

ボスニア和平プロセスにおける上級代表の役割 ポスト・デイトン期におけるマンデートの拡大

橋本 敬市

はじめに.....	50
1. 上級代表のマンデート.....	51
2. 上級代表権限の変遷.....	55
(1) デイトン合意から和平履行評議会ボン会合まで.....	55
(2) 和平履行評議会ボン会合以降.....	58
3. 上級代表の決定権.....	60
(1) 決定権の有効性.....	61
(2) 決定権の妥当性.....	64
4. 上級代表による解任.....	66
(1) 解任の影響.....	67
(2) 解任の問題点.....	70
おわりに.....	72

はじめに

1995年11月、Dayton合意¹⁾の成立によってボスニア・ヘルツェゴヴィナ（以下「ボスニア」）の紛争が終焉を迎えて以来、同地における国際社会の介入のあり方は顕著に変貌を遂げて来た。米オハイオ州Daytonにおける停戦交渉の過程では、1年限りの限定的な介入（「平和履行期間」）が想定されていたが、その後、国際社会による管理行政が2年延長（「平和安定化期間」）され、さらに1997年12月には無期限延長が決まった。この間、ボスニア和平に関与する諸国際機関、つまり国際連合ボスニア・ミッション（United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina : UNM iBH）、欧州安全保障協力機構（Organization for Security and Co operation in Europe : OSCE）、北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization : NATO）軍を中心とする平和履行部隊（Peace Implementation Force : IFOR）及びその後継部隊である平和安定化部隊（Peace Stabilization Force : SFOR）等のマンデート（権限、任期を含む職務）はいずれも拡大・強化されたが、最も象徴的且つ実質的な変化を遂げたのは、Dayton合意の中で、和平合意民生部門履行の最高責任者と規定され、現地でボスニアの復興と民主化を主導している上級代表の権限である。

上級代表の権限及び任務は当初、国際機関、支援各国による諸支援活動の調整及び地元政治家の仲裁機能に限定されていたが、民主化・市場経済化プロセスが難航するに従い、段階的に拡大され、現在では国家機関より強大な立法・行政権を握るまでに至り、「信託統治の実験²⁾」とも表現されている。

1) 1995年11月22日、米国の主導の下、米オハイオ州Daytonで成立した包括的和平合意。単一国家を維持したまま、「ボスニア連邦」「スルブスカ共和国」という2つのエンティティー（自治政府）に軍、警察権等を含む広範な権限を付与している。

2) European Stability Initiative report “Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina”(30 March 2000)

こうした上級代表による介入のあり方について、和平プロセス履行のために設置された和平履行評議会（Peace Implementation Council：PIC³⁾は再三、「ボスニアの特殊性に鑑みれば、上級代表が強権を行使するのもしやむを得ない」との認識を示しているが、ボスニアが加盟申請をしている欧州評議会が同国に関する報告⁴⁾の中で「ボスニアでは上級代表が事実上、最大の立法・行政権を握っており、民主国家とは呼べない」として、加盟に難色を示すなど、国際社会からも、このような主権国家のあり方を疑問視する声も聞かれる。

本稿では、こうした上級代表権限の変遷を検証するとともに、その有効性、問題点などを考察していきたい。

1. 上級代表のマンデート

包括的和平合意（「 Dayton 合意」）署名当事国であるユーゴスラヴィア連邦共和国、クロアチア共和国、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ共和国（当時。 Dayton 合意後はボスニア・ヘルツェゴヴィナ）の3カ国と同国を構成する2エンティティー（自治政府）のボスニア連邦及びスルブスカ共和国は、同合意付属書10の中で「国連安全保障理事会の関連決議に合致した形で、上級代表が任命されることを要請する（第1条2項）」ことに合意している。その目的は、「（関係当事者の）活動を容易にし、これら活動を結集し、安保理決議で委嘱された任務を遂行することによって、和平合意の民生部門に関する各組織の活動を適切に調整すること」と規定されている。民生部門とは、インフラストラクチャーの整備、経済再建、ボスニアにおける政治・憲法機関の確立、人権尊重、難民・避難民帰還の促進、自由・公正な選挙の実施等と示されている。

3) 42カ国及び世界銀行、国連難民高等弁務官事務所等13の関係国際機関で構成。 Dayton 合意民生部門履行に関する諸問題を協議する。

4) 1999年1月7日付報告書

同付属書第2条によると、上級代表のマンデートは次の通りである。

- ① 和平合意履行を監視・監督（モニター）する。
- ② 各当事者と密接にコンタクトを取り、これら当事者が和平合意民生部門の規定を完全遵守し、当事者及び民生部門に關与する各機關との間で高度の協力をするよう奨励・促進する。
- ③ 和平合意民生部門の効率的な履行を保證するため、ボスニア内の民生關係諸機關の活動を調整する。上級代表は和平合意履行に關し、これら諸機關の活動の影響等について、必要に應じて一般的な指針は提示するが、各機關の活動分野については、その自治権を尊重する。これら諸機關は上級代表に対し、各活動についての情報を提供することによって、その責務遂行を支援するよう求められる。
- ④ 必要と判断する場合には、民生部門履行に關して発生する困難の解決を助ける。
- ⑤ 支援（ドナー）機關の会合、特に復旧・復興問題に關する会合に出席する。
- ⑥ デイトン合意で規定された任務に關する和平合意履行の進捗状況を、定期的に国連、欧州連合、米国、ロシア連邦、その他の關係国政府、当局、機關に報告する。
- ⑦ 本合意付属書11に基づいて設置される國際警察タスク・フォース（International Police Task Force : IPTF）長官に指針を示し、報告を受ける。

初代上級代表を務めたカール・ビルト（Karl Bildt）元スウェーデン首相は、デイトン合意直後から約1年半後に辞任するまで、自らのマンデートを極めて限定的に捉え、デイトン合意の中で明示的に与えられた権限のみを行使し、國際機關や地元政治家との調整役に専念していた。

しかし、同付属書10は、上記マンデートに加えて、上級代表に対し、「民生部門履行に關し、デイトン合意を解釈する上で、現地において最終的な権限（第5条）」を付与しており、ビルト上級代表の後を継いだカルロス・ウェステンドルプ（Carlos Westendorp）元スペイン外相以降、この規定を柔軟に解釈すること

によってマンデートを拡大し、後に詳述するように、いくつかの段階を経て、法の強制発効・削除、大統領・閣僚を含む公職者の追放及び任命、メディアに対する規制、教育カリキュラムの策定、難民・避難民への住居返還などに至る広範な分野に直接介入するようになる。

このようなマンデートの拡大を可能にした要因について、旧ユーゴ問題国際会議（International Conference on the Former Yugoslavia：ICFY⁵⁾で法律顧問を務めていたポール・サス（Paul Szasz）はその論文⁶⁾の中で、以下のように指摘している。

これらのテキスト（筆者注：「 Dayton合意」を指す）によって明示的、暗示的に言及されたのは、（同：後に決定される）他の協定や施策のあり方だけである。これらの協定や施策は、Dayton合意によって種々の役割を課せられた各種国際機関によって後に決定されることになるもので、二国間及び多国間協定、国連安保理決議、NATO、OSCE及びその他の国際機関の決定という形を取るようになる。Dayton合意の署名当事者及びこれらの事後的な各種の協定は、第三国のアクターを縛ることは不可能であり、これら第三国のアクターが、Dayton合意に想定されていない措置を取ることを排除することも出来ない。

つまり、Dayton合意は、ボスニア紛争の当事者間の協定という形式を取っており、国際社会とボスニアの間の条約ではないため、実際に和平合意の履行を担当する国際社会のマンデートの延長や、新生ボスニアに対する国際社会の介入の

5) 旧ユーゴ紛争に対処するため、1992年8月に開催されたロンドン会議で発足。国連及びEUの代表が共同議長を務めた。

6) “Current Developments: the Protection of Human Rights through Dayton/Paris Peace Agreement on Bosnia”; *American Journal of International Law*, vol 90, 1996, pp 314-315

あり方、その機能については何の規定も制限もしていないのである。このため、当初、1996年9月の国政・地方選挙で終了する予定だった国際社会の介入期間が、「平和安定化期間」として2年間延長され、さらに1997年12月に無期限延長が決まった時、あるいは各国際機関のマンデートが強化された際も、その度に「デイトン合意の精神に従って」⁷⁾という抽象的な表現で正当化されてきたのである。

こうした権限の強化と同時に、上級代表は自らをサポートする事務所の規模も飛躍的に拡大させている。付属書10によると、上級代表には、その任務遂行上、必要とされる職員を任命する権限が付与されており（第3条）、これらスタッフが、サラエヴォに本部を置く上級代表事務所（Office of the High Representative : OHR）を形成している。発足当初、ビルト上級代表が「自分のスタッフは、米国の外交官が連れて来た個人的な料理人や助手の総数よりも少ない」と嘆くほど少人数だったが、マンデートの延長とともに、組織が拡大し、2000年6月現在、670人（うち140人は各国政府が派遣、74人はOHRと直接雇用契約を結んだ外国人、6人は外国人の研修生、残る450人は現地採用のボスニア人）という規模になっている⁸⁾。

上級代表の任命については、これまで次のような経緯となっている。

デイトン合意直後の1995年12月8 - 9日、ロンドンで開催された和平履行会議において、国際社会はボスニア政府と協議の上、旧ユーゴ問題国際会議議長を務めていたビルト元スウェーデン首相を初代上級代表に任命。同時に、民主化・経済再建等を主導する和平履行評議会（PIC）を設置した。これを受け、国連安保理は同15日、上級代表ポスト設置を是認（endorse）し、ビルト指名に合意（agree）するという内容の決議1031を採択している。

2代目以降の上級代表は、和平履行評議会が候補を指名（nominate）し、国

7) 和平履行評議会ボン会合結論文書（1997年12月9 - 10日）等参照

8) 2000年の予算規模は約2800万ユーロとなり、うち欧州連合（EU）が53%、米国22%、日本10%、ロシア4%、カナダ3.03%、その他7.97%を負担している。

連安保理の同意 (agreement) を受けるという形式が定着し、1997年5月30日には、ポルトガル・シントラで開催された同評議会運営委員会閣僚級会合でウェステンドルプ元スペイン外相(同年6月12日の安保理決議1112で指名に合意)、1999年7月12日には、ブリュッセルで開かれた同評議会運営委員会閣僚級会合で、ヴォルフガング・ペトリッチ (Wolfgang Petritsch) コソヴォ問題担当欧州連合特使 (1999年8月3日の同決議1256で指名に合意) が指名され、承認された。

2. 上級代表権限の変遷

(1) デイトン合意から和平履行評議会ボン会合まで

和平履行プロセスの初期段階では、上級代表の機能は、紛争中の和平交渉者と同様、国際社会間及び国際社会とボスニア間、ボスニアの政治家間の仲裁に限定されていた。新たに設置された上級代表事務所が何の制度的な基盤も強制力もなかったため、効率的に介入することが出来なかったという側面もあるだろう。

ボスニアではデイトン合意の規定に従い、1996年9月に紛争終結後初の国政・地方選挙が実施され、中央に多民族合同機関として、立法府の代議院 (下院) 民族院 (上院、間接選挙) 行政府の大統領評議会 (各民族の代表1人ずつの計3人で構成。交替で議長を務め、議長が国家元首となる) 及び閣僚評議会 (政府に相当) が選出されたほか、各エンティティー、県レベルの立法・行政府も設置された (市町村議会選挙は翌1997年9月に実施)。

このように、新たな民主制度の枠組みは整ったものの、民族間の宥和が進んでいなかったことに加え、新ボスニア憲法の規定で、各民族代表に実質的な拒否権が付与されている⁹⁾ことから、行政府、立法府双方において、ほとんどすべての政策で意見が対立し、立法作業が進まない状態が続いた。このため、ボスニアの復興に不可欠な法的枠組みの整備が停滞したばかりか、各地で他民族に対する暴力、いやがらせが相次ぎ、難民・避難民の帰還が進まず、当初からデイトン合意の履行は難航した。この間、ビルト上級代表は調整役に徹していたが、職務の遂

行は困難を極め、例えば、閣僚数及び民族別配分を規定した「閣僚評議会法」案を各民族代表に了承させるのに3カ月にわたる説得を要した。

上級代表が、自らのマンデートを拡大する端緒となったのは、市町村議会選挙（1997年9月）直前、スルブスカ共和国の公共放送「スルブスカ・ラジオTV（当時）」を民族主義政党「セルビア人民民主党（Srpska Demokratska Stranka Bosne i Hercegovine：SDS）」の支配下から解放するために行われたSFORとの協調介入だった。当時、同放送局の運営方針を決定する理事会の議長を務めていたのは、戦争犯罪容疑者として旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所に起訴されているラドヴァン・カラジッチ（Radovan Karadžić）元スルブスカ共和国大統領に極めて近いモムチロ・クライシュニク（Momčilo Krajisnik）大統領評議会セルビア人代表で、その他すべての理事もセルビア人民民主党が指名していた。ボスニアでは紛争中、各民族指導者が他民族に対する憎悪を煽るためのプロパガンダの道具としてメディアを用いたが、紛争後も主要民族主義政党が自民族のメディアを完全に支配下に置き、政治的に利用していた。当時、同放送局の放送内容について、上級代表事務所報道官は「故意の誤謬、扇情的な注釈、侮辱的な言葉使い、極めて偏向したルポルタージュ」と表現している。

こうした状況を受け、1997年5月30日、ポルトガルのシントラで開催された和平履行評議会運営委員会閣僚級会合は、上級代表に対し、メディアの政治操作を防ぐため強硬措置を採る権限を付与した。同会合で採択された政治宣言¹⁰⁾の中で、「本運営委員会は、いかなるメディア・ネットワークあるいは番組であれ、継続的且つ明確に和平合意の精神及びそのものに反していれば、上級代表はこれを

9) 大統領評議会の各民族代表には、「エンティティーの死活的利益に反する」と宣言することによって実質的な拒否権を発動する権限が付与されている（憲法第5条2項(b)）ほか、中央の議会においても、特定民族が審議をボイコットすることによって、事実上無制限の拒否権を行使することが出来る（同第4条3項）

10) 同政治宣言メディアの項第70

カットしたり、放送停止処分とする権利を有することを宣言」した。

同政治宣言を基に、上級代表事務所とSFORは、下記のような一連の協調介入を展開したが、これは上級代表がボスニアで、そのミッションを開始して以来、初めて示した強権的な交渉スタンスだった。

まず、上級代表は、国際社会の度重なる警告を無視し、民族主義的放送を流し続けていた同放送局のクライシュニク理事会議長に対し、書簡を送付し「こうしたこと（筆者注：扇情的な放送内容を指す）は永久に中止しなければならない。（中略）あなたは、私が必要な手段を有することを明確に理解しなければならない¹¹⁾」と通告。これは和平履行評議会シントラ会合以前には見られなかった強い調子の警告だった。

1997年10月1日、SFORは、スルプスカ共和国のパレにある同放送局送信所を占拠し、強制的に放送を中断させた。これを受け、上級代表事務所は同局理事会に対し、送信所返還の条件として、理事会全員の辞任を要求。さらに10月20日までに、両エンティティー政府から、公営放送局を1党支配状況に後戻りさせないための包括的メディア再建プラン、法改革プログラムに対する合意を取り付けた。これに対し、同放送局はスルプスカ共和国の住民に対して、「SFORは暴漢、強盗である。これら占領軍に対して徹底抗戦すべきだ」とのキャンペーンを展開するとともに、同エンティティーのジャーナリスト連合に対して、ストライキへの参加を求めた。しかし、同共和国の住民、ジャーナリストとも同放送局への協力を拒否したため、結局、この抗議行動は失敗に終わり、上級代表事務所の上記要請は受け入れられた。

こうしたメディアに対する積極的介入に際し、上級代表事務所法務部は、上級代表の「 Dayton合意を解釈する」権限に言及した上、「 Dayton合意の当事者が、同合意不履行を助長するような方法でメディアを利用した場合、上級代表の権限が適用される対象となる。上級代表の権限は、同合意の精神及びその目的で

11) 1997年8月25日付書簡

あるボスニアの恒久的平和という観点から判断されなければならない」との意見書¹²⁾を提出し、デイトン合意に規定された上級代表の権限についての初めての解釈を提示した。ここでは、権限の内容に関する具体的な説明はされていないが、「ボスニアの恒久的平和」を目指すデイトン合意の精神に合致した形であれば、上級代表が介入する権限を有するとの見方を示したことで、その後に行われる一連の「アグレッシブな再解釈」¹³⁾の発端となった。

(2) 和平履行評議会ボン会合以降

上記のように、上級代表事務所法務部が初めて、デイトン合意上の上級代表のマンデートに関する見解を表明した直後にドイツ・ボンで開かれた和平履行評議会会合（1997年12月9～10日）では、初めて明示的に上級代表の権限強化が唱えられることになる。

同会合の結論文書XI.2によると、本評議会は「上級代表が以下の問題について、必要と判断される場合、拘束力のある決定を下すことによって、困難の解決を容易にするため、和平合意の解釈に関する現地での最終解释权を行使する意向を歓迎する」として、以下の3つを適用項目に挙げている。

- (イ) 民族合同機関の会合、場所、議長について
- (ロ) 当事者が合意に達しない場合、暫定的な措置を発効させる。この措置は、大統領評議会あるいは閣僚評議会が、当該事案に関して和平合意に合致した決定を採択するまで効力を有する。
- (ハ) ボスニア及びエンティティ全土で、和平合意履行を保証し、民族合同機関のスムーズな運営を保証するその他の措置。こうした措置には、正当な理由なしに会合を欠席する公職者や、和平合意及びその履行に際し、関与する公職者が法的に違反していると上級代表が判断した場合に対する措置も含ま

12) 1997年10月16日付OHR法務部意見書

13) 前出2)

れる。

同結論文書では、「和平合意の解釈に関し、上級代表がデイトン合意に規定された最終決定権を行使する意向を歓迎する」として、追加的な役割を上級代表に付与したという印象を与えないように工夫を施している。しかし、この後上級代表はこの結論を受け、自らに認められた権限として、会合開催地にちなんで「ボン・パワー」と呼ばれるこの権限を、次章以降で見るように、多岐にわたる分野で行使し続けている。

この「ボン・パワー」とされる権限は、本来、上記の項目に限られていた。しかし、項目(口)に示された、中央国家レベルの行政府において「当事者が合意に達しない場合、暫定的な措置を発効させる」権限については、段階的に拡大解釈され、

- ① 行政府だけでなく、立法府においても、合意に達しない場合には、法案を強制発効させる。
- ② 中央国家だけでなく、エンティティーや県、市町村レベルでも暫定的な決定を下す。
- ③ 当事者が合意に達しない場合だけでなく、行政府や立法府で審議されたこともない法案をも強制発効させる。
- ④ 本来、暫定的な決定のはずであったが、後にボスニアの関係当局が同決定を正式に採択する際、一切の変更を認めず、実質的には最終決定とする。

といった各段階を経て、現在では上級代表は中央国家のみならず、エンティティー、県、市町村のどのレベルにおいても、いかなる決定をも下すことができ、いかなる法案をも発効させることが出来るようになってきている。

こうした権限の段階的拡大については、まず、上級代表が「ボン・パワー」に言及しながら、実際には和平履行評議会ボン会合時の規定を越えた決定を下し、その後の同評議会会合でこれが追認されるという形で、次第に権限の適用範囲を拡大していくという方法が定着している。

たとえば、ボン・パワーが付与されてから1年後に開かれた同評議会マドリッ

ド会合で採択された「マドリッド宣言」¹⁴⁾において、

「評議会は、上級代表に対し、和平履行の進展を促進し、障害を抑制するため、上級代表に付与された権限を行使し続けるよう求める」

として、それまでの上級代表の決定はすべて追認されている。

一方、上記ボン会合結論文書で規定された「和平合意に違反した公職者に対する措置」については、公職者を解任する権限と解釈され、2000年7月末までに46人が公職を追放されているが、これについても、2000年5月24日に開催されたブリュッセル会合で採択された宣言の中で、

「評議会は、上級代表が、経済発展を停滞させ、(ボスニアの)市民から職業や実り豊かな経済生活を剥奪している障害を取り除くというマンデートを行使することを支持する」

との表現を用い、連続的な公職者追放に対する支持を表明している。

次章以降では、これら上級代表に付与された2つの権限、つまり拘束力のある決定権(法案の強制発効を含む)と和平合意履行の障害となる公職者の解任権について、個別的に検証する。

3 . 上級代表の決定権

和平履行評議会ボン会合結論文書の中で示されていた上級代表による決定に対する制限は、段階的に廃棄され、現在では実質的に、議会と並ぶ立法機関として機能するようになっている。上級代表はもはや、ボスニアの当事者が合意に達し

14) マドリッド宣言付属書X「民生部門履行に対する国際社会の支援」3

ない場合にのみ、限定された打開策として決定権を行使するだけでなく、議会に提出されたこともない法案、政府で審議されたこともない政策を法として発効させ、その後の議会による正式採択を待たずに官報に記載している。

上級代表がこれまでに下した決定は、2000年7月末までに89回にのぼっているが、大きくわけて、2つのカテゴリーに分類することが出来る。

一つは、実質的立法行為で、制度の確立に関するもの（市民権法、国家シンボル）規制機関を創出するもの（民営化監督委員会、電信規制局、独立メディア委員会）、経済改革（外国投資関連、民営化、新通貨導入）、人権・法規制関連（難民の財産権、報道の自由、司法改革）など多岐にわたっている。

もう一つのカテゴリーは、政治的な調停案の提示であり、国際社会が主導するボスニアの民主化・経済再建プログラムを遅らせる政治的な問題を調停する方策としての決定である。この場合、確固たる民主化プログラムに従って決定を下すというより、単に当面の対立を迂回して暫定的な解決策を提示するといった内容のものが多い。こうした例は、ムスリムとクロアチア人の対立が続くモスタル市において、多民族都市を再建するための一連の決定に代表されるように、上級代表が対症療法的に、一貫性のない決定を連続して下したためにかえって改革が遅れる結果となっているケースが散見される¹⁵⁾。

(1) 決定権の有効性

ボスニアでは1996年9月に国政・エンティティー・県議会選挙、1997年9月には市町村議会選挙が実施され、新たな立法・行政機関が設置された。しかし、前述したように制度上、機能麻痺に陥り易いという欠点が存在したこと¹⁶⁾、さらに選挙後も紛争を主導した民族指導者が権力を維持し続けたことなどから、民族合

15) OHRによるモスタルへの介入の中で最も象徴的な例として、司法改革に関連し、上級代表が1998年5月、モスタルの7自治区にそれぞれ別個の区裁判所を設置するとの決定を下したものの、現実的ではないとの判断から直後に撤回したことがある。

同機関の活動は恒常的に停滞していた。このため上級代表が法の発効に積極的に関与し始め、審議不能となっていた法案を次々に強制発効させていった。

さらに上級代表事務所の立場も強化されたので、議会に圧力をかけるなどの手段を用い、通常の議会手続きによって法案を採択するよう説得することも容易になった。その結果、実際に法の整備が成果をあげているという面があるのも事実である。

しかし、これまでに発効された法（あるいは決定）の多くは、それを履行する当事者の政治的意志の欠如や履行のためのメカニズムの不在から、決定自体が必ずしも効果を発揮していないことが指摘されている¹⁷⁾。

財産関連法に関する上級代表の介入は、その立法権限と効果の限界をよく示している例といえる。紛争中、各民族は、いわゆる「民族浄化作戦」により、他民族を追放することで支配地域を拡大していたが、この際、追放された他民族が住んでいた住居を「放棄された不動産」と見なし、社会保有財産として自民族に再分配する法を確立していた。これはデイトン合意に定められた難民・避難民の帰還を促進する上で、最大の障害となっていたことから、上級代表事務所は1996年初頭から国際社会と連携してキャンペーンを展開し、両エンティティ議会に対して、これら「社会保有財産の再分配に関する法」を無効とするとともに、難民・避難民がかつての住宅を取り戻すことが出来るよう「不動産返還請求手続き」を創出するよう要請した。しかし、いずれの民族も支配地域に他民族が帰還することに抵抗したため約2年間は全く交渉が進展せず、国際社会が経済支援の凍結も辞さない姿勢を見せたことから、ようやく連邦議会が1998年4月に、スルブスカ共和国国民議会も同年12月に、一連の財産関連法を採択するに至った。

だが、両議会が採択した法の中身は、他民族への財産の返還に難色を示してい

16) Steven. L. Burg, Paul S. Shoup, *The War in Bosnia Herzegovina*. New York and London (M.E. Sharpe) 1999. p367.

17) 前出2)

た各民族の意向を反映し、実際に返還手続きを受け付ける市町村当局にほとんど予算が与えられておらず、手続き自体も膨大な証明書類を要する煩雑なものとなっていることなどから、同法は帰還を促進するというより阻害する道具となってしまった。その結果、財産関連法が採択されてから1年半の間に、連邦では8万件以上の財産返還要求が提出されたのに対し、実際に返還が実現したのはわずか5%、スルプスカ共和国側では2%程度に留まっていた。

この現状を改善するため、上級代表事務所は財産関連法について、強権的に介入する政策に転換する。まず1998年9月、上級代表は連邦の財産関連法に最初の修正案を強制発効させ、当初6カ月に限定されていた不動産請求期間を3カ月間延長（これは、エンティティー・レベルで強制発効された最初の法である）したのをはじめ、この後、25回にわたって同法を修正し、帰還する権利の拡大、法の抜け道の排除、行政手続きの簡略化、両エンティティー間の規定の統一、同法違反に対する刑事罰の導入などを実現した。

この結果、同法で認められた「難民が帰還する権利」は制度上大幅に強化された。しかし、各民族指導者とも他民族の難民・避難民に財産を返還するという政治的意志が極めて希薄であり、状況はほとんど改善されていないため、法整備だけでは問題解決につながらないという現状が顕在化している。このため、上級代表は次章で見えるもう一つの強権を用い、義務を怠っている当事者を解任することによって対応しているが、こちらも効果を挙げているとは言い難い状況である。

このほか、メカニズムの欠如によって決定権の発動が実効性を持たなかった例としては、

- (イ) 1998年6月に上級代表権限で設置された「民営化モニタリング委員会」は、公営企業の内部資料を検査する権限等、民営化プロセスを監督する上で広範な権限を付与されているにもかかわらず、事務局にも職員が3人しかいなかったこと等からほとんど機能しないまま放置された。
- (ロ) 通信（電信）関連法を発効させることによって、中央国家レベルに通信管理機関が設置されたが、法が発効されて1年余を経ても、同機関は実質的に

は何も活動を行っていない。

- ハ 一連の司法改革に関連し、上級代表は連邦憲法裁判所に裁判官執務室を設置する法を発効させたが、連邦司法相から判事数の増加、敷地の拡大、未決被告人の拘留施設建設費などを要求され、国際社会の懸案として未解決のままになっている - などがある。

(2) 決定権の妥当性

「ボン・パワー」は本来、中央機関において、審議のボイコットや妨害に対抗するため、「暫定的な対応策」として適用され始めた。しかし、その後新国家建設に際し、より積極的に使用されることになった結果、議会審議の停滞を打破する有効な手段と認識されるようになり、次第に多用されるようになった。

各民族代表にとっても、議会審議が難航した場合、他民族に譲歩して妥協案を模索するより、徹底的に抗戦し、最終的に上級代表の権限で法を発効させるという手段をとる方が、自民族の有権者に対して「民族の利益を守ろうとしている」というイメージを維持しやすく、選挙に有利だという理由から、こうした主権侵害にも大きな抵抗はなかったと言える。

和平履行評議会ボン会合時に想定されていたのは、市民権法や外国直接投資法の場合に見られるように、テキストに関する原則合意は出来ていて、手続き的な問題で法案採択が遅れている場合に介入することであった。

しかし、上級代表の権限がなし崩し的に拡大していったため、どの程度まで上級代表の介入が容認されるのか、「議会審議が民主的とされる水準に達しなかった場合にのみ介入する」など監督的な役割に戻すべきなのか等については不問のまま放置されてきている。

法を強制発効させる際、本来は事前に関係当局と協議することが妥当と思われるが、こうした手続きは一切確立されておらず、財産関連法のように、行政・立法府と何の事前協議もなく、突然決定を通告する例がほとんどである。

こうした点につき、上級代表事務所法務部は、「Dayton 合意付属書10により、

上級代表は、 Dayton合意の内容について、最終的な解釈権を付与されている。つまり、 Dayton合意の履行に必要とされる措置については、これを随意にとることが出来る」「同合意の署名当事者が、上級代表の立法権について、何ら異議を申し立てていない以上、新たに手続きを確立する必要はない」¹⁸⁾との見解を示している。しかし、2000年8月7日、ボスニア両院が正式な議会手続きに従って採択した「大統領評議会欠員補充に関する法」¹⁹⁾を「内容が民主的スタンダードに達していない」との理由で、修正案を強制発効させたことに対し、アリア・イゼトベゴヴィッチ (Alija Izetbegović) 大統領評議会議長は「国際社会は、有権者の意志を代弁した議会決定を無視し、自分たちが勝手に大統領評議会代表の後任を選出しようとしている」²⁰⁾と激しく非難。同8月31日、上級代表がスルプスカ共和国の財産返還法の廃棄を決定した際には、ペタル・ジョキッチ (Petar Djokić) 同議長が「上級代表が立法分野に介入し、エンティティー議会が採択した法を無効にするのは、民主機能を損なう行為」²¹⁾と批判するなど、反発が強まっており、こうした介入のあり方について見直す時期が来ているとも言える。

実際、国家建設プロセスを進めるためには、上級代表事務所の介入が有効であるという側面も否定出来ないが、ボスニアに民主主義を根付かせるのが国際社会の目的である以上、有権者の意志により、民主的に選出された議員に審議を委ねることをないがしろにする措置には疑問が残る。

立法権に関する上級代表の権限を効果的に利用しながら、ボスニアの民主主義

18) 2000年6月、OHR法務部公式見解

19) ボスニア議会の両院が、「大統領評議会代表に欠員が生じた場合、下院がこれを選出し、上院の同民族議員団がその決定を承認する。下院の決定を上院議員団が2回連続で否決した場合、上院議員団が独自に選出した者を後任とする」という内容の法を採択したが、上級代表は「下院の決定を上院議員団が2回連続で否決した場合、3度目の下院決定は上院議員団の承認を必要としない」という内容に修正した。

20) Dnevni Avaz, August 9, 2000

21) ONASA, August 31, 2000

の発展を阻害しないためには、少なくとも政治領域における日常的な対立を対症的に解決する妥協策であってはならないであろう。こうした介入は極めて恣意的という印象を与え、ボスニアの公的機関を無視しているという反発を受けるばかりでなく、実際に顕著な効果をあげているとは言い難い。

また、ボスニアの民主化促進に対する否定的な影響を最小限に押さえるためには、国際社会の目標を明らかにした上、介入すべき分野を特定し、法案の策定作業も透明化すべきである。立法・行政府には、それぞれのケースについて審議過程及び法案の内容を事前に知らせるべきであるのは言うまでもない。同時に、ボスニアの当局者に対しては、自らが立法の主導権をとることがボスニアの民主主義に必須であることを認識させ、一方、上級代表事務所は和平プロセスを守るのに必要な場合を除き、出来る限り立法プロセスには介入しないよう心がけるべきであろう。

4 . 上級代表による解任

ボスニア和平に関与する国際機関はそれぞれ、デイトン合意に規定された活動領域において同合意の履行を保証するために、同合意違反あるいはその履行条件違反の公職者を解任するマンデートを有していると解釈している。本章で詳述する上級代表のほか、選挙の管理・運営を担当するOSCEは、暫定選挙委員会（Provisional Election Commission : PEC²²⁾及び同委員会の下部組織である異議申立小委員会を通じ、選挙規則及びその他の行動規則違反を理由に、特定個人及び政党が選挙に参加することを禁ずる規則・手続きを確立し、この権限を広範に行行使してきた。警察・司法改革を担当する国際連合ボスニア・ミッションは、すべての警察職員について、戦争犯罪歴がないかに関する調査を実施するとともに、

22) OSCEボスニア・ミッション団長が議長を務め、OHR及び各民族代表とともに、選挙規則及び選挙実施に関する細目を決定する。

両エンティティー及び県（連邦のみ）の内務・司法大臣及び各副大臣候補の事前承認制を導入することによって、不適当な人物を排除している。また、SFORも、各民族軍将校の任命について、拒否権を行使するマンデートを有するとの解釈がなされている。こうした解任が、ボスニアの民主制度構築に有効に機能していると言えるのだろうか。本章では事実上、ボスニアにおけるすべての公職者を解任する権限を有するとの解釈を与えられている上級代表による解任・公職追放の妥当性を検証したい。

(1) 解任の影響

PICボン会合以降、2000年7月末までに、上級代表は計46人（ウェステンドルプ上級代表：16人、ペトリッチ上級代表：30人）を解任している。このうち、最も高位の公職者は、1999年3月5日に解任されたニコラ・ポプラシェン（Nikola Poplasen）スルプスカ共和国大統領である。ポプラシェン大統領は、国際社会の支持を得ていたミロラド・ドディック（Milorad Dodik）首相を選挙後に再指名することを拒否し、議会で過半数の支持を得られない首相候補を3回連続して指名したことが、「和平合意履行を妨げる」として解任されたのである。同エンティティー憲法の規定では、ミルコ・シャロヴィッチ（Mirko Sarović）副大統領が大統領職を引き継ぐべきであったが、ポプラシェン大統領が党首を務めるセルビア人急進党（Srpska Radikalna Stranka Republike Srpske：SRS）と、シャロヴィッチ副大統領が属するセルビア人民民主党が政党連合を組んでおり、この解任の不当性を訴えていたため、シャロヴィッチ副大統領は大統領就任を拒否した。この結果、同エンティティーでは、2000年11月の国政・地方選挙まで、大統領不在の状態が続いた。また、首相指名権者である大統領が不在であったことから、1998年9月のエンティティー議会選後、新議会による首相選出が出来ず、ドディック首相の暫定内閣が職務を代行し続けるという異常事態が続いた²³⁾。

ポプラシェンの例でも見られるように、上級代表が、「和平合意履行の障害となる」と判断して解任しても、その解任が和平プロセスにプラスに作用するかど

うかについては、疑問が残る場合が多い。上級代表の権限によって解任された最初の2人、ペロ・ラゲージュ（Pero Raguz：1998年3月4日ストラッツ市長解任）、ドラゴ・トクマクチャ（Drago Tokmakcija：同年4月16日ドルヴァル市副市長解任）は、いずれも民族主義政党「クロアチア民主同盟BiH（Hrvatska Demokratska Zajednica Bosne i Hercegovine：HDZ・BiH）」の有力者で、主たる解任理由は、少数民族の帰還者に対する組織暴力に関与していることであった。しかし、いずれの場合もこれら責任者の解任後、状況は一向に改善されていない。ストラッツ市では、ラゲージュ市長解任後も少数民族の住宅に対する組織的な破壊活動が続き、1999年初頭には、治安回復のためSFORが介入せざるを得ない状況となった。しかし、少数民族の帰還に対する妨害工作は一向に減少しなかったため、1999年11月29日には、後任のペロ・パジン（Pero Pazin）市長も解任された。直接の解任理由は、市行政当局が財産関連法に基づく住宅の返還要求を1件も解決しなかったことである。

一方、トクマクチャは、ドルヴァル市副市長解任後も、地元の有力者として影響力を行使し続けた。このため、上級代表は1999年1月26日、トクマクチャがクロアチア民主同盟BiHのいかなるポストに就くことをも禁止し、さらに同年11月29日には、トクマクチャをリヴノ県民営化局運営委員会メンバーに就任させることを決めた県当局の決定を無効とした。しかし、その後もトクマクチャはクロアチア民主同盟BiH指導部に極めて近い有力者として、同県への非クロアチア人の帰還を阻害し続けている。

このように、公職者の解任が有効に機能しない主たる理由は、旧ユーゴスラヴィア連邦の分裂後、共産主義者同盟の崩壊によって生じた権力の真空状態を埋

23) こうした異常事態の背景には、国際社会の意向が強く反映している。国際社会は、民族主義強硬派の大統領が就任した場合、穏健派の首相候補を指名する可能性が低いことから、あえて有権者の意向を無視してまで、前議会に選出されたドディック暫定政権を維持することを選んだのである。

めた3つの民族主義政党（民主行動党（Stranka Demokratske Akcije：SDA）、セルビア人民民主党、クロアチア民主同盟BiH）が、前政権の政治文化をも引き継ぎ、指導的立場の政党として、行政組織、軍の指揮権、経済資産の運用等を含む政治・経済のすべての分野で影響力を行使しうる支配的地位をもそのまま受け継いだことによる。たとえば、上級代表が特定の党員を公職から追放しても、党が同じような人物を後任に据え、解任された人物も党によって別のポストを与えられる（例えば、2000年7月27日に、連邦農業・水利・森林相を解任されたアフメド・スマイッチ（Ahmed Smajić）は、直後に公職であるサラエヴォ大学教授に就任している）。このため、責任者解任の対象となった組織の性質は全く変わらないまま維持され、解任された人物の党内の影響力も損なわれないため、誰も解任を恐れないという状況になっている。

しかし、こうした解任は、政党の影響力の変遷によっては効果を発揮するケースも見られなくはない。つまり、ボスニア紛争後も、民族内第1党として権力を維持し続けているクロアチア民主同盟BiHの支配地域では、解任の効果がほとんど見られないが、権力構造に変化が生じたムスリム、セルビア人社会では、次第にこうした強硬策が幾分効力を発揮しつつある。

スルブスカ共和国では、セルビア人民民主党が依然として各レベルで最大政党の座を維持し続けているが、まず1997年11月のスルブスカ共和国国民議会選挙後、エンティティー・レベルで政権を奪われ、1998年9月の国政・エンティティー議会選挙では、中央レベルの行政府からも追われた。こうした政治状況の変化の中、上級代表は1999年11月29日、ミラディン・シミッチ（Miladin Simić）ブラトゥナツ市議会議長らSDS党員3人、ゾラン・ニコリッチ（Zoran Nikolić）スルブスカ共和国国民議会議員らセルビア人急進党（当時、セルビア人民民主党と連合関係）党員2人を、他民族の難民・避難民帰還を妨げているとして解任した。党勢が強い時期であれば、両党は後任に強硬派を据えたであろうが、国政レベルで指導力を失いつつあった両党は、それぞれ国際社会の意向に従って党内の穏健派を後任にあてており、上級代表による解任も一定の成果があったと見られている。

一方、ムスリム社会でも、民主行動党は2000年4月の市町村議会選で党勢が幾分衰えを見せて以来、解任された人物の後任には国際社会の意向に沿った人物を指名するようになってきている。

(2) 解任の問題点

上級代表は、デイトン合意付属書10の規定、和平履行評議会ボン会合による「デイトン合意の最終的解釈権」の積極的解釈支持、その後の同評議会諸会合における上級代表権限行使の追認などを受け、明確な手続きを確立しないままで、数々の公職者を解任してきたが、こうした一方的な解任通告に対しては上級代表事務所内部にも批判的な意見が見られるほか、解任された当事者が異議を申し立てるケースも増えている。

上級代表事務所人権擁護部の国際法学者、クリストファー・ハーランド (Christopher Harland) は、同事務所内の解任問題に関する意見聴取 (2000年6月実施) の中で「解任の正当性、手続きの透明性、公平性などの面で、『人権及び基本的自由の保護に関する条約 (欧州人権条約)』6条及び『市民的及び政治的権利に関する国際規約』第14条に違反する」と指摘している。欧州人権条約については、ボスニア憲法第2条2項の中で、「他のすべての法に優先」と規定されており、本来、同憲法を提示した国際社会が最も尊重すべき国際法であるとも言える。

欧州人権条約第6条「公正な裁判」1項の規定は以下の通りである

何人も、その民事上の権利及び義務、又は自己に対する刑事上の被擬事実の決定にあたって、法律によって設けられた独立の公平な裁判所による合理的な期間内の公正な公開の審理を受ける権利を有する。判決は公開で言い渡される。

(『解説条約集』三省堂より引用、下線は筆者)

意見聴取に対するハーランドの回答内容は以下の通りである。

- (イ) 公職者の解任は、「民事上の権利及び義務」の決定を構成する。雇用関係の終了は、「民事上の権利」に係るからである。つまり、上級代表の解任は本条約の規定に該当する。
- (ロ) 同条約では、解任は法に基づくことを要求しているが、解任に関する一切の法整備はなされていない。
- (ハ) 解任の理由を構成する要素について、文書化された規定が存在しないため、解任される人物は、何をすれば（あるいは何をしなければ）解任されるかについて、一切の情報を有さない。
- (ニ) 解任のための正式な手続きが存在しないのは、明らかに欧州人権条約違反である。具体的には、まず、文書で警告を発し（この文書には、上級代表の権限、解任に関する事実関係、これらの事実がいかに解任条件を満たすかについての説明を明記する）書面による本人の反論を受け付けたうえ、公開の審理を行うことが望ましい。

こうした指摘に対し、上級代表事務所法務部は「手続き上の問題は存在するが、こうした上級代表による決定に対し、デイトン合意の署名当事者が一切、公式に問題提起していない以上、デイトン合意履行のための措置として容認されていると見ていい」という公式見解を表明してきた²⁴⁾。

しかし、2000年7月になって、前年3月に解任されたポプラシェン前・スルブスカ共和国大統領が、ボスニア人権室²⁵⁾に提訴する動きを見せたほか、上級代表が前出のスマイツ連邦農業・水利・森林相及びラミズ・ジャフェロヴィッチ（Ramiz Dzaferović）連邦税務局長兼決済局運営委員を解任したことを受け、民主行動党も同月末に声明²⁶⁾を出し「今回の解任は、有権者の意志を無視した行為である」「選挙が近づくにつれて、国際社会は野党支持を鮮明にしつつあり、我が党の立場を厳しくするための戦略を展開し始めた」として、その決定の恣意性、

24) OHR法務部2000年6月1日

25) デイトン合意の中で設置が規定されたボスニアにおける人権裁判所

政治性を指摘するようになってきており、解任のあり方についても、法整備や手続きの確立を進める時期に来ているといえよう。

おわりに

ボスニアに対する国際社会の戦略は、冷戦終結後の介入主義的アプローチの典型と見られるが、紛争を終結に導いた和平合意の中で、その後の和平プロセスにおける国際社会のマンデートを明確に定義しなかったという点が特徴的である。

国際社会は、紛争終結後の4年間に51億ドルという大規模な支援を投入し、継続的に多国籍部隊を駐留させているにもかかわらず、デイトン合意の目標として掲げられた多民族融合国家の再建、民主化・市場経済化が難航し、これにしたがって、各国際機関のマンデートが段階的に強められていったのである。

デイトン合意の積極的解釈によって、上級代表が認められた2つの強権、つまり拘束力のある決定権（立法行為を含む）と公職者に対する解任権は、和平履行プロセスを進展させる上で、一定の役割を果たしてはきたが、前者については、民主選挙で選ばれた立法府及びその決定を履行すべき行政府を迂回して決定を下すことによって有権者の意向を無視しているという批判、後者については、警告も発せず、公開の審議も行わず、さらに異議を申し立てる権利も与えず公職者を追放することに対する地元からの反発、上級代表事務所内部から疑問視が顕在化し、従来のように、和平履行評議会が追認したという釈明だけでは、ボスニア内外からの批判をかわすことも困難となりつつある。ボスニアに民主主義を根付かせるという国際社会の目的に鑑みれば、上級代表の権限のうち、拘束力のある決定権については、適用範囲を限定するとともに、その審議プロセスを透明化し、ボスニア当局の意向を反映させる必要があるのは言うまでもなく、解任権についても、人権を配慮し、民主的スタンダードに応じた手続きを確立することが不可

欠であると言えるだろう。

(筆者は在ボスニア・ヘルツェゴヴィナ大使館一等書記官)

参考文献

Boyd, Charles G. " Making Bosnia work ." *Foreign Affairs*. January February 1998.

Burg, L. Steven/Shoup, Paul S. *The War in Bosnia Herzegovina*. New York and London: M.E. Sharpe, 1999.

Hall, Brian. *The Impossible Country*. New York: Penguin Books, 1994.

Havel, Vaclav. *The Art of the Impossible*. New York: Alfred A. Knopf, 1997.

Kumar, Radha. *Divide and Fall ? Bosnia in the Annals of Partition*. New York: Verso, 1997.

Lampe, John R. *Yugoslavia as History: Twice There Was a Country*. New York: Cambridge Univ. Press, 1997.

Neville Jones, Pauline. " Dayton, IFOR, and Alliance Relations in Bosnia ." *Survival* 38: 4 (Winter 1996 97)

Szasz, Paul. " Current Developments: the Protection of Human Rights through Dayton/Paris Peace Agreement on Bosnia ." *American Journal of International Law* . vol. 90 1996

European Stability Initiative report " Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina "(30 March 2000)

小田滋・石本泰雄編修代表、『解説条約集』、三省堂、1996年。