

湾岸アラブ型エスノクラシー 移民に依存する労働市場と体制の安定性

「激動する湾岸アラブ諸国を読み解く:君主制、移民、湾岸経済の展望」

2014年9月17日 @JETRO 本部

松尾昌樹

宇都宮大学国際学部准教授

matsuom@cc.utsunomiya-u.ac.jp

はじめに

エスノクラシー (Ethnocracy) とは、特定の民族集団が他の民族集団を抑圧的に支配する統治形態を指す。この用語は、1975年にA.マズルイがウガンダのイディ・アミン大統領の統治体制を説明する際に、民族的差異によって支配エリートと被支配集団（あるいは支配エリートから排除されるべき対象と見なされた集団）の間の境界が設定されていた状況に注目して考案したものである [Mazrui 1975]。これを湾岸アラブ諸国（バハレーン、クウェイト、オマーン、カタール、サウジアラビア、UAE）に適用させた「湾岸アラブ型エスノクラシー」とは、「国民と移民という国籍の違いに基づいて格差を生成・維持することで、権威主義体制の柔軟性を高める統治制度」である。

湾岸アラブ諸国は大量の移民人口を抱えている（表1）。湾岸アラブ諸国の移民は単に人口規模において国民に匹敵するというだけでなく、労働力の大半を占めており、それゆえに政治的・経済的に欠かすことのできない存在となっている。そのような重要性にも関わらず、移民は国民に比して非常に低い地位に置かれている。そこで形成されている国民と移民の間の格差が、湾岸アラブ諸国の権威主義体制の柔軟性に寄与するという考え方が、「湾岸アラブ型エスノクラシー」の骨子である。

湾岸アラブ諸国の政治・社会システムを叙述するためにエスノクラシーの概念を初めて用いたのは、2005年に発表されたA.N.ロングヴァの論文 [Longva 2005] である。それまで、湾岸諸国の権威主義体制の柔軟性を説明する枠組みとしては、レンティア国家仮説 [Beblawi and Luciani 1987] がよく知られていた。国内経済とは関係のない、外生的なレント収入に依存する政府は、国民からの徴税しないことで財政に関する説明責任を逃れ、また国民の政治的要求を受け入れる必要性が低下する。税負担を免れた国民は政府から無償で提供される各種のサービスを受け入れることでそのような政府に忠誠を誓う。このようなシステムにおいては、国民が政治改革要求を行わず、また政府はそれを聞き入れる必要が無いので、民主化が阻害される。特に財政収入に占める石油輸出収入の割合が高い湾岸アラブ諸国は、その権威主義的統治体制と相まって、レンティア国家仮説に当てはまる国家としてよく知られている。しかし、ひとたび基本的な福祉サービスが行き届き、それが当たり前のことになってしまうと、人々はそれを当然のこととみなすかもしれない。単

に福祉サービスを充実させるだけでは、それが開始されてから既に 40 年を経た現在では、配分政策は政治的取り込み機能を失っているかもしれない。

これに対して、国民と移民の格差に基づくエスノクラシー体制下では、国民は従属的な移民に対する優越感を獲得し、自分たちが移民を管理する権限を有する特権的な存在であると認識する。また、移民と国民の格差に基づく二分法的認識は、国民内部の格差を隠蔽する効果を有する。この特権意識と二分法的認識により、支配家系と一般国民との格差—支配家系による政治権力の独占、スンナ派とシーア派の宗派区分—は、移民に対する優越感で解消される。このように、移民とは単に搾取されるだけの存在ではなく、彼らが湾岸諸国の国民の一体性を生み出し、その権威主義的体制を下支えする機能を有していることが明らかとされる。

湾岸アラブ諸国の社会を論じる際に、その社会の構成員を移民にまで拡大したことは、ロングヴァの特筆すべき貢献である。それまでの研究者の多くは、湾岸アラブ諸国の統治制度や社会システムを研究する際、アラブの伝統であるとか、部族政治であるとか、イスラームといった、国民が保有する様々な特徴に依拠して分析を進めようとしてきた。しかし、対象を国民に限定する以上、こうした特徴で説明できる範囲は、バハレーンでは住民の 46%、クウェイトでは 40%、UAE では 20%に過ぎない。果たしてこれは、湾岸アラブ諸国の統治を分析したことになるのだろうか。問題は、国民の割合に留まらない。表 1 の就労者に占める移民の割合が示すように、湾岸アラブ諸国の経済活動の主体は移民である。一般に国内の経済活動に起因する諸問題への対応如何が政府への支持/不支持に大きく影響することを考慮すれば、経済活動の主体である移民を政治から排除することの意味は大きい。ロングヴァの表現を借りれば、移民を政治から排除することは、移民が政治に影響を与えないことを意味するのではなく、実際には排除することによって政府への支持が低下する可能性を低減させているのであり、この政治的影響は非常に大きい。

エスノクラシーの条件

エスノクラシーが発生するためには、三つの条件がある。第一に、移民が抑圧される状況にあっても、彼らがそうした状況に対して異議申し立てを行わない環境を生み出すカフアーラ制度 (kafāla) である。カフアーラとは、「身元引き受け」を意味するアラビア語であり、これを行う人物であるカフィール (kafil) は、移民労働者が湾岸諸国で就労ビザを取得する際の保証人を意味し、多くの場合は雇用者がカフィールとなる。カフィールが移民労働者を即座に解雇する権利を持つため、移民労働者は賃金やその他の待遇に不満を持って、解雇されることを懸念してそれをカフィールに訴えないばかりか、カフィールの要求に応える傾向にある。また、移民労働者はカフィールの承諾なしに職場を変更することができず、その上カフィールは不満を持った移民労働者が帰国することを防ぐためにパスポートを取り上げてしまうことが多い [Khalaf and Alkobaisi 1999]。このようなカフアーラ制度は、公的な制度ではない。例えば、バハレーンでは 2006 年法令第 19 号第 25 条

によって移民労働者はカフィールの合意なしに雇用先を変更することが可能となっており、法的にはカファーラ制度は廃止されている。にもかかわらず、移民労働者をめぐる状況は制度の廃止前と較べてほとんど変わっていない。そもそも、現在の全ての湾岸諸国において、カフィールが移民労働者のパスポートを取り上げる権利は法的には認められていない。このように、カファーラ制度とは、移民労働者に対してカフィールが圧倒的な権力を行使する環境で生み出された社会的慣行に過ぎない。

なお、こうしたカファーラ制度が湾岸アラブ諸国に見られる原因を、この地域の民族性や伝統で説明するべきではない（ガードナーの話にあったように、雇用者とスポンサーが遊離しており、「湾岸アラブ型」の雇用形態の創出に影響しているのは、アラブ系移民である可能性を無視できない）。なぜならば、こうした制度は湾岸アラブ諸国に固有の制度ではなく、東アジア、東南アジア諸国にもみられる現象である [Rahman 2011]。さらに、湾岸アラブ諸国でカファーラ制度が法制度化されたのは 1960 年代から 70 年代の事であり [Baldwin-Edwards 2011:36-37]、すなわちオイルブームに支えられて急激に移民が増加する中で、その管理が求められた結果であり、歴史的に見てむしろ新しい制度である。そのうえ、実際に移民を低賃金で雇用しているのは、現地の国民ではなく、ヨーロッパやアメリカ、日本など、湾岸アラブ諸国以外に背景がある企業である事が多い。このように、カファーラ制度は現地の伝統や文化に由来するものではなく、石油輸出収入の流入後に新たに形成された制度である。

第二に、移民労働者内部で出身国に応じ階層分化が成立しているため、彼らが移民労働者として一枚岩の運動を発生させづらい点がある。移民労働者の多くは分割労働市場に由来する利益（出身国に基づく賃金格差）を守り、湾岸諸国の国民が形成する階層構造を複製することで、他の移民労働者に対する優位を維持しようとする。このプロセスを通じて、移民労働者は自らを国籍やエスニシティに応じて差異化された存在であると認識するようになり、「移民労働者」という集団を形成できなくなる。実際に、これまでも湾岸諸国では移民労働者による賃上げ要求がなされたことがあったが、それらはいずれも同一出身国の労働者が同様の賃金で集団的に雇用される建設現場のような特定の環境に限定されている。

第三に、移民の無制限受入制度と非包摂制度がある。西ヨーロッパやアメリカにおいて見られたように、一部の移民は不法滞在化し、それが大きな社会問題となる事がある。西ヨーロッパやアメリカでは、厳しい入国制限がある。すると、移民は一旦入国してしまうとこの高コストを再度支払うことを嫌うため、帰国しようとせず、不法滞在化する。この問題を解決するためには、取り締まりと強制帰国を実施するか、あるいは不法滞在移民の合法化、あるいは自国民化という方策が採用される。つまり、包摂制度の実施である。移民自身も、積極的に移民先に帰化しようとする。移民の包摂政策の実施は、受入国では移民受入に由来するコストとみなされるため、いっそう移民の受入制限が高まる。現在の西ヨーロッパ諸国では、基本的に移民を将来的な帰化申請者と見なし、そのために厳格な基準を設定しているが、これは入国コストが高くなる事が包摂政策の実施に結びつく典型

的な事例である。

しかし湾岸アラブ諸国の場合、全く別のシステムが採用される。湾岸アラブ諸国では、入国に際する所得や学歴、職歴制限は存在せず、カフイーラの申請に応じてビザが発給される。このように入国コストが低いため、目的金額を得た移民は順次帰国し、まとまった金銭が必要になったときに再度入国する道を選択する。湾岸アラブ諸国においても不法滞在移民は存在するが、それは入国コストによるものではなく、カフイーラ制度下の過酷な環境を逃れて不法滞在化したものであり、彼らは帰化しようとすることもほとんどない。移民にとって入国のコストが低ければ、それに応じて移民が帰国を選択しやすくなり、受入国も彼らの包摂政策を検討しなくなる。

国籍別分業体制

湾岸アラブ諸国は、国民就労者数の 80%以上が公的部門に就労し、民間部門の労働力の大半が移民によってまかなわれる高度な分業体制を持つ国（高分業諸国：クウェイト、カタール、UAE）と、国民の公的部門への集中が低い低分業諸国（バハレーン、オマーン、サウジアラビア）に明瞭に区分され、高分業諸国は財政に余裕があり、低分業諸国は公的部門の雇用を拡大する財政的余裕がない [松尾 2014]。低分業諸国はいずれも、いわゆる「アラブの春」以降に国民から政府批判（デモ、破壊行為など）が展開された国と一致し、高分業諸国では国民からの政府批判は存在しないか、あるいは限定的であった。このことから、十分な財政的裏付けがあれば、国籍別分業体制を強固に維持することが可能となり、権威主義体制を安定的に維持できることがうかがえる。また、低分業諸国は国民労働人口の増加に財政の拡大が追いつかず、そのために分業体制が不十分で移民と国民の競合関係が発生していると考えられる。

高分業国のクウェイトと低分業国のバハレーンを例に取り、もう少し詳細に分業体制を分析しよう。グラフおよび 5-1、5-2 はクウェイトの賃金分布を表したものである。公的部門においては、移民が多く集中する賃金帯と国民が集中する賃金帯の二つの山が形成されていることから明らかなように、国民と移民が異なる賃金帯に属しており、両者が競合していないことが明らかである。そこでは、移民の最多賃金帯は 250 クウェイト・ディーナール(以下、KD)であり、これに対して国民は 400KD であることから、国民は移民に対しておよそ 1.6 倍の賃金を得ていることが分かる。これは民間部門においても同様で、あり、移民が集中する賃金帯(60KD)と自国民が集中する賃金帯(480KD 以上)の二極が形成されている事が分かる。公的部門と民間部門のクウェイト人の賃金帯には大きな差は無いが、クウェイト人と移民の賃金格差は、公的部門でも民間部門でも顕著である。国民の大半が公的部門に就労し、移民の大半が民間部門に就労している事を考慮すると、両者の格差として比較すべきは公的部門の国民と民間部門の移民の賃金格差となる。この格差は、公的部門に就労する国民の賃金が 400-600KD であるのに対して、民間部門に就労する移民の賃金が 60KD 前後であり、その差はおよそ 6 倍から 10 倍に達する。クウェイトにおいては、

公的部門に就労するクウェイト人と民間部門に就労する移民労働者という分業体制が確立されており、これは賃金の面から考えて階統型分業体制であると見なすことができる。

これに対して、パハレーンの賃金分布のグラフ(6-1、6-2)は、クウェイトと全く異なる様相を示している。公的部門に関するグラフから判断すると、国民は 300 パハレーン・ディーナール(以下、BD)と 400BD の二つの最多賃金帯の山を形成しているが、移民は 300BD を頂点とする大きな山を形成している。すなわち、移民と国民の最多賃金帯は近い位置にあり、両者の待遇が大きく異なる様子は確認できない。民間部門においても、最多賃金帯は移民で 100BD 以下、国民で 150BD と異なるものの、これよりも大きな賃金帯では両者の分布は変わらず、ほぼ同じ賃金帯に移民と国民が分布していること、すなわち両者が競合している様子が見て取れる。公的部門においては、一般的に業績や景気に応じた解雇が存在しないことを考慮すると、国民と移民が同じ賃金帯に属していたとしても、両者の競合は弱いと想定される。一方で、民間部門における解雇リスクは公的部門に比して一般的に高いことが想定されるので、民間部門で、パハレーン人と移民労働者の競合関係はより苛烈であると見なすことができる。

公的部門と民間部門において賃金格差が発生していることを考慮すると、民間部門と公的部門の分業体制は階統型であると判断することができる。ただし、この格差は国民と移民の間だけではなく、国民の間にも存在する(公的部門の国民の賃金が 300 および 400BD であり、民間部門の国民の賃金が 150BD)。民間部門に就労するパハレーン人にとって、エスノクラシー体制は移民との競合を回避する制度ではなく、自分たちの賃金や労働環境の改善を阻む制度となる。さらに、公的部門での雇用がレント収入の配分政策の一環であることを考慮すると、パハレーン人労働者のおよそ半数は、レント収入の配分を享受できていないことを意味する。すなわち、パハレーンはレンティア国家でありながら、エスノクラシー体制の確立に失敗した事例に位置づけることができる。

低分業諸国の選択肢：クォータ制度

「アラブの春」に際して、パハレーンでは全土を揺るがす反体制運動が発生し、サウジ軍を主体とする半島の盾軍の駐留という事態をまねいたが、サウジアラビアにおいては東部州の一部地域を除いては激しい反政府運動は見られなかった。この違いの背景には、分業体制からこぼれて民間部門に吸収された国民労働者の待遇が、両国で全く異なるという事実が存在する。パハレーンでは、民間部門に就労する国民は、公的部門に就労する国民との格差に悩まされるだけでなく、移民と競合関係にあつて低賃金労働に従事せざるをえない状況に追い込まれている [松尾 2013a]。パハレーンと同様に低分業国であるサウジアラビアは、パハレーンとは異なり、政府が 2013 年からニターカートと呼ばれる一種のクォータ制度を民間企業に課したため、企業はたとえ移民より賃金が高くとも、サウジ人労働者を優先的に雇用せざるを得なくなった。これによってサウジ人労働者は、公的部門に比べれば賃金は低いものの、移民に比して建設業で 3 倍、製造業で 5 倍近い賃金格差を確保し

たまま、雇用にありつけることとなった [松尾 2014]。企業は大量の移民を雇用しているので、サウジ人を雇用することで発生するコストを移民に転嫁することでクォータ制に対応する。政府がクォータ制度を導入することで、同一職にありながら国民と移民で賃金体系が異なる分割労働市場が形成され、国民と移民の格差を生み出す状況、すなわちエスノクラシー体制が確立され、国民の不満を抑えることが可能となったのである。

レンティア国家とエスノクラシー

ただし、このように見てきた国籍別分業体制や分割労働市場は、国民と移民の競合関係を解消する唯一の手段ではない。なぜなら、政府が税を用いた再配分機能を有するなら、エスノクラシーを採用しなくとも移民の流入による国民と移民の競合関係を軽減しうるからだ。例えば、安価な移民が流入することで受入国の（とりわけ民間部門の）賃金が全体的に低下するという事態を想定しよう。このような状況では、政府が国籍別分業や分割労働市場を制度化しない限り、国民労働者は移民労働者と競合関係を形成することになり、政府批判が発生するかもしれない。ただし、同時に移民を大量に雇用する産業は賃金低下に伴ってコスト削減を可能とし、移民流入以前に比して多くの利益を生むことが可能となるかもしれない。そうなった場合、政府が徴税を行っていれば、企業の業績が上がれば税収が増加し、その増加分を賃金が低下した国民に再配分することで、その国民は移民との競合によって低下した賃金収入を補填することができるだろう [Borjas 1995]。

ただし、政府が徴税を行えばその使途に説明責任が発生する。あるいは、納税者が税の使用に関する決定プロセスへの参加を求めるようになる。すなわち、財政民主主義の原則である [神野 2007:77-78]。権威主義体制を維持しようと努める湾岸アラブ諸国は、財政民主主義の発生を回避する必要があるため、レント収入を活用して税への依存から脱却し、レンティア国家化した。このため、レンティア国家の政府は再配分能力が脆弱となり、移民によって生じる利益を国民に再配分することができない。移民の流入で経済的損失を被った国民に対して、移民によって増加した企業収益の一部でなく、石油輸出等のレント収入を配分する政策も理論上は採用しうる。しかし、湾岸アラブ諸国の政府は国民から所得税を徴収しないため、国民の所得状況に関する情報を持たず、それゆえ低所得者層を確定する能力を持たないため、低所得者層をターゲットとした配分は不可能である。サウジアラビアがクォータ制度を導入したのは、政府が再配分機能を持たないレンティア国家という限界を超えるために、必要とされる再配分機能を企業に転嫁することが必要だったためである。

さらに、こうした富の再配分機能の民間企業への転嫁は、政府が運用できる資産が低減する事態を想定すると、政府にとっては非常に強力なツールとなる。サウディアラビアのような低分業国においては、国民労働力を公的部門で吸収することができない以上、そうした政府の資源配分の限界を補うためには、民間部門から強制的に富を獲得するしかない。クォータ制度は、徴税機能を導入せずにこれを行うための制度としてまことに適している。

このような、レンティア国家という足枷から逃れるための制度としてエスノクラシーが機能しているという解釈をさらに一歩進め、湾岸アラブ諸国の弱点を補強する制度として、これが機能している状況に注目しよう。民間部門の雇用を容易に解雇可能な移民に依存することは、湾岸アラブ諸国が柔軟な雇用調整機能を持つことを意味する。経済的に石油輸出に依存する湾岸アラブ諸国は、その国内経済が石油価格の変動の影響を受けやすい。柔軟な雇用調整機能を持つことは、このような変動に対応する力を強める。さらに、湾岸アラブ諸国ではオランダ病--資源輸出収入の流入によって自国の通貨価値が増値し、貿易可能財を国内で生産するよりも輸入する方が安くなり、結果的に国内に存在する貿易可能財を生産する産業が衰退する現象--が発生しやすい。貿易可能財を生産する企業には、コスト削減を通じてオランダ病に対応する手段が残されており、コスト削減を実現する直接的な手段は賃金抑制である。湾岸アラブ諸国の企業の場合、立場の弱い移民を労働力の主力として採用することで、賃金抑制が容易となる。

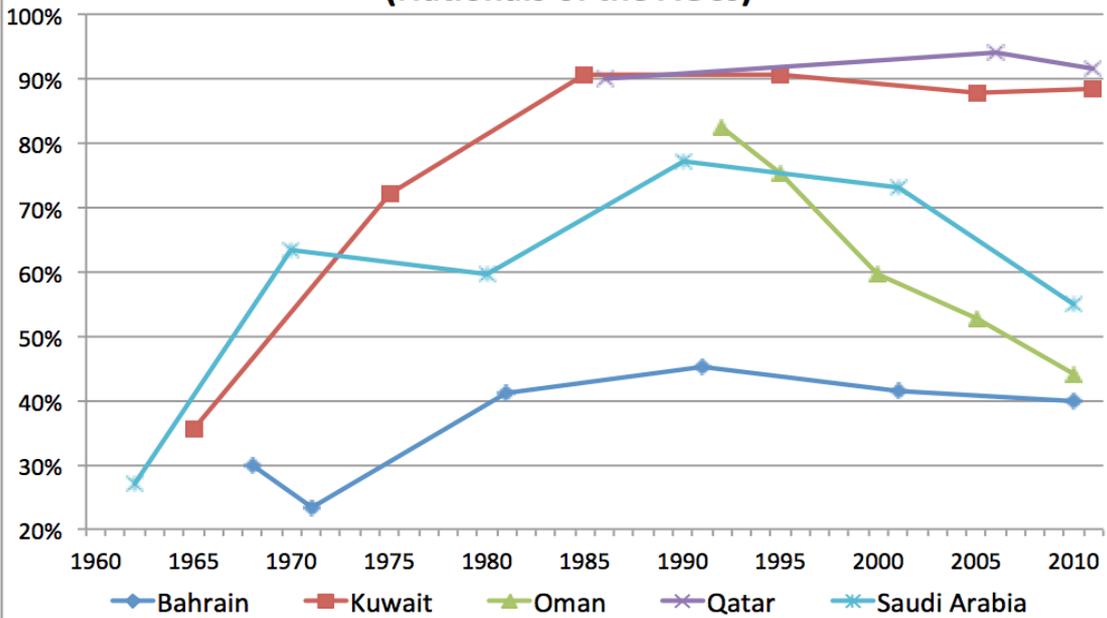
このように、湾岸アラブ型エスノクラシーとは、単に移民と国民の間の格差を顕在化させて国民の優越感を増大させ、特権階級としての国民の一体性を生み出すだけではない。資源輸出国であるがゆえにその国民が構造的に被る問題（不安定な経済やオランダ病）を移民に転嫁することで、その問題を原因とする国民の不満を軽減する効果をも持つ。湾岸アラブ諸国が根本的に抱える問題を回避する効果を持つからこそ、その権威主義体制の柔軟性を支えることになるのだ。

表1 湾岸アラブ諸国の国民と移民

	Population		Employed	
	nationals	immigrants	nationals	immigrants
Bahrain 2010	46.04%	53.96%	25.20%	74.80%
Kuwait 2005	39.22%	60.78%	18.50%	81.50%
Oman 2010	70.57%	29.43%	24.50%	75.50%
Qatar 2010	25.78%	74.22%	5.60%	94.40%
Saudi Arabia 2010	68.84%	31.16%	20.24%	79.76%
UAE 2005	20.10%	79.90%	15.50%	84.50%

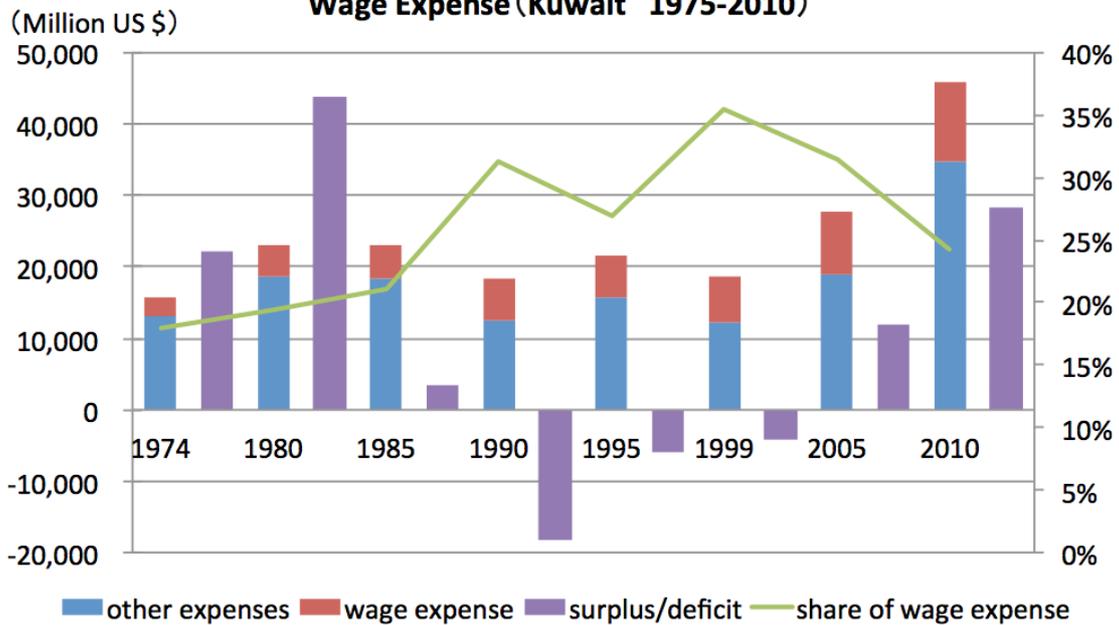
出所：[松尾 2014]

Fig.1 Percentage of Public Employees in Total Employees (Nationals of the AGCs)

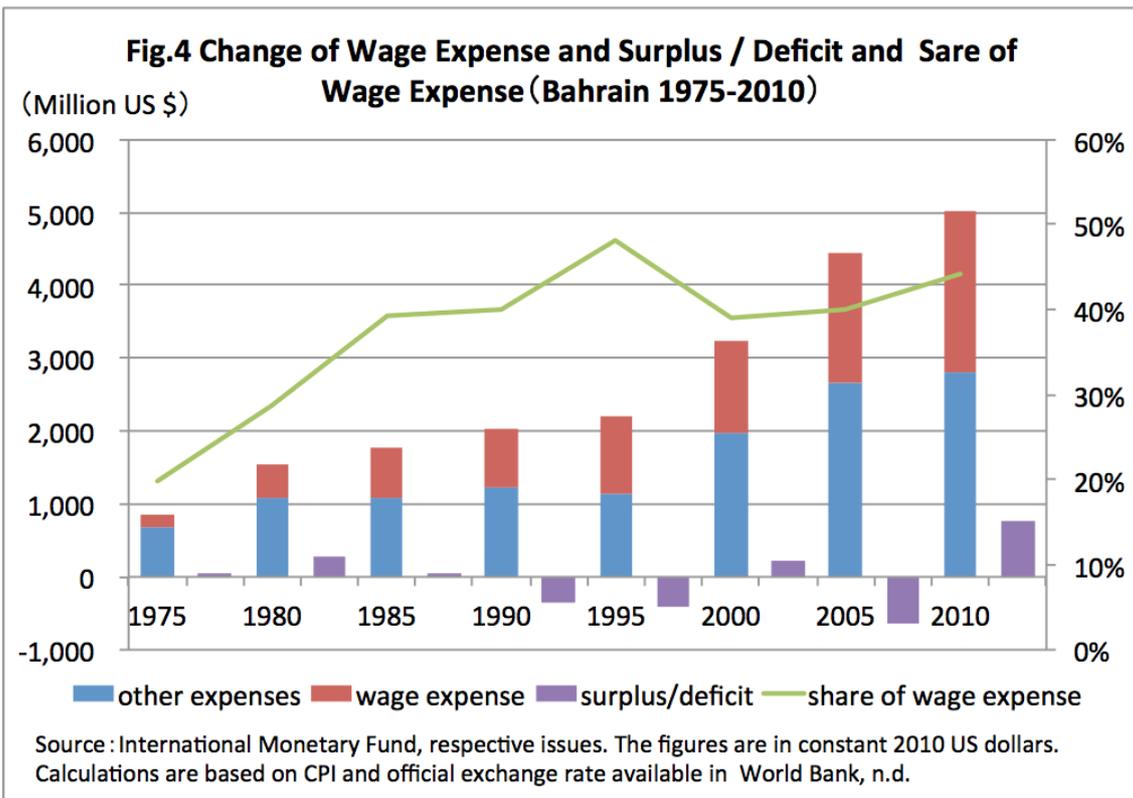
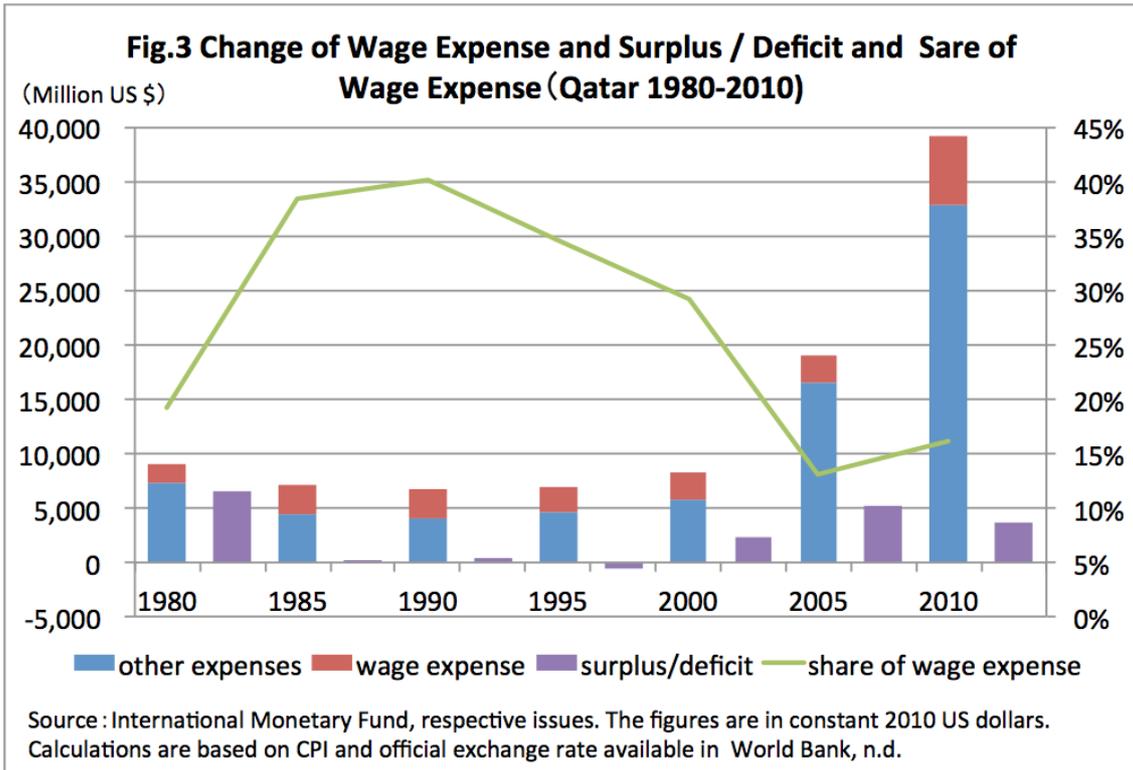


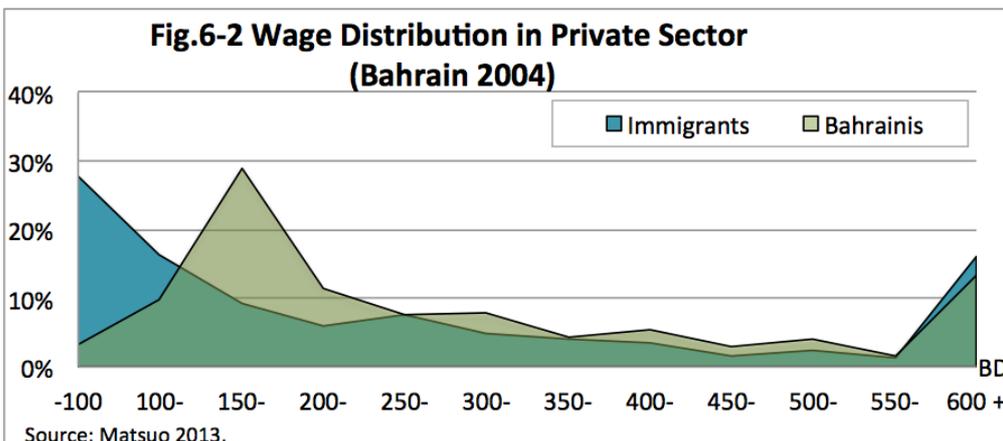
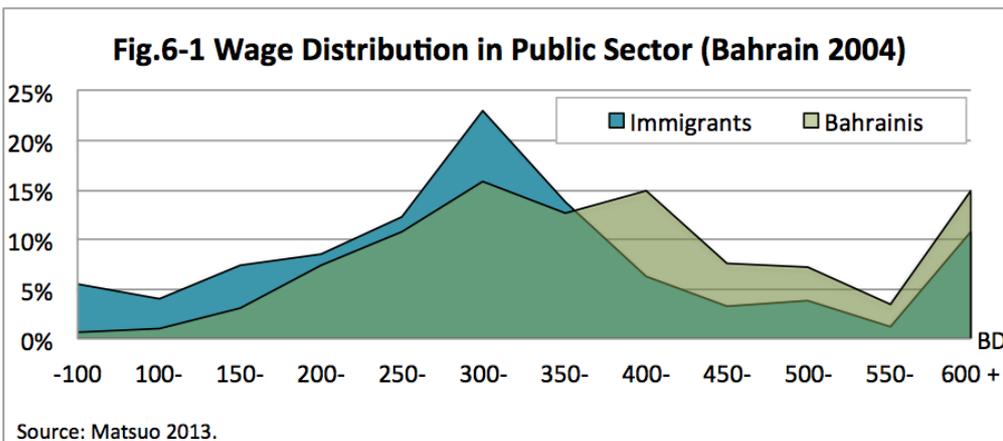
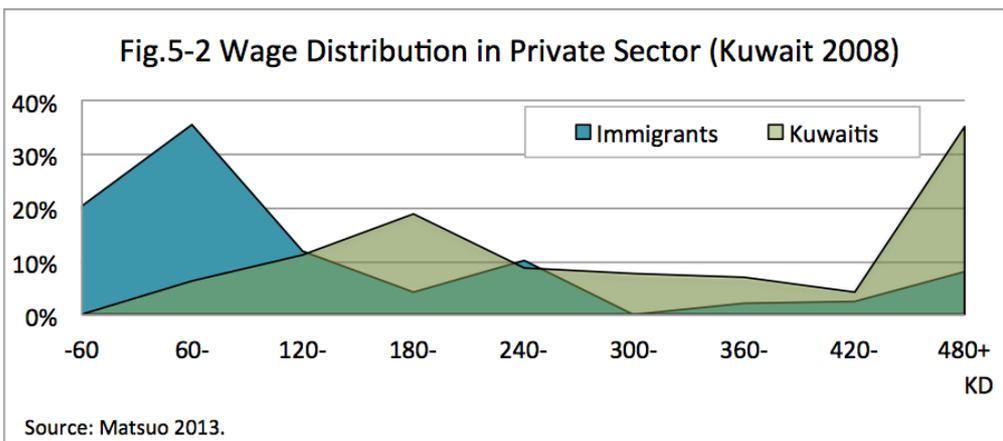
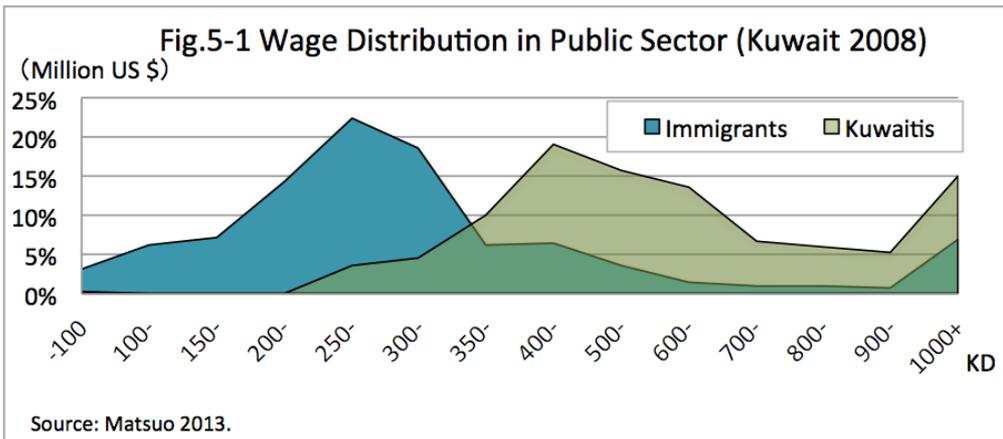
Sources : Statistical Bureau (Bahrain) 1969, Directorate of Statistics (Bahrain) 1982, Central Informatics Organization (Bahrain) respective issues, Central Statistical Office (Kuwait) respective issues, Centra Statistical Bureau (Kuwait) respective issues, Ministry of Development (Oman) respective issues, National Centre for Statistics & Information (Oman) respective issues, Central Statistical Organization (Qatar) respective issues, Ministry of Development and Planning and Statistics (Qatar) respective issues, Central Department of Statistics (Saudi Arabia) respective issues, Saudi Arabian Monetary Agency respctive issues.

Fig.2 Change of Wage Expense and Surplus / Deficit and Sare of Wage Expense (Kuwait 1975-2010)



Source : International Monetary Fund, respective issues. The figures are in constant 2010 US dollars. Calculations are based on CPI and official exchange rate available in World Bank, n.d.





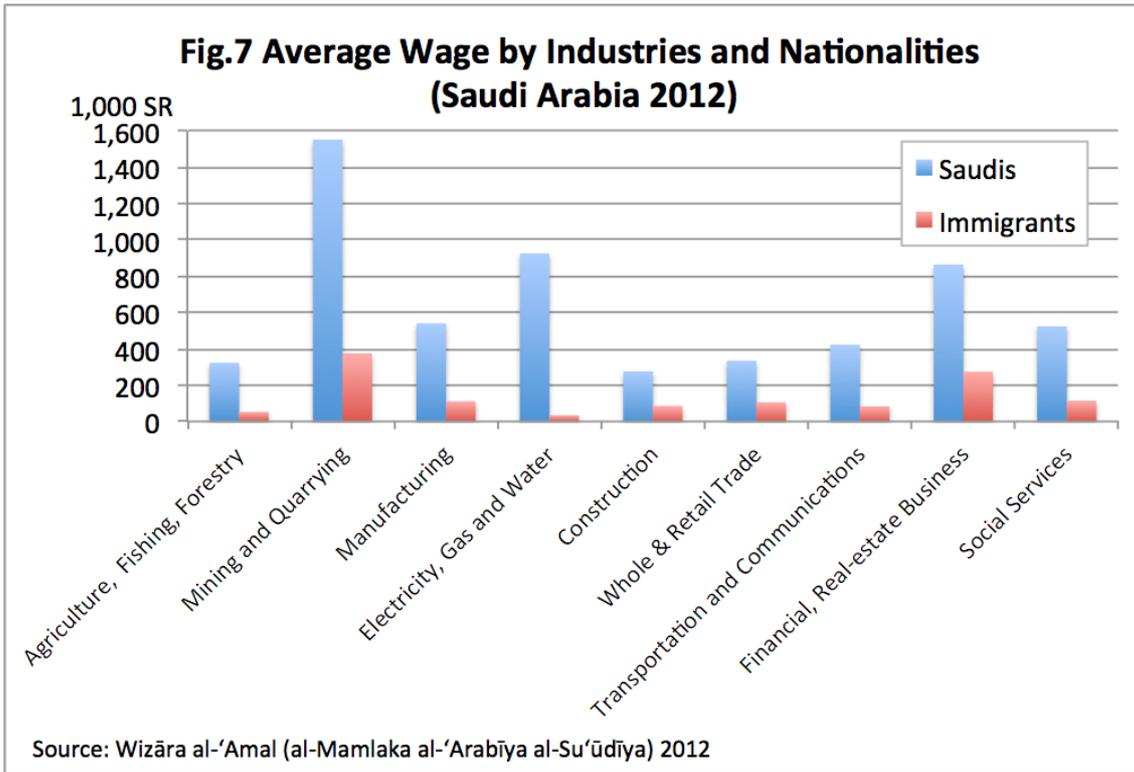
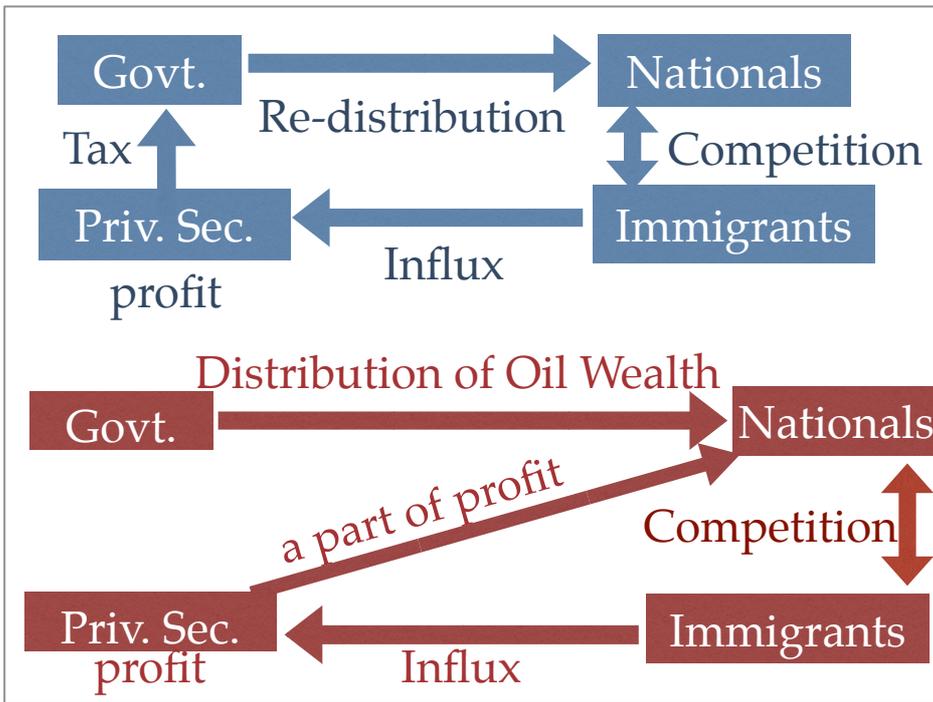


図8 レンティア国家における資源配分



出所：松尾作成