

序論

平和構築における治安部門改革（SSR）

上杉 勇 司

（広島大学大学院国際協力研究科准教授）

はじめに

平和構築とは安全保障と開発の交錯する領域だ。その中でも特に本研究報告書の主要テーマである治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）は、安全保障と開発の基盤となる国家の暴力装置の能力とガバナンスに係る課題を扱うため、国家建設の中核をなす。このような視点は、近年の国連文書にも見られるようになった。たとえば、国連安全保障理事会の議長声明において「効果的で職能的で責任のある治安部門を設立することは、平和と持続可能な開発の基盤を形作る必要な要素の一つである」と言及している¹。

SSRという用語は、過去十年くらいの間で、平和構築に関する研究や実務に携わる専門家たちが頻繁に耳にするようになった²。SSRとは、国民が安心して暮らせる社会にするために、国家の治安維持を担う関係機構を改革することである³。改革が必要とされる前提には、国内の治安部門が十分に機能しておらず、人々が安心して暮らすことができていないということがある。

機能不全の理由は、治安部門の能力上の問題と体質的な問題とに大別できる。「能力」に着目した場合、軍隊や警察などの治安提供組織が脅威と比べて脆弱な場合（治安能力の不足）、あるいは行政府の腐敗などにより一部の有力者や政治家などに悪用されてしまっている場合（ガバナンス能力の不足）などが考えられる。したがって、SSRの目的は、人々が安心して暮らせる社会を作るために、ときに治安提供組織の能力を強化し、必要に応じては治安提供組織を監督する機関のガバナンス能力を高めたりすることである。

また、「体質」に着目すれば、単に軍隊や警察の治安維持能力を強化するのではなく、人

¹ S/PRST/2008/14, 12 May 2008.

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96F9%7D/SSR%20S%20PRST%202008%2014.pdf>.

² 類似の用語に、たとえばSecurity System ReformやSecurity Sector Governanceといったものがある。前者は治安部門の包括性を強調しており、SSRは複合的なシステムとしての改革が必要であるといった考えを反映している。SSRの概念形成で主導的な役割を果たしている経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD/DAC）では、こちらを採用している。他方、後者は国際機関や諸外国が自国の改革に関与することを敬遠する国家に対して、ガバナンス強化の側面を強調することで抵抗を和らげる意図がある場合に用いられる。また、本研究報告書の第10章で中澤香世が指摘しているように、モザンビークでは「改革」という用語は公務員改革を想起させ、官僚の反発が強まるとして、Security Sector Developmentを用いている。その他の類似の概念として、Justice and Security Sector ReformやSecurity Sector Transitionなどがある。本研究報告書では、もっとも一般的なSecurity Sector Reform（SSR）を用いる。

³ より専門的な定義としては、「国家の中枢に位置する治安維持を担うさまざまな組織（例えば、軍隊、警察、司法制度等）の実務能力の向上や民主的な組織への体質改善を目指して行われる種々の改革の総称」というものがある。藤重博美、「脆弱国家」の再建と治安部門改革（SSR）」稲田十一編『開発と平和—脆弱国家支援論』（有斐閣ブックス、2009年）。

間の安全保障、法の支配、人権の擁護といった価値観に即した治安部門にしていくことが求められる。同様に、治安提供組織を統括する行政府や国会といった監督・監視組織の側も上記のような価値観を反映するように改革されなくてはならない。よって改革の主な中身は、治安維持に関わる様々な組織の「能力向上」と「体質改善」となる。

本研究報告書では、このように **SSR** という概念をとらえることにする。整理すると図1のようになるだろう。治安提供組織の能力向上だけに注目するのではなく、治安提供組織を監督・監視する側の能力向上まで視野を広げる。**SSR** とは、これら治安維持に係る組織（治安部門）の能力の問題だけではなく、体質改善を含めた改革であると位置づけている。さらに重要なことは、大きく4つに分けられる改革の取り組みは、それぞれ相互に密接に連携し、バランスよく推し進められなくてはならない点である。

図1：SSRの射程

SSR			
治安提供組織		監督・監視組織	
能力向上	体質改善	能力向上	体質改善

(出典) 筆者作成

I 本研究報告書の射程

以上のように **SSR** を定義すると、実に色々な文脈において **SSR** が実施されてきたことが分かる。敗戦後の日本の軍部の解体や警察の再編、警察予備隊の編制から保安隊、そして自衛隊の形成に至るプロセスは、実質的に **SSR** であったということは可能だし、米国や英国など現在の先進国においても **SSR** は絶えず実施されていると考えることもできる。他方で、ソ連の解体と冷戦の終焉に伴い、東欧諸国や中南米諸国のように共産主義体制や権威主義体制下にあった国々の民主化の過程で **SSR** が実施されることもあった。また、脆弱国家と呼ばれるギニア・ビサウ共和国や中央アフリカ共和国においても **SSR** が取り組まれている。さらには、一般的な開発途上国においても **SSR** が重要な課題になっている国もある。インドネシア、タイ、フィリピンといった国々においても民主化の過程で軍隊や警察の文民統制の確立や体質の改善が喫緊の課題として位置づけられ、そのような改革への取り組みを **SSR** と呼ぶことも可能だ。

ただし、本研究報告書で焦点を当てる **SSR** は、紛争後の平和構築の文脈において進められる **SSR** である。紛争の再発予防のために国際的な平和活動の一環として位置づけられる **SSR** と言い換えてもよい。多くの場合には紛争の終結に伴い、武装勢力の解体、国軍や警察の再編、司法制度の再構築といった一連の課題に直面している中で、新たな国家建設の一步として進められる活動として位置づけられる。具体的には、東ティモール、モザンビーク、ネパール、アフガニスタン、旧ユーゴスラビアといった地域での **SSR** について本研究報告書では

検討していくことになる⁴。

平和構築の文脈で取り込まれる SSR では、安全保障と開発の深い関わりが強く認識されている。もちろん、安全保障と開発の関わりは冷戦期からあった。米ソは自らの陣営に属する途上国に開発援助を集中したし、軍事援助といった形で自国の勢力下にある国々の治安組織の能力向上を支援してきた。しかし、本研究報告書で着目する安全保障と開発の関わりは、冷戦の文脈でのそれとは異なったものだ。冷戦後の国際秩序維持の観点から、先進国は世界各地で頻発した内戦を安全保障上の脅威であると認識し、紛争の発生や再発を脆弱国家の開発の遅れと結びつけたことによって生まれた関係である。

このような安全保障と開発の相関関係についての議論は 2000 年あたりから活発になり、特に 2001 年 9 月 11 日の米国同時多発テロ以降は、その傾向が顕著になった⁵。今では世界銀行や国連においても両者の結びつきは明らかであると言及されている⁶。

II 本研究報告書の問題意識

なぜ平和構築の文脈において SSR が重要なのか。それは平和構築に取り組む国々の多くが、国家機能の中核を担う警察や軍隊といった治安提供組織に多くの課題を抱えているからだ。内戦に苦しんできた国では、その過程で警察や軍隊といった治安提供組織が崩壊あるいは過度に肥大化している場合が多い。武装勢力が群雄割拠する中で国家の警察や軍隊が十分な能力を持っていないために治安や秩序の維持ができない場合もあれば、警察や軍隊が一般市民にとっての脅威となっていることもある。一部の政治権力と結託して平和構築を妨害し、時に特権階層の事実上の私兵と化す場合もあった。たとえば東ティモールがそうだったように、SSR が不十分な場合には、警察や軍隊は国内の権力闘争の具となり、紛争を予防するのではなく、逆に分裂や対立を煽ってしまうだろう⁷。

紛争を防げないだけでなく誘引しさえする治安提供組織は、「安全保障」の視点からすれば治安改善への大きな障害として、「開発」の観点からすれば、開発の進展を阻害する統治機能の弱さとして、いずれにしても深刻な問題として認識されている。これを放置すれば、たとえ紛争が一時的に終結したとしても、長期的な平和を達成し、開発への礎を築くことは困難となる。こうした観点から、SSR は開発と安全保障の交錯点として、紛争解決への切り札になりうる可能性を秘めている。

⁴ 本研究報告書では、事例研究について十分に紙面を割いていない。むしろ、SSR の理論的枠組みと SSR 支援を実施するドナーの政策分析および改革の対象となる治安部門の特徴や課題を浮き彫りにすることに主眼が置かれている。今後の課題としては、事例研究を充実させて、平和構築の文脈での SSR に共通する課題と各事例に固有の個別的な課題を提示していきたい。

⁵ 藤重博美「EU の対外・外交政策における「安全保障」と「開発」の相克」『海外事情』（2009 年、9 月号）74-75 頁。

⁶ *UN/WB PCNA Review, January 2007*,
http://www.undg.org/archive_docs/9217-PCNA_Review__ANNEXES_-_IV_Security_Sector_Issues.pdf.

⁷ 本研究報告書内の安藤友香によるコラムを参照。他にも、長谷川祐弘「国連平和構築支援の新たな課題と改善策—東ティモールからの教訓をもとにして」『平和構築と国連』（第 8 巻、2007 年）を参照。

しかし、安全保障と開発の双方の視点からSSRに強い関心が寄せられてはいるものの、両者の思惑や関心は必ずしも一致していない。治安提供組織の能力向上を通じて短期的な治安改善を重視する安全保障コミュニティと、監督・監視組織を含めた広義の治安部門の抜本的な改革に取り組もうとする開発コミュニティとでは、SSRに対する認識、優先順位、アプローチの面で大きな隔りがある。SSRに取り組むうえで安全保障コミュニティと開発コミュニティの緊密な連携が不可欠なのにもかかわらず、実際に現場では両者の懸隔がSSRの実効性を損なっている面が多分にあるといえる⁸。

III 本研究報告書の構成

以上のような問題意識から、本研究報告書では、SSRにおける安全保障と開発アプローチの対立や摩擦の要因を探るとともに、両者の違いを克服する可能性についても検討する。まず、序論となる本稿では、SSRに関する基本的な分析枠組みや論点を提示するとともに、その前提としてSSRを包括的で統合的な取り組みとして捉える重要性を指摘する。

次に第1章では、藤重博美がSSRの概要を紹介するとともに、SSRにおける安全保障と開発の緊張関係について言及する。SSRを成功させるには、安全保障と開発のアプローチが緊密に連携することが不可欠であるが、現実にはそれを阻む障害が存在する点を指摘する。第2章では、篠田英朗が第1章で提示されたSSRにおける安全保障と開発の交錯と相克の性質を、「SSRを正当化する理由」の違いから検証する。つまり、安全保障アプローチでは国際的な軍事介入の出口戦略としてとしてSSRを「消極的」に正当化するが、開発アプローチでは、現地社会のオーナーシップを重視する視点でSSRを「積極的」に正当化するとところからも、両者のすれ違いが見て取れる。

第3章から第4章まではSSRに関わるドナーの取り組みや政策を紹介していく⁹。第3章では香川めぐみが国連によるSSRの取り組みを分析する。国連で採択された統一的で包括的なSSRの基本方針を紹介し、国連平和維持活動(PKO)や国連諸機関などの国連システムの諸アクターの個別の取り組みと各アクターの協働の実際について説明する。第4章では工藤正樹がSSRに関する規範や政策形成の分野で指導的な役割を果たしてきた経済協力開発機構・開発援助委員会(OECD/DAC)が取りまとめたガイドライン等の成果物を紹介するとともに、DACドナー各国のSSR政策や取り組みを比較分析している。国連と同様にOECD/DACは、SSRに関する規範や政策の形成に中心的な役割を果たしてきた。他方、国連の諸機関は、実際に現地にミッションを展開させて、被支援国の治安部門の能力向上および技術支援を展開しているといった特徴がある¹⁰。

⁸ 藤重博美「EUの対外・外交政策における「安全保障」と「開発」の相克」『海外事情』(2009年、9月号)。

⁹ なお、国際機関のSSR支援への関与については、David M. Law ed., *Intergovernmental Organizations and Security Sector Reform*, DCAF, LIT, 2007.が詳細な分析を提供している。

¹⁰ 本研究報告書ですべてはカバーできていないが、SSR支援に積極的な国際的なアクターは、(1) 国連、EU、OECD/DAC、アフリカ連合(AU)、世界銀行などの国際機関、(2) 英国、米国、カナダ、スウェーデン、ノルウェーなどの欧米諸国(二国間援助)、(3) 非政府組織(NGO)

第5章から第7章までは、SSRの諸活動について説明していく。まず第5章では古澤嘉朗が警察改革について「法の支配」との関連づけを行う。さらに、国連PKOを通じて実施されてきた警察改革支援のあり方が多様化してきた点を指摘するとともに、警察改革支援が従来の警察の実効力のみを重視してきた方法から、実効力に加えて透明性の観点も取り入れるように「質的転換」を遂げつつあると主張する。第6章では山根達郎が武装解除・動員解除・社会再統合(DDR)についてSSRとの関連に焦点を当てて分析する。DDRは元戦闘員「個人」を対象とする人間中心の取り組みとして理解できるのに比べ、SSRは軍隊や警察機構といった国家の「制度」を対象としている。SSRを「人間の安全保障」を実現していく手段として位置づけるのであれば、SSRにおいても「人間中心」の視点は欠かせない。ただし、内戦中に残虐行為をはたらいた「加害者」である元戦闘員たちを、DDRを通じて社会へ再統合させるとともに、SSRを通じて効果的に国家が保護していく体制を築くには、和解といった課題が見えてくる。第7章では太清伸が司法改革について、コンボの事例を交えながら検討する。包括的なSSRを進めるうえで「法の支配」の確立が重要な要素であると理解されるに及び、司法改革は司法制度、警察、刑務所の三本柱を一体として取り組むことが必要であるとの認識が生まれた。現地のオーナーシップを促しながら「法の支配」を確立するには長期的な視点が欠かせない。しかし、平和構築の文脈では、短期的な治安確保の要請に応じなくてはならず、司法改革においても両者をつなぐ戦略が必要であると指摘する。

次にSSRの事例研究として第8章では中内政貴が旧ユーゴスラビア(マケドニアとクロアチア)の事例を、第9章では、中澤香世がモザンビークのSSRについて特に警察改革を中心に分析をおこなっている。旧ユーゴスラビアでは、欧州の裏庭であるといった地理的な条件、またNATOやEU加盟をインセンティブとしてSSRを推し進めていくといった条件が揃っていた点が指摘される。とはいえ、クロアチアとマケドニアでは、国内に残った少数民族の権利の確保がSSRの重要な課題となった。これまで敵対していた民族間の共存を促すためには、国家統治機構が少数民族の側からも正統であると認められる必要がある。クロアチアとマケドニアではSSRによって治安部門の正統性を確保することで、その問題を克服しようとした。他方、モザンビークの事例研究では、小型武器の蔓延が治安上の問題として大きな影を落としていた。すでに開発期に入ったとされるモザンビークでは、国連開発計画(UNDP)を通じた警察および司法部門への支援が実施されたが、モザンビーク政府の改革に対する抵抗によりSSRは停滞した。この事例から、SSRは警察や司法といった治安部門だけでなく、国家中枢のガバナンスの改革が不可欠であることが分かる。

以上に加えて、本研究報告書では7つのコラムを掲載している。まず、室谷龍太郎がSSRとの関連でガバナンスを論じ、長谷川晋が民間軍事会社(Private Security Company: PSC)のSSRへの関与を取り上げる。さらに、二村まどかが移行期正義についてSSRとの関連づけを試みる。事例紹介として、安藤友香が東ティモールでのSSRの取り組みを、今井千尋がアフガニスタンでのSSRの試みを紹介している。軍事監視要員としてネパールに派遣された坂英樹と酒井学が、実務者の視点から見たネパールの国軍改革の現場を報告している。

や市民団体(CSO)、(4)民間軍事会社(PSC)の4つに大きく分けられる。

ところで、平和構築の課題の一つとして注目を集めてきた民軍連携（政府一体の取り組み、包括的なアプローチ、統合ミッション）の議論では、人道支援組織と軍事組織の係りあいの問題に焦点を当ててきた。だが、平和構築の過程できわめて重要な役割を果たす開発援助組織に関しては、民軍連携の議論では光を当ててこなかった¹¹。むしろ、安全保障と開発の交錯する領域の議論は、民軍連携という枠組みではなくSSRというテーマの中で取り上げられてきたといえる¹²。

ところが、日本においてはSSRに関する概説書が見当たらない。また、一部の専門家の中で展開されてきたSSRに関する議論も安全保障と開発という二つの重要な柱をバランスよく取り入れてきたとは言い難い¹³。特にSSRの成功の鍵を握る安全保障と開発の連携について注目してきた研究はきわめて限られている¹⁴。そこで本研究報告書においては、SSRに関する議論の概要を提示するとともに、SSRにおける安全保障と開発の視点を織り交ぜ、両者の連携の課題を浮き彫りにすることを意識した。なお、本研究報告書は、以上のようなSSRに関する問題意識を共有する執筆者の現時点での研究成果を報告する場として位置づけている。したがって、本研究報告書では、精緻化された理論を提示するわけでもなく、事例研究の比較検討から結論を導き出すこともしていない。

概要書の序論である本稿を締めくくる前に、第1章以降の議論を確認していくうえでの前提になる概念や分析枠組みの説明を以下では試みることにする。安全保障の概念の変化、SSRの対象となる治安部門、SSRの包括性と多層性、そして本研究報告書の中心テーマであるSSRにおける安全保障と開発の交錯、といった順序で説明していこう。

IV SSRの基礎知識

1 安全保障の概念

平和構築の文脈においてSSRを考える際に、英語のSecurityが意味するところの安全保障とは何なのかをまず考える。平和構築におけるSSRが注目を集めるようになった2000年前後の主要な政策文書を簡潔に振り返ってみよう。まず、国連事務総長のミレニアム報告書で

¹¹ 本研究報告書の姉妹版となる上杉勇司編『国際平和活動における民軍関係の課題』（IPSHU研究報告シリーズ、研究報告No. 38、2007年）および、その発展版の上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における民軍関係—破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』（国際書院、2008年）を参照。

¹² 欧米においてはSSRに関する実に多くの研究が報告されている。たとえば、Hans Born and Albrecht Schnabel eds., *Security Sector Reform in Challenging Environment*, DCAF, LIT, 2009; Gordon Parke, Eric Scheye and Alice Hill, *Managing Insecurity: Field Experiences of Security Sector Reform*, London: Routledge, 2008; David M. Law ed., *Intergovernmental Organizations and Security Sector Reform*, DCAF, LIT, 2007.などを参照。

¹³ 橋本敬市「治安分野改革（SSR）—質的転換と改革課題」『国際協力研究』第24巻第1号、2008年。

¹⁴ 本研究報告書の執筆者の一人である藤重博美は、この観点から精力的に研究成果を発表してきた。例えば、「脆弱国家」の再建と治安部門改革（SSR）稲田十一編『開発と平和：脆弱国家支援論』有斐閣、2009年や「EUの対外・外交政策における「安全保障」と「開発」の相克」『海外事情』2009年、9月号、「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年を参照。

は「安全保障」に関する新しい概念の理解が進んでいる点が指摘され、「外的からの領土の防衛と同義語であった安全保障は、今や共同体や個人を国内の暴力から保護することを含むようになり、人間を中心としたアプローチが必要となった¹⁵⁾」としている。つまり、安全保障の概念が拡大し、恐怖からの自由と欠乏からの自由を含む「人間の安全保障」の議論が安全保障の理解を進化させていったといえる。当時のコフィ・アナン事務総長が指摘したように、安全保障という概念は「もはや純粋な軍事用語ではなくなった。むしろ、それは経済開発、社会正義、環境保全、民主化、軍縮、人権擁護、法の支配といったものを含み込むものとなった¹⁶⁾」のである。

以上のことを整理すると、安全保障の概念が従来の軍事的なものから非軍事的な領域にまで含むようになった「拡大」の流れと、国家の安全保障のことだけではなく、国家の内部にある共同体や個人といったレベルの安全までを射程に入れるようになったという「深化」の方向性が確認できる（図2参照）。

図2：安全保障の概念の変化

	伝統的な安全保障・治安部門	新しい（非伝統的な）安全保障・治安部門
安全保障の概念の拡大	軍事的な安全保障	非軍事的な安全保障（政治、経済、社会）
安全保障の概念の深化	国家の安全保障	人間の安全保障

（出典）筆者作成

つまり、SSRにおいて重要な視点は、安全保障の概念の拡大と深化に対応した包括的な安全保障の理解の上に立脚するということである。必ずしも実践においてそのような対応になっている訳ではないが、理論の上ではSSRにおける安全保障の理解は「人間の安全保障」までを射程に入れたもの、すなわち伝統的な安全保障のアプローチ（恐怖からの自由）と開発のアプローチ（欠乏からの自由）を包み込んだものであるということだ。

2 改革の対象となる治安部門とは何か

英語では、治安部門改革はSecurity Sector Reformという。英語のSecurityは前節でもそうしたように、通常は安全保障と訳される。邦文の中にはSSRのことを安全保障部門改革とするものも見られるが、最近の研究では治安部門改革と訳されることが多い。そこで本研究報告書においてはSecurity Sectorを指す場合には安全保障部門ではなく、治安部門と呼ぶことにする。

次に改革の対象となる治安部門にはどのようなものが含まれるのかについて説明したい。

¹⁵⁾ United Nations Secretary-General Kofi A. Annan, *We the Peoples, the Role of United Nations in the 21st Century* (so-called Millennium Report), Chapter 3, p.43-44 <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>.

¹⁶⁾ Kofi Annan, "Towards a Culture of Peace," <http://www.unesco.org/opi2/lettres/TextAnglais/AnnanE.html>.

本研究報告書の第1章で藤重が詳しく説明しているように、改革の対象となっている治安部門は4つに分類できる。ここでは、横軸を公私という観点で、縦軸を提供組織か監督組織かという観点から分類する枠組みを用いて、治安部門を整理してみる（図3参照）。

SSR という場合に、狭義に捉えれば公的な治安提供組織の改革という理解が一般的である（図の第1象限：右上）。しかし、実は SSR の成功を考えるうえで重要なことは、包括的な取り組みであるということが、図3から理解できるだろう。つまり、民間の治安提供組織の位置づけや治安提供組織の監督を担う公的機関や市民社会をも視野に入れた広義の SSR として考えなければならない。

図3：改革の対象となる治安部門の4分類

治安提供組織	
非国家治安提供組織 <ul style="list-style-type: none"> ・ 民間軍事会社 ・ 反政府武装勢力 ・ 政党に所属する民兵組織 ・ 伝統的な治安組織（たとえば、村の防犯・防災を担当した治安維持組織である若衆・若者組のようなもの） 	国家治安提供組織 <ul style="list-style-type: none"> ・ 軍隊 ・ 準軍事組織 ・ 諜報・公安組織 ・ 警察・憲兵隊 ・ 国境警備隊・税関吏 ・ 裁判所・検察・刑務所
民間監督組織 <ul style="list-style-type: none"> ・ 市民団体 ・ マスコミ ・ オンブスマン 	公的監督組織 <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政府（内務省、国防省、司法省、法務省、公安委員会） ・ 国会・議会

ガバナンス・監督組織

（出典）Mark Downes プレゼン資料を参考に筆者作成

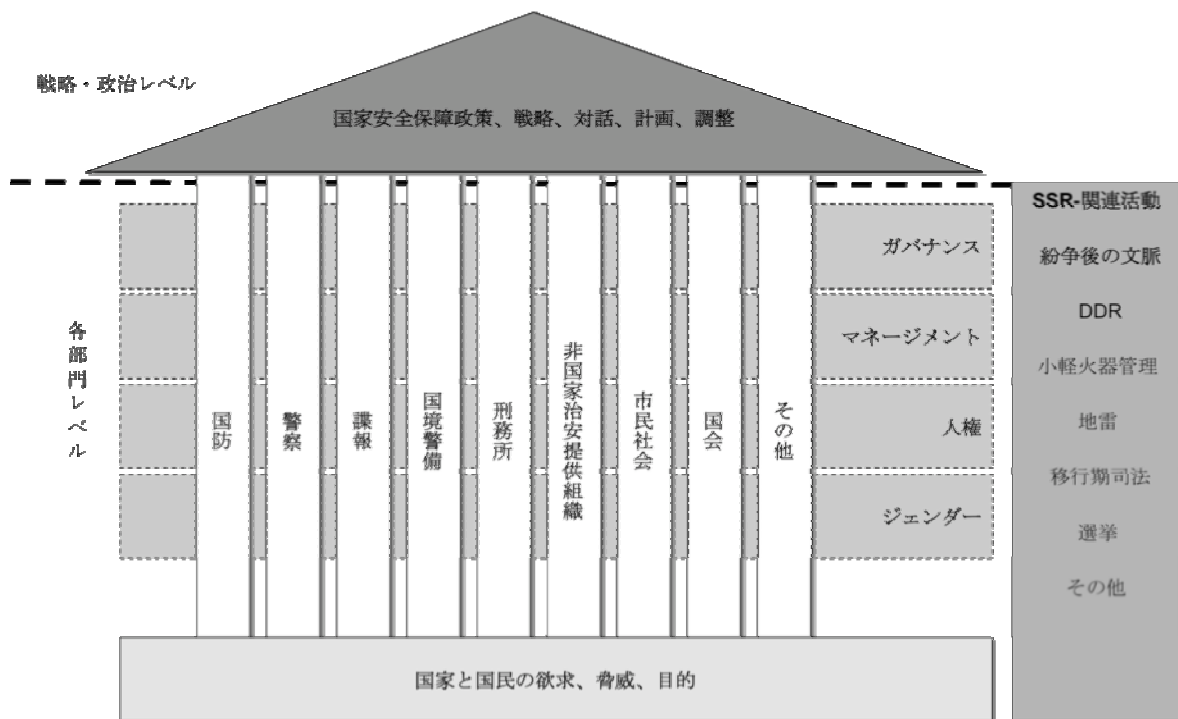
さらに、治安部門の諸アクターの多様性だけでなく、改革のレベルが多層的でなくてはならない。また、SSR と関連する領域や活動との連携の重要性も認識するうえで、図4は有益であろう。

すでに指摘したとおり、SSR は国家のあり方の根本に関わる問題であるが故に、戦略・政治レベルの改革が必要であると同時に、各部門レベルにおいては、技術的な改革を推進する必要もあるので、多層的に取り組まなくてはならない。治安部門の中にも実は国防や警察といったいくつもの小部門が内包されている。さらに、ガバナンスやジェンダーといった点については、図示されているように各小部門間を横断的に取り組むべき課題である。また、図の右手に列挙されたように SSR と密接に関連する領域・活動として DDR や移行期司法の取り組みなどが想定できる。つまり、SSR は包括的な取り組みなのである。整理すれば、SSR の対象となる治安部門は多様であり、しかもそれらの改革を他と部門との連携を考慮しながら、多角的、多層的、包括的、統合的に取り組まなくてはならない。

この包括性と多層性の特徴は、警察改革を一つ取り上げてみれば一目瞭然であろう。まず、警察活動に関わる組織には何があるか考えてみてほしい。国家レベルでは、少なくとも内務省、警察庁、国家公安委員会、財務省などが警察活動に関わってくる。したがって、警察改革を進める場合には、これらの関係省庁全体を視野に入れる必要がある。しかしながら、警察と合わせて、刑法の整備が必要であるし、検察当局、裁判所、刑務所といった関連機関の改革との足並みも揃えなくてはならない。また、国家の中での警察や軍隊の位置づけがなされないまま、警察改革は進められないだろう。警察官の給料はどうするのか、必要な装備はどう調達するのか、といった細々なことも決めていかなければならない。

紛争直後の平和構築の過程では、子細なことだけではなく、根本的なこと、つまり憲法策定に始まり国家の基本方針や戦略を定めていく必要がある。また、警察組織に絞ってみても、その具体的な改革の領域を考えると、警察文化、警察官の採用・教育・訓練、組織改革、警察政策、警察行政、警察官僚のキャリア・人事制度・給与体系、装備などが広範囲に及ぶ。警察改革支援として現役警察官を派遣する例がよくあるが、以上のことを考慮すれば、彼らが必ずしも警察改革支援に最適な要員とは限らないことがよく分かるだろう。

図 4：SSR の包括性と多層性



(出典) Mark Downes のプレゼン資料を筆者が翻訳

3 SSRにおける安全保障と開発の交錯

公的な治安提供組織は国家の道具として機能することを考えれば、国家意志を司る行政府や国会のレベルでのガバナンスを重視することが、SSRにおいてきわめて重要になる。治安提供組織側の能力向上に力点を置くのがSSRの安全保障アプローチであり、治安提供組織を監督する側のガバナンスに力点を置くのがSSRの開発アプローチといってもよいだろう。

ただし、開発アプローチにおいても治安提供組織の改革を軽視している訳ではない。むしろ、治安提供組織が、国家や国民に対して義務を果たすこと（accountable）、効果的で効率的で財政的に維持可能な範囲であること（effective、efficient、affordable）、国民から正当であると認められること（legitimate）、人権擁護などの国際的な規範やスタンダードを尊重することなどを追求していくのが、開発アプローチの SSR の特徴であるといえる。

しかし、そのことは安全保障アプローチとも密接に関係してくる。国家の治安提供組織のガバナンスを問うということは、国家の統治機能の根幹に関わる問題にメスを入れることであるからだ。つまり、SSR とは国家権力と暴力装置との関係を問うことでもあり、したがって、きわめて政治的なプロセスであることを理解しなくてはならない。開発アプローチであるからといって、政治性を避けることはできない。また、SSR は権力構造を再構成し、勢力バランスを変えることになるかもしれないので権力闘争の種となりかねない。SSR のやり方を誤れば、逆に紛争を引き起こしかねないのである。もしも SSR によって権力基盤を失う勢力があるとすれば、SSR は抵抗を受けるかもしれない。だから、安全保障アプローチと足並みを揃えないと手痛い失敗につながってしまう。安全保障の観点を考慮せずに SSR を実施した場合、治安の悪化を招いてしまっは本末転倒である。

さらに、SSR は人々の国家観に関わるともいえる。なぜならば、SSR は国家と共同体の関係、国家と国民の関係を再定義し、人々の自由や権利と国家との関係を見直すからである。すなわち、SSR は国家建設の要となるきわめて重要な取り組みであることが理解できよう。この観点からは、紛争後選挙や憲法制定といった取り組みも SSR と関連深い。また、これまで内戦や対立を経験してきた国家にとって、あるいは紛争の犠牲者となってきた人々にとって、敵対勢力や武装集団との関係をどうするのかも重要な関心事である。したがって、DDR を通じた元戦闘員の社会再統合、国民和解の問題や戦争犯罪に対する対処を含む移行期司法（transitional justice）の議論は、SSR と密接に関わってくる。

ただし、SSR は政治的なプロセスであると同時に技術的な支援が必要な活動であることも忘れてはならない。したがって、SSR には学際的で横断的な対応が求められる。例えば、ガバナンス、ジェンダー、人権、国家安全保障、脅威認識、国境管理、諜報、警察、国防、軍備管理、組織犯罪など多様な専門性に関わってくる。さらに SSR は一種の行政改革であるということから、調達、財務、予算、人事、IT といった分野の専門性も求められるし、場合によっては汚職対策といった視点が重要になることもあるだろう。

おわりに

本研究報告書で論じられる SSR における安全保障と開発の交錯という問題関心は、実は平和構築の重要な課題の一つである民軍連携との関係で芽生えたといえる。平和構築の課題の多様性と複雑な要請が混在する現状に直面した国際社会は、たとえば近年の国際平和活動において、関係機関の調整や統合計画化の重要性を強調してきた。これまで、平和構築の課題の中での人道支援組織による活動と政治・軍事組織による活動の交錯は、民軍連携という視点で分析してきた。他方、本研究報告書では、SSR を中心テーマに据えることで、安全保

障と開発のアプローチにおける連携・統合の重要性と障害について一つの考察を提供する。SSRに関する規範や政策レベルにおいては、その取り組みの包括性と多層性ゆえに連携・統合の重要性は認識され、強調されてきた。ところが、本研究報告書の各章が指摘するように、実際の課題は多い。包括的で統合的なSSRの規範や政策にいくら合意しても、実際のSSRの取り組みが安全保障と開発のアプローチの溝を埋めることができないのであれば、それは絵に描いた餅になってしまう。連携や統合に向けた努力が実を結ぶように、異なる要請の調整のあり方や様々なベクトルが交錯するSSRの課題の一つひとつを丁寧に検証していかなくてはならない。本研究報告書がその端緒を開くことになれば幸いである。