楽文化の拡大などの社会変革に消極的な宗教界や保守派からの拒否反応についてみてゆく。これらは、従前のサウジアラビアにおける政治的な合意形成の在り方が特に変化を迫られており、体制の安定性を評価する上で注目すべき分野である。

1. ビジョン 2030 の実現可能性

2016 年 4 月 25 日に MBS が発表したビジョン 2030 は、端的に言えば、①補助金を削減して国民全体に広く負担を求め、②アラムコ社の株式を一部上場して得た資金を基に 2 兆ドル規模の投資ファンドを設け、③その資金で民間部門を肥育し、経済の門戸開放を進めて石油外収入を 3 倍強にして財政収支均衡を図ることで、石油だけに依存しない経済財政運営の実現を目指したものといえる。女性のエンパワーメントの拡大や観光業、エンターテインメント産業の振興など、これまでの緩やかな社会変化のスピードに対し、かなり大胆に社会変革にも踏み込んでいる点で従前の開発 5 カ年計画とは異なる。6 月には財政改革への数値目標を示した国家変革プログラム 2020 (National Transform Program: NTP) も発表された。

実現可能性という点において、省庁再編と人事異動がセットで行われた意義は大きい。司令塔としての経済開発評議会とその実働部隊としての経済企画庁とに権限を一元化したことは、これまで各省庁が個別に行っていた政策を棚卸し、縦割り行政の弊害を排する効果をもたらした

ており、政策調整のあとが窺える。数値目標についても、カウントの仕方如何によっては十分に達成可能な範囲にあると見る立場もある。権限の一元化には、経済開発評議会を議長として取り仕切る MBS の体制固めという面があり、その権力基盤を確かなものとするためにも、掲げた目標の達成という実績が不可欠である。むしろ実現可能性の問題は、いかに体制の安定性を損なわない形で個別具体的な政策に落とし込み、法律化して施行しうるか、という点にある。また、国民の意識改革も求められており、国民全体に当事者意識を醸成させることができるかどうかにもかかっている。

2. サルマーン体制：ムハンマド副皇太子への権力集中

サルマーン体制における政治的な変化として顕著なのは、政策決定の速度が速まったことにある。その要因は、政策の策定、決定、執行の各プロセスにおける組織改編と、国王に代わって国政を運営する MBS への権力集中、実務経験者の登用と他の家系の王族の影響力排除にある。

サルマーン国王は、新設した政治安全保障評議会（Council for Political and Security Affairs: CPSA）と経済開発評議会（Council of Economic and Development Affairs: CEDA）に政策立案・決定機能を集約し、内相を兼任するムハンマド・ビン・ナーイフ（Muhammad bin Naïf Āl Sa‘ūd）皇太子（以下 MBN）の職掌である治安部門を除いて、ほとんどの権限を MBS のもとに束ねる形とした。ビジョン 2030 の発表後も、サルマーン国王は省庁改編と名称変更を行い、改革実行のプロセス管理の仕組みに従って、各省庁を、CEDA で決定された方針を具体的な政策として落とし込んで執行し、進捗と実績について CEDA の評価を受けるものと位置づけた。制度的に、MBS を頂点とするトップダウン型の態勢が整えられたことになる。

人事面での MBS への権力集中は、王族、中でも歴代国王の息子たちからなる家系の政治的影響力の排除と、非王族の実務経験者の登用という形で進んでいる。王族で主要閣僚にとどまっているのは、アブドゥッラー（‘Abd Allāh bin ‘Abd al-Azīz Āl Sa‘ūd）前国王の息子ムトイブ（Mut‘ib bin ‘Abd Allāh Āl Sa‘ūd）国家防衛隊相のみとなり、サルマーン家以外の王族が政策決定に関与する余地は狭まっている。なお、地方州知事には依然として多数の王族出身者が任命されているが、地方分権化されておらず政策決定はリヤドに統制されているため、彼らが国政に及ぼしうる影響力も限定的となっている。

非王族の実務経験者の登用は、省庁やアラムコ社などの国営企業幹部経験者など能力と実績を示した人物や、MBS の国防相任命後より仕えた国防省関係者、サルマーン家に近いビジネス関係者などからなされる傾向にある。保健や住宅問題など公共サービス担当閣僚は短期間で交

代しており、政策の効果が現れないことへの国民の不満が直接自分に及ばないよう大臣に責任を取らせる典型的なリンチピン君主制の手法を採っている。

MBS 自身については、2011 年にサルマーン現国王が国防相に就任したのに合わせて国防省入りし、省内の業務を効率化・迅速化する改革に取り組み、その成果が認められて、2013 年 3 月に皇太子府長官兼皇太子特別顧問に任命され、2014 年 2 月には大臣級の扱いに昇格した。2015 年 1 月にはサルマーン国王の即位に伴い、国防相を引き継ぎ、2015 年 3 月 26 日に開始されたイエメンへの武力介入「決意の嵐」作戦を主導した。作戦終了発表後に副皇太子に指名されたことから、同作戦は国防相としてのお披露目と実績づくりの面があったとみられる。その後は、作戦の指揮官としてのメディアへの露出がほぼ無くなる一方で、王族として外交・通商を担当する場面が増え対外的にも後継候補と目され、アメリカからは実質的な決定権者とみなす対応を得るまでに至った。

MBS の外交の表舞台への登場とともに、サウジアラビアの対外政策に対して、彼の野心的、冒険主義的な方針が中東地域の安定を脅かすとの懸念がサウジアラビア国内外から顕在化した。特に 2015 年 12 月のイスラーム協力機構（Organisation of Islamic Cooperation: OIC）加盟国による対テロ・イスラーム軍事同盟の結成や、2016 年 1 月の対イラン断交、同年 4 月の石油減産に関するドーハ合意の失敗について、MBS の意向が働いているとみられる。しかしながら、MBS 自身による直接イランの脅威を煽るような言動は確認されておらず、シリアとイエメンの戦争への対応に関し、イランとの関係改善への含みを持たせた計算を働かせているともいえる。

MBS は王位継承に向けて地歩を固めつつあるが、制度上、必ずしも将来の国王即位を約束されている訳ではない。ムクリン（Muqrin bin ‘Abd al-‘Azīz Āl Sa‘ūd）前皇太子を廃した前例は、MBN の意向によっては、サルマーン国王の没後、MBS が皇太子に指名されとは限らないことを示唆する。シニアの王族には、MBS の指名に批判的な者も多く、忠誠委員会で明確に反対を表明する王子がいた。そのため、依然として権力闘争に関する情報が錯綜している。とはいえ、MBN は治安部門を掌握しアメリカ側からの信頼も厚いため、彼を廃して MBS を皇太子に冊立する選択は、サルマーン国王にとってリスクが大きい。MBS の今後は、父・サルマーン国王が一日でも長く存命することを祈りつつ、ビジョン 2030 と NTP2020 で掲げた数値目標について成果を上げられるかにかかっている。

3. 経済動向と国民の痛み

2014 年下半期からの原油価格の下落は、サウジアラビアの経済と財政の状況を確実に悪化させており、経済指標にみる景気の後退は著しい。2015 年 9 月には国際通貨基金（International

Monetary Fund: IMF) が 2020 年の財政破綻の可能性について警告した。特に 2015 年以降、イエメン戦争の戦費負担が政府支出の負担となっており、国防費は 2016 年度当初予算を上回り、2017 年度予算でも 6.7%増加の約 508 億米ドルを見込んでいる。歳出を増やせない状況下で国防費が他の歳出項目、特に各種の補助金や公共事業を含む地方行政関連支出を圧迫し、国内経済にとってマイナスに作用している。

2016 年は歳出削減によって、ガソリン・電気・水料金の補助金削減 (約 50%の料金値上げ)、各種手数料の値上げ、未利用土地税の導入、一部製品関税引き上げや、非サウジ人雇用企業への課税、公務員諸手当削減、閣僚と諮問評議会議員の報酬削減などが相次いで行われた。加えて、ドルペッグ制によるインフレに伴い、輸入食料品を中心に物価上昇も生じており、国民の負担感は急速に増している。歳入不足を補うために、付加価値税の導入も検討されているが、労働力の自国民化を図ることを目的に、差し当たり外国人労働者・訪問者への査証代金の大幅値上げや出国税などの課税が強化されつつある。取りやすいところから取るという姿勢が前面に出すぎている感があり、民間部門の育成を図る目的に反し、国際的な競争力が下がる懸念もある。また、住宅供給の不足から住宅を持ってないでいる若い世帯を中心に、住宅開発の遅延に対する不満も大きい。

国民の負担増大と不満に対するトレードオフとして、政治参加の拡大が進む見込みは薄い。選挙の実施はかえって改革の妨げになりかねず、ビジョン 2030 では政治改革については全く触れられていない。選挙は部族主義やイスラーム主義を助長しかねないとの懸念もあり、現職の勅撰議員には国王に選ばれたことを誇りとするメンタリティーもある。地方レベルでは、既に 3 回目となる地方評議会選挙が 2015 年 12 月に実施され、女性の立候補と投票が認められたことで注目を集めたが、実際には、関心は低い水準に留まっている。政治参加要求の声は皆無ではないが、不満を含めた意見表明はソーシャル・ネットワーク・サービス (Social Network Service: SNS) 上にとどまっており、政治参加の拡大が進む可能性は低い。

4. 宗教界と保守派の反応

サウジアラビアは、厳格なワッハーブ主義に基づくイスラームの解釈を適用しており、サウード家は、その守護者であることを統治の正当性の根拠としているため、高名なイスラーム学者 (ウラマー) にイスラームの教えに反すると判断される決定を行うことは困難である。実質的に宗教界は国家に取り込まれているとはいえ、歴代の国王は、宗教界との合意形成を図りながら近代化に伴う社会変化に対応してきた。その中で、産業界の要請に適合した人材育成の観点から、イスラーム教育に主眼を置いたカリキュラムの改編をめざす学校教育分野の改革は、

長らく宗教界の反対で進んでいない。そのため、教育改革と並んでビジョン 2030 で謳われている社会変革、とりわけ女性のさらなる社会進出や、MBS が注力する娯楽の振興は、宗教界と急速な社会変化を厭う保守派の反発で、実現可能性が懸念される分野である。

MBS は宗教界の同意獲得には楽観的にみえる。背景には、2010 年代に入り、女性による社会進出の拡大を後押しする変化が続いていることがある。また、2016 年 4 月には、勸善懲悪委員会（ムタツウィウ）の逮捕権を剥奪し、表立ったパトロールを止めさせる閣僚評議会の決定が下された。宗教界の反応としては、国王の決定には最終的に従うという従来立場を採っているが、娯楽振興は異性間交遊の懸念から宗教界と保守派の批判を最も受けやすい分野でもある。既に、試行錯誤を重ねながら既成事実を積み上げて、社会変化への対応と宗教界の意向に折り合いをつけるという、歴代国王が用いた手法が変わらず踏襲されているが、慎重に時間をかける従前の進め方に比べると拙速に見え、変化の速さに対する宗教界や保守派の当惑と反発が懸念される。現状では、サルマーン国王が宗教界への抑えを利かせている状態である。国王が亡くなった後、MBS を中心とする体制が、宗教界との調整をうまく進めることができるかは未知数であり、統治の正統性を損なわないよう、社会変化の速度に対する宗教界との認識の乖離を埋めるための努力（いかに既成事実を積み上げていけるか）にかかっていると見える。