

Roland Paris and Timothy D. Sisk
eds.,

*The Dilemmas of
Statebuilding: Confronting
the Contradictions of
Postwar Peace Operations.*

New York: Routledge, 2009, xii + 366pp.

むろ たに りゅう た ろう
室 谷 龍 太 郎

はじめに

本書は、国際社会による紛争後の平和構築支援について、「国家建設」という側面に焦点を当てて分析を試みた論文集である。脆弱国家における国家建設という課題は近年、人道上のニーズ、ガバナンスの弱い最貧国への援助効果の改善、さらには9.11後に急速に高まった安全保障上の懸念という3つの理由から、国際社会や研究者の関心を集めるようになった。しかしながら、国際社会による冷戦後の平和構築の実績はそれほど芳しいものではなく、本書ではこれまでの経験を通じて明らかになってきた国家建設における矛盾やジレンマを紹介し、国際社会の戦略を改革することを提案している。

そもそも本書のタイトルにもある「国家建設」が強調され始めたのは1990年代末から2000年代初頭であり、本書ではこれを「正当性を持った (legitimate) 政府組織の構築または強化」、「内戦から抜け出そうとする社会の平和と開発は、有能で、自立的で、正当性を持った政府組織を必要とする」という考えに基づく平和構築のアプローチ」(pp.1-2)と定義している。この定義からもわかるとおり、本書では紛争後の国家建設について、行政組織のキャパシティだけでなく、国家と社会の関係における国家の正当性にも焦点を当てており、これは援助実務者

が集まる OECD/DAC (経済協力開発機構・開発援助委員会) での最近の議論とも一致している。

さらに「国家建設」は、欧州諸国が経験してきた「国家形成」(state formation) とは異なり、外部からの支援を前提としており、その中で国際社会は自由民主主義 (liberal democracy) を理想の国家像として示す傾向があった。これに対して本書では、画一的な民主主義・資本主義モデルの押し付けを (世銀・IMF を中心としたワシントン・コンセンサスに対比し、国連で決められた平和構築の規範として) 「ニューヨーク・コンセンサス」と呼んで批判し、現地の政治・経済の歴史とのバランスを取ることを訴えている。

I 本書の内容

本書は、以下に示すとおり、序論1本に続いて各
部2本を合わせた13本の論文で構成されている。

第1章 序論——紛争後の国家建設における矛盾を理解する——(R. Paris and T. D. Sisk)

第I部 国内・国際的な状況

第2章 平和構築専門家が陥る合意——なぜ外部からの国家建設は弱い国家を維持してしまうのか——(M. Barnett and C. Zürcher)

第3章 紛争後の国家建設における「調整の問題」(R. Paris)

第II部 治安維持

第4章 外国軍隊、持続的な組織および紛争後の国家建設 (D. M. Edelstein)

第5章 反乱者を平和の使者にする——国際機関、民間軍事訓練および紛争後の国家建設——(D. Avant)

第III部 政治経済

第6章 戦争と平和を通じた蓄積の軌跡 (C. Cramer)

第7章 表面的にすぎないカンボジアでの国家建設——政治体制として維持されたパトロネージ関係——(D. Roberts)

第Ⅳ部 制度設計

第8章 紛争後の憲法作り——機会と課題
——(K. Samuels)

第9章 政治の行方——内戦後の選挙プロセス
——(T. D. Sisk)

第Ⅴ部 自治と依存

第10章 「丸抱え」の危険——アフガニスタン
での外国支援による国家建設——(A.
Suhrike)

第11章 「オーナーシップ」促進のジレンマ
——コソボの事例——(J. Narten)

第Ⅵ部 結論

第12章 アフガニスタン、イラク後の国家建設
(M. Kahler)

第13章 結び——矛盾に立ち向かう——(R.
Paris and T. D. Sisk)

II 各章の概要

序論では、冷戦後の平和構築活動を実践と理論の両面から振り返り、「国家建設」に焦点を当てる現在の議論の中での本書の位置づけを明確にしている。パリスとシスクは冷戦終結後の平和構築活動とその研究を3段階に分類し、短期間に任務を完了した1989年(ナミビアPKO)から97年頃までのPKOを第1段階、90年代末から2000年代初期に任務を拡大し、長期間にわたる関与を続けたPKO(コソボ、東ティモール、シエラレオネ等)を第2段階と呼んでいる。筆者は第3段階の始まりを2004年とし、この年、それぞれ異なる問題意識を持つ5つの議論[Fukuyama 2004; Chesterman 2004; Fearon and Laitin 2004; Krasner 2004; Paris 2004]が同時に、国際社会が行政機構の設置または強化(すなわち「国家建設」)に十分な注意を払っていないことを批判したと指摘している。さらに、筆者は国家建設に関する議論を以下の4つに分類し、本書は「再考論」の考えに基づいて議論すると述べている。

(1) 撤退論 (retreat) : 国際社会の介入で国家を築くのは過大な目標と考え、関与の縮小を訴える。

(2) 増資論 (reinvest) : 投入する資金、兵力、機材、時間の増加を訴える。

(3) 再編論 (reorganization) : 国際社会の戦略的な不一致を効果的な調整で改善するよう訴える。

(4) 再考論 (rethink) : 単なる増資や再編ではなく、国家建設の矛盾やジレンマを理解することを主張する。

続いて本編に入り、第Ⅰ部では、国家建設におけるアクター間の関係を国内政治および国際政治の側面から分析し、その解決の難しさを指摘している。第2章は被介入国の国内政治が国家建設の結果に与える影響をモデル化し、国際社会は国内勢力の抵抗を避けるために妥協的になり、介入によって国家が社会を管理する能力は強化されるものの、エリートの同盟による排他的な家産制(パトロネージ)は維持されると分析している。続く第3章は国際社会の力学に視点を移し、平和構築支援でドナー各国や国際機関の活動に矛盾や重複が起こる問題を「調整(coordination)の問題」として取り上げている。パリスは「調整の問題」として片付けられる課題の多くには、その背後に手段や目的についての不一致があり、事務的な問題に焦点が当たることによって本質的な課題であるアクター毎の価値観の違いが見過されると警鐘を鳴らしている。

第Ⅱ部では治安維持に焦点を当て、第4章は国際平和維持部隊の関与における2つのジレンマを紹介して国家建設の難しさを示し、第5章では民間軍事会社(PSCs)についての分析を通して国際社会が示す規範の効果を示している。第4章でまず紹介されるのは「期間のジレンマ」で、初期の「歓迎」は時間の経過とともに外国勢力への反発に変わるため、治安を悪化させずに早期に撤退する方法を探さねばならないことを指す。もうひとつの「足跡のジレンマ」は、介入の規模、期間、度合いは大きすぎず小さすぎず、最適なバランスを取らねばならないことを指している。第5章はPSCsの関与についてシエラレオネとクロアチアの事例を比較し、クロアチアの事例におけるNATO/PfP (Partnership for Peace, 平和のためのパートナーシップ)のように

国際機関が治安組織に関する国際規範を示していればPSCsの訓練が長期的な安定にも貢献すると主張している。

第Ⅲ部は、国際社会が紛争後支援にどの国でも同じアプローチを適用しようとすることを批判し、経済・政治の両面において、型通りの新自由主義経済や民主主義を外から押し付けるのではなく、紛争前から継続する現地の歴史・制度に注目するよう訴えている。第6章は、紛争前や紛争中からの連続で紛争後の経済を捉えることの重要性を訴え、国際社会が歴史的な経緯を踏まえた経済政策を取るよう提言している。第7章はカンボジアの経験进行分析し、民主化は表面的に進んだにすぎず、紛争前から続く非公式なパトロネージ関係は維持されていると指摘しつつも、この動きが現地の事情に合った改革を進める可能性を肯定的に捉えている。ロバーツはこの理論を「岩礁理論」(reef theory)と名付け、廃船を沈めるとその周りに魚が集まるように、国際社会の介入が西洋型の民主主義を実現しなくとも、各国の状況に応じた土着の政治体制が作られるきっかけにはなると主張している。

第Ⅳ部では、政治的な枠組みとして、憲法と選挙制度およびそれらの履行が紛争後の国家建設に与える影響について分析する。第8章では紛争後の憲法作りについて、新しい社会のあり方を議論する機会であると同時に和平を不安定化するリスクも孕んでいるものと捉え、長期的な安定のために、参加型対話やコンセンサス作りを通して支持を広める重要性を指摘している。第9章では選挙プロセスについて、いつ、どのように行うか(または行わないか)を議論し、最初の選挙を終着点とみる考えは誤りであり、国際社会が選挙の実施で関与を終えず、民主化のプロセスを長期的に見守るよう訴えている。

第Ⅴ部は、国際社会の関与によって発生する依存の問題をアフガニスタンとコソボの事例を通して分析し、これまで続けてきた支援を単純に増加しても問題は解決せず、戦略を改善する必要があると訴えている。第10章では、国際社会の丸抱え(tight embrace)アプローチがアフガニスタン政府の依存度を高め、正当性を失わせた様子を財政と軍事の側

面から分析する。シュールケは、国際社会が関与を縮小して現状を容認し、長期的な国家形成に期待することを提案している。第11章のコソボ事例分析は、最終的地位が未確定な中で、国際暫定統治を行いながら現地行政機能を育てるという2つの相反する課題に取り組んだためにジレンマが顕在化し、依存の体質を生んだと分析している。

第Ⅵ部は結びであるが、2つの論文はどちらも、画一的な民主主義・資本主義の押し付けに陥りがちな「ニューヨーク・コンセンサス」を離れ、新しい戦略を生み出すための提言を示しつつ、今後もさらなる研究や議論が不可欠と訴えている。第12章は本書全体をまとめ、カーラーはまず政情分析を洗練するために、「国家」以外の枠組みを用いること、脆弱国を分類することを提案している。分類の案としては、(1)カンボジアのように勝者の国家機構が強化され、国際社会が改革を試みる場合、(2)北朝鮮のように抑圧的な政権が支配しており、権力の再構築が問題になっている場合、(3)現地の指導者に国家建設の能力や意思が欠如しており、ドナーの支援もエリート層に利用されるだけの場合、の3分類を例示している。最後にカーラーは、国際社会の交渉力は、政策手段に限られ、アクターが分散しているために実は非常に弱く、単純な支援の増額では問題が解決しないと示唆し、改革案として、最初から完全な民主化や選挙を求めない「それなりのガバナンス」("good enough governance")、オーナーシップ強化の支援、効果的な多国間の調整、長期的な関与、現地で生まれる革新的なイニシアチブへの積極的な支援を提案している。最後に第13章のパリスとシスクによる結びでは、国家建設の直面する課題を5つの矛盾と5つのジレンマに整理し、これらのジレンマを克服するために「ジレンマ分析」を行い、ジレンマを管理することを提案している。筆者は国家建設が抱える根本的な矛盾として、①自立を確立するために外部の介入が使われている、②地域のオーナーシップを確立するために国際的な監督が必要とされている、③地域特有の問題の解決に普遍的な価値が適用されている、④過去との明確な決別と歴史の再確認の双方を必要とする、⑤短期的に必要な措

置が長期的な目的と相反する、という5つを挙げている。さらには5つのジレンマとして、足跡のジレンマ (footprint dilemmas), 期間のジレンマ (duration dilemmas), 参加のジレンマ (participation dilemmas), 依存のジレンマ (dependency dilemmas), 一貫性のジレンマ (coherence dilemmas) を提示し、国家建設の初期から出口戦略を考慮して、徐々に通常の開発援助と停戦監視に役割をシフトすることを提言している。

III 国家建設の「ジレンマ」

以上のように各論文は様々なトピックを取り上げているが、指摘されている国家建設の「ジレンマ」を整理すると、以下の5つの点に集約することができる。

(1) 短期的な安定と正当性の両立

国際社会が強力に介入したとしても、短期的な安定は必ずしも長期的な安定や国家の正当性にはつながらない。第2章でバーネットとズルチャーは国家の能力 (degree of state) と国家の種類 (kind of state) を分けて捉え、外部からの介入では国家の能力は強化できても、国家の種類を変えることはできず、旧来の家産制が維持されると指摘している。アヴァント (第5章) の民間軍事会社の例でも、短期的な治安維持能力の増強が文民統制の強化等を伴わなければ長期的な安定にはつながらないことが示されている。短期的な成果を追求するには、紛争前および紛争中の権力者との協力が不可欠なことが多く、その権力構造を維持するだけでは国家は社会の支持を得られず、正当性のなさが長期的な不安定化要因となる。国家建設は短期的な安定を確保しつつ、長期的な安定のための正当性を同時に追求しなければならない。

(2) 伝統と変革の両立

紛争後の社会は、紛争の原因となった社会構造を変革する必要がある一方、国家と社会の関係を外部から押し付けることはできず、伝統的な土着の制度が尊重されなければならない。第Ⅲ部でクレイマー (第6章) とロバーツ (第7章) は、国際社会が自

由民主主義のような国際規範を押し付けるのではなく、現地の伝統的な制度に注意を払うよう訴えている。ただし、単に伝統的な制度を維持したのでは紛争前の状況に戻るだけで、少数民族や女性等への抑圧が維持されてしまい、不安定化要因となる恐れがある。これに対してロバーツは「岩礁理論」を提示し、国際社会の介入がすぐに完全な民主主義を確立することはなくとも、変化のきっかけとなって現地社会の変革を促し、それぞれの社会に応じた正当性を持った国家の出現につながることを期待している。

(3) 期間のジレンマ

第4章でエデルスタインが指摘する「期間のジレンマ」は、短期間で撤退すれば国際社会への反発は抑えられる一方、安定を確保するには長期的な関与が必要という国家建設の抱える本質的な課題である。サミュエルズ (第8章) とシスク (第9章) が指摘するように、国家建設は憲法や選挙制度の成立といった時点をもって完成するものではなく、それらの履行も重要なフェーズとなる。したがって国際社会による長期間の関与は不可欠なものであり、国際社会の課題は、いかに正当性のある国家に権限を委譲し、国際社会の関与を社会が受容できる適切な水準に保てるかである。結びの第12章および第13章がいずれも、介入の初期段階から長期的な関与が受け入れられる方法を探り、出口戦略を常に考慮するように提言している点は興味深い。

(4) 適度なレベルの介入

エデルスタインが指摘するもうひとつのジレンマである「足跡のジレンマ」は、国際社会が安定化を進めつつ依存体質を生まないためには、どの程度の介入を行うのが適切かという課題である。第Ⅴ部でシュールケ (第10章) とナーテン (第11章) がアフガニスタンとコソボを用いて例示しているように、国際社会による大規模で長期の介入は依存体質を生み出しやすい。一方で、シュールケ自身が指摘するように、アフガニスタンで国際社会の関与を縮小すれば、成長の鈍化や軍閥間の対立激化等の問題が予想され、介入の規模、期間、度合いについては非常に複雑なバランスに配慮した政策決定が必要となる。

(5) 国際社会の中での不一致

実務者の立場からは、第3章でパリスが指摘している「調整の問題」に潜む根本的な対立という指摘は注目に値する。平和構築支援における課題を「調整」と考え、ドナー間の協調を促進しようとする動きは、パリスの例示する平和構築委員会に限らず、OECD/DAC等様々な場で進められている他、ドナー国政府内の省庁間の調整や一貫性も課題として頻繁に議論されている。しかし、政策の一貫性を目指すこれらの議論が、実は根本的に一致していない目的を一致させる努力を怠っているというパリスの指摘は非常に鋭い。もちろん、可能な範囲で事務的な調整を改善する必要はあろうが、それ以上に、政策目的の一致や真に効果的な手段の研究といった課題にも真剣に取り組むことが求められている。

IV コメント

以上のように幅広いトピックを取り上げている本書であるが、国家建設を巡る議論においては以下のような価値があると考えられる。

第1は、国家建設の難しさを、ただ資金不足や調整不足に求めず、根本的な矛盾やジレンマを整理するという作業に挑み、ひとつひとつ丁寧にその実態を暴いている点である。本書は複雑な課題に対して増資論や再編論のような単純な回答を示すのではなく、まずは問題の本質を解き明かすことに全力を捧げている。特に、人道的な問題や安全保障上の懸念により脆弱国家の支援から完全に撤退することは現実的に難しい中で、この課題の持つ複雑さに正面から挑んでいることに大きな価値がある。

その中でも本書を通して課題として何度も現れる、土着の伝統的な制度と国際的な規範との調和という問題提起を第2の点として挙げたい。再考論の考え方として「ニューヨーク・コンセンサス」による民主主義や市場経済の押し付けを批判しており、本書全体を通して、土着の制度として現地に生まれてきた政治・経済・社会の伝統をこれまで以上に重視することが訴えられている。他方で、伝統的な制度や慣習が紛争の原因となったり紛争を防げなかったこ

とも事実であるため、「岩礁理論」、「混合 (hybrid) 政体」、「それなりのガバナンス」という表現で、一定の変革の必要性は訴えられている。伝統と変革のバランスという複雑な戦略が今後の重要な課題となることを示唆していると言えるだろう。

もうひとつ挙げておきたいのは、本書を通じて繰り返される長期的な視点の必要性である。国家建設の課題は複雑で、憲法制定や選挙の実施といったイベントをもって完成するものではなく、長期的な取り組みが必要なものである。期間のジレンマについてエデルスタインが拙速な撤退よりも駐留の延長を薦めているように、各章の筆者は様々なジレンマを調整することを訴えながらも、短期的な成果を求めるだけでなく、国家建設という本来長期的なプロセスに関与を続けることの重要性については合意されている。

一方で、本書の中で課題を炙り出した後に現れる政策提言は、それ自体が別のジレンマを孕んでいたりと、実現が極めて困難なものが多く、改善の余地があると言える。また、分析の基準にも一貫性があるとは言えず、例えばエデルスタインはアフガニスタンを小規模な介入 (light footprint) として分析している一方、シュールケは丸抱え (tight embrace) として国際社会の過度の関与を批判している。とはいえ、これらの点はパリスとシスクが自ら認めているとおり、さらなる研究や議論が必要ということを示しているものであり、国家建設の議論はまだ始まったばかりと言える。

文献リスト

- Chesterman, Simon 2004. *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-building*. New York: Oxford University Press.
- Fearon, James D. and David D. Laitin 2004. "Neotrusteeship and the Problem of Weak States." *International Security* 28(4): 5-43.
- Fukuyama, Francis 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.

Krasner, Stephen D. 2004. "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States." *International Security* 29(2): 85-120.

after Civil Conflict. Cambridge: Cambridge University Press.

Paris, Roland 2004. *At War's End: Building Peace*

(JICA 研究所リサーチ・アソシエイト)