

## 第六章 イエメン 民主化と政権維持の間

松本 弘

### 1. 問題の所在

本稿の目的は、イエメンの選挙制度や政党に関わる解説を行ないつつ、その民主化に対する筆者なりの評価を試みることにある。1990年南北イエメン統一以前のイエメン・アラブ共和国（以下、北イエメン）において、88年に総選挙が行われた時、クウェートの議会が停止中であったため、それはアラビア半島で唯一の選挙と評価された。さらに、統一後の93年にイエメン共和国第1回総選挙が実施された時は、半島初の複数政党制に基づく普通選挙と注目を集めた。しかし、その一方で、現サーレハ政権が78年成立以来24年の長きにわたっていることや、政治的自由の度合いが低いことなどを以って、その民主化は極めて限られたものであるという厳しい批判を受けている<sup>1</sup>。

イエメン国内の政治的变化や、民主化に関わる半島諸国や他のアラブ諸国との対比からすれば、イエメンの事例は評価に値するものに見えるのだが、国際社会というレベルでは批判の対象となる場合が多い。確かに、「半島で唯一」や「半島初」という表現はジャーナリスティックなものであり、王制のGCC諸国と比較して共和制のイエメンの民主化を評価することに、意味があるとは思えない。アラブ、中東、イスラーム世界という地域的規模は、全体として世界の他の地域よりも民主化や自由、人権に関わる評価が低いため、そのなかのイエメンの事例が低く評価されることは、当然のこととも言える。

評価のために比較が必要となる以上、対象国の民主化事例をそれ自身の通時的な変化から見るのか、地域や周辺諸国の諸事例と共時的に比較するのか、それとも先進国の「民主主義」を基準として世界的規模の諸事例と比較するのかによって、考察の内容や結論が異なることとなる。それは対象国の民主化事例に、その国の特殊性や独自性をどの程度認知するのかという問題と表裏一体の関係にある。主として対象国の政治的な変化を追う立場は、それ自身の特殊性を、決して無批判ではないが、より大きく許容するものであろう。周辺諸国と比較する立場は、地域の共通性を視野に入れながらも、その特殊性をむしろ際立たせるような結果となる場合が多く、実質的に第一の立場と変わりが無い。しかし、世界的な規模で民主化事例を比較する場合、個々の国の特殊性や独自性は捨象され、ほとんど論じられることはない。それは結論の部分で、地域別の大きな傾向が見出されたり、政治状況が極端に深刻化・悪化している事例が強調されたりするに過ぎない。これは、国や地域ごとに異なる内容の民主主義を認めるのか、それとも民主主義の普遍的な価値やそれ

に基づく水準や体制を求めるのかという観念の違いでもある。それがゆえに、対象国を主体的に見る場合と他の事例と比較して相対的に見る場合とで、民主化に関わる評価に大きなギャップが存在することになる。

以上は、今なお議論が続けられている古くて新しい命題であり、本稿はその答えを出すべき性質のものではない。かつ、本報告書は中東という地域を扱うものであり、その各章はそれぞれの対象国を扱っている。考察や評価は各章執筆者に委ねられているが、それは全体として対象国を主体的に捉える立場をとっていよう。本章もまた、イエメンの事例をその特殊性や独自性を踏まえた上で評価することになる。しかし、筆者はこれまで述べた民主化事例への視点の問題について、民主化や民主主義に関わる現実、特殊性を認める立場と普遍性を求める立場の間にあるのではないかと考えている。国ごとに異なる民主主義があるとしても、それは選挙や議会を通じた代表制がとられていなければならない。逆に、たとえ先進国の政治体制をそのまま目標やモデルとしても、その過程において当事国の特殊性は否応なく入り込み、その展開や形成は先進国と同じものにはならない。民主主義の「普遍」と「個別」は、そもそも分けて考えることが不可能なのであり、どんなに「普遍」を求めても「個別」の結果とならざるを得ないし、同時にその「個別」は「普遍」を取り込まない限り成立しない。そして、その「普遍」と「個別」の最も重なり合うところが、選挙・議会・政党といった政治制度であると考えられる。これは、既存の「制度的民主主義」や「手続き的民主主義」と呼ばれる議論とは背景や内容を異にするものではあるが、注目する問題点は同様のものである。イエメンはその「制度的民主化・民主主義」のなかで、どのような「普遍」と「個別」の重なり合いを見せてきたのか。このような視座から以下に考察を行ない、イエメンの民主化に対する評価を試みたい。

## 2. 民主化プロセスと政治状況

1990年5月22日、南北イエメン（イエメン民主主義人民共和国、以下南イエメンおよび上記北イエメン）は統合を発表し、イエメン共和国が成立した。統一以前、南イエメンは中東で唯一マルクス・レーニン主義に基づく共産主義国家であり、イエメン社会党（YSP）一党独裁下でソ連型の国家体制を続けていた。北イエメンでは政党が禁止されていたが、国民全体会議（GPC）が唯一の公認政治団体として存在し、その大政翼賛的性格をもって実質的に単独支配政党の役割を果たしていた。冷戦崩壊に伴う北イエメン主導の統一においては、統一が実現する絶対条件としての「対等合併」が強調され、実際にそれを基本とする政治体制が形成された<sup>2</sup>。

統一に際し、アデンで開催された第1回国会（北の国会議員159名と南の最高人民会議議員111名に任命議員31名を加えた301名）は、1981年に南北イエメン統一憲法合同委員会（77年国境衝突の停戦合意であるクウェート協定に基づき設置）が作成した憲法案を、そのまま統一国家の憲法として承認した。同時に国会および政府は、その39条に規定されていた「団体結成の自由」を複数政党制の承認と解釈し、その導入を決定した。政府の最高意思決定機関としては、5名からなる最高評議会（北3名、南2名）が設置され、その議長（北のアリー・アブドラー・サーレ八大統領）が大統領、副議長（南のアリー・サーレム・ベイドYSP書記長）が副大統領とされた。GPC・YSPによる連立内閣の下、首相には南のアッタース最高人民会議幹部会議長（大統領）が就任し、大臣・次官ポストは南北出身者がそれぞれ同数を占め、すべての省において南北出身者による組み合わせとなった（大臣が北ならば、次官は南。軍は国防相が南、参謀総長が北）。

翌91年5月に憲法は国民投票で承認され、正式に公布された。同じ91年には政党・政治団体法（91年66号法）が施行され、複数政党制に移行した。これによりGPCは正式な政党となったが、同時に保守派や左派（ナセル主義やバース主義）が分離して新党を結成し、その大政翼賛的な性格を失った。南イエメンにおいても複数の新党が結成され、政党数は一時40を超えた。92年には選挙法（92年41号法）が施行され、93年4月に第1回総選挙（301議席、任期4年）が実施された。選挙結果は、サーレ八大統領を党首とするGPCが123議席で第一党であったが、YSPは56議席で第三党に転落した。代わって第二党となったのは、62議席を獲得したイエメン改革グループ（イスラーハ）であった。これは、GPCから離脱した保守派の議員が北のハーシド部族連合長アブドラー・ビン・フサイン・アハマルを党首に迎えて結成したもので、イスラーム復興主義系の政党と言われている。

いずれの政党も過半数に達しなかったため、サーレ八大統領はGPC・YSP・イスラーハによる三党連立内閣を発足させた。これは統一間もない政治状況のなかで、言わば挙国一致体制を確立しようとしたものであったが、それは逆に「政治危機」と呼ばれる事態を招く結果に陥った。YSPは、党中央委員会で社会主義放棄を決定したものの、党内の不一致から党大会を開催できず、その左派的傾向を強く残していた。それゆえ、保守的なイスラーハとはもともと水と油の関係であったが、連立政権でともに政策に関わるようになると、一気にその対立関係が表面化した。北イエメンでは、ハーシド部族連合を中心とする北部の部族勢力に対し、サーレ八政権が長く優遇・懐柔策を続けていた。部族勢力はその民兵力を背景に大きな政治的影響力を有しており、政権の維持には彼らの暗黙の了解が不可欠とされている。YSPがこの部族勢力優遇に反対して急進的な政治改革を求め、それにイス

ラーハが強く反発したことが、対立の主たる要因であると言われる。この対立は、イスラーハ支持者によるYSP幹部への襲撃事件を続発させ、94年8月にベイド副大統領が職務放棄してアデンに引きこもったことから、「政治危機」に発展した。

「政治危機」に対しては様々な和解や仲介が試みられたが、その最中にも各地に駐屯する旧南北の部隊間で武力衝突が頻発し、結局彼らは翌94年5月に内戦に突入してしまう。アッタース首相らのYSP最高幹部はアデンのベイド副大統領に合流し、南イエメンの分離・独立を宣言した。しかし、YSP議員の大半はサナアに残り、南イエメンでもアビヤンやハドラマウトなどの各地方が、彼らに同調しなかった。サーレハ政権は優勢を保ちつつ戦局を進め、7月にベイドらが国外に逃亡して、内戦は2ヶ月で統一維持派の勝利に終わった。内戦に際し、YSPは連立政権からはずれ、党本部を含む資産を凍結されたが、その政党活動やサナアに残留した議員53名の身分および政治活動は維持された。

内戦終結後の94年9月、国会は憲法を改正し、翌10月にサーレハを大統領に選出した。改正憲法では最高評議会が廃止され、大統領制の導入およびその権限強化（副大統領は大統領の任命など）、大統領公選制の導入（任期5年、三選禁止）がなされるとともに、シャリーアを法源とする規定や地方評議会・地方選挙の導入などが新たに盛り込まれた。ただし、この時の国会による憲法改正および大統領選出は、内戦後の非常事態による例外的措置とされ、国民投票は行われなかった（サーレハ大統領の任期は新憲法下での第1期とされた）。サーレハ大統領は、南イエメン出身のアブドゥラッポ・マンスール・ハーディー（86年アデン内戦で敗退し、北イエメンに亡命後GPCに参加）を副大統領に指名し、GPCとイスラーハによる2党連立内閣を成立させた。

97年4月、任期満了に伴う第2回総選挙が実施され、301議席中GPCが過半数の188議席（65議席増）を獲得し、単独政権を樹立した。イスラーハは10議席減の52議席にとどまり、YSPは選挙をボイコットした（無所属で4議席獲得）。99年9月には、イエメン初の大統領選挙が実施された。94年改正憲法において、大統領候補は国会が指名することになったが、その指名には国会議員の10%以上の推薦が必要であり、かつ国会は2名以上の候補を指名しなければならない（信任投票の禁止）。しかし、最大野党のイスラーハは候補者を出さず、YSPと他の野党は「政府・GPCより国会議員に対し、YSPから大統領候補を出さないよう圧力があつた」として、選挙をボイコットした。この結果、現職のサーレハ大統領と無名のナジブ・カハターン・シャービー（67年南イエメン独立時に初代大統領となり69年に失脚したカハターン・シャービーの息子）の2候補による無風選挙となり、サーレハが有効投票数の96.3%を獲得して再選され、2期目の任期に就いた。

地方評議会については、その前提となる地方行政制度の整備に長い時間がかかった。98年と99年ようやく地方行政の新法（98年23号法、99年23号法）が施行され、行政区域の全土にわたる再編が終了した。それまで旧南北イエメン間には、行政区域の規模などに関わる大きな格差が存在していたが、旧南北国境をまたぐ新州の設置や旧南イエメンにおけるムディーリーヤ（州より下位の行政区域）の大幅な増設が行なわれ、その格差が是正された。このような行政区域の均等化のあと、2000年1月にイエメン初の地方自治法（2000年4号法）が公布された。また同年8月には、大統領より国会に対し憲法改正の提案がなされた。国会はその後審議を続け、同年11月に憲法改正案を賛成多数で可決した。その内容は、大統領および国会議員任期の2年延長（それぞれ5年から7年、4年から6年）、大統領の国会解散権強化、諮問会議の拡充（後述）、自由主義経済体制の明記などであった。

2001年2月、憲法改正案に関わる国民投票とイエメン初の地方選挙が実施された。憲法改正案は有効投票数の72.91%を得て承認され、州およびその下位のムディーリーヤという2つのレベルの地方選挙では、GPCが圧勝した（後述）。第3回総選挙は2003年4月、第2回大統領選挙は2006年9月に予定されている。

### 3．政治制度と選挙結果

統一以来、立法機関は一院制の国会（Majlis al-Nuwwāb）であり、それは「秘密、自由、平等なる直接投票により選挙される301名の議員から成る。共和国は人口誤差5%以内の同じ人口を有する選挙区に分割され、各選挙区は議員1名を選挙する」（2001年改正憲法63条、以下同）と規定されている<sup>3</sup>。これに基づき選挙法（91年41号法）が制定され、その後96年27号法、99年27号法によって改正が行われたが、その基本的な内容は変わっていない。選挙権は国内に居住するイエメン国籍を有する18歳以上の男女で選挙人登録制、被選挙権は選挙権に加えて識字能力のある25歳以上の男女。選挙管理は最高選挙委員会が行ない、その委員7名は国会において3分の2以上の賛成を得て指名された15名の候補者から大統領が任命する。最高選挙委員会は、人口差5%以内の301小選挙区の設定（選挙区は複数の州にまたがってはならない）、州・選挙区・投票所の各管理委員会の設置および任命、選挙人登録などを行なう。また、政府系メディアでの選挙運動の機会均等、選挙結果に関する最高裁への異議申し立て、検察庁による選挙違反の摘発なども規定されている<sup>4</sup>。

「団体結成の自由」という憲法規定（58条）を根拠に導入された複製政党制に関わる政党・政治団体法（91年66号法）では、政党・政治団体の結成の自由が明記されているが、それはイスラーム、イエメンの統一、旧南北イエメン革命および憲法の理念、政治的自由、

人権の尊重、アラブ民族の精神に合致するものとされている。政党については、特定の地域、部族、宗派、階級、職業などにメンバーを限定してはならず、全国的な基盤と資産が必要であり、本部を首都サナアに置くことが定められている。現役の軍人・警察官は政治活動を禁止され、政党に加入できない。政党への補助金は、総額の25%がすべての政党に平等に配布され、残り75%は総選挙時の得票率に応じて配布される（得票率5%以下の政党は除外）。政党認可のためには党員名簿、規約および政治プログラム、組織体制、会計を政党・政治団体委員会に提出しなければならない。政党・政治団体委員会は、国会担当国務相を委員長とし、内務相、司法相および政党に属していない退職した法律家4名の委員から成り、政党の解散も命じることができる<sup>5</sup>。

立法権に関しては、例外的規定が2点ある。ひとつは、国会の休会中もしくは解散中に、大統領が法律の効力を有する大統領令を発することができるというものである。ただし、国会の開会時に、その大統領令は国会により承認されなければならない、承認されない場合、それは法律的効力を失う（119条）。もうひとつは、立法機関ではないが、国会に準ずるものとされる諮問会議（Majlis al-Shūrā）である。これは、94年改正憲法でその設置が規定されたもので、有識者が大統領および国会に対し必要な提言を行なう機関とされた（憲法改正後にそのメンバー59名が大統領より任命）。2001年改正憲法ではその職務が拡充され、各種の提言とともに、国会との合同会合において大統領選挙候補者の指名や開発計画の承認、条約の批准を行なうこととなった（125条）。2001年4月、サーレ八大統領はそのメンバー111名を任命した。大統領候補者は国会議員の10%（31名）以上の推薦を必要とし、国会は2名以上の候補者を指名しなければならないことは先に述べたが、2001年改正憲法において、その規定は国会と諮問会議の合同会合メンバーの5%（21名）以上の推薦と候補者3名以上に変更された（大統領選挙において過半数を獲得した候補者がいない場合は、上位2名による決選投票を行なう規定には変更なし）（107条）。

94年改正憲法144条は、地方評議会（Majālis al-Ma'alliyya）の設置も規定しており、それは2001年改正憲法146条にそのまま引き継がれている。これに基づき制定された地方自治法（2001年4号法）は、以下のように規定している。州知事（Wakīl）およびムディール（Mudīr、ムディーリーヤの首長）は従前通り中央政府により任命され、それぞれの地方評議会の議長を務める。州評議会の議員は、州を構成する各ムディーリーヤから1名づつが選出される。ムディーリーヤ評議会の議員は、人口3万人未満の場合は17名、3万人以上7万人未満の場合は21名、7万人以上の場合は27名が各ムディーリーヤにて選出される（任期はともに4年）。両評議会はそれぞれ、その選出議員の中から事務総長（Amin 'Āmma）

を選出する。地方評議会の職務は、該当行政区域における開発計画等の決定や予算の承認および監査であり、事務総長がそれらに関わる準備や調整を担当する。イエメンにはそれまで地方税に類するものがなかったが、この法律により所得税の半額や燃料税、各種の行政手数料などが州およびムディーリーヤの財源として確保された<sup>6</sup>。この地方評議会に立法権はなく、その性格は行政機関の一部として地元の民意を地方行政に反映させる、もしくは地方行政を監督するためのものと位置付けられる。

表1は93年および97年総選挙の政党別獲得議席数、表2は両総選挙におけるGPC・イスラーハ・YSP3党の州別獲得議席数、表3は2001年地方選挙の政党別獲得議席数である。ちなみに93年総選挙は、92年の人口センサス（総人口1429万7500人）をもとに行なわれ、1選挙区の人口が4万7500人±5%と設定されて、有権者総数629万900人、登録選挙人数269万1064人（全有権者の42.8%、うち女性50万1591人）、登録選挙人の投票率は84.5%（全有権者の36%）、立候補者総数3181名（うち無所属1956名）、参加政党21であった。

表1 第1回および第2回総選挙における政党別獲得議席数（総数301）

	1993（1選挙区無効）	1997（2選挙区無効）
GPC	123	188
イスラーハ	62	53
YSP	57	0
バース党	7	2
ハック党（正義党）	2	0
ナセル人民統一組織	1	3
民主ナセル党	1	0
ナセル人民矯正組織	1	0
無所属	46	53（YSP系4）

表2 主要3党の第1回及び第2回総選挙の州別獲得議席

	GPC		イスラーハ		YSP	
	93年	97年	93年	97年	93年	97年
旧北イエメン（245）						
首都特別区（18）	11	15	6	1	0	0
サナア州（32）	21	24	5	4	1	0
マフイート州（8）	5	8	0	0	0	0
ハッジヤ州（23）	15	17	3	5	0	0

	GPC		イスラーハ		YSP	
	93年	97年	93年	97年	93年	97年
サアダ州(9)	5	6	1	0	0	0
ジョウフ州(2)	1	0	1	2	0	0
マーリブ州(3)	1	1	1	2	1	0
タイズ州(43)	8	19	18	16	6	0
イッブ州(38)	17	28	13	2	2	0
ホデイダ州(34)	22	25	5	2	1	0
ダマール州(21)	11	14	7	1	1	0
ベイダー州(10)	2	4	2	3	3	0
旧南イエメン(56)						
アデン州(11)	0	6	0	2	8	0
ラヘジ州(12)	0	6	0	2	8	0
アビヤン州(8)	1	6	0	1	7	0
シャブワ州(6)	1	2	0	1	5	0
ハドラマウト州(17)	1	6	0	8	11	0
マハラ州(2)	0	1	0	0	2	0
北	119	161	62	38	15	0
南	3	27	0	14	41	0

注：カッコ内は、当該地域及び州の総議席数

表3 2001年地方選挙結果

州評議会 議席総数426中、確定議席401

GPC	277議席(69.08%)
イスラーハ	78議席(19.45%)
YSP	16議席(3.99%)
無所属	30議席(7.48%)

ムディーラーヤ評議会 議席総数6734、確定議席6213

GPC	3771議席(60.70%)
イスラーハ	1433議席(23.06%)
YSP	218議席(3.51%)
諸派(6党)	42議席(0.68%)
無所属	749議席(12.06%)

#### 4. イエメンの特殊性

イエメンの民主化に対しては、以上の記述からいくつかの特徴を挙げることができる。第一に、それは南北イエメンの統一と不可分の関係に位置付けられたものであった<sup>7</sup>。統一国家の実現や維持と、それが民主的な政体であることは議論の余地のない前提とされ、政府による選挙や多党制の意義強調は現在でも繰り返されている。しかし、統一の背景ないし要因は、北イエメンの安定化と南イエメンの86年アデン内戦以降の経済的疲弊という国内状況と、冷戦の終結や東欧諸国の崩壊という国際環境の変化であり、民主化が統一の絶対条件であったわけではない。

統一と民主化が当然のように重なる理由としては、チュニジアにおける87年政変後の88年憲法改正、アルジェリアにおける88年暴動後の89年複数政党政導入、ヨルダンにおける89年暴動後の総選挙実施といったアラブ諸国の民主化措置や、北イエメン自身の88年総選挙実施の方がより重要である。統一直前に、国内の安定化を背景として地域の政治的变化に沿った民主化が既に北イエメンで始まっており、それが統一によってイエメン共和国の基本政策に位置付けられたと考えられる。無論、それは脱イデオロギー化と表裏一体の関係にある。北のアラブ民族主義や南の共産主義という政治イデオロギーは、もはや支配の手段としての有効性を失っており、民主主義そのものが支配の正当性とならざるを得ない状況となっていた。それゆえ、政党の禁止や一党独裁の対極にあるものとして、普通選挙や複数政党制という民主化が導入されたと言える。

第二に、民主化の当初においては脱イデオロギー化とは裏腹に、その政体は左派的な色彩を残すものであった。統一憲法は既述のように、南北イエメンがそれぞれ共産主義政権、アラブ民族主義政権であった時期に、両者の協議により起草されたものであった。最高評議会は新たな政治体制ではなくて、あくまで従前の集団指導体制の統一国家版に過ぎなかった。GPCは大政翼賛組織ではあったが、その基本理念は62年革命体制の継承であり、その左派的傾向はYSPと相通ずる側面を持っていた。それがゆえに、両国の対等合併は周囲の危惧を裏切るほど順調に推移したし、GPCとYSPの蜜月関係は長期化するものと予想されていた。

事実、統一当初からGPCとYSPは政党としての合併交渉をはじめており、第1回総選挙の1ヶ月後の93年5月に、両党は合併の基本合意書に署名している。両党は統一以前からの指導部として、協力もしくは一体化のもとに統一後も引き続き政権を握り続ける思惑を有していた。第三の特徴は、この思惑や筋書きが、彼らの導入した民主化にとって崩れたことである。それは言うまでもなく、イスラーハの存在である。GPC・YSPは、複数政党

制を導入しても両党の優位は揺るがないと考えていた。しかし現実には、彼らの左派的傾向とは対極に位置する保守的なイスラーム系政党が、第1回総選挙でYSPを抑え、いきなり第二党に躍進してしまう。

イスラーハは旧北イエメンの北部部族勢力と南部ウラマー層の言わば連合体であり、第1回総選挙におけるその獲得議席は表2にある通り、すべて旧北イエメンから選出されている。しかし、その議席の多くは南部のタイズ州、イップ州に集中しており、北部部族勢力の居住するサナア州、マフィート州、ハッジヤ州、サアダ州、ジョウフ州での議席数は少ない。これは、南部ウラマー層の影響力によるものよりも、むしろ南部住民によるGPCやサーレハ政権への批判票と見るべき結果であり、GPCへの支持は彼ら自身が考えていたほど大きなものではなかったということになる。イスラーム復興主義的な政党や政治団体が選挙において支持を集めることも、民主化傾向と重なる中東地域の政治的变化であるが、この点の予測や評価について、GPC・YSPはまったく甘かったということになる。

それゆえ、第1回総選挙の結果はGPC・YSPにとって予想外のものであり、結局それは上述のごとく94年内戦の背景となってしまふ。この内戦は、サーレ八大統領とベイド副大統領が対峙したため、結果的に旧北イエメン対旧南イエメンまたはGPC対YSPという構図で捉えられているが、その内実は異なる。対立の本質はYSP指導部対イスラーハにあり、GPCは両者の間で板ばさみとなって、政治危機の段階では事態の打開や調停に奔走していた。北イエメンにおいては、その政権維持に北部部族勢力の暗黙の了解が不可欠と言われることは先に述べたが、サーレハ政権もその例外ではない。けれども、部族勢力が政権中枢に入り込むことはなく、それと中央政権は常に潜在的な緊張または対抗関係にある。GPCは部族勢力と付かず離れずといった状態の中で長期的、漸進的な部族対策を志向していたが、YSPから見れば、それは北イエメンの政治勢力同士の馴れ合いにしか映らない。部族対策において、現実主義的なGPCはYSPとの協力を望んでいたが、原則主義的なYSPはそれに応えることができなかった。局地的な武力衝突がサナア爆撃に至った時点で、サーレハ政権は統一維持のために分離独立派の掃討および排除に向かう。それは、民主化によって新たな政治勢力が表面化、公式化することにより、それまでのパワー・バランスを崩して、深刻な政治的混乱を引き起こす典型的な事例のひとつであったと言える。

第四は、内戦という深刻な事態を経ながらも、イエメンの民主化傾向が拡大していったことである。民主主義を標榜する国家が問題解決の手段として武力を用いたとして、94年内戦は国外から強い非難を浴び、イエメンは多くの経済援助を失った。湾岸戦争以降悪化していた経済はさらに疲弊を深め、IMF世銀の構造調整を受け入れざるを得なかった。そ



面を確認してみる。選挙および政党の制度については、特に問題は見られない。総選挙および地方選挙においては、立候補者に対する審査や制限といったものはなく、また政党が認可を受けられなかった例や、解散命令を受けた例もない。94年内戦によりYSPは資産を凍結されたが、その幹部が分離・独立派を形成したYSPおよびイエメン民族連合の2政党は、内戦後も活動を続けている。要するに、立候補や政党設立が誰でも可能な状況にあり、選挙民の投票も自由に行なわれている。さらに、選挙と政党の相互作用はイエメンの各地方や宗派、階層などを横断し、それらを結び付ける役割も果たしている。イエメンには長く、その部族社会を背景とした各地方の割拠や地方間対抗関係、都市部と地方部の有機的なつながりの欠如などが存在しており、それらは国民統合の大きな障害と見られてきた。全土的な選挙や政党は、そのような様々な国家の構成要素を結び付け、国民統合に良好な影響を及ぼしていることは間違いない。

ただし、その実態については、いくつかの問題がある。まず、選挙のたびに少数ではあるが、地方の投票所で選挙を実施できず、その選挙区の当選者を確定できないという事態が必ず発生する。その詳細について政府は明らかにしないが、おそらくは特定の候補者の地元支持者達が投票を妨害するためであると思われる。このため、第1回総選挙では1議席、第2回総選挙では2議席が無効とされたし、地方選挙では州評議会総議席数426のうち25議席が、ムディーリーヤ評議会総議席数6734のうち521議席が確定されず、当該選挙区での投票が延期となった（表4参照、公式には手続き上の問題と説明されている）。また、小選挙区制に関わる問題もある。小選挙区制では死票が多く、大政党に有利で小政党に不利であることはよく知られている。イエメンの場合も、第2回総選挙で116名が半数以下の得票で当選しており、全当選者の得票は投票総数の55%に過ぎない（得票率23%で当選した例もある）。この時、GPCは得票率43.2%で議席占有率62.1%であったのに対し、イスラームは得票率23.4%で議席占有率は17.6%であった<sup>9</sup>。

次に憲法および大統領制については、統一憲法により民主化を導入し、94年改正憲法によりそれを発展させたことは評価できる。左派的な集団指導体制を廃して、直接投票により選出させる大統領に権限が集中する制度自体は、国民にとってより明解な政治体制であると言える。しかし、2001年に再び憲法改正を行ない、大統領や国会議員の任期延長などを行なったことには疑問が残る。憲法改正を安易にかつ頻繁に実施することは、中東地域の多くの国に見られる傾向ではあるが、イエメンにおいて94年改正憲法に再度改正を加える必要性がどれほどあったかは、非常に疑わしい。結局のところ、サーレハ現大統領の後継者が確定せず、彼の指導力に代わるべき存在もいないことから、その2期目の任期を延

ばすことを最大目的とした改正であったと思われる。この疑問は、99年大統領選挙におけるサーレハ支持が96.3%（358万4399票）であったのに対し、憲法改正に関する国民投票では、賛成が72.91%（201万8527票）にとどまったことからもうかがえる<sup>10</sup>。

この2001年改正憲法で、人数や権限が拡充された諮問会議も、民主化という観点からすれば疑問が持たれる機関である。その基本的な性格は大統領、政府、国会の諮問機関だが、条約の批准や大統領選挙候補者指名については、国会議員と同じ権限を有している。特に大統領選挙に関しては、その候補者が国会議員や諮問会議メンバーの推薦を必要とするという事実上の審査ないし制約に加え、その候補者を推薦する権利を有する412名のうち、111名が大統領から任命される人物であることは、候補者指名の段階で政府側に有利な状況が形成されていることを意味している。

また、地方評議会はイエメン史上初の試みであり、民主化が国政のレベルから地方のレベルに拡大したものとして評価できる。しかし、その機関としての性格は、非常にあいまいなものとなっている。実は、上述の地方行政法は、96年に最初の法案が政府から提出されている。しかし、その法案はのちに政府自らを取り下げ、97年に2度目の法案が、さらに99年に3度目の法案が提出され、国会においてさらに修正が加えられて2001年に可決成立したものであった。政府提出の法案がそのまま通らず、活発な議論が続けられたこと自体は、議会制度が健全に機能していることを示してはいるが、このような混乱を招いた問題のひとつは首長にあった。法案の段階では、首長は選挙により選出された地方議員により選ばれる議長が務めることになっていた。しかし、この規定には政府部内からも異論が相次ぎ、国会でたびたび紛糾した。結局、首長は従前通り中央政府からの任命となり、かつ新たに議長も務めることとなった。地方議員から選ばれる事務総長と政府任命の首長との関係には、未だ不明瞭な面が多い。

以上のような制度的変化は、それ自体がイエメンの民主化における「普遍」と「個別」の重なり合いであるのだが、それに評価を下すことは非常に難しい。評価が困難な理由は、その制度的な欠陥が決定的なものではないにもかかわらず、従前からの政権が民主化によってより強化されていることにある。たとえば、小選挙区制に関わる上述の問題に加えて、A.A. Saifは「高い非識字率と相まって、小選挙区制は選挙民が個人的関係（personal basis）で候補者を選ぶ傾向を助長させ、それは無所属の議員が多いことにつながっている」<sup>9</sup>と批判している。このことは、無所属議員のみならず、国会議員に占める部族長の割合が高いことにも表れている。1988年北イエメン総選挙においては約30%、統一後の国会においても約20%の国会議員が部族長である<sup>11</sup>。他の職業を兼ねる部族長やその親族が当選してい

る例も多く、その場合は議員の職業として部族長とは書かれないので、議会と部族社会との関わりは、この数字よりもさらに大きいと考えられる。一般に部族社会は保守的であり、その代表である部族長なども保守的で、かつ体制に近い存在であることは事実であるから、彼ら以外の候補者の当選が困難である小選挙区は、結果的に体制側に有利なものとなる。

けれども、これらの問題の原因が、小選挙区制という制度にあるとは言い切れない。選挙区制に関わる長所短所は、先進国でも議論される問題であるし、イエメンの事例に関する問題の本質は、選挙民のメンタリティーや部族社会の保守性の方に存在することは明らかである。しかしながら、部族社会の保守性については、それがイエメンの市民社会形成に大きな役割を果たしているとする評価もある。S. Carapicoは、伝統的な部族社会に見られる法の遵守や相互扶助、社会的活動への参加という精神が、協同組合や政党の成立、活動の背景となっていると述べている<sup>12</sup>。その延長線上に、選挙への参加や国会への進出があるとすれば、イエメンの民主化は現状の変革であると同時に、伝統主義的なメンタリティーをその基盤に含むものであると考えられる。民主化と部族社会との関係に対する評価は様々であるが、いずれにしても小選挙区制という制度に、イエメンの民主化に関わる問題を求めることには無理がある。

また、大統領選挙候補者については、大統領から任命される諮問会議メンバーがその指名に関わる権利を、国会議員と同等に有している問題がある。しかし、指名に必要な推薦は21名以上であるから、実際には野党や無所属の国会議員により候補者が指名されることは十分可能な状況にある。イエメンにおいては、国会であれ大統領であれ、選挙によって政権交代が生じる制度的可能性は確保されており、実態面においてもそれを制限するような状況は見受けられない。にもかかわらず、既存の政権が維持され強化されていく理由は、どこにあるのか。そして、民主化に関するポジティブな面とネガティブな面の関係を、どう評価すれば良いのか。

途上国の民主化や市民社会に関わる状況を主体的に評価する場合、「民主主義や市民社会が実現しているとは言い難いが、それは形成の方向に向かって進行している」という意味の表現が多く見られ、イエメンの事例もその例外ではない<sup>13</sup>。筆者自身も、多くの問題を抱えながらも、イエメンは明らかに権威主義的な体制から、より自由な政治状況に移行していると思う。しかし、「形成の過程にある」という見方は、評価する側が到達すべき何らかの目標や状況を想定しない限り成立しない。対象である国や社会が、それとは異なる目標や状況を想定している場合、もしくは実質的に何も想定していない場合、その過程は予断に過ぎず、そのような評価には意味がない。両者により想定される目標や状況が、同

一のものであると確認できない限り、何らかの過程の途上といった見方はとるべきではない。評価への視点は、あくまで現状そのものに限定されるべきであるとする。イエメンにおいて民主化と政権維持が並立する理由、および民主化のポジティブな面とネガティブな面とが並立する理由を、このような視点から見た場合、それは政府側の「バランス志向」と選挙民側の「実務能力に対する消極的支持」の2点にあると評価できる。

イエメンの民主化は、南北統一とともに始まった。統一はイエメン人の悲願であり、両国政府の最大目標であったが、その実現は冷戦崩壊による、言わば「ふってわいたもの」だった。統一憲法も、統一国家における普通選挙や複数政党制も、長く「画餅」に過ぎないものだった。それが統一により、突如現実のものとなった。イエメンの民主化は、民衆レベルからの強い要求や体制変革、暴動などの深刻な混乱によって生じたものではない。それは、政府によって提起され具現化された「上からの民主化」であった。しかし、それは政府側によって用意万端整えられたものでは決してなかった。政府は脱イデオロギー化のなかで、とにかく民主主義そのものを支配の正当性として強調せざるを得ず、その前提ないし与件としての民主化が進められた。

それゆえ、94年改正憲法では、大統領権限の強化と大統領公選制が同時に規定され、2001年改正憲法では、大統領の任期延長と大統領候補指名の条件緩和（推薦者31名から21名）が同時になされる。地方行政に民意を反映させる地方評議会が設置され、そのための地方選挙も実施されるが、選挙を通じて地元民が首長を選ぶことは見送られる。総選挙や複数政党制の導入より後の民主化措置では、政権側に有利となる強権化と政権批判やその交代をもたらす可能性のある制度的変化が、必ず組み合わされている。このような「バランス志向」に基づく民主化措置は、一般民衆の強い不満を招く性質のものにも、突然の自由化によって過度な混乱を引き起こす性質のものにもならない「中庸さ」を備えている。

この事象について、民主化が未だ過程の段階にあり、今後もその内容を充実させていかなければならない状況において生じているものと評価することは可能である。しかし、民主化の目標は将来における何かではなく、その時々における政権にとって最も望ましい「バランス」や「中庸さ」を保つことであり、その意味で最大の関心は常に現在にあると評価する方が、むしろ現実に近いと思う。「バランス」の内容は変化していくが、それは特定の目標に向かって変化しているのではなく、個々の状況に応じて設定されるものであるから、「バランス」を求めるという姿勢自体には、今後も変化は見られないであろう。逆に言えば、近代市民社会などの観点から見た民主化が、イエメンにおいて貫徹しない理由はここにある。

一方、GPCや現職の大統領を支持し続ける選挙民もまた、脱イデオロギー化の影響を強く受けていよう。GPCは、統一後にその大政翼賛的な性格を失った。しかし、それはGPCから左翼政党やイスラーム系の政党が分離したためであって、GPC自体が政治イデオロギーや政策的な旗幟を鮮明にしたためではなかった。政治イデオロギーからすれば、GPCは今なお62年革命の精神の継承などを謳うだけの、極めて漠然とした政党なのである。筆者個人は、GPCは理想社会を掲げてそのために邁進するようなイデオロギー政党ではなく、眼前の問題をひとつひとつ解決していくような国民政党であり、支持を受ける理由もそこにあるのではないかと考えている。GPCにとっても、国民にとっても、政治的な目的は問題の解決であり、イデオロギー的な理想の追求ではない。しかも、その問題解決に必要な政治的、行政的実務に関わる経験や能力は、GPCにほぼ独占されている。それゆえ、GPCへの投票は、GPCそのものに対する支持と言うよりも、サーレハ政権以上に問題解決能力を有する政治勢力が存在しないという意味での、消極的支持であると言える。

以上のような筆者個人による仮説に、ある程度でも妥当性が認められるならば、イエメンにおける民主主義は、目的としての側面よりも、手段としての側面によりバイアスがかかっているのかもしれない。無論、これはレトリックな表現であって、民主主義はそもそも目的であると同時に、問題解決のための手段である。しかし、民主化が統一国家の成立や維持に不可欠のものと位置付けられたこと、GPCへの支持が特定の政治イデオロギーではなく、問題の解決能力にあると評価できることなどを考えると、イエメンの事例では「手段としての民主主義」といったものがより強くイメージされる。

もちろん、問題の解決においては、どのように解決するのかという方法に何らかの政治思想が必要となるから、それはイデオロギーと無関係であるわけではない。けれども、過去の経験においては、政治イデオロギーが問題の解決にとって、むしろ障害となった例の方が多かろう。現在の政治社会状況は、そのような事態を忌避する傾向が非常に強い。仮に、到達すべき目標や状況に幅広い政治的多元主義が想定されたとしても、それが眼前の問題の解決に有効でなければ、目標や選択肢としての魅力は失われる。そこでは当然、政権長期化による権力の腐敗の危険性が高まるが、それに対する歯止めとしては、政権交代に関わる制度的可能性が確保されていれば良いという判断も、ひとつの現実的、合理的選択であろう。政権交代は、民主化の絶対条件ではない。それは、政権交代をもたらすことができる制度的可能性の実現と拡充にある。

イエメンの民主化は、眼前の現実や問題に沿うかたちで進行してきた。このことから、それは民主主義を確立することよりも、民主主義によって問題を解決することを目的とし

ていると、評価できるのではないか。民主主義のために問題を解決するのではなく、問題解決の手段として民主的な政治体制を整備するのである。繰り返しになるが、実際には両者は重なっている。しかし、その重なり合いのなかで、後者の比重がより高いと筆者は考える。民主主義の導入を「普遍」とするならば、イエメンの「個別」は、イエメン固有の問題と民主化によるその解決方法にある。これは一面、合理的な展開ではあるが、民主主義を「問題解決のための手段」と位置付けることには、そのための現実的・効率的判断が行き過ぎて、民主化自体を無風化・マンネリ化させてしまう危険性をはらんでいよう。

## 主要政党

### 1. 国民全体会議 (GPC、al-Mu'tamar al-Sha'bi al-'Āmma、General People's Congress)

1980年、サーレ八大統領により国民和解を掲げ、国内の各政治勢力を結集するかたちで設立された、北イエメンで唯一の公認政治団体。82年に、各種組合・団体から選出された700名と政府任命の300名の計1000名により第1回総会を開催し、サーレ八大統領を書記長に選出するとともに、綱領の役割を果たす国民憲章(Mithāq al-Wa'ānī)を採択した。サーレ八政権の公約であった総選挙を準備する機関としても位置付けられ、88年に総選挙が実施された際、選出議員128名全員をGPC公認候補で占めた(残り31名は政府任命議員)。統一に伴い正式な政党となり、メンバー1000名の会議という組織から、広く党員を募る組織に移行した。党員約7000名が参加した95年第5回総会において、書記長制から党首制に変更し、サーレ八大統領を党首、ハーディー副大統領を副党首に選出して現在に至っている。

### 2. イエメン改革グループ (イスラーハ、al-Tajammu' al-Yamanī lil-Ḥālā、Yemeni Reform Group)

統一後の複数政党制導入に伴い、旧北イエメン北部の部族勢力と南部ウラマー層が連合して結成された政党。ハーシド部族連合長アハマル(93年以降、国会議長)を党首とし、他の幹部はイエメンのムスリム同胞団といわれるウラマーが務める。イエメン最大の圧力団体である部族勢力に、ウラマー層が政党としての思想的・組織的枠組みを提供する構造となっている。北部部族はシーア派のザイド派に属し、南部ウラマーを含むそれ以外の地域はスンナ派のシャーフイー学派に属しているが、宗派の違いはこれまで問題となっていない。シャリーアの施行や宗教教育の拡充など、イスラーム復興主義的な政策を掲げ、

野党としてGPCと対立するが、基本姿勢としてはサーレ八大統領を支持しており、反政府勢力とは見なせない。アハマル党首の個人的人脈や宗教面での結び付きから、サウジアラビアと強い関係を有すると言われる。

### 3. イエメン社会党 (YSP、al-izb al-Ishtirākī al-Yamanī、Yemen Socialist Party)

イギリス支配下の南イエメンにおいて64年から反英武力闘争を行ない、68年独立時に全権を掌握した民族解放戦線 (NLF) をその前身とする。78年に現在の党名に改称した。マルクス・レーニン主義を掲げて一党独裁制を続けたが、統一に際し中央委員会が社会主義の放棄と党名の変更を決定した。しかし、党大会を開催できないままに94年内戦が勃発し、党資産を凍結された。内戦後の94年8月、YSPはダマスカスで政治局会合を開催し、内戦中の分離・独立宣言を誤った決定であるとの決議を行った。翌9月、サナアでの中央委員会でアリー・サーレハ・オベイドを新書記長に選出し、10月ベイドら旧分離・独立派幹部を除名処分とした。97年3月、党中央委員会は賛成75、反対32で第2回総選挙ボイコットを決定、国会での議席を失った。

### 4. その他

左翼政党として、イラク系パース主義のアラブ・パース社会主義党イエメン地域指導部 (パース党、2001年地方選挙で7議席獲得)、ナセル主義のナセル人民統一組織 (同28議席獲得)、民主ナセル党、ナセル人民矯正組織がある。また、ザイド派の政党として、ハック党 (正義党、同1議席獲得)、イエメン人民勢力同盟 (同2議席獲得) がある。

### 注

1. たとえば、政治的権利と市民的自由を軸として国別の評価を行っているフリーダム・ハウスは、イエメンを「民主化に関して1972～98年に変化がなく、98年の時点で『非自由』の状態」と評価している。間寧「イスラム諸国の民主化についての一視点」、『現代の中東』28号 (2000年3月) p.92。
2. 南北イエメンの統一および統一前の政治状況については、拙稿「イエメンの民主化」、『現代の中東』27 (1999.9) pp.27-41を参照。

3. 94年改正憲法については、拙稿「イエメン」、平成12年度日本国際問題研究所外務省委託研究報告書『中東基礎資料調査 主要中東諸国の憲法 (上)』、2000、pp.3-49を参照。2001年改正憲法については、“Dustūr al-Jumhūriyya al-Yamaniyya”, *al-Jarīda al-Rasmiyya*, Vol.2, No.6, al-Jumhūriyya al-Yamaniyya, April 15, 2001を参照。
4. *Qānūn al-Intikhābāt al-Āma, al-Jumhūriyya al-Yamaniyya*, 1999, ▶ an‘ā’. Saif, A.A., *A Legislature in Transition: The Yemeni Parliament*, Aldershot, 2001, pp.95-98.
5. “Qānūn al-Ahzāb wa al-Tanzīmāt al-Siyāsiyya”, *Qānūn al-Intikhābāt wa Qānūn al-A▶ zāb, al-Jumhūriyya al-Yamaniyya*, n.d., ▶ an‘ā’. Saif, op.cit., pp.91-91.
6. *al- Qānūn Raqm 4 li-Sana 2000 bi-Sha’ni al-Sul▶ a al-Ma▶ alliyya*, al-Jumhūriyya al-Yamaniyya, 2000, ▶ an‘ā’.
7. e.g., Whitaker, K., “National Unity and Democracy in Yemen: A Marriage of Inconvenience”, Joffé, E.G.H. et al (eds.), *Yemen Today: Crisis and Solutions*, London, 1997, pp.21-27.
8. Saif, *op.cit.*, p.93-93.
9. *Ibid.*, p.154.
10. *Al-Thawra*, March 4, 2001.
11. ▶ āhirī, M.M.al-, *al-Dawr al-Siyāsi lil-Qabīla fil-Yaman 1962-1990*, ▶ an‘ā’, 1996, p.188. Saif, op.cit., p.191.
12. Carapico, S., *Civil Society in Yemen: the Political Economy of Activism in Modern Arabia*, Cambridge, 1998, pp.11-12.
13. たとえば、本稿で引用したSaifは「民主的な経験への慣用はあるが、未だ政治的多元主義の段階に達していない。」と述べ、Carapicoも「イエメンが相対的に、より開かれた社会となっていることは事実である。」と述べている。Saif, *op.cit.*, p.112. Carapico, *op.cit.*, P.210.