インドネシア共和国
市民警察活動促進プロジェクト
運営指導（中間評価）報告書

平成 17 年 10 月

（2005 年）

独立行政法人　国際協力機構

社会開発部

序　　文

インドネシア共和国の治安維持は、30年あまりにわたって、国軍の一部である警察が担ってきた。しかしながら、民主化の進展に伴い、2000年８月の国民協議会決定を受けて、インドネシア国家警察（INP）は国軍から分離され、大統領直轄の機関として再編された。INPは今後、市民警察として国民の信頼を得るとともに、治安維持に努めることが、きわめて重要な課題である。こうした背景から同国政府は我が国に、警察機能の近代化と行政能力向上を図るためのプロジェクト方式技術協力を要請してきた。

これを受けて国際協力機構（JICA）は、２次にわたる実施協議団を派遣して討議議事録（R/D）等の署名を取り交わし、2002年８月１日から５年間の予定で「インドネシア市民警察活動促進プロジェクト」を開始した。

今般、プロジェクト協力の３年目にあたり、その計画達成度を確認して中間評価を行うとともに、今後の活動計画に関し必要な提言を行うため、2005年６月12日から６月22日まで、国際協力機構上級審議役 神田 道男を総括とする運営指導（中間評価）調査団を現地に派遣した。

本報告書は、同調査団の調査・協議結果を取りまとめたもので、今後のプロジェクトの展開に広く活用されることを願うものである。

ここに、本調査にご協力頂いた外務省、警察庁、在インドネシア日本大使館など、内外関係各機関の方々に深く謝意を表すとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第である。

平成17年10月

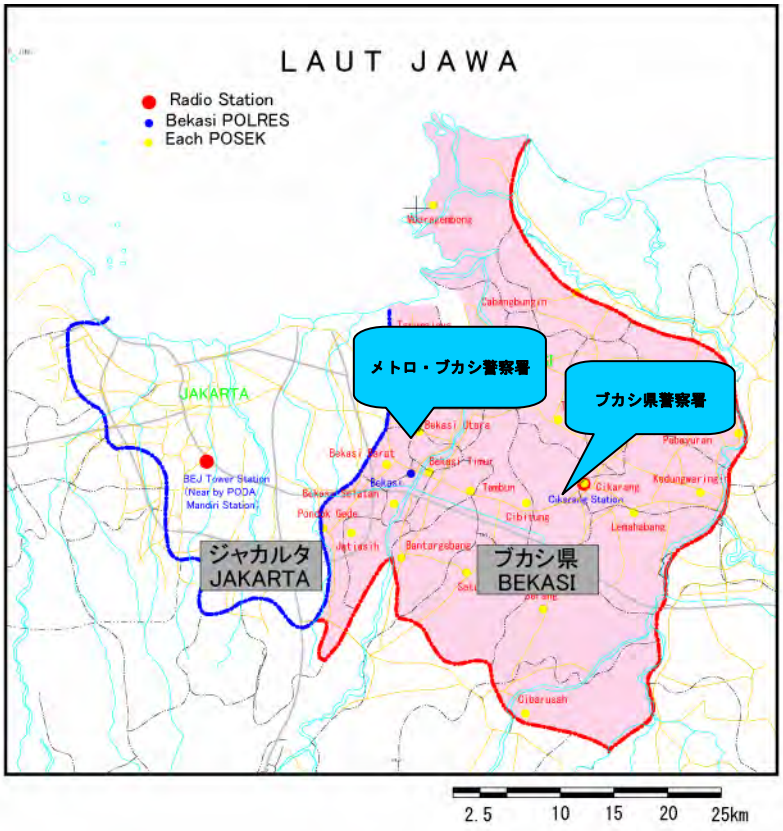
独立行政法人　国際協力機構
社会開発部部長　岡崎　有二

略　語　表

INP	Indonesia National Police	インドネシア国家警察
BKPM	Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat	交番
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネージメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス

インドネシア共和国位置図

THE REPUBLIC OF INDONESIA



本計画対象地位置図

Location Map of Project Site

メトロ・ブカシ警察署

ブカシ県警察署

鑑識課員による足こん跡の採取（メトロ・ブカシ警察署）

通信司令室（メトロ・ブカシ警察署）

BALAI KEMITRAAN POLISI DAN MASYARAKAT
2005.06.14

住宅地交番

B K P M
BALAI KEMITRAAN POLISI DAN MASYARAKAT
2005.06.14

モール交番

モール交番内部

交番住民協議会との協議（モール交番）

目　　次

序　文
略語集
地　図
写　真

第１章　運営指導（中間評価）調査団の派遣…… 1
　１－１　調査団派遣の経緯と目的 …… 1
　１－２　調査団の構成…… 2
　１－３　調査日程 …… 2
　１－４　主要面談者…… 3

第２章　要　約…… 5

第３章　プロジェクトの進捗状況 …… 8

第４章　評価 ……10
　４－１　基本方針 ……10
　４－２　評価結果の概要 ……10
　　４－２－１　妥当性……10
　　４－２－２　有効性……11
　　４－２－３　効率性……11
　　４－２－４　インパクト……11
　　４－２－５　自立発展性……11

第５章　PDMの改訂 ……12

第６章　提　言……14

特別寄稿　インドネシア国家警察改革の必要性と日本警察による改革支援の
　　あり方について（政策研究大学院大学 河野 毅助教授） ……15

付属書類
　１．ミニッツ……29
　２．評価調査結果要約表（中間評価） ……75
　３．オリジナルPDM ……78
　４．PDM改訂版……80
　５．当初PDMとPDM改訂版との比較表 ……82
　６．プロジェクトの実績 ……85
　７．評価結果……107

第１章　運営指導（中間評価）調査団の派遣

１－１　調査団派遣の経緯と目的

インドネシア共和国（以下、「インドネシア」と記す）の治安維持は、30年あまりにわたって、国軍の一部である警察が担ってきた。しかしながら、1998年のハビビ政権以来の民主化の進展に伴い、2000年８月の国民協議会決定を受けて、インドネシア国家警察（INP)は国軍から分離され、大統領直轄の市民警察として再編された。現在、INPでは市民警察活動を促進するため、治安の維持に努め、国民からの信頼を得るために様々な改革を試みている。

このような状況のもと、今後、INPが「市民警察」として国民の信頼を得るとともに、インドネシアの治安を確保していくことは、同国民の安全な生活の確保だけでなく、政治的安定や投資の促進による経済発展にとってもきわめて重要な課題であることから、インドネシア政府は、INPの市民警察化に向けた改革への支援を我が国に要請してきた。同要請に答え、我が国は「国家警察長官アドバイザー」をプログラム・マネージャーとする「インドネシア国家警察改革支援プログラム」（以下、「プログラムと記す」）を実施してきている。

本市民警察活動促進プロジェクトは、2002年８月より開始され、市民警察への試みを支援するための５年間にわたるプロジェクトである。INPが「市民からの基本的信頼を得る」ために、「市民からの通報に迅速に応える（通信指令体制の整備）」「市民からの通報に誠実に応える（犯罪捜査能力の強化）」ことを活動の二本柱とする同プログラムの目標を現場の一線警察署で実践するために、首都ジャカルタに隣接するブカシ県のブカシ警察署をモデルとした協力を計画している。

プロジェクト開始より３年が経過し、モデル警察署であるブカシ警察署が２つに分割される（メトロ・ブカシ警察署、ブカシ県警察署）等、プロジェクト開始時に想定された状況と現状に相違があることから、現状を確認し、プロジェクトの方向性等を検討するため、本調査を実施した。

本中間評価の主な調査内容は次の５点である。

(1) プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）及び活動計画（PO）に基づき、プロジェクトの投入実績、活動計画、計画達成度を調査・確認する。

(2) 評価５項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）の観点から、プロジェクトの中間評価について、プロジェクトチーム、インドネシア側関係者と協議する。

(3) 上記(2)の評価結果に基づき、プロジェクトチーム、インドネシア側関係機関の双方に対し、必要な提言を行い、今後の活動計画について協議する。

(4) PDMを見直し、終了時評価に向け定量的な評価指標の設定について検討するとともに、必要なデータ収集を行う。

(5) 協議結果を双方の合意事項としてミニッツにまとめる。

１－２　調査団の構成

担　当	氏　名	所　属
総　括	神田　道男	国際協力機構上級審議役
警察政策	池田　宏	警察庁長官官房国際課課長補佐
技術協力政策	八幡　隆幸	外務省経済協力局技術協力課
インドネシア治安政策	河野　毅	政策研究大学院大学助教授
評価企画	若林　敏哉	国際協力機構社会開発部
評価分析	監物　順之	中央開発株式会社

１－３　調査日程

2005年６月12日～６月22日まで

月　日	曜　日	業　務
6/12	日	ジャカルタ着
6/13	月	プログラム関係者への調査方針及びPDM案説明・協議 在インドネシア日本大使館表敬
6/14	火	メトロ・ブカシ警察署長からのプレゼンテーション・質疑応答、署内視察 住宅地交番・商業地交番視察（施設視察、住民協議会ヒアリング）
6/15	水	プログラム専門家ヒアリング メトロ・ブカシ警察署カウンターパートヒアリング （副署長、総務課長、通信係、鑑識係）
6/16	木	ブカシ県警察署ヒアリング（署長、副所長、鑑識・通信指令担当） 「教育訓練」カウンターパートヒアリング（教育訓練局）
6/17	金	ワーキング・グループとのミニッツ及びPDMに係る協議
6/18	土	資料分析・団内打合せ
6/19	日	資料分析・団内打合せ
6/20	月	ワーキング・グループとのミニッツ及びPDMに係る協議
6/21	火	ミニッツ署名 在インドネシア日本大使館報告 ジャカルタ発
6/22	水	成田着

１－４　主要面談者

(1) インドネシア警察本部

Brigjen Pol. Drs. Gregorius Mere
Brigjen Pol. Drs. Ramli Darwis
Irjen Pol. James D. Sitorus

(2) ジャカルタ警視庁

Kombes Pol. Drs. Tonny Aribawanto

(3) 教育訓練総局

Brigjen Pol Drs. H. Yuzwar Arsyad

(4) メトロ・ブカシ警察署

AKBP Drs. Purwadi Arinto, Deputy Chief of Poles Metro Bekasi
Mr. Sunarto, Chief of Division of Identification
Mr. Purbaya Arja Setha, Chief of Division of Telecommunication and Electronics

(5) ブカシ県警察署

AKBP Drs. Joko Hartanto, Chief of Poles Bekasi
Mr. Yayat Popon, Chief of Division of Criminal Investigation
Mr. Sudarto Sukiman, Chief of Division of Telecommunication and Electronics

(6) 交番住民協議会

Mr. H.Muhammad Djafar, Chief of Resident Council in Pondok Ung BKPM
Mr. Abdul Chalim, Chief of Resident Council in Mall BKPM

(7) 在インドネシア日本大使館

飯村　豊　　大　使
渡辺　正人　公　使
後藤　輝久　書記官

(8) JICAインドネシア事務所

加藤　圭一　所　長
花里　信彦　次　長
上田　大輔　所　員

(9) 日本人専門家

山﨑　裕人　専門家（国家警察長官アドバイザー／プログラム・マネージャー）
間野　洋児　専門家（プロジェクトリーダー／組織運営）
藤塚　一幸　専門家（鑑識専門家）

横山　忠廣　専門家〔鑑識専門家（短期)〕
竹葉　晃　　専門家（通信指令専門家）
仙石　常雄　専門家（教育訓練専門家）
安斎　俊哉　専門家（業務調整）

第２章　要　約

2005年６月12日より現地入りし、モデル警察署（メトロ・ブカシ警察署、ブカシ県警察署）への調査、プログラム関係者との協議、日本人専門家との協議等を行った。

調査結果を踏まえ、プロジェクトの方向性について検討し、PDMの見直しを行い、プロジェクト目標、指標、活動内容等について、プロジェクト関係者の間で再確認を行い、６月21日にミニッツの署名を行った。これにより、プロジェクト終了時までに達成すべき点が明確化されたことから、プロジェクトの後半においても関係者の共通理解のもと、プロジェクト目標に向けての取組みが期待できる。

(1) プロジェクトの実績

プロジェクトの活動は、ブカシ警察署における「組織運営」「現場鑑識」「通信指令」の３分野を中心とする市民警察のモデル作りと、この成果を生かした教育訓練部門におけるカリキュラムの改編と指導者の育成の２部門から構成されている。

市民警察活動の２つの柱を「市民からの通報に迅速に応える」「市民からの通報に誠実に応える」こととし、このための基礎技術として、「現場鑑識」と「通信指令」における協力が実施されている。「現場鑑識」では、モデル警察署の鑑識課員の技術向上を目標に着実に技術移転が行われている。「通信指令」では、既存の通信指令システムを把握し、無償資金協力により導入予定である新しいシステムの構築について、技術的な指導を行っている。また、市民警察活動の実践の場として、交番活動の導入が図られ、本プロジェクトにより、既に３つの交番（インドネシア語では「BKPM」と呼称）を供与し、三交代五人一組の警察官による交番活動が開始された。また、無償資金協力によって、更に11か所のBKPMの構築が予定されている。教育訓練分野においては、ブカシ警察署での活動を基盤とし、その後に行われるものであり、現状の基礎訓練にとどまっている。

また、本プロジェクトは「インドネシア国家警察改革支援プログラム」の一環として取り組まれており、他のスキームと連携した活動の効果があった。国別特設研修「インドネシア警察行政比較セミナー」では、モデル警察署であるブカシ警察署からも研修員が派遣され、日本警察との交流を図ることで、研修生の意識に大きく影響を及ぼしており、プロジェクトを推進するうえで重要な役割を果たしている。また、無償資金協力「市民警察化支援計画」により警察無線、同じく無償資金協力「国家警察組織能力強化計画」により交番等が供与され、本プロジェクトの活動との相乗効果が期待される。

プロジェクトの活動以外にも、インドネシア側の自助努力によるモデル警察署を手本にしたジャカルタ市警察管内におけるコピー警察署の設置等、本プロジェクトに対するインドネシア側の関心は高く、プロジェクトに良い効果をもたらしている

(2) プロジェクトの評価

本調査団は前述の調査・評価・協議に係る合意事項をミニッツ（付属資料１）に取りまとめ、2005年６月21日、INPのAlantin S.M. Simanjuntak政策計画担当課長と署名交換を行った。同ミニッツに盛り込まれたPCM評価５項目の骨子は、以下のとおりである。

1）妥当性

本プロジェクトは、①インドネシアのニーズに合致、②我が国の援助政策との整合、③ODAとして適格、④参加型の計画作成である、⑤日本の技術の適格性の観点から妥当性が高いといえる。

2）有効性

本プロジェクトはその成果を達成し、プロジェクト目標を達成すべく、前進しつつある。しかしながら、市民警察への大規模な支援は初めての経験であり、現行のPDMでは５年間でどこまで到達すべきか計画段階で必ずしも明確でない。５年間での到達目標を明確にし、関係者が共通した理解を持つことが必要である。

3）効率性

本プロジェクトが、警察署を相手機関とした初の技術協力プロジェクトであったことから、当初の段階では、計画されたプロジェクト活動が実情に合わないケースや、投入内容が成果の発現に十分結びつかないといったケースも見られた。「必要・十分な投入がなされ、効率的に成果が発現されたか」という意味において、初年度の効率は高いとはいいがたい。しかしながら、プロジェクトではPDMにかかれた目標を意識し、計画された個々の活動に対し柔軟な対応をとることにより、結果として２年目以降の効率は回復しつつある。

4）インパクト

本プロジェクトはINP幹部のみならず、メディアによる紹介を通じ一般社会にも注目を浴びている。ブカシにおけるモデル警察署構築が成功すれば、その成果は段階的にインドネシア全土に展開し、インドネシア国家開発計画に大きなプラスのインパクトをあたえるものと期待される。

上位目標以外においても実施機関の人事・組織・予算等への影響やカウンターパートほかプロジェクト関係者の意識へのプラスの影響が予測されるが、その度合いを予測することは時期尚早である。

なお、マイナスのインパクトは予測されない。

5）自立発展性

インドネシア側の意識は高く、政策的支援は期待できる。しかしながら、国軍の一部としての長い伝統をもつINPが、上から下まで意識改革を浸透させるには時間が必要である。特に、本プロジェクトで柱と据えた鑑識活動、通信指令、交番活動については予算的問題や人材の効果的活用が課題となろう。

(3) 問題点

1）PDMの不確実性

本プロジェクトは第一線の警察署を実施機関とする初の技術協力プロジェクトであったことにもより、PDMの表現には関係者により異なった理解がされていた部分がある。本プロジェクトは、「インドネシア国家警察改革支援プログラム」の一環として実施され、プログラム・マネージャーには明確な目標意識があり、PDMの細部よりもプログラムが目指す方向との整合性を意識して、PDMには柔軟に対応したことにより、PDMの不十分な部分が補われた。

２）言葉の問題

本プロジェクトのカウンターパートは第一線の警察署であり、ほとんどが英語を解さない。また、派遣専門家の多くはインドネシア語で業務を遂行することができないから、協力実施の効率性については、「言葉」の問題が大きく影響している。抜群の技術力により、言葉が十分でなくても成果をあげた専門家もいたし、プロジェクトでは通訳を雇用するなど対応策をとっているが、言葉の問題から生じるコミュニケーション上の問題は効率を低下させる要因である。

(4) 今後の方向性

残り２年間の協力期間において、無償資金協力の実施、ブカシ警察署の分割を考慮すると、教育訓練機関を通じた成果の全国展開を考慮しつつも、両ブカシ警察署をモデル警察署として完成度を高めることに重点を置くことが適切と判断された。

本プロジェクトは「インドネシア国家警察改革支援プログラム」の一環として取り組まれているものであり、今後２年間の協力期間中に本協力に続く協力の必要性と継続する場合の内容について、プログラム全体を考慮して検討していく必要がある。

教育訓練については、更に実態を調査するとともに、ブカシ警察署における鑑識技術の人材育成、初任科の実施方法、BKPMの運営マニュアル等、教育訓練機関へのインプットとなる活動を着実に行う必要がある。

国別特設研修の有効性は高く、継続が望まれる。2004、2005年の無償資金協力の効果的な活用について、プログラムと協力しながらモニタリングしていく必要がある。

第３章　プロジェクトの実績

本プロジェクトは、2002年８月から５年間のプロジェクトとして開始され、活動内容は下記の２つに区分できる。

①モデル警察署（メトロ・ブカシ警察署、ブカシ県警察署）を構築する。

②モデル警察署で得られた成果を教育訓練機関において普及する。

それぞれの進捗状況については以下のとおりである。

(1) モデル警察署における進捗状況

モデル警察署での活動は「市民からの通報に迅速に応える（通信指令体制の整備)」「市民からの通報に誠実に応える（犯罪捜査能力の向上)」ことが活動の二本柱になっており、これらを具体化する手段として、「組織運営」「現場鑑識」「通信指令」の分野での活動が行われている。

１）組織運営

以下２)、３）より、警察官の心的、物的な面から改革を図るとともに、組織運営の改善が実施されている。

交番活動については、プロジェクト計画時にはなかったが、インドネシア側の要望により導入され、計14か所のBKPMが設置予定であり、既に２つの交番が稼動している。BKPMは「市民警察活動を実践する場」であり、付近の住民で構成されている交番住民協議会のメンバーによれば、BKPMの設置により、市民の身近に警察官がいることで、地域の治安向上に寄与しているとのコメントを得ている。

INPによる自助努力も行われており、協力期間中にブカシ警察署は1,700人から2,400人に増加し、本署700人、22ある分署1,000人の体制が、本署500人、分署1,500人と市民により近い活動を実施するため、組織改編がなされている。また、住民に対し丁寧な言葉遣いをするなどの教育が実施されており、個々の警察官に対する意識改革が進められていている。

２）現場鑑識

「市民からの通報に誠実に応える」ためのひとつの手段として、鑑識課員の現場鑑識に関する技術向上を目標としており、日本人専門家により技術移転が実施されている。重点分野として指紋採取、写真撮影の技術移転が行われている。モデル警察署において、鑑識課員の技術向上は著しく、高度な技術を習得しつつある。これに伴い、ジャカルタ警視庁、インドネシア国家警察本部からも技術指導の要請がきており、モデル警察署鑑識課員を活用した技術移転が行われている。

ブカシ県警察署について、現在新庁舎を建設中であり、鑑識課の設備、資機材が整備されておらず、鑑識活動の実施に支障をきたす恐れがあるが、専門家とカウンターパートの努力により、鑑識課員の技術向上が図られている。

３）通信指令

「市民からの通報に迅速に応える」ためのひとつの手段として、通信指令体制の整備があげられており、日本人専門家により、無線の通話要領、通信指令室の機能整備と強化、緊急通報システムの広報と対応など、通信指令業務の周辺部分を中心に技術移転を実施す

るとともに、無線網が整備されたときの無線系統の整理などについてアドバイスをしている。

無償資金協力により、無線機材が2005年９月に供与予定であり、それに合わせて新しい通信指令システムが構築されることから、インドネシア側と協議し、技術的な支援を行っている。新しい通信指令システムにより、通報受付、指令の発信、情報・指令の一斉共有、現場からの報告とその共有というシステムが導入され、行動様式の変化が促される。

(2) 教育訓練分野の進捗状況

教育訓練分野について、モデル警察署で得られた成果を教育訓練機関において普及するものであり、モデル警察署での活動のあとに行われるものであるから、現状の基礎訓練にとどまっている。また、インドネシア側の教育訓練体系の把握に時間を要し、当初の予定より活動が遅れている。

第４章　評　価

４－１　基本方針

中間評価においては、以下の基本方針に従い、評価を実施した。

(1) PCM手法による評価手法に準拠する。

(2) 投入実績、活動実施状況及び成果の達成状況を既存報告書、質問表調査、インタビュー調査及び現地調査で実施する。

(3) 評価５項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）につき評価・分析する。

(4) JICA評価ガイドラインに従い、中間評価における評価５項目の観点は以下のとおりとした。

１）妥当性
　評価時点においてもプロジェクトの計画内容が妥当であるかの観点から評価する。

２）有効性
　プロジェクト目標に対して、実施された活動等からプロジェクトの効果を評価する。

３）効率性
　評価時点において達成されている成果に対し、投入の計画性・タイミング等を評価する。

４）インパクト
　既に何らかのインパクトが認められる場合に評価する。

５）自立発展性
　評価時点において自立発展に必要な要素を見極めつつ、自立発展の見通しを中心に評価する。

４－２　評価結果の概要

評価結果の詳細は、付属資料の１．ミニッツと２．評価調査結果要約表（中間評価）に示すとおりである。評価結果の概要は次のとおりである。

４－２－１　妥当性

本プロジェクト開始にあたり、2002年に作成されたプロジェクトドキュメントでは、①インドネシアのニーズに合致、②我が国の援助政策との整合、③ODAとして適格、④参加型の計画作成である、⑤日本の技術の適格性の５点から本プロジェクトは妥当性が高いとしている。2004年10月にメガワティ政権からユドヨノ政権への交代があったが、これらの点は現在でもそのままあてはまる。

2005年６月２日付、小泉総理とユドヨノ大統領による共同声明「新たな挑戦へのパートナー」の中で、小泉総理は「インフラ整備、貧困削減及び良い統治」のための支援の継続

を表明し、また、インドネシアが進める「投資環境改善」や、「国境を越える犯罪及びテロとの闘い」に対する支援を表明している。本プロジェクトはこの主旨に沿うものであり、妥当性は高い。

しかしながら、プロジェクトの構成において、本プロジェクトの究極の目標はブカシの経験から得られた知見を全国展開することにあるが、本プロジェクト実施期間内では全国展開をどこまで進めるかは明確ではない。このため活動、成果の設定にも混乱が見られる。よって、期間内においてはブカシにおけるモデル警察署の確立を重点とし、それに応じて活動、成果を見直すことが必要である。

４－２－２　有効性

本プロジェクトはその成果を達成し、プロジェクト目標を達成すべく前進しつつある。しかしながら、市民警察への大規模な支援は初めての経験であり、現行のPDMでは５年間でどこまで到達すべきか計画段階で必ずしも明確でない。５年間での到達目標を明確にし、関係者が共通した理解を持つことが必要である。

４－２－３　効率性

本プロジェクトが警察署を相手機関とした初の技術協力プロジェクトであったことから、当初計画されたプロジェクト活動が実情に合わないケースや、投入内容が成果の発現に十分結びつかないといったケースも見られた。「必要・十分な投入がなされ、効率的に成果が発現されたか」という意味において初年度の効率は高いとはいいがたい。しかしながら、プロジェクトではPDMにかかれた目標を意識し、計画された個々の活動に対し柔軟な対応をとることにより、結果として２年目以降の効率は回復しつつある。

４－２－４　インパクト

本プロジェクトはINP幹部のみならず、メディアによる紹介を通じ一般社会にも注目を浴びている。ブカシにおけるモデル警察署構築が成功すれば、その成果は段階的にインドネシア全土に展開し、インドネシア国家開発計画に大きなプラスのインパクトをあたえるものと期待される。

上位目標以外においても実施機関の人事・組織・予算等への影響やカウンターパート他プロジェクト関係者の意識へのプラスの影響が予測されるがその度合いを予測することは時期尚早である。

なお、マイナスのインパクトは予測されない。

４－２－５　自立発展性

インドネシア側の意識は高く、政策的支援は期待できる。しかしながら、国軍の一部としての長い伝統をもつINPが上から下まで意識改革を浸透させるには時間が必要である。特に、本プロジェクトで柱と据えた鑑識活動、通信指令、交番活動については予算的問題や人材の効果的活用が課題となろう。

第５章　PDMの改訂

中間評価においては、これまでプロジェクトで使用されてきた当初PDM（付属資料３．オリジナルPDM）の見直しを実施した。実施した理由は下記のとおりである。

・プロジェクト開始より３年が経過し、プロジェクト開始時に予想された状況と現状に相違点が生じていること。
・プロジェクトの方向性、さらにこれまでの活動及び成果を考慮し、当初PDMの指標及び入手手段について、より具体的なもの、もしくはより適切なものに修正する必要があること。

プロジェクト関係者と協議を行い、PDMの改訂を行った（付属資料４．PDM改訂版）。修正内容とその理由は、付属資料５．当初PDMとPDM改訂版との比較表に示すとおりであるが、以下に主要な改定点を記載する。

(1) プロジェクト目標

プロジェクト目標として「ブカシ警察署におけるモデル警察署の構築」、「全国展開を視野に入れた教育訓練」が設定されていたが、モデル警察署であるブカシ警察署の強化に重点を置く。

(2) 成　果

１）教育訓練

当初PDMの成果４、５について、「教育訓練プログラムの整備」と「全国展開のためのインストラクター養成」が設定されていたが、PDM改訂版ではこれらの成果を成果４「訓練プログラムの整備改善」にまとめ、指導員の養成は成果４の指標のひとつとして組み込んだ。

(3) 指 標

１）鑑　識

①指標の削除（付属書類３．オリジナルPDM　指標2-2）

当初PDMでは「鑑識活動により収集された証拠が裁判に適用される」とあるが、鑑識活動により収集された証拠が裁判に適用されるかどうかはインドネシア側の裁判制度の問題があり、本活動と関連がないため本指標を削除した。

②指標の修正

（付属書類３．オリジナルPDM　指標2-3）

当初PDMでは「制服警察官全員が一定レベルの現場鑑識技術を習得する」とあるが、1,000人以上いる署員に対し、限られた期間での技術移転は難しいと考えられるため、制服警察官と鑑識課員について、習得する水準を分けた。

（付属書類４．PDM改訂版　指標2-3、2-4）

・制服警察官：一定レベルの現場保存を実施できるようになる
・鑑識課員：高度な現場鑑識技術を習得する

２）通信指令

指標の修正（付属書類３．オリジナルPDM：指標3-2）

現行PDMでは「レスポンスタイムが2002年時に比べ85％以上改善される」とあるが、85％以上の改善という目標数値が現実的でなく、また、2002年時のデータ数が少なく、比較が難しい。レスポンスタイムについて、2005年８月に無線機器が導入されることから、それ以降よりレスポンスタイムを計測することが可能となり、適正に記録されることを目標にする。

(4) 活動内容

１）交番活動の導入（付属資料４．PDM改訂版　活動1-2）

プロジェクトの初期計画にはなかったが、インドネシア警察側の要請により、両ブカシ警察署において交番活動が導入され、計14の交番（無償資金協力を含む）が設置される予定である（現在まで２交番が完成)。交番は「市民警察活動を実践する場」として位置づけられており、本プロジェクトの活動に組み入れた。

２）鑑識認定制度の導入（付属資料４．PDM改訂版　活動2-4）

鑑識課員の意識と技術の向上を図るため、鑑識認定制度を導入する。

第６章　提　言

上記評価結果に基づく調査団の提言は以下のとおりである。

(1) PDM、マスタープランの改訂

「PDM」と「マスタープラン」を改訂し、ブカシ警察署のモデル警察としての完成度を高めることに重点を置く。

(2) インドネシア国家警察改革支援プログラムとの連携

インドネシア国家警察改革支援プログラムとの連携を更に高め、モデル警察署の全国への展開の道筋を明らかにしていく。

(3) 資材、施設の有効活用

無償資金協力による資材、施設が有効に活用しうるよう国家警察改革支援プログラムとプロジェクトが役割を分担し、あらかじめ明確にしておくこと。

(4) 国別特設研修の継続、充実

国別特設研修は、市民警察としてのあり方を認識するうえで、極めて有効であり、研修内容も吟味しつつ継続、充実する。

(5) 日本警察の人材発掘、育成

日本警察の有する人的資源を十分に把握したうえで今後はデータベースを整備するなどして日本警察の人材の発掘に意を注ぐとともに、人材の育成を図る。

(6) 協力分野の絞込み（現場鑑識）

我が国の鑑識技術は高度化・細分化が進んでいることから、今後はこれらを踏まえ、派遣する鑑識専門家について、インドネシア側の課題により適合した分野に絞り込んだ人材選定をする。

(7) インドネシア側の人事異動

インドネシア側のプロジェクト関係者が習得した知識、経験を生かせるよう、人事異動の方法について考慮すべきである。

特別寄稿

インドネシア国家警察改革の必要性と日本警察による改革支援のあり方について

政策研究大学院大学　河野　毅

「最終的な目標は、われ等国民が警察から良いサービスを受けられることだ。ただ、このためには少なくない時間が必要なことは確かだ。」

（サチプト・ラハルジョ国立ディポネゴロ大学教授、1999年３月に開催されたインドネシア国家警察改革セミナーでの発言[1]）

１．はじめに

1998年５月の政変後、それまで国軍の１部分に過ぎなかったインドネシア国家警察（INP）は国軍から独立し、市民警察として生まれ変わるために改革を進め、過去７年に警察法改正などのプロセスを経て、ある程度の改革の成果をあげている。この成果は、国民の警察に対する信頼度の向上という世論に表れつつあるが、一方、賭博、麻薬、テロなどの深刻な社会問題を解決していくためには、警察活動のみならず司法分野の向上がなければ難しいというのも現実である。日本政府は2002年から、INP改革の「手伝い」を始め、この過去３年弱には、ジャカルタ首都近郊のブカシ市・県という１拠点における市民警察創りを支援し、これもある程度の成果をあげているようである。では、果たしてこのような支援はインドネシアにとってどのような意味を持つのか。そして、支援する側の日本にとってもどのような意味があるのか。本稿では、まず、インドネシア民主化のマクロな流れの中でINPが国民の目にどう映ってきたかを分析し、次に、これまでの日本政府による警察支援のあり方について議論し、最後にこの日本政府によるINP改革の意義を考えたい。

２．インドネシア国民から見たINP

2005年７月８日にINPの新長官に就任したスタント氏は、就任前の国会による資格適正公聴会を容易にクリアし、インドネシアのメディアでもインドネシアにつきものの過去の疑惑などは全く取り上げられないという、まさに「理想的」な国家警察長官として出発した。就任後７月10日に応えたインタビューで、スタント長官は「警察改革は警察の内部から行われなければならない。警察官は、警察官になることは生計を立てるためだけでなく良い国民として生きることでもあることを認識しないといけない」と語り、警察改革の継続を約束している[2]。この新長官に対するインドネシア国民の期待の高さを反映するように、有力週刊誌『テンポ』は特集を組み、果たしてこの新長官が深刻な汚職問題を解決できるのか期待を込めつつ、同時に疑問も呈している。果たして、1998年から始まった民主化の時代に、インドネシア国民はINPをどう評価してきたのか。

---

[1] *Kompas*紙。1999年３月31日。
[2] *Republika*紙。2005年７月11日。www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=205008&kat_id-3

興味深いデータがある。インドネシアで最大の日刊紙『コンパス』紙による世論調査では、1999年６月から毎年INPに対する評判を主要都市[3]の国民に聞いている。全体の質問項目は様々であるが、そのうち代表的な質問に「あなたにとって、現在の警察の評判は良いと思いますか、悪いと思いますか[4]」というものがある。2000年を除く、1999年６月から2005年６月までの６年間の回答は以下のとおりである。

表１　インドネシア国民の警察に対する評判の推移

	良い	悪い	無回答
1999年6月	31.0	58.6	15.4
2001年6月	39.4	50.9	9.7
2002年6月	26.6	62.9	10.5
2003年6月	41.8	47.4	10.8
2004年6月	51.8	38.8	9.4
2005年6月	55.2	37.2	7.6

出所：*Kompas*, 2005年7月1日

このデータから明確なことは、2003年以降、国民の国家警察に対するイメージは少しずつ向上していることである。国家警察はスハルト時代には陸・海・空と並ぶ第四軍として国軍司令官下で活動してきたが、スハルト退陣の翌年1999年に国軍からの分離が実行され、2000年の国民協議会決定により国家警察は法的に国軍から分離した。この分離へのわずかな期待を示したのが2001年の世論調査の結果であるが、2002年にはこの期待が失墜する。

2002年の評判の低落ぶりにはいくつかの理由がある。第一に、警察官による汚職と犯罪が多く明るみに出たこと[5]、第二に、数ある爆破事件にも拘わらず主犯が素早く見つからなかったこと[6]がある。さらに、社会が警察を見る目も批判的になり、警察のお粗末はメディアにも多く取り上げられた。例えば、交通警察がジャカルタの主要道路で30分間に20台の車両を止め、交通違反であるという理由で金を要求していたドキュメンタリーが写真入りの記事になったりした[7]。

また、警察が国軍から分離したことに伴い、国家警察長官は国軍司令官と並列となり、大統領に直接責任を持つ重責を負うこととなった。一人前になった警察は相応の責任を負うようになったのである。しかし、この突然の「昇進」は国軍からの嫉妬を招いた。特に、賭博などの違法業務の加護を通じ、副収入を得ていた国軍兵士と警察官との間では、その影響力の競合の結果数多くの武装衝突も起こり、国内の治安維持という責務とは反対に社会混乱を推進する

[3] 主要都市とはジャカルタ首都、ジョクジャカルタ（ジョクジャカルタ特別州）、スラバヤ（東ジャワ州）、メダン（北スマトラ州）、パダン（西スマトラ州）、バンジャルマシン（南カリマンタン州）、ポンティアナック（西カリマンタン州）、ムナド（北スラウェシ州）、マカッサル（南スラウェシ州）、ジャヤプラ（パプア州）。
[4] インドネシア語原文は、“Menurut Anda, baik atau burukkah citra kepolisian saat ini?”
[5] 自動車の密輸からオートバイの盗難まで様々な犯罪が警察官によるものであったことが明るみになり、例えば、中部ジャワ警察は65名を処分する事態になっていた。*Kompas*紙、2002年５月７日、“Karena Langgar Disiplin 65 Polisi Ditinda, 13 Dipecat”参照
[6] 2000年12月末に起きた教会連続爆破事件（いわゆるクリスマス・イブ事件）の主犯であったハンバリはマレーシアとタイに逃亡していた。
[7] “Pos Polisi Melindugi, Melayani, Menjebaki,”*Kompas*紙、2002年５月27日。

という問題も引き起こした[8]。

ところが、2003年６月の調査では、国民の警察に対する信頼は上昇する。これは、2002年10月に起こったバリ島における連続爆破テロ事件の犯人の迅速な逮捕に対する国民の評価があった結果である。しかしながら、INPも認めるとおり、バリのテロ事件主犯逮捕という成果はオーストラリア連邦警察や日本警察など、世界各国警察による共同捜査作業の結果であり[9]、果たしてINPだけの捜査で犯人の迅速な逮捕可能だったかは非常に疑わしい[10]。

警察だけに対する国民の信頼度のみを取り上げるのは公平でないかもしれない。では、INPは、他のインドネシア公共機関（政府機関を含む）と比べるとどれほど信頼されているのだろうか。誠実と思える公共機関をあげるように聞いた世論調査が2001年に実施されているが[11]、それによると以下のような結果が出ている。

表２　誠実と思われる公共機関のランキング（５が一番誠実、１が不誠実）

公共機関名	家庭（主婦層）	企業	公務員
イスラム寺院、教会、宗教施設	4.3	4.2	4.6
郵便局	3.5	3.6	4.1
ニュース・メディア	3.5	3.5	3.6
国軍	3.2	3.2	3.6
国家教育省	3.2	3.2	3.6
州政府	2.7	2.6	3.2
国会議員	2.6	2.6	3.2
森林省	2.6	2.6	3.0
中央銀行	2.4	2.5	3.0
法務省	2.5	2.5	2.9
警察（交通警察を除く）	2.4	2.4	2.9
検察	2．4	2．3	2．8
裁判所	2．3	2．3	2．8
税関	2.3	2.2	2.8
交通警察	2.2	2.1	2.6

出所：脚注11参照。
注：世論調査であげられたすべての項目を示さない。

[8] この問題は、2000年以降毎年起こる国軍と警察のライバル闘争事件に現れているが、最近の例では、2003年12月４日には南スラウェシ州で警察官と陸軍兵士との間で5時間にも及ぶ銃撃戦が行われた事件がある。この事件は事件１か月前に起こったと見られる警察官による国軍兵士に対する悪言がもとであったと報道されている。*TempoInteraktif*、2004年12月４日。2001年9月に東ジャワ州マディウン市で起こった警察と陸軍間の銃撃戦については*Kompas*紙、2001年９月23日付。“20 Tentara dan Enam Polisi Diperiksa Denpom”参照。

[9] Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisan, *Langkah-langkah Penyidikan Ilmiah Kasus Bom Bali*. Jakarta: PTIK, 2003), p.55.Tim Documentasi Bom Bali Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisan & Markas Besar Kepolisian Negara, *Buku Putih Bom Bali Peristiwa dan Pengungkapan*. (Jakarta: PTIK, 2004), p.114, 並びに同ft.no.24, p.159参照。

[10] 例えば、犯人が逃走中に携帯電話を使用した場合、この犯人の位置を特定するためにINPが利用したDigital Radio Communication Testerは、オーストラリア連邦警察から受け入れた機種である。

[11] この世論調査はPartnership for Governance Reform in Indonesiaにより2001年に実施され、家庭、企業、公務員の３種に回答者を分け、全国14州に在住する1,250名の主婦、400名の企業人、650名の公務員に対し聞いた。*A National Survey of Corruption in Indonesia: Executive Summary October 2001*. Jakarta: Partnership for Governance Reform in Indonesia. Mimeo.

注目すべきは、交通警察が最低スコアであること、交通警察を除く警察も非常に低いスコアであること、警察・検察・裁判所を含む司法行政全体が非常に低いスコアであること、そして公務員ですら司法分野の行政組織を信頼していないことである。警察だけで見ると、一番深刻なのは交通警察であるが、その不信の理由は交通違反を理由に現金を要求されるという事態が頻繁に起こるからである。事実、交通警察は警察のなかでは一番副収入が多い部署であると言われている。この交通警察の汚職問題の解決は、給与や警官の意識という警察組織全体に直接かかわる問題であるため、日本政府は交通警察の改革は、INP改革支援の対象にはしていない。

インドネシアにとって汚職問題は深刻な社会問題であり、汚職の存在は国民の国家に対する信頼を根底から揺るがしている。インドネシアは2004年に実施されたTransparency International社の調査で146か国中133番にランクされる（下位のほうが汚職が多い）という非常に不名誉な国となった[12]が、その汚職の蔓延した社会状況は毎年実施される対インドネシア債権国会議（CGI）でも問題視され、過去の政権も含め政府は汚職撲滅をその重要課題としている[13]。

特に警察は、国家権力と国民の境界で仕事をするため、国民が国家を信頼しているか否かの度合いが顕著に仕事の効率性に表れる仕事をしていると言える。警察の仕事は悪者を逮捕するだけであると考えがちであるが、その仕事は非常に多様であり、社会発展に伴い犯罪も複雑化・国際化し、犯罪の事前防止活動など、順次警察の仕事も国民生活の全体に関わるようになり、警察だけでなく、一般市民と共に活動するようになってきている。また、警察官は住民と共に暮らす基本的には極めて土着性の強いグループであるが、その土着性の強さゆえに地域の慣習や権力構造に囚われて公正な仕事が出来なくなるという危険性も持つ。

インドネシア国民から信頼されない国家警察の実態は犯罪統計にも現れているようだ。犯罪統計をジャカルタのそれと東京のそれで比べてみよう。ジャカルタの人口は約1100万人で、東京都は約1200万人と人口ではほぼ同規模である。現行犯で警察が犯罪を認知することは希であるので、犯罪認知数は、通常、住民が警察に連絡した時点から記録される。

[12] http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2005/download/english/country_reports_a_j.pdf に詳しい。

[13] 例えば、メガワティ前大統領は2002年の就任演説で汚職撲滅を掲げ、ユドヨノ現政権も汚職撲滅は政府の重点政策であると発表している。インドネシア政府の汚職問題への感心は強く、例えば、2003年に開催された対インドネシア債権国会議では国家開発計画庁（BAPPENAS）が債権国会議で決定した支援金が汚職で一部なくなる可能性があると発表するほどである。The Jakarta Post、2003年１月24日。インドネシアの汚職の実態を詳細に分析した調査はインドネシア政府と主要各国政府で構成するPartnership for Governance Reform in Indonesiaが2002年に出版した*Stealing From the People: 16 Case Studies of Corruption in Indonesia*. Book 1～4に詳しい。

表３　東京都とジャカルタ首都州における犯罪認知件数の推移（全刑法犯）

	東京都	ジャカルタ首都州
1997年	235,767	22,485
1998年	251,180	40,764
1999年	268,006	20,532
2000年	291,371	23,869
2001年	292,576	40,028

出所：東京都のデータは*江東区生活安全ガイドブック*（江東区総務部総務課生活安全担当、2005年）、p.2からのもの。ジャカルタのデータは*Kompas*紙、2002年7月28日。*Kompas*紙はジャカルタ警視庁並びに中央統計局（BPS）のデータから算出している。

インドネシアにおける統計の取り方の問題点はあるだろうが、犯罪が報告された結果が表れた数字であることを前提とすると、この表３で極めて特徴的なのは、ほぼ同等の規模である首都であるにもかかわらず、1997年には東京都の犯罪認知数のほんの10分の１がジャカルタの犯罪認知数であることだ。世界でも有数の安全都市を誇る東京都がジャカルタの10倍の犯罪認知数を持つことは意外であるが、まず考えられる理由はジャカルタ住民が警察を信頼していない結果、多くの犯罪を警察に報告していないからであると考えられる。では、殺人事件という凶悪犯罪についてはどうか。英国内務省作成の世界主要都市の殺人事件数を比較したデータがあるが、これにジャカルタのデータを加えてみると以下のようになる。

表４　世界主要都市の殺人事件数（1997～1999年）

都市名	1997～1999年までの殺人事件数	都市人口10万人当たりの殺人事件数
東京	420	1.17
ジャカルタ	**265**	**0.80**
ロンドン	536	2.36
パリ	139	2.21
モスクワ	3,863	18.20
ニューヨーク	2,074	9.38
ウィーン	78	1.64
マドリッド	269	3.12
ワシントンDC	802	50.82

出所：主要首都データは、英国内務省（homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hosb601.pdf）から。ジャカルタのデータだけは前出*Kompas*紙のデータから筆者算出。

人口10万人当たりの殺人件数を見ると、ジャカルタは世界で一番の安全都市ということになるが、このジャカルタのデータも前記と同様の問題を抱えており、殺人事件でさえ住民が警察を信頼していない結果報告されないことが問題であると推測される。

警察改革は、国軍から分離したINPの軍的行動を民主的に変えることだけで済むという話ではない。インドネシア国民も同時に民主的な意識をもち警察改革を支持していなければならない。この側面が一番顕著に現れるのが、警察による犯罪者と容疑者の処遇に対する国民の意識である。例えば、1998年11月から1999年１月までの３か月間の社会混乱期にジャカルタ警視庁が発表したデータでは、ギャングを含む容疑者25名を逮捕する前に拳銃で撃ち、そのうち17

名は警察による射撃が原因で死亡している。この事件に対する一般市民の感情が新聞記事に掲載されたが、それは、犯罪者取締りは射殺という「強硬手段（Tindakan Tegas）」が必要であり、警察はもっとこの強硬手段を使い犯罪を取り締まるべきだというものだった[14]。国民自身も悪者を見ると手段を選ばずに射殺などの軍的手段を使ってもいいと思っていることが問題である。この事実は、警察改革は、実は警察だけの改革ではなく、国民の中の警察の改革であることを示唆している。

３．警察改革の必要性と支援の意義：民主化と市場経済の定着のために

国民から信頼されない警察は、警察として効果的に治安維持機能を発揮せず、国民生活を危険にさらすばかりか、これは国家発展にとっても障害となり、これは非常に不幸なことである。テロ、汚職、麻薬、賭博という深刻な社会問題を抱えるインドネシアにとり、刑法の適用と治安の維持に責任を持つ警察の役割は極めて重要であることは言うまでもない。

前記の世論調査（表２）に表れているように、インドネシア国民は、司法当局全体を信頼しておらず、司法当局のなかでも国民と直接かかわる警察を特に信頼していない。警察が信頼されないというこの事実は、インドネシアの政治的将来に深刻な問題を提起している。それは、前記の世論調査に現れているように、警察に対する信頼を失っているその国民が実は国軍を警察以上に信頼していることである。これは何を意味するのか。これは、警察が治安維持できないときには国軍が治安維持をするべきであるというメッセージであり、国軍の内政復帰を導くことにもなりうる兆候である。もし、現在進行中のインドネシア民主化の過程で、警察がその役割を果たせないとしたら国軍が代わりに治安維持するべきであるという安易な国民感情は世論調査から読みとれる。だからこそ、国軍の内政復帰を食い止め、インドネシアの民主化を円滑に進めるためにも警察改革を通じ、インドネシア国民が自国の警察を信頼できるように警察自身が変わることが非常に重要な課題である。さらに言えば、警察改革が頓挫することは、インドネシアの民主化が頓挫することを意味するのである。この意味で、日本政府によるINP改革支援は、民主化推進という側面を持つ極めて重要な支援なのである。

警察改革を司法分野改革の一つであるともう少し枠を広げて見ると、日本政府の警察改革がさらにもう一つ重要な意味を持つことがわかる。過去15年ほどで、世界銀行、アジア開発銀行などの経済開発を担当する国際開発機関が学んだことは、いくらすばらしい経済・工業開発計画を作っても、その計画が着実に実行されなければ意味がないという素朴な真実である。すばらしい計画が着実に実行されない理由は、計画された投資（人的、金額的、インフラ等）がその目的のために使われないことで、例えばその投資が汚職などに消えるからである。さらに、資本主義の発展のためには、経済取引は信頼度が高い社会環境で行われることが必要で（信頼度が低い経済取引は取引コストが高いからである）、その信頼度は、国民が国家をどれほど信頼しているかに顕著に反映される。例えば、商業トラブルが裁判所に持ち込まれた場合、裁判所が正当な判断をせずに、裏金額が多い係争当事者に有利な判断をすると、国民の裁判所に対する信頼は低くなり、事実このような結果がインドネシア国民の世論に表れている（前出表

[14] *Kompas*紙。1999年１月９日。

２)。このような不正義は、裁判所だけで起こる事態ではなく、捜査現場の警察、訴追する検察でも公正さを欠く不正義が起こる[15]。したがって、市場経済の定着を目指す国際開発機関が重視する支援対象国改革の重点は、すでに司法分野（警察、検察、裁判所）に移っており、インドネシアにおいても、司法分野改革は重要な支援分野である。この意味で、日本政府が実施するINP改革は、民主化のみならず、市場経済の発展と定着という目的も間接的に持つのである。

加えて、日本にとっても、この対INP支援は、国際的な警察協力の向上という面で、波及的な効果を持つ。オーストラリアの例であるが、バリ島における連続爆弾テロ事件が発生した直後のオーストラリア連邦警察（AFP）の迅速な行動は、オーストラリア国民が数多く犠牲になったという事実があったことがその迅速さの理由であるだけではなく、それ以前のオーストラリアとインドネシアの警察当局の深い協力関係があった結果である。バリ島事件以前には、オーストラリアはアフガニスタンからの移民（ボート・ピープル）がインドネシアを通過してくることに悩まされており、この問題がAFPとINPとの共同行動を深化させていた[16]。さらに、1990年代からオーストラリアとインドネシアの警察交流は非常に活発であった経緯が、いざという時の共同作業の迅速さに現れたといえる。人の交流の積み重ねがいざという時に役立つことは明確な事実である。

４．対INP支援：日本政府による先駆的な支援

国民から信頼される警察を作るというインドネシアの課題のお手伝いをしているのが日本政府〔具体的には日本警察、国際協力機構（JICA)、外務省〕である。そもそも、日本各地に根付いて活動しなければならない土着性の極めて強い警察が、国際支援活動をするということは意外であるが、犯罪の現実は不幸にも複雑な国際化の一途を辿っており、日本警察は地域化と国際化という二極を同時にカバーするという任務を負わされている。日本警察もインドネシア警察も同様で、その意味では両国の協力体制は治安維持のためにはなくてはならない活動である。各国警察の協力体制がどれほど重要であるかは、昨今のテロ対策や、国境を越える犯罪（人や麻薬の密輸など）に対する対策を見ると明らかである[17]。

日本政府による国際協力の全体を説明することは本旨ではないので省くが、日本警察は2003年には国際協力機構（JICA）に所属する専門家として世界６か国に22名を派遣している[18]。22名とは少ないと感じるが、日本政府の内地型画一的人事制度をくぐり抜けての人材派遣の結果である。インドネシアにおいて日本警察は、市民から信頼される警察（市民警察[19]）の確立のために「市民からの通報に迅速に応える」、「市民からの通報に誠実に応える」という２本柱

[15]不正義の解決をイスラム教儀を基礎とする道徳向上運動に求めて急成長したのが現在の福祉正義党（PKS、以前は正義党）である。
[16]David Marr and Marian Wilkinson, *Dark Victory*. NSW, Australia: Allen and Unwin, 2003, pp.40-41.
[17]9.11事件で一番の被害を被ったニューヨーク市の警察（NYPD）は、テロ対策の現場活動強化のために60か国語に対応できるように多彩な警察官を増員しつつ、同時に麻薬や賭博問題に対応し、さらに国際的な協力に参加できる優秀な人材を養成するという多重な人材育成をしている。Willaim Finnegan, ”Defending the City,” *New Yorker Magazine* Online version, available at www.newyorker.com/printables/online/050725on_lineonly01.
[18]警察庁、*日本警察の国際協力*。2005年版。３ページ。
[19]インドネシア語ではPolisi Sipilという直訳であるが、この概念の定着には時間がかかりそうである。

を基本に支援を行っている[20]。迅速さは計量可能な量的価値であるが、誠実さは質的な価値であり、強く国民の感情に左右される。この側面は先に引用した世論調査に良く現れている。量的、質的な評価基準を求められ、かつ警察というガヴァナンス分野（司法分野の改革もその一つ）に進出したということは、これまでインフラ整備に重点を置いていた日本政府の国際協力の先駆的なものである。

この支援は、１名のJICA長期専門家（警察庁幹部）を長に、市民警察活動促進プロジェクトと称し、通信指令、組織運営と鑑識という技術的な専門家を派遣し技術指導を行うが、これまではジャカルタ首都の衛星都市ブカシ市とそれを囲むブカシ県だけに限定した支援である。

ブカシ市・県を支援対象にした主な理由は、以下である。第一に、都市化が急速に進む地域で首都ジャカルタと西ジャワ州の農村との接点であることから都市と農村の双方の地域性を持つこと、第二に、様々な犯罪や社会問題[21]が存在する警察にとっては複雑な対応を迫られる地域であることだ。したがって、ブカシ市・県で市民警察の確立が達成されればインドネシアの他地域でもブカシで得られたノウハウが使えるのである。

過去３年弱の支援で、ブカシの現場警察官の意識も変わりつつあるようだ。2005年６月の評価ミッション[22]での聴取では、職務遂行のためには住民との関係強化を最重要課題であると考える警察官がほとんどであったし、通常よく聞かれるインフラをほしがる意見はほとんど聞かれなかった。同時に、ブカシ市民からも警察官が良い意味で変わっていると聞いた[23]。さらに、交番の設置という方向に支援も向きつつあり、深く地域に密着した警察の存在も制度化しつつある。しかしながら、理想的な警察像にはほんの１割程度しか近づいていないというのが一般的な意見[24]であったので、これは警察改革支援の難しさを証明しているし、今後の支援が期待されるものとも言える。ただし、以上のインタビューの結果は、極めて主観的なものであり、先に示した警察全体に対するポジティブな世論調査の結果と、ブカシ市・県における警察に対するポジティブなブカシの世論がどれほど連動したものかはわからない。正確な評価のためには、社会統計などの客観的なデータを含め、複合的かつ定期的に分析する必要性があることを付言しておきたい。そのためには、世論調査実施のための評価用の予算を支援計画に計上することが必要である。

[20]山崎裕人、「インドネシア国家警察支援」*警察学論集*　第56巻第10号51ページ。
[21]ブカシで起こる犯罪は様々であるが、世間を騒がせた最近の事件としては以下がある。ブカシ在住の国家情報庁（BIN）幹部Abdurrahman Pelluの妻が、動機は不明であるが、殺害される事件（*Koran Tempo,* 2005年２月14日）、2003年８月に起こったマリオット・ホテル爆破事件の容疑者をブカシで逮捕した（*Xinhua News Service,* 2003年８月７日、*New Straits Times,* 2003年８月８日）、2004年９月に起こったオーストラリア大使館爆破事件で使われた車両はブカシで調達された（*The Daily Telegraph,* 2004年９月18日）、麻薬所持でバリ空港で逮捕されたオーストラリア人９名に麻薬を運ぶように指示していた疑いで指名手配されていたネパール人Man Singh Galiはブカシに在住していることがわかり、インドネシア警察による逮捕時に警察により射殺された（*Agence France Presse,* 2005年４月28日）、11歳の少女をブカシで殺害した容疑で33歳の男が逮捕されているが、これはブカシ警察署の捜査努力の結果であると報道されている（*Jakarta Post,* 2005年３月30日）。
[22]筆者は、2005年６月12日から22日まで国際協力機構の評価ミッションに参加し、現地でこの支援の状況について調査した。
[23]ブカシ市民協議会とのインタビュー。2005年６月14日、ブカシ市。
[24]ブカシ市議会とのインタビュー。2005年６月16日、ブカシ市。ヘンダルディ弁護士とのインタビュー。2005年６月17日、ジャカルタ市。カストリウス・シナガ国立インドネシア大学講師とのインタビュー。2005年６月20日、ジャカルタ市。

５．警察改革支援の概念：現場主義と本国主義

支援対象地域がたったの１地域だけでは不十分であるという意見もあるかもしれないが、それは、警察改革支援というガヴァナンス分野の支援と橋や道路を作るといったインフラ（「箱物」）支援を混同した結果である。概念図を見ながら説明しよう。（図１参照）

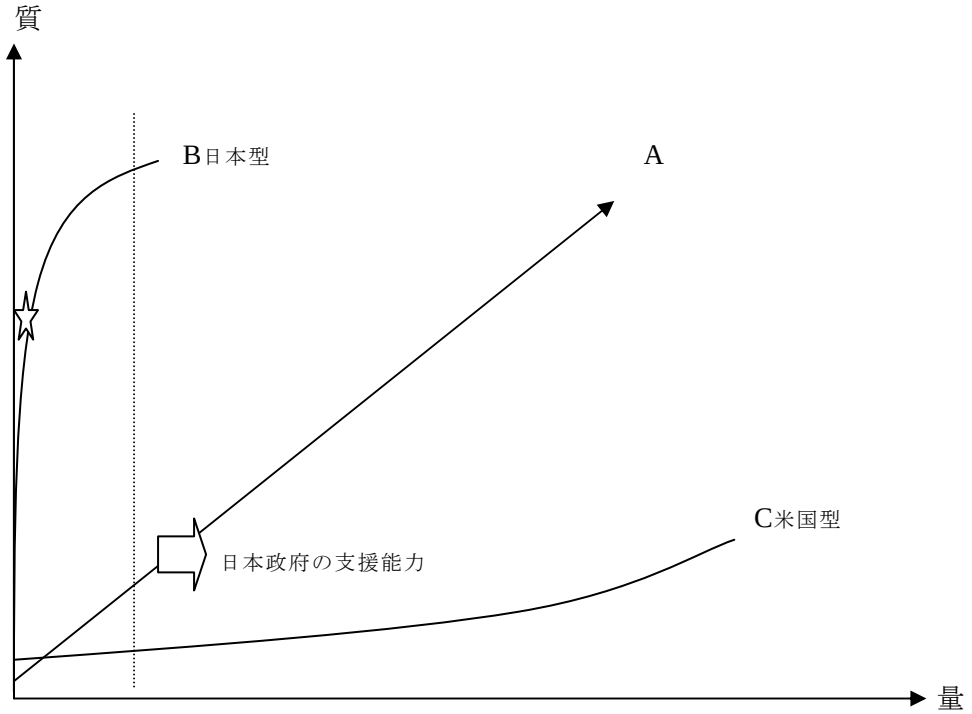


図１　警察支援の進行状況の概念図

X軸は「量」であり、これは支援対象地域の数と支援対象者の数を指す。Y軸は「質」であり、これは市民警察改革がどれほど成功したかをさす。成功するという意味は、始めに引用したラハルジョ教授の言葉のように、一般市民が「警察から良いサービスを受けられるように」なることである。この定義は極めて主観的で世論に左右される定義であると異論を唱える面もあるだろうが、この定義は民主主義の原則に則ったものであり、民主国家における警察活動とは国民がその活動を認めるか否かによって判断される。言葉を変えて言えば、警察改革は一つのプロセスであり（ゴールではなく）、以前と比べ警察サービスが良くなり、信頼度が上昇したという指標が評価されるべきであり、これといったゴールを事前に設定してその目標に達成するかしないかという評価基準は無駄な誤解を生むことになる。

さて、概念図に戻ろう。理想的な警察支援は、質と量がバランスよく上昇するA線であろうが、警察改革支援では質と量をバランスよく向上させるためには、支援側も被支援側も相当大きな投資（人的並びに金額的投資）が必要であり、基本的には不可能である。もう一つA線の支援を妨げる理由は、ガヴァンナンス支援という人と人との接点を基礎に行う学習プロセス重視型の支援では、支援側と被支援側双方の学習能力に限界があるからだ。特に、現場主義を基本とする警察活動（マニュアルだけ勉強した警察官は現場で使い物にならない）においては、この学習プロセス重視型支援という側面が極めて強く、その結果、持続性を支援の課題とする

限りにおいては質を優先せざるを得なくなる。

この持続性を目標とする質優先の支援を行っているのが日本政府による支援で、それはB曲線で表されている。B曲線上の☆は現在の位置をしめしており、それはブカシ市とブカシ県に集中して支援している結果、まだ量という面ではその支援対象地域の幅が広がっていないことを示す。今後の方向性によってはこの☆の位置から量を増やす（他の地域において支援を開始する）ことは可能であるが、これは後に議論するように、日本政府の支援する力量に左右される（点線で示した垂直の線）。

一方、持続性を目標としない量優先の支援は現在米国により行われている対INP支援である。それはC曲線で表されている。米国の法務省（Department of Justice）による警察改革は、米NGO（非政府組織）が連邦警察局（FBI）を退官したコンサルタントを雇用する形により実施されており、その活動の多くは多数の参加者を集めた大掛かりなセミナーを開催する、さらに米国製の警察マニュアルを直訳して出版し幅広く配布するという活動方法である[25]。このような方法では、警察技術の現場での定着（local ownership）は難しい。

日本のアプローチと米国のアプローチの違いは現場主義と本国主義という見方でも説明できる。本国主義は、現場で大掛かりなイベントを開催することにより、本国に「花火を揚げて見せてやる」ことにプライオリティーがあり、本国の担当者の目には実に華やかに映る。一方、現場主義は現場のニーズを考えながら本国にあげ、プロジェクトの方向性を順次つけていくので、本国にとっては地味な方法である。

米国の本国主義の利点は、「結果」を目に見える形で早く出せることだ。例えば、米国製の警察マニュアルのインドネシア語版を作りそれを配布し、多くのインドネシア警察官がその米国製のマニュアルで勉強したという教室内の教育訓練中心型の支援である。このような支援を行うことで、警察支援をしたという結果を早く出す[26]。一方、欠点はその支援をしたという結果、その知識があまり定着しないことであり、１万人の警察官を訓練したといって、多くの警察官が教室で得た知識を現場で生かせるかは別の問題である。

一方日本は、支援を通じ現場でマニュアルを作成する方法であり、この方法は現場にいるインドネシア警察官とのすり合わせをしつつ、マニュアルを作成する方法を取っている。今回の支援開始後３年弱で、やっとこのマニュア作りができる段階にきているのだ。前にも述べように、日本型の利点は、質の向上に重点を置くことで警察技術の現場での定着が進むことである。一方、この支援形式の欠点は結果を出すには時間がかかることで、さらに結果といっても警察官の質の向上という、具体的に写真に撮って本国に報告できるようなものではないため、箱物支援に慣れた本国の担当者には不満が残るだろう。

[25]Peter van Tuijl, Herbin Siahaan, Santiago Villavecesインタビュー。６月13日、ジャカルタ。
[26]この方法と同様の形態を持つ支援はIMO（International Migration Organization）による人の密輸問題対策支援である。IMOは警察官を対象に、多くのセミナーを開催している。

したがって、支援の成果を正当に評価するためには、質の向上を測る客観的な判断を下せるような第三機関による評価が必要だろう。例えば、現場警察官が果たして「迅速」かつ「誠実」に仕事を遂行したか、世論調査[27]や、職務記録などの内部資料の分析、さらに犯罪等社会科学を専門とする有識者による科学的な分析が必要である。

この２つの違う方法のどちらかを取るかは、支援国政府のプライオリティーと支援能力（前述した垂直の点線）に左右される。INPは各国による支援を歓迎しているために、被支援国が量を増やすことを阻止する要素があることは考えにくい。よって、支援を実施するうえで現実的に重要な課題は、支援国の能力の問題であり、特に日本にとってはこれまで伸ばしてきた質の向上を維持しながら量をいかに増やせるかという課題であろう。概念図で示した点線はこの支援国の能力を示しており左右に動く。点線が右へ行くことは能力が拡大していることを示す。

本稿で取り上げている対INP改革支援は、日本警察（警察庁、各都道府県警察）、JICA、外務省経済協力局の３者の協力の下に過去３年弱実施されていきているが、この3者が協力し合いこれまで以上に支援能力を発揮できるかはまだ未知数の部分がある。日本警察の課題は、異国で言葉と文化の違いを超えながら十分に支援を現場で行える人材が何名いるか、また適材を短期・長期に派遣しかつ海外における支援活動がその人物のキャリアに不利にならないような人事体制ができるかという基本的であるが組織としては難しい課題であろう。JICAの課題は支援のマネージャーとしてどこまで具体性、積極性があるコンセプトを作り、支援を効率よく実施できるかが課題であろう。外務省の課題は、日本がインドネシアに支援することの戦略的な意味を国民に広報し、この支援から生まれる利点を最大限に日本の国益の増進に活用し、この新しい支援の分野が国益の増進に資するものである限り技術協力を推進することだろう。この支援の成功のためには、以上３者の協力が不可欠であることは議論の余地もないが、さらに言えば、この新しい分野の支援を通じ、それぞれの役割と能力がそれぞれの組織内で十分に発揮できるかのほうが実は緊急な課題である。

６．おわりに

さて、日本政府による対インドネシア警察改革支援は、日本の国際支援の新しい分野（ガヴァナンス分野）を切り開いたという意味では高く評価されるべきであろう。ただ、最初に述べたように、警察改革支援というものは、司法分野（警察、検察、裁判所）という広い分野の一つにすぎず、この意味では、いくらブカシ警察の向上が見られても検察、裁判所の能力が上がらなければ住民に警察改革の成果がうまく裨益しないという側面もある。さらに、日本警察の活動をみてもわかるように、警察の活動は地方政府と議会との協力があることにより効果を発するため、日本政府の支援に対するブカシ市、県の政府並びに議会の理解と支援が必要であることは言うまでもないし、ブカシの警察とこれら地方政府と議会の協力関係を制度化する必要がある。

[27]第１回目の世論調査はジャカルタにある世論調査会社であるニールセン社により実施されており、ブカシ住民の警察に対する意識は少しながらも向上している。このような調査は定期的に行うことにより時々に起こる事件に左右されることなく世論を見ることができるため、今後ともに定期的に実施していくべきである。

そもそも、警察という仕事は、国家主権維持の中枢に位置し、国家権力を直接行使する職であり、その仕事は国家の壁を乗り越えにくいもののように見える。しかし、日本政府とインドネシア政府との関係においては、日本警察によるINPに対する支援は極めて快く受け入れられており、この事実は過去の日イ友好関係の積み上げに基づくものとして高く評価されるべきだろう。さらに、昨今のテロ問題や、人の密輸や麻薬問題といった国境を越える問題に司法当局が効果的に対処するためには、長年にわたる日本とインドネシア間の友好協力関係の積み重ねがそもそもないとできないわけで、このような現実の問題に対応するためにも現在の日本とインドネシアの警察改革支援の協力関係はさらに強化されるべきだろう。また、警察職務に対しても、この支援が、いざという時の迅速な日イ警察の協力関係に直接的に反映される。もし、日本人を巻き込んだ事件がインドネシアで発生したときには、この支援を通じて育まれた日イの協力関係が、迅速で効率よい捜査のための貴重な資産になることは間違いないだろう。

治安維持という仕事は、その大切さは疑う余地もないが、実は地味で息の長い仕事で、何もなければ当然のように受け止められ、もし何か事件があったら当局が批判されるという傾向が強い。ただ、欲を言うと、急速に国際化する犯罪への対応という観点からみると、日本政府の協力はインドネシア政府との関係だけでは不十分で、犯罪の性格によって、他国の治安当局との関係を堅実に長い目で強化する必要がある。このような必要性は誰もが認識することであるにもかかわらず、東京においては、国際協力を強化するための資産（人的、金銭的、組織的な資産）を投資するにはまだまだ組織的な障害があることが事実のようだ。問題が起こってから行動することが組織の常であるが、惨事を待ってから行動を起こすような事態は是非とも避けたいものである。今回の対INP支援で始まった日本政府のパイオニア的経済援助を充実・拡大する努力が強く望まれる。