

政策提言 NO8

我が国の国際的な文民警察活動
の充実に向けて

2009年11月20日

(財)平和・安全保障研究所

目 次

1. 提言要約	1
2. 提言（1） 我が国の警察による国際的な諸活動の中での 文民警察活動の割合の増加を	2
（1）我が国の警察による国際的活動の実績	2
（2）我が国の文民警察活動の現状とその制約要因	3
3. 提言（2） 我が国の国際的な文民警察活動は、 「警察改革支援」に特化を	5
（1）国際的な平和活動における警察要員の役割の変化（1） ：「武装化」「准軍事化」への流れと秩序維持任務の増加	5
（2）国際的な平和活動における警察要員の役割の変化（2） ：現地警察の改革・再建業務の増加	6
（3）我が国の警察は「警察改革支援」に特化を	7
4. 提言（3） 我が国の国際的な文民警察活動に、明確な法的な根拠を	8
5. 提言（4） 国際的な文民警察活動への要員派遣体制の整備を	9
6. 提言（5） 被支援国の秩序維持に関わる組織・制度全般に対する 包括的な改革支援を	10

「我が国の国際的な文民警察活動の充実に向けて*」

提言（１）我が国の警察による国際的な諸活動の中での文民警察活動の割合を増やすことを目指し、紛争後の国々への要員派遣を忌避せず、また遠隔地にも要員の派遣を

警察庁では、我が国の警察による国際的な諸活動を、主に、①知識・技術の移転、②文民警察活動、③国際緊急援助活動——の３つに分類しているが、この中で、②文民警察活動への参加は、他の二つの活動ほどは活発に行われてはいない状況にある。今後は、文民警察活動にも、より積極的に要員を派遣すべきである。そのためには、紛争後の国々へ要員派遣も、状況をよく見極めた上で、派遣の可能性を真剣に検討する必要があるとともに、地域的にも、近隣のアジア諸国のみならず、アフリカなどの遠隔地域への参加も前向きに検討すべきである。

提言（２）我が国の国際的な文民警察活動は、「警察改革支援」に特化を

我が国の警察が、文民警察活動に参画する際には、秩序維持に関わる任務は行わず、現地警察への「警察改革支援」に特化すべきである。

提言（３）我が国の文民警察活動に、明確な法的な根拠を

我が国の文民警察活動を充実させるためには、法的措置を講じて明確な法的根拠を与え、同活動への参加を日本の警察の任務の一環として正式に位置づけるべきである。

提言（４）文民警察活動への要員派遣体制の整備を

文民警察活動への要員派遣体制を強化するため、①文民警察活動派遣の適格者、希望者のロースター（登録）制度の整備、③海外派遣の予定者に対する研修プログラムの充実、④元警察官の活用、⑤国連 PKO 局警察課への職員の派遣——等を早急に進める必要がある。また、語学研修制度を充実する等し、海外派遣可能な要員の育成にも力を注いでいくべきである。

提言（５）被支援国の秩序維持に関わる組織・制度全般に対する包括的な改革支援を

被支援国の秩序維持に関わる組織・制度全般を強化するため、我が国による警察改革支援は、警察単独の活動として行うのではなく、裁判所や法務省、また市民団体等、関係する政府内外の諸組織と緊密に連携しながら活動するべきである。

* このペーパーは、西原正（当研究所理事長）及び藤重博美（名古屋商科大学外国語学部国際教養学科専任講師）を中心とした研究グループによって作成されたものである。藤重氏は、同志社大学卒、ロンドン大学政治学博士、日本国際問題研究所研究員を経て、2008年4月から現職。

本政策提言についてご意見のある方は、rips-info@rips.or.jp にご連絡下さい。

我が国の警察による国際的活動の実績

我が国の警察による国際的な活動については、１９９３年、カンボディア PKO への派遣時に発生した不幸な殉職事件の衝撃と、その後の警察当局の文民警察派遣についての消極姿勢という文脈で語られる場合が多く、その「内向き」傾向が批判されることも少なくなかった。

しかしながら、我が国の警察が国際的な活動全般に対し、一貫して消極姿勢を貫いてきたわけではない。警察庁では、その国際的な活動を、主に①知識・技術の移転、②文民警察活動、③国際緊急援助活動——の３つに分類しているが、この中で、特に①の知識・技術の移転については相当程度、前向きな姿勢で取り組んできたと評価できる。その主な活動実績を見ると、インドネシア警察が軍隊から分離・独立した際の警察改革支援や市民警察活動促進プロジェクト、フィリピンにおける犯罪捜査、鑑識技術等に関する支援、タイおよびその周辺国における薬物対策に関する支援等が挙げられ、１９９９年以降、主にアジア諸国に対して技術支援の経験を積み重ねてきたことがわかる。これらの活動対象となった国々は、開発途上国の中でも比較的情勢が安定しており、安全性の高い環境で活動を行えるという利点があることに加え、我が国の警察の高い技術力を活かしやすい活動であることから、積極的に活動を行ってきたものと考えられる。また、それ以外にも、ブラジル、カンボディア、イラクに対しても、限定的ながら、技術支援を行ってきた。（①の活動は、政府開発援助[ODA]の一環として、主に国際協力機構[JICA]との協力関係に基づき行われており、その場合、派遣されている警察官の身分は、JICA 専門家とされることが一般的である。）

次に、③の海外での大規模災害発生時の「国際緊急援助活動」についても、１９９０年、地震発生後のイランに要員派遣を皮切りに、２００９年までの間に、マレーシア、エジプト、コロンビア、中国（四川）、インドネシア（スマトラ島）等、１０数カ国で行われた活動に要員を参加させており、ある程度の活動実績があると言ってよい。

一方、２００５年には、警察庁国際課を中心に『国際協力推進要綱』（以下、『要綱』と略記）が取りまとめられ、我が国の警察としての国際協力のあり方が詳細に提示されている。『要綱』は、我が国の警察による国際協力は、①国際社会への貢献、②我が国の治安対策との関係——の点から意義があるとしている。

以上の例から見る通り、我が国の警察は著しく「内向き」というわけではない。むしろ急速にグローバル化が進む中、警察の役割が国際化していくのは必然的な流れであり、その中で、我が国の警察としても、従来からの国際的な犯罪捜査協力等の枠組みを超え、積極的に国際的な活動に関わっていく必要があるとの認識は、警察当局において明らかに形成されているものと思われる。

また、２００９年春からは、警察庁職員が国連代表部（在ニューヨーク）に派遣されるようになった。各国の代表部の中で警察官を派遣している国は、オーストラリア、ヨルダン、スウェーデン、アルゼンチン等、数カ国に過ぎない中、我が国の国連代表部へ警察庁

職員派遣は大きな前進であり、国連 PKO における警察関連活動の主幹部署である PKO 局警察課との連絡も、以前より緊密に取れる体制が整いつつあると言えよう。

(註)「文民警察について」国際的な平和と秩序の維持を目的に行われる警察関連活動に参加する警察要員は、伝統的に非武装で活動を行うものとされ、自らが武装し秩序維持のための法執行業務等を行うことはなかった。このような警察要員のあり方は「文民警察 (Civilian Police)」と呼ばれ、武装した警察要員と明確に峻別されてきたのである。しかし、本提言書の提言 (2) で後に触れるように、近年の国際的な警察活動は、急速に武装化・准軍事化している。その中で、近年、国連でも、従来用いていた、(非武装であることを示唆する)「文民警察 (Civilian Police)」という表現に代わり、「国連警察 (UNPOL)」という用語を用いるようになってきた。

ただし、特に日本国内では、依然として、国際的な警察活動に参加する警察要員全般の呼称として「文民警察」との表現がしばしば用いられており、警察庁も「文民警察」との用語を使用しているため、本稿では、便宜上、国連 PKO 等に参加する警察要員との意味で「文民警察」という用語を用いている。

我が国の文民警察活動の現状とその制約要因

このような情勢下、文民警察活動も、技術支援や国際緊急援助活動と同様に、我が国の警察による国際協力活動推進のために実施する活動の一環として位置付けられてきた。しかしながらその活動実績を見ると、他の二つの活動に比べ、見劣りする印象はぬぐいきれない。具体的に言うと、国際平和協力法に基づき、国連平和維持活動 (PKO) に対する要員派遣は、1992～93年のカンボディア以外の例としては、二度にわたる東ティモールへの支援 (1999年、2007～2008年) のみである。

この派遣実績の相対的な少なさについては、紛争後に行われる「国連 PKO の治安面での不安」および「我が国の警察の実質的なアジア重視の傾向」の二つの要因が関係しているものと思われる。

まず、国連 PKO に参加する際の治安面での懸念であるが、これについては再三指摘されてきた通り、我が国の警察は、カンボディアで殉職者を出した苦い経験から、紛争後に行われる国連 PKO への参加には、抵抗感があったとしても不思議ではない。しかし、次項で詳しくみるように、国連における警察要員の任務がすべて著しく危険の高いものだというわけではなく、たとえば、都市部で現地警察を対象に行う警察改革支援の場合、比較的安全な環境での活動である。実際、我が国の警察が東ティモールに対して要員派遣した際の活動は、首都における警察改革支援であった。このように、参加する活動の種類を慎重に選べば、紛争後の環境における活動は常に危険性が高いというわけではない。グローバル化の進む現代においては、地域紛争は、国際社会全体の不安定化につながりかねない深刻な懸念材料である。その観点からすれば、今後は、国連 PKO への参加等、紛争後の環境で行われる活動に対しても躊躇せず、より前向きに要員派遣の是非を検討すべきである。

文民警察活動への参加実績の少なさの背後にある第二の要因としては、我が国の警察の

アジア重視傾向及びアジアにおいて文民警察活動が行われている国連 PKO があまりないことが指摘できる。『要綱』には明示的な方針として示されていないものの、これまでの（特に技術支援関連の）実績を見るならば、我が国の警察が、その国際協力の中では、特にアジアへの支援に重点を置いていることは明らかであろう。これは、先に我が国の警察が国際協力を行う意義として挙げた 2 点（①国際社会への貢献、②我が国の治安対策との関係）のうち、表記上は、①、②の順になってはいるものの、実質的な警察の関心事としては、②、①の順であることを暗示している。その結果、我が国の治安と直接的な関わりが深いアジア地域への支援の割合が多くなっている。

しかしながら、国連 PKO に限って言えば、現在の活動はアフリカを中心に行われている一方、アジアにおける国連 PKO は現在 3 つのみであり、そのうち、すでに我が国の警察が支援を行った東ティモールにおける活動以外の 2 つは、冷戦期から継続しているインド＝パキスタンの停戦監視活動とアフガニスタンにおける調整業務主体の小規模な活動のみであり、両者とも文民警察活動を行っていないため、警察要員派遣の対象とはならない。このように、我が国の警察が、日本の治安対策との関連からアジアの国々の支援に重点を置く一方、この地域においては文民警察の派遣を必要とするような国連 PKO がほとんど展開されていないというギャップにより、我が国からの文民警察活動への参加は、あまり活発に行われていないという事態が生じている。

かかる状態は、我が国の警察による国際的な活動には我が国の治安対策の面からだけではなく、グローバル化した国際社会全体の安定という観点からも、その意義を与えられていることを考えれば、けっして望ましいものではない。我が国の治安対策との関連性からアジア諸国への支援を重視するのは当然だとしても、これは「国際社会への貢献」という観点に基づく役割と両立するものであるべきであり、今後は、後者の観点から、アフリカなど遠隔地の国連 PKO への文民警察派遣の可能性を前向きに検討していくべきである。

もっとも地理的に遠いだけではなく、文化や風習、また歴史的にも、決して関わりが深いとは言えない地域や治安環境が不安定な地域への要員派遣は、慎重にその是非を検討する必要があることは当然であるが、すくなくとも、遠隔地への要員派遣の可能性を最初から排除すべきではないし、そうした地域への要員派遣についても、前向きに議論をおこなっていくべきである。

※なお、これまでの我が国からの文民警察活動への派遣人員については、カンボディアの際は 75 名、第 1 回目の東ティモールへの派遣時には 3 名、第 1 次隊と第 2 次隊の 2 回に分けて派遣した、第 2 回目の東ティモールへの派遣時には、それぞれ 2 名であった。カンボディアへの派遣と比べると、東ティモールへの派遣人員の少なさが際立ってはいるが、これについては次項で見るような理由によって妥当な変化であり、今後、ひとつの活動に対する派遣人員の大幅な増員を目指す必要はない。（詳細は次項参照）

国際的な平和活動における警察要員の役割の変化（１）：「武装化」「准軍事化」への流れと秩序維持任務の増加[†]

我が国の文民警察活動を論ずる際、1992～93年のカンボディア派遣の際の経験が下敷きとされることが多いが、国際的な警察活動のあり方は、爾来、十数年の間に大きく様変わりしており、実は、「文民警察」という用語自体、昨今、あまり用いられなくなっている。その大きな変化とは、国際的な平和活動における警察要員の役割が、武装し治安維持にあたる「秩序維持任務」と、現地警察の組織再建・人材育成にあたる「警察改革支援任務」への二分化傾向である。前者の任務については、危険性の高い紛争後の状況に対応するため、国際的な警察要員の武装化・准軍事化が進んでいることが大きく関連している。従来、国際的な警察要員は、直接、法執行や治安維持に関連する業務は行わず、非武装で現地警察に対する監督や助言業務に携わっていた。しかし、紛争（特に内戦）後の環境では、現地警察が正常に機能していない場合が多く（現地警察が有効に機能していれば、そもそも内戦は起きなかったはずである）、冷戦終結後まもない頃の国際的な警察活動が基本的なアプローチとしていた「現地警察に秩序維持にあたらせ、これに対し非武装の国際警察が監督や助言を行う」という図式が、実際には、困難であることが次第に明らかになっていった。

一方、紛争後の環境での秩序不安定要因は、一般市民による暴動等が多く、（国際社会から派遣された）軍隊では適切な対応を取れない場合が多い。このような状況下、1990年代後半以降、国際的な警察要員の武装化・准軍事化傾向が強まり、現地警察の機能不全を補うとともに、従来の非武装型の国際警察要員や国際的な軍事プレゼンスでは適切に対応できない「グレー・ゾーン」における秩序維持に、自らがあたるようになっていったのである。

このような変化は、1990年代半ば、ボスニア紛争において顕著になった。同紛争では、1995年の Dayton 和平合意成立後も、現地警察が有効に機能していないだけでなく、NATO 主体の国際的軍事プレゼンス（SFOR）も、国連警察（IPTF）も、「グレー・ゾーン」に適切に対応できず、治安環境が不安定な状況が続いていたが、イタリアが重武装した准軍事警察部隊を派遣したことを受け、秩序が徐々に改善に向かったものである。この成功を受け、1990年代後半以降の国際的な警察活動の中では、准軍事警察部隊の役割が、次第に大きくなっていった。

1990年代末になると、当時、現地警察が存在していなかったコソボと東ティモールにおいて、国連 PKO における警察要員がピストル等小型武器を携行し、現地警察に代わって法執行を行い始め、さらに准軍事武装警察隊（FPU）が活動に参加する例も増え始めようになった。以上のように、1990年代後半以降、国際的な警察活動のあり方は、急速に武装化・准軍事化の傾向が強まり、現地警察に代わって秩序維持の役割を担うように

[†] 国連 PKO 以外の諸活動を含む平和維持的な活動の総称として、「国際的な平和活動」という表現を用いている。

なっていたのである。

国際的な平和活動における警察要員の役割の変化（２）：現地警察の改革・再建業務の増加

1990年代後半以降に生じた変化の一つは、国際警察要員の武装化・准軍事化、秩序維持任務への進出であったが、その一方で、現地警察に対する警察改革支援任務の比重も、飛躍的に多くなっていった。これは、様々な問題や機能不全を抱え、適切に紛争後の秩序を維持できない現地警察や、紛争には至らないまでも様々な問題を抱え、国内秩序に不安定要因のある国々の警察に対し、技術的な支援を行うとともに、警察組織・制度の改革や警察官に対する教育訓練を行い、最終的には、現地警察が独力で適切に秩序を維持できるようにするための包括的な改革支援活動である。

警察改革においては、捜査方法等、技術面の向上に加え、民主的な考え方に則った警察組織への“体質改善”が目指される。（特に内戦に至るような）開発途上国の警察は、軍事組織と一体化している場合が多い上、腐敗や倫理・職業意識の欠落等、その性質に多くの問題がある場合が少なくない。その結果、犯罪が発生しても、賄賂なしには犯人を逮捕しようとし、あるいは逮捕した被疑者に拷問を加えるといった問題が起きがちである。また、給料支払いの遅延により経済的苦境に陥った警察官が、略奪や麻薬売買等、犯罪行為に手を染めることも珍しくはない。さらに、こうした警察は、権力者と結託している場合も多く、反政府勢力を弾圧したり、内戦に際しては、権力者の“私兵”として、率先して紛争を拡大する側に回ることも多々ある。こうした問題性向の強い警察では、単に秩序維持能力が低いというだけではなく、警察自身が秩序の攪乱要因となり、最悪の場合、内戦を惹起するケースも珍しくない。したがって、警察改革により、秩序維持のための技術的な能力を向上させるとともに、警察の根本的な体質や行動・思考様式等を変革し、国民の人権と安全に配慮する民主的な警察へと転換させるための根本的なガバナンス（統治）改革が必要なのである。警察改革は、当事国自らの努力で行う場合もあるが、内部変革は必ずしも容易ではないため、開発途上国の警察改革は、（特に先進国からの）国際的な支援を受けて行うことが一般的である。

では、警察改革を支援する側の活動はどのようなものであるのか。警察改革支援では、武装化・准軍事化した警察要員による秩序維持任務とは異なり、原則的に非武装での活動となる。また、従来の「非武装、監督・助言型」任務との相違点は、現地警察の活動につき添って秩序維持の現場に出るというよりも、警察組織や警察学校等が集中し、比較的安全性の高い都市部での活動が基本となる。現地警察への教育訓練にしても、一般の警察官の指導に直接あたることよりも、警察の幹部や警察学校の教官の養成が中心となる。したがって、警察改革支援は、武装要員による秩序維持任務や、従来型の監督・助言型任務に比べ、はるかに安全面でのリスクが少ない環境で活動を行うことができる。また、員数についても、直接現場に出る場合のような人数は必要ないため、比較的少人数で事足りる場合が多い。

以上のように、紛争後の状況では、現地警察が適切に秩序維持任務を担えない場合が多

いことを踏まえ、近年の国際的な警察活動は、武装し治安維持にあたる「秩序維持任務」と、最終的に現地側に秩序維持の責任を負わせるため、現地警察の実務能力向上および組織再建・人材育成にあたる「警察改革支援任務」へと二分化しているという現状である。

我が国の警察は「警察改革支援」に特化を

前項でみたように国際的な平和活動における警察要員の役割が二分化する中、我が国からの要員派遣は、どの分野に対して行うべきなのか。結論からいえば、警察改革支援任務に特化することが最も望ましいと考えられる。その理由は、(1) 現状では、我が国の警察が、秩序維持型任務に参加することは非常に困難だと考えられること、(2) 我が国の警察は、警察改革支援の分野では一定の活動実績があると同時に、日本の警察組織・制度の完成度の高さから、改革支援を行う適性を持つと考えられること——の二点である。

まず、第1点目の「秩序維持型任務」への参加の困難さであるが、まず、我が国には、FPU 型の軍事的性質を持った武装警察組織が存在しないことが挙げられる。我が国において群衆鎮圧等、公共の秩序維持を役割とし、隊列を組んで行動する点で想起されるのは機動隊であろう。しかし機動隊については、警察組織に属する組織であることや、その装備が一般に警棒や高压放水器程度であることから、軍事組織に属し、装甲車両や軽戦車で移動し自動小銃等、重武装した部隊を持つ FPU とは、組織の基本的な性質や想定している治安状況の危険レベルが大きく異なると言わざるを得ない。紛争後の状況下、FPU が投入される段階では、まだ国内治安が著しく不安定である場合が多いため、こうした環境に機動隊を派遣することは、不可能ではないとしても、事実上、非常に困難である。

一方、警察改革支援については、我が国の警察は、東ティモールの国連 PKO への参加に際し、現地警察の研修のための教科書作りを行う等の形で関わった経験を持つ。その他、国連 PKO の枠組みの外ではあるが、インドネシア警察の組織改革に深く関わった経験があるほか、技術支援の面では、インドネシア、タイ、フィリピン等に対して技術的支援を行ってきた。これらの経験は、国連 PKO への参加に際しても、役立つはずである。

また、警察改革支援は、紛争後の国や国内に不安定要因を抱えた国々の警察組織を改革し、国民のために活動し、適切に秩序を維持できる民主的な体質へと転換させる活動であるが、こうした活動は先進国によって支援されるのが一般的である。なぜならば、開発途上国の警察は、多かれ少なかれ、民主的な警察のあり方 (community [democratic] policing) からすると問題がある場合が多く、警察改革支援に携わるのには必ずしも適していないためである。こうした理由から、警察改革支援への要員派遣に適した国はそれほど多くないため、この分野に対して我が国からの要員派遣を拡充できれば、大きな意義がある。

以上のように、我が国の警察の国際的な活動については、秩序維持型の任務に参加することは容易ではない一方、警察改革支援の分野では既にある程度の実績があり、また先進国としての比較優位もある。したがって、我が国の国際的な警察活動については、自らの比較優位を活かすという観点、国際的な要請という観点の双方から見て、今後、警察改革支援に力を入れていくことがもっとも望ましいと考えられる。

警察改革支援分野の活動に特化することで、以下のような理由から、我が国の警察にとっては、要員の海外派遣を行いやすくなることが期待される。第一に、少人数の派遣で事足りるということである。有事に備える軍隊とは異なり、日々、自国の国内秩序維持のために活動している警察については要員数に余裕がない場合が多く、海外派遣のために割く人員確保が難しいということが、一般的に指摘されている。我が国の警察についても、例外ではなく、これも警察官の海外派遣を難しくしてきた一因である。しかし、警察改革支援であれば、少人数の派遣であっても、大きな役割を果たすことが可能であるため、国内的な業務に支障を来す可能性が低く、海外派遣へのハードルが比較的低いと言えよう。

第二の利点は、警察改革支援は、首都等、都市部の比較的安全性の高い場所で行われることが多い活動であり、また相対する相手も、現地警察の幹部や幹部候補生等が多いため、活動に付随する危険性が、一般にあまり高くないことである。要員の海外派遣にあたり、我が国の警察組織が要員の身柄の安全を重視するのは当然のことであり、その観点からしても、警察改革支援に特化することにより、要員派遣へのハードルは低くなるものと期待できる。以上の観点から、我が国の警察による国際的な平和活動への支援は、警察改革支援に的を絞り、活動を活発化させていくべきである。

なお、警察改革支援への派遣に適した人材であるが、“体質改善”に関わる活動には、警察組織の管理運営や警察官の教育訓練に携わった経験が必要となるため、警察庁および都道府県警察の幹部職員（経験者を含む）が望ましい。一方、技術支援に関しては、必ずしも幹部職員である必要はなく、高い専門知識があれば十分に派遣対象となりうるであろう。

提言（3）我が国の国際的な文民警察活動に、明確な法的な根拠を

現行制度下では、国連PKOへの文民警察派遣等、国際平和協力に関わる活動に関しては、いわゆる「国際平和協法力」、海外の大規模災害発生時の救援活動については、「国際救援隊の派遣に関する法律」において、警察要員の派遣が規定されている。しかし、我が国の警察の役割の基本的な枠組みを定めた警察法においては、国際的な活動についての規定はない状態である。

自衛隊についても、以前は、国際平和協力業務や国際緊急援助活動のような国際的な活動を自衛隊の任務として正式に位置付ける法的根拠がなく、自衛隊法第100条の雑則に基づいて活動を行っていた。しかし、2007年、自衛隊法の改正により、国際平和協力活動が、国土防衛等と同様、自衛隊の本来任務活動として位置付けられたのである。これと軌を一にして、陸上自衛隊内に内には、国際平和協力活動を専門とする「中央即応集団」が新設され、さらにその翌年（2008年）には、その実働部隊である「中央連隊」が活動を開始する等、国際平和協力活動に迅速に要員を派遣するための態勢作りが進んでいる。また、自衛隊員の国際平和協力活動に対する認識も、自衛隊の活動としての正式な正当性を得たことで、参加意欲が増している。

この例にならえば、我が国の文民警察の派遣を拡充し、さらに我が国の警察による国際的な活動全般を一層充実させていくためには、我が国の警察組織の基盤となる警察法の改正

により、明確な法的根拠を与えることが、極めて重要になろう。特に警察の場合、その役割は第一義的に国内の秩序維持であるため、国際的な活動については、警察官の間には、抵抗感や違和感を覚えたり、二次的な活動としてとらえる者がいたとしても不思議ではない。また、海外派遣への参加希望を持つ警察官がいたとしても、正式な法的根拠がないがために、周辺の理解が得られにくいといったケースも十分に考えられる。こうした状態を打開するためには、上述の通り、国際的活動を警察の本来的な任務として正式に位置付けることが急務である。

また、警察法の改正以外にも、自衛隊の海外派遣等に関する、いわゆる「一般法（恒久法）」が整備される折には、警察の海外派遣についても盛り込むことが検討されるべきである。

提言（４）国際的な文民警察活動への要員派遣体制の整備を

提言（３）で挙げた法整備に続き、必要となるのが、人員派遣体制を強化するための具体的な制度の整備である。

まず、必要となるのは、海外派遣に適した人材や希望者のロースター（登録）制度の整備である。現状では、警察庁国際課を中心に、関係者の個人的ネットワークにより国際的活動に参加させる人員を決定しているが、今後、警察官の海外派遣を長期的に拡充していくためには、属人性の薄い人材登録制度の整備は必須である。

第二に、警察官の海外派遣を前提とした人事制度の構築も不可欠である。警察は、元来、国内業務を行うための組織であるため、我が国の場合に限らず、一般にその人事制度は海外勤務を想定して構築されていない。その結果、海外派遣の経験が、人事考査上、プラスにならない場合も多く、国際的な活動に対する警察官の参加意欲を減じることになっている。この点については、スウェーデンとノルウェーが人事制度を変更し、警察官の海外勤務の経験が、人事制度上、評価に加えられるような体制を整えた先例が参考になろう。我が国の警察においても、海外派遣の経験が、単にマイナスにならないだけでなく、プラス評価されるような人事制度を構築するべきである。

第三に、海外派遣に適した人材を育成するための支援体制の整備も欠かせない。現在の体制としては、２００６年以降、警察大学校国際警察センターで開講されている「国際協力課程」があり、主に JICA 専門家として派遣される前の研修が行われている。しかし、こうした派遣前研修以外に、より長期的視点に立ち、海外派遣に適した人材の育成を行うための教育・訓練を行うべきである。特に海外での活動に際しては、高い語学力（特に英語力）が必須となるが、こうした能力は一朝一夕には養成できないため、海外派遣の可能性のある警察官に対しては、早い段階から語学研修の機会を与えるとともに、人事考査上のプラス項目とする等、語学取得へのモチベーションを高めることも必要である。

第四に、退職した元警察官の活用も検討されるべきである。前述の通り、日々、国内秩序の維持に関わる警察組織では、人員面で余裕がないのが一般的であり、海外派遣に充てる人材確保は困難な場合が多い。特に現地警察の“体質改善”に関わる活動については、警察庁または都道府県警察の幹部警察官の派遣が必要であるが、こうした職員は、日々の

職務において重責を負っており、その海外への派遣は必ずしも容易ではない。かかる状況では、すでに退官した警察官のうち、派遣への適性を持つ者を臨時職員等の形で再雇用し、海外派遣の要員とすることが検討されるべきであろう。なお、退職した元警察官は、比較的高齢であることが多いため、体力面の懸念を指摘する声もあるが、首都等、都市部における警察改革支援は、比較的体力的な負荷の少ない活動である。したがって、体力や健康状態をよく確認した上で、元警察官を海外へ派遣することは十分に可能だと考えられる。

第五に、国連 PKO 局警察課および我が国の国連代表部への警察官の派遣を検討すべきである。国連 PKO 局警察課は、国連 PKO における警察関連活動に主要な責任を持つ部署であり、その中に、我が国の警察官を派遣することは、国連 PKO における警察要員の役割についての議論や、活動の現場における様々な情報についてのアクセスを持つことを意味し、我が国の文民警察派遣体制の充実に、大きな意味を持つことであろう。ただし、国連 PKO 局警察課の職員の選抜基準は厳しく、我が国からの職員派遣が直ちに実現しない可能性も多分にある。これに関しては、既に実現している我が国の国連代表部への警察職員の派遣が、日本の警察と国連 PKO 局警察課との関係強化につながり、同課への職員派遣の実現可能性を高めることを期待できよう。

提言（5）被支援国の秩序維持に関わる組織・制度全般に対する包括的な改革支援を

前述の通り、近年、警察改革支援は、紛争後国家や、統治能力が低く治安面に不安を抱えた国々の秩序維持能力を向上する改革（ガバナンス改革）の一環として位置づけられるようになってきている。しかし、一国の秩序は、警察のみによって維持できるものではない。警察が逮捕した被疑者の罪を裁くためには裁判所が必要であり、裁判所が罪を認めた罪人に、罪を償わせ更生させるには、刑務所が必要である。また、警察組織が権力を濫用したり、人権侵害を行ったりするのを防ぐためには、文民の監視機関（内務省や議会、NGO 等）の強化が必要である。さらに、開発途上国の警察組織は、軍隊と明確に分離していないケースが多いため、警察改革は軍改革と並行して行い、軍組織から分離独立させる必要がある。このような観点から、近年、警察改革は単独の活動としてではなく、治安の維持に関わる組織・制度全体の改革（治安部門改革[Security Sector Reform: SSR]）として位置づけられるようになってきている。わが国としても、この SSR の観点を取り入れ、包括的な視点から警察改革支援を行っていく必要がある。

この点については、二つの方法がとり得る。一つは、国連 PKO の枠組み内で、例えば、司法改革に従事するための法曹関係者の派遣等が検討されるべきである。また、国連 PKO の枠外では、ODA の一環として、JICA により司法改革支援等、SSR に関わる活動が既に行われているため、これと、同じく ODA の枠組みで行われている警察の諸活動とを、SSR というより包括的なフレームワークの中で位置付け、関係する諸活動のつながりを意識した活動形態にする必要がある。

しかし、これらの施策を実行する前に、まず、我が国としての SSR 政策のあり方についての議論を行い、日本政府全体としての方針を決めておく必要がある。これまでのとこ

ろ、日本政府として、どのような SSR 政策を取るのかについて、議論はほとんど行われてこなかった。しかし、国際的に見れば、英国政府やオランダ政府を始め、多くの先進諸国が、国際貢献の有効な手段として SSR に注目している。我が国としても、省庁横断的な SSR 戦略とでもいべき方針を策定し、これに沿った大局的な見地から、警察改革を始め、関連する諸活動を実施していくべきである。

※なお、本書における提言内容のいくつかは、既に警察当局自身の手による『要綱』においても言及されているが（例：法整備や職員の国連への派遣等）、『要綱』がまとめられてから約4年を経ても、実現していないものが多い。提言された施策を実現するには、官僚機構を動かす政治的意思が不可欠である。

既刊「政策提言」

- NO1 「集団自衛権の行使へー普通の民主主義国としての責任ー」
西原正、渡邊昭夫、田中明彦 2006年10月26日
- NO2 「日本にとっての米軍グアム基地再編ー再編への積極的関与をー」
西原正、神谷万丈 2007年9月7日
- NO3 「日本のテロ対策ー北海道洞爺湖 G8 サミットに向けてー」
西原正、宮坂直史 2008年1月30日
- NO4 「的確な外資規制に向けてー国の安全と経済を損なわないためにー」
西原正、村山裕三 2008年10月24日
- NO5 「双頭体制のロシアー日本の然るべき対応ー」
木村汎 2009年7月10日
- NO6 「対北朝鮮制裁の実態ー進む国連制裁と不徹底な日本の対応」
西原正、長谷川忠 2009年8月21日
- NO7 「EU の対中兵器禁輸の実態と展望」
江口博保、浅野亮、阿部亮子 2009年9月30日