

第8章

エジプト外交とアフガニスタン空爆

はじめに

この章では「アラブ穏健派」の代表格とされるエジプト政府が、米同時多発テロ事件とアメリカによるアフガニスタンへの空爆という状況に対して取った外交政策について分析したい。

1970年代の後半以後、エジプトは対米協調路線を明確にし、ほぼ10年おきに生じてきた中東地域の構造再編を伴う変動期において、最大限の外交成果を上げるよう努力してきた。1回目の画期は1978年のキャンプ・デーヴィッド合意と翌年のエジプト・イスラエルの和平条約調印という、エジプト自らがもたらしたものであり、2回目は1990年のイラクによるクウェイト侵攻が引き起こした湾岸危機と、翌年の湾岸戦争がもたらしたものである。

2001年9月のテロ事件と翌月に開始されたアメリカによるアフガニスタン攻撃から、エジプト政府は前2回の変動期と同様に最大限の外交成果を引き出すべく活動を行っているものとみられる。その点に注目するため、まず第1節ではエジプトの援助に依存する構造の特徴を、過去30年を通して概観する。それを踏まえた上で、第2節では今回の空爆に対してエジプト政府がいかに対処したかを見ていく。

第1節 外交・内政の連関構造

1. 地政学的レント依存国家

エジプトは「レント依存国家」(rentier state)と形容される、外生的資源に依存した政治経済構造を持っている。「レント依存国家」の顕著な形は湾岸産油国であり、例えばクウェイトでは石油・天然ガスの売却収入やそれにもとづく投資利益といった「レント(=地代収入)」的な収入が国家の収入の9割以上を占めている。一方、エジプトは近い将来に純輸入に転じると予測される小規模な石油・天然ガス生産以外には取りたてて天然資源を有しないにもかかわらず、一種のレント依存国家の性質を持つことが指摘されている。何故ならば、小規模の石油輸出に加え、スエズ運河通行料、出稼ぎ労働者の送金、観光収入、そして国際援助といった外生的な収入が国家収入の5割程度を占めているからである。

レントに依存した経済は、その動向を内生的要因よりも外生的要因に大きく左右される。エジプトの場合は、外生的要因の中でもとりわけ地域安全保障といった政治的状况によって影響を蒙りやすい。主に湾岸諸国やリビアで働く出稼ぎ労働者の送金と、石油タンカーの通行の増減に左右されるスエズ運河の通行料収入は、アラブ地域秩序の安定に何よりも依存している。そしてアメリカの主導のもと、西欧と日本の協調によって提供される国際援助は、レントの中でも特に政治的な変動の影響下にある。この国際援助はいわば「地政学的レント」といえる。すなわちエジプトが地域大国としての威信を持ち、地域の安定にエジプトが寄与する(と国際社会から認知される)ことが拠出の大きな根拠となっているからである。この地政学的レントに経済が大きく依存していることから、エジプトの外交政策の成否は内政に直結する問題となっている。

2. 外交・内政の連関構造

アフガニスタン空爆の中東地域への波及が、エジプトの依存する外生的収入に及ぼす影響としてまず第1に考えられるのは、石油価格の変動であるが、今回の空爆では油価はさほど大きな影響を受けていない。しかし空爆の影響はそうした直接的效果だけではない。ここでは外生的資源に経済を大きく依存することによって生

じる、外交と内政が密接に連関し依存する構造を少し詳しく見てみたい。対米関係を軸とした国際政治戦略と、アラブ域内政治における戦略との関係、その両方と内政とが取り結ぶ相互連関の構造を概観しておく。

(1) エジプトの国際政治戦略

1978年のキャンプ・デーヴィッド合意を画期とするアメリカとの協調関係の深まりは、エジプトに政治・軍事的にはアラブ・中東の地域大国としての地位を与え、経済的にも大規模な援助をもたらした。平和条約締結以来90年代末までに、累積500億ドルの援助をアメリカ議会は承認した。その代表的なものがアメリカの安全保障支援事業の枠組みによる経済・軍事援助である。安全保障支援事業はアメリカの外国援助予算全体の約45%を占める。そのうち約92%がイスラエルとエジプトの2カ国に使われている。すなわちエジプト・イスラエル両国でアメリカの援助予算全体の40%を獲得していることになる。エジプトへの安全保障支援事業は80年代半ばをピークに、アメリカの財政削減により毎年定率の削減枠を課されているものの、95年以降も年間21億ドルの水準を保っており、2001年の経済支援援助（EMF）は6億5500万ドル、対外軍事財政支援事業（FMF）は12億ドルを維持している。FMFによってエジプトの国防予算の5割以上が支えられている計算となる。毎年大規模な共同軍事演習が行なわれ（2001年もアフガニスタン空爆と並行して10月に行われている）毎年200人以上の軍人がアメリカで訓練を受けるなど、様々な形での軍事援助が提供されている。

これらに他の先進国やアラブ産油国からのものと合わせ、毎年約40億ドルの国際援助が流入している。これが出稼ぎ労働者送金（約60億ドル）、観光収入（約30億ドル）、スエズ運河通行料（約20億ドル）、石油収入（約12億ドル）とともにエジプト経済を支える柱となっている。これに加え、1990年の湾岸危機と翌年の湾岸戦争では、アメリカ主導の多国籍軍への参加とアラブ諸国の対米協調の取り付けへの功績が認められ、世銀推計額では330億ドルに及んでいた累積債務のうち実に196億ドルを減免されるという報酬を得た。

このような援助の代償として、エジプトはアメリカの世界戦略のアラブ地域での実施主体としての役割を一定程度果たすことを求められてきた。その最たるものが、中東和平プロセスでのイスラエルとパレスチナの間の「仲介役」としてエジプトが果たす役割への期待である。和平当事国の会談の設定や伝達役を果たすことでエジプトはこの期待に応えようとしてきたが、近年に顕著だったのは「反テロリス

ム」政策への協力である。1996年8月のクリントン大統領（当時、以下同じ）の演説では、テロリズムをナチズムと共産主義の次に登場したアメリカの主要な敵とまで想定している。アラブ世界がテロリズムの主要な発信源であること、それが中東和平プロセスを脅かすことから、「反テロリズム」政策の多くの部分が中東地域に向けられた。その実施にエジプトが寄与した代表的な例が、1996年3月にシャルム・アル＝シェイクで行なわれたテロ対策首脳会議の開催である。「平和創設者のためのサミット」と銘打たれたこの会議には、クリントン大統領、エリツィン・ロシア大統領、ペレス・イスラエル首相、アラファートPLO議長、サウディアラビアのサウード・ビン＝ファイサル外相ほか30カ国の首脳と中東和平の当事国首脳が参集した。ムバラク大統領はこの会議をクリントン大統領と共に開催することで、アメリカとの密接な関係をアピールした。

これらの地域秩序安定のための活動は、対米関係とそれによる援助の流入の維持にとって必要なだけでなく、スエズ運河通行料、出稼ぎ労働者送金、観光収入といった他の外生的収入の維持のためにも必要とされるものである。多くの中東和平交渉や反テロリズム国際会議がシャルム・アル＝シェイクで行われていることは象徴的である。紅海の「世界一澄んだ海」を誇るダイビングスポットとして急速に観光開発が進むシナイ半島のシャルム・アル＝シェイクの名が、度重なる首脳会談とともに国際的に報道される。和平交渉の仲介役を果たすことで中東の地域大国としての地位を誇示するとともに、地域の安全をアピールし、観光客誘致の宣伝効果を狙うという副次的効果も考慮の内にあると思われる。

（2）アラブ域内政治におけるエジプトの立場

しかしエジプトの国際政治戦略を支える「地域大国」としての地位はそれほど自明ではない。エジプトが積極的にアラブ諸国をまとめ、方向づける能力は減退している。1970年代、サダト政権は、ナセル時代のエジプトが担った「アラブ民族社会主義」「アラブ統一」といったイデオロギーによってアラブ世界を方向づける役割を、放棄することによって対米協調を成り立たせたからである。

エジプトの軍事力を明白にエジプト一国の利益のために使用したのが、1973年の第四次中東戦争である。その後のイスラエルとの和平、対米協調路線の採用によって、80年代を通じてエジプトはアラブ連盟から追放され、ボイコットを受けた。アラブ諸国を方向づける力を失ったにも関わらず、アメリカへの協調というカードによって最大限の資源を得ることで、エジプトはアラブ域内政治での優位性を確保し

たのである。89年にエジプトはアラブ連盟への復帰を果たし、91年のマドリード会議、93年のオスロ合意等によるアラブ諸国の対イスラエル和平への動きの中で、和平の「先駆者」はたまた「仲介者」としての一定の地位を認められたものの、和平の積極的な推進者としての能力や意志を示しているわけではない。

ここで微妙なのはイスラエルとの関係である。1978年に先駆的にイスラエルとの和平を行なったことでエジプトは多くのメリットを享受したが、イスラエルが中東地域秩序に完全に統合されることは、エジプトにとって利益になるとはいえない。地域に統合されたイスラエルが、エジプトの地域大国としての地位を脅かすことは確実だからである。また、イスラエルとの和平による利益供与や、アメリカによる報償的な利益の提供は、エジプトが単独で和平路線を取るという状況で最大限に得られる。アラブ諸国とイスラエル・アメリカとの間に対立構造が成立しているこそエジプトの地政学的地位は高まる。従ってイスラエルと他のアラブ諸国との和平の実現を積極的に支援する理由は、エジプトの国際政治・地域政治戦略の観点からは、ほとんどないと考えられる。むしろ和平プロセスを壊さない程度の紛争が永続化することがエジプト一国の国益につながるというパターンが定着している。

また、能力という点から見てもエジプトは中東和平において「仲介者」の役割すら果たすことができておらず、「場所の提供」「伝達」といった機能を果たすのみである。このように、エジプトがアラブ域内政治を方向づける強い指導性は明白ではない。要約すれば、90年代のアラブ域内政治におけるエジプトの地位は、積極的な主導性を発揮することよりも、アラブ地域の中では比較的大きな規模の人口や軍事力を擁することや、アラブ・イスラーム文明の歴史的な中心地という意味での象徴的な重要性といった、相対的な地政学的・文化的優位性に依存しているという面が大きい。

(3) 内政の外生的資源への依存

このような脆弱性を持つ国際政治と地域政治の均衡によって確保される外生的収入がエジプト経済を支えていることにより、エジプトの内政は外交に大きく依存した構造を持っている。1990年代のエジプトは、「マクロ経済の成功とミクロ経済の不全」と指摘されるいびつな経済構造となっている。マクロ経済上の「成功」の大きな要因としては、湾岸戦争時の連合軍への参加に対して与えられた債務削減による債務返済負担の軽減と、それに伴う外貨保有残高の急激な増加や、その後の援助の流入が大きい。しかしこれには「ミクロ的な失敗」が伴っている。一人あたりの

GDPの伸び率が減少していること、実質的な失業率が実態としては20%を超えるに至り、大学卒業生の暴力的なデモが行われるほどになっているといった点は危険な兆候である。

このようなマクロ的成功とミクロ的失敗のずれに対しては本来内政の構造改革によって取り組むべきであろうが、その取り組みは十分になされず、問題を更なる外生的資源の導入によって解決しようとしているというのが現状である。

第2節 アフガニスタン戦争とエジプト外交

1. 「地域大国」の地位の再確認

以上を踏まえて、テロ事件とアフガニスタンへの軍事行動に際したエジプトの外交活動を概観してみる。その外交活動の意味は、基本的には地域大国としてのエジプトの地位を再確認するということにある。

(1) 西側・アラブ・中東地域の要人との会談

エジプトはテロ事件発生以来、ムバーラク大統領の西欧諸国歴訪や、多くの西側先進国・中東・アラブ諸国の首脳の来訪による活発な外交活動を行った。

ムバーラク大統領の外遊としては、9月23日から25日にかけての西欧先進国歴訪で、シラク仏大統領(23日)、シュレーダー独首相(9月25日)、イタリアのチャンピ大統領、ベルルスコーニ首相(同日)との会談を行なった。西欧諸国からの来訪としては、オーストリアのヴァルトナー外相(9月26日)、翌日にベルギーのミシェル外相、パッテン・ヨーロッパ委員(外交問題担当)、ソラナEU共通外交・安全保障問題担当上級代表の3者の来訪を迎え入れたのをはじめ、ブレア英首相(10月11日)やシラク仏大統領(11月12日)の訪問を受けた。これらの諸国会談において事態の打開策の提示や、後の進展を方向づける顕著な結論は示されなかったが、エジプトがいわばアラブ世界やイスラーム世界を代表して、対立が「西欧対イスラーム世界」ではないことや、あるいは「文明の衝突」や「宗教対立」ではないことを確認するという象徴的な意味を持った。

空爆直前のラムズフェルド米国防長官の中東・中央アジア歴訪の日程にもエジプトは組み込まれ(10月4日)、アフガニスタン攻撃の通知を受けた。エジプトはア

フガニスタン空爆を承認するのと引き換えに、関連して引き起こされたパレスチナ問題の悪化に対してアメリカの支援を求める動きや、軍事行動の対象をイラクへ拡大することに反対する形でアラブ世界の意見の一定の表出を図った。マーヒル外相の9月26日の訪米では、パウエル国務長官との会談後、「アメリカは中東地域のいかなる国への攻撃も予想していない」という言質を取ったとの談話をエジプト紙に向けて発表した。

エジプトは更にアラブ諸国の取りまとめ役としての役割も強調してみせた。9月16日にリビアの最高指導者カダフィ氏、9月18日にはアブドラー・ヨルダン国王とアサド・シリア大統領、19日にはアラファートPLO議長が来訪し、テロリズムに反対するアラブ諸国の一致した姿勢を表明した。

パレスチナ情勢の悪化に対しては、ムバーラク大統領とシュエッセル・オーストリア首相、ソラナEU外交・安全保障問題担当上級代表とシャルム・アル＝シェイクで中東和平問題をめぐって会談を行う（10月24日）など、国際社会の支援を求める窓口としてのエジプトの役割を示してみせるとともに、ムバーラク大統領によるアラブ首長国連邦とクウェイトの訪問（11月10日から11日）や、ファハド・サウディアラビア国王との会談（11月21日）、アサド・シリア大統領との会談（12月9日）などでアラブ世界のパレスチナへの支援を取りまとめる役割を果たそうとした。12月6日にはマーヒル外相がイスラエルを訪問し、シャロン首相、ペレス外相、エリエゼル国防相と会談してアラブ側の姿勢を伝えている。しかしエジプトは2000年9月末のアクサー・インティファダの発生後、駐イスラエル大使を召還する措置を取って以後、イスラエルに対する口頭での非難は強めるもの、次に取りうる行動を見出せないでいる（アクサー・インティファダについては本書第6章第1節を参照）。基本的にはシャロン政権の和平への意図を疑う発言を繰り返しつつ、事態の打開をアメリカに委ね、アメリカの中東政策の変更による、よりパレスチナ側に好意的な関与の実現を求め続けているのが現状である。

（2）一定の提言

これらの一連の外交活動の中で、ムバーラク政権は何を目的としていたのだろうか。それは西側とイスラーム世界・アラブ世界の協調を印象付けるために枢要な役割を果たすことに他ならなかった。ムバーラク大統領はテロ事件が伝えられると時をおかず弔意を表明し、「エジプトはいかなる状況においてもテロリズムを非難する」との声明を出した。数々の首脳会談の中でも、テロに対する非難がアラブ世界

やイスラーム世界の総意であることを主張し、文明の対立や宗教戦争といった図式を排する発言を続けた。

それと同時に、アラブ世界の立場を一定程度代弁することでエジプトの発言力を示し、アラブ地域での主導性を示そうとした。代表的なのは9月14日にムバーラク大統領が行なった提言である。そこでは国連で反テロリズム会議を開催することを提唱し、国連の枠外での対テロリズム同盟の形成に反対している。また、「パレスチナ問題の解決」を改めて求める発言を繰り返した。そしてパレスチナの抵抗運動をテロリズムの範疇に含めることに反対し、「テロリズムの定義」を反テロリズム会議の議題に入れる必要を主張した。また、アメリカによるイラク攻撃に反対する姿勢も明確にしていた。

しかし同時に、これらの一定程度のアラブ世界の意見の代弁が、アメリカへの協調姿勢を覆すものではないこともまた並行して強調されてきた。それは外交政策策定に大きな影響力を持つとされる大統領補佐官のウサーマ・アル＝バースの発言に見られる。バースは10月7日に、アメリカのアフガニスタン空爆開始を受けてアメリカの「反撃の権利」を認める発言を行なった。「攻撃がすでに苦しんでいるアフガニスタンの人々に及ばないことを望む」としてアフガニスタンの市民に与える影響への懸念を表明しつつも、「もしビン・ラーディンかアル＝カーイダ組織がテロリズムを行ったことと、アフガニスタン政府が彼等の犯行を助け、秘匿していることを示す決定的な証拠を持っていれば、アメリカは国際法に則り、報復する権利を持つ」としてアメリカの報復攻撃を承認することを表明した。これを追認してムバーラク大統領は11月6日の人民議会・諮問会議合同開会式演説で、アメリカが「数千人の無辜の民の命を奪ったテロリズムに対して行動を起こす権利を支持する」としている。戦争自体に対する協力面では、10月29日にはインド洋での攻撃に合流するアメリカ海軍艦隊のスエズ運河通過を認めるなど、実質的な協力も行ってみた。

また、悪化したパレスチナ情勢に対する対応でもアメリカとの協調姿勢を示している。11月20日にバースは前日のパウエル演説を高く評価してみせた。パウエル国務長官がアラブ側の期待に反してパレスチナ国家設立に向けた具体的な日程などを設定しなかったにもかかわらず、イスラエルの入植地の拡大の停止要求などを盛り込んだという点でパウエル発言を高く評価し、アメリカへの協調姿勢をみせた。

これらの一連の外交を通じて、興味深い点がある。エジプトは実際にはアメリカ

でのテロ事件とアフガニスタンでの戦争に深い部分で密接に関っている。ハイジャックと自爆テロの実行グループのリーダーとされるムハンマド・アターはエジプト出身であり、アフガニスタンのアル=カーイダ組織の指導的立場に立つアイマン・アル=ザワーヒリーもエジプトの反政府イスラーム主義組織「ジハード団」の代表的活動家である。また、アル=カーイダに参集したアラブ人兵の一定の部分もジハード団を始めとする反体制組織に属するエジプト人であることが判明している。それにもかかわらず、エジプト政府は外交活動の中で、エジプトがテロ事件と戦争の要因というよりはむしろ被害者であると一貫して主張し続けており、それを当然のごとく各国に承認させている。この点だけを取ってエジプトが一定の外交的成果を挙げていると捉えることもできる。また、アメリカのメディアの一部に現れた、エジプトとサウディアラビアのテロリズム対策の不熱心さや対米協調の不十分さを問題視する論調に対しても、ムバーラク大統領やマーヒル外相が強硬に反論して終息させている。

2. 援助受入体制の強化

(1) 現在の成果

このように活発な外交努力を示し、一定の自律性ととも最終的な協調姿勢を見せることにより、エジプトはいかなる外交成果を狙っているのだろうか。

エジプト政府が現在アメリカに要求しているのは、アメリカとの自由貿易協定(FTA)の締結である。また、ユースフ・ブトロス・ガーリー外国貿易相によれば、エジプト産品の米市場への特恵的アクセスの獲得に向けた交渉が行われている。繊維、既製服を含む18品目の米市場での特別な地位と、陶器や果物、乾燥果物、鉄鋼、鉄製品など22品目に関する36%関税免除の要求がなされている。また、アフリカの特恵関税地域にエジプトを編入することを要求している。また、アメリカ国際開発庁(USAID)を通じた一部の援助の迅速化も要求されている。

今後は、テロ事件後の世界的な経済減速による影響を補填する追加援助を求めていくことが予想される。情報省の発表によれば、観光と海運収入への打撃により、年間の観光収入が32億ドルに減少(前年度43億ドル)し、外貨残高は24億ドルに減少すると予測されている。政府は対策として1ヶ月に2400万ドルの無利子融資を、向こう5カ月に渡り観光業に供与すると発表した。

10月28日には向こう3年間の援助プログラムに関して37カ国の参加が予定され

ていたIMFの会議が延期され、2002年2月にテロの影響を加味して開催されることになった。11月2日にはパウチャー米務省報道官が、「エジプトがアメリカの戦略的パートナーとなっている、テロリズムに対する戦争が、エジプトへ与える経済的打撃の重要性を認識」していると述べた。テロ事件の影響を加味した援助プログラムの再編成への求めに、一定の理解を示したものと考えられる。

現在のところ目に見えて大きな成果は上がっていないが、例えば10月26日にはアーティフ・ウバイド首相と世界銀行副総裁ジャン＝ルイ・サルビーブとの会談で、向こう3年間にかけての15億ドルのソフトローンの供与が約束された。サルビーブは融資が「地方農村部の開発、健康、教育、訓練と情報テクノロジーに振り向けられる」と言及した。11月30日にはアレキサンドリアの貧困対策プロジェクトに関して、USAIDを通じて既支出の1500万ドルに追加して930万ドルの供与が調印された。

12月10日以降、本格的な援助取り付けの動きが表面化している。アラン・ラーソン米務次官（経済担当）が来訪し、ユースフ・ブトロス・ガーリー外国貿易相との会談で、アメリカの財政支援の意思を確認している。翌11日は経済担当閣僚がフィッシャーIMF顧問と会談し、向こう6カ月間の経済安定化のための支援の約束を得た。

（2）機構改革・内閣改造

こうした流れの中で、2001年11月21日に行なわれた内閣改造は注目すべきである。この内閣改造でアフガニスタン空爆後の情勢と絡んで重要なのは、次の2点である。1点目は経済・外国貿易省を廃止し、通貨政策の権限を中央銀行に一本化する一方で、外国貿易省を独立させ、経済相を務めていたユースフ・ブトロス・ガーリーをそのまま外国貿易相に就任させたことである。これによって、欧米の投資家・実業家とのパイプを持つとみられるブトロス・ガーリーをFTAや特惠関税をめぐる任務に専念させている。

2点目は、長く空席だった外務担当国務相のポストを復活させ、ファーズ・アブー・ナガー女史を就任させたことである。アブー・ナガー女史は自身の管轄を国際援助と明言している。アブー・ナガー女史はジュネーブの国連代表部でブトロス・ブトロス・ガーリー前国連事務総長（前出のユースフ・ブトロス・ガーリーとは親類関係にある）の補佐役を務めてきた。外務担当国務相という地位自体、91年に国連事務総長に就任するまでブトロス・ガーリーが務めていたものである。ブ

トロス・ガーリーはカイロ大学で国際法・国際政治の教鞭をとっていたところ、キャンプ・デーヴィッド会談に際してサダトによりこの地位に任命され、合意と和平条約という機会に際して対米関係から最大限の政治・経済的成果を引き出すことを任務として課された。

今回のアブー・ナガーの任命は、エジプト政府にとって米同時多発テロ事件とアフガニスタン攻撃による状況変化が国際援助を更に多く引き出す機会として、キャンプ・デーヴィッド合意や湾岸戦争に匹敵する重要性を持つものと認識されていることを示すだろう。

おわりに

アフガニスタン空爆に際してエジプトの「地域大国」としての地位は再確認されたものの、その能力の限界も露呈している。エジプトの地域大国としての地位が、実質的には排他的にアメリカとのパイプを持つという点に依存している以上、「反テロリズム」でほとんどのアラブ諸国が同意する今回の事態の場合には、エジプトのアメリカへの協調姿勢の政治的価値はそれほど高くない。すなわち、反テロリズムをめぐる明確な争点はなく、また対立構造があったとしてもアメリカの立場は「非妥協」で徹底しているため、エジプトが調停すべき二者関係が存在しないのである。よってエジプトは今回、キャンプ・デーヴィッド合意や湾岸戦争で得たような高い評価を得ていないのが現状である。それは、外生的資源に依存した政治経済体制の限界を露呈することを意味する。そのことはまた地域大国としてのエジプトの有用性を疑わせる根拠となりうるだけに、長期的な不安材料となるだろう。
(2001年12月21日脱稿)

(池内 恵)

〔付記〕

2002年1月3日、米連邦議会はエジプトへの9億5千900万ドルの経済援助の前倒し支出を承認した。同日、アフリカ開発銀行は16億ドルの低利借款を3年間にわたって供与することを発表した。1月6日、世界銀行エジプト担当ディレク

ターのマフムード・アイユーブはロイター通信に対し、2001年10月に予定されていたものの延期され、2002年2月に期日を再設定されている、IMF主催のエジプトへの経済援助出資国の会議において、エジプトは20億ドルの資金を供与されるという見通しを示した（2002年1月18日）。