

# 紛争後の治安部門改革（SSR）を支援する ドナー間の連携と調整問題

藤 重 博 美

## 問題の所在

紛争後、平和を達成するための様々な取り組みの中で、「治安部門改革(SSR)」と呼ばれる活動が、近年、大きな注目を集めている。冷戦後、内戦が紛争の主要形態になると、和平合意後も、武力衝突や大規模な暴力が続いて治安がなかなか改善しないという問題が浮上してきた。それとともに、この10年ほどの間、内戦後の国内治安をその国自身で維持できるよう、警察や軍隊といった治安部門を改革することの必要性が広く認められるようになってきたのである。

2008年の初め、国連では、「治安部門改革(SSR)」についての事務総長報告が提出された。その約1年前、国連安全保障理事会(安保理)でSSRが重要な議題に上り、安保理議長声明が出されたのに続く大きな動きである。SSRは、これまで経済開発協力機構・開発援助委員会(OECD-DAC)を中心とする開発コミュニティやイギリスに代表される先進国、また積極的に政策提言を行ってきたシンクタンクが議論をリードしてきた。しかし、ようやく、これまで腰が重かった国連が正面からこの問題を取り上げるようになったことで、SSRに対する認知度が飛躍的に上がるとともに、地球規模的な広がりを持ったアジェンダとしての地位を獲得したことは間違いない。

しかし、SSRに対する注目や期待が高まるとともに、SSRにかかわるドナー（国際的な支援者）の数が増え、それとともに、ドナー間の連携が必ずしも円滑に進まないという問題が生じてきた。そこで、本稿では、SSRに携わる多様なドナーの役割や性質を明らかにするとともに、諸ドナー間の連携を妨げてきた要因についても考察することとする。<sup>1</sup>

本稿の構成としては、まず、(1) SSRの目的や役割について概観した後、(2) SSRに関わる様々なドナーの活動について整理を行う。最後に、(3) ドナー間の調整の不備が活動の円滑な遂行を妨げた例（東ティモール）と、スムーズな調整によって成果が挙げられている例（シエラ・レオネ）との比較検討を行い、教訓を引き出すこととしたい。また、本稿では、国際的なドナーの役割を中心に考察を進めるが、被支援国の役割についても検討を行っていく。

## 1. SSR活動の概要

近年、紛争解決という文脈で論じられることが多いSSRであるが、当初は、開発支援の一環として始められた取り組みであった。1980年代末以降、旧共産圏諸国や旧権威主義諸国の民主化や経済発展を促すため、これらの国々における強大な治安組織を縮小することが、その本来の目的だったのである。<sup>2</sup>しかし1990年代後半になると、平和構築の文脈の中で、国内紛争が

<sup>1</sup> SSRに係わる諸アクターについて分析した資料としては、例えば、David M.Law(ed.), *Intergovernmental Organizations and Security Sector Reform*, (Munster : Lit, 2007).

起り正常な統治機能を失っている国々の再建事業のための重要な一要素としても位置付けられるようになっていった。内戦後の環境においては、それぞれの国家自身の手によって秩序を維持できる能力を養成することが、当該国家の自立及び国際社会にとっての「出口戦略」を達成するための要となるからである。SSR は、国連憲章第 7 章に基づく軍事的強制措置やその後に続く平和維持段階で暫定的に回復した当面の秩序を永続的なものとし、かつ現地政府の手でその秩序を維持していくための鍵を握る活動と言えよう。

### (1) SSR台頭の背景

90 年代前半の平和活動の中では、平和創造 (peacemaking)、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れられる傾向があった。しかし経験が蓄積するに従い、国家機能の崩壊を伴う内戦後の環境においては、停戦後の平和構築こそが長期的な平和達成の鍵を握ること、その中でも、特に、それぞれの国家の治安組織の再建と能力充実こそが国際社会からの支援なしに紛争後の社会が自立していくために不可欠の要素であるという認識が広がっていった。冷戦終結直後の平和活動は、停戦が成立し新政権に正統性を与えるための選挙が行われると、直ちに現地の治安組織に秩序維持の権限を移譲し、国際社会は速やかに撤収する傾向にあった。しかし、内戦が勃発してしまった直接の契機は、そもそも現地の治安組織が有効に秩序維持の機能を果たすことができなかつたことにある。しかも、内戦に至ってしまうような国々の治安組織は、単に実務能力が低いだけではなく、様々な形で国民に危害を加える、略奪や麻薬密売のような犯罪行為に平然と手を染める、また武力衝突が発生した際にはそれを收拾するどころか自ら率先して武器を手に取り混乱を拡大する側に回る等、その性質に極めて深刻な問題がある場合が少なくない。このような瑕疵を抱えたままの治安組織に紛争後の社会の秩序維持を任せたのでは、再び治安環境が不安定化する危険性は非常に高い。そして、そのような懸念はしばしば現実のものとなり、国際社会が撤退した後に紛争が再燃してしまう例が度々起つてき。<sup>3</sup> これらの苦い経験から、紛争後の国家を完全に自立させるためには、統治機能の要である治安組織の能力の強化、体質の改善を行う必要性が広く認識されるようになり、その中で SSR が平和活動の重要な一要素として位置付けられるようになってきたのである。<sup>4</sup>

### (2) SSRの目的

紛争後の環境における SSR は、二つの目的を持って行われる。第一に、当事国自身の力で秩序を維持するための実効的な治安能力の向上、第二に、治安組織の抑圧的性質や不透明性、政治的偏り等の問題点の解消である。歴史を振り返れば、冷戦期、米ソ両国が競って開発途上国に軍事支援を行っていた例がある通り、途上国での治安組織に対して国外からの支援が行われること自体は、新奇な現象ではない。しかし、最近、注目を集めている SSR が従来の支援とは異なる点は、第一に挙げた実務能力の向上だけではなく、第二の体質改善を重要な目的として掲げていることである。この点に鑑み、SSR は、従来の軍事支援等とは根本的に異なる「質的転

<sup>2</sup> SSR の起源については、例えば、Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects* [Adelphi Paper 344], Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 14-16.

<sup>3</sup> たとえば、カンボジア、ハイチ、東ティモール等がその例である。

<sup>4</sup> 本項目について、より詳細な議論については、以下を参照。藤重博美「平和構築と治安部門改革（SSR）：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 卷（2007 年 6 月）。

換」を遂げたものだと言えよう。<sup>5</sup>

では、実際に、これら二つの目的がどのように追求されるかであるが、治安の維持・回復が緊急の課題となる紛争後の環境においては、まず前者（治安の供給）の達成が優先されることになろう。後者（体質改善）は、ある程度治安環境が改善してから順次行っていく長期的活動である。しかし、この二つは密接に関連しており、どちらが欠けても SSR の成功は難しい。治安状況が安定しなければ、腰を落ち着けて長期的な組織改革に取り組むことは容易ではない。一方、国民を守るという意識のない残虐な治安組織を放置すれば、一旦収束した紛争が再燃する危険は極めて高い。したがって、SSR を実施する際は、状況に応じてどちらの活動が求められているのか優先順位を見極めつつ、最終的には双方がバランスよく達成されるように長期的展望に立った計画作りが重要となる。<sup>6</sup> 上記の目的を達成するための具体的な支援方法には、大きく分けて「技術支援（technical assistance）」と、より本質的な治安組織の体質改善を促すための「能力構築（capacity building）」がある。前者は、例えば、警察に対する犯罪捜査方法の指導、後者は、人権概念に則りかつ公正な警察や裁判所のあり方の教育等である。

### （3）活動の原則

上で見たように、SSR を従来の軍事支援等と峻別するものは被支援国の治安組織の問題性向を矯正し、紛争が再発しにくい国家体制を構築することである。この目的を実現するため、SSR を行う際に留意される活動原則がいくつかある。ここでは、それらについて、順次検討することにしよう。

#### ① 法の支配

SSR を行う際の重要な原則の一つは、「法の支配」の確立をその最終的な目標に据えることである。紛争が解決に向かう過程においては、国際的な軍事力・警察力を投入し、物理的破壊力の行使及び抑止力によって当面の安定を回復することになる。しかし、平和を永続的なものとするためには、非暴力的手段により治安を維持することが必要であり、そのためには、「法の支配」を打ち立てることが極めて重要となる。

紛争後の環境における「法の支配」の確立には、以下のような意義がある。第一に、権力者の恣意的な支配、つまり権力の濫用によって国民が人権を蹂躪されたり、物理的に危害を加えられたりするのを防ぐ。<sup>7</sup> 第二に、法に則り違法行為を裁く制度が正常に機能することは、紛争の再発を防止する役割も果たす。法律に基づいて犯罪行為が適切に処罰されないと、そのような行為に対して私的制裁（リンチ）が行われることも多く、さらに、それが暴力の応酬につな

<sup>5</sup> 橋本敬市「治安分野改革（SSR）－質的転換と改革課題」、『国際協力研究』、第 24 卷第 1 卷、2008 年 4 月、43－44 頁。しかし、近年、「SSR」に対する国際的な認知度が高まるにつれ、「体質改善」という目的をあまり強く意識せず、実質的に従来的な軍事支援とさほどかわらない活動までが、「SSR」と呼ばれる例が出てきている。たとえば、サウジアラビア等が、テロ対策能力向上を目指し、先進諸国の支援を受けて治安組織の改革を行っているのがその例である（小塙郁也「ペルシャ湾岸アラブ諸国での治安部門改革（SSR）の可能性－理論的検討」、日本国際政治学会 2008 年度研究大会、安全保障 III 分科会報告、2008 年 10 月 25 日、つくば国際会議場）。この例は、少なくともこれまでの SSR の範疇からは逸脱するものであり、今後は、何を以って「SSR」とするのか、その基準についての検討も進められるべきであろう。

<sup>6</sup> Michael Brzoska, “Introduction: Criteria for Evaluating Post-Conflict Reconstruction and Security Sector Reform in Peace Support Operations”, *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1, March 2006, p. 5.

<sup>7</sup> 篠田英朗、『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』、（創文社、2003 年）、30 頁。

がる危険性が高い。特に、紛争後の場合、紛争中の残虐行為に対して被害者が加害者に復讐行為を行わることが紛争再燃の契機にもなりかねないためである。

## ② 民主的統治

「民主的統治(democratic governance)」の実現も、SSRを行う際の重要な原則の一つである。民主的な統治とは、国民の人権と自由、豊かな暮らしに配慮し、法に則った方法で秩序を保つ、公正かつ透明性の高い統治形態を意味する。<sup>8</sup> 紛争解決の場に「民主的統治」の視点が取り入れられるようになった背景としては、自由主義を基盤とする価値観が冷戦後の国際的な規範としての地位を獲得したという思想的な理由だけではなく、普遍的な人権の尊重を平和構築の機軸に置くことに、平和の達成のために実際的な有効性があると認められるようになってきたことがある。<sup>9</sup> そもそも内戦が発生する理由には、民族・宗教的対立や政治抗争、また資源をめぐる争い等様々なものがあるが、その中で見逃すことができない要素の一つが反政府側の「恐怖心」である。<sup>10</sup> 中央政府から弾圧・迫害を受けてきた側にとっては、新政府が自分たちに危害を及ぼさない保障がなければ武器を手放すことは容易ではなかろう。そこで、「民主的統治」を達成し、国家の統治機構の存在意義を、一部勢力の既得権益の保護者から国民全体の利益の奉仕者へと転換することが必要となるのである。特に、紛争後の文脈において SSR の対象となる治安組織は、内戦前・中を通じ、武力を背景に権力者に敵対する勢力に危害を加えてきた経緯があるため、その体質改善は長期的な平和達成のための絶対的な要請となる。「民主的統治」の原則からすると、SSR を実施する際、民族やジェンダーのバランスに配慮することも重要な要件となってくる。

## ③ ローカル・オウナーシップ<sup>11</sup>

「ローカル・オウナーシップ」、つまり現地国側の主体的取り組み・関与は、SSRにおいて欠かせない原則の一つとなっている。SSRにおけるローカル・オウナーシップには、二つの意味があると考えられる。第一に、SSRを進めるにあたり支援受入国側と緊密に連携を取り、その意向を十分に尊重すること、第二に、現地政府自身の秩序維持能力を養成し、できるだけ速やかに治安維持権限をドナー側から現地側へ移譲することである。特に、第一の観点から、SSRに参加する諸アクターの中でも、現地政府は最も重要な役割を占める。国連憲章第7章に基づく軍事活動のような強制的な措置を取る場合には、現地政府の同意は必ずしも必要とはされなくなってきたが、SSRの場合、当事者の意向を無視して改革を進めることはできない。政治権力に直結した治安組織の改革については現地側が協力的ではない場合も多いが、だからこ

<sup>8</sup> 「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; UNDP, “Promoting Democracy through Reform”, <<http://www.undp.org/bh/undp/default.asp?nc=2614&id=88>>.

<sup>9</sup> 篠田『平和構築と法の支配』53－55頁。

<sup>10</sup> Barbara F. Walter, “Introduction,” in B. F. Walter and J. Snyder (eds.), *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, (New York: Columbia University, 1999), pp. 5-6.

<sup>11</sup> ローカル・オウナーシップに立った SSR 支援のあり方について、具体的な手引書が最近刊行された。Laurie Nathan (ed.), *Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors, Report commissioned by the Security Sector Reform Strategy of the UK Government's Global Conflict Prevention Pool*, (January 2007).

そ連絡を密に行い協力の取り付けを図る必要がある。第二点目については、当事国の主権を尊重するという面でも、国際ドナー側の負担を少しでも軽減するという面でも、治安維持権限の移譲はできるだけ早期に行うことが、原則的には望ましい。しかし、実際には撤収を急ぐ国際ドナー側が現地側の能力が不十分なまま治安維持権限を移譲し、紛争が再燃する等の問題が生じることが多い。現地側の意向と自主性を尊重しながらも、長期的に支援を続けることが重要である。

#### （4）SSRの対象

これまで、一括りに「SSR」として論じてきたが、実際には、その対象となる組織・集団等や活動のあり方は、実に多様である。ここでは、SSRの諸活動を、a. 公的な武装組織（軍隊、警察等）についての改革、b. 私的な武装集団・戦闘員等（反乱軍、民兵、軍閥、組織犯罪集団等）の解体、c. 「法の支配」に関わる公的組織（裁判所、刑務所等）についての改革、さらに、d. 文民による治安組織監視機関（内務省、国防省、議会、オンブズマン制度等）の強化の四つに分け（図1参照）、<sup>12</sup>順次検討していくことにする。

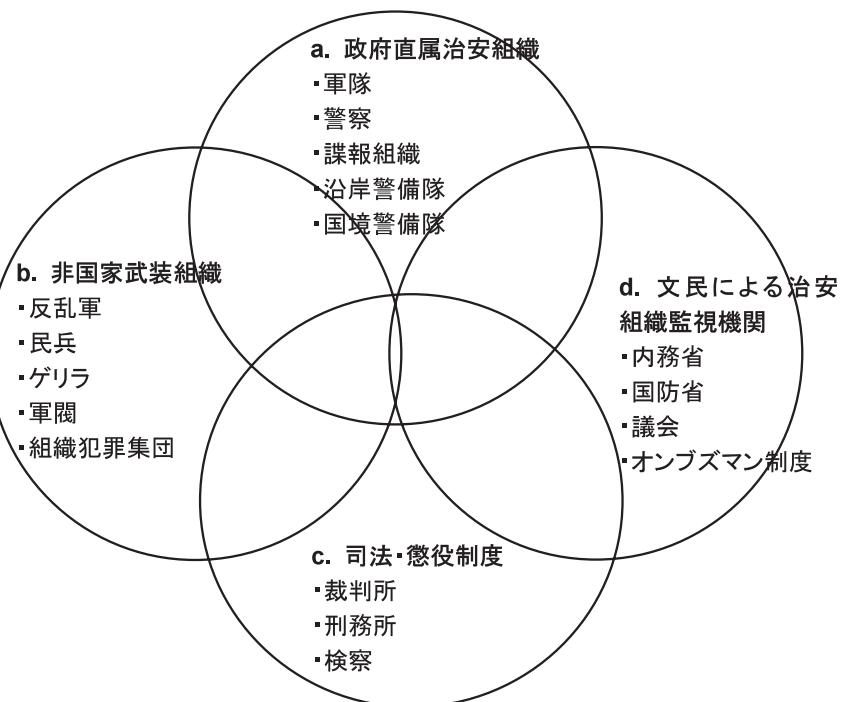


図1: SSRを構成するさまざまな活動

なお、この分類法は、当初、英国国際開発省（UK Department for International Development）

<sup>12</sup> Edward Rees, "Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: 'Improvisation and Confusion' from the Field," United Nations Peacekeeping Best Practice Section, Department of Peacekeeping Operations, (March 2006) を基に筆者作成。

DFID) によって提示され、その後、経済協力開発機構・開発援助委員会 (Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee: OECD-DAC) のガイドラインでも提示されたことにより、今のところ、主流の定義となっている。<sup>13</sup> 当初、SSR の対象は、軍隊や警察等の改革に焦点が絞られていたが、その結果、必ずしも望んだような成果が出なかったという教訓が反映されたものである<sup>14</sup>。

改革の対象を軍や警察に限定することの問題点は、実際の SSR の場において国家組織以外の組織を含めた多様なアクターがいかに有機的に作用し合っているかを考えれば明白である。その相互作用とは以下のようなものである。まず、国家が物理的暴力行使権限を失った内戦下においては、非国家の武力主体を武装解除し、国家に武力を集中させることが当然必要になるし、また、最終的に平和的手段によって国内秩序を維持するためには、健全かつ公正な司法制度を確立し「法の支配」を打ち立てることが必要となる。また、治安組織が陥りやすい腐敗や人権侵害等の陥穽を防ぐためには治安組織から独立した監視主体が必要となる。このように考えてみると、SSR の目的を達成するためには、包括的な視点が必要であることがわかるであろう。

## (5) SSRの諸活動

### ① 警察改革

国内の治安維持に直接関わる警察の改革は、平和構築の文脈における SSR のスキームの中で最も中心的な活動となってきた。<sup>15</sup> 内戦に至ってしまうような国々の警察には、一般に以下のような問題が多く見受けられる。秩序を維持する実務能力の低さ、国民に平然と危害を加える残虐な性向、事実上、特定の政治勢力と癒着していること（政治化）、職業意識（professionalism）に欠け、汚職や犯罪行為に容易に手を染めること等である。これらの諸問題の大部分は、発展途上国における警察組織がそもそも軍隊から独立していない準軍事的組織であり、また、権力者の「私兵」としての性質が濃厚であることに由来している。このような警察は相対する国民を「敵」としてみなす傾向があるだけでなく、内戦が発生した際には秩序回復につとめるどころか、自らが武器を手に取り混乱を拡大させることも珍しくない。したがって、平和構築における警察改革について、重要なポイントは以下のようなものである。まずなによりも最優先となる課題は、警察を軍事組織から分離し、「文民警察（civilian police）」として再構築し、軍と警察の役割分担（軍隊：外敵への対処、警察：国内治安の維持と国民の保護）を明確にすることである。次に、警察官に対し犯罪捜査や暴動制圧等、治安維持のため必須となる技術訓練を施すとともに、「民主的警察（community or democratic policing）」のあり方を徹底的に教育し、警察は国民全体に奉仕することがその任務なのだという責任感と職業意識を涵養する必要がある。<sup>16</sup> しかし、実際には、警察は軍隊とともに旧戦闘員の再雇用先となる場合が多く、組織の体质改善は容易ではない場合が多い。

<sup>13</sup> DFID, *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, (London: DFID, 2002) p. 7; OECD-DAC, *Security System Reform and Governance*, (Paris: OECD-DAC, 2005).

<sup>14</sup> Gordon Peake, Eric Scheye and Alice Hills, "Conclusion", *Civil Wars*, vol. 8, no. 2, June 2006, p. 252.

<sup>15</sup> 警察改革について詳細は、例えば、以下を参照。Holm, Tor Tanke, and Espen Barth, eds., *Peacebuilding and Police Reform*, London: Frank Cass, 2000。

<sup>16</sup> 平和構築における民主的な警察のあり方については、例えば、Rachael Neild, "Democratic Police Reform in War-Torn Societies", *Conflict, Security & Development*, vol. 21, no. 1, April 2001, pp. 21-43.

## ② 軍改革

軍隊の改革については、警察部分を切り離しその任務を明確化することが最重要の課題になる。しかし、警察の場合とは異なり、軍改革では肥大化した軍隊の規模を縮小（時には全廃）することが主要な目的となる。平和構築に取り組む国々の場合、国家間戦争に巻き込まれる危険性はそれほど高くない場合が多いことから、軍隊の規模を縮小することで、財政的コストを減らし経済発展の円滑化を図ることがその狙いもある。しかし、軍隊は武装・動員解除された戦闘員の受け入れとなる場合が多いため、やみくもにその規模を縮小したり軍事組織の再構築を怠ることは、治安の不安定要因ともなりかねない。

## ③ DDR（戦闘員の武装・動員解除、社会復帰）<sup>17</sup>

DDRは、戦闘員（及び一般市民）の間に拡散した各種武器の回収、武器所有の登録制度の確立を行う「武装解除」、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」、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「社会復帰」の三つのプロセスから成る。<sup>18</sup> 具体的には、現金の支給や職業訓練等を通じて、元戦闘員たちに武器を捨て一般社会に戻るように促すことになる。いくら国家の治安組織を強化したところで、国家破綻の直接の契機となった武器の拡散や中央政府と対立する組織的武装勢力（反乱軍や民兵等）の存在を放置したままでは、安定した環境を達成することは容易ではない。DDRは、国家の下に物理的暴力行使権限を集中させるための死活的な重要性を担った活動である。<sup>19</sup> しかし、様々な残虐行為を行った元戦闘員が一般市民の生活に戻ろうとすることに社会の側が拒否反応を示す場合や、DDRを進めるために元戦闘員に様々な恩恵を与えることが一般市民の反感を買う場合もある等、様々な困難がつきまと。また、DDRに関連した活動として小型武器の規制も重要である。<sup>20</sup>

<sup>17</sup> DDRは、“Disarmament, Demobilisation and Reintegration”の略称。近年は“reintegration”に代わり、“re-insertion”という用語が用いられるケースが増えている。

<sup>18</sup> United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO), Best Practice Unit, “Disarmament, Demobilisation and Reintegration of Ex-combatants in a Peacekeeping Environments: Principles and Guidelines”, 2000, <<http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/DD&R.pdf#search=%22Disarmament%2C%20Demobilization%20and%20Reintegration%20of%20Ex-Combatants%20in%20a%20peacekeeping%20environment%22>>. 2006年12月23日、15頁。

<sup>19</sup> DDRについて詳細は、United Nations, *The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration*, Report of Secretary General, UN Doc. S/2000/101, 11 February 2000; M. Knight and A. Özerdam, “Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transition from War to Peace”, *Journal of Peace Research*, vol. 41, no. 4, 2004, pp. 499-516; Gleichmann, C., M. Odenwald and A. Wilkinson, *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide*, Frankfurt: GTZ, 2004

<sup>20</sup> DDRについて、SSRとは別個に考えるという見解も根強い。ガイドラインの形成行う機関では含むとする傾向がある一方、現場での実務に従事している機関で、狭義の見解を取る傾向がある。これは、DDRの活動内容が他のSSRの諸活動とは質的に大きく違うためであると考えられる。しかし、本章で検討したように、DDRは他の諸活動と実に緊密な関連性があり、これをDDRとSSRを完全に分けて考えることには問題がある。例えば、国連事務局好事部から2006年3月に提出されたSSRに関する報告書は、以下のように述べている。「DDRは伝統的にSSRや『法の支配』とは別の問題・分野だと考えられてきた。これは複雑な問題の不適切な理解である。」（中略）元戦闘員たちはその国・地域の治安部門を操作、あるいは支配しようとするので、彼らはSSRにおいて主要な参加者としてみなすべきである。彼らの同意と参加なしにはSSRは失敗に終わるだろう。」

（Edward Rees, “Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations”）概念上、DDRは別枠で考えるにしても、実際の計画立案・実行時には、DDRとのつながりを強く認識する必要があろう。

#### ④ 司法改革

司法改革には大きく分けると、「暫定司法 (transitional justice)」の実施と長期的な司法制度（裁判所、検察、刑務所制度等）の整備の二つの要素がある。暫定司法は、内戦中に行われた様々な残虐行為や犯罪の詳細を検察の捜査によって明らかにし、司法の場で裁く制度である。<sup>21</sup> 紛争中に行われた非道行為の数々を裁くことで加害者側の反省を促すとともに、被害者に賠償金を支払う、加害者が被害者側に謝罪する機会を設ける等して被害者の救済にも配慮し、紛争後社会の和解を促進するための制度である。ただし DDR を円滑に進めるため、比較的軽微な問題行為については一定の恩赦を与えることも必要となる。<sup>22</sup>

一方、紛争後の環境においては、「法の支配」を根付かせ、長期的な視点に立った司法制度を再構築が重要である。<sup>23</sup> 近年、平和構築における「法の支配」確立の重要性は広く認識されるようになってきたが、その中では専ら警察の役割に注目が集まり、裁判所や刑務所に役割は軽視されがちであった。しかし、いくら警察が犯罪者を取り締まつても、裁判所や刑務所が機能していなければその罪を裁くことも犯罪者を更生することもできない。裁判所や刑務所が適正に機能することは被疑者・受刑者の人権を守る意味でも肝要であり、これらの制度が正常に機能しない状態では、例えば、警察が自己判断で被疑者を「処刑」したり、裁判なしに無期限で身柄を拘留するような事態が起きかねない。<sup>24</sup> 逆に、警察によって逮捕された容疑者が適正な裁きや懲罰を受けないまますぐに釈放されてしまう場合も多い。今後、司法改革の支援には重点的に人的・経済的資源を割り当て、バランスの取れた方法で「法の支配」確立を図る必要があろう。

#### ⑤ 外部監視制度の構築

近年の SSR に関する議論の中では、文民が外部から治安組織を監視する制度の重要性が再三強調されている。これまで残虐行為や腐敗に浸りきってきた治安組織に対して制度・意識改革を施しても、直ちに改革の成果が定着することは期待しがたい。したがって治安組織自身の利害関係から距離をおいた監視装置の存在が必要になる。そのような監視制度としては、政府内では議会や防衛省や内務省、また文民の国防大臣、内務大臣等がその任務にあたる。国民のために奉仕する治安組織を構築するという観点から言えば、国民の負託を受けた政治家や国民自身が治安組織の行動を監視することには大きな意義がある。<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Paul van Zyl, “Promoting Transitional Justice in Post-Conflict Societies”, in Alan Bryden and Heiner Hänggi, eds., *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Münster: Lit, 2006, pp. 209-231.

<sup>22</sup> Michael Brzoska and Andreas Heinemann-Gründer, “Security Sector Reform and Post Reconstruction under International Auspices”, in Bryden and Hänggi, *Security Governance*, p. 135.

<sup>23</sup> 司法改革については、以下を参照。Scott N. Carlson, “Legal and Judicial Rule of Law Work in Multi-Dimensional Peacekeeping Operations: Lessons-Learned Study”, UNDPKO, Best Practice Section, March 2006, <<http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/ROL%20Lessons%20Learned%20Report%20%20March%202006%20FINAL.pdf>>.

<sup>24</sup> 例えば、Donald E. Schulz, *Whither Haiti?*, A Report by U.S. Army War College, April 1996, p. 20. 2004

<sup>25</sup> また、いわゆる「市民社会(civil society)」（例：市民オンブズマン、メディア、研究機関、NGO 等）が治安組織の行動をチェックすることが期待されている。しかし、破綻国家においてはそもそも市民社会なるものが成熟していない場合が多いという事情も勘案すれば、市民社会の参画はどちらかと言えば将来的な課題といえよう。

## （6）SSRに関する方針構築に向けた動き

SSRに関する方法論や指針の策定については、これまでOECD-DACが主導的役割を果たしてきた。<sup>26</sup>同委員会が2004年に発表したガイドラインでは、先に見たようなSSRの基本的方針が提出され、これまでのところSSRにおけるベンチマークとなっている。<sup>27</sup>これに対して、2005年頃から欧州連合（European Union：EU）でも独自の「SSR戦略」の構築に向けて検討を進めてきた。当初、EU理事会（Council of the European Union）と欧州委員会（European Commission）<sup>28</sup>とで別個に議論が進められていたが、<sup>29</sup>2006年6月、両者の議論を統合する見解が出された。<sup>30</sup>この統合見解では、EUとしても今後SSRに積極的に取り組んでいくとの意思表明がなされる一方、SSRに対するアプローチや定義といった全体的枠組みについては、特に新しい方向性は打ち出されず、DACガイドラインに従うという方向性が示された。

国連でも、2000年代前半から個別のPKOのマンデートにおいてSSRが言及される例が登場し、<sup>31</sup>近年の国連PKOの主流となっている「統合ミッション」では、そのほとんどで、SSRが活動内容に含まれるようになっている。<sup>32</sup>また2005年には、安保理議長声明においてもSSRの重要性が強調される等、<sup>33</sup>SSRの重要性についての認識は徐々に高まりつつあった。しかし、国連としての統一的・包括的なアプローチ構築に向けての具体的な動きが始まったのは、SSRに強い関心を持つスロバキアが安保理非常任理事国となった2006年になってからのことであった。冷戦後、自らも国際社会の支援によってSSRを行ってきたスロバキアは、非常任理事国の任期中にSSRの分野で成果を出すという強い意欲を持ち、<sup>34</sup>2007年2月に同国が安保理議長国を務める予定であることに照準を合わせ、2006年夏から冬にかけて精力的に活動を行った。具体的には、まず、同年7月にスロバキアの首都布拉チスラバにおいて、国際機関や研究機関からSSRに詳しい識者・実務家を集めてワークショップを開催し、国連独自のSSR概念のあり

<sup>26</sup> 国際機関・地域機関のほか、スイス政府の支援を受けている研究機関DCAF(Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces)がSSRに関する研究・政策的議論を活発に行っている。

<sup>27</sup> OECD-DAC, *Security System Reform and Governance*, (Paris: OECD-DAC, 2005).

<sup>28</sup> 欧州委員会の正式名称は、「欧州共同体委員会（Commission of the European Communities）」。

<sup>29</sup> 前者の成果物は、Council of the European Union, “EU Concept for ESDP Support for Security Sector Reform (SSR),” 12566/4/05, REV 4 (13 October 2005)、後者の成果物は、Commission of the European Communities, “A Concept for European Community Support for Security Sector Reform,” Communication from the Commission to the Council and the Europe Parliament, COM(2006) 235 final (24 May 2006)。なお、前者の文書のタイトルにあるESDPとは、「欧洲安全保障防衛政策（European Security and Defence Policy）」の略称で、EU通の安全保障・防衛政策を指す。

<sup>30</sup> Council of the European Union, “Council Conclusions on a Policy framework for Security sector reform,” 2736<sup>th</sup> GENERAL AFFAIRS Council Meeting, Luxembourg, 12 June 2006.

<sup>31</sup> 例えば、「国連リベリアミッション（UN Mission in Liberia: UNMIL）」や「国連民主共和国ミッション（United Nations Organized Mission in the Democratic Republic of Congo: MONUC）」のマンデートを定めた安保理決議を参照。UN Doc. S/Res/1509(2003), 19 September 2003; UN Doc. S/Res/1565 (2004), 2 October 2004.

<sup>32</sup> Heiner Hänggi and Vincenza Scherrer (eds.), *Security Sector Reform and UN Integrated Mission*, (Munster : Lit, 2008).

<sup>33</sup> UN Doc. S/PRST/2005/30, 12 July 2005.

<sup>34</sup> スロバキア国連代表部関係者へのヒアリング（2007年2月7日）。なお、本章で引用されているヒアリングは、すべてニューヨーク（国連及びその周辺部）で行われた。

<sup>35</sup> “The Role of the United Nations in Post-Conflict Security Sector Reform (SSR),” Report from the Roundtable co-organised by Slovakia and the Netherlands with the assistance of DCAF, (New York: 3 November 2006); “Multilateral and Regional Approaches to Security Sector Reform: Lessons for the Development of a UN SSR Concept,” Report from the Roundtable co-organised by Slovakia and Canada with the assistance of DCAF, (New York: 8 December 2006).

方について議論を行った。さらに、同年11月、12月にはニューヨークにおいて2回の円卓会議を開催し、それぞれこれまでのSSRの事例から導き出された教訓とSSRにおける国連と地域機関の関係をテーマに議論が行われた。<sup>35</sup>一方、同時期、国連で進められていた平和構築委員会のシエラ・レオネとブルンジを対象とした国別会合でも、それぞれの国における重点的支援分野としてSSRが盛り込まれたこともあり、2006年後半には、国連におけるSSRへの注目度は確実に高まった。<sup>36</sup>2007年2月には予定通り、SSRについての安保理議長声明が出された。<sup>37</sup>同議長声明では、国連が今後SSRに積極的に関わっていく意思が表明されるとともに、「法の支配」や民主的統治、包括的アプローチ、ローカル・オウナーシップの重視等、<sup>38</sup>これまで主流となってきたSSRの基本の方針が示された。しかし、それ以外に、国連としてSSRの関わり方について独自の方針が示された。今後、国連がSSRに関わる様々なアクターの調整役を務めていく意向であることと平和構築委員会の重点的支援項目としてSSRを位置付けていくということの二点である。さらに、2008年1月には、国連事務総長報告も発表された。<sup>39</sup>同報告においては、長年にわたり、国連が加盟国の治安組織の再構築を支援してきたことが指摘される一方、これまでのところ、国連独自のSSR戦略とも言うべきものは未整備であるとの認識が率直に示され、今後は、国連がSSRを行う際の包括的な原則や基準を発展させていく必要があることが述べられている。

しかし、OECD-DACやEUに比べてはるかに関係者の数が多い国連の場合、その成果が玉虫色的なものになってしまう可能性もある。その一方で、国連の持つ多国籍性・包括性を活かし、今後、国連がSSRにおける調整機能を果たすことを期待する声もある。<sup>40</sup>だが、現時点では、国連職員たちの間でも、SSRという概念はまだ十分に浸透しているとはいえない状況であり<sup>41</sup>、国連独自のSSRアプローチが形成され、実際の政策として実行されるようになるまでは、今しばらく時間がかかるものと思われる。

## 2 SSRに参加する各ドナーの類型

SSRにおける主要アクターは、第一義的に、その治安組織を保有する国家自身であるが、紛

<sup>36</sup> 平和構築委員会については、例えば、山内麻理「国連における平和構築の潮流：平和構築委員会設立」、『外務省調査月報』2006年度第2号（2006年11月）。

<sup>37</sup> UN Doc. S/PRST/2007/3, 21 February 2007.

<sup>38</sup> ただし、同声明では、「ナショナル・オウナーシップ」という用語が使われている。

<sup>39</sup> *Report of the Secretary General, Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*, 23 January 2008, UN. Doc. A/62/659-S/2008/39.

<sup>40</sup> スロバキア国連代表部関係者へのヒアリング（2007年2月7日）。一方、国連加盟各国は、それぞれの自由裁量の余地を守るために、国連による調整を望んでいないとの指摘もある。International Peace Academy（在ニューヨーク研究機関）研究員へのヒアリング（2007年2月7日）。

<sup>41</sup> 2007年2月、複数の国連関係者へのSSRについてのヒアリングを行ったところ、国連の中でのSSRは、まだ「新しい（new）」あるいは「発展途上（developing）」な考え方・アプローチであり、今後、どのように国連の政策の中で位置付けられていくのかは、今のところよくわからないという反応が多かった。

<sup>42</sup> 英語の用語としては、主に資金面で提供を行う「donor」と（特に国連PKOに）要員を派遣する「contributor」という用語が使い分けられる場合が多いが、本稿では両者を特に区別せず、資金面・要員面の双方でSSR実施国を支援する国際的アクターを「ドナー」と呼称することとする。また、本章で「アクター」という用語を用いた時は、支援側のドナーと被支援側の現地政府・組織の双方を指すものとする。

争後の文脈においては、その国家自身の手で SSR が行われることはほとんどなく、通常、国際的なドナーの支援によって行われる。<sup>42</sup> 権力の中枢部に位置する治安組織については、当事国による自浄作用が働くことは少なく、さらに内戦の果てに「破綻」状態に陥るような国々は、一般に、そのような改革を自力で行う能力も資源も持たないためである。SSR には、国連及びその他の国際機関、地域機関、先進諸国、また研究機関や NGO 等、実に多様なドナーが参加し支援を行う。ただし、実際にどのドナーがある国家の SSR を支援するために参加し、どのような形で当該国家の SSR が行われるか、またどのドナーが主導権を握るか等々について、一般的なパターンが存在しているわけではない。特に、現場の活動においては、その時々に必要性に応じてアド・ホック的な組織やプログラムを形成することが多く、事例によって関係するドナー及び調整のあり方は、千差万別というのが実情である。

本節では、国連以外の国際機関及び地域機関、主要ドナー国の機関・組織、そして国連関連組織の三つに分けて、SSR に参加する多様なドナーの立場や役割の違いを見ていく。各項目では、まず主要ドナーについてそれぞれ概観し、副次的なドナーについて一覧表において整理することにする。

## （1）国際機関（国連以外）・地域機関

### ① OECD-DAC

OECD-DAC は現場での活動は行っていないものの、政策形成の面から SSR において非常に大きな役割を果たしてきた。OECD-DAC のこれまでの具体的な活動内容としては、2004 年に出された報告書において、SSR についてのガイドラインが提出され、<sup>43</sup> これがこれまでのところ SSR におけるベンチマークとなっている。さらに、同報告書が、SSR に関わるドナーに対して具体的な SSR への支援方法を検討するように勧告したのを受け、「SSR 実施枠組み（IF-SSR）」と呼ばれる検討プロセスが 2 年間にわたって実施された。IF-SSR では、SSR 支援を行う際の状況の評価、計画立案・実施、結果の監視と評価等について具体的な方法論の構築に向けた議論が重ねられ、2007 年には、SSR を実践する際の行動基準を記したハンドブックが刊行されている。<sup>44</sup> これらの成果の積み重ねを受け、これまでのところ、OECD-DAC が SSR に関する全体的な方針や具体的な手順の作成をリードしてきたと言ってよい。

### ② EU

EU は、上記で見たような政策形成以外に、現場においても積極的に活動している。同機関は、70 余りの国々で SSR 支援活動に従事しており（2006 年 5 月現在）、その活動領域は、EU 域内及びその近接地域の東欧、西バルカンからアフリカ、南北コーカサス、中央アジア、さらに、太平洋地域、カリブ海地域、南米に至るまで、グローバルに活動を行っている。<sup>45</sup> EU の SSR 支援は、紛争後の国々だけでなく、ある程度安定した環境にある国々への長期的な民主化対策としても行われている。具体的な活動内容としては、警察等法執行機関や司法制度の改革、治安

<sup>43</sup> OECD-DAC (eds.), *Security System Reform and Governance*, 2004, <[http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en\\_2649\\_34567\\_33800289\\_1\\_1\\_1,100.html](http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34567_33800289_1_1_1,100.html)>.

<sup>44</sup> OECD-DAC (eds.), *OECD-DAC Handbook on Security Sector Reform, SSR: Supporting Security and Justice*, 2007, <[http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en\\_2649\\_34567\\_37417926\\_1\\_1\\_1\\_1,100.html](http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34567_37417926_1_1_1_1,100.html)>.

<sup>45</sup> The EC Commission, “A Concept for EC Support for SSR,” p. 6.

部門を監視・監督する政府機関の改革、さらにより広く、公共部門の文民統制や（特に人権擁護に関する）民主的統治の強化まで視野に入れた支援活動を行っている。<sup>46</sup> いくつかの活動を組み合わせた包括的な活動としては、「EU コンゴ民主共和国 SSR ミッション」や、イラクで警察・司法・懲役制度改革支援に従事している「EU イラク統合『法の支配』ミッション」等の例がある。SSR の諸分野の中で、EU が最も力を入れている活動の一つは警察改革支援活動であり、ボスニア、マセドニア、パレスチナ、キンシャサ（コンゴ民主共和国の首都）等で行っている。<sup>47</sup> その他、武器や麻薬の密輸入を防止するための国境取締り機能の強化支援も各地で行っている。さらに、文民による監視機能の強化についても、東欧や南米等紛争後ではない、ある程度安定した国々に対して支援している。活動の主な協力相手としては、主要国際・地域機関（国連、OSCE、欧州評議会）及び主要ドナー国（カナダ、米国、日本、ノルウェー、イスイス）等がある。

### ③欧州安全保障・協力機構(Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE)

OSCE は、SSR という用語を前面に追し出してはいないが、SSR に相当する活動は、欧州とその近接地域にのみではあるが、積極的に行ってきた。特に、警察に関する活動は、OSCE が最も力を入れている分野の一つである。これまでアルバニア、クロアチア、マセドニア、コソボ、キルギスタン、モンテネグロ、セルビア等バルカン半島諸国を中心に警察改革を行ってきた実績がある。<sup>48</sup> アルメニア、アゼルバイジャン、グルジア、カザフスタンには、現地警察への支援活動を行ってきた。<sup>49</sup> 警察支援の分野においては、OSCE 事務局内に戦略的警察問題室（Strategic Police Matters Unit）を設置し、警察改革支援や民主的な警察のあり方についての手引書を作成する等、意欲的に取り組んできた。<sup>50</sup> さらに、DDR と密接に関連する小型武器の規制

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> EU による SSR 支援活動の詳細については、以下のウェブサイト参照。The Council of the EU, “European Security and Defence Policy (ESDP)” <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN&mode=g)> .

<sup>48</sup> Lamberto Zannier (OSCE Official), “Lessons Learned from the Filed,” in “Developing a Security Sector Reform (SSR) Concept for the United Nations,” Proceedings of the Expert Workshop held in Bratislava, Slovakia, 7 July 2006, p. 33.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> 例えば、以下を参照。The Senior Police Advisor to the OSCE Secretary General, *Guidebook on Democratic Policing*, (Vienna: OSCE, December 2006); Frank Harris, *The Role Capacity-Building in Police Reform*, Department of Police Education and Development, OSCE Mission in Kosovo, 2005.

<sup>51</sup> 以下の手引きが OSCE と UNODC との協力によって作成された。UNODC, *Access to Justice: The Courts, Criminal Justice Assessment Toolkit*, (New York: United Nations, 2006); UNODC, *Custodial and Non-Custodial Measures: Alternatives to Incarceration, Criminal Justice Assessment Toolkit*, (New York: United Nations), 2006.

表 2-1. その他の国際機関・地域機関の SSR における活動・役割

組織名	摘要
欧州評議会 <sup>49</sup> (Council of Europe : CoE)	欧州評議会は、現場での活動を行っておらず、また直接的な形では SSR についての議論は行ってこなかったが、SSR と共通の理念に基づいて政策形成を行い、欧州における SSR に一定の役割を果たしてきた。 <sup>50</sup> 2005 年に出された提言第 1713 号「加盟国における治安組織の民主的監視」では、民主的な監視 (democratic supervision) により、「治安組織の政治的責任と透明性を確実にする」ことが主張されている。 <sup>51</sup> その他、欧州人権裁判所 (The European Court of Human Rights) の活動を通じ、SSR における人権基準の規範形成の役割も果たしてきた。 <sup>52</sup>
北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO)	NATO は、特に SSR という名前で政策形成や現場での活動は行っていないが、「平和のためのパートナーシップ (Partnership for Peace: Pfp)」 <sup>53</sup> 及び参加国に対して軍改革支援を行う「防衛制度構築に関するパートナーシップ行動計画 (Partnership Action Plan on Defence Institution Building: PAP-DIB)」(2004 年開始) は、実質的に SSR の範疇に分類できよう。 <sup>54</sup> なお、PAP-DIB は、OSCE の基準に沿って活動を行っている。 <sup>55</sup>
世界銀行 (World Bank)	世界銀行(世銀)は、特に DDR の分野について、複数のドナーによる信託基金(multi-donor trust fund)を管理し、財政的支援を行ってきた。「紛争予防・再構築課 (Conflict Prevention and Reconstruction Unit : CPRU)」が DDR 関連業務を担当している。
西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African States: ECOWAS)	ECOWAS は積極的に SSR の概念形成は行ってはいないが、幅広く行っている紛争予防・管理活動は、その目的や効果において、SSR と同様の活動とみなすことができるであろう。例えば、ECOWAS 加盟諸国の地域平和維持軍である「ECOWAS 監視グループ (ECOWAS Monitoring Group: ECOMOG)」がシエラ・レオネの軍改革に一時的に関与する等の例があった。
国際移住機構 (International Organization of Migration: IOM)	IOM は、武装・動員解除された旧戦闘員が社会復帰するための職業訓練支援を行うという形で、SSR に関与している。 <sup>56</sup>

や国境管理にも熱心に取り組んできたほか、司法・懲役制度の改革についても、国連が現場で

<sup>52</sup> EU 加盟国の首脳サミットである「欧州理事会(European Council)」や、EU の政策決定・立法機関である「EU 理事会 (Council of the European Union)」と名称が似ているが、欧州評議会(「欧州審議会」と訳されることもある)は、EU とは関連のない別組織である。1949 年、西欧民主主義の擁護を目的に設立された同評議会は、現在はロシアや東欧諸国を含めて、46 カ国が加盟しており、人権保護を目的とした欧州規模での条約の策定や旧東側諸国の民主化支援等を行ってきた。欧州における諸機関の概説については、以下を参照。小窪千早「欧州理事会」日本国際問題研究所ウェブサイト「用語解説」<[http://www.jiia.or.jp/keyword/200612/28-kokubo\\_chihaya.html](http://www.jiia.or.jp/keyword/200612/28-kokubo_chihaya.html)>。

<sup>53</sup> DCAF, “Intergovernmental Approaches to the SSR,” “Developing a Security Sector Reform (SSR) : Concept for the United Nations,” Proceedings of the Expert Workshop held in Bratislava, Slovakia, 7 July 2006, p. 91.

<sup>54</sup> Council of Europe, Parliament Assembly, Recommendation 1713, “Democratic Oversight of the Security Sector in Member States,” (2005), para. 7.

<sup>55</sup> 例えば、以下を参照。Council of Europe, “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by protocol No. 11, with Protocol Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13,” registered of the European Court of Human Rights (September 2003).

<sup>56</sup> Pfp は、現在NATOに加入していない欧州及びその周辺地域の国々とNATOの間で結ぶ二国間防衛協力プログラムである。現在の Pfp 加盟国は、西バルカン地域、中央アジア、ロシア、ウクライナ、オーストリア、フィンランド、スイス等計 23 カ国。詳細については、NATO, “The Partnership for Peace” <<http://www.nato.int/issues/pfp/index.html>>

参照すべき実際的なガイドラインを作成するにあたり、協力する等している。<sup>51</sup>

(筆者作成)

## (2) 各国政府内機関・制度

### ① 英国政府

英国政府は、主要支援国の中でも、特に SSR に取り組んできた。その活動の中核となってきたのが DFID である。DFID は、2002 年に報告書「SSR への理解と支援」を提出し、先に示した四つのグループ分けに基づいた包括的な定義を示す一方、DFID としては「治安部門」の範囲はより狭義に取るとし、非合法武力組織は含まない（つまり DDR は SSR の対象外とする）立場を取っている。<sup>60</sup> 英国政府内における DFID の主なパートナーとしては、外務省（Foreign & Commonwealth Office : FCO）、防衛省（Ministry of Defence : MoD）、内務省（Home Office）の三省庁がある。<sup>61</sup> FCO は和平合意や紛争予防、平和活動等に関する支援全般、MoD は軍改革、内務省は警察支援をそれぞれ主に担当している。

DFID 以外の省庁にも跨った取り組みとしては、グローバル紛争予防共同基金（Global Conflict Prevention Pool: GCPP）がある。<sup>62</sup> 2001 年設立された GCPP は、DFID と FCO と MoD の三省庁によって共同運営されており、広く世界中の紛争解決・予防のための活動を行うことがその目的である。<sup>63</sup> 主要な活動分野としては、特に SSR と小型武器規制に力を入れているが、MoD が参加していることもあり、GCPP の枠組みでの SSR は軍改革が中心となっている。GCPP の活動は、政策形成と現場の両方で行われている。まず、政策形成の面では、「SSR グローバル促進ネットワーク（Global Facilitation Network for Security Sector Reform : GFN-SSR）」を設立し、SSR に関する情報収集と分析を行い、SSR 政策に関与している政府機関にその結果を提供している。<sup>64</sup> 一方、現場では、SSR の専門家によって構成させる「防衛助言チーム（Defence Advisory Team : DAT）」を支援受入国に派遣し、技術支援を行うことが主要な活動

<sup>57</sup> NATO, “Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB)” 7 June 2004  
<<http://www.nato.int/docu/basictxt/b040607e.htm>>.

<sup>58</sup> その他、NATO 及び PfP 加盟諸国との協議メカニズムである「欧州一大西洋パートナーシップ（The Euro-Atlantic Partnership: EAPC）」で採択された文書が PAP-DIB の活動基準となっている。

<sup>59</sup> Andreas Heinemann-Grüder and Igor Grebenschikov, “Security Governance by Internationals: The Case of Kosovo,” *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1 (March 2006), p. 47.

<sup>60</sup> DFID, *Understanding and Supporting SSR*, p. 7.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>62</sup> DFID, FCO and MoD, *The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict*, <<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/global-conflict-prevention-pool.pdf>>; FCO, “Conflict Prevention Pool” <<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1062157719739>>

<sup>63</sup> GCPP は、アフガニスタン、バルカン半島、ベリーズ及びグアテマラ、中央・東ヨーロッパ、インド及びパキスタン、インドネシア及び東ティモール、中東及び北アフリカ、ネパール、ロシア及び旧ソ連地域、スリランカを対象に活動を行っている。

<sup>64</sup> DFID et al., *The Global Conflict Prevention Pool*, p. 30. GFN-SSR の詳細については、同ネットワークウェブサイト参照。GFN-SSR, <<http://www.ssrnetwork.net/index.php>> GFN-SSR はバーミンガム大学に拠点を置いている。

<sup>65</sup> TAC は英国防衛大学校内に拠点を置き、これまでウガンダ、ガーナ、シエラ・レオネ、セルビア、モンテネグロ及びバルト海諸国で活動を行ってきた。DFID et al., *The Global Conflict Prevention Pool*, p. 31. その他に、受入国の軍隊のあり方の見直しや近代化支援を行う「英国軍事助言・訓練チーム（The British Militarily Advisory and Training Teams: BMATTs）」という制度もある。

<sup>66</sup> Nicole Ball, *Promoting Security Sector Reform in Fragile States*, PPC Issue Paper, no. 11, (Washington D.C.: USAID, April 2005), p. 18.

である。<sup>65</sup> このように、SSRのために省庁間の協力関係を本格的に育成しているのは、主要支援国の中でも英国だけであるといって差し支えなかろう。<sup>66</sup>

## ② 米国政府

米国でも、司法省（Department of Justice）、米国国際援助庁（US Agency for International Development: USAID）、国防総省（Department of Defense）、米軍（US Forces）、国務省（Department of State）等様々な政府組織が SSR に相当する活動を行ってきた。しかし、SSR に関する統合的な政策やアプローチや省庁横断的なメカニズムは特に形成されていない。各機関の中で、特に活発に活動を行っているのは警察改革支援を担当する司法省である。同省の「国際犯罪捜査訓練支援プログラム（International Criminal Investigative Training Assistance Program: ICITAP）」は、1986 年、南米における警察訓練支援を行うために設立されたが、現在では世界各地で活動を行っている。<sup>67</sup> さらに、司法省は、司法制度改革も手がけており、「海外検察官育成・支援・訓練室（Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training: OPDAT）」を通じて、検事や判事の育成や訓練を行っている。<sup>68</sup> ICITAP と OPDAT は密接な連携関係にある。

USAID では、「紛争管理・緩和室（Office of the Conflict Management and Mitigation: CMM）」の活動の一環として、明確に SSR を位置付け、旧戦闘員の社会復帰や司法省の警察改革支援に対して資金を拠出する等してきた。<sup>69</sup> 2005 年には、USAID は SSR 政策形成の叩き台となる報告書も出しているが、同庁としての総合的な SSR の取り組みは、まだ今後の課題といった感がある。その他の米国政府の活動としては、国務省が暫定司法の分野、米軍が軍改革や警察改革の分野で活動を行っている。

## （3）国連及び国連関係諸機関<sup>70</sup>

### ① 平和維持活動局（Department of Peacekeeping Operations: DPKO）

DPKO では、特に「法の支配」の確立に関わる分野の活動に力を入れている。同局は、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」を策定し、持続的な平和と安全を達成するためには「法の支配」の強化が必要であり、そのために警察やその他の法執行組織を強化するための再構築活動を行うとしている。<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Criminal Division, Department of Justice, “International Criminal Investigative Training and Assistance Program,” <<http://www.usdoj.gov/criminal/icitap.html>>; ICITAP, “ICITAP Program Descriptions,” <<http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/coverMemoMereLetter.html>> ICITAP が活動を行ってきた国・地域は以下の通りである。アルバニア、ボスニア、コロンビア、クロアチア、東ティモール、エル・サルバドル、グルジア、ガーナ、グアテマラ、コソボ、マケドニア、モルドバ、ニカラグア、パキスタン、セネガル。

<sup>68</sup> Criminal Division, Department of Justice, “Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training,” <<http://www.usdoj.gov/criminal/opdat.html>> OPDAT も、中南米、ロシア、中欧・東欧等世界各地で活動を行っている。

<sup>69</sup> USAID, “Conflict Management and Mitigation, “Security Sector Reform and Conflict” <[http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/conflict/focus\\_areas/security.html](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/focus_areas/security.html)>. USAID は、武装勢力とともに活動することを法律で禁じられているため、DDR のうち社会復帰だけを行っている。なお、CMM は、「民主主義・紛争・人道支援局（Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance: DCHA）」下の組織である。

<sup>70</sup> Heiner Häggi, “UN Approaches to SSR: An Overview,” in *Developing a SSR Concept for the UN*, pp.37-40.7 July 2006, p. 33.

<sup>71</sup> DPKO, “DPKO Policy: Support for the Reform, Restructuring and Rebuilding of Police and Law Enforcement Agencies,” Ref. DPKO/PD/2006/00070, 13 December 2006, p. 4.

具体的には、警察改革と司法・懲役制度改革が主要な活動となっている。特に、「警察課 (Police Division)」で担当している警察改革は、国連による SSR の最も主要な活動となっている。国連の警察要員 (UNPOL) 関連業務を担当する警察課は、<sup>72</sup> 以前は軍事課の下部組織であったが、冷戦後の PKO の中で警察要員の役割が飛躍的に拡大したことを受け、2000 年、軍事課と同等の組織に昇格された。警察課は、国連 PKO の一環として紛争後の環境における現地警察への助言、監督、訓練、また警察組織の再構築等を担当している。(その他、コソボや東ティモール等、現地警察が存在していなかった状態では、UNPOL 自身が警察業務を担当してきた例もある。) 同課は、国連内の関係諸組織のほか、ドナー国の関係組織・制度（例：米国司法省の ICITAP や英国の DFID）とも連携し、精力的に活動を行っている。

司法・懲役制度改革支援については、2003 年 2 月、「好事例部 (Best Practice Section : BPS)」の下部組織として設立された「刑法・司法助言室 (Criminal Law and Judicial Advisory Unit: CLJAU)」が担当している。<sup>73</sup> 具体的には、改革支援活動を行う際の指針作成、また、活動前・中の状況の評価や活動の監督、人材や装備の供給等を行っている。しかし、同課のスタッフは数人程度と極めて小規模であり、現在のところ、その活動には限界がある。しかし、CLJAU は、「法の支配」に関わる様々な組織・部局の調整という観点からも、極めて重要な役割を果たしている。その一つの例は、国連内で「法の支配」確立業務に携わる十一の組織・部署（主に、警察、司法・懲役制度関係）の情報交換と調整のため、ネットワーク（United Nations Rule of Law Focal Point Network）を主催していることである。<sup>74</sup> また、同様に、国連内の「法の支配」関係者間で情報の共有を促進するためのウェブサイト（Rule of Law Knowledge Network）も運営している。<sup>75</sup>

なお、冷戦時代から国連 PKO 運営の中で主要な役割を担ってきた軍事課 (Military Division) は、DPKO において依然として最も中心的な部署であるが、国連が伝統的に軍改革への関与を避けたため、SSR における軍事課の役割はあまり大きくない。SSR における軍事課の主な役割は SSR や DDR を行うにあたり、必要な兵力を提供するという間接的なものに留まっている。

## ② 国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)

UNDP では、2001 年創設された「危機予防・回復局 (Bureau for Crisis Prevention and Recovery: BCPR)」が SSR を担当し、技術支援や資金面での支援を行っている。<sup>76</sup> また、SSR とは別枠扱いであるが、暫定司法や DDR についても同じく BCPR が担当している。このうち、DDR につ

<sup>72</sup> UNPOL は、「United Nations Police」を略したものである。(ただし、「United Nations Police」という表現が正式名称というわけでもなく、「UNPOL」という名称が定着している。) なお、以前は、「文民警察 (Civilian Police: CIVPOL)」という表現が使われることが多かったが、近年、国連の警察要員の中に武装警察 (Formed Police Unit: FPU) が含まれるようになる等、CIVPOL という表現がからなずしも適当ではなくなってきたため、代わって UNPOL という用語が用いられるようになってきた。

<sup>73</sup> Best Practice Unit, “About the Criminal Law and Judicial Advisory Area” <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/lawadv.aspx?id=5>> CLJAU は、当初、警察課の中に作られたが、2004 年 6 月、幅広い部局の情報を収集するため、好事例部内に移された。

<sup>74</sup> UNDPKO, *Prison Support Guidance Manual*, (January 2006), p. 10, f.n. 10.

<sup>75</sup> Ibid., f.n. 11

<sup>76</sup> UNDP, BCPR, ‘Security Sector Reform’ <[http://www.undp.org/bcpr/we\\_do/security\\_reform.shtml](http://www.undp.org/bcpr/we_do/security_reform.shtml)>; 国連本部事務局 PKO 局警察課へのヒアリング (2007 年 2 月 7 日)。

<sup>77</sup> UNDP は、これらの活動を PKO が行われている地域とそれ以外の地域の両方で行っている。

いては、1991年から支援活動を行っている。<sup>77</sup> 加えて、UNDPは、国連PKOが展開していない環境でも活動を行うので、国連PKOが撤収した後の地域においては、いわば国連機関を代表してSSRの進展を見守るという役割も担っている。<sup>78</sup> 例えば、ボスニアの場合、国連PKO（United

表2-2. その他国連関係諸機関のSSRにおける活動・役割

組織名	摘要
国連児童基金 (United Nations Children's Fund : UNICEF)	UNICEFは、主に少年兵への対応という観点からSSRに取り組んでいる。具体的な活動としては、少年兵のDDRを始め、避難民の子供たちへの教育支援、児童保護の観点からの治安組織への訓練、少年兵の徴兵を阻止するための計画策定等多岐に渡る活動を行っている。これらの活動においては、世界銀行や国連人道問題調整事務所(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA)等様々な機関と協力を行っている。また、DPKOのCLJAUと協力し、少年兵に対する司法・矯正制度の確立支援も行っている。 <sup>79</sup>
国連婦人開発基金 (United Nations Development Fund for Women:UNIFEM)	女性の地位向上のために資金的・技術的支援を行うことを目的としたUNIFEMは、安保理決議第1325号(2000年)が紛争予防・解決における女性の役割の重要性を強調して以来、 <sup>80</sup> SSRに関連する活動にも力を入れるようになった。 <sup>81</sup> 具体的な活動内容としては、女性たちが自分たちに対する犯罪行為に適切に対応できるようにするための紛争後の和解や司法の推進や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、また女性たちが確実にDDRや選挙に参加するようにするための措置等がある。 <sup>82</sup>
国連婦人調査訓練研修所 (United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women : INSTRAW) <sup>83</sup>	女性の地位向上のための訓練・研究機関であるINSTRAWは、ジェンダーの観点からの実践的なSSRのアプローチ形成のため、活発に研究・啓蒙活動を行っている。 <sup>84</sup> その活動の中心として「ジェンダーとSSR作業部会(Gender and Security Sector Reform (GSSR) Working Group)」をDACPと共同運営している。 <sup>85</sup>
国連人権高等弁務官事務所 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights : OHCHR)	OHCHRは、SSRの諸活動が国際的な人権スタンダードに則って行われるよう支援する役割を果たしている。 <sup>86</sup> 具体的には、支援受入国の治安組織に人権教育を施すほか、ジェノサイド等の人道に反する罪を裁く暫定司法の場で用いる政策ツールの提供も行っている。

<sup>78</sup> 国連本部事務局PKO局警察課へのヒアリング(2007年2月7日)。

<sup>79</sup> 国連本部事務局好事例部担当者へのヒアリング(2007年2月8日、9日)。

<sup>80</sup> UN Doc. S/RES/1325 (2000), 31 October 2000.

<sup>81</sup> UNIFEM, “Crimes against Women in War and Armed Conflict” <[http://www.unifem.org/gender\\_issues/violence\\_against\\_women/facts\\_figures.php?page=7](http://www.unifem.org/gender_issues/violence_against_women/facts_figures.php?page=7)> 冷戦後、次々と勃発した民族・宗教的対立に起因する内戦では、女性が物理的・性的暴力の標的にされるケースが多く発生したため、紛争後のSSRにおいてはジェンダーの観点を欠かすことができない。例えば、1994年に起こったルワンダのジェノサイドでは100日間に約80万-100万人が殺されたと言われているが、その期間に暴行を受けた女性の数も約50万人に及ぶと見られている。クロアチア、ボスニア、シエラ・レオネ等でも、数万人単位の女性が紛争中に暴行を受けている。

<sup>82</sup> Hänggi, “UN Approaches to SSR,” pp. 78-79.

<sup>83</sup> Ibid., p. 73.

<sup>84</sup> INSTRAW, “Gender and Security Sector Reform” <<http://www.un-instraw.org/en/index.php?option=content&task=view&id=954&Itemid=209>> NIFEM同様、INSTRAWも安保理決議第1325号(2000年)を活動の基盤としている。

<sup>85</sup> INSTRAW, “Gender and Security Sector Reform Working Group” <<http://www.un-instraw.org/en/index.php?option=content&task=view&id=1060&Itemid=262>>; INSTRAW, “Gender and Security Sector Reform Working Group” <[http://www.un-instraw.org/en/docs/SSR/Website\\_Background.pdf](http://www.un-instraw.org/en/docs/SSR/Website_Background.pdf)>

<sup>86</sup> Hänggi, “UN Approaches to SSR,” p. 76.

組織名	摘要
政治局 (Department of Political Affairs: DPA) <sup>87</sup>	主に、DPKO が活動を行っていない地域（ネパール、中央アフリカ共和国等）で SSR の政治的側面を支援している。DPA は、特に民主化と民主的統治の促進に力を入れている。
平和構築支援事務所 (Peacebuilding Support Office: PBSO) <sup>88</sup>	2006 年 6 月、新たに設立された PBSO は平和構築全般に関する教訓の収集・分析及び関連機関への提供を役割としているが、SSR もその対象となっている。 <sup>98</sup> 集められた情報はウェブサイトにおいて公開し、関係者間で共有することが計画されている。 <sup>90</sup> しかし、設立からまだ日が経っておらず、今後どのように機能していくか、まだ未知数の部分が多い。
軍縮局 (Department of Disarmament Affairs: DDA)	SSR との関わりについて言うと、DDA は主に DDR 及びそれに関連した小型武器の規制に関する役割を担っている。
国連薬物犯罪事務所 (Office on Drugs and Crime: UNODC) <sup>91</sup>	主に、DPKO の CLJAU と協力し、司法・懲役制度改革を支援する形で、SSR に貢献している。
人事管理課 (Personnel Management Section: PMS) <sup>92</sup>	PMS は、国連職員一般の採用窓口であるが、SSR 関連要員のうち、加盟国からの要員派遣を受けるのではなく、司法・懲役制度の専門家のように、通常の雇用手続きによって各要員を個人ベースで採用する場合、PMS を通すことになる。 <sup>93</sup>
法務部 (Office of Legal Affairs: OLA) <sup>94</sup>	国連による SSR 関連の活動について、法的観点から問題がないかを精査する役割を果たすことになっている。 <sup>95</sup>

nations Mission in Bosnia Herzegovina: UNMBH) が 2002 年に活動を終了した後も、UNDP の現地事務所がその後の SSR について経過観察し、国連としての情報収集に努めている。

(筆者作成)

### 3. 実際のSSRにおける諸アクターの活動

ここまでで、SSR に関わることの多い諸機関を指摘し、さらにそれぞれの活動の概要を記したが、実際の活動においては、どのような機関が関与し、また、どの機関が主導的役割を果たすのかは大きく異なる。どの機関が主導権を握るかという観点から大まかに分類してみるだけでも、国連が主導的役割を果たす場合（例：東ティモール）、国連と地域機関が協力して活動する場合（例：コソボ）、地域機関が主導する場合（例：ボスニア）、複数の有志国が主導する場合（例：アフガニスタン）、単独の有志国が主導する場合（例：シエラ・レオネ）等、実に様々

<sup>87</sup> Ibid., p. 76.

<sup>88</sup> Hänggi, "UN Approaches to SSR," p. 77.

<sup>89</sup> PBSO 設立の経緯及びその役割等詳細については、以下を参照。UN General Assembly, *Report of the Secretary General, 2005 World Summit Outcome: Peacebuilding Support Office*, UN Doc. A/60/694 (23 February 2006).

<sup>90</sup> 平和構築支援事務所関係者へのヒアリング（2007 年 2 月 9 日）。

<sup>91</sup> Ibid., p. 77.

<sup>92</sup> 国連本部 PKO 局好事例部関係者へのヒアリング（2007 年 2 月 8 日、9 日）。

<sup>93</sup> 司法専門家に関してはすべて、懲役制度専門家に関してはその一部が PMS を通じて雇用される。後者に関しては、PKF 部隊や UNPOL のように、各加盟国から派遣される場合もある。国連本部 PKO 局好事部関係者へのヒアリング（2007 年 2 月 8 日）。

<sup>94</sup> 国連本部事務局 PKO 局警察課関係者へのヒアリング（2007 年 2 月 8 日）。

<sup>95</sup> 国連事務局 PKO 局警察課・好事部関係者へのヒアリング（2007 年 2 月 7 日、8 日、9 日）。

なケースがある。ここでは、すべての事例を検討することはできないが、国連主導の東ティモールの事例と、英国主導のシエラ・レオネの事例を取り上げ、実際の SSR 活動における諸アクターの役割を概観することにする。

### （1）国連主導型：東ティモール

長らくポルトガル、そしてインドネシアの支配下にあった東ティモールは、1999 年、国際社会の支援を得て、独立への道を歩み始めた時点では自らの統治機構を持たなかった。そのため、国家建設を主導する国連ミッション（United Nations Transitional Administration in East Timor：UNTAET）は、<sup>96</sup> 事実上の「主権者」として極めて強大な権限を付与されることになったのである。<sup>97</sup> そして、SSR についても、概ね国連が主導的役割を果たすことになった。2002 年 5 月に東ティモールが独立した後は、国連はミッションを UNMIS に切り替え、活動の規模を縮小するとともに、活動の主要目的を新政府への支援に変更し、独立後 3 年目の 2005 年 5 月まで支援を続けた。

東ティモールにおける SSR の中心的活動となった新警察の構築は、DPKO・警察課を通じて、UNTAET に派遣された UNPOL が行った。自前の警察組織を持ったことのなかった東ティモールの場合、UNPOL には法執行権限が与えられ、逮捕や身柄の拘束も行った。<sup>98</sup> そして、かつてのインドネシア支配時代に警察官を務めていた人材を中心に構成された地元警察「東ティモール国家警察（Policia Nacional de Timor-Leste's：PNTL）」が訓練を終えて現場に配備され次第、UNPOL は助言・監督業務へと徐々に退いていくというスキームが採用された。しかし、独立達成後も、PNTL の養成ははかばかしい進展を見せず、これを懸念した英国、オーストラリアが 2004 年半ばから 4000 万豪ドル規模の支援プログラムを開始した。<sup>99</sup> また、世銀も 2003 年から PNTL から、組織運営上必要となる活動計画や予算の策定について指導を始めた。<sup>100</sup> しかし、全体としては、警察構築における国連以外のドナーの役割は非常に限定的なものであった。<sup>101</sup> 司法改革については、1999 年の暴動時の犯罪行為を裁くための暫定司法に特に力が入れられたが、これも国連主導で行われた。

一方、東ティモールにおける軍改革と DDR は、インドネシアを相手に独立闘争を行ってきた武装組織「東ティモール民族解放軍（Forças Armadas da Libertação Nacional de Timor-Leste：FALN）」

<sup>96</sup> UNTAET は、東ティモールの帰属を問う住民投票を発端とした暴動が多国籍軍の介入によって鎮静化された 1999 年 10 月から同地域が独立を達成した 2002 年 5 月まで活動を行った。

<sup>97</sup> Jarat Chopra, “The UN’s Kingdom in East Timor”, *Survival*, vol. 42, no. 3 (Autumn 2000), pp. 27-39.

<sup>98</sup> 現地警察が存在する場合、法執行は現地警察が行い、UNPOL は現地警察に対する助言、監督等を行う。

<sup>99</sup> Ludovic Hood, “Missed Opportunities: The United Nations, Police Service and Defence Force Development in Timor-Leste, 1999-2004,” *Civil Wars*, vol. 8, no. 2 (June 2006), p. 147.

<sup>100</sup> Ludovic Hood, “Security Sector Reform in East Timor, 1999-2004,” *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1 (March 2006), p. 68.

<sup>101</sup> 限定的ながら警察支援に多少なりとも関与した国連以外のアクターとしては、以下のようなものがある。オーストラリア、カナダ、日本、マレーシア、ニュージーランド、ポルトガル、シンガポール、アメリカ、イギリス、UNDP、UNICEF、UNIFEM.

<sup>102</sup> この点については、ルドヴィク・フッドは、国連が武装勢力を積極的に支援することは国連憲章によって禁じられているとの解釈が国連側で持たれていたためだとしている。（Hood, “Missed Opportunities,” p. 147.）フッドは、この見解を誤りだとしているが、現在に至るまで国連が軍改革への関与に一貫して消極的であることを考えれば、上記の見解は今なお国連側で一般的なものだと言えよう。

FALINTIL」の処遇という観点から、極めて重要な意味を持っていたが、国連は積極的に関与をしようとはしなかった。<sup>102</sup> 結局、UNTAET 開始から約 1 年近くの期間、これらの分野で大きな進展はなかったが、<sup>103</sup> 旧戦闘員が武装したまま放置されていることに対して次第に懸念が高まり、2000 年中頃になってようやく軍改革と DDR への動きが始まった。具体的には、旧 FALINTIL のメンバーを中心に新国軍 (FALINTIL– Força de Defesa de Timor Leste : F-FDTL) が創設される一方、F-FDTL に吸収されなかった旧 FALINTIL 戦闘員は武装解除され、一般社会への復帰を目指すこととなった。しかし、軍改革と DDR が行われることが決まってからも国連はこの分野の活動にあまり熱心ではなかった。例えば、UNTAET は F-FDTL の人選をほとんど FALINTIL に丸投げする等、主導的役割を果たそうとはしなかったのである。<sup>104</sup> 結局、軍改革と DDR は有志によって新しく設立された枠組みによって主導されることとなった。まず、新軍構築に関しては、有志のドナー国数カ国により「軍隊育成事務所 (Office for Defence Force Development : ODFD)」が設立され、F-FDTL に対し、軍隊の運営方法 (計画立案や管理方法等) の伝授や技術的支援等をおこなった。<sup>105</sup> DDR については、USAID、世銀、日本政府の支援によって「FALINTIL 社会復帰プログラム (The FALINTIL Reinsertion Assistance Programme)」が設立され、2000 年後半から活動を始めた。

このように東ティモールの SSR は、出だしは遅れたものの徐々に進展し、2002 年には東ティモールは独立、2005 年には国連 PKO は撤収し、東ティモール政府自身の手で治安を維持していくこととなったのである。しかし、それから約 1 年後の 2006 年春には政治的・社会的対立から大規模な争乱事件が発生し、再び国連 PKO (United Nations Integrated Mission in East Timor : UNMIT) が展開する事態となったのである。この暴動が発生した背景には、東ティモールに巣食う様々な対立要因や遅々として好転しない経済状況への不満等が複雑に絡み合っていた。しかし、混乱を大きくした直接的な原因となった F-FDTL 内部の対立ならびに F-FDTL と PNTL の対立については、東ティモール情勢に詳しい山田満氏が指摘するように、「国連の SSR の失敗」という面が確かにあったと言えよう。<sup>106</sup> その失敗の要因としては、例えばかつての支配者側にあった旧インドネシア警察出身者が新しい警察要員として厚遇される一方、独立を勝ち取るため闘ってきた FALINTIL のメンバーに対する対応がなかなか決まらなかったことや、TNPL に対して十分な訓練を行わないまま次々と治安維持権限を移譲してしまったこと等、多くの点が指摘できる。しかし、最も本質的な問題は、東ティモールの国家建設を主導してきた国連に、明確な SSR 戦略とも言うべきものがなかったことであろう。また、独立の功労者ともいるべき FALINTIL への対処を重視しない等、ローカル・オウナーシップへの配慮の不足という面も否めない。現在、東ティモールでは再び国連主導によって SSR が行われているが、今後、国連が SSR において主導的な役割を担っていくためには、包括的な SSR 戦略の構築が急がれる。特に、武装勢力の吸収先として重要な意味を持つ軍隊の改革に不関与の立場をとっているのが、現在の国連による SSR の取り組みの最大の弱点の一つと言えよう。今後、国連が主体的に SSR に取り組んでいくのであれば、自らが軍隊改革を行っていくか、あるいは国連に代わって軍隊改革

<sup>103</sup> Hood, "SSR in East Timor," p. 70.

<sup>104</sup> Ibid., p. 71.

<sup>105</sup> ODFD には、米、豪、英、マレーシア、タイ、ポルトガル等から軍人・文民双方のスタッフが派遣された。

<sup>106</sup> 山田満、「東ティモール政変の背景を探る：強権政治に不満を抱く市民」、『世界』(2006 年 8 月)、234 頁。

に取り組むことのできるパートナーを探し、協力関係を築いていくか、いずれかの対応を検討する必要があろう。

## （2）有志国主導型：シェラ・レオネ

1991年内戦が発生したシェラ・レオネの場合、旧宗主国英國から引き継いだ治安組織は、政治化、能力不足、腐敗、基本的な設備や装備の不足等多くの深刻な問題を抱え、同国の政情不安の要因の一つとなっていた。1996年、民主的な選挙で選ばれたアフマド・テジャン・カバー（Ahmad Tejan Kabbah）大統領が政権の座につくと、和平に向けた努力の中でSSRへの取り組みが優先事項として進められることになった。翌1997年、軍事クーデタによってカバー大統領が政権の座を追われたため改革は一時中断したが、1998年、軍事政権が駆逐され同大統領が国政に復帰し、1999年にはSSRの重要性を明記したロメ和平合意が成立した。2000年には、貧困対策という観点からSSRを位置付けた「暫定貧困削減戦略ペーパー（Interim Poverty Reduction Strategy Paper: IPRSP）」が提出され、また英國軍の紛争への介入により、それまでくすぶっていた反政府勢力「統一革命戦線（Revolutionary United Front: RUF）」の武力抵抗が鎮圧されたこと也有って、徐々にSSRは進展し始めた。

90年代後半以降、シェラ・レオネにおける平和構築は、全体な枠組みとしては、国連PKOの下に置かれたが、<sup>107</sup>SSRはDFID、FCO、MoD等英國の政府機関主導で行われた。<sup>108</sup>2001年、これらの省庁間の連携を強化するため、「アフリカ紛争予防共同基金（Africa Conflict Prevention Pool）」が設立されたほか、「国際軍事助言・訓練チーム（International Military Advisory Training Team: IMATT）」も英國主導で運営された。

まず、シェラ・レオネ警察（Sierra Leone Police: SLP）の改革については、1996年以降、カバー政権は、既に英國政府（DFIDやFCO）の支援を受け改革に着手していたが、改革が進み始めたのは、同政権が復活した1998年以降のことであった。同年、小規模な多国籍チームが状況の評価を行ったほか、SLPの再構築計画策定や訓練、雇用についての助言を行う「連邦警察発展タスクフォース（Commonwealth Police Development Task Force）」の召集や、また、SLPの新しい役割を定義した「警察憲章（Police Charter）」の制定等、具体的な進展が見られた。<sup>109</sup>これらの改革は、1999年のRUFの攻撃によって一旦頓挫したものの、1999年のロメ和平合意後、カバー大統領がイギリス人のキース・ビドル（Keith Biddle）を警視総監に任命したこと、再び進展し始めた。ビドルがSLPの指導者の地位に就いたことにより、英國主導の改革プランが意欲的に進められるようになったのである。具体的な改革としては、「連邦共同体安全・安心プロジェクト（Commonwealth Community Safety and Security Project）」を導入し、SLPの首都フリータウン地域への配備やSLPの能力向上を進めるほか、「変化・管理部（Change Management

<sup>107</sup> 「国連シェラ・レオネミッション（United Nations Mission in Sierra Leone: UAMISIL）」は、1999年10月から2005年12月まで活動を行った。

<sup>108</sup> 国連及び英國政府の以外に、西アフリカの地域機関であるECOWASがシェラ・レオネのSSR全般に支援を行ったほか、インド政府やスイス政府も物資面での支援を行う等した。

<sup>109</sup> 評価チームの構成国は、カナダ、スリランカ、イギリス、ジンバブエ。

<sup>110</sup> 警察官の行動の有効性・生産性の向上をはかった。また、地域と警察の関係強化を図るための「共同体関係部」や、市民からの警察に対する苦情受付窓口となる「苦情・規律・捜査部」、ドメスティック・バイオレンス対策を行うための「家族支援室」等も設立し、SLPの能力向上・体質改善が多角的に進められてた。国内における騒乱・暴動等を鎮圧するための準軍事的警察組織である「作戦支援グループ」や、文民による警察監視機関である「警察評議会」も設立された。

Department)」を設立する等し、精力的に改革を進めた。<sup>110</sup> 集中的な改革で成果を挙げたビドルが、2003年、警視総監の地位をシエラ・レオネ人のブリマ・アチャ・カマラ(Brima Acha Kamara)の手に引継いだことで、シエラ・レオネの警察改革は大きな山を越えた。<sup>111</sup> 警察改革のプロセスについては、資金協力はもっぱら DFID が行ったが、訓練業務については連邦警察発展タスクフォースと UNPOL が協力して活動を行った。<sup>112</sup> 前者が全体の活動計画が策定し、後者が現場で計画を実行に移すという役割分担が行われた。両者の連携は、最初は必ずしもうまくいかなかったが、次第に順調に機能するようになった。<sup>113</sup>

一方、軍改革における英国の関与は、警察の場合よりも遅く始まった。<sup>114</sup> カバー政権が、当初、軍改革を託したのは、1998年、反政府軍を鎮圧した ECOMOG であった。<sup>115</sup> しかし、1999年以降、英国政府主導でシエラ・レオネ共和国軍 (Republic of Sierra Leone Armed Forces : RSLAF) の能率や責任の向上を目指した様々な改革プログラムが、主に DFID と MoD の協力によって提供された。<sup>116</sup> そのうちの一つは、MoD、DAT (Defence Advisory Team)、IMATT が共同で運営した「短期訓練チーム (Short Term Training Teams : STTT)」による 12 週間の訓練であった。STTT の訓練対象は、RSLAF の訓練官になる予定の士官たちで、訓練内容は、国際人道法、民軍関係、子供の権利、予算管理に至るまで多岐に渡るものであった。その他に、IMATT によって行われた現役の将校たちを対象にした訓練や、DAT が行った文民統制を確立するための「シエラ・レオネ SSR プログラム (Sierra Leone Security Sector Reform Programme : SILSEP)」等も実施されたほか、防衛白書も発行されるようになった。<sup>117</sup> このように英国主導の支援が続けられる一方、改革が進行するにしたがって、徐々にシエラ・レオネ政府自身の手で改革を進められるようになっていき、2004年9月には軍隊に関する権限が国連側から現地政府側に移譲された。

SSR のその他の分野についても、DFID は、司法制度や文民による監視機関の育成にも力を入れ、大きな役割を果たした。まず、司法制度については、DFID は現地政府と協力し、裁判所を再構築したほか、法曹関係者の育成を支援するための「法の発展プロジェクト (Law Development Project)」を実施した。また、監視機構の育成については、軍隊その他安全保障関わる業務の監督を行う「大統領職務及び国防に関する委員会 (Committee on Presidential Affairs and Defence)」、警察と刑務所を監督する「内務及び地方政府に関する委員会 (Committee on Internal Affairs and Local Government)」を設立し、治安組織の職権濫用や腐敗を防止するための

<sup>111</sup> Adrian Horn, Funmi Olonisakin and Gordon Peake, "United Kingdom-led Security Sector Reform in Sierra Leone, " *Civil Wars*, vol. 8, no. 2 (June 2006), p. 118.

<sup>112</sup> International Crisis Group, "Sierra Leone: The State of Security and Governance," *OCG Africa Report*, no. 67 (2 September 2003), pp. 9-10.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>114</sup> 初期、カバー政権は警察力のみを残し軍隊を持たないことも検討したが、隣国リベリアでの内戦に鑑み、軍隊を再建することを決めた。

<sup>115</sup> Osman Gbla, "Security Sector Under International Tutelage in Sierra Leone," *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1 (March 2006), p. 82

<sup>116</sup> 2002年まではシエラ・レオネ軍の名称は、「Armed Force of Sierra Leone: AFRSL」であったが、混乱を避けるため、本稿では RSLAF で統一した。

<sup>117</sup> Horn, "UK-led SSR," p. 199.

<sup>118</sup> Gbla, "SSR under International Tutelage," p. 88

制度構築を進めた。<sup>118</sup>

唯一、DDR については、他の分野と違い、UNAMSIL が主導的役割を果たした。シェラ・レオネのDDRに対しては国際社会から十分な資金的支援が行われないという問題があったが、<sup>119</sup>それでも 2005 年 10 月までに、予定されたプログラムが終了した。<sup>120</sup>このように、シェラ・レオネでは、全体的な枠組みとしては国連PKOである「国連シェラ・レオネ支援ミッション（United Nations Mission in Sierra Leone：UNAMISIL）」の中に位置付けられながらも、実質的に英国主導の支援体制によって SSR を順調に行い、平和構築の「成功物語」とされるようになっていたのである。

UNAMISIL は、2005 年 12 月に無事任務を終え、2006 年 1 月からの国連の活動は、平和維持軍（Peacekeeping Forces：PKF）を持たない小規模の支援ミッションである「国連シェラ・レオネ統合事務所（United Nations Integrated Office in Sierra Leone：UNIOSIL）」に切り替えられ、引き続き国際社会の支援が行われている。これまでのところ、シェラ・レオネでは、紛争再燃や著しい治安の悪化等の憂慮すべき事態は起こっておらず、順調に復興への道を歩んでいるが、同国の SSR には、依然として多くの課題も残されている。例えば、RSLAF が実質的に有効な能力を保持できているのは首都フリータウン地域に限られている。また、DDR についても、地元社会側の旧戦闘員の受け入れ能力に限界があるため、<sup>121</sup>「社会復帰」については必ずしも順調に進展してはいない。また、シェラ・レオネの旧戦闘員が近隣のリベリアやコートジボワールの内戦に参入するケースも見られる等、依然として問題が多い。DFID は、議会による監視制度強化も行おうとしてきたが、人材不足もあり、まだ具体的な成果は出ていない。比較的順調に進んできた警察改革にしても、人材不足は大きな障害となっている。

そのため、支援体制が<sup>122</sup>UNISOL に引き継がれた後も、SSR への支援が引き続き行われているが、特に、平和構築委員会のシェラ・レオネに対する方針の中で SSR が重点項目として位置付けられたことで、今後は、国連による SSR 支援が増える可能性が高い。<sup>123</sup>現在のところ、UNISOL 下で行われている活動としては、まず、SLP への支援として、英国政府（DFID、British Council）と UNISOL の UNPOL が協力して活動を行っているほか、<sup>124</sup>RSLAF についても、引き続き、IMATT が UNISOL の「軍事連絡チーム（Military Liaison Team）」と協力し、支援を続けている。<sup>125</sup>

このように、英国主導で行われたシェラ・レオネの SSR は、少なくとも現在までのところ、

<sup>119</sup> David Keen, *Conflict & Collusion in Sierra Leone*, (New York: Palgrave, 2005), pp. 256-260.

<sup>120</sup> “UNAMISIL Fact Sheet 1: Disarmament, Demobilization and Reintegration (December 2005),” <[http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamsil/factsheet1\\_DDR.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamsil/factsheet1_DDR.pdf)>

<sup>121</sup> Gbla, “SSR under International Tutelage,” p. 85-88.

<sup>122</sup> まず、シェラ・レオネの安定を永続化するための方針として、シェラ・レオネ政府、UNISOL、国連国別チームによって策定された「平和強化戦略（Peace Consolidation Strategy: PCS）」の中で、SSR は貧困対策とともに重点項目として位置付けられているほか、平和構築委員会の生正規な方針としても、SSR 支援を重視する方向性が打ち出されている。Harnessing Hope: Catalyzing Efforts for Accountability, Participation, and Reconciliation in Sierra Leone, A Peace Consolidation Strategy (PCS), 6 September 2006; United Nations Peacebuilding Commission, “Conference Room Paper for the Country Specific Meeting on Sierra Leone,” UN Doc. PBC/2/SIL/CAP.1, 10 October 2006.

<sup>123</sup> UNIOSIL, “United Nations Police” <<http://www.uniosil.org/content.asp?catid=2&navid=41>>

<sup>124</sup> UNIOSIL, “Military Liaison” <<http://www.uniosil.org/content.asp?catid=2&navid=21>>

多くの課題を残しながらも、概ね順調に進んできた。この「成功」の要因として、ある特定の  
一ヵ国が主導した故に、調整上の問題が少なかったとする見解もあるかもしれないが、この点  
のみを「成功」の要因とすることはやや単純化しすぎた見方のように思われる。SSR という包  
括的な活動には、必然的に様々な専門性・得意分野を持った多くのアクターが関与することに  
なるし、実際、英国のシエラ・レオネに対する SSR 支援についても、DFID、MoD、FCO 等多  
くのアクターが関与しており、これらの諸官庁同士の調整が円滑にいかなければ、シエラ・レ  
オネでの活動も、より多くの困難に直面していた可能性がある。つまり、シエラ・レオネの SSR  
を「成功」へ導いた鍵は、英国が元々 SSR に強い関心を持ち、日頃から政府内で連携・調整  
ルートを確立していたことだと考えられる。この点は、国際ドナー側に対し、日頃から SSR 支  
援態勢を整えることの重要性を喚起するという意味で非常に重要である。また、それ以外にも、  
現地政府と緊密な協力関係を持っていたことも、英国主導のアプローチが順調に進んだ理由で  
あったと考えられる。もっとも、現地政府とよい協力関係を構築するためには、まず、現地政府  
側が SSR に意欲的に取り組む姿勢を見せることが前提となり、その点でシエラ・レオネは有  
利な条件に恵まれていたともいえるが、やはりローカル・オウナーシップの重要性も銘記され  
るべきであろう。<sup>125</sup>

## おわりに

本章で見たように、SSR における諸アクター間の関係は、① SSR に関わるドナーの種類が非  
常に多い、② SSR というアプローチ自体が依然として発展途上にある、という二つの理由によ  
り、一定のフォーマットを形成にするに至っていない。ここでの考察から言えることは、SSR  
における円滑な調整と包括的な SSR アプローチの発展とは、密接に関連しているということである。  
SSR が、必然的に多くのドナーを巻き込む活動である以上、平素から「SSR ドクトリン」とでも言  
うべきものを形成しておくことが、この分野におけるスムーズな調整への鍵を握っていると言  
えそうである。それとともに、それぞれの機関が自らの得手不得手を認識し、相互補  
完的に機能するためのパートナーとの関係を構築しておくことも重要だと言えよう。たとえば、  
現在の国連については、軍改革を行っていないことが弱みの一つになっているが、これはその  
弱点を補ってくれるパートナーシップを模索することで、克服への展望が開ける可能性が出て  
くるものと思われる。

---

<sup>125</sup> 反政府武装組織 RUF の指導者サンコーが 1999 年身柄を拘束され、2003 年、病死したこと、状況の安定に  
大きく貢献した。