

第 2 章

政治と統治構造

伊能 武次

はじめに：課題

エジプトの政治が現在抱える最も重要な課題は、政権継承と政治改革・民主化の問題である。政権継承の問題とは、78歳の高齢を迎えた現職のムバーラク大統領が、これまで何度か健康上の不安を表面化させてきたために、政権の継承が政治的日程として設定されつつあるということである。政治改革の問題とは、25年もの最長期にわたり政権を独占してきたムバーラク大統領の統治に対して内外で改革・民主化を求める要求や圧力が高まり、政権継承を安定的に実現するためにも、ムバーラク政権はそうした声に一定の配慮をしなければならなくなってきたことである。相互に結び付いているこれらの問題と同時に、エジプト政府が当面してきたのは、グローバル化が進み、国際的な競争が激しさを増す世界のなかで、どのようにエジプト経済の舵取りをすることによって、生き残っていくかという課題である。

1981年10月にサーダート大統領が暗殺された後、政権の座についたムバーラク大統領は、1952年7月の軍事クーデタ（7月革命）によって成立した共和制を継承して今日まで政権を運営してきた。7月革命から50年以上が経過した今日、エジプト社会およびそれを取り巻く国際環境も著しい変化の様相を示してきた。2000年以降、顕著になってきたムバーラ

ク大統領および与党国民民主党による一連の政治改革の提唱とそれへの着手は、こうした国内外の環境の変化への対応としてとらえることができる(伊能 [2005: 15-27])。

本章では、1952年以降形成されてきた共和体制下のエジプトの政治と統治構造の特質を概観することにより、ムバーラク政権が抱えている諸問題を少し長い時間のなかで理解してみたい。以下では、ナーセル、サーダート、ムバーラク政権の3つの時期に区分して考察する。

第1節 共和体制下の統治体制： ナーセル政権下における軍事専制国家の成立

1. 7月革命前史

1952年7月にナーセルら青年将校が結成した秘密組織である自由将校団は軍事クーデタを成功させ、革命評議会を設置して権力を掌握した。その翌年にはムハンマド・アリー王朝が廃止され、エジプトは共和制に移行することになった⁽¹⁾。

そもそもナーセルらが打倒したムハンマド・アリー王朝は、18世紀末に行われたフランスのナポレオン・ボナパルトによる東方遠征でフランス軍によって占領され、政治的な対立が激しさを増し、混乱するなかで、権力を掌握することに成功したムハンマド・アリーが打ち立てた王朝であった。彼はエジプトの宗主国であったオスマン帝国がアルバニア非正規軍の副隊長としてエジプトに派遣したものであったが、権力を掌握するやエジプトの総督となり、エジプトの事実上の支配者となるに至った。こうしてエジプトでは19世紀初頭以降ムハンマド・アリーの一連の近代化政策の下で富国強兵、産業振興政策の実施によって近代的な中央集権的な国家の建設が試みられたのである。

しかし、19世紀半ば以降になるとムハンマド・アリーの後継者たちが追求した性急な近代化政策の結果、エジプトは外国からの借金に依存せざ

るを得ない状況に陥り、財政を破綻させた結果、列強による国際管理下に置かれた。こうした混乱のなかで国内には「エジプト人のためのエジプト」を唱える最初の民族主義運動がエジプト農民出身の軍人によって組織化され、幅広い国民運動として展開したが、1882年、イギリス軍によって制圧され失敗に終わった。この事件を契機として、以後エジプトはイギリスの軍事占領下に置かれることになった。オスマン帝国がなおもエジプトの宗主国ではあったが、それは名目的なものであり、軍事占領の結果、イギリスが行使する影響力が大きなものとなった。

エジプトが戦略的に重要なスエズ運河を擁することから、イギリスによるエジプトの軍事占領においてエジプトの戦略的価値が重視され、エジプトを安定的に統御することが支配の重要な目的となった。第1次大戦が勃発すると、イギリスはエジプトを保護国とし、さらに第1次大戦後にエジプト全土で反英民族運動が発生すると、1922年にはエジプトの独立を一方的に宣言するに至った。一方、イギリスからの独立運動を組織した勢力は、ワフド党を結成して、その翌年1923年に公布された憲法が定める議会制度の下で、完全独立を達成するために政党政治の活動において主導権を握ることになった。

1930年代になるとヨーロッパにおける政局が、アフリカやアラブ地域においても反映される事態が生まれ、イタリアやドイツから深刻な挑戦を受け始めたイギリスは、エジプトの権益を維持するためにも民族主義運動が高揚するエジプトに譲歩せざるを得なくなった。1930年代の半ば以降には、イギリスの委任統治下にあったパレスチナにおいてユダヤ人入植者の大規模な流入に反発してアラブ系住民による暴動が発生し、それは委任統治政府をまき込んだ三つ巴の対立に発展したが、そうした事態の展開が、エジプト人の民族感情と宗教感情を強く刺激したため、反英独立運動を急進化させることとなり、ワフド党が主導権を掌握してきた議会政治の枠組みを否定し、街頭での実行使を主張する排外的な急進勢力がエジプトの政治で影響力を行使する局面を迎えることになった。こうして唯一の国民的な民族主義政党として政党政治において指導的な役割を演じてきたワフド党の政治的影響力が第2次大戦後には急速に弱体化したことで、エジプ

トの政治は不安定化の傾向を加速させることになった。そうした傾向は、1948年に勃発したパレスチナ戦争でエジプトがイスラエルの前に敗退すると、一層促されることになった。

1952年7月の軍事クーデタは第2次大戦後のこうした混乱のなかで実行に移されたのである。

2. 統治体制

軍事クーデタで権力を掌握したナーセルらの自由将校団が設置した革命評議会（1952年7月～1956年6月）は、主として自由将校団の中心的なメンバーから構成された。また、1953年6月の共和制宣言によって成立したナギーブ内閣では、革命評議会の有力メンバーが軍籍を保持したまま重要閣僚の地位を占めた。こうして自由将校団の中核グループが戦略的に重要な政治的ポストを独占する体制が形成されることになった。

(1) 旧来の行政機構の活用と国家の拡大

新しい権力者たちは旧体制の腐敗を除去しようとする感情を共有する将校たちであり、統治を行ううえで明確な考え方やイデオロギーをもっていたわけではなかった。むしろ政権掌握後に直面した課題に試行錯誤的に対応を繰り返したのが実情であった。新政権のその後の統治の行方を左右したのは、彼らが国内の敵対者を短期間のうちに比較的容易に排除し得たことであった。それは、ひとつには、ナーセルら新しい指導者たちが強調した出自の点でのエジプトの地方農村との結び付きが、多くの国民の受け入れられるところとなり、軍事政権の支配に正統性を与えることに寄与したのである。しかし、青年将校からなる新しい支配者にとっては、日常的に必要なとされる統治を行うことは容易なことではなかった。そうした仕事を行うには政権の座に着いた軍人たちだけでは規模の点でも不十分であり、また行政についての専門技能も欠如していたので、旧来の行政組織とその官吏を活用しないわけにはいかなかった。政権の中枢を占めた軍人らは、行政機構のトップあるいは戦略的に重要なポストに同僚や腹心の部下を配置し

て行政組織の監視にあたらせたが、新政権は革命前の行政組織とその官吏の多くを継承することになった。

ナーセルは工業化された豊かな社会を建設するうえで国家が果たすべき積極的な役割を想定し、国家部門を急速に拡大させた。ウォーターベリーによって公共部門を除く公務員の人員の変化をみると、1952年に20万人から38万人とされたのが、1962／63年には70万人、1966／67年には103万人、1971／72年には129万人へと増加した。政府機関の増加も著しく、省の数は1952年から1970年の間に15から28へと増加した。これに加えて、公共部門が拡大し、その雇用も急速に拡大した（Waterbury [1983：242-243]）。こうした雇用の拡大は、大卒者や専門学校卒業生ら高等教育の卒業者の完全雇用を定めた1964年の法律第14号にもとづくものであった。

国家が拡大するにつれて、既得権益層が次第に形成されるようになった。とくに注目されるのは、1961年の国有化政策であり、国家は経済上の比重を増す一方、企業家ブルジョワジーから物的な基盤を奪ったことであった。さらに重要なのは、資本蓄積過程の再構築の役割を国家に与えたことであった。こうしたなかで国家ブルジョワジーが形成され、多様な利害や階層を内包した支配的な階級となった。

(2) イデオロギーと政治組織

ナーセルら新しい支配者が国家や政治に関して抱いていたイメージは次のようなものであった。それは「全体主義的デモクラシー」と呼ばれることもあったが、政府とはさまざまな私的な目的をもった異質な個人の集団に配慮するものではなく、すべての人々が情熱的に共有し得る偉大な民族的理想を提示し、その実現に向かって国民を指導する前衛的な役割を担うべきものであった。したがって、ナーセルは革命前の政党政治を旧体制を支えた腐敗の要素とみなし、政党についても悪しき利己主義にもとづく特殊な利益を追求するものとして退ける傾向があった（Kerr [1969：49]）。しかし政治的な動員組織を創設しようとする企ては、必ずしも明確な計画の下に試みられたというわけでもなかった。そのため国民動員組織として

解放戦線（1953～58年）、それに続いて国民連合（1958～61年）が創設されたが、いずれも政治組織として機能せずに失敗し、ようやく1960年代になってアラブ社会主義連合（Arab Socialist Union: ASU:1962～76年）という明確な輪郭をもった動員組織が設立されるに至った。ASUは、労働者、農民、知識人、民族資本家、兵士からなる「労働諸勢力の全国的連合体」とされ、職場と居住地においてそれぞれが組織化された。ASUはイデオロギーとしてアラブ社会主義を採用し、それがエジプトの公式のイデオロギーとして表明された。アラブ社会主義が採用されるに至る過程で社会主義の定義をめぐる論争があったが、最終的に国民憲章（1962年7月）において神への確固とした信仰と宗教的価値の保持とによって特徴づけられる明確なアラブ社会主義として取りまとめられた。国民憲章の諸原則を実現するために制定された1964年暫定憲法は、国民議会の議員の半数は労働者あるいは農民に配分されると規定した。

(3) 統治の特徴

ナーセル政権下の統治の特徴は以下のように整理することができる。

①権力の集中

権力の集中は3つの側面からなる。第1は、文民の参加を排除し、少数の軍人エリートによって権力を独占したことであり、第2は、首都カイロに権力が集中したことであり、第3に、大統領個人に権力が集中したことであった。こうした権力の集中化が比較的容易に実現したことが特徴であった。権力が極度に集中化した理由は、かつて自由将校団が軍以外の他の諸勢力の参加や協力なしに彼らだけで政権を打倒したという運動の閉鎖的な性格と陰謀のスタイルとも関係していた。

②カリスマ的支配

ナーセルは国民の間に指導者としての熱烈な支持を拡大した。そのようなナーセルのカリスマ性が、政権を支える大きな要因となった。そのカリスマ性を生み出すうえで決定的な役割を果たしたのは、スエズ運河国有化をめぐるナーセルが英仏両大国を相手に成し遂げた対外政策の分野での成功であり、エジプトが自国の領土を回復することで民族の威信を勝ち

取ったことを多くの国民が共有したからであった。したがって、ナーセル政権の正統性が政治制度ではなく、指導者と国民の間的情緒的な結び付きに支えられていたことは、政治秩序の安定にとっては不透明な要因となった。対外政策上の失敗が政権の正統性を弱めることにつながったからである。

③政治的競争の排除

前述したように、旧体制を支えた政党政治の腐敗を批判するナーセルは、私的な特殊な利益を追求するものとして政党および政党による競争を排除し、社会全体の目的を実現するための国民組織を上から編成した。そして社会内部の多様な利害の存在は否定され、社会的連帯や社会的公正などが強調された。さらに社会を統御する手段として職業別に全国的な組織を創設して、それらを個別に管理するという手法がとられた。

(4) ナーセルの遺産：危機的な経済体制と政治組織

アラブ社会主義のスローガンの下に目標として掲げた階級対立のない福祉社会の建設は、イエメン内戦への軍事的介入の長期化にともない軍事支出の負担が加わったこともあり、社会主義建設へのアプローチそのものの不適切さによって、1960年代半ばになると達成不可能なことが明らかになった。それ以降エジプトは、社会主義の強化か、あるいは西側からの外資とテクノロジーに依存する資本主義を復活させるかという、次第に相克の度を増す選択と格闘しなければならなかった。とくに、1967年の6月戦争（第3次中東戦争）での敗北によりシナイ半島がイスラエルに占領され、スエズ運河通行料からの外貨収入を奪われたため、軍事費を対外的に依存しなければならなくなったから、エジプト経済はより深刻な状況に追い込まれていた。

一方で、ナーセルが解放戦線からASUに至る政治組織に対して示した態度には矛盾したものがあつた。彼はそれらにラディカルな使命を帯びさせはしたが、政治組織がそれに向かって極度に前進することを嫌い、最も保守的な仲間の指導下に置いたのであつた。ASU内部にはさまざまな傾向が反映され、政権中枢を占めるエリート内部の確執が続いた。そのため

に ASU と政府・行政機関との関係が曖昧な状態が続いた。一方、ASU は職場や地域から人民の意志をくみ上げる組織ではなくなり、トップダウンの組織になり、政治参加の役割をも喪失していた。6月戦争での敗北をきっかけに、1968年3月に戦争責任を追及し、政治的自由を求める学生や労働者の抗議運動が高揚すると、ナーセルは ASU の自由選挙を約束し、ラディカルな傾向を強めていた ASU の軌道修正を図ろうとした。このように、エジプトは 1960 年代末には政治組織のあり方をめぐって急進的な真の前衛党か政治の自由化かという選択の前に立たされていた。

(5) 門戸開放政策の起源

1960 年代半ばに当面した経済体制の危機的な状況が 1967 年戦争の敗北後に一層深刻化した。国家の拡大期の終焉を迎えたこの時期に、政権内部には対応策をめぐる深刻な論争が表面化した。それは、1968 年の 3 月 30 日綱領およびその後の経済改革をめぐる議論に象徴されるものであった。論争の一方の当事者は、一定の自由化による経済改革を提案した政権の右派とされる人々であり、後にサーダート政権でも首相や財務相、産業・石油・鉱物相など主要閣僚であり続けたアジーズ・スィドキーやアブデル・アジーズ・ヘガージーらであった。彼らは、1967 年以前に実施された国家の過剰な統制や介入が公共部門の経営において障害となってきたことを批判し、国家の介入を縮小して公共部門の改革をめざす一連の政策を提案した。そのなかには、エジプト人が海外に保有する外貨を呼び戻すための外貨政策や中産階級上層部の消費を拡大させるための輸入政策の変更など民間企業の活動を促す政策も含まれていた (Cooper [1979 : 485-493])。

こうした自由化政策は、政治的には政権中枢の左派の支持基盤を弱め、右派の支持基盤を確保し、強化することを意図したものであり、その方向は、後にサーダート政権において明確な形をとることとなった。したがって、1973 年の 10 月戦争（第 4 次中東戦争）後に政策綱領の形で宣言される門戸開放（アラビア語でインフィターフ）政策の起源、あるいは原型をここに求めることができる。

第2節 サーダート政権下の統治構造 —国際政治の変化と内外政策の再編

1. 門戸開放政策と国家・社会関係の変化

(1) サーダート大統領の「修正革命」

6月戦争以後のエジプトが置かれた状況は、ソ連の軍事援助への依存を深めながらも、イスラエルとの間で長期化する消耗戦争（戦争でも平和でもない状態）を打開できないことから、国民の間で苛立ちが表面化するとともに、他方ではサウジアラビアなどアラブ保守陣営からの援助を必要とするに至っていた。こうしたなかで、ナーセルもイスラエルとの軍事的な対決政策の行き詰まりを認めざるを得ないところまで追い詰められていた。ナーセルが1970年7月にアメリカのロジャース計画とイスラエルとの停戦を受け入れた背景にはそうした状況が存在していた。

1970年9月のナーセルの急死後に政権の座に着いたサーダートは、戦争と経済発展は両立しないとの考えに立って、ナーセルが晩年に追求したアプローチを採用することになった。サーダートは、ナーセルのようなカリスマ的な人気がなく、また権力中枢を掌握していなかったため、サーダートの最初の仕事は自己の権力基盤を確立することであった。そのために最初に実行したのが、1971年5月にアリー・サブリーら左派グループの粛清であった。それに続いてサーダートは、外国投資、新聞・放送の自由、個人財産の没収、ASUの改編など広範な問題について論争を鼓舞した。同時に、国名をアラブ連合共和国からエジプト・アラブ共和国へと変更し、国民投票を経て新憲法（1971年憲法）を公布するに至った。また外国資本を誘致するための最初の投資法が制定された。サーダートは宗教的価値とエジプト性とに結び付いた自由主義を強調して、すべての政治犯を釈放するとともに、1969年の司法省で行われた粛清を解除するなど一連の措置を講じ、脱ナーセル化の動きを開始した。対外関係でもサーダートはソ連軍事顧問団の国外追放を強行して、西側世界への復帰の始まりを宣言した。こうした動きのなかでサーダート政権を支える勢力が次第に右派やり

ベラルな立場の人々に比重を移していった。

(2) 10月白書

脱ナーセル化の動きは、サーダート大統領が1973年の10月戦争での勝利によって国内における自己の政治的権威を確立した後に一層明確になった。それは、1974年4月にサーダートが行った重要な政策綱領の発表であり、10月白書と呼ばれるものであった(Ministry of Information [1974])。それは10月戦争によってエジプトでは新たな段階である「建設と発展の段階」が開始されたと位置づけ、そのための指針を提示した。そこでは52年革命の諸原則を保持する必要性が主張されつつも、それは新しい時代に適応した仕方で行われるべきだとした。革命の成果は維持しなければならないが、1960年代に行われた逸脱を修正する仕事が憲法の制定を通じてなされねばならないとした。来るべき段階の戦略にとって経済発展は死活問題であり、門戸開放政策は長期的な計画という枠組みのなかでアラブおよび外国の投資の可能性を拡大させるものだとした。しかし、開放政策の導入にもかかわらず、公共部門は次の段階でも主要な開発計画の中心をなし、極めて重要な役割をもち続けるとした。

(3) 政治的動員から政治参加への転換：複数政党制の形成

サーダートは修正革命の後、腹心のテクノクラット政治家サイド・マレイの下にASUを置いて、政治的自由化を内容とする再検討に着手させた。その結果、ASUの将来をめぐって論争が発生し、その展開は容易に収束する気配をみせなかった。しかし、いくつかの注目すべき動きも明らかになった。それらは、反ナーセルのキャンペーンが釈放されたジャーナリストによって展開されたことであり、また多党制への復帰がある人々によって要求されたことであり、ASUの正統性が問題とされる一方で、議会が新たな正統性を与えられ始めたことであった。長い論争をふまえて、ASUは、1975年の全国大会において異なる考え方や立場をもった3つのグループ(ミンバル：論壇)がASU内部に存在することを正式に認めるところとなり、ASU内部で左派、右派、中道の3つの組織(タンズィーム)

が作られ、1976年10月の議会選挙に参加した。その選挙で中道組織が圧勝すると、サーダート大統領は同年11月にそれらを政党に転換する決定を行い、複数政党制がここに開始されることとなった。

こうして短期間のうちに上から複数政党制が形成されるに至ったが、1977年5月に制定された政党法の枠組みの下で1978年になると政党設立の動きが具体化し、ASUの中道組織を母体にして国民民主党（National Democratic Party：NDP）が設立され、サーダートがその党首となった。ASUのその他の組織は自由党、統一進歩民族主義者連合党、および社会主義労働党として出発した（Hinnebusch, Jr. [1988：158-160]）。

（4）統治構造とサーダートの統治スタイル

巨大な国家機構もサーダートがナーセルから遺産として継承したもののひとつであった。サーダートが政権初期にASU指導部を拠点としたサブリーら反対派の動きを排除し得た一因には、大統領に対して国家機関が示した敬意、あるいは積極的ではないにせよ支持があったからである。

門戸開放政策下の1970年代においても国家の拡大が続いたことが、国家部門の一部をなす政府部門の人員の増加に示されている。それは1971年の129万人から1979年の206.5万人へと増加し、労働力全体に占める割合も、14.5%から21.9%へと拡大した。したがって、公共部門および軍隊を加えた国家部門全体が雇用する人員はかなりの規模に達すると推測され、1980年代半ばにおける資料では約1300万人で労働力全体の40%を構成する（伊能 [2001：58-60]）。

政府部門の人員の拡大に関して注目されるのは、法と秩序にかかわる国防、警察、司法の分野で最も著しい増加傾向を示したことであり、支出の面でも同様であったことである。確かにサーダートは1960年代のエジプトを特徴づけた警察機構を復活はさせなかったが、しかしサーダート政権下でも政府は社会経済的なサービスというよりも社会の統制にかかわる部門を重視したことが見て取れよう。

サーダートの政治的な正統性は、10月戦争での勝利とその後の領土の部分的な回復からもたらされたが、しかし、カリスマ的指導者ナーセル亡

き後のエジプト社会の真空を埋めることは、サーダートにとって容易なことではなかった。サーダートが自己の政治的正統性を支えるために行ったことは、アズハルをはじめとする宗教勢力の支持をとりつけることであり、国民の宗教感情への訴えかけであった。それを反映したのが、1971年の新憲法でイスラムの地位が上昇したことであった。1964年憲法で「イスラムは国教であり、アラビア語は公用語である」とされた第5条が、新憲法では第2条においてその文言に続いて「イスラム法の諸原則は立法の主要な源泉のひとつである」との表現がなされるに至ったことである。サーダート政権末期になると同条のその規定は「イスラム法の諸原則は立法の主要な源泉である」と修正されて、イスラム的な色彩を一層強めた。また10月戦争に際しては「ラマダーン戦争」や「バドル作戦」など宗教的な表現が国民の士気を高めるために利用され、イスラム的な雰囲気は戦後に拡大した。政府は政治犯として収容していたムスリム同胞団メンバーを70年代半ばにはすべて釈放し、同胞団は月刊誌『アル・ダアワ』の発行を許され、事実上復活することになった。政府は左派勢力やナーセル主義者ら政敵の影響力を排除するうえで、同胞団の役割を重視したのであった。

大統領とその周囲の権力中枢に近いエリートとの関係に関しては、ナーセルの場合と異なって、サーダートはエリートを部下として巧みに分割支配する政治的能力に卓越しており、大統領の地位と権力に挑戦する基盤を作らせなかった。この点で注目されるのが、サーダートが忠実な将校層の支持を得て軍内部に利益集団が形成されるのを防いだことであり、それは統治構造において最も重要な支持基盤をなす軍の役割の変化という文脈で理解することができる。

軍部はナーセル政権下では政治エリートの輩出という点で最も有力な源泉であったが、1970年代になるとその地位は相対的に弱まり、民間部門や専門職を出身とする人々が登用される新しいルートが増加した。これは政権の「非軍事化」傾向と呼ばれるものであり、閣僚など政治的ポストに占める軍人や元軍人の存在が縮小した。サーダートは、軍部の統制を失うことなしに軍エリートを徐々に政策決定から排除し、革命の擁護者という軍の役割を大きく変えることに成功した。その背景には、1967年の6月

戦争後に進んだ軍の政治不介入の原則の定着や軍内部の専門分化の進展、軍部のイデオロギー的な保守化などの基本的な長期的変化が存在した。

サーダートは政治的自由化の所産として生み出した政治的反対派に対しては統制しつづけた。こうした統制への強い関心こそサーダートの統治のスタイルを特徴づけるものであった。既述したように、サーダートは政治的自由化を主張し、政治犯の釈放など一連の措置を講じたが、その自由化は限定されたものにとどまった。その背景には恐らくサーダートが統制への強い関心を抱いていたことが推測される。彼は大統領を父親とする伝統的な家父長的な家族としてエジプト社会をとらえており、著しく非リベラルな認識を示したのである。その一端は、議会における反対派による声高の批判を除名措置によって排除しようとしたり、あるいは国内統一を口実に反対派を封じ込めようとしたり、政党法の運用によって反対派を排除したり、そして政権の最後には「恥の法」を制定して反対派の政治活動を抑制しようとした姿勢に示されている。

2. 対外政策の転換

(1) 国際関係についてのサーダートのイメージ

門戸開放政策の導入は、対外政策の面での転換と密接に結び付くものであった。サーダートは政権継承時にデタントという国際関係の歴史的な変化に注目した。デタントが定着する世界では、そのうち中東はアメリカの勢力圏に置かれるだろうと感じ、小国であるエジプトはもはや米ソ両超大国を互いに競い合わせるができなくなり、いずれかの国を選ばねばならないときが来ると考えた（伊能 [2001：第4章]）。またサーダートは敬虔なイスラム教徒としてソ連に対して不信感と政治的敵意を抱いていた。

当時の国際関係についてこのようなイメージを背景にして、サーダートはイスラエルとの紛争を打開するための政治的な賭け（1973年の10月戦争）に訴え、イスラエルに影響力を行使し得る唯一の超大国アメリカの介入を引き出そうと試みた。その試みは、アメリカとの外交関係回復（1974年3月）、2次にわたるシナイ撤退協定、サーダート大統領の初の米国公

式訪問（1975年10月）、ソ連との友好協力条約破棄（1976年3月）、エルサレム訪問（1977年11月）、キャンプ・デービッド協定（1978年9月）、そしてイスラエルとの平和条約（1979年3月）と国交樹立（1980年1月）という成果となって実を結んだ。

比較的短期間でイスラエルとの間に外交関係の樹立を急がせたエジプト側の事情として、1977年1月に発生した食糧暴動がサーダートに与えた大きな衝撃があった。この事件は、エジプトの深刻な経済状況がイスラエルとの完全な平和および西側諸国とのより良好な経済関係なしには解決され得ないことを改めてサーダートに確信させたからであった。

(2) 対米関係の緊密化と深まる依存関係

イスラエルとの平和条約締結後、アメリカはエジプトに対して「和平の代償」として巨額に上る経済および軍事援助を提供し始め、それ以降両国の間には軍事的、経済的な緊密な関係が形成されることになった。すでに両国関係は1974年3月の外交関係の回復を経て、急速に展開しており、とくに軍事面では1975年以後アメリカはエジプトにとって最大の武器供与国となり、「特殊な関係」と呼ばれる関係が生まれ、相互関係が一層深まった。しかし、同時に1980年代以降のムバーラク政権期では援助関係をめぐって両国間にはしばしば緊張が生ずることになった。

(3) パレスチナ問題、あるいはイスラエルとの関係

サーダート政権下で対外政策を方向づける考え方は「エジプト第一主義」とでも呼び得るものであり、ナーセル政権下のアラブ・ナショナリズムからの断絶を意味していた。アラブ世界におけるエジプトの地位は、サーダートにとっては、アラブの共同目標に向けてエジプトが特定の役割を演ずることから得られるものではなく、エジプトがアラブ最大の国であるという事実から生まれるとみなされた。さらに1970年代になると国内にはエジプトが行ってきたパレスチナへの支援がもはや過大な重荷であり、パレスチナ問題への関与から離脱すべきだという声が表面化していた。サーダートは、キャンプ・デービッド合意によってパレスチナ問題の包括的な解決

へとつながる外交的なプロセスを進めようと企てたが、イスラエルはアラブ最大の軍事大国としてのエジプトを中立化することによって、その他のアラブ戦線で戦略的なフリーハンドを確保することに大きな関心があったから、サーダートの思惑は頓挫した。したがって、アメリカの影響力を通じてパレスチナ問題の包括的な解決を行うというサーダートの政策の論拠は、キャンプ・デービッド協定後のイスラエルによって否定されることになり、エジプト国内のみならずアラブ世界においてもサーダートが急いだイスラエルとの「正常化」への批判が強まった。

(4) アラブ諸国との相互依存の増大

1967年以降始まっていたサウジアラビアなどアラブの保守的な産油国への依存は、1973年の10月戦争後には一層進むことになった。エジプトで門戸開放政策が導入された背景には、石油危機によってアラブ産油国に突然膨大な石油収入が流れ込んだことがあった。そこで産油国の豊富な資金とエジプトの人材とを結び付けることが企図されたのである。イスラエルとのキャンプ・デービッド協定を締結するまでエジプトはアラブ産油国から巨額の援助を受けることになった。アラブ産油国がエジプトを支援した背景には、エジプトが経済的な危機的状況から深刻な混乱に陥ることは、その地域的な影響力の大きさや混乱が他の国々に生み出しかねない波及効果を考えれば、回避しなければならなかったからであった。しかし、他方で、保守的な産油国にとって、エジプトがかつてのようにアラブ世界で支配的な、脅威となるような国になるほどの巨額の援助を提供するのも回避しようとした。

このように産油国の援助は微妙なバランスをとりながら実施されたが、イスラエルとの平和条約調印後はほとんど停止されるに至った。しかし、政府間の関係を除くと、エジプトとアラブ産油諸国との経済的、社会的な相互依存関係は、その後も継続されることになった。

第3節 ムバーラク政権下の政治と統治構造

ムバーラク大統領はサーダート政権下で形成された憲法の枠組みと基本政策を継承した。ムバーラクの統治のスタイルは2人の前任者とは著しく異なっていたものの、継承した統治体制は、ナーセルの下で形成され、サーダートによって継続された、大統領個人に広範な権限が集中する統治体制という点では変わらなかった。ムバーラク政権期の政治は、1980年代末あるいは1990年代初頭を境とする前後期の2つに分けることができる。前期を特徴づけるのは、国民和解と民主化を模索するムバーラクの政治姿勢であり、それはサーダート政権末期の政治的な弾圧が国民の間に広範な不満を生み出したことを学んだムバーラクが追求したものであった。彼はエジプトの政治における司法機関の役割を尊重し、前任者よりもより大きな役割を与えようとした。また国民的対話の一環として野党との対話を推進した。後期を特徴づけるのは、長期間先延ばししてきた経済改革を本格的に導入したことであり、その推進のために非常事態令の運用に依存しすぎたことによって民主化政策が停滞し、政治的な閉塞状況とともに社会不安が拡大したことであった。これらの2つの時期に全体としてみられた特徴は、サーダートの時代以上に政治の多元化が進んだことであった。

1. 多元的な政治秩序の模索

ムバーラク政権下において政治の多元化を進展させた要因のひとつは、門戸開放政策の導入に求めることができる。門戸開放政策の展開の過程で、新興の民間実業家層を始めとして多様な社会層や集団が出現し、政府部門の内部にも政策の転換による官僚機構の利害対立が明らかになった。もうひとつの要因は、政権が統治の戦略として政治的多元化を推進しようと試みたことであった。その一例としては、ムバーラクがサーダートの下で提唱された「法による支配」や「デモクラシー」をさらに前進させようと、法の支配や裁判所の独立を尊重する姿勢を強調し、1980年代に出された行政裁判所や最高憲法裁判所のいくつかの判決を実際にも尊重したことで

あった。そうしたムバーラクの対応も 1980 年代半ばに裁判所にリベラルな風気が回復し、裁判官らの社交団体である判事クラブにおいて改革派の裁判官の影響力が増大したことと関係している。また 1987 年の議会選挙で比較的自由的な選挙が実施された結果、野党が合計で 100 議席を獲得するに至り、それまで政治参加を拒まれてきた政治勢力の存在が事実上認知されたことも、そうした戦略のひとつであったと考えられる。政府はこのほかにも民間の実業家団体の組織化と再編を促すとともに、与党 NDP の指導者らが民間部門の多様な利益を調整する機能を強めたことも指摘できよう。

2. 非常事態令下の政党政治

政治的多元化を統治の戦略として採用した背景には、統御することがますます困難になった流動的な国内社会にムバーラク大統領が直面したことであった。エジプトが西側世界との関係を強め、アメリカや国際的援助機関、国際社会からの援助への依存を深める一方、国内外で人間の移動が加速されたことが一因となって、国内では地域の多様性と地域的な多様な利害対立が顕在化することになり、政府は容易に統御することができない不安定な状況を抱えていた。その結果、政権当初に法の支配を強調したムバーラクではあったが、非常事態令の下で統治する治安重視の政策をとることになった。こうして「法の支配」と「非常事態令」が奇妙な形をとりながら共存したのが、ムバーラク政権下の統治の特徴であった。非常事態令は政治的敵対者を排除する特定の目的で恣意的に適用されるのがしばしばであった。

複数政党制も政治的多元化戦略の中心として強調された。すでにサーダート政権末期には憲法第 5 条が規定した政治組織としての ASU に関する条文が廃止され、エジプトは新たに「複数の政党にもとづく」政治体制をとるとの修正がなされるに至ったが、ムバーラクはその複数政党制を発展させようとした。既述のように 1987 年の議会選挙に示されたように 1980 年代の一時期に政治参加が拡大し、複数政党制に支えられた民主化

の前途に希望を抱かせた時期があったが、1990年代以降には政党政治は次第に停滞する傾向を示し、支配政党と多数の弱小政党からなる政党システムへと変貌した。その結果、言葉の本来の意味での複数政党制は形成されるに至らなかった。

複数政党制の実験をこれまでのところ成功に導かなかった原因のひとつは、政党や政治勢力に対してさまざまな制約が課せられて、政治参加が阻まれてきたことである。そのおもなものは、前述の非常事態令の適用に加えて、選挙法や政党法の党利党略的な運用、選挙管理への政府の介入、軍事法廷での民間人の裁判によるものであった。たとえば、政党の設立は政党法において規定された政党問題委員会での審査・承認の手続きが必要とされるが、政府・与党の指導者から構成される同委員会の中立性は疑問であり、同委員会ではほとんどの新党設立申請が却下され、裁判の場で同委員会の決定が争われることとなり、いくつかの政党は判決を通して政党の設立を認められたのであった。さらに、複数政党制の発展を政策として掲げるにもかかわらず、大統領選出方法も事実上の一党支配であったASU時代的方式を踏襲し、議会が指名した一人の候補者を国民投票において承認する方式を繰り返したため、政治的自由化の試みを著しく限定することになった。

このようにして1990年代は政治的反対派を政治過程から排除する政策が基調をなすに至った。議会選挙をめぐる政党間の競争が実質的に不可能になった結果、政治的利害が競い合う公的な政治的空間が次第に縮小され、代わって政党間の政治的闘争は専門職業団体の役員ポストをめぐる選挙の場に移行した。他方で、公的領域での活動を全く排除された人々は異議申し立てを暴力という形で表明した。とくに、国家と社会を媒介する役割を担う専門職業団体の政治において注目されたのが、ムスリム同胞団などのイスラム勢力が有力な団体の執行部選挙で勝利を収めたことであった。その象徴的な例は、1992年9月の弁護士協会選挙での勝利であり、それは医師協会、エンジニア協会、薬剤師協会、歯科医師協会に次ぐ勝利であった。弁護士協会はエジプトで最も長い歴史をもつ専門職業組合であり、政治活動の長い歴史的伝統をもつ団体であるだけに、中間層の動向として注

目されるところとなった。

3. 統治能力の減退

イスラム勢力が専門職業団体の役員選挙で勝利を収めた理由のひとつには、悪化する生活条件に対する政府の対応の不十分さに不満を抱いた団体メンバーの支持を取り付けたことがあった。同胞団の影響力が浸透した背景には、本格的な経済改革が進むなかで多数の国民が経験していた経済的な条件の劣悪化があった。政府の対応は経済改革を加速させることを優先させた結果、一方では社会サービスの提供を軽視し、他方で、過激なイスラム集団の取り締まりに従事するため警察のかなりの部分を治安警察に再編したことによって、法と秩序を維持するに必要な警察としての人員が不足しがちとなったため、生命と財産を政府が守る力について一般市民の不安感が増幅するようになった。したがって、1990年代以降、非常事態令下で国民の市民生活への制約が恒常化するなかで、政治的な閉塞状況が深まると、国民の間には不満や反発がさらに蓄積したが、それは容易に経済的な不満と結び付きやすくなった。たとえば、経済改革に適合的な法制度への変更を目的として行われた労働法や地主・小作法などの改正は、それによってそれまで享受してきた既得権を喪失した人々や公務員などの不満や抗議行動を生み出すものであった。さらに衛星放送やインターネットを通じて近隣諸国で生起している深刻な出来事を多くの人々が日常的に知ることができるようになったことも、人々を街頭行動に駆り立てる一因となった。

市民の不満や反発の増大とそれに対する政府の対応も社会不安を増幅する悪循環を生み出すものとなった。政府の対応の例としては、専門職業組合の役員選挙に介入して組合活動を凍結させたことや大学の学部長や村長（オムダ）を選出制から指名制へと変更して、大学内部の統制を強めたり、地方農村の不安を除去しようと試みたことを指摘することができる。しかしながら、国内社会が抱える問題を治安警察の力だけで統御することは困難であり、1990年代末以降も宗教的な対立・緊張が持続したばかりでなく、

鉄道事故や航空機墜落事故、船舶の沈没事故など多数の死者を招く一連の悲惨な事件が多発するに及んで、政府に対する信頼感の低下が加速される状況が生まれてきた。

おわりに：統治能力の減退と政治改革の行方

ムバーラク政権の後期に顕著になった統治能力の減退という現象は、1952年7月革命後にナーセルが体現したカリスマ的な政治指導を可能にした条件が消滅したと切り離して考えることができない。それは、サーダート政権が直面した状況を継続したものである。ムバーラク政権の統治能力の減退に関してとくに言及すべき点は、文脈としてのグローバリゼーションの加速とそのなかでのメディアの役割の変化である。それは一言で表現すれば、国家によってメディアが独占され管理された時代から、今や政府から独立したメディアの活動が許容される時代へと変化したことである。国民が多様な情報源に接近することが可能になり、政府の行動や国内外で起こっている事柄について、以前よりもより早く、そしてより正確に知ることができる時代になった。とくにインターネットでの映像の放送が国民の感情を刺激し、国民の社会的、政治的な意識や行動に対して大きな潜在的な力をもつことから、政府は電子情報の流入に神経を尖らせているが、その際もメディアを完全に統制するというよりも、激化するメディア競争にどのように対抗するかという方向での対応を迫られている。

統治能力の減退を生み出した背景には、門戸開放政策によって不利益を被った社会層の経済的な不満の蓄積があり、最近恒常化しつつある工場労働者のストライキや抗議行動、さらに農民の抗議行動の発生がそうした不満の例として指摘できる。しかし、それは門戸開放政策そのものが原因であるというのではなく、そうした社会的な不満の表出を促し、それを吸収し、政治的に調整する受け皿としての政党政治が機能不全に陥ってきたことに、より大きな原因があると考えられる。事実上の一党支配の政治から複数政党にもとづく政治体制への移行期にありがちな社会不安を封じ込め

るために治安を最優先する権威主義的な政治手法が用いられ続けたことによって、複数政党制という名にもかかわらず、政治参加が事実上許容されなかったことにその最大の原因を求めることができよう。

ムバーラク大統領によれば、上から進めてきた政治改革、とくに憲法修正の目的のひとつは、政治参加を拡大し政党政治を活性化させることにありとされるが、果たして機能不全に陥ってきた政党政治を真に復活させるものとなるのか、あるいは、反対派の多くが批判するように、権力の独占を維持し、政権継承を容易にするための政治改革となるのか、今後の行方が注目される。

〔注〕

- (1) この部分につき、佐藤次高編『西アジア史Ⅰ アラブ』の第6章「近代のアラブ社会」（加藤博）および第7章「現代アラブの国家と社会」（長沢栄治）を参照のこと。

〔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。
—— [2001] 『エジプト—転換期の国家と社会』 朔北社。
—— [2002] 「イブラヒーム事件とエジプト政治」『現代の中東』 第32号。
—— [2005] 「政権と開発戦略」山田俊一編 『エジプトの開発戦略とFTA 政策』、研究双書、No.542、アジア経済研究所。
—— [2005] 「エジプト：政権継承期の改革と民主化」拓殖大学海外事情研究所『海外事情』 第53巻第11号。
佐藤次高 [2002] 『西アジアⅠ アラブ』（新版世界各国史8）山川出版社。

〈外国語文献〉

- Cooper, Mark [1979] "Egyptian State Capitalism in Crisis: Economic Policies and Political Interests, 1967-1971" *International Journal of Middle East Studies*, Vol.10, No.4.
Kerr, Malcolm [1969] "Arab Radical Notions of Democracy" in Irene L.Gendzier ed., *A Middle East Reader*, Pegasus.
Afaf Lutfi Al-Sayyid Marsot [1985] *A Short History of Modern Egypt*, Cambridge University Press.
Kassem, Mai [1999] *In the Guise of Democracy : Governance in Contemporary Egypt*, London : Ithaca Press.
—— [2004] *Egyptian Politics : The Dynamics of Authoritarian Rule*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Hilal, Ali al-Din [2000] Development of Political System in Egypt, 1803-1999, Cairo.
Ministry of Information [1974] The October Working Paper, Cairo.
Waterbury, John [1983] The Egypt of Nasser and Sadat, Princeton University Press.
Springborg, Robert [1989] Mubarak's Egypt, Boulder:Westview Press.



2005 年大統領選挙時のムバーラク候補応援ポスター（撮影：土屋一樹）