

# 移行期の正義における損害回復と制度構築の相互依存性： モロッコの事例より

小阪 真也

大学院生

広島大学大学院国際協力研究科

〒739-8529 東広島市鏡山1-5-1

## はじめに

近年では、移行期の正義（Transitional justice）は、安定的かつ持続的な平和を確立するために不可欠な分野として理解されている。移行期の正義は、人権侵害に関与した者の訴追（Prosecution）、人権侵害再発を防ぐための制度構築（Institution Building）、過去の人権侵害の真実発見と和解の促進を追求する真実委員会（Truth Commissions）の設立などを主要な活動内容とする<sup>(1)</sup>。他の武装解除・動員解除・社会再統合（DDR: Disarmament and Demobilization and Reintegration）や、治安部門改革（SSR: Security Sector Reform）などの代表的な平和構築活動に加えて、移行期の正義の諸活動は、平和構築にとって重要な活動とされている。

とりわけ、これら移行期の正義の諸活動の中でも、人権侵害により被害を受けた人々に対する損害回復（Reparation）は、彼ら被害者に対しより具体的な損害に見合った利益を配分する手段として注目されている。国連総会が2005年に採択した「重大な国際人権法、国際人道法違反の被害者が救済及び補償を受ける権利に関する基本原則及びガイドライン（以下ガイドライン）」は、損害回復を構成する具体的な活動内容として、原状回復（Restitution）、補償（Compensation）、リハビリ（Rehabilitation）、満足（Satisfaction）、再発予防（Guarantees of non-repetition）の4項目を挙げている<sup>(2)</sup>。

しかしながら、理論的にはこのような移行期の正義における損害回復の主眼と、平和構築という、紛争発生の根本原因の除去を目指す、より巨大な政策領域が有する戦略目標には乖離する部分がある。すなわち、損害回復は主に「被害者」という、特定の社会構成員のみを主要な受益者とした活動であるのに対し、平和構築は、社会全体の構成員を対象として、彼らが将来的に「紛争により損害を負う可能性」を除去するための活動である<sup>(3)</sup>。言い換えれば、DDRやSSR、あるいは他の移行期の正義の活動である加害者の訴追や和解

の促進が、比較的容易に「公共利益の追求による社会構造そのものの転換」という、平和構築が有する領域性を前提にした戦略目標との共通性を見出すことができるのに対し、損害回復がこれら領域性を有した活動との共通性を見出すことは難しい。なぜ被害者に対して補償を通じて利益を提供することが、国家あるいは社会構造そのものの転換を促すのか<sup>(4)</sup>。とりわけ、これらの問題は、シエラレオネや東ティモールのような紛争後国家のように、「損害回復」の諸活動を実施するためには、活動を実施するための国家制度の抜本的な（再）構築を目指す「国家建設（Statebuilding）」を平和構築のための戦略に置いている場合に対処されるべき問題として浮かび上がってくる<sup>(5)</sup>。

このような観点から、本論文では、どのように損害回復が国家建設に貢献するのか、検討を行う。本論文では、「損害回復」という個別具体的な活動との一定の戦略上の乖離はあるものの、移行期の正義の究極的な目標の1つは、将来起こり得る人権侵害の予防であり、この点において国家建設とその戦略目標を共有するものとして理解する。その上で、本論文は、移行期の正義の諸活動としての損害回復と制度構築は相互依存的な関係を有しており、移行期の正義の将来の人権侵害の再発を防ぐ、という戦略目標の達成、あるいはそのための移行期の正義の効果の最大化を図るためには、両活動をいかに生産的な関係性の上に位置付けるかといった点について考慮する必要があると論じる。本論文においては、両活動の関係性を論理的に整理するために、法の支配を概念枠組みとして用いる。本論文における法の支配は、「広義の法の支配」と「狭義の法の支配」に区別され、損害回復と制度構築の相互依存的な関係性は、これら両方をそれぞれ追求し、「法の支配」を確立する上でより良く理解されると論ずる。

後半部においては、モロッコにおける具体的な損害回復と制度構築の事例を取り上げる。モロッコにおける移行期の正義は、1990年代から活発化した民主化への取り組みを含む「国家の復興プロセス」の一部として実施されている。移行期の正義の分野では、とりわ

け損害回復について、モロッコの事例は「成功事例」として広く理解されているが、本論文では上述した損害回復と制度構築の相互依存性について言及し、モロッコの移行期の正義が抱える問題点を指摘する。

本論文がモロッコの事例を取り上げる理由は、現在実施されている平和構築活動の課題である、政治的腐敗や国家制度の欠陥など、主権国家として求められる能力の脆弱性を克服する上で、モロッコの事例が提示する移行期の正義における損害回復の問題点の理解が有益であると考えられるからである。モロッコの事例は一見シエラレオネなどの紛争後国家における「紛争から平和へ」という「移行期」と異なり、「権威主義体制から民主主義体制へ」という意味での「移行期」として理解されているが、国家制度の脆弱性の克服を「移行期」の課題としている点で共通点が多い。移行期の正義の分類論として、「権威主義体制から民主主義体制への移行」と、「紛争から平和への移行」を機械的に区分する議論は散見されるが、前者は民主主義体制への移行であったとしても、単に議会制民主主義を採用するだけでなく、より広く国家制度全体の強化を踏まえたガバナンスの改善への取り組みが民主化の戦略として含まれている場合があり、後者の場合であっても、紛争発生の根本原因として国家制度の脆弱性が見出される場合は、同様の取り組みが平和構築の戦略として見出されている<sup>6)</sup>。

したがって、大串(2012)が指摘するように、機械的に民主主義体制が導入されているかどうかで判断すればモロッコには移行期すら訪れていないと判断できるが、他方でモロッコにおけるガバナンスの改善を含んだ一連の取り組みは、上述した国家制度の脆弱性の克服を含む広い意味での「民主化」であると本論文は理解する<sup>7)</sup>。後半部で指摘する通り、モロッコにおける大規模人権侵害の根本原因は、王宮の過大な権力に対する抑制原理や法の支配の欠如にあり、このような「国家制度上の欠陥を克服するプロセス」が、現在モロッコで進行している「移行期」であると考えられる。加えて、モロッコの実例では、加害者の訴追や和解の促進など、他国で優先的に実施されている移行期の正義の諸活動よりも、むしろ損害回復が、移行期の正義全体の基礎構造を作ったと考えられるため、損害回復を取り扱う事例研究として適している。

## 1. 移行期の正義における損害回復と国家建設

### 1.1 損害回復に関する先行研究が抱える問題

移行期の正義の構成要素としての損害回復については多くの先行研究がある。しかしながら、先行研究の多くは、個別の損害回復プログラムが、いかに特定の社会グループである被害者個人が負った精神的・身体的な損害を効果的に回復し得るか、といった個人の人権回復に焦点を当てた視点で論じている<sup>8)</sup>。これまでの移行期の正義の研究においては、少なくともこのよ

うな被害者のみに焦点を当てた損害回復の理解が、加害者の訴追や和解の促進など、他の移行期の正義の諸活動と、損害回復を明確に区別するためのメルクマールとして捉えられてきた。

もちろん、これらの研究は、実施された個別の損害回復プログラムが、いかに効果的に被害者個人のニーズを満たしていたか、実施された活動と被害者のニーズとの乖離はどの程度であったのか、といった問題を理解する上では有用であった。しかしながら、このような損害回復についての理解は、実際に行われている移行期の正義の活動が、被害者個人の人権回復を超えて、将来起こり得る人権侵害の予防をも企図して実施されている事実を見逃している。個人の人権回復といった視点で移行期の正義の効果について論ずる場合、過去の人権侵害の根本原因の克服や、再発予防のための具体的な仕組みを作り上げる上で、移行期の正義がいかなる意義を持つのか考察することが困難になる。理論的には、たとえ移行期の正義が個人の人権回復を促進しても、「将来の人権侵害の再発を防ぐための仕組みづくり」という目標の達成に直結するわけではない。損害回復はあくまでこの目標を達成するための、社会的な広がりを持った環境・制度づくりをも視野に入れたものでなければならない<sup>9)</sup>。

加えて、過度に被害者個人への視点が強調されることで、移行期の正義における損害回復に関する研究は、損害回復措置と他の移行期の正義メカニズムの関係性についての考察が進んでいない側面がある。SikkinkとWalling(2006)の研究が指摘するように、大規模人権侵害が発生した多くの国々では、人権侵害の問題に複数の移行期の正義メカニズムを並行して運用する形で対処している<sup>10)</sup>。特に「破綻国家」と呼ばれる、主権国家の機能が脆弱な国々においては、効率的な経済制度の確立から、有効に機能する刑務所の設置まで、国家機能回復のために多様な活動を同時に展開する必要がある。このような観点からすれば、移行期の正義における被害者に対する損害回復についても、他の移行期の正義メカニズムや、SSRなどの国家の能力強化のための取り組みとどのような関係に立つのか、といったことが考察されなければならないと考えられる。

### 1.2 国家建設における損害回復と制度構築の関係

将来起こり得る人権侵害の再発を防ぐ、という移行期の正義の目標を達成するためには、先行研究が有していた狭い損害回復の理解よりも広い理解が求められる。重要であるのは、あくまで損害回復は移行期の正義メカニズムのうちの1つであり、それ単体で現実の移行期の正義の現場で機能しているわけではないという点である。例えば本論文で取り上げるように、国家制度の脆弱性の克服を「移行期」の課題としている場合、金銭補償や医療の提供などを含んだ損害回復プログラムを実施しても、それを長期にわたって支えるだ

けの社会制度が整っていないために、損害回復プログラムによって得られる移行期の正義の利益を最大化できないという問題がある。

具体的には、主権国家に求められる効率的な司法制度や司法機関の能力が欠けていた場合、たとえ損害回復プログラムによって一時的に利益がもたらされたとしても、国民は将来にわたって自身が人権侵害によって負う損害の回復を権利の保障として国家に求めることができない。実際、シエラレオネや東ティモールにおいては、国連が平和構築活動を開始した当初、司法機関をゼロから構築しなければならないほど、国家の能力が減衰していた。このような状況で損害回復プログラムを実施した場合、例え被害者の損害回復に結びついて、社会構成員のごく一部の限られたプログラムの受益者のみの損害を一時的に回復するだけで、単なる短期的な政治的パフォーマンスとしての効果しか持たない危険性がある。

これに加えて、人権や適正手続の尊重など、人権侵害を防ぐために求められる価値規範が機能していない場合、損害回復によってもたらされる効果は制限される。例えば、シエラレオネの場合、実質的に国民の大多数が依存している「非公式な正義プロセス」は、適正手続の尊重を無視し、各「チーフダム」と呼ばれるコミュニティの長が専制的に私人間の紛争に関する裁定を下す手続きを、紛争後10年以上経過した現在でも残しており、国民が信頼できる司法機関を通じた損害回復プロセスは機能していない<sup>11)</sup>。また、インドネシアの事例を挙げれば、新政権は過去に人権侵害に加担していたスハルト政権の罪への対処を放置するばかりか、過去から引き継がれた政治的腐敗への対処も放置されたままである<sup>12)</sup>。

このような状況で個別に損害回復プログラムを実施したとしても、損害回復プログラムの実施により、人権尊重の価値規範が社会的な規模で広まっていると市民に対して一貫性を持って主張することが困難になる。それ以上に、実際インドネシアや東ティモールで起きているように、過去の人権侵害被害者に対する損害回復そのものが実施されないか、あるいは損害回復の政策的な優先順位が低くされることもあり得る。

他方で、制度構築も損害回復の実施による影響を受ける。Greiff (2006) が指摘するように、「制度構築は、人権侵害の被害者の尊厳が十分に尊重されていると社会で実感されない限り達成できない」と考えられる<sup>13)</sup>。たとえ新政権の下、政府が新たな民主的な制度を作ったとしても、新政権が過去の人権侵害への対処を無視し、被害者の負った損害を放置し続ける限り、新政権が国民に対して、制度の刷新と市民一人ひとりの人権を尊重する、新たな政治体制になったと主張することはできない。

## 2. 「法の支配」の概念下における損害回復と制度構築の相互依存性

### 2.1 「法の支配」という概念枠組み

理論的に本論文で取り上げる「国家制度上の欠陥を克服するプロセス」という移行期における損害回復と制度構築の間の関係性を理解・分析する上で、法の支配の概念を利用することが有用である。本論文は、損害回復と制度構築は、個々人の負った損害の回復、あるいは負った損害に応じた利益を被害者に提供するのみならず、法の支配を社会に（再）構築する上で相互依存的に機能すると理解する。

法の支配の（再）構築は、現在では国家の脆弱性を克服する国家建設の取り組みと共に強い親和性を持って語られている。これは、法の支配が目指そうとする「制度による人の支配」という理念の実現が、蔓延する腐敗や非効率な法執行組織などによって妨げられ、近代国家として有すべき、国民の安全や福祉を支えるだけの能力の保持を問題として阻害していることが、広く国際社会で言及されていることに起因する<sup>14)</sup>。篠田 (2008) が言及するように、法の支配の確立は、近代国家の実現を目指すことと実際にはほとんど同義になる<sup>15)</sup>。この意味で求められる「法の支配」は、単に公的な政治手続や人々の生活が、制定されている一定の手続である法に従って運営される「法による支配 (Rule by Law)」のみを意味しない。そのような狭い意味のみならず、より広く、国家で尊重されるべき人権や民主主義などの根本的な価値規範が、国民の社会生活を規定することをも意味内容として含んでいる。

すなわち、「法の支配」の概念は大きく2つに区分して理解することができる。「狭義の法の支配」は、法という一定の手続に沿って社会生活や、公権力の行使が行われることを意味しており、一方で、「広義の法の支配」は、人権尊重などの公共善とされる価値規範そのものを意味している<sup>16)</sup>。「広義の法の支配」の内実を成す価値規範とは、移行期の正義や平和構築の文脈では、社会体制移行期に、今後の社会体制の在り方を決める「和平合意」や、新しく成立した憲法の中で言及されている当該社会が追求すべき価値である。究極的に、ある国家が国家建設を通じて安定した秩序を確立するためには、社会構成員が継続的に自身の行動の基礎とすべき法という一定の手続を作り上げる「狭義の法の支配」の構築を追求するのみならず、当該手続に従った行動が、社会が究極的に追求すべき公共善を基準として、「適正」だと判断できるよう、「広義の法の支配」を社会に根付かせる必要がある。

特に、国家の能力強化が行われる「移行期」において、「法の支配」の（再）確立が求められる理由は、「法の支配」の両側面に脆弱性があり、それが根本要因となって大規模な人権侵害の発生に繋がったと分析される場合があるからである。例えば、「狭義の法の支配」が十分に社会に根付いていない場合、公権力の行使は

「無法状態」に従って、各コミュニティで金銭的・社会的地位の高い者の恣意によって行われることとなる場合がある。また、「広義の法の支配」が十分に社会に根付いていない場合も、形式的な手続きの運用がされるのみで、実際には適正手続を欠いた、不公平な法の執行がなされる場合があり、これらの理由から、本来的に社会に生起する個人間の紛争解決手段として期待されている法の機能不全を招くこととなる。

法の支配の両側面に脆弱性がある限り、そのような社会構造の欠陥は過去に発生した人権侵害へ対処し、将来起こり得る人権侵害を防ぐ仕組みを作り上げる作業を困難なものとしてしまう。たとえ訴追や和解などの個別の移行期の正義メカニズムを運用したとしても、極端な場合、2006年に東ティモールで大規模な暴動を再発させたように、「法の支配」の脆弱性が紛争の再発要因を構成し、新たな大規模人権侵害発生契機にもなりかねない<sup>67)</sup>。

## 2.2 「広義の法の支配」と損害回復

移行期の正義における損害回復と制度構築の相互依存性は、ここで言及している「法の支配」という概念枠組みにより、統合的に理解することが可能となる。まず「広義の法の支配」について言及すれば、損害回復は、(1) 国家の責任応答性の改善、(2) 信頼構築を通じて、「広義の法の支配」を強化する。

### (1) 国家の責任応答性 (Accountability) の改善

損害回復の実施は、長年無視されていた既存の国際法・国内法上の義務に国家を従わせる上で、重要な役割を果たす。現在、国際社会では、各国家は人権侵害被害者の有する「回復への権利 (Right to Remedy)」を尊重すべきであると考えられている。上述した「ガイドライン」は、「国際社会は、全ての被害者、生存者、将来の世代の被害者の人間としての尊厳への尊重、及び、正義と法の支配という、責任応答性を求める国際法原則に従わなければならない」と強調する<sup>68)</sup>。また、他の国際人権法規範を構成する、市民的・政治的権利に関する国際規約第2条などは、被害者の人権問題への対処を国家の義務として言及している。それ故、国家が損害回復を実施することは、国際人権規範を尊重・順守し、国際社会に自国が責任応答性を持った国家であると主張する上で重要である。

これらの国際法規範に加えて、国家が国内法の原則として、人権侵害の被害者に対し「回復への権利」を認めている場合は、国家の責任応答性を国内法平面で強調する上で損害回復は重要な役割を果たす。例えば、シエラレオネ憲法第28条は、第16条から27条に記載された構成要件に該当する人権侵害行為により、個人が損害を負った場合、「同様の事柄に対する法的に利用可能な他のいかなる措置に関わらず、被害者（あるいはその関係者）は、損害回復措置を最高裁判所に訴えることができる」と定めている。

また、とりわけ平和構築の文脈においては、紛争後に紛争当事者間で締結された和平合意の内容が、紛争後の社会における被害者の「回復への権利」の原理を構成している場合もある<sup>69)</sup>。例えば、シエラレオネでは、ロメ和平合意第29条において、「国際社会の支援を受けて、政府は、紛争被害者を癒すためのプログラムを設計・実施しなければならない」と規定している。これらの国内法や和平合意への言及は、国際社会における原理を超えて、国内社会においても被害者が負った損害の回復を求めるための権利が認められなければならないことを示している。

### (2) 信頼構築

損害回復の実施はまた、国家と個人、あるいは個人間の信頼構築に資すると考えられている。例えば、Greiff (2006) は、「損害回復は、国家の真剣さの表明と、国民の平等性と尊厳を再構築することに繋がる」と主張する<sup>70)</sup>。

この点、理論的には上述した国家の責任応答性の改善と、信頼構築の議論は相互依存的な関係性を持っていると考えられる。政府が国際・国内法規範上認められた被害者の人権を無視する態度を取り続ける限り、移行期に成立する新たな政権は彼らからの信頼を勝ち得ることはできない。国家建設の視点からすれば、政府の紛争被害者の人権への軽視は、彼らの不満感への対処を無視することで、国家の正統性を損ない、将来の国内秩序悪化要因を社会に残すことを意味する。

また、移行期の正義の枠組みを超えて、他の SSR や DDR などの国家建設のプログラムが実施されている場合、国家建設のプログラムで利益を受けることのできた受益者と、軽視された被害者の間に被利益のギャップを生み出し、被害者からの信頼を損なう恐れがある<sup>71)</sup>。それ故、政府が被害者の人権を尊重し、国家が有する責任について、損害回復という具体的な手段を用いて対処することは、国家が国民からの信頼を構築する上でも有用な手段だと言える。

他方で、損害回復を通じた信頼構築は、「狭義の法の支配」の確立を通じた、制度的保障も必要としている。「広義の法の支配」の視点からすれば、法の支配の内実を成す公共善を、国民が自発的に尊重する、あるいは尊重を求める環境そのものが必要であり、その意味での自発性を高めるためには、国家は国民の負った人権侵害の被害を回復することができる行政主体であると、国民に信頼されなければならない。新たな行政主体へ刷新するための具体的な制度を作り上げる活動こそが、本論文で指摘する制度構築であり、損害回復で提示されるような公的利益の配分を、具体的な制度を構築して持続化させる取り組みである。このような取り組み無しに、損害回復を通じて信頼構築を求めたとしても、局所的に語られる「広義の法の支配」の内実を成す価値規範と、現実の社会制度とが乖離し、国民からの信頼を失う結果になる。

### 2.3 「狭義の法の支配」と制度構築

「狭義の法の支配」の観点からすれば、上述した「広義の法の支配」の理念を実現し得る仕組みや法律を制定する上で、移行期の正義のメカニズムとしての制度構築は有用な活動である。損害回復と制度構築は相互依存性を有しているため、仮に「広義の法の支配」の内実である公共善が強調されたとしても、それを実現しうるだけの具体的な仕組みを作り上げない限り、損害回復によって国民へもたらされる利益を最大化することはできない。

移行期の正義において、「制度構築」という言葉は、単一の活動を指すものではなく、法制度整備から監獄の設置まで、多様な活動の総称である<sup>25</sup>。しかしながら、本論文は、とりわけ2つのタイプの活動を損害回復にとって重要な活動として位置づける。すなわち、(1) 法制度の刷新と、(2) 社会装置の（再）構築である。

#### (1) 法制度の刷新

国家が法制度上何らかの脆弱性を抱えており、それが原因となって国民への公共サービスの提供を妨げている場合、そのような国家は、「広義の法の支配」の内実を実現できるだけの具体的な法制度に刷新する努力を、「狭義の法の支配」の側面の活動として実施しなければならない。ここで言う「法制度」とは、憲法から行政法まで、手続的に社会で共有されるべき価値規範の実現を図ることを企図して作られた法を含んでいる。特に、大規模人権侵害を経験した後の社会体制の変動期に新たに成立する新憲法は、単に国家権力の統制原理を含んでいるのみならず、過去の人権侵害の歴史を踏まえ、将来起り得る人権侵害の予防・解決法をも企図して作られるため、重要である<sup>26</sup>。

より具体的に「狭義の法の支配」を構築するための法制度の刷新を論ずるために重要であるのは、法制度成立のプロセスと、法制度そのものの中身である。とりわけ、法制度の成立経緯について述べると、新憲法を制定する場合、新憲法の中身に対する国民的な規模での総意が、新憲法の正統性を支える上で不可欠となる。公正な選挙や国民投票の実施はこの意味での総意を構成するための活動の典型例である。

また、移行期の正義のメカニズムを応用した例として、真実和解委員会（TRC: Truth and Reconciliation Commission）による提言や、人権侵害の歴史的事実の集積などを通じ、具体的に新憲法への国民的な規模での総意を構築した南アフリカの事例も挙げられる。このように具体的に国民的な規模での総意を求めなかった2010年に成立したケニアの新憲法については、正統性の点で問題があると指摘する者も居る<sup>27</sup>。

次に、法制度の中身について言えば、過去に発生した人権侵害、及びそれを踏まえた将来起り得る人権侵害の予防に対処し得る規定を持っているかどうかが問題となる。例えばケニアの場合、旧憲法は大統領の公職への職員配置や機関の設立に関する強大な権限を

認めており、この強大な大統領の権限が法への不従順を善しとする文化を形成し、反政府勢力や野党の不満を招き、紛争の原因となったとする見方もある<sup>28</sup>。2010年に改正されたケニア憲法には、このような問題に対処するため、公職者の行政府における権限に制限を設ける規定が含まれている<sup>29</sup>。

もちろん、人権侵害被害者の「回復への権利」そのものを規定した新憲法や和平合意の規定は、損害回復を実施する具体的な根拠として重要ではある。しかし、人権侵害の発生根拠そのものに対処し得る具体的な仕組みを作る、といった観点を抜きに「回復への権利」が法の中で言及されたとしても、それは将来の人権侵害による、「将来の被害者」の発生を防ぐ上で十分な対応ではない。「広義の法の支配」で言及される被害者の権利を、長期に渡って支えていくための、具体的な法制度の確立が必要になるのである。

#### (2) 社会装置の（再）構築

第2に、「広義の法の支配」で言及される価値規範を社会に実現するためには、国家は、「狭義の法の支配」の取り組みとして、憲法等で示された価値規範を具体的に追求し、被害者に利益を配分する社会装置を（再）構築する必要がある。ここで言う「社会装置」とは、必ずしも新たに警察や行政府などの国家機関を設置することのみを意味しているのではなく、市民社会団体や、各コミュニティ独自の行政組織などのボトム・アップなプロセスで公共サービス提供のために働く機関をも含んでいる。

例えば、前者の国家機関の例として、警察、司法機関、人権委員会などの組織が含まれる。実際、多くの国家建設に取り組んでいる社会において、警察改革は社会装置（再）構築の具体的な取り組みとして実施されている。ケニアの事例では、警察が強大な権力を有していたため、しばしば警察の市民に対する人権侵害を招いていた。ケニアはこの問題に対処するため、新憲法では具体的に警察の権限を制限する規定を設けている<sup>30</sup>。

また、後者の事例として、国家建設に取り組んでいる社会においては、国家機関が国民に行政サービスを提供する上で十分な役割を果たしておらず、非政府的な各コミュニティの行政団体が、実質的な公共サービス提供の担い手になっていることもある。例えば、非効率的な運営がなされていた国家の司法機関の問題により、シエラレオネにおいては、およそ80%の人々が「チーフダム」と呼ばれる各村落共同体独自の「非公式な正義プロセス」に依存している<sup>31</sup>。

理論的に、損害回復と制度構築は広義・狭義両側面の法の支配を実現する上で相互依存的な関係性に立つ。上述した社会規範の実現を追求する具体的な社会装置が社会に存在しない、あるいは脆弱性を抱えている場合、仮に損害回復を行ったとしても、将来の人権侵害を防ぐという、移行期の正義の目標実現に対し、

損害回復が持つ効果は限定的なものとなる。他方で、損害回復が実施されない、あるいは実施方法に問題を抱えている場合、制度構築もまた、移行期の正義の目標実現に対し限定的な効果しか持たない。単に社会装置を(再)構築するのみで、人権侵害により人々の負った被害が回復されない場合、被害を受けた人々の人権問題や政府に対する不信は放置され、紛争前とは異なり、新政府が「広義の法の支配」の内実として、和平合意や新憲法の中で名言している公共善を追求するものとして再建されたと社会に訴えることが困難になる。

### 3. モロッコにおける国家建設と移行期の正義

#### 3.1 「指導の時代 (Years of Lead)」: モロッコにおける暴力の長期化の経緯

以上のような損害回復と制度構築が有する相互依存性に起因する問題は、モロッコの事例で見出すことができる。モロッコにおける暴力の長期化の経緯は、「指導の時代」と呼ばれる、1960年代から1990年代に確立された、極めて強い権威主義的な社会体制によって特徴付けられている。具体的な人権侵害の被害者の数は不明であるものの、この40年間に1000から2000人もの人々が国家による強制失踪 (Forced Disappearance) の被害に遭ったとされている<sup>93</sup>。モロッコにおいては、この40年間の暴力の歴史において、「広義の法の支配」の問題として、人権尊重の理念が社会的な規模で無視され、「狭義の法の支配」の問題として、国王の極めて権威的な政治権力を抑制する仕組みが確立されていなかった。

モロッコにおける大規模な国家による暴力の行使は、脆弱性を抱えた政治権力抑制原理に由来している。1956年にフランスから独立したモロッコは、当時新規に独立した国々の中で、多党制と市場経済に基づく「成功事例」として考えられていたこともあったが、国王と政党間における不平等な政治権力の配分がされているという問題を抱えていた。具体的な例として、1962年に制定されたモロッコの憲法では、実質的には行政の権力の大部分が国王に委任されることが容認されていた<sup>94</sup>。

モロッコの国内政党であるイスティクラル党と、人民諸勢力全国同盟 (UNFP: Union National des Forces Populaire) は、反政府的な政策を掲げてモロッコの地方で活発に活動していたが、これらのモハメッド5世に反対する政党は、政府権力による厳しい取り締まりの対象となり、「指導の時代」における主要な被害者となった<sup>95</sup>。モハメッド5世の死後、彼の跡を継いだハッサン2世は、彼ら反対政党に対する態度を若干軟化させたものの、権威主義的な国家権力の行使は、長らくモロッコの政治の特徴となった。このような文脈において、1960年代から1970年代にかけて、モロッコの警察や軍などの国家組織は、反対政党の構成員に対し、ありとあらゆる人権侵害を行った<sup>96</sup>。また、

反対政党の構成員以外にも、「指導の時代」においては、政府によって「容疑者」と認定された者は、全て弾圧の対象となった。

蔓延する貧困や高い失業率なども人々を暴力に駆り立てる要因ではあったが、このような暴力が横行していた根本原因は、国王の持つ強大な権力を抑制するための具体的な仕組みが存在していなかったことにある<sup>97</sup>。例えば、モロッコの刑事訴訟法は警察組織に極めて強い捜査権限を与えており、警察は「捜査官であり、かつ最終的に刑事罰を認定する裁判官」という役割を持っていた<sup>98</sup>。また、隔離拘禁法 (Garde à Vue) は、国家機関による拘禁可能日数に上限を設け、被拘禁者がその家族や弁護人にアクセスする権利などの一定の適正手続きを認めていたが、警察や国王警備隊 (Royal Armed Forces) は、しばしばこの手続きを無視していた<sup>99</sup>。このような国王の絶対的な権力を基にした、国家機関が有する超法規的な性格が、国中に秘密拘禁センターを建設し、モロッコにおける人権侵害の実態を長期に渡り隠ぺいすることに繋がったのである。

#### 3.2 モロッコにおける国家建設の始まり

モロッコの「指導の時代」の終焉は、1990年代に発生した国家建設への流れ、すなわち、国内社会体制の再構築への取り組みによってもたらされた。このような取り組みは、ハッサン2世を中心とした政権の終焉と、国内的・国際的両側面で社会体制変動の波が起こったことに起因している<sup>100</sup>。国内的な要因としては、「成功事例」として理解されていたモロッコの社会体制が蔓延的に抱えていた、貧困と不況が挙げられる。実際、フランスから独立して以後40年に渡り、「2900万人ものモロッコの人口の内、半数以上が識字能力を有しておらず、19パーセントの人々は極度の貧困状態で生活を余儀なくされ、10万人の大卒者を含む、21パーセントの労働年齢に当たる人々が失業中」だと言われている<sup>101</sup>。これらの国内状況は、社会制度の改善を求め、モロッコの自由化を推し進める国内的な波を生み出している。

さらに、人権問題に関する国際的な関心の高まりからモロッコの体制変動を推し進める動きが発生している。とりわけ重要な文脈的要素は、モロッコの経済はヨーロッパ各国からの観光客からの収入や、援助に大きく依存しているが、ヨーロッパ各国は、長年モロッコにおける権威主義体制や政治的暴力などの人権問題を懸念としている背景があったことである<sup>102</sup>。ヨーロッパ各国の圧力を明示的に強める原因となったのは、Gilles Perrault が1992年に出版した、モロッコにおける過去の隠ぺいされた人権侵害の実態を描いた“Notre ami le Loi”であった。本書が出版された後、モロッコに対する国際的な批判が強まり、国王を中心とするモロッコ政府は、人権尊重の姿勢を強く外部に表出する必要が生じたのである。

他方で、モロッコにおける国家建設は、必ずしも政権交代に従う形で起こったわけではないことも指摘されている。モロッコにおける国王の権力と正統性は、政治的慣行と憲法によって強固に保護されている。モロッコにおいては、既存の政治権力の衰退、あるいは変更に伴って自然に制度の再構築が実施されているのではなく、むしろ国王の意思に従って実行された側面がある<sup>43)</sup>。実際、国家の再建プロセスにおいて重要な役割を担った独立仲裁委員会（IAP: Independent Arbitration Panel）や、平等和解委員会（IER: Instance Equité et Réconciliation）の設立などは、国内外の政治的文脈に加えて、ムハンマド6世個人の強い意思に従って実施された側面も持っている。

### 3.3 モロッコにおける移行期の正義

モロッコにおける移行期の正義は、このようなモロッコでの国家の再建プロセスの重要な柱の1つとして実施されている。モロッコにおける移行期の正義の最初の重要な一歩は、約330人の秘密拘禁センターで拘禁されていた「行方不明者」の国王による解放宣言と、人権諮問評議会（CCDH: Conseil Consultatif des Droits de l'Homme）の設立である<sup>44)</sup>。これらの取り組みは、モロッコにおける隠された人権侵害の実態を広く知らしめることに一役買うこととなった。1990年代以前、「行方不明者」の問題は、国王警備隊及び警察機関に人々が脅かされていたため、一種のタブーとされていた<sup>45)</sup>。しかし、国王が被拘禁者の解放を宣言した際、国内メディアは一斉に隠ぺいされた事件に言及し、人権侵害への対処を求める国内世論を形成したのである。

国内世論の形成は、CCDHの活発な活動の基礎となった。CCDHは当時国王であったハッサン2世に対し、国内で発生した過去の人権侵害全てへの対処と、人権理念を拡大するように進言した。また、CCDHはモロッコにおける国家建設を担う組織としても捉えられていた。例えば1990年に行われたハッサン2世によるスピーチの中で、彼は、「私はCCDHに対し、一貫性と市民に対する責任を持って、誤った行いがなされたことに対する公平な取り組みを行い、我々が、文明化し、法の支配に基づいた国々の水準まで国家を共に発展させることができるよう、強く求める」と述べている<sup>46)</sup>。CCDHは、「行方不明」となった人々の記録の作成、及び、拘禁手続の改善や保釈制度などの制度構築を実施した。しかしながら、CCDHは「指導の時代」に被害に遭った人々の損害回復を行う取り組みはしていない。1990年代初頭に、警察や国王が被害者の問題をとりわけ他の問題から区別して扱うことや、被害者に対して謝罪をすることなどはなかった<sup>47)</sup>。

モロッコにおける移行期の正義の次の取り組みは、1999年に設立されたIAPである。この新たな機関は、CCDHとは異なり、「指導の時代」に人権侵害によって被害に遭った被害者に対する補償の実施を明確な役

割としていた。IAPによって実施された補償の提供が、モロッコにおける実質的な損害回復の取り組みの第一歩となり、モロッコにおける今日の移行期の正義の取り組みの基礎構造を作った。

## 4. モロッコにおける損害回復と制度構築の相互依存性

### 4.1 モロッコにおける損害回復の経緯

移行期の正義の取り組みが進展するに従い、モロッコでも損害回復の実施が求められた。モロッコにおける損害回復の経緯は、(1) 2004年までのIER設立以前の期間、(2) 2004年からのIER設立後の2つの期間に区分して観察することができる。

#### (1) IER 設立以前（2004年まで）

IERが設立される以前の期間は、IAPがCCDHの果たせなかった人権侵害被害者の傷や不満に対処する役割を負うと期待されていた。この期間において、IAPの補償申請締め切り期限までに、同機関は5127件の申請を受理した。IAPの4年間に及ぶ活動期間中、約8000人の人々が自身、あるいはその家族が負った人権侵害についてIAPに供述し、5488人に対し申請の承認・不承認についての決定が下された。この内、3681人に対しては承認の決定が下され、889人は不承認、833人については将来の裁定に決定が持ち越された。最終的な補償金額の総額は、約100万ドルに上った<sup>48)</sup>。

モロッコにおいてIAPが実施した補償金の配当は、同国における損害回復にとって重要な一歩だったものの、包括的な損害回復プログラムとしては問題があった。第1に、補償金の配当は不透明な手続きを経て実施されていた。被害者はIAPが補償金配当の際に参考にした調査結果、配当の基準、そして方法について情報開示を求める手段を持っていなかった<sup>49)</sup>。第2に、モロッコにおいて過去行われた人権侵害の様子は様々であったが、IAPはモロッコ政府が自身の指示で行った拷問や拘禁などの被害に遭った人々のみを対象とし、例えば警察組織などが自発的に行った人権侵害については補償を認めていなかった<sup>46)</sup>。

#### (2) IER 設立後（2004年から）

モロッコの損害回復への取り組みがさらなる発展を遂げたのは、2004年に設立されたIERが2006年に提言書を提出して以後である。IERは部分的にはIAPのマンダートを引き継いだものの、その大部分は大規模な過去の人権侵害の調査や、政府への提言を含む新しいものになった。IERの主要な役割は、IAPが企画していたものよりも多くの受益者を対象とする、国家的な規模の損害回復プログラムの実施であった<sup>47)</sup>。

より具体的には、IERのマンダートの第9条4項に、被害者のための損害回復プログラムの実施の規定があ

る。そこでは、①1999年12月の締め切りまでにIAPに提出されていた供述書、②IERに2004年1月12日から2月13日の一か月間に提出された供述書、③依然として被害者が行方不明であった場合、法定相続人によって提出された供述書か、あるいは行方不明者の死亡が必要な申し立てと調査に基づき確認された場合に、それぞれ補償の対象者として認定するとされていた。

例えばIAPとの大きな違いとして、IERによる損害回復の受益者は、単に「指導の時代」に国家の指示によって「行方不明」とされた人々に限定されていない点が挙げられる。新たな損害回復プログラムの受益者は、拉致、拘禁、政治的暗殺、暴動中の傷害、強制退去、性的暴行により被害に遭った人々と定義された<sup>48</sup>。

また、IAPにより実施された損害回復プログラムは、損害回復の手段が金銭賠償に限定されていたものの、IERの提言により実施されたものは、象徴的なものから各共同体の活動に焦点を当てたものまで、幅広い手法で損害回復が実施された点も注目される。とりわけ、各共同体で実施されている損害回復の取り組みは、モロッコにおける損害回復の明確な発展に位置付けられる。IERの提出した最終報告書によれば、各共同体で実施されている損害回復の取り組みは2つの明確な目標を有しており、①「各共同体で起こった事件や、それぞれの共同体に存在していた拘禁センターでの拘禁に関連した暴力により負った損害の程度や、状態に即した被害者の各共同体への再統合」、及び、②「6つの地域で行われた被害者の公聴会と、モロッコで始まった再興プロジェクトの活動を含む対話の実施に加え、各社会機関と法の支配への信頼回復を通じた、包括的な個人あるいは社会構造の回復」がそれぞれ言及されている<sup>49</sup>。各共同体を基本とした損害回復プログラムの実施は、200もの各地域の市民団体との協議を基にして行われた。具体的な成果として、これまでに8つの訓練とワークショップを実施している<sup>50</sup>。

このような包括的な枠組みの中で、IERは2万2000件の事件の損害回復適用申請、9779人の被害者を具体的な受益者として認定した。同損害回復プログラムに関する予算は、総額7000万ドルに上る<sup>51</sup>。

## 4.2 モロッコにおける「広義の法の支配」確立への損害回復の意義

### (1) 責任応答性の改善

「指導の時代」に行われた市民に対する人権侵害について、モロッコ政府は国際法規範の原理を無視し、対応を怠ってきた。具体的には、モロッコ政府が主導して行ったあらゆる拉致・拘禁は、「何人も、縦に逮捕、拘禁、または追放されることはない」と規定する世界人権宣言第9条に反する。また、1979年にモロッコは市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約

B規約）の加盟国となっており、同条約第2条3項(a)、(b)、(c)の拘禁された被害者の損害回復を求める規定を無視していた。加えて、1972年のモロッコ憲法の前文には、「国際法の原理、権利、そして加盟している国際機関の義務」について順守すると規定されていた。

また、モロッコの国内法においても、例えば1962年に改定された刑法第225条、226条は、市民への人権侵害を行った国家と公務員に対し、私法上の連帯責任が生じると規定しており、刑事訴訟法第10条、93条、99条は、裁判を通じて損害回復を訴えることができると規定している。しかしながら、司法機関の腐敗に加え、アクセスの困難から、とりわけ地方住民は適正な司法手続きを通じて損害回復を求めることができなかつたと言われている<sup>52</sup>。それ故、モロッコは国際法・国内法に沿った取り組みを行っておらず、責任応答性に問題があった。

この点につき、モロッコにおける損害回復の取り組みは、継続性を持って国家の責任応答性を改善しており、「広義の法の支配」の構築に繋がっている。モロッコにおける損害回復の取り組みは、自由権規約B規約第2条3項(c)が求めている「救済措置が与えられる場合に権限のある機関によって執行されることを確保すること」、という規定に従い、金銭賠償、医療補助、元被拘禁者の帰宅支援、各共同体での象徴的な損害回復プログラムを実施している。具体的には、金銭賠償として約7000万ドルを9779名の受益者に支払い、さらに1万4000人に対して医療補助を行った。

また、「指導の時代」に政治犯として拘禁されていた人々の帰宅・社会再統合の措置も、1990年代初期のIER設置以前の時期から継続的に実施されている。例えば具体的な措置の一環として、1994年に当時国王であったハッサン2世が「包括的な王宮の謝罪」を行い、過去に拘禁の対象とされていた教職員の再雇用を求めた。前政治犯の社会再統合プログラムには、彼らの給与水準を拘禁以前のものに戻すことなども含まれていた。当再統合プログラムに、モロッコ政府は300万ドルを投じている<sup>53</sup>。

さらに、上述したIERの提言を基にした各共同体を対象とした損害回復プログラムも重要な役割を演じている。当プログラムは5つの個別目標を持っており、それぞれ、①地域機関の能力強化、②記録の保存、③地域住環境の改善、④環境の保護、⑤教育的・社会的インフラの整備である<sup>54</sup>。これらの分野に関する個別のプログラムは2010年5月までに83件が実施されている<sup>55</sup>。

以上のモロッコにおける損害回復プログラムの実態は、自由権規約B規約の規定に従い、同国が責任応答性を改善する上で重要な役割を果たしている。とりわけ、モロッコにおける損害回復プログラムの予算規模を他国のものと比較した場合、モロッコにおける事例は、移行期の正義における成功事例であると位置付け

ることが可能だと考えられる。Slyomovics (2009) が指摘するように、モロッコの脆弱な経済状況にも関わらず実施された同国の非常に包括的な損害回復は、「アルゼンチンで行われた損害回復と同程度の予算規模を持っており、アメリカで強制収容された日系アメリカ人や、タズママート監獄の拘禁被害者などに対する個別の事案でなされた取り組みよりも真摯であることを示している」<sup>60</sup>。

金銭的規模に加えて重要である点は、モロッコにおける損害回復プログラムが有する継続性である。モロッコにおける損害回復プログラムは、IER 設立以前から現在にわたり、約10年もの間継続されている。「回復への権利」に関する国際基準は、現実にはモロッコを含む多くの発展途上国にとって高く、短い期間で十分な成果を上げることは難しい。それゆえ、これらの国々にとって重要であるのは、いかに継続して社会的な規模で国家が損害回復プログラムを実施しているかといった点であり、この点、モロッコにおける損害回復プログラムは、十分な継続性を有していると評価できる。

## (2) 信頼構築

モロッコにおける損害回復の実施は、「指導の時代」に国家によって行われた人権侵害によって損なわれた、国家と市民の間の信頼を再構築する上でも重要視されている。実際、IER は、「信頼回復のプロセスは金銭賠償や公共サービスの提供のみに限定されているわけではなく、被害者を、今後の法制度や社会制度の発展や再興へ参加する、全ての権利を有した市民であると認めることも含まれる」と述べ、損害回復を長期に渡る信頼構築のプロセスと位置付けている<sup>61</sup>。

この点に関しては、少なくとも、モロッコにおける損害回復は、被害者を人権を有した「市民」と公に再定義することには一定の役割を果たしていると考えられる。IER による提言に基づいた損害回復が開始した2006年以後、これまで、国家と市民との対話の場を設けるプロジェクトは13の地域で約130回実施されており、現在まで信頼構築のプロセスが途切れることなく継続的に実施されていることが分かる<sup>62</sup>。

他方で、損害回復と制度構築の相互依存的な関係性に起因する問題が発生している。Wilcox (2009) は、モロッコにおける損害回復を通じた国家と国民との間の信頼回復の取り組みは、単に部分的に信頼回復への長いプロセスへのドアを開けたのみであり、それは「復興プロセスに熱心な人々よりは、復興プロセスから排斥された過激主義者へより強い影響を与えている」と指摘する<sup>63</sup>。本論文で触れている通り、モロッコにおける長期化した暴力の行使の根本原因は、国王の過大な権力に対する抑制原理が欠けていることにあった。そのため、たとえ損害回復による信頼構築のための取り組みを実施しても、国王の政治権力を効果的に抑制するための仕組みを制度構築の側面において作り上げ

ない限り、人々から信頼を取り戻すことは難しい。

実際、実施されている制度構築と、人々が求める「信頼構築」の間にはギャップがあることを示唆する事件も発生している。例えば、2003年に発生した12人のモロッコ人の自爆テロや、今日の反テロリズム法案に基づいた厳格な取り締まりに対する市民の反発などは、依然として政府と市民の間に不協和音が存在していることを意味している<sup>64</sup>。この意味で、モロッコにおける「広義の法の支配」は、未だに脆弱性を抱えていることが否定できない。

## 4.3 モロッコにおける制度構築の経緯

モロッコにおいて実施されている制度構築は、1990年代から活発化した国家建設の流れの中で、法制度の刷新と社会装置の(再)構築を含む包括的な計画として実施されている。

例えば司法制度改革の分野においては、憲法制定理事会が、憲法で言及されている原理実際の法制度づくりへ反映させることを目指し、1994年に最高裁判所の一部として設置された。加えて、地方裁判所の再編も行われた<sup>65</sup>。また、1995年には私人間の商取引における腐敗への取り締まりを契機として政府と国民との間で対話が行われた結果、商事裁判所が設立され、商取引に関する事件の裁定を行うようになった。

制度構築の流れは、1998年に自民勢力社会主義同盟(Socialist Union of Popular Forces: USFP) が、第一党となり、以前政府と敵対していたユースフィー氏が首相に任命され、IAP や IER などの市民の人権保護の監視と政策の実施を担う組織が設立されて以後、より活発化した。IER の提出した最終報告書には、①人権侵害と法制度上確約している対応のギャップに焦点を当てること、②人権文化に根差した専門家と市民の人権への理解の程度を反映すること、③モロッコにおける民主化への動きについて発展した見取り図を提示すること、をそれぞれ目標として制度構築が実施されるべきだと指摘されている<sup>66</sup>。

## 4.4 モロッコにおける「狭義の法の支配」の確立への制度構築の意義

### (1) 法制度の刷新

モロッコで発展している人権文化を実体化し、民主化の象徴として維持していくためには、モロッコは憲法を改正し、人権の内実を法として明確化する必要があった。モロッコにおける抜本的な憲法の刷新は、1962年に憲法が制定されて後、2011年まで行われていなかった。実際には、モロッコ政府は既存の憲法に追加的条項を加える草案を1970、1972、1992、1996年にそれぞれ提出していたが、例えば国王の権力を抑制するための抜本的な改正条項の追加などは行われていなかった。その結果、2011年に憲法が改正されるまで、国王の権力は、行政、立法、司法の3領域において絶

対的なものであった<sup>63</sup>。人権に関する条項は、1996年の段階では憲法の中でも最初の部分に極めて限定的な記述があるのみであった<sup>64</sup>。

より深く広範な改正は2011年に実施された。新憲法は、2011年7月29日に、有権者の98%の賛成を国民投票で獲得し、制定された<sup>65</sup>。最も大きな変更点の1つは、憲法内に国民が有する根本的な自由と権利に関する独立した章が作られたことである。例えば、第2章第23条には「あらゆる被拘禁者は、完全に明白な形で、拘禁の理由及び黙秘権を含む彼の有する権利を知る権利がある。また、彼は法的な支援及び法に基づき彼の親類と連絡を取るなどの利益が与えられなければならない」と規定し、適切な権利保障に基づいた刑事的措置を取る必要性が言及されている。

このような人権保障に関する規定を設けることは、損害回復にとっても意義がある。究極的には移行期の正義のメカニズムの1つである損害回復は、将来の人権侵害を防ぐことも企図して実施されている。そのため、人権保障に関する具体的な記述が法律として実体化しない限り、仮に損害回復で具体的に被害者に利益を配分しても、制度的保障を欠いたままでは、再び現在行われている取り組みを通じて配分した利益を無駄にするような人権侵害が発生するおそれがある。モロッコが憲法の中で個別に人権保障に関する章を設けたことは、将来の人権侵害を防ぐ意味での仕組みづくりに貢献し、損害回復によってより多くの成果を上げる上で有益である。

しかしながら、他方で新憲法は依然として王の極めて強い権限を残存させているため、損害回復によってもたらされる政府と国民との間の信頼構築への意義を損なっている。例えば、本新憲法は国民投票という民主的なプロセスを経て制定されたものの、改正案自体の策定には国王が配置した特別委員会が携わっている。それ故、市民団体の中には「委員会は（適正に）選抜されておらず、正統性に欠ける」として、憲法改正プロセスをボイコットしたものもある<sup>66</sup>。

さらに、上述した人権保障に関する規定を設けるなど、過去のものに比べて抜本的な改正が行われたものの、依然として国王の権力は強いまである。例えば、Theofilopoulou (2012)は2011年の憲法改正を「モロッコは本当の議会君主制へ向けて長い道のりを歩み始めたばかりであり、依然として権威主義的な体制である」と評価している<sup>67</sup>。実際、具体的に各条項を見ると、例えば新憲法の第48条や49条は、国王に「内閣の長」として、行政府と立法府に対する強大な権限を付与していることが分かる。

移行期の正義の視点から問題であるのは、単にモロッコが非民主的な政治体制を採用していることではない。むしろ、問題は、モロッコの「指導の時代」に行われた人権侵害の根本原因が、依然として国内制度の中で十分に克服されていないことにある。国家建設に取り組んだ多くの国々における先行事例で散見され

るように、「民主化」それ自体は将来の人権侵害の再発を防ぐための「特効薬」として、必ずしも機能するわけではない<sup>68</sup>。しかしながら、モロッコにおける人権侵害の態様は、政府による「民衆殺戮」に近く、その根本原因は国王の強大な権力を抑制する仕組みがなかったことである。国王の権力を抑制する効果的な仕組みが制度として確立されない限り、仮に損害回復を通じて人権の文化を育み、責任応答性を改善したとしても、「狭義の法の支配」が抱える脆弱性により、人権という価値規範と現実の制度的保障の差異は広がり、損害回復によってもたらされるはずの政府と国民との間の信頼構築への取り組みを阻害してしまう。

加えて、法制度上の問題として、多くの人権団体が批判しているように、新たに設立された法律の中には、「指導の時代」に逆行するような中身を含んだものがある。例えば、2003年5月に起こった自爆テロ発生以後に制定された反テロリズム法がその例である。同法はモロッコの警察や軍隊に、テロ行為の容疑者とされる者を、12日間弁護士との接見なしで拘留する権限を認めている<sup>69</sup>。同法成立後の数か月で、モロッコは1500人の市民をテロリストとして逮捕した<sup>70</sup>。2004年以降は同法に基づいた逮捕の件数は減少しているが、現在でも各国の人権団体は、モロッコにおける被拘禁者への人権侵害について継続的に報告している。もちろん、テロ行為は多くの国々にとって喫緊の対策を要する問題であるが、その対策として非合法な手段が容認されるわけではない。ましてや、上述した「指導の時代」に見られるモロッコにおける人権侵害の歴史と、その後の移行期の正義の経緯を踏まえれば、秘密拘禁や被拘禁者に対する人権侵害、適正手続の無視などは、「単に法の支配を損なうばかりではなく、モロッコのIERが取り組んできた一連の努力を台無しにするもの」である<sup>71</sup>。

## (2) 社会装置の（再）構築

表1が示すように、1990年以後、モロッコは、数多くの国家機関を設立することで、社会装置の（再）構築の要請に答えてきた。とりわけ、CCDHは、IAPやIERによって実施された損害回復プログラムの土台を作り上げた組織として、重要な役割を担っている。CCDHは単に国王に人権問題に関する助言を与えるだけでなく、刑事訴訟法上の拘禁に関する規定を変更するなど、法制度の刷新にも踏み込む形で活動していた<sup>72</sup>。

2011年以降は、人権のための国内議会（CNDH: Conseil national des droits de l'Homme）がその任を引き継いだ。CNDHは、憲法改正と、モロッコにおける制度構築の次の段階で中心的な役割を果たすものとして位置づけられている。CNDHの下、IERによる提言に基づいて実行されている国家レベル・共同体レベル双方を対象とした損害回復プログラムは、監督・評価されている。この一連の国家機関設立の流れ

表1. 1990年以後モロッコにおける制度構築の文脈で設立された主要な国家機関

機関名	マンデートの中身	活動期間
人権諮問評議会 (CCDH)	人権尊重理念の拡大, 法の支配の確立	1990-2011
行政裁判所	政府関係機関による人権侵害・法律違反の裁定と賠償の提供	1993-現在
憲法委員会	憲法原理に基づいた立法案の策定	1994-現在
商事裁判所	商取引に関する事件の裁定	1997-現在
独立仲裁委員会 (IAP)	過去に国家による拘禁で被害を受けた人々に対する損害回復の実施	1999-2004
オンブズマン機関 (Diwan al-Madalim)	政府と市民の間の対話の促進	2001-現在
王設アマジグ文化機関	モロッコの文化, 歴史, 言語に関する調査と市民への報告	2001-現在
平等和解委員会 (IER)	過去の人権侵害の真実の発見, 被害者に対する損害回復の実施, 将来の人権侵害防止のための仕組み作り	2004-2005
人権のための国家機関 (CNDH)	CCDHの提言に基づいた人権状況の監視と改善	2011-現在

(筆者が作成)

は、モロッコにおける制度構築の取り組みが継続性を持って国家的な規模で続けられていることを示している。

しかしながら、これらのモロッコにおける社会装置の(再)構築を目指すための試みは、「狭義の法の支配」を形作る上で課題を抱えている。第1に、国家機関は未だ市民の権利の実現を支えるだけの能力を獲得できていない。例えば、市民が政府に対して賠償を訴えるために設けた行政裁判所については、約50%の市民はそもそもモロッコの司法機関を信頼していないため、機能していないという報告がある<sup>73</sup>。これは、モロッコの司法機関が独立性と透明性を欠いていることに起因して起こっている問題である。2011年に改正された憲法の下でも、国王は「司法権力の独立性の保証人」として位置づけられており、実質的には彼が率いる司法権力に関する上級委員会を通じて、自由に司法権力に介入する権力を保持している<sup>74</sup>。

第2に、公的セクターにおける汚職の蔓延は、制度構築に深刻な悪影響を与えている。例えば、司法機関においては、「公聴会などを実施する際、裁判官たちは事前に当事者へ電話で連絡し、もし当事者が十分な金銭を裁判官に供与すれば、公聴会は打ち切られる」といったことが市民の間で広く知られていると言われる<sup>75</sup>。実際、2006年に行われた国際選挙制度基金(IFES: International Foundation for Electoral System)の調査では25パーセントの国民が裁判官の腐敗を訴えており、その他の調査でも同様の高い国民の不信を示唆するデータが存在する<sup>76</sup>。

これらの制度構築上の問題もまた、損害回復にとっ

て悪影響を与えている。損害回復は、究極的には被害者自身が権利の主体者として、国家機関に対し、負った被害の回復を求めることができるようにすることも企図している。しかしながら、モロッコにおいては、例えば実施されている損害回復プログラムを超えて、被害者が司法機関などを通じて、国家に対して、賠償を求める仕組みが整っていない。移行期の正義が将来の人権侵害を防ぐ仕組みを社会に作り上げることを企図している以上、制度構築において成果が挙げられなければ、「将来の被害者」が損害回復を求める具体的な方途が不明瞭になり、「広義の法の支配」を構成する人権尊重の理念などの「理想」を実現するための具体的手段を設けることができなくなる。

## おわりに

本論文は、モロッコの事例を参照にしながら、法の支配を確立する上で、損害回復と制度構築の間に相互依存性があることを論じた。「広義の法の支配」にとって、損害回復の実施は、国家の責任応答性の改善と、国家と国民の間の信頼構築に貢献する。他方で、「狭義の法の支配」にとって、制度構築の実施は、法制度の刷新と、社会装置の(再)構築に貢献する活動である。

「法の支配」の視点からすれば、「広義の法の支配」の確立に貢献する損害回復と、「狭義の法の支配」の確立に貢献する制度構築は、互いに影響を与え合っている。移行期の正義における両メカニズムは、損害回復と制度構築両活動において成果を上げられなければ

ば、いかなる「出口」も戦略の中に見出すことはできない。損害回復は、効率的な社会制度と法手続きの存在なしに、被害者や他の国民自らが、自発的に人権侵害による損害の回復を訴える手段を確保することができない。その一方で、制度構築は、損害回復を通じて、より具体的に国家の責任応答性と信頼構築に対処し、人々や国民が社会規範や法の内実として自発的に人権を尊重するようにならなければ、十分な効果を上げることはできない。

このような観点から、本論文は、モロッコにおける移行期の正義について分析を行った。モロッコにおける移行期の正義は、とりわけ損害回復については、移行期の正義における1つの「成功事例」として理解されるだけの内実を持っている。現在も継続中の損害回復プログラムは、広範な領域をカバーしたマנדートを持ち、被害者に具体的な利益を供給している。同プログラムが、長期に渡る移行期の正義に要される継続性を失わない限り、「広義の法の支配」を構築し、社会に利益をもたらすことができるだろう。

しかしながら、本論文は損害回復と制度構築が相互依存的な関係にあるが故に見出される脆弱性も指摘した。仮に損害回復によって「広義の法の支配」の形成を促進できたとしても、不十分な制度構築に起因する「狭義の法の支配」に存在する脆弱性が、モロッコにおける損害回復がもたらす利益を損なっている。依然として、モロッコの国民は、とりわけ法制度や国家機関が抱える問題により、自らが主体的に人権回復を国家に求めていくための道筋を見出すことができていない。モロッコにおける移行期の正義にとって最悪の事態とは、「指導の時代」のような人権侵害が横行するような状況が再来してしまうことである。反テロリスト法や国王の権力抑制原理の脆弱性などの制度構築が抱える問題点は、そのような事態を招く危険性を残存させていると分析せざるを得ず、将来の人権侵害を防ぐ仕組みは未だモロッコには十分に確立されていない<sup>7)</sup>。

もちろん、上述したように、民主化や自由化は必ずしも問題解決のための特效薬ではない。特に、モロッコを含むアラブ諸国では、国王を中心とした政治体制が歴史の主流となっている背景がある。「アラブの春」以後も、アラブ諸国においての国王の役割には正統性を見出すことが可能である。しかし、それは移行期の正義の問題が放置されることを正当化するわけではない。モロッコの場合、過去に発生した大規模な人権侵害が国王の強大な権限を抑制する原理を持っていなかったことに由来している以上、民主化が国王権力の抑制原理の構築要素として機能すれば、それは移行期の正義の利益を最大化する上では有効であると考えられる。したがって、現在アラブ諸国で発生している一定の民主化の波を、個別の移行期の正義のメカニズムとどのように関係づけて分析するかが今後の移行期の正義研究の課題となるだろう。

## 注

- (1) United Nations (2004), *Report of the Secretary-General: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, U.N.Doc. S/2004/616
- (2) United Nations (2006), *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, U.N.Doc. A/RES/60/147
- (3) Kjell-Ake Nordquist (2008), *The Crossroads of Human Rights and Peace-building: an Ongoing Debate*, *Stockholm School of Theology Research Paper Series*, at 4
- (4) Wendy Lambourne (2009), *Transitional Justice and Peacebuilding after Mass Violence*, *The International Journal of transitional justice* 3 (1), at 3
- (5) Simon Robins (2011), *To Live as Other Kenyans Do: A Study of the Reparative Demands of Kenyan Victims of Human Rights Violations*, New York, International Center for Transitional Justice (ICTJ), at 8-9
- (6) 「近代的な主権国家の設立」という視点で、サブサハラ・アフリカ諸国とアラブ諸国には同様の問題が見出される。詳しくは篠田英朗 (2012), 「『保護する責任』と国際秩序の進展」, *国際安全保障* 40巻第2号, 8-23頁
- (7) 移行期の正義の分類論については、例えば Ruti Teitel (2003) *Transitional Justice Genealogy*, *Harvard Human Rights Journal* 16, at 69-72; 大串和雄 (2012) 「『犠牲者中心の』移行期正義と加害者処罰: ラテンアメリカの経験から」, *平和研究* 第38号 (体制移行期の人権回復と正義), 日本平和学会, 6-10頁
- (8) 例えば被害者の人権の視点から損害回復を論じたものとして、Hao Duy Pan (2009), *Reparations to Victims of Gross Human Rights Violations: The Case of Cambodia*, *East Asia Law Review* 4, at 277-298
- (9) Nordquist, *supra* n 3 at 4.
- (10) Kathryn Sikkink and Carrie Booth Walling (2006), *Argentina's Contribution to Global Trends in Transitional Justice*, in Naomi Roht-Arriaza et. al (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth Versus Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, at 301-313
- (11) Chandra Lekha Shiram, (2010), (Re) building the Rule of Law in Sierra Leone: beyond the former sector?, in Chandra Lekha Shiram et al.(eds), *Peacebuilding and the Rule of Law in Africa: Just Peace?*, London, Routledge, at 129
- (12) Ruben Carranza (2008), *Plunder and Plain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?*, *The International Journal of Transitional Justice* 2, at 313
- (13) Pablo de Greiff (2006), *Justice and Reparations*, in Pablo de Greiff (ed.) (2006), *The Handbook of Reparations*, Oxford, Oxford University Press, at 461-463
- (14) United Nations (2011), *Report of the Secretary General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-*

- conflict Societies,S/2011/634
- <sup>155</sup> 篠田英朗 (2008) 「法の支配」, 藤原帰一他編, 『平和構築・入門』, 有斐閣, 155-157頁
- <sup>156</sup> Brian Z. Tamanaha (2004), *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, at 91-113
- <sup>157</sup> 詳しくは長谷川祐弘 (2007), 「国連平和構築支援の新たな課題と改善策—東ティモールからの教訓を基にして」, 日本国際連合学会編, 『平和構築と国連 (国連研究第8号)』, 国際書院, 27-71頁
- <sup>158</sup> United Nations (2006), supra n.2. preamble
- <sup>159</sup> Paul van Zyl (2008), How Transitional Justice Processes can Contribute to Peacebuilding.  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innsjill/menneskerettigheter/zyl\\_justice.html?id=534731](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innsjill/menneskerettigheter/zyl_justice.html?id=534731) (last visited on May 25,2012)
- <sup>160</sup> Greiff, supra n 13 at 463
- <sup>161</sup> Nina Kristin, “Sierra Leone Reparations Program: The Limits of Good Intentions,” *University of Oslo Faculty of Law, Master’s thesis in the Practice and Theory of Human Rights*, (Unpublished, 2010), at 38
- <sup>162</sup> たとえば ICTJ は, 制度構築を, Vetting (人権侵害加害者の公的セクターからの排斥), 構造転換, 監視・監督, 法制度の刷新, DDR, 教育を含む活動だと定義している。  
<http://ictj.org/our-work/transitional-justice-issues/institutional-reform> (last visited on May 25, 2012)
- <sup>163</sup> Howard Varney (2011), *Breathing Life into the New Constitution: A New Constitutional Approach to Law and Policy in Kenya: Lessons from South Africa*, New York, ICTJ, at 2
- <sup>164</sup> Id., at 4.
- <sup>165</sup> Migai Akech (2010), *Institutional Reform in the New Constitution of Kenya*, New York, ICTJ, 18
- <sup>166</sup> 例えば, 2010年のケニア憲法236条 (a), (b) は, 法的手続きを欠いた, あらゆる行政政府職員に対する差別, 解任, 除籍を禁じている。
- <sup>167</sup> Akech, supra n 25 at 31
- <sup>168</sup> Government of Sierra Leone (2002), *Sierra Leone Governance Reconstruction and Reform: Progress Report*, at 40
- <sup>169</sup> Veerle Opgenhaffen and Mark Freeman (2005), *Transitional Justice in Morocco: A progress Report*, New York, ICTJ, 7
- <sup>170</sup> Maghraoui, Abdeslam (2002) Depoliticization in Morocco, *Journal of Democracy* 13, at 28
- <sup>171</sup> Opgenhaffen and Freeman, supra n 29 at 7
- <sup>172</sup> モロッコ政府が主導して「指導の時代」に行った人権侵害の詳細は, Veerle Opgenhaffen and Mark Freeman (2009), *Transitional Justice in Morocco: Lifting the Veil on a Hidden Face*, in Joanna R. Quinn (ed), *Reconciliations (s): Transitional Justice in Postconflict Societies*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, at 57-58.
- <sup>173</sup> Patricia J. Campbell (2003), *Morocco in Transition: Overcoming the Democratic and Human Rights Legacy of King Hassan II*, *African Studies Quarterly* 7 (1) , 38-58
- <sup>174</sup> Opgenhaffen and Freeman, supra n 29 at 8.
- <sup>175</sup> Amnesty International (1993), *The “Disappeared” in Morocco*, New York, Amnesty International, at 7-9
- <sup>176</sup> Michael J. Willis (2009), Conclusion: The Dynamics of Reform in Morocco, *Mediterranean Politics* 14 (2), at 230
- <sup>177</sup> Abdeslam Maghraoui (2001), Political Authority in Crisis: Mohammed VI’s Morocco, *Middle East Report* 218, at 14
- <sup>178</sup> Rachel Linn (2011), “Change within continuity” :the equity and reconciliation commission and political reform in Morocco, *The Journal of North African Studies* 16 (1), at 4
- <sup>179</sup> Luke Wilcox (2009), Reshaping Civil Society through a Truth Commission: Human Rights in Morocco’s Process of Political Reform, *The International Journal of Transitional Justice* 3, at 55.
- <sup>180</sup> Opgenhaffen and Freeman, supra n 29 at 8.
- <sup>181</sup> Amnesty International, supra n 35 at 16.
- <sup>182</sup> Speech of King Hassan II, May 8, 1990.
- <sup>183</sup> Susan Slyomovics (2009), Reparations in Morocco: The Symbolic Dirham, in Barbara Rose Johnston and Susan Slyomovics (eds.), *Waging War, Making Peace: Reparation and Human Rights*, California, Left Coast Press, at 101
- <sup>184</sup> Opgenhaffen and Freeman, supra n 29 at 11
- <sup>185</sup> Id., at 11
- <sup>186</sup> Susan Slyomovics (2009), Financial Reparations, Blood Money, and Human Rights Witness Testimony; Morocco and Algeria, in Richard Ashby Wilson and Richard D. Brown (eds.), *Humanitarian and Suffering: The Mobilization of Empathy*, Cambridge, Cambridge University Press, at 273
- <sup>187</sup> Paragraph 6. CCPR/C/MAR/2004/5, 15 April 2004, translated excerpt in Human Rights Watch (2004), *Morocco: Human Rights at a Crossroads*, New York, Human Rights Watch, at 14
- <sup>188</sup> ICTJ(2009), *The Rabat Report: The Concept And Challenges of Collective Reparations*, New York, ICTJ, at 26
- <sup>189</sup> Equity and Reconciliation Commission (2005), *Final Report of Equity and Reconciliation Commission* 3 , Rabat, Equity and Reconciliation Commission, at 49
- <sup>190</sup> Community Reparation: Assessment of the First Year of Launching The Programme,  
[http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article750&var\\_recherche=reparation](http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article750&var_recherche=reparation) (last visited on May 21, 2012)
- <sup>191</sup> Slyomovics, supra n 43 at 107
- <sup>192</sup> REDRESS (2001), *Reparation for Torture: A Survey of Law and Practice in 30 Selected Countries (Morocco Country Report)*, London, REDRESS, at 12-15
- <sup>193</sup> Slyomovics, supra n 43 at 103.
- <sup>194</sup> CNDH, *Community Reparation Assessment of the First Year of Launching the Programme*,  
[http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article750&var\\_recherche=reparation](http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article750&var_recherche=reparation) (last visited on May 25, 2012)
- <sup>195</sup> CNDH, *Second Phase of Community Reparation Program’s*

Projects,

<http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article3571> (last visited on May 25, 2012)

<sup>56</sup> Slyomovics, supra n 43 at 108.

<sup>57</sup> IER (2006), *Summary of the Final Report of the Equity and Reconciliation Commission*, Rabat, IER, at 9

<sup>58</sup> Magharebia, *Morocco Assesses Reparations Programme*, [http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/en\\_GB/features/awi/features/2012/02/22/feature-02](http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/en_GB/features/awi/features/2012/02/22/feature-02) (last visited on May 21, 2012)

<sup>59</sup> Wilcox (2009), supra n 39, at 61.

<sup>60</sup> Human Rights Watch (2012), *Morocco: End Abuses in Counterterrorism Arrests*, <http://www.hrw.org/news/2010/10/25/morocco-end-abuses-counterterrorism-arrests> (last visited on May 21, 2012)

<sup>61</sup> James N. Sater (2009), Reforming the Rule of Law in Morocco: Multiple Meanings and Problematic Realities, *Mediterranean Politics* 14 (2), at 184

<sup>62</sup> IER (2006), *Final Report of Equity and Reconciliation Commission* 4, Rabat, IER, at 10

<sup>63</sup> Chapter 2 of the Constitution of Morocco of 1996.

<sup>64</sup> Article 10 to 15 of the Constitution of Morocco of 1996

<sup>65</sup> MoroccoBoard.com, *Morocco Referendum Result*, <http://www.moroccoboard.com/news/5339-morocco-referendum-results> (last visited on May 25, 2012)

<sup>66</sup> Anna Theofilopoulou (2012), Morocco's New Constitution and the Western Sahara Conflict-a Missed Opportunity?, *The Journal of North African Studies* 1, at 2

<sup>67</sup> Id., at 3

<sup>68</sup> Roland Paris (2004), *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, at 151-178

<sup>69</sup> Sater (2009), supra n 61, at 186

<sup>70</sup> Human Rights Watch (2010), *"Stop Looking for Your Son": Illegal Detentions under the Constitutional Law*, New York, Human Rights Watch, at 1

<sup>71</sup> Id., at 3

<sup>72</sup> Opgenhaffen and Freeman, supra n 29 at 8.

<sup>73</sup> Sater (2009), supra n 61 at 185

<sup>74</sup> Article 114, 115 of the Constitution of Morocco of 2011

<sup>75</sup> United States Agency for International Development (2010), *Morocco Rule of Law Assessment*, Washington D.C., United States Agency for International Development, at 18-19

<sup>76</sup> 詳しくは Sater (2009), supra n 61 at 185

<sup>77</sup> 2012年現在でも、国連の拷問禁止に関する特別報告官は、モロッコに拷問や違法拘禁などの取り組みが残存していると指摘している。

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42968&Cr=Morocco&Cr1=#.UKCEq4feRqk> (last visited on November 12, 2012)

## Abstract

# Interdependency between Reparation and Institution Building in Transitional Justice: In the case of Morocco

Shinya KOSAKA

Graduate Student

Graduate School for International Development and Cooperation

Hiroshima University

1-5-1 Kagamiyama, Higashi-Hiroshima, 739-8529 Japan

This paper discusses the interdependency between reparation and institution building in transitional justice in Morocco. The paper considers how reparation, in interacting with institution building, contributes to building social structure which prevents societies from future human rights abuses in the conceptual framework of the Rule of Law through the case of Morocco.

The paper argues that reparation and institution building contribute to (re) building the rule of law. The concept of the rule of law, in this paper, is defined in two ways: broad sense, which means public goods like human rights as substances of law in society, and narrow sense, which means specific procedures or institutions of law in society. The paper defines that reparation can consolidate the broad sense of the rule of law through (1) improving accountability and (2) (re) building trust between States and citizens. On the other hand, institution building can consolidate the narrow sense of the rule of law through (1) renovating procedures of law and (2) (re) building social apparatuses. Both mechanisms of transitional justice have an interdependent relationship to build the rule of law.

Based on this theoretical framework, the paper analyzes how reparation and institution building have constituted the interdependency in transitional justice in Morocco. The paper finds that “best practice” of reparation in Morocco has been affected by the vulnerabilities of institution building under the rule of law scheme. The paper argues that Morocco, in order to prevent future human rights abuses, needs to build amicable relationship between reparation and institution building to maximize the benefits from transitional justice.

## 正誤表

『国際協力研究誌』19巻3号(2013年3月)

pp.99-113 「移行期の正義における損害回復と制度構築の相互依存性：モロッコの事例より」

p.99 脚注の研究科名

誤) 広島大学大学院 教育学 研究科『国際協力研究誌』 → 正) 広島大学大学院 国際協力 研究科『国際協力研究誌』