
紛争影響国における国家建設

「能力の罫」と「正当性の罫」

武内 進一

Takeuchi Shinichi

問題の所在⁽¹⁾

安全保障と開発との連関が指摘されるようになって久しいが、国家をめぐる問題系はその連関にとって決定的に重要である。今日の武力紛争は、その大部分が、第2次世界大戦後に独立した国々における国内紛争（内戦）というかたちで起こっている。すなわち、そこでは国家統治のあり方が原因となって、武力紛争が勃発している。一方、開発の領域においては、近年とみに経済発展におけるガバナンス、あるいは政府の役割の重要性が強調されてきた。紛争予防と平和構築という観点からも、持続的開発という観点からも、機能する国家が必要不可欠だという認識が高まっている。

不安定な治安と貧困のために「人間の安全保障」が継続的に脅かされている状況を、「脆弱」(fragile)という概念で捉えよう。脆弱性(fragility)は多くの国でさまざまなかたちをとって出現するが、発展途上国の文脈で今日最も問題になるのは、この脆弱性が国家を通じて再生産されることである。国家が国民を暴力や貧困から守る能力、さらには守る意思をもたないために、国民が常に脆弱な状況に置かれる事態が、アジアやアフリカなどで繰り返し生じてきた。20年以上も内戦状態が継続するソマリアは、その典型例である。

こうした脆弱性の問題は国際社会全体の課題であり、それに対して多様な取り組みがなされてきた。人道的介入にかかわる「保護する責任」論はそのひとつの到達点であるし⁽²⁾、非政府組織(NGO)によるさまざまな支援活動も忘れるべきではない。

開発援助機関の活動を論じる本稿では、紛争影響国の国家建設にかかわる取り組みに焦点を当てる。今日、国家建設は平和構築の中核的課題と目されている。しかし、ブトロス・ブトロス＝ガリ国際連合事務総長の『平和への課題』(United Nations 1992)を通じて平和構築概念が流布し始めた1990年代前半、その具体的な内容は難民支援、地雷除去、選挙支援など、紛争を経験した国々が固有に有する困難の除去が中心であり、主として国連機関が中心になって実施された。1990年代後半になると、平和構築の重要性や長期的活動の必要性が強調されるとともに、援助機関が積極的にこの分野に関与するようになり、それに応じて活動の内容にも変化が現われる。従来の取り組みに加えて、より国家の制度構築に力点をおいた援助が重視されるようになってきた。

2000年代に入ると、9・11米同時多発テロ事件の影響もあって、脆弱国に向けられる援助額は大幅に増加した。アフガニスタン、イラク、そしてサハラ以南アフリカ（以下、アフリ

カ) 諸国といった国々に巨額の援助が流入し、脆弱国家支援は開発援助コミュニティーの最重要課題の1つとなった。そこでは、国家建設は脆弱性を克服するための中核的取り組みと位置づけられた (OECD 2007)。近年の国際社会は、脆弱国の国家建設に多大な努力を傾注してきたと言える。その一方で、経験の蓄積に伴って、国家建設に対する支援の困難性もまた明らかになっている。

本稿は、国家建設をめぐる理念と現実の乖離に焦点を当てる。国家建設支援の難しさについてはすでに指摘があるが (OECD 2008a, Paris and Sisk eds. 2009)、本稿では紛争経験国の国家建設のパターンを析出するなかで、この問題を検討したい。まず第1節で、脆弱性を克服するための方策として国家建設に関心が集まったのはなぜか、そして国際社会はどのような国家建設を進めようとしているのかを整理する。そして第2節では、国家建設が必ずしも国際社会の思惑どおりに進んでいないという近年の現実について、2つのモデル (典型例) を用いて説明する。いずれも紛争影響国の国家建設が陥りやすい状況であり、その意味で「罅」として理解できる。

1 脆弱国家と国家建設の理念

(1) 平和構築と国家建設

冷戦終結に伴って、世界平和に向けた国際社会の役割強化への期待が高まった。そして、1990—91年の湾岸戦争は、国連安全保障理事会が一致してイラクのクウェート侵攻を非難し、多国籍軍を支持したことで、その期待に一定程度応えるものとなった。この時期に安保理に提出されたブトロス・ブトロス＝ガリ事務総長報告書『平和への課題』は、武力紛争の解決に向けた国連の役割を高めようとの意思に満ちていた。報告書では、紛争の勃発から収束までの過程を時系列的に捉え、予防外交 (preventive diplomacy)、平和創造 (peace-making)、平和維持 (peace-keeping)、紛争後の平和構築 (post-conflict peace-building) の各段階において国連の関与を高める決意が示された。

報告書の力点は、敵対する主体を合意に導く平和創造と、国連部隊の派遣によって敵対主体間の和平合意を永続させる平和維持とに置かれ、武力衝突が止まない場合に軍事介入によって紛争を抑止する平和執行部隊 (peace-enforcement unit) の設置を提唱するなど、勃発した武力紛争の解決に積極的に関与する姿勢が示された。一方、平和構築に関しては、「永続的平和の基盤造り」と規定され、武装解除、難民帰還、選挙監視、地雷除去などが具体的活動として挙げられたものの、報告書の中心に位置づけられてはいなかった。この時期、平和構築活動として選挙支援が熱心に取り組みされたが、それ以外は武力紛争が引き起こす問題へのアドホックな対応という性格が強かった。

1990年代前半には旧ソ連・東欧諸国やアフリカで深刻な紛争が多発したが、それに対する国連の関与は深刻な課題を残した。特に問題とされたのは、ソマリア、ルワンダ、ボスニア・ヘルツェゴビナのケースである。1991年以降内戦により無政府状態と化したソマリアでは、天候不順も重なって人道危機が深刻化した。人道支援のために国連平和維持部隊 (国連ソマリア活動 [UNOSOM] I および II) が米軍とともに派遣されたが、現地武装勢力と

の間で交戦状態となり、1993年には国連、米軍側に死傷者が出る事態となった。これを受けて米軍が即時撤退を決定し、国連もまた撤退を余儀なくされた。ルワンダでは、1994年の大規模虐殺の際に国連平和維持部隊（国連ルワンダ支援団〔UNAMIR〕）が駐留していたが、有効な対応をまったくとれなかった。1995年には、ボスニア・ヘルツェゴビナ内戦のなかで、国連平和維持部隊（国連ボスニア・ヘルツェゴビナ・ミッション〔UNMIBH〕）が駐留する「安全地帯」のスレブレニツァにおいて、ムスリム系住民（ボシュニアク人）がセルビア系勢力に大量殺戮される事件が起こった。

こうした国連の蹉跌は、その後の平和活動を大きく変化させた。ソマリアの経験を受けて、平和執行部隊の実現性には疑問が投げかけられ、ブトロス・ブトロス＝ガリは『平和への課題』の追補版でその構想を事実上撤回した（United Nations 1995, para. 77）。そして、平和維持部隊の規模の大型化や任務（マンデート）の強化が図られたほか、平和構築活動に従来以上に重点が置かれるようになった。特に平和構築については、それが『平和への課題』において示されたような「紛争後」（post-conflict）に限定された活動ではなく、予防外交をも含めた、紛争予防と再発防止のための重要な活動であり、武力紛争の根本原因を是正する方向性をもつという認識が共有されていった⁽³⁾。

平和構築の重視は、国連の動きだけに主導されたものではない。1990年代後半になると、開発援助機関が急速にこの分野への取り組みを深めていく。世界銀行は1997年に紛争後の復興開発を扱う部局「ポスト・コンフリクト・ユニット」（Post Conflict Unit）を設置し（工藤2006）、1999年以降は「内戦・犯罪・暴力の経済学」プロジェクトを発足させて紛争と開発の関連について研究を進めた。また、ブレア政権発足とともに誕生した英国の国際援助省（DFID）は平和構築活動への関与に熱心で、特に治安部門改革（SSR: Security Sector Reform）を積極的に推進した（Hendrickson 1999）。SSRは、単なる軍や警察の能力強化支援ではなく、国防省、内務省、裁判所や刑務所など治安部門を中心としつつ、財務省などの主要省庁や立法府まで視野に入れた広範な制度改革を目指す⁽⁴⁾。国家の最も基本的な機能である治安維持に関連する部門を強化し、紛争予防に繋げることがSSRの目的である。開発援助機関の関与は、当時すでに取り組みされていたガバナンスの問題とも結びついて⁽⁵⁾、平和構築の中身をより制度的な改革へと変化させていったのである。

武力紛争の根源に国家の問題があることは、1990年代以降多くの研究が指摘するところとなった。国家の破綻、国家の失敗、といった言葉が広まるのもこの時期である⁽⁶⁾。2000年代に入ると、9・11事件の衝撃もあって、第三世界の国家をめぐる問題への対応が急務と認識されるに至った。長年にわたって内戦が続き、国際社会から事実上放置されていたアフガニスタンで、イスラーム主義組織が勢力を拡大し、米国本土へのテロ攻撃を遂行した事実は、破綻した国家の放置が何をもたらすかを衝撃的なかたちで国際社会に知らしめた。欧米の論壇は破綻した国家への対策を求める議論であふれ（Mallaby 2002, Fukuyama 2005）、脆弱国家向け援助は急増した。こうした文脈で、国家建設を脆弱性の克服そして平和構築の中心課題とみなす考えが広まったのである。

(2) 国家建設の理念型

国家建設を支援するというとき、国際社会はそれをどのようなプロセスと認識したのだろうか。代表的な議論からその理念型を明らかにしておこう。経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）の議論によれば、国家建設の過程は、3つに分解することができる（OECD 2011, 30）。

1つは、「政治的決着」（political settlement）であり、これによって政治エリート間の権力配分が決まる。国家権力を掌握する政治エリートの構成は、国家の社会に対するサービス提供の性格を規定し、国家と社会の関係全般に決定的な影響を与える。第2に「国家によるサービス提供」である。政治的決着を通じて規定された能力をもって、国家は社会に対するサービスを提供する。国家の最も基本的なサービスは社会秩序の維持だが、それ以外にも教育や医療、所得再配分など、国家の能力に応じてサービスの範囲は拡大しうる。第3に、「社会の期待と認識、および組織力」である。これは、社会が国家に何を期待し、いかに認識（評価）しているか、そして自らの要求を国家に呑ませるための組織力をどの程度備えているかを意味する。

このモデルに従えば、国家建設は次の循環的プロセスとして理解できる。すなわち、政治エリート間の権力配分に応じて、国家のサービス提供能力が決まる。国家のサービス提供に対して社会が反応することで、次の段階の「政治的決着」のあり方が決まる、という循環である。

この循環は、国家を強化する方向にも、破綻させる方向にも進みうる。ヨーロッパ近代におけるブルジョワジーの政治権力奪取は、広範な財産権の保護によって経済活動を活性化させ、結果として国家のサービス提供能力を高めた（ノース 1989）。一方、近代化の過程で、社会の側も労働運動をはじめとする組織化を通じて自らの要求を国家に伝え、政治エリート間の権力分布を変化させていった。これは、国家と社会の建設的な相互作用を通じて、国家建設が進展した過程と理解できるだろう。一方、ごく少数の政治エリートが国家権力を独占することによって国家のサービス提供の対象が偏向し、それが量的、質的に貧弱ならば、社会は不満を強めて暴力的な抵抗が頻発するかもしれない。

この国家建設過程の循環的なモデルは、国家の能力（capacity）と社会からみた国家の正当性（legitimacy）との弁証法的な関係を示している。国家建設の過程では、単に国家の能力が高まるだけでなく、社会からみた国家の正当性の高まりがそれに付随しなければならない。能力のない国家はもちろん存続しえないが、社会からの正当性に支えられていない国家もまた、強権政治によって短期的に存立しえたとしても、中長期的には持続しえない、というのがモデルの含意である。

同様の見解は、DAC関係者が執筆した論文（Manning and Trzeciak-Duval 2010）⁽⁷⁾により明確に示されている。彼らは、国家建設における能力強化——すなわち、国家が法と治安を守り、基礎的な社会サービスを提供し、経済的ガバナンスの規律を維持すること——の重要性を指摘しつつも、「機能的な能力と政治的意志だけでは、社会的安定を達成するためには十分ではない」と警告し、「実効的な国家・社会関係を確立するためには、正当性が必要とさ

れる」と主張している (op. cit., p.109)。開発援助コミュニティーは、国家の能力と正当性をともに高めながら、国家と社会とが相互に関連して建設的関係を構築するプロセスとして、国家建設を理解していると言えよう。

2 国家建設の現実

(1) 理想型からの逸脱

それでは、開発援助コミュニティーが支援した国々は、こうした理念に沿った国家建設を果たしてきたのだろうか。国家の能力にせよ、正当性にせよ、その達成度を正確に示す指標がない以上、その検討は容易ではない。ここでは、大まかな目安として、世界銀行のガバナンス指標 (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi 2011) を利用し、紛争を経験した国々の国家建設の類型化を試みる。近年大きな武力紛争を経験した20カ国を対象に、紛争が一応の終結をみた後の過程を2つのガバナンス指標 (“Voice and Accountability” と “Political Stability and Absence of Violence/Terrorism”) によって跡づける。ここで、“Voice and Accountability” 指標は思想・言論の自由を示しており、民主化の進展度を表わす指標としてある程度有効である。一方、政治的安定度を示す “Political Stability and Absence of Violence/ Terrorism” 指標は、国家の治安維持能力を表わすと言ってよい。前節で説明した国家建設のモデルに当てはめれば、前者は国家の正当性を、後者は国家の能力を一定程度示すものと考えられる。こうした前提に立って、紛争終結後における20カ国の指標の変化を観察すると、3つのパターンに類型化することができる (第1表)⁽⁸⁾。

第1に、2つの指標がいずれも低位にとどまっている、または政治的安定度が低下している「グループ1」である。このグループの国々は、国家の最も基本的な機能である治安維持能力さえ十分に発揮できていない。第2に、治安維持能力は大幅に改善したものの、民主化の進展はあまりみられない「グループ2」である。ここでは思想、言論に対する統制が強く、強

第1表 紛争経験国におけるガバナンス指標 (“Voice and Accountability” と “Political Stability and Absence of Violence/Terrorism”) の変化

・グループ1 いずれの指標も低位にとどまる。または、政治的安定化指標が低下した。 ^{*1}	アフガニスタン(2001)、アゼルバイジャン(1994)、ボスニア・ヘルツェゴビナ(1995)、コンゴ民主共和国(2002)、イラク(2003)、タジキスタン(1993)、スーダン(2005)、東チモール(1998)
・グループ2 政治的安定化の改善が、民主化の進展よりもずっと顕著である。 ^{*2}	アンゴラ(2002)、カンボジア(1991)、エリトリア(2000)、ギニアビサウ(1998)、モザンビーク(1992)、コンゴ共和国(1997)、ルワンダ(1994)
・グループ3 いずれの指標も一定の改善をみせた。 ^{*3}	ブルンジ(2003)、クロアチア(2003)、エルサルバドル(1992)、リベリア(2003)、シエラレオネ(2002)

(注) 1 国名のカッコ内は紛争終結年を示す。

2 2つのガバナンス指標を紛争終結直後とその10年後で比較して分類した。ガバナンス指標は1996年以降しか存在しないため、それ以前に紛争が終結した国々は1996年を起点として10年間の変化を示している。一方、最新の指標は2010年であり、2001年以降に紛争が終結した場合は、変化を示す期間が10年に満たない。

3 *1 ①期間最終年において2つの指標がマイナス1を下回っている場合、あるいは②期間最終年の “Political Stability” 指標が期間当初年よりも悪化した場合、「グループ1」に分類した。

*2 ①期間最終年の “Voice and Accountability” 指標が期間当初年よりも悪化した場合、あるいは② “Political Stability” 指標の改善度が “Voice and Accountability” 指標の改善度の3倍以上ある場合、「グループ2」に分類した。1998—2008年の非OECD諸国における両指標の平均改善度が2.05であったため、3倍を基準として分類した。

*3 “Political Stability” 指標の改善度が “Voice and Accountability” 指標の改善度の3倍未満の場合、「グループ3」に分類した。

(出所) Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2011) から筆者作成。

権的な支配が行なわれている。以上の2つのグループは、国家の能力と正当性がともに高まるという国家建設の理念型からは明らかに逸脱している。第3のグループは、国家の能力と正当性がともに一定のバランスをもって高まっているという意味では、国家建設の理念型に沿う可能性がある。しかしながら、このグループの内実は多様である。ブルンジのように指標の値が低く第1グループと大差ない国もあれば、クロアチアのように政治経済的に安定し欧州連合（EU）への加盟を決めた国もある。したがって、実際の国家建設の過程を評価するためには、より詳細な事例研究が必要である。

第1表から、紛争経験国の国家建設が多くの場合（20カ国中15カ国）理念どおりに進んでいないこと、そして理念型からの逸脱に2つのパターンがあることがわかる。「グループ1」は、国家のサービス提供能力が低く、そのために社会からみた国家の正当性も高まらないという悪循環に陥っている。この悪循環を「能力の罠」（capacity trap）と呼ぼう。一方、「グループ2」は、国家のサービス提供能力は高いが、社会の意見を取り入れずに抑圧している。ここには内戦の元武装勢力が政権に就いたケースが多く、軍事組織の意思決定のあり方や内戦の終わり方が、その後の政権運営に影響を及ぼしている⁹⁾。こうした強権的な政権運営は、社会の反乱を惹起する危険性を内包している。それを「正当性の罠」（legitimacy trap）と呼ぼう。2010年末以降、突如、中東・北アフリカ諸国を席卷した「アラブの春」は、「正当性の罠」の危険性を余すところなく示している。

（2）「能力の罠」——コンゴ民主共和国の事例

マクロ指標の分析によって析出されたパターンをより具体的に検証しよう。「能力の罠」に陥っている国の事例として、コンゴ民主共和国（以下、DRC）を取り上げる。DRCは、1996年に内戦が勃発し、2002年に武装勢力間で和平交渉が成立したものの、その後も特に東部で治安が安定せず、断続的に武力紛争が繰り返されている（武内 2010a）。結果として、紛争終結直後の2002年と最新のデータである2010年を比較すると、“Political Stability” 指標はほとんど改善せず（-2.47/-2.20）、“Voice and Accountability” 指標も依然として低い水準にある（-1.71/-1.42）。

治安が改善しない理由は複合的である。この国は、国家成立時から深刻な統治の問題を抱えている。DRCの原型は、19世紀末にアフリカの分割を決めたベルリン会議によって誕生した「コンゴ自由国」だが、これはアフリカ大陸中央部に残された、それまでヨーロッパ列強の勢力下に入っていなかった地域を、ベルギー国王レオポルド二世のイニシアティブでひとつの国家とただけのものであった。西ヨーロッパ全域に匹敵する広大な領域には200を超えるエスニック集団が居住し、社会的統合は非常に弱い。ひとつの主権国家を構成する内在的要因がそもそも希薄なのである。加えて、首都が国土の西端にある一方で、東端地域は人口稠密で鉱物資源も豊富であるなど、国家の遠心性を助長する地理的性格を有している（Herbst 2000）。

こうした歴史的、地理的要因を背景として、DRCでは、1960年の独立直後に東部産銅地帯が分離独立を宣言した「コンゴ動乱」をはじめとして、しばしば武力紛争が繰り返されてきた。政府は、大規模な紛争を鎮圧するために常に外国に依存した。コンゴ動乱の際に

は、国連平和維持部隊（コンゴ国連軍〔ONUC〕）が投入され、冷戦期の平和維持活動（PKO）にしては例外的な武力行使を実施しているし（香西 1991）、南アフリカやヨーロッパ出身の白人傭兵も盛んに利用された。1965年のクーデターで実権を握り、31年にわたる独裁体制を敷いたモブツは、軍の出身であったが、治安部門の組織的な強化には関心を払わなかった。まっとうな給与が支払われないために、軍人や警官は市民を脅して日々の暮らしを立てるようになる。治安部門は国民を守るどころか、国民の日常生活にとって最大の脅威と化した（武内 2011）。

内戦によって、モブツ体制は1997年に崩壊し、代わって周辺国のルワンダやウガンダの支援を受けたローラン・カビラが政権を握った。しかし、翌年には、カビラ政権と離反したルワンダ、ウガンダが反政府勢力を支援し、内戦が再発する。この紛争では、政府を含めどの主体も決定的な軍事力をもたず、また反政府武装勢力が分裂を重ねたために、国土は複数の勢力による群雄割拠の状態に陥った。2002年に和平協定が結ばれ、主要政治勢力間で権力分有が合意されて移行期政権が発足した後も、群雄割拠の実態は大きくは変わらなかった。このため、武装解除・動員解除・再統合（DDR）は難航し、特にルワンダの影響力を強く受けた勢力は新しい国軍への編入を頑なに拒んで武装蜂起を繰り返した⁽¹⁰⁾。

国際社会は、DRCの紛争解決と平和構築に深く関与した。和平合意に至る過程では、周辺国や南アフリカ、そして国連が重要な役割を果たしたし、合意成立後は2万人規模の国連平和維持部隊（国連コンゴ民主共和国ミッション〔MONUC〕、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション〔MONUSCO〕）が復興を支援した。また、2003年、2006年など、治安が極度に悪化した際には、EUが多国籍軍を送って安定化の努力を払った。国際社会はDDRと治安部門改革（SSR）を最重要課題に掲げ、積極的な支援を続けてもいる（武内 2008）。しかし、広大な国土に多様な武装勢力が活動していることもあり、国際社会の努力は目立った成果を上げていない。治安の安定化にとって決定的に重要なSSR、特に国軍の再編についても、今日に至るまで、親ルワンダ勢力の抵抗を排除できず、進展していないのが実情である。

DRCにおける国家の能力の低さを如実に物語る現象は、鉱物資源の違法採掘である。従来から繰り返し指摘されていることだが、DRCでは違法に採掘された鉱物資源が武装勢力の活動資金源となっている。この国では、銅、金、ダイヤモンド、スズ、タンタルなど多様な鉱物資源が豊富に産出されるが、長年にわたる治安悪化を背景として企業が撤退し、採掘はほとんどの場合手作業で行なわれている。こうした状況下、反政府武装勢力は自ら採掘に従事したり、住民を労働力として利用し、鉱物資源から活動資金を獲得している。こうした活動には国軍幹部や公務員も関与しており（武内 2010a）、国家のガバナンスの脆弱さがそのまま反政府武装勢力に活動基盤を提供する結果となっている。

国家のサービス提供能力の貧弱さは、治安維持の側面にとどまらない。第2表では、主要な保健、教育関連データに関して、内戦終結時と最新の時期とを比較した。DRCの場合、内戦終結時と比べてかなりパフォーマンスの上がった指標は、ワクチンの接種率や就学率など、比較的短期間のドナーの支援によって結果が出るものだけである。出生時余命や識字率といった、長期的な取り組みが必要な指標はほとんど改善されていない。

第2表 保健・教育指標の推移

指 標	DRC		ルワンダ		
	1999—2002年	2009年	1991—95年	2000—01年	2008—09年
出生時余命(年)	47(2002)	48	27(1994)	45(2001)	51(2009)
乳幼児死亡率(1,000人当たり)	125.8(2000)	125.8*1	122(1995)	108(2000)	70(2009)
識字率(15歳以上)	67(2001)	67	58(1991)	65(2000)	71(2009)
三種混合ワクチン接種率(1歳児、%)	38(2002)	77	23(1994)	77(2001)	97(2009)
麻疹ワクチン接種率(1歳児、%)	42(2002)	76	25(1994)	69(2001)	92(2009)
純初等就学率(%)	32(1999)	90	n.d.	75(2001)	96(2008)
粗初等就学率(%)	59(2002)	126	83(1992)	105(2001)	151(2009)

(注) *1 DRCの1990、95、2000年および2005年以降の乳幼児死亡率は、統計では常に同じ数値である。

(出所) The World Bank, *Africa Development Indicators 2011*, 2011.

DRCにおける国家のサービス提供能力の低さは、さまざまなかたちで社会からみた国家の正当性に影響を与えている。DRCでは、1997年に政権の座に就いたローラン・カビラが2001年に暗殺され、息子のジョゼフ・カビラが後を継いだ。ジョゼフは2006年、2011年と2回の大統領選挙に勝利したが、政権が国民の強い支持を受けているわけでは必ずしもない。いずれの大統領選挙においても、野党候補者が選挙結果に異議を唱え、社会不安が引き起こされた。また、東部はもとより、西部のバコンゴ州や北部の赤道州でも、反政府武装勢力の活動が報告されている。2011年の議会選挙で、既存政党が軒並み獲得議席数を減らし、独立系議員の割合が大幅に増加したことも、国民の不満を反映する現象と解釈できよう⁽¹¹⁾。

(3) 「正当性の罫」——ルワンダの事例

ルワンダは1990年代に深刻な内戦とジェノサイドを経験した。内戦末期の1994年4月、大統領搭乗機撃墜事件を契機として、少数派のエスニック集団「トゥチ」を標的とした大虐殺が起こった。一方、内戦の結果として、同じトゥチを支持基盤とする武装勢力「ルワンダ愛国戦線」(RPF: Rwandan Patriotic Front) が軍事的に勝利し、人口的多数派「フトゥ」を中心とする旧政権派を駆逐した。内戦に勝利して政権を獲得したRPFは、反政府ゲリラから政党へとかたちを変え、今日まで国家権力を掌握している。1997—98年に武装勢力に対する掃討作戦を実施したが(Amnesty International 1998)、これ以外に目立った反政府武装勢力の活動は報告されていない。隣国DRCの内戦に介入し、その東部で反政府勢力と緊密な関係を築く一方で、国内においては治安の維持に成功してきた。手榴弾爆破など小規模な事件を除けば、ルワンダ国内で騒乱事件は報じられていない。1996年とその10年後のガバナンス指標を比較すると、“Political Stability”指標は大幅に改善した(-1.96/-0.62)。その一方で、“Voice and Accountability”指標はほとんど変化していない(-1.33/-1.27)。

ルワンダは、植民地化以前の王国に由来し、その領域を大きく変化させることなく主権国家となった(武内 2009)。トゥチ、フトゥというエスニックな亀裂は植民地期に拡大したが、両者は同じ言語を用い、宗教的な違いはなく、居住地域も混じり合っている。独立前後からエスニックな紛争が繰り返されてきたとはいえ、DRCのようなモザイク状の国民構成ではない。

1990年代のルワンダ内戦において、外国の関与は相対的に少なかった。フランスが旧政

権派を、ウガンダがRPFを支援したこと、そして1993年にいったん和平協定が締結され国連PKOが展開していたことは事実だが、トウチに対する大虐殺と内戦再発の過程では、外国軍はほとんど関与できなかった。RPFは独力で内戦に勝利したのである。そのため、内戦終結後、RPFは国際社会の関与をコントロールし、自らの主導で国家建設を進めることができた。RPFは内戦を自力で戦ってジェノサイドを止めた実績を強調し、ジェノサイドの前になす術もなく撤退した国連や国際社会に対して倫理的に強い立場で臨んだ⁽¹²⁾。これによって、多額の援助を受け取りながら、政治的な介入は拒むことができたのである。

ルワンダは、援助受け取りに際してオーナーシップを強く主張する国として知られるが(Hayman 2009)、保健、教育分野で良好なパフォーマンスを達成してきた。第2表が示すとおり、ワクチン接種率や就学率だけでなく、出生時余命、乳幼児死亡率、識字率といった項目についても改善が目覚ましい。国内治安の維持に加えて、保健・衛生、教育分野においても、RPF政権は高いサービス提供能力を示してきたのである。

高いサービス提供能力は、国家に対する正当性を高めるだろう。それがポジティブな循環へと繋がれば、ルワンダの国家建設は順調な経路をたどることになる。しかし、残念ながら、不安要因を指摘せざるをえない。それは、“Voice and Accountability”の改善がほとんどみられないという、先に指摘した点にかかわっている。内戦後のルワンダでは、今日に至るまでRPFが事実上権力を独占し、それに対する挑戦や批判が強権的に封じ込められてきた。これまでに2回実施された大統領選挙では、いずれも元RPF総司令官のポール・カガメが95%以上の得票率で圧勝したが、フトウの有力候補の活動に対しては徹底的な妨害が加えられた。RPFのライバルとなりうる政党は解党命令を受け、政府に批判的な新聞は停刊を命じられた。政治空間はRPFに独占され、国内に真の野党勢力は存在しない(武内 2010b、Beswick 2010、Reyntjens 2011)。ルワンダの国家は、その高い能力にもかかわらず(あるいは、むしろ高い能力をもっているがゆえに)、社会の声に耳を傾け、その意見を受容する姿勢を欠いている⁽¹³⁾。

「アラブの春」は、能力の高い国家であっても、国民が正当性を感じていなければ、ある時脆く崩壊することを示した。それが「正当性の罫」である。RPF政権はルワンダの社会秩序を安定させた点で重要な役割を果たしたが、人々の期待の変化を見落としているとすれば、危険なことである。社会の安定に伴って人々の期待は変化し、生存のために最低限の秩序しか求めない状態を脱して、政治参加の促進や経済的不平等の是正を求めるようになる。こうした声に耳を貸さなければ、社会のなかに不満が蓄積されていくだろう。とりわけ、ルワンダのようにエスニックな亀裂が存在する社会にあっては、不満がエスニックなかたちをとって表出する可能性が強い。この危険性については、国際社会も認識しておくべきである。

むすびに代えて

冷戦終結後に頻発した深刻な武力紛争に対して、国際社会はさまざまな対応を試みてきた。そして、武力紛争をめぐる問題の核には、継続的に「人間の安全保障」が脅かされる

という意味での「脆弱性」があり、その克服のためには国家建設が決定的に重要だとの認識が共有されている。ここで、国家建設は、国家の能力と正当性をバランスよく高めていく過程として想定されている。2000年代以降、紛争影響国の国家建設を支援するために、国際社会は巨額の支援を投入してきた。近年、紛争勃発件数の減少が報告されており、国際社会の努力は、消極的平和の確立という意味では一定の成果を上げてきた。しかしながら、紛争の根本的要因の改善を含む平和構築と国家建設の理念に照らして、今日の現状はなお大きな課題を残している。

国家建設は「国家と社会の相互関係に牽引されて、国家の能力、制度、正当性が高まる内発的な過程」(OECD 2008b)であるから、国際的な支援が一定の限界をもつことは当然である。この点はまず確認しておく必要がある。国際社会は決して万能ではない。国家建設は本来長期間をかけた自律的な過程であって、国際社会が政策を押しつけようとしても、現地社会にそれを受容する能力や意思がなければ長続きしない。

国家建設にかかわる理念と現実のギャップを検討すると、2つのパターンが浮かび上がる。1つは、国家の能力が高まらないために正当性も高まらないという悪循環（「能力の罠」）である。アフガニスタンの例からもわかるように、治安維持を含む国家のサービス提供能力を高めるための支援は容易ではない。現実には軍事的支援も含めた多面的な方策が必要とされよう。開発援助の立場から考えれば、国家レベルの制度構築だけに注目するのではなく、よりローカルなレベルでの取り組みを強化する視点も重要である。ローカルレベルでサービス提供能力を高めることで、社会からみた行政への正当性を確実なものとし、その水準の取り組みを面的に広げることで社会の行政に対する信頼を少しずつでも構築するという「下からの国家構築」は、中央政府が著しく脆弱なときには検討に値する。

もう1つのギャップのパターンは、国家の能力は高いが統治が強権的であり、社会からみた正当性が疑問視される場合（「正当性の罠」）である。社会が何を国家の正当性として評価するかは自明ではなく、民主主義的制度導入が必ず国家の正当性を高めるわけではない。開発援助機関としても、活動する対象国において何が国家の正当性を担保しているのかという問題意識に基づく、独自の社会分析を行なう努力が求められる⁽¹⁴⁾。そのうえで、貧困層・脆弱層への支援を特に意識するとともに、パートナーたる政権を盲目的に支持するのではなく、必要に応じて正当性を高める努力を促すことが必要となろう。社会に内在する矛盾に無自覚なまま援助を続け、結果的に内戦が勃発して凄惨な犠牲が出れば、援助を投入した側の責任も問われることは、冷戦期の経験からすでに明らかである。

- (1) 本稿の議論は、基本的にTakeuchi et al. (2011) に立脚している。
- (2) 国民を暴力から守る意思や能力を国家がもたない場合、当該国家に代わって国際社会が介入する責任を負うという「保護する責任」論については、ICISS (2001) を参照。
- (3) 以上の方向性は、1990年代の国連平和活動の総括である『ブラヒミ・レポート』(United Nations 2000) にはっきり示されている。この点については、篠田 (2003) も参照のこと。
- (4) SSRに関してはSmith (2001) を参照。またDACの姿勢に関しては、OECD (2005) を参照。
- (5) 開発援助機関におけるガバナンス、政府の役割への関心はWorld Bank (1989) に遡るが、World

Bank (1993) を契機に広く共有されることとなる。

- (6) 第三世界の紛争の根源的要因として国家にかかわる問題があることは、Buzan (1983) などが指摘するところであった。また、特にアフリカをめぐっては、その政治的、経済的危機の構造的要因として国家にかかわる問題が存在するという点は、1980年代から指摘されていた (Sandbrook 1985)。こうした論調は、1990年代に入るとより一般化する。「失敗国家」という概念を用いた初期の論考である Helman and Ratner (1992—93) は、旧ユーゴスラビアの事例を念頭においている。Zartman ed. (1995) は、武力紛争とは異なる「国家の崩壊」という概念を提唱し、注目を浴びた。Holsti (1996) は、第三世界の国家と武力紛争との関係を理論的に整理している。
- (7) マニングは2003—07年にDAC議長を務め、トルゼシアク＝デュヴァルは論文執筆当時DAC事務局の責任者であった。
- (8) 分類はあくまで大まかな目安にすぎないことを強調しておきたい。指標には幅があるうえに、ガバナンス指標を経年で比較することについては批判がなされている (Arndt and Oman 2006)。ここでの分類は3つのタイプを析出することが目的であって、個々の事例についてはより厳密な検討が必要である。
- (9) 軍事的勝利によって内戦が終結すれば、その後の国家建設過程で権力集中が顕著になる傾向がある。
- (10) 2012年4月以降、DRC東部で再びこの勢力が武装蜂起し、紛争状態になっている。国連によって反政府武装勢力に対するルワンダの支援が指摘されている (United Nations 2012)。
- (11) こうした分析について、Vircoulon and Lagrange (2012) も参照。
- (12) 国連PKOの撤退をめぐって、当時の国連のアナン事務総長や米国のクリントン大統領など、国際社会を代表する人物が後にルワンダを訪問し、謝罪した。ジェノサイドへの対応に起因する、こうした国際社会に対するルワンダの強い立場は、“genocide credit” と呼ばれる。
- (13) ルワンダの政策担当者がエリート主義的な性向をもち、急進的社会変革への志向性が強い点について、Ansoms (2009) を参照。
- (14) その一例として、OECD (2010) を参照。

■参考文献

- Amnesty International (1998) *Rwanda: The Hidden Violence—“disappearances” and killing continue*, Amnesty International 23 June 1998, AI Index: AFR 47/23/98.
- Ansoms, An (2009) “Re-engineering Rural Society: The Visions and Ambitions of the Rwandan Elite,” *African Affairs*, Vol. 108, No. 431, pp. 289–309.
- Arndt, Christiane and Charles Oman (2006) *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Paris: OECD.
- Beswick, Danielle (2010) “Managing Dissent in a Post-Genocide Environment: The Challenge of Political Space in Rwanda,” *Development and Change*, Vol. 41, No. 2, pp. 225–251.
- Buzan, Barry (1983) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Fukuyama, Francis (2005) *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London: Profile Books.
- Hayman, Rachel (2009) “Rwanda: Milking the Cow: Creating Policy Space in Spite of Aid Dependence,” in Lindsay Whitfield ed., *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford: Oxford University Press, pp. 156–184.
- Helman, Gerald B., and Steven Ratner (1992–93) “Saving Failed States,” *Foreign Policy*, No. 89.
- Hendrickson, Dylan (1999) “A Review of Security-Sector Reform,” *Working Papers at the Centre for Defence Studies*, King’s College.

- Herbst, Jeffrey (2000) *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton: Princeton University Press.
- Holsti, Kalevi J. (1996) *The State, War, and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) (2001) *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2011) The Worldwide Governance Indicators, 2011 Update: Aggregate Indicators of Governance 1996–2010, The World Bank (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, 2012年8月10日アクセス)。
- Mallaby, Sebastian (2002) “The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire,” *Foreign Affairs*, March/April 2002, pp. 2–7.
- Manning, Richard, and Alexandra Trzeciak-Duval (2010) “Situations of Fragility and Conflict: Aid Policies and Beyond,” *Conflict, Security & Development*, Vol. 10, No. 1, pp. 103–131.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011) *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*, Paris.
- OECD (2010) *The State’s Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity*, Paris.
- OECD (2008a) *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*, Paris.
- OECD (2008b) *The State Building in Situations of Fragility, Initial Findings*, Paris.
- OECD (2007) *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*, Paris.
- OECD (2005) *Security System Reform and Governance* (DAC Guidelines and Reference Series, A DAC Reference Document), Paris.
- Paris, Roland, and Timothy D. Sisk eds. (2009) *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London: Routledge.
- Reyntjens, Filip (2011) “Constructing the Truth, Dealing with Dissent, Domesticating the World: Governance in Post-Genocide Rwanda,” *African Affairs*, Vol. 110, No. 438, pp. 1–34.
- Sandbrook, Richard (1985) *The Politics of Africa’s Economic Stagnation*, Cambridge: Cambridge University Press (邦訳=小谷暢訳『アフリカ経済危機の政治分析』、三嶺書房、1991年)。
- Smith, Chris (2001) “Security Sector Reform: Development Breakthrough or Institutional Engineering?” *Conflict, Security & Development*, Vol. 1, No. 1, pp. 5–20.
- Takeuchi, Shinichi, Ryutaro Murotani, and Keiichi Tsunekawa (2011) “Capacity Traps and Legitimacy Traps: Development Assistance and State Building in Fragile Situations,” in Homi Kharas, Koji Makino, and Woojin Jung eds., *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, pp. 127–154.
- United Nations (2012) *Addendum to the interim report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo (S/2012/348) concerning violations of the arms embargo and sanctions regime by the Government of Rwanda (S/2012/348/Add.1)*.
- United Nations (2000) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305–S/2000/809)*.
- United Nations (1995) *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (A/50/60–S/1995/1)*.
- United Nations (1992) *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping (A/47/277–S/24111)*.
- Vircoulon, Thierry, and Marc-Andre Lagrange (2012) DR Congo: Learning the Lessons, The African Peacebuilding Agenda, International Crisis Group (2012年2月9日付) (<http://www.crisisgroupblogs.org/africanpeacebuilding/2012/02/09/dr-congo-learning-the-lessons/>, 2012年8月13日アクセス)。
- World Bank (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

- World Bank (1989) *From Crisis to Sustainable Growth—Sub-Saharan Africa: A Long-Term Perspective Study*, Washington D.C..
- Zartman, I. William ed. (1995) *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- 工藤正樹 (2006) 「主要な開発援助機関・国の援助動向——平和構築支援への取り組み」『開発金融研究所報』第29号、71-83ページ。
- 香西茂 (1991) 『国連の平和維持活動』、有斐閣。
- 篠田英朗 (2003) 『平和構築と法の支配——国際平和活動の理論的・機能的分析』、創文社。
- ノース、ダグラス (1989) 『文明史の経済学——財産権・国家・イデオロギー』中島正人訳、春秋社。
- 武内進一 (2011) 「個人支配の形成と瓦解——モブツ・セセ・セコが安全な悪役になるまで」、真島一郎編『二〇世紀くアフリカ』の個体形成——南北アメリカ・カリブ・アフリカからの問い』、平凡社、526-548ページ。
- 武内進一 (2010a) 「コンゴ東部紛争の新局面——2006年選挙後の変化」『国際政治』第159号、41-56ページ。
- 武内進一 (2010b) 「内戦後ルワンダの国家建設」、大塚啓二郎・白石隆編『国家と経済発展——望ましい国家の姿を求めて』、東洋経済新報社、31-60ページ。
- 武内進一 (2009) 『現代アフリカの紛争と国家——ポストコロニアル家産制国家とルワンダ・ジェノサイド』、明石書店。
- 武内進一 (2008) 「コンゴ民主共和国の和平プロセス——国際社会の主導性と課題」、武内進一編『戦争と平和の間——紛争勃発後のアフリカと国際社会』、日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所、125-162ページ。

たけうち・しんいち 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所
地域研究センター・アフリカ研究グループ長
<http://www.ide.go.jp/>
Shinichi_Takeuchi@ide.go.jp