

## ハイブリッドな国家建設の可能性と課題：イラクの治安部門改革（SSR）を例として

著者	長谷川 晋
雑誌名	研究論集
巻	108
ページ	51-68
発行年	2018-09
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1443/00007819/">http://id.nii.ac.jp/1443/00007819/</a>

## ハイブリッドな国家建設の可能性と課題

— イラクの治安部門改革 (SSR) を例として —

長谷川 晋

### 要 旨

本稿では、紛争国における国家再建において、民主化と自由主義経済を重視する欧米主導のリベラルな国家建設と、現地の被支援国政府および現地住民の主体性を重視するローカル・オーナーシップ論の融合の事例としてイラクの治安部門改革 (SSR: security sector reform)、すなわち国家の中核に位置する治安維持を担う様々な組織、例えば軍、警察、司法機関等の実務能力の向上や民主的な組織への体質改善を目指して行われる種々の改革を扱う。欧米諸国を中心とする支援国が目指す国家像と、現地国の政府や住民が望む国家像との間に齟齬が存在した場合、どのような折衷的な国家建設が可能なのかを、イラクで実際に行われている取り組みをもとに分析する。現地アクターと外部アクターが協働する「ハイブリッド」な国家建設の可能性と課題をまとめる。

キーワード：ハイブリッド、リベラル、国家建設、イラク、治安部門改革

本稿では、紛争国における国家再建において、民主化と自由主義経済を重視する欧米主導のリベラルな国家建設と、現地の被支援国政府および現地住民の主体性を重視するローカル・オーナーシップ論の融合の事例としてイラクの治安部門改革 (SSR: security sector reform = 国家の中核に位置する治安維持を担う様々な組織、例えば軍、警察、司法機関等の実務能力の向上や民主的な組織への体質改善を目指して行われる種々の改革のこと<sup>1)</sup>) を扱うが、端的に言ってイラクの事例が示しているのは、理念と現実のギャップであろう。これはアフガニスタンなど、武力行使の応酬が続いている場所における国家建設、特に SSR に共通する点であるが、SSR における短期目標の「紛争の停止、治安の安定」とそれを実現できるだけの治安部門の「装備・能力の向上」が優先されるあまり、他方での SSR の長期目標としての「治安部門の民主的統治、人権の尊重など組織の体質改善」が後回しに、場合によってはほとんど関心を持たれていないように見えてしまうという状況が現れている。したがって、本稿で扱うイラクの SSR も専ら軍と警察の改革に焦点が当てられ、司法・懲役制度や議会等における監視制度の改革などについては、ここでは扱っていない。国家建設の中で重要な位置を占める SSR は、上記の短期目標と長期目標の両立を目指すものである。すなわち、SSR とは、治安

が安定しなければ長期的な組織改革は不可能であるが、同時に国民を守る意思のない、人権や民主主義を無視した治安部門は紛争再発の要因になりかねないという認識に拠って立っている。しかしながら現実を見る限り、必ずしもその通りにはなっていない。そこでは治安の安定という短期目標が優先されるため、SSRが技術的な訓練と装備の提供（train & equip）中心のものになり、組織の規範的な側面に関わる改革は軽視されてしまう。また、イラクのSSRを象徴する別の特徴として、民間軍事会社（PMSC：private military and security companies）が大規模にSSRに関与していることが挙げられる。これはそもそもイラクの政権交代がフランスやロシアなど他の安保理常任理事国を含む多くの国々の反対を押し切って行われ、戦後の占領・統治政策が米軍主導で行われたことに起因する。しかしこうした特徴を持つ米軍主導のSSRは、治安の回復と国軍・警察の再建というSSRにとって最も重要な目標を達成できなかった。

他方、暴力装置を国家の管轄の下に一元化することを目指してきたこれまでの国家建設が、イラクのように内戦が続く脆弱国家において限界を見せている中、スンニ派を中心とする部族集団やシーア派の民兵組織、クルド人武装組織など、地元社会に根を張った多くの非公式または準公式のアクターがイラクの公的治安機関に代わって各地域で住民に安全を提供するという事態が生じている<sup>2)</sup>。そもそも国家が安定的に安全を提供できる状況のほうが稀である脆弱国家において、国際機関、NGO、PMSC、自警団、マフィア、民兵など国家以外のアクターが安全提供の役割を分有していることのほうが通例である<sup>3)</sup>。とりわけ地元組織による安全提供は、「国家からの安全保障」が国内の治安維持に成功できていない地域において、それに代わる「社会からの安全保障」として注目を集めている<sup>4)</sup>。ただ、山尾が論じているように、イラクのSSRの特殊性は、準公式アクターも含む非国家主体と国家との共働でもなく、またアフリカなどに見られるコミュニティ・ポリシングのようなボトムアップ型の安全提供でもなく、国家の軍・警察が自身の役割を果たせない中で様々な非公式・準公式の武装組織が、それぞれの政治的利害に基づいてバラバラに安全を提供しているという点である<sup>5)</sup>。吉岡は、「イラクの安定化という困難な課題は、中央政府による統治の回復か、さもなくば脆弱国家かという二元論ではなく、「インフォーマル」なアクターの存在を積極的に評価するハイブリッド・ガバナンスにそのヒントがある」と論じている<sup>6)</sup>。そもそも、マックス・ウェーバーの「正当な物理的暴力行使の独占を（実効的に）要求する人間共同体」<sup>7)</sup>という主権国家の定義は、歴史の現実を反映したものなのかどうかも再検討の価値がある。例えばカラファノは、中世から現在に至るまで主権国家が暴力装置を排他的に独占したことなど歴史上一度もなく、戦争は常に公的部門と民間部門の混成によって行われてきたと主張している。したがって、PMSCなど様々な非国家主体が注目を浴びるたびに出てくる「国家による暴力装置の排他的独占の浸食」という議論は的外れであると論じている<sup>8)</sup>。イラクで起こっているような「(国家アクターと非国家アクターの連携・協力という意味での)ハイブリッド」な安全の提供は、長い歴史的なスバ

ンで見れば本来の統治のあり方に戻っているにすぎないのかも知れない。そうであるとするならば、現在イラクのような脆弱国家で起こっているハイブリッドなセキュリティ・ガバナンスはより積極的に評価されなくてはならないかも知れず、ひいてはこれまでの国家建設のあり方に修正を迫るものである可能性もある。

本稿では、まず第1節において、イラクで米軍が主導して実施した SSR の実態を詳しく見ていく。対テロ戦争の中で行われた米軍主導の SSR は、イラク現地の社会についての米国側の理解が欠如したまま実施され、結果的に治安の回復に成功できなかった経緯をたどる。また、米軍主導の SSR の特徴である PMSC への業務委託の実態とそれが SSR にもたらした影響がどのようなものであったかも詳しく見ていく。続く第2節では、近年イラクで治安の回復に一定の成功を収めている中間（非公的・準公的）組織（例えば覚醒評議会、クルド人部隊、シーア派民兵など）との連携による治安維持活動の詳細を通して、米国が SSR を通して目指していたこと（DAC 的（＝リベラル）な SSR）と、イラクで実際に生じたことのギャップを浮き彫りにしていく。最後の第3節では、以上で示したイラクの SSR の実態が、本書のテーマである折衷的（外部アクターと内部アクターの協働という意味での「ハイブリッド」）国家建設に対してどのような示唆をもたらしているかを考察する。

## 第1節 米国主導の SSR

### (1) イラク戦争後の経緯

2003年にイラク戦争が始まってからまもなくして、米政府が戦前に持っていたイラク戦後統治の見通しが非現実的であることが明らかとなった。圧倒的な軍力で短期間に戦闘を終結させ、戦闘終了後は現地の有力者の下で新しい国家の治安部門が機能すると踏んでいたラムズフェルド国防長官の当ては外れ、それに代わる国家建設戦略もないまま、国内の治安悪化に歯止めをかけることが全くできずにいた。

米軍主導で行われていたイラクの SSR も行き詰まっていた。2003年、訓練を受けたイラク国軍の兵士のほとんどは、待遇に不満を感じて途中で任務を放棄してしまった<sup>9)</sup>。SSR で必要とされる訓練活動の量も膨大で、国際組織などから派遣されている訓練官だけでは対処できず、米軍の負担が増す結果になっていた<sup>10)</sup>。また、イラクの警察改革についても、治安の悪化と SSR 戦略の欠如のために、大幅に遅れる結果となった。イラク人警察官の数自体は、2003年末時点で7万人を超えていた<sup>11)</sup>。しかし、このイラク人警察官に訓練を提供するために派遣される予定だった6000人の文民警察官は、のちに1500人に削減され、さらに最初の24人が派遣されるまでに半年もかかったという<sup>12)</sup>。

このように戦後統治戦略が完全に行き詰まりを見せていた2006年、米軍は戦略の大幅な見直

しを余儀なくされ、ついに2006年12月、米軍は『Field Manual (FM) 3-24: 反乱鎮圧作戦』を出版した。このFM 3-24は、ベトナム戦争以来初となる反乱鎮圧作戦についての軍事ドクトリンとして注目を浴びた。従来の軍事ドクトリンと異なるところは、ブッシュ政権のイラク戦略に対して批判的な国防総省内部および外部の人権団体・学者・ジャーナリストなどの識者たちとの協議を経て内容が修正されたことであった<sup>13)</sup>。その内容は、反乱鎮圧作戦の本質である紛争の政治的・社会的側面を考慮に入れたものであり、「住民本位 (population-centered)」の反乱鎮圧作戦を実行すべきことを述べている<sup>14)</sup>。

また、FM 3-24は米地上軍の大規模な展開を前提としており、可能な限りイラクからの早期撤退を目指していたブッシュ政権が明確に方針を転換したことがわかる。実際にこの新しいFMが出版された1ヶ月後の2007年1月、ブッシュ大統領は新しいイラク戦略として、さらに2万人の米地上軍の「増派 (surge)」を発表するに至った<sup>15)</sup>。ここにおいて、ベトナム戦争以来、脇に追いやられていた反乱鎮圧作戦が、イラクにおいて戦略の中心的な関心へと引き戻されたことが明確になった。

こうした米軍の戦略上の変化が、イラクにおけるSSRの戦略にも大きな変化をもたらした。この『FM 3-24』の「ホスト国の治安部門の発展」と題された第6章が、新しいSSR戦略を提示する章として割かれている<sup>16)</sup>。まず、反乱鎮圧作戦 (counterinsurgency: COIN) を成功に導くためのSSR戦略として、現地住民の支持と政府の正当性がくり返し強調されていることが目につく。また、住民の自由を侵害することなく、法の支配に基づいて、米軍および多国籍軍が撤退した後も組織として持続可能な治安部門が必要であると主張されている<sup>17)</sup>。また、効果的な治安部門の特徴として、中立的で住民すべてを分け隔てなく守ることができ、法の支配の下で人権を尊重する治安部門であること、そして中央政府に忠実で、国益を守り国民に仕える者との自覚のある治安部門であること、と記されている<sup>18)</sup>。治安部門全員が交戦規則 (rule of engagement) と武力紛争の国際法を習得する必要性まで言及されている<sup>19)</sup>。

このような記述に対しては、「それはあくまでSSRのための建前であって、本音ではイラクから一刻も早く撤退したいがために、現地人によって治安部門の人数と能力を増強することが米軍の真の目的だった」という反論が考えられるかも知れない。しかしながら、このあとでFM 3-24は次のように書いている。通常戦では小規模作戦の敗北は戦略的にはほとんど影響がなかったが、反乱鎮圧作戦では現地軍の小さな戦術的敗北が深刻な戦略的影響をもたらすおそれがあり、反乱鎮圧作戦とはすなわち「認識の戦い (“Insurgent warfare is largely about perceptions.”)」である、と。人心を掌握して政府の正当性を高め、反乱軍の支持基盤を切り崩さない限り、勝利することはできないと述べられている<sup>20)</sup>。有効な出口戦略の模索を目的とした現地調査のために多くの政治学者や文化人類学者が動員され、現地社会で起こる紛争要因を部族や宗派といった所与の現地集団に還元するこの時の米軍の見方に対しては、批判的な議

論もある<sup>21)</sup>。ただ、米軍のドクトリンの目指すものが「衝撃と畏怖 (shock and awe)」から「人心掌握 (hearts and minds)」へと変化し<sup>22)</sup>、その後に一時的ではあれ治安の改善が見られたことは確かであった。問題は、米軍が米軍側の都合で転換した SSR 戦略が、この後にもたらされた治安の一時的な改善の理由だと本当に言えるのかどうかであるが、それは次節で詳しく検証する。

米軍側の視点に立ったイラクの SSR の戦略変化を理解するために、もう少し FM 3-24 の記述内容を詳しく見ておこう。この第 6 章の最後で、かつて英軍がマラヤで行った反乱鎮圧作戦の成功事例が非常に詳しく記されており、米軍の戦略がこの歴史上の成功例から教訓を得ようとしていることがわかる。米軍がこの軍事ドクトリンの中で新しい戦略のために注目しているのは、次のような歴史上の事実である。1948年、マラヤ共産党は英国植民地政府に対して反乱を開始した。これに対して当初英国植民地政府は、マラヤの治安部門の数を大幅に拡大することで対応し、現地の英軍部隊は 4 万人に、マラヤ警察は 5 倍の 5 万人に拡大した。しかし、たった数週間の訓練を受けただけの新しい警察官たちは腐敗して住民を虐げ、反乱鎮圧作戦において全く成果を出すことができなかった。反乱鎮圧作戦で行き詰まった英軍は 1952 年に新しい戦略を作り、まずは腐敗した能力のない警察官 1 万人を排除した。訓練期間も大幅に延長され、幹部警察官は警察学校での授業を義務付けられ、そこで最新の犯罪捜査法や情報の収集・分析技術を学んだ。また、マラヤ共産党の支持基盤となっていた中国系の現地住民組織と協力して、中国系の現地住民から警察官を採用し、その結果、中国系の警察官の人数は倍以上に増えた。現地住民との関係が改善された結果、彼らは反乱鎮圧作戦に必要な情報をマラヤ警察に提供するようになり、マラヤ共産党の反乱軍は徐々に支持基盤を崩されていった。1953 年には英軍は撤退を開始し、反乱鎮圧作戦の指揮権を徐々にマラヤ人へ移行させていった。このマラヤにおける英軍の経験から、FM 3-24 は「マラヤの反乱鎮圧作戦は全ての反乱鎮圧作戦に対して適用できる教訓を与えてくれる。それは、人数の増強だけでは十分ではない (Manpower is not enough) ということだ」とはっきり述べている<sup>23)</sup>。現地住民との関係を改善して「住民本位」の警察改革を推進した結果、治安の安定に大きく貢献したことに強い関心を持ち、これをイラクにおける米軍の戦略にも反映させようとする意図が FM 3-24 の記述からうかがうことができる。

そして、現代における「住民本位」とはすなわち、FM 3-24 でも挙げられている「中立的で住民すべてを分け隔てなく守ることができ、法の支配の下で人権を尊重する治安部門であること、そして中央政府に忠実で、国益を守り国民に仕える者との自覚のある治安部門であること」を意味していると考えることができる。そのように考えた時、米軍が新たに提示した SSR に対する考え方は、法の支配・人権の尊重・政府の正当性の重要性を挙げている点において、DAC のガイドラインが提示する自由主義的な SSR の理念と多くの共通性を持っている

とすることができる。問題は、こうした理念や意識レベルでの大きな転換を反映する形で現場の SSR が変化したのかどうかという点である。米軍はあくまで米軍の都合によって SSR の戦略を変化させ、それが治安の改善において一定の成果をもたらしたことから、この点だけ見れば米軍の SSR 戦略の変化は肯定的に評価されるだろう。しかし、次節で見るように、その実態はイラク国内の様々な「非公的・準公的」な中間組織の間の相互作用によってもたらされた治安の改善であった。

次節へ移行する前に、米軍が主導したイラクの SSR が持つ無視しえないもう一つの特徴を見ておく。それは、民間軍事会社（PMSC）の大規模な SSR への関与である。そもそも、2004年4月以降、米占領軍に対する武装闘争が激化したきっかけは、3月末、米軍から業務委託されてイラクで活動していた PMSC のブラックウォーター（Blackwater）社の武装要員4名がファルージャで武装勢力の襲撃によって死亡し、それに対する報復措置として米軍がファルージャ侵攻を開始したことであった。この作戦によって多くの民間人が犠牲となり、町はほぼ壊滅した。同年11月の第2回目の米軍によるファルージャ侵攻によって、イラク国民の米軍に対する反感はいっそう強まった<sup>24)</sup>。この米軍による SSR における PMSC の大規模な利用は、米軍側の思惑と現地勢力の思惑のギャップの大きさを象徴する存在であるため、その実態を詳しく見ておく。FM 3-24で示された SSR 戦略の理念レベルの転換は、現場では出口戦略のための効率性追求の一環として利用される PMSC の行動には反映されてはいなかった。

## (2) イラク SSR に関与する民間軍事会社（PMSC）の存在感

すでに述べたように、イラクの SSR は米軍主導で行われ、そこでは米国に拠点を置く民間軍事会社（PMSC）が業務を委託されて米国の正規軍に代わって現地の国軍と警察の改革に大規模に関与している。米国政府は、この PMSC に対して管理・監視を十分に行わないまま SSR の活動の多くを委託していた。米国政府が PMSC を直接徴兵して訓練を提供しているわけではないため、PMSC 要員の質は PMSC を信用して任せる以外にない<sup>25)</sup>。PMSC を利用することの理由としてしばしばコストの節約が言及されるが、コストが節約できていることを証明するには、市場における競争と入札制度における透明性があることが前提となる。しかし、PMSC 市場については、この両方に対して疑問が呈されている<sup>26)</sup>。

こうした PMSC がイラクで注目を集めるようになって以来、どのように PMSC を規制・管理すべきかという議論が多くの論者によってなされてきた<sup>27)</sup>。2003年5月にイラクで戦闘終結宣言が出され、占領統治と国家再建が始まった当初は、イラクの PMSC が行っている新たな活動に対する標準化されたルールは米国防総省には存在していなかった<sup>28)</sup>。例えば、PMSC の社員がどのような条件と承認の下でどのような種類の武器を所有・使用してよいかについても、明確な規定はなかった。2005年10月3日に米国防総省は国防総省指令（DoD Instruction）3020.41

「米国軍に随行することを承認された請負業社員」を発表し、PMSC 要員の法的地位や、自己防衛の場合にのみ武器の使用を許されるというルールを明確にした<sup>29)</sup>。しかしながら、こうしたルールにいかんして実効性を持たせるかという問題がなお残り、イラクで活動する全ての PMSC の全ての契約に対してこの規制を実施することは困難であることが指摘されている<sup>30)</sup>。

また、イラクの治安部門に対して、PMSC が実地訓練を行っている最中に実際に起こった事件として、訓練中における不測の襲撃に遭遇した場合に、訓練と戦闘の境界が消滅してしまう事例がいくつか報告されている。実際には PMSC が攻撃作戦を行うことは禁じられているが、イラク警察に特殊作戦の訓練を提供する任務を7900万ドルで請け負っていた USIS 社は、2004年11月にファルージャで訓練中に武装勢力と戦闘活動を行った疑惑がかけられている<sup>31)</sup>。同記事によれば、USIS 社の訓練官は自分が殺害した武装勢力の人数を豪語していたという。ある米国務省職員は、このような訓練の最中に襲撃を受けた場合、軍事の専門家である PMSC の訓練教官は、攻撃作戦が法で禁じられているとはいえ、「生徒」たちの前で戦わずに撤退することは実際にはできないとも話している<sup>32)</sup>。このような不測の事態を防ぐためには、まだ訓練して間もない現地軍・警察に対する PMSC の訓練に軍の護衛がつかなくてはならないが、結局人員不足のためそれは実現せず、国務省はそのような護衛の任務のために別の PMSC を雇い始めた<sup>33)</sup>。治安が悪い状況の中での訓練は戦闘活動に発展する可能性が十分予想できるにもかかわらず、また訓練官は攻撃作戦に PMSC が加わることが禁じられていることを周知しているにもかかわらず、十分な管理・監視の下に置かないまま訓練の実施が PMSC に委ねられている。その結果、訓練官は自身が教える戦闘技能に依拠して戦闘活動に参加してしまう。治安が悪くて人員が不足している中で、PMSC に対する依存度が高まれば高まるほど、PMSC に対する管理・監視はいっそう機能なくなる状況に陥っていた。

2003年6月に米政府からイラク国軍の訓練の契約を勝ち取ったヴィネル（Vinnell）社による訓練は、教室での授業形式の戦略や戦術の勉強が中心で、実戦で使えるような訓練はあまり行われなかった<sup>34)</sup>。MPRI 社や SAIC 社など下請の PMSC が他にいくつか存在していたため、訓練の手法やカリキュラムに混乱が生じた。最初にこの訓練プログラムを卒業した警官は、卒業後に課程の多くをもう一度やり直さなければならなかった<sup>35)</sup>。そして12月には、この訓練を受けていた警察官の半数が途中で訓練を放棄してしまうことになった<sup>36)</sup>。まだ残っていた警察官の一部は、隊列行進や無線機への応答の仕方などごく基本的なスキルさえも習得していなかった<sup>37)</sup>。現場での SSR の活動を PMSC にすべて任せた結果、治安を安定させて国家建設を確固たるものにできる治安部門を構築するという SSR の戦略レベルの目標の達成に、全く寄与しない訓練に終わってしまった。そして、訓練の途中で修正の必要性が明らかであったにもかかわらず、ヴィネル社は契約を維持してカリキュラムの完遂にこだわり、9つの大隊の訓練を契約通りに続けた<sup>38)</sup>。



南アフリカに本拠を置くエリニス (Erinys) 社は、パイプラインや精油所などイラクの石油関連施設の警備とイラク警備隊への訓練の提供の契約を獲得するまでは、ほとんど無名の存在であった<sup>39)</sup>。2003年8月に連合国暫定当局 (CPA) と4000万ドルの契約を結び、イラクの140の油田を守る6500人の武装警備隊の提供および訓練を実施することになった。しかしながら、2006年になってイラク復興特別監察官 (SIGIR) から不正行為や武器・書類の消失を指摘され、訓練を提供したイラク警備隊の人数も SIGIR との間で食い違いが見られるようになった。警備隊の訓練のために購入した6000丁以上もの AK-47の保管場所も特定することができなかった。石油関連施設周辺の治安は改善せず、度重なる反乱勢力の襲撃を受け続けた<sup>40)</sup>。SSR の具体的な内容を適切に管理・監視できていなかったせいでイラク警備隊の能力は向上せず、SSR がめざす安定した治安部門の構築も実現しなかった。

アフガニスタンでも警察訓練に携わっているダインコープ (DynCorp) 社は、2004年からイラクの警察改革にも関わっている。しかし、実際にダインコープ社の訓練官が現地に着してみると、すぐに問題が明らかとなった。ダインコープ社の訓練官500人に対して、訓練を受けるイラク警察の警察官は9万人であった<sup>41)</sup>。ある訓練官は、40人のチームで4つの県にまたがるイラクの警察官2万人を訓練しなくてはならなかった。また、ダインコープ社の訓練官500人を監視する人員は、バグダッドにいる米政府の職員2人と民間請負企業の社員1人だけであった。必要とされる人員数と実際の人員数のギャップがあまりに大きすぎたため、現場での指導訓練 (mentoring) は望むべくもなく、訓練チームは国内の各警察署を月に一度訪問するのがやっとであった<sup>42)</sup>。計画の段階からダインコープ社へのほぼ丸投げの状態ですべてが進められたが、警察の能力向上は全く進まず、のちに米軍が代わって警察訓練を担うようになった。反乱鎮圧作戦に伴う戦闘活動が激しさを増してくるとイラク警察とダインコープ社の訓練官の犠牲は増えていき、2004年9月から2006年4月までの間に2842人のイラク警察官と20人のダインコープ社員が死亡している。警察官の負傷者は5812人にのぼった<sup>43)</sup>。

2006年12月に『FM 3-24』が出版された後においても、米国防総省からイラクに派遣されている契約管理の専門官は十分でなく、管理・監視の機能不全が改善されることはなかった。派遣されている者でも、反乱鎮圧作戦についての経験を持つ者はほとんどいなかった。PMSCの活動を評価するシステムも米国防総省は持っていなかった<sup>44)</sup>。

2011年12月に米軍がイラクから完全撤退した後、イラクの国家再建を米国防総省から引き継いだ米務省は、職員およそ16000人 (その大部分がPMSCを含む請負業者) をイラクに派遣しているが、米国防総省の苦い教訓を十分に活かしているとは言えない状況であった。法の支配の訓練やSSRや爆発物処理などにおける専門的スキルを持った職員の数は十分でなく、輸送や食事の準備なども、ほぼ全面的に請負業者に依存している状況であった<sup>45)</sup>。イラクの現実にそぐわないセミナー講義はイラク人警官にも評判が悪く、コストが高い割に一向に訓練が進

まない状況となっていた<sup>46)</sup>。

## 第2節 「非公的・準公的」武装組織との連携による SSR：リベラルな SSR との乖離

ここまで、米国側の視点から SSR に対する認識が2006年末以降に変化してきた経緯と、他方で現場での効率性重視による PMSC の大規模な活動という実態を詳細に見てきた。本節では、イラク側の視点から SSR がどのように理解され、またどのように関与されていったのかを見ていき、米軍側の思惑とイラク側の思惑のギャップを浮き彫りにしていく。

CPA はフセイン政権下で軍・治安機関を牛耳っていたバアス党勢力を一掃し、ゼロから新しい治安部門を構築しようと考えた。しかし2004年4月に反米武装闘争が激化して以降、いまだ再建途上にあったイラクの国軍と警察は反乱軍を抑えることができずに瓦解した<sup>47)</sup>。その空白を埋めるようにして現れてきたのが、イラクの伝統的な社会に根を張る様々な部族集団や民兵組織であった。例えば、2007年ごろに米軍がイラクのアンバール県において、「覚醒評議会」と呼ばれる地元部族勢力を武装させ、アルカイダ対策を担わせたことで治安の安定に成功した<sup>48)</sup>。また、2014年に「イスラム国 (IS)」からラマーディを奪還する作戦でも、地元武装勢力との協力が大きな役割を果たした。他にも、クルド人地域の軍であるペシュメルガやシリア派民兵の人民動員部隊 (PMU: popular mobilization unit) のような「半フォーマル」な組織が、特定の地域で住民からの支持を得て治安維持の任務にあたっている。国家の下への暴力装置の集中を一律に求めることの多いリベラル国家建設の「万能アプローチ (one-size-fits-all approach)」<sup>49)</sup> が批判を受けている中で、政府、地方自治体、地方の宗教・民族組織、民兵組織など、国家主体と非国家主体によって状況に応じて構築された多様な協力・連携関係が一定の成功を収めている事実は注目に値する。

イラク戦争後にまず台頭してきたのはシリア派民兵組織、なかでもサドル派のマフディー軍と、イランとのつながりが強いバドル軍団であった。IS によってモスルが陥落されたあとは、シリア派の民兵が緩やかにつながる PMU として組織化されるようになった<sup>50)</sup>。隣国のシリアでの内戦に乗じて急速に勢力を拡大していた IS がシリア派をイスラムと認めない立場をとったため、それに強い恐怖を覚えたシリア派教徒は、志願兵や民兵を動員し PMU を結成した。シリア派のコミュニティを守り、住民からの強い支持を受けるようになった PMU は、このあとイラク政府の閣議と議会によって正式に国家組織として認められたが、実態はシリア派の既存政党の民兵であった<sup>51)</sup>。また、イランから大きな支援を受けた結果、PMU はイラクの正規軍を凌駕するほどの勢力になり、結果的にイラク中央政府の管理が及ばなくなっていった<sup>52)</sup>。

また、シリア派だけでなくスンニ派を中心とする部族もまた、IS という共通の敵への対処のために武装化するようになった。2006年以降、米軍はイラクからの早期撤退をめざして、地

方部族を組織化し、武器や装備と資金を与えて治安維持活動にあたらせるようになった。このスンニ派を中心とする部族連合が上述の「覚醒評議会」で、覚醒評議会はその後のイラク国内の治安回復に大きな成果を見せることになった。米軍や米軍に業務委託されたPMSCのような外部アクターとは異なり、現地社会にしっかりと根差したネットワークを持つ組織が治安維持活動の一部を担うようになった結果、この部族連合はイラク全土へと広がっていった<sup>53)</sup>。2008年4月の時点で、この覚醒評議会の構成員は10万5千人にまで増加した<sup>54)</sup>。当初はCPAのもとで武装解除され、徐々に国軍や警察へと編入される予定であったこれらの非公的な武装組織は、歯止めのかからない治安の悪化を受けて反対に武装を強化されることとなった。覚醒評議会は、機能不全に陥った国軍と警察に代わり、検問、巡回、武器の押収、武装勢力との交戦、宗教行事や式典や選挙時の投票所と有権者の警備など、地元住民の安全のための任務に従事した<sup>55)</sup>。米軍は悪化する治安情勢を受け、とにかく一刻も早く出口戦略を見出そうと現地勢力への責任移譲を急いだのだった。覚醒評議会による治安維持活動は、イラクにおける月間死者数の劇的な減少に貢献し、そのおかげで2007年末からイラクの駐留米軍は段階的な縮小が可能となった<sup>56)</sup>。米軍にもイラク中央政府にもできなかったことを、部族連合という非公的なアクターが実現できたことの要因は、閉鎖的なコミュニティが支配的なイラクの社会で、部族が現地住民にとっての重要な正当性の源になっているからであった<sup>57)</sup>。

さらに、イラク北部に位置し、実質的に国家内国家のように統治されているクルド人自治区では、自治区内の治安維持にあたる武装組織のペシュメルガが存在する。2003年のイラク戦争以後も、クルド人自治区内の治安維持活動はこのペシュメルガによって担われてきた。また、共通の敵であるISとの戦闘においても、ペシュメルガをはじめとするクルド人武装組織が大きく貢献している。自治区内では長年二つのクルド人政党が対立を続け、それによってペシュメルガ自体も決して一枚岩ではないが、ISに対する戦闘では両者は一定の協力関係を築いており、自治区内の治安維持に成功している<sup>58)</sup>。次頁の地図は、2017年3月時点におけるイラク国内の各勢力の勢力範囲を示すものである。

北部にはクルド人武装組織のペシュメルガが支配する地域が広がり、バグダッドの北および北東に位置する地域にはシーア派組織が支配する地域が広がる。かなり縮小したとはいえ、バグダッドの北西やモスル周辺にはIS支配地域が依然として残り、様々な勢力が入り乱れていて戦闘の最前線になっていることがわかる。そして、バグダッドより南に位置する地域は、イラク国軍およびスンニ派武装組織が支配する地域が広がっている<sup>59)</sup>。イラクの正規軍と警察が国内の治安回復を実現できない状況の中、様々な非公的・準公的な武装組織が地域ごとに現地住民の安全を守るための活動に従事し、また一部の地域ではこれらの非国家組織と正規軍や警察が連携・協力して治安維持にあたっている結果、このような斑模様の勢力図になっている。当初CPAは、シーア派とクルド人の民兵組織を武装解除するつもりでいたが、反米武装闘争

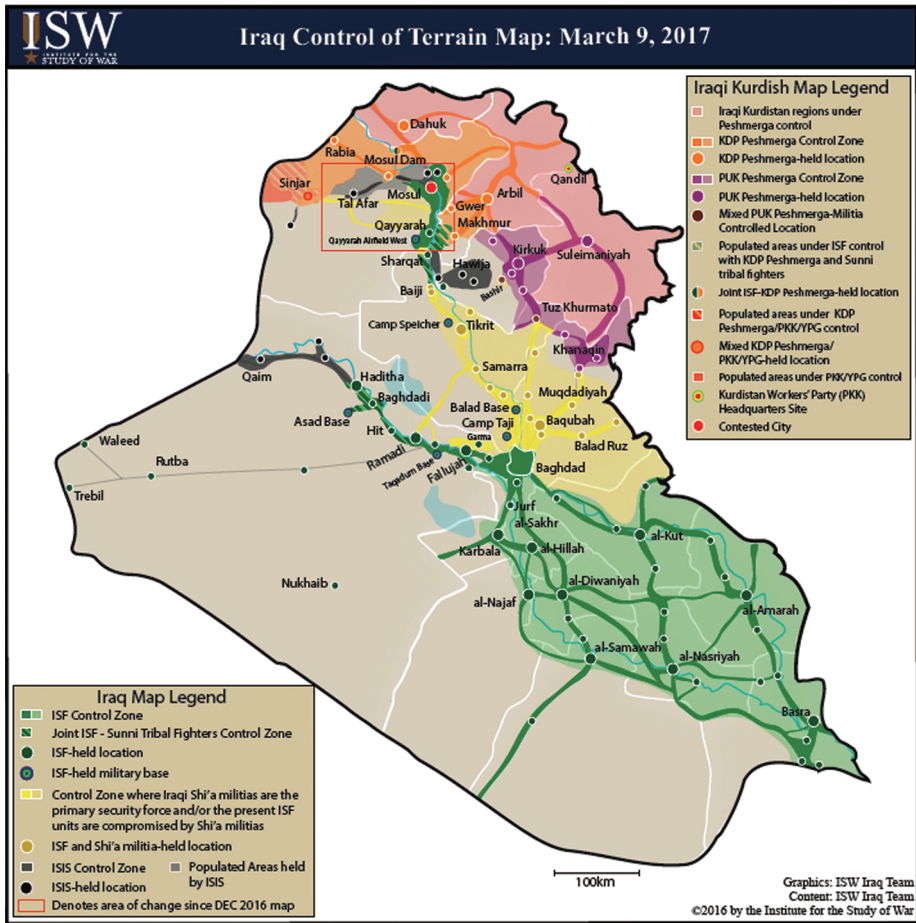


図1 イラク勢力図 (2017年3月9日時点)

が激化して治安の悪化に歯止めがかからない状況の中で、武装解除は後回しにされた。その結果、正規軍や警察を上回る能力を持った民兵組織が現れ、軍・警察の再建と体質改善を目指すSSRの長期目標は実現困難になった<sup>60)</sup>。

こうして緊張関係を伴いながらも築かれた国家アクターと非国家アクターの間の連携・協力(国家アクターと非国家アクターの連携・協力という意味での「ハイブリッド」)は、治安を大きく改善させる要因となった。しかし他方で、武装解除を免れて力を温存することが可能になったイラクの部族集団や民兵組織は、治安回復の成功に伴って増大した影響力を政治に反映させようと動き始めた。これらの武装組織はそれぞれが所属する政党の政治力の源となり、選挙で勝利した政党は自派の民兵組織を正規軍や警察に大量に編入させることでさらに影響力を増大させた。これにより治安機関への党派主義の浸透が進むことになった。公的な治安部門のメンバーは、国家への忠誠心というよりは、所属する党への忠誠心に基づいて活動し、治安の

政治化が顕著となった<sup>61)</sup>。

ここで見てくるのは、第1節で詳しく見た米軍側の視点からのSSRの理念とその実態とは異なり、米軍主導で進められているように見えたリベラルな国家建設の実態は、現地社会に根差す様々な非公的・準公的な武装組織によるしたたかな権益闘争の側面を有していたという事実である。部族や民兵といった内部アクターの地元組織は、外部アクターが主導するSSRを利用して自らの利益を最大化する戦略を採っていたといえる<sup>62)</sup>。その結果、リベラルな国家建設が描くSSRのイメージとは全く異なるSSRが現実に現れることになった。すなわち、民主的に選ばれた中央政府の下に集中された暴力装置に国内の様々な武装非国家主体が吸収され、軍や警察など国家の公式の治安機関が独占的に国民に安全を提供するという国家像を前提とする治安部門の姿とは大きく異なる。それは国家建設の失敗なのであろうか。それとも脆弱国家の再建における「ハイブリッド・ガバナンス」<sup>63)</sup>の可能性を示すものなのだろうか。また、そうした治安維持活動の分有が行われている脆弱国家に対して支援を行う外部アクターは、こうした分有を積極的に評価して長期的な民主化プロセスの支援につなげるべきなのか、それともあるべき国家像からの逸脱と見なして是正を支援するべきなのか。最終節では、本書のテーマである折衷的（外部アクターと内部アクターの連携・協力という意味での「ハイブリッド」）国家建設にとってのイラクのSSRの意義をまとめたい。

### 第3節 折衷的國家建設にとってのイラクのSSR意義——可能性と限界

ここまで米軍が主導して行ってきたイラクのSSRの実態と、イラク社会に根を張った地元の有力な武装組織がそれぞれの政治的な利害に基づいて協力してきた治安維持活動の実態を対比させる形で論じてきた。外部アクターが主導権を握る形で行う国家建設の限界が指摘される一方で、仮にそれが国家の下に暴力装置が一元化されたウェーバー的な国家をめざす国家建設とは異なるとしても、もし現地社会の治安維持に有効であるならば、現地住民からの支持によって一定の正当性を持つ地元の武装組織を積極的に育てるべきだという議論もある<sup>64)</sup>。中央政府が単独で安全保障政策を実施するだけの能力を持ち、理想とする秩序を共有する西欧諸国を前提とするセキュリティ・ガバナンス論の限界を指摘し、非西欧諸国の事例を導入することで「脱西欧化」を志向する議論も盛んになされている<sup>65)</sup>。イラク、アフガニスタン、アフリカなどに見られる脆弱国家では、国家が国民に安全を提供できる特権的な存在ではもはやなく、一定の権威と治安維持能力を備えたインフォーマルな組織との連携を現実的な選択肢として考えていかざるを得ない状況にある。ただ、吉岡が指摘するように、こうした国家アクターと非国家アクターの連携による安全の提供（ハイブリッド・ガバナンス）の難点は、「一定の権威、正当性、能力を備えた『インフォーマル』な組織」というものがどのような要件で成立し得る

のかが不透明なことである<sup>66)</sup>。イラクの事例にあてはめると、治安の回復に成功を収めた覚醒評議会などの非公的な治安組織は今後もイラクの治安部門の建て直しの中で重要な役割を果たし続けるのか、それとも国家の分裂を助長し、再び新たな対立の種を蒔く存在になっていくのかの判断は難しい。山尾は、国家機構が再建途上にある段階では、安全の確保に關与する様々な非国家アクターを管理して調整・共働を可能にする国家の能力が存在せず、そのような状況のままアクターが多様化すると、これまでのセキュリティ・ガバナンス論で積極的に評価されている国家アクターと非国家アクターの共働や役割分担は制度化されないと警告している<sup>67)</sup>。これがイラクで現実のものとなれば、非公的・準公的な武装組織との連携によって短期的には安全の確保に成功し得ても、SSRの長期的な目標である持続可能な治安部門の再建は実現が困難になってしまうおそれがある。

こうした可能性と限界の両面を考慮に入れた上で、では民主的統治と人権規範の尊重を前提とするDAC的なリベラル国家建設と、現地勢力の主体性を尊重するローカル・オーナーシップ論の融合を目指す折衷的な国家建設論にとって、イラクの事例はどのような示唆を提供するのであろうか。第一に、国家建設を支援する外部アクターは、一定の正当性と能力を備えた現地の武装組織に対する支援から得られるメリットと、それによって中央政府が調整・共働の主体性を失うというリスクの両面に対して常に敏感でなくてはならないということである。覚醒評議会は治安の回復に成功を収めたことによって政治的な影響力を増大させ、結果的に暴力装置を保持したまま政治参加を拡大していった。米軍という外部アクターの支援を巧みに利用しつつ、自身の利益を増大させるための行動をとるようになった。結果としてイラク中央政府の管理能力はあっさり低下し、治安部門における民主的統治に不可欠である政治の担い手と暴力の担い手の明確な区別が曖昧なものとなってしまった<sup>68)</sup>。

第二に、DAC的なリベラル国家建設が前提とする「自由主義」の中身についての再検討が必要な点である。そこでは、「自由主義」が当該地域において意味することの明確化が求められる。選挙によってえられた政権による中央集権的な統治を目標とし、その政権の下で「自由主義」の名のもとに憲法を定め、法の支配を敷き、民主制を確立することで、多数意見に従わない少数派を独占した暴力によって合法的に取り締まるという国家の理念型が、はたして本当に「自由主義」という名にふさわしいものなのかは検討を要する。イラクでは、部族連合や民兵組織などに治安維持活動の一部を委ねたことによって暴力の拡散が進んだ。上記の「自由主義」の定義からすれば、これは国家建設の挫折または妥協ということになってしまう。しかしながら、民主化という観点からすれば、こうした非公的・準公的な武装組織がその増大した影響力を基盤として政治参加を拡大させたことは、結果的に競争的な政治プロセスの進展につながった<sup>69)</sup>。これが少数派も含めた多様な意見を代弁するアクターの成熟という形で民主化が進むかどうかはわからないものの、少なくとも政治の多元化に一定の寄与があったことは確か

であろう。「折衷（外部アクターと内部アクターの「ハイブリッド」）」を論じる上では、「自由主義」が具体的に何を意味するのかを現地社会の深い理解に基づき、また現地アクターの関与を伴って再検討することが求められる。

注

- 1) 藤重, 2009, 209頁。
- 2) 山尾, 2013, 176-207頁。
- 3) 山尾, 2016, 8 頁。
- 4) 山尾, 2016, 14-18頁。
- 5) 山尾, 2016, 8 頁。
- 6) 吉岡, 2016, 73頁。
- 7) ウェーバー, 1980, 9 頁。
- 8) Carafano, 2008, p.169.
- 9) Wilcke, 2008, pp.43-44.
- 10) Wilcke, 2008, p.38.
- 11) 岡本, 2004, 55頁。
- 12) Kinsey, 2009, p.59.
- 13) Ucko, 2009, p.104.
- 14) 軍事ドクトリンとしては珍しく、「時としては何もしないことが最善の対応である」「時として最も優れた反乱鎮圧作戦の武器は、撃たないことである」といった文言が並んでいる。Department of the Army, 2006, *FM 3-24: Counterinsurgency*, Department of the Army.
- 15) Ucko, 2009, p.114.
- 16) *FM 3-24*, Chapter 6.
- 17) *FM 3-24*, p.6.
- 18) *FM 3-24*, pp.6-7.
- 19) *FM 3-24*, pp.6-14.
- 20) *FM 3-24*, pp.6-16.
- 21) 酒井, 2017, 19頁。
- 22) Sepp, 2008, pp.21-34.
- 23) Sepp, 2008, pp.6-22.
- 24) 山尾, 2012, 104-105頁。
- 25) Hammes, 2011, p.30.
- 26) Isenberg, 2011.
- 27) 例えば、Chesterman and Lehnardt, 2010.

- 28) Wolf, 2004.
- 29) Department of Defense, 2005.
- 30) Isenberg, 2010, p.90.
- 31) Miller, 2005.
- 32) Krahnemann, 2010, p.106.
- 33) *Ibid.*
- 34) Avant, 2005, pp.124-125.
- 35) Calbreath, 2004.
- 36) Cha, 2003.
- 37) Isenberg, 2009, p.104.
- 38) Calbreath, 2004; Cha, 2003.
- 39) Isenberg, 2009, p.96.
- 40) Isenberg, 2009, p.97.
- 41) Moss and Rohde, 2006.
- 42) *Ibid.*
- 43) *Ibid.*
- 44) Caldwell, 2012, p.24.
- 45) Caldwell, 2012, pp.24-25.
- 46) Arango, 2012.
- 47) 山尾, 2013, 180-182頁。
- 48) 吉岡, 2016, 70-71頁。
- 49) Schnabel and Ehrhart, 2005, p.20.
- 50) 山尾, 2016, 22頁。
- 51) 酒井, 2017, 22頁。
- 52) 山尾, 2016, 26頁。
- 53) 山尾, 2013, 189-193頁。
- 54) 山尾, 2013, 191-193頁。
- 55) 山尾, 2013, 193頁。
- 56) 山尾, 2013, 194頁。
- 57) 同上。
- 58) 吉岡, 2016, 72頁。
- 59) Institute for the Study of War, "IRAQ CONTROL OF TERRAIN MAP: MARCH 9, 2017" <<http://www.understandingwar.org/backgrounder/iraq-control-terrain-map-march-9-2017>> (2018年3月19日アクセス).
- 60) 山尾, 2013, 183-184頁。
- 61) 山尾, 2013, 184-185頁。



- 62) 山尾, 2013, 203頁。
- 63) 吉岡, 2016, 64頁。
- 64) Mazarr, 2014.
- 65) 足立, 2018, 1-20頁, 261-289頁。
- 66) 吉岡, 2016, 65頁。
- 67) 山尾, 2016, 40頁。
- 68) 山尾, 2013, 203頁。
- 69) 同上。

### 引用参考文献

#### 【日本語文献】

- 足立研幾編著, 2018, 『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。
- 藤重博美, 2009, 「脆弱国家」の再建と治安部門改革 (SSR) 稲田十一編 『開発と平和—脆弱国家支援論』 有斐閣。
- 岡本行夫, 2004, 『砂漠の戦争—イラクを駆け抜けた友、奥克彦へ』 文藝春秋。
- 酒井啓子, 2017, 「戦後のイラクで何が対立しているのか—関係性の結果としての宗派—」 『国際政治』 第189号。
- ウェーバー, M. / 脇圭平訳, 1980, 『職業としての政治』 岩波書店。
- 山尾大, 2012, 「イラク覚醒評議会と国家形成—紛争が生み出した部族の非公的治安機関と新たな問題 (2003～2010年3月)—」 日本貿易振興機構アジア経済研究所 『紛争と国家形成：アフリカ・中東からの視角』。
- , 2013, 『紛争と国家建設—戦後イラクの再建をめぐるポリティクス』 明石書店。
- , 2016, 「分断を促進する安全保障—戦後イラクの事例から—」 『立命館大学人文科学研究紀要』 109号。
- 吉岡明子, 2016, 「イラクにおける統治なき領域とハイブリッド・ガバナンス」 『平成27年度外務省外交・安全保障調査研究事業 安全保障政策のリアリティ・チェック—新安保法制・ガイドラインと朝鮮半島・中東情勢— 中東情勢・新地域秩序』 第5章
- <[http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H27\\_Middle\\_East/05\\_yoshioka.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H27_Middle_East/05_yoshioka.pdf)> (2018年2月4日アクセス)。

#### 【外国語文献】

- Arango, T., 2012, "U.S. May Scrap Costly Efforts to Train Iraqi Police," *New York Times*, May 13.
- Avant, Deborah, 2005, *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge University Press.
- Calbreath, D., 2004, "Iraqi Army, Police Fall Short on Training," *San Diego Union Tribune*, July 4.
- Caldwell, Ryan, 2012, "Trouble Ahead for Contractors in Iraq?: As the mission transitions from one agency

- to another, some lessons may be lost," *Journal of International Peace Operations*, Vol.7, No.5.
- Carafano, James Jay, 2008, *Private Sector, Public Wars: Contractors in Combat: Afghanistan, Iraq, and Future Conflicts*, Praeger Security International.
- Cha, A. E., 2003, "Recruits Abandon Iraqi Army," *Washington Post*, December 13.
- Chesterman, Simon and Chia Lehnardt, eds., 2010, *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford University Press.
- Department of Defense, 2005, "INSTRUCTION: Contractor Personnel Authorized to Accompany the U.S. Armed Forces," October 3.  
<[http://www.fas.org/irp/doddir/dod/i3020\\_41.pdf](http://www.fas.org/irp/doddir/dod/i3020_41.pdf)> (2018年2月4日アクセス).
- Hammes, T. X., 2011, "Private Contractors in Conflict Zones: The Good, the Bad, and the Strategic Impact," *Joint Force Quarterly* 60, January.
- Isenberg, David, 2009, *Shadow Force: Private Security Contractors in Iraq*, Praeger Security International.
- , 2010, "A Government in Search of Cover: Private military companies in Iraq," in Chesterman and Lehnardt.
- , 2011, "Security Contractors and U.S. Defense: Lessons Learned from Iraq and Afghanistan," *World Politics Review*, June 14.
- Kinsey, Christopher, 2009, *Private Contractors and the Reconstruction of Iraq: Transforming military logistics*, Routledge.
- Krahmann, Elke, 2010, "Transitional States in Search of Support: Private military companies and security sector reform," in Chesterman and Lehnardt.
- Mazarr, Michael J., 2014, "The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm Requiem for a Decade of Distraction" *Foreign Affairs*, Vol.93, No.1, January/February.
- Miller, T. C., 2005, "A Journey That Ended in Anguish," *Los Angeles Times*, November 27.
- Moss Michael, and David Rohde, 2006, "Misjudgments Marred U.S. Plans for Iraqi Police," *New York Times*, May 21.
- Sepp, Kalef I., 2008, "From 'Shock and Awe' to 'Hearts and Minds': The fall and rise of US counterinsurgency capability in Iraq," in Mark T. Berger and Douglas A. Borer, eds., *The Long War—Insurgency, Counterinsurgency and Collapsing States*, Routledge.
- Schnabel, Albrecht and Hans-Georg Ehrhart, eds., *Security Sector Reform and Post- Conflict Peacebuilding*, United Nations University Press, 2005.
- Ucko, David H., 2009, *The New Counterinsurgency Era: Transforming the U.S. Military for Modern Wars*, Georgetown University Press.
- Wilcke, Christopher, 2008, "A Hard Place: The United States and the Creation of a New Security Apparatus in Iraq," in Gordon Peake, Eric Scheye and Alice Hills eds., *Managing Insecurity: Field Experiences of Security Sector Reform*, Routledge.

長谷川 晋

Wolf, J., 2004. "US Lacks Standardized Rules for Iraq Contractors," *ABC News*, June 24.

(はせがわ・すすむ 英語国際学部講師)