



# シエラレオネ内戦における「平和維持活動」の展開(2・完) : ECOMOG から UNAMSILへ

酒井, 啓亘

---

**(Citation)**

国際協力論集, 9(3):95-129

**(Issue Date)**

2002-02

**(Resource Type)**

departmental bulletin paper

**(Version)**

Version of Record

**(JaLCOI)**

<https://doi.org/10.24546/00104143>

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00104143>



# シエラレオネ内戦における「平和維持活動」の展開 (2・完)

—ECOMOG から UNAMSIL へ—

酒井啓亘\*

はじめに

## I シエラレオネ内戦への ECOMOG の関与と国連の対応

- 1 ECOMOG による禁輸措置の実施
- 2 ECOMOG の軍事介入
- 3 UNOMSIL の設置と「平和維持活動」の重層的展開 (以上第9巻第2号)

## II UNAMSIL の展開と国連憲章第7章 (以下本号)

- 1 ロメ協定における「中立的平和維持軍」の導入計画
- 2 UNAMSIL の設置と「平和維持活動」の継続的展開
- 3 平和執行と「強力な」平和維持との狭間で

おわりに

## II UNAMSIL の展開と国連憲章第7章

### 1 ロメ協定における「中立的平和維持軍」の導入計画

#### (1) ECOMOG による「二重路線」アプローチの採用

98年2月に行われた ECOMOG の軍事介入による軍事政権の崩壊とカバー政権の復帰、さらにそれに続く ECOMOG の「平和維持活動」と同年8月からの UNOMSIL との重層的展開によりシエラレオネでは内戦収拾への努力が追求されたが、AFRC と連携した RUF が依然として国内内陸部で勢力を維持していたこともあり、容易には事態が改善する目途は立たなかった<sup>1</sup>。そして ECOMOG 要員や文民に対する反政府勢力の攻撃が後を絶たない中、ECOMOG もまた空爆を含む反撃を行うなど RUF との戦闘に深く関わっていくことになったのである。しかし、シエラレオネ政府が RUF に対して強硬路線を採用

1 特に7月25日に RUF 指導者のサンコーがそれまで拘留されていたナイジェリアからシエラレオネに引き渡されたことから、シエラレオネ政府・ECOMOG と RUF との対立は激しさを増していく。シエラレオネ政府は8月8日までに戦闘を中止して政府に投降するよう RUF メンバーに呼びかけたが、RUF 側はこれに応じず、逆に8月17日にはサンコーの解放を目的として文民や ECOMOG を対象としたテロ行為を行うと宣言した (U.N.Doc.S/1998/960, para. 4.)。これに対してシエラレオネ政府は強硬路線を採用し、9月2日には国軍の再建と警察力の整備などを柱とした新たな国家安全保障システム創設の計画を公表した (*ibid.*, para.3.)。また10月19日には24名の軍人が反逆罪により処刑され、サンコーも10月23日に反逆罪で死刑を宣告されたことからさらに反政府勢力の反発を招くことになったのである。なお10月21日と11月5日の裁判でさらにモモ (J.Momoh) 元大統領を含む26名の文民も死刑宣告をうけたという。U.N.Doc.S/1998/1176, paras.40-41. See also, A.R.B., p.13301.

\* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

したのに対して、この時期に ECOWAS ではシエラレオネ内戦に対する政策に関してこれまでとは異なり、和平と国民和解の観点から反政府勢力との対話を重視した政策に転換したことが注目される。10月30・31日に開催された ECOWAS 首脳会議はこうした対話政策を ECOMOG の強化と結びつけ、軍事と外交の両面を重視した「二重路線 (dual track)」アプローチを採用したのである。これは英国を中心としたシエラレオネ和平の支援国グループからも支持を得て、11月7日にロンドンで開催された同グループの会合ではシエラレオネ政府に対して「二重路線」アプローチを追及することが求められた<sup>2</sup>。ECOWAS がこうした路線を敷いた背景には、1998 年後半にシエラレオネにおける ECOMOG の役割に関してナイジェリアの立場が変化したことも大きく関係している。

シエラレオネ内戦に関するナイジェリアの姿勢が変化する直接のきっかけとなったのは 98年6月のアバチャ (S.Abacha) 大統領の死去であった。彼は 1993年から政権を率いて国内では人権抑圧体制を課すとともに、それに対する国際世論の非難をかわすため、人道目的と称した ECOMOG によるシエラレオネ介入を積極的に推進してきたともいわれている<sup>3</sup>。しかし、長年にわたってのシエラレオネ駐留を含む ECOMOG への支出はナ

イジェリア国内経済を疲弊させ相当の負担となっていた。このためアバチャの死後、その政権下で拘禁されていた反政府活動家が釈放されるとともに、99年2月に行われる予定の大統領選挙に向けた準備が開始されて国内で民主化の動きが進むと、その中で ECOMOG への自国部隊の参加継続が選挙における争点の1つとなっていたのである<sup>4</sup>。

このように ECOMOG の主力であるナイジェリア部隊がこれまでと同様の活動をシエラレオネで展開するかどうか不明確になる一方で、ECOWAS 内部では ECOMOG についての法制度化も進められていた。すなわち、ECOWAS 設立文書上の疑義が残るまま加盟国の一部の思惑により ECOMOG がこれまで恣意的に用いられてきたことを反省し、ECOWAS による紛争の防止・管理・解決の枠組みの中で ECOMOG の役割を明確に位置付ける作業が行われていたのである。その成果は、「二重路線」アプローチについて合意したのと同じ首脳会議の席で最終的に採択された「紛争防止、管理、解決、平和維持および安全保障のための ECOWAS メカニズム」に関する枠組みの決定となって現れた<sup>5</sup>。従って、ECOMOG を不正規なかたちで用いてシエラレオネ内戦に関与してきたナイジェリア

4 A.R.B., pp.13141-13143.

5 ECOWAS Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, reproduced in R.A.D.I.C.; tome 11 (1999), pp.148-165. See also, H.McCoubrey & J.Morris, *Regional Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, (Kluwer Law International, 2000), p.144.

2 U.N.Doc.S/1998/1176, paras.5,8-10.

3 ここには軍事政権が民主主義志向の干渉を他国に対して行うというパラドックスがみられる。B.R.Roth, *Governmental Illegitimacy in International Law*, (O.U.P., 2000), p.408.

が後景に退く準備を整えるとともに、ECOMOGをECOWASのメカニズムの枠内に正規にとりこみ、ECOWASがシエラレオネ内戦をこのメカニズムに照らして処理しようとする試みが並行して行われていたことは、ECOWASの対RUFの政策にも大きく影響を与えることになったのである<sup>6</sup>。

さらにECOWASはこの時期、シエラレオネ問題の他にギニアビサウ内戦の紛争処理にも乗り出さなければならぬ状況にあった<sup>7</sup>。しかもシエラレオネのECOMOGはその人的物質的資源の条件に比べてあまりにも展開しすぎであるという評価もあったことから<sup>8</sup>、ナイジェリアの積極的な関与がこれ以後困難となることが予想される中で、ECOWASが中心となる紛争処理メカニズム

を効率的に運営するためにも、反政府勢力との対決路線に代わって対話路線を模索し、国民和解への道筋をつけることが肝要だと考えられたのである。しかしECOWASによるこうした現実策への転換にもかかわらず、シエラレオネ政府は対RUF強硬路線を維持し、またこれに対してRUFはシエラレオネ政府への攻勢を強め、99年1月に両者間の武力衝突は頂点に達することになる。

## (2) RUFの攻勢とロメ協定の成立

98年12月17日にはECOMOGが東部地区で反政府勢力に攻撃を加えて一定の成果をあげたものの、その後すぐに反撃に遭い退却を迫られ、年末には首都フリータウンへの侵攻にとつての戦略的要地を反政府側がおさえる事態となった。反政府側はサンコーの釈放を求め、さもなければフリータウンへの侵攻と「ECOMOGと国連に対する戦闘」を続けることと政府側に圧力をかけたのである<sup>9</sup>。これに対してECOWASは12月28日に五カ国委員会を開催してカバー大統領が復帰して以降停止していた活動の再開を決定し、反政府側に停戦を要求するとともに、ECOWAS加盟国にECOMOG増強のための派兵を要請しつつ、シエラレオネ政府と反政府側との間の対話再構築のためにあらゆる活動を行うことなどを決定した<sup>10</sup>。従ってECOWASはここに

6 ただしこのメカニズムが具体化されたのは、99年12月に同メカニズムに関する議定書がECOWAS加盟国会議で採択されてからのことである。同議定書の解説と内容については、see, A. Abass, "The New Collective Security Mechanism of ECOWAS: Innovations and Problems", *Journal of Conflict and Security Law*, vol.5 (2000), pp.211-229; "Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-keeping and Security", *ibid.*, pp.231-259.

7 ギニアビサウでは98年6月7日に軍事クーデターが発生し、政府はECOWASに対してECOMOGの展開を要請するとともに、ECOWASも民主的に選ばれた政府を支持する政策を再確認していたが(U.N.Doc.S/1998/638, Annex.)、その後、11月1日に政府と反政府側の間でアブジャ和平合意が結ばれてECOMOGが現地に展開することになった(U.N.Doc.S/1998/1028, Annex.)。なお、ECOMOGによるそのマンダートの実施を含むアブジャ和平合意の履行状況については、国連事務総長が安保理に報告することとされていた。U.N.Doc.S/RES/1216 (1998), op.para.12.

8 U.N.Doc.S/1998/1176, para.26.

9 U.N.Doc.S/1999/20, paras.2-7. 従ってRUFはECOMOGとともに国連も戦闘当事者として認識していたことになる。

10 U.N.Doc.S/1998/1232, Annex, paras.9-10. なおこれ以降、ECOWAS議長国のトーゴも加えて六カ国委員会となっている。

においてもあくまで「二重路線」アプローチを堅持して事態の打開を図ろうとしたのであり、またこうした立場はその直前に開催された安保理公式会合での安保理理事国の見解を反映するものでもあった<sup>11</sup>。

99年1月6日未明にRUFはフリータウンへの攻撃を開始し、その後およそ20000名のナイジェリア軍を中心としたECOMOGとの間で膠着状態が続くことになったが、この戦闘の結果はシエラレオネ政府に重大な路線変更の必要性を認識させることになる。すなわち、シエラレオネ政府はこの戦闘の結果により軍事的成果による内戦の終結が困難となったことから自らの対RUF強硬路線を修正せざるを得なくなり、交渉と軍事的関与の双方を追及する「二重路線」アプローチを採用してRUFとの政治的対話を求めることになったのである<sup>12</sup>。シエラレオネ政府のこうした路線転換は、直接には99年1月の戦闘によ

る国内秩序の崩壊によるところが大きい、政府内部に依然として存在していた対RUF強硬路線を抑えたのはナイジェリアや英国、米国をはじめとする主要関係国で、これらが対話路線を主張してシエラレオネ政府を説得したためであるということもまた見逃せない。この政策転換の結果、RUFが交渉当事者として再びその存在が正当化されることになり、またRUFはダイヤモンドを産出する地域を事実上領域支配していることも相まって、RUFの和平プロセスにおける発言力の強化と和平後のシエラレオネ権力構造への参画につながったのである<sup>13</sup>。

こうした状況の中で国連は、UNOMSIL要員の段階的撤退を実現させながら<sup>14</sup>、一方でRUFによる攻撃を非難し、他方ではシエラレオネ政府がRUFとの対話路線を継続することを求める立場をとった。それをよく表しているのがRUF侵攻直後の1月7日に採択された安保理議長声明で、この中で安保理はRUFによる首都攻撃に深い懸念を表明し、また市民、特に女性や子供に対してRUFが行っていた残虐な行為を非難するとともに、

11 U.N.Doc.S/PV.3957 (18 Dec. 1998), p.5 (Sweden), p.6 (France), p.7 (Kenya). しかし武器禁輸措置の実効性確保では合意があったものの、人権侵害行為の責任者を処罰するか、恩赦を与えるかでは異なる意見が見られ (*ibid.*, p.10 (Portugal), p.12 (Gabon).)、またリベリアが提案し、国連も支持していたシエラレオネとリベリアの国境地帯への軍事監視団の派遣には、安保理内部でも消極的な見解が見られる (*ibid.*, p.8 (Japan), pp.9-10 (United States)).

12 1月6日の戦闘直後、カバー大統領は政府により身柄を拘束されていたサンコーと会談し、96年11月のアビジャン協定の枠組内での政治的対話と恩赦の用意があることを伝える一方、RUFに対しては現政権の正統性を受け入れるように促している。U.N.Doc.S/1999/237, paras.10-11. See also, D.J.Francis, "Torturous Path to Peace, The Lomé Accord and Postwar Peacebuilding in Sierra Leone", *Security Dialogue*, vol.31 (2000), pp.361-362.

13 Y.Bangura, "Strategic Policy Failure and Governance in Sierra Leone", *The Journal of Modern African Studies*, vol.38 (2000), pp.564-565.

14 UNOMSILは1998年末から事態の悪化を考慮して段階的に撤退していたが、RUFによるフリータウン攻撃と同じく1月6日に完全撤退した。U.N.Doc.S/1999/20, paras.5-7. 安保理は1月12日に決議1220を採択して、UNOMSILの任期を3月13日まで延長することを決定するとともに、UNOMSIL軍事オブザーバーの削減と、情勢の改善後の再展開を考慮した少数の要員のコナクリ滞在を求める国連事務総長の考えをテイクノートしている。U.N.Doc.S/RES/1220 (1999), op.paras.1-2.

そうした反徒側に武器や傭兵を供給して支援するものを非難して、特にリベリア領域内からそうした支援が提供されているという報告に深い懸念を表明している<sup>15</sup>。しかし安保理は同時に、シエラレオネ国内の永続的な平和と安定のためには対話と国民和解が重要であることを強調し、カパー大統領の紛争解決努力を歓迎しながら前年12月28日のECOWAS六カ国委員会最終コミュニケで確認された「二重路線」アプローチを支持しているのである<sup>16</sup>。こうした国連の姿勢はその後もしばしば確認されているが<sup>17</sup>、安保理はこの時期に生じていたコンボ問題の処理について紛糾したためシエラレオネ問題について解決の糸口を探る十分な時間的余裕がなく<sup>18</sup>、

英国や米国を含む関係当事者を巻き込んだシエラレオネ和平プロセスの進展は大幅に遅れることになった。それでも ECOWAS 議長国 トーゴや ECOMOG 軍隊派遣国（ナイジェリア、ギニア、ガーナ、マリ）、英国、米国および国連事務総長特別代表などの尽力により、シエラレオネ政府と RUF の間での直接対話の期間における敵対行為の停止を目的とした停戦合意が5月18日に署名され、この合意に基づき同25日からトーゴの首都ロメで直接交渉が開始された<sup>19</sup>。同29日には最大の懸案事項であったサンコーの地位について合意が成立し、彼に完全な恩赦が付与されることが確定した。このため両者間の交渉はさらに前進し、6月2日にはシエラレオネ政府と RUF がともに UNOMSIL に対して5月18日の停戦合意に従い捕虜および非戦闘員の即時解放を実効的なものとするような委員会を設置するよう要請する決定を行った<sup>20</sup>。そして、それからほぼ1ヶ月後の7月7日によく包括的な和平合意を含むロメ協定が締結されたのである。

15 U.N.Doc.S/PRST/1999/1, paras.1-2. これに対してリベリアは一貫して RUF への支援・関与を否定している。U.N.Doc.S/1999/17, Annex; U.N.Doc.S/1999/193, Annex; U.N.Doc.S/1999/213, Annex. See also, U.N.Doc.S/1999/20, paras.14-15.

16 U.N.Doc.S/PRST/1999/1, para.3. なおこの声明ではさらに ECOMOG がシエラレオネの安全維持に果たしてきた努力を賞賛している。Ibid., para.5.

17 UNOMSIL の3ヶ月の任期延長を決定した3月11日の安保理決議1231は、RUF の残虐行為を非難しつつ、シエラレオネ政府の対話政策の表明（U.N.Doc.S/1999/138, Annex.）を受けてその努力を歓迎している（U.N.Doc.S/RES/1231（1999）, paras.2, 6.）、5月15日の安保理議長声明も、ECOMOG の努力を賞賛して、政府と RUF の直接対話が滞りなく行われることを求めている（U.N.Doc.S/PRST/1999/13, paras.1,3.）。なお当時の安保理では、ECOMOG を明確に「平和維持軍」とみなす見解もあった。See, U.N.Doc.S/PV.3986（11 March 1999）, p.8（Malaysia）; p.10（Brazil）.

18 A.J.M.McDonald, "Sierra Leone's Uneasy Peace: The Amnesties Granted in the Lomé Peace Agreement and the United Nations' Dilemma", *Humanitäres Völkerrecht*, Bd.13（2000）, S.14. 1997年末頃からユーゴスラビアによる「民族浄化」政策

とアルバニア系住民による分離独立闘争とが交錯していたコンボ問題では、1999年2月にランブイエ和平合意案が提案されたものの、これをユーゴスラビアが拒否したため、NATOによる空爆が3月24日から実施され、正式に事態が収拾されるのは6月10日の安保理決議1244の採択を待たなければならなかった。この問題については、voir, Ph.Weckel, "L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée", *R.G.D.I.P.*, tome 104（2000）, pp.19-36.

19 U.N.Doc.S/1999/645, paras.4-5; U.N.Doc.S/1999/585, Annex.

20 U.N.Doc.S/1999/645, paras.6, 12.

### (3) ロメ協定における ECOMOG と UNOMSIL の位置づけ

ロメ協定は、5月18日の停戦合意の後、5月25日から7月7日までロメで開催された ECOWAS 主催の和平会合の最終日に採択された。シエラレオネ政府と RUF との間の内戦に終止符を打つことを目的としたこの和平合意は、敵対行為の停止（第1部）、統治問題（第2部）、恩赦や選挙などの政治問題（第3部）、紛争後の軍事上安全保障上の問題（第4部）、人道・人権、社会経済上の問題（第5部）、履行方法（第6部）、道義的保証人と国際的支援（第7部）、最終条項（第8部）で構成されている<sup>21</sup>。この協定はアフリカ諸国による外交努力の成果の一例として高く評価される一方で<sup>22</sup>、これらの条項には反政府側との対話と国民和解を重視する「二重路線」アプローチが採用されたことの帰結として表出することになった RUF の統治機構への参加や恩赦問題など重要な論点を含んでおり<sup>23</sup>、またこうした点との関連で国連や他の加盟国からの反発も生じたが<sup>24</sup>、ここでは

本稿の目的から特に和平合意後の ECOMOG と UNOMSIL の任務に焦点を当てて検討することにしたい。

停戦監視で大きな役割を果たすことが求められているのは UNOMSIL である。第2条によれば、第1条で規定された即時停戦を監視するために停戦監視委員会と合同監視委員会という2つの機関が設置される。前者は地域・地区レベルでの、後者はシエラレオネの全国レベルでの停戦監視を任務とし、それぞれシエラレオネ政府、RUF、民間防衛隊（CDF）、ECOMOG の代表がメンバーとなり、いずれも UNOMSIL 代表が議長とされた。この UNOMSIL を中心とした停戦監視体制は直接には国連の軍事オブザーバーによる停戦監視を求めた5月18日の停戦合意第6項によるもので、これにより UNOMSIL が現地での停戦監視を任務とするようになったことは明らかであろう。すなわちここには UNOMSIL の停戦監視業務に関する関係当事者の合意が存在していたのである。また合同監視委員会は、停戦監視委員会からの停戦違反の報告を受けてこれを調査し、「適当な行動をとる（take appropriate action）」こととされている。この「適当な行動」にどのような措置が含まれるかは不明確だが、ここでの

21 ロメ協定の全文については、U.N.Doc.S/1999/777, Annex, reproduced in R.A.D.I.C., tome 11 (1999), pp.557-573.

22 U.N.Doc.S/1999/1008, para.100.

23 反政府側への恩赦と政府主要ポストの提供は、シエラレオネ人民の意思を無視し、人権と民主主義の原則を軽視するものであるという批判や (Bangura, *op.cit.*, p.565.)、恩赦規定を含むこの協定は人権侵害を受けた被害者にとって救済とはならないという見解がある (A.Tejan-Cole, "Painful Peace: Amnesty under the Lomé Peace Agreement on Sierra Leone", *Revue africaine des Droits de l'Homme*, tome 9 (2000), p.251.)。これに対しては、恩赦規定の問題性を認めながらも、それが戦闘を終了させる唯一の手段であるとシエラレオネ人民が認めたことを重視したともいえるかもしれない (McDonald, *op.cit.*, S.26.)。

24 ロメ協定第34条に従い、両当事者による同協定の誠実な履行に関して「道義的保証人」となった国連は、同協定の署名時において、第9条の恩赦がジェノサイドや人道に対する罪、戦争犯罪、その他国際人道法の重大な違反に適用されない旨の了解を口頭で表明した。U.N.Doc.S/1999/836, para.7. しかしこの表明がいかなる法的地位を有するのかは不明確である。See, McDonald, *op.cit.*, S.12-13.

UNOMSILの主たる任務が軍事オブザーバーによる停戦監視任務である以上、UNOMSILを通じた停戦義務を強制する軍事力の行使は予定されていなかったと考えられる。

ECOMOGとUNOMSILに関するさらに詳しい条項は協定第4部に記載されている。その冒頭の第13条によれば、ECOMOGの任務の変更を協定当事者が、また少なくともさらに2カ国からECOMOGへの要員を追加派遣するようシエラレオネ政府がそれぞれECOWASに要請するとともに、シエラレオネ国軍再編成の進捗状況に応じたECOMOGの段階的撤退について当事者がタイムテーブルを定めることに合意している。注目されるのは協定当事者の要請による変更後のECOMOGのマンデートだが、これは(i)平和維持、(ii)シエラレオネの安全保障、(iii)UNOMSILの保護、(iv)軍縮、武装解除および再統合(DDR)要員の保護となっており、一見したところ平和維持や各任務に服する要員の保護に限定され、いわゆるpeace-enforcementにあたる任務が慎重に除外されていることに留意すべきであろう。

UNOMSILの任務については、「本協定に定められた各種規定を実施することが可能となるようにUNOMSILのマンデートを修正する」ことを安保理が要請されると規定されているのみで(第14条)、誰がその要請を行うのかに関しては明記されていない。ただ、国連がこの協定の「道義的保証人(Moral Guarantors)」となり署名していることや、従来からPKOの任務変更は国連事務総長が

安保理に提案するかたちとなっていることから、国連事務総長がすでに述べた停戦監視における任務を考慮してこの協定の内容に基づき、具体的なマンデートの変更を行うものとみられ、実際にも形式的にはそのように行われた<sup>25</sup>。またUNOMSILの現地展開については、シエラレオネ政府とRUFがともにその安全と移動の自由を保証している(第15条)。現地における移動の自由はPKOの任務遂行にとって重要であることからUNOMSILの軍事・非軍事要員ともその安全について協定当事者からの保証を得ることで、ECOMOGによる安全保護の提供とともに二重の安全確保が予定されたのである。

本稿にとって注目されるのは、ECOMOGとUNOMSILの関係に関連してロメ協定が「中立的平和維持軍(a neutral peace keeping force)」の導入とその際のUNOMSILの役割を定めていることである。すなわち第16条によると、UNOMSILとECOMOGにより構成される「中立的平和維持軍」がRUF、CDF、シエラレオネ政府軍およびその他の準軍事組織集団の全戦闘員を武装解除することとし、その中でもUNOMSILは武装解除が行われるすべての場所でこのプロセスを監視し、武装解除された旧戦闘員に安全の保

25 U.N.Doc.S/1999/836, paras.38-39. なお安保理は、ロメ協定締結前に採択された6月11日の決議1245で、UNOMSILの任期延長決定とあわせて、当事者間の交渉結果に基づきUNOMSILのマンデートと活動のコンセプトを変更することを示唆した国連事務総長の意図(U.N.Doc.S/1999/645, paras.52-57.)をテイクノートしていた。U.N.Doc.S/RES/1245(1999), op. paras.1, 4.

証を提供することとされている。こうした規定から窺われることは、武装解除の実施は「中立的平和維持軍」という名の下に実際には ECOMOG が、武装解除の実施に対する監視を UNOMSIL がそれぞれ行うという図式であり、この構図は基本的には UNOMSIL が実際に派遣されて以降の ECOMOG と UNOMSIL の関係を実質的に内包しているが、ここで見落としてならないのは、UNOMSIL の任務が武装解除された旧戦闘員の保護にまで拡大されているということである。この点は、後述するように、憲章第7章に基づく行動として UNAMSIL への武力行使を授権する際に考慮された点と思われる<sup>26</sup>。

ところで、「中立的」な立場でしかも「平和維持」を行うというこの軍の名称は幾分屋上に屋を架すようなものであるが、これは、中立的な平和監視グループの派遣と外国軍隊および傭兵のシエラレオネからの撤退を要求していた RUF と<sup>27</sup>、ECOMOG の展開継続を望んだシエラレオネ政府との間の妥協の産物ともいえるものであった。そうした経緯を踏まえ、かつ新たに考案された「中立的平和

維持軍」の任務内容とこれまでの平和維持軍の実行も考慮すると、この国際軍構想がいくつかの問題点を孕んでいることも明らかとなる。第1に、「中立的平和維持軍」という名称にもかかわらず、実質的には ECOMOG による RUF の武装解除の実施という構図に変化がないとすれば、これまでの ECOMOG・シエラレオネ政府軍と RUF との敵対関係からみて、この平和維持軍がその活動においてなお「中立的」といえるかどうかは微妙なところがある。最近では「中立的」な国際軍が領域国政府の要請や紛争当事者の同意に基づき現地に展開して反徒側の暴動を結果的に鎮静化させた事例はアルバニアや中央アフリカ共和国でみることができる。これらは多国籍軍の一種でありながら、近年拡大してきた平和維持の活動に匹敵する任務を「中立的かつ公正なかたちで」行うことを期待され、成功裏にその活動を終えることができた。しかしこれらの「中立的」な国際軍を構成する部隊はその展開前に当該紛争に深くコミットしていなかったという点で、本件の「中立的平和維持軍」を構成する ECOMOG とは決定的に異なるといわなければならない<sup>28</sup>。

従って第2に重要な点として、この協定に定められた武装解除等の任務が「平和維持」の枠内で現実に実施される状況にあったか

26 ただしロメ協定自体には憲章第7章に基づく国連平和維持軍やいわゆる多国籍軍の導入は規定されていない。これは、ほぼ同じ時期(7月10日)にコンゴ内戦に関して締結され、国連PKOの展開を求めると同時に憲章第7章に基づく行動として peace-enforcement の役割をこれに認めたルサカ停戦協定と好対照をなす。興味深いのはルサカ停戦協定がこの peace-enforcement の任務の1つとして、ロメ協定が ECOMOG に認めているのと同様に、武装集団の搜索と武装解除を含めていることである。U.N.Doc.S/1999/815, Annex, Article III, Enclosure I, Chapter 8.

27 U.N.Doc.S/1999/645, para.8.

28 これらアルバニア多国籍保護軍とバンギ協定履行アフリカ監視団(MISAB)の活動の検討についてはそれぞれ、拙稿「アルバニア多国籍保護軍について」『国際協力論集』(神戸大学)第8巻1号(2000年)85-106頁と、拙稿「中央アフリカ共和国問題と国際連合—MISABからMINURCAへ—」『国際協力論集』(神戸大学)第7巻2号(1999年)83-115頁を参照。

どうかということがあげられよう。特に RUF の戦闘員が現場で武装解除を拒否した場合、「中立的平和維持軍」が軍事力をもってその実施を強いることは「平和維持」の文脈では広義の自衛概念で正当化するより他なく、この広義の自衛が容易に peace-enforcement としての軍事力行使に転化しかねない危険性を孕んでいることはすでに指摘されている<sup>29</sup>。しかもこれまでの ECOMOG の活動を検討した限りでは、ECOMOG が平和維持活動に許容される武力行使の範囲を超える軍事活動も行っていたことや RUF がそうした ECOMOG の活動を敵視していたことからみて、ECOMOG を主たる実施部隊とする「中立的平和維持軍」において任務の性質が変化し、RUF がこれを敵対行為とみる蓋然性は当初から比較的高かったということも認めなければならないであろう<sup>30</sup>。

そしてまたこの点は、「中立的平和維持軍」の一部としての UNOMSIL を通じて和平プロセスに関与する国連にとっても無関心ではいられないものであった。すなわち第3に、UNOMSIL 要員の安全確保を ECOMOG に委ねる以上、RUF の協定違反により生じる

ECOMOG と RUF の現場での対立は、RUF が UNOMSIL を ECOMOG と同じ側に立つものとみなすことで即座に UNOMSIL 要員の安全にはね返ってくるからである。RUF からの攻撃を回避するためにも、国連が「公平なかたちで (in an impartial manner)」自らの責任を果たすことを約束し、かつ両当事者に対して UNOMSIL と ECOMOG に完全な協力を求めたことは理由のないことではなかったといえよう<sup>31</sup>。この点で国連が紛争の一方当事者として巻き込まれる危険性は、ロメ協定締結以前とさほど変わらないまま残されていたことになる<sup>32</sup>。

シエラレオネでは同国議会が7月15日にロメ協定を批准した後、次いで20日と21日に同協定を国内的に実施するための立法を行い、RUF を正式に政党として認める道を開いた<sup>33</sup>。安保理もまた、ロメ協定の締結と7月30日付国連事務総長報告書の提出を受けて、8月20日に決議1260を採択し和平プロセスの進展を支持した。この中で安保理は、ロメ協定締結の歓迎、両当事者と ECOWAS の和平努力の賞賛、国連要員の安全や移動の自由の強調、RUF その他の反政府勢力に対

29 P.F.Diehl, *International Peacekeeping* (The Johns Hopkins U.P., 1993), p.188; K.E.Cox, "Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force", *Denv. J. Int'l L. Pol'y*, vol.27 (1999), pp.255-256.

30 協定の意図としては、ECOMOG の活動の性格を peace-enforcement から peacekeeping に転換させて段階的に撤退させていくことを予定していたとみることが出来るが (Y.Bangura, *op.cit.*, p.565.)、現実の問題はそうした戦略を可能とする主観的客観的条件が整えられていたかということであろう。

31 U.N.Doc.S/1999/836, para.55.

32 このため、ロメ協定の内容が当事者の本心からの合意を表すものであったのかどうか疑いを残す結果ともなり、PKO が任務遂行できると信じるに足る基礎とロメ協定がみなし得たのか疑問視されることにもなる。J.R.Bolton, "United States Policy on United Nations Peacekeeping. Case Studies in the Congo, Sierra Leone, Ethiopia-Eritrea, Kosovo, and East Timor", *World Affairs*, vol.163 (2001), p.136.

33 U.N.Doc.S/1999/836, para.23.

する武装解除の要求を明確にするとともに、UNOMSILの民事、情報、人権、児童保護部門の強化を許可し、さらにUNOMSIL軍事オブザーバーを210名まで暫定的に増員してこれをECOMOGの保護の下に置くこととして、国連事務総長によるUNOMSILの新たなマンデートの提案意図を歓迎する旨を表明している<sup>34</sup>。さらに8月7日には、ロメ協定第22条に従って設置された合同実施委員会が当時のECOWAS議長国トーゴの主催で初会合を開き、RUFの政府への参加やUNOMSILとECOMOGの間の協力に関する協議などロメ協定を実施する際にとられた重要な措置を歓迎するとともに、兵站面におけるECOMOGへの支援を国際社会に要請した<sup>35</sup>。

しかしロメ協定の履行はその締結直後に限っても極めて不安定なものであった。第5部で予定された人権メカニズムは設置されないままであり、合同監視委員会についてもRUFが当初参加しなかったことから十全には機能せず、その後RUFの参加は得たものの協力を得られるかは微妙であった。DDRは国連の監視の下でECOMOGによる武器の回収と処理などの実施が予定され、武装解除された旧戦闘員の社会復帰を支援が計られることが意図されていたが、その第1段階が実施に移されるには11月まで待たなければならず、それに対する当事者の反応も芳しいものでは

なかった<sup>36</sup>。さらにUNOMSILの安全は当事者の協力とECOMOGの保証により確保されていたはずにもかかわらず、実際にはロメ協定締結直後でさえUNOMSIL要員の安全が脅かされる事態が生じたのであり、このことが後の国連PKOの大幅なマンデート変更の遠因の1つともなったのである。

## 2 UNAMSILの設置と「平和維持活動」の継続的展開

### (1) UNAMSIL設置の背景

ロメ協定の締結によりその規定内容に応じたUNOMSILのマンデート変更が必要となったことから、国連事務総長は99年7月30日付報告書で暫定的にその概要を安保理に提案した。それによれば、UNOMSILは停戦監視活動を地理的に拡大しつつ、停戦監視委員会と合同監視委員会の支援を行うとともに、武装解除活動を支援・監視しECOMOGと密接な調整を行うことや「中立的平和維持軍」展開の計画準備を支援することとされている<sup>37</sup>。UNOMSILのマンデート変更は、当事者間で和平交渉が進められている時点から国連事務総長により検討されており、UNOMSILの任務拡大の規模は和平合意の内容によるとしながらも、その任務の再定義に関してはECOMOGの将来の展開規模や活動内容、強化の度合いが重要な考慮事項になるとしていた。しかもそこでは

34 U.N.Doc.S/RES/1260 (1999), op.paras. 1-8.

35 U.N.Doc.S/1999/1003, para.5.

36 以上について、see, *ibid.*, paras.12, 16, 31-34; U.N.Doc.S/1999/1223, paras.12-13.

37 U.N.Doc.S/1999/836, para.38.

UNOMSIL 自身が自らの安全を確保する必要性を強調して、停戦監視やDDRの実施監視任務、人道的支援の提供の他に、国連要員への安全の提供をその任務に加えて、かなりの数の歩兵部隊を展開させることが企図されていた。従ってUNOMSILの任務拡大については、国連事務総長の構想によれば、当初は国連要員の安全についてもUNOMSILが責任を有するものとされていたが、関係当事者がロメ協定の中でECOMOGにUNOMSIL要員の安全確保についての任務を与えたことにより、この時点での国連事務総長の提案も210名の軍事オブザーバー増員と当分の間のECOMOGによる安全の提供で落ち着いたのである。しかしこの国連事務総長報告でも、またこの報告を承認して8月20日に採択された安保理決議1260においても、UNOMSILの増員が暫定的なものにすぎないとされ、国連PKOの強化策がECOWASと連携してできるだけ早く国連事務総長により提出されることが予定されていたことには注意を要する<sup>38</sup>。

またECOMOGの側でもシエラレオネ全土への展開とその任務の遂行という新たなマンドートの拡大に対応して、8月25日に元首首長会議議長が署名したECOWAS決定というかたちでECOMOGの任務拡大に関する合意が行われた<sup>39</sup>。前文と全3条からなるこの決定では、シエラレオネの平和と安全の

維持の確保とともに、UNOMSILとDDR要員の保護の確保がECOMOGの新たなマンドートとしてあげられ（第1条1項）、その実施のためにECOMOGは、停戦監視・報告、UNOMSIL軍事要員や人権・人道・DDR関連要員の保護、RUF・CDF・旧シエラレオネ国軍の武装解除実施、難民の移動や人道物資運搬のための回廊設定、武器の押収とその破壊支援など計18の任務を負うとしている（同条2項）。なおこうした活動については、ECOMOG司令官がECOWAS執行事務局長を通じてECOWAS元首首長会議議長に報告書を提出することになっており（第2条）、ECOMOGの活動はECOWASの統制下に置かれ、ECOMOGはECOWASに対してその活動の責任を負うこととされている。

このようにロメ協定の実施をめぐるUNOMSILとECOMOGの役割分担は、少なくとも99年8月の時点における状況を考えると、ロメ協定締結以前の段階で現実に両機関が行っていた活動内容を暫定的に踏襲するもので、ECOMOGの活動がpeace-enforcementと明示に認めることは慎重に回避してはいるものの、基本的にはこれまでの任務を明確化する域を出るものではなかった。それ故、そのようなかたちでUNOMSILとECOMOGの活動が協定により予定されたように機能するかどうかは、RUFが停戦義務を遵守して武装解除等を行うことでUNOMSILとECOMOGによる共同作業に協力するということと、任務遂行に際してUNOMSIL要員の安全を確保することがで

38 U.N.Doc.S/1999/645, paras.33-35, 53-56. See also, U.N.Doc.S/RES/1260 (1999), op.para.4, 18.

39 U.N.Doc.S/1999/1073, Annex.

きるよう ECOMOG が十分な展開能力を有することという2つの前提条件の充足にかかっていたことになる。しかし同時に国連は、事務総長報告にもあるように、ECOMOGとの関係の再検討を経て UNOMSIL の新たな任務の構築が不可避と考えていた。それは RUF が相手方戦闘当事者とみなす ECOMOG による武装解除に応じるかは依然として微妙であったという事情から判断されるのみならず、UNOMSIL に関する上記事務総長報告および ECOMOG に新たなマンデートを付与した上記 ECOWAS 決定と時期を相前後して、これら2つの条件を掘り崩す事態が発生していたことから明らかだったのである。

第1に UNOMSIL のマンデート拡大に関する考慮要因としてロメ協定締結後も UNOMSIL 要員の安全を脅かすような事件が生じていたことがある。特に8月4日に、UNOMSIL と ECOMOG の要員や援助機関の職員、ジャーナリストなど32名が反政府勢力に誘拐された事件は国際社会に大きな衝撃を与えた。この事件自体は RUF の政策に不満を持った AFRC の一部により引き起こされ、反政府勢力内部における指揮命令系統の実効性と和平プロセスへのコミットメントを疑わせたが<sup>40</sup>、それとともに従来から懸念されていた国連要員の安全確保の不十分さを露呈させる結果ともなった。実際、この事件

をきっかけとして決議1260採択時に早急に UNOMSIL 要員の安全に対処する必要性を訴える主張も出てきたり、後の UNAMSIL 設置をめぐる安保理内の議論で、この事件は、国連PKOが国連憲章第7章に基づいて設置される必要があることを証明するものであるとの主張もみられるのである<sup>41</sup>。

第2に、ECOMOG の主力部隊を提供してきたナイジェリアがこの時期に正式にシエラレオネからの撤退を表明したことが挙げられる。つまり、和平プロセスにそのプレゼンスが不可欠であると認識されていた ECOMOG がナイジェリア部隊の撤退により大きく戦力ダウンすることは否定できず、シエラレオネ全土の治安はもとより、それにより保護される予定の UNOMSIL 要員の安全もまた脅かされかねない状況が出てきたのである。98年6月のアバチャ大統領の死去後、民政移管までの暫定期間に指導者となったアブバカル (A. Abubakar) は自身の任期が切れる99年5月までにシエラレオネからのナイジェリア部隊の撤退を目標として掲げていたが<sup>42</sup>、同年5月に正式にナイジェリア大統領に就任したオバサンジョ (O. Obasanjo) がシエラレオネ内戦に関して軍事的手段よりも政治的解決を目指す方向を示し、この内戦への介入がナイジェリア国内経済に対して相当な負担となっていることを理由として、すでに大統領

40 U.N. Doc.S/1999/1003, para.7. See also, A.R.B., p.13664. なお反政府勢力に捕らえられていた国連および ECOMOG 要員は全員8月10日に解放された。U.N. Press Release, U.N. Doc.SG/SM/7093(10 Aug.1999).

41 U.N. Doc.S/PV. 4035 (20 Aug. 1999), pp.4-5 (U.K.), pp.7-8 (Malaysia); U.N. Doc.S/PV. 4054 (22 Oct. 1999), pp.10-11 (Malaysia).

42 Bangura, *op.cit.*, pp.562-563.

選挙期間中から公約として明らかにしていた ECOMOG からのナイジェリア部隊の撤退を計画の俎上に乗せたことからこの事態はより明確となった<sup>43</sup>。国連事務総長は8月13日付書簡により、ロメ協定で規定されていた「中立的平和維持軍」に関する ECOMOG と UNOMSIL の役割分担に関する提案を行ったが、オバサンジョ大統領はこれに対して同19日付の返書で、8月より毎月2000名のナイジェリア部隊を撤退させ12月に撤退を完了させると返答し<sup>44</sup>、そして実際にも、前述の ECOWAS 決定後、同31日にナイジェリア部隊は撤退を開始したのである<sup>45</sup>。

こうしたことから、国連PKO要員の安全

確保の必要性と、それを ECOMOG に委ねることが現実には困難となりつつある状況の双方を勘案することで、国連がその要員を自らの手で保護する可能性を追求するに至ったのはそれほど不自然なことではない。もっとも、ECOMOGからのナイジェリア部隊の撤退は ECOMOG の活動能力という観点からはマイナスではあるが、ECOWAS による「二重路線」アプローチの採用にみられるようにこの撤退計画自体は前年からすでに関係当事者により考慮されており、また国連PKO要員の安全が脅かされる原因が主としてその中立・公平な活動とはみられていなかった ECOMOG の保護の下で国連PKOが活動していたことによるという認識はすでに1年前の国連事務総長報告の中でも指摘されていたことであって<sup>46</sup>、国連PKOそのものの強化という考えはその当時から存在していたことには注意を要する。いずれにしても、UNOMSIL 要員への攻撃と ECOMOG からのナイジェリア部隊の撤退決定は、上記2条件の充足を困難と判断するに十分な事態の展開であり、このため現地に展開する国連PKOが強力な軍事能力を伴うものとされるべきだという考えに基づいてその新たなマンデートが構築される契機となったことは疑いないであろう。

## (2) UNAMSIL 設置決議における憲章第7章の援用

以上の状況を背景に、国連事務総長は9月

43 H.A.Saliu, "Nigeria and Peace Support Operations: Trends and Policy Implications", *International Peacekeeping* (London), vol.7, no.3 (2000), p.114. オバサンジョ大統領自身は、ECOWASがナイジェリアの支配下にあるのは正しい方向といえず、ECOMOGもECOWAS全加盟国を反映するものでなければならないとして、ECOMOGからのナイジェリアの撤退はECOWAS加盟国全体のバランスによるものであるとの考えを示唆している。U.N.Press Briefing, Press Conference by President of Nigeria, 24 Sep. 1999. しかし UNAMSIL 設置決定における安保理会合の席でナイジェリア代表は、同国にとって UNAMSIL 創設の意義の1つが人的物的資源の不均衡な負担から解放されることであると率直に述べている。U.N.Doc.S/PV.4054 (22 Oct.1999), p.7.

44 同時にオバサンジョ大統領は、ECOMOGのナイジェリアその他の部隊を含めて国連平和維持軍が展開するという国連事務総長の提案には同意したという。U.N.Doc.S/1999/1003, para.36. なお、当時(99年7月から9月)ナイジェリア国内では複数の部族間抗争が各地で発生しており、政府はこれらへの対処に追われる状況にあってシエラレオネ内戦にまで兵力を提供する余裕がなかったほか、国軍80000人の兵力のうち、30000人を削減するという改革案がこの時期に浮上したこともシエラレオネ内戦への関与に消極的となった動機と考えられる。A.R.B., pp.13627-13628, 13663, 13669.

45 U.N.Doc.S/1999/1003, para.38.

46 U.N.Doc.S/1998/486, paras.65-79.

28日付報告書でシエラレオネに新たに展開する国連PKOとしてUNAMSILの設置を勧告した。その骨子は次のようなものである。

第1に、UNAMSILはロメ協定の履行確保を目的とした強力な(robust)な国連平和維持軍として性格づけられている。すなわち現地における一触即発の危険な状況に鑑みて、国連軍は「強力な交戦規則(robust rules of engagement)」に基づく任務遂行が認められており、通常の国連平和維持軍の場合よりも強力な武器の使用が想定されているのである<sup>47</sup>。第2に、UNAMSILが担う主要な任務としては、武装解除プログラムの実施を支援し、その後、円滑な和平プロセスの実施に必要とされる信頼と安定のための条件構築を支援することとなっていて、シエラレオネ全土に展開はするものの、フリータウンやルンギ空港、さらにシエラレオネ政府に対する安全の提供はUNAMSILの役割ではなく、依然としてECOMOGの任務であるとされていた。従ってUNAMSILが展開してもこれまでのECOMOGの機能を完全に肩代わりするのではなく、ECOMOGのプレゼンスが依然として国連活動の前提条件とされているのである<sup>48</sup>。その関連で第3に、UNAMSILがシエラレオネ全土に展開することを想定して、その移動の自由の保証とすべての当事者からの協力が必要であることが強調されている<sup>49</sup>。

47 U.N.Doc.S/1999/1003, paras.40, 43. 国連平和維持軍によるこうした「強力な交戦規則」は、UNAMSIL設置3日後の99年10月25日に設置されたUNTAETでも採用されている。U.N.Doc.S/1999/1024, para.77.

48 U.N.Doc.S/1999/1003, paras.41-42, 50.

49 *Ibid.*, para.42. なおこれはロメ協定第15条

また第4として注目されるのは、UNAMSILが総計8000名の軍事要員を擁し、その大部分について現在のECOMOG参加国による貢献を予定していたという点である。事務総長報告によれば、ECOMOG参加国からの部隊派遣により、UNAMSILの迅速な現地展開が可能となるとともに、その展開に必要な兵站面での支援提供が可能となるという。また現地で遂行される任務の複雑さと実効的な指揮・統轄の必要性からみて、部隊派遣国の1つが中心となって参謀本部を提供し、ECOMOGとの合同作戦センターを設置するなど、ECOMOGとUNAMSILの間の連絡を緊密にすることも配慮されている<sup>50</sup>。

この事務総長報告に基づき10月22日に採択された安保理決議1270でUNAMSILの設置が正式に決定された。それによると、UNAMSILの任期は当初6ヶ月で、260名の軍事オブザーバーを含む最大限6000名の軍事要員で構成され、そのマンダートは、DDR実施のためシエラレオネ政府を支援し、その目的のためシエラレオネの主要地点に駐留すること、国連要員の安全と移動の自由を確保すること、停戦遵守を監視すること、人道的援助物資の運搬を促進すること、さらには要請がある場合には現シエラレオネ憲法に従って行われる選挙を支援することなどとされている<sup>51</sup>。

ここで注目されるのはUNAMSILを設置

を確認するものである。

50 *Ibid.*, paras.47-48.

51 U.N.Doc.S/RES/1270(1999), op.paras.8-9.

するこの安保理決議で国連憲章第7章が援用されているという点である<sup>52</sup>。これまでの考え方によると、同意原則と非強制をその存立基盤とするPKOと憲章第7章に基づく強制措置は原理的に相容れるものではなく、PKOに憲章第7章に基づく軍事的措置が認められた場合、その時点で当該PKOは国連の強制行動へと性質を変化させているとみられてきたからである<sup>53</sup>。ただしUNAMSIL設置決議におけるこの点については、憲章第7章が援用されているのは決議本文第14項のみであり、しかも憲章第7章に基づく行動としてUNAMSILが「必要なあらゆる行動（the necessary action）」をとりうるのは、UNAMSIL要員の安全と移動の自由の確保と、その能力と展開範囲内において物理的暴力の急迫した脅威の下にある文民への保護の提供という2つの目的に限定されていることに着

目しなければならない。すなわちUNAMSILの展開自体は、中国代表が確認しているように<sup>54</sup>、関係当事者の要請に基づくものであり、その任務内容もUNAMSILがその一部となることが予定された「中立的平和維持軍」により行われる範囲内であって、これらも紛争当事者がロメ協定で合意していたものである一方、その任務遂行の際に何らかの妨害がある場合にはこれを排除するための行動をとることが憲章第7章に基づく行動としてUNAMSILに認められているのである。従ってここでの憲章第7章の援用は、任務遂行上自らの身を守るとともに、その活動範囲内で文民をも保護する目的から、相当数の軍事要員の配備と「強力な交戦規則」を用いるUNAMSILの展開に対応した法的手段とみなすことができる<sup>55</sup>。その意味において、設置決議の文言上UNAMSILに許可された行動は憲章第7章で本来予定されていた一般的な強制措置ではなく、上記2つの目的に「限定された第7章に基づく行動」ということになるであろう<sup>56</sup>。ただこうした

52 なお憲章第7章に基づく行動が許可される前提条件として憲章第39条の下で「平和に対する脅威」が認定されなければならないが、この決議では前文第5項において「シエラレオネにおける事態が引き続きその地域における国際の平和と安全の脅威を構成する」ことが認定されている。この「脅威」の原因は内戦下における人道状況や他国への難民流出などの複合的要因によると思われるが、憲章第7章を援用する必要性から認定が行われたとみることもできるであろう。また、UNAMSILの設置決定は憲章第39条に基づく「脅威」認定の下で行われたもので、こうしたPKOと「脅威」認定の結合は国連中央アフリカ共和国監視団（MINURCA）の事例にもみられるが（U.N.Doc.S/RES/1159（1998）, pre.para.10.）、これらは憲章第39条の新たな役割を具体化したものといえる。この点については、拙稿「中央アフリカ共和国問題と国際連合」論文109頁参照。

53 その典型例は第二次国連ソマリア活動（UNOSOM II）にみることができる。香西茂「国連と世界平和の維持—五〇年の変遷と課題」『国際問題』第428号（1995年）29頁参照。

54 U.N.Doc.S/PV.4054（22 Oct.1999）, p.14（China）.

55 安保理での討議では、憲章第7章の援用理由を「強力な交戦規則」の必要性和自衛および文民の安全確保とを結びつける立場が支配的であった。Ibid., p.6（Sierra Leone）, pp.10-11（Malaysia）, p.12（France）, p.13（Gambia）, pp.13-14（Netherlands）, pp.15-16（Argentina）, p.17（Canada）.

56 PKO要員の安全と移動の自由を確保するために「限定された第7章の行動」が許可されたPKOとしてはUNPROFORがある。拙稿「国連平和維持活動における自衛原則の再検討—国連保護軍（UNPROFOR）への武力行使容認決議を手がかりとして—」『国際協力論集』（神戸大学）第3巻2号（1995年）70-73頁参照。

UNAMSIL の性格付けがいわゆる peace-enforcement としての役割を認めたものであるかどうかについてはなお慎重に判断されなければならない。後に述べるように、UNAMSIL 要員人質事件をめぐる安保理の討議によると、UNAMSIL は安保理決議 1270 では peace-enforcement として展開したのではないという共通認識が安保理では存在していたからである<sup>57</sup>。

このようにみていくと、UNAMSIL の活動において憲章第 7 章に基づく行動が援用された意義は、UNAMSIL の展開を関係当事者に強制することではなく、UNAMSIL 要員の自衛と文民の安全保護を確保するための武力行使を許可することにあつたということが出来る。もっとも、PKO が任務遂行時において自らを守るために武力を行使する目的であれば、憲章第 7 章に依拠しなくても広義の自衛概念によって武力行使を正当化することは可能であろう<sup>58</sup>。従って、自衛原則と憲章第 7 章の援用との間の整合性には依然として問題は残るものの<sup>59</sup>、少なくとも UNAMSIL がそ

の能力と活動範囲内で文民の安全を確保するための法的根拠は憲章第 7 章であるということはこの安保理決議は示しているのである<sup>60</sup>。さらにここで UNAMSIL による保護対象として想定された「文民 (civilians)」は主として武装解除された RUF その他の旧戦闘員であったことから、武力により保護される対象の拡大がそうした武力行使の法的根拠として憲章第 7 章に基づく行動を必要としたとみることもできるであろう<sup>61</sup>。

しかしこうした第 7 章に基づく行動を許可されたとしても、PKO はなおその任務遂行において公平に物事を処理することが求められているといわなければならない。すなわち

60 こうした UNAMSIL による保護の人的管轄権の拡大はロメ協定が UNOMSIL に対して求めていた任務拡大を一致するが、同協定自体は憲章第 7 章に基づく行動を UNOMSIL に求める規定内容とはなっていなかった。なお、関係当事者が国連 PKO の導入に合意しながら、その後の事態の展開を経て、当該合意には言及がなかった憲章第 7 章の行動がこの国連 PKO に認められるようになったという点で UNAMSIL は UNTAET と共通点を有する。See, U.N.Doc. A/53/951-S/1999/513, Annex I.

61 なお UNPROFOR では国連および人道的機関の要員の安全確保を目的として第 7 章に基づく行動が認められたことから、そうした目的で自衛の範囲を越えた憲章第 7 章に基づく武力を PKO が行使しているという見方もできるが(佐藤哲夫「冷戦後の国連憲章第七章に基づく安全保障理事会の活動—武力の行使に関わる二つの事例をめぐって—」『一橋大学研究年報 法学研究』第 26 号 (1994 年) 153-154 頁)、その後国連ルワンダ援助使節団 (UNAMIR) では同様の任務について第 7 章を援用せずに PKO の自衛原則で対処しており (U.N.Doc.S/RES/918(1994), op.para.4.) その対応に違いがみられる。従って武装解除後の旧戦闘員についても、一般に、その保護が憲章第 7 章に基づく行動を PKO に要求するものなのかどうかは、ECOMOG との継続的展開を特徴とする本件特有の事情によるものかを含め、その後の PKO の実行も勘案して検討しなければならないであろう。

57 なお UNAMSIL 設置勧告の直前に国連事務総長が安保理に提出した「武力紛争における文民の保護」に関する報告書では、peacekeeping において、節度ある (modest) プレゼンスにより遂行可能な任務と強制行動を要する任務との区別の重要性が強調されていた。U.N.Doc.S/1999/957, para.58.

58 PKO の自衛範囲もその任務内容の増大に応じて拡大するからである。Voir, M.Voelckel, "Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix", A.F.D.I., tome XXXIX (1993), p.84.

59 ただし UNPROFOR の事例においては、自衛原則と憲章第 7 章の結合が先制的自衛の可能性を否定するものとして整合的解釈が試みられている。U.N.Doc.S/1995/444, paras.54-56.

UNAMSILによる武装解除支援はRUF他の反政府勢力に対しても旧シエラレオネ政府軍に対しても行われることが想定されており、そして武装解除された旧戦闘員に対してはその出自の区別なくUNAMSILによる保護が予定されていたのである。こうした任務遂行上の「公平性 (impartiality)」は、一般論としていえば、当事者による合意の違反から生じた任務遂行上の障害を除去するために行われる武力行使によって損なわれるわけではなく、UNAMSIL要員や文民の身体に対する危険の除去やその抑止を通じ、結果としてむしろ紛争当事者双方に合意を遵守させる効果を持つことに留意しなければならない<sup>62</sup>。

ただしそうした目的を有するUNAMSILの活動が外形上「公平性」を保持するものであったとしても問題は依然として残る。その

62 伝統的PKOは武力衝突のない消極的平和の維持という目的に資する限りにおいて価値志向的であったが、政治的・軍事的には当該紛争の実質的内容への不介入という意味ではむしろ中立的な性格を帯びていた。これに対して冷戦後に設置された国連PKOは多くの場合、人権・民主主義・発展といったような国際社会で確認されてきた高次の価値に基づく積極的平和を追求する観点から、現地においてこれら諸概念を支持する具体的任務を遂行するため、その活動も価値中立的であり得ず、軍事的にも紛争当事者から距離を置いた「中立」ではあり得ないという事情がある。しかし国際社会における一定の価値擁護を通じて正義の実現が図られても、そこに選択的・恣意的な意図が介在しない限り、当事者の平等待遇という手続的なレベルでは当該PKOが「公平性」を維持することはなお可能である。国際法において実質的正義と手続的権利保護とが必ずしも歩調を合わせない場合があるとしても、PKOが国連の下で行われる活動である以上、そこでは国連が有する正統性機能が働いて「公平性」が保たれうる余地があるからである。もっとも問題は国連が有するそうしたシンボリックな機能が紛争当事者に無視されるようになる場合であろう。See, T.M.Franck, *Fairness in International Law and Institutions* (O.U.P., 1995), pp.7-8, 35-36.

活動が「公平」かどうかを紛争当事者が見極める場合、UNAMSILの性格や活動の内実をどのように捉えるかという主観的な側面が左右するからである。この点に関していえば、以下に述べるように、ECOMOGとの「継続的展開」を実質的に担うことになったUNAMSILの場合もまた、ECOMOGの活動によりその要員の安全が脅かされかねない状況にあったUNAMSILの場合と同様の事情があったといえることができる。

### (3) UNAMSILとECOMOGの「継続性」とその影響

UNAMSILは、その設置決議によると、UNAMSILの構成員と任務ならびにその資産を引き継ぐとされており、UNAMSIL設置の結果として直ちにUNAMSILのマンデートも終了することになっていることから、形式的にはUNAMSILの後継PKOと位置づけられている<sup>63</sup>。しかしすでにみたように、UNAMSILが同意・非強制・自衛といった伝統的PKOに適用される諸原則を維持した軍

63 U.N.Doc.S/RES/1270(1999), op.para.10. なおUNAMSIL設置を勧告した国連事務総長報告では、「UNAMSILとして知られる国連軍がUNAMSIL軍事オブザーバーおよび民生部門とともに展開すること」を安保理が許可するように求めており (U.N.Doc.S/1999/1003, para.62.)、UNAMSILとUNAMSILは別個に展開するように見えるが、軍事オブザーバーなどの任務はUNAMSILのマンデートに含まれているため (*ibid.*, paras.44-45.)、現実にはUNAMSIL要員をUNAMSILに吸収することを予定したものであろう。実際、後の国連事務総長報告では、UNAMSIL軍事オブザーバーがECOMOGとともに活動するほか、UNAMSIL民生部門は安保理決議1260に沿ったかたちで強化されつつあるという記述がある。U.N.Doc.S/1999/1223, paras.11, 29.

事オブザーバー主体のPKOであったのに対し、新たに展開が予定されたUNAMSILは憲章第7章に基づく行動が認められた平和維持軍で、ミッションの規模、任務の内容と性質などの点において両者の間にある種の断絶が存在することもまた明白である。むしろUNAMSILの内実はECOMOGのそれにより近く、UNAMSILはECOMOGの後継機関の性格を一部帯びており、このことは要員の構成面や任務内容の点で明確に現れていた。そしてこれらはいずれもナイジェリア部隊の撤退を契機としたECOMOGの展開縮小に伴うものだったのである。

(a) 要員の構成における「継続性」

国連事務総長の構想によると、UNAMSILのほとんどの部分についてECOWAS加盟国、特に現時点でECOMOGに参加している諸国から軍隊を受け入れることには他の諸国からの新規部隊の受入に比べて主として2つの利点があるとされていた。すなわち1つには部隊の移動および設置コストを軽減することができ、経済面でのメリットがあるという点である。またもう1つは、ECOMOGからの部隊を転用することで現地の状況をよく知っている部隊を国連軍が即時利用可能になることであった<sup>64</sup>。これは、展開時間の節約と現場への適用訓練の短縮という時間的な面、および現地情勢に関して蓄積された専門知識の活用という点での利点と考えられよう。

他方軍隊派遣国側からは、現地に展開する国際軍の指揮・統轄に関し、同一地域におい

て2種類の異なる軍事活動に自国部隊をそれぞれ派遣することに対して懸念が表明されていたことも見逃してはならない。たとえばナイジェリアは、ガーナ、ケニアおよびインド部隊によるUNAMSILの展開と平行して自国部隊をECOMOGから撤退させつつあったが、99年12月7日の国連事務総長宛書簡で、別個のコマンドの下で異なる条件において行動する2つの平和維持軍が同じ国内に存在することは受け入れられないという考えを表明した<sup>65</sup>。国連事務総長もUNAMSIL設置勧告時点でPKOの実効的な指揮・統轄の必要性は認識していたが、それは前述したように部隊派遣国の1つが活動の核となって軍司令官等を含む参謀本部を提供し、ECOMOGとの活動調整のための機関を設置することでその実現を図るというもので、当面はECOMOGとの重層的展開を前提としていたのである<sup>66</sup>。しかしUNAMSILへの部隊参加を準備していたナイジェリアがECOMOGからの撤退を確認したのに続き、同じくUNAMSILへの部隊派遣を準備していたガーナとギニアもECOMOGからの撤退準備を開始するに及び、ECOMOGがこれまでのような任務を遂行できなくなることが明らかになるだけでなく、上記ECOMOGへの部隊派遣国のUNAMSIL参加への一元化が事実上押し進められることになった<sup>67</sup>。その結果、部隊要員の移転という面でのECOMOGと

65 U.N.Doc.S/1999/1285.

66 U.N.Doc.S/1999/1003, para.48

67 U.N.Doc.S/1999/1285. See also, U.N.Doc.S/1999/1223, para.30.

64 U.N.Doc.S/1999/1003, paras.40, 47.

UNAMSIL との間の継続性も確保されることになったのである。

こうして展開を開始した UNAMSIL の構成については、ECOMOG が最終的に撤退した 2000 年 5 月の段階で、軍事部門要員約 9200 名のうち、ナイジェリア部隊は約 3200 名を占める最大部隊となり、ECOMOG 参加当時と比べて人員は減ったものの、数の上では UNAMSIL においても依然として主力であった<sup>68</sup>。UNAMSIL におけるこうしたナイジェリア部隊の位置づけは、主として ECOMOG ナイジェリア部隊を敵視してきた RUF の UNAMSIL への対応にも影響を与えることになる。

#### (b) 任務内容における「継続性」

ナイジェリアの撤退による ECOMOG の規模および展開範囲の縮小は必然的に UNAMSIL 要員の安全確保の問題につながることから、国連事務総長が UNAMSIL 設置勧告時に PKO 要員保護のために国連軍強化の必要性を訴えたことはすでに述べたとおりである。この時点では、PKO 要員の安全確保は PKO 自らの手で行う一方、現地における治安任務や DDR プロセス支援は ECOMOG が依然として受け持つことになっ

ていたのであり、その意味で ECOMOG から UNAMSIL への任務の「継続性」は部分的なものにとどまるもので、ECOMOG と、UNAMSIL より強化された PKO としての UNAMSIL とが同時に現地で活動を行っていた。こうした ECOMOG と UNAMSIL の重層的展開が反政府側に対して和平合意の不遵守を抑止する実力を示すものとしてインパクトを与えるという評価は、あくまで ECOMOG の現地展開の継続を前提としていたといわなければならない<sup>69</sup>。

しかし 99 年 12 月にナイジェリアが翌 2000 年 2 月までの ECOMOG からの完全撤退を再確認したため、ECOMOG 自体のシエラレオネからの撤退による現実の影響を考慮しなければならなくなり、結果として ECOMOG が現に負っている任務、とりわけルンギ空港やフリータウンの重要施設の安全確保などをさらに UNAMSIL が負担する必要性が生じてきた<sup>70</sup>。従って国連事務総長は、ナイジェリアおよび ECOMOG の撤退延期と展開継続を要請する一方、UNAMSIL のマンデート強化と増派を安保理に勧告し<sup>71</sup>、これを受けて 2000 年 2 月 7 日に採択されたのが安保理

68 他には、インド (1611 名)、ヨルダン (1131 名)、ケニア (858 名) 各部隊が展開し、ナイジェリアと同じく ECOMOG に参加していたガーナとギニアの部隊はザンビア部隊と同じ 776 名であった。U.N.Doc.S/2000/455, Annex. ちなみに 2001 年 12 月 13 日現在の段階では、UNAMSIL 軍事部門 16681 名のうち最大はパキスタン部隊 (4204 名)、次がバングラデシュ部隊 (4180 名) であり、ナイジェリア部隊 (3222 名) は 3 番目となっていて、全体に占める割合は相対的に低下している。U.N.Doc.S/2001/1195, Annex.

69 ECOMOG の展開がシエラレオネ問題の解決と PKO 要員の安全にとって重要であることは 99 年 12 月の安保理会合でも確認されていた。U.N.Doc.S/PV.4078 (10 Dec.1999), p.5 (Netherlands), p.6 (Argentina), p.7 (Gabon), p.8 (Russian Federation), p.9 (France), pp.12-13 (U.S.A.). なお PKO 担当国連事務次長の発言も参照。Ibid., p.17.

70 国連事務総長によると、この任務拡大で UNAMSIL への 4 個大隊の増派が必要となり、新たな任務にも強力な交戦規則が適用されるとしている。U.N.Doc.S/1999/1285.

71 U.N.Doc.S/2000/13. UNAMSIL の任務拡

決議1289である。

この決議で安保理は、決議1270と同じく前文で「平和に対する脅威」を認定した後、関係当事者がDDR計画を履行するよう要求し、260名の軍事オブザーバーを含む最大限11100名にUNAMSIL軍事要員を拡大することを決定するとともに、新たな任務には強力な交戦規則が必要であることを確認した<sup>72</sup>。さらに同決議は本文第10項で憲章第7章を援用し、フリータウンやルンギ空港など主要拠点での安全確保や、人および人道的物資の移動の促進、DDR実施地点での安全確保、押収した武器の管理などUNAMSILの任務拡大を決定して、この任務遂行に必要な措置をとることをUNAMSILに許可している<sup>73</sup>。こうした任務拡大は、国連事務総長によると、シエラレオネ政府や他の当事者との協力により追加的任務も遂行されるものである以上、ロメ協定に定められたUNAMSILの任務の性格を基本的に変更するものではないとしつつ、UNAMSILは軍事的プレゼンスを通じて和平プロセスを妨害する試みを抑止することができなければならないとして、UNAMSIL

の軍事力の行使による和平プロセスの実施にまで踏み込むことを予定していたのである<sup>74</sup>。

安保理決議1289は、UNAMSIL設置決議1270と同じく、任務遂行に関してのみ憲章第7章に基づく行動を認めただけで、その要員の拡大や任期延長については憲章第7章の範囲外としている。従って安保理決議1289の意義は、オランダ代表が指摘するように、ECOMOGがこれまで実施してきた任務をUNAMSILが憲章第7章の下で引き継ぐことができたという点にあるが、このようにECOMOG撤退により生じた空白を埋めるために行われたUNAMSILの任務拡大には一様に賛同は得られたものの、その法的位置づけや範囲についてはなお安保理理事国の間で不明確なまま残された<sup>75</sup>。UNAMSILが新たに引き受けた任務に関するこうした曖昧な性格は、元来ECOMOGが担っていた役割に起因し、この役割の法的位置づけの曖昧さもその任務とともにECOMOGから引き継がれることになったのである。

#### (c) ECOMOGとの「継続性」の意義と RUF への影響

以上のように、ECOMOGからUNAMSIL

大についてはシエラレオネ政府の支持もあったという。U.N.Press Release, U.N.Doc.SG/SM/7286-AFR/202 (24 Jan.2000)。またECOMOGからの撤退の再考を求める国連事務総長の要請に対して、99年12月21日にナイジェリアは撤退を確認したが、2000年1月13日付書簡で90日間の撤退中断を行う用意があることを伝えていた。U.N.Doc.S/1999/1285; U.N.Doc.S/PV.4098 (7 Feb.2000), p.2。

72 U.N.Doc.S/RES/1289(2000), pre.para.7, op.para.3-6, 9. See also, U.N.Doc.S/2000/13, para.29, 33.

73 これとともに、UNAMSIL要員の移動の自由と文民の保護のために必要な措置をとりうる事が確認されている。U.N.Doc.S/RES/1289(2000), op.para.10.

74 U.N.Doc.S/2000/13, paras.26-28.

75 U.N.Doc.S/PV.4098 (7 Feb.2000), p.5 (Netherlands), p.6 (Bangladesh); U.N.Doc.S/PV.4099 (7 Feb.2000), p.3 (Sierra Leone), pp.5-6 (Canada), p.7 (Ukraine), pp.7-8 (China)。たとえば英国は、UNAMSILが第7章の平和強制行動ではないと明確に述べ(*ibid.*, p.4.)、米国は、UNAMSIL要員の安全と移動の自由を確保するために必要な行動をとることができるように憲章第7章上の権限がUNAMSILに付与されたと指摘する(*ibid.*, p.5.)。これは、憲章第7章に基づく行動の中味、さらにPKOの自衛の範囲と憲章第7章に基づく行動の関係について錯綜した考えが安保理内に存在していたことを示している。

への「継続性」は、ナイジェリア部隊の編入を特徴とする要員構成の面と、UNAMSIL 要員自身と武装解除後の文民の安全保護からシエラレオネの治安維持と DDR 実施への任務拡大という面でそれぞれ確認できる。特に任務の継続については国際軍による武力行使の問題が密接に関わっていたといわなければならない。すなわち ECOMOG による武力行使の可能性は、その法的根拠が不明確なまま、憲章第 7 章も第 8 章も援用されずに関係当事者の合意により和平プロセスに位置づけられていたが、同様の任務を UNAMSIL が引き継ぐにあたっては、あらためて憲章第 7 章に基づく行動としてその法的正当化を行うという手法が採用されたのである。

ところで、多国籍軍のように武力行使を許可された先行展開機関と後継の PKO が継続的に展開するという事態は、シエラレオネの事例以前ではソマリア、ルワンダ、ハイチ、中央アフリカ共和国で認められているとおり、これまで例がなかったわけではない。しかし本件のように後継の PKO にも第 7 章に基づく武力行使が認められた例はソマリアだけであり、しかもともに国際軍の導入とその軍事活動による事態の鎮静化の後、それを引き継ぐ PKO でも同様の軍事活動が予定されたという点でも共通する<sup>76</sup>。ただし UNAMSIL は、

PKO 展開に関する関係当事者の同意の存在や指揮・統轄系統の一元化という面でソマリアの UNOSOM II とは異なり、この点ではむしろ UNAMSIL 設置とほぼ同時期に東チモールに設置された UNTAET との類似性を指摘することができるであろう<sup>77</sup>。

しかしそれにもまして注目されるのは、先行展開機関の性格による後継 PKO の活動への影響と同時に、そうした「継続性」の観点からの紛争当事者による後継 PKO の認識という点で上記の事例はいずれも重要な視座を提供しているということである。たとえばソマリアの場合、アイディード派が、ソマリア多国籍軍 (UNITAF) による敵対勢力に対する対応と比較して、UNOSOM II の自派に対する対応が公平性に欠くという認識から国連が敵対勢力に味方していると考えたことでアイディード派と UNOSOM II の間の戦闘が激化したことが指摘されているが<sup>78</sup>、これはアイディード派が UNITAF と UNOSOM II との継続性を重視して UNOSOM II の活

76 ソマリアにおける国連と多国籍軍の活動について詳しくは、松田竹男「ソマリア武力行使決議の検討」『名古屋大学 法政論集』第 149 号 (1993 年) 351-378 頁参照。See also, M.J.Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations. The Search for a Legal Framework* (Kluwer Law International, 1999), pp.65-90.

77 UNTAET の特徴については、拙稿「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開—UNTAES・UNMIK・UNTAET—」『神戸法学雑誌』第 50 巻 2 号 (2000 年) 100-101、113-114 頁参照。なお UNAMSIL と UNTAET は、それぞれ先行機関の主力部隊がそのまま PKO 軍事部門の主力の一部となったという点でも共通する。ただ、東チモール国際軍 (INTERFET) の主力部隊であったオーストラリアは UNTAET の軍事部門に 2000 年 12 月 31 日現在で 7886 名のうち 1600 名の兵力を提供しており、これは最大部隊ではあるが、全体に占める割合は UNAMSIL におけるナイジェリア部隊ほどではない。U.N. Doc.S/2001/42, para.43.

78 U.N.Doc.S/1994/653, paras.54-103. なお UNOSOM II の部隊はできるだけ UNITAF から移行させることが考えられていた。U.N.Doc.S/25354, para.80-84.

動を自らに敵対的なものとみなしたからに他ならない<sup>79</sup>。またルワンダでは、ルワンダ政府とルワンダ愛国戦線（RPF）との間の内戦において流出した難民および避難民の安全を保護するため、もっぱら人道目的で中立かつ公平に活動するように設置されたフランス主導の多国籍軍が憲章第7章に基づいて現地へ介入したが、もともと政府側を支持するフランスの介入に反対していたRPF側はこの多国籍軍に対して敵対的な態度で臨み、そしてまたこれを引き継いで同様の任務を遂行することになった国連ルワンダ援助使節団（UNAMIR）に対しても（ただしその安保理決議には憲章第7章への言及はない）、主力部隊は多国籍軍からの移行ではないにもかかわらず、その任務の継続性故に非協力的な対応に終始し、最終的に撤退を求めたということがある<sup>80</sup>。

こうしてみると、UNAMSILがECOMOGの主力であったナイジェリア部隊を維持しつつ、ECOMOGに付与されていた武力行使を伴う任務も引き継ぐという二重の意味での

79 UNITAFとUNOSOM IIとは具体的な任務について相違はあったが、武力行使権限が付与されている点では共通しており、その権限の継続性が国連を当事者とみなすアイディード派の認識に作用した面は少なからずあるように思われる。J.-P. Issele, “La métamorphose des opérations de maintien de la paix des Nations Unies”, in L. Boisson de Chazournes & V. Golland-Debbas (eds.), *The International Legal System in quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab* (Kluwer Law International, 2001), pp. 788-789.

80 フランス軍主体の多国籍軍による介入は当時のルワンダ政府にRPFの進軍を止めるものとして歓迎されたが、RPFはこれが政府側を支持するものであるとしてフランスを非難した。

ECOMOGとUNAMSILの「継続性」が、ナイジェリアとECOMOGをこれまで敵視していたRUFのUNAMSILに対する対応に影響を及ぼしたことは想像に難くない。いわばナイジェリア・ECOMOGに対するRUFの敵視政策はそもそもロメ協定に対してRUFが真剣にコミットしようとしないう姿勢から生じた帰結でもあるが、ロメ協定の履行段階においてこれらの部隊と任務を包含することになったUNAMSILに対してもこの政策は継続されることになったのである<sup>81</sup>。そしてシエラレオネの「平和維持活動」に対するRUFの敵視政策の継続は、特に2000年1月以降のRUFによるUNAMSILへの具体的な対応で顕著なものとなっていった<sup>82</sup>。こうしたUNAMSILに対するRUFによる嫌がら

O. Furly, “Rwanda and Burundi: Peacekeeping amidst Massacres”, in *idem et al. (eds.), Peacekeeping in Africa*, (Ashgate, 1998), p. 244. 多国籍軍撤退後にアフリカ諸国の部隊を中心として展開したUNAMIRの役割と、軍事的勝利で政権を握ったRPFの要求によるUNAMIR撤退までの対応については、voir, R. Houzel, *Rwanda (1993-1997) MINUAR I, Opération Turquoise, MINUAR II*, (Montchrestien, 1997), pp. 105-133.

81 またRUFが対国連敵視政策を強化することができたのは、彼らが豊富な天然資源を産出する地域を支配し、これにより戦闘資金を調達することが可能であったという活動基盤の強さに依るところも大きいであろう。See, R. Kahn, “United Nations Peace-keeping in Internal Conflicts, Problems and Perspectives”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4 (2000), p. 577. なおこれを裏付ける報告書も安保理決議1306により設置された専門家パネルにより安保理に提出されている。U.N. Doc. S / 2000 / 1195, Annex, Enclosure.

82 たとえば1月10日にUNAMSILに参加するため移動していたギニア部隊をRUFの一部が襲撃して武器・弾薬その他を強奪した事件が起

せや非協力的な態度はさらに5月に発生した反政府勢力による UNAMSIL 要員人質事件へとつながっていくことになる。この事件は、その結果として和平プロセスに大きな転機を与えたという点でも、また UNAMSIL が有する欠陥が大きく露呈し、その改善のために再び軍事部門の規模やマンデートの変更が考慮されるに至ったという点でも極めて重要な事件であった。節を変えて最後にこの問題を検討することにしたい。

### 3 平和執行と「強力な」平和維持との狭間で

#### (1) UNAMSIL 要員人質事件の発生と国際社会の反応

ロメ協定に基づく武装解除が RUF の抵抗に会い、さらに4月には RUF が再び武装を強化するとともに戦闘員を集めているとの報道が伝えられる中、現実に RUF が同30日にシエラレオネ中央部のマケニにある武装解除センターを襲撃するという事件が発生した。翌5月1日にはさらに同地とその周辺にある UNAMSIL 陣地を攻撃し、その後もマケニに近いマグブラカなどでも UNAMSIL と戦闘を交え、結局6日までに UNAMSIL ケニア部隊およびザンビア部隊あわせて500名ほどが RUF の人質となったのである<sup>83</sup>。RUF によるこの攻撃が ECOMOG の撤退時期に合わせ、その安全保障上の空隙を縫って行わ

れたのは明白で、前述したように ECOMOG と任務や要員などの点で密接な連関を有し、かつ ECOMOG ほど装備や訓練が整えられていない UNAMSIL が RUF の標的となったことは容易に想像できよう<sup>84</sup>。その後7日には英国軍がフリータウンに進駐して外国人の救出と同地域の治安維持に貢献し、またヨルダンとインドが UNAMSIL 強化のために追加部隊を派遣したが、RUF が人質を解放し始めたのは15日になってからであった<sup>85</sup>。16日から28日にかけてリベリアを通じ461名の人質が解放され、17日にはサンコーがフリータウンで逮捕されて事態の改善が期待されたものの、逆に6月6日にはインド部隊21名が身柄を拘束された。これらは29日に解放されたが、他方で5月22日には UNAMSIL 要員と思われる6名の遺体が発見され、また6月30日には RUF との衝突でヨルダン部隊

84 ECOMOG は5月2日に完全撤退したが、その頃から特に武装解除をめぐるマグブラカの事態は悪化したという。U.N.Doc.S/2000/455, para.59; *Keesing's*, p.43552.

85 U.N.Doc.S/2000/455, para.69. なおこの UNAMSIL 要員の解放に重要な役割を果たしたのが RUF と近い関係にあるといわれているリベリアのテイラー大統領である。このことは、関係国政府が公式にテイラーに対して人質救出への尽力を要請し、結果としてこれが功を奏したことからも確認できる。すなわち、リベリア・ギニア・シエラレオネで構成されるマノ河連合の首脳会議が5月8日に ECOWAS 議長国マリと国連事務総長特別代表も参加してコナクリで開催されたが、その席で同会議は国連要員に対する攻撃とその身柄の拘束を非難し、人質の解放と和平プロセスの再開を確保する任務をテイラー大統領個人に与える決定を行った。その翌日には ECOWAS 首脳会議がアブジャで開催され、同様に RUF の行為を非難するとともに、テイラーに上記任務を与えたマノ河連合の決定を承認したからである。See, U.N.Doc.S/2000/441, Annex; U.N.Doc.S/2000/455, paras.76-77. See also, A.R.B., p.13983.

こり、2月13日には UNAMSIL インド部隊が RUF により移動を妨害され、またナイジェリア部隊担当地区では反政府側と UNAMSIL が戦闘を交えるに至っている。U.N.Doc.S/2000/186, paras.11-12.

83 *Keesing's Record of World Events (hereinafter Keesing's)*, p.43552.

1名が死亡するなど UNAMSIL 要員に対する危害は極めて深刻であった<sup>86</sup>。

シエラレオネ政府はいち早く RUF による UNAMSIL 要員に対する攻撃および人質行為を非難したが<sup>87</sup>、こうした RUF の敵対行動の報に接した他の諸国もまた RUF に対して非難する態度を明らかにしている<sup>88</sup>。最も利害が関係する ECOWAS も 5 月 9 日に元首首長会議を開催して RUF の UNAMSIL 要員人質行為を強く非難し、人質の即時無条件解放を求めるコミュニケを発表した<sup>89</sup>。またその後 13 日にフリータウンで開催されたロメ協定合同実施委員会の会合でも RUF の人質殺害行為が非難されるとともに、ロメ協定の神聖さが再確認され、「二重路線」アプローチの継続が求められている<sup>90</sup>。注目されるのは、こうした ECOWAS が直接関わる会議で

86 U.N.Doc.S/2000/751, paras.24, 28; *Keesing's*, pp.43552, 43613. 6月に入ってから再び RUF が攻勢に出たのは UNAMSIL 人質事件を機に自国民・外国人救出のため駐留していた英国軍が同月 15 日にシエラレオネから撤退したためであるといわれている。A.R.B., p.14019.

87 シエラレオネ政府は同時に、UNAMSIL にはシエラレオネ市民も保護するマンデートが与えられていることも強調している。U.N.Doc.S/2000/373.

88 U.N.Doc.S/2000/400 (Burkina Faso); U.N.Doc.S/2000/404 (E.U.); U.N.Doc.S/2000/417 (South Africa); U.N.Doc.S/2000/418 (Kenya).

89 このコミュニケでは、RUF の行為が続けばロメ和平協定で付与された恩赦が認められなくなり、RUF 指導者が戦争犯罪者を追及されることになると警告する一方、ロメ和平協定の枠組の再検討は明示的に否定されている。U.N.Doc.S/2000/441, Annex.

90 U.N.Doc.S/2000/494, Annex. これに対するシエラレオネ政府の反応について、see, U.N.Doc.S/2000/433, Annex. なお ECOWAS は、6 月 21 日に採択した 8 項目にわたるシエラレオネ危機に関する行動計画でもロメ協定の復活を

シエラレオネへの ECOMOG 投入が支持され、最終的には 17 日のアブジャでの ECOWAS 国防相・参謀総長会合において、ECOWAS 加盟国の部隊を UNAMSIL の一部として現地に派遣することが決定されたことである<sup>91</sup>。すなわち ECOWAS は、ECOMOG が UNAMSIL とは別の指揮系統を保持しながら並行して展開するのではなく、ECOWAS 加盟国部隊が国連の指揮・統轄下に一元的に平和維持軍の部隊としての展開を志向したのであり、それ故、要員の安全のため UNAMSIL に憲章第 7 章に基づくより強力な武力行使の権限を許可することを主張したのである<sup>92</sup>。

他方、この事件で当事者となった国連も RUF に対して批判的な立場をとっている。まず事務総長が事件発生直後の 5 月 2 日と 3 日に続けて RUF による UNAMSIL 要員に対する攻撃を非難し、RUF 指導者であるサンコーにそうした行為の即時中止とロメ和平協定の履行に対する誠実な協力を求める声明を発表した<sup>93</sup>。また安保理も 4 日に議長声明を発表して、RUF に対し、敵対行為の中止、人質の即時解放、ロメ協定の完全遵守などを

その 1 つに挙げている。U.N.Doc.S/2000/631.

91 U.N.Doc.S/2000/441, Annex; U.N.Doc.S/2000/494, Annex; A.R.B., p.13981.

92 その後もこの立場は継続し、たとえば 7 月 19・20 日にアクラで開催された ECOWAS 防衛安全保障委員会では UNAMSIL への追加派兵を決定するとともに、UNAMSIL が peacekeeping から peace-enforcement へと任務を変化させる必要があることを再確認している。U.N.Doc.S/2000/751, para.16.

93 U.N.Press Release, U.N.Doc.SG/SM/7377 (2 May 2000); U.N.Doc.SG/SM/7378- AFR/223 (3 May 2000).

要求するとともに、サンコーがこの事態の責任者でロメ協定に違反していると厳しく非難し、さらに11日にはシエラレオネの事態に関する集中討議も行っている<sup>94</sup>。国連事務総長はこの安保理での討議を受けて17日付安保理議長宛書簡の中でUNAMSILの増員が進んでいることを明らかにしていたが、19日付報告書であらためてUNAMSILの強化を提案し、安保理も同日付の決議1299でこれを承認した<sup>95</sup>。この過程ではUNAMSILの活動をめぐりその法的特徴に関わる議論が行われているため、これらを次に少し詳しく追ってみることにしたい。

## (2) 安保理におけるUNAMSILの活動に関する議論

事件発生直後の5月11日に召集された安保理での討議では、RUFの戦闘・人質行為に対する非難とともに、UNAMSILの活動の性格付けに関する議論も行われており、これによって各加盟国がUNAMSILをどうみていたかが明確となっている。この点をまず確認しておくことにしよう。

RUFによる攻撃に対してUNAMSILが装備、人員の経験、部隊間のコミュニケーションなどの面において極めて脆弱であったという点、そしてその点を改善してUNAMSIL強化に努めるべきであるという点については各国とも一致した見解を有していた。しかしUNAMSILを強化するためにこれを法的にはいかに位置づけるかという問題に関しては、「完全な第7章に基づくマンデート」を与えてpeace-enforcementへと明確に転換すべきであるという主張と、「現在の限定された第7章のマンデート」で十分であり、その中で要員の増派などの措置によりUNAMSILを強化すべきという主張とが対立した<sup>96</sup>。しかしこうした対立は、裏を返すと、UNAMSILの授權決議である安保理決議1270および1289に基づくUNAMSILの法的性格が、憲章第7章に基づく行動を認められながらも、明白なpeace-enforcementの活動とは位置づけられていなかったことを意味する。実際、UNAMSIL展開を勧告した国連事務総長自身が述べているように、これまでのUNAMSILの活動はpeace-enforcementではなく、あくまで平和維持軍による活動として安保理内では捉えられていた<sup>97</sup>。従ってこの時、加盟国の見解の対立を表す「完全な

94 U.N.Doc.S/PRST/2000/14; U.N.Doc.S/PV.4139 (11 May 2000).

95 結果的にUNAMSIL要員は13000名に増員されることが決定された。U.N.Doc.S/2000/446; U.N.Doc.S/2000/455, paras.80-88; U.N.Doc.S/RES/1299 (2000), op.para.1. さらに安保理は、制裁レジームの強化という事務総長の勧告に従い、7月5日付の決議1306でRUFの戦闘資金源になっているとされたダイヤモンド取引を禁止するために必要な措置を加盟国がとるよう決定している。U.N.Doc.S/2000/455, para.94; U.N.Doc.S/RES/1306 (2000) op.para.1. See also, U.N.Doc.S/RES/1385 (2001).

96 前者の主張については、see, U.N.Doc.S/PV.4139, p.5 (Algeria), p.6 (Mali), p.13 (Bangladesh), p.14 (Namibia), p.18 (Ukraine). 後者は、see, *ibid.*, p.7 (U.K.), pp.15-16 (Argentina), p.16 (Russian Federation), p.20 (Tunisia), p.22 (Portugal). See also, C.Gray, *International Law and the Use of Force* (O.U.P., 2000), p.181.

97 U.N.Doc.S/PV.4139, p.3.

(full) 第7章のマンデート」と「限定的な第7章のマンデート」との区別は、後者が UNAMSIL や国連要員、および一定の文民の安全保護に限定して第7章に基づき武力行使を可能とするのに対して、前者はそうした限定なしに第7章の下で武力の行使を可能とするところにあったのであり、この意味において前者が peace-enforcement と認識され、後者はなお peacekeeping の範疇にとどまるものと解釈されていたといえる<sup>98</sup>。そしてこうした安保理内の議論は、UNAMSIL 設置時の議論をあわせると、PKO の自衛力強化を図る目的で peacekeeping と憲章第7章の結合を容認するとともに、peacekeeping と peace-enforcement との区別が単なる憲章第7章の援用によっては行われ得ないという各国間の共通の認識をも表していたと考えられるのである。

安保理は前述のように5月19日の決議1299で UNAMSIL の増員は認めたものの、peacekeeping から peace-enforcement へとい

98 「完全な憲章第7章のマンデートに基づく行動」が具体的に何を意味するかは討議内容からは不明確である。おそらく国連の指揮・統轄下にある活動で、UNAMSIL や国連機関要員および文民の保護という自衛目的に限定せず、任務遂行のために先制的な攻撃を含めた武力の行使が認められるとともに、作戦地域への展開に対する紛争当事者の同意はそもそも必要とされないということが考えられたのであろう。なお「完全な憲章第7章のマンデートに基づく行動」で UNAMSIL 強化を主張した加盟国の中にその手段として ECOMOG を UNAMSIL に編入させ、再度 ECOMOG に重要な役割を求めるものもあったという事実は (*Ibid.*, p.14 (Namibia), p.17 (Jamaica))、これまでの ECOMOG の活動がいかに peace-enforcement に近いものであったかということを示す結果ともなっている。

うその質的な転換の是非については対立が残ったままであった。このため国連事務総長は6月13日に提出された UNAMSIL の活動に関する評価チームの報告書を参考にして7月31日に報告書を安保理に提出したが、そこでは、シエラレオネと平和達成には短期的には政治的手段だけでは無理であり、強力で信頼できる軍事的プレゼンスに基づく政治的解決の努力を要するとして、UNAMSIL が新たな任務を遂行できるようにさらに強化する必要性を示唆したのみであり、具体策の提示にまでは至っていない<sup>99</sup>。安保理もまた8月4日に採択した決議1313で UNAMSIL の任期を6カ月延長するとともに、シエラレオネ政府、ECOWAS および軍隊派遣国の意向を考慮して UNAMSIL 強化の意図を表明し、ルンギヤフリータウンの安全確保、RUF の攻撃に対する抑止や場合によっては撃退なども UNAMSIL の主要な任務と認めたが、ここでも UNAMSIL 強化のための具体策は有効な装備、実効的な指揮・統轄などの必要性を指摘するにとどまっている<sup>100</sup>。

結局、先の報告書で予告したように、事務総長が UNAMSIL の活動の法的性格という観点からその強化を具体的に提案したのは8月24日付報告書においてであった。この中で事務総長は安保理決議1313が明確にした UNAMSIL の任務に触れ、その主要な目的は、国家権力の拡大や法と秩序の回復、そし

99 U.N.Doc.S/2000/751, paras.53-58, 61-65.

100 U.N.Doc.S/RES/1313 (2000). なおこの決議では憲章第7章は援用されておらず、「平和に対する脅威」にも言及がない。

て事態の安定化に向けたシエラレオネ政府の努力を支援して和平プロセスの促進を援助することであるとして、DDRを含めた和平プロセスの遵守をRUFに求めるとともに、攻撃を受けた場合にはUNAMSILは武力でこれに対処すべきとしている<sup>101</sup>。ここで注目されるのは、上記任務があくまでpeacekeepingの目的として性格づけられており、そのためUNAMSILの武力行使も強力な対処が期待されていたものの、その範囲も移動の自由を含めたUNAMSIL要員、施設、任務の防衛と、UNAMSILの展開下にある文民の保護に限定されたことである<sup>102</sup>。事務総長がUNAMSILをpeace-enforcementに変更するのではなくあくまでpeacekeepingの枠内で強化するよう勧告したのは、おそらくこの報告書の直前にPKO強化に関するいわゆるブラヒミ報告書が公表され、UNAMSILがこのpeacekeepingの実効性強化のモデルケースとされていたためであったことが考えられる<sup>103</sup>。また、UNAMSILをpeace-enforcementに変容させてしまうことでこれに参加しようとする派遣国の数が少なくなってしまい、マンデートは強化されても要員の増強が困難になるというディレンマが存在していたことも

101 このためUNAMSILが「中立的平和維持軍」からシエラレオネ政府の同盟軍に変質したという指摘もある(Bolton, *op.cit.*, p.135)。確かにRUFからの攻撃に対する和平プロセスの維持という観点からはシエラレオネ政府軍との共闘というかたちになるが、ここではなおロメ和平協定の実施という側面を保持している以上、この枠組み内でシエラレオネ国軍とUNAMSIL対RUFという敵味方の図式に書き換えられたかどうかはなお微妙である。

102 U.N.Doc.S/2000/832, paras.15-25, esp. paras.22-24.

その理由の1つであろう<sup>104</sup>。

しかし、こうしたpeacekeepingの枠組みでUNAMSIL要員を20500名まで増員させようとする事務総長提案に対し安保理は距離を置く立場をとった。この提案を審議して9月5日に採択された安保理決議1317は事務総長報告への言及も、またUNAMSILの強化に関する評価もなく、ただUNAMSILの任期を2週間延長したのみだったからである<sup>105</sup>。その後もUNAMSILを巡る環境は依然として極めて厳しいものに変わりなく<sup>106</sup>、こうした中、10月7日から14日までの現地評価を終えて提出された安保理メンバーによる報告書を考慮した上で国連事務総長は10

103 ブラヒミ報告書は8月21日に公表され、紛争当事者の同意など平和維持活動の指導原則の尊重を重視するとともに、平和維持軍の自衛能力の向上を強調し、強力な交戦規則の必要性と武力行使可能な活動の特定を指摘している。U.N.Doc.A/55/305-S/2000/809, paras.48-55; U.N.Doc.S/2000/832, para.56.

104 事務総長は、UNAMSILの強化には加盟国の意思と軍隊派遣国の支援の継続が必要であるとの見方をすでに前回の報告書で示していたが(U.N.Doc.S/2000/751, para.65)、今回の報告書では、軍隊派遣国関係者との会合の結果、多くの国家はpeace-enforcement活動への参加には消極的であることを明らかにしている。U.N.Doc.S/2000/832, paras.42-45.

105 U.N.Doc.S/RES/1317 (2000)。なお9月20日に採択された安保理決議1321でも事務総長報告には言及せず、UNAMSILの任期を12月31日まで延長するにとどまっている。U.N.Doc.S/RES/1321 (2000)。

106 英国が8月にAFRC系の武装集団ウェスト・サイド・ボーイズに捉えられていた自国部隊を救出する作戦を9月10日に遂行するなど現地は緊迫し(Keesing's, p.43736.)、またナイジェリア部隊との軋轢から9月20日にはインド部隊がUNAMSILから年内いっばいに撤退することを決定した(Bolton, *op.cit.*, pp.135-136)。なおインド部隊撤退の背景について、see, A.Bullion, "India in Sierra Leone: A Case of Muscular Peacekeeping?" *International Peacekeeping* (London), vol.8, no.4 (2001), p.88.

月31日付報告書を公表し、RUF に対して軍事的圧力と対話という「二重路線」アプローチの維持を主張するとともに、この実施には UNAMSIL による安全の提供が必要であるとして前回と同様に20500名までの増員を要するとしたのである<sup>107</sup>。そしてインド部隊の抜けた穴を埋めるだけでなく、さらに増員を果たすべく UNAMSIL への部隊提供を求めたこの要請は、ようやく11月3日の議長声明というかたちで安保理に取り上げられることになった。そこでは、シエラレオネにおける国際社会の軍事的プレゼンスが和平プロセスの不可分の一部であること、シエラレオネに対する包括的なアプローチにとって重要なのは UNAMSIL が継続的に提供する安全であり、そのためには UNAMSIL の強化が不可欠であって、UNAMSIL 強化には加盟国による部隊の提供が必要であることなどがあらためて確認されたのである<sup>108</sup>。

さらに11月10日にシエラレオネ政府と RUF が停戦に合意してアブジャ協定が成立

したことは、軍隊派遣国の部隊提供による UNAMSIL 要員の補給とその強化とともに、途絶えていた和平プロセス再開に向けて進展を促すことになった<sup>109</sup>。現地における停戦合意の欠如が加盟国による自国部隊の提供を思いとどまらせていた主要な理由であったことから、この停戦協定締結により時期を相前後して UNAMSIL 補充のための部隊派遣が可能となったためである<sup>110</sup>。こうした情勢の変化をうけて国連事務総長は12月15日に報告書を公表し、この停戦協定の監視のためには UNAMSIL が十分な装備と訓練を受けた部隊により増強されることが必要だとして、前2回の事務総長報告と同様に20500名までの増員を提案し、さらに3カ月の任期延長を安保理に求めた<sup>111</sup>。ところがこの事務総長提案を審議した安保理は12月22日に決議1334を採択して UNAMSIL の構造や能力、資源、マンダートの強化の必要性を繰り返したものの、UNAMSIL の増員には具体的に言及せ

107 U.N.Doc.S/2000/1055, paras.50-53. 10月16日付安保理使節団の報告書は、ロメ協定の基本原則の多くはなお有効であるとしつつ、実効的な停戦と主要地域からの RUF の撤退が重要であり、RUF との対話が直ちに行われるべきであると説いている。また UNAMSIL については、RUF から対話と武装解除を引き出すためにも軍事的対応は必要であり、従って人員数、実効性、能力の点で強化されなければならないとする。さらに同報告書は、「諸決議が認めた柔軟性の範囲内での確固たる積極的な平和維持 (firm, proactive peacekeeping) が我々のより広範な勧告の実施と結びつけば反徒に対して重大な影響をもたらさう」と指摘しており、ここでも UNAMSIL が peacekeeping の枠内で活動することが予定されていた。U.N.Doc.S/2000/992, para.54.

108 U.N.Doc.S/PRST/2000/31.

109 U.N.Doc.S/2000/1199, para.68. アブジャ協定では、停戦が UNAMSIL によって監視されること、UNAMSIL や人道的機関がシエラレオネ全土における移動の自由を有すること、RUF は自らが奪ったすべての武器等を直ちに返還すること、DDR 計画を直ちに再開することなどがシエラレオネ政府と RUF との間で合意され、ECOWAS 六カ国委員会と国連がこれを保証するかたちとなっている。U.N.Doc.S/2000/1091, Annex. なお同協定に基づき実際に UNAMSIL が RUF 支配地域に展開したのは、2001年3月14日からのことである。UNAMSIL Press Release (14 March 2001).

110 撤退予定のインド部隊に置き代わること、10月には一時的に英国軍が追加展開し、その後 UNAMSIL の一部としてインド・ヨルダン両部隊の代わりにガーナとザンビアの部隊が現地に展開した。U.N.Doc.S/2000/1199, paras.24-25.

111 *Ibid.*, paras.99-100.

ず、各国からの部隊派遣を求めて3カ月の任期延長を決定するにとどまった。ただ同時に安保理はUNAMSILの主要な目的が8月24日付事務総長報告書で提案された活動コンセプト、すなわち peacekeeping の枠内にあることを確認しており、その限りではUNAMSILは peacekeeping の枠内で強化されるべきという事務総長の判断に同意しているということができるであろう<sup>112</sup>。結局安保理は2001年3月30日に決議1346を採択して事務総長の要求に応え、UNAMSILに17500名の増派を認めたが、ここでもやはりUNAMSILの活動を peacekeeping に位置づけ、その中で国連とそのマンデートに対する武力行使の試みを抑止するため軍事的強化が必要だという事務総長の見解を支持したのである<sup>113</sup>。

### (3) UNAMSILの活動の法的性格とその意味

UNAMSILの活動の法的性格は、RUFによる攻撃を受けた後に軍事力の脆弱さの矯正を図る過程において、その具体的な強化策の前提として議論が繰り返されてきた。

UNAMSILの軍事的脆弱さは部隊の装備・

戦闘能力の不十分さ、部隊相互間のコミュニケーション不足などに起因するといわれており、2000年5月以降の事務総長提案や安保理の総意も一貫してそうした実践面でのUNAMSIL自体の強化に焦点が当てられていた<sup>114</sup>。すなわちUNAMSILは憲章第7章に基づく行動をその要員や文民の保護という限定的な目的で許可されている「強力な」平和維持活動で、そこに付与されているマンデートは十分であり、むしろ人員や装備の不十分さを是正し、国連に指揮・統轄を統一することこそがUNAMSIL強化につながるという認識が国際社会の側にあったといえよう<sup>115</sup>。

もっとも、そうした「強力な」peacekeepingという位置づけでは不十分であり、むしろ完全な第7章に基づく peace-enforcementとしての役割を明確に認めるべきであるとの主張もECOWAS諸国を中心に根強かったことはあらためて強調されなければならない。その背景には、「限定された第7章の活動」の前提であった紛争当事者の同意がすでに存在せず、UNAMSILを peacekeeping の枠組みで強化した安保理決議1289ではもはや現

112 U.N.Doc.S/RES/1334 (2000), op. paras. 2-4.

113 U.N.Doc.S/RES/1346 (2001), op. paras. 1-3. 事務総長報告では、UNAMSILの交戦規則は攻撃もしくは攻撃の脅威に対して強力に対応することを認めており、場合によっては先制的攻撃も可能だとされている。U.N.Doc.S/2001/228, para.60. なお安保理はその後2001年9月18日に決議1370を採択して、UNAMSILの任期をさらに6カ月延長することを決定した。ここでも具体的なマンデートの変更はなく、また憲章第7章への言及もなされていない。U.N.Doc.S/RES/1370 (2001), op. para.1.

114 インドは、UNAMSILを peace-enforcementに再編しても、それに見合うだけの人員と装備、それに兵坦が利用できなければ、軍事的にはRUFの反撃に遭い、政治的には国連の無力さをさらけ出すだけと指摘し、ヨルダンもこれに同調した。U.N.Doc.S/PV.4139, p.24 (India), p.28 (Jordan). UNAMSILに主力部隊を提供していた両国がその後相次いで撤退を決定したのは偶然ではない。

115 たとえばその後のシエラレオネ難民問題で国連難民高等弁務官が安保理に対してUNAMSIL強化を要請した際も、この問題をUNAMSILのマンデートの問題ではなく、資源と要員数の問題として捉えている。U.N.Doc.S/PV.4291 (8 March 2001), p.20. See also, *ibid.*, p.7 (U.K.), p.9 (France).

状に適合しないという懸念があったからである<sup>116</sup>。これに抗して、ロメ和平協定の枠組みがまだ維持されつつも当事者間で停戦は得られない状況で安保理が決議を採択しなかったのは、そうした状況でのマンデートの変更は peace-enforcement と直結することになりかねて加盟国からの部隊提供を害することになりかねず、またこの議論のさなかに提出されたブラヒミ報告書という実効的な平和維持活動の構築の観点からも明示に peace-enforcement には移行できないという政策的考慮が働いたのであろう<sup>117</sup>。11月10日のアブジャ停戦協定締結はその意味で、紛争当事者の同意を再確認し、「限定された第7章の行動」を peacekeeping の枠内で遂行し続けることを安保理が支持するための必要条件だったということができる。

さらに UNAMSIL の法的性格付けをめぐる安保理内の議論がこのように揺れ動いたのは、一方では UNAMSIL を通じたシエラレオネ内戦への介入を支持する国際社会の政治的意思が希薄であったことに一因があろうが、他方これまでの考察からすると、それまでシエラレオネで活動してきた ECOMOG に代わって UNAMSIL が展開したという事実に

内在する側面があることは否定できないように思われる。ECOMOG が peace-enforcement のような任務をも遂行し、その要員やマンデートが UNAMSIL に移行することで ECOMOG の活動の不明確な法的性格が UNAMSIL にも反映されたという経緯は、UNAMSIL の活動の性格もまた peacekeeping と peace-enforcement 双方の特徴を兼ね備える結果につながった。そしてこうした ECOMOG の性格の UNAMSIL への流入とその性格規定は、具体的には、UNAMSIL が有する軍事力の脆弱さを法的な側面で克服する装置として「限定された第7章の行動」が援用されるというかたちで明確となったのである<sup>118</sup>。

#### おわりに

シエラレオネにおける和平プロセスとそれに基づく UNAMSIL の現地展開は現在もなお継続しており、シエラレオネ和平が最終的に実現するかどうかについてその見通しは予断を許すものではない。それはシエラレオネ内戦における UNAMSIL の役割が成功裏に果たされうるかどうかとも関係しているが、

116 U.N.Doc.S/PV.4139, p.10 (Malaysia).

117 ブラヒミ報告書とその履行に関する国連事務総長報告書 (U.N.Doc.S/2000/1081) については、UNAMSIL 強化に関する審議と並行して2000年11月13日に安保理で討議され、これらの報告書を歓迎し勧告を考慮する決議 (U.N.Doc.S/RES/1327 (2000)) が採択されている。なおこの決議採択後の発言では UNAMSIL 強化を訴える加盟国もあった (U.N.Doc.S/PV.4220 (13 Nov. 2000), p.6 (Bangladesh), p.14 (Malaysia))。

118 このように限定的な武力行使が授權された UNAMSIL は、RUF により身柄を拘束された200名ほどのインド部隊と11名の国連オブザーバーを救出するため、英国軍の兵坦支援を得て7月15日に軍事活動を行い、さらに22日にはウェスト・サイド・ボーイズが設置した違法なチェックポイントを排除するため「サンダーボルト作戦」という軍事活動を行った。Keesing's, pp.43661-43662. これらの活動は、国連事務総長によれば、「マンデートと交戦規則に従って、国連要員の安全を確保し、その移動の自由を回復するための強力な軍事活動」ということになろう。U.N.Doc.S/2000/751, paras.26-27.

UNAMSIL 自体が紛争の展開に従ってその活動範囲を拡大していることから<sup>119</sup>、現時点における目的達成の評価にはなお多くの留保が必要であろう。しかしこれまでの考察から、UNAMSIL の法的性格、特に UNAMSIL に憲章第7章に基づく行動が認められた背景とその法的評価についてはいくつかの暫定的結論は導き出せるように思われる。

まず UNAMSIL の活動の法的性格についていえば、UNAMSIL に先行して展開していた ECOMOG のそれに大きく影響を受けていたということがある。シエラレオネ内戦への介入過程で ECOWAS が ECOMOG に付与した広範な権限は、その任務とナイジェリア部隊という主要要員を引き継ぐかたちで展開するに至った UNAMSIL の活動の法的性格に持ち込まれることにつながった。ECOMOG が行っていた平和執行的な機能が具体的に法的な側面から評価される機会はなく、その曖昧な性格内容はそのまま UNAMSIL においては peacekeeping の枠内で「限定された憲章第7章の行動」という型式で実現をみたのであり、こうした UNAMSIL の成立経緯とその任務内容から RUF にその公平性を疑わせ、ついには UNAMSIL そのものを攻撃対象にする原因の1つとなったのである。しかも先行展開機

関の性格が後継 PKO の活動に影響を及ぼすという点では、これまでもいくつかの事例を挙げることができ、シエラレオネの事例はその延長線上にあるものということができる。

さらに UNAMSIL の活動の具体的な側面をみると、平和維持と「限定された第7章の行動」とは矛盾するものではないという認識が安保理と国連事務総長には共通して存在していたということが挙げられる。すなわち、「完全な第7章の行動」を許可することは peacekeeping から peace-enforcement にその性格を変化させてしまうことになるが、文民を含めた保護対象範囲の拡大を踏まえた平和維持軍の自衛力を強化する目的で「限定された第7章の行動」を認めるのであれば、第7章が援用されていてもそれ自体は peacekeeping としての性格を変えるものではないという理解が安保理内で形成されていた。そして peacekeeping と「限定された第7章の活動」とを法原理的に矛盾なく結びつけるために、一方で憲章第7章が援用されていても「紛争当事者の同意」があらためて強調されるとともに、他方では自衛を強化する手段としての第7章の行動という概念装置が機能するように期待されたのである。「紛争当事者の同意」に関しては「同意」の範囲や内容が限定して理解されている様子が窺えるが、それは形式的には、UNAMSIL に対して任務を付与した主要安保理決議では当該任務遂行時における「憲章第7章に基づく行動」が援用されている一方で、単なる任期の延長などに関する決議では、前者の授權決議を確

119 2001年12月13日現在、UNAMSIL の規模は軍事オブザーバー等を含めて総勢17354名（うち平和維持軍は16681名）であり、その任務は DDR 支援や難民保護と帰還支援、国内人権状況の評価の他、2002年5月に行われる予定の議会および大統領選挙の支援をも視野に入れている。U.N.Doc.S/2001/857, para.18-68; U.N.Doc.S/2001/1195, Annex.

認しながらも第7章は援用されないというように、任務授權決議における憲章第7章の結合と現地展開・任期延長決議におけるその除外という決議の定式に現れているといえるであろう<sup>120</sup>。また peacekeeping における自衛と「限定された第7章の行動」、さらには「完全な第7章の行動」とされる peace-enforcement との関係については、その背景に第7章に基づく行動の内容が多様化する国連の実行が積み重なってきていることを認識した上で、これらをより現場の状況に即して特定化していく必要性が示唆されている。いずれにおいても、国連平和維持活動の基本原則である同意原則と自衛原則の内実が伝統的活動におけるものとは違ったかたちで理解されているのであり、憲章第7章との接合関係をめぐって、今日的状況に適合した平和維持活動における基本原則の理論化とその再構成を図ることが重要となっているのである<sup>121</sup>。

120 経済制裁に関わる決議を除けば (U.N.Doc.S/RES/1299 (2000), op.para.3; U.N.Doc.S/RES/1306 (2000), pre.para.5; U.N.Doc.S/RES/1385 (2001), pre.para.10)、これまで UNAMSIL に関して憲章第7章を援用してそれに基づく行動を許可した安保理決議は UNAMSIL の任務を定めている決議 1270 と決議 1289 だけであり (U.N.Doc.S/RES/1270 (1999), op.para.14; U.N.Doc.S/RES/1289 (2000), op.para.10)、任期延長や増員などを認めたそれ以外の決議ではすべて憲章第7章への言及が回避されている (U.N.Doc.S/RES/1313 (2000); U.N.Doc.S/RES/1317 (2000); U.N.Doc.S/RES/1321 (2000); U.N.Doc.S/RES/1334 (2001); U.N.Doc.S/RES/1346 (2001); U.N.Doc.S/RES/1370 (2001))。もっとも、任期延長決議等で憲章第7章が言及されていないという事実は、決議 1270 と決議 1289 で UNAMSIL に認められた第7章に基づく行動を否定したものは解されないであろう。

121 なお別稿において、憲章第7章に基づく行動と国連平和維持活動との関係を同意原則の観点

しかもこうした理論の再構築は現実と遊離して求められているわけではないことにも留意しなければならない。シエラレオネ紛争に限ってみても、UNAMSIL 要員のより確実な安全保護とロメ和平協定履行の一層の促進を進める立場から peace-enforcement へのマンドート変更を願う声はなお依然として根強く<sup>122</sup>、この主張に応えるためには授權決議への単なる憲章第7章への言及ではメルクマールとして不十分であることから、どこまでなら「強力な」peacekeeping により任務達成が期待でき、どこからだと peace-enforcement を要求せざるをえなくなるのか、あるいはどのような法的政治的条件の下で peace-enforcement が可能なのかということであらためて吟味することが必要とされるからである。さらに、限定的な第7章に基づく行動を認められた平和維持軍の展開というシエラレオネと同じような状況がコンゴ民主共和国でも進行していることから<sup>123</sup>、ここでも同様の問題が生じないとも限らない。その意味では PKO と憲章第7章の関係は国際社会で生じている新しい現象の中で常に再定義され続ける可能性を秘めているともいえるであろう。

確かに、UNAMSIL に憲章第6章の下で

から検討することを予定している。

122 たとえば国連事務総長が2001年4月30日に安保理に提出した西アフリカの和平状況に関する評価と勧告についての報告書でも、関係者の中にはその旨の主張があることを認めている。U.N.Doc.S/2001/434, para.31. See also, J.L.Hirsch, "War in Sierra Leone", *Survival*, vol.43 (2001), pp.158-159.

123 U.N.Doc.S/RES/1291 (2000). op. para.8

の権限しかないか、あるいは第7章に基づく行動がとれるかということの違いは一般の目から見てさほど明確ではないという指摘には首肯しうるところもある<sup>124</sup>。ましてや「限定された第7章の下でのマンデート」と「完全な第7章の下でのマンデート」との区別にはそれぞれの内実の不定型さから常に困難がつきまとうであろう。しかしこれら両者の区別とその選択が政治的意図に基づくレトリックだとしても、それらをPKOの昨今の展開状況の中で捉え直す作業もまた必要であるように思われる。そしてそうした作業を経てこそPKOの基本原則の現代的意義が明確になるとともに、それが位置づけられている国連の平和維持機能もまたその時代に見合った原則・指針を携えることが可能となるのである。

---

124 U.N.Doc.S / PV.4139, p.21 (Sierra Leone).

## “Peacekeeping” Activities in Sierra Leone (2): From ECOMOG to UNAMSIL

SAKAI Hironobu\*

### Abstract

For the peace process in the Sierra Leone conflict, the Lomé Peace Agreement was concluded between the Sierra Leone government and RUF on July 7, 1999. This has allowed for the discontinuation of hostilities, governance and election problems including the transformation of RUF to a political party, humanitarian and human rights issues etc. The Agreement also introduced “a neutral peace keeping force”, consisting of ECOMOG and UNOMSIL to implement its provisions. It should be underlined that the operative tasks of these organs in this framework are dependent on two conditions: the observance of the Agreement by RUF on the one hand, and the security of UNOMSIL personnel during the performance of its mandate on the other. Both of these, however, proved nearly impossible to guarantee on the ground, which aggregated a situation already weakened by the withdrawal of Nigerian troops. That is why the establishment of UNAMSIL, a new peacekeeping mission with a “robust” mandate under Chapter VII of the UN Charter, was called for in place of UNOMSIL and ECOMOG.

The substantial succession from ECOMOG to UNAMSIL through the implementation of the Lomé Peace Agreement implies two aspects; the composition of units and the content of the mandate. This is not only an example of the chain of multinational forces and the UN peacekeeping missions, but also illustrates some good or bad influence which preceding organs may pass on to succeeding ones. Thus, it is to be understood from the continuity of these forces that RUF had doubts about the impartiality of UNAMSIL and adopted a policy of challenging UNAMSIL, which it was claimed sided with ECOMOG against RUF. This position taken towards

---

\* Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

UNAMSIL by RUF led subsequently to the outbreak of hostage taking and killing of UNAMSIL personnel on May 2000.

The debates on this incident in the UN Security Council have contributed towards making much clearer the legal character of the operation of UNAMSIL, which combines peacekeeping and Chapter VII of the UN Charter. According to the prevailing view amongst the UN Security Council Members and the UN Secretary-General, peacekeeping has never been inconsistent with “a specified action under Chapter VII”, opposed to peace-enforcement, that is to say, “a perfect action under Chapter VII”. It is to be noted that this differentiation between peacekeeping and peace-enforcement is not to make reference only to the Chapter VII in the resolutions of the Security Council, but rather to place the emphasis on the consent of the parties concerned as well as on the limitation of the mandate of UNAMSIL under Chapter VII, the use of force only to ensure the freedom of movement of UNAMSIL and the safety of UN personnel and civilians. Such an example of UN “robust” peacekeeping is also illustrated by the UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC), which seems to require the reconstruction of the relationship between peacekeeping and the activities under Chapter VII of the UN Charter subtly, and at the same time to redefine the fundamental principles of UN peacekeeping.