

アジア経済研究所  
IDE-JETRO

# 動乱後のエジプト スィーサー体制の形成(2013～2015年)



土屋一樹 編



# 動乱後のエジプト

ースイースイー体制の形成（2013～2015年）ー

土屋一樹 編

2018年3月

## はしがき

本書の目的は、エジプトにおけるスィーサー体制の形成過程とその統治の特徴を明らかにすることである。

エジプトでは、2013年7月に軍によってムルシー大統領が排除され（「6月30日革命」）、2011年「1月25日革命」以降で2度目の政治移行期が始まった。移行プロセスは、当初の計画より遅れたものの、改正憲法の制定（2014年1月）、大統領選挙（2014年5月）、議会選挙（2015年11～12月）と進み、2015年12月に完了した。

第2移行期（2013年7月～2015年12月）の開始から約1年間は、当時の軍トップだったアブドゥルファッターフ・スィーサーによって暫定大統領に任命されたアドリー・マンスール最高憲法裁判所長官（当時）が政権を担った。しかし、その背後で移行プロセスを実質的に管理していたのは軍だった。その後、2014年5月に実施された大統領選挙では、出馬のために軍籍を離れたスィーサーが圧勝し、翌6月にスィーサー政権が誕生した。つまり、第2移行期は、軍の意向に基づく統治体制が構築された時期と理解することができる。その中心にいたのはスィーサーだった。そこで、本書では第2移行期全体をスィーサー体制の形成期と捉え、その形成過程を多角的な視点から明らかにする。

本書は、アジア経済研究所で2014～2015年度に実施した研究会の成果の一部である。すでにアジア経済研究所のウェブサイト（<http://www.ide.go.jp/>）に掲載されている論考もあるが、それら既出の論考も含めて改めて一冊の書籍として編纂したのは、スィーサー体制の形成過程とその特徴を総合的に提示するためである。

すでに第2移行期の完了から2年が過ぎた。ましてや2014年6月に就任したスィーサー大統領の任期は残り半年となり、次の大統領選挙が近づいている。現在のエジプトは、「アラブの春」後の動揺を乗り切り、その統治体制は再び均衡（安定）に達したようにも見える。

そのような状況のなかで、均衡に向かう過程であるスィーサー体制の形成期について今更取りまとめたのは、それが現在のエジプトの統治形態を理解するうえで有用な視座を提供すると考えたからである。本書は、新たな事実や資料を掘り起こしたものではない。したがって、新情報という点では、本書が新鮮味に欠けることは否めない。しかし、多角的な視点からスィーサー体制の形成過程を跡付けることで、「1月25日革命」を経てエジプトの統治体制はどう変わったのか、また現体制は持続可能なのかを考える手がかりを提示できたのではないかと考えている。本書が「アラブの春」後のエジプトを理解するための一助になれば幸いである。

2017年12月 編者

## 目次

第1章	統治：スィーサー政権下の政治	伊能武次	1
第2章	憲法：2014年憲法の制定過程と条文内容	竹村和朗	19
第3章	選挙：新たな権威主義体制の成立と「1月25日革命」支持者の撤退	金谷美紗	39
第4章	司法：ムスリム同胞団関連事件に対する破棄院の判決から	竹村和朗	53
第5章	治安：イスラーム過激派の台頭と「テロとの戦い」	金谷美紗	69
第6章	外交：バランス外交の背景と今後の展望	鈴木恵美	85
第7章	経済：改革と開発の推進	土屋一樹	99
第8章	補助金：制度改革の課題と展望	井堂有子	117
第9章	労働：改革と争議、独立系労働組合をめぐる	井堂有子	141
第10章	貧困：食料安全保障と国民の消費生活	岩崎えり奈	163
コラム	「パンと塩」について	井堂有子	179
執筆者紹介			181





---

## 第 1 章

### 統治：スィーサー政権下の政治

伊能武次

---

#### はじめに

本章では、2013 年 7 月に始まり 2015 年 10～12 月の議会選挙をもって完了した政治的移行期をスィーサー体制形成期と見なし、その間の統治の構造を考察する。

2013 年 6 月 30 日に頂点に達したムルスィー政権への大規模な抗議運動（「6 月 30 日革命」）を背景にした軍事クーデターによってムルスィー大統領は排除され、軍主導の下で新たな政治的移行（第 2 移行期）が出発することになった。このムルスィー後の統治において暫定政府に課せられたのは、「1 月 25 日革命」後の混乱が長期化するなかで疲弊した国民の間に強まった治安の回復と社会の安定を求める要求への対応であった。しかし、そうした国民の期待の高まりとは裏腹に、治安改善の兆しは見られなかった。むしろ暫定政権の初期には国民の間の亀裂がさらに深まり、それが大規模な暴力を伴う政治的抗争の形で持続した。その典型的な例が、エジプトの近現代史で前例のない多数の死者を出した 2013 年 8 月 14 日のラバア事件（「暗黒の水曜日事件」）であった。

こうした政治社会不安は、2014 年 6 月にスィーサー元国防相が大統領として政権を掌握した後も、一向に改善の様相を見せなかった。スィーサー大統領に寄せる国民の大きな期待は、軍事政権の指導者として治安と安定を確保することであり、それが政権の存続を支える正当性の源泉となった。しかし、国民が抱く期待の大きさに比べて、スィーサー政権が治安の回復と安定の確保にむけて成し遂げた実績との落差は著しい。軍はシナイ半島における治安の確保に苦慮し続けているだけでなく、内戦状態に陥った隣国リビアへの対応も余儀なくされ、さらに首都カイロにおいてもテロや爆破事件が繰り返されるようになったからである。軍と治安部隊を配置して反対勢力を力によって排除する治安政策の限界が明らかになりつつある。

次節ではまず、第 2 移行期の政治動向を分析する前段階として、「1 月 25 日革命」後の政治的諸局面の特徴を明らかにしておこう。



## 第1節 2つの「革命」と2つの移行過程

### 1.1 「1月25日革命」後の政治的諸局面

「1月25日革命」後のエジプトは4つの政治的局面に区別することができる。第1の局面は、軍による暫定統治期（2011年2月11日～2012年6月29日）である。この時期には、軍（軍最高評議会）は青年革命勢力およびムスリム同胞団という主要な政治勢力との間で政治的移行の方向づけをめぐる連携と抗争を繰り返した。その過程で軍はムスリム同胞団との結託を選択した。

第2の局面は、国民による直接選挙で選出されたムルスィー大統領による統治期（2012年6月30日～2013年7月3日）である。民主的な手続きによる選挙で国民から政権を負託されたことをよりどころにして、ムルスィー大統領は、内閣や県知事、内務省、軍、司法府など統治機構を再編することで政権の権力基盤を固めようとした。さらにムスリム同胞団と他のイスラーム勢力が圧倒的多数派を構成する議会を背景にして、新憲法の制定を強行した。このような政権運営に対して国民の反発が拡大し、政権と反対勢力との権力闘争が激しさを増した。反対派は新聞や衛星放送を動員して国家機構の「ムスリム同胞団化」というキャンペーンを展開した。これに対して、ムルスィー大統領が特権として付与された大統領令を多用して反対派を封じ込めようとしたことは、権力闘争を激化させる一因となった。軍とムスリム同胞団の結託関係は、こうして短期間で終わりを告げた。ムルスィー大統領に対して「ファッショ」あるいは「独裁」という批判と非難が浴びせられ、政権発足から1年も経過しないうちに「タマツルド（反抗）運動」と名づけられた反ムルスィー抗議運動が生まれ、2013年6月30日の大規模な抗議集会（「6月30日革命」）へと発展し、軍の介入をもたらした。

第3の局面は、ムルスィー政権が排除され、代わって最高憲法裁判所長官アドリー・マンスールが暫定大統領として統治した時期（2013年7月4日～2014年6月7日）である。暫定大統領にマンスールが指名されたことが示すように、軍はクーデターによって成立した政権の正統性に対する欧米諸国のネガティブな評価を払拭するために、法の番人である司法府の長を前面に押し出す形をとって新たな移行期を開始した。この「移行のリセット」の局面では、抗議規制法の施行によって反対派の組織的な抗議行動を抑え込むなかで、移行の工程表において重要な柱とされた憲法改正と大統領選挙が実施された。軍も司法府も、いずれもムバーラク政権を支えた国家の権力基盤であったから、この時期は「旧体制の復活」の動きとして特徴づけられる。そこでは内務省とマスメディアも暫定政権を支える役割を強めた。たとえば、ムスリム同胞団を標的とした「テロとの戦い」キャンペーンにおいてマスメディアが果たした役割は無視できない。この局面のもうひとつの特徴は、想像を超える大規模な政治的暴力の発生であり、国民の間の亀裂が一層深まったことである。ムスリム同胞団を主とするムルスィー前大統領支持勢力と暫定政権との激しい闘争が繰り返された。

ムルスィーの大統領の復帰を要求する反対派を排除しようとして暫定政権が行った強硬な政策によって、組織的な暴力が生まれ多数の犠牲者を生み出した。

最後に第 4 の局面は、スィーサー政権の統治期（2014 年 6 月 8 日以降）である。この時期は第 3 の局面の延長上にあり、議会選挙を実施して移行プロセスを完了させた局面であるが、軍の政治的役割という観点から見ると、軍がムバーラク政権下で演じた「支配するが統治せず」という伝統的な役割を捨てて、「支配し、かつ統治する」という新たな役割を名実ともに担うに至った。その意味で、司法府と結託して、より正確には司法府の背後から暫定政権を支配したマンスール暫定政権下の局面とは異なる。世論調査では国民の間でスィーサー大統領は高い支持率を維持してきたが、軍事政権として国民から期待された治安と秩序の回復に有効な成果を示せないでいる。

以上の 4 つの政治的局面のうち、以下では軍事クーデター後の第 3 および第 4 の局面、すなわちリセットされた移行期（第 2 移行期）について詳しく考察する。第 3 局面をなすマンスール暫定政権では軍、すなわちスィーサー国防相が事実上の権力を掌握していたことから、第 2 移行期をスィーサー政権の形成期と見なすことにする。そして第 2 移行期は、「1 月 25 日革命」が挫折する反動期であり、エジプトの権威主義支配の歴史的な遺産が息を吹き返した時期、あるいは「平常への復帰」を指向する時期として概括することができる。長期化する革命的な混乱の中で疲弊し、安定と秩序を求める国民意識の変化を背景に、最も制度化された国家機構として軍が混乱を収束し統治の主導権を掌握したのである。

## 1.2 マンスール暫定政権下の統治

マンスール暫定政権は、その公式の言説として 2 つの革命が掲げた目的を支持し、その実現を掲げた。しかし、現実のエジプトは民主化プロセスを断念して、「1 月 25 日革命」以前に存在した軍と治安機関に支えられた権威主義的な政治秩序を再構築する道を進むようになった。ムルスィー政権下で反同胞団キャンペーンが高まる中で旧国民民主党（NDP）の政治勢力が再結集する兆しが現れたことに加え、他方でマンスール暫定大統領が 2013 年 11 月に公布した抗議規制法によって、「4 月 6 日運動」など「1 月 25 日革命」を先導した青年活動家たちが多数拘束され、政治的な表現の自由が著しく制約されるようになった。ムバーラク政権下における治安組織の手法が復活したのである。

マンスール暫定大統領は、軍のジュニア・パートナーとしての司法府が一連の政治的重要法案を大統領令として提示し移行プロセスの道筋を整える媒介者としての役割を担った。マンスール暫定大統領は、就任直後の 2013 年 7 月 8 日に公布した憲法宣言で移行の具体的な工程表を示し、改正憲法の制定、議会選挙、そして大統領選挙を経て移行プロセスが完了するとした。だが、憲法改正は実現したものの、移行スケジュールの変更によって議会選挙の前に大統領選挙が実施された。その結果、暫定政権下では憲法改正と大統領選挙のみが行われた。

2014年1月に実施された国民投票で承認された改正憲法（2014年憲法）は、移行後のエジプトの統治構造を制度的に規定する枠組みとなった。2014年憲法は、ムルスィー政権下における権力闘争だけでなく、「1月25日革命」後の流動的な権力闘争への反動として理解することができる（Brown and Dunne [2013]）。すなわち、反ムルスィー政権で軍を支持した国家機構、とりわけ司法府とアズハル機構の既得権益を確保あるいは強固にする法的な枠組みとなったからである。

ムルスィー政権下で制定された2012年憲法においてすでに軍の自治的な地位が明確にされていたが（鈴木 [2013, 222-224]）、2014年憲法ではそれが一段と強められた。国防大臣の任命が今後2期にわたる大統領任期（計8年間）においては軍最高評議会の承認を条件とすると規定された（第234条）。また、軍最高司令官としての大統領の宣戦権に関する第152条では、国防会議との協議および議会の3分の2以上の承認を要件とするとの修正が加えられただけでなく、議会の解散時における手続きとして大統領は軍最高評議会と協議し、さらに内閣および国防会議の承認を得なければならないことが新たに付加され、大統領との関係における軍の発言力が強まった。軍事予算の審議に関しては、大統領を議長とする国防会議および軍の排外的な関与がより明確になった（第203条）。また軍事法廷についても民間人が軍事法廷に立たされないとしながら、例外とされる犯罪行為が極めて網羅的に指定されているため、結果として多くの民間人が軍事法廷で被告として裁かれることになった（第204条）。ムバーラク政権期に軍事法廷で民間人が裁かれることへの批判や怒りが「1月25日革命」を生み出す引き金のひとつとなったが、2014年憲法ではムバーラク政権期よりもはるかに大きな役割が軍事法廷に与えられたのだった。このように軍は大統領との関係について、軍事予算の管理において、さらに反対派との関係において、2014年憲法で強固な制度的な基盤を確保した。

司法に関しては、第185条と第186条において司法組織の自律性と裁判官の独立性がより強められた。またアズハル機構やコプト正教会など公的な宗教機構の役割については、第3条、第4条、および第7条において重視する方向が示された。それらは、ムルスィー政権下の2012年憲法で初めて規定された条文を基本的には継承するものであった。2012年憲法において維持された1971年憲法のシャリーア（イスラーム法）規定、すなわちシャリーア原則を立法の主要な法源として規定する第2条に続いて、第3条では「エジプト人のキリスト教徒およびユダヤ教徒のシャリーアの原則は、彼らの身分、宗教的事柄および精神的指導者の選出を組織する諸立法の主要な法源である」（竹村 [2014(上), 151]）とした。

議会制度について、2012年憲法は代議院と諮問議会という二院制を1971年憲法から踏襲したが、2014年憲法は代議院のみの一院制とした。2014年憲法は政治制度の建前としては三権の分割と均衡を掲げているが、大統領に強固な権限を付与し立法府に対して行政府に優位な地位を与えた。三権の間のそのような力関係は、マンスール暫定大統領が任期終了直前の2014年6月に決定した「政治的諸権利の行使に関する法」および「代議院法」という2つの法律を通して一層強固になった。議会選挙法とも呼ばれる代議院法（共和国大統

領決定 2014 年法律第 46 号) は、暫定政権、すなわち軍がどのような統治戦略を描いていたかを推測する手掛かりを与えてくれる。それは選挙制度の設計が示すもので、個人選出制度と政党リスト選挙制度からなる選挙方式の制度設計において、個人選出議席数が全体の 75% (448 議席) を占め、政党リスト選出議席数はわずかに全議席の 20% (120 議席) にとどまる。さらに政党リストには、女性、コプト・キリスト教徒、若者、労働者、農民や障害者等を一定数含めなければならない (第 5 条) というものであった。こうした制度設計は、政党や政治勢力の議会進出をできる限り排除し、資金力に勝る実業家や地方の有力富裕層が多数を占める議会を作り出そうとするものだと批判が示されたように、できるだけ政党勢力の存在が弱い議会を作ろうと意図したと解することができる。

### 1.3 「テロとの戦い」と社会的亀裂の深まり

このような法的枠組みの決定に関連して注目されるのは、刑法改正によるテロ行為に対する罰則の強化や、上述した抗議規制法の適用の下で反対派の動きを封じ込めようとしたことである。2013 年 11 月にマンスール暫定大統領が公布した抗議規制法が施行されると、国民の間に治安警察による強圧的な行動を黙認する傾向が著しくなった。テロ活動の活発化によってエジプト人の多くが「テロとの戦い」で政権を支持し、治安組織の行き過ぎた行為に目を瞑るようになり、また多くのエジプト人が治安の回復と経済の回復を最も望んでいた。さらに、国営テレビや実業家が所有する民間放送が声高な軍支持とムスリム同胞団追放キャンペーンを展開して国民の間に愛国主義的感情を高揚させ、政権の基盤を強化しようとした。こうした動きは、かつてムバーラク政権下の 1990 年代に目撃された光景と酷似していた。しかし、それはかえって同胞団メンバーやその支持者との間の亀裂を深めさせ、爆破事件や抗議行動が繰り返され、政府は刑法の改正による罰則の強化やテロ指定法の制定によって対応せざるをえなくなった。その結果、ムスリム同胞団指導者や支持者に対してエジプトの裁判史上例を見ない多数の死刑判決が下された。

こうして、マンスール暫定政権の下では国民の亀裂が深まりはしても、修復を望めない状況が続いた。軍支援集会の呼びかけが組織的に行われ、マスメディアではムスリム同胞団を敵視し、その排除と弾圧を支持する論調が主流をなすようになり、さらには「1 月 25 日革命」を推進した青年グループを外国 (=米国) のスパイとみなす論調も現れた。この時期には主流メディアが「エジプト人か、非エジプト人か」、同胞団系メディアが「イスラームか、世俗主義か」という対抗軸 (枠組み) をそれぞれ掲げて、国民に白か黒かという選択を迫った。政権を支持する主流メディアが国民にナショナリズムを鼓舞したのに対して、同胞団は国民のイスラーム信仰に訴えただけでなく、国際社会に対してもムスリム政権の正統性を主張した。国際社会に大きな衝撃を与えた 2013 年 8 月のラバア事件は、エジプト社会内部で和解が困難な 2 つの勢力の間の亀裂の大きさを物語るものであった。

主流メディアが愛国主義を増幅させた背景には、テロと社会不安の拡大があった。ムルス

スィーサー大統領の失脚をきっかけにしてシナイ半島では軍や警察、ガス・パイプラインに対する襲撃や爆破事件が繰り返されるようになり、武装勢力とムスリム同胞団のつながりを懸念する声が高まった。軍はシナイ半島に軍隊を投入して「テロとの戦い」を推進し、国民の間での軍支持をさらに拡大するために、マスメディアの役割を重視した。

ムルスィー大統領の失脚後に顕著になった社会不安の拡大は、シナイ半島における治安の悪化だけでなく、コプト教会とコプト教徒を対象にした襲撃事件の増加によっても明らかであった。とりわけ上エジプトでコプト教徒への襲撃が相次いだ。最も多く攻撃が繰り返されたのはラバア事件の後だった。これらに加えて、国内各地において賃金、懲罰的解雇、労働条件などへの不満を理由とする労働者の抗議行動や労働争議が静まる気配を見せなかったのも社会不安を示すものであった。

#### 1.4 スィーサー政権の成立

スィーサー政権の正統性の源泉は、2013年7月にムルスィー内閣の国防相として反ムルスィー政権抗議運動に結集した多数の「国民の意思」を軍事介入によって実現したことに求められる。それを背景にして、スィーサーはさらに「国民の意思」に応える形で大統領選挙に立候補し、2014年5月に実施された大統領選挙では97%の圧倒的得票率で当選を果たした。だが、投票率の想定外の低さから、選挙管理高等委員会は投票初日に投票期間を当初の2日間から1日延長するとの異例の決定を行った。この恣意的な決定は、同委員会の政治性を改めて示すものとなったが、エジプトの司法組織を代表する最高位の立場にある人々からなる選挙管理高等委員会の中立性が問われる問題であった。

だが、投票期間を延長したにもかかわらず、投票率は47%と振るわず、ムルスィー大統領が当選した2012年大統領選挙の投票率には及ばなかった。大統領選挙期間中にメディアが展開したキャンペーンがスィーサーに大きな期待を示したのとは対照的に、投票日当日の光景として報じられたのは、国民の選挙への無関心ぶりであった。ムスリム同胞団の存在に不安と危機感を感じていたコプト教徒や旧NDP勢力など、スィーサー政権の成立を期待する人々は投票しただろう。他方で投票前から結果が明らかであった選挙に無関心であった人々や、あるいは投票のボイコットを決めていた人々も多数あった。熱狂とアパシー、そして無関心が同居するエジプト社会を示唆したのが、この大統領選挙であった。スィーサー大統領待望論は、メディアの演出によって作られた部分のはなはだ大きかったと言っても過言ではない。

#### 1.5 議会なき大統領制支配下の立法行為

2014年1月に改正憲法が公布されてから2016年1月10日に新議会が発足するまでの間に、約340もの数の法律が制定された (Bahaa-Eldin [2016a])。ある報告によれば、2014

年 6 月のスィーサー政権成立以降でも、大統領権限の下に少なくとも 263 の法令および決定が公布されたという。その内訳は、経済・投資分野（49 件）、政治・社会分野（34 件）、軍・治安関係（32 件）、対外関係分野（32 件）、人事・管理行政分野（116 件）として分類されている（Tahrir Institute [2016]）。その報告書でも指摘されているが、憲法上、大統領令は緊急に対応しなければならない事態に対して大統領に認められた立法行為であり、その法の趣旨からすると疑問視されかねない多数の法律が存在する。とりわけ、政治・社会分野および軍・治安関係における法改正あるいは法令の決定が注目される。それらの分野で、抗議行動を封じ込めるために、治安対策上の立法行為が継続して行われた。

たとえば、スィーサー政権発足直後の 2014 年 6 月に発令された大学法改正と、それに続いて翌年 1 月に発令された大学教員懲罰法など、一連の大学関係の法改正において学生および教員の学内活動の規制が一層強化された。軍事裁判法令（2014 年 10 月）では、2 年間にわたって兵士が警官と共に公共施設の安全を確保することとし、公共施設への攻撃は軍事施設への攻撃と見なされ軍事法廷での裁判の対象となった。他方で、20 歳前後の若者たちの雇用を想定した、逮捕権限をもつ警官補とも呼ぶべき新たな職位を設定して、治安要員の確保を試みたほか、警備会社設立許可令において公共施設や公共基金を護衛するための警備会社を内務省、国防省、国家情報部が設立するのを可能にして、国内治安に動員しうる人員を増加させた。

治安対策上の立法行為とは異なるのが、政権の基盤である軍への配慮からなされた法令である。たとえば、軍条例改正による軍人年金額の一律 10%引き上げ、保険・退職給付金規程の改正などがスィーサー政権発足後の早い段階で行われた。

その他、大統領への権限の集中を意図した立法として、中央銀行、金融監督庁、中央監査庁、行政管理庁など独立性の強い国家規制機関の長や役職者を大統領が罷免する権限を定めた決定も注目される。

## 第 2 節 統治の構造と機構

2013 年 7 月に失脚したムルスィー政権とムルスィー後の移行期の政権との統治戦略は、政治的敵対者を排除し、国民の間の分裂を促したという点で共通していた。一方で、スィーサー政権の統治手法とムバーラク政権のそれを比べると、ムバーラク政権は「非合法」組織ムスリム同胞団に対しては暗黙の了解に基づき、曖昧な形の「共生」関係を巧みに維持してきた。だが、第 2 移行期のスィーサー政権下ではそうした共生を生み出す政治的妥協の余地がほとんど失われ、スィーサーはムスリム同胞団とその支持者らに対しては強硬な対決姿勢で臨んだ。日常生活における安全の確保と停滞した経済活動を取り戻すために、最大の敵であるテロ集団の撲滅が不可欠だとして、国民に団結を呼びかけた。そのことが同胞団の急進化をさらに促すに至った。アラブ諸国のなかでは国家の歴史と自然の国境に恵まれ、民族的・宗教的な同質性が高く、国民意識が最も成熟した国とされてきたエジプトで、

国民の間に深刻な亀裂が生まれたのは想像を超えるものだった。

治安の回復と経済開発の推進という優先課題に対応する上でまずスィー・スィーに必要とされたのは、「1月25日革命」によって分裂状況に陥っていた国家機構の再建であり、とりわけそのためには政権の中核となる自らの権力基盤を形成し、それを強固にすることであった。

## 2.1 「1月25日革命」の教訓とスィー・スィーの権力掌握

スィー・スィー政権の統治スタイルは上述したように政治的敵対者を妥協の余地なく排除する姿勢に特徴がある。スィー・スィーに対抗できる指導者が政権の内外に存在しない状況に加えて、言葉の厳密な意味での「政権」と呼びうる体制が形成されていない状況では、大統領個人のリーダーシップや行動が、政権の形成と統治を考察する上で重要になる。

そのように考えると、形成過程にあるスィー・スィー政権が、「治安国家」あるいは「警察国家」と形容されるように極度に治安対策を重視した背景には、大統領およびその側近がこの数年間に経験した街頭での大衆抗議行動の危険性への認識、さらには大衆抗議行動の再発への恐怖感があった。スィー・スィーは、「1月25日革命」時において大衆抗議行動が治安警察の制止活動を打破する強大なエネルギーへと拡大したのを、軍情報部長として詳らかに目撃した。そしてムバーラク大統領に辞任を強いた軍最高評議会（SCAF）のメンバーでもあった。また混迷するSCAF統治下ではムスリム同胞団など対立しあう主要な政治勢力との接触を重ね、とりわけ同胞団との間に一定の関係を維持し続けた。それが縁となってスィー・スィーはムルスィー政権下で国防相に就任した。SCAFのなかで最年少のメンバーであったスィー・スィーは、国防相としてムルスィー大統領と連携してムバーラク政権下で軍を統率してきたSCAF議長タンターウィー前国防相やサーミー・アナン前参謀総長ら高齢の軍指導者らを引退に追い込んだほか、多数の幹部将校をも引退させた。そして最後に国防相としてムルスィー大統領を追放する役回りを演じた（USC News [2014]、Al-Maṣrī al-Yawm [2012]）。

スィー・スィー大統領の「1月25日革命」以降の足取りをたどると、大規模な街頭での反政府行動が国家の崩壊をもたらす極度に危険なものだと見なし、徹底的な治安対策によってその再発を事前に封じ込める必要があるという教訓を引き出した一方で、軍指導部の再編によって軍内部における自らの権力基盤を強固にしようとした。その動きはマンスール暫定政権下でスィー・スィー国防相の大統領立候補を前提として進められた。本章の冒頭において軍事クーデターに始まる第2移行期をスィー・スィー政権の形成過程としたのは、マンスール暫定政権下における軍指導部の再編の動きに注目したからであり、それと密接に関連すると思われる憲法改正後の大統領声明、すなわち大統領選挙を議会選挙の前に実施するという移行の工程表の変更決定に着目したからである。

## 2.2 権力基盤の再編

スィーサーにとって出身母体である軍は最も重要な権力基盤であったが、「1 月 25 日革命」後の混迷する政治状況の中で短期間の間に国防相、そして大統領に就任したスィーサーは、軍内部に確固たる側近グループを形成する必要に迫られていた。それを可能にしたのが、改正憲法が 2014 年 1 月の国民投票によって承認されて成立した翌月、マンスール大統領が行った軍および SCAF の再編に関わる 2 つの大統領令（法律第 18 号、第 20 号）の発布であった。

時系列的に振り返ってみると、この 2 つの大統領令発布は、およそ 1 か月前にマンスール大統領がスィーサー国防相を元帥に昇格させ、その直後には SCAF がスィーサーの大統領選挙立候補を事実上承認した声明に続いてなされ、かつスィーサーが 3 月下旬に行った国防相辞任声明の前になされたものであった。

大統領令のひとつは、国防相の指名に関わる資格要件の改正であり、スィーサーの国防相辞任を想定してスィーサーが指名する後継者スィドキー・スブヒーの下で SCAF が機能する法的な基盤を整えるためのものであった。もうひとつは、SCAF の構成と任務に関する改正であり、大統領と国防相が SCAF の構成員を指名できるとし、大統領が出席する場合以外、原則として国防相が議長となるという変更であった。その結果、国防相が SCAF メンバーの人事を左右することになり、エジプト軍の総司令官である大統領が軍により大きな権限を付与することを意味した。この 2 つの大統領令に基づいて、スィーサーは 3 月半ばに SCAF の再編に着手し、スィーサーに近い軍指導者を SCAF の中枢の地位に配置して、大統領就任後の権力基盤の確保を企図した (Wenig [2014])。

第 2 に、国家機関の長や幹部任命の人事権を利用した権力基盤の強化があり、ムバーラク政権下で活躍した軍出身の指導的な役職者を復帰させる事例が注目される。エジプトで最も重要なスパイ機関であった国家情報部の元長官ムハンマド・ファリード・トハーミーはその代表的な例であった。トハーミーはかつて軍情報部長であり、スィーサーの前任者としてスィーサーを指名した軍幹部であった。またすでに述べたように、独立性の高い国家機関の長の罷免権の行使も大統領の権限の強化を企図したものであった。ただ、一方で、2014 年憲法の規定に反映されたように、ムルサー打倒で軍と連携したアズハルや司法府の長については大統領の任命権をそれぞれの組織の決定に委ねることで支持基盤を固めようとした。

## 2.3 内閣と県知事

「1 月 25 日革命」以降に行われた政治エリートの補充では、ムルサー政権下を除くと、閣僚人事においてはテクノクラートが多いというムバーラク政権下のやり方が踏襲されているが、軍は、その時々国内政治状況、すなわち「世論」に配慮した人物を政権に取り込



み政権の求心力を高めようと企図した。そうした政治エリートの補充を跡づけると、権力の中枢にあって閣僚等の政治エリートの補充を手掛けたグループが、政治的状況をどのように見ていたかを理解する手掛かりを得ることができる。

たとえば、「1月25日革命」直後には、タハリール広場での抗議行動の担い手となった若者たちが自らの正統性を支える基盤であると表明したイサーム・シャラフが首相として指名されたし、第2移行期に組閣を要請された著名な経済学者ハーズィム・ベブラーウィーは、リベラルな傾向として知られる社会民主党創設者のひとりであり、シャラフ内閣で財務相であった。ベブラーウィーの閣僚にはナセル主義者とされるホサーム・イーサ（副首相兼高等教育相）、社会民主党の指導的立場にあるズィアード・バハーエッディン（副首相兼国際協力相）、シャラフ内閣で労働大臣を務めた労働問題の専門家アフマド・アル＝ボライ（社会連帯相）や独立労組議長のカマル・アブーイータ（労働相）を加えることで、反ムルスィー政権で集結した人々の支持を確保しようと試みた。しかし、その後イブラヒーム・マフラブ内閣（2014年3月）以降はそうした社会的、国際的に注目される人物が閣外に出て、代わってテクノクラートの比重が大きい内閣へと変化した。2013年に創設された「移行期正義・国民和解相」も、マフラブ内閣では国民和解の表記が削除されて移行期正義相へと改称されたのは政権の方向の変化を象徴するものだった。多数の閣僚を留任させて内閣の連続性を保ちつつ、徐々に「1月25日革命」以前のムバーラク体制下の政治エリートの補充様式に類似するに至った。

県知事の人事においてはムルスィー政権下でムスリム同胞団の有力メンバーを配置して、県知事の「同胞団化」との非難を浴びたのとは対照的に、またベブラーウィー内閣の閣僚人事とも対照的に、ムバーラク政権下と同様、県知事のポストは軍と内務省、そして大学が補充の主要な源となった。ナセルからサダト、ムバーラクの政権下において県知事に占める軍人出身者の割合は減少傾向を示してきたが[伊能 1993、256-259]、軍事クーデター後にはふたたびナセル時代のように軍出身知事がかなり多数を占め始めた。ベブラーウィー内閣の成立後まもなく任命された新任の県知事18人のうち11人が軍出身であり、2人が元警察幹部であった。スィー体制下で最初の県知事異動では知事に任命された軍出身者は少なかったが、2015年12月の異動では11人の新任知事のほとんどが軍および内務省出身者で占められた。治安対策を強く意識した県知事の布陣であると理解することができる。

## 2.4 治安機関のネットワークの再建

「1月25日革命」後のエジプト政治における顕著な変化は、国家による大規模な暴力行使が継続してきたことであった。スタッチャー（Stacher [2013]）が指摘するように軍事クーデター後には国家暴力は防衛から攻撃へと変化し、国家暴力がエジプトの政治的移行のための手段として用いられるようになった。今や国家暴力の行使およびその威嚇は、以前には比較的安全に生活していた人々にまで対象を拡大するまでになった。エジプトの19の人

権団体が参加するフォーラムが行った宣言によれば、エジプトの人権をめぐる最近数年間における急激な悪化傾向を生み出す主たる原因は、人権状況の改善を求める提案を政府が無視し続けてきたことだとしている（afteegypt [2014]）。

軍事クーデター後の国家暴力の拡大現象は、「1月25日革命」の直後に内務省とその治安機関が置かれた状況を抜きにしては理解できない。治安機関はムバーラク政権の弾圧体制を象徴する組織として国民の怒りの矛先となり、全国各地で警察署が襲撃の対象となった。統治機構の中核をなしてきたエリート意識の強い内務省と治安機関にとって、その時味わった屈辱的な経験を個人としても組織としても記憶から消し去ることができなかった。

悪名高かった国家治安機関は「1月25日革命」後すぐに解体されて国民治安機関として再編されたものの、軍事クーデター直後にはテロと宗教活動を監視する部門が国民治安機関内部に設置され、内務省の治安部門が復活強化される傾向が明らかになった。その後、スィーサー政権下で内務大臣に指名された国民治安機関の元長官の下で内務省幹部クラス的大幅な再編によって国民治安機関の体制強化が企図された。

治安機関の体制がこうして整備・復活するにつれて、全国で治安警察による人権を無視した脅迫や監視、強制捜査、拘禁、拷問や暴行殺害、消息不明事件などの過剰な活動が人権団体によって明らかにされるようになった。「国家の治安を脅かす犯罪」を盾にして極めて広範な市民の生活を脅かす実態がメディアでも報道されるようになった。拷問反対のTシャツを着た若者が2年以上にわたり裁判を受けられずに拘禁され続ける事例では、「人民に奉仕する警察」という「1月25日革命」で再確認した警察の使命は忘れ去られたとの印象を与える。街頭での大衆抗議行動を危険視する考えは、スィーサー大統領や内務省などに限られたことではなく、他の国家機関のエリート層に広く共有される街頭行動への恐怖感と結びついていた。そうした感情の共有が反対派に対する治安警察による過剰な活動を生み出し、その報復行為として各地で治安警察将校が殺害されるという暴力の繰り返しにつながった。

### 第 3 節 治安国家の再建とガバナンスの課題

#### 3.1 治安国家の復活

スィーサー政権に与えられた課題は、ムバーラク大統領の辞任後の政治的混乱によって動揺した統治機構を再建し、経済成長を追求することであった。テロと社会不安の拡大を阻止し、安定を取り戻すことがそのためにも必要であった。上述したように、その対応として、内務省治安警察による強権的な措置が復活し、反対派のみならず一般市民の自由をも制約してきた。マスメディアは国民の団結を叫び、テレビや出版物、文化活動における軍や政権批判を自己規制する動きを示すと同時に、異議申し立て的な意見が表明されるのを排除しようとした。その結果、リベラルあるいは世俗派とされる反対派が表明できる言動の空間

がごく限られてきた。リベラル派の代表的な活動家でもあるカイロ・アメリカン大学のアムル・ハムザーウィはムルスィー後の政権の下で「恐怖の共和国」が出現してきたとし、正義・権利・自由の保護を目的とする法の支配の基本的な精神を侵害する一連の法律によって、公的空間が統制され、市民が公的空間から排除されてきたと告発する（Hamzawy [2015]）。またヒューマン・ライツ・ウォッチは、スィー・スィー政権下で治安警察がほとんど制限を受けることなく活動してきたとし、数百人が殺害され、4万人以上が拘束されているとする。さらに拘束された後消息不明となったエジプト人被害者の事例を報告している（BBC [2015]）。

治安国家の復活現象は、軍事法廷において被告として審判の対象となる民間人の増加傾向によっても示される。ムバーラク政権下では非常事態令下で民間人を軍事法廷で裁くことが人権団体を中心にして批判的になったが、「1月25日革命」から4年間の間にムバーラク政権30年間における軍事法廷での被告数をすでに上回った。軍事クーデター後の国内社会が分裂する様相のなかでその傾向が続いてきた（McRobie [2014]）。とりわけ「議会なき大統領制支配下の立法行為」において言及した2014年10月にスィー・スィー大統領が決定した軍事裁判法については、広範な国家施設を軍統制下におき、それらを攻撃した容疑者を軍への攻撃と見なして軍事法廷で処罰するものであり、人権団体からは軍事法廷の管轄が拡大し憲法が保障する人権がさらに侵害されるとの懸念が表明された。各地の検事当局が同胞団メンバーと見なされる多数の人々を軍事法廷に送付する事例が、2015年を通じて報じられている。

エジプトでは「国家の安全」の名の下に内務省治安機関の将校が大臣あるいは政府高官の決定を覆せるため政府の省は無きに等しいとの指摘は、必ずしも極論とまでは言えないだろう。

### 3.2 社会不安の持続

「国家の安全」への脅威に対処するために内務省および軍は体制を強化して臨んできた。テロ行為の抑止と防止を企図してテロ団体法や対テロ法などを制定したが、テロおよび治安の状況は改善される見込みがない。2014年に比べると2015年にはテロ事件が大幅に増加した。テロ攻撃は地域的に見るとエジプト各地に分散する傾向が見られる（TIMEP [2015]）が、それでも大規模な軍部隊が展開するシナイ半島北部で治安を回復できない深刻な状況が続いている。そこでは2014年10月に施行された非常事態令が2015年になっても解除されないで延長が繰り返されてきた。

抗議行動については、2013年6月30日の抗議行動から2015年までの期間について調査した結果によれば、およそ5万5000件もの抗議行動が計測された。抗議規制法が制定された同年11月以降抗議行動は減少する傾向を示し、スィー・スィー政権発足後の一日平均の抗議行動の件数は29.1となった。この数はムルスィー政権下の38.6件よりも少ないが、ムバーラク政権最後の2008年から2010年の間の一日あたり平均件数に比べると、そのおよそ

5 倍も多いという (Holmes and Baoumi [2016])。

抗議行動の中で労働争議はストを禁ずる政府の方針によって 2015 年にはその前年に比べると減少傾向にあるが、それでも 1,117 件を数え、毎日平均 3 件の労働争議が行われている。地域的に見ると、首都カイロとその近郊、それに次いでデルタ地域、スエズ運河地域の順に多いが、全国各地で発生している。部門別に見ると、工場労働者から公務員、教員、医師、交通など広範な部門で実施されており、賃金やボーナスの不払いや未払い、労働条件の改善など労働契約をめぐる争議が最も多い。

労働争議と並んで注目されるのは大学で持続する抗議行動である。街頭での抗議行動が厳しく制限されるなかで、政治的意思を表明する場が狭まり、その残されたほとんど唯一の空間が大学キャンパスになったからである。政府は大学法や大学教員懲罰法を改正し、学内における政治集会や活動を違法な行為と見なして追放処分を含む厳しい措置を講じている。しかし、それにもかかわらず学生や教員の間には同胞団への根強い支持者やシンパ勢力がなおも存在しているように思われる。

### 3.3 国家機構内部の不安要因

テロや抗議行動はエジプト経済の再建とそれによる投資環境の改善にとって障害となってきたが、それ以上に統治機構の再建に立ちはだかるより深刻な障害、不安要因はむしろ統治機構の内部の問題である。すなわち、ムスリム同胞団の脅威がなくなるにつれて、それまで同胞団を最大の共通の脅威として結びついてきたスィーサー支持勢力の間に、内部的な結束力が弱体化しつつある。その結果、スィーサー政権にとって代わる政治的選択肢が存在しない現状において、スィーサー大統領の統治を脅かす当面の深刻な課題はテロや抗議行動でなく、むしろ政権内部からの挑戦であろうと考えられる。

国内主流派をなすメディアが規制下に置かれ、さらに「国家の安全」への配慮によってメディアの間に自己規制が広がるなかでは、政権内部の不安要因、すなわちガバナンスの課題を論拠づけるのは容易ではないが、その兆候を示すことはできよう。

第 1 に、政権内部における統制のメカニズムの欠如である。ムバーラク政権下の全盛期には政権と支配政党、そして治安機関が融合して統治を推進してきたのとは対照的に、スィーサー政権下の政府はムバーラク政権の後半の時期と類似した分裂状態を呈している。すなわち政府全体の調整と統制のメカニズムが未だ形成されていない。その例として 2015 年 9 月に発生したメキシコ人観光グループの殺害事件を指摘することができる。それは西部砂漠のバハリヤ・オアシス付近をエジプト人ガイドと移動中にテロリスト集団と誤認され、メキシコ人観光客が治安部隊に襲撃された事件である。この事件は、観光収入の落ち込みを回復するため外国人観光客の誘致を諸外国に働き掛ける観光省と国内外の過激派の追跡と排除に関わる軍・治安機関との間の意思疎通の欠如を示唆している。

第 2 に、国家の行政機構相互および内部における対立や不満が持続していることである。

それを示唆するのは、しばしば国内外のメディアで報道される電話盗聴や情報漏えい事件であり、その背後には行政機構相互のセクショナリズムの対立、あるいは行政機構内部の対立があると推測できる。

とりわけ、2015年2月に発覚した、リーク事件、すなわちスィーサー大統領とその片腕である大統領府長官との間で、および大統領府長官とSCAFの幹部将校との間で交わされた電話内容が盗聴されてリークされた事件は、それまでの情報漏えい事件とは質を異にする、かなりショッキングな内容であった。この事件は、誰がどのような意図から電話を盗聴しリークしたのかという問題だけにとどまらず、スィーサー大統領および軍指導者たちの本音をあからさまに伝えたからである。国民の間に広く浸透してきた軍についての信頼感、すなわち党派争いから超越し国民と国家の神聖な目的のために尽力する組織というエジプト軍像を否定するようなエリート意識とセクショナリズムに満ちた会話であった（Baheyya [2015]; Stevenson [2015]）。

2011年の「1月25日革命」後に発生し、2015年夏に頂点に達した下級警察官による給与や待遇改善を求める抗議行動は、内務省組織の幹部層だけがさまざまな形の特権を享受してきた組織内の慣例を明るみにするものとなった。エジプトでは公務員の雇用はサダト政権下で増加し、ムバーラク政権下で拡大傾向が継続したが、著しく低く設定された基本給を埋め合わせるために、さまざまな手当が導入されてきた。そうした手当の財源はすべての省に必ずしも均等に配分されるのではなく、内務省、石油省、電力省、国防省など、国家活動にとって戦略的に重要と見なされる省に優先的に配分された。他の省に比べると優遇される内務省に属する下級警察官の間で不満と抗議行動が繰り返されたことは、内務省内での下級警察官に与えられる給与と手当の低さを物語っている（Adly [2014]）。しばしば社会問題になる警官によるゆすり、たかり、わいろの要求と言った行動の背景にも、かれらがおかれた不満足な給与面での待遇がある。

この他、スィーサー政権の支持基盤をなす司法省においてもムルスィー派とされる裁判官が懲戒委員会での審査によって職務停止処分あるいは免職に追いやられる報道が2016年の半ばになっても続いている（Mada Masr [2016]）。軍内部でも軍秘密情報の暴露やムスリム同胞団への参加、あるいはクーデター計画の企ての容疑で逮捕された将校らが軍事裁判所で実刑の判決が下されるといった報道が示すように、スィーサー政権発足後の新指導部下の軍部において十分に内部統制が形成されるまでに至っていないという印象を受ける（Bahgat [2015]）。

## おわりに

エジプトの混乱を收拾し社会の安定と秩序の回復を望む国民の負託を受ける形でスィーサー政権は成立したが、政権の課題とする国家機構の再建による安定の確保にはほど遠い現状にあると言ってよい。

マンスール暫定政権以降、エジプトの統治は実質的な支配者としての軍の下に司法府、内務省が連合を形成して担われてきた。移行後の法的な枠組みの設計は軍と司法府の間の緊密な連携の下に行われてきたものと考えられるが、司法府は軍のジュニア・パートナーではあるにしても一枚岩的な組織と見なすのは留保しなければならない。たしかにエジプトの巨大な国家機構のなかで司法府は軍に次いで組織としての既得権益の確保のために高い自己保存能力を有してきたが、他の政府行政組織と同様に、1990年代以降のグローバル化への対応のなかで、内部に組織的な分裂を助長するさまざまな意見の対立を抱えてきた。したがって、ムルシー後の暫定政権の大統領としてマンスール最高憲法裁判所長官が指名されたにせよ、司法府が一枚岩として軍と制度設計に関わってきたのかどうかは疑問である。それを示唆するのは、2015年3月1日の最高憲法裁判所による「選挙区法」の違憲判決であった。選挙区法は、その前年の2014年12月に選挙区画定委員会の原案を内閣が承認した後に国家行政裁判所に送られ、そこで修正されて、最高選挙管理委員会の承認を経て大統領決定として制定されたものであり、司法府の助言あるいは協議の下で法案化されたと考えられるからである。2012年6月においても最高憲法裁判所は選挙法の違憲判断を下し、人民議会の解散命令が出された経緯があったが、この違憲判決についても意図的に議会選挙を遅らせようとする政治的な思惑があったと推測できる。

本章では軍事クーデター後の政治を概観してきたが、治安優先の強硬な政策によってテロと社会不安の拡大を阻止しようとするのが政権にとって最大の目標であった。しかし、そうした治安政策はかえって国民の間の亀裂を深め、国民の和解と統合を回復するには十分な対応になっていないように思われる。ズィアード・バハーエッディン (Bahaa-Eldin [2016b]) が提起するように、エジプト社会は改革の新たな工程表の下で国民の不満と不安を解消する努力を必要としている。

### <参考文献>

#### <日本語文献>

- 伊能武次 1993. 『エジプトの現代政治』 朔北社.
- 加藤博・岩崎えり奈 2013. 『現代アラブ社会：「アラブの春」とエジプト革命』 東洋経済新報社
- 鈴木恵美 2013. 『エジプト革命』 中公新書 2236.
- 竹村和朗 2014. 「エジプト 2012 年憲法の読解：過去憲法との比較考察(上)」 『アジア・アフリカ言語文化研究』 (87) 103-240.
- 長沢栄治 2014. 「アズハルと 2011 年エジプト革命」 地域文化研究専攻紀要 別冊 2.

<外国語文献>

エジプト 2014 年憲法 : <http://www.egypt.gov.eg/arabic/laws/download>

Adly, Amr. 2014. “The Sisi Government’s Attempts to Win Over Egypt’s Civil Servants.” 27 August. <http://carnegie-mec.org/2014/08/27/sisi-government-s-attempts-to-win-over-egypt-s-c>

Ahram Online. 2014. “Egypt refers 60 ‘pro-Brotherhood’ judges to disciplinary board.” *Ahram Online*, 20 October

— 2014. “Egypt cabinet approves new ‘terrorist entities’ law.” *Ahram Online*, 27 November. <http://english.ahram.org.eg/NewsContentPrint/1/0/116565/Egypt/0/Egypt-cabinet-app>

Al-Ali, Zaid. 2013. “Egypt’s Missed Constitutional Moment” *The Middle East Channel*, 17 December.

Aswat Masriya. 2014. “56 judges suspended for supporting Mursi.” 2 November.

Bahaa-Eldin, Ziad. 2016a. “Egypt parliament’s first job: reviewing 340 laws” *Ahram Online*, 13 January.

— 2016b. “Egypt: Moving forward five years after the revolution” *Ahram Online*, 3 February.

Baheyya. 2015. “Tasreebat” 9 February. <http://baheyya.blogspot.jp/2015/02/the-tasreebat.html>

Bahgat, Hossam. 2015. “A coup busted?” *Mada Masr*, 14 October. <http://www.madamasr.com/sections/politics/coup-busted>

BBC News. 2015. “Egypt: ‘Dozens detained secretly’ by security forces.” 22 July. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-33609646>

Brown, Nathan and Michele Dunne. 2013. “Egypt’s Draft Constitution Rewards the Military and Judiciary.” Carnegie Endowment for International Peace, 4 December.

Charbel, Jano. 2014. “A year of legal setbacks.” *Mada Masr*, 10 July.

Hamzawi, Amr. 2015. “The Republic of Fear.” *Atlantic Council*, 20 August. <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/egyptsource/the-republic-of-fear>

Hellyer, H.A. 2016. “The Regimen of Sisi’s Non-Regime,” *Atlantic Council*, February 3.

Holmes, Amy Austin and Hussein Baoumi. 2016. “Egypt’s Protests by the Numbers.” Carnegie Endowment for International Peace, 29 January.

— 2016. “The Specter of January 25<sup>th</sup>.” 24 January. <http://baheyya.blogspot.jp/>

Al-Houdaiby, Ibrahim. 2014. “Judging the Judges - The present crisis facing the Egyptian judiciary.” Arab Reform Initiative, December .

Mada Masr. 2014. “Nationwide student protests demonstrate against Mubarak verdict.”

- 30 November.
- 2016. “Sisi orders another 44 judges into early retirement.” 12 May.  
<http://www.madamasr.com/news/sisi-orders-another-44-judges-early-retirement>
- Al-Maṣrī al-Yawm. 2012. “History will be our judge say SCAF member.” Al-Maṣrī al-Yawm, 3 September
- McRobie, Heather. 2014. “Military trials in Egypt: 2011-2014” *openDemocracy*, 15 December. <https://opendemocracy.net/5050/heather-mcrobie/military-trials-in-egypt-20112014?u>
- Messieh, Nancy. 2014. “One Year Later: Legislation Issued since Morsi’s Ouster.” Atlantic Council, 3 July.
- POMEPS. 2013. “Egypt’s Political Reset.” *POMEPS Briefings* (20), 23 July.
- Stacher, Joshua. 2013. “Egypt Transformed By State Violence.” *New Left Project*, 18 September.
- Stevenson, Tom. 2015. “Sisi’s Way.” *London Review of Books*, 37(4), 19 February.  
[http://www.lrb.co.uk/v37/n04/tom-stevenson/sisis-way?utm\\_source=newsl](http://www.lrb.co.uk/v37/n04/tom-stevenson/sisis-way?utm_source=newsl)
- Suto, Ryan J. 2014. “Egypt’s New Terrorism Law.” Atlantic Council, 12 December.  
<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/egyptsource/egypt-s-new-terrorism-law>
- Tahrir Institute for Middle East Policy. 2016. *Legislation Tracker Report*, January.  
 TIMEP 2015 Egypt Security Watch Monthly Briefing, February.
- Trager, Eric. 2016. “Sisi’s Fracturing Regime” The Washington Institute for Near East Policy, 22 January.
- USC News. 2014. “An inside look at Egypt’s empowered military.” 28 April.
- Wenig, Gilad. 2014. “Egypt’s New Military Brass.” The Washington Institute for Near East Policy, 26 March.





## 第 2 章

## 憲法：2014 年憲法の制定過程と条文内容

竹村和朗

## はじめに

本章は、スィーサー体制の土台となっている憲法 (dustūr) の制定過程と条文内容の検討を通じて、憲法をつくり出し、同時に憲法によって縛られる同体制のあり方を考察しようとするものである。いうまでもなく、憲法は現代国家における統治の基本法であり、一国の最高法規の座にあるが、政権転覆や独立などの体制変動に伴い、大幅改正や新憲法制定が生じることも少なくない。本章の筆者は、国家が法を通じて社会に与える影響に関心を持ち、2011 年以降のエジプト憲法の変化に注目してきた (竹村[2014a]; [2014b])。本章では、スィーサー体制が依拠する 2014 年憲法について、その乗り越えるべき対象であった 2012 年憲法との比較から考察する。

スィーサー体制下の現行憲法は、正式には「エジプト・アラブ共和国憲法」(dustūr jumhūrīya miṣr al-‘arabīya) というが、2014 年 1 月 18 日に成立したことから、一般には 2014 年憲法と呼ばれる。この憲法は、2012 年 12 月 25 日に制定された 2012 年憲法 (同様に、正式名称は「エジプト・アラブ共和国憲法」であった) に取って代わるものとして発案され、国民投票による過半数の賛成を得て、前述の日に成立した<sup>(1)</sup>。憲法公布は、国家元首である大統領の名により行われるが、2012 年憲法にはムルスィー大統領の名が、2014 年憲法にはマンスール暫定大統領の名がそれぞれ記されている。

スィーサー大統領は、2014 年憲法公布後に実施された最初の大統領選挙で選出された。換言すれば、2014 年憲法は、本書が対象とする 2013 年 7 月から 2015 年 12 月までのスィーサー体制形成期の最初につくられたものであった。憲法起草時、スィーサー国防大臣は、ムルスィー大統領率いるムスリム同胞団体制を一掃した 2013 年の「6 月 30 日革命」の実行者の一員であったが、少なくとも公式には、2014 年憲法の起草過程に関わっていな

<sup>(1)</sup> 本章では、2012 年憲法の底本として al-Idāra al-‘Āmma li-l-Shu‘ūn al-Qānūniya [2013] を、2014 年憲法の底本として ‘Abbās and Bakrī [2014] を用いる。これら二つは、エジプト国立印刷局により刊行されたものとして「公的」な性格を持つ。これらより前のエジプトの過去憲法を参照する場合には、al-Hay’a al-‘Āmma li-Quṣūr al-Thaqāfa [2012] と al-Shilq [2012] にもとづく。2012 年憲法の制定過程と条文内容の詳細については、拙稿 (竹村[2014a]; [2014b]) を参照のこと。

い。2014年憲法は、「6月30日革命」によるムルスィー大統領の解任後、暫定大統領に就任したマンスール最高憲法裁判所長官が設置した憲法起草委員会によって草案が準備され、国民投票における賛成多数により成立したものである。しかし、起草当時から次期大統領の呼び声も高かった政治的実力者の意向がまったく反映されていないとも考えにくい。

ここに、2014年憲法の起草者が意識したであろうふたつの条件が見出される。ひとつは、「6月30日革命」前の政治体制（ムルスィー大統領／ムスリム同胞団体制）の否定であり、もうひとつは、近い将来に成立することが見込まれた軍出身者（おそらくスィーサー）を中心とした新体制の土台作りである。これらの条件は、方向性こそまったく異なるものの、2012年憲法にも似たものが見られた。すなわち2012年憲法の起草者に求められていたのは、「1月25日革命」前の政治体制（ムバーラク大統領／国民民主党体制）の否定と、選挙を通じて国家権力を掌握しつつあったムスリム同胞団のための新体制の土台作りであった。

この2014年憲法は、どのような内容を持ち、2012年憲法とどのような点で異なるのか。本章では、2012年憲法と対比しながら、2014年憲法の制定過程と条文内容を検討し、2014年憲法とともに生まれたスィーサー体制のあり方を考える手掛かりとしたい。

## 第1節 2012年憲法の概要

### 1.1 2012年憲法の制定過程

前述のとおり、2012年憲法は2012年12月25日に施行された。発端となった「1月25日革命」から約2年後のことである。その制定過程は、以下のようにまとめられる。

2011年2月11日のムバーラク大統領の辞任後に国権を掌握した軍最高評議会<sup>②</sup>は、2月13日に憲法宣言<sup>③</sup>を發布し、現行（1971年）憲法の施行停止と改正、議会の解散などを定めた。同評議会は憲法改正委員会を設置し、改正案は3月21日に国民投票にかけられることになった。しかし、改正案の内容が大統領選挙規定の変更に限定されたものであったため、より抜本的な政治・社会改革を求める世俗派・革命派勢力は改革案への「反対」を訴え、他方、早期選挙を望むムスリム同胞団や軍は「賛成」を求め、世論は二分された。国民投票における6割の賛成多数により憲法改正は認められたが、その最終結果公示直後の3月30日、軍最高評議会は新たな憲法宣言を出し、全63条からなる「憲法原則」（1971年憲法の修正・要約版）を発表した。国民投票を経た後とはいえ、軍が独自に出した憲法原則に対する反発

<sup>②</sup> アラビア語で *al-majlis al-a'lā li-l-quwwāt al-musallaha* という。英語では *the Supreme Council of the Armed Forces*（略称 *SCAF*）と訳されることが多い。その存在は、2011年の「1月25日革命」まで公に知らせていなかったが、2012年憲法第194条と2014年憲法第200条では、「軍は、法律の組織するところにより最高評議会を持つ」と明記されるようになった。

<sup>③</sup> アラビア語で *i'lān dustūrī* という。憲法停止などの例外的状況において、憲法や国家体制に関係する命令を発する超法規的措置のこと。共和制の礎を築いた1952年「7月23日革命」の際に革命指導部が公布した命令に前例が見られる。このときの最初の憲法宣言は、1923年憲法の停止を布告した1952年12月10日のものであった（*al-Shilq* [2012, 227–228]）。

は大きく、新憲法を求める声は続くことになる。

その一方で、2 月以来空席となっている「大統領」と「議会」の選挙も求められていた。主要政治勢力間で交渉がなされ、先に議会選挙を行われることになり、2011 年 11 月から下院選挙が、翌年 1 月から上院選挙が実施された<sup>(4)</sup>。この議会選挙において、ムスリム同胞団を母体とする「自由公正党」(ḥizb al-ḥurrīya wa-l-‘adāla) や、在野のサラフ主義者ら<sup>(5)</sup>が集合した「ヌール党」(ḥizb al-nūr) が大躍進し、議席の大半を得た。余勢を駆って両院議員を半数 (50 人) とする憲法起草委員会が設置されたが、議会外政治勢力から強い反発を受けた。ついには手続き上の瑕疵を理由として行政裁判所に訴訟が持ち込まれ、実際、同委員会を無効とする判決が下されたため、議員を 3 分の 1 (37 人) に減らした形で憲法起草委員会が改めて設置された。この第二次憲法起草委員会が、裁判官のフサーム・ガルヤーニーを委員長として、6 月からの 5 ヶ月間で 2012 年憲法の草案を作成することになった。

同年 4 月から 6 月には大統領選挙が実施された。多くの立候補者が出た第一回投票の上位二者による決戦投票は、ムスリム同胞団が擁立した自由公正党前党首のムルスィーと、軍出身でムバーラク期最後の首相であるアフマド・シャフィークの一騎打ちとなり、僅差で前者が勝ち、エジプト現代史上初の文民大統領となった。ムルスィー大統領は、2012 年 6 月 30 日に就任した (この日付が 1 年後に重要な意味を持つようになる)。ムルスィー大統領就任直前の 6 月 17 日には、軍最高評議会が憲法宣言を發布し、「新憲法における軍の予算・管轄の独立性」を一方向的に定めたが、ムルスィー大統領は 8 月に自ら憲法宣言を出し、この内容を取り消した。また、憲法起草委員会への社会的反感が強まる中、ムルスィー大統領は、11 月 21 日に「大統領の憲法宣言は覆せない」とする憲法宣言を出し、同委員会の活動を援護したが、多方面からの反発を受け、12 月 8 日はこれを取り消した。委員会内の意見対立だけでなく、こうした「場外乱闘」を通じて、ムスリム同胞団を中心とする立法府・行政府と、軍・司法府との関係は徐々に悪化していった。それでも憲法最終案は国民投票にかけられ、7 割の賛成多数を得て、前述の日に 2012 年憲法として成立したのである。

<sup>(4)</sup> 1971 年憲法の制定当初は、一院制の人民議会 (majlis al-sha‘b) が設置されたが、1980 年の憲法改正で諮問評議会 (majlis al-shūrā) が追加された。アラビア語で同じ majlis の語であり、明らかに「上院」を意図したものであったが、人民議会に比べて法律発案権などの権限が著しく弱いため、日本語では「諮問評議会」と訳される (池田 [2001])。2011 年「1 月 25 日革命」後の議会選挙では、1971 年憲法の議会構造をそのまま用いて、人民議会と諮問評議会の議員を選出した。2012 年憲法では、権限の均衡のとれたふたつの議院からなる二院制議会が採用された (第 82 条で立法権がふたつの majlis から構成されることを明記)。本章では、下院を代表院 (majlis al-nūwāb)、上院を諮問院 (majlis al-shūrā) と呼ぶ。かつて拙稿 (竹村 2014a; 2014b) では、2012 年憲法の下院を「代議院」と訳していたが、2014 年憲法下の二院制議会と同じ nūwāb の語が用いられたため、訳語を「代表院」「代表議会」に変更した。注 8 も参照のこと。

<sup>(5)</sup> サラフ主義 (ṣalafī) とは、預言者ムハンマドの同世代と直後世代を理想的「先人」(ṣalaf) の時代とみなし、聖典コーラン (al-qur‘ān) と預言者ムハンマドの言行 (al-ḥadīth al-nabawī) を指針とした、過去の理想的状況を現代に再現しようとする思想的傾向のことを指す。

## 1.2 2012年憲法の内容①：尊厳の重視とイスラーム色

このような経緯からなる2012年憲法の内容について、以下、その特徴的な条文を見てみよう。まず、前文冒頭では、同憲法が「1月25日革命」の所産であることが明記される。

これこそわれらの憲法、1月25日革命の文書である。この革命は、われらの若者がひきおこし、われらの民衆が集まり、われらの軍隊が与したものであった。

この点に関連して2012年憲法に追加された条項のひとつに「尊厳の保護」がある。

### 第31条

- ① 尊厳は、すべての人間の権利である。社会および国は、尊厳の尊重および保護を保障する。
- ② 何人に対する侮辱または軽視は、決して認めない。

この尊厳（*karāma*）の語は、憲法前文にも引用されている「1月25革命」の有名なスローガン「パン、自由、社会的公正、人間の尊厳」（*īsh, ḥurrīya, ‘adāla ijtimā’īya, karāma insāniya*）にも用いられたものである。同じく尊厳を用いた規定は、刑務所に関する第37条に見られる。

### 第37条

- ① 刑務所は、規律、改善および更正のための施設であり、司法の監督下に置かれる。刑務所では、人間の尊厳に反する、または健康を害するすべての行為が禁止される。
- ② 国は、受刑者の社会復帰を助け、受刑者が出所後に尊厳ある生活を営むことができるよう支援する。

刑務所に関する規定がエジプト憲法に含まれたのは、この2012年憲法が初めてである。この点に、政府によって収監された数多くの仲間を持つであろうムスリム同胞団や左派運動家の受難の歴史を読み取ることは難しくない。

これらの権利・自由の拡充とともに「イスラーム性」が強調されたことも、2012年憲法の特徴として知られる。たとえば、第1条では、1956年憲法以来「エジプト人民は、アラブの共同体の一部（*juz’ al-umma al-‘arabīya*）である」と表現されていたのが、「エジプト人民は、アラブとイスラームのふたつの共同体の一部（*juz’ al-ummatayn al-‘arabīya wa-l-islāmīya*）である」に代えられた。

**第 1 条**

- ① エジプト・アラブ共和国は、主権を有する独立国家である。国は統一され、その分割を認めない。その政体は民主主義である。
- ② エジプト人民は、アラブとイスラームのふたつの共同体の一部であり、ナイル川流域とアフリカに属し、アジアとの連なりを誇りとし、人類文明に積極的に参加する。

1971 年憲法で採用され、1980 年の憲法改正以来、多くの議論を生んできた第 2 条「イスラームのシャリーアの諸原則は、立法の主要な源泉である (mabādi' al-sharī'a al-islāmīya al-maṣḍar al-ra'īsī li-l-tashrī')」という表現は、起草委員会内外での度重なる議論の後、一言一句変えず保持されることになった。その代わりに、サラフ主義者などの強い主張により、第 2 条を補足する条文として第 219 条が加えられた。

**第 2 条**

- ① イスラームは国教であり、アラビア語は公式語である。イスラームのシャリーアの諸原則は、立法の主要な源泉である。

**第 219 条**

- ① イスラームのシャリーアの諸原則は、真正性が確立された啓示的諸法源、法源学およびイスラーム法学の諸原則、ならびにスンナ派の諸法学派で有効とみなされる諸法源を含む。

所有権の保護を定める第 21 条では、従来の公的・協同的・私的所有権に加えて、「ワクフ」(イスラーム的寄進制度)に関わる所有権が記され、第 25 条では、慈善ワクフの推奨が求められた。これらは、イスラーム的制度に対する関心の現われといえよう。

**第 21 条**

- ① 国は、法律が組織するところに従い、公的、協同的、私的およびワクフの諸形態からなる合法的な所有権を保障し、保護する。

**第 25 条**

- ② 国は、慈善ワクフ制度の再生および推奨に責務を有する。
- ② 法律は、ワクフを組織し、ワクフの設定、ワクフ財の運営および投資、ならびに受益者への収益分配の方法を定める。これらはワクフ設定者の条件による。

1923 年憲法以来の信教の自由 (第 43 条) と思想の自由 (第 45 条) の間に、神の言葉を聞く「預言者」(nabī) とそれを人々に伝える「使徒」(rasūl) に対する中傷を禁止する条

文（第44条）を置いた点からも、イスラーム性の重視を読み取ることができるだろう。

#### 第44条

- ① 預言者および使徒への中傷または諷刺は、すべて禁止される。

### 1.3 2012年憲法の内容②：立法権の強化

2012年憲法のもうひとつの特色は立法権の強化であり、二院制の採用がこれを端的に表している。法律発案権や予算決議権は下院（代表院）にのみ認められるが、法律審議権や決議権が上院（諮問院）にも認められるようになり、上院の権限や地位は大幅に底上げされた。また、行政府に対する立法府の権限の強化として、内閣総理大臣・副総理・大臣の三者に対する不信任決議権が下院に認められた。1971年憲法では、内閣総理大臣の不信任は議会決議だけでは実行できず、大統領の承認を必要としたが、2012年憲法では下院の決議のみで行うことができる。内閣総理大臣の不信任は内閣総辞職と同義であり、議会は政府に対する強い武器を得たことになる。

#### 第126条

- ① 代表院は、内閣総理大臣、副総理大臣または大臣の不信任を可決することができる。
- ② 不信任案の提出は、説明請求の後、かつ代表院議員の10分の1の提案にもとづかないかぎり、行うことができない。代表院は、説明請求の審議から7日以内に議決する。不信任決議は、代表院の総議員の過半数により可決される。
- ③ あらゆる場合において、代表院は、同一会期中に裁決を下した案件について不信任を要求することができない。
- ③ 代表院が、内閣総理大臣または大臣の不信任を可決し、政府が、票決によることなく当該者との連帯を表明した場合には、政府は総辞職しなければならない。不信任決議が政府閣僚の一人に向けられた場合には、当該者は辞職しなければならない。

エジプトの過去憲法においては、行政府の長である大統領に議会解散権が認められてきたが、2012年憲法では解散の是非を国民投票にかけること、また、もし国民投票で反対多数となった場合には、大統領自身が辞職することを定めた。大統領による議会解散権行使の抑止が意図されていたのであろう。

#### 第127条

- ① 大統領は、理由を付した決定により、かつ人民による国民投票の後でなければ、代表院を解散することができない。
- ② 大統領は、最初の年次会期中に代表院を解散することができない。大統領は、前回

の代表院の解散に用いられた理由により代表院を解散することができない。

- ④ 大統領は、代表院の会議を停止する決定を公布し、最大で 20 日以内に解散の国民投票を実施する。国民投票の参加者が、有効投票の過半数により解散に同意した場合には、大統領は解散の決定を公布し、その日より最大で 30 日以内のすみやかな選挙を呼びかける。新議院は、その最終結果の公示の日続く 10 日以内に集会する。
- ④ 国民投票の過半数が解散に同意しない場合には、大統領はその職務を辞する。
- ⑤ 国民投票が新議院選挙が定められた期日までに実施されなかった場合には、代表院は、その翌日から自動的に会期を再開する。

エジプトの過去憲法では、政府（内閣）は大統領の下に位置づけられ、大統領が内閣総理大臣を選任し、組閣を命じることになっている。2012 年憲法でもこの構造は変わらないが、組閣後に議会下院の信任を必要とする点で従来の憲法と異なる（ただし、議会による不信任が続くと、議会が解散させられる仕組みも加えられた）。

### 第 139 条

- ① 大統領は、内閣総理大臣を選び、その者に政府を組織し、最大で 30 日以内に政府の計画を代表院に提出することを委任する。当該政府が信任されない場合には、大統領は、代表院の最多議席を占める政党から新たに内閣総理大臣を選ぶ。当該政府が同様の期間内に信任されない場合には、代表院が内閣総理大臣を選び、大統領はその者に政府の組織を委任する。当該政府が同様の期間内に信任されない場合には、大統領は代表院を解散し、解散命令の公布の日から 60 日以内に新議院選挙を行う。
- ② あらゆる場合において、本条に記される期間の合計は 90 日を超えてはならない。
- ③ 代表院の解散時には、内閣総理大臣は、新議院の初会議において政府の組織およびその計画を提示する。

こうして 2012 年憲法には、「1 月 25 日革命」前の政治体制の諸問題を克服するため、尊厳の保護や立法権の強化などの新规定が盛り込まれた。「旧体制」への警戒心は、憲法末尾に付された、かつての与党・国民民主党の指導部の被選挙権の制限によく表されている。

### 第 232 条

- ① 解散された国民〔民主〕党指導部は、本憲法の施行の日から 10 年間、大統領選挙および議会選挙に立候補する被選挙権の行使が禁じられる。指導部とは、2011 年 1 月 25 日革命時に、解散された国民〔民主〕党の中央事務局、政務委員会および政務局に所属していた者、もしくは革命前の二立法期に人民議会または諮問評議会議員であった者を指す。



以上の 2012 年憲法の内容を念頭に置きつつ、次節以降では、2014 年憲法の制定過程と条文内容を検討していこう。

## 第 2 節 2014 年憲法の制定過程

2012 年憲法の制定後、ムルスィー政権は議会選挙の準備を始めた。前述のとおり、2011 年から 12 年にかけて選出された議会は、行政裁判所による選挙結果の無効判決が出され、上院（諮問評議会）が暫定的に残されるだけの状態にあったからである。しかし議会選挙は、政治的交渉の失敗やその他の障害に阻まれ、2013 年夏まで延期されることになった。そこに「6 月 30 日革命」が起きたのである。

すでに 2013 年の初頭から経済状況の低迷などを背景にして、ムルスィー大統領の政権がムスリム同胞団を優遇し、その成員を行政機構の隅々に配置し、国家権力を独占しようとしているという批判が聞かれ始め、政府の「同胞団化」（akhwana）の脅威が囁かれるようになっていた。そうした声を公に示したのが、自らを「反抗」（tamarrud）と名乗る若者集団である。彼らは、2013 年 6 月 30 日の大統領就任一周年を期日とするムルスィー大統領の即時辞任を求め、全国的な署名運動を展開した。「反抗」に連なる人々は、全国から 2000 万人分以上の署名を集めたと主張し、6 月 30 日には大群衆が全国各地の広場や大通りに押し寄せた。

一方、ムルスィー大統領側は、大統領が民主的な選挙で選ばれたという「正当性」（sharīya）を掲げ、同胞団支持者などを動員して、各地で大統領支持のデモを組織した。こうして、相反する主張を掲げたデモが各地で衝突する中、6 月 30 日の午後 3 時頃、軍司令部が国営テレビで声明を出した。軍は、自らは政治に関与しないという基本原則を繰り返しつつも、民衆の訴えは見逃すことができないとして、ムルスィー政権に 48 時間の期限を突きつけ、大統領辞任要求に対する返答を求めた。その期限は 7 月 2 日の午後 5 時とされた。

軍の介入により大統領辞任を要求するデモは勢いづき、他方、大統領支持派のデモは、軍への反発を強めていった。ムルスィー大統領は、期限時刻を少し過ぎた 7 月 2 日午後 10 時にテレビに登場し、「新内閣の組織」「議会選挙法の早期成立」「憲法改正委員会の設置」「若者の積極的な登用」などの提案を打ち出したが、自身の辞任は否定した。

これを受けて翌日の 7 月 3 日深夜、軍司令部は再びテレビ声明を出し、「2012 年憲法の停止」「最高憲法裁判所長官による暫定大統領の就任」「新大統領選挙の早期実施」「憲法改正委員会の設置」などの政治方針を発表した。このとき画面上で声明を読み上げたのが、スィー—スィー国防大臣である。彼の左右には、数名の軍幹部、国内の宗教的権威であるアズハル総長やコプト総主教、「反抗」の若者、女性団体の代表者が並び、まさに挙国一致の雰囲気醸成を齎し出していた。声明では「暫定大統領の就任」のみが述べられ、ムルスィー大統領の去就は触れられなかったが、事実上の解任であることは明らかであった。当のムルスィー大統領は、所在不明のまま、数時間後にテレビ画面に登場し、一般のビデオカメラで撮影した

と思われる画質の悪い映像の中で、「私はエジプトの大統領だ」「私には選挙で選ばれた正当性がある」「これは軍のクーデターだ」と自らの主張を繰り返した。

翌 7 月 4 日、マンスール最高憲法裁判所長官が暫定大統領に就任した。このときから国内メディアの多くは、ムルシー大統領を「前大統領」や「解任された大統領」と呼ぶようになった。マンスール暫定大統領は、7 月 5 日に最初の憲法宣言を出し、残存していた諮問評議会を解散させた。さらに 7 月 8 日の憲法宣言で全 33 条の憲法原則を提示し、憲法改正を含む今後の工程表を示した。その第 28 条では、15 日以内に高位の裁判官や憲法学者からなる「専門家委員会」を結成し、30 日以内に憲法改正案を提出することが定められた。

専門家委員会の人選は、期限よりやや早い 7 月 20 日に発表された。その内訳は、2 人の最高憲法裁判所副長官、2 人の控訴院・破棄院判事、2 人の國務院副院長、4 人の国立大学法学部の憲法学者であった。同委員会の選考基準や手続きは公にされなかった。また、憲法改正に関して広く市民から意見が募られたが、委員会の作業は原則非公開で進められ、その内容は発表されるまで外部に漏れることはなかった。

構成人員の数から「10 人委員会」とも呼ばれた専門家委員会は、8 月 20 日に全 197 条の憲法改正案を提出した。2012 年憲法から計 33 条が削除され、残った条文もその大半が改められていた。たとえば、前述の第 44 条「使徒・預言者の中傷禁止」や第 219 条「イスラームのシャリーアの定義」は削除された。議会は一院制に戻され、二院制に関わる条項はすべて削られた。全般に、専門家委員会の改正案は、構成・内容両面において 1971 年憲法に近いものであった。

この憲法改正案提出の一週間前の 8 月 14 日には、ムルシー政権支持を表明して各地の広場や通りで座り込みを続けていた人々（ムスリム同胞団支持者と関係者、その家族など）が、警察と治安部隊によって強制排除され、デモ隊による抵抗と暴力の応酬が生じた。その様子はメディアで放映され、デモ隊側に数百人の死者を出し、非常事態宣言と外出禁止令が発布されるほどの凄惨な事件に発展した。ムスリム同胞団はこの事件を転機として「テロ組織」とみなされるようになり、公的な政治の場からの退出を余儀なくされた。

マンスール暫定大統領による 7 月 8 日の憲法宣言によれば、「10 人委員会」による憲法改正案は、社会の諸層を代表する「50 人委員会」によって修正されることになっていた。この 50 人委員会の人選は 8 月初旬から議論され、憲法改正案提出から約 10 日後の 9 月 1 日に発表された。同憲法宣言の第 29 条では、「すべての社会層、宗派および人口の多様性を代表する」ため、「若者と女性は少なくとも 10 人選ばれること」、「各団体はその代表者を選任すること」、どの団体にも属さないが名の知られた「公人は政府が選任すること」などの指針が定められていた。専門家委員会の人選と同じく、定員や配分は規定されたが、選出手続きは各団体や政府に一任され、具体的な過程は明らかにされなかった。座り込みの強制排除直後であるため、ムスリム同胞団支持者が加わることもなかった。「50 人委員会」の委員長は、「公人」枠で選出されたムバーラク期の政治家、アムル・ムーサーが務めた。

50 人委員会は 9 月 8 日から会合を始め、10 人委員会改正案の見直しを行った。前出の憲

法宣言では、「委員会が改正案を受け取った日から 60 日以内に最終案を準備する」と定められていたが、これにやや遅れて 11 月末日に最終案の決議が上院議場で行われた。ムーサー委員長が一条ずつ読み上げ、各委員が手元にある電子投票機を用いて投票した。否決多数であった 4 条の討論と再決議後、12 月 3 日にマンスール暫定大統領に最終案が提出された。改正案は当初「2013 年憲法案」と呼ばれていたが、国民投票の実施が年明けに設定されたことから、「2014 年憲法」となった。国民投票は 1 月 14・15 日に行われ、約 2050 万票、有効投票の 98% の賛成多数により、1 月 18 日に憲法が成立した。

2014 年憲法の第 230 条では、憲法制定後の国政選挙は、大統領選挙と議会選挙のいずれを問わず、憲法施行日から 30 日から 90 日以内に手続きを開始すると定められる。諸政治勢力間の交渉により大統領選挙が先に実施されることになり、立候補受付が 4 月 1 日に始まった。これに先立つ 3 月には、「6 月 30 日革命」を主導した現職の国防大臣であり、軍の最高位にあるスィーサー元帥がいつ大統領選出馬を表明するかが注目の的となっていた。実際に大統領選挙に立候補したのは、スィーサーと、2012 年の大統領選挙にも立候補した左派政治家サッバーヒーの二者のみで、これら二候補による決戦投票が 5 月 26・27 日に実施され、6 月 3 日に最終結果が公示された。2014 年憲法制定の国民投票の結果を上回る約 2378 万票、有効投票の 97% を得て、スィーサー大統領が誕生したのである。新大統領は、2014 年憲法の規定に従い、議会不在のため、最高憲法裁判所で就任宣誓式を行った。代役を終えたマンスール暫定大統領は、最高憲法裁判所長官に復職した。

以上の 2014 年憲法の制定過程は、先に述べた 2012 年憲法の状況と好対照をなしている。双方において、出発点は「革命」と呼ばれる例外的状況であり、憲法は書き直されるべきと認識されていた。2012 年憲法の場合には、議会と大統領が先に選ばれ、議会は憲法起草委員会の基礎となり、大統領は憲法宣言を通じて、憲法制定を後押しした。他方、2014 年憲法の場合には、先に憲法が制定された。議会不在の中、憲法起草委員会を構成したのは法の専門家 10 人と社会諸層の代表 50 人であったが、その選出には不明な点が多く、軍を中心とする革命体制と諸政治勢力が合議した結果だと考えられる。法の専門家は慣れ親しんだ 1971 年憲法を志向し、社会代表は出身集団の利益と支配的な政治状況に沿った修正を施したようである。このような経緯から制定された 2014 年憲法は、どのような内容を示すのだろうか。次節で詳しく見てみよう。

## 第 3 節 2014 年憲法の内容

### 3.1 前文におけるナショナリズムの発露

2014 年憲法の前文は、エジプトの地理や宗教、歴史、独立、革命といった多岐にわたる内容を持つ。第一文は、ギリシアの歴史家ヘロドトスの有名な言葉、「エジプトはナイルの賜物」を下地にした表現から始まり、エジプトの地理的特徴を述べる。

エジプトは、エジプト人に対するナイルの賜物であり、人類に対するエジプト人の賜物である。

アラブたるエジプトは——その天与の位置と歴史により——、世界すべての中心であり、諸文明と諸文化が会おう場、海の交易路と交信が交差する場である。エジプトは、地中海に現れたアフリカの頭、偉大なるナイル川が流れ込むところである。

これこそエジプト、エジプト人の不滅の祖国、すべての人民に平和と愛を伝えるもの。

一段落挿んだ後、今度は宗教的特徴が述べられる。人口の約 9 割を占めるイスラーム教と約 1 割の少数派のキリスト教だけでなく、同じく「一神教」のユダヤ教も言及される。

エジプトは、宗教の揺り籠、一神教の栄光の旗である。

エジプトの地には、神の代弁者ムーサー<sup>⑥</sup>——彼に平和あれ——が育ち、その身に神秘の光が注ぎ、数年にわたりお告げが下った。

エジプトの地に、エジプト人は聖処女とその子<sup>⑦</sup>を迎え、後に救世主——彼に平和あれ——の教会を守るため、数千の殉教者を送り出した。

ついに、預言者の封印ムハンマド——彼に礼拝と平和あれ——が、至高の倫理をまっとうするため、すべての民に向けて遣わされた。われらの心と理性は、イスラームの光に啓かれた。われらこそ、アッラーの御為に邁進する大地の兵士の善良である。われらは、世界に真理の福音と宗教諸学を広めた。

続いて、近代の独立運動や 1952 年「7 月 23 日革命」に触れた後に、2011 年の「1 月 25 日革命」と 2013 年の「6 月 30 日革命」が一組のものとして表現される。

われら——われらエジプト人——は、進歩に追いつくよう努力した。われらは幾多の叛乱と蜂起と革命の中で多くの殉教者と犠牲者を出しながら、ついに「1 月 25 日・6 月 30 日」革命において、奔流のごとき人民の願いを叶えるため、われら国民の軍が勝利した。この革命は、パンと自由と人間の尊厳を社会的公正の傘の下に求めたものであり、祖国に独立の願いを取り戻した。

結びでは、エジプト人が「主権を有する祖国における主権者」(al-sayyid fi al-waṭan al-sayyid) という二重の意味で、「主権者」であることが確認される。

<sup>⑥</sup> モーゼのこと。

<sup>⑦</sup> マリアとイエスのこと。アラビア語では maryam と 'isā というが、ここでは「聖処女とその子」(al-sayyida al-'adhrā' wa-walīd-hā) と表現し、名を記していない。

われら国民男女は、われらエジプト人民は、主権を有する祖国における主権者である。  
それこそ、われらの願い。これこそ、われらの革命の憲法。

これこそ、われらの憲法。

このように 2014 年憲法の前文は、アラブやイスラームの超国家的連帯に言及しつつも、あくまでエジプトという「主権国家」の独立や、その主権者である「国民」による数々の運動や革命、歴史を強調するものとなっている。

### 3.2 「国民国家」性の希求

こうした「国民国家」的性格を強調する姿勢は、憲法第 1 条において明確に示される。

#### 第 1 条

- ① エジプト・アラブ共和国は、主権を有する国家である。国は統一され、その分割を認めず、国からは何ひとつとして割譲されない。その政体は民主共和制であり、国民間の平等と法の支配にもとづく。
- ② エジプト人民は、アラブの共同体の一部であり、その補完と統一に努める。エジプトは、イスラーム世界の一部であり、アフリカ大陸に属し、アジアへの連なりを誇りとし、人類文明の構築に貢献する。

全体の枠組みは、前出の 2012 年憲法第 1 条と同じだが、第 1 項で「領土は割譲されない」という領域性の強調が加えられ、政体の表現が「民主制」が「民主共和制」になり、「国民間の平等」と「法の支配」が統治の原則に掲げられるようになった。第 2 項では、エジプト人民がその一部を構成するものが、2012 年憲法における「アラブとイスラームのふたつの共同体」から単一の「アラブの共同体」に戻ったが、代わりに「イスラーム世界の一部」(juz' min al-'ālam al-islāmī) という表現が加えられた。つまり、イスラーム的連帯はアラブ的連帯とは別種のものとして保持されることになった。

ここで「国民間の平等」(muwāṭana) と訳出した語は、「祖国」(waṭan) や「国民／市民」(muwāṭin) といった概念を下敷きとした、2014 年憲法の最重要キー概念のひとつである。2014 年憲法の第 53 条では、「国民は法の下で平等である」という古典的な規定に加えて、差別の理由となりうる事柄を列挙し、国民間の平等の実現を高く掲げる。

#### 第 53 条

- ① 国民は、法の下に平等である。国民は、公の権利、自由および義務において平等であり、宗教、信条、国籍、出自、血統、肌の色、言語、障害、社会階層、政治的または地理的所属、もしくはその他のいかなる理由によっても差別されない。

- ② 差別および嫌悪の煽動は、法律により処罰される犯罪である。
- ③ 国は、あらゆる形の差別の解消に必要な措置をとる責務を有する。法律は、この目的のための独立した委員会の設立を組織する。

前文において「われら国民男女は」(naḥnu al-muwāṭanāt wal-muwāṭinīn, 正確には女性が先で、われら国民女男は)と述べられたように、2014 年憲法は、男女間の権利の平等や女性の就労支援、暴力からの女性の保護、女性の福祉などについて多様な政治的配慮を示している。2012 年憲法の第 10 条が、「家族は社会の基礎であり、その支えは宗教、倫理および愛国心である」(第 1 項)という、1971 年憲法とほぼ同様の熱意の薄い内容であったことと比べると、2014 年憲法の第 11 条は男女平等や女性支援にはるかに力を入れている。

### 第 11 条

- ① 国は、憲法の規定に則り、市民的・政治的・経済的・社会的・文化的権利のすべてにおいて、女性と男性の間の平等の実現を保障する。
- ② 国は、法律の定めにより、議会における女性の適切な代表性を保障するために必要な措置をとることに努める。国は、女性に反する差別を起こすことなく、国家公務職および上級行政職への女性の就任、ならびに司法諸機関・機構への女性の任命において、女性の権利を保障する。
- ③ 国は、女性に対するあらゆる形の暴力から女性を保護する責務を有する。国は、女性が有する家族への義務と労働にもとづく要請の調和を支援する。
- ④ 国は、母子、一家の稼ぎ手である女性、高齢の女性、および困窮した経済状況にある女性に対し、福祉および保護をもたらす責務を有する。

この「国民国家」理念は、教育分野においても顕著である。第 19 条では、「教育はすべての国民の権利」とする古典的規定に続き、教育を通じて国民に教える事柄が列挙されるが、その中には「エジプト的個性」や「国民アイデンティティー」などの概念が含まれる。

### 第 19 条

- ① 教育は、すべての国民の権利である。教育の目的は、エジプト的個性の構築、国民アイデンティティーの維持、科学的思考の基礎作り、技能の開発および発明の推奨、文明的・精神的価値の育成、ならびに国民間の平等、寛容および差別撤廃の理解の定着にある。国は、教育の課程および方法において、これらの目的を保持し、世界的水準による教育を提供することに責務を有する。〔後略〕

これに関連して、国民的文化やアイデンティティーを守ることが、国家の義務(第 47 条)であり、国民の権利(第 48 条)とされた。また、第 44 条では、前文冒頭で示されたエジ

プトの地理的象徴であるナイル川に関する国家・国民の義務と権利が加えられている。

#### 第 44 条

① 国は、ナイル川の保護、ナイル川に関するエジプトの歴史的権利の保全、ナイル川から得られる利益の指導およびその増大、ならびにナイル川の水の浪費またはその汚染を防ぐことに責務を有する。国は、地下水の保護および水の安全保障の実現に関して実行力ある措置をとり、この分野における研究支援に責務を有する。

② すべての国民は、ナイル川を享受する権利を保障される。ナイル川の不可侵性または河川環境の侵害は、禁止される。国は、ナイル川に対して行われた侵害の排除を保障する。これらは法律の組織するところによる。

ナイル川に次いで高い象徴的価値を持つスエズ運河も憲法の中で触れられており、後のスィーサー体制によるスエズ運河開発政策を予感させる。

#### 第 43 条

① 国は、スエズ運河の保護および開発、ならびに国が所有する国際水路としてのスエズ運河の保全に責務を有する。国は、経済の優れた中心である運河部門の開発に責務を有する。

2014年憲法では、2012年憲法で導入されたイスラーム的規定の多くが削除されたが、残された数少ない条項のひとつに第90条の「慈善ワクフの推奨」がある。

#### 第 90 条

① 国は、知的・文化的・衛生的・社会的・その他諸機関の設立および保護のため、慈善ワクフ制度の推奨に責務を有する。国は、慈善ワクフの独立性を保障し、ワクフ設定者の条件に従い、その運営を行う。法律はこれらを組織する。

2014年憲法では、前出の2012年憲法の第44条「使徒・預言者の中傷禁止」は削除されたが、第223条に「エジプト国旗に対する侮辱の処罰」が加えられた。この入れ替わりは、これらふたつの憲法の強調点の変化を如実に表しているようである。

#### 第 223 条

① エジプト・アラブ共和国の国旗は、黒・白・赤の三色からなり、「サラディンの鷹」を象った金色の鷲が置かれる。共和国の国章、勲章、徽章、国璽および国歌は、法律で定める。

② エジプト国旗の侮辱は、法律で処罰される犯罪である。

### 3.3 行政権の再強化

2014 年憲法において、三権の関係は再び大きく変化した。第 2 節で見たように、2012 年憲法では、行政府（とりわけ大統領）の権限を抑えるために立法府の権限が強化されたが、2014 年憲法では立法権が弱められ、行政権が再度強められた。議会は一院制に戻り、「代表議会<sup>⑧</sup>」（majlis al-nūwāb）と呼ばれる。ただし、議会の定員数は 450 人に増員され、2012 年憲法の下院 350 人と上院 150 人の合計 500 人と比べても遜色ない。

立法権と行政権の力関係を計る上でひとつの指針となるのが、大統領の議会解散権である。2012 年憲法の第 127 条では、大統領が議会下院を解散させるためには、国民投票を行い、賛成多数を得ることが必要とされ、反対多数の場合には大統領自身が辞職しなければならないが、2014 年憲法の第 137 条では反対多数の場合の大統領辞職規定がなくなった。

#### 第 137 条

- ① 大統領は、理由を付した決定により、かつ人民による国民投票の後でなければ、代表議会を解散することができない。議会は、前回の解散に用いられた理由により解散されない。
- ② 大統領は、議会の会議を停止する決定を公布し、最大で 20 日以内に解散に関わる国民投票を実施する。国民投票の参加者が、有効投票の過半数により解散に同意した場合には、大統領は解散の決定を公布し、その日より 30 日以内のすみやかな選挙を呼びかける。新議会は、最終結果の公示の日に続く 10 日以内に集会する。

大統領が内閣総理大臣の選任と組閣の委任を担い、内閣総理大臣が組織した政府は議会の信任を要するという構造は変わらないが、2012 年憲法の第 137 条にあった「議会被選ぶ」という選択肢はなくなった。2014 年憲法では内閣総理大臣はあくまで大統領が選ぶものとなり、議会には政府信任の権限が認められるにすぎない。

#### 第 146 条

- ① 大統領は、内閣総理大臣に、政府の組織および代表議会への政府の計画の提示を委任する。当該政府が、最大で 30 日以内に代表議会の総議員の過半数により信任されない場合には、大統領は内閣総理大臣に、代表議会の最大議席を有する政党または政党連

<sup>⑧</sup> この majlis al-nūwāb の名称は、もとは 1923 年憲法の議会下院に用いられ、上院の「元老院」（majlis al-shukūkh）と対置された。これはおそらく、フランス議会の下院「国民議会」（Assemblée Nationale）と上院「元老院」（Sénat）を模した用語法であろう。2012 年憲法では、上院の「諮問院」（majlis al-shūrā）と対置された。つまり、「代表」（nūwāb「代議士」を意味する nā'ib の複数形）の語は、1956 年憲法や 1971 年憲法下の二院制議会の「国民」（umma）や「人民」（sha'b）と異なり、他の語と一組にされる伝統を持つ。しかし 2014 年憲法は、一院制議会に戻したにもかかわらず、議会名称を二院制の下院のままにしている。この点もまた、立法府軽視の姿勢の表れといえよう。



合からの候補者選定を委任する。当該政府が、30日以内に代表議会の総議員の過半数により信任されない場合には、代表議会は解散され、大統領は、解散命令の公布の日から60日以内に新議会の選挙を行うことを呼びかける。

- ② あらゆる場合において、本条に記される期間の合計は60日を超えてはならない。
- ③ 代表議会の解散時には、内閣総理大臣は、政府の組織およびその計画を新議会の初会議において提示する。
- ④ 代表議会の最多議席を有する政党または政党連合から政府を選出した場合には、大統領は、内閣総理大臣との相談により、国防・内務・外務・法務大臣を選出することができる。

第4項にあるように、最多議席の政党または政党連合から政府閣僚を選出した場合には、大統領に国防・内務・外務・法務という最重要閣僚を選ぶ権限が認められる。

2014年憲法では、議会から大統領の不信任を問う仕組みも加えられてはいる。大統領の議会解散権と同じく、議会も大統領を解任することができるが、ここでも国民投票における賛成多数が要件とされる。前述の通り、2014年憲法では、大統領は議会解散の国民投票で反対多数になっても辞職しなければならないことはないが、議会は、大統領解任の国民投票で反対多数になれば、解散し、選挙を行なければならない。議会に大統領解任権を認めたことは大きな譲歩だが、行政権と立法権の間の力関係を是正するとはまではいえないだろう。

#### 第161条

- ① 代表議会は、議会の総議員の少なくとも過半数による署名された、および理由を付した要求、ならびに3分の2の議員の同意にもとづき、大統領の不信任案を提案し、すみやかな大統領選挙の実施を求めることができる。同一の理由による同要求の提出は、大統領の任期中、1回しか認められない。
- ② 不信任案の決議により、大統領の不信任およびすみやかな大統領選の実施は、内閣総理大臣の呼びかけによって行われる国民投票において、賛否が問われる。その過半数が不信任決議に同意した場合は、大統領は解任され、その職位は欠けたとみなされ、すみやかな大統領選挙が、国民投票の結果の公示の日から60日以内に行われる。国民投票の結果が反対多数の場合には、代表議会は解散する。大統領は、議会解散の日から30日以内に新議会の選挙を呼びかける。

### 3.4 軍・警察の権限の拡充

2014年憲法では、軍や警察の権限も大幅に拡充された。たとえば、「軍事法廷」(al-qaḍā' al-'askarī) について定める第204条では、第2項で、「文民の裁判は認めない」(過去憲法ではこの一文のみ) という表現に続けて、「ただし」以下の例外規定を加え、軍の装備品や

工場などの関連施設を攻撃・侵害する行為がすべて軍事法廷で裁かれると規定を改めた。公のデモ参加者が軍事法廷に送られる可能性の高まりを予期させる変更である。

### 第 204 条

- ① 軍事法廷は、独立した司法機関である。軍事法廷は、軍隊、将校および兵士に関連するあらゆる犯罪、ならびに国家諜報局職員の服務中の、および服務を理由として犯した犯罪の審理を独占的に管轄する。
- ② 軍事法廷における文民の裁判は認めない。ただし、軍事施設、軍隊駐屯地またはこれらの規定に含まれるもの、軍事地域またはこれに定められた国境地帯、軍隊の装備、装置、武器、支給品または文書、軍事機密、軍隊の公的財源、軍事工場を直接的に侵害する犯罪、徴兵に関連する犯罪、ならびに職務の遂行を理由として軍隊将校または兵士を直接的に侵害する犯罪については、そのかぎりでない。
- ③ 法律は、これらの犯罪を定め、その他の軍事法廷の権限を規定する。
- ④ 軍事法廷の構成員は、独立し、罷免されない。これらの者には司法権の構成員に定められる保障、権利および義務のすべてが認められる。

同様に、警察に関連する規定も増えた。特に第 207 条では、警察を管轄する最高評議会の設置が定められた。過去憲法で警察の長は大統領とする表現のみであったため、2014 年憲法がエジプト憲法史上初めて、警察最高評議会の存在を認めたことになる。

### 第 207 条

- ① 警察の最高評議会が設立され、警察機構の最先任の将校および国务院法務見解部長から構成される。警察最高評議会は、警察機構の組織化および構成員の問題解決において、内務大臣を支援することを管轄とする。その他の権限は法律で定める。警察に関連する法律案は、警察評議会の意見が聴かれるものとする。

第 234 条では、大統領任期の 2 期分という期間付きではあるが、国防大臣の任命は軍最高評議会の承認を必要とすることが定められた。

### 第 234 条

- ① 国防大臣の任命は、軍最高評議会の承認の後に行われる。本規定は、本憲法の施行の日より 2 回の完全な大統領任期に適用される。

軍が前面に立って行動する「テロとの戦い」については、第 237 条に国家の義務が明記された。

## 第 237 条

- ① 国は、祖国および国民に脅威を与える、あらゆる形および種類におけるテロとの対決に責務を有し、テロ資金源を処罰する。これは、特定の時間的枠組みに則り、公の権利および自由を保障するものとする。
- ② 法律は、テロ根絶の手続き、ならびにテロによって起こされた、およびテロを理由とする被害に対する公正な補償を組織する。

最後に、2012 年憲法末尾にあった旧国民民主党指導部の被選挙権の制限規定が 2014 年憲法からなくなったことを付言しておきたい。2014 年憲法は、やはり「6 月 30 日革命」の憲法なのである。

## おわりに

本章では、2012 年憲法との比較から、2014 年憲法の制定過程と条文内容の特徴を明らかにしてきた。冒頭に述べたように、2014 年憲法は「6 月 30 日革命」後にマンスール暫定大統領の下で書かれた憲法であり、形式的にはスィーサー大統領の憲法ではない。しかしその制定過程を見れば、スィーサーを代表とする軍やこれと協同する諸政治勢力の意向が反映されたことは想像に難くない。この点で、選挙により行政府と立法府を奪取したムスリム同胞団政権が、軍や司法府と対峙しながら 2012 年憲法を書いた状況とは異なる。2014 年憲法の制定者は、法の専門家を味方にして、慎重に事を進めてきた。

条文内容と方向性の点でも、これらふたつの憲法は好対照をなしている。2012 年憲法の主題は「1 月 25 日革命」前のムバーラク・国民民主党体制の否定であり、それが個人の尊厳や権利の重視、立法権の強化などの条項を生み出した。いままでにない形でイスラーム性が強調されたことも特色のひとつであった。他方、2014 年憲法の主題は「6 月 30 日革命」前のムスリム同胞団体制の否定であり、そこから統一された「国民国家」イメージの追求、行政権の再強化、治安重視が目指された。イスラーム的規定の多くは削除されたが、一部が、いわば「エジプト・ファースト」に沿った形で引き続き用いられている。

現代エジプト史を振り返れば、憲法は、政治闘争を勝ち抜いた者によって書かれてきた。ナセル大統領は三つの憲法を書き、サダト大統領はひとつの憲法を書き、一度の改正を行った。ムバーラク大統領は自身の憲法を書かなかったが、晩年に二度の憲法改正を行った。もし憲法に手を出さなかったら、ムバーラク大統領は、長く安定した政権を築いた政治指導者として歴史に名を残しただろうか。ムルスィー大統領は強引な手法でひとつの憲法を書いたが、自身の脆弱な権力基盤もろとも転覆された。マンスール暫定大統領はひとつの憲法を書き、スィーサー大統領はそれを引き継いだ。はたして、スィーサー大統領は、長く安

定した政権を築くことができるのか。その鍵は、憲法の扱いにあるのかもしれない<sup>9)</sup>。

### <参考文献>

#### <日本語文献>

- 池田美佐子訳 2001. 「エジプト・アラブ共和国憲法」日本国際問題研究所編『中東基礎資料 調査：主要中東諸国の憲法（上）』日本国際問題研究所 139–198.
- 竹村和朗 2014a. 「エジプト 2012 年憲法の読解：過去憲法との比較考察（上）」『アジア・アフリカ言語文化研究』（87）103–240.
- 2014b. 「エジプト 2012 年憲法の読解：過去憲法との比較考察（下）」『アジア・アフリカ言語文化研究』（88）91–284.

#### <外国語文献>

（アラビア語）

- ‘Abbās, Ibrāhīm Muḥammad al-‘Adl and ‘Ādil ‘Abd al-Tawwāb Bakrī, eds. 2014. *Dustūr Jumhūrīya Miṣr al-‘Arabīya*. 1st ed. Cairo: al-Maṭābi‘ al-Amīrīya.
- al-Hay’a al-‘Āmma li-Quṣūr al-Thaqāfa, ed. 2012. *Dasātīr Miṣr*. Cairo: al-Hay’a al-‘Āmma li-Quṣūr al-Thaqāfa.
- al-Idāra al-‘Āmma li-l-Shu’ūn al-Qānūnīya, ed. 2013. *Dustūr Jumhūrīya Miṣr al-‘Arabīya*. 1st ed. Cairo: al-Maṭābi‘ al-Amīrīya.
- al-Shilq Aḥmad Zakarīyā, ed. 2012. *al-Dasātīr al-Miṣrīya: Nuṣūṣ wa-Wathā’iq 1866–2011*. Cairo: al-Hay’a al-Miṣrīya al-‘Āmmā li-l-Kitāb.

<sup>9)</sup> 2016 年 8 月に本章の初稿を提出してから約 1 年が経った 2017 年 9 月現在、この点はますます重要性を帯びてきている。2017 年に入った頃から、2018 年 4 月のスィーサー大統領の任期満了（2014 年憲法第 139 条によれば、大統領の任期は 4 年、再任は 1 回まで）が近くなってきたことから、「大統領任期の 6 年への延長」や「再任回数複数化」のための憲法改正を求める声が聞かれるようになっていく。もちろん反対の声も多く、短期間にそうした内容の憲法改正が実現する可能性は低い。しかし、もし憲法改正が進めば、これを着火点として、経済や治安などさまざまな問題を抱えるスィーサー体制への新たな抗議運動が現れる可能性もあるだろう。



## 第 3 章

# 選挙：新たな権威主義体制の成立と「1 月 25 日革命」支持者の撤退

金谷美紗

### はじめに

2015 年 10 月から 12 月にかけて、第 2 移行期の最後の行程として議会選挙が行われた。スィーサー体制によって「テロ組織」のレッテルを貼られたムスリム同胞団は政界から完全に排除され、あらゆる政党、国民がムスリム同胞団無き政治過程を作り出したスィーサー大統領を支持する環境において、議会選挙がスィーサー支持派の勝利で終わることは予想されており、盛り上がり欠ける選挙であった。事実、議会はスィーサー大統領の掲げる「テロとの戦い」を支持する政治勢力ですべて埋められ、いわば「オール与党」の結果で終わった。世論における議会選挙に対する盛り上がり欠如を反映して、投票率はムバーラク政権が崩壊した 2011 年以降で最低の数字となった。

しかし、第 2 移行期の総仕上げのこの選挙を、オール与党体制の成立、もしくはムバーラク体制の復活という結論で終わらせることは早計である。新たに成立した議会の構成、新たに成立した大統領と議会の関係、そして低い投票率が意味することを考察すると、移行期を終えて成立した新しい政治体系がどのような特徴をもつのか見えてくる。本章ははじめに第 2 移行期に作られた選挙制度を概観した後、第 2 節で議会選挙の結果を分析する。オール与党構成員の内訳を示すことで、大統領と議会がどのような関係になりうるかについて考察する。最後に、第 3 節において多くの有権者が投票しなかった理由を報道から読み取ると同時に、県別投票率の分析から選挙に参加しなかった層を特定する。

## 第 1 節 ムスリム同胞団なき第 2 移行期

### 1.1 スィーサー称賛と反対派の弾圧

2011 年 2 月のムバーラク体制の崩壊とともに始まった体制移行過程（第 1 移行期）は、初の民主的選挙でムスリム同胞団政権を生んだが、2013 年 7 月、軍のクーデターによって民主化は頓挫した。2012 年 6 月に人民議会（下院）が解散されてから、上院にあたるシュ

ラー議会が暫定的な立法府として機能していたが、軍はこれも解散し、同胞団政権下で成立した新憲法も停止し、最高憲法裁判所長官を暫定大統領とする暫定政権を発足させた。ここから、正式な政権の発足に向けた2度目の移行期（第2移行期）が始まった。しかし、その方向性は民主化とは到底言えないものであった。

暫定政権は形式的には文民政権であったが、最終意思決定者がムルスィー大統領追放劇を主導した軍である以上、実質的には軍事政権であった。その中心には、軍のトップであり国防相兼副首相のスィーサーがいた。クーデターで成立した暫定政権の正統性は、「国を混乱に陥れる陰謀を企てた」ムスリム同胞団に正義の裁きを下し、治安を安定させ、国民に「1月25日革命」以前のような安定を与えることにあった。このため、政府はムスリム同胞団支持者の抗議行動を武力で排除し、最高幹部レベルから県・地区レベルの幹部まで一斉に逮捕、起訴した。ムスリム同胞団は非合法組織とされ、2013年12月に政府は同胞団をテロ組織に指定した。こうした物理的弾圧、非合法化、テロ組織指定という法的対処の根拠には、ムスリム同胞団が「1月25日革命」以降、シナイ半島で活動を活発化させたイスラーム過激派を支援しているという言説が用いられた。閣僚、治安当局者、マスメディアすべてが、ムスリム同胞団とイスラーム過激派との結びつきを非難し、政界も世論も反ムスリム同胞団言説に支配された。こうしてムスリム同胞団はクーデター以降の政治過程から完全に排除され、公式な政治参加は不可能となった。

これと同時に、スィーサー国防相および軍を、国家を危機から救った英雄と見なす風潮が生まれた。エジプト軍は、4回にわたるイスラエルとの戦争（中東戦争）で国土と国民を守った歴史を誇り、国民からの信頼と尊敬を集める国家組織である。「1月25日革命」においても、軍は、ムバーラク大統領に引導を迫り国民を守った偉大な組織であるとの称賛を受けた。しかし2013年7月のクーデター後に見られる軍への称賛は、スィーサー個人への称賛と、軍への批判やムスリム同胞団対策への批判を一切許さない風潮が混じり、権威主義的な色合いを帯びていた。

したがって、クーデターから1年後の2014年5月に行われた大統領選挙は、この単色な政治的風潮を強く反映した結果となった。大統領選挙に正式に立候補したのは、スィーサーのほか左派のハムディーン・サッバーヒーただ1人、結果はスィーサーが96.9%の得票率で圧勝した。2012年の大統領選挙では13人が立候補し、決選投票でムルスィーとアフマド・シャフィークが接戦を繰り広げたのは対照的な光景であった。

## 1.2 2015年議会選挙の選挙制度

2015年議会選挙の選挙制度は、このような単一的で、政治的多元性を否定する環境において策定され、第2移行期の政治主体の勢力関係を反映した制度となった。

選挙延期<sup>(1)</sup>を経て策定された選挙制度は、個人代表制（448議席）と名簿制（120議席）の並立制である。個人代表制とはエジプト独自の呼び名で、有権者が選挙区から個人を選出する制度を意味する。2011年議会選挙までは選挙区あたり実質的に1人を選ぶ小選挙区制であったが、2015年から定数が増え、選挙区の有権者人口に応じて1～4人を選ぶ連記投票制に変更された。50%+1票を得た候補者が勝利し、過半数得票者が出なかった場合は決選投票が行われる。一方、名簿区では、有権者は政党の候補者リスト（名簿）を選ぶ。ただし、比例代表制ではなく拘束名簿式の勝者総取り形式が採用され、50%+1票を得た政党名簿が当該選挙区の定数すべてを獲得する。名簿には政党だけでなく無所属も参加できることになった。また投票は2回に分けて行われた。表1に、2015年議会選挙で採用された選挙制度をまとめて示した。

表1 2015年議会選挙日程と選挙制度

投票日	第1回		第2回		
	10月18-19日（決選投票10月27-28日）		11月22-23日（決選投票12月1-2日）		
該当県	アレクサンドリア、 ブヘイラ、マルサ・ マトルーフ、	ギザ、紅海、ファイユーム、 ベニー・スエーフ、ミ ニヤ、アシュート、ワー ディー・ゲディード、ソ ハーグ、ケナ、ルクソール、 アスワン	シャルキーヤ、ダミ エッタ、ポート・サ イード、イスマー イーリーヤ、スエ ズ、北シナイ、南シ ナイ	カイロ、カリユビー ヤ、ダカフリーヤ、メヌ フィーヤ、ガルビーヤ、 カフル・シェイフ	
個人代表区	定数1～4		定数1～4		} 448議席 } 120議席 } 計568議席
名簿区	西デルタ区 定数15	上エジプト区 定数45	東デルタ区 定数15	カイロ及び 南・中部デルタ区 定数45	

(注1) 在外投票日は、第1回投票が10月17-18日、第2回投票が11月21-22日だった。

(注2) 議会の総議席数は選出議席の合計568議席に加えて、大統領任命の28議席を加えた596議席である。

(出所) 最高選挙委員会ウェブサイト(<https://www.elections.eg/>)より筆者作成。

政府は諸政党と協議を行いながら選挙制度の策定を進めたが、結果的に政党からの修正希望をほとんど反映せずに完成させた。選挙制度協議に参加した多くの政治勢力は、比例代表制の採用と、名簿区に割り当てられる定数を個人代表区より多く設定することを要求していた。個人代表制は政策ではなく候補者個人の知名度や利益誘導能力にもとづく投票の原因となっており、革命後に結成された政党の多くは強い選挙基盤を持たないため、比例代表制の採用と、比例代表選出議席の割合を大きくすることを政府に提案したのであった。しかし、政府は比例代表制ではなく勝者総取り方式の名簿区を採用し、全選出議席の79%（448議席）を個人代表区に割り当てた。

政党と選挙制度協議を行いながらも政府の意向がほぼ全面的に反映された事実は、第1移

<sup>(1)</sup> 本来は、2015年3月に議会選挙を実施する予定だったが、最高憲法裁判所は選挙制度の一部条項に違憲判決を下したため、選挙は中止された。違憲判断が下された主な部分は、個人代表区の区割りがある有権者人口比に応じた平等な代表に基づいて設定されていない点であった。



行期の選挙制度協議と対照的である。2011年の議会選挙前には、暫定政権の中心的主体であった軍と、イスラーム主義や非イスラーム主義の諸政党との間で選挙制度協議が行われ、比例代表選出議席の割合を多くするという政党側の要望が暫定政権側に受け入れられた。このとき、比例代表定数は全議席の3分の2、個人代表定数は全議席の3分の1となった。2011年と2015年で選挙制度協議の結果に違いが生じたのは、前者は革命直後の政治過程で行われ、革命に参加した諸勢力こそが議会に代表されるべきという世論が大きく、暫定政権は政党側の要望を受け入れざるをえなかったという背景があった。しかし、2015年の場合は、スィーサー政権と共同歩調をとらなければ政治参加が禁止されかねない政治環境が存在し、政権と諸政党の勢力関係は完全に前者に有利なものに変化していた。

スィーサー政権が比例代表制を排し、個人代表区の定数を多く設けておきたかった理由は、最終的に採用された選挙制度の特徴を考えれば推測できる。勝者総取り方式の名簿制は票の動員力が大きい単一の政治勢力が勝利しやすいが、比例代表制は多様な民意を代表させることを目的とした制度で、複数の政治勢力が議席を得る可能性が高い。また個人代表制では、知名度と利益誘導能力の高さで当選する人物が多くなる。これらを総合すると、今回の選挙制度は資金や知名度など票動員能力の高い人物や政治勢力が勝利しやすい仕組みとなっている。ムスリム同胞団の政治参加が武力で妨害されていることを考えれば、勝利の可能性が高いのは、実業家出身の政治家、地元の有力者、高官経験者、ムバーラク時代の有力政治家となる。そして彼らこそ、ムスリム同胞団政権下で旧体制の「残党」として批判され排除された勢力であり、そのムスリム同胞団政権を追放したスィーサー体制を支持する勢力である。したがって、2015年議会選挙の選挙制度は政府支持派の勝利が約束された制度だった。

こうして第2移行期は、スィーサーを称賛する政治的風潮のなかで、政府支持派の勝利が確約された選挙制度を携え、第2移行期最後の行程に進んだ。

## 第2節 誰が当選したのか

表2-1、2-2は名簿区と個人代表区選挙結果、表2-3は全当選者の所属別（政党／無所属）に議席数を表したものである。

名簿区では、選挙連合「エジプトへの愛」がすべての選挙区で過半数票を得て120議席すべてを獲得した（表2-1）。個人代表区でも、「エジプトへの愛」に所属する政党が上位3位を占めた。以下では、当選者にどのような特徴がみられるか分析していく。

表2-1 名簿区の結果

	第1回 投票	第2回 投票	合計
「エジプトへの愛」連合			
祖国未来党	4	6	10
自由エジプト人党	5	3	8
新ワフド党	4	4	8
祖国防衛党	3	5	8
保守党		6	6
会議党	2	1	3
改革開発党		2	2
現代エジプト党	1		1
無所属	41	33	74
合計	60	60	120

表2-2 個人代表区の結果

	第1回 投票	第2回 投票	合計
自由エジプト人党	36	21	57
祖国未来党	23	20	43
新ワフド党	12	15	27
共和国人民党	11	2	13
ヌール党	8	3	11
祖国防衛党	5	5	10
会議党	5	3	8
民主平和党	2	3	5
エジプト社会民主党	3	1	4
エジプト国民運動党	1	3	4
現代エジプト党	1	2	3
自由党	1	2	3
エジプト我が国	1	2	3
ナセル主義民主党	1		1
タガンムウ党		1	1
改革開発党		1	1
保守党	1		1
自由エジプト宮殿党	1		1
革命防衛党		1	1
無所属	114	137	251
合計	226	222	448

表2-3 全議席の所属別内訳

	議席数	議席率
自由エジプト人党	65	11.4%
祖国未来党	53	9.3%
新ワフド党	35	6.2%
祖国防衛党	18	3.2%
共和国人民党	13	2.3%
会議党	11	1.9%
ヌール党	11	1.9%
保守党	7	1.2%
民主平和党	5	0.9%
エジプト社会民主党	4	0.7%
現代エジプト党	4	0.7%
エジプト国民運動党	4	0.7%
改革開発党	3	0.5%
自由党	3	0.5%
エジプト我が国	3	0.5%
ナセル主義民主党	1	0.2%
タガンムウ党	1	0.2%
自由エジプト宮殿党	1	0.2%
革命防衛党	1	0.2%
無所属	325	57.2%
合計	568	

(出所) 最高選挙委員会HPより筆者作成。

## 2.1 無所属が過半数

上記 3 つの表を見てまず気づくのは、数多くの政党が議席を得た一方で、それより多くの無所属候補者が当選したことであろう<sup>(2)</sup>。名簿区で全勝した「エジプトへの愛」連合の議席内訳を見ると無所属は 62%、個人代表区全体の結果を見ると 56%が無所属である。

これは、今のエジプト政界に、全国的に動員基盤をもつ政党がほとんど存在しないことが理由にある。ムバーラク時代の与党であった国民民主党 (NDP) やムスリム同胞団の自由公正党のような、全国規模で動員ネットワークを有する政党が現在は存在しない。存在するのは、ムバーラク時代から活動しているものの民衆に支持基盤を持たないエリート主義の小規模な政党や、2011 年以降に結成された新規の小政党ばかりである。ムバーラク時代から活動する政党で今回議席を得た政党は、新ワフド党、ナセル主義民主党、タガンムウ党で、その他、議席を獲得した政党はすべて 2011 年以降に結成された新政党である。

しかし今回選挙に参加した政党のなかで、動員力の大きさが議席数に繋がらなかった政党がある。それはヌール党である。ヌール党は 2011 年の議会選挙において、自由公正党に次ぐ第 2 党として下院に 123 議席 (議席率 24.7%)、上院に 45 議席 (25%) を獲得した。当時の選挙制度は政党のみが参加できる比例代表制区に全議席の 3 分の 2 が割り当てられ、政党が比較的多くの議席を得られる制度だったとはいえ、ヌール党は母体のサラフ主義組織ダアワ・サラフィーヤが活動するデルタ地方を中心に多数の当選者を輩出した<sup>(3)</sup>。今回、ヌール党はカイロとデルタ地方で候補者を擁立したが、わずかに 11 議席を獲得したにすぎなかった。敗北の原因として、ヌール党が 2013 年のクーデターで軍支持派に回ったために少なからず支持者離れが起きたことや、世間に広がる反イスラーム主義感情、ヌール党に十分な選挙運動資金が不足していたことが挙げられる (Mada Masr, 2015 年 9 月 25 日付)。

<sup>(3)</sup> 2011 年議会選挙におけるヌール党の当選状況については、鈴木 [2012] を参照。

## 2.2 スィー・スィー支持派の勝利

次に指摘すべきは、名簿区・個人代表区ともに、また政党・無所属者ともに、当選者がスィー・スィー支持派で占められたことである。多種多様な名前の政党が議席を得たものの、また無所属が6割を占めるとは言うものの、これらはすべてスィー・スィーの政策路線を支持するという点では同じ政治色に染まっている。

前節で述べたように、2015年の議会選挙は、もはやスィー・スィー政権の路線を支持することしか認められないような政治環境において行われた。ムスリム同胞団の議会選挙への参加は極めて困難となり、同胞団メンバーがいずれかの政党を通じて、または無所属として立候補した情報は確認されていない。政府の同胞団対策における恣意性や暴力性が増すにつれて、若者政治グループの「4月6日運動」や人権NGOはスィー・スィー政権を批判したが、政府は「国を不安定化させる行為をおこなった」との理由で彼らの活動を制限したり、メンバーを逮捕したりした。「4月6日運動」に対しては、2014年4月に裁判所によって非合法化判決が下された。

こうした環境の中で選挙に立候補した政党、無所属候補者は、一様に、「テロとの戦い」を叫ぶスィー・スィー大統領への支持、経済の回復などの大きなスローガンを掲げ、具体的な政策論争は行われなかった（Aswat Masriya, 2015年10月16日付）。当然ながら、当選者にも政策面での差異はほとんど存在しない結果となった。

候補者間で政策面の違いや具体性が見えないにもかかわらず、「エジプトへの愛」連合やこれに所属する政党が多くの議席を勝ち取った理由は、この連合に、潤沢な選挙運動資金を提供できる大実業家がいること、このため同連合の認知度を高める宣伝キャンペーンを全土で行えたことであろう。

「エジプトへの愛」連合は、元総合諜報局（ムハーバラート）将校のサーミフ・サイフ・ヤザルによってスィー・スィー大統領を支持することを主な目的として結成された。同連合には、自由エジプト人党、祖国未来党、新ワフド党などの政党と無所属候補者が参加している。自由エジプト人党は、中東有数の実業家、オラスコム・テレコム（OASCOM TELECOM）の会長であるナギーブ・サウイーリスが結成した党であり、抜きん出た資金力を有する。他にも国内有数の大企業の社長を務める者や、政治家一族出身者、閣僚経験者、治安機関元幹部が同連合に参加している。識字率が低く<sup>(4)</sup>、市民の自発的な政治的議論が成熟していないエジプト社会では、候補者の政策よりも候補者の知名度や評判で投票する傾向が強く、「エジプトへの愛」連合のような高い資金力、知名度、政治経験豊かな人物を要する政治勢力が勝利しやすいのである。

<sup>(4)</sup> 中央統計局によると、2013年のエジプトにおける非識字率は25.95%である（Ahram Online, 2014年9月7日付）。

## 2.3 旧体制エリート

さらに、当選したスィーサー支持者のなかに、ムバーラク時代の政治・経済エリートである元 NDP 党員、大実業家、治安関係者が多数含まれていることも注目される。彼らは、ムバーラク期の権威主義体制を選挙での集票や反対派の弾圧という面で支えた、いわば旧体制エリートである。彼らはムバーラク政権の崩壊によって政治的影響力を失い、第 1 移行期には旧体制の「残党」とレッテルを貼られて政治参加を排除された。とくに旧体制エリートの排除に熱心だったのが政権の座をつかんだムスリム同胞団だった。このため、彼らはムルシー大統領追放運動（タマツルド運動）が大衆的な盛り上がりを見せた頃から反ムスリム同胞団勢力の一翼として再び政界に復活し<sup>5)</sup>、クーデターを機に、「1 月 25 日革命の道を正す」という大義を掲げるスィーサーを中心とした政界主流に合流したのである。以下で、どのような人物が当選したのか概観してみたい。

### (1) 大実業家

2000 年代以降のムバーラク政権末期は、経済自由化政策とともに議会内で大実業家出身の NDP 議員の役割が大きくなった時代だった。今回の選挙では、2000 年代のムバーラク政権と密な関係を築いていた実業家、また実際に議員であった人物が当選している。一例を挙げると、ムハンマド・ワギーフ・アバーザ（自動車輸入販売代理店大手を経営；シャルキーヤ県の政治家一族出身）、ムハンマド・サッラーブ（建設大手社長；父は元 NDP 議員のムスタファー・サッラーブ）、サハル・タルアト・ムスタファー（父は元 NDP 議員で不動産大手元社長ヒシャーム・タルアト・ムスタファー）、マフムード・ウスマーン（元 NDP 議員；アラブ・コントラクターズ社経営責任者）、マフムード・ハミース（Oriental Weaver 社取締役；元 NDP 議員）、ムハンマド・ザキー・スウェイディー（電気ケーブル社大手社長；エジプト産業連盟会長）、ムハンマド・ファラグ・アーミル（食品会社経営）、アクマル・クルターム（石油会社経営；元 NDP 議員）などがある（Ahram Online, 2015 年 12 月 5 日付）。

### (2) 元 NDP 幹部

ムバーラク政権末期に NDP の政治局委員に就任していたような NDP 中枢の人物は、現在はすべて起訴されているため、政界に復帰できない状態にある。しかし NDP 中枢から一回り外側にいた幹部ら（議員、国家機関、財界トップ）は、今回の選挙で政界復帰を果たした。上述の大実業家当選議員を見て一目瞭然のように、大実業家の当選者は元 NDP 党員である場合が多い。この他にも、ソハーグ県の政治家一族出身のサイイド・マフムード・シェ

<sup>5)</sup> タマツルド運動が全国で行ったムルシー大統領に辞任を要求する署名活動や抗議デモにおいて、内務省が陰で動員を手助けしたといわれている。“Special Report · The real force behind Egypt's 'revolution of the state',” *Reuters*, October 10, 2013.

リーフ（議員歴 1990～2010 年）、アリー・ムスィールヒー（元 NDP 議員；元社会連帯相）、サアド・ガマル（元 NDP 議員；元内務省幹部）などがある。元 NDP 幹部の当選者は、今は政党に所属せず無所属の者が多い。

### (3) 治安機関出身者

ムバーラク体制において、治安機関、とくに内務省は、反対派の活動を監視し抑制する夜警国家の中心主体であり、治安機関出身者の政界進出は常態化していた。2011 年以降、治安機関は旧体制の「残党」の筆頭と見なされ、世論から毛嫌いされたはずが、今回の選挙では治安機関出身者の当選が散見される。治安の回復、「テロとの戦い」が喫緊の課題である今、テロ対策で大きな役割を果たしうる治安関係者が有権者の信頼を集めたのかもしれない。

「エジプトへの愛」連合の名簿区当選者における治安機関幹部経験者には、代表者サーミフ・サイフ・ヤザル（カイロ区名簿 1 位）やサアド・ガマル（上エジプト区名簿 1 位）がいる。各県の個人代表区当選者をみると、ミニヤ、ソハーグ、ケナ、ダカフリーヤ、メヌフイーヤ、カフル・シェイフの各県で、定数に対する治安機関出身者（軍・警察）の割合が高い。ムバーラク時代においては、これら中部およびデルタ地方の県では、治安機関と地元有力家系が結託して NDP 票を動員していた。今回の選挙では、地元に残る治安機関の強さを背景に中部・デルタ地方から治安関係者が候補者として擁立され、当選したと推測される。なお、治安機関出身の当選者は複数の政党に存在し、かつ無所属にも存在するので、所属別の差異は確認されなかった。

以上の当選者の分析から新しく成立した議会についてわかることは、政府の非民主的な統治方法を支持する議員によって占められ、その中には旧体制エリートの存在も目立つことである。よって、新議会はムバーラク時代と同じように、大統領の政策を承認するだけの弱い議会になる可能性が高い。しかし、ムバーラク時代の議会には見られなかった特徴もある。政権支持派が多いとはいえ、これらの半数は無所属議員で、残りの半数は結成から間もない、個人主義的運営と内紛が目立つ政党ばかりで、議会は原子的状态に近い。こうした意味では新しい大統領・議会関係が生まれたといえるが、原子的状态の議会は党派的な集団行動が困難であるため、大統領に操作されやすい脆弱性を内包する。大統領・議会関係に質的な変化は見られても、大統領と議会の力の不均衡という点ではやはりムバーラク時代と似た状態が生まれたといえるだろう。

## 第 3 節 誰が参加しなかったのか

このように 2015 年議会選挙は、現政権の路線を支持する勢力が議席を独占する結果に終わった。前年の大統領選挙で投票参加者の 96%がスィーサーに投票したのと似た結果であったともいえる（金谷 [2014]）。

しかし、この結果は有権者が皆スィーサー体制を支持したことを意味するのであろうか。こうした問いを提示する理由は、選挙全体の投票率が 28.27%と低かったためである。スィーサー大統領は国民に選挙への参加を呼びかけたが、第 1 回投票の 1 日目の午前中までの投票率が 1.2%と極端に低いことが判明すると (al-Waṭan, 2015 年 10 月 18 日付)、政府は投票 2 日目に公務員に半休を与え (Aḥram Online, 2015 年 10 月 18 日付) <sup>⑥</sup>、またアレクサンドリア知事は投票 2 日目に公共交通機関を無料で利用できるようにするなど (al-Akḥbār, 2015 年 10 月 19 日付)、政府ぐるみで投票率の引き上げをねらった <sup>⑦</sup>。それにもかかわらず、投票率は 2011 年以来最低の数値に終わった。政府としては、高い投票率を実現することで、「革命の道を正す」ために始まった第 2 移行期の正統性を内外に証明したかったはずである。

選挙によって成立した議会はスィーサー大統領を支持する議員で埋められたとしても、投票率が低いのであれば、有権者全体がスィーサーを支持したと断言することはできないだろう。そこで以下では、低い投票率が何を意味するのか理解するため、まず報道から見られる有権者の議会選挙に対する姿勢を概観し、次に県別の投票率を分析してみたい。

### 3.1 議会への低い期待

第 2 移行期の総仕上げとなる議会選挙だけあって、政府は国民に投票に参加するよう呼びかけたが、これとは裏腹に有権者の選挙への関心は薄かった。低い投票率の理由について投票前後によく報道されたことは、選挙に参加しても国民の利益は代表されない (Aḥram Online 2015 年 10 月 18 日付)、有権者が自分の選挙区の立候補者の素性や政策を知らない (Daily News Egypt, 2015 年 11 月 23 日付)、という声である。前者の声は、これまでのエジプト政治史において、また「1 月 25 日革命」後でさえ、議会が民意の代表という本来的機能を果たしてこなかった経験と関係があるだろう。権威主義体制下では、議会は体制側が「民主主義」の実践を国民に示し、体制の正統性を高めるための形骸的制度となっており、選挙は強制と票の買収と票の改ざんの中で行われた。そのため、公式発表の投票率でさえ 20%台という低さだった。

これとは対照的に、第 1 移行期に行われた 2011 年議会選挙と 2012 年大統領選挙では、国民が自らの手で新しい政治をつくる期待からこれまでエジプトでは見られなかった高い投票率となった <sup>⑧</sup>。しかし初めて民主的な選挙で成立した議会（下院）はわずか 4 カ月後に解散され、その後の政治はイスラーム主義者と反イスラーム主義者の対立の場となり、経

<sup>⑥</sup> 第 2 回投票においても、政府は投票率を上げるために投票 2 日目（11 月 23 日）に公務員に半休を与えた (Mada Masr , 2015 年 11 月 22 日付)。

<sup>⑦</sup> こうした投票率引き上げの試みに加え、各投票所では、有権者に特定の候補者への投票を促すための票の買収行為が見られた (Aman [2015b]; El-Kholy [2015])。

<sup>⑧</sup> 2011 年議会選挙の投票率は 54%、2012 年大統領選挙は 49%だった。県別の投票率は表 3 を参照。

済の回復と失業対策という民意の実現は二の次となった。こうした政治エリート間の対立は第2移行期に入っても続いた。さらには、2013年7月にクーデターによって上院さえも解散され、議会が完全に失われてから今回の選挙までの2年間、国民のなかから議会を早期に復活させるべきという声がほとんど聞かれなかった。これは、国民が議会という政治制度に民意の代表を期待していない表れではなかろうか（Aman [2015a]）。

また、自分の選挙区から立候補する人物を知らなかったり、どんな選挙綱領を掲げているのかを知らないため、誰に投票すべきか判断しかねるという声も、選挙前からよく聞かれた（AFP, 2015年10月18日付；Daily News Egypt, 2015年11月23日付）。これは、前述の議会への薄い期待に加え、有権者は今回の選挙に現政権への反対派が参加しておらず政策論争の場とならないことを理解しているために、選挙に参加する意義を見出しにくく（The Guardian, 2015年10月19日付）、立候補者情報を積極的に収集するインセンティブに欠けたと思われる。

### 3.2 県別投票率の分析

表3 2010～2015年に行われた選挙における投票率（投票率の高い順）

2015年議会選挙		2014年大統領選挙		2012年大統領選挙		2011年議会選挙*		2010年議会選挙	
南シナイ	39.0	メヌフィーヤ	62.6	ボート・サイド	59.1	スエズ	74.1	北シナイ	62.5
ワーディ・ゲディード	37.7	ボート・サイド	61.4	メヌフィーヤ	56.8	イスマリーリーヤ	<70%	ダカフリーヤ	41.9
マルサ・マトルーフ	35.5	ガルビーヤ	59.4	スエズ	55.5	ボート・サイド		10月6日**	40.3
ルクソール	33.4	ダカフリーヤ	55.6	カイロ	55.2	シャルキーヤ		シャルキーヤ	40.1
ベニ・スエフ	33.3	カリュービーヤ	55.2	カリュービーヤ	54.9	ギザ		ダミエッタ	38.9
カフル・シェイフ	32.7	ダミエッタ	53.9	ダミエッタ	54.7	アレクサンドリア		ワーディ・ゲディード	35.6
メヌフィーヤ	31.7	シャルキーヤ	53.8	アレクサンドリア	54.6	ガルビーヤ		ガルビーヤ	35.2
ダカフリーヤ	31.6	カイロ	51.5	イスマリーリーヤ	53.1	ダミエッタ		ファイユーム	35.0
ベヘイラ	31.3	イスマリーリーヤ	50.5	ガルビーヤ	52.8	ベニ・スエフ		南シナイ	34.5
シャルキーヤ	30.4	アレクサンドリア	50.2	ベニ・スエフ	50.7	ワーディ・ゲディード		メヌフィーヤ	34.1
北シナイ	29.3	カフル・シェイフ	47.3	シャルキーヤ	53.0	ベヘイラ	<60%	カリュービーヤ	32.2
ガルビーヤ	28.7	スエズ	46.5	ギザ	53.0	メヌフィーヤ		カフル・シェイフ	30.6
アスワン	28.7	ベヘイラ	45.8	ダカフリーヤ	50.0	カリュービーヤ		紅海	29.8
ソハーグ	28.5	南シナイ	45.5	ベヘイラ	46.3	カフル・シェイフ		ケナ	28.2
紅海	28.4	ワーディ・ゲディード	43.7	ファイユーム	45.9	ミニヤ		ベヘイラ	28.0
ケナ	28.3	ギザ	42.4	北シナイ	44.9	北シナイ		ベニ・スエフ	27.9
ファイユーム	26.1	紅海	41.6	ミニヤ	44.8	紅海		ルクソール	27.8
イスマリーリーヤ	26.1	ベニ・スエフ	40.0	カフル・シェイフ	42.8	アシュート		ヘルワーン**	27.6
ダミエッタ	25.7	ルクソール	39.7	紅海	42.8	マルサ・マトルーフ	<50%	ボート・サイド	24.8
カリュービーヤ	25.6	アスワン	36.0	ワーディ・ゲディード	42.2	ルクソール		アレクサンドリア	24.5
ミニヤ	25.2	ミニヤ	35.4	南シナイ	40.5	ファイユーム		マルサ・マトルーフ	24.2
アシュート	25.1	ソハーグ	34.8	アシュート	39.2	南シナイ		ソハーグ	24.1
アレクサンドリア	23.8	北シナイ	34.7	マルサ・マトルーフ	36.4	ケナ		イスマリーリーヤ	23.4
ギザ	21.3	ケナ	33.8	ルクソール	35.7	カイロ		アシュート	22.2
ボート・サイド	20.7	アシュート	33.1	ソハーグ	34.9	ダカフリーヤ		スエズ	21.9
カイロ	16.7	ファイユーム	30.5	アスワン	34.5	ソハーグ	<30%	ミニヤ	21.4
スエズ	14.9	マルサ・マトルーフ	27.0	ケナ	28.9	アスワン	21.9	アスワン	20.6
								ギザ	15.4
								カイロ	12.1

辺境地方
デルタ地方
上エジプト
太字=都市部

（出所）2015年選挙は、'Yawm al-Sābi'（2015年12月4日）より作成。；2012、2014年選挙は、最高選挙委員会ホームページ（<https://www.elections.eg/>）より作成。；2010年選挙は、'Amru Hishām Rabī'（2011）より作成。；2011年議会選挙については、最高選挙委員会が選挙結果のデータ公表を停止しているため（2016年1月現在）、県別投票率のデータが入手不能だった。そのためマーギド・ウスマーン教授（カイロ大学）がPartners in Development研究所で行った発表の資料を参照した（<http://www.pidegypt.org/English/pid-forum/42.html>）。

\* 人民議会選挙のみで、シュエラハ議会選挙は含まない。  
 \*\* 2008年、ギザ県から10月6日市を分離して10月6日県を、カイロ県からヘルワーン地区を分離してヘルワーン県を新規に設けた。しかし、両県とも、2011年4月に元の県に併合された。よって、本稿は10月6日県とヘルワーン県をそれぞれ、ギザ県とカイロ県の一部とみなし、「都市部」として扱った。

では、選挙に参加しなかった有権者はどのような人々なのだろうか。県別の投票率の分析から類推していく。

表3は、2015年の議会選挙に加え、2011年の革命以降に行われた議会選挙と大統領選挙の投票率、さらにムバーラク時代最後の2010年に行われた議会選挙の投票率を、県別に示したものである。投票が複数回に分けて行われた選挙や決選投票があった選挙は、全体の平均投票率を算出した。ここで注目したいことは、投票率の値よりも県ごとの投票率の順位である。

2015年議会選挙と2014年大統領選挙は、スィーサー政権を支持する意味合いが強い選挙であったという点では同じである。2つの選挙における投票行動の共通点は、投票した者はスィーサー政権を支持し、投票しなかった者は政治的に無関心か政権を支持しない者であるということだ。しかし、これらの選挙には投票順位に違いが表れている。2014年大統領選挙ではデルタ地方と都市部が高かったが、2015年議会選挙では都市部が最下位に落ちた。2014年大統領選挙は、ムスリム同胞団政権を追放したスィーサーが満を持して大統領に選出される選挙であったため、「6月30日革命」を支持する都市部で高い投票率が見られた。スィーサー政権を支持する選挙という意味では2つの選挙は同じであるにもかかわらず、なぜ2015年には都市部で投票率が下がったのだろうか。

その前に、革命後の傾向を把握するため、2011年以降の選挙すべてを比較してみたい。2011年から2015年の選挙まで共通して見られる特徴は、デルタ地方の投票率が上エジプトよりも相対的に高いことである。一方で、都市部の投票率の順位は2011年から2014年選挙まで全国上位にあるが、2015年選挙で最下位となっている。投票率の値そのものも、40～60%台から16～23%に落ち込んだ。つまり、2015年選挙において「1月25日革命」後初めて、都市部の投票率が数字においても順位においても最低となったことがわかる。

第1・2移行期全体を通じて都市部で選挙への強い参加が見られたのは、都市部が「1月25日革命」に積極的に参加した層だからである（加藤・岩崎 [2014]）。ムバーラク時代のNDP支配体制は、治安機関と協力関係にあった地方の有力家系がNDPの集票機能を果たすことで成立していたが、他方で都市部の投票率は常に全国最下位であり、都市部のNDP離れや政治的無関心が見受けられた。表3には、ムバーラク時代の選挙の一例として2010年議会選挙の投票率を示したが、カイロ、ギザ、アレクサンドリアという都市県は軒並み投票率も順位も低い。

こうしてムバーラク期から2015年選挙までを通してみると、ムバーラク期には政治不参加層だった都市部が「1月25日革命」後に「新しい政治参加者」として登場したが、2015年に再び政治不参加者に戻ったように見える。このことは、さらに、「1月25日革命」で最も激しい暴動が起きた場所の一つであるスエズとポート・サイドを加えて考察すると、より鮮明に理解できる。スエズとポート・サイドも、ムバーラク期には投票率の順位は低かったが革命後に順位が高くなり、都市部と全く同じ変化が見られる。つまり、この2県も都市部と同様、「1月25日革命」を支持し、革命後に「新しい政治参加者」となった有権者が



多く存在すると考えられる。しかし2015年選挙では、これも都市部と同様に投票率が下位グループに落ちた。すなわち、都市部、スエズ、ポート・サイドという「1月25日革命」の主役を担った地域の有権者は、2014年大統領選挙まで政治参加層であったが、2015年議会選挙から政治不参加層に変化した。これは、スィーサー政権の支持層から「1月25日革命」の主役層が離脱したことを意味する。

以上、本節では、報道に見られた有権者の選挙への無関心を投票率データから読み取った。都市部、スエズ、ポート・サイドの民衆は、「1月25日革命」、ムスリム同胞団政権の誕生、2013年のクーデターといった移行期政治を動かしてきた主体であった。しかし、この主体が政治参加から退いたということは、ムバーラク時代と同じ、地方中心の政治参加構造が再び形成されたと考えられる。

## おわりに

本章では第2移行期の最終行程となった議会選挙を分析し、新体制の出発とともに発足した議会がどのような特徴を持つのか、また2015年議会選挙における政治参加の新たな特徴を明らかにした。第2移行期に軍主導で反対派の排除が進んだため、2015年の議会選挙は反対派不在のまま行われた結果、政府支持派が独占する議会が成立した。その中には旧体制エリートの存在も確認された。とはいえ投票率は低く、国民は結果が予想されていた選挙に関心を持たず、そもそも議会政治に期待を抱いていない様子であった。また、ムバーラク体制の転覆において主役を果たした都市部、スエズ、ポート・サイドの有権者は移行期の中心的な政治参加層であったが、2015年の議会選挙において政治不参加層に変化したことがわかった。

ムルサー政権の追放によって始まった2度目の移行期は、2015年の議会選挙によって完了した。政府による反対派の排除や言論統制、新議会が政府の非民主的な統治方法に原則反対しない議員ばかりであることを踏まえると、2度目の移行過程は再び権威主義体制の成立に行き着いたといえる。「1月25日革命」から始まった移行過程が新しい権威主義体制に行き着いたことと、本章で明らかになった都市部有権者の政治参加からの撤退との間に、どのような因果関係があると考えられるだろうか。「1月25日革命」に参加した都市部の民衆は自由な政治参加、自由な経済活動によって自己実現を果たすことを求めていたが、クーデター後の政治的環境はあらゆる政治的異論が弾圧される極めて抑圧的なものとなった。このような政治的環境において都市部の民衆は政治参加が困難となり、政治不参加層に変わったと考えられる。

今回の選挙によってムバーラク時代のような不均衡な大統領・議会関係が成立したとはいえ、スィーサー政権は、経済の回復や若者の社会経済的活躍、治安の回復を実現しなければならないという社会的圧力のもとに存在する点で、ムバーラク時代とは異なる。しかし、これらの要求を最も強く政府に突き付けた都市部の民衆が政治参加から撤退した今、スィ

一スィー政権は 2011 年以降の移行期に経験した激しい抗議運動などの政治的不安定から免れ、安定した政治運営を手に入れるのかもしれない。

### <参考文献>

#### <日本語文献>

- 加藤博・岩崎えり奈 2014. 『現代アラブ社会：「アラブの春」とエジプト革命』 東洋経済新報社.
- 金谷美紗 2014. 「2014 年エジプト大統領選挙：スィー・スィーの「圧倒的勝利」が意味すること」『中東研究』(521) 60-69.
- 鈴木恵美 2012. 「体制移行期における宗教政党の躍進：2012 年人民議会選挙の考察」伊能武次・土屋一樹編『エジプト動乱：1.25 革命の背景』アジア経済研究所.

#### <外国語文献>

- Aman, Ayah. 2015a. “Despite risk of \$62 fine for not voting less than 20% of Egyptians bothered to show up at polls.” *al-Monitor*, 20 October. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/10/egypt-parliamentary-elections-first-round-low-turnout.html>
- 2015b. “Egypt elections runoff overshadowed by election fraud,” *al-Monitor*, 30 October. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/10/egypt-first-phase-elections-vote-rigging.html#>
- El-Kholy, Ismael. 2015. “Egypt’s cash for votes scandal,” *al-Monitor*, 17 December. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/12/egypt-parliament-elections-bribe-candidates.html#>
- Rabī‘, ‘Amru Hishām, ed. 2011. *Intikhābāt Majlis al-Sha'b 2010*. Cairo: Markaz al-Dirāsāt al-Siyāsīya wa al-Istirātījīya bil-Ahrām.

#### <新聞>

Ahram Online  
al-Akhbār  
Daily News Egypt  
The Guardian  
Mada Masr  
Reuters

al-Waṭan

Al-Yawm al-Sābi‘

<組織>

最高選挙委員会 (<https://www.elections.eg>)

Partners in Development (<http://www.pidegypt.org/English/pid-forum/42.html>)

## 第 4 章

## 司法：ムスリム同胞団関連事件に対する破棄院の判決から

竹村和朗

## はじめに

本章は、現代エジプトの普通司法の最高裁判所である破棄院<sup>(1)</sup>による破棄判決、すなわち原判決の破棄と再審の指示から、スィーサー体制と司法の関わりを論じるものである。「6月30日革命」前後の政治過程を通じてスィーサー体制と密接な関係を築くようになった司法府が、同体制によって否定されるムスリム同胞団に関連する刑事事件について下した破棄判決を見ることによって、スィーサー体制下の政治と司法の関わり、とりわけ司法府の役割とその限界について考察してみたい。

本書の第2章で論じたとおり、ムスリム同胞団を支持母体とするムスィー体制が、軍と司法府と対峙しながら2012年憲法を制定したのに対し、「6月30日革命」の実行者は、司法府と手を組み（その象徴がマンスール最高憲法裁判所長官による暫定大統領就任）、法の専門家憲法起草委員会に引き入れて2014年憲法草案を作り、スィーサー体制を成立させた。現代エジプトにおいて、司法はすでに社会生活の中に浸透しているが、司法府の成員や各種法的手続きの詳細については、知られていないことが多い。それでも、破棄院や最高憲法裁判所などの上級審の判決はその性格上、一般に公開され<sup>(2)</sup>、新聞報道などのマスメディアにも取り上げられやすく、政治運動や人権活動のチャンネルのひとつとなっている（たとえば Moustafa [2009]）。本章で取り上げるのは、2013年12月に「テロ組織」に認定されたムスリム同胞団に関係する2件の刑事事件に対する破棄院の判決である。これら2件は、それぞれ2013年8月と2014年1月に同胞団体制を支持する街頭デモにおいて逮捕され、有罪判決を受けた者たちが破棄院に上訴したものであった。

スィーサー体制下の司法は、2013年の「6月30日革命」以前の旧体制であるムスリム同胞団の構成員や支持者に対して、一貫して厳しい姿勢をとってきた。このことは、政権が

(1) アラビア語で *maḥkama al-naqd* という。naqd は上級審が原判決を取り消すこと、すなわち「破毀」を意味するが、現代の用語法に則り「破棄」と表記する。破棄院は、1931年3月2日にカイロに設置された。最高憲法裁判所が1979年に設置されたことと比べて、歴史が古い。

(2) 破棄院や最高憲法裁判所の判決は、破棄院の公式ウェブサイト (<http://www.cc.gov.eg/>) で閲覧することができる。

2013年12月にムスリム同胞団を公式に「テロ組織」に認定した後、司法府、特に下級審によって、数百人規模のムスリム同胞団関係者の死刑判決が、幾度となく出されたことに表されている。この一点だけをとれば、憲法に明記される三権分立にもかかわらず、司法府はあたかも行政府の奉仕者になってしまったかのように見える。しかし、実態は本当にそのようなものなのか。本章では、こうした司法と行政の関係性をより丁寧に検証するため、原判決の法学的検討を担う「法の番人」である破棄院が、政治により「テロ組織」とみなされたムスリム同胞団に関係する刑事事件原判決の何を問題視し、どのような論理から破棄判決を下したのかを明らかにする。破棄院の判決文の内容から、スィーサー体制下における司法府のあり方について考察していきたい。

## 第1節 スィーサー体制と司法

司法は、現代エジプトにおける政治・社会動向の重要な観測点である。歴史を振り返れば、司法と政治権力の関わりは決して一様ではなく、体制寄りの傾向が見られるときもあれば、強い独立性を得た時期もあった（Brown [1997]）。特に1990年代から2000年代にかけては、最高憲法裁判所への上訴などを通じて、人権団体やNGOによる異議申立てや政治活動が活発化した（Moustafa [2009]）。司法府に属する機関・機構や構成員の数や種類は多く、多種多様なアクターを抱えている。たとえば、2014年憲法の第5編「統治体制」の第3章から第7章には、司法権を構成する裁判官や検察に始まり、憲法審査権を持つ最高憲法裁判所、法務専門職である弁護士や法医学者、不動産登記所職員に至る各種司法実務者の存在が言及されている。エジプト法務省のウェブサイトを見ても、その傘下に収められた各種裁判所とともに法務に関わる諸部局が多数記載されている<sup>③</sup>。これら諸機関での職務や各専門職組合を通じて、司法実務者の中にもさまざまな考えや志向性を持つグループや派閥があることは想像に難くない。しかし、そうした司法実務者の人間関係や思想などの多くは——著作を出した一部の人々（ex. Bishri [2006]）について以外——、これまでほとんど明らかにされてこなかった。

本書が対象とする2013年の「6月30日革命」後のスィーサー体制形成期には、司法が政治過程に積極的に関与しようとした痕跡が見られる。本書の第2章でも述べたように、司法府と、ムスリム同胞団を支持母体とするムルスィー政権の間には、議会選挙や2012年憲法起草過程を通じて生じた軋轢があった。たとえば、行政裁判所は、「1月25日革命」後に行われた議会選挙について、選挙手続きの瑕疵を理由に無効判決を下した。これによりムスリム同胞団を母体とする自由公正党は、空前の多数議席を得た議会での足場を失うことになった。2012年6月には同じく自由公正党に対し、宗教にもとづく政党は無効であると

<sup>③</sup> エジプト法務省の公式ウェブサイト (<http://www.jp.gov.eg>) では、各地・各等級の裁判所にページが設けられ、現職の裁判所長やその経歴に関する情報を得ることができる。

する訴えが高等行政裁判所に持ち込まれ、自由公正党の組織的基盤が揺るがされた (Ahram Online 2012)。他方、ムルシー大統領は、2012年憲法の制定過程において、大統領による憲法宣言は覆せないとする憲法宣言を発し、軍と司法府を牽制した。司法府がこれに強く反発したため、2012年憲法の国民投票の司法監督の準備が遅れ、結果、国民投票は二度に分けて行われることになった。

2013年の「6月30日革命」により軍がムルシー大統領を解任した後、暫定大統領に就いたのが、マンスール最高憲法裁判所長官であったことも象徴的である。2012年憲法では、大統領が一時的に職務を遂行できない場合には内閣総理大臣がその職務を代行し、死亡や恒常的不能状態の場合には議会下院の議長が代行すると定められていた (第153条)。「6月30日革命」では、ムルシー大統領によって選任されたカンディール内閣は残っていたが、前述の行政裁判所の判決により議会下院はすでに解散されていた。従って、マンスール最高憲法裁判所長官が暫定大統領職に就いたのは憲法に書かれていない手続きであり (もちろん2012年憲法は「6月30日革命」により施行を停止していたが)、国権を掌握した軍による超法規的措置であった。どのような理由付けがなされるにしても、上級審を代表する最高憲法裁判所の長官が「6月30日革命」という局面で大統領代行を担った政治的意義は否定できない。なお、2014年憲法では、大統領の職務代行者は議会の議長か、議会不在の場合には最高憲法裁判所長官であると明示されている (第160条)。

「6月30日革命」直後の2013年7月には、軍や警察により、ムルシー体制を支えたムスリム同胞団の幹部が次々に逮捕・拘束されていった。7月4日には、司法の中核にあり、裁判官の人事を独占的に管轄する最高司法評議会<sup>(4)</sup>が、ムルシー体制によって任命された検事総長を退任させ、前任者を復職させる決定を下した (al-Faqī and ‘Ayyād [2013])。新たな検事総長の下、検察は、逮捕した同胞団関係者をすぐさま起訴していった。7月10日には、ムルシー大統領支持派デモと治安部隊との衝突から多数の死傷者が出たことから、ムスリム同胞団の最高指導者バディーウ師の逮捕状が出された (Ahram Online 2013)。また、所在不明とされたムルシー前大統領についても、2011年の「1月25日革命」の際にワーディー・ナトルーン刑務所の襲撃とムスリム同胞団関係者の脱獄幫助に関与したとして、有罪判決が下される可能性が出てきた<sup>(5)</sup> (Ismā‘īl [2013])。

2013年8月にはカイロ各地の広場や通りで抗議の座り込みを続けていたムルシー支持者たちが警察や治安部隊により強制排除され、特にムルシー支持者側に多くの死傷者を出した。中でも被害が大きかった「ラバア広場」は、後に当局による暴力被害と抵抗の象徴

<sup>(4)</sup> アラビア語で majlis al-qaḍā’ al-a‘lā という。議長は破棄院長である。同評議会の構成員については、本章第2節を参照のこと。

<sup>(5)</sup> この事件では、2015年5月16日にムルシーとその他105人に死刑判決が下されたが (Ahram Online [2015])、2016年11月15日に破棄院が原判決の破棄と再審を命じた (Ahram Online [2016])。ムルシーについて2017年8月までに実刑が確定しているのは、2012年12月の大統領公邸でのデモ隊殺害教唆の罪で下された20年の禁錮だけであり (Barsoum [2015])、この件についてもムルシー弁護団は控訴している (Ahram Online [2017])。

となった<sup>6)</sup>。このラバア事件と同時期に、2012年憲法の改正案作成が法の専門家からなる「10人委員会」によって進められた（本書第2章を参照）。この10人委員会は、「6月30日革命」指導部によって指名された10人から構成され、最高憲法裁判所副長官、破棄院・控訴院判事、国立大学法学部の憲法学者が含まれていた。10人委員会に加わった人々が司法府を代表するとはいえないが、後にスィーサー体制となる政治体制の基礎としての2014年憲法の起草過程に司法の高位役職者が関わったことは事実である。次節では裁判官の地位と構造について、1977年法律第46号「司法権法」の規定から述べるが、これらの上級審の裁判官は長らく法曹界でキャリアを積んできた者であった。

2013年12月、ムスリム同胞団は正式に「テロ組織」に認定された。これに伴い、2014年3月には、エジプト南部のミニヤ始審裁判所が500人以上の同胞団支持者に一括して死刑判決を下し、国際的な注目を集めた。ムスリム同胞団と親和的なカタールの国際衛星放送局アル・ジャズィーラの電子版記事は、529の被告人に割り当てられたわずか数人の弁護士の声として、適正な弁護の機会が与えられていないことを伝えている（al-Jazīra [2014]）。その後も各地の裁判所において、数十人、数百人に対する一括死刑判決が相次いだ。

こうしてスィーサー体制期の司法府は政治の奉仕者のような様相を呈しているが、司法実務者、とりわけ憲法により独立性を担保されている裁判官の心境は、一体どのようなものであろうか。これを破棄判決から読み解く前に、まずはエジプト司法における破棄院の位置づけと権限、そこで審理を担う破棄院判事の職務構造について概観しておきたい。

## 第2節 破棄院の位置づけと権限

かつて最高憲法裁判所長官を務めたムハンマド・ナギーブの著作『エジプト司法体系（増補修正版）』（Najīb [2004]）によれば、破棄院は、民事や刑事を扱う普通司法体系の頂点に立つ司法機関である。普通司法の裁判所は、区裁判所、始審裁判所、控訴院の三等級から構成される<sup>7)</sup>。第3節で扱う刑事裁判を例にとれば、最下級の区裁判所は、始審裁判所の管区内に複数設置され、これに属する1人の判事（qāḍī）によって裁かれ、軽罪と違警罪に関わる事案を扱う（Najīb [2004, 71]）。エジプト刑法では、刑事罰は重罪、軽罪、違警罪の三種に分けられ（第9条）、重罪は死刑から禁錮まで（第10条）、軽罪は拘留および100LE

<sup>6)</sup> 広場の名の「ラバア」は、中世の女性神秘主義者ラービア・アダウィーヤに由来し、エジプト方言でラバアと呼ばれる。この語が「4」を意味するアルバアと言葉が近いため、親指を曲げ四つ指を立てた手の形を印とするようになった。この頃、人々の間では「四つ指か、二つ指か？」と尋ねることが流行した。人差し指と中指を伸ばした二つ指を肩に当てると軍人の肩の徽章を意味するため、二つ指は「軍」を指し、「同胞団か、軍か？」を問う隠語であった。そのどちらにも与し（たく）ない者は、三つ指を立てて「第三の道」を示したり、人差し指を立て「神の唯一性」に託したりするなど、この問題に対する複雑な心情や立ち位置を表現した。

<sup>7)</sup> それぞれアラビア語で、mahkama juz'īya, mahkama ibtidā'īya, mahkama isti'nā'īya という。日本の制度に合わせれば、「簡易裁判所」「地方裁判所」「高等裁判所」であるが、エジプトの司法制度が範とするフランスの司法制度に合わせた訳語にした。

(エジプト・ポンド) までの罰金 (第 11 条)、違警罪は 100LE までの罰金 (第 12 条) と定められる<sup>(8)</sup> (al-Barbarī and al-Minshāwī [2014, 4])。始審裁判所は、3 人の判事により構成される管区を複数管轄し、控訴院判事を裁判所長として、3 人の判事により裁かれる (Najīb [2004, 74])。始審裁判所は、区裁判所を第一審とする軽罪や違警罪については第二審の役割を担い、禁錮や死刑を求刑する重罪事案に関しては第一審となる (Najīb [2004, 74–75])。

始審裁判所に対する第二審としての控訴院は、エジプト全国の 8 都市に置かれ、それぞれ近隣地域の始審裁判所管区を包含し、三人の上級審判事 (mustashār, 後述) により裁かれる (Najīb [2004, 77])。その 8 都市とは、首都カイロ、地中海に面した第二の都市アレクサンドリア、カイロ以北のデルタ地域を代表する都市タンタ、マンスーラ、イスマーイーリーヤ、カイロ以南のナイル河谷地域を代表する都市ベニー・スエーフ、アスユート、ケナである (Najīb [2004, 77])。裁判官の地位や権限を記した司法権法<sup>(9)</sup>の第 6 条によれば、控訴審は、控訴院長の要求にもとづき、かつ法務大臣の決定により、上記以外の場所でも開くことができる (al-Idāra al-‘Āmma li-l-Shu’ūn al-Qānūniya [2012, 7])。

破棄院は、これら三等級の裁判所に対する上級審であり、下級審の判決における適法性や手続きの瑕疵、被告人や検察側からの判決への異議申立ての審理、原判決の破棄の判断を行う (Najīb [2004, 88–89])。換言すれば、三等級の裁判所が具体的な事案とその状況を審理する「事実審」であるのに対し、破棄院は、出来事や事実そのものではなく、法的判断や手続きの適正さを審理する「法律審」としての役割を持つ (Najīb [2004, 90])。破棄院は、一人の院長、複数の副院長、破棄院判事から構成され、ひとつの案件はこれらの職位にある 5 人の判事によって裁かれる (Najīb [2004, 91])。破棄院には、刑事裁判に関わる部と、民事・商事・身分法に関わる部があり、それぞれの部を 11 人の破棄院判事が構成する (Najīb [2004, 91])。エジプト司法には、普通司法体系とは別に、国家行政に関わる法的判断や訴訟を扱う行政司法体系——その頂点が「国務院」(majlis al-dawla)——があり、破棄院は行政訴訟を扱わない。1979 年の最高憲法裁判所の設置に伴い、合憲性判断も破棄院の管轄から外された。従って、破棄院は、刑事裁判であれば刑法と刑事手続法<sup>(10)</sup>の実施と判断を問う。

それでは、破棄院判事になるためには、どのような資格や要件が必要とされるのだろうか。以下では関連する司法権法の規定を見てみよう。まず、職業としての判事になるための要件として、司法権法第 38 条は以下の 5 点を述べる。

<sup>(8)</sup> アラビア語で qānūn al-‘uqūbāt al-miṣriya という。1937 年法律第 58 号として公布された。公布時には全 395 条であったが、法改正による一部条項の取消や追加が重ねられている。違警罪は、アラビア語で mukhālafa (違反) というが、フランス刑法典の *contravention* を訳したものである。刑法もフランス法の影響を強く受けているようである。

<sup>(9)</sup> アラビア語で qānūn al-sulṭa al-qaḍā’iyya という。現行法は 1972 年法律第 46 号として公布された (元は、司法権に関する 1956 年法律第 43 号であったが、最高憲法裁判所や最高司法評議会の設置に伴い大幅改正された)。全 171 条で給与表などの附表もある。

<sup>(10)</sup> アラビア語で qānūn al-ijrā’āt al-jinā’iyya という (al-Barbarī and Zaghlūl [2013])。1950 年法律第 150 条として公布され、全 560 条からなる。



## 第 38 条

- ① 判事を務める者は以下を満たすものとする。
- (1) エジプト・アラブ共和国の国籍および完全な市民権を享受すること。
  - (2) 始審裁判所への任命<sup>(11)</sup>の場合には、30 歳に満たない年齢でないこと。控訴院への任命の場合には、38 歳に満たない年齢でないこと。破棄院への任命の場合には、41 歳に満たない年齢でないこと。
  - (3) エジプト・アラブ共和国の大学での法律学科の法律学免状、またはこれに相当する外国の証書を取得していること。後者の場合には、これに関わる法令に従い、相当の試験に合格していること。
  - (4) 裁判所または懲罰評議会から名誉を損なう判決を受けていないこと、もしくはすでに失われた名誉を回復していること。
  - (5) 言行において高い評判を得ていること。(al-Idāra al-‘Āmma li-l-Shu’ūn al-Qānūniya [2012, 16])

第 38 条では、破棄院判事の職務に就くためには、満 41 歳以上の年齢であることが定められている。すなわち、判事の最低就業年齢である満 30 歳から 10 年以上の期間を経過していることが求められる。

裁判官の具体的な職位は、続く第 39 条から第 43 条にかけて述べられる。序列の一番下から、「判事 B」「判事 A」「始審裁判所長 B」「始審裁判所長 A」「控訴院判事」「破棄院判事」の 6 等級が確認される。各等級では、判事を務めることができる弁護士の勤続年数、法学部教員の序列と勤続年数などが定められる。たとえば、最下級の「判事 B」については、控訴院での弁護を連続して 4 年務めた弁護士（加えて勤続 9 年以上の弁護士業の実務経験）、国立大学の法学部教員で法学関係職に 9 年以上勤務する者などが挙げられる（第 39 条）。年齢を基準にすれば、前出の第 38 条で判事に就任する最低年齢が満 30 歳とされたように、弁護士や法学部教員が大学卒業後すぐに職務に従事したとしても、同様の年齢になることが理解される。

この「判事 B」に始まり、「判事 A」「始審裁判所長 B」「始審裁判所長 A」へと裁判官の序列を上がっていくにつれ、当然のことながら、要件は厳しくなっていく。弁護士の勤続年数で比較すれば、「判事 A」は控訴院での弁護が連続 9 年（勤続 14 年）、「始審裁判所長 B」は連続 12 年（勤続 17 年）、「始審裁判所長 A」は連続 15 年（勤続 20 年）が最低基準となる（第 41 条）。年齢を基準にすれば、「始審裁判所長 A」になることができるのは、早くても 40 歳前後であり、前出の第 38 条第 1 項の年齢条件と一致する。

控訴院・破棄院以上の上級審判事は、「判事」一般を指す qādī とは異なり、mustashār と

<sup>(11)</sup> ここでは「任命」と訳出したが、エジプトでは公務員職に就くこと全般を ta’yīn という。後述する司法権法第 39 条では、判事の各等級の就業条件が定められるが、判事となる最初の第一段階である「任命」の条件や状況については、法律はほぼ何も語らない。

呼ばれる<sup>(12)</sup>。たとえば、控訴院判事は、弁護士であれば破棄院での弁護を連続して 5 年以上務めた経験が要件とされる（第 41 条）。序列の最上位である「破棄院判事」の場合には、控訴院判事を 3 年以上務めた者のほか、弁護士であれば破棄院での弁護を連続して 8 年以上務めた経験が条件とされる（第 43 条）。これらふたつの上級職は、先の年齢基準でいえば 50 歳代以上に相当する。

裁判官の任命や昇進は、大統領や法務省など行政府の決定をのぞけば、控訴院判事以上の裁判官の合議体である「最高司法評議会」によって決定される。司法権法第 77 条追加によれば、最高司法評議会は、破棄院長を議長とし、カイロ控訴院長、検事総長、破棄院副院長の最先任者 2 人、控訴院長の最先任者 2 人の計 7 人から構成される。司法府の最上位役職者の集団といえる。同様に司法権法第 107 条で定められる裁判官懲罰評議会も、破棄院長を議長とし、控訴院副院長の最先任者 3 人と破棄院副院長の最先任者 3 人から構成される。破棄院長が司法権内部のふたつの最重要評議会の議長を務めることから、破棄院が普通司法体系の最上位にあることが読み取られる。

裁判官の階層構造は、給与構造にも如実に表される。司法権法の付表によれば、最上位（基本給 2,868LE）に位置するのは、破棄院長とカイロ控訴院長、検事総長の三者である。次席が、破棄院副院長とその他の控訴院長（2,320~2,868LE）である。これら上位二範疇は、先の最高司法評議会の構成員に相当する。そこから控訴院副院長（2,120~2,493LE）、破棄院・控訴院判事（1,620~2,433LE）、始審裁判所長 A（1,548~2,364LE）、始審裁判所長 B（1,308~2,064LE）、判事 A（1,080~1,868LE）と序列が下っていくごとに当然給与水準も下がっていく（al-Idāra al-‘Āmma li-l-Shu’ūn al-Qānūniyya [2012, 71-72]）。

以上、破棄院判事が、エジプトの普通司法職務体系の最上位に位置することを示してきた。続く第 3 節では、破棄院判事が、実際の判決において、どのような論理を示し、どのような判断を下したのかを見てみる。政治過程の中で「テロ組織」の烙印が押されたムスリム同胞団政権支持者に関する刑事裁判の原判決に対する異議申立ての声は、破棄院判事によって、どのように聞かれ、どのように応答されたのか。次節ではふたつの事例からその内実を探ってみたい。

### 第 3 節 ムスリム同胞団関係者に関する 2 件の破棄判決

2015 年 4 月から 5 月の間に下された、ムスリム同胞団支持者デモに関する 2 件の破棄判決がある。これら 2 件はともに、カイロの北東部に位置するダカフリーヤ県の県庁所在地マンスーラ市の始審裁判所を第一審とし、破棄院の刑事部に上訴されたもので、破棄院の公

<sup>(12)</sup> フランス法における *conseiller*（法院裁判官、評定官）の訳語であろう。アラビア語の単語としては、広く「相談役」「顧問」を意味する。エジプト社会においては、厳密に控訴院・破棄院以上の判事に対してだけでなく、同様の上級審で職務を行う弁護士や検察官など、高位の司法実務者への敬称としても広く用いられる。

式ウェブサイトで判決文を閲覧することができる。

ひとつめは、2014年1月25日にマンスーラ市のジハーン通りで行われたデモの逮捕者37人に対するもので、半年後の同年7月23日に原判決が下され、26人に懲役10年、8人に禁錮3年、不在の3人に懲役5年が科された。被告人37人の内34人が破棄院に上訴し、司法暦84年第26166号として受理され、原判決から9か月後の2015年4月8日に破棄判決が下された。

ふたつめは、2013年8月30日にマンスーラ市のゲーシュ通りで行われたデモにおける逮捕者37人に対するもので、9ヶ月後の翌年5月21日に原判決が下され、28人に懲役10年、4人に禁錮3年、不在の5人に無期懲役が科された。被告人37人の内28人が破棄院に上訴し、司法暦84年第22781号として受理され、原判決から1年後の2015年5月9日に破棄判決が下された。

各案件においては、被告人の大半（全員ではない）が破棄院に上訴し、結果的に申立てを認める形で破棄判決が得られた。両案件はそれぞれ似たような経緯と結果を示すが、破棄の理由付けや立論は少しずつ異なる。以下、ふたつを読み比べてみよう。

### 3.1 2014年1月25日のジハーン通りでのデモ

判決文の冒頭では、公判を担当した5人の破棄院判事の名が記される。裁判長を務め、判決文を記したのは、アフマド・アイユーブ破棄院副院長である。判決文ではまず「事実」の陳述があり、続いて「主文」が述べられる。

判決文の「事実」では、被告人の罪がふたつに分けて挙げられる。第一に、被告人は、法に反して、憲法の停止<sup>(13)</sup>を求める「■■■団」（ウェブサイトで公開された原文では■■■の部分は伏字にされているが、明らかにムスリム同胞団を指す）に所属する罪が疑われる。判決文の表現によれば、「同組織にとって、テロは、上述の目的を達成するために用いられる手段である」。

第二に、被告人は、一般の人々を攻撃し、公的機関の財産を破壊することを目的とする集まりに参加した罪が疑われる。具体的には以下9項目の罪状が挙げられる。

- (1) ジハーン通りを封鎖し、公共交通を阻害した。
- (2) 許可なく爆発物を所持していた。
- (3) 市民に向けて爆発物を放った。
- (4) 市民の財産に向けて爆発物を放った。
- (5) 公務員である警察官に暴力を振るった。
- (6) 刃物を所持していた。

---

<sup>(13)</sup> ムルスィー大統領とムスリム同胞団政権を支持する人々は、2013年の「6月30日革命」の有効性を認めないため、ここで求められるのは、「2014年憲法の施行停止」のことであろう。憲法については、本書第2章を参照のこと。

- (7) ムスリム同胞団の目的を言葉やスローガンで流布した。
- (8) ムスリム同胞団の出版物を所持していた。
- (9) 近隣住民を暴力で脅した。

これらの罪について、刑法の第 102 条 A、第 102 条 C<sup>(14)</sup>、第 102 条 D（許可のない爆発物の扱いに関する法律）、第 137 条追加 1・2（公務員への暴力に関する法律）、第 167 条（公共交通の阻害に関する法律）、第 375 条追加、第 375 条追加 A（市民への暴力・脅迫行為に関する法律）、デモ規制法の第 1～4 条、平和的デモ法の第 1、4～8、16、17、19～22 条など関係する法令により、マンスーラ始審裁判所は 2014 年 7 月 23 日に以下の判決を下した。

第一に、被告人は先に挙げられたムスリム同胞団への所属について全員無罪とする。

第二に、被告人 37 人の内、出廷した 26 人は懲役 10 年、8 人は禁錮 3 年、不在であった 3 人は懲役 5 年とする。デモの中で用いられた刃物や火薬、爆発物は没収する。

原判決の後、2014 年 8 月に、被告人たちは弁護士を通じて破棄院に上訴し、合計 34 人の申立てが受理された（申立てをしなかった、もしくはできなかった 3 人は、出廷せずに有罪判決を受けた懲役 5 年の 3 人だと考えられる）。破棄判決の「主文」では、この 34 人はそれぞれ番号で呼ばれ、それぞれの事件への関与状況や法的判断の是非が論じられる。

まず、問題視されたのが 7 人の年齢である。取調べの資料によれば、被告人の第 2 番は 17 歳、第 1・5・6・13・29・30 番は 18 歳と推定される。最初の 6 人（第 2・1・5・6・13・29 番）がそれぞれ懲役 10 年、最後の 1 人（第 30 番）が懲役 3 年を科されているが、破棄判決の主文は、原判決の判断が年齢を考慮に入れていなかったと批判する。主文に引用されたエジプト少年法の第 2 条によれば、少年は「18 歳未満」と定義され、その第 111 条では「犯罪を行った時点で少年であった者は、死刑、無期懲役および有期懲役を科されない」と明言される。減刑する場合には、刑法第 17 条により、懲役刑は禁錮または 6 ヶ月を超えない拘留にすることが定められる。従って、破棄判決主文は「年齢確認は起訴事実に関係し、破棄院は、事実審が調査・確認により年齢を定めたものでない限り認めることができない」と述べ、量刑は再判断を必要とすることから、これら 7 人に関する原判決の破棄と再審を命じた。

次に、被告人の第 12 番と第 25 番は理由付けと証拠立てに不備があると主張し、破棄判決主文はこれを大筋で認めた。これら二人の行為について、ふたつの相異なる証言があったからである。その証言はともに現場に居合わせた警察官のもので、原判決では警察官 X が被告人の第 12 番と第 25 番がデモに参加しているところを逮捕し、その 2 人に有罪判決が下された。しかし、破棄判決は、デモ隊への潜入捜査を行っていた別の警察官 Y の証言に注目し、これら 2 人の被告人が実際にはデモに参加していなかったことが明らかになった。破棄判決は、ひとつの事柄に関する証言は複数あることが認められるが、複数の証言がひと

<sup>(14)</sup> 原文ではアラビア語の伝統的なアルファベット順に則り、A, B, J, D, H...と並ぶが、わかりやすさを優先して、英語のアルファベット順 A, B, C, D, E...に直した。

つの事実をできる限り正確に指し示すものでなければならないという理由から、これら二人に関する原判決の破棄と再審を命じた。

残る被告人の第3・4・7～11・14～24・26～28・31～34番の25人については、「犯罪の故意の有無」が争点となった。ここでは、被告人がムスリム同胞団を支持するデモに参加していることを中心に、以下のように論じられた。被告人を有罪と見なす法的要件は、デモにおける「犯罪の故意」であり、これなくして彼らを犯罪に駆り立て、罪を犯させるものはない。そして被告人の弁護人によれば、彼らの間には合意された方法による参加、すなわち「犯罪の故意」がなく、彼らは偶発的にその場に居合わせたただけであった。さらに原判決では被告人がムスリム同胞団に所属していなかったと判断されている。従って、これらの被告人は、ムスリム同胞団を支持するデモに参加し、武器の携行や周囲への攻撃を行ったことが疑われるが、確実な証拠が欠けている。論理の不整合性と証拠不十分から原判決の判断には不備があり、その破棄が認められると結論づけられた。

このように破棄判決では、懲役や禁錮などの有罪を受けた37人の内、破棄院に上訴した34人の被告人全員が——7人が少年であること、2人が証言の不一致、25人が「犯罪の故意」が認められないことを理由に——、原判決の破棄と再審の実施という結果を得た。破棄判決は、下級審による原判決を「法の番人」が丁寧に確認し、拙速な判断を戒めたと理解することができるだろう。ただし、破棄判決では、原判決において出廷しないまま懲役5年という有罪が確定され、破棄院への異議申立てにも加わらなかった（または、加わることができなかった）被告人3人について、何も語られない。

### 3.2 2013年8月30日のゲーシュ通りでのデモ

次にふたつめの案件を見てみよう。ひとつめの案件と判事や検事の名前は共通しない。裁判長を務め、判決文を記したのは、ファルハーン・バタラーン破棄院副院長である。冒頭の「事実」の陳述では、有罪判決を受けた37人の被告人の罪が3点に分けて述べられる。

第一に、37人すべての被告人は、法に反し、憲法の停止を求める「テロリストのムスリム同胞団」（ひとつめの案件と異なり伏字にされていない）に所属する罪が疑われる。

第二に、第1～35番の35人は、一般の人々を攻撃し、公的機関の財産を破壊することを目的とする集まりに参加した罪が疑われる。具体的には以下の8項目の罪状が挙げられる。

- (1) ゲーシュ通りを封鎖し、公共交通を阻害した。
- (2) 許可なく爆発物を所持していた。
- (3) 公務員である警察官に暴力を振るった。
- (4) ムスリム同胞団の言葉やスローガン、出版物を流布した。
- (5) 許可なく火器を所持し、公序を乱すために用いた。
- (6) 許可無く銃器・弾薬を所持していた。
- (7) 刃物を持っていた。

(8) 近隣住民を暴力で脅した。

第三に、第 36・37 番の 2 人は、以下の 2 項目の罪が疑われる。

(1) 爆発物を用いてデモを乱した。

(2) 第 1～31 番の被告人と共謀して、デモを指示した。

これらの罪について、関係するデモ規制法や内務省令、少年法、刑法などにもとづき、マンスーラ始審裁判所は 2014 年 5 月 21 日に出廷した 4 人に禁錮 3 年、28 人に懲役 10 年、不在であった 5 人（第 33<sup>(15)</sup>・34・35・36・37 番）に無期懲役を科した。これに対して、28 人が破棄院に上訴し（どの 28 人かは名前が伏せられているので不明だが、以下の内容からは無期懲役の 5 人以外と推定される）、以下の「主文」を得た。

ひとつめと異なり、ふたつめの案件の判決文では、被告人が原判決において「テロリストのムスリム同胞団」への所属が認められたかどうかは明示されていない。この点を含めて判決文の内容構成や書き口に、個々の執筆者である裁判官の性格や傾向の違いが感じられる。主文冒頭で、申立てを行った 28 人が同胞団に所属していないこと、そのため「犯罪の故意」がないことを主張していることから、同胞団への所属の有無が重要な争点になっていた。主文では、起訴状にもとづき、事件の概要が以下のように述べられる。

2013 年 8 月 30 日、〔マンスーラ〕警察署刑事の X 少佐は第一管区において、ムスリム同胞団の組織する三つの街頭デモを観察した。ひとつめのデモは α モスクの前に 250 人集合し、ふたつめのデモは β モスクの前に同程度の数、三つめのデモは γ モスクの前に 400 人集合した。彼らは皆解任された〔ムルスィー〕大統領を支持するプラカードを持ち、軍と警察に向けて抗議のスローガンを繰り返した。三つのデモはゲーシュ通りで集合し、両方向からこの通りを封鎖した。このことは近隣住民の不満を引き起こし、両者の間で言葉の応酬が起きた。ムスリム同胞団のデモ隊は石を投げ、散弾銃を発砲し始めた。この発砲により、治安部隊は住民保護のためにデモ隊を制圧し始め、被告人第 1～32 番を拘束した。この間、被告人第 33 番は手持ちの黒い革のバッグから即席爆弾を取り出し、それを治安部隊に投げた。強い爆発音が生じ、治安部隊がその者と爆弾を取り押さえた。その者とともにラバアの印が書かれた紙が見つかり、押収物を発見した。爆弾は被告人第 36 番と第 37 番がその者〔第 33 番〕に渡したものと判明した。その傍には被告人第 34 番と第 35 番がいて、軍と警察の構成員に対し不信仰者宣告を行っていたため、彼らはムスリム同胞団の一員とみなされる。このとき、警察官の Y が刃物で切り付けられ、右腕に切り傷を負った。

この記述に明らかなように、無期懲役を受けた（破棄院に上訴しなかった）5 人とみなさ

<sup>(15)</sup> 原文では 23 と書かれているが、後述の内容から 33 である可能性が高いと判断し、修正して表記している。

れる第 33・34・35・36・37 番は、爆発物や武器の所持と使用が警察官によって確認され、「ラバア」の四つ指マークを示す紙など「テロリストのムスリム同胞団」との密接な結びつきなどが証明されたために無期懲役を受けたと理解される。これに対し、破棄院に上訴した 28 人は、ムスリム同胞団への所属を否定し、それゆえに「犯罪の故意」の証明がなされていないと主張した。破棄判決の主文は、この主張を受け入れ、数百人が集合したデモの参加者の中でその場に居合わせて当局に拘束され、後に有罪判決を受けた 28 人が、実際に警察官や住民への攻撃を行い、違法な刃物や火器、爆発物を保有・使用した当人であったかどうか確認されていないと認めた。加えて、被告人の第 10・16・24・32 番は、ひとつめの案件と同様、少年とみなされる年齢であることから重罪を科すことはできない。従って、原判決の理由付けには不備があるとみなし、破棄院の判決文は、申立てを行った 28 人全員に対し、原判決の破棄と審理のやり直しを命じた。

判決文の末尾では、無期懲役を科された 5 人がこの破棄判決に含まれないことが、改めて明記された。破棄院への上訴に加わっていない、または加われなかったため、彼らはこの審理にはそもそも含まれていないはずであるが、ムスリム同胞団との密接な関係が立証されている彼らをあえて名指しして破棄判決から排除したことから、ムスリム同胞団との関係が重要な争点であったことを読みとることができる。

これらふたつの判決文は、異なる執筆者により書かれたが、共通する論理を備えている。破棄院判事たちは、原裁判の状況証拠にもとづく拙速な裁判に対して、「疑わしきは罰せず」とする慎重な法判断を下した。これは、破棄院が上級審としての役割を果たしていることを意味する。つまり、下級審の裁判官が政権の意図を汲み取った「異常な」法判断（たとえば、数百人の同胞団関係者に一括して死刑を求刑すること）を下したとしても、それを是正する仕組みが司法府内部で機能していることを意味する。ただし、下級審が拙速な審理を行う現状があることも否定できない。

これらふたつの判決において、破棄院への上訴から予め排除された者がいたことは、破棄院判事の考えを押し量る上で示唆的である。特にふたつめの案件では、無期懲役を受けた 5 人は「犯罪の故意」や物証が揃っているために、破棄院の審理に値しないことが判決文の中で改めて明記された。ひとつめの案件では、上訴しなかった 5 人については、罪が確定しているかどうかをあえて確認せず、上訴しなかった理由や事情に言及することもなかった。この点で両案件の破棄院判事は、それぞれの判断の中で、ムスリム同胞団の扱いについて違いを見せている。ひとつめの執筆者は裁判に関係すること以外には触れないことで、より中立的な姿勢を示したのに対し、ふたつめの判決の執筆者は「テロリスト」たるムスリム同胞団を厳しく扱い、繰り返し言及することで、体制寄りの姿勢を見せている。わずかではあるが、破棄院判事の間さえ、政治体制との関わりや考え方、判決文の書き方に違いがある。この点は、司法府を論じる際に捨象されがちな、個々のアクターの性格や傾向、思想、決断に注目する必要性を示唆している。

## おわりに

本章では、スィーサー体制下の司法のあり方を考察するため、普通司法体系の頂点に立つ破棄院によるムスリム同胞団関連事件の破棄判決を取り上げた。近年の政治過程の中で、司法府はスィーサー体制に積極的に協力する奉仕者になったかの様相を呈しているが、個々の裁判官の下す考えや判決に政治状況がどこまで影響しているのかは、その判決文を見てみなければわからない。そこで本章では、政治体制によって「テロ組織」に認定されたムスリム同胞団の支持者の刑事事件に対する破棄院判事の判決文を検討することで、「法の番人」の心裡を垣間見ようと試みてきた。

第1節では、スィーサー体制と司法府の関わりを概観した。特に2013年の「6月30日革命」後に、それまでムルスィー大統領のムスリム同胞団体制に押さえつけられてきた分、司法府が明らかに軍と結託し、「6月30日革命」体制が進める政治過程に関与してきた。しかし、一口に司法府といっても、その裾野は広く、関係人員は膨大な数に上る。本来であれば、具体的な裁判官の構成や人間関係を取り上げたいところであるが、司法府は日々活動を行う「生きた機関」であり、また外部からはアクセスできない情報も多い。そこで第2節では、破棄院を構造的に特徴づけるため、裁判官の任命や職務を定めた司法権法に目を向け、破棄院判事が普通司法体系の最上位に位置づけられることを明らかにした。

第3節では、「6月30日革命」後のムスリム同胞団支持者によるデモに関するふたつの刑事事件の破棄判決を取り上げた。2013年8月と2014年1月にこの種のデモの参加者が逮捕され、それぞれ30人以上の被告人が一括して有罪とされ、拘留から禁錮、無期懲役までさまざまな実刑判決を受けたが、その多くが破棄院に上訴し、年齢確認や証拠の不十分、「犯罪の故意」の立証に関わる審理不十分を主張し、原判決の破棄を得た。これらの判決は、破棄院という「法の番人」がスィーサー体制下でも機能していることを意味する。他方、出廷しないまま有罪判決を受け、破棄院への上訴にも加わらなかった数人の存在からは、司法の力が及ぶ範囲にも限界があることも示唆された。また、ふたつの判決文の間には、判決文の論調や執筆者の政治体制との関わりの中で、わずかだが有意な違いが見られた。

形成期スィーサー体制は、司法府と手を組み、合法性を重視する姿勢を打ち出してきた。スィーサー大統領自身、司法との協同により作られた2014年憲法の規定に従い、就任の宣誓を最高憲法裁判所で行った。その背景には、いまや「テロ組織」として非合法化されたとはいえ、ムスリム同胞団／自由公正党が選挙で大幅議席を獲得した記憶があるのだろう。スィーサー体制は、何が起るかかわからない選挙よりも、同胞団への反感を共有し、人事面での統率力が強く、安定した組織基盤を持つ司法府と手を組むことを選んだ。司法府を政治の表舞台に引き出し、司法の持つ力と権威を借りて、またはこれを支配の道具として用いて、成立した政治体制だったといえるだろう。当面は司法府との協力関係を保ちつつ、議会選挙を通じて立法府を手に入れることで、三権と軍を掌握した「完全無欠な国家権力」の形成を狙っているのかもしれない。



しかしそれが実現したとき、行政と司法の間の蜜月は終わりを迎え、司法は再び選択を迫られることになる。本章第3節で示したふたつの破棄判決は、三権分立をめぐるこの歴史的な文脈の中に位置づけられる。2014年以降のスィースィー体制形成期において、下級審の裁判官の中には、ムスリム同胞団を否定する政治的雰囲気によってか、拙速な有罪判決を出した者も少なくない。他方、上級審の裁判官は、そうした雰囲気を感じながらも、法の矜持と自らを最高位とする司法制度を守り、政治と法の均衡をとろうとしてきたようである。破棄判決の細部からは、そうした個々の裁判官の思いが読み取られる。その中には政治体制に寄り添う者もいれば、密かな反感を示す者もいる。こうしてみれば、形成期スィースィー体制における政治と法の関係は、単なる上下関係や、支配と奉仕の関係として語るができないだろう。両者は、互いに協調の姿勢を示しながらも、それぞれの生き残りを賭けて、互いが他を利用するという化かしあいの真っ只中にあるのである。

#### <参考文献>

##### <外国語文献>

(英語)

- Ahram Online. 2012. "Egypt Court to Consider Dissolution of Muslim Brotherhood." *Ahram Online*, 19 June.
- 2013. "Prosecution Orders Arrest of Leading Brotherhood Members." *Ahram Online*, 10 July.
- 2015. "Egypt Court Set to Issue Final Ruling on Morsi Death Sentence in 'Jailbreak Case'." *Ahram Online*, 1 June.
- 2016. "Egypt Court Revokes Death Sentence for Morsi, MB Leaders over Prison Break; Orders Retrial." *Ahram Online*, 15 November.
- 2017. "Cairo Court Confirms It Cannot Withdraw Merits from Ousted President Morsi." *Ahram Online*, 24 May.
- Barsoum, Marina. 2016. "Lawyer appeals Morsi's 20-year jail verdict." *Ahram Online*, 18 June.
- Brown, Nathan J. 1997. *The Rule of Law in the Arab World: Courts in Egypt and the Gulf*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moustafa, Tamir. 2009. *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. Cambridge: Cambridge University Press.

(アラビア語)

- al-Barbarī, Muḥammad Sayyid and Ashraf al-Jawharī al-Minshāwī, eds. 2014. *Qānūn*

- al-'Uqūbāt al-Miṣrī al-Ṣādir bi-l-Qānūn Raqm 58 li-Sana 1937 Tibqan li-Aḥdath al-Ta'dilāt (al-Ṭab'a al-Thāmina 'Ashar)*. Cairo: Maṭābi' al-Amīriya.
- al-Barbarī, Muḥammad Sayyid and Tharwat Sa'd Zaghlūl, eds. 2013. *Qānūn al-Ijrā'āt al-Jinā'iya al-Ṣādir bi-l-Qānūn Raqm 150 li-Sana 1950 Wafqan li-Ākhar Ta'dilāt-hi (al-Ṭab'a al-Khāmisa 'Ashar)*. Cairo: Maṭābi' al-Amīriya.
- Bishrī, Ṭāriq. 2006. *al-Qadā' al-Miṣrī bayna al-Istiqlāl wa-l-Iḥtiwā'*. Cairo: Dār al-Shurūq al-Dawliya.
- al-Faqī, 'Imād and Samīra 'Ayyād. 2013. "al-Qadā' al-A'lā Yuṣdiru Qarāran bi-'Awda al-Mustashār 'Abd al-Majīd Maḥmūd ka-Nā'ib li-'Umūm Miṣr," *al-Ahrām*, 4 July.
- al-Idāra al-'Āmma li-l-Shu'ūn al-Qānūniya, ed. 2012. *Qānūn al-Sulṭa al-Qadā'iya Raqm 46 li-Sana 1972 Wafqan li-Aḥdath al-Ta'dilāt*. Cairo: al-Maṭābi' al-Amīriya.
- Ismā'īl, al-Walīd *et al.* 2013. "Maṣādir Qadā'iya: <Mursī> Yuwājihu al-I'dām fī Qadīya <Wādī al-Natrūn>." *al-Waṭan*, 10 July.
- al-Jazīra. 2014. "Ghadab li-Ḥukm li-I'dām 529 min Rāfiḍī Inqilāb Miṣr." *al-Jazīra*, 24 March.
- Najīb, Muḥammad Fathī. 2004. *al-Tanzīm al-Qadā'i al-Miṣrī (Ṭab'a Mazīda Munaqqaha)*. Cairo: Dār al-Shurūq.



---

## 第 5 章

### 治安：イスラーム過激派の台頭と「テロとの戦い」

金谷美紗

---

#### はじめに

治安の悪化は 2011 年「1 月 25 日革命」以降のエジプトを特徴づける現象の一つである。これが観光業に依存するエジプト経済の復調を妨げる要因となり、国民の失業に対する不満が燻ぶり続ける原因ともなっている。特に、イスラーム過激派によるテロがシナイ半島や「本土」（スエズ運河以西）の都市部で発生しているために、外国人観光客の足をエジプトから遠のかせており、テロの抑制はエジプト政府の喫緊の課題である。

2013 年 7 月、軍は、ムスリム同胞団がシナイ半島のイスラーム過激派を資金面などで支援し、国全体を混乱に陥れることを計画していたと主張し、ムスリム同胞団政権を崩壊させた。したがって、このクーデターによって事実上成立したスィーサー政権の正統性は、治安を改善し、国民に安定した生活と雇用を与えることである。

ところが、治安の改善の兆しは見えないどころか、スィーサー体制が成立した後に、イスラーム過激派やその他の武装集団による攻撃事件が増加している。したがって本章は、スィーサー体制成立後の第 2 移行期における各種武装集団による攻撃事件の増加を説明する。第 1 節では、シナイ半島がイスラーム過激派の拠点となった背景を概観し、第 2 節で、第 1 移行期と第 2 移行期においてイスラーム過激派による暴力に見られた変化を説明する。最後に、政府・治安当局の「テロとの戦い」が治安の改善に貢献したのか評価する。

#### 第1節 シナイ半島とイスラーム過激派

現在、エジプトで起きている武装集団による攻撃事件のほとんどはイスラーム過激派によるものである。また、事件の多くはシナイ半島で発生している。なぜシナイ半島でイスラーム過激派の活動が活発なのだろうか。ここでは、シナイ半島でイスラーム過激派が台頭した背景を、政府と地元住民との関係から明らかにしたい。

## 1.1 地元住民ベドウィンの不満

第3次中東戦争でイスラエルに併合されたシナイ半島は、第4次中東戦争後のエジプト・イスラエル平和条約でイスラエルとの和平と引き換えにエジプトへの帰属が決定し、1982年、正式にエジプト領となった。第4次中東戦争でのシナイ半島奪還は、エジプトにとってイスラエルに対する勝利の象徴として語られる。しかし、シナイ半島は現在まで、スエズ運河以西の本土とは政治的にも社会的にも切り離された土地であり続け、これがシナイ半島の地元住民＝ベドウィンの政府に対する不満の源泉となってきた。シナイ半島が本土と切り離されてきたという意味は、具体的に次の2つを指す<sup>(1)</sup>。

第1に、開発の対象から除外されてきたことである。シナイ半島では安全保障上の理由から土地の私的所有が禁止されているため、地元住民は農業などの経済活動を自由に立ち上げることができない。もちろん民間企業の参入も容易ではない。政府は1982年にシナイ開発庁を設置し、シナイ北部の開発計画を開始したが、土地造成を行い、いくつかの事業を立ち上げたところで中断し、開発政策の中心を上エジプトの大規模灌漑計画「トシュカ・プロジェクト」に移してしまった。そのため北シナイの開発計画は1990年代後半に停止した（Ministry of Planning and International Cooperation [2013]）。政府にとっては、シナイ半島の経済開発よりも同地の安全保障の方が優先順位は高く、シナイ半島の開発は遅れたままの状態が続くこととなった。良質な水、医療体制、教育制度、公共交通サービスというインフラが未整備のまま放置され、開発の遅れは地元住民の政府に対する不満の源泉となった（Ahram Online, 2012年8月30日付）。シナイ半島南部には、シャルム・エル・シェイク、ダハブ、ヌウェイバなどの外国人観光客が集まるリゾート地があるが、そこで生まれた利潤も大部分はシナイ半島に進出してきたカイロの観光企業に吸い取られ、本土からやってきた従業員の給与となり、地元住民にこぼれ落ちる利潤は僅かであるという（Khalil [2013]）。

シナイ半島が本土から切り離されてきたことの第2の意味は、シナイ住民の間に、本土住民と対等な国民として扱われていない感覚が強く存在することである。エジプトは義務兵役制を採用しているが、ベドウィンは義務兵役の対象外である。その理由には、一部のベドウィンがイスラエル諜報機関のスパイとして雇われていることが考えられる。兵役は国民意識を育成する点で政治的・社会化の重要な制度だが、ベドウィンは義務兵役の対象外に置かれることで、国家から国民として扱われていないという感覚を持っている。こうした事実から、本土住民においても、シナイ半島のベドウィンを「我々とは異なる者」「イスラエルのスパイ」「犯罪者」と見なす者が多く、ベドウィンが自身を正当な国民として扱われていない感覚をさらに強める原因になっている（Ahram Online, 2012年8月30日付）。ある報告によれば、シナイ半島住民の4分の1にIDカードが配布されていないという（Ahram

<sup>(1)</sup> 以下の内容は、金谷[2013]も参照されたい。

Online, 2012 年 9 月 29 日付)。ID カードは公的医療サービスや行政サービスを受けるうえで必要なものであることを考えると、この事実も国家がシナイ住民を周辺化してきた事例と見ることができる。

おそらくシナイ住民が最も強く正当な国民として見なされていないと感じる理由は、エジプト治安当局との関係にある。第 4 次中東戦争において、シナイ半島のベドウィンはエジプト軍のシナイ前線での作戦遂行に大きな役割を果たした。しかし 2000 年代にイスラーム過激派がシナイ半島を舞台に活動するようになると、治安当局は地元住民と過激派との繋がりを疑い、地元住民を過激派に関する情報提供者として雇う一方で、過激派支援者の容疑をかけて恣意的な拘束と拷問を繰り返した。シナイ住民はシナイ半島奪還に貢献したにもかかわらず、国家から「テロリスト」の疑いをかけられ、二級市民と見なされることに不満を抱いているのである (Sabry [2015])。以下で、シナイ半島におけるイスラーム過激派の台頭と、ベドウィンと治安当局の関係を詳しく見ていこう。

## 1.2 イスラーム過激派の台頭

このような政府・治安当局と地元住民との関係は、シナイ半島におけるイスラーム過激派の台頭と少なからず関係している。

自由な経済活動が制限され、政府の開発計画の優先順位から外されたシナイ半島では、失業状態を回避するため、一部の住民は何らかの違法行為に関与することで生計を立てている。ガザとの国境の町ラファフに造成された違法地下トンネルが、その代表例である。ガザとシナイ半島を結ぶ違法地下トンネルでは、トンネル建設の事業や、日用品・燃料・武器の密輸が行われ、シナイ住民の生活を潤す重要なビジネスとなっている。このほか、CIA、モサド、ハマースの諜報活動に情報提供者として雇われる者もいる (Wikileaks, 2011 年 2 月 15 日付 ; Ahram Online, 2012 年 9 月 29 日付 ; Aziz [2013])。

違法活動に手を染めざるをえないシナイ住民の現状と不満から、1990 年代にシナイ半島でイスラーム過激派組織「アンサール・ジハード」が結成された。シナイ半島北部の有力部族であるサワールカ族出身で歯科医のハーリド・ムサーイド・サーリムが結成したとされる。後に組織名を「タクフィールとジハード」、「タウヒードとジハード」に変え、2004 年のターバー・ヒルトン・ホテル爆破事件、2005 年のシャルム・エル・シェイクでの同時爆破事件、2006 年のダハブでの爆破事件に関与したとされる (Al-Maṣrī al-Yawm, 2013 年 9 月 10 日付)。2007 年にハマースがガザを制圧した後は、ガザの過激派「イスラーム軍」がパレスチナ人や外国人戦闘員に訓練を提供し、シナイ半島に戦闘員を送り出す状況が生まれた (Israeli Security Agency [2013])。シナイ半島は、ベドウィンの中央政府への不満を土壌にガザの不安定化も加わり、イスラーム過激派の活動拠点となったのである。

政府は、ベドウィン住民が過激派に人的資源や移動手手段・経路を提供しているとみて、彼らを国家側に取り込むことで過激派を排除しようと試みた。国家治安局 (Amn al-Dawla)

と協力関係を結んだ有力部族の指導者を地元の紛争調停役に指名し、政府に敵対的な反対勢力の封じ込めを図った。また過激派の居場所や移動方法に関する情報を得るため、地元住民を情報提供者として雇った。とくに当局が頼ったのは武器や麻薬の密輸活動を行う地元住民で、彼らの密輸活動を容認するかわりに過激派情報の提供を受けた。しかしベドウィンは情報提供者として当局に雇われると同時に過激派の支援者とも見なされ、一斉に逮捕されては拷問を受け（Sabry [2015]）、政府に対する不満を募らせていった。

つまり、シナイ半島には、開発の遅れと限られた経済的機会のために住民が違法活動に従事せざるをえない状況が存在し、二級市民として扱われる住民の不満を土壌にイスラーム過激派が生まれたのである。

## 第2節 テロの増加

「1月25日革命」後、エジプト全体は著しい治安の悪化を経験した。窃盗、強盗、恐喝、性犯罪など一般犯罪のほか、政治的意図によって行われるテロ事件が多発した。こうした傾向は現在まで続いており、エジプト経済の重要な収入源の一つである観光部門の復調を妨げる要因となっている。

注目すべきは、2013年7月のクーデター以降にテロ事件がさらに急増したことである。「タハリール中東政策研究所」（米国）によると、発砲、簡易爆弾、放火、迫撃砲攻撃、暴力的抗議活動など組織的な暴力行為の件数（治安当局側の暴力は含まれない）は、2011年革命後から2013年6月まで月間10件未満であったが、2013年7月には100件近くに急増し、その後も増え続けている（Tahrir Institute for Middle East Policy [2015, 2017]）。攻撃主体のほとんどはイスラーム過激派である。イスラーム過激派の攻撃作戦における主たる標的にも変化が見られた。イスラエル権益にかかわる標的に対する攻撃が減少し、2013年以降は軍や警察といった治安部門が攻撃における主たる標的となった。したがって本節では、「1月25日革命」後におけるテロ事件の増加について、2013年以降の量的・質的变化を中心に分析していきたい。

### 2.1 2011年革命後：無法地帯へ

1990年代にエジプトにおけるイスラーム過激派の拠点となったシナイ半島は、「1月25日革命」の発生と同時に無法地帯となった。特に北シナイでは地元住民が治安施設に対する攻撃を行ったために治安部隊は北シナイから撤退し、代わりに地元住民のベドウィンが治安維持の前線に躍り出た（Sabry [2015]）。革命後のシナイ半島は、完全に中央政府の統制が及ばない地域となった。

「1月25日革命」後にシナイ半島で発生した事件には、エジプトからイスラエルやヨルダンに輸出される天然ガスのパイプラインの爆破、イスラエル領土へのロケット攻撃、外国

人の誘拐事件がある。パイプラインの爆破では特定の犯行主体が明らかにされたことは少なく、2011年12月の爆破でイスラーム過激派の「シナイ半島のアンサール・ジハード団」が犯行声明を発表したのみである (Egypt Independent 2011年12月22日)。パイプラインを攻撃する意図には、天然ガスを輸入するイスラエル、輸出するエジプトの両政府に経済的被害を与えることであるとみられる。

外国人の誘拐については、実行犯の多くは地元のベドウィンだった。麻薬密輸やテロ事件関与の容疑で逮捕・収監されている仲間の釈放を求めて、ベドウィンは外国人観光客、外国人労働者、MFO要員を人質にとる事件を起こした。外国人の誘拐は、エジプト政府に対するベドウィン住民の政治的不満が理由にあったといえる。

シナイ半島からイスラエルへのロケット砲による越境攻撃は、イスラエルの国内諜報機関「シンベト」によると、2011年に1回、2012年に11回発生した (Israeli Security Agency [2013])。実行主体はすべてイスラーム過激派で、2011年から2012年初期には「人民抵抗委員会」による攻撃が多く、その後は「ムジャーヒディーン・シューラー評議会」や「エルサレムの支援者団」が多かった。

このようなテロ事件が増加した要因は、第一に、「革命」による治安部隊の撤退と治安の空白に乗じて、ガザとシナイ半島の間で武器やヒト (イスラーム過激派戦闘員) の取引が盛んになったことである。ラファフの違法トンネルを利用した不法なモノ・ヒト・カネの取引は2005年頃から始まったが、2011年以降はその取引量がさらに増加した。ガザの過激派「イスラーム軍」はガザで外国人戦闘員の訓練を行い、シナイ半島へ送り出していたという (Israeli Security Agency [2013]; Haaretz, 2013年8月20日付)。実際に、「ムジャーヒディーン・シューラー評議会」や「エルサレムの支援者団」の戦闘員にはエジプト人やパレスチナ人のほか、イエメン人、リビア人、サウジアラビア人がいたとの情報がある (Sabry [2013]; Haaretz, 2013年8月20日付)。またこれらの組織はガザにも拠点を持つため (Al-Masri al-Yawm, 2013年9月10日付)、ガザからシナイ半島に武器やヒトを送り込むことができた。

第二の要因は、「アラブの春」によってエジプト同様に体制崩壊を経験した隣国リビアで、治安が著しく悪化したことである。リビアでは政府軍と反政府勢力の戦闘の末にカッザーフィー政権が打倒されたが、その後は各地の部族や武装組織が勢力圏を奪い合う内戦に突入した。砂漠である国境地帯は地元部族や密輸組織の支配下に置かれ、リビアと国境を接する国との間で武器、麻薬、ヒト、カネの違法取引が行われるようになった。このリビアをハブとした密輸ネットワークにエジプトも組み込まれ<sup>②</sup>、リビアからエジプト本土へ、または地中海を通じてシナイ半島へ、またはリビアからスーダン経由でシナイ半島へと武器が密輸された (Haaretz, 2013年5月31日付)。上述のシナイ半島にリビア人がいるとの情報

<sup>②</sup> リビアを中心とした中東・北アフリカ地域の密輸ネットワークについては、*The Global Initiative against Transnational Organized Crime* [2015]を参照。



は、リビア情勢の混乱に乗じて過激派要員がシナイ半島に移動したとも考えられよう。

以上から「1月25日革命」後のシナイ半島におけるテロ事件をまとめると、ベドウィン住民個人によるエジプト政府を標的とした攻撃と、イスラーム過激派組織によるエジプト政府およびイスラエル政府を標的とした攻撃に区分できる。こうした事件が増加した背景要因には、「革命」による治安部隊の撤退と治安の空白、ガザやリビアから戦闘員や武器が流入したことがあった。

## 2.2 2013年7月以降：政府・治安当局に対する攻撃の増加

既に述べたように、2013年7月のクーデター以降にテロ事件は急増した。2011年から2013年クーデターまでの間に起きた組織的な暴力の月間件数は10件未満であり（Tahrir Institute for Middle East Policy [2015, 5]）、これを単純に年間件数に換算すると120件となる。しかし表1に示したように、2013年の年間件数は376件、2014年は429件、2015年は1097件と急増し、2016年も812件という高い水準を維持している。また事件が発生した場所は全体として北シナイが多いが、2014年と2015年は北シナイ以外の地域——具体的にはカイロやデルタ地方の都市——で北シナイを上回る数の事件が起きた。これは後述するように、2014年頃から本土で反政府的暴力組織が結成され、中部エジプトからデルタ地方にかけての都市で攻撃が行われたためである。2016年になると北シナイでの事件は全体の8割以上を占めるようになった。これらの攻撃のほとんどはエジプト警察・軍の人員や関連施設を標的としている。すなわち、2013年以前の攻撃事件は多くが北シナイで発生し、イスラエル権益を標的とする攻撃が一定の割合で存在したが、2013年以降は攻撃件数の急増だけでなく、攻撃場所の北シナイから本土への拡大、攻撃の標的としてエジプト治安機関への集中、という量・質の変化がみられた。

表1 報道された攻撃件数

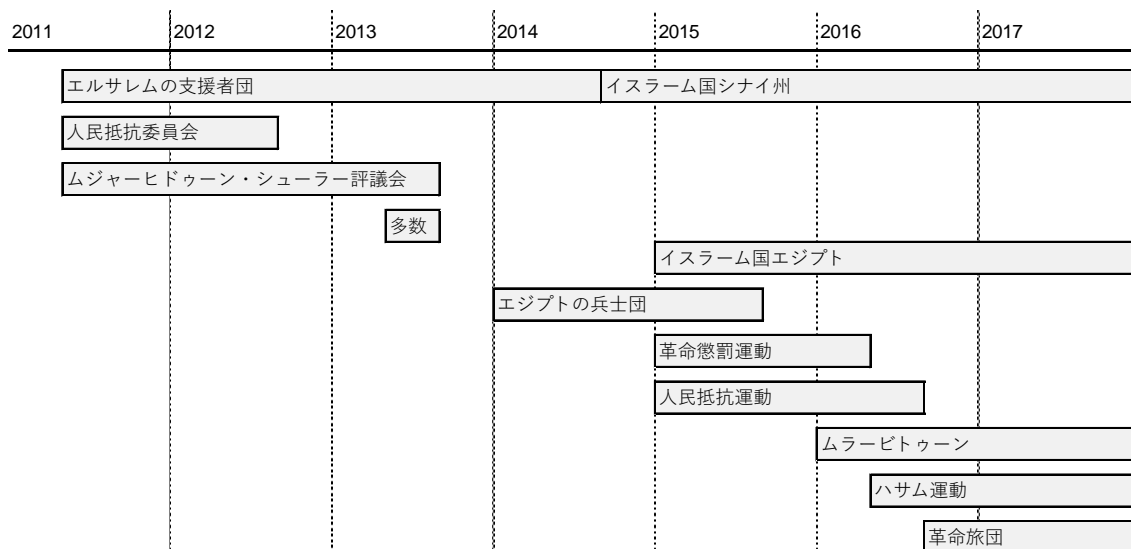
	北シナイ	北シナイ以外	計
2013 Q1	0	10	10
Q2	14	11	25
Q3	201	60	261
Q4	46	34	80
計	261	115	376
2014 Q1	24	64	88
Q2	28	53	81
Q3	39	74	113
Q4	52	95	147
計	143	286	429
2015 Q1	94	261	355
Q2	115	266	381
Q3	120	123	243
Q4	97	21	118
計	426	671	1097
2016 Q1	135	75	210
Q2	194	31	225
Q3	197	12	209
Q4	155	13	168
計	681	131	812
2017 Q1	132	3	135

(出所) Tahrir Institute for Middle East Policy [2017, 9] より筆者作成。

これらの攻撃を行った主体は、個人、個人の集まり、指揮系統が存在する組織まで多岐に渡る。しかし、すべての事件で攻撃主体が明らかになったわけではない。たとえば、2016 年前半に起きた事件の 24%、後半の 52%は攻撃主体が不明であるし、2014 年以降に北シナイで起きた全攻撃事件の 42%において攻撃主体が不明である（Tahrir Institute for Middle East Policy [2015, 9]）。組織が攻撃を行ったときは犯行声明が出される場合が多いため、攻撃主体が不明の事件には個人レベルの犯行が多いと推測できる。

とはいえ、2013 年以降の攻撃事件に組織化の傾向があることは否定しがたい。なぜなら、政府当局を攻撃の標的とする組織が複数結成され、これらの組織が重要な治安関連施設や政府要人、公共施設を攻撃し、多数の死傷者を出したからである。これらの攻撃はエジプト政府と世論にテロの脅威を認識させ、「テロとの戦い」を政府の最優先政策にさせた意味で、「第 2 移行期」の政治過程に与えた影響は大きい。図 1 に、2011 年からエジプトで暴力行為を戦術とする主な組織を示した。2013 年のクーデター後に多数の暴力的組織が結成されたが、政府を批判する声明文を 1、2 つ出しただけでその後に活動が確認されないものが多かった。そのため、図 1 には、ある程度の期間にわたって活動した（している）組織を示した。

図1 2011年以降にエジプト国内で活動するイスラーム過激派



(出所) 新聞、イスラーム過激派の犯行声明より、筆者作成。

これらの中でも「エルサレムの支援者団」は、迫撃砲、携行式のロケット砲、機関銃といった高い破壊力の武器を保持し、攻撃場所を北シナイから本土にまで活動範囲を拡大させ、政府当局に大きな被害を与える組織的な攻撃を行ってきた。クーデターから間もない 2013 年 9 月には、カイロで内務大臣の車列を爆破する暗殺未遂事件を起こし、11 月には国家治安局将校を暗殺、12 月にはイスマーイーリーヤ市治安局とマンスーラ市軍諜報局を爆破、

2014年1月には内務大臣補佐を暗殺、7月にファラーフラ・オアシス（西部砂漠）の検問所を襲撃し、兵士22人を殺害した。2014年10月にはシリアとイラクで活動する「イスラーム国」の指導者アブー・バクル・バグダーディーに忠誠を表明し、「イスラーム国」の「ISシナイ州」（Wilāya al-Sīnā'）を名乗るようになった。「ISシナイ州」の支部組織として「イスラーム国エジプト」も組織され、本土で複数の攻撃を行っている。「ISシナイ州」の主な犯行には、シャイフ・ズワイド検問所襲撃（2014年11月）、アリーシュ治安局・ホテル・検問所同時襲撃（2015年1月）などがある。「イスラーム国エジプト」は、カイロのカテドラル爆破（2016年12月）、タンタとアレクサンドリアの教会同時爆破（2017年4月）、ミニヤにおけるコプト教徒のバスの銃撃（2017年5月）などを行った。軍や治安当局の施設を爆破するような攻撃が可能となった要因には、「エルサレムの支援者団／ISシナイ州」に軍出身者のメンバーが存在した可能性が高い<sup>③</sup>。また「ISシナイ州」がIS本体とインターネットを通じて連絡を取り、作戦の実行方法や秘密細胞の結成方法について指示を受けたことがあるという報道も存在する（Reuter 2014年9月5日）。

その他、2014年から2015年にかけて「エジプトの兵士団」（「エルサレムの支援者団」から分離）、「人民抵抗運動」（al-Muqāwama al-Sha'bīya）、「革命懲罰運動」（al-'Iqāb al-Thawra）が組織され、大カイロ圏やファイユーム県などで警官や兵士に対する銃撃や、路肩爆弾による公共施設の攻撃などを行ったが、治安当局の掃討作戦によって組織的活動は停止に追い込まれた。またヒシャーム・バラカート検事総長爆殺事件（2015年6月、カイロ）は2011年以降のテロ事件において最もハイレベルな政府高官の暗殺であったが、この事件は元エジプト軍兵士で「エルサレムの支援者団」のメンバーであったヒシャーム・アシュマーウィーが作戦の中心にいたとされている。アシュマーウィーは2016年からアブー・ウマル・ムハージルの名で「ムラービトゥーン」の首領を名乗り、エジプト政府に対するジハードを呼びかける扇動声明を数回発表している。2016年以降は「ハスム運動」や「革命旅団」が大カイロ圏で治安当局に対する攻撃を行っている。

### 2.3 ムスリム同胞団との関係

エジプト政府は、このようなテロ事件を行った様々な主体はすべてムスリム同胞団と関係していると主張する。組織構成員はムスリム同胞団のメンバーである、これらの組織に資金やロジスティック面で支援を提供したのはムスリム同胞団である、などの主張である。たしかにテロ事件を起こしている組織もムスリム同胞団もエジプトの現政権と対立する勢力であり、ムスリム同胞団には2013年を通して治安部隊と暴力的に衝突した事実は存在する

<sup>③</sup> 2013年9月の内務相暗殺未遂事件についての犯行声明

（<http://www.alplatformmedia.com/vb/showthread.php?t=30859>；現在閲覧不可能）によれば、実行犯はワリード・バドルという元エジプト軍兵士で、ジハード主義に傾倒したために除隊命令を受け、その後アフガニスタン、イラク、シリアで実戦経験を積み、スィーサー体制打倒のために帰国した。

し、後述するようにムスリム同胞団の末端構成員が暴力主義に傾倒している事実もある。しかしエジプト政府が主張するように、同胞団がテロ事件を起こしている組織に直接の支援を提供していると断言することは難しいだろう。ただし上記の暴力組織の言説に注目すると、少なくとも、これらの組織が主義主張においてムスリム同胞団とどの程度の距離にあるのかという側面は見えてくる。

「IS シナイ州」はイラクとシリアを拠点とする「イスラーム国」の支部組織として、「イスラーム国」と同様に、既存の国境の破壊、国民国家体制や民主主義の打倒、不信仰者（キリスト教徒、ユダヤ教徒）や背教者（「イスラーム国」を支持しないムスリムすべて）の抹殺、イスラーム・ウンマをシャリーアで統治することを主張する。またエジプト政府については、無実のムスリムを弾圧する専制君主（*tāghūt*）、ムスリムの地の支配を企む不信仰者である十字軍およびシオニストの傀儡、といったジハード主義者に独特の表現を使用して非難する。そしてムスリム同胞団に対しては、民主主義システムを肯定し、これを利用して政権の座に就いた偽のムジャーヒドゥーンであり、背教者であると断罪する。つまり「IS シナイ州」は思想的にはムスリム同胞団とは立場を異にする。

「エジプトの兵士団」、「革命懲罰運動」、「人民抵抗運動」、「ハスム運動」は、「IS シナイ州」と同様にエジプト政府を無実のムスリムを弾圧する専制君主という表現を用いて批判するが、不信仰者、十字軍とシオニストの傀儡などのジハード主義的表現を使わないし、シャリーアに基づく統治を主張したりしない。これらの組織が主張することは、エジプトで挫折した革命を完遂すること、暴君体制の打倒であり、そのために暴力の使用を正当化している。ただし、「ハスム運動」はムスリム同胞団元指導者のムハンマド・アーキフの死去（2017年9月）に際して弔辞声明を出しており<sup>4)</sup>、ムスリム同胞団へのシンパシーがあると考えられる。

### 第 3 節 スィーサー政権の「テロとの戦い」

本節では、政府側は革命後の治安悪化に対してどのような対策を実施してきたのか考察する。2013年7月3日の軍によるムスリム同胞団政権の追放は、同胞団政権がシナイ半島のイスラーム過激派を支援したためにテロ事件が多発し、国内を政治・経済・治安面で混乱に陥れたことを理由に実行された。すなわち、第 2 移行期を率いるスィーサーの正統性は、ムスリム同胞団を政界および社会から駆逐し、テロを抑制し、政治・経済・治安面に安定を取り戻すことに依拠する。そのためスィーサー大統領は、エジプト国家と国民は現在、「テロとの戦い」の前線にいるのだと強調し、物理的、法的なテロ対策を遂行している。

以下では、最初に物理的、法的なテロ対策の内容を概観し、それがテロの減少や抑制に効

<sup>4)</sup> ムハンマド・アーキフ元ムスリム同胞団最高指導者死去に際しての「ハスム運動」の弔辞声明は、同組織公式ウェブサイトから閲覧可能 (<https://hasamegypt.com/?p=468>)

果をもたらしているのか検証する。

### 3.1 「テロ組織」ムスリム同胞団の排除

第1のテロ対策は、ムスリム同胞団の活動を徹底的に封じることである。ムルスィー政権期の政府・治安当局は、ムスリム同胞団が「1月25日革命」後に政治舞台に台頭したところこそが、国内のイスラーム過激派の活発化をもたらしたと考えている。その主張に確たる証拠は乏しいものの、国内で最大の動員基盤をもつムスリム同胞団はスィーサー体制にとって最大の脅威であるがゆえに、政府は「テロとの戦い」の名の下に、ムスリム同胞団のあらゆる活動を不可能とする政策を推進した。

ムバーラク政権期のムスリム同胞団の活動は、教育・医療・慈善分野などの社会活動と議会や専門職組合における政治活動の2分野から成り立ち、前者がムスリム同胞団活動の資金源となっていた。スィーサー政権はムスリム同胞団を非合法化し、テロ組織に指定し、政治・社会の両領域における同胞団活動を違法なものとした<sup>(5)</sup>。最高幹部レベルから県レベル幹部、末端の構成員に至るまで数千人規模で逮捕し、彼らをテロ組織への参加、暴力行為、暴力扇動、殺人、不法武器所持などの罪で起訴した。これを受けて、裁判所は起訴された大量のムスリム同胞団員や支持者に対して終身刑や死刑などの重刑を言い渡している。ムスリム同胞団員の銀行口座、メンバーが運営する企業や病院、NGOも閉鎖され、資産は国による接収対象となった。また政府は、抗議規制法（2013年11月成立）、テロ団体法（2015年2月成立）、対テロ法（2015年8月成立）を成立させ<sup>(6)</sup>、政府への抗議行動において暴力行為や破壊活動に関与した者や団体すべてをテロリスト、テロ支持者、テロ組織として逮捕できる法的枠組みを整備した。

こうしたムスリム同胞団に対する取締りには、治安当局による暴力行使のほか、エジプトにおける法の支配の著しい歪みがうかがえる。あらゆる政治的反対派をテロリストとして逮捕できる上記法律は、法務省内部での法案準備を経て成立していることから、法務省自身がテロ対策における自由や人権の遵守を軽視したことを意味する。大量の死刑判決については、下級裁判所の判事がそれを出し、多くの事件で控訴が認められたとはいえ、エジブ

<sup>(5)</sup> ムバーラク政権はムスリム同胞団の公式な政治活動を非合法化する一方で、社会活動は容認してきた。この点で、スィーサー政権のムスリム同胞団対策はより強硬であることがわかる。ムバーラク政権のムスリム同胞団対策については、横田[2014]を参照。

<sup>(6)</sup> 抗議規制法では、抗議する権利を認める一方で、公共の秩序を乱した者は処罰の対象とされ、治安部隊が抗議行動の鎮圧のために比較的容易に武力を使用できる権限が認められた。テロ団体法（2015年共和国大統領令第8号）では、テロ団体（al-Kiyān al-Irhābī）を、環境、自然資源、遺跡、通信網、陸海空の交通網、国家機構、政府施設、病院、研究施設、公共インフラ、外交施設、国際組織施設を破壊・損壊する行為をする集団、社会の平和・利益・安全を脅かす行為をする集団、憲法が保障する市民の自由を攻撃する集団、国民の統一に危害を加えようとする集団と定義され、事実上、あらゆる抗議行動がテロ団体の範疇に含まれてしまう。対テロ法（2015年共和国大統領令第94号）では、テロ組織（al-Jamā'a al-Irhābiya）の定義を、上記定義のテロ団体に属する3人以上の構成員から成る国内外の組織としている。

ト司法府の法的判断が政治的文脈に絡めとられている現状を示す。アフマド・ジンダ法務大臣（当時）の「（過激派掃討作戦に従事した）1人の兵士の死はムスリム同胞団員1万人の死に値する」という発言は（Ahram Online, 2016年1月28日付）、司法府がムスリム同胞団の弾圧の一翼を担う主体であることを象徴している。

このようなムスリム同胞団に対する徹底弾圧は、同胞団の末端構成員、とくに若者を暴力的な急進主義に走らせた。現状打破のために有効な手段は暴力以外にないと信奉し、治安当局と散発的な衝突を展開したり、ジハード主義に傾倒したりする者もいるようである（Egypt Independent, 2013年12月23日; Hashem [2014]）。政府は同胞団の組織的活動の封じ込めにはかなりの程度成功したが、一部において暴力的急進化を生じさせたことは否めない。

### 3.2 掃討作戦は効果をあげているのか？

第2のテロ対策は、シナイ半島および本土で行われている軍・警察主体の過激派掃討作戦である。軍や内務省は、毎日のように、逮捕人数、殺害人数、アジト破壊件数、押収した武器の種類や数をテロ掃討作戦の戦果として公表しているが、組織的暴力は毎日のようにどこかで起きており、それが減少する傾向にはない。

しかし、当局の掃討作戦がまったく功を奏していないわけではない。たとえば、「エジプトの兵士団」については、2015年4月に警察が組織幹部を殺害してから同組織による事件は発生しておらず、自派の広報活動も停止され、実質的に活動は停止に追い込まれたとみられる。しかし組織的暴力の主な実行主体である「IS シナイ州」については、活動を抑え込めていない。北シナイでの「IS シナイ州」による治安当局関係者や関連施設を狙った暴力事件は、表1で示したように今も頻発しており、同組織は戦果をインターネット上で発表しつづけている。また本土でも、「IS シナイ州」と繋がりがあるとみられる構成員が、「イスラーム国エジプト」という名義で治安関連施設や政府関連施設を狙った事件を起こしている。これらの事実は、当局のイスラーム過激派掃討作戦がテロを抑制できていないことを意味する。

テロを抑制できない理由の1つは、掃討作戦の非効率さである。軍の掃討作戦では、装甲車や重火器で武装した兵士たちが住民の居住地域を強制的に搜索、家屋を破壊し、これに異議を唱える者を逮捕するという作業がルーティーンと化している。軍は、これらの作戦内容をアジトの破壊やテロリストの逮捕・殺害という戦果として発表しているといわれている（al-Monitor [2015a]; Sabry [2015]）。したがって公式の戦果発表には、イスラーム過激派とは無関係の対象物または人物の破壊、逮捕、殺害が含まれており、軍発表の戦果内容が真実を完全に反映しているとは言えない。これは、軍の過激派に対する諜報活動が不十分であることの表れである。だからこそ、軍は、複数の場所を一斉攻撃する「IS シナイ州」の軍

事作戦<sup>7)</sup>を防ぐことができないのである。

したがって、第2の理由は軍の過激派に関する諜報能力の低さとなる。諜報能力を上げるためには、過激派の居場所や移動方法を最もよく知る地元住民から情報を引き出すことが重要となる。「IS シナイ州」には北シナイの部族出身者が多く、彼らが地元共同体の特質や地理を熟知しているために、「IS シナイ州」は隠れ場所や軍事訓練場、移動ルートを確認できている。部族社会では共同体内部の情報が共同体構成員全体に共有されやすいため、地元住民こそイスラーム過激派に関する最大の情報保有者となる。したがって当局が諜報能力を上げるためには、地元住民と友好的な関係を構築し、彼らから情報を引き出せる状況を作らなければならない。

スィーサー政権はシナイ半島の部族長老らとの協力関係をしばしば強調するが、これは表面的に過ぎないだろう。ムバーラク時代に行われていた地元住民への恣意的逮捕や拷問は現在も続いており、地元住民の治安当局に対する不満は醸成され続けている（al-Monitor [2015b]）。軍アカデミーでは幹部候補生に向けてシナイ住民の愛国心は疑わしいとの教育が行われているようであり（al-Monitor [2015a]）、これが軍の住民に対する強制捜査の心理的基盤を形成しているとも考えられる。さらに「IS シナイ州」は、地元住民に対して治安当局に情報を提供した者は処刑すると脅迫し、実際に何度も地元住民の処刑を行ってきた。地元住民は治安当局と「IS シナイ州」の両方から脅迫と暴力と破壊を受け続ける生活を余儀なくされており、地元住民が当局と友好的な関係を築くことができる状況にはない。政府・治安当局は過激派掃討作戦の戦果を公表しながらも、実際には作戦の成功において最も重要な要素である地元住民の取り込みで失敗し、むしろ地元住民の当局に対する不満と幻滅を醸成し続けていると言える。

したがって、スィーサー政権の「テロとの戦い」はムスリム同胞団の公的な組織活動をほぼ停止状態に追い込んだものの、イスラーム過激派の組織的暴力の抑制には成功せず、スィーサー政権の正統性の柱である治安の回復を実現できていないと結論できる。

## おわりに

本章は、2013年のクーデターを境に組織的暴力の質と量に変化が見られたこと、そして政府の「テロとの戦い」は戦術的問題や諜報能力の低さからテロを抑制できておらず、むしろ掃討作戦の対象となる人々の中で政府に対する不満を増幅させていることを指摘した。

この点に、スィーサー政権の「テロとの戦い」における問題が存在する。テロは特定の政治的目標にもとづく政治的行為である以上、現在の政治に対する不満に起因する行為で

<sup>7)</sup> たとえば、2015年1月29日、「IS シナイ州」はアリーシュの治安局施設、ホテル、検問所複数を一斉攻撃し、少なくとも26人が死亡した（Ahrām Online, 2015年1月30日付）。2015年7月1日にもシェイフ・ズウェイドにある5つの検問所を迫撃砲などで同時に攻撃し、少なくとも兵士10人が死亡した（Ahrām Online, 2015年7月1日付）。

ある。したがってテロを抑制するためには、政府はテロを生み出す政治的不満の解決に向けて努力しなければならない。しかし、スィーサー政権はこの政治的不満の解決にはコミットせず、不満を通じて表出される暴力行為だけを物理的に壊滅する、いわば対処療法を採っている。現在のイスラーム過激派の台頭やムスリム同胞団支持者の暴力行為の基底部分には、政府・治安当局が市民を恣意的に拘束し暴力を行使することや反対派の公的な政治参加の禁止に対する不満が存在する。したがって、現在のテロの本質的な対策は、反対派に政治参加を許可し、公的な政治参加制度の中で政治的不満を表出する機会を提供することや、政治的不満の表出方法として暴力を放棄させる脱急進化を進めることである。しかし、スィーサー政権は暴力行為に対する物理的対処を優先する政策を選択している。

したがってスィーサー政権が政治的排除と暴力による「テロとの戦い」を継続するかぎり、たとえ組織的暴力の量を抑制し、犠牲者数の減少に成功したとしても、テロ行為に投入された政治的不満は社会に残り、政府に対する暴力による挑戦の脅威は存在しつづけるだろう。

#### <参考文献>

##### <日本語文献>

- 金谷美紗 2013. 「揺れるシナイ半島——イスラーム過激派の台頭と民主化への影響」『中東研究』519(3) 52-63.
- 中東調査会イスラーム過激派モニター班著 2015. 『「イスラーム国」の生態がわかる 45 のキーワード』明石書店.
- 横田貴之 2014. 「ムバーラク政権によるムスリム同胞団のコオペレーションの再考」『アジア経済』55(1) 9-27.

##### <外国語文献>

- Aziz, Sahar. 2013. "Sinai's Role in Morsi's Ouster." *Sada*, 20 August.  
<http://carnegieendowment.org/sada/2013/08/20/sinai-s-role-in-morsi-s-ouster/gjdw>
- Barnett, David. 2013. "Gas Pipeline Targeted in Last Sinai Attack of 2013." *Long War Journal*, 31 December.  
[http://www.longwarjournal.org/threatmatrix/archives/2013/12/sinai\\_gas\\_pipeline\\_targeted\\_in.php?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+LongWarJournalSiteWide+\(The+Long+War+Journal+\(Site-Wide\)\)](http://www.longwarjournal.org/threatmatrix/archives/2013/12/sinai_gas_pipeline_targeted_in.php?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+LongWarJournalSiteWide+(The+Long+War+Journal+(Site-Wide)))
- The Global Initiative against Transnational Organized Crime. 2015. *Libya: a growing hub for Criminal Economies and Terrorist Financing in the Trans-Sahara*.  
<http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2015/05/2015-1.pdf>



- Hashem, Mostafa. 2014. "Sinai Campaign a Boon to the Islamic State." *Sada*, 5 December. <http://carnegieendowment.org/sada/57412>
- Israeli Security Agency. 2013. *2012 Annual Summary: Terrorism and CT Activity, Data and Trends*.  
<https://www.shabak.gov.il/SiteCollectionImages/english/TerrorInfo/2012AnnualSummary-en.pdf>
- Khalil, Ashraf. 2013. "The Saga of Sinai: A Neglected Hotspot Egypt's Morsi Must Not Let Explode." *Time*, 21 June.
- Ministry of Planning and International Cooperation – Centre for Project Evaluation and Macroeconomic Analysis. 2013. *Impact* 11(1), January.  
<http://www.pema.gov.eg/FileUpload/Publication/Files/483.pdf>
- Al-Monitor. 2015a. "Egyptian army struggles to address terrorism in Sinai." 11 February. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/02/sinai-egypt-army-failure-war-terrorism.html>
- 2015b. "Sinai residents feel betrayed by Egyptian media." 26 February.  
<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/02/egypt-media-biased-sinai-residents-terrorism-army.html>
- Sabry, Mohannad. 2013. "Al-Qaeda Emerges amid Egypt's Turmoil." *al-Monitor*, 4 December. [http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/12/al-qaeda-egypt-sinai-insurgency-growing-influence.html?utm\\_source=&](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/12/al-qaeda-egypt-sinai-insurgency-growing-influence.html?utm_source=&)
- 2015. *Sinai: Egypt's Linchpin, Gaza's Lifeline, Israel's Nightmare*. Cairo & New York: American University in Cairo.
- The Tahrir Institute for Middle East Policy. 2015. *Egypt's Rising Security Threat*.  
[http://timep.org/wp-content/uploads/2015/11/Tahrir\\_Report\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://timep.org/wp-content/uploads/2015/11/Tahrir_Report_FINAL_WEB.pdf)
- 2017. *Egypt Security Watch, Quarterly Report: January-March 2017*.  
<https://timep.org/wp-content/uploads/2017/08/ESW-Report-2017-Q1-Web.pdf>
- Wikileaks. 2011. "Development Issues in North Sinai." *Telegraph*, 15 February.

<新聞・インターネット>

Afram Online

Egypt Independent

Haaretz

Al-Maṣrī al-Yawm

Reuter

<イスラーム過激派またはエジプト国内の暴力主義組織のサイト>

<https://shamikh1.info/> (閉鎖)

<http://www.alplatformmedia.com> (閉鎖)

<https://www.alfidaa.biz> (閉鎖)

<https://hasamegypt.co>



---

## 第 6 章

### 外交：バランス外交の背景と今後の展望

鈴木恵美

---

#### はじめに

2011年に始まったアラブ地域の政治動乱は、トルコやイランも含めた中東地域全体を混乱に陥れた。各国の為政者は国内の治安問題に追われるようになり、地域大国であったエジプトとサウジアラビアもまた、自国の問題に奔走し、アラブ域内の問題に対し仲裁役を務めることができない状態となった。そして、アメリカのオバマ政権が中東地域への関与を弱めたことで、この権力の空白を埋めるかのように、ロシアが国際社会における影響力を拡大しようと直接的な形でシリアに軍事介入した。「アラブの春」後の中東諸国は、地域全体がグレート・ゲームの場となる未曾有の事態を経験した。

2011年のムバーラク政権崩壊後のエジプトの外交関係もまた大きく変化した。その顕著な例がスィーサーのロシアへの接近である。エジプトはこれまでアメリカの対中東外交の基軸となる国家であったが、スィーサーはムルスィー政権を崩壊させてこれまでの民主化を白紙に戻した後、約40年振りにロシアとの軍事的関係の強化に舵を切った。この大きな変化は、当時はクーデターを理由にアメリカ政府がエジプトへの軍事援助の一部を差し止めたことによる関係の悪化が背景にあると考えられてきた (Daily News Egypt, 2014年4月23日付, Egypt Independent, 2013年11月14日付)。しかし、アメリカからの援助が完全に再開されても、むしろスィーサーはロシアとの関係を強化した。ロシアへの接近をはじめとする外交関係の変化は、歴代政権がその可能性を探りつつ、実際は行動に移せなかった政策を実行した結果と思われる。本章は、エジプトの外交関係が変化した背景を明らかにし、この変化が一過性のものであるのか、それとも継続性のあるものかを考察することを目的としている。

本稿の構成は以下の通りである。まず第1節では、1980年代以降現在に至るまで、エジプト外交を大枠で規定しているのがキャンプ・デービッド体制であることを指摘したうえで、ムバーラク期から過度なアメリカ依存の修正を求める動きがあったことを明らかにする。第2節では、スィーサー政権の外交関係の変化を、クーデターが原因で変化したものと、より長期的な背景があり変化したものに分類し、後者をスィーサー政権によるバラン

ス外交政策のあらわれととらえ考察する。なお本稿では、2013年7月のクーデター後に成立したマンスール暫定政権の期間についても政策全般に当時国軍総司令官だったスィーサーの意向が強く働いていたことから、この期間の外交もスィーサーの外交政策とみなすこととする。

## 第1節 スィーサー以前の外交関係

ここでは、スィーサー外交の既定路線の変化につながる動きに焦点を当てる。最初に、エジプトの外交関係の大枠を規定してきたのが1979年のキャンプ・デービッド体制であることを指摘する。そして、ムバーラク期からムルシー期までの外交関係の概観を示したうえで、歴代政権のなかに芽生えた過度なアメリカ依存に対する修正の試みを考察する。

### 1.1 キャンプ・デービッド体制

エジプトは1948年以来、イスラエルと4度にわたって戦火を交えたが、1973年の第四次中東戦争（10月戦争）以後、経済の門戸開放（インフィターフ）政策を実施し複数政党制を導入するなど、段階的に西側陣営に歩み寄ってきた。そして1978年にはアメリカのカーター大統領の仲裁により、サダト大統領（在任1970～81年）とイスラエルのベギン首相との間で和平の合意に至り、1979年にはホワイトハウスにおいてエジプト・イスラエル平和条約が締結された。これにより、エジプトはサウジアラビアとともにアメリカの対中東政策の基軸国となりアメリカ政府への石油の安定供給を確保する、いわゆるキャンプ・デービッド体制が成立した。アメリカ政府はその見返りとして、エジプト軍に対し毎年13億ドル相当の兵器や物資などの軍事支援を提供することが約束された。アメリカ政府から毎年提供される13億ドルという額は、アメリカ政府が対外支援として提供する援助額としてはイスラエルに次いで二番目に多い額である。この軍事援助が、エジプトのGDPの15%から30%を占めるといわれる軍関連企業にどの程度影響を与えているのか不明だが、間接的にエジプトの社会や経済で重要な役割を果たしていると思われる（Sullivan and Jones [2008, 20-21]）。つまり、キャンプ・デービッド体制は、外交だけでなくエジプトの国家政策全般の大筋を規定してきた体制といえるだろう。

ここで留意すべきは、この体制は国軍が国家の中核にあることで成立するものだという点である。外交政策の最終的な決定権は行政の長である大統領にあるが、大統領であってもキャンプ・デービッド体制の担い手である国軍の利害を無視していかなる分野の政策を決定することはできない。また、外交政策を決定、あるいは実行する際の行政と国軍の権力関係や範囲の境界線が曖昧であることも指摘できる。このように、エジプトでは外交政策の決定過程が不明瞭であるものの、ムルシーを除く歴代大統領が全員国軍出身者であったため、少なくとも可視化された形では、国軍と大統領の間で対立が起きることはまれであっ

た。

## 1.2 過度な対米依存の修正

エジプトはキャンプ・デービッド体制の枠内で外交政策を決定してきた。しかし、歴代政権はこの体制のもとで、同時に過度にアメリカに依存した国家体制を修正、あるいは乗り越えようと試みてきた。

### (1) ムバーラク期 (1981 年 10 月～2011 年 1 月)

1979 年のキャンプ・デービッド体制の成立からわずか 2 年でサダトが暗殺されたため、この体制のもとで実際に国家を運営したのは、副大統領から大統領に昇格した元空軍司令官のムバーラクであった。エジプトと同じく親米国家であるサウジアラビアとは、アメリカへの石油の安定供給とイスラエルの安全保障を確保することで連携し、また時には牽制し合いながらアラブ域内の覇権を分かち合う関係を維持してきた。そして、この関係の対抗軸の中核にあったのがイランであった。アメリカをはじめとする西欧諸国と核開発疑惑問題で国際的に孤立していたイランは、シリアやレバノンと戦略的同盟関係を結び、ロシアと良好な関係を維持していた。中東地域にはこのような対立軸があったが、アラブ地域を含め全体として比較的安定していたといえる。

しかし、2000 年代後半になるとエジプトとアメリカとの関係に僅かながら変化が見られるようになった。それは、イスラエルがエジプトの治安当局に対し、エジプトとガザ地区の境界線の地下に掘られた複数の密輸トンネルを、エジプト当局が真剣に取り締まっていなると非難した時だった。イスラエルからの圧力を受けたブッシュ大統領は、エジプト政府による人権弾圧と併せて密輸トンネルを取り締まるようムバーラク政権に圧力をかけた。そして、2007 年にはイスラエル政府の意向を受ける形でアメリカ下院において、エジプト政府に毎年供与している 13 億ドルもの軍事援助の停止が決議された。ブッシュ大統領がこの決議に署名しなかったため援助は停止されなかったが、エジプトのアブルゲイト外相は、密輸トンネルや人権問題を軍事援助と関連付けないよう述べるなど、不快感をあらわにした（鈴木 [2007/2008, 82]）。

アメリカ政府に対して不満を抱いたのはエジプト政府だけではなかった。この出来事は、政治的志向を問わず多くのエジプト人が、アメリカに深く依存した国家体制に対する不満をつのらせるきっかけとなった（鈴木 [2008/2009, 53-56]）。折しもエジプトでは 2005 年にエジプトとイスラエルが市場価格よりも安い値段で天然ガスを輸出することで合意して以降、資源ナショナリズムが高まっていた。このような時期のアメリカ議会からの「脅し」は、援助金の受領者であるエジプト政府だけでなく、広く人々の反発を呼んだ（鈴木 [2008/2009, 53-56]）。

## (2) 軍最高評議会による暫定統治期（2011年2月～2012年6月）

「1月25日革命」によるムバーラクの辞任に際し、軍最高評議会は超法規的に憲法を停止して<sup>(1)</sup>議会を解散させ、新たに大統領が選出されるまで暫定的に政権運営を担うことを宣言した。軍最高評議会の議長で、ムバーラク政権下で20年に亘って国防相を務めてきたムハンマド・フセイン・タンターウィーは、暫定統治期間に新たな外交方針を打ち出すことはせず、基本的にはムバーラク政権の外交政策を踏襲した。しかし、アメリカとの関係については、ムバーラク期には起こりえなかった出来事が起きている。それは、2011年12月、カイロにある欧米の代表的な17のNGO団体の事務所が無許可で援助活動を行った容疑で強制閉鎖され、職員や活動家ら43名が一斉に逮捕、起訴された事件である。これらNGOの代表的なものは、アメリカの民主化支援団体である全米民主国際研究所（NDI）、国際共和研究所（IRI）、フリーダムハウス、ドイツのコンラッド・アデナウアー財団であり、NGOとはいえ公的性格の強い団体であった。これらの事務所の閉鎖と活動家の逮捕は、軍最高評議会の許可のもとで行われた。活動家のうち7名はアメリカ大使館に逃げ込み逮捕を免れたが、大使館に逃げ込む活動家らをエジプト当局が猛追する映像が国際社会に配信された。この7名のなかには、IRIのエジプト支部長でアメリカ運輸庁長官の息子サム・ラフードが含まれていた。最終的に、マーティン・デンプシー陸軍参謀総長がカイロを訪問してタンターウィー議長やアナン副議長と会談することで事件から二か月後にラフードを含むアメリカ人に対する拘束が解かれ、活動家らはアメリカ軍用機で帰国した。当時は民主化プロセスの最初の取り組みである議会選挙が実施されている期間であり、何故このような時期に軍最高評議会がアメリカの代表的なNGOの活動家らを逮捕させたのか不明な点が多い。しかし、この事件が発生した当時、アメリカの下院ではエジプト軍に毎年拠出している13億ドルの援助金の支出に条件を課す法案が可決されていた。（Congress Bill「S.3670」）<sup>(2)</sup>。軍事援助に条件を課されたことに対する軍最高評議会の反応が、これらのNGO関係者に対する前例のない逮捕であったと思われる。

## (3) ムルスィー期（2012年7月～2013年6月）

ムバーラクが辞任してから軍最高評議会による約1年5ヵ月間の暫定統治を経て、2012年7月にムスリム同胞団（以下同胞団）出身のムルスィーが大統領に就任した。政権を担った期間が1年と短いため、ムバーラク期まで非合法団体として歴代政権に弾圧されてきた同胞団が長期的にどのような外交政策を思い描いていたのか評価することは難しい。しかしムルスィーは大統領に就任するにあたり、均衡のとれた外交を強調していた（Grimm and

<sup>(1)</sup> 軍最高評議会は、2011年2月13日に大統領に関する権限、議会選挙、大統領選挙に関わる条項の部分改正を問う国民投票を実施した後、改訂憲法を発効させる手続きを取った。

<sup>(2)</sup> Conditioning United States-Egypt Military Exercises Act of 2012

<https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/3670?q=%7B%22search%22%3A%5B%22December+16+that+imposes+tough+condition+on+military+aid+to+Egypt+for+2012%22%5D%7D&resultIndex=2>

Roll [2012])。在任期間は短いものの、その外交関係の特徴は明確といえる。

ムルシーの外交関係の際立った特徴は、イラン、トルコ、ガザ地区を実効支配するハマースなど、イスラームを基盤に置く国家や組織との連携を強化し、またこれらと強い関係をもつカタールとも関係を深めたことである。ムルシーは、政策を決定する際には内々に同胞団執行部に相談していたことから（鈴木 [2013, 205]）、外交政策についても同胞団の意向が強く働いていたと考えていいだろう。アメリカとの関係については、ムルシー政権は特に経済分野における関係の強化に一貫して意欲的であった。またイスラエルとの平和条約やキャンプ・デービッド体制に対する見直しについての具体的な発言はなかった。ただし、ムルシー大統領はイスラエルとの関係については民意に沿うと発言していることから（Al-Ahrām, 2012年9月23日付）、エジプトで反イスラエル感情が非常に強い状況を考慮すれば、長期的にはイスラエルとの関係やキャンプ・デービッド体制そのものを見直した可能性を指摘することができる。それを示唆するのは、ムルシーの大統領就任後まもなく、国連総会に出席するためアメリカに向かう直前に、エジプトのメディア各社の合同インタビューに答えた際のムルシーの言葉である。ムルシーは「エジプトが大国であることを示すため、食料品と医薬品、そして武器を自前で調達できる国になることを目指す」と述べた（Al-Ahrām, 2012年9月23日付）。この言葉には、長期的には対米依存から脱却しようという意欲が感じられる。

キャンプ・デービッド体制からの脱却につながる可能性のある外交関係の変化は、イランとハマース、そしてそれを支援するカタールと急速に関係を強化したことである。トルコについては、エルドアン大統領がスンナ派の権威的機関であるアズハルを訪問するなど、イスラームを紐帯とした両国の関係強化を目指す外交を展開した<sup>③</sup>。しかし、同国はNATO加盟国でもあることから、トルコとの関係強化はキャンプ・デービッド体制と矛盾するものではない。ムルシーが試みたイスラームを軸とした外交関係の構築は、ムバラクまでの軍人出身の歴代大統領の政策からの大きな転換だった。その象徴ともいえるのが、2012年8月に大統領就任まもないムルシーが、エジプトの大統領としては1979年の国交の断絶以来、初めてイランの首都テヘランで開催された非同盟諸国会議に出席するためイランを訪問したことである。イランは1979年のアメリカ大使館人質事件以来アメリカと対立しており、またシリアを介してイスラエルにとって安全保障上の最大の脅威であるレバノンのヒズブッラーを支援してきた。2013年2月には、イランのアフマディネジャード大統領がイスラーム協力機構（OIC）の首脳会議に出席するためエジプトを訪問し、ムルシーとの会談のなかで今後同国がエジプトに対して大規模な投資をすることを表明した。ムルシー政権はその後まもなく崩壊したため、イランからの投資は実施されることはなかったが、キ

<sup>③</sup> エルドアン首相は2012年11月にカイロを訪問してスンナ派諸学派の権威的機関であるアズハルにおいてアラビア語で演説を行うなど、イスラームを前面に打ち出した外交を展開した。ムルシー大統領との会談では、両国の間で主に実業界での交流を促進して経済分野での協力を深めることが確認された。



キャンプ・デービッド体制への影響という点において、イランと国交回復を試みた意味は大きい。

イランに次いで、将来的にキャンプ・デービッド体制に影響を与える可能性をはらんでいたのは、イスラエルにとって安全保障上の最大の脅威であり、アメリカ政府がテロ組織とみなしているハマースとの関係の強化である。ムルスィーの在任中、ムバーラク政権がごく少数の民間人以外通過を許可しなかった、エジプトとガザ地区の境界にあるラファハ検問所をハマース幹部や関係者らが頻繁に通過してカイロを行き来するなど、ハマースとの関係強化は非常に際立っていた。

そして、ムルスィー政権やハマースを財政面から積極的に支援するなど、中東地域の国際関係における秩序に挑戦を試みたのは、ムバーラク政権と関係が悪化していたカタール政府だった。2000年代になり天然ガス収入で国力を高めたカタールは、ハマド首長（在位 1995～2013年）の強いリーダーシップのもと、エジプトとサウジアラビアに次ぐ第三の軸を目指すかのように、両国が担ってきたアラブの盟主としての役割に挑戦してきた。カタールは、ムバーラク政権に批判的なイスラーム法学者のユーセフ・カラダーウィーを保護し、実質的にカタール政府が所有するアル・ジャズィーラ放送が、2005年にエジプトで実施された人民議会選挙における当局の不正を報道するなど、ムバーラクの権威主義体制に大きな打撃を与えた。2009年には、エジプトが長年担ってきたハマースとファタハの仲裁をはじめとする中東和平会議を、エジプトとサウジアラビアの反対を押し切りカタールの首都ドーハで開催するなど、両国間の軋轢はさらに高まった（鈴木 [2011, 76]）。

2012年6月にムルスィーが大統領に当選すると、他の湾岸君主国がエジプトへの投資を控えるなか、カタールはエジプトに今後5年間で180億ドルを投資することを表明した。カタールが同胞団の意向が強く働くムルスィー政権と、同胞団と友好関係にあるハマースを財政的に支援したのは、同胞団がアラブ各地にもつネットワークとその影響力を考慮し、それらを支援することでアラブ地域における自国の存在感を高めることを意図したと思われる。その後も、追加の財政支援に加え、銀行業を中心にエジプトとカタールの企業の合弁化が協議されるなど、両国の急速な関係強化が進んだ。象徴的な出来事は、2012年10月にハマド首長がラファハ検問所を通過してエジプトからガザ地区を訪問し、ハマースの指導者イスマーイール・ハニーヤと会談したことである。国家元首のガザ地区訪問は、2007年にファタハとハマースが衝突してハマースがガザを実行支配して以来、初めてのことであった。この訪問でハマド首長は、ガザ地区の住宅建設プロジェクト支援として2008年に拠出した援助金、約2億5000万ドルを増額し、4億ドル規模の住宅建設プロジェクトを行うことを表明した。

## 第2節 スィー・スィー政権の外交関係の変化とバランス外交の展開

この節では、スィー・スィー政権における外交関係の変化を精査し、その意味を考察する。

外交関係の変化は二つに分類することができる。ひとつ目は、スィーサーがクーデターという非合法的な手段でムルサー政権を排除したことに起因する変化である。ふたつ目は、スィーサーの外交政策として特徴づけられるもので、過度な対米依存の修正を目的に新たに着手されたものである。以下、それぞれについて考察する。

## 2.1 クーデターに伴う外交関係の変化

2013年6月末、ムルサーに対する辞任要求デモが大規模化して膠着すると、当時国軍総司令官だったスィーサーはムルサーに対し辞任するよう最後通牒を突きつけ、7月3日にはムルサーを逮捕し、議会を解散して憲法を停止するなど2011年以来の民主化を白紙に戻した。そして翌月8月には、カイロの二か所の広場に座り込むムルサーと同胞団の支持者を武力を用いて強制排除し、同胞団支持者の側に600名を越す死者を出した。これにより、ムルサー政権と良好な関係にあったトルコやカタールとの外交関係は悪化した。また、クーデターという行為そのものに反対の立場をとるアメリカとの関係は悪化した。が、キャンプ・デービッド体制に影響を及ぼす変化ではなかった。

上に挙げた国家のなかで、スィーサーに最も強く反発したのはトルコだった。エルドアン首相（首相在任2003～2014年）が、スィーサーを繰り返し激しく非難すると、11月にはマンスール暫定大統領は内政干渉を理由に駐エジプトトルコ大使に対し退去を勧告した。これに対しエルドアンは駐トルコエジプト大使に同じく退去勧告をして報復処置を取った。一方、これまで同胞団やハマースを財政的に支援してきたカタールのハマド首長は、ムルサー政権に対し大規模な反政府デモが起こり政権の存続が困難であることが明白になると、突如健康上の理由と称して退位を表明し、速やかにタミーム皇太子が即位した。タミーム新首長は就任演説において、ハマド前首長が財政支援をしていたムルサー政権やハマースについて言及することを避けた<sup>(4)</sup>。つまり、アラブ連盟を構成する同じアラブ国家として、ポストムルサー体制を見据えた行動をとったものといえるだろう。突然の退位は、同胞団やハマースと深い関係にあった政権の外交政策を過去のものとするにより、他の湾岸君主国との早期の「和解」を試みる意図があったと考えることができる。

アメリカとの関係は一時的には悪化した。アメリカ議会は1961年に定められた規定により、クーデターを行った政権への援助を承認しないことになっており<sup>(5)</sup>、クーデターから約三ヶ月後の10月に、アメリカ政府は毎年エジプト政府に提供していた13億ドルの軍事援助のうち、2億6000万ドル相当の差し止めを決定した。エジプトでは、アメリカから供与される13億ドルの軍事支援は、1979年に締結したエジプト・イスラエル平和条約の一

<sup>(4)</sup> 就任演説の英訳は以下のHPに掲載されている。

<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/06/20136255152903303.html>

<sup>(5)</sup> 詳細はアメリカ議会法案を参照。<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1857>

部であり、エジプトがイスラエルとの友好関係を維持する限り提供されるものと理解されている (al-Jazeera, 2013年6月25日付)。そのため、ムバーラク期と同様、援助の停止を「脅し」あるいは「懲罰」の手段として用いるアメリカ政府に、当時国防相だったスーフィーは「アメリカはエジプトに背を向けた」と述べ、またファフミー外相は「アメリカは悪い時に悪い決定をした」と述べるなど一様に不快感をあらわにした (Al-Ahram Weekly, 2014年5月1日付)。そして、援助の一部停止から約一ヶ月後、1972年以来はじめてロシア国防省幹部がカイロを訪問し、軍事分野でも関係強化に関する協議が開始された。

しかし、アメリカ国務省は援助を停止するにあたり、声明の冒頭において、「エジプトは長きに亘るパートナーであり、多くの利益を共有している。(中略)我々はアメリカ・エジプトのパートナーシップは最も強くなることを信じる」と述べており (US Department of State, 2013年10月9日付)<sup>6)</sup>、同声明文でもクーデターという言葉を用いるのを避けるなど、援助の一部停止によりエジプト側に誤ったメッセージが伝わらないよう配慮する行動をとっていた。アメリカはスエズ運河のみを理由にエジプトを地政学的に重要視しているわけではない。急進派の活動が活発化するアフリカの玄関口にもあたるエジプトは、「テロとの戦い」においても不可欠なパートナーである。それを示すかのように、アメリカ政府は軍事支援の一部を停止しても、武装主義勢力が活発化していたシナイ半島における「テロとの戦い」という名目で、エジプト政府に兵器や軍装備品を提供していた。また、1982年以来続けてきた軍事支援を完全には停止できないアメリカ側の国内事情も指摘できる。アメリカからエジプトへの軍事支援は、現金ではなくアメリカ製の兵器や軍装備品を供与するかたちで行われている。軍事援助の停止はアメリカの軍事産業にも影響を与える可能性があり、実際は長期に亘る停止は不可能なのである。

エジプトにとっても、アメリカは今後も長期に亘って同盟関係を維持すべき相手国とみなしている。というのも、エジプトはキャンプ・デービッド体制のもとで兵器や軍装備品をソ連製からアメリカ製へと切り替えているからである。兵器や軍装備品はその管理維持に製造国の技術協力が不可欠であり、両国の長期的な友好関係抜きでは実戦可能な軍隊を維持することは不可能である。エジプトのファフミー外相も、ロシアとの関係強化について「友好国が増えるだけであり、ロシアはアメリカの代替ではない」と複数のメディアでくり返し述べていた (Egypt Independent, 2013年11月14日付)。以上の理由から、軍事援助の一部停止は象徴的なものであったといえる。しかし、援助の差し止めが、ムバーラク期から社会に蓄積されていた不満である過度な対米依存を転換する契機、あるいは口実となったと考えられる。

一方、同胞団政権が排除されたことで外交関係が改善されたのは、エジプトと同じく国内で同胞団とそれに影響を受けたイスラーム主義組織の影響力の拡大を懸念するサウジアラビア、アラブ首長国連邦を中心とする、カタールを除く湾岸君主国であった。自国における

<sup>6)</sup> 以下を参照。 <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215258.htm>

同胞団を脅威と見なしている湾岸君主国は、カタールがムルシー政権やハマースを支援することによりアラブ域内で政治的影響力を高めていくことを強く警戒していた。そのため、スィーサーがムルシー政権を倒して同胞団幹部を逮捕すると、速やかにスィーサーに対する支持を表明した。そして、クーデターを理由にマンスール暫定政権への支援停止に言及した欧米政府に当てつけるかのように、ムルシー政権が IMF と交渉していた同額の 120 億ドルの援助を暫定政権に提供することを表明し、そのうち 70 億ドルを速やかに暫定政権に支給した。これに伴い、暫定政権は IMF との交渉を打ち切った (Al-Maṣrī al-Yawm, 2013 年 10 月 16 日付)。さらに、エジプトでイスラーム武装組織によるテロ事件が頻発して観光産業がさらに落ち込むと、追加の財政支援が実行された。その額は、2013 年 7 月のクーデターから 2015 年 3 月までの間に、サウジアラビアとアラブ首長国連邦、クウェートだけで 230 億ドルにも上った。そして 2015 年 3 月に開催されたエジプト経済開発会議では、これら三カ国だけでさらに 120 億ドルの追加支援が表明された。また同会議では、首都カイロの東方に総工費 450 億ドルといわれる新行政首都の建設が発表された。費用の調達についての詳細は明らかにされなかったが、新首都の建設にドバイのイマール社が関わることから (Al-Maṣrī al-Yawm, 2014 年 3 月 15 日付)、湾岸君主国からの投資が多く見込めた。以上の通り、同胞団に敵対的であった湾岸君主国は、クーデターを理由に国際社会から支援を受けることができない暫定政権の財政危機を救い、政権運営を軌道に乗せた。

## 2.2 過度な対米依存の修正

次に、マンスール暫定政権とスィーサー政権の外交関係についてみてみよう。着目されるのは、ロシアやフランスとの軍事面での関係強化、中国との新たな経済関係の構築である。ムバーラク政権下で萌芽した過度な対米依存を解消しようという動きが、スィーサーによりバランス外交として結実したと考えることができる。

なかでも注目されるのは、ロシアとの本格的な軍事面での関係の強化である。これは、サダト大統領が、1972 年に当時エジプト国内にいた約 2 万人のソ連の軍事顧問、技術者を追放してソ連との関係を絶って以来、約 40 年振りの大きな変化であった。エジプトとロシア (ソ連) との関係は、ナセル期には非常に密接であった。ナセルは、1956 年にアスワン・ハイダムの建設資金の融資を巡って西欧諸国と対立したことを契機に西欧諸国とは距離を置き、ソ連から資金面と技術面で支援を受け近代化に取り組んだ。ソ連式の政治体制や計画経済が導入され、軍装備品はソ連製となり<sup>7)</sup>、将校の留学先もソ連圏となった。ムバーラクは 1950 年代後半から 60 年代にかけて、キルギスタンとモスクワの空軍基地に勤務した。ムバーラクが辞任するに当たり全権を掌握した軍最高評議会の議長であったタンターウィ

<sup>7)</sup> 2015 年時でも、エジプト軍は装備品の約 30%はソ連 (ロシア) 製であるとしている。しかし、実戦の使用に耐えるものはアメリカ製が中心であると思われる。

一をはじめメンバーの多くはソ連留学経験者であった<sup>6)</sup>。ソ連との関係は経済、社会、政治など多方面に及んだが、特に軍事分野での関係は深かったといえる。先述の通り、サダトは1972年にソ連関係者を一掃し、1976年にはソ連との友好条約を破棄したが、ムバーラク期になって段階的にはあるが両国の外交関係の修復が始まり、ソ連崩壊を機に本格的に関係が修復した。2005年にはプーチンがエジプトを訪問し、2006年には核エネルギー開発の支援について協議するため、ムバーラクがモスクワを訪問した。

スィーサーがロシアとの関係を強化していることが明らかとなったのは、クーデターから約四ヶ月後、アメリカが援助の一部停止を決定してから約一ヶ月後の11月だった。まずロシアの外務・防衛閣僚がカイロを訪問し、いわゆるツー・プラス・ツーが開催された。翌年2014年2月には、スィーサーが国防相としての初の外遊先として、ファフミー外務大臣と共にモスクワを訪問し、プーチン大統領とラブロフ外相と会談した。このなかでは、貿易、経済、軍事技術分野における政府間の合意について準備を加速することが取り決められた（Arab Republic of Egypt Ministry of Foreign Affairs, 2014年2月19日付）。そして同年8月、大統領に選出されたスィーサーは、大統領就任後初の訪問先としてロシアを訪問し、プーチン大統領と会談した。そのなかでプーチンは、エジプトに対する小麦の援助をはじめとする農業部門での協力関係を強化し、両国が安全保障と軍事技術分野での協力を進展させていると述べた（Al-Maṣrī al-Yawm, 2014年8月13日付）。詳しい台数は不明だが、ミグ29戦闘機、コルネット対戦車誘導ミサイル、カモフKa-25、ミルMi-25、Mi-28戦闘ヘリコプターの供与が報じられた（Al-Maṣrī al-Yawm 2014年8月13日付）。そして、翌月の9月17日には、エジプトがロシアから350億ドル相当の兵器を購入することが大枠で合意された（Al-Maṣrī al-Yawm, 2014年9月18日付）。アラビー前外相は2013年11月のツー・プラス・ツーについて、「ロシア国防関係者のエジプト訪問は、プーチンが、ソ連時代に失われたロシアのエジプトにおける戦略的位置を取り戻すことを願っていることを意味している」と述べるなど（Al-Maṣrī al-Yawm, 2013年11月14日付）、ロシアもまた中東地域に影響力を拡大したい思惑があると思われる。

では、エジプトがロシアから軍装備品を購入する理由はどこにあるのだろうか。まず、エジプトは1973年のイスラエルとの戦争以降、国家間の戦争をしておらず、その間アメリカから毎年軍装備品が提供されている。エジプトは、シナイ半島北部やリビア方面において「テロとの戦い」を展開しているとはいえ、これらは国家間の戦争とは異なり、多量の軍装備品を必要としてはいない。したがって、ロシアとの軍事分野における関係強化の理由は、装備品の供給源を多様化させることにより、アメリカ政府から援助停止が外交カードとして用いられる事態から脱却し、政治的なリスクを軽減させることにあるといえる。したがって、スィーサーになっての突然のロシアとの軍事関係強化は、アメリカによるクーデター

<sup>6)</sup> 1954年生まれのスィーサーの時代の留学先はソ連からアメリカに代わった。スィーサー自身はアメリカのペンシルベニアの陸軍大学（USAWC）に留学した経験がある。

後の援助の一部停止がきっかけであっても原因ではなく、またキャンプ・デービッド体制を揺るがすような、エジプトの外交路線を転換させるものではないといえよう。

ロシアと並んで、スィーサーが軍事面での関係を強化した相手がフランスであった。エジプト政府は、まず 2014 年 6 月に小型高速艦 4 隻を 10 億ユーロで購入する契約を結んだ。その後、スィーサーがフランスを訪問してオランダ大統領と会談し、2015 年 2 月にこれまで販路が開けなかったダッソー社のラファール戦闘機 24 機 (30 億ユーロ) とフリゲート艦 1 隻 (9 億ユーロ) を購入すると発表した。エジプトがラファールの購入を決定すると、続いてインド、カタールも購入する意図を表明するなど、エジプトの購入が端緒となった。さらに 9 月には、ロシアのクリミア併合によりロシアへの売却が棚上げにされ、引き取り手のなくなっていたミストラル級強襲揚陸艦 2 隻を、ロシアに代わりエジプトが購入することが明らかとなった。購入資金はサウジアラビアが融通するとされたが (Le Monde, 2015 年 9 月 23 日付)、それはサウジアラビアがエジプトと共同で進めている紅海防衛のために使用する目的で購入されたものと思われた。

エジプトの財政が逼迫するなか、フランスに恩を売る形の巨額な軍装備品の購入について、両政府は明確な説明をしていない。両国の軍事的な関係について仮説として考えられるのは、フランスからの兵器の購入が、リビア内戦とその終結後の利権配分に関係しているということである。2011 年の「アラブの春」において、フランスはイギリスと共にリビアに軍事介入し、政権は崩壊した。その後リビアは内戦化し、アメリカをはじめ複数の国が「テロとの戦い」を掲げリビアに軍事介入した。それには、内戦終結後のリビアの石油利権を手にしよという思惑があると考えられる。オランダは 2016 年 7 月になり初めて、自国がリビアに軍事介入していることを認めたと新聞各社が報じた<sup>9)</sup>。フランスにとって、リビアは単に石油資源が豊富な国であるだけでなく、南部にはかつてフランスの植民地で、現在も大きな影響力を維持しているチャド、ニジェールが国境を接している。フランスは自国の影響圏としてリビアを確保したい意図があると思われる。エジプトにとっては、隣国リビアは歴史的に関係が深いだけでなく、失業率の高いエジプトでは重要な出稼ぎ先である。また西方砂漠で国境を接しているため、イスラーム武装勢力の影響を最も受けやすいことも指摘できる。スィーサー政権が財政難の状態にあっても、フランスから兵器を購入するのは、将来成立するリビア政府に大きな影響力をもつ可能性のあるフランスと良好な関係を築く意味において、外交上な大きな得点となると思われる。

ここで、広い意味での対米依存の修正、バランス外交の一端として、中国との経済関係の強化についても簡潔に述べておきたい。エジプト政府にとって、緊急時に速やかな財政支援を期待できる湾岸君主国は欠くことのできない「同胞」であるが、それは同時に政治的な従属を生む可能性もある。スィーサーはクーデターを執行して以降、湾岸君主国から巨額の

<sup>9)</sup> たとえば以下のホームページを参照。 <https://www.rt.com/news/352254-france-libya-troops-killed/>

支援を受けることで財政危機を乗り越え、政権運営を軌道に乗せた。これらの諸国に大きな借りを作ったことは明らかである。スィーサー政権が、湾岸君主国から支援を受けながらも、長期的な経済パートナーとして急速に中国との経済関係を強化したのには、湾岸産油諸国からの従属や圧力を回避する意図もあると考えられる。エジプトは、中国が提唱したアジアインフラ投資銀行（AIIB）にも創設メンバー国として参加した。2014年12月、スィーサーは大統領就任後の最初の非アラブ訪問国として北京を訪れ、両国の関係を包括的戦略パートナーシップに引き上げることを明らかにした。さらに2015年9月には、抗日戦争勝利記念行事に出席するため北京を再訪した。スィーサーの中国に対する期待は、非常に大きいと思われる。中国もまた、「一带一路」の一路にあるアジアとアフリカを結ぶ重要な拠点としてエジプトを位置づけている（China Policy Institute, 2016年2月16日付）。今後、両国の関係は経済協力を通して強化され、エジプト外交の大きな柱となっていくと思われる。

以上の通り、スィーサー政権下でみられた大きな外交関係の変化は、アメリカ政府による援助の差し止めに対する場当たり的な行為の結果ではなく、2000年代以降政権内にみられた過度な対米依存を修正しようという大きな流れのなかで行われたと結論づけられる。

## おわりに

1979年にキャンプ・デービッド体制が成立して以降、エジプト軍は最新の軍装備品を手にすることでその自尊心を満たし、国民はイスラエルとの戦争のない社会を享受してきた。しかし、過度な対米依存を解消したいという願いは、反イスラエル感情の強いエジプトにおいては、全てのエジプト人に共通していたと思われる。人々が求めたのは、キャンプ・デービッド体制の解消ではなく、バランスの取れた外交関係であろう。多くのエジプト人の願望を行動に移したスィーサーが、その政権運営を安定化させるためにサウジアラビアに依存し、新たな従属を生むリスクを抱えたことは皮肉といえるだろう。アメリカに対してであれ、サウジアラビアに対してであれ、過度な依存は長期に亘る従属のリスクを生む。エジプトがバランス外交を実践するには、まずは財政的に自立する必要があるだろう。しかし、長い年月をかけて援助されることに慣れきったエジプトでは、それは非常に困難なことである。エジプト・ナショナリズムを鼓舞することで支持を集めたスィーサーが、今度はそれにより窮地に立たされる事態も起こりうる。スィーサーには、外交だけでなく内政問題においても、相当難しい舵取りを強いられるだろう。

## &lt;参考文献&gt;

## &lt;日本語文献&gt;

- 鈴木恵美 2007/2008. 「シナイ半島ベドウィン系住民を巡る諸問題：紅海沿岸リゾート自爆攻撃とガザ密輸トンネルの背景」『中東研究』 498(3) 74-88.
- 2008/2009. 「煮詰まるエジプト社会と新しい政治運動の模索：ポスト・ムバーラクのシナリオ」『中東研究』 500(1) 47-60.
- 2011. 「アラブ諸国の中東和平交渉—エジプト・サウジアラビアを中心に—」『中東和平の現状：各アクターの動向と今後の展望』財団法人日本国際問題研究所 69-80.

## &lt;外国語文献&gt;

- Ferris, Jesse. 2013. *Nasser's Gamble: How Intervention in Yemen Caused the Six-Day War and the Decline of Egyptian Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Grimm, Jannis and Roll Stephan. 2012. *Egyptian Foreign Policy under Mohamed Morsi: Domestic Considerations and Economic Constraints*. German Institute for International and Security Affairs.  
[https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C35\\_gmm\\_rll.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C35_gmm_rll.pdf)
- Korany, Bahgat, Ali Dessouki, and E. Hillal, eds. 2010. *The Foreign Policies of Arab State: The Challenge of Globalization*. Cairo: American University in Cairo Press.
- El-Shewy, Mohamed 2015. *What's Behind Renewed Egyptian–Saudi Ties*, Carnegie Endowment for International Peace.  
<http://carnegieendowment.org/sada/?fa=61661>
- Sullivan, Denis J. and Jones Kimberly. 2008. *Global Security Watch, A Reference Handbook Egypt*. Westport, Conn.: Praeger Security International.

## &lt;新聞&gt;

Al-Ahrām  
 Al-Ahram Weekly  
 BBC News  
 Egypt Independent  
 Le Monde  
 Al-Maṣrī al-Yawm  
 Al-Yawm al-Sābi‘  
 al-Jazeera  
 Al-Waṭan



エジプト大統領声明 Bayān al-Raʿīs al-Jumhūrīya, 2015—2016.

アメリカ国務省：<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215258.htm>

アメリカ議会図書館議会法令集：<https://www.congress.gov/congressional-record>

エジプト外務省：<http://www.mfa.gov.eg/English/Pages/default.aspx>

Egypt State information service：<http://www.sis.gov.eg/?lang=ja>

China Policy Institute：<https://cpianalysis.org/>

---

## 第 7 章

# 経済：改革と開発の推進

土屋一樹

---

### はじめに

スィーデン体制の確立にあたっての重要課題の一つは経済再建だった。軍のクーデターによって始まったスィーデン体制は、ムルソン政権の「誤り」を正すと宣言することで国民の支持を集めた。「誤り」とは、社会を混乱させ、経済を停滞させたことである。したがって、スィーデン体制は、その正当性を確保するため、早期に社会を安定させ、経済を回復させる必要があった。なかでも、「1月25日革命」を境に低迷の続く経済を回復させることは、喫緊かつ困難な課題だった。

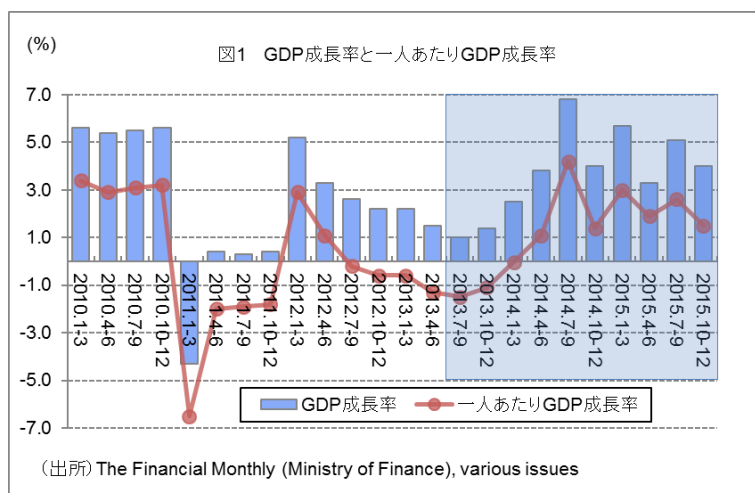
ムルソン大統領の追放で始まった2度目の移行期は、マンズール暫定政権とスィーデン政権の2つの政権によって統治された。いずれの政権においても経済回復は優先課題だったが、それぞれ異なる経済政策を実施した。マンズール暫定政権は財政出動によって経済活性化を図ったのに対し、スィーデン政権は財政規律を重視した経済運営を行った。また、金融政策では、マンズール暫定政権期に利子率が引き下げられたのに対し、スィーデン政権になると利子率は引き上げられた。

さらに、スィーデン政権では、発足直後から経済改革と大規模開発プロジェクトが次々に実行に移された。正式政権の成立によって、中長期的な視点を重視した経済政策が実施されたと言える。もっとも、スィーデン政権の経済改革メニューは目新しいものではない。その多くは以前から必要性が認識されていたものの、政治的・資金的に実施困難と考えられていた政策だった。スィーデン政権は、大胆な改革と開発を実施することで、政権の実行力を示すとともに、経済再建の推進力にしようとした。

本章では第2移行期の経済政策について、その実施過程と特徴を検討する。ムルソン大統領の追放後にどのような政策が実施されたのか、またスィーデン政権は経済再建に向けてどのような政策構想を描いたのかを明らかにする。以下、第1節で2011年以降の経済動向を概観し、第2節でマンズール暫定政権の経済政策、第3節でスィーデン政権の経済政策を検討する。そして第4節でスィーデン体制形成期の経済政策構想を考察する。

## 第1節 「1月25日革命」以降の経済動向

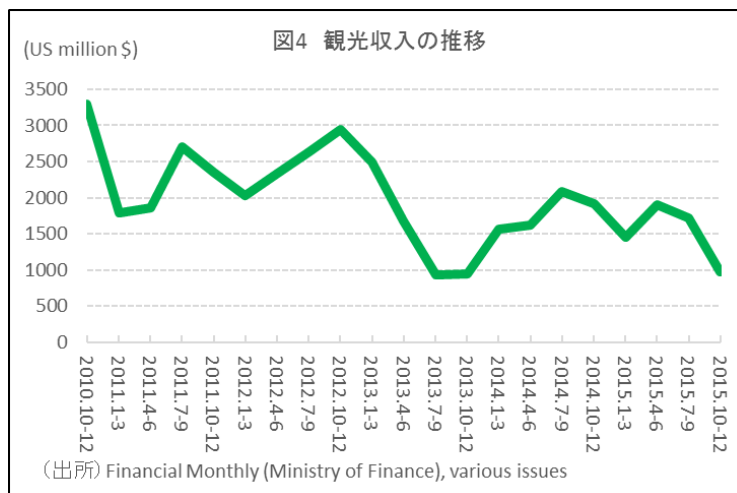
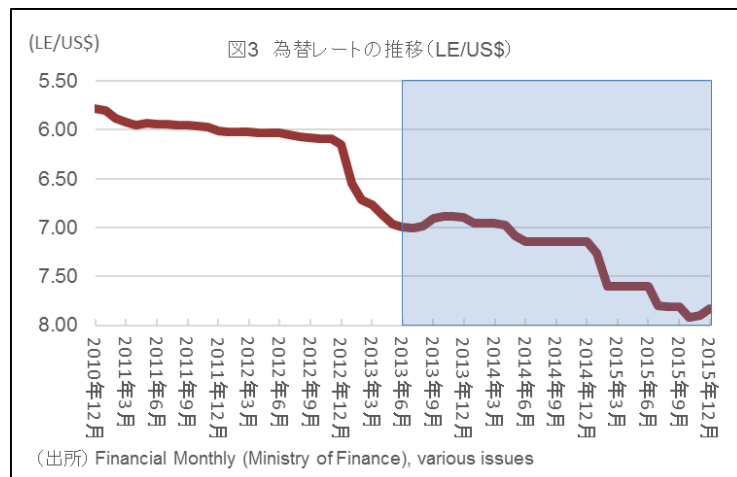
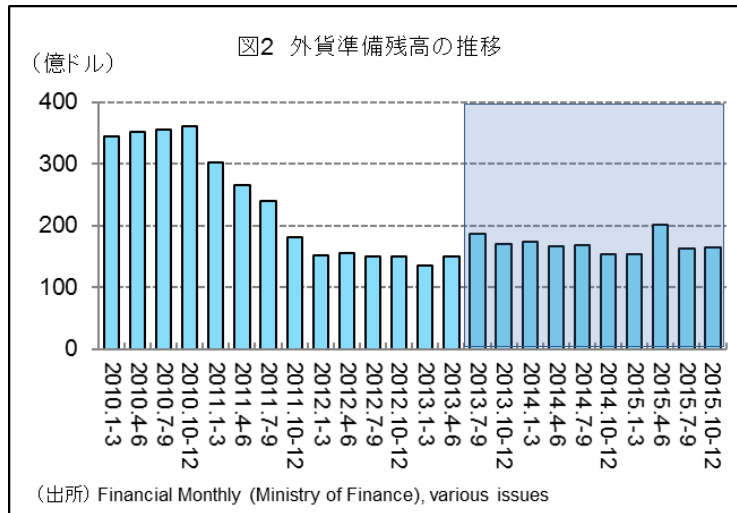
エジプト経済は「1月25日革命」を境に悪化した。2008年の世界的な経済危機による減速からの回復途上にあった経済は、「1月25日革命」とその後の政治不安で低迷した。2011年～2013年の経済成長率は平均2.1%と、過去四半世紀で最も低い水準で推移した（図1参照）。同時期の人口増加率は約2.5%のため、一人あたりGDP成長率（平均所得増加率）はマイナスとなった。一人あたりGDP成長率がプラスに転じたのは、2014年第2四半期以降だった。



2011年以降の経済低迷を象徴したのは外貨不足だった。湾岸アラブ諸国からの度重なる支援によって下支えされていたものの、政治不安によって外国人観光客数と対内直接投資（FDI）が減少し、外貨収入が落ち込んだ。その結果として、外貨準備残高が急減した。「1月25日革命」直前に360億米ドルだった外貨準備残高は、2012年末に150億米ドルと輸入決済の約3か月分まで減少し、外貨危機寸前とみなされた（図2参照）。外貨準備残高は第2移行期の間も増加せず、外貨不足が続いた。

外貨不足が顕著になった2013年には、為替の闇取引が活発化した。並行為替市場の広がり、近年では2002年以来だった。並行市場での取引は、中央銀行による防止策にも関わらず、第2移行期を通じて広範に観察された。その一方で、公定為替レートの減価も進んだ。中央銀行は通貨価値の安定（米ドル・ペッグ制の維持）を重視したが、為替レートを維持することは次第に困難となり、2013年以降にエジプト・ポンド（以下、LE）は徐々に切り下げられた（図3参照）。

2013年7月のクーデターによって、国内経済を取り巻く環境は再び大きく変化した。なかでも2013年後半は、社会情勢の緊迫と治安の悪化によって、外国人観光客数が前年同期比で44%減となり、ムルシー政権後半期以上に観光収入が落ち込んだ。外国人観光客数は2014年半ばにクーデター前の水準に戻ったが、観光収入は伸び悩んだ（図4参照）。



観光産業は国内外の社会経済情勢の影響を受けるため、クーデターに伴う政治混乱が収まった後も観光収入は大きく変動した。2014年末にはロシアの通貨安による観光客数の減少に直面した。ロシアからの観光客は国別で最大のシェアを占めていたため、ルーブル安は

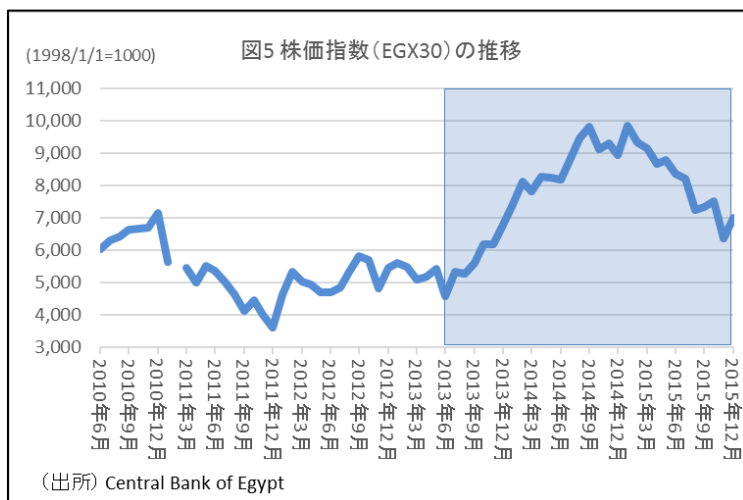
エジプト観光産業にとって大きな痛手となった。さらに2015年は、9月の西方沙漠でのメキシコ人観光客への誤爆や10月のシナイ半島でのロシア旅客機の墜落が観光産業への大きな打撃となった。なかでも、ロシア旅客機の墜落は、直後にロシア当局によってテロ攻撃によるものと判断され、ロシアやヨーロッパ諸国の航空会社の多くがエジプト便を休止したため、観光産業に大きな打撃となった。

外貨不足に加えて、2011年以降の経済低迷で表面化したもう一つの現象は、エネルギー不足だった。ムルシー政権の末期に悪化した停電とガソリン不足は、クーデター後に一時解消されたが、後に再び計画停電が実施されるなど、エネルギー不足が再燃した。2014年初頭には、比較的電力需要の少ない冬期にも関わらず停電が頻発し、エネルギー不足の深刻化が明白となった。なかでも、発電の主要エネルギーである天然ガス不足が顕著となった。

天然ガスは、2011年以降の外国石油企業の投資減少による生産量の停滞によって、国内生産量が拡大する需要に追い付かなくなった。そのため、政府は、発電部門への天然ガスの優先供給、発電燃料としての石炭の活用、液化天然ガスの輸入契約の締結といった措置を講じることでエネルギー不足の緩和を図った。しかし、民間工場への天然ガス供給が大幅に減少するなど、とくに民間企業の生産活動への影響は第2移行期を通じて解消されなかった。

以上のように、経済状況はムルシー大統領の追放後もにわかには好転しなかった。しかしながら、その一方で、第2移行期の開始とともに経済回復への期待感が高まった。株価指数（EGX30）が上昇に転じたのである。ムルシー政権期に一進一退だった株価指数は、ムルシー大統領の追放直後から上昇を始め、2014年初頭に「1月25日革命」直前の水準まで回復した。さらに2014年半ばにはムルシー政権末期の2倍の水準まで上昇した（図5参照）。

ところが、株価指数は2015年に一転下落傾向となった。2015年の1年間でEGX30は約22%下落し、再び2014年初頭の水準に戻った。政治移行プロセスの進展は、必ずしも株価上昇には結びつかなかった。むしろ、2015年の株価は、国際原油価格の下落、10月末のシナイ半島でのロシア旅客機の墜落といった国内外の情勢に反応したと言えるだろう。



## 第2節 マンスール暫定政権の経済政策

クーデター直後に発足したマンスール暫定政権の経済政策は、ムルシー政権とは対照的なものとなった。財政再建を模索したムルシー政権に対し、早期の経済回復を重視したマンスール暫定政権は、財政出動による経済刺激策を実行した。経済刺激策は、スィースイー体制を支持するサウジアラビア、UAE、クウェートからの大規模な経済支援によって可能となった。本節では、第 2 移行期のエジプトへの経済支援の状況を概観した上で、マンスール暫定政権の経済政策をみる。

### 2.1 経済支援の獲得

軍によるムルシー大統領の追放後、それまでのカタールに代わって主要な援助国となったのは、サウジアラビア、UAE、クウェートの湾岸アラブ 3 カ国だった。クーデター直後の 2013 年 7 月 9 日にサウジアラビアが 50 億米ドル、UAE は 30 億米ドルの経済支援を表明した。さらに、翌 10 日にクウェートが 40 億米ドルの支援を発表した（表 1 参照）。3 カ国は、マンスール暫定政権の発足と同時に、ムルシー政権が 1 年間で受け取った額に匹敵する規模の支援を決定した。巨額支援の表明は、スィースイー体制を積極的に支持することを明確にするものだった。

サウジアラビア、UAE、クウェートが表明した経済支援は順次実行に移されたが、エジプト経済の低迷が続くなか、その後もたびたび追加支援が表明された。2013 年 9 月に UAE による 20 億米ドルの追加支援、2014 年 1 月にはサウジアラビアによる 40 億米ドルの追加支援が発表された。さらに、3 カ国による中期的な石油支援が表明されるなど、継続的な支援が表明された。

表1 エジプトへの経済支援表明(2013年7月) (単位:億米ドル)

	供与	中央銀行への 預金	エネルギー支援	合計
サウジアラビア	10	20	20	50
UAE	10	20	..	30
クウェート	10	20	10	40

(出所)各種報道から筆者作成。

エジプトの受け取った経済支援を財政統計で確認すると、2012/2013 年度に 48 億 LE (財政収入の 1.4%) だった外国政府からの援助受け取りは、2013/2014 年度に 955 億 LE (同 21%) に急増した。2014/2015 年度も 249 億 LE を受け取っており、第 2 移行期に湾岸アラブ諸国を中心とする外国政府からの支援が急増したことが分かる。

湾岸アラブ 3 カ国からの経済支援は 2015 年に入っても続いたが、その重点は徐々に投資

へと移った。表2は、2015年3月に開催された「エジプト経済開発会議（Egypt Economic Development Conference: EEDC）」において湾岸アラブ3カ国によって表明された経済支援の概要である。各国の重点はインフラ整備、住宅建設、地域開発といった大規模プロジェクトへの出資となり、財政支援ではなく経済開発プロジェクトを支援する姿勢を明確にした。

エジプトへの経済支援に最も積極的なサウジアラビアは、2015年11月に「サウジアラビア—エジプト調整委員会」を設立し、同年7月に2国間で締結された「カイロ宣言」の実施を推進することで合意した。「カイロ宣言」の主な内容は、(1) アラブ合同軍の設立を視野に入れた軍事協力の推進、(2) エネルギー、電力、輸送分野での2国間の協力と投資の促進、(3) 2国間貿易の拡大、(4) 合弁事業による2国間の投資拡大、(5) 地域情勢に対応するための政治、文化、メディア部門での協力強化、(6) 2国間の領海確定である。

サウジアラビアは、2015年12月に開催された第2回「サウジアラビア—エジプト調整委員会」において、今後5年間でエジプトに80億米ドル以上の投資と石油支援を行うことを表明した。エジプトの安定化と経済成長のため、サウジアラビアは湾岸アラブ諸国のなかでもとりわけ多くの支援を約束した。

表2 エジプトへの経済支援表明(2015年3月) (単位: 億米ドル)

	供与	中央銀行への 預金	プロジェクトへの 投資	合計
サウジアラビア	-	10	30	40
UAE	-	20	20	40
クウェート	-	-	40	40

・オマーンも5億ドル(供与2.5億米ドル, 投資2.5億米ドル)の支援を表明した。

(出所)各種報道から筆者作成。

## 2.2 マクロ経済政策の転換

マンスール暫定大統領は、「1月25日革命」直後に組閣されたシャラフ内閣(2011年3～11月)で財務相を務めたハーズィム・ベブラーウィーを首相とする内閣を発足させた。ベブラーウィー内閣の主な経済閣僚は、ムバーラク政権期に政府機関や与党系シンクタンクで主要ポストに就いていた経済専門家で、「リベラル派」と言われる人物だった<sup>(1)</sup>。

ベブラーウィー内閣では、当面の経済政策方針について、ムルスィー政権で模索されたような財政赤字の縮小を優先する緊縮政策には慎重な姿勢を示した。たとえば、ガラール財務

<sup>(1)</sup> 主な経済閣僚は以下の通り。経済担当副首相兼国際協力大臣: ズィアード・バハーエッディン(元投資庁長官), 財務大臣: アフマド・ガラール(元世界銀行エコノミスト), 産業貿易大臣: ムニール・アブデルヌール(ワフド党幹事長), 計画大臣: アシュラフ・アラビー(元国家計画研究所エコノミスト), 投資大臣: オサマ・サーレフ(元投資庁長官)。

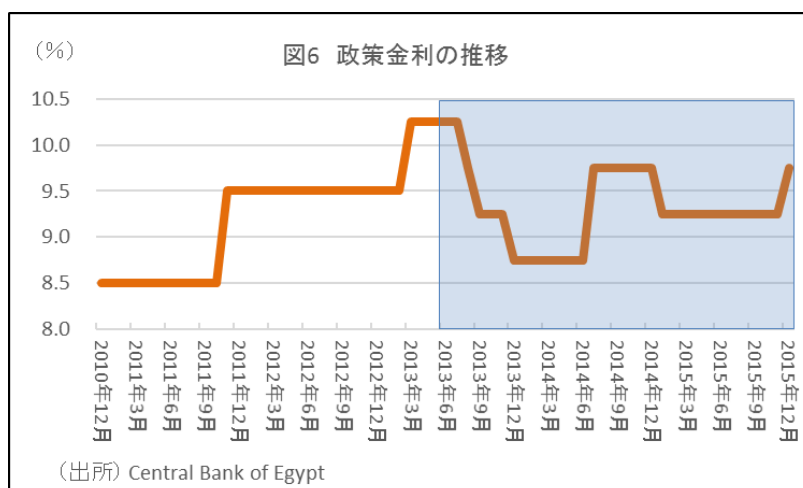
大臣は就任直後の会見で、財政規律よりも経済刺激策を優先させる意向を表明した。財政赤字の縮小によるマクロ経済安定化ではなく、財政出動による早期の経済回復を目指すものと理解できる。

経済刺激策として、ベブラーウィー内閣は2013年8月末に223億LE（当時の為替レートで約3170億円）の追加予算を公表した<sup>(2)</sup>。主な支出先は、送電設備の改修、道路整備、住宅建設といったインフラ整備プロジェクトであった。この経済刺激策によって、2013/2014年度の経済成長率は3.5%に上昇すると期待された。

ベブラーウィー内閣は、2014年2月に再び339億LE規模の新たな経済刺激策を公表した。その使い道として、217億LEは投資プロジェクトに、110億LEは最低賃金と年金支給額の引き上げに割り当てるとした。この追加予算の約3分の2はUAEからの経済支援によって充当されるとし、追加支出による財政赤字の拡大はないと発表された(Adly [2014a])。

以上のように、マンスール暫定政権は、ムルシー政権の優先課題であった財政赤字の縮小を目的とする緊縮財政政策から、迅速な経済回復のための拡張財政政策へと方針を転換した。財政出動による需要創出によって、早急な雇用創出や経済活性化を意図したと言える。

マンスール暫定政権期の政策転換は、財政政策だけでなく、金融政策でも見られた。中央銀行の政策金利は、ムルシー政権下の2013年3月に0.75%ポイント切り上がって10.25%となり、4年ぶりの高水準となった。インフレ抑制を重視した方針と言える。ところがマンスール暫定政権になると、政策金利は3度にわたって計1.5%ポイント切り下げられ、2013年12月には8.75%となった(図6参照)。なかでも、最初の切り下げとなった2013年8月の利下げは、市場関係者にも予想外の動きであった(Werr [2013])。2013年後半のインフレ率は二桁に上昇していたが、経済下振れ懸念の方が大きいとの判断から、2009年以来の政策金利の切り下げが実施された(Central Bank of Egypt [2013])。



<sup>(2)</sup> 経済刺激策の規模は、同年10月までに297億LEに拡大した。



### 第3節 スィーサー政権の経済政策

2014年6月に発足したスィーサー政権は、発足直後に財政赤字の縮小を目的とするエネルギー補助金の削減（エネルギー価格の引き上げ）を実施するなど、当初からマクロ経済の安定化を目的とする経済改革を推進した。それは、マンスール暫定政権の経済政策とは一線を画すもので、マクロ経済の安定化を志向したムルスィー政権と同様の政策方針だった。もっとも、スィーサー政権はムルスィー政権が回避した改革に着手するなど、大胆な経済構造改革に取り組んだ。スィーサー政権は、正式政権として、中長期的な視点から改革と開発を推進した。

#### 3.1 経済改革の実施

スィーサー政権の経済改革は、2014/2015年度（2014年7月～翌年6月）予算案の見直しから始まった。大統領就任前に策定されていた予算案に対し、スィーサー大統領は再検討を指示した。GDP比12%と見積もられた財政赤字幅の縮小を求めたのである。予算案はわずか5日で修正され、修正予算案は2014年6月29日に承認された。

修正予算では、財政赤字はGDP比10%（2400億LE）に設定された。当初予算案に比べ、歳入を6.2%増やす一方で、歳出は2.2%削られた。歳入増加の手段として、付加価値税（VAT）とキャピタル・ゲイン税の導入などによる税収増が見込まれた。歳出削減では、補助金支出の縮小が主な手段となった。なかでも、これまで支出の約20%を占めていたエネルギー補助金の大幅な削減が計画された。

実際、新年度早々にエネルギー補助金の削減（主要エネルギー価格の引上げ）が実施された。長年安価に抑えられていたエネルギー価格の見直しが不可避なことは広く認識されていたが、その実行は政治的に困難と考えられ、これまで長年棚上げになっていた課題だった。2014年7月5日の価格改定では、ガソリン、産業向け天然ガス、電力について、大幅な値上げが実施された（表3参照）。

他方で、歳入面の計画は進まなかった。2014/2015年度に付加価値税は導入されず、またキャピタル・ゲイン税は一旦導入されたものの、その後撤回された。主な税制改革は2016年以降に先送りされた。

表3 エネルギー価格の改定(2014年7月)

1LE = 14円(当時)

ガソリン	旧価格(LE)	新価格(LE)	値上げ率(%)
80オクタン	0.90	1.60	78
92オクタン	1.85	2.65	43
ディーゼル	1.10	1.80	63
天然ガス	旧価格(US\$)	新価格(US\$)	値上げ率(%)
一般産業向け	2.0	5.0	150
発電向け	1.3	3.0	140
肥料・石油化学産業向け	4.0	4.5	13
セメント産業向け	6.0	8.0	33
鉄鋼・ガラス産業向け	4.0	7.0	75
電力料金	旧価格(LE/kWh)	新価格(LE/kWh)	値上げ率(%)
～50kWh	0.05	0.0750	50
51～100kWh	..	0.1450	..
101～200kWh	0.12	0.1600	33
201～350kWh	0.19	0.2400	26
351～650kWh	0.29	0.3400	17
651～1000kWh	0.53	0.6000	13
1000kWh～	0.67	0.7400	10

(出所) 各種報道を基に筆者作成。

財政赤字縮小を含む中期計画の詳細は、2015年3月に公表された5カ年計画(2014/2015～2018/19年)で明らかにされた<sup>③</sup>。同計画では、(1)持続可能なマクロ経済の回復、(2)法制度改革とインフラ整備、(3)持続可能な社会政策の3つを重点とし、5年間の改革方針を提示している。いずれもスィー・スィー政権の発足直後から言及されてきた政策で、その方針を改めて示すものだった。

表4は5カ年計画の主な目標値を要約したものである。計画最終年度にあたる2018/2019年度に、成長率6%、失業率9.8%、インフレ率7.4%、財政赤字GDP比8.1%を目標としている。これらの数値を近年の高成長のピークであった2007/2008年の数値と比較すると、その多くがピーク時を少し下回る水準である。マクロ経済状況は徐々に回復し、2018/2019年度までに2000年代後半の高成長期に準じる状況にまで達することを目標としたことが分かる。

5カ年計画におけるマクロ経済と法制度の改革は、ムバーラク政権後期の経済政策を踏襲したものとなっている。それに対し、社会政策は社会保障制度の枠組みを大幅に見直すものとなっている。これまで普遍主義的だった食糧補助金制度を社会保護政策の一つと位置付け直し、準現金給付制度に移行することが計画された。さらに、これまでの現金給付制度は、寡婦・孤児・高齢者などに限定されていたが、所得基準を導入した新たな現金給付制度の本格的な展開が計画された。加えて、2014年憲法において、政府は教育・保健・科学研究分

<sup>③</sup> 5カ年計画は、「エジプト5カ年マクロ経済枠組みと戦略(Strat\_EGY: Egypt's Five Year Macroeconomic Framework and Strategy, FY14/15-FY18/19)」として2015年3月に開催された「エジプト経済開発会議」の場で公表された。

野にそれぞれ GDP 比 6・3・1%を支出することが定められており、その規定に沿った財政支出の拡大も計画された。

表4 Strat\_EGY(5カ年計画)の目標値

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2007/08
成長率	3.8	4.3	4.7	5.7	6.0	7.2
失業率	12.9	11.9	11.3	10.7	9.8	8.7
インフレ率	11.8	11.3	10.2	8.1	7.4	11.7
財政赤字(% of GDP)	10.5	9.6	8.9	8.3	8.1	6.8

Source: "Strat\_EGY: Egypt's Five Year Macroeconomic Framework and Strategy FY14/15-FY18/19" GOE

金融政策においても、スィー・スィー政権では、マンスール暫定政権とは異なり、インフレ抑制を重視する政策が取られた。政策金利は、スィー・スィー政権発足直後の2014年7月に1%ポイント引き上げられた。同月に引き上げられたエネルギー価格がインフレ率の上昇をもたらすことが懸念され、予防措置として政策金利が引き上げられた（Central Bank of Egypt [2014]）。その後、2015年1月に経済下振れリスクへの対応として政策金利は0.5%ポイント引き下げられたが、同12月に再び0.5%ポイント引き上げられた（図6参照）。

2015年12月の政策金利引き上げは、政府と中央銀行との間での調整の後に決定された。政府と中央銀行は、マクロ経済運営のための調整委員会の設置を決め、その第1回委員会を2015年12月17日に開催した。同日に政策金利を決定する金融政策委員会（MPC）も開催されたが、政府との調整が必要として結論を先延ばしし、同月24日に再度開催したMPCにおいて政策金利を引き上げた。

政府と中央銀行の調整委員会は、その目的として、(1) 財政赤字の縮小、(2) 物価安定、(3) 貿易赤字の削減、(4) 経済構造改革の促進を挙げている（Central Bank of Egypt [2015]）。そのために政府と中央銀行が協調してマクロ経済運営を行うとしているが、実質的には政府が金融政策にも直接的に関与するための委員会であり、その目的は政府主導で金融政策を決定することだと言えるだろう。

### 3.2 経済開発の推進

スィー・スィー政権は発足後まもなくスエズ運河の拡張工事に着手した。それは周辺地区のインフラ整備を含む総費用84億米ドルのプロジェクトで、政権の経済開発に対する姿勢を示すものとして内外から注目を集めた<sup>(4)</sup>。さらに、2014年末までに多くの開発プロジェ

<sup>(4)</sup> 拡張工事は、運河の複線化（35キロメートル）と水路拡大（37キロメートル）を行うもので、当初3年と見積もられた工期はスィー・スィー大統領の指示によって1年に短縮され、軍の指揮の下で40社以上の国内企業と6社の外国企業によって進められた。工事は予定通り1年で完了し、2015年8月に大々的な完成式典が開催された。

クトが発表された。全国 1200 キロメートルの道路整備、100 万フェッダンの砂漠開拓、穀物の国際流通・貯蔵拠点のための港湾建設などである。また、地方開発では、上エジプトのケナ市・サファガ市・クセイル市を結ぶ三角地帯での鉱物資源の開発（Golden Triangle Development Project）と地中海沿岸地域での観光都市の開発（Northwest Coast Development Project）の検討が始まった。

経済開発計画の全体像は、2015 年 3 月 13～15 日に開催された「エジプト経済開発会議（EEDC）」の場で明らかにされた。EEDC は 2013 年 7 月にサウジアラビアが開催を提案したエジプト支援国会合に端を発するもので、その後エジプト政府によって主催されることになり、経済支援に加えて投資誘致を目的とする国際会議として開催された。スィーサー政権は EEDC を経済回復の契機とすべく重視し、会議開催までに投資法の改正や議会選挙の実施を予定するなど、政治と経済の両面で「正常化」と制度改革の進展を示し、海外投資家に対して投資環境の改善をアピールした<sup>(5)</sup>。

EEDC では、長期開発方針として「持続的開発戦略：エジプト 2030 年ビジョン（Sustainable Development Strategy : Egypt's Vision 2030）」が公表された<sup>(6)</sup>。そこでは 2030 年に向けた総合開発方針を「近代的、民主的、生産的で開かれた社会を構築する」こととし、経済、社会、環境の 3 分野 10 部門について、それぞれの目標を設定した（表 5）<sup>(7)</sup>。ここで示されたビジョンは経済開発だけでなく、教育、保健、文化なども含む包括的な開発戦略であり、エジプト社会が目指す方向性を示したものとなった。

<sup>(5)</sup> EEDC には 100 カ国以上から政治家や企業経営者を含む約 2500 人が参加した。中東アフリカ諸国を中心に多くの政府首脳も出席した。湾岸アラブ諸国からは、サウジアラビア皇太子、ドバイ首長、クウェート首長、バハレーン国王が参加し、その他にもヨルダン国王、スーダン大統領、マリ大統領、ソマリア大統領なども参加した。また、アメリカ国務長官、ロシア経済開発大臣、中国商務部部長、IMF 専務理事、EBRD 総裁など主要国の大臣および国際金融機関のトップも参加した。一方で、スィーサー政権との関係が悪化したトルコとカタールは参加しなかった。

<sup>(6)</sup> EEDC では暫定版が公表され、正式版は 2016 年 2 月に発表された。主な内容について暫定版と正式版に大きな違いはない。

<sup>(7)</sup> さらに社会発展の基盤として、国内政策と対外政策・安全保障も持続的開発戦略の一部に組み込まれている（[http://mop.gov.eg/vision\\_PDF/2.pdf](http://mop.gov.eg/vision_PDF/2.pdf)）。

表5 エジプト2030年ビジョンの枠組み

分野	部門	主な目標(2030年時点)
経済	経済成長率	12%(2020年時点で10%)
	1人あたりGDP	1万米ドル(2020年時点で4000米ドル)
	世界経済に占める割合	1%(2020年時点で0.4%)
	エネルギー部門の割合(GDP比)	25%(2020年時点で20%)
	知識・イノベーション・科学技術	イノベーションの推進
	効率的な公的部門	政府部門の効率化と透明性向上
社会	教育	非識字率7%, 教育機関の質向上
	保健	平均寿命75歳, 乳幼児死亡率1.5%
	社会公正	機会の均等, 社会的包摂の実現, 地方格差の是正
	文化	文化施設, 公共図書館の地方格差是正
環境	環境	水資源の確保, 大気汚染の減少
	都市開発	住宅地開発, 公共交通システムの利用拡大

(出所) Egypt's Vision 2030 公式ウェブサイト(<http://sdsegypt2030.com/?lang=en>) から抜粋。

経済開発について、「持続的開発戦略：エジプト 2030 年ビジョン」では 6 つの大規模プロジェクトが提示された。それらは、(1) スエズ運河地域開発プロジェクト、(2) 100 万フェッダンの砂漠開拓、(3) 100 万戸の社会住宅、(4) 4800 キロメートルの道路建設、(5) 上エジプトでの鉱物資源開発、(6) 地中海沿岸地域の観光都市開発である。その多くは、大統領選挙時にスィーサーが掲げた開発計画に含まれていた<sup>(8)</sup>。スィーサー政権は発足以降に数多くの開発プロジェクト計画を発表しているが、その中核となったのが上記 6 つのプロジェクトだった。

加えて、EEDC でのサプライズ計画として、行政機能を移転する新行政首都の建設構想が発表された。カイロ東方の沙漠地に、省庁、議会、各国大使館などの機能を集約し、500 万人規模の都市を造成するという計画である。その第 1 段階として、2022 年までに 105 平方キロメートルを開発することが発表された。

EEDC は大きな成果を収めた。エジプト政府は EEDC 開催中に 100～120 億米ドルの投資契約を締結することを目標としていたが、それを大きく上回る投資の意思が表明された。なかでも、最も多くの投資契約が締結されたのは石油・エネルギー部門だった。イギリス BP 社 120 億米ドル、イタリア Eni 社 50 億米ドル、イギリス BG 社 40 億米ドルなど、大規模な投資計画が相次いで発表された。不動産開発や発電・送電部門でも大規模な投資が表明されたが、その多くは MOU (覚書) の締結で、具体的な投資の時期と規模は確定しなかった<sup>(9)</sup>。

<sup>(8)</sup> スィーサーは大統領選挙期間中に具体的な経済政策を語ることはなかったが、公式ウェブサイト上に政策方針となる文書を掲載した。経済開発については「未来の地図 (The Map of the Future)」と題する文書が掲載され、経済活動の活性化を目的とした県境の再画定、農業用地として 400 万フェッダン (415 万エーカー) の沙漠地開拓、農業用灌漑設備の全面的改修、新工業地域の造成 (22 か所)、新都市開発 (25 都市)、新空港の建設 (8 か所)、高速鉄道網の構築、全国的な道路整備 (4000～5000 キロメートル) など、壮大な国土開発計画が列挙された (<http://www.sisi2014.net/en/content.php?ID=2>)。

<sup>(9)</sup> 大規模な MOU の例として、不動産開発では、エジプト企業と UAE 企業による合弁事業

外国企業の投資計画の表明に加え、サウジアラビア、UAE、クウェートがそれぞれ40億米ドル、オマーンも5億米ドルの経済支援を表明した。サウジアラビア、UAE、クウェートの3カ国は、第2移行期のエジプトにとって最大の支援国であり、2014年末までに3カ国で計230億米ドルを支援した。今回の支援表明もスィーサー政権を全面的に支持することを改めて示したものと理解できる。

## 第4節 第2移行期の経済政策の枠組みと特徴

2011年以降のエジプト経済は、政治不安によって停滞した。脆弱な政治状況のなか、企業の投資見合わせや観光収入の低迷が長期化し、経済は減速した。経済低迷は国民の不満をいっそう高め、労働ストライキや抗議デモが活発化することで政治と社会の混乱に拍車がかかるという悪循環をもたらした。政治と社会の安定は、経済回復の必要条件であった。

軍のクーデターによって始まったスィーサー体制は、政治不安の解消に加え、着実な経済回復が重要な課題となった。前述のように、国民の求める安定と経済回復を早期に実現することで、スィーサー体制の正当性を示す必要があったからである。そのために、政権は権威主義的な対応で社会混乱の鎮静化を図り、同時に経済回復に向けて取り組んだ。前節までで見たように、マンスール暫定政権では即効性を期待した拡張的な財政・金融政策、スィーサー政権ではマクロ経済の安定化を重視した経済改革が実施された。

本節では、第2移行期の経済政策とその担い手について、正式政権として成立したスィーサー政権の取り組みを中心に、その枠組みと特徴を考察する。

### 4.1 経済政策の枠組み

第2移行期の経済政策の基本方針は、ムバーラク政権期の方向性を引き継ぐものだった。ムルサー政権も同様の方針だったので、経済政策に関しては、2011年前後で大きな転換はなかったと言える。むしろ、2011年以降の政権は、ムバーラク政権期に実行に至らなかった改革の推進を目標とした。

1990年代以降の経済体制の基本方針は、市場メカニズムに基づく経済活動であり、またマクロ経済の安定化を重視した経済政策だった。それは構造調整プログラムの導入によって明確になり、2000年代に促進された。また、自由市場体制と同時に、雇用と生活保障に対する国民の期待を背景に、政府の役割として雇用創出と社会保障を重要視した。結果として、マクロ経済の安定化（とくに財政赤字の縮小）と社会保障制度の維持（とくに補助金制

---

197億米ドル、エジプト企業とサウジアラビア企業による合弁事業57億ドルなどが、発電・送電分野では、ドイツのシーメンス社105億米ドル、UAE企業94億米ドル、ヨルダン企業35億米ドル、中国企業18億米ドルなどが発表された (<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/162/125319/Business/EEDC-/Egypt-poses-as-businessfriendly-hub-scores-high-i.aspx>)。

度の維持)の両立が恒常的な政策課題となった。

政府の直面する政策課題は、スィーサー体制でも変わらなかった。むしろ、経済低迷によってマクロ経済は不安定化し、また「1月25日革命」以降に国民の政府への期待が高まったため、マクロ経済運営はいっそう難しくなった。

スィーサー体制の初期を担ったマンスール暫定政権は、政治の不安定化で混乱した経済状況の早期回復を優先し、拡張的な財政・金融政策を採用した。湾岸アラブ諸国からの財政支援を活用した政策だった。中長期的な視点からの経済政策ではなく、緊急事態への対応として可能な限りの経済安定・刺激策を実施したと捉えることができる。

それに対し、2014年6月に発足したスィーサー政権では、当初からマクロ経済安定化に向けた緊縮的な財政・金融政策を実施した。短期的な困難は覚悟の上で、中長期的な視点で経済の安定化と成長を重視したと理解できる。

財政規律を重視するスィーサー政権は、社会保障制度の見直しに着手した。広範な補助金制度が財政を圧迫しており、財政赤字の縮小には補助金削減が不可欠だったからだ。補助金削減は、エネルギー補助金の削減から始まり、食糧補助制度の再編に及んだ。加えて、低所得者層への現金給付制度が拡充された。社会保障制度の見直しは、補助金支出の削減だけでなく制度全体を再設計することで、持続可能な財政と社会保障制度の両立を目的としていると言える。

緊縮的な財政政策と同時に、スィーサー政権は大規模な開発プロジェクトを推進した。スエズ運河の拡張を始めとする壮大な国土開発計画を打ち出した。その多くは過去に構想されたものの、資金的な理由で実行されなかった計画だった。スィーサー政権では、国内外から投資を募ることで、大規模プロジェクトを推進した。たとえば、スエズ運河拡張のために有価証券を発行し、またEEDCにおいて海外からの開発プロジェクトへの投資を誘致した<sup>(10)</sup>。

スィーサー政権の経済政策は、自由市場体制を維持することを基本とする点でムバーラク政権期の延長上にある。また、直面する政策課題も共通するものが多い。財政赤字の縮小、雇用創出、社会保障制度の再編などである。加えて、スィーサー政権は、ムバーラク政権が実施できなかった大胆な補助金制度改革によって、財政赤字の縮小と社会保障制度の再編に着手した。経済体制を維持するため、改革を推進したと言えるだろう。

## 4.2 担い手

スィーサー政権の経済政策においてムバーラク政権と大きく異なるのは、その担い手である。ムバーラク政権では、民間企業—なかでも政権と緊密な関係にあった大企業—が経

<sup>(10)</sup> スエズ運河拡張のために発行された証券（スエズ運河証券）は、エジプト国民のみが購入できる5年満期、年利12%の証券で、国有銀行が発行し財務相の保証が付く。

済政策（成長政策）の主な担い手として台頭したのに対し、スィーサー政権では軍（および軍所有の企業）が成長戦略の担い手として重要な役割を果たすようになった。政府の打ち出した大規模プロジェクトの多くで、軍が担い手（主契約者）となったのである（Marshall [2015]）。

従来から軍は、軍需品だけでなく、公共インフラの建設や民需品の生産者として活動していた（Springborg [1987]; [1989], Marshall and Stacher [2012], Roy [1992]）。しかし、第2移行期以降、軍の経済分野への関与はますます顕著になった。たとえば、経済回復のためにマンスール暫定政権が実施した経済刺激策に基づくインフラ建設工事の多くを請け負った。その額は2013年9～12月で計15億米ドル以上との報道もある（Hauslohner [2014]）。また、2014年3月には、軍とUAE企業の合弁事業として400億米ドル規模の住宅建設プロジェクトが発表されるなど、経済開発への軍の参入が目立つようになった。

軍の経済開発への関与は、スィーサー政権発足後も続いている。スエズ運河拡張工事は、軍が主要な役割を担った。スエズ運河地帯の総合開発計画にも軍は深く関与している。その他、公共事業の資金源としてスィーサー大統領の発案で設立された基金（Long Live Egypt Fund）に1億4000万米ドルを寄付するなど、軍はスィーサー政権の進める経済開発の主要なパートナーとなった。

軍の役割は開発プロジェクトへの参入に加え、社会安定を担う主体としても重要な存在となった。2014年半ばの公共バス運転手のストライキの際には、必要に応じて軍がバス運行を代行することを表明した。また、食品価格の上昇が不安視されたときは、軍関連企業が基礎食料品を市場価格よりも安価に販売した。

スィーサー体制において、軍は体制を支える基盤として、経済の発展と安定を担うパートナーとなった。経済開発プロジェクトを実施し、また不足する物資の供給主体となることで、国民経済への関与を深めた。

#### 4.3 スィーサー体制の政策理念

スィーサー体制の基本的な政策思想は、1990年代初めに導入された「経済改革・構造調整プログラム（ERSAP）」を引き継ぐものだった。その基本理念は、市場への政府介入を否定し、民間企業の活動の自由を保証するという「新自由主義」で、ムバーラク政権の経済政策を継承し、2000年代と同じ成長経路を辿ろうとするものだった。

その一方で、2011年以降の経済低迷で財政赤字が悪化し、財政再建が再び差し迫った課題となったため、スィーサー政権では財政の重荷となっていた補助金政策の改革や歳入増大のための税制改革に着手した。補助金は社会保障の主要構成要素だったため、補助金改革は福祉制度の見直しを意味した。

補助金改革は財政支出の削減を第一の目的としたが、結果として社会保障政策の理念を刷新するものになった。それまでの普遍主義的な福祉制度から、低所得者層に焦点をあてた



選別主義的な制度への変更をもたらした。その方向性は、2015年に始まった食糧補助制度の刷新と現金給付制度の拡充でいっそう明確になった。支出額の大きかったエネルギー補助金を削減し、食糧補助制度と社会給付制度を拡充するなど、再分配政策の見直しが進められた。スィーサー政権は低所得者をターゲットとする福祉制度への移行を進めていると捉えることができる。

以上から、経済政策論の視点からみると、スィーサー政権の政策理念は新自由主義を引き継ぎつつ、持続可能な「新しい」福祉体制を目指していると解釈できるが、その一方で経済成長戦略の担い手として重用されたのは軍だった。経済成長の担い手として、民間部門（市場メカニズム）だけでなく、もう1つの経済主体として軍が台頭した（Adly [2014b]）。たとえば、前述のように、大規模開発プロジェクトの実施主体として軍が起用された。また、軍による民需ビジネスの拡大を可能とする法改正を行い、軍の経済活動の範囲を広げた。軍は、政府の描く具体的な経済成長戦略の実施主体として期待されるようになった。その結果として、民間部門—とくに国内民間企業—は、特権的な地位にある軍との競争を余儀なくされた。軍の経済活動は、必ずしも民間企業の活動を阻害するものではないが、市場競争を歪める要因となる。スィーサー政権の経済政策によって、経済主体としての軍と民間部門の並存という、変則的な混合経済体制が形成されつつある。

## おわりに

スィーサー体制は経済回復を優先課題の一つとして出発したが、第2移行期を通して先の見通せない経済状況が続いた。ムルサー政権後半の手詰まり状態からは脱したものの、国内外の政治・治安情勢も影響して、経済に明るい兆しは見られなかった。第2移行期のエジプトは、企業・投資家にとって、不確実性の高い国だった。

不透明な経済見通しのなかで発足したスィーサー政権は、経済改革と大規模な開発プロジェクトを進めることで、財政の健全化と投資活性化への道筋を描いた。大胆な改革と開発によって停滞感を払拭し、経済回復を推進しようとしたことが読み取れる。

スィーサー政権の経済改革は、長年手付かずだった社会保障制度の見直しに着手することで、福祉制度の再編をもたらした。しかし、新しい福祉体制が国民の支持を得るかどうかは明白でない。進行中の制度改革は独裁的な政権による構想と実施であり、必ずしも国民の意向を反映した制度改革ではないからだ。福祉制度を含む経済政策の成否は、スィーサー政権が今後も国民に信頼され支持されるかどうかにかかっている。

## &lt;参考文献&gt;

## &lt;外国語文献&gt;

- Adly, Amr. 2014a. *The Economics of Egypt's Rising Authoritarian Order*, Carnegie Middle East Center, June.
- Adly, Amr. 2014b. *The Future of Big Business in the New Egypt*, Carnegie Middle East Center, November.
- Central Bank of Egypt. 2013. *MPC Press Statement*. 1 August.  
[http://www.cbe.org.eg/NR/rdonlyres/67CCEF6A-4F12-4465-84FC-E722C18EFF44/1972/MPCPressReleaseAugust2013\\_E.pdf](http://www.cbe.org.eg/NR/rdonlyres/67CCEF6A-4F12-4465-84FC-E722C18EFF44/1972/MPCPressReleaseAugust2013_E.pdf)
- . 2014. *MPC Press Statement*. 17 July.  
[http://www.cbe.org.eg/NR/rdonlyres/67CCEF6A-4F12-4465-84FC-E722C18EFF44/2491/MPCPressReleaseJuly2014\\_FINAL.pdf](http://www.cbe.org.eg/NR/rdonlyres/67CCEF6A-4F12-4465-84FC-E722C18EFF44/2491/MPCPressReleaseJuly2014_FINAL.pdf)
- . 2015. *MPC Press Statement*. 24 December.  
[http://www.cbe.org.eg/NR/rdonlyres/67CCEF6A-4F12-4465-84FC-E722C18EFF44/3248/MPC\\_Statement\\_December242015.pdf](http://www.cbe.org.eg/NR/rdonlyres/67CCEF6A-4F12-4465-84FC-E722C18EFF44/3248/MPC_Statement_December242015.pdf)
- Hauslohner, Abigail. 2014. “Egypt’s military expands its control of the country’s economy.” *The Washington Post*, 16 March.
- Marshall, Shana. 2015. *The Egyptian Armed Forces and the Remaking of an Economic Empire*, Carnegie Middle East Center, April.
- Marshall, Shana and Joshua Stacher. 2012. “Egypt’s Generals and Transnational Capital.” *Middle East Report* (262) Spring: 12-18.
- Roy, Delwin A. 1992. “The Hidden Economy in Egypt.” *Middle Eastern Studies* 28(4) October: 689-711.
- Springborg, Robert. 1987. “The President and the Field Marshall: Civil-Military Relations in Egypt Today.” *Middle East Report* (17), July/August.
- . 1989. *Mubarak’s Egypt: Fragmentation of the Political Order*, Boulder and London: Westview Press.
- Werr, Patrick. 2013. “Update3- Egypt’s central bank makes surprise interest rate cuts.” *Reuters*, 1 August. <http://www.reuters.com/article/2013/08/01/egypt-rates-idUSL6N0G244X20130801>



## 第 8 章

## 補助金：制度改革の課題と展望

井堂有子

## はじめに

本章では、エジプトの社会政策の重要な柱の一つである補助金制度を考察する。考察期間として、第 2 移行期（2013 年 7 月～2015 年末まで）を直接の対象としつつ、この背景となる 2011 年の「1 月 25 日革命」の前後の期間、すなわち、ムバーラク政権時代後期にあたるアフマド・ナズィーフ内閣期（2004～2011 年）から革命直後の暫定政権期も射程に含める。この期間での補助金制度改革の方向性の連続性を確認するとともに、具体的にスィーサー政権下で何が変わったのか、また制度改革の方向性について考察する。

近年、貧困と格差、そして富の再分配という古くて新しい課題が世界的に問い直されている。「社会的公正」を掲げた革命が発生した中東各地においても、貧困と格差の問題が腐敗や不正の問題と併存してきた。エジプトにおいても、「パンと自由、社会的公正<sup>(1)</sup>」というスローガンが首都カイロの中心タハリール広場で高らかに掲げられた「1 月 25 日革命」以降、「経済発展と社会的公正」が社会の中心的議題として熱く語られてきた。

「1 月 25 日革命」以降、エジプトは大きな歴史的な政治変動を経験してきた。すなわち、国内的には 2 度の大統領選挙と 2 度の憲法改正、選挙で選ばれたムルスィー大統領の失脚と軍事介入、その後のムスリム同胞団への弾圧、対外的にはシリア、イラク、パレスチナ、そしてリビア等の周辺地域において長引く紛争と不安定情勢の継続、そしてエジプト国内の治安への影響である。「1 月 25 日革命」直後の「経済発展と社会的公正」という議題は全く消え去った訳ではないが、混乱期を経て、2014 年 6 月に就任したスィーサー現政権が優先課題として掲げているのは「安定と成長」、「テロとの戦い」である。

こうした政治変動の影で、ムバーラク政権からスィーサー政権を通じて連続性の認められる制度改革がある。その一つが補助金制度改革である。ムバーラク期の経済改革の主たる方向性は、50 年代後半から 60 年代にかけて確立した「アラブ社会主義」体制からの転換であったが、特に後期のナズィーフ内閣期に様々な経済改革が実施された。そこで最も難航したのが、「雇用」と「物価」に対する施策の方向転換である。すなわち、政府機関を中心

<sup>(1)</sup> 「社会的公正」の箇所に「人としての尊厳（カラマ）」が用いられる場合もある。

とした雇用制度、そして物価の安定を目指して幅広い品目に適用された補助金制度の2つの制度を如何に転換していくか、如何に旧体制の時代に成立した「社会契約」を解体し、再構築していくのか、という課題であった。こうした文脈の中、ナズィーフ内閣期以降、新自由主義的傾向を強める国際経済で生き残っていくために必要な「新たな社会契約」の構築を求める議論が登場する<sup>(2)</sup>。しかし、「政府の役割の後退」、「市民社会の自主性」を強調する「新たな社会契約」を政府が唱える一方で、政権関係者の腐敗の問題は温存されていた。

本章で考察する補助金制度は、社会保障制度が未整備なエジプトにおいて重要な社会政策の柱となってきた。とくに革命時のスローガンで使われたように、「エイシュ（主食の平たいパン）」<sup>(3)</sup>を中心とする食料補助金制度<sup>(4)</sup>は、それなしには生存が困難な人々にとっての重要な命の綱であり、長年、エジプトの国家-社会関係における「社会契約」を象徴する制度とみなされてきた（Ghoneim [2012]）。本章では、富裕層が主たる裨益者であると批判されてきた燃料補助金制度と比較しながら、「社会的公正」と富の再分配という観点から、スィーサー政権下でどのような改革内容が実施されてきているのかを考察する。

本章の構成は次の通りである。第1節では、背景として、再分配政策としてのエジプトの補助金制度のこれまでの位置づけ、評価、制度の構造について全体像を示し、第2節で財政における補助金問題を確認する。第3節と第4節で、この制度の2つの大きな柱である燃料と食料への補助金制度改革の内容の整理と検証を行い、最後に今後の展望を述べる。

## 第1節 再分配政策としてのエジプトの補助金制度

### 1.1 経緯と政策意図

補助金は経済学的には「負の租税」とも定義される（Rutherford [2002]）。ここでは、「公益の実現のため、物品価格を消費者に対して低く、あるいは生産者に高く設定することを目的とした政府による金銭譲渡」（Khattab [2008]）という定義を採用する。

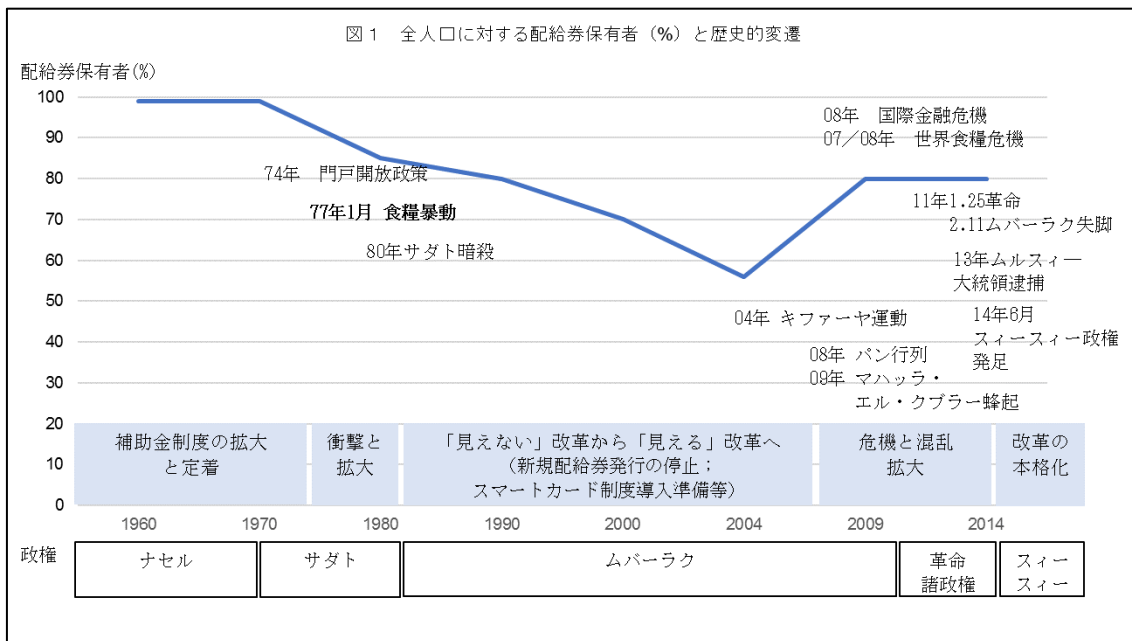
エジプトの補助金制度の歴史は長い。戦時中の1941年に食糧配給制度が開始されたが、

<sup>(2)</sup> 「新たな社会契約」をめぐる議論の登場と経済改革、既存の制度転用を分析した土屋[2011]を参照。ナズィーフ内閣期の政府の議論の基盤を提供したUNDP（[2005]; [2008]）も参照。

<sup>(3)</sup> 補助金付きパンの名称。アラビア語で「生命」や「生活」を意味する。「地元の」や「土地の」を意味する「バラディ（*baladī*）」と組み合わせた補助金付き「エイシュ・バラディ」はエジプトの「庶民のパン」として広く認知されてきた。価格は1枚0.05LEあるいは5ピアストルに長年据え置きされてきたが、通貨単位ピアストルはもはや存在せず、エイシュ・バラディ20枚で1エジプト・ポンドとして販売されてきた。

<sup>(4)</sup> 「食料」と「食糧」の用語の使い分けについて、通常は主食の穀物を指す場合に「食糧」、穀物を含む食品全般に「食料」が用いられる。本章でもこれを踏襲するとともに、時代背景による区分も考慮する。すなわち、戦時中の配給制度を「食糧」配給制度、1977年のエイシュ・バラディの値上げに端を発した暴動を「食糧」暴動（エジプト国内では「パン蜂起」）と表記する。これ以外特段の説明がない限り、現代の改革を考察する本章では、エジプトの主食たる小麦と補助金付きエイシュ・バラディの議論に頁数を割くが、その他基礎食料品も含む「食料補助金」の表記で統一する。

当時、価格統制はなく、もっぱら食糧難の時代の基礎食料品（砂糖、食用油、茶等）の確保が政策目的であった。しかしこの制度は、「アラブ社会主義」体制が確立するナセル政権期以降拡大していく。当初は主に都市部公的部門の労働者を対象としたが、その後のサダト政権時代に全国民へと拡大、対象品目も大きく増加し（約 18 品目）、エジプト社会に深く根ざしていった（長沢 [1984]）。1977 年 1 月に起きた全国規模の食糧暴動は、IMF の提言を受けエイシュ・バラディへの補助金削減を発表したことに端を発したが、この大規模な暴動がエジプト政府に与えた衝撃は大きく（藤田 [1977]）、その後のムバーラク政権下での「見えない」改革への布石となった。表立っては補助金の削減を宣言せず、少しずつエイシュー一切れあたりの重さを減少させ、品質を低下させ、対象品目の減少を行い、そして新規の配給券発行を停止していったのである<sup>⑤</sup>。この結果、国家予算に占める食料補助金支出は 1980/81 年度の 14% から 1996/97 年度の 5.6% へと大幅に削減された（Ahmed et al. [2001]）。



第 3 節で考察する通り、ナズィーフ内閣では食料補助制度にスマートカードを導入する準備を開始していたが、2007～2008 年の国際食糧危機の影響を受け、配給券対象者の拡大と対象品目の拡大や量の増加でこの危機に対応しようとした（図 1 参照）<sup>⑥</sup>。「1 月 25 日革

<sup>⑤</sup> 補助金付き食料品の品質悪化を伴う手法は、裨益者の選別手法の一つ「セルフ・ターゲティング」として理解される。1997 年家計調査を分析した Adams [2000]は、都市部で富裕層よりも貧困層が全粒粉に近い小麦粉で焼かれた補助金付きエイシュ・バラディを多く消費し、パン補助金制度が都市部貧困層の社会的保護に役立っていたことを指摘するとともに、補助金付きエイシュ・バラディの消費が少なかった農村部の貧困家庭の救済には役立っていなかったと報告している。

<sup>⑥</sup> エジプトでは長年、正確な配給券者総数は公式発表されず、大臣発言の報道や国際機関の報告書で断片的に把握がなされてきたが、スーサー政権以降のスマートカード導入の徹底に

命」以降の各暫定政権下では、政治的混乱もあって、補助金制度改革に対する新しい方向性等は示されず、既存の路線が踏襲された。ナズィーフ内閣期の改革案は、本章で考察対象とするスィー・スィー政権下になって実現されつつある。

## 1.2 制度の構造的問題と評価

補助金制度を検証した研究は1980年代より幾つもあるが、制度の複雑さと情報開示の制限、対象の規模の大きさから、ほとんどが政府データへのアクセスが許された研究チームや国際機関等によるものである。支出的には燃料補助金の方が多いが、より国民生活に近い食料補助金制度に関して、表1で最近の研究成果の概要を示す（表1参照）。大きくは、①普遍主義による財政負担の増加、②流通段階での不正な横流し（漏えい）・汚職、③貯蔵段階での物理的な腐敗（貯蔵管理体制の不備、設備面での課題）等の構造的問題が指摘されてきた。いずれの研究も、基礎食料品の価格補助は多くの国民にとって「生命線」となっていることを確認しており、1980年代初頭に現地調査を行った長沢 [1984]の考察と一致する。

2000年代以降は、開発アジェンダの優先課題として特に貧困削減への関心が高まってきた時期である。世界銀行や国際食糧政策研究所（IFPRI）に加え、栄養面での改善を提言する国際連合世界食糧計画（WFP）を中心とした国際機関の後押しを受け、エジプトの食料・パン補助金制度改革は、財政・汚職問題の改善とともに改めて社会的保護と栄養学的観点からも議論されるようになる。こうした文脈の中、内閣府情報決定支援センターは、国際機関の支援を受け、Food Monitoring Observatory等の各種調査報告を発表してきた。また、中央統計局（CAPMAS）が最新の世帯調査結果を元に補助金効果の評価を実施予定であり、エジプト政府は新制度下での裨益者特定のための参考資料として期待しているという<sup>7)</sup>。

---

より、配給券保有者の正確な把握が進んでいるようである。2016年以降はCAPMASのウェブサイトでも発表されるようになってきている。

<sup>7)</sup>2014年3月10日、CAPMAS人口センサス部長アーマール・アリー・ヌールッディーンからの聞き取りによる。

表1 食料補助金制度に関する最近の研究の概要

研究	データと目的	課題の指摘と評価	提言
Korayem (2013)	2009年7県での現地調査（注1）による補助金効果の評価	・食品とエイシュの裨益層について、都市では低・中所得層、農村では中高所得層が裨益。	ターゲットング改善（貧困層のみ対象）
World Bank (2010a)	世帯所得支出消費調査と配給省データを元に、2000年代の食料補助金制度の効果を評価（04/05年と08/09年の比較）	・補助金効果は品目と所得層により不均一 ・食料危機後は、補助率（注2）が大幅上昇。危機時のセーフティネットとして機能。 ・普遍主義と漏えいの課題	ターゲットング改善（貧困層のみ対象）
World Bank (2010b)	サンプル調査（24県1,784カ所の製パン所を対象）を元に製造コストを分析	地域によってコスト差を確認。	流通過程での無駄の削減、不正発生予防
WFP (2008)	2005年のWFP脆弱性分析の調査を元にしたパネルデータ分析。エジプトの脆弱性と貧困状況の分析。	・食料補助金制度はエジプトの社会保障制度の重要な柱。 ・普遍主義と高い流通費用による財政高負担（1米ドル相当の給付費用が国際比較で極めて高い）	・スマートカード実施により物資配給と消費の実態把握の政府能力の強化 ・補助金付き食料品の栄養価の改善
World Bank (2005)	現物給付とソーシャルセーフティネットの分析。	・年金者や政府部門職員を含む配給券保有基準は不適切。 ・高補助配給券保有者の3分の2以上が適切な基準に依拠しない。	・ターゲットング改善（適切な基準の設定）

（出所） Korayem (2013), World Bank (2010a; 2010b), WFP (2008; 2005)より作成。

（注1）上エジプトのメニヤ、アスユート、ソハーグ、デルタのシャルキーヤ、カフル・シェイフ、リビア国境マルサ・マトルーフ、首都カイロ

（注2）補助率はここでは、実質製造コストより販売価格を引いたもの。

これまで多くの研究で指摘されてきた構造的課題にエジプト政府がどのように対応しようとしてきているのかについては後節で考察することとし、その前に制度のメカニズムについて確認しておきたい。

### 1.3 補助金制度のメカニズム

食料や燃料の補助金に係わる部門は国内で「配給部門 (*al-qitā'al-tamwīnī*)」と呼ばれる。「アラブ社会主義」時代の構造的残滓である<sup>(8)</sup>。配給・国内通商省（ムバーラク政権末期から「1月25日革命」直後までは「社会連帯省」<sup>(9)</sup>）とその実施機関である物資配給庁 (General Authority for Supply Commodities : GASC) が中心的機関であり、関連省庁との連携の下

<sup>(8)</sup> 「アラブ社会主義」について、清水編 [1992]を参照。

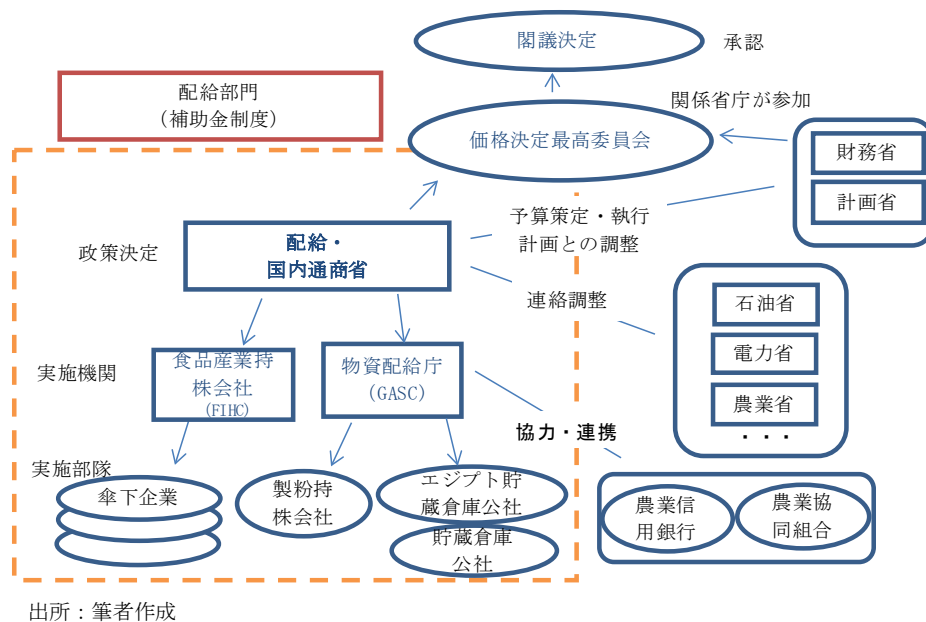
<sup>(9)</sup> この省は組織改革の中で幾度か名称を変えてきた。同省はナセル期以降から「配給省」ないし「配給・国内通商省」と称されてきたが、ムバーラク期末期のナズィーフ内閣期の2005年に社会問題・社会保険省の一部と合併し「社会連帯省」となり（社会保険担当は財務省に移行）、2011年の「1月25日革命」後は「社会連帯・社会正義省」となった。そして革命後の暫定政権下で再び「配給・国内通商省」へと名称が戻された。省の名称の変化は、補助金制度の実施部隊である持株会社等への管轄権や予算執行権のみならず、補助金制度自体の社会的な位置付け、政府の認識の変化を反映していると考えられる。



でこの「配給部門」に関わる政策決定および実施運営を行っている（図2参照）。

たとえば、エイシュ・バラディ（補助金付きパン）の製造に関しては、国際市場での小麦調達にかかる一連の手続き（公示、入札、選定、契約、受取、支払い）を物資配給庁（GASC）が担当、国内流通面は管轄下の持株会社（食品産業、貯蔵・倉庫）が実施する（土屋[2004]、Kherallah [2001]）。一方、農業省との調整により、国内小麦の農民からの買取価格を設定、買い取った小麦を流通の次の段階（製粉所）に卸すまでの管理を農業信用銀行と農業協同組合の協力で実施する<sup>(10)</sup>。配給所で販売する食料品の製造・調達は物資配給庁の管轄下の食品産業持株会社が担当する<sup>(11)</sup>。家庭用ブタンガス調達も石油省等との調整により運営される。エジプトでは、ブタンガスやエイシュ不足の緊急事態になると軍が出動し「物資配給活動」に従事する姿が報道される。実態の把握は困難であるが、軍管理下にある食品メーカーの工場等でも配給用の食料品や補助金付きエイシュ・バラディが製造されているとされる。

図2 エジプトの補助金制度の実施体制



電力やガソリン、灯油等の価格設定に関しては、電力省や石油省が主体となるが、配給省等も参加する価格設定高等委員会の承認および閣議決定を踏まえて決められている。現在進行中の補助金制度改革の要であるスマートカードの導入に際しては、行政開発省や情報省、中央統計局（CAPMAS）、実施を担当するIT企業等との連携によっている。

(10) 農業信用銀行と農業協同組合の間の役割分担は、前者が「ショーナ」と呼ばれる貯蔵倉庫を保有し、農民達との直接のコンタクトとネットワークを有する農協が農民たちから小麦を買い取り、このショーナに搬入し貯蔵する。政府買取価格での農民への支払いは農業信用銀行を通じて物資配給庁からなされる。2014年10月19日と10月28日の聴取。

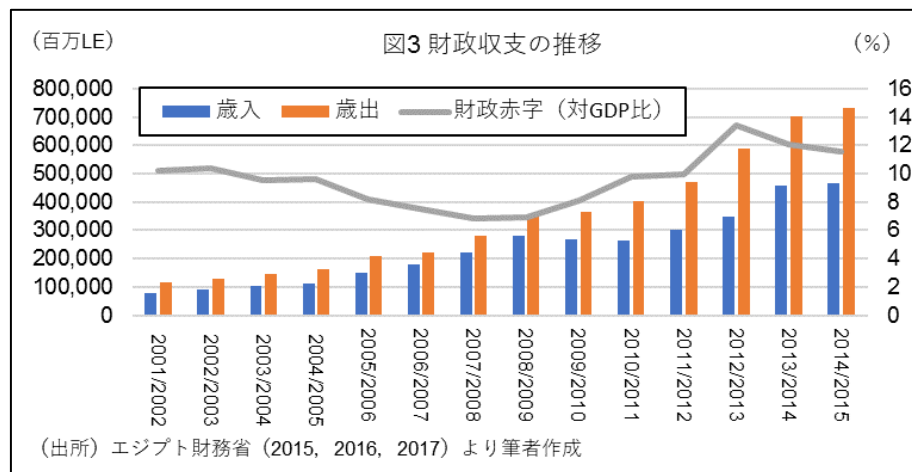
(11) 組織だった公式データはないが、軍系食品工場で生産された安価な食料品も配給所での販売に回されていると考えられる。

現物給付よりも（条件の有無にかかわらず）現金給付への移行が進む世界的潮流の中で、エジプトの状況は、諸外国では恐らく消滅していたであろう「配給制度」の担当省庁が、制度改革を通じてその権限を縮小していくかにみえて生き残ろうとしている瞬間でもある。エジプトの「配給部門」が今後どのような制度に変化していくのか、というテーマは、「社会的公正」における国家の役割がどのように規定されていくのか、という問題でもある。この点は最後に考察するとして、次に、財政面での補助金支出の変遷を確認し、2014 年以降実施されている燃料と食料の補助金制度改革を具体的にみていく。

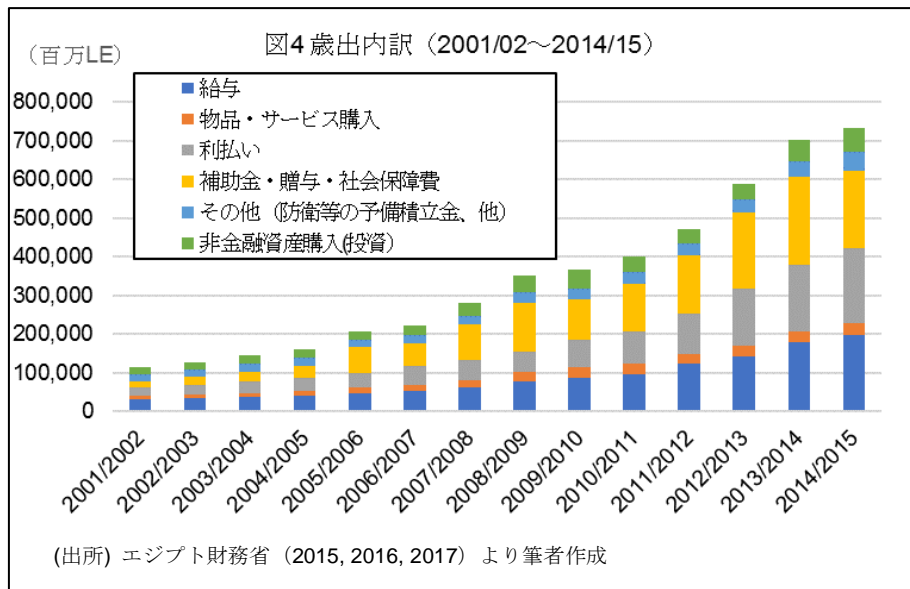
## 第 2 節 財政に占める補助金支出

冒頭に述べたとおり、これまでの全ての政権にとって補助金制度改革は積年の課題であるが、スィーサー体制はこれを引き継いでいる。国家財政における補助金支出の 2000 年代からの傾向も含めて確認しておく。

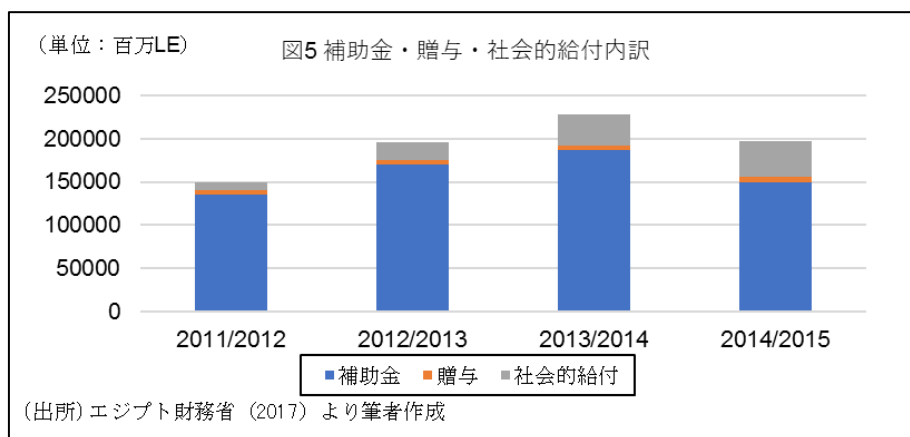
ムバーラク政権期後半の 2004 年から 2008 年にかけて財政赤字は減少傾向にあったが、国際食料危機の影響を受け、国内政治は不安定化して行き、以降は財政悪化の道を進む（図 3 参照）。この傾向は外貨準備高の危機的レベルまでの減少と同胞団政権の失脚時をピークとして乗り越えたかのように見えるが、政治情勢を背景に観光収入の悪化と湾岸支援への依存は続き、困難な舵取りがスィーサー体制形成期においても継続した。

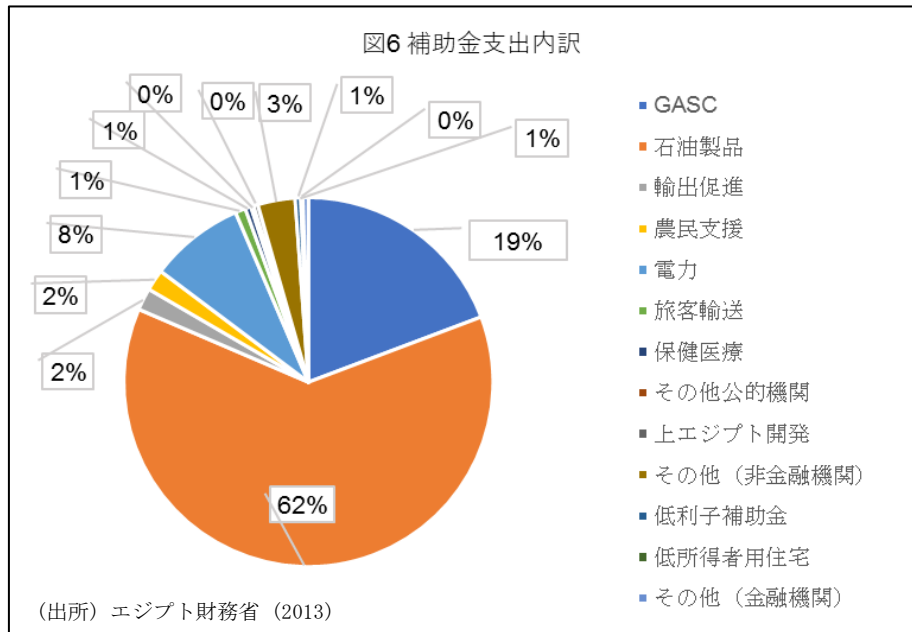


長年の歳出の 3 本柱、①公務員に対する給与、②国債利払い、③補助金・贈与・社会的給付、という支出構造は 2000 年代を通じて変わっておらず、スィーサー体制形成期にかけても引き継がれていることが確認される（図 4 参照）。



さらに③の補助金・贈与・社会的給付の内訳をみていくと、補助金支出が8~9割を占めるが、社会的給付への支出が伸びていることがわかる（図5参照）。これは社会連帯基金や条件付き現金給付プログラムを通じた支出の伸びによる。従来、補助金支出の7割を占めてきた燃料補助金は、2014年以降5か年計画で段階的に削減されているが、補助金支出全体に占める比率は依然大きく（2013/14年の図6参照）、これは保健医療やインフラ整備への投資等、他の全項目を合わせた総額よりも大きい。





### 第 3 節 燃料補助金制度

#### 3.1 大幅な燃料補助金の削減とスマートカード導入の試み

2014年7月初め、エジプト政府は大幅なエネルギー補助金削減を発表した(土屋 [2014], 長沢 [2015])。燃料費の40~80%、電力で20%の値上げである。この政策内容は革命前の内閣以来準備されてきたが、社会的影響に配慮して、歴代内閣が実施に踏み切れなかったものである。この大幅削減の実施は、2014年6月のスィーサー大統領就任と同時期の全国的な愛国心の高まり、ムスリム同胞団に対するネガティブ・キャンペーン真最中の時期になされた。ある種「ショック・ドクトリン」的な実施であったが、深刻な財政負担を理由に燃料補助金の削減が正当化され、2013/2014年度以降大きく減少した(図7参照)。

これに先立ち、2013年6月、同年7月に軍の介入で失脚させられることとなったムルサー政権下において、内務省との協力の下、燃料用のスマートカード(写真1と2参照)の導入(同年7月からディーゼル、8月からガソリン)の順次開始の予定が報じられていた(Ahram Online 2013年8月7日付)。軍事介入による政権交代でこの計画は実行されずに終わったが、同年10月の報道によると、建設業や通信産業、病院、ホテル、観光リゾートの分野で燃料の大量消費者である1,000社を選択し、燃料補助金用スマートカードが配布されたという(Ahram Online 2013年10月15日付)。

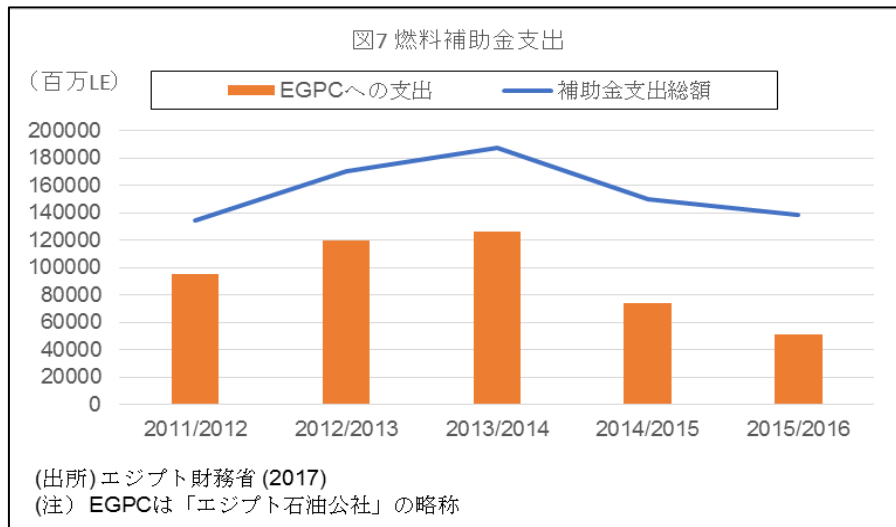


写真 1：ガソリン用スマートカード



写真 2：カイロ市内のガソリンスタンド



### 3.2 IMF の提言とエジプト政府の説明

国際通貨基金（IMF）を中心とする国際機関は、長年、エジプトをはじめとする中東各国の燃料補助金削減を提言してきた。IMF は 2015 年 2 月、2014 年 4 条協議に関するスタッフレポートの中で、今後 4～5 年間で燃料補助金を撤廃するのであれば年間約 20% ずつ値上げをしていく必要がある、と指摘し、当時の国際石油価格を踏まえれば、より早い速度で燃料補助金の撤廃を実現できる、とも提言していた（IMF [2015]）。これを受け、2014 年 7 月に公布された首相令では、今後の電力価格引き上げの予定を 2014/15 年度から 2018/19 年度の 5 か年と規定されていた（首相令第 1257 号）。

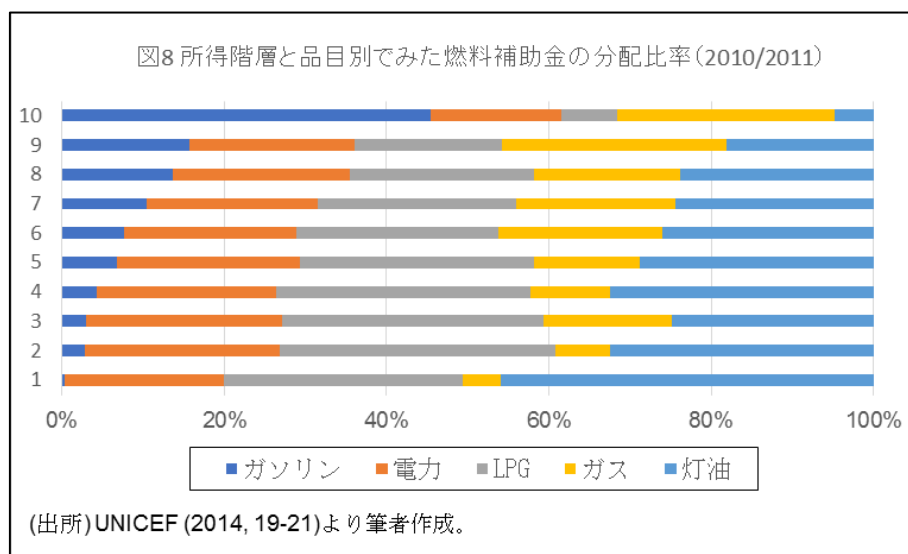
従来 IMF は、ムバーラク政権末期のナズィーフ内閣期以来、財政負担に加え、「富裕層が燃料補助金の裨益者の中心となっている」と強調してきた。これを踏まえ、革命後の暫定政権も「燃料補助金の 90% は上位 20% の所得層を裨益している」との説明を行ってきた。ス

ィースィー体制に入ってから、革命のキーワード「社会的公正」を用いて、燃料補助金削減を正当性してきた。たとえば、2014年7月5日の記者会見で、マフラブ前首相は「貧困層の犠牲の上に富裕層に補助金を支出しているとすれば、一体どうやって政府は『社会的公正』を実現できるのか」といった発言である（Ahram Online 2013年9月6日付）。

### 3.3 燃料補助金と低中所得者層への影響

2011年「1月25日革命」前後の2010/2011年の家計調査を元に、燃料補助金削減が子どもの貧困に与える影響に関する調査（UNICEF [2014]）によると、確かに所得層上位の人々の方がガソリンへの補助金の恩恵を受けてきたことが窺える一方で、所得層下位の人々の消費は灯油、電力、LPGが中心であることが確認される（図8参照）。2014年度以降の燃料補助金削減によって所得階層別の消費傾向に実際にどのような影響が起きたのかについては、今後の家計調査等でのデータを元にした分析が期待される。

燃料補助金の削減は専ら上位所得層に対するもので貧困層には配慮している、という政府の主張に対し、電力値上げに関してエジプトのある人権団体は批判を行ってきた。政府は貧困世帯の平均電力消費量を把握した上で値上げの配慮を行っていない、というものである。「貧困層は電気使用量が少ない」という想定の下、政府は最低電力消費区分である0～50キロワットの月額電力使用量の値上げ率を最小（0.05LEから0.075LEに値上げ）に設定していたが、CAPMAS世帯支出調査によると、実際の平均電力消費量は最貧世帯（下位20%）でも195キロワット（0.12LEから0.145～0.16LEに値上げ）、下位40%が210キロワット（0.19LEから0.24LEに値上げ）であり、富裕層への値上げ率より高い、と批判する（EIPR [2014]）。



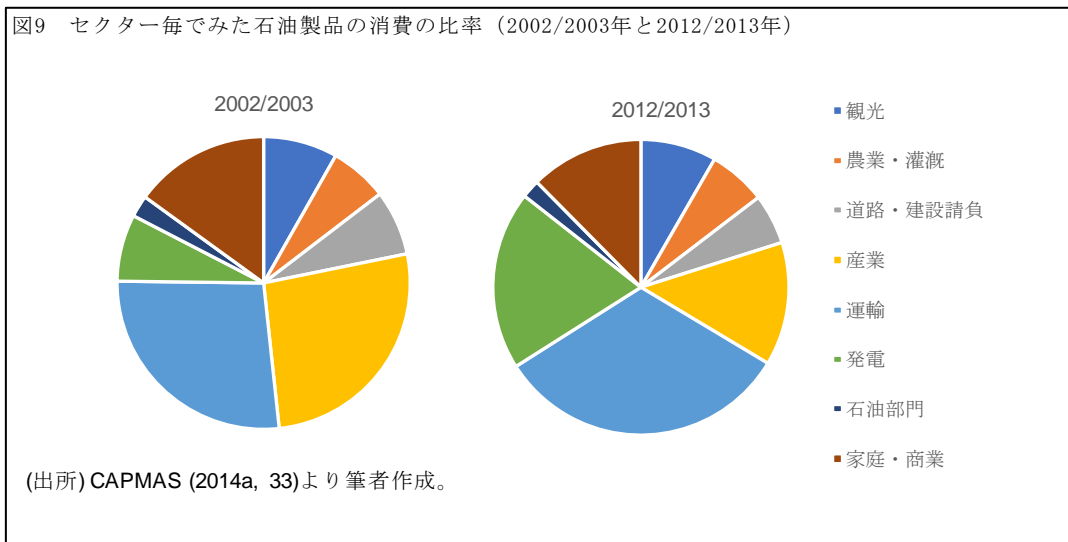
燃料補助金削減の貧困層への影響についての懸念に関連し、世界銀行は「エネルギーと社会保障部門改革への技術支援」プロジェクトを2013年6月から2016年6月までの予定で実施してきた<sup>(12)</sup>。その評価文書（World Bank [2013]）によると、プロジェクト目標は、「①包括的な燃料補助金改革戦略を企画し、②重要エネルギー部門におけるアクターの財政実行可能性が改善するような具体的な手立てを講じ、③燃料補助金改革によって最も影響を受けやすい脆弱な世帯を特定することができるように、エジプト政府の能力を強化すること」とある。2014年7月の燃料補助金削減の実施は、この世銀プロジェクトの開始とタイミングを合わせたものであったと推察される。

### 3.4 燃料補助金と産業界

燃料補助金削減が産業界に与える影響は、エネルギー消費レベルでの産業界の比率の高さのみならず（図9参照）、国家の産業政策との関連で極めて重要なテーマである。産業毎の影響については、ナズィーフ内閣期より既に様々なシナリオが計算されてきている（Khattab [2008]; UNIDO [2014]）。本章は補助金改革の社会的影響の考察を主眼としているため、詳しい考察は割愛する。ただ一点留意しておきたいのは、燃料補助金改革が難航してきた要因の一つ、産業界からの抵抗である（Ghoneim [2012]）。2014年以降の改革では、補助金付きパン製造業のみが燃料値上げ対象から外された他は、各産業で値上げ率が異なっており、これが果たしてエジプトの産業政策や産業育成の優先順位に沿った形で設定されたのか、あるいは特定の業界との交渉によるものであったのかは明らかでない。

「1月25日革命」後は、エジプトを対象とした縁故資本主義の実証研究が進んでいるが（Chekir and Diwan [2014]）、燃料補助金関連でも同様な分析の試みがみられる。たとえば、Iibl [2017]は、革命前のエジプトとチュニジアの燃料補助金改革の比較分析を行っている。資源が少なく、労働力人口の多い権威主義的政治体制の両国において、当時の政権（ムバーラク政権とベン・アリ政権）に近い企業の多くが鉄鋼や化学品・肥料、セメント、繊維、製紙業等のエネルギーを多く消費する産業に参入していたこと、またチュニジアよりもエジプトの方がその傾向がより強かったことを指摘し、スィー・スィー体制下でもこれが継続している可能性があることを示唆する。こうした分析のアプローチは、革命で問われた「社会的公正」とも関連する、権威主義体制下での産業界のレント・シーキングや補助金制度の再分配機能の実態を明らかにする一つの試みとして貴重であると考えられる。

<sup>(12)</sup> なお、2017年の実施報告によると、このプロジェクト終了予定日は2018年7月31日延期されている。



## 第 4 節 食料補助金制度

### 4.1 食料補助金制度改革とスマートカードの導入

これまでみてきたように、補助金支出全体では燃料補助金が約 7 割を占め、食料補助金は約 2 割と少ない（図 6 参照）。燃料補助金とともに、制度設計の問題について長年議論されてきたが、政治的安定および実質的な社会保護の政策として重要な役割を果たしてきたという点において、広く合意されてきた制度でもある。

従来の食料補助金制度は、①配給券を通じて市場価格より安価な食料品・基礎物資を購入する（より補助金率の高い「高補助」とより低い「低補助」の 2 種類）、②配給券なしで購入できるエイシュ・バラディの 2 本柱であった。こうした食料補助金の制度改革は長期にわたりさまざまな取り組みがなされてきたが、最も大きな動きは、ナズィーフ内閣期より準備されてきたスマートカード（IC カード型新配給券）導入である（関連省令の資料 1 参照）。新制度の実施は、国内通商庁長官だったハーレド・ハナフィー氏が配給・国内通商大臣に就任した 2014 年春、ポート・サイドから始まり、全国へ拡大していった（資料 1 参照）。

スマートカードはデビットカードのようなものである（写真 3 と写真 4）。カード保有者は毎月 1 人当たり 15 エジプト・ポンドまで補助金対象の食料品目から好きなものを購入することができる、という仕組みである。カードは世帯毎に支給され、世帯人数分の金額が支給される。4 人家族なら毎月 60 エジプト・ポンドの食料品を購入することができた。長い準備期間を経て導入されたスマートカードであったが、燃料補助金の削減や為替レートの自由化を背景にした物価上昇の中、その後チャージ金額と品目において徐々に拡充をみることとなった。つまり、チャージ金額は当初の 1 か月 1 人当たり 15 エジプト・ポンドから

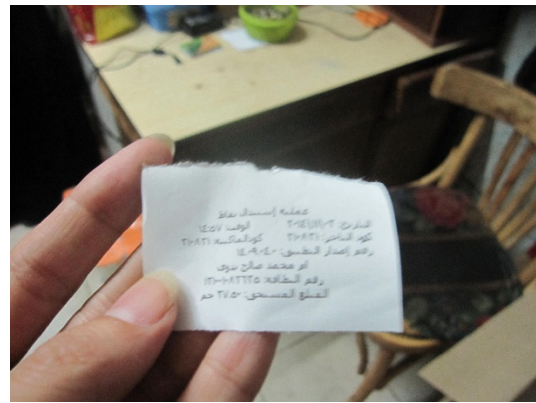


段階的に21エジプト・ポンド、さらに50エジプト・ポンドへ増加した。対象品目も、当初の20品目から30品目に増加し、その後も段階的に増加していった。この結果、食料補助金支出はスマートカード導入前の2012/13年度の約325億エジプト・ポンドから2015/2016年度の約427億エジプト・ポンドへとむしろ増加した（財務省月報各月）<sup>(13)</sup>。

写真3：スマートカード読み取り機



写真4：購入後に渡されるレシート



スィー・スィー政権下の食料補助金制度改革の中での重要な変化として、補助金付きエイシュ・バラディの購入にもスマートカードが必要となったことがあげられる。カード保有者は従来の価格（1枚5ピアストル、20枚で1エジプト・ポンド）で購入できるが、保有しない者は割高の価格で購入することとなった。これまで配給券を持たない外国人ですらエイシュ・バラディを購入することができたが、スマートカード導入でこれは不可能となった。またエイシュ・バラディの購入量も、当初の制限なしから、制限（1人あたり5枚/日、150枚/月）が設定されるようになった。混乱を避けるため、エイシュ・バラディの枚数への制限は、スマートカードのチャージ金額の増加と補助金対象の食料品の品目数の拡大（および政府の主張によれば「食料品の品質の向上」）と並行して行われた。また、エイシュ・バラディの消費を控え、その分の金額内で他の食品を購入することができる等、「資源の無駄を減らし効果的に国民生活を保護する」新たな仕組みが広報された。

スマートカードを通じて収集される流通過程での取引に関する情報（誰がどの販売所でどのような商品をどれだけいつ購入したか）は、各販売所でのカードリーダーに記録され、配給省が管理を委託しているスマートカード会社に転送・データベース化され、関連省庁と

<sup>(13)</sup> エジプトの会計年度は7月-6月。食料補助金支出は歳出項目の「補助金支出」のうち「GASC（物資配給庁）」への支出を参照。エジプト・ポンドで見るとかなりの増額であるが、各年度当時の為替レートに換算してみると、ポンドの下落を反映して、2012/13年度は約50.46億米ドル、2015/2016年度は42.23億米ドルとなる（2013年と2016年の1年間の平均値として1米ドルあたりそれぞれ6.45ポンド、10.12ポンドとして換算。なお、さらなるポンド下落を進めた2016年11月3日付政府公表の為替レート自由化により、2016年12月29日時点で1米ドル18.06ポンドにまで達した）。

の協力を通じてより良い制度の構築のために使用されるというのが政府の説明であった<sup>(14)</sup>。

## 4.2 裨益者の選別と「ハックナー（私たちの権利）」キャンペーン

前述で確認してきたように、スマートカードの導入を通じて、対象品目や支出の一時的な増加が確認されるが、全体として、エジプトの食料補助制度は普遍主義から徐々に選別主義へと移行してきている。

配給券を持つ資格があるのは、2009 年第 84 号省令によると、月収 1200LE（2009 年為替レートで約 216 米ドル）ないし年金 750LE（同年約 135 米ドル）以下の者と規定されていたが、2011 年第 15 号省令により月収 1500LE（2011 年為替レートで約 253 米ドル）ないし年金 1200LE（同年約 202 米ドル）へと修正された。なお、月収 1200LE というのは、2008 年 2 月にエジプト・デルタ地帯の工業地域マハッラ・エル・クブラーで発生した一大労働争議の中で労働者側から要求された最低賃金の額に由来する（金谷 [2012]）。

スィーサー政権下になって実施されたスマートカードについても同様な保有資格条件が設定されている。裨益者の規模としては、2014 年 8 月に配給大臣が「この配給制度により約 7000 万人の国民が恩恵を受けることになる」と発言したと報道されている（Daily News Egypt, 2014 年 8 月 25 日付）。エジプトの人口は 2015 年 3 月時点で約 8,816 万人を超えており、新制度は 8 割以上の国民を裨益者として想定していたことになる。

スマートカードの導入にあたり、旧来の紙の配給券からの切り替えを促す広報活動が盛んに行われた。「ハックナー（私たちの権利）」という呼びかけの言葉で、スマートカードの取得・利用方法が配給省のウェブサイトや Facebook、TV の広告でも流された。腐敗や漏えいの問題に対応するための補助金制度の刷新がアピールされ、必ずしも裨益者のターゲット（スマートカード保有者の削減）は強調されなかった。しかし、筆者がスマートカードを保有していない人々から個別に聞いたところによると、紙の配給券をスマートカードに切り替えようと配給省に申請したところ、所得と職業を確認され、スマートカード支給を却下された人もいた<sup>(15)</sup>。元々、紙の配給券時代から、保有者の情報が古く、既に亡くなった住民の氏名も含んでいる、という問題も指摘されていたことから、このキャンペーンを通じて、保有者の情報更新とスクリーニングも行っているように見受けられた。

<sup>(14)</sup> 本章の考察対象期間から外れるが、2016 年 3 月、スマートカード使用をめぐるスキャンダルが内外で大々的に報じられた。スマートカード運営担当のアプリケーション会社職員や製パン所経営者が関与したとされるこの事件では、カードリーダーがリセットできるよう改変されており、製パン所が実際よりも多くの補助金付きエイシュ・バラディを販売したとして配給省に経費を割増申請したとされる（Reuter, 2016 年 3 月 15 日）。

<sup>(15)</sup> エジプト政府機関である内閣府情報政策決定支援センターと世論調査センターの共同によるアンケート調査によると、2011 年 5 月時点で回答者数 801 名の配給券保有者のうち紙の配給券を保有している者はわずか 6%で、残りの 94%は電子型のスマートカードに切り替えていたとされる（IDSC & POPC [2011,5]）。

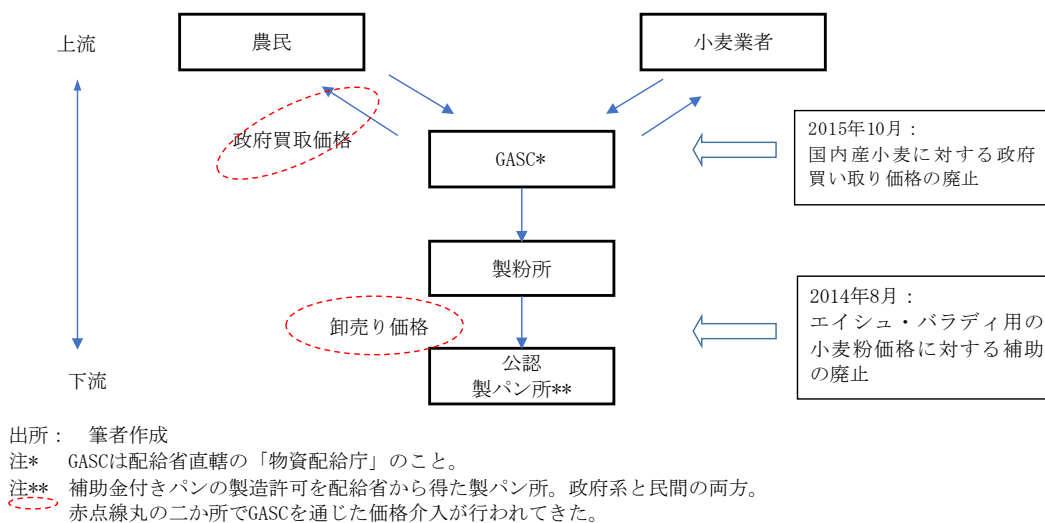
### 4.3 新制度導入後初の不祥事：小麦の不正混入問題と二つの価格

スィー・スィー体制の形成期（2013年7月～2015年末）、鳴り物入りで実施された新補助金制度であったが、1年後には連続した不祥事が明るみに出ることとなった。2015年6月の小麦の不正混入問題と2016年に入ってからスマートカードの不正利用事件である。ここでは前者の小麦混入問題を中心に考察する（後者については注14を参照）。

そもそも同一の商品に対して2つの価格があれば不正が発生しやすい。エジプトの小麦流通過程でも長らく不正と腐敗の蔓延が批判されてきたが、この背景には政府介入による2段階での「2つの価格」が存在したためである（図10参照）。

一つは小麦流通の下流に位置する製粉所から製パン所（ベーカリー）への補助金付き小麦粉卸売り価格である。補助金による安価な小麦粉と市場での小麦粉の価格差を背景とした横流しの問題——政府系ベーカリーが補助金付きパン製造用の安価な小麦粉を民間のベーカリーに横流しする——は、1980年代から指摘されていたが、2007～2008年の国際食糧価格の高騰時、エジプト国内のパンの需給バランスが崩れ発生したパン行列の再来（土屋[2008]）が再び社会問題となった。

図10 配給省管轄下の配給庁（GASC）による価格介入のイメージ



この問題に対応するため、2014年夏に実施された新補助金制度の一環として、製粉所から政府系ベーカリーへの小麦粉に対する補助金が廃止された。この新制度の下で導入されたスマートカードにより各販売店・ベーカリーが販売した補助金付きパンの枚数が記録され、市場価格との差額は事後的に配給省から返済される仕組みとなった。

もう一つの「2つの価格」は、より上流にあたる国内小麦と輸入小麦の調達価格である。国内小麦の増産を目的として、配給省が農業省と調整して決定する国内小麦の調達価格は、近年国際小麦市場での相場より高めに設定されている。実際的小麦の買取や支払いは配給

省管轄下の物資配給庁（GASC）が実施する。

2015 年 6 月に物議を醸した小麦スキャンダルは、この価格格差を背景としていた。国内紙によると、民間の小規模業者が安価な輸入小麦（ロシア産）を国内小麦に混入し、国内小麦として GASC に供出していた、という。この不祥事が報道されるや否や、当時のハーレド・ハナフィー配給大臣はそれまで誇らしげに行っていた「国内小麦の生産量は増加している」との発言を撤回し、「2014 年度収穫分として想定されていた 370 万トンを上回る 561 万トンが国内小麦として計算されているのは誤りである」と訂正した（Al-Maṣrī al-Yawm 2015 年 6 月 4 日付）。最終的に、この問題は翌 2016 年 8 月のハナフィー大臣の引責辞任にまで発展した（Daily News Egypt 2016 年 8 月 25 日付）。

海外メディアとしては長年エジプトの小麦問題をフォローしてきているロイター紙もこの事件を取り上げ、「ロシア産かウクライナ産、中にはフランス産の小麦も混入しているかもしれない」との取引関係者の発言を紹介した。配給省報道官によると、小麦の不正混入防止のため、配給省と農業省、輸出入管理等からなる委員会が設置され厳しい管理が行われているという。これに対し、市場関係者の「国産小麦のグレードや質に関する明確な基準も検査手法もなく、非現実的な価格設定を続ければ、問題は継続するだろう」という見解も紹介されている（Reuter 2015 年 6 月 8 日付）。

前述の小麦粉の卸売り価格の自由化にもかかわらず、この国内小麦の調達価格の設定を変更しないのは、もっぱら国内小麦の増産を目的とする。2008 年の国際的食料危機への対応として、「国内小麦生産の拡大」を目指した価格設定が裏目に出た事件であったといえる。すなわち、「食料安全保障のための小麦自給率の向上」という政策の意図とは異なる結果をもたらしたということである。

この 2015 年 6 月のスキャンダル発覚を受けて、同年 10 月、国内産小麦の政府買取価格を高めを設定する政策から、小麦生産農家への直接的現金給付という政策への転換が発表された<sup>(16)</sup>。不正が発生しやすい構造的課題に対処するための制度変革はその後にも紆余曲折を経て継続しているが、国内産小麦の増加を目指す方針は維持されている。

## おわりに

本章では、長年の補助金制度の変遷とメカニズム、スィーサー政権下で改革の実施等、補助金制度を取り巻く政策環境を振り返りつつ、燃料と食料の補助金制度改革の動向を考

<sup>(16)</sup> 翌年 2016 年 2 月、「小麦を栽培する農民への直接給付額が少なすぎる」との国内の反発でこの発表は撤回された。同年 4 月、新たな小麦混入防止策として、国内小麦の政府買取期間中は輸入小麦の取り扱いを停止する旨発表された。しかし同年 6 月の国内小麦の買取量は 500 万トンに達したため、「再び不正混入が発生したのか」との批判が高まった。穀物業者等の支持を受けた弁護士が訴訟を起し、政府がサイロで調達済み小麦量を再度確認し、実在しない紙上だけの国内小麦の取引が 7000 万米ドル相当も存在していたことが明らかとなった。この事件を含めた一連の不祥事の責任を受けて、ハナフィー配給大臣が辞任した。なお後任の配給大臣として、2016 年 9 月 9 日、軍部出身のムハンマド・アリー・アッシュエイフ氏が就任した。

察した。いずれもムバーラク政権後期にあたるナズィーフ内閣期に準備されていた改革案（特に補助金の段階的削減とスマートカードの導入）がスィー・スィー政権下で本格的に実施されつつある。

2014年夏の燃料補助金の大幅な削減は、本章で考察してきたとおり、「富裕層が裨益者なのだから削減は妥当」との政府の説明に対し、実際は低中所得層がよく利用するガソリンの種類や電力利用量に対する補助金削減率が最も高く、補助金削減による痛手を受けるのは低中所得層ではないか、という批判があった。決して上向きではない経済状況にもかかわらず削減を断行できたのは、財政負担を強調する従来の政府広報戦略の成果によるところが大きい。削減の必要性について有無を言わせぬ雰囲気が醸し出されていたのである。産業界との関連では、燃料補助金削減が各産業に与えた影響や産業界からの抵抗に政府がどのような交渉を行っていたのか等、今後の研究の深化で明らかになっていく面もあるだろう。

食料補助金に関しては、社会的混乱・不安増に繋がりうる即時のターゲティングの実施を目指すというよりも、次の目的を優先しているように見受けられる。すなわち、スマートカード導入により、①配給券保有者の世帯情報や消費動向の把握（さらに、死亡者や不明者を除く保有者リストの改定）、②補助金付き食料品やエイシュ・バラディの販売所の売上げ情報といった流通動向の把握、③小麦粉卸売り価格の自由化による流通段階での漏えい（不正な横流し）の撲滅、および④政府買取価格を高め設定することによる国内小麦生産の向上を目指す（最終的には小麦輸入の低減と外貨支出の減少を目的とする）ことである。④の価格介入は、その後の不正事件の発覚により、農家への直接給付による小麦生産支援へと方向転換をした、というのは第4節でみたとおりである。

なお、こうした流通上流での不正行為は以前から存在していたのか、下流の小麦粉卸売り価格が2014年に自由化されたことから派生したものであるのかについては定かではない。しかし、輸入小麦調達の入札段階での不正や政府系・民間ベーカリーの認可時の不正等、「ほぼあらゆるレベルで不正が横行していた」との指摘もある<sup>(17)</sup>。配給省を中心とした小麦流通体制を維持したまま、どの程度まで、どのような「自由化」を進めていくのか。補助金付きエイシュ・バラディの配給を目的とした小麦流通への政府介入の問題は、エジプトの他の国営・公営企業の問題と共通した構造を抱えつつ、さらに国全体としての食料安全保障の問題とも繋がっている。「1月25日革命」を経て、スィー・スィー政権が直面しているのは、革命前のナズィーフ内閣が直面したまさに同じ構造的な問題である。「テロとの戦い」と愛国心の高揚を掲げつつ、力で不満を抑え込みながら、困難な構造改革をどこまで成し遂げることができるのか、今後の動向が注目される。

<sup>(17)</sup> 2014年3月5日、カイロ大学ゴダ・アブデルハーレク名誉教授からの聞き取りによる。同教授は「1月25日革命」後の暫定政権下で社会連帯・配給大臣を歴任、補助金制度改革の実施に取り組んだ。

## 【資料 1】新補助金制度に関する主要な配給省令（2014 年～2015 年）

2014年第178号	5月11日	電力装置の測定器に関する省令
2014年第215号	6月26日	<p>スマートカードに係る省令（一部のみ）：</p> <p>第1条第3項：スマートカードに登録される世帯人数に制限はなく、1人当たり月額15LEが支給される。</p> <p>第1条第4項：ラマダン期間中は7LE/人が追加支給される。</p> <p>第2条第1項：食品産業持株会社とその管轄下の会社が補助金付き商品配給担当となる。</p> <p>第2条第2項：他の卸売業者も政府固定価格に基づいて補助金付き商品を取り扱うことも可能である。</p> <p>第3条第1項：スマートカード発行会社は、各世帯情報に基づいて算出された金額をカードにチャージし、カード保有者が商品購入時に利用できるようにする。カード読取器の調整ならびに毎月半ばおよび末に食品産業持株会社への支払い金額について物資配給委員会に対する報告義務を有し、手続きを進める。</p> <p>第3条第3項：2014年8月よりスマートカード使用による売買に対し国民より1LE、物資配給委員会より1LEがカード管理会社への管理費として支払われる。</p>
2014年第237号	8月1日	2014年第215号の修正（補助金対象品目の価格の修正）
2014年配給省告示	8月18日	<p>各県における新補助金制度について：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 製粉所から製パン所が購入する小麦粉価格を自由化。</li> <li>・ 製パン所が必要とする小麦購入日量に制限を設けない。</li> <li>・ エイシュ・タバキーを製造する製パン所については、エイシュ・バラディを取り扱う製パン所と同様のルールで新制度に編入される。</li> <li>・ エイシュ・バラディの購入はスマートカード経由（配給券、パン配給券）によるものとする。</li> <li>・ 1人当たりのパン購入は1日5枚（世帯で1日最大40枚）までとし、ある月に1世帯あたりがパン購入量で節約した分は翌月第1週に他の補助金対象品目と交換することができる。</li> <li>・ パン1枚の規定重量は100グラム（100キロの小麦粉に対し1160枚のパン製造）。</li> <li>・ パン1枚の価格は5キルシュ*。</li> <li>・ 配給・国内通商省はパン製造費用の差額を負担する。</li> <li>・ パン製造の差額費用は製パン所保有者に対して銀行口座経由で毎日送金される。</li> </ul>
2014年第301号	10月21日	1987年第483号省令の修正および配給物資を取り扱う業者に対する操業運営に際する諸条件（衛生状況、面積、冷蔵庫装備、納税証明や保険証書等）。
2014年第312号	10月27日	スマートカード使用の取引および配給物品取扱業者に関する覚書
2014年第340号	12月4日	2014年第215号および第237号の修正（補助金対象品目の価格の修正）
2014年第349号	12月17日	2014年第312号の修正（スマートカード使用での取引および配給物品取扱業者に関する覚書）
2015年第1号	1月4日	2014年第215号および第237号、第340号の修正（補助金対象品目の価格の修正）

## <参考文献>

### <日本語文献>

- 伊能武次・土屋一樹 2012.『エジプト動乱 1.25 革命の背景』アジア経済研究所.
- 加藤博・岩崎えり奈 2013.『現代アラブ社会「アラブの春」とエジプト革命』東洋経済新報社.
- 清水学編 1992.『アラブ社会主義の危機と変容』アジア経済研究所.
- 鈴木恵美 2013.『エジプト革命：軍とムスリム同胞団、そして若者たち』中公新書.
- 土屋一樹 2004.「変革期を迎えたエジプトの小麦流通—小麦流通構造と食料補助金制度の変遷—」『現在の中東』1月 36-53.
- 2011.「第1章 エジプトにおける社会契約と経済政策」伊能武次編『エジプトにおける社会契約の変容』調査研究報告書 アジア経済研究所 3月 1-24.
- 2012.「1円のパンが意味するもの—見直される補助金制度—」鈴木恵美編『現代エジプトを知る 60章』明石書店 364-368.
- 2014.「エジプト経済 スィーサー政権の始動：補助金削減とスエズ運河」『中東レビュー』(2) 12-16.
- 長沢栄治 1984.「エジプト—食糧補助金と都市貧困層」宮治一雄編『中東の開発と統合』アジア経済研究所 113-136.
- 2012.『エジプト革命 アラブ世界変動の行方』平凡社.
- 2015.「「7月3日体制」下のエジプト」『石油・天然ガスレビュー』49(3) 3月 1-16.
- 藤田進 1977.「エジプトの『1月デモ』とサダト体制の危機」『中東総合研究』12月 58-67.

### <外国語文献>

- Adams, Jr., Richard H. 2000. “Self-Targeted Subsidies: The Distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System.” *Economic Development and Cultural Change* 49(1) 115-136.
- Ahmed, Akhter U., B. Howarth, T. Gutner, and H. Lofgren. 2001. *The Egyptian Food Subsidy System: Structure, Performance, and Options for Reform*. Research Report (119), IFPRI, Washington, D.C.
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS). 2013. *Dirāsāt manzūmat al-da‘m fī miṣr* (Study on the Subsidy System in Egypt). May. Cairo: CAPMAS. (in Arabic).
- 2014a. *Mustaqbal al-ṭāqa fī miṣr* (Future of Energy in Egypt). March. Cairo: CAPMAS. (in Arabic).
- 2014b. *Dirāsāt al-khubz al-baladī al-mudda‘m fī miṣr* (Study on the Subsidized Baladi Bread in Egypt). March. Cairo: CAPMAS. (in Arabic).

- Central Bank of Egypt. 2015. *Monthly Statistical Bulletin*, February. Cairo: CBE.
- Chekir, Hamouda and Ishak Diwan. 2014. "Crony Capitalism in Egypt." *Journal of Globalization and Development*. 5(2): 177-211.
- Egyptian Initiative for Personal Rights. 2014. *Electricity price hikes are prejudicial to the poor*, July, Cairo: EIPR.
- Eibl, Ferdinand. 2017. "The Political Economy of Energy Subsidies in North Africa: The Untold Story." *OIES PAPER SP 38*, Oxford: OIES, 1-30.
- Global Subsidies Initiative & International Institute for Sustainable Development. 2014. *Energy Subsidy Country Update: Assessing Egypt's Energy Subsidy Reforms*. Geneva: IISD-GSI, 1-6.
- Ghoneim, Ahmad Farouk. 2012. "The Political Economy of Food Price Policy in Egypt." *UNU-WIDER Working Paper No. 2012/96*, Finland: WIDER, 1-38.
- Information Decision Support Center and Public Opinion Poll Center. 2011. *Ārā'i al-miṣrīyīn fī al-biṭāqa al-tamwinīya-taqrīr muqārīn* (Egyptians' opinions about the ration card-comparative report), Cairo: IDSC &POPC.
- International Monetary Fund. 2015. "Arab Republic of Egypt: 2014 Article IV Consultation- Staff Report." *IMF Country Report No.15/33*, February.
- Khattab, Abdallah Shehata. 2008. "The Impact of Reducing Energy Subsidies on Energy Intensive Industries in Egypt." in *The Egyptian Economy: Current Challenges and Future Prospects*, edited by Hanaa Khair-El-Din, Cairo: AUC Press, 263-299.
- Korayem, Karima. 2013. "Food Subsidy and the Social Assistance Program in Egypt: Targeting and Efficiency Assessment." *Topics in Middle Eastern and North African Economies* 171.
- Ministry of Finance. 2013. *Analytical Statement of the State's General Budget for FY2013/2014*.
- 2015. *The Financial Monthly*, February, 10(4).
- 2017. *The Financial Monthly*, February, 12(4).
- Ministry of Supply Commodity. 2014. *Public Announcement on the new bread system in the Governorates*, August 28 (in Arabic).
- 2014. *Monthly Report*, April (in Arabic).
- 2014. *Monthly Report*, November (in Arabic).
- 2014. *Monthly Report*, December (in Arabic).
- The Middle East Library for Economic Services. 2014. *Set of Decrees Concerning the Increases in the Fuel Prices*. August. Cairo: MELES.
- The World Bank. 2010a. *The Cost Efficiency in the Production and Distribution of Subsidized Bread in Egypt*. June 6, Social Economic Development Group, Middle



- East and North African Region, the World Bank.
- 2010b. *Egypt's Food Subsidies: Benefit Incidence and Leakages*. September 16, Social Economic Development Group, Middle East and North African Region, the World Bank.
- 2013. *Project Appraisal Document on A Project Grant in the Amount of US\$6.5 Million Equivalent from the Middle East and North Africa Transition Fund to the Arab Republic of Egypt for an Energy/Social Safety Nets Sector Reform Technical Assistance Project*. April 17.
- 2014. *Corrosive Subsidies*. World Bank Middle East and North Africa Region MENA Economic Monitor, October.
- 2017. *Egypt Energy/Social Safety Nets Sector Reforms Technical Assistance: Implementation Status & Results Report*. Seq No: 6, June 6.
- United Nations Children's Fund and Ministry of Finance. 2014. *Enhancing equity for children in the context of the reform of energy subsidies in Egypt*. Cairo.
- United Nations Development Programme and the Institute of National Planning. 2005. *Egypt Human Development Report 2005 - Choosing our Future: Towards a New Social Contract*. Cairo: UNDP & INP.
- 2008. *Egypt Human Development Report 2008 - Egypt's Social Contract: The Role of Civil Society*. Cairo: UNDP & INP.
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). 2014. *Industrial Energy Efficiency Baseline Assessment Report*. Cairo: IEEP.
- Valdes, Alberto. 1988. "Explicit versus Implicit Food Subsidies: Distribution of Costs." in *Food Subsidies in developing countries: Costs, benefits, and policy options*, edited by P. Pinstруп-Andersen, Baltimore: John Hopkins University Press, 77-91.
- Verme, Paulo, Branko Milanovic, Sherine Al-Shawarby, Sahar El Tawila, May Gadallah, and Enas Al A. El-Majeed. 2014. *Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt: Facts and Perceptions across people, time and space*, The World Bank.
- Wilkinson, Richard G. 2005. *The impact of inequality -How to Make Sick Societies Healthier*. The New Press. (池本幸生・片岡洋子・末原睦美訳『格差社会の衝撃』書籍工房早山 2009年)
- World Food Program and Information and Decision Support Center. 2013. *Egyptian Food Observatory: Food Monitoring and Evaluation System*. Issue 13, July-September.
- World Food Program. 2005. *Vulnerability Analysis and Review of Food Subsidy in Egypt*. October, Cairo: WFP.
- 2008. *Vulnerability Analysis and Review of the Food Subsidy Program in Egypt*. October, Cairo: WFP.

<ウェブサイト>

CAPMAS <http://www.capmas.gov.eg/>

Ministry of Supply and Internal Trade <http://www.msit.gov.eg/mss/>

<新聞>

Ahram Online

Al-Maṣrī al-Yawm

Al-Yawm Al-Sābi‘

Daily News Egypt

Reuter



## 第9章

## 労働：改革と争議、独立系労働組合をめぐる

井堂有子

## はじめに

本章では、2013年7月から2015年末までのスィーサー体制形成期を中心に、エジプトにおける労働問題の諸相を考察する。

ムバーラク政権末期のアフマド・ナズィーフ内閣（2004年7月～2011年1月）は、民間重視の経済改革を掲げて6～7%台の高い経済成長率を達成したが、「安定雇用の創出なき経済成長」であったとも評価される（世界銀行 [2014]）。2006～2008年の世界金融・食料危機という国際環境の不安定化を遠景に、高まる国内の不満は、ムスリム同胞団等の様々なアクターが存在する中、大きく二つの社会運動の潮流を形成していた。一つは街路政治の前面に現れた民主化運動であり、いま一つは各地の争議を通じて政権を揺さ振り続けた労働運動である。2011年「1月25日革命」前夜は、これら二つの潮流が共鳴し、「パン、自由、社会的公正<sup>①</sup>」に象徴される様々な主張を掲げた大きな社会運動へと収斂していた（清水 [2011]；長沢 [2012a]；金谷 [2012]；鈴木 [2013]；加藤&岩崎 [2013]）。

「革命」の一翼を担った労働運動の新たな争点は、官製労働組合への不満を背景に2000年代後半から増加していた独立系労働組合である<sup>②</sup>。彼らは「1月25日革命」直後、活動の自由度を一時広げたが、ムルサー政権退陣を求める2013年6月30日のデモ、7月3日の軍部介入<sup>③</sup>を経たスィーサー政権樹立以降、軍主導体制が固まっていくなか、再び国家の管理下に置かれつつある（Ramadan and Adly [2015]）。革命の担い手でもあった労働者の置かれた環境はどのように変化し、そして彼らは具体的に何を求めてきたのか。

本章では、スィーサー体制形成期を中心に、エジプトの労働問題の諸相—改革と争議、独立系労組の課題—を考察する。第1節は、問題背景として2000年代のナズィーフ内閣前後からスィーサー体制形成期までの労働政策の変遷を概観する。第2節は、国内独立系

① 「社会的公正」の箇所に「尊厳（カラーマ）」が掲げられる場合も多い。

② 第3節で考察するように、官製労働組合をエスタブリッシュメントな組合とするならば、エジプトでの独立系労組は日本でいうところの「ユニオン」に近い。

③ 2013年7月の軍部の介入を「クーデター」と呼ぶか「革命」と呼ぶかについてはエジプト内外で複数の見解がある。

シンクタンク「エジプト社会経済権利センター（ECESR）」のデータに依拠しながら、労働争議・抗議活動の数的変化とその主張内容を確認する。第3節は、2011年の「1月25日革命」以降に急増した独立系労働組合に着目し、彼らがどのような課題に直面しているのかについて検討し、最後に今後の展望を考察する。

## 第1節 政府の施策の変遷とその評価

本節では、2000年代のナズィーフ内閣前後から革命を経てスィーサー体制形成期に至る期間の労働関連の政府施策を確認しておく。第2節で詳しくみるように2000年代半ばから労働争議が増加していたが、この背景には、政府施策の転換と労働市場の不安定化、実質賃金の低下の問題があった。以下、主要な論点である労働法改正と民営化、さらに公務員法改正と賃金政策を考察する。

### 1.1 2000年代の労働政策の大きな変化

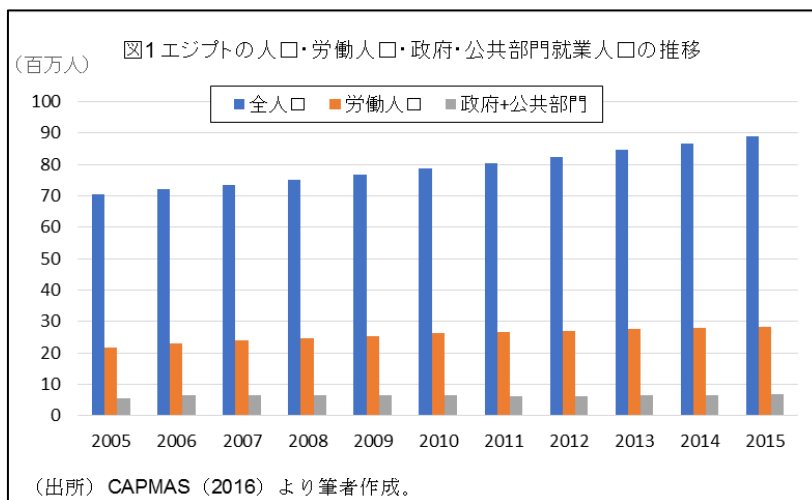
エジプトの代表的な労働政策は、1952年7月革命を経た「アラブ社会主義」時代に導入された雇用保障政策と賃金政策である（柏木 [2008]）。「アラブ社会主義」下では、国家があらゆる部門に介入する体制が成立したが、労働部門においては、公的部門を中心とする労働者と農民の権利を保護する制度が構築された。次第にこの制度は歪な構造的課題を生み出し、この制度の転換を図ろうとしてきたのが「長すぎる移行期」としてのサダト＝ムバラク期（長沢 [2012b]）であった。

#### (1) エジプト労働市場の特徴

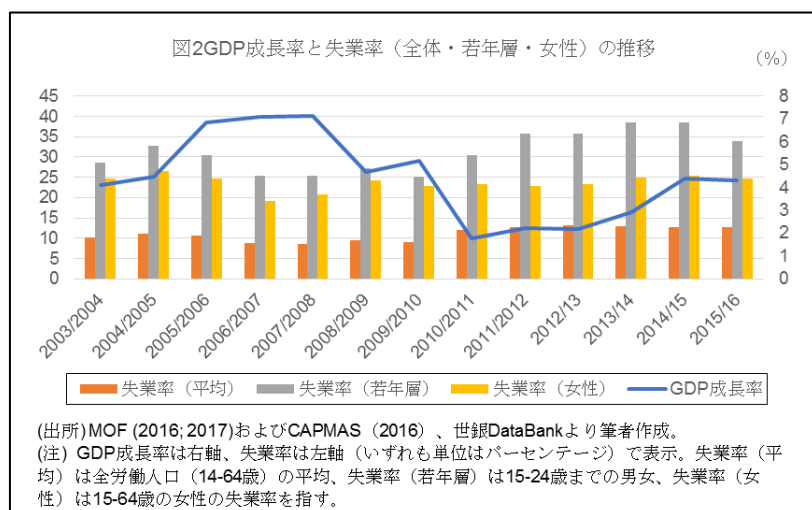
エジプトの労働市場は、政府統計では大きく政府・公共部門と民間部門に分けられる<sup>(4)</sup>。1980年代以降、政府・公共部門は雇用全体の約3割～4割を占めてきたが、ナズィーフ内閣以降は620～640万人前後、全体の3割弱（24%～27%）で推移してきている（図1参照）。また民間部門の雇用は、約9割が零細・中小企業<sup>(5)</sup>による。政府部門の雇用が停滞する一方で、零細・中小企業を中心とする民間部門は労働市場への新規参入者を安定的に吸収できない構造が続いてきた。

<sup>(4)</sup> その他、外国企業や市民団体等。

<sup>(5)</sup> ここでの零細企業の従業員数は1～4名、小規模企業は5～9人、中規模企業は10～99人、大企業は100人以上を想定。世界銀行[2017;134-135]を参照。



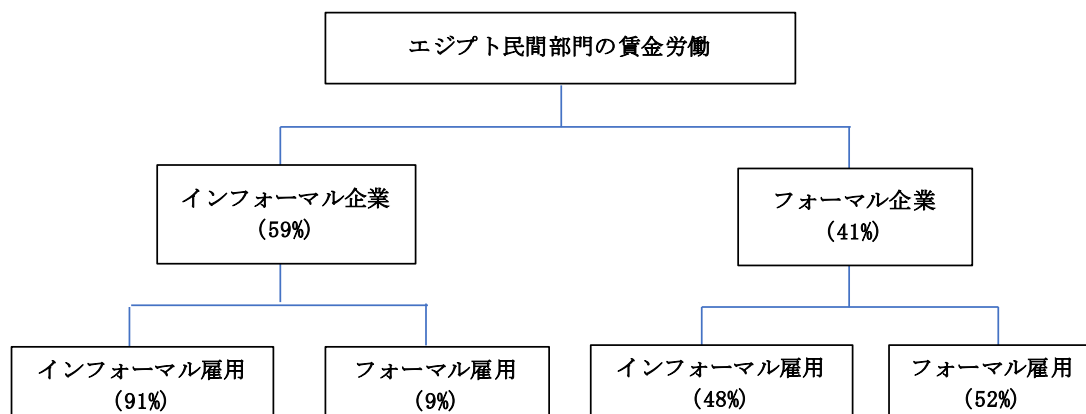
経済成長が失業率に与える影響について、世界銀行の調査(2014)によると、諸外国に比べ、エジプトではこの相関性の弱さが指摘されている。この理由として、高度成長期の2000年代半ば以降、雇用創出に繋がる産業政策や投資政策が欠落していたことが挙げられる。ナズィーフ期の高度成長率期間には失業率も若干減少していたが(図2参照)、この失業率の推移には反映されない諸側面—業種や雇用契約、任期、社会保険の有無といった雇用形態の変化、ジェンダー間・地域間格差、実質賃金の下落等—にも留意する必要がある。また、近隣諸国と共通した失業の特徴として、特に若年層と女性の失業率の高さが深刻な課題として指摘されてきた(加藤・岩崎 [2013]、岩崎 [2017])<sup>6)</sup>。エジプト方言で「コーサ(ズッキーニ)」と呼ばれる就職面での人脈(コネ)の問題も革命前後を通じての課題である。



<sup>6)</sup> 社会保険等のない民間零細中小企業雇用よりも安定した政府雇用を望む若年層の「ミスマッチ失業」について、岩崎 [2017, 98-100]参照。

政府・公共、民間部門の区分と並行して、インフォーマル部門・雇用の問題がある。2000年代以降の法整備の変化と労働市場の不安定化を背景として、近年改めて注目されている<sup>7)</sup>。世界銀行 [2014]の区分によると、現在のエジプトでは民間部門での雇用全体の7割強がインフォーマル雇用に相当する（図3参照）。図3での「フォーマル企業」は営業許可と登録を行っている企業、「インフォーマル企業」は営業許可も登録も行っていない企業を指し、「フォーマル雇用」は社会保険に加入しているか雇用契約書を取り交わしているかいずれか（あるいは両方）の雇用形態、「インフォーマル雇用」はそのいずれも行っていない場合の雇用形態のことを示している。全体として複雑な状況になっていることが窺われる。

図3 エジプト民間部門「インフォーマル雇用」の分類



（出所）世界銀行（2014），p. 157より抜粋。

（注）エジプト労働市場パネル調査(2012)を元に推計したもの。

## (2) 揺らぐ雇用保障政策

「アラブ社会主義」体制下に基盤が成立したエジプトの雇用保障政策は、高校や大学、専門学校を卒業者を政府機関や公共企業での雇用を保障する意図から開始された。この政策は、政府が主要な雇用者になることで実質的な失業対策として一時機能したが、政府・公共企業での過剰雇用という構造的な問題<sup>8)</sup>をもたらした（清水 [1992]、河村 [2015]）。全就労人口の4分の1ともされる公務員数の増加を背景に、政府・公的部門の人件費増に繋がった。この政策は、2004年7月のナズィーフ内閣期に凍結された。

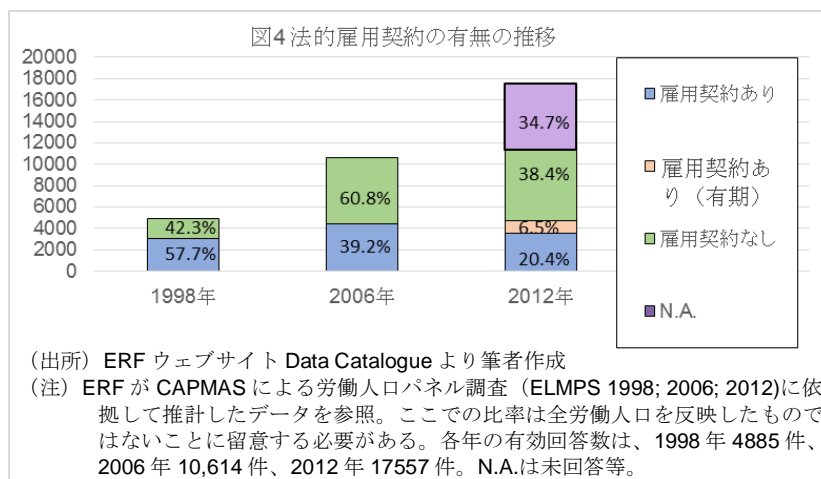
<sup>7)</sup> エジプトのインフォーマル雇用の古典的な研究として Abdel-Fadil [1980]、近年の研究として AfDB [2016]; Wahba and Assaad [2015]; Nazier and Ramadan [2014]などを参照。

<sup>8)</sup> この大卒者の就職保証の導入は、「(当時の)他のアラブ諸国のなかでは最も政府の介入の深さを示す指標となっている」という指摘もある（清水 [1992]）。

### <2003年統一労働法の制定>

2000年代の労働政策で最も重要な動きはナズィーフ内閣成立直前の2003年に導入された「統一労働法」であり、雇用保障政策の大転換を促した<sup>(9)</sup>。同法は6部で構成される包括的内容である。「正当な理由」による被雇用者の解雇が容易となったほか、(平和的な)ストライキの許可、基本給の最低上昇年率の設定、安全基準の設定、職業訓練の義務化等が規定された。政府見解として「労使関係の安定化と被雇用者の権利の保護」を目的に制定された同法であった。しかし、エジプトでは雇用契約のないインフォーマル雇用が元々問題となっていたが、同法制定後、この傾向はさらに増加したと考えられる(図4参照)。

また2003年労働法で最も重要な転換として批判されたのが、「臨時雇用(temporary)」と呼ばれる任期付き雇用の解禁であった。従来、雇用者は試用期間後に労働者を任期なしで雇用するか、あるいは解雇するかいずれかの選択が義務付けられていたが、同労働法ではこの任期付き雇用の契約更新が上限なく許可されることとなった<sup>(10)</sup>。この雇用契約では、労働者の所属組織の労働組合加入や組合選挙への投票等の権利が認められず、同法で許可されたはずのストライキの権利も実質認められなかった。従来の労働市場調査では契約形態による区分は集計されていなかったが、図4にみられるように、労働市場パネル調査2012年で雇用契約の有無に加えて、契約の任期の有無や任期付きの場合の期間についての質問が追加されるようになった。この任期付き雇用での労働人口は全労働人口中、約50万人という数字が報じられるが<sup>(11)</sup>、実態はこれよりも多い可能性もあり、「公共企業の中でさえ任期付き雇用契約による労働者が任期なし雇用契約の労働者よりも多い職場もあった」という報告もある(The Solidarity Center [2010])。



<sup>(9)</sup> 2003年労働法は、官製労働組合であるエジプト労働組合連盟(ETUF)が10年近く抵抗した後、最終的に合意した。同法ではEUTFが唯一の合法的労働組合と規定される。

<sup>(10)</sup> 2003年労働法第104条～第108条を参照。

<sup>(11)</sup> たとえば、Daily News Egypt [2013] *The minimum wage's defeat for ten million*, 2013/09/23を参照。同記事では、政府・公共部門労働人口を「480万人」としており、通常言及される「600万人以上」より大幅に低く見積もっていることに注意が必要。



### <民営化の加速化>

労働法改正とともに雇用保障政策の転換を推進したのは民営化であった。1991年にエジプトが合意したIMF勧告に基づく経済改革・構造調整プログラム（ERSAP）の主要項目であった民営化は、ナズィーフ期に加速した。2009年までには382の国営・公共企業が完全・部分的に民営化され、売却額は94億米ドルに達した。特に高い経済成長率を示した2004年から2006年の3年間だけで77社（年平均で25社、1991年から2004年までは年平均10社）が民営化された。民営化後の各企業のパフォーマンスにはばらつきが指摘されたが、民営化した企業全体で約75%の雇用が失われた（Badr El-Din [2014]）。

こうした「不評」な民営化が進められるなか、売却額の査定をめぐる不正の噂や経営難・業績不振の責を問われない経営層に対する労働者側の不信感は募っていった。売却後に残った労働者にとっても労働時間や賃金等の待遇の悪化が報告され、2007年から2009年までの国際食糧危機の影響を受けた食料品価格の高騰と併せ、労働者の不満はさらに高まった（金谷 [2012]、The Solidarity Center [2010]）。

### <インフォーマル雇用の増加と社会保険未加入問題>

本節1.1の図3で確認したように、労働法改正や民営化の推進を背景に、インフォーマル雇用の増加が改めて問題化している。エジプトの労働市場の実態把握は困難な状態が続いてきたが、エジプト労働市場パネル調査（ELMPS）の実施により、近年分析が進められている（岩崎 [2017]）。たとえば、同調査の3年分（1998年、2006年、2012年）のデータを用いたRoushdy and Selwaness [2014]の分析は、民間部門における雇用契約の有無や社会保険の適用の有無等について考察している。これによると、いずれの年も調査対象となった民間部門の賃金労働者全体の7割以上が社会保険の対象外となっていた。フォーマル雇用であっても6割以上、インフォーマル雇用に至っては96~98%が社会保険加入対象外となっていたことが指摘される。

### (3) 名目化する賃金政策：実質賃金の低下と格差の拡大

労働政策のもう一つの柱であった賃金政策は、政府・公共部門の就業者を対象に、物価上昇率に応じて基本給を毎年一定率底上げするというものであった。公務員の生活の保護を目的としたものであったが、人件費の増加の原因になりこそすれ、実質賃金の低下の問題を食い止める策とはならず、公務員賃金が法定最低賃金水準となるという状況にも至った。そうした背景の下、補助金制度が公務員救済の実質的な手段となっていたことが80年代から指摘されてきた（長沢 [1984]、清水 [1992]）。補助金支出対象は、サダトによる1974年インフイターフ（門戸開放政策）時代に広範囲な生活物資に広がった後、ムバーラク期に徐々に削減されたが、食料品価格の高騰時には補助金拡大により対応した（第8章参照）。一方、2000年代の実質賃金低下に対しては、大幅な賃金体系見直し等政策手段は講じられないままであった。次項に述べるように、それは公的部門の改革に直結する構造的課題であった。

め、政治的リスクから改革は延期されてきた。

2000年代の実質賃金の低下に関して、カイロ・アメリカン大学の労働経済学者モナ・サイードがエジプトの代表的労働調査（1988年と1998年のエジプト労働市場調査、2006年と2012年のエジプト労働市場パネル調査）を踏まえて分析している（Said [2015]）。1988年と98年、2006年と12年は、いずれもムバーラク期の市場志向型の経済改革期であるが、前者と後者の期間では改革の速度が異なり、後者は民営化が加速し、元国営企業での早期退職の勧告や補償が進められ、雇用が不安定化した期間であった。同論文によると、後者の期間では、全体的に実質賃金が低下し、性別や地域別、学歴、業種別や官民間での賃金格差も拡大した。特に注目されるのが、2006年以降、従来は相対的に低賃金な若年層や農業従事者、上エジプトの農村部住民の賃金が上昇した一方で、従来は高賃金であった大卒者や大カイロ圏住民の賃金が伸び悩みか低下した点である（表1参照）。全期間で、民間部門の実質賃金が最も低く、かつ政府機関よりも経済活動により利益のある国営・公共企業の実質賃金が高いことが確認される。なお、この傾向は80年代より指摘されてきた（清水 [1992]）。

表1 エジプトの実質賃金の推移（平均値：1988-2012年）

		平均実質賃金						
		(2012年エジプト・ポンド)				変化 (%)		
		1988	1998	2006	2012	1988-98	Jun-98	Dec-06
全体平均		859	675	803	900	-21	19	12
性別	男性	934	703	826	900	-25	18	9
	女性	678	572	747	800	-16	31	7
年齢	15-24	627	487	560	700	-22	15	25
	25-34	768	597	767	845	-22	28	10
	35-49	1062	731	895	993	-31	22	11
	50-64	1137	942	1180	1176	-17	25	0
地域	大カイロ圏	1137	885	1075	1000	-22	21	-7
	アレクサンドリア&スエズ	1024	843	983	1000	-18	17	2
	都市部デルタ	904	703	852	900	-22	21	6
	農村部デルタ	783	654	826	891	-17	26	8
	都市部上エジプト	705	585	734	800	-17	26	9
	農村部上エジプト	705	509	672	850	-28	32	27
教育	非識字	705	526	639	751	-25	21	18
	デ・イブ・ロマなし識字	904	590	734	776	-35	24	6
	小学校	940	691	708	800	-27	2	13
	中学校	979	703	843	850	-28	20	1
	普通科高校	1431	984	934	900	-31	-5	-4
	職業訓練高校	776	596	767	900	-23	29	17
	専門学校	949	678	897	1000	-29	32	11
大学以上	1311	928	1119	1083	-29	21	-3	
部門	農業	627	487	553	712	-22	13	29
	工業	1055	731	826	950	-31	13	15
	サービス	866	646	852	900	-25	32	6
官民	政府	814	614	858	950	-25	40	11
	公共企業	1175	913	1147	1227	-22	26	7
	民間	783	688	747	845	-12	9	13

出所：Said (2015), p.9

注：実質賃金は、2012年のインフレ率と為替レートを考慮して算出したもの。

## 1.2 スィーサー政権下での施策の展開

### (1) 公務員法改正：社会的安定と効率性のディレンマ

前項で概観したとおり、ナズィーフ内閣は、学卒者雇用の凍結や民営化を通じて、長年の争点であった政府・公共部門改革を部分的に進めようとしていた。2010年当時のエジプト全労働人口は約2618万人、うち約640万人（労働人口の4人に一人）が公務員であった。この数字が「過剰」なのかどうかについては国内でも一部疑問の声もある一方、財政支出（年間1260億LE、約1572億円）に見合う効率的な公共サービス<sup>(12)</sup>の提供や蔓延する腐敗・汚職の防止を求める認識は国民の間でも広く共有されてきた（Adly [2016]）。

新公務員法（2015年第18号法）はこうした文脈でムバーラク期より準備されてきたものであり、スィーサー政権下の2015年4月に大統領令によって公布された。しかし、2016年1月20日、新たに発足した議会によって否決され、その後も討議が続いている<sup>(13)</sup>。具体的にはどのような内容であったのだろうか。

2003年労働法が民間部門を対象とした法規制であったのに対し、同法案は専ら政府機関の公務員を対象としている。全体の構成は9部からなっている。すなわち、①一般規定、②職務と職務関係、③パフォーマンス評価、④異動、出向、再任、交替、⑤賃金、⑥休職、⑦職務中の行動・規律、⑧契約終了、⑨移行期間の取り決め、である。

同法が改革推進者から「包括的な公共部門改革」と評価が高いのは、政府・公共部門に民間企業の人材育成アプローチを導入しようとしているからである。すなわち、透明性の高い空席情報の公開、採用基準の統一化、変動報酬制導入による基本給比率の増加、自発的早期退職制度の設置、各省庁での新規常任事務職の設置、管理職の任期の上限設置、育児休暇の期間延長、職員のパフォーマンス評価とキャリア向上の機会の提供などであるという（Ahram Online 2015年8月19日）。

しかし同法案に対しては、2015年の公布以降、各地で公務員等による抗議活動が展開されてきた。各地での賃金未払い問題、物価上昇が続いていることを背景に、インフレ率が10%を超える時代に賃金増加率5%では生活できないとの批判も出された。反対意見はほぼ賃金に集中しており、新制度の導入にかかる補填や説明が不十分なことが窺われる。議会での否決により法案は内閣に差し戻された後再び審議されているが、長年エジプト社会に根付いてきた雇用保障制度を転換させることが容易ではないことを示していると言える。

### (2) 「公正」な賃金政策をめぐって：最低賃金と最高賃金の設定

#### <最低賃金>

<sup>(12)</sup> エジプトの公務員一人あたりの生産的労働時間は一日に27分、という驚くべき批判もある（Al Tamimi & Co. [2016]）。公務員一人あたり何人の市民に貢献できるかという点で、エジプトは13人、インドネシアは54人、モロッコは38人という指摘もある（Golia [2015]）。

<sup>(13)</sup> その後、2016年7月に国会承認。

前項で2000年代の実質賃金低下の問題を確認したが、賃金問題はエジプトの労働運動の主要テーマの一つであり続けてきた。近年の発端は、物価上昇に伴い実質賃金が停滞ないし下落してきたなか、2008年2月のマハッラ・アル・クブラーの争議の中で1,200LE（2008年当時の為替レートで約1万7500円）という最低賃金の要求であった。「1月25日革命」を経て、2013年9月、当時の暫定政府ハーズィム・ベブラーウィー内閣は「2014年1月から実施する」と発表した。高まるストの中で同年2月後半、同首相は突然辞職した。

ベブラーウィー内閣が残した賃金に関する法律は、2014年第63号首相令（2014年1月18日付）である。同法令は4条からなる短いものであるが、最低賃金だけでなく、最高賃金の設定と併せた内容であった。その第1条に以下のような規定がある。

公的基金ないし政府保有の機関や組織から、独自予算を保有する政府行政機関や地方行政、あるいは一般・国立・経済・サービス機関で勤務する者（臨時雇用、終身雇用のいずれでも、また顧問や現地専門家、その他どのような職務でも）に対する純収入は、最低限（筆者注：原文のまま）の35倍、あるいは4万5000L.E.を超えないものとする。（2014年1月18日付首相令第64号法）<sup>(14)</sup>

物議を醸してきた最低賃金1,200L.E.は、法令では数字として明記されず、設定された最高賃金から計算して理解される文章の組み立てとなっている。2014年7月に成立したスィーサー政権はこの法令を引き継いだ形となっているが、物価高騰が続くなか、2008年の争議以降独り歩きしてしまった「1,200L.E.」という額自体の妥当性を疑う議論もある。

さらに独立系労働組合関係者からは、「政府・公共部門と民間部門を区別しており、全労働人口の4分の1しか恩恵を受けない」という批判もなされてきた（Al-Maṣrī al-Yawm 2013年9月24日）。エジプトにおける公的部門の最低賃金上げが民間部門にも適用された場合、インフォーマルセクターに従事する労働者にどのような影響が及ぶのか等についても、近年研究が進みつつある（世界銀行 [2014]）。

最低賃金の引き上げをめぐっては、世界中で議論が同時代的に展開してきているが、前項で確認したように、エジプト国内の議論は「アラブ社会主義」時代に起因する雇用保障政策と賃金政策の崩壊、これに代わる新たな制度構築の必要性という文脈のなかで議論されなければならない問題である。一方で、エジプト政府による最低賃金の設定を不服とした仏系企業がエジプト政府を訴える、という事態も報告されており<sup>(15)</sup>、国内の賃金問題が国内問

(14) 傍線は筆者による。Prime Minister Decree No. 63 dated the 18<sup>th</sup> of January 2014.

(15) 廃棄物処理分野の仏企業 Veolia 社は、世界銀行出資のアレクサンドリア県での温室効果ガス削減事業に参入していたが、政府の最低賃金引上げによる人件費上昇を不服として、2012年にISDS（投資家対国家の紛争解決）条項を根拠にエジプト政府に訴訟を起こした。この訴訟は国際的注目を集め、ISDS条項を含むTTP（環太平洋戦略的経済連携協定）に反対する論者から事例として紹介された。2015年5月14日のバーニー・サンダース米上院議員によるTPP反対演説を参照（<https://www.youtube.com/watch?v=O8JNkW7kSmE>）。

題に留まらないグローバル経済の時代の課題であることも確認できる。

### <最高賃金>

最低賃金問題と連動して議論が進んできた政府高官の最高賃金設定は、「社会的公正」を求める声とともに「1月25日革命」以降各方面から批判の声があがっていた問題である。スィーサー大統領は就任直後に自らの給与の半額を返上し、エジプトのための基金に寄付することを表明したが、最高賃金設定に反対する声は各方面から挙がった。元国際労働機関（ILO）エコノミストで、「1月25日革命」直後に財務大臣を半年間務めたサミール・ラドワンは、「ポピュリズム的措置であり、本当の社会的公正は税制度改革を通じてなされるべきである」と批判した。ベブラーウィー内閣で財務大臣を務めたアフマド・ガラル（元世銀エコノミスト）は「政府・公共部門と民間部門双方の賃金体系の明確化、労働市場と賃金体系の全体的見直しが必要」と指摘しつつ、「政府・公共部門には最高賃金を設定しても、民間には設定しないほうがいい」とコメントしていた（井堂 [2014]）。

2014年7月、最高賃金設定については「警察や軍部、法曹界はこの対象外」と一時報道されたが、ハーニー・カドリー元財務大臣はこの情報を否定した。しかし2015年3月、国家評議会は「法曹界は同法の対象とはならない」という見解を発表した。銀行業界は、中央銀行総裁が早々に「銀行は対象外」と発言する等、（民間を含む）業界全体が徹底した反対姿勢を貫き、同法制定後は140人の銀行取締役らが辞表を提出した。輸出開発銀行が主導した訴訟も最終的には行政裁判所が認め、同年11月、エジプトの国営銀行11行が同法の対象外と認められた<sup>(16)</sup>。同様な抵抗は各業界でみられたが、最高賃金導入により35～40億エジプト・ポンドの歳出減に繋がるという財務大臣発言も報じられた（Aggour [2016]）。

以上、2000年代からスィーサー政権に至るまでの労働部門における政府の施策の変遷を中心に概観してきた。大きく「アラブ社会主義」時代の国家介入型システムから、官民含めて労働市場の流動化を図ろうとしてきていることが確認される。エジプト独自の賃金体系の問題はあるが、最低・最高賃金をめぐる議論も、たとえば「我々は99%」と訴えたウォールストリート街占拠運動の主張と驚く程共通している。一方で、抜け道はあるにせよ、最高賃金設定はムバーラク政権下ではありえなかった決定であることを踏まえると、労働部門におけるムバーラク期の改革の方向性は、2008年の国際金融危機と食料危機、そして「1月25日革命」で一時休止状態を経て、スィーサー政権に大きなところで継承されつつ、やはり革命の影響が認められるといえよう。

<sup>(16)</sup> 中央銀行によるとエジプト国内には40の国営・民間銀行が操業するが、国営銀行11行は次の通り：National Bank of Egypt (NBE)、Banque du Caire、United of Bank、Housing and Development Bank、Export Development Bank、Bank Misr、Principal Bank for Development and Agricultural Credit (PBDAC)、Arab Investment Bank (AIB)、National Investment Bank (NIB)、Industrial Development and Workers Bank of Egypt。

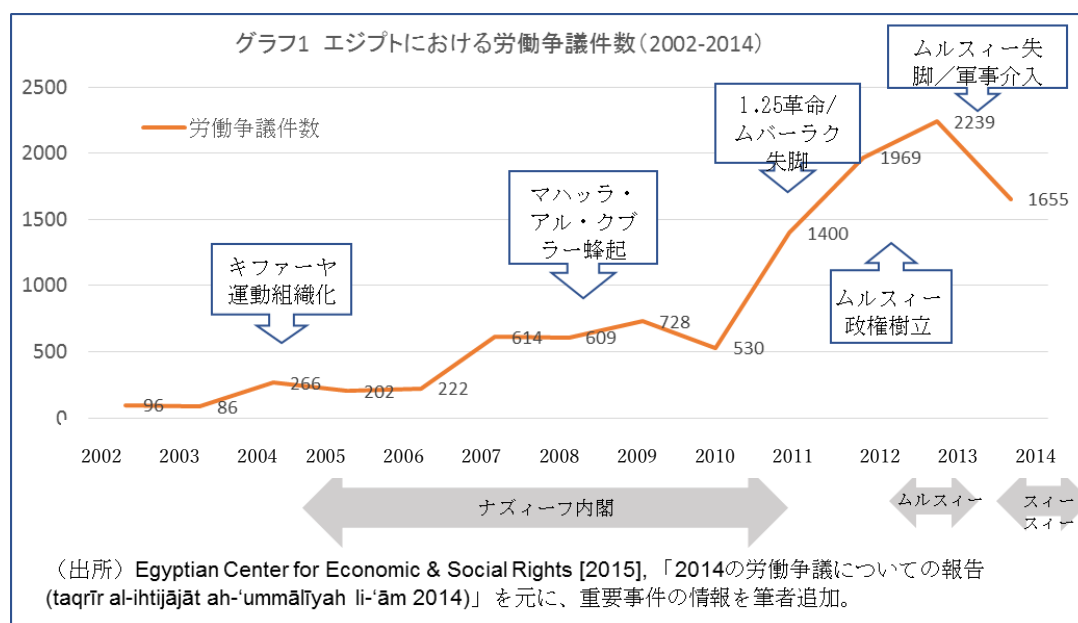
## 第2節 労働争議の広がり と 取締り強化の傾向

### 2.1 労働争議の内実

第1節で概観してきたような労働をめぐる法規制や労働保護環境における大きな変化を踏まえ、本節では、労働者の側の反応はどのようなものであったのかについてみていきたい。具体的には、時系列的にみた抗議活動の件数の変化や地理的分布、部門別の参加者の構成、その主張内容を確認する。

#### (1) 争議件数の推移

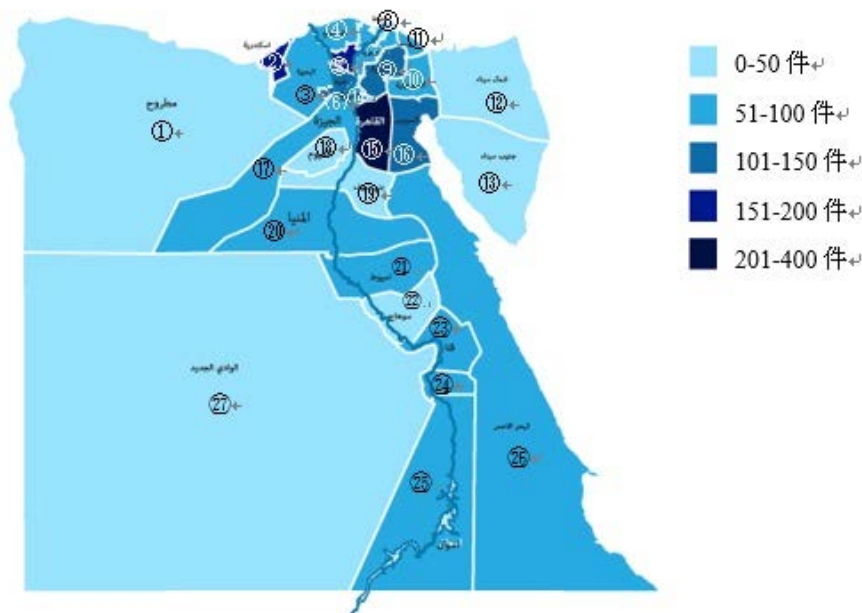
まず争議件数であるが、2002年から2014年までの件数を確認する（グラフ1参照）。一見して確認できるように、争議件数は経済改革を推進したナズィーフ内閣期に増加傾向となり、「1月25日革命」前夜から急増し、2012年にピークを迎えている。その後、2013年半ばのムルスィー大統領の失脚と軍の介入以降に減少する。前節で確認した通り、この争議件数の減少は、労働環境の改善と労働者の満足度の向上によるものではなかったと考えられる。政府に批判的な独立系メディアでの報道や多くの論者が指摘する通り、軍主導の政権による締め付け強化によるものとみるのが妥当であろう。2015年以降の争議数を報告するECESRのウェブサイトの該当ページは閲覧が2017年以降できなくなっていたが、「ECESRの報告」として伝える報道によると、2015年の争議数は1736件、2016年の争議数は726件であったという（Mada Masr 2016年12月26日付；2017年1月24日付）。



## (2) 争議の地理的分布

次に争議の地理的分布として、ECESR が取り纏めた 2014 年の地図を参照する（図 5 参照）。カイロ（図中の⑮）やアレクサンドリア（同②）といった大都市部において頻発していることが容易に確認できるほか、エジプト最大の繊維企業である国营ミスル紡績社<sup>(17)</sup>が存在するガルビーヤ県（マハッラ・アル＝クブラー：同⑤）やスエズ運河公社が存在するスエズ県（同⑯）等でも高い発生率となっている。いずれも伝統的に労働運動が盛んな地域である。この他、デルタ地方と上エジプト地方でも同様な件数で発生している一方、人口が少ない辺境県（北シナイ県、南シナイ県、マトルーフ県、ニュー・バレー県）では件数が低めとなっているが、全国的に発生していたことが確認される。

図 5 県別にみた労働者争議の分布（2014 年）



出所：ECESR (2015)を元に、県名を筆者追加。

注：各県名は次の通り。①マトルーフ、②アレクサンドリア、③ブハイラ、④カフル・シェイフ、⑤ガルビーヤ、⑥メヌフィーヤ、⑦ダカフリーヤ、⑧ダミエッタ、⑨シャルキーヤ、⑩イスマイリーヤ、⑪ポート・サイド、⑫北シナイ、⑬南シナイ、⑭カリュビーヤ、⑮カイロ、⑯スエズ、⑰ギザ、⑱ファイユーム、⑲ベニ・スエーフ、⑳ミニヤ、㉑アシュート、㉒ソハーグ、㉓ケナ、㉔ルクソール、㉕アスワン、㉖紅海、㉗ニュー・バレー

## (3) 部門別にみた争議参加者の比率

グラフ 2 が示す通り、労働争議に参加する労働者の比率は、圧倒的に政府部門（63%）が

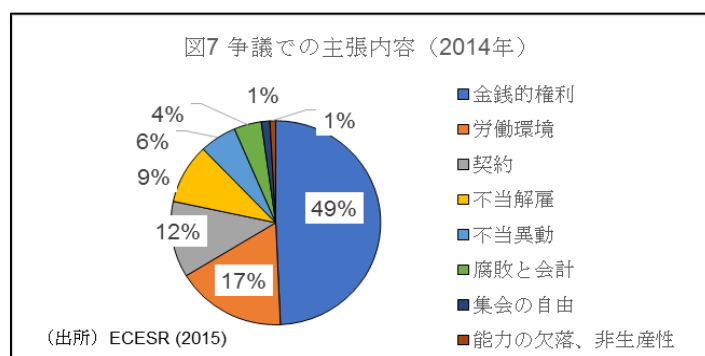
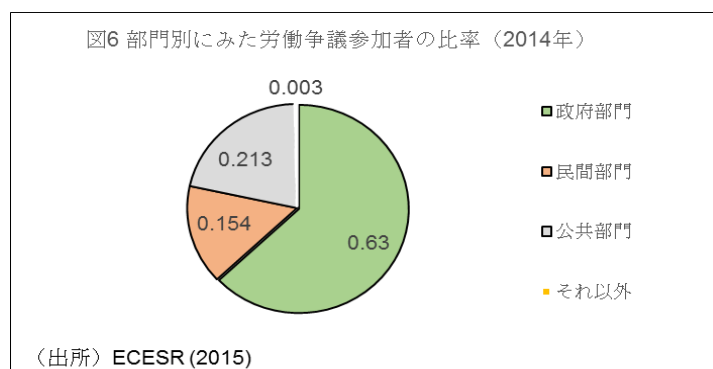
<sup>(17)</sup> ミスル紡績織物会社は 1927 年に設立されたエジプト最大の紡績関連会社（マハッラ本部）。労働運動の中心として知られる。労働者数約 2 万～2 万 5000 人。

多く、公共部門労働者（21.30%）と併せると、8割以上が政府・公共部門の労働者によるものとなる。民間部門は15.40%に留まっている他、インフォーマル部門の就業者と考えられる「それ以外」は0.30%とほんの僅かな参加率しか記録されていない。

なお、この ECESR のデータには、参加者の組合員情報（官製労働組合員か、独立系労働組合員か、あるいはいずれも未加盟か）や雇用契約情報（いわゆる正規・非正規、雇用契約の有無）が含まれていない。すなわち、このデータからは、たとえば政府・公共部門の労働者で独立系労組の立場から争議に参加したものがどれくらいいたのか等、一步踏み込んだ分析が困難である。管見の限りにおいて、エジプト全体での争議の量的・質的フォローを長期的に継続して行っているのはこの ECESR のみであるが、今後何らかの補足的な情報収集・調査手法を通じた研究が待たれる。本章では、第3節で考察する労働組合運動の文脈での考察に制約があることを指摘しておきたい。

#### （4） 争議での主張内容

グラフ3で明らかなように、争議に参加した人々が掲げる議題内容の半数は「(賃金やボーナス等の) 金銭的な権利」に集中していた（49%）。その他、「労働環境」（16.90%）、「不当な解雇や異動」（15.10%）、「契約」（12%）と、それぞれ個別の緊急課題が続く。一方で、「汚職」（4.20%）や「集会の自由」（1.50%）のといった、より政治的で構造的な改革が必要とされるテーマに関する要求は圧倒的に少ないことが顕著である。参加者の緊急課題に対する改善要求が、争議への参加の動機付けとなっていることが窺える。





## 2.2 治安当局と司法による取り締まりの強化

グラフ1で確認した2013年半ば以降の争議件数の減少は、決して「交渉の成果」によるものではなく、治安当局による取り締まりの強化によるものであった。たとえば、2013年8月に発生した民間のスエズ製鉄会社と Scimitar 石油会社（重油生産を取り扱うカナダ系企業）でのストライキに対しては、治安部隊が介入（それぞれ8月12日と17日）し、争議のリーダー格であったメンバーが取り抑えられた。同月21日には、スエズ製鉄会社の組合リーダーが逮捕され、全体で同社のストライキに参加した14名が起訴され、解雇を通知されるに至った。ストライキの参加者の要求は、未払い給与・ボーナスの支払い、不当解雇された同僚たちの再雇用、賃金上昇や労働環境の改善であった(Charbel [2013])。

治安部隊による介入は2015年に入っても報じられている。たとえば、同年9月、「新公務員法」（同年3月に公布されその後撤回）に反対する公務員の「タダムン（連帯）調整委員会」のメンバー（主催者発表300人以上）がフスタート公園で座り込み抗議活動を予定していたが、治安部隊により同公園は閉鎖されてしまった。また同年10月には、前述のマハッラ・アル・クブラーでのストライキ中、ボーナスの支払いを求める労働者に対して治安部隊が発砲の構えを見せて威嚇したことなども報じられている(*Egyptian Street* [2013])。

独立系労働組合連盟のメンバーでありエジプトの労働問題の研究者として著名なラマダン・ファーティマによると、「テロとの戦い」を掲げ「ムスリム同胞団」に対する警戒姿勢を強める当局は、労働運動も「社会を不安定化させる動き」として取り締まりの対象とみなし、時に「ムスリム同胞団」との関連性を強調する傾向がある、という(Charbel [2013])。

以上、労働部門の法整備や労働環境の変化を前に、人々がどのような主張で抗議を行っていたのかについて考察した。改めて確認しておきたいことは、スィー・スィー政権成立前後での争議数の低下が必ずしも労働者側の主張の解決によるものではない、という点である。これを踏まえた上で、次節では人々の抗議活動の受け皿としてのエジプトの労働組合の展開をみていきたい。具体的には、労働運動の担い手としてエジプトの労働組合を官製と独立系に分けて概観する。

## 第3節 エジプトの労働組合

エジプトにおける労働者の権利獲得を目指す運動は古く、英国統治下時代の1909年には最初の保護的な労働法が制定されている。英国からの独立運動を求めた1919年革命の頃にはストの実施が記録されているほか、1921年頃までにはカイロやアレクサンドリア、スエズ地域を中心に約95の労働組合が結成され、全体で約2万人が加盟していたとされる(The Solidarity Center [2010])。主にナセル期以降からムバーラクの民営化時代を通じてエジプトの労働運動を考察した Posunsney の研究によると、エジプトの労働組合は、まず権威主義体制とコーポラティズムの翼賛組織として、しかし同時に民営化当初は中心的な抵抗勢

力として機能した側面もあったことが指摘されているが、サダト期からムバーラク期にかけて増加した組合は官製労組の域を超えるものではなかった (Posunsney [1997])。

### 3.1 官製労働組合と独立系労働組合

#### (1) 官製労働組合

エジプト労働組合連盟 (Egyptian Trade Union Federation: 以下、ETUF と省略) は国内で唯一の法的に認可されてきた官製労働組合である。ETUF は、ナセル大統領 (大統領任期 1956-1970 年) による経済部門の国有化にあたって、コーポラティズム体制の担い手として 1957 年に設立された。この時代に形成された国家と政府・公共部門労働者との間の「暗黙の契約」により、労働者はストライキ等の権利を放棄する一方、補助金付きの安価な基礎物品の配給などを通じ生活面での権益が守られるという、政治的自由と社会保障の引き換えが行われた (長沢 [1984])。長らく ETUF は、「暗黙の契約」の一方の当事者として独占的地位にあったのである。同連盟の公式な組合員数は約 600 万人と、エジプトの労働人口の約 5 分の 1 に達する<sup>(18)</sup>。長年にわたって政府・公的部門の労働者はほぼ強制・自動加入する制度となっていたが、1990 年代終わりから 2011 年の「1 月 25 日革命」を経て、労働運動・抗議行動が全国的に広がる中、この官製労組への不満や反発も高まっていった。

#### (2) 独立系労働組合

「1 月 25 日革命」直後には独立系の労働組合が多く設立され、全体で 87 の労働組合が作られたという。エジプトの労働問題研究の第一人者であるジョエル・ベイニンによると、ムルシー政権の終焉を求める「タマッルド (反抗) 運動」が高まりを見せる中、特に以下のような主要な独立系組合がこれを支援する署名活動を展開した。

- ① 「労働組合労働者サービス・センター (the Center for Trade Union and Workers Services: CTUWS)」<sup>(19)</sup>
- ② 「エジプト独立労働組合連盟 (the Egyptian Federation of Independent Trade Unions: EFITU)」
- ③ 「エジプト民主労働議会 (the Egyptian Democratic Labor Congress: EDLC)」
- ④ 「アレクサンドリア労働者常設議会 (the Permanent Congress of Alexandria Workers: PCAW)」

こうした組織は全国レベルでの動員力には欠けていたが、「1 月 25 日革命」以降、2013

<sup>(18)</sup> 2014 年末時点の労働人口は約 2960 万人 (世界銀行)。

<sup>(19)</sup> この組織はエジプトの老舗の NGO で、特に 1990 年代に労働問題に特化していた。指導者カマール・アッバースはムバーラク政権時代、何度も拘束されたことがある。

年半ばまでの争議件数の増加の背景にはこうした独立系労働組合の急増があった（Beinin [2013]）。こうして多くの独立系労働組合が結成され、やがて大きく2つの独立系労働連盟が形成されていった。EFITU（2011年1月30日成立）とEDLC（2013年4月23日成立）である。しかしこれら連盟の傘下にはない独立系労働組合も存在した。実際には、独立系労働組合の多くは混乱し、弱体で、分裂し、資金不足の状態が続いてきたという（Charbel [2015]）。

EFITUの詳細は明らかでないが、2013年にEFITU関係者を招へいた日本の公益財団法人国際労働財団によると、EFITUの組合員数は約120万人<sup>(20)</sup>、321組合と26連合会が加盟している。主要加盟産業として、①税務関係、②パイロット、③観光業、④製糖、⑤インフォーマルとされている（国際労働財団 [2015]）。独立系労組の中にインフォーマル部門を含め様々な職種からの参加者が集合していることが窺える。

こうした独立系労働組合運動は、「1月25日革命」以降、「エジプトの市民社会の中で最も活発な勢力」として注目されてきた。しかし、独立系労組の調査を行ったあるノルウェーの研究者によると、独立系労組は、前述のような課題（分裂、弱体、資金難）に加え、新たな3つの課題に直面しているという。すなわち、①要求内容が賃金を含む個別の職場改善に限られているケースが多く、構造改革や民主化を促すような主張が少ない、②地域ベースでの活動に限られており、全国レベルでの動員力に欠ける、③労働者の組織化の自由を保証する法的枠組みの整備が進んでいない、という課題である（Kindt [2014]）。

これら3つの新たな課題のうち①は、第2節で確認したように、争議参加者の要求内容が個々の緊急な問題解決に留まっていたことと合致している。②に関しても、より具体的な独立系労組の活動状況に関する研究が必要であるが、筆者の組合関係者からの聞き取りと共通した内容であると考えられる<sup>(21)</sup>。最後の③に関連し、「労働者の組織化の自由を保証する法的枠組みの整備」とはむしろ逆行する形で、国家レベルでの「取り込み／吸収」の動きとあいまって、独立系労働組合を公的な政治空間から排除していこうとする大きな流れが存在しているように観察される。以下この点について考察する。

### 3.2 独立系労働組合の取り込みと吸収、周縁化

#### (1) 活動家出身の労働大臣の就任

官製・独立系を含む多くの労働組合は、経済改革では新自由主義と親和的と評されたムスリム同胞団に対しては当初より距離を置いていたこともあり、ムルサー政権への批判が高まる中で発生した2013年7月3日の軍部の介入に対して、官製・独立系労働組合、左派のグループ全体が一致して支持を表明した。しかし2013年半ば以降のスィーサー体制に

<sup>(20)</sup> 同財団のウェブサイトでも組合員数の表記が複数ある。同財団データベースの2015年11月20日付けの情報では、「組合員数は約30万人」、「加盟組合は318組合」とある。

<sup>(21)</sup> 「エジプト独立労働組合連盟（EFITU）」の事務局メンバーであったファーティマ・ラマダンからの聞き取り内容による（2016年12月6日）。

対しては、官製労働組合はいうまでもなく、独立系労働組合関係者の間でも政権に対する距離感、姿勢にばらつきがみられる。

こうした中、独立系労働組合の政権への取り込みとして注目されたのが、ムルシー元大統領の失脚直後のカマル・アブーイータの労働大臣任命である（Charbel [2013a], [2013b]）。同氏は EFITU の元リーダーで、長年労働運動活動家であった。しかし 2014 年 3 月に成立したマフラブ内閣によって、労働運動活動家の間で「ムバーラク政権の旧友」と悪評の高いナーヒド・アル＝アシュリーが新しい労働大臣として任命され、アブーイータの任期は短命に終わった。

## (2) 独立系労働組合の法的根拠をめぐる

独立系労働組合に対する風向きは、「1月25日革命」直後の時期と比較して大きく変わった。官製労組である ETUF は 2016 年 2 月、ギザ県裁判所に対し、EFITU とその傘下にある独立系労働組合を相手取り、「独立系労働組合は違法であるため、即刻解散するべきである」という訴えを申し立てた。1年以上前から準備されていたこの案件の審議は、組合関係者の情報として、争議関係者と治安部隊との緊張が高まっていることから再び延期されることとなった(Mohamed [2016])。

2016 年 3 月時点で判決の行方は未だ不透明ではあるが、抑えておくべき点として、労働組合法に関する議論がある。ETUF を唯一の公的な労働組合と定めたのは 1976 年制定の労働組合法であった。しかし、「1月25日革命」直後の比較的自由的な雰囲気の中で、当時のイサーム・シャラフ内閣のアフマド・アル＝ボライ労働大臣の下、ETUF とは別に自由な労働組合の存在を認めようとする新労働組合法の法案が準備されていた。にもかかわらず、その後の国内政治情勢の変化の中で、この自由な新労働組合法案はお蔵入りしてしまったのである。

しかし憲法の観点から独立系労働組合の権利を主張する動きもある。前述の CTUWS はその声明文の中で、2014 年憲法の第 76 条に「国家は組合組織 (syndicates and unions) の独立性を保障すること」と謳っている、と指摘する (Charbel [2016])。

なお、この労働組合の結成の自由を阻害しているとして、ILO はエジプトを「労働者の権利を侵害している 25 か国のブラックリスト」に含めていた。しかし 2014 年 5 月、政府からの改善の約束を条件として、このリストからエジプトを外すことを発表した。政府代表団に同行した ETUF 議長は「エジプトはそもそも労働者の権利を侵害していなかった」と強調、副議長もブラックリストからの除外は外国投資の誘致に好影響を与えるだろうと述べた。これに対し、EFITU 事務局関係者は「エジプトにおける抗議活動ははまだ継続中である」と不満を表明した(Egypt Independent [2014])。

このように、独立系労働組合の置かれた国内状況は逆境的にみえるが、先述のノルウェーの研究者はこの状況を「ディレンマ」と指摘する(Kindt [2014])。さまざまな制約はありつつ、これまでのような各地域に根付いた労働運動を展開していくのか、あるいは抑圧や取り

込みのリスクを負いながらも全国レベルでの影響力の拡大を目指すか、というディレンマである。新たな国家—社会関係の再編成の中でエジプトの労働運動がどのように展開していくのかを理解するためにも、公的政治空間から排除され、周縁化されようとしてつつある独立系労働組合の今後を注視していかなければならない。

## おわりに

本章では、まず 2000 年代の労働部門における法制度等の変化を概観しつつ、その改革の方向性が 2013 年半ば以降のスィーサー政権にどのように継承されてきているのかについて確認してきた。そして労働環境の不安定化の中で、労働者の側からはどのような主張があったのか、争議の地理的展開、さらに労働運動の主体としての労働組合をめぐる様々な課題を、特に独立系労働組合の置かれた苦境を紹介することで考察した。

スィーサー体制形成期は、基本的にはナズィーフ内閣期の経済改革路線を継承しているようにみえるが、混合した対応も確認される。「アラブ社会主義」時代からの雇用保障制度と政府部門を改革する一環として、公務員法制定・実施に対する強い姿勢を示しているが、これはムバーラク期および革命後の暫定諸政権が実現できなかったことである。一方、革命後に準備されてきた最低・最高賃金設定に関する法の施行は、いずれも内容的に問題はあるとはいえ、ムバーラク期ではありえなかった制度転換である。本文で確認したように、施行直後から既に「策法」化してしまっただが、特に後者は革命がなければ実現することはなかったであろう。その点で、スィーサー政権は、革命後の空気を踏まえ、あるいは利用する形で、サダト＝ムバーラク期の「長すぎた移行期」（長沢 [2012b]）という未完のプロジェクトを進めているようにも見える。

スィーサー大統領は当初、今も国民の間で「不正」のイメージから遠く思い出される故ナセル元大統領に自らを投影させようとしてきたことで知られる。官製・独立系の労組幹部出身者を取り込む一方、独立系労組の非合法化や争議の取締りを強化している点を踏まえると、ナセルから引き継いだのは「清廉」なイメージだけではないように思われる。「テロとの戦い」が強調される中、経済状況の悪化を背景とした観光客の回復を求める国民の声も追い風となり、ムスリム同胞団の封じ込め・弾圧とともに、労働環境の悪化の中で疎外される労働者や彼らの受け皿である独立系労組の自由な活動もまた抑え込まれている。楽観的要素は見当たらないが、「1 月 25 日革命」を経て、労働運動が獲得した成果が不十分な最低・最高賃金設定だけであったと判断するのは、いまだ時期尚早であると考えたい。

## 【追記】

本章の考察対象期間からずれるが、独立系労組に関連し、二つの事件を記しておきたい。

2016 年 2 月、イタリア人若手研究者がカイロ郊外で遺体として発見された。拷問の形跡から警察関係者によるものではないか、とも噂され、内外に大きな衝撃を与えた。被害者と

なった研究者はケンブリッジ大学博士課程に在籍、カイロ・アメリカン大学の客員研究員として、独立系労組の中でも特に（インフォーマル部門就業に代表的な）行商人の活動を調べていたという。事件の背後に、運動関係の集会で写真を撮られたことが原因だったとも、行商人の労働環境改善のため奔走しているうちにトラブルに巻き込まれたのではないかと、複数の憶測が流れた。2017年12月時点で真相は未だ解明されていない。

この事件と直接の関連性はないが、筆者が個人的に衝撃を受けたことがある。

2016年11月～12月の現地調査の折、筆者は独立系労組関係者数名と面談の機会を得た。その一人がスエズ運河庁勤務の50代後半の弁護士S氏であった。独立系労組の顧問的存在であり、柔和で理知的な紳士だった。次回調査での再面談を願って帰国したが、翌年1月半ば、突然の訃報が届いた。カイロの会議に出席後、スエズへの帰路で交通事故に遭ったという。国内独立系紙を中心に「スエズ労働運動の指導者の死」<sup>(22)</sup>と報道され、事故で無残に変形した車の写真も掲載された。S氏を紹介してくれた人物にお悔やみのメールを送ると、1行だけの返信があった。NGO関係者の銀行口座凍結や海外渡航の制限といった話を思い出し、その後連絡を控えた。「萎縮」という言葉を思い起こす。

これら二つの事件は直接関連しない。両者はお互いの存在も知らなかっただろう。亡くなり方も異なる。しかし、独立系労組の調査や運動の支援を通じて、公的政治空間から排除されてきた人々の声に耳を傾けようとしていた点で、両者は共通していたのではないかと。謹んでお二人のご冥福をお祈りしたい。（2017年12月18日）

### <参考文献>

#### <日本語文献>

池田美佐子 2016.『ナセル アラブ民族主義の構成と終焉』山川出版社。

井堂有子 2014.「エジプトの内閣改造劇：賃金問題とストライキの波」アジア経済研究所、平成25年度政策提言研究。

[http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Seisaku/pdf/1404\\_idou.pdf](http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Seisaku/pdf/1404_idou.pdf)

伊能武次・土屋一樹 2012.『エジプト動乱：1.25革命の背景』アジア経済研究所。

岩崎えり奈 2017.「第4章 貧困・失業と経済格差・不平等の研究と理論」私市正年・浜中新吾・横田貴之編『中東・イスラーム研究概説 政治学・経済学・社会学・地域研究のテーマと理論』明石書店。

加藤博・岩崎えり奈 2013.『現代アラブ社会「アラブの春」とエジプト革命』東洋経済新報

<sup>(22)</sup> 追悼文として、<https://www.madamasr.com/en/2017/01/19/news/u/obituary-in-memory-of-prominent-labor-activist-seoud-omar/>を参照。

社.

柏木健一 2008. 「第6章 社会・労働政策」山田俊一編『エジプトの政治経済改革』アジア経済研究所.

金谷美紗 2012. 「2000年代後半における抗議運動と1.25革命—労働運動と民主化運動の発展過程に着目して—」伊能武次・土屋一樹編『エジプト動乱：1.25革命の背景』アジア経済研究所.

河村有介 2015. 「エジプトにおける社会保障と「社会契約」—ムバーラク政権下の食料補助金制度と公的雇用を事例として—」『アジア・アフリカ研究』55(3) 49-68.

清水学 1992. 「「アラブ社会主義」論の再検討」清水学編『アラブ社会主義の危機と変容』アジア経済研究所 3-36.

—— 2011. 「アラブの春と「包括的発展」」『中東・南アジア地域の平和システム構築に向けて』アジア経済研究所.

[http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Seisaku/pdf/1110\\_shimizu.pdf](http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Seisaku/pdf/1110_shimizu.pdf)

鈴木恵美 2013. 『エジプト革命 軍とムスリム同胞団、そして若者たち』中公新書.

長沢栄治 1984. 「エジプト—食料補助金と都市貧困層」宮治一雄編『中東の開発と統合』アジア経済研究所.

—— 2012a. 『エジプト革命 アラブ世界変動の行方』平凡社.

—— 2012b. 「門戸開放記エジプトの国家と社会—グローバル化の波と社会運動」柳原悠・栗田禎子編『アジア・中東—共同体・環境・現代の貧困』勁草書房 239-268.

山田俊一 2008. 『エジプトの政治経済改革』アジア経済研究所.

#### <外国語文献>

Abdeli-Fadil, Mahmoud. 1980. *The Political Economy of Nasserism: A Study in Employments and Income Distribution Policies in Urban Egypt, 1952-72*. Cambridge: Cambridge University Press.

Adly, Amr. 2014. *The Sisi's Government's Attempts to Win Over Egypt's Civil Servants*, Carnegie Middle East Center, August.

—— 2016. *Civil Service Reform in Egypt: Between Efficiency and Social Peace*, Carnegie Middle East Center, 27 March.

Aggour, Sara. 2016. “The war of wages: maximum wages lose the fight.” *Daily News*, 5 April.

Badr El-Din, Karim. 2014. “Privatization: A Key to Solving Egypt's Economic Woes.” *Voices and Views: Middle East and North Africa, World Bank*, 3 November.

Bahaa-Eldin, Ziad. 2015. “Egypt's New Civil Service Law: The Pros and Cons.” *Ahram Online*, 19 August.

- Beinin, Joel. 2016. *Workers and Thieves: Labor Movements and Popular Uprisings in Tunisia and Egypt*. Stanford University Press.
- . 2013. *Egyptian Workers After June 30*, Middle East Research and Information Project, 23 August.
- Charbel, Jano. 2012. “One Year On, Labor Revolution Is Stalling.” *Jadaliyya*, 24 January.
- . 2013a. “And Where Do the Workers Stand? Syndicates, Unions Divided Over Mursi’s Ouster.” *Jadaliyya*, 16 July.
- . 2013b. “Labor activist wages into the deep state: Kamal Abu Eita, the new minister of manpower.” *Mada Masr*, 30 September.
- . 2016. “Why are Egypt’s independent trade unions on trial?” *Mada Masr*, 8 February.
- Egyptian Center for Economic and Social Rights. 2014. “ECESR Publishes Major Report on 2013 Protests in Egypt.” *ECESR*, 7 July.
- . 2015. *Labor Protests in 2014 (taqrīr al-ihtijājāt ah-‘ummāliyah li-‘ām 2014)*, Cairo: ECESR.
- Egypt Independent*. 2014. “ILO lifts Egypt’s name from short-term blacklist.” May 30.
- Golia, Maria. 2015. “Taking On Egypt’s Big Bureaucracy.” *Middle East Institute*, 15 October.
- Kindt, Kristian T. 2014. “Trapped outside politics: Egyptian independent unions’ democratizing dilemma.” *NOREF-report*, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, July.
- Mohamed, Amra. 2016. “A ‘dormant volcano’: The battle of Egypt’s independent unions.” *Middle East Eye*, 13 March.
- Nazier, Hanan and Ramadan, Racha. 2014. “Informality and Poverty: A causality dilemma with application to Egypt.” *Economic Research Forum Working Paper No. 895*.
- Nour, Ayman. 2016. “Egypt Fighting Corruption: A New Law on Civil Service.” *Al-Tamami & Co.*, June/July.
- Posusney, Marsha P. 1997. *Labor and the State in Egypt: Workers, Unions, and Economic Restructuring*. Columbia University Press.
- Ramadan, Fatima and Adly, Amr. 2015. “Low-Cost Authoritarianism: The Egyptian Regime and Labor Movements Since 2013.” *Carnegie Middle East Center* September.
- Said, Mona. 2015. “Wages and Inequality in the Egyptian Labor Market in an Era of Financial Crisis and Revolution.” *Economic Research Forum Working Paper No. 912*.
- The Middle East Library for Economic Services (MELES). 2015a. “Civil Service Law



(*qānūn al-khidmāt al-madanīya*.” Cairo: MELES.

— 2015b. “Law No. 35/1975 Promulgating the Law on Trade Union” Cairo: MELES.

— 2014. “Prime Minister Decree No.63 of the year 2014 (on wages and salaries).” Cairo: MELES.

The Solidarity Center. 2010. *Justice for All: The Struggle for Worker Rights in Egypt*. Washington D.C.: The Solidarity Center.

Wahba, Jackline and Assaad, Ragui. 2015. “Flexible Regulations and Informality in Egypt.” *Economic Research Forum Working Paper* No. 915.

World Bank. 2014. *Arab Republic of Egypt - More jobs, better jobs: a priority for Egypt*. Washington, D.C.: World Bank Group.

#### <新聞>

Ahram Online

Al-Maṣrī al-Yawm

Al-Yawm al-Sābi‘

Daily News Egypt

Egypt Street

Mada Masr

#### <ウェブサイト、Facebook サイト>

Economic Research Forum (ERF) : <http://www.erfdataportal.com/index.php/catalog>

国際労働財団 : <http://www.jilaf.or.jp/>

独立系労働組合 : <https://www.facebook.com/الصفحة-الرسمية-للاتحاد-المصرى-للنقابات-المستقلة-EFTU-761116893953238/>

労働組合連盟 : <http://etufegypt.com/>, <https://www.facebook.com/awzynHqna/timeline>

ミスル紡績織物会社 : <http://www.misrhelwantextile.com/>

## 第 10 章

# 貧困：食料安全保障と国民の消費生活

岩崎えり奈

### はじめに

2011 年「1 月 25 日革命」でムバーラク政権が倒され、2012 年の大統領選挙と議会選挙の後、ムスリム同胞団を母体とするムルシー政権が誕生した。ムルシー大統領はエジプトの歴史上、初めて民主的に選出された大統領となり、国民の大きな期待を集めた。

ところが、2012 年秋以降、ムルシー政権に対する国民の批判が高まった。リベラルや世俗派の野党勢力は、2013 年の 1 月以降、政権批判を展開し、同年 4 月からは、「タマツルド」(反抗)などの若者グループが大統領の辞任を求める署名活動を始めた。この運動は、ムルシー大統領就任 1 周年であった 2013 年 6 月 30 日に、大統領の辞任を求める大規模なデモに発展した。この大規模なデモに呼応して、2013 年 7 月に、軍が介入した結果、ムルシーは解任され、ムルシー政権は発足後わずか 1 年で崩壊した。

その後、軍が発表した政権移行の「工程表」に基づき、政権移行プロセスが進められ、2014 年 5 月に実施された大統領選挙の結果、スィーサー前国防相が当選し、6 月 8 日に大統領に就任した。

しかし、治安や法などの支配体制面では、軍や警察や裁判所などをみるかぎり、2 度の「革命」によっても変化はない。それどころか、抗議規制法や対テロ法などが大統領令として公布され、対テロを名目に政治的な自由がよりいっそう制限されるようになった。ムスリム同胞団については、ムルシーはじめムスリム同胞団幹部の多くが逮捕・拘束され、厳しい弾圧下におかれた。2013 年 12 月には、政府によって「テロ組織」に指定されるにいたっている。加えて、2014 年 11 月にはデモ隊殺害や不正蓄財で告訴されていたムバーラク元大統領が保釈され、その 2 人の息子も無罪放免になるなど、大きな議論を呼んだ(長沢 [2015])。

こうしてみると、2011 年の「1 月 25 日革命」はエジプトが民主化に向かう一大転機だとみなされたが、発生から 5 年を経て、当初の期待と逆行する傾向が目立つ。「革命」という名前の反革命によって、エジプトはムバーラク時代に戻ってしまったという声も聞く。

本章の目的は、「1 月 25 日革命」後の混迷を深めたエジプトの政局の社会的背景を、消費生活と貧困に焦点をあてて考察することである。考察の対象とする時期は、主に、2011

年からムルスィー政権が崩壊し「6月30日革命」が起きた2013年までである。2011年の「1月25日革命」の際、人々が政権転覆を望んだ主要な理由は、「自由」、「尊厳」、「社会的公正」であった。と同時に、経済的停滞も大きな理由である。しかし、「1月25日革命」後も、一向に生活状況は好転していない。その結果として社会的不満が強まり、わずか1年でのムルスィー政権崩壊と「6月30日革命」にいたる社会的背景をなしていると考えられる。以下、本章では消費生活に焦点をあて、第1節で2000年代のエジプト経済の特徴を食料安全保障の観点から概観したうえで、第2節で「1月25日革命」以後のエジプト国民の消費生活、第3節で貧困の動向について分析する。

## 第1節 グローバル化時代のエジプト経済と食料安全保障

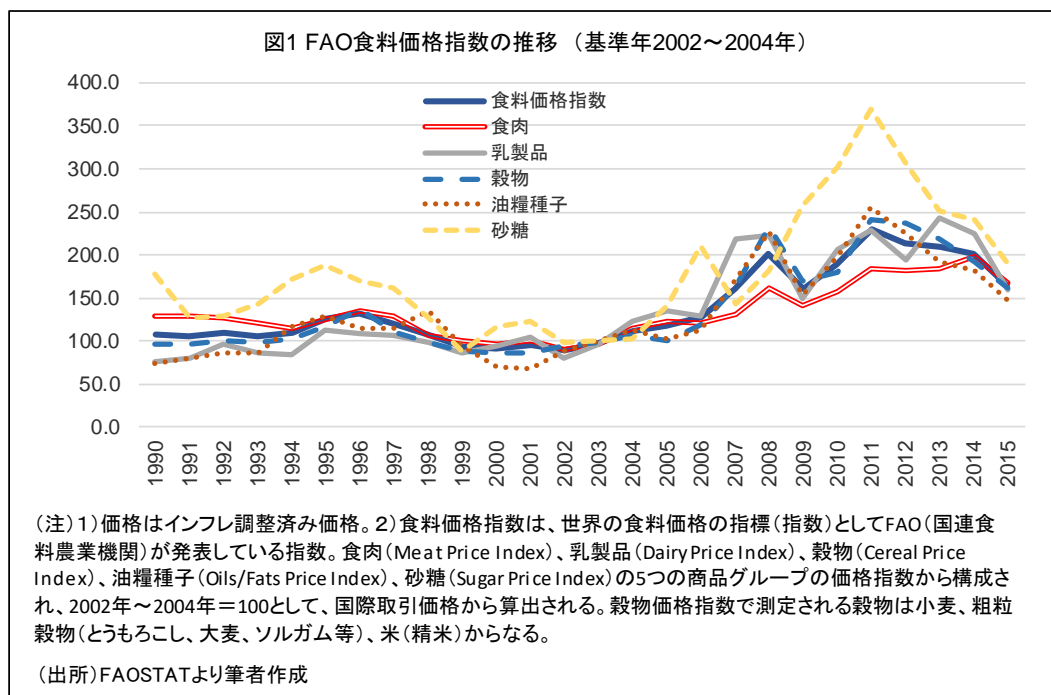
### 1.1 食料安全保障

2008年の世界食糧危機後、食料安全保障の問題が脚光を浴びるようになった。食料安全保障とは、国連食糧農業機関（FAO）によれば、「全ての人が、常に活動的・健康的生活を営むために必要となる、必要十分で安全で栄養価に富み且つ食物の嗜好を満たす食料を得るための物理的、社会的、及び経済的アクセスが出来ること」である。つまり、食料安全保障は、すべての家計・個人が食料を必要なだけ入手できるようになったとき、実現したといえる。その定義からすれば、食料入手手段を欠く状態が食料不安（food insecurity）であり、食料の供給面ではなく、食料へのアクセスを重視した概念である。

食料へのアクセスが重視されるようになった背景には、2000年代から、世界中で食料価格の高騰と乱高下に見舞われるようになったことがある。FAOの食料価格指数の推移にみてとれるように、2005年から2008年の間に、世界の主要食料価格が高騰した（図1）。2008年6月に最高値を迎えた後、大規模な金融危機によって世界経済が不況に陥ったことから、食料価格は再び急落した。とはいえ、これは一時的な下落に過ぎず、2010年に穀物価格は50%上昇した。2011年第2四半期にわずかに下落したものの、さらに2012年に再び急騰し、FAOが食料価格指数の測定を開始した1990年以降で過去最高値を更新した。現在も、食料価格は高値が続いている。

FAOの2011年の報告書によると、世界の食料価格は今後も高止まりし、不安定な状況が続くという（FAO [2011, 11]）。長期的にみれば、新興国・途上国においては、経済成長が続く所得も上昇するとみられ、経済成長にともなう消費拡大や世界の人口増加等により、畜産物、油脂類、水産物に対する需要増が見込まれる。一方、供給面では、品種改良や化学肥料の投入、灌漑網の整備、遺伝子組換え作物の導入により、単収が向上し生産量の増加を支えてきたが、近年、単収は伸び悩んでいる。さらに、食料市場とエネルギー市場の結びつき、地球温暖化、資源の枯渇、土壌劣化、水資源の制約などの不安定要素により、食料価格の不安定性が高まると懸念されている（FAO [2011, 11-12]、国際農林業協同協会 [2011]）。

こうした食料価格の高止まりと不安定性は、とくに食料を輸入に依存する途上国に大きな影響を与える可能性がある。食料は低所得消費者層の家計の大部分を占めているため、価格の大きな変化は彼らの実収入に多大な影響を及ぼすからである（FAO [2011, 15]; 国際農林業協同協会 [2011]）。



エジプトも例外ではない。2000年代のエジプト経済はマクロな指標にみるかぎり、悪くはなかった。2000年代後半の経済成長率は5%以上であり、好調な経済成長であったが、2007～2008年の世界金融危機を挟んで激しい物価の変動に見舞われた。食料については、2000年代後半において、とくに主食である小麦粉の価格上昇が激しく、小麦粉やパン・シリアルは2倍前後に高騰した（WFP [2011, 9]）。その結果、2008年の時点でエジプトの家計支出の38.3%が食費に費やされ、家計を圧迫していた（African Development Bank [2012, 10]）。

## 1.2 2000年代のエジプト経済構造の特質

基礎食料価格の上昇は、エジプト経済がグローバル経済に依存している証である。エジプトは乳製品などの贅沢品よりも、最も基礎的な食料である小麦需要の45～50%を輸入に頼っており、世界最大の小麦輸入国である。そして、小麦を原料とするパンはエジプトのアラビア語で「生きる」を意味するエイシュと呼ばれ、金持ちも貧乏人も食べる大事な食料である。そのため、国際価格の変動が贅沢品を食べる富裕層よりも、庶民の台所を直撃する。つ

まり、グローバル経済の動向が中間層と貧困層の経済生活に直結しているところに、エジプト経済の対外依存の特徴がある（加藤・岩崎 [2013]; 岩崎[2013]）。

ナイル川という水資源に恵まれたエジプトは農業立国であり、他のアラブ諸国とくらべれば食料自給率が高い。作物別にみると、米や野菜、砂糖、肉類などの自給率が高く、生産量も1980年代以降上昇している。とくに米やジャガイモ、レモンなどの生産量は1980年代以降に大幅に上昇し、輸出量も増えている。一方、エジプトは1人当たりの穀類消費量が世界で最も高い国の一つであるが、その穀類の自給率は50～60%に過ぎない（IDSC [2013a, 11]）。従来の食料安全保障は国内での基礎食料の自給率を高めることに主眼をおいていたが、基礎食料品を国内生産でまかなうことは不可能なのである。

もちろん、生産量を増やす政策もとられてきた。しかし、砂漠の開墾により、耕地面積は拡大したものの、都市化による耕地減少に追いつかない。また、農家は、補助金制度の下で価格が抑えられている小麦よりも、換金作物としての価値が高い果樹類や米、家畜用のクローバーやアルファルファの作付を好む。つまり、経済の自由化、農業離れと都市化の進展といった複合的な要因のため、小麦の生産量は国民を養うのに十分に増えていないのである。

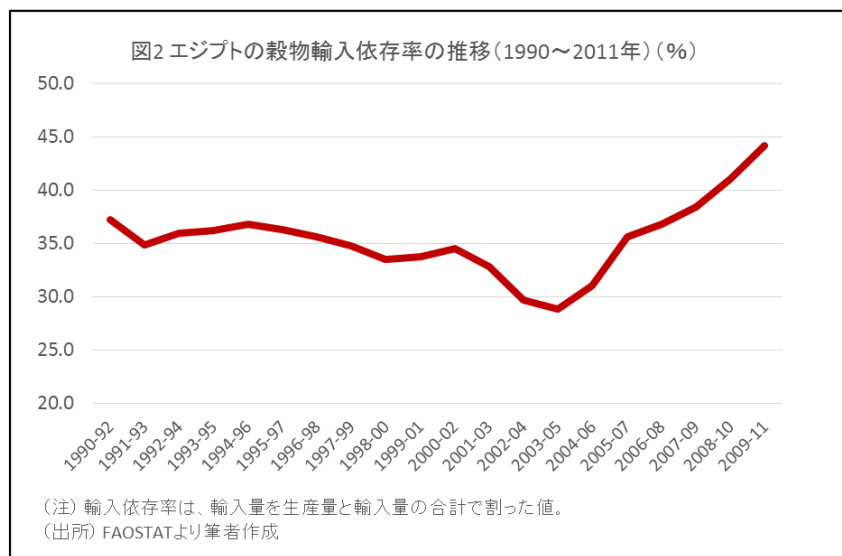
こうして、エジプトは国際市場に基礎食料供給を依存せざるを得ないが、そのためには十分な外貨収入を必要とする。それをもたなければ、突然の基礎食料価格高騰の際、必要な量の食料を輸入できないリスクが生じる。

実際、穀物の輸入依存率にみてとれるように、エジプトは輸入に穀物供給を依存する度合いを2000年代後半から高めている（図2）。国際的な穀物価格の高騰が通貨安とあいまって、穀物の輸入価格を大幅に押し上げたためである（WFP [2013, 5-6]）。エジプトは穀物の輸入をアメリカ、ロシア、フランス、オーストラリアに頼っており、今後、これらの欧米諸国における穀物価格の動向にますます左右されることが予想される<sup>(1)</sup>。

国家レベルでは、リスクを回避するためには、世界市場から食料を購入するのに十分な外貨収入があればよい。したがって、食料輸入が多い国にとっては貿易と財政収支、つまりは輸出の奨励が食料安全保障の中心になる。

しかし、エジプトは産業基盤が弱く、観光収入や海外出稼ぎ収入を主な外貨収入源としている。いずれも対外関係に左右されやすい不安定な性格を有する収入源である。つまり、国家収入と消費の両面において、エジプト経済は高い対外依存性を特徴とする。このため、エジプト経済は外的ショックを被りやすく、1970年代に繰り返された食糧暴動のような社会不安が容易に醸成されることになる（加藤・岩崎 [2013]; 岩崎 [2013]）。

(1) 国際食糧農業機関(FAO)によれば、2011年のエジプトの穀物輸入先は、ロシア(39%)、米国(28%)、フランス(11%)、オーストラリア(8%)、アルゼンチン(4%)であった。FAOSTAT [2014]を参照。



## 第 2 節 「1 月 25 日革命」以後の消費生活

### 2.1 「1 月 25 日革命」以後の物価動向

2012 年 6 月、選挙によってムルシーが大統領に選ばれた際、消費生活の安定は政権に国民が期待したことの一つであった。しかし、公務員の賃金値上げや新卒者の任期付き雇用枠拡大などの失業対策がとられてきたものの、物価上昇や外貨不足に伴うガソリンなどの不足が続き、国民の生活は相変わらず苦しかった（井堂 [2014]; 岩崎 [2014]; 土屋 [2014b]）。

実際、表 1 の消費者物価指数の推移（2011～2015 年）にみられるように、2011 年以後、物価は上昇し続けた。食料においては野菜、肉類、乳製品・卵、そしてパン・穀類のなかでは補助金付きのパン（エイシュ・バラディ）は値段が変わらないが、米やマカロニなどの値段が上がった。野菜のなかでは、玉ねぎ、ジャガイモや豆類などの庶民の食卓に欠かせない野菜の値段が上昇した。エジプト人の食卓に欠かせないソラマメを煮たフルやソラマメのコロッケのタアメイヤも値段が上がった。また、非食料品においては、教育費、家具・家事用品などが値上がりした。このような物価の上昇は、都市と農村別の推移をみても同じであるから、全国的な現象だったと言ってよいだろう。

非食料品のなかでとくに値上がり幅が大きかったのは、ガソリンなどの燃料である。2013 年の「6 月 30 日革命」の直前には、ガソリンは 2008 年以來最も高いインフレ率を記録し、ディーゼル燃料は 73%、ガソリンはオクタン含有量に応じて 40%から 78%上昇した。

表1 消費者物価指数の推移（2011～2015年）（基準年2010年）

費目	2011	2012	2013	2014	2014/ 10～12	2015/ 1～3	2015/ 4～6	2015/ 7～9
全費目	116.4	125.0	137.9	151.8	158.9	162.6	165.7	172.0
食品	127.3	139.2	157.6	177.3	185.3	194.5	198.5	207.5
パン・穀類	136.0	137.9	156.7	162.3	157.9	160.0	160.3	161.2
肉類	127.2	142.2	161.0	183.9	196.6	203.9	204.2	204.7
魚介類	108.1	124.4	143.5	173.1	177.7	182.8	187.3	173.5
乳製品・卵	116.0	126.8	148.3	176.6	177.8	179.3	182.5	189.5
油・油脂	118.7	123.0	129.8	136.7	138.6	141.9	142.1	142.8
果物	111.5	115.3	131.6	144.0	149.1	162.5	170.1	172.7
野菜	153.9	182.6	210.9	245.0	274.1	308.9	327.4	387.8
砂糖・菓子類	114.4	117.2	119.2	123.3	126.8	129.2	129.7	129.9
その他の食品	109.6	115.9	122.8	141.9	148.4	150.0	150.1	150.4
ノンアルコール飲料	102.3	104.6	120.6	125.8	127.4	127.8	128.5	128.5
アルコール・タバコ	171.2	201.5	217.1	257.0	304.3	314.6	314.6	316.6
被服および履物	103.6	108.4	113.2	116.7	119.0	123.1	123.8	129.2
住居・水道・光熱費	102.9	110.1	115.6	118.5	127.7	124.1	128.4	128.6
家具・家事用品	105.8	111.4	121.4	133.0	138.5	139.0	141.5	145.4
保健医療	102.0	103.7	115.3	130.8	131.2	131.2	133.3	141.1
交通	101.6	103.3	108.8	125.6	137.8	139.1	139.6	140.8
通信	98.7	95.9	96.0	97.6	96.8	96.8	96.8	96.8
文化・娯楽	109.8	118.8	132.5	149.9	164.0	166.4	173.9	179.8
教育	127.7	140.8	153.9	167.3	196.9	196.9	196.9	219.0
宿泊・外食	113.4	116.1	144.0	160.3	170.3	175.3	180.4	193.4
その他	103.2	104.9	105.5	108.5	111.5	111.6	111.9	113.8

（注）値は2010年1月を100とし、各年とも1月の値。

（出所）CAPMAS ホームページより筆者作成。

スィーサー政権成立後の2015年について触れておくと、2015年から物価上昇は緩和されたようだ。食料品については、パン・穀類、肉類、油・油脂、砂糖・菓子類は2015年1月から9月まで同じ価格水準である。魚介類にいたっては、2014年1月の時点まで値段が下がっている。スィーサー大統領は「安定と成長」を掲げ、財政赤字改善のための増税、エネルギー補助金削減の一方で、賃金値上げや大規模な公共事業による雇用創出などに着手し国民の生活安定化に取り組んでいる（土屋 [2014a]）。なかでも、目玉となった改革は補助金制度改革で、スマートカードが導入されたことである。基本食料品の物価安定は、こうした政策の成果であるかもしれない。と同時に、国際市場において2015年は物価が低下したことが影響していると考えられる。

しかし価格変動性の高い果物や野菜、卵・乳製品は相変わらず高値である。また、被服や住居・水道・光熱費などの非食料品も値上がりしている。したがって、庶民にとっては物価が安くなったと感じられるような経済状況にはない。小売価格は流通などの様々な取引費用が介在しており、国際価格が低下しても、なかなか下がらないのである（Al-Ahram Weekly [2016]; World Bank [2009, 6]）。

## 2.2 家計調査結果にみる消費水準

生活水準を知るうえで最も重要な情報を提供してくれるのは、家計調査である。エジプトでは、エジプト中央統計局（Central Agency for Public Mobilization and Statistics : CAPMAS）が定期的に全国家計調査（「消費と所得に関する世帯調査」）を実施してきた（以後、「家計調査」と呼ぶ）<sup>②</sup>。5年おきに実施されていた家計調査は2008年から2年おきに実施されるようになり、公表されている最近年の家計調査は2012/2013年度である。この2012/2013年度の家計調査は、2012年7月1日から2013年6月30日までの期間になされた（CAPMAS [2014 Vol.1, 40]）。その前の2010/2011年度の調査期間は、2010年7月から2011年6月までである。したがって、2012/2013年度の調査はムルシー政権時代、2010/2011年度の調査は「1月25日革命」前後の時期をカバーしていることになる。そこで、本節では、「1月25日革命」からムルシー政権の時期に焦点をあわせ、経済が低迷したとされるこの時期に世帯の消費水準がどう変化し、それに世帯がどう対処したのかを検討する。

ここでの消費（消費支出）とはいわゆる生活費のことで、食料、衣料、電気・ガスなど日常の生活を営むために必要な商品やサービスを購入して実際に支払った金額を指す。統計上では、食料・ノンアルコール飲料、アルコール飲料・タバコ、住居・水道・光熱費、家具・家事用品、被服・履物、保健医療、交通、通信、教育、文化・娯楽、その他の消費支出の11大費目に大別される。さらに大費目は細かく分類され、食料・ノンアルコール飲料の場合は、パン・穀類、肉類、魚介類、乳製品・卵、果物、油・油脂、野菜、砂糖・菓子類、その他の食品、ノンアルコール飲料の10費目に分類される。

表2に示される2010/2011年度と2012/2013年度の年間世帯消費支出総額を比較しよう。2010/2011年度の年間世帯消費支出総額は、名目世帯消費支出額を2012年12月の物価指数で除した1年当たりの実質額である。この実質世帯消費額を都市農村別に2012/2013年度の世帯消費額とくらべると、世帯の消費支出総額は農村部では若干上昇しているのに対して、都市部では低下している。都市世帯の消費水準は落ち込みが大きく、2010/2011年度に3万541エジプト・ポンド（以下LE）であった消費支出総額は2012/2013年度には2万2200LEへと大幅に下がった。消費水準の低下幅は、1人当たりの額に換算すれば小さいが、これは都市世帯のほうが農村世帯よりも小さい世帯規模だからであろう。

<sup>②</sup> エジプトで最初の全国「家計調査」(Household Budget Survey)は1958/59年に6373世帯を対象に実施された。第2回の家計調査は1964-65年、第3回の家計調査は1974-75年、第4回の家計調査は1981/82年に実施された。1990/91年から家計調査は「世帯所得と消費・支出調査」(Household Income, Expenditure and Consumption Survey; 略称HIECS)と改名され、5年おきに実施されるようになった。



表2 都市農村別の実質世帯消費支出額(年間)の推移(2012/2013年度基準)

		(単位:エジプト・ポンド/年)	
		2010/2011	2012/2013
世帯当たり年間消費額(LE)	都市部	30,541	22,200
	農村部	21,650	29,333
	全国	25,661	25,389
1人当たり年間消費額(LE)	都市部	7,532	7,472
	農村部	4,388	4,914
	全国	5,903	5,968

(注)2010/2011年度の消費額は、世帯員1人当たりの名目値を2012年12月の消費者物価指数(CPI)で除した値。以下、同様。

(出所)CAPMAS 2012a; 2014. (各年とも)Vol.4, p.4より筆者作成。

表3 地方別の世帯当たり実質世帯消費支出(年間)の推移(2012/2013年度基準)

		(単位:エジプト・ポンド/年)	
		2010/2011	2012/2013
都市県		37,931	33,093
下エジプト都市部		26,544	26,700
下エジプト農村部		22,928	23,836
上エジプト都市部		24,073	29,575
上エジプト農村部		19,520	19,964
辺境県		28,534	28,446
全国		25,661	25,389

(注)1)消費額は世帯当たりの平均額。地方別の1人当たり年間世帯消費額は家計調査報告書に掲載されていないので、世帯当たりの値のみを取り上げた。

2)都市県地方はカイロ県、アレクサンドリア県、ポート・サイド県、スエズ県、下エジプト地方はカイロから北のナイル川デルタの諸県、上エジプト地方はカイロから南のナイル川峡谷の諸県、辺境県地方は西部砂漠、東部砂漠と紅海周辺部、シナイ半島の諸県を指す。

(出所)CAPMAS 2012b; 2013b, p.1より筆者作成。

表3は、地方別に世帯当たり年間消費支出総額を示す。2010/2011年度と2012/2013年度の消費支出総額を比べると、上エジプト地方、下エジプト地方、辺境県地方では消費水準は変化していない。これに対して、消費支出総額が突出して高いのはカイロやアレクサンドリアなどを含む都市県であるが、そこでは消費水準が3万7931LEから3万3093LEへと大幅に落ち込んだ。

表4は、都市農村別の消費構造(1人当たり年間消費支出に占める各大費目の支出割合)を示す。都市部と農村部の消費支出額を比べると、消費水準の低い農村世帯において食料消費支出の割合が高く、42.1%であった。これに対して、都市世帯は、交通、住居・水道・光熱費、教育、通信、文化・娯楽に多く支出している。

表4 1人当たり実質世帯消費支出(2012/2013年度基準)(単位:エジプト・ポンド/年)

大費目	2010/2011						2012/2013					
	都市部		農村部		全国		都市部		農村部		全国	
	LE/年	%	LE/年	%	LE/年	%	LE/年	%	LE/年	%	LE/年	%
食料・ノンアルコール飲料	2,724	36.0	2,116	45.6	2,372	40.4	2,563	34.3	2,066	42.1	2,271	38.1
タバコ・アルコール	234	3.1	178	3.8	202	3.4	286	3.8	217	4.4	246	4.1
被服・履物	385	5.1	260	5.6	312	5.3	380	5.1	290	5.9	327	5.5
住居・水道・光熱費	1,439	19.0	797	17.2	1,066	18.2	1,454	19.5	842	17.1	1,094	18.3
家具・家事用品	305	4.0	180	3.9	232	4.0	307	4.1	206	4.2	248	4.2
保健医療	616	8.1	389	8.4	484	8.2	674	9.0	477	9.7	558	9.4
交通	507	6.7	178	3.8	316	5.4	474	6.3	207	4.2	317	5.3
通信	227	3.0	91	2.0	148	2.5	207	2.8	90	1.8	138	2.3
文化・娯楽	207	2.7	73	1.6	129	2.2	167	2.2	90	1.8	122	2.0
教育	412	5.4	104	2.2	233	4.0	411	5.5	127	2.6	244	4.1
宿泊・外食	290	3.8	150	3.2	208	3.5	310	4.1	153	3.1	217	3.6
その他	231	3.0	129	2.8	172	2.9	240	3.2	147	3.0	185	3.1
計	7,576	100.0	4,645	100.0	5,875	100.0	7,472	100.0	4,914	100.0	5,967	100.0
世帯数	6,960		8,479		15,439		6,731		8,326		15,057	
世帯員数	28,620		39,588		68,208		26,842		38,326		65,168	

(出所)CAPMAS 2012; 2014. (各年とも)Vol.4, p.4より筆者作成。

表5 食料品項目別の1人当たり実質世帯食料消費支出(2012/2013年度基準)(単位:エジプト・ポンド/年)

食料品項目	2010/2011						2012/2013						増減率(%)		
	都市部		農村部		全国		都市部		農村部		全国		都市部	農村部	全国
	LE/年	%	LE/年	%	LE/年	%	LE/年	%	LE/年	%	LE/年	%			
パン・穀類	334.6	12.0	337.6	15.6	336.4	13.9	297.3	11.6	309.8	15.0	304.6	13.4	88.8	91.8	90.5
肉類	806.2	28.9	626.1	28.9	701.6	28.9	756.6	29.5	602.4	29.2	665.9	29.3	93.8	96.2	94.9
魚介類	203.6	7.3	126.1	5.8	158.7	6.5	191.9	7.5	126.3	6.1	153.3	6.8	94.3	100.2	96.6
乳製品・卵	395.8	14.2	234.0	10.8	301.9	12.4	384.9	15.0	238.3	11.5	298.7	13.2	97.2	101.8	98.9
油・油脂	182.2	6.5	159.7	7.4	169.1	7.0	156.3	6.1	146.9	7.1	150.8	6.6	85.8	92.0	89.2
果物	200.6	7.2	139.9	6.5	165.3	6.8	183.8	7.2	141.1	6.8	158.7	7.0	91.6	100.9	96.0
野菜	399.8	14.3	350.6	16.2	371.2	15.3	345.3	13.5	320.3	15.5	330.6	14.6	86.4	91.4	89.1
砂糖・菓子類	119.5	4.3	93.8	4.3	104.5	4.3	97.0	3.8	76.5	3.7	85.0	3.7	81.2	81.6	81.3
その他の食品	50.6	1.8	34.0	1.6	41.0	1.7	48.8	1.9	35.3	1.7	40.8	1.8	96.5	103.7	99.4
アルコール飲料	96.1	3.4	64.7	3.0	77.8	3.2	101.4	4.0	69.5	3.4	82.6	3.6	105.6	107.5	106.1
計	2788.9	100.0	2166.3	100.0	2427.6	100.0	2563.3	100.0	2066.4	100.0	2271.0	100.0	91.9	95.4	93.5

(出所)CAPMAS 2012; 2014. (各年とも)Vol.4, p.160, 163, 166より筆者作成。

つぎに 2010/2011 年度と 2012/2013 年度の消費構造をくらべると、都市部と農村部の世帯はともに、食料消費支出を減らす一方で、住居・水道・光熱費、保健医療などの非食料消費支出を増やした。これは、食費を削ってでも生活必需品の物価上昇に対処しようとしたことのあらわれかもしれない。また、都市世帯は交通や通信、文化・娯楽などの非食料消費支出を減らしており、切り詰められる支出をできるだけ抑えたことがうかがえる。

表 5 において、食料消費支出を食料品費目別に詳しくみよう。農村世帯はパン・穀類の消費支出に消費支出総額の 15.0%を充てており、都市世帯よりもパン・穀類中心である。これに対して、都市世帯は農村世帯よりも肉類や魚介類や乳製品・卵、果物に食料消費支出を多く充てている。

2010/2011年度と2012/2013年度の食料消費支出を食料品費目別に比べると、都市世帯はどの食料品費目でも消費支出額を減らした。増減率に示されるように、減少幅が大きかったのはパン・穀類、砂糖・菓子類、野菜の消費支出額である。これらの食品は前述したように消費者物価の上昇幅が大きかった食品であるから、都市世帯は値段が高くなった食品の購入を控えたと考えられる。

以上から、ムルシー政権期に消費水準は一向に改善されず、カイロを中心とした都市県では悪化傾向にさえあったことは明らかである。こうした事態に対し、都市の世帯は交通費や文化・娯楽費のみならず、食費を切り詰めていたのである。

しかし誤解してはならないが、エジプト国民は食料に事欠いているわけではない。食料不安の指標の一つとされる栄養不良人口をみよう。たしかに、国際食糧政策研究所（IFPRI）の推計によれば、5歳未満の栄養不良児の割合は2000年代に増えており、2006年の5歳以下の乳幼児の栄養不良比率はエジプト全体で31%に上る（IFPRI [2013]）。そこから、経済の悪化にともなう栄養状態の悪化が指摘されている。しかし、国連世界食糧計画（WFP）によれば、児童の栄養状態は世帯の所得や母親の教育水準とは無関係である（WFP [2011, 40]）。また、10代の子どもの栄養状態の問題は低体重ではなく、肥満である（WFP [2011, 42]）。成人のエジプト人にいたっては、カロリー摂取量の過剰が指摘されている（WFP [2008, 13]）。成人のエジプト人は砂糖と食用油の消費量が高く、全体的なカロリー摂取量が世界標準と比べると群を抜いて高いとされる（WFP [2008, 13]）。つまり、食料へのアクセスがないことが問題ではない。

また、栄養のバランスがとれた食生活は大事だが、食生活が貧しいわけではない。たとえば、上エジプトの農村は所得水準が低く、構造的な貧困が蔓延しているところとされるが、そこでの食生活はバラエティーに富んでいる。肉の消費は少なくとも、自家製のパン、野菜や豆の煮もの、チーズなどさまざまな食材が食卓に登場する。同様に、都市部においても、庶民の普段の食卓はつつましいが豊かである。

問題は、食費上昇の結果、生活の質が犠牲にされることである。所得増加がないかぎり、食費が増加すれば、衣服や教育費、喫茶代などの非食費を抑えなければならなくなるからである。ことに低所得者層においては、食費高騰で家計を圧迫された世帯が子どもの教育などの人的資本への投資を控えたり、みずからもつ資源（土地や家畜など）を売ってしまったり、長期的にみて食料価格の上昇が慢性的な貧困層を増大させる危険性がある。

中間層においては、子どもの塾代や私立の学校に子どもを通わせる教育費を節約したり、地下鉄に1LE払って乗るところを歩いたり、携帯電話の使用を控えるなど、消費額を抑える努力がなされる。このような消費パターンは、カイロの低所得者地区における世帯調査結果でもみられた（岩崎 [2009, 159-165]）<sup>(4)</sup>。

<sup>(4)</sup> 世帯調査は、一橋大学大学院経済学研究科とエジプト中央統計局の共同プロジェクトとして実施された。<http://middleeast-asia.com/egypt/>を参照。

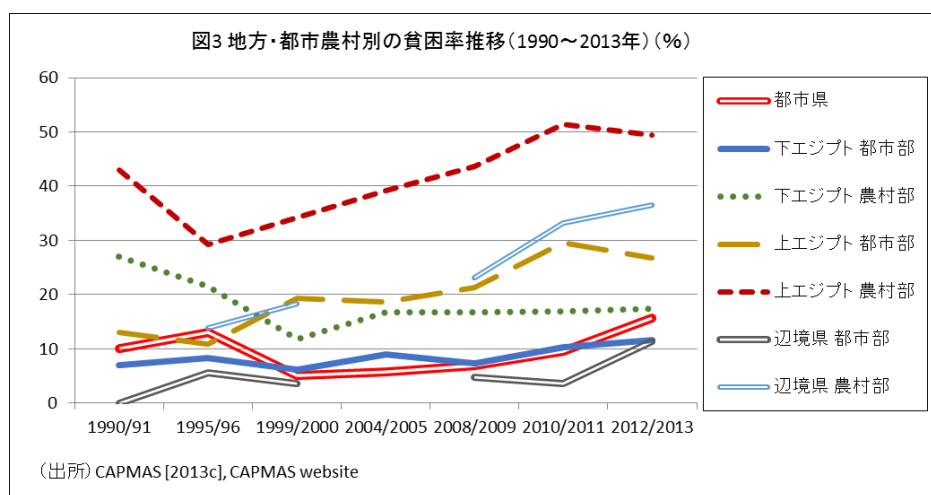
### 第 3 節 「1 月 25 日革命」 以後の貧困の動向

#### 3.1 「1 月 25 日革命」 以後の貧困の動向

エジプトの公式の貧困率は前節で述べた全国家計調査をもとに推計されており、その最近年の調査はムルシー政権時代の 2012/2013 年になされた。それらの調査結果によれば、2008 年から 2012/2013 年まで貧困率は上昇し続けた。エジプト全体では、その値は 2004/2005 年に 19.6%であったのが、2008 年に 21.6%、2010 年には 25.2%へと上がった。

「1 月 25 日革命」の前年には、エジプト国民の 4 人に 1 人が貧困者となるほどに貧困は深刻化していたのである。さらに「1 月 25 日革命」後も、貧困は減るところか増え続けている。貧困率は 2012/2013 年には 26.3%にさらに上がり、ムルシー政権時代にも貧困は悪化していった。

なかでも「1 月 25 日革命」後の動向として目をひくのは、カイロやアレクサンドリアなどの都市で貧困率が上昇したことである（図 3）。「革命」の舞台であるカイロでは、貧困が 2000 年代後半に悪化したとはいえ、貧困率は 2010/2011 年の時点でも 10%にすぎず、1990 年代とくらべれば低かった。ところが、2012/2013 年には 18%に上昇した。つまり、カイロやアレクサンドリア、ポート・サイドなどの主要都市からなる都市県では、「1 月 25 日革命」からムルシー政権の時代に、貧困率が倍近くにはねあがったのである。マクロ的には経済が好調であった 2000 年代後半の経済の恩恵を受けたのは都市民であったが、「1 月 25 日革命」以後の経済悪化の影響を受けたのも都市民であったと言えよう。



### 3.2 慢性的貧困と一時的貧困

こうして、ムルシー政権時代には、都市住民の大部分を占める中間層においても、貧困は他人事ではなくなった。カイロをはじめとする都市では、極端な貧困状態は少ないが、多くの世帯が貧困線に近い消費水準にある。実際、2012/2013年の貧困線は下位貧困線が年間1人あたり3920LE、上位貧困線が年間1人あたり5066LEであったが（CAPMAS/UNICEF [2015, 1]）、この2つの貧困線近くの消費水準の世帯は都市部でも多い。そのため、景気変動やインフレの影響を受け、消費生活が不安定化して貧困に陥るリスクにさらされている（岩崎 [2013]）。実際、2010/2011年には2008/2009年とくらべて貧困層が増加したが、その多くの世帯は2008/2009年に貧困世帯ではなかった。つまり、実質所得水準のわずかな低下により貧困に陥った世帯（一時的貧困世帯）であったとされる（WFP [2013, 11]）。貧困層と非貧困層の明確な線引きが難しいのがエジプトの特徴である。

もちろん、ちょっとしたことでは貧困から脱却できないような極端な貧困状態（慢性的貧困）もエジプトには存在する。それはとくに上エジプト農村部に深刻な問題である。上エジプト地方は貧困率が高い地域であるが、2000年代後半にさらに悪化し、2012/2013年にその値は50%に上った。エジプト中央統計局（CAPMAS）が行った推計によれば、上エジプト地方の多くの村の平均消費水準は貧困線を大幅に下回っており、物価の多少の上下で消費水準が改善されるレベルにない。実際、上エジプト地方は、好調な経済であった2000年代においても、カイロや下エジプト地方では貧困が改善されたのとは反対に悪化し、好調な経済の恩恵を受けなかった。

このような慢性的な貧困の解決には、地域の抜本的な開発が不可欠である。道路などのインフラ、学校や病院などの社会資本、人的資本の形成などを通じて、実質的な所得水準を上げていくことが求められる。とりわけエジプトの貧困の根幹にあるのは農業開発の問題であり、土地へのアクセスと農業生産性の向上、流通や農業金融などの制度改革が不可欠である（World Bank [2006]; [2009b]）。筆者が上エジプト地方と下エジプト地方の村の所得分配をケーススタディで分析した結果においても、両地方の村に共通して、所得分配の最大の決定要因は土地の保有にあった（Iwasaki [2015]）。

これに対して、都市部で必要なのは、一時的貧困、つまり短期的な経済ショックを緩和する措置である。長期的には、家計レベルでは、「各個人が十分量の食料を安定的に入手可能な状態」にするために、購買力、つまるところは所得水準の引き上げが課題となる。しかし所得向上はすぐに望めることではない。そこで、消費平準化戦略が必要になる。それには消費の切り詰め、「助け合い」や借金・贈与などの互酬的な相互保険行動といったさまざまな手段がありうるが、最も一般的な手段はより安価な食品の購入や援助・借金、つけ払い、食事回数や食事の量の削減などの食費の切り詰めなどである。Egyptian Food Observatoryが低所得の「脆弱世帯」（vulnerable household）を対象に実施した調査によれば、「脆弱世帯」の最も一般的な対処方法は親せきや友人からの食品や現金の援助ないし借金、ついで安

い食材・食品への切り替え、つけ払いでの購入、食事の切り詰めであったという (IDSC [2013b, 8])。

しかし、このような消費平準化戦略を長期的に続けることは、家計にとって大きな負担であろう。現在の物価動向の特徴は、いったん上昇した価格が下がらず高止まりが長引いていることにある。そのなかで、貧困が拡大し、子どもの栄養失調が深刻化しているとの意見もある (IFPRI [2013]; IDSC [2013c])。第 2 節で述べたように、エジプト国民全般としては食料に事欠いているわけではない。しかし、貧困線ぎりぎりの水準に消費を切り詰める状態が続き、さらに物価が高騰すれば、都市部の世帯が健全な食生活を送れなくなることが懸念されているのである。その結果、経済的不満が高まるであろうことは想像に難くない (加藤・岩崎 [2013]; 岩崎 [2013])。

## おわりに

2013 年のムルシー政権時代の終わりには、物価の高止まりと貧困の悪化にみられるように、国民の消費生活は「1 月 25 日革命」に人々が抱いた希望とは反対に、「1 月 25 日革命」前後の時期よりもいっそう悪化した。まさに道徳的憤怒が発生する状況、すなわち前の時期との比較において期待値よりも実際の消費水準が低下するリスク状況にあったと言えよう。その結果、厳しい経済状況が続くなかで、カイロなどの都市部では、解決策を打ち出せない政府に対し、国民の期待は失望へと変わった。

生活水準の悪化がムルシー政権に対する国民の不満を高めた一因になったのと同様に、スィーサーの人気の継続も、国家による保険的な政策介入にかかっている。その意味で、補助金制度改革としてスィーサーが新たに導入したスマートカード制度の効果が注目される。2013 年の時点でエジプト国民の 83.7% が補助金制度の恩恵を享受していたが、スマートカードの導入は低所得者層により効率的に恩恵をもたらすようになったとされる (CAPMAS [2013])。

しかし、生活安定化は容易ではない。なぜなら、第 1 節で指摘したように、グローバル化時代において、エジプト経済は脆弱性を特徴とするからである。そして、その打撃をもっとも被りやすいのは都市の中間層・貧困層である。したがって、エジプトでは、長期的には、政治の民主化のためには、地方や農村の生活水準の向上が求められるにしても、短期的には、グローバル経済と消費生活が直結している都市住民の動向が政治情勢を左右する。

## <参考文献>

### <日本語文献>

- 井堂有子 2014. 「エジプトの内閣改造劇：賃金問題とストライキの波」平成 25 年度政策提言研究「中東・南アジア地域の平和システム構築に向けて」の分科会（「エジプト動向分析研究会」）. <http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/>
- 岩崎えり奈 2009. 『変革期のエジプト社会：マイグレーション・就業・貧困』早山書籍工房.
- 2013. 「エジプトの革命と貧困—モラル・エコノミーの観点から」『神奈川大学評論』(16) 64-73.
- 2014. 「今後のエジプト政治情勢と都市住民の消費生活・貧困」平成 25 年度政策提言研究「中東・南アジア地域の平和システム構築に向けて」の分科会（「エジプト動向分析研究会」）. <http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/>
- 加藤博・岩崎えり奈 2013. 『現代アラブ社会—「アラブの春」とエジプト革命』東洋経済新報社.
- 2014. 「グローバル化とエジプト革命」『社会学評論』65(2) 255-269.
- 国際農林業協同協会 2011. 『世界の農林水産』(825).
- 土屋一樹 2014a. 「スィーサー政権の始動：補助金削減とスエズ運河拡張」『中東レビュー』(2) 8 月.  
[http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Periodicals/Me\\_review/1408\\_03.html](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Periodicals/Me_review/1408_03.html)
- 2014b. 「2013 年のエジプト経済」平成 25 年度政策提言研究「中東・南アジア地域の平和システム構築に向けて」の分科会（「エジプト動向分析研究会」）.  
<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/>
- 長沢栄治 2015. 「「7 月 3 日体制」下のエジプト」『石油・天然ガスレビュー』49(2) 3 月 1-16.

### <外国語文献>

- African Development Bank. 2012. “The Political Economy of Food Security in North Africa.” *Economic Brief*. <http://www.afdb.org/>
- Al-Ahram Weekly. 2016. “Overpriced food?”. 29 January.  
<http://weekly.ahram.org.eg/News/10286/18/Overpriced-food-.aspx>
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS). CAPMAS website.  
<http://www.msrintranet.capmas.gov.eg>.
- 2012a. *Household Income, Expenditure and Consumption Survey 2010/2011*. February.
- 2012b. *Ahamm mu’ashshirāt baḥth al-dakhl wa al-infāq wa al-istihlāk 2010/2011*. January.

- 2013a. *Ahamm mu'ashshirāt baḥth al-dakhl wa al-infāq wa al-istihlāk 2012/2013*. January
- 2013b. *Ahamm mu'ashshirāt baḥth al-dakhl wa al-infāq wa al-istihlāk 2012/2013*. November.
- 2013c. *Trend in Income and Expenditure*. November (in Arabic).
- 2014. *Household Income, Expenditure and Consumption Survey 2012/2013*. January.
- CAPMAS/UNICEF. 2015. *Child Poverty in Egypt*. Statistics in Focus. January.
- Egyptian Cabinet Information and Decision Support Center (IDSC). 2013a. *Egyptian Food Observatory. Food Monitoring and Observation System*. Quarterly Bulletin, Issue 11, January-March.  
[http://vam.wfp.org/CountryPage\\_assessments.aspx?iso3=EGY](http://vam.wfp.org/CountryPage_assessments.aspx?iso3=EGY)
- 2013b. *Egyptian Food Observatory. Food Monitoring and Observation System*. Quarterly Bulletin, Issue 12, April-June.  
[http://vam.wfp.org/CountryPage\\_assessments.aspx?iso3=EGY](http://vam.wfp.org/CountryPage_assessments.aspx?iso3=EGY)
- 2013c. *Egyptian Food Observatory. Food Monitoring and Observation System*. Quarterly Bulletin, Issue 14, October-December.  
[http://vam.wfp.org/CountryPage\\_assessments.aspx?iso3=EGY](http://vam.wfp.org/CountryPage_assessments.aspx?iso3=EGY)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) FAOSTAT.  
<http://faostat.fao.org/>
- 2011. *The State of Food Insecurity in the World 2011*. Rome.  
<http://www.fao.org/docrep/014/i2330e/i2330e00.htm>
- International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2013. “Tackling Egypt’s Rising Food Insecurity in a Time of Transition” Joint IFPRI-WFP Country Policy Note.  
<http://www.ifpri.org/>
- Iwasaki, Erina. 2015. “Income Distribution in Rural Egypt—A Three-Village Case” *Journal of African Studies and Development*. 7(1): 15-30.
- United Nations World Food Programme (WFP). 2008. *Marketing of Food in Egypt. Food Subsidies, Social and Economic Considerations*. October.  
<https://www.wfp.org/countries/egypt/publications/market-analysis>
- 2011. *The Status of Food Security and Vulnerability in Egypt 2009*. December.  
<http://www.wfp.org/content/egypt-status-food-security-and-vulnerability-december-2011>
- 2013. *The Status of Poverty And Food Security in Egypt: Analysis and Policy Recommendations. Preliminary Summary Report*.  
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp257467.pdf>



World Bank. 2006. *Egypt - Upper-Egypt Challenges and Priorities for Rural Development*. Washington, DC: World Bank.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2006/06/69333607/egypt-upper-egypt-challenges-priorities-rural-development>

— 2009a. *Improving Food Security in Arab Countries*. January.

— 2009b. *Arab Republic of Egypt. Upper Egypt: Pathways to Shared Growth*. Report No. 49086-EG, Social and Economic Development Group. Middle East and North Africa Region. October.

## 【コラム】「パンと塩」について（井堂有子）

2016年11月吉日、カイロ市内ダウントウンの一角。約束の時間を30分以上過ぎても連絡がない。痺れを切らして相手の携帯に連絡をする。「すまない。急な会議で行けそうにない。いつまでカイロにいるのか？え、明日帰国？いや、残念。次の訪問の時は必ず！」…軽やかな詫びの言葉を繰り返す相手に、礼儀正しく挨拶をして、電話を切る。

待ち合わせ場所は、まだ新しいモダンな作りのカフェ「エイシュ・ワ・マラハ（パンと塩）」。

相手は配給・国内通商省次官A氏。同省はエジプトの主食を代表する補助金付きパン「エイシュ・バラディ（‘地元のパンの意味）」を管轄する省である。政治情勢で頻繁に替わる大臣とは異なり、長年務めてきた叩き上げ官僚としてA氏の紹介を受けていた。「エイシュ」に引っ掛けてこのカフェを提案したが、結局3回もドタキャンされる羽目となった。



電話を切り、窓越しにシナゴグを眺めながら、一息ついてコーヒーを頂く。それにしてもこのカフェの名前はセンスが良い。「パンと塩」—この一対の表現は中東や欧州で広く使われてきたらしい。人の生存にとって最も大切な主食の中でも最も素朴な組み合わせ。現代の意味では、客人に「パンと塩」を差し出す伝統的習慣に基づいて、歓迎を意味するようである。ロシア等の伝統的結婚式でもまず出席者に「パンと塩」が振舞われるという。中東・欧州の広範囲な地域におけるこの表現（「パンと塩」）の系譜については、いまだ不勉強で系統だった研究を確認できていないが、ユダヤ教、キリスト教、イスラームの一神教圏で緩やかに共有されてきた表現ではないかと勝手に推測している。

「来客への歓迎」という現代的意味に加え、「パンと塩」には他の解釈も存在する。たとえばユダヤ教のキッドゥーシュ（安息日・祝祭日の夕食前の祈りの儀式）では、葡萄酒か葡萄ジュースと並び「パンと塩」が中心的な役割を果たすという。その根拠には『創世記』中の言葉—禁断の実を食べてしまった人間に対して神が云ったという—が挙げられる。

「あなたが妻の言葉を聞いて、食べるなど、わたしが命じた木から取って食べたので、地はあなたのためにのろわれ、あなたは一生、苦しんで地から食物を取る。地はあなたのために、いばらとあざみとを生じ、あなたは野の草を食べるであろう。あなたは顔に汗してパンを食べ、ついに土に帰る、あなたは土から取られたのだから。あなたは、ちりだから、ちりに帰る」（『創世記』第3章第17-19節。下線は筆者）。

この一節の「汗」は「塩」を意味するとされる。労働の苦から自由な楽園を追放されてしまった人間は、土を耕し額に汗してパンを得なければいけない。「パンと塩」という表現の背後に見える世界観であろう。あるユダヤ教の学びのサイトでは、一人の投稿者が「引っ越

しの時に新居にパンと塩を持ち込む伝統の背景は何ですか」と問いかける。それに対し別の人物が、先の節を引用しつつ、「新居でちゃんと生活ができるように祈るため」と回答する。この回答者は、ヘブライ語での「パン (*lechem*)」と「塩 (*malach*)」は共通の3つの文字からなる「自然な組み合わせ」なのだと説明しており興味深い。

客人のもてなしを重視するアラブ圏でも、この表現は広く使われる。そこでは客人の歓迎という意味を超えて、大切な「パンと塩」を共に食する「親密な仲間」との意味合いが伝統的に存在する。日本語の「同じ釜の飯」に通ずるだろうか。通常、アラビア語でパンは「ホブズ (*khubz*)」や「ラギーフ (*raghif*)」だが、エジプトでは「生命」や「生活」を意味する「エイシュ (*aish*)」が使われる。チュニジアの友人によると、サウジアラビアを中心としたアラブ湾岸諸国でも「エイシュ」を使うがパンではなく米を意味する、という。

1990年代に上エジプト地方の村で現地調査を行った社会人類学者の奥野克己氏は、ムスリムの「正しい」生き方として「共食」の文化を紹介されている。クルアーンやハディースでの根拠を踏まえ、「食べ物を分けて、ともに食べるのはいいことだ」、そして「少量で満足するのが（良き）信者」との価値観が人々に共有されていたと指摘する。共食の対象は、肉や菓子、シャイ（紅茶）に加え、やはりエイシュである。上エジプトの場合、地元の「エイシュ・シャムスイ（太陽のパン）」が食卓の中心に必ず存在する。この「エイシュ・シャムスイ」は、冒頭の配給省の平たい補助金付きエイシュ・バラディとは異なり、太陽の下で二次発酵して焼き上げる厚みのあるパンである。前者が男たちのパン職人が焼く国家のパンであるならば、後者は女たちが焼き上げる家庭のパンである。

カイロ市内のモダンなカフェ「エイシュ・ワ・マラハ」には、裕福そうなエジプト人や外国人の客が多く集う。アポのなくなった筆者は温いコーヒーを啜る。向かいのシナゴークに目をやると、護衛の若い兵士と視線が重なる。上エジプトの若者だろうか。故郷では家族と食卓を囲んで、お母さんが焼いたエイシュを食していたのかもしれない。かの地であれば異国の身の筆者は客人として食卓に招かれたかもしれないが、このお洒落なカフェで同じことを筆者はできるだろうか？目と鼻の先の距離の間に、幾つもの見えない壁を感じながら、「エイシュ・ワ・マラハ」を後にした。

#### <参考文献>

- 奥野克己 2005. 「エイシュ・シャムシー：太陽のパン」『季刊民族学』(113) 26-42.  
 —— 2011. 「食文化の形成と世界化：エジプトのパン」河合利光編『世界の食に学ぶ』時潮社 78-98.  
 R.E.F.スミス& D.クリスチャン（鈴木健夫・豊川浩一・斉藤君子・田辺三千広訳）1995.  
 『パンと塩：ロシア食生活の社会経済史』平凡社.  
<http://reformjudaism.org/what-meaning-behind-tradition-bringing-bread-and-salt-someone-when-she-moves-new-home>

執筆者紹介（執筆順）

**伊能武次（いのう たけじ）：第1章**

和洋女子大学人文学群国際学類教授、アジア経済研究所名誉研究員

1976年東京都立大学大学院社会科学研究科博士課程単位取得満期退学、アジア経済研究所を経て、1994年から中部大学国際関係学部教授、1998年から和洋女子大学人文学部教授。専門はエジプト現代政治、地域研究（中東）。

【主な著作】『エジプトの現代政治』（朔北社、1993年）、『中東における国家と権力構造』（編著、研究双書445、アジア経済研究所、1994年）、『現代中東の国家と地方（I）』（共編著、日本国際問題研究所、2001年）『同（II）』（2003年）、『エジプト—転換期の国家と社会』（朔北社、2001年）、『エジプト動乱：1.25革命の背景』（共編著、アジ研選書32、アジア経済研究所、2012年）ほか。

**竹村和朗（たけむら かずあき）：第2章、第4章**

日本学術振興会特別研究員PD（東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所）

2015年東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻博士課程単位取得満期退学、2017年博士（学術）。2017年度より現職。専門は、文化人類学、中東研究（主にエジプト）。

【主な著作】『ムバーラクのピラミッド：エジプトの大規模沙漠開発「トシュカ計画」の論理』（風響社、2014年）、「現代エジプトの沙漠地の法：民法第874条と1950年代以降の特別法の検討から」（『日本中東学会年報』30-2、2015年）、「現代エジプトのファラハ：ブハイラ県バドル郡における結婚の祝宴の報告」（『アジア・アフリカ言語文化研究』91、2016年）ほか。

**金谷美紗（かなや みさ）：第3章、第5章**

公益財団法人中東調査会研究員

2009年上智大学大学院外国語学研究科博士後期課程満期退学。外務省国際情報統括官組織専門分析員を経て、2012年12月より現職。専門は、比較政治学、現代エジプト政治。

【主な著作】

「2000年代後半における抗議運動と『1月25日革命』：労働運動と民主化運動の発展過程に注目して」（伊能武次・土屋一樹編『エジプト動乱：1.25革命の背景』アジア経済研究所、2012年）、「2014年エジプト大統領選挙——スィースィーの『圧倒的勝利』が意味すること」（『中東研究』521号、2014年）、「エジプト」（私市正年・浜中新吾・横田貴之編著『中東・イスラーム研究概説：政治学・経済学・社会学・地域研究のテーマと理論』明石書店、2017年）、「最近のエジプト外交における湾岸地域情勢の位置づけ——イエメン紛争とカタ

ル断交問題の比較」（『中東研究』531号、2018年）ほか。

**鈴木恵美（すずき えみ）**：第6章

早稲田大学地域・地域間研究機構主任研究員

2003年東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻博士課程修了、博士（学術）。2007年財団法人中東調査会研究員、2008年早稲田大学イスラーム地域研究機構主任研究員、2015年から現職。専門は、近現代エジプト政治史、地域研究（中東）。

【主な著書】『エジプト革命：軍とムスリム同胞団、そして青年たち』（中公新書、中央公論新社、2013年）、『現代エジプトを知るための60章』（編著書、明石書店、2012年）、『エジプト動乱：1.25革命の背景』（共著、アジア経済研究所、2012年）『中東政治学』（共著、有斐閣、2012年）『途上国における軍・政治権力・市民社会』（共著、晃洋書房、2016年）、『人間の安全保障と平和構築』（共著、日本評論社、2017年）ほか。

**土屋一樹（つちや いちき）**：第7章

ジェトロ・アジア経済研究所研究員（中東研究グループ グループ長代理）

1993年関西学院大学卒業、1995年オレゴン大学卒業、神戸大学大学院国際協力研究科博士課程単位取得満期退学。1999年アジア経済研究所入所。アメリカン大学バイルート校客員研究員（2004-2005年）、アメリカン大学カイロ校客員研究員（2005-2006年）を経て現職。専門は開発経済学、中東経済論、エジプト経済。

【主な著作】「スーダン政権はエジプトに持続的成長をもたらすか」（『中東レビュー』Vol.5、2018年）、「エジプトの食料安全保障」（『中東研究』No.529、2017年）、「エジプトにおける軍の経済活動」（『中東レビュー』Vol.2、2015年）、「アフリカとイスラーム経済」（北川勝彦・高橋基樹編『現代アフリカ経済論』ミネルヴァ書房、2014年）、『中東アラブ企業の海外進出』（編著、アジア経済研究所叢書9 岩波書店、2013年）、『エジプト動乱：1.25革命の背景』（共編著、アジ研選書32、2012年）、『中東アラブ諸国における民間部門の発展』（編著、研究双書No.590 アジア経済研究所 2010年）、「エジプトにおける最近の経済改革：ナズィーフ内閣の1年」（『現代の中東』No.40、2006年）ほか。

**井堂有子（いどう ゆうこ）**：第8章、第9章、コラム

国際基督教大学アジア文化研究所 研究員

2005年国立社会科学国際研究所（オランダ・ハーグ）開発学修士課程修了（国際政治経済専攻）、2017年東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻博士課程単位取得満期退学。2001年から2012年にかけて、留学を挟みつつ、エジプトやシリア、スーダン等で調

査分析・開発援助の実務に携わる。社会事業大学、昭和女子大学等で非常勤講師。研究関心は、エジプトを中心とした中東の政治経済論、特に食料安全保障や社会的保護をめぐる制度、福祉国家論等。

【主な著作】「創られる『われらの糧』—エジプトにおけるパン配給制度に関する一考察」『アジア文化研究』Vol. 44（国際基督教大学、2018年3月近刊予定）、『『社会的公正』と再分配政策—エジプトの補助金制度改革の課題と展望』『政策提言研究』（日本貿易振興機構アジア経済研究所、2015年3月）ほか。

### 岩崎えり奈（いわさき えりな）：第10章

上智大学外国語学部教授

2006年一橋大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。一橋大学大学院経済学研究科特任講師、共立女子大学講師・准教授（2009-2012年）を経て現職。専門はエジプトやチュニジアを中心とした中東北アフリカ社会経済。

#### 【主な著作】

「エジプトの「革命」：民衆は時代の転換に何を望んだか」（松尾昌樹・岡野内正・吉川卓郎編著『中東の新たな秩序』ミネルヴァ書房、2016年）、*Rashda: The Birth and Growth of an Egyptian Oasis Village* (Brill, 2016, with Hiroshi Kato)、"Income Distribution in Rural Egypt: A Three Village Case" (*Journal of African Studies and Development*, 7(1), pp.15-30, 2015)、"Estimation of Poverty in Greater Cairo: Case Study of Three 'Unplanned Areas'" (*African Development Review*, 25(2), pp.173-188, 2013, with Heba El-Laithy)、『現代アラブ社会：アラブの春とエジプト革命』（東洋経済新報社 2013年、加藤博と共著）、「エジプトにおける「革命」の社会経済的背景：人口、失業、貧困」（伊能武次・土屋一樹（編）『エジプト動乱：1.25革命の背景』、アジア経済研究所、2012年）、「エジプトにおける零細企業の空間分布の変遷：1960～2006年」（土屋一樹（編）『中東アラブ諸国における民間部門の発展』（研究双書 No.590）、アジア経済研究所、2010年）、『変革期のエジプト社会：マイグレーション・就業・貧困』（書籍工房早山 2009年）ほか。

