



| | |
|--------------|---|
| Title | 治安・安全保障部門改革(SSR)の今日的意義 : 紛争後社会の国家建設における可能性の検討 |
| Author(s) | 安藤, 友香 |
| Citation | 国際公共政策研究. 2007, 11(2), p. 171-182 |
| Version Type | VoR |
| URL | https://hdl.handle.net/11094/6314 |
| rights | |
| Note | |

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

治安・安全保障部門改革（SSR）の今日的意義
—紛争後社会の国家建設における可能性の検討—

Security Sector Reform :

The Prospect for State-Building in Post Conflict Society

安藤友香*

Yuka ANDO*

Abstract

SSR (Security Sector Reform) is now considered as key element of peace-building process in post conflict area. Although some researches have treated the SSR, the question of this possibility in post conflict area is still open. The purpose of this paper is to explain arguments and recent investigations about SSR and consider the prospects for SSR's approach in state-building in post conflict society.

キーワード：SSR、紛争後社会、国家建設、開発支援、平和構築

Keywords : SSR, post-conflict society, state-building, development assistance, peacebuilding,

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

はじめに

近年、平和構築や開発支援の文脈において治安・安全保障部門改革 (Security Sector Reform: SSR)¹⁾が注目を集めている。紛争後地域に、文民統制が徹底し、人権意識を備えた治安制度を構築することは、平和の維持に不可欠な要件である。治安制度の構築が成功しなかった場合、市民生活における安全は脅かされ経済活動も破綻し、紛争再燃の危険性も高まる。そのため、紛争当事国・地域自らが平和と安定を維持できるような国造りや制度作りを志向すべきであるとの国際社会の認識が高まった。SSRとは機関や論者により多様な定義がなされており、現在もその定義は完全には収斂されていないものの、国際社会において大枠での合意は形成されつつあるように思われる。それは、治安・安全保障制度およびそれを監視する機関などの改革、構築を通じて平和と安定の維持を目指すものであると定義できよう。しかしながら、紛争後社会へのSSRについて研究者や開発支援機関、国連などの中で熱心に議論されるようになったのは最近のことであり、SSRの有効性やその実施の方法などの検討は開始されたばかりである。本稿の目的は、近年、平和構築および開発の文脈において注目されているSSRを巡る議論を整理しながら、SSRとは何かを概観し、特に紛争後地域におけるSSRの実施において生じる問題、およびその可能性について検討するものである。

1. 今日のSSRをめぐる議論の萌芽

既に述べたように、SSRが注目されるようになったのは近年のことではあるが、Chanaaが指摘するとおり、現在のSSRはそのコンセプトは新しいものではあるが、治安・安全保障部門の中でも、軍への支援自体の歴史は古い²⁾。まず1960年代～1980年代前半、次に1980年代後期に遡り、当時の開発政策における治安・安全保障に関わる部門への支援に関連する議論について概観する。

(1) 1960年代～1980年代前半の議論

1960年代の開発における治安・安全保障部門への支援に関連する議論の背景には、植民地から独立したアジア、アフリカ、ラテンアメリカ諸国で軍事政権が多数出現したことや、途上国の限られた資源を軍事利用するよりも、別の目的のためにより有効に使用すべきであるという開発支援機関の認識があったという³⁾。同時に、当時は開発支援機関の間では、軍が国家の発展に果たす役割

1) Security Sector Reformは「治安・安全保障部門改革」、「治安部門改革」、「治安部門の改革」、「安全保障部門改革」、「安全保障・治安維持部門改革」など多様に日本語訳がなされている。Securityは国際政治学の文脈では「安全保障」と訳されることが多いが、SSRの対象は対外的な脅威からいかにして国民の安全を守るか(伝統的かつ狭義の「安全保障」)、ということよりもむしろ紛争当事国・地域内における秩序や治安を主として対象とする。後者も今日では「人間の安全保障」という概念の登場に代表されるように広義の「安全保障」とみなされているといえるが、混乱を避けるために、本稿ではSSRを日本語で述べる場合には「治安・安全保障部門改革」という訳を用いることとする。

2) Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects (Adelphi Paper 344)*, Oxford: IISS, 2002, p.14.

3) *Ibid.*

への肯定的な認識も顕著であったという指摘もなされている⁴⁾。しかしながら、この当時の支援は何よりも国際社会の冷戦構造に集約して語ることが適切であろう。米ソが対立する冷戦期における軍事援助は、極めて政治的な手段としての色彩を帯びたものであった。例えばアメリカで1961年に設立された対外援助法では経済援助と軍事援助が2本柱となっていたが、ジョンソン政権下では、ベトナム戦争への傾斜から軍事援助へ支援の重点が偏るようになり、1970年代のニクソン政権下でも安全保障政策への特化から戦略上重要な地域への軍事援助が激増した。このように、米ソ両国は地政学上、自国の利益に与すると思われるような政府や反政府勢力への軍備供給や訓練を行ったために、軍事支援はイデオロギー対立に密接に関係するものとして見なされるようになった。一方で、途上国の急速な発展が実際には起こらなかったため、軍が国家の近代化を促進するという肯定的なイメージも消滅していったという⁵⁾。こうして、軍事部門への支援は一方で高度に政治化したために、他方ではタブー化していった。

(2) 1980年代後期の議論

SSRについて、最初に広範に知られる契機となったのはイギリス国際開発省 (DFID) の前大臣クレア・ショート (Clare Short) が1998年に行った演説であり、その後、SSRは「popular」になったとBrzoskaは述べる⁶⁾。ショートおよびDFIDがSSR議論および実施に果たした貢献は確かに大きい⁷⁾、この演説を待たずして1980年代後期には現在の活発なSSR議論の萌芽は存在した。

この時期の国連における議論の特徴としては、主として、いかにして軍を文民統制下に置くのかについて、「プロフェッショナルライゼーション」、「グッドガバナンス」、「紛争予防」、「平和構築」などの新しく登場した概念を通して論じるものであった。また、特に世銀などの開発支援機関においては、援助と軍事支出の関係や、途上国の軍事支出の増加について着目された⁸⁾。学術的見地からはパパネック (Papanek) やタルバーグ (Tullberg) などが、被支援国における援助と軍事支

4) Michael Brzoska, "Development Donors and the Concept of Security Sector Reform," *Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF): Occasional Paper*, no.4, 2003, p.6.

5) Chanaa, *loc. cit.*

6) Brzoska, *op. cit.*, p.3.

7) イギリス政府は冷戦後、SSRについて議論してきたが、特に、トニー・ブレア (Tony Blair) の労働党政権が1997年5月に発足して以来、開発政策への積極的な取組みがなされるとともにそれはより活発なものとなっていった。ブレア政権下では、1997年11月にそれまで外務英連邦省 (Foreign and Commonwealth Office: FCO) の管轄下にあった海外開発庁が省へと格上げされて、国際開発省 (Department for International Development: DFID) が誕生。初代国際開発省大臣としてショートが着任した。以来、DFIDは貧困削減を目標に掲げ、そのためには治安・安全保障部門の改革が不可欠であるとし、開発とSSRを結びつけた。同時にSSR推進のために外務省、国防省などとの緊密な連携を目指した。治安・安全保障部門への具体的支援方法として、①貧困国が治安・安全保障リスクを客観的に評価し、適正で負担にならない軍事力を考察することを支援する、②治安・安全保障部門が文民の民主主義的権威により責任を持ち、支出の透明性を確保することを促進する、③人権や人道法の尊重を含む民主主義社会における軍隊の適正性や役割についての研修をすることを挙げている。1999年6月からはシエラレオネへのSSRに着手した。

8) 1960年から1987年の間、開発途上国の軍事支出は同時期の三倍の速度で伸びたという。(UNDP, *Humanitarian Development Report 1994*, Oxford: Oxford University Press, 1994, p.49. (『人間開発報告書1994』国際協力出版会、1994年。))

出の相関関係について検討し⁹⁾、イギリス政府のSSR推進に大きな影響を与えたといわれる当該分野の研究の第一人者であるNicole Ballは軍事支出と経済発展の関係性について論じた¹⁰⁾。冷戦が終結することにより、冷戦構造に根ざした戦略的軍事援助は削減傾向に向かったが、開発途上国の軍縮問題が、「平和への配当」と絡めて開発支援機関では着目されるようになった。

以上のように、開発政策において治安・安全保障分野支援が再び着目されるようになるのは、1980年代に冷戦終焉の兆しを見せ、途上国の第二の民主化の波が到来した時期であった。そして、今日ではSSRというアプローチのもとでの当該分野での支援が国際社会で幅広くなされるようになってきている。その大前提としては冷戦終結後の世界が、民族紛争や、国際犯罪や難民などの新たな問題に注目するようになったという国際社会の潮流の変化があるが、なぜSSRが今日のように発展したのかについて、以下、国際機関やドナー国の動向から検討していく。

2. 冷戦後のSSRの発展

(1) 発展を促進させた国際社会の動向

SSRが今日のように国際社会で注目を浴びるようになった第一の要因として、EUの与えた影響がある。EUの拡大はSSRの推進に大きな影響を与えている¹¹⁾。EUはその加盟国として受け入れる条件に、民主的な改革とガバナンスに関する一定の基準を「コペンハーゲン基準」として設けているため、結果的にEUに加盟し政治的、経済的恩恵を受けようとする問題を抱えた国家は、民主的で透明性のある治安・安全保障制度を構築しようと努力する。さらに個々のEU加盟国に目を転じれば、イギリスやドイツ、デンマークなど積極的にSSRに取り組んでいる。それぞれの国家において、国際援助をめぐる政治的事情は異なるものの、EU諸国の多くが途上国の旧宗主国であり、現在も旧植民地地域と緊密な関係があると同時に、影響を及ぼしうるといふ、歴史的な背景に根ざした要因が見受けられる。さらに、バルカン半島やキプロス島などの紛争地域に隣接しているという地理的状況はEU諸国に真剣にSSRに取り組ませる誘因となった。2003年12月に開催された欧州理事会でソラナEU共通外交・安全保障政策担当上級代表が提出した欧州安全保障戦略ペーパー(ESS)ではSSRの重要性について言及されており¹²⁾、実際に2005年には対コンゴSSRミッションを立ち上げ、今年2月にはウィーンではSSRに関しての国際会議が開催されるなど積極的な取組みを行っている。

第二に、国連の平和維持活動(PKO)の「多機能型」への質的变化に伴う波及である。1990年

9) Gustav Fritz Papanek, "Aid, growth and equity in Southern Asia," in John Richard Parkinson, ed., *Poverty and Aid*, Oxford: Basil Blackwell, 1983; Rita McWilliams Tullberg, "Military-related debt in non-oil developing countries," in Christian Schmidt and Frank Blackaby, ed., *Peace, Defence and Economic Analysis*, London: Macmillan, 1987.

10) Nicole Ball, *Security and Economy in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

11) Chanaa, *op.cit.*, p.19.

12) Javier Solana, *A Secure Europe in a Better World (European Security Strategy)*, France: The European Union Institute for Security Studies, 2003.

代における国連の紛争解決への関与の特徴として、紛争当事国の国内管轄権や従来では国家主権に属するものとして理解されてきた分野へも頻繁に介入をするようになった。さらに、暫定的にPKOによる紛争後地域の国際的領域管理が実施されるまでになっている。このようなPKOの目的には従来の平和維持中心の治安対策の方法は適わなくなり、動員解除された元戦闘員の社会への再統合の支援、警察、司法構築、警察や軍の民主化の支援・訓練といった安全保障分野にまで支援することが求められている。この一連の流れの中でSSRは着目されていった。

第三に開発支援機関の積極的なイニシアチブの発揮である。特に世界銀行やOECDはSSRの推進役となっている。世銀は「良い統治 (グッド・ガバナンス)」という切り口で経済分野のみならず、SSRへの関与の度合いを増している。また、SSRの発展にとって最も重要なアクターであるOECDでは、開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC)¹³⁾ が中心となって、SSRに積極的に取り組んできた。DACは1990年代初期から、被支援国の過度の軍事支出や軍民関係に関心を寄せ、1993年には適切な実施のためのガイドラインを作成、1997年には「紛争、平和、開発に関する特別委員会」を設立し、同年、「Military Expenditures in Developing Countries: Security and Development」を発表している¹⁴⁾。これらの一連の議論の根底は、いかにして開発協力が紛争予防や紛争後の復興、再建に事前対策として貢献することができるのかについてのDACの模索があった¹⁵⁾。そして、1990年代半ば以降からは、DACは下部組織である紛争・平和と開発協力ネットワーク (Network on Conflict, Peace and Development Co-operation: CPDC) を通じてSSRに関する研究、政策提言を行うようになった。2001年の『暴力的紛争の防止支援 (Helping Prevent Violent Conflict)』では、紛争を防止するための基本的条件の一つとして、正当性と説明責任を有する治安・安全保障部門への支援の必要性を強調し¹⁶⁾、同年発行された、「Security Issues and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence」では、国際社会における治安・安全保障イシューへの取り組みのコンセンサスが欠如していることを指摘し、OECD加盟国の間で政策の一貫性を高める必要性を述べている¹⁷⁾。さらに、2004年4月、DAC閣僚会議では「安全保障制度改革とガバナンス及びグッド・プラクティス」と題された政策声明と文書が承認され、翌年発表された *Security System Reform and Governance* で、SSRの基本原則や推奨されるアプローチ、適切な実施を示した¹⁸⁾。

以上のように主要な国際機関、開発支援機関が、相互に作用しあいながら、SSRは支援概念として現在形成され、発展しつつあるといえよう。

13) OECDの主たる3つの目的である、経済成長の促進、開発途上国への援助、世界貿易の中でも、開発途上国への援助を主に行うのがDACである。

14) Chanaa, *op. cit.*, p.24.

15) *ibid.*

16) OECD, *Helping Prevent Violent Conflict*, Paris: OECD, 2001.

17) OECD, "Security Issues and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence."

18) CPDCの安全保障制度改革タスクチームが作成。Dylan Hendrickson, Nicole Ball, Lisa Williams, Francesca Cook, Edward Bell, Paul Isenmanらにより110カ国におけるSSR活動、ドナー国の支援の取り組みを調査し、分析がなされている。

(2) SSRの定義¹⁹⁾

SSRの射程は広範囲に及び、対象や手段も様々である。まず定義についても、SSRは様々な論者、機関によって多種多様に定義され、議論をされてきた。第一に改革(Reform)の対象となる治安・安全保障部門(Security Sector)が何を指し示すのかという議論がある。もっとも一般的なSecurity Sectorの群系としては、BallとBrozaskaらによる定義がある。それによると、治安・安全保障部門は①中核的治安・安全保障アクター(軍、警察、準軍事組織、沿岸警備隊、民兵、諜報機関など)、②管理および監視機関(立法府、国防省、総務省、司法、外務省、財務管理部門(財務省、予算局、監査局)など)、③非中核的治安・安全保障機関(裁判所、税関、刑務所、その他の制服機関など)、④明文化されていないsecurity force(解放軍、ゲリラ軍、伝統的ミリシア、政党ミリシア、民間軍事会社など)から成るとされる²⁰⁾。最も広義の治安・安全保障部門の定義では上記に加えて、市民社会やNGOなどによる軍や警察などの監視を含める。逆に、最も狭義ではハードなセキュリティー(警察あるいは軍)のみを指す場合もある。

SSRの定義にまつわる第二の議論としてはSSRとは何かという定義である。この点に関しても、論者によってSSRが指し示すもののおれが存在する。先に述べたように治安・安全保障部門が指し示すものが異なるため、SSRが指すものも異なってくる。その言葉が使用される際には、DDRや警察改革などの個別の機構改革をSSRとして捉える場合から、より複合的な改革を指す場合など多様である。またSSRという名の下で実施が行われていない支援が多いことはSSRが何を指し示すかという問題をさらに複雑化させている。

しかしながら、本来、SSRとは包括的なアプローチを指す概念である。ChanaaやWulfなどは四つの改革の要素からSSRが構成されるとし²¹⁾、この四要素はSSRを説明する上で広く用いられている。彼らの説明する、SSRの第一の要素は政治的側面であり文民統制を、第二の要素は経済的側面で、治安制度への適切な資源の分配、第三は社会的側面で市民の安全の保障、第四は制度的側面で、専門化およびそれぞれの組織の制度上の分離をそれぞれ示している。さらにBallは上記四つの要素に、心理的側面、規範的側面、地政学的側面を付け加え、これら七つの側面からのSSRの実施を述べている²²⁾。

SSRの積極的な推進者であるOECDのDACの定義は最も広範に引用されることが多いが、ここでもSSRは包括的な概念として扱われている。その定義とは、「全てのアクターとその役割、職務、

19) Security Sector Reformの類似の用語として、後述するOECDが提唱したSecurity System Reform(略語はSSR)や、Security Sector transition、Security Sector transformation、Justice and Security Sector reform(JSSR)などがある。

20) Nicole Ball, Michael Brzoska, Kees Kingma and Herbert Wulf, "Voice and Accountability in the Security Sector," (BICC Paper 21), Bonn: Bonn International Center for Conversion(BICC), 2002, p.8. この群系はUNDPの2002年度『人間開発報告書』やDFIDの報告書などでも広く引用されている。

21) Chanaa, *op. cit.*, pp. 28-31; Wulf, *op. cit.*, pp.12-13.

22) より具体的なアプローチの詳細については、Nicole Ball, "Dilemma of Security Sector Reform: Response to 'Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries,'" in Clem McCartney, Martina Fischer and Oliver Wils, eds., *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*, Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004. pp.45-51.を参照。

行動を含めた安全保障システムを、民主的な規範および良い統治（グッド・ガバナンス）の原則に合致した方法で、管理・運営できるよう変革することで、安全保障の枠組みをより正しく機能させるのに貢献すること」²³⁾である。DACは開発とSecurityが切り離せない関係にあるとの認識を明らかにしているが、ここでいうSecurityとは国家の安定といった狭義のものを指すだけではなく、「人間の安全保障」によって表される国家及び国民の安全、恐怖からの自由などの広義のものを含む。そのため、DACにおけるSSRの範囲も防衛、諜報、警察といった狭義の伝統的な安全保障部門への支援にとどまらない。つまり、DACは開発途上国の安全保障とは公共政策とガバナンスの問題であると捉えており、単に治安部隊の運用能力の強化にのみ着目するのは不十分かつ不適切であると考えている。その姿勢は、SSRを「Security Sector」Reformの略語ではなく、「Security System」Reformの略語として定義していることから伺える。DACは「Sector（部門）」という言葉を使用することで、本来、システム全体を対象とするSSRが、ただ単に武装組織といった狭義のもののみを対象としているものと誤解されると述べ、あえてSystemという語を用いるのだと説明する²⁴⁾。実際にはDACの「Security System」が示すものは、既述した「Security Sector」の定義とほぼ同義である²⁵⁾。

このように今日のSSRの特徴は、「治安」に関わるシステムを包括的に扱うことにありと考えられる。これまで、多様なアクターによって別個に「治安」に関連する機関や制度への支援が実施されてきたが、今日、国際機関で議論されるSSRのアプローチとはそれら別個の支援を一つの方向へ束ねようとする。同時に、その包括性がSSRの意義であると言えよう。それでは、国際支援の観点から包括的な改革を必要とし、また今日的なSSRの持つ包括性の特徴が最も効果的に発揮されることが望まれる紛争後地域において、SSRのアプローチは有効なのか²⁶⁾。そこで次節においては、紛争後地域へのSSRについて検討する。

3. 紛争後社会におけるSSRの役割

(1) 紛争後社会におけるSSRの意義

国際社会と紛争後地域の手による平和構築や国家再建においてSSRは重要な意味を持つ。その理由としては次の点が挙げられよう。

第一に紛争後社会に適切な国家の統治能力を構築することが、平和構築の目標に照らし合わせた

23) OECD (2001), *op. cit.*, p.36

24) OECD, *Security System Reform and Governance(DAC Guidelines and Reference Series)*, Paris: OECD, 2005, pp.29-30

25) *Ibid.*, p.3.

26) Wulfは国家の状態によっていくつかに分類し、戦争状態（スーダン）においてはSSRの実施は不可能であり、緊迫状態（ルワンダ、アフガニスタンなど）、破綻（ソマリア、リベリア）、調停中（スリランカ、チャド）、変換期（ブルガリア、ルーマニア）、平和への変換期（ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、コソボ）の順にSSRの成功の可能性は高くなり、紛争後（マリ、南アフリカ）地域において最もその可能性が高いと分析している。（Herbert Wulf, "Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries," in McCartney et al., eds., p.13-15.）

ときに決定的に重要な役割を果たすため、国家統治システムの中で適切な警察や軍、司法およびその監視組織を改革、構築することが、国家建設プロジェクトの成否を決すると言っても過言ではないからだ。平和構築の目標とは、紛争後地域に適切な統治機構を作ることにより将来の紛争を紛争発生国・地域自らが防止、予防することにつなげようとすることである。国際社会の一時的な関与によって武力衝突をとめることができたとしても、その後国際社会が当該地域から撤退した後に、紛争が再燃するようでは全ての努力が灰燼に帰す。破綻国家の多くは国家の統治能力が欠如することで国家体制が崩壊したため、その回復が喫緊の課題となる。

第二に国家形成という観点からの役割がある。軍隊や警察は近代国家の形成に大きな役割を果たしてきた。一般に治安（public order）は次のように定義される。「国家が安らかに治まること。社会の安然秩序が保たれていること」²⁷⁾。つまり、治安とは基本的には国家の枠組みの中で捉えられてきた概念であり、同時に治安維持は国家の重要な責任の一つである。20世紀の初頭、マックス・ヴェーバーが正当な物理的暴力行使の独占を要求する人間共同体が国家であると定義付けたことはあまりにも有名だが²⁸⁾、現在もなお、警察や軍が国家再建の際に統治装置として国家統合を担う意味は失っていない。

第三に経済復興や開発の礎となる役割がある。紛争後は貧困から市民が犯罪に手を染めたり、紛争当事者間での暴力行為が発生したりする危険性が高い。安全が担保されない限り、自由な交易や、外資系の企業の進出もままならず経済活動は大幅な制限を余儀なくされる。このような状況では、経済復興や開発は遅々として進まない。そのためSSRによって治安を取り締まる警察の育成や、司法の発達、経済活動の側面からも重要だ。さらに、適切な規模の軍事機構が設立され、軍事予算の透明性が確保されれば、軍事費に国家予算の大半が消えてしまうという状況は改善され、経済活動への資金の配当が適切に実施される可能性は高くなる。

第四に市民の「人間の安全保障」の観点からも重要であるということだ。紛争発生国・地域においては人権概念の欠如した警察や軍が、市民の安全を脅かす脅威となっており、紛争の要因となっている場合も多い。人権概念が欠如した治安制度を正し、市民の安全を保障する人権意識を備えた軍隊や警察の存在は、国家に対する市民の信頼を回復することにも結びつき、既に述べた国家形成に果たす役割も大きい。

第五に支援する側にとっての安全に繋がるということがある。グローバル化の中で、紛争後の地域の無秩序な状態を放置することは、国境を越えた麻薬や武器の密輸、マフィアの暗躍といった国際犯罪やテロリズムとして、他の国の安全保障上の脅威として認識されるようになったが、破綻国家はその温床となり易い。特にテロリズムの台頭は9.11の強烈なインパクトによって、ドナー国に破綻国家への警戒感を強めさせ、積極的にその芽を摘もうとする意志を固めさせた。国際社会は破綻国家に治安を根付かせることが、自国の安全保障上の利益にも繋がるとの認識をもつようになっ

27) 新村出編『広辞苑 第5版』岩波書店、1998年、1700頁。

28) マックス・ヴェーバー著（脇圭平訳）『職業としての政治』岩波書店、1980年、9頁。

た。

以上が紛争後地域へのSSR実施の有効性であると考えられるが、後に述べるように実際にはSSRの実施には多くの困難が伴う。

（2）紛争後社会の国家建設におけるSSRの特徴

次に、紛争後地域におけるSSRの特徴について概観する。第一の特徴として、紛争後地域における国家建設・国家再建の際のSSRの実施は大規模かつ長期に渡るプロジェクトになりうると考えられる。国連のPKO活動の中でも国家建設に携わるケースに焦点を当てると、その展開は長期間にわたる傾向があり、最近では数年単位の展開が通常となっている。特にSSRの場合、PKO撤退後の二国間支援や、地域機関による人材育成支援なども必要とされるため、更なる中・長期的な支援活動として位置づけることができる。

また第二の特徴として、多様なアクターがその実施に携わっていることが挙げられる。軍、文民警察（CIVPOL）、NGO職員、司法分野などの各種の専門家などである。改革の対象となる治安・安全保障部門が広範なものであることは既述したが、これら広範な分野への改革の実施は軍人のみならず、広く文民の関与を必要とする。支援機関も、二国間支援で行われる場合、地域機関、国際機関を通して実施される場合など多様であり、多数の国家と国際機関が関与する。

第三にその性質が平和構築という明確な目標を持つという点である。今日のSSRの性質は既に見てきたように冷戦期時代に見られた軍事部門への支援と異なる²⁹⁾。その性質は冷戦期に見られた戦略的な利益の追求というよりも、実質は別にしても、平和構築という目的のために実施されているといえるであろう。

以上のように、今日の国家再建におけるSSRとは、冷戦期に見られたような二国間中心の軍備供給、軍事訓練中心の治安・安全保障分野における支援と比較し、支援するアクターの拡大化、支援の規模およびその内容の多様化および長期化が見られ、その性質も平和構築という目標を持つものであると言える。

（3）紛争後地域におけるSSR実施に関する諸問題

実際に紛争後社会における国家再建において、果たしてSSRアプローチは有効な手段となりうるのだろうか。SSRの実施には多大な困難が伴う。Wulfは、紛争後地域が和平合意を受け入れ、軍勢力の削減にも合意している場合が多いため、一般的に、改革への国際社会からの支援を受け入れる強い意志があるため、最もその成功の可能性が高いと述べ、その成功例として南アフリカをあげている³⁰⁾。しかしながら、最も実施による成功の可能性が高いという紛争後地域におけるSSRに

29) Chanaa, *op. cit.*, p.27.

30) Wulf, *op. cit.*, p15.

についても課題は山積しており、SSRの成功例は限られていると言われている³¹⁾。紛争後地域へのSSR実施に関わる諸問題のうち、いくつか重要だと思われるものについて検討する。

① 前提となる制約

このような国際支援には常に影のように付きまとう制約として、最終的にSSR支援が支援国側の政治的な判断によって実施にまつわる決定がなされるという制約があることだ。また、支援国側も無限に援助ができるわけではなく、その資源は限られている³²⁾。

さらにSSRが内在的に抱える問題がある。SSRはその包括性が意義であると考えられるが、その包括性に根ざした問題が存在する。つまり、治安・安全保障部門に関わるあらゆるものが、そのアプローチの対象となり、またその実施に関わるあらゆるアクターの全てが包含されてしまい、結果的にSSRは「まぜこぜ」のものになってしまうと言う問題である³³⁾。現在のところ、それらを統率し、戦略的な実施をするための具体的な国際的コンセンサスは存在していない。

② 何をモデルとするのか

紛争後地域にどのような制度を構築すべきかについては、次のような点で大筋の合意がえられている。透明性 (Transparency)、説明責任 (Accountability)、効率性 (Effectiveness)、正統性 (Legitimacy) などの要素が改革の目指す望ましい方向性のキーワードとして提示される。しかしこれらの要素を兼ね備えた制度の構築は困難を極める。UNDPの『人間開発報告書 2002』でも示されているが、政治指導者たちの中には自らの政治目的を達成するための道具として、軍や警察の実権を個人や政党の手に掌握している場合もあり、開かれた組織へ改革することに抵抗を示す。また、治安組織は秘密主義に陥りやすく透明性が欠如する傾向にある³⁴⁾。そのため議会やNGOなどの市民団体による監査制度の導入する必要があるが、透明性の確保は容易ではない。

改革の目指す望ましい方向性は実現の困難性は別としても、以上のようにある程度の合意が得られている。一方で、具体的なモデルについては議論が分かれるところである。特に軍は対外問題、警察は国内治安という分担モデルに対しては、多くの途上国の現実からかけ離れているし³⁵⁾、特に警察機構に関しては先進国でもその国の歴史や伝統などを反映し、様々な形態がある³⁶⁾。そのため具体的なモデルの提示は困難である。

また、安全保障上の現実的なニーズに対応した改革や制度の構築が重要である。現実的なニーズとは国を取り巻く安全保障環境や利用可能な資源、さらには地域安全保障フォーラムや地域安全保障協定への参加などの非軍事的要素などによって規定される³⁷⁾。しかしながら、その制度の必要性

31) Chanaa, *op. cit.*, p.33.

32) Brozka, *op. cit.*, p.37

33) *Ibid.*, pp36-38.

34) UNDP, *Humanitarian Development Report 2002*, Oxford: Oxford University Press, 2002, p106.(『人間開発報告書 2002』。)

35) 稲田十一編『紛争と復興支援 平和構築に向けた国際社会の対応』有斐閣、2004年、61頁。

36) R.L. Mawby, ed., *Policing Across the World*, London; UCL Press, 1999.

37) ニコル・ポール、タミー・ハレビー著 (高橋一生訳)『平和の構築：開発協力の役割』財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター、1996年、53頁。

を十分に議論されずに新制度が誕生する場合も多くみられる。例えば、東ティモールではインドネシア独立統治時代に独立闘争を展開したFALINTIL（東ティモール民族解放軍）兵士たちへの懐柔策として国防軍の創設が決定されたが、対外的な脅威の有無や国防軍の必要性についての議論は十分になされなかった³⁸⁾。そして、そもそも国防軍の設立に関しての国連マンデートも不在であった。このように、実際には事前に具体的な青図は描かれることなく、政治的な妥協の積み重ねとして改革や制度構築は行われる。FALINTILとの妥協の結果である東ティモール国軍の設立にしても、それなくして国内の情勢が安定したかは疑問である。そのため、それぞれの紛争後社会に適した改革の方向性および、志向するモデルを描かなければならないだろう。さらに新制度設立の際に考慮すべき要素として、宗教、民族、ジェンダーへの配慮や軍事社会学的な見地からの考察などが、組織作りの際には重要となる。このような理念とともに、紛争後地域内の政治的なバランスをとらなければならないために、SSRにおける制度の構築は困難を極める。

③ 誰がどのようにして実施するのか

SSRの実施は既に述べたが、国連の枠組みで行われる場合や、二国間、あるいは地域間などを通して行われる場合など様々であり、NGOなど多様なアクターが関わっている。しかしながら、SSRという用語を共有することなく、当該分野への支援が個別に行われるケースが多い。そのため、協調性と一貫性の欠如が生じやすい。Wulfは、ドナー・コミュニティは強い関心は持っているものの、支援国間での一貫性が欠如していることを指摘している³⁹⁾。さらに派遣される側の人員の質、能力に問題がある場合も多い。例えば、国連の文民警察などについても、派遣される要員の質の問題は深刻である。

また、近年の平和構築支援や国家再建においては現地のオーナーシップが重視される傾向にあり、SSRにおいても同様にそれが不可欠なものとされている。例えば、Chanaaは現地の政治的な意志や、改革へのコンセンサスが欠如した場合に実施されたSSRはわずかな効果しかもたないことを指摘している⁴⁰⁾。国際社会による統治や長期にわたる軍の展開は現地社会に占領されているという印象を与え、反発を招く。しかしながら、現地のオーナーシップを新制度構築や改革の際に取り入れなければならない一方で、紛争当事国および地域が自ら率先して改革を志向することは困難である⁴¹⁾。例えば、軍事部隊を整理、削減するにしても、紛争当事者の一方がそれを積極的に行うとは想像できないためである⁴²⁾。アフガニスタンでも現在SSRが実施されているが、現地社会のSSRへ取り組みへの意思の欠如が指摘されている。また、現地社会が適切なオーナーシップを発揮することができるだけのキャンペーンを持ち合わせているのかどうかという問題もあり⁴³⁾、現

38) 山田満編『東ティモールを知るための50章』明石書店、2006年、63頁。

39) Wulf, *op. cit.*, p.16.

40) Chanaa, *op. cit.*, p.33.

41) 大芝亮・藤原福一・山田哲也編『平和政策』有斐閣、2006年、239頁。

42) 現地の抵抗勢力の問題については、Laura Narthan, "Obstacle to Security Sector Reform in New Democracies," in McCartney et al., eds., *op. cit.*, pp. 31-32.

43) Laura Narthan, "Obstacle to Security Sector Reform in New Democracies," in McCartney et al., eds., *op. cit.*, pp. 31-32.

地の人材育成が急務となる。SSR を有効なものとするためには、以上論じてきたような様々な問題を克服していく必要がある。

おわりに

治安を客観的に捉えることは困難であるが⁴⁴⁾、国家建設や国家再建においてSSRについて検討するには、常に「治安」概念が持つ両義性を意識する必要があるだろう。治安概念の両義性とは、一方では人々が安心して生活を営むことができる状態を指す。もう一方では国家による市民の監視、管理を意味する。独裁体制などの徹底した管理社会においては、国家によってほぼ完全に治安が維持されていたとしても、「治安維持」を名目にして人権侵害、市民の抑圧や弾圧、個人のプライバシーの侵害、言論統制、思想の統制などが見られる。例えば、ナチス体制下のドイツやカンボディアのクメール・ルージュ、中南米の死の部隊など枚挙にいとまがない。そのため治安概念のマイナスの側面の台頭をコントロールするために、SSR実施の際には文民統制のシステムの導入が肝要となる。国家の安定を目指すのみならず、「人間の安全保障」が実現されるような治安の構築が求められている。

本稿では、今日のSSRが発展してきた歴史的な背景を概観し、SSRの今日的な意義および紛争後地域における国家再建に果たす可能性を検討した。SSRは紛争後地域の再建において重要な意義を有するが、その概念が包括的であることに根ざした問題や、その他実施に伴う様々な問題が存在する。これらの課題を克服しないことには有効なSSRの実施は望めない。今後、国際社会のSSRの実施のための協力体制を創出し、SSRに関する更なる考察を重ねていくことが課題の克服へと繋がる。

44) 例えば、犯罪率や検挙率といった指数は存在するが、その一方で、人々が肌で感じる不安をあらわす体感治安というものが存在するなど、主観的な要素を兼ね備えるためである。