

コミュニティ・ポリシングの脱西欧化 —ドナーは武装集団を どのように扱うべきか—

木場 紗綾*
安富 淳**

I 研究の背景と目的

1. セキュリティ・ガバナンスにおける非 国家アクター

コミュニティ・ポリシングとは、警察と住民が協働によって地域の防犯対策を講じたり、地域内の諸問題の解決を図ったり、治安の改善や紛争リスクの軽減を目指す取り組みである。もともとは1970年代の米国で、貧困や差別に起因する治安の悪化、都市住民運動の激化への対応策として導入された経緯があるが、のちに世界各地で実践され、近年では、地域紛争や内戦後の国家建設および和解、紛争予防のプロセスとしても注目されている (Trojanowicz 1998, Bureau of Justice Assistance 1994 など)。

コミュニティ・ポリシングは、コミュニティ住民や市民社会の役割を重視しながらも、国家機構としての警察 (あるいは、ときには軍) が秩序の維持や回復の役割を担うことを前提としている。しかし、現実的にはさまざまな課題がある。

足立研幾編著『セキュリティ・ガバナンス論の脱西欧化と再構築』(2017) は、非西欧諸国では、自警団、準軍事組織、マフィア、民兵などが安全保障上の役割を担うケースがあることを指摘する。従来のセキュリティ・ガバナンス論は、西欧諸国を念頭に置き、中央政府が安全保障上の役割を独占していた状態から、次第に、国際機関や非政府組織 (Non-governmental Organization : NGO)、民間軍事会社などの多様な主体が国家と役割を共有するようになってきた現象を念頭に置

* 公立小松大学国際文化交流学部准教授、神戸大学大学院国際協力研究科非常勤講師。

** 宮崎国際大学国際教養学部講師、一般財団法人平和・安全保障研究所客員研究員。

いて展開されてきた。しかし実際には、中央政府が暴力を独占することなく、いわゆるギャングやマフィアといったインフォーマルなアクターが軍や警察の役割を肩代わりしてきた国も少なからず存在する。セキュリティ・ガバナンスは、国家機構と非国家アクターとの間の不安定な均衡と協調、あるいは対立のなかで保たれてきた。

政府主導によるセキュリティ・ガバナンスにしばしば従わないアクターをどのように扱えばよいのか。政府が彼らと秩序観を共有して協力し、セキュリティ・ガバナンスの担い手として参画させることはできるのか。

同書はまた、中央政府が安全保障を提供する能力の不足も指摘している。いくつかの国では、政府は単独で国民の安全を確保することができないために、正当性をもたない多様なアクターと協力せざるを得ない。それは、破綻国家あるいは失敗国家 (failed state) とされているシエラレオネやマリ、中央政府がいったん崩壊した旧ユーゴスラビア諸国、アフガニスタン、イラクなどだけでなく、国家の治安機構がある程度機能しているアジアやラテンアメリカなどの非西欧「近代国家」においても同様である。

本稿も、同じ問題意識に基づきながら、特にコミュニティ・ポリシングを通じたセキュリティ・ガバナンスに焦点を当てる。政府の法執行のキャパシティが低く、非政府の武装集団 (armed groups) が政府に代わって住民に安全を提供してきた新興民主主義国における実態を、どのように理解すべきか。東

南アジアのフィリピン、インドネシア、タイなどでは、警察の能力不足と、武装集団の蔓延という2つの問題が同時に存在している。いかに警察に予算が割かれ、警察組織の能力向上や意識改革が成功しても、私兵、マフィア、分離派グループといった、中央政府と秩序観を共有しない武装集団がにらみをきかせているかぎり、セキュリティ・ガバナンスは安定しない。

2. 援助プロジェクトとしてのコミュニティ・ポリシング

日本を含む西側諸国は、東南アジア諸国のセキュリティ・ガバナンスの安定のためにさまざまな援助プロジェクトを実施してきた。それらはほとんどが、国家機構である警察への能力構築を目的としている。日本政府は各国の国家警察に対し、初動捜査・鑑識・指紋を組み合わせた犯罪現場能力向上、銃器管理並びに銃器対策の能力向上のための支援を実施する¹と同時に、インドネシアに対しては2002年から、コミュニティ・ポリシングを定着させる「市民警察活動促進プロジェクト」を継続して実施してきている²。シンガポールに本部を置くアジア欧州財団 (Asia-Europe Foundation) やドイツの政党財団であるハンス・ザイデル財団 (Hanns-Seidel-Stiftung) も同様に、東南アジアの警察組織にコミュニティ・ポリシングの概念を普及させようとしてきた³。

すでに中所得国の仲間入りを果たし、警察組織も機能している東南アジア諸国におい

て、コミュニティ・ポリシングが国家や地方政府による独自の政策としてではなく、西側からの「援助プロジェクト」として導入・実施されてきたことは注目に値する。これらの国々の警察の能力の問題は、単純に国家の予算不足や個々の警察官の士気の低さによって引き起こされているのではなく、効率性、説明責任、透明性といったガバナンス概念の欠如にも起因する。そのため、近年の東南アジアのコミュニティ・ポリシングは、各国の自発的な政策というよりも、西側諸国からの民主化支援という形で導入されてきたのである。

よって本稿でも、援助プロジェクトとしてのコミュニティ・ポリシングを研究対象とする。コミュニティ・ポリシングを通じ、西側ドナーと、東南アジアの国家機構はどのような関係を築いてきたのか。インドネシアにはプレマンと呼ばれるごろつき集団が存在し（岡本 2015 など）、フィリピンには共産主義ゲリラやイスラーム分離派の武装組織だけでなく、武器を所持した私兵やギャングなどがコミュニティで権威を振りかざしている。タイでも、私兵や「非番の警察官」が銃を所持している（Trocki 1998）。コミュニティ・ポリシング事業は、こうした非国家武装アクターをどのように扱ってきたのだろうか。

なお、伝統的な非国家アクターが住民に安全を提供し、コミュニティの秩序が保たれている状態が、土着型の、あるいは地域独自のコミュニティ・ポリシングであると解釈されることもある⁴。確かにそのような状態は、

ミクロレベルで見れば、「安定」していると言えるかもしれない。しかし、それらの勢力が警察と対立⁵していたり、表立った対立に至らないまでも、国家とは別の秩序観、権力、利益を追求していたりするかぎり、市民の安全は不安定のままである。また、仮に、それらの非国家アクターが武装していなかったとしても、彼らが警察の介入なしに安全を確保することは不可能である。David Thacher は、貧困地区の公共交通機関の従業員や露天商といった人々が「警察を抜きにしたコミュニティ・ポリシング（Community Policing without the Police）」を実現できるかどうかを分析した結果、そうした人々は、一時的に犯罪を抑止したり弱者を助けたりすることはあっても、警察と同程度に説明責任や正当性が要求されることはないので、コミュニティ・ポリシングの目的を達成することはできないと結論づけている（Thacher 2009）。

よって本稿では、非国家アクターが警察より優位に立つ形で安全保障を提供するような状態は、コミュニティ・ポリシングに含めていない。

3. リサーチ・クエスチョンと仮説

セキュリティ・ガバナンスや治安部門改革（Security Sector Reform : SSR）の分野で「脱西欧」のアプローチが議論されるなかで（足立 2017）、コミュニティ・ポリシングもまた、現地の事情に即し、武装集団を統合した形での応用が求められているのではないだろうか。

東南アジアのような新興民主主義国のコミュニティ・ポリシング事業において、ドナーは、武装集団をどのように扱うべきなのだろうか。無視、排除、参加、取り込み、説得などさまざまな選択肢が考えられるが、そもそも、外国のドナー、特に外国の国家が、武装集団と直接、接触を持つのは効果的なのだろうか。セキュリティ・ガバナンスを攪乱する可能性のある個人や団体に援助資金が届くような事業は、果たして、援助プロジェクトとして正当性を持つのだろうか。

これらのテーマを検討するため、本稿は、2つのリサーチ・クエスチョンを設定する。

第一に、従来、援助プロジェクトとしてのコミュニティ・ポリシングは、非西欧国の土着の非国家武装集団をどのように扱ってきたのか。援助の対象を国家機構に限定し、非国家主体であり、かつ非合法に武装しているアクターの存在は完全に「無視」してきたのか、それとも、コミュニティの成員がギャングに取り込まれないように、警察や住民に、武装集団の「排除」を促してきたのか。その根拠はなんであったか。

第二に、仮にコミュニティ・ポリシングのプロセスに武装集団を参加させる場合、どのような条件が必要なのか。コミュニティ・ポリシングの進展によって、警察への信頼が相対的に高まり、武装集団が弱体化し、彼らが暴力行為をやめて社会に再統合（re-integrate）されていくことはありうるのか。ありうるとすればどのようなメカニズムが想定され、その場合の、当該国の国家とコミュ

ニティ、そしてドナーの役割はどのようなものなのか。

本稿ではこれらの問いを検討するため、まず、コミュニティ・ポリシング研究および、平和構築や SSR の先行研究が、武装集団をどのように位置づけてきたかを概観する。

そのうえで、フィリピン・ミンダナオ島のバンサモロ地域（Bangsamoro）において英国ドナーが2015年から支援してきたコミュニティ・ポリシング事業の事例を、現地調査をもとに分析する。同事業には少なくとも2つの武装集団が参加している。ドナー、中央政府、地方政府、そして現地 NGO は、武装集団とどのような関係を構築し、その結果、どのような結果が生まれたのだろうか。

結論を先取りすれば、事例から浮かび上がった教訓や課題は、いずれも、破綻国家や脆弱国家を対象とした SSR の先行研究で指摘されてきた、武装集団をセキュリティ・ガバナンスに参加させる際の諸条件との共通項を持っていた。このように、SSR の先行研究をコミュニティ・ポリシングに応用することで、新興民主主義国に対してどのような「脱西欧」のセキュリティ・ガバナンス支援が望ましいのかを理論的に検討することが可能となる。

II コミュニティ・ポリシングと非国家武装集団

本章では、新興民主主義国家の武装集団の問題を概観するとともに、従来のコミュニティ・ポリシング理論がそれらをどのように

位置づけ、扱ってきたのかを説明する。

1. 武装集団

「暴力を使用する唯一の権限は国家にある」という Max Weber の定義 (Weber 1968) に反して武力を使用し活動する非国家アクターは、大きく3種類に大別することができる。

第一は、紛争後の平和構築の文脈において、紛争後の和平プロセスやその後の SSR 活動に対する妨害や住民への暴力を試みる、スポイラー (spoiler) として位置づけられる集団である⁶。彼らは、国の正規軍とは異なり、公的な国家組織として統合されていないままに武装し、自らの目的を達成する手段として武力を使用する。資金、武器、人員などの独自の活動資源を有し、通常は国家の作戦に参加することはないが、場合によっては、国家アクターによって公式あるいは非公式に、または直接・間接的に支持されたり利用されたりすることもある (Schneckener 2009 : 9)。非国家武装集団 (non-state armed groups)、不正規武装集団 (irregular armed groups) などと称されるこうした集団には、ゲリラ集団 (rebels/guerrilla fighters)、民兵組織 (militias)、犯罪集団 (criminals)、傭兵部隊・民間軍事会社 (mercenaries/private security/military companies)、軍閥 (warlords)、テロ集団 (terrorists) などが含まれる (同掲書 : 9-14)。

第二に、伝統的に地域の治安確保や地域で起こりうる問題 (窃盗や家庭内暴力、宗

教的な問題など) を解決してきた、地域独自の伝統的組織がある。平和構築の研究においては、これらのアクターは、スポイラーというよりもむしろ、警察などの政府機関の潜在的な協力相手と位置づけられてきた。たとえば Bruce Baker は、アフリカの社会に安全を提供する非公式な組織を 11 種類に分類し、非公式な犯罪対策グループ、宗教的な警察グループ、宗教組織に属する民兵組織、部族や氏族が所有する民兵組織、などを挙げている (Baker 2009)。経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) は、ラテンアメリカ、東南アジア、アフリカの各地で地域の安全・治安問題を解決することを目的として組織され機能してきた伝統的、宗教的、非公式のメカニズムを「非国家司法機関」(non-state justice systems) と称している。そこには、犯罪防止集団、宗教組織に属する宗教警察、部族・氏族警察、政党警察などが含まれる (OECD 2007)。彼らは、「スポイラー」を排除する役割すら担うこともある。

第三に、第一と第二の中間に位置する、あるいはどちらとも判別困難な集団がある。OECD が「非国家司法機関」と呼ぶようなアクターは、地域の治安の維持や問題の解決に貢献する一方で、武器の使用によって殺傷や人権侵害を引き起こすこともある。逆に、武器使用による人権侵害や殺人、売春や違法ビジネスを繰り返す武装集団であっても、地域住民を保護したり、地域に独自の住民間のもめごとの解決に寄与したりしている場合も

多く存在する。

つまり、どのような武装集団も、政府の機能を代替・補完する形で治安の供給者として機能する可能性と、国家機構の活動を阻害するリスクの両方をはらんでいる。このことから、武装集団を「スポイラー」と「それ以外」に区別することは、現実的には不可能である。

2. 警察の能力の不足と信頼の欠如

正式なデータは存在しないものの、開発途上国や紛争後国においては、住民が自身の安全保障や地域の治安に関する問題解決を、非国家アクターに託すケースが、全体の8割を占めると言われている（Albrecht and Kyed 2011）。OECDも同様に、地域で発生する治安問題が公的法執行機関である警察に持ち込まれるケースは全体の1割程度で、その他は非国家のアクターに持ち込まれているとしている（OECD 2007）。住民にとっては、非国家アクターへのアクセスは容易であり、比較的短い時間で、安価に問題を解決することが期待できる。

では、なぜ住民は警察を利用しないのだろうか。

第一の理由は、警察の能力の欠如である。警察署のリソースの不足や警察官への教育・訓練不足は、警察の法執行能力に直結する。地域の犯罪行為を抑制することができない警察に対し、住民は不満や疑心を増幅させ、警察活動の正当性が弱体化する。また、警察官の汚職が深刻な国や地域も多い。このような状況において、住民は自分の身の安全を守る

代替手段として、自警団やギャングなどの武装集団に依存せざるを得なくなる。武装集団の影響力が増加すると、国家機関としての警察の正当性が弱体化し、警察不信が生まれるという悪循環が継続することになる（Davis 2010：399）。武装集団と、それを抑制しようとする警察の間に競争や抗争が激化すると、地域は不安定化し、住民はますます武装集団に依存することになる。武装集団と警察との間で癒着関係や汚職関係があり、対立構造が曖昧である場合も多く、住民が、どちらに保護を求めるべきかと混乱するケースもある。また、警察官の汚職、乱雑な捜査手順、住民に対する高圧的な態度は、しばしば、脅迫を常套手段とする武装集団のそれに類似している。逆に、武装集団が警察と似た制服・戦闘服を着用していることも多い。こうした状況はすべて、住民を混乱させ、住民の警察機構に対する信頼性を低下させる原因となる（同掲書：409）。

住民が警察よりも武装集団に依存してしまう第二の理由は、社会・経済的な背景にある。多くの開発途上国では、CD・DVDなどのコピー販売や違法な性産業などが大きなビジネスとなっており、これが貧困層の収入源に大きな割合を占めている。武装集団はこのようなビジネスの従事者から収益を得る見返りに、政府による取り締まりや他の武装集団からの攻撃から彼らを保護してきた。また、行政に代わって公園建設や就職斡旋などの社会福祉サービスを提供したり、住民間のトラブルを解決したりもしてきた（前掲書：406）。

こうした武装集団は、地方自治体や警察と癒着していることも多く、正当性を持たない庇護活動はさらに助長される。この結果、住民と武装集団との間に治安と経済の互惠関係が定着し、警察は、住民からの信頼性と正当性を失う (McIlwaine and Moser 2001)。

3. コミュニティ・ポリシングと武装集団

さて、従来のコミュニティ・ポリシングの理論は、武装集団をどのように位置づけられてきたのであろうか。

本稿の冒頭に記したように、コミュニティ・ポリシングとは、地域の住民が、現地の警察と協同により、地域の防犯対策を講じたり (control)、地域の治安・安全に関する諸問題を解決 (problem-solving) したりする活動である (Trojanowicz 1998, Bureau of Justice Assistance 1994 など)。よって、犯罪予備軍である武装集団は、抑止 (deter)、抑制 (control) の対象として位置づけられてきた。

また、コミュニティ・ポリシングは、住民組織と警察による協同作業によって互いのコミュニケーションを深化させ、信頼を醸成することにも重きを置いている。紛争後国や開発途上国など、警察の汚職や横暴が大きな問題となっている国や地域では、まず住民の警察に対する敵対心や懐疑心を低下させることが警察機構の民主化に寄与すると理解されている (Neild 2001 および Fielding 1995)。この文脈においては、警察と敵対する非正規の武装集団の存在を社会的に認めてしまうこと

は、一般住民の警察との信頼醸成のプロセスを複雑化してしまうと考えられる。

実際、ギャングをはじめとした武装集団や犯罪組織をコミュニティ・ポリシングに参加させるような取り組みはきわめて限定的であり、したがって、先行研究も未発達のようなのである。米国では、コミュニティ・ポリシングの実施団体である教会などが、町内の少年ギャング組織 (youth gangs) との対話や協同活動によって、治安改善の一助とする取り組みもみられるが (Chaskin 2010)、その目的はギャングの活動の抑止や少年の更生教育といった地域限定的なものであり、本論の射程とは異なる。

III 武装集団のセキュリティ・ガバナンスへの参加の可能性：平和構築の先行研究から

コミュニティ・ポリシングが武装集団を抑止、抑制の対象としてきた一方で、平和構築、特に SSR の先行研究においては、非公式な非国家アクターを放置・回避せず積極的にアプローチし、積極的に SSR の諸プログラムに参画させることで、より現実に即した改革が促されるとの指摘がなされている⁷。西側諸国は従来、紛争後国の警察・軍の民主的改革と能力構築を実施してきたが、それだけでは不十分であるとの見方が拡充している。本章では、特に SSR の既存の文献のなかで議論されてきた課題を整理したうえで、コミュニティ・ポリシングへの援用の可能性を探る。

1. 武装集団の参加の是非をめぐる議論

(1) 過去からの教訓

紛争後国の住民が警察よりも武装集団に依存しているという現実に直面したドナー諸国の間では、2000年代から、武装集団を含む非国家アクターにどのようにアプローチすべきかという議論が行われてきた。武装集団を可能な範囲でSSRのプログラムに参画させようとする取り組みはすでに世界中で進行している。たとえば、先述のBakerやOECDは、警察や司法機関などの改革を進める「国家レベルでのSSR」と同時並行で、コミュニティの伝統的な「非国家司法機関」を積極的に利用していく「多層的アプローチ (multi-layer approach to justice and security delivery)」を提唱している (OECD 2007 など)。

Robert Ricigliano は、武装集団を和平交渉やSSRの阻害要因として排除することで平和構築プロセス全体が失速してきた過去を振り返り、武装集団を平和構築の初期段階からあえて交渉に積極的に参加させることの重要性を強調している (Ricigliano 2005)。Lisa Denney も同様に、ドナー諸国は武装集団が地域において果たしてきた役割を現実的に受け止めたうえで国家建設にも積極的に利用すべきである、ドナーにはその戦略を立案する責任があると強調する (Denney 2012)。Herbert Wulf は、さらに大胆に、そもそも国家組織が暴力権力を独占すべきであるとするWeberの理論が世界中で普遍的に通用するわけではなく、武装集団の役割にも着目すべきであるとしており、国家機関のみを対象

としたSSRへの批判を展開している (Wulf 2007)。Bruce Baker と Eric Scheye も、多くの場合、地域の武装集団のほうが住民の心情や必要性についての確に理解し、警察よりもはるかに高い信頼を得ているため、この現実を踏まえた平和構築の戦略を立てるべきであると述べている (Baker and Scheye 2007)。Baker はさらにプラグマティックな視点から、たとえばアフリカの現状を鑑みると、住民にとって大切なのはいかに効果的に地域の治安が保たれるかであり、安全や保護の提供者が国家機関であろうと武装集団であろうとあまり関心を持たないため、ドナー諸国は、両アクターを積極的にかつ戦略的に協調させるプログラムを形成していくべきであるとも強調する (Baker 2010)。

(2) パワーシェアリングの理論

多民族国家のパワーシェアリング (power sharing) の議論も、武装集団へのアプローチと参加の必要性が論じられてきた。

Arend Lijphart は、多民族社会においては、国家が、各勢力による連合体それぞれに自治権を付与し、政治的資源を比例配分し、少数派に対しては拒否権を付与し、数の理論において政策決定が行われないように制御することで、民族間対立が解消されると指摘した (多極共存型民主主義モデル、Lijphart 2012)。また、複数の勢力の大連立による政権運営は、単純多数決による決定よりも正当性を確保することができ、政治的・社会的な寛容を生み、信頼醸成を促進し、ひいては民主主義的文化

を促進するとも提唱した。

Matthew Hoddieらは、第二次世界大戦以降の各地の紛争後和平交渉のデータをもとに、パワーシェアリングが行われたケースのほうがより長く平和が維持されると結論づけている (Hoddie and Hartzell)。また、Barbara Walterは、武装集団が紛争後の選挙で敗北して敵側の独裁的な政治勢力の占領下に置かれることを避けるために、できるだけ早くから交渉に参加するインセンティブを有している、よって武装勢力はパワーシェアリングに積極的な態度をとると説明している (Walter 2002)。

他方で、Anna Jarstadはパワーシェアリングのモデルに否定的である。彼女は、Lijphartが提唱する多極共存型モデルは紛争を終結させる初期ステージとしては有効であるが、その後の民主主義体制の形成には逆効果であり、長期的な安定には寄与しないと論じている (Jarstad 2008)。その根拠は次のとおりである。多数派の勢力が譲歩を強要されることで、勢力間の相互の信頼性は逆に低下し、暴力が行使されるリスクがある。また、武装集団が和平交渉に参加すると、和平に協力的な穏健派の影響力が弱体化してしまう。さらには、外国のドナーが介入してパワーシェアリングを促進することはローカル・オーナーシップを弱めてしまうし、武装集団を和平プロセスに含めると、代表性が曖昧になる。

Ulrich Schneckenerは、国際関係理論を和平プロセスに応用し、次のように述べる。従

来は武装集団を警察の実効能力によって抑止する現実主義的 (realist) アプローチが主流であったが、今後は、制度論的 (institutional) アプローチも行うべきである。Lijphartの主張するようなパワーシェアリングを実現することで、武装集団も、他の勢力と同様に、外国ドナーによる仲介に基づいて公式な合意を遵守せざるを得なくなる。他の勢力との同盟や連立を形成するなかで、法規範に基づく秩序が根付き、武装集団の行動や態度が変化し、他の勢力と協力的になり、地域の治安の形成に寄与することができる。彼はまた、武装集団は国家機関や他の勢力との協同活動を通じて「社会化」し、規範遵守の文化が醸成され、長期的には、武装集団に対する国際ドナーや住民の否定的なイメージの解消にも寄与する、という社会構成主義 (social constructionism) に基づくモデルも提唱している (Schneckener 2009)。

2. 援助プログラムとしての正当性をめぐる議論

上記のように、武装集団のSSRへの参加が民主化や和平の定着にどのような帰結を生むのかという議論が活発に行われてきたのは裏腹に、実際に武装集団を平和構築のための援助プログラムに参画させることには困難が付きまとう。

ドナーは、納税者／寄付者に対し、援助が適切な方法で実施されたことを説明する責任を有している。ドナーが武装集団を正式なカウンターパートとして認めてしまうと、

援助プログラム自体の正当性が危ぶまれる (Donais 2017 : 50)。武装集団の多くは、人権侵害、殺人、違法行為、違法ビジネスに関与している。ドナーがこのような組織と接点を持つことは、民主主義の根幹をなす基本的人権の保護やグッド・ガバナンスの理念と矛盾する (Denny 2012 : 2)。

3. 参加の条件

しかし、紛争後国において武装集団が SSR に参画した事例は存在しており、どのような条件下でそれが可能となるのか、ドナー諸国はどのような点に留意すべきであるかを検討した先行研究も散見される。それらのなかで述べられている条件は、以下の4点に整理できる。

(1) リスクの認識

シエラレオネで、SSR における国家アクターと非国家アクターの協力を観察してきた Lisa Denney は、ドナーが平和構築のプロセスに武装集団を参加させる際のリスクを以下のように指摘する (前掲書 : 2)。

第一に、武装集団の行動はしばしば予測不可能である。もし協力が失敗すれば、彼らは暴力を行使して和平交渉を妨害し、内戦が再発するリスクがある。

第二のリスクは、武装集団との協力行為そのものに付随する正当性の問題である。すでに述べたように、違法に武器を所持し、違法ビジネスを活動基盤とする集団が政府やドナー諸国と公式に協力する、という行為その

ものが、民主主義の理念とは相容れないので、ドナーが国際社会や納税者への説明責任を果たすうえで問題が生じる。さらに、当事国の国民の間から政府に対して、なぜ武装集団に妥協するのかといった疑念が高まり、政府に対する正当性の弱体化 (de-legitimization) に繋がる可能性がある。

(2) 十分な情報収集

当然のことながら、武装集団すべてが協力的であるとは限らない。ドナー諸国は、現地 NGO などからの協力を得ながら、情報を収集し、どの地域にどのような武装集団がどのような役割を果たしているかを熟知したうえで、協力の可否を判断すべきである。協力可能な武装集団を「開拓」するためには、地域に根ざした住民間ネットワークや現地 NGO からの詳細な聞き取り調査に基づくマイクロレベルの知識が重要であり、また、協力の価値がないと判断した際は、武装集団との協力を断念する決断も同様に重要である (Denny 2012 : 4)。

(3) 国家機関と非国家アクターとの間の調整メカニズムの確保

正当性の問題を解消するため、ドナーは、当該国の国家機関に、非国家アクターの活動を監視 (monitor) するよう促すべきである。これによって、武装集団の行動や規範がどれだけ遵守されているか追跡することが可能となり、プロジェクトの主体としての国家機関の正当性も確保される (Baker and Scheyne

2007: 520)。ドナー諸国は、武装集団の役割とその責任範囲を明確にしたうえで、被援助国の国家アクターにその管理を徹底させる体制を整える必要がある (Baker 2009: 21)。また、協力対象となりうる武装集団に対しても、説明責任を果たすよう促し、そのための能力向上を支援すべきである (Denny 2012: 3, Lawrence 2012: 15)。

Michael Lawrence は、政府機関と武装集団との「調整」の度合いは一律に決められるものではなく、地域の状況や武装集団の特徴によって柔軟に変化させるべきであるとしている。すなわち、政府機関が常に非国家アクターの行動を管理、監視、指導し、武装集団の活動状況を把握できる状況を維持すべきである場合もあるし、より拘束度の低い調整が必要とされる場合もある (Lawrence 2012: 10)。重要なのは、当事国の政府機関と武装集団との調整メカニズムを維持することであり、そのためにドナーは、被援助国の国家アクターと非国家アクターの両方と、継続的に交渉を行う努力が必要である (Scheye 2009: 12)。その際、ドナーは、国家アクターと非国家アクターが正当性をめぐって争うのではなく、機能的な役割分担が可能となるように支援しなくてはならない (Wulf 2007: 19)。

(4) 現地 NGO からの協力

上記3点を実現させるためには、現地 NGO の支援が不可欠である。協力の可能性のある武装集団を見極め、当事国政府と武装

集団との対話や交渉を円滑に進めるために、ドナーは、ローカル NGO に仲介者としての役割を期待する。欧米諸国による SSR 支援は、現地住民や武装集団からは、「介入」であると解釈されることが多い。ドナーは SSR の過程に直接関与するのではなく、被援助国のアクター同士の対話の促進、調整メカニズム構築の支援に注力し、緊張を回避すべきである (Scheye 2009: 12)。

ナイジェリア、ブルンジ、スリランカ、ミャンマーなどの各地で国際 NGO による対人地雷の撲滅運動の調査を行った Hofmann らは、国際 NGO は、武装集団を「敵」ではなく「協力者」として位置づけるために、まずはその地域で活動する現地の NGO やそれに類似する住民組織に仲介役を期待し、住民の信頼を得てから対話を始めていることを指摘している (Hofmann and Schneckener 2011: 3-8)。また、武装集団に対する監視においても、国家だけではなく現地 NGO の役割がきわめて重要であるとも述べている。そのため、多くのドナーは、現地 NGO に対し、武装集団による人権侵害やその他の規範からの逸脱行為があった際にどのように報告し、対処するかといった訓練、教育を提供している (同掲書: 33-31)。

4. 武装集団のセキュリティ・ガバナンスへの参加: 新興民主主義国のコミュニティ・ポリシングへの理論の応用

これらの先行研究は基本的に、紛争後国での SSR を前提としている。東南アジアのよ

うに民主主義の制度がすでに定着している国々において、いまだに社会に残存する武装集団をどう扱うかという問題は、さらに複雑である。

しかし、足立（2017）が指摘するように、新興国には新興国なりの「脱西欧」型のセキュリティ・ガバナンスが見られる。紛争後国の教訓を応用しつつ、コミュニティ・ポリシングの現地化は可能なのか、ドナー、国家、そして現地 NGO にはどんな役割が期待されるのかを探っていくことは可能なのではないか。

本稿では、新興民主主義国でドナーが武装集団をコミュニティ・ポリシングに取り込んだほぼ唯一の事例として、フィリピン・ミンダナオ島のバンサモロ地域での事業を取り上げる。この事業には、包括和平合意の調印後もまだ武装解除を行っていない2つのイスラーム武装集団が部分的に参加した。

本事例では、英国ドナー、紛争地での勤務経験を有する英国人のチームリーダー、そしてフィリピンの現地 NGO は共に、「バンサモロ・モデル」という表現を用いて、西欧型の手法がどの程度、ミンダナオに当てはまるのかを意識し、コミュニティ・ポリシングの「現地化」を具体的に議論している。次章で述べるように、3年間の事業の後、暴力や犯罪が減少したという犯罪学的なデータはないので、このケースを「成功例」と呼ぶことはできない。しかし、ドナーが現地 NGO と綿密な調整を図り、地方自治体の協力のもとに武装集団の参加を進めたプロセスは先駆的

であり、今後、他の東南アジア地域でも類似のアプローチが採用される可能性も予見させる。

IV 武装集団とコミュニティ・ポリシング： フィリピン・マギンダナオ州の事例から

1. 調査手法

すでに述べたように、本章で扱う事例は、西欧ドナーが、紛争後国ではない新興民主主義国家においてコミュニティ・ポリシングを支援し、そこに武装集団を参加させた数少ない事例である。筆者は同事業が開始された2015年より、実施主体である現地 NGO からの情報収集、意見交換を行ってきた。2016年3月に最初の成果物としての「ツールキット」が出版された際には、マニラ首都圏で開催された記念セミナーに出席し、ドナーである英国の非営利団体 British Council、事業に関わった現地の住民、来賓の内務自治省職員、国家警察職員に聞き取りを実施した。また、2016年12月には、現地 NGO の理事長で政治学者の Jennifer Santiago Oreta 氏を京都大学に招いて公開研究会を開催し、事業およびその課題について学術的なディスカッションを行った。

さらに、2018年2月から3月にかけては、筆者はパイロット地区であるマギンダナオ州パララン町（Parang Municipality, Maguindanao）とコタバト市（Cotabato City）において実際に事業を視察し、パララン町長、パララン町に出向している内務自治省の中央官僚、現地の住民などにインタビュー調

査を実施した。また、マニラ首都圏においても、SRIの理事ら、事務局長、およびプログラムのオフィサーに聞き取り調査を実施した。

2. 事業の背景

ミンダナオ島、特にバンサモロと呼ばれる住民の多数派がムスリムである地域においては、政府とさまざまな非国家アクターとの間での武力衝突が続いてきた。モロ民族解放戦線（Moro National Liberation Front : MNLF）、モロ・イスラム解放戦線（Moro Islam Liberation Front : MILF）の二大勢力はフィリピン政府との平和合意を締結している⁸が、武装解除が完了したわけではない。

ミンダナオ地域の非政府武装集団の実態は、山根（2016）に詳しい。二大勢力から分離したバンサモロ・イスラム自由戦士（Bangsamoro Islamic Freedom Fighters : BIFF）、アブ・サヤフ・グループ（Abu Sayaf Group : ASG）、ラジャ・ソレイマン運動（Rajah Solaiman Movement : RSM）などのイスラーム反政府勢力は、無差別爆弾事件、身代金目的誘拐事件等のテロ活動や「宗教税」を徴収するとの名目で恐喝行為等を行ってきている。また、東南アジアの地域テロ組織であるジェマ・イスラミヤ（JI）は、フィリピン南部にも拠点を有して軍事訓練やテロ活動を行ってきているとされているし、2017年5月には「イスラミック・ステイト（Islamic State : IS）」に忠誠を誓う過激派が南ラナオ州マラウイ市を占拠し、数ヶ月にわたって市街戦が繰り返された。こうした武

装闘争のほか、ミンダナオ全域では、国軍の補助部隊である予備役市民部隊、警察の補助部隊である市民ボランティア組織、その他自警団（vigilantes）、政治家や有力一族の私兵団などが武器を違法に所持・使用している（山根2016）。

それでも、最大の武装集団であるMILFが2012年に、広範な自治権を持つバンサモロ⁹自治地域の設立を目指す枠組み合意に調印し、さらに、2014年3月には包括和平合意に調印したことは大きな前進であった。枠組み合意の後、政府とMILFの両方の代表者から成る「バンサモロ移行委員会（Bangsamoro Transitional Committee）」が構成され、バンサモロ基本法（Bangsamoro Basic Law）の草案が取りまとめられた。

すでに大統領府に提出され、議会審議を待っている段階にあるバンサモロ基本法の草案には、バンサモロが自治区として独自の警察を持つことが定められており、11条「公共の秩序と安全」の2項においてバンサモロ警察（Bangsamoro Police）の創設が規定され、11項において、「バンサモロ警察は、平和と秩序を維持する本質的なメカニズムとして、コミュニティ・ポリシングを採用する」とされている。

3. なぜ武装集団を参加させようとしたのか

こうしたなか、英国の公的な非営利の国際文化交流機関であるBritish Councilは、バンサモロ警察の能力向上とバンサモロ自治地域のガヴァナンス改善を視野に入れてきた。

英国政府はかねてより、「国際コンタクト・グループ (International Contact Group : ICG)¹⁰」を通じて、ミンダナオ和平当事者への助言を実施してきたほか、北アイルランドにおける経験をフィリピンに伝えたいとして、MILF 構成員、警察官僚、軍人、ミンダナオで活動する NGO 職員などの英国訪問などを支援してきた経緯がある¹¹。

British Council は、在フィリピン英国大使館などとの情報交換の末、2015年4月から本事業を開始した¹²。British Council はナイジェリアなど他国でも類似の事業の経験を有している。チームリーダーに選定されたのは、英国の警察で35年間勤務したのちに、中東や東南アジア、アフリカで内務省や警察コンサルタントを務めてきた Philip Thompson 氏であった。

国家の安全保障機能を合法的な NGO や市民団体が共に担っていくという「西欧型セキュリティ・ガバナンス」の考えに基づき、British Council は当初から、住民組織や NGO のキャパシティ・ビルディングに積極的であった。しかし、武装集団を事業に組み入れる計画はなかったという¹³。

武装集団の参加を主張したのは、フィリピン側のパートナー NGO、Security Reform Initiatives (SRI) であった。マニラ首都圏に本部を置く SRI は、フィリピンの SSR を推進するアドボカシー NGO で、ベニグノ・アキノ (Benigno S. Aquino III) 政権時代に結成された「SSR のためのワーキンググループ (Working Group on Security Sector

Reform)」をもとに設立された。現在の理事長は、アキノ政権下で和平プロセス担当大統領顧問室 (Office of the Presidential Adviser on the Peace Process) の次官補に任用され、国軍と市民団体との対話、協力を促進してきた政治学者の Jennifer Santiago Oreta 氏である。

ミンダナオ和平の特徴として、フィリピン政府と MNLF、MILF との包括的和平合意が、武装解除 (disarmament)、動員解除 (demobilization) を経ずに締結され、まだ武装している MILF 兵士らに対しても社会復帰 (reintegration) の支援が実施されてきたことが挙げられる (Makinano and Alfredo 2001, Lala 2012, Estrera and Lai 2017 など¹⁴)。Oreta 氏らは「欧米ドナーは DDR を直線的 (liner) に考えるが、ミンダナオ和平プロセスは直線的ではない」として、武装集団は必ずしも「スポイラー」ではないので、ときには政府機構と協力が可能なパートナーとして扱うべきであると主張してきた。SRI は 2012 年にオーストラリアの政府開発援助で国軍近代化の事業を実施したことがあり、その際にも MILF、MNLF を国軍とのセミナーに招いて対話を促してきた経緯があり、ドナー側もこの提言を受け入れた。

4. コミュニティ・ポリシングの「現地化」の様相

事業は、2015年4月から2018年3月にかけて実施された。最初の1年間は住民との関係構築、コミュニティ・ポリシングの基本概

念の普及、実態把握が主眼とされ、2年目以降は、そこで収集された住民の声をもとに、警察への教育・訓練および住民と警察との協働による活動が企画された。

(1) 住民の認識：武装集団は機会でありリスクである

まず、住民が地域の安全にどのような意識を持ち、どのような潜在的なリスクが存在するのかを明らかにするために、ミンダナオの7つの州において、住民や警察に対する実態調査が実施された。調査を現地の言語でより精緻に実施するため、British Council と SRI は、すでに各地で活動している現地 NGO の職員や住民組織のボランティアを「調査員」として育成する研修を実施した。研修を受けたのは、NGO、地方警察官、フィリピン公共安全専門学校（Philippine Public Safety College：PPSC）の学生、MILF 構成員など 118 名であった。

調査員らは、自分たちの居住・勤務するコミュニティで、現地の言語や映像を用いて、ベースライン調査、啓発活動、コンサルテーション、戦略の作成、振り返り、の5つの活動を実施した。

啓発活動は、コミュニティ・ポリシングの基本概念を普及させるためにビデオ教材を使用したセミナー形式で実施された。参加した人数は 23,623 名に上り、うち 40.13% は女性であった。また、コミュニティ・ラジオなどの現地のメディアを通じてコミュニティ・ポリシングに関する情報を得た住民は合計

834,000 名に上った。

その後、SRI の職員と調査員は、マギンダナオ州、クタバト州、北ラナオ州、南ラナオ州、バシラン州、スルー州、タウイタウイ州の7州において紛争が多発しているコミュニティを対象に、フォーカス・グループ・ディスカッション形式でコンサルテーションを実施した。また、上記7州の警察官、PPSC の学生、MILF キャンプのなかにある 10 のコミュニティでも同様のコンサルテーションが実施された。合計 3,000 名が参加し、うち 47% が女性であった。

その成果物として、活動から得られた住民の声をもとに、英国型のコミュニティ・ポリシングをよりバンサモロ地域の現実に即したプロジェクトをデザインするための「ツールキット」（小冊子）が作成された。国家警察本部、ARMM 警察、PPSC、国家警察委員会（National Police Commission：NAPOLCOM）、国軍、内務自治省、MILF などからの代表から成る作業部会（Technical Working Group）が設置され、調査員らが地域住民から聞き取った警察への意見や治安に関するニーズを「ツールキット」として取りまとめ、2016年3月に発行した。

第1表は、ツールキットからの抜粋である。

第1表 警察に対する住民の意見 (2015-2016)

- そもそも、コミュニティ・ポリシングの概念は警察機構のなかにまず存在すべきである。
- 警察のサービスを標準化すべきである。
- コミュニティ・ポリシングには地域独自の価値観やニーズが反映されるべきである。
- 警察は地域の文化や多様性、紛争解決、仲介、倫理についての訓練を受けるべきである。
- 警察はサービス供給および顧客サービスの概念についての訓練を受けるべきである。
- 被害者に配慮した警察署を設けるべきである。
- 住民が警察署に向かうまでの物理的な身の安全が保障されるべきである。
- 警察署は、住民が身の危険を感じる事のない環境であるべきである。
- 警察署の窓口の取扱時間が周知されるべきである。
- 被害者や証人が、警察署を訪れる一般の住民と顔を合わせなくてよい設備を整えるべきである。
- 警察署での事情聴取は仕切られた個室で行うべきである。
- 警察官は適切な制服を着て、適切な方法で装備を身に着けるべきである。
- 警察はコミュニティの現状に応じた適切なパトロールのシフトを組み、コミュニティから可視的な存在であるべきである。
- 紛争の解決においては、地域独自の文化と伝統に基づく代替的な方法についても考慮されるべきである。

出所：British Council 2016

いずれも基本的な項目ばかりであり、いかに住民が警察に対して不信感と不満を抱いていることが読み取れる。作業部会のメンバーは、「ツールキットにまとめる段階で専門的かつ適切な表現に直したが、実際のコンサルテーションは、ほぼ警察の悪口と不満であった」と述べる¹⁵。特に警察の汚職についての懸念の声が多く聞かれたが、警察への配慮か

ら、ツールキットには掲載しなかったという。

また、ツールキットには、武装集団の存在についてはいっさい言及されていない。これは、MILF や MNLF とその構成員らを刺激しないためであるという。調査員によると、ツールキットに書かれていない声として、第2表のようなものがあつたという。

第2表 地域の治安に対する住民の意見 (2015-2016)

- MILF が支配的なコミュニティではなくても、バンサモロ地域では、住民のなかに MILF 構成員がいることが普通であり、彼らはまだ武装解除していないので、武器の使用を伴う紛争のリスクが高い。
- しかし MILF 構成員の多くは善良な一市民であり、コミュニティの治安を守ってくれる、警察より信頼できる面もある。
- もめごとの多くは土地をめぐる紛争であり、そのきっかけを作っているのは住民ではなくて有力一族の気まぐれや横暴である。MILF に武装解除を迫るのであれば、まず彼らが私兵を雇うのをやめたほうが良い。
- 紛争がヒートアップするとすぐに誰かが武器を持って解決にあたろうとするのは大きな問題である。
- コミュニティ・ポリシングの概念を説明すると、異を唱える住民は皆無であり、ぜひ実現されるべきだとの期待が高かったが、内心では誰もが、警察だけを教育してもコミュニティに武装した成員がいるかぎり落ち着くことはできないと考えている。
- よほど劇的に治安が改善し、武装集団の影響力が弱まらないかぎり、護衛のために武器を保持する住民の数は減らないのではないか。

出典：2016年3月15日、調査員への筆者聞き取り

ここで重要なのは、MILF の支配的な地域で生活する住民が、武装集団に一定の共感や謝意を示しながらも、暴力のリスクを感じていることである。そして、作業部会のメンバー（MILF 構成員を含む）が、公になるツールキットには武装集団の存在について言及すらしないという「配慮」を行っていることである。事業はこのように、警察と武装集団の両方を刺激しないよう、リスクを回避しながら進められた。

(2) 政府機関と非国家アクターとの間の調整の様態

2年目以降は、チームリーダーのThompson氏が、パイロット地区の一つであるマギンダナオ州パラン町の警察官50名に対して、教育・訓練を実施した。パラン町が選定された理由としては、土地をめぐる紛争が多発しており、武装集団が多いこと、マギンダナオ州のなかでも商業の中心地として注目を集める自治体であること、そして、2010年から町長を務めるIbrahim Ibay氏が西欧寄りの民主的な考え方を持つ人物であり、市民社会組織にきわめて協力的であることが挙げられる。

訓練の内容は、住民への接し方、警察署の適切な運営、サービス供給の標準化、宗教・文化への配慮、押収した武器の扱い方、自治体との役割分担およびコミュニケーションの適正化などであった。

教育・訓練を受けた警察官がコミュニティ・ポリシングを実践するには、市からの全面的

な支援が不可欠であった。フィリピンの多くの自治体では、警察署の設備は劣悪であり、被害者や証人のプライバシーを確保する部屋や防犯カメラはもちろん、制服やログ・ブックさえも十分に整備されていないケースもある。

パラン町は36台の防犯カメラを町内の紛争多発地域に設置し、警察署と市長執務室にモニターを設けて監視できるようにした。また、2016年には、25万ペソ（約50万円）以上の資本金を有する商店は自費で防犯カメラを設置することを義務付ける条例を制定し、犯罪の抑止に努めた。また、自治体の予算で小型の無線機を警察官と警察補助部隊、町の法執行機関の職員に配布し、地域の治安状況に関する情報を常時、共有できる仕組みを整えた。

パラン町警察は現在、警察署の前にコミュニティ・ポリシングの垂れ幕を掲げ、Facebook ページで住民に対して防犯の呼びかけを行ったり、警察の訓練について情報を発信したりしている。また、British Council と SRI は、警察と住民との合同セミナーや、警察を交えての治安に関するコンサルテーションも実施した。

パラン町で調査員を務めている市民防犯組織“Good Wednesday for Peace”のボランティアの女性たちは、警察への訓練が開始されてから1年で警官の態度は大きく変化し、住民の警察に対するイメージも向上したと述べる。第3表は、筆者が彼女たちから間接的に聞き取った、住民の意見である。

第3表 警察に対する住民の意見 (2016-2017)

- 以前は警察は住民を脅す「モンスター」のようであったが、最近では近づきやすくなった。
- 以前はそもそも、警察署には誰もいなかったが、現在はシフトが明確になっているようで、常に警官がいるので安心できる。
- 警察の専用の携帯電話番号があり、ショート・メッセージを送ると5分で駆けつけてくれるようになった。
- ドゥテルテ政権下での薬物対策の一環で警察は薬物常習者を殺害できるので、その意味では警察は住民から恐れられることがあるが、よくよく考えてみると、ドゥテルテ政権の前から警察は住民を脅す存在であったので、総合的に見れば、住民の警察への信頼は増しているのかもしれない。
- 武装集団と警察との関係はいまだに問題である。警察は僻地へ行くときは、身の安全のために制服を着ない。警察の姿を見かけると発砲する勢力がいるためである。ただ、武装集団と警察との間になんらかのコミュニケーション・ツールがあり、警察がその事前に「明日、そちらを訪問するが危害を加えるつもりはない」と説明することで対立が緩和されるケースもある。警察が武装集団に配慮するというのはおかしな話かもしれないが、ママサパノ事件¹⁶で明らかになったように、そのような調整は不可欠である。
- 警察が住民に高圧的な態度をとらないことはもちろん、武装集団に歩み寄り、携帯電話の番号を交換できるような関係を築くことが望ましい。国軍は心理戦などを通じてそうした人心掌握のノウハウを持っており、警察よりもスムーズにさまざまな勢力との調整をする能力がある。警察はその点において軍と協力すべきである。
- 治安を脅かしているのは警察の怠慢や武装集団の存在だけではないことに気づき始めた。電気代が払えないから盗電をする、家がないから私有地に住む、といった貧困層の抱える問題をもっとオープンに相談できる環境が必要である。多くのめもめごとは、土地や公共サービスをめぐって発生している。

出典：2018年2月26日、調査員らへの筆者聞き取り

Ibay 町長は、さまざまな問題はあるが、警察の法執行能力は向上し、住民からの信頼も向上したと述べる¹⁷。以前は、なにかもめごとがあると住民はバランガイ・キャプテン¹⁸や町長に頼ろうとしていたが、現在は警察署に電話をするようになったのは大きな進歩である。

町長はまた、自分を含むほとんどの住民はドゥテルテ大統領による戒厳令¹⁹の継続に賛成であり、戒厳令はコミュニティ・ポリシングに良い影響を与えたとも述べている。「規律を重視する軍が上に立つことで、庁の職員や警察官の勤務態度も改善された。西側の価値観とは相容れないかもしれないが、このような現実があることもぜひドナーには理解してほしいと思っている」と彼は述べている。

次の課題は、MILFを含む武装集団が武器を放棄し、社会に再統合することであるが、これについても国家政府および自治体の役割が不可欠である。Ibay 町長は、強制的に武器を取り上げるのではなく、職業選択の自由と自尊心を確保したうえで社会復帰してもらわないと、長期的な安定は得られないと述べる。バラン町では2016年に、違法漁業を取り締まる警備隊 Bantay Dagad²⁰を自治体のもとに創設し、MNLFの元司令官とその部下16名を期限付きで雇用した。ダイナマイト漁などの違法漁業を行う主体が武装していることから、武器の使用に慣れた元武装集団のメンバーにその役割を与えることは適材適所であり、自治体が元武装集団を信頼して準公務員の職を提供するというのは、現在武装

している人々への強いメッセージにもなると町長は述べる。このような戦略は、すでに内務自治省でも検討されている²¹。

2017年5月のマラウイ市街戦以降、MILFは、ISに忠誠を誓う過激派が各コミュニティに浸透しないよう、地方自治体と協力関係を結んでいる。武装解除に至る前にこうしたグループと手を組むことは、自治体にとってリスクもあるが、地域の事情に即したセキュリティ・ガヴァナンスの構築の例と言えよう。

(3) NGO および住民組織の役割

本事業の実施主体であるマニラに本部を置くフィリピン NGO の SRI は、コミュニティ・ポリシングに武装集団を参加させることはきわめて自然かつ当然のことであり、欧米型のコミュニティ・ポリシングを「現地化」することに大きな意味があると考えている。2016年に発行されたツールキットには“The Bangsamoro Model”というサブタイトルがつけられており、その考え方を体現している。

事業のために頻繁にバンサモロ地域に赴いている SRI の理事長の Oreta 氏は、武装集団を招き入れることは必要だが、彼らが事業に過剰に入り込んだり (penetrate)、操縦したり (maneuver) するリスクには常に注意を払わなくてはならない、現地 NGO はその意味で、外国ドナーの「スパイ」として現地を監視する役割も果たさなくてはならない、と述べる²²。British Council は非営利組織だが、政府開発援助の資金を使用する場合は、ドナーは、武装集団へのアプローチには一

層、慎重になるという。「現地 NGO としての私たちの情報を信頼してもらえない。あとは、現場の状況をドナーに適切に伝えること、我々が西欧の価値観と現地の価値観との橋渡しをすることが重要である」と Oreta 氏は述べる。さらに、マニラに本部を置くアカデミックな NGO 職員には理解できない現地の習慣や空気があるため、できるだけ現地にすでにある地元 NGO や防犯組織、女性組合などの住民組織にアウトリーチを委託することも重要であるとする。たとえば、住民は武装集団への不安を口にするに抵抗はないが、武装解除や動員解除についてセミナーのような公の場で話すとコミュニティの構成員の一部の心証を害することがあるなど、首都圏に住むキリスト教徒には想像できないような文化的な違いがあり、住民自身に調査員として活動してもらいながら武装集団を監視してもらうことが望ましいとも指摘する。

現地 NGO の能力の高さと、武装集団に支配される地域であっても既存の住民組織が活発に活動していることは、紛争後国には見られない新興民主主義国の特徴であろう。修士号や博士号を有し、西欧の学術動向やドナーの関心事項を理解し、英語に堪能な職員が勤務し、Oreta 氏をはじめ政治任用によって中央政府や地方自治体の職にも就いたことのある理事が事業を監視できるような NGO の存在は、ドナーのリスクを軽減する。

チームリーダーとして雇用されている英国人の元警察官、Thompson 氏は、英国ドナー側としては、事業費が直接、武装集団に流れ

ないように注意していると述べる。また、警察への訓練はすべて、警察機構改革の専門家である自分が担当するとも述べている。他方で、住民の価値観は英国のそれとは大きく異なるので、現地 NGO および住民組織によってコミュニティ・ポリシングが「現地化」されていくのは望ましいことであると述べている²³。

5. 事例の小括

武装勢力をコミュニティ・ポリシングに参画させるための適切な条件とはなにか。本稿では単一の事例しか扱うことができないが、事例のなかで鍵となる事項は以下のとおりである。いずれも、前章で見た SSR の先行研究で指摘されてきたような諸条件との共通項が見て取れる。

第一に、英国の非営利ドナー British Council と、事業実施主体であるフィリピン NGO の SRI は、コミュニティ・ポリシングのプロセスに MILF をはじめとした武装集団を参加させることの重要性を認識しつつも、公の場で武装集団の存在について言及することを避け、刺激しないように注意を払っている（リスクの認識）。MILF の支配するコミュニティが事業地に含まれ、MILF の構成員が啓発やコンサルテーションに参加しているが、住民たちは、「彼らは協力的にもなるが、暴力を誘発する可能性もある」と認識している。

第二に、SRI は、現地の住民組織などに研修を行って調査員として養成することで、住

民の情報を効果的に集める仕組みを整えている（情報収集）。

第三に、本事業の裨益者である住民は、国家機構である警察、および地方自治体が、非国家武装集団となんらかの形でコンタクトを維持することを望んでおり、SRI はそれを支援していた（調整メカニズムの構築、維持）。パラン町長の Ibay 氏も、自治体が武装集団に対してメッセージを送り続けることの重要性を指摘していた²⁴。

第四に、すでに述べたように、本事業では、首都に本部を置くフィリピン NGO の調整能力と、すでに確立されたバンサモロ地域の住民組織の協力が鍵となっていた。「現地 NGO は外国ドナーの「スパイ」として現地を監視する役割も果たさなくてはならない」という SRI の視点は、ナイジェリア、ブルンジ、スリランカ、ミャンマーなどの事例を調査し、現地 NGO は武装集団による逸脱行為を監視する役割を果たすとした Hofmann らの指摘（Hofmann and Schneckener 2011 : 3-8, 33-31）と共通する。

V 結論

本稿では、セキュリティ・ガバナンスの「脱西欧化」の重要性が議論されているなか、本稿では、従来あまり取り上げられてこなかった新興民主主義国のコミュニティ・ポリシングの事例を検討した。警察や軍、内務省といった国家アクターが機能しつつも武装集団を抱える国々に対し、従来、西側ドナーは国家中心の能力構築支援を重視し、治安を

妨げるゲリラやギャング、私兵、自警団などの非合法的で正当でないアクターに直接アプローチすることはほとんどなかった。

ミンダナオの事例は、現地の事情に即し、武装集団を条件付きで参画させるというユニークな事例である。そして、英国ドナーの側にコミュニティ・ポリシングを「現地化」して実施しようとする意図があり、現地NGOが、住民とドナーとの橋渡し役となって、コミュニティ・ポリシングを「脱西欧化」する事例でもあった。

本事例では、武装集団をどう扱うかという方法論だけでなく、コミュニティ・ポリシングの価値そのものも脱西欧化されているのを見て取ることができる。コミュニティ・ポリシングの究極の目的は警察と住民の協同によるコミュニティの治安・安全に関する問題解決である。しかし同時に、コミュニティ・ポリシングは、警察と住民が協働によって相互の信頼を醸成していくプロセスでもある。筆者が2016年3月に「ツールキット」の出版記念セミナーに出席した際、事業の成果として説明されたのが、犯罪率の低下や紛争の減少ではなく、住民からの警察への要望リストを作り上げて「ツールキット」に記載したという活動そのものであることに、驚きを禁じ得なかった。2年後の2018年2月と3月に現地で調査を実施した際も、犯罪や武力紛争が減少したという証言は得られず、警察と住民との関係が改善したことのみが成果とされていた。それは本事業が、現地に固有の文化や紛争解決のメカニズム、住民たちの潜在的

な不安や要望をあぶり出すことに主眼を置いているからである。言うまでもなく、こうしたアプローチは非常に時間がかかり、かつ、成果が可視化されにくく、西側ドナーの価値とは相容れない可能性がある。

セキュリティ・ガバナンスの「脱西欧化」に、地方自治体の果たす役割も興味深い。パラン町長のIbay氏は医師でもあり、ドナーとは英語で民主的な価値観に基づいて議論するが、地元では自分自身もボディガードを雇用してきた。しかし、そのような人物が現地社会の支持を集め、武装集団とのコンタクトを確立してきた様子は非常にユニークである。

本稿では、治安部門改革の先行研究をコミュニティ・ポリシングに応用することで、新興民主主義国に対してどのような「脱西欧的」なセキュリティ・ガバナンス支援が望ましいのかをあぶり出そうとしてきた。

今後は、民族・宗教対立は薄いが伝統的なギャングや有力者の私兵が正当な理由なく武器を所持しているフィリピンの非ミンダナオ地域、日本をはじめ西側ドナーから警察の能力向上のための支援を受けながらも「プレマン」が存続しているインドネシアなどを対象に、そうした武装集団がコミュニティ・ポリシングにどのように関わる可能性があるのか、また、そこには西側ドナーの関与の余地があるのかなど、さらに分析を進め、コミュニティ・ポリシング研究に新しい視点を提供したい。

【謝辞】

本研究は、京都大学東南アジア地域研究研究所「東南アジア研究の国際共同研究拠点」IV-10「東南アジアにおけるコミュニティ・ポリシングー治安改善および警察改革へのインパクトの検討ー」(2016-2017年度)、JSPS 科研費基盤研究B「コミュニティ・ポリシングの紛争予防効果」(2017-2019年度)および、公益財団法人トヨタ財団2016年度研究助成プログラム「東南アジアにおけるコミュニティ・ポリシングの実践から学ぶー治安改善および警察改革へのインパクトの検討ー」(2017-2019年度)の助成を受けて実施した。

参考文献

足立研幾編著 2017『セキュリティ・ガバナンス論の脱西欧化と再構築』ミネルヴァ書房
 岡本正明 2015『暴力と適応の政治学ーインドネシア民主化と地方政治の安定』京都大学学術出版会
 独立行政法人国際協力機構公共政策部 2008「フィリピン共和国国家警察銃器対策能力向上プロジェクト事前調査報告書 平成20年12月」<http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11925955_01.pdf>などを参照。
 独立行政法人国際協力機構産業開発・公共政策部 2012「インドネシア共和国市民警察活動促進プロジェクト(フェーズ2)終了時評価調査報告書 平成24年5月」<http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12082384_01.pdf>
 山根健至 2017「フィリピンの紛争と再編される安全保障の協働関係」足立研幾編著『セキュリティ・ガバナンス論の脱西欧化と再構築』ミネルヴァ書房
 ———. 2016. 「フィリピンの紛争とセキュリティ・ガバナンスー国内安全保障における非国家武装主体の役割ー」『立命館大学人文科学研究紀要109号』
 Albrecht, Peter and Helene Maria Kyed, 2011. "Introduction: Non-state and customary actors in development programs," in Albrecht, P., H. M. Kyed, D. Isser and E. Harper (eds), *Perspectives on Involving Non-state and Customary Actors in Justice and Security Reform*, DIIS.

Asia-Europe Foundation and Hanns Seidel Foundation Indonesia. 2011. *Good Policing: Instruments, Models and Practices*. <https://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Publikationen/110323_Good-Policing.pdf>
 Baker, Bruce. 2009. *Security in Post-Conflict Africa: The Roles of Nonstate Policing*. CRC Press.
 ———. 2010. "Linking State and Non-State Security and Justice," *Development Policy Review*, Vol. 28, No. 5, September, pp. 597-616.
 Baker, Bruce and Eric Scheye. 2007. "Multi-Layered Justice and Security Delivery in Post-Conflict and Fragile States," *Conflict, Security and Development*, Vol. 7, No. 4, 2007, pp. 503-528.
 Bangsamoro Transition Commission. 2017. Draft Bangsamoro Basic Law submitted to Malacañang on July 17, 2017 (バンサモロ移行委員会によって2017年7月17日に大統領府に提出されたバンサモロ基本法の法案)
 British Council. 2016. *Community Policing Toolkit: The Bangsamoro Model*.
 Bureau of Justice Assistance. 1994. *Understanding Community Policing: A Framework for Action*, NCJ Monograph, August 1994.
 Chaskin, Robert J. ed. 2010. *Youth Gangs and Community Intervention*, Columbia University Press.
 Davis, Diane E. 2010. "Irregular Armed Forces, Shifting Patterns of Commitment, and Fragmented Sovereignty in the Developing World," *Theory and Society*, Vol. 39, No. 3/4, May 2010, pp. 397-413.
 Denney, Lisa. 2012. "Non-State Security and Justice in Fragile States: Lessons from Sierra Leone," *ODI Briefing Paper 73*, April 2012.
 Donais, Timothy. 2017. "Engaging Non-state Security Providers: Wither the Rule of Law?" *ASPJ Africa and Francophonie*, 4th Quarter, pp. 39-55.
 Estrera, Alan Ben L. and Lai, Justin Wei. 2017. *Rebel integration in conflict settlements: past lessons and the prospects of MILF reintegration*, Thesis submitted to Naval Postgraduate School, Monterey, California. December 2017.
 Fielding, Nigel. 1995. *Community Policing*, Clarendon Press.
 Lala, Francisco J. Jr., 2012. "Settlement Without Disarmament in the Philippines: The Unheralded Outcomes of the GRP-MNLF Final Peace Agreement," Giustozzi, Antonio. ed. *Post-conflict Disarmament, Demobilization and Reintegration: Bringing State-building Back In*, Routledge.
 Hoddie, Matthew and Caroline A. Hartzell.

2010. *Strengthening peace in post-civil war states: Transforming Spoilers into Stakeholders*, University of Chicago Press.
- Hofmann, Claudia and Ulrich Schneckener. 2011. "NGOs and Nonstate Armed Actors: Improving Compliance with International Norms," *United States Institute of Peace Special Report* No. 284, July 2011.
- Jarstad, Anna K. 2008. "Power-Sharing. Former Enemies in Joint Government," in Anna Jarstad, Timothy K./Sisk, Eds., *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge, pp. 105-133.
- . 2013. "Sharing power to build states," in David Chandler and Timothy D. Sisk (eds.), *Routledge Handbook of International Statebuilding*, Routledge.
- Lawrence, Michael. 2012. "Towards a Non-State Security Sector Reform Strategy," *SSR Issue Papers* No. 8, May 2012.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press.
- Makinano, Merliza M. and Alfredo Lubang. 2001. "Disarmament, Demobilization and Reintegration: The Mindanao Experience," A paper Prepared for the International Security Research and Outreach Programme, International Security Bureau, Department of Foreign Affairs and Trade, Canada. February 2001. <http://www.international.gc.ca/arms-armes/assets/pdfs/makinano_lubang2001.pdf>
- McIlwaine, Cathy. and Caroline C. Moser. 2001. "Violence and social capital in urban poor communities," *Journal of International Development*, Vol. 13, No. 7, 2001, pp. 965-984.
- Mukerjee, Doel and Mushtaq Rahim. 2013. "Police e Mardumi: Indigenous District-Level Civilian Policing in Afghanistan," Verma, Arvind et al. *Global Community Policing: Problems and Challenges*, CRC Press.
- Molloy, Desmond. 2017. *Disarmament, Demobilization, and Reintegration: Theory and Practice*, Kumarian Press.
- Neild, Rachel. 2001. "Democratic Police Reforms in War-torn Societies," *Conflict, Security and Development*, Vol. 1, No. 1, 2001, pp. 21-43.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2007. *Enhancing the Delivery of Justice and Security: Governance, Peace and Security*.
- Ricigliano, Robert. 2005. "Choosing to Engage: Armed groups and peace process," *Accord: An International Review of Peace Initiatives*, Conciliation Resources, Issue 16.
- Scheye, Eric. 2009. "State Provided Service, Contracting Out, and Non-State Networks: Justice and Security as Public and Private Goods and Services," *OECD-INCAF Discussion Paper*, July. Paris: OECD-INCAF.
- Schneckener, Ulrich. 2009. "Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood," *SFB-Governance Working Paper Series*, No. 21, October 2009.
- Sedra, Mark. 2011. "Towards Second Generation Security Sector Reform," *In The Future of Security Sector Reform*, edited by Mark Sedra, pp. 102-116.
- Shibuya, Eric Y. 2012. *Demobilizing Irregular Forces*, Polity Press.
- Stedman, Stephen J. 1997. "Spoiler Problems in Peace Processes," *International Security*, Vol. 22, No. 2, pp. 5-53.
- Stephen J. Stedman, "Spoiler Problems in Peace Processes," *International Security* Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 5-53; and, Matthew Hoddie and Caroline A. Hartzell, *Strengthening Peace in Post-Civil War States: Transforming Spoilers into Stakeholders*, University of Chicago Press, 2010.
- Thacher, David. 2009. "Community Policing without the Police? The Limits of Order Maintenance by the Community," Peter Grabosky ed. *Community Policing and Peacekeeping*. CRC Press.
- Trocki, Carl A. 1998. *Gangsters, Democracy, and the State in Southeast Asia*, Cornell University Press.
- Trojanowicz, Robert 1998. *Community Policing: A Contemporary Perspective*, Routledge.
- Ricigliano, Robert. 2005. "Choosing to Engage: Armed groups and peace process," *Accord: An International Review of Peace Initiatives*, Conciliation Resources, Vol. 16. 2005.
- Weber, Max. 1965. *Politic as a Vocation*. Fortress Press.
- Walter, Barbara F. 2002. *Committing to Peace The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press.
- Wong, Kam C. 2009. "A Chinese Theory of Community Policing," Wisler, Dominique and Onwudiwe Ihekwoaba D. eds. *Community Policing: International Patterns and Comparative Perspectives*. CRC Press.
- Wulf, Herbert. 2007. "Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence," *ACPACS Occasional Paper*, No. 9, 2007.

注

- 1 事業詳細については、独立行政法人国際協力機構公共政策部 (2008)などを参照。
- 2 事業詳細については、独立行政法人国際協力機構産業開発・公共政策部 (2012)などを参照。
- 3 事業詳細については、Asia-Europe Foundation and Hanns Seidel Foundation Indonesia 2011などを参照。
- 4 たとえばアフガニスタン国家警察 (Afghanistan National Police) は市民警察として1960年に創設されたきわめて非正規組織に近い団体であったし (Mukerjee, Doel and Rahim 2013)、中国では毛沢東の Mass Line Policing がコミュニティ・ポリシングとして理解されていた (Wong 2009)。
- 5 仮に対立していたとしても、競争や競合によってサービスの質が洗練され、手続きの透明性が担保され、最終的に、もっとも効率的にサービスを提供できるアクターが残ることは望ましい。西欧のように、従来は軍や警察が担ってきたサービスが民営化されていくことは望ましい分業である。したがって本稿は、非国家アクターである民間軍事会社や民間警備会社の存在を否定するものではない。しかし、脅迫や強奪、権威によって治安を維持しようとするアクターによる安定は、長くは続かない。
- 6 スポイラーについては、Stedman 1997, Hoddie and Hartzell 2010 を参照。
- 7 こうした考え方は、元戦闘員の動員解除 (Disarmament, Demobilization, and Reintegration : DDR) の議論にも表れており、従来の元戦闘員を対象とした DDR のみならず、コミュニティにおける武装集団の社会復帰を目指した活動などを含む「第二世代 (second-generation)」、「次世代 (next generation)」の DDR のありかたについての検討が活発に行われている。たとえば、Molloy 2017, Shibuya 2012 など。
- 8 MNLF は、96年に最終和平協定 (ジャカルタ協定、Jakarta Accord) に調印し、ミスアリはムスリム・ミンダナオ自治地域 (Autonomous Region of Muslim Mindanao : ARMM) 長官に就任した。新たな自治政府を設立する手続きなどについて折り合いがつかず、今日まで両者は合意の実施について協議を続けている。MNLF の離脱者らによって1984年に結成された MILF は、2014年3月に政府との包括和平合意に調印した。
- 9 バンサモロは「モロの土地」という意味。ムスリムおよびその居住地域を指す。
- 10 英国、日本、トルコおよび4つの NGO (マニラを拠点とする人道対話センター (Center for Humanitarian Dialogue)、アジア財団 (Asia Foundation)、ロンドンを拠点とするコンシリエーション・リソーシーズ (Conciliation Resources)、インドネシアを拠点とするムハマディア (Muhammadiyah)) から構成された。
- 11 “PH law enforcers look at UK model for Bangsamoro police,” *Philippine Daily Inquirer*, December 24, 2015.
- 12 British Council は英国政府から補助金を得ているものの、政府とは一定の距離を保っている。
- 13 2016年3月15日、筆者インタビュー。
- 14 “Disarmament to be most difficult part of Bangsamoro peace process” も参照 *Philippine Daily Inquirer*, October 19, 2014. も参照。
- 15 2016年3月15日、筆者インタビュー。
- 16 2015年1月、警察の特殊部隊が、マギンダナオ州の MILF が支配するマサパノ (Mamasapano) 地域に、停戦合意で定められている事前調整なしに進入し、銃撃戦の末、警察側に49名の死者が出た事件。
- 17 2018年2月27日、筆者インタビュー。
- 18 バランガイ (*barangay*) は最小の地方行政単位。その長であるバランガイ・キャプテンは全国一斉選挙にて選ばれる。
- 19 「イスラミック・ステイト」に忠誠を誓うマウテ (Maute) グループがマラウイ市を占拠した2017年5月23日、ドゥテルテ大統領はミンダナオ全土に戒厳令を発出した。憲法の規定により、当初の有効期間は60日であったが、戦闘が収束しないために2017年末まで延長され、さらに2018年末まで再延長された。
- 20 海を守る、の意味。
- 21 2018年2月26日、バラン町へ出向している内務自治省官僚への筆者インタビュー。
- 22 2018年2月28日、筆者インタビュー。
- 23 2016年3月15日、筆者インタビュー。
- 24 もちろん、どのような調整メカニズムが望ましいかはケース・バイ・ケースであり、普遍的な処方箋は存在しない。携帯電話番号の交換やホットラインの共有といった初期段階の交流にとどめておくのが望ましいのか、意見交換やコンサルテーションの機会を持つべきなのか、あるいはバラン町のように武装集団を町行政にまで取り込もうとするのが望ましいのかは、その都度、関係する政府・非政府アクターの間で調整され、決定されていく必要があろう。

Non-Western Approach to Community Policing: How should the Western donors treat non-state armed groups in Community Policing in Southeast Asia?

KIBA Saya* and YASUTOMI Atsushi**

Abstract

This article starts with a question, “How should the Western donors treat non-state armed groups in Community Policing in Southeast Asia?” In the Western literature of Community Policing (CP), non-state armed groups (NSAGs) have been treated as spoilers and thus isolated from various CP programs sponsored by Western donors. However, NSAGs often play important roles in solving problems that are related to local security inside their community, and their presence and functions cannot be simply neglected in CP programs. Examining the existing studies related to engagement of NSAGs in the context of Security Sector Reform (SSR), the authors suggest that they be also incorporated – under the suggested four conditions – in CP programs sponsored by Western donors in Southeast Asia. The authors demonstrate the CP project carried out by the British Council and its partners in Mindanao, the Philippines, as an exemplary case and advocate that some useful lessons need to be drawn from it for future CP programs that are tailored to specific local circumstances in the region.

* Associate Professor, Faculty of International Communication, Komatsu University. Adjunct Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

** Lecturer, Faculty of International Liberal Arts, Miyazaki International College. Researcher, Research Institute for Peace and Security.

