

罰すべきか許すべきか

過去の人権侵害に向き合うラテンアメリカ諸国のジレンマ*

大串和雄

1. はじめに

超法規的処刑、強制的失踪、拷問などの最も深刻な人権侵害の加害者は、多くの国で罰せられずにすむことが多い。このような“impunity”には、2つのタイプが区別できる。第1は、現に進行中の人権侵害の加害者が罰せられない場合であり、第2は、激しい人権侵害を行なった政権からより民主的な政権に移行した後で、過去の人権侵害が不問にされる場合である。ラテンアメリカではこの両方の状況が存在する。

1970年代のラテンアメリカでは、ほとんどの国が軍事政権をはじめとする独裁政権によって支配され、甚だしい人権侵害が行なわれた。これらの独裁政権は1979年のエクアドルを皮切りにして次々に選挙で選ばれた政権に取って代われ、現在ではキューバ以外のすべてのラテンアメリカ・カリブ地域の独立国は、選挙によって選ばれた政権が支配するようになった。いわゆる「民主化」の時代の到来である。また、内戦が行なわれたエルサルバドルとグアテマラでは、主として政府側治安部隊によって大量の人権侵害が犯されたが、1990年代になって政府と反政府ゲリラとの間で和平協定が結ばれた。これらの展開によってラテンアメリカの人権侵害が根絶されたわけではなく、ラテンアメリカの人権状況は今でも深刻である¹⁾。しかし、民政移管や内戦の終結に伴って、多くの国で人権状況が改善されたこともまた事実である。

こうして現在では、政府が率先して行なうタイプの人権侵害は以前より減少したが、独裁後および内戦後の新体制は新たな課題を背負うことになった。それは、旧体制下（内戦中を含む）における人権侵害の責任をど

う追及するか（またはしないか）という問題である。本稿は、ラテンアメリカの事例を中心にこの問題の論点を整理し、関連文献を紹介することを目的とする⁽²⁾。

ところで、過去の人権侵害の清算は、ラテンアメリカに限られる問題ではない。この主題をめぐる最近の議論で対象となっているのは、大きく分けて、①旧ソ連および東欧地域、②第三世界で民主化を達成した国々、③第三世界で内戦を終結させた国々、④南アフリカのアパルトヘイト体制からの移行、の4つである。②と③の中ではラテンアメリカの事例が国際的に最も注目されており、②ではアルゼンチンとチリ、③ではエルサルバドルの経験が特に重視されている。ラテンアメリカ以外では、国際法廷が設置されるという新たな展開が見られた点で、フツ過激派による政権を脱したルワンダと、（第三世界とは見なされないが）内戦中に多くの人権侵害が行なわれた旧ユーゴスラビアが特に注目を集めている事例である。

以上に挙げた事例に先立つ経験としては、1970年代に独裁政権を脱したスペイン、ポルトガル、ギリシアの例がある。また、第二次世界大戦後の西ヨーロッパの事例やニュルンベルグ・東京裁判も、主として旧共産圏の問題を議論する際にしばしば参照される。第二次世界大戦中にドイツによって占領された西ヨーロッパ諸国では、戦後、対独協力者に対する大規模な訴追および公職追放が行なわれた。またニュルンベルグ・東京裁判は、国際紛争の処理という点で本稿が扱っている問題と性格が異なるが、法的、倫理的に多くの共通の問題点を内包している。

以下ではラテンアメリカを中心に論ずるが、他地域の経験も適宜参照することにする。

2. ラテンアメリカの「免責」

軍部独裁政権から民政移管を果たしたラテンアメリカ諸国では、軍事政権時代の人権侵害の責任をどう扱うかが大きな政治問題になった。しかしクーデターが繰り返されてきたラテンアメリカでは、政府指導者は軍人に

対して及び腰になる。軍事法廷の存在も軍人の「免責」を助長している。多くのラテンアメリカ諸国の法制では、軍人（時に警察官も）の服務中の犯罪は、軍事法廷で裁くことになっている。そして「服務中」は広く解釈される傾向がある。軍事法廷は仲間内の裁判であるので、被告を無罪にしてしまうのが普通である。無罪になるばかりでなく、軍内で昇進によって報いられることさえある。また通常の文民法廷であっても、裁判官は多くの場合、それまで人権侵害を放置し、人身保護令状の適用を怠ってきた、いわば共犯の身である。したがって、仮に人権侵害の加害者が起訴されても、正当な判決が出るとは限らない。

多くの国で民政移管の際に、軍政時代の人権侵害を不問にする恩赦法を成立させてしまっていることも、責任の追及をいっそう困難にしている。恩赦法は、軍事政権が自らを恩赦する形で公布することも多い。

エルサルバドルとグアテマラでは、政府と左翼ゲリラとの内戦を終結させる交渉の過程で、真相究明など過去の人権侵害への対処が和平協定に盛り込まれた。しかし内戦を交渉によって終結させたこれらの国々の場合、独裁政権後に民主化勢力が政権を握った国々とは異なり、過去の人権侵害に対する諸措置を実行するのは、それまで人権侵害を放置してきた当の政府である¹³⁾。治安部隊の同盟者たるそれらの政権にとっては、政府側の人権侵害を問題にすること自体が強いられた妥協であり、処罰にはもともと消極的であった。実際、両国の政府は内戦終結の際に恩赦法を發布して、人権侵害加害者を免責している（ただしグアテマラの恩赦法は限定的）。

恩赦法は独裁政権に対して武装闘争を行なった人々を同時に恩赦することも多く、恩赦法を發布する政府はこのことを以て、恩赦法は「バランスが取れている」と主張するのが通例である。しかし実際にはバランスは取れていない。

第1に、治安部隊の人権侵害の犠牲になった人の多くは、暴力を用いたことのない一般市民である。ゲリラと治安部隊とが互いに暴力を奮い、それを互いに帳消しにするのなら釣り合いがとれているとも言える。しかし

実際にはそういう構図ではなく、治安部隊は内戦の当事者でない一般市民を殺したのである。したがって、暴力を用いた市民（ゲリラ）を恩赦したからと言って、非暴力の一般市民を殺した軍人の恩赦は正当化できない。

第2に、独裁政権を打倒するための暴力の場合は、それが政治的に有効かつ賢明な行為かどうかは別として、正統性を欠く政権に対する国民の反乱の権利の行使という性格を持つ。したがって、軍事政権の弾圧と倫理的に同列には置けない。

第3に、人権侵害の範囲をいかに解釈しようと、人権侵害の圧倒的に多くは政府の側によってなされている⁽⁴⁾。

第4に、恩赦法の恩恵を受けた反政府派の多くは、すでに捕まって拷問を受け、刑期の一部または全部を終えた者である。これに対して政府側における恩赦法の受益者は誰もこのような目に遭っていない。

もっとも最近では、ボリビア、ホンジュラス、パラグアイ、チリなどで、人権侵害を犯した軍人や警察官が有罪判決を受ける例が少数ながら出てきている。これは民主主義体制がある程度定着した表れと言えるし、冷戦の終焉によって米国政府が人権侵害を犯す軍を見捨てた結果でもある。しかし処罰されるのはまだ氷山の一角であるし、量刑も甘いものが多い。

3. 過去の人権侵害に対する新政府の政策

過去の人権侵害の加害者は、刑事訴追や公職追放によって処罰すべきであろうか⁽⁵⁾。一般にこの問いをめぐっては、2つの立場が対立している。

一方では、以下のようなさまざまな論拠によって、加害者の処罰に反対する意見がある⁽⁶⁾。

①過去の人権侵害の責任追及は民主化を危うくする。昔のことをつついてせつかくできた民主体制を危うくするよりも、過去のことは忘れた方がよい。

②処罰は国民の和解にマイナスである。処罰を追求すれば人権侵害の加害者集団やその支持者の敵対を招くし、被害者側も、加害者の一部しか訴追

されないことや量刑が甘いという理由で不満を持ち、社会の亀裂がいつそう悪化する。和解は過去を忘れることによってのみ可能である。

③過去の人権侵害の処罰は、それ自体がしばしば新たな人権侵害を惹き起こす。なぜなら、法の適正手続き、刑事法の遡及効の禁止、十分な証拠に基づく立証、時効の尊重、裁判官の独立などの法の諸原則が守られないことが多いからである。その結果、この種の裁判は政治的反対派の迫害に転化することが多い。

④加害者とされる人々の可罰性に疑問があるか、少なくとも情状酌量の余地がある。第1に、加害者は上官の命令に従っただけかも知れない。第2に、とりわけ東欧の旧体制の場合には人権侵害は集団的・官僚的犯罪であり、個人の責任追及にはなじまない。ラテンアメリカの場合でも、旧政権による弾圧を支持した国民にも責任の一端があり、直接手を下した者だけを訴追するのは公平でない。第3に、加害者は体制イデオロギー（東欧の場合の「社会主義」、ラテンアメリカの場合の「国家安全保障」や「共産主義からのキリスト教西洋文明の防衛」）に洗脳されて、正しいことをしていると思っていたのかも知れない。第4に、人権侵害は、ゲリラ討伐に付随する「行き過ぎ行為」のように、やむを得ない目的のために行なわれたのかも知れない。

⑤人権侵害の加害者の数は通常膨大であり、すべての加害者を処罰することは人的・物的資源の制約上不可能である。一部の者だけを選択的に訴追することも法の前の平等に反する。

⑥一部の国（ラテンアメリカではエルサルバドルやグアテマラなど）では今でも、報復を恐れるが故に証人が法廷で証言したがない。

⑦旧共産圏や南アフリカのように専門知識を持つ人材が旧体制側に偏在している場合には、大量の公職追放は国の再建を阻害する恐れがある。

⑧人権侵害の加害者を厳しく罰することは、将来人権抑圧の政権が樹立される可能性を抑制するかも知れないが、いったん成立したそのような政権が政権を明け渡すことに慎重になる恐れもある。

以上の議論は常に善意で持ち出されるわけではない。人権侵害を行なった当事者や人権を重視しない人々は、みなこういう意見を表明する。たとえば、人権侵害が国家安全保障のためのやむを得ない行為であったとするのは、ラテンアメリカの軍に典型的な主張である。しかし人権を重視する人でも、政治的「現実主義」や（③の場合には）まさに人権尊重の立場から、このような主張を行なうことがある。

以上の議論に対して人権侵害の加害者の処罰を主張する人々は、以下の理由を挙げている⁷⁾。

- ①加害者の処罰こそ正義の原則にかなう。
- ②加害者の処罰は国際法上も国家の義務である。
- ③過去の人権侵害を処罰しなければ、人権侵害をしても処罰されないという前例を重ねることになり、将来人権侵害が繰り返される可能性を大きくする。この悪循環を断ち切らなければならない⁸⁾。
- ④加害者の処罰によってのみ、弾圧の犠牲者やその家族の傷が癒され、国民の和解が可能になる。正義を行なわずして和解はない。
- ⑤人権侵害を裁かないことは法の支配に例外を作ることになり、法の支配の正統性を弱める。
- ⑥「免責」は新政府の民主主義に対するコミットメントに疑念を生じさせ、新政府の正統性を弱める。逆に、過去の人権侵害を裁くことによって新政府が過去の体制とは異なることが明確になり、新体制の正統性が増す。
- ⑦政府機関に以前と同じ人が働いていれば新政府は国民の信頼を得られないので、人権侵害に加担した旧体制の人は公職追放で排除すべきである。
- ⑧人権侵害を行なうような危険な分子は軍や警察から排除しておく必要がある。

以上のうち①～④の議論が、ラテンアメリカで最も強く主張される論拠である。

もっとも、過去と向き合う際に政権が持っている選択肢は、処罰するか

恩赦して忘れてしまうかという2つだけではない。その他にも多様な選択肢が存在する。その中でも最近非常に多く用いられているのが、真相究明委員会によって過去の人権侵害の全容を明らかにする措置である。過去の人権侵害の真相を白日の下にさらすことによって、以下のようないくつかの目的が追求される⁹⁾。

①人権侵害を社会の教訓にして、二度と同様の事態が起こらないようにする。加害者自身はたとえ実名が出されてもそれを意に介する人たちではないかも知れないが、人権侵害の苛酷さが認識されれば、将来の同様の事態に対して社会の支持がなくなるかも知れない¹⁰⁾。

②真相の究明は、人権侵害の犠牲者やその家族の切実な要求である。国家が人権侵害の事実を認め、犯罪の汚名を着せられた人々の名誉を回復することで、犠牲者やその遺族の心が癒される。また強制的失踪者の場合は、その身に何が起こったのか知りたいという家族の欲求はきわめて強い。失踪者が秘密裡に埋められている場合には遺体を発見して自分たちの宗教に則って埋葬したいという希望があるし、失踪者の運命が確定しないと遺族が再婚や遺産相続を行なえないという実際の事情もある。また、それまで無視されてきた被害者や家族にとっては、国家が設置した真相究明委員会のスタッフに聞き取り調査の過程で耳を傾けてもらえるということ自体が、癒しの効果を持ちうる¹¹⁾。さらに、加害者の名前が公表される場合には、加害者に対する一定の道徳的制裁になる。

③新体制の人権保障と法の支配へのコミットメントを示すことによって、新体制の権威と正統性が高まる¹²⁾。

もっとも、和解という目的にとって真相究明がプラスの意味を持つのかマイナスの効果を持つのかについては議論もある¹³⁾。残虐な人権侵害の事実が明らかになることで、むしろ過去の傷口に触れられ、憎悪が強まる可能性もある。また軍などの加害者側は、現政権に対する敵対を強めるかも知れない。

一口に真相究明委員会と言っても、実際に設置される委員会の内容はか

なり多様である。どの範囲の人権侵害を対象とするか、どのような人たちによって構成されるか、調査においてどれだけの権限と人的・資金的裏付けを持つか、調査のプロセスは公開か非公開か、加害者の名前を公表するかどうかなどの点で、各国の真相究明委員会は大きく異なっていた⁹⁴。

真相究明が国家の手で充分に行なわれない場合には、民間の人権活動家の手のできる限りの真相究明が試みられることがある。ブラジル、ウルグアイ、パラグアイ、グアテマラでは、カトリック教会やカトリック系の人権団体によって人権侵害の白書が編纂されている⁹⁵。

このような民間の手による真相究明は、真相を明らかにし、責任の追及を可能にする上では重要な意味を持つ。しかしそのみでは、犠牲者の家族にとっては重要な要素が欠けている。それは国家による認知である。この点に関連してある哲学者は、知識(knowledge)と認知(acknowledgment)の区別を指摘している。知識は国家に認知されて初めて、単なる知識以上の象徴的意義を帯びるのである⁹⁶。またこの点に注目するならば、同じく真相究明委員会が公的に設置された場合でも、チリのように大統領が国家の名において犠牲者に謝罪した場合と、エルサルバドルのように政府が真相究明委員会の報告書の刊行を妨害しようと試みた場合とでは、象徴的意義が異なることが理解されよう⁹⁷。

処罰と真相究明以外の選択肢としては、犠牲者への賠償がある。賠償は金銭の形をとることもあるし、犠牲者の遺族に対する教育費補助、医療費補助、精神的ケアとして実施されることもある。

ラテンアメリカの場合、賠償は犠牲者の家族の主たる要求ではない。主たる要求はあくまでも、真相の究明と責任者の処罰である。その背景として、特に南部南米諸国の場合、生活にそれほど困らない中間層出身の者が被害者に多いという事情がある。犠牲者の家族の中には、加害者の処罰を伴わない賠償は金で沈黙を買うことだとして怒りを隠さない者もいる。

しかしこのような賠償は他方で、経済的な意義以外に象徴的な意味を持つこともありうる。なぜならば賠償は、国家が自らの責任を認めたことを

意味するからである。同様に象徴的意味を持つ措置として、記念碑の建立、記念日の制定などが提案されることもある。

以上に挙げた刑事訴追以外の選択肢は、訴追と両立しないわけではない。真相究明委員会の調査や賠償とは独立に刑事責任の追及が試みられた事例も少数ながら存在する。しかし多くの場合には、これらの多様な選択肢の組み合わせは、刑事上の訴追をあきらめながら単純な忘却を拒否するという、訴追の代替措置として行なわれてきたのである。

4. ラテンアメリカ各国の経験

本節では、ラテンアメリカの代表的事例をいくつか紹介する。

アルゼンチンは、ラテンアメリカの中では例外的な事例である。というのは、多くの国では軍事政権と民主化勢力との妥協によって民政移管が達成されたのだが、アルゼンチンでは1982年のフォークランド（マルビナス）戦争敗北によって、軍事政権が瓦解したからである。したがってアルゼンチンの軍事政権には長い交渉を行なう余裕がなく、民主化勢力と何の合意もないままに政権から撤退せざるを得なかった。また、アルゼンチンでは戦争に負けたことに加えて軍政が大規模な人権侵害を行ない、かつ経済の運営にも失敗したため、軍に対する国民の支持がほとんど存在しなかった。

このような事情のために、1983年12月に登場した新文民政権のアルフォンシン大統領は、政権引き渡し間際に軍事政権が制定した自己恩赦法を取り消し、軍事政権の責任者を戦争の下手際と人権侵害の罪で裁判にかけるといふ、ラテンアメリカでは画期的なことを行なうことができたのである。その結果、1985年の裁判によって、軍事政権のトップを構成した5人の将軍・提督が終身刑を含む有罪判決を受けた。他方でアルフォンシンは、新政権発足後まもなく、著名な作家エルネスト・サバト(Ernesto Sábato)を委員長とする失踪者調査委員会を組織した。「二度と再び」(Nunca más)と題されたこの委員会の報告書は、国内外に大きなインパクトを与えた。

アルフォンシン大統領の意図は当初から、ごく少数のトップの軍人を裁

くことであったが、彼の意図とは無関係に、さらに数百人の軍人が犠牲者の遺族や人権活動家によって告訴された。軍内に高まる反発を恐れたアルフォンシンは、裁判の拡大を抑えるため、1986年12月に終止符法(Ley de Punto Final)を制定し、法案成立後60日以内に起訴されなかった軍人を裁くことを禁止した。しかし、遺族や人権活動家がかけ込みでさらに多くの訴えを起こし、証拠を提出し、裁判所も休暇を返上して告訴の処理に努力したために、期限までに約450人の将校が起訴される結果となった。

1987年4月には陸軍の中堅将校と下士官が反乱を起こし、アルフォンシンの恐れは現実化した。この反乱は短期間で収拾されたが、その2カ月後にアルフォンシンは正当な服従法(Ley de Obediencia Debida)を制定した。この法律によって、ほとんどの軍人は上官の命令に従っただけであると推定され、罪に問われないことになった。

1988年にはさらに2回の反乱事件が勃発し、その後1989年7月に登場したメネム政権は、同年10月、裁判中の将校に特赦を与えた。さらに、1990年12月に4回目の反乱事件が鎮圧された直後には、政府は服役していた軍市政権のトップまですべて特赦してしまった。こうして画期的な処罰に始まったアルゼンチンの試みは、結局免責に終わったのであった。

ただしアルゼンチンでは1995年になって、軍首脳が過去の人権侵害を自己批判するに至っている。陸軍のトップであるバルサ(Martín Balza)将軍は、上官が人権侵害を命令しても部下は従う義務がないと述べたとされるが、これはラテンアメリカの軍の規律の観念を覆す画期的な発言と言える⁸⁹。

ウルグアイでは1973年から1985年まで軍政が敷かれたが、1984年に政府と諸政党が海軍クラブで民主化交渉を行なった。その際に軍市政権の人権侵害の責任を問わないことが少なくとも暗黙に約束され、1985年の民政移管を可能にしたと言われている。しかし人権団体などはこれに構わず、軍人を人権侵害の罪で告訴した。そして1986年には、文民司法当局が軍の将校を人権侵害容疑で召喚したことから、軍内の緊張がさらに高まった。軍の暴発を恐れた政府は、事態を収拾するために恩赦法(通称「終止符

法」)を制定した。この法律に対する世論の反発は大きく、すぐさまこの法律を廃止するための国民投票を求める運動が起こされた。国民投票を阻止しようとする政府や選挙裁判所の努力にもかかわらず、まもなく国民投票に必要な登録有権者の25%の署名が集められた。しかし終止符法の廃止は結局、国民投票で僅差で否決されてしまう。国民はようやく手に入れた民主主義をクーデターの危険から守るために、人権侵害の責任を不問にすることを選択したのである⁹⁴。

1964年から1985年まで軍事政権に支配されたブラジルでは、アルゼンチン、チリ、ウルグアイと比べると相対的に弾圧の程度が弱く、また軍政中にかなりの経済成長を経験したこともあって、民主化は軍事政権側のペースで行なわれた。ブラジルでは政権に認可された二つの政党による国会が軍政中も名目的に存続していたが、その国会は1979年に、1964年から1979年までの政治犯罪について恩赦を行なった。ブラジル政府は最近、軍政中の人権侵害の犠牲者の一部に対して国家賠償を認めたが、加害者の処罰はもちろんのこと、真相究明も行なわないという立場をとっている。そのため、超法規的処刑と強制的失踪の犠牲者の遺族が人権活動家と協力して、それらの犯罪の真相究明の努力を続けている⁹⁵。

チリでは1973年からピノチェト軍事政権が支配したが、1988年の国民投票で軍事政権の延長が否決されて民主化への道が開かれ、1990年3月に民政移管が果たされた。軍事政権の人権侵害が最も激しかったのはクーデター直後の数年間であったが、軍事政権は1978年4月に、それまでの人権侵害をすべて免責する一種の自己恩赦法を公布した。

軍政後に登場したエイルウィン政権は反軍政派の中道・左派連立政権であったが、最終的に恩赦法の廃止を断念した。そこで政府が主張したのは、恩赦法が適用される人権侵害の加害者は処罰できないが、真相の究明は行ない、犠牲者の遺族には国家賠償を支払うということであった。真相究明によって国民が過去の経験を深く考えることが国民の和解には必要だが、責任者の処罰まではしないというこの立場は、過去への向き合い方の

1つのモデルとして国際的に注目された。

この目的に沿って、政府は死亡と強制的失踪を対象とする「真実と和解のための国家委員会」を設立した。8人の委員には軍に親近感を持つ保守派も含まれ、政治的バランスに配慮されていた。委員会は限界の範囲内でかなりきちんとした調査をしたと評価されている。しかし、犠牲者の死体の隠し場所など人権侵害の実相を最も知っている軍、警察は、調査に協力しなかった。委員会の報告書（委員長の名前によってレティヒ(Rettig)報告書と呼ばれる）は加害者の個人名には触れなかった。加害者に関わることは裁判所に情報が送付されたが、裁判所は1978年の恩赦法を適用してすべて無罪にしてしまった。他方、1992年2月には国家補償和解公社が設立され、失踪者の遺体発見、レティヒ委員会が完了しなかった調査の継続、人権侵害犠牲者遺族の補償などにあたった⁴⁰。

エルサルバドルは長年にわたって抑圧的諸政権に支配されてきたが、1980年からは内戦に突入し、1992年1月に和平協定で内戦が終結するまでにおよそ7万5千人の死者を出した。この和平協定の交渉過程で真相究明委員会の設置が合意され、1992年7月に委員会が活動を開始して、1993年3月にその報告書を刊行した。和平協定は人権侵害の加害者の刑事訴追を必ずしも排除していなかったが、政府は真相究明委員会の報告書が公表された数日後に恩赦法を成立させ、訴追を不可能にした⁴¹。

エルサルバドルの真相究明委員会には、いくつかの顕著な特徴が見られる。その第1は国連の関与である。エルサルバドルの和平プロセスには国連が仲介者として参加したため、真相究明委員会は国連の委員会として設置された。委員会のメンバー3人は、紛争両当事者の同意の下に国連が任命した。また最大限の中立性を確保するために、委員だけでなくスタッフにもすべて外国人が任用された。給与その他の活動資金はすべて国連を通じた欧米諸国の寄付によって賄われた。国連の関与は、十分な資金、委員とスタッフの身の安全、諸外国の政府や機関からの協力確保、政府からの独立性、国際的監視と圧力などの点で、プラスの効果を持ったとされている⁴²。

第2に、エルサルバドルの真相究明委員会は、加害者が疑いの余地なく明らかになった場合にはその名前を報告書で公表するという、他にほとんど例のないことを行なった。名前の公表は難しい決断であった。一方では、真相究明委員会の調査では裁判のように十分な弁護の機会が容疑者に与えられないので、加害者名の公表は法の適正手続きの原則に反するという意見がある。また、加害者と名指しされた者が復讐や口封じのために襲撃される恐れもある。しかし他方で、裁判所は内戦中に人権侵害の隠蔽に手を貸してきた判事たちに握られていたし、公開の裁判では報復を恐れて証人が証言しないと考えられるので、司法府を通じて正義が行なわれることは不可能と思われた。そこでせめて完全な「免責」を阻止するために、加害者名が公表されたのである。

第3に、真相究明委員会の勧告の履行が義務的であるという点でも、エルサルバドルの事例は特異なものであった。内戦の両当事者は和平協定の中で、真相究明委員会の勧告に従うことを約束していたのである。もっとも実際には、真相究明委員会の勧告の多くは履行されなかった。たとえば、真相究明委員会は人権侵害の責任者を少なくとも10年間公職から追放し、治安・国防の職務からは永久に追放することを勧告したが、その勧告は立法化されていない。若干の軍の将校や裁判所判事はその職から退くことになったが、それらの人々も他の公職に迎えられた⁹⁴。エルサルバドルで人権侵害に関与した将校の罷免など、真相究明委員会の勧告が一部でも履行されたのは、国連、米国、スペイン、オランダなどが、援助の停止などによって勧告の履行を強く迫ったためであった⁹⁵。

ゲリラ鎮圧の過程でエルサルバドルよりもさらに苛酷な無差別虐殺が行なわれたグアテマラでも、内戦の和平交渉において真相究明委員会の設置が定められ、内戦は1996年12月に終結した。しかしながらグアテマラの軍は、隣国エルサルバドルの真相究明委員会の経験を踏まえて、同様に強力な真相究明委員会が設置されることに強く抵抗した。グアテマラではゲリラの勢力がエルサルバドルより弱かったこともあって、実際に設置された

真相究明委員会の権限は弱かった⁹⁹。

グアテマラでは国家の真相究明事業が不十分であったため、カトリック教会が中心になって大規模な真相究明の努力が行なわれた。歴史的記憶回復プロジェクトと名付けられたこの事業は、1998年4月に『グアテマラ—二度と再び!』と題された報告書に結実している。

5. 他地域との比較

さまざまな国や地域における過去との向き合い方には、さまざまな要因が影響している。たとえば、抑圧体制が続いた期間の長短、どのくらいの市民が旧体制に協力していたのか、人権侵害の加害者と被害者をどの程度特定できるのか、人権侵害の程度、民主化の態様（妥協によるのか独裁政権側が完全に敗北したのか）、軍が保持している力、軍が人権侵害にどの程度直接に関与していたのか、民主主義の伝統の有無、司法制度の信頼性¹⁰⁰などを少なくとも考慮に入れなければならない¹⁰¹。

国民の和解という目的からすれば、仮に人権侵害の加害者を処罰すべきであるとしても、その措置が不当な弾圧や政治的マニピュレーションではないと社会の大部分の成員に認知されることが望ましい。一般犯罪の場合には、犯罪者自身によってさえ通常加罰の正統性が認められている。旧体制を支持していた人たちにさえも加罰の正統性を納得させることができれば、刑事訴追は国民和解という目的を損なうことが少ないであろう。この観点からすれば、ラテンアメリカでは東欧やアフリカの諸国と比べて、訴追に有利な条件が存在する。

第1に、ラテンアメリカの場合、独裁政権の期間は東欧や南アフリカよりも短い。人権侵害事件は比較的短期間でしかも最近の時期に集中している。したがって証拠も残っているし、時効も問題にならない。また、時間的にどこまで人権侵害を遡るかという問題もあまりない。

第2に、ラテンアメリカの人権侵害の加害者は軍、警察など武装組織の特定の人たちであり、加害者と被害者が比較的容易に特定できる。その点で、

市民の多くが秘密警察の協力者として抑圧体制に加担し、ときには被害者であると同時に加害者でもあるという東欧のような困難性は存在しない。

第3に、アフリカのように民族的対立が介在する場合には、ある民族集団のメンバーに対する刑事訴追がその民族集団全体に対する迫害であるとする宣伝に利用され、民族対立を激化させる恐れがある。しかしラテンアメリカにおける主要な対立軸は政治権力、経済的利害、イデオロギーであり、民族ではなかった。したがって、仮に人権侵害の加害者が罰せられても、それが旧体制の支持者全体に対する迫害であると認識される可能性は低い。

第4に、すでに見たように、人権侵害の加害者の処罰に反対する議論の中に、それが新たな人権侵害を生む危険があるという理由を挙げるものがあつた。しかしこの議論は、最も深刻な人権侵害事件の多くが遠い昔に起こり、かつ信頼性に疑問がある旧情報機関のファイルで旧体制の協力者が断罪されがちな東欧や、新政府が十分に民主的でなく、司法機関も新政府に従属しがちなアフリカ諸国に主に当てはまることである。実際に東欧では、ラテンアメリカとは反対に、人権活動家など人権保障に熱心な人々は加害者の処罰に消極的であつた。しかしラテンアメリカの場合、良心的な裁判官であれば被告の正当な権利を守るし、そうでない場合にはむしろ旧体制の共犯者的立場にある。後者の場合の問題は、加害者の法的権利を踏みにじるのではなく、むしろ加害者が当然受けるべき罰を与えないことである。

このように相対的に有利な条件があるにもかかわらず、ラテンアメリカで人権侵害加害者の刑事訴追は稀であつた。ラテンアメリカではそれは何よりも、民主体制を不安定にしないという「現実政治」上の考慮の結果であり、人権侵害を行なった勢力やその同盟者に対する譲歩であつた。民主勢力にとって訴追の断念は自発的な選択ではなく、課せられた制約だったのである。

6. おわりに

永原陽子氏は、南アフリカにおける恩赦の選択が反アパルトヘイト勢力側の和解の思想によるものであり、「旧体制への譲歩の産物なのではない」と強調している。これに対してある南アフリカの研究者は、南アフリカの体制移行には交渉による移行という限界があり、恩赦は南アフリカでは平和を確保する必要性や司法制度の非能率、証拠が不十分であることなどを理由として正当化されたと指摘している⁴。南アフリカの事例をいかに解釈すべきかは、筆者の能力を超える問題である。しかし一般論として言えば、「和解の思想」と「旧体制への譲歩」は必ずしも相互排他的ではなからう。政治的制約から旧体制に譲歩する必要を認めた上で、それを「和解の思想」として昇華するか、恨みをぐっと押し殺して時が忘れさせるのを待つかという、いわば心の持ちようの問題とも解釈できる。直接、間接に旧体制の被害を受けた人々の多くは、その二つの「心の持ちよう」の間で揺れ動くのではないだろうか。

過去の人権侵害をめぐる議論は、このように困難と苦悩に満ちている。犠牲者や遺族が正義を求める感情も、ようやくたどり着いた民主体制や平和を守ろうとする国民の願望も、ともに切実なものである。また、仮に旧勢力による制約がない場合に加害者の訴追を正義の実現と見るか復讐と見るかは、人によって意見が分かれるであろう。本稿がこの困難な問題に光を当てる一助になれば幸いである。

*本稿の内容の一部は『世界』第653号（1998年10月）に発表されている。

注

1. ラテンアメリカにおける人権侵害の現状の短い概観は、拙稿「ラテンアメリカ諸国に見る人権侵害の構造」【アムネスティ・ニュースレター】第285号、1997年9月、2～5ページ、または清水透編「南から見た世界—第5巻ラテンアメリカ」（大月書店、1999年刊行予定）所収の拙稿を参照されたい。
2. この問題を研究するための最良の出発点は、Neil J. Kritz, ed., *Transitional Justice* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 1995)であろう。この本は大部の論文・資料集であり、3巻から構成されている。第1巻は*General Considerations*と題され、本稿で紹介する多くの論文も含め、40本以上が収められている。第2巻は第二次世界大戦以降の21カ国の事例研究で、第3巻は資料集となっている。
3. Margaret Popkin & Naomi Roht-Arriaza, "Truth as Justice: Investigatory Commissions in Latin America," *Law & Social Inquiry*, 20(1), Winter 1995, p.83.
4. たとえば、チリの真相究明委員会の報告書によれば、軍事政権中の最も深刻な人権侵害（死亡および強制的失踪）の被害者のうち、軍事政権による者が2,025人であったのに対し、反政府武装勢力による被害者は90人であった。この他に、明確に「人権侵害」と規定できない双方の「政治的暴力」による死者が164人いた。その後の調査で人権侵害の総数は増えているが、この割合は大きく変わっていない。エルサルバドルでは、真相究明委員会に寄せられた告発2万2000件以上のうち、約85%は政府軍、政府系の準軍事組織、死の部隊の責を問うものであり、約5%のみが左翼ゲリラを犯人としていた。また、グアテマラの民間の真相究明委員会が調査した14291件の暴力事件のうち、85.43%は政府軍または政府系の準軍事組織によるものであり、左翼ゲリラによるものは9.3%で、残りの5.27%では責任の所在が明らかにならなかった。José Zalaquett, "Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints," *Hastings Law Journal*, 43(6), August 1992, p.1434; Thomas Buerghenthal, "The United Nations Truth Commission for El Salvador," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 27(3), October 1994, p.529; Paul Jeffrey, "¡Nunca más!" *Noticias Aliadas* (Lima), 35(18), Mayo 14, 1998, p.2.
5. 公職追放は最近の東欧で試みられたが、ラテンアメリカではエルサルバドルにおける軍関係者の追放を除いてほとんど選択肢に上っていない。
6. 以下の文献を参照。Richard Lewis Siegel, "Transitional Justice," *Human Rights Quarterly*, 20(2), May 1998, pp.438-446; Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), pp.213-214; Françoise J. Hampson, "Impunity and Accountability," in *Impunity in Latin America*, ed. Rachel Sieder (London: Institute of Latin American Studies, 1995), pp.9-10; Luc Huyse, "Justice After Transition," *Law & Social Inquiry*, 20(1), Winter 1995, pp.54-64; Ruti Teitel, "How Are the New Democracies of the Southern Cone Dealing with the Legacy of Past Human Rights Abuses?," in Kritz, ed., op. cit., pp.146-153; Neil J. Kritz, "The Dilemmas of Transitional Justice," in Kritz, ed., op. cit., pp.xxi-xxvi; Alice H. Henkin, "State Crimes: Punishment or Pardon (Conference Report)," in *State Crimes* (Wye Center, Colo.: Aspen

Institute, 1989), excerpted in Kritz, ed., op. cit., pp.185-187; Jaime Malamud-Goti, "Transitional Governments in the Breach," *Human Rights Quarterly*, 12(1), February 1990, pp.1-16; do., *Game Without End: State Terror and the Politics of Justice* (Norman: University of Oklahoma Press, 1996), pp.4-27; Mike Kaye, "The Role of Truth Commissions in the Search for Justice, Reconciliation and Democratisation: The Salvadoran and Honduran Cases," *Journal of Latin American Studies*, 29(3), October 1997, p.696; Popkin & Roht-Arriaza, op. cit., p.82; Carlos Santiago Nino, *Radical Evil on Trial* (New Haven: Yale University Press, 1996).

7. 注6に挙げた文献のほか、以下も参照。Jamal Benomar, "Justice After Transitions," *Journal of Democracy*, 4(1), January 1993, p.4; Juan E. Méndez, "Accountability for Past Abuses," *Human Rights Quarterly*, 19(2), May 1997, pp.255-282; Stanley Cohen, "State Crimes of Previous Regimes," *Law & Social Inquiry*, 20(1), Winter 1995, p.22; Brian Walsh, "Resolving the Human Rights Violations of a Previous Regime," *World Affairs*, 158(3), Winter 1996, pp.115-119. 人権侵害の加害者を処罰する国際法上の義務に関しては、たとえば以下の文献を参照。Diane F. Orentlicher, "Settling Accounts," *Yale Law Journal*, 100(8), June 1991, pp.2551-2595; Naomi Roht-Arriaza, "State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law," *California Law Review*, 78(2), March 1990, pp.449-513; do., ed., *Impunity and Human Rights in International Law and Practice* (New York: Oxford University Press, 1995), chapters 3 and 4. アルゼンチンとチリの事例に即した国際人権法の議論としてそれぞれ以下の文献も参照。George C. Rogers, "Argentina's Obligation to Prosecute Military Officials for Torture," *Columbia Human Rights Law Review*, 20(2), Spring 1989, pp.259-308; Robert J. Quinn, "Will the Rule of Law End?" *Fordham Law Review*, 62(4), February 1994, pp.920-943. ラテンアメリカ各国の恩赦法の合法性に関する米州人権委員会の判断については以下の文献に詳しい。Ellen Lutz, "Responses to Amnesties by the Inter-American System for the Protection of Human Rights," in *The Inter-American System of Human Rights*, eds. David J. Harris & Stephen Livingstone (Oxford: Clarendon Press, 1998), pp.345-370.
8. 将来の人権侵害の抑止効果に関しては、そもそも人権侵害を行なうような人々は合理的に思考する人間ではないから、抑止効果は疑わしいという議論もある。しかし逆に、恩赦が和解に役立つかどうかも定かではない。Cf., Walsh, op. cit., p.117; Cohen, op. cit., p.37; Aryeh Neier, "What Should Be Done About the Guilty?" *New York Review of Books*, February 1, 1990, reprinted in Kritz, ed., op. cit., p.182.
9. Cf., Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions—1974 to 1994: A Comparative Study," *Human Rights Quarterly*, 16(4), November 1994, pp.607-608; Jorge Correa S., "Dealing with Past Human Rights Violations," *Notre Dame Law Review*, 67(5), 1992, pp.1474-1485. 真相究明の重要性を非常に強調する代表的立場として以下の文献がある。José Zalaquett, "Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments," in *State Crimes*, op. cit., excerpted in Kritz, ed., op. cit., pp.3-31. なお、真

相究明のために設置される委員会の正式名称は多様であるが、本稿では総称して真相究明委員会と呼ぶことにする。

10. Cohen, *op. cit.*, p.19.
11. 真相究明のプロセスにおける癒しを特に強調したのが南アフリカの事例であった。Popkin & Roht-Arriaza, *op. cit.*, p.100; 永原陽子「もう一つの『過去の克服』—南アフリカにおける真実と和解」(『歴史学研究』第707号, 1998年2月, 41〜52ページ) 参照。
12. 以上のような「正当な」理由のほかにも、単に前政権の汚点を暴くことで政敵の評判を落としたり、現政権の人権侵害から目をそらせようという政治的な動機が介在する場合もある。Hayner, *op. cit.*, p.608.
13. *Ibid.*, p.609.
14. Hayner同上論文は、15の真相究明委員会を比較考察していて非常に参考になる。
15. ブラジルの拷問に関する報告書は1985年に「ブラジル—二度と再び(Brasil: Nunca mais)」と題して刊行された。ウルグアイでは国会に強制的失踪に関する調査委員会が設けられたが、満足のいく調査結果が得られなかったので、民間の手で真相究明が試みられた。Alexandra Barahona de Brito, *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp.145-148.
16. Thomas Nagel in *State Crimes*, *op. cit.*, cited in Cohen, *op. cit.*, p.18.
17. Popkin & Roht-Arriaza, *op. cit.*, p.101.
18. Alison Brysk, *The Politics of Human Rights in Argentina* (Stanford: Stanford University Press, 1994), pp.68-72 and 75-84; Carlos H. Acuña & Catalina Smulovitz, "Guarding the Guardians in Argentina," in *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, ed. A. James McAdams (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997), pp.103-111; J. Patrice McSherry, *Incomplete Transition: Military Power and Democracy in Argentina* (Basingstoke, UK: Macmillan, 1997), pp.204-242; Nino, *op. cit.*, pp.67-104; do., "The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put into Context," *Yale Law Journal*, 100(5), June 1991, pp.2619-2640; Alejandro Garro, "Nine Years of Transition to Democracy in Argentina," *Columbia Journal of Transnational Law*, 31(1), 1993, pp.9-23; Americas Watch, *Truth and Partial Justice in Argentina: An Update* (New York: Human Rights Watch, 1991); Carina Perelli, "Settling Accounts with Blood Memory: The Case of Argentina," *Social Research*, 59(2), Summer 1992, pp.430-451; Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1996), chapter 4. David Pion-Berlin, "To Prosecute or to Pardon?" *Human Rights Quarterly*, 16(1), February 1994, pp.105-130は、なぜアルゼンチンではチリやウルグアイと異なって加害者が訴追されたのかを分析している。
19. Brito, *op. cit.*, chapters 3 and 5; Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp.70-71 (堀坂浩太郎訳「ポスト権威主義」同文館, 1989年, 106〜107ページ)。ウルグアイとブラジルのプロセスに関するジャー

ナリストの優れた報告として、Lawrence Weschler, *A Miracle, a Universe: Settling Accounts with Torturers*, New Edition (Chicago: The University of Chicago Press, 1998) も参照。

20. Brandon Hamber, "Living with the Legacy of Impunity," *UNISA Latin American Report*, 13(2), July-December 1997, p.5.
21. Brito, op. cit., chapter 6; Zalaquett, "Balancing Ethical Imperatives...," pp.1432-1438; Popkin & Roht-Arriaza, op. cit., p.86; David Weissbrodt & Paul W. Fraser, "Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation," *Human Rights Quarterly*, 14(4), November 1992, pp.601-622; Mark Ensalcaco, "Truth Commission of Chile and El Salvador," *Human Rights Quarterly*, 16(4), November 1994, pp.657-675.チリの人権問題をめぐる政治過程は吉田秀穂『チリの民主化問題』（アジア経済研究所，1997年）に詳しい。
22. エルサルバドルの真相究明委員会については、以下の文献を参照した。Kaye, op. cit.; Buergenthal, op. cit.; Margaret Popkin, "El Salvador," in Roht-Arriaza, ed., op. cit., pp.198-217; Popkin & Roht-Arriaza, op. cit., pp.107-110; Ensalcaco, op. cit.
23. Kaye, op. cit., p.702; Douglass W. Cassel, Jr., "International Truth Commissions and Justice," *The Aspen Institute Quarterly*, 5(3), Summer 1993, excerpted in Kritz, ed., op. cit., pp.332-333. 真相究明委員会が国際的な権威の下に置かれることの長所と短所に関してはHayner, op. cit., pp.642-643; Popkin, op. cit., p.207を参照。
24. Kaye, op. cit., p.705.
25. Kaye, op. cit., p.712, n.42; Popkin & Roht-Arriaza, op. cit., pp.102-104.
26. Popkin & Roht-Arriaza, op. cit., pp.104-105. 狐崎知己「中米のケース（シンポジウム報告・忘れることが解決なのか）」（『そんりさ』日本ラテンアメリカ協力ネットワーク発行，第39号，1998年2月28日），10～15ページ。グアテマラおよびエルサルバドルに関しては他に，田中高「暴力と和解，真相究明と恩赦について」（『国際研究』中部大学国際地域研究所，第14号，1998年3月，125～138ページ）がある。
27. 国内の司法制度が機能しない場合に，国際的な司法制度に期待がかけられる場合がある。すでに旧ユーゴスラビアとルワンダの場合に国際法廷が設けられたが，このたび国際刑事裁判所が設立される運びとなった。具体的にどの犯罪が実際にこの裁判所で裁かれるか定かではないし，仮に政治的制約がなくても資源的制約からして，国内で十分に裁けないすべての「人道に対する罪」を裁くことは不可能であろう。しかしそのような制約の範囲内でも，国際刑事裁判所の潜在的意義は小さくない。
28. Cf., Cohen, op. cit., p.8.
29. 永原前掲論文，44～45ページ。Hamber, op. cit., p.8.

To Punish or Pardon?:

Latin America's Dilemma in Confronting Past Human Rights Violations

<Summary>

Kazuo Ohgushi

In Latin America, as in some other parts of the world, perpetrators of heinous human rights violations have usually escaped the prosecution for their acts. Since the “democratization” in the 1980s and the end of civil wars in Central America in the 1990s, human rights abuses have decreased in Latin America in recent years. However, Latin American countries are now confronted with a most difficult question: how to deal with the past human rights violations, and more concretely, whether to punish or pardon the perpetrators? This research communication presents various issues involved in the problem and introduces some of the most relevant literature on the subject.

After the introductory section, the patterns of impunity in Latin America are briefly reviewed. Special attention is called to amnesty (or self-amnesty) laws that exculpate those responsible for human rights violations. Although amnesty laws are said to be “balanced” because they often benefit both state agents and armed opposition groups, it is argued that these laws are actually “unbalanced” in some fundamental ways.

The next section examines the arguments for and against applying criminal or noncriminal sanctions to the perpetrators of human rights violations. It also discusses other measures such as the establishment of a truth-finding commission and compensation to victims.

The fourth section describes the experiences of Argentina, Uruguay, Brazil, Chile, El Salvador and Guatemala in coming to terms with their bloody past. The cases of

Argentina, Chile and El Salvador attracted the most attention worldwide. In Argentina, the top leaders of the former military junta were prosecuted and condemned to imprisonment, setting a historic precedent amidst the patterns of impunity in Latin America. However, the civilian government made a series of concessions in the face of mounting pressures from the barracks and all the human rights violators were pardoned in the end. In Chile, the new civilian government decided to respect the self-amnesty law of the former military government and instead emphasized truth-finding and compensation to victims. This came to be considered by some as an ideal option in fragile democracies. In El Salvador the United Nations' involvement in the peace process strengthened the possibility of full disclosure of human rights violations during the civil war.

The fifth section considers the Latin American experience in comparative perspective. Many factors influence the ways different countries deal with the legacies of the past. It is pointed out that, in comparison with East Europe and Africa, Latin America has favorable conditions for prosecuting perpetrators of human rights violations in a number of ways. Despite these favorable conditions, punishment of human rights violators was rare in Latin America. This was a concession to the power of the human rights violators such as the armed forces, made in the hope of preserving the still fragile and hard-won democracy and peace.