

平和構築における真実和解委員会の役割

法学部 3 年 新納宏一

- I. 導入
- II. 国連における議論
- III. レポート
- IV. 真実和解委員会とは
 - A. 概観
 - B. 構成
 - C. 権限
- V. 真実和解委員会の問題点
- VI. 国際刑事裁判制度について—その問題点—
- VII. 平和構築委員会への導入
- VIII. 結論

I. 導入

2005 年の設立 60 周年を記念して行われる第 60 会期の国連総会では、様々な国連の組織改革が検討されているが、その中に、平和構築委員会の設立がある。平和構築の 1 分野である紛争後の法の支配の確立に関して、国際刑事裁判所などを利用した国際司法手続きについての検討は多くなされているが、過去の人権侵害について調査すると共に和解を促進する真実和解委員会¹については十分に検討されていない。そこで、本稿では先ず国連における議論を検討する。次に真実和解委員会の特徴と、不処罰の問題について説明する。そして不処罰への対応として設立された国際刑事裁判制度について、その問題も検討した上で、真実和解委員会が平和構築にもたらすメリットを述べる。最後に、真実和解委員会というアプローチがどのように国連の平和構築委員会に取り込まれるべきかを提言する。

II. 国連における議論

国連は 2005 年に設立 60 周年をむかえ、2005 年 9 月に行われる第 60 会期の国連総会において諸所の国連の組織改革を行うために、総長の諮問機関であるハイレベルパネルが作

¹ 各国に設立された人権侵害の調査のための委員会は後述するように様々な名称を持つが、1)本稿では和解にも焦点を当てていること、2)本稿で特に南アフリカ型の委員会を検討することから、南アフリカのものと同じ「真実和解委員会」を一般名称としても用いる。

成した報告書「A more secure world: our shared responsibility²」（以下、ハイレベルパネル報告書）と、それを基に作成された事務総長報告書「In larger freedom: towards development, security and human rights for all³」（以下、事務総長報告書）が、総会に提出され、これらの報告書を基に現在国連の組織改革が議論されている。

ハイレベルパネル報告書の中で、国際的/国内的紛争の予防を扱った IV 章の C では、「法的枠組みの分野において国際刑事裁判所（ICC）を創設したローマ規程ほど重要な近年の発展は無い」、とした上で国際刑事裁判所の下で安全保障理事会が持つ権限をより利用すべき事が強調されている⁴。しかし、和解委員会に対する言及が全く見られない。また、紛争後の平和構築に関する第 XI 章においては、平和構築の核となる任務は、紛争後の市民社会との交渉を通して、法の支配の下での統治を行うための枠組みを作れる、効果的な体制を作ることである、とした上で、人権や和解に向けた地域社会の能力開発などに対する投資は、比較的少なくとも長期的な平和構築に大きく資することになるとし、国連や、支援機関、ドナー国の政策に反映されなければならないと述べられている⁵。そして XV 章では平和構築委員会創設の提案がなされており⁶、平和構築委員会は 2005 年 12 月に成立した。

同様に、事務総長報告書においては、尊厳をもって生きる自由について述べられた IV 章において、司法は法の支配の必要不可欠な要素だとし、国際刑事裁判所や国際刑事法廷への各国の協力を求めている⁷。

このように、国連における議論においては、人権侵害に対する国際刑事法廷での訴追が重要視されており、平和構築における紛争状態からの移行期にある社会を安定化させるための有効な手段である、真実と和解のプロセスが十分に議論されていない。そこで、真実和解委員会が平和構築にもたらす効果について、過去の真実和解委員会の特徴を詳細に検討することにより明らかにし、真実と和解のプロセスが平和構築委員会における 1 手段として、紛争後の和解と社会の安定化を実現するためにどのような条件が必要かを検討する。

III. 真実和解委員会とは

A. 概観

² A more secure world: our shared responsibility, at U.N. Doc. A/59/565.

³ In larger freedom: towards development, security and human rights for all, at U.N. Doc. A/59/2005.

⁴ *Supra* note 2, at para. 60.

⁵ *Ibid.*, at para. 229.

⁶ *Ibid.*, at paras. 261-265.

⁷ *Supra* note 3, at para. 138.

真実和解委員会には様々な種類のものがある。歴史上初の真実和解委員会は、カーネギー国際平和財団によって 1912 年～1913 年のバルカン戦争の中で行われた文民や捕虜に対する犯罪行為を調査するためのものであったが⁸、1982 年以降にラテンアメリカ諸国で設置され、南アフリカで大きく成功をもたらした真実和解委員会は、内戦や専制政治から新たな民主社会への移行期における社会の安定化のために、過去の人権侵害を詳細に記録して被害者側の救済にすると共に、加害者集団と被害者集団の和解を促進するという性格を持つ。

その中において最も和解を重視して大きな成功例とされた真実和解委員会が、南アフリカの真実和解委員会であるので、以下、この南アフリカの真実和解委員会を例に検討する。南アフリカの真実和解委員会は、アパルトヘイト政権下で行われた人権侵害の真実を調査し、和解を促進するために、1995 年に南アフリカ議会の立法によって設立された⁹。

真実和解委員会の主な目的は「過去の紛争や国家の分断を超えた理解の精神の下で国内の和解と結束を促進する」ことであり¹⁰、その権限は①人権侵害の調査、②政治的動機に基づいてなされた犯罪に関する全ての関係事項を明らかにした者に対しての恩赦を推進すること、③被害者の悲惨な運命や行方を記録し、被害者が調査官に彼らの体験を語る機会を与え、適切な補償を勧告すること、④委員会が調査によって明らかにした犯罪についての報告を可能な限り包括的に収集し、報告書において将来の人権侵害を予防するための提言をすることである¹¹。

B.構成

真実和解委員会は、以下の 3 つの委員会で構成されている。

第 1 は、人権侵害委員会であり、大規模な人権侵害の存在を調査し、特定する任務を負う¹²。

第 2 は、恩赦委員会であり、政治的動機に基づく犯罪についての恩赦の申請を処理し、恩

⁸ Report of the International Commission to Inquire Into the Causes and Conduct of the Balkan Wars, reprinted in *The Other Balkan Wars* (Carnegie Endowment for Int'l Peace, 1993); Pamphlet No. 32, Division of Int'l Law, Carnegie Endowment for International Peace, reprinted in *14 American Journal. International Law* 95-154 (1920).

⁹ Promotion of National Unity and Reconciliation Act, No. 34 of 1995, in *1 1995 JSRSA* 2-385 available at <<http://www.polity.org.za/html/govdocs/legislation/1995/act95-034.html>>.

¹⁰ *Ibid.*, ch. 2, 3 (1).

¹¹ *Ibid.*, ch. 2, 3.

¹² *Ibid.*, ch. 3, 12-15.

赦を与えるかどうかを決定する¹³。

第 3 は、補償・社会復帰委員会であり、真実和解委員会によって大規模な人権侵害の被害者であると認められたものに対して補償を決定し、執行する任務を負うほかに、「被害者の人間的・市民的な尊厳を回復し、社会復帰させるための施策」や、「被害者に対する緊急の補償」を含む政策を展開する責任を負う¹⁴。

その手続きにおいて、被害者とその遺族は、彼らの体験を報告するために真実和解委員会の調査部に招かれる。真実和解委員会は様々な事件を検討し、公開の聴聞会において体験を語る証人を選択する¹⁵。恩赦の申請者は、恩赦手続の一環として、特定の犯罪における彼らの役割を告白し、公開の聴聞会において証言することを求められる¹⁶。

C. 権限

真実和解委員会は、準司法的な権能を持ち、逮捕状の発行や、逮捕が可能である¹⁷。そして公開の聴聞会を行い¹⁸、それによって得られた情報を基に、大規模人権侵害について責任のある者の名前を公表する権限を持つ¹⁹。そして、加害者の刑事責任、民事責任の両方に対して、一定の条件の下に恩赦を与える権限を持つ²⁰。

このように、ラテンアメリカにおける多くの真実和解委員会が人権侵害調査の前提として無条件に加害者に対して包括的な恩赦を与えているのに対し、南アフリカ真実和解委員会の恩赦の手続は、加害者が犯罪について完全に明らかにした場合に恩赦を与えられる、という点に個性を持つ²¹。和解を目指す社会にとって有用な真実と恩赦のギブアンドテイク

¹³ *Ibid.*, ch. 4, 16-22.

¹⁴ *Ibid.*, ch. 5, 23-27.

¹⁵ 1 South Africa's Truth and Reconciliation Commission, Final Report of the Truth and Reconciliation Commission, ch. 1, 23(1998).

¹⁶ *Ibid.*, ch. 10, 21(1998).

¹⁷ *Supra* note 9, ch. 6, 31 -32.

¹⁸ *Supra* note 15, ch. 4, 28 (1998)

¹⁹ *Supra* note 9, ch. 2, 4 (a) (iii); *Supra* note 15, ch. 4, 152-157 (1998).

²⁰ *Supra* note 9, ch. 5, 20 (7) (a).

²¹ Professor Kader Asmal, MP, *International Law and Practice: Dealing With the Past in the South African Experience*, 15 American University International Law Review 1226.

という取り決めは、真実をもたらすための最も強力な手段である²²。

多くのアパルトヘイトの加害者は真実の代わりに恩赦が与えられる可能性を望んで、加害者同士の団結を破る。そして彼らが真実を全て明らかにすることで、他の人権侵害の加害者を訴追を恐れて真実和解委員会に現れるように強いることになる。また、他の加害者の行った証言が全て真実であるかの相互の確認などが可能となる。そのため、刑事訴追の断片的で防衛的な供述とは異なり、小さな真実が大きな真実へと成長することになる²³。

したがって、ラテンアメリカにおける多くの真実和解委員会の調査が十分でないうちに終了してしまった一方で、南アフリカの真実和解委員会の調査においては、非常に多くの犯罪の事実や被害者が明らかになった。このような南アフリカ型の真実和解委員会が人権侵害の全容解明に大きな効果を持つことが明らかになった。

IV. 真実和解委員会の問題点

しかし、一方で批判も多い。それは、真実和解委員会が人権侵害の加害者に対して恩赦を与える点についてである。真実和解委員会は大規模人権侵害を扱うが、それらの多くは人道に対する罪にあたり²⁴、不処罰を許さないとする原則に反するものだという批判である。

しかし、民主化の途上や紛争終結後の移行期における社会においては、国内で犯罪者を裁くための司法システムが不十分であったり、国内での処罰が加害者側からの反発を招いたりして、法の支配を確立するどころか逆に社会の不安定化の原因となりうる。そのため、移行期の社会においては司法による犯罪者の訴追が不可能な場合が多い。

V. 国際刑事裁判制度について—その問題点—

これに対して、社会にとって訴追や処罰のコストが不可能なくらいに膨大であるならば、国際社会に訴追や処罰をさせてはどうかという主張がある。国連における議論においても、人間の尊厳に対する法の支配に関して、「我々は保護する責任を負い、必要なときには行動しなければならない」という集団的責任が形成されつつある。この責任の下においては、保護する責任は1次的には各国が負うが、国家が人民を保護できない、または保護する意思が無い場合に2次的に責任が国際社会に移行し、外交的、人道的方法などによって人権を保護する責任を国際社会が負うことになり、さらに、それでも不十分な場合は3次的に

²² *Ibid.*, at 1226.

²³ *Ibid.*, at 1227.

²⁴ この犯罪の概念については国連国際法委員会が長年審議してきており、ICTY の設置を経て 1998 年に国際刑事裁判所 (ICC) ローマ規程が採択されるに至って明確化した。

安全保障理事会が国連憲章の下で行動をしなければならない²⁵。このような「保護する責任」の下、国際法上の犯罪を国際社会が用意する法廷によって裁き処罰することによって、法の支配を確立しようとする試みが、近年設置された 2 つのアドホックな国際刑事裁判法廷である ICTY と ICTR、そして常設の国際刑事裁判所(ICC)である。

ICTY は、1991 年からユーゴスラヴィアで行われた戦争犯罪について管轄権を持つ国債刑事法廷として、安全保障理事会決議 827 に基づき 1993 年に設立され、162 人が起訴され 36 件の裁判が完了している²⁶。同様に、ICTR は、1994 年に行われたジェノサイドと重大な人権侵害について管轄権を持つ国債刑事法廷として安全保障理事会決議 955 に基づいて設立され、これまでに 23 人の被告に対して 17 の判決を下している²⁷。そして ICC は 1998 年のローマ会議で採択された規程に基づき、発効に必要な 60 ヶ国の批准が達成され 2002 年 7 月に設立された。現在、国際刑事裁判所において 4 件が付託され、コンゴ、ウガンダ、スーダンにおける事態が捜査されている。

しかし、これらの国際刑事法廷にも大きな問題がある。第 1 に、裁判所が事件を扱う能力の問題である。上述したように、現在でも国際刑事法廷は数件～数十件ほどしか事件を処理してきていない。これは、国際刑事法廷の検察部の処理能力が限られていること、時間の経過により逃亡者を捜索する事が困難なことなどが挙げられる。犯罪行為にかかわった者を全て扱うことは、ICTY や ICTR のように十分な予算を持つ司法機関であっても不可能である。処理能力の限界に関して、ICTY は国際法廷として限られた被疑者だけを扱う以上、より戦略的な観点から指導者層の訴追だけに専心すべきだという意見が、アメリカ政府から出されている²⁸。このように、訴追がごく一部の者に対してのみ選択的に行われることになり、地域人民に不公平感を生む裁判になる可能性がある。

第 2 の問題として、国際刑事法廷の活動のための国際的な協力を得ることの困難がある。当初、ICTY は、現地政府や NATO 軍からの非協力によって被疑者を拘束できず、実効性が疑われていた²⁹。また ICC に関しては、ブッシュ政権がローマ規程の署名取り消しや、

²⁵ *Supra* note 2, para.203;*Supra* note 3, para.135.

²⁶ KEY FIGURES OF ICTY CASES available at <<http://www.un.org/icty/glance-e/>>

²⁷ Achievements of the ICTR available at <<http://www.icttr.org/ENGLISH/factsheets/achievements.htm>>.

²⁸ Office of War Crimes Issues, US Department of State, Pierre-Richard Prosper, Ambassador-at-Large for War Crimes Issues, “UN International Criminal Tribunals for Rwanda and the Former Yugoslavia,” Statement before the House International Relations Committee, Washington D.C., 28 February.

²⁹ 篠田英朗『平和構築と法の支配』158 創文社（2003）

訴追されたアメリカ人を ICC に引き渡さないことを規定した二国間条約を各国と締結し、明確に ICC に反対している。国際刑事法廷への各国の協力を得る事が困難になれば、国際刑事裁判所が機能不全に陥り、犯罪者を処罰できない可能性が高くなる。

第 3 の問題点として、国際刑事裁判制度に対する不信の問題がある。国際社会が用意する法廷へ独裁者などの重大な犯罪者が引渡されて裁判が行われたとしても、その犯罪者の支持者達はその手続を正当なものとして反発するであろう、という点で訴追責任の国際社会への委任には困難が伴う³⁰。実際に、ボスニアに駐留していた平和維持軍は、逮捕に当たって武力抵抗に遭遇する危険性や、政治指導者の一方的な逮捕が地域の政治的状況を恐れ、ICTY によって訴追された者の拘束に消極的であった³¹。

以上のように、国際刑事裁判制度が抱える問題を考慮すると、国際社会が「保護する責任」に基づいて不処罰の問題に対して執る対応によっても法の支配を確立することは困難となるであろう。

VI. 真実和解委員会の有効性

既に述べたように、真実和解委員会の最大の利点は、加害者が犯罪行為について完全に証言した場合に恩赦を与えることで、多くのものが自分の侵した罪について自発的に証言し、その内容が他の犯罪の発見につながることである。それによって、国際刑事裁判制度とは比類ないほど多くの犯罪を扱えることになる。実際に、南アフリカの人権侵害委員会は 1999 年～2002 年に 3000 件以上の聴聞会を行い、22025 人が大規模な人権侵害の被害者であると確認され、そのうちの 2975 人が恩赦の手続の中で確認された³²。このように多くの犯罪の被害者が特定され、自己の巻き込まれた犯罪についての真実が知られることは、権威主義的な統治や紛争の下に多くの人権侵害が沈黙と秘密の下に行われた時代を経てきた国々の人民にとって、最高の正義となる³³。

真実和解委員会の第 2 のメリットは、被害者と加害者の対話と和解が実現されることである。真実和解委員会において被害者からの証言を得るため、また加害者が恩赦を得るために行われる公開の聴聞会においては、しばしば被害者と加害者が対面してお互いに調査

³⁰ *Supra* note 21, at 1227.

³¹ *Supra* note 29, at 160.

³² 7 South Africa's Truth and Reconciliation Commission, Final Report of the Truth and Reconciliation Commission, 1 (2002) available at <<http://www.doj.gov.za/trc/report/index.htm>>.

³³ *Supra* note 21, at 1226.

員の前で証言をし、犯罪の事実について認識を共有した上で、加害者が謝罪する³⁴。これによって和解が促進されるのである。

第 3 点目として恩赦の問題があり、この点に関して不処罰という点から多くの批判があるが、恩赦の手続を厳格なものとし、限定的に与えることで解決できる。

VII.平和構築委員会への導入

以上により平和構築における法の支配の確立に当たって真実和解委員会が有効な役割を持つ事が明らかになった。では、平和構築委員会において真実和解委員会のアプローチがどのように採用されるべきだろうか？以下では、その提言を行う。

先ず第 1 に、真実和解委員会の設立は国連平和構築委員会などの国際社会が“支援”する中で、当該国によって独自に行われるべきである。ICC のような常設の和解委員会を設けるべきである、または既存の ICC の 1 部門として恒常的な機関として設置されるべきである、などという意見がある³⁵。しかし、紛争後や民主化の途上における社会はケース毎に異なり、真実の究明や和解の方法についても異なる必要があるだろう。また ICC の第 3 の問題と同様に、国際社会が用意する機関に対して当該地域社会が不信を抱く場合が考えられる。したがって、真実和解委員会の設立は当該国が独自に行うべきである。しかし、全く当該国が独自に真実和解委員会を設けるべきではない。紛争後の不安定な社会においては利用可能な資源が限られており、有効な真実和解委員会を設立するのが困難であるからだ。したがって、平和構築委員会は当該国が独自の平和構築委員会を設立するに当たって以下の支援をさまざまな国々のケースに対応して行えるような体制を整えるべきである。また、支援に当たっては III で述べた南アフリカ型の真実和解委員会をモデルとしたものに近づくよう、助言すべきである。

第 2 に、委員会の設立と運営に当たって人民が関与することを支援すべきである。真実和解委員会の設立の際の委員会の構成、また、設立された後の聴聞会などの手続において人民が関与することにより、被害者側と加害者側双方が合意した委員会において、相互の対話を促進することにつながる。このような人民の関与を促進するように平和構築委員会が当該国に助言すべきである。

第 3 に、設立の決定から短期間のうちに調査を開始できるように人的・物質的・経済的資源を即座に援助できるように、平和構築委員会は必要な資源を収集・蓄積すべきである。

³⁴ Justice Albie Sachs, *The South African Truth Commission*, 63 Montana Law Review 25-27(2002).

³⁵ Michael P. Scharf, *JUSTICE IN CATAclysm CRIMINAL TRIALS IN THE WAKE OF MASS VIOLENCE: ARTICLE: THE CASE FOR A PERMANENT INTERNATIONAL TRUTH COMMISSION*, 7 Duke Journal of Comparative & International Law 401(1997).

過去の多くの真実和解委員会は、オフィスや人材の確保など、運営面、物流面での準備をするために委員会に与えられた活動期間の多くを費やしてしまうという、同様の問題を抱えていた³⁶。このような活動開始の遅れは、和解のアプローチの開始が遅れて社会を不安定化するだけでなく、設置される真実和解委員会への人民の不信を招くことになる。したがって、平和構築委員会は人的・物質的・経済的資源を即座に援助できるように、恒常的に資源を準備しておく部門を設けるべきである。

第 4 に、適切な権限が真実和解委員会に与えられるように平和構築委員会は当該国と交渉すべきである。真実和解委員会が成功するために不可欠となるのが、委員会の活動権限である。しかし、全く当該国のみがいかなる権限を付与するか判断することになれば、国内の政治的圧力の影響により、十分な権限を与えられず、委員会が有名無実化する恐れがある。そこで、真実和解委員会に与えられる権限に関して、十分な権限が国内の真実和解委員会に与えられないならば平和構築委員会のメンバーを兼任することになる安全保障理事会の理事国などが、安全保障理事会の権限により事態を ICC に付託する可能性を示唆するなどの手段により交渉を行うべきである。

VIII. 結論

本稿における検討の結果、平和構築における真実和解委員会の有効性が明らかになった。この平和構築の分野においては、日本も積極的に貢献することになるであろう。その貢献にあたって、真実和解委員会への支援が積極的になされると共に、この委員会の研究がさらに進めることが望まれる。

³⁶ Priscilla B. Hayner, *International Guidelines for the Creation and Operation of Truth Commissions: A Preliminary Proposal*, 59 *Law and Contemporary Problems* 178 (1996).