

紛争（後）社会における「法の支配」の役割をめぐって：  
アナン国連事務総長報告書からボスニア＝ヘルツェゴビナ  
の平和構築の現況を見る

篠田 英朗

広島大学平和科学研究センター

**On the Role of Rule of Law in Conflict and Post-conflict  
Societies: An Analysis of Peace-building in Bosnia and  
Herzegovina with Special Reference to the UN  
Secretary-General Kofi Annan's Report**

**Hideaki SHINODA**

**Institute for Peace Science, Hiroshima University**

## **SUMMARY**

This essay seeks to look at the case of “rule of law approach” of peacebuilding in Bosnia and Herzegovina from the perspective of the Report by the United Nations Secretary-General Kofi Annan concerning the rule of law in conflict and post-conflict societies. The first section of the essay carefully examines the contents of the Annan’s Report issued in 2004. The second section provides an overview of “rule of law” related peacebuilding activities in Bosnia. The third section contemplates the implications of peacebuilding activities in Bosnia, given the issues raised by Annan’s Report. The essay finds two characteristics in Bosnia that would explain the arguments in Annan’s Report. One is a growing demand for domestic reforms in justice sectors. The other is growing recognition of strategic importance of the rule of law in comparison with other principles like democracy.

## はじめに

本稿は、平和構築をめぐる議論の中で「法の支配」が着目されている現状をかんがみて、その動向について分析を加えることを目的とする。筆者はすでに「法の支配」を具体的な国際平和活動の文脈で検討する作業を行ったが<sup>1</sup>、「法の支配(Rule of Law)」は、決して学者だけによって抽象的な議論の中で用いられているわけではなく、国際平和活動に携わる実務家によっても着目されている概念である。本稿は、そこでさらに近年の実務家層による「法の支配」への着目を二つの観点から検討する。第一は、「法の支配」として特徴付けられる分野で起こっている平和構築活動の内容の変化または重層化である。第二は、「法の支配」として理解される戦略的指針が平和構築において持つ重要性あるいは地位の変化である。第一の点に関しては、1990年代初頭に注目された国際刑事裁判所に象徴されるアプローチが、いわゆる混合法廷などの試みや、国内司法制度の改革などと持つ関係が、議論の対象となる。第二の点に関しては、「法の支配」と並んで平和構築の指針とされる概念、特に民主主義との関係において、「法の支配」が持つ重要性が強調される傾向が高まっていることを論じる。

本稿では、これらの諸点を考察するのに最適な文書と言えるコフィ・アナン国連事務総長が2004年に発表した「法の支配」をめぐる報告書を主要な題材として、国際社会における「平和構築における法の支配アプローチ」の現況を検討する。同時に、そこで確認された状況分析の観点から、ボスニア＝ヘルツェゴビナにおける平和構築の現況を分析することを試みる。それによって、ボスニアの平和構築活動において上記の二つの論点が、極めて明快に現れてきていることが確認されるだろう。

第一節において本稿は、アナン国連事務総長が2004年に発表した「法の支配」をめぐる報告書を主要な題材として、「法の支配」関連分野の平和構築の戦略的視点が、現在どのような問題認識を持っているのかを確認する。第二節では、これまでのボスニア＝ヘルツェゴビナにおける「法の支配」関連の活動を概観する。第三節では、アナン事務総長の報告書にてらしてみたときに、ボスニアにおける「法の支配」関連の平和構築活動が、どのような意味を持つものとし

て現れてくるのかを考察する。

なお本稿は依然として筆者のボスニアの「法の支配」関連の平和構築に関する研究の一部の成果にすぎないが、その方向性の基本を示すものではある。本稿の視点を発展させた詳細な研究の成果は、機会をあらためて公表するつもりである。

## 1. アナン国連事務総長の報告書

### (1) 国内司法制度改革への志向性

2003年9月24日に国連安全保障理事会は、「正義(司法)と法の支配を紛争後社会に確立する国連の役割」と題した閣僚級会合を開催した。そこでアナン事務総長からのこの問題に関する報告書の作成の提案がなされ、安全保障理事会によって歓迎された。提案された報告書は2004年8月23日に、「紛争社会・紛争後社会における法の支配と移行期の司法(The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies)」という題名で公表された<sup>2</sup>。この報告書は、紛争(後)社会における法の支配の確立をめぐる問題に対するアナン事務総長の考え方を示したものとして、極めて重要な意味を持っている。同時に、「平和構築」の議論に対して、極めて明快で直接的な問題提起をする文書となっている。

その問題意識は、まず冒頭の「要約」の部分から、明らかである。「国連は国内の(司法)改革を支援し、国家司法機構の能力形成を助け、司法改革と移行期の司法に関する国民的協議を促進し、非常に多くの紛争後社会において明白な法の支配の空白(rule of law vacuum)を埋める手助けをしなければならない」とアナン事務総長は訴える。しかしそこにおいて着目すべきことは、アナン事務総長が、「われわれの主要な目的は、国家機構の国際的な代替物を作ることではなく、国内司法の能力向上の手助けをすることである」と述べていることである。事務総長は非常に直裁的に「国際法廷および混合法的」について、次のように評価する。それらは「費用がかかった上に、持続的な司法活動の国家能力に対してほとんど何も貢献しなかった」<sup>3</sup>。

このようにしてアナン事務総長は、国連憲章第 7 章の強制措置の権威を持って設立された旧ユーゴスラビア国際刑事法廷(International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia: ICTY) (1993 年設立) およびルワンダ国際刑事法廷(International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR) (1994 年設立) の 10 年以上の実績を、もちろん全面的ではないが、しかし疑問の余地なく否定的に取り扱う態度を見せる<sup>4</sup>。アナン事務総長は、国際法廷設立の趣旨には賛同し、その本質的重要性は評価する一方で、得られる効果に対して過剰に費用がかかりすぎていると指摘し、国内裁判所をさらに重要視すべきだと指摘する。これはブッシュ政権下のアメリカがとっている態度と同じである。アナン事務総長の報告書には、国際刑事裁判所(International Criminal Court: ICC)に対する好意的態度など、アメリカ政府の立場とは異なる部分も少なくない<sup>5</sup>。しかし基本的な態度は、アメリカ政府の主張を補足するような形で進められる。もちろんだからといってアナン事務総長が、アメリカ以外の諸国に反対してアメリカに追随しているわけではない。むしろアメリカ以外の諸国であっても認めざるを得ないアメリカ政府の主張の内容を核心にすえて、アナン事務総長は報告書を作成した、と言うべきであろう。

アナン事務総長によれば、紛争(後)地域における法の支配の必要性は次のように要約される。

過去 10 年のわれわれの経験は、次のことを明らかに示してきた。不正に対する救済が、係争(disputes)の平和的解決と公正な司法運営の正当な機構を通じて得られるということに、人々が自信を持つようになるまでは、紛争終結直後の平和の定着と長期的な平和の維持は達成されえない。・・・平和と安定は、人々が、民族的差別、富・社会サービスの不公平な分配、権力の乱用、所有権あるいは市民権の否定、国家間の領土的係争などの政治的な意味を持つ諸問題が、正当かつ公正なやり方で処理されると人々が感じるようになるまでは、広まることはない。<sup>6</sup>

このように大きな政治的意味を持たされる「法の支配」には、当然、広範囲

な問題に関係する意味内容が与えられる。アナン事務総長によれば、「法の支配」は、「全ての人々、制度、国家を含む私的・公的組織が、公に広められ、平等に執行され、独立した裁きを受け、しかも国際人権規範・基準に合致した法に対して責任を負っている、という統治原則」を意味する。したがってそこには、法の至高性や法の前での平等などの諸原則が、密接に係わってくることになる<sup>7</sup>。具体的に重要な法規範としてあげられるのは、国連憲章、国際人権法、国際人道法、国際刑事法、国際難民法である。こうしたことからアナン事務総長は、「国連が承認する和平合意が、ジェノサイド、戦争犯罪、人道に対する罪あるいは人権の深刻な侵害などに対する免責を認めることは、決してありえない」と宣言する<sup>8</sup>。シエラレオネにおいて 1999 年に締結されたロメ合意は、反政府勢力「革命統一戦線(Revolutionary United Front: RUF)」の指導者層に対する全面免責の規定を持っていた。これに対して国連は、その免責は国内法違反にだけ適用され、国際法に対する違反には適用されない、という立場を表明した。この声明に対しては、当時は賛否両論の意見が出された。しかしこの声明があったからこそ、国連は論理的一貫性を保ちながら、サンコー議長が拘束された後にシエラレオネ特別法廷を設立して、サンコー議長らRUFの指導者層を訴追することができた。国連がロメ合意の免責規定を容認する態度をとらなかったことが、後の平和構築を通じた政治情勢の進展の中で、大きな意味を持ったのである。アナン事務総長の考えは、当然こうした事例をふまえてのことであろう。

さてこうした「法の支配」の重要性により、過去の国連の平和活動は、国内の法執行や司法制度の強化、司法改革に関する国民的協議、国際的な「法の支配」支援の調整、法廷手続きの監視と報告、国内司法関連職員の訓練、現地の司法改革組織の支援、「法の支配」制度に関する助言、などを行ってきた。そして国連は、国内警察、判事、検察官を選定し、新しい憲法を作り、既存の法を改定し、大衆に情報提供と啓蒙の機会を与え、オンブズマン制度や人権委員会を発達させ、刑事裁判にあたる弁護士会を強化し、法的援助を与え、法律訓練制度を立ち上げ、司法部門を監視する市民社会の能力を作り上げ、過去の人権侵害を明らかにし、新しい法廷を作り、真実和解機構や被害者補償プログラムを運営する、現地社会の努力を手助けしてきた。そうした試みを通じて痛感さ

れたのは、各国における特殊な「法の支配」のニーズを慎重に見極めることの重要性であったという。つまり国連が学んだ教訓は、「効果的で持続可能なアプローチは、その国に住む専門家を最大限可能な限り動員し、国民的ニーズと能力の全般的な分析することから始まる」ということであった、とアナン事務総長は結論付ける<sup>9</sup>。

同時に得られた教訓は、「究極的には、法の支配改革、司法再構築、あるいは移行期の司法のイニシアチブは、外部から押し付けられた場合には、成功することはできないし、持続性も持ち得ない」ということであった。したがって「平和活動は、国内のステークホルダーが彼ら自身の改革ビジョン、彼ら自身の議題、移行期の司法への彼ら自身のアプローチ、そして彼ら自身の国家的計画・プロジェクトがさらに進展するように、支援しなければならない」のだという<sup>10</sup>。

## （２）政治的文脈の認識

アナン事務総長の報告書の別の特徴の一つは、国内司法制度改革・充実の重要性を最大限に強調しながら、より広い文脈で「法の支配」の問題を捉えようとしていることである。具体的には、事務総長は、「法の支配」の問題が政治的文脈をぬきにしては語れないことを指摘する。「法の支配」に関する改革は、重要な公的関心事項になるので、政治的階層を含んだ議論と協力が必要になるのである。それは国連の平和活動において、事務総長特別代表にあたる指導的立場にある者たちが、常に念頭に置いてきたことであった。国連は、「移行期の司法あるいは法の支配改革の国家的方向性を決めることを目指した国民的協議を支援し、促進しなければならない」のである<sup>11</sup>。

また平和構築活動としての「法の支配」支援は、単に国内アクターを手助けするだけではなく、諸々の他の政治的含意を持つ平和構築活動と、「法の支配」関連の活動とを調整することをこころがけなければならない。「法の支配」改革と移行期の司法活動は、紛争後の選挙、さらには脆弱な和平プロセスの進展と、しばしば同時に行われる。「法の支配」関連の活動は、他の平和構築活動と相互促進的な関係にある。ただしアナン事務総長は、果たして正義と司法的責任を追求すべきかどうか、は問題にすべきではない、と強調する。問題になるのは、

「いつ、どうやって」だからである。国連の平和活動は短期的な介入として立案されることが多いが、長期的な関与を要請する「法の支配」確立のための活動と、協調的関係を築き上げていかなければならない。そのためには段階的発想に、長期的な開発支援の観点などを織り交ぜた「戦略的な計画」が作られなければならない、と事務総長は主張する<sup>12</sup>。

選挙のタイミングなども、こうした「戦略的な計画」にそって決められるべきである。適当な政治的・治安上の準備がないままに行われる選挙は、「法の支配」を確立する過程を阻害する。国際社会はしばしば政治的指導者、過程、制度に正統性を付与するために選挙を急ぐが、性急な選挙は、せいぜい取り繕った選挙民主制をもたらすことができるに過ぎない。重要な集団を疎外した形で行われる選挙であれば、民主的原則や人権を軽視する古い政治集団が権力にしがみつくのを助けるだけの結果に終わるかもしれない、とアナン事務総長は辛らつに述べる。

### (3) 包括的な戦略

こうした政治的文脈をも考慮に入れた上で作成されなければならないのは、包括的な戦略である。「効果的な法の支配と司法の戦略は、包括的なものでなければならず、公的機関であれ、非政府組織であれ、司法分野の全ての組織を、単一の国民的に共有され、指導される、戦略的な司法分野のための計画に関与させるものでなければならない。そのような戦略は、司法の基準、それを成文化する法律、実施する制度、監視する機構、アクセスする人々に対して、注意を払わなければならない。」<sup>13</sup>そのような戦略にもとづいて、警察機構の改革、立法作業、犯罪防止、司法発展、法律教育、刑務所改革、検察能力、被害者保護と支援、市民社会支援、市民権と身分証明規則、所有権係争処理、などが扱われなければならないのである。

国際平和活動の現場では、しばしばやむを得ず、軍事部隊に「法の支配」に係わる任務が与えられることが多かった。しかし軍事要員には、刑事事件を扱うための訓練、技能、資源が与えられていない。もちろん警察要員のような文民であれば、展開するのに多大な時間がかかるという難点がある。そこでアナ



ン事務総長は、加盟国とともに、「軍事要員と文民警察要員の役割、能力、義務を含む、法の支配の空白を扱うための現在の戦略を再考察しなければならない」と述べる<sup>14</sup>。

警察活動を目的とした介入は、他の司法システムの制度と機能への支援と結び付けられなければならない。もし適用すべき法がなく、拘留のための要員と施設がなく、裁判を行う司法機関がなく、弁護人もいないとすれば、逮捕などの行動をとる国連文民警察をはじめとする警察要員の能力を向上させることは、「法の支配」への貢献につながらない、との確に事務総長は指摘する。さらには人権委員会のような組織や、DDRの戦略的な実施なども、「法の支配」の観点から捉えていかなければならない<sup>15</sup>。国内司法制度への支援にあたっては、裁判機構だけでなく、警察機構、刑務所・拘置所、検察機構、弁護団などに対する「包括的な」注意が払われなければならないことを、アナン事務総長は強調する<sup>16</sup>。

#### (4) 組織的対応

こうした法の支配に関連するニーズに対応するために、アナン事務総長は国連組織の機構整備も提示する。「平和と安全に関する執行委員会(United Nations Executive Committee on Peace and Security: ECPS)」は、平和活動における国連の「法の支配」への取り組みを検討するための「特別タスクフォース」の報告書「平和活動のための包括的な法の支配の戦略の開発に関するECPSタスクフォース最終報告書(Final Report of the Executive Committee on Peace and Security Task Force for Development of Comprehensive Rule of Law Strategies for Peace Operations)」を承認した。それを受けて作られた「法の支配フォーカルポイント・ネットワーク(Rule of Law Focal Point Network)」は、11の局・機関の代表によって構成され、「法の支配」関連の活動を調整し、支援する役目を持つことになった<sup>17</sup>。

#### (5) 提言

アナン事務総長は、提言として、和平合意や安全保障理事会決議を通じて権

威付けられる活動内容が以下の項目を満たすことを要請した。

法の支配の回復および尊重に優先的な注意を払うこと

司法機構における人権規範にもとづいた公正さを尊重すること

ジェノサイド、戦争犯罪、人道に対する罪には恩赦を与えないこと

死刑を刑罰として持つ裁判所には関与しないこと

裁判官の独立・不偏不党性、検察官の効率性・中立性・公正、司法過程の統一性を求めること

被害者と被疑者の双方の人権を重んじること

女性と子どもに対する特別な紛争の影響と法の支配の欠落を認識すること

外的モデルを課さず、国民的ニーズと協議に資金援助すること

分断された社会のために混合法廷が立案された際には、客観性・中立性・公正さを保つために、国際判事を多数派にするように配慮すること

最大限の政府の協力を引き出すこと

法の支配と移行期の司法に関する、統一的で包括的な法の支配のアプローチを採用すること

妥当で持続可能な資金獲得システムなどの適切な資源配分方法を、法の支配の回復のための活動に用いること

移行のための合意の一部に国内人権委員会の設立を盛り込むこと

#### (6) ハイレベル・パネル報告書への反映

こうした平和構築活動としての「法の支配」確立の「包括的戦略」の必要性を唱えるアナン事務総長の姿勢は、2004年12月に公表された国連改革に向けた「ハイレベル・パネル」報告書においても反映されている。ハイレベル・パネル報告書においては、武力行使基準や安全保障理事会構成国数の見直しなど広範囲のテーマが扱われたが、実は平和構築もまた一つの大きなテーマとして特筆されていた<sup>18</sup>。複数の局・機関が錯綜して対応してきた国連の体制は十分とは言えないとして、平和構築の重要性にかんがみて、ハイレベル・パネルは、「平和構築委員会(Peacebuilding Commission)」の設立を唱え、それを支える事務機能を発揮するものとして「平和構築支援オフィス(Peacebuilding Support

Office)」の立ち上げを提唱した<sup>19</sup>。

「法の支配」は、組織犯罪対策など、多くの項目で国連活動の指針として言及されているが、平和構築について論じられている箇所でも、重要視されている。報告書によれば、

安全を保障することに加えて、平和構築の中核作業は、市民社会との交渉を通じて、法の支配にしたがって統治する合意された枠組みを確立することができる効果的な公的制度を作り上げることである。警察を通じた市民的安全保障、司法および法の支配改革、現地の人権および和解の能力強化、現地の公的部門サービス提供の能力強化は、比較的安価な投資であるにもかかわらず、長期的な平和構築に大いに資する。・・・この作業を扱うために、国連の現地代表（平和維持活動の長を含む）には、特に法の支配の分野における平和構築の戦略の広範な諸活動に献身的に支援することが求められる<sup>20</sup>。

つまり「平和構築の戦略」の重要指針として、法の支配がハイレベル・パネルでも特筆されているわけであり、その議論の趣旨はアナン事務総長の報告書と一致している。もちろんこれは単にハイレベル・パネルが事務総長報告書を参照して尊重したということの意味するのではなく、事務総長報告書が示した問題認識が、平和構築に関心を持つ人々の間で広く、かつ強く共有されていることを示すものだとも言えるだろう。

それではどのような経緯でこのような広範囲な認識が生まれるにいたったのかについては、1999年代からの国際平和活動の流れを確認していく必要がある。本稿ではそこでとりあえず代表的な事例として、ボスニア＝ヘルツェゴビナにおける平和構築活動を参照してみることにする。ボスニアの平和構築においては、必ずしも国連が大々的な関与を果たしたわけではない。しかしそれは紛争中の UNPROFOR（国連防衛隊）の活動の現地での評価が芳しくなかったために生まれた結果であり、国連にとってボスニアの記憶は、スレブレニツァの悲劇という象徴的な事件を頂点として、苦痛に満ちたものであった。もちろん

国連は限定的であったとはいえ、専門機関、文民警察の活動を中心とした UNMIBH (国連ボスニア・ミッション)、ICTY を通じてボスニアの平和構築に関与してきたのであり、全く関心を失っていたわけではない。しかもボスニアの平和構築を牽引してきた諸国とは、実際には国連安全保障理事会の常任理事国を中心とする諸国である。ボスニアで得られた教訓は、平和構築の「戦略」をめぐる議論を活発化させている欧米諸国を媒介にして、国連にも大きな影響を与えているはずなのである。

## 2. ボスニア = ヘルツェゴビナにおける平和構築と法の支配

### (1) デイトン合意

ボスニア = ヘルツェゴビナでは、1992 年から 95 年にかけて凄惨な内戦が繰り返り広げられた。犠牲者数は 20 万を超え、多くの市民が家を追われて難民・避難民化した。1995 年から大規模に行われたアメリカを中心とする北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO) 諸国による空爆により、1995 年に「デイトン合意」と呼ばれる和平合意が、ボスニア = ヘルツェゴビナ、クロアチア、セルビアの大統領によって調印され、成立した。

デイトン合意は多岐にわたる内容を持ち、国際社会がボスニアの平和構築を包括的かつ大々的な関与をもって行う意思を示したものとなった<sup>21</sup>。本稿執筆時点で、このデイトン合意成立から 9 年以上が経過しているが、各部門に責任を持つ国際機関が変更になったり、規模が縮小したりしている場合が幾つかあるが、基本的な体制は維持されたままとなっている。

ボスニアにおいて大規模な国際社会の関与が可能となったのは、欧米諸国がボスニアの安定に多大な関心を持ち、積極的な関与をする準備があったからである。現在もその事情は基本的に変わらない。ただし平和維持軍として 9 年間にわたって展開していた NATO 軍 (Implementation Force: IFOR; Stabilization Force: SFOR) に代わって、欧州連合 (European Union: EU) が EUFOR (EU Force) を組織して指揮権を受け継いだこともあり、アメリカの関与はより間接的なものになっている。しかしアメリカも平和履行評議会 (Peace

Implementation Council: PIC)や欧州安全保障協力機構(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)を通じて政策決定レベルで影響力を残し続けている。また欧州諸国は、平和の帰結としての EU 加入をスローガンにすることによって、さらに一層ボスニアの将来に責任を持つ態度を明らかにしている。

本稿の目的から確認しておかなければならないボスニアにおける平和構築活動の特徴は、紛争中に国連の権威が失墜したことにより、国連に代わる機関が全体を調整する役割を与えられたことである。つまり Dayton 合意によって、ボスニアのための特別な国際機関と云ってよい上級代表事務所(Office of High Representative: OHR)が設立された。この OHR は、Dayton 合意の解釈に関する最終的権限を持ち、文民部門の活動を調整する機関として位置づけられた。そして徐々に柔軟な Dayton 合意の解釈を根拠にして、強権的な行動をとるようになっていった。OHR が、ある種の保護領(protectorate)統治政府の機能を持っていると揶揄されるゆえんである<sup>22</sup>。

OSCE のボスニア = ヘルツェゴビナ・ミッションの代表にアメリカ人が就任する代わりに、歴代の上級代表にはヨーロッパ人が就任することが慣例となっている。現在の上級代表には、四代目のパディ・アッシュダウン(Paddy Ashdown)が 2002 年からあたっている。上級代表は、Dayton 合意履行に関与する諸国が構成する PIC の監督を受けている。上級代表にはボスニア国内では絶大な権限が与えられているが、その政策・行動を承認するのは PIC であり、時には将来の政策の方向性を提示する。

## ( 2 ) ICTY

ボスニアにおける「法の支配」関連の平和構築を見る際には、まず武力紛争中に設立された ICTY の活動から見ていく必要があるだろう。ボスニアを中心とする旧ユーゴスラビア地域での武力紛争の凄惨さに苦慮した国際社会は、国連憲章第 7 章の強制措置の権威を発動する国連安全保障理事会決議を通じて、戦争犯罪人を裁くための特別裁判所をオランダのハーグに設立した。それが ICTY であった<sup>23</sup>。

ハーグからボスニアの戦争犯罪を捜査・訴追するICTYの検察部門の活動は当初遅々として進まず、拘束された下級兵士を数少ない対象とする有様であった。また訴追してもバルカン地域の諸国の協力があまり得られなかったため、拘束できる者の数は多くはならなかった。しかし1997年にイギリスでICTYへの協力を積極的なトニー・ブレアの労働党政権が成立してからは、ボスニアで平和維持に当たるNATO軍がICTYに協力するようになり、ボスニア内で訴追された者を逮捕するようになった。また欧米諸国はICTYへの協力を、地域の諸国、およびボスニア内の各エンティティへの援助の条件として位置付け、圧力をかけた。この政策は、クロアチアのツズマン、セルビアのミロシェビッチの後の政権になってから、効果をもたらし始めた。その最大の成果が、ミロシェビッチ元大統領のICTYへの移送である<sup>24</sup>。

ICTYは、紛争中から旧ユーゴスラビア地域に国際人道法規範を適用するという強い国際社会の意思を体現した。独立国家としての歴史を持たないボスニア＝ヘルツェゴビナが、紛争直後の混乱時から戦争犯罪の問題に自力で的確に対処することが困難であったことを考えると、ICTY設立はボスニアにおける「法の支配」確立のために重要なものであったことは確かだろう。ICTYには、その後のポスト冷戦時代の国際法廷に大きな影響を与える、規範的枠組みを確立した功績もある。1993年の安保理決議808の付属文書として権威付けられたICTY規程は、1949年ジュネーブ四条約の重大違犯、戦争法規慣例違反、ジェノサイド罪、人道に対する罪、を根拠にして国際刑事裁判を行う先例を作ったという点で、国際法の歴史に残る大きな足跡を残した<sup>25</sup>。

ICTYは、戦争中であっても侵害されてはならない国際人道法の中核規定の存在を、ボスニアなどの旧ユーゴスラビア地域に示す効果を持った。これによって期待されたのは、さらなる人道的被害を抑止することと、地域に国際的基準にそった法の支配の文化の種をまくことであった。したがってICTYは国際的に遜色のない程度にまで人権規範を尊重した。死刑制度を持たず、被疑者の取り扱いや裁判手続きには細心の注意が払われた。そのことはICTYの裁判過程への信頼性を高めた一方で、審理の遅滞を招き、支出に比べて成果が不足しているという批判を招く一因ともなった<sup>26</sup>。ICTYはこうした批判に対応するために、

審理の迅速化および運営の効率化に加え、特に「大物」被疑者の逮捕を関係国に働きかけている。さらにICTYは、旧ユーゴスラビア地域における「法の支配」の普及に大きな役割を果たしてきていると主張し、地域の法律家の訓練や、現地司法機関や行政府との連携を強調している<sup>27</sup>。

OHR は当初から一貫して ICTY への協力をボスニア内の各層に促してきた。初代上級代表カール・ビルツの時代から、協力の不足こそがボスニアにおける「法の支配」の確立を停滞させる問題だと認識されていたのである。現在では状況は改善しており、一定程度の協力がボスニア内の公権力から引き出せるようになってきている。しかしもちろん協力は、まだ到底十分とは言えない

### (3) 国内司法改革

「法の支配」は当初から重要な原則として参照されていたが、PICの声明などをたどっていくと、その重要性が徐々に高まっていったことがわかる。当初は、人権規範の尊重や戦争犯罪人の処罰といった項目において、「法の支配」が適正な司法機関や警察力の確立を促す原則として言及された<sup>28</sup>。1998 年末の「マドリッド宣言」では、「自由市場経済」と「自由で民主的な社会」にとって死活的なものとして、「法の支配」および「法の支配を支える制度」が特筆され、「(次の年の)最優先課題は法の支配の確立である」と宣言された。具体的には、独立・不偏・多民族的な司法制度の創設、組織犯罪・汚職・帰還民への攻撃の訴追強化、多民族的・専門的な警察力の強化再編成、人権擁護制度の強化、憲法裁判所の強化などが、目標としてあげられた<sup>29</sup>。PICはその後も司法・警察改革などの文脈で、「人の支配ではなく、法の支配が、市民の国家との関係を定めなくてはならない」ことを強調した<sup>30</sup>。

こうした動きを受けて、2002 年に上級代表に就任したアシュダウンは、明確に「法の支配」をボスニアにとって最も重要なものとして位置付けた。アシュダウンは、「人権・法の支配部門」と呼ばれていた部門を廃止して、人権に関する活動はOSCEへと移管した上で、OHR内には「法の支配ピラー」を立ち上げた。この司法改革、法執行改革、犯罪・腐敗対策を担当する諸部門を統括する「法の支配ピラー」には、「犯罪・腐敗対策ユニット(Anti Crime and Corruption

Unit: ACCU)」、「刑事法制度・検察改革ユニット (Criminal Institutions and Prosecutorial Reform Unit: CIPRU)」、「調整ユニット (Coordination Unit: CU)」などが置かれた<sup>31</sup>。第三代の上級代表ウォルフガング・ペトリシュが、2000年に設立した独立司法委員会 (Independent Judicial Commission: IJC) の活動を助けながら、アシュダウンは、ボスニア国内の司法改革を、OHRの最重要課題として位置づけた。特にIJCに制度的な改革の立案を委ねながら、OHRは組織的な犯罪や腐敗といった、「法の支配」を制度の内側から侵食する社会的問題にメスを入れようとした。また同様の観点から、検察機能の強化に力を注ごうとした。

このような司法改革には国内勢力の抵抗が根強く、改革は簡単には進んでいない。またICTYの活動終了予定をにらんで戦争犯罪を国内裁判で扱う体制を整えなければならないが、それは十分ではない。特にスルプスカ共和国側では、戦争犯罪はほとんど扱われてきていない。改革を促す国際社会の側が英米流のコモン・ローの流儀を持ち込みがちであることも、シビル・ローの教育を受けた者が多数を占めるボスニアの司法界の反発を招く一因ではある<sup>32</sup>。だが事態は悪化しているというよりは、徐々にではあるが良い方向に向かっていると評価することはできるだろう。

なおOHRだけではなく、幾つかの他の機関も「法の支配」に関連する活動を行っている。OSCEは「人権」を柱とした活動の中で、刑事法改革を目的として、法廷監視を行っている。人身売買、戦争犯罪、帰還民への暴力、公務員の不正という、重要な争点に係わる裁判だけを選び出し、四つの地方事務所が全国を網羅する形で、広範囲な法廷記録を作っている。しかしOSCEはOHRほどには強権的な手法をとらない態度をとっており、法廷監視にあたっては決して裁判に介入せず、地方事務所では一切の評価もしないことにしている<sup>33</sup>。ただし集められた情報は、ボスニアの司法省管轄の刑事法実施評価チーム (Criminal Code Implementation Assessment Team: CCIAT) に渡され、総合的な評価および政策提言が施されることになっている。さらにOSCEは、刑務所職員の訓練や、司法へのアクセスや法律支援提供の状況に関する監視活動も行っている<sup>34</sup>。

なお警察官の監視は、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: UNMIBH)における国際警察タスクフォース(International Police Task Force: IPTF)を引き継いだ、ヨーロッパ連合警察ミッション(European Union Police Taskforce: EUPM)によって現在では行われている<sup>35</sup>。当然のことながら法執行部門の充実も、「法の支配」確立のためには重要な要素である。上級代表アシュダウンは、EU上級代表の肩書きも兼務しており、EU派遣組織を統括する立場にもある。EUPMの活動も、今後さらに平和構築活動全体の中での的確に位置づけられていくべきであろう<sup>36</sup>。

### 3. アナン事務総長報告書とボスニアの法の支配関連活動

このようなボスニアにおける「法の支配」関連の平和構築活動を、アナン事務総長の報告書の観点から見ると、何がわかるだろうか。第一に、アナン事務総長の状況認識の通りの事態がボスニアで起こり、対応策がとられていることがわかる。アナン事務総長は、国際法廷の意義を認めながらも、その効果が限定的であることを指摘し、国内の「法の支配」関連機関の改革・整備の重要性を強調した。これはまさにボスニアの平和構築において痛切に感じられた事態であると言ってよいだろう。ICTYは一定の効果をボスニアの平和構築にもたらしてきたし、今後ももたらすだろう。しかし投入した膨大な資金に比して、その効果が限定的であるという批判に、ICTYは正面からは対抗できない。そこで2010年の活動終了が既定路線とされ、それまでの間にできる限りの「大物」を拘束した上で、国内裁判に活動を委譲する、というシナリオが、すでに国連安全保障理事会によって描かれている。大規模な国際法廷から、国内司法制度改革へと、「法の支配」関連活動の力点が移動していく過程は、ボスニアの平和構築の基本的な流れになっている。

ICTYとICTR以降には、憲章7章に裏づけられた大規模な国際法廷は設立されていない。むしろシエラレオネや東チモールのように「混合法廷」が試みられている。しかも「混合法廷」の規模は小さく、またいずれも地域の特殊事情を考慮した特別なものとして位置づけられている。現地司法制度の改革・充実が、これからの平和構築においてはさらに促進されていくであろうことは、ア

ナン事務総長の報告書からも読み取ることができる。この傾向を作り出したのは、あるいは少なくとも象徴しているのは、ボスニアの事例の教訓であると言ってよい<sup>37</sup>。

第二に、より重要なことだが、そうした国内司法への関心という包括的な視野を前提にした「法の支配」の問題が、平和構築においてますます重要性を増しているといえることが、アナン事務総長の報告書の背景にあった。それはまさにボスニアの事例において顕著になった事態である。さらに興味深いのは、ボスニアにおいて、平和構築の過程において語られる他の政治的価値に対して、「法の支配」が相対的な重要性を増していったことである。具体的にいえば、「法の支配」は、当初は「民主主義」の重要性に対して後景に退く、あるいはその中に取り込まれてしまうようなものに見えた。しかし最近では、明らかに「民主主義」の重要性の感覚の減退とともに、「法の支配」が強調されるようになってきている。

そもそもボスニア紛争は、紛争に政治的・経済的利益を見出す一握りの国内外の層が引き起こし、長引かせたものであるとの見方が強かった。この見方から帰結する一つの平和構築の理論は、一般の人々に権力を与えれば、紛争が起こる構造を消すことができる、というものだった。つまり民主化が進めば、ボスニア紛争の社会構造は消滅する、というものだった。そのため初期の平和構築においては、選挙に過大な期待が寄せられた。アメリカの大統領選挙の前にボスニアの選挙を行いたがっていたというクリントン米大統領の意向が働いて、1996年の選挙は時期尚早の状況下で実施されたとの議論は根強い。欧米諸国の平和構築関与者たちは、選挙によって紛争を主導した勢力を駆逐することを狙っていた。しかしセルビア系、クロアチア系、ボスニアック系それぞれの民族主義勢力は、いずれも選挙で勝利し、正統な手続きを踏んだ上で権力を握り続けることになってしまった。したがって欧米の平和構築関与者は、ボスニアの一連の選挙を苦々しい平和構築の失敗として考えている。

第一回の国政選挙において、そしてその後の選挙でも引き続いて、民族主義政党が選出され続けたことをどのように分析すべきかについては、本稿の問題意識を超えるため、ここでは深く取り扱うことはできない。時期尚早な選挙に

よって既に選挙基盤を固めていた民族主義政党が有利になった、豊富な候補者リストを持っていた、などの理由をあげることもできるだろう。だがいずれにしてもそれは、選挙をすれば紛争の社会構造をなくすことができるという議論を失墜させる結果をもたらした。言い換えれば、平和構築の切り札としての民主化は、その効力を疑われるようになったのである。

このように平和構築の戦略的指針としての至高の地位から民主化が脱落したことにより、他の戦略的指針の再検討が求められた。そのニーズにしたがって強調されるようになったのが、「法の支配」なのである。つまり少なくともボスニアに関して言えば、「法の支配」の重要性の高まりは、民主主義の平和構築の戦略としての価値の相対的低下によって引き起こされた側面があると言えるわけである。

「過去 10 年の経験」から、「紛争終結直後の平和の定着と長期的な平和の維持は、不正に対する救済が紛争の平和的解決と公正な司法運営の正当な機構を通じて得られることに人々が自信を持つようになるまでは、達成されえない」というアナン事務総長の見解は、まさにボスニアにおける平和構築の指針としての民主主義への幻滅と裏表の関係を持つ「法の支配」の重要性を語ったものだと言えるはずである。

上級代表アシュダウンは、2003 年 4 月にイラクで「主要な戦闘」が終結した直後に、「バグダッドがボスニアから学ぶこと」という題名の興味深い論考を、イギリスの新聞に投稿した。そこにおいてアシュダウンは、ボスニアの教訓を、次のようにまとめている。

「ボスニア = ヘルツェゴビナにおいて民主主義を促進することが、 Dayton 合意後の時期には、最優先課題であった。われわれは、われわれが組織する選挙の数によって、その成功を測った。しかしながら 6 つの選挙を経た 7 年後の今、市民たちが、放漫な官僚機構、蔓延する犯罪、慢性的に欠如している雇用機会にさらされて、投票することに倦怠感を覚えていることは、昨年選挙でも示された。一方で、選挙への関心集中は、組織犯罪と腐敗に対するわれわれの努力を減退させてしまった。今になってやっと、われわれはそうした勢力と本当に対決しているし、生活水準を改善させ、ボスニアを、ビジネス、そして

投資に好ましい国にしようとしている。ボスニアにおいてもイラクにおいてと同様に、全てが法の支配の早期確立に依存している。経済の活性化、自由で公正な政治システム、市民社会の発展、警察と裁判所に対する公衆の信頼、この過程は連続的なものである。もちろん両国の間の全てが同じであるわけではない。・・・しかし相違がどのようなものであろうと、民主的発展の基礎としての法の支配確立の至高の重要性は、同じである。そしてここでも最初の数時間が、最も重要である。ボスニアにおいてもコソボにおいても、法の支配を早期に確立しなかったことによって、われわれは苦い代償を支払った。それはバグダッドでは繰り返してはならない間違いである。」

2003年イラク戦争の「主要な戦闘」の早期終結と、その後の治安情勢の困難は、あらためて平和構築の難しさ、そして紛争後社会における「法の支配」の確立の戦略的な重要性を、国際社会に痛感させることになった。それは米英を中心とする安全保障理事会常任理事国の関係者にとって特にそうであつたであろうし、アナン事務総長にとっても同じであつたはずである。言うまでもなく、アシュダウンが2003年4月に警告していたことは現実のものとなり、イラクは、もちろんボスニアとは異なる形ではあるが、同じ性質の問題を抱えることになってしまった。しかも状況はさらに深刻であるかもしれない。イラクを一つの極端な例あるいは典型例とする紛争後社会の混乱を「法の支配」の確立によってどう乗り切るかは、安全保障理事会構成国の主要な関心事であり、さらにアナン事務総長の問題関心事でもある。そして当然ながら、ボスニアで平和構築にあたる者にとっても、その他の地域で平和構築にあたる者にとっても、大きな問題関心事なのである。

## 註

本稿は、科学研究費補助金若手研究(A)「平和活動による法の支配の確立 - 旧ユーゴスラビアでの諸活動を中心にして - 」(平成14-16年度)の研究成果の一部である。

<sup>1</sup> 篠田英朗『平和構築と法の支配: 国際平和活動の理論的・機能的分析』(創文社、2003年)。

<sup>2</sup> UN Document, S/2004/616, 23 August 2004.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 14. アナン事務総長は、特に、ICTYとICTRが合わせて2000以上ものポストを持ち、国連通常予算の15%に匹敵する2億5千万ドルの年間予算を計上していることを特筆する。また効率的な運営が可能になるように裁判官などの人選を行うことの重要性や、訴追政策(prosecutorial policy)が公正明大な戦略にもとづいてなすべきことの重要性を力説する。*Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>5</sup> ICCへの支持を表明するものの、報告書のうちICCを正面から論じているのはわずか一段落にすぎない。なおそこでアナン事務総長は、安全保障理事会が果たすべき役割の大きさについて強調している。*Ibid.*, p. 16.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 3, 4.

<sup>7</sup> *ibid.*, p. 4.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>18</sup> "A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change," UN Document A/59/565, paras 221-230.

<sup>19</sup> *Ibid.*, paras 261-269.

<sup>20</sup> *Ibid.*, paras 229-230.

<sup>21</sup> 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年、215-239頁、参照。

<sup>22</sup> ボスニアを事実上の保護領化している機関だと揶揄する見方もある一方で、実はOHRには巨大な権限に比べて実質的な統治能力が不足していることを揶揄する見方もある。実際のところ、OHRの持つ広範囲の権限と、たとえばOSCEが持つ豊富な資金と現地展開度のずれは、ボスニアにおける両者の微妙な関係の背景にある問題である。

<sup>23</sup> See United Nations Security Council Resolution 808, 22 February 1993, UN Document S/RES/808.

<sup>24</sup> ミロシェビッチ元大統領は、当初コソボ紛争に関する罪でICTYから起訴されたが、後にボスニア紛争における罪でも起訴されている。

<sup>25</sup> See UN Security Council Resolution 827, 25 MAY 1993, UN Document S/RES/827. See also Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), presented 3 MAY 1993, UN Document S/25704.

<sup>26</sup> 1993年に276,000ドルだったICTYの年間予算は、2004年・2005年度の二年間での予算額で271,854,600ドルにまで膨れ上がった。See the website of ICTY, "General Information," <<http://www.un.org/icty/glance/index.htm>>. 2005年4月までに起訴された164人のうち、72人の刑が確定しているが、64人が拘束中であり、13人が未拘束である。特に未拘束者の中にラドヴァン・カラジッチ(Radovan Karadzic)やラトコ・ムラジッチ(Ratko Mladic)などの戦争指導者の「大物」が含まれていることが、問題視されている。See the above website, "Key Figures of ICTY Cases," <<http://www.un.org/icty/glance/index.htm>>.

<sup>27</sup> See the above website, "Bringing Justice to the Former Yugoslavia: The Tribunal's Five Core Achievement; 5. Strengthening the Rule of Law," <<http://www.un.org/icty/glance/index.htm>>.

<sup>28</sup> 篠田、前掲論文、223頁、参照。

<sup>29</sup> PIC Main Meeting, "PIC Madrid Declaration: Declaration of the Peace Implementation Council,"

December 16, 1998,” <[http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=5190](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5190)>, Sec. 12-1. See also PIC Main Meeting, “PIC Declaration – Annex: The Peace Implementation Agenda Reinforcing Peace in Bosnia And Herzegovina - The Way Ahead,” December 16, 1998, <[http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=5191](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5191)>.

<sup>30</sup> PIC Main Meeting, “Declaration of the Peace Implementation Council,” May 24, 2000 <[http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=5200](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5200)>, Sec. 3.

<sup>31</sup> See OHR, The Rule of Law Pillar, <<http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/>>.

<sup>32</sup> 2004年11月におけるOHR法務官とのインタビュー。

<sup>33</sup> 2004年11月におけるOSCE法廷監視法務官とのインタビュー。

<sup>34</sup> OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, “Human Rights,” “Rule of Law: “Supporting a Strong, Independent Judiciary”

<[http://www.oscebih.org/human\\_rights/rule\\_of\\_law.asp#1](http://www.oscebih.org/human_rights/rule_of_law.asp#1)>.

<sup>35</sup> UN Security Council Resolution 1035, 21 December 1995, UN Document S/RES/1035 (1995), Sec. 2.

<sup>36</sup> UFORは、IPTFと比べても現地警察に協調すぎ、より積極的に職務を遂行すべきだという意見は、国際機関職員の間で広まっている。2004年1月における、OHR、OSCE、UNHCR職員に対するインタビュー。

<sup>37</sup> ただし今後は国際刑事裁判所(International Criminal Court: ICC)がどのように平和構築の過程で用いられるのかに注意していく必要がある。