

カタル『民主化』への静かな道のり——第3回地方自治評議会選挙の評価——

吉川 卓郎*

はじめに

GCC 諸国の真中に位置するカタル国 (Dawla Qatar) は、近年、小国とは思えない活躍ぶりを見せている。外交では国連安保理非常任理事国を務め(2006 - 2007 年任期)¹⁾、経済では豊富な天然ガス(埋蔵量世界第3位)および原油(埋蔵量世界第14位)の安定輸出と、その勢いはとどまるところを知らない。『エコノミスト』誌では、2007年のカタルのGDP伸び率を8.9%と予想しており、これは世界でも7番目の高さである²⁾。

GDPの5割以上が石油・ガス関連という典型的な「レンティア国家」³⁾であるカタルの経済は、主にエネルギー部門に牽引され、名目GDPが2004年と2005年の2年連続で前年比20%超の伸びを示すなど、急成長している。2005年の国民1人当たりGDPは5万米ドル前後に達しており、カタルは世界で最も豊かな国の1つとなった⁴⁾。

カタルは豊富な資金力を背景に、国際会議や大規模イベントの開催、メディアを通じた国家PRにも力を入れている。2001年のWTO第4回閣僚会議における新たな多角的貿易交渉、いわゆる「ドーハ・ラウンド」の成功の後、ドーハにおける国際会議数は飛躍的に増加している。大規模スポーツ競技大会の誘致にも積極的で、アラブ諸国で初開催の「第15回アジア競技大会(2006/ドーハ)」に成功したカタルは、第31回オリンピック競技大会(2016年)の誘致にも名乗りを上げている。また、首都ドーハに拠点を置く衛星放送局「アル＝ジャズィーラ(al-Jazīra)」の成長も、間接的に同国のソフト・パワー強化に貢献している⁵⁾。

問題の所在

カタルはレンティア国家という脆弱性を抱えつつも、少ない自国民(外国人を含む全人口約74万人のうち、約24万人がカタル国民)を養うには十分すぎる経済力に加え、国民の同質性の高さ、巨大な米軍基地建設と引き換えに得た米国の安全保障によって、GCC諸国の中でも際立った安定性を獲得するに至っており、国内社会改革を求める勢力はほとんど存在しない⁶⁾。

* 元在カタル日本大使館専門調査員

1) 2005年10月10日選出。この選出過程では、わが国がアジア・グループにおいてカタルを支援した経緯があり、カタル側は謝意を表明している。また、2005年の日カタル首脳会談においては、ハマド首長がわが国の国連安保理常任理事国入りを支持した。

2) *The World in 2007* [2006] Economist Intelligence Unit. 21st, ed., P. 97.

3) いわゆるレント(Rent)、つまり「外生的あるいは非稼得的収入」への依存度が高い国家を指す。ルチアーニらは、大半の湾岸アラブ諸国のようにレント収入への依存率が40%を超える国家を「レンティア国家(Rentier State)」と定義した。Beblawi, Hazem, and Giacomo Luciani [1987] *The Rentier State (Nation, State and Integration in the Arab World, Vol 2)*. London: Routledge Kegan & Paulを参照。ちなみに2005年の同国GDPの59.6%が、石油・ガス関連であった。*Economic Statistics of Qatar* [2006] The Planning Council (December)を参照。

4) Qatar Planning Councilによれば2005年の1人当たりGDPは49,655米ドルであり、「統一アラブ経済レポート」によれば53,345米ドルである。もっとも、上記数値は同国の労働力の約8割を占める外国人労働者を入れたものであり、カタル人のみで算出した場合、数値が大幅に上がるものと考えられる。*Economic Statistics of Qatar* および *Al-Taqrīr al-iqtisādī al-'arabī al-muwvāhid* [2006] (September), p. 20. を参照。

5) カタルの派手な動きに対する批判も少なくない。例えば、著名コラムニストであるマームーン・ファンディーは、自由・人権分野におけるカタルの国際的プレゼンス強化について、カタル国内の実情と乖離していると批判した。2005年1月10日付 *Al-Sharq al-Awsat* 紙における同氏のコラムを参照。

6) イラク戦争前にサウジアラビアのプリンス・スルタン航空基地にあった米軍の合同航空作戦センター(CAOC)

にもかかわらず、国家元首であるハマド (Hamad bin-Khalifa al-Thānī) 首長は、無血クーデターによる政権掌握以来、短期間にさまざまな開放政策を実施してきた。前述の大型会議・イベントの誘致、アル＝ジャズィーラへの支援、欧米の大学・研究機関を誘致した「教育都市」「サイエンス・テクノロジー・パーク」の建設は、ハマド首長のイニシアティブの賜物である。

一連の改革の中で、最も遅れ気味なのが政治改革である。少なくとも本稿執筆時点（2007年10月）で、カタルに立法権を有する議会および政党は存在しない。

カタルの「暫定憲法（1970年制定。1972年に改定）」では、立法権は首長に属すると明記している。その一方、同年には首長や閣僚を補佐するための「諮問評議会（majlis al-shūrā）」が設立されたが、議員（35名）は全て首長指名であった。ゆえに、「フリーダムハウス」の2006年度調査では、カタル国民の政治的権利を下から2番目の「6」、市民的自由を下から3番目の「5」、自由度は「なし」、と評価している⁷⁾。

しかし、2005年に「恒久憲法（al-dustūr al-dā'im）」が施行されたことにより、将来的には、諮問評議会は民選議会として立法権を付与される見込みとなった（恒久憲法第61条）。恒久憲法では、諮問評議会議員の総数は45名に改められ、うち30名が直接選挙により選出され、残り15名が首長より任命されることになった（第77条）。

とはいえ、恒久憲法では、立法府に対する首長家の優位を維持するための措置が何重にも施されているのも事実である。例えば、議会で可決した法案が首長の承認拒否により差し戻された場合、法案可決には議会の3分の2以上の賛成が必要となり、再可決されたとしても、首長は必要に応じてそれを停止できる（第106条）。また首長は議会解散権を有し、議会解散から6ヶ月以内の選挙で新たな議会が発足するまでの間は、首長とその閣僚が立法権を行使できる（第105条）。

憲法を抛り所にした支配者による立法府操作は少なからぬアラブ諸国でしばしば見られるが⁸⁾、カタルの恒久憲法を見る限り、同国「民主化」のゴールもまた、サーニー家の絶対的支配を前提とした「自由化された専制（Liberated Autocracy）」であることは明白であろう⁹⁾。もっとも、先述したカタルの成長振りとは社会基盤に鑑みれば、余程の事態が発生しない限り、国民からの民主化圧力を想像するのは難しいであろう。

本稿では、2007年4月1日に実施された第3回地方自治評議会選挙の過程を分析する。その内容からカタル民主化の展望を見出すには無理があるものの、同国内で唯一行われる直接投票の観察は、来るべき諮問評議会選挙の「予行演習」を確認する意味でも興味深いものであろう。

1. 地方自治評議会

沿革

「地方自治評議会（al-majlis al-balādi al-markazi）」の議席数は29で、4年ごとに全議席が改選される。その主な役割は、地方行政（建物・土地の開発、道路整備、農業等）に関する農業省と地方自治省への諮問・助言である。

は、その機能をカタルのアル・ウデイド航空基地に移して閉鎖された。アル＝ウデイド基地はその規模、立地、カタル政府の協力姿勢から、中東でも一、二を争う重要な米軍基地とみなされている。江畑謙介 [2005] 『米軍再編』、ビジネス社。

7) http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2006&country=7042&pf (2006年6月1日時点)。

8) 王制・首長制国家ではヨルダン、クウェート、モロッコ、共和制国家ではエジプトがその例であろう。

9) Daniel Bloomberg [2004] “The Trap of Liberated Autocracy.” Larry Diamond, Marc F. Plattner, and Daniel Bloomberg, eds. *Islam and Democracy in the Middle East*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 参照。

第1期地方自治評議会 (1999～2003年)

カタール史上初の全国選挙となった地方自治評議会の選挙制度は、ハマド首長による勅令(1998年第17号)によって整備された。同勅令によると、選挙権は(1)カタール生まれか、カタール市民権を取得して15年以上を経ている、(2)18歳以上、(3)悪質な犯罪歴なし、(4)選挙区に居住している、(5)軍・警察関係の職務に就いていない、の要件を満たす男女に与えられる。被選挙権についても、年齢(25歳以上)以外はほぼ同様の条件で法整備が行われた(首長勅令1998年第20号)。

1999年3月8日に実施された初の選挙には、実に248名が立候補した。有権者の関心は高く、選挙権保持者21,995人の79.7%が投票したとされる(6名立候補した女性は、全員落選)。

こうして第1回地方自治評議会は、ジャーシム(Jāsim bin Hamad Al-Thānī)皇太子(当時)が開会を宣言する華やかなスタートを切った。しかし、地方自治評議会の実力が農業省と地方自治省の下位機関に過ぎないことが明らかになると、有権者の関心は薄れていった(*Qatar Today*, May 2007)。

第2期地方自治評議会 (2003～2007年)

第1回地方自治評議会のパフォーマンスが低調であったため、2003年4月7日に実施された第2回地方自治評議会選挙での投票率は、前回の半分以下(32.9%)であった(有権者数21,995名)。

選挙においては、多くの候補者が選挙区の立候補条件を満たせないなどの混乱が起き、地方評議会開会後も、定足数不足のためしばしば会合が中断されるなど、その運営能力にも疑問符が付けられた¹⁰⁾。農業省および地方自治省との関係においても、「地方自治評議会の提起した意見に、省が返答する確率は3分の1程度」(コラムニストのアブドゥルラフマーン・アル＝サーニー(Dr. 'Abd al-Rahmān Al-Thānī))と、行政府の優位は明らかであった¹¹⁾。

2. 2007年地方自治評議会選挙

前哨戦

これまでの経緯を見れば仕方ないとはいえ、2007年地方自治評議会選挙に先立っての最大の懸念は、有権者の関心の低さであった。

カタール政府は有権者の関心低下を防ぐべく、様々な工夫を練った。投票日は急遽公休日とされ、地元新聞各紙は投票啓発キャンペーンを盛んに行った。

しかし有権者の反応はいまひとつで、その空気が伝播したのか、候補者の間でもあまり熱心な議論は展開されなかった。また当地紙は、立候補しておきながら選挙運動を展開しない候補者や、近い将来の諮問評議会選挙出馬を睨んだ予行演習として地方自治評議会選挙に立候補する者が少なからず存在した、と報じている(*Gulf Times*, 27 March 2007)。

投票行動

有権者の無関心が危ぶまれる中、4月1日の午前8時から午後5時まで、全国で一斉に投票が行われた。

10) *Qatar Today* (May 2007), p.51.

11) 渡邊正晃 [2005]「カタールの民主化—親米天然ガス立国に向けた課題—」日本国際問題研究所編『湾岸アラブと民主主義 イラク戦後後の眺望』日本評論社、pp. 139-158.

当日、筆者は全国 29 選挙区のうちドーハ市内の 6 ケ所の投票所を訪問する機会を得たが、学校体育館に設けられた投票所（もちろん男女別）は様式が統一され、投票所の外には制服警官が派遣されていた。予め登録を済ませた有権者は、投票所入り口でバーコード入りの ID を提示、それを内務省職員が機械で読み取ったうえで投票用紙を渡すなど、不正防止策は万全であった。各投票所内では、予め ID を交付された地元の新聞・テレビ局等が積極的な取材・報道を行い、開かれた選挙のアピールに一役買っていた。

有権者の出足は好調で、近所同士とはいえ、老若男女のカタル人が行儀よく列を作って投票の順番を待つ光景は印象的であった。多くの投票所の周辺では、各立候補者とその支持者が休憩所（無料の軽食や飲み物付き）を設営し、投票者はそこで休息や、場合によっては立候補者と討論（懇談というべきか）もできたし、投票所前で立候補者の息遣いがビールや飲み物を配る光景（選挙違反であるが、お咎めなし）も見られた。対立陣営同士の口論や、妨害行為も皆無であった。

結果

即日開票の結果、翌 2 日には大勢が明らかになった。ホレイフィー（Sa'd bin Jāsim Al-Khulayfī）公安総局長の発表するところ、投票率は 51.1% で、無投票当選の 2 選挙区を含む 29 選挙区全てで当選者が確定した（表参照）。最も投票率が高かったのはアル＝シャハニーヤ地区の 80.4% で、最低はアル＝ジスラーの 28% であった。

当選者の多くはアル＝ムッラー族、アル＝マーリキー家、アル＝クワーリー家といった主要部族や名門一族の出身であり、多くの有権者は、部族的紐帯やクライエントリズムに拠って投票したと考えられる。特にアル＝ムッラー族からは全議席の約 4 分の 1 を占める 7 名が当選しており、今後の動きが注目される¹²⁾。なお最多得票者は、飛行場（Al-Maṭār）地区で連続当選を果たした現役議員のジュフェイリー（Sheikha Yūsuf Ḥasan Al-Jufairī）であり、唯一の女性当選者でもあった（前回は無投票で当選）。最年少当選者は、28 歳で出馬したアル＝ヒラール地区のナースラッラー（Muḥammad 'Abd al-Ḥāmid Naṣr Allāh）で、自身の勝因を、一族の支援ならびに明快な公約（交通問題の解消等）によるものと総括している（*Qatar Tribune*, 3 April 2007）。

選挙後、アブドゥッラフマーン（Sheikh 'Abd Al-Raḥmān bin Khalīfā bin 'Abd Al-'Azīz Al-Thānī）地方・農業大臣は、新たな地方自治評議会との協力を表明し、アンサーリー（'Abd Al-'Azīz Al-Anṣārī）選挙監視委員長は「選挙における高い政治参加意欲とモラルに現れているように、カタル人のレベルは成熟期に入った」と述べた（*Wakāla al-anbā' al-Qaṭariya*, 4 April 2007）。

表：第 3 回地方自治評議会選挙の当選者

選挙区	当選者	得票数
Al-Jissra	Tarīq Sayf 'Alī Sa'd Al-Malkī	181
Dawḥa Al-Jadīda	Jāsim 'Abd Allāh Jāsim Al-Malkī	264
Al-Malkīya	Ibrāhīm 'Abd Allāh Ḥasan Al-Ibrāhīm	177
Madīna Khalīfa Al-Shamāl	'Abd Allāh Nāsir Zamī Al-Qaḥṭānī	103
Madīna Khalīfa Al-Janūb	Muḥammad Shahīnāz Rashīd Al-'Ātiq	201
Bin Omran	'Alī Aḥmad 'Alī Al-Rabī'a Al-Kuwārī	*
Al-Salata Al-Jadīda	'Abd Allāh Sa'id 'Abd Allāh Al-Sulayfī	239
Al-Maṭār	Sheikha Ḥasan Al-Ju'fairī	800
Al-Wakra	Ḥasan 'Abbās Ḥasan 'Abd Al-Kharīm	332

12) アルムッラー族の一部においては、その帰属を巡ってカタル政府との関係が悪化した時期があった。2005 年 4 月 21 日付の *Al-Yawm*（サウジ）、*Al-Jazira*（サウジ）を参照。

選挙区	当選者	得票数
Mesaieed	Sa'īd 'Alī Ḥamad Al-Mirra	118
Al-Ghānim Al-Jadīd	Ḥamad Khālīd Aḥmad Al-Ghānim	223
Al-Murra	Sa'īd Nāṣir Ḥamad Sa'īd	164
Meather	Muḥammad 'Alī Ḥamad Al-Ithbāt	310
Muraikh	Ḥamad Sālim Muḥammad Al-'Amra	173
Meither Al-Shamāl	Sa'ūd 'Abd Allāh Ḥamad Al-Hanzab	184
Rayyān Al-Qādim	Ḥamad Ṣāliḥ Ḥamad Al-Hawl	205
Al-Nāṣiriya	Muḥammad Ṣāliḥ Al-Khayārīn Al-Hajirī	133
Al-Gharāfa	Mubārak Farish Mubārak Saleh Salem	138
Umm Salal Alī	Muḥammad Khamīs Jumān Al-'Alī	107
Al-Khurayfīyāt	'Alī Nāṣir Eissa Al-Kābī	263
Al-Shahaniya	Shahīd Sa'ūd Shahīd Al-Shamārī	296
Dukhān	Rashīd 'Abd Al-Hajj Tāleb Al-Hajirī	147
Al-Khōr	Sagar Sa'īd Sālem Abineid Al-Muhannadī	*
Al-Zakhira	'Alī Ḥasan Jamā Al-Ḥasan Al-Muhannadī	106
Al-Shamāl	Sa'īd 'Alī Ḥasan Al-Nuaymī	170
Al-Guwairīya	Nāṣir 'Abd Allāh Sa'īd Al-Kābī	77

出所：Al-Rāya (3 April 2007), Gulf Times (3 April 2007).

*印は、無投票当選。

暫定的評価—むすびにかえて

第3回地方自治評議会選挙の結果、有権者の投票傾向が以下のとおり明らかになった。

第1に、議員に対する有権者の審判が正常に機能している点である。今次選挙では16名の現職議員のうち5名が落選しており、その中には第2回評議会副議長を務めたクワリー（'Isā Al-Kuwārī）議員も含まれていた。

第2に、女性候補への支持が依然低い点である。地方自治評議会における女性議員の少なさについては、選挙後に複数の有識者から「女性枠」導入の賛否を巡る意見提示がなされたものの、議論に広がりは見られなかった¹³⁾。最多得票者であるジュフェイリー議員のケースは「女性の勝利」として地元紙で大きく取り上げられたが、勝因は過去の議員活動への評価、地元での周到な根回し等に負うところが大きい（Gulf Times, 3 April 2007）。立候補者が第1回選挙を下回る3名しかない現実を見る限り、女性議員という職種自体、市民の間に根付いていない感がある（前出）。

将来の諮問評議会選挙がどのような形で実施されるかについては本稿執筆時点で不明であるが¹⁴⁾、第3回地方自治評議会選挙の結果を巡る大きな論争が起きていないことから、今次選挙の内容は、「カタル初の立法府選挙実施」に道を開く貴重なテストケースと考えられる。

13) 例えば、カタル大学のアンサーリー（Dr. 'Abd al-Hāmid Al-Ansārī）教授は「（女性への偏見が根強い）カタルを含むアラブ世界での選挙では、女性候補の勝利は難しい。有権者の意識変化には時間がかかるので、政府による女性枠創設が望まれる」と語っている。一方、第2回地方自治評議会議員を務めたハイドゥース（Ibrāhīm Al-Haidous）は、「女性枠の導入は民主化に反する流れである。変化の流れが遅いからといって、介入すべきではない」と述べている。Qatar Today (May 2007), pp. 52-53 参照。

14) 諮問評議会選挙は、カタルの行政区（ドーハ、ラヤーン、ワクラ、シャマール、アル＝ホール、アル＝ザヒール、ウンム・サラール、アルダアーイン）をベースに選挙区が画定されるという見方もある。また、諮問評議会選挙の有権者資格については、帰化カタル人に対しては与えられない可能性がある。