

エジプト情勢 軍主導での民主化へのプロセスが始動という事実を評価すべき

2月11日、エジプトのスレイマン副大統領が、ムバラク大統領の辞任と軍最高評議会に大統領権限を委譲したことを発表した。1月25日に始まった反政府デモから18日目で30年間続いたムバラク独裁体制は倒れた。権力を掌握した軍最高評議会は11日に早期の民主化を約束、13日には憲法停止と議会解散の決定を発表、憲法改正へ国民投票を行い、6カ月以内に民主的な大統領選挙と議会選挙を実施して民政へ移管すると述べた。軍主導での民主化へのプロセスが本格化し始めた。

週末のワシントンポスト（以下、WP）¹やニューヨークタイムズ（以下、NYT）²は、情報解禁を待っていたかのように、複数の現職・元職の米国政府の対エジプト政策の当事者への取材に基づく、ムバラク前大統領の辞任の背景、辞任までのエジプト軍やオバマ政権の動きを詳細に報じた。それは11日以前の報道と異なり、反政府デモと団結した軍がムバラク前大統領に辞任を求め権力移譲のシナリオを作った、オバマ政権はエジプトの軍・情報当局との緊密な関係を通じて情勢の変化を把握していたなどの見方を示している。一つの見解であるが、今後のエジプトの民主化の行方を考える上で重要なポイントが含まれていると考えられるため、二つの記事の要点とそれに対する我々の見解を報告する。（以下、特記のない日時は米国東部時間。）

1. 軍が反政府デモ支持に傾き、権力移譲計画が動き出したのは10日

1月25日に反政府デモが始まった後、エジプト軍は2月第1週までは慎重に中立姿勢を保ってきた。軍は早くに反政府デモに対する武力行使をしないと声明を出す一方、ムバラク大統領に辞任を求めることもなかった。この間、軍は様子見を続けていたという見方もある。WPによれば、その軍の首脳が、2月第2週半ば（2月9日頃）までに反政府デモ指導者とムバラク前大統領から軍へ何らかの形で権力を移譲させる合意に至ったという。膠着状態が長引き経済の疲弊も深刻になる中、軍と反政府デモが歩み寄った。しかも、ムバラク大統領も権力移譲に同意し、軍を中心に具体的な権力移譲の計画や10日のムバラク前大統領の演説原稿の作成が注意深く進められたのだという。

2月10日には、その権力移譲計画が実行に移された。めったに開催されない軍最高評議会が招集され、同評議会の後には軍広報官が軍による権力掌握宣言とともとれる声明第1号を発表し、軍の責任は国民と国家を守ることと強調してからだった。軍幹部は反政府デモ参加者に「皆さんの要求は満たされる」と語り、ムバラク前大統領の即時辞任を求めるデモ参加者から歓声が上がった。

2. 緊密な外交・軍事関係を通じて権力移譲の計画は米国政府に伝わっていた

ムバラク大統領の辞任直前まで、米系メディアはオバマ政権がエジプト情勢を正確に把握していない恐れがあるとの懸念を報じてきた。先週までの当報告も、そうしたメディアの報道や政権との関係が深いと思われる専門家の混乱ぶりから、同様の考えを伝えてきた。実際、ムバラク大統領の側近は先週初め（2月7日頃）にはエジプト情勢への米国の介入について公然と非難するようになり、米国・エジプトの首脳間の対話は途切れがちになっていた。各種報道によれば、オバマ大統領とムバラク大統領の電話協議は2月1日が最後、バイデン副大統領とスレイマン副大統領の電話協

¹ In Mubarak's final hours, defiance surprises U.S. and threatens to unleash chaos, By Joby Warrick, Washington Post Staff Writer, Saturday, February 12, 2011

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/11/AR2011021106690.html>

² In U.S. Signals to Egypt, Obama Straddled a Rift By HELENE COOPER, MARK LANDLER and DAVID E. SANGER Published: February 12, 2011

<http://www.nytimes.com/2011/02/13/world/middleeast/13diplomacy.html?pagewanted=1&ref=davidesanger>

議は2月8日が最後だった。オバマ大統領とバイデン副大統領がそれぞれムバラク大統領の辞任や民主化への移行を強く迫ったのに対して、ムバラク大統領とスレイマン大統領がそれぞれ拒否して打ち切りである。多くの米系メディアは、このトップレベルの対話の不調を重視し、オバマ政権がエジプト情勢を正確に把握できず、対応が後手に回っていると批判していた。我々も、この時点では、こうした報道が正しいのだと受け止めていた。

しかし WP によれば、首脳間の距離が広がっても、米国とエジプトの緊密な外交・軍事関係は変わらなかった。特に米国政府から毎年13億ドルの軍事援助を受けているエジプト軍は、米国政府との密接な関係を重視していた。米国の情報・軍の当局者も、隠密にエジプト側と安定的な権力移譲の実現に向けた取り組みを続けていた。その米国の当事者は、ソフトなクーデターという形をとる可能性も含めたムバラク前大統領から軍への権力移譲計画の存在を、エジプト軍幹部から聞かされていたという。当局者は10日に計画が実行に移されたこと、ムバラク前大統領が演説の中で即時辞任と軍への権力移譲を表明する予定であることも伝えられ、CIA は秘密公電を受け取っていた。だからこそ、10日午前にパネッタ CIA 長官が議会下院の情報問題常設特別調査委員会で「ムバラク大統領は同日中に辞任する可能性が高い」と証言し、オバマ大統領はミシガン州で行なった演説の中で「我々は歴史が転換するのを目撃している」と述べたのである。

3. ムバラク前大統領の即時辞任の拒否：突然の翻意が逆に軍への権力移譲を促進したとの見方

それでは、なぜ10日夕方（エジプトでは同日深夜）にムバラク前大統領が、スレイマン副大統領への大統領権限の委譲を宣言しつつも、即時辞任は拒むという理解し難い演説を行なったのか。WP によれば、一度は辞任を受け入れたムバラク前大統領が突然、一方的に翻意し、辞任と権力移譲の表明が記されていた演説原稿を読まず、即興で西側諸国の干渉に対する非難を語り、即時辞任を示唆する言葉を全く示さなかったのだという。オバマ政権の当事者の一人は妄想に近い演説だったと語っている。

前大統領の予想外の即時辞任の拒否に、権力移譲の計画を進めつつあった軍や反政府運動参加者はもちろん前大統領の側近も、驚き、地位に執着した前大統領に激しく怒ったという。反政府デモ参加者の激怒は当然だが、軍内部でも一定規模で残っていたムバラク前大統領に対する支持が激減したという。結果的に、前大統領の翻意は、軍と反政府デモを権力移譲の即時断行しかないという決意で強く団結させたともいえる。

ムバラク前大統領の辞任拒否は、前大統領がこれまで築いてきた米国との親密な関係も破壊した。オバマ政権内部では、この演説の前まで、民主化を求める反政府デモを支援すべきという理想主義とムバラク前大統領と米国が築いた親密な二国間関係や中東和平の礎石であるエジプトとイスラエルの和平を損なわないように、時間をかけて慎重に民主化を進めるべきという現実主義の対立が生じていた（詳細は後述）。しかし前大統領の辞任拒否を受けて、現実主義を重視する人々も即時辞任と軍への権力移譲以外に選択肢はないとの考えで一致し、初めてオバマ政権が軍と反政府デモの全面的な支持でまとまった。

反政府デモの沸騰する怒りと米国政府の全面支援に支えられた軍は、11日、ムバラク前大統領の辞任拒否の演説から数時間後に、前大統領に辞任と軍への権力移譲を強く迫った。前大統領は軍の要求を受け入れ、シナイ半島の保養地シャルムエルシェイクへ移動。後を託されたスレイマン副大統領が同日、ムバラク前大統領の辞任と軍最高評議会への権力移譲を発表して、ムバラク独裁体制は倒れた。

4. 理想と現実の狭間で揺れていたオバマ政権、10日に反政府デモ支持で一致

WP、NYT とともに、1月25日の反政府デモの発生以降、エジプト情勢への対応を巡り、オバマ政

権の外交チームの内部で理想主義と現実主義それぞれを重視する観点から意見対立が生じていたと報じている。

NYTによれば、外交チームは、エジプトの民主化実現の必要性では一致していた。意見の相違は、理想主義と現実主義のどちらを重視するかの方針の違いから生じた。現実主義派はバイデン副大統領やクリントン国務長官、ウィズナー元駐エジプト大使（1月末にオバマ大統領の特使としてエジプトに派遣）、国務省・国防総省の関係者。急速な民主化やムバラク前大統領の即時辞任から権力の空白が生じるなどして、エジプト国内や周辺地域の不安定化や中東和平交渉への悪影響が生じるリスクを重く見て慎重なペースでの民主化を主張した。一方、理想主義派は、マクドナー大統領次席補佐官（国家安全保障担当）など若手のオバマ大統領の側近が中心だった。現実主義を理解しつつも、燃え上がる反政府運動をオバマ大統領が鼓舞しなければ、これまで中東の民主化を訴えてきた大統領の評判に傷が付く、09年に大統領がカイロ演説で訴えた民主化の理想を捨てたと非難されかねないと主張した。

オバマ大統領は理想主義と現実主義のどちらにも理解を示しつつ、エジプト情勢の変化に対して限りのある米国政府の影響力をいかに使うかという現実的な観点を常に持っていた。オバマ大統領は、クリントン長官らの民主化には時間が必要という考え方に同意していた。しかし、それを明らかにすれば反政府デモ参加者の怒りを招く恐れがあるし、怒りから激化するであろうデモがムバラク前大統領に国内安定化のための留任という口実を与えてしまう恐れがあるとオバマ大統領は懸念していた。そこから大統領は、あえて米国政府の立場を鮮明にしないという戦略を選んだという。

WPは、皮肉にも外交チーム内の対立を解消させたのは、ムバラク前大統領の10日の即時辞任拒否だったと分析している。前大統領が権力移譲の計画を台無しにしたことに怒る軍や反政府デモの参加者をみた上述の現実主義派が、もはや慎重なペースの民主化を進める時間的余裕などないという新たな現実を認め、軍と反政府デモを全面的に支持することで理想主義派と一致したのである。

10日のパネッタ長官やオバマ大統領によるムバラク大統領の同日中の辞任を示唆する発言が外れたことに関しても、WPは当時の報道とは異なる背景を伝えている。前大統領の即時辞任の拒否の後、オバマ政権はメディアや専門家からエジプト情勢への対応能力を強く疑われた。その上に、ホワイトハウスもCIAが、大統領や長官の信認低下を抑えるための対応に動くこともなかった。WPによれば、CIAはエジプトの情報当局をソースとする10日に権力移譲の可能性が高いという秘密公電を受信していたし、前大統領が突然翻意して計画が台無しになったことも把握していた。しかし、CIAはこうした背景の事情をメディアに説明することなく、逆に「長官の発言の情報源は一般報道」とメディアに語ったのだという。現に多くのメディアが、パネッタ長官の発言とムバラク前大統領の即時辞任の拒否から、エジプト情勢に関するCIAの機能不全を批判する報道を流していた。

CIAやオバマ政権が一時的とはいえ、自らの評判を落とすという代償を払ってまで守りたかったものは何か。WPとNYTの記事から我々が読み取ったのは、エジプト情勢の変化や権力移譲の計画の進展に対する米国政府の関与や方針を計画が実現するまで隠密にしておきたいというオバマ政権の意向である。ムバラク前大統領とその側近は、反政府デモの発生以降、政権維持を正当化する口実を探し求めていた。オバマ政権がムバラク前大統領に強い姿勢で即時辞任を求めれば、ムバラク前大統領は国内に対して米国政府の内政干渉への対抗という格好の口実を与えてしまう。一方で、前述のとおり、オバマ政権が現実主義に理解を示せば反政府デモが黙っていない。ムバラク政権と反政府デモどちらに肩入れしても、自らの国益を損ねる恐れがあったオバマ政権にとって、最善の策は米国と緊密な関係を維持しているエジプト軍が主導する形での民主化実現だった。軍主導であれば、国内・地域の安定やエジプト・イスラエル関係の安定を保ちつつ、イスラム原理主義の勢力拡大を抑えるなど、オバマ政権の求める形とペースでの民主化が実現する可能性が高まる。逆説的だが、米国政府が影響力を保てる軍主導での民主化を着実に実現させるためには、軍や情報当局との

米国政府の関係を隠密にして、ムバラク政権と反政府デモのどちらも刺激しないことが得策である。以上のように考えれば、反政府デモの発生以降のCIAやオバマ政権の取った行動は理解できる。

5. 軍主導の民主化プロセスへの移行と隠密に支援したオバマ政権の対応を正しく評価すべき

ムバラク独裁政権を中東での数少ないパートナーとしてきた米国にとって、同政権の崩壊は中東安定を目指すにあたり大きな衝撃となったことは確かである。エジプトの民主化の行方も定かではない。ムバラク前大統領の即時辞任の要求で成立した軍と反政府デモの団結が、今後の軍主導の民主化へのプロセスにおいて維持される保証もない。こうした意味では、今後のエジプト、米国とエジプトの関係、さらに中東和平の行方が楽観できないことは確かである。

一方で我々は、ムバラク前大統領が辞任するまでのオバマ政権の対応に対する多くのメディアと専門家の厳しい評価にバイアスの存在を疑い始めている。WPやNYTによれば、反政府デモの発生後も、米国とエジプトの緊密な軍事・情報の協力関係は保たれ、オバマ政権にはエジプト情勢の変化が正確に伝えられていた可能性が高い。その上でオバマ政権は、戦略的に自らの姿勢を示さず、隠密での軍事・情報当局間の協力を続けていたのだという。WPやNYTの記事の信憑性は、軍への権力移譲後の短期間での民主化プロセスの提示という実績などからみて、十分にあると我々は考える。そうであれば、少なからぬメディアが報じたオバマ政権の情報収集能力やエジプトに対する影響力の低下という批判には妥当性を欠く面があるのではないか。我々は、こうした批判を一度は受け入れた自らも同様に考える必要があると考えている。

親米の独裁政権と民主化運動の対立、イスラム原理主義を封じ込めイスラエルと安定的な関係を保つ独裁政権の崩壊の危機という難題への対応をオバマ政権は求められた。それに対して、米国政府と安定的な関係を保つエジプト軍主導での民主化という解に至ったオバマ政権の対応能力は一定の評価を得てよいのではないか。米国政府が隠密な支援にとどめ、エジプト国内の反米意識を高めないで軍への権力移譲が実現したことは、反政府デモの発生当初に懸念されたイスラム原理主義の台頭やイラン革命の二の舞は、今のところ現実になっていない。一部でクーデターとの報道もあった軍最高評議会への権力移譲も、同評議会がすぐに憲法廃止と議会解散、憲法改正委員会による早期の改憲案の策定と国民投票の実施、6カ月以内の大統領・議会選挙の実施による民政化移行など、早々と民政化へのプロセスを示すという、おそらくオバマ政権の期待通りの成果を上げている。

繰り返すが、軍主導での民主化を目指し始めたエジプトが安定を取り戻し、本当に民主的な政権が実現するのか、米国政府が新しいエジプト政府との間で、ムバラク独裁政権との間に劣らない親密な外交関係を築けるのかは、現時点では不透明である。しかし、独裁体制の崩壊という混乱の中、民主化への長いプロセスの初期段階において、エジプトの反政府デモの参加者と軍、そしてオバマ政権が一定の成果を達成して、次の段階への挑戦権を得たことは確かだろうと我々は考えている。

以 上／上原・今村

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、特定の取引の勧誘を目的としたものではありません。当資料の提供する情報の利用に関しては、すべて利用者の責任においてご判断ください。当資料に掲載されている情報は、現時点の丸紅米国会社ワシントン事務所長の見解に基づき作成されたものです。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、当事務所は情報の正確性あるいは完全性を保証するものではありません。当資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。当資料は著作物であり、著作権法により保護されています。全文または一部を転載する場合は、出所をご明記ください。