

ポスト・ニヤゾフ時代のトルクメニスタン政治 ——ベルディムハメドフ「改革」の方向性と政治体制の変化——

地田 徹朗

はじめに⁽¹⁾

トルクメニスタンは、北西にカザフスタン、北と東にウズベキスタン、南にアフガニスタン、イラン、西にカスピ海を挟んでアゼルバイジャンに囲まれた内陸国である。国土の96パーセントが乾燥帯に位置し、その8割以上をカラクーム砂漠が占める。カラクーム砂漠は国土のちょうど中心に位置し、首都アシガバット、マル、トルクメナバット、ダショグズ、バルカナバット、トルクメンバシといった主要都市はカラクーム砂漠の周辺に散在している。人口は500-600万人台と推計されており（公式人口統計が非公表）、約2750万人を抱える隣国ウズベキスタンと比較するとかなり少ない。ソ連時代から綿作と石油・天然ガス採掘が主要産業であり、製造業がほとんど育たなかった。それでも、トルクメニスタンは世界第4位の天然ガス埋蔵量を誇り、資源大国とみなされている。米・EU・露・中・印・土・イランなど世界中のパワーがトルクメニスタンに熱い視線を送るのはそのためである。

しかし、トルクメニスタンは、旧ソ連諸国の中であらゆる面で最も研究が遅れている国である。トルクメニスタン政府は厳格な秘密主義で知られており、基礎統計を含む情報公開をほとんど行っていない。また、査証制度が非常に厳しく、外国人研究者の研究目的での入国がほぼシャットアウトされてきたことは、トルクメニスタン政治研究を行う上で大きな足かせとなってきた。ここ数年刊行されたトルクメニスタンに関する研究が、政治制度〔樹神 2010〕、エネルギー政策〔輪島 2008; 古幡 2009; 中島 2010〕、外交政策〔笠井 2003; 岡田 2004; Anceschi 2009; Anceschi 2010〕、国民統合とシンボリズム〔Kiepenheuer-Drechsler 2006; Denison 2010; Kirchanov 2010〕といったテーマが中心であるのは故なきことではない。外国人が関与しており、それだけ情報量も多いエネルギー政策と外交を除いては、具体的な政策の内容や方向性、政策決定過程など、オープンソースだけではなかなか見えてこないのでは

⁽¹⁾ 報告者は2008年1月より2010年3月まで在トルクメニスタン日本国大使館専門調査員を務めていたが、本報告内容はあくまで筆者個人の見解であり、日本国外務省の公式見解とは何ら関連がないことをあらかじめ断っておく。

る。ごく最近になり Jones Luong and Weinthal [2010: 77-120]、Denison [2011] など本格的なトルクメニスタン政治・経済研究も出てきたが、やはりエネルギー政策が議論の中心であることに変わりはない。本稿は、このように遅れているトルクメニスタン政治研究の間隙を埋めることを意図するものである。

サパルムラト・ニヤゾフ初代トルクメニスタン大統領は、ソ連時代の1985年にトルクメニスタン共産党中央委員会第一書記に就任して以来、20年以上もの長きにわたりトルクメニスタンを統治した。ニヤゾフは、1990年10月の対立候補者なしの大統領選挙で98.8パーセントの得票率で当選し、ニヤゾフとは一線を画す知識人を中心とした人民戦線「アグズビルリク」の政治運動を弾圧・排除するなど、当初からその統治は権威主義的傾向を有していた。1991年10月27日に独立を宣言してから、段階的にニヤゾフは独裁傾向を強め、1993年には「トルクメン人の頭領」を意味する「トルクメンバシ」の呼称が与えられた。1996年以降、ニヤゾフ本人に対抗し得る人物の登場を未然に防ぐべく、閣僚や知事を頻繁に交代するようになり、ますます独裁色を強めた [Anceschi 2009: 36-37]。90年代末以降、治安機関を通じた社会統制による恐怖政治を敷くようになり、2002年11月にニヤゾフ大統領暗殺未遂事件⁽²⁾が起きると、ニヤゾフによる対人不信は極地に達した。解任された閣僚が犯罪者として投獄されることもしばしばだった。他方、天然ガスの輸出で得た利益（いわゆる、「レント収入」：後述）は、電気・ガス・水道をほぼ無料にすることで国民に還元する一方、使途が全く不明であったニヤゾフの個人基金（サパルムラト・ニヤゾフ国際基金）に利益の一部を還流していたと言われている⁽³⁾。国家を私物化していたわけである。しかし、独裁者ニヤゾフは、自分の子息を政府内部で重用することはなく、後継者を決めずして2006年12月21日に急死してしまった。

本来、トルクメニスタン憲法の規定によれば、オヴェズゲルディ・アタエフ国会（メジリス）議長が大統領臨時代行に就任するはずであった。しかし、ニヤゾフなきトルクメニスタンの政治エリートはアタエフの刑事訴追を決め、12月22日に急遽招集された国家安全保障会議はグルバングル・ベルディムハメドフ副首相兼保健・医療工業大臣を大統領臨時代行とする決定を行った。12月26日には、第18回臨時人民評議会（ハルク・マスラハトゥ）が開催され、大統領臨時代行に関する規定を国会議長から副首相へと後づけ的につじつまを合わせ、大統領臨時代行の次期大統領選挙への立候補を禁じる規定を省く憲法改正を行った。このように、

⁽²⁾ 2002年11月25日、通勤途中のニヤゾフ大統領をアシガバット市南部の大通りで狙撃し、暗殺を狙うとの事件が発生した。その主犯格として、モスクワに亡命したにもかかわらず、事件当時駐トルクメニスタン・ウズベキスタン大使の幫助を得てアシガバットに潜伏していたシフムラドフ元外務大臣が逮捕された [中島 2003]。

⁽³⁾ *Строкань С.* Туркменбаши остался без фонда: Туркмения идет к развенчанию культа личности. // Коммерсантъ. 25.06.2007. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=777536>, 閲覧日：2010年10月17日。

ニヤゾフからベルディムハメドフへの権力移譲はスムーズに行われたが、それは違憲であった可能性が高い。

2007年2月14日、89.23%の高得票率で大統領選挙を制したベルディムハメドフが第二代トルクメニスタン大統領に就任した。ベルディムハメドフ新大統領は、ニヤゾフの恐怖政治を解き、官僚システムを活性化させ、「国際的基準」や諸外国の制度・慣行を意識した政治・経済・社会「改革」の実施により、先進諸国を中心とする諸外国から対話パートナーとして国際的な認知を得て、自らの体制の正統化を図っているように見受けられる。

本稿は、ベルディムハメドフ大統領自らが標榜・主導する「改革」を通じて何を目指しているのか、その方向性や政策方針を俯瞰することを目的とする。時期的には、2007年2月から2010年9月末までを主に扱うが、ニヤゾフ前大統領の政策方針との連続性と断絶についても検討する。そして、現在のトルクメニスタンがどのような体制下にあるのか、どのような国家なのか、筆者なりの考えを提示することを本稿の着地点としたい。以下、Iでは、(1) 憲法改革、(2) 経済改革、(3) エネルギー戦略の変化、(4) 外交戦略の変化、(5) 社会・開発政策の改革についてその内容を明らかにする。その結果、IIでは、ニヤゾフ時代は「スルタニズム体制（スルタン統治型体制）」と呼ばれてきた体制が、ベルディムハメドフ大統領の下で「スルタニズム的傾向」を残した「官僚支配型権威主義体制」に移行しつつあるのではないかとの見解が示される。そして、トルクメニスタンは経済・財政面では「レンティア国家」的特徴を有しているが、その政治的意味合いはペルシャ湾岸諸国のそれとは大いに異なる。そのような状況下で権威主義体制への移行を図っていることがベルディムハメドフ体制の不安定要因となり得るとの見通しが最後に示される。

I. ベルディムハメドフ「改革」の方向性

(1) 憲法改革と政治制度の変化

2008年9月に憲法改正がなされるまで、トルクメニスタンには人民評議会（ハルク・マスラハトゥ）と国会（メジリス）という2つの立法権限を有する国家機関が存在した。憲法改正前、人民評議会の定員は2507人であり、大統領、閣僚、国会議員、州知事・市・地区長、アルチン（村レベルの末端行政機関の長）、政党・社会団体代表、長老代表が全て議員として加わり、一部議員は選挙で選出された（ハルク・ヴェキツレリ）。大統領は人民評議会に対して国内情勢及び内政・外交の最重要問題について情報提供をする義務があり、内閣、国会、最高裁判所、最高検察庁も人民評議会に対して活動報告義務があった。政治・経済・社会政

策の基本プログラムは人民評議会で審議・承認される必要があった。改正前憲法第4条⁽⁴⁾にもあるように、トルクメニスタンは国家権力として人民評議会、立法、執行（行政）、司法の「四権」を想定していた。人民評議会は、理論上は三権を超える存在で、特に、憲法改正など国会にはない立法権限を有していた。

ただし、人民評議会の実質的な意味合いは、トルクメニスタン全土の名士が一堂に会して、大統領による国政の内容にお墨付きを与え、大統領の国家元首としての正統性を付与する場だったと考えられる。宇山〔2004: 69-70〕が指摘しているとおり、大統領への支持を演出するための「儀礼的動員」が行われる舞台だった。また、2507人という議員を抱え、概ね年に1度しか開かれなかった人民評議会は、「疑似」立法機関としても極めて非効率であった。

憲法上、大統領選挙の立候補には70歳未満との年齢制限があったが、1999年12月、人民評議会は、ニヤゾフが時間的制限なく大統領職に留まることができるとの決議を採択し、2002年8月にはさらに終身大統領に選んだ。2003年8月にはニヤゾフを終身人民評議会議長に選出した。つまり、ニヤゾフは（疑似）立法府と行政府の長を一生涯にわたり兼ねることになったのである。

このように、人民評議会は極めて儀礼的であり、理論と実質が乖離していたわけだが、それでも、2500人を超える国中の名士が集い、憲法を捻じ曲げてでもニヤゾフに終身職を与える力をもっていたことは注目に値する。また、憲法上、大統領不信任動議を行うことができたのも人民評議会のみであった。ニヤゾフ時代、国会議員定員はわずか50人であり⁽⁵⁾、人民評議会なるマンモス機関が存在したがために、その権限内容も、独立した立法機関としての正統性も弱かった。

2007年2月14日、ベルディムハメドフが正式にトルクメニスタン大統領に就任すると、大統領曰く「国際的基準（международные стандарты/нормы）」⁽⁶⁾との合致を志向する法制度改革を行い、法の支配についても推進するとの方向性を示すようになった。その中核となったのが憲法改革であった。憲法改正に向けた作業は2008年4月から正式に始まり、2008年9月26日の第21回臨時人民評議会で改正憲法⁽⁷⁾が採択された。

改正憲法の大きな目玉となったのは、人民評議会の廃止とその権限の大統領と国会への分

⁽⁴⁾ 改正前憲法については Конституция〔2007〕を参照のこと。

⁽⁵⁾ ニヤゾフ大統領死去の直後に実施された2005年12月の改憲で国会議員定員は50人から65人に増員されたが、2008年12月の選挙までの期間、増員分の補欠選挙は行われなかった模様。

⁽⁶⁾ この「国際的基準」という表現の中身は曖昧模糊としており、どこか特定の国・地域の法制度をプロトタイプとしてそれに倣うというわけではない。むしろ、法制度面で諸外国から遅れているとのイメージを払拭すべく、漠然と法の近代化と合理化を進めることを意識していると思われる。

⁽⁷⁾ 改正憲法については、以下のサイトを参照のこと。Конституция Туркменистана.// Туркменистан «Золотой век». URL: http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01dw, 閲覧日：2010年10月18日。

割移譲であった。改正前憲法第 48 条によると、人民評議会の所轄事項は次のようなものだった。①憲法・憲法関連法の採択・修正・追加、②中央選挙管理委員会の組織、③レファレンダム実施決定、④大統領、国会議員、ハルク・ヴェキツレリ、州・市・地区人民評議会議員、ゲンゲン議員選挙の実施決定、⑤政治・経済・社会開発プログラムの審議・承認、⑥国境及び行政区画の変更、⑦国情及び最重要国内・外交政策事項に関する情報を大統領から聴取、⑧国会・内閣府・最高裁判所・最高検察庁の活動報告を聴取、⑨国家転覆を試みた分子に対する最高刑である終身刑の適用決定、⑩国際条約の批准・破棄、⑪平和と安全保障の問題の検討、⑫その他。そのうち、②及び⑤（承認）が 대통령의権限となり、①③④⑥⑩⑪及び⑤（審議）が国会の権限となった（改正憲法第 53 条、第 63 条）。⑨については現行憲法に規定はなく、恐らくは司法府の権限に移ったものと思われる。つまり、大幅に国会の権限が強化されたことになる。また、国会議員定員も 65 人から 125 人に増員された。改憲前まで、ニヤゾフ同様、ベルディムハメドフも人民評議会議長を兼務してきた。人民評議会を廃止し、かつ、大統領と国会議員の兼職を禁止する憲法規定を残したことで、行政府と立法府の長を兼ねることは憲法上完全に禁止された。

改憲により、国会は大統領不信任動議の発議権を得た。改正憲法第 57 条によると、国会議員 3 分の 2 の要求で大統領不信任動議を行うことができ、4 分の 3 の議員の賛成で不信任動議を可決、最終的にレファレンダムで民意を問うとされた。改正前の憲法では、人民評議会議員 1650 人（定員の 3 分の 2）の賛成が大統領不信任動議には必要だったが、現行憲法では国会議員 94 人の賛成で発議が可能である。このように、改憲によって国会の制度上のステータスが高まったことは間違いない。以上から、ベルディムハメドフ大統領による憲法改革は、トルクメニスタンの政治制度を三権分立の観点から改善したと「理論上は」結論づけることが可能である。

しかし、やはり理論と実質は乖離したままである。アクジャ・ヌルベルディエヴァ国会議長は、憲法改正後も引き続き行政府の政策決定機関たる閣議に参加し、大統領に対して国会の活動報告を行うと共に、立法に関する指示を受けている。また、2008 年 12 月 14 日に改憲後初の国会議員選挙が行われたが、候補者は事実上の公選で、地方行政機関や治安機関が候補者選定プロセスに強く関与していたものと思われる。一回目の投票で当選した 123 人の職業別内訳を見てみると、公務員（検察を含む）40 人、教育関係者（就学前・初・中等教育）23 人、国営・公営企業関係者 16 人、前職の国会議員 9 人、労働組合幹部 8 人、研究職（大学関係者を含む）7 人、保健関係者（医師等）7 人、トルクメニスタン民主党幹部 6 人、司法職（裁判所・弁護士）2 人、農民合同幹部 3 人、報道関係者 1 人、地方議会幹部 1 人となっている [HT 22.12.2008]。公務員（中央政府の官僚は 1 人のみ）と教育関係者が多い構成

になっているが、いわゆる職業政治家は皆無だと言ってよいだろう⁽⁸⁾。官僚的実務に長けた人物は多いのだろうが、法律や立法に詳しいと思われる議員の数は少ない。また、「地方の大物」とと思われる議員も少なく、地方利益の代弁者としても弱い。特に、人口の相当な部分を占めていると思われる農民層の利益を代弁できる議員の数が極めて少ない。つまり、いくら立法院の独立性及びステータスが高まったとしても、それを支える議員の内実が伴っていない。大統領不信任動議を発議して大統領に反旗を翻すようなことはあり得ない。

人民評議会なき後、ベルディムハメドフ大統領の政策に正統性を付与する「儀式」の場として、現在ではトルクメニスタン長老会議が活用されている。長老会議は、年に1度、各州持ち回りで国内各所から名士が集められて開催されている。会議では、開発プログラムや地方・農村政策を中心とする直近の施政方針につき大統領が演説し、それに国民代表が熱烈的な賛辞を送る。しかし、長老会議はあくまで諮問機関との役割であり、憲法上何の規定もなければ、何の決定権限もない。人民評議会がニヤゾフの命運を決するような決定を採択してきたことを考えれば、人民評議会の廃止によって、ベルディムハメドフは人民評議会のある種のくびきから解放されたと考えることもできなくはない。

ただし、現状では、トルクメニスタンの政治制度はまだ改革の途中だと考えることもできる。2010年2月、閣議の場で、ベルディムハメドフ大統領は事実上の一党制を改め、複数政党制を導入しても構わないとの見解を示した⁽⁹⁾。2010年5月、長老会議の場でヌルベルディエヴァ国会議長に対し政党法の策定を提議した。複数政党制といっても、いわゆる反体制派の在外野党を公認することではなく、農民党など職業集団の利益を代弁するような体制内野党（あるいは、複数政党の総与党化）が想定されているようである。ベルディムハメドフ大統領は、今後新設されるであろう政党について、大統領自身が代表を務め、トルクメニスタンの公認社会団体の元締め組織である全国民運動「ガルクヌシュ（復興）」への加入を求める発言を行った[HT 15.05.2010]。新政党は「官制政党」以上のものにはなりそうもないが、これに全く意味がないわけではない。既存の社会団体に加え、新政党が特定の利益を代弁することで、権威主義的統治に若干のコーポラティズム的要素を加えていく可能性がある。無論、これは可能性レベルの話であり、現実には国会議員を通じて民意や利益を掬い上げるシステムが機能するかどうかにかかっている。

⁽⁸⁾ 憲法及び国会法により、国会議員との兼任が禁止されているのは閣僚（大統領を含む）、知事、アルチン、裁判官、検事のみであり、国会議員の専任義務があるわけではない。よって、任期終了後はそれまで兼務していた元のポストにそのまま留まるものと思われる。

⁽⁹⁾ В Туркменистане могут быть созданы новые политические партии.// Turkmenistan.ru. 19.02.2010. URL: http://www.turkmenistan.ru/?page_id=3&lang_id=ru&elem_id=16405&type=event&layout=print&sort=date_desc, 閲覧日：2010年9月28日。

ベルディムハメドフ体制になり官僚システムそのものは明らかに活性化している。Bohr [2003: 9] が述べているように、ニヤゾフ前大統領時代、「権力は傑出したペルソナたるニヤゾフ大統領に集中し、ニヤゾフは公的な制度よりも治安機関やわずかな側近を通じて職務を遂行して」いた。つまり、ニヤゾフ前大統領は大統領補佐官など限られた側近との間で政治決定を行い、副首相以下は全て決定の執行者という役回りであった。また、ニヤゾフが何気なく発した言葉に周囲が過剰に反応してしまい、公文書には現れないような言説が事実上制度化してしまうようなこともあった。ベルディムハメドフ体制下でも政策立案における大統領の意向は絶対的なものだが、少なくとも、副首相・大臣・国営企業長など「下から」のイニシアチブによる政策形成も見られるようになってきている（外務省を除き、次官・局長クラス以下の発言力は弱い）。閣僚は、国家開発プログラムなどに定められた項目の執行を求められているが、国家予算は限られているため、管轄下の省庁・国営企業による個々のプロジェクトを大統領にバーゲニングし、その裁可を得ることに腐心している。副首相はプロトコル上横並びであり、ランド・メレドフ副首相兼外務大臣を除く残りの8人は競合関係にある。大臣や国営企業長クラスが直接大統領に掛け合うことはまずない。彼らは担当の副首相に対してまずバーゲニングを行うことになる。ただし、担当の副首相を置かない治安機関は例外であり、大臣・長官が独自に大統領に対してバーゲニングを行っているものと思われる。例を挙げると、外国企業を誘致して開発プロジェクトを行う場合、ニヤゾフ時代は外国企業のトップが直接ニヤゾフに掛け合うことが確実に必要で、ニヤゾフの指示の下で副首相以下が中身を詰めるとの流れであった。しかし、ベルディムハメドフ体制になり、大臣・副首相レベルとの協議から始めてプロジェクトを作り上げ、最終的に大統領の合意を得るとのパターンが数多く見られるようになってきた。ベルディムハメドフ大統領が直接は参加しない二国間政府・経済委員会の活動がここ数年殊に活発化しているのもその証左である。現在では、いくつかの「お抱え企業」を除き、大統領と直接会うことがビジネスに直結するとは必ずしも限らない。かくして、官僚システムは活性化されたが、仕事の効率はよくない。これは、些細なことまで関係各省や内閣での裁可が必要であり、一つ一つの検討に膨大な時間を要するためである。あらゆる細かなことまで政府中枢で管理・監督しようとしたニヤゾフ時代の負の遺産である。

Kokaisl [2008: 158] が指摘しているように、中央アジアにおける「民主主義」の定義は曖昧でいかようにも解釈できる。ニヤゾフでさえトルクメニスタンを民主主義国家と呼んだ。「民主主義」という語が世界的にポジティブな価値を持つ以上、少なくとも民主的な制度が存在するとの外観くらいは作っておかなければならない。改正憲法の下でも大統領が十分な大権を有していることに変わりはない。憲法改正にせよ、政治制度改革にせよ、漠然と「国際的基準」を意識した変更を加えることで、対内的にも対外的にもその正統性を改めてアピ

ールする意味合いが強いと考えられる。改革によってベルディムハメドフ大統領の地位が脅かされるような事態になるとは考えられない。また、官僚システムを活性化させることで、ニヤゾフ時代の大統領本人と個人官房による側近政治から脱し、体制の屋台骨を改めて作り直そうと意図していると考えられる。

(2) 経済改革

ニヤゾフ時代、1998年より自国通貨マナトの外貨への両替が禁止され、国内の両替所は閉鎖された。公定為替レート（決裁レート）は1米ドル＝5200トルクメニスタン・マナトに設定され、実際の貨幣価値よりもマナトは相当高く設定されていた。その一方で、公定レートから大きく乖離したレートでの闇両替が公然と行われており、2007年末まで、1米ドル＝24000マナトで取引されていた。結果、マナトの信用性は失われ、投資や融資の誘致を自ら難しくしていた。マナトが不当に高く固定されることで、ニヤゾフ個人に取り入ることに成功したビジネスマン（いわゆる「政商」）が不当に高額な発注をすることで利鞘を稼ぐとの慣行が出来上がった。その最たる人物が、トルコの著名な実業家であるアフメト・チャリクであり、トルクメニスタン国籍を取得してニヤゾフ時代には繊維工業次官にまで上り詰めた。

ベルディムハメドフの治世になっても、複数の外国企業幹部がベルディムハメドフ大統領に取り入ることに成功している。しかし、それでも、ニヤゾフ前大統領時代と比べれば、産業を多角化させ、より多くの外国企業を誘致しようとの意志は感じられる。ただし、誘致する外国企業の選択権はあくまで政府側にあり、外国企業が自由に参入することはできない。まず、政府内部にコネクションのない企業が査証を取得することすら一苦勞である。外国企業による土地所有は法律上認められておらず、政府認可を受けて（時として極めて法外な金額で）賃貸する必要がある⁽¹⁰⁾。また、外資単独でトルクメニスタン国内に企業を開設することは事実上不可能で、ほぼ間違いなく合弁を求められる。

よって、今もってトルクメニスタンに関心をもつ外国企業は、石油・ガス、繊維、建設、農業機械、建設機械など極めて狭い部門に限定されている。それでも、外国投資の誘致を活性化させるには、通貨マナトの信用性を高める必要があり、ベルディムハメドフ大統領は、為替改革・通貨改革に着手した。2008年1月1日より、闇レートを「商業為替レート（両替レート）」として公定化し、一時的に二重為替制度を導入した。その際、従来の公定為替レートも引き下げられ、公定レート1米ドル＝6500マナト、商業レート1米ドル＝

⁽¹⁰⁾ 「土地法典」第16条第5項には、外国市民・法人・政府、国際機関による土地の賃貸権についての規定されている。Кодекс Туркменистана «О земле»// Туркменистан «Золотой век». URL: http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01bj, 閲覧日: 2011年1月31日。

エネルギー政策の変化については後述するが、いくら市場経済化を志向しようとも、炭化

(12) Аликперов М. Большая коррупция малого бизнеса.// Гундогар. 10.02.2010. URL: <http://www.gundogar.org/?0130490440000000000000013000000> 閱覽日：2010年9月29日。

水素資源の採掘がトルクメニスタンの基幹産業であることに変わりはない。IMFによると、トルクメニスタンは2002年から2008年まで年率10%以上の高い経済成長を維持してきた。これはもちろん、天然ガスを中心とする炭化水素資源及びその加工品の輸出によるものである。しかし、このような高い経済成長を維持してゆくには、恒常的に安定した量の天然ガスができるだけ高値で売れ続けることが前提である。世界経済危機により国際的な天然ガス需要が低下したのを受け、2009年春以降ロシア向け天然ガス輸出が一時的に停止された（詳細は後述）。結果、プラス成長とはいえ、2009年は成長率4.1%にまで落ち込んだ⁽¹³⁾。「外貨準備が不足している兆候がある」との見方も出てきている⁽¹⁴⁾。つまり、天然ガス輸出の停止がトルクメニスタン経済に悪影響を及ぼした可能性が高い。しかし、それでもプラス成長を維持したことは重要である。

経済危機対策として、2009年10月には安定化基金が創設され、国家予算の余剰分を原資として充て、流動性の高い金融商品や投資プロジェクトに資金を運用し、マクロ経済の安定化を目的として緊急時に資金を活用するとのシステムが導入された⁽¹⁵⁾。実際にどの程度の金額が安定化基金に流れているのかは統計が非開示なため不明であり、ニヤゾフ時代のような個人基金化する可能性も否定できない。

いずれにせよ、トルクメニスタンは、国際的な経済・金融システムからは距離をとることで、エネルギー資源輸出国としての独立性を維持してきた。2010年5月、ベルディムハメドフ大統領は、トルクメニスタン長老会議の場で「我が国の課題の一つは、国内に社会的志向を有した混合型の市場経済を構築することである」と述べているが[HT 15.05.2010.]、これは本音であろう。世界経済危機下にあつて、国営セクターが強力な自国の経済体制の優位性を感じ取ったことは想像に難くない。

(3) エネルギー戦略の変化：天然ガス輸出をめぐる漸進的なロシア離れ

トルクメニスタンの主要産業と言えば石油・ガス産業であるが、ニヤゾフ前大統領時代は同部門の発展、特に、最大の資金源である天然ガスの輸出に苦慮してきた。1990年代から2000年代初頭までのロシア向け天然ガス輸出をめぐる諸問題については、笠井[2003]

⁽¹³⁾ なお、2002年15.8%、2003年17.1%、2004年14.7%、2005年13.0%、2006年11.4%、2007年11.6%、2008年10.5%の成長率であった[IMF 2010: 159]。

⁽¹⁴⁾ The United States Department of State, “Background Note: Turkmenistan.” URL: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35884.htm>, 閲覧日：2010年10月18日。

⁽¹⁵⁾ Стабилизационный фонд Туркменистана: в целях устойчивого роста экономики и благополучия людей.// Туркменистан «Золотой век». 24.12.2008. URL: http://turkmenistan.gov.tm/_rus/2008/12/24/stabilizatsionnyj_fond_turkmenistana_v_celjach_ustojchivogo_rosta_ekonomiki_i_blagopoluchija_ljudej.html, 閲覧日：2010年10月19日。

や岡田 [2004] に詳しいので、そちらを参照願いたい。単純化して述べれば、90年代後半、ロシア経由での天然ガス輸出に苦慮しており、ロシアに依存しない天然ガス輸送経路の多角化がトルクメニスタンの悲願であった。90年代後半、トルクメニスタン＝アフガニスタン＝パキスタン（TAP）ガスパイプラインやカスピ海底を通過するトランスカスピ・ガスパイプラインの敷設が熱心に追及され、最終的に挫折した。唯一、多角化を実現したのは1997年12月のイラン向けパイプラインの開通のみだった（年間輸送量最大80億立方メートルと少量）。

2003年4月、ニヤゾフ大統領とプーチン露大統領は、2004年より漸進的にロシア向けガス輸出量を増やし、2009年から2028年まで年間800億立方メートルもの天然ガスをロシアに輸出するという25年間の長期契約を結んだ⁽¹⁶⁾。トルクメニスタンの足元を見たロシアは、天然ガスを安く買い叩き、しかもそれを丸抱えすることを目論んだ。トルクメニスタンのロシアへの経済的依存は強まるばかりだった。

2006年4月、ニヤゾフ大統領は胡錦濤・中国国家主席との間で、トルクメニスタン＝中国ガスパイプラインの敷設と、開通後30年間、年間300億立方メートルの天然ガス供給に関する契約に署名した。これは悲願であるガス輸出経路の多角化の道を切り開くものだった。その際、ニヤゾフは、CNPC社にアムダリア川右岸での生産物分与（PSA）原則による天然ガス採掘権をも認めた。従来、トルクメニスタン政府の立場はオンショアでの炭化水素資源開発を外国企業に認めないとのものだったが、今回ばかりは例外的に中国企業に認めた。ロシアとのガス輸出契約もあり、中国向けのガス輸出量が確保できず、自前で開発するにも限界があったからである。

ベルディムハメドフ大統領は、以上のような状況をニヤゾフ前大統領から引き継いだ。併せて、就任直後より、ニヤゾフ時代の負の遺産の払拭に努めることになる。

トルクメニスタンは天然ガスを諸外国に売却する際、実際の購入国がトルクメニスタンの国境でガスを買取り、その後の輸送については購入国の責任で行うとのスタンスを取っている。トルクメニスタン＝中国ガスパイプラインの竣工式は2007年8月にすでに済んでおり、トルクメニスタンのガス輸出経路の多角化が現実味を帯びてくると、ベルディムハメドフは、欧州市場価格に連動した価格算出方式に変更するようロシアに対して求めるようになる。最終的に、2008年3月、トルクメニスタンは隣国のウズベキスタン、カザフスタンと共闘して国境でのガス売却価格を欧州市場価格に連動させることを決めた。ロシアはこれを呑んだ。2008年7月、ベルディムハメドフ大統領とミレル露ガスプロム社CEOとの間で、価格「算出方式」について合意がなされた。その結果、2009年上半期のロシア向けガス売却価格は

⁽¹⁶⁾ 現在のトルクメニスタンの天然ガス生産量は年間600億から700億立方メートル台で推移していると思われる。年間800億立方メートルの天然ガスを輸出する能力はまだない。

千立方メートルあたり 340 米ドルにまで釣り上ったとの説もある⁽¹⁷⁾。これは世界経済危機が起こる前の話である。

2009 年上半期、折からの世界経済危機の影響で欧州経済は落ち込み、欧州での天然ガス需要は低下した。それだけでなく、欧州では中東からの LNG 輸入が増加し、ロシアはトルクメニスタン産のガスを欧州に売りさばくことができずにいた。最終的に、ロシアはトルクメニスタンからのガス輸入量を大幅に削減することにした。2009 年 4 月 7 日、露「ガスプロムエクスポート」社はトルクメニスタンに対してこれを通告。トルクメニスタン・ウズベキスタン国境でガスパイプライン「中央アジア＝ツェントルー 4」のバルブを閉めたが、4 月 8 日夕刻、トルクメニスタン領内でパイプラインの爆発事故が発生した。トルクメニスタン、ロシアの双方が事故原因の責任を擦りつけ合い、ベルディムハメドフは激怒した。

パイプライン事故を境にして、ベルディムハメドフはロシアを介さずして欧州に天然ガスを輸出すべく急速に舵を切った。4 月 16 日、トルクメニスタン政府はドイツの RWE 社と石油・ガス部門での「長期的協力に関する覚書」に署名した。覚書には、将来の国境でのガス売却について協議を行うと明記されており、グロスマン RWE 社 CEO は、カスピ海経由ルートでのトルクメニスタン産天然ガスの輸送の可能性についても言及した [HT 17.04.2009.]。つまり、トルクメニスタンはロシアとの関係悪化を受けて、トランスカスピ・ガスパイプライン敷設の可能性を復活させたわけである。

トランスカスピが、中継のパイプラインを経てさらに欧州に向けて接続されることになるのが、ロシアを迂回するナブッコ・ガスパイプラインである。従来、ロシアへの配慮もあり、トルクメニスタン政府はナブッコを明示的にエンドースするような発言は控えてきた。しかし、ガスパイプライン事故を境にそれも変わった。7 月 10 日、ベルディムハメドフ大統領は、「ナブッコのような国際的な大プロジェクトに参画するために、自国のポテンシャルを提供する意思がある」と、ナブッコを公にエンドースする発言を行っている⁽¹⁸⁾。

アゼルバイジャンとのカスピ海底と天然資源の分割問題はトランスカスピ敷設を実現する上で未だに大きな障害として横たわっている。アゼルバイジャンは、係争中のセルダル（キャパズ）ガス田についてトルクメニスタンとの共同開発を行うことで解決を目指していた⁽¹⁹⁾。しかし、7 月 24 日、ベルディムハメドフ大統領は政府閣議の場で、アゼルバ

⁽¹⁷⁾ 本村真澄「中央アジアの天然ガス・パイプライン戦略」p. 17（国際シンポジウム「エネルギー安全保障と日本・ウズベキスタン関係：環境共生型のエネルギー開発とパートナーシップ」での報告、2009 年 8 月 31 日、東京）。URL: <http://web.sfc.keio.ac.jp/~kgw/watergovernance/Motomura.pdf>, 閲覧日：2010 年 10 月 7 日。

⁽¹⁸⁾ Туркменистан намерен участвовать в проекте Nabucco.// Turkmenistan.ru. 10.07.2009. URL: <http://www.turkmenistan.ru/ru/print/node/26779>, 閲覧日：2010 年 10 月 11 日。

⁽¹⁹⁾ Азербайджан предложил Туркменистану создать компанию с международными операторами для

イジャンとの間のカスピ海底と天然資源分割について国際仲裁裁判所（Международный арбитражный суд）⁽²⁰⁾の判断に仰ぐと述べた（2011年2月末現在、提訴は行っていない模様）。あくまで、係争中のセルダル（キャパズ）、オマル、オスマン鉱区とその海域の領有を主張するとの立場を保持したのである [HT 04.08.2009.]。

その後、トルクメニスタンとロシアは再び急接近した。ベルディムハメドフとメドヴェージェフは9月から3度もの公式・非公式会談を重ね、12月22日、2010年1月からのロシア向けガス輸出再開で合意した。最終的に、2010年1月9日よりガス輸出は再開されている。

当初、2010年度上半期のロシア向けガス輸出価格は1000立方メートルあたり240から250米ドル水準、供給量は最大年量300億立方メートルと報じられていた⁽²¹⁾。この段階で、すでに2009年以前のガス輸出量を大幅に下回っているわけだが、それすらも満たされることはなかった。2010年9月現在の話だが、2010年1年間のロシア向け輸出量は105億立方メートルがせいぜいだと見積もられている⁽²²⁾。価格も千立方メートルあたり190米ドル水準にまで下落したと報じられた⁽²³⁾。

ロシア向け天然ガス輸出が思うように回復しない中、改めてベルディムハメドフ大統領は、ナブッコへの天然ガス供給に向けて再び舵を切った。9月16日、第10回テュルク語圏諸国サミットに参加したベルディムハメドフ大統領は、ギェル・トルコ大統領、アリエフ・アゼルバイジャン大統領と三者会談を行い、懸案となっているカスピ海問題やエネルギー協力について協議した。そして、サミット後の記者会見では、トルクメニスタンとアゼルバイジャンの両国に「解決できない問題は存在しない」と述べ、アリエフの同意を得、さらに、「ナブッコを通過して欧州に流れるものも含め、あらゆる方向にガスを輸出するためのいかなるプロジェクトを実現する上で、その展望が現実的であることに疑いはない」と述べた⁽²⁴⁾。トルコはイラン経由でトルクメニスタン産の天然ガスをナブッコに流す（あるいは、イランの

структуры Кяпаз/Сердар.// abc.az. 17.07.2009. URL: http://www.abc.az/rus/news_17_07_2009_3680_7.html, 閲覧日：2010年10月11日閲覧。

⁽²⁰⁾ ロシアのサンクトペテルブルグに同名の機関が存在するが、実際にどの国際仲裁機関を指しているのかは不明。

⁽²¹⁾ Денисов А., Гривач А. Оттепель по-туркменски.// Время новостей. 23.12.2009. URL: <http://www.vremya.ru/print/24377.html>, 閲覧日：2010年10月11日。

⁽²²⁾ Мазнева Е., Костенко Н. В обход России.// Ведомости. 17.09.2010. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/print/2010/09/17/245902>, 閲覧日：2010年10月11日。

⁽²³⁾ Гриб Н. Туркменский газ поделили на троих.// Коммерсантъ Украина. 15.04.2010. URL: <http://www.kommersant.ua/doc.html?docId=1354813>, 閲覧日：2010年10月11日。

⁽²⁴⁾ Президент Туркменистана принял участие во встрече глав государств тюркоязычных стран.// Туркменистан сегодня. 16.09.2010. URL: <http://www.tdh.gov.tm/?id=1752>, 閲覧日：2010年10月19日。

ガスとスワップする)との選択肢も捨てていない [中島 2010: 70]。

以上から、ベルディムハメドフ大統領は、天然ガス価格にまつわるニヤゾフ前大統領時代の負の遺産を払拭すると共に、ニヤゾフ時代には過剰なまでに依存していたロシアとの関係を重要視しつつも、タイミングを見計らいつつ、ロシアを介さない欧州への天然ガス供給に向けた布石を漸進的に敷くとの戦略を取っていると言える。2009年12月にトルクメニスタン＝中国ガスパイプラインが開通し(将来的には年間400億立方メートルの供給を見込む)、2010年1月にイラン向け追加のパイプラインが開通するに及び(年間60億立方メートルの輸送能力、将来的には年間120億立方メートルに増量予定)、ロシアの他に、中国、イランという大国がトルクメニスタンの天然ガスの大口取引先となった。外交については次項で論じるが、これら3つのパワーと欧米とのバランスを取るという意味でも、ナブッコへの天然ガス供給について、ロシアの顔色を伺いながらトルクメニスタンはその実現を追求していくと思われる。また、インドも含めたTAPIガスパイプラインの敷設に向けた協議も続けられている。

(4) 外交戦略の変化:「積極的中立」の維持と外交の多角化

1995年12月、国連総会は全会一致でトルクメニスタンの永世中立を認める決議を採択した。1992年8月以降、トルクメニスタンは中立ステータスを獲得するために心血を注いできた [Anceschi 2009: 22]。そこには、ニヤゾフ前大統領の権威主義体制を対内的に正当化する上での一つの国家像を形作るという意味合いと、諸外国(特に、欧米諸国)からの個人独裁や人権問題等に関する雑音をシャットアウトするという目的があったと考えられる。また、独立当初、トルクメニスタンはロシア経由での天然ガス輸出に苦慮してきたことから、ロシア主導でのCISの枠内での経済協力を嫌気がさしていた。永世中立を宣言することでロシアの政治的な従属下から脱するとの意味合いもあっただろう。

前述の通り、ガス輸送経路多角化問題の解決は、2009年12月にトルクメニスタン＝中国ガスパイプラインが開通するまで待たねばなくなる。しかし、ニヤゾフは天然ガス輸送経路多角化の売り込みは行ってきた。Bohr [2003: 20]による「トルクメニスタンの『中立』概念は、国家主権の強化と数多くの方角に向けて自国の天然ガスを売却する能力を身につけることを意図していた」との指摘は正しい。つまり、トルクメニスタンにとっての「中立政策」は、内政面では「孤立主義」による大統領独裁の強化を意味したが、外交面では、政治的には「孤立」を目指してどことも与しないが、経済的には自国に利益をもたらしてくれる限りにおいて、(タリバーンであれ)どこでもタッグを組むとの戦略であった⁽²⁵⁾。また、9・11

⁽²⁵⁾ 90年代半ば以降、トルクメニスタンはTAPガスパイプライン事業推進の立場から数少ないタリバーンの友好国であった。1996年にはシムラドフ外相(当時)が訪米し、アメリカがタリバーン政権を承認するよう求めた

事件以降のタリバーンとの決別に見られるように、自分都合でころころと外交政策を変えるのもニヤゾフの中立外交の特徴だった。

そもそも「積極的中立」とは、国際的孤立なき中立ゆえに「積極的」なはずだったが [Anceschi 2009: 28]、1990 年代後半以降、トルクメニスタンは国際場裏からフェードアウトしてゆく。2002 年秋に大統領暗殺未遂事件が起きるとその傾向はより顕著になった。マルチ外交は国連の場にはほぼ限定し（それも消極的になった）、外交は二国間の経済関係に特化し（しかし、技術協力や借款は極力受け入れないとのスタンスをとった）、特に、ロシアとの二国間関係を最優先する外交政策へと転換していった。

ベルディムハメドフ政権は、ニヤゾフ時代の遺産である「積極的中立」を維持している。ただ、ニヤゾフ時代と大きく異なるのは、ベルディムハメドフ大統領が意識的に「孤立」から脱して、文字通りの意味で外交を「積極化」させていることである。ニヤゾフ時代に冷却化したウズベキスタン、アゼルバイジャンとの関係を正常化させ、イラン、アフガニスタン（カルザイ政権）、カザフスタンとも良好な関係を維持して善隣外交を実現させた。さらに、主要貿易相手国を中心とする、トルクメニスタンの周辺諸国をさらに取り囲む国々（ロシア、ウクライナ、ベラルーシ、タジキスタン、中国、トルコ、アラブ首長国連邦など）とも関係が順次強化されている。

ベルディムハメドフ大統領が特に重視しているのは、先進諸国により対話パートナーとして認知してもらうことであり、それによる体制の正統性確保、そして、経済協力の拡大と欧米及び日本企業のトルクメニスタンへの誘致である。2007 年 11 月、ベルディムハメドフ大統領はブリュッセルを訪問し、EU 本部及び NATO 本部を訪問した。当時、人権問題の未解決などを理由とした EU 諸国によるトルクメニスタンへの批判は根強く、国際的な注目をほとんど浴びることはなかった。それでも、ピエバルグス欧州委員会委員（エネルギー担当）やペテリング欧州議会議長との会談ではエネルギー部門を中心とする協力関係の緊密化への礎石を固めた。2008 年 4 月、EU の出先機関である「ヨーロッパ・ハウス」がアシガバットに設置され、2008 年 5 月には EU との間で「エネルギー協力に関する覚書」に署名されたのはその成果である。そして、2008 年 11 月、ベルディムハメドフ大統領は G7 として初となる訪独を行い、2009 年 11 月には訪伊を、2010 年 1 月には訪仏を行った。2009 年 12 月、トルクメニスタンの国家元首として史上初めて公式実務賓客として訪日した。米国との関係で言えば、国務次官、国務次官補レベルの人物が定期的にアシガバットを訪れている他、2007 年 9 月と 2008 年 4 月にはそれぞれ国連総会及び NATO 首脳会合のオケージョンを利用して、ブッシュ米前大統領とのバイの会談が行われた。欧米では未だにトルクメニスタンで

という [Olcott 2005: 38]。

の人権問題に対する批判が根強いが、対話が可能なエネルギー資源大国として明らかに見方が変わってきている。また、ニヤゾフ時代末期から、アフガン向け人道物資輸送機の領空通過と給油、アフガニスタン産麻薬の不拡散という観点からの軍事・技術協力にトルクメニスタンは応じるようになってきた〔Starchak 2009: 82-83〕。後者について、ベルディムハメドフ大統領はそれに真正面から取り組む姿勢を示しており、この点でも欧米での評価が上がっている。

マルチの枠組での外交路線も変化してきている。国連重視を明確に打ち出した点が特徴的である。2007年12月、国連中央アジア予防外交地域センターがアシガバットにオープンし、トルクメニスタン政府は積極的にバックアップしている。現在は、水・エネルギー問題など中央アジア地域全体の懸案事項の調停及び紛争予防に取り組んでいる。独立国家共同体(CIS)や経済協力機構(ECO)といったマルチの地域機構や、中央アジア地域協力(CAREC)や「中央アジア+日本」対話といった地域対話の場では、自国に利益があると考えられる場合には対話に応じるとのスタンスをとっている。

現在のトルクメニスタン外交は、他の中央アジア諸国と同じく「全方位外交」に近い。中でも、欧米との対話を重視している。ロシア、欧米、中国、イランという4つのパワーがトルクメニスタンの天然ガス資源に並々ならぬ関心を示す中で、中立政策の名の下で各者の利害のバランスを調整していると考えることができよう。マルチ外交における国連中心主義もここに由来していると考えられる。中立政策を一つの盾にして拒否権を常に手元に残しておくながら、4つのパワーに呑み込まれることなく、自国への利益を最大限に引き出そうとの実利的な思惑がそこにはある。ベルディムハメドフ大統領による中立政策は、内向きの体制の正統化のみを目的としているのでは決してなく、体制護持のためのロシアによる庇護のみ追求しているわけでもない。この点で、報告者の見解は Anceschi [2009: 147, 155; 2010: 154] の主張と大きく異なる。

(5) 「人のための国家を！」：社会・開発政策と「レント収入」の国民への還元

ニヤゾフ前大統領時代、外向きには中立政策の名の下で「孤立政策」をとり、国内では極端なまでの個人崇拜と国家の私物化をもたらした。体制の護持が自己目的化し、ニヤゾフに對抗し得る人材を生み出さないことに心血が注がれた。ニヤゾフは、「ルフナマ（魂の書）」なる似非イデオロギー書を強制的に流布する一方、教育年限の短縮や科学アカデミーの閉鎖により教育や科学技術を崩壊させた。地方、特に農村を軽視し、失業率がウナギ登りに上昇する一方で、首都には次々に巨大建築物を建設することで自らの権威を誇示した。恐怖政治を敷き、次々に閣僚を入れ替え、多くの解任された閣僚が犯罪者として刑務所に収容された。反体制野党が国外での活動を余儀なくされただけでなく、国内でも有能な知識人・政治家は

ほぼ根絶やしにされた。結果として残されたのは極端までの人的資源の不足であった。国民を意識的に「愚民化」したのである。これは拭いきれないほど大きなニヤゾフ時代の負の遺産であった。

ニヤゾフ前大統領は、21 世紀をトルクメン人の「黄金の世紀（Золотой век）」とし、現状を「偉大なる復興の時代（Эпоха великого возрождения）」と位置づけていた。この「黄金の世紀」に至る上で、トルクメンの先導者たるニヤゾフにつき従えという一つの神話が形づくられた。その神話の集大成が前述の「ルフナマ」であった。現状は「黄金の世紀」に向けた「復興」の途上にあり、ある種の「危機の時代」であるとの認識が、先導者たるニヤゾフによる恐怖政治を正当化していたわけである [Kiepenheuer-Drechsler 2006: 135–136]。これに対し、ベルディムハメドフ大統領は、「人のための国家を！（Государство для человека!）」とのスローガンを前面に押し出し、ニヤゾフ時代の愚民化政策から決別することを表明した。また、天然ガスの売却で得た原資（つまり、「レント収入」：後述）を、地方住民を含む国民のために活用しようとの姿勢は示している。もっとも、仰々しい外観の学校・病院といった「箱モノ」が中心で、国民の真のニーズに見合うものなのかどうかは別問題である。ニヤゾフ時代から水道・ガス・食塩は無料であり、電気代もほぼ無料に等しい。それに加えて、2008 年 3 月より、自動車保有者には一定量のガソリン無料券が配られている（それと同時に、通常の給油にかかるガソリン代は 10 倍値上がりした）。また、従来からの「偉大なる復興の時代」との位置づけを当初は用いていたが、現在は「偉大なる変革の時代（Эпоха великих преобразований）」や「偉大なる達成の段階（Этапы великих свершений）」に改められている。これは、「危機の時代」の終焉を意味し、しかるべく国家開発プログラムを実践してゆくことで国の社会的・経済的底上げを図るという成果重視主義の現れだと言えるだろう。

ベルディムハメドフ大統領が、就任直後に真っ先に断行したのは教育年限の延長であった。2007-2008 学年度より中等義務教育を 9 年制から 10 年制に戻し、高等教育年限を 4 年から 5 年に戻した。廃止されていた大学院教育も復興された。2008 年 6 月、1998 年に廃止された科学アカデミーの復興が決定され、2009 年 6 月に正式に組織としての科学アカデミーが立ち上がった。

農村開発についても、ベルディムハメドフ大統領の就任後すぐ、2007 年 3 月の第 20 回人民評議会の議題として取り上げられた。2007 年 12 月には「2020 年までの村・町・地区管轄市・地区庁所在地住民の社会・生活条件改善に関する国家プログラム」が採択され、順次、学校・道路・病院・スポーツ施設といった農村インフラ整備が行われることになった。その中で、バルカン州エセングル、ダショグズ州ルフベレント、レバプ州ドヴレトリという 3 つのモデル地区が選ばれ、急ピッチでのインフラ整備が行われ、将来的な地方の発展像が示された。その他、農地及び水利用に対する租税の免除の継続、小麦・綿花・砂糖大根の生産経

費の国家補助（5割まで）や農村での農産物加工業振興を目的とした農村企業への無利子融資、農村での住宅建設への低利子融資などの策を次々と打ち出した。

年金改革も重要である。ニヤゾフ前大統領は、2006年4月に「年金に関する法」を制定し、年金制度を積立制度に全面的に改める方向性を打ち出し、女性で57歳以上就労期間20年、男性で62歳以上就労期間25年を経ないと年金を受給できないシステムとした。しかも、「農業」を就労に含めないとした。また、1998年4月1日を境として、年金積立制度が開始された前後の就労期間を別扱いとした。ベルディムハメドフ大統領はこれを改め、年金積立制度を基本としつつ、農業従事者も社会保障費を納入しさえすれば年金受給対象者となり、1998年前後の就労期間の合算を認めた。就労期間を満たさない人々についても5年以上の就労歴（社会保障費の納入歴）があれば、最低年金額の7割の受給を認めることにした[HT 05.04.2007.]。

このように、ニヤゾフ時代に崩壊した社会政策を復旧させ、天然ガスの輸出で得た「レント収入」を形の上では国民に還元するような社会・開発政策がとられるようになっていく。ただし、前述したとおり、これは、東・東南アジアで見られたような、外資を大々的に呼びこんだ上での輸入代替産業の育成ではない。つまり、今日のトルクメニスタンは開発主義国家や開発独裁ではない。

II. 今日のトルクメニスタン国家と政治体制

以上、ベルディムハメドフ大統領による「改革」の具体的内容について検討してきた。その方向性について簡潔にまとめてみると、①「国際的基準」を意識した、憲法を含む法制度、政治制度、経済制度の改革を行う、②天然ガスの輸出価格を欧州市場価格に連動させ、そこで得た原資を国内開発に援用する、③「積極的中立」外交を維持しつつ孤立政策から脱し、ガスの買い手を中心とする全方位外交へと移行する、④ニヤゾフ時代の社会セクターや地方・農村の軽視から脱し、社会重視の「実績による統合」を目指す。以上の4点にまとめることができる。しかし、これは表向きの方向性であり、やはり理論と現実の乖離は甚だしい。公式統計が公表されていないため、経済改革の効果や地方への投資配分などについて確認するソースもない。ただ、ニヤゾフ前大統領の時代と比べれば改革による変化は相当なものであった。これは確かである。では、「改革」によって、トルクメニスタン国家やその政治体制はどのように変化したと言い得るのだろうか。

エネルギー資源の輸出など外生的で非稼得性の高い収入のことを「レント収入」と言うが、トルクメニスタンの天然ガス輸出による収入もこれに該当する。これが政府予算に還流することで、租税収入に頼らずして国家運営を行うような国家のことを「レンティア国家」と呼

ぶ [松尾 2010: 75–78]。クウェート、アラブ首長国連邦、カタールといったペルシャ湾岸諸国が有名である。天然資源に依存するレンティア国家では、極めて少数のエリートがレント収入をコントロールすることで、経済権力が政治権力化する [Beblawi 1987: 52]。租税を低く抑え、レント収入の一部を還元することで市民をいわば買収する。これにより、非民主的な政治体制が維持されるという構造をもつ [Smith 2006: 60]。

トルクメニスタンはどうだろうか。トルクメニスタンの「GNP の半分以上は天然ガス輸出によるもの」と言われている [Miller 2009: 57]。よって、石油及び石油製品の輸出を含めたレント収入がトルクメニスタンの財源の中心になっていることは疑いない。トルクメニスタンの国家予算に占める税収の割合は、公式統計は出されていないものの、ヘリテージ財団によると 21.8% と推定されている。ペルシャ湾岸諸国におけるその割合は、オマーン 3.3%、クウェート 3.1%、カタール 2.6%、バーレーン 2.7%、アラブ首長国連邦 1.0% と著しく低い⁽²⁶⁾。ただし、トルクメニスタンは天然資源採掘に対して直接課税しており、石油・ガス関連（国営・外資を含む）企業が納める付加価値税、収益税などを含めると、石油・ガス部門が税収の相当な割合を占めている可能性が高い [Jones Luong and Weinthal 2010: 88–89]。つまり、経済・財政構造は湾岸諸国のそれと近い。

湾岸諸国と大きく異なる点もある。まず、人口規模が湾岸諸国とは大きく異なる。松尾 [2010: 17] によると、バーレーンで 40 万 5 千人、クウェートで 86 万人、オマーンで 178 万 2 千人、UAE で 82 万 5 千人が「自国民」であり、これに対し、バーレーンに 24 万 5 千人、クウェートに 133 万 3 千人、オマーンに 55 万 9 千人、UAE に 328 万 1 千人の「外国人」がいる。これに対し、トルクメニスタンの人口は 520 万人 (2010 年、UNFPA) から 670 万人 (2006 年、UNDP Turkmenistan) まで数字に幅があるが、湾岸諸国の「自国民」よりずっと数が多く、人口に占める外国人の割合は微々たるものでしかない。同時に、トルクメニスタンの GDP は UAE の 6 分の 1 程度でしかない。つまり、トルクメニスタンにはペルシャ湾岸諸国のように自国民が安穏と暮らせるようなレント収入の配分は不可能である。

また、所得税は収入の多少にかかわらず 10%、さらに、社会保障費 20% が国民の給与より差し引かれる。さらに、食料品は除外されるが、付加価値税が 15% 徴税される。国営企業等で就労し、納税義務を果たしている国民は、国庫にそれなりの税金を納めていると考えている可能性が高い。これも湾岸諸国とは異なる点である。

では、トルクメニスタンはどのようにレント収入を利用してきたのか。ニヤゾフ時代のトルクメニスタンでは、レント収入を大統領個人権力の誇示のために利用し、その結果、ある種の「国民神話」の創出に成功した。仰々しい外観の巨大建造物や自身の黄金像が、首都ア

⁽²⁶⁾ ヘリテージ財団の「2010 年経済自由度指数」サイトを参照のこと。“2010 Index of Economic Freedom.” URL: <http://www.heritage.org/Index/>, 閲覧日: 2010 年 10 月 19 日。

シガバットを中心に国内各所に配置され、ニヤゾフをシンボル化する独特な都市景観を創り出した。水道・ガスの無料化といった国民への利益配分や国家補助による食料品・生活必需品の低価格の維持は「ポピュリスト的ジェスチャー」[Jones Luong and Weinthal 2010: 101]に過ぎず、それにより国民が豊かになったわけではなかった。しかし、少なくとも、国民に恩恵を施す頭領としての「トルクメンバシ」の神話化には成功した[Kuru 2002: 56-57]。同時に、恐怖政治を影で支えた、国中に張り巡らされた治安機関網の整備にレント収入が用いられた[Denison 2011: 148-149]。これらはレンティア国家の特徴と言うよりも、後述する「スルタニズム体制」の特徴である。ニヤゾフ前大統領がレント収入を非民主的体制維持のために利用したことは確かだが、同時に、90年代はガスの安定した買い手がみつからず、経済的には危機の時代であったことを忘れてはならない。

ベルディムハメドフ大統領の治世ではどうか。ガス輸出価格の上昇とガス供給経路の多角化により可能な限りレント収入を増大させようと努めている。同時に、レント収入を国内開発や社会政策により活用してゆくの方針をとっている。恐怖政治から脱したといっても、治安機関による監視網の維持には相当の予算が費やされているものと思われる。今日のトルクメニスタンは、意識的にペルシャ湾岸諸国のレンティア国家に近づこうとしているように感じられる。ただし、繰り返しになるが、完全に湾岸諸国化することは、トルクメニスタンの人口規模から言って難しい。よって、問われるのは開発の質である。ベルディムハメドフ大統領は頻繁に産業の多角化方針に言及しているが、現状では既存の工業部門の拡大を除いてこれといった成果は出ていない。石油・ガス部門を除いて欧米日の外国企業はトルクメニスタンに関心を持っていない。極端な人的資源の不足、強すぎる非効率な国営セクター、そして、官僚の間での汚職の蔓延が、キャッチアップ工業化の前提たる技術移転を伴う産業の誘致をさらに難しくしている。いわゆる「資源の呪い」に近い状態である。しかし、このような傾向が今後とも継続するのか、国家主導で外資導入を伴った工業化を行い、より広い国民層を裨益する開発主義的な方向に舵が切られるのかどうかは（その可能性は高くないと思われるが）、今後のベルディムハメドフ大統領の「改革」の行方を見極める必要がある。

中央アジアの産油国・産ガス国をレンティア国家論の立場から論じる際に強調されるのが、レント収入の存在と汚職・腐敗の蔓延との関係性である。Franke et al. [2009] は、旧ソ連諸国のカザフスタンやアゼルバイジャンのレンティア国家的性質について、レント収入の国民への配分という観点ではなく、腐敗した政治・経済エリートによる「レントシーキング」の横行という観点から説明している。これら両国では、政治エリートが長期にわたり権力の座に留まるという「レンティア・メンタリティ」が存在し、非民主的な独裁政治（autocracy）が長期化する。家族や特定のクラン集団、パトロン＝クライアント関係が権力構造に組み込まれてゆく。国民への利益還元はアドホックに行われ、その目的は国民からの支持を必要な

時にのみ買収することであり、基本的なエリートの行動様式はレントシーキングだとされる。これを「ポスト・ソ連型レンティア国家」と呼んだ。

トルクメニスタンの官僚も十二分に腐敗している。前述したとおり、ニヤゾフ前大統領にはレント収入をプールする個人基金が存在した。Denison [2011: 155] が指摘するとおり、2005年5月に石油・ガス部門担当のグルバンムラドフ副首相が更迭・逮捕され、多数の同部門幹部が粛清された際、それまで黙認されてきた多額の公金横領・汚職が暴かれた。よって、トルクメニスタンもこの「ポスト・ソ連型レンティア国家」に該当するかのように見える。しかし、アゼルバイジャンやカザフスタンもそうだが、汚職・腐敗の対象がレント収入ばかりに限定されるわけではない。ありとあらゆるところで贈与による便宜供与が慣習化しているのである。よって、国庫がレント収入に依存しているから汚職がはびこったというわけではない。資源をもたないタジキスタンやクルグズスタンでも汚職は十分にひどい。ソ連時代より政府官僚の権限は大きく、そこに、独立後の経済・社会混乱の中での給与水準の低下という要素が加わった。さらに、従来からの贈与の慣習のようなものが官僚の行動様式に影響を及ぼしている⁽²⁷⁾。かくして、時にはマフィアとも共謀しつつ合法・非合法な既得権益・権限を振りかざして私利を肥やすという汚職・腐敗の構造ができあがった。これは中央アジア諸国全てに共通する現象である。つまり、「高水準の汚職と莫大な石油・ガス資源埋蔵との間には関連性がある」とする Franke et al. [2009: 123] の主張は、汚職やレントシーキングの金額的規模の問題について述べることはできても、高水準の汚職・腐敗という現象全体の説明にはならない。クルグズスタンを除く中央アジア諸国では、汚職・腐敗の蔓延が社会全体を巻き込んで政治的アパシーを引き起こし、それが民主化の阻害要因となっている。しかし、それはレント収入の有無とは関係がない。レンティア国家を論じる場合、ペルシャ湾岸諸国に見られるようなレント収入の国民への分配とそれによる非民主的体制の維持という連鎖により着目すべきだと筆者は考える。Franke et al. [2009] の議論はこの点で破綻している。

トルクメニスタンにおける官僚のモラル低下と腐敗の問題は、ニヤゾフ時代の「スルタニズム体制」に由来しているところが大きいと筆者は考えている。Chehabi and Linz [1998a: 7-23] は、①指導者個人が制度や規範を無視して恣意的な個人的決定に基づいて統治する、②キャリアパターンに従って出世したテクノクラートよりも指導者の親族や取り巻きなど指導者の息がかかった人材が重用される、③軍・警察・公安など治安機関に相互不信感を植え付け、相互に競争させながら社会を監視下に置く、④全体主義体制のような体系的なイデオ

⁽²⁷⁾ この「贈与の慣習」と言ふべきようなものが、ソ連時代の影響なのか、ソ連以前からの慣習なのか、この点については改めて考える必要があり、本稿では深く立ち入らない。Franke et al. [2009: 126] は、カザフスタンとアゼルバイジャンの汚職について「共産主義時代の政治的・文化的遺産」としているが、Meissner [2010: 31] はソ連時代の影響とソ連時代以前の文化の影響について区別して考察を加えるべきと主張している。

ロギーは生み出さないが、指導者の発言・著作などが似非イデオロギーとして賛美される、⑤指導者は、特定の社会集団や階級の利益ではなくあくまで指導者個人の利益を追求し、資源・財源を思うままに利用するため、体制の社会的基盤が脆弱である、⑥指導者の決定はイデオロギーや規範に制約されないため、社会全体のモラルが低下し、汚職・腐敗が蔓延する、等の要素をもつ体制を「スルタニズム体制」と定義した。とはいえ、「スルタニズム体制」の理念形に完全に合致する体制は存在せず、実際には「スルタニズム的傾向」と呼んでしかるべきものだとしている。

ニヤゾフ前大統領の政治体制は「スルタニズム体制」にかなりの程度当てはまる。なかったのは、政治の舞台での親族や子息の重用くらいである⁽²⁸⁾。そして、官僚システム内部の汚職の蔓延はコインの表と裏の関係であった。ニヤゾフが恐怖政治を敷き、国のトップが制度に束縛されない。そして、レント収入の私的基金への還流など、自らもが腐敗した行動をとっていた。Denison[2011: 155]の指摘のとおり、ニヤゾフの権力が脅かされない限りにおいて、官僚の汚職・腐敗も黙認されることがしばしばで、モラルは著しく低下した。同時に、治安機関は常に政府官僚の動きを監視しており、ニヤゾフの命令により極めて恣意的な汚職の摘発が行われた。

ベルディムハメドフの体制はどうか。治安機関による公務員を含む国民の監視は依然として続いているが、ニヤゾフ時代のような逮捕・投獄が日常茶飯事の恐怖政治は敷いていない。ベルディムハメドフの写真はありとあらゆるところに掲げられているが、ニヤゾフに対するような極端な個人崇拜はない。ベルディムハメドフは、複数の自著を刊行し、演説集も出ているが、ニヤゾフの「ルフナマ」のような似非イデオロギーの創造は今のところ行っていない。何よりも、官僚システムを活性化させ、下からの政策イニシアチブをある程度はくみ取るようになり、政策の予見性が格段に高まった。今後、新たな政党が結成され、かりそめであれ多元主義的な要素が取り入れられる可能性も高い。同時に、トルクメニスタン社会の力は弱く、反体制運動が国内で大々的に展開される蓋然性は極めて低い。よって、ニヤゾフ時代の典型的な「スルタニズム体制」から、「スルタニズム的傾向」を色濃く残しつつ、「ほとんどの社会セクターを官僚的に包摂する」ことを特徴とする「官僚主義的権威主義体制」へと今日のトルクメニスタンは移行過程にあると考えられる[リンズ 1995: 192]。恐怖に依拠しない体制では、その正統性の根拠が個人以外のところにも求められる。それが、これまで明らかにしたベルディムハメドフ大統領の「改革」なのである。

⁽²⁸⁾ もっとも、ニヤゾフの長男ムラドが、ニヤゾフ本人の庇護を得てビジネスの世界で暗躍したとの説はある。しかし、ムラド・ニヤゾフが恒常的にトルクメニスタンのレント収入の恩恵に与っていたのかについて確たる情報はない。Браки, жены, дети. Пресса о семье Ниязова.// РИА Новости. 21.12.06. URL: <http://rian.ru/spravka/20061221/57470167.html>, 閲覧日: 2011 年 1 月 31 日。

おわりに

では、今日のベルディムハメドフ大統領の「スルタニズム的傾向」を残した「官僚支配型権威主義体制」は盤石なのだろうか。最後にこの点について述べておきたい。

前述したとおり、国民はそれ相当の税金を払っているとの感覚を有している。また、人口規模も大きく、レント収入だけで国民を養うことはできない。ベルディムハメドフは、ニヤゾフ時代の恐怖政治から脱した以上、官僚システムを活性化させ、レント収入を国内開発や社会政策により活用してゆくという方針をとるのは当然と言える。しかし、ニヤゾフ時代には完全に沈滞化してしまった官僚を動かしてゆくためには、そのためのインセンティブづけが必要となって来る。省庁発注によるエリート住宅の優先割引購入権や立派な保養施設への優先的アクセスはその一環である。しかし、肝心の給与となると、年々上昇しているとはいえ、月額 247 米ドル (2010 年 1-6 月期、トルクメニスタン国家統計委員会) という水準であり、決して高くはない。結局は、贈収賄など汚職へのアクセスが官僚の労働インセンティブとなってしまう。ニヤゾフ時代の恐怖が取り払われたにもかかわらず、報道の自由やオンブズマン制度などによる不正の監視メカニズムは導入されず、今日のトルクメニスタンでは官僚のモラルはさらに弛緩している。ベルディムハメドフ自身が、外国企業から「マージン」を受け取っているとの説も流布している⁽²⁹⁾。今日のトルクメニスタン社会にはニヤゾフ時代のような恐怖政治ゆえの平穏さはない。官僚による汚職の悪化や経済改革による国民の負担増に対する不満は静かに高まりつつある。ベルディムハメドフ大統領が、天然ガスの輸出価格のつり上げと輸送経路の多角化を急いだのは、レント収入を可能な限り増やして、官僚や国民を可能な限り買収し続けねばならないとの危機意識を有しているからに他ならない。しかし、ほとんどの経済部門が国営セクターであるトルクメニスタンでは官僚の給与を上げるのにも限界がある。また、すでに述べたとおり、国民目線での開発が行われているわけではなく、一般の国民には裨益しないエリート住宅や保養施設の建設ばかりが進められている。現在のトルクメニスタンは社会の弱さに助けられている。ニヤゾフ時代の恐怖政治により極端なまでのアパシーが広がったが、これはベルディムハメドフ大統領にとってもプラスに作用している。今後、体制維持のためには多量の天然ガスが高値で売れ続ける必要があり、ガス価格や世界的な景況に大いに左右されていくだろう。世界経済危機は一つの教訓であった。不況によりガスが売れない場合、体制護持のために恐怖政治を復活させ、再び「スルタニズム体制」に後戻りするとの選択肢も残されている。Chehabi and Linz [1998b: 27] が指摘するとおり、

⁽²⁹⁾ Эксперт: Иностранные компании в Туркмении вынуждены учитывать национальную специфику.// Deutsche Welle. 30.03.2010. URL: http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/ 0,,5413958,00.html, 閲覧日: 2010 年 10 月 19 日。

レンディア国家は「スルタニズム化」しやすい。ベルディムハメドフ大統領による今後の「改革」のかじ取りに注目である。

参考文献

新聞

Нейтральный Туркменистан (НТ).

その他一次資料

Конституция. 2007. Конституция Туркменистана. Ашхабад: Туркменская государственная издательская служба.

International Monetary Fund (IMF). 2010. *World Economic Outlook, April 2010: Rebalancing Growth*, Washington D.C.: International Monetary Fund.

二次資料

Anceschi, Luca. 2009. *Turkmenistan's Foreign Policy: Positive Neutrality and the Consolidation of the Turkmen Regime*, N.Y. and London: Routledge.

———. 2010. “Integrating Domestic Politics and Foreign Policy Making: The Cases of Turkmenistan and Uzbekistan,” *Central Asian Survey* 29(2), pp. 143–158.

Beblawi, Hazem. 1987. “The Rentier State in the Arab World,” in *The Rentier State*, edited by Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, London: Croom Helm, pp. 49–62.

Bohr, Annette. 2003. “Independent Turkmenistan: From Post-Communism to Sultanism,” in *Oil, Transition and Security in Central Asia*, edited by Sally N. Cummings, London and N.Y.: Routledge Curzon, pp. 9–24.

Chehabi, H. E. and Juan J. Linz. 1998a. “A Theory of Sultanism 1: A Type of Nondemocratic Rule,” in *Sultanic Regimes*, edited by H. E. Chehabi and Juan J. Linz, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 3–25.

———. 1998b. “A Theory of Sultanism 2: Genesis and Demise of Sultanistic Regimes,” in *Sultanic Regimes*, edited by H. E. Chehabi and Juan J. Linz, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 26–48.

Denison, Michael. 2009. “The Art of Impossible: Political Symbolism, and the Creation of National Identity and Collective Memory in Post-Soviet Turkmenistan,” *Europe-Asia Studies* 61(7), pp.

1167–1187.

- . 2011. “Turkmenistan: Energy Sector Politics in a Post-Soviet Rentier State,” in *Are Resources Curse? Rentierism and Energy Policy in Post-Soviet States*, edited by Andrea Gawrich, Anja Franke and Jana Windwehr, Opladen and Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, pp. 147–161.
- Franke, Anja, Andrea Gawrich, and Gurban Alakbarov. 2009. “Kazakhstan and Azerbaijan as Post-Soviet Rentier States: Resource Incomes and Autocracy as Double ‘Curse’ in Post-Soviet Regimes,” *Europe-Asia Studies* 61(1), pp. 109–140.
- Kiepenheuer-Drechsler, Barbara. 2006. “Trapped in Permanent Neutrality: Looking behind the Symbolic Production of the Turkmen Nation,” *Central Asian Survey* 25(1–2), pp. 129–141.
- Kokaisl, Petr. 2008. “Democracy in Post-Soviet Kyrgyzstan and Turkmenistan,” *Central Asia and the Caucasus* 54, pp. 154–164.
- Kirchanov, Maxim. 2010. “Turkmen Nationalism Today: Political and Intellectual Mythologies,” *Central Asia and the Caucasus* 11(1), pp. 52–62.
- Kuru, Ahmet. 2002. “The Rentier State Model and Central Asian Studies: The Turkmen Case,” *Alternatives: Turkish Journal of International Relations* 1(1), pp. 51–71.
- Jones Luong, Pauline and Erika Weinthal. 2010. *Oil is not a Curse: Ownership Structures and Institutions in Soviet Successor States*, N.Y.: Cambridge University Press.
- Meissner, Hannes. 2010. *The Resource and Rentier States in the Caspian Region: A Need for Context Analysis (GIGA Working Papers, No. 133)*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- Miller, Leland R. 2009. “A New Great Game in Turkmenistan,” *Far Eastern Economic Review* 172(8), pp. 55–59.
- Olcott, Martha Brill. 2005. *Central Asia’s Second Chance*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Smith, Benjamin. 2006. “The Wrong Kind of Crisis: Why Oil Booms and Busts Rarely Lead to Authoritarian Breakdown,” *Studies in Comparative International Development* 40(4), pp. 55–76.
- Starchak, Maxim. 2009. “U.S. vs Russia: Attempted Cooperation with Turkmenistan in the Security and Defense Sphere,” *Central Asia and the Caucasus* 56, pp. 82–88.

岩崎一郎 2001「トルクメニスタンの新産業組織体制と企業改革」『ロシア研究』33、118–133 頁。

宇山智彦 2004「政治制度と政治体制：大統領制と権威主義」岩崎一郎、宇山智彦、小松久 男編『現代中央アジア論 — 変貌する政治・経済の深層』東京：日本評論社、53–79 頁。

岡田晃枝 2004「トルクメニスタンの対外政策：ロシアとの天然ガス売買交渉を事例として」『国際政治』138、100–116 頁。

笠井達彦 2003「ロシア・トルクメニスタン関係」『イラク政権後のプーチン政権の対中央アジア政策』東京：日本国際問題研究所、58-59 頁。

樹神成 2010「中央アジア編 統治機構」稲正樹、孝忠延夫、國分典子編著『アジアの憲法入門』東京：日本評論社、257-280 頁。

中島隆晴 2003「トルクメニスタン：大統領暗殺未遂事件」『海外事情研究所報告』37、139-144 頁。

—— 2010「トルクメニスタン：新規天然ガスパイプライン開設とその意味」『海外事情研究所報告』44、65-71 頁。

古幡哲也 2009「カザフスタン、アゼルバイジャン、トルクメニスタンの石油・ガスの探鉱・開発の現状」『石油・天然ガスレビュー』43(1)、37-62 頁。

松尾昌樹 2010『湾岸産油国 レンティア国家のゆくえ』東京：講談社。

リンス, J. 1995『全体主義体制と権威主義体制』（高橋進監訳、睦月規子、村上智章、黒川敬吾、木原滋哉訳）京都：法律文化社。

輪島実樹 2008『カスピ海エネルギー資源を巡る攻防』東京：東洋書店。

（東京大学大学院総合文化研究科博士課程）