

第9章 モザンビーク

中澤香世
(亜洲大学大学院客員教授)

はじめに

モザンビークは17年間継続した内戦終結後の復興・開発の過程において経済成長を遂げ、一方で高い絶対的貧困指数を抱える紛争終結国、発展途上国である。開発期の現在も地方における選挙時暴動等数々の不安定要素を抱えるものの、クーデターや内戦再発の可能性は低いという点において一定の平和が定着した数少ないサブサハラ・アフリカの紛争終結国（現在では発展途上国）である。本事例研究では、開発期モザンビークにおいて治安改革に対する一定の抵抗をふまえ、治安改革推進の停滞の原因を探ることとする。本事例研究の目的はモザンビークの治安改革という包括的・多面的な活動における「開発」と「安全保障」の交錯と相克を探ることであり、開発と安全保障のディレンマの克服に向けた方策を探求することにある。本事例研究では、治安改革の停滞の要因として、まず国連モザンビーク活動の負の遺産が中長期的にモザンビーク社会に与えた負の影響を分析・検証する。成功事例として国際機関の実務者から評価されている国連モザンビーク活動の負の影響の部分にハイライトをあて、それに対して投入された外部からの主要な措置を分析・検証することによって同国のSSRの課題を探求する。

I モザンビークの内戦の特徴

モザンビークは南部アフリカに位置し、第二次世界大戦後はポルトガル本国の農民が大規模な入植を開始し、ポルトガルの植民地支配下にあった。1962年にはモザンビーク解放戦線（FRELIMO）が結成され、宗主国ポルトガルの圧政に対する植民地解放闘争を1975年の独立まで展開した。1975年にモザンビークは独立を達成したが、これに対して地元のポルトガル人右派勢力はフレリモ転覆のために、モザンビーク抵抗運動（RENAMO）を結成した。レナモの組織の実態は南ローデシア（後のジンバブエ）の情報組織ローデシア中央情報機構（CIO）が旧ポルトガル政府統治時代の秘密警察PIDEの元兵士を雇い、部隊に編成したものである。南アフリカ共和国の諜報機関「市民協力局」や「国防軍第7医療大隊」は1970年代後半より本格的に数々の生物テロを黒人勢力に対して投入してきたが、白人政権時代のローデシア中央情報機構（CIO）もそれに連携して関わってきたとされる¹。独立直後から熾烈な内戦状態に陥ったモザンビークだが、1980年代のレナモによって、無数の子供の誘拐、女性への暴行、教員・医療従事者の殺害、産業インフラ・収穫物の破壊が行われ、約150万人が難民化、300万人が避難民化した。モザンビークの内戦（1975年～1992年）の特徴は

¹ 『軍事研究 ワールド・インテリジェンスVOL4』、ジャパン・ミリタリー・レビュー、2007年、

1977年～1986年においては冷戦の代理戦争の要素が強かったが、1986年～1992年の間は紛争が内面化し、地域社会において国家権力であるフレリモかフレリモでないかによる権力闘争の色合いが強まってきたといえる²。レナモは恐ろしい破壊活動にもかかわらず、フレリモによって弾圧され不満を抱えていた伝統的権威者や宗教関係者を通じて、特定の地域における住民の積極的な協力を享受し、局地における現地化を進行させ、内戦は地域社会を巻き込んだ両極分化の様相を帯び、住民は暴力的対立構造に深く巻き込まれるようになった³。また、同国内戦の構造は冷戦の代理戦争および周辺諸国による不安定化工作の色合いが強く、フレリモは旧ソ連及び社会主義諸国（東ドイツ、ブルガリア、北朝鮮）によって後方支援され、レナモは南アフリカ共和国および欧米諸国によって後方支援を受けた。フレリモに対して、旧ソ連は軽火器を供給し、東ドイツやブルガリアや北朝鮮はAK47突撃銃などの小型武器を供与、一方、南アフリカ共和国や英国やポルトガルはアフリカ共和国やナミビアでのオペレーションにて捕獲したソ連の武器や通信機器をレナモに投入した⁴。

II 内戦終結の要因

モザンビークの内戦は冷戦崩壊とともに、国際政治の変化によって終焉を迎えた。冷戦崩壊とともに、両陣営を後方支援していた国々に変化が生じ、モザンビークの内戦を永続させていた外的要因は消滅した。フレリモを支援していた社会主義諸国体制が崩壊し、レナモを支援していた南アフリカ共和国の白人政権が崩壊し、アパルトヘイトが撤廃されたことによって、外部干渉は消滅した。

モザンビーク同様、旧ポルトガル植民地のアンゴラ共和国は莫大な収益性をもつ天然資源（石油や鉱物）を所有し、外部からの干渉により内戦が長期化したのに対して、モザンビークでは収益性のある天然資源が発見、開発されていなかったため、冷戦崩壊とともに外部のステークホルダーによる干渉が消滅したのである。冷戦崩壊という国際関係の構造上の変化はモザンビークの内戦終結の最大要因であるが、1990年から1991年にかけて大規模旱魃がモザンビークに襲来したことによって両陣営の兵士が食糧難になり、実質的な戦闘体制が崩壊していたことも紛争当事者である両陣営の和平探求への動きにつながったといえる。

III 和平プロセスへの道のり

1990年以降、イタリアの仲介のもと、ローマにて反政府ゲリラ組織モザンビーク民族抵抗

157頁。

² 船田クラーセンさやか、国際協力機構主催第3回ウィルトン・パーク会合勉強会における説明、於東京、2007年9月21日。

³ 船田クラーセンさやか、「モザンビーク紛争後の平和構築の課題—地域社会における対立の深化」『アフリカにおける紛争後の課題—共同研究会中間成果報告』、アジア経済研究所、2007年、40頁。

⁴ Hinako Toki, “Peace-building and the Process of Disarmament, Demobilization, and Reintegration: the Experiences of Mozambique and Sierra Leone,” Japan International Cooperation Agency, 2004, p.29.

レナモと和平交渉を開始カトリック教会系NGOが和平交渉を仲介した。反政府ゲリラであるレナモが和平合意に賛同した背景には、国際社会からの金銭的支援と交換条件にレナモが平和委員会に参加することを確約したことがあげられる⁵。停戦協定の下準備として、レナモが1,000万ドル～1,200万ドルを要求した背景には、軍事的媒体から政治的政党に移行するための複数政党制選挙への準備金として、準備資金を必要としていたからである⁶。1992年10月13日には包括和平協定が締結された。これを受け、1992年12月、国連安全保障理事会において国連安保理決議797が決議され、国連平和維持活動として、軍事部門、選挙部門、人道部門および行政部門の4部門からなる国連モザンビーク活動(ONUMOZ)が設立され、1993年2月には文民警察部門が追加され、世界各国から派遣された6,000人以上の要員が参加し、活動した。ONUMOZは公式には1992年12月から1995年12月9日のモザンビーク新政府の成立まで展開された⁷。国際機関の連携とともに具体的にとられたONUMOZによる和平プロセスは、選挙法の制定、戦闘部隊の非軍事化の施行、複数政党制総選挙への準備、両陣営のDDR(元戦闘員の武装解除・動員解除・再統合)などであるが、本稿ではとくに両陣営のDDRとFAM(モザンビーク国防軍)の再編成の負の遺産を分析し、開発期現在の治安改革の停滞への影響を検証する。

IV 国連モザンビーク活動の負の遺産

国連モザンビーク活動の主要な取り組みとしてまずDDRを検証する。DDRは国際社会の主導により、1993年から1994年まで実施され、政府軍(フレリモ軍)、レナモ軍を対象として、合計91,691人の兵士が武装・動員解除の登録をし、内78,078人(57,540人が政府軍、20,538人がレナモ軍)の兵士が最終的に動員解除された⁸。さらに、FADM(モザンビーク新国軍)に12,353人の兵士が入隊した。両陣営から回収したすべての軍事武器を国連管轄下の武器倉庫に運搬し、結果すべての軍・市民から回収した武器の合計数は189,827個にのぼった⁹。武装解除、動員解除は治安の回復、政治的安定など短期的効果を発し、軍と兵士の引き離し、兵士と武器の分離を実施することにより、さらなる暴力的衝突を回避することができ、さらに、両陣営の武装解除は複数政党制実現のための前提条件、土台となり、国連モザンビーク活動はアンゴラPKOの教訓を活かした形で実現された¹⁰。このように平和裡に

⁵ Adriano Nuvunga, "Post-war Reconstruction in Mozambique: The United Nations' Trust Fund to assist the former rebel movement RENAMO," Centro De Integridade Pública, 2007, p.11.

⁶ Olaf Tataryn Juergensen, "Repatriation as peacebuilding and reconstruction: the case of northern Mozambique, 1992- 1995," <http://www.unhcr.org>, 2000, p.16.

⁷ 中澤香世、「モザンビークでの成功を生かせるか」『外交フォーラム』都市出版、2008年、66頁～69頁。

⁸ Toki, "Peace-building and the Process of Disarmament, Demobilization, and Reintegration: the Experiences of Mozambique and Sierra Leone," p.33.

⁹ *Ibid.*, p.33.

¹⁰ Andrea E Ostheimer, "Transforming peace into democracy: Democratic structures in Mozambique," *African Security Review*, 1999, www.iss.co.za/pbus/ASR/8No6/Transforming, Vol.8, No.6, p.6.

実施され、成功したかのように見える武装解除、動員解除だが、多くの問題点、課題が残った。第一に、子ども兵士の動員解除の措置がなされなかったこと。第二に、武器回収の際に武器破壊をしなかったため、一般市民や両陣営の兵士の間に残存したこと。第三に、武装解除と動員解除の区別があいまいだったこと。第四に、兵士による武器の引き渡しは自己申告制だったため、兵士は良質の武器を手元においておくことを選択したこと。第五に、一部の回収武器のみ破壊したこと。第六に、女性の参画が全体の 1.48%のみだったこと。第七に、動員解除された兵士達の間で残存した武器は、南アフリカ共和国・中央・南部アフリカ近隣諸国へ流出し、流出した武器は近隣諸国における治安や犯罪の増加を増長させたこと。これらの問題点、課題は復興期、開発期のモザンビークおよび近隣諸国に負の遺産をもたらした。

国連モザンビーク活動の主要な取り組みとして次にモザンビーク新国軍（FADM）を検証する。モザンビーク新国軍（FADM）は和平プロセスの課程でモザンビーク国軍（FAM）を再編成したものである。FAMは陸上部隊、小規模海軍、空軍によって構成され、その編成内容は、陸上部隊は約 35,000 の軍隊、5,000 の国境警備隊、15,000 の民兵から構成され、小規模海軍は 2,000 以下、空軍は数千から構成されている¹¹。兵士の士気減退と洗練された武器や効果的指揮統制の欠如により、FAMの戦闘能力は低下していた。しかしながら、1980年代末までには、FAMは中部北部の州に限定され、その主な任務内容も群レベルおよび州レベルの資本や主要な交通脈路を警備することにあつた。内戦終了直前の 1990 年までに、FAMはモザンビーク政府にとって浪費の元となり、国家支出の実に 40%～50%を占めていたのである¹²。国連モザンビーク活動が開始するまでに、モザンビークの準軍隊、正規軍に準じる部隊の数は 15 万 5 千人に達成しており、内戦中、モザンビーク全土で約 600 万個のAK-47s（カラシニコフ改良版）が存在し、モザンビーク政府は約 150 万個のカラシニコフを自己防衛のために、一般市民に配給していたと報告されている¹³。FAMは包括和平協定締結後にFADMへと再編成されることになる。

FADMはFAM、レナモ軍解体後、停戦から 6 ヶ月以内に各 1 万 5 千人を両陣営よりFADM編成のために派遣、合計 3 万人から構成された¹⁴。FADMの趣旨は国の主権・自立・領土を保護すること、緊急状況や危機に対する援助などであり、さらには、停戦と新政府設立の間に、FADMとFADM最高司令部は、民間人をあらゆる犯罪暴力から保護するために警察署と協働体制を承認され、FADMの設立は停戦の結果として、集中的な武装解除、復員兵の市民生活への統合とともに導入され、停戦と新政府設立の間のFADMの中立性も保証されていた¹⁵。FADMの設立は武力の解体・分散、精鋭集団の不安定さ、軍隊対抗関係と構造的な脆弱

¹¹ Toki, “Peace-building and the Process of Disarmament, Demobilization, and Reintegration: the Experiences of Mozambique and Sierra Leone,” p.28.

¹² Juergensen, “Repatriation as peacebuilding and reconstruction: the case of northern Mozambique, 1992- 1995,” p.8.

¹³ Toki, “Peace-building and the Process of Disarmament, Demobilization, and Reintegration: the Experiences of Mozambique and Sierra Leone,” p.29.

¹⁴ “Observers sent to monitor Mozambique cease-fire,” HighBeam Encyclopedia, *Month* 1992, www.encyclopedia.com/doc/1F1-13344157.html, p.2.

¹⁵ “General Peace Agreement for Mozambique,” International Relations and Security Network Primary Resources in International Affairs (PRIA), www.isn.ethz.ch, p.12.

性の可能性として定義され、以下のような問題点、課題が指摘された。第一に、FADMに入隊したい兵士の数は大変少なかったため、FADMの兵士の質および士気はあまり芳しくなかった（原因は除隊兵士に対する退職手当として18ヵ月分の給料の支給を実施しているプログラムRSSの方に人気集中した）。第二に、レナモやFAMの武器庫や警察の兵器庫から武器漏洩した。第三に、FADMは低賃金、未熟な訓練、モラルの低下、汚職、歴史的敵対意識、民族間の衝突の可能性を含蓄していた。元レナモ兵士は北部・西部出身の読み書きのできない兵士が多かったが、東欧で陸軍士官学校の上級学位を取得した南部出身のFAM兵士から助けを受けたことで全体的融合を図った¹⁶。第四に、FADM幹部は、1994年12月以降、脱隊の際に武器を持ち出した。第五に、1995年2月までに、FADMの人数は12,195人までに減少（FAMは8,533人、レナモは3,662人）¹⁷し、設立時より約6割兵士が減少した。このように、和平合意から3年でモザンビーク新国軍が弱体化したことは、現在のモザンビーク新国軍が国軍として脆弱であることへの要因となった。

V 開発期現在の SSR の現状

モザンビークのSSRにおいて主要な取り組みは警察改革である。和平合意から18年経過したが、同国のSSRは警察改革を中心に実施され、二国間機関、国際機関による支援も非常に少なく、全体的に改革が停滞している。同国では、現地の政府職員の間で一定の抵抗感があり、「改革」という用語はリストラなどを想起させるため、「治安部門開発 (Security Sector Development)」という用語を用いていた¹⁸。本稿では、和平合意後の小型武器蔓延と治安改善のため取られた主要なSSRを検証し、同国のSSRが停滞している要因を分析する。

VI 和平合意後の小型武器蔓延と警察改革

1995年～1996年に国土全体、特に首都マプト～ベイラ回廊～主要国道沿いにて発生した犯罪の増加をきっかけとして、UNDPによって1997年～2007年にかけて警察支援プログラムが実施されることとなった。その背景には、和平合意後のモザンビークにおいて小型武器が蔓延しており、犯罪が多発したことが存在する。和平合意後の同国における小型武器の蔓延は同国の治安改善に大きな負の影響をもたらした。国連モザンビーク活動にて回収した武器を破壊することに失敗したことは、周辺諸国における暴力や犯罪行為の水準を増幅させることになり、巨大な規模での不正なオペレーションを南部アフリカ地域にもたらすこととなった。除隊兵士や元ゲリラ部隊兵士は個人的に武器を所有しているため、内戦終了後も大量の武器が残存することとなり、モザンビーク国内には600万丁のAK47が存在していたといわれる。大半は闇市場によって流通し、モザンビーク国内ではAK47の単価が14ドルと低額

¹⁶ Eric T. Young, “The Development of the FADM in Mozambique: Internal and External Dynamics,” *African Security Review*, 1996, www.iss.co.za/pubs/ASR/5No1/Young.html, Vol.5, No.1, p.5.

¹⁷ Young, “The Development of the FADM in Mozambique,” p.4.

¹⁸ 工藤正樹氏聞き取り調査、UNDPモザンビーク事務所、2007年11月6日、於マプト。

にて購入できることも小型武器蔓延に拍車をかけた。隣国の南アフリカ共和国では 1 丁が 400 ドル～500 ドルだったことから、モザンビーク国内でいかに小型武器が安値にて購入できたかを推察することができる¹⁹。1998 年までに、モザンビークは南アフリカ共和国国内市場への小型武器供給の最大で単一の源となったのである。モザンビーク政府はこれに対していくつかの措置をとった（表 1 参照）²⁰。南部アフリカ地域全体における地域安定のための武器回収に関する限界とは、南部アフリカ地域における不正取引を防止するための国家間共同オペレーションはレイチェル作戦以外にも計画立案されたが、近隣諸国当事者の資金投入のための金銭的限界によって一度も実施されなかった。

1993 年以來、武器関連の犯罪は増加し、1997 年にはピークを迎えた。レイチェル作戦と「銃を鋏に」プログラムは犯罪武器市場を壊滅することにはつながらなかった。両作戦によって回収された武器の数は 1995 年に 1,400 個、1996 年に 1,018 個、1997 年に 6,094 個、1998 年には 5,130 個に減少した。このことから考察すると、武器回収の成功は国内における政治的機運と平和と民主化の双方における国民の自信の結果に左右される²¹。レイチェル作戦と TAE プログラムが終了した 1990 年代末の時点では、新しい武器がモザンビークにブルガリア、アルバニア、ロシアから流入し、最大の安全保障問題は隠匿武器であった。これらの隠匿武器は、南部アフリカ地域における暴力行為において使用された武器の供給源としてだけでなく、モザンビーク国内における安全および安全保障を脅かすものとなったのである²²。

本稿では、モザンビークにおける和平合意後のこうした武器の蔓延による治安の悪化を受けて、同国において 10 年間に渡り実施された国連開発計画（UNDP）による警察支援を検証する。モザンビーク共和国警察（Police of the Republic of Mozambique: PRM）は Mozambique Armed Forces（モザンビーク国防軍）の旧メンバーにて構成されている。1992 年のローマ和平合意後、国際社会は警察を軍主導型から警察機構に変革すべく支援し、国際的な規範や人権に沿った法と秩序を確保するために訓練した。1997 年には、UNDP はスペイン政府とオランダ政府の三者と協働体制を組み、PRM 支援を開始した。当初のプロジェクトは 3 年間継続し、その後フェーズ II へと移行、フェーズ III はオランダ政府の支援のみを受けた。PRM はモザンビーク内政部管轄下にあり、総司令官が存在し、各州に州司令官、各群に警察分署を設置している。警察官は約 2 万人おり、モザンビーク人 1,000 人の人口当たりに警官 1 人の割合である。モザンビークの国土の大きさを考えると、この数値は適切ではなく、国民の警察サービスへのアクセスを制限するものである。女性のリクルートは進みつつあるが、ジェンダー平等を掲げているにも関わらず、PRM は上層部になるほど男性中心の組織である。警官の不足にも関わらず、PRM は効率性にとって障害となる適切なインフラスト

¹⁹ Kees Kingma, “The role of demobilization in the Peace and Development Process in Sub-Saharan Africa: conditions for success1,” African Security Review, 1996, www.iss.co.za.Pubs/ASR/5No6/Kingma.html, Vol. 5, No. 6, p. 8.

²⁰ Toki, “Peace-building and the Process of Disarmament, Demobilization, and Reintegration: the Experiences of Mozambique and Sierra Leone,” p. 37.

²¹ *Ibid.*, p. 13.

²² *Ibid.*, p. 15.

ラクチャーや設備が不足している。1992年以降、PRMは組織的変革を実施し、2003年～2012年まで実施の10カ年戦略計画（PEPRM）をうちだしている²³。同プロジェクトは1997年から2007年まで実施され、三段階によって実施された。

PRM支援のフェーズIはUNOPSを執行機関として開始し、以下の2点が焦点として施行された。第一に、主要な警察訓練センターのリハビリテーションや機材据え付けである。第二に、首都マプトにおける選出された警察署のリハビリテーションである。当フェーズにて実施された改革はPRM支援におけるフェーズIIプロジェクトのための基盤を構築した²⁴。

2000年10月にはフェーズIIが開始し、フェーズIIはフェーズIによって達成された成果の上に確立された。フェーズIIでは、新メンバー訓練と既存の警察の再訓練、施設のリハビリテーション、必須備品や技術支援の設備による警察署、群・警察コマンドなどのモデル部隊の構築、司令官を含むPRMの経営企画的機能の改善に対する援助を実施した。さらに、PRMと内政省は52人のメンバーから構成される運営委員会設立によって関係者との協議を実施し、当委員会は政府や市民社会や二国間・多国間ドナーを代表し、PEPRMを発展させた。PEPRMは組織的方向性や最優先課題・費用・結果を監視・測定するための指標を組織に提示するための大きな進歩となった。フェーズIIの反省点はキャパシティ・ビルディング強化、セクター間におけるドナー支援のプロジェクト調整、カウンターパートおよび市民社会の参加促進、司法セクターにおける改革との統合、行政強化に対する政府のアプローチ²⁵であり、フェーズIIIにて改善すべき課題となった。

フェーズIIIは国家実行方針に基づき、内政省とUNDPをリードドナーとして策定され、10カ年戦略計画（PEPRM）における鍵となる下記最優先事項の施行への支援を実施した。最優先事項とは、10カ年戦略計画の監理・施行、組織的経営的改善、人材教育、PRMのイメージの改善である。ポルトガルがメインサポーターとして企画運営する役割を担い、プロジェクトの主要な結果の達成に貢献することとなった。モザンビーク政府による資金拠出は、プロジェクトへの貢献に関する詳細情報の欠落によってこの間不透明なままであった。フェーズIIIの問題点は施工程の遅延にあった。遅延は次のような要因による。より詳細なプロジェクト書類の欠如、政府高官の部分的関与、運営委員会の強いリーダーシップの欠如、新法の承認採択のための立法手続き、オランダ政府による資金供与の遅延とUNDP・ATLASシステムへの補完作業の遅延、UNDPとモザンビーク政府間の契約方法の変化、モザンビーク政府の不透明な分担金、他のドナーからの追加資金の欠如、司法セクター改革の不十分な調整と相関関係、そしてドナーに対する内政省からの戦略アプローチの欠如である。フェーズIIIはフェーズIIの反省点を受けて施行されたが、フェーズIIIの裨益効果は以下の通りである。²⁶

²³ “Support to the Police of the Republic of Mozambique Project Outcome Evaluation Phase I, II, and III Final Report,” UNDP, 2007, p.8.

²⁴ *Ibid.*, p.9.

²⁵ *Ibid.*, p.11.

²⁶ *Ibid.*, pp.15-33.

- ・PEPRM の承認はモザンビーク国民にとってサービスデリバリー・キャパシティの現代化・改善にとって PRM の努力の成功の鍵となった
- ・モザンビーク政府・ドナー協働体制の運営委員会の設立
- ・2004 年 12 月に内政省の権限の下、UTIPE（テクニカル・インプレメンテーション・ユニット）が設立された
- ・UTIPE の役割は PEPRM の監督と施行の支援、内部モニタリング・フォローアップ（正の要素は PEPRM 施行のための PRM5 ヲ年業務計画による準備が成功したこと）
- ・評価チームによる UTIPE 評価（UTIPE は PEPRM の連続における本質的実体を構成した）
- ・PEPRM 施行のためのモニタリング・システムの設計
- ・異なる介入行為を調整し、互恵的な相乗効果を生み出すための司法部門とのワークショップの開催
- ・モザンビーク政府・ドナー・NGO 等市民社会の協働体制から構成される 50 人のメンバーからなる運営委員会の設立
- ・司法部門の調整
- ・PRM の組織的マネジメント能力の向上。具体的には、ロジスティックス・会計のための対策・実務・手順、戦略計画を目的とした既存の資源の見直しと測定・評価、州・群レベルの地方分権化・人的財務的資源の経営、PRM 強化の完全化・倫理性・専門性、開発戦略計画の継続のための技術計画、IT 計画の開発、人材育成、警察実用学校における基礎訓練プログラムの設立等
- ・警察における反社会的浸透を考慮したリクルートメント・プロセスの構築
- ・ACIPOL における上級レベルのオン・ザ・ジョブ・トレーニングの設立。具体的には、政治学の学士号を供与する 4 年間の定期的な学位プログラムや多様なレベルの組織において上位の職位につく警察官のためのエクゼクティブ訓練コースや交通担当警察・国境警備・VIP 警備隊など。フェーズ III の期間に ACIPOL を卒業した士官候補生の数は 215 人（内、学士号取得は 54 人）であり、卒業と同時に警察に入り警官の職位につき、駅などに配置され予約・オペレーションなどの任務を任される。その他、訓練には標的発砲、武術、ボディービルディング術等を含む
- ・PRM の一機構として ACIPOL と教育機関との間に交換プログラムを設立。具体的には、ACIPOL は他の高等教育機関と教員・学生の交換のプログラムや共同学位プログラムや共同調査イニシアティブを促進。ACIPOL は他にも司法部門や警察部門との間に協働パートナーシップを構築するうえで重要な役割を担うこととなる。ACIPOL の学位プログラムは大学における司法分野関係者や市民学生に公開されている。

1997 年から 2007 年まで実施された三段階の PRM 支援プロジェクトの累積効果をまとめると以下のとおりになる²⁷。

- ・警察のためのよりよい訓練センター

²⁷ *Ibid.*, pp.34-45.

- ・よりよいプログラムやカリキュラムの提供
- ・中級・上級レベルにおける訓練された能力のある警官の育成
- ・州・郡司令部とモデル警察署の設立
- ・PRM に対する戦略計画の開発
- ・戦略計画（UTIPE）に対するテクニカル部門の設立
- ・警察力の一新・活性化
- ・インフラ・機器の分野における改善
- ・人権、ジェンダー関係、クライアントサービスのよりよい理解
- ・コミュニティによる警察の役割に関するよりよい概念
- ・家庭内暴力被害をうけた女性・子どもへのよりよいケア

UNDPは1997年から2007年の10年間に提供されたPRM改革支援の全体的な評価に基づいて、PRMへの長期的プログラム支援に対する提言を下記のように提案している²⁸。

①経営および戦略調整

UTIPEの予算がモザンビーク内政省予算に吸収されること。警察改革は法律部門に対する国際社会の金銭的支援とモザンビークが実施している貧困削減戦略文書の枠内における同国政府総予算への直接的貢献を通して幅広い議題として取り上げられるべきである。

②組織的運営的側面

PRMの行動規範とともに増加する透明性およびコンプライアンスの重要性に関しては、モザンビーク政府は警察に対する疑惑を調査する独立した文民統制機関の設立を最優先させることが望ましい。

③人材育成

PRM 拡張の必要性和警察官の死亡率増加によって、PRMの基礎訓練プログラムに対する収容量を拡大する長期計画を設立することが適切である。これは、Matalene 学校の拡大・改修もしくは国内において基礎訓練学校の追加開設を必要としており、前者は最も効果的な解決方法であり、後者はPRMの地方分権化および警察の公共認識を高めることになるだろう。

④PRMのイメージ改善

PEPRMの施行において協議するための運営委員会の再設立と幅広い演出は必要不可欠である。そしてこれらを支援してくれるドナーの拡大とモザンビーク政府職員や市民社会に対する情報提供の必要があるといえる。PRMのイメージ改善は警察部門と市民社会間のレベル、質、共同イニシアティブの量次第のところがあり、市民大学との協働体制は必須であり、補完的プログラムも重要である。警察関連の議題は社会に拡張されるべきであり、学術機関と市民社会組織の間の組織的協力はPRMの発展とPRMの的確な人材確保へとつながるといえる。女性・子どもを支援するための施設は警察を通じた被害者の司法へのアクセスを緩和し、信頼を育成するといえる。さらに、モザンビークにおけるコミュニティ警察は若年男

²⁸ *Ibid.*, pp.57-59.

性によって構成されたコミュニティ・カウンセルにおいて構築されている。役割としては、近隣の治安を守ることに力を入れることである。ケニアやアルバニアにおけるコミュニティ警察改革の成功を参考に、モザンビーク政府によるコミュニティ警察改革が望ましい。国際的に実証されているように、コミュニティ警察は警察のコミュニティへの接近を意味しており、警察官は犯罪防止および安全な近隣を育成し、コミュニティにコミットするために特殊技能を訓練されるのである。コミュニティ警察を統治する主要な原則は以下の通りである。

- ・強制ではなく承諾のもとに警察活動を演習
- ・コミュニティから離脱するのではなく、一員になる
- ・コミュニティの需要は何かを把握すること
- ・他の機関および市民とのパートナーシップ
- ・コミュニティの需要に警察行動を合致させる

VII UNDP による司法部門支援

紛争終結国においては、国際社会による支援は裁判所・検察局の改革に向けられることが多いが、司法システムは国における訓練・整備された警察なしには機能しないことが多い。モザンビークでは、刑事司法制度を再認識・統合することに失敗しており、司法部門においていくつかのプロジェクトが施行されたが、ここではUNDPとEUの協働体制による“Citizens Access to Justice”（市民の司法へのアクセス）支援プロジェクトを検証する。当プロジェクトは1,100万ドルを司法部門に投入したものであり、当プロジェクトによりモザンビーク全土の群中心都市にワン・ストップ・ショップが設立された。2005年まで司法部門のハイレベルな調整における警察との調整はほとんど存在しなかった。2005年には、内政省は警察と法セクター間のよりよい調整をもたらした法・司法調整委員会（CCLJ）に合併された。2006年9月～10月には、UNDP/EUプロジェクトは犯罪調査の現代システムの設計・施行に関する報告書を委託・受領し、組織的サポートをPIC（PICとは刑事司法システムの一部門であり、内政省と法務省の間の緊密な協力を必要としている）に提供した。PICへの支援は裁判中に証拠を公開するうえで裁判所の機能と検察当局の業務にとって重要であり、これはモザンビークの司法システムへの支援を企画するうえで、国際社会のPRMへの関心をひくという点において重要な一歩となったのである²⁹。

VIII 同国治安改革の停滞の要因

10年間に渡る長期間において警察改革が実施された背景には、和平合意後の同国における小型武器蔓延による治安の悪化が最大の要因として存在する。小型武器の蔓延と警察改革施行は切り離せない関係にある。また、前述した通り、紛争終結国において、司法システムは国における訓練・整備された警察なしには機能しないことが多いため、モザンビークは刑事

²⁹ *Ibid.*, p.10.

司法制度を再認識・統合することに関して失敗している。UNDPは途上国のガバナンス部門において大きな貢献をしてきた。武器回収事業や警察支援などのセクターは、評価や裨益効果が見えにくいいため、二国間機関、国際機関は消極的な姿勢をとっている。日本の場合、アフリカへの文民警察、裁判官・法曹人材等法務セクターやSSRにおける日本のプレゼンスはほとんど皆無に近い³⁰。モザンビークの場合、国連モザンビーク活動のDDRは、武装解除と動員解除の区別があやふやであり、両陣営の兵士は自己申告制にて武器の引き渡しを実施したことから、内戦終了後のこの時代には動員解除後の兵士の手元に良質の武器が大量に残存した。武器の残存は内戦激震地の北部農村地帯を含む同国全体に蔓延し、前述したレイチェル作戦によって一定の効果を確認することができたものの、復興支援期～開発期にかけて周辺諸国に武器が流出しつづけ、小型武器の根絶につながらなかったことは、開発期現在のモザンビークの不安定要素であり、治安改善の停滞の要因となっている。和平合意後、周辺諸国に小型武器を流出・蔓延させたモザンビークだが、開発期現在は、南アフリカ共和国から闇市場のルートで小型武器が流入しているため、モザンビーク首都マプトをはじめ全国にて銃犯罪の率が上昇している。目覚しい復興を遂げた同国だが、マクロ経済成長率、GDP成長率とは相反して同国の地域格差、絶対的貧困は深刻な状況にあり、貧困を原因とする銃犯罪が都市部では顕著に見られる。同時に、和平合意が締結されて以来、シサノ大統領の政権のもと公共部門を中心として汚職が蔓延し、主要政党フレリモは近年独裁化を強め、政治システムは脆弱化しつつあり、これは民主化にとってマイナスの兆候と指摘する見解もある³¹。

おわりに

国連モザンビーク活動の負の遺産は、モザンビーク新国軍の脆弱性、小型武器の蔓延、警察機構の機能弱体をもたらした。モザンビークは内戦後の復興・開発の過程で常に治安改革への開発と安全保障のはざままで揺らぐこととなった。

モザンビークは和平合意後の安全保障においては、小型武器の蔓延に伴い、治安改善が急務となった一方で、SSRへの国際社会の介入は開発に対する現地政府職員の抵抗を招いたのである。さらに、警察改革、小型武器回収事業においても常に同国政府の予算の欠落はSSRの停滞を招き、同国は財務能力欠如と国際社会による公共部門改革への介入というディレンマをかかえた。小型武器蔓延は警察改革支援のきっかけとなり、司法改革も警察改革の成功なくして実現し得ないことから、同国のSSRの状況は個々のセクターとの相関関係に大きく左右された。SSR推進の最大の障害は、同国政府が内包する公共部門の汚職であり、SSRへの同国政府職員の一定の抵抗は汚職を隠蔽する動きを示すものである。既得権益を維持するための汚職に対する自浄能力の欠如は、モザンビークだけの課題ではなく、先進国や途上国全般に見られる。今後は、政府職員等個人の能力開発に焦点を当てるキャパシティ・ビルド

³⁰ 国連政策評価訓練部門・中満泉氏への筆者による聞き取り調査。2008年11月4日、於米国NY。

³¹ 米国国際開発庁・モザンビーク担当デボラ・メンデルソン（Deborah Mendelson）氏への筆者による聞き取り調査。2008年11月13日、於米国NY。

ィング、組織・社会の変容に焦点を当てるキャパシティ・ディベロップメントを積極的に施行することが不可欠となる。内政干渉と常に境界線にある途上国公共部門改革への積極的な国際社会の参入とモザンビーク政府、社会、個人の能力向上、汚職への意識改革の折り合いが重要な鍵となるだろう。

表 1：和平合意後のモザンビークに蔓延した武器に対してとられた主要な措置³²

	概要・目標	効果	問題点
レ イ チ エ ル 作 戦	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第1～第4フェーズで展開 ・ 主要アクターは南アフリカ警察（South African Police Service: SAPS）とモザンビーク共和国警察（Police of the Republic of Mozambique: PRM） ・ 各アクター役割 SAPS: 作戦遂行のための資金投入 PRM: モザンビーク国内情報収集、地域の現状に関する知識の取得 ・ 目標：二国間共通の問題の認識（南ア側の目標：モザンビーク国内にて隠匿された武器を発見し、南アに流入した犯罪増加の要因となる武器を破壊すること。モザンビーク側の目標：地域安定、暴力の抑制、全面的軍備縮小）。 ・ 手法：武器破壊は情報戦主導であり、両国間協働体制にて衛星利用測位システムにて隠匿武器の所在に関する情報収集を実施。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 11,891の銃器、106のピストル、6,351の対人地雷、3,192,337の爆弾を回収。 ・ PRMの情報収集により、ローカルコミュニティとの接触が安易になった。 ・ SAPSとPRMは互いの短所を補いながら、協力体制を構築。双方の弱点を補強しあう協力体制は逆にオペレーション自体を強化した（SAPS: モザンビーク国内地形に関する知識と作戦遂行のための法的権限の欠如）（PRM: 資金欠如）。 ・ 作戦の様子はテレビにて放映され、南部アフリカ地域だけでなく、国際社会による関心も非常に高かった。 ・ 市民社会の注目を浴びたこと。 ・ 南アの企業は子どもや女性にインセンティブを与え、菓子と交換に武器を実施。 ・ 作戦遂行の結果、南アに流入した武器の数は減少。 ・ 作戦は伝統的安全保障から社会経済開発計画へと移行した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 4回の作戦に関して、資金はすべて南ア政府が投入し、モザンビーク政府と国際社会からの資金投入は皆無。モザンビーク政府は武器破壊のための資金を持たなかった。 ・ 隠匿武器の所在はより高値を支払うアクターに公開されたため、多くの場合、警察よりも武器密売人に引き渡され、市場に出回ることが多かった。 ・ 犯罪武器市場の壊滅にはつながらず。

³² Martinho Chachiua, “Records of weapons collection and destruction in Southern Africa: The Mozambican experience,” Institute for Security Studies, www.iss.co.za/Pubs/ASR/8No4/Chachiua.html, pp.8-11.

「銃を敏び」 (Swords Into Ploughshares: TAE)	<ul style="list-style-type: none"> ・国際 NGO、CCM が公式に 1995 年より展開している任意の武器回収プログラム ・当プログラムは政府機関、RENAMO、国内・国際 NGO に広域認定された。 ・ドイツ、スウェーデン、日本は 120 万ドル相当の 300 の自転車、50 のミシン機等を供与して、資金を投入した。 ・TAE は武器と農具、自転車、生産的道具を交換→最終目標：個人単位からの武器回収。 ・当プログラムは複数のドナー支援を享受。 ・匿名システム ・身分証明書不要 ・平和教育 ・回収武器は病院のはさみ、小テーブル、マグカップ、鋤、刃物類、美術作品に改造された。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1995 年～1997 年に回収した武器の数： 874 個の銃器 79 個の武器（ナイフ） 2 万個の兵器（弾丸～バズーカ砲弾） ・裨益人口：1 万人 ・開発との関連でコミュニティから回収した武器における効果的プログラムを証明。 ・南部アフリカ開発共同体（SADC）における他の国へのモデルプロジェクトとして位置付けられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・当プログラムには 1960 年代から独立闘争（1975 年～1992 年）までに使用された武器が混在していた。 ・資金不足 ・武器と交換した際に報酬未払いとの住民からのクレーム有。 ・地理的限界（モザンビークは南北に長い） ・当初、オペレーションは首都マプト付近の南部に限定されていた（その後、範囲拡大）。 ・回収した武器の大半は隠匿武器だったため、プロジェクト目標である個人単位からの武器回収は失敗に終わる。 ・隠匿武器の所在はより高値を払うアクターに開示されることが多かったため、多くの場合、CCM よりも武器密売人に引き渡されることが多かった。 ・犯罪武器市場壊滅にはつながらず。
-------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------