

## 第 11 章

### 破綻国家の再建における秩序回復と民軍関係

—軍隊、警察、そして「法の支配」へ—

藤 重 (永 田) 博 美

(日本国際問題研究所研究員)

#### はじめに

「軍事的勝利は戦いの最も容易な部分である。これが達成された後、本当の挑戦は始まる。安全な環境を再構築することが国家建設への新たな機会を開くのだ」<sup>1</sup>。ベトナム戦争のさなかであった 1966 年、南ベトナムで反乱鎮圧に従事していたジョージ・タンハム (George Tanham) は、このように国境内の紛争における秩序の回復の困難さを指摘した。タンハムの言葉は、ベトナム戦争から数十年を経た今日、深刻な重みを持って私たちにのしかかっている。冷戦後、内戦の果てに国家が事実上機能しなくなるケースが続出し、紛争解決と国家再建とが大きく重なり合うようになると、国際社会は国内の平定という国家の最も基本的な機能をどのように回復させるかという難問に直面することとなった。

治安が極度に悪化した状況でも、いわゆる「人道的介入」のような国際社会の強制的軍事介入によって当面の秩序を回復することは、それほど困難なことではない。しかし紛争を完全に終結させ、その国家自身の手で治安を維持できるようにするためには、国際社会の軍事介入により一時的に安全環境を回復するだけではなく、長期的かつ現地政府自身の力で秩序を維持できる力を涵養する必要がある。そのためには治安維持能力の養成だけでなく国家の正統性を確立し、武力によらない秩序維持のあり方、つまり「法の支配 (rule of law)」を確立しなければならない<sup>2</sup>。そして、そのようなプロセスにおいて、国際社会は、軍事力のプレゼンスから警察や裁判所など文民の治安維持組織へと、用いる手

---

<sup>1</sup> George K. Tankam, *War Without Guns: American Civilians in Rural Vietnam*, (New York: Praeger, 1966), p. 138.

<sup>2</sup> 「法の支配」について、コフィ・アナン前国連事務総長は、以下のように定義している。「公的、私的を問わず、すべての人々、機関、実在物 (国家自身を含む) が、公式に公布・平等に執行され、また (政治権力から一筆者注) 独立して裁きを下す法律に対し責任を持つ統治の原則。」 *Report of the Secretary-General, Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, U.N. Document, S/2004/616 (23 August 2004), para. 6.

段を徐々に移行させながら紛争後の国家における秩序維持を支援し続ける。

武力紛争の最中など暴力と混乱の程度が極度に高まっている状況下において治安を回復するには圧倒的な軍事力が求められるが、ある程度秩序が戻ればその後の秩序維持には軍隊は必ずしも適していない。平和的な方法で治安を保つためには、警察や裁判所など文民の秩序維持組織の存在が不可欠となる。紛争後の秩序回復には、軍と民の諸アクターによる段階的な役割分担および協力関係が円滑に行なわれることが必要なのである。ただし、秩序回復活動における民軍関係の場合、例えば人道援助機関と軍事組織との関係に見られるような、まったく異質な集団の交錯という様相は示されない。この分野における民軍関係とは、軍事組織が主要な役割を果たす局面から文民主体の局面へと、武装組織ながら文民である警察を介在しながらいかに円滑に移行を果たしていくか、いかに継ぎ目のない「連続体」を形成していくかという点に集約される。

本章では、どのようなアクターがこの過程に加わり、どのように役割分担を行っているか、またその過程でしばしば見られる問題は何かといった点について検討を加える。具体的には、平和活動における軍と警察との役割分担を中心に、「法の支配」の確立に必要な裁判所や刑務所などの役割にまで視野を広げることにする。また、これらの検証の前提として、なぜ国家再建事業において秩序回復が喫緊の課題になるのかについても考察する。

## I 国家再建における秩序回復の重要性

いわゆる「破綻国家」の問題は、冷戦後の安全保障上の主要な課題となってきた。1990年代においては同情心と自由主義至上思考からなる多分に理念的な理由によって、そして9.11以降はテロの脅威という具体的な安全保障上の懸案と結びついてである。内戦に蝕まれ、機能麻痺に陥った国家をどのように自立させるかという問題は、国家とはそもそもどのようなものかという問いを私たちに突きつけずにはおかない。国家という政治主体は、実に多くの機能を担っている。経済、福祉、医療、教育、科学技術振興、社会インフラの整備、等々。しかしマックス・ヴェーバーは、その本質は「物理的暴力行使権限の独占」に

こそあると看破した<sup>3</sup>。今日、私たちが直面している破綻国家の再建という困難な事業は、ヴェーバーの洞察がまさに正鵠を得ていたことを如実に示している。内戦の発生には様々な要因があるにせよ、国家が破綻状態に至る直接的な契機は国家が自ら秩序を維持できなくなることであり、秩序の回復こそが国家再建の最も中核的な活動となる。萱野稔人の言葉を借りれば、「国家の存在は、暴力の行使という単純な事態に様々な要素が付加され」たものであり<sup>4</sup>、国家の諸機能はまず国家権威の下に秩序が達成された基盤の上になら構築されようがない。戦後復興のための経済支援もインフラの復興も、安全な環境なくしては行い得ないのである。したがって吹き荒れる暴力をとりあえず止めるというという紛争時の緊急の要請だけではなく、長期的な平和を確立するための平和構築の観点からも、国家による武力の独占を回復することが必要となる。

紛争後の脆弱な国家の復興を妨害する不安定要因は、主に二つある。一つは残存する国家以外の武力集団（元反政府軍兵士や民兵など）や犯罪者集団（麻薬や武器の密売組織など）、そして今一つは、意外に聞こえるかもしれないが、その国家自身である。前者についての詳細な説明は不要であろう。紛争後の環境においては、大規模な戦闘はなくなったとしても、(多くの場合旧戦闘員による) 犯罪率の急増や対立グループ間での復讐の応酬などで治安が悪化するということはよく見受けられる<sup>5</sup>。これらの非国家アクターによる暴力を停止させない限り、国家の統治基盤が安定しないことは言うまでもない。後者については、そもそも破綻状態に至った国家では、国家権力に抑圧的体質や権力濫用、腐敗などの問題性向が一般に見受けられることを想起する必要がある。国民に対して危害を加えることを躊躇しない国家のあり方が、特に中央政府と対立する勢力の恐怖感をあおることになる。

このような環境では、国民側は二重の意味で自衛措置として武器を手に取りがちである。第一に国家が効果的に取り締まれない犯罪者や武装集団から、第二に国家の権力濫用から、それぞれ身を守るためである<sup>6</sup>。このような観点から

---

<sup>3</sup> マックス・ヴェーバー、『職業としての政治』脇圭平訳、(岩波文庫、1980年)、9頁。

<sup>4</sup> 萱野稔人、『国家とはなにか』、(以文社、2005年)、37頁。

<sup>5</sup> Robert Perito, *The American Experience with Police in Peace Operations*, (Clemensport: Canadian Peacekeeping Press, 2002), p. 8; Espen Barth Eide and Thorstein Bratterland, "Norwegian Experience with U.N. Civilian Police Operations," in Oakley et al., *Policing the New World Disorder*, p. 438.

<sup>6</sup> Barbara F. Walter, "Introduction," in B. F. Walter and J. Snyder (eds.), *Civil Wars, Insecurity, and*

すると、破綻国家を再建するためには、以下の二つの側面において、当該国家の秩序維持・回復能力を育成する必要がある。第一の側面は、警察や軍隊といった治安組織を立て直すとともに、治安維持のための技術（犯罪捜査法や群集制圧法など）を育成すること、第二の側面は、当該国家自身の意識を変革し、すべての国民は国家によって保護されるべき存在だという認識を徹底することである。特に、第二点は国家機構のあり方自体に関わる大きな問題であるが、より具体的には、主に治安組織の体質・意識改革という方策が取られる。国家が国民に対して危害を加える場合、実際にその行動を取るのは武力や強制措置権限を持った治安組織だからである。これら二つの側面から改革を実施し、犯罪者がまともに取り締まられない状況や、軍隊や警察によって国民が拷問されたり強奪されたりということがなくならない限り、その国家が独力で秩序を維持していくことは極めて難しい。国民の恐怖心を取り除くことが国家の正統性回復への第一歩となるのである<sup>7</sup>。

その際、特に重要なことは、平和的な手段で秩序を維持するための「法の支配」の確立を最終的な目標とすることである。「力は正義なり (might is right)」という状況が続く限り、再燃した（あるいは新たな）政治的対立を契機に一旦収まった武力衝突が再び発生する危険性はきわめて高い。しかし破綻国家は、そもそも上記のような秩序維持能力を欠いていたから内戦に陥ったのであり、自力で秩序維持能力を回復することは期待できない。当然のことながら、国際社会からのサポートを受けながら、秩序維持機能のリハビリに努めることになる。次節以降で、国際社会側の民軍織り交ぜた諸アクターが、どのように破綻国家における秩序維持を支援していくのかを検討することにしよう。

## II 秩序の維持・回復における諸局面

国際社会が破綻国家の秩序回復を支援する場合、国際社会自身が当該国家の秩序維持の役割を肩代わりして治安を取り戻す局面（治安回復局面）と、現地政府の治安組織の体質改善を行い、「法の支配」の確立を支援する局面（「法の支配」確立局面）が段階的に行われる。

---

*Intervention*, (New York: Columbia University, 1999), pp. 5-6.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 1-12.

## 1 治安回復局面

紛争の直後または武力衝突が完全に終結していない状態では、国際社会の軍事力・警察力によってとりあえず大規模な戦闘を停止させ、その暫定的な秩序を維持することが当面の目的となる。平和活動の一般的な段階分けに照らして言えば、治安回復局面は、平和強制段階と平和維持段階とに分けられる<sup>8</sup>。大規模な暴力の応酬がまだ停止していない環境においては、国連憲章第7章によって授權された多国籍軍が軍事的強制措置を取り、事態を沈静化させるというのが一般的になっている（平和強制段階）。その後、平和維持段階に入り、軍事力は紛争の再燃を防ぐための抑止のために、引き続き現地にプレゼンスを置き続ける。国連中心の平和維持活動（PKO）の場合、ここで有志国による多国籍軍が国連による平和維持軍（PKF）に引き継ぐ場合が多い。例えば1999年、独立の是非を問う住民投票の後、騒乱状態に陥った東ティモールの場合、同年9月半ばにオーストラリア軍主体の多国籍軍（INTERFET）が治安回復作戦を行い、約2週間で当初の目的を達成した後は、国連PKO（UNTAET）の立ち上げを防護、PKF部隊が展開したのを見届け、翌年2月には撤収した。

当初の軍事活動によって一定の秩序が回復されると、警察が平和維持の役割を努めるようになる。しかし軍隊の場合と違い、警察の場合には、国際社会から派遣された警察要員（以下、国際警察）が自ら武器を手にとって治安維持にあたるのではなく、現地警察が業務を行う際、監督役を務め助言を与えるという方が一般的である。ただし、東ティモールやコソボのように現地側に有効に機能する警察組織が存在していなかった場合、国際警察が法執行業務（逮捕や捜査など）を行い、実質的に当該地域の警察として機能する場合もある<sup>9</sup>。

また最近では、紛争直後から国際警察を派遣し、早期に軍隊から「法の支配」の確立を意識した秩序維持の方策である「ポリス・キーピング（policekeeping）」へ移行すべきことが主張されるようになってきている<sup>10</sup>。軍隊の圧倒的な武力は、とりあえず暴力の応酬を停止させるためには有効であったとしても、紛争

---

<sup>8</sup> 平和活動とは、紛争を解決するための様々な活動の総称。

<sup>9</sup> 法執行活動について詳しくは、篠田英朗『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、2003年）、第5章参照。

<sup>10</sup> Graham Day and Christopher Freeman, “Operationalizing the Responsibility to Protect: The Policekeeping Approach,” *Global Governance*, vol. 11 (2005), pp. 139-146.

後の「不安定な政治環境において治安を確立する業務にはあまり向いていない」ためである<sup>11</sup>。

## 2 「法の支配」確立局面

軍隊と警察の活動により当座の秩序が回復すると、いわゆる平和構築の段階に入り、より永続的な秩序維持の基盤構築を目指すことになる。治安回復局面の活動によって一旦混乱が収まっても、国際的な軍事プレゼンスが縮小ないし撤退した後治安が悪化する事態はしばしば発生する<sup>12</sup>。したがって、暫定的な安定をいかに長期的な平和に結びつけていくかが鍵になる。この段階においても軍事力は引き続き抑止を目的として駐留している場合が多いが、国際社会に主導の支援活動は文民主体となり、自らが秩序維持にあたるというよりは「法の支配」の確立を支援することに主眼が移っていく。

「法の支配」を達成するためには、国内治安に直接関わる警察と法に則って違法行為を裁く司法制度、さらに司直の裁きを経た犯罪者を矯正するための懲役制度の三つをバランスよく育成することが肝要となる<sup>13</sup>。まず、法に則った秩序維持の前面に立つのは警察であるが、いかに警察が違法行為を摘発しようと、容疑者を適正に裁くことができなければ「法の支配」は機能しない。また、刑務所が機能していなければ、司法が裁きを行っても有罪者を収容し矯正することはできない。警察、司法制度、懲役制度の三者間の連携を適正に育成しない限り、「法の支配」は機能しないのである。破綻国家に「法の支配」を打ち立てるため、国際社会側は警察要員のほか、司法制度や懲役制度の専門家も派遣し、制度改革や現地要員の訓練を施す。警察の場合と同様、破綻に至るような国家においては裁判所や刑務所なども正常に機能していないため、国際社会側はその再構築を支援することになる。

ここで注意しなければならないことは、上記のような「法の支配」に関わる諸制度・組織を構築する場合、ただその有効性を追求するだけでなく、公正か

---

<sup>11</sup> Rachel Bronson, "When Soldiers Become Cops," *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 6, (November / December 2002), p. 122.

<sup>12</sup> Erwin A. Schmidl, "Police Functions in Peace Operations: A Historical Overview," in R. B. Oakley, M. J. Dziedzic and E. M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, (Washington D.C.: National Defense University Press, 1998), p. 35.

<sup>13</sup> Schmidl, "Police Functions," p. 38.

つ国民の人権に十分配慮するような制度・組織を構築するという視点から、改革を行う必要があるということである。統治機能の麻痺に至ってしまうような国家の場合、治安組織・制度の公正さや残虐さがしばしば内戦の引き金になる。したがって警察や司法・懲役制度の再構築を行う場合、単純に紛争前と同じような組織・制度を復元するだけでは、紛争の再発を防止することは難しい。人権や国民の福利などを重視する民主的な組織・制度へと転換するための訓練や教育を徹底的に行う必要がある<sup>14</sup>。このような観点から、最近では「治安部門改革（SSR）」の重要性が強調されるようになり、紛争解決の手法の中で主要な位置を占めるようになってきている<sup>15</sup>。

### III 秩序回復に関わる民軍諸アクター

ここでは、破綻国家における秩序維持・回復に関わる民軍のアクターについて、軍隊と警察を中心に司法・懲役制度にも視野を広げつつ検討する。

#### 1 軍隊

##### (1) 組織の性質<sup>16</sup>

軍隊は、警察とともに国家によってその存在を法的に許された武装組織である。国内治安に責任を持つ警察とは対照的に、軍隊は以下のような性質を持つ<sup>17</sup>。まず、その第一義的な存在意義は国境の外に存在する敵の脅威から国家を守ることである。国家同士の紛争が主要な活動の場であり、その相対する敵は、原則的には自らと同質の軍隊である。最も基本となる任務は戦闘行為であり、相対する対象を殲滅すべき敵とみなす。しかし、国家間戦争が行われていない時

---

<sup>14</sup> David H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, (Oxford: Oxford University press, 2006), pp. 73-78.

<sup>15</sup> SSRについては、以下を参照。藤重（永田）博美「平和構築と治安部門改革（SSR）：ハイチと東ティモールの経験を事例として」、『国連研究』第8巻、2007年（近刊）。

<sup>16</sup> 例えば、P. A. J. Waddington, “Armed and Unarmed Policing,” in R. I. Mawby, *Policing Across the World: Issues for the Twenty-First Century*, (London: ULU Press, 1999), p. 154; Nils Gunner Billinger, “Report of the Special Swedish Commission on International Police Activities,” in Oakey et al., *Policing New World Disorder*, p. 470.

<sup>17</sup> ここでの軍隊の記述は、基本的に先進国に関するものである。発展途上国の場合、軍隊と警察は完全に分離しておらず、警察が軍隊の下部組織であることがよくある。また、一般に発展途上国の軍隊にとっての「仮想敵」は他国の軍隊というよりも自国内の反乱分子などである。

和維持ミッション（ECOMICI）のように<sup>23</sup>、地域機構などが実施する場合もある。平和維持的役割を担うに当たり、軍隊は単に停戦を監視するだけではなく、市民社会における法執行や治安維持など警察的活動を行うこともある<sup>24</sup>。これは、原則論からいえば決して望ましいことではない<sup>25</sup>。外敵との戦闘を基本的役割とする軍隊は、法の執行業務や市民相手の活動について訓練を受けておらず、警察業務を行う中で必要以上に市民に脅威や危害を与えたり人権侵害を行ったりする可能性が高いためである。特に、平和維持的役割を行う外国の軍隊の場合、当該国家の法律や文化に通じておらず、不適切な行動を取る危険性が高い。とはいえ、紛争直後の時期においては、本来、市民社会における秩序維持にあたるべき警察が不足しがちなので、一時的に軍隊が法執行業務を代行することもやむを得ない場合も多い。しかし、それはあくまで暫定的措置であり、警察力が整い次第、速やかに軍隊は法執行業務からは手を引く必要がある<sup>26</sup>。平和維持業務は、紛争の平和的解決についての国連憲章第6章と強制的措置についての同憲章第7章との間に位置する第6章半の活動と言われてきた。しかし、最近では国連PKOの枠内で行動するPKFでも国連憲章第7章によって大規模な武力行使が認められるケースが増えており、平和強制と平和維持の境界は曖昧になりつつある。

## 2 警察

### (1) 類型

#### ①文民警察

国境の内部で治安の維持に従事することを任務とする警察は、文民組織として分類されるにもかかわらず、軍隊と同様に合法的な武装を許される唯一の集

---

Union Force（2004年－現在）の略称（カッコ内は活動時期）。前者二つはNATO主導、後者はEU主導の活動である。

<sup>22</sup> KFORはKosovo Forceの略称。1999年以来、コソボに展開中。

<sup>23</sup> ECOWASは、「西アフリカ諸国経済共同体」の略称。

<sup>24</sup> Perito, *The American Experience*, p. 1.

<sup>25</sup> Schmidl, "Police Functions," pp. 22-25.

<sup>26</sup> 紛争解決における（国際社会が提供する）軍隊の役割としては、平和強制的役割、平和維持的役割のほか、受入国の軍隊を再構築・改革する平和構築的役割もある。破綻国家の再建の文脈で軍改革を行っている例としては、2003年以来、三つに分裂した軍隊の統合を進めているボスニアの例がある。しかし、これまでのところ、軍改革は紛争解決の方策というよりも、主に旧共産圏諸国などで経済・政治両面の改革を進めるために行われる場合が多かった。



には、有事の際に備えることや敵の攻撃を抑止することが基本的な任務である。このような目的から装備や戦術は戦闘力を最大限高め、敵の生存の可能性をなるべく少なくするためのものである。行動は部隊単位で行い、指揮官の命令に従うことが基本である。特に武力行使とその中止の決断については上官の指揮に従わなければならない。また、軍隊は一般市民からは隔離した存在であり、市民生活の場からは離れた場所にある基地に拠点を置く。有事の際には、迅速かつ遠距離に展開できる機動力を有している。戦場に展開して戦闘を行うことを想定して、輸送から通信、兵站に至るまで軍隊内部で供給する自給自足型組織である。

## (2) 平和活動における役割<sup>18</sup>

### ①平和強制的役割

国連憲章第7章に基づく軍事的強制措置は、伝統的な軍事力の役割に近い事実上の戦闘行為であり（空爆が行われる場合が多い）、軍隊にのみに果たすことのできる役割である。この平和強制的役割は、伝統的なPKO三原則に抵触する可能性が高いため<sup>19</sup>、国連安全保障理事会による授權を受けつつも国連の枠外で一時的に結成された多国籍軍によって行われることが一般的になっている。多国籍軍による平和強制的措置は、制裁目的の場合と人道的目的（いわゆる「人道的介入」）の場合がある。前者の例は、湾岸戦争（1991年）時の「湾岸多国籍軍」であり、後者の例は、東ティモール騒乱（1999年）時のINTERFETである<sup>20</sup>。

### ②平和維持的役割

当面の秩序が回復された後、それを維持するための活動で、PKF部隊と軍事監視要員の活動とがある。伝統的な国連によるPKOの役割であるが、ボスニアのIFOR/SFOR/EUFOR<sup>21</sup>、コソボのKFOR<sup>22</sup>、コートジボワールのECOWAS平

---

<sup>18</sup> Bayley, *Changing the Guard*, p. 7.

<sup>19</sup> PKO三原則とは、①当事者の合意、②中立、③自衛の場合以外の武力行使禁止である。

<sup>20</sup> 上杉勇司、「平和維持と平行築の接点：平和維持の多様な形態と平和構築への貢献」、山田満、小川秀樹、野本啓介、上杉勇司編『新しい平和構築論：紛争予防から復興支援まで』（明石書店、2005年）、97-99頁。

<sup>21</sup> それぞれImplementation Force(1995-1996年)、Stabilization Force(1996年-2004年)、European

団である<sup>27</sup>。同じ武装集団ながら警察を軍隊と分かつものは、武力行使の目的と許される武力行使の程度である<sup>28</sup>。ロバート・ペリート（Robert Perito）が指摘するように、警察は市民社会における騒乱や不安定要因に対処することを目的として訓練されており、武器の使用は秩序を回復するために必要なレベルにおいてのみ許される<sup>29</sup>。警察が相対する対象は市民であり、たとえそれが武装した犯罪者であっても、その完全な打倒は目的とはされない<sup>30</sup>。犯罪者や武装集団などに攻撃された場合、それに対して自分自身や他者の身の安全を守るために反撃することは許されても、それ以上の武力行使は許されないのである<sup>31</sup>。これらの点は、軍隊が完全に敵に対する圧倒的な勝利を目指して武力を行使することとは大きく異なる。そのため、警察官は武装しても通常はピストル程度の軽武装であり、国によっては武装しない場合もある。

警察は、その行動様式においても軍隊とは本質的に異なる。最大の違いとしては軍隊が集団単位で活動するのに対し、警察は個人単位で行動することが挙げられる<sup>32</sup>。また、武器の使用を含め、その行動は個人ごとの自由裁量によって決定される部分が多い<sup>33</sup>。一方、個人単位の活動であるがゆえ、軍隊がある一定領域において安全な環境を確立するのにに対し、警察官は個々人で安全を確保しなくてはならない<sup>34</sup>。また、自給自足型組織の軍隊と違い、個々の警察官自身では輸送、通信、装備などのロジをまかなうことはできないため、平和活動に参加する場合に、国連などそれぞれの活動を主導している組織からのロジの供給に依存しなければならない<sup>35</sup>。また、軍隊の場合、外国からの侵略など有事に備えることが主要な任務になっているが、国内の秩序維持に関わる警

---

<sup>27</sup> 国連の警察要員については、従来は CIVPOL という用語が用いられていたが、近年では UNPOL という用語の方が良く使われている。

<sup>28</sup> ここでの警察の記述は先進国についてのものである。発展途上国の警察は軍隊と一体化しており、国民に危害を加えたり人権侵害したりしがちである。

<sup>29</sup> Perito, *The American Experience*, p. 2.

<sup>30</sup> P. A. J. Waddington, "Armed and Unarmed Policing," in R. I. Mawby, *Policing Across the World: Issues for the Twenty-First Century*, (London: ULU Press, 1999), p. 154.

<sup>31</sup> P. A. J. Waddington, "Overkill' or 'Minimum Force'?", *Criminal Law Review*, (1990), pp. 695-707.

<sup>32</sup> Billinger, "Report of the Special Swedish Commission," p. 470.

<sup>33</sup> I. D. Brownlee, "Superior Orders: Time for a New Realism?," *Criminal Law Review*, (1989), pp. 396-411.

<sup>34</sup> Jules Lalancetto, "A Police Officer's Perspective on Peacekeeping with Muscle," *Peacekeeping with Muscle: The Use of Force in International Conflict Resolution*, Alex Morrison (ed.), (Clemensport: Canadian Peacekeeping Press, 1997), pp. 108-109.

<sup>35</sup> Perito, *The American Experience*, p. 2.

察の場合、いわば毎日が「有事」であり、そのため余剰の人員がほとんどない場合が多い<sup>36</sup>。

平和活動に警察が参加するようになった起源は、1960年、コンゴ国連活動(ONUC)に対し、ガーナやナイジェリアから警察隊が派遣されたことに遡る。その後、西イリアン国連保安隊(UNSF)や国連キプロス平和維持隊(UNFICYP)にも警察官が派遣されたものの、冷戦中の停戦監視主体のPKOにおいて、その役割は限定的なものにとどまっていた。しかし冷戦が終結し、平和活動の主要任務が内戦後の紛争処理と国家再建になって以降、平和活動における警察要員の需要が飛躍的に高まっている<sup>37</sup>。軍隊の場合とは異なり、平和活動における警察要員は武装しないのが基本であり、自ら治安を維持するのではなく、現地警察に助言を与えたり訓練を施したりしてサポートするのが主要な任務である。しかし、最近では国際警察自身が武装し治安維持業務を行う例も出てきている(この点については後述)。

## ②コンスタビュラリー(憲兵、準軍事警察隊)

市民社会における混乱を収束する任務をもった武装集団としては、通常の文民警察以外に準軍事組織であるコンスタビュラリー(constabulary)がある。コンスタビュラリーとは、「完全に安定化していない環境において、基本的な法執行任務と安全の供給を行う軍事的に編成された部隊」である<sup>38</sup>。コンスタビュラリーは市民を相手に秩序維持を図る点では警察的な役割を担うが、軍事組織としての地位を与えられている。警察とは、そもそも軍隊と純粋な文民の間に位置する両性具有的(androgynous)存在であるが、準軍事警察組織の場合、軍と民の要素が一層複雑に絡み合っている。コンスタビュラリーは大規模な非合法デモ、暴動、破壊活動など、軽武装の文民警察では対処できないような治安上の問題に対処することを任務とする。これらの事態に対処するため、コンスタビュラリーは通常の警察より重装備であり、一般に、軽歩兵集団として編成され隊列を組んで活動する。また、その行動は指揮命令系統により統制されている。このような性質は、軍隊としての性質を強く反映しており、個人単位で

<sup>36</sup> Schmidl, "Police Functions," p. 33.

<sup>37</sup> 永田博美、「PKOと文民警察の役割」、『海外事情』第50巻(2002年11月)、31-53頁。

<sup>38</sup> Schmidl, "Police Functions," p. 22.

活動する文民警察とは決定的に異なる。かかる準軍事警察組織はすべての国にあるわけではないが<sup>39</sup>、代表的なコンスタビュラリーとしては、フランスの *Gendarmerie Nationale*、イタリアの *Carabinieri*、スペインの *Guardia Civil* などがある<sup>40</sup>。

近年の平和活動の中で、なかなか治安が回復しないことが焦眉の問題になるにしたがって、コンスタビュラリーの役割が大きく評価されるようになってきた<sup>41</sup>。もはや軍隊を投入する必要があるような大規模な戦闘状況は終息しているが、軽武装の文民警察で対応するには危険すぎる治安環境に対処させるためである。コンスタビュラリーが平和活動に使われるようになった早期のケースとしては、1992-95年ごろのハイチやエルサルバドルの例がある。1998年にボスニアにおける NATO 主導の平和活動の中でコンスタビュラリー部隊が設置されてからは、平和活動の戦略の中でコンスタビュラリーの存在が本格的に位置づけられるようになってきた<sup>42</sup>。コソボにおける KFOR の活動においてもコンスタビュラリー部隊が設置されたほか、国連 PKO においてもコンスタビュラリー部隊が積極的に用いられるようになってきている（近年、コンスタビュラリー部隊を指す用語として、国連を中心に *Formed Police Unit: FPU* という用語が使われている）。ただし、FPU を軍事組織と警察組織のどちらの系統に位置づけるかは活動によって異なる。ボスニアとコソボの例では、それぞれ NATO

---

<sup>39</sup> 日本では、自衛隊内の組織である警務隊が憲兵業務を行っている。しかし警務隊の主任務は自衛隊内の秩序維持や犯罪捜査であり、市民に直接相対する業務は行っていない。本章で論じている紛争後の秩序維持という文脈でいうと、群集制圧を担当する機動隊の方が役割としてはコンスタビュラリーに近いと言えよう。ただし、機動隊は警察に属している点が、軍事組織である他国のコンスタビュラリーとは本質的に異なっている。

<sup>40</sup> コンスタビュラリーは、軍事的性質や警察では対処できない危険な環境での治安対策（群集制圧など）を行うという点では概ねどの国でも共通だが、より詳細な属性や組織のあり方は国によって異なっている。大まかには、欧州大陸諸国に多く見受けられるジャンダルムリ型と英米の MP (*Military Police*) 型とに分けられる。フランスのジャンダルムリは陸海空軍と並ぶ仏軍の第四軍であるが、軍隊の活動に関わる任務以外にも、軍事活動と直接関係のない一般的な文民警察業務も行っている。一方、MP 型は陸軍、海兵隊などの下部組織として位置づけられており、その任務の範囲はジャンダルムリ型よりも狭く、軍隊内の規律維持および軍事活動の安全確保など、軍隊に直結した任務に特化している。自衛隊の警務隊は MP 型に近いと言えよう。

<sup>41</sup> コンスタビュラリーはすべての国にある組織というわけではないが、FPU を持つ国々は積極的に平和活動に派遣しているため、特に要員は不足していない。国連 PKO 局警察課コソボ担当官へのインタビュー、2007年2月8日。

<sup>42</sup> Annika S. Hansen, "Civil-Military Cooperation: The Military, Paramilitaries and Civilian Police in Executive Policing," in R. Dwan (ed.), *Executive Policing*, 2002, p. 71.

主導の軍事組織である SFOR（2004 年 12 月以降は EUFOR）と KFOR の下にコンスタビュラリー部隊が置かれたが、国連の場合は警察組織の中に位置づけている<sup>43</sup>。

## （2）国際警察の三つの役割<sup>44</sup>

平和活動における秩序回復のための警察要員の役割は、①現地警察への監督・助言、②法執行業務、③組織改革・現地警察の訓練の三つのカテゴリーに分けることができる。

### ① 第一カテゴリー：現地警察への監督・助言

現地警察の活動を監督し助言を与えることは、平和活動における警察の役割の中で最も早い時期から行われてきた活動である。具体的な活動としては、a. 現地警察が業務を行う際に同行する、b. 市民の警察に対する苦情を受けつけ、調査する、c. 現地警察による捜査業務を監督するという三つがある<sup>45</sup>。このカテゴリーにおける警察要員の役割は、実質的に「警察監視員」であるため、警察要員自身は武装せず、法執行業務を行うこともない。武装や法執行への関与は、現地国の主権や中立原則を傷つける恐れや、武装することで現地住民から敵視されかえって安全を損なう危険性などがあるからである<sup>46</sup>。実力による強制力ではなく、道徳的権威によってその活動を行うことが「警察監視員」としての国際的な警察要員の行動原則とされている<sup>47</sup>。

### ②第二カテゴリー：法執行業務

前項でみたように、現地警察への監督・助言業務に従事する国際的な警察要員は非武装で活動し法執行も行わない。しかし、1999 年、東ティモールとコソボにおいて、警察要員に武装し、法執行業務に従事する例が相次いで現れた<sup>48</sup>。

---

<sup>43</sup> Perito, *The American Experience*, p. 10.

<sup>44</sup> Annika S. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, Adelphi Paper 343, (Oxford: Oxford University Press, 2002), chap. 1.

<sup>45</sup> Ibid. p. 17.

<sup>46</sup> 詳しくは、永田「PKO と文民警察の役割」、45-46 頁。

<sup>47</sup> John McFarlane, *Civilian Police in Peace Operation*, (Canberra: Working Paper no. 64, Australian Defence Studies Centre, April 2001), p. 10.

<sup>48</sup> Renata Dwan, "Introduction," in *Executive Policing: Enforcement the Law in Peace Operations*,

先に見たように、国外から派遣された警察官が武装し、法執行を行うことは原則的に好ましくない。しかし、1999年当時、どちらも独立国ではなかった両地域においては（東ティモールは2002年独立）、独自の警察組織が存在していなかったため、やむを得ず国連の警察要員が法執行業務に乗り出したのである<sup>49</sup>。国内治安維持の前線に立つ法執行業務に関しては、文民警察だけではなくFPUも活動を行い、より危険性の高い任務に従事する。東ティモールとコソボでは、このように国外からの警察要員が法執行業務を行う一方、現地警察の育成が急がれた。訓練が終わった現地警察が順次現場に配備されるに従い、国際警察は第一カテゴリーの監督・助言任務へと退き、現地警察が適切に行動できるよう支援を与えるという役割分担が行われた。しかし、これまでのところ、国際警察に法執行権限が与えられたケースは先に挙げた二例に留まっており、あくまで例外的な措置である。ただし今後も、現地警察が機能していない（あるいは存在しない）場合には、新たなケースが出現する可能性はあろう<sup>50</sup>。

### ③第三カテゴリー：組織改革・現地警察の訓練

第一、第二カテゴリーの役割が、日々の治安維持に関わるものであるのに対し、第三カテゴリーの役割は、現地警察の組織改革や警察官の訓練を行うという長期的展望に立った活動である。先に述べたように、一定の治安環境が回復すると、国際警察要員から監督を受けながら現地警察自身が治安維持業務にあたることになる。しかし長期的に秩序を安定化させるためには、治安維持の能力を向上させるとともに、国民の安全と人権を守ることを目的とし、公正に法執行を行う民主的警察（democratic or community policing）」のあり方を徹底し<sup>51</sup>、警察が治安を適切に維持できないばかりか自らが秩序の不安定要因となることを防止しなければならない。破綻国家の警察には、「残忍で拷問することを躊躇

---

*SIPRI Research Report*, no. 16 (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 1-10.

<sup>49</sup> Eide et al., “Norwegian Experience,” p. 451.

<sup>50</sup> 国連PKO局警察課東ティモール担当官へのインタビュー、2007年2月9日。

<sup>51</sup> 民主的警察の詳細な定義は、以下を参照。Otwin Marenin, *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*, Occasional Paper no. 7, (Geneva: Geneva Centre for the democratic Control of Armed Forces, June 2005), p. 28.この場合、「民主的」という用語は、多数派による意思決定という意味ではなく、自由や人権といった自由主義的価値観を尊重する自由主義的民主主義（liberal democracy）のことを指す。

せず、また腐敗している」<sup>52</sup>というような残虐な性質や特定勢力の私兵と化していることが広く見受けられるが、このような警察を放置しては紛争の再燃は防止しがたいからである<sup>53</sup>。第三カテゴリーでは、国際警察要員は治安維持の現場に出ないため、非武装で任務にあたる。

### (3) 「法の支配」に関わる警察以外の文民の諸活動

国際社会が破綻国家の再建を成し遂げ成功裡に撤収するためには、「法の支配」を達成し、暴力によらない手段で秩序を維持できるようにしなければならない。「法の支配」を達成するための中核となるものは、前述の通り、「警察—司法制度—懲役制度」の三角関係である。司法制度については、違法行為を起訴するための訴追システムと検察官、そして被疑者を公正に裁くための公判システムと裁判官の存在が必須となる<sup>54</sup>。司法制度が存在していない場合、裁判が行われないうまま被疑者が長期間警察に拘留されたり、逆に逮捕された被疑者がすぐに釈放されたりしてしまう。前者は被疑者の人権の観点から問題であり、後者は犯罪者が処罰を受けないうまま直ちに市民社会に戻るため、治安維持の観点から看過できない。また、司法制度がとりあえず機能していたとしても起こりがちな問題として、警察の場合と同様、「政治化」の問題がある。司法が特定の民族・宗教グループや政治勢力と癒着した場合、公正な裁きは望むべくもない。一方、懲役制度については、有罪者の人権に配慮しつつ再犯を防ぐため矯正を行うためのプログラムと刑務官が必要となる<sup>55</sup>。刑務所が存在していなければ、裁判によって有罪となった犯罪者の行き場がない。また刑務所が一応機能していたとしても、刑務官が受刑者に対して残虐行為を行い死に至らしめてしまったり、反対に刑務官が受刑者に懐柔され脱走を許してしまったりするこ

---

<sup>52</sup> この記述はエジプトの警察についてなされたものである。Ingrid and Johan Galtung, “A Pilot Project Report from Gaza, February 1964,” Oslo Institute for Social Research, 14, 4/6 1964, 1314, (U.N. Archives: DAG-1/2.2.5.5.0. Box 12, file 10), quoted in Schmidl, “Police Functions,” p. 22.

<sup>53</sup> 永田博美、「破綻国家の再建と警察改革支援の役割：「人間の安全保障」の視点から」、『国際安全保障』、第30巻第3号（2002年12月）、69–92頁。

<sup>54</sup> 「法の支配」達成における司法制度の重要性については、Scott N. Carlson, *Legal and Judicial Rule of Law Work in Multi-Dimensional Peacekeeping Operations: Lessons -Learned Study*, (New York: Peacekeeping Best Practice Unit, UNDOKO, March 2006).

<sup>55</sup> 矯正制度の重要性については、Criminal Law and Judicial Advisory Unit, Peacekeeping Best Practice Unit (eds.), *Supporting National Prison Systems: Lessons Learned and Best Practice for Peacekeeping Operations*, (New York: Peacekeeping Best Practice Unit, UNDPKO, December 2005).

とも起こりがちである。通常、破綻国家では、司法・懲役制度が正常に機能していないだけでなく、当該分野における専門家が著しく不足しているのが一般的である。したがって、国家再建の過程においては、国際社会は専門家を派遣し、制度構築や専門家育成を支援することになる。

「法の支配」を達成するためには、その他に「暫定司法 (transitional justice)」の実施も重要である。暫定司法とは、紛争中に行われた重大な犯罪行為 (大量虐殺など) を裁くことである。国際法に則って行われる暫定司法は、裁判制度の構築など国内に「法の支配」を打ち立てるための活動と対置し、「国際的な法の支配 (international rule of law)」のための活動と言われる。しかし、実際には、暫定司法も国内的な「法の支配」の確立を促進する効果がある。戦争犯罪人に対する裁きを実施することは加害者側に対し再び同様の蛮行を行わないよう強く牽制する効果があるほか、被害者側の復讐感情を和らげ、私的な制裁行動が取られることを抑止する狙いもあるからである<sup>56</sup>。国際法に則った暫定司法の場合、判事や検察官は現地政府の要員ではなく、国際的な司法要員が努める。例えば、旧ユーゴスラビア国際刑事法廷 (ICTY) の場合、ハーグに設置され、その職員は数十にのぼる様々な国の出身者によって構成されている<sup>57</sup>。

#### IV 秩序回復プロセスにおけるギャップ

これまでに見たように、紛争後の不安定な環境において確固たる秩序を構築するためには、軍隊から警察、さらに警察以外の様々な文民アクターの活動を円滑かつ有機的に連携させて行う必要がある。しかし、実際には様々な要因によって「ギャップ」が生じ、治安回復活動をしばしば阻害している。ここでは、「派遣時のギャップ (deployment gap)」と「法執行上のギャップ (enforcement gap)」の二つを取り上げる。

##### 1 派遣時のギャップ

このギャップは、秩序回復に必要な国外からの要員を現地に派遣する際にしばしば時間がかかり、必要なタイミングで必要な要員が得られないという問題

<sup>56</sup> *Secretary General's Report*, S/2004/616.

<sup>57</sup> 篠田、『平和構築と法の支配』、157頁。



についてのものである。派遣時のギャップは、治安回復局面、「法の支配」確立局面のいずれにも見受けられる。

紛争直後の治安回復局面においては、いかに迅速に、いわゆる「ゴールデン・アワー (Golden Hour)」の中で軍事部隊や警察要員を派遣できるかが活動の成否を握ると言われている<sup>58</sup>。秩序回復部隊・要員をすばやく現地に展開することは、国際的軍事介入によって縮小した抵抗勢力が再び盛り返す前に、かつ現地住民の支持が高いうちに、中央政府の統治基盤を強固なものにするという観点から非常に重要である。前述のように、近年の平和活動では、「法の支配」を早期に確立するために活動のなるべく早い段階から警察力を展開することが推奨される傾向にある。いかに円滑に治安維持の主任務を軍隊から警察へ引き継げるかが長期的な安定化の鍵を握っていると言えよう。しかし、実際には、短時間で展開できる軍隊とは違い、警察の派遣にははるかに時間がかかるのが普通である<sup>59</sup>。まず、本国で日常的に治安維持任務についている警察については余剰人員があまりないほか<sup>60</sup>、個人単位の参加のため選別に時間がかかる<sup>61</sup>。一方、警察力の中でも部隊単位で参加する FPU は、文民警察官に比べて参加までの手続きに時間がかからず、現地へ比較的迅速に展開できるというメリットがある<sup>62</sup>。また、現在国連では UNPOL の派遣について早期に展開するための待機部隊設立に向けて準備を進めている<sup>63</sup>。

一方、「法の支配」確立局面においては、特に警察以外の文民アクターの派遣が遅れる傾向にある。より正確に言えば、ここで問題となるのは要員確保の困難さである。警察についても軍隊に比べ要員確保が困難であることがしばしば指摘されてきたが、司法・懲役制度の専門家については、必要とされる要員数はそれほど多くないにもかかわらず、その確保は容易ではない。原因の一つとしては、国際社会側が「法の支配」確立に必要な文民の存在にあまり注意を払っていないことがある。国家再建に際して国内秩序回復の重要性が認識されるに従い、警察力の重要性は近年広く認識されるようになってきたが、それ

---

<sup>58</sup> S. G. Jones et al., *Establishing Law and Order*, pp. xi-xii.

<sup>59</sup> Eide, "Norwegian Experience," p. 456.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> 国連 PKO 局警察課計画立案担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 9 日。

<sup>62</sup> Perito, *The American Experience*, p. 10.

<sup>63</sup> 国連 PKO 局警察課計画立案担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 9 日。

以外の文民制度の役割は軽視されがちである。また、他の原因としては、派遣側の体制不備という面もある。例えば国連 PKO 局の司法・懲役制度支援担当者によれば、当該分野の要員については、PKF や UNPOL のように国連加盟国から提供される人員よりも、個々の人材が空きポストに応募し、通常の国連職員採用の手続きを経て派遣される方が多いという<sup>64</sup>。しかし、これまでは空きポストに応募するようにとの働きかけや広報が十分ではなかったかもしれないとして、今後この分野の活動を強化していくつもりだとのことである。いずれにせよ、「法の支配」を達成するための重要な柱である司法・懲役制度の専門家が著しく不足している現状では、多くの国家再建業務で、長期的な「法の支配」確立に支障が出ていることが報告されている。

ただし、必要な要員派遣の遅れは単なる要員の不足だけではなく、派遣前の計画立案の不備による面も大きい。例えば、UNPOL が展開するまで KFOR が法執行にあたることになったコソボの場合、1999 年の「人道的介入」時には、そもそもセルビアの介入を撤退させた後、同地域をどうするかという明確な計画はなく、自前の治安組織を持たない同地域の秩序を誰が担当するかということも事前に検討されていなかった<sup>65</sup>。また、コソボの事例では、司法制度についても、NATO の介入直後は適切な国際社会からの支援が計画されておらず、その結果、裁判所は特定民族に偏った不公正なものとなっていた<sup>66</sup>。必要な要員を適切なタイミングで派遣するためには、事前の綿密な計画が不可欠であることは言うまでもなからう。

## 2 法執行上のギャップ

このギャップは、治安回復局面において軍隊と警察のどちらが安全な環境を構築する役割を担うか（特に、法執行業務をどちらが行うか）が明確でないという問題である。伝統的な国連 PKO では、秩序の回復は明らかに軍隊の役割であった。しかし、冷戦後の平和活動において、秩序回復業務が法執行業務や群

---

<sup>64</sup> 国連 PKO 局刑法・司法助言室担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 8 日、9 日。司法制度の人材に関しては、すべて通常の採用プロセスを経ているが、矯正制度に関しては加盟国から提供されている人材もあるという。

<sup>65</sup> Andrea Heinemann-Grüder and Igor Grebenshikov, “Security Governance by Internationals: The Case of Kosovo,” *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1 (March 2006), p. 42.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 42.

集制圧といった市民相手の警察活動（policing）的性質を帯びていくようになると、軍隊による秩序回復は必ずしも適当なものではなく、軍隊が関与することでかえって混乱が拡大することさえある<sup>67</sup>。軍隊自身も警察活動が自らの任務でないことを十分認識しており、特に法執行業務に関わることについて一般に消極的である<sup>68</sup>。例えば、NATO 司令官のウェスリー・クラーク（Wesley Clark）将軍は、「どんなによい装備を備え、よい訓練を受け、よく組織されていたとしても、兵士たちが現地の人々の中で警察業務を行うことはできないことが平和活動の経験から分かった」<sup>69</sup>と述べている。また、軍隊のプレゼンスは威圧感を与えがちなため、軍隊が市民社会の中で活動を行うことについては、現地政府や市民の側も抵抗感を示しがちである<sup>70</sup>。しかし紛争直後の環境においては、その国の治安維持に第一義的に責任があるべき現地警察が機能していない（国際警察が法執行を行う場合でも現地への展開には時間がかかる）場合が多いので、暫定的に軍隊が警察活動を行うことはよくある。例えば、前述の KFOR による法執行はその典型例である。

このように、軍隊が長期間にわたり法執行活動を行うことは好ましくないという認識が広く共有されており<sup>71</sup>、地元警察にせよ国際警察にせよ警察力が機能し始め次第、軍隊は警察業務から手を引き、大規模な武力衝突を防ぐための抑止を提供する、平和活動に従事する要員を保護する、また警察の手に負えないようなレベルの暴力が発生した場合には出動するという役割分担が一般的である。しかし、内戦の終結直後には、市民間の暴動ではあるが混乱が激しいなどで<sup>72</sup>、軍隊と警察のどちらで対処すべきか不明確な「グレー・ゾーン」がし

---

<sup>67</sup> Billinger, "Report of the Special Swedish Commission," p. 471

<sup>68</sup> 例えば、Headquarters, Department of Army, *Stability Operations and Support Operations*, FM 3-07, (February 2003)。一方で、イラク戦争後、暴動鎮圧に積極的になる傾向もみられる (Headquarters, Department of Army, *Counterinsurgency Operations*, Field Manual, 3-07.22, October 2004)。しかし、これは能動的な変化というよりも、治安状況が厳しい中で軍隊以外のアクターが活動することは極めて困難だというやむを得ない事情によるものであろう。

<sup>69</sup> Jeffery Smith, "Fired On, Marines Kill Gunman in Kosovo," *Washington Post*, 26 June 1999, A. 17.

<sup>70</sup> Perito, *The American Experience*, p. 3.

<sup>71</sup> Schmidl, "Police Functions," p. 23. しかし、最近の文献の中では、「軍隊の訓練や装備は法執行に向いていない」という見解に異論を唱えているものもある。Jane Stromseth, David Wippman and Rosa Brooks, *Can Might Make Right?: Building the Rule of Law after Military Interventions*, (New York: Cambridge University Press, 2006), p. 149.

<sup>72</sup> 冷戦後の内戦においては、そもそも市民と戦闘員の区別がつきがたいという問題がある。

ばしば問題となる<sup>73</sup>。「グレー・ゾーン」の問題に対処する有効な手段として、近年の平和活動ではコンスタビュラリーが積極的に活用されている。前述のように、コンスタビュラリーは隊列を組み、指揮命令系統に従って行動する点では軍隊としての性質を有するが、法執行や群集制圧など市民を対象とした治安維持業務遂行能力も兼ね備えている。近年、「ポリス・キーピング」活動が提唱されるようになってきたことも、コンスタビュラリーの役割が拡大し警察主体の平和活動を行うことが可能になってきたことと関連している。

一方で、軍隊と警察が協力して行う活動もある。その例としては、パトロール、輸送、兵站、通信、少数派の保護、戦闘員の動員解除や社会復帰支援などがある<sup>74</sup>。実際、例えば、ボスニアでは国連の指導下の文民警察 (IPTF) と NATO 主導の軍事組織 (SFOR) が共同でパトロールを行い、効果を挙げた例が報告されている<sup>75</sup>。しかし、軍隊と警察が近しく行動しすぎると、警察に対する市民の信頼が低下したりというマイナス効果が生じる場合もあるので、無闇に軍隊と警察の共同行動を推奨することはできない<sup>76</sup>。

## おわりに

近年の国家再建活動の中で、国内秩序回復の重要性が認識される一方、そのためには、軍隊、警察、その他の文民要員が連携しながら、各局面で必要な活動を行うことが求められるようになってきている。その中で、本来、国内治安に責任を持つべき警察要員の存在が、今日の平和活動の中で非常に大きくなってきた。準軍事警察組織であるコンスタビュラリーの平和活動への参加が増えていることもあり、最近の平和活動における秩序回復は警察主導になりつつある<sup>77</sup>。また、長期的な平和を構築するためには、一時的な力による安定ではなく、「法の支配」の確立が必要であることが広く知られるにつれ、警察とともに司法・懲役制度を支える文民専門家の役割も秩序回復活動の視野に入ってきた。

---

<sup>73</sup> Billinger, "Report of the Special Swedish Commission," pp. 469-472.

<sup>74</sup> 軍隊と警察の役割分担については、例えば、Anja T. Kaspersen, Espen Barth Eide and Annika S. Hansen, *International Policing and the Rule of Law in Transitions from War to Peace*, Paper no. 4 (Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2004), p. 18, f.n. 9.

<sup>75</sup> Ibid. pp. 449-450

<sup>76</sup> Hansen, "Civil-Military Cooperation," pp. 75-76.

<sup>77</sup> 国連 PKO 局警察課ハイチ担当官へのインタビュー、2007年2月7日。

全体的な傾向としては、軍隊は当初の混乱を鎮めた後は、平和活動の安全を確保し紛争の再発を抑止する「後見人」的役割に退き、長期的な秩序の構築は警察その他の文民要員が担うというパターンが出現しつつある。この分野の民軍関係において問題となるのは、対照的な性質を持つ軍隊と文民の諸アクターをどのように協働させるかという民軍関係に一般的に見られる課題ではなく、軍隊のむき出しの破壊力による安定化から文民による非暴力的な秩序維持への移行を、半軍半民ともいべき警察を介在しつつ、いかに円滑に行っていくかということなのである。

しかし、この移行パターンを常に継ぎ目なく行うための派遣・活動態勢は、いまだ整っていない。その主な理由としては、まず、秩序回復の諸局面においてそれぞれ必要になる民軍各組織・専門家の役割の違いは、まだ十分に理解されていないことが挙げられよう。特に、従来は当面の安定化を図るための軍事力の存在に注意が偏って集まる傾向があり、秩序回復における（警察を含む）文民の役割が果たす重要性はあまり認識されてこなかった。このことは、文民要員（特に警察以外の専門家）の不足や計画立案の不備といった問題の源となってきたと言えよう。また、秩序回復に関わるアクターの数が増えたことで、それぞれのアクターの役割の範囲や他のアクターとの（特に、軍隊、警察、コンスタビュラリーの三者間での）役割分担の明確化が必要となってきたが、これらの点も今後の課題となっている。

秩序回復における民軍関係の最大の問題点は、文民と軍隊の違いをどのように調整し克服するかという点よりも、そもそも文民の役割が正確に理解されていないことである。特に、警察以外の非武装アクターの重要性への認識の低さは深刻である<sup>78</sup>。この点については、今後アカデミックの立場からも、一層の啓発活動を行っていく必要がある。「国家がまずあるのではなく、暴力の行使が国家に先行する」のではあっても<sup>79</sup>、長期的に、一度は破綻してしまった国家の基盤を強固なものとするためには、暴力によらない秩序維持の原則となる「法の支配」の確立が最重要の要請となるからである。

---

<sup>78</sup> 国連 PKO 局刑法・司法助言室担当官へのインタビュー、2007年2月8日。

<sup>79</sup> 萱野、『国家とはなにか』、38頁。