

第 8 章

旧ユーゴスラビア諸国における SSR の特徴と課題

中 内 政 貴

(平和・安全保障研究所研究・企画主任)

はじめに

治安部門改革（SSR）の目的は、治安機関を機能し得る状態にすることにある。この「機能し得る」の意味は、第一義的には外敵から市民を守ると同時に国内において暴力の行使権を独占して治安の悪化を許さない実力を備えることである。だが、近い過去に武力紛争により平穏な生活を奪われ、軍や警察が紛争に参加する様を目撃してきた、あるいは実際にこれらの機関により被害を受けた人々にとっては、それだけでは十分ではない。治安機関が正統性をもった国家の統治機関の一部として住民の信頼を得て、過度の暴力行使に頼ることなく治安を維持できること、また中立・公平な存在となり汚職や政治的圧力からも自由であることも必要とされる¹。

西バルカン地域、中でも 1990 年代から 2000 年代初頭にかけて武力紛争が相次ぎ、民族を分断線として軍、警察、非正規武装勢力が激しく戦った旧ユーゴスラビア（以下旧ユーゴと略記）諸国では、SSR の難しさが如実に現れてきた。本章では、まず総論として旧ユーゴ諸国における SSR の特徴を述べる。そこでは、紛争後も民族が混住する中で機能的な治安部門を構築する困難さ、一般市民が武器を持ち武装勢力が生まれやすい状況で国家が完全に暴力を独占し難い点など、安全保障の側面からの分析を行うほか、一度は「敵」として戦った少数民族から治安機関をはじめとする国家統治機構への信頼を勝ち取り、新たな国家の枠組みを正統なものとして受け入れさせる困難さを指摘する。

他方で、旧ユーゴ諸国には SSR を促進する要因も存在する。地理的に西欧に近いこと、SSR や復興に用いることができる資源や資金が多く、また北大西洋条約機構（NATO）および欧州連合（EU）の潜在的な加盟候補となったことが SSR を促進することを指摘する。

次いで、旧ユーゴの二つの事例に分析を加える。独立をめぐる激しい紛争が起きたクロアチア、独立時の紛争を免れたが国内少数民族との紛争が起きてしまったマケドニアをとりあげ、SSR を巡る議論を通して各国の取り組みやその問題点を明らかにする²。ここでは、武力紛争の解決のあり方が SSR プロセスに及ぼした影響に着目する。旧ユーゴ紛争の大きな特徴の一つは、その解決のために多くで国境の引き直しが行われたことである。クロアチアで

¹ 藤重博美によれば、SSR の目的は、「第一に、当事国自身の力で秩序を維持するための実効的な治安能力の向上、第二に、治安組織の抑圧的性質や不透明性、政治的偏りなどの問題点の解消である」とされる。藤重博美「第二章 治安部門改革（SSR）における諸アクターの活動」日本国際問題研究所『平和構築における諸アクター間の調整』（平成 18 年度外務省委託研究）、2007 年、33 頁。

² 国名を巡るギリシャとの確執のため、国連などには「マケドニア旧ユーゴスラビア共和国」の国名を用いて加盟しており、日本などは現在もこの国名を用いている。本稿では単にマケドニアと表記する。

は紛争が拡大する中で旧ユーゴからの独立が国際的に承認されたが、その内部の少数民族によるさらなる独立は承認されず、少数民族地域は武力制圧された。他方、マケドニアでは、紛争によって独立や連邦化といった国家枠組みの変更は行われず、従来の枠組みの中での共存が目指された。こうした紛争解決のあり方がSSRの態様、中身に強い影響を及ぼしていると考えられることから、検討を加える。

I 旧ユーゴ諸国における SSR の特徴と課題

1 紛争再発の防止

和平合意直後の状況では、偶発的な武力衝突や和平に反対する勢力の挑発などにより武力紛争が再発しないように、まず物理的に衝突の可能性を低めることが喫緊の課題となる。旧ユーゴ諸国でも紛争に参加した勢力の武装解除、動員解除、再統合（DDR）や軍・警察の規模の縮小などが必要とされた。

(1) 非正規武装勢力の解体

まず非正規武装勢力の解体、武装解除や国外退去を行うことが必要とされる。旧ユーゴでは、紛争の当事者の双方が非正規の武装勢力を多く用いた³。例えばセルビア本国側は、各共和国の独立宣言が国際的に承認を受ける中、連邦軍を直接戦闘に参加させることが「外国への侵略」として非難されたことから、こうした非正規武装勢力を併用し、表向きは不関与を装おうとした。一方で、独立を目指す共和国の側では、急ごしらえで軍や警察を立ち上げてユーゴ連邦軍などと戦う中、非正規武装勢力は貴重な戦力であった。だが紛争後は、敵はもちろんのこと味方であっても祖国のために戦ったこれらの集団をDDRに服させることは容易ではない。

また、こうした非正規武装勢力の存在の背景として、旧ユーゴ地域では、多くの家庭で武器が保有されていることが挙げられる⁴。治安と安定の維持のためには、市民の武器所有は禁止ないし制限されることが望ましいが、長年育まれてきた習慣を変えることは容易ではなく、現在に至るまで数十万丁ともいわれる小型武器（SALW）が旧ユーゴ諸国で不正に所持されていると見られる。

(2) 軍および警察の動員解除と縮小

次に軍および警察であるが、そもそも共産主義体制下では行政機構が肥大化する傾向があり、旧ユーゴでもそれが顕著で、あらゆる方面からの侵攻を警戒し欧州でも有数の巨大な軍・警察を擁していた。紛争にあたっては、セルビアを中心とする連邦側では非公式に連邦軍が動員され、一方の独立を目指す共和国の側では、各共和国に配置されていた領土防衛隊を中

³ 国連事務総長により立ち上げられた専門家委員会の調査に詳しい。“Final Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992),” S/1994/674, S/1994/674/ADD.1, S/1994/674/ADD.2(Vol.1-5).

⁴ Suzette Grillo et al., “A Fragile Peace: Guns and Security in Post-conflict Macedonia,” *United Nations Development Programme and the Small Arms Survey*, 2004, pp.33-36.

心に、連邦軍からの離脱兵や予備役兵、志願兵などを加えた軍が立ち上げられ紛争に投入された。警察も紛争の中では戦闘や他民族の追い出しなどの役割を担い、軍と警察の境目も曖昧な状態にあった⁵。

紛争後のこれらの DDR には多くの難問が積みまとった。ひとつには、紛争再発の懸念自体が障害となった。停戦が成ったとはいえ相手方に対する不信感は強く、どの当事者も不満を残している場合が多く、紛争再発はきわめて現実的な可能性を持っていた。また、一般市民が志願兵として多数参加した旧ユーゴ諸国の武力紛争では、極端に言えば別民族であれば隣人さえもが潜在的な敵であった。

紛争再発の恐れが現実のものとなったのが後述するクロアチアのケースである。和平合意が成立して現地勢力と一定の領域の非武装化が行われたが、DDR の対象とならなかった正規軍が紛争を再開してしまった。また軍・警察の縮小は、必然的に人員の解雇を伴うが、彼らはしばしば「祖国のために戦った英雄」と考えられ、解雇するのは容易ではない。

2 統治組織の正統性確立

さらに大きな問題は、治安部門を、少数民族を含む全ての市民にとって正統性を持ち信頼される国家機構にすることである。「民族紛争」の構図が強調された旧ユーゴ諸国の紛争では軍や警察は「民族軍」として戦っていたのであり、少数民族はかつての敵であった。特に、武力紛争の解決策として国境線の引き直しを行ったケースでは、形式上は「民族自決」が認められたのであり、かつての「民族軍」による武力紛争はその大義を国際的に承認された面が存在する⁶。そのような「民族軍」が新たな国家においてほとんどそのまま正式な軍や警察へと改組されるのである。少数民族にとって、これを正統な統治機構の一部として認めることは容易ではない。

その解決策として、新たな国軍や警察には、少数民族を積極的に雇用する、少数民族が居住する地域には同民族の兵士や警察官を派遣するなどの配慮が必要とされる。しかし、軍・警察の側でも紛争時に敵として戦った民族を内部に取り込むことは容易ではない。特に、民族自決が認められた新独立国においては少数民族を登用することへのインセンティブは大きなものではないと言える。

3 旧ユーゴ諸国における SSR の促進要因

一方で、旧ユーゴ地域には、SSR を促進する要因も存在する。それは、地理的に西欧に近く、また紛争が世界的に注目を集めたため、平和構築や復興に多くの支援が寄せられ、用いることができる資源が格段に多いという点である。まず紛争直後には相対的に多数の国際部隊が派遣され、しかも長期間にわたり駐留する。これは必ずしも当事者の全てが望むもので

⁵ クロアチアでは警察が軍の母体となった。月村太郎『ユーゴ内戦』東京大学出版会、2006年、37頁。またボスニアでは警察が他民族の追放などに主要な役割を担ったと言われる。International Crisis Group, “Bosnia’s Stalled Police Reform: No Progress, No EU,” *Europe Report*, no.164, September 2005, p.2.

⁶ 戦争犯罪や集団殺害に関しては国連旧ユーゴスラビア国際戦犯法廷 (ICTY) で訴追の対象となっているが、武力紛争を戦ったこと自体は対象ではない。

はないが、紛争の再発を防止するうえではきわめて重要な役割を果たす。これらの国際駐留部隊を派遣するうえでも、欧州には NATO、EU が存在し、練度や装備の質の高い相対的に信頼の置ける部隊の派遣が可能である。他の紛争地域に比べてこのプレゼンスの大きさは際だったものであり、この点で、旧ユーゴ諸国における SSR は大きな資源と時間的余裕を与えられていると言える。

さらに重要なのが、旧ユーゴ諸国は NATO および EU への潜在的な加盟候補国とされていることである。両機構への加盟は SSR に関連する多くの規範を内在化する改革のプロセスである。経済援助や部隊の派遣を通して西欧諸国や NATO、EU が SSR の促進に果たす役割については別の章で検討が加えられているので、本稿では、NATO、EU への加盟をインセンティブとした SSR の促進の可能性について触れたい。

(1) NATO 加盟

旧ユーゴ諸国ではほとんどの国で NATO への加盟が国家目標とされた。紛争が相次いだことから安全を保障する手段として NATO 加盟が希望されるのであるが、NATO 加盟が民主主義や安定の証明になると考えられていることや、さらには EU 加盟にも有利に働くという思惑が存在する。唯一の例外は NATO による爆撃を受けたセルビア本国であるが、同国も 2006 年に平和のためのパートナーシップ (PfP) への参加を開始しており、NATO 加盟を申請する可能性も十分ある。

NATO加盟にはSSRを中心とする多くの改革が必要とされる。NATOは、新規加盟国を迎える条件として市場経済に基づく民主的な政治システム、少数派の公正な扱い、紛争の平和的解決へのコミットメント、NATOの作戦に参加する能力と意思、民主的な民軍関係と組織構成へのコミットメントを掲げてきた⁷。実際には加盟条件には、さらに徴兵制の廃止や軍の能力強化も含まれ、特に 2001 年の米国での同時多発テロ事件以降は、対テロの視点から機動性の高い実用的な軍への志向が強まり、またGDPの 2%を国防費に充てることなども求められている。旧ユーゴ諸国は、「加盟のための行動計画 (MAP)」に参加し、これらの NATO 方針にあわせて国ごとの国防戦略を策定して加盟を目指してきた。

また、国際駐留部隊として NATO 主導の部隊が駐留することは、旧ユーゴ諸国では、加盟前から NATO との協働作戦などの経験を積み、相互運用能力を高める上でも役立っているという。

(2) EU 加盟

旧ユーゴ諸国が NATO 加盟にも増して切望しているのが EU 加盟である。旧共産主義諸国にとっては、経済体制の大転換と復興が必要とされる中、周辺に他に豊かな経済圏は存在せず、EU 諸国との自由な通商なくして経済発展は望めない。EU 側は、旧共産主義国の経済復興のために一定の枠を設けて関税なしでの輸出を受け入れてきたが、これは結果としてこれら諸国の EU への依存を維持ないし増幅させ、EU 加盟以外の選択肢を作らせない効果を生んだ。

⁷ NATO, "Study on NATO Enlargement," 1995.

さらに、EU加盟の動機は、近隣の国がこぞってEU加盟を目指すことによっていっそう強力なものとなる。EU圏以外との通商関係の可能性がますます小さくなるためである⁸。また紛争が相次いだ旧ユーゴ諸国にとっては、EU加盟こそが安定化と復興の完了の証であり、海外からの投資を呼び込むためにも不可欠の要件となっている。

EU加盟には、NATOのように直接的に軍の改革が要件とされているわけではないが、コペンハーゲン政治的基準にいう「民主主義、法の支配、人権、少数者の尊重と保護を保障する制度的安定を達成していること」の援用により、国内情勢の安定などのほか、軍や警察が民主的に統制され、市民から受け入れられていることなどが必要とされるのは明らかであり、SSRの促進要因として機能している⁹。

II 各国における SSR の経過と課題

1 クロアチア

(1) 紛争の経緯と SSR の課題

クロアチアは、1991年6月に独立を宣言した。これに対し、クロアチア国内で少数民族に転落することを恐れるセルビア人は、自治区の設立、さらに独立してのユーゴ残留を求め、クロアチア政府との武力紛争に至った。警察部隊をもとに急遽結成されたクロアチア軍は強力とは言えず、ユーゴ連邦軍およびセルビア本国からの非正規武装勢力の支援を受けたセルビア人勢力は一時クロアチア全土の約4分の1を支配下に置くまでになった。

この事態に欧州共同体（EC）が仲介に乗り出したが紛争は拡大し、国連が武器禁輸措置に続き元米国務長官のヴァンス（Cyrus Vance）事務総長特使による仲介を行い、1991年11月から翌2月にかけて和平合意と停戦合意締結にこぎつけた。これによりセルビア人地域は非武装の国連保護地域（UNPA）とされ、国連PKO（UNPROFOR）が派遣され戦闘は停止された¹⁰。UNPROFORはUNPA内のセルビア人勢力の武装解除、クロアチア軍およびユーゴ連邦軍の撤退を監視した。しかし、クロアチア軍およびユーゴ連邦軍はUNPAから撤退しても武装を解いたわけではなかった。もとよりクロアチア政府は、広大な領土をセルビア人に占拠された状態のままにしておく意図はなく、停戦の間に体勢整備に努めていた¹¹。結局1995年、クロアチア軍は電撃的な攻撃によってUNPAを含む国内セルビア人地域の大半を占領し、15～20万人と言われるセルビア人が国外に逃れた¹²。これによりクロアチア紛争は終

⁸ EUに加盟しないことによるコストが、EU加盟の利益そのものよりもより大きな影響を及ぼすとも言われる。Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, & Integration After Communism*, Oxford University Press, 2005, p.71.

⁹ European Council in Copenhagen 21-22 June 1993, Conclusions of the Presidency.

¹⁰ S/RES/743 (1992). 1992年中にはUNPROFORはボスニア・ヘルツェゴヴィナ（ボスニア）およびマケドニアに活動範囲を広げていく。

¹¹ トゥジマン（Franjo Tudman）大統領はしばしば「寸土まで取り戻す」との発言を行っていた。例としてLenard Cohen, “Embattled Democracy: Postcommunist Croatia in Transition,” in Karen Dawisha and Bruce Parrott eds., *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, 1997, p.69 再録の発言。

¹² この武力制圧の影響は現在まで残っており、クロアチアにおけるセルビア人の数は大幅に減少したままである。1991年時点ではクロアチア内のセルビア人の人口は約58万人で総人口の

結を迎えたのである。

セルビア人地域の武力制圧は国際的に批判を招いた¹³。セルビア本国との関係も緊迫したが、ボスニアでの長引く紛争で国際社会からの孤立を深めていたセルビア本国にはもはやクロアチアのセルビア人勢力を立て直す力も意図も存在しなかった¹⁴。紛争後に残った唯一のセルビア人地域である東スラヴォニアも新たな国連PKO (UNTAES) 監視の下でクロアチアに返還されることが合意され、クロアチアは全土を回復した。1996年にはクロアチアとセルビア本国がお互いの領土保全を認めた上で外交関係を樹立し、クロアチアでの紛争再発の懸念は遠のいたのである。

紛争後のクロアチアの SSR の課題としては、第一に膨れあがった軍・警察を平時の体制に戻すこと、次いで軍・警察をセルビア人をはじめとする国内少数民族から受け入れられる治安部門へと再構築することが求められた。また、中期的には独立時からクロアチアが国家目標としている NATO および EU への加盟があり、これが第三の課題であった。

(2) SSR の進展

非正規武装勢力の DDR と治安の確保

クロアチアでは、紛争末期にセルビア人地域を武力制圧したことにより、政府に対抗できるだけの非正規武装勢力は存在しなくなっていた。またクロアチア側では紛争途中から非正規の武装勢力に頼る部分を減らしていた。これは、連邦軍の紛争への参加の事実を認めようとしなかったセルビア本国のミロシェヴィッチ (Slobodan Milošević) 大統領と異なり、クロアチアのトウジマン大統領がクロアチアのみならずボスニア紛争でも正規のクロアチア軍の参加を公認していたことも影響している。このため、クロアチア紛争後には非正規武装勢力の DDR は大きな問題とならず、治安の確保という点でも、大規模な国連 PKO や NATO などの軍事ミッションは派遣されなかった。

軍・警察の動員解除と規模縮小

紛争に動員されていた軍・警察の動員解除はクロアチアの喫緊の課題となった。急ごしらえの軍で紛争を戦ったクロアチア軍には、一般市民からの志願兵も多数登用されており彼らを市井に復帰させる必要もあった。紛争終了時、クロアチア軍は約 10 万 5,000 人、武装警察が約 4 万人、予備役兵が約 19 万人に上り、さらにボスニアにはクロアチア政府の支援を受けるクロアチア人勢力が約 5 万人の兵力を有しており、国防費はGDP全体の約 10%を占めていた¹⁵。

12.2%であった。EIU, *Country Profile: Bosnia and Hercegovina (BiH), Croatia, Slovenia 1996-97*, p.34. これが 2001 年の国勢調査では約 20 万人、4.54%となっている。Republic of Croatia Central Bureau of Statistics, "12. Population by Ethnicity, by Towns/Municipalities, Census 2001." また UNHCR のウェブサイトによれば 2009 年 1 月現在でクロアチアからの難民は約 97,000 人とされている。http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d7d6

¹³ たとえば国連安保理決議 1009 ではクロアチア政府の行動を「強く非難する (strongly deploring)」との表現が用いられている。S/RES/1009 (1995)。

¹⁴ 月村『ユーゴ内戦』202-215 頁。

¹⁵ International Institute for Strategic Studies, *Military Balance 1994-1995*, pp.85-86; *1997-1998*, pp.79-80.

軍ではすぐに動員が解かれ約4万人が予備役に戻されたが、紛争の影響で経済が疲弊し失業率も高いなか、祖国の独立のために戦った兵士や警察官の解雇は大きな問題であった¹⁶。最近でも2004年に、紛争に参加した人間を公職および国営企業に優先的に雇用する法律が制定されるなど、彼らを守ろうとする傾向が存続している¹⁷。

治安組織の正統性確立

紛争末期の強硬策により国内少数民族問題を一気に解決しようとしたクロアチア政府の思惑は、一定程度の成功をおさめたと言える。だが、治安維持という点では有利に働いた少数民族の追放であったが、クロアチア軍・警察とセルビア人をはじめとする少数民族の関係は機微な問題となった。まず、1995年には少数民族の権利に関する憲法的法律がセルビア人には適用されないとする決議が国会でなされている¹⁸。またクロアチア軍・警察がセルビア人の家屋を焼き払ったり、クロアチア人に分け与えたりしたため、難民や国内避難民として住居を追われたセルビア人少数民族の帰還は進んでいない。民族主義に基づくと見られる少数民族襲撃事件は最近も散発している¹⁹。

このほか、治安機関内の戦争犯罪容疑者が訴追され責任をとらされることも少数民族側に対する正統性の確立のためには重要であるが、ICTYに訴追されたクロアチア兵は少数にとどまり、セルビア人地域の制圧に関しても、この作戦を指揮したゴトヴィナ (Ante Gotovina) 将軍をはじめとする3人が人道に対する罪などの容疑でICTYで起訴されたのみであった²⁰。しかも民族的な英雄であるゴトヴィナ将軍の逮捕、引き渡しを求めるICTYに対しクロアチア政府の協力は不十分なものとどまってきた。

強硬とも言えるクロアチア政府の姿勢の背景には、紛争がクロアチアの独立の承認という形で解決されたことが関係している。民族自決に基づいたクロアチアの一方的独立宣言は、国内少数民族との紛争が続く中にもかかわらず国際的に承認され、少数民族地域の武力制圧でも承認が取り消されることはなかった。これはクロアチアにとっては国民国家としての地位と国家機構の正統性を国際的に認められたことに他ならない。

こうした政策に変化が見られるのは、1999年にトウジマン大統領が死去し、2000年に政権交代が行われてからである。新政権下で軍・警察の改革やセルビア人難民帰還促進などの方針が打ち出された。2002年には少数民族の権利に関する憲法的法律が制定され、少数民族

¹⁶ クロアチア経済はGDPが1991年に-20.9%、1992年に-9.7%、1993年にはインフレ率が1,500%超を記録するなど紛争中に大きな打撃を被っていた。Economist Intelligence Unit, *Country Report: Bosnia Hercegovina, Croatia, Slovenia, 4th quarter 1996*, p.16. 失業率は1995年に14.5%であったが、その後の経済回復の中でも上昇し1999年には19.4%を記録している。EIU, *Country Profile 2000: Croatia*, p.26.

¹⁷ Zakon o Pravima Hrvatskih Branitelja iz Domovinskog Rata i Članova Njihovih Obitelji (Law on the Rights of Croatian Defenders from the Homeland War and the Members of Their Families), Narodne novine, no. 174/2004, December 10, 2004, article 35.

¹⁸ Antonija Petričušić, "Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia," *European Yearbook of Minority Issues*, vol.2, 2002/3, p.610.

¹⁹ Human Rights Watch, "A Decade of Disappointment: Continuing Obstacles to the Reintegration of Serb Returnees," *Human Rights Watch*, vol.18, no.7, pp.10-16.

²⁰ クロアチア軍の攻勢には実質的に米国から黙認が与えられていたとの見方もある。Cohen, "Embattled Democracy," pp.103-106. ただし、ゴトヴィナが拘束されるのは2005年のことであり、それまでクロアチア政府はICTYへの完全な協力を求められ続けることとなった。

が母語で教育を受ける権利など基本的な権利が再保障された²¹。またICTYへの協力も進展し、それまで拒んでいたクロアチア国内での戦争犯罪容疑者の引き渡しが実現した。警察および軍への少数民族の登用という点ではデータが存在しないが、2005年には憲法的法律の実施のために追加的に法律を整備しており、この中には少数民族の公的部門への雇用を促進する法律も含まれている²²。

(3) 分析と問題点

一度は和平が成立しながらも紛争解決には至らず、この間に体勢を立て直した軍により紛争が再開、軍事制圧という経過をたどったクロアチア戦争は、この時点では平和構築、特にSSRの失敗事例であったと考えることができよう。その一方で、是非の問題をおくならば、反政府の立場をとる武装勢力を一掃したことは国家機関の手に暴力行使の権限を独占させるという点で望ましい状態を生み出したことは否定できない。2000年以降に改革が進展した理由は、穏健派の政権就任が大きかったが、これも少数民族が排除されたために国内の情勢が安定し、かえって穏健派が政権をとることにつながったものであるとの分析もある²³。

もう一つの理由としては、クロアチアが国際的に改革を迫られていたことが作用したと考えられる。クロアチアは独立時からEUへの加盟を目標に掲げていたが、EUが1999年に安定化連合プロセスによる西バルカン諸国の将来の統合を打ち出したことにより、加盟がいよいよ現実の課題として浮上してきた。にもかかわらず、2000年に行われた安定化連合協定(SAA)の締結交渉の条件審査において、クロアチアは少数民族問題での取り組みが不十分であるなどの理由で時期尚早と判断されたのである²⁴。

これが政権交代を経て改革の取り組みが評価されるようになり2000年末に安定化連合協定の締結交渉開始を認められ、2001年にクロアチアはSAAに署名、2004年にはEU加盟候補国に認定され2005年からEU加盟交渉を開始している。

NATOとの関係では、一連の法律整備などの結果、2002年にクロアチアはNATO加盟プロセスであるMAPへの参加を承認され、2008年に加盟招請を受け、2009年に加盟国となった。この間、クロアチアはアフガニスタンでの国際治安支援部隊(ISAF)に参加するなどNATOへの協力を強めており、NATOからは概ね積極的な評価が与えられ続けてきた。

しかし、実際には人権NGOの報告にあるように、少数民族が多数派民族と平等な地位を獲得しているとは言い難い状況が存在し、治安部門の正統性の点で問題は残っていると考えられる²⁵。それでもNATO、EU加盟の進展というお墨付きが与えられてきたのは、SSRにおい

²¹ Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia, Official Gazette 155/02.

²² Human Rights Watch, "A Decade of Disappointment," p.17.

²³ Roland Paris, *At War's End*, Cambridge University Press, 2004, pp.109-110.

²⁴ European Commission Directorate General External Relations, Commission Staff Working Paper "EU Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe Compliance with the Council Conclusions of 29 April 1997 & 21/22 June 1999: Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania," p.11.

²⁵ Human Rights Watch, "A Decade of Disappointment," pp.17-23.

て治安の維持の観点優先される傾向があるためと言えよう。

2 マケドニア

(1) 紛争の経緯と SSR の課題

マケドニアは、1991～1992年の旧ユーゴ解体時に唯一平和裡に独立を達成した。しかし治安機構を含む統治機構の確立や、その正統性といった点で万全の状況であったわけではない。最大の問題は、人口の約4分の1を占めるアルバニア人少数民族の処遇であった。独立に向けてスラヴ系のマケドニア人を中心とするナショナリズムが高まる中、独立後のマケドニアをマケドニア人による国家と規定する動きが強まり、アルバニア人は疎外感を強めていく。独立時の憲法は、マケドニアを平等な市民から成る国家と規定しているものの、その前文にはマケドニアがマケドニア人を中心に建設された旨が記され、また公用語はマケドニア語とされた²⁶。ただし、マケドニアではアルバニア人政党が常に連立政権に入るなど、一定の民族融和政策がとられていたことは見逃せない。

アルバニア人にとっては、マケドニアの体制は自分たちを二級市民の位置に置くものと映った。彼らは、独立の是非を問う住民投票をボイコットし、独立後もマケドニアの国家枠組みに対する不満を表明してきた²⁷。彼らの主な要求は憲法上のマケドニア人との完全な平等、アルバニア語の公用語化、アルバニア語による高等教育の実現、そして公務員・公的企業におけるアルバニア人の登用拡大などである。1992年と1995年には死傷者を出す激しい抗議運動も見られたが、全般としては暴力化の動きは限定的であった。しかし1998～1999年のコソボ紛争の影響もあり、2001年初頭から、「民族解放軍(NLA)」を名乗るアルバニア人武装組織による軍・警察部隊へのゲリラ攻撃が相次いだ。軍・警察はこれに効果的に対処できず首都スコピエ近郊の村がNLAに占拠されるなど、本格的な内戦寸前の状況となった²⁸。

結局、EU、NATO、米国の仲介により、2001年8月に包括的和平合意「オフリド合意」が締結され、マケドニアは従来为国家枠組みの中でアルバニア人の地位の向上により多民族共存を目指すことになった。マケドニア紛争がクロアチア紛争などほかの旧ユーゴの紛争と異なる点は、少数民族側が独立や連邦化などの国家枠組みの変更を求めていなかった点である。アルバニア人武装勢力は、従来からもアルバニア人が表明してきた憲法改訂やアルバニア人の地位向上などの要求を掲げた。警察をはじめとする公務員へのアルバニア人の登用拡大も要求されSSR実施が紛争の目的の一つとされた。

²⁶ The Constitution of the Republic of Macedonia, 1991. ただし、マケドニアではアルバニア人政党が連立与党に参加しており、また民族関係評議会が憲法によって設置されるなど、憲法や制度上一定程度の少数民族保護措置を導入していた。

²⁷ その象徴がアルバニア人の政治的・領域的自治を求める1992年の住民投票の実施である。Duncan M. Perry, “The Republic of Macedonia: Finding Its Way,” in Dawish and Parrot, *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, p.253; 拙論「少数民族保護による民族間武力紛争防止政策の効果と限界：マケドニアにおけるEU加盟コンディショナリティーの機能を中心に」大阪大学大学院国際公共政策研究科2008年度博士論文、87-88頁。こうした動きは、マケドニア人側からは国家の連邦化や分離・独立の第一歩として懸念されることにつながった。

²⁸ 紛争の詳細な経緯については同上、97-105頁を参照。

紛争後のマケドニアの SSR の課題は概ね三点に集約される。第一に NLA を解体・武装解除し、同時に軍・警察を平時の体制に戻すことである。第二に警察をはじめとする国家機構にアルバニア人などの少数民族を登用することが必要とされた。これは、治安組織の正統性確立のみならず紛争地域に警察を再展開し治安を確保するためにも必要な措置であった。そして第三に NATO 加盟、将来の EU 加盟に適した形に治安部門を再構築することであった。独立後に急ごしらえで立ち上げられた軍、警察は機能的とは言えず、2001 年の紛争では急遽周辺の旧共産主義国から旧型の戦車や戦闘機を多数購入するなど方向性の定まらない対応が目立ち、少人数でゲリラ戦法をとる NLA に効果的に対処できなかった。NATO、EU 加盟を目指しての SSR はマケドニアでは治安維持の観点からも必要とされていたと言える。

(2) SSR の進展

非正規武装勢力の DDR と治安の確保

紛争後の非正規武装勢力の解体・武装解除は、和平交渉においても焦点の一つとなった。NLA は解体・武装解除に合意したものの、マケドニア軍や警察が武装解除に当たることには強い抵抗を示し国際部隊の派遣を求めた。このため、2001 年 9 月から約 3,500 名の NATO 武器回収ミッションが 3 か月間派遣され 3,875 点の武器と約 40 万点の弾薬、地雷等を回収し、NLA は自ら解体を宣言した²⁹。しかしマケドニア人側は武器回収が全く不十分であるとして反発し、実際にも和平に反対するアルバニア人武装勢力の分派による軍・警察への襲撃事件が発生したが、紛争再発の懸念から強い対応はとられなかった。

次に問題になったのは NLA 兵士の特赦問題である。NLA の活動は殺人、傷害、国家騒乱など犯罪に該当したが、彼らは差別的状況におかれたアルバニア人の地位向上を紛争の大義としており、特赦を和平の前提条件とした。こうして 2001 年、紛争に関わる犯罪行為は基本的に特赦されることとされ、戦争犯罪の疑いがある事件のみ ICTY が管轄することになった。しかし後に、ICTY は NLA に関する事件の不受理を決めた。これは、ICTY による正義の履行を期待していたマケドニア人にとっては不公平な決定と映った。

特赦を受け、NLA の政治的代表者であったアフメティ (Ali Ahmeti) は 2002 年に新政党「統合のための民主同盟 (DUI)」を立ち上げ、元 NLA 兵士が多数これに参加した。同政党に対するマケドニア人側からの反発は強かったが、2002 年の紛争後初の国会選挙で同党はアルバニア人政党中で最大の議席数を獲得し、DUI は連立政権に参加した。以降、和平合意の履行が加速していく。

一方、紛争時にマケドニア政府の支配が及ばなくなった地域への治安部隊 (軍と警察による混合部隊) の再展開は困難を極めた。アルバニア人を中心とするこれらの地域では、政府への強い不信感が持たれ、道路封鎖などによる抵抗がしばしば見られた。少数民族の登用を進めなければ全域に対する主権の行使は望めない状況であった。また、紛争にはコソボから流入した武装勢力や武器が大きな役割を果たしていたことから、国境の適切な管理がマケドニアの安定のために不可欠であったが、このためには再展開の完了がまず必要とされた。

²⁹ <http://www.nato.int/fyrom/tfh/home.htm>.

軍・警察の動員解除・規模縮小

マケドニアにおいても、紛争を戦ったマケドニア人の兵隊や警官を解雇することは大きな問題であった。その代表例が、紛争の継続を主張していた民族主義強硬派のボシュコフスキー（Ljube Boškovski）内相が創設した対テロ特殊警察部隊の解体問題である。ボシュコフスキー内相は「ライオン」と名付けられたこの部隊を紛争地域への警察再展開の先頭に立たせて意図的にアルバニア人住民との衝突を招くなど、同部隊はマケドニア人のアルバニア人に対する敵対姿勢の象徴であった。同部隊の隊員らはデモなどにより解体に反対したが、ボシュコフスキー内相の私兵の側面も持っていた同部隊は、マケドニア人野党にとっても解体が望まれる存在であり、2002年の政権交代後に即座に解体された。他の部隊についても、政治的任用の多いマケドニアでは政権交代を機に人員の交代や規模の縮小が進められた。

治安組織の正統性確立

和平合意では公職および公営企業における少数民族の比率を人口比に対応させることが規定された。特に警察の改革は急務とされ 2004 年までにこれを実現し、少数民族が多数居住する地域へは、その民族の警官を派遣することが求められた³⁰。警察への少数民族の登用は最初の 2 年間は毎年 500 人という速度で急速に進められた。警察の研修は OSCE、EU、および米国が支援にあたり、特に OSCE は警察学校の運営などで主要な役割を担っている。2006～2007 年の NATO 加盟に向けた年間行動計画（MAP）では、公務員に占める少数民族の割合が 21.7% まで上昇したことが報告され、共同体警察など欧州標準の警察活動を行っていくことなどが誓約されている³¹。また内相にはマケドニア人の就任が続いているが、内務副大臣にはアルバニア人が就くことが不文律となっており、2002 年以降継続されている。これは国防、外務など他の主要省庁でも同様である。

その一方で、警察の再展開後もアルバニア人武装勢力の活動が散見され、2004 年には首都近郊の村を占拠する事件が発生した。しかし、警察がこうした動き取り締まろうとすると地元アルバニア人住民が反発するのが常であった。結局、2004 年の事件はアルバニア政治家による説得を武装勢力が聞き入れて村を退去し、その後で警察部隊が村に入るという形で解決された。

また現在も、アルバニア語メディアにはアルバニア人が被差別的な立場におかれているという報道があふれており、特に警察の行動は批判的であり、治安機関が十分に正統性を認められているとは言い難い状況にある。またそれは、国境の管理の不十分さにもつながり、国境管理機材の一新など EU の支援を受けての管理強化に努めている。

(3) 分析と問題点

マケドニア紛争は、国境の引き直しではなく、それまでの国家の枠組みの中で多民族が共存するという方法で解決された。SSR の詳細までも規定する和平合意はそのまま紛争後のマケドニアの国家機構と社会の設計図であり、国際社会としてはこの履行を推進することがマケドニアの民族関係の改善と安定につながるはずであった。この点、クロアチアのように、

³⁰ Framework Agreement, Annex C Implementation and Confidence-Building Measures.

³¹ Annual National Program of the Republic of Macedonia for NATO Membership 2006/2007.

民族自決による独立を認めながら少数民族問題への対応を迫るといった困難な対応は必要なかった。

ただし、紛争当事者が和平合意内容に心から同意していたと考えることはできない。アルバニア人側が独立や連邦化を要求しなかったことは先に述べたが、これには戦術的な判断も作用していたと考えられる。独立後比較的穏健な民族政策を実施していたマケドニアは、紛争当初は国際社会から全面的な支持を受けており、NLAもコソボ紛争とは異なり独立や急進的な動きが国際社会から支持される可能性は低いと判断したと考えられる³²。

マケドニア人側でも和平合意に対する不満は大きい。紛争勃発当初はマケドニア政府はNLAをテロリストと断じ交渉の必要性すら認めておらず、国際社会もこの姿勢を支持していた。にもかかわらず、NLAのゲリラ戦術にマケドニア政府が効果的に対処できないと見るや国際社会はアルバニア人の地位を大幅に向上させることで幕引きをはかったのである。加えて、マケドニア人側には、武力によるNLA制圧も可能であったのにNATO、EU、米国により引き留められてアルバニア人側への妥協を強いられたとの思いがある³³。

こうした解決方法が受け入れられた理由として大きいのがEUおよびNATOへの加盟であった。マケドニアもクロアチアと同様に独立直後から両機構への加盟を目標としていたが、同国の場合は、旧ユーゴ諸国の中でも経済発展が遅れており、またギリシャからの経済制裁など周辺国から受ける脅威の認識が強く、国家存続のためには両機関に加盟するしかないという切実さがあった。旧ユーゴ諸国で相次いだ紛争、特に30万人超の難民が流入したコソボ紛争はこうしたマケドニアの事情をさらに深刻化させるものであった。

マケドニアは1995年にPfPに参加、1997年にはEAPCの一員となり、1999年には加盟行動計画(MAP)に参加した。NATOのコソボでの活動への協力や、2001年紛争の直後にも関わらずイラクおよびアフガニスタンへのNATO軍の派遣に兵員を供出するなど、加盟国に準ずる貢献を行ってきた。EUに対しても独立直後から加盟の方針を打ち出し、2001年にはクロアチアに先駆けて安定化連合協定の最初の締結国となった。

NATOおよびEUの側では、和平合意の履行をマケドニアの両機構加盟とリンクさせる政策をとり、憲法改正、元NLA兵士の特赦、地方自治体再編問題など、和平合意履行が危ぶまれる局面では、ロバートソン事務局長やソラナEU共通外交安全保障政策(CFSP)上級代表らがマケドニアを訪れ、和平合意の履行のみが両機構への加盟を促進するとのメッセージを繰り返し表明した。

SSRについても、2005年のマケドニアのEU加盟申請に対する欧州委員会の意見書で警察改革の一層の進展や司法の独立や効率性の改善を求め、憲法改訂にまで言及している³⁴。加盟候補国に認定されて以降の毎年の進捗状況評価においても、少数民族の平等な代表の進捗

³² アフメティは当初、アルバニア人の領土からスラヴ勢力を排除すると発言するなど、強硬姿勢を見せていた。David Binder, "A Troubled Dream," *Newsweek*, 22 March 2001.

³³ こうした見解をとる政府関係者や政治家も多く、特に内務省は現在も公然と主張している。2007年11月20日のスコピエでの筆者のマケドニア内務省のサネフ欧州統合部長(Antonio Seney, Chief of European Integration Department)とのインタビューによる。

³⁴ Commission of the European Communities, "Communication from the Commission: Commission Opinion on the Application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for Membership of the European Union," SEC(2005)1425.

状況について詳細な検討がなされており、2007年版では、軍への少数民族の登用が遅れていること、警察でも幹部レベルでは少数民族の登用が少なく目的が達せられていないことなどが指摘されている³⁵。2008年版では、1年間でアルバニア人の公務員の人数が3.75%増えたことや民族問題を審査するオンブズマンへの訴えが少なかったことなどが歓迎されている³⁶。

こうした評価の結果、マケドニアはNATO加盟およびEU加盟交渉開始の寸前まで到達したが、2010年3月時点では、ギリシャとの国名問題により双方ともに停止させられている。治安の確保の点でも全市民に対する正統性の点でも相当程度の改善を見せるマケドニアのSSRであるが、NATOおよびEU加盟プロセスが長期間頓挫すれば改革が後退する可能性もあり、国名問題の早期の解決が望まれる。

おわりに

本稿では、西バルカン地域のうち、旧ユーゴの二つの事例に着目しつつ、紛争後のSSRの展開とその背景について述べてきた。旧ユーゴのSSRの課題は、治安機能の回復、少数者の登用による住民との信頼関係回復など、他地域の事例と共通するものである。一方で、独立の承認や多元的な権力分有制の導入など、この地域でとられた武力紛争解決の様式はSSRにも強く影響を及ぼしていることを明らかにしてきた。クロアチアは、紛争を経て民族自決に近い形での独立を達成した。その際、さらなる分離を求めた少数民族が実力により排除されたために、治安の面では改善が見られたが統治機構の正統性の問題はいつそう強く残ってしまった。マケドニアは、平和的に独立を果たし、また武力紛争での少数民族の要求も国内での地位の改善やSSRを求めるものにとどまった。このため連邦制の導入など国家の枠組みの変更には至らず、SSRは主に正統性の向上に注力されることとなった。一方で治安の確保という面では現在も弱さが残っている。

また、紛争解決および復興に際し米国とNATO、西欧諸国とEUの強力な介入が行われたこともこの地域の特徴である。本章では扱っていないが、ボスニア紛争やコソボ紛争はNATOによる空爆がなければさらに長引いて和平を困難にしていたらろうし、マケドニア紛争もEUやNATOによる仲介があつてこそ比較的小規模な紛争にとどめることができた。また、紛争後には、両機構が軍事ミッションや文民ミッションにより治安の維持や監視にあたり、さらに、将来の両機構への加盟という大目標を与えることにより、和平を支える政治的圧力をかけると同時に明確な将来像を与えることでこれらを誘導する役割を果たしている。二国のSSRにおいてもこれらは不可欠であった。

よく指摘されるように武力紛争の要因もその解決方法（解決が可能であるとして）も千差万別であり、個別に検討する以外にはこれを明らかにする方法はない。だが、あえて最後に本章で扱った事例から紛争後のSSRが推進される一般的な条件の一端を探るとすれば、和平

³⁵ Commission of the European Communities, “Commission Staff Working Document The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report,” SEC(2007) 1432, pp.15-16.

³⁶ Commission of the European Communities, “Commission Staff Working Document The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report,” SEC(2008)2695, pp.19-21.

に際して実現と維持が可能な国家像が提示され、これに全紛争当事者からの同意が得られること、それまでの間和平を担保する強制力が働くこと、治安部門を含め新たな国家統治機構の構築の際に少数者に配慮が行われることなどが指摘できる。そしてそれらを可能にするためには、正統性を有した新たな国家機構の構築を可能にするだけの資源がもたらされ、また時に外部からの圧力がかけられることで、民族間の共存が合理的な選択肢であると当事者が考えるよう導くことなどが有効であると考えられる。