

エジプトにおける憲法改正議論—— スィー・スィー政権下の「安定」の持続を求めて



明治大学 情報コミュニケーション学部 准教授 横田 貴之

はじめに

ムバーラク政権が打倒された2011年の「1月25日革命」から8年が経過した。国民の休日となった今年の「革命」記念日は、軍・治安部隊が厳戒態勢で臨んだこともあり、路上での抗議デモや集会などによる大きな混乱はなかった。

1月23日、アブドゥルフアッターフ・スィー・スィー大統領は「警察の日」（1月25日）を祝賀する内務省主催式典での演説において、「全ての国民がきちんとした生活を享受できる祖国、そうした祖国の新しい将来をつくろうとするエジプト人の情熱が示された」出来事であったと「1月25日革命」を評価したが⁽¹⁾、これ以外に公式な言及は特になかった。また、「革命」記念日に際して6,931人の受刑者に対する大統領恩赦が布告されたが、公的な祝賀行事は催されなかった。反体制派によるスィー・スィー政権打倒の呼びかけが一部で見られたものの⁽²⁾、これに応じる動きはSNS上を除いてほぼ見られなかった。

「1月25日革命」から8年が過ぎ、この「革命」はすでに過去の出来事になってしまった感がある。スィー・スィー大統領にとっては、「1月25日革命」よりも、ムハンマド・ムルシー政権打倒によって祖国を「救済」した2013年の「6月30日革命」、そして2011年以降に生じた混乱を收拾して祖国の「安定」を回復した功績こそが、自らの統治の正当性の支柱である⁽³⁾。民衆の抗議活動によって政権が打倒された「1月25日革命」は、スィー・スィー大統領にとって政権維持の面からも積極的に評価し難いということもあるだろう。

スィー・スィー大統領を支持する政治主体（アクター）の意向も同じようで、「1月25日革命」の回顧ではなく、現在の「安定」を持続させることを優先している。それは、最近の憲法改正をめぐる議論として顕在化している。彼らが特に注視しているのは大統領任期の延

(1) エジプト国政情報サービス（SIS）で閲覧可能——<http://www.sis.gov.eg/Story/137238/President-Abdel-Fattah-El-Sisi's-Address-On-the-Occasion-of-Police-Day?lang=en-us>（2019年2月6日閲覧）。

(2) たとえば、同胞団運営ウェブサイト上で、政権打倒を呼び掛ける「1月革命記念日におけるムスリム同胞団声明」と題された声明文が発表された——<http://www.ikhwanonline.com/official-statements/235543/Default.aspx>（2019年2月6日閲覧）。

(3) 拙稿「エジプトにおける第2期スィー・スィー政権の発足」『中東協力センターニュース』第43巻第4号、2018年、pp.29-36。

長であり、スィー・スィー大統領の統治を継続することで「安定」を持続させようとしている。

本稿の目的は、最近の大統領任期延長をめぐる憲法改正の動向考察を通じて、スィー・スィー政権下におけるエジプトの「安定」を検討することである⁽⁴⁾。具体的には、まず代議院(国会)を中心に展開されている憲法改正の動きを整理し、次いで昨年10月に発表された世論調査結果におけるエジプト国民の現状認識を参考に「安定」について検討する。

筆者紹介

2005年、京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科修了。2005年に(財)日本国際問題研究所研究員、2010年に日本大学国際関係学部准教授、2016年から現職。専門は、中東地域研究、現代エジプト政治、イスラーム主義運動。主要著書に、『現代エジプトにおけるイスラームと大衆運動』(2006年、ナカニシヤ出版)、『原理主義の潮流—ムスリム同胞団』(2009年、山川出版社)、『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』(2017年、明石書店、共編著)など。

1. 憲法改正へ向けた議会の動き

2月3日、アリー・アブドゥルアール代議院(国会)議長は、現行憲法(2014年憲法)の改正を求める議員請願書を院内最大会派「エジプトの支え」から受理したと発表した。アブドゥルハーディー・カサビー代議院社会連帯委員長が代表を務める「エジプトの支え」は約350人の議員が所属する会派であり(代議員総数は596人)、スィー・スィー大統領を支持する無所属議員を中心に結成されている。最近では、同派を正式に政党化しようとする動きも活発化している。また、かねてから大統領任期の延長をめぐる、憲法改正の議論を繰り返していた。

エジプト憲法第226条では、「憲法条項の改正は、共和国大統領あるいは[総議員の]5分の1以上の代議員によって要求される」と定められている⁽⁵⁾。今回の請願書は155名の議員によって提出された。アブドゥルアール議長は、代議院内規第141条の定めに従い、同日中に議院統括委員会に諮る意向を示した。統括委員会は、代議院議長が委員長を務め、副議長、院内25委員会の委員長、政党・会派の党首・代表から構成される。政府は同委員会の審議への関与が一切認められていない。また、代議院内規第133条の規定では、統括委員会は請願承諾の可否に関する判断を含めて報告書を作成しなければならない⁽⁶⁾。

2月5日、アブドゥルアール議長は統括委員会が憲法改正を求める請願書を承諾したと発表した。同議長によると、憲法改正の要求は、①女性への議席配分増加など立法府改革、

(4) 後述するように、今回の憲法改正では上院設置、司法改革、軍の権限強化など様々な改正が目指されているが、本稿では「安定」の持続に最も重要と考えられる大統領任期を中心に考察を行う。

(5) エジプト憲法はSISのウェブサイト上で閲覧可能——<http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf> (アラビア語)、<http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf> (非公式英訳) (2019年2月5日閲覧)。

(6) 『アフラーム・オンライン』のオンライン記事(2019年2月3日)参照——<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/324929/Egypt/Politics-/Egypt-parliament%E2%80%99s-general-committee-to-meet-Sunda.aspx> (2019年2月4日閲覧)。

②大統領任期延長（4年から6年へ）と副大統領制導入による行政改革，③司法改革，④軍の権限強化など軍改革，⑤選挙制度改革，⑥上院設置による二院制導入，⑦報道・メディア改革，と大きく7つの分野におよんでいる⁽⁷⁾。憲法第226条によると，代議院としての憲法改正の発議は総議員の3分の2以上の賛成をもってなされ，その後に憲法改正案が国民投票にかけられる。2月14日，憲法改正案を承諾する旨の総括委員会報告書について，代議院本会議で採決が行われた。同報告書は賛成485票をもって予備承認が可決され⁽⁸⁾，代議院憲法法制委員会で60日間の審議に付されることになった。今後，同委員会での審議を経て，最終的な憲法改正案が代議院本会議での本採決にかけられる予定である。順調に可決まで至れば，今年春～夏に国民投票の実施が予想される。

2. 憲法改正の焦点

今回の憲法改正議論で最大の焦点になっているのが，大統領任期の延長の可否である。現在，憲法第140条では大統領任期は4年間とされ，再選は1回のみ可能と規定されている（3選禁止）。現職のシーサー大統領は2014～2018年に第1期を務め，2018年から2期目を務めている。憲法規定に従えば，シーサー大統領は2022年に任期満了・退任となる。

しかし，エジプト国内では政権支持派を中心に，シーサー大統領のさらなる続投を望む声が強まっている⁽⁹⁾。現体制を支える政治主体にとっては，シーサー大統領に代わる国家指導者はいない。現体制を支えるエジプト軍内でも，ムハンマド・アフマド・ザキー国防相やマフムード・ヘガズィー参謀総長など軍高級幹部がシーサー大統領に代わって政権運営を担えるとは考えにくく，シーサー大統領に代わりうる人材は見当たらない。現在の「安定」を持続させるためには，現政権が進めてきた経済改革や治安対策を継続させる必要がある。そのためには，やはりシーサー大統領の続投しか考えられないというのが現状である。それゆえ，大統領任期の4年から6年への延長が憲法改正で目指されている。しかし，憲法第140条には大統領職の3選禁止規定があるため，仮に2年延長してもシーサー大統領の任期は2024年までとやはり短い。この問題に対して，政

(7) 『アフラム・オンライン』のオンライン記事（2019年2月5日）参照——<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/325040/Egypt/Politics-/Egyptian-parliaments-general-committee-approves-mo.aspx>（2019年2月7日閲覧）。

(8) この予備承認に際して，メディア改革（第213・214条）は改正対象から除外された。また，アブドゥルアール議長は反対票数を明らかにしなかった。詳しくは，『エジプト・インディペンデント』のオンライン記事（2019年2月15日）参照——<https://www.egyptindependent.com/opposition-to-the-approved-constitutional-amendments/>（2019年2月17日閲覧）。

(9) たとえば，2018年12月5日，コプト正教会総主教タワードロス2世は大統領任期の6年への延長は問題ないと発言した。また，政権を支持する弁護士アイマン・アブドゥルハキームらによって，大統領再選制限の撤廃を求める訴えがカイロ緊急事案裁判所へ起こされ，昨年末に最初の公判が行われている（次回公判は今月中に実施予定）。

権支持派は移行条項の導入により、2034年（2022年から2期6年）までの在職を可能にしようとしている。すなわち、現職者（スィー・スィー大統領）の現任期は現憲法規定に則り2022年で満了する。この任期満了によって計2期（2014～18年・2018～24年）となるが、（憲法改正が無事に実現した場合は）この2期は改正前の憲法下で開始された在職期間なので、改正後の憲法の対象とはしない。つまり、2022年に改正前の憲法下での大統領任期は終わり、2022年からは改正憲法下での大統領任期が開始されるので、2022年からの新たに任期の計算を開始するという移行措置である⁽¹⁰⁾。

こうした憲法改正の動きに対して、反対姿勢を示す野党の間で連携が進んでいる。2月6日、「カラーマ（尊厳）党」幹部のアブドゥルアズィーズ・フサイニーは、左派・世俗主義政党を中心に計11政党が緊急協議を行い、憲法改正へ反対する政党連合を結成したと明らかにした。また、立憲党前党首ハーリド・ダーウッドは、憲法改正手続きの合法性への疑義を主張し、最高憲法裁判所での訴訟を検討していると述べた。しかし、代議院内での反対は少数にとどまっている⁽¹¹⁾。このため、彼らが憲法改正を阻止できるとは考えにくい。実際に、2月14日の予備承認を阻止することはできなかった。今後の代議院での審議や本採決に対して、反対派の声が大勢に影響を与えることはないだろう。

それゆえ、憲法改正をめぐる国民投票に早くも注目が集まっている。今後、スィー・スィー大統領支持派は親政権メディアを舞台に憲法改正承認のキャンペーンを展開するであろう。改正に反対する諸野党も反論の論陣を張ることが予想されるが、その影響は限定的なものになろう。エジプト国民の既存政党に対する期待はかねてから低く、野党連合から抗議行動の呼びかけがあったとしても、それが全国規模に拡大することはない。また、同胞団や青年運動などかつては大きな動員力を誇った反体制運動は厳しい抑圧下に置かれており、現時点では大規模な抗議活動を実行する力はない。先の大統領選挙でのスィー・スィー大統領の圧勝劇に鑑みれば⁽¹²⁾、国民投票で憲法改正が承認される見通しである。スィー・スィー大統領の任期延長は既定路線になっていると言っても過言ではない。

(10) 『ロイター通信』と『アフラーム・オンライン』のオンライン記事(いずれも2019年2月14日)参照——<https://www.reuters.com/article/us-egypt-politics/egyptian-lawmakers-back-changes-that-could-keep-sisi-in-power-til-2034-idUSKCN1Q31V6> <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/325557/Egypt/Politics-/Egypsts-parliament-preliminarily-approves-amendment.aspx> (いずれも2019年2月17日閲覧)。

(11) 2月6日現在、代議員内で憲法改正反対を表明しているのは、保守党（6議席）、エジプト社会主義民主党（4議席）、タガムウ党（2議席）、ナセル主義者党（1議席）、「25日・30日ブロック」（14議席）、「16人会派」である。

(12) 拙稿「スィー・スィー政権下のエジプトにおける選挙と権威主義体制」『国際問題』第676号、2018年、pp.15-25。

3. エジプト国民の現状認識

スィーサー大統領による統治の正当性の支柱となっているのが、彼の下で達成されたエジプトの「安定」である。スィーサー大統領はしばしばその実績に言及し⁽¹³⁾、国民へ支持と協力を呼び掛けている。では、国民は現状をどのように認識しているのだろうか。国民が「安定」が達成されたとされるエジプトをどのように評価しているのかを読みとくことは、現政権の正当性の源である「安定」を考える上で重要である。本稿では、2018年11月に米調査機関ゾグビー・リサーチ・サービス（ZRS）が発表した報告書『中東世論2018年』から⁽¹⁴⁾、エジプト国民の現状認識を分析する。

表1は、中東主要国において、自分の国が正しい方向に進んでいるか否かを調査した結果である。エジプト国民の55%が否定的な評価を下しており、肯定的評価は19%にとどまっている。他国と比較しても、エジプト国民の否定的評価が多いことがわかる。また、表2は5年前（2013年）と比較して自分の国は良くなったか否かを調査した結果であり、エジプトでは「悪くなった」が64%に達したのに対し、「良くなった」と答えたのは20%に過ぎない。やはり、他国と比較しても否定的評価が多い傾向が示されている。

〈表1〉

質問：あなたの国は正しい方向と誤った方向のどちらへ進んでいますか？

	チュニジア	エジプト	レバノン	パレスチナ	ヨルダン	イラク	サウジアラビア	UAE	イラン
正しい方向に進んでいる	20	19	47	14	34	22	49	80	40
誤った方向に進んでいる	69	55	30	65	38	52	36	10	28
分からない	11	26	24	21	28	15	15	10	32

原注：端数処理のため合計が100%にならない場合がある。

出典：ZRS『中東世論2018』から筆者作成（単位：%）

〈表2〉

質問：5年前と比べてあなたの国は良くなりましたか、それとも悪くなりましたか？

	チュニジア	エジプト	レバノン	パレスチナ	ヨルダン	イラク	サウジアラビア	UAE	イラン
良くなった	21	20	32	17	31	20	36	68	34
悪くなった	59	64	39	49	39	55	29	6	33
ほぼ同じ	20	16	28	33	30	25	36	25	33

原注：端数処理のため合計が100%にならない場合がある。

出典：ZRS『中東世論2018』から筆者作成（単位：%）

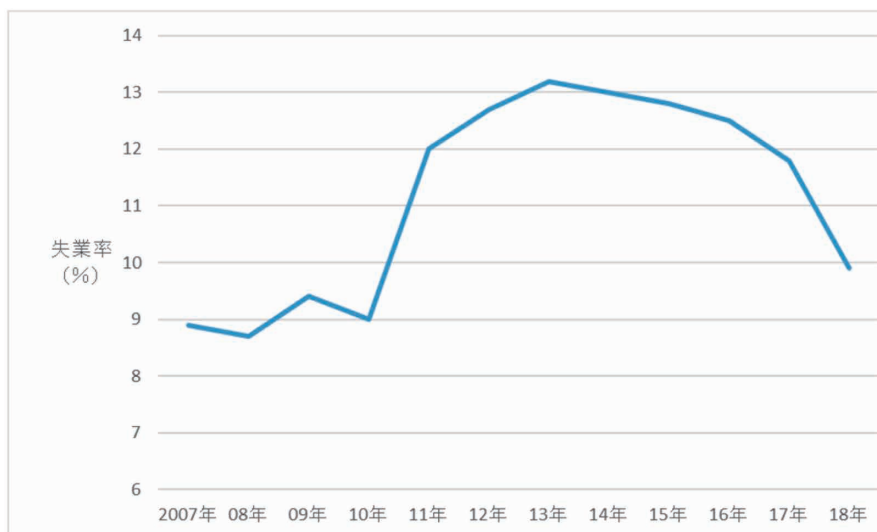
(13) たとえば、スィーサー大統領は上述の「警察の日」での演説で、「無秩序と混乱から発展と建設へと我々は着実に進んできた」と述べ、経済改革の成果を中心に自らの実績を評価している。

(14) 同報告書はZRSのウェブサイトでご覧可能——<http://www.zogbyresearchservices.com/index/#/new-gallery-71/>（2019年1月23日閲覧）。

なお、2013年に ZRS が発表した報告書『エジプト世論2013年9月』では⁽¹⁵⁾、「6月30日革命」によってエジプトは良くなったか否かという質問に対して、35%が「良くなった」、46%が「悪くなった」、18%が「ほぼ同じ」と答えている。また、数年後のエジプトは良くなっているかという質問に対しては、83%が「楽観的」、15%が「悲観的」と回答した。2013年における将来への期待に反して、2018年のエジプトの現状に対する評価は低いものとなっている。

では、この現状への否定的評価の背景には何があるのだろうか。ZRSの『中東世論2018』では、自分の国が直面する課題を重要な順に3つ選択するという質問が行われている。エジプトでの調査結果は上位から、①雇用、②教育、③保健衛生、④汚職撲滅、⑤過激派対策、⑥政治改革、⑦個人の権利、⑧民主主義、⑨女性の権利、の順になっている。政治的権利や民主主義よりも、雇用、教育、保健衛生といった身の回りの状況改善に国民の関心が集まっていることが示されている。この結果から浮かび上がるのは、日々の生活に関する諸問題を改善してほしいという国民の声、端的に言えば国民の生活に対する不満である。例えば、図1に示されるように、スィーサー政権下で失業率は減少傾向にあるが、「1月25日革命」前の水準にはまだ改善していない。現状では、さらなる雇用創出が望まれている

〈図1〉



出典：『エジプト中央銀行月次報告書(2019年1月)』および『アフラム・オンライン』オンライン記事(2019年2月6日)から筆者作成
<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/325105/Egypt/Politics-/Egypt-unemployment-drops-to--in-Q-of--compared-to.aspx> および <http://www.cbe.org.eg/en/EconomicResearch/Publications/Pages/MonthlyStatisticacclBulletin.aspx>

(15) 同報告書は ZRS のウェブサイトでご覧可能——<http://www.zogbyresearchservices.com/index/#/egyptian-attitudes-2013/> (2019年1月23日閲覧)。

〈表3〉 国家機関に対する信頼度

		2013年	2018年
軍	信頼している	70	41
	信頼していない	24	59
司法	信頼している	54	37
	信頼していない	42	63
警察	信頼している	49	39
	信頼していない	50	61
宗教機関	信頼している	調査なし	50
	信頼していない		50
メディア	信頼している		28
	信頼していない		72
議会	信頼している		27
	信頼していない		73

原注：「信頼している」は「非常に信頼している」と「やや信頼している」の合計。「信頼していない」は「あまり信頼していない」と「全く信頼していない」の合計。

出典：ZRS『エジプト世論2013年9月』・『中東世論2018』から筆者作成（単位：％）

ると考えられる。現在のエジプトにおける否定的な現状認識を変えるためには、一定の成果を収めているマクロレベルの経済改革だけではなく、「安定」の恩恵を社会に広く行き渡らせること、つまり一般国民の雇用・家計などマイクロレベルでの改善が必要である。

他方、ZRSの『中東世論2018年』では、スィーサー政権の権力基盤を揺るがしかねない状況が示されている。表3は、国家機関を信頼するか否かという質問に対する調査結果だが、エジプト軍に対する国民の信頼が過去5年間で著しく低下していることがわかる。2013年に軍を信頼すると回答した者は70%だったが、2018年には41%となり過半数を割り込んでいる。周知のように、スィーサー大統領は軍出身者であり、現政権を支える最大の政治主体は軍である。エジプトでは伝統的に軍に対する国民の信頼が強く、軍を背景とするスィーサー大統領を国民が支持する背景となってきた。しかし、スィーサー政権下で軍の政治・経済への関与が強まり、かつてないほどに軍が前面に出るようになった結果、現状に対する国民の不満が軍に向けられるようになったと考えられる。つまり、「近代以降エジプト軍は国家の主権と国民を守る存在」という国民の間に共有されていた認識が⁽⁶⁾、過去5年間で変容しつつあるのではないだろうか。

おわりに

スィー・スィー大統領を支持する政治主体は、大統領任期の延長によって現在の「安定」を持続させることを目指している。代議院での憲法改正発議までは順調に手続きが進むことが予想されるため、憲法改正についてはその次の国民投票が重要となる。政権支持派の目論見通り、最終的には国民投票で承認されることだろう。憲法改正に反対する諸野党の呼びかけが大きな世論を形成するとは考えにくく、もはやスィー・スィー大統領の任期延長は既定路線となっている。

他方、エジプト国民にとっては、憲法改正によって「安定」の恩恵に与ることができるか否かが重要である。彼らの多くは自らの置かれた現状を否定的に認識しており、憲法改正が身の回りの生活改善に資すると考えられるならば、国民投票で賛成票を投じるであろう。反対に、生活改善に資することはないと判断するならば、近年の選挙での投票傾向と同じく、投票棄権という行動をとると考えられる。政権支持派にとっては、憲法改正へ揺るぎない正当性を付与するために、国民投票で高い投票率を確保しなければならない。そのために、目に見える形で国民生活の改善を示したいところである。しかし、国際通貨基金（IMF）との120億ドルの融資契約締結以降は補助金削減や課税・徴税強化が基本的な政策となっているため、国民生活への配慮とのバランス調整が非常に難しくなっている⁽¹⁷⁾。政権支持派としては、憲法改正を通じてもたらされる「安定」の恩恵をいかに国民へ示すのかが重要となる。

今回の憲法改正が実現すれば、スィー・スィー大統領の「終身大統領」への道が実質的に拓けることになろう。本稿執筆現在では、最終的にどのような憲法改正となるかは不明であるが、今後のエジプト国民の反応を注視する必要がある。

* 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。

(16) 鈴木恵美「エジプト権威主義体制の再考—ムバーラク政権崩壊の要因」酒井啓子編『中東政治学』有斐閣、2012年、p.30。

(17) 今年1月の政府閣僚の発言を例に挙げると、ターレク・ムッラー石油相が2020年に予定されている燃料補助金撤廃は変更がないと明言する一方、ムハンマド・マルカビー電力相は電力補助金撤廃を2018/19年度（2018年7月～2019年6月）から2021/22年度に延期すると発表した。