

罪に問うべきか、赦すべきか 北部ウガンダの状況 へ国際刑事裁判所をめぐって

著者	榎本 珠良
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アフリカレポート
発行年	2005-03
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00008215

罪に問うべきか, 赦すべきか

北部ウガンダの状況への国際刑事裁判所の関与をめぐって

榎本 珠良

はじめに

北部ウガンダにおける1980年代後半からの武力紛争は、ごく最近までいわゆる「忘れられた紛争」であった。しかし、2003年末以降、とりわけ北部ウガンダの状況について「国際刑事裁判所」(International Criminal Court: ICC)が関与を開始してからは、メディアや援助関係者などの注目を浴びている。本稿は、2004年12月10日現在までの北部ウガンダ紛争およびICCの関与の経緯を概説したうえで、ICC主任検察官、ウガンダ政府関係者、北部主にアチョリの居住地域)のリーダーたちやグループ、国際NGOなどによる、ICCの関与についての見解や動向について考察し、いくつかの論点を指摘しようとするものである。

1 北部ウガンダ紛争: 概略

北部ウガンダ(以下、北部)では、現在の大統領であるムセベニ(Yoweri Kaguta Museveni)が率いていた、西部および南部ウガンダを支持基盤とする「国民抵抗軍」(National Resistance Army: NRA)が1986年にオケロ政権を倒してから、反政府勢力とウガンダ政府軍当初はNRA、後にUganda Peoples' Defence Forces: UPDF)との戦闘が続いてきた。と

りわけ80年代末からの「神の抵抗軍」(Lord's Resistance Army: LRA)との戦闘は、今日まで長引いている。なお、ウガンダ政府は、正規軍の他に、住民などによる武装集団を結成させて戦闘に参加させてきたが、本稿ではそのような集団も含めて「政府軍」とする。

ジョセフ・コニー(Joseph Kony)率いるLRAは、キリスト教および北部の伝統宗教に思想的基礎を持つとされ、現政権の打倒および聖書の十戒に基づく国家建設を目指すと主張する。とりわけ1990年代以降は、南部スーダンに基地を置き、北部ウガンダに侵入し、殺戮、略奪や誘拐等を行う、というパターンをとることが多い。北部のなかでもアチョリの人々の居住地域を主に襲撃するが、コニー自身を含めLRAのメンバーの大部分は、このアチョリ地域の出身であると言われる。誘拐された人々のほとんどは子どもであり、男子は兵士とされ、女子は「妻」とされる傾向にある。政府軍の活動によっても、多くの民間人が犠牲となり、LRAに協力しているとみなされたアチョリの人々への政府軍による暴力行為なども伝えられている。政府軍に関しては、LRAのもとから帰還した子どもたちを再訓練しているとの非難もある。これまでに何度も、LRAと政府との対話が計画され、アチョリの宗教指導者らが仲介の努力をしてきたが、LRA側あるいは政府側が最終的には対話を拒否す

るなどしてきた。2004年11月以降、一部のLRA指導者(コニーではない)、「仲介者」とされている元国会議員との接触がなされてきたが、12月10日現在まで、LRAと政府との対話の場が成立するには至っていない。

ウガンダ政府と、北部と国境を接するスーダン政府は、それぞれが相手国内の反政府勢力を支援してきたとされるが、1999年末から、両国政府は相手国側の反政府勢力を支援しないことで合意をしている。2002年3月、スーダン政府はLRAを支援しないこと、またウガンダ政府軍は南部スーダンにおいてLRAの基地を攻撃するために活動することで両国政府は合意した。合意直後に、政府軍は南部スーダンに入り、LRAの殲滅を企図した「鉄拳作戦」(Operation Iron Fist)と称する軍事行動を開始したが、LRAは同年6月に北部に活動基盤を移し、国内での活動を激化させた。誘拐された子どもや国内避難民の数は急増し、ウガンダの主要紙は、ほぼ毎日、LRAによる殺害、略奪行為や誘拐などを伝えた。2003年には、LRAはウガンダ中東部の一部にまで活動範囲を拡大した。2004年2月21日には、LRAはリラ(Lira)の北に位置するパロニヤ(Barlonya)の避難民キャンプを襲撃し、数百人を殺戮した。2004年に入ると政府軍の攻撃も激化した。同年夏以降は政府軍が優勢となり、南部スーダンのLRAの基地は、多くが破壊されたと言われる。LRAのなかでもコニーに近いメンバーが戦闘の際に死亡あるいは捕えられており、ウガンダ政府はLRAの勢力衰退を強調している。

2 北部の状況についてのICCの関与と国際社会の注目

ICCは、1998年に採択された国際刑事裁判所規程に基づいて設置された、個人の国際犯罪を裁く

常設国際裁判所である。同規程が発効した2002年7月1日以降に行われた、ジェノサイド、人道に対する罪、戦争犯罪、侵略の罪(ただし「侵略」の定義が定まっていないため、現在は対象犯罪に含まれない)について管轄権を有する。ウガンダは99年3月17日に署名し、2002年6月14日に批准した。

2003年12月、ウガンダのムセベニ大統領は、北部でのLRAに関する状況をICC検察官に通知し、捜査を要請した。これを受けて、2004年1月29日、ICCは予備捜査の開始を発表した。ムセベニは、あくまでLRAについての捜査を要請したが、ICC側は、北部において行われた、自身が管轄権を有する全ての罪について捜査する、つまり政府軍側の罪も捜査の対象となるむねをウガンダ政府に伝え、政府もこれを了解した。

2004年7月29日、ICCの主任検察官であるルイス・モレノ＝オカンポ(Luis Moreno-Ocampo)は、北部の状況に関して公式捜査を開始する計画を発表した。8月にはICCの捜査チームがウガンダに入り、捜査を開始した。なお、隣国コンゴ民主共和国における状況についても、同年6月、ICCは公式捜査の開始を発表している。これらは、発足したばかりのICCにとって初の捜査となる。モレノ＝オカンポは、これら2件の捜査の開始に際し、国際正義および被害者の保護に向けての、そして免責(impunity)との戦いにおける重要なステップである、と述べ、国際社会の協力を求めた。先に彼は、2004年3月に開かれた国際NGOとの会合において、ウガンダのケースはICCの役割が試される場として非常に重要であり、被害者を支援すべく国際社会に働きかける役割をICCが果たしうるのであると述べている。

北部紛争は、その長期化と被害の大きさにもかかわらず、ごく最近までは国際的に問題視されてはいなかった。1990年代から、ウガンダの周辺諸

国では政治的、経済的に不安定な状況が続くなか、ウガンダは唯一の安定した国としてみなされる傾向にあった。北部紛争が国際的な注目を顕著に浴びるようになったのは、2003年11月に国連の人道問題担当事務次長兼人道援助調整官のヤン・エーゲラン(Jan Egeland)が北部を訪れ、続いてICCが関与を開始してからであると言える。加えて2004年2月のLRAによる避難民キャンプ襲撃は、ICCが捜査の対象とすると表明したこともあり、国際的に大きく報道され、それまで北部の状況にとりたてて関心を向けていなかった国連、先進諸国、援助機関、メディアなどの関係者が、こぞって北部に視察や取材に訪れるようになった。

3 ウガンダ政府の動向

ウガンダ政府はこれまでのところ、ICCの捜査に協力的である。しかし、北部紛争について、一貫性のある姿勢を示してきたとは言えず、また最近では強硬な姿勢をとる傾向にある。

政府は、北部紛争の平和的解決に向け尽力していると主張し、しばしばLRAと対話する姿勢を見せる一方で、「テロリスト集団であるLRAとは交渉しない」と公言することもある。2001年9月11日以降、ウガンダ政府はLRAをテロリスト集団と呼んでおり、政府が良好な関係を近年保ってきたアメリカ合衆国政府は、パトリオット法に基づいて同年12月に作成した「テロリスト排斥リスト」(Terrorist Exclusion List: TEL)にLRAを含めている。2004年に入ってから、ICCの関与や、LRAの行為への国際的な非難を背景に、政府は「テロリスト」あるいは「犯罪者」、「容疑者」に対する軍事攻撃を正当化し、戦闘における「戦果」を強調してきた。なお、「戦果」とされるLRA側の死傷者や逮捕者のほとんどは、LRAに誘拐され、兵士や「妻」に

された子どもである。

また、ウガンダの恩赦法(2000年施行)は、反政府活動をしていた者が投降した場合などに恩赦を与えるものである。しかし、「反政府活動」について恩赦が与えられても、ウガンダの対テロ法(2002年施行)に基づいて裁かれる可能性が残ることや、実際の戦闘行為の継続、ムセベニをはじめとする政府・軍関係者らによる「テロリストは撲滅する」「LRAのメンバーは殺す」等の発言などが、LRAのメンバーの投降や、対話の場へのLRAの出席を妨げる一因であると指摘されている。さらに、政府は2003年以降、LRAの指導者層を恩赦法の対象から除外するような動きを見せており、修正のための法案を国会で議論するなどしている。

2004年10月以降、ウガンダ政府、LRAの両者は、対話に積極的な姿勢を見せた。11月14日、政府は、北部の特定地域における1週間の停戦を呼びかけた。前述の「仲介者」と一部のLRA指導者コニーではないが接触し、LRA側は、停戦地域の拡大と、100日間の停戦、アチョリのリーダーたちとの接触を求めた。12月10日現在の情報では、停戦地域は縮小され、停戦期間は12月15日まで引き延ばされ、一部のLRA指導者とアチョリのリーダーたちとの接触が実際になされたが、今後の進展についてはなお不確定である。

4 アチョリのリーダー、NGOなどの主張

これまで、アチョリの国会議員、宗教界その他のリーダーたちやNGOなど、とりわけ「アチョリ宗教者平和創設委員会」(Acholi Religious Leaders Peace Initiative: ARLPI)は、意見や関与の度合いに相違はあるものの、ウガンダ政府とLRAの対話を仲介する役割を果たすべく活動してきた。

ARLPIは、アチョリのイスラム教徒および各派

のキリスト教徒による組織である。1998年に設立され、宗教指導者を中心に、数百人以上が活動に従事している。アチョリの「伝統的」リーダーたちや国会議員、国内外のNGOなどとの、幅広い協力関係を持っている。対話の仲介のほか、人々の和解およびLRAの元メンバーの社会復帰を促進したり、各地域に平和委員会を設立し、ボランティアに各種のトレーニングを行ったり、避難民の教育を行ったり、北部の状況についての情報を発信したりしてきた。指導者を含めた、ARLPIの活動に関与する人々の多くは、自身が長年の紛争で家を失い、家族や友人を失ってきた人々であると言われる。

恩赦法の修正とICCの関与については、アチョリのリーダーたちや国会議員、NGOなどのなかでは反対の声が強い。彼らは、ICCの現時点での関与は対話の可能性を閉ざし、アチョリの人々が支持する和解のプロセスを不可能にするものであること、アチョリの人々の間では、伝統的な和解の儀式などが重要な役目を果たしており、恩赦法はこれを補完する役割を果たしていること、実際にLRAの元指揮官たちも平和裏に受け入れられており、アチョリの人々は訴追を欲していないこと、ICCによる訴追は、アチョリの人々には正義(justice)として認識され得ないこと、などを主張する傾向にある。また、そもそも恩赦法の成立は、アチョリのリーダーたちやNGOなどの、長期にわたる陳情が結実したものであると言える。

これに対し、ICC主任検察官モレノ＝オカンポは、前述した国際NGOとの会合で、LRAと交渉すべきという、ARLPIなどの主張には同意しないこと、またムセベニがICCに通知した時点でこの紛争の問題は正義(justice)の問題へと変化したと認識していることを述べた。さらに彼は、同会合で、人々が恩赦を望む場合は困難があるが、訴追

は国家安定に貢献しうるものであり、正義を追求すべきであると人々に理解してもらわなければならない、との見解を明らかにした。約半年後の2004年11月1日になって、モレノ＝オカンポは、アチョリの和解方法を評価していると表明したが、LRAの指導者層を逮捕し隔離することと両立が可能である、という認識を示し、訴追の可能性を示唆した。

2004年11月14日、ムセベニは、アチョリの和解手続を採用し、訴追は必要ないむねをICCIに伝えてもよい、と表明したが、その後の動きは伝えられていない。一方、11月1日には、ARLPIのメンバーであるカトリックの司祭が、対テロ法で定めたテロ幫助の罪にあたる行為の容疑で逮捕されている。アチョリの国会議員たちは記者会見を開き、逮捕を批判する共同声明を発表したが、さらに11月後半には、選挙区民との意見交換のための集会を計画したアチョリの国会議員数人が、政府軍に暴行を受け、集会は中止された。これについて政府軍側は、彼らが北部の和平プロセスを脅かす活動をしていたため、と説明した。

5 国際NGOなどの主張

国際NGOなどのなかでは、主として「国際刑事裁判所を求めるNGO連合」(NGO Coalition for the International Criminal Court: CICC)や、CICCに登録している個々の団体が、北部のケースについて意見表明などを行ってきた。

CICCは、1995年に、「アムネスティ・インターナショナル」(Amnesty International: AI)や「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」(Human Rights Watch: HRW)などの団体を中心に結成された。その後急速に支持を拡大し、登録団体数は2000以上にのぼる。ICC設立規程採択までの道程におけるCICCの

活動については、NGOなどのネットワークおよびその支持基盤である各国シビル・ソサエティが、国境を超えて連携し、「トランスナショナル・シビルソサエティ」(Transnational Civil Society: TCS)を形成してグローバルな規範形成に参画した例などとして、評価されることも多い。

北部のケースに関し、CICCとしては、2004年1月29日に予備捜査開始を歓迎する内容のプレス・リリースを発表し、そのなかで、登録団体の一つであるリドレス (Redress)は、「予備捜査開始は、ウガンダにおいて行われてきた最も酷い犯罪の被害者に正義をもたらす可能性をICCに与えるものである」と述べた。また、以下に紹介するように、CICCの登録団体のうちで意見を表明している団体のなかには、ICCの関与を歓迎するものが多い。

HRWは、予備捜査開始を歓迎するとともに、LRAだけでなく政府軍による犯罪についても捜査がなされるべきであることや、まだLRAの手中にある子どもの安全を損ねたり、LRAの攻撃を助長したりしないようにすべきであることを強調した。さらに、「国際法によれば、LRAの指導者層が恩赦法の対象であるかどうかに関係なく、ICCが管轄するような重大な犯罪については起訴が可能である」と述べた。公式捜査の開始に際しては、目撃者や被害者の保護を求めた。「シティズンズ・フォー・グローバル・ソリューションズ」(Citizens for Global Solutions: CGS)は、ICCが現実に機能する証しであるとして、予備捜査開始を歓迎した。2004年7月のプレス・リリースでは、「ICCの関与は北部紛争に関心を向けさせ、訴追の可能性によって残虐行為を阻止しうる」と論じたうえで、「北部の市民社会は紛争の平和的解決を求めているが、彼らの努力をICCが補完することが可能である」と主張した。AIIは予備捜査開始を歓迎し、

「北部における罪に関するICCのいかなる捜査も、犯罪の実行主体にかかわらず、それら全ての犯罪の免責を終結させるための総合的な取り組みの一環でなくてはならない」のであり、「事情はどうかあれ、ウガンダの恩赦法は国際法上の犯罪を対象とするべきではない」と主張した。公式捜査開始に際しても、AIIは同様の主張をし、加えて、被害者や目撃者の保護や、被害者とその家族に対する十分な賠償の必要性を訴えた。さらに2004年11月16日には、「ムセベニが公正な裁判ではなく伝統的な和解手続をとる可能性を示唆したことは、まさに国内裁判所による刑事裁判権の行使が不可能である場合や行使しようとしていない場合に当たるのである」とし、そのような選択は「正義のためにも長期的な平和と和解のためにもならない」と論じた。また、ウガンダ政府が捜査の要請を撤回すること自体が、そもそも法的に不可能であると主張した。

北部で活動する国際NGOなどのなかには、ICCの関与についてのアチョリのリーダーたちやNGOの意見を尊重すべき、等の発言をするものや、恩赦法の存続を積極的に支持するものもある。しかしその他の多くは、北部への援助と北部紛争の平和的解決を求めつつ、ICCの関与については表立って議論をしない傾向にあると言える。

6 「被害者」に関する情報や議論

北部ウガンダの状況へのICCの関与について、国際NGO、「専門家」、国際組織、ジャーナリストなどによって伝えられる情報のなかで、紛争の「被害者」とされる人々が持つ見解に関する情報は、驚くほど少ない。本稿で概観した、ICC主任検察官やウガンダ政府関係者、国際NGOなどの議論においても、「被害者」の意見はほとんど言及され

ない。そのような情報や議論において「被害者」たちが登場するのは、第一に、北部紛争における被害の深刻さが語られ、彼らについての悲劇的な物語が紹介されるなかにおいてである。そしてその次に彼らが登場するのは、ICCの捜査過程における彼らの保護の必要性や、彼らに対する賠償や援助、「平和構築」のための諸政策の必要性が議論されるなかにおいてである。「被害者の意見」について言及されることはあっても、「訴追して罪に問うべきなのか、赦すべきなのか」という議論のなかで、彼らのリーダーたちなどの意見に集約された形で認識されるのみである。2004年11月になって、CICC登録団体の「ジェンダーの正義を求め女性イニシアティブ」(Women's Initiatives for Gender Justice WIGJ)によって、ICCの関与についての情報が「被害者」たちに伝わっていない、との指摘がなされた。しかし、そこで強調されているのは「彼らがICCの関与を知らない」という問題であり、「ICCの関与についての彼らの見解が知られていない」という問題ではない。

おわりに

2004年12月10日現在、アチョリの和解手続とされるものとICCの今後の活動との関係や、恩赦法のありかたについて、明確な方向性は見えていない。LRAと政府との対話についても、不確定である。

2004年、北部の状況へのICCの関与をめぐって、さまざまな人々によって情報が伝えられ、議論がなされてきた。それらの議論を概観したとき、まず問題として認識されるのは、「国際正義」、「グローバルな規範」といったものと、被害地域での「正義」や和解との関係の問題や、紛争が進行しているなかでのICCの関与の問題、そしてICCの関与をめぐり議論が紛争の展開に与える影響の問題、

などであろう。そして同時に浮き彫りになるのは、彼らによって語られ、代弁され、正義や幸福がもたらされる客体として造り出される「被害者」という存在であるように思われる。このような存在は、語る側の、どのような認識に根を張ったものであり、「被害者」とされる人々の政治的、経済的、社会的な状況に、どのような影響をもたらしてきたと言えるのだろうか。今後の展開の如何に関わらず、追究がなされていくべきであると思う。

〔参考文献〕

- 目加田説子『国境を超える市民ネットワーク：トランスナショナルシビルソサエティ』東洋経済新報社 2003年。
- AI, *Uganda: First Steps to Investigate Crimes Must be Part of Comprehensive Plan to End Impunity*, January 30, 2004.
- , *Uganda: International Criminal Court Investigation an Important Step Toward Ending Impunity*, July 29, 2004.
- , *Uganda: Government Cannot Prevent the International Criminal Court from Investigating Crimes*, November 16, 2004.
- CICC, *International Criminal Court Accepts Ugandan Referral*, January 29, 2004.
- , *ICC Update*, 40th Edition, July-August 2004.
- CGS, *Ugandan President Refers Case to International Criminal Court*, January 29, 2004.
- , *New Hope for Ugandan Conflict*, July 29, 2004.
- HRW, *ICC: Investigate All Sides in Uganda*, January 29, 2004.
- , *ICC's Uganda Probe Must Protect Witnesses*, July 29, 2004.
- U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of the Coordinator for Counterterrorism, *Patterns of Global Terrorism*, May 21, 2002.

(2004年12月10日脱稿)
(えのもと・たまたら／東京大学大学院
総合文化研究科国際社会科学専攻)