

第2章 平和構築における二つの SSR —安全保障と開発援助の SSR をめぐる交錯—

篠田 英 朗

(広島大学平和科学研究センター准教授)

はじめに

Security Sector Reform (SSR) は、現代平和構築活動の中核的活動の一つとして認識されている¹。平和を構築する作業には、紛争後社会における安全保障の確立が根本的な命題となるため、安全保障に関する部門の改革は、平和構築の命運を決する重要事項と認識されるのである。これにともなって、特に過去 10 年余りの間に、SSR が明示的に実行された事例も多々生まれてきたし、それらに関する研究も進められてきた。学術研究者のみならず、政策課題として SSR に関わることになった組織によって、SSR に関する議論は飛躍的な発展を遂げてきた。

だが政策実行に対して、いささか後追いの研究が進められてきている感は否めない。平和構築の基本事項として自明視されればされるほど、あるいは SSR が実施されたという事例が増えれば増えるほど、なぜ SSR が求められるのかについての検討は、かえって不必要に見える。

本稿は、SSR と呼ばれる活動の全体像を提示するものではなく、特定の組織や地域に焦点をあてて、具体例を提示するものでもない。この小論では、SSR の必要性について、安全保障分野での視点と、開発援助分野での視点の対比を意識しつつ、平和構築の短期的戦略と長期的戦略の見通しの中で、SSR がどのように位置づけられるのかについて、一つの視点を提示する。これによって本稿が目指すのは、SSR それ自体をめぐる情報の整理や、議論の精緻化ではない。むしろ本稿は、SSR という活動領域をめぐる言説を題材にしつつ、平和構築という総合的な視野が求められる政策枠組みの中で、SSR がどのような意味を持ちうるのかについて、あらためて捉えなおすための一つの視座を提示することを目指している。

本研究報告書は、全体として「SSR という包括的・多面的な活動における『安全保障』と『開発』の交錯と相克を探る」ことを目指している。本稿は、こうした問題設定の大枠を意

¹ 1998 年に英国の開発援助庁長官であったクレア・ショートは、1990 年代の米国や欧州諸国によるハイチやボスニア・ヘルツェゴビナにおける介入後の平和構築の事例を参照して、「SSR (Security Sector Reform)」という概念を説明した。Clare Short, “Security, Development and Conflict Prevention,” Speech at the Royal College of Defence Studies, London, May 13, 1998. その後に現実の現象の説明として SSR という用語が用いられることが定着していく一方、さらに SSR という概念を広げることによって、SSR が決して軍事介入後に特徴的に見られる活動ではないことを強調する開発援助機関も多々登場した。例えば OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) / DAC (Development Assistance Committee) であれば、「SSR」を「Security Sector Reform」ではなく、「Security System Reform」を意味するものとして用いている。UNDP であれば、「Justice and Security Sector Reform」という用語を用いる。いずれの場合にも、狭義の安全保障関連部門だけに特化するのではない広い SSR の概念を強調する目的で、修正が加えられていると言える。

識しつつ、SSR をめぐる言説の中に、どのような異質な方向性が混在していると言えるのかについて考察を加える。本稿では、こうした課題の方向性にしがたって、具体的な組織や地域における SSR の事例を分析することではなく、より政策論的な SSR をめぐる言説のうち代表的なものを取りあげる手法をとる。そして SSR がどのような異質な問題意識によって発展させられてきたのかを、政策思想の面に着目して描き出すことを試みる。

いわば本稿は、技術的問題に集約されがちな SSR を、SSR を導入して実施する政策者の側の政治的関心の観点から、描きなおそうとするものである²。その過程において本稿は、安全保障上の関心から国際社会が設定する傾向にある SSR の意義に関する議論の性格を「消極的 (negative)」なものとして描写する。そして、現地社会側からの視点に立って開発援助の分野で見られる SSR の意義に関する議論の性格を、「積極的 (positive)」なものとして論じる³。

なぜなら、本稿の視点に立てば、国際社会はしばしば、軍事介入を典型とする安全保障部門に関わる大々的な関与の「撤退」または「縮小」の戦略の中で、補填的に現地社会の治安維持機能の向上などを図る措置として SSR の役割を見出すからである。これは自らの政策関与の姿勢の消極性を補填するものとして、SSR の意義を強調する方向性にほかならない。それに対して、本稿の視点からすれば、開発援助の問題関心が主導し、現地社会の側の事情を強調するような政策関心から見ると、SSR とはより望ましい社会の発展または公正の実現の過程において、意味を持つ。これは自らの政策課題を実現するための積極的な手段として、政治的・経済的・社会的価値規範を実現するシステムの文脈において、SSR の意義を捉える方向性にほかならない。前者の「消極的」SSR の位置づけは、比較的短い時間軸の中で、軍事的作戦行動などを体系的に進展させていくための「戦略」の中で、強く意識されるものである。後者の「積極的」SSR の位置づけは、比較的長期的な計画の中で、政治過程や社会開発を相互整合性のある形で進めていく「指針」として、強く意識されるものである。さらに言えば、前者の SSR の「消極的」正当化の議論が「平和維持と平和構築の連動性」の文脈において SSR の問題をとらえようとするのに対して、後者の SSR の「積極的」正当化の議論は「セクター間の調整・統合」の文脈において SSR の問題をとらえようとする傾向を持つ。

国際社会の SSR への関与が常に「消極的」と描写できる性格だけを持っているわけではな

² 司法部門改革や「DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration)」なども「SSR」の構成要素として認識され、五つの SSR 分野のそれぞれに主導国が定められた 2002 年以降のアフガニスタンでの平和構築活動などの場合 (米国が軍事部門改革、ドイツが警察部門改革、イタリアが司法部門改革、英国が麻薬対策、日本が DDR の主導国となった)、広範で多岐にわたる分野を総合的に調整するのは、高度に政治的な活動とならざるをえない。ただし平和構築を成功に導くために不可欠な政治的リーダーシップが実際に何らかの形で発揮されるかどうかは、また別の次元の問題となる。

³ ここで「消極的 (negative)」および「積極的 (positive)」という概念を分析の視点として用いるのは、言うまでもなく、アイザイア・バーリンの「二つの自由論」における「消極的自由」と「積極的自由」の議論を方法論的に援用するものである。Isaiah Berlin, “Two Concepts of Liberty” Berlin, *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press, 1969 (バーリン [小川晃一ほか訳] 『自由論』みすず書房、1971 年) 参照。See also Hideaki Shinoda, *Re-examining Sovereignty: From Classical Theory to the Global Age*, Macmillan, 2000.

いが、外部者の介入が軍事的手段などの明示的な形で発生した場合などにおいては、SSRの「消極的」要素の位置づけは、重要な議論の対象となる。また現地社会の側からのSSRの位置づけが常に「積極的」と描写できる性格だけを持っているわけではないが、現地社会のオーナーシップを強調する被介入者や援助関係者などが深く関与する場合には、SSRの「積極的」要素の位置づけが、重要な議論の対象となる。SSRの「消極的」要素は、決して永遠に続くことはない軍事的外部介入者などが、時間的展開に応じて発展解消していく過程の中で、重要視される。SSRの「積極的」要素は、長期にわたるパートナーシップを作りだそうとする援助関係者などが、一貫性・包括性・体系性・現地主導性などを重んじた活動を行おうとする過程の中で、重要視される。

国際介入という時間的に限定的な国際関与の手法は、たとえば米国によって、19世紀のメキシコへの介入、内戦後の北部連合の南部諸州の軍事占領、そしてフィリピン、プエルトリコ、キューバ、ハイチ、サモア、ニカラグア、グアテマラ、などへの介入政策を通じて、伝統的に活用されてきた⁴。もちろんその系譜は、第二次世界大戦後の時代のドイツと日本に対する占領政策にも反映されている。これらの場合には、今日われわれがSSRと呼ぶのと同じ活動が実施される傾向が生まれる⁵。これらは常に外部介入との受動的な相関関係の中においてSSRが語られるという意味で、「消極的」性格を持つものだと言うことができる。軍事的手段をも辞さない外部介入は、国際社会の法理論上は例外的な措置だと言えるが、しかし決して稀有なものだというわけではない。例外的な事態が頻繁に起こるという逆説は、国際社会の秩序が理論的には想定していない脆弱国家が蔓延する現実の現象のためである。国際社会は、特に冷戦終焉後の世界において、例外に対する恒常的な対応策を充実させることを求められてきた。「消極的」視点から見たSSRは、その一つの副産物である。

これに対してSSRの「積極的」要素は、巨大な経済的発展度の格差・政治的安定度の格差が、構造的矛盾として存在する現代世界において、「ドナー国」が発展途上国を尊重して協同

⁴ See Erwin A. Schmidl, “Police Functions in Peace Operations: An Historical Overview” Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic and Eliot M. Goldberg eds., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Honolulu: University Press of the Pacific, 1998, p. 26.

⁵ 第二次世界大戦後の米国を中心とする連合国による日本やドイツに対する占領政策においては、今日の平和構築活動とは異なる規模において、しかし相当程度に共通点を持つ政策的枠組みにおいて、今日われわれが疑いなくSSRと呼ぶべき活動が行われた。無条件降伏を受け入れた日本の場合のような事例は非常に特殊ではあるが、しかしそれは根本的に異質であるということまでも意味しない。軍国主義国家であった日本を平和主義国家に作り変えるという壮大な目標の下に、第一に、たとえば日本の帝国軍は全面的に解体させられ、大規模な武装解除・動員解除を受けた。これは従来の軍事機構が根本的に問題視されたがゆえに行われた徹底した政策であったが、肥大化した軍事機構を適正化させるという政策的関心それ自体は今日の多くのSSRで見られる発想と同じである。第二に、戦前の日本の治安維持機構は問題視され、特別高等警察は廃止となり、警察機構は分権化された。戦前の日本で絶大な権限をふるった内務省も解体させられてしまった。第三に、東京裁判という形で戦争犯罪の処罰が行われたのみならず、人権規範に依拠した新憲法秩序が導入され、治安維持法などの旧体制維持を目的にした法制度は廃止された。これらは今日の日本の国家体制の基本的性格を決定づけた事件であったが、日本の軍国主義を解体するというもう一方の戦争当事者の占領政策にしたがって実施された。軍国主義的制度・組織が作り替えられ、日本が米国との間に安全保障条約を結ぶことによって、はじめて占領が終結することになるのであった。

しつつ、経済的發展と政治的安定のための方法論を確立しなければならないという実情から生まれる。こうした現象は、「介入」という概念で整理される活動とは区別され、「援助」という概念で整理される。たとえ同一国政府（たとえば米国）が同一対象（たとえばアフガニスタン）に対して行っているような場合であっても、「介入」と「援助」は、理論的に、思想的に、組織的に、峻別される。開発援助の分野においては、望ましい国家体制・社会状態への「発展」こそが、関与する組織群にとっての存在意義である。もちろんそのような望ましい発展を完遂させるには、極めて長期的な計画が求められ、長い年月が必要とされる。しかしそれでも世界大の矛盾を少しでも改善していくために、援助者は「積極的」な視点で、支援策を充実させていかなければならない。SSR と呼ばれる活動も、そのような「積極的」視点の中で、捉えなければならぬのである。

本稿が SSR の「消極的」正当化要素と「積極的」正当化要素と呼ぶものは、常に必ず相互排他的であったり、矛盾していたりするわけではない。しかし目指す方向性の違いから、SSR の性格に異なる影響を与え、平和構築の全体的戦略にも異なる影響を与えるかもしれない二つの要素である。本稿では、このような異なる SSR の性格付けについて、いくつかの代表的な平和構築分野の言説を見ながら体系的に描き出すことを試みる。そして、より複合的で、政治的な、SSR の理解の仕方の可能性について、考察を加えることを目指す。

I 国連 PKO における SSR の要請

SSR の議論が意識化されてくるのは、1990 年代の後半であると言ってよい。たとえば、1992 年に当時の国連事務総長ブトロス・ブトロス＝ガリが『平和への課題 (An Agenda for Peace)』を公表したとき、SSR に相当する議論を扱うことはなかった⁶。ただし、ガリは「新しい技術支援の必要性」についてふれ、それは「不備のある国家構造と能力の移行への支援」であり、「新しい民主的制度の強化への支援」である。ガリは、安定した政治秩序の達成に法の支配の確立なども取り込んだ意味での民主的制度の確立が寄与すると考え、そのことを「社会的平和 (social peace)」という用語によって言い表そうとしていた⁷。1995 年の『平和への課題：補足』において、「武装解除、小火器管理、制度改革、警察・司法システムの改善、人権監視、選挙改革および社会的・経済的開発」を、紛争後平和構築活動の領域として例示し、それらは「平和の制度化」という目標に資するものだと主張した⁸。

平和創造、平和維持から紛争後平和構築への時系列展開を想定していたガリが、「平和の制度化」に成功したときに、国連の平和活動が一つの終結点を迎えるという考えを持っていた

⁶ ガリは、「紛争後平和構築」を“action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict”と定義した。Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (Report of the Secretary-General pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992), UN Document A/47/277-S/24111, 17 June 1992, paras 20-22.

⁷ *Ibid.*, para. 59.

⁸ Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, UN Document A/50/60 - S/1995/1, 3 January 1995, para 47 and para 49.

ことは、確かなことであるように思われる。つまり「平和の制度化」は、一連の平和活動が終結する地点を指し示す指標であり、国連が平和活動を撤収させるための道標となるべきものである。こうした意味において、ガリの見取り図において SSR は、国連による平和活動の「出口戦略」としての「消極的」要素を持つべきものであった。

ただしガリの民主化が「平和の制度化」につながるという強い主張が、民主主義という国家体制の発展が、平和への行程を作り出すという信念に裏付けられたものであったという点では、「積極的」正当化の要素も確認することができる。ただしそれはむしろ『平和への課題』においてよりは、『民主化への課題 (An Agenda for Democratization)』において、より正面から論じられた議題であったとも言えるだろう⁹。

多発する武力紛争に直面して、1990年代前半に国連は多くの失敗を経験した。国連平和維持活動は、冷戦終焉直後の急激な肥大化の後、米国政府の冷淡な態度の影響もあり、縮小傾向に入った。ある意味で平和活動からの全般的な撤退を行ったような状況にあった国連にとって、「撤退」を導き出した過去の平和活動の視点の不足を反省するとともに、新たな展開を準備するにあたっての「戦略」を用意することが焦眉の課題となった。ガリの後をついで国連事務総長となったコフィ・アナンの命を受けて国連平和活動を見直すために形成された委員会が作成した報告書が、『ブラヒミ・レポート』である。

2000年に公表された『ブラヒミ・レポート』は、SSRの必要性を導き出す「消極的」正当化の論理を、極めて明晰に表現したものであったと言える。『ブラヒミ・レポート』によれば、伝統的な国連平和維持活動には、停戦合意といった形で明らかな「入口戦略 (entry strategy)」があった。しかし紛争の原因を扱わない伝統的平和維持活動には、「出口戦略 (exit strategy)」がないという弱点があった。後者をもたらすものこそが、平和構築である。「平和構築者は平和維持者の支援がなければ機能しえないだろうが、平和維持者は平和構築者の仕事がなければ出口を持たない」のである¹⁰。

『ブラヒミ・レポート』はこのような文脈において、文民警察官の「教義上の変化 (doctrinal shift)」を促し、文民警察官が「平和構築者」として、民主的警察や人権の国際基準にしたがって、現地警察を改革し、訓練し、再構成すべきことを唱えた。あわせて『ブラヒミ・レポート』は、司法・矯正・人権などの他の法の支配関連分野の諸制度が、現地社会で適正に機能していくように働きかけることの重要性を、強調した¹¹。

SSRにつながる法の支配分野の諸制度の強化を目指す平和構築を、平和維持と組み合わせ、国連平和活動の全体的な機能強化を図ろうとする動きは、『ブラヒミ・レポート』における「戦略」の強調を特徴づけるものであると言ってよいだろう。そこにおいて SSR と呼ばれることになる活動を中核とする平和構築は、平和維持活動の「出口戦略」を象徴するものであった。

アナン事務総長は、2001年には、『戦略なくして出口なし：安全保障理事会意思決定と国

⁹ See Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Democratization* (New York: United Nations, 1996).

¹⁰ “Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” UN Document A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000, paras 17 and 28.

¹¹ *Ibid.*, paras 39 and 40.

連平和維持活動の終結または移行（No Exit without Strategy: Security Council Decision-making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations）』と題された報告書を作成した。これは前年に開催された安全保障理事会での議論を反映したものだが、国連が成功裏に平和維持活動を終結させるためには、国内社会で政治的・経済的闘争を繰り返している武装集団を、平和的解決を模索しうる制度的枠組みの中に取り込んでいることが必要である。こうした見解から、報告書は、平和維持活動のミッションは平和構築の活動も取り入れなければならないと論じた。特に制度構築やよい統治および法の支配の促進といった要素は、「出口戦略」としての平和構築の鍵となるものと認識された¹²。

こうした成功をもたらす「出口戦略」としての平和構築において、中核的意味を持つ三つの領域として、報告書は「内的・外的安全保障の定着」、「政治制度とよい統治の強化」、「社会的・経済的復建と変化の促進」をあげたが、SSRは第一の領域の活動として特筆された。SSRは、中立的な警察機構の創設、DDR、司法・矯正改革、地雷除去などから構成されるものとして理解されたが、そこで主要な担い手として示されたのは、平和維持者や軍事監視員といった存在であった。むしろそのような安全保障部門の専門家たちが「内的・外的安全保障の定着」を確立した後で、人道・開発援助機関などが、さらに平和構築のすそ野を広げていくという見取り図が保たれていた。報告書が「平和維持の出口の成功は、協同的で包含的な国連システム、そして国際金融機関や非政府組織などの他の国際アクターの効率性にかかっている」と述べるとき、求められる平和構築活動の広範さに対応するような関与機関の多様性に、平和活動全体の戦略の包括性の担保が委ねられることが提案されていた。そのときSSRとは、成功すれば撤退するはずの安全保障の専門家たちが行うような活動であり、SSRの成功は他の政治的・社会的・経済的分野での平和構築活動の前提となる重要性を持つようなものである。それはいわば平和維持活動の「入口」と「出口」を結ぶ活動としての重要性であり、「出口」のその後はむしろ安全保障以外の領域での平和構築活動が発展的に受け継いでいくものであるかのように整理されているのである¹³。

II 米国における SSR の要請

「出口戦略」としての位置付けという「消極的」な形で正当化される SSR は、国連においては平和維持と平和構築の連動性の問題として、あるいは巨大ミッションを撤収する際の判断の基準として、国連においても議論されたものであった。このような「消極的」正当化の傾向は、国連平和維持活動以外の形態であっても、大規模な軍事介入を行った当事者の側では、顕著に見られる傾向である。たとえば 2001 年以降に米国の圧倒的な軍事力を背景にして大規模な軍事介入が行われたアフガニスタンやイラクの場合には、その傾向が極めて明快に現れてくることになる。

¹² United Nations, “No Exit without Strategy: Security Council Decision-making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations: Report of the Secretary-General,” UN Document S/2001/394, 20 April 2001, para. 10.

¹³ *Ibid.*, paras. 20, 21.

たとえば、米国のイラク戦略を総合的・体系的に精査してその後の政策に大きな影響を与えた「イラク・スタディ・グループ」の議論を見てみよう。ジェームズ・ベーカー三世とリー・ハミルトンを共同議長とする同グループは、政策上の目標を対内的・対外的な安全保障に関するものに集中させることを明確にした¹⁴。その上で行う同グループの政策提言の基本的姿勢の一つは、米国が過度に介入行動をとりすぎることの弊害を正すことであった。イラク政府が設定された目標に向かって進展していくのでなければ、米国は援助を削減すべきであると、同グループは主張した。イラク国内の治安に関する主要な責任をイラク政府が保持できるようにするという目標にしたがって、イラク政府が行うべき改革的政策の方向性が示されることになった。

まずもってイラク政府がなすべきこととは、イラク国内の治安に自ら責任を持つべく、イラク国軍の規模と能力を高めることである。米国の軍事要員については、イラク国軍を支援する面では増強すべきだが、それによって戦闘兵力の撤退を用意することもできる。米国軍の主要な使命を、自ら戦闘行為を行うことから、戦闘作戦に主要な責任を持つべきイラク軍を支援することへと移行させるべきである¹⁵。イラク・スタディ・グループはこのように主張した。

加えてイラク警察については、その能力不足がイラクにおける治安悪化の主要な原因であると、イラク・スタディ・グループは結論づけた。そこで同グループは、イラク国家警察、イラク国境警察などを、イラク防衛省の指揮下に置きつつ、米国軍が継続的に訓練していくことを提案した。またイラク警察機構が犯罪捜査においてより大きな権限を行使し、司法機関とも連携して、市民の安全確保のために機能強化していくべきであることを主張し、米国司法省およびその他の国際的な貢献を用いて、イラク警察にさらなる訓練等の支援を与えていくべきことを指摘した。イラク内務省の機能強化も同時に唱えた¹⁶。

このようなイラク・スタディ・グループの主張は、米国が対決するテロリスト集団への対応能力をイラク政府に発揮させることによって、米国の撤退ないしは限定的な範囲のみでの兵力維持を実現することを狙ったものであった。そこには、望ましい将来のイラク国家像などに関する議論はほとんど存在しない。あるのは、テロリストの封じ込めという米国の戦略的目的を達成するためには、イラク政府治安部門の能力強化を全面的に支援することが望ましい、という方法論だけである。イラクにおける SSR は、米国の地政学的利益のために、そして「出口戦略」の手段として、明快に位置づけられるものなのであった。

バラク・オバマ米国大統領は、就任直後の 2009 年 3 月に「アフガニスタンとパキスタンに関する包括的な戦略」を発表した。そこで目標とされたのは、対テロ戦争の重要地域と位置付けられるアフガニスタンおよびパキスタンから、テロリストの影響力を駆逐することであった。そのために求められるのは、さらなる国際支援というよりも、むしろ米国の支援が削減されたとしても、国内治安に責任を持つ能力を備えた新しいアフガニスタン政府、特にその治安機構であるとされた。そこで政策提言として示されたのは、米国の戦闘兵力の撤退を

¹⁴ The Iraq Study Group Report, http://media.usip.org/reports/iraq_study_group_report.pdf, p. 31.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 49-50.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 52-55.

可能にするアフガニスタン政府の治安関係組織の能力強化であった。「戦略的コミュニケーション計画」で米国のイメージ向上に努力しながら、米国は軍事面では後背に退くことが模索された。代わってアフガニスタン国軍と国家警察の規模と能力を強化することが求められ、それぞれに 134,000 人と 82,000 人という数値目標も導入され、米国による訓練支援の充実も提唱された¹⁷。

こうした戦略的見取り図にそって、アフガニスタン政府の信頼性を高めることの必要性が唱えられ、汚職撲滅や統治能力の向上が謳われることになった。敵性の度合いが強いタリバン指導者層と「和解可能な」タリバン参加者を区分し、後者と和解の可能性を探っていくべきことも述べられた。だがこれらは全て、テロリスト勢力を撲滅するという米国の国益にそった目標を達成するために必要だと認識されているにすぎない政策手段である。アフガニスタン政府の正統性や能力向上も、特に治安関係組織としてのアフガン国軍とアフガン警察の規模拡大と能力強化もまた全て、米国人の犠牲を防ぐための将来の米国の直接的軍事関与の削減を実現しつつ、なお米国の国益を達成するという目標を達成するための手段でしかない。

イラクにおいても、アフガニスタンにおいても、米国が大々的に軍事介入した後に訪れた平和構築において、SSR と呼ぶことができる領域の活動は、むしろ大規模に導入された。しかしそれは米国の軍事プレゼンスを撤収させながら、なお米国の国益は確保するという決して簡単ではない政策を実現するために、現地政府の治安維持関係機関を対テロ戦争に組み込もうとする流れの中で、行われてきたことであった。米国の軍事介入によって現地政府の体制変更が生み出されたような地域における平和構築とは、またそのような平和構築の枠組みで行われる SSR とは、米国などの視点に依拠してみれば、まさに「消極的」な方向性によって正当化されるような活動のことなのであった。

III 開発援助による SSR の要請

国連の平和活動や、米国による軍事行動は、SSR の理解に大きな影響を与える政策枠組みを形成している。他方において、今日の SSR は、開発援助の枠組みで導入される巨大な資金を背景にして展開している議論を無視しては、語るができない。

OECD/DACは精力的に「Security System Reform」として純粋な安全保障上の関心からの SSR の理解とは意図的に距離を置いた SSR の概念をあえて提示しつつ、ドナー国による SSR 支援の指針となる議論を提供しようとしている。2004 年には『治安維持システム改革と統治 (Security System Reform and Governance)』を公刊し、開発援助の視点から見た SSR の理解について整理を試みた。「人間の安全保障 (human security)」という概念によってすでにもたらされた広義の「安全保障」と開発援助の密接な連携は、SSR についての議論でも参照された¹⁸。その上で、安全保障が開発の基盤を形成する重要性を持っていることを強調した。また、SSR

¹⁷ “White Paper of the Interagency Policy Group’s Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan,”

http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan_pakistan_white_paper_final.pdf, pp. 1-3.

¹⁸ *DAC Guidelines and Reference Series: Security System Reform and Governance*, OECD/DAC, 2005, p. 21.

における制度的改革の側面を重要視し、政府一体の取り組み（whole of government approach）」を強調した。また現地社会のオーナーシップもSSRに不可欠な要素だとされ、さらには市民社会の役割も軽視されてはならないとされた¹⁹。

2007年の「OECD/DACのSSRハンドブック（The OECD/DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice）」は、さらに開発援助分野におけるSSRをめぐる理論と実践の発展を目指した試みの成果である。OECD/DACにとっては、SSRの目的とは、「基礎的な安全保障と司法サービスの提供」、「効果的な統治・監督・説明責任システムの確立」、「治安維持システムの能力と技術的必要性を検討する改革過程における現地リーダーシップとオーナーシップの発展」である。また、OECD/DACは、SSRの政治的性格を認識しつつ、治安維持とは関係のない部門の活動との連動性も強く意識されなければならないことが強調された。OECD/DACの議論においては、やはり現地社会のオーナーシップ、あるいは政府一体の取り組みといった概念が、SSR実施にあたっての原則的指針として強調された²⁰。

このように開発援助の分野で Security System Reform と言いかえられた SSR は、安全保障（治安維持）と開発の連動、政府諸機関・諸部門の総合的連携、ドナーとパートナー政府の協同、政府機関と市民社会の協力といった、総合的・包括的・統合的な視点の徹底的な強調の文脈の中で、初めて正しく理解できるものとして性格付けられる。つまり「消極的」要素での SSR の正当化が安全保障部門に特化した SSR 理解だとすれば、開発援助分野ではより広い観点から「積極的」要素の SSR の正当化を理解しようとする傾向があると言えるだろう。後者においては、法の支配や民主化といった価値規範が SSR の総合的統制の原理として言及され、それらの実現の度合いによって SSR の真の達成度が図られるという議論の枠組みが設定されているのである。

このような開発援助分野におけるSSRをシステムの問題として捉えようとする傾向は、近年になって国連における「統合アプローチ」の傾向と重なり合い、SSR実施の問題が多様な国連機関間の調整統合の問題となって表れてくるようになった。2008年に公表された国連事務総長報告書『平和と開発を確保する：SSRを支援する国連（Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform）』は、まさに安全保障分野で語られるSSRと開発分野で語られるSSRとを統合する意図を持つものであった²¹。この報告書によれば、「全体的で一貫性のある国連のSSRへのアプローチ（a holistic and coherent United Nations approach to security sector reform）」のためには、国連の政策・指針の開発、戦略的助言・専門家能力の強化、SSRのフィールドでの能力の強化、欠陥・資源要請の評価、リード機関の選定、支援の調整・提供の促進、現地政府によるSSR過程に対する効果的な支援・専門知識・適切な資源提供を行うためのパートナーシップ、国連機関間のSSR支援ユニットの確立、などが重要であるという。同報告書においては、SSRを効果的に実施する問題

¹⁹ *Ibid.*, pp. 12-14.

²⁰ OECD DAC, *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice*, 2007, pp. 10-12.

²¹ United Nations, “Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform,” UN Document A/62/659-S/2008/39, 23 January 2008.

は、国連機関が統一的な調整活動を行うことに、ほぼ還元されている。

報告書によれば、政務局（DPA）、平和維持局（DPKO）、平和構築支援事務局（PBSO）、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）、国連開発計画（UNDP）、国連女性開発基金（UNIFEM）、国連薬物犯罪事務所（UNODC）などが、SSRに関与し、それぞれの専門性に応じた知見を保持しているという。報告書の多くのページは多様な国連機関やその他の組織がどのようにSSR関連活動に取り組んでいるかの紹介にさかれている²²。しかし諸機関間の調整・統合は、すでに国連が大々的に取り組んできた問題である。報告書によれば、「国連のSSRへのアプローチの発展は、より大きな調整と合理化を通じた活動へのより広範な関与の一部としてみなされるべきである」。つまり、「国連のSSRへのアプローチは、すでに進行中のシステム大の一貫性と調整を発展させる努力の上に確立されるべき」なのである²³。

IV 紛争後社会における SSR の要請

ここまで国連や米国、あるいは開発援助機関において、SSR がどのように語られているのかを概観してきた。そこで本稿が指摘しようとしたのは、安全保障上の関心から語られる SSR には「消極的」正当化の傾向があり、開発援助分野で語られる SSR には「積極的」正当化の傾向があるということであった。

ここではさらに、それでは紛争が起こった後のような社会の側に立ってみると、はたしてどのような SSR が語られるのかについて、ふれてみたい。ただし武力紛争が多発する現代世界においては、紛争後社会の代表あるいは象徴的存在を特筆するのは、簡単なことではない。それぞれの紛争後社会には、特有の事情があるからである。ここでは大々的な紛争後平和構築活動が行われ、しかも現地社会の人々が非常に意識的に SSR を公的議論の俎上に載せている事例として、シエラレオネをとりあげる。それは決してシエラレオネが紛争後社会の代表として取り扱うことができるという意図に基づくものではないが、しかし少なくともシエラレオネが、SSR が非常に重要な活動として行われ、また人々の意識の中にも浸透した事例の一つであるという点に着目した上での選択である。

紛争後のシエラレオネ社会に大きな影響を与え、国連平和構築委員会の「戦略」策定にも影響を与えたものの一つに、「真実和解委員会（Truth and Reconciliation Commission: TRC）」がある。2004年に報告書を公刊したシエラレオネTRCは、紛争の根本原因を探求することを目指したという点で、特筆すべき性格を持っていた。そのためTRCは、「戦争の中心的原因は、大多数の人々を貧困に追いやった貪欲、汚職、縁故主義である」といった観察をも明示したのであった²⁴。そこでTRCは、紛争を防ぐためには、人権擁護、法の支配の確立、よい統治の促進、汚職対策、そして治安維持機構の改革、などが必要であると指摘したのである²⁵。

²² *Ibid.*, paras. 19-34.

²³ *Ibid.*, paras. 51 and 52.

²⁴ “The Final Report of the Truth & Reconciliation Commission of Sierra Leone,” Volume 2, Chapter 3: Recommendations, para. 34.

²⁵ *Ibid.*, para. 43.

そこで例えば法の支配の確立のために、司法機構の改革が強く求められることを主張した²⁶。

さらにTRCは、軍隊と警察がシエラレオネの人々を裏切ったと論じつつ、シエラレオネ人は、専門的で、訓練されており、人民を代表する治安維持機構を持つ権利を有する、と主張した²⁷。シエラレオネ国軍が唯一の軍事組織でなければならないことを強調した上で、TRCは職業軍人および警察官の中立性維持の重要性、不法命令に対する不服従の義務、憲法秩序遵守の範囲内での強制力の行使、などの原則的指針を提示した²⁸。

すでにコフィ・アナンは、SSRが国際社会の共有概念になり始めた 1998 年に、『アフリカにおける紛争の原因と永続的平和および持続的な開発の促進 (The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa)』と題した報告書を公表していた。アナンはこの報告書において、アフリカ諸国が脆弱な国家機構しか持っていないことが、大きな紛争要因になっていることを指摘した²⁹。したがって紛争後平和構築において大きな役割を持つのが、国家機構の強化・適正化であると、アナンは論じた³⁰。そして紛争後平和構築において極めて重要な意味を持つのが、真の平和と基礎的社会サービスへのアクセスとしての普通の人々の安全保障 (the security of ordinary people) であると主張した³¹。つまり、国家指導者にのみ即した安全保障観にとらわれて、かえって国家機構の脆弱性・不健全性を高めてしまうのではなく、普通の人々の安全保障を確保するために国家機構の強化・健全化を図ることが、平和構築の道筋であると指摘したのである。

そのためには、「人権と法の支配の尊重の確保」、「公的機関の透明性と説明責任の促進」、「行政能力の向上」、「民主的統治の強化」などから構成されるとされる「よい統治」が重要であると、アナンの報告書は説明した³²。こうした観点から、平和構築のために国内社会の整備が必要であり、特に「普通の人々の安全保障」を高めるための国家機構の整備が重要であるという見解が、平和構築をめぐる議論において大きな流れを形成していくことになった。

このような考え方が、シエラレオネの真実和解委員会にも連なる SSR の要請へと結びついていったことは言うまでもない。現代世界において紛争多発地帯となっているアフリカは、もっとも典型的に脆弱な国家体制が紛争構造と結びついている地域である。同時に、アフリカは最も経済発展・社会開発の度合いが芳しくない地域でもある。より望ましい社会発展・援助政策の中で、あくまでもその全体的計画の中で、SSR が「積極的」に求められる傾向は、アフリカのような地域では確かな必然性を持っている。

国連平和構築委員会が、シエラレオネ政府と共同という形で 2007 年末に策定した『シエラレオネ平和構築協力枠組み (Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework)』は、「紛争後平和構築と回復のための統一的な戦略 (integrated strategies for post-conflict eacebuilding and

²⁶ *Ibid.*, paras 129-131.

²⁷ *Ibid.*, paras. 197-198.

²⁸ *Ibid.*, para. 199.

²⁹ See United Nations, “The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa: Report of the Secretary-General,” 13 April 1998, UN Document, A/52/871 – S/1998/318.

³⁰ *Ibid.*, para. 63.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, paras 71-78.

recovery)」を提示するためのものであったが³³、そこで最優先事項と決められた六つの領域の一つが、「司法・治安部門改革（Justice and Security Sector Reform）」であった。

司法への一般の人々のアクセスの欠如、そして司法それ自体の能力の欠如は、シエラレオネにおけるもっとも深刻な課題の一つである。『協力枠組み』は、真実和解委員会の提言を参照しつつ、司法制度の改善がなければ紛争の根本原因の解決は果たせないという立場をとった。SSRは『協力枠組み』以前の平和構築の初期段階から導入され、継続的に実施されてきたものであるが、引き続き最優先事項として認識されることになった。

おわりに

本稿は、「SSR という包括的・多面的な活動における『安全保障』と『開発』の交錯と相克を探る」という問題設定を意識しつつ、SSRの「消極的」要請と「積極的」要請の姿勢を描き出すことによって、「交錯と相克」の一樣相を示すことを試みた。

本稿の議論はまだ未成熟な段階にあり、本稿はSSRの理論的・思想的検討における実験的な試論にすぎない。その成果を整理した上で、さらに実践的・政策的課題への貢献を探っていくことは、さらに大きな研究の進展を待たなければならない。

しかしSSRにおける多様な要素の「交錯と相克」が、一つの問題として存在していることがしばしば感じられることがあるとすれば、本稿が目指した研究の方向性は、必ずしも完全に間違いだとはいえない面も持っているかもしれない。安全保障の観点からSSRを求める立場は、平和活動の時系列的な流れの中で、SSRの位置づけを認識する傾向があった。開発援助の観点からSSRを求める立場は、多様な機関・セクターを調整・統合するというシステム見取り図にそって、SSRの位置づけを認識する傾向があった。両者は決して矛盾しないが、両者の関係が常に自動的に一致するように整理されるというわけでもない。また、一方が他方に対して常に優越するというわけでもない。

安全保障の領域のSSRをめぐる議論には、異なるセクター間や援助実施者間の協調という視点が、相対的に希薄であると指摘することはできるだろう。介入する国家の側の関心に「戦略」の内容が引き寄せられる傾向があることも確かだろう。逆に開発援助の領域のSSRをめぐる議論には、時系列的に戦略を推し進めていくという視点は、相対的に希薄である。調整が強調される割には、実際にはプロジェクト単位の時間軸で活動が累積していくにすぎないという傾向も生まれがちである。

本稿はこのように観察し、指摘することによって、必ずしもSSRについての新しい見方を提示しようとしたわけではなかった。しかし今日の平和構築におけるSSRの重要性を考えれば、また複雑化したSSR関連分野に実際には多様な視点が持ち込まれていることを考えれば、あらためて平和構築においてSSRが持つ意義を、複合的な視点で捉えなおすことには、ある種の必要性があるとは言えるかもしれない。

³³ Peacebuilding Commission, “Sierra Leone Peacebuilding Cooperation framework,” UN Document PBC/2/SLE, 3 December 2007, para. 1.