

【コラム 3】 SSR と移行期の正義

二 村 ま ど か

(国連大学サステイナビリティと平和研究所・学術研究官)

紛争後の社会における平和構築で問題になることの一つは、紛争中に起こった多大な人権侵害や戦争犯罪をどのように扱うかということである。人権意識が国際的に高まり、また武力紛争における民間人に対する非人道的な行為に注目が集まる中、紛争下の暴力や戦争犯罪と向き合い、被害者そして社会全体のために何らかの「正義」を追求することの重要性が指摘されるようになった。これに伴い、各地における紛争後の文脈で刑事裁判、真実委員会、賠償、和解などの試みがなされている。この「移行期の正義 (transitional justice)」といわれるメカニズム・プロセスはSSRとは無関係ではない。紛争下では、大規模な暴力から一般人を守る能力ないし意志が治安部門に欠けている場合が多いだけでなく、一般人の殺傷、レイプ、拷問、強奪あるいは人道に対する罪やジェノサイドといった戦争犯罪に、軍や警察機構が散発的に、ときに組織的に関わっている場合も少なくない。このような「過去」を持つ治安部門が、紛争後の社会において効果的に機能するためには、能力強化や制度改革だけでは不十分である。治安部門を人々と社会を真に守る機構へと変えていくためには、犯罪人の処罰・除去、機構全体の意識改革などを通して、治安部門による暴力や犯罪が繰り返されないことを保障することが必要となる¹。ここに、SSRにおける移行期の正義の役割がある。

紛争を経験した社会において治安部門が直面する大きな問題の一つに、正当性の欠如がある。これは、治安部門の能力・制度上の問題とも関係する。しかし、多くの紛争下において軍や警察機構が一般人に対する暴力の行使者となっていた事実もまた、治安・司法機関に対する人々の信頼を著しく低下させている大きな要因である。社会からの信頼と支持なくして、治安部門が最大限にその能力を発揮し働くことは難しい。このためにも、治安部門と社会との関係を再構築することが不可欠となるが、重要なのは治安部門が再び市民に対して暴力を行使することを防ぐことである。

そのためにはまず、過去の戦争犯罪や人権侵害に責任を持つ軍や警察の関係者を、再編される治安部門から取り除くことが必要である。この過程で移行期の正義のメカニズムが与える「烙印効果」は重要である。人権侵害や戦争犯罪に責任を持つ治安部門の人間を刑事裁判で裁くことで、また真実委員会などを通して治安部門の犯した犯罪を明らかにすることで、犯罪に責任を持つ者たちを明らかにできる。また、これらのメカニズムを通して「犯罪人」のレッテルを貼ることで、紛争後のSSRのプロセスから彼らを除外することも容易となる。また国軍、警察あるいは司法当局の再編に際し人員を集めるときに、その人物の資質を図る「選抜プロセス (Vetting process)」において、過去の戦争犯罪ならびに多大な人権侵害

¹ Laura Davis, *Transitional Justice and Security System Reform (IFP Security Cluster)*, June 2009, p.12. Available at: http://ictj.org/static/Publications/ICTJ_TJandSSR_pb2009.pdf.

への関与を考慮することも必要であろう。この点は、最近特に強調されている移行期の正義のもつ現実的、政策的重要性である²。過去に人々の生存と人権を実際に脅かした軍・警察関係者を治安部門から取り除くことは、新たな軍・警察機構の資質の向上にとって不可欠であるのみならず、国民の治安部門に対する信頼を取り戻すために重要である。また選抜プロセス自体、治安部門の社会に対する透明性と説明責任の確保につながるであろう。

実際の責任者や実行者を治安部門から取り除くだけでは十分でない。紛争下では、治安部門による一般市民への暴力・人権侵害が日常化し、またそれに対する不処罰もまかり通っていることが多い。このような治安部門が紛争後生まれ変わるには、機構全体の意識改革、つまり民間人に対する暴力や人権侵害の違法性が認識され、人々の生存と権利を守る、そして法の支配の下に行動するという基本的理念が理解される必要がある。移行期の正義の追求を通して行われる様々な試みは、そのような理解と認識を深めるための教育的効果を持ちうる。過去の戦争犯罪や多大な人権侵害に対する刑事裁判や真実委員会は、民間人の殺傷、拷問、レイプなどが犯罪であること明示する機会となる。また刑事裁判や賠償を通して、それらの犯罪に関わった者は処罰を受けることを社会に対しても治安部門に関わる者に対しても示すことができる。このこと自体に、一定の抑止効果を見出す意見もある。

また治安部門自体が犯罪人の逮捕や刑事裁判といった移行期の正義のプロセスに関わることによって、紛争後の社会においてその能力、資質、説明責任を示すことが出来よう。このことは、紛争中に起こった暴力の被害者とその家族を多数抱えた社会における、治安部門に対する信頼回復にも繋がる。さらにはそのために、軍・警察機構自体が積極的に過去の暴力や人権侵害に対して謝罪などを行うべきだという意見もある³。と同時に、軍、警察、司法機構が国際社会の支援を受けた国際刑事法廷や真実委員会の活動に参加することで、犯罪捜査や裁判審理に必要な訓練の機会を得ることもできよう。

このように、SSRにおいて移行期の正義の視点や活動は決して無関係ではない。むしろ、紛争中に治安部門も関わった戦争犯罪や人権侵害に対する責任追及と被害者救済の模索は、SSRが人権と法の支配を尊重する治安部門を築き上げていくことを目指す上で避けて通れない⁴。実際OECD開発援助委員会（DAC）のSSRに関するガイドライン（Security System Reform and Governance）においても、移行期の正義は「司法制度改革に対する革新的なアプローチ」としてSSRの不可欠な側面と位置づけられている⁵。

と同時に、過去の犯罪や人権侵害の実態を明らかにし、被害者の正義を追及すべく必要であれば犯罪の責任者ならびに実行者を処罰することを目指す移行期の正義が、紛争後の社会におけるSSRの活動と相容れない場合があることも認識する必要があるであろう。紛争から和平、そして長期的な平和への移行期には、そのプロセスを安定化、円滑化させるために、し

² Pablo de Greiff, "Vetting and Transitional Justice," Mayer-Rieckh, Alexander and Pablo de Greiff, eds, *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Social Science Research Council, 2007.

³ Davis, *op.cit.*, p.12.

⁴ UN Documents, A/62/659-S/2008/39, 23 January 2008, para.17.

⁵ *Security System Reform and Governance, A DAC Reference Document*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD, 2005, p.21.

ばしば前政権の指導者や紛争の責任者に対して新しい政府機構における地位が約束されることがある。また和平協定の過程で、そういった指導者たちの過去の戦争犯罪や多大な人権に対する責任が恩赦などの形で不問に付されることも少なくない。短期的な SSR のために、移行期の正義のニーズが黙殺されることは珍しくないのである。また治安部門の再編に際しての選抜プロセスも、どこまでの個人を対象にするかについては議論がある。紛争下においては、一部の政治的・軍事指導者を除いて、多くの一般市民が暴力の被害者であり加害者でもあることは珍しくないからである。そういった状況においては、厳密に選抜プロセスを行うことは難しいし、望ましくもない。紛争後の社会においては、その他の活動・ニーズを見ながら、戦略的な視点を持って移行期の正義を追求することが求められる。

移行期の正義は、紛争後の社会における平和構築活動の中ではまだまだ主流とは言えない。しかし、紛争後の社会の多くが大規模な暴力の後遺症にさいなまれているのは事実であり、そのような暴力に軍や警察をはじめとする治安部門が、直接的、間接的に関わってきたのもまた事実である。軍や警察機構といった治安部門が人々の安全と権利を脅かすことなく、社会のニーズに真に応える存在となるためには、その能力強化、制度的改革もさることながら、正当性、透明性、説明責任、人権尊重と法の遵守といった社会に対する資質の向上も不可欠である。紛争後の社会における SSR の重要な課題は、治安部門と社会との関係の再構築である。このためには治安部門のみならず、社会の側の治安部門に対する認識も変革されなくてはならない。人々の信頼と支持は治安部門の能力強化にとっても不可欠だからである。そのために、過去の暴力と向き合い、その責任を何らかの形で追及していくという移行期の正義が、SSR のプロセスにおいて果たしうる役割は認識されるべきであろう。