

## 特集

## 途上国における国家建設

粕谷祐子

## ●はじめに

国家建設に関する研究は、古典的なテーマであると同時に最近非常に注目されている分野である。近代国家の形成はヨーロッパに端を発するが、国家建設研究もヨーロッパ史研究を中心に発展してきた。現代政治学においては、国家研究は周期的に流行と衰退を繰り返している。一九五〇年代から七〇年代にかけての、政治学を科学化しようとする試みであった「行動論革命」の時代には衰退したものの、一九八〇年代に入ってから、石油ショックへの各国の対応や東アジアの高度成長を説明するにあたり国家の役割に注目が集まった。一九九〇年代の経済自由化を謳ったワシントンコンセンサスの時代になると、国家の問題は再び軽視される。しかし、一九九七年のアジア通貨危機、二〇〇一

年の九・一一テロ事件を経て、国家による規制の重要性が再注目されると同時に、弱い国家がテロリズム、貧困、内戦など様々な問題の温床になることが国際的に強く認識されるようになったのである(参考文献④)。

本稿は、主に途上国を対象とした国家建設研究の概観を通し、その特徴を描くと同時に、分析が不足していると思われる点を明らかにすることを目的とする。以下では、まず国家および国家建設という概念の特徴を確認したうえで、戦争と国家建設との関係に着目した諸研究を中心に、途上国においてはなぜ国家建設がうまく進まないのかという問いに対する研究蓄積を検討する。さらに、九・一一テロ事件後に顕著になってきたこの研究分野の新しい潮流と、それが抱える課題について考察する。

## 一・国家建設とは？

一般に、国家建設は「弱い国家」から「強い国家」への移行を意味する。ここで使用されている国家という概念は、多くの場合、マックス・ウェーバーの定義である「ある一定の領域内で物理的な暴力行使を正統に独占する共同体」を指し、この理念型の定義を満たすものが強い国家、満たさないものが弱い国家ということになる。

しかし、具体的に何を基準に国家の強弱を判断するのかに関して、研究者間でコンセンサスがあるとは言いがたい。例えば、ミグダル(参考文献⑤)は国家による社会への浸透(penetration)、社会関係の規制、資源の収奪及び配分の四つの側面における能力が高い場合を強い国家とする。フクヤマ(参考文献④)の場合は国家機能の執行能力(enforcement)の程度で

強さを特徴づけている。またレイク(参考文献⑦)は国家を「暴力の独占」と「正統性」の二つの側面の特徴づけ、両方において高い程度を示す国家を強いとしている。このように、国家の強弱に関する概念定義は複数存在する。

さらに、国家の強さ・弱さを実証的に測定する方法が多くの場合明確でない点も、この研究テーマの抱える問題である。例えば前述した研究例において、国家の執行能力や正統性をどのように具体的に測定するのかは明らかにされていない。同様に、この分野のほとんどの研究では、国家がどの政府機関(あるいはその集合体)を指すのか、そしてその機関の強さ・弱さをどのように測定し、場合によつてはどのように集計して一国レベルでの国家の強弱を示すのか、は議論されないことがほとんどである(例外として、参考文献⑬および⑯を参照)。その結果、実証的なデータに基づく国際的な指標が確立されておらず、一国の通時的な変化や多国間での比較を計量的に行うのは困難である。

こうした状況は、一九九〇年代以降に頻繁に使用されるようになった「失敗した」、「崩壊した」、

「脆弱な」国家という概念にも共通している。これらの用語はおおまかには内戦状態または内戦終結直後の国家に対して使用され、国家が非常に脆弱である場合を指すが、学術分析にあたっての明確な概念定義は確立されていない。またその指標に關しても国家の特徴そのものではなく周辺状況（内戦の有無や経済発展の程度）を用いた間接的なものが多く、対象としている概念自体を測定してはいない（参考文献①）。要するに、既存の国家建設研究は質的研究手法を採る場合が多く、計量的な研究方法がほとんど活用されていないのが現状である。国家の強弱を計量化し多国間で比較する試みは、今後の課題のひとつといえるだろう。

## 二．なぜ弱い国家になるのか？

途上国を対象とした国家建設研究の中心的な検討課題は、なぜ多くの場合弱い国家から強い国家への移行がうまくいかないのか、という問いである。これに対する答えとして、領土内の人口密度の低さ（参考文献⑤）、石油をはじめとする天然資源の存在（参考文献

⑩）、国際援助（参考文献⑩）などがこれまで指摘されてきた。本稿では、紙幅の制約上これらの紹介・検討は省略し、多くの国家建設研究の出発点となっている戦争という要因に絞って論点を抽出する（先行研究の概観に關し、参考文献⑤を参照）。

「戦争が国家を形成し、国家が戦争を起こす」というのがヨーロッパ国家形成史を研究したテイリーの議論の主旨である（参考文献⑨）。彼によれば、一四世紀初期以降、ヨーロッパの君主は対外戦争をするにあたり自国内の官僚制度、徴税制度、警察・軍などを整備する必要に迫られ、これが国家建設を促した。さらには、国家が戦闘能力を増強したことで、一六世紀から一八世紀頃にかけての度重なる国家間戦争を招くことになった。

ヨーロッパ研究において有力なこの理論がヨーロッパ以外の地域でもあてはまるかどうかは、途上国での国家建設研究の中心的論点のひとつである。例えばハーブスト（参考文献⑤）はテイリーの議論を反転し、サブサハラ・アフリカ地域ではおしなべて独立後の国家建設の時代に国家間戦争が不在

であったために弱い国家となった、と分析する。さらに彼は、戦争不在を可能にした要因として、ヨーロッパ宗主国によって決められた植民地の国境線が独立後も正統な国民国家の境界線として国際社会やアフリカのリーダーに受け入れられたことを指摘する。これに対しラテンアメリカ諸国を比較研究したセンチノ（参考文献②）は、同地域において対外戦争は存在してもそれが租税によってではなく国家債務によって資金調達されたために、国家機構の整備が進まなかったと議論する。これに加えシース（参考文献⑦）は、物理的な紛争に至らないまでも、潜在的に戦争となる恐れのある敵対国が長期的に存在した場合には国家建設が進んだと分析する。東南アジア諸国を比較したスレーター（参考文献⑭）は、対外戦争ではなく国内における「戦争」を重視する。すなわち、シンガポールとマレーシアでは、経済格差や人種の違いに起因する国内的な暴動の脅威が権威主義体制成立よりも前のタイミングで存在したために、政治エリートの間で国家建設のための協調を促し、結果として強い

国家の形成に繋がった。一方タイ

とフィリピンの場合では、この要因が不在だったために国家建設が進まなかった、と分析する。これらの研究を俯瞰していえることは、戦争（暴力を伴う紛争）と国家建設の間には密接な関係が存在するが、その具体的な影響は各国の置かれた地政学的な環境により、または国家エリートの紛争への対処の仕方により異なる、という点である。同時に、ほとんどが地域の現状を詳細に検討したうえで主張を導きだす帰納的研究であり、該当地域以外への議論の適用については示唆的な考察はあるものの本格的な検討は欠けている。今後の課題のひとつとしては、地域研究の知見を活用したうえで、の演繹的な一般理論化、さらには、そうした理論の地域間を横断した実証的検討が挙げられる。

## 三．一九一一年後の国家建設研究

二〇〇一年の九・一一テロ事件以後、国家建設という研究テーマは国際的な政策課題としての色彩を強めている。国連などにおいてはすでに一九九〇年代より平和構築活動のひとつとして国家建設が注目されていたが、その重要性を

一層高めたのがアフガニスタンへの国際介入である。アル・カイダ掃討のためにアメリカを中心とする有志連合諸国がタリバン政権を二〇〇一年に打倒した後、アフガニスタンにおける国家建設は、テロリズムの温床撲滅対策として国際安全保障上の最重要課題のひとつとなった。これをうけ、

国家建設の主要な目的はこれまでの経済発展から、世界規模での安全保障へと変化してきている(参考文献⑧)。こうした外交政策上の変化は学術研究にも影響を与え、これまで多くみられた「なぜ途上国の国家は弱いのか」という因果関係を問う問題設定から、「どのようにしたら国家建設が成功するのか」といったより問題解決型、政策志向型の研究が盛んになってきている。

そのような研究には、例えばファイロンとレイク(参考文献③)による「新しい信託統治」の議論がある。これは、従来の国連を主体とした信託統治ではなく、国家建設を必要とする国に対し経済・安全保障上の利害関係をもつ先導国(lead state)が中心となって多国間介入の過程を調整するという移行期の国家建設モデルであ

る。またクラズナー(参考文献⑥)は、「主権の共有」という概念を用い、行政機能の一部を国際アクターと国内政府が共同で担うことによる国家建設モデルを提案する。

こうした、国際介入を議論の中心に据えた国家建設研究に対し、介入自体を疑問視する研究も最近増えている。例えばウエインステイン(参考文献⑩)は、ウガンダ、エリトリア、ソマリアという内戦期間中およびその後の時期での国際介入がほとんどなかった場合には国家建設が比較的成功裏に進んだ事例をもとに、国際介入の抱える諸問題を指摘する。同様に経済協力開発機構(OECD)は二〇一〇年に『損害を与えるな』(参考文献⑪)と題した報告書を出版し、国際的な国家建設支援の果たす弊害に注意を促している。これらの研究が示唆するのは、国際介入をやめるべきということではなく、国際アクターの論理を優先した安易な介入に対する警告である。今後も国際介入のあり方を検討する研究の需要は続くであろうが、その際、国際政治と国内政治過程とがどう関連するのか、例えば、信託統治や主権の共有によつ

て被支援国における権力関係がどのように変化するのか、といった点に注意を払う必要があるだろう。

九・一一後の国家建設研究が取り組まなければならないもうひとつの問題に、強い国家の建設と民主主義構築の両立がある。伝統的な国家建設研究では、民主主義的な制度や市民社会は検討対象からはずれることが多かった。しかし、国際支援により行われる国家建設は、民主主義の導入(選挙、地方自治、市民社会に対する支援など)と抱き合わせで行われることが多い。これは、「民主的な政府」を規範と位置づける国際アクターの関与を反映してのことである。しかしながら、効果的な官僚制の構築という伝統的な意味での国家建設と、民主的アカウンタビリティを担保する制度や強い市民社会の構築とは、対立関係になりがちである。例えばパリス(参考文献⑫)は、一九九〇年代の国連等による平和構築活動では、国家機構の整備をしないまま政治的な自由化(選挙の実施)を急ぎすぎたために政治的不安定を招いたと分析している。こうした、改革の順序を問題にした議論は説得力を持つ

が、国家建設の課題に直面している国の多くでは定期的な選挙は実際のところすでに導入されており、現実的には順序はすでに所与の要因となっている。そうであれば、今後の研究課題としては、国家建設と民主主義構築を同時に行う際の諸問題およびその解決策について検討する必要があるだろう。

## ● 結論

途上国における国家建設は、国際安全保障の一貫という性格が最近付与され、今後一層の研究が求められる研究課題である。これまでの研究では、分析対象自体の抽象度が高いことや分析射程が広いことを反映し、地域を横断した比較分析や一般的な理論化がなかなか進まなかった。これに加え、最近では国際アクターの介入、民主主義との両立といった要素が新たに加わり、対応すべき状況はさらに複雑になっている。この研究分野の今後の方向性としては、計量分析や演繹的な理論構築といったより多様な研究方法を活用すると同時に、国内政治研究(地域研究)、比較政治、国際政治における研究蓄積を相互に参照した多元的かつ

慎重なプロセスが必要である。

(かすや ゆうこ／慶應義塾大学法  
学部准教授)

《参事文庫》

①Call, C. T. [2008] 'The Fallacy  
of the Failed State', *Third World  
Quarterly* 29(8), pp. 1491-  
1507.

②Centeno, M. A. [2002] *Blood  
and Debt: War and the Nation-  
State in Latin America*,  
Pennsylvania, Pennsylvania  
State University Press.

③Fearon, J. D., & D. D. Latin  
[2004] 'Neotrusteeship and the  
Problem of Weak States',  
*International Security* 28(4), pp.  
5-43.

④Fukuyama, F. [2004] *State-  
Building: Governance and World  
Order in the 21st Century*, Ithaca,  
Cornell University Press.

⑤Herbst, G. [2000] *States and  
Power in Africa*, Princeton,  
Princeton University Press.

⑥Krasner, S. [2004] 'Sharing  
Sovereignty: New Institutions  
for Collapsed and Falling

States', *International Security*  
29(2), pp. 85-120.

⑦Lake, D. [2010a] 'Building  
Legitimate States After Civil  
Wars', in M. Hoddie and C. A.  
Hartzell eds., *Strengthening  
Peace in Post-Civil War States:  
Transforming Spoilers into  
Stakeholders*, Chicago,  
University of Chicago Press.

⑧Lake, D. [2010b] 'The Practice  
and Theory of US  
Statebuilding', *Journal of  
Intervention and Statebuilding*,  
4(3): pp. 257-284.

⑨Migdal, J. [1988] *Strong  
Societies and Weak States: State-  
Society Relations and State  
Capabilities in the Third World*,  
Princeton, Princeton University  
Press.

⑩Moss, T. G. Pettersson, & N. van  
de Walle [2006] 'An Aid-  
Institutions Paradox?: A Review  
Essay on Aid Dependency and  
State Building in Sub-Saharan  
Africa', Center for Global  
Development Working Paper  
No. 74.

⑪OECD [2010] *Do No Harm:  
International Support for State-*

*Building*, Paris, OECD.

⑫Paris, R. [2004] *At War's End:  
Building Peace after Civil  
Conflict*, Cambridge University  
Press.

⑬Rauch, J. E., & P. B. Evans  
[2000] 'Bureaucratic Structure  
and Bureaucratic Performance  
in Less Developed Countries',  
*Journal of Public Economics*  
75(1), pp. 49-71.

⑭Slater, D. [2011] *Ordering  
Power: Contentious Politics and  
Authoritarian Leviathans in  
Southeast Asia*, Cambridge,  
Cambridge University Press.

⑮Spruyt, H. [2007] 'War, Trade,  
and State Formation', in C. Boix  
& S. C. Stoke eds., *The Oxford  
Handbook of Comparative  
Politics*, Oxford, Oxford  
University Press.

⑯Thies, C. G. [2004] 'State  
Building, Interstate and  
Intrastate Rivalry: A Study of  
Post-Colonial Developing  
Country Extractive Efforts,  
1975-2000', *International  
Studies Quarterly* 48, pp. 53-72.

⑰Thies, C. G. [2005] 'War,  
Rivalry, and State Building in

Latin America', *American  
Journal of Political Science*  
49(3), pp. 451-465.

⑱Tilly, C. [1990] *Coercion,  
Capital, and European States,  
AD990-1992*, Oxford, Blackwell  
Publishers.

⑳Vandewalle, D. [1998] *Libya  
Since Independence: Oil and  
State-Building*, Ithaca, Cornell  
University Press.

㉑Weinstein, J. M. [2005]  
'Autonomous Recovery and  
International Intervention in  
Comparative Perspective',  
Center for Global Development  
Working Paper No. 57.