

第3章

国連の包括的 SSR 支援への統一のアプローチ： One UN

香川めぐみ

(元内閣府国際平和協力研究員)

はじめに

2008年1月23日の国連事務総長報告書に、治安部門改革(Security Sector Reform: SSR、以下「SSR」)を包括的に支援する国連のアプローチが示された¹。同報告書は、2007年2月、安保理議長声明²で提言された「SSR支援は、平和の定着に不可欠。また、国連平和維持活動(以下「国連PKO」)の有効性と能力を向上させるためにも、これまでのアドホックな対応ではなく、国連の統一的概念と包括的なアプローチが必要」であることを受け、国連総会が事務総長に国連のSSR方針を模索することを命じ、そのリスポンスとしてまとめられた。同報告書では、持続可能な平和を構築するには、治安・安全、開発、人権は欠かせない要素であり、また、これらが相互作用することが強調されている。また、国連の統一的概念と包括的アプローチを定義し、これまでの教訓から多様なアクターが支援するなか、自らをオペレーションの調整役として位置づけた。2005年に、経済協力開発機構・開発援助委員会(OECD/DAC)が包括的なSSRガイドライン³を提出し、2006年に、欧州連合(EU)が、包括的・多面的なSSR活動を平和活動の重要メニューと決議⁴し、SSR概念が浸透し始める中、同報告書は、国際社会に対し、国連の概念と役割を示した。

包括的なSSR概念が示される以前も、国連はその組織の成り立ちからSSR活動を支援してきた。国連憲章に、国際機構を設ける目的の一部として「国際の平和および安全を維持」(＝「安全保障」)と「すべての人民の経済的な発達と社会的な発達を促進する」(＝「開発」)を掲げており、各国連ファミリー⁵が各々の専門分野からSSR活動を支援してきた。安全保障の観点から国連平和維持活動局(DPKO)、開発の観点から国連開発計画(UNDP)が中心となり、各国連ファミリーが各々の専門分野で技術援助やその他の形の実務的援助を提供してきた。そのため、「国連」が取り組む紛争後のSSRは、「安全保障」と「開発」の二面性があり、それぞれの専門性から独自に課題解決に取り組んできた。

しかし、冷戦の終結と90年代の平和創造の教訓から、紛争解決には、紛争の原因となる経済、社会、文化、環境の不平等さやその相互作用から発するひずみにメスを入れる必要性が取りだされ⁶、平和維持(安全保障)と開発活動の両面から包括的に平和の定着に取り組むことが主流となり、近年、One UN(国連全体が一丸となり取り組む)として包括的な

¹ UN document, A/62/659-S/2008/39, 23 January 2008.

² UN document, S/PRST/2007/3, 21 February 2007.

³ OECD/DAC, *Security System Reform and Governance*, Paris, OECD/DAC, 2005.

⁴ Council of the European Union, “*Council Conclusions on a Policy framework for Security Sector Reform*,” 2736th GENERAL AFFAIRS Council Meeting, Luxembourg, 12 June 2006.

⁵ この「国連ファミリー」とは、国連事務局、国連の諸計画および基金(たとえば国連開発計画や国連児童基金)および専門機関を指す。

⁶ UN document, A/55/985-S/2001/574, 7 June 2001.

SSR支援活動に取り組む姿勢が、活発化してきている。1992年に、国連事務総長が発表した『平和への課題』で、「平和の定着には、根底にある経済、社会、文化および人道に取り組む持続的かつ協力的な活動の重要性」⁷が強調され、1994年には同事務総長が発表した『開発への課題』では、平和構築における開発が不可欠⁸と指摘され、2000年、『国連平和活動検討パネル報告』（通称『ブラヒミ報告』）⁹では、「平和維持と平和構築は同時並行で取り組まれるべき課題」として示され、2001年の国連事務総長報告で「武力紛争の予防には、紛争の根本的な原因となっている社会・経済、文化、環境や行政及びその他の組織構造、またその相互作用を考慮し、プロジェクトを運営する重要性」が強調され¹⁰、2004年、国連PKO特別委員会では、紛争の根本原因を踏まえた多面的なSSR・平和構築戦略が必要との声明¹¹をだすなど、「開発」「平和維持（安全保障）」など各専門分野だけに留まらない、包括的・多面的な平和活動を行う重要性が認識されてきた。

その流れを踏まえ、2006年2月9日に国連事務総長によって認可された『統合ミッションについての手引き』では、国連専門機関と国連平和活動とを一つの戦略の下に結集させ、国連全体が一丸となって当該国の移行支援に当たる事が示され¹²、常駐調整官をトップにおく現地での体制が強化され、現場でもOne voice, One UNで計画・実施されている。

この統合ミッションの潮流と今回のSSRに関する事務総長報告書をうけ、2008年5月The SSR Inter-Agency Task Forceが設立された。ジャスティス・法の支配、人権、ジェンダー、ガバナンス、SSRを結合させ、包括的なSSR戦略立案のため¹³に組織間の枠を超えて開始され、包括的・多面的なSSR支援活動に対し、One UNとして効率や効果の向上をめざしている。

このように、近年、国連では、新たな包括的・多面的なSSR支援活動が高まってきている。本稿では、I 国連のSSR基本方針、II 国連PKO統合ミッション、政治ミッション、平和構築委員会ミッションでのSSRの趨勢、III 国連ファミリーのSSR活動を整理・分析し、最後に、国連の統一的・包括的なSSR活動の課題と今後の可能性を探求する。

I 国連のSSR基本方針

今日広く認識されている包括的なSSR概念は突然生まれたものではない。国連は以前から個別にSSRを支援してきており、国連PKOの変遷とともに、現在のSSRという包括的・多面的な活動に形作られた。本節では、国連でのSSR概念の生い立ちを時系列に分析し、今日の国連の包括的なSSR概念を整理したい。

⁷ UN document, A/47/277-S/24111, 17 June 1992.

⁸ UN document, A/48/935, 6 May 1994.

⁹ UN document, A/5/305-S/2000/809, 21 August 2000.

¹⁰ UN document, A/55/985-S/2001/574, 7 June 2001.

¹¹ UN document, A/58/19, 26 April 2004.

¹² 上杉勇司「国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ」日本国際連合学会編『平和構築と国連』（第8号、2007年）150-151頁。

¹³ UNDP, “Strengthening the Rule of Law in Conflict- and Post-Conflict Situations: A Global UNDP Programme for Justice and Security 2008-2011”, p. 14.

1 これまでの経緯

(1) 個別対応（国連設立～冷戦終結¹⁴～ブラヒミ報告）

SSR概念が生まれる¹⁵前から、国連ファミリーはそれぞれの組織の目的に応じSSR活動を個別に支援してきた。

人権を基軸にした「法の支配」は国連創設からの課題であり、伝統的に取り組まれてきたが¹⁶、この概念は1992年に国連総会で議論が始まり¹⁷、ミレニアム宣言をきっかけに国連の重要課題として現在40の国連組織が取り組んでいる¹⁸。国連薬物犯罪事務所（UNODC）は司法・懲役に特化して犯罪防止に、国連事務局（現在の政治局、平和維持局、人道支援局（OCHA））は政治的な治安部門改革をPKOとして支援し、UNDPは行政（官僚）改革や市民社会の発展を開発支援として実施してきた。

1990年代には、冷戦後の地域・民族紛争の急騰から、これまでの「国家」間の政治的な紛争解決から（安全保障問題）、経済・社会・文化・ジェンダーなど紛争の根本的な原因に取り組む（開発課題）多面的な国際平和活動が模索され始める。1992年には国連事務総長の『平和への課題』報告書が発表され、紛争後の平和構築には、平和を定着させるための支援の必要性¹⁹が示され、各国連ファミリーは、紛争後の社会問題と各組織の目的をふまえ、紛争後の復興にも焦点をあわせ、組織体制の変革²⁰やプログラムを実施し²¹、司法改革（移行期司法を含む）や文民による治安部門の監視機関・制度の構築を支援した。

国連PKOも92年にカンボジアに展開した国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）のように、従来の停戦監視業務から、行政監視、復旧、人権、難民帰還などの業務を行う複合ミッションの原型が発動され、多面的な平和活動および一部のSSRの諸活動を始めた。しかし、組織体質（組織の任務から、平和維持の短期決戦型vs. 開発の長期取り組み型）、資金分配（PKOの国連分担金vs. 国連専門機関の任意拠出金）や各組織の予算サイクルの違いなどから²²、各国連ファミリーの連携は薄く、個別に多様なSSR活動を支援していた。

また、この時期のPKOは、平和創造、つまり停戦合意や強制的措置による停戦状態の形成に力が入られる傾向があり²³、平和構築、紛争後の平和の定着に重点が置かれておらず、

¹⁴ 個人的には冷戦は終結していない（朝鮮半島問題が未解決なため）と思うが、本稿では、ソビエト連邦の崩壊をもって冷戦終結との定説をさすものとする。

¹⁵ 本稿では、通説である「SSR概念は冷戦後の東欧諸国の治安部門改革から概念が産まれた」を採用。

¹⁶ 1974年「The UN's Code of Conduct for Law Enforcement Officials」UN Document, A/Res/34/169, Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 1979が、採択され、法曹者の現場での行動規範が示される程、国連にとって重要な課題である。

¹⁷ <http://www.un.org/en/ruleoflaw/index.shtml> accessed on 6 March 2010.

¹⁸ UN document, A/63/64, 12 March 2008.

¹⁹ UN document, A/47/277-S/24111, 17 June 1992.

²⁰ 例えば、1996年UNDP Emergency Response Division: ERD（緊急事態対応部）の設立。現在は、Bureau for Crisis Prevention and Recovery: BCPR（危機予防復興支援局）。

²¹ 選挙が終わり新政権樹立後、国連PKOは撤退していたため、UNDPを中心に復興・開発として行政体制や公平な市民社会の構築などの支援を実施。多面的なSSRプログラムを各々の専門分野から個別に実施した。

²² UN Integrated DDR研修資料より（2007年1月）。

²³ UN Document, ブラヒミ報告。

国連PKO撤退後には、当該国は自力で治安維持ができず、治安は悪化し、紛争の再発がみられた。

(2) 包括的な取り組み（ブラヒミ報告 ～ 現在）

・『ブラヒミ報告』（2000年8月21日）²⁴

今世紀に入り、90年代から増加するPKO予算に対し、平和の定着率が低いことなどをふまえ、国連PKOをより効果的にどのように実施するかが包括的に再検討され、2000年8月21日に新しい国連PKO方針が示された。同報告書では、治安維持（平和維持）と自立的に安全な環境を作り維持する政治・社会・経済の変革（平和構築）は同時並行に行われることが指摘されている。また、同報告書で具体的に平和構築活動が示された。元戦闘員の社会統合、警察再建等を含む法の支配、人権尊重、教育、選挙支援を含む民主化に対する技術支援などは、その後の複合PKOのマンデートとなり、包括的SSR概念の原型となる。

・UNDP『ミレニアム宣言』（2000年、9月18日）²⁵

同宣言は、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッド・ガバナンス、アフリカの特別なニーズなどを課題と掲げ、21世紀の国連の役割を明確に示し、その後国連全体の共通の政策フレームワークとなる。

・『平和活動におけるジャスティスと法の支配』国連平和・安全特別委員会の最終報告書（2002年8月15日）²⁶

国連平和活動でのジャスティスと法の支配に関する業務を分析し、カテゴリー別に整理している。その後、11の関係局と国連専門機関から専門家が集まり、「法の支配のフォーカルポイントネットワーク（A Rule of Law Focal Point Network）」が国連本部に結成され、法の支配の関係事項をまとめたり、平和活動からの法の支配を強化したりする業務にあっている。

・UNDP『SSRと移行期司法（Security Sector Reform and Transitional Justice: A Crisis Post Conflict Programmatic Approach）』（2003年3月）²⁷

UNDPが、「法の支配」を基軸に『SSRと移行期司法』を発表した。SSRの定義は、OECD/DACの推奨する包括的なSSRのクラスター分けを取り入れ、従来のUNDPの活動範囲内で、法の支配と移行期司法のプログラムをどのように立案・運営するか等、具体的メニューを提示し、まとめている。

・『PKO特別委員会報告書』（2004年4月26日）²⁸

同報告書では、根本的な紛争の原因を織り込んだ包括的なSSR・平和構築の戦略の必要性を記している。

²⁴ UN document, A/55/305-S/20000/809, 21 August 2000.

²⁵ UN document, A/RES/55/2, 18 September, 2000.

²⁶ See “Final Report of the Executive Committee on Peace and Security Task Force for Development of Comprehensive Rule of Law Strategies for Peace Operation” of 15 August 2002, approved by the Executive Committee on 30 September 2002.

²⁷ UNDP document, “Security Sector Reform and Transitional Justice: A Crisis Post Conflict Programmatic Approach,” March 2003.

²⁸ UN document, A/58/19, 26 April 2004.

・『紛争後の社会における法の支配と移行期司法 (Transitional Justice)』²⁹ (2004年8月23日)

国連事務総長は、SSRの中核をなす「法の支配」と、SSR関連活動として「法の支配」の環境作りには必須の平和構築活動である「移行期司法」について、国連の方針をまとめた報告書を発表した。内容は、①ジャスティス、平和、民主主義は、相互作用する関係にあり、それぞれのインパクトを考慮しつつ、法の支配と移行期司法を支援する。②紛争で司法機関が破綻している環境下で、移行期の正義を実証するために、当該国の代わりとなる国際司法機関を開設し運営しながら、当該国のジャスティス能力(伝統的な正義の立証や調停方法も含)の育成も支援する。③技術的な司法行政支援だけでなく、当該国の司法改革に対する政治的な意向や良好な政治環境を促す。④成功モデルをコピー&ペーストするのではなく、当該国のアセスメント、参加やニーズに寄り添い、被害者の立場を尊重し、すべてのグループや人々が当該国で正義を貫けられるメカニズムの構築を支援する。同報告書の発表では、SSRの主たる治安部門の行政改革(同報告書では「司法制度改革」とSSR関連活動(同報告書では「移行期司法」)の連携の重要性が再度強調された。

・『脅威・挑戦および変化に関するハイレベル・パネル報告』(2004年12月2日)³⁰

同報告書では、平和構築は紛争予防から復興開発までと定義し、長期に及ぶ活動であると示され、「技術的支援」と「体質改善」の両面性をもち長期的な支援が必要な包括的なSSR概念を後押しするものとなった。また、同報告書で平和構築を一貫して扱う機関、「平和構築委員会 (Peacebuilding Commission: PBC)」の設立が提案されている。³¹

・『PKO特別委員会の推薦事項の実践に関する報告書』(2004年12月15日)³²

同報告書では、SSR支援活動の必要・重要性を認識しつつも、国連では、それを実行するキャパシティが欠落していることを記している。

・『PKO特別委員会報告書』(2005年3月1日)³³

同報告書では、SSR活動の幅広い解釈が必要と示す。

・『より大きな自由を求めて』(2005年3月21日)³⁴

同国連事務総長報告には、開発、平和・安全、人権の尊重は、どれも人類の繁栄に欠かせない要素であり、より大きな自由を求めるには必須事項であると誓言している。また、ハイレベル・パネルが提案したPBCの設立を支持しており、紛争終結(和平合意)直後から中期的な復興まで一貫性を確保するため、国連、ドナー、地域機構等の援助関係者を調整し、情報や資金を含め、ハブ的な役割を組織の目的としている。同様に、法の支配、人権、デモクラシーの強化を力説し、国連事務局の紛争後の国における法の支配の再構築を支援する平

²⁹ UN document, S/2004/616, 23 August 2004.

³⁰ UN document, A/59/565, 2 December 2004.

³¹ PBC設立をめぐる経緯や課題と展望については、山内麻里「国連における平和構築の潮流」(「平和構築と国連」『国連研究』第8号、2007年6月)に詳しく分析されている。

³² UN document, A/59/608, 15 December 2004, the report on *the Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations*.

³³ UN document, A/59/19, 1 March 2005.

³⁴ UN document, A/59/2005, 21 March 2005, *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*.

和構築支援室 (Peacebuilding Support Office) の中に「法の支配支援ユニット (Rule of Law Assistance Unit)」を創設することを提案している。

・『安保理議長声明』(2005年7月12日)³⁵

同声明には、SSRを紛争後の平和構築活動の最優先課題として取り組む事が盛り込まれる。

・2005年国連世界首脳会合(2005年10月24日)³⁶

PBCの設立、国連PKOの文民警察の常設的初期展開能力の創設、平和と安全活動に際し、アフリカ機構(AU)等の地域機関との協力を合意。

・『PKO特別委員会の推薦事項の実践に関する報告書』(2005年12月29日)³⁷

同報告書では、文民警察の常設的初期展開能力の創設で、警察オペレーションに関するSSRキャパシティの不足を指摘している。

・『PBC設立に関する国連総会決議』(2005年12月30日)³⁸

PBC設立に合意した国連総会決議。政治間諮問機関として、紛争終結(和平合意)直後から中期的な復興までの平和構築を一貫して扱う機関として、国連、ドナー、地域機構等の援助関係者を調整し、統合された戦略を助言・提案、情報や資金を含め、平和構築のハブ的な役割を担う。

・『PKO特別委員会報告書』(2006年3月22日)³⁹

同報告書では、DPKOに対し、包括的な平和構築の戦略とSSRオペレーション計画を見だし、SSRベストプラクティスに関する共同政策決定のプロセスに着手することを提案している。

・『強みを集結させて』(2006年12月14日)⁴⁰

同国連事務総長報告書には、国連の知識・経験を総動員させ、「法の支配」を支援する体制が記されている。また、The Rule of Law Coordination and Resource Group (chaired by Deputy Secretary General) がコーディネーションのハブ的役目を担い、プロジェクトの質、政策の一貫性と調整を行う。

・『安保理議長声明』(2007年2月21日)

同声明では、紛争後の環境で安定化と復興には、SSR支援が不可欠。また、国連PKOの有効性と能力を向上させるためにも、これまでのアドホックな対応ではなく、国連の統一的な概念と包括的なアプローチが必要と強調。「法の支配」や民主的統治、ローカル・オーナーシップからの重視性なども記された⁴¹。包括的なアプローチには、これまで主流となってきたOECD/DACのコンセプトが採用されている⁴²。

³⁵ UN document, S/PRST/2005/30.

³⁶ UN document, A/Res/60/1, 24 October 2005.

³⁷ UN document, A/60/640, 29 December 2005.

³⁸ UN document, A/RES/60/180, 30 December 2005.

³⁹ UN document, A/60/19, 22 March 2006.

⁴⁰ UN document, A/61/636-S/2006/980, 14 December 2006.

⁴¹ 理論と現状について、Timothy Donais, Local Ownership and Security Sector Reform, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008を参照。

⁴² 議長国(非常任理事国)であるスロバキアが自国のSSR経験をふまえ、任期中のアジェンダとして、国連の包括的なSSR概念の構築に強い意欲をみせ、同声明までこぎつけた。SSR概念の形

・『平和と発展を確保するために：SSR支援の国連の方針』（2008年1月23日）⁴³

2007年2月21日の安保理議長声明に応答して、包括的なSSRを支援する多面的な国連のアプローチが示された。

・『国連平和維持活動：原則と指針』（キャップストーンドクトリン）（2008年2月）⁴⁴

平和構築活動の一つとして「SSRと法の支配関連活動」が示されている。強力な法の支配を再構築するために、SSRは欠かせないとし、また、出口戦略の目安と位置づけている。一方、SSR活動を治安とジャスティスを提供する行政機関だけに絞っており、治安維持（安全保障）の視点からSSRに取り組んでいる。

ブラヒミ報告以来、安全保障観点からの平和維持活動と開発観点からの平和構築活動が同時並行で行われ、平和活動の統一的な戦略や概念が平和活動の効率やインパクトを増大することが認識され定評となった。統一概念が確立された「法の支配」や「DDR」は、各々の国連機関の垣根を越えた協働体制が形作られてきた。また、平和構築を一貫して扱う機関、PBCも設立された。その中で、2004年より平和構築活動メニューとして包括的なSSRが有効であることが国連内で議論され始め、2007年の安保理議長声明で統一的なSSR概念と包括的・多面的なSSR活動の提示がされ、翌年には包括的なSSR支援の国連の方針が示された。

2 国連のSSR基本方針

2008年1月23日の事務総長報告書で国連の統一的なSSR概念と包括的なアプローチが打ち出された。SSR原則は、OECD/DACが推奨する「法の支配」「民主的統治」「ローカル・オーナーシップ」が採用されている。また、SSRの対象となる組織・集団・活動として、①政府直属治安組織：軍、警察、諜報組織、沿岸警備隊、国境警備隊、②文民による治安組織監視機関・制度：内務省や国防省等、議会、市民社会のオンブズマングループ、③司法・懲役組織：裁判所、刑務所、検察、④非国家武装組織：反乱軍、民兵、ゲリラ、軍閥、組織犯罪集団をあげている⁴⁵。SSR関連活動として、DDR（戦闘員の武装・動員解除、社会への再統合）、SALW（小型武器）の管理、暫定司法⁴⁶、全体に関わる活動として、治安部門のモニター・評価・レビュー、ニーズ調査、SSR戦略や国家治安関連政策の立案、改革の経過調査等がある。横断的な活動として、ジェンダー、子どもの保護がある。

また、これまでのPKOで培った教訓として：①治安は、持続可能な平和、開発、人権を追求するための欠かせない環境である、②治安部門の変革とは、政治プロセスそのものであり、国家目標と当該国の異なる行政やグループ間の力関係に深く連携している、③公平に国

成や啓蒙ロビー活動は、2006年初頭から準備してきた。（2006年8月、筆者がジュネーブにあるthe Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces(DCAF)で関係者のインタビューから）。

⁴³ UN document, A/62/659-S/2008/39, *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*.

⁴⁴ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, UN DPKO, Department of Field Support, 2008.

⁴⁵ 詳しくは、藤重（永田）博美、「平和構築と治安部門改革（SSR）」、日本国際連合学会編『平和構築と国連』（第8号、2007年）。

⁴⁶ 通常、地雷除去活動なども含まれるが、この報告書では記されていない。

民を代表して、多様なグループへ特殊な治安ニーズに対応するためにも、ジェンダーに考慮すること、④国家再生のプロセスとしての SSR は、他の国家戦略も念頭に置き、整合性を考えながら、国家の治安ニーズを査定して取り組む、⑤透明性と現実性の観点から、予算的、運営的、ロジスティック的に改革できる範囲で SSR を行う、⑥インフラ・訓練・設備の問題は改革のプロセスの一部として話し合われるべきことである、⑦実効性のあるガバナンスと市民（例えば、メディア、NGO、研究機関）による監視の重要性を示している。

これら教訓を踏まえ、国連の SSR 基本方針として、以下 10 事項が掲げられている。

1. 国連の SSR の目的とは、効果的で、全ての人に開放された、業務を責任を持って全うする治安組織を発展させている国家と社会を支援することで、国際平和と治安・安全、持続可能な開発と人権の恩恵を受けることに貢献する。
2. SSR は当該国の国家的な決断、安保理のマンデートまたは国連総会の決議、国連憲章、人権法と規範に基づき、実施される。
3. SSR の成功と持続性のためには、ナショナル・オーナーシップと関連国と関連社会の参加が必須である。
4. 国連アプローチの SSR は、改革が実施される国、地域、また特殊な環境や全ての利害関係者のさまざまなニーズにこたえ、それぞれの事情にあわせて、柔軟に対応すべきである。
5. 国連アプローチの SSR では、計画、企画、実施、監視、評価において、ジェンダーを慎重に扱うべきである。また、採用方法の改革、性別またジェンダーベースの暴力の解決に取り組み、また予防する治安サービスの提供を改善することである。
6. SSR フレームワークは、紛争後の活動を計画・実施する段階で、きわめて重要である。理想的には、SSR は和平プロセスの初期から参加し、初期の復興と開発戦略に食い込まれるべきである。
7. SSR プロセスの実施には、明確に提示された戦略（最優先事項の明記、タイムラインと共同事業の提示を含む）が必要である。
8. SSR に対する効果的な国際協力は、誠実な意志、説明責任の程度、配分された資源に左右される。
9. 調整に対する当該国と国際パートナーの努力は、きわめて重要である。可能な場合はいつでも、当該国の主要な事業と任命された国際カウンターパートを明確にしておくべきである。
10. SSR の健全な運営と向上には、行動規範や特別な基準を設け、監視と通例評価を実施することはきわめて重要である。

同時に、国連の基本的なオペレーション・スタンスとしては、包括的な概念を念頭に、当該国と関連地域機構のために調整と資金調達を手助けし、当該国の政治環境の改善をはかり SSR に着手する、または円滑な運営を促すよう調整を行うこととしている。

また、国連の統一的な概念と包括的なアプローチの利点も示されている。①透明性の高い改革や国際行動基準に貢献できる、②当該国と国際社会の援助対策の調整に役立つ、③国連

PKO ミッションのタイムリーな撤退に貢献し、紛争から早く立ち直り、持続可能な平和と開発を始める基盤を作ることから国連の平和活動の効率と効果を上げられる、④現場 (field) で働く国連スタッフが専門的で適切な時期にガイダンスを受けられる。

また、同報告書を受け、2008年5月に、国連機関間SSR支援ユニット (UN Inter-Agency SSR Support Unit) がDPKOのホストで設立された。同ユニットでは、本部でSSR支援活動の戦略的な政策立案や運営戦略を練り、教訓を分析し、現場へ知識の供給やアドバイスをを行い、SSR職員の教育を行っている⁴⁷。

加えて、「法の支配」に関しては、すでに関係国連機関間の協働体制が構築されており (the Rule of Law Coordination and Resource Group, chaired by the Deputy Secretary-General)、引き続き、戦略の共同立案や調整業務にあたる。

II 国連 PKO 統合ミッション、政治ミッション、平和構築委員会での SSR の趨勢

この節では、現行の統合 PKO ミッション、政治ミッション、平和構築委員会のマンデートを分析し、国連における SSR の潮流を分析する。分析にあたり、包括的な SSR を以下のように整理したい。

- a) 治安サービスを直接提供する組織の改革
- b) 文民による民主的な管理・監視・監督制度の改革
- c) 紛争後の環境での SSR 関連活動
- d) 横断的な活動

図 1：SSR の諸活動

a) 治安サービスを直接提供する組織	b) 文民による民主的な管理・監視・監督制度	c) SSR 関連活動
<ul style="list-style-type: none"> ・ 警察改革 ・ 司法改革 ・ 刑務所改革 ・ 軍改革 ・ 諜報組織改革 ・ 沿岸・国境警備隊 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政管理 ・ 国会運営 ・ 裁判 (司法) 監督、監視 ・ 独立組織による監視 ・ 市民オンブズマン制度 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ DDR ・ SALW control ・ 地雷処理 ・ 移行期司法 等
d) 横断的な活動 (ジェンダー、児童保護、人権 等)		

(『平和と発展を確保するために: SSR 支援の国連の方針』をもとに筆者作成)

各々の目的は、a) 安全保障の観点から安全・治安の確保・維持、b) 人権と民主的統治を基軸に開発の視点から、c) 紛争直後のヒステリックな社会状況から新しい改革を受け入れる

⁴⁷ A UN inter-agency security sector reform support unitの役割に関しては、A/62/659-S/2008/39, para.60, <http://www.un.org/en/peacekeeping/orolsi.shtml#ssr>, accessed on 6 March 2010 を参照。

ための社会と人々の精神を落ち着かせる改革前の地盤工事、d) 特別保護が必要なグループへの配慮と人権の尊重（例えば、ジェンダー、児童保護、人権等）。また、SSRの諸活動を分類したものは、図1を参考。また、全体の活動として、治安部門の調査、ニーズ調査、SSR戦略や政策討論・立案がある。

1 マンデートから見る現行の統合ミッション、政治ミッション、平和構築委員会とSSR

現在では、11のミッションがSSRに取り組んでいる：MONUC（コンゴ（民））、UNMIL（リベリア）、UNMIS（スーダン）、UNOCI（コートジボアール）、UNMIK（コソボ）、UNMIT（東ティモール）、UNAMA（アフガニスタン）、UNIOSIL（シエラレオナ）、BINUB（ブルンジ）、UNOGBIS（ギニアビサウ）、BONUCA（中央アフリカ）⁴⁸。

2005年以前のマンデートでは、SSRは軍改革、警察改革など、単体での治安部門改革への支援として実施されていた。例えば、1999年のUNMIK⁴⁹を皮切りに、UNAMSIL⁵⁰、UNTAET⁵¹、UNMISSET⁵²には、警察改革、武装兵問題への取り組み、司法改革などSSRの諸活動が、個別にマンデートに明記されていた。“security sector”と呼び始めたのは、2002年のUNAMASIL⁵³からで、シエラレオネ政府に対し「治安部門の効果的なオペレーションを強化すること」からである。また、“reform of security sector”と明記されたのは、2003年MONUC⁵⁴の安保理決議からである。2005年に、SSRの諸活動の連携や多面的な支援の重要性が安保理で議論され、2007年の包括的なSSRが平和維持・平和構築には不可欠であるとの議長声明以降は、包括的なSSRがマンデートに記されるようになった。例えば、司法行政改革や刑務所改革がSSR活動とされたMONUC、MINUSTAH、UNAMAがある。

一方、「SSR」と明記されなくても、SSR活動を実施しているところもある。傾向として、2005年以前のPKOミッションとUNMISがある。前者については、「SSR」との単語になじみが薄かったと筆者は考える。また、UNMISに関しては、もうひとつのダルフル紛争に関し、政府が紛争当事者として関与しているとの疑いがあるなか⁵⁵、警察や機動隊の「改善」ではなく、大掛かりな「改革」という単語が、政治的に受け入れられにくかったのではないかと筆者は推測する。

マンデートで示されるSSR活動の内容もさまざまで、明確に記されているものとそうでないものがある。マンデートは、国連が関与した和平合意にそって作成されている⁵⁶。和平合意書に明確また具体的にSSRの実行が明記されていると、マンデートでのSSRの内容も明確になる傾向がある。例えば、ブルンジ⁵⁷、コソボ⁵⁸、スーダン⁵⁹があるが、これらのPKOミ

⁴⁸ それぞれのマンデートより。

⁴⁹ 安保理決議（以下「SCR」）1244。

⁵⁰ SCR 1270。

⁵¹ SCR 1272。

⁵² SCR 1410。

⁵³ SCR 1436。

⁵⁴ SCR 1493。

⁵⁵ ダルフル紛争に関して、国際刑事裁判所から、現職の大統領に逮捕状がでている。

⁵⁶ 国連DDR研修資料より（2006年1月）。

⁵⁷ 2000年Arusha Agreement, 2003年Pretoria Protocol, 2006年Comprehensive Ceasefire

ッションでは、SSR部門が設けられている。

また、ほとんどすべてのミッションで、警察または司法改革（刑務所改革を含む）がSSRのメインメニューである。ONUBやMONUCのように、軍改革をSSR業務としているマンデートもあるが、まれである。諜報組織に関しては、ONUBの諜報組織の人員に対し、人権尊重に関する研修を調整したのみであるが、治安サービスを直接提供する組織の改革は必ずマンデートに含まれている。一方、文民による管理、民主的な管理・監視・監督に関するSSRは、すべてのミッションでマンデートに含まれていない。政策検討の促進など、民主的統治に関するSSR活動は、ONUBで見られるものの、治安サービスを直接提供する組織の改革ほどではない。これは、「治安維持」を最優先に作成されたマンデートであり、「治安維持」を伝統的に業務としてきた、国連PKOの傾向である。

また、警察改革がSSRの主要な活動になる理由として、警察改革業務に携わる人材の豊かさがある。ブラヒミ報告以降、警察改革を支援する人材の強化をしてきており⁶⁰、国連のSSR支援活動の中で層の厚い支援体制をしいている。人的貢献として、本部レベルではDPKOの警察部門、現場レベルでは国連警察（以下「UNPOL」）、また、UNODCは司法・懲役制度の専門家を派遣し、UNDPが物資供与、研修開催や啓発運動などで支援している。層の厚い国連の警察改革支援体制も、警察改革がSSRのメインメニューになりうる理由のひとつである。

一方、SSR活動のなかで、今後もマンデートに含まれにくい分野がある。『平和と発展を確保するために：SSR支援の国連の方針』には、これまで着手してこなかった軍改革の一部である兵器やその他の軍備の強化と諜報組織改革を挙げている。

以上、マンデートから分析すると、国連PKOのSSR支援活動は、警察改革、司法改革、改革を実施するための環境づくりがメインとなる傾向がある。法の支配や人権尊重の活動に長年着手してきた経験から、人材豊富な警察や司法制度の改革に力を入れるのは自然な流れである。また、和平調停業務を長年続けてきた経験とその紛争に関与する正当性がある国際機構の性質から、さまざまなアクター間、プロジェクト、資源などの調整業務が一番期待される分野でもある。

2 地域機構との連携

2005年の国連世界首脳会合でも、アフリカ連合（AU）等の地域機関との強力が議決されたように、国際平和協力の現場には、さまざまなアクターがおり、協働している。ここでは、国連と地域機構の関係とSSR活動の支援実施状況を分析したい。

SSR支援に積極的な地域機構は、AU、EU、西アフリカ諸国経済共同体（Economic Community of West African States: ECOWAS）、北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）があり、国連と協働している。

Agreement.

⁵⁸ 1999 Interim Agreement.

⁵⁹ 2004 Comprehensive Peace Agreement.

⁶⁰ 2005年国連世界首脳会合でも文民警察の常設的初期展開能力の創設が議論された。

地域機構との連携には、3パターンみられる。地域機構と国連が協働する現場で、パターン1：国連主導型、パターン2：国連がリーダーのひとり、パターン3：国連が他のアクターのなかのひとり、と分類できる。例えば、パターン1は、UNMIKで、4つの柱(EU、NATO、OSCE、国連)で活動する中、SSRでは国連がリーダーである。ミッションの階層構造や役割・責任が明確であったため、他の地域機構と円滑な連携をとっていた⁶¹。パターン2の例として、MONUCのEUと国連がある。現場での調整機能はあるもののあまり上手く機能していない⁶²。パターン3は、国連の関わる姿勢から二通りに分類される。まず一つ目は、国連が積極的に関わった場合である。例えば、ONUBでは、正式にはリーダーシップをとることになっていないものの、国連が積極的に調整役となり、他のアクターからもその行為が受け入れられ、円滑なSSR支援活動が実施されている⁶³。もう一つは、国連が率先して調整役とならなかった場合である。例えば、MINUSTAHでは、調整機能がなく、他のアクターが実施するSSR活動と重複することがあった。

以上から、SSR 当該国が地域機構と直接利害関係(地域安全保障や地域経済活動)があり、国連が調整役を担うとき(マンデートに含まれていたり、または他のアクターから自発的にリーダーとして受け入れられたり)、SSR 活動の支援が円滑に行われる傾向がある。また、ミッションを受け入れた当該国の政治状況や政治文化も大きく影響しているように思われる。

加えて、地域機構以外のパートナーとして、『平和と発展を確保するために：SSR 支援の国連の方針』では、世界銀行や地域開発銀行には公共サービスの向上や SSR プロセスの財務的支援を、研究所、NGO、市民の活動家には専門知識、アドバイス、支援の強力を呼びかけている。

III 国連ファミリーの SSR 活動

この節では、国連ファミリーの SSR 支援体制と支援状況、関係国連機関間の協働体制(本部と現場)を整理、分析したい。

1 国連ファミリーの SSR 支援体制と支援状況

まずは、主力の DPKO と UNDP の SSR 活動の支援体制と支援状況を分析し、その後、国連ファミリーの SSR 支援活動を整理したい。

(1) 国連事務局・平和維持活動局 (DPKO)

国連 PKO の実行組織で、計画、オペレーション、教訓の収集を行う。2007年に、法の支配・安全・治安組織局(The Office of Rule of Law and Security Institutes: OROLSI)が設立され、紛争後の支援の中で、「法の支配」「治安・安全制度の構築」の分野に対し、国連の

⁶¹ Vincenza Scherrer, *Challenges of Integration: Cooperation on SSR within the UN System and Beyond*, "Intergovernmental Organizations and Security Sector Reform", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007.

⁶² 2006年、筆者がキンシャサでEU加盟国外交官からヒアリング。

⁶³ Vincenza Sherrer, *Ibid.*

国連ファミリーの SSR 活動支援

機関名	SSR 活動支援	★	●	♥
政治局	政治的側面支援、暫定司法の国家戦略	★	●	
軍縮局	DDR、SALW	★		
法務部	国連による SSR 関連の活動について、法的観点から助言		●	
平和構築支援事務所 (PBSO)	PBCの議事進行や報告書作成、平和構築基金の管理に加え、平和構築全般 (SSR含む) に関する教訓の収集・分析及び関連機関への提供 ⁶⁴	★		
国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR)	法の支配・人権に関する専門的な助言、当該国の治安組織に人権教育、民主的統治の促進、裁判官の独立性を促進する助言、移行期の正義の為の法の草案	★	●	♥
国連薬物犯罪事務所 (UNODC)	司法・懲役制度改革への助言	★	●	
国連児童基金 (UNICEF)	少年・少女兵の DDR、児童保護の観点からの治安組織への訓練、少年・少女兵の徴兵を阻止するための計画策定	★	●	
国連婦人開発基金 (UNIFEM)	紛争後の和解や司法の推進、性的暴力等のジェンダーの問題に早期に警鐘を鳴らすための指針の構築、女性兵達の DDR、政治参加への啓蒙活動	★	●	♥
国連人口基金 (UNFPA)	ジェンダーに関する法改正を促進	★		♥
国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)	難民や IDP に関わる DDR を支援		●	♥
世界食糧計画 (WFP)	食糧提供などから DDR を支援 ⁶⁵			♥
国連プロジェクトサービス機関 (UNOPS)	DDR の R 戦略を立案、地雷の危険性を啓蒙活動			

★ = The Inter agency SSR Task force

● = The Rule of Law Coordination and Resource Group

♥ = UN Action Against Sexual Violence in Conflict

* 参加している機関にマークを記入

(出典 : Vincenza Scherrer, "Challenges of Integration: Cooperation on SSR within the UN System and Beyond," *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, DCAF, 2007 をもとに筆者編集)

⁶⁴ PBC <http://www.un.org/peace/peacebuilding/index.shtml> accessed on 7 March, 2010.

⁶⁵ 国連DDR研修資料より (2007年1月)。

統一的また未来型アプローチを国連本部から提供している。OROLSIは、「警察局 (Police Division: PD)」「DDR部 (DDR Section)」「地雷作用業務 (UN Mine Action Service: UNMAS)」「SSR課 (SSR Unit)」「刑法と司法諮問業務 (Criminal Law and Judicial Advisory Service: CLJAS)」の5つの課から構成されている。事務総長に報告義務があり、事務次官 (Assistant Secretary-General) が統括している。それぞれの課が連携して、包括的なSSRに取り組むが、SSRに関しては、SSR課が以下の任務を担っている⁶⁶。

- ・ 紛争後の国家レベルのSSRに関する対話をとおして、SSRプロセスの促進 (治安部門セクター間や政治的な戦略レベルにて)
- ・ 国家が実践する治安政策、戦略、計画、構造
- ・ 治安部門の法律制度の構造
- ・ 管理、監視、監督制度や国家のSSR調整体制の強化
- ・ 包括的・統一的国連のSSR支援の調整やSSR資源 (人材と予算) の動員
- ・ SSRプロジェクトやプログラムの監視と評価

また、SSR課は、国連機関間SSR支援ユニット (UN Inter-Agency SSR Support Unit) と密な連携をとっており、国連の経験から得た教訓を生かし、技術的な指導を提供している。2010年2月からは、二国間支援や他の組織などでのSSR業務経験者、学者、技術者、公務員、元軍人や治安部門業務の経験者を外部から集め、SSR専門家のロスター制度 (United Nations Roster of Security Sector Reform Experts) を設立し⁶⁷、国連ファミリーや国連加盟国への助言を提供する体制を整えた。現在、10以上の国連PKOと特別政治ミッションのSSRを支援している。

国連PKOの現地では、国連警察 (UNPOL) が、現地警察への助言、監督、訓練、また警察組織の再構築などを担当している。東ティモールのように、治安維持を行っているUNPOL部隊の警察官が直接研修の講師を務める場合もある⁶⁸。

また、2006年12月には政策指針「警察と法執行組織の再構築・再建への支援」⁶⁹を策定し、国連の統一的なアプローチを提示しており、平和への定着に向け、より一層の「法の支配」の強化に力をいれている。

また、DPKOのSSRの定義は以下のとおり⁷⁰。

SSRは、「法の支配」を再構築および強化には欠かせない重要な活動である。複合ミッションの成功の鍵は、SSRが握っており、出口戦略の目安となる。また、複合ミッションでは、軍改革、警察改革または武装組織だけでなく、司法改革や関連治安部門行政機関の改革もマנדレートに含まれることがある。

SSRをPKO撤退の出口戦略の一部としてみており、当該国の治安部隊を治安維持活動が自

⁶⁶ <http://www.un.org/en/peacekeeping/orolsi.shtml#ssr>, accessed on 6 March 2010.

⁶⁷ News of 4 February 2010 by DPKO, “New international roster of Security Sector Reform experts is launched,” <http://www.un.int/wcm/content/lang/en/pid/14009> accessed on 4 March 2010.

⁶⁸ 2007年、筆者が現地のUNPOL警察官からヒアリング。

⁶⁹ UN document, DPKO/PD/2006/00070, 13 December 2006, “DPKO Policy: Support for the Reform, Restructuring and Rebuilding of Police and Law Enforcement Agencies,” DPKO.

⁷⁰ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008.

力で行えるように改革し、治安維持活動の引き渡しを目的としている。民主的な統治や市民社会による外部監視体制なども項目になく、根底に「治安は腕力で守る」との姿勢が読めるうえ、包括的な SSR 概念ではない。また、国連 PKO の組織体質から、短期決戦を念頭に取
り組んでいる。

(2) 国連開発計画 (UNDP)

伝統的に、開発の視点から、「法の支配」「民主化」を基軸に、司法改革（移行期司法と国家の司法制度：裁判所、検察、刑務所制度等）、民主的な監視、管理、監督の制度、外部監視制度等を支援してきた。特に国連 PKO 撤退後は、現地での平和構築をリードしてきた。

現在は、危機予防復興支援局 (Bureau for Crisis Prevention and Recovery: BCPR) が従来の開発の視点から、紛争終結から復興までの切れ目のない支援を念頭に、技術支援や資金面などをおし、包括的な SSR 支援（特に「ジャスティス」と「安全・治安」の観点から⁷¹）を実践している⁷²。また、SSR 関連活動の DDR（特に“R”）、地雷除去、SALW 問題にも支援をしている。

UNDP の紛争後の社会における SSR / 「法の支配」の教訓は、以下の三つが挙げられている⁷³。

- ① 「法の支配」を確立するには「行政改革」「技術支援」の両者を併せ、各治安部門セクターのバランスも考慮した包括的支援が必要
- ② 治安組織は人権と民主的ガバナンスの原則に基づいて治安維持任務を遂行すべき。「法の支配」の枠組みから市民の治安組織に対する監視体制を強化することを推進する。
- ③ 現場で結果を積み上げ、現地の「法の支配」能力が向上することが、グローバルレベルでの政策に影響を与える。

基本姿勢として、「法の支配」のもと、人権を尊重し、市民が治安部門の監視を行う民主的なガバナンス体制の構築が SSR と読め、また、包括的な SSR の取り組みである。

この基本姿勢をもとに、2008 年から 2011 年の間に、優先順位の高い 20 カ国で、以下の 5 つの「法の支配」を強化するプログラムが実施される。

1. 早期復興期と移行期に「法の支配」を強化させる。「法の支配」を司る機関の能力向上に着手する間、治安・安全、ジャスティス、刑事免責に関する早急なニーズに応え、国家の運営能力（政府行政機関、市民社会、避難民）の強化を支援
2. 危機下における性暴力やジェンダーに基づく暴力から女性を守るために「危機予防と復興における女性のエンパワーメントとジェンダー平等に関する 8

⁷¹ *The Secretary-General's 2004 Report on Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, (S/2004/616) をベースに策定されている。

⁷² UNDP, BCPR, “Security Sector Reform,” http://www.undp.org/bcpr/we_do/security_reform.shtml

⁷³ UNDP BCPR 2008 Annual Report, p. 17

- つのアジェンダ⁷⁴」を策定。女性の安全とジャスティスへのアクセスを促す
3. 「法の支配」を司る機関（裁判所、法務省、検事、警察、刑事など）に技術支援をとおして能力育成を助成
 4. 当該国の司法行政の能力向上に取り組みながら、移行期司法を促進
 5. 自信の構築と和解を推進⁷⁵

治安維持にあたる組織のみの改革ではなく、市民社会の治安部門への監視体制、SSRの関連活動も網羅し、「体質改善」という長期目標だけでなく、「技術や物資提供」で紛争直後の安全・治安の維持も支援するという現状への対処にも配慮されている。市民社会が主役の「体質改善」「技術の向上」を併せた包括的なSSR活動で、平和の安定だけでなく、社会の繁栄を見据えて支援されている。

2 関係国連機関間の協働体制

SSRの包括的・多面的な活動は、活動内容、量、時間ともに、国連事務局だけで対応できるものではない。そのため、効果的かつ円滑に支援をするため、関係国連機関間の連携・調整が行われている。同節では、(1) DPKOとUNDP、(2) 調整等を目的とした複数の関係国連機関間の連携、(3) 特別な課題にターゲットを絞り複数の関係国連機関間の連携を整理する。

(1) DPKOとUNDP⁷⁶（法の支配関連）

統一ミッション計画（IMPP）や技術支援ニーズ調査ミッション、（現地）国内調全体制をとおして、「法の支配」「警察」「司法・懲役」「SSR」「民政支援」「人権」の分野で密な調整を行っている。

(2) 調整等を目的とした複数の関係国連機関間の連携

・ The SSR Task force（座長：DPKO）

参加組織はDPA、ODA、OHCHR、アフリカ特別顧問室（the Office of the Special Advisor for Africa: OSAA）、UNDP、UNICEF、UNIFEM、UNODC、PBSO、UNFPA。

⁷⁷

・ The Rule of Law Coordination and Resource Group（座長：事務次官）

参加組織はDPA、DPKO、OHCHR、OLA、UNDP、UNICEF、UNHCR、UNIFEM、UNODC⁷⁸。

⁷⁴ 英語では、Eight-Point Agenda for Women's Empowerment and Gender Equality in Crisis Prevention and Recovery, particular emphasis will be placed on ensuring access to justice for victims of Sexual- and Gender Based Violence (SGBV) and domestic violence. 安保理決議1325に基づき策定。

⁷⁵ UNDP, "Strengthening the Rule of Law in Conflict- and Post-Conflict Situations: A Global UNDP Programme for Justice and Security 2008-2011," p. 6.

⁷⁶ UNDP, "Strengthening the Rule of Law in Conflict- and Post-Conflict Situations: A Global UNDP Programme for Justice and Security 2008-2011", p. 14.

⁷⁷ <http://www.un.int/wcm/content/lang/en/pid/14009> accessed on 4 March 2010.

⁷⁸ <http://www.un.org/en/ruleoflaw/index.shtml> accessed on 5 March 2010.

(3) 特別な課題にターゲットを絞り複数の関係国連機関間の連携

・危機下における性暴力やジェンダーに基づく暴力から女性を守る為に、関係国連機関が協力し、UN Actionを実施。参加機関はDPKO、OCHA、OHCHR、UNDP、UNFPA、UNHCR、UNICEF、UNIFEM、WFP、WHO⁷⁹。

その他、現場のCountry Teamの調整体制で情報交換やプロジェクトの重複を予防している。また、さまざまな共通課題（多くは、ミレニアム宣言に基づく）で国連機関が一丸となって啓蒙活動を行っている⁸⁰。

IV 国連の統一的・包括的な SSR 活動の課題と今後の可能性

2007年2月の安保理議長声明『平和と発展を確保するために：SSR支援の国連の方針』には、最優先課題として、以下7事項を記している。

①国連政策とガイドラインの作成、②戦略アドバイザーや専門家の能力の強化、③現場でのSSR能力の強化、④リード組織の任命、⑤調整と運営の実行支援の強化、⑥国家のSSRプロセスに対し、効果的な支援、専門性、十分な資源を提供するためにパートナーシップを構築、⑦上記の優先事項を実践するための国連機関間SSR支援ユニット（UN Inter-agency SSR Support Unit）の設立。

人材確保、研修の開催⁸¹、パートナーシップの構築など、多くの事が現時点で改善されている。一方、未解決の課題として、統一的なガイドラインの作成と資金調達がある。ガイドラインについては、「法の支配」からのアプローチのものは、UNDPが作成しているが、DPKOが採用するかは未知数である。資金調達については、PBCに関しては、独自の基金があり、長期決戦の準備もされているが、他のミッションでは数年で結果を出す事を要求され、恵まれていない。それぞれの国連機関にそれぞれの予算編成、予算期間があり、それらをパズルしながら、統一的なSSRプロジェクトを実施するのは至難の業である。統一的な概念に基づいて統一的な予算管理によって行われる方が便利であり、今後の課題である。

おわりに

冷戦後、社会構造が大きく変化し、また、紛争形態も変化した。国家間の戦争から、個人をとりまく社会構造や環境のひずみから生ずる紛争へ変化し⁸²、平和活動にも変化が現れた。

⁷⁹ UNDP, “Strengthening the Rule of Law in Conflict- and Post-Conflict Situations: A Global UNDP Programme for Justice and Security 2008-2011,” p. 6.

⁸⁰ 東ティモール、コンゴ（民）、ネパールなどで国連関係者からのヒヤリング（2006～2007年）。

⁸¹ UNDP SSR Newsletter, April-June 2009, <http://ru.unrol.org/files/SSR-Newsletter-02.pdf>, accessed on 7 March 2010.

⁸² 筆者は、冷戦という大きな重しがはずれ、紛争が再度、表舞台でみられるようになっただけと考えるが、今回は通例を採用した。

社会・経済構造などに紛争原因があるなか、90年代の軍事力に任せた平和創造には限界があった。ブラヒミ報告以来、人間の安全保障概念を反映した、「ハード（従来の安全保障）とソフト（人を中心に社会・文化・政治など多面性をもつ）な安全保障」が浸透し、紛争後の社会で、平和と安全のためには紛争地の人々を取り巻く不平等な社会・経済構造への取り組みが必要と認識されたため、「法の支配」「人権」「民主的統治」を基軸にした、包括的なSSR支援活動が重用され、広く受け入れられる概念に育った。これは、現状にあった自然な流れに思われる。

また、90年代から今世紀にかかる経済的な暗雲が、国家の節約志向を促し、国際平和活動にも影響し、燃え続ける紛争の火種に対して持てる資源を一貫させ、低予算で高インパクトな結果を残す努力をする傾向ができてきたと思われる。しかしそれ以上に、先行きが見えないアフガニスタン、イラクでのテロとの戦いから、資源を集中させ、全力で現状打開に挑み、安全を手に入れたいとの世界の人々（特に西側先進国）の思いが働き、2004～2005年頃からの包括的なSSRに統一的に取り組む体制に、賛同者が増えたのではないかと推測する。

「安全保障」「開発」からみた平和構築は、時間軸や方法論が違うが、目的は同じ「安全に幸せに暮らすこと」である。人を物事を中心にし、現地のニーズにそった活動を多くのアクターと調整しながら進めれば、負のパワーがあふれる紛争後の社会でも、平和と安全を構築することは可能だと思う。世界の国の人々を代表している国連が、その調整業務を円滑に行えば、平和と安全への道は開けると筆者は思う。