

山尾大著

『紛争と国家建設——戦後イラクの再建をめぐるポリティクス——』

明石書店 2013年 298ページ

ふる ざわ よし あき
古澤 嘉 朗

I

本書は、イラク戦争（2003年）後、アメリカが主導したイラクの国家建設について、一次資料を基に地域研究の立場からまとめた貴重な一冊である。一国の国家建設という壮大なテーマに取り組んだ野心的な本書はすでに高い評価を得ており、国際開発の課題に関する優れた指針を示す著作に贈られる第17回（2013年度）国際開発研究大来賞を受賞している。その高い評価の背景には、丁寧な調査に基づいた考察であるということに加えて、たとえば大来賞審査委員選評では「近年の通説にチャレンジしている点」が挙げられている^(註1)。

著者は、戦後イラクの国家建設は「期待されたようには進まなかった」一方、「ごく初期に始まった民主的な政治制度の構築は、それなりに進展をみせた」（9ページ）と評価したうえで、「紛争後の制度構築が安定した国家建設につながらないのは、なぜなのか」（10ページ）という問いを設定した。この問いへの回答として、従来の先行研究では①イラク固有の事情を無視したアメリカによる外部介入が混乱をもたらしたとする外部要因論、もしくは②イラク固有の要因を背景にイラク人同士が対立している内部要因論が通説となっていたが、このどちらの論じ方でも国家建設が進展していない現状を「適切に説明できていない」（10ページ）と著者は指摘する。前者に関しては、「イラク政治の実態を十分に理解できていない」（22ページ）ことが多く、後者に関しては「外部アクターの介入によって何がどう

変化したのか、それに対して内部アクターがどのような対応を採ったのか十分に解明できていない」（23ページ）との理由からである。そして、著者は本書の特色である「アクター間の関係性」といった視点に着目し、戦後イラクの国家建設とそれをめぐるポリティクスを立体的に描き出すことに主眼を置いている。

以前、評者は、平和構築研究はその射程が被支援国の歴史的背景とも密接に関係してくることから現在と過去の両方に目を向ける必要があり、そのためには地域研究や人類学との「対話が不可欠である」と著したことがある〔古澤 2013b〕^(註2)。本稿では、微力ながら地域研究との対話の一助になればと思い、平和構築研究に携わってきた者の立場から本書を論評する。

II

本書は、以下に示すとおり、8つの章により構成されている。

- 序 章 イラクにおける紛争と国家建設
- 第1章 イラク戦争と戦後政治プロセス
- 第2章 民主化を主導する——シーア派宗教界の台頭——
- 第3章 政党を作る——合従連衡のポリティクス——
- 第4章 代表を選出する——選挙のポリティクス——
- 第5章 治安を回復する——部族のポリティクス——
- 第6章 財政を運営する——利権配分のポリティクス——
- 終 章 紛争と国家建設の諸相

序章では、本稿の冒頭で紹介したイラク政治や国家建設に関する先行研究を踏まえながら、著者がイラクの国家建設を分析するうえで用いる①外部アクターの利害と政策、②内部アクターの利害関係と戦略、そして③外部アクターと内部アクターの関係性の3点に着目した「アクター間の関係性」という独自の視座について説明している。これについて著者は紛争後の国家建設では「関与する外部アクターや内部アクターの利害関係が交錯することで、当初は

想定され(な)かった結果が生み出される。だからこそ、各アクターの利害とその相互の関係性が重要になる」(20 ページ) ためだと指摘する。

第1章では、本書の分析対象となるイラク戦争が勃発した2003年3月から政治闘争が一段落する2012年6月までの政治プロセスが時系列的に整理されている。そして、第1次マーリキー政権半ば頃からイラク内部アクターの利害関係に左右され、アメリカが描いていた戦後イラクの国家建設の道筋が修正を余儀なくされたことが指摘されている。

第2章から第6章までの各章では、国家建設をめぐる5つのポリティクスを「アクター間の関係性」に沿って分析している。第2章では、アメリカが目指したりベラルな親米政権による民主化プロセスがイラク社会によって否定され、シーア派宗教界とその最高権威がシーア派イスラーム主義政党と連携することにより、結果的に社会の「イスラーム化」が進行したと著者は述べる。そして、シーア派を中心とするイスラーム主義政権が樹立されたことによって、アメリカは親米政権ではなくイスラーム主義勢力を中心とした新政権の下で制度構築を進めなければならなくなったことも併せて記述している。

第3章では、アメリカが導入した政党政治の制度の影響と、内部アクターである与野党の戦略について分析がなされ、アメリカが過半数以上の賛成を必要とする分権的な議会制度を導入しようとしたのに対して、社会が分断されていた戦後イラクでは過度に分権的な制度により結果的に政治対立が促進されたと著者は述べる。

第4章では、戦後イラクの選挙が国民の代表を民主的に選出する仕組みとしてではなく、政治ゲームにおいて多数派を形成し、内部アクターの利益(政治的権利や資源の管理・配分権など国家のパイをなるべく多く獲得しようとする、など)を最大化するための道具となったことが述べられている。

第5章では、軍と警察の再建に失敗し治安が悪化し内戦が勃発したことにより、アメリカが武装化した部族集団である覚醒評議会を活用するに至った経緯がまとめられている。そして、アメリカの支援を獲得した覚醒評議会が治安を回復しただけでなく、その影響力を背景に政治へ参加・進出し、自らの利益を最大化するための戦略を展開するようになったことが記述されている。

第6章では、アメリカが石油産業をグローバル市場経済に統合すべく導入しようとした新自由主義経済改革が頓挫すると、新体制で主導権を握った内部アクターが旧体制と同様の経済体制を再構築し、経済利権、政治資源の再配分を行うことで不満を抑え込む「再配分のポリティクス」が展開されるようになったと著者は指摘する。

終章では、戦後イラクにおいて国家建設が進展しない理由として「外部アクターと内部アクターの双方が、機構としての国家の建設と同時に民主化を進めたがゆえに、建設すべき国家機構のあり方や政治制度の運営をめぐる絶え間なきポリティクスが延々と展開されるに至った」(253 ページ) と結論付けられる。

本書の特筆すべき点としては、国家建設の一側面に着目するだけでも大変な労力を要する作業であるにもかかわらず、著者が民主化支援(第2章)、政党政治(第3章)、選挙(第4章)、国内秩序(第5章)、そして経済(第6章)といった形で国家建設の5つの側面を同時に1冊の本の中で分析している点を挙げることができる。これはひとえに著者の長年の研究の積み重ねにより可能となっており、著者の真摯な研究姿勢をここに垣間見ることができる。

III

冒頭で本書が「通説にチャレンジ」しているというコメントを紹介したが、この際の「通説」とは、①戦後イラク情勢に関する通説、そして②平和構築研究に関する通説との2通りの捉え方ができる。前者に関してはすでに本稿の冒頭で触れているので、ここではおもに後者について整理したい。具体的には、著者が「政策論的な議論の問題点」と呼んだ以下の2点に絞り、平和構築研究との「対話」を試みたい。

(1) 国家機構と政治制度、民主化、ネーション・ビルディングが区別されていない

(2) 被支援国の内部アクターの視点がみられない

(1)について、著者は「国家の機構を作る作業と、政治制度や民主化、ネーション・ビルディングは、明らかに異なる現象であり、区別して論じられるべきである」と指摘し、これが「イラクを分析対象にする本書を貫く問題意識」(18 ページ) であると説

明する。この著者の指摘はもっともな指摘である。たとえば、パリスは、1990年代の国際社会による紛争後社会への介入を精査し、拙速な政治・経済面の自由化により紛争後社会が不安定になったことを指摘する。そして、民主化や市場経済の導入以前に、国家機構の構築を推奨する「自由化の前の制度化」論を提唱した〔Paris 2004〕。この「法の支配」戦略と呼ばれることもある、「自由化の前の制度化」論は、著者の問題意識と合致しているように見受けられる。

ここで重要な点は、このような知見が活用されるのを阻んだイラクという事例の特殊性であろう。著者も指摘するように、イラクでは約9年間にわたり「国家建設支援を行う外部アクターは、ほぼ米国に限定されていた」(25ページ)。これは1990年代以降の国際連合が関与する多くの紛争後復興プロセスと大きく異なっている。また、戦後イラクの国家建設が、アメリカによる国家機構の完全解体から始まっている点も他の事例と大きく異なる。このような事例の特殊性により、イラクでは他の事例より外部アクターであるアメリカ政府が大きな権限を行使することになり、同時代的にアカデミアでなされていた議論の入り込む余地がなかったとも推測できる。たとえば、ようやく2009年頃になってアメリカ平和研究所(USIP)がイラクにおける治安部門に関する政策を振り返る際に、イギリスやヨーロッパで1990年代後半から議論されていた治安部門改革(SSR)を遅ればせながら参照していることもその一例といえるかもしれない〔Perito 2009〕。

つまり、著者が「国家機構と政治制度、民主化、ネーション・ビルディングが区別されていない」と感じるの、アメリカが国家建設プロセスに対して多大な権限を有するようになったイラクという事例の特殊性に負うところが大きいかもしれない。外部アクターが大きな権限を有するという特殊性ゆえに、内部アクターが外部アクターによって導入された制度を「受け入れつつ、運用において別の目的へと再編し、自派の利益につなげようとする」(25ページ)構図がイラクの事例では顕著となり、その構図が次に述べる「アクター間の関係性」という視座が求められる背景となっている。

(2)について、著者は「紛争後に再建されるべき国家は必ず民主主義体制でなければならない、という

強い前提」(18ページ)が冷戦終焉後に色濃くなり、自由主義的な画一的な国家建設が志向され、結果として「支援を受ける国の内部アクターの視点がほとんどみられない」(18ページ)ことを問題視する。そして、内部アクターの視点、また内部と外部アクターの交錯を描くために「アクター間の関係性」という視座を著者は提唱する。

この本書の特色である「アクター間の関係性」という視座は非常に重要な指摘であり、社会的文脈に即した国家建設を模索する近年の批判論的な平和構築研究の流れと符号する〔古澤 2013a〕。たとえば、マクギンティーは、著者のいうところの「内部アクターの利害関係と戦略」のことを「ローカル・レジスタンス」と呼び、「国家建設」を外部アクターと内部アクターの交錯の帰結としての「ハイブリッド・ピースビルディング」と捉え直している〔Mac Ginty 2011〕。この点で本書の指摘の多くは批判の流れを汲む平和構築研究と一致する。地域研究の研究書である本書は、必ずしも体系的な平和構築研究の流れの中に自らを位置づけようとしたものではないが、その丹念な調査に裏付けられた知的貢献は地域研究という枠にとらわれることなく、平和構築研究にとっても非常に有益なものとなっている。

以上、本書と平和構築研究の関係について若干考察を加えたが、それは国家建設が「規範的な政策論に終始」(20ページ)しているという指摘から垣間見える一枚岩の平和構築研究というイメージを打破し、『平和への課題』(1992年)の中で「平和構築」が使われてから20年以上が経過する中、平和構築とその研究アプローチを取り巻く環境が多様化していることを強調したかったからである。著者が挙げた先述の「政策論的な議論の問題点」はどちらも重要な指摘である。ただ、(1)に関しては平和構築研究全般というよりはアメリカ政府の紛争後社会に対する政策への問題提起、そして(2)に関しては自由主義的な価値に根差すリベラル・ピースビルディングに対する問題提起といったように、体系的に整理することの重要性を評者はここで強調したい。国外ではSAGE社の『平和構築 全4巻』が公刊されるなど〔Mac Ginty 2014〕、体系的な整理は少しずつなされているが、依然として不十分な面は否めない。この点に関して非を負うべきは、自戒も込めてではあるが、評者をはじめとする平和構築研究に従

事する者であろう。

今後、ますます平和構築研究と地域研究・人類学との対話は不可欠となるが、本書に代表されるように実は地域研究・人類学側からすでにボールは平和構築研究側へと投げられているのかもしれない。この対話を成立させ、さらに発展させることができるかは、平和構築研究側の真摯な対応次第である。本書がそのひとつのきっかけとなるかは今後の展開に委ねられるが、本書が著者の長年の研究の積み重ねが可能とした、戦後イラクの復興プロセスに関する貴重な1冊であることには変わりはない。イラク情勢に関心をもつ読者だけでなく、実務家・研究者を問わず平和構築や国際開発に関心をもつすべての読者にも読まれるべき重要な研究である。

(注1) 大野泉「第17回審査委員選評」http://www.fasid.or.jp/award_detail/5_index_detail.shtml#award-17-2 (2014年5月31日閲覧)。

(注2) 本書は、一貫して「国際社会が崩壊国家に対して外部から介入することによって、破壊された国家の機能を再建する一連のプロセス」(13ページ)である「国家建設」を用いており、「平和構築」という言葉は使われていない。本書の中でも参照されているパリスとシスクは、「国家建設」を「平和構築」の重要な課題のひとつとして位置付けている[Paris and Sisk 2009]。本稿においても、パリスら同様、国家建設は平和構築を構成する一側面と理解する。

文献リスト

〈日本語文献〉

古澤嘉朗 2013a. 「国家建設と非国家主体——ケニアのコミュニティ宣言が示唆する国家像——」『国際政治』(174) 41-53.

—— 2013b. 「平和構築における警察改革(支援)——紛争後・移行期社会の警察に関する研究の動

向——」『国際法外交雑誌』112(3) 76-86.

〈英語文献〉

Mac Ginty, Roger 2011. *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

—— ed. 2014. *Peacebuilding*. Vol. 1-4. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Paris, Roland 2004. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. New York, NY: Cambridge University Press.

Paris, Roland and Timothy D. Sisk eds. 2009. *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge.

Perito, Robert M. 2009. "The Interior Ministry's Role in Security Sector Reform." United States Institute of Peace, Special Report 223.

《追記》バグダッドの北方350キロに位置するイラク第2の都市モスルが陥落し、イラク政府が非常事態宣言を発令したのは6月10日。その後、モスルを陥落させたイスラーム過激派組織「イラク・シリア・イスラーム国」(ISIS)がシリア北部からイラク中部にまたがる「イスラーム国」の樹立を宣言したのは同月29日のことだった。本稿は同月4日に書き上げたが、脱稿後の混沌とした様相を呈するイラク・中東情勢を読み解くうえで、評者は本書が提唱する「アクター間の関係性」といった視点は依然として有用であると理解している。この緊迫した状況下において外部アクターの関与が増えていくなか、どのような思惑で、どのように国内外のアクターが国家建設に関わっているのかを見極めることは、苦難に直面するイラクの人々・国家にとって今後を左右する非常に重要な問題だからである。

(広島市立大学国際学部専任講師)