

第4章

OECD/DAC と SSR

—共通の開発課題から政策課題へ—

工藤正樹

(国際協力機構 東・中央アジア部副調査役)

はじめに

経済協力開発機構 (Organization of Economic Cooperation and Development: OECD) の開発援助委員会 (以下「OECD/DAC」) とはどのような活動をする組織であろうか。1961年の決議によれば、その主要な目的は、①対途上国援助の量的拡大と効率化を図り、②加盟国間の援助の量と質について定期的に相互検討を行い、③援助の拡充を共通の努力により確保する、の3点である¹。また、開発援助委員会の下には個別のトピックを検討するための下部組織が設置されている。そこでは特定の課題に対して、第1に、教訓と最適事例 (best practice) を開発 (援助) の現場から拾い集め、ドナー間で共有する。第2に、そこから共通事項や原則を抽出し、ガイドラインやハンドブックなどの形でOECD/DAC内外に広める、といった活動を行っている。換言すれば、これは新しい課題に対して目的と方法を明らかにし、関係者間で共有していく作業でもある。

治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR) という新課題の難しさは、いわばこの共通理解をめぐる問題に集約される、と思われる。というのもSSRは非伝統的な開発課題であり、対象領域が広範なことから、それを共有すべき関係者も多岐にわたるからである。たとえば、アフガニスタンのSSRでは、「国軍改革」、「警察改革」、「司法改革」、「DDR」、「麻薬対策」の5領域を全体的に底上げすることで治安体制が確立されるという前提のもとで改革が進められている (5つの柱アプローチ)²。そこには軍事・内務・司法・外交・開発など多岐にわたる関係者の関与が求められる。当然、こうした多岐にわたる関係者間で共通の「青写真」を描き、実行していくのは容易な作業ではない。

OECD/DAC が直面するこうした課題は、2つの段階に分けられる。第1に、時に機微な問題にも触れざるを得ないSSRに対して、まずは開発援助関係者の中で共通理解を生み出し共有する作業である (共通の開発課題の設定)。そして第2に、他の関係者に (多くの場合、修正を施しつつ) その共通理解を広げていく作業である (共通の政策課題の設定)。OECD/DAC は2010年3月現在、両段階の挟間にあるといえるだろう。すなわち第1段階では一定の成果を生み出し、今まさに第2段階の課題に取り組んでいる最中である。本稿の目

¹ 1961年の「共同援助努力に関する決議」。OECDについて詳しくは、OECD東京センター <http://www.oecdtoyo.org/>、西垣・下村・辻『開発援助の経済学 「共生の世界」と日本のODA』有斐閣、2009、159-160頁を参照。

² アフガニスタンの5つの柱アプローチについては次を参照。Mark Sadra, “Security Sector Reform in Afghanistan –A Continued March towards Implementation,” NATO-OTAN Research Paper No. 22, 2005, p.2-7; Masoom Stanekzai and Masaki Kudo, “Security Sector Reform in Afghanistan,” Yuji Uesugi ed., *Toward Bringing Stability in Afghanistan: A Review of the Peacebuilding Strategy*, 2009, pp.39-54.

的は、第2段階における主要な課題を提示し、その克服に向けた方策を考察することであり、そのために第1段階での経緯をたどり、そこでの議論を分析する。というのも第1段階での争点は、第2段階での課題に直接つながっており、その分析は我々に多くの示唆を与えてくれるからである。

本稿では、第1段階について、まず第1節でこれまでの経緯を辿り、第2節で、OECD/DACによる取り組みおよびDACドナー³の取り組みを検討する。そして第3節で、第2段階における課題と対応を前節までの議論から考察する。

I 経緯

2004年、OECD/DACはSSRに関するガイドラインを発表した。このガイドラインを皮切りに、2006年にはマニュアルを、2007年にはハンドブックを、といった具合に矢継ぎ早にSSRへの取り組みを加速化させていった。本来、開発援助機関は、治安・安全保障(security)の問題とは一線を引いて活動することを旨とする。そのため、対外的に公表する行動指針の名称に「security」という用語を盛り込むことは珍しく、特に冷戦時代には決して見られなかった光景である。なぜ、SSRという従来は射程外にあるはずの問題にOECD/DACが取り組むことになったのだろうか。

そこには、少なくとも、平和構築の議論の高まり、英国の取り組み、そして開発における軍事支出問題という3つの要因が関係していると考えられる。

図表1 開発とSSRに関連する議論の流れ

1992年	国際連合、『平和への課題』(1995年『続編』採択)発表
1994年	世界銀行、ヨルダン河西岸・ガザ地区への支援に関与
1995年	OECD/DAC、「紛争と開発」に関するタスクフォース設置
1997年	OECD/DAC、「平和と平和、開発協力に関するDACガイドライン」発表
2001年	OECD/DAC、「DACガイドライン：暴力的紛争の予防促進」発表
2004年	OECD/DAC、「DACガイドライン：治安システム改革とガバナンス」発表
2006年	OECD/DAC、「紛争の予防と平和の構築：課題と導入部に関するマニュアル」発表
2007年	OECD/DAC、「治安システム改革に関するDACハンドブック」発表

(出典) 筆者作成

第一に、平和構築が開発課題の一部となったことである。冷戦の終結後、とりわけ1990年代半ば頃から、紛争経験国や地域への復興・開発支援がにわかに活発化した⁴。特に1994

³ ドナーとは、広義には軍事支援を行う主体もさす場合があるが、狭義にはもっぱら開発援助機関を指すものとして用いる。混乱をさけるために本稿では「開発援助機関・国」を指して「DACドナー」という用語で統一する。

⁴ 平和構築と開発援助の交錯については、稲田十一編『紛争と復興支援』有斐閣、2004年、工藤

年に世界銀行がヨルダン河西岸・ガザ地区への支援に關与して以降、DACドナーは紛争経験地域・国への關与を活発化させていった。その背景にあるのが、有名な『平和への課題』（1995年には『続編』を採択）であることは指摘するまでもない。その流れを受けて、OECD/DACでは、1995年に「紛争と平和、開発協力タスクフォース（Conflict, Peace, Development Co-operation Task Force）」を設置した（その後、CPDCという下部組織に改組）⁵。以来、紛争前・中・後における開発援助が果たす役割を検討し、1997年の「紛争と平和、開発協力に関するガイドライン（DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation）」をはじめとして各種の業務指針やマニュアルを整備してきた。2006年に作成した平和構築のマニュアルの中では、平和構築を、①治安・安全保障、②ガバナンスと政治、③社会・環境・経済の三面から成るものとして説明し、SSRについての平易な解説書も作成している。

むろん、こうした動きはOECD/DACの本来の開発目標に変更を迫るものではない。とはいえ、こうした流れの中で、SSRも含めた非伝統的な開発課題を議論する素地が作られていったといえる。

第二に、OECD/DACにおいてSSRが議題として取り上げられるうえで、直接の立役者となったのは英国である。その英国においてSSRが広く議論されるきっかけを作ったのは、初代の国際開発大臣（当時）を務めたクレア・ショート（Clare Short）の存在であろう⁶。その端緒といえる英国防衛研究所（Royal College of Defense Studies）でのスピーチでは、次のように述べて、SSRが開発課題であり貧困削減にも不可欠であることを力説している。

しかるべき任務を担い管理された軍隊は貧困者も含めてすべての人の利益を実現すると思います。しかし、不適切な任務を負い管理と規律が行き届いていない軍隊は、貧困者の利益を損ない、（時には何十年にも亘って）開発と発展を妨げるでしょう。（1998年の王立防衛研究所でのスピーチ）

英国はシエラレオネなどの実際の現場においても軍事・開発・外交の間の調整体制を構築し、共通の基金を立ち上げるなど先進的な取り組みを行っている⁷。そうした経験をもとにして英国の国際開発省（Department for International Development: DFID）は、SSRにお

正樹「主要な開発援助機関・国の援助動向：平和構築支援への取り組み」『開発金融研究所報』2006年、第29号、71-83頁などを参照。

⁵ 同タスクフォースは、その後「Network on Conflict, Peace and Development Cooperation: CPDC」としてOECD/DACの下部組織（subsidiary body）になり、さらに2009年からは作業領域の近い下部組織「脆弱国家グループ（Fragile States Group: FSG）」と統合した。

⁶ Clare Short, “Security, Development and Conflict Prevention,” Speech conducted by Royal Kings College, London, 1998; “Security Sector Reform and the Elimination of Poverty,” Speech at the Centre for Defence Studies, King’s College, London, 1999; “Developing the Security Sector Reform Agenda,” speech at the International Institute for Strategic Studies, London, 2002.

⁷ 英国の共通基金については次の文献を参照。Department for International Development, Foreign Commonwealth Office and Ministry of Defence. *A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict*, 2003.

ける主導的なドナー (lead donor) として、OECD/DACの中で積極的な役割を果たしている。

第三に、このように英国を含めた一部のDACドナー国がSSRの問題に積極的に取り組む上で、いわば伏線となっているのが、開発における軍事支出の問題である。財政管理（財政赤字の解消）の観点から軍事支出費の抑制は、途上国のみならず先進国にとっても重要な問題であり、冷戦終結以前からある課題である⁸。そして冷戦後、この問題を途上国支援の文脈で積極的に取り上げたのは世界銀行と国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）であった⁹。

もちろん、そこでの議論は、「治安・安全保障」ではなく、開発政策における「財政問題」としてである。つまり軍事支出の増大は財政赤字を発生・助長させるため、抑制すべきという議論である。特にDACドナーにとっては、軍事支出を増加させている国に対して譲許的な融資や無償資金を供与することは、他国の軍事費のための間接的な「補助金」にもつながりかねない。というのも、教育や福祉に本来当てるべき支出が援助資金でまかなわれた場合、被援助国は、その補填分を軍事支出にまわすことが可能だからである。そのため、ドイツや日本も含めたDACドナーの間では、軍事費を過剰支出している国に対する開発援助を減らすべきであるという議論が広く展開された¹⁰。いわゆる援助に条件を課す「コンディショナリティ」の議論である。

しかし 1990 年代後半になると、過剰な軍事支出の抑制は、コンディショナリティの議論から、次第に、治安部門全体におけるガバナンスの問題として捉える視点が登場する。というのも、軍事支出はなにをもって「過剰」と判断するのか、その線引きが難しく、途上国も自国の主権にかかわる「内政問題」に過度に干渉されることを嫌ったからである。2001 年の「DAC ガイドライン：暴力的紛争の予防促進」は、こうした議論の流れを受けて次のように表明している。

専門的な治安組織を伴う機能的な治安システムに対するニーズが正当であると受け入れるならば、しばしばドナーによるコンディショナリティの中核をなしている治安組織の規模縮小と軍事費の削減のみに注目するのは単眼的であり、開発の基盤としての治安を強化するというニーズとは相容れない¹¹。

以上のように軍事費抑制をコンディショナリティの観点からだけで論じることが難しくなる中で、SSR は DAC ドナーにとって、ある意味で飛びつきやすい議題であった。というのも、SSR は、こうした軍事支出抑制の議論と重なるところがあり、実際、CPDC の議場では、この問題が SSR の文脈でも時に議論されていた。DAC ガイドラインは上記の引用に続いて、次のように説明している。

正当な国家義務を果たすための国家能力を強化することは、治安の回復・維持を促す。

⁸ たとえば、1953 年に国連総会では、軍事縮小によって開発援助に資金を再配分するよう加盟国に呼びかけている。UN document, 724(VIII)A, 468 Plenary meeting, 7 December 1953.

⁹ Nicole Ball, “Transforming Security Sectors: the IMF and World Bank Approaches,” *Conflict, Security, Development*, Vol. 1 No.1, 2001, pp.45-66.

¹⁰ OECD/DAC, “Ottawa Symposium on Military Expenditure in Developing Countries,” 1998.

¹¹ OECD/DAC, DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict, 2001, p.39.

生産的な経済活動を行うための正当な治安を提供するために軍事から警察へと支出を移行させることはさらなる安定につながるかもしれない。正しい情報に基づく議論と参加はそうしたガバナンスを強化し、適正な支出を実現するための重要なカギである¹²。

II 開発課題としての SSR

1 OECD/DAC のガイドラインとハンドブック

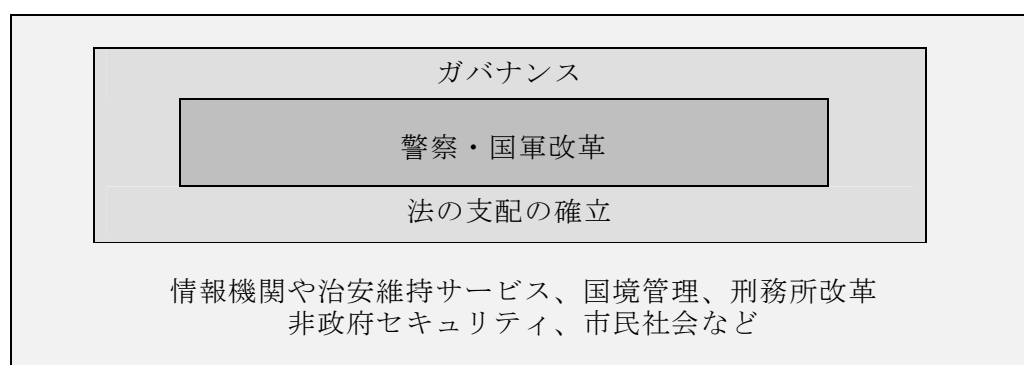
CPDC では、1997 年や 2001 年のガイドラインで、治安・安全保障の問題が取り上げられたことを受けて、2004 年に「DAC ガイドライン：治安システム改革とガバナンス」をまとめた。しかし、ガイドラインは概念的な整理や原則の明確化が中心であった。そこで、より詳細な手引きとして、SSR を現場で実施していくための具体的なハンドブックの作成が提案され、2007 年に「治安システム改革に関する DAC ハンドブック」がまとめられた。また、2006 年のマニュアルでは 15 のテーマのうちの一つとして SSR が取り上げられている。それぞれの成果物の内容は図表 2 のとおりである。

図表 2 SSR に関する OECD/DAC の成果物

ガイドライン (2004)	マニュアル (2006)	ハンドブック (2007)
(章立て) 1. 序論 2. セキュリティの開発への統合：全政府の枠組み 3. 発展途上国主導の取り組みを促すドナーの関与の継続：プログラミング・アプローチ 4. 地域調査の結果の概観およびドナーに対する政策上の示唆	(章立て) 1. 序論 2. 関与のタイミングを考慮する上での主要な疑問点 3. 案件形成 4. 参考文献のための手掛かり	1. 治安・安全保障および司法改革の実施のための原則 2. 政治環境の醸成 3. SSR アセスメントの実施：プロセスと方法 4. SSR プロセス支援の案件形成 5. 被援助国の能力の強化 6. 分野別の SSR 実施 7. SSR 支援事業の監理、モニタリング、評価

(出典) DAC 文書をもとに筆者作成

図表 3



(出典) OECD/DAC の SSR ハンドブックなどをもとに筆者作成

OECD/DAC での成果物を踏まえると、SSR については次の 3 点が指摘できるであろう。

¹² *Ibid.*, p.39.

第1に、分野が拡大されてきたとはいえ、SSRの中核となるのは、警察・国軍改革である（第1層）。とはいえ、第2に、両者だけではSSRの実現には不十分であり、それらを支える基礎的な制度が必要である。その中でも、ガバナンスと法の支配の確立は、いずれの国でも基本的に必要となる（第2層）。第3に、以上を踏まえた上で、被支援国ごとの背景を踏まえて、固有の優先課題を特定することが重要である（第3層）。図表3は、警察・国軍改革を中核とするこの3層構造を模式化したものである。

2 DAC ドナーの取り組み

図表4は主要なDACドナーのSSRへの取り組みを、主な項目別に概観したものである¹³。なお、これは2007年に14の主要DACドナーに対して実施した聞き取り調査がもとになっている。なぜこのような調査が必要であったかという点、筆者は2006年以降にCPDCの中に設置された治安・安全保障と開発タスク・チームに参加したが、驚くべきことに、当時、タスク・チーム・メンバー間でさえ、お互いの国がどのような政策文書や優先課題をもち、どのような内部体制を構築しているのか、などについての基本的な情報が共有されていなかったからである。

さて、表を上から順にみていくと、SSRに関する政策文書については、SSRを直接目的とした政策・戦略文書を作成している場合（ドイツ、オランダ、スイス、英国など）と、既存の政策文書の中でSSRを扱っている場合（フランス、日本など）とがあるが、ほぼすべてのDACドナーが何らかの関連文書を有している。

中核概念については、OECD/DACでは「治安システム改革」を採用しているにも関わらず¹⁴、大半のDACドナーでは治安部門改革のほうが広く使用されていた。

優先分野については、基本的にいずれも現地のニーズに応じて決めているが、警察支援改革を掲げるDACドナーもあった（スイス、米国、EC）。これはもっぱら国内リソースとこれまでの支援経験から警察改革が比較的实施しやすいからである。

モダリティ（支援方法）については、技術支援が中心になっているものの、SSRで先進的な取り組みをしている国では、共通の基金を設けているDACドナーもいる（オランダ、英国など）。

最後に、軍事・外務・開発間の調全体制についてであり、これは冒頭で述べた枠組みでいうと第2段階の部分である。表にあるとおり、公式・非公式なレベルで何らかの体制が整えられていることがみて取れる。ただし聞き取り調査の結果によれば、体制が整っていても、実際の協議は難航することが多い、とのことであった。そこで次節では、異なる組織目標を有する主体間での調整（第2段階）が、なぜ難しいのかについて分析する。

¹³ 2007年5月から6月にかけて、米国、英国、オランダ、カナダ、スイス、スウェーデン、ドイツ、フィンランド、フランス、ベルギー、世界銀行、欧州共同体に対して実施。調査結果は次を参照。Masaki Kudo, "Security Sector Reform (SSR) and Development Assistance: Bridging the Gaps between Concepts and Realities," *JBIC Institute Working Paper No. 28*, 2008.

¹⁴ OECD/DAC, *DAC Guidelines: Security System Reform and Governance*, 2004, p.20.

図表 4 主要な DAC ドナーの取り組み

	カナダ	フランス	ドイツ	日本	オランダ	スイス	英国	米国	EC
政策	DAC/SSR 枠組みの実施に係る承認文書 人権・民主化・グッドガバナンスのための CIDA 政策	ガバナンス戦略)	開発途上・移行国における治安部門改革を支援するための省庁間枠組み概念	ODA 白書 JICA 平和構築課題別指針	治安部門改革に対するオランダのアプローチ	SSR に対するスイスのポジション	治安部門改革の政策 治安部門改革の理解と支援 より安全な世界を構築するための貧困対策	2004-2009 の戦略プラン 外交と開発援助の協働 脆弱国家における治安部門改革の促進	治安部門改革に対する EC 支援
中核概念	治安システム改革 (CIDA) 治安門改革 (外務貿易省など)	治安部門改革および治安システム改革 ガバナンス	治安部門改革	治安部門改革 平和構築	治安部門改革	治安システム改革	治安部門改革	治安部門改革	治安部門改革および治安システム改革
優先分野	特になし	現地の状況とニーズに応じて	現地の状況とニーズに応じて	現地の状況とニーズに応じて	現地の状況とニーズに応じて	現地の状況とニーズに応じて 警察改革支援	現地の状況とニーズに応じて	警察改革支援	警察改革支援
モダリティ	技術支援、国際機関経由	技術支援、基金	技術支援、国際機関経由	技術支援、無償国際機関経由	技術支援、無償共通基金国際機関経由	おもに技術支援、	技術支援、無償共通基金国際機関経由	技術支援、アセスメント・ツール	技術支援、国際機関経由
軍事・外交・開発の間での調整体制	公式なものはない	SSR ワーキング・グループ	SSR ワーキング・グループ	現場で調整	平和・復興に関するステアリング・グループ	省庁間ワーキング・グループ	共通基金現場で調整	省庁間調整会議 現地会議 PRT など	EU の枠内で協議

(出典) Masaki Kudo, "Security Sector Reform (SSR) and Development Assistance," 2008, pp13-14 をベースに筆者作成

III 政策課題としての SSR : 争点の分析

1 組織目的の相違

SSR の聞き取り調査では、軍事・外交・開発はそれぞれ組織目標や文化が異なり、それが協議をするうえで議論がすれ違う要因になっている、という点がしばしば指摘されていた。例えば、おもに治安維持を至上命題とする軍事組織と、おもに中長期的な視点から開発を実施する開発機関は、そもそも視点が大きく異なる。

それに対して、例えばアフガニスタンでは軍民が一体となって復興支援活動を行う地域復興チーム (Provincial Reconstruction Team) を立ち上げ、課題の克服を図っている。

2 活動期間の相違

図表 5 活動期間の相違

治安維持	SSR	開発援助
------	-----	------

また、上記でも触れたが、各主体は活動期間が異なることが多い。例えば、SSR を中心に紛争後の支援を模式化すると、図表 5 が代表的な時間軸のパターンである。初期の課題は、なによりも治安の回復である。そして治安維持が一定程度回復した時点で、現地の治安組織やシステムの改革へとシフトしていき、最後に開発援助へとつながる。このなかで軍事関係者はおもに治安維持から SSR の部分までを、開発関係者は SSR から開発援助の部分を中核に活動する。そのためにいわゆる「援助ギャップ」が生じるわけである。これは、緊急支援と開発支援のギャップの問題とも類似する課題であり、課題克服のためには、現場で両者の連携を強化していくことが重要である。上述の PRT は、そうした試みのひとつである。

3 相互理解の欠如

いずれにしても、第 2 段階におけるもっとも本質的な課題は、相互理解の欠如であると考えられる。たとえば、クレア・ショートは、先述のスピーチの冒頭で、軍事関係者と開発関係者について以下のような見解を提示している。

長年の間、我が国の防衛コミュニティと開発コミュニティは、お互いにきわめて疑心暗鬼になっていたと思います。これはおもに相手への無関心に起因する問題です。開発分野で働く者は自らの倫理感から軍事関係者に対して本質的に敵愾心を抱く傾向がある一方で、軍事関係者の多くは、開発関係者を志は良くとも、結局のところ世間知らずで単純無知な存在とみていると思います（1998 年の王立防衛研究所でのスピーチ）。

実際、筆者が実施した SSR に関する DAC ドナーの動向調査では、英国やスイスなど一部の国を除いて、開発関係者で軍事関係者の動向を把握しているものはほぼ皆無であり、DAC ドナー国の軍人へのインタビューでは、OECD/DAC の SSR に対する取り組みは全くといってよいほど知られていなかった。

こうした課題に対する対策は、DAC ドナーの国内外で、対話の場を設けることであろう。実際、OECD/DAC は、ハンドブックの作成後、開発・外交・防衛などの関係者を含めた会合の場を設ける努力を行っている。また、実質的な協議の場を提供するという意味では、英国のように、開発・外交・防衛関係者などが共通で使用できる共通基金を設けることは、対話と共通理解の促進に大きく貢献するであろう。さらに、第 2 節で提示した図表 4 のように、関係主体の間で互いの基本的な情報を俯瞰するための一覧表を共有することも有益ではないかと思われる。

おわりに—安全保障と開発のはざままで

本稿では、開発と安全保障の交錯点のひとつである SSR という課題に着目して、おもに OECD/DAC の視点から、その変遷をたどり課題を検討した。まずは、これまでの経緯を振り返り、OECD/DAC 内で SSR がいかに取り込まれていったのかをみてきた。その中では、

SSRに関するガイドラインとマニュアル、そして成果の集大成としてのハンドブックが作成され共通理解を促進した。こうした第1段階での活動を踏まえて、OECD/DACの内外で浮上してきた課題が、非開発援助関係者との連携である。そこでの克服すべき課題として、組織目標の相違、活動期間の相違、相互理解の欠如を提示した。

これらの課題は、その力点こそ異なるものの、本質的には関係者間でいかに共通理解を生み出し、共有していくか、という問題である。OECD/DACの観点からみれば、第1段階は、それをDACドナー間で行い、第2段階では、軍事・外交などの非開発援助関係者へと拡大していく作業といえる。さらにいえば、本稿では議論の拡散を避けるために、あえて割愛しているが、本来の「顧客」である被援助国との共通理解を進めるという作業もまた、第1と第2段階の動きと並行して進められるべきであり、実際に進められている点も付言しておきたい。そして当然のことながら、共通理解を生み出す作業は、SSRにとってあくまで入り口の議論にすぎない。実のところ、安全保障という「縦糸」と、開発という「横糸」が、今後どのような模様を織りなしていくのかは今のところ未知である。ひとつ確かなのは、それが安全保障と開発の関係者の手にゆだねられている、ということぐらいだろうか。