

第7章
治安部門改革（SSR）における司法改革
—コソボにおける経験を参考として—

太 清 伸

（広島大学大学院国際協力研究科博士課程後期）

はじめに

近年、紛争を経験した社会において、法の支配を根付かせる活動が行われている。国内法や裁判制度の機能不全や腐敗といった状況が、一部の権力者による独裁を許し、また社会内部での恣意的な武力の行使を導いて、紛争後社会の持続的な平和への大きな障害となるためである。国際社会によって行われる司法改革は、このような「法の支配の空白（rule of law vacuum）」と呼ばれるものに対処するための一連の支援を表している。

他方、肥大化・腐敗の結果、治安維持を担えなくなったばかりでなく、それ自体が治安を攪乱する要因となった軍隊などの治安部門に対する対処も、紛争地域が自力で治安を維持し、持続的な平和を達成するために国際社会によって重要視されてきた。国際社会によって行われる治安部門改革（SSR）は、治安部門の能力向上・体質改善を通して、国際社会の支援が去った後も、紛争後社会が自力で治安を維持し、紛争の再発を予防するための能力を持つことを目的としている¹。

最近では、司法改革はSSRの文脈で語られるようになってきている。平和構築の文脈に位置づけられるようになった初期のSSRでは、軍隊の改革に焦点があてられる傾向にあったが、次第にその範囲は、警察を含む政府直属の治安組織、民兵を含む国家の支配外の武装集団、司法制度までも含むとする議論が増えてくるようになった²。この背景には、SSRを構成するそれぞれの活動が連関して問題に取り組む包括的な視点がなければSSRの目的の達成できないという国際社会の反省があった。司法改革まで含む広義のSSRでは、法の支配を打ち立てることもまた、持続的に国内秩序を維持するために、必要な要素として認識されているのである。

それでは、司法改革はSSRの文脈でどのようなことが求められているのだろうか。本稿では、司法改革がもつ方向性、目的、必要とされる文脈、活動範囲に焦点をあてながら、司法改革がSSRの中でどのような意味をもつのかを検討する。次に、国際社会における司法改革への実際の取り組みを検討する中で、どのような課題があるのかについて明示する。なお、司法改革の中で、過去に生じた大規模な犯罪に対処する移行期の正義（transitional justice）の問題も非常に重要であるが、二村まどかによるコラムで扱われるため、ここでは言及しない。

¹ 藤重博美「紛争後の治安部門改革（SSR）を支援するドナー間の連携と調整問題」『名古屋商科大学経済学論集』53巻2号（2009年3月）226-227頁。

² Michael Brzoska, “Introduction: Criteria for Evaluating Post-Conflict Reconstruction and Security Sector Reform in Peace Support Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 1, March 2006, p.3.

I 司法改革の理論的分析

1 法の支配

SSRにおける司法改革の意味を見出すうえでまず必要となるのは、司法改革が示す方向性に着目することである。この点、司法改革が目的とする法の支配という概念に焦点を当てることが有用である。

篠田英朗によれば、法の支配という概念は、元来、「人の支配」の対概念であり、権力者による恣意的な統治を排して、法による社会の統治を意味していると指摘されている。しかし、その具体的な意味内容として、単に国家の統治機構が法的な手続きにしたがって運営され、権力者の恣意的意向によっては動かされないという実定法主義にそった法の支配観のほかに、適正な法的手続きをへてもなお、決して逸脱してはならない根本規範の存在を認める、自然法的な思考枠組に依拠した法の支配観の存在が歴史的に確認されてきた。前者を狭義の法の支配、後者を広義の法の支配と呼ぶ中で、国内社会の実定法を超えて介入主義的性格を伴って行われる平和構築活動を支えるのは、広義の法の支配であるとする³。

国際社会がもつ法の支配についての視点も同様に、広義の法の支配に則っていると言えるだろう。例えば、『紛争社会・紛争後社会における法の支配と移行期の正義』と題される事務総長報告において、法の支配の意味内容が次のように示されている。「すべての人々、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、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」⁴。この報告における法の支配が求めるものは、すべての人々、制度、国家が単に法に則っているべきということの意味する以上に、則るべき法自体が、国際人権規範基準に合致しているべきであるという意味も包含しているのである。

しかしながら、国際社会によってこのような形で追求される法の支配は、問題がないわけではない。なぜなら、国際社会による広義の法の支配は、特定の価値観を国内的な法の支配の不備・欠陥を前提にして、追求されるという側面も有しているからである⁵。このことは時に、現地社会の法体系と出会う中で摩擦となり、現地社会から受け入れられないという可能性も存在している。この点で、現地社会の主體的な関与を得て、持続的に現地で根ざすための視点が必要とされる。

上記のような問題があるにせよ、広義の法の支配を目的にもつ国際社会の司法改革は、単なる法による統治を目指すだけでなく、公正で社会を構成する人々の人権に配慮し、また腐敗を導かない視点が必要とされる。

2 司法改革とは

それでは、紛争後地域の法の支配確立を目指す司法改革は、SSRの中でどのような活動が

³ 篠田英朗『平和構築と法の支配』（創文社、2003年）29-33頁。

⁴ United Nations, “Report of the Secretary General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies,” UN Document S/2004/616, 23 August 2004, para. 6.

⁵ 篠田『平和構築と法の支配』47頁。

求められているのだろうか⁶。そもそも、紛争地域において法・裁判制度の能力不足、腐敗、過度な政治的影響また人材の不足といった問題は、紛争の結果でもあり、同時に紛争再発の原因でもある。例えば、紛争がいったん落ち着いた社会であっても、頼るべき司法制度のないところでは、個人間の紛争を法によって解決できないだけでなく、警察や軍隊が権力者の命令によって人権侵害に関与する可能性もある。そして、差別的な法が存在する地域では、民族間の不満が緩和されることはない。したがって複合的な脆弱性を抱えた法・裁判制度を再構築し、能力強化および体質改善を図ることは、紛争後社会が、自力で治安を達成するためにも、また、持続的な平和を築くというSSRの目的達成のために、不可欠な要素となる。

経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD/DAC）のSSRガイドラインでは、SSRが取り扱う四分野の一つとして裁判・法執行機関という分類を設けている。その中には、司法制度、法務省、刑務所、刑事捜査および訴追部局、人権委員会とオンブズマン制度、慣習および伝統法制度に対する支援が含まれている⁷。

紛争地域で法の支配を打ち立てるためには、司法改革は単に法・裁判制度の改革のみでは足りず、実質的な法執行活動などを可能にし、紛争後社会に暮らす人々が公平に裁判制度の利用を行うための政策、手続きなどを発展させることも必要となる。さらに、裁判官、検察官、弁護士だけでなく、裁判所書記官や行政官など現地の各種法律家の養成も、法・裁判制度が持続するために欠かせない活動である。また、現地のNGOや市民社会組織の強化も現地の人々の司法機関に対する意識を高め、司法機関に対する監視を促進することによって、腐敗を防ぐという観点から、重要な要素となる⁸。

3 司法改革のSSRの中での位置づけ

これまで、SSRの枠組みの中で、司法改革に対する注目は他の分野と比べて小さいものであった。SSRの文脈では中核の組織である、軍・警察改革に相対的に多くの注目があつまり、司法改革および刑務所改革は軽視される傾向があった。この状況は、SSRの中でマックス・ヴェーバー（Max Weber）が近代国家の定義として指摘するような「国家の正統な物理暴力行使の独占」を、まず優先的に目指すという視点から生まれたものであると言える⁹。しか

⁶ 司法改革（Judicial Reform）という用語自体は統一して使われているわけではなく、それぞれの政府や開発援助機関によって異なった呼び名が使われている。これは、それぞれの機関が、それぞれの能力や関心に応じて、法の支配を根付かせる幅広い活動の中でも異なる角度からアプローチをしていることに起因していると指摘される。他にも、“administration of justice,” “legal reform,” “justice system reform,” “justice sector reform,” “rule of law reform”などの用語が指摘されている。See Peacebuilding Initiative, www.peacebuildinginitiative.org/index.cfm. 本サイトは、ベルギーに本部を置く、国際人道政策・紛争研究協会（The International Association for Humanitarian Policy and Conflict Research）が国連平和構築支援事務所とハーバード大学と共同のもと、情報共有等を通じて、平和構築実務家等のネットワークを構築するために作成している。

⁷ OECD/DAC “DAC Guidelines and Reference: Series Security System Reform and Governance,” 2004, pp.20-21.なお、本稿における司法改革には刑務所改革は含まず、警察改革と同様に隣接分野の改革としてみなす。

⁸ Shelby Quast, “Justice Reform and Gender,” Megan Bastick and Kristin Valasek, eds., *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008. p.1.

⁹ マックス・ヴェーバー『職業としての政治』脇圭平訳、岩波文庫、1980年、9頁；Brzoska, “Introduction,” p.5.

し、これまでの経験を反省するなかで、司法改革を軽んじることは、最終的にSSRの目的達成のうえで、障害となることが指摘されるようになっていった。

具体的な文脈では、司法改革のない警察改革は最終的に期待する効果を得られないということが指摘されている¹⁰。例えば、OECD/DACの『SSRハンドブック』では、南アフリカのアパルトヘイト後の新政府の警察改革を取り上げ、多くの国際援助が集中したものの、「司法制度の脆弱性に対処しない警察改革は失敗とまではいかななくても、持続することが不可能である」と指摘されている¹¹。また、ハイチ、東ティモール、コソボ、ルワンダでも同様の指摘がある¹²。

現在では、SSRの中でも特に、法の支配に関連する支援では、警察・司法・刑務所の三分野を「司法三本柱 (Justice Triad)」としてとらえ、単に司法支援に注目するだけでなく、三者を一体の改革として総合的な視点で取り組むことが重要視されてきている。ラマ・マニ (Rama Mani) は以前よりこの点について以下のように指摘している。

3つの独立した制度が、法の支配改革の中で最も重要なものとして明確になっており、それは、司法制度の三脚もしくは三本柱として言及される。それらはすなわち、司法制度、警察、刑務所である。これらの機関は相互に関連している。警察官が一度容疑者を捕まえたならば、拘置所は、裁判までの間、彼らを安全に保護する必要がある。適切に機能し、信頼に足る裁判所は、容疑者に対して公平な裁判を与える必要がある。そして、人道的な刑法制度は、有罪が確定した者を宣告の期間、監禁する必要がある。もしこのうちの三本柱の一つでも、弱く、効果のないものであるならば、他の2つの機関の働きが損なわれ、役に立たないものになってしまうだろう¹³。

以上のように、紛争後地域に法の支配を打ち立てる活動の一翼を担う司法改革はこれまで、SSRの活動の中では当初あまり注目をされない分野ではあったものの、SSRによって紛争地域が独力で秩序を維持し、持続的な平和を築く上で、重要であると認識されるようになった。ただし、SSRの中で法の支配を打ち立てるうえで心すべきは、警察・司法・刑務所のどれかひとつのみの改革では、警察改革の目的を達成することができないという点であった。この視点から、警察・司法・刑務所改革の三本柱を一体として改革を推し進めていくのと同様に、他のSSRの活動も見ながら、包括的な観点から改革を行うことが必要とされるようになった。

¹⁰Scott N. Carlson, Esq, “Legal and Judicial Rule of Law Work in Multi-dimensional Peacekeeping Operations: Lessons-Learned Study,” UN Department Peacekeeping Operations, Best Practice Section, March 2006. p.2. http://ar.unrol.org/files/Legal%20and%20judicial%20RoL%20work%20in%20multi%20dimensional%20pKping%20operations%20_Lessons%20Learned%20Study.pdf.

¹¹ OECD/DAC, “OECD/DAC hand book on Security System Reform: Supporting Security and Justice,” 2007, p.197.

¹² Quast, “Justice Reform and Gender,” p.2.

¹³ Rama Mani, *Beyond Retribution: Seeking Justice in the Shadows of War*, Cambridge, 2002, p.56.

4 司法改革が行われる局面

国際社会によって司法改革が行われる局面となるのは、主にある程度治安が安定した後となる。依然として武力衝突が発生している局面では、まず外部の勢力が介入を行い地域の治安を確保することが優先される。最近では、国連7章などによって授權を受けた多国籍軍などが介入し武力を止めさせ、国連平和維持軍などに引き継いで、紛争当事者同士の引き離しや、停戦監視などの平和維持活動を行うのが一般的である。軍事活動によって当面の治安が確保されると、次に国際社会によって派遣された警察要員が、現地の警察の監督役となり治安維持にあたらせるようになる¹⁴。このように、早急な治安の確保が求められる局面においては、「法の支配の空白」がある程度まで、外部の治安部隊、平和維持軍、文民警察官によって埋められる状態となる。しかし、この状態では外部の勢力によって、当面の治安が確保されている状態であり、国際社会の支援なしには秩序を維持することはできない。

したがって、次の段階で問題となってくるのは、どのようにして、「法の支配の空白」を自己の能力で満たし続けるのかという点である。治安が確保された局面では、紛争後の社会が独自で法の支配を維持できるようにするための方途が模索される。この点について、これまでの反省では、法の支配がどんなに洗練され、また緻密に組み立てられたとしても、適用する文脈を検討せずに外部から押し付けられた改革は、成功せずに法の支配を持続させることが出来ない点が指摘されており、国際人権基準に合致しながらも現地のオーナーシップとリーダーシップ、そして改革への力になるグループを支援することが必要とされる¹⁵。

つまり、紛争後地域の法の支配は、現地の能力強化とオーナーシップそして人々の参加がなければ、持続的なものとなることができない。特に司法改革の分野では、社会の不安定につながるような要因を除去するという観点から、国際法体系に根差しながらも、法・裁判制度の作成の段階から、現地の人々の参加を促進しつつ、また現地の文化などを加味したうえで、法・裁判制度・文化を再構築していく必要がある。持続可能な法の支配および法・裁判制度を築くために、このような長期的な視点が必要とされる¹⁶。

5 司法改革の活動類型

では、持続可能な法の支配を打ち立てる一翼を目指す司法改革にはどのような活動があるのだろうか。ここでは、司法部門改革の具体的な活動を取りあげ、その概況を説明する¹⁷。

¹⁴ 藤重博美「破綻国家再建における秩序回復と民軍関係」上杉勇司・青井千由紀編著『国家建設における民軍関係：破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』国際書院、2008年、98-99頁。

¹⁵ United Nations, “Report of the Secretary General on the Rule of Law,” para. 17.

¹⁶ 篠田によると、法の支配の概念は、本質的に西欧流の発想を基盤しており、このために、現地社会の中で文化的葛藤にさらされる可能性がある」と指摘しており、永続的な平和を構築するためには、「法の支配の現地化」こそが平和構築で目指されなければならないと述べている。篠田『平和構築と法の支配』193頁。またこの観点からの、紛争地域における司法改革の現状と課題については、篠田英朗「平和構築における政治・法制度改革」大芝亮、藤原帰一、山田哲也編『平和政策』有斐閣、2006年を参照。

¹⁷ Elin Skaar, Ingrid Samset and Siri Gloppen, “Aid to Judicial Reform: Norwegian and International Experiences,” Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 2004 pp.6-8 を主に参照した。

(1) 国内法改革

紛争後社会における国内法改革は、司法改革の中でも根幹にあたる部分である。なぜなら、適切な法的枠組みなしには、どのような司法改革が行われたとしても、その効果を発揮することはできないからである¹⁸。多くの紛争後社会において存在している法的枠組みは、古い時代のものであったり、紛争後社会には適用できないものであったり、紛争の原因となった政治体制の病理をそのまま反映しているなどの問題をはらんでいる。また、法が国際人権基準に合致しておらず、さらなる人権侵害を生み出す可能性があるなどの問題もある。これらの問題に対して取り組まない限り、何が適用できる法体系なのかに対して混乱が生じ、その後の裁判改革を始めとしたその他の改革が準拠する基盤が存在しない状況となる。

国内法改革においては、国際社会が、政府や立法機関に対して技術的な支援と助言を行い、国際条約の批准・加盟支援や新たな国内法の起草の手助けを行う。改革の大部分は、憲法、刑事法、刑事訴訟法、司法制度の法的枠組みに関連するものであるが、市民権および選挙にかかわるものもまた同様に扱われる。この際には、国際人権法などの国際法は、国内法を形成する際のガイドラインとして用いられることになる¹⁹。ただし、法を現地に根付かせるためには、現地の人々を広く巻き込み、これまでの法文化や伝統も最大限に配慮する姿勢が必要とされる。

(2) 裁判所改革

裁判所改革が目指すものは、裁判所の効率性、能力、反応の速さを向上させることである。この目的のもと、裁判所改革には、裁判所の法的枠組みの改革、上訴の回数を決定する裁判階層の設定、および裁判手続きの改革が含まれる。これらの改革は、人々の裁判を受ける権利の確保、裁判所の効率性、専門性、公平性そして、司法の独立に貢献する。また、裁判所の設備の設置や法律関連の資料（裁判所図書館、判例法・他の法律文書の普及など）のアクセス向上も裁判所改革に含まれる²⁰。

(3) 裁判所行政の改革

裁判所行政の改革は、法的手続きの全体の効率性を改善し、司法の独立と権威を高めることを目的としている。この分野の改革では、いかに司法に対する政治的な影響力を排するかという点が主眼となる。たとえば、予算上での司法の自治を確立することは、政府が予算の割り当てを通じて、司法に圧力を加えるのを排除する働きがある。さらに、裁判官の任命・任期・懲罰・異動・弾劾に関する手続きの改革を行うことも、司法の独立を追求するうえで、重要な要素とみなされている。また、適切な賃金等の確保など、裁判官が在任中に関する条件を整備することは、裁判官自身の腐敗を減らす意味でも効果があることだと認識されてい

¹⁸ Louis Aucoin “Building the Rule of Law and Establishing Accountability for Atrocities in the Aftermath of Conflict,” *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol.8, No.1, 2007. pp. 38-39.

¹⁹ Richard Sannerholm, “Legal, Judicial and Administrative Reforms in Post-Conflict Societies: Beyond the Rule of Law Template,” *Journal of Conflict and Security Dialogue*, Vol.12, No. 1, 2007, p.79.

²⁰ Elin Skaar, Ingrid Samset and Siri Gloppen, “Aid to Judicial Reform: Norwegian and International Experiences,” Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 2004, p.7.

る。そして、裁判所内部の裁判官任命の性別的、民族的、社会的背景のバランスへの配慮と透明性への確保も、裁判所の多様性を促進し紛争後の司法機関に対する信頼を取り戻す意味で、重要な要素となる²¹。

(4) 法曹界への支援

法曹界とは、主に、法律家協会、弁護士会、アドボカシーグループ、NGOなどが含まれる。これらの法曹界を支援し、強化することは、現地の人々の法の支配に対する積極的な参加を促進し、持続的な司法改革を可能にする土壌を生み出すために、重要である。

(5) 法学教育・訓練改革

法学教育と訓練制度の改革は、人権基準に合致し、十分な能力と意識を持った法律家を長期的に確保するうえで、重要な要素である。リチャード・サナーホルム (Richard Sannerholm) によれば、これまでの司法改革では、短期的な要請を満たすために、早急に裁判官候補者を選出し、訓練を行い、任命することに対しては行われてはいたものの、長期的な視点から法学教育やロースクール設立に対してあまり注目はなされなかったと指摘している²²。持続的に司法に携わる人材を輩出していくことは、持続的に法の支配を維持していくために必要と言える。法学教育・訓練制度の改革は具体的に、カリキュラムと授業科目の改編再構築、ロースクールの設立、公的な司法訓練センターの設立、法律家や他の法にかかわる実務家の訓練が含まれている。これは、法律に携わる者の、専門家能力と人権意識を高めることを目的としている。さらに、法学教育・訓練の質の維持のために、この分野の評価機関も必要とされる²³。

(6) 人々の司法制度を利用する権利の向上にかかわる改革

人々の司法制度利用の権利を満たすためには、国家の司法制度が人権原則や基準に合致した正規または非正規のメカニズムを通じて、紛争を解決し、不満に対する十分な対処を行う能力を持つ必要がある。したがって改革の焦点は、純粋な司法制度のみでなく、裁判外紛争処理 (ADR)、オンブズマン機関、伝統的な紛争処理機関などといった裁判制度よりも一段敷居の低い紛争処理手段の設置にも当てられる。加えて、公的な法律相談や市民社会の法律助言機関、そして法的な権利意識と権利主張の手段についての意識向上を目指した法律リテラシーへの支援も改革に含まれる²⁴。紛争を法的に解決して、武力紛争に発展することを防ぐ手段を幾重にも混ぜることで、紛争後社会が再度武力紛争に逆戻りしないようにすることが求められている。

²¹ *Ibid.*, pp7-8.

²² 短期的な要請を満たすための活動は、必要であると述べているものの、長期的な法律家の不足という状況には対処しきれないと指摘している。Sannerholm, "Legal, Judicial and Administrative Reforms," p.83.

²³ Peacebuilding Initiative

²⁴ Skaar, Samset and Gloppen, "Aid to Judicial Reform: Norwegian and International Experiences," Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 2004, p.8.

II 事例研究：コソボ

それでは実際の司法改革は、どのような問題に直面しているのでしょうか。ここでは、コソボにおける司法改革を手掛かりにして、問題点を探る。

1 司法改革の背景

セルビアの一部であったコソボでは、住民構成としてアルバニア系住民が大多数を占めており、以前から独立の要求があった。1991年に独立の是非を問う住民投票で99%の独立支持を得たものの、セルビア政府が独立を認めず、アルバニア系住民の独立運動が活発化していった。1990年代の後半に入ると、国外のアルバニア系住民によって設立された組織を起源にもつコソボ解放軍（KLA）がコソボ内でゲリラ活動を活発化させるようになり、セルビアの警察官や一般市民に対する攻撃が増えていった。他方、1998年に入り、ゲリラ活動に対応するため、セルビア側の特殊部隊による応酬がコソボ全土に広がるようになると、ゲリラ活動に参加していないアルバニア系の住民までも巻き込むことになり、多数の難民を発生させた。その後、北大西洋条約機構（NATO）の空爆を受けたことによってセルビアがコソボから撤退、安全保障理事会決議1244を受けて、国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）が創設され、コソボを国連の暫定統治下に置くことが決定された²⁵。

コソボの治安の維持を行っていたセルビア当局が撤退したことによって、1999年にUNMIKが到着したときには、すでに司法制度が崩壊していたといわれている。アルバニア系住民のコソボへの帰還に伴い、非アルバニア系住民に対する略奪、放火が相次ぎ、殺害や誘拐も日常化していった。また、麻薬・女性の売買も明らかになり、希少資源の支配を求めて、ギャング同士の抗争も見られるようになった。さらにKLAが戻る中で、自己の行政枠組みを勝手に導入するようになっていった²⁶。

このようなコソボの法の支配の空白の状況を前にして、最初の課題となったのが、治安の確保であった。北大西洋条約機構（NATO）、コソボ治安維持部隊（KFOR）、そしてUNMIKの国際文民警察の展開を通して、治安を確保する一方で、KFORはコソボにおける平和と秩序を目的として、大規模な犯罪者の逮捕を行っていった。この結果、司法制度が機能していないコソボにおいて、多くの未処理案件を残すことになった²⁷。このためUNMIKは司法制度の再構築を目指す必要性が生じた。

2 司法改革の状況

UNMIKのマנדートには、司法に関するものが存在しておらず、このため、治安は国際社会によって確保の努力がなされているものの、機能不全となっている現地の司法制度が排他的な管轄権を独占しているような状態であった²⁸。KFORが多くの被疑者を拘束する中で、

²⁵ UN Security Council Resolution 1244, UN Document S/RES/1244, 10 June 1996.

²⁶ Hansjorg Strohmeyer, "Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor," *American Journal of International Law*, No. 95, 2001, p.48.

²⁷ *Ibid.*, p.49.

²⁸ Michael E. Hartmann, "International Judges and Prosecutors in Kosovo: A New Model for

司法制度も早急に逮捕者に対応し、刑事裁判を行う必要があった。このため、治安確保の観点から、適用する法の設定と裁判官・検察官の任命を急ぐ必要があった。

(1) 適用する法の特定

最初に出されたUNMIKの行政指導によって、1999年3月24日以前に発効する法を、国際人権法そして安保理決議1244に一致しているとの前提のもと、適応する法として設定がなされた²⁹。しかし、アルバニア系の法律家はこの点について非常に強い反発をおこしたのである。なぜなら、この時点で適用されているのはセルビアの法体系であり、コソボのアルバニア系住民にとっては、セルビア側が用いた差別的な政策を推し進める原動力であったという認識があったためである³⁰。そこでアルバニア系法律家は、1989年3月22日に発効されたコソボ刑事法と他のコソボ地域法の適用を求めるようになった。最終的にUNMIKは、最初に発表した決定を再度決定する形で、1989年3月に発効された一連の法律を適用することを決定した³¹。

(2) 裁判官・検察官の任命

コソボにおいて、アルバニア系住民はセルビアの当局によって政府系のポストから排除されてきた背景があり、とくに、これまで裁判官などの職につくアルバニア系住民は非常に限られてきた³²。加えて、セルビアの当局がコソボから撤退していく中で、これまで多数派を占めてきたセルビア系裁判官が次々と辞職していくと、早急な裁判官の任命が必要となっていく。UNMIKにおいては、セルビア側に対する差別への懸念から、一度は国際スタッフの裁判官の導入も考えたものの、現地の裁判官を多く任命する方針をとった³³。

1999年に「裁判官任命に関する共同諮問評議会（JAC）」が設置され、国連の事務総長特別代表（SRSG）が、計55名の現地裁判官および検察官を任命した。多くがアルバニア系によって占められていたが、これは、セルビア系がアルバニア系の暴力を恐れ、コソボにすでに残っていなかったという点と、残っていたとしても、新たな政府に参画する意思を持ち合わせていなかった点に起因していた³⁴。その後すぐに、民族的な差別性が明らかになっていった。コソボのアルバニア人が運営する司法制度は、セルビア人に対して差別的な扱いをする一方で、アルバニア人に対しては、よりひいき的な扱いをするようになった³⁵。この状況下において、多くのアルバニア系の被疑者は捜査が始まる前段階で解放される状況であった。

Post-Conflict Peacekeeping,” United States Institute of Peace Special Report, No. 112, 2003, p.1.

²⁹ UNMIK Administrative Direction No.1999/1, UNMIK/DIR/1999/1, 31 August 1999.

³⁰ Strohmeyer, “Collapse and Reconstruction of a Judicial System,” p.58.

³¹ ただし、アルバニア系裁判官において、1989年の法律で含まれていない、薬物取引や戦争犯罪といった問題は1999年の法律を参照している。Simon Chesterman, “Justice Under International Administration: Kosovo, East Timor, and Afghanistan,” New York: International Peace Academy, 2002, p.5.

³² これまでに、コソボの裁判官756名のうち30名のみがアルバニア系であった。United Nations, “Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo,” UN Document S/1999/779, 12 July 1999, para.66.

³³ Chesterman, “Justice Under International Administration,” p.5.

³⁴ Michael E. Hartmann, “International Judges and Prosecutors in Kosovo,” p.5.

³⁵ *Ibid.*

アルバニア系コソボ人の判事たちがこのような対応をした背景には、アルバニア系がセルビア系に対して敵意を持っていただけでなく、アルバニア系法律家がアルバニア系住民に対して不利な判断を下した際に、共同体より排斥されることの恐れを感じていたためとも指摘されている³⁶。裁判官における差別性とコソボのアルバニア社会からの圧力を感じ、KFORは、KFOR司令官（COMFOR）に対して、裁判官より釈放の決定が出たとしても、被疑者を勾留しておくように要求をするようになった³⁷。

民族的に傾いた性質をもった司法制度に対して反応する形として、SRSGは国際裁判官と検察官を任命して、コソボの地方裁判所と最高裁判所に派遣した³⁸。当初、国際スタッフは数の上で、現地のスタッフと比べて劣勢にあり、投票上でも不利となり、裁判所の民族的な差別の傾向がしばらく続いていた。最終的にSRSGはUNMIK決議 2000/64 を採択し、裁判官パネルにおいて、国際裁判官が過半数を占めるような決定を行った³⁹。

このように、コソボにおいては、現地のオーナーシップの尊重と民族間で差別的でない裁判システムの設置という二つの要請の間でのジレンマに直面することとなった。結果として、両者の間でのこのような状況は解決されることはなく次第に国際スタッフと現地スタッフとの間で、分業状態ができてくるようになった。一方で、現地裁判官・検察官は、大部分の刑事、民事裁判を扱い、他方で、国際裁判官・検察官は、民族間暴力と組織的犯罪を取り扱うという状況であった。問題なのは、現地と国際裁判官・検察官の間で戦略的な相互関係が構築されず、状況が改善されたにも関わらず、最終的な目標とされた技術移転がなされなかった点であった。

2008年2月17日に、コソボは独立を宣言した。このことにより、UNMIKは次第にコソボから撤退していき、欧州連合（EU）主体のミッションに引き継がれていくことになった。新たなEUミッションの一部分として、欧州連合・コソボ法の支配ミッション（EULEX Kosovo）が2008年2月に設立され、EULEX Kosovoには、2000名を超えるヨーロッパ出身の裁判官・検察官・警察官が派遣され、現地のコソボの裁判官・検察官と共同して活動することになっており、現地のオーナーシップと民族的な偏りのない司法制度の両者を目指すEULEX-Kosovoの活動が今後も注目される。

(3) その他の改革

コソボにおける司法改革は、法の支配の空白に緊急的に対応することが求められたため、迅速な適用法の設定や、裁判官の任命が大きな焦点になったものの、他の改革も並行して行われた。まずは、物理的な裁判所や設備の再構築である。武力衝突によって深刻な被害を受けていたため、司法改革の中で、裁判所の再建が重要課題の一つとして取り上げられた。紛争によって、裁判書類や公式な裁判記録のひな形などが使えない状態になっており、SRSGによって指名された裁判官が、自身のタイプライターを用いながら裁判記録や裁判所決定文

³⁶ *Ibid.*, p.6.

³⁷ Chesterman, “Justice Under International Administration,” p.5.

³⁸ UNMIK Regulation No.2000/6, UNMIK/REG/2000/6, 15 February 2000.

³⁹ UNMIK Regulation No.2000/64, UNMIK/REG/2000/64, 15 December 2000.

書の起草などを行っていた状況の中で裁判所の建設が進んでいった⁴⁰。

次に、裁判官の訓練についてである。事務総長報告において、コソボのアルバニア系法律家に対して、紛争後の状況にすぐに効果を与えるため、国内法および国際法に関する訓練プログラムを始める必要があることが指摘された⁴¹。しかし、実際に実施段階になり、国内法の中身にあたる部分について、UNMIKとアルバニア系法律家との間で交渉が難航した背景もあり、迅速性が重要とされるプログラムの実行が遅れることとなった⁴²。

3 司法改革が直面する問題

以上、コソボにおける司法改革の状況について概観したが、次の三点の問題が指摘できるだろう。第一の問題は、コソボにおける司法改革が、持続的な法の支配を確立するという側面よりも、むしろ緊急の治安確保の側面を持っていたという点である。コソボでの司法改革は、警察活動によって得られた大量の逮捕者に対して即座に対処する必要があったという背景から、むしろ短期的に法の空白状態を埋めることがまず必要とされ、司法改革の「質」よりも「迅速性」が強調された。結果として、コソボにおける治安はある程度回復したものの、裁判所の差別的な傾向といった制度自体の「質」に対する問題が発生することとなった。もちろん治安が確保されていなければ、司法制度の質を向上させることはできない。このため、司法活動における短期的な治安確保の要請と長期的で持続的な法の支配確保の要請が異なるものであるという点を認識した上で、両者をつなぐ戦略が必要とされる。

コソボの事例が示した第二の問題点は、司法改革は技術的な側面が強いものの、政治的な解決が土台にない場合、司法改革の効果が半減してしまうという点である。コソボにおいては、アルバニア系住民のセルビア系住民に対する敵対意識がそのまま残されている中で、現地のオーナーシップと司法における公平性という二つの要請は互いに対立していた。両者を成り立たせて、持続的な法の支配の確立を行うためには、司法改革において技術的に民族間に公平な枠組みを作り上げる一方で、和解といった他の側面にも焦点をあて、総合的に紛争の問題に取り組む必要がある。

第三の問題点として挙げられるのは、派遣された国際裁判官と検察官には、現地の司法制度の能力強化の視点が、あまり明確に保持されていなかった点である。国際スタッフは現地の司法能力の強化も期待されていたものの、国内の裁判官や検察官が保持している差別的な体質に対する対処するために、歯止めという観点のみから関与していたと指摘できる。この意味で、司法改革においては現地の持続可能な司法能力を構築するために現地のオーナーシップと能力強化の視点が常に必要とされる。

⁴⁰ Strohmeyer, "Collapse and Reconstruction of a Judicial System," p.56.

⁴¹ United Nations, "Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo," para.66.

⁴² Strohmeyer, "Collapse and Reconstruction of a Judicial System," p.56-57.

おわりに

本稿では、SSRにおいて司法改革はどのような役割を担わされているのかという点に焦点をあてながら、司法改革が目指す方向性、目的、必要とされている文脈、活動範囲、また具体的な活動について整理した。それによって明らかになったことは、司法改革とは、SSRの目的である紛争後社会の治安維持能力の強化と持続的な平和に対して、法の支配を打ち立てることによって貢献する活動の一翼を担っているという点であった。さらに、法の支配を打ち立てるためには、警察・司法・刑務所という三つの改革を互いに連関させて支援する必要性を指摘した。そして、紛争後社会において持続的な法の支配を根付かせるために、司法改革は、国際法体系に根差しながらも、現地の文化・伝統に最大限配慮しながら、現地の人々の参加を触発し、オーナーシップを促進する必要性があることを指摘した。

さらに本稿では、コソボの事例を扱うことによって、司法改革を巡って具体的にどのような問題が存在しているのかを整理した。そこでは、第一に、司法改革において、短期的な治安確保の要請と長期的な持続的な法の支配の確立という要請があるが、両者を異なるものであると理解したうえで、両者をつなぐ戦略が必要とされる点を指摘した。第二に、コソボにおいて現地のオーナーシップと公平な司法制度という二つの要請が対立しており、この問題に取り組むためには、司法改革のみではなくより広い意味での紛争の解決への取り組みが必要な点であることを述べた。そして第三に、国際的な裁判官・検察官については常に現地のオーナーシップと能力の強化への視点が必要であることを指摘した。

本稿は、司法改革の全体像と実際に発生した問題を整理することによって、国際社会において行われている司法改革という実務的にも学術的にもあまり経験の多くない分野を照射したにすぎない。司法改革の分野は現在まだ発展途上にあり、詳細な活動の評価を行うためには、さらなる時間を要する。