

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月17日現在

機関番号：27103

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K16983

研究課題名(和文) 治安部門ガバナンスにおける市民社会の役割に関する研究：フィリピンの事例を中心に

研究課題名(英文) A Study of the Role of Civil Society in Security Sector Governance in the Philippines

研究代表者

山根 健至 (Yamane, Takeshi)

福岡女子大学・国際文理学部・准教授

研究者番号：10522188

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の成果はフィリピンにおける市民社会組織の治安部門改革への参加に関して以下の点が明らかになったことである。治安部門改革における市民社会組織の関与が制度化されつつある。治安部門による人権侵害等に一定の歯止めが期待できる。市民社会組織と治安部門の相互不信を解消する契機となる可能性がある。取り組みが紛争地の平和構築に与える示唆は大きい。コミュニティ・ポリシングを市民社会組織と治安部門が共同で進める新たな展開が見られた。海外のドナーが専門知識や金銭的な援助を提供することで市民社会組織の参画・活動が可能となっていた。紛争影響地域におけるセキュリティ・ガバナンスの存在を認識できた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

治安部門を含む安全保障分野については市民社会の参加が活発ではないため研究の蓄積が少ない。こうした状況下、本研究は同分野における市民社会が関わるガバナンスの事例を発掘し考察した点に意義がある。また、フィリピンで続くミンダナオ紛争の平和構築支援には日本政府が関与を続けてきたが、現在和平プロセスが最終局面を迎えており、今後は治安の分野におけるガバナンス構築への関与・支援の需要が高まることが予想される。本研究の成果は、そうしたガバナンスの構築を我が国がどのように支援していくのかを考える際の材料を提供するものとなる。

研究成果の概要(英文)：Findings of the research are listed below. (1) The participation of Civil Society Organizations (CSOs) to security sector reform has been institutionalized in the Philippines. (2) This participation helps to decrease the number of human rights abuse committed by security sector. (3) This participation helps to ease mutual distrust between CSOs and security sector and to improve relationship between two parties. (4) This participation has some positive implications to peace-building at the conflict-affected areas. (5) This participation helps to develop community policing in which CSOs and security sector cooperate. (6) Financial assistance and expert advices of donors outside of the Philippines help these efforts of CSOs. (7) In the process of the research, the structure of security governance in the conflict-affected areas was revealed.

研究分野：比較政治学

キーワード：フィリピン 治安部門 ガバナンス 市民社会 ミンダナオ

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

武力紛争の影響が残る国や社会において、平和構築の推進や人間の安全保障の擁護を進めるためには、その取組みが可能となる治安の改善・安定が必須となり、そこでは警察や軍などの治安部門が中心的な役割を担う。しかし、こうした国の治安部門は、非効率、汚職、人権軽視など様々な問題体質を抱えていることが多い。そしてこれが紛争の再燃や深刻な人間の安全保障の欠如をもたらすケースが散見されてきた。こうした国々では、社会秩序を維持し人々に安全を供給できる実効的な治安部門を育成することに加え、治安部門の抑圧的性質や政治的偏り等の問題点を解消し人権や国民の福利に配慮する組織への転換を図る改革とこれを基礎とする治安部門ガバナンスの構築が求められる。

2010年7月に発足したアキノ政権下のフィリピンでは、治安部門ガバナンスに市民社会が参加する取組みが進められている。申請者はこれまでの研究で、その中心的な取組みが、第1に、国軍や警察による国内安全保障作戦の遂行を市民社会が全国・地方の両レベルで監視・監督することで、国軍・警察の体質改善さらには市民社会の監督力強化を目指すというもの、第2に、様々な利害関係者の間に対話空間を創出し対話を促進するものであることを明らかにした。

2. 研究の目的

本研究では、フィリピンで実施されている、治安部門ガバナンスに市民社会が参加する取組みに焦点を当て、以下の点を目的として研究を進めた。(1) 治安部門ガバナンスにおける市民社会の参加の可能性、効果、課題を、フィリピンの事例研究を通して実証的に明らかにすること。(2) 市民社会の参加といった観点から、治安部門ガバナンス研究における理論的インプリケーションを検討すること。(3) 平和構築の推進や人間の安全保障を擁護するより良い治安部門ガバナンスのあり方を考察する際の材料を提供すること。

3. 研究の方法

本研究では、フィリピンにおける地方レベルで治安部門ガバナンスに参画する市民社会組織バンタイ・バヤニハン(Bantay Bayanihan)のネットワークや活動に主に注目する。そして、a)先行研究・関連研究の文献調査、b)これまでに申請者が収集した資料・データの分析、c)フィリピン・マニラ首都圏、ミサミス・オリエンタル州カガヤンデオロ市、ラナオ・デル・ノルテ州イリガン市における現地調査による新たな資料・データの収集および分析に基づき、治安部門ガバナンスにおける市民社会参加の実態を明らかにする。

以上を踏まえて、地方における市民社会のネットワークと取組みの実態、中央との関係、治安部門ガバナンスにおける市民社会と政府(中央・地方)議会、治安部門との関係、取組みが実施されている背景要因の変化の影響、将来の展望、治安部門ガバナンス研究への理論的インプリケーション、を明らかにする。

4. 研究成果

○治安部門ガバナンスへの市民社会組織の参画の可能性と課題

本研究で検討したバンタイ・バヤニハン(主にフィリピンのラナオ・デル・ノルテ州の事例)の活動から看取できるのは、現在のフィリピンでは国軍の作戦実施を市民社会組織が監視するというアイデアが、バンタイ・バヤニハンという形で具現化し、実際に実行されていること、すなわち、治安部門改革における市民社会組織の関与が制度化されつつあるということである。このことは、治安部門ガバナンスをより民主的かつ人間の安全保障を重視したものへと発展させる可能性を有している。また、以下のような可能性、課題等を指摘できる。

第1に、実施と評価の過程に市民社会組織ネットワークの参加が制度化されたことで人権侵害等の逸脱行為に一定の歯止めが期待できる。市民社会組織の監視活動が国軍の逸脱行為を減少させたという因果関係を証明することは難しいが、少なくとも市民社会組織メンバーの認識では、人権状況は改善しているようである。第2に、市民社会組織と国軍の相互不信を解消し、関係を改善させる契機となる可能性がある。第3に、取組みが紛争地の緊張緩和や平和構築に与えるインプリケーションは大きいと考えられる。

バンタイ・バヤニハンに参加する市民社会組織のメンバーは、国軍と市民社会組織の良好な

関係はしばらく続くとみている。それは、国軍も今の状況の受益者であると考えためである。これが継続すれば、市民社会組織による提案や治安部門との協議の場・対話空間の制度化がさらに進展し、いっそうの改革の進展に寄与することが指摘できる。付言すると、国軍将兵が市民社会組織による監視の対象となるだけでなく、市民社会組織との対話や協働を主体として進めるなかで、中長期的に、将兵に民主的価値や人権規範の浸透・内面化、説明責任の向上などが生じることが期待できる。

ただし、治安部門改革への市民社会組織の参加は、バンタイ・バヤニハンの中央事務局メンバーが「国軍が市民社会組織に門戸を開いた」と認識するように、国軍が作り出した空間に市民社会組織を招き入れたといった構図となるため、国軍が自らの目的（作戦の効果的遂行・イメージ改善）の達成のためにこの空間を支配・統制したり、市民社会組織を活動の下請けとしたりしていると見ることも可能である。

しかし、国軍の思惑や動機はどうかであれ、一旦空間が創造され活用されだすと、その活用範囲や結果（効果）を空間を創り出した側が統制することは決して容易ではなく、意図せざる結果が生じることもある。国軍将兵と市民社会組織との日常的な接触が増加する対話空間の創出は、制度化が進み持続性を持てば、市民社会組織の思い描く治安部門改革に長期的には寄与し得る。

○コミュニティ・ポリシングへの展開とドナーの重要性

治安部門ガバナンスにおける市民社会組織の参画が進む中で、市民社会組織と治安部門との関係に新たな展開が見られた。それは紛争影響地域におけるコミュニティ・ポリシングを市民社会組織と治安部門が共同で進めるといったものである。紛争影響地域では治安に問題を抱えているのみならず、治安部門と住民の信頼関係も脆弱である。こうした地域における治安の改善と信頼関係の構築に寄与する試みとしてコミュニティ・ポリシングが実施されているが、市民社会組織の側の中心となっているのが、治安部門ガバナンスに参画しているバンタイ・バヤニハンのネットワークであった。このように、治安部門ガバナンスへの市民社会組織の参画が、市民社会組織と治安部門の関係のさらなる進展につながっていることが発見されたことは、本研究における大きな成果である。

かかる市民社会組織の治安部門ガバナンスへの参画やコミュニティ・ポリシングの展開においては市民社会組織の活動の活性化や継続が不可欠であるが、これらは海外ドナーの支援により支えられていた。オーストラリアやイギリスの非政府組織や政府組織が専門的経験・知識や金銭的な援助を実施することで、市民社会組織の活動が可能となっていた側面がある。

○セキュリティ・ガバナンスとの関連性

本研究の遂行過程で以下のようなセキュリティ・ガバナンスの存在を見出すことができ、その構図を明らかに出来たことも大きな成果である。セキュリティ・ガバナンスとは、安全保障に国家のみならず非国家の様々な主体が関与する状態のことである。

本研究の対象となるミンダナオ島の紛争地域では、紛争の構造や主体の関係が複雑で流動的であるため、国内安全保障上の目的は、反政府武装勢力への対応（武力鎮圧作戦・和平交渉など）、紛争地への統治の浸透（治安の確立、武装解除、開発など）、有力政治一族間の抗争の仲裁、テロ・犯罪組織の殲滅などと多岐にわたる。こうした状況下、同地域における国家や住民の安全保障には様々な国家・非国家の主体が関わっており、組織的暴力を保持しているものに限っても、フィリピン国軍、国家警察、国軍と警察の補助部隊、自警団、政治家の私兵団、反政府武装勢力などが挙げられる。フィリピンでは国家による暴力の独占や統治の浸透が完遂されることがないが、国家は非国家主体に対して暴力の比較優位を保持している。フィリピンにおけるセキュリティ・ガバナンスの前提となるのは、ナショナルなレベルでは国家の保持する暴力が高い程度で比較優位を維持している一方で、組織的暴力を保持する非国家主体が多数存在する紛争地域ではその程度が著しく低下するという状況である。こうした状況の下、その比較優位のなかで安全保障の効率性を高めるために国家と非国家主体との協働関係の形成や再編が行われるのがフィリピンのセキュリティ・ガバナンスの構図である。

このような構図の中で、フィリピン・ミンダナオ島のマギンダナオ州では国家と有力政治一族の協働関係によるセキュリティ・ガバナンスが形成されていた。その協働関係は、国家の安全保障上の必要性に加えて、政権の支持基盤を強化する政治上の必要性から成る二重の誘因構造が基礎となっていた。

国家と政治一族との協働関係の形成は、政治一族の地方支配を追認する形で進められた。こ

こうしたセキュリティ・ガバナンスの副産物を次のように指摘できる。第1に、セキュリティ・ガバナンスの形成は、それを担う非国家主体の力を国家の容認の下で増大させ、意図しない帰結をもたらすことがある。このようなセキュリティ・ガバナンスの形成は、国家が領域内における自らの統治の浸透や組織的暴力の独占を目的とするのであれば、長期的にはネガティブなインパクトを与え得る。第2に、セキュリティ・ガバナンスの陰では、住民の安全に対する問題が生じていた。政治一族の私兵団による民間人への人権侵害についての報告が多数あったにもかかわらず、政権は同家に支持を提供し続け、警察は人権侵害事案について捜査しようとはしなかった。さらに、政治一族が地方自治体を支配することで政権から得た資源は、同家の資産を増加させた一方で、住民生活の改善に用いられることはなかった。

本研究で以上のようなセキュリティ・ガバナンスの存在を発見できたことは成果である。また、こうしたセキュリティ・ガバナンスと市民社会組織が参加する治安部門ガバナンスとの関連性を解明することが今後の課題であると認識できたことも、本研究の成果として挙げられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 3 件)

山根健至 (2019) 「The Paradox of Civilian Control in the Philippines: Loyalty, Reward, and Politicizing Civil-Military Relations」、『Studies of International Society』福岡女子大学、第8号、55 - 78 ページ、査読あり

山根健至 (2016) 「フィリピンの紛争とセキュリティ・ガバナンス：国内安全保障における非国家武装主体の役割」、『立命館大学人文科学研究紀要』No. 109、133 - 160 ページ、査読あり

山根健至 (2015) 「フィリピンの治安部門改革と市民社会組織：ラナオ・デル・ノルテ州の事例から」、『アジア・アフリカ研究』(アジア・アフリカ研究所) 第55巻第2号、19 - 34 ページ、査読あり

〔学会発表〕(計 2 件)

山根健至 (2018) 「Government-NSAGs Cooperation for Internal Security in Mindanao」4th Philippine Studies Conference in Japan、広島大学

山根健至 (2016) 「フィリピンにおけるカウンター・インサージェンシーと非国家主体の役割」日本国際政治学会 2016 年度研究大会、幕張メッセ

〔図書〕(計 3 件)

山根健至 (2018) 「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、pp. 177-203。

山根健至 (2017) 「東南アジアのポピュリズム：フィリピンとタイにおけるポピュリズムと政治的包摂」中谷義和(編)『ポピュリズムのグローバル化を問う：揺らぐ民主主義のゆくえ』法律文化社、pp. 204-222。

山根健至 (2016) 「国軍：新たな役割の模索」大野拓司・鈴木伸隆・日下渉(編著)『フィリピンを知るための64章』明石書店、pp. 227-231。

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：

発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：
ローマ字氏名：
所属研究機関名：
部局名：
職名：
研究者番号（8桁）：

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：
ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。