

〔論 説〕

「失敗国家」と世界秩序

——スーザン・ウッドワード
『失敗国家のイデオロギー』を中心に——

遠 藤 誠 治

1. はじめに——問題の所在

冷戦後の世界では、国際政治学の自己存在証明が改めて求められる状況が続いている。国際政治学が前提としている国際政治の基本枠組み、それに基づく課題の設定、それに関して確立された学問的解答などが、いわゆるグローバリゼーションによって根本的に変化しつつある現在の政治の仕組みや社会の要請に合致しているのかが自明ではなくなっているからである。

一般的には、E. H. カーの指摘にならって、国際政治学は、総力戦となった第1次世界大戦の惨禍を契機として誕生したと考えられてきた(Carr 1939)。その背景には、産業化の進展によって生産力と破壊力の規模が飛躍的に拡大する一方で、19世紀型の自由放任の時代が終焉を迎え国内政治秩序の維持にかかわる国家の任務が拡大し、ナショナリズムが強い影響をもつようになったことで、国家の運命と国民の生命・財産の安全とが強く一体化していると考えられるようになったという事情があった。そして、国際政治学は、そうした国家間の大規模な戦争の被害を回避するための実践的な知として成立し発展してきた⁽¹⁾。その後、核兵器の開発によって、大規模戦争の回避という実践的要請は、人類の存続にかかわる問題としてますます重要になった。このように国際政治学は基本的には、安全保障問題が他の問題に対して高い優先順位をもち、国家間戦争を回避することを中心的な課題とする形で展開してきた⁽²⁾。

しかし、近年では、国家間戦争の頻度は低下し、非国家主体による暴力行使や国内紛争こそが人々の生活を脅かし命を奪う深刻な被害をもたらしていると考えられるようになってきた⁽³⁾。冷戦末期に起こったユーゴスラヴィアの解体にともなう複合的紛争、ソマリア内戦、大規模な虐殺をともなったルワンダ内戦、崩壊状態にあったコンゴ民主共和国における内戦、コソヴォにおける人権侵害の危機などは1990年代に起こり大きな衝撃を与えた国内紛争の事例であった（遠藤 1997, 1999, 2006）⁽⁴⁾。また、2001年の米国における同時多発テロ事件は、もはや武器すら用いず、軍隊ですらない組織が起こした大規模な破壊と殺戮であり、紛争の性質の変化を強く印象づけるものであった⁽⁵⁾。もっとも、それに対する米国の反応は、当時ブッシュ政権において優勢であったネオコン勢力の影響の下、新しい紛争の形態に対応するというよりは、米国の圧倒的な軍事力を用いて旧来型の国家間戦争で自国の目的を遂行しようとするものであった。

しかし、結局、そうした米国の圧倒的軍事力は、アフガニスタンのタリバン政権打倒、イラクのサダム・フセイン政権打倒といった目的を達成する上ではきわめて効果的であったが、戦争後に両国の秩序を回復し、機能する国家体制を整える上では十分効率的にはたらいたわけではなかった。むしろ、軽い足跡（light footprint）しか残さず国家建設には関与しないというブッシュ政権のもくろみは大きく外れ、米国は長期の駐留と巨額の戦費を要する泥沼に足を絡め取られる形になった⁽⁶⁾。結果として、ふくれあがった財政赤字と社会の疲弊が、米国の衰退を加速したといっていよいであろう（スティグリッツほか 2008）⁽⁷⁾。

他方で、その後も、リビア、シリア、イエメン、マリなどで内戦あるいは外国からの関与を含む内戦が起こった。特に2011年春の「アラブの春」以来、反政府勢力の蜂起を経て内戦状態に入ったシリアでは、660万人以上が難民・国内避難民化し、100万人以上がヨーロッパ諸国に入国した。その受入れのためにヨーロッパ諸国に起こった負担は、単に経済的なものにとどまらず、難民受け入れの是非をめぐる諸国内部およびEU諸国間に深い社会的亀裂をもたらした。また、現在ではほぼ軍事的に掃討されつつあるとはいえシリアとイラクをまたぐ形でイスラーム国が相対的に持続的な支配を行った。イスラーム国は近代ヨーロッパで発展してきたと考えられるような領域国家（territorial state）とはいえ、むしろ、人的にも資金的にもグローバルな支援ネットワークを活用した点に特色があった。

また、直接の指揮命令系統があったわけではないが、ヨーロッパやアフリカ諸国で、イスラーム国に刺激を受けたテロ行為が頻発した点にも大きな特色があった。

このように国と国の間に戦争が起こるのではなく、特定の国において国家機構が十全に機能しない場合に、国内の治安が悪化するのみならず内戦が起こったり、内戦が国境を超えて波及したり、政治化された宗教イデオロギーに基づいた暴力的な支配が行われたり、そうしたイデオロギーが国境横断的な影響を与えたりと、一国内部の問題に由来する政治的な暴力が国境を超えて広く拡散する事例が注目を集めるようになった。言い換えると、現に起こっている暴力に着目するならば、国家間戦争ではなく、内戦あるいは国際化された内戦こそが、大きな被害と国際社会の不安定化をもたらしているのではないかと考えられるようになってきたのである⁽⁸⁾。そうした状況の中で、次節で検討するように、戦闘にかかわっていない一般の民衆（非戦闘員）こそが被害者であり、彼らに保護を提供することは、国際社会の責務であるとする規範が急速に普及・定着するようになった（清水 2011）。

こうした変化の中で、内戦や国内紛争に、国際的な安全保障上の脅威として対処する必要があるという認識が広がってきた⁽⁹⁾。つまり、遠隔地において起こっている紛争や国家機構の弱体化は、放置しうる他人事ではなく、やがては自らの安全を脅かす事態を招いてしまうかもしれないという意味で、自らの安全保障問題であるとともに国際社会にとっての安全保障問題であるという考え方である。それは純粋に利他主義的な考え方ではなく、自国あるいは先進国社会の安全を維持するためにも、不安定な国家あるいは国家機構が十全に機能していない国の治安改善のための介入や関与が必要だという考え方と結びついている。ここに自国の安全の確保つまり国家安全保障を中心としてきた国際政治に関する思考の変化あるいは変化の兆しが表現されていると見ることもできるかもしれない。

こうした国際政治における大きな文脈の変化の中で、注目を集めるようになったのが、「失敗国家／破綻国家 (failed state)」、「崩壊国家 (collapsed state)」、「脆弱国家 (fragile state)」などの概念であった⁽¹⁰⁾。比較的広く知られているのは、2000 年代半ばからアメリカの N G O 「平和基金 (Fund for Peace)」が毎年発表してきた「失敗国家指標 (failed state index)」であり⁽¹¹⁾、数年間にわたり、その内容はアメリカのリベラ

ル系雑誌『フォーリン・ポリシー (Foreign Policy)』に掲載された。名称や内容が批判を受けたためもあり (Fair 2010)、今は「脆弱国家指標 (fragile state index)」と改称されており、近年は『フォーリン・ポリシー』には掲載されていないが、指標は毎年発表されている (Fund for Peace)。ちなみに、筆者自身もそうした指標を、各国の状況を把握するための目安として活用してきた。

では、これらの諸国にどのような問題があるのか。これらの諸国は、統治の能力を十分に備えていないために、国内にあるさまざまな問題に対処することができないと考えられている。とりわけ、治安維持の能力を欠いているために、反政府運動や反乱を防ぐことができない。そして、治安状況の悪化の中で、越境的に行動するようなテロリスト集団の影響力が拡大する、といった事態が想定される。また、そのような事態に至らなくとも、そうした諸国は自国民に人権や社会経済的福祉を提供できず、大きな不満が蓄積しており、治安情勢は急速に変化する。

こうして「失敗国家」「脆弱国家」などは、国際社会におけるリスク要因として捉えられ、国際社会による共同監視ないしは管理あるいは対処が必要な国と位置づけられている。ポジティブに見れば、こうした国々に対しては、国際社会が丸丸となって「保護する責任」を果たすべく、持続的で積極的な関与を行うという決意を表明していると理解できるかもしれない。ネガティブに見れば、これらの国々には自己統治・自己管理能力が欠けているのであるから、外部主体が当事者に代わって管理することが不可欠だと見なされていると理解することもできる。いずれにしてもこうした発想は、国際政治学における伝統的なリアリズムとは大きく乖離していることは明らかである。むしろ、見知らぬ他者の生命と人権の維持、生活の改善のために、国際社会という名前を冠した先進国が関与するというリベラルな心性が表現されている⁽¹²⁾。そして、「失敗」している諸国は、本来あるべき姿としての自己統治能力を確保するためには、機能する国家機構の再建を目指す必要がある。その能力を自力で育成できない以上、外部の国家ないしは国際機関による監視や支援が不可欠である。つまり、「失敗国家」の概念は、外部からの介入と不可分の関係にあるとよい。

では、実際はどうか。実際には、失敗国家指標のトップクラスにあるソマリアの場合、正当な政府があまりにも長い期間不在であるが、先進国が国家機構の再建に積極的に関与することは少ない。紅海における海賊

活動を阻止するために、先進国が協力しつつ治安維持活動を行うということは行われている⁽¹³⁾。実際には海賊を取り締まるだけでは不十分であり、海賊活動をせざるをえないソマリアの経済状況の改善を図る必要があることは自明であるが、1993年の国連ソマリア活動の失敗以後、先進国を中心とする国際社会はその課題に取り組もうとはしてこなかった。

他方で、イラクやアフガニスタンはどうなのか。両国は、米国を中心とする同盟国による侵攻の後、それらの諸国が多額の予算と人員を投入した関与が継続されてきた⁽¹⁴⁾。しかし、その結果として、他国に比べて国家の統治能力が向上し、「失敗国家」の地位を脱することができたかという、むしろ全く逆の結果が生じてきたといっても過言ではない。イラクでもアフガニスタンでも、中央政府は国土全体に対する統一された統治体系を展開する上で大きな困難を抱えたままであり、人権の確保、治安の維持、経済開発の遂行を実現するだけの能力をえたとはいえない。つまり、「失敗国家」の基準が不明確であるのみならず、そのように指名されたとしても、実際に国際社会からの関与を保障されるわけでもなく、さらに、統治能力の回復や向上という成果を得ることも難しいというのが実態である。

こうした現状を根本的に批判し、「失敗国家のイデオロギー」を体系的かつ根本的に批判したのが、スーザン・L. ウッドワード『失敗国家のイデオロギー：介入はなぜ失敗するのか』（Woodward 2017）である。本稿では、同書からインスピレーションをえつつ、「失敗国家」が国際秩序に関して提起している問題を考察する。

次節では、「失敗国家」の概念が生まれ、実際に政策目的を持って行動する諸主体に受容されるようになっていった冷戦後の時代の背景を検討する。特に、国際社会と「失敗国家」で起こっている諸問題に関してとられるべきアプローチや概念として、「人間の安全保障」と「保護する責任」に着目して整理する。いわば、「失敗国家」の周辺概念の整理である。続いて、第3節では、著者ウッドワードを紹介するとともに、同書が提起している「失敗国家のイデオロギー」とは何かという点に注目して整理する。第4節では、ウッドワードが展開する「失敗国家のイデオロギー」批判に示されている「介入が失敗する」メカニズムを筆者なりに整理して示すことにしたい。第5節では、「失敗国家」と世界秩序の関係について、ウッドワードの主張を参照しつつ、彼女とは異なる観点から検討を進める

こととしたい。その際の主要な論点は、「失敗国家」の概念は、ウッドワードがいうように冷戦後の国際秩序転換が不十分なままにとどまっているという問題としてではなく、19世紀以来の国際秩序あるいはグローバル・ガバナンスとの関連で検討される必要がある、ということである。そこで重要になるのは、リベラルな国際秩序観に内在する人権の実現という課題には、介入の意志や帝国の原理が付随してくるという問題である。その点との関連で、「失敗国家」にかかわって現れる諸概念と諸政策をめぐって、国際政治学の課題設定のあり方についても考察を加えて、本稿を閉じることにする。

2. 冷戦後の安全保障観の転換：「失敗国家」概念の背景

「失敗国家」は、先に触れたように、指標化されて広く知られるようになったのは、2000年代に入ってからであるが、それを国際社会の安全保障に関する中心課題としていくような変化は、冷戦後に徐々に進んできた。その間、序論で触れたような、安全保障上の問題の変容に対応する概念やアプローチの革新があった。本節では、それらを整理することにした。

冷戦後には国際政治学における概念の構成においても、現実の世界においても、安全保障に関する考え方に大きな変化があった。そうした変化は、基本的には、国家中心の安全保障観から人間を中心とした安全保障観への変化であったといえる。もちろん、現在の世界でも、北朝鮮の核兵器の開発やミサイルの能力向上に対して、周辺諸国が軍事力行使の脅しで対処していることから明らかなように、国家間の戦争や軍事力行使の問題が解決されているわけではなく、国家安全保障の考え方が人間を中心とする安全保障観に完全に転換されたわけではない。しかし、国の安全は手段であり、本来の目的は国民あるいは一般市民の保護にあるという規範上の変化が大きく進んだと考えてよい（遠藤誠治・遠藤乾編 2014）。そうした規範的な変化が、政策上の変化や軍事戦略上の変化にまで徹底しているとはいえないが、安全保障政策の中核は、国家の安全ではなく、人間の安全であり、国家の安全は人間の安全のための手段であるという目的手段関係が明確化された意義は小さくはない。

そのような考え方の転換点を画していたのが、「人間の安全保障（human security）」概念の提示と定着であった。もともとは国連開発計画

(the United Nations Development Programme) が 1994 年の『人間開発報告書』で提示した概念であったが、きわめて広範な関心と共感を呼び、数多くの文献が書かれ、幅広く定着した。なかでも、日本政府やカナダ政府が外交指針として「人間の安全保障」を掲げ、この概念の普及や定着に貢献した⁽¹⁵⁾。しかし、経済開発に力点をおく日本政府の「人間の安全保障」と、人権保障や人道的介入に傾斜するカナダ政府の「人間の安全保障」の間にはズレがあった。

そしてさらに、コソヴォにおける人道危機に際して、NATO が国連安全保障理事会の決議を得ることなく空爆によって対処した事例などを経て、カナダ政府が諮問した介入と国家主権に関する国際委員会は、「保護する責任 (responsibility to protect)」(The International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001) を提示した。「保護する責任」は、国家主権の正統性の根拠をその国に住む人々に対する保護に求めた。言い換えると、国家主権は国家主権そのものとして正統化されているわけではなく、自国に居住する人民に人権を保障する責務を果たすことが求められているという主張である。そして、そのような責務を果たさず、自国民あるいは自国民の一部に対して、体系的な攻撃や保護の放棄を展開している場合には、正統性を欠いた状態となる。そのような状況では、保護する責任は当該政府から国際社会に移行し、「国際社会」が保護する責任の当事者となる。

この場合、未決のままにとどまっていることは数多くあった。少し考えをめぐらせてみるだけでも、当該国が保護する責任を怠っているか否かを判断する「国際社会」とは誰なのか、怠っていると判断された場合に「国際社会」は何をする権限と責務を負うのか、その場合に採用される政策手段とは何であるのか、人道援助を展開するだけなのか、人道援助に対する妨害がある場合に武力の行使は許容されるのか、政権の転覆と新しい政府の樹立を目指すことは許容されるのか、反乱軍や反政府勢力に対する支援は国際社会による保護する責任の遂行という政策の中に含まれるのか、などの問題が浮上する。そして、それぞれの問題についてさらに未決にとどまる細部の問題が数多くあるため、規範としての「保護する責任」に画期的な意義があるとしても、その規範を政策的に実現していく際には、不明なことが多すぎると思われた。

しかし、例えば、コソヴォ問題に関して結成された国際独立委員会は、

国連決議なきNATOのユーゴスラヴィア空爆を「合法ではないが正当である (illegal but legitimate)」とした (The Independent International Commission on Kosovo 2000)。この委員会では、非ヨーロッパ諸国の委員から引き続き国連が主要な役割を果たすべきであると強調する議論があったことも紹介されているが、逆に言うと、国連ではなく、先進国たる西側主要国が、武力行使の正統性や適切性の判断者となりうることも許容されていたといえる。

他方、「保護する責任」論は、コソヴォ問題にかかわって行われたNATOによる空爆が地上で行われている人権侵害を阻止する方法として適切かという疑問をもっていた人々や、「人道的介入」という概念では、緊急避難的に人権侵害を阻止することは可能であっても、人権や人間の安全保障を確保するための持続的な取り組みが保証されないと考える人々、紛争が終わった社会において統治機構・社会システムの再建こそが課題だと考える人々、武力行使という手段以外の方法での人権の確保、文民の保護などを目指そうとする人々など、多様な人々の期待を担っていたといえるだろう。

しかし、その後のこの概念の国際社会における定着のスピードには驚くものがあった。2005年にはコフィ・アナン国連事務総長が自ら「より大きな自由を求めて」と題された報告書 (UNDOC.A/59/2005) で「保護する責任」概念を取り入れ、同じ年の10月には国連総会決議として採択された世界サミットの成果文書の中にも取り入れられることとなった (UNDOC.A/RES/60/1) (Bellamy 2009; 中村他 2017 参照)⁽¹⁶⁾。

そして、2011年以後、「保護する責任」は、リビア内戦に際して新しい展開を見せた。チュニジアに始まった「アラブの春」の波が周辺諸国に及ぶ中、カダフィが独裁体制をしいていたリビアでも反政府勢力が活動を開始した。しかし、カダフィ政権の軍事力が十分強力であるため、反政府勢力は支配地域を広げることができなかった。そうした中で、NATOに加盟する米国、カナダ、西欧諸国などは、反政府勢力の拠点における人道的危機状況に強い懸念を示し、積極的に動いた。また、アラブ諸国、アフリカ連合、イスラム諸国会議などからも仲介や反政府勢力に同情的な動きが見られる中、国連安保理は、リビアが担うべき「保護する責任」に言及しつつ、カダフィ政権に対する武器禁輸措置、カダフィー族の旅行禁止措置、カダフィー族の資産凍結、リビアの状況を国際刑事裁判所検察官に委

ねること等を全会一致で決議した（国連安保理決議1970）。そして、この決議に含まれる非軍事的措置がリビアの状況を転換できないとなると、国連安保理は「保護する責任」を引用しつつ、リビアに飛行禁止地域を設定し、全ての加盟国に対して「脅威にさらされている文民と文民が居住する地域を守るために必要なあらゆる手段」をとることを決議した（国連安保理決議1973）。そして、潘基文国連事務総長（当時）は、決議を「自国政府によって犯された暴力から文民を保護する責任を遂行する国際社会の決意」を表明するものと位置づけた。

このように「保護する責任」は、国際社会によって積極的に活用され、リビアの場合、結果的には、カダフィ政権の崩壊につながった。しかし、その後のリビアでは正統な中央統一政府の樹立はなかなかならず、人々の人権を実現し、保護する責任を果たす国際社会の決意が現実のものとなったとはいい難い。むしろ、リビア内戦に関する国際社会の関与は、明らかに独裁政権の転覆に傾き、自前の地上軍事力ではカダフィ政権に立ち向かうことができなかった反政府勢力を支援することに力点がおかれており、本来保護されるべき文民の生命や人権のための活動を支援しようとしたものではなかった⁽¹⁷⁾。むしろ、この際に反政府勢力に対して支給された武器が、国境を超えて流通し、周辺諸国の不安定化にも貢献したとの批判もある（Kaldor 2011）。その意味で、「保護する責任」の議論に期待したりベラルな人々の期待は、先進国政府によって裏切られたといっても過言ではない。

以上本節で検討してきたように、冷戦後の「国際社会」では、国家ではなく人間を保護されるべき対象とする安全保障論への転換が見られ、そのための第一義的な責任主体として国家をあげ、国家が責任を果たせない場合には国際社会が責任をとるという規範が急速に確立した。そうした変化は、一方では現実には起こっている紛争への対処の必要性を感じていたりベラルな人々の関心や懸念に応えるものとして、きわめて大きな意義ももっていた。他方で、現実の国際社会はそうした責任を果たせる状態にはない。リビアに続いて内戦状態になったシリアの状況は、それを端的に示しているといえるだろう。

こうした規範的な変化の中で、国際社会に所属する各国家は、保護する責任の遂行主体として、統治の能力を確保することが期待されたし、人権の実現、政府の統治能力の向上などが、「失敗国家」に関する議論の主要

なテーマとなったのである。つまり、「失敗国家」論と「保護する責任」論は、きわめて密接な関係にあったし、むしろ、介入される立場から見ると、「失敗国家」論は国際社会からの介入を正当化する論理を提供するものと受け止められるものとなっていたといえるだろう。

ではこのような背景で生まれてきた「失敗国家」論には、どのような問題があったのか、次節以後で、ウッドワードの議論を中心に検討することにした。

3. ウッドワードと「失敗国家のイデオロギー」

本節では、ウッドワードの経歴を紹介するとともに、今回取り上げる『失敗国家のイデオロギー』の主要論点を筆者なりの観点から整理して紹介する。

著者の経歴 スーザン・L. ウッドワード (Susan L. Woodward) はユーゴスラヴィア・バルカン半島を専門とする米国出身の比較政治学者であり、現在は、ニューヨーク市立大学大学院センター教授を務めている。前職はロンドン大学キングズカレッジの防衛研究センター上級研究員であったが、これまでノースウェスタン大学、マウント・ホリヨーク大学、ウィリアムズ・カレッジ、イエール大学、ジョンズ・ホプキンス大学、ジョージタウン大学、ジョージ・ワシントン大学などでも教鞭を執っている。

彼女の名前を広く知らしめたのは、ユーゴスラヴィアが解体過程にあった1994年に、国連保護軍 (UNPROFOR) のために任命された明石康国連事務総長特別代表事務所で分析評価ユニット長を務めたこと、そしてその現場での経験も反映させつつ、ブルッキングズ研究所に移籍した後に『バルカンの悲劇』(Woodward 1995) を著したことであった。同書は、当時継続中であったユーゴスラヴィアの解体過程を克明に記述するだけでなく、そもそも民族紛争と呼ばれている現場で起こっていることは何なのかを再定義し、ユーゴスラヴィアの解体はなぜ起こったのか、その中で武力紛争が激しくなった地域とそうではなかった地域もあるというように紛争が特定の形をとったのはなぜなのか、国際社会の対処は何をなぜ間違えたのか、という理論的な問いに、実証的な解答と説明を与えた。その際、きわめて緻密な実証の手続を経ているのみならず、地域的にも次元としても多様で巨大なプロセスであったユーゴスラヴィアの解体について、

当時の一部のメディアにあったようなセルヴィア人を悪魔化して描くようなことをせず、公平でバランスの取れた議論を展開した。また、冷戦の終結という国際環境の変化のためにユーゴスラヴィアがそれまで得ていた西側諸国からの金融支援を得られなくなったことが、国家機構の機能の後退と市場経済の機能不全を引き起こしたという点が大きな構造的背景としてあったこと、そしてユーゴスラヴィアが解体に向けて進むのを阻止するためにできたことを米国やEUが十分行わなかったこと、さらに民族構成が複雑なユーゴスラヴィアにおいて、国がいくつにも分かれるという事態が起こると少数派に陥る人々が抱く安全や人権に関わる不安に、国際社会は全く応えなかったことを鋭く指摘した⁽¹⁸⁾。

このように紛争に直面する旧ユーゴスラヴィアを構成していた諸国の状況を、それを取り巻く先進国との関係において分析するとともに、紛争現場で起こっていることをつぶさに観察した経験は、紛争後社会が先進国主導の下で、平和構築や国家の再建が行われる実験場となった被介入諸国の現実を分析する今回の著作にも大きな影響を与えているといえるだろう。そして、「失敗国家」というラベルを作り出し適用する先進国のイデオロギーがもたらす帰結を緻密な実証と的確な理論的分析によって余すところなく批判する本書は、前著の精神と分析スタイルを引き継いでいる。

「失敗国家のイデオロギー」 ウッドワードによれば、「失敗国家」「崩壊国家」「脆弱国家」などは、冷戦後の秩序再編期という時代背景において現れた、疑うことを許されない新しい「常識 (common sense)」である (p. 3)。「失敗国家」は、国家の属性としても、「失敗」に至った経緯や原因においても、「失敗」の程度や意味内容においても必ずしも共通性をもたない場合であっても、同じカテゴリーないしは同じ基準の上でその程度を比較することが可能な国家群として捉えられている⁽¹⁹⁾。

また、国家は、中央政府が政治的自由や市民権、私法・公法・刑法などの司法制度、個人や人の安全、集団としての安全を提供できなくなった時に「失敗」していると認定されるが、失敗はなぜ起こるのかという問いに対しては、そうした機能を果たせなくなったからと説明される。そうした明らかに間違った循環論法が、平気で用いられている。その意味で「失敗国家」は定義自体が曖昧なのである (p.14)。

そして、失敗国家への対処としても、「失敗」の原因や程度が異なっている以上、有効な政策の標準的パッケージが提示できるわけではない。つ

まり、「失敗国家」は、社会科学的に見て、分析上も政策上も、有効なカテゴリーとして位置づけることはできない。したがって、「この概念は放棄されるべきである」(p.25)にもかかわらず、多くの先進国国家や国際機関が、この概念を疑うことができない常識として受入れ、それをもとに政策を提言しているのである。

逆にいうと、この「常識」が用いられる際には、第1に、それらの国々の国家運営や政策運営がうまくいかない原因は、国際環境や他国による干渉にあるのではなく、それらの国々内部にこそあるということが想定されており、第2に、そうした状況に対処するための処方箋としては、「国家建設 (state building)」を行うための外部からの介入 (intervention) が必要であるということが想定されている。さらに「失敗国家」においては、安全保障と開発 (development) の間 (あるいは安全保障がうまくいかないことと経済開発がうまくいかないことの間) に強い連関があると想定されている (p.3)。

経験的な分析を行おうとすると明らかになるのは、それらの諸国の「失敗」が国際社会における安全を損なっている証拠を挙げることは難しい。しかし、2001年の同時多発テロ事件以後は、そのような連関が検証なく想定されるようになったのである (p.19)。

つまり「失敗国家」という概念が使用される場合には、既に、何に問題がありどのような対処が必要であるのかということについて、批判的再検討が行われることはなく、問題は当該国家の中にあり、国家建設の遅れが原因なのでそれを行う必要があり、安全保障と経済開発が両輪として回るようになれば問題は解決するが、それができていないことが問題であるという一連の連想ゲームが成立してしまっているのである。その連想ゲームが「常識」として強固に存在していることをして、ウッドワードはイデオロギーだと主張している。しかも驚くべきことに、そうしたイデオロギーが、有効な政策を打ち出す上では役立っていないにもかかわらず、幅広く受容され活用され続けている。それはなぜなのか。

「失敗国家」概念の来歴 ウッドワードによれば、「失敗国家」の概念にはじめて言及されたのは、『フォーリン・ポリシー』誌に掲載されたG. ヘルマンとS. ラトナーの論考である (Helman and Ratner 1992/93; Woodward 2017: p.28)。その数ヶ月後、英国でブライアン・アトウッドが言及し、1994年には『フォーリン・アフェアーズ』誌でも言及されるな

どと、1990 年代前半にこの概念に注目が集まった。

このように新たな概念としての注目が集まったのは、冷戦後世界において、とりわけ米国が、安全保障政策の根本部分を対ソ封じ込めから何か他のものへと転換しようとしていたという事情があった。そして、米国国内のみならず、多くの国際機関、大学、メディア、シンクタンクなどが、新たな指針を求めていたのである。同じ頃にさかんに用いられたのが「ならず者国家 (rogue state)」であった。この概念の使用の背景には、ソ連に代わる「敵」を名指すことで自らの存在意義を確認・主張しようとしていた軍事・安全保障産業の意向がはたらいていた (Klare 1995)。それとは別に、ユーゴスラヴィア、ソマリアなどで起こる内戦が、国家の崩壊をもたらす惨禍を人々に印象づけ、国際社会は状況の改善のために介入すべきであるとのリベラルな世論が大いに盛り上がったことも影響を与えた。

こうした安全保障よりの議論とは別に、世界銀行や国際通貨基金では、1980 年代のワシントン・コンセンサスに代わる指針が求められていた。特に、極端な緊縮財政や民営化、市場経済改革をとめない、公共セクターへの支出が削減されるなどして評判が悪かった構造調整路線に代わって、「グッド・ガバナンス」が新たに提唱されるようになった。

このように安全保障分野と経済、特に開発融資に関わる分野はそれぞれ別の関心から、冷戦後の状況に対応する嚮導概念を求めていたし、安全保障に関わる米国の軍事機構の利害と、カナダ・英国・西欧諸国の開発分野に関わる人々の利害の間には明確な境界線があったが、そうした境界線を打ち破り、1990 年代を通じて「主権不介入の原則」を乗り越えるべく挑戦を続けていた人々の勝利をもたらしたのが、コソヴォでの人権侵害をめぐって N A T O によって行われたセルヴィアへの攻撃であったとウッドワードは指摘している (p.43)。

以上のような経緯で「失敗国家」の概念が生まれ使われるようになったのだとすると、それはもともと「失敗国家」を分析することやそうした国に対して効果的な援助を展開することとは関係なく、先進国の軍事戦略や開発融資政策の都合を反映して作られてきた概念であるということがわかる。

そして、冷戦という大規模な戦争準備が持続的に続けられていた時代が終わった後に、新たな時代の基礎となる価値規範とその実現方法に関する真摯な検討が必要とされていたはずの 1990 年代に、現実には存在している

問題を直視しない形で「失敗国家」の議論が展開し、イデオロギーとして定着していったことが悔やまれるのである (p.51)⁽²⁰⁾。

解決策としての国家建設 (state-building) 「失敗国家」が国際的安全保障にとって大きな脅威となっているという明確な証拠はないものの、「失敗国家」のイデオロギーでは、そうした国々の国家の機能不全が、国際社会の安全にとって脅威の源になっていると想定されている以上、それを再建することこそが、国際社会の課題となるのは当然であった。そして、実際、ボスニア・ヘルツェゴヴィナやコソヴォのように内戦後の再建が課題となる事例は存在していた。他方、1990年代末からの「新たな介入主義」は、国連においても2000年のブラヒミ報告書などを通じて承認されるようになった。さらに既に指摘したように「保護する責任」に関する議論も2000年代には始まり、崩壊した国家機構の再建こそが国際社会の課題という認識はさらに定着していくことになった。

その際、「建設される国家」あるいは「再建される国家」には西欧諸国が経験してきた国家像がモデルとされることになった。従って、「失敗国家」や「脆弱国家」においても、「効率的で正統性があり」、「能力が高く(市民のニーズに)応答的な」国家や「能力が高く、説明責任を果たし、応答性が高い (capable, accountable, responsive)」国家が求められることになり、平和構築や開発融資を担当する国際機関でも、そうした国家の建設を求める政策が基準として定着していくこととなった (p.61)。

国家や統治のメカニズムは、実際にはそれぞれの国ごとの歴史的経験をを経て形成されていくものであるが、国家建設の言説において想定されている国家は、介入をされる諸国の現実をふまえたものとはならなかった。当然ながら、「失敗国家」や「脆弱国家」と名指された国々からは、自国なりの理由があって行われてきた統治の正統性原理や国民への応答の仕方を否定するような国家建設モデルは強い批判を呼んだし、そもそもそうした国々は自らのことを「失敗国家」であることを認めたりはしない⁽²¹⁾。例えば、ラテンアメリカ諸国から見れば、安全保障への脅威は自分たちの内部に由来するのではなく、あからさまに介入主義的で軍事に偏重した「麻薬に対する戦争」を展開する米国に由来する (pp.61-62)。

ウッドワードはこうした「国家建設」に関する「普遍的基準が、(近代初期のヨーロッパ自身を含む)世界における国家形成の異なる経路を無視しており、非歴史的であるのみならず、多様な政治秩序や制度が同様に効

果的であるようなあり方に目を背けさせる」として批判している。

以上本節では、ウッドワードのこれまでの仕事との関連で『失敗国家のイデオロギー』がどのように位置づけられるのかを示した上で、「失敗国家」論のイデオロギー性を論じた。こうしたイデオロギーを背景におく場合、先進国の側の積極的な介入主義が、いかに善意に満ちたものであろうとも、効果的な結果をもたらすことは想定しがたいが、実際には、どのような帰結がもたらされているのか、節を改めて検討したい。

4. 介入失敗のメカニズム

介入を受ける側の現実をふまえず、豊かな西洋民主主義国をモデルとする介入する側の論理や必要に沿って行われる介入が、成功する可能性はもともと大きくはない。ウッドワード自身は、介入が失敗に帰結するメカニズムを理論的に明示化はしていないが、介入が失敗に至る理由を緻密かつ重厚に示している。そこには、単に「失敗国家」への対応としての国家建設には、西欧民主主義国をモデルとしている点で根本的に欠点があるといった表面的な批判を超えて、むしろ、「失敗国家」のイデオロギーが政策や政策の実施プロセスに翻訳される場合に起こる問題点があまにも豊かに記述されている。その全てを紹介するわけにはいかないので、以下では、「失敗国家」を救おうとする「国家建設」が失敗に帰結するメカニズムを筆者なりに整理して示したい。

根本的な問題として、国際社会には、「失敗国家」の国家の能力の改善が図られる必要があるとの認識はあるものの、実際には、多くの資源はそのために用いられていない。むしろ援助や支援は、プレッジされるものの執行される金額が少ない上に、技術協力料やコンサルティング料といった形で先進国に還流するメカニズムとなっている。つまり、そもそも実質的に「失敗国家」に流入する金額が少ない (pp.114-124)。資源が投入されなければ、国家建設が進まないのは当然である⁽²²⁾。

さらに投入される資源が、結果的には、現地国家の能力向上ではなく、国家の能力の低下をさえもたらす場合がある。どのような能力の高い国家であれ、国際機関であれ、自国の国家ほど現地の事情を把握しているわけではない。そして、あくまでも「外部」の「介入者」であるドナーや国際機関は、必ず相手となる国家窓口 (interlocutor) を必要としており、原理的には、その窓口を通じてしか介入先の社会に接することができない。

その場合、まず入口部分から発生する問題は、適切な国家窓口を発見ないしは育成できるか、という問題である。誠実で能力のある国家窓口があるのであれば、そもそも介入は必要ではないかもしれないが、それが欠けている場合、外部者は国家窓口をどのようにして育成するのか、確立された方法論はない。例えば、平和と安全保障に関わる分野では、「実現されようとしている平和が自らの権力、世界観、利益を脅かすと考え、平和を実現しようとする試みを暴力を用いて阻止しようとする」妨害者 (spoiler) への懸念が強く表現されており、そうした妨害者の管理が大きな課題となっている (p.134)。当然ながら外部からの介入者は「妨害者」を忌避し、協力者に有利な資源配分を行って意図した国家建設を遂行しようとするだろうが、窓口が発見できた機能分野や地方においてのみ、外部からの介入者の投入した資源が使用され、そうではない分野や地方では統治の実質やサービスが向上しないとすると、国家が全体として一貫性をもって再建されていくという本来の姿は実現し難いであろう。結果的には、そうした選別が、紛争を引き起こし、再建されようとしている国家の維持を困難にすることも考えられる (pp.198-208)。

また、介入者の側は単数ではなく、国際機関と複数国の政府機関であったりと相互に十分な連絡調整能力を備えていない。さらに、被介入国の国家窓口の「能力が十分ではない」からこそ、国家建設が必要とされているとの認識で、ドナーや国際機関が介入する場合、さまざまな業務を国家窓口任せればよいと考えることはできない。

そこでまず起こることは、複数からなる介入者相互間の連絡調整能力の向上に人的・資金的エネルギーを投入することである。そうすると先進国を主体とする介入者側の能力育成 (capacity building) が進み、被介入者側の国家建設は二の次となる。また、介入者側が厳密かつ適切に介入過程を管理しようとするほど、現地政府に対応するような窓口機構が作られることになる。典型的には、同じ問題に対処する介入者の現地事務所と被介入国の国家機構が並行して存在することになる。その場合、もともと資金面での力関係は前者に有利であるが、さらに前者は、現地の一般公務員が得られる所得をはるかに超える給与を提供することで、能力の高い現地人を雇用することができる。そのようなことは、国際機関やドナーの政府だけではなく、先進国のNGOによっても起こっている。結果的に、例えば、外国語と現地語の両方を操り交渉力や事務処理能力が高い人材

は、現地国家機構には雇用を求めず、外部の介入者に雇用されることとなる⁽²³⁾。結果的には、現地政府の国家建設ではなく、外部の介入者の統治能力が向上するといういびつな結果をもたらす⁽²⁴⁾。

そうしたことは、例えば、開発援助業界では以前から知られていたことではあり、平和構築のプロセスにおいても、課題の当事者は誰であるのか（オーナーシップの問題）として対処が必要であるとの認識は、十分に定着している。しかし、実態としては、能力のある人材を集めて効率的に仕事しようとする国際機関やNGOが、それに見合った給与を支払えば、現地政府に人材の枯渇をもたらすことは必定である。

さらに国際機関やNGOのような外部からの介入者が、よりきめ細かく現地社会のニーズに応えようすると、本来建設をしようとしている国家機構をバイパスしたサービス提供のルートを作ってしまうことになる。そうした行動は、現地の国家機構を破壊しようとする意図に由来するものではないが、被介入社会の人々には、生活に必要なサービスの提供を自国政府に期待するのではなく、外国からの介入者に期待するという意識や行動を育むことになる。つまり、「失敗国家」に効率的で透明性の高い政府を作ることができないだけでなく、現地政府に対する信用度や正統性を損なうという帰結をもたらすことになる。

他方で、国家機構の能力建設は、先進国とりわけ米国の国家的利害や関心を強く反映することになり、それがいくつかの面で歪みをもたらすことにつながっている。例えば、米国の対外経済援助や軍事援助は、イラクの国家機構の再建やアフガニスタンの国家建設に集中的に投下され、他国は十分な利益は得ていない。まずは、そうした地理的な歪みが起こっている。さらにそうした資金は、国家機構建設の中でも、軍隊の育成に集中的に投下され、民生に関わる行政機構や警察が冷遇される傾向にある。結果的に、軍事部門のみが優先されて肥大化し、他の面での能力は向上しないという国家機構の能力育成自体に歪みが生じることになる（pp.111-112）。あるいは国家機構の建設や再建という場合、行政部門にエネルギーが傾注され、地域組織、立法部門などの能力向上は軽視される傾向がある。しかし、軍事部門や行政部門のみが肥大化した国家は、持続的に機能する国家の形成という観点から見れば、好ましい事態ではない。

最後に、国際社会とりわけ先進国社会で期待されているような国家像をモデルとし、そのような原則を実現しようすると、憲法が含めるべき規

定や国家が守るべき国際条約を厳密に定めるといったことが優先され、選挙で選ばれた大統領や議員が職務に就けないあるいは解任されるといったことが起こる場合もある (p.142)。あるいは、国際金融機関の要請に沿って国際的な会計基準を守ることが優先されるといったことが起こる場合もある。そうした場合、確かに人権基準を守らせる制度や高い透明性が実現するかもしれないが、人権は実態としては守られず、必要な資金の支出も行われないうちに、実態として機能する国家を作ることにつながらない。むしろ、「国際社会」と人権や会計基準に関する不満を蓄積するという帰結のみが残される可能性もある。

結論的には、外部からの介入者は、「失敗国家」の国家建設を支援しようとする場合、どのようなことをやっても本来の目的を損なう危険性が高い。そして、スタート時点からある、自らに有利な力配分を十分自覚せず、自らの利益を優先した行動をとる場合、「失敗国家」の国家建設が進まない可能性を高めることになる。特に、ウッドワードが危険視しているのは、米国のような強力な介入者が、自らの安全保障上の要請を優先するあまり、軍事的な問題能力の向上に資源を投入する結果、その他の目的に資する国家の能力が向上せず、結果的に、長期的に持続性のある制度の育成は進まないという点である。

以上のようにウッドワードは、「失敗国家」のイデオロギーを根本的かつ徹底的に批判しているが、われわれが注意しておくべきなのは、ウッドワードの議論は多くの部分において彼女のオリジナルではなく、既に多くの論者や報告書によって指摘されているという点であろう。そして、筆者も含めて、人権を中心とするものへと安全保障の概念における価値序列の変化が起こっていることや、途上国のニーズに応えるべく国家建設が重視されるようになってきていることなどのように、価値規範の変化のレベルにのみ着目していたのでは、先進国による介入によって起こっている現実の問題は気づかれないうちに残されてしまう。ウッドワードは、介入に関わる問題について、さらに探求を深めるべきであるが、その際に重要なのは現実の現場で何が起こっているのか、被介入国を苦しめている矛盾の実態はどのようなものなのかを検討することだと指摘している (p.254)。

5. 「失敗国家」と国際秩序

こうした「失敗国家」のイデオロギーは、国際秩序の問題とどのように

関連しているのか。ウッドワードは、結論部分で、冷戦史研究者 O. A. ウェスタッド (Odd Arne Westad) の議論を参照しつつ、冷戦期に米国が採用したトルーマン・ドクトリン以来、安全保障と経済開発は密接な関係にあり、冷戦期を通じて、米国の安全保障上の要請が、経済開発に対して優位を占めてきたと指摘している (p.226)。その上で、アイケンベリーが指摘するように、冷戦が終わった時点で、大規模な秩序転換と制度整備が行われるべきであったにもかかわらず、それが未完のままに終わったことに問題があったとしている。そして、「失敗国家のイデオロギー」はそうした価値秩序の転換を阻止ないしは回避するための弥縫策であり、本来の問題に直面することを困難にしている。つまり、米国を中心とする先進国の都合、特に安全保障上の懸念に対することが優先され、多くの人々のニーズに対応しつつ持続的に社会の能力を高めていく開発のために十分な資源が投下されてこなかったことにこそ問題があると考えている。従って、今から約 30 年前に達成されているべきであった国際秩序の転換、国際秩序における価値序列の転換を達成し、先進国の安全保障問題としてではなく、多くの人々の本来的な人間の安全保障上の課題に取り組みうる国際秩序への転換こそが急務であるということになる。

筆者としては、この結論自体に強い反対があるわけではない。むしろリベラルな制度論の観点をとる場合、ウッドワードの指摘はきわめて妥当であると考えている。しかし、「失敗国家」の「国家建設」の問題は、もう少し幅広い歴史的な文脈において検討する必要があるのではないかと考える。すなわち、ヨーロッパに近代国家が成立し、近代的な国際政治システムが展開するようになって以来、非ヨーロッパ世界との関係づけに常にあった介入に関わる問題としても検討する必要があるのではないかと考える。より具体的にいえば、いわゆる帝国主義は、先進地域たるヨーロッパが遅れた地域を支配しようとする欲望に駆られていたのみならず、いわば、そうした地域に住む人々に文明の成果をもたらし、より大きな自由をもたらそうとする欲望にも駆られていたということとの関係を考える必要があるのではないかと、ということである (cf. 五十嵐 2016)。

M. マゾワー (Mark Mazower) が、「保護する責任論」は「数世紀前からある文明化の使命や人道主義的介入と何らかわらないように見える」(マゾワー邦訳：p.355) と指摘するように、「失敗国家」に対する介入は、第 2 次世界大戦後の世界の問題としてではなく、19 世紀の帝国主義期以

来のグローバル・ガヴァナンスの問題として位置づける必要があるように思われる。つまり、それだけ持続性の高い問題であって、より根が深い問題であるともいえる。

「失敗国家」のイデオロギーは、「保護する責任」論と合わせて、先進諸国による非西洋世界の統治のためのイデオロギーの最新版であった。ウッドワードは、実は同書を通じて、そうした統治のイデオロギーと統治の実態の限界を明らかにしたということではないであろうか。そうだとするとイデオロギーの転換と実態の転換は、リベラルな国際秩序の自己刷新という問題の幅を超えて、西洋諸国がグローバル・ガヴァナンスの中核を担ってきた19世紀以来の歴史的なメカニズムの転換という問題となって現れていることになる。そして、規範的には、国家主権の平等という原則の下で成り立ってきた国際政治のシステムは、実態としては、より力の強い諸国が軍事力と理念の力を用いて行ってきたグローバル・ガヴァナンスによって維持されてきていたが、それが抱えている限界が明らかになってきているということではないであろうか。

そうした転換は、実は、既に別の形で起こってきているのかもしれない。あらゆる問題を中国の台頭に帰することは間違いであるが、西洋中心のグローバル・ガヴァナンスで要求されてきた人権や民主主義、あるいは国際会計基準のようなスタンダードが、もはやグローバルなスタンダードではなく、必ずしも守らねばならないわけではないという時代が近づいてきているのかもしれない。

国際政治学は、近代国家と近代的な国際政治システムを前提として知的な営みの成果を蓄積してきた。しかし、こうした意味の秩序転換の時代にあっては、そうした前提自体がもはや妥当ではなくなりつつあるのかもしれない。そして、そうした前提の外側には考えるべき膨大な問題領域がある。近代の国際政治のあり方を第一義的に平等な主権国家間の関係として捉えるのではなく、帝國的で垂直的なメカニズムであり、それがどのように統治されてきたのかという観点から捉え直してみるということが、その際に考えられる1つの方法かもしれない。その際、国際政治のあり方あるいはグローバルな政治システムに関する探求には、これまで以上に政治理論や政治思想への踏み込んだ取り組みが必要となっているのではないであろうか。

註

- (1) その後、国際政治学においては、カー自身が設定したリアリズムとユートピアニズムの対立あるいはリアリズムと理想主義との対立が主要なテーマだと考えられるようになった。しかし、国際政治学の成立を第 1 次世界大戦を契機とするという見解やリアリズムとユートピアニズムの間に深刻な論争があったという点は、近年大幅な修正が迫られている (Schmidt 1998, Schmidt ed. 2012)。
- (2) 但し、カー自身の議論において、リアリズムかユートピアニズムかという対立が重要だったわけではない。むしろ、カーは『危機の 20 年』において国際関係に関する知の発展のためには、リアリズムとユートピアニズムの両方が必要であると繰り返し指摘している。カーにおけるユートピアニズム批判の要諦は、リベラルなバイアスがかかったユートピアニズムが、既得権をもつ現状維持諸国が展開している権力政治に目を閉ざしてしまうことになっているという点にあった。さらに、筆者の観点からは、国家の任務の拡大とともに、国内における革命の回避という課題と国際関係における戦争の回避という課題の間に緊張関係が生まれ、国内社会における社会階層間の対立の緩和を優先すると対外的な妥協が困難になるというメカニズムが存在するようになったというカーの指摘はきわめて重要であったと思われる。それゆえにカーは平和の可能性を拡大するために、国内社会改革による政治的緊張の緩和を基軸とする世界秩序の更新を唱えたのである。つまり、カーが「危機の 20 年」と呼んだ時代におけるテーマは、戦争と革命の連動であり、だからこそ危機を克服する方法として大規模な社会改革を提唱したのである (遠藤 2003)。

また、第 2 次世界大戦後に制度化されていった国際政治学では、一部の例外を除いて、革命をはじめとする大規模な社会変動を理論体系の中に明確に位置づけて検討を進めるという指向性は十分に強固にはならなかった (Halliday 1999)。他方、日本では、例外的に、坂本義和が国内における社会階層間の追い上げ過程と国家間の追い上げ過程の連動を早くから提示していた (坂本 1982: 1988)。

- (3) ストックホルム国際平和研究所 (Stockholm International Peace Institute) とウプサラ大学の紛争データプログラム (Uppsala Conflict Data Program) は、紛争や暴力のデータの収集を続けてきている。それらによると、例えば、2015 年中に 25 人以上の死者があった紛争は 50 件あったが、そのうち国家間紛争はインドとパキスタンの間の紛争のみであり、その他は、国内紛争または国際化した国内紛争であった。また、2006~2015 年の 10 年間をとっても、25 人以上の死者をとまなう規模の国家間紛争はカンボジアとタイ、ジブチとエリトリア、インドとパキスタン、スーダンと南スーダンの 4 件のみであった (SIPRI 2016: p.292)。

ハーヴァード大学の心理学者スティーヴン・ピンカーは、こうした国家間戦争の減少は、国内においては人権尊重の規範と制度の定着とセットになっており、人類は、長期的に見ると、戦争と暴力に関する問題を解決したとはいえない

いが、過去に比べると暴力の穏健化と国家間の平和へと向かって進んでいると指摘した (Pinker 2011)。ピンカーの議論は大きな論争を呼んだが、先史時代の暴力を過度に大きく見積もっているために、現在の暴力を相対的に軽く見積もってしまうという点と、「長い平和」の議論を採用しているために、核兵器をはじめとする蓄積された暴力装置がもつ危険性を軽視している点に大きな問題があるとはいえるだろう。さらにいえば、ピンカーは暴力の緩和が進行してきた原因を特定しているわけではない。しかし、現象としての国家間の戦争の減少や暴力行使に対するさまざまな制約要因の増加を指摘している点は重要である。

- (4) その後、ブッシュ政権が「テロに対する戦争」を宣言したことで、テロおよびテロに対する戦争は新しい戦争であるかのように語られるようになったが、それ以前に、紛争の形態と紛争を支える社会構造が変化していることを指摘したのは、メアリー・カルドアであった (Kaldor 2012/1998)。また、カルドアとは異なる観点からであったが、戦争の形態変化について早くから指摘していたものとして、Van Crevelt et al 1991 がある。
- (5) 9・11 テロ事件に関しては、ジャーナリスティックな報道は数多くあったが、政治学的な分析は、意外に少なかったように思われる。そうした中で、例外的に9・11の計画立案から実施までの過程と込められた政治的意図や戦略目的を政治学的に分析したものとして、中村研一 2017: 第8-12章。
- (6) こうした姿勢の米国を、マイケル・イグナティエフは当時「軽い帝国 (empire light)」と呼び、そうした対応では不十分であると指摘していた。Ignatieff 2003.
- (7) 但し、アフガニスタンへの侵攻、イラクへの侵攻を行い、同時に二カ国に対する長期駐留を余儀なくされた米国が、第1次世界大戦や第2次世界大戦のような総力戦の体制にあったわけではないという点も重要であろう。むしろ、2つの戦争への関与を通じて起こった変化としては、戦争遂行にかかわるさまざまな業務の民間軍事企業への委託が行われ、戦争のビジネス化が進んだという点や、ドローンをはじめとする戦争のロボット化をあげることができる (シンガー 2004; 2010)。国家が総力を挙げず、多くの人々が戦時であることを意識せず日常生活を送る中で、戦争が長期化してしまうことの政治的意味や、人命に大きな被害が起ることを危惧せず軍事力行使の決断を成しうることの政治的意味については、さらなる検討が必要である。
- (8) このことは安定した統治能力をもつ諸国間の国際関係が安定しており、戦争の危険性が低下していることを意味しない。むしろ、プーチン政権がしばしば核保有に言及し、北朝鮮が対米核抑止力を確保するために核兵器とミサイルの開発にエネルギーを注いでいることから分かるように、あるいはトランプ政権下のアメリカの対外行動の予測可能性の低さが、国際関係を不安定化させていることから分かるように、対立と相互不信を背景とする国際関係には巨大な不安定性が残されたままである。とりわけ、東アジアの国際関係はそうした

旧来の権力政治が依然として大きな危険をもたらしていることを端的に示している。

- (9) 安全保障研究の歴史的展開をレビューしているブザンらの研究においても、冷戦後に「失敗国家」の問題が「国際安全保障 (international security)」の問題として浮上してきたことが指摘されている。Buzan and Hansen 2009: chapter 6.
- (10) 「失敗国家」「崩壊国家」「脆弱国家」などの定義については後述するが、これらの概念に先行するものとして、「疑似国家 (quasi state)」の概念をあげることができるであろう。国際法上の独立国としての外形を備えていても、主権国家としての能力を十全に備えず、自国民に人権や社会的経済的福祉を提供する能力を欠いている、基本的には植民地から独立した諸国を指すことばとして用いられた。Jackson 1990.
- (11) 平和基金は、失敗国家指標を発表し始めて以来、統計データの使用方法も含めた改良に取り組んでいるようであるが、個々の国を (1) 統治機構の凝集性 (cohesion)、(2) 経済状況、(3) 政治状況、(4) 社会状況という 4 つの分野のデータを総合して指標化している。さらに、細かく紹介すると、(1) には①治安安全保障機構、②エリートの派閥化の程度、③特定の集団に困難や不満が集中していないかというデータ、(2) には④経済的衰退が起こっていないか、⑤経済発展が不均等に進んでいないか、⑥国外への脱出や頭脳流出が起こっていないかに関するデータ、(3) については、⑦国家の正統性、⑧公共サービス、⑨人権と法の支配に関するデータ、(4) については、⑩人口圧力、⑪難民と国内避難民、⑫外国からの介入に関するデータを用いて、総合的に各国の順位を指標化している。Fund for Peace web site.
- (12) そうした「リベラルな心性」に基づいて、他者への責任の議論を展開してきたのが M. イグナティエフである。彼の他者への責任の考え方の背景を考える上では、『ニーズ・オブ・ストレンジャーズ』が重要であろう (Ignatieff 1984)。また、筆者はイグナティエフと国際的介入の問題について検討したことがある (遠藤 2009)。
- (13) ソマリアに関しては、全体としてみると国家全体を統治する中央政府の不在にもかかわらず、輸出入を含む経済活動は何とか維持されているが、治安状況は不安定なままである。他方で、ソマリランド地域のように一部の地域では、ほぼ中央政府に匹敵するものが作動しており、治安維持にも概ね成功している (高野 2013 を参照)。その意味で、ソマリアは、国際社会からの積極的な関与や支援と統治能力の形成・維持の関係に関して検討する際の興味深い事例を提供している。
- (14) 実際には、米国は、軍事予算のみならず、対外援助予算のかなりの比率を両国に投入してきた。
- (15) 日本では小渕政権が「人間の安全保障」に積極的に取り組み、一時期は冷戦後日本外交の 1 つの柱となる可能性ももっていたが、その後の政権は、必ずし

「失敗国家」と世界秩序

もこの考え方に積極的に取り組んだわけではない。日本政府がスポンサーとなり、アマルティア・センと緒方貞子を共同議長に迎えて作成されたのが、『安全保障の今日的課題：人間の安全保障委員会報告書』であったが、9・11テロ事件後のアフガニスタン戦争、イラク戦争へと続く展開の中で、世界的にも必ずしも強い関心は集めなかった。

- (16) 本来は、「保護する責任」概念の内容のみならず、その成立と変容に関しても十分な検討が必要であるが、さし当たり、Bellamy 2009を参照した。また、日本語で重要な文書を訳出し利用しやすくしているものとして、中村他 2017は便利である。
- (17) ゼンコは安保理決議 1970の時点で既に、米国およびNATO諸国は相互に協力しつつ体制転換 (regime change) に向けた軍事行動をとっていたと指摘している (Zenko 2016)。
- (18) 同書は米国でも強い関心を集めたが、筆者はその内容を要約的に紹介しつつ、冷戦後の地域紛争の発生メカニズムについて検討したことがある (遠藤 1997)。
- (19) Fund for Peace が発表している脆弱国家指標 (fragile state index) の場合は、特定の国家にのみ当てはめているわけではなく、全世界の国家に関して同じ項目に関するデータを収集し、そうした量的なデータに質的な分析を加味して、全ての国家に関して「脆弱性の程度」を指標化している。cf. The Fund for Peace 2018.
- (20) こうした議論を展開する際、ウッドワードは、アイケンベリーに代表されるようなリベラルな国際制度主義者が想定している国際秩序の再編成を念頭においている。cf. Ikenberry 2001.
- (21) ウッドワードはデンマーク政府主催の国際会議における中国政府代表団の一員から、「『失敗国家』ということばは、国連では用いてはならない。静かに口にするのは構わないが、文書には掲載されてはならない」と言われたというエピソードを紹介している (p.62, footnote no.40)。
- (22) また、コンサルタントや技術協力員として雇われている先進国人の立場に立って考えれば、自らの仕事が効率的に進んで、被介入国政府機構の能力が改善することは、自らの仕事の喪失につながる (Woodward 2017: pp.70-71)。そうだとすると「失敗国家」の国家建設のためにエネルギーを投入するインセンティブが低下することには、もっともな理由があるといわねばならない。
- (23) 筆者の限られた経験でも、インドネシアで外国語を話す能力のある若者で、外国のNGOや国際機関が展開するプロジェクトに短期雇用や通訳で渡り歩いた方が、インドネシア政府の官僚となつてはたらくよりも高い所得が得られるという理由から、定職に就かないという人々に出会ったことがある。
- (24) デイトン合意を監視することを任務とした欧州安保協力機構 (OSCE) の場合、1991年に少数のスタッフで始まったが、2000年～2004年には4000人以上にふくれあがり、そのうちボスニアだけで809人ものスタッフがいた (Woodward 2017: p.93)。そうした人員が、その後、国連コソヴォミッション (UNM

I K) やクロアチアにおける人権監視等の職務に転用されていく。

参考文献 (ウェブサイトはいずれも 2018 年 5 月 1 日に最終参照)

- Bellamy, Alex J., 2009. *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. Cambridge: Polity.
- Buzan, Barry, and Lene Hansen, 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carr, Edward H., 1939. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Fair, C. Christine, 2010. "Is Pakistan a Failed State? No." *Foreign Policy*, June 24, 2010. <http://foreignpolicy.com/2010/06/24/is-pakistan-a-failed-state-no/>
- The Fund for Peace, Fragile States Index 2018. <http://fundforpeace.org/fsi/>
- Ignatieff, Michael 2003. *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. London: Vintage. (中山俊宏訳『軽い帝国：ボスニア、 Kosovo、アフガニスタンにおける国家建設』風向社、2003年)
- Ignatieff, Michael, 1984. *The Needs of Strangers*. New York: Picador. (添谷育志・金田耕一訳『ニーズ・オブ・ストレンジャース』風行社、1999年)
- Ikenberry, G. John 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press. (鈴木康雄訳『アフター・ヴィクトリー：戦後構築の論理と行動』N T T 出版、2004年)
- The Independent International Commission on Kosovo, 2000. *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford: Oxford University Press.
- The International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Center.
- Halliday, Fred, 1999. *Revolution and World Politics: The Rise and Fall of the Sixth Great Power*. London: Macmillan.
- Helman, Gerald B., and Rater, Steven R. 1992/93. "Saving Failed State" *Foreign Policy*, Winter: pp.3-20. <http://foreignpolicy.com/2010/06/15/saving-failed-state-s/> で利用可。
- Jackson, Robert H. 1990. *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaldor, Mary, 2012/1998. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era. 3rd Edition*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaldor, Mary, 2011. "Libya: war or humanitarian intervention?" *Open Democracy*, <https://www.opendemocracy.net/mary-kaldor/libya-war-or-humanitarian-intervention>
- Klare, Michael, 1995. *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New*

- Foreign Policy*. New York: Hill and Wang.
- Mazower, Mark, 2012. *Governing the World: The History of an Idea, 1815 to the Present*. New York: Penguin Books. (依田卓巳訳 『国際協力の先駆者たち：理想と現実の200年』NTT出版, 2015年).
- Pinker, Steven, 2011. *The Better Angel of Our Nature: Why the Violence has Declined*. New York: Viking. (幾島幸子・塩原通緒訳 『暴力の人類史』上・下 青土社, 2015年)
- Schmidt, Brian C., 1998. *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Schmidt, Brian C., ed., 2012. *International Relations and the First Great Debate*. Abingdon and New York: Routledge.
- Stockholm International Peace Research Institute, 2016. *SPRI Yearbook 2015: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Creveld, Martin L., et al., 1991. *The Transformation of War*. New York: Free Press.
- Woodward, Susan L., 2017. *The Ideology of Failed State: Why Intervention Fails*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woodward, Susan L., 1995. *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Zenko, Micah, 2016. "The Big Lie about the Libyan War: The Obama administration said it was just trying to protect civilians. Its actions reveal it was looking for regime change." *Foreign Policy*, March 22, 2016. <http://foreignpolicy.com/2016/03/22/libya-and-the-myth-of-humanitarian-intervention/>
- 五十嵐元道, 2016. 『支配する人道主義：植民地統治から平和構築まで』岩波書店.
- 遠藤誠治, 2009. 「自由民主主義のアイデンティティと『戦士の誉れ』——マイケル・イグナティエフにおける人権と軍事介入の政治学」『思想』No.1020、2009年4月号：10-27頁.
- 遠藤誠治, 2006. 「現代紛争の構造とグローバリゼーション」大芝亮・藤原帰一・山田哲也編『平和政策』有斐閣：31-53頁.
- 遠藤誠治, 2003. 「『危機の二〇〇年』から国際秩序の再建へ——E. H. カーの国際政治理論の再検討」『思想』No.945、2003年1月号：47-66頁.
- 遠藤誠治, 1999. 「冷戦後紛争の政治経済学——核軍縮への構造変革的アプローチに向けて——」坂本義和編『核と人間Ⅱ：核を超える世界へ』岩波書店：59-114頁.
- 遠藤誠治, 1997. 「地域紛争の政治経済学——スーザン・L・ウッドワード『バルカンの悲劇』を中心に」『成蹊法学』第45号, 1997年3月：251-286頁.
- 遠藤誠治・遠藤乾編, 2014. 『シリーズ日本の安全保障1：安全保障とは何か』岩波書店.

- 坂本義和, 1988. 『新版 軍縮の政治学』岩波新書.
- 坂本義和, 1982. 『軍縮の政治学』岩波新書.
- 清水奈名子, 2011. 『冷戦後の国連安全保障体制と文民の保護：多国間主義による規範的秩序の模索』日本経済評論社.
- シンガー, ピーター W. (小林由香利訳), 2010. 『ロボット兵士の戦争』日本放送出版協会.
- シンガー, ピーター W. (山崎淳訳), 2004. 『戦争請負会社』NHK出版.
- スティグリッツ, ジョセフ・E.、リンダ・ビルムズ (楡井浩一訳), 2008. 『世界を不幸にするアメリカの戦争経済：イラク戦費 3 兆ドルの衝撃』徳間書店.
- 高野秀行, 2013 年. 『謎の独立国家 ソマリランド：そして海賊国家プントランドと戦国南部ソマリア』本の雑誌社.
- 中村研一, 2017. 『ことばと暴力：政治的なものとは何か』北海道大学出版会.
- 中内政貴・高澤洋志・中村長史・大庭弘継編, 2017. 『資料で読み解く「保護する責任」：関連文書の抄訳と解説』大阪大学出版会.
- 人間の安全保障委員会編, 2003. 『安全保障の今日的課題：人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社.