



連載「アラブの春」後の中東政治 第2回 政軍関係の再編が新体制移行への難関 —エジプト・イエメン・リビア

東京大学

先端科学技術研究センター

准教授 池内 恵

「アラブの春」によって政権が揺らぎ、倒れた諸国で、新たな体制を構築していく際に重要なのが、軍の統制である。政治権力と軍との関係、すなわち政軍関係の適切な再編が課題となる。

今回はエジプトの移行期において、軍によって「管理された民主化」が進み、ムルシー大統領の誕生に至るまでの過程を記しておいた⁽¹⁾。ムルシー政権の成立によって、選挙での勝利による正統性を持った文民の大統領と、最も機能的で実効性の高い機関であり多大な経済利権を持つ軍が、それぞれの基盤から政治権力を持つ「コアビタシオン（共存・同棲）」の状態が成立した⁽²⁾。6月30日のムルシー大統領就任から2ヵ月の間に、早くもこの政軍関係に関して大きな動きがあり、大統領の側が優勢に立つて軍の政治権限に制約を課そうとしている。

これに対して、イエメンとリビアでも、新体制設立の過程で、政軍関係の再構成が最重要の課題であるが、状況は大きく異なり、対処に苦悩している。

本稿では、エジプト、イエメン、リビアの政軍関係を比較し、それぞれの国で異なる移行期の課題を明らかにしたい⁽³⁾。

1. 「アラブの春」に直面した各国の政軍関係

エジプト、イエメン、リビアは「アラブの春」による反政府抗議行動の高まりによって、政権が崩壊（エジプト、リビア）するか、旧政権が

退陣を余儀なくされた（イエメン）という意味で、当面の帰結は共通している。しかし政権の崩壊・退陣のプロセスは大きく異なっている⁽⁴⁾。エジプトの場合、18日間のデモによって速やかにムバーラク政権の権力は失われたが、2月11日のムバーラク大統領退陣に先立つ前日10日に軍最高評議会（SCAF）が、最高司令官であるはずのムバーラク抜きで開催された。タンターウィー元帥・国防相がSCAF議長に就任し、事実上の最高指導者として、民選の大統領が就任するまでの間、軍政を行った。その際に軍の組織や指揮命令系統は乱れず（ムバーラクに従わなかったことを除けば）、軍は一体となって前大統領から距離を置いた。政権崩壊から移行期にかけての政治プロセスにおいても軍は一体性を保ち、「後見人」的役割を果たそうとした。

イエメンの場合も、軍の離反がサーレハ政権の退陣に至る重要な画期であったが、軍は一体となって大統領から距離を置いたのではなかった。軍そのものが、有力な司令官たちによって統率される複数の部隊の集合としてしか存在せず、一体性のある国軍としての統合の度合いが弱かったのである。サーレハ政権は、大統領の長男や甥や異母兄弟を、共和国警備隊や大統領警護隊の精鋭部隊、あるいは軍の司令官に配置して、軍・治安機構の統制を図っていた。大規模デモに対しても、これらの忠誠心・統制が確実な部隊によって弾圧を行い、封殺を試みた。

しかし同郷・同族のサンハーン族の出身で同盟者的であったアリー・モホセン将軍が、自らの精鋭部隊を率いて政権から離反したことや、最有力部族連合のハーシド族のサーディク・アル＝アハマルも離反し、傘下に抱えた軍部隊によってサーレハ政権と対峙したことが、政権の存続を不可能にした⁶⁾。軍の一部が離反することによって政権の基盤が崩れ、崩壊あるいは内戦の危機が生じたところで、GCC諸国や米国の仲介で政権移行の合意が成立し、サーレハなど旧政権首脳の内閣を条件にして、ハーディー副大統領（現大統領）への権限移譲がなされた。国軍の一体性が乏しいため、軍の諸部隊はそれぞれが移行期の政治における当事者ではあるものの、全体のプロセスを管理する立場にはない。

リビアの場合は、大規模デモの発生に際して、軍の主要部は最高指導者カダフィの命令に従って大規模な弾圧を行った。それに対して政権エリート層から雪崩的に離反が生じたことで政権は崩壊していったが、軍や治安機構の精鋭部隊はカダフィ政権に忠実なものも多く、離反した部隊との戦闘に発展した。ここに全土の各地・各都市・各部族・各政治集団が民兵組織を結成して参加することで、入り乱れた内戦となった。反体制派の民兵諸集団は相互に競合・対立する局面もあったが、国連安保理決議1973号に基づくNATOの軍事介入に後押しされ反カダフィ政権という目標では一致して、2011年8月の首都トリポリ制圧、10月のスルト制圧を経てカダフィ派を一掃した。リビアの場合もイエメンと同様に、そもそも軍の一体性が乏しかったところに「アラブの春」の波が押し寄せて、軍・治安機構の分裂をもたらし、政権の崩壊を導いたが、大規模な内戦に発展して新たに民兵集団が台頭し、新体制設立の過程でもそれらの数多くの民兵集団の影響力が様々な形で表出され、混乱に拍車をかけているところが特徴的である。

筆者紹介

1996年、東京大学文学部イスラム学科卒。アジア経済研究所研究員、国際日本文化研究センター准教授を経て、2008年10月より現職。ウッドロー・ウィルソン国際学術センター客員研究員、ケンブリッジ大学客員フェロー、アレクサンドリア大学客員教授などを兼任した。中東地域研究、イスラム政治思想を専門とする。主要著作に『現代アラブの社会思想—終末論とイスラム主義』講談社（講談社、大佛次郎論壇賞）、『アラブ政治の今を読む』中央公論新社、『書物の運命』（文藝春秋、毎日書評賞）、『イスラム世界の論じ方』（中央公論新社、サントリー学芸賞）、『中東危機の震源を読む』（新潮社）などがある。

2. 政軍関係から見た各国の政治課題

3カ国の政軍関係の成り立ちと、「アラブの春」に直面した際の反応と帰結を上記のように把握しておけば、それらの国での現在の政治課題は容易に理解できるだろう。

エジプトの場合は、一体性のある軍が「後見人」としての役割を果たしたことによって、ムバラク政権の崩壊という事態に際しては暫定的に軍政を敷くことで、比較的速やかに、スムーズに移行期過程に入ることができた。そこから、恒久的な新体制設立の際には、前面に出過ぎた軍を「兵舎に帰す」交渉が必要となる。軍は必ずしも権力を全面的に握り続けたいわけではないだろうが、譲れない政治・経済的権益を侵害されれば反発し、かえって混乱要因になりかねない。このような政軍関係の再編プロセスは、ラテンアメリカや東アジアなどの民主化移行期にも共通して課題となってきたものであり、「教科書的」なものとも言える。

それに対してイエメンやリビアは、少なくとも近代の国民国家における軍のあり方という意味では標準的とは言い難く、その移行プロセス、特に政軍関係の再編もまた教科書的なものにはなりえず、多大な困難が想定される。イエメンやリビアのように、国軍の一体性が乏しく、軍よりも装備が良い場合さえある共和国警備隊・大統領警備隊・特殊部隊が乱立し、それらの諸

部隊が部族や地域などの紐帯に基づいて編成されていたり、有力者とその親族によってそれぞれに統制されていたりするというのは、近代の国民国家の国軍の編成方式とはかけ離れている。国民統合と国軍の統合・一体性が保たれたエジプトのモデルとは異なり、イエメンやリビアの場合は遠心力の強い脆弱な国家を再統合し、国軍を再編（あるいは最初から作り直す）過程が、あらゆる政治プロセスに先立つ段階に行われなければならない。

3. ムルシー大統領「8月12日の決定」

エジプトの場合、「民主化過程で軍を兵舎に帰す」という「教科書的」な政軍関係の再編を、ムルシー政権が大胆に行ったところである。8月12日にムルシーが発出した大統領令によって、政軍関係に関しては次の点で大きな変化があった。

- ① 国防大臣・軍最高評議会（SCAF）議長のタンターウィー陸軍元帥と、アナン参謀総長を退役させた。海軍・空軍・防空軍の司令官もそろって退役させた。これによって大統領が軍高官の任免権を持つことを示した形だ。
- ② 6月17日にSCAFが発出していた憲法宣言追加条項を廃止すると決めた。憲法宣言追加条項とは、6月17日に大統領選挙の投票が終了した直後にSCAFが発出したもので、新大統領の就任後もSCAFに軍事・立法上の大幅な権限を残す、民主化を疎外するものだった。この8月12日のムルシーの決定によって、SCAFの権限と機能は通常の純軍事的なものに戻る。昨年2月11日のムバーラク辞任の前日にムバーラク抜きで招集されたSCAFが行ってきた軍政は少なくとも形式の上では終了することになった⁽⁶⁾。

この果敢な決定の直接の背景には8月5日に生じたシナイ半島での武装集団による国境警備隊への攻撃で16人の兵士が死亡した事件が背景にある。この事件に対する責任を問われて、8月8日に北シナイ県知事と総合情報庁長官（いずれも將軍）が更迭されていた。この機会に、責任追及を軍のトップまで及ばず形で、軍の政治からの退場を加速させたといえよう。民意を背にした大統領だからこそできた人事である。

これに対して軍が反発するのではないかという観測もあったが、タンターウィーとアナンは大統領補佐官に任命され、他の司令官たちもそれぞれの「天下り先」を提示されており、軍高官たちとの同意の上で行われたことは明らかである。軍の側がムルシーの人事に従順であった理由としては、新たに国防相に抜擢されたスィーサー大將（准將から3階級特進）が「ムスリム同胞団に近いから」とするような陰口めいた論評も聞かれるが、より構造的な、軍内部での世代間闘争が背後に透けて見える。旧ソ連での研修を受けた再上層部と、米国での研修を受け職業主義が根付いてきている新世代の將軍たちとの、政治意識の相違が、予想以上に速やかな「兵舎への退出」を軍が受け入れている原因とも考えられよう⁽⁷⁾。

また、米国もこの動きを、注意深く見守りつつ、歓迎している。キャンプデービッド合意以降のエジプト軍と米軍との深いつながりは存在するが、「軍を兵舎に戻す」必要性はオバマ政権も重ねて表明してきた。オバマ政権の立場からは、ムスリム同胞団の勢力伸長を過度に警戒して、軍によるクーデタ的な動きを支持してしまうと、かえって混乱を招きかねないと見ているのだろう。アルジェリア内戦と同様の紛争に発展することを何よりも恐れているものと見られる。

これは7月14日にエジプトを訪問したクリントン國務長官の発言からも明らかである。この

発言で、クリントン長官は、エジプト政治が今直面している問題は、アラブ世界の特性やイスラーム教の教義による特有の問題ではなく、ラテンアメリカなどの民主化の事例と同様の、軍の非政治化をめぐる問題であるというオバマ政権の立場を説明している⁽⁸⁾。

4. イエメン

イエメンでは、昨年11月にサーレハ前大統領から権限を委譲され、今年2月に大統領選挙信任投票で広く信任投票を集めて就任したハーディー大統領⁽⁹⁾が、サーレハ親族による軍の支配を排除しようとする大胆な施策を次々に試みているが、それに対する反発も強く、散発的な銃撃戦や衝突も生じており、予断を許さない状況にある⁽¹⁰⁾。

ハーディー大統領による、軍からのサーレハ親族の排除の動きは、4月6日と8月6日に発表された軍人事・組織再編に現れている。4月6日の人事では、サーレハ前大統領の腹違いの弟ムハンマド・サーレハ・アル＝アハマル空軍司令官と、サーレハの甥のターレク・ムハンマド・サーレハ大統領防衛隊司令官を解任（降格）した。また、5つある軍管区の司令官をこれまでに順次入れ替えている。軍管区の司令官にはこれまで、サーレハと同郷・同族のサンハン族出身者を充ててきた。これと同時に内務省管轄の治安警察の人事でもサーレハ派の更迭を進めたものと見られる。

そして8月6日の人事はより大幅なもので、下記の点を含んでいた。

- ① 大統領警護隊（Presidential Protection Force）を新設する。
- ② 共和国警護隊の複数の部隊を、大統領警護隊に移す。
- ③ サーレハ前大統領の息子アハマド・サーレハ将軍の指揮下にある共和国防衛隊の部隊

を、複数の異なる軍管区の管轄に移す。

- ④ アリー・モホセン旗下の第一機甲師団傘下の部隊の一つも大統領警護隊の管轄に移す。

これらの施策の意図は、サーレハ親族の影響力の強い共和国警護隊とは別に、新大統領直属の大統領警護隊を創設して独自の兵力を形成する（①）。逆に共和国警護隊から部隊・要員を新設の大統領警護隊や、地方の各軍管区に移していくことで、弱めていく（②③）。サーレハ大統領と袂を分って政権崩壊を後押ししたアリー・モホセンの第一機甲師団の部隊から一部を大統領警護隊に移すというのは、アリー・モホセン傘下の兵力の削減を意味するのか、逆にアリー・モホセンが新大統領の庇護者として政治的影響力を増すのかは、この人事そのものからは分かりにくい。ただしアリー・モホセンは大統領のこの決定を歓迎したと報じられた。逆に、アハマド・サーレハは表向きは反応しなかった⁽¹¹⁾。

サーレハ派からの反発も強い。4月6日の人事で降格されたムハンマド・サーレハは命令を拒否して2日間空港を閉鎖するなど激しく抵抗した。アハマドに同様な人事を行えば、サーレハ支持派が一気に反発して緊張が高まることは確実だ。そのためか、アハマドに対しては明確な更迭人事は行われていない。サーレハ親族とサーレハ派の影響力の排除の政策はまだ完成していない。

また、サーレハ関係者を排除しさえすればイエメンの政軍関係が改善するわけではない。その他の部族有力者による私兵の部隊の存在や、部族単位による軍の編成という問題は、サーレハ親族に限った問題ではないからである。

また、イエメンは国内に軍事的な脅威を多く抱えており、政軍関係の再編は、それらの脅威に対する実効的な能力の向上を伴わなければ政治的安定をもたらすことはできない。北部のフूसイー派や南部の分離主義が勢力を保ち、

中央政府を揺るがしている状況はサーレハ政権時代から変わらないが、ハーディー政権下では、南部のアブヤン州を中心に、中心都市アデンや、アデンと重要都市タイツとの間にあるラヒジュ地方で、「アラビア半島のアル＝カーイダ」が勢力を強めている。軍のパレードへの自爆テロや、治安当局への暗殺・攻撃が相次いでいる。3月に南部軍管区司令官に任命されて掃討作戦を強力に進めてきたサリーム・アリー・コトン将軍も、6月18日に暗殺されている。「アル＝カーイダの脅威」はサーレハ親族による軍主要部隊の掌握の口実となってきた。サーレハ支持派抜きで国内治安を安定化させることができるかという課題にハーディー政権が対処できているかどうか、結果はまだ確定していない。

5. リビア

リビアの場合、政軍関係の再編以前に、内戦中に拡散した武器の回収、すなわち「刀狩り」の次元において、依然として問題が山積している段階にある。

カダフィ政権崩壊後の国際社会の支援も、まずはこの次元で行われた。米国は、カダフィ政権崩壊によって流出した大量の武器のうち、1万発に及ぶミサイルの捕捉に全力を挙げた。特に携帯式の地対空ミサイルが各国のテロリストに拡散すれば、各地で民間航空機の安全が脅かされかねなかった⁹²。

民兵集団の国軍や警察への編入も進んでおらず、民兵集団相互の対立と衝突が、移行期の治安悪化の最大の原因となっている⁹³。それらを取締っていくべき国軍と警察の権力が脆弱であり、むしろ民兵集団が各地の治安を掌握し、国軍や警察より上位の立場に立っている場合すら見られる。

国軍幹部の多くがカダフィ政権時代に任命されているという批判が強い一方で、各都市や部族に根差した民兵集団には、カダフィ政権を倒

すために武器を取って戦ったという経緯からの正統性がある。旧政権の実効支配が薄れて以降は、民兵集団が実際に各都市や地域の治安維持を担ってきたという実績もあることから、リビアの民兵を一概に無法の集団とは断定できない⁹⁴。しかし今年の9月11日に生じた、ベンガジの米総領事館への襲撃・米大使らの殺害事件では、イスラーム主義の過激派アンサール・シャリーアの犯行が疑われており、国内で自由に活動する無数の武装組織の中には、カダフィ政権打倒までは反政府勢力と同調したものの、その後は異なる政治目標や信念を掲げているものが混在している。

そのような敵対的な武装集団を多く領域内に抱え込んだ中央政府が統治の実質を備えることができないのは言うまでもない。民兵集団の武装解除や、国軍や警察への統合が、体制安定の不可欠の条件である。国家が「正統的な暴力を独占する」ことなしに、近代的な主権国家の仲間入りをするのは難しいという観点からは、リビアはなお国家形成の段階で停滞しているといえよう。

9月11日の米大使殺害に対しては、リビア国民内部からの反発の声が高まり、民兵集団の解体を求めるデモも生じている⁹⁵。民意の表明を受けて、マギーリーフ政権も民兵集団に武装解除を要求する姿勢を示した⁹⁶。しかしそのような「反民兵」のデモにさえも、さらに各種の民兵集団が介在して暴徒化を促進し、むしろ親政府側に立って治安を維持してきた民兵組織への攻撃に転化させる事例も見られ、かえって治安の悪化をもたらしたという評価もある。むしろ民兵こそを活用すべきだとする議論すらリビアの実態に根差した議論として根強くあり⁹⁷、リビアの政軍関係の再編に至る過程には困難が山積している。

(注)

- (1) 池内恵「エジプトの大統領選挙と「管理された民主化」『中東協力センターニュース』2012年6/7月号, 41~47頁 (<http://www.jccme.or.jp/japanese/11/pdf/2012-06/josei05.pdf>)
- (2) 池内恵「エジプトのコアビタシオン」『UP』第478号, 2012年8月, 13~22頁。
- (3) 池内恵「アラブ諸国の政軍関係—分析の視角」日本貿易振興機構アジア経済研究所「政策提言研究」ウェブサイト, 2011年10月31日 (http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/1111_ikeuchi.html)
- (4) チュニジア, エジプト, リビア, イエメン, シリア, バーレーンの6カ国の政権による「アラブの春」への対応と帰結の比較考察・原因論は, 池内恵「「アラブの春」への政権の反応と帰結」『UP』第480号, 2012年10月, 36~43頁。
- (5) “‘Rebel’ General Ali Mohsen al Ahmar, Yemen’s back-up ruler after Saleh,” *The National*, March 24, 2011. (<http://www.thenational.ae/news/world/rebel-general-ali-mohsen-al-ahmar-yemens-back-up-ruler-after-saleh>)
- (6) 池内恵「エジプトのムルシー大統領が果敢な決定で軍政を終結させる」《中東の部屋》『フォーサイト (ウェブ版)』2012年8月13日 (<http://www.fsight.jp/blog/11716>) ; 池内恵「大統領と軍のコアビタシオンの行方: 「8月12日の決定」でムルシーが優勢に」『季刊アラブ』第142号 (2012年秋号), 2~3頁。
- (7) エジプトの軍は統治を全面的に担うことにそれほど積極的ではなく, 「制度としての軍」の権限と権益の保持のために軍政から退出していくという方向性は以前から明らかになっていた。池内恵「エジプト民主化移行期の政軍関係—「政府としての軍」から「制度とし

ての軍」への退出路の模索—」日本貿易振興機構アジア経済研究所「政策提言研究」ウェブサイト, 2012年2月28日

(<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/120309.html>)

8月12日のムルシーの決定を驚きをもって受け止めるべき理由は, 就任後の早い時期に, シナイ半島の情勢悪化という突発事態の機会をとらえて, 一気に軍の非政治化に踏み切った政治手腕が予想を超えるものだったからである。

- (8) <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/07/195027.htm>
- (9) 池内恵「イエメンの暫定大統領就任で民主化は進むか」《中東の部屋》『フォーサイト (ウェブ版)』2012年2月26日 (<http://www.fsight.jp/blog/11239>)
- (10) 池内恵「「サーレハ後」のイエメンはどうなっているか」《中東の部屋》『フォーサイト (ウェブ版)』2012年8月8日 (<http://www.fsight.jp/blog/11705>)
- (11) “Yemen’s President Hadi restructures military,” BBC News Middle East, 7 August, 2012. (<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19166152>) ; “Al-Ra’is al-Yamani yu ‘azziz saytarata-hu ‘ala al-jaysh,” (「イエメンの大統領が軍への権力を強める」) al-Jazeera.net, 7 August, 2012. (<http://www.aljazeera.net/news/pages/7e7e1a58-56aa-4a69-97a0-a25ec12b2d63>)
- (12) 池内恵「米國務省「政軍関係次官補」のリビア, エジプト, サウジ訪問」《中東の部屋》『フォーサイト (ウェブ版)』2011年12月13日 (<http://www.fsight.jp/blog/11041>)
- (13) “NTC chief: Militias may drag Libya into civil war,” *Egypt Independent* (online), 5 January, 2012. (<http://www.egyptindependent.com/news/>

- ntc-chief-militias-may-drag-libya-civil-war)
- (14) Brian McQuinn, "Armed Groups in Libya: Typology and Roles," Small Arms Survey, Number 18, June, 2012.
- (15) "Libyan protesters force Islamist militia out of Benghazi," *Guardian* (online), 22 September, 2012. (<http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/22/libyan-protesters-militia-benghazi?intcmp=239>)
- (16) "Libyan authorities give Islamist militia two days to leave their bases," *Guardian* (online), 23 September, 2012. (<http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/23/libyan-authorities-islamist-militia?intcmp=239>)
- (17) Ranj Alaaldin, "This 'victory' over Libya's militias may simply exacerbate the problem," *Guardian* (online), 24 September, 2012. (<http://www.guardian.co.uk/commentis-free/2012/sep/24/libya-militias-ansar-al-sharia>)