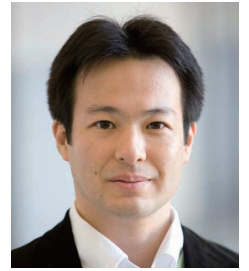


エジプトの対アフリカ政策の苦境と活路： リビア・エチオピアとの二正面作戦



東京大学 先端科学技術研究センター 教授 池内 恵

エジプトは外交・安全保障上、苦しい立場に追い込まれている。リビア内戦で支援してきたハフタル司令官派「リビア国民軍 (LNA)」は首都トリポリ陥落に失敗し、逆に、リビア国民合意政府 (GNA) の軍勢による反攻に晒されている。これに対して6月20日にスィーサー大統領は、GNA 側がリビア中部スィルトに侵攻すれば「レッドライン」を越えたとみなし軍事介入も辞さない、との警告を発した。また、エチオピアは大エチオピア再生ダム (GERD) を完成させ、7月に貯水を開始する計画であるが、水需要の97%をナイル川に依存しているエジプトは、必要な水量を確保できなくなるとして強く反発し、スーダンと共にエチオピアとの協議を続けているが打開策は見えず、6月19日にエジプトは国連安全保障理事会に協議への介入を求めた。

エジプトは西方のリビア国境では、敵対勢力による軍事的な脅威に晒され、南方のナイル川上流では水の安全保障を揺るがされる巨大ダムの建設が完了し利用が始まるという、対アフリカ政策における「二正面作戦」の不利な戦いを強いられている。

エジプトは中東において存在感を低下させ、地域大国としての地位が揺らいでいるが、近年にアフリカにおける指導力の発揮の意欲を示していた。その対アフリカ政策においても、大きな困難に直面している。エジプトはこれらの難問を解決して、真のアフリカの大国として台頭することができるのだろうか。

本稿では、エジプトのリビア内戦への介入と、エチオピアのGERDをめぐる係争の最近の展開をまとめ、北アフリカとナイル川流域という、エジプトがアフリカ国際政治において置かれた二つの文脈において、直面する困難な状況と、打開の方向性を検討する。

1. 「地域大国エジプト」の台頭と失墜

中東の国際政治において顕著なのは、いくつかの地域大国の台頭であり、それらの地域大国の競争と均衡によって、新たな地域秩序が形成されていく過程である。背景には米国の中東への関与の意思の低下と、それによる覇権の希薄化が認識されていることがある。米国が行使してきた影響力・存在感の空白を埋めるのが、トルコ、イラン、サウジアラビア、イスラエル等の、近年影響力を増す地域大国であり、ロシアや中国など、米国の関心

や関与の低下の隙について中東地域において存在感を増す域外大国である。

この中で、エジプトの劣勢は否めない。エジプトはかつて、従来は中東の地域大国の筆頭的存在としてみなされ、「アラブの大国」としてアラブ世界における群を抜いた指導力を示していた。

第二次世界大戦後に民族主義が中東国際政治において基軸となっていた時期に、エジプトは、ナセルをカリスマ的指導者として、欧米の植民地主義的な支配・影響力の行使の払拭を唱導し、欧米主導の国際秩序にしばしば挑戦して、反イスラエルを大義名分にしたア

ラブ民族主義を掲げてアラブ世界を牽引し、「アラブの大国」としての指導力を誇示した。東西冷戦の文脈の上で、東側陣営によりつつ西側との関係も残し、米国との密接な関係を外交・安全保障の基軸としたサウジアラビアとの間ではしばしば「アラブ冷戦」とも評される緊張関係を維持しながら、概ね優勢な立場で影響力を競い合った。

エジプトはサーダート大統領の時期に、1978年のキャンプデービッド合意を境に、外交安全保障政策の舵を切り、親米陣営に加わり、イスラエルに次ぐ規模の軍事支援を米国から受けて、中東における親米国の筆頭格として、地域大国としての地位を維持した。

しかし近年は、エジプトの存在感は低下し、シリア問題、イエメン問題、イラク問題といった中東国際政治の主要な課題や紛争においてエジプトの存在感はないに等しい。パレスチナ問題においては、イスラエルとの平和条約に基づく密接な協力関係や、ガザに隣接する地理的条件、PLO とハマースの双方に一定の影響力を持つ政治力を手掛かりにして、時折、一定の役割を負うものの、イスラエル・パレスチナの紛争と和平を方向づける決定的な力は示し得ていない。アラブ世界における指導的地位という点で、エジプトはサウジアラビアの後塵を拝することが多くなっている。

エジプトの地域大国としての地位の低下をもたらした要因は数多いが、2011年の「アラブの春」によるムバーラク政権の崩壊から、2012年のムスリム同胞団の選挙による権力掌握、2013年のシーシー将軍の率いるクーデタによる軍の権力掌握といった相次ぐ政変が、エジプトの国力を削いでいることは間違いないだろう。経済の低迷による若年層の失業率の高止まり、それによる社会の中の不満の鬱積は、潜在的に体制を揺るがし兼ない時限爆弾のように体制を脅かしている。サウジアラビアや UAE やカタールなど湾岸産油国からの定期的な財政支援に依存しなければ財政破綻を回避し得ないことから、湾岸産油国

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、イスラー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—終末論とイスラーム主義』（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）、『イスラーム世界の論じ方』（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）、『イスラーム国の衝撃』（文藝春秋、毎日出版文化賞・特別賞）。最新の著作は『増補新版 イスラーム世界の論じ方』（中央公論新社）、『サイクス=ピコ協定 百年の呪縛』（新潮選書）、『シーア派とスンニ派』（新潮選書）。

個人ブログ「中東・イスラーム学の風姿花伝」(<http://ikeuchisatoshi.com/>)でも情報発信中。

に対する指導力は限定される。米国の中東関与の意欲の減退や、存在感の低下、影響力の希薄化が、親米国としてのエジプトの価値を低下させたという面もあるだろう。ムスリム同胞団という、中東で最大規模の反体制政治勢力を抱え、国民社会に水面下で分裂を抱え、これを恒常的に抑圧し続けなければならない内政・治安上の圧迫は、エジプトにアラブ世界における指導性や、中東地域における存在感を求める余裕を奪っている。

エジプトが文化的・民族的にその一部とされてきた中東においては、影響力の低下と「内向き」傾向が著しいが、地理的に位置するアフリカにおいては、近年、積極的に関与し、指導力を高めようとする動きがあった。2019年にエジプトはアフリカ連合（AU）の議長国に就任した（任期1年で、2020年2月に南アフリカに議長国を譲っている）⁽¹⁾。エジプトの対アフリカ外交での積極姿勢は、徐々に国際政治で指導的立場を担い、東アフリカなど成長著しい地域との関係を通じた経済回復を期待させた。エジプトのメディアではアフリカ志向あるいはアフリカ回帰を予感させる言説が流布された。紅海艦隊の設立などにより、紅海からアフリカの角にかけての地域におけるプレゼンスを確保する動きも見られた。紛争と混乱に見舞われた中東地域に足を取られるのを避け、西欧との関係の深い北アフリカや、ナイル川沿岸地域あるいは東アフリカなどへの関与を深めるのであれば、一定の合理性がある。エジプトがアフリカへの回帰を果たし、「アフリカの地域大国」として存在感や始動性を高める日が来るのか、注目していく必要がある。

2. リビア内戦とエジプト

しかし当面は、エジプトは対アフリカ政策においても、困難に直面している。第一はリビア内戦での介入の不調である。

2011年の「アラブの春」の波及によるカダフィ政権の崩壊後、年内に一旦は治まったりリビアの紛争は、2014年に再び激化し、内戦と国家分裂の状態が続いている。西部では首都トリポリを拠点にした、国連に支持された暫定政権である国民合意政府（GNA）がファイズ・サラージュ首相のもとで統治を行っているが、東部では2014年6月のリビア国民議会選挙で勝利した勢力が、エジプトとの国境に近いトブルクを拠点にして立法府の代議院（House of Representatives; HoR）を設立したと主張し続け、これがハリーファ・ハフタルを軍司令官に任命し⁽²⁾、ハフタルが指導する民兵組織が「リビア国民軍（LNA）」を名

(1) “Egypt President Abdel-Fattah el-Sissi takes over chair of African Union,” *DW*, February 10, 2019 (<https://www.dw.com/en/egypt-president-abdel-fattah-el-sissi-takes-over-chair-of-african-union/a-47444831>).

“Egypt's President el-Sissi's one year as head of the African Union,” *DW*, February 7, 2020 (<https://www.dw.com/en/egypts-president-el-sissis-one-year-as-head-of-the-african-union/a-52296736>).

(2) “Libya's Haftar appointed army chief for recognized government,” *Reuters*, March 2015.

乗って GNA に加わる民兵組織との間で内戦を戦っている。

エジプトは、ロシアや UAE やフランスと共に、東部政府・ハフタル司令官を支援してきた。これに対してトルコやカタールは GNA・サラージュ首相を支援し、これにイタリアも接近している。エジプトは東部国境付近を掌握するハフタル司令官派を影響下に置いておくことにより、東部政権を通じたリビア政治への影響力を保持することに利益を持つ。また、GNA には、エジプトの軍主導の政権が敵対するムスリム同胞団の勢力が関与しているとみなしており、その政権の確立を全力で阻止する構えである。リビアからのイスラーム過激派の越境作戦を阻止するためにも、リビアの東部地帯を支配する勢力との連携を保つことは、エジプト軍部にとって安全保障上の重要な課題である。

ハフタル司令官派の「リビア国民軍」は、エジプト・ロシア・UAE の軍事的・財政的・技術的・情動的な支援を受け、2019年4月4日に首都トリポリへの大規模な侵攻を開始した⁽³⁾。その後1年半に及ぶ、大々的に喧伝されたトリポリ攻略作戦で、幾度もトリポリ陥落、GNA の打倒を匂わせてきたものの、果たせていない。特に、トルコが昨年末にリビアへの直接的な軍事介入を開始して GNA を支援し、1月初旬以来、シリア内戦への介入で育成した武装勢力を傭兵集団としてリビアに送り込むことによって、形成は逆転した。3月以降、GNA はハフタル司令官派の攻勢を食い止めてトリポリ陥落を防ぐだけでなく、逆に東部に反転攻勢をかけ、5月18日には軍事的要衝のワティーヤ (al-Watiya) 空軍基地を陥落させ⁽⁴⁾さらに前進してハフタル司令官派・東部政府を追い落とす構えを見せた。6月6日には東西の中間に位置する北部の要衝シルトの奪還を目指す攻撃を開始した。

劣勢に立たされたハフタル司令官らの東部政府の指導者たちは、同日、仲裁を求めてエジプト・カイロを訪問し、同日6日にスィーサー大統領と会談した。会談後にスィーサー大統領は、8日午前6時からの停戦を呼び掛ける宣言文書にハフタル司令官らが署名したと発表した。

しかしこの停戦宣言を GNA やトルコは受け入れず、なおもシルトを手始めに東部政府の勢力範囲を一掃する姿勢を示唆している。これに対して、6月20日に、スィーサー大統領はエジプト西部のリビア国境に近いマルサ・マトルーフの空軍基地を視察しテレビ演説を行い、GNA とその背後にいるとみなしたトルコ・カタールを念頭に、シルト侵攻はエジプトにとって「レッドライン (踏み越えてはならない一線)」であると宣告した⁽⁵⁾。こ

(3) “‘Brief skirmish’ near Libya’s Tripoli as Haftar’s LNA heads west,” *Al-Jazeera*, April 4, 2019 (<https://www.aljazeera.com/news/2019/04/libyan-strongman-khalifa-haftar-orders-forces-advance-west-190403155045917.html>).

(4) “Libyan forces aligned with Tripoli government capture key air base,” Reuters, May 19, 2020 (<https://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKBN22U151>).

(5) “Arab countries support Egypt's right to protect its security and border with Libya,” *Ahram Online*, June 21, 2020 (<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/372595/Egypt/Politics-/Arab-countries-support-Egypt's-right-to-protect-its.aspx>).

れにより、リビアに直接的な軍事介入を厭わない姿勢を示して、警告・牽制したものである。

このように、リビア介入政策において、エジプトは、結果的に、劣勢な勢力を支援してしまった形である。しかしリビア内戦においてはトリポリのGNA側に、ムスリム同胞団と近い勢力が加担していると見られる。リビアとの間の長い国境線の管理やそこからのイスラーム過激派の浸透を防ぐためにも、エジプトは東部政権との関係を維持する必要がある。軍に支えられムスリム同胞団と敵対するエジプト現政権にとっては、治安対策上も、対リビア政策においてハフタル司令官派を支援し、東部政府を支える以外に選択肢は見出し難い。

エジプトの対リビア介入姿勢は、外交的には一定の支持を受けている。リビア・トリポリ拠点のGNAを支援するトルコとカタールが、いずれもムスリム同胞団の支援勢力として、エジプトの現政権にとって敵対勢力であるのに対して、エジプト軍部とのつながりが深く、ムスリム同胞団に対して極めて敵対的なUAEは、エジプトのリビアにおける政策を支持し、東部政府への支援を続け、ハフタル司令官派の崩壊を食い止めている。ロシアも民間軍事会社の戦闘要員を送り込み、ハフタル司令官の軍事行動を支えている。

またフランスも今回、エジプトの対GNAや対トルコでの強硬姿勢を明確に支持した。6月22日、エマニュエル・マクロン大統領は、トルコのリビアでの行為は、リビアとその近隣諸国や周辺地域ばかりか欧州の利益をも脅かすものであり、トルコはもはや容認できない「危険なゲーム」を演じていると非難し、加盟国トルコの行動を抑制できない北大西洋条約機構（NATO）を批判した。ここでマクロンは、6月20日のスィーサー大統領の「レッドライン」の警告に関して「正当な懸念だ」と理解を示した。フランス外務省は7月1日、地中海での北大西洋条約機構（NATO）の作戦への参加を一時的に取りやめることを発表した。6月10日に、仏フリゲート艦がリビア沖で、リビアへの武器禁輸の遵守に関してトルコの貨物船を尋問しようとした際に、トルコのフリゲート艦が接近し、火器管制レーダーを仏軍艦に向けて3回照射したと、フランス外務省は主張している。NATO加盟国のフランスが、同じく加盟国のトルコと、リビア介入をめぐる対立し、それをNATOの場に持ち込んだ形である。エジプトはトルコとの間のリビア内戦をめぐる対立で、UAEやロシアだけでなくフランスの後押しも得ている。

3. エチオピア・GERD とエジプト

エジプトの対アフリカ政策は、ナイル川流域諸国、特にエチオピアとの関係でも、困難に直面している。人口約1億人を擁するエジプトは、農業用水を含む水需要の97%をナイル川に依存している。これを脅かすのが、ナイルの二つの支流のうちの一つ、青ナイル川で、エチオピアが総工費推計約46億ドル（約4,900億円）をかけて完成させた「大エチオ

ピア・ルネサンス・ダム (GERD)」である。GERD が貯水を開始し全面的に稼働すれば、総貯水量は740億 m³に及び、アフリカ最大級とされる。これが貯水を行えば、下流のエジプトで水不足が生じることが危惧される。

ナイル川の水利権をめぐる、エジプトは過去の国際協定に基づき、その水量の大部分を使用する権利があると主張し、エジプトの既得権を脅かす上流のいかなる開発に対しても拒否権を有するものと主張してきた。この国際法的に極端に有利な立場の主張は皮肉にも、エジプトが近現代史において批判し廃絶を要求してきた英国の植民地主義支配の遺産である。

エジプトがナイル川の水利権をめぐる有利な立場の根拠とするのは1929年の英・エジプト水利協定と、1959年のエジプト・スーダン水利協定である。1929年の英・エジプト水利協定では、英国は植民地支配下に置いていたナイル川上流沿岸国のスーダン、ウガンダ、ケニヤ、タンガニカ (タンザニア)、エチオピアに代わって、エジプトとの協定に調印した形になっている。この協定で、エジプトは自らの水の利用の権利を損なう、上流でのあらゆる河川開発事業において、拒否権を保持すると定められた。

しかしエジプトは1922年に名目的に独立していたとはいえ、依然として英国の強い影響下、事実上の支配下にあった。完全な独立は1936年の英・エジプト条約や、1952年の自由将校団のクーデタによる王政の打倒、1954年のスエズ運河地帯からの英軍撤退、1956年のスエズ運河国有化とそれに対する英国が仏・イスラエルと三国で侵攻し米国の支持を得られず失敗した第2次中東戦争 (スエズ危機) といった事象を経て、長期間をかけて段階的に果たされることになる。1929年の時点ではエジプトは外交権を大幅に制約されており、英国に対して台頭に交渉する立場にはなかった。また、スーダンも英国の植民地主義支配下に置かれ、形式上は英国とエジプトの共同統治という立場に置かれていた。1929年の英・エジプト水利協定は、英国が、ナイル川の水資源の利用に関して、支配下にあるナイル上流沿岸国5ヵ国にとって極めて不利に、同じく支配下にあるエジプトには一方的に有利になるように定めたという性質のものである。

エジプトは独立後も、英国の植民主義支配によって得た極端に有利な国際法的立場を固持し、上流沿岸国の是正要求をはねつけてきた。英国と共同統治下に置いてきたスーダンが1956年に独立すると、1959年にエジプトはスーダンとの間に水利協定を結んだが、これは1929年の英・エジプト協定で英国がエジプトに一方的に排他的に与えた水利権を、独立したスーダンとの間で分配する意味を持っていた。この時、ナイルの年間水量840億m³のうち、アスワン・ハイ・ダムを建設した結果生じたナセル湖の表面で蒸発するとされる100億 m³を除外し、555億 m³をエジプトが利用、185億 m³をスーダンが利用する権利があると定められ、エチオピアを始めとしたナイル川上流沿岸国への水の配分は保証されなかった。

その後、エジプトは一貫して、ナイル川の水利権は国家安全保障上の問題であり、英国との間の国際条約で得た水利権は不可侵であるとみなし、ナイル川上流沿岸国からの水利権をめぐる交渉をはねつけ、上流におけるいかなる開発に対しても拒否権を発動する強硬な姿勢を示してきた。

このようなエジプトの姿勢は、エジプトが「アラブの地域大国」であり中東の指導的大国としての地位を確保し、アフリカ諸国との間に経済的・軍事的・外交的な格差が大きかった時期においては通用したものの、東アフリカ地域の経済発展が進み、ナイル川上流沿岸国の国力が相対的に高まってきたことで、維持が困難となった。エジプトにとって最も大きな打撃は、2010年に、エチオピアが主導し、エジプトとスーダンを除外して、ブルンジ、ケニヤ、ウガンダ、ルワンダ、タンザニアが同意して、新ナイル川共同基本協定が調印されたことである。この協定で、ナイル川の水利権を、植民地主義の時代に英国がエジプトとの間で結んだ協定を根拠にした、一方的にエジプトに有利で上流沿岸国に不利な水利権の設定を見直し、ダムなど沿岸の建設計画をめぐる国際管理の形態を見直すことが定められた。これはエジプトが享受してきた、ナイル川開発計画への拒否権を剥奪することを主眼としたものであり、この協定の調印を許したことはムバーラク政権が末期において犯した最大の外交的失敗の一つと言えるものだった。新協定はナイル川沿岸国9カ国のうち6カ国によるものだったが、翌年に独立した南スーダンもこれに加わり、さらにスーダンも支持を示すことで、エジプトの孤立は深まっている。エチオピアはエジプトを出し抜いた外交攻勢によって形成した国際協定と機構の枠組みを背景に2011年に GERD を着工し、2020年までに完成させた。

エチオピアによるGERD建設は、エジプトの外交的地位の低下の象徴とも言え、ムバーラク政権を事実上引き継いだスィー・スィー政権にとって、全力で払拭・挽回を図りたい負の遺産である。実際に貯水が始まり、エジプトに水不足が発生した場合、現政権の存在意義が問われる致命的な失態となりかねない。エジプトとしては、旧協定の秩序の中でエジプトと共に利益を享受してきたスーダンを再び引き寄せ、米国など国際社会の仲裁を得て、エチオピアとの交渉に臨みたいところだろう。

しかしエジプトの外交カードは限られている。スーダンは歴史的な紐帯からもエジプトに配慮を示すものの、GERDによってもたらされる経済的な利益や、開発の可能性に期待しており、エチオピアの姿勢に理解を示している。スーダンはエジプトと共にエチオピアに対峙するというよりは、エジプトとエチオピアの間の対立を仲介する第三者の立場を維持している。

エジプトはかつてであれば、エチオピアが抱えるエリトリアとの紛争に介入してエチオピアを紅海沿岸の背後から脅かして揺さぶるといった作戦も取れたものの、2018年9月に、サウジアラビアの仲介により、エチオピアとエリトリアはジェッダで和平協定を締結

している。エジプトはアフリカでの影響力においても、サウジアラビアに劣後しており、それが巡り巡って、ナイル川水利問題でのエチオピアとの係争にも、間接的に不利に働いている。

エジプトとエチオピアは、スーダンを媒介に、米国やAUなど外部の仲介も交えて、エチオピアが7月に開始を目指している GERD への貯水をめぐって、7月初頭の時点で、交渉を重ねている⁽⁶⁾。しかしエチオピアにとって貯水を計画より大幅に減らすという選択肢は考えにくく、それに見合う代償をエジプトあるいはその後ろ盾となる国や機構が提供することも望み薄である。エジプトのスィーサー政権にとっては、ムバーラク政権末期に犯した、政権の失墜の遠因とも見られるナイル川水利権をめぐる重大な失態と同様の結果として国民の目に映ることを回避するため、体面を保った、将来に希望を持たせる外交的成果を得たいところである。

* 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。

(6) “Egypt, Ethiopia and Sudan to agree Nile dam deal ‘in two weeks’,” *Al-Jazeera*, June 28, 2020 (<https://www.aljazeera.com/news/2020/06/ethiopia-agrees-delay-filling-nile-mega-dam-egypt-sudan-200627025116180.html>); “Sudan says talks with Egypt, Ethiopia on Nile dam resume,” *Al-Jazeera*, July 7, 2020 (<https://www.aljazeera.com/news/2020/07/sudan-talks-egypt-ethiopia-nile-dam-resume-200703171242722.html>).