

### 脆弱国家支援における全政府的アプローチ： 英国の治安部門改革(SSR)概念・政策に関連 付けて

藤重, 博美 / FUJISHIGE, Nagata Hiromi

---

(出版者 / Publisher)

Department of Global and Interdisciplinary Studies, Hosei University

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

GIS journal : the Hosei journal of global and interdisciplinary studies

(巻 / Volume)

1

(開始ページ / Start Page)

135

(終了ページ / End Page)

143

(発行年 / Year)

2015-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00010895>

# 脆弱国家支援における全政府的アプローチ：英国の治安部門改革（SSR）概念・政策に関連付けて

## The Rise of Whole-of-Government Approach for Supporting Security Sector Reform after Conflicts

藤重 博美  
Hiromi FUJISHIGE

### Abstract

This paper examines “whole-of-government” approaches (WGA) for supporting the recovery of post-conflict states, especially as it pertains to Security Sector Reform (SSR), which is an all-inclusive concept/policy for reconstructing local security institutions, e.g. police and military, following civil conflicts. The “Security-Development Nexus” spotlights rising concerns for post-conflict states. Without proper security, these post-conflict states are hindered and unable to engage in socio-economic development. Lacking the necessary socio-economic development may trigger further citizen discontent, leading to more instability. Thus, post-conflict states require WGA assistance that combines military and civilian support. WGA is particularly needed in SSR. WGA, especially in the field of SSR, has received special attention in the UK. Why particularly in the UK? How has it developed? What are its implications? This paper will address those questions.

### はじめに

近年、先進諸国の多くでは、対脆弱国家支援における全政府的アプローチ（The-Whole-of-Government Approach: WGA）の整備が進んでいる。WGAとは、政府内の関係省庁間の統合的な連携を推進する仕組みのことであり、特に軍事組織（安全保障）と開発援助機関（開発）の連携を促すものである。従来、軍事組織と開発援助機関とは接点がほとんどなく、その協働の可能性はほぼ排除されていた。それが、今、なぜWGAに対する関心が高まり、その整備が進んでいるのであろうか。

本稿は、英国のWGAを事例とし、脆弱国家に対する「治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）」支援の枠組み発展と密接に関わりながら形成されてきた過程を

検討する。SSR とは、警察や軍等の治安機関に対する改革であり、とりわけ内戦後の平和回復の文脈においてはきわめて重要である。SSR は技術的な訓練支援等だけではなく、内戦後の国々の治安機関にしばしば見受けられる残虐性や政治的偏向、人権軽視等の問題を正すガバナンス（統治）改革でもある。そのため、SSR は軍（安全保障）と民（開発）の双方の関与が必要な包括的かつ長期的な活動であり、分野横断的な WGA の整備が求められるようになったのである。

英国では、1990 年代末から 2000 年代にかけて、SSR 概念・政策の形成が他の先進国に先駆けて進んだ。さらに、これと密接に関連しつつ、対脆弱国家 SSR 支援に関係する主要三省庁——国際開発援省（Department for International Development: DFID）、外務省（Foreign and Commonwealth Office: FCO）、国防省（Ministry of Defence: MOD）<sup>1</sup> の緊密な連携体勢の整備も進んできたのである<sup>2</sup>。そのため、本稿は英国の対脆弱国家支援の枠組み（特に SSR 分野）での WGA 形成過程を研究対象とする。

## 1. 主要概念の整理：「安全保障と開発のネクサス」、SSR、WGA

### 1.1 安全保障と開発のネクサス

本稿の主題に照らし、まずは「安全保障と開発のネクサス（The Security-Development Nexus）」について理解しておく必要がある<sup>3</sup>。冷戦期、「安全保障」（軍事中心の政策分野）と「開発」（開発援助中心の政策分野）とは、相互に接点はないと考えられがちであった。しかし、米ソ対立が終わると、両者を隔てていた障壁は非常に低くなり、その融合が生じるようになったのである。

<sup>1</sup> これらの省庁の名称は、それぞれ Department, Office, Ministry と異なるが、その権限や英政府内の位置付けからすると、三者との同格の「省」である。なお、MOD については英国に固有の名称ではなく、他国でも防衛関係の省庁を指す際にしばしば使用されるが、本稿ではすべて英国の国防省を指すものとする。なお、英国の対紛争後国支援における WGA では内務省や財務省等も関わるが、本稿は特に重要な上記三省庁に焦点を当てる。

<sup>2</sup> 英国以外では、デンマーク、オランダ、カナダ、オーストラリア等で WGA 整備が比較的進んでいるが、関係省庁の連携の程度や共通の予算制度の整備等の観点から、英国の WGA はもっとも先進的といつてよい。英国及びそれ以外の国々の WGA の概略に就いては以下を参照。Alex Below and Anne-Sophie Belzile, *Comparing Whole of Government Approaches to Fragile States*, BIGS Policy Paper, No. 3, (Potsdam: Brandenburg Institute for Society and Security, May 2013). 日本では、自衛隊、国際協力機構（JICA）、外務省等の協働を「オール・ジャパン」と呼ぶ例があるが、その活動の範囲は限定的かつアド＝ホック的なものであり、WGA 整備は今後の課題である。

<sup>3</sup> 「安全保障と開発のネクサス」については、たとえば、以下を参照。David Chandler, "The Security-Development Nexus and the Rise of Anti-Foreign Policy," *Journal of International Relations and Development*, Vol.10, 2007, pp. 362–386.

その背景には、政府の統治能力の欠如や社会経済開発の遅れに苦しみ、最悪の場合、内戦に陥るような脆弱な国々（脆弱国家）の存在がある。冷戦期は、こうした国々の病理も米ソの介入により表面化しにくかった。しかし、冷戦終結に伴い、内戦、大量虐殺、テロの温床化、そして、そこに住む人びとの悲惨な状況等、特に紛争後の国々の深刻な問題が表出するようになったのである。こうした問題は、「安全保障」の観点からも「開発」の観点からも看過することができず、軍事組織と開発援助機関の双方が脆弱国家への支援を意欲的に行うようになった。その中で「安全保障と開発のネクサス」が生じ、軍と開発援助機関の協働が必要な場面が増えてきた。

## 1.2 WGA

WGA は、脆弱国家における開発と安全保障の諸問題に関わる諸機関の関係を調整し、有効に対応することを目的とする仕組みである<sup>4</sup>。「安全保障と開発のネクサス」の発生は、必然的に軍と開発援助機関の協力体制を促す WGA 整備へとつながってきた。

しかし、現実には、「安全保障」重視の組織（軍事組織）と「開発」重視の組織（開発援助機関）の協働は容易ではない。脆弱国家に対する支援という大きな共通の目的があったとしても、両者の間では、基本的な価値観、優先順位、行動様式、活動のタイムスパン等、多くの面で大きな差異がある。さらに予算や影響力等をめぐる勢力争いが生じることも珍しくない。したがって、WGA 整備の際は、こうした諸問題をいかに解決するかがきわめて重要になる。とりわけ開発援助機関は軍事組織との接近に消極姿勢を取りがちである。したがって、WGA の整備にあたっては開発援助機関の取り扱いが重要な鍵となろう。

## 1.3 SSR

SSR は、冷戦後に生まれた比較的新しい概念・政策分野である<sup>5</sup>。SSR には、現地治安機関の実務能力の向上と“体質改善”の二つの側面があるが、SSR の成否を占う上でとりわけ重要なのは後者である。脆弱国家の治安機関は、人権規範意識や職業意識

<sup>4</sup> Below and Belzile, *Comparing Whole of Government Approaches*, p. 4.

<sup>5</sup> SSR 概念・政策の起源については、Jana Çhanea, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper 344, (London and New York: Routledge, 2000); Nicole Ball, “The Evolution of Security Sector Reform Agenda,” in Mark Sedra (ed.), *The Future of Security Sector Reform*, (Waterloo, Ontario: The Centre for International Governance Innovation, 2010), pp. 29-44.

識の低さ、残虐さ、政治的偏向性等、様々な問題性質を抱え、内戦の誘因となることも珍しくない。したがって脆弱国家に対する SSR では、技術的訓練だけでなく、現地治安機関の意識や規範を変えるような改革も求められる。

SSR の対象となる範囲をどこまで広げるかについては、経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）による見解が国際的なスタンダードとなっている<sup>6</sup>。この見解は、改革の対象となる治安機関の範囲を軍や警察に留まらず、司法機関、文民監視機関（議会や関係省庁等）、さらには政府外の諸アクター（ゲリラ兵や民間軍事会社等）まで含むきわめて包括的なものである<sup>7</sup>。

もっとも、現実には、ここまで包括的な SSR が実施される事例はあまりなく、アフガニスタンのように、紛争後の劣悪な治安環境では、軍や警察の改革に焦点が当てられる場合もある<sup>8</sup>。しかし、程度の差こそあれ、SSR は「安全保障」と「開発」の交錯する領域であり、だからこそ、WGA の整備も進められてきたのである。

## 2. 英国の事例

### 2.1 ブレア政権期（1）：「安全保障」と「開発」の融合の始まり

英国における SSR 概念・政策の形成および WGA の整備は、1997 年、労働党のトニー・ブレア（Tony Blair）政権成立によって急速に進むことになった。

最初の大きな動きは、「開発」の分野で始まった。1997 年の DFID の成立（外務省の一部であった開発援助関連の部署の分離独立）である。これにより、英国政府内における開発援助機関の発言権は格段に強まった。また、クレア・ショート（Clare Short）初代国際開発相は安全保障と開発課題の連携にきわめて意欲的であり<sup>9</sup>、DFID は安全保障と関連する分野にも積極的に関わることになったのである<sup>10</sup>。さらに 1999 年、ショート国際開発相は、キングス・カレッジ・ロンドンの防衛研究センターにおける演説の中で、初めて公式に SSR 概念に触れるとともに、これを開発課題として

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> OECD DAC, *Security System Reform and Governance*, pp. 20-21.

<sup>8</sup> アフガニスタンの SSR については、たとえば、Christian Denny and Tom Hamilton-Baillie, "Strategic Support to Security Sector Reform in Afghanistan, 2001-2010," *SSR Issue Paper*, No. 6, The Centre for International Governance Innovation, January 2012.

<sup>9</sup> Clare Short, "Forward," in Sedra, *The Future of Security Sector Reform*, pp. 10-11.

<sup>10</sup> DFID, *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, 1997.

位置付けた<sup>11</sup>。

一方、冷戦終結後の安全保障政策の見直しも進められ<sup>12</sup>、旧共産諸国に対する「近代的で民主的な責任を持つことができる軍隊」<sup>13</sup>の育成支援という、SSRの原型となる活動も「安全保障」分野の一環として行われるようになった。

## 2.2 ブレア政権期(2):対シエラレオネ支援とWGAの整備

以上のように、1990年代後半、英国では、「安全保障」と「開発」の融合が徐々に進み始めるとともに、SSRの概念・政策の基盤も形成され始めていた。しかし、SSR分野でのWGAが実際に整備されていくのは、2001年以降の英国の対シエラレオネ支援を通してのことであった。<sup>14</sup>

1991年から2002年まで内戦が続いたシエラレオネに対しては、1990年代後半から西アフリカ諸国経済共同体や国連が平和維持軍を派遣していたが、遅々として成果は出ていなかった。このため、2001 - 02年、シエラレオネの旧宗主国である英国が軍事介入を行った。これを英国は、事実上、単一の支援国としてシエラレオネに対し、紛争解決のための大規模な支援を行っていくことになる<sup>15</sup>。

長年の内戦により、当時のシエラレオネは実質的に無政府状態に陥っており、治安の回復は喫緊の課題となっていた。しかし、内戦中に事実上崩壊していたシエラレオ

---

<sup>11</sup> Clare Short, "Security Sector Reform and the Elimination of Poverty," speech at the Centre for Defence Studies, King's College London, 9 May 1999.

<sup>12</sup> Ministry of Defence (UK), *Strategic Defence Review (SDR)*, July 1998. なお、英国の国防白書の発行は不定期であり、必要に応じて数年に一度刊行される。

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 21, para. 49.

<sup>14</sup> Peter Albrecht and Paul Jackson, "State-building through Security Sector Reform: The UK Intervention in Sierra Leone," *Peacebuilding*, Vol. 2, No. 1, 2014, p. 95. 英国の対シエラレオネに対するSSR支援については、以下を参照。Adrian Horn and Funmi Olanisakin with Gordon Peake, "United Kingdom-Led Security Sector Reform in Sierra Leone", *Civil Wars*, Vol. 8, No. 2, 2006, pp. 109-123; Peter Albrecht and Paul Jackson (eds.), *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from Front Line*, (Berlin: Lit, 2010); Paul Jackson and Peter Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict: Security Sector Reform in Sierra Leone*, (Palgrave Macmillan, 2010); Ashlee Godwin and Cathy Haenlein, "Security-Sector Reform in Sierra Leone," *The RUSI Journal*, Vol. 158, no. 6, December 2013, pp. 30-39; Peter Albrecht and Paul Jackson, "Securing Sierra Leone, 1997-2013: Defence, Diplomacy and Development in Action", *Whitehall Paper*, No. 82, The Royal United Services Institute (RUSI), 30 December 2014; 渡邊覚、「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—」、『防衛研究所紀要』第17巻第1号(2014年10月)、21-48頁。

<sup>15</sup> DIFD, 2006 WP, p. 42.

ネの軍や警察は、ただちに秩序維持を担える状況ではなかった。かかる状況下、英国はシエラレオネの SSR 支援に取り組んでいくことになる<sup>16</sup>。そして、現場で実際に活動する三省庁（FCO、MOD、DFID）の出先機関の試行錯誤によって、シエラレオネの SSR は結果的に比較的順調に進んだ。この現場での経験を通じ、英国の WGA の基盤は形成されることになったのである<sup>17</sup>。

### 2.3 ブレア政権期（3）：DFID 主導の WGA および SSR

シエラレオネでの経験を基に、2000 年代前半の SSR 政策および WGA 形成に向けた動きは、主に DFID 主導で進められることになった。まず、2002 年、DFID は、SSR 概念や実務の基本を整理した<sup>18</sup>。さらに 2003 年、2004 年には三省庁共著により WGA の基本的文書二冊が相次いで公表された<sup>19</sup>。さらに、WGA を実際に動かすメカニズムとして、2001 年、「アフリカ紛争予防基金」及びアフリカ以外の地域に向けた「グローバル紛争予防基金」として設立され、特に紛争後国家に対する SSR 支援の主要な財源となってきた<sup>20</sup>。2009 年、両者は現在の「紛争基金」として統合された<sup>21</sup>。また、WGA 推進のための政府内組織として、2004 年、「紛争後再建ユニット」が設立され、2007 年には現在の「安定化ユニット」となった<sup>22</sup>。同ユニットは、FCO、MOD、DFID を中心に関係省庁間の要となっている。このように、2000 年代を通じ、主に DFID 主導で英国の SSR 政策および WGA の整備が進んだ。

<sup>16</sup> 英国の対シエラレオネ SSR 支援の概略については、以下を参照。Informal DAC Taskforce on Conflict, Peace and Development Co-operation, "Box 7: The United Kingdom's Support for Reform in Sierra Leone," *Security Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence*, OECD, Development Co-operation Directorate, OECD (2000)4/REV2, 05 December 2000.

<sup>17</sup> Albrecht and Jackson, "State-building through Security Sector Reform," pp. 90-91.

<sup>18</sup> DFID, *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, (London: DFID, 2002).

<sup>19</sup> MOD, DFID, FCO, *Security Sector Reform Brief*, November 2003; MOD, DFID, FCO, *Security Sector Reform Strategy, GCPP SSR Strategy 2004-2005*, 2004

<sup>20</sup> DFID, FCO, MOD, *The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Government Approach to reducing conflict*, August 2003; Nicole Ball and Luc van de Goor, *Promoting Conflict Prevention through Security Sector Reform: Review of Spending on Security Sector Reform through the Global Conflict Prevention Pool*, Pricewaterhousecoopers, April 2008.

<sup>21</sup> UK Government, "Conflict Pool," <https://www.gov.uk/government/policies/preventing-conflict-in-fragile-states--2/supporting-pages/conflict-pool>. See also, Below and Belzile, *Comparing Whole of Government Approaches*, p. 5.

<sup>22</sup> Stabilisation Unit, "About Us," <https://www.gov.uk/government/organisations/stabilisation-unit/about>

一方、2001年の9.11テロ以降、「開発の安全保障化」と言われる現象も生じ始めていた<sup>23</sup>。9.11テロが、脆弱国家アフガニスタンを温床に準備されたことから、こうした国々に対する戦略的視点から開発援助が位置付けられるようになったのである。しかし、その影響が英国のSSRやWGAに直接的な影響を持つようになるのは、2010年、労働党が下野して以降のことである。

## 2.4 キャメロン政権以降の変化:「安全保障」重視とSSRの後退

2010年、保守党のデイヴィッド・キャメロン政権が成立し、「国家安全保障」の重要性を強調し始めると、「安全保障」の論理優先は一層鮮明になった<sup>24</sup>。キャメロン政権のいう「国家安全保障」とは、アフガニスタンやイラクといった脆弱国家の安定化(Stabilisation)であり<sup>25</sup>、WGAも脆弱国家安定化支援の枠組みの組み込まれていくことになる<sup>26</sup>。翌年には、脆弱国家安定化支援に向けた初めてのWGA戦略『安定化海外戦略の構築』<sup>27</sup>も策定された。また、キャメロン政権下、「国家安全保障会議」が設立され(2010年5月)、外相、国防省、国際開発相、蔵相等、国家安全保障に関わる閣僚が参加し、安全保障政策における政治のトップレベルでの全政府的体制を整備するものであった<sup>28</sup>。こうして英国政府のWGAは「安全保障」の論理と一層不可分になりながら急速に整備されることになった。

一方、キャメロン政権下、SSRという用語はあまり用いられなくなっている。その背景には、先に指摘した通りの「安全保障」優先傾向(脆弱国家の安定化重視)の強まりがある。キャメロン政権も、長期的なガバナンス改革であるSSRの意義を認めているが、アフガニスタンのような劣悪な治安環境下では時期尚早であるとの認識が

---

<sup>23</sup> Jude Howell, "National security concerns continue to dictate Britain's government aid and development agendas," *British Politics and Policy*, London School of Economics and Political Science, 4 October 2010, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/national-security-concerns-continue-to-dictate-britain's-government-aid-and-development-agendas/>

<sup>24</sup> HM Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, October 2010. Ministry of Defence, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, October 2010. 前者はキャメロン政権全体としての新国家戦略、後者は新防衛白書である。

<sup>25</sup> Below and Belzile, *Comparing Whole of Government Approaches*, p. 5.

<sup>26</sup> *National Security Strategy*, p. 7, p. 9, para. 0.1, p. 10, para. 0.11; *Defence and Security Review*, p. 29, para. 2.B.6, p. 39, para. 3.16.

<sup>27</sup> DFID, FCO, MOD, *Building Stability Overseas Strategy*, July 2011.

<sup>28</sup> UK Government, "National Security Council," <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/national-security-council>.



強い。その結果、最近は「治安部門安定化（Security Sector Stabilisation：SSS）」が新概念として提唱されるようになってきている<sup>29</sup>。SSSは、戦闘が継続中で平和に向けた政治的合意もない厳しい状況下、当面の安定達成を優先し、政治的合意の形成とSSRを含む長期的な復興のための基盤構築を目指すものである。そのため、SSSの文脈では（SSRの場合の「安全保障と開発のネクサス」ではなく）「安全保障と政治のネクサス」が強調されている。また、SSSは包括的なアプローチだとされてはいるが<sup>30</sup>、厳しい治安状況への対応という活動の性質上、現実には、軍事的関与という色彩が強くなる<sup>31</sup>。こうしたことから、SSSも形式的にはDIFDを含むWGAによって推進されてはいるものの、実際には、近年、DIFDは治安部門分野の活動から距離を置くようになってきている。

## むすび

英国では、2000年代初頭から十数年の歳月をかけて高度なWGAが形成されてきた。その理由としては、いくつかの点を指摘できよう。第一は、強い政治的リーダーシップである。労働党政権（特にブレア政権時代）、保守党・キャメロン政権時代を通じ、WGA整備についての強い政治的意思が働いてきた。官僚組織については、縄張り意識による連携不備が発生しがち、英国のWGA形成の場合は、明確な政治的主導が当該分野における省庁間の摩擦を最小限に留めてきたといえよう。さらに、特に労働党政権時代、政治レベルにおいて、「安全保障と政治のネクサス」に対応する必要性についての強い認識があり、その象徴ともいえるSSRを推進するという力学が強く働いたことも見逃せない。まさに「安全保障と政治のネクサス」を典型的に具現するSSRという政策アリーナを得たことで、英国のWGA形成は比較的円滑に進んできたのだといえよう。

---

<sup>29</sup> Stabilisation Unit, *Stabilisation Issues Note: Security Sector Stabilisation*, March 2014, p. 5. See also, Mark Downes and Robert Muggah, "Breathing Room: Interim Stabilisation and Security Sector Reform in the Post War Period," in Sedra, *The Future of Security Sector Reform*, 2012, pp. 136-153; Stabilisation Unit, *Responding to Stabilisation Challenges in Hostile and Insecure Environments: Lessons Identified by the UK's Stabilisation Unit*, November 2010; Peter Dahl Thruelsen, "Security Sector Stabilisation in a Non-Permissive Environment," Institute for Strategy, Research Paper, March 2010, Faculty of Strategy and Military Operations, Royal Danish College; Gordon Hughes, "Security Sector Reform and Stabilisation," ISSAT Blog, <http://issat.dcaf.ch/Home/Community-of-Practice/Blogs/ISSAT-Blog/Security-Sector-Reform-and-Stabilisation-Part-1>

<sup>30</sup> Stabilisation Unit, *Stabilisation Issues Note: Security Sector Stabilisation*, March 2014, p. 5.

<sup>31</sup> Ibid., p.8.

しかし、2010年のキャメロン政権成立後、英国政府における「開発」と「安全保障」の力学は大きく後者に傾くようになった。その結果、確かに制度としてのWGA整備は一層進んでいるが、より本質的な「開発」と「安全保障」の連携はむしろ後退しているともいえよう。こうした傾向を一層加速させる可能性のある動きの一つは、現在の「紛争基金」から「紛争安定・安全保障基金」への変更である（2015年度実施予定）。この変化は、これまで「開発」と「安全保障」の融合の財政的要であった同基金が、より明確に「安全保障」寄りの目的を持つようになることを意味する。このような変化が、英国政府内の「開発」と「安全保障」の関係、さらにWGAのあり方にどのような影響を与えるか、今後も注視していく必要があるだろう。