

イランにおける UBI 制度の導入と失敗

—その政治経済学的な背景と社会運動との関係性

ケイワン・アブドリ

はじめに

- 1 イスラーム共和国体制と補助金制度の拡大
- 2 補助金改革時代
- 3 2005 年の大統領選と UBI 型制度の導入提案
- 4 2009 年の大統領選と「補助金目的化」の法制化
- 5 補助金目的化計画の二つの基軸
- 6 経済失政と経済制裁による UBI の形骸化
- 7 ロウハーニー政権と UBI 改革

おわりに

はじめに

イランは 2010 年の秋に補助金制度の抜本的な改革を行った。当時のマフムート・アフマディーネジャード大統領はこれを「経済的大手術」と呼んだ。大手術の一環として、全国民に一律の現金給付を基本とする「現金補助制度」（補助金目的化）という新しい制度が導入され、外国ではイランが世界で初となるユニバーサル・ベーシックインカム（UBI）制度の実施を開始したという報道もあった⁽¹⁾。このイラン型 UBI 制度（現金補助制度）は、非効率で、不公平で、資源の分配を歪めて、経済の成長力を低下させ、環境に悪い従来の補助金制度（特にエネルギー補助金制度）の諸問題に終止符を打つために導入されたが、しかし数年もしないうちに事実上破綻してしまった。2010 年に制度が導入された際、一人当たりの給付金は公式レートで 44.5 万リアル（45 米ドル）となり、低所得者層にとってベーシックニーズを充たす規模ではなかったが、彼らの消費力の向上にかなり貢献したことは間違いない。しかし、導入から 3 年経つと、続いたインフレーションの高さに合わせて給付金を調整しなかったために、その購買力は急落し半分に減少した。

ベーシックインカム制度の可能性と課題を考える上で、イランにおける UBI 型現金給付制度の

(1) Hamid Tababai (Aug 10, 2010) IRAN: On the verge of introducing the world's first national basic income Basic Income News.

実施は重要なモデルケースであることに間違いはない。この制度の導入を決定し実施したのは 2005 年の大統領選で「石油収入を人々の食卓に届けさせる」をキャンペーン・スローガンの一つにしていたアフマディーネジャード大統領である。ただアフマディーネジャードの登場と彼による現金補助制度の導入は経済構造や政治および社会的経済状況という文脈で分析すべきである。構造的要因としてまずイランは石油という資源への依存度が高い経済構造をもつことを指摘しなければならない。イランのような産油国にはレント（地代）と呼ぶこともある石油収入を国民に分配する機能がある。その上、政治や社会、支配エリートや大衆、権力闘争や社会運動など様々な要因が UBI 型現金給付制度の導入に影響を与えた。この国は 1979 年に大衆参加型革命で成立し、近代で唯一の神権政治体制であるイスラーム共和国の支配エリート（特に政治エリート）がこの 40 数年の間に権力闘争を繰り返しながら、自らの権力基盤と支持層を強化する手段として補助金制度を拡大し、そしてやがてその修正を余儀なくされた。

換言すれば、UBI 制度の導入を理解するためには 1979 年革命運動の社会的構成、その革命によって誕生したイスラーム共和国体制の社会的支持基盤、1980 年代に 8 年間続いた対イラク戦争、その社会的支持層を引き留めるための価格補助制度の導入と拡充、この制度の非効率性とそれによる資源（特にエネルギー）の浪費と腐敗、政治エリート内部の権力競争の激化とバラマキ政策（経済ポピュリズム）の利用、財政問題の悪化、度々勃発する抗議運動、脆弱な行政能力など構造的要因や当時の政治および経済状況の要因を分析に含めなければならない。

イランのような権威主義体制の下では、権力に近い既得権益層は政策の最大の受益者となる。彼らは低利融資、独占事業、公共事業の受注、保護政策など様々な政策の恩恵を受ける。しかし権威主義体制とは言え、完全に社会からの要求を無視することができるわけではない。支配層は少なくとも自らの権力基盤を形成する支持層に耳を傾けなければならないと考える。他方、社会も自らの声を支配層に届けようとする。権威主義体制の下の抑圧的な政治環境の中でもやはり社会は投票行動、デモやストライキ、暴動、社会運動など様々な集団行動で自らの要求を体制側に突き付けることがある。

イラン・イスラーム共和国の支配層は、自らの支持基盤を強化し必要な時にそれを動員するために、補助金制度を大いに利用してきた。イランにおける補助金制度は主に価格補助金制度であり、政府は必需品を中心に一部の商品の価格を抑えるために生産額や輸入額を下回る価格で商品を販売し、その差額を財政投入で補填する制度だった。この補助金制度は石油への依存度が非常に高い。それは財源の問題だけではない。イラン政府はエネルギー価格を抑制するために、「イラン国営石油会社（NIOC）」に原油やガスを非常に安い価格で国営ガス会社や国営精製会社に販売させ、いずれの会社もその製品を国際価格を大きく下回る値段で国内市場で販売するメカニズムを採用している。これによって NIOC は膨大な利益を失うことになるが、その損失額が財務表に現れないので、明確ではない。そのためにこの政策を「隠れ補助金」政策と呼んでいる。一方、経済政策当局は常にこの制度のデメリットを認識し改革の必要性を認めていた。しかしそのために政治エリート間のコンセンサスを作ることも必要であった。

本稿の目的はイラン型 UBI の導入の背景にある政治的、社会的、そして経済的ダイナミズムを明らかにし、その上でこの制度の仕組みとその破綻の過程を分析することである。そしてそのた

め、まず1979年の革命運動の性格から出発すべきである。

1 イスラーム共和国体制と補助金制度の拡大

イスラーム共和国体制の建設のきっかけとなり、それを強く性格づけたのは1979年の革命運動である。反パフラヴィー王朝運動は1977年秋頃から始まった社会運動であり、その前半と後半の特徴が大きく異なる⁽²⁾。前半では中流階級中心の反独裁運動だったが、後半になると高位聖職者のホメイニー師を頂点とするイスラーム主義勢力が主導権を握り、低所得者層が存在感を増す運動に変わった。低所得者の運動への参加を促進し自らの支持を広めたいために、ホメイニー自身と周辺のイスラーム主義勢力はポピュリスト色の強い経済主張を増やした。ホメイニーが1979年2月1日に15年ぶりに帰国した最初の演説で、国民に革命が勝利すれば「バス、電話、電力、水道を無料化する」と実現不可能な政策を明言した瞬間、まさにイスラーム主義勢力はポピュリズムの力を発見していたのである。ホメイニーの帰国から10日後に王制体制が崩壊し、ホメイニーを頂点とする革命体制派が誕生した。

革命運動、王制体制の転覆と新体制への移行は経済に大きな打撃を与えた。経済不況でインフォーマルセクターや建設業に従事している低所得者の多くは職を失ったか所得が減った。革命政権では政策決定において反資本主義勢力が主導権を握り、製造業、サービス業、特に金融分野の中大規模企業（金融分野は銀行や保険会社など全金融機関）を国有化し、産業労働者の大多数は国営企業の従業員となった。経済不況のため、低所得者層の生活が困窮化すると、革命政府は対策を取らざるを得なかった。その一つは従来の価格補助金制度を拡充し低所得者の購買力を維持することだった。当時の補助金制度は極めて単純な仕組みをもち、その制度の中心だった「国営商事会社」は補助金対象の商品（ほとんどが必需品）を調達しそれを低価格で流通し、販売価格を統制していた。革命政府はまず国営商事会社を中心とするこの事業の規模を拡大した。

他方、革命政権で権力の大部分を掌握するようになっていたホメイニーとその支持者（＝ホメイニー主義勢力）はその支持基盤を固める必要があった。権力の維持と独占を目論んでいた彼らにとっては低所得者の支持と票が必要であると同時に（まだ弾圧されてない）左派勢力による貧困層や産業労働者層の動員を阻止しなければならないという事情もあった。革命政権が補助金を増額したり、国営企業の経営状況が悪化しているにもかかわらず労働者の賃金を引き上げたり、「イマーム・ホメイニー救済機構」、「モスタズアファーン（被抑圧者）財団」や貧困層向け住宅建設のための資金を募る「イマーム100号口座」など貧困層支援のための組織を創設したのはそのためである。与党の「イスラーム共和党」を中心とするホメイニー主義勢力は世俗的野党諸勢力との対立が激しくなるにつれて貧困層の支持を固める必要性が増してきたことを十分に認識していたとわかる。

しかし補助金制度が急速に拡大するきっかけを作ったのは対イラク戦争（1980～1988年）であった。1980年9月のイラク軍による侵攻がきっかけになって始まったこの戦争で、イラン側は

(2) 例えば Parsa (1989) を参考に。

旧王立軍や革命軍として設立されたイスラーム革命防衛隊に加えて防衛隊の傘下にあった「バスイージュ機構」という民兵組織を通じて志願兵を動員し人海戦術でイラクへの攻撃を行い、占領地の奪還を進めようとした。体制側はこの志願兵を動員するために、「国土を守る戦争」、「イスラームを守る戦争」、「エステクバール（反帝国主義）戦争」、「モスタズアファーン（被抑圧者）体制の防衛」などの大義を徹底したが、貧困層を中心に国民による戦争継続の支持や出征への応募を維持するために「モスタズアファーン体制」であることを証明すべく、低所得者や中流階級下位の経済生活を改善するか少なくとも維持しなければならなかった。1980年代前半に補助金制度が急速に拡大したのはそのためである。

戦時において、政府は商品の価格だけではなく消費量も管理せざるを得なかったので必需品の配給体制を構築した。補助金制度の財源確保に関しては80年代前半においてはそれほど問題に直面することがなかった。経済は革命初期のショックから多少立ち直っていたが、戦争の影響もあって不況が依然として続いていた。だが、王制時代から残っていた潤沢な外貨残高と石油価格の高騰によって、政府は補助金制度に充てる財源を比較的容易に確保できた。しかし1984年頃に石油価格が急落すると、政府にとっては対外戦争の遂行と補助金制度の維持のための資金を調達することが困難になり、経済の不況化もこの問題をさらに悪化させた。1986年頃から志願兵の人数が急速に減少したことは政府が補助金を削減せざるを得なくなったことと無関係ではない。こういう経済的事情もあって、イラン政府は国家目標としていた「完全な勝利まで戦う」を取り下げざるを得なくなり、1988年7月に国連安保理598号決議を受諾した。

2 補助金改革時代

戦争終結、そして翌年1989年のホメイニー最高権力者の死、そして新憲法の制定に新しい時代の到来が期待された。イスラーム共和国体制は革命的性格を薄め、外交、内政や社会政策においてより穏健な政策に転換すると思われた。だがハーメネイー新最高指導者とラフサンジャニー新大統領を中心とする支配エリートは結局、経済分野のみで政策を大きく転換させ改革を行うことに合意した。それは市場志向のシステムを構築する「構造調整型」の経済改革だった。構造調整型経済改革では財政赤字を減らし、国営企業の経営状況を改善する必要があり、そのために補助金を削減することが不可欠な対策とされている。

一方、同時に国内政治では支配エリート内の権力闘争が激化し、これはこの経済改革プログラムと無関係ではなかった。革命体制のホメイニー主義者政治エリートは1981年頃から共通の敵である世俗諸勢力を完全に排除した後、内部で経済政策を巡って亀裂が生じ、それが徐々に深くなってきた。右派と呼ばれていたグループの中心に高位ウラマー（聖職者）とバザール商人が位置し、自由な経済システムがイスラーム的であると強く主張し、小さい政府を望んでいた。他方、社会主義思想の影響を受けた比較的若年層が多い左派は「公正社会」の実現と分配政策を優先し大きい政府を強調していた。そしてその狭間に、自由経済を標榜しながらも政府が積極的に資源の配分に関与

すべきだと主張する「プラグマティスト派（現実派）」が位置していた⁽³⁾。

ホメイニーの死後、この三つの勢力の間で権力闘争が激化し、1989年の大統領選で現実派の指導者だったラフサンジャーニーが当選すると、右派に近かったハーメネーイ新最高指導者との協力で経済改革を進めるために、左派を周辺化する必要があると合意した。左派は選挙への立候補が阻止されるなど徐々に権力の中枢から追い出された。それで政治改革を進めるための政治環境が整った。

だが、補助金削減などは高いリスクを伴う政策だった。社会のイスラーム化、野党の大弾圧、戦争の遂行など革命エリートを概ね支持してきた低所得者層は補助金改革によって、少なくとも一時的に、消費力が低下することは間違いなく、それに反発することは必至だった。体制の本来の支持基盤が弱体化することは避けられなかった。経済改革を推進する現実派は改革を進め経済を回復させれば、その恩恵を受ける中流階層が貧困層の代わりに体制の支持基盤となると計算していたのだろう。

革命後初めての中期計画であった第1次五か年計画（1989～1994年）は経済改革の段取りと内容を規定し、第30条と第39条で社会保障制度の再構築の一環として必需品配給制度を縮小し、その対象を低所得者層に絞り、そして一部現金給付制度を導入することを指示し、補助金制度改革の青写真を示した。しかしラフサンジャーニー政権の改革は、経済の成長力を回復させたものの、補助金削減などが原因で物価が高騰しインフレ率が急上昇した。物価の高騰によって経済生活が大打撃を受けた貧困層の反発は強力なものだった。テヘラン、マシュハド、シラーズなど大都市で大規模な抗議が起き、一部暴動化した。主要都市の周辺地域に住む貧困層による暴動と抗議デモは、名目的に「モスタズアファーン（被抑圧者）体制」を名乗るイスラーム共和国体制の支配エリートに大きなショックを与えた。治安部隊は無慈悲かつ残酷にこれらの抗議を弾圧したが、しかし同時に一連の抗議デモの発生は支配エリートの中に再び権力闘争が激化するきっかけをつくった。ハーメネーイと同盟関係勢力の保守派と呼ばれるようになっていた旧右派は徐々にラフサンジャーニーと現実派をライバルと見なすようになり、彼らを周辺化し権力を独占することを図っていた。そこで経済政策への国民の反発は、最高指導者府や保守派に牛耳られていたイランの国会（イスラーム・ショウラー議会）がラフサンジャーニーの構造調整型経済改革を批判し、それを妨害する口実となった。世論の反発とライバル勢力の妨害によって政権側も方針を転換せざるを得なくなり、補助金削減や民営化を含む経済改革を事実上諦めたのである。だからラフサンジャーニー大統領の二期目の残りの2年間、1995年から97年の間に経済改革に目立つ進展はなく停滞した⁽⁴⁾。

1997年の大統領選挙の約一年前から、本選では保守派要の一人であるナーテグヌーリー師が勝利し、保守派が権力を独占するようになるとみられていた。しかしこの選挙の結果は体制を震撼させた。権力中心への復帰を目指した左派勢力はかつての「公正社会」の実現と大きい政府という主張を大きく修正し、普段投票所にあまり足を運ばない世俗的な社会層に着目し、選挙で厳しい政治のおよび社会的束縛を多少緩和させるという意味の「自由化」と「市民社会の復活」というスロー

(3) イランにおける派閥政治については Moslem (2002) やアブドリ (2016) を参考に。

(4) 革命後のイラン経済については Maloney (2015) を参考に。

ガンを掲げて闘った。後に改革派と呼ばれるようになった左派は中間層に支持基盤を広めようとしたのである。経済改革ではなく政治改革を訴えた方針は誰も予想できなかったほど功を奏した。70%台に上がった投票率の結果、左派の候補者だったモハンマド・ハータミー師がナーテグヌーリー候補の三倍を得票し圧勝した。この選挙の結果はイスラーム主義的な政策を徹底する体制側と世俗的な価値が一層広がった国民との間に大きな断層ができていたことを示した。ハータミーの勝利に特に貢献したのは女性と若者層であり、彼の政権の初期において学生運動や女性運動が急速に盛り上がった。

経済政策において、ハータミー政権は概ね前政権の方針を踏襲し、内容を多少修正しながらも経済改革の必要性を訴えてきた。ただ政権が発足した直後にアジア経済危機に端を発した世界経済の不安定化によって石油価格が急落し、これはイランの財政を直撃した。それによりハータミー政権は一時的に補助金削減を含む経済改革を封印し価格抑制など統制的な政策を取らざるを得なくなった。他方、社会環境が多少自由になったために産業労働者によるストライキなどの集団的抗議も起こったが、1990年代初期の低所得者層による暴動を伴う抗議はみられなかった。これは低所得者もハータミー政権の公約に期待を寄せていたからだと思われる。

石油価格が持ち直すとハータミー政権は経済構造改革のプログラムを再開し、補助金の分野、特に「隠れ補助金」問題に着目した。第3次五か年計画（2000～2004年）に富裕層と中間層を補助金制度の対象から除外することを盛り込み、そのために「現金給付」制度の導入を決定した（第95条）。そして第4次五か年計画法案（2005～2009年）では「隠れ補助金」問題を解消するためにガソリンの価格を段階的に国際価格（ペルシャ湾 fob）まで引き上げることを許可し、また現行の価格補助金制度を明確に現金給付制度に切り替えることを規定した。しかし、後でみるように、保守勢力に支配されるようになった第7回国会による妨害があり、ハータミー政権は補助金分野での改革をあまり進めることができなかった。

政治改革においてもハータミー政権はあまり実績を残すことができず、国民の信頼を大きく損なった⁽⁵⁾。社会とハータミー政権（改革派勢力）の間に生じたこのギャップを利用したのは保守勢力の中で特に強硬派とみられた勢力である。保守強硬派は2002年の地方選挙で「貧困層の生活改善」というスローガンでキャンペーンを進め、改革派に絶望した大都市での有権者の多くが投票しなかったこともあり、選挙で圧勝した。そして2003年の国会選挙では、改革派候補者のほとんどが立候補資格をはく奪されたことも大いに影響し、保守派勢力が勝利した。国会で勝利すると保守派は照準を2005年の大統領選に合わせるようにハータミー政権の補助金改革を妨害するようになった。その中で特に重要だったのは第4次五か年計画法案の修正である。同法案の第3条は政府に2005年からガソリンをはじめ石油製品の価格をペルシャ湾 fob 価格の水準までに段階的に引き上げる許可を与えていた。しかし国会は貧困層への配慮を理由にこの条項を削除しガソリンの価格を据え置きにすることを決めた。

(5) ハータミー政権と改革派については Amir Arjomand (2009) を参考に。

3 2005年の大統領選と UBI 型制度の導入提案

2005年の大統領選では本命なき中、候補者が乱立し、ラフサンジャーニー元大統領に加えて、改革派から3人、保守派から3人、計7人の候補者が出馬した。この選挙の結果は自由化や民主化に絶望した有権者が経済生活の改善に力点を置いた候補者を支持するようになっていることを示した。そして初めて大統領選では現金給付制度の導入を公約にする候補者も現れた。

改革派の中で、1980年代に左派勢力の重鎮で国会議長を務めたこともあるメフディー・キャッルービー候補は民主化や市民社会の強化と並んで貧困問題の対策として現金給付制度の導入を公約した。2003年からの石油価格の高騰を受けて、キャッルービー候補は「拡大社会保障制度」の一環として余剰歳入の一部を財源にし、18歳以上のすべての国民一律で月当たり50万リアルを給付する制度の導入を公約した。成人の国民のみを対象とする制度であるが、給付額を一律に支給するという意味で画期的な提案だった。ちなみに彼がこの制度導入を補助金改革と関連させてないことも重要だった。キャッルービー候補は他の候補者にポピュリストやデマゴグというレッテルを貼られ大いに批判されることもあったが、総得票数で7人中3位となった。支持のほとんどは「50万リアル支給」政策によるものだったに違いない。

他方、保守勢力の中で最も積極的に貧困層の生活改善を訴えたのは比較的無名なマフムート・アフマディーネジャード候補だった⁽⁶⁾。保守勢力の中で特に強硬な主張をもつグループの一人として、アフマディーネジャード候補は政治や社会改革ではなく、「モスタズアフアーン（被抑圧者）」の生活改善を重視する革命初期の価値に回帰すべきだと訴え、反エリート主義、貧困や腐敗の撲滅や貧困層のための政治を強調していた。改革派を周辺化したいハーメネイ最高指導者やイスラーム革命防衛隊など治安機構も密かに彼を支援した。史上初めて決戦投票に進んだこの選挙で勝利したのは「石油収入を人々の食卓に」というキャッチフレーズで選挙戦を戦ったこのマフムート・アフマディーネジャードだった。アフマディーネジャードはこの選挙で圧勝しなかったものの、彼の勝利は社会が貧困問題、腐敗問題と所得分配問題を強く意識し解決を求めていることを示した。

アフマディーネジャード政権は石油価格高騰の恩恵を受けた財政資源を積極的に投入し、低所得者層の生活水準を迅速に引き上げるために経済ポピュリズムを徹底した⁽⁷⁾。社会保障や保健衛生をはじめとする社会福祉への支出が大幅に増加し、公務員給与を引き上げ、財政から中小企業に大量の低利融資を行い、国民参加型民営化のプログラムである「公正株」の分配を導入し、低額住宅の建設である「メフル住宅計画」を進めた。その中でも彼の目玉政策は「補助金目的化」政策である。彼自身はそれを「経済の大手術」と呼んだ。

(6) アフマディーネジャード時代のイランについては Ansari (2007) を参考に。

(7) アフマディーネジャードの経済政策についてはアブドリ (2013) を参考に。

4 2009年の大統領選と「補助金目的化」の法制化

アフマディーネジャードの言う「経済の大手術」の内容は価格補助金の削減、エネルギー価格の引き上げ、消費者または生産者への現金支援という三項目からなる「価格是正計画」だった。政権はその大手術の内容を具体化した「補助金目的化法案」を2008年末に国会に提出した。2009年6月に再選をかけて改革派大物のムーサヴィー元首相とキャッルービー元国会議長と争わなければならないアフマディーネジャード大統領はこの法案の審議と可決を急ぎたかったが、国会側はそれを認めなかった。

大統領には同法案を可決させ現金給付を速急に実施したい事情があった。一つは2008年9月に起きたリーマンショックにより世界経済が同時不況に陥って、石油価格が急落した。これは拡張財政政策を続けてきた政権の財政にとって大きな打撃となった。大統領選挙を控えている政府は不況対策を講じなければならなかったが、財政を出動するための財源が乏しかった。法案の早期の可決が望めなかったため、政府は翌年の「2009年度予算法案」で補助金目的化政策を部分的に実施し現金給付を開始する条項を盛り込んだ。しかし国会はこの条項にもその財源が不透明であるために反対しそれを削除した。アフマディーネジャードがどうしても選挙前に現金支給を開始したい理由の一つがキャッルービー候補による現金支給対策への注目だった。キャッルービー候補は前の選挙で提示した「拡大社会福祉制度」案をブラッシュアップし、「石油株の配当」と呼んだ制度を導入し、340兆リアル規模の資金を一律で国民に配分するプランを公約した。ちなみにアフマディーネジャードは選挙で「補助金目的化法案」が通れば、所得上位30%を除いて、残りの70%の国民に一律で50～70万リアルの資金を支給できると公約した。

ところで選挙結果を巡って大きな対立が発生し、結局2009年の大統領選は改革派が立候補することができた最後の選挙となった。世論調査の結果、接戦になると予想されていたこの選挙の結果がアフマディーネジャード候補の圧勝だと発表されると改革派の候補者を支持する有権者が抗議デモを行い、再選挙を訴えた。最高指導者と政府は改革派の申立てを認めず、再選挙を求めるデモと政治的緊張が数か月間続き、最終的に抗議デモが鎮静化した。ただその結果、アフマディーネジャード大統領の求心力は大きく損なわれ、補助金の目的化は彼にとって人気回復の切り札だと思われた。

「補助金目的化」法案が国会に提出されたのは2008年末である。同法では、政府は、財政を圧迫していることを理由に補助金を撤廃し、エネルギー価格や上下水道料金等を大幅に引き上げることにより関連国営会社の収入を増やし、合計400兆リアルの政府収入増を見込もうとした。そして、その収入増分を社会保障や産業振興等の「目的化」した使途に分配するように規定されていた。前述のように国会は、同法の審議に入ることに慎重で結局それを開始したのは2009年9月だった。国会は補助金撤廃で物価が急速に上昇して社会不安を招くことを懸念していた。そこで政府は補助金撤廃で浮く資金を責任をもって再配分するとしていた点を重視した。政府と国会との間の長い調整の末、補助金の撤廃で浮く資金の見込みは200兆リアルとされ、資金使途については政府が6か月ごとに会計検査院と国会に詳細な実績報告を行うことを義務付ける等、政府歳出に対する国会の

監視をある程度利かせる条項を盛り込んだ上で、2010年1月に「補助金目的化法」が成立した。

5 補助金目的化計画の二つの基軸

「補助金目的化」計画には二つの基軸がある。一つ目はエネルギー価格の自由化（補助金削除＝価格是正）であり、もう一つは価格引き上げによって得られる収入の再分配である。政府は、ガソリン、軽油、灯油など石油製品の他、電力、水道の価格が、その生産費用および機会費用を反映する水準まで上昇するように段階的な価格の自由化を計画していた。さらにその規模は大きくないが、同時に小麦、米、食用油、牛乳、砂糖、郵便料金、鉄道料金の補助金も徐々に削除しようとした。政府は当初、補助金目的化を3年間で完了しようとしたが、国会はこれを5年間に延長した。

開始から5年後の天然ガスを除くエネルギー価格はバルシャ湾 fob 価格の90%以上、天然ガスは輸出価格の75%以上、そしてその他の製品の価格は生産費用まで引き上げられることになっていた。補助金目的化法が国会を通過した2009年の価格で見れば、電力は1kw/hあたり130リアルから700リアル、水は5倍、ガソリンは1リットル1,000リアルから5,500リアル、軽油は1リットル165リアルから4,700リアル、燃料油は1リットル95リアルから3,700リアル、天然ガスは1立方メートル80リアルから600リアルに値上げすることになっていた。

生産者への影響

2008年ではほぼ67%のエネルギー補助金が生産者にわたっていた。その内訳をみると、公共部門は補助金の4.7%、商業部門は3.6%、輸送部門は40.8%（家計の消費（個人乗用車）も含む。除くと32.2%）、農業部門は8.3%、工業部門は19.1%を享受していた。さらにエネルギー別に各産業の補助金規模をみると工業部門が受けている電力の28%の補助金と燃料油の75%の補助金という数字が際立っていた。軽油補助金に占める輸送部門の65%と農業部門の15%というシェアも比較的目的立っていた。

一方エネルギー消費量と補助金のシェアとは相関関係にある。「鉄鋼・製鉄業」と「石膏業・窯業・土石製品製造業」はそれぞれエネルギー補助金総額の30%を享受しており、際立ってシェアが高い。「石油精製業」は11%、「食品製造業・飲料製造業」と「化学製品製造業」もそれぞれ10%の補助金を受けている。さらに別の調査によると7万件にものぼる工業工場・製作所の中で、130の鉄鋼、セメントおよびアルミ工場は工業部門の電力の50%とガスの40%を消費していたという。

安価なエネルギー政策でイランの比較優位としてエネルギー多消費産業の育成を政策的に奨励したこともあり、イランの産業構造で大きな歪みが現れることになった。そのため、セメント、アルミニウム、鉄鋼産業などエネルギー多消費産業は補助金削減に大打撃を被ることになっていた。

消費者への影響

2008年の統計では消費者は直接的にはエネルギー補助金の33%（9%はガソリン）しか享受していない。エネルギー別にみると家計消費のシェアが比較的に高いのがまずエネルギー補助金総額の

9%弱を占める電力であり、その次に、ガソリンの 8.7%、灯油の 7.4%の順になっている。

実行段階

第一段階：

現金支給（申請者口座入金）

補助金の現金支給は 2010 年の秋から入金というかたちで始まった。当初は所得上位 30%を排除する計画だったが、結局申請しなかったか、あるいは受取を辞退した比較的にわずかな人数を除けば、第一段階では全国民一律に月当たり 40 万 4 千リアルが支払われた。統計センターが中心となり 2007 年から各世帯が自己申告する収入その他の情報を収集し、最終的に所得に応じて支給額を変える制度の導入を目指した政府にとって、国民一律の支給は最初の躓きと言っても過言ではない。

価格引き上げ第一段

2010 年 12 月 19 日に、大統領のテレビ・インタビューをもって、補助金目的化の実行は正式に開始した。初日に、ガソリンは 1 リットル配給価格が 1,000 リアルから 4,000 リアル、自由価格が 4,000 リアルから 7,000 リアルに引き上げられた。LPG 価格は輸送部門において 1 リットル 3,000 リアル、家計部門において 1,000 リアルになった。さらに灯油は 165 リアルから 1,000 リアルに、燃料油は 98 リアルから 2,000 リアルに、そして軽油は 165 リアルから配給価格の 1,500 リアルと自由価格の 3,500 リアルに大幅に引き上げられた。ガスの販売価格は 2.5 から 5 倍まで上昇し、電力価格も補助金の 45%がカットされることになった。エネルギー以外の商品について、政府は小麦粉の価格を少なくとも 33 倍に引き上げた一方、食糧油の価格を据え置きにした。そして水道料金は家庭用か産業用か、さらに産業用の場合業種によって細分化されたが、総じて 25%から 50%まで上昇した。

政府の「価格安定化策」

補助金削減に当たって、政府はまずインフレスパイラルの発生の可能性に最大の注意を払い、とにかく期待インフレをコントロールすることがカギとなると明確な目標を設定した。政府は大企業の場合、直接その経営者たちか所属の業界団体を通じて、以前からしばらく値上げをしないように根回しをしたり、治安機関を通じて威嚇したりした。例えば商業省は乳製品、砂糖、タイヤ、繊維製品など 11 の商品グループの生産・流通に携わっている業界団体とイラン暦の年末（2011 年 3 月 20 日）まで商品価格を上げないように合意したと発表した。また小企業や個人経営商店、タクシーなど個人所有の公共交通手段の場合、行政価格を守るように 3 万人にのぼる主にバシージに所属している公務員を動員し、日常的に販売価格の監視に当たった。

さらに事実上、統制価格システムを敷いた。航空料金や鉄道料金のように直接関係省庁によって決定されている価格は、大型連休のため国内旅行がピークを迎えるノーラズ正月まで据え置きとされることになった。

民間の場合、価格の引き上げを求める企業はこの要請をまず関係省庁と調整し、受理された場

合、「市場管理ワーキング・グループ」で審議されることになっていた。そして判断は実行のために「消費者・生産者支援機構」に通達される。この機構は最終的に価格を引き上げることを許可することになっていた。期待インフレを抑えるために、政府は情報管理も徹底した。例えば報道界や学界から批判が出ないように厳しい統制体制をつくった。そのため、紙上で補助金削減に対する本格的な批判が現れたのは春の半ば以降アフマディーネジャード政権の求心力が急速に低下してからになった。

国会介入・新年度予算案の大幅改正

補助金目的化実行の初日に極めて異例なかたちで、国会議員の大多数は声明を発表し、政府を賞賛したが、各々の国会議員はかなり早い時期から批判の矢先を政府に向けていた。初期には実行のペースに対する批判が主だったが、徐々に政府が事実上国会の意向を全く無視していることに苛立ち、国会から本格的な批判の声が強くなった。

そして、2010年度予算の審議で国会は政府の暴走に歯止めをかける機会を得た。2012年2月に総選挙を控える国会はさらなる上昇をコントロールするように予算法案を大幅に改定した。国会は法案に新たに第46条を書き加え、補助金削減による政府の総収入を620兆リアルから540兆リアルに引き下げ、さらに価格引き上げに20%のシーリングを設けることにした。さらに20%である政府の受け取り分の全額と30%である産業分から3分の1を消費者に回され、結果的に補助金削減による収入の80%は消費者に、20%は産業に割り当てられることになった。

補助金カットによる政府の収入

補助金目的化開始から、ガソリンなど一部の製品の価格が予定より早いペースで引き上げられたことで、当初、国会議員は第4四半期における政府の収入は160兆リアルに達するという見込みを示したが、数週間後にファルジン「補助金目的化本部」の事務局は140兆リアルの見通しを示し、そして国会の「経済委員会」のメスバヒー委員長は政府からの情報によると第4四半期の補助金削減による収入が94兆リアルに過ぎないと発表した。結局、政府の収入は90兆リアルに届かず、政府と国会の甘い見通しを示した。

工業部門の支援

価格統制によって、企業らは生産や流通価格の上昇を商品価格に転嫁できなくなっていた。体力が弱く、資金面で常に不足状態にあり、また銀行からも十分な資金調達ができないイラン企業にとってはまさに存亡の危機だった。例えば、第一段階で工業部門の企業にとっては電力料金が1kw/h当たり206リアルからほぼ2倍の400リアルに、ガスが1立方メートル180リアルから700リアルに、そして水道が1立方メートル400リアルに上昇し、大幅コスト高の原因となっている。

「補助金目的化法」によると、政府は収入の30%を各産業の支援に割り当てることになっていた。政府はエネルギー料金の上昇によるコストの大きさを基準に工業部門を12の業種に分類し、それを部分的に補填するために、例えば利率12%の貸付、電力料金一年間分の肩代わりや支払いのための低利融資、発電機械の整備のための低利融資のように様々な政策案を画策した。その中で特

に強調されている支援策は「エネルギー融資枠」であり、各企業のエネルギー消費効率化を援助するための融資枠だった。

第二段階：

政府と業界団体との価格据え置き合意は終焉を迎え、2010年早々から企業経営者や業界団体関係者は次々と価格凍結の見直しを求めるようになった。特にアルミやセメント生産者の発言が目立った。一方政府もインフレを恐れるあまり、経済を大不況に陥れる懸念を抱くようになる。結局、2010年6月に商業省の高官は「価格安定化期」の終了を明言し、「補助金目的化」は第二段階に突入した。それ以降、政府は次々と製品の価格引き上げを承認するようになった。

6 経済失政と経済制裁による UBI の形骸化

アフマディーネジャード政府側は目的化開始の当初から準備万端に整えていると強調し、一般国民と産業界の懸念を払拭しようと努めたが、蓋を開けてみると政府計画の杜撰さが露わになる。エネルギー製品の価格引き上げによる収入が事前の推計通りに上がることはなく、一年目の収入は220兆リアルにとどまる。これに対して政府の負担は400兆リアルにも達した。政府が現金給付を国民一律にしたため、その財政負担は膨らんだ。また財源不足で、政府は産業界への支援をほとんど行えなかった。消費者物価上昇率もたちまち20%を上回るようになったので、政府は一時的な措置のはずの価格統制政策を現在まで続けざるを得なくなった。その結果、多くの企業が赤字経営を強いられることとなった。

補助金目的化の実施から一年が経ち、経済情勢の悪化に歯止めがかからなくなると、国会側は政府の暴走にブレーキをかけることにした。2012年度の補助金改革の第二段階で総額1350兆リアルの補助金の削減という方針を示す政府案に対して、国会は物価の高騰と生産者への深刻な影響を理由に、補助金の削減規模を大きく減額して660兆リアルとした。そして、その660兆リアルのうち100兆リアルを生産者に、20兆リアルを失業保険の財源に、60兆リアルを保健衛生部門に、そして残りの480兆リアルを国民への現金支給に充てることを決定した。ところがその後、為替レート暴落等で経済情勢がより不安定になったことから、議会は2012年10月に「補助金目的化法実施停止」法案を採択し、第二段階の実施を凍結させた。

為替レートの暴落のきっかけとなったのは当時の米国オバマ政権による原油輸出を中心とする厳しい経済制裁の措置だった。核問題を巡って米国をはじめとする国際社会とイランとの間の対立が激化し、米国はイランから妥協を引き出すために、経済的圧力を強めようとして、国防授權法という法律の下で2012年春から自国の金融システムを利用して原油代金決済に制限を設け、事実上イランに石油制裁を科した。原油価格が高騰している中で制裁の実効性が疑問視されもしたが、その影響は予想以上のものだった。

まず制裁のアナウンス効果とも言うべきか、制裁が発動された直後から為替市場がパニックに陥り、リアルが急落し、たったの一年間で対米ドルの価値は3分の1にまで下落した。これは輸入される消費財や投入財のコストを引き上げ、物価を上昇させた。それだけではない。財源不足に直面

した政府は、中央銀行から資金を「一時借り入れ」し、現金給付の支払いに使った。これは貨幣量を急速に膨らませ、物価上昇の原因となった。そして、すべての経済主体、つまり政府も企業も家計も赤字に陥っている状況で経済活動も大きく落ち込み、国内総生産は縮小してしまった。一言で言うと、イラン経済は高いインフレ率とマイナス成長を同時に経験する、かつてない深刻なスタグフレーション状態に陥った。厳しい財政状況に陥った政府は現金給付金を増額することができず高いインフレ率という状況で大きく目減りし購買力が約半分となった。たったの二年間でイラン型 UBI は破綻に直面するようになった。

7 ロウハーニー政権と UBI 改革

2013 年の大統領選では、改革派の人物が立候補できなくなった中で、現実派に近く対米関係を主張するロウハーニー師が勝利した。ロウハーニー政権は対外関係と核問題の解決を優先しながらも、高いインフレとマイナス成長に陥っている経済の安定化にも対策を取らざるを得なかった⁽⁸⁾。そして経済課題の一つは現金補助制度の再建の問題だった。

この現金補助制度を再建するためには三つの選択肢しかなかった。一つはガソリンをはじめエネルギー商品の価格を引き上げることだった。リアルの価値が下がるとガソリンなどの国内販売価格とペルシャ湾 fob 価格の差は広がることになるので、補助金目的化法を遵守するのであればガソリンの販売価格を大幅に引き上げるしかなかった。しかしこれは国民の反発と抗議を招く可能性が高く政治的コストを伴う方法だった。もう一つは一般予算などエネルギー価格の引き上げではなく別の方法で財源を確保し給付額を引き上げる方法だったが、圧迫している財政状況の中で中央銀行からの借り入れ以外、別の財源を確保する方法は現実的ではなかった。そして三つ目は国民一律の制度を取りやめ、受給者数を減らし、支給額を増やす方法も考えられた。そしてもちろん何もしないことも選択肢の一つだった。そしてロウハーニー政権はしばらく現金補助制度に手を付けず、高いインフレ状態で購買力が減少する一方の中で、全国民一律の 45.5 万リアルを支給し続けたのみだった。

ロウハーニー政権は核問題を巡って一年半の厳しい交渉を経て米国を中心とする交渉相手 6 か国との間で、2015 年 7 月に「包括的共同作業計画 (JCPOA)」と呼ばれる合意に達した。合意後、石油輸出をはじめ、対外経済関係にイランに科せられた制裁は解除か一時停止されることになった。ロウハーニー政権は財源を確保できるようになって財政出動を増やし、経済回復のための対策を進めた。給付金の価値が減り続けている中で政府は、ロウハーニー大統領が再選を果たした後の 2017 年の秋ごろから漸く現金補助制度の再建に着手しようとした。

前回の選挙と比べて得票数も得票比率も増えたロウハーニー大統領は支持基盤が強まっているように見えて現金補助金制度に改革を施す好機だと判断した。翌年の予算法案提出に合わせて政府は受給者数を 3400 万人分（一般予算を利用する場合 2100 万人分）削減するという計画を立てた。またガソリンと軽油の販売価格を上げ、支給額を増額しようとした。制度開始時以降受給者から削除されていた高所得者の人数が 300 ～ 400 万人であったのに、たった一年でその数倍の人数を減らす

(8) ロウハーニーの経済政策についてはアブドリ (2017) を参考に。

ことは難しくみえた。しかしそれから間もなく、2017年12月末に北東部大都市のマシュハドで起きた物価高への抗議デモをきっかけに、反体制デモは全国規模で広がり、政府や国会にも大きな打撃を与えた。数日でデモそのものは弾圧されたが、都市部の低所得者が中心となったこの抗議は経済状況への不満が最大要因だった。これをみて政府も国会も新たな負担を国民に強いることを伴うガソリン価格の引き上げにも受給者削減にも慎重になり、事実上それらを先送りにすることにした。政府にも国会にも石油輸出の再開と景気の回復で財政収入が増える見込みであり、現金給付制度の財源不足部分を一般財政で補填できるという計算もあった。結局、2018年予算法では（生産者への支援も含む）現金給付制度の総支出であった446兆リアルの内、約3割の132兆リアルを一般歳入から調達しなければならなかった。

しかし、景気回復と歳入の増加という目算は米国トランプ大統領の登場で崩れてしまった。トランプ政権は核合意をはじめ前政権の対イラン政策に懐疑的な立場を取り、2018年5月には核合意からの離脱を表明し、停止されていた制裁を徐々に復活させた。同年の11月から石油輸出に対する制裁も再開された。しかも制裁措置は石油輸出にとどまらず、銀行取引、自動車産業、石油化学産業、鉄鋼産業などあらゆる分野に及んでいる。2018年5月にトランプ大統領が制裁の再開を発表すると為替市場は大混乱に陥り、リアルは暴落し、物価が高騰した。そして同年の下半期になると制裁の影響は実体経済にも影響を及ぼし生産活動も縮小した。

このような状況の中で、政府は現金給付制度の補助金制度を維持させるために上に述べた選択肢の中で一つの対策を講じざるを得なくなった。例えば2019年度の予算法に政府は各州の知事に所得水準上位3割の人々を現金補助制度から削減する権利を与えた。しかしそれでも富裕層の削除がほとんど進まず2019年10月時点で人口の9割以上を占める7820万人は現金支給を受けていた。そこで政府は2019年11月14日に当日からガソリン価格が300%上昇すると発表した。政権と治安当局はこの発表が国民の反発を買い抗議デモが起きると予想し準備していたが、ガソリン値上げに対する抗議デモは全国に広がり大規模なものになっただけでなく、抗議デモ隊はガソリン価格よりもハーメネー最高指導者をはじめ支配層やイスラム共和国体制を厳しく非難し、一部は体制転覆を求めた。治安機構は抗議を抑制するためにデモ隊に対して発砲し三日間で少なくとも400人を殺害して漸く事態を沈静化させることができた。2017年末に続いて大規模抗議は間違いなく体制側を強く震撼させた。

他方、政府は「現金補助制度」の再建を諦め、新たな現金給付制度を創設しそれを「生活補助金」と呼んだ。つまりガソリンや軽油などのエネルギー価格の大幅引き上げによる収入の一部は従来と同じメカニズムでNIOCと国営精製会社を通じて「補助金目的化機構」に支払われ、機構はその一部を現金補助制度の維持に使うが、大部分を「生活補助金制度」の下で受給者に支給することになった。政府は「生活補助金制度」において全国民を対象にしたのではなく、世帯主である支給申請者の所得と資産を調査し、その調査に合格すれば、家族の規模に応じて毎月世帯主の口座に支給額を振り込むシステムを取った。しかも「生活補助金」の支給額も一律ではなく、世帯の規模によって異なる制度にした。具体的には、一人世帯は月額55万リアル、二人世帯は103万リアル、三人世帯は138万リアル、四人世帯は172万リアル、そして五人以上世帯は205万リアルが支給されることになっている。それでも、現金給付制度の一人当たり45.5万リアルと大差がない。ただ、

ほぼ国民の9割以上をカバーしていた「現金補助制度」と比べて、2021年で「生活補助金」ももらっていたのは3000万人にとどまり、これは人口の4割強に過ぎない。

おわりに

イランでは2010年に導入されたUBI型現金補助金制度がかなり早い段階で形骸化し、そして破綻した。これは意図せず補助金制度の延長線上に導入された制度だったと言え、全国レベルでしかも大規模な事業として世界で初めて実施されたUBI制度であるために、ここから多くのことを学べる。

まず、イランに導入されたUBI制度の破綻は、理念なく、政治の都合と行政の能力不足によるものである。「補助金目的化」制度の下、国民に一律に支給される資金は、「個人の権利として無条件で普遍的」なものではなく、あくまでも補助金削減による損失額を補償するものだということが重要なことである。当初から、支給額が受給者のベーシックニーズ（基本的な生活費）を充たさなかったことはそのためである。

もう一つは、制度の導入も支給額の決定も、制度の持続性よりも特定の政治勢力や政治家の都合が優先されたことが制度の破綻を招いた重要な要因である。しかしその背景にあるのはイランの権威主義的な政治体制であり、制度設計の段階においても、国会での審議の段階においても、そして制度の創設の段階においても、十分な透明性と説明責任を確保することができなかったために低所得者層をはじめ国民の福祉に関わる政策と制度は政治の道具にされてしまった。

そしてUBI制度には安定的な財源を確保する必要がある、それはやはり税収にすべきである。石油など資源収入に依存している場合、資源価格は不安定でボラティリティがあるため、収入も安定せず制度そのものの不安定化を招く。そしてUBI制度の安定を確保するためには、物価（インフレーション）や為替相場などファンダメンタルズの安定が必要だということも明らかである。

(Keivan Abdoly 神奈川大学経済学部非常勤講師)

【参考文献】

- アブドリ・ケイワン (2013) 「アフマディーネジャードはイラン経済に何をもたらしたのか? —— 「公正社会」 実現を求めている試行錯誤とそのコスト」『中東研究』(Vol.1) 517号
- (2016) 「イラン——政治の底流にある諸派閥攻防の歴史と展望」後藤晃・長沢栄治編『現代中東を読み解く——アラブ革命後の政治秩序とイスラーム』明石書店, 204-227.
- (2017) 「ロウハーニー政権下のイラン経済」JOI (海外投融资), 2017年3月号
- Amir Arjomand, Saïd (2009) *After Khomeini: Iran under His Successors* (Oxford: Oxford University Press).
- Ansari, Ali M. (2007) *Iran under Ahmadinejad: The Politics of Confrontation* (Abingdon, Oxon: Routledge for the International Institute for Strategic Studies).
- Karshenas, Massoud & Hamid Tabataba'i (2019) Basic Income by Default: Lessons from Iran's Cash Subsidy Programme, *The Palgrave International Handbook of Basic Income* (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan).
- Maloney, Suzanne (2015) *Iran's Political Economy since the Revolution* (New York: Cambridge Books, Cambridge University Press).
- Moslem, Mehdi (2002) *Factional Politics in Post-Khomeini Iran*, (Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press).
- Parsa, Misagh (1989) *Social Origins of the Iranian Revolution* (New Brunswick: Rutgers University Press).