

第2章

クウェートの議会政治と王党派の形成

石 黒 大 岳

はじめに

クウェートは1970年代後半と1980年代後半の一時期を除いて、定期的に国民議会選挙が行われており、君主制でありながら、アラブ諸国のなかでは国民の政治参加による議会政治が活発である。議院内閣制ではなく、首長（君主）が支配一族であるサバーフ家から首相を任命し、閣僚は首相の指名に基づいて首長が任命するため、議会選挙の結果が政府の形成に直接の影響を及ぼさない点では不完全な民主制である。しかし、湾岸戦争後の1992年に議会が復活して以降は、野党側が多数派を形成し、首相と閣僚に対する問責質問（interpellation／istijwāb）権を行使することで、政府の政策に異議を唱え、政策を転換させてきた。また、野党側は法的に政党の結成が認められていないにもかかわらず、政治的志向性によって会派を形成し、疑似的な「政党」政治を発展させ、政党政治と民選議員を首班とする内閣の実現を訴え、首長および首長家の権力に挑戦してきた⁽¹⁾（石黒 2013a）。

政府は野党側の挑戦に対し、上述の1970年代後半と1980年代後半には議会を解散し、憲法を停止して首長が親政を行ったものの、国民の要求の前に、議会と憲法を復活させざるを得なかった⁽²⁾。1990年の湾岸危機は、1989年から活発化した議会復活要求運動による国内対立に政府の外交的な失敗が重なってイラクによる侵略・併合を招いたことから、首長家の権威は失墜し、解

放後には憲法と議会政治に基づいた国政の運営を国民に誓わざるを得なかったのである (Tétreault 2000)。1990年代前半は挙国一致内閣を形成し、国家の再建に尽力する姿を示して首長家は権威を回復させたが、戦後復興が落ち着くと、世俗的・西欧的な政治制度の確立を志向するリベラル勢力と、シャリーアの厳正な執行を志向するイスラーム主義勢力との対立を利用して分断統治を行いつつ部族代表やテクノクラートを取り込むことで議会政治をコントロールした (Brumberg 2002)。しかし2003年の皇太子と首相職の分離や2006年の一票の格差が大きい選挙制度の改革をめぐっては野党の一致連合を崩すことができず、その要求を受け入れざるを得なかった。2012年2月選挙で野党側が議席の3分の2を獲得すると、政府は予算案や政府提出の法案を通せなくなり、首長が野党の憲法改正要求を拒否したことで、制度上の膠着状態に陥った。

政府と議会(野党)とのあいだで生じた制度上の膠着状態を打開したのは、司法府による助け舟であった。2012年6月、憲法裁判所は、議会選挙に先立つ解散手続きに問題があったとして、選挙結果と議会の無効を宣言した。首長は旧議会の再招集を図ったが議員のボイコットにより定足数を満たせず、同年10月に改めて議会を解散し、憲法に規定された首長の権限に沿って、首長令により選挙制度を改正した。合法的とはいえ、野党は自らに不利な改正に反発し、同年12月の選挙以降、議会選挙への参加をボイコットしている。対する政府は、野党指導者の逮捕や国籍剥奪、メディアへの介入など抑圧を進め、王党派が中心となった議会をコントロールしている。

クウェート政治の特徴は、首長、政府、野党ともに、自らの政治的な言動が憲法の規定に従ったものであることを強調するところにある。この合憲性を強調する言説は、憲法が「ゲームのルール」としてクウェート国内の政治集団に受け入れられていることを示すとともに、統治の正統性 (legitimacy) の源泉として現れていることを意味する。これらの現象は、1962年に制定された現行憲法の制定過程、すなわちサバーフ家の代表(閣僚等)と、選挙で選ばれた国民の代表によって構成された制憲議会での議論と合意を経て制定

されたことによる、君主と国民の社会契約という位置づけに由来する。合意の結果として、憲法は首長に行政権と立法権を付与すると同時に国民主権も謳っており、議会には将来の首長となる皇太子任命の承認権を付与した⁽³⁾。したがって、クウェートにおける統治の正統性は、ウェーバーのいう支配の3類型における合法的支配に基づいているととらえることも可能である。湾岸危機および湾岸戦争によって、サバーフ家がその権威を一度失墜させたことは、憲法を国民統合と復興のシンボルとして掲げて統治の正統性の拠り所とさせ、議会の解散と憲法の停止という超法規的な対応を抑制する効果をもたらしている。

サバーフ家によるクウェート統治の正統性と体制の安定性について、先行研究はサバーフ家による統治の開始とその後の歴史的展開に着目する伝統・文化的アプローチから、社会構造に着目した制度的アプローチと資源配分アプローチを組み合わせるかたちで変化した。代表的なものは、石油経済の成長とともに経済的な配分に着目するレンティア国家論 (Beblawi and Luciani 1987) や分断統治論 (Brumberg 2002)、政治的なポストの配分に着目する王朝君主制論 (Herb 1999) が挙げられる。資源配分アプローチは体制の安定性についてレントを変数として用いて説明するが、本書の問題関心である統治の正統性原理がいかに維持あるいは再構築されているのか、という点までは説明が及ばない。

そこで本章では、上述のように、憲法が「ゲームのルール」としてクウェート国内の政治集団に受け入れられていることにかんがみ、憲法で規定された議会制度が、君主と国民のあいだをつなぐ主要な公式のチャンネルとして制度化されていることを論証し、国民を代表する議員たちとのあいだで展開される、統治の正統性をめぐる相互関係の検討を進める。そのうえで、合法的支配の確立と、公式なチャンネルが制度化されたことと引き換えに、インフォーマルなチャンネルが機能しなくなり、体制の即応性が阻害され、政治的に不安定な状態に陥りつつあるというクウェートの事例の位置づけが示されることとなる。

本章で論じる内容は以下のとおりである。第1節では、サバーフ家がクウェートにおける統治の正統性を獲得してきた歴史的経緯と独立後の憲法制定による合法的支配の成立、憲法で規定された議会制度が、どのように君主と国民のあいだをつなぐ主要なチャンネルとして制度化してきたのかを論じる。第2節では、議会で展開される、国民を代表する議員と君主のあいだで展開される相互関係について、野党側からの権力への挑戦と、あるべき君主像をめぐる競合において、君主がどのように対抗したのか、クウェートにおける社会的亀裂に基づく政治集団の編成と王党派の形成と入れ替わりを鍵として論じる。「おわりに」では、本章についてまとめたうえで、君主が権力を維持するために政治のルール変更を図り、自らの手法を正当化するための合憲性の主張が、合法的支配が確立しているがゆえに、かえって君主自らの統治の正統性を毀損する可能性をはらむ問題であることを指摘しておきたい。

第1節 クウェートの国家形成とサバーフ家による統治の正統性の原理

1. サバーフ家による統治の正統性の起源

サバーフ家による統治の正統性の起源は、第1に、「選ばれて」統治者の地位についたことにある。クウェートの「建国神話」において説明されるのは、アラビア半島中央部から移住してきたウトゥーブ族に連なる由緒ある系譜をもつ家系であり、18世紀後半に現在のクウェートの地に定住後、1756年にオスマン帝国のバスラ州知事のもとへ、貢納と税額の交渉のための使節を派遣する際に、商人たちの互選によってサバーフ家の当主であるサバーフ・ジャービル (Ṣabāḥ bin Jābir) が代表に選出され、統治者として認定されたという歴史的経緯である。その後、サバーフ家の当主たちは、有力な商人たちから経済的支援を受けて、対外交渉や防衛、治安維持、必要な行政サービス

を担ってきた。サバーフ家にとっては、「選ばれて」統治者の地位についてという事実が統治の正統性の合法性をより強く担保するものとなるが、有力な商人の家系においては、サバーフ家といえども「同輩中の首席」の位置づけであった。したがって、彼らはサバーフ家による政治権力と経済的利権の独占に対して、1920年代から国政への参画を求めて議会開設要求運動を展開し、1938年には立法議会の設立と選挙の実施を実現させた。立法議会は1年足らずで解散させられたが、この歴史的な経緯は今日の野党側にとっては、クウェートの民主制・議会政治の伝統の起源と位置づけられている (Ismael 1993; Crystal 1990)。

クウェートの国家建設および独立後の国民意識形成の過程において、サバーフ家と国民の関係を決定づけたのは、対外関係と戦争であった。1783年にはアラビスタンを拠点とするバニー・カアブ家とリッカの海戦を戦い、当時の当主であるアブドゥッラー・サバーフ ('Abd Aullāh Ṣabāḥ al-Jābir al-Ṣabāḥ) がクウェート軍を率い勝利に導いた。この勝利によって、サバーフ家はクウェートの統治者としての地位を確立し、有事の際は軍を率いて防衛にあたるなかで、サバーフ家と「国民」の関係の祖形が形成されたとされる。1899年には時の当主で後に大ムバーラクと称されるムバーラク・サバーフ (Mubārak Ṣabāḥ al-Jābir al-Ṣabāḥ) がイギリスとのあいだに保護条約を結び、サバーフ家によるクウェート統治を確定させ、近代的な行政機構の整備を開始した。1920年にはアラビア半島の統一をめざすサウジアラビアの征服活動を担ったイフワーンの部隊の攻撃を受け、ジャフラーの戦いでこれを撃退し、サウジアラビアへの併合を免れた。防御にあたって、旧市街を取り囲む土壁が築かれたのだが、この壁の存在によって「壁の内側がクウェートであり、そこに住む人々がクウェート人である」という意識が形成され、1959年に制定された国籍法に反映された⁽⁴⁾ (松尾 2010; Longva 1997)。歴史的経緯をみると、クウェートにおけるサバーフ家の統治の正統性は、個人的なカリスマによる部分もあるが、伝統的支配による正統性を獲得していたといえる。

2. 正統性の原理と社会契約としての憲法

クウェートは1961年にイギリスの保護領から独立を果たし、引き続きサバーフ家が統治者の地位にあった。独立後、憲法が首長による欽定憲法とはならず制憲議会での議論を経て制定された背景には、上述したとおり、有力商人層を中心とする1920年代からの民選議院開設要求運動と、1950年代のアラブ民族主義者運動（以下、ANM クウェート）の影響があった。1962年、アブドゥッラー・サーレム（ʿAbd Aullāh Sālim al-Mubārak al-Ṣabāḥ）首長（在位：1950～1965年）は制憲議会の設置と成年男子による選挙の実施を決定し、20人の民選議員とサバーフ家出身者が中心となった閣僚からなる制憲議会にて憲法草案の検討を進めた。起草委員会では権力を保持したいサバーフ家と、サバーフ家の政治的・経済的特権に制限を加えたい大商人層、国民の政治参加を制度的に保証することを求める ANM クウェートの三者間での激しい議論が展開されたが、制憲議会の議員たちには、首長家と「臣民」の関係を改め、首長家と「市民」の関係として制度化することが意識されていたという（佐藤 2013; Alnajjar 2000）。

憲法はアブドゥッラー首長の名において公布され、同首長はクウェート憲政の父と讃えられることとなった。憲法によって、クウェートは大ムバーラクの直系子孫が王位継承権を有する君主制で、首長は首相の任命権と議会の解散権（ただし、議会から首相が不信任案を提案され、議会との協力ができないことを首長に訴えた場合のみ）、立法権を有することとなった。また、サバーフ家の一員が閣僚となること、首長に任命された閣僚が議員資格を兼ねることが認められ、政府が議会内で多数派形成に有利な状況を認めた（ただし、閣僚数は民選議員の定数50の3分の1を超えないよう制限規定が設けられた）。一方で、憲法には国民主権が明記され、議会は立法権を有し、議員の法案提出権、首相以外の閣僚に対する罷免権が認められ、不信任案の提出の前提となる閣僚の問責質問は議員ひとりの提案で可能とされた。また、議会には将来

の首長となる皇太子任命の承認権も付与された。以上の規定がその後のクウェートの議会政治の展開を方向づけることとなった。上述の制憲議会議員たちの意識や、憲法に盛り込まれた議会による皇太子の承認権などの規定の内容にかんがみれば、ここにクウェートにおける合法的支配による正統性が成立したとみることができる。

1963年に第1回国民議会選挙が行われ、任期の4年ごとに1975年まで定期的な選挙が実施され、議会政治が動き出した。議会では憲法を一時的な妥協の産物にとらえ、さらなる国民の権利保障を求める ANM クウェートや、石油産業の発展とともに増加する石油収入を首長家が独占することに反対する商人層と政府との対立が深まり、労働組合設立や首長家予算の制限問題を契機に、サバーフ・サーレム (Ṣabāḥ Sālim al-Mubārak al-Ṣabāḥ) 首長 (在位: 1965~1977年) は1976年に議会の解散と憲法の停止を宣言し、親政を開始した。同首長の後を継いだジャービル・アフマド (Jābir al-Aḥmad al-Jābir al-Ṣabāḥ) 首長 (在位: 1977~2006年) も親政を継続し、両首長は石油ブームに乗って、国内開発・近代化政策を加速させクウェートに経済成長をもたらし、石油収入を元手に国民に教育や医療・福祉、その他公共サービスをほぼ無償で提供する高福祉国家を実現させた。首長は、開発を主導し、発展を導いた者、国民に恩恵を与える者として、国民の支持獲得をめざした。

首長親政による開発の推進と高福祉国家の実現は、クウェートにおける開発独裁モデルであったが、統治の正統性原理としては不十分であり、首長は国民からの政治的要求の高まりの前に憲法と議会を復活せざるを得なかった。ジャービル首長は1979年のイラン革命の影響を受け、国内のシーア派による政治的主張が高まるなか、1980年、憲法の復活と議会の再開を宣言した。復活に際し、同首長は首長令により選挙法を改正し、シーア派や都市部を基盤とする野党勢力を抑え込み、首長家に忠誠を誓う部族代表が議会の過半数を得られるよう、選挙区割りを25区に細分化して、各部族の拠点に配分するゲリマンダリングを行った。1981年選挙では政府の思惑どおりに野党を封じ込めることに成功したものの、1984年に発生した私設証券市場の損失補填事件

(スーク・マナーハ事件)の対応をめぐる政府批判が沸き上がり、1985年選挙では野党が議席を伸ばしたため、1986年に再び議会を解散し憲法を停止した。再度の議会解散と憲法の停止に対し、1985年議会の議員を中心に1989年から議会の復活を要求する憲政運動が本格化した。政府は1990年に立法権をもたない諮問評議会を設置して選挙を実施したが、憲法に根拠のない同評議会の設置に対して野党は参加をボイコットした。首長家に対する批判が高まり、国内政治が混乱した状況のなか、クウェートはイラクの侵略・併合を受けることとなったが、憲法に基づかない政治手法では、国民の支持が得られないことが明らかとなった。

3. 湾岸危機による権威の失墜と再建

国内政治の混乱に、外交交渉の失敗がイラクの侵攻・併合を招き、さらにサバーフ家の一員が祖国を放棄して早々と国外脱出を図ったことは、サバーフ家の権威を失墜させ、その統治能力に対し国民からの疑義を生じさせた。その結果、亡命中のサウジアラビアで開催されたクウェート国民会議の席で、ジャービル首長は国民の支持を得るために、憲法と国民議会の復活を中心とした民主化要求を受け入れざるを得なかった。1992年の議会復活以降、政府と議会は協力関係にあったが、戦後復興が落ち着く1996年頃を境に、再び両者は対立関係に陥った。とはいえ、1999年にジャービル首長が議会を解散した際、憲法の規定どおりに60日以内の選挙を実施して以降、同首長と政府は改革政策の実施や議会対応において、憲法の尊重、憲法の規定順守を謳った対応を重視し、クウェートの立憲主義・民主主義の擁護者という立場を示すことで野党からの挑戦に対抗し、国民からの支持獲得を図った。

ジャービル首長をはじめ、サバーフ家の一員は、湾岸戦争での避難民を慰問し、国民感情に寄り添ったかたちで、避難所や帰国に向けた便宜供与を図ることで、信頼の回復に努めた。2006年1月にジャービル首長が死去したことを悼む国民からの評価を概観すると、ジャービル首長およびサバーフ家は、

国民の社会的記憶のなかに、湾岸戦争後における自らの統治の正統性を位置づけることに成功したといえる。国連総会場でクウェートの解放を訴えるジャービル首長のスピーチは、クウェート人の琴線にふれるものであり、ジャービル首長の業績を偲ぶ国営テレビの特集において、繰り返しスピーチ映像が放映された。また、首長家メンバーが分担して避難先のクウェート人を訪問し、不便の改善を図るなど、国民に寄り添う努力がなされたことを好意的に評価する一般のクウェート人の声も多数聞かれた。国民議会再開後の1992年には、サアド・アブドゥッラー（Sa'd al-'Abd Allāh al-Sālim al-Ṣabāh）皇太子兼首相を中心に挙国一致内閣を組閣し、サバーフ家が先頭に立って戦後復興に努めるとともに、自ら国民へ歩み寄り寄る姿を示したことを引き換えとして、国民の評価と支持を取り戻すことにつながったといえよう。

4. 憲法に内蔵された対抗イデオロギー

首長および政府は、クウェートの立憲主義・民主主義の擁護者という立場を示すことで野党に対抗したが、野党側による、憲法に明記された国民主権と各種権利を根拠とした政治的要求には譲歩を迫られた。2006年選挙から女性参政権が実現し⁽⁵⁾、同選挙後に野党主導で選挙制度が改正された結果、一票の格差と比例性が改善され、議会政治が活性化した。しかし、その副作用として、議会の解散と選挙の繰り返しや首相・閣僚に対する罷免要求の頻発も招くこととなった。活発化した議会政治において実際に展開されたのは政府と野党とのあいだでレント、すなわち石油の富の分配政策をめぐる対立であり、そこで問われたのは分配政策に対する説明責任であった。

クウェートでは野党の一角を占める「人民行動会派」(Popular Action Bloc: PAB)は、資源ナショナリズムの立場から、憲法第21条が石油を含む天然資源とその収益は国家の財産であり、国家にその安全と国民経済のための適正な利用と保全を求めていることを根拠に、政府に対して適正な分配政策の実施と説明責任 (accountability) を要求している。また、同じく野党でイスラー

ム主義を標榜する議員たちは、天然資源は共同体（ウンマ）の共有財産であり、為政者はその利用を管理することはできても独占はできないとするイスラームの解釈と、憲法第2条にシャリーアが主要な法源であると明記されていることに基づき、人民行動会派と組んで同様の要求をしている。無論、上述のような野党の要求は、個別具体的な利益誘導の要求を正当化するための方便ではあるが、あるべき為政者像を提示し、為政者の側をそれに拘束させる力を持ち得る点で、首長の権力に挑戦するうえでの対抗イデオロギーとなった。

首長および政府はレント配分に関して、野党の求める、あるべき為政者像に沿うことと説明責任の要求に応じなければ統治の正統性を毀損することになる。このことは、議会を舞台に正統性の原理が競合状態にあり、政府が言説レベルでの批判を野党から受けたときに反撃しづらい状況を生み出している。加えて、憲法は、議会に将来の首長たる皇太子の承認／拒否権を付与している。すなわち、議会は、首長の統治の正統性を担保する装置として位置づけられていることを意味する。首長および政府は、自らが選好する政策を実施するためには議会で多数派を形成しておく必要があるが、同時に、多数派を維持することは、国民の支持が自らにあることを示し、野党の主張を相対的に打ち消す効果も持ち得る。したがって、首長および政府は、統治の正統性を維持・再確認するために、物理的に多数派を形成する必要を不断に求められていることとなる。よって、次節では、クウェートの社会的亀裂に基づく政治集団の編成をみながら、どのような集団が王党派を形成し、首長および政府の支持母体となっているのか、王党派の形成と再編について検討する。

第2節 社会的亀裂と王党派の形成・再編

1. 社会的亀裂の形成と政治集団化

クウェートの社会的亀裂の形成について、第1に、歴史的な経緯として、近代化以前の社会階層の分断であるアシル（aṣīl）とバイサリー（baysālī）という区分がある。アシルとは、系譜を遡ることができる家系を意味し、おもにアラビア半島南部から移住してきた一族を指す。彼らは政治だけでなく経済活動を仕切り、その多くが現在でも財閥を形成している。他方、バイサリーは系譜をたどることができない家系で、経済的にアシルに雇用される立場にあった（保坂 1998, 57-59）。クウェートの近代化の過程で普通教育が普及してくると、新たな中間層が台頭してきた。第2の亀裂は、居住形態のちがいと国民として包摂された時期のちがいに起因するハダル（ḥaḍar）とバドゥ（badw）という区分である。先述のとおり、ハダルは現在でも「元来の」クウェート人として言外に国籍法第1条に該当する市民を意味し、都市部住民を指す。彼らは合議でサバーフ家を統治者として立て、石油時代以前には経済的に首長家を支援した立場から、首長家に対し、対等意識をもっていた。また、彼らは、アラブ諸国を席卷した政治思想の影響を受け、アラブ・ナショナリズムやイスラーム主義（ムスリム同胞団）、サラフ主義などのイデオロギーに応じて政治団体を結成し、野党勢力として政府や首長家の権限を獲得すべく対抗した（al-Saʿīdī 2010）。他方、バドゥは独立後に定住化し、国籍を付与された部族民を指す。議会政治においては、バドゥは部族における部族長への忠誠を擬制的に適用して首長への忠誠を誓い、議会では政府を支持する王党派と位置づけられ、上述の野党勢力と対立していた。第3の亀裂は、イランのイスラーム革命を契機に顕在化した、スンナ派とシーア派の宗派間の亀裂である。シーア派の政治的な覚醒とともに、対抗してサラフ主義の活性化にもつながった。

上述したクウェートにおける社会的亀裂は、湾岸戦争の経験によって、同じクウェート人という意識が形成されたことによりいったん克服されたかにみえた。しかしながら、1990年代以降の政治的自由化による政治団体の結成とその活動の活発化や、利益の配分をめぐる政治的な対立、議会政治と選挙での動員によって、再び亀裂の顕在化を招いている。社会的亀裂によって区分される社会集団と1991年に設立された政治団体の関係は以下の対応関係にあった。都市部の有力商人層を代表する「護憲連合」(Constitutional Alliance: CA)、左派・リベラルを代表する「クウェート民主フォーラム」(Kuwait Democratic Forum: KDF)、新興の都市中間層を代表し、ナショナリストの「代議員会派」(Bloc of Deputies: BD)、シーア派を代表する「国民イスラーム連合」(National Islamic Alliance: NIA)、スンナ派イスラーム主義で、ムスリム同胞団の政治部門である「イスラーム憲政運動」(Islamic Constitutional Movement: ICM)、復古主義の「サラフィー・イスラーム連合」(Salafi Islamic Alliance: SIA)という対応関係であった。いずれも議会においては無所属議員の合計数に満たない極小政党であったが、その後の政治過程において無所属議員の政治的志向が次第に明確化していく際の核となり、院内会派へと組織化していった(表2-1、図2-1参照)。

野党の組織化とは対照的に、王党派において、部族集団を糾合するような組織化は2006年まで進展しなかった。その要因として、すでに政府は議会内で閣僚が議員を兼ねて最大で15議席をもつことができ、民選議員50人を含めたうえでの過半数獲得に必要な議席数は18となり、部族代表との友好的な関係が維持されていれば困難ではなかったためである。したがって、政府は選挙法で禁止されている予備選挙を部族集会で代表を絞り込むために実施しているのを黙認し、首長や首長家の一員は、部族の長老と相互に訪問しあって陳情と協力関係の確認を進めていた。各部族はそれぞれの要求を部族代表議員と長老らをとおして政府に訴えることができたため、異なる部族がひとつの王党派会派として組織化する誘因は低く、議員たちは無所属であった。ここでは、議会以外のインフォーマルなチャンネルが用いられており、部族長

表2-1 会派・政治団体の獲得議席数

選挙区制		25選挙区制					5選挙区制				
	会派 政治団体	1992	1996	1999	2003	2006	2008	2009	2012-2	2012-12	2013
イスラーム主義	ISB			14	14	17					
	DRB							3	9	×	×
	ICM	4	5	(5)	(2)	(6)	3	(1)	(5)	×	×
	SIA	3	4	(1)	(2)	(2)	4	2	4	1	2
	SM		1	(1)	(2)	(1)					
ポピュリスト	PAB			11	6	8	3	4	5	×	×
	BD	11									
	NIA	3	1	(2)	(1)	(2)	1	1	2	5	1
左派・リベラル	NAB			8	6	8		3	2		
	KDF	2	2	(4)	(1)	(2)	0	(1)	0	×	×
	CA	1	2								
	NDA			(1)	(0)	(2)	3	(2)	(1)	×	×
王党派（部族） IB						13					

（出所） 筆者作成。

（注） 網掛けは組織の不存在（結成前，解散，自然消滅等）を意味する。×は選挙のボイコットを意味する。政治団体のカッコ書き数値は，会派の議員数に含まれることを意味する。

NABは2003年まで「リベラル・グループ」を称し，2006年に改組・改名した。2008年は活動が確認されないため不存在とした。SIAはDRBに加わらず，NIAは2008年からPABを脱退（実態はPABから放逐）。

（凡例） ISB：イスラーム会派

DRB：発展改革会派

ICM: イスラーム憲政運動（ムスリム同胞団）

SIA：サラフィー・イスラーム連合

SM：科学的サラフィー運動

PAB：人民行動会派

BD：代議員会派

NIA：国民イスラーム連合（シーア派）

NAB：国民行動会派

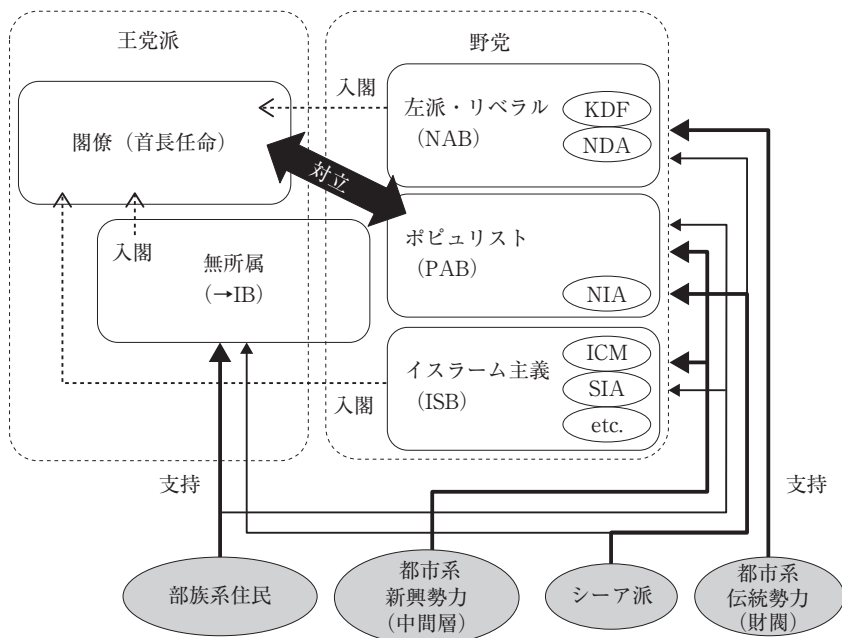
KDF：クウェート民主フォーラム（アラブ・ナショナリズム）

CA：護憲連合

NDA：国民民主連合

IB：無所属会派

図2-1 2008年以前の議会構成と支持基盤



(出所) 筆者作成。

を通じた忠誠と引き換えに、さまざまな便宜を受け取るという互酬的な交換の関係が成立していた。

無所属の部族代表議員らが王党派として組織化し、会派を結成した契機は、2006年の選挙制度改革であった。1981年選挙から導入された選挙区割りでは、人口動態の変化により、一票の格差が高まっていた（表2-2参照）。また、部族の予備選挙の黙認や、街区レベルの選挙区割りでは当選に必要な得票数が少なく票の買収が起きやすいこと、議員が利益誘導に走り、国政レベルで必要な議論が妨げられるなどの弊害が指摘されていた。選挙制度改革案は、野党側が要求する5区制案が優勢であったが、その制度では不利となる部族代表議員らは、政府が代替的に提案した10区制案を支持して団結し、議会解散に合わせて、統一会派を組んだ野党側に対抗して2006年5月に「無所属会

表2-2 選挙区ごとの登録有権者数の変化

現5区制	旧25区制	1981	1985	1992	1996	1999	2003	2006	2008	2009	2012	2013	2016
1	1	1,375	1,495	1,898	2,138	2,338	3,629	6,959					
	4	1,800	2,335	2,927	3,194	3,291	3,803	7,374					
	8	1,365	3,295	4,595	6,159	6,496	7,363	20,139					
	12	1,283	1,618	2,912	3,825	3,993	4,423	14,084					
	13	2,785	3,810	5,000	6,073	6,156	7,260	14,672					
	小計	8,608	12,553	17,332	21,389	22,274	26,478	63,228	66,641	69,132	71,146	77,245	78,643
2	3	1,070	1,330	1,666	1,851	1,952	2,471	5,158					
	5	1,663	2,092	2,549	2,928	2,921	3,487	7,614					
	6	1,660	2,131	2,630	2,915	3,024	3,213	7,938					
	2	1,095	1,317	1,728	1,959	2,008	2,238	5,119					
	18	1,844	2,406	3,370	4,919	5,091	5,788	13,481					
	小計	7,332	9,276	11,943	14,572	14,996	17,197	39,310	41,365	43,473	45,400	49,755	55,376
3	7	1,330	1,692	2,120	2,418	2,428	3,150	6,690					
	9	1,554	1,859	2,536	2,962	3,049	3,323	7,873					
	10	1,589	2,315	3,729	4,704	4,932	6,373	18,779					
	11	1,284	1,707	2,409	2,980	3,322	4,531	12,962					
	14	1,715	2,214	3,146	2,766	3,210	4,627	8,837					
	小計	7,472	9,787	13,940	15,830	16,941	22,004	55,141	58,674	62,587	67,063	76,501	86,247
4	15	1,547	2,753	4,277	5,576	5,880	8,033	19,847					
	16	1,719	2,810	4,962	6,489	6,645	6,716	16,559					
	17	1,881	2,004	3,389	5,553	5,998	7,161	20,025					
	19	1,617	2,005	2,643	4,144	4,849	5,399	17,823					
	20	2,163	3,105	4,313	5,545	5,714	6,864	15,782					
	小計	8,927	12,677	19,584	27,307	29,086	34,173	90,036	93,711	99,882	103,280	113,685	127,408
5	21	1,704	3,470	7,130	9,740	10,121	10,764	30,970					
	22	1,829	2,264	3,301	5,179	5,500	7,276	16,981					
	23	2,564	3,208	4,148	6,206	6,442	6,606	15,319					
	24	1,710	2,054	3,166	5,817	6,029	7,933	17,572					
	25	1,862	1,556	896	1,129	1,493	4,284	11,691					
	小計	9,669	12,552	18,641	28,071	29,585	36,863	92,533	101,294	109,716	113,407	112,529	135,512
合 計		42,008	56,845	81,440	107,169	112,882	136,715	340,248	361,685	384,790	400,296	429,715	483,186
一票の格差		2.6	2.89	7.96	8.63	6.78	4.8	6.05	2.45	2.52	2.5	2.28	2.45

(出所) クウェート国営通信 (KUNA) および *al-Qabas* の選挙報道のデータに基づき、筆者作成。

(注) 2006年より女性参政権実現。網掛けは各選挙実施年の登録有権者数が最大と最小の選挙区を示す。一票の格差は、登録有権者数が最大の選挙区の人数を最小の選挙区の人数で割った倍率を示す。

派」(Independent Bloc: IB)を結成した。

無所属会派は、野党側の会派に比べ、結束力は弱く、2006年6月の解散・選挙を経て5区政の選挙制度改革が実現すると、有名無実化した。その代わり、それぞれの部族で新たに導入された4人までの制限連記制にいち早く対応し、4人組みの選挙リストを作成した。また、単独で4人組の選挙リストを作成しても得票が望めない中・小規模の部族は、連合して選挙リストを作成し、選挙戦を戦うスタイルを確立した。2006年議会においてメディア法や集会法の規制が緩和されたことは、都市部を基盤とする従来の野党勢力とは違った新しい部族中心の政治活動を活発化させた(Tétreault 2011, 90-91)。保守的なイスラーム主義が浸透していることも影響し、イスラーム会派から分離して独自の会派を結成する動きもみられた。部族勢力の政治活動の活発化の背景には、一票の格差の緩和によって、彼らが有権者数で多数派となり、これまでクウェート議会政治をリードしていた都市部の各勢力を数的に圧倒できるようになったことがある。この、部族の政治的な覚醒ともいえるべき変化は、首長家・政府との関係を変化させ、部族勢力は王党派から野党へと立場を変えるに至った。

部族の政治的な覚醒ともいえるべき変化に対し、政府がとった対応は厳格な法の執行であった。ナーセル・ムハンマド(Nāṣir al-Muḥammad al-Aḥmad al-Ṣabāḥ)首相(在職:2006~2011年)は2008年選挙以降、これまでは黙認していた予備選挙の取り締まりに乗り出し、治安部隊を派遣して集会を解散させた。また、同様にこれまで黙認していた、モスクや集会場など当局の許可を得ないまま建設された違法建造物の強制撤去を開始し、抗議した集団には治安部隊を派遣して解散させた。政府の対応は法に沿った真つ当なものであったが、部族勢力とは従来と変わって敵対関係になった。加えて、政府が新たな経済都市の建設や石油生産能力増強のための精製施設の新設、公共部門の民営化などの政策を推進する立場をとったことに対し、失業問題や公共サービスの劣化、インフラ更新などの対応が後回しにされているとの不満も高まっていた。そのため、とくに若い世代の不満が治安部隊との小競り合い

となってあらわれた。政府は依然として議会内での多数派形成に苦慮していたが、従来の部族勢力と政府の関係の変化が、どのように王党派の再編を促したか、次項で検討する。

2. 選挙制度改革の影響と王党派の入れ替わり

前項において、憲法に立脚した統治の正統性において、脆弱さを抱える首長および政府は、公平・公正な分配要求を強める野党に対し、部族勢力を中心とする王党派の形成で議会での多数派形成に努めていたが、2006年の選挙制度改革を機に、部族勢力の独自の政治活動が活発化すると、従来の部族勢力との関係を転換したことが明らかとなった。議会内勢力の再編と部族勢力に代わる王党派の入れ替わりについて、以下検討する。

ナーセル政権下では、将来の脱石油化を見据えて、金融や観光のハブとなるような新たな都市開発を進め、サービス業を中心に民間部門を拡大育成する政策的志向が顕著であった。石油価格の高騰による財政黒字や周辺国の開発プロジェクトに刺激されたことにもよるが、若者の失業対策と雇用創出という目的もあった。しかしながら、このような脱石油化を見据えた開発志向はナーセル政権だけでなく、1990年代から政府の政策課題であり続けていた。その土台は、1993年にクウェート政府の要請で世界銀行が実施した財政赤字の原因とその処方箋を記した報告書（世界銀行報告書）であった。クウェート政府は、1980年代の逆オイルショック時代に、公的部門が肥大化し、財政構造の改革に迫られていた。政府は、世界銀行報告書に基づいて、徴税を前提とした公共サービスの有料化や水道光熱費、燃料費などの補助金削減、国営企業の民営化といった改革に着手した（保坂 1996）。しかし、国民のほとんどが公的セクターに属する労働者であったため、労働組合の支持を受けたりベラル派やイスラーム主義の議員が多数派を占める議会の反対で改革は進まなかった。

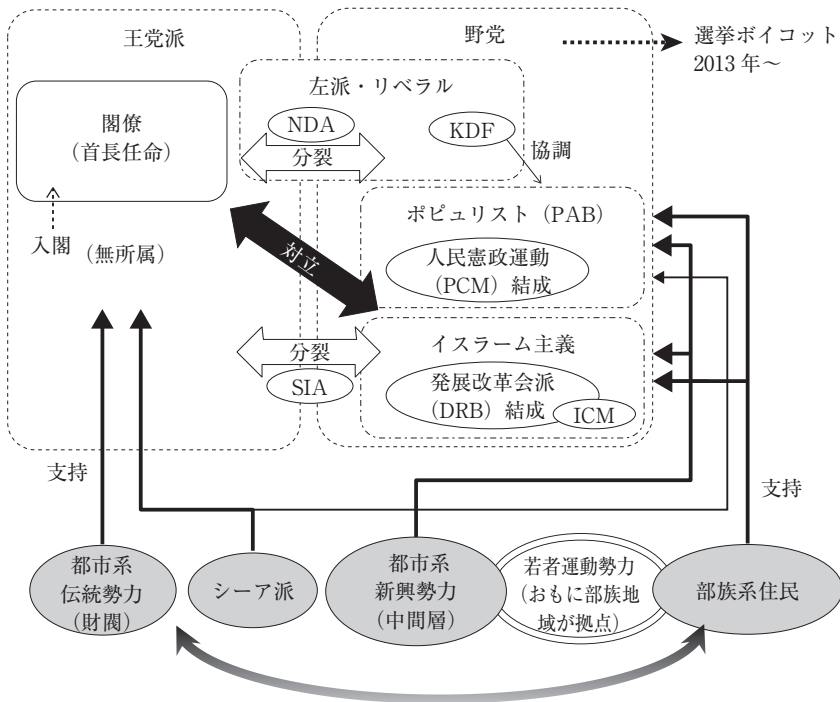
民営化と民間部門の拡大育成策で恩恵を受けてきたのが、従来、議会にお

いて野党であった都市部の伝統的な有力商人層であった。1980年代までは、議会において野党の中心として政府と対立してきたが、1990年代以降、政府の開発プロジェクトに参加することで利益を増やし、政府に協力的になった。政府からビジネス機会を提供・保障され、選挙の際には資金提供を受け、議会では特定の会派に属さず無所属のまま政府の多数派獲得に協力した彼らは、「サービス議員」と称された。都市部の選挙区を基盤とする彼らは、2006年の選挙法改正によって一票の価値が高く保たれたものの、支持基盤が縮小し、かつ、選挙において政府（ナーセル首相）から資金提供を受けていると野党側から腐敗選挙として批判されていた。

部族代表に代わる王党派を構成する中心は、上述した無所属のサービス議員であったが、政府はそれに加えて現職議員ではないものの、政治団体または会派に属する人物、すなわち議員を引退したり、政治団体または会派から立候補して落選した人物を入閣させることで、都市部を基盤とした政治集団と接近した。ナーセル内閣の閣僚構成において、特徴的なのは、ポピュリストのPAB関係者の入閣が一切ない一方で、イスラーム主義のICMやSIAと、リベラルの「国民民主連合」（National Democratic Alliance: NDA）の関係者が入閣を継続していることである。換言すると、新興中間層や部族地域のイスラーム主義勢力が入閣の対象から外されている一方で、都市部のイスラーム主義とリベラルからはバランスをとった入閣がなされ、良好な関係が続いているともいえる（石黒 2013b, 185-189）。政府のやり方は分断統治と取り込みであったが、部族地域選出議員が多数派を占める議会では盤石ではなかった（図2-2参照）。

政府は、脱石油経済と若年層の雇用創出をめざした開発プロジェクトが国家の将来的な発展に有効であり必要であるというビジョンを示し、それを実現させることで、国民の支持の獲得を図った。しかしながら、開発プロジェクトは、政府と大商人層を中心とする都市部選出議員が結託して、恣意的な利権の分配を行っているとの野党の反発を招いている。さらに野党の反対によって開発政策の進捗が滞ることで開発政策の成果がなかなか国民に評価さ

図2-2 2009年以降の議会構成と支持基盤



(出所) 筆者作成。

れず、政府の支持獲得につながらないという悪循環に陥った。

国民の多数派は野党、すなわち PAB と部族・イスラーム主義連合が要求する現金給付を主とする政策要求を支持していた。その背景には、2000年代後半の石油価格の急騰はドル安を招き、食料品を中心にほぼ輸入品が占める日常生活の必需品の価格高騰を招いたことがある。2008年から2009年にかけての金融危機による個人の損失補填や個人負債の政府買い取り要求については疑問であるが、野党側が政府に対し賃金水準の引き上げや国民への現金給付を繰り返し要求したのは経済状況の変化と国民の不満・不安を反映したものであった。また、プロジェクト事業の落札・契約を通じて利益にあずかったビジネス層とそれ以外のあいだでの格差に不満が拡大していた。政府は、

開発プロジェクトの汚職・腐敗批判に加え、(野党の批判のせいではあるが)進捗の停滞でさらに国民の批判を受けることとなり、当初は拒否していた現金給付策を渋々受け入れざるを得なかった。政策の是非はともかく、国民の要求に対する政府の応答性は低いものであった。

3. 司法の介入と野党のボイコット

2012年2月選挙の結果、野党が議席の3分の2(34議席)を獲得したことによって、政府と首長家は湾岸戦争後以来となる権力の危機に直面した。野党は民選議員を首班とする政府の形成を実現させる手始めに、閣僚の過半数を超える9つの閣僚ポストを要求した。新たに任命されたジャービル・ムバーラク(Jābir al-Mubārak al-Ḥamad al-Ṣabāḥ)首相周辺では、代々首長家メンバーがついていた内相ポストに首長家外から任命する案や、野党との政治的責任の共有化による安易な政府批判の抑制を図ることも検討されていたようであるが、サバーフ・アフマド(Ṣabāḥ al-Aḥmad al-Ṣabāḥ)首長(在位:2006年~)は野党の要求を拒否し、既存の権力は一切譲渡しない姿勢を明確にした。とはいえ、ここで首長が議会を解散しても議会構成が政府に有利に変わる見込みはなく、かつてのように議会を解散したまま憲法を停止する、あるいは君主による改憲という強制手段は民意を否定したとして、自らの正統性を毀損させることとなる⁽⁶⁾。政治的な妥協の成立する余地がないなか、憲法が「ゲームのルール」としてクウェート国内の政治集団に受け入れられている状況に反しないかたちでの打開策としてとられたのは、司法による介入、すなわち、憲法裁判所の違憲判断による議会の解散と、その後の首長による選挙法の改正、新たに選出された議会での改正の承認、一連の手続きについての憲法裁判所での合憲判断の確定という対応であった。

司法判断による議会の解散とその後の一連の手続きによって、首長と政府は、憲法の規定上は問題ないというかたちをとって事態を打開し、王党派中心の議会構成を実現させた。野党による執拗な追及がなくなったことで、開

発プロジェクトは進捗が向上し、渋滞対策や大型病院の完成への期待が高まっており、政府は大型公共事業の進展を印象づけることで、国民の支持回復を図っている。他方、野党は首長と政府による一連の手続きに反発し、2012年12月選挙以降、選挙への参加をボイコットしている。投票率は2012年2月選挙で20%強下落し、登録有権者ベースでの速報値で38%を記録した（その後の公式発表で40.8%に修正）。2013年7月選挙では、首長が部族長へ選挙への参加を呼び掛け、投票率はかろうじて50%を超えたが、政府は野党指導者への抑圧を強めており、政治的な分極化の進行を招いている。部族長とのインフォーマルなチャンネルを通じた支持の動員は有権者の1割程度には効果がみられたが、合憲性を装った一方的なルールの変更は、国民の支持を得られているとは言い難い。合法的支配に基づく正統性が確立された状況でのこのような行為は、統治の正統性を自ら毀損する可能性を大いにはらんでいる。

おわりに

本章では、クウェートにおいて、サバーフ家による統治の正統性原理がいかに維持あるいは再構築されているのか、という問題関心について、君主と国民のあいだをつなぐ主要なチャンネルとして憲法で規定された議会制度の展開、王党派の形成と再編について論じた。クウェートにおいて、憲法が「ゲームのルール」としてクウェート国内の政治集団に受け入れられている状況が成立しており、首長および首長家の統治の正統性原理が憲法に拘束されている背景には、サバーフ家が有力商人層による選出によって統治を開始したという歴史的経緯と、それを反映して、首長家と国民の代表との交渉と合意を経て現行憲法が制定され、首長および首長家と国民の関係を制度的に規定した社会的契約としての性質にあることが確認された。憲法の規定には、野党が政府に対し適正な分配政策の実施と説明責任の要求を可能にする対抗イデオロギーが内蔵されており、加えて、議会が首長の統治の正統性を担保

する装置として位置づけられていることから、首長・政府は統治の正統性原理を毀損することなく政策を遂行するには、議会において不断に多数派を形成する必要があることが確認された。

首長・政府による多数派形成は、首長に忠誠を誓う部族の代表により議席の過半数が獲得されるよう選挙区割りを行うことで対応した。王党派としての部族集団とのつながりは、部族長を通じたインフォーマルな関係に基づいていた。しかしながら、2006年の選挙制度改革を契機として生じた部族の政治的な覚醒と、ポピュリストとイスラーム主義勢力の浸透によって、憲法に内在された対抗イデオロギーを用いた政府批判が高まり、首長・政府は王党派の入れ替え・再編を迫られ、既存の相互依存関係を解消した。有権者人口で多数派を占める部族が新興勢力として伸張し、政治的権利や経済的利益への要求を増大させるのに対し、以前はクウェートの民主制の担い手を自負していた大商人層や都市部の政治勢力は少数派に転じ、既得権益の保持と政府の開発プロジェクトによる利益を享受することで新たな王党派に転じたことが明らかにされた。

クウェートにおいて、首長および首長家による統治の正統性は憲法に拘束されており、代替的な統治のためのイデオロギーを政府はもつことができなかった。開発独裁的な手法は補完的にはなり得たが、代替となり得なかった。また、2006年以降の部族勢力を支持基盤とした野党が、憲法の規定を根拠とした対抗言説を用いて選挙と議会政治を通じて首長および首長家の権力に挑戦したことに対し、政府は、これまでにはなかった司法の介入というかたちで議会政治を新たな王党派中心の構成に変え、コントロールを可能とし、「ゲームのルール」違反を回避できたかにみえる。しかしながら、それに反発した野党の選挙ボイコットを招き、国内の政治的分極化を深める結果を招いている。合法的支配に基づく統治の正統性が確立した状態においては、政府の対応は、統治の正統性を自ら毀損させかねない深刻な危機をはらんでいるともいえよう。

〔注〕

- (1) クウェートでは憲法第43条で結社の自由は認められているが、政党について規定した法整備はなされておらず、集会法や出版法など他の法律によって活動が規制されている。組織としての政治団体は、社会事項省が所管する社團法に基づく団体の政治部門として活動しているのが実態である。議員による政党法の法案提出が報道発表されることはあっても、議会の審議日程には上程されない状況にある。憲法原文（アラビア語）については、国民議会公式ウェブサイト（<http://www.kna.kw/clt-html5/run.asp?id=2024>, 2017年7月25日最終閲覧）、英語版については、同サイトのもの（http://d.kna.kw/sms/pdf/En_Dostoor.pdf, 最終閲覧日同じ）を参照した。日本語訳については、保坂（2001）を参照。
- (2) 憲法第107条では議会解散後2カ月（60日）以内に選挙を実施することが規定されている。
- (3) 憲法第4条において、首長は皇太子の任命にあたって、指名した皇太子候補を議会に諮り、議会の過半数の賛成による承認が必要と規定されている。議会の承認が得られなかった場合は、首長が少なくとも3人の皇太子候補を議会に示し、そのうち1人に対して議会が忠誠表明を行い選定する。
- (4) 1959年制定の国籍法第1条は、1920年以前からクウェート（壁の内側）に居住していた者とその子孫にまず国籍を付与することを規定している。また、同法は、第1条適用者以外を帰化者として扱い、長らく参政権の行使に制限を加えていた。段階的に制限が解除され、帰化者の直系子孫が第1条適用者と法律上の扱いで同等となったのは1995年の法改正以降であった。国籍法については、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）のウェブサイト（<http://www.refworld.org/docid/3ae6b4ef1c.html>, 2017年7月25日最終閲覧）を参照。
- (5) 女性参政権については、1999年議会の解散中に首長が緊急勅令のかたちで女性参政権を盛り込んだ選挙法の改正を行った。これに対し、新たな議会では首長令の承認が否決された。その後、2003年議会において世論の盛り上がりを受け、政府がイスラーム主義勢力の一部を取り込むことで、女性参政権を付与する選挙法の改正案を2005年に可決成立させた（Tétreault 2011, 77-79）。
- (6) サバーフ首長は、ドイツ訪問時の現地メディアによるインタビューにおいて、政府と議会の対立は、議会に強い権限を与えている憲法に起因しているとの考えを示し、議会との権力分有には否定的な態度である（*al-Sharq al-Awsat*, April 27, 2010）。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 石黒大岳 2013a.『中東湾岸諸国の民主化と政党システム』明石書店.
- 2013b.「中東湾岸君主国における議会政治の展開」『史淵』150, 3月 173-200.
- 佐藤卓巳 2013.「アフマド・ハティーブについての試論」『イスラーム地域研究ジャーナル』5, 3月 65-76.
- 保坂修司 1996.「クウェートの市民社会と経済——分配国家からふつうの国へ——」福田安志編『GCC 諸国の石油と経済開発——石油経済の変化のなかで——』アジア経済研究所 235-265.
- 1998.「クウェートの民主主義——国民議会の展開——」『中東・イスラーム諸国の国家体制と民主化』日本国際問題研究所 48-76.
- 2001.「クウェート国」『中東基礎資料調査——主要中東諸国の憲法（上）——』日本国際問題研究所 201-254.
- 松尾昌樹 2010.『湾岸産油国——レンティア国家のゆくえ——』講談社.

<英語文献>

- Alnajjar, Ghanim 2000. "The Challenges Facing Kuwaiti Democracy," *Middle East Journal*, 54 (2) Spring: 242-258.
- Beblawi, Hazem, and Giacomo Luciani 1987. *The Rentier State*, London and New York: Croom Helm.
- Brumberg, Daniel 2002. "The Trap of Liberalized Autocracy," *Journal of Democracy*, 13 (4) October: 56-68.
- Crystal, Jill. 1990. *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Herb, Michael 1999. *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle Eastern Monarchies*, Albany: State University of New York Press.
- Ismael, Jacqueline S. 1993. *Kuwait: Dependency and Class in a Rentier State*, Gainesville: University Press of Florida.
- Longva, Anh N. 1997. *Walls Built on Sand: Migration, Exclusion, and Society in Kuwait*, Boulder: Westview Press.
- Tétreault, Mary Ann 2000. *Stories of Democracy: Politics and Society in Contemporary Kuwait*, New York: Columbia University Press.
- 2011. "Bottom-Up Democratization in Kuwait." Mary Ann Tétreault, Gwenn

Okruhlik and Andrzej Kapiszewski eds. *Political Change in the Arab Gulf States: Stuck in Transition*. Boulder: Lynne Rienner, 73–98.

<アラビア語文献>

al-Saʿīdī, Ṣāliḥ Baraka 2010. *al-Sulṭa wa al-Tayyārāt al-Siyāsīya fī al-Kuwayt* [クウェートにおける権力と政治潮流], al-Kuwayt: al-Qabas.

<新聞>

al-Qabas

al-Sharq al-Awsaṭ

