

《書評》

『セキュリティ・ガバナンス論の脱西欧化と再構築』

足立研幾*編著、ミネルヴァ書房、2018年

クロス 京 子†

ベルリンの壁が崩壊し東西冷戦が終焉してから30年が経った。この間、グローバル化の加速度的な進展に伴い、各国をとりまく安全保障環境は大きく変化した。地球環境や感染症、難民、越境犯罪など一国では対処できないグローバルな課題が生起し、主権国家だけではなく、NGOや企業など多様な主体が協力関係を築き問題解決にあたるグローバル・ガバナンスが登場した。近年では、各国間の協調や政府以外の主体の関与が難しいと考えられてきた安全保障分野においても、中央政府と多様な主体が協働して統治する「セキュリティ・ガバナンス」の様相がみられ、研究が盛んになりつつある。

本書の背景には、こうして近年注目されるようになった「セキュリティ・ガバナンス論」が、西欧諸国の事例を念頭に理論化されていることへの問題意識がある。既存のセキュリティ・ガバナンス論では、中央政府が地域機構やNGOなどの多様な主体と安全保障上の役割を分有・共有するに至る要因や様相が論じられるが、そこには西欧以外の社会で繰り返される政府とその他の非国家主体間の極めて多様かつ西欧とは異なる協働への視点が欠如している。本書は、セキュリティ・ガバナンス論を非西欧諸国の実態を取り込んだ理論へと再構築、つまり「脱西欧化」することを企図して執筆された。既存理論を修正・拡大した上で、非西欧諸国の事例がセキュリティ・ガバナンス論においていかに位置づけられるかを考察する本書の試みは、西欧・非西欧を問わず、各国が安定的で、持続可能な秩序をいかに形成・維持するのかを検討する際に、極めて有益な視座を提供すると思われる。

本書は3部構成になっている。まず序章で、編著者である足立研幾が、中央政府による暴力の独占と、協働するアクター間に共通の秩序観があるとする、既存のセキュリティ・ガバナンス論の前提に対して問題提起をする。秩序観とは、「いかなる秩序をいかに形成・維持するのかという点に関する考え方」である(8頁)。西欧以外には、中央政府が単独で安全保障提供能力を有していない国が多数あり、秩序観を共有することなく一時的な利害に基づいて、中央政府と自警団や民兵組織などの非国家主体との間に「協力」関係が観察される国家もある。そこで、足立は、中央政府の安全保障提供能力と、協働関係にあるアクターの秩序観の共有度という、2つの分析枠組みを用いてセキュリティ・ガバナンスの4類型を提示する。第I象限は、暴力を独占している中央政府が、秩

* 立命館大学国際関係学部教授

† 京都産業大学国際関係学部准教授
kcross@cc.kyoto-su.ac.jp

序観を共有する多様な主体と安全保障分野の役割を分有・共有するようになる「ポスト近代型セキュリティ・ガバナンス」である。第Ⅱ象限は、中央政府が高い安全保障提供能力を有しているものの、秩序観が必ずしも共有されていない多様な主体と安全保障分野での協働が試みられている「近代型セキュリティ・ガバナンス」である。第Ⅲ象限は、中央政府が暴力を独占しておらず、安全保障提供能力が低い中、秩序観を共有していないアクターと一時的な利害の一致に基づき協働する「前近代型セキュリティ・ガバナンス」である。第Ⅳ象限は、中央政府が十分な安全保障提供能力を有していないが、秩序観を共有する多数のアクターとの協働が見られる「新しい中世型セキュリティ・ガバナンス」である。近年西欧諸国において観察されるセキュリティ・ガバナンスは第Ⅰ象限のポスト近代型セキュリティ・ガバナンスに該当する。本書が注目する非西欧諸国のセキュリティ・ガバナンスは第Ⅱ、第Ⅲ、第Ⅳ象限に位置づけられ、序章に続く第Ⅰ部から第Ⅲ部において、当該諸国の安全保障に精通している9人の執筆者によって極めて多様なセキュリティ・ガバナンスの実態が紹介される。

最初の二章からなる第Ⅰ部は、「『失敗国家』におけるセキュリティ・ガバナンス」と題され、第Ⅲから第Ⅳ象限に該当する、中央政府が脆弱な失敗国家における外部アクターと国内アクターとの安全保障上の協働実態が検討される。第1章では岡野英之が、シエラレオネ内戦下、脆弱な民主的政権の転覆を阻止する目的で構築された、自警団組織から成る国内アクターと、隣国の反政府組織、地域機構やイギリス、国連PKOといった多数の外部アクター間の一時的な軍事協力関係を分析する。第2章では、山根達郎によって2012年以降のマリ紛争において、安全保障提供能力が極めて低い中央政府を支援する目的で、フランスやアフリカ連合、国連PKOといった多様な国際アクターが互いに協力しながら、セキュリティ・ガバナンスを形成・制度化していった過程が考察される。

「中央政府崩壊後のセキュリティ・ガバナンス」と題された第Ⅱ部は、旧ユーゴスラビア、アフガニスタン、イラクといった紛争によって中央政府が崩壊した諸国における、秩序観を共有しない多様なアクターとの協働による第Ⅲ象限の前近代型セキュリティ・ガバナンスの様相が描き出される。第3章では、中内政貴が旧ユーゴスラヴィア連邦の崩壊に伴い、「独立」を達成したコソヴォに焦点をあて、NATOやEUから成る国際アクターが抑止としての部隊プレゼンスを提供しつつ、それぞれに自民族中心の秩序観を持つ複数の国内アクターと協働する「奇妙な均衡状態」(82頁)がコソヴォで継続していることを論じる。

第4章は、工藤正樹が、国際社会の介入によって国家再建が進められているアフガニスタンにおいて、アメリカを中心とする外部アクターに支援を受けた中央政府とインフォーマル・非合法的な複数の国内アクター間でみられる協働と対立の様態を詳述する。第5章では、山尾大が、イラク戦争後の国軍解体と新設によって、中央政府が安全保障提供能力を喪失する中、軍に代わり秩序維持にあたった複数の準軍事組織とイラク政府、外部アクターである米軍との間で多様な利害関係の下構築された安全保障協力の実態を考察する。

第Ⅰ部と第Ⅱ部では失敗国家や紛争によって中央政府が崩壊した国を取り上げ、中央政府の安全保障提供能力が極めて低い事例のセキュリティ・ガバナンスが検討された。続く第Ⅲ部では、「非西欧『近代国家』におけるセキュリティ・ガバナンス」と題し、スリランカ、フィリピン、トルコ、コロンビアの事例研究を通じて、中央政府が全般的に国家安全保障を提供できる能力を有しているが、特定の地理的領域や問題領域においては統治が十分に及んでおらず、秩序観の共有のないアクターとの安全保障上の協働が模索される、第Ⅱ象限の近代型セキュリティ・ガバナンスが考

察される。

第6章は、佐々木葉月が、内戦下のスリランカにおいて、中央政府が、人権侵害が疑われる武装組織を取り込み、反政府武装勢力の武力制圧のために共闘する過程と、その結果生じた問題を論じる章である。第7章では、山根健至によって、フィリピン、ミンダナオ島の紛争地域において観察される中央政府と有力政治家一族間のセキュリティ・ガバナンスの形成と解消、そしてその後のイスラーム反政府武装勢力との協働関係の構築に焦点が当てられる。第8章は、今井宏平が、シリア紛争によってもたらされた複合的な脅威に対し、トルコ政府がNATOや、秩序観を必ずしも共有しないロシアや反政府勢力などと「消極的」協働関係を構築することで結果的に紛争を抑制することにつながった、「低度のセキュリティ・ガバナンス」(221頁)という様態を論じる。事例研究の最終章となる第9章では、福海さやかが、麻薬問題への包括的対応策としての「プラン・コロンビア」に、いかにコロンビア政府がアメリカやEUから協力を得て安全保障を確保しようとしたのかを考察している。

このような章立てで構成される本書は、既存のセキュリティ・ガバナンス論で抜け落ちていた非西欧諸国で実施されている多様な主体間の協働の諸相を明らかにするとともに、中央政府が十分に安全保障提供能力を有しないがゆえに必要性が生じる、秩序観を共有しないアクターとの協働、そしてそれに伴う課題を浮き彫りにしている。終章で編著者の足立が的確に指摘するように、何がアクター間の協働を促すのかという問いに加え、誰が協働を主導するのかがセキュリティ・ガバナンス論を脱西欧化する上で論点になるであろう。本書の事例分析からは、中央政府主導であっても、外部アクター主導であっても、各アクターが対テロ政策などの共通の目的を有するか、あるいはたとえ一時的でもアクター間で利害が一致することがあれば、多様なアクター間で安全保障上の協働が可能であることが示された。ただし、安定的なセキュリティ・ガバナンスを維持するには困難が伴う。必ずしも秩序観を共有しない国内の非国家アクターと治安維持の役割を分担することによって、個別利益を追求する組織の存在が正当化され、アクター間の競争や対立、ひいては国内の分断を招く危険性がある。また外部アクター主導でセキュリティ・ガバナンスが制度化された場合には、いかに国内アクターに安全保障上の権限を委譲／返還していくのかという課題が生じる。これらは、国連を中心とする紛争後の平和構築支援や、秩序回復を目的に軍事介入する国家・地域機構から構成される平和支援オペレーションにも共通する課題でもあり、セキュリティ・ガバナンス論の観点から何か新しい解決策が見いだせるのか、研究の発展が待たれるところである。

本書の各章は、いずれも様々な角度から各国のセキュリティ・ガバナンスの様態を考察する、大変刺激的な内容になっている。一点評者が気になったのは、「秩序観の共有度」という分析枠組みである。各章で言及される「秩序観」が何を意味するのかが判然とせず、また各アクター間で秩序観を共有しているか否かの判断がどこにあるのかについても明示的でないように思われた。例えば2003年のイラク戦争では、軍事攻撃をめぐって、自由主義的民主主義の価値観を共有する米英と仏で協調的行動が取られなかったが、この対立は秩序観の共有の有無、もしくはその度合いに関わる問題とは考えられない。むしろ、本書の事例が示すように、軍事的協働には、西欧、非西欧に関わらず、各アクターが脅威認識を共有し、それへの対抗が共通の利害として認識されることが重要である。この点では、既存のセキュリティ・ガバナンスで強調される「効率性」という観点は、非西欧諸国のセキュリティ・ガバナンスの実態を分析する上でも有用であろう。ただし、フィリピンの事例研究を担当した山根健至が示した、協働関係の形成・解消・再編には、各アクターの安全

保障以外の政治的誘因が作用している場合があり、共通の敵という利害の一致のみでは説明できないという指摘は、セキュリティ・ガバナンス論を発展させる上で極めて示唆的であるように思われる。

編著者自身も序章で述べているように、本書では非西欧諸国での多様な安全保障の協働の様態が紹介されるが、未だ実態解明の途上にあり、必ずしも包括的かつ体系的に事例が選択されているとは言えない（17頁）。中央政府が単独で安全保障提供能力を有するに至っていない、内憂外患に悩まされる国家では、国内秩序維持に加え、対外的安全保障上の役割の一部を非国家主体が分担・共有することは少なくない。その過程において、協働関係の解消・再編等をめぐる対立によって数多くの武力紛争が起こってきた。セキュリティ・ガバナンス論を非西欧諸国の実情に合わせ再構築するためには、今後こうした事例研究の更なる積み重ねが待たれるところである。とりわけ国内秩序維持における中央政府と本書が「攪乱アクター」と呼ぶ非国家主体との「一時的な均衡」に基づく協働関係は、非西欧諸国のセキュリティ・ガバナンスの大きな特徴と捉えられる。これらの協働関係は長期的にみて、中央政府による暴力の独占に帰結するのか、あるいは暴力の独占状態を経ることなくポスト近代型のセキュリティ・ガバナンスに向かうのだろうか。さらに詳細な研究の進展を期待したい。