
第1章

エジプトの対外政策と地域秩序

土屋 一樹

はじめに

エジプトでは2012年6月末に新大統領が選出された。初の民主的な大統領選挙で勝利したのは、ムスリム同胞団が擁立したムハンマド・ムルシー候補だった。ムルシー大統領は、就任直後から精力的に外国を訪問するなど、活発な外交を展開した。たとえば域内問題では、2012年9月にシリア内戦の解決を目的としたサウジアラビア、トルコ、イランとの4者会合を提案した。また同年11月にはハマースとイスラエルの停戦を仲介した。ムルシー政権は、国内情勢は不安定であったものの、域内問題に積極的に関与した。

エジプトは自他ともに認める地域大国である。とくに1960年代には、ナーセル大統領がアラブ民族主義を唱え、アラブの盟主として振る舞った。1980年代以降になると、イスラエルとの平和条約締結によるアラブ諸国からの反発や、産油国の経済的台頭など、圧倒的な地域大国としての地位に陰りがみられたものの、現在でもアラブの大国として位置づけられている。もっとも、ムバーラク政権後期になると、その対外政策は現状維持のための受動的な行動が基調となり、地域情勢の変化に主体的に関与する姿勢はみられなかった。

それに対し、ムルシー政権は発足直後から対外関係の再構築に積極的な姿勢を示した。そのねらいはどこにあったのだろうか。積極的外交政策はどのような成果を得たのだろうか。本章では、ムルシー政権の対外政策について、就任半年間の動向と成果を検討し、今後の論点と中東地域秩序におけるエジプトの位置を考える。以下、第1節では地域大国としてのエジプトの変遷を簡単に要約

する。第2節では、1.25革命後の国内情勢について、政治と経済の動向を整理する。第3節では、ムルシー政権の対外政策について検討し、第4節で「アラブの春」後のエジプトの国際関係を考察する。

第1節 ナーセル政権からムバーラク政権まで⁽¹⁾

1. アラブの盟主エジプト——ナーセルとサダト——

近代エジプトは、その地理的な位置や社会経済規模から、自然とアラブの要衝となった。中東、ヨーロッパ、アフリカの結節点として、またアラブ最大の人口と経済をもつ国として、西欧とアラブの双方から重要視されたのである。

アラブのリーダーとしてのエジプトは、ナーセル大統領（在任期間：1956～1970年）のもとで確立された。世界的な植民地解放の流れのなかで、ナーセル大統領は第3世界のリーダーのひとりとなり、独立と非同盟運動を提唱した。地域内ではアラブ民族主義を追求し、シリアとの合併（1958年）、アラブ首脳会議の開催（1964年）など、アラブの連帯を試みた⁽²⁾。また、域外政策では、欧米諸国との関係を見直し、ソ連と接近した。ナーセル大統領期のエジプトは、アラブの盟主として、新しい地域秩序の形成を担った。

ナーセル大統領の急死によって大統領に就任したサダト（在任期間：1970～1981年）は、ナーセル政権期の対外政策を転換させ、親欧米路線を明確にした。その目的は国内経済の再建である。当時のエジプト経済は、非効率な生産と投資不足で低迷していた。サダト大統領は外国（おもに西側諸国とアラブ産油国）からの経済支援と投資の流入を期待し、「門戸開放」政策を実施した。それはナーセル政権が追求した「アラブ社会主義」体制からの転換を図るものであった。

サダト政権による対外政策を象徴するのは、イスラエルとの平和条約締結である。アラブ諸国で初めてイスラエルと平和条約を結ぶことで、エジプトはイスラエルと和解するとともに、アメリカから多額の支援を得るようになった。イスラエルと外交関係を樹立することで、エジプトはアメリカの対中東政策の要となった。

他方、イスラエルとの平和条約は、アラブ諸国からの反発を招いた。エジブ

トはアラブ連盟から追放され、また多くのアラブ諸国はエジプトとの外交関係を断った。イスラエルとの平和条約締結の代償として、1980年代のエジプトはアラブ世界で孤立することになったのである。

2. ムバーラクのエジプト

サダト大統領の暗殺によって、その後継として大統領に就任したムバーラク（在任期間：1981～2011年）は、イスラエルとの平和条約を維持し、親欧米路線を継承した。その一方で、アラブ諸国との関係修復にも取り組み、1980年代末までに、エジプトはほとんどのアラブ諸国との外交関係を回復させ、1989年にはアラブ連盟に復帰した。また、アフリカ諸国に対する積極外交、非同盟運動への前向きな関与など、1980年代のムバーラク政権は協調重視の多面的な外交を展開した。

1990年前後の国際情勢の変動（東西冷戦の終結）および湾岸危機の発生は、ムバーラク政権とアメリカとの関係緊密化をもたらした。エジプトは、湾岸戦争ではアメリカ主導の多国籍軍に参加した。また、1991年から始まった経済改革では、アメリカから全面的な支援を受けた。1990年代のエジプトの対外政策は、アメリカとの関係を軸にしたものであったといえるだろう。

アメリカとの関係は、2000年代も対外政策の焦点であった。ムバーラク政権はアメリカが主導した2003年のイラク戦争に反対する一方で、「テロとの戦い」ではアメリカと協調し「イスラーム過激派」の排除に協力した。他方、アメリカ政府による民主化圧力のため、政治改革を進めざるを得なかった。2000年代のエジプトとアメリカの関係は、協調と摩擦の織り交ざったものであった。

中東諸国との関係では、地域情勢の安定化を目的とし、パレスチナ、イラク、レバノン、スーダンでの仲介、トルコとの経済協力推進などを行った。ムバーラク政権は、穏健派として、地域の安定化を模索した。もっとも、その振る舞いは、ナーセルおよびサダト大統領と比較すると保守的なものであり、アラブの盟主として地域秩序の形成を主導しようとするものではなかった。むしろ、対立の鎮静化を促し、現状維持に努めるものであった。

第2節 1.25革命後の国内情勢

1. タハリール広場——熱狂から混迷へ——

2011年1月25日にカイロをはじめとする都市部で発生した大規模抗議デモによって、エジプト情勢は一夜にして緊迫化した。その後、抗議デモはさらに大規模化し反ムバーラク運動へと発展した。抗議デモの拠点はカイロ中心部のタハリール広場であったが、衛星放送などを通じ、アラブ世界を含む世界中がその動向を目撃することとなった。

最初の大規模抗議デモから17日後の2月11日にムバーラク大統領の退陣が発表されると、国全体が高揚感に包まれ、自由で公正な社会の実現への期待が高まった。カイロおよび国内各地で、コプト教徒とイスラーム教徒の連帯、自主的な治安維持活動、相互扶助など、国民の連帯と公共意識の発露がみられ、新しいエジプトの構築に向けた前向きな機運が盛り上がった。なかでもタハリール広場（と、そこでの抗議デモ）は、1.25革命の中心地として、新生エジプトの象徴となった。

しかしながら、新政治体制の構築は次第に迷走するようになった。当初は国民から歓迎された国軍による暫定統治に対する批判、一部イスラーム主義団体とコプト教徒との緊張の高まり、政治のイスラーム化に対する懸念など、国内政治状況は徐々に分裂と混乱が顕著となったのである。すでに2011年5月には「第2革命」というスローガンで、暫定統治を行っていた国軍（軍最高評議会）に対する抗議デモが計画された（Abdel-Baky 2011）。さらに、2011年夏以降、タハリール広場の抗議行動に第2のうねりが到来した（伊能 2012）。タハリール広場での抗議デモは2011年末の人民議会選挙の後も収まらず、2012年を通して断続的にデモが発生するなど、政治的混乱は長期化した。

2. 経済の低迷

1.25革命後、エジプト経済は低迷した。政変によって一時的に経済状況が悪化することは不可避であり、エジプトでも当面の困難は予想されていた。しか

しながら、エジプト経済は当初の予想以上に低迷したのである。表1は、2010年後半以降の四半期ごとの経済状況を概観したものである。1.25革命直前（2010年後半）のエジプト経済は、2008年後半の世界的な金融・経済危機による景気後退からの回復局面にあった。GDP成長率は5%半ば、輸出や投資は前年同期比で2桁の増加率だった。しかしながら、1.25革命によって、2011年の経済成長率は1%未満となった。革命の影響は、とくに対内直接投資と外国人観光客に顕著に現れた。2011年を通して前年同期比で2桁のマイナス成長となったのである。

2012年になると、GDP成長率の上昇、投資と外国人観光客の増加など、経済回復の兆しもみられるようになった。しかし、それらは2011年の落ち込みとの比較であり、必ずしも経済復調の道筋がついたとはいえない状況であった。為替レートの変動、失業率の高止まり、財政赤字の悪化など、2012年のエジプト経済は引き続き多くの問題に直面した。

表1 エジプトの経済状況

		2010年 7-9月	2010年 10-12月	2011年 1-3月	2011年 4-6月	2011年 7-9月	2011年 10-12月	2012年 1-3月	2012年 4-6月	2012年 7-9月	2012年 10-12月
GDP成長率	(%)	5.5	5.6	-4.3	0.4	0.3	0.4	5.2	3.3	2.6	2.2
輸出増加率	(%)	13.4	11.7	1.5	-16.4	-2.9	-6.5	7.0	-5.8	0.4	2.2
国内投資増加率	(%)	23.7	13.5	-27.6	-1.9	-11.0	4.2	30.2	19.2	-1.6	2.2
対内直接投資増加率	(%)	18.8	17.7	-38.0	-33.7	-13.6	-44.7	72.7	102.1	-16.4	122.5
外国人観光客増加率	(%)	12.6	15.8	-45.3	-35.4	-24.0	-29.2	32.0	22.4	10.4	..
為替レート	LE/\$	5.69	5.75	5.87	5.94	5.95	5.98	6.02	6.03	6.06	6.10

(出所) Financial Monthly (Ministry of Finance), Monthly Statistical Bulletin (Central Bank of Egypt) から筆者作成。

(注) 国内投資は名目増加率。

ムバーラク政権退陣から新政権が発足するまで（2011年2月～2012年6月）は、国軍（軍最高評議会）が政治権力を掌握し、そのもとで暫定内閣が経済対策を担った。暫定内閣は、強行策と懐柔策を使い分けながら、経済的混乱の終息を図った。1.25革命を契機に再び頻発するようになった労働ストライキを禁止する一方で、労働組合（および国民）からの要望であった法定最低賃金の改定、新たな労働組合連合の設立容認、非正規公務員の正規化などを実施したのである（土屋2012）。しかしながら、経済的混乱は収まらず、2011年9月以降に再び労働スト

ライキが活発化するなど、労働者の不満は容易には解消されなかった。

暫定内閣は、財政政策（補助金、年金、住宅建設などへの支出増加）、あるいは国際社会に対する経済支援の要望など、財政運営の面からも経済安定化に向け取り組んだ。しかしながら、財政赤字の拡大や経済支援の遅れなどによって、その効果は限定的であった。政府主導の経済対策による経済回復は困難な状況にあったといえるだろう。国軍統治下のエジプト経済は、新政治体制の構築をめぐって事態が紛糾したこともあり、先のみえない状況であった。

3. 新政権の誕生

2012年5～6月に実施された大統領選挙で当選したのは、ムスリム同胞団の擁立したムハンマド・ムルシー候補だった。ムルシー大統領は、民主的な選挙で選ばれた初めての文民大統領となった。もっとも、決選投票では、元空軍司令官でムバーラク政権で長く民間航空大臣を務めたアフマド・シャフィーク候補に対し僅差（51.7%対48.3%）の勝利であった。ムルシー政権は圧倒的な支持を得て誕生したわけではなかったのである。

ムルシー大統領の門出は必ずしも順調ではなかった。人民議会選挙の無効判決、軍最高評議会の政治権力保持、新首相任命の遅れなど、大統領を取り巻く状況は厳しいものであった。しかしながら、ムルシー大統領は2012年8月に憲法宣言を發布し、人民議会の成立までは大統領が立法権をもつこととした (*Ahram Online*, 12 August, 2012)。また、国軍トップを交代させることで、軍最高評議会の政治的影響力を弱めた。その結果、新憲法の制定と人民議会選挙のやり直しに向け、大統領が主導権を握る仕組みが整った。

新憲法の制定は、ムルシー政権の最初の重要課題となった。しかしながら、憲法制定議会は憲法草案におけるイスラームの扱いで意見が分かれ紛糾した。同時に、同議会の適法性についての裁判も行われ、新憲法制定への道筋は不透明となった。ムルシー大統領は、憲法制定プロセスを差配するために2012年11月に新たな憲法宣言を發布し、大統領令は司法に制限されないことなどを定めた (*Ahram Online*, 22 November, 2012)。

ムルシー大統領への政治権力の集中に対し、大規模な抗議デモが発生した。デモは11月の憲法宣言の撤回（と新憲法案の国民投票の延期）を求めて断続的に繰

り返され、大統領支持派と衝突するなど緊張が高まった。結局、ムルシー大統領は憲法宣言を撤回する一方で、新憲法案の是非を問う国民投票は予定どおり実施した。新憲法案は、2012年12月の国民投票によって、63.8%の賛成票を得て承認された⁽³⁾。ムルシー政権は、早期の政治正常化をめざしていると考えられるが、その方法への反発もあり、エジプトの政治情勢は大統領就任後も不安定な状況が続いた。

他方、社会経済政策として、ムルシー大統領は政権発足直後から大統領選挙中に公約として発表した「100日計画」を推進した。表2は「100日計画」の概要である。いずれの項目も日常生活において国民が直面している身近な問題で、選挙公約のひとつとして、政権発足から100日で解決すると表明したものである。政権発足から100日となる2012年10月の演説において、ムルシー大統領は「100日計画」は各分野において40～85%実現したと語った⁽⁴⁾。

表2 ムルシー大統領の「100日計画」の概要

分野	主な施策		
治安回復	警察機構の改革	警察機能の強化	市民と警察の協力推進
交通システム改善	渋滞緩和策の実施	公共駐車場の整備	公共交通機関の改善
パン補助制度	パン補助制度の効率化	補助パンの質向上	流通と生産の分離
環境向上（廃棄物）	従事者の待遇改善	環境啓発活動	違反者への罰則強化
燃料補助制度の改善	流通システムの改善	補助制度の監視強化	

（出所） <http://www.ikhwanweb.com/> および <http://morsimeter.com> より筆者作成。

1.25革命以降の財政赤字拡大に対して、ムルシー政権は2012年8月にIMFに対して改めて支援を要請した⁽⁵⁾。同時に、財政赤字の削減に向け、エネルギー補助金の削減、所得税制の改正、売上税の改定などの財政改革を模索した。エジプトとIMFは2012年11月に48億米ドルのスタンドバイ協定に暫定合意し、同年12月に一部売上税の引き上げなどの税率改定を公表した⁽⁶⁾。しかしながら、公表直後に、ムルシー大統領自ら増税の実施延期を宣言し、またIMFにスタンドバイ協定の正式合意の保留を申し入れた。同時期は新憲法制定をめぐる政権批判が繰り返されており、税率引き上げはいっそうの政治混乱を引き起こすとの判断があったと考えられる。

ムルシー大統領は、就任当初の懸念を振り払い、徐々に権力を大統領に集中

させ、新体制の構築を進めようとした。しかしながら、大統領への権限集中に対する批判が高まり、政治状況は安定しなかった。なかでも、新憲法制定に向けた取り組みに対し反ムルシー運動が繰り広げられ、2012年末の国内情勢は不安定化した。

第3節 ムルシー政権の対外政策

1. ムルシー政権への期待

エジプト国民はムルシー政権に何を期待したのだろうか。最も基本的な期待は、1.25革命で表明された要求の実現だろう。つまりムバーラク政権時に蓄積した不満を解消することである。1.25革命では、国民の権利として「パン、自由、社会公正」が共通の要求事項となった。つまり、多くの国民は、自らの経済状況の改善と自由で公正な社会を期待しているといえるだろう。具体的な要求としては、雇用、賃金引き上げ、自由な選挙、汚職追及など、公正な政治と生活水準の改善であった。

ムバーラク政権退陣以降の18カ月で、国民の意思を問う機会として、憲法修正の国民投票、人民議会選挙、諮問議会選挙、大統領選挙、新憲法制定の国民投票が実施された。これらの投票機会ですべて論点となったのは、政治におけるイスラームの役割であった。市民国家かイスラーム国家か、あるいはイスラーム法をどの程度実践するかという問題である。また、経済的な要求では、雇用継続や賃金引き上げを要求する労働ストライキが全国で頻発した。民営化企業における解雇無効の訴え、最低賃金の引き上げ、労働条件の改善などを求め、公的部門か民間企業かを問わず、全国各地で労働ストライキが繰り返されたのである。

1.25革命以降の国民の要求およびムルシー政権への期待は、国内政治の運営と国民生活に関するものに集中した。対外関係では、これまでにイスラエルへの天然ガス輸出に関する抗議（輸出価格が安価であることの批判）や預言者ムハンマドを冒瀆する映画製作に対する抗議などがみられたが、ムルシー政権の対外政策への批判や期待が国民の関心を集めることはなかった。従来からの国民感

情として、パレスチナ支援、イスラエル批判、アメリカ政府への反感が共有されているが、1.25革命以降に、それ以上の具体的な対外政策に対する期待や要求が顕在化しているとはいえない。1.25革命後の国民の主要な関心は、国内政治体制の構築と生活状況の改善であり、その状況はムルシー政権成立後も変わらなかった。

2. ムルシー大統領の外交姿勢

ムルシー大統領は就任直後から積極的な外遊を実施した。7月11日のサウジアラビア訪問を皮切りに、就任100日で8カ国を訪問したのである(表3)。国際会議への出席も多かったが、そこからはムバーラク前大統領との違いをみてとれる。たとえば、エチオピアで開催されたアフリカ連合首脳会議への出席やイランで開催された非同盟諸国首脳会議への出席である。なかでもイラン訪問は、国際会議への出席が目的であったとはいえず、旧政権との違いを際立たせる行動となった。

表3 ムルシー大統領の外遊先(2012年7月1日～9月30日)

時期	訪問国	主な目的
7月11-12日	サウジアラビア(ジェッダ)	首脳会談, 経済協力
7月15-16日	エチオピア(アディスアベバ)	アフリカ連合首脳会議出席
8月14-15日	サウジアラビア(メッカ)	イスラーム協力機構(OIC)首脳会議出席
8月28-30日	中国(北京)	首脳会談, 経済協力
8月30日	イラン(テヘラン)	非同盟国首脳会議出席
9月12-14日	ベルギー(ブリュッセル), イタリア(ローマ)	EU本部訪問, 首脳会談
9月23-26日	アメリカ(ニューヨーク)	国連総会出席
9月30日	トルコ(アンカラ)	首脳会談, 経済協力

(出所) 各報道記事から筆者作成。

中東アフリカ地域以外での初訪問先は中国であった。中国訪問には、7人の大臣および多数の企業経営者が同行し、複数分野での協力協定の締結、エジプト国内の開発プロジェクトに対する2億米ドルの融資枠設定、中国政府による700万米ドルの経済支援などで合意した(*Daily News Egypt*, 28 August, 2012)。

経済分野への支援と経済関係の強化は、サウジアラビア、トルコ、EU 本部への訪問でも主要議題のひとつとなった。サウジアラビア訪問では、エジプトへの投資拡大およびエジプト人労働者への労働ビザ発行数の増加に合意した (al-Qassem 2012)。トルコでは、貿易と投資の拡大を目的として、ムルシー大統領はビザの免除、関税の削減、投資の保証などを提案した (*Today's Zaman*, 10 October, 2012)。さらに、EU 本部への訪問では、EU による今後の経済支援や自由貿易協定の深化が議題となった (Rosemberg 2012)。大統領就任直後の一連の外国訪問は、地域情勢の協議、ムルシー政権の外交姿勢の表明と並んで、エジプト経済の建て直しのための関係強化が目的であったといえるだろう。

ムルシー大統領の基本的な外交方針は、9月26日の国連総会での演説で明確に示された⁽⁷⁾。ムルシー大統領は、新生エジプトは正義、真実、自由、威厳、社会公正を尊重する国であることを宣言したうえで、国際問題への積極的な関与を表明した。なかでも、エジプトは、アラブ地域、イスラーム世界、アフリカ諸国の直面する問題において主要な役割を担う姿勢を示した。

演説で具体的に指摘されたのは、第1にパレスチナ問題であった。パレスチナ人の権利尊重とパレスチナ国家の成立を訴え、その実現に向けたエジプトの全面的な支援を表明した⁽⁸⁾。さらに、シリア内戦の解決、スーダンおよびソマリアへの支援を呼びかけた。またイシューとしては、核兵器と大量破壊兵器の撤廃、女性と若者に対する支援、イスラモフォビア（イスラーム嫌悪）への懸念、グローバル経済危機への対応に言及した。

ムルシー大統領の演説から、政権の基本的な対外政策の枠組みとして、中東アフリカ地域の問題に対する積極的な関与と、グローバル社会の一員としてのエジプトという位置づけが示されたと要約できる。ムルシー大統領は国際社会の一員としての役割・責任を担う意思があることを示したといえるだろう。

2012年にムルシー政権が関与した地域問題として、シリア内戦の解決に向けた取り組みと、ハマースとイスラエルの衝突への仲介がある。シリア内戦の解決模索では、2012年8月のイスラーム協力機構 (Organisation of Islamic Cooperation: OIC) 首脳会議において、サウジアラビア、トルコ、イラン、エジプトの4カ国による協議枠組みの設置を提案した。主要な地域大国が関与することで、シリア内戦の解決に向けた糸口を探る取り組みだと理解できる。4カ国による協議は、9月17日にカイロで開催された外務大臣会合にサウジアラビ

アが参加しないなど、必ずしも機能しなかった。しかしながら、イランを含めた地域諸国による協議枠組み形成の試みは、ムルシー政権の外交姿勢を示したものと見えるだろう。

ムルシー政権が示した外交姿勢のもうひとつの例は、2012年11月のハマースとイスラエルの衝突への仲介である。イスラエル軍が11月14日にガザのハマース幹部を殺害したことに端を発し、ハマースとイスラエルは軍事衝突に至った。エジプト政府は、イスラエルの行動に抗議し駐イスラエル大使を本国に召還する措置をとったが、その一方で、イスラエルとハマースの双方に働きかけができる存在であり、仲介役としての役割が期待された。期待に応えるかのようにムルシー政権は積極的に調停工作を行い、2012年11月21日に停戦合意を発表した。ムルシー政権は、従来からムスリム同胞団とつながりの深いハマースを全面的に支持するのではなく、仲介者として地域の安定化に積極的に取り組んだのである。

3. 成果と論点

ムルシー大統領の対外政策は、宥和を優先していたととらえることができる。ムバーラク政権と親密だったサウジアラビア、ムスリム同胞団がこれまで敵視していたイスラエルとも対立姿勢をとらず、新たな関係の構築、あるいは過去の平和条約の維持を図った。また、トルコとは経済関係の緊密化を進め、イランに対してもシリア問題での4カ国協議への参加を要請するなど、各地域大国との柔軟な関係を模索した。さらに、アフリカ連合首脳会議に出席し、アフリカ諸国との関係を重視する姿勢も示した⁹⁾。

ムルシー政権が全方位外交を基本政策としたのは、国内経済の建て直しが優先課題であったためだと考えられる。安定的な政権運営を実現するためには、国内経済を再建し国民の生活水準を改善することが不可欠であった。そのためには、経済支援と投資拡大が必要であり、また地域情勢の安定化も重要となる。つまり、宥和的な対外政策は、安定的な政権運営に資するのである。

では、ムルシー政権の全方位外交は具体的にどのような成果を得たのだろうか。経済面と政治面に分けて整理する。

まず経済面では、政権成立以降に経済支援の動きが具体化した。エジプトへ

の経済支援は、ムバーラク政権退陣直後から先進諸国と GCC 諸国によって表明されていたが、すぐには実施されなかった。その理由は、エジプトの政治状況が安定化せず、新体制構築が見通せなかったからだろう。しかしながら、その間も経済は停滞し、対内直接投資の低迷、財政赤字の拡大、外貨準備の減少が顕著となった。その結果、2012年には外貨不足が深刻な課題となった。

ムルシー政権は、発足直後から GCC 諸国や国際金融機関に迅速な金融支援の実施を要請し、実際に次々と支援を得た。なかでも、カタルは2012年8月にハマド首長がエジプトを訪問した際に20億米ドルの支援を約束し、同年末までに実施された。さらに、エジプトの外貨準備減少が懸念されるなか、カタルは2013年1月に追加の金融支援を表明した⁽¹⁰⁾。また、イスラーム開発銀行（2012年7月に10億米ドルの融資枠設定）やトルコ（2012年10月に5億米ドル）も金融支援を実行している⁽¹¹⁾。

次に、政治面での対外政策の成果として、前述したハマースとイスラエルの衝突の仲介が挙げられる。ハマースはムルシー大統領の出身母体であるムスリム同胞団のパレスチナ支部を基に形成された団体であり、従来からムスリム同胞団と関係の深い組織である。そのため、ムルシー政権では、ムバーラク政権と異なり、イスラエルに対して厳しい対応をとることが予想された。ムルシー大統領がイスラエルとの平和条約を維持することを繰り返し表明したのも、政権のイスラエルに対する政策を懸念する国際社会の声に応えたものであった。そのような状況で発生した2012年11月のハマースとイスラエルとの衝突で、ムルシー政権は積極的な調停工作を行い、停戦合意に導いた。ムルシー政権の外交姿勢が試されるなか、短期間で停戦を実現させたのである。エジプトの仲介については、アメリカ政府もその役割を高く評価した。ムルシー政権は、地域問題に対して積極的に関与し、また有効な役割が果たせることを示したといえるだろう。

ムルシー政権の対外政策は、発足後半年あまりでいくつもの成果を得たと評価できるだろう。ムスリム同胞団出身の大統領として、当初その政策に危惧を抱く論調もあったが、対外政策に関するかぎり、ムルシー政権は地域大国および国際社会の一員としての役割を担ったといえるだろう。しかしながら、それがエジプトの対外政策として中長期的に継続されるのかは明らかでない。エジプト国内において、政治的コンセンサスが得られていないからである。そこで、

エジプトの対外政策の今後の論点を検討する。

ムルシー大統領は、エジプトで初の自由で民主的な選挙によって選ばれた大統領であり、正当性をもつ大統領とされた。しかしながら、ムルシー政権発足後も街頭デモは止まず、エジプト政治は不安定な状況が続いた。なかでも、新憲法の制定過程での一時的な大統領権限の強化は国民の一部から激しい反発を招き、街頭での衝突に発展した。2012年後半の政治状況は、人民議会不在のこともあってか、各勢力による協議の場がなく街頭デモによる混乱が続いたのである。その結果、国民はこれまでの対外政策を支持しているのか必ずしも明らかでない。他方、安定的な政権運営には、国民の意思を反映した対外政策の形成が必要だろう。政権の正当性を維持するには、民意を汲んだ政策を形成・実施することが求められるのである。

ふたつ目の論点は国軍との関係である。ムバーラク政権下では、対外関係の形成に国軍が一定の役割を果たしていた。国軍は、多くの経済権益をもつなど特殊な側面があり、とくにイスラエルやアメリカと特別な関係をもっていた。ムルシー政権では、2012年8月の国防大臣の交代を機に、ムバーラク政権崩壊後の国内政治を指揮していた軍最高評議会の影響力は低下した。それ以降、国軍は政治の表舞台から消えた。外交面においても、ムルシー政権発足以降、国軍の動きは目立たない。しかしながら、国軍は過去30年間にわたってアメリカから多額の軍事援助を受けるなど、外国政府とも独自の関係を構築している。また、国家防衛という任務を果たすには、政府の対外政策に関与する必要があるだろう。国軍の国内政治への関与はいまだ流動的とみられているが、それはエジプトの対外政策にも影響すると考えられる。

3つ目の論点として、経済の低迷を指摘できる。ムルシー政権は地域大国として地域問題に仲介する姿勢を打ち出したが、その一方で経済面では支援を必要とした。エジプト経済は、その潜在力を含め有望視されているが、失業や貧困など慢性的な問題を抱えている。とくに当面は財政面での援助を必要とする。ムルシー政権成立以降におもな支援国となったのは、サウジアラビア、カタール、トルコといった中東諸国であった。さらに、ムルシー政権は地域内の複数の産油国から支援を受けた。国内経済の低迷と経済支援の必要性は、対外政策の形成と実施に影響を及ぼす要素となるだろう。

第4節 新生エジプトと地域秩序——「アラブの春」のインパクト——

1. 地域大国の復活

ムバーラク政権期のエジプトは、1960年代のような影響力を失ったとはいえ、その社会経済規模、地理的要素、アメリカとの関係などの面から、地域大国としての地位を維持した。しかしながら、地域大国として地域秩序を支配しようとはしなかった。なかでも1990年代以降のムバーラク政権は、アメリカの同盟国として、あるいはアラブの穏健派として地域関係において現状維持に努め、政権維持と経済成長を優先させた。

それに対し、ムルシー大統領のめざした対外政策は、2012年9月の国連演説で示されたように、地域問題に積極的に関与することであった。地域大国として国際問題に主体的に介入しようとするものだといえるだろう。ムルシー政権は、周辺国との二国間関係および地域秩序の再編に意欲を示したが、それは国内の政治経済状況が磐石だったからではない。むしろ、ムルシー政権の安定化と経済再生を目的として、積極的対外政策を追求したと理解できる。

ムルシー政権の対外政策の原則は、協調関係の構築だった。つまり、対抗関係を基軸にした地域秩序ではなく、各国が歩み寄ることで共通利益の最大化をめざすものである。そのため、ムルシー政権は宥和を基本姿勢とした。その具体例が非同盟国首脳会議に出席するためのイラン訪問、そしてハマースとイスラエルの停戦仲介であった。また、ムバーラク政権を支持していたサウジアラビアとも友好関係の維持に努めた。

ムルシー政権の宥和政策は、理念の追求ではなく、体制基盤の安定化という実際的な要請に基づくものであった。ムルシー政権は、過去の政権とは異なり、民主的な選挙を通して成立した正当性をもつ体制であった。しかしながら、大統領選挙の決選投票は僅差での勝利であり、ムルシー政権は国内で安定的な支持を獲得したわけではなかった。また、新憲法制定過程の2012年11月に大統領支持派と反対派との衝突が発生するなど、国内政治は不安定だった。それに加え、経済は低迷した。ムルシー大統領の就任以降、政治体制の構築と経済改革が進展したとはいえ、国民の多くはその恩恵を実感するに至らなかったのでは

る。ムルシー政権は、早期に国民の期待に応えることで、新政権の成果を示し政権基盤を安定化させる必要があった。そのために、理念や過去の経緯にこだわらず、地域大国という地位を積極的に活用し現実的な利得を追求することを優先されたと考えられる。地域大国としての積極的な行動は、政権安定化を目的とするものだったととらえられる。

2. 域内諸国との関係

ムルシー大統領は、前述のように就任直後から活発に外国を訪問した。また、周辺国の首脳によるエジプト訪問も行われた⁽¹²⁾。その結果として、新生エジプトと域内諸国との二国間関係の構築が進んだ。以下では、域内諸国（サウジアラビア、カタル、パレスチナ、トルコ、イラン）とムルシー政権との関係について、「地域の安定化」と「経済協力の推進」のふたつの視点から概観する。

サウジアラビアは、ムバーラク政権を支持し、また従来からムスリム同胞団に警戒心をもっていた。そのため、ムスリム同胞団出身の大統領が率いるエジプト新政権の対サウジアラビア政策は当初不透明だった。ところが、ムルシー大統領は最初の外遊先としてサウジアラビアを訪問するなど、その友好関係の維持を重視した。そのねらいは、地域の安定化と経済協力の推進の両方にあっただろう。それはサウジアラビアにとっても基本的に望ましい方針であり、両国の思惑は大筋で一致したといえる。サウジアラビアとエジプトはアラブの2大大国であり、中東地域の安定化には両国の協力関係が不可欠である。また、エジプトにとって、サウジアラビアとの良好な経済関係は重要である。サウジアラビアは、エジプト人労働者の出稼ぎ先として、また投資主体として、エジプト経済に与える影響が大きいのである。さらに、サウジアラビアからの経済支援に対する期待も大きい。エジプトにとって、サウジアラビアと良好な関係を維持・発展させることは、現時点での自国の利益にかなうものであるといえるだろう。

カタルはムルシー政権にとって主要な支援国となった。ムバーラク政権期のエジプトとカタルの関係は、カタル企業によるエジプトへの投資がおもなものであった。1.25革命時には、ムバーラク政権による締め付けにもかかわらず、カタル政府の所有するアル＝ジャジーラ放送が抗議行動の放映を続けたことで、

反ムバーラク運動は勢い付いた。その意味では、カタルはムバーラク政権末期のエジプト政治に影響を与えた。ムルシー政権が発足すると、カタルによる大規模な経済支援によって二国間関係は緊密化した。財政支援、融資、投資など、カタルはエジプト経済の再生に向けて多様な手段で支援を行っている。ムルシー政権とカタルは、経済関係を基軸として友好的な二国間関係を築いたといえるだろう。

パレスチナ和平問題はエジプトにとって重要な意味をもつ。パレスチナ和平への関与は、従来からエジプトの対外政策の柱だった。しかしながら、ムバーラク政権の対応は必ずしも国民の支持を得ていなかった。アメリカに配慮してイスラエル寄りの政策をとっているとみなされていたためである。それに対し、ムルシー政権ではパレスチナ支援が明確に打ち出されると期待された。ムルシー大統領自身、国連演説で真っ先に指摘したように、パレスチナ和平問題を対外政策の最優先課題とした。しかしながら、ムルシー政権のパレスチナ和平問題への関与は、イスラエルとの表立った対立を避けた慎重なものであった。当初懸念されたイスラエルとの平和条約の維持を早々に明言し、また経済協力制度（QIZ協定）も堅持された⁽¹³⁾。その姿勢は、2012年11月のハマースとイスラエルの衝突仲介で明確に示された。ムルシー政権はハマースを一方向的に支持するのではなく、両者の調停役として行動したのである。ムルシー政権の目的は、衝突の停止を優先するものであったといえるだろう。結果として、早期の停戦合意が実現した。さらに、ムルシー政権の仲介は国際社会からも高い評価を受け、地域大国としての存在感を示すことになった。

トルコとエジプトの関係は、ムバーラク政権期の2000年代後半から経済分野において顕著となった。自由貿易協定締結による貿易量増加やトルコ企業のエジプト進出拡大がみられたのである⁽¹⁴⁾。1.25革命後もトルコはエジプトとの協力関係の維持・強化を図っている。トルコのギュル大統領は2011年3月にエジプトを訪問し1.25革命の支持を表明したが、それはムバーラク大統領退陣後の初の外国首脳によるエジプト来訪であった。また、2012年9月にトルコはエジプトに対し20億米ドルの経済支援を表明した（*Today's Zaman*, 16 September, 2012）。トルコ政府と同様に、ムルシー政権も二国間の協力関係緊密化を歓迎した。なかでも経済パートナーとしての期待が大きかった。たとえば、2012年11月に両国の首相も参加した大規模な経済会合がカイロで開催され、先に合意した経済

支援の実施、相互協力関係の推進、貿易と投資の拡大などで合意した (El-Behary 2012)。ムルシー政権とトルコは、経済協力関係の推進という点で利害の一致をみたといえるだろう。

最後に、イランとエジプトの関係は、ムルシー政権になって変化の兆しがうかがわれた。前述のように、ムルシー大統領のイラン訪問やシリア問題の4者協議にイランを含めるなど、新政権はイランとの交流を復活させた。イラン側も、4者協議への参加、二国間交流の推進を表明するなど、エジプトとの関係再構築に前向きだった。新生エジプトとイランとの関係は、急速な接近ではないが、新たな関係構築を模索するものだったといえるだろう。ムルシー政権は、ムバーラク政権の外交枠組みに縛られることなく、協調を基軸とする新たな対外関係の構築を模索したとみることができる。

3. 国際社会との関係

ムルシー政権の対外関係は、中東諸国に対してだけでなく、国際社会の間でも変化の兆しがみられた。そこで、アメリカを中心とする先進国との関係、新興国およびアフリカ諸国との関係の観点から、ムルシー政権成立以降の動向を概観する。

ムルシー政権の成立で注目されたのは、アメリカとの関係であった。アメリカはエジプトを含む中東地域全体に大きな影響力をもつ。そのアメリカは、ムバーラク政権崩壊から間をおかずして、エジプトの民主化支持とそのための支援を表明した。2011年5月に債務免除を含め総額20億米ドル規模の経済支援を発表したのである。アメリカ政府が早々と支援を表明したのは、暫定的に権力を掌握したエジプト軍と緊密な関係にあり、またエジプトの早期安定化を望んでいたためだと考えられる。その方針は、ムルシー政権成立後も変わっていない。アメリカ政府は、民主的に成立したムルシー政権を尊重したといえるだろう。

一方、ムルシー政権の対アメリカ政策は、明確な方向性を打ち出すものではなかった。従来の基本的な二国間関係を尊重する一方で、アメリカ政府の出方をうかがうものであったといえるだろう。ムルシー政権の慎重姿勢は、政治・経済の両面において、従来のようなアメリカ依存を再考し、対外関係のバランス再構築を模索するものだったと解釈できる。

EUとムルシー政権との関係は、ムバーラク政権期に締結したEU—エジプト連合協定の延長上にあった。EUはエジプトの民主化を積極的に支援する方針を示しており、2012年11月にカイロで開催されたEUとエジプトの合同委員会では、政治・経済の両面における協力関係推進を提案した（EU 2012）。EUはエジプトの主要貿易相手として、また隣国として、エジプトにおける民主主義の定着と持続的な経済成長を望んでいる。それはムルシー政権にとっても望ましい方向性であり、両者は協力関係の推進で合意した。

ムルシー政権では、大統領の中国訪問にみられるように、新興国との経済関係の拡大を模索した。政権にとっての最優先課題のひとつは経済再生であり、その手段として新興国との経済関係緊密化を重視したといえるだろう。中国訪問以外にも、実現はしなかったものの、就任直後の大統領外遊先としてブラジル訪問も計画された（*Ahram Online*, 27 August, 2012）⁽¹⁵⁾。また、2012年12月には韓国と財務大臣会合を行い、貿易と投資、インフラ、開発協力などの分野での協力関係の推進に合意した（Ministry of Strategy and Finance 2012）⁽¹⁶⁾。ムルシー政権は、トルコを含む新興国との幅広い経済協力関係を築くことで、経済成長の機会拡大をめざしたととらえることができる。

ムルシー政権の国際社会に対する基本姿勢は、従来の関係を尊重しつつ、とくに経済分野において主要な国との友好的な関係を築くことであった。ムルシー政権は現実的で信頼できる政権であることを示し、自らへの支持と経済再建への協力を獲得しようとしたと考えられる。ムルシー政権の最優先事項は政権基盤の安定であり、そのためには国際社会からの支持と支援が重要であった。摩擦を避け経済関係を推進することは、ムルシー政権の目的にかなうものであった。

おわりに

ムバーラク政権退陣以降のエジプトは、国内の政治経済情勢が不安定化し、外からの経済支援を必要とする状況にあった。その状況はムルシー政権発足後も変わらなかったが、他方でムルシー政権は積極的に地域大国としての存在感を示した。その外交方針は支援を要請するだけでなく、地域安定化や二国間

関係の再構築を意図するものであった。新生エジプトの対外関係の構築は、2012年後半に急速に進展したのである。

ムルシー政権の対外政策は、宥和を基本とした協調路線であった。過去の関係に拘泥せず、前向きな関係構築を模索するものであったといえるだろう。それは、エジプトの安定化にかなう方針であった。なかでも、国内経済の復調にとって、地域の安定と主要国との経済協力は有益である。つまり、ムルシー政権は、経済再建のためにも、協調を基本とする地域秩序の形成を模索したといえるだろう。地域安定のためには地域大国間の連携が不可欠である。それゆえ、ムルシー大統領は活発な外交を展開したと理解できる。

〔注〕—————

- (1) 本節の議論は主に Dessouki (2008) に基づく。
- (2) アラブ民族主義の実践として、シリアとの合併によって一時はアラブ連合共和国 (United Arab Republic) を形成したが、1961年にシリアの脱退によって国家合同は解消された (佐藤編 2002)。
- (3) 国民投票は2012年12月15日と22日の2回に分けて実施され、投票者数1705.8万人 (投票率32.9%)、賛成1069.4万票 (63.8%)、反対606.1万票 (36.2%) で承認された (<http://referendum2012.elections.eg/results/referendum-results>)。
- (4) 各分野の達成率は、治安回復70%、交通システムの改善60%、パン補助制度80%、環境向上40%、燃料補助制度の改善85%と公表された (*Daily News Egypt*, 8 October, 2012)。一方、「100日計画」の進捗状況を監視している民間ウェブサイト (<http://morsimeter.com>) は、100日で達成されたのは、計64事項のうち4つのみと評価した (Hauslohner 2012)。
- (5) 2011年6月に当時のエジプト暫定内閣とIMFは30億米ドルのスタンドバイ協定で合意したが、政治権力を掌握していた軍最高評議会の反対によって同協定は撤回された。
- (6) このときのエジプトとIMFとの合意は事務レベルであり、翌月のIMF理事会において正式決定される予定であった (*Ahram Online*, 25 November, 2012)。
- (7) ムルシー大統領の演説全文は下記ウェブサイトを参照。(<http://gadebate.un.org/67/egypt>)。
- (8) 同時に、エジプトはこれまでに締結したすべての国際条約・合意を守ることを明言した。パレスチナ問題に絡めて国際条約の遵守に言及したのは、イスラエルとの平和条約の維持を懸念する声に応えたものである。
- (9) アフリカへの訪問では、ムルシー大統領は2012年10月9日にウガンダの独立50周年記念式典に参加した。
- (10) カタル政府は、追加金融支援として、5億米ドルの財政支援 (贈与) および20億米ドルをエジプト中央銀行に預金することを表明した (*Ahram Online*, 8 January, 2013)。(<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/62045/Business/Economy/Qatar-mulls-boosting-assistance-to-Egypt-.aspx>)。
- (11) トルコは、2012年9月に計20億米ドル (10億米ドルの融資と同額の融資枠) の経済支援を

- 表明し、その第一弾として同年10月に5億米ドルの融資を実施した (*Daily News Egypt*, 18 November, 2012)。
- (12) 新政権発足以降の各国首脳訪問は、マルズーキ大統領 (チュニジア, 7月13日), アッバス議長 (パレスチナ, 7月18日), ハマド首長 (カタール, 8月11日), バシール大統領 (スーダン, 9月16日) など。
 - (13) QIZ 協定とは、アメリカによって提案されたイスラエルとエジプトの経済協力関係の推進を目的とする枠組みで、一定割合以上のイスラエル製部品を使用した製品に対し、エジプトからアメリカへの輸出の際に免税かつ数量制限の対象外とする協定である。
 - (14) トルコとエジプトの自由貿易協定は2005年に締結された。
 - (15) ムルシー大統領は、2013年5月にエジプトの大統領として初めてブラジルを公式訪問した。
 - (16) 韓国とエジプトの財務大臣会合は2011年1月に初めて開催され、今回が2回目であった。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 伊能武次 2012. 「未完の革命エジプト——移行期の政治序説——」伊能武次・土屋一樹編『エジプト動乱——1.25革命の背景——』アジア経済研究所 13-37.
- 佐藤次高編 2002. 『新版世界各国史 8 西アジア史 I』山川出版社.
- 土屋一樹 2012. 「1.25革命後のエジプト経済」『アジア研ワールド・トレンド』(196) 1月 20-23.

<外国語文献>

- Abdel-Baky, Mohamed 2011. "Another Revolution?" *Al-Ahram Weekly* (1049), 1 June: 5.
- Al-Qassemi, Sultan 2012. "Morsy to renew the Brotherhood-Saudi Relationship," *Egypt Independent*, 19 July, (<http://www.egyptindependent.com/node/996086>).
- Dessouki, Ali E. Hillal 2008. "Regional Leadership: Balancing off Costs and Dividends in Foreign Policy of Egypt," In *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization*, edited by Bahgat Korany, and Ali E. Hillal Dessouki, New Revised Edition, Cairo: The American University in Cairo Press, 167-194.
- El-Behary, Hend 2012. "A New Era for Egyptian-Turkish Relations," *Daily News Egypt*, 18 November, (<http://dailynewsegypt.com/2012/11/18/egyptian-turkish-relations-to-begin-a-new-era>).
- EU 2012. "EU-Egypt Task Force – Co-chairs Conclusions," (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/133511.pdf).
- Hauslohner, Abigail 2012. "Mixed Reviews as Egypt's New President Hits 100-day Mark in Office," *The Washington Post*, 6 October, (http://articles.washingtonpost.com/2012-10-06/world/35502539_1_morsi-meter-islamist-public-opinion).
- Ministry of Strategy and Finance 2012. "2nd Korea-Egypt Finance Ministers' Meeting," Press Release, December 7, (http://english.mosf.go.kr/upload/mini/2012/12/FILE_9F4660_20121207165053_1.pdf).
- Rosemberg, Claire 2012. "Fruitful Visit: EU Offers Egypt's Morsi 1.0 bn Euros Aid," *Middle East Online*, 13 September, (<http://www.middle-east-online.com/english/?id=54361>).

付記

2013年7月3日、エジプト軍のクーデターによりムルシー大統領が解任された。民主的な選挙で選ばれた初の文民大統領は、就任1年でその座を追われた。

ムルシー政権に反対する活動は、2013年4月に結成されたタマルド（反乱）運動によって組織化された。大統領の退陣と早期の大統領再選挙を求める署名活動として始まったタマルド運動は、多様な反ムルシー勢力の支持を集めることで勢力を増し、6月30日に大統領の退陣を求める集会を開催した。

ムルシー大統領就任1年に合わせて開催された反大統領集会は、1.25革命時以上ともいわれる規模となった。すると、衝突と国家分裂を回避するとして、軍が仲裁役として介入した。シーシー国軍最高司令官は、ムルシー大統領に辞任の意思のないことを確認すると、“国民の意志”を実現するためとして、大統領の解任、憲法停止、早期の大統領選挙実施などを宣言した。軍によってムルシー大統領は排除されたのである。

他方、ムスリム同胞団を中心とする親ムルシー勢力は、タマルド運動に対抗して、6月下旬から大統領を支持する集会を続けた。その後、ムルシー大統領が解任されると、その撤回を求めるデモを繰り返した。

エジプトの新政治体制の構築は、ムルシー政権の発足から1年で振り出しに戻った。ムバラク政権崩壊後に国民投票によって成立した統治の枠組み（新憲法、議会、大統領）はすべて無効となり、改めて白紙状態からの模索が始まろうとしている。

ムルシー大統領の解任は、エジプトの対外関係にも影響を及ぼすだろう。軍によるムルシー大統領排除に対する主要国のおもな反応は、「懸念」あるいは「民主化過程への早期復帰を求める」というものであった。中東諸国のなかでは、サウジアラビア、UAE、カタールはエジプト軍の行動に肯定的な反応を示した一方、トルコとチュニジアは軍の政治介入を批判した。

政治体制の再構築工程について、果たして軍の声明どおりに進むのか不明であるが、その道筋がこれまで以上に険しいものとなることは想像に難くない。それは、国内政治の不安定化だけでなく、対外関係および経済再建にも影を落とすだろう。エジプトは再び岐路を迎えたのである。