

グルジア共和国における平和構築プロセス

安全保障部門改革（SSR）を通じての考察

小山 淑子

はじめに

1. 安全保障部門改革（SSR）とは？
2. グルジア共和国におけるSSR
3. SSR実施のさいの課題

結びにかえて

はじめに

武力紛争は、停戦によってのみでは終わらない。政治的原因が取り除かれなければ、その真の解決は難しい。しかし、多くの紛争地域で、抑圧や武力紛争の原因となっている、政治的、軍事的組織を改革・再構築することは、持続可能な平和構築のために不可欠である。

本稿では、これまでの取り組みの中で焦点の当たることの少なかった、こうした組織の改革を、安全保障部門改革（security sector reform、略してSSR）という支援概念を用いて模索していく。まだまだ発展途上の概念であるため、実際の現場でどのようなことが行われているかという報告は、まだ数少ない。本稿では、今回の現地調査で現地グルジアでの取り組みを調査した内容を報告する。

1. 安全保障部門改革（SSR）とは？

武力紛争の現場や一部の全体主義・軍事政権下では、市民を保護すべき軍や警察が、非戦闘員であるその市民への殺戮などの人権侵害を犯していることが多く報告されている¹。また、こうした社会では、様々な要因によりこれら組織の権益・権力が肥大し、貧困や抑圧、武力紛争の原因の一つとなっていることも観察される。また、武力紛争後の社会では、元戦闘員や戦闘に使用された武器の問題も加わる。とくに小型武器は紛争後の社会で犯罪に用いられることが多く、地域に流通することで紛争の再開や継続、拡大にもつながるおそれがある²。また、元戦闘員は動員解除後、新しく創設された武装部隊に編入されることが多いが、このさい、特定の政治勢力に偏った組織編成は今後の持続的武力衝突を防ぐためにも、避けなくてはならない。現在、その国における持続的平和の構築には、これら組織の改革がやはり不可欠であるとの認識が、以前にも増して強まっており、援助側も実施体制を整えようとの機運が見られる。この中で議論され始めているのがSSRである。この中で、関係する組織をセキュリティ・セクターとして、それら組織を改革す

1 南米軍事政権下での、虐殺などによる反政府勢力抑圧、近年では東チモールやインドネシアでの軍や警察の人権侵害、また、コンゴにおけるKIAによるセルビア人居住者に対する抑圧などがよく知られている事例であろう。また、アンゴラでは政府軍が市民、とくに子どもを労働力や性的奴隷として拉致しているとの報告が現地の援助関係者や市民によってなされている。2001年4月末、日本の一部新聞では、反政府勢力のUNITAによる同様の犯行は報道されたが、政府組織である軍のこうした行動は、あまり報道されることがない。

2 堂之脇光朗編著『予防外交入門：冷戦後の平和の新しい可能性を探る』日本国際外交フォーラム、1999年を参照。



ることその社会における平和と安定を構築していこうとするのが、SSRの考えである。SSRという援助概念は、1990年代後半よりヨーロッパを中心に援助ドナーの間で急速に発展しており、現在のSSRの議論は、こうした問題に、実際にメスを入れる端緒となる可能性を含んでいるのである。

ここで言われるセキュリティ・セクターの組織には、具体的に以下のような機関が構成要素としてあげられる。

- * 軍、武装部隊
- * 警察、国境警備隊、税関
- * 司法・刑事組織
- * 諜報組織
- * これら組織の管理・監督にあたる文民機関

これまでのSSRの議論では、基本的に、「国家の安全と市民の安全を確保する、安全保障に関わる組織」という大枠が共有されている。SSRの概念構築に大きな役割を果たしてきている経済協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）はそのレポートで、セキュリティ・セクターを、（1）国家と市民の安全を確保する任務を負う政府組織（武装部隊、警察、諜報組織など）ならびに、（2）これら組織の監督にあたる、正当に選出され任命された文民による機関（議会や行政府など）を包括したものである、としている³。

今なぜこのような動きがあるのでしょうか。その背景には、冷戦構造の崩壊で従

来の援助国における、「開発」と「軍事・安全保障」を分離した外交戦略が、転換期にさしかかっていることがまずあげられる。これまで、開発援助機関は「安全保障」⁴に関する機関への援助は政治的意味合いを持つとして、とくに冷戦時代、援助をひかえてきた。しかし、近年の国際犯罪、テロ、武力紛争、難民問題などの現象を受け、これら新しい脅威に対して効果的に対応する必要に迫られている。これにより、開発・人道援助機関は、1990年代中頃からより広義に脅威と安全の概念をもつ、「人間の安全保障」という言葉をうみだし、従来関わることの少なかったこうした安全保障の問題に、徐々に取り組み出むようになってきている。一方で、援助国がさらに援助対象国の統治（ガバナンス）に関わっていこうとする傾向も強まっている。中でも世界銀行は、「良い統治」という概念・切り口で、経済問題のみならず、汚職や市民社会の発展などの、国内問題にも関わる度合いを増している⁵。

こうした流れを受け、現在、DACやイギリス開発庁などが、その国の安全保障に関わる機関・セクターをセキュリティ・セクターとして設定し、これに対する援助体制を確立すべく、具体的な概念と政策を練り上げているのである。まだその議論には、様々な課題が残る。しかし大まかには、SSRの趣旨は透明で説明責任をもつセキュリティ・セクターの構築・改革とその援助を通じて、平和で安定した社会を築く、というものである⁶。今日取り上げられている具体的なプログラムとしては、軍事費策定プロセスの見直しや、警察・司法制度への支援などがあげられる。日本では、SSRの旗印を掲げてこそ行われてはいないが、カンボジアなどへの交番システムの導入や、他のアジア諸国への警察技術指導などを通じての貢献がなされている。

3 DAC (2000): *Security-sector Reform and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Police Coherence* (preliminary paper), OECD, Paris, p.9を参照。Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2000): *Security-sector Reform in Developing Countries: An Analysis of the International Debate and Potentials for Implementing Reform with Recommendations for Technical Cooperation*, GTZ, Eschborn 中に引用。)

4 英語の「セキュリティ」は、日本語では安全保障と訳されることが多い。軍事的意味合いで受け取られることの多い安全保障という用語だが、ここでは本論では、この「人間の安全保障」によって表される、広義の安全保障を表すものとして使用する。

5 World Bank (1994): *Governance: The World Bank's Experience*, the International Bank for Reconstruction and Development, Washington D. C.を参照のこと。

2. グルジア共和国における SSR

(1) グルジアにおける SSR の背景と現状

グルジアで本質的で持続可能な平和を築くためには、暴力ではなく法が支配する社会を確立することが不可欠である。このうえで、軍隊・警察・司法制度などの治安維持・司法執行組織の構築・改革は、平和で安定した社会を築くために重要な位置を占める。現在グルジアが直面している SSR に関する課題として、以下のものがあげられる。

- * 軍、警察、武装部隊の改革・再構築
- * 民主的な司法・刑事組織の創設
- * 治安維持組織に対する信頼の醸成
- * 不安定地域における武装グループの武装解除・動員解除

(2) グルジア共和国の背景と現状

1991年に旧ソ連邦より独立を果たして以来10年間、グルジアは各地での武力紛争を経験、多くの犠牲者が生まれている。1992～94年には独立後の権力空白を巡る対立から武力衝突が頻発、内戦状態となり、西グルジアや首都ピリシで激しい戦闘が繰り返された。また、北部の南オセチア自治州、北西部のアブハジア自治共和国では、独立以前から自治を巡って続いていた抗争が、武力紛争へと発展した。とくにアブハジアでは、アブハジア人とグルジア人に対する民族浄化作戦が双方に対して行われ、多くの市民が犠牲となった。南オセチア紛争、アブハジア紛争は、現在はいずれも停戦合意が成立しており、南オセチアでは共同平和維持軍 (Joint Peacekeeping Force)、アブハジアでは国連グルジア停戦監視団とロシア共和国率いる CIS 平和維持軍がそれぞれ停戦監視にあっている。

1995年、新憲法の下で行われたシュワルナゼ元ソ連邦外相が大統領に選出され、ロシア共和国との関係を正常化した。このことで諸外国の承認を受け、現在は西欧諸国など国際社会の支援を受け復興と経済発展をはかっている。シュワルナゼ大統領が政権を掌握して以来、1990年代前半のような組織的武力紛争、政治抗争は一応沈静化、情勢は以前と比較して安定化にむかっている。しかしこれまでのところ、依然として政府の統治能力は低く、また経済状況は改善を見せていない。

1998年には、ロシアの経済危機の影響を受け、経済的にも大きな打撃を受けた。政府による武器監視能力は低く、政府の安全保障能力の低い地域では市民は、武装集団からの自警の目的などで銃器を現在も所有している。また、組織犯罪グルー

6 さらに詳しくは、以下の文献を参照いただきたい。DFID,DAC。

ブなどによる銃器の密輸も盛んに行われており、武器の入手は比較的容易であるといえる。貧富の差は年々拡大し、大多数の市民の生活状況はむしろ独立以前、そして武力紛争当時より悪化している⁷。とくに、冬季の電力不足は深刻で、筆者が滞在した2000年秋・冬は、首都トビリシですら一日の電気供給は所によって2時間、またはまったくないという状態だった。

各地での紛争も解決されたとはいえない状態だ。とくにアブハシア領内、それと隣接するズグディディ地方、そしてチェチェン共和国と国境を接する地帯では散発的な武力衝突、誘拐などが頻発している。こうした状況は '*frozen conflict* (凍結した紛争)' または '*no war, no peace* (戦争でもなく、平和でもない)'⁸ 状態と称され、平和からはほど遠い。アブハシアでは、1994～98年の間で武装グループにより殺害された CIS 平和維持軍兵士は60名以上にのぼる⁹。また、国連平和維持部隊 UNOMIG メンバーについても、1998年7月には監視員射殺事件、1999年10月、2000年6月と10月には、武装した何者かに拉致、数日間監禁されるという事態が発生している。

(3) 脆弱な法の支配とその制度・組織

従来より、"power ministries (強力な省庁)"¹⁰ と呼ばれて、その強い国内権力を持つ、またはもってきた省庁が、内務省、国家安全省、防衛省である。これら省庁は、現在も、依然としてその強い立場をとどめている。また、現在、法執行の分野で実質主要な役割を果たしているのは内務省である。

現在の治安維持組織は、任務遂行能力が低く、銃器や薬物、ヒトの密輸などの組織犯罪など市民生活への新しい脅威を効果的に取り締まることができていない。こうした状況はグルジア国内外での犯罪組織の横行と非効率的な税の徴収に貢献している。この背景には、地元当局者と犯罪組織の間の癒着が、指摘される。密輸などの犯罪を見逃す代わりに、収賄を受けている、というものだ¹¹。警察の汚職については他にも、交通警察官による収賄が著しく目につく¹²。

汚職に加えて、警察による人権侵害も深刻である。ソ連邦時代は自白が主な証

7 United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Report: Georgia 1999*, UNDP, Tbilisi, 1999 を参照。

8 Walker, E. W. (1998): *No Peace, No War in the Caucasus: Secessionist Conflicts in Chechnya, Abkhazia and Nagorno-Karabakh*, Strengthening Democratic Institutions Project, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, February 1998 を参照。

9 Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), June 8, 2000.

10 Aves, 前掲書、p.18.

扱とされ起訴の根拠となっていたため、現在も拘束者に対して自白を迫る調査方法が主流である。しかし、この拘留の段階で、拘束者が拷問を加えられることが多く、その結果拘留中に被疑者が死亡する報告が多くなされている¹³。また、警察による元大統領支持派などの反政府勢力や、宗教的少数者への弾圧・排斥も行われている¹⁴。こうしたことから治安維持組織に対する市民の信頼は低く、軍や警察はとくに社会で孤立した存在である。武力紛争の影響が色濃いズグディディ地方やチェチェン共和国との国境を接する地域では、事実上グルジア中央・地方政府の司法執行能力はなきに等しく、公の機関による市民の治安の確保はほとんどされていない¹⁵。

司法の独立性は弱く、内務省などの行政からの影響力が強い。警察などと同じく、司法組織でもやはり財政難は深刻で、裁判官や検察官の中には汚職に傾く者もあり、公正な裁判が行われていないことが多いとの報告がなされている¹⁶。一般的にも、裁判所は収賄によって案件を取り下げるとの認識が広まっている。また、刑務所での面会も、非常に限られており、弁護士の見学も制限されている¹⁷。新しい刑事法（Criminal Codes と Law on Common Courts）が採択されたことで、民

- 11 この問題については、筆者の他にも別のリサーチャーが1999年中に調べていたが、彼女は取材をやめるよう警告する脅迫電話を頻繁にもらうようになり、調査を断念した。筆者にも、滞在中数回にわたり調査妨害にあった。
- 12 交通警察官の余剰人員の点は他にもふれたが、では感覚としてどのくらい多いのか、というと、例えばヒリスの目抜き通りを通れば、500メートル間隔に2、3人ずつの交通警察官が運転手にたいして尋問している、という具合である。
- 13 Human Rights Watch (2000): *Will Georgia be Excluded from the Council of Europe? October 3*, South Caucasian Human Rights Monitor, the Caucasian Institute for Peace, Development and Democracy (CIPDD), the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *1999 Country Reports on Human Rights Practice: Georgia*, United States Department of State, Washington D. C., February 25, 2000. Available at http://www.state.gov/www/human_rights/1999_hrp_report/を参照のこと。
- 14 元大統領支持者がデモをするたび、警察は彼らを拘束、護送車に乗せて数十キロ離れた地方へつれてゆきそこに置き去りにするのが、いわば「恒例」となっている。ちなみに、ズビアディストと呼ばれる元大統領支持者は、(彼らに限らず、マイノリティ全般について言えることだが、)市民には冷淡に受け止められていて、こうした人権侵害に対しても強い批判があがることはない。
- 15 アブハジアとグルジアに挟まれた地域（ガリ地域）では、とくに市民に対する武力グループによる犯罪が相次いでいる。秋野氏も「世界週報」1994年2月1日、8日号の記事で当時の様子を語っているが、筆者が今回行ったUNOMIG、国際赤十字やその他の現地の援助職員、ジャーナリストに行ったインタビューでも、老人、女子どもに対する武装グループによる略奪・誘拐は相変わらず頻発しているとのことだった。

主主義の基本の一つ司法の独立が確保されたとして、グルジアは欧州委員会にも加盟した。しかし、ソ連邦形式の司法・刑事制度から新しい制度への移行はまだまだ長い道のりである。また、従来より国家の司法制度に対する市民の信頼は低く、法執行・司法組織からの市民の乖離も深刻である。とくに地方では、法の支配、という原則が国家の機関で実施されない現状で、伝統的な地域ネットワークに存在する制度（村の長老による裁判など）で解決されているという事例も報告された¹⁸。

（４）SSRの状況

グルジアにおけるこれらの改革への追い風はいくつかある。まず、シュワルナゼ大統領はグルジアの民主的国家としての将来、そして西欧社会への参加を繰り返し宣言している。またグルジアは欧州評議会のメンバーであり、北大西洋条約機構（NATO）への参加希望を表明している。これらはいずれもグルジアの軍・警察等の治安維持組織を西側の標準への引き上げが必要なことを意味する。加えて、市民は汚職に対して不満を募らせており、法執行組織の改善を歓迎する向きにある。しかし、近年の厳しい経済状況は治安維持組織の職員への慢性的な給与滞納を引き起こし、彼らを汚職へと招くこととなっており、組織の根本的改革の大きな足かせとなっている。現在グルジアが直面しているSSRに関する課題として、以下のものがあげられる。

- * 軍、警察、武装部隊の改革・再構築
- * 民主的な司法・刑事組織の創設
- * 治安維持組織に対する信頼の醸成
- * 不安定地域における武装グループの武装解除・動員解除

今後より包括的な改革を目指すには、他の省庁、たとえば財務省などの改革・能力強化も視野に入れる必要があるだろう。財務省の、他省庁における財政支出入への監督能力は、政府機関の透明な運営能力を促進するのに重要である。内務省、国家安全省におけるこうした財務状況は、事実上明確に把握されていない。また、情報開示の要求に対しては、国家機密保持のため、という理由で却下される。が、実際は何を持って国家機密とするのかという点については非常に曖昧で、統一

16 詳しい案件などについては、Southern Caucasia Human Rights Monitorを参照のこと。

17 Human Rights Watch, 前掲書。

18 筆者のトビリシでのインタビューによる。

性がない¹⁹。情報公開の動きはセキュリティ・セクターの中では、とくに広報室を設けるなどしている防衛省に、積極的な姿勢がみられる。しかし、内務省、とくに国家安全省においては情報公開に関する部門はなく、広報活動支援の呼びかけにも消極的である²⁰。

(a) 軍の構築²¹

1991年の独立まで独自の近代的職業軍隊を持たなかったグルジアは、以来自らの軍隊を創設するプロセスにある。独立前後の政治・社会的混乱期、National Guard（国防軍）などをはじめとする、いくつかの武装勢力が形成された。これらの武装勢力のメンバーは必ずしも職業軍人の経験があるものばかりで成り立っていたのではなく、多くが正規の軍隊での専門的経験を持たない市民が自ら志願して形成されたもので、軍隊としての能力・規律は低かった²²。1990年代半ば以降、アメリカ合衆国などのNATO参加国の協力を得てプロフェッショナリズムに基づいた軍隊形成を試みている。しかし現状は、依然として経験に乏しく、設備も不十分の中、不調な国家経済を反映して財政も困難な状況にある。明確な国家戦略も確立されておらず、効率的な軍の構築を妨げている。

現在は、イギリス、アメリカなど外国の専門家によって構成された International Security Advisory Board (ISAB) が防衛省、防衛・安全保障に関する議会委員会などと緊密に協力し、軍の構築に携わっている²³。

これまでの軍隊構築の試みは、1) 技術・整備面の充実と 2) 文民統制の確立の二大支柱に沿って行われている。防衛費はNATO 諸国の平均がGNPの2～

19 筆者は現地滞在中、幾度か当局関係者にこの点で却下理由を求めたが、明確な回答は得られなかった。

20 国連より援助を受けグルジア政府組織の広報活動能力への支援を行っているグルジア国連協会スタッフとのインタビューによる。2000年10月、トビリシ。

21 詳細なグルジア軍の形成プロセスと現在直面する問題の分析に関しては、David Darchiashvili, "Georgia- The Search for State Security", *Caucasus Working Papers*, Center for International Security and Arms Control, Institute for International Studies, Stanford University, San Francisco, 1997を参照。

22 志願兵を募るさい、刑務所に服役中の刑事犯を恩赦と引き換えに釈放するという事例が多かったと報告されている。また、これら武装勢力は軍事組織として洗練されたものではなく、戦闘員は個人的・経済的理由に基づいて、個々に、またはカリスマ的指導者の命令によって行動していたとの報告もある。詳細については次の文献を参照。David Darchiashvili, "The Russian Military Presence in Georgia: The Parties' Attitudes and Prospect", *Caucasian Regional Studies*, Issue 1, The International Association for Caucasian Regional Studies, Tbilisi, 1997, pp.32-48.

3%であるのに対し、0.5%にとどまっており、発展途上国にしばしばみられるような防衛費が国家経済を圧迫している状況にはない。しかし、組織内部で財政が何に使われたのか、というような情報は透明性を欠いており、国家警備隊局(State Guard Service)が財政状況を公開しているのみである。逼迫した財政状況と必要な軍隊規模を考慮すると現在の軍に従事している人員数²⁴は多すぎるが、防衛省は規模の縮小に消極的である。また、不足分の財政が、不正な経済活動を通じて補われているとの報告もなされている。

技術・整備面の充実 ロシアに変わって現在はアメリカ合衆国が二国間安全保障援助のパートナーとなっている²⁵。2000年会計年度、クリントン政権は主に先鋭部隊の訓練からなる3,610万ドルの援助をグルジアに提供した。米国中央情報局(CIA)は、公にはSpecial State Security Serviceと呼ばれる大統領警護隊の訓練を行っている。アメリカはまたInternational Military and Education and Training (IMET)プログラムを通じ、NATOによる共同作戦実施のさいのグルジア軍の作戦遂行能力の促進を図っている。

文民統制の確立 グルジア政府は1996年以来、国家安全保障評議会や防衛・安全保障に関する議会委員会など文民により構成された軍隊監視機関を創設し、軍への文民による統制の確立に取り組んでいる。議会はまた、国家防衛法(Law of State Defence)により、防衛戦略の決定・防衛に関する法律の採択・防衛費の策定・軍事ドクトリンの是認などを行うこととされている²⁶。このほかにも、議会・関連NGOが市民の軍隊への関心を高めるなど、広い意味での軍隊形成プロセスに関っている。こうしたなか、1999年にはNATO参加諸国出身者よりなる専門家を招いて軍の再編成に関する提案書²⁷が作成された。現在はこのISABのサポートによって制作された再編成プランに基づいて、組織の透明化の促進・市民教育・軍の民主的統制・明確な国家戦略の構築などの取組が、議会委員会を通じて行われている。

23 公式にはNATOとしての直接のグルジア軍構築への関与はなされていないものの、ブリュッセルでのNATO関係者とのインタビューでは、非公式にISABを通じてグルジア軍の近代化を今後も図っていくとの話があった。今年からは、paramilitaryについても、イタリアから専門家を招聘して本格的に再構築を試みるとのことである。2000年12月、ブリュッセルでのインタビューによる。また、改革の実行プロセスは、ISAB側から提供された改革案をグルジアの防衛省、議会委員会側が実施に移すという図式になっている。

24 2000年6月に議会によって承認されたグルジア軍の規模に関する法律によると、2000年の軍隊における人員数は全体で38,414人となっている。

25 Human Rights Watch, *Will be Georgia Excluded from the Council of Europe?*, Human Rights Watch, New York, October 2000を参照。

(b) 警 察

警察による著しい人権侵害が国際・国内の人権 NGO などにより報告される中、改善への取組を欧州評議会がグルジア議会に呼びかけたのを受け、2000 年、議会は内務省に警察の改革推進を要請した²⁶。内務省・警察によるイニシアティブはこれまでのところとられていない。他方、いくつかの NGO はヨーロッパ諸国をはじめとする国際社会からの資金・技術援助を受け、警察官への人権教育プログラムを行っている。人権抑圧と並んで警察に対する改善要求的となっているのが、警官による汚職である。軍隊と同じく財政難の中、警察官・交通警察官の人員数は過剰で²⁹、彼らへの給与の支払いは長期間滞りがちである。こうした状況下で、警察職員による腐敗・汚職は絶えず、市民の警察組織に対する信頼は非常に低い。

警察へに対する国際社会による支援は、人権関連分野において著しい。とくに、ヨーロッパ諸国は人権概念の啓蒙活動への支援を多く行っている。啓蒙プログラムは具体的には、国連人権憲章をわかりやすく説明したパンフレットを制作、それを教育機関や警察へ配布する、というものである。こうした啓蒙活動自体は評価されるべきであるが、しかし、問題はその支援の割合の偏りである。啓蒙活動への支援が盛んに行われる一方で、具体的な組織内部における人権への取り組みはまだ十分になされているとはいえない。

まず、現在の人権プログラムが表面的なものにとどまっているのではないかという点である。警察職員への人権教育を例にとろう。ここ2年ほどの間で、人権オンブズマン事務所や複数の NGO などが、警察官を招聘して行う、人権についてのワークショップが盛んである。こうした試みは、年に1・2回、数日ずつほどの程度で、国際社会からの援助を受け行われている。内容は、国連人権憲章の内容説明が主である。参加者は、基本的に任意の希望者である。したがって、こうしたワークショップへの参加は、個人の希望に拠り、参加実績が本人の組織内での義務ではなく、また、昇進につながることもない。同様のことは、警察大学校のカリキュラ

26 Jared Feinberg, *The Armed Forces in Georgia*, Center for Defense Information, March 1999 の 20 頁を参照。

27 詳細は次の文献を参照。The International Security Advisory Board (ISAB), "Report to the National Security Council of the Republic of Georgia", *Georgia in Transition: The Role of Civil Education*, the Centre for Peace and International Relations Studies, Tbilisi, 2000.

28 RFE/RL, "Council of Europe Concerned with Human Rights Situation in Georgia", October 16, 2000 を参照。

29 内務省は、内務省の直接管轄下にある警察職員は約2万人、このほか交通警察官などを含めた人員数は約5万人としている。

ムについても言える。国際人権法、国際人道法についてのコースは2001年を目途にカリキュラムに組み込むことが、予定されているが、必須科目としてではない。

次に、人権プログラムの視点の問題がある。現在、警察官による拷問や不法な拘束、虐待などが取り上げられている。しかし一方で、警察（そしてさらに軍隊内部）での人権侵害に対しては、あまり注意が向けられることがない。接触のあった警察関係者、軍隊関係者は、人権侵害の話を向けると、「自分たちも人間だ、人権がある。しかし、避難されるばかりで保護はされない。」というコメントが必ずあった³⁰。ポーランドではそうした現状に注目して人権オンブズマンがまず警察内部の人権侵害追放に着手し、警察の指示を得てから、警官による人権侵害に取り組み成功を収めたという事例がある。これは、グルジアやその他の国へ多くの示唆を示しているように思われる。

(c) 司法・刑事制度

これまでのところ、最大の改善努力は司法・刑事制度の分野でみられる。まず、欧州評議会からの強い要請を受け、2000年1月、刑事制度の管轄が内務省より司法省へ移行された。独立した司法制度への取り組みの第一歩である。同年10月には新しい司法大臣が任命され、省内の人事も大幅に改変された。アメリカ・ヨーロッパ諸国などの国際社会は司法・刑事制度の再構築に対し、財政的・技術的支援を行っている。また1999年、世界銀行は独立した司法制度改善の取組に対して、裁判官への資格試験・研修を含む1,300万ドルの支援を行った³¹。しかし、こうした改革の一方で、他の公務員同様、給与が滞りがちな裁判官、弁護士などの中には依然として汚職に傾く者が少なくない。刑事制度をとってみると、司法省への管轄移行は過渡期で司法省内での刑事制度担当職員の雇用・養成が追いつかず、刑務所の警備などの状態は悪化している。こうした反面、グルジアは比較的包括的な人権NGOコミュニティを擁しており、市民社会がこうした司法・刑事制度の改革へ及ぼす影響は大きい。これらNGOが市民委員会などの組織を通じて改革プロセスを監視するなどして、この再構築プロセスをバックアップする形になっている。

30 国際会議のためグルジア滞在中立ち寄ったアゼルバイジャンのパクーでは、アゼルバイジャンの軍関係者とも接触ができた。ここには、彼らの発言も含まれる。ちなみに、この国際会議では、チェチエン人元兵士とロシアの人権保護団体が、チェチエン戦争の文脈で、「基本的人権」に対する双方の認識のちがいについて、鋭く対立していた。

31 詳細は世界銀行のウェブサイト(<http://www.worldbank.org/>)を参照。

(d) 元戦闘員の武装解除・動員解除と社会復帰 (Disarmament, demobilisation and reintegration of ex-combatants、略してDDR)

武器の流通に対し、グルジア政府は輸出管理の効果的な執行を確保するための取組を近年行っている。これに対し国際社会は、主に技術援助の形で援助を提供している。たとえばアメリカは核兵器とミサイル拡散防止のため、とくに国境警備隊と関税局に対して、輸出ルート監視の能力を強化する取組支援を行っている³²。また、2000年6月には、大統領が密輸などの組織犯罪についてさらなる対応を求めた³³。小型武器に関しても、Border Security and Law Enforcement (BSLW) 支援プログラムなど、アメリカによるイニシアティブの下でグルジア政府の国境取り締まり能力強化が図られている。1999年春には、小型武器取り締まりに関するシンポジウムが、近隣のアルメニア、アゼルバイジャンからの参加者も交えてトビリシで開催され、関係政府機関職員に対する啓蒙活動が行われた。

3 SSR 実施のさいの課題

これまでの改革の過程をしてみると、現政権はとくに、司法分野において改革の意欲を見せ、刑事制度を司法省へ移行させるなど、司法分野での改革は大きく前進した。軍に関しても、独立前後には独自の近代的軍隊をもっていなかった時期からこれまで、大変な進歩を経験している。しかし一方、より内政に関わる案件、とくに警察機構については、西側諸国、そして国内の市民団体などがこうした機関による人権侵害や汚職を非難しているにも関わらず、組織的改革はこれまでのところ見られない。また、防衛省管轄外、すはわち内務省と国家安全省におかれている数々の武装部隊についても、その任務の重複等にも関わらず、整理統合はされていない。なぜ、これらの分野での改革が立ち後れているのであろうか。ここで、改革に対するこうした抗力を分析するには、これまでセキュリティ・セクターが形成されてきた過程をつまびらかにする必要がある。

(1) 政治化・私物化されたセキュリティ・セクター形成 国家的シナリオの欠如

1980年代後半から1990年代前半にかけて、政治的混乱の中で形成された武装集団の代表的なものに、テンギス・キトバニ率いるNational Guardsとジャヴァ・

32 Ermina Van Hoyer and Ian Davis, *Small Arms - Large Measures: Curving Arms Transfers as a Conflict Prevention Strategy in the South Caucasus*, Saferworld, London, 2000、8頁を参照。

33 RFE/RL, June 9, 2000によると、密輸は深刻な状態で、2000年6月だけでも800トンの燃料と100,000パックのたばこがアブハジアからグルジアへ持ち込まれたという。

イオセリアーニ率いるムヘドリオーニがある。これらリーダーが政治の舞台で権力を掌握していく段階で、これら武装集団も社会で影響力を強めていった。こうした武装集団の動員には様々な形態がみられるが、大多数のメンバーは職業軍人の経歴を持たない市民が志願したケース、そして、アブハジアなどの紛争地への出兵を条件に刑務所より放免された者などがいた。その後、キトバニ、イオセリアーニは相次いでシュワルナゼ政権により逮捕、投獄され政界から追放された。現在、警察をはじめとする内務省組織は、シュワルナゼ大統領の重要な支持基盤である。また、KGBを前身とする国家安全省も同じく、ソ連外相に1985年に就任するまでグルジア共産党書記長であったシュワルナゼ大統領の、政権維持を固める役割を負っている。1994～95年、国内政治を巡って対立したイオセリアーニとその勢力、ムヘドリオーニとの対立の時期には、シュワルナゼはこれら2省庁の重要ポストにKGB出身者を任命、以来、これらの省はシュワルナゼの政権維持に大きな役割を果たしている³⁴。また、2000年大統領選挙のさいには、警察官が各地の投票所、開票所に立ち入り、投票に干渉しようとしたことが報告されている³⁵。こうした経緯から、現政権の政権維持に直接大きな役割を果たしているこれらの組織に改革のメスが入ることは、困難な状況となっている。

このような形成の背景は、グルジアにおける武装部隊に任務と能力の重複をもたらしている。1992～95年の間にとくに繰り広げられた省庁間の政治権力対立は、引き続きこぼれを残しており、武装部隊所有を巡る競争を引き起こしている。このことは、セキュリティ・セクター、とくに武力部隊の効率的構築においての円滑な協力体制が取られにくい状況となっている。各省庁が所有する武装部隊の内訳は、以下のようになっている。まず、内務省とSpecial Service of State Protectionは、3～3万5千人の将校と兵士を要している³⁶。また、内務省ではさらに、Internal Troops、Independent Brigade、OMONという3つの武装部隊がある。State Safeguard Serviceは、大統領護衛の他に、警察任務にもあたるとされている。国家安全保障省に関しては、独自の武装部隊を所有しているのかははっきりしたことは分

34 Aves, op. cit., p.21.

35 OSCEの選挙管理担当者との、2000年10月のインタビューによる。

36 <http://www.parliament.ge/ARMY/>

37 何をもってしてpublic orderとするのか、という問いに対して内務省関係者は、「安定した政権の維持が社会の安定である」と返答した。続いて、「新興宗教、前大統領支持派などのマイノリティが警察当局によって取り締まられているが、どうしてなのか」という問いには、「彼らがグルジアの国家に脅威となっているからだ」との答えであった。マイノリティを保護するという民主的とされる警察機能とは違和感のある捉え方であった。

かっていない。ちなみに、グルジア政府による、「public order (治安)³⁷」と「安全」確保のために振り分けられる予算は、2000年には全体の国家予算の6.6%であった³⁸。これらの部隊の間では任務が重複しており、当事者の間も任務の管轄について混乱がみられる³⁹。いずれの武装部隊も、国内の不安定情勢のさいに、治安と安全を確保するというのが任務である。とくに、ゲリラ活動やテロ行為、また周辺地域での武装紛争などの「有事」が、安全に対する脅威となっているグルジアにおいて、国内の安全確保は、セキュリティ・セクターにとって最重要課題の一つである。しかし、ここで問題なのは、「有事」の状況認識について明確な基準が定められていないということである。たとえば、状況が「disorder (争乱)」状態であると判断される場合は内務省武装部隊、「violent conflicts (武力紛争)」と判断される場合は、軍へ出動命令が下ることになっている。しかし、何をもってして disorder、violent conflicts とするのか、という議論はまったくされてきていない⁴⁰。これまでの武装部隊形成過程では、何のためにその部隊が必要であるのか、ということは議論されてこなかった。当局関係者は、より効率的な改革の取り組みのためには関係省庁間での話し合いと協力が必要との点で一致しているものの、現段階では実施までにはいたっていない⁴¹。

また、こうしたセキュリティ・セクターの政治化・私物化された形成過程の影響は、汚職にも現れている。ムヘドリオーニ、National Guards は90年代はじめ、それぞれ内務省と防衛省において影響力を行使していた。これらの省庁において、特権権益を利用、経済的収益をあげていた⁴²。この時代に公的機関の私物化は促進され、両勢力が組織的、表向きには一掃された現在でも、この伝統は受け継がれ、公的機関における個人的経済活動は引き継がれて行われている。

(2) 終わっていない紛争の影響

シュワルナゼ大統領が政権を掌握して以来、国内情勢は比較的安定を取り戻してきた。しかし、徹底した武装解除・動員解除が当時行われたかというそうではない。カンボジア・モザンビークなど他の復興社会で行われたような大規模な元戦闘

38 UNDP (2000): *Human Development Report: Georgia 2000*, UNDP, Tbilisiを参照のこと。

39 内務省関係者とのトビリシでの2000年11月のインタビューによる。

40 2000年11月の、内務省関係者、防衛・安全保障に関する議会委員会メンバーとのインタビューによる。2000年11月。

41 防衛・安全保障に関する議会委員会メンバーとのインタビューによる。

42 Aves, 前掲書、pp.54-55.

員の武装解除・動員解除と社会復帰の取組は、グルジアでは行われておらず、武装解除・動員解除のプロセスは明らかではない。ムヘドリオーニなどの武装集団は1993年、自主的な解散を宣言したが、実際は武器を保有しつづけた⁴³。アブハジアと隣接するズグディディ地方やチェチエンとの国境地帯では依然として、小規模ではあるがいくつかのゲリラ集団が地域住民への襲撃、平和維持軍、地域の警察当局などとの衝突を繰り返している。この中で、政治目的とみられるものはごくわずかで、大半は銃を使用した金品略奪を目的とする犯罪である⁴⁴。

元戦闘員のほとんどは、自らの地域や家族のネットワークを通じて市民社会への再統合を果たしている。防衛省の元で戦闘に参加した退役軍人は財務省より一応の財政的援助を得ている一方、多くの元戦闘員は市民社会・政府・国際社会のいずれからもほとんど財政的・精神的支援を得ていない⁴⁵。現在のグルジアでは、アブハジア戦争でアブハジアに事実上「負けて」しまった元戦闘員に対しては社会は冷淡か無関心で、他の国内避難民や深刻な経済状況などの問題の中で、元戦闘員の問題は「忘れられた問題」⁴⁶なのである。

また、動員解除に伴う政治的和解も成功裡に行われているとはいえない。1990年代中ごろまで現政権勢力と武力衝突を繰り返した元大統領ガムフルディア支持者（ズビアディスト）と目されたものは、警察により刑事犯罪を理由として逮捕され、多くは拷問を受けており、人権NGOは彼らが公平な捜査・裁判を受けていないとして、彼らを政治犯であるとしている。

43 Feinberg 前掲書を参照。また、筆者の現地での元武装員との非公式インタビューによる。

44 UNOMIG、現地の人権活動家、避難民支援団体とのインタビューによる。

45 筆者の2000年10月のトビリシでのインタビューでは、未亡人など戦闘員の家族が政府・国際社会の経済援助を求めているのに対し、元戦闘員自身が経済的援助もさることながらむしろ精神的援助を強く要求していた。国内避難民支援団体によると、正確な数字としてのデータはないのだが、精神的に不安定になりやすい元戦闘員による家庭内暴力は、かなり高い確率で行われている様子だ、ということだ。

46 著者のNGOワーカー、元戦闘員とのインタビューでは、「負けた」アブハジアでの戦争から戻ってきた元戦闘員に対する社会の反応は無関心、または冷淡であるとの話が何度もあった。また、元戦闘員の間で敵対している・していた側の戦闘員とも交流を持ち、戦闘で受けた精神的トラウマや現在の困窮を共に乗り越えようとする取り組みもなされている。しかし、1999年に一度ワークショップがもたれた以外、こうした活動に対する国際社会からの援助はほぼ皆無である。

結びにかえて

ソ連邦より独立以降、数々の武力紛争、内政の混乱を経験しつつも、グルジアは民主的な国家建設の路線をシュワルナゼ大統領の下で進んできた。独立以来約10年、SSRに関しては、シュワルナゼ政権はこれまで、安全保障・司法執行制度の構築の面できくに司法・刑事制度の分野で、改善の取り組みをみせている。また、独自の軍隊組織を持たなかった独立当時を振りかえり、現在の近代的軍の形成では大きな成果をあげているといえる。

しかし、これまでのグルジア政府・国際社会による取組とそれに対する援助・協力は、包括的視野に欠けるといわざるを得ない。たとえば、内務省、警察の改革の状況が示すように、政府のそれら組織の改革に関しては抵抗があり、根本的組織改革はなされていない。また一方で、警察・司法・武装部隊などが、組織犯罪・汚職等の捜査や市民の治安確保など法の支配の実行に成果を見い出していないなか、政府組織に依存せず地域の伝統的なネットワークを通じて問題を解決するということが、市民によりま行われている⁴⁷。政府組織に対する市民の信頼は低く、政府組織の統治能力の確立を妨げている。アメリカ合衆国からは軍事面、ヨーロッパ諸国からは司法・刑事制度面での援助を受けられている反面、グルジア政府は警察組織を従来と同じく国内における統制を強める組織として保存しており、改革を実施していない。警察はシュワルナゼ大統領の支持団体の中でもっとも強力なもので、こうした政治的背景が抜本的な組織改革を困難にしている。国際社会の支援も、グルジア政府自身の改革への取り組みが見られない以上、こうした機関に対する改革支援はあまりなされていないのが現状だ。しかし、こうした取り組みは、結果的にグルジアの包括的な国家建設・平和構築プロセスを妨げるものになる可能性が大きい。民主的・平和的な社会を建設するためには、何がグルジア社会にとって有効であるかの分析に基づいたより包括的で長期的な政策施行、国際社会・グルジア政府、そしてなによりグルジア市民のより積極的な改革への取組が不可欠である。

最後に、今後のSSRの課題について述べたい。今回の調査で明らかになったように、SSR実施のうえでの一番の課題は、改革を実施する当事国の内政状況を、いかに改革にたいして有利に転換するのか、ということである。グルジアの例で明らかのように、セキュリティ・セクターは政権にとって、政権維持の要となる役割を負っていることがままある。これまでのSSRに関する先行研究では、こうしたより政治・安全保障に直接関わる問題はあまり積極的に議論されることはなかった。しかし、これら

47 UNDP, *UNDP Human Development Report: Georgia 2000*, UNDP, Tbilisi, 2000, p.72を参照。

機関を改革することには、非常な抵抗があることを、外部の支援機関などの立場からSSRに携わる関係者は、認識する必要がある。そして今後は、より現地での改革の実施状況を詳細に分析し、SSRの研究にフィードバックして、より現状に即した政策立案を進めていく必要がある。