

紛争後の治安部門改革と軍・警察の役割 ——シエラレオネを事例に——

渡邊 覚

はじめに

冷戦後、国内紛争が終結した後の社会で紛争が再発することを防ぐことを主要な目的とする平和構築が国際社会の課題の1つとして浮上した。平和構築には様々なアプローチがありうるが、1990年代前半までに多く見られたような選挙等を通じた急速な民主化の推進や自由主義に基づく市場経済の導入は、紛争の再発防止という観点からはむしろ逆効果であるとの指摘がなされ、1990年代末頃から現在に至るまで平和構築の主流のアプローチは制度構築に基づく国家建設となっている¹。このアプローチの背景の1つに、武器を用いた大規模な暴力行為や武力紛争に至らないレベルの摩擦・衝突の存在は社会の中である程度不可避であり、これらの摩擦・衝突を根絶するのではなく、そのレベルを抑えるとともに、それによってもたらされる社会的な影響を吸収するための制度的基盤を確立することが重要であるとの認識がある。そこで政治や経済、医療や教育などの制度とともに、社会構成員間の紛争・衝突を抑止あるいは解決・処理するための手段として、軍や警察、司法等の機関や制度の再建・改革を行う治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）が平和構築において重視されるようになってきている²。

また平和構築の文脈における SSR は、社会構成員の間で不可避的に発生する摩擦や衝突の抑制・解決のための制度的保障であると同時に、多くの場合、紛争再発原因の除去という側面もある。すなわち、軍や警察は本来、国家の内外からの脅威に対抗し、安全保障・治安を確保するための組織であるが、国内紛争を経験した国では、政治化した軍によるクーデターのほか、警察などによる住民に対する人権侵害や搾取が横行し、治安・秩序を維持するどころか、むしろ紛争を助長する原因となっていると思われるケースが多く存在する。そのため紛争後の平和構築においては、紛争の原因を取り除くという観

1 Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (New York: Cambridge University Press, 2004).

2 また国家建設プロセスの一部としての SSR に関して、篠田は「『SSR』を遂行する理論的意味は、社会構成員一人ひとりの安全を確保するという、政府に課せられた社会契約上の第一の義務を遂行するためである」と指摘している。篠田英朗『平和構築入門—その思想と方法を問いなおす』筑摩書房、2013年、131頁。

点からも SSR に取り組む必要性が強く認識されるようになってきている³。

本稿は、以上のような平和構築における SSR の位置づけや意義を念頭に置いたうえで、紛争終結後の国における軍及び警察の役割に関して、アフリカのシエラレオネを事例として考察する。軍と警察の役割に注目する理由について詳しくは後述するが、軍と警察は、裁判所や刑務所などの多様な機関・制度から成る治安部門のなかでも物理的な強制力を有する組織であり、これらを監視・制御する他の機関・制度が必ずしも十分に機能しない紛争直後の国において、軍や警察にどのような役割が付与されるかは、長期的な国の安定と平和の可能性に重大な影響を与えうるからである。

本稿の目的は、シエラレオネにおける SSR のなかでも特に軍と警察の役割をめぐる政策や認識及びその変遷に焦点をあてた分析を通じて以下の2点を示すことである。第一に、SSR は現地の文脈、すなわち紛争の状況や選挙等の政治プロセスの進展、軍や警察に対する政策決定者や一般の人々の期待・認識などその時々状況に加えて、その国の歴史や文化など様々な要素から影響を受けて形成されていくということである。とりわけ、紛争終結前後の不安定かつ流動的な状況の国においては、軍や警察の役割といった基本的な事項でさえも必ずしも所与のものではなく、むしろその時々状況に合わせて決定され、必要に応じて変化しうるのである。

第二に、第一点目と関連して、現地の文脈が SSR のプロセスに大きな影響を与えるために、ドナー諸国や国連等の国際機関が理念的に描く、「治安部門のあるべき姿」は多くの場合、そのままの形では実現しえないということである。後述するように経済協力開発機構 (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) や国連などの場を通じて SSR の概念としての精緻化や支援アプローチの標準化は近年急速に進んできた。しかし実際には、現地の政治指導者やその他のステークホルダー、すなわち「需要サイド」にある人々の間の認識や政策が、ドナーや国際機関等の「供給サイド」の推進する政策・規範に一定の妥協を迫るケースが多くみられる。そしてその結果として両者の折衷的な、すなわち「ハイブリッドな」形の治安制度が形成される。本研究ではこのような「ハイブリッドな」治安制度が生まれる過程についてシエラレオネを事例として分析することで、ドナーの支援アプローチやその間の調整などといった「供給サイド」

3 開発援助機関の観点からは、過度な軍事費の抑制を通じて、限られた資金が社会・経済的な開発に使われることが望ましいとの認識から治安部門改革が推進されている。工藤正樹「開発援助の視点から見た SSR」上杉勇司、藤重博美、吉崎知典編『平和構築における治安部門改革』国際書院、2012年、76-78頁。

にのみ焦点をあてた議論では限界があることを示す⁴。

以下、第1節では、まず SSR の定義・概念について、国連や OECD 文書等を基に概観する。また紛争後の平和構築・国家建設の文脈において現地の軍や警察の存在・役割は重要であるにもかかわらず、特にアフリカなどの地域において両組織間の関係は複雑かつ曖昧であるにもかかわらず、軍や警察の役割や相互関係について必ずしも十分に研究されてこなかったことを指摘する。最後に、近年の平和構築をめぐる議論で提起されるようになった「ハイブリッドな平和」という概念を手掛かりに、軍や警察の役割が SSR プロセスのなかで形成されていく過程を分析することの理論的意義及び分析の事例としてシエラレオネを選択した理由を示す。第2節では、独立後のシエラレオネにおける軍と警察の位置づけ及びその変遷をみたのちに、1991年から2002年まで続いたシエラレオネ紛争とそのなかでの軍や警察の役割を概観する。さらに紛争中から終結後に進められた SSR プロセスにおける軍や警察の役割をめぐる政策や決定と、その背景としての植民地独立後の歴史や紛争がもたらした影響を明らかにする。最後に、本稿の分析の理論的含意とともに、日本を含む国際社会がアフリカやその他の地域において今後 SSR 支援に取り組んでいく際の実際的な課題について考察する。

1 治安部門改革と軍・警察の役割

(1) SSR とは

SSR は比較的新しい概念であり、平和構築の文脈において、軍・警察・司法や行政府・議会など包括的な機関・制度を対象とする支援プログラムとして SSR がドナー諸国や国際機関の政策として明確に位置づけられたのは、1990年代末から2000年代初めになっ

4 このような研究における「供給サイド」への偏重と「需要サイド」に関する研究の不足は SSR と密接に関連する武装解除・動員解除・社会復帰 (DDR) の分野においても指摘されている。Mats Berdal and David H. Ucko, “Introduction: The Political Reintegration of Armed Groups after War,” in *Reintegrating Armed Groups after Conflict: Politics, Violence and Transition*, ed. Berdal and Ucko (Abingdon: Routledge, 2009), 2-3. See also, Ursula C. Schroeder and Fairlie Chappuis, “New Perspectives on Security Sector Reform: The Role of Local Agency and Domestic Politics,” *International Peacekeeping* 21, no. 2 (2014): 133-148. またこれまでの日本における SSR 研究も「供給サイド」を分析対象の中心としたものが多い。例えば、上杉、藤重、吉崎編『平和構築における治安部門改革』；吉崎知典「平和構築における治安部門改革 (SSR)」『防衛研究所紀要』第14巻第2号、2012年、49-64頁；藤重博美「治安部門改革 (SSR) における諸アクターの活動」平成18年度外務省委託研究『平和構築における諸アクター間の調整』国際問題研究所、2007年、31-65頁。この例外として、たとえば Yoshiaki Furuzawa, “Two Police Reforms in Kenya: Their Implications for Police Reform Policy,” *Journal of International Development and Cooperation* 17, no.1 (2011): 51-69.

てからのことである⁵。とりわけ SSR が政策的な概念として国際社会に普及したのは、当時、英国の国際開発大臣であったショート (Clare Short) が、国際開発省 (Department for International Development: DFID) が外務省や国防省等と協力して SSR に取り組んでいくことを演説のなかで表明し、外交的にもまた研究の面からも SSR を推進し始めた1998年以降のことである⁶。90年代末以降になって SSR の概念が誕生し、発展していった背景として、第一に冷戦終結に伴って、それまで関与できなかった軍事・安全保障上の課題に開発コミュニティが取り組む余地が生まれ、民主的統治など開発コミュニティが発展させてきた概念を当てはめることで治安部門も同様に改革を促すことが可能となったこと。第二に、冷戦終結後の中東欧諸国の民主化に伴い、欧米諸国や欧州連合 (European Union: EU)、欧州安全保障協力機構 (Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE) などがそれらの国における政軍関係の民主化への取組も強化するようになったこと。そして第三に、紛争後の国において平和構築が主流な活動となっていくなかで、移行期の正義 (transitional justice) や、元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰 (Disarmament, Demobilization, Reintegration: DDR) 等の関連する活動を包括的に捉える概念として SSR が有用であり、平和構築を成功させるためにも重要であるとの認識が生まれたことなどが指摘されている⁷。

2000年代に入ってから、SSR 概念の精緻化やアプローチの標準化が急速に進展した。とりわけ OECD の開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) が発表したガイドライン (2004年) やハンドブック (2007年) のほか、国連事務総長報告書が2008年と2013年に発表され、SSR を平和及び開発における主要な課題の1つとして

5 もっとも他の (発展途上) 国の軍やその他の治安機関に対する支援は、植民地時代から見られ、冷戦期には東西両陣営が開発協力などの名目で、武器等の供給とともに要員への訓練を支援するなど、現在の SSR と部分的に共通する活動を行っている。しかし、これらの活動は冷戦期の東西の対立を背景として行われたものであり、現在の平和構築の一部としての支援とは目的が異なる。また活動の範囲も、治安部門を監視・監督する議会や省庁、市民社会なども対象となる SSR と比較すると狭い。Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges, and Prospects* (Oxford: Oxford University Press for International Institute for Strategic Studies, 2002), 14-16.

6 Clare Short, "Security, Development and Conflict Prevention," speech at the Royal College of Defence Studies, 13 May 1998. See also, Short, "Security Sector Reform and the Elimination of Poverty," speech at the Centre for Defence Studies, King's College London, 9 May 1999; Heiner Hänggi, "Security Sector Reform" in *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, ed. Vincent Chetail (Oxford: Oxford University Press, 2009), 337.

7 Hänggi, "Security Sector Reform," 337-338. See also, Dylan Hendrickson, "A Review of Security-Sector Reform," The Conflict, Security and Development Group Working Papers, King's College London, 1999.

位置付け、推進する姿勢が示された⁸。また、英国、EU や米国などのドナー国・地域に加え、2013 年にはアフリカ連合も SSR に関する政策的指針を発表している。さらに 2014 年 4 月には国連安全保障理事会において、SSR に関する決議が全会一致で採択され、紛争後の国の安定と再建における SSR の重要性が確認された⁹。

SSR は治安に関連する機関・制度が民主的な統治や法の支配、人権などの原則に沿う形で管理・運用されるよう改革することを通じて、国家及び人間の安全保障を改善する取組あるいはプロセスの総称であり、その対象となる機関・制度の範囲は広範にわたる。OECD DAC の定義によると SSR の対象は、中核的な治安提供主体（軍、警察、憲兵隊、準軍事組織、情報機関、税関等）、治安部門の管理・監督機関（行政府、立法府、国防省、内務省、財務省、市民社会組織）、司法機関・制度（裁判所、法務省、刑務所、検察、人権委員会、伝統的な司法制度）、法的に規定されていない非公的な治安組織（解放軍、ゲリラ、民間軍事会社など）に分類される¹⁰。また、国連事務総長報告書によれば、治安部門に関して単一のモデルは存在しないとしつつも、SSR が目指す治安部門が有する共通の特徴として、(1) 正当な実力行使や説明責任を規定する「法的枠組」、(2) 財政管理や人権保護のシステムなど治安部門の「ガバナンスや管理に関する制度化されたシステム」、(3) 実効的な治安・安全保障を提供するための人員、装備等を含む「能力」、(4) 協調・協力等に関する「治安提供主体間の相互関係のメカニズム」、(5) 清廉さ、規律、不偏不党性、人権尊重などを促進し、それに基づき行動する「奉仕の文化」が指摘されている¹¹。これらの特徴を紛争後の国の治安部門が備えるように、実際には関連する法律や制度の整備、国防・治安に関する国家戦略・計画の策定から治安部門の職員の教育・訓練、武器や制服の提供、庁舎や兵舎等の建設まで幅広い活動が展開される。

8 OECD DAC, *Security System Reform and Governance*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD, 2005); OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (Paris: OECD, 2007); United Nations, “Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform,” Report of the Secretary-General, A/62/659-S/2008/39; United Nations, “Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security Sector Reform,” Report of the Secretary-General, A/67/970-S/2013/480.

9 UN Security Council Resolution 2151 (2014), 28 April 2014.

10 OECD DAC, *Security System Reform and Governance*, 20-21. OECD DAC は “Security Sector” では、軍隊のみをその対象としていると誤解される恐れがあるとして、“Security System” Reform という用語を用いている。Ibid., 29-30. 他方で、国連事務総長報告書は、security sector reform という用語を用いつつも、その対象について OECD と同様の範囲・分類を採用している。UN, “Securing Peace and Development,” para. 14. 本稿では、より一般に使用される治安部門改革 (Security Sector Reform) の用語を用いる。

11 UN, “Securing Peace and Development,” para. 15.

(2) SSR における軍と警察の役割

このように SSR の活動は多岐にわたるが、本稿では、主に以下の 2 つの理由から軍と警察の役割に焦点をあてて分析を行う。

第一に、紛争直後の国における治安は極めて不安定であり、警察や軍などの強制力を有する機関が特に重要な役割を担っている。実際、冷戦後に終結した多くの国内紛争に関して、和平合意締結による紛争の「終結」は必ずしも暴力の停止と同義ではなかった。たとえば、1992 年に内戦が終結したエルサルバドルでは、紛争終結から 4 年後に殺人事件発生率がピークに達し、それは紛争前の時期の 5 倍にのぼった¹²。アフリカでもモザンビークやリベリアなどにおいて和平合意後に、暴力的な犯罪が増加したことが指摘されている¹³。これらの紛争後に発生する暴力は、そもそもの紛争の原因となった政治的・社会的不満等が和平合意で解消されていないことによる政治的な意図を持ったものである場合もあれば、紛争後の社会において雇用の機会もなく、生計を立てる手段も限られているなかで経済的な動機に基づいた暴力の場合もある¹⁴。これらの暴力に対して、警察を含む法執行機関が機能しないままでは、犯罪行為が実質的に許容される「不処罰の文化」が蔓延し、さらなる犯罪・暴力の増加を生む悪循環に陥る可能性もある。他方、これらの暴力、特にローカルなレベル・動機で行われるものについて、国連の PKO 部隊などは必ずしも効果的に対処できていないことが指摘されている¹⁵。以上のような理由から、現地の警察や軍を育成することは、紛争直後の不安定な治安状況を改善し、その後の復興・開発段階につなげるうえで極めて重要となる。

第二に、平和構築のための国家建設という文脈のなかで、軍と警察が期待された機能を果たすことには、象徴的な意味も存在している。2008 年の国連事務総長報告書では、軍や警察などの治安確保を実際に行う主体は一般の住民にとって最も身近な、国家を代表する機関の 1 つであるため、これらの機関が適切に機能することは、一般の人々の国家に対する信頼を高めることにつながると指摘されている¹⁶。国内が複数の勢力に分裂し、争いを続けてきた国において、国民からの信頼を確保し、国家の正当性を高めていくことは国家建設を通じた平和構築において最も重要な要素の 1 つである。国家に対す

12 Astri Suhrke, "The Peace in Between," in *The Peace in Between: Post-war Violence and Peacebuilding* ed. Astri Suhrke and Mats Berdal (Abingdon: Routledge, 2012), 1.

13 Mats Berdal, *Building Peace After War* (Oxon: Routledge for IISS, 2009), 49.

14 Ibid., 53-69.

15 See, Séverine Autesserre, "Hobbes and the Congo: Frames, Local Violence, and International Intervention," *International Organization* 63, no. 2:249-280.

16 UN, "Securing States and Societies," para. 8.

る信頼や正当性が十分に確保されていれば、経済的・社会的な開発が多少遅れたとしても、それによって直ちに紛争の再発など、治安の不安定化につながる可能性は低くなるであろう。また、軍や警察に対する人々の信頼を確保することで、日々のパトロールや捜査における情報の収集のほか、必要に応じてなされる強制力の行使も効果的に実施することができ、国家の正当性をさらに高めることが期待できる。このように国家を象徴する機関としての軍や警察に対する住民の信頼を醸成していくことは、国家建設を通じた平和構築が主流となっている現在では、とりわけ重要である。

このような軍と警察の重要性にもかかわらず、また平和構築における主要な取組の1つとして、SSRに関する研究も2000年代になって急激に増えたにもかかわらず、SSRプロセスのなかで軍と警察の役割やその相互関係がどのように決定され、変遷・発展していくのかについて、これまで十分に明らかにされてきたとは言い難い¹⁷。これはアフリカをはじめとして、SSRが実施されてきた国・地域において軍と警察の役割が明確に定められており、検討する余地がないからではない。むしろ、「アフリカの多くの治安部門の特徴は、主要なプレイヤーの役割の違いを見分けることが困難なことである」と指摘されているように、軍と警察それぞれが果たす役割・機能について明確な境界線が引かれていないことが多い¹⁸。このような軍と警察の役割に関する曖昧さは、特にアフリカにおいては、欧州諸国による植民地統治下にあった時代に、軍を含む治安部門は対外的脅威よりも、もっぱら国内の治安維持と植民地統治を支えるために形成され、それが植民地支配を抜け出した後も実質的に継承されていったことに起因する¹⁹。

またOECD DACのSSRに関するハンドブックでも警察改革に関する項目の中で、紛争後の国におけるSSRの特徴として、治安が不安定な状況下においては警察を含む「治安提供アクターの軍事化(militarisation in security forces)」が起きやすく、軍と警察の役割が曖昧となりうることが指摘されている²⁰。そのような理解があるにもかかわらず軍と警察の役割、あるいは治安部門を構成する様々な国家・非国家を含めた主体間の役割分担やその決定プロセスについてはこれまで十分な関心が払われてこなかった。

その背景の1つに、SSRを支援する国際社会の前提として、軍はもっぱら対外的脅威、とりわけ他国の軍による攻撃・侵略から国家の安全を確保するものであり、警察はもっぱら国内の治安・秩序の維持を担うものであるという19世紀以降の西欧諸国で確立され

17 中心的なテーマとしてではないものの、これに焦点をあてたものとして例えば、Alice Hills, *Policing Africa: Internal Security and the Limits of Liberalization* (Boulder: Lynne Rienner, 2000).

18 Chanaa, *Security Sector Reform*, 40; see also, Hills, *Policing Africa*, 2.

19 Hendrickson, "A Review of Security-Sector Reform," 21.

20 OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform*, 176.

た理解・規範が存在していると考えられる²¹。そしてそのような前提のうえでは、軍と警察を含む治安部門の各主体の役割やその分担が曖昧なアフリカ諸国の現状は「理解すべき状況」としてよりもむしろ、「解決・解消すべき問題」として捉えられるのである。

しかし、次項において詳しく述べるように、SSR を含む平和構築において、国連やドナー国・機関が描く理想的な制度や規範・思想が現地社会にそのままの形で移植され、根付くことはほとんど期待し難い。実際には、国際社会が持ち込んだ制度や規範が現地に既に存在している制度や規範と様々な形で結びつき、あるいは混じり合うことで、「ハイブリッドな」形の制度や規範が形成される。そのような現実のなかで SSR が紛争の再発を防ぎ、経済・社会的な開発の基礎となることを主要な目的とするのであれば、ドナー諸国・機関が想定する理想を追求する以前に、その国の治安部門の現状が生まれ、あるいは維持・発展してきた原因やプロセスを深く理解することが重要であろう。それらの現状や背景を理解することで初めて、その国の軍と警察はどのような役割を担うことが可能であり、また望ましいのかを分析することができ、またそれに応じた支援を国際社会として効果的に行っていくことが可能となると考えられる。

(3) 「ハイブリッドな平和」とシエラレオネの SSR

次節で、シエラレオネにおける SSR と軍および警察の役割の決定・変遷について考察を行っていくにあたって、ここではまず現地の歴史的・政治的・経済社会的文脈が国際社会による平和構築に与える影響を分析する枠組みとして「ハイブリッドな平和」の概念について簡単に説明する。次に、分析の事例としてシエラレオネを取り上げる理由を説明する。

「ハイブリッドな平和 (Hybrid Peace)」あるいは「ハイブリッドな平和の統治 (Hybrid Peace Governance)」は、近年の主流である「民主主義、市場主義的な経済改革及び『近代』国家に付随する他の諸制度の推進」を通じて平和構築を目指すリベラルなアプロー

21 Ibid., 164. もっとも、先進国においても軍が国内的な役割を全く持たないというわけではない。例えば近年の欧米諸国における軍の国内での役割について分析を行ったものとして、Albrecht Schnabel and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces, 2012)。また、国際的な平和支援活動に派遣される軍と警察が現地で果たす役割の重複や違いについて分析を行ったものとして、B.K. Greener-Barcham, “Crossing the Green or Blue Line?: Exploring the Military-Police Divide,” *Small Wars and Insurgencies* 18, no. 1 (March 2007): 90-112.

チの効果や妥当性に対する疑問から生まれた概念である²²。具体的には「ハイブリッド」とは、これらの国際社会が推進する「リベラル」な規範や諸制度が、現地において伝統的に、あるいは紛争や暴力という状況のなかで形成されてきた「非リベラル」な制度・規範・主体と共存、相互作用あるいは衝突している状況を示すものである²³。したがって概念的には、理念的なウェストファリア型の「リベラル」な国家と、ときには権威主義的・抑圧的な「非リベラル」な国家の中間的な状態あるいは統治の形すべてを含むものであり、実際には軍閥指導者や地方の首長などの伝統的・非公式あるいは違法な主体の国家体制・統治に対する影響力に応じて、様々な形がありうる²⁴。

この「ハイブリッドな平和」という概念に関して、「平和構築によってもたらされる結果は、ドナーが用意する型紙や国連安保理のマンデートをそのまま投影したものとはならず、多様な主体や利益、異なる（そしてときには衝突する）規範や価値観を反映した複雑な政治的調整の結果であるということはおそらく当然のこと」であり、「ハイブリッドな平和でない平和というものを考えることのほうが難しい」というザウム（Dominik Zaum）の指摘は正鵠を射ている²⁵。「ハイブリッドな平和」という概念を導入することの意義は、第一に国際社会の介入と現地の主体や文脈がどのように相互作用し、その結果として、どのような形の「ハイブリッドな」制度や平和が創出されるのかという具体的なメカニズムあるいはプロセスの検証に改めて焦点があてられたことであり、ゲーム理論や経路依存性、批判理論など様々なアプローチから分析がなされている²⁶。第二に、結果として生み出された「ハイブリッドな平和」がその国あるいはローカルなレベルの平和や開発に与える影響に関してどのように評価可能かという課題と、「ハイブリッドな平和」を前提とした場合に、どのように国際社会の平和構築へのアプローチが

22 Edward Newman, Roland Paris and Oliver Richmond, introduction to *New Perspectives on Liberal Peacebuilding* (Tokyo: United Nations University Press, 2009), 3. また、「ハイブリッドな平和」の議論の背景や主要な論点について日本語で簡潔にまとめたものとして、山下光「平和構築と『ハイブリッドな平和』論」ブリーフィング・メモ、防衛研究所ニュース、第185号（2014年3月）<http://www.nids.go.jp/publication/briefing/pdf/2014/briefing_185.pdf> 2014年8月26日アクセス。

23 Anna K. Jarstad and Roberto Belloni, “Introducing Hybrid Peace Governance: Impact and Prospects of Liberal Peacebuilding,” *Global Governance* 18, no. 1:1.

24 Ibid.

25 Dominik Zaum, “Beyond the ‘Liberal Peace,’” *Global Governance* 18, no. 1:124.

26 Roberto Belloni, “Hybrid Peace Governance: Its Emergence and Significance,” *Global Governance* 18, no. 1:27-32.

改善できるのかという2つの実際的な課題が認識されるようになったことである²⁷。

本稿では、シエラレオネのSSRプロセスにおける軍と警察の役割をめぐる政策や決定(及びその変遷)は、英国を中心とする国際社会のアプローチと、現地の紛争の状況や政治指導者の認識、植民地時代から紛争に至るまでの歴史など様々な要素とが相互作用した結果であり、その帰結として「ハイブリッドな」特徴を有する治安部門が生まれるに至ったことを示す。特に軍と警察の役割のような基本的な事項でさえも、紛争前後の流動的な状況のなかでは固定的なものではなく、国際社会と現地アクターの相互作用のなかで随時決定され、変遷していくことを示すことで、「ハイブリッドな平和」が創出されるメカニズムをめぐる議論の一助となることを企図している。また、このような「ハイブリッドな」制度や平和がSSRの分野でもみられることが、日本を含む国際社会のSSRへの取組に対して提起する課題についても考察を行う²⁸。

以上のような理論的背景のなかで、本稿でシエラレオネを事例として選択したのは主に以下の2つの理由による。第一に、シエラレオネの平和構築は一般的に成功事例の1つと考えられていることである。2002年の紛争終結後、シエラレオネではこれまで10年以上にわたって一度も内戦や大規模な暴力事件等が発生せず、概ね平和な状況を保ってきた²⁹。2014年3月末には、国連シエラレオネ統合平和構築事務所が閉鎖され、平和構築から開発の段階への移行が果たされた³⁰。さらに、2002年、2007年、2012年にそれぞれ大統領・議会選挙が行われ、特に2007年の選挙では概ね平和裏に政権交代がなされたことによって、平和構築の成功事例との評価はさらに補強される結果となっている。2007年以降の選挙は大規模な国連PKO部隊が存在していないなかで行われたものであり、現地の軍や警察によって概ね治安が確保されたことはSSRの観点から特筆すべき成果である。これらの理由からシエラレオネの平和構築・SSRは成功事例と考えられているが、それは国際社会が当初から想定していたとおりの形の制度が構築されたからでは

27 ミラーは、「ハイブリッド」となるものを制度 (institutional)・実践 (practical)・しきたり (ritual)・概念 (conceptual) の4つのレベルに分けたうえで、しきたり・概念のレベルでは外部アクターの影響力は弱くなり、その結果として国際社会が「ハイブリッドな平和」を計画・管理し、予測可能かつ平和構築に資するような状況・経験をローカルなレベルにおいて意図的に生み出すことは不可能であると主張する。Gearoid Millar, “Disaggregating Hybridity: Why Hybrid Institutions Do Not Produce Predictable Experiences of Peace,” *Journal of Peace Research* 51, no. 4 (July 2014): 501-514. また、山下「平和構築と『ハイブリッドな平和』論」も参照。

28 「ハイブリッドな」制度・平和の議論をSSR分野に援用した研究として、*International Peacekeeping* 21, no.2 (2014), Special Issue on Security Sector Reform 所収の論文を参照。

29 紛争が再発しなかった原因に関して考察したものとして例えば、Kieran Mitton, “Where is the War? Explaining Peace in Sierra Leone,” *International Peacekeeping* 20, no. 3 (2013): 321-337.

30 UNIPSIL, “Drawing down – the end of UN Peace Operations in Sierra Leone,” <<http://unipsil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=9611&ctl=Details&mid=12590&ItemID=20681&language=en-US>> accessed 19 August 2014.

ない。後に詳しく分析するようにシエラレオネでも「ハイブリッドな」形の制度・治安部門が形成されている。そのような「ハイブリッド」な制度の存在と現在のシエラレオネの平和・安定の関係は、理論的な観点からもまた政策的な観点からも考察する価値が高いと考えられる。

第二に、1990年代末以降に SSR の概念・取組が発展してきた経緯のなかで、それとほぼ同時期に進められたシエラレオネの SSR は軍や警察、司法、さらにはそれらを監督する機関・制度の改革までも含む史上初めての大規模な取組であった。また、英国政府がシエラレオネ政府と 2002 年に覚書を締結し、10 年間という長期にわたる支援を約束したという点でも、特徴的な事例であった。加えて、国連 PKO も当時としては最大規模となる 17,500 名からなる部隊を現地に派遣し、シエラレオネの安定に積極的に関与する姿勢を示した。このような英国政府を中心とする国際社会による積極的（場合によっては介入主義的）な支援の成果を考察することで、現行の SSR のアプローチの有用性やその限界について、一定の示唆を与えることが可能となると考えられる。

2 シエラレオネの治安部門改革

本節では、シエラレオネにおける SSR、特に軍・警察の役割をめぐる政策及び決定に焦点をあてて分析を行う。まず植民地支配独立後から紛争が始まる 1991 年までの時期と、1991 年から 2002 年まで続いた紛争の 2 つの時期に分け、それぞれの時期における軍・警察の役割を概観する。次に、英国を中心とした国際社会の支援のもとで進められた SSR のプロセス、特に軍と警察の役割をめぐる政策や決定の分析を行う。

(1) 独立後からシエラレオネ紛争 (1991-2002) までの軍・警察

5 万人以上の死者と 100 万人余りの国内外への難民・避難民を出した紛争は、1991 年 3 月にわずか数百名の武装勢力がシエラレオネに侵攻したことから始まった³¹。このことから示唆されるとおり、紛争が始まる直前のシエラレオネの軍・警察は極めて脆弱な状況にあり、またそれが紛争期間中に改善されることはなかった。それどころか、シエラレオネ軍の兵士は反政府武装勢力を倒すことではなく、むしろ彼らと共謀して市民を搾取し、またダイヤモンド採掘によって得られる経済的利益を享受することにより大きな関心を持っていた。本項では英国の植民地からの独立を果たした 1961 年頃から紛争が

31 David Keen, *Conflict and Collusion in Sierra Leone* (Oxford: James Curry, 2005), 1.

終結する2002年までの期間において軍と警察が政治化・弱体化し、紛争を解決するどころかむしろ助長していった過程を概観する。

植民地独立後の軍と警察の政治化・弱体化

シエラレオネにおいて軍は、英国の植民地支配下にあった1890年代に創設された。植民地時代の軍の主な役割は、国内における暴動や反乱の鎮圧と、20世紀の2度の世界大戦への参加であった。第一次世界大戦ではカメルーンで、第二次世界大戦ではビルマでそれぞれドイツ、日本との戦闘を経験した³²。その後1961年に独立を果たした際には、軍幹部がイギリス人からシエラレオネ人へと変わったものの、それ以外には特に大きな変更は加えられず植民地時代の軍が継承されていった。しかしその後、軍は政治化と弱体化の2つに特徴づけられる変化を経験することとなる。

まず1968年から20年近くにわたって大統領の地位を保持したスティーブンス(Siaka Stevens)率いる全人民会議(All People's Congress: APC)が政権を奪取するきっかけとなったものを含めて、独立した1961年から紛争が始まる1991年までの30年間で少なくとも4回のクーデターが軍によって試みられた³³。これらのクーデターの原因は様々ではあるが、必ずしも軍の独断によるものというわけではなく、むしろ文民の政治家が軍の幹部と密接な関係を築くなかで、政治家の間での権力闘争が軍によるクーデターと容易に結びつく構造が存在していたことが指摘されている³⁴。このような経験を背景として、1978年に一党制を規定した憲法の制定などを通じて独裁的な体制を築こうとしていたスティーブンスは軍を信頼せず、軍を弱体化する政策を選択する。スティーブンス体制下で軍の予算や装備は抑制され、兵力も小規模な暴動鎮圧に必要な2,000~3,000人程度の規模に抑えられた。それと同時に、軍に対するスティーブンスの影響力を高めるために、政治的に近い人物あるいは民族的なつながりをもった軍人を幹部として重用した。さらに国防政策を司る組織としての国防省もまたAPC政権のもとで実質的な役割をなんら

32 Ismail Rashid, "“Serving the Nation?": The Disintegration and Reconstitution of the Sierra Leone Army, 1961-2007," in *Rescuing a Fragile State: Sierra Leone 2002-2008*, ed. Lansana Gberie (Waterloo: LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, 2009), 93.

33 Jonathan Powell and Clayton Thyne, "Coups d'état, 1950 to Present," <http://www.uky.edu/~clthyn2/coup_data/home.htm> accessed 21 February 2014.

34 Thomas S. Cox, *Civil-Military Relations in Sierra Leone: A Case Study of African Soldiers in Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1976).

果たさなかった³⁵。その結果、1991年に反政府武装勢力であるシエラレオネ革命統一戦線（Revolutionary United Front: RUF）がリベリア国境から侵入し、シエラレオネ国内で勢力を拡大していった際には、軍は実効的な対処ができないまでに弱体化していた。

警察も英国の植民地支配下においては、もっぱら国内の反乱を抑え、安定を保つことが重要な任務であり、シエラレオネの警察は西アフリカに存在していた英国植民地のなかでもっとも高い規律を保つ警察の1つであると考えられていた³⁶。1950年代以降にダイヤモンド採掘に従事していた労働者による警察に対する攻撃が頻発するようになると急激に強化され、警察官の数は1939年の約290人から1960年には約2,000人にまで増加した³⁷。独立後の1964年には警察法が制定され、警察の役割として法と秩序の維持や生命と財産の保護等が規定された。1978年に一党制を規定した憲法が制定されるまでは、警察は政治的に中立な立場を保っていた³⁸。

しかし1970年代以降、スティーブンスの下で権力の集中が進められるなかで、警察の役割も軍と同様に変質を余儀なくされた。とりわけ1972年に警察の中に武装警察部隊として設立された国内治安部隊（Internal Security Unit: ISU、1979年に特別治安部隊（Special Security Division: SSD）と改名）は、事実上スティーブンスあるいは与党APCの私兵として、軍の代わりに十分な装備が与えられ、キューバや東欧、中国などの共産主義圏の国で訓練を受けるか、あるいは首都フリータウンにおいてイギリス人やイスラエル人による訓練を受けた³⁹。ISU/SSDは選挙の際や1977年の大学生による反政府デモなど一般市民による暴動・デモ等の鎮圧のために用いられ、武器を使用した徹底的な弾

35 Comfort Ero, “Sierra Leone’s Security Complex,” *The Conflict, Security and Development Working Papers*, King’s College London, 2000, 18-19; Paul Jackson and Peter Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict: Security Sector Reform in Sierra Leone* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011), 64. 紛争中の1990年代後半には国防省は軍からの要求に従って軍事支出を承認するだけの「郵便箱」に過ぎないとみられていたという。Peter Albrecht, “Transforming Internal Security in Sierra Leone,” *DIIS Report* no. 7 (2010): 18.

36 Joseph P. Chris Charley and Freida Ibiduni M’Cormack, “Becoming and Remaining a ‘Force for Good’: Reforming the Police in Post-Conflict Sierra Leone,” *IDS Research Report* no. 70 (September 2011): 9.

37 Erlend Grøner Krogstad, “Security, Development, and Force: Revisiting Police Reform in Sierra Leone,” *African Affairs* 110, issue 439:267-8. また本論文では、不安定な治安状況のみならず、植民地独立後に、独立国としての体制維持に強い警察が必要であるという英国の経験・認識から警察が強化されたことが指摘されている。

38 Charley and M’Cormack, “Becoming and Remaining a ‘Force for Good,’” 10.

39 Ibid., 12; Ero, “Sierra Leone’s Security Complex,” 18; Krogstad, “Security, Development, and Force,” 274. クログスタッドによると、当初はISUの部隊を2つに分け、冷戦の東側と西側の諸国からそれぞれ訓練を受けることで、2つの部隊間に緊張関係を生み出し、それを利用することでISUによるクーデターを防ぐことをスティーブンスは狙っていたという。しかし、両者間の緊張・競争を管理できなくなり、SSDに改組されるにあたって全部隊が単一の指揮下に置かれることとなった。

圧によって、一般の人々から恐れられる存在となった⁴⁰。このようにスティーブンスに重用され、強化されていった ISU/SSD と、警戒されて弱体化していった軍との関係は悪化し、1985 年には両者が衝突する事態にまで発展した⁴¹。

警察全体でも政治化は進み、採用や昇進は能力や実績とは関係なく、縁故主義が蔓延していった。1991 年に紛争が始まるまでには SSD を除く警察全体の士気は大幅に低下し、住民からの信頼も失われる結果となった。他方で、SSD は 800 人程度の規模を有し、車両やコミュニケーションの装備等は十分とは言えなかったが、軍も含めた国家機関のなかで唯一、実効的な部隊として RUF に対抗できる実力を有していた⁴²。後述するように、このことが紛争後の SSR における SSD の位置づけ・役割をめぐる議論に影響を与えることとなる。

シエラレオネ紛争 (1991-2002)

1991 年から 11 年間にわたって続いた紛争は、その原因、プロセス及び紛争に関与した主体など極めて複雑であり、サンコー (Foday Sankoh) 率いる反政府武装勢力である RUF と政府との間の権力をめぐる争いという構図では必ずしも十分に理解できない。それは、政府の腐敗と縁故主義、シエラレオネの社会経済の構図とそこから排斥された数多くの若者、容易に採掘可能なダイヤモンド、隣国リベリアの内戦とテイラー (Charles Taylor) の思惑、西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African States: ECOWAS) や国連、民間軍事会社などの外部からの介入など様々な要素が複雑に絡み合った結果として生まれ、展開していった紛争であった。ここでは、そのような紛争の複雑な過程を念頭に置きつつも、特に紛争中の軍と警察の役割・関与とそれらに対する政治指導者及び市民の認識を概観する。

1991 年 3 月にリベリアからシエラレオネに侵攻を開始した RUF は当初、リベリアで内戦を戦っていたテイラー率いるリベリア国民愛国戦線 (National Patriotic Front of Liberia) の兵士、ブルキナファソの傭兵及びシエラレオネ人からなる混成の部隊であった⁴³。侵攻当初はわずか 300 名に満たない程度の規模でしかなかったが、紛争の過程で RUF は急激に勢力を拡大し、最終的に紛争終結後に行われた DDR に参加した RUF 兵士は 2 万人以上に達した。しかし、紛争終結後に行われた元兵士に対するインタビュー調

40 その政権の意向に基づく残虐な行為から、ISU は “I Shot You” の、そして SSD は “Special Stevens’ Dogs” の略であると人々に陰で言われていたという。

41 Ismail Rashid, “Serving the Nation?,” 94.

42 Ibid., 19.

43 Keen, *Conflict and Collusion in Sierra Leone*, 37.

査によると、このうち80%が誘拐によってRUFに組み込まれたことが指摘されており、必ずしもRUFが掲げた主義や主張が一般の人々の賛同を得た結果としてRUFが拡大したわけではなかった⁴⁴。RUFは、汚職でまみれたシエラレオネ政府を打倒し、民主的で平等な社会をつくるという目標を掲げていたにもかかわらず、実際には紛争の過程で人々の腕を切り落とすなどの残虐な行為や、女性や子供の誘拐、性的暴力、ダイヤモンド採掘のための強制労働など、むしろ人々のRUFに対する支持を失わせるような行動をとり続けた⁴⁵。

しかし、APC政権のもとで弱体化していたシエラレオネ軍から有効な反撃がなされることはなかった。むしろ、経済的に困窮したシエラレオネ軍の兵士にとっては、戦って命の危険を冒すよりもRUFと同様にダイヤモンドの採掘や、一般の人々から金品を奪うことのほうがより魅力的であり、生き残るためにも必要であると考えられた。そのため軍とRUFとの間で激しい戦闘はあまり行われず、もっぱらダイヤモンド産出地域においてのみ発生していた⁴⁶。さらにRUFがリベリアから武器を購入することが困難になると、軍はRUFと共謀し、軍の武器をRUFに売り渡すまでになっていったのである⁴⁷。

RUFが着実に勢力を拡大するなかで、弱体化した軍はRUFとの戦闘よりも一般の人々に対する暴力・搾取に傾倒していくとともに、クーデターを数度にわたって起こした。まず紛争開始から1年後の1992年4月には、APC政権による腐敗や権力の濫用を批判し、またRUFとの内戦を終結することを公約としたストラッサー（Valentine Strasser）率いる国家暫定評議会（National Provisional Ruling Council: NPRC）がクーデターを起こし、政権の座についた⁴⁸。NPRCはRUFの鎮圧を目指して、軍を内戦開始当初の3,500人から15,000人以上の規模にまで急激に拡大させた。しかし、その多くは犯罪者や職を持たない若者であり、ほとんど訓練もされなかったため、RUFを鎮圧することはできず、むしろさらに一般の市民に対する暴力が激化していった⁴⁹。

44 Macartan Humphreys and Jeremy Weinstein, "What the Fighters Say: A Survey of Ex-Combatants in Sierra Leone," *CGSD Working Paper* no. 20 (2004): 26-27. もっとも訴追される可能性がある元兵士の立場を考えれば、RUFに強制的に組み込まれたと証言する強いインセンティブがあることから、この数字は実態よりもやや多いと推測される。

45 Keen, *Conflict and Collusion in Sierra Leone*, 41-43.

46 Ibid.

47 Ibid., 107-121.

48 Mimmi Söderberg Kovacs, "Bringing the Good, the Bad, and the Ugly into the Peace Fold: The Republic of Sierra Leone's Armed Forces After the Lomé Peace Agreement," in *New Armies from Old: Merging Competing Military Forces after Civil Wars*, ed. Roy Licklider (Washington, DC: Georgetown University Press, 2014), 196-197.

49 Ashlee Godwin and Cathy Haenlein, "Security-Sector Reform in Sierra Leone: The UK Assistance Mission in Transition," *RUSI Journal* 158, no. 6 (December 2013): 32. またその中には、給与と配給される食料を得るためだけの「幽霊兵士」も含まれていたという。International Crisis Group, "Sierra Leone," 6.

その後、1996年1月にはビオ(Julius Maada Bio)准将が主導するクーデターが発生し、NPRC政権は倒された。しかし、国際社会からのプレッシャーもあり、1978年の一党体制導入後初めてとなる複数政党による選挙が1996年2月から3月にかけて実施されることとなった。選挙によって、シエラレオネ人民党(Sierra Leone People's Party: SLPP)が与党となり、カバー(Ahmad Tejan Kabbah)が大統領に就任したが、カバー政権は、RUFとの戦いに、弱体化・政治化した軍を使うことをためらった。その代わりにアパルトヘイト時代の南アフリカの軍人が中心となって設立されていた民間軍事会社のエグゼクティブ・アウトカムズ社や、カマジョーなどを中心とする市民防衛軍(Civil Defence Forces: CDF)が積極的に活用され、RUF側に多大な損害を与えるとともに、1996年11月にはアビジャン和平協定が締結されるにいたった⁵⁰。

CDFとは、シエラレオネの各地域の民族的なアイデンティティを基盤とし、自らが属する地域社会の治安確保を担うカマジョーなど、複数の民兵組織の集合体である。そのため、これらの組織は国家ではなく自らの地域の首長などに忠誠を誓っていると言われ、カバーが選挙を経て政権についた際には、カマジョーが忠誠を誓っていたノーマン(Sam Hinga Norman)を国防副大臣に就けることで、CDFからの支援を得ることに成功したとされる⁵¹。これまでに述べてきたように、軍は装備も食糧も十分に与えられず、給与も予定通り支払われないなかでRUFを撃退する能力を失っていた。他方で、CDFは実効的な能力を保持し、エグゼクティブ・アウトカムズ社等による訓練を経て、勢力を拡大していたRUFに対抗できるまでになったのである⁵²。

しかし、1997年5月には再び一部の国軍兵士によるクーデターが発生し、カバーはギニアに亡命するとともに、国民革命評議会(Armed Forces Revolutionary Council: AFRC)が政権についた。このクーデターの直接の原因は、カバー政府が軍への支出を削減し、代わりにCDFに装備や食糧を供給し、CDFをSLPP直属の軍事組織として優遇しようと目論んでいたことにあった⁵³。AFRCのトップとなったコロマ(Johnny Koroma)は8月にECOWAS議長に宛てた手紙の中で、軍よりもカマジョーに対して弾薬や食料等が優先的

50 和平協定の交渉プロセスのなかで、RUF側は、エグゼクティブ・アウトカムズ社の撤退を強く求め、実際にアビジャン和平協定の12条に盛り込まれた。Abidjan Peace Accord <<http://www.sierra-leone.org/abidjanaccord.html>> accessed 21 February 2014.

51 Ero, "Sierra Leone's Security Complex," 21-22.

52 実際1997年の時点で、国軍は公式には1万8千名とされていたが、実質的には8,000名程度であり、これに対してカマジョーはおおよそ2万の兵力を有していたとされる。Ibid., 22.

53 International Crisis Group, "Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy," *Africa Report* no. 28 (2001): 7. カバーの腹心は、CDFを積極的に活用する一方で、軍を1万8千から3千名へと大幅に削減する計画を立てていたという。Ero, "Sierra Leone's Security Complex," 20.

に供給されていることを指摘して、「これは、我々の国軍よりも私兵を優遇していることを十分に示唆するものであり、憲法によって定められている軍をカバーのハンターたちで置き換えようとする動きの前兆である」と批判した⁵⁴。またこのようなカバーのカマジョーの優遇と軍の軽視は、軍にとっては、スティーブンス政権下での軍の弱体化と ISU/SSD の優遇を思い起こさせるものでもあった⁵⁵。その後 AFRC は、敵であったはずの RUF を政権に招き入れることを決定し、AFRC と RUF による連立政府を樹立して国際社会のみならずシエラレオネの人々をも驚愕させた⁵⁶。AFRC-RUF 政府の下では、警察はカバー政権との関係が親密であったと疑われ、多くの警察官が弾圧の標的となった⁵⁷。

しかし、ECOWAS からの支援を受けたカバーは、西アフリカ諸国経済共同体監視団 (ECOWAS Monitoring Group: ECOMOG) がフリータウンの制圧に成功すると、1998 年 3 月に再び大統領に就任した。その後、一時的に情勢は安定するものの、1998 年 10 月に RUF のリーダーであるサンコーに対して死刑判決が下されると、再び RUF との戦闘が激化し、翌 1999 年 1 月には首都フリータウンを RUF が襲撃し、多数の犠牲者が出るとともに市内の大部分が RUF によって制圧されることとなる。その後、ECOMOG によって首都は再び奪還されるが、この事件をきっかけとして国際社会のなかで、早く紛争を終結させるべきだという議論が強くなり、1999 年 7 月にはロメ和平協定が結ばれる。その後も RUF による国連シエラレオネ派遣団 (United Nations Mission in Sierra Leone: UNAMSIL) 要員の人質事件等が発生するなど不安定な状況は続いたが、英国軍やギニア軍による介入等を経て、RUF は軍事的にほぼ無力化され、2000 年 11 月のアブジャ停戦合意等を経て、2002 年 1 月には RUF、CDF を中心とする勢力の武装解除が完了し、カバー大統領が正式に紛争終結を宣言した。

(2) 紛争後の SSR と軍・警察の役割

紛争開始直後は小規模であった反政府勢力にさえ対抗できない能力の低さや、紛争前及びその最中に繰り返し行われたクーデターといった歴史的経緯を考えれば、シエラレオネの平和構築において軍や警察を対象とする SSR が必要不可欠であることは明らかであった。さらに、軍や警察による搾取や人権侵害の歴史とそれに伴う一般の人々の治安部門に対する信頼の喪失を考えるならば、単に弱体化した軍や警察を訓練や装備の充

54 Letter from AFRC Chairman Major Johnny Paul Koroma to ECOWAS Chairman Sani Abacha, August 1997, <<http://www.sierra-leone.org/AFRC-RUF/AFRC-0897.html>> accessed 21 February 2014.

55 Ero, "Sierra Leone's Security Complex," 21.

56 Ibid., 15.

57 Charley and M'Cormack, "Becoming and Remaining a 'Force for Good,'" 15.

実によって強化するのみならず、軍や警察の存在意義や役割を含む、根本的な部分からの再考が求められた⁵⁸。他方で SSR はいまだ紛争が継続していた 1998 年頃から始められたために、紛争の状況やそこでの軍や警察の働きによって SSR の方針は影響を受け、軍や警察の位置づけ・役割も変遷していくこととなった⁵⁹。

軍改革

「何よりもシエラレオネの SSR プロセスは軍を抑えこむことを目的としていた」と指摘されるように、軍改革はシエラレオネの SSR プロセスの中心的な要素であった⁶⁰。そのため、後述する警察とは異なり、軍そのものの存在意義を含む根本的な部分からの検討がなされたのである⁶¹。1997 年 5 月の軍事クーデターによってカバー大統領がギニアに亡命している間、コスタリカのように軍を完全に解体し、その代わりとして警察を拡大するという案が浮上し、真剣に検討された。これまでの軍による人権侵害の歴史や、カバー自身が軍によるクーデターによって亡命を余儀なくされた経験、そして地域大国であるナイジェリア等からの安全保障上の支援・協力が期待できる一方で、深刻な国外からの脅威はあまり存在しないことを考えれば、軍の解体は決して突拍子もない考えではなかった。さらに、1999 年 1 月の RUF によるフリータウン襲撃の際に、武装警察部隊である SSD が街を効果的に守ったことも、軍を廃止し、警察の拡大・強化を行うという案を支持する根拠となった⁶²。そして実際に 1998 年にカバーが政権に復帰した際に、一時的に軍は解体された⁶³。しかし、当時は依然として治安が不安定な状況が続き、軍を解体することによって行き場を失った兵士が新たな反政府勢力となるという懸念が強く存在したため、結局 1999 年には軍を再度設置することとなった⁶⁴。

しかし、軍を維持することが決定しても、それは直ちに軍の役割や位置づけを決めるものではなく、ましてや軍に対する不信感を払しょくするものでもなかった。そのため、カバー政権の RUF との戦いにおいて重要な役割を果たした CDF に関して、2000 年に発

58 Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 20.

59 英国政府による支援が開始された 1998 年頃は、SSR という概念が発展途上の時期であり、軍改革支援と警察改革支援の間での連携はほとんど図られていなかったが、2000 年頃までには両者の活動を統合的に実施する必要性が認識されるようになっていった。Ibid., 54.

60 Albrecht, “Transforming Internal Security in Sierra Leone,” 51.

61 1996 年のアビジャン和平協定や 99 年のロメ和平合意には、軍について、RUF や CDF 等の希望者について、条件が満たされれば軍への統合を認める旨の記述があるのみであり、具体的にどのように軍を改革していくのかについての記述はない。

62 Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 58-59.

63 Ibid., 12.

64 Ibid., 12-13.

表された「国家安全保障政策 一提案と勧告」では、CDF を改組して、領域防衛部隊 (Territorial Defence Force: TDF) とし、各地域コミュニティにおける防衛任務に就くほか、現地の情報や知識等を生かして、必要に応じて国軍の支援を行うことが提言された。しかし、TDF について、国防省と内務省のどちらが所管するのかという問題が浮上したほか、軍統合プログラム (Military Reintegration Programme) のもとで、CDF の一部の兵士が個人個人の希望に基づいて国軍への統合が進められるなかで、TDF 構想は徐々に政策としての優先度が低くなっていき、国防の体制としては軍に一本化されることが事実上決まっていた⁶⁵。

その後、2003 年には国防白書が発表された。これは、国民に向けて国防省と軍がそれまで進めてきた改革の途中経過を伝えるとともに、後の国防見直しの基盤とすることを目的としており、シエラレオネにおける過去・現在・将来の国防の方針や軍改革の課題等が含まれている⁶⁶。国防白書は、国防省が中心となってシエラレオネの関係政府機関や議会の防衛や財政に関わる小委員会のメンバーとも議論したうえで作られており、白書の発表はシエラレオネにおける「防衛のガバナンスとマネジメントの歴史における分水嶺となった」と指摘されている⁶⁷。

国防白書の第 1 章では「脅威と挑戦」という項目が設けられ、そのなかの小項目として「脅威」、「小火器」、「元兵士」、「汚職」が挙げられている。「脅威」では、国益と安全保障への脅威は国の外からも内からも発生しうるとしたうえで、国内の治安確保は文民の機関、特に警察が主導し、軍は領土、領空、領海の一体性を侵略者から守るものであり、正式な依頼が文民機関からない限り、国内問題への介入はしない旨明記されている⁶⁸。他方で、現在のシエラレオネの人々が直面している最大の脅威は貧困や失業、住居や教育・医療の不足のような社会経済的問題であるとされ、また「小火器」や「元兵士」、「汚職」についても、いずれも武器の不法所持などの犯罪の問題か、元兵士の失業や不満など社会経済的問題であり、軍が対応すべき脅威とは思われないものが列挙された⁶⁹。シエラレオネにとっての安全保障上の主要な脅威は国外ではなくもっぱら国内から発生するという認識は、その後 2003 年から 2005 年にかけて行われた国防見直しに

65 Ibid., 77-78.

66 Republic of Sierra Leone, “Defence White Paper: Informing the People,” 2003, chapter 1, para. 2.

67 Al-Hassan Kharamoh Kondeh “Formulating Sierra Leone’s Defence White Paper,” in *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, ed. Peter Albrecht and Paul Jackson (Münster: Lit Verlag, 2010), 159.

68 1991 年に制定された憲法には、シエラレオネ軍の主要な機能として、国家の安全と領土の一体性の確保のほか、国家の発展、シエラレオネ国民が成し遂げてきたことの保全、憲法の保護が挙げられている。Republic of Sierra Leone, *The Constitution of Sierra Leone, 1991 (Act No. 6 of 1991)*, article 165.

69 Republic of Sierra Leone, “Defence White Paper: Informing the People,” 2003, chapter 1, para. 10-13.

においても確認されている⁷⁰。このような脅威認識のもとで、軍の役割としては、上述したような対外的な脅威に対する防衛という抽象的な役割以上のものは当初は存在せず、以下に述べるように、軍による文民機関支援と平和支援作戦の2つのみが国防白書で触れられ、その後実際に軍の任務として採用されるようになっていった。

英国を中心としたドナーからの支援によってシエラレオネにおける軍の改革・再建は徐々に進んでいったものの、既に述べたとおり当初は、いかに軍を抑えこみ、警察を国内治安維持の主体として強化するかということが中心的な課題であったため、軍の役割は必ずしも明確ではなく、軍としての職業的アイデンティティの欠如へとつながっていった⁷¹。またそれに伴って軍と警察の関係も悪化した⁷²。このような状況に対して、以下の2つの政策の導入が紛争後のシエラレオネにおける軍の役割を考えるうえで重要である。

第一に2004年に導入された、軍による文民機関支援(Military Aid to the Civil Power: MACP)政策である。この政策は、比較的安定が保たれ、領土の一体性が侵されないような状況の場合にどのような条件・方法で、軍が文民の機関、特に警察を支援できるかを定めたものである。MACPでは大統領が議長を務める国家安全保障会議(National Security Council: NSC)からの許可に基づき、軍は警察の支援として特定の任務や特定の状況への対処を行うことが可能となる⁷³。現在までにMACPは数回にわたって活用されており、2007年と2012年の大統領・議会選挙のほか、地方レベルの首長選挙の際にもMACPが援用され、投票所等への軍の事前配備などが行われた。これらの選挙において、軍による過度な介入は行われず、警察に対する適切な支援が行われたと評価されている⁷⁴。このようにMACP政策の導入によって、国内治安問題への軍の関与のあり方やその手続きが明確に定められたことで、軍と警察の役割の違いもより明らかとなり、軍による国内問題への恣意的な介入はより防ぎやすくなった。さらに、悪化していた軍と警察との間の関係改善にもつながったという⁷⁵。しかし、近年ではMACPを安易に、そして頻繁に利用することへの懸念がシエラレオネ政府内部でも浮上してきており、それは

70 Paul Jackson and Peter Albrecht, "Introduction: The Roots of Security Sector Reform in Sierra Leone" in *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007*, ed. Albrecht and Jackson, 12.

71 Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 152-153.

72 Alfred Nelson-Williams, "Restructuring the Republic of Sierra Leone Armed Forces," in *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007*, ed. Albrecht and Jackson, 125.

73 Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 152-153.

74 Godwin and Haenlein, "Security-Sector Reform in Sierra Leone," 33.

75 Alfred Nelson-Williams, "Restructuring the Republic of Sierra Leone Armed Forces," in *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007*, ed. Albrecht and Jackson, 125.

後述する武装警察の強化の是非とも密接に関連する⁷⁶。

第二に、平和作戦への参加である。2003年の国防白書では、将来の課題という位置づけで平和支援作戦（Peace Support Operations）への参加を掲げ、そのための訓練を行っていくことが表明された。また長期的には、平和強制（Peace Enforcement）までも含むミッションや海外における災害救助への参加についても言及された⁷⁷。このような国連PKOを含む国際的な軍事ミッションへの参加は、国家としての威信と作戦遂行能力の強化につながるとともに、国家に収入をもたらすものであると考えられた⁷⁸。そして紛争終結から6年後の2008年1月にはECOWASの待機部隊（ECOWAS Standby Force）として1個中隊をコミットし、翌2009年から2013年にかけては実際にダルフル国連・AU合同ミッション（UN Assistance Mission in Darfur: UNAMID）に1個中隊を派遣した。さらに2013年6月からはアフリカ連合ソマリア・ミッション（African Mission in Somalia: AMISOM）に、これまでで最大の規模となる1個大隊、約850名を派遣している。これらの派遣は、現在までのところ米国などから装備面などでの支援を受けることによって実現しているものではあるが、軍の新たな役割・アイデンティティを形成し、国内政治への過度な介入を防ぐという観点からも、また国際的な基準を満たす能力・規律を構築するという観点からも重要なものであり、今後、シエラレオネ国軍の主要な任務の1つとして確立していく可能性がある⁷⁹。

警察改革

先述のように、紛争以前の警察は軍と同様に汚職が蔓延し、効果的な治安・秩序の維持もできなかったために、一般住民からの信頼はほとんど失われていた。1996年に大統領に就任したカバーは、様々な武装勢力・自衛組織が国内に跋扈するなかで治安提供主体としての国家の正当性を高める必要性を強く認識し、文民行政機関改革の一環として、警察改革の支援要請を英国に対して行った⁸⁰。また同年にシエラレオネ政府内に警察改

76 Albrecht, "Transforming Internal Security in Sierra Leone," 53.

77 Republic of Sierra Leone, "Defence White Paper: Informing the People," 2003, chapter 1, para. 20.

78 Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 154-155.

79 人口1人当たりの人数では、ナイジェリアよりも多くの兵士を派遣している計算になるという。Godwin and Haenlein, "Security-Sector Reform in Sierra Leone," 33; Alhaji Saidu Kamara, "Sierra Leone Sends 850 Soldiers to Somalia," *Sierra Express Media*, 28 March 2013. また、警察もPKO局を創設し、これまでにハイチ、ダルフル、そしてソマリアの国連PKOミッションに人員を派遣してきた。Godwin and Haenlein, "Security-Sector Reform in Sierra Leone," 36; Historical Background of the Sierra Leone Peacekeeping Operations Department, <<http://www.police.gov.sl/content.php?p=21&pn=Peace%20Keeping%20Operations>> accessed 25 February 2014.

80 Albrecht, "Transforming Internal Security in Sierra Leone," 26; Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 52-54.

革に関する諮問評議会および具体的な改革案を検討する委員会が設置され、評議会の議長はカバー大統領が務めた⁸¹。この警察改革の動きは 1997 年のクーデターによって一時的に停滞するものの、1998 年にカバーが政権に復帰するとともに再始動することとなる。カバー政権で警察改革は高い優先度を与えられた。その理由として、上述の警察改革に関する評議会の議長をカバー自身が務めていたこと、戦闘が一時的に小康状態になり、改革を進める余裕が生まれたこと、法と秩序の回復をカバーが重視したこと、そしてドナーから資金的援助が得られたことなど様々な要素が重なったことが指摘されている⁸²。

1998 年 8 月には警察の役割等が記された警察憲章 (The Policing Charter) が発表された。同憲章では、警察の役割としてコミュニティに平和と繁栄を取り戻すために、「我々の村やコミュニティ、市街から軍や準軍事組織が配備される必要性を最終的に無くす」ことができるよう警察として活動していくことが規定された⁸³。これは国内治安の維持に関しては軍ではなく警察が主導する、すなわち「警察の優位 (Police Primacy)」を示したものとされる。警察憲章に基づいて警察自らが作成したミッション・ステートメントにおいても「法と秩序を維持するには (警察の) 優位の下で活動する」との記載がみられるように、「警察の優位」は、紛争後のシエラレオネ警察の役割・性格を規定する重要な概念の 1 つとして確立した⁸⁴。

警察憲章などで示された原則に基づき、英国を中心とする警察改革の専門家からなるコモンウェルス警察開発タスクフォース (Commonwealth Police Development Task Force: CPDTF) の支援のもとで、様々な警察改革のプロジェクトが進められていった。そしてそのなかで最も論争的であったのが特別治安部隊 (SSD) の扱いであった⁸⁵。先述のように SSD はスティーブンスや全人民会議 (APC) の事実上の私兵として暴動鎮圧などに従事し、一般の人々から忌避される存在であった。また、警察の他の部隊と比べて優遇され、警察の一体性を損なう存在であるとも考えられた。敵対政党である APC の下で優遇された SSD について、カバー政権も廃止することが妥当であると考えていた⁸⁶。

警察改革の初期段階で発表された警察憲章も、治安維持などの「安全保障」ではなく、

81 Charley and M'Cormack, "Becoming and Remaining a 'Force for Good,'" 13.

82 Ibid., 14.

83 The Policing Charter, August 1998 <<http://www.police.gov.sl/content.php?p=6&pn=Objectives>> accessed 21 February 2014.

84 Sierra Leone Police Mission Statement, 1998 <<http://www.police.gov.sl/content.php?p=6&pn=Objectives>> accessed 21 February 2014.

85 Krogstad, "Security, Development, and Force," 262.

86 Albrecht, "Transforming Internal Security in Sierra Leone," 27.

警察改革を通じた「開発」への寄与を重視する姿勢を示し、武装した SSD についてはい
 ずれ縮小することを示唆したものであった。実際に CPDTF の報告書の中でも、警察の
 管理・統制とコミュニティに根付いた警察活動 (Community Policing) が改革において重
 視され、SSD については一切触れられなかった⁸⁷。ところが、1999 年 1 月の RUF による
 フリータウン襲撃の際に、市西部への RUF の侵攻を SSD が効果的に防いだことを契機
 に、シエラレオネ政府や一般住民のみならず英国等から派遣されていた警察改革支援
 チームの SSD に対する認識が大きく変化する⁸⁸。すなわち、警察の強化、特に SSD への
 武器・装備の供与が警察改革支援チームから要望として英国政府に対して寄せられるよ
 うになった。開発のための支援を主要な任務とする DFID は、武器・装備の提供につい
 て当初躊躇したが、外務省や国防省を含む英国政府内の議論を経て次第にその必要性を
 認めるようになっていった⁸⁹。

この点について、クログスタッド (Erlend Krogstad) は「警察の優位」という言葉が
 次第に、警察も他の武装勢力と対抗できる力を持つ義務であると解釈されるようになって
 きたと指摘している。また DFID が用いた「開発と安全保障の交錯 (security-development
 nexus)」という概念も、警察が武装してプレゼンスを確立し、住民が安心感を持てるよ
 うになることが開発に向けて必要であるというロジックで理解されるようになっていっ
 たという。かつては住民を恐怖に陥れ、開発の阻害要因とみなされていた SSD が今度は、
 皮肉なことに開発と民主化にとって必要不可欠な存在と考えられるようになったのであ
 る⁹⁰。そして 2004 年 9 月に UNAMSIL がシエラレオネ東部から撤退をする際には、2003
 年に SSD から改名した作戦支援部隊 (Operational Support Division: OSD) が現地におけ
 る治安維持の責任を引き継ぐという重要な役割を担った⁹¹。

SSD に対するこのような認識の変化の結果、1990 年代後半に英国が警察改革を始めた
 時点では SSD は全警察の 5 分の 1 程度の規模でしかなかったが、2005 年までには、全
 警察の 3 分の 1 を占めるまでに拡大した⁹²。また、先にも述べたように MACP を通じた
 軍の国内治安への関与に対する懸念が依然として存在するなかで、OSD のさらなる強
 化・拡大を採る動きは政府のなかに常に存在している⁹³。実際に、2012 年の選挙の前に

87 Krogstad, "Security, Development, and Force," 270-271.

88 Ibid., 275; Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 58-59.

89 Krogstad, "Security, Development, and Force," 272-273.

90 Ibid., 277-278.

91 Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 103.

92 Krogstad, "Security, Development, and Force," 264.

93 Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 143-144.

は、政府全体として財政的に厳しい状況にあるにもかかわらず、テロ攻撃からの市民保護などの名目で OSD がマシンガンやグレネードランチャーなど合計で約 450 万ドルに及ぶ武器を購入したことが明らかとなった⁹⁴。

しかし、OSD の重要性が増し、その規模や能力が拡大・強化されることには、様々な懸念も存在している。たとえば、2007 年の大統領選挙の際にコロマ (Ernest Bai Koroma) はボディーガードとして元 RUF の幹部とその部下を雇っていたが、選挙で勝利すると、国外で訓練させたのちに、彼らを OSD の大統領警護ユニットの幹部として雇うなど、OSD の政治化ともとれる事案が発生した⁹⁵。また OSD 幹部の認識として、スティーブンス政権時代の ISU も現在の OSD も実際にやっている仕事は同じであり、ISU の時代にキューバで受けた訓練が今も役立っていると考えているとの指摘もあり、警察改革が必ずしも OSD の要員のメンタリティの変化につながっていないことがうかがえる⁹⁶。

以上のように、紛争前の政権の私兵としての市民弾圧の歴史にもかかわらず、OSD/SSD は警察改革が開始された時期の不安定な治安のもとで、次第にシエラレオネ政府からも、またドナー諸国からもその存在意義が認められるようになっていった。また軍の国内治安への関与に対する懸念を背景に OSD の拡大・強化のモメンタムは紛争終結後も続く一方で、政治化の懸念なども生じてきている。

シエラレオネの警察機構のなかで OSD/SSD とは対極的な組織が家族支援ユニット (Family Support Unit: FSU) である。これは、シエラレオネの紛争のなかで RUF 等によって多くの女性が連れ去られ、強制的に結婚させられるケースが多くみられたことなどを背景に、女性などに対する家庭内暴力が蔓延したため、これに対処する目的で 1999 年にフリータウン東部の警察署に家庭内暴力ユニット (Domestic Violence Unit) が設置されたことに始まる。2001 年には家庭内暴力のみならず子供の搾取や性犯罪への対処も任務として加えられ、FSU として改組された⁹⁷。その後、FSU はシエラレオネ各地の警察署にも導入されるようになり、2011 年初めの時点で 43 の FSU が設置され、活動を行って

94 Richard Downie, *Building Police Institutions in Fragile States: Case Studies from Africa* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013), 13. しかし、この購入の事実が公にされると国民からの批判が巻き起こり、最終的にこれらの武器は軍が AMISOM で使用するために引き渡された。

95 Maya M. Christensen and Mats Utas, "Mercenaries of Democracy: The 'Politricks' of Remobilized Combatants in the 2007 General Elections, Sierra Leone," *African Affairs* 107, issue 429:538.

96 Krogstad, "Security, Development, and Force," 280.

97 Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 58; Saa Matthias Bendu, "Police Family Support Unit: The Scourge of Sierra Leonean Men," *Sierra Leone* 365 <<http://sierraleone365.com/feature-stories/police-family-support-unit-the-scourge-of-sierra-leonean-men>> accessed 24 February 2014.

いる⁹⁸。

FSU が画期的であったのは、それが英国等の外部からの発案ではなく、1人のシエラレオネ人警察官のイニシアティブによって始められたということである。家庭内の問題は伝統的・文化的な社会の仕組みのなかで処理される問題であり、警察が介入するものとはみなされなかったシエラレオネにおいては、特に画期的なことであった⁹⁹。1つの警察署で始められた取組がその後、英国等の警察改革支援チームの目に留まり、全国にFSUが広まるとともに、国連からはFSU所属の警察官訓練用の教材作成の支援が行われた。また国連児童基金からの依頼で、隣国リベリアの警察にも同様の部署を作ることとなり、FSUからは担当者が派遣され、リベリアの警察官に対する訓練が行われた¹⁰⁰。このように同じ警察改革の取組のなかで、FSUとOSD/SSDという全く異なる性質の組織が紛争後のシエラレオネ社会における様々なニーズを背景に、それぞれの役割を見出していったのである。

以上のように、紛争後のシエラレオネにおけるSSRにおいて当初、軍改革と警察改革は対照的な方針で進められた。クーデターなどの歴史的な経緯から軍は縮小・解体が議論された一方で、警察は国内治安維持における主導的な役割を担うことが期待された。しかし、軍・警察の改革では共通点も見られる。まず、紛争下の状況のなかで、理想を追求するよりも現実的な対応が強く求められた。その結果として、軍は解体を免れ、警察ではSSD(OSD)の存続・強化が決定された。またそのような状況対応型の決定の帰結として、特に軍は当初、役割が必ずしも明確でなく、紛争から平和構築・復興へと移行するなかで徐々に定められていった。警察も紛争後の現地の状況に対応する形でFSUが設立されるなど、その役割は必ずしも固定的なものではない。さらに、本節の分析からも明らかなおお、軍・警察の役割はそれぞれ独立して決定されるものではなく、むしろ相互に密接に関連していた。当初の方針であった軍の縮小は警察(SSD)の役割拡大とセットで考えられていた。またMACPを通じた軍の国内治安維持への関与に対する懸念・批判の裏側にはOSD拡大の思惑が存在していたのである。

98 Downie, "Building Police Institutions in Fragile States," 9.

99 Charley and M'Cormack, "Becoming and Remaining a 'Force for Good,'" 32.

100 Interview of Kadi Fakondo, Assistant Inspector General of Sierra Leone Police by Arthur Boutellis on 5 May 2008, Innovations for Successful Societies, Princeton University <<http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/focusareas/PL/oralhistories/view.xml?id=229>> accessed 24 February 2014.

おわりに

本稿では、紛争後のシエラレオネにおける SSR を事例に、軍と警察の役割をめぐる政策や決定について、歴史的経緯や紛争の状況、政策決定者の認識などをもとに分析した。ここでは、以上の分析から明らかになったことをまとめると共に、日本を含む国際社会が SSR に取り組んでいく際の課題を考察する。

まず、1990 年代から 2007 年までのシエラレオネにおける SSR プロセスを包括的に検討したジャクソン (Paul Jackson) とアルブレヒト (Peter Albrecht) が「SSR は文脈と開始点に左右されるものであり、そしてなによりもそれに関わる個人から大きな影響を受ける進化的な過程である」と指摘しているように、本稿の分析から明らかになったことの第一点目として、軍や警察の役割といった一見すると基本的な事柄でさえも、歴史的経緯や紛争の状況、その時々々の政治指導者の認識など、様々な流動的な要素に左右されるものであり、事前に決まっているものでもなければ、変化せずに継続していくものでもないということが挙げられる¹⁰¹。

シエラレオネにおいては、植民地独立後の軍の政治化に伴うクーデターの歴史と、紛争時の無能さ、RUF との共謀が、自らもクーデターの被害者となったカバール大統領に軍の廃止を真剣に検討させることとなった。一方で、武装警察部隊の SSD/OSD は、植民地時代の一般市民に対する暴力などの歴史によって軍と同様に廃止あるいは縮小が検討されたものの、紛争時に首都を反政府勢力から守った経験と、SSR 開始時の不安定な状況下における治安確保の必要性という現実的要請などによってその方針は大きく転換した。むしろ SSD/OSD には、シエラレオネの平和構築プロセスにおける治安維持という積極的な役割が与えられ、いまだに残る軍への不信感のなかで現在も拡大・強化が模索されている。他方、軍も 2004 年の MACP 政策の導入などを経て、国内における警察の治安維持の支援という役割が明確にされたほか、国連やアフリカ連合の PKO ミッションへの参加を通じて新たな存在意義を見いだそうとしている。

このように紛争という極めて流動的な状況下では、軍や警察の存在意義が根本から問い直されるとともに、その状況下で起きた事件や出来事によって軍や警察に対する認識や政策は大きく変わりうる。また軍と警察の間で一定の役割分担が決定された後も、その範囲内で、役割を明確化あるいは拡大しようとする動きは継続し、それは外部からの大規模な支援によって進められる SSR が終結した後も、国内政治の文脈のなかで続いて

101 Jackson and Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict*, 207.

いく。

第二に、シエラレオネの SSR プロセスにおいても、「ハイブリッドな平和」が想定するような「リベラル」な思想と「非リベラル」な思想が混じり合いながら進んでいった。特に SSD/OSD を巡っては、英国等から派遣された警察改革支援チームは当初想定していた非武装の「リベラル」な警察のモデルにそぐわないとの観点から、SSD/OSD を縮小あるいは廃止する方向であった。しかし、紛争という現実の下で、また「安全保障と開発の交錯」という概念の解釈が変化するなかで SSD/OSD の存在は積極的に正当化されていった。しかし、近年のさらなる OSD の拡大や政治化の動きは、警察改革の基盤となった「リベラル」な思想が、現実の政治のなかで妥協を余儀なくされていることを示すとともに、OSD の要員の紛争以前からの変化しないメンタリティは、「非リベラル」な思想が今でも生き続けていることを示している。

これに加えて、「ハイブリッドな平和」という観点から特筆すべきは、FSU のような「リベラル」な思想により適合すると思われる制度・組織が実は国際社会ではなく、現地のイニシアティブによって始められたという事実である。「国際社会＝リベラルな思想・制度の強制」に対して「現地政府・社会＝非リベラルな思想・制度による抵抗」というありがちな二項対立の図式とは異なり、FSU のケースでは、伝統的な社会規範からは逸脱するような「リベラル」な制度が現地社会から提示され、それが国際社会に受け入れられていったのである¹⁰²。このことは、「国際社会＝リベラル」対「現地社会＝非リベラル」といった単純な対立軸で議論することの限界と、「ハイブリッドな平和」の議論が強調するように両者の相互作用のプロセスやメカニズムを詳細に分析することの重要性を示すものであろう。その際には、国際社会の政策・理想像の達成度のみを対象とするような「供給サイド」の分析・評価では不十分であり、「需要サイド」の十分な理解・分析も必要となることは言うまでもない。

最後に、以上のような本稿の分析・考察をふまえた上で、日本を含む国際社会が SSR に効果的に取り組んでいくにあたっての課題を簡単に述べたい。「ハイブリッドな平和」という概念からも容易に推察できるように、国際社会が SSR プロセスのなかで行使できる影響力は限定的である。とりわけ、必要に応じて現地政府や指導者を説得・強制しうような政治的・経済的手段や政治的意志を国際社会が持っていない場合には、その影響力は一層低減する¹⁰³。シエラレオネは、英国が SSR のために長期間の支援をコミット

102 山下「平和構築と『ハイブリッドな平和』論」参照。

103 Mark Sedra, "Towards Second Generation Security Sector Reform," in *The Future of Security Sector Reform*, ed. Sedra (Waterloo: Centre for International Governance and Innovation, 2010), 108.

し、さらにこれらの外部からの介入に対してシエラレオネ側も好意的であったため、例外的に国際社会が強い影響力を発揮することができた事例と考えられるが、それでもこれまでみてきたように、当初の想定通りの制度構築ができたわけではない。もっとも英国が支援を始めた1990年代末はSSRという概念が発展途上にあり、英国自身がSSR全体のビジョンを明確に有していたわけではなかったため、SSRが紆余曲折を経ることを余儀なくされたという面もある。しかし紛争が継続している最中からSSRが始められる場合、少なくとも最初に優先すべきは安全保障の論理であり、アフガニスタンなどでもみられているように、現地的情勢に合わせてビジョンなきSSRが進められ、国内の権力政治のなかに取り込まれていくという事態が起きうる。さらに、軍や警察が再建され、国際社会の関与が終結した後も、国内の政治過程で治安部門・制度は容易にゆがめられる。このような状況において国際社会の役割・影響力は限定的とならざるを得ない。

このような現実はまだ、SSRの活動における柔軟性(flexibility)の重要性を示唆しているように思われる。つまり、本稿の分析で見てきたように、国内・国外問わず様々なアクターの認識・政策が競合し、変遷するなかでSSRが進んでいく場合には、「ハイブリッドな」治安部門・制度が構築される可能性が高い。しかし、そのように形成された「ハイブリッドな」治安部門が全体としてどのように機能し、国あるいは人々の治安にどのような影響を与えるのかについて、事前に評価することは必ずしも容易ではなく、むしろ改革が進むにつれて徐々に明らかになっていくものである。

無論このことは、治安部門全体に関する包括的なビジョンをSSR開始前に持つことの意義・有用性を否定するものではない。しかし、その包括的なビジョン実現を至上目的とするのではなく、現地の文脈や状況に応じて何が達成可能であり、また達成すべきかについて、一定の原則の下で柔軟に修正し、その時々で最も重要かつ効果的・効率的と思われる分野に支援を集中させることは、外部からの支援が直面する限界のなかでより現実的かつ有効なSSRのアプローチとなりうる。いずれにせよ、外部からの支援が有する影響力の限界と、SSRが行われる国・地域の歴史やその時々状況・文脈を深く理解することの重要性を認識することは日本や国際社会が今後より効果的かつ効率的な、そして現実に即したSSRのアプローチを模索していくうえで必要不可欠である。

(わたなべあきら 理論研究部政治・法制研究室研究員)