

5 紛争後国家における警察改革支援

－国連ボスニア＝ヘルツェゴビナ・ミッションを一例に－

塚 田 洋

目 次

はじめに

I 文民警察活動

- 1 文民警察活動の増加
- 2 文民警察活動の役割
- 3 目指すべき「警察」のイメージ
- 4 具体的任務

II ボスニア＝ヘルツェゴビナにおける文民警察活動

- 1 デイトン合意後のボスニア
- 2 国連による文民警察活動

3 EUによる文民警察活動

III 民主的警察の構築に向けた試み

- 1 警察官の資格認証制度
- 2 少数民族からの優先的採用

IV ボスニア警察改革支援活動の教訓

- 1 治安の安定と民主的警察の構築
- 2 文民警察官派遣上の問題
- 3 国際社会介入の限界

むすび

はじめに

冷戦終結後、世界各地で民族・宗教対立に由来する内戦が頻発し、国際社会は紛争後国家の再建に取り組む必要に迫られた。というのも、内戦で無政府状態に陥った国家を放置すれば、テロリズムや様々な組織犯罪の温床となり、また近隣諸国への難民流出を招くなど、国際社会の安全にとって大きな脅威となるからである。もちろん、現地住民の苦境に対する人道的配慮も大きな理由であろう。

紛争後国家の再建に当たっては、軍による紛争の再発防止だけでなく、民生部門において様々な支援活動が展開される。中でも特に重要なのは、国内秩序を回復・維持し、法の支配を実現する警察機能を再建することである。

本稿では、国連平和維持活動（Peacekeeping Operation以下「PKO」とする。）において文民警察が行う警察再建支援活動について概観する。

まず、文民警察への需要増大の背景と活動の意義を取り上げる。次に、ボスニア＝ヘルツェゴビナ（以下「ボスニア」とする。）の活動事例に即して、文民警察活動の任務の幅広さと現場で直面する問題を紹介する。最後に、ボスニアの教訓をもとに、文民警察活動のあり方について若干の指摘を行う。

I 文民警察活動

1 文民警察活動の増加

文民警察（civilian police: CIVPOL）は、国連加盟国から個人単位で派遣された警察官により構成されるPKOの一組織である。文民警察の用語は、軍隊で起きた事件・事故を処理する軍事警察と区別するために使われるものであるが、1956年、最初にPKOのアイデアを得たカナダのピアソン（Lester B. Pearson）国連大使（当時）は、これを「国際警察体のようなもの⁽¹⁾」と説明した。

(1) 福田菊「PKOにおける文民警察（CIVPOL）」『国際文化研究』6号, 2002, p.37.

我が国では、文民警察官の派遣実績が少ないため、さほど注目されないが⁽²⁾、冷戦終結後、PKOにおける文民警察の役割はその重みを増している。冷戦期のPKOでは、文民警察官の役割は補助的なものであり、その規模も数十名程度にとどまった⁽³⁾。しかし、冷戦後には需要が大きく高まり、1989年以降に新設されたPKOでは、その大半に文民警察官が派遣されている（44件中36件に派遣）。昨年（2006年）2月を例にとると、全PKO要員72,793名のうち文民警察官は1割強の7,442名に及んだ⁽⁴⁾。また要員派遣国は79カ国に上り、100名以上の要員を派遣する国も22カ国ある（表1参照）。

文民警察官に対する需要が増大した背景には、冷戦後の内戦の頻発により、PKOの多くが停戦監視型から国家再建支援型へ変容したという事情がある。内戦は、国家の統治機構や市民の生活基盤を破壊し、社会を極度の混乱状態に陥れる。こうした紛争後国家に対しては、従来のような停戦監視による紛争の再発防止だけでは不十分であり、国家再建事業を幅広く支援して、紛争原因を社会の根底から取り除く必要がある。PKOにおいても、警察再建をはじめ、統治機構の構築、経済開発、選挙支援、難民帰還支援、法制度整備など、民生部門の重要性が飛躍的に増大した。

2 文民警察活動の役割

国家再建を支援するPKOの活動の中でも、法によって国内秩序が維持される状態（法の支

配）の確立と、それを支える文民警察の役割が決定的に重要である⁽⁵⁾。それは次のような理由による。

第1には、国家の統治能力を回復することが、内戦の再発を防ぐからである。内戦は、中央政府が違法な暴力への取締り能力を失うことをきっかけに発生することが多い。国家の統治能力を回復するには、武力紛争を抑えたところで、速やかに警察力を整備しなければならない⁽⁶⁾。

表1 主な文民警察官派遣国

国名	人数
ヨルダン	752
バンクラデシュ	479
セネガル	464
ネパール	446
パキスタン	445
ナイジェリア	388
インド	387
米国	339
ドイツ	233
トルコ	232
ウクライナ	211
フィリピン	193
ルーマニア	191
中国	182
ブルキナファソ	163
フランス	151
カメルーン	134
ポーランド	129
ガーナ	116
カナダ	110
ニジェール	106
ロシア	106

（出典） 外務省資料『国連平和維持活動参加国及び派遣数』をもとに作成。

(2) 1992年から1993年にかけてのカンボジア（UNTAC）と1999年の東ティモール（UNTAET）の2例がある。派遣人数はカンボジアが75名（当初）、東ティモールが3名である。カンボジアでは、現地武装勢力により1名が殺害された。

(3) 冷戦期の18のPKOのうち、文民警察官が派遣されたのはコンゴ（ONUC）とキプロス（UNFICYP）の2例のみであり、コンゴでは暴動鎮圧等も軍が担当した（福田 前掲論文p.18）。

(4) 外務省資料「国連平和維持活動参加国及び派遣数（2006年2月28日現在）」<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/pdfs/sanka.pdf>>による。（インターネット情報は以下すべて2007年1月31日現在。）

(5) 永田博美「破綻国家の再建と警察改革支援の役割」『国際安全保障』30巻3号, 2002.12, p.70.

(6) Rama Mani, "Conceptualizing Police Reform," *Peacebuilding and Police Reform*. London: Frank Cass, 2000, p.2.

第2に、経済復興をはじめ、ほとんどの国家再建事業は、治安の安定なしに進展しないからである。隣人同士の殺戮が続く中でのインフラ整備や、強盗団が強奪の機会を狙う中での食糧援助は効果が薄いことから、治安の安定に貢献する文民警察官の役割は重要である⁽⁷⁾。

第3に、国家に対する市民の信頼回復を左右するからである。紛争後国家では、警察が市民保護に無関心であったり、組織犯罪に加担して不正の温床となっている場合が多い。警察は市民の身近な所で国家権力を行使することから、警察が無能力や腐敗を露呈すると、国家に対する不信の念が募り、結果として国家の統治能力が傷つくことになる⁽⁸⁾。警察に対する市民の信頼を回復し、法の支配を実感させなければ、国家再建は軌道に乗らない。

3 目指すべき「警察」のイメージ

このように警察制度を整備し、法の支配を確立することは、紛争後国家の再建過程における最重要課題である。ただし、一言に警察制度の整備といっても、警察は各国の歴史や政治体制などを色濃く反映する組織であり、任務の範囲・性質、国家や市民との関係、組織文化などの点で極めて多様である。ここで国家再建の中で目指すべき警察のイメージを確認しておく。

まず、市民との関係から、警察は、抑圧的警察と民主的警察に分けられる⁽⁹⁾。抑圧的警察は、国家の権威や暴力による脅威で市民を威圧して、国家の意思を強制する。また、収賄や職権濫用といった不正行為に手を染めやすい。これに対し、民主的警察は、市民への奉仕を目的

とし、人権や多様な価値観を尊重して、民主主義の擁護者として活動する。民主的警察は、すべての市民を公正・公平な態度で扱い、特定の政治勢力と結びつくことも、収賄等の不正行為を働くこともない。

抑圧的警察も民主的警察も極端な理念型であり、現実の警察は、両者の中間的な存在である。ただし、紛争後国家の大半を占める発展途上国では、警察の抑圧的性質が強い。それは植民地時代に宗主国が独立運動等の抑圧のために用いた治安維持組織を、独立後に警察として引き継ぐ国が多いからである⁽¹⁰⁾。また旧共産圏諸国にも抑圧的性質の警察が多く見られる。抑圧的な警察は、特定の少数民族や宗教集団などに弾圧を加える傾向があり、弾圧された少数者を自力救済や反政府行動に走らせ、結果として内戦のきっかけを作ってしまう。したがって、紛争後国家において目指すべきは、内戦前の警察をそのまま再建することではなく、新たに民主的警察を構築することである。

4 具体的任務

文民警察は、治安の安定と民主的警察の構築という2つの段階を経て、法の支配を実現する。次に各段階の具体的任務について説明する。

第1段階は、法に基づいて犯罪行為を取締り、国内秩序を回復・維持することである（治安の安定）。この分野の主な活動は、現地警察への監督・助言である。また、取締りの際、現地警察によって、拷問や自白強制といった人権侵害が行われないように留意することも重要である。文民警察活動は、軍によって治安への脅威

(7) Espan B. Eide & Thorstein Bratteland, "Norwegian Experiences with U.N. Civilian Police Activities," *Policing New World Disorder*. Honolulu: University Press of the Pacific, 2002, pp.438-439.

(8) Nils G. Billinger, "Report of the Special Swedish Commission on International Police Activities," *Policing New World Disorder*, p.468.

(9) 永田博美「PKOと文民警察官の役割」『海外事情』50巻11号, 2002.11, pp.37-38.

(10) Chuck Call & Michael Barnett, "Looking for a Few Good Cops," *Peacebuilding and Police Reform*. London: Frank Cass Publishers, 2000, pp.45-47.

が除去された後、軍事部門との連携によって実施されるものである。現地警察の活動能力を対症的に強化することによって、治安の安定を目指す。

ただし、文民警察は、一般的な警察業務である法執行活動（犯罪捜査、被疑者の逮捕・取調べ等）は行わず、現地警察の支援に徹するのが普通である⁽¹¹⁾。文民警察が直接、国家主権の根幹に関わる法執行活動に従事すれば、現地政府との間に法的・政治的な摩擦を生じやすく、また住民の反感や武装勢力の敵視によって、文民警察官の安全が脅かされるおそれがあるからである。

第2段階は、現地警察に民主的な警察のあり方を徹底することである（民主的警察の構築）。ここでの具体的任務は、警察組織の再編、警察官の人選とその訓練、警察大学などの教育機関の設立、訓練カリキュラムの整備などである。これらの任務は、治安状況がある程度改善した時期に実施されるため、PKOの後半に行われることが多い。また、犯罪取締りに当たる警察だけでは法の支配を完全に機能させることは難しいことから、裁判所や矯正機関の整備、人権概念の普及活動などが、法律専門家や関係機関との連携の下で行われる。第2段階の任務は、警察の機構再編・改革に止まらず、民主的警察のあり方が十分浸透するまで行われることから、数年にわたる長期的活動となる。

もちろん実際のミッションでは、第1段階と第2段階の任務は、時期を区切って整然と実施されるわけではない。治安の安定を目的とした任務が先行する傾向はあるが、むしろ様々な活動が同時並行的に実施されるといってよい。また現地の実情にあわせて、特別な任務が追加されることもあり、次章で紹介するボスニアでも、

警察官による人権侵害事案の捜査、国境警察の新設などが行われた。

II ボスニア＝ヘルツェゴビナにおける文民警察活動

1 デイトン合意以降のボスニア

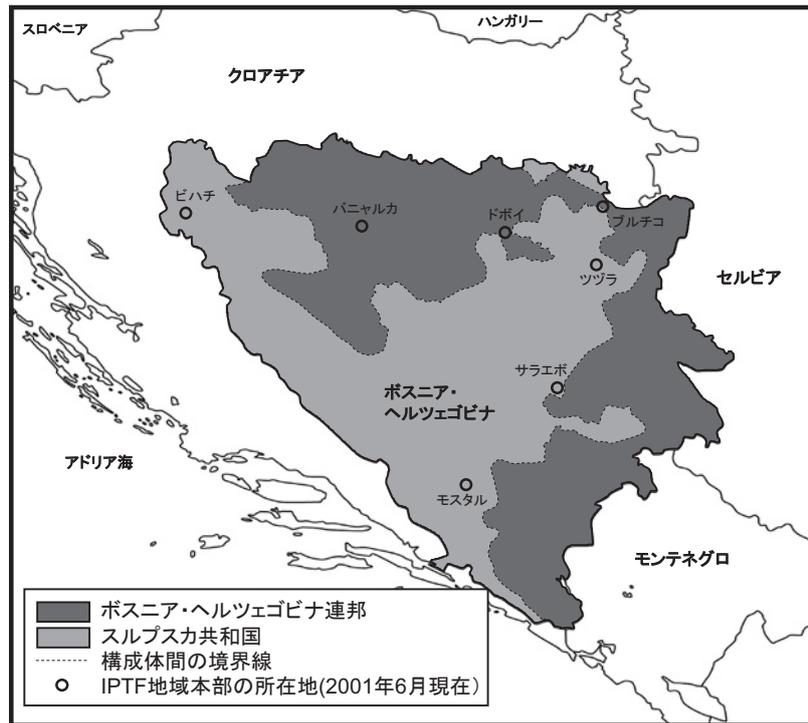
旧ユーゴスラビアの分裂を引き金に、ボスニアでは独立をめぐるムスリム人（総人口の44%）、セルビア人（31%）、クロアチア人（17%）の対立が表面化し、1992年3月には内戦状態に陥った。ボスニア内戦は、死者20万人、行方不明者2万人、国内避難民120万人以上を出す⁽¹²⁾冷戦後最悪の民族紛争の1つに発展し、国内には他民族に対する憎悪と報復の恐怖が蔓延した。その後1995年11月、米国の主導によりオハイオ州デイトンでボスニア、クロアチア、ユーゴスラビアの大統領が各民族を代表して包括的和平提案に合意し、3年半に及んだ内戦はようやく終結した。この時の合意がいわゆるデイトン合意であり、ボスニア再建の青写真である。

デイトン合意によって生まれた新生ボスニアは、ムスリム人勢力とクロアチア人勢力が主体のボスニア＝ヘルツェゴビナ連邦（以下「ボスニア連邦」とする。）と、セルビア人勢力によるスルプスカ共和国という2つの国家内国家（「構成体 (entity)」と呼ばれる）から成る（図1参照）。国土の51%を占めるボスニア連邦と、49%を占めるスルプスカ共和国がそれぞれ独自の軍隊や財源を持つ一方、中央政府には統一的な軍隊や財源がなく、大統領評議会や議会においても、民族間の権力均衡が意識された。主要民族の独立性が強く保障されたボスニアが、国家としての一体性を保っているのは、国際社会による大規模なボスニア再建支援があったためである。

(11) 国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）や国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）のように、再建可能な現地警察が存在しない場合、国連が一時的に警察業務を代替することがある。

(12) Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, 2 December 2002, UN Document S/2002/1314 (2002) para.6.

図1 デイトン合意後のボスニア



(出典) 筆者作成

表2 デイトン合意の履行組織

デイトン合意 付属書番号	領域	履行組織
1A	軍事	NATO軍 (IFOR、1996年よりSFORに改称)
1B	地域安定	欧州安全保障協力機構 (OSCE)
2	構成体間境界線問題	国際調停者
3	選挙	欧州安全保障協力機構 (OSCE)
4	憲法	欧州人権裁判所、国際通貨基金 (IMF)
5	調停	
6	人権	欧州安全保障協力機構 (OSCE)、欧州評議会、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、 欧州人権裁判所
7	難民・国内避難民	国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)
8	国家遺産	国連教育科学文化機関 (UNESCO)
9	公共事業	欧州復興開発銀行
10	文民行政	上級代表事務所 (OHR)
11	国際警察	国連・国際文民警察タスクフォース (IPTF) [UNMIBH]

(出典) 篠田英朗「国際平和活動における「法の支配」の確立：ボスニア＝ヘルツェゴビナを事例にして」『広島平和科学』26号、2004、p.220.に加筆。

デイトン合意の分担に基づき、国連、北大西洋条約機構（以下「NATO」とする。）、欧州安全保障協力機構（OSCE）などが、包括的な国家再建支援活動を行った（デイトン合意が定める主要機関の責任分担は表2のとおり）。

ボスニアにおける国際社会の目標は2つあった。1つは、紛争を再発させないこと（軍事部門）であり、もう1つはボスニアを自立可能な多民族融合国家として再生し、民主化を進めること（民生部門）である。第1の課題については、

NATO軍を中心とする多国籍部隊、すなわち和平履行軍（IFOR）とその後継の平和安定化軍（以下「SFOR」とする。）のプレゼンスが功を奏して、大規模な武力衝突は抑制された。一方、「上級代表事務所（Office of the High Representative以下「OHR」とする。）」が統括する民生部門では、支援活動が難航した。というのも、紛争を主導した各民族の強硬派が、自民族の利益を優先して、民族融和、民主化、法の支配、経済再建等、様々な分野で国家再建を妨害したため

である。和平プロセスの停滞に対し、支援に当たる各国際機関は任務を拡大し、現地への関与を強めた。特に民生部門履行の最高責任者である上級代表は、その権限を大幅に強化し、ボスニア和平プロセスは「信託統治の実験」とまで呼ばれるようになった⁽¹³⁾。

2 国連による文民警察活動

和平プロセスの国際警察部門を担当したのは国連であり、国連が2002年に任期を終えた後は、EUが活動を引き継いだ。ここで10年にわたる文民警察活動を概観する。

(1) 任務規定

国連が現地に設立した国連ボスニア=ヘルツェゴビナ・ミッション (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina 以下「UNMIBH」とする。)は、国連諸機関の調整役も担ったが、その中核は、国際警察タスクフォース (International Police Task Force 以下「IPTF」とする。)の機能であった⁽¹⁴⁾。UNMIBHの任務は、「現地警察の改革・再編成を助け、現存の司法システムの機能を助け、法と秩序の維持に関わる警察官などの人々の行動を監視・監査することによって、ボスニア=ヘルツェゴビナにおける法の支配の確立に貢献すること⁽¹⁵⁾」とされた。

また、 Dayton 合意第11附属書は、IPTFの任務として、「a.法執行活動や施設を、付随する司法組織・構造・手続きとあわせて、監視、観察、検証する。b.法執行要員・部隊に助言する。

c.法執行要員を訓練する。d. IPTFの任務の範囲内で、当局の法執行活動を促進する。e.公的秩序への脅威を認定し、脅威に対応する法執行機関の能力について助言する。f.効果的な文民法執行機関の組織化について、ボスニア=ヘルツェゴビナの政府機関に助言する。g. IPTFが適当と考える方法で、当局の法執行要員の職務遂行に同行して、支援を行う⁽¹⁶⁾」ことを挙げた。但し、前章 (Iの4)でも述べたように、現地警察に代わって直接、警察活動を行う権限は付与されていない。

その後、国際社会の介入強化に合わせて、UNMIBHの任務も拡大した。一連の国連安保決議によって、現地警察官による人権侵害の調査⁽¹⁷⁾、ブルチコ特別区の警察官の監視・再編成・再訓練の集中的実施⁽¹⁸⁾、人員増によるさらなる人権侵害調査や現地警官訓練の強化⁽¹⁹⁾、難民帰還・組織犯罪・麻薬・腐敗・テロ等に関する特別訓練機関の設立⁽²⁰⁾などが追加された。

(2) 活動の障害

これらの任務が順調に実施されなかった理由は2つある。第1は、ボスニア警察側の問題である。旧ユーゴスラビア時代から、ボスニア警察は抑圧的な警察であった。さらに内戦中には、各民族勢力の準軍事組織としての性格を強め、一部はいわゆる「民族浄化」作戦にも加担した。警察と各民族主義勢力との結びつきは内戦終結後も温存され、国連による警察改革支援活動の障害となったのである。ボスニア警察は、

(13) European Stability Initiative, *Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina: Part One Bosnian Power Structures*. Berlin/Brussels: European Stability Initiative, 1999, p.1. <http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_4.pdf>

(14) UN Security Council Resolution 1035, 21 December 1995, UN Document S/RES/1035 (1995) para. 2.

(15) UNMIBH website, "Background" <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/background.html>>

(16) Agreement on International Police Force, Annex 11, December 14, 1995, Art. III-1.

(17) UN Security Council Resolution 1088, 12 December 1996, UN Document S/RES/1088 (1996) para. 28.

(18) UN Security Council Resolution 1103, 31 January 1997, UN Document S/RES/1103 (1997) para. 1.

(19) UN Security Council Resolution 1107, 15 May 1997, UN Document S/RES/1107 (1997) para. 1.

(20) UN Security Council Resolution 1144, 19 December 1997, UN Document S/RES/1144 (1997) paras. 1-7.

犯罪抑止よりも、政権党の規定する社会・政治秩序の実現を目指し、腐敗、残虐行為、違法行為の温床となり、民族主義政党の私兵とさえ言われた⁽²¹⁾。ボスニアの各警察は、自民族が被害者である事件だけを取り扱い、他民族への脅迫や嫌がらせは、むしろ治安安定に必要なとの認識が普通であった。また密輸や人身売買等の組織犯罪に関与して活動資金を得ることも、当然視していた。NATOのプレゼンスによって軍事活動を押さえ込まれた各民族主義勢力にとって、警察は唯一の力の源泉であることから、国連の警察改革活動に対する現地警察の反発は深刻であった⁽²²⁾。特にセルビア系のスルプスカ共和国は、他民族との警察統合を一切受け入れなかった。

こうした民族主義勢力の抵抗に加え、警察組織の極端な分権化も国連の活動を妨げた。ムスリム系とクロアチア系が中心のボスニア連邦では、連邦内10州がそれぞれに州警察を持ち、ボスニア連邦警察には州警察を統括する権限がなかった。また、ボスニア中央政府には、ボスニア連邦とスルプスカ共和国の警察を統括する組織もなく、13ある地域警察は、実質的な連絡調整も行わずに活動していた。そのため、国連の警察改革支援活動は、各地域警察への個別対応を強いられた。

また、国連側にも、要員派遣の遅れと要員の質の問題があった。 Dayton合意付属書11では、IPTFに1,721人の文民警察官の派遣が認められていたが、1996年3月までに現地に着任した警察官は400名に満たなかった。1997年に入りようやく通信、車輛、通訳等のロジ（兵站部門）を含めて、人員確保の目途が立ったものの⁽²³⁾、IPTFの活動スケジュールに大きな狂いが生じた。また1995年12月に国連が第1回のIPTF要員の募集を行った際には、各国から能力不足の警察官が多数派遣され活動の足枷となった。募集時の資格要件には語学力、運転技術、警察業務経験等が含まれたが、英語で自分の名前が書けない者や自動車運転経験のない者までが送り込まれた。1年後の交替要員募集に当たり、国連は、加盟国に「国連選抜支援チーム（UN Selection Assistance Team以下「SAT」とする。）」を派遣して試験を実施し、また現地でも合格者に対する訓練を強化したため、要員の質はある程度改善したが、それでも能力不足のため帰国を命じられる者もいた⁽²⁴⁾。さらに文民警察官が人身売買や収賄に関与する例が後を絶たず、IPTFの評判は地元警察と比べても決して芳しくはなかった。文民警察官の権威は傷つき、現地警察官の指導に支障をきたす一因となった⁽²⁵⁾。

(21) International Crisis Group, *Is Dayton Failing? Bosnia Four Years After the Peace Agreement*. Sarajevo/Brussels: International Crisis Group, 1999, p.43. <http://www.crisisweb.org/library/documents/report_archive/A400058_28101999.pdf>

(22) Timothy Donais, *Policing Human Security: The International Police Task Force and Peacebuilding in Bosnia*. Vancouver: University of British Columbia, 2004, p.8. <<http://www.humansecurity.info/sites/cchs/files/pdfs/Fellow%20Papers/Donais,%20Tim,%20paper.pdf>>

(23) International Crisis Group, *Policing the Police in Bosnia : A Further Reform Agenda*. Sarajevo/Brussels: International Crisis Group, 2002, p.6. <http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400644_10052002.pdf>

(24) SATの活動開始後も、語学力や運転技術の不足を理由に本国帰還を求められる要員がいる。例えば、1999年1月から9月まででは1,618名がUNMIBHの訓練を受け、うち78名（4.8%）が帰国を求められている。Graham Day, "The Training Dimension of the UN Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH)." *International Peacekeeping*, vol.7 no.2 (2000), p.162.

(25) Donais, *op. cit.* (22) p.15.

(3) 前期（1996～1999年）の活動⁽²⁶⁾

UNMIBHは幅広い任務規定に基づき、様々な活動に着手したが、当初の活動で比較的成果をあげたのは次の3点である。

第1は、現地警察の監視である。1998年までに人数的にも能力的にも、一定程度の文民警察官が確保できるようになったことから、IPTFは、現地警察の政治的介入や人権侵害事件への対応に監視の目を光らせた。各警察を管轄する構成体や州の内務省に派遣された顧問は、監視活動を行い、その傍ら、犯罪捜査や交通取締等に関する助言を与えた。また現場の各警察署に派遣された駐在要員も、警察活動の監視や指導に当たった。駐在要員の需要は多く、1998年に200人であった要員は、2000年までに800人に達した⁽²⁷⁾。

第2は、現地警察官の削減である。内戦中に準軍事要員として増員されたボスニアの警察官は、平時の約3倍の44,000人に達していた。UNMIBHは、欧州の民主国家における警察官の割合（人口450人につき警察官1人）を参考に、

両構成体政府と交渉し、ボスニア連邦で11,500人、スルプスカ共和国で8,500人の削減目標に合意した⁽²⁸⁾。

第3は、検問所の撤廃である。検問所は、通過を求める住民が証明書等の提示を求められ、他民族であれば些細な違反を理由に罰金を科して追い返す等、他民族への嫌がらせの手段として広く用いられていた。UNMIBHでも、検問所は移動の自由を制限し、民族分離を固定化するものとして、活動当初から問題視されていた。検問所は、手軽に設置できるため取締まりは困難であったが、SFORとの連携の下でボスニア国内から一掃した⁽²⁹⁾。

(4) 後期の活動（2000～2002年）

UNMIBHは、一応の治安の安定がもたらされたと考えた2000年から、3年間の新行動計画に着手した。まず今後の警察改革の指針とするため、警察官と警察組織の改革プロセスを概念図として示した（表3参照）。民主的警察に相応しい警察官の確保と、警察組織の構築が最終目

表3 UNMIBHの警察改革・再編目標

	警察官	警察組織
能力向上	・ 研修・訓練 (基礎的能力、人権意識、公共秩序、新たな犯罪への対応)	・ 適切な資源配分 ・ 効率的な管理・人事部門の構築 ・ 警察間協力の推進
警察統合	・ 警察官登録制度 ・ 詳細な資格審査(住所、学歴、犯罪歴、内戦時の行動等)	・ 警察官構成の多民族化、女性の積極登用 ・ IPTFの監視による政治的中立性の確保 ・ 透明性および市民への説明責任
最終目標	警察官の資格認証	警察組織の認定

(出典) *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*(December 2002) p.10を和訳・修正。

⁽²⁶⁾ UNMIBHの前期・後期の活動については、注に挙げるもののほか、篠田英朗「国際平和活動における「法の支配」の確立: ボスニア=ヘルツェゴビナを事例にして」『広島平和科学』26, 2004, pp.215-239; L.Kendall Palmer, "Police Reforms in Bosnia-Herzegovina: External Pressure and Internal Resistance," *Transforming Police in Central and Eastern Europe*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2004, pp.169-193; Dominique Wisler, "The Police Reform in Bosnia and Herzegovina," *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies*. Vienna: Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defense, 2005, pp.139-160.を参照した。

⁽²⁷⁾ Day, *op. cit.*, pp.157-158.

⁽²⁸⁾ *ibid.*, p.158.

⁽²⁹⁾ 福田 前掲論文 p.28.

標とされ、基準を満たした警察官や警察組織には資格認証・認定が行われた。行動計画に基づく成果は、主に以下の4点である。

第1は、警察官の資質向上に関するものであった。新設された訓練施設で全ての現地警察官に対し、人権から暴徒対策までの内容で訓練が行われた。また、UNMIBHは、現地警察官が、一定の要件を満たしているかどうかを審査する目的で、警察官登録制度を開始した。

第2は、警察の再編成であった。民主的警察の実現に向け、民族構成や男女比、政治による影響の有無、警察機構の効率性などが分析された上で機構改革がなされ、最低限の基準を満たした構成体や州の警察には、UNMIBHが順次認定を行った⁽³⁰⁾。地元政治家の介入を抑えるため、IPTFは構成体や州の警察に独立の監督官を置いた。また、少数民族や女性の登用も促進された。

第3は、警察部門と司法部門との連携強化である。2000年に設置された刑事司法助言ユニット(Criminal Justice Advisory Unit)は重要裁判を監視し、警察と裁判所の調整、法手続き事項に関するIPTFへの助言等を行った。また、このユニットは調書作成技術など、警察官に対する司法関連事項の訓練を行った。2001年にはUNMIBHが法廷警官の配置にも着手した⁽³¹⁾。

第4は、組織犯罪や不法移民の取締りを強化するため、警察間の協力体制を整備したことである。UNMIBHの下、ボスニア連邦とスルプスカ共和国の協議機関や、クロアチア、ユーゴ連邦(現セルビア)とのタスクフォースを置き、不法移民、人身売買、国際テロ等の問題

に共同対処した。また人身売買への対策としては、2001年7月に、特別売買作戦計画(Special Trafficking Operations Program以下「STOP」とする。)を設置した。STOPは2002年11月までの1年強の間に、800回を越える強制捜査を行い、関係施設の閉鎖や被害女性の帰還支援に当たった⁽³²⁾。

さらに新設の国家国境警察(State Border Service以下「SBS」とする。)は、これまで各地域警察が個別に管轄してきた国境と3つの国際空港を一括管理した。その結果、2000年には、25,000人に及んだ不法移民の流入を、2002年には数百人程度に押さえ込み、税関機能や密輸取締の強化にも貢献した⁽³³⁾。

3 EUによる文民警察活動

UNMIBHは2002年末で活動を終了し、IPTFの任務は、欧州連合警察ミッション(European Union Police Mission以下「EUPM」とする。)へ引き継がれた⁽³⁴⁾。EUPMは、欧州安全保障・防衛政策(ESDP)の下で実施された文民による初の危機管理組織である。EUPMの任務は、「より広い法の支配アプローチの一部として、デイトン合意第11付属書に沿って、現在のボスニア＝ヘルツェゴビナ警察の水準を高め、欧州または国際レベルで最高の実務的水準に至らせ、同国の主権の下で、持続可能な警察を配置し、確立する⁽³⁵⁾」こととされた。

500人規模のEUPMは、現地警察を監視し、その能力を向上させるために活動しつつ、組織犯罪の撲滅などにも対応した。犯罪警察、刑事司法、国境警備等、7分野について作成された

⁽³⁰⁾ UN Document S/2002/1314 (2002) para.13.

⁽³¹⁾ *ibid.*, para.16.

⁽³²⁾ *ibid.*, paras.18-19.

⁽³³⁾ *ibid.*, para.17.

⁽³⁴⁾ UN Security Council Resolution 1423, 12 July 2002, UN Document S/RES/1423 (2002) para. 20.

⁽³⁵⁾ European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, "Mission Statement," <<http://www.eupm.org/MissionOverview.asp?PV=1&lang=eng>>

主要計画の中でも犯罪警察計画は、重点項目として、組織犯罪対策と人身売買対策を挙げ、捜査活動の改善を目指した⁽³⁶⁾。ボスニアは人身売買や、武器・麻薬の密輸など、EU圏内で暗躍する国際的な組織犯罪の中継地となっているほか、ボスニア国内にはイスラム過激派の基地が存在するとも言われている⁽³⁷⁾。ボスニアの国境管理と警察機構の整備は、EUにとっても治安上の利点がある。

Ⅲ 民主的警察の構築へ向けた試み

約7年に及んだ国連の警察改革支援活動の中で、様々な事業が実施されたが、ここでは、民主的警察の構築に向けた試みとして、2つの施策を紹介する。1つは警察官の資格認証制度であり、もう1つは少数民族の登用制度である。国連の発表では、両制度とも一定の成果を挙げたとされるが、民族対立が続く中での警察改革の難しさが垣間見える。

1 警察官の資格認証制度

ボスニア警察の抑圧的性質についてはすでに述べたが、こうした体質に馴染んだ警察官の大半は、 Dayton合意以降も警察官として勤務を続けた。国連は警察改革の第一歩として、こうした「不適格者」の排除に乗り出した。

国連による警察官審査の根拠となったのは、両構成体との間に締結した警察改革協定と国連安保理決議1088号である。国連は、1996年4月

にボスニア連邦との間で警察改革に関するボン＝ピーターズブルグ協定を、また1998年12月には、スルプスカ共和国との間でも同様の協定を結んだ⁽³⁸⁾。これらの協定により、UNMIBHは警察再編の権限を得て、警察官の審査や「不適格者」の排除が可能となった。また1996年12月の国連安保理決議1088号は、UNMIBHに、警察官が関与した人権侵害調査を支援し、場合によっては、独自調査を行う権限も付与した⁽³⁹⁾。国連による「認証プロセス (certification process)」は、警察官選別の手段として、2000年からの新行動計画にも引き継がれた。

「認証プロセス」では、IPTFの審査基準に適合しない警察官は、以後、ボスニア国内の警察に勤務する資格を失う。審査に先立ち、全警察官の履歴情報を登載するデータバンクが構築された。審査基準には、内戦時の行動、勤務成績、居住地、学歴、IPTFが実施する訓練の経験、市民権の有無、犯罪歴等が含まれた。審査を経て完全な資格認証を受けるまでには、①警察官登録、②管轄地域内での権限付与に先立つ仮審査、③完全な資格認証へ向けた最終審査の3段階を経る。また最終審査を通過できなかった場合には、仮審査後に付与された権限も剥奪されることとなった⁽⁴⁰⁾。

直接、警察官を刑事訴追することができないIPTFにとって、警察官の資格審査は、警察改革の有力な手段となった。警察官の失職につながる権限を持たなければ現地警察の協力は取りつけられないことから⁽⁴¹⁾、多くの場面で、こ

⁽³⁶⁾ Letter dated 2 September 2004 from the Security-General addresses to the President of the Security Council, 3 September 2004, UN Document S/2004/709 (2004), pp.4-6.

⁽³⁷⁾ 渡辺松男「Dayton合意10周年－ボスニアの国家統合とEU加盟の課題」国際問題研究所ホームページ <<http://www.jiia.or.jp/column/200512/09-watanabematsuo.html>>

⁽³⁸⁾ Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, 16 December 1998, UN Document S/1998/1174 (1998), para.5, 8.

⁽³⁹⁾ UN Document S/RES/1088 (1996) para.28.

⁽⁴⁰⁾ UN Document S/2002/1314 (2002) para.10.

⁽⁴¹⁾ International Crisis Group, *op. cit.* (23), p.53.

の制度が改革努力を促す切り札となったのである。ボスニア国内の各警察は、IPTFへの協力義務を負い、必要に応じて、警察官の罷免や懲戒、関係事件の捜査等の改善措置を取ることが求められた。

IPTFの任務終了直前の2002年12月には、ボスニア国内の警察官約44,000人のうち、23,751名が登録を済ませ、16,803名が地域内権限を付与された。そのうち完全な資格認証を受けたのは15,786人である。他方、481名が資格認証を受けられず、228名が保留された⁽⁴²⁾。資格認証を受けられなかった者の数は多くはないが、職務怠慢、人権侵害、内戦時の犯罪行為等を理由に失職するという前例は、認証を受けた警察官に対しても職務違反行為を抑止する効果があったと考えられる。

こうして、一定の成果が報告される資格認証制度であるが、これで「不適格者」の排除が徹底したわけではない。そもそもIPTFが対象とするのは現職警察官だけであり、失職した元警察官は他部門に異動して引き続き公務に従事することができる。また、元警察官が後任の警察官に日常的に接触することも可能であり、彼らが警察活動に影響を与えることも可能である。

IPTF側の能力不足や、現地警察の非協力的姿勢も指摘されている。IPTFが捕捉した警察官は約44,000人であるが、IPTFの審査要員や情報源はごく限られており、各警察が犯罪歴のある警察官を隠蔽・温存した可能性も否定できない⁽⁴³⁾。また、IPTFは、任期終了を前に駆け込みで全警察官の審査を終わらせたことから、そもそも審査・認証プロセスが厳正に実施されたかについても疑問が残る。さらに、審査過程で犯罪への関与が明らかとなって失職した警察

官についても、刑事訴追に至ることはまれであり、処罰された場合でも、量刑が不当に軽い例が報告されている⁽⁴⁴⁾。

2 少数派民族からの優先的採用

人権や多様な価値観を尊重し、すべての市民を公平・公正な態度で扱う民主的警察を構築するためには、現地社会を構成する多様な民族で警察官を構成するというのも1つの方法である。内戦によって民族ごとに分裂した各地域警察を多民族化するため、IPTFは、少数派民族の警察官を積極的に採用することとした。2000年からの新行動計画の目玉の1つとして、警察内部の民族的偏見の一掃に着手した。

少数派警察官の採用は、さらに、難民や国内避難民の帰還促進という副次的な効果を狙うものでもあった。内戦によって生じた民族間の敵対意識を緩和するには、ボスニア内外に逃れた難民や国内避難民を、内戦前の居住地域に帰還・再定住させ、共存を図る必要がある。IPTFは警察改革の機会を捉え、警察を民族和解の先導役にした。難民や避難民にとって、同一民族の警察官の存在は、帰還へ向けての安心材料となるからである。

少数派採用制度において、国連が想定したのは、次のような好循環である。まず、多様な民族から選抜された警察官に警察学校等で同一の訓練を受けさせ、その後、現地の民族構成を反映した各警察署に配属する。すると個々の警察官にはチームスピリットやプロ意識が芽生え、自民族への利益誘導など歪んだ民族意識を捨て、地域住民を公平・公正に扱うようになる。こうした警察内部の変化は、多数派住民と少数派帰還民の信頼醸成の模範となり、最終的に

(42) UN Document S/2002/1314 (2002) para.11.

(43) 例えば、スルプスカ共和国は当初、内務省直属の特別警察の人数を明らかにしないなど、削減に抵抗した（福田 前掲論文p.27）。

(44) International Crisis Group, *op. cit.* (23), p.54.

は民族融和が可能になるというものである⁽⁴⁵⁾。かつてクロアチア系とムスリム系住民が激しい戦闘を繰り広げたモスタルで警察の統合が行われた際、市長は、警察の統合がモスタル市民社会の再統合を促すと演説した⁽⁴⁶⁾。これなども、警察が民族融和の先導役になるとの前提に立った発言である。

ボスニア連邦では内戦前の1991年人口統計に基づき、またスルプスカ共和国では1997年の選挙人登録を基準に、少数派民族警察官の目標値が設定された（ボスニア連邦は当時の5%から目標値28%へ、スルプスカ共和国は当時の2%から目標値20%へ）⁽⁴⁷⁾。その増員のため、①少数派警察官の採用支援、②ボスニア連邦、スルプスカ共和国の両警察学校における少数派幹部候補生の選考、③帰還警察官に対する再訓練等が行われた。また、関係省庁およびNGOと連携して住宅支援も実施した。IPTF任務終了直前（2002

年末）の国連報告⁽⁴⁸⁾では、ブルチコ特別区警察、国境警察、法廷警察では多民族化が完了し、ボスニア国内の全警察の平均でも、少数派警察官の割合は10%に達しているという。また、警察学校では幹部候補生935名が同一訓練を受けて各警察署に配属され、さらに465名が訓練中であるとされた。

国連報告からは、少数派採用制度が順調に進行している印象を受ける。しかし、紛争防止に取り組むNGOの報告などからは、むしろ現地の民族対立の深刻さがうかがわれる。

少数派構成率については、警察官の大半が所属する地域警察で目標値に遠く及ばず、未達成率は中間管理職や上級幹部で大きい。また新設された国境警察が、当初から民族間バランスに配慮した採用を行っていたことから、平均10%とされた達成率も割り引いて考える必要がある。EUPMも少数派採用制度を引き継いだ

表4 ボスニア警察における民族構成比

	ムスリム系	セルビア系	クロアチア系	その他	少数派の構成率（注1）
スルプスカ共和国	6.4	92.2	0.9	0.5	7.8
ブルチコ特別区	39.3	44.8	14.7	1.1	（注2）
ボスニア連邦	68.8	9.9	19.2	2.0	11.9
サラエボ	72.7	11.0	8.1	8.1	19.1
ツヅラ	82.5	6.8	7.4	3.3	10.1
ゼニツァ	73.9	6.2	18.4	1.5	7.7
モスタル	44.1	8.5	47.1	0.3	8.8
トラブニク	51.9	4.9	43.0	0.2	5.1
ビハチ	85.8	10.6	3.4	1.2	11.8
ゴラジュデ	80.1	19.9	0.0	0.0	19.9
オラシェ	12.9	10.6	75.3	1.2	11.8
リブノ	3.0	16.6	80.4	0.0	16.6
リュブシュキ	0.8	0.0	99.2	0.0	0.0

注1 スルプスカ共和国における非セルビア系、ボスニア連邦における非ムスリム系、非クロアチア系の構成比を足した値

注2 ブルチコ特別区は戦略上の要衝であることから、両構成体に属さず、自治権を有する多民族政府が統治。2000年8月の特別区発足時から警察の多民族化が実現しているため、他の地域警察と同列に扱えない。

（出典）Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU, p.17.をもとに作成。

(45) 社会の多様性に由来する憎悪は、警察改革によって直接断ち切れるものではないが、公正、効率、開放性の高い警察には、住民間に新たな絆を生み出し、暴力の再発を抑止する効果があるという。詳細はDavid H. Bayley, "Policing Hate: What can be done?" *Policing and Society*, vol.12 no.2 (2002), pp.83-91.を参照。

(46) Zvonimir Jukic, "Bosnia: Mostar Police Reunited." *Balkan Crisis Report*, no.319 (20 February 2002) <http://iwpr.net/?p=bcr&s=f&o=250541&apc_state=henibcr2002>

(47) International Crisis Group, *op. cit.* (23), p.41.

(48) UN Document S/2002/1314 (2002) para.15.

2004年時点でも、警察官構成の多民族化はさほど進んでいない⁽⁴⁹⁾(表4参照)。民族融和に強い抵抗を示すスルプスカ共和国では、非セルビア系の構成率は8%にも満たない。また、比較的抵抗の少ないボスニア連邦でも、目標値28%への達成見通しは立たず、セルビア系警察官がゼロという警察も残っている。

この制度の最大の障害となったのは、少数派民族警察官が現地で受ける差別や嫌がらせである。スルプスカ共和国では、非セルビア系警察官が銃器も支給されず閑職に回されたり、自宅に手榴弾を投げ込まれた例などが報告されている⁽⁵⁰⁾。こうした圧力を少しでも避けるため、少数派警察官の大半は勤務地に居住せず、自民族が多数派である地域から通勤しているという⁽⁵¹⁾。したがって少数派構成率の上昇も実際は見かけの成果に過ぎない。

少数派警官の登用は、むしろ民族意識を鼓舞したと見ることもできる。というのも、多数派民族にはこの政策が逆差別と映り、特に幹部ポストまで少数派民族に機械的に割当てたことで、民族間の緊張が高まったからである。少数派警察官に対する差別や嫌がらせの一部は、目標値達成のために失職した多数派民族警察官によるものともいわれる。

採用の停滞も見られる。例えば、スルプスカ共和国において目標値(約20%)を達成するには、1,500ないし2,000人の警察官を、セルビア系から非セルビア系に置き換えなければならない⁽⁵²⁾。しかし、実際にセルビア系警察官を解

雇しても、条件に適う非セルビア系警察官の応募がなく、欠員が補充されない場合も出てきている。

副次的な狙いである難民、国内避難民の帰還についても、この制度の効果ははっきりしない。後述するように、確かにこの制度の導入前後を比較すると、帰還民の数は増加している。しかし、警察における少数派構成率は目標値を大幅に下回り、かつての住民の民族構成を反映しておらず、また、少数派民族警察官の大半が勤務地に居住しないという事実は、帰還を思いとどまらせるメッセージとなった可能性もある。少数派警察官の採用が帰還促進に貢献したという根拠は見当たらない。

IV ボスニア警察改革支援活動の教訓

1 治安の安定と民主的警察の構築

Iで述べたように、文民警察の活動には、治安の安定と民主的警察の構築という2つの目的がある。したがって、ボスニアにおける活動の成否も両側面から検討する必要がある。

まず、治安の安定についてである。2004年の欧州委員会資料では、ボスニアにおける(組織犯罪、汚職、テロを除く)一般犯罪の発生率は、EU諸国および加盟候補国より低くなっているという⁽⁵³⁾。また、アシュダウン(Paddy Ashdown)上級代表は、「ボスニアは危険な国家ではなく、サラエボはロンドンより安全なくらいである。ただし、ボスニアには組織犯罪と腐敗

(49) International Crisis Group, *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*. Sarajevo/Brussels: International Crisis Group, 2005, p.4. <http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/164_bosnia_stalled_police_reform_no_progress_no_eu.pdf>

(50) Donais, *op. cit.* (22) p.10.

(51) International Crisis Group, *op. cit.* (23), pp.40-44.

(52) Dominique Orsini, "Security-sector Restructuring In Bosnia-Herzegovina: Addressing the Division?" *Conflict, Security and Development*, vol.3, no.1 (2003), p.88.

(53) European Commission, *Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service: Final Assessment Report*, Sarajevo: European Commission, June, 2004, p.6. <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EU_Functional_Review_of_Police.pdf>

が蔓延している⁽⁵⁴⁾」と述べている。EUPMがIPTFの活動を引き継いでから治安はむしろ悪化したとの指摘もあることから⁽⁵⁵⁾、IPTFの展開時期には、現地の治安は相当程度回復していたと見られる。現地警察による犯罪取締りの強化は、国連の警察改革支援活動の成果と言ってよいであろう。

ただし、少数派帰還民については国連報告とNGOの調査で見方が異なる。国連の発表によれば、1996年から1999年にはおよそ127,000人だった少数派帰還民は、2000年から2002年には261,000人に急増したとされ⁽⁵⁶⁾、帰還民も治安回復を感じ取っていたことを推測させる。また、帰還民社会を狙った犯罪の報告件数も、2002年の403件から2003年の277件へと減少し、襲撃等の暴力事件はそのうち38件に止まったという⁽⁵⁷⁾。しかしNGOからは、少数派帰還民を狙った暴力事件は根強く残っており、民族の歴史的遺産や宗教施設に対する破壊行為もくすぶり続けていると指摘される⁽⁵⁸⁾。

次に、民主的警察の構築という点で進展があったか否かについては、否定的な調査結果が

多い。2001年のSFORの調査では、警察が民族に関係なく市民を同等に扱っていると感じているのは、住民10人中4人にすぎず、内戦前よりも警察官の職業意識が向上したとするものも、回答者の半分以下であった⁽⁵⁹⁾。また、地元警察官が賄賂を受け取って密輸や人身売買を見逃したり、自らそうした活動に手を染める例も、後を絶たないという⁽⁶⁰⁾。

警察官による少数派帰還民の取り扱いについても評価は錯綜している。例えば、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が2000年に実施した帰還民調査では、今後、地域に少数派民族の警察官が増え、少数派を狙った犯罪に対する警察の取組が改善されることを望む声がある一方で、帰還民の72%が地元警察をある程度信頼しているとの結果が出た⁽⁶¹⁾。しかし、NGO等からは、警察官が少数派帰還民に直接危害を加えることはなくなったが、少数派民族が被害者となった事件で、意図的に捜査を怠る等、警察が事件を選択的に取り扱っているとの報告がある⁽⁶²⁾。警察に国際的圧力が加えられた場合ですら、帰還民やその財産に対する犯罪（殺人のような凶

(54) Office of the High Representative and EU Special Representative, "Press Conference: High Representative to Give Police Restructuring Commission its Mandate, 2 July 2004." <http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-hr-pc/default.asp?content_id=34173>

(55) International Crisis Group, *op. cit.* (49) pp.12-13.

(56) Donais, *op. cit.* (22) p.11.

(57) *ibid.*

(58) International Crisis Group, *op. cit.* (21), p.18. および Human Rights Watch, *World Report 2004: Human Rights and Armed Conflict*. New York: Human Rights Watch, 2004, p.357. <<http://hrw.org/wr2k4/download/wr2k4.pdf>>

(59) International Crisis Group, *op. cit.* (23), p.1, 34.

(60) Timothy Donais, "The Political Economy of Stalemate: Organised Crime, Corruption and Economic deformation in post-Dayton Bosnia," *Conflict, Security and Development*, vol.3, no.3 (2003), pp.364-365.

(61) Michelle Alfaro, *Return Monitoring Study: Minority Returnees to Republika Srpska - Bosnia and Herzegovina*. UN High Commissioner for Refugees, 2000, p.7. <<http://www.unhcr.ba/publications/rsminor.pdf>>

(62) International Crisis Group, *The Continuing Challenge of Refugee Return in Bosnia & Herzegovina* (Sarajevo/Brussels: International Crisis Group, December 2002) p.18. <http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400847_13122002.pdf> および US Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2003*. Washington, DC: Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2004, <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27829.htm>>

悪犯罪でも)が事件として扱われなかった例もあるという⁽⁶³⁾。

国連によるボスニア警察改革支援活動は、治安の安定という点では、ある程度の成果を収めた。しかし、警察官による少数派民族への差別的取り扱いや組織犯罪への関与は、依然として続いており、民主的警察の構築という点では明確な進展は見られない。民主的警察の構築に向けては、警察官の資格認証や少数派警察官の積極採用等の施策も実施されたが、各種調査報告を見る限り、これらも警察官の信頼回復に結び付いていないようである。

2 文民警察官派遣上の問題

ボスニアの活動が難航した背景には、文民警察官派遣の過程で露呈した制度運用上の不備もある。野心的なPKO改善勧告案として知られる『ブラヒミ報告』⁽⁶⁴⁾の指摘により改善は見られるものの、PKOの崇高な目的を達成するための運用体制には、いまだ不十分な点が残されている。本稿で検討した文民警察官についても、任務に見合った要員の確保や緊急展開能力の向上等、取り組むべき課題は多い⁽⁶⁵⁾。

ボスニアの場合、運転技術や英語力など基本的能力を欠く警察官は、SATの活動によりある程度排除可能となった。しかし、文民警察官による信用失墜行為は、最後までIPTFの活動の足枷となり、犯罪捜査、交通警察等の、特定分野の専門家を確保することも容易ではなかった。そもそも文民警察官は、民主的警察の構築

支援を任務とするにもかかわらず、発展途上国からの要員にはそのような実務経験をもたない者も多く、民主的警察を肌で知る文民警察官の確保も課題として残った。

優秀な文民警察官を確保することが難しい最大の理由は、警察官が日頃から本来的な業務についており、ほとんどの国で、PKOに派遣できる余剰人員がないためである。要員確保を円滑に進めるには、各国が日常的任務に従事する警察官以外にPKO要員として別途警察官を待機させるか、あるいは退職した元警察官を活用するといった手法が考えられる。これらはすでに、PKO派遣に積極的な一部の国で採用されているものの⁽⁶⁶⁾、財政負担や任務への適性の問題等があり、各国に普及するには至っていない。そもそもPKO活動は、国連加盟国の政治的意思と人的・経済的資源の提供に依存するところが大きく、国連側の運用改善には限界がある。文民警察活動の機能強化は、結局のところ、紛争後国家の再建にかける各国の関心と熱意にかかっている。

3 国際社会介入の限界

ボスニアにおけるもう1つの教訓は、現地の政府や警察の協力が得られない限り、文民警察活動は成功しないということである⁽⁶⁷⁾。IPTFの活動は現地で様々な抵抗を受けて、効果が損なわれた。例えば、少数派警察官の採用が停滞した原因は、制度の不備というより、民族主義に起因する妨害行為の影響を見誤ったことにあ

⁽⁶³⁾ International Crisis Group, *op. cit.* (62) pp.18-19.

⁽⁶⁴⁾ 2000年にアナン事務総長が設置した国連平和活動パネルの報告書 (Report of the Panel on the United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305 (23 August 2000)) を指す。ブラヒミ報告以後、PKOの包括的見直しが進められ、2005年9月の国連首脳会合成果文書には、文民警察の常設的初期展開能力の創設が盛り込まれた。

⁽⁶⁵⁾ Annika Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. London: International Institute for Strategic Studies, 2002, pp.48-50.

⁽⁶⁶⁾ スウェーデン、ノルウェー、カナダ、オーストラリアなどが待機制度を持つという (福田 前掲論文p.31.)。

⁽⁶⁷⁾ David Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington: US Department of Justice, 2001, p.35, 38. <<http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>>

る。

警察が内戦時に準軍事的組織として活用され、内戦終結後も民族間の政治闘争のカギを握る場合、民主的警察への改革は決して容易ではない。現地警察への政治的干渉を排除したり、警察官が各民族を公平に扱うよう指導することは、それ自体極めて政治的な色彩の強い行為であり、こうした活動の成否は、ボスニア国内の政治力学に左右される。信託統治にたとえられるほど強力な介入であっても、ボスニアで行われているのはあくまで警察改革の支援であって、現地警察の監視と助言、訓練機会の提供、民主的警察制度の導入といった技術的指導が中心である。現地が警察改革に非協力的であればあるほど、警察改革の効果が浸透するには長い時間を要する。

ボスニアでは、紛争後10年を経ても、立法・行政などの国内統治にかかる権限をOHRから完全にボスニア当局の手に戻す目途が立っていない。形式的には国家としての一体性を保持しているとはいえ、ボスニアでは未だ民族和解が進んだとは言いがたく、今後も息の長い警察改革努力が必要となる。

むすび

本稿で述べたように、文民警察活動は、紛争後国家の再建において不可欠の存在である。しかし、治安の安定という短期目標だけでなく、民主的警察の構築という長期目標を実現するためには課題も多い。警察改革支援は、国連が過去の活動経験をもとに支援のノウハウを蓄積するというだけでは機能しない。例えば、国連に対し適時に必要な人的・物的資源を供与し、また、現地の主要勢力から支援活動に対する理解・協力を取り付ける努力が重ねられるべきであろう。さらに、関与の長期化に対する国際社会の覚悟も重要である。

我が国はボスニアの文民警察活動に関与していないが、その後、政府でも文民警察部門への貢献拡大が提唱され、具体的手法が検討されている⁽⁶⁸⁾。また少人数ではあるが東ティモールへの再度の要員派遣も決定された⁽⁶⁹⁾。平和な国際社会の実現に寄与することを願うならば、積極的に問題解決に参画し、文民警察活動の一層の改善に取り組む姿勢が求められるであろう。

(つかだ ひろし 外交防衛課)

(68) 例えば、小泉内閣当時の内閣官房長官の私的諮問機関「国際平和協力懇談会」は最終報告（『国際平和協力懇談会最終報告書（平成14年12月18日）』〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/kettei/021218houkoku.pdf>〉）の中で、文民警察官派遣上の課題を洗い出した上で、積極的派遣を提言している。

(69) 2007年1月31日、国連東ティモール統合ミッション（UNMIT）へ2名の文民警察官を派遣することとなった（『毎日新聞』2007.1.28）。