



Title	ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける中央機関の強化 ： 機能する国家再建への模索
Author(s)	橋本, 敬市
Citation	国際公共政策研究. 2001, 6(1), p. 121-140
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/4754
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける
中央機関の強化
—機能する国家再建への模索—

Reinforcement of the Central institutions
in Bosnia and Herzegovina:
in Search of Re-establishment of a Functioning State

橋本 敬市*

Keiichi HASHIMOTO*

Abstract

The Office of the High Representative (OHR), which is responsible for the implementation of the comprehensive peace accord in Bosnia and Herzegovina, has recently shifted its strategy to the reinforcement of the central institutions of government. In the process, it has become clear that there exists a difference of attitudes among the international actors involved and that the control over the societies by the nationalistic parties is still firm enough to undermine the multiethnic central institutions. This article attempts to examine the strategies of the international actors (in the context of the OHR), and offer some policy proposals.

キーワード：上級代表事務所、中央機関の強化、デイトン精神

Keywords: the Office of the High Representative, reinforcement of the central institutions, the Dayton spirit

* 上級代表事務所ポリティカル・アドバイザー、大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

はじめに

「国際社会は、包括的和平合意（いわゆる「 Dayton 合意」）改定をアジェンダに載せたことはない」¹⁾。

これは、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ（以下「ボスニア」）の和平合意履行を支援する和平履行評議会（Peace Implementation Council: PIC, 42カ国及び13関係国際機関で構成）の代表として、ボスニアの復興・民主化を主導するヴォルフガング・ペトリッチ上級代表が国際社会、つまりボスニア和平に関与する上記諸国・国際機関を代表し、地元メディアの質問に答えて示した基本姿勢である。

ボスニアのメディアが改めて上級代表の意向を確認するほど、2000年5月のPICブリュッセル会合以降、同評議会と関係国際機関の対ボスニア戦略は大きくシフトしている。具体的には、ユーゴスラヴィア問題国際会議(ICFY)議長として紛争解決にあたっていたカール・ビルト元上級代表が、停戦の条件として重視した「分権制を基本とする Dayton 合意の精神」を離れ、中央政府の機能を強化させるための政策を取り始めているのである²⁾。

Daytonでの和平交渉時、紛争当事者は、ボスニアという統一国家を維持する代わりに、同国を構成する自治政府「エンティティー」（セルビア人主体の「スルプスカ共和国」、ムスリムとクロアチア人主体の「ボスニア連邦」の2つ）に強大な自治権を付与して中央国家の機能を制限し、さらに民族間の権力分担を保証するという妥協案を受け入れた。つまり、交渉の中心人物だったリチャード・ホルブルック米大使が回想するように、「自治権の付与と権力分担という基本精神があったからこそ、和平合意が成立した」と見られていた³⁾。

ボスニア復興を支援する諸国・諸機関はブリュッセル会合までに、総額51億ドルの復旧・復興支援と、北大西洋条約機構(NATO)軍を中心とする多国籍軍（「平和履行部隊(Peace Implementation Force: IFOR)」及びその後継部隊「平和安定化部隊(Peace Stabilization Force: SFOR)」）を常駐させることによって、平和の維持と同国の民主化・市場経済化を支援し、その一方で、ボスニアの指導者に対し、和平合意の遵守を訴え、分離主義的な動きを抑制してきた。しかし、和平合意後も紛争を主導した民族主義政党が各エンティティーで権力を独占し続けたことが、経済改革や難民帰還、民主化を阻害し和平合意の履行を困難にした⁴⁾。このため、PICは上記ブリュッセル会合において、「真に機能する多民族国家」の建

1) "Intervju sa Visokim predstavnikom", *Reporter*, 11 April 2001, p. 21.

2) Carl Bildt, *Peace Journey*, Weidenfeld and Nicolson, 1998, p. 43.

3) Richard Holbrooke, *To End a War*, Random House, 1998, p. 144.

4) 民族主義政党の支配によって、民主化・経済再建が難航した経緯については、European Stability Initiative "Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina: Part Two International Power in Bosnia", March 30 2000. に詳しい。

設を提唱し、中央政府の強化を求めたのである。

ボスニアの民主化及び経済再建に対するPIC及び上級代表事務所(OHR)の政策については、ICFY 法律顧問を務めていたポール・サスが、「ポスト冷戦期の介入主義的アプローチの典型」として、「国家主権を無視した国際社会の介入は、民主的な政治制度を育成することが困難になるほど強硬である」と指摘するように、「国家の根幹に関わる種々の決定がボスニアの立法・行政機関を迂回する形」でなされてきたが、今回の中央政府機能強化では、いかなる戦略が用いられたのであろうか⁵⁾。

本稿では、中央政府機能の強化を進める上で、OHR等の関係国際機関がいかなる「介入主義的アプローチ」を示したのかに注目しながら、中央政府拡大案及び統一軍設置案に関する関係諸国・国際機関間のスタンスの相違を検証したい。併せて、本稿では中央政府機能強化に関する問題点を指摘するとともに、国際連合ボスニア・ミッションや世界銀行が提示する課題について、その妥当性を明らかにしたい。

第1章 「デイトン憲法」解釈の転換

PICは2000年5月23、24日にブリュッセルで開催された会合において、ボスニアが直面する最優先課題として「経済改革、難民・避難民帰還、中央国家機構の育成」を挙げ、以下のような戦略を宣言文書に盛り込んだ。

有効に機能する中央国家機関を持つことは、現代欧州国家になるための、そしてボスニアの欧州及び欧州・大西洋機構への加盟を進める上での前提条件である。ボスニアがこうした中央国家機関を持つよう保証することが、本評議会にとって戦略的な優先課題である(同宣言第3章)

一方、ボスニアの民主化・経済再建を支援する欧州連合(EU)も、同会合に先立つ2000年4月19日、ペトリッチ上級代表とハビエル・ソラナEU共通外交・安全保障政策担当上級代表との会談の中で、欧州安定化・連合協定の交渉を開始するための諸条件を列記した「EUロード・マップ」を示し、その中に「中央政府機能の強化」を挙げて、ブリュッセル会合での検討を求めた⁶⁾。

ソラナ上級代表はこの会談の中で、中央政府機能を強化する必要性について、「民族主義政党が政権に就いているエンティティー・レベルの権限が強大なため(中略)、民族の分化が進み、国家として全く機能していない」と指摘している。

5) Paul Szasz, "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.

6) OHR Document "The Minutes of Meetings", April 19, 2000.

OHR法務部は同ブリュッセル会合の2日後の5月26日、中央政府強化の法的正当性を示すため、「ボスニア憲法の枠内で、中央政府とエンティティー政府の権限を見直すことは可能であり、必要である」との意見書を発表した⁷⁾。センシティブな問題进行处理の上で、法的裏付けが不可欠との判断からであろう。

ボスニアの新憲法（デイトン合意付属書4）において、明示的に示された中央政府（3民族の各代表から成る大統領評議会と内閣に相当する閣僚評議会）の権限は次の10項目に限定されている。

(a)外交政策(b)対外通商政策(c)関税政策(d)第7条に規定された通貨政策(e)ボスニア中央機関の財政政策及び国際的な義務に付随する財政政策(f)移住・難民・庇護に関する政策及び規制(g)国際刑事機構との関係調整等を含む国際的な刑法の適用及びエンティティー分離線を越えた犯罪に関する刑法の適用(h)ボスニア国内及び国際通信網の確立及びその運営(i)エンティティーをまたぐ交通の規制(j)航空交通規制（憲法第3条1項）。

そして同憲法第3条3項(a)には、「本憲法において、明示的にボスニア中央機関に付与されていない政府機能・権限はすべてエンティティーのそれに属する」と規定されている。デイトン合意をまとめたホルブルック米大使が指摘するように、紛争当事者たちが、統一国家ボスニアを維持するという「包括的和平合意を受け入れた背景には、各エンティティー政府に付与された自治権の強大さ」があった⁸⁾。特に、この憲法規定によって、「各エンティティーが警察権、軍の指揮権を維持出来ると解釈した」ことが、和平合意実現に寄与したと言える⁹⁾。

ところが、ボスニア国家の法的継続性と領土の一体性を維持することを第1の目的としながら、各民族が武力で獲得した地域を追認する結果となったデイトン合意の憲法は、カール・ビルト元上級代表の言う「曖昧さ及び矛盾」を内包している¹⁰⁾。つまり、国家とエンティティーの権限規定では、上記の役割分担以外に、第3条5項(a)で「追加的責任事項」として、「主権、領土の一体性、政治的独立、国際社会におけるボスニアの独自性を保持するのに必要な事項」等で、中央政府の権限を認めており、政治状況次第では権限の分担を柔軟に解釈出来る余地を残していると言える。

この点について、ロバート・ヘイデンは「中央政府に対し明示的に付与された権限は、ほとんど無に等しい程限定されているが、暗黙のうちに付与された権限は、ほとんど無制限に等しい程大きい」と指摘している¹¹⁾。OHRは中央政府の機能強化に際しこの規定を利用したのである。

7) OHR Legal Opinions, May 26, 2000.

8) Holbrooke, *ibid.*, p. 214.

9) Holbrooke, *ibid.*, p. 218.

10) Bildt, *ibid.*, p. 138.

11) Robert Hayden, *Blueprint for a House Divided: The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflict*, Univ. of Michigan Press, 2001, p. 127.

ボスニアでは、デイトン合意締結以降2000年11月の国政・地方選挙後に初めて非民族主義政権が発足するまで、紛争を主導した民族主義政党「民主行動党 (Stranka Demokratske Akcije: ムスリム系)」、「セルビア人民民主党 (Srpska Demokratska Stranka Bosne i Hercegovine: セルビア人系)」、「クロアチア民主同盟BH (Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine: クロアチア人系)」が、各民族社会で第1党の座を維持し続けた。南東欧政治を専門とするシンク・タンク「ヨーロッパ・スタビリティ・イニシアティヴ (ESSI)」の研究で詳述されている様に、「旧体制下の指導者たちは、ボスニア紛争に先立って民族別に分裂したが、これら指導者が発足させた民族主義政党は、旧・共産主義者同盟時代の政治体質、つまり、国家機関全体を支配するのは政党であるという政治体質」を受け継ぎ、「各民族社会にノーメンクラトゥーラを浸透させた」。つまり、各民族主義政党が、それぞれの民族社会で、「立法・行政・司法・社会・文化の諸機関を党の支配下に置き続けることを意図して、民族合同機関である中央政府の強化に反対してきた」のだった¹²⁾。

1996年9月に実施された新憲法下初の国政・地方選挙後、これら3民族主義政党が過半数を握るボスニア中央議会は「閣僚評議会法」を採択したが、同法は中央政府の省庁の数をわずかに3省(外務省、民生通信省、経済関係・貿易省)に限定していた(閣僚評議会法第3条)。

一方、「明示的に中央政府に付与された権限以外のすべてを管轄する」と理解されていた両エンティティの行政機構は、中央政府より遥かに大きく、ボスニア連邦側が財務、国防、内務、司法、エネルギー・鉱業・産業、運輸・通信、社会政策・難民、保健、教育・科学・文化・スポーツ、通商・観光、農業・水利・森林、都市計画・環境の12省。スルブスカ共和国側が財務、国防、内務、情報、通商・観光業、エネルギー・鉱業、運輸・通信、農業・水利・森林、都市計画・建設・住宅問題、環境、教育、難民・避難民、保健・福祉、科学・文化、スポーツ・青年問題、宗教の16省から構成されることになった。

2000年11月の選挙でも、ボスニア下院選(連邦側選出分)を除いて、3民族とも、民族主義政党が比較第1党の座を守った。しかし、単独で過半数を獲得した政党がなかったため、米国を中心とした和平履行評議会メンバー国の調停により、多民族政党「BH社会民主党 (Socijaldemokratska Partija Bosne i Hercegovine)」を中心に政党連合「変革のための連合」が結成され、中央及び連邦で初めて民族主義政党を排した政権が樹立された¹³⁾。スルブスカ共和国では、民族主義政党「セルビア人民民主党」が与党連合に加わったが、上級代表事務所の要請により、党派を超えた専門家内閣が形成された。

しかし、非民族主義政権発足後も、両エンティティにおいて、社会の末端まで浸透して

12) European Stability Initiative, "Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina: Part One Bosnian Power Structure", October 14, 1999, p. 4.

13) 「変革のための連合」結成に関する米国を中心とした調停については、OHR Document "Minutes of Meetings", December 6, 2000. に言及されている。

いた民族主義政党の影響力を排除するのは極めて困難であり、特にスルブスカ共和国では、閣外協力する形となったセルビア人民民主党が「より深く行政機能に浸透出来るよう16省制から19省制に拡大された」のである¹⁴⁾。

こうした民族主義政党の影響力を排除するため、2001年5月9、10両日に実施されたP I C 政務局長級サラエヴォ会合では、1年前に実施されたブリュッセル会合の宣言内容の履行が改めて強調されるとともに、中央政府機能の強化実現のため、「上級代表が必要な措置を採る」ことが要請された。その「必要な措置」には、「法整備」や「国際支援の優先的割り当て」等が含まれ、P I Cが前もって全面的に支持することが強調されている（P I C運営委員会コミュニケ：2001年5月10日）。

では、中央政府の機能強化のため、O H Rを中心とする関係国際機関はどのような戦略を採ってきたのであろうか。次章以降で、中央政府の拡大と統一軍設置問題を取り上げ、機能強化案の意義、その限界等について考えたい。

第2章 中央政府の拡大

第1章で見たように、P I Cブリュッセル会合において、中央政府機関の強化が提唱され、O H Rにとって本件が最優先課題となったが、これは同会合に先立つ同年4月に拡大された閣僚評議会を真に機能させたいというP I Cの意志の表明だった。同会合当時、O H R政治部長を務めていたパート・ブラウンは、ペトリッチ上級代表への提言文書の中で、「中央機関の機能強化は、民族合同機関である閣僚評議会の正常化によってのみ可能である（中略）。閣僚評議会の拡大が実現した今、段階的に大統領評議会の機能を縮小し、行政の主要機能を閣僚評議会に集中することが肝要である」と提案している¹⁵⁾。

ブラウン部長の同提案及びブリュッセル会合の後、O H R内に設置された「中央機関強化ワーキング・グループ」の7-8月期報告書を総合すると、中央政府のうち、大統領評議会の権限を相対的に弱体化させ、閣僚評議会の強化を意図した理由は以下の3点に集約されるだろう¹⁶⁾。

①紛争後に実施された6回の選挙結果から明らかなように、ボスニアの有権者は依然として、民族主義政党に投票する傾向が顕著に見られる¹⁷⁾。これは、各民族主義政党が選挙のたびに、自民族の危機感を煽り、他民族による弾圧を恐れる有権者が紛争を主導した民族主義

14) ONASA News Agency, January 22, 2001.

15) Bert Brown, "Proposals for fostering and consolidating Institutions", May 10, 2000, pp. 24-25.

16) Central Institutions Working Group, "Reports on Activities: July-August 2000", pp. 34-36.

17) 選挙結果については、拙稿「ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける民主主義の成熟度—98年9月国政・地方選挙後の政治状況の分析」『外務省調査月報』1999年度 No. 2 参照。

政党に信任を与え続けているからである。このため、直接選挙で選出される大統領評議会は将来的にも民族主義政党の代表が当選する可能性が高く、「民族融合国家の再建」を求めるOHRの戦略には不都合である。

②ボスニア憲法第5条2項(d)の規定により、大統領評議会の各民族代表には、拒否権が付与されており、同評議会の専管事項を増加させれば、中央政府はさらなる機能不全を惹起する恐れがある。

③一方、閣僚評議会メンバーの人選については、これまでにOHRが行ってきたように、議長選出の交渉段階及びボスニア議会下院での採決等の段階で、それぞれ「介入」することが出来るなど、OHRが影響力を行使し易い。

閣僚評議会の拡大に際して注目されるのは、上級代表が1997年12月9-10日に実施されたPICボン会合で付与された強権（議会の採決を迂回する形で法案を発効させたり強制力のある決定を下す権限及び和平プロセスの障害となる公職者を追放する権限。会合開催地の名を取って、「ボン・パワー」と呼ばれる）を行使しなかった点である。この点については、PIC法務部が意見書を提出している¹⁸⁾。同意見書の中で、法務部は「本件のような重要案件において、ボスニアの立法・行政・司法機構を迂回した形で一方的な決定を押しつけば、両エンティティーからの反発も大きく、長期的に見ればボスニアの民主主義育成に負の影響を与える恐れもある（中略）。『ボン・パワー』の有効性はPICによって十分評価されているものの、将来的には限定的な使用とすべきである」との見解を表明し、これが上級代表に受け入れられた。同意見書に示されている通り、この時まで上級代表は制度の確立、規制機関創出、人権・法規制関連等多岐にわたる分野（公職者の解任決定を除く）で89回も「ボン・パワー」を使用して強制力のある決定を下し、「ほとんどすべての重要案件をボン・パワーで解決してきた」。「ボン・パワー」はいわば、OHRによる対ボスニア介入主義的戦略の象徴であり、この時点までは機構改革には不可欠なものと見られていた。今回、この「ボン・パワー」の使用を避けたことは、OHRの新たなアプローチとして評価に値すると言えるだろう。ボスニアに民主主義を根付かせるのがPICの目的である以上、現存する法的枠組みの中で改革を進めようという試みが妥当であるのは言うまでもない。下記のように、既存機関に対する政治圧力を利用したとはいえ、少なくとも形式上はベトリッチ上級代表が掲げる「オーナーシップの精神（地元政治指導者に対して、国際社会への依存体質から脱却し、ボスニアを自分たちの国家として責任感を持つよう求めるもの）」に合致する初めての戦略と言えるだろう。

閣僚評議会拡大に至る経緯の概略は以下の通りである。

18) OHR Legal Department "Legal Opinion", March 18, 2000, pp. 4-6.

デイトン合意後初の閣僚評議会の構成については、1996年9月の選挙で選出された大統領評議会で検討され、カール・ビルト上級代表（当時）の調停によって決定された。OHRの大統領評議会議事録によれば、新憲法で規定された中央政府の専管事項を、いくつかの省で担当するかについて3民族代表の間で審議されたが、中央政府の役割を極小的に捉えるモムチロ・クライシュニク同評議会セルビア人代表及びクレシミール・ズバク同クロアチア人代表と、中央集権化を求めるアリヤ・イゼトベゴヴィッチ同ムスリム代表が対立。結局、ビルト上級代表の調停により、閣僚評議会議長2人（ムスリム、セルビア人各1人交替制）・副議長1人（クロアチア人）、外相（クロアチア人、副大臣はムスリム、セルビア人各1人）、民生通信相（セルビア人、副大臣はムスリム、クロアチア人各1人）、経済関係・貿易相（ムスリム、副大臣はセルビア人、クロアチア人各1人）という構成に決定した¹⁹⁾。この時、ビルト上級代表が示した解決案は、前出の「分権制を基本とするデイトン合意の精神」を体現した3頭体制であった。

しかし、中央政府に財務省さえなく、財源を各エンティティー政府に依存する状況となったことから、「中央政府はその限定された専管事項においてさえ両エンティティーの意向を無視出来なくなった」とのである²⁰⁾。

1998年9月の国政・地方選挙後、OHRの要請によって、閣僚評議会拡大を検討するワーキング・グループが設置され、同グループが約3ヶ月間同評議会の拡大の是非を審議したが、民族間の利害の対立によって、結論は先送りされることになった²¹⁾。同ワーキング・グループ最後の会合（同年12月8日）の議事録には、OHRの所見として「セルビア人代表が将来的なスルプスカ共和国の独立・ユーゴスラヴィアとの合併を、クロアチア人代表が将来的な連邦クロアチア人地域の分離独立・クロアチア本国との合併という構想を捨てない限り、中央政府の強化はコンセンサスを得られない」と記されている²²⁾。

上記法務部の意見書を基に、OHR内で検討され、実際に採用された打開策は、憲法裁判所を利用するという初めての試みであった。この方法が検討された部長会議の議長を務めたアレクサンダー・ニコラス法務部長（当時）は筆者に対し、「上級代表による強権発動つまりボン・パワーの行使が当時、マスメディアから「恣意的」との批判を浴びていたため、より目立たない形による介入を決めた」と語っている。

和平合意後の新生ボスニアで設置された憲法裁判所は、9人の判事で構成され、うち4人（ムスリム、クロアチア人各2人）は連邦代議院が、2人はスルプスカ共和国国民議会が選出。残る3人は欧州人権裁判所長官によって任命される外国人である（ボスニア憲法第6条

19) OHR Document "Minutes of Meetings", December 3, 1996.

20) European Stability Initiative, *ibid.*, p. 22.

21) OHR Document "Minutes of Meetings", October 22-December 8, 1998.

22) OHR Document, *ibid.*, December 8, 1998.

1項)。つまりOHRの意向を汲んだ外国人判事とボスニアを構成する主要3民族のうち、1民族の判事が協力すれば過半数となり、残る2民族の意向にかかわらず、憲法裁判所としての決定を下せることになる。

ニコラス部長によると、今回のケースでは、閣僚評議会の再編を図るOHRと、主要3民族の中で唯一、国外に同民族による独立共和国を持たず、統一ボスニアの維持・同国の中央集権化を求めるムスリムの利害が一致し、閣僚評議会法に関する違憲決定を下した上で、同評議会を拡大する改正案を発効させることになったのである。

憲法裁判所の違憲決定の対象となったのは、閣僚評議会の共同議長制であった。憲法第5条4項の規定によると、「大統領評議会は閣僚評議会の議長候補を指名する」ことになっている。この規定の中で、同憲法は「議長」を指す言葉として、単複の区別を要する「chairperson」あるいは「chairman」という表現を避け、あえて「chair」とすることによって、単複両方の解釈を可能にしていた。

最初の閣僚評議会法策定時、ビルト上級代表は民族間の権力分担の一環として、この規定を「複数でも可」と判断して共同議長制（但し人口の少ないクロアチア人は副議長に固定）の採用を提案し、これが各民族に受け入れられた²³⁾。

憲法裁判所は1999年8月14日、「共同議長制は何ら憲法上の根拠を有さない」との見解を示し、同年12月28日までに同法を改正するよう求める決定を下した²⁴⁾。

この決定を受け、OHRは各民族代表と個別に非公式会談を行い、譲歩を求めた。ペトリッチ上級代表は、2000年4月2日のPIC運営委員会大使級会合において、「中央集権化を求めるムスリムには、閣僚評議会の拡大を約束する代わりに、他民族との議長ローテーション制を受け入れさせる。一方、中央政府の拡大に反対しているセルビア人及びクロアチア人には、人口最多のムスリムと議長職を交替で務めることを保証する代わりに、閣僚評議会の拡大を受け入れさせる」との意向を表明し、同評議会の支持を得た²⁵⁾。

この後、ペトリッチ上級代表はボスニア議会両院議長に書簡を送付し、6省制（人権・難民避難民担当省、財務省、欧州統合問題担当省を新設）・1議長ローテーション制を骨子とする閣僚評議会法改正案を提案。同案は4月12日に代議院が、同13日に民族院がそれぞれ採択した。ボスニアの政党に関する研究者ボリス・ヴラシッチはこの間のプロセスについて、「政党関係者からの情報によると、ペトリッチ上級代表は議会に議席を有する各政党に対し、閣僚評議会改正案に賛成しなければ、選挙実施の主体である欧州安全保障協力機構（OSCE）と協力し、2000年11月に実施される国政・地方選挙への参加資格を剥奪する可能性がある」と通

23) OHR Document, *ibid*, December 3, 1996.

24) Constitutional Court Decision, August 14, 1999.

25) OHR Document "Minutes of Meetings", April 2, 2000.

告して同意を引き出した」と非難している²⁶⁾。右主張に関する真偽は確認出来ないが、同年4月8日に実施された市町村議会選挙において、民族主義政党「セルビア人急進党 (Srpska Radikalna Stranka Republike Srpske)」が参加資格を剥奪され、完全に政治の表舞台から姿を消す結果となっていたため、少なくとも、政党関係者が上級代表の提案に反対することによって、政界追放につながるとの危機意識を有していたことが、同改正案の採択をスムーズなものにした可能性は否定出来ないであろう。つまり、上級代表は「ボン・パワー」を使用する代わりに、現存の憲法機関を使用して改革を進めたが、その過程では政治的圧力を行使していたものと見られる。

こうした経過を辿って拡大した閣僚評議会及びOHRの採った戦略について、PICを構成する主要メンバー国である米国及びロシアは、以下のように異なった評価を下している。

まず、トマス・ミラー米大使は、地元紙に対し「デイトン合意の枠内で中央集権を進めることがボスニアの安定につながるのは間違いない。(中略)。デイトン合意を変更せず、憲法解釈の変更だけで実現した今回の内閣拡大は評価に値する」と語っている²⁷⁾。

一方、アレクサンドル・グリシュチェンコ露大使は、PIC運営委員会大使級会合において、「ボン・パワーを使用しなかったことは評価出来る」としながらも「憲法裁判所の決定に影響力を行使することが、健全な民主国家と育てるとは思えない」と批判した。また、拡大された閣僚評議会の構成についても「これらの省だけで中央政府は十分機能するのか(中略)。ほかに優先して設置すべきだった省庁があるのではないか」等否定的な見解を示している。

露大使が危惧したように、2001年3月3日、クロアチア民主同盟BHを中心とする民族主義政党が、連邦クロアチア人地域において、一方的に「自治政府」樹立を宣言した際、中央政府は有効な策を採ることが出来なかった(2001年5月現在、本件は未解決)。

この事態に際し、ジャック・クライン国連事務総長特別代表は地元メディアに対し、「OHRがエンティティ政府の反発を回避するため、『法の支配 (rule of law)』を担保する省庁の設置を先送りにしたことが原因」として、「名目だけの中央政府拡大」を非難している²⁸⁾。

しかし、今回の組織改革を「名目だけ」と判断することは妥当であろうか。確かに、同改革によって拡大された省は限定されており、通常国家権力の下に置かれている内務省や国防省が対象外とされたことによって、機能強化と呼ぶには不十分という印象は否めないだろう。だが、デイトン合意後、ビルト初代上級代表時代及びカルロス・ウエステンドルフ第2代上級代表時代は「デイトン合意の改定なしには、民族主義政党による支配体制を打ち破ることは事実上不可能」²⁹⁾ 見られていた組織改革を実現し、包括的な機能強化の端緒となった点は

26) *Jutarnji List*, April 15, 2000.

27) *Ljiljan*, May 2, 2000.

28) *ONASA News Agency*, April 4, 2001.

29) "Intervju sa Visokim predstavnikom", *Reporter*, June 7, 1997.

評価されてしかるべきである。しかも、イゼトベゴヴィッチ大統領評議会議長（当時）が、「民主機能を損なう行為」³⁰⁾と批判していた「ボン・パワー」を使用しなかったことにより、改革に対する反発を回避出来たことも成果の一つと言えるだろう。

第3章 統一軍設置の是非

(1) 統一軍設置に対する要請

「軍事的にも財政的にも主権国家としても、一国の中に3つの軍が併存しているのは不健全である（中略）。SFOR 撤退後、これら3軍の併存状態は、ボスニア3民族の長期的な平和共存にとって脅威となり、地域の安全保障にも大きな不安定要素となる」³¹⁾。

国連ボスニア・ミッション団長を務めるジャック・クライン国連事務総長特別代表は、PICブリュッセル会合直前に発表したコンセプト・ペーパーの中で、このような見解を発表した。しかし、クラインによる統一軍設置案はブリュッセル会合の宣言には盛り込まれず、「共通防衛政策の策定」のみが言及されるに留まった（同宣言3章）。ペトリッチ上級代表が同会合の準備会合（2000年5月22日）で、「将来的に軍の統一を実現することは不可避であるが、現時点ではセルビア人を中心に強い抵抗がある。他の政策のように一方的な通告によって解決することは得策ではない」と発言したため、宣言案から削除されたのである。

クラインが統一軍を早急に設置することを要請したのに対し、ペトリッチが慎重な姿勢を見せたことに関して、SFOR 政策担当顧問ランディー・A・ハートは筆者に対し「ボスニアがNATOの『平和のためのパートナーシップ』に参加するには、軍を統一するのが最低の前提条件である。ペトリッチはまず両エンティティー軍による共通防衛政策を策定した上で、指揮権の統一、さらに軍の統一という段階的なプロセスを想定しているようだが、これは時間がかかり過ぎる。こうした長期的戦略を採った場合、SFOR は撤退時期を含めた政策の変更を余儀なくされるだろう」と語っている。

ボスニアにおいて国防省は各エンティティー政府に属し、それぞれ連邦軍、スルブスカ共和国軍を指揮下に置いている。人口の98%をセルビア人が占めるスルブスカ共和国では、軍は単一民族（セルビア人）で構成されているが、ムスリムとクロアチア人を主要民族とする連邦では、軍も実質的に2分されており、それぞれ別の指揮系統に従って活動している。つまり、本章冒頭で引用したクラインの指摘通り、ボスニアには実質的に3つの軍が併存している。

30) *Dnevni Avaz*, August 9, 2000.

31) Jacques Paul Klein, "Model for the Bosnian Defense Policy in the Future", May 1, 2000, pp. 4-5.

ムスリム軍及びクロアチア人軍で構成される現在の連邦軍は、共通の地域を管轄しているとはいえ、部隊は完全に民族別に分けられ、別々の指揮系統に属している。紛争問題に詳しい国際NGO「インターナショナル・クライシス・グループ（ICG）」が指摘するように、各民族軍の徴兵・将校の指名は連邦国防省ではなく、それぞれの民族の第1党、つまり「民主行動党」と「クロアチア民主同盟BH」によって行われてきた³²⁾。連邦では慣例的に国防相がクロアチア人の場合、副大臣にはムスリム、連邦軍司令官にムスリム、副司令官にクロアチア人が選ばれ、形式上は民族ごとの均衡が保たれている。しかし例えばムスリムの司令官が休暇中、代行するのはクロアチア人の副司令官ではなく、ムスリムの次席将軍となっている。それぞれの民族の司令官は、自民族の部隊にしか影響力を有さないからである。

ボスニア内の軍の状況については、ICGが同論文の中で、「依然として各民族軍の仮想敵はボスニア内の他民族軍であり、我々はこれを統一国家と呼べるだろうか」と疑問を呈した上、デイトン合意を改定して軍の統一・指揮系統の一本化を実現するよう提案している³³⁾。

(2)関係国際機関間のスタンスの相違

軍の統一に関しては、本章冒頭で示したように、関係国際機関の間で見解の相違が大きい。民生部門を担当するOHRはこの問題に関しては慎重な姿勢を続け、「組織変更を伴わない改革」（OHR部長会議議事録（2000年5月4日）より）に重点を置いてきた。つまり、デイトン合意の枠内で、両軍の指揮系統を一本化することによって、国内の安定を保証しようという方法である。

これを示す最初の動きは、1999年2月20日、ウェステンドルブ上級代表（当時）が発表した「両エンティティー軍指揮権に関する決定」であった。

この決定の内容は以下の通りである。

1. デイトン合意付属書4（ボスニア憲法）第5条5項(a)に「大統領評議会メンバーは、軍に対する文民統制を行う権限を有する」との規定があるが、この解釈について、「大統領評議会の権限は、人事を含む軍関係すべての事項に及ぶ」こととする。
2. 主権国家では通例、軍の指揮権は国家元首に委ねられており、3民族代表から成る大統領評議会が国家元首の役割を果たすボスニアの場合も同様である。
3. 大統領評議会各代表は、軍に関する政策決定プロセスに参加する権限を有する。文民最高司令官は同評議会議長1人を指すのではなく、同評議会全体である。
4. ボスニア憲法第3条3項(b)の規定により、各エンティティーはボスニア憲法を尊重する

32) International Crisis Group "Is Dayton Failing?: Bosnia Four Years After the Peace Agreement", October 28, 1999, p. 5.

33) Ibid, pp. 12-13.

義務を負い、この義務に反するようなエンティティー憲法の規定を施行してはならない。同決定ではOHRが初めて、軍の組織に関する見解を示したが、決定の是非については、事前にPIC運営委員会大使級会合に諮られている。同会合議事録によると、ウェステンドルプ上級代表は、前年9月のスルプスカ共和国大統領選で当選した民族主義強硬派の「ニコラ・ポブラシェン大統領から軍の指揮権を剥奪することが、ボスニア全体の安定にとって極めて重要」と主張した。これに対し、仏、露の両国大使は法的立場からこれに疑問を呈したが、英・米両大使が強硬に後押ししたため、PICとして同決定支持が決まっている³⁴⁾。

この時、同決定に反対した両大使の見解の根拠について、上記議事録を要約すると、次の2点に集約される。

1. 両エンティティー憲法はそれぞれ、軍の最高司令官を各エンティティー大統領と規定している（連邦憲法IV B 1 大統領及び副大統領第7条(a)(ii)、スルプスカ共和国憲法第106条）。
2. 両エンティティーは、デイトン合意付属書4（憲法）第12条2項の規定（「本憲法発効から3ヶ月以内に、各エンティティーは、第3条(3)(b)の規定に従い、それぞれの憲法を本憲法と整合性のある形に修正しなければならない」）に基づき、既に修正済みとなっており、これらの修正事項は欧州委員会ヴェニス委員会が承認している³⁵⁾。既に承認済みの件について、内容の異なる決定を下すことは、恣意的との非難を免れない。

この決定に対するボスニア当局の反応は、まずスルプスカ共和国最高国防評議会が「デイトン合意の精神に反する」として、「ボスニア憲法裁判所が本件に関する判断を下すまで、スルプスカ共和国軍の指揮権をポブラシェン大統領の下に留める」との決定を下している³⁶⁾。一方、クロアチア人の代表として、元・連邦国防相であるアンテ・イェラヴィッチ大統領評議会クロアチア人代表は「クロアチア人部隊は決して、他民族が関与した指揮に服することはないだろう」と発言した³⁷⁾。

この時点で、OHRは主要3民族のうち2民族が指揮権の統一に強く反発していること及びPIC運営委員会の間でもコンセンサスが得られないことから、「本件は当面、凍結する」との決定を行っている³⁸⁾。

この後、OHRが、軍に関する新たな姿勢を示したのは、クラインが上記コンセプト・ペーパーを発表した後のことである。2000年7月18日、ペトリッチ上級代表はボスニア当局に対し「軍における統一の指揮・命令系統の確立」を要求する声明を発表した。しかし、この

34) OHR Document "Minutes of Meetings", February 18, 1999.

35) OHR Document "Minutes of Meetings", April 3, 1996.

36) ONASA News Agency, February 22, 1999.

37) Ibid.

38) OHR Document "Minutes of Meetings", March 8, 1999.

声明中でペトリッチ自身が「これは軍の統一を意味するのではなく、両エンティティの地域性は維持される」と明言しているように、声明の趣旨はクラインの積極姿勢を牽制する意味合いが強かったのではないだろうか。

一方、NATO 軍を中心とする IFOR 及びその後継部隊の SFOR は、「早期撤退を実現するためにも、早急に軍の統一を進める必要がある」との認識から³⁹⁾、一貫して軍の中央集権化に積極的な姿勢を示している。

ボスニアでは憲法規定上、明示的には軍はエンティティの専管事項であり、中央政府は軍に関する発言権を有さない。しかし、両エンティティ軍の活動を調整するため、常任軍事委員会の設置が規定されており、これには大統領評議会各民族代表、両エンティティ国防相、連邦国防副大臣、両エンティティ軍司令官、連邦副司令官、大統領評議会軍事顧問及び OHR 代表が出席することになっている。同委員会を主導しているのは、IFOR (1997年1月以降は SFOR) であり、ハート SFOR 政策担当顧問によると「当初より、これは軍の中央集権化に利用出来るとの共通の認識があった」という。

両エンティティ軍の活動をまとめた SFOR ファクト・シート (2000年12月31日付) を基に、SFOR が意図した常任軍事委員会の強化及び軍の中央集権化の動きをまとめると、概略は次のようになる。

- (1) SFOR の要請に基づき、P I C マドリッド会合 (1998年12月16日) が常任軍事委員会の強化を提案。
- (2) 1999年7月15日、同委員会の活動を効率化し、その継続性を保証するため、サラエヴォに常設の事務局を設置。同時に両エンティティ軍の削減を進めるためのワーキング・グループ及びボスニア全体の安全保障政策を策定するためのワーキング・グループを設置。
- (3) 1999年11月3日、同委員会で両軍の15%削減を決定。両エンティティに本決定の履行を通達 (エンティティ政府の意向を聞かず、常任軍事委員会が軍の構成に介入した初めてのケース)

以上の経過から明確なように、SFOR は当初、両軍活動の調整・討議の場に過ぎなかった常任軍事委員会を事務局設置によって恒常的な機関とし、軍縮や安全保障政策で主導権を握る組織に改編したのである。

こうした手法に対し、在サラエヴォの軍事評論家ボロ・ボスニャクはクラインによる3軍統一案と比較し、「常任軍事委員会の性質を段階的に変えることによって、実質的な中央政府の国防省とするという手法は非常に現実的である」と評価する⁴⁰⁾。しかし、ボスニャクは、

39) ONASA News Agency "Exclusive Interview with Michael Dodson", August 2, 2000.

40) Boro Bosnjak, "Analysis on the Civilian Command Authority", *Danas*, April 11, 2001.

「両軍の実態を変えないまま、中央集権を進める方策は SFOR 撤退後は通用しないだろう。SFOR のプレゼンスが無くなれば、他民族の指揮系統に留まる民族はいないのではないかと指摘した上、「憲法解釈によって、現在の憲法の枠内で軍の統一を図ることは不可能ではないが、デイトン合意の根幹に関わる問題であり、改革は慎重に進めるべきである」との見方を示している⁴¹⁾。

ボスニャクが主張するように、クラインが求める 3 軍統一は現体制下では現実的ではないと言えるだろう。前述した連邦クロアチア人地域における「自治政府」樹立宣言に際し、連邦クロアチア人軍の約 9 割が民族主義勢力に与し一時的に連邦軍を離脱している（約 2 ヶ月後、クロアチア民主同盟 BH の態度軟化に従って軍に復帰）。この事実が示す通り、ボスニアでは紛争を主導した民族主義政党のグリップは依然として強固であり、統合的な動きには敏感に反応し続けている。

一方、常任軍事委員会を段階的に中央の国防省に変質させるという SFOR の方針にも限界があると言わざるを得ない。2001 年 5 月 11 日、大統領評議会が常任軍事委員会の提案による「共通防衛政策」を採択したが、この際、SFOR は同政策の内容を中央議会及びエンティティー議会で審議することを禁じている。ハート SFOR 政策担当顧問が「現時点で議会審議にかけることは逆効果と判断した」と語っている通り、常任軍事委員会の戦略は、あくまでも各民族の反発を受けないレベルの既成事実を積み上げていくというもので、根本的な変革には時間を要すると言えるだろう。とはいえ、軍事費がエンティティー予算を圧迫している現状（2001 年の連邦予算約 9 億 9765 万兌換マルク（KM）のうち、軍事費は約 2 億 9000 万 KM と最大の支出項目となっている。一方スルブスカ共和国でも同年予算約 8 億 2460 万 KM のうち、軍事費は約 7600 万 KM を占める）を考慮すると、中央レベルでバランスのとれた軍縮を実現出来る組織は不可欠であり、現在のところ、常任軍事委員会以外のオルターナティブは見あたらない。同委員会には OHR 代表も出席しており、SFOR、つまり NATO の政策にも民生担当の立場から見解を示すことも可能であり、現状では同委員会の強化が最適の選択肢と言えるだろう。

第 4 章 中央政府強化の課題

閣僚評議会法改正案がボスニア上下両院で可決された直後の 2000 年 4 月 19 日、OHR で開催された「Principal Meeting（ボスニアの和平合意履行に関与する関係国際機関の首脳会議）」において、クライン国連事務総長特別代表は「国連ミッションとしては中央政府の拡大

41) Bosnjak, ibid.

には賛成であるが、3省から6省とした根拠は何か。特に警察・司法関係の省庁を加えなかったのは何故か」と糺した⁴²⁾。これに対し、同改正案の策定に携わったニコラスOHR法務部長(当時)は「財務省設置は、世界銀行及び国際通貨基金が『ボスニア再建のため、同国に対する長期貸付契約を実施する際、財務省設置は不可欠』と要請してきた。人権・難民避難民担当省は欧州評議会の要請による。一方、欧州統合問題担当省は、ボスニア当局自身が『欧州機能に組み込まれる以外、ボスニアの将来はない』として、新設に固執した」と説明。さらに警察・司法関係の省庁を加えなかった理由として「時期尚早と判断した」と語った。

クラインは同会合後、地元メディアに対し、「ボスニアの和平合意履行に関与する国際機関、とりわけP I Cは今回の閣僚評議会拡大について、『自立出来る (self-sustainable) 国家への第一歩』と評価しているが、実際には国際社会の支援の受け皿を作っただけではないか」と強く非難した上、「自立出来る国家」に必要な条件として、警察権及び税制度の中央管理を挙げている⁴³⁾。税制度の中央管理については、世界銀行等もその必要性を指摘している。本章では、中央国家機関が機能する条件として挙げられているこれら2点について、詳しく見ていきたい。

(I) 警察権統一の要請

デイトン合意では、新生ボスニアにおいて、「国際的に承認された人権・基本的な自由」に合致した形で法が執行されるよう、国連国際警察タスク・フォースの設置が規定され、同タスク・フォースが警察・司法制度の民主化を支援することで合意が形成された(デイトン合意付属書11第6章)。デイトン合意の同規定に従い、国連安全保障理事会は1995年12月21日、国連ボスニア・ミッションを設置している⁴⁴⁾。

同ミッションは当初、両エンティティーにおける警察力の適正規模への削減(計約4万人から2万人へ半減)、警察学校の設置、司法手続きの監視等の活動を行ってきたが、クラインがOHR主席副代表から同ミッション団長に就任した1999年7月直後から、活動の重点を警察権の中央集権化にシフトする。この点について、クラインは筆者に対し、「OHRは、国際社会のボスニア支援を総括する立場にあるため、種々の関係機関やP I Cメンバー国の意向で身動きが取れないことがあるが、国連ミッションはマンデートが限定されている代わり、団長の意向が反映され易い」と語り、クライン自身のイニシアティブで警察の中央集権化を進めていることを認めている。

クラインが最初に着手したのは、国境警察部隊の設置である。同部隊の必要性について、

42) OHR Document "Minutes of Meetings", April 19, 2000.

43) ONASA News Agency "Interview with, J. P. Klein ", April 20, 2000.

44) UN Security Council Resolution 1035, December 21, 1995.

クラインはOHR主席副代表時代から強調しており、PICマドリッド会合の宣言文にも、「クラインの要請により」同部隊設置の必要性が言及されている⁴⁵⁾。しかし、クライン自身がインタビューの中で認めているように、OHRは本件に関して慎重な姿勢を示していたため、マドリッド会合後も進展は見られなかった。

国連ボスニア・ミッションの報告書によると、ボスニアには1666キロの国境線があり、432カ所の国境通過地点があるが、そのうちウナ川、サヴァ川、ドリナ川及びネウム市の海岸地帯を含む全体の約40%の地点で、実質的な通関手続きが実施されておらず、密輸、人身売買の温床となっている⁴⁶⁾。国連の推計によると、密輸総額は少なくとも年間1億ドイツ・マルクに及ぶと見られ、元々脆弱なエンティティー予算をさらに圧迫する結果となっている。また、出入国の管理が不十分なことを利用し、ボスニアから欧州各国へ不法入国するケースが頻発し、同ミッションの報告書によると、2000年には、イランから入国した1万4315人のうち、正規のルートで出国したのはわずか1226人。残る1万3089人が不正に第3国へ出国したと見られるのをはじめ、入国した外国人のうち計2万4285人が行方不明となっているという。

この報告書の中で、同ミッションは、「中央レベルで出入国を管理する機関を設置することが、法執行機関改革にとって極めて重要」と指摘し、国境警察部隊の設置を急ぐよう提案した。

国境警察部隊の設置法案は、ボスニア代議院セルビア人議員の反対で廃案となった翌日(2000年1月13日)、「クライン特別代表の強い要請を受けた」ペトリッチ上級代表が強権を発動して発効させることになる⁴⁷⁾。これによって、エンティティー政府による警察権の一括管理という原則が崩れ、本章冒頭に示したように、クラインが統一内務省の設置を提案し始めた。

クラインは、統一内務省が必要な理由について、「国際刑事警察機構との協力、外国人の出入国、難民及び市民権の問題、麻薬・危険物質の密輸、人身売買及び治安部隊の統制などは中央政府の権限に属するべきである。それが欧州入りを目指すボスニアにとって妥当な選択である」「最低限の治安維持を保証する機関さえ有さない中央政府は、存在意義がない」と語っている⁴⁸⁾。

しかし、クラインが主張するほど、統一内務省の設置は急を要する課題であろうか。本件については、国連ボスニア・ミッション以外の関係国際機関はいずれも消極的姿勢を示しており、ボスニアが加盟申請を行っている欧州評議会も、クラインの要請を拒否し、加盟条件から「統一内務省の設置」を外している。実際、軍の場合を違い、両エンティティー内務省

45) OHR Document "Minutes of Meetings", December 14, 1998.

46) UN Mission Report 22 "Bosnia and Herzegovina-Financial and Equipment Estimate 2001-2003", pp. 14-16.

47) OHR Document "Minutes of Meetings", January 10, 2000.

48) *Jutarnji List*, January 2, 2001.

は1998年5月以降、エンティティー分離線を越えた犯罪に関して協力体制を敷いており、中央レベルでの意志統一を必ずしも要していないように思われる。また、両エンティティーの共同統治となっているブルチュコの例に見られるように、地域的な民族合同警察部隊の設置が不可能ではないことも実証されている。さらに、国境警察部隊の設置は関税収入の確保及び財源の中央管理にとって不可欠であったと思われるが、それ以外の警察権については、エンティティー及び県レベルで対応することに大きな問題が見あたらないと思われる。

(2)中央政府の財政基盤

前出のシンクタンク「ヨーロピアン・スタビリティ・イニシアティブ」は、閣僚評議会拡大を受けて発表した報告書の中で、ボスニア和平履行に関与する関係国際機関は「政治的な発想に基づいた改革を先行させ過ぎている」と指摘した上で、「いかに資金を調達するのかについて全く注意を払わず、政府機関を拡大することは、必然的に負の結果を生み出す」との見解を示している⁴⁹⁾。

ボスニアではこれまで、3民族主義政党が支配するエンティティー機関が別々に税を徴収し、「全体像が不明確なまま」、それぞれの分担金を中央政府の上納する制度が維持されてきた⁵⁰⁾。こうした税の問題については、世界銀行がボスニアに関する報告書の中で、「税の徴収及び割り当てが法で規定されておらず、年ごとに中央政府とエンティティーが政治的交渉を行って分担金を決めている。(中略) 両者の間ではしばしば『何が必要であるか』についての認識の相違が生じ、分担金の支払いはスムーズに行われなかったことも多い」として、国家とエンティティー、県間の税務処理に関して透明性を確保するとともに、各レベルの政府間で、明確な歳入分配制度を確立する必要性について強調している⁵¹⁾。

ダニエル・ベッソンOHR経済部長は、筆者とのインタビューの中で「中央機関を機能させる上で、税制改革を実施することは極めて重要である」としながらも、「その前にまず、各エンティティーの財政機構が民族主義政党の体制に組み込まれている現状を打開する必要がある」と語っていた。

OHRが、こうした民族主義政党による支配体制の中で最も問題視したのは、旧共産主義体制の統制経済を引き継いだ「決済局」である。米国国際開発局(USAID)の報告書によると、決済局は旧ユーゴスラヴィア時代の1962年、社会有財産を独占的にコントロールするため創出された「社会会計局(SDK)」の後継機関で、ボスニアでは紛争中、民族別に分裂した⁵²⁾。旧ユーゴ時代、すべての社会有企業は社会会計局に口座を開くことを義務づけられ、

49) European Stability Initiative, "Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina: Part Three The end of the nationalist regimes and the future of the Bosnian state", March 22, 2001, p. 18.

50) Ibid, p. 19.

51) World Bank, "Fiscal federalism in Bosnia and Herzegovina", 1997, p. 9.

支払い取引は現金を用いず、この口座を通じて行われていたが、紛争を通じて、各民族主義政党はこれら決済局を管理下に置き、それぞれの支配地域において「すべての送金を独占的に管理し、税金を徴収し、その配分をも担当した」。さらに、貸付や手数料の徴収を恣意的に行うことによって、自党以外の関係者をすべての経済活動から締め出すなどの影響力を行使した。この結果「決済局の不透明な活動は、特定勢力に巨大な潜在力を付与し、通常の経済活動を阻害することによって、経済活動に必須の外国投資を妨げて」いたのである。

ペトリッチ上級代表は、「決済局の存在は、商業銀行の発展をも阻害し、民営化の進展に大きな障害となる」と判断し、2000年12月20日、決済局廃止を盛り込んだ経済改革のためのパッケージ法案を発効させ、2001年1月5日をもって決済局の全業務をボスニア中央銀行及び商業銀行に移行するとの決定を下している⁵³⁾。OHR経済部は決済局廃止後約2ヶ月に発行した Bulletin の中で、「決済局の業務移管のために、約1ヶ月間は中央銀行及び複数の商業銀行で混乱が見られたが、概ね成功裏に業務移管が進みつつある」との評価を下している⁵⁴⁾。

ペトリッチ上級代表は、2001年4月6日のOHR運営委員会大使級会合の中で、「民族主義政党が独占的な税の徴収・分配に利用していた決済局が解体されたことで、税改革へ向けての前提条件は整備された」として、「中央政府主導の税制改革」への着手を提案した⁵⁵⁾。OHR経済部のシミュレーションによると、決済局廃止から中央銀行及び商業銀行への業務移管完了、中央議会による税制関連法案採択、両エンティティー議会による現行税制の改革法案採択に最短で1年8カ月を要するという⁵⁶⁾。ペトリッチ上級代表は筆者のインタビューに対し、「2002年秋に予定されている国政・地方選挙までに、非民族主義政党連合「変革のための連合」政権が法整備を進めることが成否の鍵となると考えられる。そのためには強権の発動を含めた『必要な措置』を採っていくつもりである」と語った。

中央政府による税制を確立することは、紛争以後も盤石だった民族主義政党の財政基盤を崩し、ノーマンクラトゥーラを消滅させることを意味する。それ故、各民族主義政党の反発が特に強く、世銀が1997年からその必要性を強調してきたにもかかわらず、OHRが着手に躊躇してきた分野であった。今回、非民族主義政党連合による政権樹立を受け初めて決済局の解体に着手することが可能となったのであり、本件に関しては、関係国及び国際機関の間に意見の相違は見られない。バルカン半島においては、コソヴォやマケドニアで民族問題が悪化し、国際社会の関心が周辺地域に向けられつつある一方で、ボスニアに対する次回ドナー会合の見通しが立たない状況下、税制改革を進め、ボスニアを真に自立出来る国家とする

52) USAID, "Payments Bureaus in Bosnia and Herzegovina: Obstacles to development and a strategy for orderly transformation", February 15, 1999, p. 24.

53) Decision on the Economic Development, December 20, 2000.

54) OHR Economic Department, *Bulletin*, March 4, 2001, p. 22.

55) OHR Document "Minutes of Meetings", April 6, 2001.

56) OHR Economic Department, *ibid*, p. 26.

ことがOHRの最優先課題であることは間違いない。

おわりに

和平履行評議会はボスニアが国家として真に機能することを目指し、あえて「分権制を基本とするデイトン合意の精神」を離れて、中央政府の強化を目指した。その前提となる閣僚評議会拡大に際し、ベトリッチ上級代表が「介入主義的アプローチ」の象徴とも言うべき「ボン・パワー」を使用せず、憲法解釈の転換、憲法裁判所の決定という既存制度の枠内で改編を進めていったことは、OHRの新たなスタンスとして評価出来るのではないだろうか。有権者による直接選挙で選出された立法府及びその決定を履行すべき行政府を迂回する形で上級代表が決定を下す「ボン・パワー」については、地元政治家のみならず、OHR内部からも、その「非民主性」を疑問視する声が聞かれていた。閣僚評議会の拡大は、デイトン合意以降「ボン・パワー」に依存せずに実現した初めての機構改革であり、PICの目指す「民主国家の構築」にも資するものと思われる。

閣僚評議会の拡大については、その構成について関係国・国際機関の間で意見の相違が見られる。紛争を主導した民族主義政党が依然として影響力を維持している軍・国防省については、その統合は時期尚早であり、憲法上設置が規定されている常任軍事委員会を段階的に機能強化させるのが最善の策であると思われる。同委員会は、「ボスニアが『平和のためのパートナーシップ』に参加するためには統一軍が不可欠」と主張するNATOが影響力を行使しているが、民生部門を担当するOHRにも発言権があることから、NATOの動きに対する「シビリアン・コントロール」が可能であり、バランスの取れた政策策定が期待出来る。

一方、国連ボスニア・ミッションが要請する統一内務省については、他の国際機関が消極的であるという理由ばかりでなく、政策的観点からも優先課題とは言えないだろう。両エンティティー内務省の協力促進、ブルチュコで見られるような地域別民族合同警察の設置が実現可能であると見られ、あえて両エンティティー政府を刺激するような機構改革をする必要は見あたらない。

デイトン合意後初めて、非民族主義政党連合による政権が誕生したボスニアにおいて、次に優先すべき課題は、国際社会への依存体質からの脱却とそのための経済改革であろう。本稿で筆者は、常任軍事委員会の強化については、両エンティティー軍の予算削減を促進する上で中央管理が必要との考えを示し、国境警察部隊の設置については関税収入を確保するための手段として評価できると述べた。加えて世銀が要請する税制の中央管理についても、「自立出来る国家」のためには不可欠な条件と認識しており、現政権下での法整備を期待したい。