

第1章 統治：スィーサー政権下の政治

著者	伊能 武次
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	政策提言研究
雑誌名	動乱後のエジプト：スィーサー体制の形成（ 2013～2015年）
ページ	1-18
発行年	2018-03
章番号	第1章
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
研究会名	エジプトにおける権威主義体制の再構築と地域秩序
URL	http://hdl.handle.net/2344/00050336

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シドキー・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ほ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ーヤ・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 25th.” 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
- 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.

