

## 第7章

# アクターと権力構造

——軍を結節点とする政治経済——

## はじめに

これまでの章では、エジプトの住宅政策を「空間統治」と「国家と市場」といったレンズを通して考察した。しかしながら、住宅政策は制度や政策文書だけではない。実際に都市空間を変え、住宅を供給し、住民を移転させるのは、具体的な組織と人である。本章では、その組織や人、すなわち住宅政策に関わるアクターに焦点を当てて住宅政策を考察する。

エジプトの住宅政策は、住宅省や財務省といった中央省庁、新都市コミュニティ庁（NUCA）や社会住宅基金（SHF）などの準公的機関、民間不動産開発企業、国際金融機関や湾岸アラブ諸国からの投資（資本）といった外部アクターに支えられてきた。また、スィーサー政権では、軍企業が制度・資金・空間の結節点として、圧倒的な存在感を示すようになった（Sayigh 2019）。

現在の軍は、住宅施工者であるだけでなく、国有地の保有・管理者、資金調達者、都市運営者、そして行政首都都市開発公社（ACUD）の過半数所有者でもある。その結果、住宅市場における「最終的な市場形成者」となっている（＝誰が参入でき、どの土地がいつ・いくらで供給されるかという市場条件を最終的に決める主体）。本章では、住宅政策における軍の役割を中心に、アクター間の関係、資金や契約の仕組み、社会的影響を検討する。本章が示す中心命題は、軍が施工業者ではなく、土地・資金・規制・契約を束ねるゲートキーパーとし

て振る舞うことで、住宅政策の帰結（供給の偏りと都市分断）を制度的に方向づけている点である。

## 1

### アクターの地図

——住宅政策を担う主体たち——

エジプトの住宅政策を支えるアクターは多層的である。まず、中央省庁である。住宅政策の中心にいる住宅省は、新都市の立案と開発、社会住宅の供給計画の策定を担っている。それに対し、財務省は、住宅補助金や融資枠などの資金面を調整する。さらに、投資省や内務省も間接的に関与し、制度設計の上流を担っている。住宅政策は、住宅供給だけでなく、政策の上流（制度）と下流（執行）が分散するため、多くの中央官庁が関与する。

住宅政策を支える2つめのアクターは準公的機関である。住宅省の管轄下に設立されたNUCAは1979年の発足以来、新都市開発の中核を担ってきた。新都市開発計画に則って国有地である砂漠地を開発し、住宅地区や工業地区に造成し販売する。また、2014年に設立されたSHFは、社会住宅の補助金を一元管理し、低所得層向けプログラムを制度的に支える（UN-Habitat 2016）。

民間不動産開発企業は二層に分かれる。TMG社やパーム・ヒルズ社（Palm Hills）といった大規模企業は富裕層向けのゲーテッド・コミュニティや複合開発に注力し、中小規模企業は下請けやニッチ市場を担っている。

さらに、国際資本・国際金融機関（IFIs）も、とくに大規模プロジェクトにおいて重要な役割を担う。湾岸アラブ諸国は資金を提供（投資）し、中国は建築請負や融資で参入している。スピードを重視する都市開発において、外国企業の資金力と建設ノウハウは欠かせないものとなった。

世界銀行やUN-Habitatといった国際機関は、エジプト政府による都市計画を技術供与や住宅金融制度の設計で支援してきた。国際機関の客観的な計画策定支援は、エジプト政府に技術支援と制度設計（住宅金融・ターゲットینگ等）の枠組みを提供した（World Bank 2006; 2019; 2022; UN-Habitat 2016; 2020）。

こうした多様なアクターの上に、スィーサー政権では、軍が突出した位置

を占めるようになった。国防省傘下の軍工兵局・AOI・NSPOなどの組織・企業、さらにはNACを担うACUDのような開発公社を通じて、制度・資金・施工のすべてで関与を深めたのである。このような軍の特異な地位は、エジプト住宅政策の大きな特徴となった（Sayigh 2019; Taweel 2023）<sup>1)</sup>。

## 2 軍の権限と制度的位置

スィーサー政権になって、軍が住宅政策で強い影響力をもったのは施工能力だけではない。軍の影響力は、(1) 規制・許認可（ルール）、(2) 土地（資産）、(3) SPV（資金循環）の3つの経路を通じて発揮される。まず、住宅建築に対する規制・許認可への関与が挙げられる。軍工兵局は、道路などのインフラ整備を担っており、それを根拠に都市開発の順序や優先度の決定に影響を与える。たとえば、NACの建設において、まず軍工兵局が手掛けた幹線道路と橋梁の整備が先行し、それによって都市の骨格が決まった（Sayigh 2019）。

つぎに、軍が関わるのは、土地と資産の保有である。軍は広大な国有地を管理し、これを開発公社に「現物出資」として提供し、開発公社の資金調達を可能にする。土地は国有資源であると同時に、開発資金として「通貨」にもなっている。

さらに、軍は開発公社の設立にも関わっている。NACを担うACUDでは軍が所有権の過半51%を握り、土地販売収益を事業内部で循環させる仕組みを作った（次節参照）。ACUDは政府からの資金だけでなく、土地販売という自己収益をもち、NAC開発の主導権を握った。

以上のように、軍は規制者、土地保有者、施工者、事業主体を兼ねる「ゲートキーパー」である。その正統性は、都市開発が「国益」、「治安」、「国家の威

1) スィーサー政権以前の軍の役割を要約すると、ナセル政権期には住宅供給は国家の独占であり、軍はインフラ整備の担い手にとどまっていた。サダト政権になると、「インフィターフ」によって、民間企業や外資が住宅部門に参入し、軍は表舞台から退いた。しかしながら、ムバーラク政権期に軍企業が建材やインフラ事業で再び力を強め、2000年代になると建築の担い手として台頭した。

信」といった言葉で語られるときに強化される。都市開発を「国家事業の象徴」とみなす言説が軍の権限を制度的に正当化したのである（Roll 2016; Marshall 2015）。

### 3 軍を起点とする資金循環と契約の仕組み

住宅開発を資金面からみると、軍主導の住宅開発には独特の資金循環があることがわかる（Taweel 2023）。その1つは、土地を資本化することである。先述のように、軍は国有地を管理する権限を有するが、その権限を使って国有地を不動産開発企業に「出資」することで開発公社の資本となり、都市開発に利用される。

もう1つは資金調達手段である。住宅の先行販売を利用することで、完成前に区画や住宅を売り出し、予約金や前払金として資金を得る。そうした資金を事業の継続・拡大に回すことで、迅速・継続的な開発が可能になる。

また、先行販売で売却されなかった区画については、インフラ整備後に再販売することになるが、すでにインフラ整備されている区画のため土地価格が上昇し、追加収益を得ることもある。計画どおりにインフラ整備にコミットすることは、その土地の有用性を示すことになるのである。

以上のような仕組みは「土地価値に基づく資本化回路」と呼べる（Sims 2014）。この回路は外部借入への依存を減らす一方、支払い能力のある層に販売対象が偏りやすく、供給構成そのものを高級志向へ歪める<sup>2)</sup>。

それに対し、契約面では、随意契約による直接契約が多用される。これにより、迅速性と引換えに、コストの妥当性を外部から検証する仕組みは弱くなりやすい（Roll 2016）<sup>3)</sup>。結果として、事業の効率性そのものだけでなく、公共

---

2) それ以外のコスト・リスクとして、(1) 土地を現物出資する方式は短期的には効率的だが、国有資産を費消することになる。(2) 先行販売は投資家依存を強め、投機行動を助長することになる。  
3) 直接契約は汚職や非効率の温床になりやすく、そのコストは可視化されにくく、持続性を損なう要因となる。

資源配分の公正性に対する社会的信頼にも影響を及ぼし得る。

## 4 軍と他アクターとの関係性

軍の力は、他アクターとの関係のなかで顕在化する。民間不動産開発企業にとって、軍の存在は「従属的共生」と表現できる。軍によって整備されるインフラは民間不動産開発企業の住宅販売を後押しすることになるが、そうした恩恵・後ろ盾を得られるのは、軍の意向に従う企業に限られる (Adly 2020)。逆に、軍の意向に背く企業は市場アクセスの制限や土地取得の困難といった不利益を被る可能性が高い。その意味で、エジプトの住宅市場における「競争」は、自由競争ではなく、軍を中心とした特権的アクセスによって調整された限定的な競争である (=価格競争ではなく、土地・許認可へのアクセスが競争条件を規定する)。

国際資本・IFIsにとっては、軍は信用補完を提供する。大規模プロジェクトが軍の後押しを受けているとき、投資家は「中断や不履行のリスクが低い」と判断する。しかし一方で、軍にとっては融資を受けること自体がリスクでもある。外貨建て契約は、返済条件を柔軟に変えにくくし、エジプト・ポンド安の局面では負担を増加させる。つまり軍は、為替リスクや返済硬直性を事実上肩代わりすることで、開発資金の調達権限と配分権限を自らに集中させた。

実際、NACでは湾岸アラブ諸国の資金や中国の融資が活用されたが、最終的な資金管理はACUD(軍)が握った。ACUDは特定目的事業体 (SPV) として設立され、国際金融を補完的に利用した。ACUDの資金の流れは表面的には多様なアクターが関与しているが、実際には軍が調整役として采配を振るい、資金フローの最終的な帰着点を統制していた。

この構造は、軍が単なる建設請負者ではなく、制度的なゲートキーパーとして振る舞っていたことを意味する。つまり軍は、資金調達の過程でリスクを引き受けることで、逆に他のアクターに対して「開発を継続するためには軍を関与させざるを得ない」という依存関係を強化したのである。この仕組みによっ

て軍はNAC開発を統合的に管理し、アクター間のパワーバランスを自らに有利な形に組み替えたのである。

## 5 社会的影響

軍主導の都市開発は、短期的には雇用を生むことで景気を下支えし、また都市景観を一変させる。しかしその社会的影響は一樣ではない。まず、新都市での住宅開発では、官民を問わず、資金回収が重視され、富裕層向け高級住宅の建築が優先されることで、社会住宅の整備は後回しになった (Shawkat 2020)。この構造は、低所得者層や若年層にとって住宅アクセスをますます困難にし、社会不満を蓄積させる要因となる。実際、2011年の抗議運動でも「住宅問題」は不満の背景にあったことが指摘されている (El-Mahdi and Marfleet 2009)<sup>4)</sup>。

さらに、都市周辺の幹線道路沿いで開発が進み、ゲーテッド・コミュニティをはじめとする「新しい」生活様式が広がる一方で、都市内部のインフォーマル地区は過密状態が続いている。インフォーマル地区は暫定的に黙認されるものの、基本的な公共サービスの不足や不安定な権利は不公平感を再生産する (Roy 2005)。この二重構造は、富裕層が享受する「私的公共財」と、貧困層が依存する脆弱な公的サービスとの対比を一層際立たせ、都市住民間の分断を深めている。

加えて、土地や契約に関する情報が非公開なため、市場の「シグナル機能」を著しく弱めている。本来、市場では価格や契約条件が需給の強弱を示し、関係者にとって合理的な判断材料となるはずである。しかしエジプトの都市開発では、土地の売却価格や契約時期、区画条件といった情報が十分に開示されず、外部からは誰がいくらで土地を取得したのかわからない (Roll 2016)。その

---

4) 結婚に際して新居の購入が理想とされているエジプトでは、人口の半数以上を占める30歳未満の若者にとって、結婚と住宅取得は強く結びついている。しかし住宅価格は年間所得の数十倍に達し、大多数の若者は家族の支援かインフォーマル住宅に頼るしかない。軍主導の開発が雇用を生んでも住宅アクセスを改善できなければ、不満は再生産される。

結果、需要を反映するはずの価格シグナルは消え、資源配分は市場原理ではなく、政治的裁量に大きく左右される。

こうした不透明な環境下では、相対的に低リスクの富裕層向け開発が優先され、中低所得層のニーズは後回しとなり、不公平感が蓄積されていく。取引の不透明性は公平性を大きく損なうだけでなく、都市開発に対する社会的信頼の低下や体制への不満にもつながりやすい。言い換えれば、軍主導の都市開発は短期的な成果を示しつつも、長期的には社会統合を弱め、都市の分断を再生産する危険を内包しているのである。

## 小 括

以上の分析から明らかになるのは、エジプトの住宅政策が「制度設計」や「市場メカニズム」だけでは説明できず、むしろ多様なアクターの相互作用によって方向づけられてきたという点である。中央省庁や準公的機関、民間不動産開発企業、国際資本といった諸主体は、それぞれの役割を担いながらも、スィーサー政権においては、最終的に軍を中心とする構造に組み込まれた。スィーサー政権において、軍は施工者であると同時に、規制者・土地保有者・資金調達者・開発公社の株主という多重的な立場を兼ねることで、他のアクターを事実上の従属関係におき、住宅市場の「最終的な形成者」となっている (Sayigh 2019; Roll 2016)。

この構造は、都市開発を迅速に進め、可視的な成果を上げるという効果をもたらした。新行政首都 (NAC) の事例に象徴されるように、軍は制度と資金を結合させ、国際資本を呼び込み、短期間でインフラや公共施設を整備する実行力を発揮した (Taweel 2023)。しかしその一方で、富裕層向けの住宅供給に偏り、インフォーマル地区や中低所得層の需要が軽視されることで、社会に不公平感が再生産されている (Shawkat 2020)。土地や契約の情報が非公開であることも、市場のシグナル機能を弱め、資源配分を市場原理ではなく政治的裁量に委ねやすくしている (Adly 2020)。

したがって、軍主導の住宅開発は「統合の力」と「集中のコスト」という二面性をもつ。統合の力は、分断された行政や資金調達をつなぐ強みであるが、集中のコストは、透明性の欠如や社会的排除という形で現れる。今後の住宅政策で問われるのは、この二面性をどう調整するかである（＝統合と集中のトレードオフをいかに制度化するか）。

#### 【参考文献】

- Adly, Amr 2020. *Cleft Capitalism: The Social Origins of Failed Market Making in Egypt*. Stanford: Stanford University Press.
- El-Mahdi, Rabab and Philip Marfleet eds. 2009. *Egypt: The Moment of Change*. London: Zed Books.
- Marshall, Shana 2015. *The Egyptian Armed Forces and the Remaking of an Economic Empire*. Carnegie Sada, Carnegie Middle East Center.
- Roll, Stephan 2016. “Managing Change: How Egypt’s Military Leadership Shaped the Transformation.” *Mediterranean Politics* 21(1): 23-43.  
<http://dx.doi.org/10.1080/13629395.2015.1081452>
- Roy, Ananya 2005. “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning.” *Journal of the American Planning Association* 71(2): 147-158.
- Sayigh, Yezid 2019. *Owners of the Republic: An Anatomy of Egypt’s Military Economy*. Carnegie Middle East Center.
- Shawkat, Yahia 2020. *Egypt’s Housing Crisis: The Shaping of Urban Space*. Cairo: The American University in Cairo Press.
- Sims, David 2014. *Egypt’s Desert Dreams: Development or Disaster?* Cairo: The American University in Cairo Press.
- Taweel, Sarah 2023. “Al-Sisi’s Bubble in the Desert: The Political Economy of Egypt’s New Administrative Capital.” Project on Middle East Democracy (POMED).  
[https://mideastdc.org/wp-content/uploads/2023/06/Egypt\\_NAC\\_Report.pdf](https://mideastdc.org/wp-content/uploads/2023/06/Egypt_NAC_Report.pdf)
- UN-Habitat 2016. “Egypt Housing Profile. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).” Document ID: 2086616.  
[https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/1525977522wpdm\\_Egypt\\_housing\\_EN\\_HighQ\\_23-1-2018.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/1525977522wpdm_Egypt_housing_EN_HighQ_23-1-2018.pdf)
- 2020. “Egypt Housing Strategy.” UN-Habitat.
- World Bank 2006. “Mortgage Finance Project.” Report No: 36379-EG. June.
- 2019. “Housing Demand Survey for Egypt.” World Bank, October.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/508711616131964159/pdf/>

Housing-Demand-Survey-for-Egypt.pdf

—— 2022. “Egypt’s Green Social Housing Supports Climate Efforts and Improves Quality of Life for Citizens.” 22 September.

<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/09/21/egypt-s-green-social-housing-supports-climate-efforts-and-improves-quality-of-life-for-citizens>

©Ichiki Tsuchiya 2026

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



