
◆研究論文◆

ボスニア・ヘルツェゴビナの 平和構築における警察改革

治安部門改革の視点から

Police Reform in Bosnia and Herzegovina
From Security Sector Reform perspective

中村 健史

慶應義塾大学 SFC 研究所 上席所員 (訪問)

Takefumi Nakamura

Senior Visiting Researcher, Keio Research Institute at SFC

本稿はボスニア・ヘルツェゴビナの警察改革を事例に、1990年代後半以降、平和構築との関連で注目されている治安部門改革の視点から分析を試みるものである。具体的には、オーナーシップの確立、効率的・効果的な制度、規範の浸透という3つの視点からボスニア・ヘルツェゴビナの警察改革に関する政治プロセスを分析することで、同国及びEUを中心とする国際社会がボスニアの警察改革において抱えている問題点と、その克服へ向けた方針を提示する。

This article analyses police reform in Bosnia and Herzegovina from a Security Sector Reform perspective, which has gained more popularity in relation to national peacebuilding since the late 1990's. At first, three elements (ownership, norms, and efficiency and effectiveness) are extracted from the current SSR study and applied to police reform in Bosnia and Herzegovina, indicating limiting factors and problems for Bosnia and Herzegovina and the international community. In conclusion, a potential approach to overcome many of the current problems of police reform in Bosnia and Herzegovina is presented.

Keywords: 治安部門改革、ボスニア・ヘルツェゴビナ、警察改革、SSR、平和構築

はじめに

1995年の戦争終結から約13年が経過したボスニア・ヘルツェゴビナ（以下ボスニア）は、2008年6月に欧州連合（European Union、EU）との間で初の契約関係となる安定化・連合協定（Stabilisation and Association Agreement、SAA）を締結し、本格的にEU加盟へ歩みだした。SAAはEUの対西バルカン¹政策である安定化・連合プロセス（Stabilisation and Association Process、以下SAP）の中核を成すものである。安定と市場経済への迅速な移行、地域協力の推進、EU加盟の促進という目標を掲げているSAPは、EUによる西バルカン諸国に対する平和構築政策と捉えることができる。EUはSAPを通じて西バルカン諸国に対し様々な条件を提示し、それらの達成を通じて地域の平和と安定を実現しようとしている。EUが西バルカン諸国に課す条件はSAA署名のための法整備といった技術的条件のみならず、SAPが掲げる目標（安定と市場経済への迅速な移行、地域協力の推進、EU加盟）を実現するために対象国の行政、治安組織等の改革といった政治条件をも課している。コソボを除けば、ボスニアは西バルカン諸国の中でSAA署名が最も遅れた国であるが、その原因は政治条件を満たすのに時間がかかったためであり、特に警察改革はSAA交渉開始や最終的な締結と密接に関わっていた。EUにとって、ボスニアの警察改革はSAPを通じた自らの平和構築の今後を占う上で非常に重要なものだと言える。

現在、SAPに限らず平和構築全般において軍や警察、司法といった治安部門の改革（Security Sector Reform、SSR）に注目が集まっており、経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development、OECD）や国連に加え、EUも積極的にSSRの概念構築や実施に取り組んでいる。国際機関がSSRに取り組み出した背景には、平和構築の重要な目的の一つである治安の提供を担保するためには、治安部門の改革が不可欠であるとの考えがある。先のボスニア戦争により大量の難民流出等の被害を被ったEUにとりボスニアの平和と安定は是が非でも達成したい目標であり、ボスニアでの

SSRの成否がEUに与える影響は大きい。そのEUが主導的役割を担ったボスニアの警察改革を分析することは、EUによるボスニアにおける平和構築を考える上で有用な視点を提供するものである。

本稿では以上の問題意識に基づき、ボスニアの警察改革をSSRの視点から分析する。まず初めにSSRに関する先行研究や各種文書からSSRの概念を整理し、本稿における分析の視点を設定する。次いでボスニアの警察改革を分析し、結論としてボスニアの警察改革においてEUが今後採るべき方針を導き出したい。

1 ボスニアの警察改革を見る視点

— 治安部門改革 —

平和構築との関連でSSRが注目されるようになったのは1990年代後半である。1990年代前半、開発援助機関が紛争後平和構築において、紛争の結果として肥大化した治安組織を縮小することで多額の予算を削減し、開発分野に投入することに着目したのが始まりである²。しかし、M.ブルズスカ（M.Brzoska）が指摘するように、治安組織が紛争の原因となる又は激化させていると捉えられることもあるため、治安部門を手つかずのまま放置することは危険であり³、また、治安部門の規模拡大あるいは活動効率の向上は支配と監視が充分でなければ期待される成果を上げることはできないとの認識から、開発援助機関は組織の縮小のみならず構造改革にも着手するようになった⁴。

1998年、英国国際開発省（DFID）のC.ショート（C.Short）大臣が行った講演の中においてSSRの概念が初めて公に登場し⁵、その後様々な開発援助機関や国際金融機関等が注目したことで、SSRの概念は急速に広まった。その中でもOECD開発援助委員会（OECD Development Assistance Committee、OECD-DAC）によるSSRの定義は、後に国連やEUがSSRへの関与を本格化していく中で広く採用されたものである。OECD-DACはSSRを「多様なアクター、役割、責任そして活動を内包する治安部門の変革であり、治安部門が民主的規範やグッド・ガバナンスの原則に沿って管理され、効率的・効果的

に機能することを目的としている」と定義した⁶。また、SSRの原則として、ローカル・オーナーシップ、民主的規範や人権・法の支配、多様な安全保障上の脅威に対応する枠組み、分野横断的な戦略、透明性及び説明責任、制度的・人的能力の向上の6点を掲げている⁷。また、EUはSSRをEU理事会と欧州委員会が協働する分野と定め、2005年にEU理事会⁸が、その翌年5月には欧州委員会⁹が政策文書を発表し、6月の総務・対外関係理事会は両者を統一政策枠組みとして発表した¹⁰。その中でEUはDACの定義を踏襲しつつ、5つの原則を掲げている。第一にSSRは対象国・地域が主体となる参加型プロセスであること、第二に機能的な治安システム実現に焦点を当てること、第三に対象国が直面している多様な治安上の脅威に対処すること、第四に文民統制や議会の監督を通じて説明責任と透明性を確保すること、第五に対象国との政治対話と他の政策とのシナジーによるSSRを実施することである。

OECD-DAC及びEUが掲げる原則に共通しているのは、第一に、「ローカル・オーナーシップ」や「参加型プロセス」に表わされているように、SSRの主体はあくまで対象国であることである。M.セドラ(M. Sedra)はSSRにおける対象国のオーナーシップはその成功にとって中心的な要件である述べている¹¹。更に、介入と国家主権に関する国際委員会(International Commission on Intervention and State Sovereignty)は「紛争後の状況における国際アクターの長期的目標は、『自らの仕事をなくすこと (to do themselves out of a job)』である」とし¹²、持続可能性の点から対象国との連携を責任の移譲に繋げる必要性を指摘している¹³。オーナーシップとは対象国が当事者意識を持って改革に取り組む意思と能力を有することであり、治安部門の改革の方向性に関し、国内外で協力、議論、合意の形成を行い得る民主的に選出された政治家等が存在するという政治の正当性が中心的な論点となる¹⁴。また、治安部門を支える財政能力を有することも含まれる¹⁵。

第二の原則は効率的かつ効果的な治安組織とすること(「多様な安全保障上の脅威に対応」、「制度的・人的能力の向上」、「機能的な治安システム」)、

第三に人権や法の支配、文民統制等の民主的な規範に基づいた組織とし説明責任と透明性を確保すること(「民主的規範や人権・法の支配」、「透明性及び説明責任」)である。M.カパリーニ(M. Caparini)はSSRの目的を「効率的かつ効果的な治安機関を生み出す事により、人権、法の支配、民主的支配といった原則を尊重しつつ市民、社会及び国家の治安上の利益に資する事である¹⁶」とし、藤重もSSRを「国家の中核において秩序維持を担う様々な組織(例えば、軍隊、警察、司法制度など)の実務能力の向上や民主的な組織への体質改善を目指して行う種々の改革の総称¹⁷」と定義している。J.チャナー(J. Chanaa)は、SSRの政治的側面としての民主的な文民統制と、制度的側面としての能力向上の必要性を挙げている¹⁸。

SSRは当初、紛争後の西バルカンを主に念頭に置いたもので、これらの国家ではSSRは自らの社会を近代的規範に適合させ、自らが有する軍事力を民主的秩序から生じる種々の要求に合致させるプロセスとして理解されていた¹⁹。西バルカン諸国におけるSSR実施の動機はEU及びNATO加盟であり²⁰、そのために西欧の規範や価値を導入する必要があったが、その後SSRがアジアやアフリカ、ラテンアメリカ等でも実施されるようになると、SSRの概念が現場の活動に反映されないという「概念と文脈の乖離 (Conceptual-Contextual Divide)」と呼ばれる問題を生み出した²¹。OECD-DACが非OECD加盟国で実施されているSSR関連の活動を調査した結果、OECD-DACの定義と合致するような包括的なSSRのプログラムを有している国はほとんど存在しないことが明らかとなった²²。これは、改革が常に政治的なものとなり「勝者」と「敗者」を生み出すという対象国の政治的ダイナミクスが存在し²³、「敗者」はSSRを外部的アクターが彼らの利益に基づいて行うものとして反対する傾向がある²⁴ことをSSRの概念が軽視しているためだった。「勝者」と「敗者」を生み出すことは合意形成能力に重大な支障をきたすこととなり、政治の正当性を含めたオーナーシップの確立に大きな影響を与える。

以上に基づき、本稿ではオーナーシップ、効率・

効果、規範の浸透の3点からボスニアの警察改革を分析する。ボスニアのSSRは、1995年に署名された Dayton 合意によって生み出された分権的な治安組織の構造をある程度統一することにある²⁵。軍に関しては、NATOが「平和のためのパートナーシップ (Partnership for Peace)」参加の条件として改革を要求した結果、2005年4月の軍の構成に関する大統領府決定によって統一が実現した。また、司法分野では2000年11月に中央政府レベルの裁判所となるボスニア・ヘルツェゴビナ裁判所が設立され、中央政府の活動に関する司法判断や旧ユーゴ国際刑事法廷 (International Criminal Tribunal for former-Yugoslavia, ICTY) からの戦犯裁判の受け入れ態勢が整備された。一方、警察は統一以前の軍以上に分断されており、肥大化した治安組織の縮小等、開発援助機関がSSRに着目する原因となった状況は未だに残されている。また、ボスニアの警察改革はEUがSAA署名条件としたことや、戦時中に軍よりも警察が主要な戦力であったこと²⁶から軍及び司法改革よりも、ボスニアの主要民族であるセルビア系とボシュニャクを中心とした民族対立に翻弄されることとなった。更にEUにとって警察改革はボスニアにおいて自らが主導的役割を担った分野でもある。したがって、ボスニアの警察改革をSSRの視点から分析することは、EUを中心としたボスニアでの平和構築について考える上で有用な視点を提供し得るものである。次章ではまず、ボスニアの警察組織の現状と改革の必要性を概説した後、警察改革の政治プロセスを紹介し3つの視点からの考察を行う。

2 事例：ボスニア・ヘルツェゴビナの警察改革

2.1 ボスニア・ヘルツェゴビナにおける警察改革の必要性

3年にわたる凄惨な紛争を終結させた1995年のDayton合意は、ボスニアを3民族 (ボシュニャク、クロアチア系、セルビア系)²⁷、2エンティティ (ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦 (ボスニア連邦) 及びスルプスカ共和国 (RS))²⁸ から成る複雑な国家構

成と定めている。同時に、Dayton合意は国際社会による文民及び軍事プレゼンスをも規定しており、和平履行を文民面から監督する上級代表事務所 (Office of the High Representative, OHR) や、軍事面ではNATOの安定化部隊 (Stabilisation Force, SFOR) が、更に国連による国際警察タスクフォース (International Police Task Force, IPTF) もボスニアに展開していた。その後、OHRは上級代表が公職者の罷免や法律の制定といった強大な権利を有する形で依然としてボスニアに留まっているものの、2002年から上級代表はEU特別代表 (EU Special Representative, EUSR) を兼任し、翌年IPTFを引き継ぐ形でEU警察ミッション (EU Police Mission, EUPM) がボスニアでの活動を開始、2004年にはSFORがEU部隊 (EU Force in Bosnia and Herzegovina, EUFOR) に変わり、ボスニアにおける国際社会のプレゼンスはEUを中心としたものへと変容した。EUは各種ミッションをボスニアに展開するのみならず、ボスニアの将来はEUの中にあるとして安定化連合プロセス (SAP) を通じてボスニアのEU加盟を後押ししている²⁹。ボスニアもEUとの安定化連合協定 (SAA) 署名を最優先課題としており、欧州委員会が定めたSAA署名のための政治条件を満たすべく諸改革に取り組んでいる³⁰。欧州委員会は当初、政治条件として16項目を定めていた³¹が、その後警察改革、ICTY協力、公共放送改革、行政改革の4点に絞られ³²、中でも警察改革が最も注目を浴びている³³。欧州委員会が提示した政治条件に共通するのは、ボスニアの一体性を求めている点である。ICTYへの完全協力の様に国家として一丸となって行動することを求める場合や、行財政改革や公共放送改革の様に国家としてシステムを統一することを要求する場合もあるが、ボスニアが一体となることを求めている点は全ての政治条件に共通している。それは程度の差はあれ、エンティティやカントンの権限を中央政府に移譲することを意味している。警察改革はその最たる例であり、先の内戦において主要な戦闘組織であった警察に対するエンティティ及びカントンの権限を中央政府にある程度移譲することが求められている。

2003年にEU加盟への展望をボスニアに示したEUにとり、ボスニアの一体性を確保することはボスニアの効率的・効果的な機能のみならず、加盟プロセスの中でEUがボスニアとの交渉を進める上で「一人の代表者」の存在が必要との観点からも重要なものとなっている。現在のように警察を管轄する閣僚が10名を超えている状態では、EU加盟プロセスに支障を来すことは間違いない。そこから欧州委員会はSAA署名条件に警察改革を含めることとなった。

ボスニアにおける警察改革の必要性はSAA署名条件として語られることが多いものの、人口400万人程度の国家が15の警察組織³⁴に分断されていることは、効率性及び財政面で大きな負担となっている。ボスニア憲法は治安維持権限を両エンティティに与え³⁵、国家機関の権限はインターポール（国際刑事警察機構）との関係を含む国際あるいはエンティティ間の法執行³⁶、並びにボスニアの主権、領土一体性、政治的独立及び国際人格を保護する為に必要とされる事案³⁷と定められている。さらにボスニア連邦憲法はテロとの闘い、カントンをまたぐ犯罪、麻薬取引及び組織犯罪をボスニア連邦の管轄とし³⁸、警察の設立及び管理は各カントンの権限と規定している³⁹。また、RSでは治安維持権限をRS内務省が一元的に有し、領土内を5つの管区に分けて管理している。そのため、各カントン警察及びRS内務省といった下位レベルの組織が実質的な権限を握っており、各組織が独立しているため全国的な活動あるいは戦略の実施が非常に困難となっている。欧州委員会が2004年6月に発表した報告書においても、ボスニアは軽犯罪に関しEU加盟国の平均値を上回る検挙率を記録しているものの、分権的構造故に組織犯罪、テロリズム、麻薬取引及びマネーロ

ンダリング等の犯罪に対し効果的に対処できていない点が指摘されている⁴⁰。また、2006年予算を例にとれば、国家及び各エンティティの治安省及び内務省予算の70-80%を人件費が占めている（表1）ため設備投資等に予算を振り分けることができず、近代化の遅れに繋がっている。また治安省、両エンティティ内務省の予算が独立しているため警察官の給与は地域毎に異なり、最も給与の高いボスニア連邦のサラエボ・カントンと最も低いボサピナ、ゼニツァあるいはポドリニェ・カントンとの格差は2倍以上に広がっている⁴¹。特にサラエボ・カントン警察の給与は国家直属の警察組織である国家捜査保護庁（State Investigation and Protection Agency, SIPA）及び国境警察（Border Police, BP）よりも高く、地方政府の財政が各警察官の給与に直結する状況を招いている⁴²。

以上のように、非常に分権化されているボスニアの警察組織は多様な安全保障上の脅威への対応や機能的な治安システムといった効率・効果の点からも、また、中央政府の権限が現場の警察にまで及んでいないことから透明性や説明責任、文民統制のような規範の浸透の点からも組織をある程度統一することが必要とされている。一方、現行のボスニア憲法が Dayton 合意の一部であることは、国家とエンティティの権限配分の変更が国家の構成に関わる死活的な問題でありことを意味しており、警察改革は、エンティティを廃止し国家の統一を目指すボシュニャクとRSの権限の維持・拡大を目指すセルビア系とのボスニア政治を支配している対立構図が最も象徴的に現れる場となっている。では、警察改革に関する政治プロセスにおいて、効率・効果や規範の浸透がどのように扱われていたのか、そしてボスニアの政治家はオーナーシップを発揮しているのか、それ

表1 内務省予算（2006年、単位：KM）

	①全体予算	②内務省予算	②/① (%)	③人件費	③/② (%)
カントン	1,617,437,058	204,162,899	12.62%	155,100,774	75.97%
エンティティ	2,460,929,928	142,555,220	5.79%	116,234,271	81.54%
国家	666,490,000	90,845,498	13.63%	72,638,872	79.96%
合計	4,744,856,986	437,563,617	10.68%	343,973,917	79.15%

EUPM(2007), P.9

を支援する国際社会はオーナーシップの確立を促すことができているのか、といった点を次節で見たい。

2.2 ボスニア警察改革プロセス

2.2.1 警察改革委員会

ボスニア警察の再編プロセスは、2004年7月の上級代表による警察改革委員会（Police Restructuring Commission、PRC）設立決定に端を発する。この決定において、PRCの役割は「閣僚評議会の政治的監視下に置かれるボスニア警察の統一構造を提案すること」とされ、12名の委員⁴³と7名のオブザーバー⁴⁴から成り、12項目の活動原則⁴⁵に従い2004年末までに提案を行うこととされた。PRCの役割及び活動原則から、PRCは効率・効果及び規範の浸透を実現しようとしていることは明らかである。一方、上述の通り、ボスニア警察は中央政府、エンティティ及びカントンに分断されており、それは上下関係ではなく寧ろ並列に近いものである。従ってボスニア警察を統一するためには各レベルの権限を定めたボスニア憲法の改正をも視野に入れる必要があった。そこで上級代表決定では、必要であれば憲法改正を含めた法改正案を提示することもマニフェストに含まれている。上級代表が警察機構の統一を直接決定せず、委員会を設立することを選んだのは、ボスニア警察の統一が憲法に触れるためである。上級代表の権限は Dayton 合意によって与えられたものであり、その役割は和平合意である Dayton 合意の履行を監督することである。つまり、上級代表は Dayton 合意の一部であるボスニア憲法を守ることが責務であり、その改正を強権的に行うことはできない。そこから国際社会はボスニアの警察改革を EU 加盟プロセスと結びつけ、あくまで現地政治家による自発的な努力として警察改革を実施させ、国際社会は必要な支援を与えるとの方針をとらざるを得なかった。

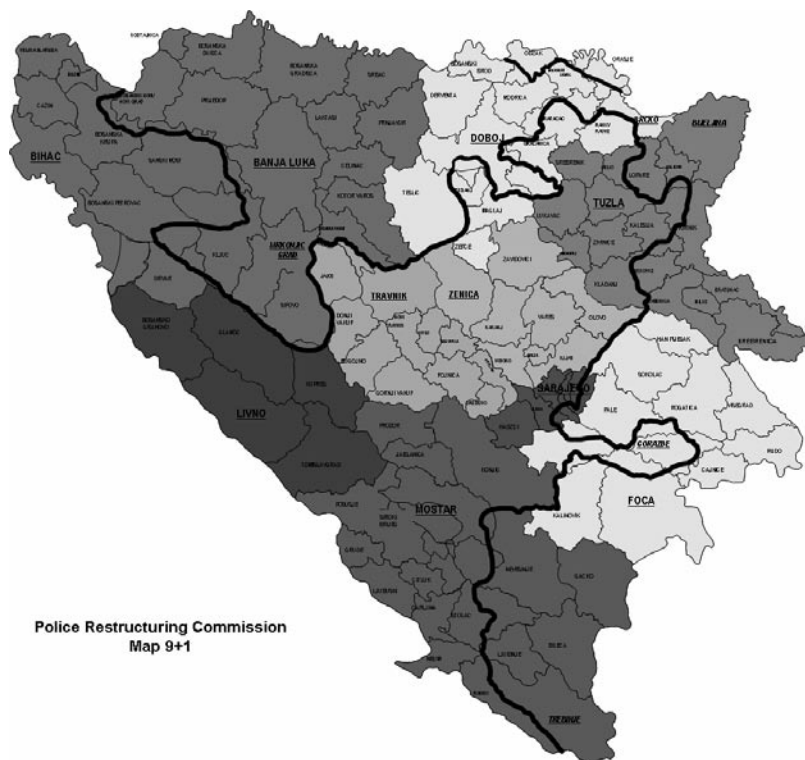
しかし、初めからボスニア警察の統一を目標として設立された PRC での議論において、エンティティを廃止しボスニアを統一することで自らが最大多数となることを望むボシュニャクと、RS の権限維持

を狙うセルビア系との対立は先鋭化した。セルビア系は現状の警察構造を維持した上で、中央政府レベルに調整機関を設立することを提案したが、これは PRC の役割である統一構造の提案からはほど遠いものであった⁴⁶。特に問題となったのが警察管轄区である。PRC の会合では3つの選択肢（5、10、11管轄区）が議論されたが結論に至らなかったため、マルテンス委員長は3つの案を委員長権限において公表し、上級代表に決定を委ねた結果、10管轄区案が採用された。これに対し RS 側は管轄区が悉くエンティティ境界線（図1の黒線）をまたいでいることは、警察改革を通じて RS を廃止しようとする意図があるとして強く反発した。PRC の提案はボスニア議会にて承認される必要があったことから、RS の反対は法案が成立しないことを意味していた。RS が PRC 報告書に強く反対したことから PRC 設立に始まる警察改革は失敗するかに見られたが、国際社会からの強い圧力もあり、2005年10月に主要政党は欧州委員会が提示した3原則⁴⁷に従って警察改革を実施すべく、新たに中央政府レベルに警察改革実行委員会（Directorate for Police Restructuring Implementation、DPRI）を設立することに合意、改革プロセスは継続されることとなった⁴⁸。

この時期に上級代表を務めていたアッシュダウンは積極的な介入主義者として知られ、公職追放を含む数多くの強権発動を行っている。そのアッシュダウン上級代表が、積極的にではなかったとはいえ警察改革案を提示する委員会を設置するに留めて、その採択及び実施をボスニアの政治家に委ねたということは、少なからずボスニアの政治家がオーナーシップを発揮する可能性を見出していたとも言える。しかし、アッシュダウン上級代表が、RS が反対することは明らかだったにも関わらず10管轄区案を選択したことは、RS が改革における「敗者」として警察改革に反対するとの構図を少なくとも固定化させ、オーナーシップの発揮を著しく困難にしまった。

2.2.2 警察改革実行委員会

DPRI の報告書提出期限は2006年9月末となって



<http://www.ohr.int/ohr-info/maps/images/prc-map.gif>

図1 PRC 報告書の警察管轄区割案

いたが、10月の総選挙を控えて民族主義的レトリックが展開され、モンテネグロ独立を契機にセルビア系政党「独立社会民主主義者同盟 (SNSD)」党首のドディック RS 首相が RS の独立を問う住民投票に言及するなど、政治情勢が悪化すると共に DPRI が活動を行う適切な環境が整備されなかった⁴⁹ことから報告書提出は延期され、2006年12月に報告書を閣僚評議会に提出した⁵⁰。DPRI 報告書に基づく政治交渉は2007年2月の政府発足の後に開始したが、RS 警察の存続を強く主張する RS の強硬姿勢により交渉は難航した。国際社会は年内に SAA 署名を実現させるためには3月中に報告書につき合意しなければならないとして圧力をかけ、3月14日の交渉では RS 側が予算及び立法権限を中央政府に移譲することに合意する代わりに RS 領内の警察組織を RS 警察と呼ぶことを許可する、との妥協案を提示したものの、2月26日の ICJ 判決⁵¹により

ボシュニャクの民族感情が高まっていたことから、ボシュニャク系政党「ボスニア・ヘルツェゴビナの為の党 (SBiH)」のシライジッチ党首が RS との呼称を残す事に強く反対し、交渉は決裂した。

EU3 原則は中央政府の権限強化や透明性の確保、技術的基準による管轄区設定など、PRC の 12 原則ほど厳密ではないが、効率・効果及び規範の浸透を意識したものだった。DPRI 報告書に基づく交渉を最終的に決裂させたのはボシュニャク系政党だったが、ドディック RS 首相の住民投票発言による政情の悪化や ICJ 判決等、ボシュニャク系政党にとり妥協することが難しい時期だったことは考慮すべきであろう。また、ドディック RS 首相の住民投票発言は Dayton 合意に反するものであるとして、同首相に強い対応をすべきとの意見が国際社会の中でも出ていたが、当時のシュワルツ＝シリング上級代表は OHR の閉鎖と EU を中心とした体制への移行を進

めるため強権発動を控えるとの方針であり、何ら具体的な対応をしなかった。このシュワルツ＝シリング上級代表の対応が政治情勢の悪化を助長した点は否定できず、同上級代表は1年という短い期間で任期を終えることとなった。こうした隣国情勢や上級代表の対応のため、DPRI 報告書に基づく交渉は合意形成がより困難な状況下で行われ、ボスニアの政治家が民族の枠を超えたオーナーシップを発揮することはなかった。

2.2.3 警察改革関連法の成立

その後、警察改革プロセスは一時停滞していたが、2007年7月に就任したライチャク上級代表が9月末までの警察改革合意の成立を掲げ、DPRI 報告書に基づいた独自の提案⁵²を行うなど精力的に働きかけた。しかし、セルビア系及びボシュニャク系政党は即座に上級代表提案の拒否を表明した。ボシュニャク系政党「民主行動党 (SDA)」は後に上級代表提案支持に回ったものの、RSの第一党であるSNSDのドディック党首とシライジッチ SBiH 党首は民族主義的レトリックの応酬を繰り返し、対立は深まる一方だった。9月下旬に入り、上級代表がドディック及びシライジッチに対し公職追放決定を下すとの憶測が流れたこともあり、9月末に両者は突如サラエボで会談し独自の警察改革合意に署名した⁵³。両者が合意したことは大きな前進だったが、もう一方のボシュニャク系政党である SDA は2つの政党が勝手に合意したこととしてドディック・シライジッチ合意を拒否すると発表し、OHRは両者の合意を歓迎しつつも、2党間の合意ではボスニア議会を法案が通過する確約がなく、内容に不明確な部分がある⁵⁴として、この合意を不十分であると判断した⁵⁵。結果として、9月末までの警察改革合意の実現という上級代表の公約は実現しなかった。

警察改革が再び頓挫したことを受け、上級代表は警察改革から離れ Dayton 合意の履行という OHR の中心的な業務に戻り、中央政府での意思決定プロセスに関し、実態とボスニア憲法との乖離を正すべく10月19日に閣僚評議会法の改正決定及びボスニア議会手続き規則改正案を発表した⁵⁶。この改正決

定により、一方のエンティティに所属する閣僚が会合を欠席することにより会合の開催を不可能にする、あるいは決定に必要な投票数を確保できないといった事態が回避された。しかし、この上級代表措置は警察改革を阻害している RS への罰則であるとの見方が強かったこともあり、RSはこの改正をボシュニャクがセルビア系を多数決で押し切ることを可能にするものとして強く反発、RSは中央政府から撤退すると発表し、11月1日にはシュピリッチ首相 (セルビア系) が辞意を表明したことで戦後最悪と言われる政治危機に発展した。一方、政治危機の裏で警察改革は進展を見せ、10月下旬には主要6政党がモスタルで会談し警察改革に関する宣言 (モスタル宣言) に署名した⁵⁷。警察改革が進展した背景には、ドディック・シライジッチ合意を参考に主要6政党間での合意を生み出し、政治危機打開の突破口にしようとした OHR の働きかけがあった。実際、モスタル宣言の作成にも OHR は関与していた。モスタル宣言では警察改革を EU3 原則に沿って実行すること、及び改革後の警察構造は憲法改革後のボスニア憲法の関連規定に従うことが合意された。これで、PRC 報告書以来中心的な問題の一つだった警察管轄区及び権限を巡る議論を憲法改革後まで先延ばしにした形になった。その後、11月23日にはモスタル宣言に基づいた行動計画が策定され、中央政府レベルに7つの機関を設立すること、そのための法案を起草する作業部会を設置し2008年2月15日までに法案を起草することとされた。同時に、10月の上級代表決定に端を発する政治危機も11月19日のボスニア議会手続き規則改正によって解決に向かい、12月3日には上級代表が閣僚評議会法改正決定に関する有権解釈を発表することで危機は去った。これを受けて12月4日、ボスニアは EU との SAA 仮署名を果たした。

2008年に入り、今度は SDA が作業部会が起草している警察改革関連法案への反対を表明した。この背景には、警察改革関連法案にて設立予定の機関が中央政府レベルにしか権限を持たず、エンティティ及びカントン警察の権限が変更されないため EU3 原則に合致していない点に加え、2006年の大統領

評議会議員選挙にてSBiH（シライジッチ党首）に破れたSDAが、10月の地方選挙を控え警察改革でドディックに譲歩したシライジッチを糾弾し民族主義的なレトリックを展開することでボシュニャクからの支持を得ようとしたことが挙げられる。SDAは作業部会での票決にて反対票を投じたものの賛成多数で警察改革関連法案は閣僚評議会に提出され、そこでも賛成多数で法案のボスニア議会への提出が決定した。ボスニア議会では委員会審議を経て本会議での採決となるが、委員会にてSDA等の反対によって過半数の賛成が得られず法案は廃案となった。最終的には、OHRが法案に対する修正を一切拒んでいたSNSDと、警察改革は憲法改革の後に再開するとの条項の挿入を要求していたSBiHを仲介し妥協案を作成、緊急動議にて議会に提出され可決された。EUを含めた国際社会は法案の成立を警察改革へ向けた第一歩であると評価し、SAA本署名への機運が一気に高まった。欧州委員会は当初、4月28日にSAAを署名するとの見通しを示していたが、その後技術的問題を理由に署名は延期され、6月16日に署名が実現した。

2.2.4 小括

最終的に警察改革関連法の成立をもってSAA署名が実現したものの、SDAが指摘したように警察改革関連法はEU3原則に合致したのではなく、効率・効果及び規範の浸透は憲法改革へと先送りになった。憲法改革では抜本的な国家構造の変革が期待できる半面、3民族2エンティティという複雑な構成をしているボスニアでは合意形成が非常に困難なものとなるのが予想される。2005年から米を中心に作成してきた憲法改正案が2006年4月にボスニア議会でも否決されたことは、国際社会のみならずボスニア政治家の中にも憲法改革の難しさを印象付けることとなった。一方、PRCが掲げた12の原則からEU3原則、そして警察改革関連法へと至る中で警察組織の統一という要素が薄まっていったことは、EUを含む国際社会がボスニアの複雑な政治情勢を理解してきている兆候とも言える。特に、最終的な警察構造を憲法改正後のボスニアの国家構造

に従うとする考えをEUが受け入れSAA署名に踏み切ったことは、EUがボスニアの警察がエンティティ毎に分断される可能性を認めたととれるが、これは憲法改革プロセスの中でEUがどのような方針を打ち出すかにかかっている。

また、オーナーシップに関して、警察改革の一つの転機となったドディック-シライジッチ合意が成立した最大の理由が、ライチャク上級代表による両者の公職追放の噂だったことは、ボスニアの政治家がオーナーシップを発揮したのではなく、自らの立場を守るために合意したと捉えられる。一方、PRCやDPRIと異なり、警察改革関連法の成立に至る中でライチャク上級代表率いるOHRは仲介役に徹していた。これは同上級代表が積極的に強権を行使したアッシュダウンと可能な限りその使用を控えたシュワルツ=シリリングの中間に自らを位置付け、積極的に関与するが表には出ないの方針によるものだった。結果としてモスタル宣言や行動計画、それに基づく作業部会の設置は表向きボスニアの政治家が成し遂げたことになっている。EUはボスニアの政治家が自ら合意したことに対しSAA署名をもって報いたが、これがボスニアの政治家の妥協の精神を育てオーナーシップ育成に寄与するか否か、今後の動向が注目される。

3 結論

ボスニアは戦後復興からEU加盟へ向けた時代へと移行しつつある。それはOHRを中心とした国際社会の監督下から、EU加盟へ向けた諸改革を実施し自力で前進する時代に入ったことを意味している。警察改革においては、PRCは上級代表決定によって設立され、委員長を外国人が務めたのに対し、DPRIは国際社会の圧力下で成立した2005年10月の合意に基づいていたとはいえ、ボスニア政府が設立したものである。更に2007年のモスタル宣言や行動計画、それに基づく作業部会の設置はOHR等の水面下での働きかけがあったとしても、少なくとも表面上はBiH政治家が自発的に成し遂げたことであり、作業部会はボスニア人の専門家のみで構成されたものだった。一方、OHR等の警察改革プロ

セスへの介入度が低下し、自らが提示した3原則を満たしていない法案の採択をもってEUがSAA署名に踏み切ったのは、ボスニアの政治家が表面的ではあれ自発的に合意しオーナーシップの精神を見せたことを高く評価したためであろう。その背景には、EUが西バルカン諸国のEU加盟プロセスで足並みを揃えたいと考えていることに加え、既に述べた歴代上級代表の方針や国際社会がOHRを閉鎖しEUSRへ移管することを議論する時期に來たことがある。OHRの活動を監督する和平履行評議会は2005年に2006年2月でのOHR閉鎖を決定したものの、その後2007年6月末まで閉鎖が延期され、2007年2月には閉鎖時期を2008年6月に再延期、2008年2月には閉鎖条件を明示した上での無期限延長となった。コソボ情勢等の地域情勢や国内政治情勢の影響から閉鎖を延期しているとはいえ、OHRの閉鎖が真剣に議論される段階に至った事は間違いなく、国際社会はOHRを中心としたボスニアへの関与からEUSR中心の体制へのシフトを考える必要に迫られている。公務員の罷免や法律の制定といった強権を持つOHRとは異なり、EUSRはあくまでEUのミッションであり強権を持たない。つまり、EUSRへの移管は国際社会によるボスニア政治への介入の度合いを大幅に低減させることとなり、閉鎖を決定するためにはOHR閉鎖後もボスニアは前進できるとの見通しを示す必要があった。

他方、ボスニアの政治家がオーナーシップを徐々に発揮しつつあるとはいえ、OHRの閉鎖が秒読みに入っていることを考えれば、EUはオーナーシップを効率・効果や規範の浸透に如何に結びつけるかも考えねばならない。これまではOHRが公式・非公式に働きかけることでボスニアの政治家の活動を一定の枠内に収めてきたが、OHRが閉鎖されればボスニアの政治家の活動を国際社会が直接的に監視することは不可能となる。ボスニアの警察改革から言えることは、まずボシュニャクが「勝者」でセルビア系が「敗者」であるという図式を崩すことで、オーナーシップが育成する土壌を形成する必要がある。この図式が存在する限り、効率・効果や規範の浸透を達成した改革案に対し合意を得ることは難し

い。しかし、すでに「勝者」と「敗者」の構図が存在するため、これを打破することはEUが「敗者」であるセルビア系寄りと見なされる危険を孕んでいる。この問題を克服するためには、第一に積極的に関与するが表には出ないというライチャク上級代表の方針を維持することである。この方針は、3民族の合意を目指すものであり、「勝者」と「敗者」という区別そのものの意味を低減させ得るものである。ライチャク上級代表になって警察改革関連法が成立しSAA署名が実現したことは、この方針の有用性を端的に表している。そして第二に憲法改革で3民族が合意することが挙げられる。将来的な警察構造が憲法改革後の国家構造に即したものととなるの合意が存在するため、憲法改革でボスニアの国家構造に関して合意が得られれば警察構造の大枠が固まる。次に、その枠内で効率・効果や規範の浸透を実現するためには、これまでのように原則を提示するだけでなく、憲法改革で合意されたボスニアの国家構造に則った上で効率・効果や規範の浸透を満たした警察構造を提示する必要がある。そこでは、PRC報告書やDPRI報告書のように一つの案を提示するだけでなく、例えばエンティティ警察を残すがカントン警察を廃止する場合や、カントン警察を残しつつも権限を大幅にエンティティや中央政府に移譲する場合等、複数の選択肢を示し最終的な選択を政治家に委ねるといったアプローチが有効であろう。

注

- 1 クロアチア、マケドニア、アルバニア、ボスニア、セルビア、モンテネグロ、(国連安保決議 1244 下の) コソボの 7 カ国地域。
- 2 Scheye and Peake(2005), p.298.
- 3 Brzoska(2003), p.13.
- 4 Brzoska(2003), p.31.
- 5 Short(1998).
- 6 DAC(2001), pp.II-35.
- 7 Ibid., pp.12-14.
- 8 Council of the European Union(2005).
- 9 Commission of the European Communities(2006).
- 10 Council of the European Union(2006).
- 11 Sedra(2006), p.329.
- 12 International Commission on Intervention and State Sovereignty(2001), p.45.
- 13 Schnabel and Ehrhart(2005), p.3.
- 14 Chanaa(2002), p.34.
- 15 Ibid., p.30.
- 16 Caparini(2003), p.236.
- 17 藤重(2007), p.31
- 18 Chanaa(2002), pp.28-30.
- 19 Hadžić(2004), pp.11-12.
- 20 DAC(2005), p.60.
- 21 アジアやアフリカ、ラテンアメリカでの SSR に関しては、Schnabel and Ehrhart(2005)、Peake,Scheye and Hills(2008) や Brzoska and Law(2007) 等を参照。
- 22 DAC(2005), pp.59-60.
- 23 Sedra(2006), p.329.
- 24 Scheye and Peake(2005), p.309.
- 25 Orsini(2003), p.78.
- 26 ICG(2005), p.2.
- 27 デイトン合意の付属文書 4 として定められたボスニア憲法は、「ボシュニャク、クロアチア系、セルビア系及びその他民族」を構成民族と定めている(ボスニア憲法前文。http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372 参照)ため、厳密にはボスニアは 3 民族だけの国家ではないが、選挙制度や議会及び閣僚等の配分は 3 民族間で行われているため、実質的に 3 民族が支配している。
- 28 ボスニア連邦は更に 10 のカントンに分かれている。また、どちらのエンティティにも属さないブルチュコ特別区も存在する。
- 29 Council of the European Union(2000).
- 30 SAA 署名のための技術的交渉は 2006 年 12 月に終了している。
- 31 Commission of the European Communities(2003).
- 32 External Relations Council of the European Union(2005).
- 33 公共放送改革も依然として政治条件となっているが、実質的には警察改革で合意が成立すれば SAA 署名が実現するとの見方が支配的だった。
- 34 中央政府に国家情報保護庁(SIPA)及び国境警察(BP)、両エンティティ・ブルチュコ特別区も独自の警察組織を有し、ボスニア連邦では更に 10 のカントンに警察が存在する。
- 35 ボスニア憲法, Article III 2. c.
- 36 Ibid. Article III 1. g.
- 37 Ibid. Article III 5. a.
- 38 ボスニア連邦憲法, III Article 1. (e).
- 39 Ibid. III Article 4. (a).
- 40 European Commission Delegation to Bosnia and Herzegovina(2004), p.6.
- 41 EUPM(2007), p.6.
- 42 Ibid., pp.6-8.
- 43 上級代表が指名する議長及び副議長、ボスニア治安大臣、両エンティティ内務大臣、カントン内務大臣 2 名、両エンティティ市長各 1 名、ブルチュコ市長、ボスニア閣僚評議会議長(首相)の代理、及び EUPM 長官。
- 44 ボスニア首席検察官、SIPA 長官、SBS(現在の BP)長官、インターポール協力事務局長、ボスニア連邦警察局長、RS 警察長官、カントン警察長官 1 名。なお、これ以外の人物もオブザーバーとしての参加が認められているため、主要政党の代表者も会合に出席していた。
- 45 1) ボスニア警察が効率的・効果的に組織されること、2) ボスニア諸機関が法執行を完全且つ効果的に実施できること、3) ボスニアの警察活動が費用対効果の優れた財政的に持続可能なものとなること、4) ボスニアの警察要員のレベルと環境が欧州のベスト・プラクティスに沿った、一般的な社会的要素を考慮したものであること、5) ボスニア警察がボスニアの民族構成を一般的に反映すること、6) ボスニア警察が不適切な政治の介入から適切に保護されること、7) 警察活動が民主的価値、国際的な人権規範及び欧州の慣行に沿って遂行されること、8) 警察活動がコミュニティや市民社会との包括的パートナーシップを通じて実施されること、9) 警察活動が法や社会に対する明確な説明責任を有する枠組みの中で遂行されること、10) ボスニア全土で戦犯捜査の効果的な能力が担保されること、11) 広範な司法システムとの必要なリンクを検証すること、12) ボスニアが国家として他の EU 加盟国との内務問題における共通の行動、計画及び作戦に参加できること。
- 46 International Crisis Group(2005), p.7.
- 47 1) 全ての立法・予算権限を中央政府に移譲する、2) 警察活動への政治的不介入、3) 地方警察管轄区を技術的基準によって決定する。3 原則が最初に登場したのは 2005 年 2 月 21 日のレーン欧州委員会拡大担当委員がテルジッチボスニア首相に宛てた書簡。
- 48 この合意をもって、欧州委員会はボスニアとの SAA 締結交渉を開始した。
- 49 RS のドディック首相は、DPRI の RS 代表者を撤退させると発表したが、ノービッチ SIPA 長官等 RS 代表者ではないセルビア系委員は DPRI に留まっていた。
- 50 DPRI 報告書は公表されていないが、コッポラ EUPM 長官によれば EU3 原則を除いて PRC 報告書と比べ妥協の余地が広く残されている(Coppola(2007))。
- 51 ICJ(2007)。RS 軍及び警察がスレブレニツァにてボシュニャクに対し虐殺を行った事実が認定された。
- 52 Draft Protocol on Meeting The Police Reform Requirements Necessary for Initialing and Signing The Stabilization and Association Agreement.
- 53 Protocol on Meeting The Police Reform Requirements Necessary for Initialing and Signing The Stabilization and Association Agreement.
- 54 特に、合意文書に登場する“consolidated budget”との用語が、予算権限の中央政府への移譲を意味するのか、現状と同じく各エンティティが独自に予算権限を持つことを意味するのか、何ら説明がなかった。
- 55 OHR(2007)a.
- 56 OHR(2007)b.
- 57 Declaration on honouring the commitments for implementation of the police reform with aim to initial and sign the Stabilisation and Association Agreement.

参考文献

藤重 博美「治安部門改革(SSR)における諸アクターの活動」、『平和構築における諸アクター間の調整』、日本国際問題研究所、2007年3月。

- Michael Brzoska, "Development Donors and the Concept of Security Sector Reform", *Centre for the Democratic Control of Armed Forces Occasional Paper 4*, Geneva, 2003.
- Michael Brzoska, "Introduction: Criteria for Evaluating Post-Conflict Reconstruction and Security Sector Reform in peace Support Operations", *Security Sector Reconstruction and Reform in Peace Support Operations*, Routledge, 2007.
- Marina Caparini, "Security Sector Reform and NATO and EU Enlargement", *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmaments and International Security*, OUP, 2003.
- Jane Chanaa, "Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects", *Adelphi Paper No.344*, The International Institute for Strategic Studies, 2002.
- Council of the European Union, "PRESIDENCY CONCLUSIONS SANTA MARIA DA FEIRA EUROPEAN COUNCIL" 19, 20 June 2000.
- Council of the European Union, "EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform(SSR)", *12566/4/05 REV 4*, 13 October 2005.
- Council of the European Union, "Policy Framework for Security Sector Reform", *9946/06(Presse 161)*, 12 June 2006.
- DAC, "Conflict Prevention and Development Co-operation Papers", *The DAC Journal*, Vol. 2, No. 3, 2001.
- DAC, "Security System Reform and Governance", OECD/DAC, 2005.
- Timothy Edmunds, "Security Sector Reform: Concepts and Implementation", *DCAF Working Paper no. 3*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: Geneva, 2002.
- Timothy Edmunds, "Political Conditionality and Security-Sector Reform in Post-Communist Europe", *Conflict, Security & Development*, Vol.3, No.1, April 2003.
- European Commission, "Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union", *COM(2003) 692 final*, 18 November 2003.
- European Commission, "A Concept for European Community Support for Security Sector Reform", *SEC(2006) 658*, May 24, 2005 COM(2006)253 final.
- European Commission Delegation to Bosnia and Herzegovina, "Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service: Final Assessment Report", 30 June 2004.
- European Union General Affairs and External Relations Council, "Press Release, 2701st External Relations Council meeting, Brussels", 12 December 2005.
- European Union Police Mission, "Overview of Policing Expenditures in BiH", 2007.
- Miroslav Hadžić, 'The Concept of Security Sector Reform', in Fluri, Philipp and Hadžić, (eds), "Sourcebook on Security Sector Reform", DCAF and Centre for Civil-Military Relations, 2004.
- Heiner Hanggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, DCAF, October 2004.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, 'The responsibility to Protect', International Development Research Centre, December 2001.
- International Court of Justice, "Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)" (<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&case=91>), 26 February 2007.
- International Crisis Group, "Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU", *Crisis Group Europe Report No.164*, 6 September 2005.
- OHR, "Lajčák to Meet Political Leaders Next Week" (http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=40624), 4 October 2007.
- OHR, "Decision Enacting the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina" (http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=40687), 19 October 2007.
- Dominique Orsini, 'Security-sector restructuring in Bosnia-Herzegovina: addressing the divisions?', *Conflict, Security & Development*, Vol.3, No.1, Carfax Publishing, April 2003.
- Gordon Peake, Eric Scheye and Alice Hills, 'Managing Insecurity', Routledge, 2008.
- Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, 'Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding', United Nations University Press, 2005.
- Mark Sedra, "European Approaches to Security Sector Reform: Examining Trends through the Lens of Afghanistan", *European Security*, Vol.15, No.3, September 2006.
- Eric Scheye and Gordon Peake, "To Arrest Insecurity: Time for a Revised Security Sector Reform Agenda", *Conflict, Security & Development*, Vol.5, No.3, December 2005.
- Clare Short, "Security, Development and Conflict Prevention", Speech at the Royal College of Defence Studies, 13 May 1998.
- Vincenzo Coppola, "Politicians need to sit down and talk about police reform" (<http://www.eupm.org/Details.aspx?ID=504&TabID=3>), 19 January 2007.
- BiH 憲法 (http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372)
- BiH 連邦憲法 (<http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/oth-legist/doc/fbih-constitution.doc>)

〔2008.6.30 受理〕

〔2008.10.30 採録〕