

第1章

治安部門改革（SSR）－「安全保障」と「開発」の結合（nexus）？－

藤 重 博 美

（名古屋商科大学外国語学部国際教養学科専任講師）

I 問題の所在

1990年代の後半以来、国際社会の諸問題に関わる実務家の間でも研究者の世界でも、「治安部門改革（SSR）」に対する関心が急速に高まってきた。その背景には、冷戦終結直後、世界各地で内戦が頻発したこと、9.11テロ後、テロリストの巣窟となった「破綻国家」に対する関心が高まったこと、米国主導による軍事介入が行われたアフガニスタンやイラクで国内治安の回復が遅れていることなどが挙げられよう。国内治安を自ら適切に維持できない国々の問題が明らかとなるに従い、以前は国際関係の議論からは切り離されてきた国内治安問題が国際社会の主要な懸案として浮上してきたのである。

こうした中、特に武力紛争後の状況下、当事国自ら国内治安維持能力を向上させるためSSRが必要であるとの認識は急速に広まり、この十余年の間に行われた紛争後の復興過程においては、多くの場合、なんらかの形でSSRが実施されてきた。それにもかかわらず、実際のオペレーションの実施状況を見ると、SSRの成功例を見つけることは容易ではない。例えば一時は平和構築の成功例として持てはやされた東ティモールの場合、最初の国連平和活動が撤収した後、軍内部の亀裂や軍と警察の組織対立により紛争が再燃した。また、近ごろ大地震の惨禍にみまわれたハイチでは、内戦後、主に米国主導でSSRが行われたが、その成果ははかばかしくなく、都市部を中心にギャングが跋扈し治安の悪化が深刻となっていた¹。SSRの意義についての合意は広く形成されているにも関わらず、なぜ成功裡にSSRを行うことは難しいのか。

この問いに対しては、例えば当事国内の改革への抵抗や資金やリソースの不足等、幾通りもの答えがあろう。その中でも、もっとも深刻な阻害要因の一つは、SSRを支援する国際社会のドナー間において連携の不備がしばしば見受けられることである。SSRとは、警察や軍に代表される国家の治安に関わる諸組織の改革を目指すものであるが、国家権力と密接に関連したこれらの治安組織を当事国自らが進んで改革するケースは多くはなく、また、そのための人材やノウハウ、資金を持たない場合が多い。そのため、特に国家機能が低下ないし停止している紛争後の場合、国際社会の支援によりSSRを行うことが一般的となっている。しかし、SSRは単なる警察や軍への技術支援ではない。国家中枢に位置する治安組織と国民との関係を民主的なものへと転換させるための抜本的・包括的な変革であり、必然的にこれに関わるドナーの数は多くなり、関係者間の円滑な連携が活動の成否を握ることになる。しかし、実際には、これまで実施されたSSRの事例では多かれ少なかれドナー間の足並みの乱れや連携不足が見られ、これがSSRの成果を大きく妨げてきた。ドナー間の連携不備は、活動

¹ これらの事例について詳細は、以下を参照。藤重[永田]博美「平和構築と治安部門改革：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号、2007年、175-204頁。

形態状の問題による場合も多い。例えば、アフガニスタンの場合、SSRを構成する諸活動（軍改革、警察改革、司法改革等）ごとに、それぞれ異なったドナー国が責任を持つ縦割り型の形態を取ったため、各活動間の連携が円滑に行われない弊害が指摘されてきた。しかし、SSRを支援するドナー間の円滑な連携を妨げてきた最大の要因は、SSRを支援する「安全保障コミュニティ」と「開発コミュニティ」との間で、SSRに対する理念や用いるアプローチ、追求しようとする目標等に大きな隔たりがあることではないかと思われる。

SSRを論じる際には、「安全保障と開発の結合（security-development nexus）」という表現がしばしば使われてきた²。国内秩序の維持に問題を抱える国々への懸念が高まる中、SSRには安全保障と開発の双方の観点から注目が高まり、それぞれの関係諸機関がSSRの実施を行ってきたのである。また、実際、治安組織の民主的な改革を目指すSSRの実施に当たっては、安全保障と開発と双方の観点からの改革支援が必須であり、両分野のドナーの緊密な協力関係が不可欠だと言えよう。しかし、現実には、短期的な治安回復と秩序維持能力の向上に関心を寄せがちな安全保障コミュニティ（特に軍関係者）と民主的なガバナンス（統治）の実現を目指し、長期的に改革に取り組もうとする開発コミュニティの間では、SSRに対する立場や関わり方に懸隔があり、共通の理解や合意が広く形成されているとは言い難い状況である。このような事態は、なぜ、また、どのようにして発生したのであろうか。解決への糸口はどこにあるのであろうか。

以上のような問題意識に基づき、本章では、まずSSRの全体像を概観した後で、SSRをめぐる安全保障コミュニティと開発コミュニティの見解や利害の違いについて 欧州連合（EU）の例について触れつつ検討することとしたい。

II SSRの概要

1 SSRとはなにか

SSRは、いまだ発展途上の新しい概念・活動であり、「SSRとはなにか」という根源的な問いに答えることは容易ではない。しかし、一般には、治安の維持に関わる諸組織（警察、軍、裁判所など）を変革し、国内の秩序がより適切に維持されることを目指す様々な改革の総称として用いられており、国際社会の支援を受けて行われるケースが多い。SSRという用語が広く用いられるようになってきたのは、1990年代の後半以降の10年余りのことである。しかし、SSRに相当する活動は、以前から存在していた。例えば、冷戦期、米ソが第三世界の治安組織（特に軍隊）に対して活発に支援を行っていたことはよく知られている。その意味で、SSRはまったくの新奇な現象というわけではない。しかし、SSRには、従来の軍事支援等とは大きく異なった特徴も確かに認められる。それは、治安組織の単なる「能力向上」だけでなく、その「体質改善」をも目指すことである。

² かならずしも“security-development nexus”という表現が用いられているわけではないが、SSRを安全保障と開発の重なる領域の活動として捉える論考は多い。例えばMaria Derks, *Security Sector Reform as Development Policy: Closer Look at the Link between Security and Development*, Ottawa: Carlton University, 2008); Stefan Leibig, *Security Sector Reform*, Conference Paper, 28-29 November 2007, Observatories de l’Afrique, Brussels, 21 January 2008, pp. 1-3.

国家の本質を「物理的強制力の独占」とするマックス・ヴェーバーのよく知られた定義に従えば、国内治安を掌握するための治安機関は、まさに国家権力の中枢部と言えよう³。近代国家は、警察や軍隊によって国家の支配に抗う人々を抑え込むことで領域内の平定を実現し、その権力基盤を築いてきた⁴。このような歴史的経緯からすれば、国家の治安組織は、本質的に「国家（権力）の安全保障」を実現するためのツールであり、権力者の利益を代弁し国民を虐げる存在であった。しかし、今日、このような図式はもはや許容され難い。1990年代半ば以降、「人間の安全保障」概念が台頭する中、従来は国家権力の背後で軽視されがちであった国民ひとりひとりの安全を確保することが重要視されるようになってきたためである。

この変化の背景には、倫理的要因と現実の要請の双方が指摘できよう。倫理的側面としては、冷戦後、人権や民主主義といった自由主義の倫理観が国際規範としての強い影響力を持つようになったことがあり⁵、現実的側面としては、国家権力と癒着し国民の利益に配慮しない治安組織は、汚職や実務能力の欠如など様々な問題を発生しがちであるだけでなく、自らが国内治安の攪乱要因になることも少なくないためである⁶。こうした中、治安組織の実務能力の向上を図るとともに、一部の権力者のためではなく、国民全体に対して奉仕するための組織への転換を目指す——このような観点から、従来型の単なる技術的支援との違いを明確にするため、SSRという新しい概念が提唱されるようになってきたものである。警察に対する犯罪捜査法の訓練のような従来からある技術的な側面も、もちろんSSRに含まれないわけでない。しかし、それだけでなく、国民全体の福利に寄与する「民主的統治（democratic governance）」（国民の人権と自由に配慮し、「法の支配」によって秩序を保つ、公正かつ透明性の高い統治形態）を実現するため⁷、治安組織の意識や体質を根本から変革することを目指すのがSSRの大きな特徴だと言えよう⁸。治安維持のための実務能力向上と国民の福利に配慮する組織への体質改善——この二つの達成が、SSRを実施する際の主要な目標となる。

³ 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。

⁴ Anthony Giddens, *The Nation-state and Violence*, Berkley: University of California Press, 1987.

⁵ 例えば、Michael Mandelbaum, *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*, New York: Public Affairs, 2002.

⁶ 治安組織の抱える問題と紛争との関係については、SSRを取り扱った多くの事例研究によって明らかである。SSRについてのまとまった事例研究としては、例えば*International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 1, March 2006.

⁷ 「民主的統治」の立場に立ったSSRのあり方については、以下を参照。Albrecht Schnabel, “Ideal Requirements versus Real Environment in Security Sector Reform,” in Hans Born and Albrecht Schnabel (eds.), *Security Sector Reform in Challenging Environment*, Münster: Lit, 2009, pp. 4-7. なお、同論文では、「良き統治（good governance）」という用語が用いられている。これは、「民主的統治」と、概ね同趣旨の概念であるが、「良き」という言葉には主観的な響きがあるため、最近では、「民主的統治」という用語が使われる場合も多い。「民主的統治」概念については、*Resolution Adopted by the General Assembly 55/2. United Nations Millennium Declaration*, UN Document, A/RES/55/2, 18 September 2000, para. 24-25.

⁸ これまでSSRに関する政策形成を主導してきたスイス政府の研究機関「軍隊の民主的統制のためのジュネーブセンター(DCAF)」が発表している研究成果の一つでは、SSRを「民主的統治の枠内において、能率的で有能に「国家の安全保障」と「人間の安全保障」を提供する」ための活動だと定義している。Heiner Hänggi, “Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction,” A. Bryden and H. Hänggi eds., *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, p. 3.

2 紛争後国家における SSR の重要性

そもそもSSRは、冷戦終結直後、旧共産圏の国々（特に東欧）を対象に、肥大化した治安組織を縮小して財政の健全化を図り、経済発展を進めるため開発支援の一環として始められたものであった⁹。その後、民主化を促進するために、「民主的統治」を実現するためのガバナンス（統治機構）改革の一環としての性質を持つようになったものである。明示的にSSRと冠されていない事例も含めれば、今日、実質的にSSRに相当する活動は、世界各地で広範に行われている。その多くは開発途上国において「民主的統治」の原則に沿って治安組織を改革することで治安環境の改善を図るとともに、行政組織の効率化や財政改善を目指して行われている。例えば、日本政府が警察改革を支援しているインドネシアのケースがこれにあたる。また、先進諸国でも、治安組織のあり方に国民の視点をより反映するために様々なSSRが行われている。例えば、多くの先進国で警察改革が進められている他¹⁰、現在我が国で進行中の司法制度改革（裁判員制度の導入など）も、実質的にSSRに相当する活動だと考えられよう。しかし、近年、SSRに対する注目が急速に高まった背景には、紛争後国家における秩序の回復・維持の切り札として、SSRが死活的な重要性を持つとの認識が広がったことが大きく影響している¹¹。

冷戦後、内戦に苛まれた国々の安定化と復興が国際社会の主要関心事となる中、SSRは紛争解決と密接に関連付けられることになった¹²。なぜならば、国内紛争後の環境では、多くの場合、政府の統治機能は正常に作動しておらず、いわゆる「破綻国家」の状態に陥っている場合も少なくないためである。そうした状況下では、その国家の治安組織も正常に国内秩序を維持できる状態にはないケースが大多数であろう。そのため、紛争解決を支援する国際社会側としては、当事国の治安組織を早急に立て直し、紛争初期には国際社会（特に軍事・警察要員）が肩代わりしている国内治安の維持を現地側に任せることができるようにすることが急務とされるようになってきたのである。

しかし、これは往々にして難航を極めることになる。なぜならば、内戦に陥るような国家の治安組織はそもそも正常に適切に機能していなかったからこそ、その国家は内戦の発生を防ぎ得なかったのであり（治安機関が国内秩序を掌握している限り、国内の不満が内戦に直

⁹ 注目される機会はあまり多くはないが、財政の健全化は今日でもSSRの重要な役割の一つである。Peter Middlebrook and Gordon Peake, *Right-Financing Security Sector Reform, Public Finance in Post-Conflict Environments, A Policy Paper Series, January 2008, Center on International Cooperation, Political Economy Research Institute, The University of Massachusetts, Amherst, MA.*

¹⁰ 例えば英国の警察改革については、以下を参照。(UK) Home Office, “Police Reform,” <http://police.homeoffice.gov.uk/police-reform/>、2010年3月6日アクセス。

¹¹ 紛争後のSSRについて論じた文献は多いが、例えば以下を参照。David M. Law, *The Post-Conflict Security Sector, Policy Paper no. 14, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, June 2006*; Paul Jackson, *SSR and Post-Conflict Reconstruction: Armed Wing of State-Building?*, Conference Paper prepared for the e-Conference “The Future of Security Sector Reform,” 4-8th May 2009, Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), University of Birmingham; DCAF, “Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding,” DCAF Background Paper, Geneva, May 2009, http://www.ssrnetwork.net/document_library/printable_document_detail.php?id=4645, 2010年3月5日アクセス。

¹² 例えばNat J. Colletta and Robert Muggah, *Rethinking Post-War Security Promotion, Journal of Security Sector Management, Vol. 7, No. 1, February 2009, pp. 1-25.*

結するわけではない)、当初から深刻な機能不全に陥っていた可能性が非常に高いからである。こうした治安組織が抱える問題としては、技術的な能力の低さや様々なリソース（資金、物資、人材等）の不足も当然あるが、それ以上に根が深く対処が難しいのが、その深刻な問題性向である。紛争後国家の治安組織は、残虐な暴力性、人権概念の欠落、職業意識の希薄さ、特定の政治勢力との癒着、腐敗など、その性質に多くの問題を持つ場合が珍しくない。その結果、例えば警察が自らと対立する政治グループに対し法的根拠もなく身柄を拘束したり拷問を行ったりすることが珍しくないほか、警察自身が殺人や強盗、暴行、誘拐、人身売買、麻薬密売など、ありとあらゆる違法行為に手を染めるケースが後を絶たない。また、特定の政治勢力と結びついていることもよく見られる。さらに、警察や軍が敵対勢力に対して攻撃を加えることが紛争発生の引き金になる場合や、紛争勃発後、これを鎮圧するどころか、進んで戦火を拡大することも稀ではない。こうしたことから、紛争後の国家の治安組織に対しては、単なる「改革」に留まらず、組織の抜本的な「再構築（reconstruction）」という大事業を担うことになり、それだけに多くの困難を伴うことになるのだと言えよう¹³。

しかしながら、内戦後の治安組織の立て直しは紛争解決に向けた絶対的な要請であり、これを避けて通ることはできない。機能不全に陥った治安組織を放置した状態では、国際社会が治安維持任務を肩代わりする状態を終わらせることが難しくなるだけでなく、紛争解決の目途が立たなくなり、最悪の場合、紛争が再発する危険性があるためである。これは、単にその治安組織の能力が低いということではなく、深刻な問題性向を抱えた治安組織自体がしばしば紛争の誘引となってきたことを考えれば、当然であろう。かつては権力者の側に立ち国民を虐げる存在でしかなかった治安組織を、国民の安全と人権を守るための擁護者へと抜本的な変革を遂げない限り、国際社会の関与なしに当事国自らの手で、国内の秩序を長期的に維持していくことはきわめて難しい。このためには、単なる技術的支援・訓練ではなく、民主的統治の見地に立脚した「国民のための治安組織」への体質転換を促す SSR への関心が高まり、紛争解決の要諦として位置付けられるようになってきたのである。

3 SSRの対象となる組織

次に、実際にどのような組織が SSR の実施対象となるかについての検討に移るが、これについては統一的な基準が形成されているわけではない。警察や軍隊等、秩序維持に直接関わる実力行使の能力と正当性を持つ治安組織が SSR の対象となることについては広く合意が見られるものの、それ以外の諸組織を SSR の対象に含めるかについては様々な見解に見解が分かれている。しかし、全体的な傾向としては、SSR の対象をより広く捉える潮流に向かいつつあると言えよう。

例えば、SSR の政策形成に大きな役割を担ってきた「経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD/DAC）」の場合、2000 年の時点では、SSR の対象を軍隊や警察など政府直属の組織と、それを監視する文民機関に限定していた。しかし、同じく OECD/DAC が 2004 年に提出した SSR に関する報告書では、SSR の対象を大幅に拡大し、a. 政府直属治安組織（例：軍隊、警察、沿岸警備隊）、b. 文民による治安組織監視機関・制度（内務省、国防省、議会、メディア

¹³ Alan Bryden and Heiner Hänggi, eds., *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Münster: Lit,

ア、市民オンブズマン等)、c.「法の支配」に関わる司法及び懲役関連機関（裁判所、検察、刑務所等）、d. 国家の支配外にある様々な武装集団（反乱軍、軍閥、民兵、民間軍事会社）——の4つのカテゴリーに分類している¹⁴。このOECD/DACによる包括的な定義は、同じくSSRを支える主要ドナーである国連とEUによってもそのまま受け入れられており、現在、もっとも影響力のある考え方と言ってよからう。

なぜ、このようにSSRの対象は拡大されてきたのであろうか。これは、現場での経験の蓄積から、SSRの対象を狭く軍隊や警察に限定した場合、様々な問題が生じることがわかってきたためである。例えば、特に紛争後の環境では、反乱軍や民兵のような非正規の戦闘要員は軍や警察に吸収される場合が多いため、軍や警察の改革と旧戦闘員の処遇とを切り離して考えることはできない¹⁵。また、「法の支配」の観点から国内秩序を維持するためには、警察の立て直しに加え、犯罪者の罪を裁く裁判所やその罪を償わせ更生に向かわせるための刑務所も必要となる。さらに、組織の外部からの（特に文民による）監視なしには、治安組織に根深く巣食った問題性を矯正することは容易ではなかろう。これらの例から明らかなように、国内の秩序は正規の治安組織である軍や警察だけによって達成されるものではない。したがって、SSRを実施する際には、その対象となる組織の範囲を広く捉え、非政府の武力集団や文民の組織等、様々な組織を含めた活動を行うことが肝要なのである。

4 SSRを構成する諸活動

上記で見たように、SSRの対象となる組織が包括的に捉えられるようになるにつれて、SSRの中に含まれる活動の幅も大きく広がってきた。ここでは、そのうち代表的なものを取り上げ、順次、簡単に検討していきたい。

まず、SSRの様々な活動のうち、もっとも中心的なものは**警察改革**である。紛争後の国々を初め、開発途上国の警察は、多くの場合、軍隊と組織的に一体化した準軍事的組織である。そのため残虐性や攻撃性といった問題性を抱えがちであり、市民の安全確保を自らの任務とする認識が希薄な場合も少なくない。こうした準軍事的な警察は、違法な身柄拘束や拷問で国民に危害を与えることも多いのに加え、戦闘に際しては、自らが率先して戦火を拡大する側に回ることも珍しくないのである。警察をこの状態で放置したのでは、治安維持の役割を期待できないばかりか、警察自身が治安の不安定化につながりかねない。したがって、紛争後の警察改革を行う際には、警察組織を軍隊から切り離した上で、国民の立場に立った警察のあり方（コミュニティ・ポリシング[community policing]）を実現するための改革を目指すことになる。警察は、軍ともに旧戦闘員の吸収先となることも多いが、実際に戦闘に関わってきた旧戦闘員の性質は、市民に相対する警察には必ずしも適切ではない。

2004.

¹⁴ OECD/DAC, *Security System Reform and Governance*, Paris: OECD/DAC, 2005, pp. 20-21.各カテゴリーの例については、同報告書に挙げられているもの以外に、他の文献も参考にし、分かりやすいと思われる例を追加した。なお、同報告書は2004年に発表されたが、現在、一般に入手可能であるのは、2005年に出版されたものである。

¹⁵ SSRの対象を「公的 (public)」な治安組織に限定せず、「私的 (private)」要素も含む必要性については、以下を参照。Rita Abrahamsen and Michael C. Williams, “Security Sector Reform: Brining the Private in,” *Conflict, Security & Development*, Vol. 6, No. 1, April 2006, pp. 1-23.

次に、**軍改革**であるが、紛争後の環境では、肥大化した軍隊の規模を縮小（時には全廃）することが大きな目標となる一方、旧戦闘員の軍への吸収も重要な課題となる。さらに軍の持つ武力が安易に用いられるのを防ぐ観点から、文民による統制（シビリアン・コントロール）を確立することも極めて重要である。

第三に、**DDR（戦闘員の武装・動員解除、社会復帰）**である。これは、現金の支給や職業訓練、武器の回収等を通じ、元戦闘員たちに武器を捨て一般社会での生活に戻るよう促すものであり、紛争後の秩序回復・維持の観点からきわめて重要な活動である¹⁶。DDRの成否は、旧戦闘員の吸収先を適切に見つけることができるかにかかってくるため、軍や警察の改革と連携して実施する必要がある。

第四に、紛争後の環境を長期的に安定させるためには、**司法制度改革**を行うことも重要な課題となる。最終的に武力によらず国内の安定を達成するためには、「法の支配」の要諦となる裁判所の整備が不可欠となるためである。裁判所が適切に機能していない場合、例えば警察が法的根拠なしに被疑者の身柄を長期間拘束したり拷問を加えたりといった人権侵害が発生しがちである。また、裁判所の整備は、紛争後の環境下、公正な社会を実現し、紛争の再燃を防ぐ観点からも極めて重要である。例えば裁判官の選抜に民族的・宗教的な偏りがあった場合、被告が特定の民族・宗教グループに所属しているために不当に厳しい判決が下されるような事態も起こりかねない¹⁷。こうした観点から裁判所を整備し、法曹関係者を育成していくことは、紛争後国家の安定に欠かせないきわめて重要な活動である。しかし、これまで警察や軍の改革やDDRに比べると注目が集まりにくい分野であったため、今後はより力を入れていく必要がある。

第五に、「法の支配」の確立には、警察や裁判所に加え、刑務所の適切な整備・運営も必須であり、そのための**懲役制度改革**もSSRの重要な構成要素のひとつである。紛争後国家では、そもそも刑務所が整備されていない場合が多く、犯罪者が適切に処罰されないまま、釈放されることが少なくない。仮に刑務所があったとしても、ずさんな管理の下、容易に脱獄することが可能であったり、暴力行為が横行する等、きわめて深刻な問題を抱える場合が多い。こうした問題を防ぐため、刑務所の整備や刑務官の教育訓練に力を入れていく必要があるが、これまで懲役制度改革は司法制度改革以上に軽視されがちな分野であったため、その充実にはSSRにおける喫緊の課題のひとつである。

最後に、近年、**文民による監視体制**を強化する必要性が重要視されるようになってきている。残虐行為や腐敗が身に染みついた治安組織を改革しようとしても、自浄機能が働くことは期待しがたいためである。文民による監視体制には、議会や関係する諸省庁（内務省、国防省、

¹⁶ DDRは、（1）戦闘員（及び一般市民）の間に拡散した武器の回収し、武器所有の登録制度を確立する「武装解除」、（2）政府・反政府側のどちらか（または双方）の武装集団の規模を縮小、または完全に解体する「動員解除」、（3）戦闘員が経済的・社会的に市民社会に復帰できるように支援を与える「再統合」の三つのプロセスから成っている。

¹⁷ 司法改革には、「移行期司法」を含む場合もある。移行期司法とは、内戦中に行われた残虐行為や戦争犯罪を司法の場で裁き、紛争後社会の和解を促すものである。公の場で非道行為の数々を裁き加害者側の反省を促すほか、被害者への賠償金の支払い、加害者による謝罪の機会を設ける等して被害者の救済にも配慮するものである。戦争中の深刻な犯罪行為（特に虐殺等）を放置すると、被害者が加害者に私的に復讐行為を加え、これが紛争の再燃につながる危険性があるた

司法省等)等、政府内の諸機関と「市民社会 (civil society)」の声を代弁するマスメディアや市民オンブズマン、NGO 等がある。後者は、紛争後の環境では十分に発達していない場合が多いが、国民の視点を SSR に反映するためには、今後力を入れていく必要がある。

5 SSRを支援する国際社会のドナー¹⁸

SSRの対象となる組織や活動の範囲が飛躍的に広がる中、SSRを支援するドナーも急速に増えてきた。これらのドナーは、SSRへの関わり方により、①議論や方針の策定のみを行う組織、②方針についての議論も現場での活動も行う、③現場での活動を中心に行い、特に方針の策定等を行っていない——という三つに大別できよう。国際機関の中で、それぞれのカテゴリーの代表的な組織としては、①OECD/DAC、②EUや国連、③欧州安全保障・協力機構 (OSCE) や北大西洋条約機構 (NATO) である¹⁹。その他、先進国を中心に各国政府も、SSRを支援する重要なドナーであるが、特に英国政府は、政策形成と現場の活動の両面でSSRに熱心に取り組んできた。また、スイス政府の研究機関であるDemocratic Control of Armed Forces (DCAF) は、様々な国際機関と連携し、SSRに関する政策提言を積極的に行ってきたことで知られている。

このように SSR は、まさに「安全保障と開発の結合」と形容される通り、軍隊から開発援助機関に至るまで多種多様なドナーに実施されてきた。しかし、当然ながら、組織ごとに SSR に対する考え方や立場、優先順位、得意分野は大きく異なる。先に見たように、SSR の諸活動は密接に関連しているため、SSR を成功に導くためには各組織が緊密に連携し相互補完的に協力することが極めて重要であるが、実際には、諸ドナー間の連携の不備が活動の円滑な実施を妨げることが珍しくない。なぜ SSR をめぐる諸機関の連携は容易に実現しないのか。本稿では、この問題を分析する視点として、SSR に対する「安全保障コミュニティ」と「開発コミュニティ」の立場や考え方の違いに着目し、次節で EU の事例に触れつつ、詳しく検討していきたい。

III SSRにおける開発と安全保障の接近と摩擦

1 「安全保障と開発の結合」と SSR

上で指摘した通り、SSRは、しばしば「安全保障と開発の結合」という文脈で論じられてきた。従来は、切り離して考えられてきた安全保障と開発を関連させて捉える必要は²⁰、

め、移行期司法は、「法の支配」の実現に加え、紛争再発予防の観点からも極めて重要である。

¹⁸ 藤重博美、「紛争後の治安部門改革 (SSR) を支援する様々なドナー間の連携と調整問題」、『名古屋商科大学論集』第 53 巻第 2 号、2009 年 3 月、225-248 頁。様々なドナーの活動に焦点を当てた事例研究としては、Gordon Peake, Eric Scheye and Alice Hills eds., *Managing Insecurity: Field Experience of Security Sector Reform*, London: Routledge, 2008.

¹⁹ ただし、3 つ目のカテゴリーについては、明示的に SSR という用語が用いられていない場合が多い。

²⁰ より厳密に言えば、元来、安全保障と開発は密接な関連を持っていた。開発援助の起源は、冷戦開始直後、米国が共産主義勢力の伸長を抑える目的で欧州に対して行った援助 (いわゆる「マーシャル・プラン」) にあり、その後、脱植民地化の潮流の中で、東西両陣営が戦略的観点から、第三世界に対する援助を活性化させたのである。政治軍事的見地から離れ、開発途上国の経済

今日広く受け入れられているとあってよい²¹。しかし、このような変化は、なぜ生じたのか。

この問いについては、実際の見地と理論面の双方から理由を指摘できよう。現実の動きとしては、1990年代以降の内戦の頻発と9.11テロの衝撃の二つが安全保障と開発の融合に大きな影響を与えた。まず、冷戦後、内戦が紛争の主要形態となると、停戦合意だけでは紛争を解決することができなくなり、正常な統治機能を失った国家（破綻国家）の再建事業の必要性が生じたことから、安全保障と開発の接近が強く促されることになった。この背景には、「貧困が安全の欠落した状況をもたらし、安全の欠落した状況が開発の遅れをもたらす」負のサイクルの存在がある²²。開発の視点からすると、冷戦後、開発途上国の多くが内戦の災禍に巻き込まれたことから、紛争の解決に取り組む必要性に直面することとなった。開発コミュニティの主要関心事である経済・社会的活動を促進するには、まずなによりも安全な環境を確保することが最優先となるためである。一方、安全保障の観点からも、内戦解決のためには、停戦合意を結ぶだけでは十分でなく、紛争の原因を根絶するための長期的な経済・社会的発展が必要であることが次第に認識されていったのである²³。こうした中、「紛争解決」という共通の大義の下、開発と安全保障の関心事は、「紛争と開発の遅れ」の悪循環をいかに断ち切るかという問題意識において重なっていくことになる。さらに、2001年、9.11テロを引き起こしたテロリスト集団「アルカイダ」が事実上「破綻国家」化していたアフガニスタンを活動拠点としていたことが判明すると、テロ対策としての開発援助への注目が高まる

的・社会的発展を主目的にした開発のあり方が一般化したのは、「南北問題」（先進国と途上国の格差）の解決が国際的な課題として認識されるようになった1960~70年代以降のことであろう。その意味で、冷戦に指摘されるようになった「安全保障と開発の結合」は、正確には両者の“再結合”である。

²¹ International Peace Academy, “The Security-Development Nexus: Research Findings and Policy Implications,” Program Report, New York: International Peace Academy, February 2006. 米国の民間研究団体「国際平和アカデミー」は、「安全保障と開発の結合」についての研究に力を入れており、前掲報告書以外にもいくつかの関連する研究成果を発表している。例えば Agnès Hursitz and Gordon Peake, *Strengthening the Security-Development Nexus: Assessing International Policy and Practice since the 1990s*, Conference Paper, International Peace Academy, New York, April 2004; International Peace Academy, *The Security-Development Nexus: Conflict, Peace and Development in the 21st Century*, IPA Report, New York: International Peace Academy 2004; Necla Tschirgi, *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?*, New York: International Peace Academy, December 2003. 上記以外にも、「安全保障と開発の結合」に関する論稿が多く、多くの研究者や実務家によって提出されている。例えば以下を参照。Stephan Klingebiel ed., *New Interface between Security and Development: Changing Concepts and Approaches*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, January 2006; Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, New York: Zed Books, 2001; Ken Menkhaus, “Viscous Circle and Security Development Nexus in Somalia,” *Conflict, Security & Development*, Vol. 4, No. 2, August 2004, pp. 149-165.

²² Theophilous Chiviru, “The Security-Development Nexus: An Analyses of Potential Impact of Security Sector Reform on the Reconstruction Process of Zimbabwe,” *States in Transition Observatory, An African Democracy*, 8 October 2006, Cape Town, South Africa, p. 2.

²³ 貧困や社会的不平等がただちに内戦に結び付くわけではないものの、経済・社会的発展が進んでいない国々で内戦が多く発生してきた事実もあるためである。経済・社会的開発の程度を表す指標としては、国連開発計画（UNDP）が毎年発表している「人間開発指数（HDI）」が広く用いられている。同指標中、「HDIの程度が低い」とされる国々の多くが内戦を経験している。HDIの詳細については、UNDP, “Overcoming Barriers: Human Mobility and Development,” *Human Development Report 2009*, New York: United Nations Development Programme, 2009, pp.167-170. また紛争後の環境を長期的に安定化させるには、紛争の当事者たちがいわゆる「平和の配当」を享受できることもきわめて重要である。

ことになり、「安全保障と開発の結合」は一層加速することになった²⁴。

こうした現実の動きと平行し、理論面でも、安全保障概念の拡大という形で安全保障と開発の結び付きが強められていく。冷戦期までは「国家の安全保障」「軍事的安全保障」と同義であった「安全保障」概念が、米ソ対立の終結後、非国家アクターや非軍事的側面を射程に含むようになり、大きな変容を遂げたことはよく知られている通りである。その中で様々な安全保障概念が提唱されるようになったが、中でも「安全保障と開発の結合」に大きな役割を果たしたのが、序論でも触れた「人間の安全保障」概念である²⁵。その目指すところは、一般に「恐怖からの自由（身体的安全の確保）」と「欠乏からの自由（経済社会的な豊かさの達成）の双方を含むとされており、きわめて包括的なものと言えよう。そのため同概念は、当初開発コミュニティ（国連開発計画：UNDP）によって提唱されたが、その後カナダ政府が「人道的介入」（という名の軍事オペレーション）の正当性を主張するために用いるなど、安全保障と開発の双方により頻繁に言及されていくことになる。このように、安全な環境の実現と経済社会的開発の実現という、一見距離のある二つの目的をひとりひとりの人間のニーズという枠組みで括ることで、安全保障と開発の融合は一層進められていくことになったのである。

こうして「安全保障と開発の結合」論が定着していく中で²⁶、SSRの意義や重要性が強調されていくことになる。先に指摘した通り、そもそもSSRは開発領域から生まれた活動であった²⁷。開発コミュニティによるSSRは、当初は旧共産主義諸国の軍事組織を縮小することで財政健全化を図ることから始まり、さらに民主化を促進するためのガバナンス改革としての目的も併せ持つようになった。さらに、1990年代後半以降、紛争解決には当事国の治安組織の立て直しが欠かせないとの認識が徐々に広がる中、SSRは紛争の解決や防止といった安全保障に近い観点からも、その重要性が強調されるようになっていったのである。特に紛争後の環境においては、SSRを実施することで、国民の安全と福利に配慮した適切な方法で秩序が保たれることを可能にし、また、安全な環境の創出によって経済社会的発展を促すという望ましいサイクルを作り出せる可能性がある。こうした観点から、SSRは「安全保障と開発の結合」という文脈において位置付けられてきたのである。

2 安全保障と開発間の緊張関係とSSR²⁸

上でみたように、SSRは安全保障と開発の政策目標を達成する政策ツールとして、その重

²⁴ 大隈宏「開発から平和へ：新しい援助戦略の模索」『国際問題』517号、2003年4月、34頁。

²⁵ 例えばNeclá Tschirigi, “Security and Development Policies: Untangling the Relationship, in Klingebiel (ed.), *New Interfaces between Security and Development*, pp. 45-46. 「人間の安全保障」概念を巡る国際社会の動向と議論を概観するには、以下を参照。Shahrbanou Tadjbakhsh, *Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan*, Les Études du CERI, no. 117-118, Centre d’Études et de Recherches Internationales Sciences, September 2005, pp. 9-22.

²⁶ Ann M. Fitz-Gerald, “Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government,” *Policy Matters*, Vol. 5, No. 5, July 2004, p. 8.

²⁷ その経緯については、以下に詳しい。Michael Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, Occasional Paper, No. 4, DCAF, Geneva, November 2003, pp. 3-5.

²⁸ 本項目について、詳しくは藤重博美「EUの対外政策における「安全保障」と「外交」の相克：「治安部門改革（SSR）」を中心に」『海外事情』第57巻9号、72-100頁。

要性が強調されてきた。しかし実際には、「安全保障と開発の結合」は必ずしも相思相愛の関係に立脚しているというわけではない。安全保障コミュニティ側が開発側への接近に意欲を見せる一方、開発コミュニティ側は安全保障との一体化に必ずしも乗り気ではないというのが現状である。そして、両者が近接する中で生じ始めた緊張関係が、両分野の連携を不可欠とする SSR の有効性を妨げている可能性があることに留意する必要がある。

そもそも安全保障と開発の関係は対等なものだったわけではない。政治・軍事の領域を「高次元の政治」、開発や経済の分野は「低次元の政治」と呼びならわす伝統があったことから分かるように、安全保障と開発の間には、前者を上位に位置づける階層性が存在していた。従来このヒエラルキーが問題とならなかったのは、両者の間には明確な境界があり、開発コミュニティは安全保障側から干渉を排除して高い自律性を享受することができたためである²⁹。しかし、「安全保障と開発の結合」論が台頭する中、両者の垣根は取り払われてきた。その中で、開発はひとつの土俵の中で安全保障と競合することになり、結果的に安全保障の下に置かれることになってきたのである。この流れは、2001年の9.11テロ以降、一層顕著になった³⁰。この未曾有のテロは、開発課題の「安全保障化」を一挙に推し進めることとなったが、これは開発コミュニティの視点からすれば、安全保障コミュニティによる「ハイジャック」にほかならなかったのである。つまり、「安全保障と開発の結合」は双方の活動領域が拡大した結果生じたが、その本質は安全保障から開発への浸食という色合いを濃厚に持つ。その結果、両者の接近により安全保障コミュニティ側は活動領域を広げ、新たな政策ツールやリソースを入手しやすくなったのに対し、開発コミュニティ側としてはむしろ失うものの方が多いのである。

両者の結合により、開発側は観念的・物質的側面の両方で損失を被る可能性がある。まず、観念面についてであるが、開発コミュニティにとってもっとも重要な価値は、途上国における貧困の削減など経済社会的な発展の促進であるが、改めて指摘するまでもなく、これは安全保障コミュニティにとっての最優先の価値である安全な環境の確保とは隔たりがあった。しかし、開発領域に安全保障化の波が押し寄せる中、開発の政策手段が安全保障コミュニティの政策目的の実現のために用いられる可能性があり、その結果、開発コミュニティにとって重要な価値が蔑ろにされる危険が高まったためである。また、物質的観点からすると、「安全保障と開発の融合」は、開発コミュニティの観点からすると、従来開発政策の実施にあてがわれてきたリソース（特に予算）を安全保障側に奪われる可能性が出てきたためである。これらの懸念から、開発側では「開発政策を（中略）安全保障政策の手段化される危険性」への警戒感が根強く、安全保障との接近は必ずしも歓迎すべき動きではないのである³¹。

3 EUの事例にみる SSR を巡る開発と安全保障の緊張関係

前項で指摘したような開発と安全保障との間の緊張関係は、SSRの場合にも顕著に見て取ることができる。SSRは確かに安全保障と開発の交錯する領域の活動であり、それゆえに両

²⁹ Centre for Security Studies (CSS), "Security and Development: Convergence or Competition," *CSS Analysis in Security Policy*, Vol.3, No.40, CSS, Zurich, September 2008, p. 2.

³⁰ *Ibid.*, p.1.

³¹ *Ibid.*, p. 2.

者の緊密な連携が活動の成否を決定する大きな鍵となる。それにも関わらず、開発側には安全保障側に大きく取り込まれた SSR に関与することに少なからぬ躊躇があり、SSR に関わる様々なドナー間の連携を阻害する一因となっているものと思われる。

このような SSR を巡る開発コミュニティと安全保障コミュニティの緊張関係を考察する一例として、以下で EU のケースを簡単に見ておきたい。EU は、1993 年のマーストリヒト条約に基づいて設立された当初から、3 つの政策領域（“柱”）に組織が分断されてきた（2009 年 10 月、柱制度を廃止するリスボン条約が採択されている。）このうち、経済・社会問題を主に扱う「欧州共同体（European Community: EC）」は「第一の柱」と呼ばれ、外交・安全保障政策を担当する「共通外交・安全保障政策（Common Foreign and Security Policy: CFSP）」は「第二の柱」と呼ばれてきた（「第三の柱」は、犯罪対策協力を行う「警察・刑事司法協力 Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters: PJCC」）。前者が本稿で言う開発コミュニティ、後者が安全保障コミュニティである。EU では、第一の柱である EC と第二の柱である CFSP の枠組みで、それぞれ別個に SSR が形成されてきており、これまでのところ、統一的な政策形成には至っていない。なぜ、EU という一つの組織の中においてさえ、SSR をめぐる開発と安全保障の歩み寄りには困難なのか。

SSR 全体の発展の経緯と同じように、EU においても、最初に SSR に着手したのは開発コミュニティ（EC）であった。EC で SSR を積極的に取り込む意思表示がなされたのは、9.11 テロにより、「安全保障と開発の結合」が強く認識され始めた 2001 年以降のことであるが³²、実際には 1990 年代から SSR に相当する活動を行ってきた。2005 年の調査によると、EC は SSR を支援してきた国々は、欧州だけでなく、アフリカ、中央アジア、太平洋地域など、世界中の約 70 カ国において SSR を支援してきたとされる³³。しかし、これらの活動の大部分は、明確に SSR としての認識に基づいて行われたものではなく、後で調査したところ実質的に SSR に該当する活動として判断されたものである。EC は、実際の活動面では CFSP に先んじたものの、「SSR」という枠組み内での政策形成には遅れを取ったという状況であった。

一方、EC に比べ歴史の浅い CFSP は、その存在意義と活動実績を強調するため、積極的に SSR 政策の形成・実施を進めてきた。EU は、CFSP 内で、「共通安全保障・防衛政策（ESDP）」を策定し、これに基づいて念願の欧州独自の軍事的能力を獲得することになった。2003 年以降、マケドニアやボスニア、コンゴ民主共和国に EU 部隊が実際に派遣されている。しかし、いくら EU 独自の軍事オペレーションを行うことが可能になったとはいえ、EU の軍事的能力は、同じく欧州地域を拠点とする北大西洋条約機構（NATO）の高度な軍事能力とは比較にならないほどの懸隔がある。そこで CFSP では、NATO の軍事力と競合しないテロ対策や紛争解決に関わる諸活動など、高度の軍事力を必要としない任務（いわゆる「ペータースベルク任務」）に自らの比較優位を見出し、この分野に力を入れていくことになる。このような文脈において、CFSP では、2003 年以降、SSR に取り込む姿勢を明確に打ち出し³⁴、それ以降、

³² European Commission, *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, COM(2001) 211 final, 11 April 2001.

³³ “A Concept for European Community Support for Security Sector Reform,” COM(2006) 253 final, 24 May 2006, p. 6.

³⁴ “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy,” Brussels, 12 December 2003. ESS について、詳しくは、Sven Biscop and Jan Joel Anderson, *The EU and European Security Strategy: Forging*

明示的にSSRの名を冠した活動をコンゴ民主共和国やギニア・ビサウ等で、次々に展開していくことになる³⁵。こうしてEUでは、開発コミュニティ（EC）と安全保障コミュニティ（CFSP）のそれぞれでSSRの政策形成・活動実施が平行して行われ、同じ組織内にも関わらず、開発と安全保障の連携を円滑に進めるための態勢づくりは遅々として進まなかったのである。

このように一つの組織の中で、開発コミュニティと安全保障コミュニティの間でSSRに対する取り組みが十分に連動して行われていない状況は、SSRという活動の包括性に鑑み、当然のことながら望ましいものではない。そのため、CFSP側から両者のSSR政策の統合が提案され、まずCFSP側から自らのSSRに対する関与の仕方についての文書の取りまとめが行われた（2005年10月）³⁶。CFSP側の働きかけから約7カ月後、2006年5月にはEC側からSSR政策についての文書が公表され³⁷、さらにその翌月には、CFSPとECによるSSRの統合を謳い上げた確認文書が提出された³⁸。しかし、この一連のプロセスを通じ、CFSP側とEC側では、両者のSSR政策のすり合わせや役割分担について具体的な取り決めはほとんどなされていない。結局、EUのSSR政策統合の試みは、「そうすることが望ましい」という方向性を確認しただけで、実際には開発コミュニティと安全保障コミュニティの懸隔を埋めることには成功しなかったのである。

EUのSSR政策の一本化が頓挫した原因は、どこにあったのか。これについては、やはり開発コミュニティ側に、安全保障側に接近しすぎることにより慎重な姿勢を取ってきたことが挙げられよう。その背景には、治安環境の安定という大義名分の下、開発政策の重要な原則が犠牲にされるのではないかと不安や予算を奪われるのではないかと懸念、そして開発コミュニティは安全保障問題に深く関わるべきではないのではないかと躊躇などがあることが、ECの関係者から指摘されている³⁹。早期にSSRでの成果を出して自らの存在意義を強調したいCFSP側と、長期的観点から経済社会開発に寄与するような形でSSRを行いたいECとでは、SSRに対する姿勢が大きく異なるほか、組織間の縄張り争いや予算獲得競争、（特にECの側では）自らの活動領域への浸食を受けることへの心理的抵抗などもあり、両者間の距離を縮めEU全体として統一的なSSR支援体制を構築するまでには、いましばらく時間がかかりそうである。

Global Europe, London & New York: Routledge, 2008.

³⁵ Council of the European Union, “Action Plan for ESDP support to Peace and Security in Africa,” 10538/4/04 REV 4, 16 November 2004; “Council Action 2005/355/CFSP of May 2005 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC).”

³⁶ Council of the European Union, “EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR),” 12566/05, REV 4, 13 October 2005.

³⁷ Commission of the European Communities, “A Concept for European Community Support for Security Sector Reform,” COM (2006) 253 final, 24 May 2006.

³⁸ Council of the European Union, *Council Conclusions on a Policy Framework for SSR*, 12 June 2006.

³⁹ Patrick Doelle and Antoine Gouzée de Harven, “Security Sector Reform: a Challenging Concept at the Nexus between Security and Development,” *The European Union and Security Sector Reform, The European Union and Security Sector Reform*, London: John Harper Pub., 2008.

おわりに

SSRは、特に紛争後の環境において安全保障と開発の交錯点として注目を浴び、その重要性を強調されてきた。しかし、実際には、主に開発コミュニティの側に安全保障側に接近することへの躊躇や懸念があり、このことが、SSRに関与するドナー間の連携の不備の一因となっていることを見てきた。

EUという一つの組織内においてさえも、SSRを円滑に進めるための開発コミュニティと安全保障コミュニティの連携は遅々として進展してこなかった。他の組織の場合、さらに意見や立場の集約が困難であることは、容易に想像がつく。

しかし、本稿の前半で指摘した通り、SSRは関係する様々な組織や改革を包括的に連携させてこそ、成果の期待できる活動である。したがってSSRを巡る安全保障と開発の緊張関係を緩和し、よりよい連携体制構築に向けて努力していくことは、実効性のあるSSRを成功裡に行っていくためには必ず乗り越えていかなければならない重要な課題である。もちろん、これは壮大かつ野心的な挑戦であり、一朝一夕に実現できるものではない。しかしそのためには、本報告書で試みられているように様々な角度からの研究の蓄積が大きな意味を持つことになるはずである。