



## エルドアン「経済・法制度改革」——意志と抵抗

間 寧

2020年12月

(7,966字)

\*写真、図は文末に掲載しています

### 3つの疑問

トルコでは2020年11月に入り経済状況が深刻化するなか、エルドアン大統領が7日にムラット・ウイサル中央銀行総裁を更迭した。さらにベラト・アルバイラク国庫財務相が8日に辞任、エルドアンはそれを27時間後に承認すると11日に「経済・法制度改革」を宣言した。この一連の動きから3つの疑問が浮かぶ。第1に、エルドアンが後継者として育てていたアルバイラクはなぜ辞任に至ったのか。第2に、中央銀行の独立性を著しく損ねる総裁解任がなぜ経済改革に繋がるのか。第3に、いまだに具体策が提示されず政権内部からの抵抗をも表面化させたこの改革宣言は、何をもたらすのか。本稿ではこの3つの問いへの答えを探すことで、改革宣言の背景と展望を、2017年にトルコで導入された集権的大統領制の機能から説明する。

### アルバイラク国庫財務相の辞任

エルドアンの娘婿であるアルバイラクは、過去4年間に経済司令塔だったのみならず、政権内ではエルドアンに次ぐ実力者で全省庁に影響力を及ぼしてきた。またその兄は親政権の新聞やテレビ局を所有するトゥルクアズ・メディアグループの副最高経営責任者で、親政権の世論形成に貢献していた。エルドアンが自分の後継者に準備していたと言われるアルバイラクは、なぜ政権を去ることになったのか。アルバイラク辞任の背景は、多くのメディア報道をまとめると以下のようになる<sup>1)</sup>。

アルバイラクはそれまで大統領への人や情報の接触を管理していた（いわばゲートキーパーだった）<sup>2</sup>。しかし 10 月の予算編成開始に伴い、国家予算編成担当の高官でアルバイラクに批判的でもあるナジ・アーバル大統領府戦略予算局長が、アルバイラク同席の下ではあるが大統領と直接に複数回面会することになった。

国内経済と国庫の深刻な状況をアーバルが大統領に説明するとエルドアンは初めて事実を知らされたような反応を示し、他方アルバイラクはアーバルの発言に頻繁に反駁、両者は喧嘩の瀬戸際に達した。これ以降エルドアンはアルバイラクを呼ばずにアーバルと面会を行った。

そこでエルドアンは、中央銀行の準備金がマイナスと巷では言っているが理にかなわないのではと質問、アーバル（およびエルドアンが呼び出したウイサル中央銀行総裁）の説明から、中央銀行がスワップ取引（トルコリラを担保に市中からドルを借りること）により外貨準備金を実際よりも高く見せており、準備金の純残高はマイナス 50 億ドルであると知らされる。

エルドアンはこの説明を受けた直後にアルバイラクに電話し、ウイサル中央銀行総裁を解任して代わりにアーバルを充てることを伝えた。このとき激しいやりとりがあった模様である。その後アルバイラクは辞任をインスタグラムで表明、ほとんどの親政権メディアが沈黙を保った後にエルドアンはその辞任を了承し、後任に経済官僚出身で閣僚経験もあるリュトフィ・エルヴァンを任命したのである。

エルドアンの考えについてはほとんど情報が無いが、彼が経済状況の悪化を知らなかったとは考えにくい。エルドアンは 9 月、経済はピークにあると主張していたものの、10 月には（事実上の）連立第 2 与党である民族主義者行動党（MHP）のデヴレット・バフチェリ党首がパン価格の値上げに対し献パン運動を開始し<sup>3</sup>、エルドアンと距離を置く姿勢を示した。エルドアンはまた、同月に与党公正発展党（AKP）県連定期大会のために訪れた諸地方都市で、経済的に困窮した市民の苦情や陳情に直面した。

また Cumhuriyet 紙（2020 年 11 月 9 日）が伝える与党筋情報によれば、エルドアンは初夏以降の経済の落ち込みに鑑み内閣改造を望んだが、アルバイラクが 2018 年 9 月に発表していた経済中期計画の行方を見守ることにした。しかしその結果が出なかったことから、アルバイラク更迭のための内閣改造を決めていた。

それでもエルドアンは、アルバイラクを副大統領にするという穏便な処遇を想定していたという。アルバイラクがエルドアンの決定に激しく反発して「公開辞任」したことが、エルドアンとの関係決裂を決定づけた。

## 経済悪化の責任は誰に

では経済悪化はアルバイラクに起因しているのか。中央銀行はアルバイラクの指示によりトルコリラ為替相場維持のために 2019 年初以降約 1400 億ドルを使って介入し、純外貨準備がマイナス約 50 億ドルの赤字になったと報道されている。

民間部門でも閣僚としてのアルバイラクに対する評価は非常に低かった。また彼はトルコリラ為替相場下落に際しても「為替相場を自分は気にしていない」、「ドルで給料をもらっているの?」（という理にかなわない冗談）、「今の為替相場は（輸出）競争的」などの失言により一般国民の信頼をも失った。

しかし彼はエルドアンの（本来は中央銀行の権限である）金利政策に従っていた。エルドアンは「金利が高いとインフレが進む」と常識とは逆の「エルドアノミックス」を一貫して主張、中央銀行に対して金利引き下げの圧力をかけ続けてきたのである<sup>4</sup>。

エルドアンは自らへの「三権集中」を実現する過程で経済専門の閣僚を次第に政権から排除、中央銀行の金利政策にも直接介入するようになった。そのエルドアンの意思を代行したのがアルバイラクだった。

エルドアンは（自らの画策による）2015年11月の「やり直し」総選挙でAKPが同年6月総選挙で失った議会過半数を回復すると、初当選のアルバイラクをダウトール首相の内閣にエネルギー相として入閣させた（当時エルドアンは議院内閣制下の「無党派」大統領だったため、閣僚任命権限は無かったにもかかわらず）。

さらに2017年4月の集権的大統領制移行後に初めて実施された2018年6月大統領・議会同時選挙の後、国庫庁と財務省を統合して強大な権限を持たせた国庫財務省の大臣にアルバイラクを任じた。他方、それまで経済政策実務家としてただ一人政権に残っていたメフメット・シムシェクは閣僚入りしなかった。アルバイラクが経済政策司令塔となったことで経済政策にはエルドアンの意向がより強く反映されるようになった。

集権的大統領制移行とともに中央銀行の独立性も骨抜きにされた。クーデタ未遂を理由にした非常事態令は7月に終了したが、その直前に大量の非常事態政令が公布された。その一つは、中央銀行総裁と副総裁の任期が5年で総裁は再任可能との中央銀行法の規定を削除する政令だった。

新たな大統領制下では法律の定めていない事項を大統領令によって定めることができる。上述の規定削除により、法律上未定の状態が作り出されたのである。大統領制移行後7月に公布された上級公務員任命を規定する大統領政令第3号は、（大統領により任命される）中央銀行総裁と副総裁の任期を4年へ縮め、総裁再任も認めなかった。さらに職務不履行を理由に大統領が解任することも可能になった。

中央銀行の独立性低下への懸念は為替相場低下に反映された。さらにトルコで米国人牧師が長期拘束されていることを理由にトランプ米国大統領が対トルコ経済制裁を7月に宣言すると、トルコリラが暴落した。トルコ経済はこの通貨危機により大幅に落ち込み、実質成長率は2018年が2.8%、2019年が0.9%と、AKP政権期ではリーマンショック時を除くと最低記録を更新した（図1）。

この間、中央銀行はトルコリラ防衛のために政策金利を据え置いてきた。しかし2019年7月、エルドアンは金利引き下げの再三の指示に従わなかったとの理由でムラット・チェティンカヤ総

裁（2016年4月就任）をトルコ政府として初めて解任、代わりにウイサルを任命した。

2020年には新型コロナウイルス感染拡大の影響で第2四半期にマイナス成長に（前期比-10.8%）、その反動として第3四半期にプラス成長に（前期比15.6%）転じたのはOECD全体と同様であるが（前期比-10.5%から前期比9.0%へ）、トルコに顕著なのは自国通貨価値の8月以降の急落である（図2）。トルコリラの11月平均値は2020年初と比べて約3割下落した。通貨下落は国内消費のほぼすべてを輸入に依存するエネルギーの価格の高騰を通じてインフレを進行させる。

大幅な経常赤字を抱え国際収支均衡のためには外国投資流入を必要とするトルコにおいて、図2が示すように、トルコリラはトルコ経済悪化を予期させる政治圧力を受けると下落する傾向にある。特に為替相場下落率がインフレ率（通貨価値の下落率）を上回ると実質為替相場低下を意味する。

実質為替相場低下は、（クーデタ未遂を口実にした）非常事態令の延長、エルドアンが英国での機関投資家を前にした「金利がインフレの原因」発言、米国トランプ政権の経済制裁威嚇など政治圧力の高まりを契機にしている。

2020年秋以降は大きな政治圧力なしに実質為替相場が低下したように見えるが、それはウイサル中央銀行総裁がアルバイラク（そしてエルドアン）の指示に従い、インフレ率を下回る水準にまで政策金利を引き下げ続けてきたからである（図3）。

トルコ中央銀行は11月19日、アーバル新総裁就任後開かれた初の金融政策決定会合で主要な政策金利の1週間物レポ金利を4.75ポイント引き上げ、年15%にすると決めた。新総裁の下で大幅な利上げに踏み切ったことで、同国の金融政策の正常化への期待が高まりトルコリラ為替相場は上昇した。

## 改革への意志と抵抗

しかしエルドアンは中央銀行の金利引き上げ決定の翌日、苦い薬を飲む必要を認識しているとしながらも高金利がインフレをもたらすとの持論を繰り返した。その後も対コロナ措置として融資延長や減税措置は発表されたものの経済改革については枠組さえ示されていない。改革宣言後に実施された11月のMetropoll社による世論調査でも、エルドアンへの信任度はそれまでの為替相場下落を反映して落ち込んだ（図4）。

またAKPの連立相手であるMHP（特に党首のバフチェリ）も法制度改革には抵抗している。エルドアンの改革宣言後、トルコにおける有力なマフィアのボスでMHPと関係の深いアラッティン・チャクジュが共和人民党（CHP）党首への脅迫をツイッターに投稿した。実際は（改革派の）CHPではなくエルドアンが宣言した法制度改革に対する脅迫と見なされたこの投稿に対して、バフチェリはツイッターを通じて支持を表明した。他方、AKPの元有力者であるビュレント・アルンチュ大統領特別諮問委員会委員（元国会議長、元副首相）

は、出演したテレビ番組で、政権に批判的な実業家やクルド政党元共同党首が無罪判決後ないし無裁判で長期拘束されていることを批判し法制度改革を支持した。しかしバフチェリはアルンチュ発言が改革を口実に対立をたらずとして非難した。

それまで静観していたエルドアンはバフチェリの批判の直後にアルンチュを批判、長期拘束者の解放に反対した。アルンチュは委員を辞任、AKP 党内から法制度改革支持の新たな声は聞かれない。バフチェリはその後若干立場を軟化させるもクルド政党の解党を要求するなど民族主義的主張を維持し、自党と支持基盤が競合する AKP 支持者の引き剥がしを狙っている。

実は AKP と MHP はこれに先立つ 4 月、囚人が過密状態に置かれているために新型コロナウイルスの感染拡大を防ぐ必要があるとして、刑務所に収監されている囚人の釈放や一時釈放を法改正により実現させた。この法改正で MHP はエルドアンの意向に反してチャクジュを対象に含めさせ彼の釈放を勝ち取ったのである。このように連立相手 MHP 党首の要求にエルドアンは常に配慮せざるを得ない。

法制度改革で最も重要なのは司法府の独立性確保である。集権大統領制導入のための 2017 年憲法改正では、大統領と（与党が過半数を握る）議会に対して、司法人事を握る判事検事委員会の任命権が与えられた。司法人事の政権与党独占状態を変えるには憲法改正が必要になるが、それに向けた動きは全く無い。

さらに政権内にも漸進的改革にさえ抵抗する勢力が存在する。実は 2016 年 7 月クーデタ未遂後、首謀者のギュレン派を政府が司法府から追放する過程で、「イスタンブル・グループ」と呼ばれる法曹勢力が司法人事に幅広く介入してきた。

同グループはその後 2019 年に法務省が主導した司法改革に抵抗してきた。法務相が、上級審裁判所の判決が下級審裁判所を拘束するとの原則を強調したにもかかわらず、同グループの強い影響下にあるイスタンブルの重刑裁判所の訴訟は最高裁判所、憲法裁判所、欧州人権裁判所が下した長期拘留者解放判決を無視した。

「イスタンブル・グループ」はアルバイラクとその兄（上述）を中心とする「ペリカン・グループ」と呼ばれる政権内グループと密接な（あるいは重複する）関係にあるとされている。現在アブドゥッラー・ギュル法務相が準備しつつある法制度改革をアルバイラク辞任が後押しする可能性はある。しかし他方、長期拘束者解放に反対するエルドアンの前掲の発言は、改革抵抗勢力である「イスタンブル・グループ」を擁護する結果をもたらす。エルドアンの改革への意志は見えてこない。

## 集権大統領制の脆弱性

冒頭の 3 つの疑問への答えは以下のとおりである。第 1 に、アルバイラクの辞任は、ゲートキーパーの地位を利用してエルドアンに情報隠蔽していたことが発覚したことに起因している。さらに自分の非を認めなかったことでエルドアンとの関係を決裂させた。第 2 に、

エルドアンは、トルコリラ暴落や対外準備金の枯渇の責任が中央銀行にあると考えた。彼が中央銀行に無理な利下げ要求をした結果とは認識していなかった。第3に、今後の改革実現可能性は、エルドアンが強い意志を見せていないことから極めて小さい。経済・法律専門の与党議員・党員が若干復権したもの<sup>5</sup>、政治基盤は弱く彼らの改革推進力は疑問である。

今回の経済担当者解任・辞任劇は、集権大統領制の脆弱性を露呈した。第1に、三権分立の代わりに大統領への三権集中が起きていることが大統領の執行能力を低下させる。それは、大統領の決裁案件が膨大な数であるのに加え、大統領の側近が政策担当者と情報の大統領への接触と流入を制限しているからである。このように大統領への権力集中を利用して自らの権力拡大を図るゲートキーパーの典型がアルバイラク国庫財務相だった。

第2に、(経済官僚が準備したと思われる)エルドアンの改革宣言に経済のみならず法制度も加えられたのは、外国投資を呼び込むためには経済政策を透明な制度の下で実施しなければならないからだった。しかしこのような改革宣言に対し、連立第2与党MHP党首が特に法制度改革に反発、エルドアンが譲歩した。集権大統領制での繰り上げ「双選挙」(大統領・議会同時選挙)規定が連立相手に脅迫力を授けているからである。

ただしこれら脆弱性はエルドアンの意図に起因している。第1に、エルドアンはアルバイラクを後継者に想定していた。現在の自らの「重責」を軽減するために大統領職に専念し与党党首を彼に任せるとも見なされていた。アルバイラクはあくまでもエルドアンが信頼したゲートキーパーだった。しかも彼は中央銀行の政策金利引き下げというエルドアンの命令を、その手段(外貨準備を枯渇させてまでのトルコリラ買い支え)に問題があったとは言え実行していたのである。第2に、MHPの影響力の根源である繰り上げ双選挙規定は、そもそも2017年憲法改正案作成時にAKPが提案した大統領の議会解散権限導入への対抗措置としてMHPから提案されて受け入れたものである。これらの意味で、現在の集権大統領制の機能不全状態は、エルドアンがまいた種なのである。■

## 写真の出典

- EUROCHAMBRES, High-Level Economic Dialogue (HLED) between Turkey and European Union (CC BY 2.0).

## 著者プロフィール

間寧(はざまやすし) アジア経済研究所地域研究センター中東研究グループ長。博士(政治学)。最近の著作に、「Conservatives, Nationalists, and Incumbent Support in Turkey,」*Turkish Studies*, forthcoming、『トルコ』(シリーズ・中東政治研究の最前線1)(編著)ミネルヴァ書房(2019年)、「外圧の消滅と内圧への反発——トルコにおける民主主義の後退」(川中豪編『後退する民主主義・強化される権威主義——最良の政治制度とは何か』ミネルヴァ書房、2018年)など。

## 注

<sup>1</sup> Reuters の Orhan Coskun と Nevzat Devranoğlu, Financial Times の Laura Pitel と David Gardner, Ekonomi Alla Turca の Uğur Gürses, Yetkin Report の Murat Yetkin, Medyascope の Ruşen Çakır, Sözcü の Deniz Zeyrek, Cumhuriyet の Erdal Sağlam と Selda Güneysu, Haftalık Gazete の Ismet Berkan による報道などに依拠した。

<sup>2</sup> ゲートキーパーという形容は [Ismet Berkan](#) による。

<sup>3</sup> トルコでは「つるしのパン」と呼ばれる。パン屋で二つのパンの代金を支払って一つを受け取る。パン屋は残りの一つを袋に入れて店内につるしておく。来店した困窮者はつるしのパンはありますかと尋ね、あれば無料でもらえる。バフチェリは 2018 年 7 月の通貨危機の時にもこの献パン運動を提案したが、このような形の社会扶助はオスマン帝国時代の慣習にまで遡れる ([BBC, Nov. 26, 2019](#); [Yeniçağ Gazetesi, Oct. 20, 2020](#))。

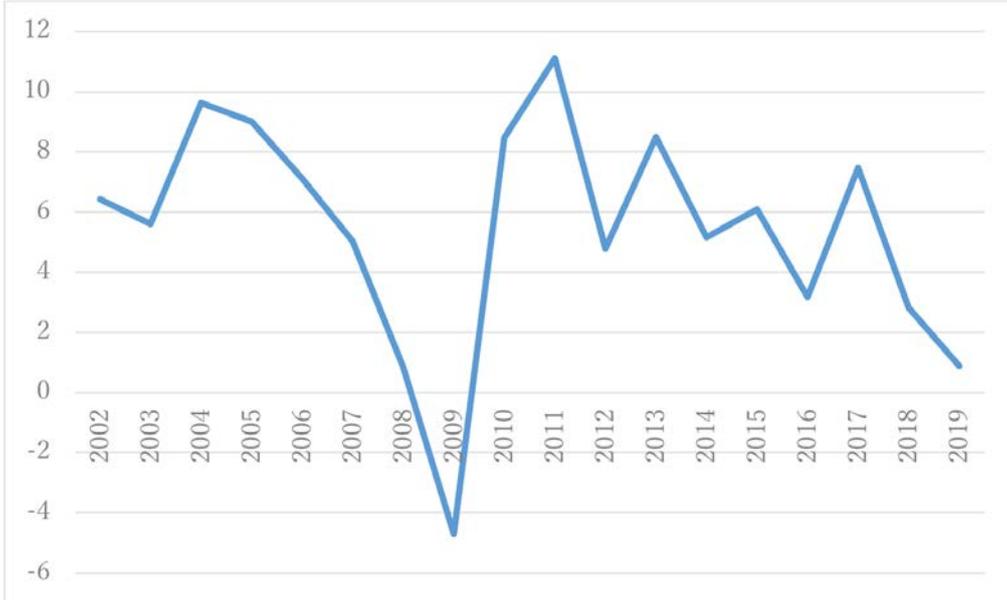
<sup>4</sup> 経済理論に従えばインフレを抑えるためには金利を引き上げて通貨供給量を減らす必要があるのでエルドアンの主張は理論と反対である。彼がこのエルドアノミックスを本当に信じているかとは別に、低金利政策は不動産・建設業に依拠する彼の経済成長・利権配分モデルの根幹である。

<sup>5</sup> ナジ・アーバル、リュトフィ・エルヴァン、ジェヴデット・ユルマズ、イフカン・アラなどである。



辞任したベラト・アルバイラク 国庫財務相

図1 GDP実質成長率 (%)



(出所) トルコ中銀ホームページデータより筆者作成。

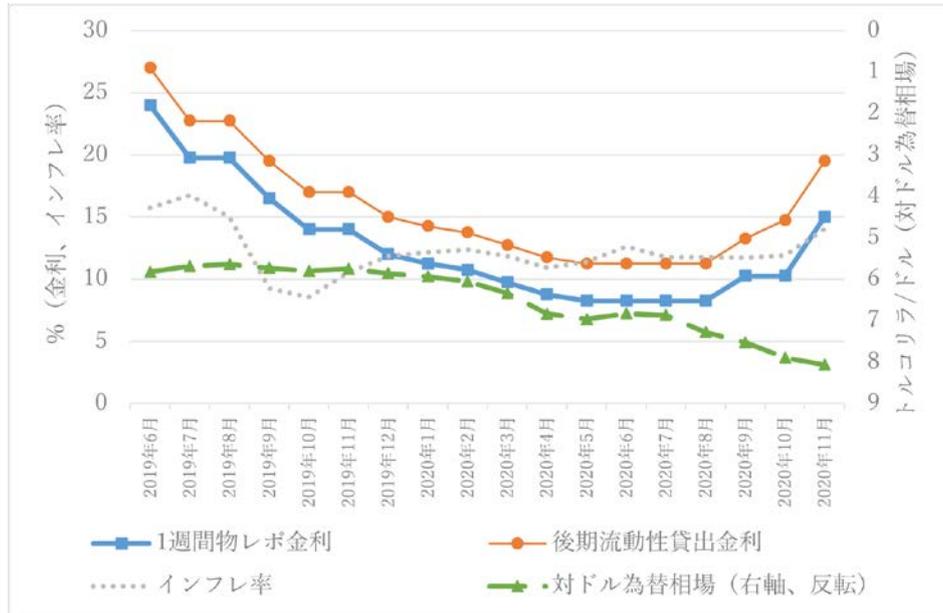
図2 政治圧力とトルコリラ対米為替相場



(出所) トルコ中銀ホームページデータより筆者作成。

(注) 消費者物価指数は、2016年1月を100とする。この図からは、国内外の政治圧力が加わるとトルコリラ為替相場が下落することが読み取れる。為替相場下落の勢いがインフレ（通貨価値下落）の勢いよりも大きいと、為替相場は名目的のみならず実質的にも下落している。

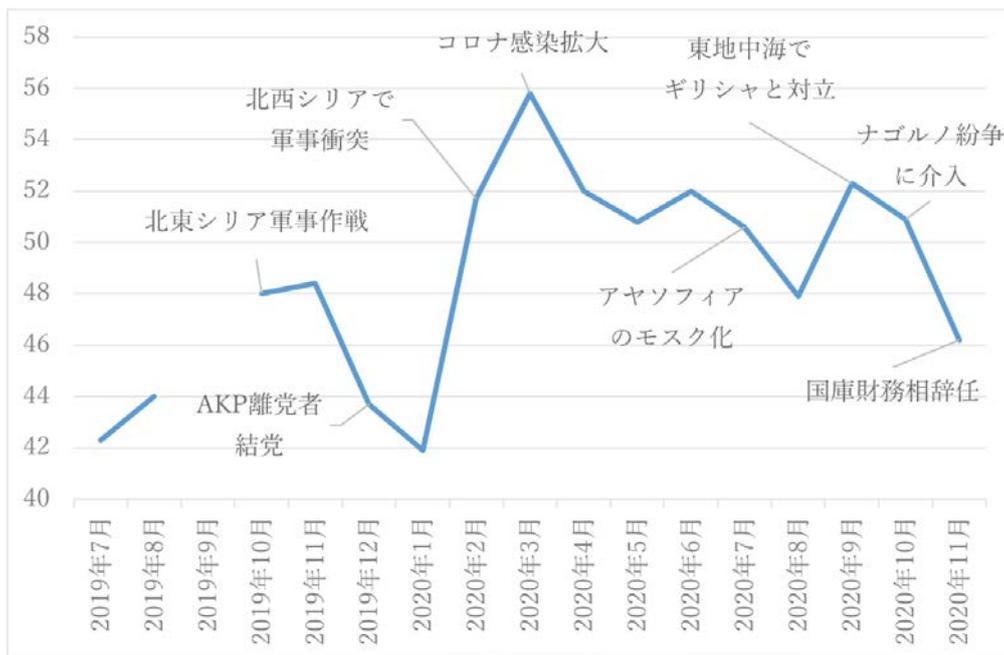
図3 ウイサル中銀総裁下での政策金利とトルコリラ為替相場



(出所) トルコ中銀ホームページデータより筆者作成。

(注) ウイサル中銀総裁の在職期間は 2019 年 7 月～2020 年 11 月。主要な政策金利は 1 週間物レボ金利。しかし実際には後期流動性貸出金利が大幅に適用されていた。

図4 エルドアン大統領信任度 (Metropol 世論調査) (%)



(出所) Metropol 社の Twitter ページに掲載された同社世論調査結果をもとに筆者作成。

(注) 2019 年 8 月は欠損値。軍事的行動が大統領信任度 (職務能力支持) を高める効果は限定的かつ一時的にとどまる。