

平和構築、とくに治安改善分野でのわが国の貢献について

2014年7月31日

認定NPO法人、特定非営利活動法人
日本紛争予防センター会長
堂之脇 光朗

(本提言は個人の見解であり、所属組織の公式見解ではありません)

目次

はじめに

1. 国連での小型武器問題討議を振り返って
2. 「治安と開発のための均衡のとれたアプローチ」の失敗
3. 「武装解除、動員解除、社会復帰（DDR）」の成功
4. 「ブラヒミ報告書」の警告
5. 国連のその後の状況とわが国の文民警察官派遣問題
6. わが国の警察当局は国際協力に無関心か？
7. JCCPの活動現場から
8. カンボジア、スリランカ、アフガニスタンでの事業活動を振り返って
9. アフリカ三国での事業活動で痛感したこと
10. アフリカでの治安改善のための今後の可能性について
11. 文民警察官派遣問題でわが国がとるべき立場

平和構築、とくに治安改善分野でのわが国の貢献について

2014年7月

日本紛争予防センター会長

堂之脇 光朗

はじめに

すでに3年ほど前となるが、2010年11月に特定非営利活動法人国際変動研究所（理事長・小川和久氏）が公表した「平和構築と国益——豪日協力モデルによる挑戦——」と題する調査研究報告書は、なぜ豪州が世界の国際平和協力活動のモデルなのか、それとの対比においてわが国の国際平和協力活動にはどのような問題点があるのかを詳細に論じた極めて優れた調査研究報告書であり、そこで提案されている「1. 豪日ACSA（物品役務相互提供協定）締結を突破口に、国際平和協力モデルを構築せよ、2. 退役自衛官を警察官に任命し、海外派遣任務に活用せよ、3. 国際平和協力活動の資金は「国家安全保障予算」から拠出せよ」との三つの提言は今日ますます傾聴に値する政策提言である。

以下ではこれらの提言のうち、とくに第二の文民警察官の海外派遣によるわが国の貢献の可能性につき、私自身の1990年頃から10数年にわたる国連の軍縮専門家としての体験と、2000年頃から10数年にわたるこれまでのNPO法人日本紛争予防センターの責任者としての経験をもとに補足的な所見を述べさせていただく。

1. 国連での小型武器問題討議を振り返って

1990年代に入ると冷戦時代には勢力均衡を崩さないよう抑制されてきたアフリカや旧ユーゴスラビアでの民族、部族、宗教対立に歯止めが効かなくなり、地域・国内紛争が頻発するようになった。そのため、国連平和維持活動への期待が高まり、1992年には就任早々のブトロス・ガリ国連事務総長が「平和への課題」を発表して「平和強制」活動にも意欲を示すなどしたが、ほどなくそうした活動の限界が露呈するようになり、1995年の「平和への課題——その追補」において伝統的な「平和維持」活動への軌道修正がなされた。同時に、この「平和への課題——その追補」では、当面はこれらの地域・国内紛争で甚大な被害をもたらす対人地雷や小型武器を規制するための「实际的軍縮」に早急に取組む必要があることが指摘された。

私はジュネーブの軍縮会議日本政府代表大使として、また国連事務総長の軍縮諮問委員会委員としてこのように揺れ動くブトロス・ガリ事務総長の考え方を直接聴取する機会が多く、逐一これを本国政府に報告していたが、そのためもあってか、1995年5月、当時の村山総理はわが国が同年秋の国連総会に決議案を提出して小型武器問題につき政府専門家パネルを任命し報告書を作成させる考えであることを発表した。

このわが国提出の決議案が成立し、国連事務総長は翌1996年に16名の政府専門家からなるパネルを任命した。同パネルはニューヨークその他世界各地での精力的な会合を重ねて地域・国内紛争を助長する小型武器問題の実情とその問題解決のための方策につき報告書をまとめ、翌1997年の国連総会に提出した。同総会はこの報告書の提言の早急な実施を各国政府や国連事務総長に求めるとともに、その実施状況及びさらに必要とされる措置につき追加的報告書を作成するためのフォローアップ政府専門家グループの設置を求めた。その結果、翌1998年には強化された23名からなる政府専門家グループが任命され、1999年にかけて作業をおこなって追加報告書を作成した。その間、1998年の国連総会は小型武器の非合法取引のあらゆる側面に関する国際会議を2001年までの開催することを決定し、この国際会議の目的、議題等についてもこの追加報告書に含めるよう求めた。

以上のような過程を経て2001年7月には閣僚レベルでの小型武器に関する国連会議がニューヨークで開催され、小型武器非合法取引のあらゆる側面に関する「行動計画」が全会一致で採択された。言うまでもなく、この「行動計画」はそれに先立つ上記の1996～7年の政府専門家パネルと1998～9年の政府専門家グループの報告書の提言部分を土台にして作成されたものであった。

以上からも明らかなおおり、国連による小型武器問題への取り組みは1995年から毎年のように国連に決議を提出するなどのわが国の主導的働きかけにより実現したものであった。また、私自身も4年間にわたりこれらの政府専門家パネル及びグループの議長として二つの報告書を取りまとめ、2001年の国連小型武器会議では閣僚レベル一般討論部分の議長をつとめるなど、貴重な経験をさせて頂いた。

なお、2001年の国連会議で採択された「行動計画」の実施状況はその後2年毎の締約国会議で検討されてきており（本年がその第5回目）、いわばその延長線上の副産物として昨年には小型武器だけでなく通常兵器全般を対象とする武器取引条約（ATT）が締結されたのは喜ばしいことである。他方、この「行動計画」は小型武器の「非合法取引のあらゆる側面」を対象としていたので、武器取引と直接関係があるとは言え

ない紛争被害地における治安体制確立の問題についても多くの提言をおこなっており、本稿では主にそちらの部分に焦点を当てて考察することとした。

2. 「治安と開発のための均衡のとれた総合的アプローチ」の失敗

まず、1997年の最初の政府専門家パネルの報告書の20項目ほどの提言の中で最重要項目として一番目に掲げられたのが「治安と開発のための均衡のとれた総合的アプローチ」であった¹。紛争の被害地で過剰に出回り治安の悪化を招く小型武器を回収するなどして治安改善をはかるための具体策であった。実は、この提言はブトロス・ガリ国連事務総長がマリのコナレ大統領から内戦終了後も同国では小型武器が過剰に出回り治安が悪化しているなのでその回収に協力して欲しいと依頼され、1994年と95年に現地派遣した調査団の報告書の提言であった。私自身はその頃から事務総長の軍縮諮問委員会委員であったのでこの提言については承知していたが、国連第一委員会などにも報告されており、要するに1996年の「政府専門家パネル」設立以前から存在した提言の受け売りに過ぎなかった。10年以上経った今日から振り返ってみれば国連の権威への過信もあったのであろうが、同じ国連組織内の他のグループの提言を尊重するのが国連事務総長の意に沿う最善の方法と判断したのであった。

もっとも、この提言は最初の1994年の報告書では「治安第一アプローチ」とされ、治安の確立なくして民衆が武器を手放すことはあり得ないから、治安当局への装備供与などを含む治安強化策を提言したもので、「武器回収」とは一見矛盾する提言であった。当然、現地の治安当局への援助の客観性・中立性を確保・監視する仕組みも必要であったことから、1995年の2回目の報告書では表現が「治安と開発のための均衡のとれた総合的アプローチ」と修正されたのである。「治安と開発」が併記されたのは、紛争被害地では治安の回復なしには開発支援も進まないことが常識となっていたからであり、また、「総合的」というのは単に治安体制の強化だけでなく、法整備、経済復興、民主化を含む「良き統治体制」の確立などを目指す幅広い「開発」の概念を指すものであった。しかし、「政府専門家パネル」は軍縮専門家の集まりで開発専門家の集まりではなかったので、こうした詳細についての論議に深入りすることはなかった。

ところが、2年後の「政府専門家グループ」での討議ではこの「アプローチ」を一番目の最重要提言として残すために多大な労力と時間を費やすこととなった。国際的な関心の高まりもあり「グループ」のメンバーは「パネル」の16名から23名に増加され、うち8名が私を含め大使レベルという異例に強力な顔ぶれとなった。安保理常任理事国からはあらたに英、仏、中も含む全員参加となり、他にブラジル、コロンビア、シンガ

¹ A/52/298 Para.79(a)

ポール、メキシコなどの新興国も加わったのであるが、新メンバー諸国側から「治安と開発のための均衡のとれた総合的なアプローチ」は国連が西アフリカという一地域で採用したものに過ぎず、他のすべての紛争地域に強制されるべきではないとの議論が提起され、従来からのメンバー諸国側からは追加報告書であるからには元の報告書の提言を否定する内容のものとする事は許されないとの反論がおこなわれた。

結局、「グループ報告書」ではこのアプローチについては2、3の弁明的なパラグラフを追加のうえ、1998年10月の国際会議で採択された”Brussels Call for Action”など多くの場でこの提言が支持されたとし、さらに「グループ」自身の追加的提言の中でも国連、他の国際および地域機関に必要とされる措置としてこのアプローチを拡げるよう懇願したのであった²。しかし、その2年後の国連会議で採択された「行動計画」からは残念ながらこのアプローチへの言及は消え去り、辛うじて総合的なアプローチの必要性を示唆する「人権と持続的開発」への断片的な言及などが残るだけとなった³。政府専門家グループ内で論議が紛糾した提言が百数十か国の参加する国際会議でコンセンサスの全会一致で採択される筈はないとして敬遠された結果であった。

3. 「武装解除、動員解除、社会復帰 (DDR)」の成功

他方、1997年の「政府専門家パネル」が第二に重要な提言として強調した「武装解除、動員解除、社会復帰 (DDR Disarmament, Demobilization and Reintegration)」⁴は2年後の「グループ」追加報告書では一層重視され、2001年の国連会議で採択された「行動計画」でも随所で言及されるなど、大成功であった。

この提言がパネル報告書に取り入れられたのは1992年のアンゴラでの選挙後の内戦再発などの例が示すように特定の地域で国連平和維持活動が開始される際に武装解除、動員解除などがその任務として明確にされなかったことが小型武器の氾濫と治安悪化につながったとか⁵、元戦闘員の社会復帰が実現しなかったことが犯罪増加につながった⁶、との指摘によるものであった。具体的な提言としては国連や援助国側に紛争被害地における武装解除、動員解除を支援するよう懇願し、また、平和交渉当事者が武装解除や動員解除を立案する際に参照できるガイドラインを国連が準備することを懇願したのであった。なお、DDR との用語は国連の平和維持活動に熱心なカナダが1997年1月にこの「政府専門家パネル」の議長であった私と数名のメンバーを招いて開催したオタワでの小型武器ワークショップの表題としても用いられていたことから、丁

² A/54/258 Paras 59~64, 97,106

³ A/CONF.192/15 Programme of Action III 17

⁴ A/52/298 Pars 79(b),(d)(i)(ii)

⁵ A/52/298 Para 48

⁶ A/52/298 Para 43

度この頃から使われ始めた用語であったと考えられる。

以上の提言に対する反応は早くからみられた。わが国の国連代表部は国連のPKO特別委員会にこのガイドライン作成を働きかけ、1998年5月の政府専門家第一回会合では吉川元偉国連代表部公使（当時、現国連常駐代表大使）から同特別委員会での討議状況につきブリーフィングがおこなわれた。実は、国連組織内でも縦割りの消極的権限争いは激烈であり、DDRの最初のDは国連軍縮部の仕事ではないのか、RもUNDPの仕事ではないのかとの論議もあったようであるが、最終的にはPKO局内の **Lessons Learned Unit** がこれまで手がけてきた作業の継続として取り上げることとなり、日本政府にはその成果を宣伝するためのワークショップ開催費用の拠出をお願いしたいという結果となった。この作業は翌1999年3月には一応完了し、「グループ」報告書完成後の同年9月にはジュネーブで国連PKO局主催のDDRワークショップも開催された。その間、スウェーデン政府も1999年3月にストックホルムでDDRに関するワークショップを開催するなどして側面的支援をおこなってくれた。

その結果、99年の「グループ」報告書はこのDDRに関する「パネル」の提言がほぼすべて実施されているとしたうえで⁷、「グループ」自身の追加的提言の中でも国連は可能なかぎりDDRプログラムを支援するよう求めたのであった⁸。さらに、その2年後の国連小型武器会議で採択された「行動計画」でも、国家レベルにおいては勿論、地域レベル、国連レベルでDDRプログラムを支援するよう提言された⁹。したがって、DDR提言に関するかぎり、国連による取組は十分な成果をおさめたのである。

また、国連による小型武器問題への取組も、国連会議開催それ自体が目的のようになってしまい、コンセンサスのために内容が弱められたにしても「行動計画」が採択されたのは大成功と評価された。加えて、毎年30件近くの地域・国内紛争が戦われ、年平均50万人が犠牲となったとされた1990年代に較べれば2000年代に入ると紛争件数は一桁台にまで下がり、被害者数も減ってきたので、これも国連による本問題への取組の成果と考えられた。要するに、一件落着といったところであった。

しかし、10年以上を経た今日の時点であらためて反省を込めて振り返ってみると、私自身当時からこれでは小型武器問題全体の解決とならないとの懸念を有していたことも事実である。その理由は、「行動計画」によりDDRが成功したとしても最後のRは元戦闘員の社会復帰までしか保証しておらず、治安制度改革のための法整備、経済開

⁷ A/54/258 Paras 65,66,68,69

⁸ A/54/258 Para 98

⁹ A/CONF.192/15 Programme of Action II 21,30,34 III 16

発、人権尊重や民主化を含む「良き統治体制」の確立までは保証していなかったからである。それでも、DDRのうち最初のDDは伝統的な平和維持活動として軍事要員の任務であるのに対し、最後のRは文民による平和構築活動であり、元戦闘員の社会復帰といった限定的な分野にせよこれを平和維持活動と不可分な活動として取り上げるようになったこと自体は画期的なことであった。私など政府専門家たちがそれだけでも十分に満足に値すると考えたのは、前回報告書の際と同じく国連PKO局を含む国連の権威や能力に対する過大評価があったためのように思われる。

4. 「ブラヒミ報告書」の警告

実は、こうした問題を含め、国連の平和活動は当時からその運用面では勿論、組織体制のあり方の観点からみても深刻な問題を抱えていたのであり、根本的な見直しと改革が必要とする「ブラヒミ報告書」が公表されたのは2000年8月であった。これは小型武器問題に関する国連の政府専門家パネル及びグループの二つの報告書が出揃った1年後、小型武器国連会議が開催される1年前のことであった。しかし、「ブラヒミ報告書」自体は国連平和活動のなかでもDDR活動についてはこれを肯定的に取り上げていたので、国連小型武器会議の関係者たちはこれを歓迎したものの、同報告書が発した警告には殆ど注意を払わなかった。

国連事務総長特別代表として国連の各地での平和活動の現場を経験したブラヒミ氏によるこの報告書は、90年代はじめのソマリアや旧ユーゴスラビアでの「平和維持」だけでなく「平和執行」まで試みて失敗した経験を踏まえてのことであろうが、国連PKOは決して万能ではなく、安保理は明確で実施可能な決議を採択しなければならないし、事務総長は必要な予算の確保、加盟国からの要員の派遣には多大な時間をとられるので、それらが確保されるまでは安保理決議は未採択の案文の状態にしておくべきであると勧告した¹⁰。他方、いったん安保理決議が採択されたらそれは完全に実施されるべきであり、「平和維持」活動に関しては「当事者の合意」、「国連の普遍性」、「最小限の武力行使」との従来からの三原則は遵守するものの、「国連の普遍性」と言っても大量虐殺などでは善と悪は峻別されるべきであり、また、国内・地域紛争が中心の90年代に入って「平和維持」活動は従来よりも厳しさを増しているので、「最小限の武力行使」と言っても与えられた任務が完全に実施できるだけの規模、装備、経費のものを準備し、相手方に誤解を抱かせないようにする必要がある、とも勧告した¹¹。

¹⁰ 「ブラヒミ報告書」 A/55/305-SA/2000/809 Paras.56~60

¹¹ Ibid Paras.48~50

同報告書はとくにDDR活動についてはその意義を高く評価し、R（元戦闘員の社会復帰）なしには元戦闘員は暴力に頼る生活に逆戻りしてしまうので、DDRの三要素のすべてが実施される必要があるとした。そのうえで、Rのみが自発的拠出金によるため資金が不足がちであるのは是正されるべきであり、また、過去10年間に実施された15件のPKO活動のなかで少なくとも10件でDDR活動がおこなわれたが、その資金源は多くの国連機関にまたがっているので国連組織内のどこが指令塔であるのか分からないとの指摘もおこなった¹²。

他方、PKO要員の主要部分を占める軍事要員(Military personnel)と警察要員(Civilian police)については、90年代中頃に国連待機制度(UNSSA)が導入された結果87国から10数万人の要員がデータベースに登録されているものの、実際の派遣となると各国とも「ノー」と言う主権的権利を留保している所以要員の確保は決して容易ではなく、それに加えてこの2、3年の間に派遣に応ずる国の77%が途上国となってしまう、通信連絡体制を含めた装備・訓練も十分で、ヘリなどの機動力も備えた先進諸国からの派遣が乏しくなったと慨嘆している¹³。警察要員にいたっては国連活動で容認された8千数百名のうち25%もが欠員となっており、折角派遣された警察要員も各国からの寄せ集めで事前にお互いに会ったこともなく、訓練もできていない、と慨嘆している¹⁴。

さらに、これらの派遣PKO要員を本部で支援する人員のための予算は最大であった1997年度でもPKO予算全体の6%に届かず、2000年度にはこれが2%以下となり、27000人の軍事要員を32名の本部要員が、8000名の警察要員を9名の本部要員が支援しているに過ぎないとし、これでは本部に司令塔がないに等しく、派遣された要員の活動は現地の判断に任されている状況であるとした¹⁵。さらに、PKO局内では「軍および市民警察部」と称する組織のなかで両者が一緒にされていて警察要員は軍の指揮命令下におかれていることに対する不満が強いので、両者は二つの部に分離されるべきであるとも勧告した¹⁶。

なお、派遣PKO要員には文民警察要員のほかに文民専門家も含まれ、90年代はじめにカンボジアに展開されたUNTACなどの「複合型PKO」では「平和維持」だけでなく「平和構築」分野に属する選挙監視、難民支援、経済復興、基本的人権保護、司法制度整備などに必要な要員も含まれるようになったが、99年に入ると東ティモール、

¹² Ibid Paras 42,43

¹³ Ibid Paras 102~105

¹⁴ Ibid Paras 119~121

¹⁵ Ibid Paras 172,181

¹⁶ Ibid Paras 218~222

コソボなどで地方自治体の行政組織全体を構築するための文民専門家も必要となり、その確保は一層困難となっているとしている¹⁷。

最後に補足となるが、ブラヒミ報告書には、「複合型PKO」においては「平和構築」活動の完結によってのみ「平和維持」活動は出口を見出せるのであり、両者は不可分の関係にあるとまで断言している箇所があり¹⁸、また、予算面でも従来「平和維持」活動は一時的、暫定的なものとして扱われてきたが、これからは国連の中心的活動（core activity of UN）、すなわち恒常的なものとして扱う必要があるとしている箇所もある¹⁹。これは方向性としては正しいのであろうが、現実問題としてDDRのRだけでなく「平和構築」活動の全体が「平和維持」活動と一体化し、その完了なしには出口はなく、活動期間も長期化・恒常化するとなれば、予算的にも桁外れに膨大なものが必要となり、実現性の乏しい話となってしまふであろう。

5. 国連のその後の状況とわが国の文民警察官派遣問題

その後、2000年9月には国連総会でミレニアム宣言が採択され、その中でブラヒミ報告書の検討、国連小型武器会議の勧告による協調行動などが決議され、さらに2005年9月の世界首脳サミットの「成果文書」により「平和構築委員会」も設立されるにいたったが、ブラヒミ報告書で指摘された国連の平和活動が抱える危機的な状況が全面的に改善されたとは言い難いのが現状のようである。

例えば、国連PKO局の組織面についてはブラヒミ報告書の批判を受けて2007年には「軍および市民警察部」が改組されて「軍事部」と「法の支配および治安関連部」に分離されたのは結構なことであるが、「平和構築」のその他の多くの活動——選挙監視、難民支援、経済復興支援、基本的人権尊重、民主化を含む「良き統治」体制の整備などは従来同様国連の他の諸機関の主管事項として残されているので縦割りの組織間の連絡・調整の不備は基本的に改善されておらず、国連本部には国連平和活動全体を統括する司令塔はないようなもので、派遣要員の現地での活動は現地の判断に任されている状況は続いていると考えてよいであろう。

また、2014年5月末の時点での国連PKOミッションへの派遣要員についてみると、制服要員（Uniformed personnel）は総数98、755人（軍事部隊要員84,511人、警察要員12,401名、軍事監視要員1,843人）で、このほかに文民要

¹⁷ Ibid Paras 128~132

¹⁸ Ibid Para 28

¹⁹ Ibid Paras 192,193

員が17,190人（派遣国際要員5,335人、現地要員11,855人）活躍中と
のことである。制服要員にかぎってみると、派遣諸国の上位3国はそれぞれ8,000
人前後を派遣しているバングラデシュ、インド、パキスタンであり、次いでエチオピア、
ナイジェリア、ルワンダといったアフリカ諸国が上位を占め、2,000人前後派遣の
中国は10数位といった状況である。そして、ロシアを含む先進G8諸国からの要員派
遣は合計しても3,300人に満たない状況で、制服要員全体の5%以下であるから、
ブラヒミ報告書が派遣国の77%は途上国からとなっていると慨嘆した当時に較べて
この傾向は一層強まっている²⁰。

以上を背景としてわが国からの国連平和活動への要員派遣実績を振り返ってみると、
わが国は1991年の湾岸戦争で「金は出すが汗も血も流さない」と批判されたことへの
反省から1992年6月に「国際平和協力法」を成立させて以来、UNTAC（カン
ボジア）への600名からなる軍事部隊要員と75名からなる文民警察要員の派遣をは
じめとして、現在のUNMISS（南スーダン）への271名の軍事部隊要員派遣にい
たるまで、27の国連平和活動に積極的に参加してきた。人数的には他の先進諸国から
の派遣人員に比べても決して少ないことはなく、一応の評価を得ていると言ってよいで
あろう。

ところが、文民警察要員にかぎってみるとUNTACでの高田晴行警部補の殉職とい
う悲劇的事件の後遺症でそれ以降は1999年夏のUNAMET（東ティモール）への
3名と2007～8年のUNMIT（東ティモール）へ2名派遣しただけにすぎない。
しかも、UNMITの場合、1608名から構成される文民警察部門のなかでの2名で
あり、国連側の需要および他の派遣国と比較して極端に少ないことが問題であろう²¹。

わが国では以前は国連の平和維持活動であっても自衛隊からの要員の派遣は憲法上
問題ありとされ、わが国の場合はむしろ文民警察の派遣での貢献が相応しいように思わ
れたほどであったが、1992年の「国際平和協力法」の成立を機として自衛隊からの
要員派遣についての国民の意識は大きく変化し、とくに9,11事件以降は世論調査で
も「派遣賛成」が大多数となった。さらに2007年の自衛隊法改正により国際平和協
力活動が国土防衛等と同様に自衛隊の本来任務活動とされ、2008年には陸上自衛隊
内に「中央即応集団」も新設されたが、こうした状況は国際変動研究所（理事長小川和
久氏）の調査研究報告書「平和構築と国益」に詳しく述べられているとおりである。そ
れとの対比において、文民警察の派遣はわが国の警察当局により忌避されている感があ

²⁰ 国連PKO局ホームページ <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko>

²¹ 旭英昭「平和構築論を再構築する」日本評論社、2014年 P.136~137, P.196

ることは否定し難い。

6. わが国の警察当局は国際協力に無関心か？

わが国の警察当局がこのように文民警察の派遣に後ろ向きとなった理由は、高田警視補の殉死の後遺症もあろうが、それ以上に非武装の文民警察官の護衛を担当していたオランダ海兵隊がその任務を果たせなかった国連はどうなっているのかとの抜き難い不信感があるように思われる。しかし、国連の平和活動それ自体が運用面でも、組織体制のあり方の観点からも深刻な問題を抱えていることはその後のブラヒミ報告書が指摘しているとおりである。同報告書は国連の「平和維持活動」は「必要最小限の武力行使」といってもその任務を完全に実施できるだけの規模、装備、経費のものを準備すべきであり、そうでないかぎり派遣されるべきではないとまで警告し、また、国連本部には「平和維持活動」を統括する司令塔が存在しないに等しいのも問題であるとも指摘したのであった。

問題は、そのように不備や欠陥が多い国連との間でわが国は距離をおくべきか否かであろうが、国連に代わって平和維持や平和構築に取り組む世界規模の組織は他に存在しない以上、そのような不備や欠陥を是正する努力を根気強く続けるべきであろう。そうすることにより国連がその本来の任務を実行できるよう支援していくのが国連加盟国の義務と考えるべきであろう。とくに国連中心主義を外交の基本としてきたわが国の場合はそうである。

そこで、以上の問題は一応別としても、わが国の警察当局はそもそも国際協力に不熱心であるかと言えば、決してそうではないことが明らかである。わが国の警察庁国際課が中心となって2005年に取りまとめた「国際協力推進要綱」などによるとグローバル化が進むなかでわが国の警察による国際社会への貢献を必然的な流れと認識されているとのことである²²。例えば、1990年代後半にインターポール総裁として兼元俊徳氏が就任したことが示すように、わが国は従来から国際的犯罪捜査協力に大いに力を入れてきたのである。

その兼元氏は警察庁国際部長に就任される少し前であったが、私が駐メキシコ大使であった1994年5月、メキシコ政府の要望に応じて警察関係者一行の団長として来訪され、日本の警察制度に関するセミナーに出席されたのであった。私は日本の警察がそれほど国際的に高い評価を受けていることに感銘を受けたのであった。その頃からであ

²² (財) 平和・安全保障研究所政策提言 No. 8 「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 PDF版 P4～5

るが、わが国の警察当局は技術・知識の移転などによる国際協力に少なからず力を入れるようになってきており、1999年以降インドネシア、フィリピンなどのアジア諸国やブラジルのサンパウロ州、エルサルバドルなどの中米諸国などに国際協力機構（JICA）専門家として警察官を派遣して「交番制度」の普及につとめており、現地では極めて高い評価を受けている²³。さらに、1990年のイラン地震以来海外での大規模災害発生に際してはわが国の警察当局も、身分上はJICAからの派遣という形となるのであろうが、要員を派遣するなどして「国際緊急援助活動」にも力を入れていることは周知のとおりである。したがって、わが国の警察当局が国際協力に無関心であるとは到底言えない状況である。

7. JCCPの活動現場から

以上からも明らかなように、わが国の警察当局が国際協力に関して消極的である唯一の分野は国連平和活動への文民警察官の派遣問題のみであり、そのために国際的にわが国の実際とは大いに異なるイメージを抱かれる結果となっている。これをどのように是正するかが問題であり、そのためにどのような方策があり得るかを検討したいが、その前に、私がNPO法人日本紛争予防センターの仕事に関わるようになってから、とくにアフリカ地域の諸国においてわが国にかぎらず先進諸国の文民警察官を含む治安関係当局からの技術・知識分野での支援への高い需要が存在することを痛感するようになったので、それにつき簡単に述べることにする。

私は「日本紛争予防センター」が1999年7月に財団法人日本国際フォーラムに付属する任意団体「日本予防外交センター」として設立された当初から明石康会長を補佐する副会長であった。その後、2002年2月には特定非営利活動法人「日本紛争予防センター」として都庁から認可され完全に独立したNPO法人となった。2006年2月からは明石会長の要望で私は副会長を辞任して理事長に就任した。その後、明石会長も会長を辞任して顧問となられ、2013年7月からは私が空席であった会長職をお引き受けすることとなり理事長職からは退き、理事長には2007年から6年間事務局長をつとめてきた瀬谷ルミ子氏が、事務局長の後任には在ケニア・ソマリア代表であった石井由希子氏が就任したのであった。

8. カンボジア、スリランカ、アフガニスタンでの事業活動を振り返って

²³ 「文芸春秋」平成21年10月号巻頭随筆集「海を渡るKOBAN」山崎裕人著
平成26年5月15日夕刊読売新聞「ブラジルにKOBAN」
2014年4月21日JICAホームページ 日本発「交番」がブラジルから中米へ、

当センターの設立当初の数年間の海外での活動はカンボジアでの小型武器回収事業、スリランカとアフガニスタンでの地雷除去活動が中心であった。振り返ってみると、その当時カンボジア、スリランカの両政府から国内治安改善のための支援を頼まれたことはなかったことが想起される。これは両国とも国内治安に関しては国軍がかなりの自信を持って担当していたからであろう。他方、その当時からインドネシア、フィリピンなどの他の東南アジア諸国、あるいはブラジル、エルサルバドルなどの中南米諸国からわが国は「交番制度」などで支援を求められたのであるが、これはこれらの諸国でも国軍と警察が未分化であった時代が長く続いたものの、次第に警察が独立したプロの組織へと成長するにつれて市民を犯罪から守るための警察、基本的人権を擁護する警察としての任務を自覚するようになり、その結果としてこのような要請が現地の警察当局から行われるようになったのであろう。このように同じ途上国でも先発途上国と後発途上国の間では差が存在するのである。

なお、カンボジア、スリランカとはかなり事情が異なっていたのがアフガニスタンのケースであった。2002年はじめの東京でのアフガニスタン復興会議直後のG8諸国の協議においてアフガニスタンの「治安改革 (Security Sector Reform)」のため、新国軍建設は米国、国家警察復興は独、司法改革は伊、麻薬対策は英、そして最後に残った5番目のDDR (武装解除、動員解除、社会復帰) については日本、との役割分担が決められたのであった。当センターはこのDDR活動に直接関与はしなかったが、1999年の国連PKO局主催のDDRに関するセミナーに出席した当センター伊勢崎賢治理事 (当時は立教大学教授)、次いで当センターの紛争予防市民大学院講座の第2期生 (2000年夏) であった瀬谷ルミ子氏 (当センターの現理事長) をDDR担当日本大使館職員として送り込んだので、全く無関係というわけではなかった。

アフガニスタンでの「DDR」は国連小型武器「行動計画」などが想定した「DDR」とはかなり異なり、上記のとおり「治安改革 (Security Sector Reform)」の5分野の一つとされたのであった。しかもアフガニスタンではそもそも内戦終了にともなう「和平協定」は存在せず、国連の平和維持活動の展開もなく、新国家体制設立のためには先ず占領ソ連軍の追放に成功した北部同盟の軍閥たちを「武装解除」することがDDRの最大目標とされたのであった。当然小型武器も武装解除の対象ではあったが、これは一般人の間でも既に広く出回っていたので、むしろ軍閥が保有する大砲、戦車などの大型武器が武装解除の主たる対象とされ、さらに、「武装解除」よりも軍閥の傭兵たちの「動員解除」の方が重要とされたのであった。

結局、DDR担当のわが国としては色々工夫をこらして2004年10月の大統領選

挙前までに大型武器回収と「動員解除」を3分の2ほどまで進めたところでDDRのDDまでは完了したと宣言され、一応の面目を果たしたのであった。しかし、他方で、肝心の米担当の新国軍建設、独担当の国家警察復興などの分野では遅れが生じていた。このため、解体された軍閥たちが当時から指摘していたとおり、DDRの成功によりそれまで国内治安維持に貢献してきた旧軍閥の力が失われ、治安は悪化し、反政府勢力のタリバンが勢いを取り戻すとの皮肉な結果となってしまった。

9. アフリカ三国での事業活動で痛感したこと

余談が少し長くなり過ぎたが、2006年に私が理事長となり、その1年後に瀬谷ルミ子氏を新事務局長に迎えてから、当センターの海外での活動地域はそれまでのアジアからアフリカに軸足を移すようになった。当初はガーナのアクラとケニアのナイロビに所在する国連平和維持訓練センターに講師として瀬谷事務局長を派遣する形でアフリカでの活動を開始したが、その後も当センターはナイロビのPKO訓練センター（IPSTC）では国連PKO、アフリカ連合（AU）その他の平和支援活動の従事する軍人、警察官、文民を対象とする研修事業の企画・実施に職員派遣、講師派遣などとして協力してきている。当センターはそれに加えてケニア、ソマリア及び南スーダンの三国で新規の事業活動を開始し、展開してきた。

先ずケニアにおいては、2007年暮れの大統領選挙に続いて起こった暴動後のナイロビのマザレ・スラムにおけるコミュニティー対策事業を小規模ながら2009年から開始した。その後これがコミュニティー・レベルでの治安改善対策事業として成長してきている。暴動再発を防ぐために若者たちの間で民族を超えて語り合うネットワーク作りから始めて、警察への不信感が強い住民と警察間の協議や情報共有、スポーツ交流の場を設けるとか、民族を超えての共同清掃活動、防犯パトロールによる安全な居住環境の整備にもつとめてきた。また、家庭内暴力のリスクの対象とされる子どもたちのためのチャイルド・セラピー・ルームの設置、そのためのカウンセラーの育成にもつとめ、さらに最近ではジェンダーに基づく暴力（GBV）被害者の「心のケア」支援にも力を入れるようになってきている。

次に、ソマリアにおいても、2009年5月頃からナイロビに拠点を有するUNDPソマリア事務所からの依頼を受けて国内治安改善のためのアセスメントやモニタリングおよび評価手法の構築のために当センターの職員を派遣して協力を開始した。2012年に入ってからとはとくに北部ソマリアで警察官用の平和構築研修マニュアルを作成するとか（英語、ソマリ語）、現地で治安改善事業に従事している団体 Observatory of Conflict and Violence Prevention の能力強化支援などを実施した。また、同時並行的

に、ソマリア中南部の干ばつ及び紛争の被害で北部に逃れてきた国内避難民のうち性暴力被害（GBV）を受けた住民を対象に衛生改善・尊厳回復に必要な物資配布、GBV対策・予防のための啓発活動、心のケア支援なども実施した。さらに最近では、現地の紛争暴力予防研究所（OCVP）とナイロビのPKO訓練センター（IPSTC）とも協力して当センターが全体を統括する形での治安部門改革、児童保護などの調査・研究も実施した。

南スーダンでは2010年から首都のジュバ市でストリート・チルドレンと呼ばれる路上生活をする子どもや若者に対する職業訓練事業を開始したが、いうまでもなく、これも治安改善事業の側面を強く有していた。2011年7月には南スーダンの独立が達成され、当時は成長産業とみなされたホテルなどでの調理・給仕などのサービス産業での職業訓練を3か月サイクルでこれまでに計7回実施した。訓練の内容がすぐれていたこともあり、卒業生2百数十名の就職率は極めて高く好評であったが、残念ながら2013年12月からの国内政情と治安の悪化で同国での事業活動は現在ナイロビからの遠隔操作を余儀なくされている。

10. アフリカでの治安改善のための今後の可能性について

以上のアフリカ三国でのこれまでの当センターの事業活動に共通して言い得ることは、当センターが他の人道援助や開発援助NGOとは異なり紛争予防・平和構築の特化したNGOであることもあろうが、殆どは警察制度や治安制度が発達し確立している国であれば当然のこととしてそれらの当局の責任でおこなわれる活動を当センターが地元のNGOなどと協力して実施しているということである。そして、当センターに対するこのような活動への要請は現地の政府や治安当局から出されたものというよりは、地元の人々の要望とか、現地事情に詳しいUNDPなどの国連機関、国際NGOなどからの示唆によるものであった、ということであろう。

途上国にも先発途上国と後発途上国があり、先発途上国であると国軍と警察との分離が進んでプロとしての警察の意識が高まるにつれて先進諸国の治安組織からの技術・知識面での支援への要請が強まることは前にも述べた。とくにわが国の「交番制度」とか犯罪捜査への迅速で効率的な取組は住民の警察に対する信頼感を高めるのに役立つことから好評であることについても述べた。

しかし、遺憾ながら現在のアフリカ諸国の殆どはどちらかと言えば後発途上国といったところであり、治安維持に関しては国軍の方が対処能力において圧倒的に勝っている。そして、警察は国軍に較べれば弱体ではあるが、一般住民の側からすれば自分たちを守

ってくれるというよりも「権力主義的な存在」として恐れられている。そのことを明快に指摘したのが本年6月の *Foreign Policy* 誌に発表された「アフリカの軍隊が情けないほど悪いのは何故か？」と題する論文であった²⁴。

同論文によればサハラ以南のアフリカでは近年では経済大国であるケニアとナイジェリア両国の国軍がアフリカ連合や西アフリカ経済共同体（ECOWAS）による国際平和維持活動の主力となり、西側諸国から大いに期待されてきたのである。ところが、昨年9月のナイロビ市のウェストゲート・ショッピング・モールへのテロ襲撃事件の鎮圧のために派遣されたケニア国軍は、甚だ残念なことに、テロリスト鎮圧後の4日間は店舗の商品略奪、金庫破壊などの狼藉を繰り返したとのことである。

また、その約2週間後にナイジェリアの北東部で200名以上の女子学童が *Boko Haram* 武装勢力により誘拐された事件では、ナイジェリア国軍が投入されたにもかかわらず日数が経っても救出には成功せず全国的に非難の声が高まった。しかし、1990年代にナイジェリア国軍がECOWAS軍としてリベリア内戦を鎮圧した当時からダイヤモンドの密輸にも関与していたことが示すように、ナイジェリア国軍の腐敗体質は以前から問題であったとのことである。そのうえで、同論文は「アフリカで必要とされるのは軍隊ではなく警察である」とも言われるが、「現実には何人も警察を信頼せず、自動的に軍隊が呼ばれるのである」と論じたのであった。

以上のような状況であり、アフリカでは差し当たり現地の警察側から要望が出てくる可能性は少ないであろうが、それでも警察制度、治安制度を整備するのに必要な支援への需要が現にアフリカにも存在することは間違いないのである。例えば、ナイロビ等に所在するPKO訓練センターでの研修対象者には地元の軍、警察の関係者も含まれており、そのようなセンターでの講師として、或いはそれとは別に地元の警察学校とかコミュニティ・レベルの研修会での講師としてわが国から警察当局、治安当局の関係者を派遣するといった形での協力の可能性は大いにありと考えられるのである。

1.1. 文民警察派官遣問題でわが国がとるべき立場

以上の諸論点を踏まえ、国際平和協力活動に対する消極的姿勢が指摘されるわが国の警察についての誤解を是正し、問題を克服するための対策につき考えてみたい。先ず、冒頭でも述べたとおり、3年前の国際変動研究所の調査研究報告書「平和構築と国益」が提言した「退職自衛官を警察官に採用し、海外派遣に活用せよ」との提言への全面的賛意を表明したい。

²⁴ “Why Are Africa’s Militaries So Disappointingly Bad?” *Foreign Policy*, June 6, 2014

仮に国連の平和協力活動への参加を前提としないにしても、グローバル化が進む今日わが国の警察の国際協力関連の業務は増加しているため、この国際変動研究所の提言は傾聴に値するであろう。周知のとおり国連平和維持活動に参加したことのある自衛官の人数は近年増加しており、また米軍との共同訓練などの経験を積んだ自衛官も少なくないため、警察官に比し若年退職者が圧倒的に多い自衛官にとっては海外派遣用の警察官としての再就職は魅力的であろう。言うまでもなく語学に堪能で国際協力の仕事に熱意のある退職自衛官が候補者となるであろうが、現行の警察官定員補充の枠内でもこうした候補者の採用により徐々に海外派遣用の警察官の数を増やす試みがなされるべきであろう。もちろん、他の官庁や民間企業、NGOなどからの再就職希望者を排除する必要はないが、まずは退職自衛官の採用の検討から進めるべきであろう。

それでは、具体的にどのような文民警察官の海外派遣があり得るかを考えてみると、地域紛争や国内紛争の終了後に平和と復興を進めるには先ず無法状態のなかでの治安確保のための文民警察官の派遣があり得る。しかし、わが国の場合、これは対象外と考えてよいであろう。国連平和活動においても1990年代末には武装警察隊が治安維持で派遣されるケースも出てきたようであるが、国際変動研究所の調査研究報告書にも述べられているとおり、「防風林」として治安維持の責任を果たすのが国連の平和維持活動の目的の一つであるとすれば、わが国からは陸上自衛隊を派遣することによりこの任務を果たすことが可能であり、またそれが現実的であるからである。

他方、紛争は終了したものの治安・警察組織も崩壊して無秩序状態の地域における犯罪取締りのための文民警察官の派遣もあり得るであろう。1990年代末のコソボ、東ティモールなどでその必要が生じたが、そのためには現地での言語に堪能な大人数の文民警察官の派遣が必要となり、わが国には対応不可能であるように思われる。仮に英語に堪能な文民警察官を小人数でも派遣して欲しいとの要望がなされる場合であっても、このような地域において適用される刑法、刑事訴訟法、軽犯罪法その他はどうなっているのか、裁判所、刑務所、留置所などはどうなっているのか、といった根本問題が存在することに留意する必要がある。ブラヒミ報告書によれば、こうした状況に 대응するため、基本的人権を保障しつつ犯罪取締りを実施できるような最小限の「模範刑法」を作成する試みも国連外で進められているとのことである²⁵。

他方、すでに述べたようにいわゆる先発途上国からの要請に応じて「交番制度」の普及や迅速で効果的な犯罪捜査、犯人逮捕などを指導する文民警察官の確保、採用、育成にはわが国としても力を入れる必要がある。また、アフリカの多くの諸国のようにそ

²⁵ 前掲「ブラヒミ報告書」 Paras 79~81

のような要請が出てくるとはかぎらない地域であっても、治安制度の改善、確立に向けて現地の人々への基礎的な知識の普及とか、現地の治安当局関係者の研修会のために文民警察官を派遣すること、或いは現地の治安当局関係への助言、指導のために文民警察官を派遣することにはわが国としても力を入れる必要があり、そのための人材の確保、採用、育成を心がけるべきであろう。さらに、犯罪捜査用器材、通信連絡体制整備用器材などの提供による協力がおこなわれる場合には、そうした器材の使用、維持、管理を指導する要員も必要であり、そうした要員の確保、育成も心がけるべきであろう。

以上の国際変動研究所の提言に加え、これと軌を一にする若干の補足的提言を以下に掲げることとする。第一に、防衛省での例にならって、警察庁や地方警察においても国際協力業務を国内治安関係業務と同様に本来業務として位置付けるべく法令上の手当てをおこなうことが望ましいように思われる。その方が若者の間に警察官としての採用希望者の数を増やす結果となるように思われる。現状のままでは、毎年刊行される警察白書での国際協力関係の業務の取り上げ方は断片的で統一性に欠けており、一般の人々に訴える力が弱いように見受けられる。

第二に、とくに海外向け広報の見地からわが国の警察の国際協力活動の宣伝にはこれまで以上に力を入れることが望ましいであろう。好評を博している「交番制度」の普及にしても、広い意味での国際平和と安定に貢献する活動であり、国連で言うところの平和構築活動と同じ分野の活動である。そのような認識に立った広報活動を展開することがわが国警察当局の姿勢についての海外の誤解を是正するためにも望ましいであろう。

第三に、国連待機制度については既にブラヒミ報告書との関連で述べたとおり国連加盟国から10数万人の要員がデータベースに登録はされているものの²⁶、実際の派遣となると各国は「ノー」と言う主権的権利を留保しているので要員確保が容易でないとのことであるが、わが国がこの制度への登録をおこなったのは潘基文国連事務総長が来日した2009年9月であった。しかし、わが国の登録レベルは3段階のうちの初歩的な1段階のものに過ぎず、後方支援能力を有する自衛隊の部隊、ならびに自衛隊からの軍事監視要員と司令部要員を提供する用意があるとの簡単な登録であり、文民警察要員はこの登録に含まれていない。今後しかるべき段階で紛争終了地域などでの治安制度改善のための助言、監督等をおこなう文民警察官を派遣する用意がある旨、とくに国連本部での文民警察司令部要員も派遣する用意がある旨を登録することが望ましいであろう。

以上

²⁶ ブラヒミ報告書の第102パラグラフが示すように当時は文民警察官についても国連待機制度への登録はおこなわれていたが、現在では軍事要員についてのみ登録可能とのことであるので、この最後の提言のみは「それが可能となり次第」との趣旨とご理解願いたい。