

令和 5 年 6 月 22 日現在

機関番号：85406

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2017～2022

課題番号：17K18448

研究課題名（和文）警察組織の非軍事組織化による職員の意識変化：比国を事例として

研究課題名（英文）Change of organizational identity under the de-militarization of the law enforcement organization: A case of the Philippines

研究代表者

奥園 淳二（Okuzono, Junji）

海上保安大学校（国際海洋政策研究センター）・国際海洋政策研究センター・教授

研究者番号：30725289

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,800,000円

研究成果の概要（和文）：軍から警察組織が分離独立して非軍事組織になったとき、組織とともに変化することを求められた軍人たちは、どのような条件でこれを受け入れ、法執行官としてのアイデンティティを獲得するのかを明らかにすることを本研究の目的とした。

その方法として、1998年から軍から独立して非軍事組織となったPCGの職員に対してアンケート調査を実施し、統計的に分析した。

その結果、非軍事の組織での職務経験の長さという重要な変数が、必ずしも職員の意識変化に結び付いているとはいえない結果となった。しかし、さらに分析を深めたところ、経験の質が、職務経験の長さで職員の意識変化との関係性に影響を及ぼすことが示唆された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

まず、軍人の法執行官への転換について、大規模に職員個人からデータを収集することに成功し、これを分析した初の研究であることが学術的意義である。本調査は将来的に同様の調査を実施することにより時系列的变化を調査したり、他国で同様の調査をすることによって国家間比較をしたりといった、応用が可能であることも重要である。

社会的意義については、コーストガードの成熟のためには、海上任務を経験させるなど、個々の職員の経験の質を考慮する必要があることが明らかとなった点である。慢性的な船不足といわれるPCGについては、組織社会化を後押しする上でも、船艇の増強が求められる。

研究成果の概要（英文）：Objective: Under what conditions do military personnel who are required to become law enforcement officers acquire the identity of law enforcement officers, When the police organization separates from the military and becomes a non-military organization?

Methods: Analysis of the results of a survey of officers and non-officers of the PCG which separated from the Navy in 1998.

Results: An important variable, tenure in non-military organizations, did not necessarily translate into a change in their mindset. However, further analysis suggested that the quality of experience affects the relationship between the length of work experience and changes in employee awareness.

研究分野：行政学

キーワード：軍警察関係 組織社会化

## 1. 研究開始当初の背景

国家の多くは、国内法を執行して治安を維持し、犯罪を予防、鎮圧し、捜査する警察組織と、国家の防衛を担う組織として軍事的組織を有している。この両者は目的を達成するために、最終的には人の死傷結果にまで至りうる有形力行使する可能性があるという共通点があるものの、銃火器の使用をはじめとした具体的な局面における法的な考え方の相違から、日本においては、警察組織と軍事的組織は基本的には相互に独立して活動すべきものであるという議論や(戒能 1968)、日本における自衛隊の警察化や警察の軍隊化を問題視する議論が国内の研究では展開されてきた(池田 2006; 清水 2006)。

こうした警察組織と軍事的組織の峻別論は国外の研究においてもみられるが(Bingo 2001:102)、特に冷戦構造の崩壊や 2001 年 9 月 11 日に発生した米国同時多発テロを契機として、両者の単純な峻別論が困難になりつつあるという議論や(Kraska 2007; Dean 2006)、警察組織と軍事的組織の中間的な組織の隆盛の議論(Lutterbeck 2004)が登場する。すなわち、国外の研究動向として、警察組織と軍事的組織の峻別そのものが、National Security という国家にとっての重要な問題の質的变化にともなって厳密なものとして理解されなくなりつつある。

他方、こうした理論的な議論とは別に、日本の外国に対する支援は長らく軍事分野を除外してきたため、海上における安全確保や治安維持のために日本の支援を受けようとする国は、こうした役割を軍でない組織に担わせる必要があった。さらに、そもそも軍が担うべき役割と、国内・私人向けの法執行活動とは、必要とされるべき能力に大きな差異があることもあって、本研究でケースとして選んだフィリピンにおいては、海軍の一部であったフィリピンコーストガード(PCG)は 1998 年に軍から運輸通信省に移り、非軍事的組織として再出発している。

法的には、位置づけが大きく変化した PCG ではあるものの、移管後の PCG で働く職員の大多数は片道切符で PCG に移った海軍軍人であった。すなわち、組織は改革されても、それは変化なき改革であった可能性が十分にありうる。現実、国境警備や国際テロ組織アブサヤフ対策等については、コーストガードもこれまで軍の一部として担当してきた経緯があるとともに、PCG 移管後の軍も引き続き同様の任務を帯びていることから、変化なき改革というよりも単なる看板の架け替えに終わる可能性は十分にありうる。実際、いわゆるスカボロー礁事件においてフィリピンが中国の漁船に対して軍を動かしたことによって、中国側はフィリピンが事態をエスカレートさせたと主張している。この事件は、軍とコーストガードの差異に一定の意義があることを中国側が主張した事例ともいえると同時に、少なくともフィリピン政府の一部が軍とコーストガードの差異を考慮していなかった可能性を示すものにとらえることができる。

PCG の改革が変化なき改革だったのか、それとも変化を伴う改革だったのかを明らかにするためには、組織の制度的変化を示すだけでなく、組織で働く職員のメンタリティーに迫ったデータを収集し、これを分析する必要がある。

## 2. 研究の目的

計画時点における研究目的は、軍から警察組織が分離独立したとき、組織とともに変化することを求められた軍人たちはいつ、どのように警察組織の職員としての専門性を得て、あるいはアイデンティティーを確立していくのかを明らかにすることであった。

しかしながら、先行研究を精査していくとともに、予備調査のためのインタビューを実施しているうちに、「いつ」を明らかにすることが困難であることに気づいた。アイデンティティーは無自覚に漸次得られるものだからである。

そこで、本プロジェクトにおいては、3 段階の目的を設定した。

### (1) 第一段階

PCG が移管されることとなった真の要因を移管に携わった当時の PCG 職員へのインタビュー調査を通じて明らかにすることを目指した。PCG が軍から運輸通信省に移ることになった政治過程を理解することにより、援助を得ることが重要だったのか、今日注目されるような非軍事組織の国際政治上の意味合いが重要だったのか、それともコーストガードの専門性が重視された結果なのか? 当時の PCG 幹部が何を指そうとしたのかは、その後の変化を追う上で重要な鍵となる。

### (2) 第二段階

「軍人出身者が法執行官(Coast Guard 職員)になる」という現象において、Coast Guard 職員としての活動経験が、Coast Guard に対する組織社会化のプロセスの一部にどの程度寄与するのか? 具体的には、Coast Guard 職員になるまでに培ってきた行動規範や価値基準、考え方が Coast Guard に適合的でない場合、それらを Unlearning することに対して職務経験年数がどの程度影響するのか、そして、軍での経験の有無がこのことにどれほどの影響を及ぼすのかについて明らかにすることを目指した。

### (3) 第三段階

PCG 職員個人の自己意識と組織へのコミットメントが一致する度合いを左右する要因を分析することとした。具体的には、第二段階で経験年数が組織社会化に結びつくパスについては、士官

と下士官とで相違があり、特に下士官については、職務経験の影響が統計的には表れなかった。他方、第一段階で示された、現場を重視する組織の姿勢や、職務経験が専門性を磨くという思想が的外れと断ずるには大きな違和感がある。よって、特に海上での経験やスキルへの自己満足度、勤続年数の重要性、そして、その因果の流れは軍人出身者と非軍人出身者とは異なるのか否かも分析した。さらには、日本のドネーションによって建造された数多くの巡視船が、このプロセスに寄与しているのかも検討することとした。

### 3. 研究の方法

#### (1) 第一段階

PCG 幹部に対するインタビュー調査を実施。特に、PCG が軍から分離する方針が決定された時期に長官であった Carlos L. Agustin 氏、初の非 Philippine Military Academy 卒業生で初の長官に就任した Reuben S. Lista 氏、PCG が軍から分離することを指示した大統領令起案に関係した Joel S. Garcia 氏（研究実施期間中に長官に就任）から直接話を聞くことに成功した。

さらに、PCG の非軍事化をフィリピン駐在の JICA 専門家として直接見てきた海上保安官にもインタビューを実施した。

また、日比両国の関係者の協力を得て、数多くの部内資料も入手した。

#### (2) 第二段階及び第三段階

第二段階以降は、「組織で働く職員のメンタリティー」を分析するために、PCG 職員のサーベイ調査を実施し、その分析をする必要があった。その計画を PCG の窓口となってくれた職員及び当時の長官と立てていたところ、長官が突然交代することとなったのに加え、新型コロナウイルスが世界規模で蔓延し始め、PCG 本庁のあるマニラもロックダウンすることとなり、計画が大きく狂うこととなった。

結果的に、2020 年 9 月に調査票を PCG 全職員に配布し、回答を得た。PCG はフィリピンにおける新型コロナウイルス感染症の水際対策に従事していたことと、業務継続のための分散勤務の影響を受け、回収率は高くなかったものの、1000 件を超える回答を得ることに成功した。

分析方法は、SEM を用いた。

### 4. 研究成果

#### (1) 第一段階

PCG が軍に属していた時代から、JICA 専門家としてマニラで航路標識や海洋汚染防止に関する技術支援のため、PCG 本庁内に駐在していた日本の海上保安官は、PCG 幹部との間で、軍から独立した PCG と日本の海上保安庁との関係を話し合っていた。しかし、軍の影響力が強く、PCG 幹部のほとんどが Military Academy 卒業生であるフィリピンの現状を踏まえれば、それはある種の夢物語であることが、日本とフィリピン両国のコーストガード職員にとっての共通認識であった。

他方、フィリピン側では、1992 年から PCG 長官であった Carlos L. Agustin 氏が海軍内部での土壌づくりに動いていた。そこで強調されたのが PCG と軍との専門性の違いであった。そもそも、PCG が軍に属していた時代から、Coast Guard に関する専門性は海軍内部においても理解されており、Coast Guard に関する一定の研修と試験にパスした者には、“Coast Guard Eligibility Badge” という日常的に制服に取り付けるバッジが与えられていた。そのような意味で、専門性の相違については、すでに理解がなされていたのである。

PCG が軍から独立した後に長官に就任した Reuben S. Lista 氏は、PCG 初の非 Philippine Military Academy 卒業生であった。その後再び Philippine Military Academy 卒業生が長官に任命され続けることとなるため、PCG の幹部人事に対する軍の影響力がなくなったわけではない。しかし、彼は教育システムに改革を展開し、職員の専門化と人事の連動を強く推し進めようとしている。その中での重要なパーツと考えられたのが現場実務の経験であった。

このように、PCG が海軍から独立する過程を追跡するとともに、その後目指された変化を観察すると、「コーストガードの専門性」が重要視されていたことが明らかとなった。

他方、日本からの援助については、PCG の独立から数年間、日本の海上保安庁から中堅の実務家が複数名常駐し、教育支援を実施しているものの、船の建造等の多額の資金を要する支援については、計画はされたものの、フィリピン側の要請で見送られている。こうしたことから、PCG が海軍から独立した真の要因は専門性強化にあったことが、最も確からしい説明といえることができる。

#### (2) 第二段階

2 (2) に示した問いに対し、以下の仮説を検証するため、サーベイ調査の結果を用いて士官と下士官とを別々に SEM による分析を実施した。

仮説 1 PCG の軍事組織化に賛同する考え方が非軍事の Coast Guard に馴染む過程としての Unlearning に負の影響を及ぼす。

仮説 1' 非軍事の Coast Guard に馴染む過程としての Unlearning が PCG の軍事組織化に賛同する考え方に負の影響を及ぼす。

仮説 2-1 PCG での在職期間は、非軍事の Coast Guard に馴染む過程としての Unlearning に正の影響を及ぼす。

仮説 2-2 PCG での在職期間は、PCG の軍事組織化に対する賛同する考え方に負の影響を

及ぼす。

仮説 3-1 軍での経験は非軍事の Coast Guard に馴染む過程としての Unlearning に負の影響を及ぼす。

仮説 3-2 軍での経験は PCG の軍事組織化に賛同する考え方に正の影響を及ぼす。

仮説 4-1 軍に近い家庭環境は非軍事の Coast Guard に馴染む過程としての Unlearning に負の影響を及ぼす。

仮説 4-2 軍に近い家庭環境が PCG の軍事組織化に賛同する考え方に正の影響を及ぼす。

その結果、Unlearning に影響するものとして、PCG 職員としての経験のほか、軍経験や家庭環境が影響を持つことが明確となったものの、士官と下士官とでは、その影響の有無や度合いは異なっていることが明確となった。

まず、士官は非軍事の Coast Guard で長く勤めるほど、非軍事の Coast Guard をポジティブに受けとめるようになる傾向にある。それは Coast Guard に馴染むための Unlearning にポジティブに働くこととなる。他方、在職期間が長いからと言って、組織に自分を合わせるために自分の考え方や価値基準を忘れることには結びついていない。むしろ、在職期間は自分と組織とのそれとのギャップに気づく確率も高めていると考えるべきなのかもしれない。あるいは、アブサフのような国際テロ組織に立ち向かう組織として、非軍事であることの限界にぶつかる士官もいるのかもしれない。いずれにせよ、PCG の士官においては、無批判に組織社会化が進んでいるわけではないことが推論される。すなわち、経験の蓄積は組織に染まるプロセスとイコールではない。次に、軍における経験は、非軍事の Coast Guard に対するある種の疑問のようなものに結びつく傾向にある。その結果、非軍事の Coast Guard に馴染むための Unlearning に迷いのようなものを生じさせている。

これに対し、Coast Guard 職員としてあるいは軍人としての経験の蓄積があまり機能していないのが下士官である。経験に関連した変数と考え方や価値基準に関する変数との関連性が全く見られなかったのである。他方、士官では有意でなかった家庭環境と考え方や価値観に関する変数との間のパスは統計的有意であった。このことから、下士官については、経験以上に家庭で培われたものの影響力が大きいように推測されるのである。

このことは、PCG の下士官教育の難しさを示唆している。法執行機関においては、軍とは異なり、現場における個々の職員の行動がある程度自律的に行われる。この場合、下士官といえども、非軍事の法執行機関としての考え方や価値基準に一定程度順応した上での状況判断や擬律判断が求められざるをえない。組織はそのための教育や経験の機会を付与し、職員の組織社会化を促すこととなる。しかし、PCG の下士官については、職務経験が PCG という組織に対する賛同や組織の価値基準に対する順応に結び付いていないのだとすれば、下士官教育においては、経験を組織社会化に結び付ける仕掛けを新たに創出しなければならないことを示唆している。

結果の詳細については、奥蘭淳二。(2022). 非軍事の PCG への組織社会化過程：軍組織経験の Unlearning に対する職務経験の影響. 海保大研究報告, 法文学系, 66(1), 31-50 を参照されたい。

(3) 第三段階

< 論文投稿手続き中につき、後日公表 >

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 奥園 淳二,	4. 巻 66
2. 論文標題 非軍事のPCGへの組織社会化過程：軍組織経験のUnlearningに対する職務経験の影響	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 海保大研究報告, 法文学系	6. 最初と最後の頁 31～50
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.15053/2021.11.02	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 奥園淳二	4. 巻 64(1)
2. 論文標題 組織社会化に関する研究動向：組織の構造改革に関する調査に向けて	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 海上保安大学校研究報告	6. 最初と最後の頁 113-132
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 奥園淳二
2. 発表標題 巡視船供与がフィリピンコーストガード職員に与える影響
3. 学会等名 中四国法政学会第61回大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Junji Okuzono
2. 発表標題 What Part did SEAMANSHIP play in restructureing the PCG?
3. 学会等名 The 16th IAIN World Congress 2018（国際学会）
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 『現代地政学事典』編集委員会	4. 発行年 2020年
2. 出版社 丸善出版	5. 総ページ数 888
3. 書名 現代地政学事典	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------