

紛争後の「治安部門改革（SSR）」と「ジェンダーの主流化」

——平和構築における女性の参画拡大の有用性と課題——

藤 重 博 美

はじめに

武力紛争の解決に向けた様々な努力の中で、女性の声に耳を傾ける重要性が認識されるようになったのは、それほど古いことではない。伝統的に、戦争は「男の領分」であった。その中で女性の位置づけといえば、「攻撃に晒される犠牲者」あるいは「攻撃から守るべき被保護者」のいずれかであり、能動的・主体的な役割を果たすことは、ほとんど想定されてこなかったのである。

ところが、冷戦後、紛争の主要形態が内戦になるに従い、女性を平和構築のプロセスに取り込む必要性が次第に明らかになってきた¹。その背景には、内戦の頻発が顕著になるに従って女性の犠牲者が急増したこと、また、地域社会の崩壊を伴う内戦を解決するためには、地域に密着した基盤を持つ女性が大きな役割を果たすようになってきたことがある。

このような動きは、2000年、国連安全保障理事会（安保理）決議第1325号において、紛争の解決に際し「ジェンダーの主流化」に配慮する方針が強調されたことにより、一層加速することとなった。「ジェンダーの主流化」とは、様々な分野において政策の立案・実施・評価時に男女双方の視点を等しく取り入れ、性差を平準化した社会を構築しようとする試みを指す。今や平和構築の中で、女性の参画を促し、その視点を取り入れた紛争解決を試みることは国際的な規範であり、また経験則に基づいた知恵としても脚光を浴びつつある。

本稿は、紛争解決における「ジェンダーの主流化」を導入することの意義と課題について検討することを目的とし、特に「治安部門改革（SSR）」と呼ばれる活動との関連において分析を行なう。

SSRとは、紛争後国家の治安維持に関わる諸組織（警察や軍隊、裁判所等）を対象に、抜本的な組織改革や職員に対する再教育を行なう諸活動の総称である。内戦後には、国内治安がなかなか回復せず復興が遅れることが多く、最悪の場合には、紛争が再発することもある。したがって近年の平和活動では、「出口戦略」達成への鍵を握るものとして大きな注目を集めている。

ここ数年来、SSRの分野において、「ジェンダーの主流化」の視点を取り入れようとする機運が、急速に高まってきた。しかし、治安維持の分野は、もっとも女性の存在感の希薄な職業領域のひとつである。たとえば、典型的な男性優位型組織である軍隊において、今日、男性の割合がもっとも低い国は男女ともに徴兵の対象とされているイスラエルであるが、それでも男性率は70パーセント近い。それ以外では、比較的、男性の割合が低い国々においても、すべて80パーセントを超えている²。国際労働機関（ILO）は、片方の性が職場の80パーセント以上

¹ 女性と平和構築の関わりを論じた文献は数多い。たとえば、Caroline Sweetman (ed.), *Gender, Peacebuilding, and Reconstruction*, (Oxford: Oxfam, 2005)。

² 佐藤文香、『軍事組織とジェンダー：自衛隊の女たち』、慶應義塾大学出版会、2004年、16頁。

を占める職を、「性的ステレオタイプの職業」と呼んでいるが³、この定義に従えば、軍隊にはきわめて強い「性的ステレタイプ」(男性性への偏向)が認められる。また軍隊の組織文化や行動様式についても、「たくましさ、勇気、決断力」といった「男性性」が強調される傾向が明白である。さらに、軍隊以外の治安組織(警察、裁判所、刑務所等)についても、程度の差こそあれ男性優位の性的ステレオタイプが確認できよう。平和構築の中で、このように「男性優位型」の強い治安組織において「ジェンダーの主流化」の実現を目指す意義とは、どのようなものか。はたして成算はあるのか。

これらの問題意識を元に、本稿は、SSRにおける「ジェンダー主流化」について分析を行っていく。議論の構成としては、まず、「ジェンダー主流化」についての理論的検討を行なった後、国際社会(特に平和構築の分野)で、「ジェンダー主流化」の重要性が広く認識されるようになった経緯を検討する。その上で、SSRに「ジェンダー主流化」を取り入れる意味や現状の課題を考察することとしたい⁴。

1. 「ジェンダーの主流化」：その意味と意義

1-1. ジェンダーとは、なにか

「ジェンダー(gender)」とは、もともと言語上の性別を指し示す言葉であったが、今日では、一般に「社会的・文化的性差」として理解されることが多い⁵。このような用法は、1970年代、フェミニズムの論者たちが用い始めた⁶。我われが通常「男らしさ(masculinity)」、「女らしさ(femininity)」として認識するジェンダーを、物理的に変更することのできない「生物的性差(セックス)」におけるオス(male)・メス(female)と対比させることで⁷、ジェンダーとはある特定の社会的・文化的文脈において“構築(construct)”されたものであり、それゆえ、可変性のある存在だという主張を可能にするためである⁸。

³ ILO, *Report of the Director General; Activities of the ILO, 1996-97*, Part I, Chapter 3.

⁴ なお、紛争解決の分野において「ジェンダー主流化」について論じる際、その主な分析対象としては、(1) 紛争の中の被害者、(2) 紛争の中の加害者、(3) 紛争解決に関わる国際社会側の要員の三つがある。それぞれが重要な論点であるが、本稿ですべてについて論じることはいかなるため、ここでは(1)に焦点を当て、(2)、(3)については、別の機会に検討することとしたい。

⁵ 佐藤、前掲書、35頁。

⁶ フェミニズムの視点は、1980年代後半以降、「国際関係論」の理論にも組み込まれていくようになる。国際関係論におけるフェミニズム学派の議論の歴史的展開については、たとえば、Jacqui True, “Feminism,” in Scott Burchill et al., *Theories of International Relations* [4th ed.], (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 237-2259; 林奈津子、「書評論文 国際政治学におけるジェンダー研究：アメリカの研究動向を中心として」、『ジェンダー研究』、第10巻(2007年3月)、99-110頁。

⁷ ただし、近年においても、性差を生物学的で固定的なものとする見方は、依然として存在している。フランシス・フクヤマが「男性＝生来的に攻撃的、女性＝生来的に平和的」との前提に基づいて議論を展開したのが、その一例である。Francis Fukuyama, “Women and the Evolution of World Politics,” *Foreign Affairs*, 77(5), September/October 1998, pp. 24-40. しかし、J. ゴールドスタインによると、性差によって男女の行動や性質が先天的に決められていることを証明する客観的証拠はほとんどないという。Joshua S. Goldstein, *War and Gender*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p. 406

⁸ ただし、ジェンダーと同様、生物学的な性別(セックス)も社会的に構築されたものだとして主張する論者もいる。たとえば、Judith Butler, *Gender Trouble: Feminist Subversions of Identity*, (New York: Routledge, 1990).

この視点に立てば、ジェンダーとは、それぞれの歴史的時空において異なった形で表出する、相対的存在ということになろう。フェミズムの先駆者シモーヌ・ド・ボーヴォワールが、代表作『第二の性』に記した「人は女に生まれるのではない、女になるのだ」という一節はあまりに名高いが、これはジェンダーの社会的・文化的相対性を鋭く看破したものであった⁹。

一方、ジェンダーという言葉には、暗黙の含意として男女間の階層性（男性は上位に置かれ、女性は下位に貶められる）を糾弾し、その是正を強く迫る響きがある¹⁰。そのような語感ゆえか、フェミニズム学派の国際政治学者・竹中千春は、『ジェンダー』という言葉には躊躇を感じたという人に会ったことが多い¹¹と述べている¹²。フェミニズムの視点からすれば、男女間の社会的な階層を「脱構築（deconstruct）」しようとするのは当然の帰結であろうが¹²、そこから感じられる、ともすれば声高な響きは、おそらくはフェミニズムが伝統的に設定してきた活動の目標や議論の前提によるものであったろう。その活動の目標とは、女性の地位や社会参画を「男なみ」に引き上げることであり、不当な地位からの「女性の解放」を達成することであった。この目標設定は、暗黙のうちに男性優位のジェンダーを是認した上で、女性側のジェンダーをそこに引き寄せようとするものでしかなく、旧来のジェンダー構造を批判しつつも、それを再生産・強化してしまう矛盾を内包していた。また、旧来のフェミニズムのあり方は、本質的に、男女間の分断を前提にした「女性の、女性による、女性のための活動」であった。そのため、人類の半分からの視点しか反映しようとしないう点で伝統的な男性優位主義と同様の弱みから自由ではなく、ややもすると「女嫌い」と「男嫌い」^{ミソジニー}との間で対立を引き起こす危険性ははらむものでもあった。以上のような理由から、伝統的なフェミニズムが性別の垣根を超えた普遍的な支持を得ることは容易ではなかったのである。

1-2. 「ジェンダーの主流化」とは、なにか

「ジェンダーの主流化（Gender Mainstreaming）」は、上で検討したような旧来のフェミニズムの限界を超越し、ジェンダー問題への取組みに、より肯定的・普遍的な意味合いを与えるために導入された考え方・活動のあり方である。

このアプローチは、1990年代半ば頃から国連の政策的立場として公式に採用され、その後、国連以外においても、広く受容されるようになったものである。国連による正式な定義は、以下のようなものである。

「ジェンダーの主流化の視点は、すべての分野、すべてのレベルにおいて法制、政策またはプログラムを含むあらゆる計画された行動における男性と女性にとってのインプリケーションを評価する過程である。男性と同様、女性の関心事と経験を、すべての政治的、経済的、社会的分野において政策・プログラムの計画、実施、監視、評価の統合された部分にするための戦略であり、女性と男性が平等に恩恵に浴し不平等が広がらないようにする

⁹ Simone de Beauvoir, *The Second Sex*, (Vintage Books, 1973), p. 301.

¹⁰ 井上輝子他編、『岩波女性事典』（岩波書店、2002年）、163頁。

¹¹ 竹中千春、「平和構築とジェンダー」、大芝亮他編、『平和政策』（有斐閣、2006年）、305－306頁。

¹² “脱構築”は、哲学者ジャック・デリダによって提唱された概念である。この概念は、ある構造を静的なものとして捉えることを否定し、古い構造は常に破壊され新しい構造の生成へとつながっていると論ずるものである。“脱構築”の考え方は、哲学以外の様々な分野に応用され、国際関係論においても「ポストモダン学派」あるいは「ポスト構造主義学派」と呼ばれる系統の議論によって用いられている。

ためのものである。その究極的な目標は、ジェンダーにおける平等を達成することにある。」¹³

このように「ジェンダーの主流化」の最終的な目標は、従来と同様、ジェンダーにおける不均質性の解消であり、この点において新奇性はない。しかし、「ジェンダーの主流化」は、ジェンダー問題への取組みを（1）男女双方の益に資するとして位置づけ、さらに（2）両方の性別を働きかけの対象とする「性別横断的な包括性」を示したことで、従来のフェミニズムとは、明らかに一線を画す新しい見方・方法論を切り拓いたのである。「ジェンダーの主流化」が定着にすると従い、国連を中心としてジェンダー問題に関する議論では、この分野での取り組みは、性別、年齢を超えて、すべての「男性、女性、少女、少年（men, women, girls and boys）」に等しく関わるものであることが、しばしば強調されるようになった¹⁴。

しかし、ジェンダー的不平等を解消するためには、なぜ男性の存在をも視野に入れる必要があるのであろうか。この点に関連し、フェミニズムの観点から安全保障を研究してきた J. A. ティックナーは、社会的に構築された「男らしさ」、「女らしさ」は、それぞれ互いの性別のジェンダーを、その対極に置くことで成立していると論じている¹⁵。つまり、フェミニストたちが、不平等な状態にあると感じている女性のジェンダーは、男性のそれと対になる形で成立しているものであり、ステレオタイプとしての男性性（力強さ、支配性、決断力、社会で中心的役割等）が強調されればされるほど、それと対置されたステレオタイプとしての女性性（脆弱さ、従属的、優柔不断、社会での周辺化等）も増幅されることになろう。この観点からすれば、ジェンダー格差を解消するためには、——従来のフェミニズムのように、女性のジェンダーを男性側に近づけようとするのではなく——、男女双方のジェンダーに働きかけて変化を促し、両者が歩み寄る形でジェンダー間の平準化を図ることが望ましい。ここに、「ジェンダーの主流化」の存在意義がある¹⁶。

2. 国際社会と「ジェンダーの主流化」

国際社会によるジェンダー問題への取組みの起源は、国連創設と軌を一にして採択された

¹³ UN General Assembly, *Report of the Economic and Social Council for 1997*, UN Document A/52/3, 18 September 1997.

¹⁴ たとえば、(UN) Commission on the Status of Women, “Women’s Equal Participation in Peace Process, Men’s Role in Achieving Gender Equity Addressed by Women’s Commission in Two Panel Discussions,” Press Release, UN Document WOM/1437, 2 March 2004.

¹⁵ J. アン・ティクナー（進藤久美子、進藤榮一訳）、『国際関係とジェンダー：安全保障のフェミニズムの見方』、岩波書店、2005年、(J. Ann Tickner, *Gender in International Relations*, New York: Columbia University Press, 1992)、8－9頁。なお、同書の日本語版には、新たに書き下ろされた章（第6章）が加えられている。

¹⁶ 「ジェンダーの主流化」の観点から、「女性性」を形作ってきた「男性性」に対する関心が高まり、近年は、男性のジェンダーに対する研究も多くなされている。たとえば、Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs, the United Nations, *Women 2000 and Beyond: The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality*, (New York: United Nations, December 2008),

< <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/w2000/W2000%20Men%20and%20Boys%20E%20web.pdf> >.

「国連憲章」(1946年)に遡ることができる¹⁷。しかし、国連によるジェンダー問題への取り組みが本格化するのには、女性解放運動(ウーマン・リブ)のうねりが世界的に広がった1970年代以降のことである。第1回「世界女性会議」の開催(1975年)、「国連女性の10年」キャンペーン(1976-85年)、「国連女性開発基金(UNIFEM)」設立(1976年)¹⁸、「女子差別撤廃条約」の採択(1979年)、「国際婦人調査訓練研修所(UN-INSTRAW)」設立(1979年)等、女性の地位と権利の向上を実現するための国際的な体制作りが矢継ぎ早に強化されていった。

このように、1970年代以降、国連がジェンダー問題を重要なアジェンダの一つとして取り上げたことで、女性の地位と権利は1980年代までに飛躍的に向上することとなった。しかしこの時期までの諸活動の本質は、男女の関係を対立的に捉えた上での「男女同権運動」の枠を超えるものではなかったのである。

そのような中、従来の女性運動の限界を超える可能性を持った新しいアプローチ——「ジェンダーの主流化」——への萌芽が芽生え始めていた。このアプローチは、最初にナイロビで開催された「第三回世界女性会議」(1985年)において示された後、世界銀行や国連開発計画(UNDP)を中心とする開発コミュニティにおいて、徐々に練り上げられていった。

「ジェンダーの主流化」が国際的に広く認知される一大転機になったのは、1995年に北京で開催された「第四回世界女性会議」である。当時、ボスニアとルワンダの内戦の中で行なわれた、きわめて大規模かつ組織的なマス・レイプが世界中に衝撃を与えていた¹⁹。このため、ジェンダー的な不平等によって引き起こされる深刻な問題について国際的に大きな関心を惹起することに成功したのである。

さらに、その成果をまとめた採択文書『北京宣言・行動要領』により、「ジェンダーの主流化」アプローチが国連のジェンダー政策における新基軸としての位置づけを与えられるとともに、「ジェンダーの主流化」を実現するための具体的な行動プランが示されたことで、ジェンダー関連活動に大きな弾みがつくことになる²⁰。さらにその2年後(1997年)、「ジェンダーの主流化」概念は国連総会で採択され、国連の公的な政策として正式に制度化されるに至った²¹。

しかし、このアプローチが紛争解決の文脈に位置づけられるようになるためには、2000年、「女性、平和、安全保障に関する安保理決議第1325号」が採択されるのを待たねばならなかった²²。紛争の現場で働く実務家たちのあいだでは、紛争解決における女性の大きな役割についての経験的知見が次第に共有されるようになっていたが、国連の動きはいまだ鈍いものであった。このような状況下、強い危機感を持ったNGO関係者たちはウェブを通じて世界中から多

¹⁷ 「ジェンダーの主流化」に向けた歴史的展開については、Elisabeth Porter, *Peacebuilding: Women in International Perspective*, (London: Routledge, 2007), pp. 11-21; Charlotte Bunch, “Women and Gender,” in T. G. Weiss and S. Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 497-501.

¹⁸ UNIFEMは、当初「国連女性の10年基金」として設置され、1985年に現在の名称に改めた。

¹⁹ Porter, *Peacebuilding*, p. 12.

²⁰ “Beijing Declaration and Platform for Action,” Fourth World Conference on Women, 15 September 1995, <http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/BEIJIN_E.PDF>.

²¹ UN General Assembly, Report of the Economic and Social Council for 1997, UN Document A/52/3, 18 September 1997, p. 27.

²² UN Security Council, “Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security,” UN Document S/RES/1325 2000, 31 October 2000.

くの賛同者を募り、国連に対して紛争解決プロセスに女性を積極的に巻き込むよう強く働きかけ始めた²³。作戦は奏功し、国連側はこのアピールに真剣に耳を傾け始めた。そしてキャンペーン開始から1年半後には、1325号決議の採択に至ったのである²⁴。同決議が「平和と安全の維持と促進のためのすべての努力における（女性の）平等な参画と完全な関与、そして、紛争の予防と解決に関わる意思決定における女性たちの役割を増やす必要性」を強調したことで、これ以降、平和構築に「ジェンダーの主流化」を反映させる動きは一気に進むことになる。同決議の採択は、この分野における、まさに記念碑的なできごとであったと言える²⁵。

もっとも、同決議についてはこれまで批判がまったくなされてこなかったわけではない²⁶。決議が採択された直後から、たとえば、平和プロセスにおける女性の参画を促しているにもかかわらず、ハイ・ランクの地位において女性が占めるべき割合を明示していないことや、紛争に関係するすべてのアクターが女性の権利を侵害することがないように求める一方、実際にそうした行為が行われていないかを検証する手段を想定していないこと等が批判されてきた²⁷。また、2008年10月、1325号決議採択8周年を記念して国連で開催された公開討論および同月の安保理議長声明では、平和プロセスにおける女性の参画がいまだに低いレベルに留まっていることについて遺憾の意が表明されている²⁸。さらにオペレーションの現場でも、かならずしも「ジェンダーの主流化」の実現に資するような形で活動が実施されているとはかぎらない²⁹。しかし、こうした欠点を差し引いたとしても、1325号決議は、平和構築の分野に「ジェンダー主流化」の視点を正式に組み込んだことで、その重要性和意義は銘記されるべきであろう³⁰。

²³ International Alert, “Women Building Peace: from the Village Council to the Negotiating Table,” <<http://www.womenaction.org/global/peacebuilding.html>>.

²⁴ 1325号決議採択の過程については、Laura J. Shepherd, “Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325,” *International Studies Quarterly*, 52(2), May 2008, pp. 383-404.

²⁵ ジェンダー問題に取り組むNGOであるPeace Womenによると、1325号決議が採択された2000年10月から2008年8月までの間、特定の国について採択された安保理決議309本のうち、「ジェンダー」または「女性」について言及したものは102本に上り、割合でいうと33パーセントを占めるという。Peace Women “Security Council 1325 Monitor,” <http://www.peacewomen.org/un/sc/1325_Monitor/countryindex.htm>.

²⁶ 1325決議の現状と問題点については、たとえば、“NGO Statement for the 1325 Expert Group Meeting in the lead up to the International Colloquium on Women’s Empowerment, Leadership Development, International Peace and Security,” January 15, 2009; Monrovia, Liberia, <http://www.iwtc.org/ngo_statement_liberia.doc>.

²⁷ たとえば、Sanam Naraghi Anderlini, *Women, Peace and Security, A Preliminary Audit: From the Beijing Platform to Security Council Resolution 1325 and Beyond*, Achievements and Emerging Challenges, (London: International Alert and Women Waging Peace, 2000).

²⁸ United Nations, “Concept paper for the open debate of the Security Council, October 2008,” UN Document S/2008/655, 16 October 2008; UN Security Council Presidential Statement, UN Document, S/PRST/2008/39, 29 October, 2008.

²⁹ たとえば、2008年9月現在展開している19の国連平和活動のうち、ジェンダー問題の担当官をまったく置いていないものは一つもなかったが、専門スタッフの数を二人配置している活動はリベリアとキプロスだけであり、他はすべてひとりだけである。また、ジェンダー問題専門の部署（ジェンダー・ユニット）を設置している活動は6つのみであった。さらに、二人のジェンダー専門官を置いている活動のうち、ジェンダー・ユニットも設置しているのは、リベリアだけである。詳しくは、Peace Women, “1325 Resolution Watch: Country Index,” <http://www.peacewomen.org/un/sc/1325_Monitor/countryindex.htm>.

³⁰ 平和構築における女性の役割については、1325号決議の後も、三度にわたり安保理決議として採択され（安保理決議第1612号[2005年]、第1674号[2006年]、第1820号[2008年]）、国連として「平和構築におけるジェンダーの主流化」を重要視する姿勢が強調されている。

3. 紛争後の SSR における「ジェンダーの主流化」

3-1. 平和構築とは、なにか

前節においては、平和構築の分野において「ジェンダーの主流化」が重要な一要素として位置づけられるまでの過程を検討した。ところで、「平和構築」とは、そもそも、どのような活動なのであろうか³¹。

簡潔に定義するならば、「平和構築」とは、紛争に際し、武力衝突の停止の後に行なわれる、紛争後社会の再建・復興のための様々な活動の総称ということになろう。国連による平和活動についての調査報告書『ブラヒミ・レポート』では、平和構築を、「平和の基礎を再び組み立て、単なる戦争の不在以上のなにかに向けた基礎を構築するための手段」だとしているが、そこには、近年、平和の意味が変化してきたことを見て取れる³²。

ノルウェーの政治学者ヨハン・ガルトゥングが、「平和」の概念を二つに分類する議論を導入し、平和研究の礎を築いたことは、よく知られている³³。ガルトゥングの言う「消極的平和」とは、単に物理的（直接的）暴力の不在を意味するのに対し、「積極的平和」とは、間接的な形で行なわれる「構造的な暴力」（貧困、飢餓、政治的抑圧、人権侵害等）が存在しない状態を指す。

冷戦の終結まで、つまり「国家は単一にして唯一のアクターである」という国際関係論の伝統的な命題が広く受け入れられていた時代には、平和とは単に戦争が行なわれていない状態（＝「消極的平和」）とする理解で事足りていた。しかし、冷戦後、紛争の主要形態が内戦になり、平和の意味は、「積極的平和」概念に沿う形での再定義を迫られることになった。内戦とは、まさに「構造的暴力」に対する弱者の憤怒と恐怖によって引き起こされるものであり、こうした根本的な要因を放置したままでは、紛争を解決することは容易ではないためである。特に近年の内戦は、国家の統治機能の麻痺状態（国家破綻）を伴う場合が多いため、紛争解決は国家を再建するための幅広い様々な分野の活動を伴うようになった。これらの活動は、たとえば、公正な選挙の実施、行政機構の整備、社会・経済インフラ（交通網、病院等）の再建、対立グループ間の和解の促進、難民帰還支援、経済再建・開発促進等、きわめて多様な包括的な分野にまたがるものである。平和構築とは、これら一連の諸活動——「構造的暴力」を除去し、「積極的平和」を打ち立てる様々な取組み——に対する包括的な呼称と理解することができよう。

こうした「平和」概念の変容と軌を一にし、現場での「平和活動（紛争解決のための様々な国際的支援活動の総称）」も、今日では複合的なものとなっている。冷戦期は、国家間の停戦を守るため（つまり「消極的平和」の達成のみを目的として）、「平和維持活動」として始まったものであるが、現在では内戦後の国家再建事業を手がけるべく、暫定的に治安を回復するための「平和維持」（消極的平和の達成を目指す）と、構造的暴力の除去に取り組み、紛争後国家に長期的な安定をもたらすための「平和構築」（積極的平和の達成を目指す）を相互補完的に組み

³¹ 平和構築についての文献は数多いが、たとえば、Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, *Making War & Building Peace*, (Princeton: Princeton University Press, 2006)。

³² The Panel on the United Nations Peace Operations, *Report of the Panel on the United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-S/2000/89, (21 August 2000),
< http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>, paragraph 13.

³³ たとえば、Johan Galtung et al., *Searching for Peace: The Road to Transcend*, (London: Pluto Press, 2000)。

合わせながら、紛争解決を目指すのが一般的な方式となっている。本稿で取り上げる SSR も、平和構築の一環として行なわれるものである。

3-2. SSR とは、なにか

次に、SSR についての検討に移ることにしよう。先にも少し触れた通り、SSR とは、治安の回復や維持に関わる諸組織に対する改革・教育を徹底的に行なうことにより国内を安定化させる能力を向上させ、紛争解決につなげようとする試みの総称である³⁴。

当初は、冷戦終結後、旧共産主義諸国の治安組織をスリム化し、財政状況の改善に資することを目的とした始められた活動であり、最初は開発コミュニティによって行なわれていた活動であった³⁵。しかし、冷戦後、内戦が急増する一方、紛争後の治安回復が遅れるケースが目立つようになったことから、紛争後の環境における平和構築の一環として位置づけられるようになってきたのである³⁶。

紛争後の国家で行なわれる SSR には、大別すると二つの目的がある³⁷。一つは、当事国が独力で秩序を維持するための実務能力を向上させること（技術支援 [technical assistance]）であり、たとえば、犯罪捜査方法の指導等が、これにあたる。もう一つは、当事国の秩序維持組織において意識改革を徹底するための再教育・再訓練を行うこと（能力構築 [capacity building]）である。紛争解決という目的からすると、後者の成否が SSR の成功、そして紛争解決の行方を左右する大きな鍵となろう。

なぜ、治安組織の意識改革が、それほど重要なのであろうか。その理由としては、内戦が生じるような国々における治安組織には、極めて深刻な問題性向・行動が見られることが挙げられよう³⁸。たとえば、本来、違法行為を取り締まるべき警察が殺人や強盗、暴行、誘拐、人身売買等、ありとあらゆる犯罪に手を染めるケースが後を絶たない。また、特定の政治勢力と結びついていることもよく見られる。その場合、治安組織は、自らに近い政治グループが違法行為を行なった場合でも、これを意図的に見過ごしたりする一方、対立する政治グループに対しては、法的根拠もないまま身柄の拘束や拷問を行なったりすることも珍しくない。深刻な「政治化」の現象は裁判所や刑務所にも及び、公正な裁きは望むべくもないし、監獄は残虐な私刑で無実の人びとを苛む場に過ぎなくなるであろう。さらに、職務怠慢や収賄といった職業意識の欠落も、こうした国々の治安組織に広く見られる深刻な問題の一つであり、最悪の場合、治安組織みずからが進んで内戦や暴動に身を投じることも少なくない。

³⁴ SSR に関する研究も、これまで数多く行なわれている。たとえば、Alan Bryden and Heiner Hänggi, (eds.), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, (Münster: Lit, 2004); Gordon Peake, Eric Scheye and Alice Hills (eds.), *Managing Insecurity: Field Experience of Security Sector Reform*, (London: Routledge, 2008); 拙稿（藤重〔永田〕博美）、「平和構築と治安部門改革：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 号、2007 年、175 - 204 頁。

³⁵ SSR の起源については、たとえば、Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects* [Adelphi Paper 344], (Oxford: Oxford University Press), 2002, pp. 14-16.

³⁶ なお、現在でも、SSR は、紛争後国家以外の国々――たとえば、開発途上国や体制移行国等でも行なわれているが、紛争解決との関連性から、特に、紛争後国家における SSR が注目を集めるようになっている。

³⁷ 拙稿（藤重博美）、「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」、『名古屋商科大学論集』、第 53 巻第 2 号、（2009 年 3 月）、226 - 227 頁。

³⁸ 前掲拙稿（2007 年）。

つまり、紛争後国家の治安組織は、単に内戦の発生を食い止められなかっただけでなく、自らが内戦の原因となってきた可能性がきわめて高いわけである³⁹。こうした治安組織をそのまま放置したのでは、国際社会が暫定的に秩序を回復したとしても、いずれ紛争が再発してしまうのは時間の問題ということになろう。このような観点から、今日、内戦後の紛争解決の中では、SSR の重要性——特に、治安組織の体質改善の必要性——が強く認識されるようになってきたのである。

3－3. SSR の対象となる組織

以上で、SSR の意義や目的について見てきたが、では、実際には、どのような組織が SSR の対象となるのであろうか。これについては様々な見解があり、統一的な意見集約には至っていないのが実情である。

SSR を支援する諸組織の中で、もっとも包括的な見解を示している「経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD-DAC）」の場合、4つのカテゴリーに分類した上で、SSR の対象を幅広く捉えている⁴⁰。その4つの分類とは、a. 政府直属治安組織、b. 国家の支配外にある様々な武装集団、c. 「法の支配」に関わる司法及び懲役関連機関（裁判所、検察、刑務所等）、d. 文民による治安組織監視機関・制度（内務省、国防省、議会、メディア、市民オンブズマン制度等）——である。

これらのうち、最初のカテゴリー（警察や軍隊のような政府直属治安組織）が SSR の対象となることには、ほぼ異論はないものと思われる。議論が起こりうるとすれば、おそらくは政府外の非合法武装組織（軍閥や民兵）や市民団体を SSR の対象とすべきか否かであろう。これについては、様々な見解があり得ようが、SSR の有効性を高めるためには、多様なアクターを対象に総合的な活動をする必要があることが、近年、徐々に明らかになりつつある。たとえば、「法の支配」を確立するためには、警察の建て直しだけでなく、訴追された犯罪者を裁くための裁判制度も整備する必要があるし、有罪が確定した被告を収容するための刑務所も必要となろう。また DDR を行なう際には、旧戦闘員の吸収先となる場合が多い軍や警察の改革と切り離して考えることはできない。さらに、組織に染み付いた強権性や残虐性を正すには、外部からの監視は欠かせない。これらの観点からすると、全体的な方向性としては、SSR の対象を広く捉えることが望ましいように思われる。

3－4. SSR を構成する諸活動

(1) 警察改革

警察改革は、SSR の諸活動の中でも、比較的早くから注目されていた分野であり、既に、相当の活動実績がある。内戦に至るような国の警察は軍隊から独立しておらず、準軍事組織の場合が多い。そのため、相対する国民を打倒すべき「敵」とみなすような戦闘的性向が色濃く、

³⁹ Heiner Hänggi, “Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction”, in Bryden and Hänggi (eds.), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, p. 8.

⁴⁰ OECD-DAC, *Security System Reform and Governance*, (Paris: OECD-DAC, 2005). OECD-DAC は、これまでのところ、SSR に関する概念・理論形成や活動のガイドラインの形成を主導してきた。上記資料に加え、以下も参照。OECD-DAC, *OECD-DAC Handbook on Security Sector Reform, SSR: Supporting Security and Justice*, (Paris: OECD-DAC, 2007).

違法な逮捕・監禁や拷問等により、国民に危害を与える場合も少なくない。また、警察自身が国民（特に女性）に暴力を振るうことも、決して珍しくないのである。

警察をこのような状態のまま放置したのでは、秩序維持に大きな支障が出るだけでなく、警察自身が治安の攪乱要因になる危険性はきわめて高い。したがって、紛争後の警察改革では、まず最優先の課題は、警察を軍事組織から分離し、「文民警察（civilian police）」として再構築した上で、警察とは、国民の安全に資するための組織であるという意識を徹底するような改革が急務となろう。

（2）軍改革

軍改革については警察の場合とは異なり、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。内戦後、平和構築に取り組む国々においては、国家間戦争のリスクは、内戦が再発する危険性に比べると高くない場合が多いからである。また、「シビリアン・コントロール」を確立・徹底し、軍事組織が、みずからの武力を濫用することのないような制度を構築することも重要である。

（3）DDR（戦闘員の武装・動員解除、社会復帰）

DDR とは、現金の支給や職業訓練、武器の回収等を通じ、元戦闘員たちに武器を捨て一般社会に戻るよう促す活動のことである⁴¹。紛争後国家の秩序回復を目指す上で、DDR の果たす役割はきわめて大きい。民間レベルの武装勢力（反乱軍、民兵、ゲリラ等）が跋扈する状況では、いくら国家の治安組織を強化したところで実効性は薄い。したがって、DDR は内戦後の治安回復の観点から、死活的な重要性を担った活動である⁴²。

（4）司法制度改革⁴³

紛争後の環境を長期的に安定させるためには、より長期的な視点から司法制度を再構築することが重要である。SSR の諸活動の中では、警察改革に注目が集まりがちであるが、いくら警察が犯罪者を取り締まっても裁判所が適切に機能していなければ、その罪を裁いて更正へと向かわせることはできない。裁判所の正常な運営は、被疑者・受刑者の人権を守る意味でもきわめて重要であり、これらの制度が正常に機能しない状態では、たと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ためである。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るだろう。

⁴¹（1）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」、
（2）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」、
（3）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「再統合」の三つのプロセスから成っている。

⁴² なお、DDR については、SSR とは切り離し、別の活動としてとらえる考え方も根強い。これは、DDR の主な対象が反政府武装グループ等であり、その活動内容が SSR の他の諸活動とは、質的に異なるためだろう。しかし、実際の現場では、DDR は SSR の諸活動と密接に関連しあっている。たとえば、武装を解いた旧兵士たちが軍や警察に吸収されることは珍しくないし、紛争中の残虐行為に対する司法の裁き（後に述べる司法改革）のあり方も、旧戦闘員の取り扱いに深く関わっている。したがって、定義上、DDR を SSR と切り離して考える場合でも、両者の関連性は、常に念頭に置いておく必要があるであろう。

⁴³ 司法改革には、「暫定司法」を含む場合もある。暫定司法とは、内戦中に行われた残虐行為や戦争犯罪を司法の場で裁き、紛争後社会の和解を促すものである。公の場で非道行為の数々を裁き加害者側の反省を促すほか、被害者への賠償金の支払い、加害者による謝罪の機会を設ける等して被害者の救済にも配慮するものである。

(5) 懲役制度改革

「法の支配」を確立するためには、警察、裁判所に加え、刑務所を適切に整備、運営することが必要である。内戦が発生するような国々における刑務所では、残虐な暴力行為が横行する一方、職員の職務怠慢により、服役者が適正な懲罰を受けないまま釈放されてしまうこともある。懲役制度改革では、これらの諸問題を防ぐため、刑務所制度の様々な改革（特に人権概念の徹底と活動の透明性）が行なわれることになる。

(6) 文民監視体制の強化

近年の議論では、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、自浄機能が働くことは期待しがたいためである。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求められる。このような観点から、最近の潮流としては、文民による監視体制を充実させることが重視されるようになってきたのである。このような監視機関を代表するものは、政府内では議会や国防省や内務省、また文民の国防大臣、内務大臣等であるが、最近では、「市民社会（civil society）」を代表するマスメディアや市民オンブズマン、NGO等の役割も強調されるようになっている。

3-5. SSRを実施する際の諸原則

治安組織に対する改革支援が行なわれること自体は、特に目新しい活動ではない。たとえば、冷戦期、米ソは競って開発途上国の治安組織に対する支援（特に軍事支援）を行っていた。しかし、今日のSSRは、紛争後国家の治安維持組織に見られがちな様々な問題性向（国民に対する抑圧的態度、人権擁護概念の希薄さ、職業意識の欠落等）の改善を目指す点で、旧来型の支援とは一線を画している。この目的を実現するため、今日のSSRでは、一般に、(1) 法の支配、(2) 民主的統治、(3) ローカル・オーナーシップの三つが、重要な原則として、活動のあり方を規定している。

(1) 法の支配

SSRを行う際の重要な原則の一つは、「法の支配」（法に則り、非暴力的に秩序を維持すること）の確立をその最終的な目標に据えることである⁴⁴。紛争が解決に向かう過程においては、国際的な軍勢力・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。「法の支配」は、警察、裁判所、刑務所の三つが、有機的に関連し合いながら活動することで初めて適切に機能するのである。

(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⁴⁵。その背景には、国家の存在意義を、一部勢力の

⁴⁴ 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）。

⁴⁵ 「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, paragraph 24-25.

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必要性がある。内戦が発生する大きな理由の一つは、反政府側の「恐怖心」である⁴⁶。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という保障がなければ銃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、国民の国家に対する信頼を回復することが不可欠なのである。

(3) ローカル・オーナーシップ⁴⁷

SSRにおける「ローカル・オーナーシップ」(現地国側の主体的取り組み・関与)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。SSRを成功裡に導く上では、特に、現地側の声によく耳を傾けることは極めて重要である。

さらに、現地の意見汲み取りには、SSR実施国の政府レベルで行なわれるものと、現地社会のレベルで行なわれるものがある。双方のレベルと綿密に連携を取り合いながら、国際的なSSR支援を進めることが重要であるが、近年では、特に地域コミュニティの視点を反映させることが重要視されるようになってきている。地域社会を破壊と分断する内戦の後には、地域社会の再生が、安定化への重要な鍵を握るためである。

3-6. SSRを支援する国際社会のドナー⁴⁸

SSRの対象となる組織の範囲が広げられるにつれ、近年、SSRに関わる国際社会側の支援者(ドナー)の数も飛躍的に増えている。これらのドナーは、それぞれのSSRへの関与の仕方により、①議論や方針の策定のみを行い、実際の現場での活動は行わない組織、②方針についての議論も現場での活動も行う、③現場での活動を中心に行い、特に方針の策定等は行っていない——という三つに大別できよう。それぞれ代表的な組織としては、①OECD-DAC、②EUや国連、③欧州安全保障・協力機構(OSCE)や北大西洋条約機構(NATO)である⁴⁹。先に見たように、SSRの諸活動は密接に関連している一方、各ドナーによってSSRに対する考え方や立場、また、実際に支援を行ない得る得意分野等が異なる。したがって、活動の現場では、各組織が緊密に連絡を取り合い、それぞれの組織の強みを活かし、お互いに弱点を補い合いあうような協力体制を築くことが必要となる⁵⁰。

⁴⁶ 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.

⁴⁷ ローカル・オーナーシップについて詳しくは、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).

⁴⁸ 本稿について詳しくは、前掲拙稿(2009年)参照。

⁴⁹ ただし、③については、明示的にSSRという用語は用いていない場合が多い。

⁵⁰ 現実には、ドナー間の調整・連携上の不備が原因となり、活動の効果が期待したように挙がらないことも少なくない。たとえば、1999年の暴動後、平和活動が展開していた東ティモールの場合、活動を主導していた国連が警察改革については意欲的に支援を行っていたが、軍改革についてはなかなか積極的に関与せず、さらに、他の組織に軍改革を任せることにも消極的であった。その結果、国軍内の亀裂、さらに軍と警察の対立等、様々な問題が生じ、結局、平和活動が撤退した翌年には、再び暴動が発生する事態に陥ったのである。この例から明白な通り、SSRを成功裡に行なうためには、関連するドナー間で、役割分担について綿密な協力体制が必要である。

4. SSR に「ジェンダーの主流化」を取り入れる必要性

4-1. 理論的検討

以上では、SSR とはどのような活動であるかについて検討した。次に SSR の実施に際し、「ジェンダーの主流化」に配慮する必要性を、理論的に支持する根拠を検討してみよう。近年、SSR への「ジェンダーの主流化」の取り込みが急速に重視されるようになってきた背景には、内戦の中で、女性が深刻な暴力の対象となるケースが急増してきたことが挙げられよう。M. ヴラショヴァと L. バイアソンによれば、紛争の中で女性に向けられる暴力には、性的暴行（レイプ、売春行為の強要、性的隷属関係の強要、性的虐待等）⁵¹、強制的移住、誘拐等があるほか、紛争中には近親者による家庭内暴力（DV）も急増することが多いという⁵²。これらの暴力行為は、政府系・非政府系双方の武装集団、個人のいずれによっても行なわれており、紛争中・後の環境では女性に対する暴力が蔓延することになる。

紛争に際しての女性への暴力の深刻さを考えると、その被害防止という観点から、暴力の行使に深く関わる治安組織におけるジェンダーの問題が重要視されようになってきたのは、しごく当然のこゝろのように思われる。実際、平和構築の現場で女性の窮状をつぶさにみてきた実務家たちからは、「被害者としての女性」をどのように救済するかという視点からの議論が、たびたび行なわれてきた。

ところが、フェミニズムの理論家たちはこうした見方に必ずしも与してはいない。なぜならば、女性を「被害者」と位置づけ、その脆弱性や従属性を強調すればするほど、「女性性」と対になって存在する「男性性」の攻撃性や支配性が増幅され、かえって女性に対する暴力を招くことになるからだという⁵³。

特に、物理的な暴力がものをいう武力紛争時には、男性的なジェンダーが極端に強調される傾向がある。これについては、国際政治学者・土佐弘之が次のように述べている。「戦争ほど、国家の男性性を露骨に表出するものはない。そこには、過剰な『男らしさ』が充満し（中略）男たちは、ステレオタイプ化された『男らしさ』に同化することを余儀なくされる」。⁵⁴ 土佐の言葉は、国家間の戦争を想定したものと思われるが、その意味するところは、内戦にも当てはまるものであろう。すべての男性が武力紛争に自ら身を投じ、殺戮や破壊を好むわけではないことは、D. コンウェイが指摘する通りである⁵⁵。しかし、紛争に勝つためには兵士たちの戦闘能力を最大限高めなければならない。そこで軍事教練を通じ、力強さ、破壊性、暴力性と

⁵¹ 戦時の性的暴力は、その対象となった女性自身だけではなく、被害者の家族やコミュニティ全体に屈辱と恐怖を与え、無力化しようとする目的を持って行なわれる。たとえば、Marie Vlachov and L a Biason, *Women in an Insecure World: Violence against Women, Facts, Figures and Analysis*, (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, January 2007)。

⁵² Marie Vlachov and L a Biason, "Violence Against Women as a Challenge for Security Sector Governance," in Heiner H 穫ggi and Theodor H. Winkler (eds.), *Challenges of the Security Sector Governance*, (M nster: Lit, 2003), pp. 10-17.

⁵³ たとえば、Linda K. Kerber, *No Constitutional Right to be Ladies: Women and the Obligations of Citizenship*, (New York: Hill and Wang, 1998), p. 286.

⁵⁴ 土佐弘之、『グローバル／ジェンダー・ポリティクス』（世界思想社、2000年）、15頁。

⁵⁵ D. Conway, "Contesting the Masculine State," in Jane L Parpart et al. (eds.), *Rethinking the Man Question: Sex, Gender, and Violence in International Relations*, 2008. 127.

いった武力紛争遂行に有用だと思われる極端な「男らしさ」が、戦闘員たち対して徹底的に叩き込まれることになる。

こうした「極度の男性性への社会化」⁵⁶ プロセスにおいては、しばしば「女性＝脆弱な存在」を守るためというレトリックが用いられ、「男性性」と「女性性」との“二項対立”が強調されてきた⁵⁷。しかし、現実には、戦時において力強さや攻撃性を誇張された「男性性」は、しばしばその対極に置かれ、脆弱性を誇張された「女性性」への暴力という形で表出することとなる。しかも紛争時におけるこの極端な男性性は、かならずしも敵対勢力の女性に向けてのみ発露されるわけではない。実際には、多くの論者が指摘するように、紛争下でも、女性に対する暴力は「私的な空間」において行なわれる場合が少なくない。紛争時、DVやレイプが増加する傾向にあるのはそのためである。この一例としてはアフガニスタンにおいて、対テロ戦争が始まった2001年以降、いわゆる「名誉殺人」の数が増加していることを指摘できよう⁵⁸。この戦争はテロリストの掃蕩のほか、タリバンの圧政下で苦しむ女性たちを救うという大義名分を持って戦われてきたが、実際にはまったく逆の効果をもたらしてしまったのである。

さらに深刻な問題であるのは、戦時に極端化された「男性性」と「女性性」が、紛争後も残存し、男性が女性に暴力を振るうという構造が、容易には消え去らないとことであろう。この点については、たとえば、「スリランカでは、家に戻った旧戦闘員が、紛争中に行っていたのと同じように、妻たちを虐待している」との指摘がなされている通りである⁵⁹。

ここまで見てきた通り、戦闘員の役割を「女性を守るため」とする言説は、実は、紛争に際し、破壊装置としての「男性性」を極限化するための“神話”に過ぎない。フェミニズム文学の金字塔『三ギニー』においてバージニア・ウルフは、「もしあなたが私を守るために戦っていると主張するなら、それは男の性的本能を満足させるためにやっていると理解したほうがよいだろう」と鋭く断じているが⁶⁰、これはまさに、「女性＝守られる存在」説の矛盾を突いたものであった。

さらに、議論を推し進めれば、二項対立構造の中で、女性を「保護が必要な犠牲者」⁶¹——「自分で自分を守ることはできない、脆弱で無力な存在」——と位置づける弊害は、他にも指摘できる。たとえば、女性が「私的」な存在として定義することは、男性によって占められた「公的」な権力の意思決定及び行使の場からの排除を意味し、女性を「支配される客体」⁶²として

⁵⁶ Barbara Roberts, “The Death of Machothink: Feminist Research and the Transformation of Peace Studies,” *Women’s Studies International Forum*, 7 (1984).

⁵⁷ ティックナー、前掲書、56頁。

⁵⁸ Lindsay German, “Women and the War on Terror,” *Feminist Review*, 88, 2008, p. 143. なお「名誉殺人」とは、婚前・婚外交渉を持った女性を家族が殺害するもので、イスラム圏で広く見られる。

⁵⁹ Tara Denham, “Police Reform and Gender,” *Gender and Security Sector Reform Toolkit*; Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), (Geneva: OSCE/ ODIHR, UN-INSTRAW, 2008), p. 16. また、米国のケースでも、軍人の家庭におけるDVの発生率は文民の場合の2～5倍にも上るとの指摘もある。Kim Gandy, “A National Disgrace: Stop Sexual Assault in the Military,” National Organization for Women, April 9, 2009, <<http://www.now.org/lists/now-action-list/msg00383.html>>.

⁶⁰ Virginia Woolf, *Three Guineas*, (London: Vintage, 1938/1984), p. 222.

⁶¹ ティックナー、前掲書、70頁。

⁶² 土佐、前掲書、19頁。

の地位に構造的に据えつけ、ガルトゥングのいう「構造的暴力」を生み出す元となろう⁶³。

以上で見たように、「たくましい男性による脆弱な女性の保護」という定式は誤謬だと言ってよい。であるとすれば、女性の安全はどのように確保され得るのであるだろうか。暴力行使の構造から女性を排除し周辺化することが女性の安全を損なってきたことを考えれば、「女性の安全」は、ジェンダー間の不均質性の是正により、女性を暴力装置における能動的なアクターとして位置づけることでしか達成され得ないものであろう。この文脈において、SSRに「ジェンダーの主流化」の視点を取り入れる必要性が浮上する。男女双方の視点を等しく秩序維持に関わる政策の形成・実施等に反映させることで、いずれの性にとっても有益なジェンダーのあり方を目指すことができるようになるのである⁶⁴。

治安組織におけるジェンダー・バランスが圧倒的に男性側に偏っている現状では、「ジェンダーの主流化」を実現するためには、女性要員の増強や女性の視点の反映等、一見、治安組織の「女性化」のように見える方策を取るようになるだろう。しかしその真の目的は、男女のどちらもが歩み寄る形でジェンダー間の平準化を測ることで暴力的な「男性性」の出現を抑え女性の安全を確保することである。また、ここまでの議論に照らしていうと、極端な「男性性」を抑制することは男性間で暴力が行使される危険性も減じることになり、男性の安全向上にもつながるものであろう。

この点をさらに発展させれば、以下のような効果をもたらすことも期待できる。J. ゴールドスタインは、戦争とジェンダーとの関係についての詳細な研究の中で、ジェンダー面の不平等が大きい国家ほど、暴力を行使しやすい傾向にあると結論付けた⁶⁵。この主張と対になる形で、その他の研究者たちも、国内のジェンダー的平等が達成されている国家ほど、国際紛争時に先制攻撃をしかけたり、紛争がエスカレートさせたりするのを慎むとともに、寛容や人権を重視し、国際紛争における平和的な解決法に対する選好を形成するとの指摘を行なっている⁶⁶。実際、北欧諸国やカナダのようにジェンダー格差の少ない国々は、外交面で平和的な政策を取る傾向にあり、国際社会のルールを遵守する「良い市民」としての評価が高いのは、P. レーガンと A. パスケヴィシュートが指摘している通りである⁶⁷。

⁶³ また、女性たちは、物理的に暴力装置から隔絶されることが多いが、非武装化され、自衛のための術を身につけることができないことで、物理的に、暴力の対象となされやすいという側面もある。これについては、カーバーが、『女性が海兵隊員として訓練されていると思えば、強姦者は女性を襲うのを控えるのではないか』との興味深い指摘を行なっている。Linda K. Kerber, *No Constitutional Right to be Ladies: Women and the Obligations of Citizenship*, (New York: Hill and Wang, 1998), p. 286.

⁶⁴ この点については、イスラエル軍の士官候補生たちのジェンダー理解についての調査結果が示唆的である。イスラエルでは、以前は女性のための基地が設けられていたが2005年に解体され、以後、男女共同の基地に転化された。2006年以降に始まった男女共同基地における調査では、男女を問わず候補生たちは、男女が共同で訓練を受けることを当然のことと捉えており、ごく最近まで性別によって分けられた基地があったことを知らされた時には一様に驚きを示したという。Orna Sasson-Levy and Sarit Amram-Katz, “Gender Integration in Israeli Officer Training: Degendering and Regendering the Military,” *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 33(1), 2007, pp. 105-133.

⁶⁵ Goldstein, *op. cit.*.

⁶⁶ たとえば、Mark A. Tessler and Ina Warriner, “Gender Feminism and Attitudes toward International Conflict: Exploring Relationship with Survey Data from the Middle East,” *World Politics*, 49 (1997).

⁶⁷ P. M. Reagan and A. Paskeviciute, “Women’s Access to Politics and Peaceful States,” *Journal of Peace Research*, no. 40, (2000), pp. 287-302.

以上の検討から、ジェンダー格差を減じることは武力紛争の危険性を抑制する効果を持つと論じることは、それほど突飛なことではなかろう。したがって治安組織への「ジェンダーの主流化」の取り込みを、その社会における好戦性の低減へとつなげることができれば、女性に対する暴力を防ぐのみならず男性間の暴力の応酬を抑え、さらには紛争の再発を抑制することになり、男女双方にとって共通の益に資する可能性がある。

4-2. 実践的見地からの検討

以上で、SSRに「ジェンダーの主流化」を取り入れる必要を理論的に検討してきたが、平和構築の現場から見た、SSRにおける「ジェンダーの主流化」の必要性は、どのようなものであろうか。

これについては、SSRにおける「ジェンダーの主流化」を推進するため、UN-INSTRAWとDCAF（SSRに関する政策提言に実績を持つスイスの研究機関）が作成した具体的かつ詳細なハンドブック『ジェンダーとSSR ツールキット（以下、「ツールキット」）』に、その三つの理由として、(1) ローカル・オーナーシップ、(2) 有効なセキュリティ・サービスの提供、(3) ジェンダー的観点からの治安組織に対する監視強化——が挙げられている⁶⁸。

まず、(1)の観点であるが、先にも見たが、「ローカル・オーナーシップ」の実現はSSRを成功に導くための重要な鍵となる。これは具体的には、治安組織の改革に当り、現地社会の声を汲み上げ、反映させることである。では、誰が実際に現地社会の声を汲み上げ代表するかであるが、ここで女性が大きな役割を果たすことになろう⁶⁹。一般に女性は、現地コミュニティに深く根ざし、現地社会のニーズに精通している場合が多く、地域レベルで様々な市民グループや社会活動を組織したり、現地社会を動かす活動を実行する力を有する場合が多いためである⁷⁰。

しかし、一般に、こうした女性主体の活動は、中央の政治権力から切り離された周辺的なものとして排除される傾向にある。そのため、女性たちが持つ情報や問題意識が中央レベルにまで届かず、結果的に「ローカル・オーナーシップ」の実現が妨げられることになりやすい。しかしながら、「女性の組織は、ローカル・オーナーシップを強化し、現地コミュニティと治安に関わる政策形成者との間に重要な架け橋として役立つことができる」のであり、その参画を図ることは、SSRの成功を期する上で極めて重要である⁷¹。

次に、(2)「効果的なセキュリティ・サービスの提供」であるが、この点について、『ツールキット』は、①女性の参画拡大、②ジェンダー的暴力への対応、③女性主導組織・男性主導組織の協同による利点——の三点を挙げている。紙幅の制約もあるため、ここでは、主に①について検討した後、②についても簡単に言及する。

まず、①の女性の参画拡大についてであるが、治安組織においてマイノリティが排除されがちであることは女性の場合に限ったことではない。たとえば、民族、宗教、言語等の面での少

⁶⁸ Kristin Valasek, "Toolkit 1: Security Sector Reform and Gender," *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, (eds.), Megan Bastick and Kristin Valasek, (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW), 2008, p. 6.

⁶⁹ *ibid.*

⁷⁰ ティックナー、前掲書、170頁。

⁷¹ Valasek, *op. cit.*, p. 6.

数派に対する排除傾向もしばしば起こりうる。しかし、ジェンダー面での平等な参画が特に強調される背景には、一般に治安組織には極端に男性が多い傾向が見受けられることがある。本稿の冒頭で、軍隊はきわめて「性的ステレオタイプ」の強い職業だという指摘を行なったが、これは軍隊以外の治安組織についても同様である。たとえば警察組織の場合を例にとると、コンゴの警察組織における男性警察官の割合は 86 パーセント (2006 年)、シエラレオネで 85 パーセント (2006 年)、やや少な目の南アフリカでも 71 パーセントと、圧倒的に男性支配的な傾向が見られる⁷²。ある統計によれば、様々な治安組織における男性率の平均は 81.3 パーセントだという⁷³。

先に見たように、治安組織のジェンダー的側面に、質的な変化 (ジェンダー格差の解消) をもたらすには、まず、量的な面の変化 (女性人員の増加) が必要だと考えられる。この点については、OECD-DAC は、女性の参画増大は、組織の雰囲気や文化を変え、女性の安全に関わる問題への警察の機敏な反応を増やすと指摘している⁷⁴。

先進国での女性警察官増加の効果についての研究によると、過剰な武器の使用や市民との間で対立を引き起こすような事態の減少が確認されたほか、女性警察官の方がコミュニケーション能力に優れ、社会からの協力や信頼を勝ち得やすいという利点が確認されたという⁷⁵。このような傾向を紛争後国家の治安組織にも反映することができれば、内戦の後の不安定な治安環境において、不必要に対立を煽ったりする危険性の減少や、ローカル・オーナーシップの実現に資するものと期待できよう。その他にも『ツールキット』では、女性旧戦闘員の身体検査、情報収集網の拡大、性犯罪の事後処理等の分野において、女性の参画増大による利点が期待できるとしている⁷⁶。

さて、(2)「効果的なセキュリティ・サービスの提供」についての第二点目は「ジェンダー的暴力」への対応である。UNIFEM によれば、世界中の女性のうち、実に 3 人に 1 人がジェンダー的暴力の対象となっているが⁷⁷、紛争後の環境では、その発生率はさらに高いものと思われ、きわめて深刻な問題である。女性に対するジェンダー的暴力 (特に DV やレイプ) は私的空間で行なわれる傾向があり、このことが、被害を拡大する一因となっている。なぜならば、伝統的な男性優位の治安組織では、その役割は公的空間において秩序を保つこととされ、私的に振るわれる暴力には、関心を示そうとしない傾向が強いためである⁷⁸。女性の治安組織への参画が進めば、私的ジェンダー的暴力に対する対応の改善につながる可能性がある。

最後に、(3)「ジェンダー的観点からの治安組織に対する監視強化」であるが、これは女性が

⁷² *ibid.*, p. 7.

⁷³ Inter-Parliamentary Union, 31 October, 2006.

⁷⁴ OECD-DAC, *Handbook on Security Sector System Handbook*, 2007, p.174.

⁷⁵ K. Lonsway et al. (ed.), *Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies*, National Center for Women & Policing, 2003,
< <http://www.womenandpolicing.org/pdf/NewAdvantagesReport.pdf>>, p. 2,

⁷⁶ Valasek, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁷ UN Development Fund for Women, *Not a Minute More: Ending Violence against Women*, (UNIFEM: New York, 2003), p. 8.

⁷⁸ たとえば、V. S. Peterson, “Transgressing Boundaries: Theories of Gender, Knowledge and International Relations,” *Millennium*, 21 (2), 1992.“公的”な治安組織によって“私的”に暴力が振るわれるケースもあることも忘れてはならない。

議会や行政等の立場からジェンダー的視点を反映する方策として挙げられている。さらに、市民社会の女性組織やジェンダー問題専門家の参画も、監視機能の強化につながるとされている。女性による監視強化は、治安組織の男性性を緩和するためにおおいに役立つものと期待できよう。ただし紛争後の社会では、議会や行政面でも女性の参画が進んでいない場合が多いため、この項目においてもっとも実現可能性が高いのは市民社会からの監視だと思われる。

以上でみたように、SSR にジェンダーの視点を取り入れることにより、第一にローカル・オーナーシップの実現、第二に、よりよいセキュリティ・サービスの提供、第三に監視機能の強化といった効果が期待でき、こうした実際的な見地からも、SSR における「ジェンダーの主流化」の取り込みは強く推奨されるようになっている。

5. SSR における「ジェンダーの主流化」の実現

5-1. 「ジェンダーの主流化」の SSR への取込み

以上で、理論的・実践的側面の双方から、SSR に「ジェンダーの主流化」を取り入れる必要性と意義について検討してきた。では、実際の現場では、「ジェンダーの主流化」は、SSR にどのようにして反映されているのであろうか。これについては、先ほども触れた『ツールキット』の検討が大きな手がかりとなろう⁷⁹。

『ツールキット』は、ジェンダー問題と SSR の関わりについての概論、活動の監視・評価方法についてのガイドライン、具体的な訓練方法について手引きの3冊に加え、9つのSSR関連の諸活動のそれぞれについて詳細な説明を加えたマニュアルの計12冊から構成されたものである。マニュアルに含まれているSSR関連活動は、①警察改革、②軍改革、③司法制度改革、④徴役制度改革、⑤国境管理、⑥議会による監視、⑦安全保障政策の形成、⑧民間軍事会社⑨市民社会による監視——と、多岐にわたっている。

本稿では、これらすべてについて詳細に検討することは難しい。そのため、概論を記した『ツール1』を基に、いかに「ジェンダーの主流化」をSSRの実際の政策に落とし込んでいくか、特に、紛争後に行なわれるSSRに関わる部分について概略を見ていくことにする。

『ツール1』は、まず、ジェンダーに配慮したSSRの基本的な戦略として、「ジェンダーの主流化」と「平等な男女の参画の促進」を分けて位置づけ、これら2つを相互補完的に使うことで、ジェンダー的要素をSSRに反映させることが重要だとしている⁸⁰。前者はジェンダーについて配慮する視点を根付かせるための質的な努力、後者は量的な努力と解すればよいであろう。

その上で、実際に、ジェンダー的視点をSSRに反映させるための方策として、以下のような取組みを例示している。まず「ジェンダーの主流化」の実現については、特に司法分野の基本的な訓練においてジェンダー的要素を取り入れる、政府の公的支出についてジェンダー的視点から監査する、SSR評価チームの中にジェンダー問題専門家を入れる、武装組織に対しジェンダー的暴力を禁止・罰する明示的な行動基準を置く、女性の警官隊・警察署を作る——等の具

⁷⁹ 同ツールキットは、SSRが、開発途上国から先進国まで様々な環境で行なわれることを想定しているが、紛争後国家で活動が行なわれるケースについては特に大きな関心を払っており、本稿の目的からすると大変参考になる。

⁸⁰ Valasek, *op. cit.*, p. 4.

体的な方策が示されている。また「男女の平等な参画の促進」については、特に政策決定に参加する女性の権利を支持することが重要であり、具体的には女性の採用や昇進を増やしたり、女性団体の参画を進めたりすることになるだろう。

もちろん、これらのガイドラインはあくまで概略であり、具体的な手法は活動内容によって異なってしまうが、いずれにしても質と量の両面においてジェンダー問題に働きかけることが、ジェンダー的格差を少しでも解消することにつながるであろう。

5-2. ジェンダーに配慮した SSR：現状と課題、今後への展望

ここまでで、ジェンダーに配慮した SSR を行なう意義を検討するとともに、実践的な方法についても概観した。では、現在のところ、SSR に「ジェンダーの主流化」の視点を取り入れる試みは、どの程度、進展しているのだろうか。

近年の動きの中で、ポジティブに評価できるものを、ここでいくつか紹介してみよう。まず、2009 年 1 月には、リベリアの警察学校で 100 名以上の女性幹部候補生たちが卒業の日を迎えた。これは、全卒業生の実に 3 分の 2 以上を占める記録的な数字であった⁸¹。同年 2 月には、コートジボワールにおいて女性警察官の地位向上を目的とした訓練が行われた⁸²。2008 年には、性犯罪の捜査方法についての訓練（コンゴ民主共和国）、性的犯罪を防止するためのガイドライン策定（シエラレオネ）、レイプ禁止運動（リベリア）等、様々なジェンダーに配慮した活動が行なわれている⁸³。

しかし、ジェンダーに配慮した SSR への取り組みはまだ緒に付いたばかりであり、現在のところ、克服すべき課題の方が多いたというのが実情であろう。現時点で指摘できる主な問題点は、以下のようなものである。たとえば、ジェンダーに配慮した活動が、多少なりとも進展している警察改革以外の分野では未だほとんど成果が出ていないこと、女性警察官の数が増加傾向にある国は少なくないが、政策決定レベルでの女性要員の数は依然として極めて少ないこと、これまでの改革は、主に国際社会・男性スタッフ主導で行なわれており、まだ当事国の女性が十分にイニシアチブを取るには至っていないこと等が挙げられる。

現地治安組織への女性要員の確保にも大きな問題があり、今後への課題の一つである。要員確保が難しい背景には、これまで様々なジェンダー的暴力を振るってきた治安組織に加わることに、ためらいを感じる女性が少なくないこと、十分な教育を受けていない女性が多いため採用基準に達しないケースが多々あること、文化的・宗教的な理由で女性が公の場で働くことに抵抗感があること等の要因がある。さらに紛争後、治安機関の再建を急がせるような圧力がか

⁸¹ UN New Service, “UN official applauds Liberian police after a record number of female officers graduate,” 20 January 2009, <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=29603&Cr=liberia&Cr1=>>.

⁸² UN New Service, “UN-backed workshop to boost the status of policewomen in Cote d’Ivoire,” 25 February 2009, <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30020&Cr=ivoire&Cr1=>>.

⁸³ UN News Service, “Congolese officials receive UN-backed training on sex crime investigation,” 8 February 2008, <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25561&Cr=democratic&Cr1=congo&Kw1=congoles&Kw2=&Kw3=>>; UN News Service, “Police in Sierra Leone adopt UN-drafted guidelines on sexual abuse,” 28 July 2008, <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=27503&Cr=Leone&Cr1=&Kw1=p&Kw2=sierra&Kw3=leone=>>; UN News Service, “Liberia: UN-backed anti-rape campaign reaches country’s north,” 16 April 2008, <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26350&Cr=liberia&Cr1=&Kw1=liberia&Kw2=&Kw3=>>.

けられたり、治安が再び悪化したりするような状況では、ジェンダーへの配慮はなおざりになる危険がある⁸⁴。

また、より根本的な問題としては、男性側が「ジェンダーの主流化」を支持するとは限らないことも指摘できよう。男性にとっても益になるジェンダーのあり方を提示した点において「ジェンダーの主流化」が画期的であったとはいえ、それはあくまで女性側の評価であり、男性側がこれを直ちに受け入れるとは限らない。男性の視点からすれば「ジェンダーの主流化」も、男性優位の社会のあり方に対する挑戦でしかないのかもしれないのである。

以上のように、現在のところ、SSR へのジェンダー的視点の反映は、率直に評価して理念が先行している段階であり、その成否を判断するにはいま暫く時間がかかりそうである。

一方、これまでの枠組みを越えた、新しい「ジェンダーの主流化」の方策があり得ることに注意を払うべきであろう。かつてバージニア・ウルフは、「新しい言葉や新しい方法を編み出すことで、私たちは戦争を防ぐことができる。私たちは、貴男たちの社会に加わらずにいることで、つまりその外側に留まることで、戦争を防ぐ協力ができるのだ」と述べ⁸⁵、女性が男性優位の暴力的ジェンダー構造から距離を置きつつ、その存在感を示す可能性を示唆した。

ウルフの言葉を SSR の文脈に当てはめれば、治安組織に直接的に参画するのではなく、市民社会の側から SSR への「ジェンダーの主流化」を推し進めることになる。先に指摘した通り、女性は市民社会において地域に密着した様々な組織や活動を構成し、SSR に関連する分野でも積極的に活動してきた。たとえば、暴力の対象となった女性たちに隠れ家を提供する、法的助言を行なう、医療や精神面での支援を行なう等の活動である⁸⁶。彼女たちは治安組織の外側からというやり方で、治安の安定化に大きな役割を果たしてきたのである。

このような可能性についても、治安組織側には市民組織に対する懐疑が根強く協力関係を築くことは容易ではないとの否定的な見解もあるが、それでもなお、市民側に身を置く女性たちからの SSR への働きかけは、ウルフが語った「アウトサイダーによる非暴力化の道」への可能性を示しているのだとは言えないだろうか⁸⁷。

おわりに

本稿は、紛争後、平和構築の文脈で行なわれる SSR を題材にし、近年、その中で進められ始めた「ジェンダーの主流化」の取組みについて分析を行なった。冷戦後、内戦が頻発する中で、女性の被害がしばしば強調されてきた。この点について、本稿は、フェミニズムの議論を援用し、本質的な問題は女性を公的権力や暴力の行使から排除してきたジェンダーの不均質性にあることを指摘し、その是正を促すため、SSR において「ジェンダーの主流化」を進める意義があると論じた。

「国際関係論」という学問領域について、土佐弘之は、社会科学の諸分野の中でも、ジェン

⁸⁴ I. Clegg, R. Hunt and J. Whetton, *Policy Guidance on Support to Policing in Developing Countries*, (Swansea: University of Wales Press, 2000), p. 11; Valasek, *op. cit.* p. 19.

⁸⁵ Woolf, *ibid.*, p. 268.

⁸⁶ Megan Bastick, “Integrating Gender in Post-Conflict Security Sector Reform,” DCAF, *Policy Paper* No. 29, 2008 p. 9.

⁸⁷ 土佐、前掲書、25 頁。

ダー的問題意識の点で「開拓が最も遅れた領域であった」と指摘している⁸⁸。その後進性について土佐は、国際関係論は「権力中枢に最も近い知」であり、軍事や外交といった伝統的な「男の領分」こそを、その関心の対象としてきたためだと論破した。

戦争と手を取り合いながら形成されてきた近代国家は、すぐれて男性的なジェンダーを帯びた政治的営みである⁸⁹。その国家を主たる分析の対象としてきた国際関係論が、あまりにも男性的なジェンダー・バイアスに長らく支配され、ジェンダー的視点を取り入れることを思いつきもしなかった（あるいは意図的に思いつかないふりをしてきた）のは、それほど驚くべきことではないのかもしれない。

このようなジェンダー・ブラインド的構造は、本稿で考察の対象とした治安組織をも長く支配してきた。その中で女性は長らく排除され、暴力装置を独占する男性性との対極におかれる形で「守るべき存在（という名の攻撃対象）」に貶められてきたのである。

しかし、多くの論者が指摘するように、国際関係は既にポスト近代の局面に移行しつつある⁹⁰。国家はもはや国際社会における唯一のアクターではなくなり、その単一性も疑われるようになって久しい。国境の重要性は、意図的また不可避免的に引き下げられ、ヒト、カネ、モノ、そして情報が地球を駆け巡るようになっていく。そうした中、「内と外」、「公と私」といった近代的二項対立の意味は急速に薄れてきた。

「男らしさ」と「女らしさ」のジェンダー的垣根の融解も、また、そのようなポスト近代的なうねりの中に置いて理解すべきであろう。多種多様なアクターが複雑な相互依存的関係を取り結ぶポスト近代の時代においては、「戦争の無価値」化が急速に進んでいる⁹¹。もはや国家の男性性を過度に強調し、その戦闘能力を過度に肥大させる必要はなくなっているのである。

このような流れの中、かつては「男らしさ」の牙城であった治安組織に「ジェンダーの主流化」の波が押し寄せつつあるのは、必然的な変化だとは言えないだろうか。ジェンダー的な不均質性を放置することは国内の不安定化につながるが、国家を単一のアクターに留めるという国際的圧力が薄れた現在、不安定要因を内包する脆弱な国家はいとも簡単に「国家破綻」への道を転がり落ちる⁹²。——そのような文脈における「ジェンダーの主流化」の導入は、ジェンダー間格差の平準化を図ることで、「男性、女性、少女、少年」のいずれにとっても安全な環境の構築に資する可能性を秘めるものとなりうるであろう。

⁸⁸ 土佐、前掲書、1頁。

⁸⁹ 戦争と国家の相互作用については、たとえば、Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States. AD 900-1992*, (Oxford: Blackwell, 1990); Porter, *War and the Rise of States: The Military Foundations of Modern Politics*, (New York: Free Press, 1994). 国家の男性性については、たとえば、上野千鶴子、『ナショナリズムとジェンダー』、(青土社、1998年)。

⁹⁰ たとえば、Robert Cooper, *The Post-modern State and the World Order* [2nd. ed.], (London: Demos, 2000)。

⁹¹ たとえば、Michael Mandelbaum, *The Ideas that Conquered World: Peace, Democracy and Free Market in the Twenty-first Century*, (New York: Public Affairs, 2002)。

⁹² 冷戦期には米ソ両国が第三世界に介入し、それぞれ自らに都合のよい政治勢力を支援したため、開発途上国には様々な国内的な問題があったにもかかわらず表面化しにくく、あつてなく国家は単に陥るような事態は、生じにくい傾向にあった。