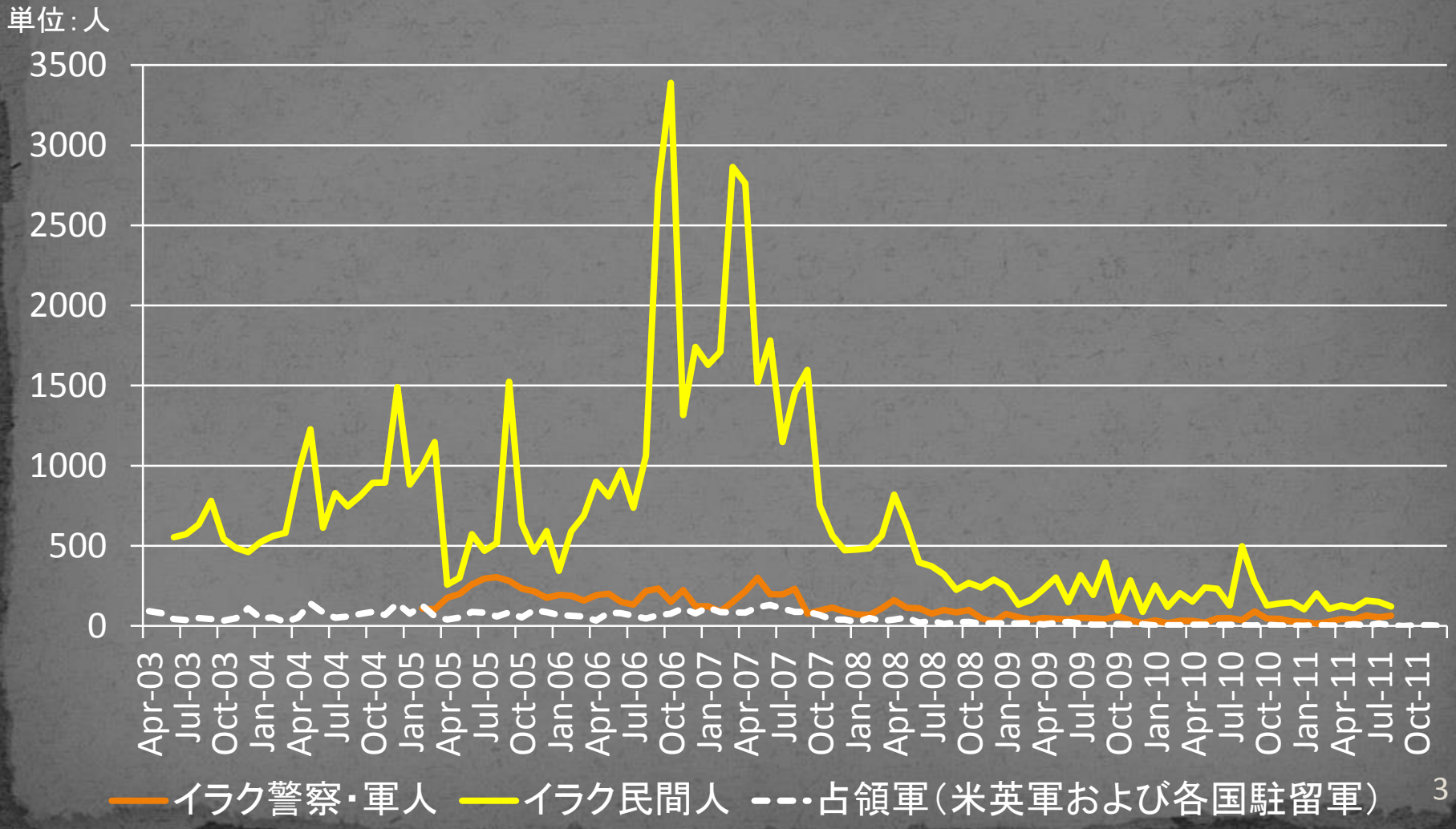
紛争と国家建設
―戦後イラクの事例から―

山尾　大
比較社会文化研究院

はじめに

- ポスト冷戦期の国家建設から見る「国家」
- ポスト冷戦期という背景
  - ✓ 紛争、内戦が多発
  - ✓ 近代国家が本来最低限持っているはずの機能の破壊
  - ✓ 破綻国家論（崩壊国家・失敗国家・脆弱国家）
- 国家建設
  - ✓ 近代国家の機能を再建すること
  - ✓ 民主主義体制＝出口、所与の前提
- 民主主義が定着した国家建設支援のプロジェクトの成功例はあるのか？

- イラクの事例：2003年の米軍によるイラク侵攻
  - ✓ 大規模な軍の展開、巨額の資金投入
  - ✓ 治安の悪化、混乱の拡大、長期化



何が問題なのか

- 民主的な政治制度は定着しつつある（ように見える）
- にもかかわらず、政治的な不安定は継続

- 問い：「民主的な制度が整いつつあるにもかかわらず、政治的不安定が継続し、国家建設が成功しないのはなぜか？」

- 戦後イラクの国家建設を考えるうえで最も重要な点

①既存の国家機構（官僚機構・軍・警察）の完全な破壊

②分権的で民主的な政治制度の導入（≒早期の民主化）

1-1. 解体された国家機構

- 「脱バアス党政策」
  - ✓ サッダーム・フセイン体制を支えたバアス党の解体、非合法化、幹部の公職追放
    - 党幹部＋官僚などの国家公務員、地方上級公務員、大学教員など
    - 約30万人の失業者
- 国軍・警察機構の解体
  - ✓ 約35万人の失業者

- 失業者：未払い給与の支払いなどを要求する平和的デモ
- インフラの破壊、官僚機構の解体による行政サーヴィスの低下→国民生活の荒廃→不満の蓄積

なぜ問題なのか？

- 旧体制下のイラク＝巨大な国家機構を持った国
  - ✓ 社会主義の政治経済制度
  - ✓ 公務員として大量の人口を雇用

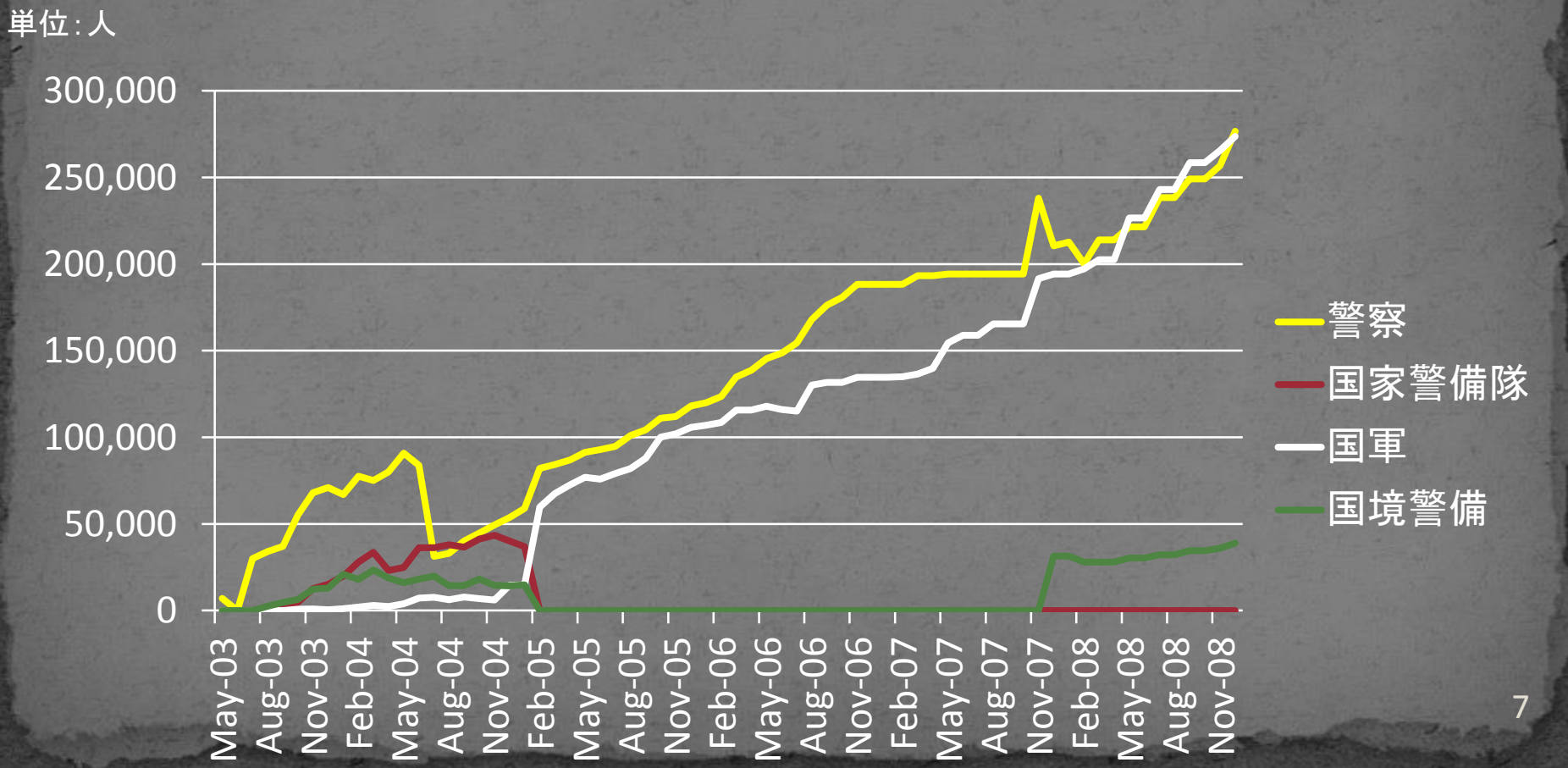
＜イラク（約1700万人＝1980年代）＞

- 巨大な官僚機構
  - 1968年：5万8千人
  - 1980年：82万8千人（人口比＝4.9%、労働力人口の約15%）
- 軍＋警察
  - 1970年代：6万2千人
  - 1980年代：43万人（人口比＝2.5%）

＜日本（約1億2千万人）＞

- 官僚機構（2010年）
  - 国家公務員64万人、地方公務員282万人
  - 人口比＝2.9%
- 自衛隊＋警察
  - 自衛隊23万人、警察28万人
  - 人口比＝0.4%

- 巨大な国家機構に多くの国民を雇用
- それが破壊→多くの人々の生活に直接的で大きな影響
  →反米、反占領闘争に流れた→治安の悪化
- 米国の対応①：軍と警察再建＝人員の増加→失敗



1-2. 台頭した新たな内部アクター

- 米国の対応②：地元の部族に治安維持を委託
- 「覚醒評議会」：部族に武器と資金を提供→組織化→治安維持を代替させるための非公的治安機関

- 短期間で治安を回復
  ∵　閉鎖的なコミュニティが支配的なイラク、そこに根を張った部族が、そのネットワークを利用した治安維持

- 部族長＝地方ボスとして影響力を飛躍的に拡大
- 武力を背景に政治参加を強行→既存の政治アクターと対立
- 部族＝内部アクターは、米国の治安政策を巧みに利用
  →自らの利益に従った政策へ再編

2-1. 導入された分権的民主制度

- 米国による分権的な民主制度の導入
  - ✓ 旧バアス党政権：極度に中央集権的な政治体制
  - ✓ 集権的な政治体制→権威主義への逆戻り
  - ✓ 民主主義＝分権的な体制
- 分権的な政治制度
  - ✓ 首相任命、重要な国会の決議：3分の2以上の賛成
  - ✓ 円借款などの決定：委員会レベル×→国会での承認
- 選挙制度：比例代表制
  - ✓ 小規模政党に優先的に議席を配分する「補償議席」
  - ✓ 女性枠25%（女性繰り上げ当選）

なぜ問題なのか？

- 過度に分権的な制度がもたらした歪
  - ✓ 比例代表：多党制を生み出しやすい→原子化された多党制
  - ✓ 何千人もの出馬者、何百もの政党
- 特定の政治勢力が多数派を形成できない、単独では過半数に遠く及ばない
  - ✓ 紛争後の分断社会（イラク）ではなおさら
- 簡単な政治決定すらできない場面も

- 安定した政権運営×、政治の不安定化、政局の麻痺

2-2.「多数派形成ゲーム」の開始

- 政党連合の形成
  - ✓ 選挙前：少しでも多くの票を獲得するための政党連合形成
  - ✓ 選挙後：政策イシューによって政党連合の再編
- 「多数派形成ゲーム」＝政党連合の再編を繰り返す合従連衡
  - ✓ どの政党と、どのタイミングで連合するかをめぐる駆け引き

- 民主主義＝政治的資源を獲得するための仕組みに再編
  - 選挙＝「民意」を問うイベント×、最大の票を動員するための政党連合形成
  - 選挙後＝政権運営のために「民意」を反故にした短期間での連合の組み換え
- 内部アクター：分権的な政治制度を換骨奪胎→自らの利益のために再編して利用

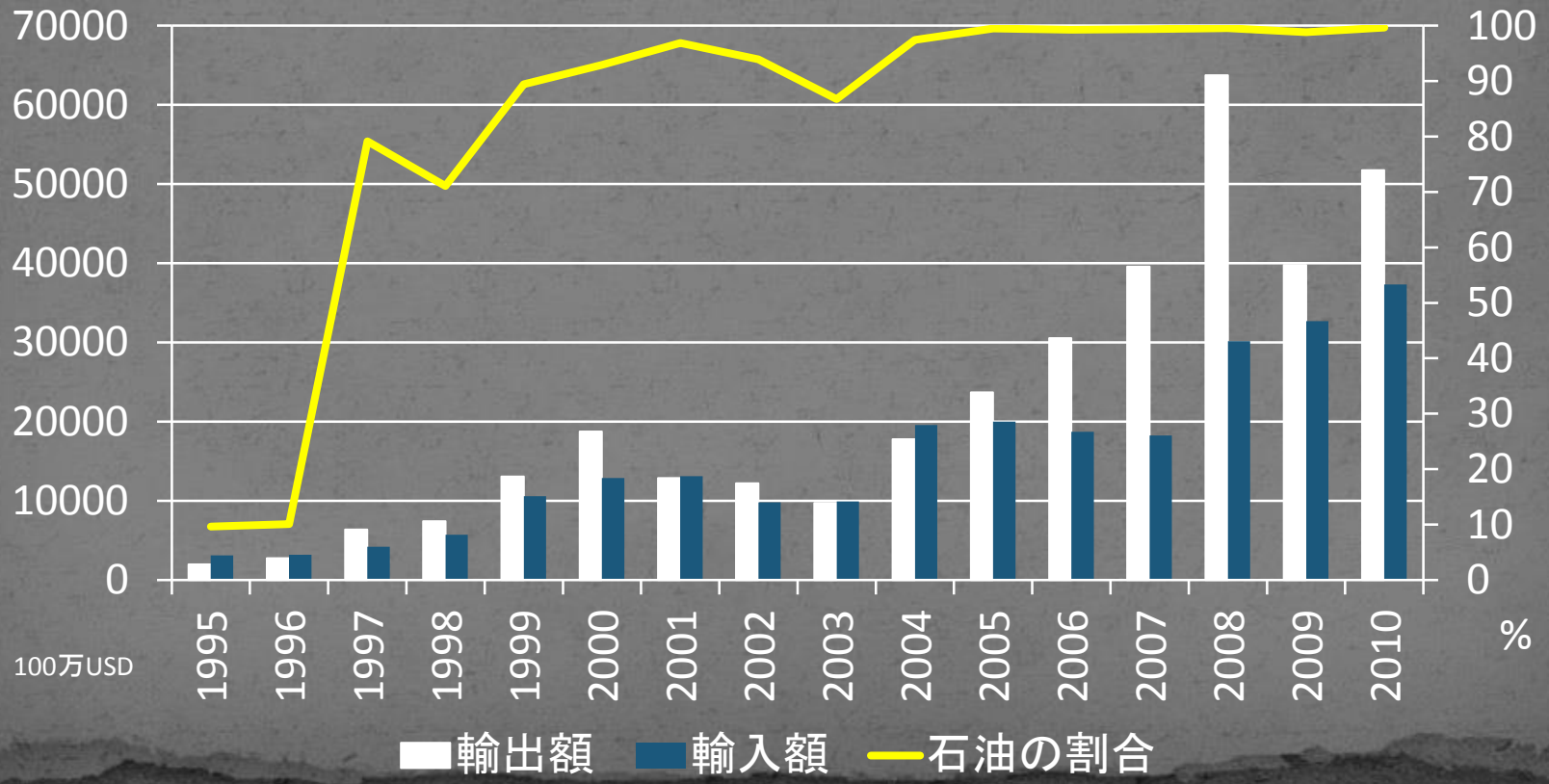
3-1. 新自由主義経済の導入と頓挫

- 米国による新自由主義経済政策の導入
  - ✓ 大きな政府の解体、民間部門の活性化
    - ①国内市場の開放と経済システムの新自由主義化
    - ②イラクと米国の通商関係の構築
    - ③石油を含む産業の民営化
  - ✓ 貿易の自由化と米国企業の復興支援市場への参入

- 非現実的な政策の帰結
  - 国家機構の縮小→テクノクラートの失業→福祉政策のカット→インフラ整備の頓挫
  - 既存の経済セクター間の協力体制の崩壊→中間層の弱体化
  - 民営化の受け皿の崩壊→失敗

3-2.「二重の競合的パトロン・クライエント」関係の出現

- 「大きな政府」の再建
  - ✓ 石油に過度に依存した経済構造の再建
  - ✓ 政府の管理下に入る石油産業



- 政府の限定的な再配分能力
  - ✓ プロジェクトを予算と計画通り執行できない（人材の喪失）
- なぜか？
  - ✓ 多様なアクターによる異議申し立て、配分増加要求
  - ✓ 旧体制と比較して再配分政策を貫徹できない

- 「再配分のポリティクス」：政府（パトロン）は多様なアクター間のバランスを調整するように利権や資源を配分→政治の安定を図る
- 「利益誘導のポリティクス」：地方や野党などの様々なアクター（クライエント）が、政府に対して配分の拡大を要求

- 「二重の競合的パトロン・クライエント」関係の構造
  - パトロンとクライエント間の垂直の競合
  - クライエント間の水平の競合
  - ➢ 政治経済問題の調整、バランシング

国家建設のディレンマ

- イラクの教訓
  - ✓ 権力を分散させながら政治体制を安定させ、国家建設を行うことは困難
  - ✓ 国家機構が解体された国で、民主化を進めながら国家建設を行うことは困難
  - ✓ 国家建設と民主化を同時に行うことは極めて困難
- なぜ？
  - ✓ 民主化＝政治アクターが制度・ルール・規則に従って行動
  - ✓ 規則を強制できる国家機構の不在→制度・ルール・規則そのものが政治対立の資源になる（自らの利害に合うように換骨奪胎→再編→利用）
- ◆ 民主化によってこそ、政治参加が自由になったアクターが、様々な政治資源や経済利権を自由に活用できるようになった

国家建設のディレンマ

- 外部アクターが導入した制度の脱構築→利害に沿った再編
  - ✓ 武力を背景にした政治参加
  - ✓ 多数派形成ゲーム
  - ✓ 二重の競合的パトロン・クライエント関係
- 利己主義？　国家建設のスポイラー？
  - ✓ 自らの政治社会的主張を実現させるためには、米国が導入した制度をしたたかに利用する他の選択肢はない
  - ✓ 大国による占領政策→内部アクターが国家建設に主体的に関与するための最善の戦略

- 答え：「民主化を国家機構の建設と同時に進めたため、建設すべき国家のあり方、政治制度の運営をめぐる絶え間なきポリティクスが繰り返されるようになったから」

イラクの憂鬱

- 地下資源の存在＝課税の必要性の低さ
  - ✓ 課税権力を強化し、福祉や行政サーヴィスを拡充させるために国家機構を整備するインセンティヴが低い
  - ✓ 政治を安定させるための最低限の再配分〇、制度・ルール・規則の強制△
- この状態での民主化
  - ✓ 政治アクターの勢力均衡によってのみ秩序を維持する
  - ✓ 均衡が崩壊→民主化×、国家建設×
- 米国覇権下の勢力均衡モデル
  - ✓ 課税権力＋暴力の集権化→民主化のモデル×
  - ✓ 民主化を先行（所与の前提）→内部の勢力均衡を図る
  - ✓ 果たしてうまくいくのだろうか？