

第5章
平和構築と警察改革支援
— 「法の支配」の基本的方向性と「質的転換」 —

古澤 嘉朗

(広島大学大学院国際協力研究科博士課程後期・日本学術振興会特別研究員 DC)

はじめに

治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR) とは、「国家の中枢に位置する秩序維持を担うさまざまな組織 (たとえば、軍隊、警察、司法制度等) の実務能力の向上や民主的な組織への体質改善をめざしておこなわれる種々の改革の総称」である¹。したがって、警察は治安部門の要のひとつであり、その改革はSSRの重要な構成要素と位置付けることができる。また、実際に警察改革支援を立案・実施する際には、他の組織との横の関係を視野に入れて「包括的 (comprehensive)」に行うことが重要になる。極端な例を挙げるならば、警察が被疑者を確保したとしても司法制度が機能しなければ罪を裁くことができないし、牢屋がなければ被疑者を拘留することすらできない。ではあるが、本章では、実務の世界からあえて一步距離を置き、SSRの構成要素の1つである警察改革支援の特色を平和構築という文脈から整理し、その特徴について考えてみたい。

発展途上国に対する警察改革支援は、一般に冷戦期においては人権侵害に繋がりやすいものとして問題視され、開発支援の対象からは除外される傾向が強かった。例えば米国は、同国公安局 (Office of Public Safety) による中南米諸国などへの警察改革支援が人権侵害に繋がったという反省から、1974年の対外援助法改正に伴って同支援を廃止している。第1節では、警察に対する国際社会の支援が開発支援の1つの課題として冷戦後に受容されるようになった背景について振り返ることとする。そして、第2節ではその受容されるようになった警察改革支援と過去の警察に対する支援との継続性と断続性について法の支配概念を鍵に整理する。そして第3節では、警察改革支援活動の多様性と質的転換について具体的な事例を参照しつつ言及する。

I 「平和構築」の台頭と警察改革支援

「紛争後の開発は、持続可能な開発、人道支援とも異なり、従来の開発支援の枠組みに挑戦するものである」と指摘したのは、1996年から1999年にかけて世界銀行の副総裁を務めたマーク・マロック・ブラウン (Mark Malloch Brown) であった²。このブラウンの発言は、

¹ 藤重博美『脆弱国家』の再建と治安部門改革 (SSR) 稲田十一編『開発と平和—脆弱国家支援論』有斐閣、2009年、209頁。

² 1998年4月20日に世界銀行パリ事務所にて行われた「紛争予防と紛争後の復興—展望と期待」と題したシンポジウムの中で行われた演説。参照、Necla Tschirgi, *Peacebuilding as the Link between*

「内戦に対する国際社会による関与の質と量」が変化を遂げ³、国内紛争の解決が改めて考察の対象と認識されるようになった冷戦後の国際情勢の中に位置付けて理解することが重要である⁴。そして、それは国際社会が開発支援に関与する際に、冷戦期において主流であった「紛争を避けて活動する (Working around Conflict)」から、「紛争下において活動する (Working in Conflict)」や「紛争と向き合い活動する (Working on Conflict)」という従来とは異なる紛争との関わり方が選択肢として考慮されるようになったことを意味していたのである⁵。

このように国際社会による「介入のタイミングの幅が広がった」ことにより⁶、人道支援と開発支援のギャップが指摘されるようになったのはこの頃である⁷。そして、それまで学者によってわずかに使われていた「平和構築 (Peacebuilding)」という言葉がブトロス・ブトロス=ガリ (Boutros Boutros-Ghali) の『平和への課題』(1992年)を契機に政策用語として1990年代前半から定着した背景には、このギャップを埋めるという意図がその背景にあったと言える⁸。

この平和構築の主流化にともない生じた1990年代における1つの顕著な変化は、警察を含む治安部門 (Security Sector) が「問題の1つ」としてのみではなく、同時に「解決策の1つ」としても認識されるようになったことである。この発想の転換の背景には、1990年代に政策立案者、研究者そして実務家間で共有されることとなった「効果的、かつ公平な法と秩序によりもたらされる治安と秩序が社会開発や人権擁護の必要条件」と考える「治安第一アプロ

Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing? International Peace Academy, 2003, p.6.

³ 石田淳「介入と撤退—平和構築の構想と幻想」『国際問題』第564号、2007年9月、5頁。

⁴ これは「国内秩序が国際秩序を規定する」という従来の内政不干涉規範と相反する考え方が冷戦終結後に台頭したと密接に関係する。冷戦期、「道義的に支えきれないほどの著しい人権侵害または自決権の否定」であった南ローデシアや南アフリカのような一部の「例外的事例」を除いて、「国際平和の観点から国内秩序を問う」ことはなく内政不干涉規範が人権尊重規範より優先されていた。それが冷戦終結に伴い、「国内統治のあり方が国際平和や国際安全保障を規定するとの考え方」が強くなり、「人権尊重、法の支配、民主主義という国内秩序の実現が国際平和および国際安全保障の実現要件」としてみなされるようになり、「世界各国の国内統治の在り方」を問う国際干渉が可能になった。そしてこの歴史的に「画期的な現象」は、従来の国家概念を中心に領土的・軍事的に認識される「国家安全保障 (National Security)」論から新しい包括的安全保障概念への転換を促すことになり、「人間の安全保障 (Human Security)」論が1990年代に台頭することになる。それは従来の伝統的な領土的・軍事的安全保障を排除するものではなく、補完するものと理解されるべきものであることを付け加えておきたい。参照、吉川元「国内統治を問う国際規範の形成過程」『社会科学研究』第55巻5・6合併号、2004年、53-77頁；赤根谷達雄・落合浩太郎編『「新しい安全保障論」の視座』亜紀書房、2007年；Mohammed Ayoob, “The Security Problematic of the Third World,” *World Politics*, Vol. 43, No.2, 1991, pp.257-83.

⁵ Jonathan Goodhand and Philippa Atkinson (2001) *Conflict and Aid: Enhancing the Peacebuilding Impact of International Engagement*, International Alert, 2001, p.37.

⁶ Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse, and Hugh Miall, *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, 2005, p.23.

⁷ 三次啓都「ポスト・コンフリクト—紛争後における緊急援助と長期開発とのギャップについて」『国際協力研究』第15巻、1999年、93-99頁。

⁸ Otwin Marenin, *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*, DCAF Occasional Paper No. 7, 2005, p.6. 補足になるが、北欧の平和学者であるヨハン・ガルトゥング (Johan Galtung) が最初に「平和構築」という言葉を使ったといわれている。参照、Johan Galtung, *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*, Christian Ejlertsen, 1975.

一チ (Security First Approach)」の存在を挙げることができる⁹。それは教育、公衆衛生などと同様に治安も公共財の1つであるという考え方である。そして「いま問われるべきは国際社会が被支援国の警察に対して支援をするか否かではなく、どのように支援すればよいのかということである」という指摘にも端的に示されているように¹⁰、平和構築の主流化と時を同じくして、警察改革支援は開発支援の対象の1つとして(再)認識されるようになったのである。それは法の支配を紛争(後)地域に確立するという平和構築の目的からすれば、正当な公権力の樹立は不可欠の作業であり、警察を含めた治安部門改革に注目するようになったのは「自然な流れ」であったともいえる¹¹。

このように、冷戦後、平和構築の文脈において警察改革支援は受容されるようにはなった。だが、それは冷戦後特有の事象なのであろうか。また、もしそうでないのであれば何か過去の支援と異なる点があるのであろうか。次節では、過去の警察に対する支援との継続性と断続性について整理する。

II 法の支配と警察改革支援

警察改革支援は冷戦後に特有の事象ではない。確かに、発展途上国に対する警察改革支援は、一般に冷戦期においては人権侵害に繋がりやすいものとして問題視され、開発支援の対象からは除外される傾向が強かったかもしれない。だが、それは全く存在していなかったということではない。シエラレオネでは、1973年、後に名称を変更し特別治安課(Special Security Division: SSD)と呼ばれることになる国内治安部(Internal Security Unit: ISU)がキューバ政府の支援のもとシエラレオネ警察(Sierra Leone Police: SLP)内に設置されている¹²。では、前節で触れた平和構築の文脈において論じられるようになった警察改革支援とキューバ政府がSLPに対して行った支援の継続性と断続性について「法の支配(Rule of Law)」という言葉の鍵にみてみたい。

1 狭義と広義の法の支配

法の支配とは、英国や米国といった歴史的に立憲主義を標榜してきた諸国の政治思想史の中にみることができる「人の支配を排する政治思想の原理」であるが¹³、平和構築の台頭に

⁹ Neil Cooper and Michael Pugh, *Security Sector Transformation in Post-Conflict Societies*, King's College London, The Conflict, Security & Development Group Working Paper No.5, 2002, p.14.

¹⁰ David H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, 2006. pp.13-4.

¹¹ 篠田英朗『平和構築と法の支配』創文社、2004年、125頁。また、この法の支配という思考枠組には「人民の自決権を具現する主権国家が国際社会を形成し、主権国家は平和と安全の基礎であり、同時に人権擁護の基礎であり、したがって脅かされてはならない」という前提が存在しており、この前提は平和構築にも踏襲され、「紛争(後)地域に平和をもたらす鍵は、主権国家の確立」とされていることは特筆されるべきことである。同上、40頁。

¹² Lansana Gberie, *A Dirty War in West Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone*, Indiana University Press, 2005, p.29.

¹³ 西洋政治思想の歴史において、「法」が特定の間人が定めるものに限定されるようになったのは、近代国民国家が確立されてからである。それまでの時代には、「自然法」や「神法」または

伴い、この法の支配という概念が「現代世界において新しい意味内容」を帯びてきている¹⁴。そこで重要になるのは、法の支配の「基本的な方向性」であり、その方向性は狭義の法の支配概念と広義の法の支配概念の二つに大別することができる¹⁵。

狭義の法の支配概念とは、「国家の統治機構が法的手続きにしたがって運営され、権力者の恣意的意向によっては動かされないことを、法治国家の原理としての法の支配の意味内容とする立場」のことである。狭義の法の支配概念において重要なことは「法的手続きが適正に取られたかどうか」であり、「その法律の内容自体は二次的なもの」となる。言い換えるならば、この立場は「特定の政治思想体系の押し付けから法の支配概念を守ることができる」という強みがある一方、他方では「道義的には間違っていると思われる法律に従うことをも法の支配にのっとったものにしてしまう」という弱みがある。「誰が何のために憲法を制定するのか」という問題に対処することができないのである¹⁶。

狭義の法の支配概念に対して、広義の法の支配概念は成文法を超えた基本的人権として一般的に表現される「主権者である国民といえども侵してはならない価値規範」の存在を想定し、法の支配の実質的内容にまで踏み込むことができる。「どのような状況にあっても決して逸脱してはならない根本的価値規範の存在を主張できること」が、広義の法の支配概念の強みである¹⁷。

2 警察改革支援の方向性：民主的警察の構築

狭義と広義の法の支配概念という区分は抽象的ではあるが、どのような方向性を警察改革支援に与えるのかという点において、示唆に富んでいる。狭義の法の支配は「法的手続きが適正に取られたかどうか」を重要視し「その法律の内容自体は二次的なもの」と捉えるので、狭義の法の支配に基づく警察改革支援はオペレーション能力の強化に徹することとなる。極端な例を挙げるのであれば、先述のキューバ政府の支援によりシエラレオネに設立されたISUが1977年にフーラー・ベイ・カレッジ（Fourah Bay College）で学生による反政府デモが行われた際にその鎮圧にあたるなど、与党であり当時唯一の政党であった全人民会議（All People's Congress: APC）の政治的ツールとして機能しており、当時の大統領の名にちなんで「シアカ・ステューブンスの番犬（Siaka Stevens' Dogs）」と呼ばれていたとしても、ISUの設立という支援が「法の支配」の確立に貢献していれば、その「法の支配」の内容まで問われることはないのである。逆に、広義の法の支配は「主権者である国民といえども侵してはならない価値規範」の存在を想定し法の支配の実質的内容にまで踏み込むことができるので、上述のISUに対する支援は物議を醸すことになる。つまり、後者の場合、警察が秩序を維持

「慣習法」の権威が認められていた。篠田『平和構築と法の支配』30頁。

¹⁴ 同上、51頁。

¹⁵ 同上、30頁。ラマ・マニ（Rama Mani）は「ミニマリスト」と「マキシマリスト」という表現で、篠田（2004）が「狭義」と「広義」という表現で区別したものと近い二つの法の支配概念を示している。参照、Rama Mani, “Contextualizing Police Reform: Security, the Rule of Law and Post-Conflict Peacebuilding,” Tor Tanke Holm and Espen Barth Eide, eds., *Peacebuilding and Police Reform*, Frank Cass, 2000, p.17.

¹⁶ 篠田『平和構築と法の支配』31頁。

¹⁷ 同上、33頁。

する際に人権規範に基づいた一定の国際基準のもと活動することが求められるようになり、ISUは無党派性という観点、また人権規範を遵守した公的奉仕という観点から問題視されることになる。広義の法の支配に依拠するならば、「警察の活動は単なる技術的な職業(Technical Profession)ではなく、有効な警察活動には奉仕する人々からの信頼が不可欠であり、倫理的な職業(Moral Profession)という側面も併せ持っている」という考え方に基づいて警察改革支援が行われることになるのである¹⁸。そして、平和構築が依拠するのは、このような広義の法の支配である。

この様な広義の法の支配概念の警察改革支援に対する導入は、「冷戦後世界における自由民主主義の価値理念の普遍化という現象と関係」していることは特筆すべきことであり¹⁹、冷戦後の警察改革支援に色濃く反映されている。つまり、捜査技術の秀でた実効力(Effectiveness)のある警察を確立するというのは警察改革を実施する際の目標の半分に過ぎず、同時に透明性の高い説明責任(Accountability)を果たす「民主的な警察」(Democratic Police)が目標とされることになったのである²⁰。政府の思惑ではなく法に従い、人権規範を遵守し、外部の組織に対して説明責任を果たし、かつ公的奉仕を仕事の最優先に掲げる警察を民主的警察という²¹。1990年代以降、国連人権高等弁務官事務所の『法執行活動における人権国際基準—警察用人権ポケットブック』(1996年)や欧州評議会の『欧州における警察倫理規範』(2001年)、また欧州安全保障協力機構の『民主的警察活動のガイドブック』(2008年)など、民主的警察という理想の警察像が様々な組織により提示されることになった²²。この一連の試みは「(警察像の発展における)分水嶺」であるとも評されている²³。

このように冷戦後の警察改革支援の変化は狭義の法の支配概念から広義の法の支配概念へシフトしたと説明することができるが、それは図1のように表すこともできる。狭義の法の支配概念に基づいていた従来の警察改革支援と広義の法の支配概念に基づく冷戦終結後の警察改革支援は「効果的」な警察の構築を目指すという点においては変わらないが、なにを以て「効果的」とするのかが変化したといえる。前者においては警察に求められていたのは実

¹⁸ Halvor Hartz, “CIVPOL: The UN Instrument for Police Reform,” Tor Tanke Holm and Epsen Barth Eide, eds., *Peacebuilding and Police Reform*, Frank Cass, 2000, p.37.

¹⁹ 篠田『平和構築と法の支配』60頁。

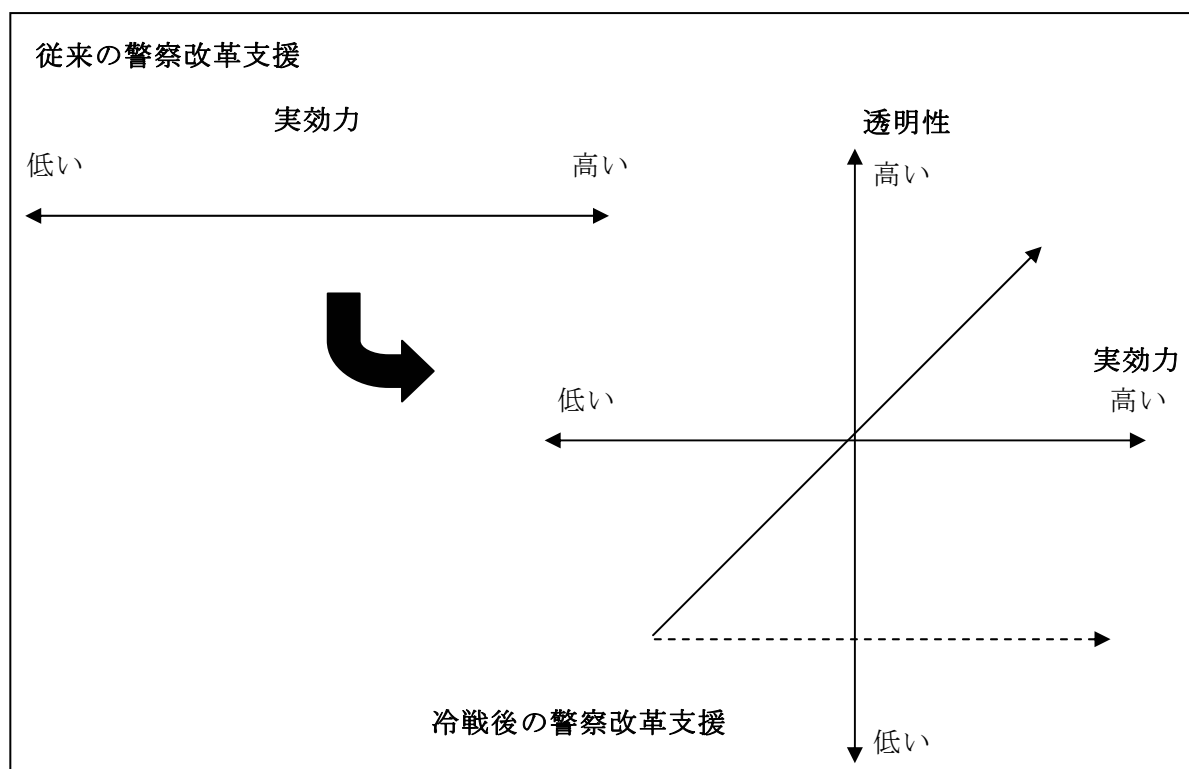
²⁰ 民主的警察と地域型警察活動(Community-based Policing: CBP)は意味内容が重なるところもあるが、後者は政府による市民の動員につながる危険性を常に孕んでいることからBayley(2005)は2つを区別する必要性を指摘している。つまり後者は結果的に警察に対して責任性を果たすことを求めることにはつながるかもしれないが、その当初の目的としては警察がより効率的に犯罪に対処できるようにという意図であることから、必ずしも責任制を迫るためのものではないという指摘である。CBPのこの危険性/曖昧さについて指摘した事例の1つとしてRuteere and Pommerolle(2003)が挙げられる。参照、David H. Bayley, “Police Reform as Foreign Policy,” *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Vol.28, No.2, 2005, p.208; Mutuma Ruteere and Marie-Emmanuelle Pommerolle, “Democratizing Security or Decentralizing Repression? The Ambiguities of Community Policing in Kenya,” *African Affairs*, Vol.102, No.409, 2003, pp.587-604.

²¹ Bayley, *Changing the Guard*, pp.19-21.

²² 民主的警察の具体的な意味内容について初めて言及したものは国連ボスニア=ヘルツェゴビナ・ミッション(United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina: UNMIBH)が作成した『ボスニア=ヘルツェゴビナにおける民主的警察活動指針』(1996年)といわれている。参照、Bayley, “Police Reform as Foreign Policy,” p.207.

²³ Bayley, *Changing the Guard*, pp.21-22.

図1 従来の警察改革支援と冷戦後の警察改革支援



(筆者作成)

効力のみと一元的であったのに対して、後者においては実効力に加えて説明責任も求められるようになり二元的になったのである。

本節の初めに述べたように、警察改革支援は冷戦後に特有の事象ではない。だが、その過去を振り返る際にHills (2002) のように「40年近くにわたる脱植民地化を遂げた新興国に対して行った警察改革支援の知見」と呼ぶか、Hansen (2002) のように「不安定なレジーム、もしくは反政府勢力の擁立に資する警察に対する支援」の歴史と表現するかは、冷戦終結に伴い変化した法の支配の基本的方向性と密接に関わるものである²⁴。

III 警察改革支援の多様化とその質的転換

前節でまとめたように、冷戦の終結を境に「新しい時代の要請」に基づき、法の支配の基本的方向性は変化することとなった。では、この基本的方向性の変化が具体的にどのような政策の変化をもたらすことになったのか、まず「国連警察要員」(United Nations Police: UNPOL) の活動を主に参照しつつみてみることにする²⁵。次に、警察改革支援の「制度的ア

²⁴ Alice Hills, *Police Reform in Post-Colonial States*, DCAF Working Paper Series No.36, 2002, p.1; Annika S. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, Adelphi Paper, Oxford University Press, 2002, p.10.

²⁵ 従来、第一次国連緊急軍 (First United Nations Emergency Force: UNEF I) などの国連平和維持活動の初期の活動において軍事要員が警察活動を行う例があったことを踏まえ、それらと峻別し軍事的性質を持たないことを明らかにするために、国連によるPKOの枠組内の文民警察官を指す

プローチ」についてみることにする。

1 UNPOLの歴史から紐解く警察改革支援の多様化

停戦監視のために展開する軍事部隊の駐留と同義の国連平和維持活動の時代、UNPOLの派遣とは軍事部門の指揮下におかれる「変則的な追加措置」でしかなかった²⁶。冷戦期、UNPOLが派遣されたのは1960年代に展開されたコンゴ国連軍（UN Operations in Congo: ONUC）と国連キプロス平和維持軍（UN Peacekeeping Force in Cyprus: UNFICYP）の2つの事例のみである²⁷。この時代のUNPOLの任務は、「現地の公権力に恣意的に人権侵害を行わせないために現地警察などの活動を監視すること」であった²⁸。それが冷戦の終結を境に、必要に応じて単に現地警察を監視するだけでなく現地警察の「強化」や、また極端な事例では自らが法執行活動に携わるようになるなど、UNPOLの活動が多様化することになったのである²⁹。この多様化するUNPOLの役割は「監督・助言」型、「改革」型、そして「法執行」型の3つに分類することができる³⁰。この多様化するUNPOLの職務の性質は、「現地警察との関係がどのように位置づけられるか」によって決まるのである³¹。

現地警察の活動を監視もしくは助言するという場合、それは既存の警察組織の継続性を前提にしており、既存の現地警察に最低限の組織的信頼を置くことができると考えられる状況下においてのみ採用される（べき）選択肢である。1989年に活動を開始したナミビアの国連

用語として「文民警察」（Civilian Police: CIVPOL）という表現が使われていた。ただ、近年は国連平和活動の警察要員の中に「武装警察隊」（Formed Police Unit: FPU）が含まれることから、「国連警察要員」（UNPOL）という表現が使われるようになってきている。本章ではこの流れを踏まえ、UNPOLという表記を用いることにする。参照、藤重（永田）博美「PKOと文民警察の役割—破綻国家における警察再建支援についての一考察」『海外事情』2002年11月号、31-53頁；藤重博美「国連平和活動における国連警察の現状と課題—『FPU（武装警察隊）』の役割の検討を中心に」2009年11月6日報告、日本国際政治学会・国連研究分科会（神戸国際会議場）。

²⁶ 篠田『平和構築と法の支配』114頁。

²⁷ 1962-63年に8ヶ月間、西イリアンに展開した西イリアン国連保安隊（UN Security Force: UNSF）は事実上空洞化した現地警察の空白を埋めるために活動している。この活動を1つのUNPOLの事例と数えることもあるが、UNSFが軍事要員により構成されていたことからUNPOLの活動例として挙げるのに疑問を呈するものもある。本稿では、後者に従い、UNPOLの事例として数えていない。参照、藤重「PKOと文民警察の役割」51頁；Harry Broer and Michael Emery, “Civilian Police in UN Peacekeeping Operations,” Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic, and Eliot M. Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, University Press of the Pacific, 2002, pp.365-398.

²⁸ 篠田『平和構築と法の支配』127頁。

²⁹ ここで1点指摘しておきたいことは、この多様化が必ずしもUNPOLが今後の活動において常に野心的な責務を与えることを意味しないということである。なぜなら「国連安全保障理事会の常任理事国の政治的思惑が、平和活動の文脈の中で文民警察に担わせるべきと考えられる職務を[UNPOLが]担う」ことになるからである。つまり、このUNPOLの任務の拡大は「蓄積（cumulative）」されていくものとして理解すべきものであり、「連続的（consecutive）」ではないのである。参照、Hansen, *From Congo to Kosovo*, p. 33 and 30.

³⁰ *Ibid.*, pp.15-31. また、Hansen（2002）が指摘するように、実際には1つのミッションにおいてこれらの活動は複数が組み合わせられていることが通常である。安藤（2006）はUNPOLが複数の機能を組み合わせることを時系列的に東ティモールの事例を用いて示している。参照、安藤友香「紛争後社会における国連文民警察の役割—東ティモールにおける活動を中心に」『国際公共政策研究』第11巻1号、2006年、339-55頁。

³¹ 篠田『平和構築と法の支配』121頁。

暫定支援グループ（UN Transition Assistance Group: UNTAG）では、UNPOLは現地で治安維持に当たる南西アフリカ警察（South-West Africa Police: SWAPOL）の活動を監視するという役割を担っていた。もし警察官個人の職務遂行能力や人権意識が低い場合、何らかの職業訓練が提供されることになる。国連シエラレオネ派遣団（United Nations Mission in Sierra Leone: UNAMSIL）は、2002-2005年にかけてシエラレオネ警察の採用人事、基礎訓練、特殊訓練（国境警備、空港警備など）、教官育成、日常業務などに関する助言や指導を行っている。このように法執行部門要員が必要とする法的知識や、職務遂行上の技術を、訓練を通じて伝達し、人権規範を最大限に遵守するために活動する能力と意欲を持った法執行組織を作り出すことが目指されることになったのである³²。

組織自体に問題がある場合、旧警察を改革し、民主的な警察を構築するという選択肢もある。その際には新しい警察における旧警察官の人数制限措置や、すべての新警察要員に新しい訓練を施すことなどが原則とされ、前身組織との継続性を断ち切ることが目指されるのである³³。1992年1月に締結されたエルサルバドルの和平合意に基づき、国連エルサルバドル監視団（UN Observer Mission in El Salvador: ONUSAL）は内戦中に軍隊と結びついて人権侵害を犯していた政府側の警察機構を解体し、軍隊からも政党からも独立した新しい国民文民警察（Policia Nacional Civil: PNC）を設立、同年9月にはエルサルバドルで公的安全国民学校（Academia nacional de Seguridad Publica: ANSP）を開校した³⁴。

逆に既存の現地警察が機能不全に陥っている場合、緊急措置として国際要員が直接的に法執行に従事することも政治的に受容されるようになった³⁵。安保理決議1244は1999年から開始された国連コソボ暫定行政ミッション（UN Interim Administration in Kosovo: UNMIK）に、UNPOLを通じて現地警察を再確立し、「市民的な法と秩序を維持する」権限を与えた³⁶。同様に安保理決議1272は国連東ティモール暫定行政機構（UN Transitional Administration in East Timor: UNTAET）に対して「東ティモール全域において安全を保障し、法と秩序を維持する」

³² この「監督・助言」型の活動については、1995年に国連平和維持局が作成した『CIVPOL要員用人権についてのガイド』に記されている「SMARTコンセプト」に基づいて行われる。SMARTコンセプトとは「支援」(Supporting)、「監視」(Monitoring)、「助言」(Advising)、「報告」(Reporting)、そして「訓練」(Training)のそれぞれの頭文字を取ったものである。参照、Hartz, “CIVPOL,” p.31.

³³ 警察改革支援はこのように過去とどのように向き合うのかという側面も有するため、「移行期の正義」(Transitional Justice)の一環として論じられることもある。「移行期の正義」については土佐(2004)、移行期の正義と警察改革支援のネクサスに関してはMayer Rieckh and Grieff(2007)を参照。土佐弘之「移行期における正義再考—過去の人権侵害と復讐/赦し、記憶/忘却の政治」『社会科学研究』第55巻5・6合併号、2004年、79-99頁; Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds., *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. Social Science Research Council, 2007.

³⁴ このONUSALの活動について、Stanley(1996)は「警察を文民統制のもとに置くための過去に例をみないほどの国際社会による関与」と説明しているが、エルサルバドルの事例はUNPOLの活動の歴史の中において1つの転機ということが出来る。William Stanley, “International Tutelage and Domestic Political Will: Building a New Civilian Police Force in El Salvador,” Otwin Marenin, ed., *Policing Change, Changing Police: International Perspective*, Garland Publishing, Inc., 1996, p.40.

³⁵ Renata Dwan, *Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations*. Oxford University Press, 2002.

³⁶ UN Security Council Resolution 1244, UN Document S/RES/1244, June 10, 1999.

権限を与えている³⁷。

これまで冷戦期から冷戦後のUNPOLの活動の多様化について概観したが、これは冷戦期に内政不干渉原則により困難であるが故に主に二国間支援で行われていた警察改革支援が (i) 政治的に受容されるようになったこと、そして (ii) 政治的に受容されるようになったが故に多国間支援の枠組みで実施できるようになったという 2 つの事実を物語っている³⁸。この結果、UNPOLの役割は「監督・助言」型、「改革」型、そして「法執行」型に広がることになったのであるが、Call and Barnettが「重要な制度構築に関する支援は (UNPOLが) 到着する前か、現地を離れてから行われることが多い」と指摘するように、UNPOLが警察改革支援の最初から最後までいるということは稀である³⁹。つまり、UNPOLは警察改革支援に携わる 1 つの主体なのである。例えば、モザンビークにおいては国連モザンビーク活動 (UN Operation in Mozambique: ONUMOZ) 撤退後に警察改革支援はスペイン政府の準軍事組織であるグアルディア・シビル (Guardia Civil) に引き継がれ、シエラレオネにおいてはUNAMSILが立ち上げる前に英国政府主導の英連邦が設立したタスクフォースが警察改革支援を開始していたのである。

2 「制度的アプローチ」という質的転換

警察改革支援全体の流れを理解する際に、Bayleyは、国連平和維持活動やUNPOLに関する研究は監視・助言活動や法執行活動、そして初期の改革活動については触れることはあっても、一定の治安が回復した後にはどのようにすれば現地警察が実効力を有し、民主的な警察活動を行うようになるのかという点に関しては「記述が乏しい」と指摘している⁴⁰。UNPOLの活動をみるにより (i) 多国間支援の枠組みにおいて警察改革支援が、そして (ii) 既存の現地警察が機能不全に陥っている場合、緊急措置として国際要員が直接的に法執行に従事することが可能となったことを理解することができる。だが、もう 1 つの警察改革支援における質的転換が冷戦後に起きているのである。

冷戦の終結により、法の支配の基本的方向性が広義の法の支配概念に基づくものに変化し、それにより実効力に加えて説明責任が警察改革支援の結果として求められるようになったことは第 2 節で触れた。これにより「従来のSSRが過度に (警察を含む) 治安機関のオペレーショナルな側面、暴力紛争の遺産を克服するための活動に偏重していた」という反省

³⁷ UN Security Council Resolution 1272, UN Document UTNAET/RES/1272, October 25, 1999.

³⁸ 国連だけではなく、EUなどの多国間枠組みも警察活動に関与するようになりつつある。例えば、2002年、UNMIBHの活動が終了したことを受け、UNMIBH内の国際警察タスクフォース (International Police Task Force: IPTF) が担っていた任務を、ヨーロッパ連合警察ミッション (European Union Police Taskforce: EUPM) が引き継ぐことになった。その任務とは具体的には、「ボスニア＝ヘルツェゴビナにヨーロッパ、そして国際基準に達する、プロフェッショナルで多民族、かつ持続可能な警察組織を構築すること」というものであった。参照、European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, *Mission Statement*, <http://www.eupm.org/OurMandate.aspx>, accessed on February 21, 2010.

³⁹ Charles T. Call and Michael Barnett, “Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL,” Tor Tanke Holm and Epsen Barth Eide, eds., *Peacebuilding and Police Reform*, Frank Cass, 2000, p.60.

⁴⁰ Bayley, *Changing the Guard*, p.12.

に基づき、警察自体が暴力の主体となることを防止すべく関連諸機関の民主的ガバナンスも支援対象に含むという「質的転換」が起きたのである⁴¹。つまり、警察改革支援が従来の警察の実効性に資するオペレーション能力強化支援に加えて、警察の説明責任に資する制度支援をも包含するようになったことを意味しているのである⁴²。後者のことを、Auerbachは、警察改革支援の「制度的アプローチ」と呼んでいる。⁴³

制度的アプローチとは、その名の通り「警察という組織の運営方法・組織文化を制度的に改革する」というものである⁴⁴。この際に内部監査組織（internal accountability mechanism）と外部監査組織（external accountability mechanism）という区分が1つの鍵となる。前者は組織内に設置される監査の役割を果たす部署、指揮系統や警察法などの仕組みを指し、後者は警察が説明責任を負う議会、司法制度、人権委員会など組織外の団体のことを指す⁴⁵。外部監査組織に関しては、指導的機能を有するもの（supervisory mechanism）と批判機能を有するもの（complaints mechanism）に細分化することができ、後者に関しては修正勧告を強制することができないということが前者との違いになる⁴⁶。

突き詰めれば、このアプローチは「(警察は) 何について、どのような手続きの下、誰に対して説明責任を負うべきなのか」ということである。だが、多種多様な内部監査組織と外部監査組織の組み合わせが可能であることから、1つの明確な答えというものは存在しない。1つの明確な答えはないが、次の4つの傾向が見受けられる⁴⁷。

第1に、警察が説明責任を負う組織が立法府だけでなく、議会や政府外の市民組織へと広げられているということである。例えば、アパルトヘイト後の南アフリカでは「独立苦情受付委員会」(Independent Complaints Board: ICD) という警察に関する苦情を受け付ける政府機関が設立されている。この背景には、例え警察内の内部監査組織が機能したとしても、警察内部の者による捜査だけでは利己的とみられる恐れに対する懸念が挙げられる。

第2に、警察のオペレーションに関する決定を政治的介入から守るためにも、警察組織の上層部の意思決定権限と立法府の政策に関する権限に関して区別するという傾向が見受けられる。例えば、北アイルランドや南アフリカでは、独自に設立された諮問委員会の許可がおりなければ、大統領は警察庁長官を任免することができない。

第3に、既存の内部監査組織に取って代わるのではなく、内部監査組織と協力して仕事をするように義務付けられている外部監査組織の設立である。この際、一定の権限と財源を有していなければ外部監査としては機能しない。先述の南アフリカのICDがそうであるように、一部の深刻な案件のみをICDが扱い、他の案件は警察の内部監査組織が処理するという仕組みである。そして最後に、人権委員会のように様々な案件を扱う監査組織ではなく、南アフ

⁴¹ 橋本敬市「治安部門改革（SSR）－質的転換と改革課題」『国際協力研究』第24巻、2008年、44頁。

⁴² Charles T. Call, *Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability*, International Peace Academy Policy Report, 2003.

⁴³ Joshua N. Auerbach, "Police Accountability in Kenya," Commonwealth Human Rights Initiative, ed., *Police as a Service Organization: An Agenda for Change*, CHRI, 2003, pp.1-30.

⁴⁴ *Ibid.*, p.3.

⁴⁵ *Ibid.*, pp.7-8.

⁴⁶ *Ibid.*, p.8.

⁴⁷ *Ibid.*, 24-28.

リカの ICD のように警察に特化した監査組織の設置が挙げられる。

このように冷戦の終結を境に「新しい時代の要請」に基づき、法の支配の基本的方向性は広義の法の支配概念へと変化することとなり、実効力に加え説明責任が警察改革支援の結果として求められるようになった。そしてその結果、従来の警察の実効力に資するオペレーション能力強化支援に加えて、警察の説明責任に資する制度支援をも包含するようになったのである。では、最後に、なぜ警察改革支援を平和構築という文脈から整理したのかについて触れて、本章を締めくくることとしたい。

おわりに

警察改革支援はSSRの一部として位置付けられるようになり、そしてその「SSR」という言葉は国際社会の政策議論の中に定着した感がある⁴⁸。だが、皮肉なことに、「SSR」という言葉が国際社会に定着することに伴い、「異なる利益を有する新しいプレーヤーがSSRという分野に参入し、各々の政治的な思惑により、SSRという概念の一貫性が揺らいでいる」という指摘がなされている⁴⁹。政策の中身が「形骸化している」という指摘までがなされている⁵⁰。では、何が揺らいでおり、何が形骸化しているのか。この点について確認するために本稿では警察改革支援という政策を平和構築という文脈から整理することに専念した。

「ポスト・コンフリクト」という特別な状況下においては、どうしても治安という目先の目標に目が奪われてしまいがちになる。1990年代に内戦を経験し2002年に国家非常事態宣言を解除したシエラレオネでは、2002年から2005年にかけて現地警察の人員を戦前規模の9,500人に戻すことに国際社会は総力をかけて取り組んだ⁵¹。その結果、2004年9月には国土全体の治安権限が国連平和維持軍(PKO)から現地警察に戻され、2005年12月にPKOは撤退した。PKO撤退後の治安のギャップを埋めるために現地警察は立て直されたのだが、その結果、「(シエラレオネにおける)警察の発展はその他の司法制度の犠牲のもとに成り立っている」という指摘がなされ⁵²、また警察に対する外部監査組織の設立は棚上げ状態にある。

犯人を捕まえることのできない実効力のない警察は問題であることから、警察のオペレーション能力の向上も重要な課題であり、そのことを否定するつもりはない。だが、大切な

⁴⁸ 良いか悪いかは別として、例えば、米国政府との契約に基づき、リベリア国軍の訓練を担当した米国に拠点を置く民間軍事会社ダインコープ・インターナショナル(DynCorp International)の車両の自動車登録番号が「SSR-1」や「SSR-2」だったそうである。参照、Nicole Ball and Dylan Hendrickson, *Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice and Research*, King's College London, CSDG Papers, 2009, p.34.

⁴⁹ Dylan Hendrickson, *Key Challenges Facing Security Sector Reform: A Case for Reframing the Donor Policy Debate*, Global Facilitation Network for Security Sector Reform Working Paper, 2009, p.4.

⁵⁰ Nicole Ball, "Reforming the Security Sector," a paper presented at the Conflict Prevention and Development Cooperation in Africa: A Policy Workshop organized by the UNDP and JICA, Wilton Park Conference, 2007, p.5.

⁵¹ シエラレオネの警察改革支援については拙稿を参照。拙稿「シエラレオネ警察(SLP)に対する警察改革支援(1998-2005年)」落合雄彦編『シエラレオネにおける紛争と平和構築(仮)』昭和堂、近刊。

⁵² Anthony C. Howlett-Bolton, *Aiming for Holistic Approaches to Justice Sector Development, Security System Transformation in Sierra Leone 1997-2007 Working Paper No.7*, Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2008, p.5.

ことは警察を始めとする治安機関の実効力と説明責任という2つの目標を同時に追求することだったのではないか。この点に関しては、政策議論では認知されていても、現実にはTschirgiが警鐘を発しているように、ポスト9.11以降、治安に比重が置かれすぎてしまい、特に対テロ戦争の文脈においては「開発の安全保障化」(Securitization of Development)が起きているという問題提起がなされていることから明らかなように⁵³、説明責任という要素は看過されてしまうことが多い。

紛争(後)国や移行期にある国々に対する警察改革支援に関していうのであれば、制服を着ている警察官のみに目を向けるのではなく、警察の民主的ガバナンスという観点から行われる制度的アプローチにも目を向けることも重要である。多くの犠牲の上に成り立つ「平和」をより長く維持するためにも、警察による人権侵害という多くの紛争(後)国や移行期の国々で経験された過去の轍を踏まないためにも、誰のために・なぜ警察改革支援を行うのかという初心を忘れないことが大切である。

⁵³ Tschirgi, *Peacebuilding as the Link between Security and Development*.