

Craig L. Arceneaux,

Bounded Missions: Military Regimes and Democratization in the Southern Cone and Brazil.

University Park: Pennsylvania State University Press, 2001, xiv+262pp.

うら べ ひろ ゆき
浦 部 浩 之

I

本書を手にしたとき、おやと思った。研究の題材が、1960年代から80年代（厳密には90年3月）までの南米南部諸国の軍政と民政移行である。

- 第1章 序——軍の統治と移行の統御に対する制度論的アプローチ——
- 第2章 アルゼンチン・レボリューション政権における政治離反と均衡した移行
- 第3章 チリ・ピノチェット政権における制度拡大と管理された移行
- 第4章 アルゼンチン・プロセソ政権——政治化と政権崩壊——
- 第5章 ブラジル——制度調節と管理された移行——
- 第6章 ウルグアイにおける制度調節、戦略調整の欠如、均衡した移行
- 第7章 結論——移行の統御から民主化へ——

「移行」(transition) はたしかに、1980年代半ばから90年代前半にかけて比較政治学の主要な研究テーマであった [例えば O'Donnell and Schmitter 1986; Stepan 1988]。しかし民主化の進展とともに、議論の焦点は「移行」から「定着」(consoli-

dation) へと移っている [例えば Linz and Stepan 1996]。それだけに、なぜあらためて「移行」なのか、少し不思議に思う人は少なくないに違いない。

本書がいま刊行されたことの二次的理由は、本書のベースが1997年にカリフォルニア大学に提出された著者の博士論文だからであろう。現在は州立カリフォルニア工科大学助教授を務める著者アルスノーはその時31,2歳だった。おそらく著者の「移行」研究は1990年前後に始まり、その数年の研鑽の結果がここに上梓されたのである。

しかし、序論部分を数ページ読み進めれば、本書が世に問われることの、より本質的な理由がすぐに分かる。本書の分析枠組みが斬新なのである。

周知のとおり、従来のラテンアメリカ諸国の移行に関する研究はアクター分析を主軸としていた。移行は政治エリートによる交渉と妥協の集約として展開されたため、彼らの選択と行動を精緻に分析することが移行理解の鍵であった。しかしこの手法は、さまざまな移行のパターン、あるいは事例の枠内での移行の規定要因については明らかにするものの、事例を通底する統一的な認識枠組みを提示しない。事例間に相違をもたらす要因を探ろうとしても、究極的にはアクターの明敏さに帰せられてしまうのである [例えば Remmer 1991の批判]。

著者はこれを、「制度」(institution) に着目することで克服しようとする。著者の主張は「制度」が軍政リーダーの「移行の統御」(transition control) の成否を規定した (p.3) という点にある。例えばチリの軍政は1980年代初頭に経済危機と国民抗議行動に直面しながら、最終局面で「移行の統御」に成功した。ウルグアイの軍政は比較的順調な経済状況のもとで国民投票に敗れ、軍は民主派に譲歩することとなった。つまり、外部環境の有利性（経済成長やゲリラ鎮圧）を政権支持へと変換し、また不利性（経済低迷や大衆抗議行動）から政権を防御する「制度」の介在を見るべきであると著者は言う。そしてこの「制度」を4つの変数から解きほぐし、厳密に統一化された分析枠組みによる比較研究によって移行に相違をもたらす仕組みを明らかにしようとする。ここに本書の真髓がある。

II

具体的に本書の概要を紹介する。

第1章では、本書の分析枠組みと議論の全体像が示される。重要な部分なので詳しく紹介すると、著者は「移行の統御」を制約した「制度」の変数としてまず「軍の一体性」(military unity)と「戦略調整」(strategy coordination)を挙げる。政務に携わる軍人が社会からの要求や抵抗に効果的に対処するためには、政権の安定的な支持基盤である「軍の一体性」が不可欠である。ただし、軍が移行を統御するためには、それに加えて社会のなかに同盟者を獲得しておかなければならない。そのためには、適切な政治経済政策による成果を政権への支持へと変換する「戦略調整」が必要となってくる。

そして著者はこの2変数の組み合わせから、移行のパターンを次のように類型化する。すなわち、「軍の一体性」と「戦略調整」がともに満たされれば、軍が移行のプロセスをほぼ統御する「管理された移行」(controlled transition)が実現する(チリ、ブラジル)。「軍の一体性」があっても「戦略調整」が欠けると、移行をめぐる交渉において民主派が軍と互角の力を発揮する余地が生まれ、双方が利益を分かち合う「均衡した移行」(balanced transition)となる(ウルグアイ、アルゼンチン・レボリューション政権)。この2変数のいずれもが欠けると政権は重大な内部危機に直面し、軍による移行の統御は「失敗」(collapse)に終わる(アルゼンチン・プロセソ政権)。なお、「軍の一体性」は「戦略調整」を生み出すための必要条件なので、前者が欠けて後者があるタイプは著者によれば存在しない。

そのうえで著者は「軍の一体性」を左右する2つの変数を挙げる。政府・行政機関における軍人の質的・量的な投入水準を示す「官職配置」(regime investment)と、政権内での政策決定・執行権限の個人もしくは集団への集中度を示す「権力集中」(concentration of authority)である。著者は、「官職配置」の程度が強い体制では軍の政治化を避けるために「権力集中」が不可欠であるとする(チ

リ)。逆に「官職配置」が弱い体制では、政府内の権力は「分散」している方が政府と軍との関係維持にとって好ましい(ブラジル、ウルグアイ)。政府内に権力の「集中」がありながら「官職配置」が弱いと、政策が失敗したときに軍は躊躇なく政府から離反することになる(アルゼンチン・レボリューション政権)。逆に「官職配置」が強いうえに「権力集中」が弱いと、軍は内部対立を激化させるとともに統治からの撤退にも手間取り、政権は崩壊に至る(アルゼンチン・プロセソ政権)。

第2～6章では、5つの事例がより具体的に分析されていく。

まずアルゼンチンのレボリューション政権(1966～73年)の場合、軍はオンガニア将軍に統治を任せ、自己の役割を政府の補佐役に限定した。オンガニアは大統領として権力を「集中」し、コーポラティズム的手法で労働者との連帯を語りつつ経済改革を断行していくが、マクロ経済成長の陰で賃金凍結などの犠牲を強いられた大衆の抗議行動が広がると、潜在的支持層であるはずの彼らを抑圧するという矛盾に陥っていくことになる。この「戦略調整」の欠如による政策の破綻が明らかになると、低度の「官職配置」しかしていなかった軍は政府から離反(オンガニアを追放)することに何ら躊躇する必要はなかった。軍は結局、民主派と移行のための交渉を行うことを迫られるが、「軍の一体性」は損なわれておらず、いくつかの要求(ペロンの出馬阻止など)を民主派に対して貫徹することには成功した(第2章)。

チリの軍事政権(1973～90年)の場合、当初は合議制で発足した執政評議会のなかでピノチェト将軍が、元来は旧政権派排除を目的に強化された人事権を政敵排除にも利用して急速に権力を「集中」していった。そして多くの軍人を内閣から地方行政府に至る官職に「配置」し、軍と行政府の階級秩序を一体化させることで、軍が政治化するのを巧みに回避した。また、政策遂行の面では新憲法の起草などについては保守層と、経済改革においては当初はシカゴ学派経済学者や非伝統輸出部門・金融部門と、1982年の危機後はよりプラグマティックな自由化を支持する経済団体と緊密に同盟し、明確な政治経済

戦略を打ち出していった。内外からの民主化圧力や民主化運動の現実主義への路線転換といった外部環境の変化によってピノチェトは信任投票（1988年）で敗北を喫するが、それでもなお軍は同盟者からの強力な支持を基盤に民主化交渉をリードすることができ、政権移譲後も軍の自律性と特権を温存することに成功した（第3章）。

アルゼンチンのプロセソ政権（1976～83年）では、レボルシオン政権の反省から政権運営の責任を三軍で平等に分担する体制がとられることとなった。執政評議会とは三軍の司令官の合意が原則とされ、多くの行政ポストに軍人が「配置」されることで、軍内の協調は促進されるものと想定された。しかし実際にはこの「権力分散」が政策遂行をめぐる対立を昂じさせて「軍の一体性」を著しく損ない、政治目標や経済政策も一向に明確化されず、軍は社会からの政治的支持を全く調達することができなかった。これにより、軍は民主化交渉において自らの要求をほとんど実現できず、「移行の統御」は完全に「失敗」に終わった（第4章）。

ブラジルの軍事政権（1964～85年）は三軍による集団統治体制のもと、「官職配置」が低度で権力が「分散」されていた点でチリと対照的である。しかし任期制、定年制、メリトクラシーに基づく厳格な人事制度を堅持し、戦略研究所（ESG）で理論化された国家目標と安全保障ドクトリンを広く共有し、専門的な政策運営は文民テクノクラートに委任することで、「軍の一体性」は維持された。また、政府の手による政党再編に従属しながらも民選議員で構成される立法府は存続し、社会からの要求と支持を媒介する一定の役割を果たした。軍政長期化とともに強まった政治開放の要求への対応をめぐり、軍内にはハト派とタカ派の不和も生じたが、軍は文民政治家や官僚機構を介在した社会とのリンケージを生かすことができ、民主化交渉において主導権を握ることに成功した（第5章）。

ウルグアイの軍事政権（1973～85年）は、三軍による集団統治、低度の「官職配置」、厳格な人事制度の適用による「軍の一体性」の維持といった面ではブラジルに類似している。しかしウルグアイ軍は、

文民大統領ボルダベリーの自己クーデタ（国会閉鎖）とその後の彼自身の失脚（軍の手による追放）という過程を通じて徐々に権力を掌握したため明確な政権構想を有していたわけではなく、国家目標や統治理念の基盤となるドクトリンも発達させていなかった。また、権力の実質的中枢である將軍評議会（JOG）は最小時でも三軍14人で構成されていたため意思決定には明確性と迅速性を欠き、1970年代の経済成長の成果を、その利益を得た経済団体からの支持へと変換することができなかった。これら一連の「戦略調整」の欠如のため、軍は「一体性」を維持していたにもかかわらず移行を統御しきれず、民主派の要求をかなり飲むことになった（第6章）。

第7章では、事例研究をふまえて「制度」と「移行の統御」との関係が総括されるとともに、将来ラテンアメリカに登場しうる軍政についての展望が述べられる。

III

若干のコメントをしてみたい。

事例研究の5つの章は、議論の構成が節・小節に至るまで徹頭徹尾、統一されており、分析枠組みにもぶれがない。事例の記述も詳細で、情報収集を目的とする読者にも大変参考になる。若干の不満を述べるなら、期間の長短に差がある各軍政を等しい構成と紙幅で説明しようとしているため、記述の詳細さの点では精粗を感じないわけではない。

著者は既存の研究の問題点を随所で指摘している。その主張を要約すれば、軍政はしばしば民主主義からの逸脱として一括され（p.7）、軍の介入そのものがルールの無視とみなされてきたため、軍政下の「制度」やその差異にはほとんど注意が払われてこなかった（p.223）。そして、多くの研究で軍は従属変数として扱われ、「外的要因」が軍（軍政）にいかなる変化を及ぼすかという面ばかりに焦点が当てられてきた（p.8）。しかし、経済状況と軍政支持の浮き沈みとを相関させるようなこれまで主流であった解釈は事実と整合しているわけではない。政治的支持の変換装置である「制度」の介在を無視してい

るからである (p.227)。

説得的な議論である。

ただ「内的要因」である「制度」を重視する著者はそれゆえ、移行のパターンは「制度」によって実際の移行の「はるか以前に」(long before) 規定されていたと述べる (p.13)。となると、軍政の結末は、「制度」を正確に解析することで予見しえたのであろうか、もしそうであればどの時点でそれが可能であったのだろうか。

「制度」が軍政期を通じて一定であったとみなしてよいのか、より考察を深めてみる必要があるように思われる。著者による「制度」の捉え方は鋭いが、静態的であると言わなければならない。そもそも「新制度論」では、次の点が理論発展の課題とされている。すなわち、大多数のアプローチにおいて政策や他の政治的選択を行う際に「制度」がどんなインパクトを持つかには大きな関心が払われているものの、「制度」がいかに生まれどう変化するかについての考察が十分でない [小野 2001, 156-157]。本書の成果を基礎に、軍政時代の「制度」の生成と変化にも研究を広げていくことが、移行、軍政、そして軍自体に対するより深い理解につながるようになる。

もう1点、評者は著者の描くラテンアメリカにおける軍政再登場のシナリオに大変興味をそそられた。著者は、権力集中に向かう性向 (歴史的な大統領制、合意を迂回して迅速に解決すべき政治経済問題の山積、国際経済・金融交渉における行政府の任務増大)、軍人の学習 (政治関与の危険性や統治の専門的技能の不足に対する認識)、国際環境 (経済の国際化、民主化圧力) といった諸条件を考慮すると、軍は政策決定に圧力をかけようとするが直接介入には躊躇するはずで、次にありうる軍政は、行政府における「権力集中」と低度の「官職配置」を特色とするレボルシオン政権型であるとする (pp.228-232)。近年フィッチが描いたシナリオ、すなわち、国家のアイデンティティや伝統的価値を衰退させる今日の国際秩序や経済モデルが破綻したとき、祖国の庇護者を自認する軍がナショナリスト的な文民と同盟して統治に乗り出すとのシナリオ [Fitch 1998,

206] とは大きく異なっているが、観念的なフィッチの議論よりは本書の考察ははるかに緻密である。

ただ、どうだろう。論旨は明快であるが、将来を見定めるには、緩慢ながらも強化されている文民統制、あるいは民主主義擁護にかかわる地域秩序など、著者の用いる分析枠組みとは別次元の考察がどうしても必要となつてこよう。いずれにしても、本書は非常に触発的な議論の土台を提供してくれている。

文献リスト

<日本語文献>

小野耕二 2001. 『比較政治』東京大学出版会。

<外国語文献>

Fitch, J. Samuel 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press (邦訳は真柄秀子・井戸正伸訳『民主化の比較政治学——権威主義支配以後の政治世界——』未来社 1986年)。

Remmer, Karen L. 1991. "New Wine or Old Bottle-necks?: The Study of Latin American Democracy." *Comparative Politics* 23(4) (July): 479-495.

Stepan, Alfred C. 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press (邦訳は堀坂浩太郎訳『ポスト権威主義——ラテンアメリカ・スペインの民主化と軍部——』同文館 1989年)。

(愛国学園大学人間文化学部専任講師)