

京都大学教育研究振興財団助成事業
成果報告書

平成23年10月10日

公益財団法人京都大学教育研究振興財団

会長 辻 井 昭 雄 様

所属部局・研究科 法学研究科

職名・学年 博士後期課程3年

氏名 河村 有 介

事業区分	平成22年度 ・ 長期派遣助成		
研究課題名	アラブ諸国の権威主義体制における所得再分配機能:エジプトの社会政策を事		
受入機関	ダラム大学(英国)		
渡航期間	平成22年10月 1日 ~ 平成23年 8月31日		
成果の概要	タイトルは「成果の概要／報告者名」として、A4版2000字程度・和文で作成し、添付して下さい。「成果の概要」以外に添付する資料 <input type="checkbox"/> 無 <input checked="" type="checkbox"/> 有(大学へ提出した修士論文)		
会計報告	交付を受けた助成金額	2,350,000円	
	使用した助成金額	2,350,000円	
	返納すべき助成金額	0円	
	助成金の使途内訳 (使用旅費の内容)	(往復旅費)	150,000円
		(ダラム大学授業料)	1,596,000円
		(ダラム大学学寮費)	604,000円

1. はじめに

英国ダラム大学は、中東地域を対象とする様々な研究が盛んな大学であり、政治学のみならず、言語・文化研究や考古学の分野においても数多くの研究成果が生み出されている。

2010年10月から2011年8月まで、同大学の政治学・国際関係学部（School of Government and International Affairs, University of Durham）において、修士課程 MA in International Relations（Middle East）に在籍し、大学院セミナーに参加するとともに、エジプトにおける社会保障制度、とりわけ食料補助金制度の研究を行なった。

2. 研究成果

エジプトをはじめとするアラブ諸国では、生活のあらゆる商品やサービスに対して様々な補助金が投入されていた。本研究が対象としているエジプトでも、ナセル（1958～70年）、サーダート（1970～81年）両政権下において、大規模な補助金システムが構築された。本研究が注目した「食料補助金制度」は、そのような補助金システムの中でも中核を占める制度である。小麦やコメのような主食のみならず、牛肉や魚のような高価な商品に対しても補助金が投入され、サーダート時代には、ほぼ全て国民が補助金制度の恩恵を享受できるようになった。

このような制度拡張は、その後の政権による政策選択に影響を及ぼす2つの効果を有していた。第一に、国民が補助金制度を「社会協約」の重要な部分と見なすようになったことである。「アラブ社会主義」を標榜していたナセル、サーダート両政権は、同制度を労働者の政治的動員を図るための手段として利用していた。その一方で国民は、政府が政治的動員の見返りとして約束した社会正義の実現を期待し、同制度をそのために重要な政策と考えるようになった。このようにして、政権と国民の間には「社会協約」が形成されたのである。

そして第二には、財政効率を無視した制度拡張によって、同制度は持続不可能なほどの財政負担を国庫に対して課していた。1980年の段階では、食料補助金制度に対する支出金額は、歳出の約15%を占めていた。そのため、湾岸戦争終結後に開始された、IMFや世界銀行主導による新自由主義的な経済改革では、真っ先に見直しの対象となると考えられた。これらの援助機関もまた、エジプト政府に対して度々補助金削減を要求してきた。

しかしながら、国際機関の要求するような食料補助金の削減という選択は、「社会協約」に反する行為として、しばしば国民の反発を受けた。最近では2008年には、国際的な小麦価格の上昇により補助金によって維持されてきたパンの不足によって抗議運動や暴力事件が発生し、急遽大統領がパンの安定供給を国民に対して約束する事態へと発展した。このような補助金削減に対する強力な反発から明らかなように、補助金制度の縮減は権威主義体制の正統性を脅かしかねない政策選択だったのである。

政権にとってはそのような危険な選択であったにもかかわらず、80～90年代にムバーラク政権は制度を「貧困削減プログラム」へと変化させようとした。その変化の動きは、漸進的なものではあったものの、着実にその財政負担を軽減した。では、ムバーラク政権は、いかにして食料補助金制度を変化させたのだろうか。この問いに答えるため、本論文では、制度論（institutionalism）の議論に基づいて、この制度変容を分析した（参照：表一制度変化の類型）。

表：制度変化の類型

		対象となる制度の 実行に対する裁量	
		小さい	大きい
拒否権行使の 可能性	強い	重層化 (Layering)	漂流 (Drift)
	弱い	置換 (Displacement)	転用 (Conversion)

出典：James Mahoney and Kathleen Thelen eds., 2010, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 19 頁, Table 1.2 に基づき、申請者が作成。

同制度を取り巻く環境については、2つの重要な特徴があり、それらが制度変容の在り方に影響を与えてきたことを明らかにした。第一の特徴は、制度の実施や解釈に対する最良の大きさである。エジプト・ムバーラク政権は、個人支配型の権威主義体制に分類される。その制度的特徴ゆえに、大統領が制度の在り方の決定に大きな影響を有する。それは、食料補助金制度の運用に関しても例外ではなく、大統領やその意を汲む官僚機構の裁量に委ねられている。その一方で、制度変化に対する受益者からの拒否権行使は低い。それが第二の特徴である。従来、補助金制度の縮減は、大きな反対を引き起こすと考えられてきた。しかしながら同制度は、国民全般（とりわけ都市部の住民）その制度的恩恵を享受しており、受益者の組織化されていない。そのため、国民への急激な負担増を引き起こすような制度変化がなされない限り、制度受益者の拒否権行使の可能性（すなわち、制度変更に対する反対デモや暴力的行動）は少ない。

このような制度を取り巻く環境的な特徴から、ムバーラク政権は、これまで国民全体に対する低価格の食料供給を目的とした同制度を貧困削減プログラムへ変更させようと企図した。前述の類型論を用いるならば、同制度は、制度目的の変更、すなわち制度の転用が生じたと説明できる。これは、社会的セーフティーネット整備の重要性を強調した IMF や世界銀行における政策潮流とも合致するものであった。

その一方で、制度改革が進行するに従って、政府が考える同制度の在り方と国民の同制度に対する見方との間の隔たりが見られるようになる。政府側は、補助金制度の対象を貧困層へと絞る試みを続けていた。それに対して国民は、ナセル時代からの「社会協約」の一部としてみなし続けた。食料価格の急騰のような緊急事態に際して、このようなギャップが顕在化する。2000年代に入ると、二度にわたって食料価格の高騰がエジプトを襲った。人々はより安価な食料を求めて、補助金対象食品の販売所に長い列を作った。これまで補助金食品を購入していなかった社会階層までがこれらの食品を購入しようとしたため、急激な需要増大を招き、供給が追い付かなくなった。このような供給不足は、国民の不満増大を招き、そのような不満は一部の国民を暴力的な行動へと駆り立てていくこととなった。

このような食料価格高騰に端を発する政治的安定の危機に際して、政府は、自らの正統性を維持するために大規模な制度拡充を進め、国民の不満を和らげる努力をした。その際、個人支配型

の権威主義体制の特徴から、応答可能性、説明可能性の欠如から大規模な拡張が行なわれる。そしてその制度拡張が制度の非効率性を促してしまう。このような努力は、「貧困削減」という制度としての効率性を犠牲にするものであった。

本助成の申請時、アラブ諸国の権威主義体制において、いかに社会保障制度をはじめとする所得再分配が機能しており、そして、それが権威主義体制の安定に寄与しているのかを明らかにすることを目的にしていた。既存研究では、社会保障制度もまた、権威主義体制の安定に貢献する装置の一つとして考えられてきた。

しかしながら、2012年の「1月25日革命」は、ムバーラク政権下での所得再分配機能の不十分性を露呈させた。「革命」は、若年層の高失業率や貧困が原因であると多くの報道が指摘するところである。それは、これまで政権が提供してきた社会保障制度が社会問題の有効な解決策とはならなかったことを意味する。とりわけ2000年代の場当たりの対応によって、制度の効率性を無視した制度拡張が進行した。政権は、バラマキ型の急激な制度拡充によって国民の不満を抑えようとしたのである。確かに、このような制度拡充は、近視眼的には体制に対する不満緩和につながるものの、長期的に見れば、社会問題の改善よりも政権安定を目的とした制度の延命にすぎないので、社会問題の解決になんら貢献せず、権威主義体制の寿命を縮めることにつながっている。

3. さいごに

正規の講義やセミナーのほかにも、ダラム大学において出会った先生方や学生との交流を通して見聞を広めることができた。また、アラブ諸国における予期せぬ政治変動によって、ダラム大学では、「アラブの春」をテーマにした様々な会議や特別セミナーが開催された。このような予期せぬ政治変動が起きた年に留学ができたことは、予想外の収穫であったと思う。このような機会を与えてくれた京都大学教育研究振興財団に深く感謝したい。