

博士論文 概要書

第3世代DDRにおける「社会復帰支援」の検討
—アル・シャバーブ投降兵への取り組みを事例として—

A Consideration of Reintegration Support in the Third Generation DDR
:A Case of Defectors Formally Involved with Al-Shabaab in Somalia

早稲田大学大学院社会科学研究科
地球社会論専攻国際協力・平和構築論研究

永井陽右

NAGAI, Yosuke

1. 本論文の目的

無くなることがない戦争や紛争を前に、国際連合（国連）を中心に、紛争への対応策の一つの選択肢として武装解除、動員解除、社会復帰（Disarmament, Demobilization, Reintegration: DDR）が生み出され、現在に至るまで発展してきた。元来 DDR は、紛争後の平和構築における重要な取り組みとされ、基本的に紛争を終結する和平合意をベースに実行されてきた。しかし近年では、和平合意が存在しない紛争地において、暴力的過激主義組織の投降兵に対する社会復帰の支援という内容での DDR が試行錯誤されてきている。こうした取り組みは近年、第3世代 DDR と呼ばれている。これまで国連は DDR の実施条件として、DDR に法的枠組みを与える交渉された和平合意の締結、和平プロセスにおける信頼、紛争当事者たちの DDR に携わる意思、最低限の安全確保を定めていた。しかし紛争の変化とともに、それらの実施条件が全て欠如している中でも暴力的過激主義組織の投降兵に対する社会復帰支援を目的とする DDR の取り組みをせざるを得ない状況になったのである。

このような状況を踏まえ、国連は 2019 年 11 月 19 日に DDR の原則と指針である統合 DDR スタンドラード（The Integrated DDR Standards: IDDRS）の改訂版を発表した。2 年以上の改訂作業を経て生まれた改訂版 IDDRS では、DDR の実施条件に変化は見受けられないものの、(1) 実施条件が揃っている状況で行う「DDR プログラム」、(2) 実施条件が揃っている状況および揃っていない状況で行う「DDR 関連ツール」、(3) 実施条件が欠如している状況で行う「社会復帰支援」、という三つのプログラムを DDR プロセスは持つということが示された。

しかしながら、「DDR プログラム」と「DDR 関連ツール」はこれまでの蓄積から十分に説明がなされているものの、「社会復帰支援」はその必要性や目的は説明されているものの具体的な説明が大いに欠けている。DDR ではないという声が多かった苦肉の策を、なぜ DDR の一部としたのか、どのように実施するのか、などの説明が大いに欠如しているのである。

そこで本論文は、研究蓄積が薄く、且つ従来の DDR とは大きく異なる「社会復帰支援」に注目し、第3世代 DDR を先導する取り組みと言われたソマリアの事例を分析、考察することで、「社会復帰支援」の実態と課題を明らかにする。そして、その取り組みが DDR プロセスの中でどのように機能しうるのかを考察し、「社会復帰支援」が持つ紛争解決への可能性を探る。

2. 本論文の分析枠組み

本論文の分析枠組みは、平和構築や紛争解決を含む国際関係論となる。ただ最も重要な枠組みとして改訂版 IDDRS という DDR の原則と指針に依拠する。元々 IDDRS は DDR が平和構築において重要性を高めていく中で、統一された基準が必要だという意識から 2006 年に公開されたものである。その後、紛争の変化とともに改訂の必要性が DDR に従事する実務者たちから訴えられ、2019 年 11 月に改訂版 IDDRS が公開された。前述したように、改訂版 IDDRS はこれまでの所謂 DDR の取り組みを「DDR プログラム」とした上で、「DDR プログラム」の実施条件の有無にかかわらず実施可能な「DDR 関連ツール」と、前提条件が存在しない時に実施可能な「社会復帰支援」という新しい概念を打ち出した。

「DDR 関連ツール」の中身に関しては、すでにいくつかの実施の蓄積がされてきたが、「社会復帰支援」に関しては、DDR の前提条件がない中で余儀ない事情として現場で認識されてき

たところがあった。つまり、DDR の前提条件がないからこそ DDR の取り組みとも思われず、暴力的過激主義対策における脱過激化や脱行為化の取り組みの一つと捉えられていたのである。このような状況下で、国連は正式に DDR プロセスの中にある取り組みとして位置づけを行なったのである。

したがって、本論文ではこれまで DDR の取り組みと思われていなかった取り組みを、暴力的過激主義対策やカウンターテロリズムといった高い政治性やリスクを持つ枠組みではなく、改訂版 IDDRS が打ち出した「社会復帰支援」、そして DDR という枠組みから分析をする。前述したとおり、平和構築の一手として重視されてきた DDR の取り組みと実際的に結合することができれば、国連を筆頭に多くのアクターが関わるができるようになり、テロや紛争のない世界の実現において有益になると考える。そして何より、改訂版 IDDRS は、持続的な平和を目指し、平和構築だけではなく紛争解決、それも暴力的過激主義組織との紛争の解決に寄与するという明確な意図を持っている。故に、本論文では、改訂版 IDDRS を平和構築や紛争解決を促す具体的な枠組みとして利用し、ソマリアにおける「社会復帰支援」の可能性を明らかにし、今後の同分野における先行研究としての役割を目指す。

3. 本論文の位置づけと意義

第3世代 DDR に関する研究は未だ極めて少ない。また、ソマリアにおける第3世代 DDR を、改訂版 IDDRS で提示された「社会復帰支援」の分析枠組みで考察した例は存在していない。なぜなら、こうした研究の前提として、具体的な情報や実践例が少ないことに加え、暴力的過激主義組織の投降兵などへのアクセスの難しさや劣悪な治安状態などの障壁があるからである。それ故、第3世代 DDR と改訂版 IDDRS の「社会復帰支援」をさらに考察し、それらをさらに有機的な取り組みにするというニーズは非常に高いものの、研究の観点からは難しい現状がある。だからこそ本論文では、ソマリアにおける第3世代 DDR を「社会復帰支援」に沿って、その実態と課題、そしてどのようにして実際的に DDR プロセスの一部として機能させ、紛争の終結と一般的な DDR に結合することができるかを明らかにする。

筆者は、現在ソマリアにおける第3世代 DDR に実務者として関わっており、現地の国連とソマリア政府との間で、4年にわたって協働している。故に、関係者との良好な関係を築くことができている上に、投降兵といった対象者へのアクセスも容易である。さらに、ソマリアの刑務所で元アル・シャバーブの受刑者たちに対しての仕事もしていることもあり、ソマリアにおける第3世代 DDR が対象とする低リスクの投降兵だけでなく、刑務所にいる中リスクや高リスクの投降兵ならびに逮捕者などとも日常的な接点を有する。加えて、アル・シャバーブから投降を促進するというアウトリーチに関してソマリア政府軍と協働していることもあり、DDR を越えた領域においても経験と知見、そして繋がりがあがる。さらに、ソマリアに関わり始めて10年が経つこともあり、投降兵を受け入れるコミュニティなど現地社会などとの繋がりが豊富にある。したがって、本論文は、筆者のソマリアにおいて同分野で活動を展開してきた実務者としての経験と知見が反映された実証性や独創性を備えている。そしてそれらを踏まえ、本論文は、改訂版 IDDRS が描いた新たな DDR の全体像を具体化することに大きな貢献をし、DDR プロセスのさらなる発展とその意義の向上を導くものであると考える。

4. 本論文の構成と内容

本論文は序章と終章を除く6つの章から構成される。

第1章「DDR（武装解除、動員解除、社会復帰）の発展」では、国連による平和活動を軸に、その平和活動がどう変容していったのかを整理し、その中でDDRはどのような位置づけだったのかを説明した。その後、DDRが、紛争終結後の軍を対象に武装解除と動員解除の側面が強い第1世代DDR、反政府軍など多様な紛争アクターを対象にコミュニティベースの社会復帰を意識した第2世代DDR、そして紛争が終わっているという前提条件そのものが欠如し、且つ脆弱な社会環境下で対話ができない暴力的過激主義組織などに対するカウンターテロリズムなどの要素を含んだ新しいDDRである第3世代DDRへと変容していく過程を分析した。その中でも特に、第3世代DDRとはどのようなDDRなのかを考察した。加えて、DDRの原則と指針であるIDDRSの制定とその内容について詳細に分析した上で、改訂版IDDRSの制定背景を考察するとともに改訂版IDDRSの内容を整理した。

第2章「第3世代DDRにおける取り組みと課題」では、改訂版IDDRSが示す新たな取り組みである「DDR関連ツール」を、新規モジュールとして組み込まれたコミュニティにおける暴力削減（Community Violence Reduction: CVR）と移行期における武器・弾薬マネジメント（Transitional Weapon and Ammunition Management: 移行期WAM）の説明とともに分析した。また、もう一つの改訂版IDDRSが示す新たな取り組みである「社会復帰支援」について丁寧に考察をした。持続的な平和や予防といった現国連事務総長が主導する国連の政策が大いに影響している「社会復帰支援」は、持続的な平和に繋がる取り組みであり、対象者の社会復帰を越えたものであった。しかし、現状においてはまだ具体性や根拠には大きな欠陥があり、実務者たちは試行錯誤を続けていることを明らかにした。

第3章「ソマリアにおけるDDR」では、ソマリア内戦の歴史をまず概観し、今なお続く紛争とアル・シャバーブについて考察した。その紛争は1980年代後半より続いているもので、権力闘争や氏族、イスラーム教の力学などが複雑に絡み合っており、非常に解決難易度の高い紛争であった。そしてアル・シャバーブはその複雑性の中から生まれてきた組織であったことを説明した。その後、2012年末のソマリア連邦共和国の成立以前のDDRと以後のDDRで分け、ソマリアにおけるこれまでのDDRを分析した。ソマリアでは、元々氏族やビジネスマンの軍閥の民兵に対するDDRが散発的に行われていたが、その結果は芳しいものではなかった。そして2012年暮れにソマリア連邦政府が成立して以降、最も強力な紛争アクターの一つとなったアル・シャバーブの低リスクの投降兵に対する取り組みが始まり、それこそが第3世代DDRであり、改訂版IDDRSが示した「社会復帰支援」であることを示した。

第4章「ソマリアにおける「社会復帰支援」」では、ソマリアにおける「社会復帰支援」と定義されているソマリア政府によるアル・シャバーブ投降兵へのリハビリテーションプログラムの概要を分析し、その後国連がどのように国連の「社会復帰支援」としてそのプログラムに関わっているかを考察した。ソマリアにおける「社会復帰支援」は、あくまでもソマリア連邦政府による国家プログラムであり、国連はそのプログラムを支援するといった形で「社会復帰支援」を実施してきた。その後、「社会復帰支援」の現在までの成果を評価し、現在までの成果に関して

はもちろん良い成果もあるものの、それ以上に深刻な課題に苛まれてきたことを明らかにした。

第5章「ソマリアにおける「社会復帰支援」の課題」では、アル・シャバーブ投降兵へのリハビリテーションプログラムが抱える課題を、投降兵とコミュニティの間の認識ギャップ、政府への不信、劣悪なセキュリティによるモニタリングの限界、高い失業率の中における就業支援の限界、脆弱な財政基盤と援助への依存と整理し分析をした。そして国連による「社会復帰支援」の課題についても、目的に対するアクター間での認識の相違、ソマリア政府への提言やアクセスの限界性、「社会復帰支援」に関する具体的なガイドラインの欠如、脆弱な持続可能性とその他の取り組みとの希薄な繋がりを前提に明らかにした。加えて、「社会復帰支援」で現状扱われていない重要な対象者についても指摘をした。

第6章「「社会復帰支援」のDDRへの実際的結合の検討」では、「社会復帰支援」がどのようにしてDDRプロセスに実際的に結合されるのかを検討した。まず、将来的に目指すDDRへの明確な戦略の構築が不可欠であることを指摘した。非常に難しい取り組みだからこそ、最終的な目的に合わせたさらに包括的で総合的な戦略と目標の設定が必要であると述べた。さらに、現行の「社会復帰支援」に加えて、さらなる投降促進の取り組み、過激化防止、移行期正義と和解といった取り組みが追加で行われる必要があると分析した。「社会復帰支援」が目指す持続的な平和の実現には、アル・シャバーブからの投降を促進するとともに、過激化と投降者などの再過激化を防ぐことが必要になる。その上で投降者などの元アル・シャバーブの人々と、社会やコミュニティとの間で移行期正義と和解を難しいながらも実現していく必要があるのだ。また、ソマリアにおける持続的な平和を考えるにおいては、低リスクの投降兵だけではなく、中リスクや高リスクの投降兵、逮捕者、自発的に逃げてきた人々、女性、高い地位のアル・シャバーブ関係者をも、「社会復帰支援」と包括的な全体戦略に組み込んでいく必要があるとも指摘した。

そして何よりも、「社会復帰支援」が実際的にDDRとその先の持続的な平和に繋がるためには、「実践に基づくエビデンス」とそれに基づくさらなる試行錯誤が今求められているということ、アクセプト・インターナショナルのRPAモデルの構築を事例に議論した。既存の優れた取り組みや理論を適用できない環境や対象だからこそ、現場において実際に対象者や環境と真正面から向き合い、そこから見えてくる細かな課題やニーズを見出し、試行錯誤を繰り返す。そうして明らかになる生態的妥当性こそが、「実践に基づくエビデンス」であり、それに基づくさらなるアプローチによって、「社会復帰支援」という極めて新しく野心的な概念が、具体性を帯びていき、DDRプロセスと持続的な平和の実現に接合されていくということを述べた。

改訂版 IDDRS は現状未完成且つ不完全なものであり、今後も改良と改訂が続いていく規範である。「社会復帰支援」という苦し紛れの取り組みが、一般的な紛争解決やDDRを実現できない場所において、むしろ紛争解決と持続的な平和に繋がる最初の一手となった時、それは紛争後の平和構築としてのDDRをはるかに超えた紛争解決としてのDDRの取り組みとなる。テロ組織と認定されている暴力的過激主義組織との戦いが全世界的に繰り返されている今、そうした発展こそが求められている。