

6.30革命から4年目のエジプト： 統治機構の再建とその課題

和洋女子大学 国際学類 教授 伊能 武次

はじめに

エジプトではムスリム同胞団出身のムルシー大統領の政治に反発する大規模な抗議運動が2013年6月30日に展開したのを背景に発生した7月の軍クーデタから4年、2014年6月のスィーサー政権の発足から3年が経過した。この時期のエジプト政治の課題は、統治機構の再建と治安の回復、そして経済活動の再構築であり、スィーサー大統領にとっては、権力基盤の形成と強化であった。

4月上旬に下エジプトの町タンタおよびアレクサンドリアのコプト教会をねらった2つの爆破事件が発生して多数の死者と負傷者が出るや、スィーサー大統領は3ヵ月間にわたる全国規模での非常事態令を導入するに至った。シナイ半島北部では治安の回復が望めない状況が続き、2014年10月に導入した非常事態令が解除されないまま延長されてきたことから、スィーサー政権はシナイ半島だけでなくエジプト本土においてもテロの封じ込めに成功していないと見る向きが多い。

これまでスィーサー政権は、治安回復を最優先にした「テロとの戦い」を掲げて、反対派を包括的に、かつ徹底的に排除する姿勢を貫いてきた。その結果、スィーサー大統領に代わって政権を担いうる政治勢力や政治指導者が存在せず、したがって、国民の間に蓄積されてきた日常生活での不満を政治的に動員する可能性が封印されてきた。にもかかわらず、社会不安が全国に拡大する様相とその背景に注目せざるをえない。スィーサー政権は、ムバーラク政権だけでなく、1952年の7月革命で成立した共和体制下のどの政権よりも強硬な権威主義的な政権だと見なされているだけに、今後の政権運営が気がかりである。

本稿では、今日までの政治的動向を概観し、スィーサー政権が抱える政治的課題のうち、統治機構の再建と治安の回復についてを中心に考察する。本論における考察は、次のような展開をたどる。

軍クーデタ以降の暫定統治期において形成された政治的移行後の枠組み、すなわち権力基盤の配置の上に成立したスィーサー政権は、統治機構の再建を進めてきたが、国民が政権に期待する治安の回復を実現するまでに強力な統治機構を形成するに至っていない。

権力基盤の強化に権力の掌握を試みるが、政権の支持基盤としてきた勢力との間で軋轢を生み出しかねない状況を抱えはじめた。その結果、ムスリム同胞団出身のモルシー政権の打倒で結びつき、政権を支えてきた体制エリート層内部の動向が注目される。6.30革命後、メディアを総動員して国家の安全と存続を国民の愛国心に訴えることで、野党や反対派による異議申し立てを封じ込め、政権に挑戦しうる反対勢力が皆無となった現状で、体制エリート内部の動向が政権の行方を左右する要因となっている。

筆者紹介

1971年東京都立大学法学部卒。1975年アジア経済研究所入所、1994年より中部大学国際関係学部教授を経て、1998年4月より現職。主要著書に『エジプトの現代政治』（朔北社）、『エジプト—転換期の国家と社会』（朔北社）などがある。

(1) 移行後の統治機構と政治参加の枠組み

最高憲法裁判所長官アドリー・マンスールを暫定大統領とする暫定統治のはじまりから2016年1月に新議会が発足するまでのこの局面の特徴は、移行の工程表がリセットされ、議会不在の中で大統領が立法権をも独占する大統領制支配が展開したことであった。

当初、マンスール暫定大統領が暫定統治を開始するに際して憲法宣言の形で表明した移行の工程表では、憲法改正、議会選挙、そして大統領選挙の順で進むとしたものが、2014年1月の憲法改正の国民投票後、議会選挙の前に大統領選挙を実施するとの変更が行われた。このうち、憲法改正と大統領選挙はマンスール暫定大統領の下で実施され、議会選挙がスィー・スィー大統領の統治下で実施された。こうした推移の中で、移行後の統治機構と統治構造、および政治参加の枠組みを設定するものが、改正憲法（以下、2014年憲法）であり、選挙法であった。

2014年憲法は、ムルスィー政権下の2012年憲法ですでに強固で自治的な地位を確保していた軍部の地位をさらに強めたのに加えて、国家機構としての司法府とアズハル機構が既得権益を確保するのを可能にした。また警察部門も2012年憲法では存在しなかった特権を与えられた⁽¹⁾。

2014年憲法は、国防大臣が軍隊の総司令官であり軍将校から任命されるとの2012年憲法の条文を継承しつつ、新たに移行期の経過的規定として、国防大臣は軍最高評議会の承認を経て任命され、これはこの憲法が発効する日から始まる大統領任期2期（今後8年）にわたり維持されるとした（第234条）。また大統領が議長となる国防会議規程（203条）では予算審議における軍代表の発言権を確保する具体的な内容が2012年憲法の条文に加わった。2014年憲法では議会制度を1院制としたことから、それまで国防会議の構成員であった議会議長（文民）が2名から1名に減じたため、軍代表が絶対多数を占めるに至り、

(1) 官報（2014年憲法）<http://www.egypt.gov.eg/arabic/laws/download>

軍部の排他的な立場が強まった。また軍事法廷については民間人の犯罪行為を裁くのが可能となる極めて広範な権限を与えていた。

ムルシー政権と軍部の権力闘争に際して軍を強く支持した司法府やアズハル機構について、2014年憲法は、既得権益の確保と強化を法的に担保するものとなった。司法府は独立した司法権を有し、それぞれの司法機関は独自の予算と独立性を与えられた。最高憲法裁判所は5カ条の規程から成り、2012年憲法の規程よりも詳細な内容を定めたことから、司法府の要求が示されていると見なすことができる。

内務省に関しては、警察幹部と国家評議会の専門部局長からなる最高警察会議が新たに設立され、警察組織に関連する法律については協議する権限が明記された（第207条）。この規定によって1.25革命後に要求されてきた警察および治安機関の改革が棚上げされ、テロとの戦いのスローガンの下で内務省の復権の道が広がったと言える。加えて、軍事法廷の権限に関して、軍隊、将校、兵士に関連する犯罪を審理するだけにとどまらず、新たに国家諜報機関の要員が犯した犯罪をも審理の対象として加えたことも、治安機関の逸脱活動から生まれた犯罪に免責特権を与えるものとなった。

議会選挙に関わる政治参加の枠組みは、マンスール暫定大統領の任期終了直前に大統領決定として発出された「政治的諸権利の行使に関する法」および「議会法」、そしてスィー大統領が決定した「選挙区法」であった。いずれも違憲の訴訟が提起され、紆余曲折を経て、2015年7月から8月にかけてこれらの修正案が成立した。

議会選挙の方式は、議席総数の448議席を個人選出選挙区、120議席を政党リスト選出区に配分するもので、これに大統領指名の28議席が加わった。圧倒的多数の議席を個人選出選挙区として設定することで、選挙資金に恵まれた地方の有力家族や実業家層、ムバラク政権下の与党旧NDPに集まった政治家らの議会進出を促す一方、政党リスト選挙区への配分を著しく少なくすることで、既存の政党や組織的な政治勢力の議会進出を妨げようという意図が推測された。政党リストの候補者には女性や若者、コプト教徒、障害者などエジプト社会を構成する多様な社会層の候補者を適正に加えることがリストの申請要件とされたことも、弱小政党や政治組織の選挙参加を事実上困難にした。

このような選挙方式によって選出された議会の最大の特徴は、野党の不在であり、エジプト国家への愛や支持をスローガンにして愛国心(ナショナリズム)に訴えるスィー支持グループが圧倒的多数を占めた。候補者リストのとりまとめ、および投票日の動員において諜報機関および政府が関与し、当選した議員には6.30抗議運動の担い手で、政府と実業家の支援を受けた青年グループ、治安機関や軍の元将校、元NDP（国民民主党）メンバー、そして多数の実業家が含まれていた⁽²⁾。政府は議会の事務局長として軍事法廷およ

(2) Hossam Bahgat, “Anatomy of an election” Mada Masr, March 14, 2016.

び軍諜報活動に従事した経歴をもつ陸軍将校を指名し、政府の関連機関との連絡調整の役割を与えた。だが、政権への忠実な議会ではあるものの、親スィー・スィー議員が集まる「エジプト支持」ブロックは極めて多くの、そして雑多な政治グループが構成する連合であり、必ずしも一枚岩ではなかった。ムバーラク政権に至るまでエジプトの歴代政権は、国民動員組織（支持基盤）として与党の役割を重視してきたが、スィー・スィー大統領には同じ軌跡をたどろうとする気配が感じられない。

(2) テロとの戦いと治安国家の復活

2013年の6.30抗議運動とそれに続く軍クーデタは、1.25革命後の権力闘争の中で復活しつつあった“wide state”の勝利を示す出来事であったが、同時に、ムルスィー派と反ムルスィー派の国民の間の亀裂が一層深まり、テロや社会不安が拡大する時期になった。2015年10月および12月までのエジプト各地で発生した抗議行動やテロや暴力を伴う行為について件数や地域分布の傾向を分析した2つの報告によれば、抗議法の施行後に発生件数は減少する傾向を示しているものの暴力的な行為はカイロ県、ギザ県、シナイ半島に集中するだけでなく、デルタ地方の各県に広く分布している⁽³⁾。

こうした中で、「テロとの戦い」を最も深刻な課題として掲げ、マンスール暫定大統領は治安の回復のための一連の法整備を進めた。エジプト各地の大学やアズハル大学内部で持続していた抗議運動や広場や街頭での抗議集会など反対派の排除を目的として、治安対策に関連する一連の法令の制定、あるいは法改正が、矢継ぎ早に実現した。すなわち、公共の場での集会と平和的な示威行動を行う権利を規制する共和国令（2013年11月の大統領令107号）、いわゆる抗議法が発布されたのに続いて、大学法改正（2014年6月）、刑法改正（同9月）、アズハル法（同年10月）、軍事法廷法（同年10月）、大学教員懲罰法（2015年1月）、少年法改正（同年2月）、テロ指定法（同年2月）、反テロ法（同年8月）、刑法改正（同年10月）が行われた⁽⁴⁾。

法整備の過程で治安政策を担当する内務省に新たな動きが表面化したのが、スィー・スィー大統領が2014年6月に政権に就いてから最初に行った、2015年3月の内閣改造でマグディ・アブデル・ガッファールが内務大臣に任命されたことであり、政治的な治安対策を優先するガッファールの下で治安機関の役割の拡大を意図した内務省の大幅な再編が進んだ⁽⁵⁾。この背景には、1.25革命後に国民の怒りの矛先となり、屈辱的な立場に追い込ま

(3) “Cairo Index : Measuring violence in Egypt” The Regional Center for Strategic Studies, Cairo, 17 January 2016, および Amy Austin Holmes & Hussein Baoumi, “Egypt’s Protests by the Numbers” Sada, Carnegie Endowment for International Peace, January 29, 2016.

(4) “Legislation Tracker” Tahrir Institute for Middle East Policy (<http://timep.org/legislation/timeline/>), 反テロ法は, Egypt Source, “Egypt’s Anti-Terror Law : A Translation” September 3, 2015.

れてきた内務省にとって、「テロとの戦い」は治安機関の拡大を通して組織の復権を企図するものであったが、同時に、国家の治安を担う統治のエリート国家組織として屈辱を受けたことへの反対派に対する報復という感情や怨念があったように思われる。警察署での拷問による暴行や殺害、長期間の拘禁、警察官による街頭での殺人事件、あるいは多数の政治犯収容施設の状況について、国内外の人権団体や市民団体による告発が繰り返され、法に逸脱した手続きが常態化している様子が明らかにされている⁽⁶⁾。

さらに内務省の役割を拡大させたのは、2015年7月の大統領令によって、内務省、国防省、国家諜報機関が施設の警備や現金の搬送等に従事する民間警備会社を設立する権限を与えられた際、内務相がその唯一の許認可権を与えられたことである。内務省は1.25革命後に国内治安対策において国防省との関係で弱い立場に立たされてきたが、警備・治安ビジネスへの影響力の拡大も内務省の復権を後押しするものであった⁽⁷⁾。

(3) メディアの監視と統制

治安活動の対象は、学生、市民社会、人権NGOだけでなく、労働組合、ジャーナリストらの専門職業協会、野党指導者、大学教員らに及んでいるが、最近注目されるのはメディアの監視と規制をめぐる問題である。

反ムルシー抗議運動が展開する中で、軍部を支持する主流派のメディアでは祖国エジプトへの忠誠を呼びかける愛国主義の論調が展開したが、軍クーデタ後には一連の反テロ関連法が制定されたため、市民生活に極めて厳しい規制が広く課せられるようになった。それは街頭での集会や抗議行動だけでなく、自由な報道活動にとって制約を課すものとなっていた。

そのような中で、国内で出版が可能な新聞や雑誌の多くは、自主規制、あるいは諜報機関の介入によって、事実上「政府系メディア」の性格を強く帯びるようになった。政府に批判的な意見や政府発表と異なるデータを報道することが、国の安全と国益を害するものとして非難され、さらに告訴されるという異様な様相が広がり、自由な報道や発言を許容する雰囲気は失われてきた。しかし、スィー・スィーにとっては、テロとの戦いでメディアが期待された役割を果たさず、誤った情報を流し、国民の間に恐怖心を高めるとしてメデ

(5) Khaled Dawoud, “The New Face of Egypt’s Interior Ministry” Atlantic Council, March 12, 2015, Nourhan Fafmy, “Interior Minister reshuffles several senior positions” Daily News Egypt, April 14, 2015, およびPassant Rabie, “The security apparatus : Defeat, failed reform and back to full force” Mada Masr, January 25, 2016.

(6) たとえば, Tom Stevenson, “Sisi’s Way” London Review of books, vol.37, no.4, 19 February 2015, およびAmira Howeidy, “Matariyya, Egypt’s New Theater of Dissent” Middle East Research and Information Project, June 4, 2015.

(7) Ahram Online, “Sisi issues law authorizing Egypt ministries of defence, interior to found security firms” 13 July 2015.

ィアに不満を抱いていたことから、ジャーナリスト協会の反対を無視して議会で報道法案が成立（2016年法律92号）したのを受けて、2017年4月に大統領令を発出した。

それに伴い、3つの規制組織が新たに設立されて、メディアの監視と規制が行われるようになった。そのひとつの規制組織である国家報道組織の会長にはムバーラク政権を支持し、アラブの春を強固に批判した人物として知られるカラム・ガブルが予定された⁽⁸⁾。

一方、ウェブサイトについては、2017年5月24日にウェブサイトが政府によって遮断され、当初はカタールのアルジャジーラ放送などムスリム同胞団に結びつく21のニュース報道サイトであったが、次第に遮断されるサイト数は増加して101にまで達した。その中にはDaily News Egyptやアルボルサ（Al-Borsa）などムスリム同胞団との関わりがなさそうなビジネス関連のサイトも含まれていた⁽⁹⁾。

内務省および軍諜報機関はインターネットの監視ソフトを導入してきたが、その監視はムスリム同胞団メンバーや反対派、人権団体だけでなく、自らの組織を含む国家機関をも対象にしてきた。内務省や軍部など政府機関における電話の盗聴やリークを監視し防止するためであった。一方で、議会の中にもフェイスブックやツイッターなどのソーシャルメディアの検閲を政府に求める声が出てきた。

(4) むすび：政権基盤の強化とその課題

スィーサー政権の登場の背景には、治安の回復による安全な国民生活への復帰を軍事政権に期待する国民の負託があった。厳しいテロ関連法を制定してテロの撲滅を試みてきたが、大規模な軍事力を投入してきたシナイ半島北部ですら、その中心都市エル・アリーシュの安全を確保できない状況が続き、軍および内務省諜報機関の諜報活動の有効性が疑問視されている。現地の武装勢力を封じ込め、状況を統制するには、かなりの時間を要するとの判断が説得力をもっている⁽¹⁰⁾。

包括的で厳しい罰則を規定したテロ関連法は、罰則の厳しさから非常事態令を必要としない法令であると政府が説明してきた。だが、本年4月に全国規模で導入された3ヵ月間の非常事態令は、延長され、軍事政権に寄せる国民の期待が失望へと変わる懸念を否定しがたい。

そうした失望が不満と怒りに転嫁しかねない問題が、サウジアラビアとの間で締結された紅海の領海画定協定であった。ムスリム同胞団のムルスィー政権を排除する権力闘争の

(8) Gamal Essam El-Din, “Regulating the media” *Ahram Weekly* 13-19 April 2017.

(9) Mohamed Hamama, “Egyptian government bypasses ISPs to block access to websites : Telecommunications Ministry source” *Mada Masr*, June 21, 2017, および *Mada Masr*, “Block extends to four new websites, bringing total to 73” June 16, 2017).

(10) Michael Young, “Running On Empty” *Diwan*, Carnegie Middle East Center, May 17, 2017.

中で愛国主義を掲げて国民の支持を動員してきたのが軍部であり、その後成立したスィー
スィー政権であった。2016年4月に行われたサウジアラビアのサルマン国王との協議の中
で紅海の2島の領有権をサウジアラビアに返還するという唐突な決定は、スィー
スィー政権にとっては自らの正統性を支えるナショナリズムの主張を傷つけるものであった。この
協定締結に反発して街頭では抗議行動が発生し、「財政援助と引き換えにエジプトの国土を
売り渡すもの」、「エジプトは売り物ではない」との非難の声が上がった。

国民にとって2島返還問題は、その歴史的、法的な根拠を検証する問題ではなく、エジ
プト人としてのプライド、アイデンティティに関わる問題であったから、街頭の反対運動
に共鳴するものであった。その結果、この問題は内務省および軍の治安組織による強硬な
治安対策の徹底によって、反対派の抗議行動が排除され、スィー
スィー政権に対する反対
勢力の動きが封じ込められてきた状況を打破する機会を提供したのであった。

野党および著名な政治家が記者会見において返還協定を憲法違反だとして抗議声明を行
った。議会は6月14日に賛成多数で承認したが、119人の議員が反対を表明した。この反
対者の数は、スィー
スィー支持議員が多数を占める、野党不在の議会において注目すべき
ものであろう。議会承認後には、ジャーナリスト協会やエンジニア協会などの専門職業協
会に所属するメンバー多数が署名する反対声明が発表された⁽¹¹⁾。

来年2018年春には大統領選挙が予定されている。議会ではスィー
スィー大統領の再選後
を展望して、憲法改正によって大統領の再任規程を変更しようという動きも表面化してい
る。スィー
スィー大統領に変わりうる選択肢が存在しないにしても、サウジアラビアへの
2島返還問題をめぐる状況の進展次第では、政権内部に新たな動きが表面化するかもしれ
ない。

* 本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。

(11) Mada Masr, “Sisi ratifies Tiran and Sanafir agreement, cedes islands to Saudi Arabia” June 24, 2017.