



コンゴにおける国連平和維持活動（2・完）：国連 コンゴ民主共和国ミッション(MONUC)の実践とその法的 的意義

酒井, 啓亘

(Citation)

国際協力論集, 11(3):73-99

(Issue Date)

2004-03

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/00392456>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00392456>



コンゴにおける国連平和維持活動（2・完）

— 国連コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）の実践とその法的意義 —

酒井啓亘*

はじめに

I 第2次コンゴ紛争の発生と国連平和維持活動の展開

- 1 紛争勃発の背景と介入の位相
- 2 アフリカ諸国の和平努力とルサカ停戦協定の締結
- 3 国連の和平プロセスへの関与と平和維持活動の展開構想

II 国連コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）の評価

- 1 MONUCの設置とその特徴（以上第11巻2号）
- 2 和平プロセスの進展とMONUCの活動（以下本号）
 - (1) 安保理決議1355の採択による第2フェイズから第3フェイズへの移行
 - (2) 新たな和平合意の成立とMONUCの活動コンセプトの再定義
 - (3) イツリ情勢の悪化と暫定緊急多国籍軍（IEMF）の展開
- 3 「強化された」PKOとしてのMONUCの登場とその評価
 - (1) 安保理決議1493に基づくMONUCの性格の「二重性」
 - (2) 和平プロセスにおけるMONUCの位置づけとMONUC強化の意義

おわりに

II 国連コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）の評価（承前）

2 和平プロセスの進展とMONUCの活動

- (1) 安保理決議1355の採択による第2フェイズから第3フェイズへの移行

現実には1999年7月のルサカ停戦協定締結後も当事者による協定違反行為は相次ぎ、またその実効的実施を担保するはずのMONUCの展開も人員や費用面での適切な資源の供給がなく不十分なままであった。DRC内は絶えず停戦違反と当事者間の戦闘に晒され続けていたのであり、特に2000年5月にキサンガニで発生したウガンダ軍とルワンダ軍の戦闘では一度はキサンガニの非武装化という両国の合意やMONUCの仲介で停戦合意がなされたものの、その後も両国軍による戦闘は依然として継続し、国連もこれを批判する安保理議長声明を採択するといった状況であった¹。その他、DRCと周辺国との間では停戦協定違反の非難の応酬があり、これに対応しなければならぬ国連も、ちょうど時を同じくして生じていたシエラレオネ問題にエネルギーを割かれ、タイミングよく対策を立てられる状況にはなかったのである²。それでも安保理は、2000年6月16日に決議1304を採択し、国連憲章第7章に基づく行動として、DRC領内からのウガンダ軍とルワンダ軍の撤退や、すべての外国軍の存在と活動の終了、外国軍が撤退している間の攻撃を控えること、さらには武装グループへのあらゆる形態の支援や協力の中止を当事者に要求して（demands）、当事者に対しそのように行動する義務を課す

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

ことにより一定の責任を果たそうとしたということはいえるであろう³。

またこの間、ルサカ和平プロセス自体にまったく進展がなかったというわけではない。2000年4月8日のカンパラ停戦合意による兵力引離し計画（カンパラプラン）の成立はルサカ停戦協定を補完する意味でも重要な成果であり⁴、また同年10月16日と11月27日にそれぞれマプトで開催された関係国首脳会議ではこのカンパラプランが確認され、さらに具体化するかたちで12月6日にはハラレで兵力引離しと再展開についての計画（ハラレサブプラン）が当事者の軍司令官により作成され合意をみている⁵。もっとも、これら兵力引離し計画に対しては、DRCのほか、武装グループの中に批判的なものもあり、現実の実施が危ぶまれていた観は否めなかった。

このようにMONUCの拡大展開の可能性については、当事者の停戦違反とそれによる要員の安全確保問題からこれに消極的な立場と、現地情勢の悪化ゆえに停戦確保を目的とした強化されたPKOを派遣すべきだという積極的な立場の対立が依然として継続していたことから、2000年末までにおいてはわずかにMONUCの任期延長と軍事オブザーバーの追加派遣で合意ができたに過ぎない⁶。とりわけ、兵力の裏付けのないMONUCに対してはDRCが不信感を示して移動の自由を認めず、このことがMONUCの展開強化を躊躇させる原因の1つともなっていた⁷。

こうした膠着した構図が動き始めたのは、皮肉なことに、年が明けて2001年1月16日に

DRCのロラン・デジレ・カビラ大統領が暗殺されてからのことである⁸。周辺国との対立を深め、また国連に対しても不信感をあらわにしていたカビラが表舞台から去ったこと、その後継者となった息子のジョセフ・カビラは父よりも柔軟な政策を採り、国連への協力姿勢も示したことなどもあって、再び関係国間で和平プロセスが進展する機運が出てきたことは間違いない。無論それによってすぐにPKOの追加・強化の条件が整ったというわけではないが⁹、事態の変化を重視してMONUCの第2フェイズ完全展開に理解を示す見解が安保理内にも現れ始めたのはその証左とみなしてもよいであろう¹⁰。2月12日付で提出された国連事務総長の第6報告書では、PKOの現地展開が進まないという関係国の不満と、要員の安全確保が不十分であり当事者がその責任を負っていないという潜在的な部隊提供国の認識の双方を考慮し、MONUCの新しいコンセプト案を作成していたPKO局の支援を得て、軍事オブザーバーを550名まで増員するとともに、軍事要員は1900名にとどめ、これらは専ら国連施設の警護に任務を限定して人道的活動のエスコートは行わないという提案が行われたが¹¹、この提案に対してはMONUCの軍事要員削減に懸念を示す国からの反対もあり¹²、2月22日に採択された安保理決議1341では、安保理決議1291での授權と同決議中のMONUCのマンデートを再確認して、外国軍の撤退監視などのためにMONUCの活動コンセプトを再検討する用意があるとの表現に落ち着いた¹³。兵力引離

し計画によれば同じ2月22日が外国軍の撤退開始日（D-Day）でもあったため、MONUCは兵力引離しの検証、とりわけウガンダ軍とルワンダ軍の撤退監視に携わることになったが¹⁴、コンゴ情勢が比較的安定してきたという新しい局面を迎えてこのころからMONUCの第3フェイズへの移行が真剣に議論されるようになってきたのである¹⁵。

こうした状況の変化を受けて2001年6月8日付で提出された第8報告書で国連事務総長は、現在のフェイズを完了し、かつ次の第3フェイズにおける複雑で多様な任務への対応を準備すべく、MONUCの新しい活動コンセプトを定式化するに至った¹⁶。そしてこれを支持したのが6月15日に採択された安保理決議1355である¹⁷。この報告書と決議をあわせると、この新しい活動コンセプトの下でMONUCは以下のような任務を遂行するものであった。MONUCは、引き続き外国軍のDRCからの撤退監視と兵力引離し線の監視を行い、さらにキサングニの非軍事化の重要性から同地域へのプレゼンスを強化することになる。また軍事要員が展開されているところに文民スタッフも展開拡大を図り、文民警察、広報、児童の保護、人権保護などの部門を強化して軍事部門と文民部門の統合を進めるとともに、DDRRの実施について調整を行い、兵站部門の強化をあわせて図ることで第3フェイズへと移行することになった¹⁸。これを考慮して、2002年6月15日までMONUCの任期延長が認められるとともに、決議1291で認められていた5537名までの軍事要員の展開可能性

があらためて確認されたのである¹⁹。

その後、DRC東部における武装グループの活動で人道状況が悪化してはいたものの²⁰、8月20日にガボローンでコンゴ人民間対話のための準備会合が、そして10月15日からはアジスアベバでコンゴ人民間対話会合が開催されるなど、軍事的側面だけでなく、DRC国内の政治的側面でも一定の進展が確認されるようになり²¹、第3フェイズの具体的内容も現実味を帯びてくることになった。10月16日付で提出された第9報告書の中で国連事務総長は兵力引離しなどの第2フェイズがほぼ完了しつつあることを告げるとともに、第3フェイズにおけるMONUC軍事部門の任務を、(a) 将来の展開の準備、(b) 国連要員と資産の安全確保、(c) 停戦違反の主張の調査、(d) 特に武装グループの位置、人員数、動向、活動および士気に関する情報の収集と分析、(e) 地方当局、武装グループ指導部とのコンタクトの確立と維持、(f) 軍の武装解除と復員の奨励と促進、(g) 信頼醸成活動の実施の7点にわたってあげ、DRC東部の重要都市キンドゥウへの展開に際しては人員的に十分に「強化された（robust）」PKOである必要を強調しつつ、安保理に第3フェイズへの移行を許可するように勧告している²²。これを受けて安保理は10月24日に採択した議長声明でMONUC第3フェイズの開始を支持した後²³、さらに11月9日には決議1376を採択して、第3フェイズの実施には次のような当事者による措置が必要だとして移行条件を明記した。それによると、(i) 外国軍の撤退

に関する情報のMONUCへの伝達、(ii) DDRRRに関する情報のMONUCへの伝達、(iii) 信頼醸成とDDRRRに関する共同メカニズムなどについてのDRCとルワンダとの直接対話、(iv) 関係国、特にルワンダによる自発的DDRRRを誘引する条件の確立、(v) キサンガニの非軍事化、(vi) キンシャサ・キサンガニ間とDRC全土における人とモノの移動の自由の回復、(vii) 当事者によるMONUC軍事、兵站活動、人権、人道、児童保護活動との協力といった措置である²⁴。こうした条件は要員の安全という観点から依然としてPKOの現地展開に慎重な立場に配慮して付されたものであり、現地情勢を考えるとすぐに充足されるものではなく、従っていきなり第3フェイズが開始するという事にならなかったのは当然であろう。しかしMONUCの任務拡大への方向性はこの1年で確固たるものとなったことは明らかであった。

このように決議1355を中心とした新しい活動コンセプトに基づく第3フェイズへの移行は、現地情勢の推移と関係当事者の意思によりながらも、2001年を通じて徐々に進んでいったことが伺われる。ただ、この時期に採択された安保理決議においてはMONUCのマンデートに対して憲章第7章が援用されることはなく、またその活動の性格も依然としてpeace-keepingの枠内にとどまるとみられていた。関係当事者が盛んに憲章第7章に基づく行動としてMONUCにpeace enforcementを認めるべきだとの主張を行ったのは、そうした見方を裏付けるものでもあったのである²⁵。

(2) 新たな和平合意の成立とMONUCの活動 コンセプトの再定義

第3フェイズ実施の困難さは、しかし、翌2002年にはより明らかなものとなってきた。特にRCD-GomaがMONUCの現地展開を妨害し²⁶、それを支援しているとされるルワンダがDRC内に依然として駐留し軍事活動に関与していたことが²⁷、MONUCによるDDRRR実施の大きな障害となったのである。このため、安保理は2002年2月25日に議長声明を採択して、DRC領内からの外国軍撤退、DDRRRプロセスの重要性をあらためて強調したほか、キサンガニにおけるMONUCのプレゼンス強化に留意するとともに、DRC領内のルワンダ人武装グループの人員数を調べるようMONUCに要請して、この評価に基づきMONUCに任務遂行に際してのさらなる支援を提供するかどうかを検討するとした²⁸。しかしその後もRCD-Gomaはモリロとプエトの奪取を図るなど戦闘は拡大したことから、安保理はさらに3月19日の決議1399でRCD-Gomaに対して上記2つの街からの撤退を要求しつつ、ルワンダに対しこの要求を履行するようRCD-Gomaに影響力を行使するよう求めることでルワンダとRCD-Gomaの関係を認めて暗にルワンダの行動を非難している²⁹。さらに5月にはいと、今度は同じくRCD-Gomaによるラジオ局占拠、暴動、一般市民の殺害などにより再びキサンガニで危機が発生し³⁰、人権侵害や国際人道法違反の事態、RCD-GomaによるMONUC要員の追放などを重視した安保理は5月24日と6月5日

に相次いでこれを非難する議長声明を採択する事態に至ったのである³¹。

他方、MONUCはこの時点で、総勢およそ3800名（うち軍事オブザーバー450名）規模で要員展開に関する第3フェイズの初期段階を行いつつ、新たに確定した各軍の位置の監視と検証に携わっており、6月2日付事務総長報告によれば、特にDRC東部における第3フェイズの実施（DDRRRの促進）には任務遂行能力が欠如しているという認識から、キサンガニとキンドゥでの任務遂行にはさらに400名の部隊要員の増強が必要とされていた³²。しかしこうした事務総長からの勧告に対して安保理は、6月14日に採択した決議1417において、MONUCの任期は勧告通り2003年6月30日までの1年間の延長を認めながらも、これまでMONUCに認められていた5537名の上限数まで要員を提供するよう加盟国に求めるにとどまった。またMONUCのマンデートについても、決議1291や1341で憲章第7章が採用されていることを想起した上で、国連・JMC要員や施設などの保護、MONUC要員の安全と移動の自由の確保、物理的暴力の急迫した脅威の下にある文民の保護といった目的について必要な行動をとるということを再確認しているに過ぎない³³。従って安保理は、増員可能な人員をまず加盟国の意思により充足させて、外国軍の撤退などDDRRR実施の環境が整うことが先決だという判断を引き続き行ったということがいえよう。

こうした中、新たに2つの和平協定が締結されたことでルサカ和平プロセスに再び転機

が訪れた。まず第1に、7月30日にDRCとルワンダがプレトリアで和平協定を締結し、およそ35000名といわれるルワンダ軍のDRC領内からの撤退と、DRC領内の旧ルワンダ国軍（ex-FAR/Interahamwe）のDRCによる武装解除が両国により合意されたのである³⁴。ルサカ協定では外国軍の撤退については合意があったものの、ルワンダはDRC国内の旧ルワンダ国軍、とりわけ1994年のジェノサイドに関与したInterahamweなどの武装グループの排除を求めてDRCに介入していたのであり、このプレトリア協定は、外国軍の撤退というDRCの希望とともに、そうしたルワンダ側の要求にも応えたもので、その意味でルサカ停戦協定の枠組みの中に位置づけられるものであった³⁵。この協定は、アフリカ連合の議長国である南アフリカと和平プロセスの促進者である国連とが第三者として同協定の履行に関して様々な検証を行う旨を規定しており（第三者検証メカニズム TPVM）、MONUCが従来のマンデートに加えてこのメカニズムを支援するものとされた³⁶。安保理は8月15日付議長声明でプレトリア協定締結を歓迎し³⁷、実際にもこの協定のタイムスケジュールに従って9月17日からルワンダ軍が撤退を開始して、10月5日にDRC内のすべてのルワンダ軍の撤退が完了したという³⁸。

もう1つは、9月6日にDRCとウガンダの間で成立したいわゆるルアンダ協定である。この協定はDRCからのウガンダ軍の撤退、および両国間の協力と関係の正常化を記したもので、とりわけウガンダ国境に近いイツリ

地域については、両国政府代表と同地域の現地指導者により構成される合同和平委員会（イツリ和平化委員会 IPC）を組織して、同地域、特にその中心都市ブニアからのウガンダ軍の撤退を促進しようとした³⁹。しかしイツリ地域の情勢はきわめて深刻で、住民に対する暴力の発生や、ウガンダが支援しているUPCによる合同和平委員会の努力の妨害などでルアンダ協定の実施はなかなか進まず、安保理や事務総長もこれを憂慮する声明を再三発している⁴⁰。

さて本稿にとって重要な点は、これら2つの協定、とりわけプレトリア協定の成立によって、MONUCの活動コンセプトも同協定の実施に適合するようなかたちに変更する必要性が生じたことである。2つの協定締結後の9月10日に提出された国連事務総長特別報告書はすでに、プレトリア協定の実施支持にあわせてMONUCの任務を変更する必要性を指摘していた。この報告書では、第3フェイズ展開完了に向け、MONUC内における文民部門拡大と軍事部門との調整のためのDDRRR合同調整委員会の設置に加えて、TPVM実施支援のため重要地点におけるMONUCの監視プレゼンスの確立、DRC東部での外国軍の武装解除活動の拡大とその支援を目的とした軍事部門の強化などが提案として掲げられている。特に軍事部門の強化は前方展開部隊の創設により具体化されるもので、この部隊を構成する2つの強化されたタスクフォースがそれぞれキンドゥとキサンガニをベースに武装解除地域に対する「地点ごとの安全確保

（point security）」を提供することとされた。またMONUCの現地緊急展開を可能とするような武装ヘリなどの配備も予定されたこともあり、先の監視プレゼンスの強化も含めて、現行で展開している軍事オブザーバー640名、軍隊3600名から軍事オブザーバー120名の追加と軍隊4340名までの増員を求め、総計8700名までの軍事要員展開を勧告したのである⁴¹。外国軍の撤退監視からDDRRR実施支援をマンドートの中心にすえてMONUCの強化を図るこのような提案は安保理でもこれを支持する主張があり⁴²、これを受けて安保理もMONUCの新しい活動コンセプトを承認することになった。それが2002年12月4日に採択された決議1445である。

この決議1445は「平和に対する脅威」を認定したのみで憲章第7章に基づく行動を許可してはいない。ただ、9月10日付国連事務総長特別報告書の勧告に従い、MONUCの新コンセプトを支持して、8700名まで軍事要員を増員することを許可し、あわせて2つのタスクフォースの設置を認めたことは注目に値する⁴³。もっとも、この決議では外国軍の撤退にあわせたDDRRRの進展を強調していることからわかるとおり、第3フェイズでの中心的任務たるDDRRRの実施支援とその体制確保に焦点をあわせ、兵力の増強を行ったことはこれまでMONUCの強化を求めてきた関係国に一定程度配慮する結果となった。もちろん第3フェイズに入ったとはいえ、MONUCは依然として監視プレゼンスの重要な役割を引き受けており、特にイツリ地域に

におけるMONUCプレゼンス強化の要請は、その後の同地域での事態の悪化もあって重要な焦点となっていく⁴⁴。これもルサカ停戦協定の重要な柱の1つであったコンゴ人民間対話の問題についても、12月17日のプレトリア包括協定締結のように、重要な進展が2002年末から2003年春にかけてみられたが⁴⁵、他方その同じ時期において、ブニアを含むイツリ地域情勢の悪化はMONUCの第3フェイズ実施への脅威となって立ち現れたのである。

(3) イツリ情勢の悪化と暫定緊急多国籍軍 (IEMF) の展開

2002年末から2003年初めにかけて、DRC内ではその北東部に位置するベニ地域や、ルワンダと国境を接する北部および南部キブなどで現地武装グループによる戦闘と一般市民への被害が報告されていたが⁴⁶、とりわけ被害が深刻だったのがイツリ情勢であった。前述のルアンダ協定に基づきウガンダ軍がイツリ地域から撤退したことで同地域の治安が悪化し、それでも2002年11月15日のRCD-MLとUPC間のカンパラ了解で一時事態が好転するかに見えたが⁴⁷、その後ウガンダとUPCとの関係が悪化したことでその実施も困難となった。12月17日のプレトリア包括協定締結後も武装グループ間の戦闘は続き、状況は一向に安定化の方向に向かわなかったのである⁴⁸。しかも2003年1月中旬から3月初めの間には、500名にも及ぶUPCによる住民の殺戮が後に判明して、イツリ地域の人道上の問題はさらに悪化の一途をたどり、これを看過

し得ないとして3月6日にはウガンダ軍が再びブニアを占拠する事態に至った⁴⁹。

これに対して安保理も2月13日にDRC問題を討議し⁵⁰、3月20日には決議1468を採択して、特にイツリ地域におけるMLCおよびRCD/Nによる性的暴行やUPCによる暴力行為を取り上げて国際人道法と人権侵害を非難し、国際人道法違反や人権侵害の実態調査のためMONUC人権分野の増員と、イツリ地域へのMONUCプレゼンスの増大を国連事務総長に要請した⁵¹。その後、4月8日付の安保理議長プレスステートメントで、イツリでの殺戮の非難と実行行為者を裁判にかけること、ウガンダ軍の撤退要求などを掲げたが⁵²、安保理で再びこの問題が取り上げられるのはMONUCへの攻撃を契機とした5月に入ってからのものであった。MONUCはIPCによるイツリでの和平プロセスの促進を目的に4月23日に部隊をブニアに展開させ始め⁵³、これに伴い同25日にはおよそ2000名のUPDFがイツリからの撤退を開始したのだが、この間隙について5月9日にブニアにあるMONUC本部が襲撃を受けたのである⁵⁴。

ブニアにはウルグアイ部隊を中心に700名ほどのMONUC軍事要員が展開していたが、悪化するイツリの事態に対してMONUCの現有勢力だけでは対処できないことは明らかであった。そのため、ウガンダはUPDFの撤退によってイツリ地域に安全保障上の空白が生じることを恐れ、MONUCへの攻撃が発生する以前より、MONUCの役割を憲章第6章のpeacekeepingから第7章のpeace enforce-

mentへ移行するよう強く主張しており、5月5日のパリでのフランス・ウガンダ外相会議で、フランスに対し、第7章に基づく適当なマンデートを携えたより強化されたMONUC、もしくはアフリカ連合軍の緊急展開への支持を求めている⁵⁵。他方、これとの関連で指摘しておかなければならないのはイツリ情勢に対するルワンダの態度であろう。ルワンダはかねてよりDRC内のルワンダ軍に関するMONUCの調査報告や⁵⁶、DRCとウガンダ主導のイツリ地域和平プロセスに異議を唱えており、特に後者の主張の中でイツリ地域への部隊展開については強化されたMONUCの展開は明言せず、むしろ「中立軍 (a neutral force)」の展開を主張していたからである⁵⁷。IPCによるイツリ地域の和平プロセスを支援するMONUCをルワンダが「中立的な」存在とみなしていたかどうか、ここから判断する限りかなり微妙といわざるを得ない。

結局、国連事務総長はこのイツリ情勢に対処するため、MONUCの強化ではなく、多国籍軍の導入を決意した。5月15日付安保理議長宛書簡を通じて安保理に対し、「加盟国主導の下、高度に訓練され、かつ十分な装備を有する多国籍軍をブニアに早急に派遣し」、空港およびその他ブニアの重要施設に安全を提供するとともに、一般住民を保護するという提案を緊急に検討するよう要請したのである。この事務総長提案によれば、この多国籍軍の展開は「かなり強化された (a considerably reinforced)」国連プレゼンスが展開するまでの一定期間に限られ、憲章第7章に基づい

て安保理により許可されることになる⁵⁸。すなわち国連事務総長は、人員・装備その他の理由で、「強化された」PKO、具体的には強化されたマンデートを付与されたMONUCが即時にイツリ地域に派遣できないことを認めた上で、そうした展開が可能となるまでの間、いわば時間的猶予を得るために多国籍軍の導入を提案したのであり、この構想の背後には強化されたMONUCが多国籍軍を引き継ぐことが前提とされていたとみるべきであろう⁵⁹。これを受けて安保理は、5月16日に採択した議長声明であらためてブニアにおける殺戮・暴動・人権侵害とMONUCに対する攻撃を非難し、さらに緊急国際軍の派遣の可能性を含む事務総長による人道的な対策の努力を歓迎した後⁶⁰、5月30日に決議1484を採択して多国籍軍のブニア派遣を決定したのである⁶¹。

この決議1484でブニアへの派遣が決定された「暫定緊急多国籍軍 (Interim Emergency Multinational Force: IEMF)」の特徴を挙げると以下の4点に集約される。第1にIEMFの任務は、ブニアにおける治安の安定化と人道状況の改善、空港およびブニア内の難民キャンプの国内避難民の保護、必要とされる場合にはブニア内の一般住民、国連要員ならびに人道機関の安全への貢献とされ、このマンデート遂行のために必要なあらゆる措置が憲章第7章に基づく行動として許可されているという点である (決議本文第1項および第4項)。補給線の確保から空港の保護が要請されているほか、MONUCと異なり、国内避難民や一

般市民の保護を憲章第7章に基づく措置として認められているのは、人権保護ならびに人道上の要請から治安維持と一般市民の保護がIEMF派遣の主目的とされたためと考えられる⁶²。第2としては、このようにIEMFは憲章第7章に基づく多国籍軍ではあるものの、決議前文第7項ではその旨が確認されているように、その現地展開には関係当事者がこぞって賛意を表明していたということがある。これは「関係当事者の同意に伴う多国籍軍」としての性格を表しており、90年代後半以降に特にみられる治安維持もしくは人道救済関係の多国籍軍型軍事活動と共通した特徴を示すものである⁶³。第3に、IEMFの現地展開は2003年9月1日までに期間を限定されており、その後は「ブニアのMONUCを強化し」、「強化された国連プレゼンス」が引き継ぐことが予定されているという点が挙げられよう（本文第1項および第2項）。これは先の事務総長提案を踏襲しているが、ここでは従来から議論されてきた多国籍軍とPKOの関係が問題となりうるので、この点に関しては後で若干言及することにしたい。最後に第4点目として、国連による多国籍軍の活動の統制として重要とされる安保理への活動報告書の提出があるが⁶⁴、このIEMFの場合もその主導国に安保理への定期報告が要請されている（本文第9項）。ただし30日毎もしくは60日毎というように時間を区切ってはおらず、これは9月1日までのほぼ3ヶ月という比較的短期間の活動ということを配慮したためであろう。

IEMFを主導したのはフランスで、1400名

の部隊を引き連れて授權決議採択後直ちに現地展開に入った。IEMFが展開した後のブニアは以前と比べて治安も回復し平穏さを取り戻したといわれている⁶⁵。これはやはりIEMFが有する軍事力が影響したものと推察されるが、イツリ地域の和平と安定化にはそうした軍事的アプローチだけでなく、IPCやコンゴ人民間対話を中心に政治的合意を求めるアプローチもまた必要であるとの主張があることには留意しなければならないであろう⁶⁶。その意味では、IEMFとMONUCはブニアにおいて同時に展開していれば「重層的展開」の状況にあり、IEMFの緊急展開や迅速な対応には両者の高度な協力があつたといわれているが⁶⁷、第3フェイズにおけるMONUCによる政治的和平プロセスへの支援もまた依然として重要であることには変わりない。問題はIEMF撤退後の強力な国連プレゼンスとして「強化されたMONUC」が予定されていたという点である。元来MONUCは第3フェイズでDDRRR実施支援のために憲章第7章に基づく措置を行う権限が関係当事者間で想定されていたとはいえ、治安維持や一般住民の保護も含む広範囲なマンデートを与えられ、かつその遂行のために強化された武器使用基準などを携えることは、その費用や人員という資源の面からみてもそれほど容易なことではなかったからである。国連事務総長は、イツリ問題を扱うには旅団レベルの部隊の展開が最低限必要であり、当初は時間的な理由からいわゆる多国籍軍の緊急展開を求めながらも、多国籍軍撤退後にMONUCが実効的な活

動を行えるよう総勢10800名にも上るMONUC軍事要員の必要性を訴えた⁶⁸。これに対して安保理はこうした事務総長の勧告をテイクノートしつつ、MONUCの任期を2003年7月30日まで延長する決議1489を採択し⁶⁹、さらにその任期が切れる直前の2003年7月28日には、2004年7月30日までの1年間の任期延長をMONUCに認め、事務総長の勧告通りMONUCの強化を許可する決議1493を採択した⁷⁰。最後に節をあらためて、この決議1493の内容とともに、その採択によって新たな段階に入ったMONUCの性格を検討することにし、これまでの活動の展開に照らした評価を行うことにしたい。

3 「強化された」PKOとしてのMONUCの登場とその評価

(1) 安保理決議1493に基づくMONUCの性格の「二重性」

安保理がMONUC強化を目的として採択した決議1493は本文が32項目にもわたる長大なものだが、その内容もまたコンゴ紛争の解決に向けて各方面に触れる包括的なものとなっている。すなわち、安保理は、6月30日に公表された国民統一暫定政権の形成に対して満足の意をまず表明した後、この暫定政権に人権保護と法の支配に基づく国家建設を要請し(本文第1項および第11項)、MONUCが他の国連機関と協調して、軍の改革や法の支配に基づく国家の再建、選挙の準備や実施への支援を提供するよう奨励するとともに、MONUCが首都キンシャサに治安面で貢献すること

(同第5項および第6項)のほか、人道的状況の悪化に懸念を表明して、人権侵害や国際人道法違反の行為を非難してDRC政府を含むすべての当事者にそれらを防止する措置をとるよう要請したり(同第8項および第12項)、児童を兵士として利用することを非難し(同第13項)、さらにDRC東部での停戦協定違反、とりわけRCD-Gomaによる攻撃を非難しているのである(同第14項)。

ところでこの決議では、前文でDRCの事態が引き続き地域における国際の平和と安全に対する脅威を構成するものとされた後、「国連憲章第7章に基づいて行動し、」と明示されており(前文第11項および第12項)、決議本文全体が国連憲章第7章に基づく措置の一環であることが確認されている。安保理決議における憲章第7章の援用は、名宛人を拘束する措置を講じたり、軍事もしくは非軍事的措置を発動する際にみられるが、本件においても、当事者に停戦協定に従った敵対行為の中止や、また国連要員への妨害の中止やMONUC軍事オブザーバーへの完全なアクセスの提供を要求(demands)したり(本文第14項、第15項および第19項)、すべての国家がDRC内のあらゆる武装グループに対して必要な武器禁輸措置をとることを決定する(decides)としており(同第20項)⁷¹、これらが憲章第7章を根拠として導入されたこと、そしてそれにより関係当事者を拘束することが意図されたものと考えられるであろう。

MONUCのマンデート強化の意義を確定する本稿の目的から言えば、この決議で最も注

目されるのは、MONUCに増員を認めて任務の実施に必要な手段を付与したことである。より具体的にいうと、安保理は、MONUCに10800人への軍事要員の増員を許可し（本文第2項）、次の2つの点で措置をとることを許可（authorizes）した。まず安保理は、MONUCに対して4つの任務（国連要員や施設の保護、特に監視・検証・DDRRR任務に従事する要員の安全と移動の自由の確保、物理的暴力の急迫した脅威の下にある民間人及び人道支援の作業員の保護、人道的支援の供与における治安の改善への貢献）をあらためて確認するとともに、これら目的のために、「その武装した部隊の展開地域において」「その能力の範囲内（within its capabilities）にあると思われる場合に」「必要な措置をとる（take the necessary measures）ことを許可する」としている（本文第25項）。また第2には、イツリ地域において、そして「その能力の範囲内にあると思われる場合には」北部キブおよび南部キブにおいてそれぞれ、そのマンデートを実施するために「必要なあらゆる手段を用いる（use all necessary means）ことを許可する」とした（同第26項）。両者の間には、文言の上ではtakeかuseか、allがあるかないか、measuresかmeansかといった違いがあるものの、過去の事例に照らしてみても、武力行使が許可されているという点では共通しているといえよう⁷⁹。ただし注意を要するのは、前者においてはMONUCの武装した部隊が展開している地域において一定の目的の遂行に限って武力行使が認められ

ているのに対して、後者ではイツリ地域（および必要であれば南北キブ）においてMONUCに付与された一般的なマンデート遂行のために武力行使が認められているといったように、地域的な限定の有無と、任務もしくはマンデートの特定性の有無に違いがみられるということである。こうした2つの規定が定められた背景には、前者で規定された任務がこれまでのMONUCの活動の延長線上にあることからわかるように、決議本文第25項は従来のMONUCのマンデートを強化する方向性を含意しており、他方、後者はイツリ地域にすでに展開しているIEMFからのマンデート移行を前提とした「受け皿」として機能することを期待されているのであって、それぞれの出自が異なることから生じたという推測が成り立つように思われる。それは、MONUCのマンデート強化についてはとりわけイツリ地域へのMONUC展開に関して議論されており、IEMFからの円滑な移行のためにはマンデートや武器使用基準などを共通なものとする必要性が強調されていたことから窺い知れることであった⁷⁸。そうすると、イツリ地域におけるMONUC強化を支持する動きの中で、それといわば連動するかたちでDRC全域に展開されうるMONUC全体の強化も図られ、それが正式に「許可」されたとも考えられよう。つまり、この決議1493によって新たなマンデートを与えられたMONUCは、こと武力行使を巡る観点からすると、主としてルサカ和平プロセスの実施に関わる側面、すなわち、さかのぼれば紛争当事者が停戦協定でMONUC

に期待していたマンダートの強化に関係する側面と、イツリ地域のIEMFの任務を引き継ぐ側面の双方を包含するかたちでの性格付けを与えられているということがいえるのである。そしてこうしたMONUCの性格の「二重性」は、後述するように、peacekeepingとpeace enforcementの区別をさらに曖昧にさせるような原因となっていることに留意しなければならないであろう。

MONUC強化とそのIEMFからのマンダートの引継ぎについては、すでにみてきたとおり、国連事務総長が提案し安保理もこれを認めたわけだが、決議1493の採択を受けて事務総長は8月14日付書簡を安保理議長に送付し、ブニアへの旅団規模のMONUC派遣の準備と、2003年9月1日におけるIEMFからの任務の引き継ぎを明らかにした⁷⁴。そして安保理もまた、8月26日に採択した決議1501でこの事務総長の勧告を受け入れるとともに、IEMF参加国に対し、遅くとも9月15日までは終了するその撤退過程においてMONUC部隊の展開への支援提供を許可することで、移行期間におけるMONUCの安全確保をIEMFに求めたのである⁷⁵。こうして9月1日に、MONUCイツリ旅団およそ2500名がIEMFから治安責任を円滑に譲り受け、その後IEMFに代わって憲章第7章に基づくマンダートの下、「強化された」PKOとして同地域における治安維持などの任務にあたっている⁷⁶。

また他方、DRC全域に関わる和平プロセスに関しては⁷⁷、すでに述べたように6月30日までに新たな閣僚が選出されてプレトリア

協定に基づく新政権の樹立準備が進められていたが、さらに7月17日に4名の副大統領の宣誓式が執り行われて正式に国民統一暫定政府が発足しており⁷⁸、MONUCはこれを支援しDDRRRの実効的実施のため、ここでも「強化された」PKOとしてその任務を遂行しているのである⁷⁹。

(2) 和平プロセスにおけるMONUCの位置づけとMONUC強化の意義

以上みてきたように、MONUCの活動は、ルサカ和平プロセスの進捗状況に影響を受け、関係当事者の意思と行動に半ば翻弄されながら今日まで続いている。それは、ルサカ停戦協定という和平プロセスの支柱をなす文書によって事実上設置が決定されたMONUC自体が有する運命故ともいえるが、より詳しくみると、外国軍の撤退からDDRRRへの移行、コンゴ人民間の国内対話の達成といった和平プロセスのタイムテーブルとMONUCの任務内容の追加・変更が連動していたためであるということも明らかとなってきた。従来の伝統的なPKOが政治的解決プロセスと切り離されて当事者間の軍事的緩衝材として受動的な位置づけを与えられてきたのとは対照的に、MONUCの場合はより和平プロセスに積極的にコミットすることが予定されたことからこうした現象が生じてきたであろうことは想像に難くない。だが、最終的にMONUCの法的地位に決定的な影響を与えることになったのは、イツリ地域へのIEMFの展開とその任務の継承であった。その意味で、MONUC

にとり多国籍軍の導入はその性質決定に関して「呼び水」になったのであり、外在的にMONUCの強化に影響を及ぼしたということもいえるのである。

MONUCは依然として現地に展開中であり、その結論には今後の展開による変更の可能性を留保すべきであろうが、現時点において、MONUCの設立文書だけでなく、その実際の活動内容も含めたこれまでの考察からMONUCの特徴をあらためて抽出すると、以下のような点が確認されよう⁸⁰。

第1に、MONUCの任務が、関係当事者の合意の上で、憲章第7章に基づく限定的な行動が許可されたpeace enforcementを含むものと予定されていたことである。当事者の思惑によれば、第3フェイズにおいてDDRRRを実施する際に、MONUCがpeace enforcementとしていずれ活動することが期待されていた。ところが現在のMONUCの活動は、第3フェイズに入った段階で、ようやくDDRRRの具体的実施に取り掛かった状況にある。これまでのところ、安保理決議では決議1291でこそ憲章第7章に基づく行動を許可しながらも、その後は決議1291を援用することで間接的に憲章第7章に言及するにとどまり、peace enforcementを実際に実施しているという認識は安保理内で共有されてこなかった。すなわち第2に、MONUCの場合、たとえ決議中に憲章第7章に基づく限定的な行動がすでに文言上許可されていたとしても、それだけでは自動的にpeacekeepingからpeace enforcementへの機能転換が認められるわけ

ではなく、むしろ依然としてpeacekeepingの枠内にとどまるものとして扱われていたのである。DRCが安保理の場において、憲章第7章の下での強化されたマンデートをMONUCに付与してその強化を繰り返し主張し、peace enforcementの完全実施を求めていたのは、逆に安保理内部ではMONUCの活動が依然としてpeacekeepingのレベルにとどまるという認識が多数を占めていたことを証明するものでもあった⁸¹。

第3に挙げられるのは、すでに述べたことも重複するが、イツリ地域におけるIEMFからMONUCへの権限やマンデートの移行に際しては両者間のマンデートの一致の必要性が強調され、特に憲章第7章に基づき設置・派遣されたIEMFと同様に、憲章第7章に基づくマンデートをMONUCにも与えるべきだという主張が安保理内で大勢を占めて、事実、そうしたかたちでMONUCの強化が図られたという点である⁸²。しかもこのようなMONUCの強化方法は、MONUCが決議1291により元来憲章第7章に基づく行動として必要な措置をとることが認められていたことに加えて、IEMFの憲章第7章のマンデートを継承することで、PKOとしてのMONUCの法的地位をさらにあいまいにするものとして作用した。つまり第4点として、先行して展開する多国籍軍とその任務を継承するPKOとの間の継続性に関しては両者がそれぞれ有しているマンデートの類似性が重要となることはこれまでの事例でもしばしば確認されてきたことではあるが、その際におけるPKOの法的性格

の理解という観点からみると、「限定された憲章第7章の行動」の内実とPKOとの関係があらためて問題となる可能性があったのである⁸³。たとえばMONUCにIEMFからのマンデート移行を認める決議案を審議した際、日本政府代表がenforcementという言葉に言及し、ブニアを含めたイツリ地域に展開するMONUCには「十分に強力な執行マンデート(a sufficiently robust enforcement mandate)」が与えられる必要があることを指摘しつつ、当事者の一部が停戦合意や和平合意に参加していない状況ではこうした「強力な執行マンデート」が現在のPKOの慣行を変更しかねないという警告を発して、MONUCの役割をenforcementとして特徴付けることでこれまでのPKOの慣行との矛盾を強調したことはその表れと評価できよう⁸⁴。しかしそうした懸念を表明したのは唯一日本だけであり、同じ会合の席で発言したその他の諸国はいずれもpeace enforcementあるいはenforcementという用語の使用を避けて、「憲章第7章の(強化された)マンデートの下でのMONUC」と述べるにとどまり、peacekeepingと憲章第7章のマンデートを少なくとも表面的には一矛盾なく説明しようとした節がうかがえる⁸⁵。そうしてみると、このMONUCの事例においても、たとえばシエラレオネのUNAMSILの場合と同様に、憲章第7章に基づくマンデートを付与されたPKOがなお、「強化された」PKOとしてpeacekeepingの枠内にとどまるものとして扱われる一少なくとも安保理はどのように扱おうとしていると考えられよう。

すでに検討したように、決議1493の採択による憲章第7章の下でのMONUCのマンデートの強化は、IEMFからの任務の引継ぎと、安保理決議1291で本来MONUCに認められていたDDRRR実施という2つの異なる出自に由来するもので、これら2つの流れが入り込んできたことによりMONUCの憲章第7章に基づく行動が二重の意味を含むこととなった。MONUCの本来の任務であるルサカ和平プロセス実施への支援から言えば、文民の保護も含めDDRRRの実施を目的とした支援は憲章第7章に基づく行動でありながら、なおMONUCをpeacekeepingの一種と位置づける認識が安保理内に存在していたことは確認されており、その意味からするとMONUC全体の法的地位はその限りでPKOとみなされていたとしても不思議なことではない。しかし、ある特定の地域における治安の改善を目的として武力行使を許可された多国籍軍のマンデートをMONUCの一部部隊が引き継ぐことで、MONUC全体のPKOとしての性格に不明確さが生じうることもまた否定できないように思われる⁸⁶。一方であくまでもpeacekeepingの枠内で「強化された」PKOとして「限定された第7章に基づく行動」と認識された活動を拡大し、他方で治安の維持・改善を目的とした多国籍軍の任務を継承する結果となったMONUCの活動の二重的性格は、このようにしてMONUCの法的性格そのものをさらに曖昧にする要因となっているのである。

だが、こうしたMONUCの特徴を表す活動の二重的性格をもってしても、そして理論的

にはそうした特徴によってMONUC全体の性格に不透明さが生じうるとしても、MONUCが安保理によりpeace enforcementではなく、なお「強化された」PKOとして位置づけられているという事実は依然として重要であるといわなければならない。そしてこれまでの考察の結果としてそうした事実こそが重要であるとみなされるのであれば、その事実はおそらくこれまでの事例の中で適切に位置づけられてこそ正しく評価されうるものとなろう。それは、およそPKOが実行の集積の中から活動原則の確定と展開を見て、実践面においてこれに規律されてきたというその経験に依拠した特性のためであり、それ故にまた事実と規範性もしくは妥当性との間の緊張関係を常にその内に孕んできた歴史的経験的な概念であるということにもその一因を見出すことができる。従って、以上のようなMONUCの活動の検討から得られた知見はそれだけで完結するはずもなく、あらためて他の事例との整合的な解釈の作業に委ねられる必要があるのである。

おわりに

MONUCは、憲章第7章に基づく行動を行うPKOとして当初から当事者により和平プロセスに組み込まれてきたという意味での独自性ととも、先行する多国籍軍によってその法的性格に影響が与えられたという点ではこれまでの憲章第7章とPKOとが結合した事例との共通性を保持している。その双方が作用することにより現時点において

MONUCの法的地位に不明確さが付きまとう結果となっていることはすでにみたとおりだが、それでも現実の国際社会、少なくともMONUCをコントロールする地位にある安保理の内部においては、これを「強化された」PKOとみなし続ける見方が依然として強いように思われる。そしてそれはMONUCだけに関係するのではなく、1990年代末から21世紀初頭にかけて出現した憲章第7章に基づくマンデートを有するPKOにもあてはまるものでもあった。紛争の背景やその展開過程の事情もそれぞれまったく異なるそうした4つのPKO—UNTAET、UNAMSIL、MONUC、さらにはUNMILと続くその一連の流れの中で、MONUCが果たした実践的役割はどのように評価されるのであろうか。この点に最後に触れて結論に代えることにしたい。

第1に、事実の面から確認できることとして、MONUCの実践は、憲章第7章に基づくマンデートを実施してもなおpeacekeepingとして位置づけられるというこれまでの実行を確認するとともに、和平協定の合意内容の実施（DDRRRの実施）を目的とした武力行使のみならず、治安の維持・回復のための武力行使もその内実として取り込むことにより、peacekeepingと憲章第7章に基づく行動とが両立しうる範囲の画定に一定程度寄与しているということがある。人道的に悲惨な状況での文民や人道機関の要員の保護のために憲章第7章上の措置がPKOに認められた事例は、ソマリア内戦下でのUNOSOM IIや旧ユーゴ紛争でのUNPROFORにみられるように、ご

く最近の事例に限られるわけではない。むしろ、和平合意を通じた国家再建プログラムにPKOが深くコミットすることにより、政府の活動を支援したり（DDRRR実施支援）、あるいは政府の機能を自らが行行使することを（治安維持）自らのマンデートに組み込み、しかもそれを憲章第7章の下で行うというところに最近の事例の特徴を求めることができるのである。

第2に、憲章第7章に基づく行動が認められている以上、PKOの活動原則の観点からMONUCの実践を評価した場合、主としていわゆる同意原則と自衛原則との関係が問題となることは間違いなく、それらとの関係を再構築する必要性が提示されているということがあげられる。その際に重要なのは、憲章第7章の下での措置発動とそれによる同意原則の除斥という第7章と同意原則との間の二律背反的な対立図式が⁸⁷、MONUCも含めて最近の事例では大きく変容しており、両者の共存を法的に再構成することの必要性が数々の実行の集積により認識されるようになってきているということであろう。MONUCにおいては、peace enforcementを関係当事者が望んだという他の事例に見られない特異性はあるが、その実施の具体的局面においては、ルサカ停戦協定におけるPKO導入についての合意のようなPKOの受入に関する同意一般の問題とは別に、受入に同意してなおかつ任務遂行の際に憲章第7章に依拠した措置を授権する問題が焦点となっていた。そしてここでは、UNTAETやUNAMSILといった他

の事例と同様に、任務の実効的遂行の必要性を経由して、いわばPKOが有する機能的な側面から、自衛を超えた武力行使を可能とする法的根拠の問題が浮上しているように思われる⁸⁸。憲章第7章がそのような対応への法的手当として考えられるようになってきているとすれば、MONUCは、それ自身に特有の側面はあるにせよ、こうした憲章第7章とPKOの活動原則に関する一般化・定式化に向けた重要な題材を提供しているとみなければならない⁸⁹。

第3点として、上記諸点に関連するのが「強化された」PKOと多国籍軍との緊密な関係であり、まさにそれこそが最近のPKOの中でも特に憲章第7章に基づく行動が認められた4つのPKO（UNTAET、UNAMSIL、MONUC、UNMIL）に共通している特徴である⁹⁰。多国籍軍型活動の内実は、湾岸戦争時の多国籍軍のような圧倒的な武力行使を行うものからアルバニアや中央アフリカ共和国での多国籍軍のように人道的援助への支援まで事例によって様々であり、そうした先行する多国籍軍の性格がそれを引き継ぐ「強化された」PKOの性格に影響を及ぼすであろうことは想像に難くない。しかも両者のマンデートをできる限り近いものにしていく努力が安保理を中心に行われているという現実を前にすれば、先行する多国籍軍とそれを継承する「強化された」PKOとの相違、あるいは両者の一貫性といった性質が、実践面における紛争処理あるいは紛争後の国家建設での両者の位置づけという問題とは別に、PKO

の活動原則そのものに反映することも十分に考えられる。その意味でMONUCの事例は、活動原則の内容に対する多国籍軍型活動の影響の存在を例証するものであったと同時に、そうした多国籍軍の活動との相互作用を通じたPKOの活動原則の展開をあらためて確認することの必要性を示唆しているといえることがいえる。

そして最後に、これまで本稿で再三言及されてきた「強化された」PKO自体の内実や性格を確定する作業が残されており、その明確化にMONUCの事例が寄与するところはおおきいということがあげられる。この「強化された」PKOの萌芽的な概念を1990年代以降の事例から取り出し、それをたとえば人道的介入と結びつけて論じる考え方もすでに表明されてはいるが⁹¹、「強化された」PKOの定立がそうした人道目的の支援に限定されないことはDDRRRや治安維持・回復を目的としたMONUCの活動から明らかである以上、こうしたPKOの形態をその任務内容、適用される活動原則の中味などの観点から精査することが重要であると考えられよう⁹²。MONUCの具体的な活動はこの点でも「強化された」PKOの一般的理解にとって不可欠な位置を占めるといわなければならない。

本稿で扱われたMONUCの活動は、以上で考察してきたように、主として任務・マンデートの面で、PKO、憲章第7章に基づく行動、さらには多国籍軍型活動が交錯する事象の例であり、それ故に従来のpeacekeepingとpeace enforcementとの区別基準からすると、その

性格付けに曖昧さが残る結果となっている。しかし他方で、最近の一連のPKOに関する事例研究においては、まさにこうした曖昧な性格を有するMONUCの活動内容を他の類似のPKOの活動と重ね合わせることで、現在の国際社会におけるPKOの位置、とりわけ「強化された」PKOの意義と限界をその射程に捉えることが可能となろう。その作業はまた稿をあらためて行われなければならない。

注

- 1 ウガンダ・ルワンダ間の戦闘は2000年5月5日に発生し(U.N.Doc.S/2000/254)、これに対して安保理は同日直ちに、この戦闘を非難し即時中止するよう求める議長声明を採択した(U.N.Doc.S/PRST/2000/15)。このためウガンダ・ルワンダ両国は5月15日にキサンガニを非軍事化する共同宣言を発表するとともに(U.N.Doc.S/2000/445, Annex.)、同21日にはMONUCと両国間で停戦と兵力引き離しに関する合意が成立し、キサンガニの非武装化と同29日に両国軍がキサンガニから100キロ後方へ撤退すること、MONUC軍事オブザーバーがこれを検証することが取り極められた。A.R.B., p.13975。しかし両国軍は6月6日に戦闘を再開したため(U.N.Doc.S/2000/558, Annex I-III; U.N.Doc.S/2000/596, Annex; U.N.Doc.S/2000/1153, paras.54 et seq.)、6月15日および16日に安保理との合同会合を開催したルサカ停戦協定履行政治委員会は、あらためて当事者の同意へのコミットメントを確認するとともに、両国軍のキサンガニからの撤退を求めている。U.N.Doc.S/2000/605, Annex. なお両国軍の間の緊張関係はなおも続いたが、2000年9月7日によろやく両国間での兵力引き離し、撤退声明に注目する旨の安保理議長声明が採択された。U.N.Doc.S/PRST/2000/28.
- 2 ただし安保理内には、この問題に対してシエラレオネ問題が否定的に影響しないようにという主張があったことは確かである。U.N.Doc.S/PV.4143 (17 May 2000), p.3 (U.S.A.), p.11 (Ukraine), p.13 (Malaysia), p.15 (Russian Federation), pp.26-27 (DRC); U.N.Doc.S/PV.4143 (Resumption 1) (17 May 2000), p.6 (Swaziland). しかし他方、

- シエラレオネの状況に鑑みればこそ、要員の安全確保という観点から、DRCへのPKOは憲章第7章に基づく行動が認められた「強化された」PKOでなければならないという主張がなされていたことにも注目しておく必要がある。
- Ibid.*, p.3 (Pakistan), p.10 (Zimbabwe).
- 3 U.N.Doc.S/RES/1304 (2000), op.paras.3-5, 10. 国際司法裁判所も、2000年7月1日に与えたコンゴ領域における武力活動事件 (DRC対ウガンダ) 仮保全措置指示命令の中で、間接的ながらこの決議の重要性について言及している。 *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), 1er juillet 2000, Demande en indication de mesures conservatoires, Ordonnance, paras.35-36.*
- 4 この合意は、4月14日までに敵対行為を中止し、衝突線から各軍が15キロ後方へと兵力を引き離すという内容のものであった。 *A.R.B.*, p.13944.
- 5 U.N.Doc.S/2000/1156, paras.8, 15; *A.R.B.*, p.14231.
- 6 U.N.Doc.S/RES/1316 (2000), op.para.1; U.N.Doc.S/RES/1323 (2000), op.para.1; U.N.Doc.S/RES/1332 (2000), op.paras.1, 4.
- 7 2000年8月15日に開催されたルサカ協定当事者とSADC諸国の会合では、現状でのMONUC展開が困難と判断され、DRCにMONUCへの完全な協力が要請されていた。U.N.Doc.S/2000/819, Annex. See also, U.N.Doc.S/2000/888, paras.47-50. これに対してDRCは、MONUCにあくまでも当事者間に位置する介在軍としての役割を期待し、実際にも同年8月23日にはルサカ和平プロセスからの離脱を宣言したり (“Chronique des faits internationaux”, *R.G.D.I.P.*, tome 104 (2000), p.1029.)、10月27日にキンシャサで行われたガボン、アンゴラ、コンゴ共和国、赤道ギニア、中央アフリカとの首脳会議ではルサカ協定の改訂とDRC国境付近への「中立的介在軍」の展開を求めているのである。U.N.Doc.S/2000/1050, Annex. なお現地を展開しているMONUC要員は、2000年12月1日の時点で、224名のリエゾン要員と軍事オブザーバーに過ぎず (U.N.Doc.S/2000/1156, para.47.)、国境警備の任務はMONUCに付与されていなかった。U.N.Doc.S/2001/373, para.107.
- 8 カビラ暗殺の背景には、当時軍事的に劣勢となっていた戦争の遂行とその戦術を巡るカビラと軍上層部との対立も取りざたされたが、カビラがルサカ和平プロセスの実施に対する障害とみなされていたことも事実である。 *A.R.B.*, pp.14251-14255. See also, O.M.Boya, “Contentious Politics and Social Change in Congo”, *Security Dialogue*, vol.32 (2001), pp.83-84.
- 9 U.N.Doc.S/PV.4271 (2 Feb. 2001), p.7 (U.S.A.); U.N.Doc.S/ PV.4273 (7 Feb. 2001), p.5 (France).
- 10 U.N.Doc.S/PV.4271, p.14 (China); U.N.Doc.S/PV.4273, p.10 (Singapore). See also, U.N.Doc.S/PV.4288 (Resumption 1) (7 March 2001), p.9 (China), p.13 (Russian Federation).
- 11 国連事務総長によれば、アップデートされる新しいコンセプト案は、停戦の不安定さ、国土の広さ並びに大都市以外の地域へのアクセスの困難さを考え、当事者に敵対行為の中止を奨励し、かつMONUCが適切な対応を行えるように位置付ける能力を徐々に構築することに基づいたものであるという。なお同時に事務総長はMONUCの人権部門の強化・充実も訴えている。U.N.Doc.S/2001/128, paras.71-84.
- 12 U.N.Doc.S/PV.4279 (21 Feb. 2001), p.7 (Zimbabwe).
- 13 この決議は、停戦状況が最近続いていることを評価しながらも、決議1304と同様に憲章第7章に基づく行動として当事者に敵対行為の中止と協定履行・DRCからの撤退・兵力引離しを要求するとともに、当事者に2001年5月15日までに撤退のスケジュールと武装解除・動員解除・再統合・送還もしくは再定住 (DDRR) の実施計画をMONUCと協力して作成するように求めている。U.N.Doc.S/RES/1341 (2001), op. paras.1-3, 6-8, 19-20. なおDRCはMONUCの人員削減に懸念を示しながらもこの決議の採択を歓迎し、ルワンダとの国境地帯へのMONUCの展開に同意した。U.N.Doc.S/2001/174.
- 14 ウガンダとルワンダは2001年に入りそれぞれあらためてDRCからの自国軍の撤退を約束していた。See, U.N.Doc.S/2001/147; U.N.Doc.S/2001/150, Annex.
- 15 2001年4月6日に開催されたルサカ協定政治委員会では軍部縮小・武装解除・動員解除・再統合・送還・再定住 (DDRRR) 計画草案のタイムテーブルが審議されるとともに、ルサカ協定の規定通り、憲章第7章に基づき必要なマンデートを付与された平和維持軍の展開を国連に求めている。そこではMONUCの任務として、各フェイズにおいてそれぞれ確認と検証、執行、再定住、そして民間人の武装解除があげられていた。ただしMONUC自身は、安保理が憲章第7章下での武装解除の執行を前提とした計画は指示しそうでないとJMCおよび政治委員会にアドバイスしたとされる。U.N.Doc.S/2001/373, paras.43-45, 94. またグレートレイク地域の事態に関する安保理使節団報告書 (U.N.Doc.S/2001/

- 521 & Add.1) を審議した安保理会合では第3フェイズへの移行を歓迎する主張が多くみられる。U.N.Doc.S/PV.4323 (30 May 2001), pp.6-7 (France), p.11 (DRC), pp.15-16 (Namibia), p.20 (Bangladesh); U.N.Doc.S/PV.4323 (Resumption 1) (30 May 2001), p.6 (Ukraine), pp.7-8 (Russian Federation), p.11 (Mauritius).
- 16 U.N.Doc.S/2001/572, paras.84-104.
- 17 この決議は前文第16項で「平和に対する脅威」を認定した後、A節とB節の2つに区分されている。前者はまずその全体にかかるように憲章第7章に基づく行動であることを確認し、外国軍の撤退やキサンガニの非武装化、武装グループへの支援の中止などを要求しており、後者は、憲章第7章に基づく行動ではなく、MONUCの任期延長や任務の強化、要員の増強などが規定されている。U.N.Doc.S/RES/1355 (2001).
- 18 ただし事務局によると、当事者からの現地情報が少なく、第3フェイズにおけるMONUCの活動の詳細な計画については準備できなかったとされる。ただ、いづれにしても、政務、人権、人道、児童保護および広報のスタッフを含む文民部門の拡大が第3フェイズへの移行条件とされていたようである。U.N.Doc.S/PV.4327 (13 June 2001), p.3.
- 19 U.N.Doc.S/RES/1355 (2001), op.paras.31-35. それ故、国連事務総長DRC特別代表によれば、この決議1355が第3フェイズでの活動の枠組みを提供するものであったという。U.N.Doc.S/PV.4348 (24 July 2001), p.4.
- 20 キサンガニ情勢とともに、この事態に対応して7月24日に安保理議長声明が採択されている。U.N.Doc.S/PRST/2001/19.
- 21 安保理は9月5日にガボロン準備会合の開催を歓迎する議長声明を採択している。U.N.Doc.S/PRST/2001/22. 本会合については、see, U.N.Doc.S/2001/998, Annex.
- 22 U.N.Doc.S/2001/970, paras.59, 78-80, 98. なおMONUC軍事要員の展開規模は、2001年10月15日時点で2408名（うち軍事オブザーバー397名）だったが、2002年初めには3800名まで増員することが見込まれた。Ibid., Annex. 実際には2002年2月15日の時点で3390名（うち軍事オブザーバー441名）となっていた。U.N.Doc.S/2002/169, Annex.
- 23 U.N.Doc.S/PRST/2001/29. ただし、第3フェイズへの移行については安保理内でも合意があったが、「現行の枠内で」「step by stepアプローチで」（U.N.Doc.S/PV.4395 (24 Oct. 2001), p.12 (U.K.), p.21 (Ukraine)) という慎重派とそれを不満とする積極派 (ibid., p.27(Namibia)) の対立はなお残された。
- 24 U.N.Doc.S/RES/1376 (2001), op.para.12.
- 25 U.N.Doc.S/PV.4288 (Resumption 1), p.6 (France); U.N.Doc.S/PV.4327, pp.10-11 (DRC).
- 26 ちなみにRCD-Gomaは、1999年5月17日にRCD内の指導権争いの末、RCD分裂が決定的となり、その結果成立した2つの反政府団体のうちの1つである。RCD-Gomaはルワンダによる支持を受け、もう1つのRCD-Kisangani（後にRCD解放運動（RCD-K/ML）と改名）はウガンダの支援を得ていた。A.R.B., pp.13659, 13728-13729.
- 27 国連事務総長は第10報告書でRCD-Gomaとルワンダ政府に対してMONUCへの協力を求めている。U.N.Doc.S/2002/169, paras.2, 100-101. なおDRCは、ルワンダ軍が三個大隊をDRC東部の街カマンバに駐留させて戦闘を行っていると主張した。U.N.Doc.S/2002/198. またウガンダもDRC北東部の治安悪化を理由にUPDFの現地ブニア再展開をほのめかした。U.N.Doc.S/2002/141, Annex; U.N.Doc.S/2002/170, Annex.
- 28 U.N.Doc.S/PRST/2002/5. なおMONUCによる「DRC領内の武装グループの評価報告書」は4月1日付で安保理に公表された。U.N.Doc.S/2002/341, Annex.
- 29 さらに安保理は上記2つの街へのMONUCの展開を歓迎し、当事者にMONUC要員の安全を確保するよう求めている。U.N.Doc.S/RES/1399 (2002), op.paras.3-4, 7-8. これを受けてRCD-Gomaはモロロから撤退したが、この決議の実施は依然不十分との認識が現地では支配的であった。安保理使節団とルサカ協定政治委員会が5月2日に公表した合同会合コミュニケでこの点が明らかにされている。U.N.Doc.S/2002/537/Add.1.
- 30 この件に関するDRCによるルワンダへの批判は、see, U.N.Doc.S/2002/548; U.N.Doc.S/2002/556, Annex. これに対するルワンダの反論は、see, U.N.Doc.S/2002/559. なお、5月14日から15日かけてキサンガニで生じたこの事件については、人権高等弁務官が7月16日付で報告書を公表し、現地の事実上の当局であるRCD-Gomaに責任があるとしている。U.N.Doc.S/2002/764, Annex.
- 31 U.N.Doc.S/PRST/2002/17; U.N.Doc.S/PRST/2002/19. ここでも安保理はルワンダにRCD-Gomaへの影響力の行使が求めたが、これに対してルワンダは、5月14日の事件はモブツ前政権下の兵士によるジェノサイドを中止させようとして生じたものだとして主張して弁明に努めている。U.N.Doc.S/2002/648, Annex.
- 32 U.N.Doc.S/2002/621, paras.27-28. ただし

- 前回の報告書では850名の増員を求めていた。U.N.Doc.S/2002/169, para.47.
- 33 そのほか、キサンガニでの文民に対する攻撃を非難し、RCD-Gomaの責任を認めた上で、ここでもルワンダ政府に対してRCD-Gomaに影響力を行使して義務を果たすよう要求している。U.N.Doc.S/RES/1417 (2002), op.paras. 1-7. 従ってこの決議では、「平和に対する脅威」は認定されているものの、憲章第7章に基づく行動は明示には援用されておらず、ただそれを援用した過去の決議に言及するという点で間接的に触れているだけである。これは、MONUCの任期延長決議であることもあり、第7章への言及については慎重な立場をとったとも考えられる。
- 34 U.N.Doc.S/2002/914, Annex. *See also, I. L.M.*, vol.41 (2002), pp.1053-1056. *Voir aussi*, "Chronique des faits internationaux", *R.G.D.I.P.*, tome 106 (2002), p.921.
- 35 U.N.Doc.S/PV.4596 (8 Aug. 2002), p.5 (DRC), p.8 (Rwanda).
- 36 8月9日の国連・南ア共同コミュニケでこの点が確認され、同21日にはキンシャサで第1回TPVM会合が開催された。U.N.Doc.S/2002/1005, paras.9-12.
- 37 U.N.Doc.S/PRST/2002/24.
- 38 ルワンダ政府の声明について、*see*, U.N.Doc.S/2002/1142, Annex. またルワンダ軍の撤退完了はTPVMによっても確認されている。U.N.Doc.S/2002/1206, Annex.
- 39 U.N.Doc.S/2002/1005, paras.14-17. イツリ地域はそれまでRCD-K/MLの本拠地であったところで、資源が豊富であり、ウガンダも安全保障と資源獲得の観点から注目していた地域であった。 *Ibid.*, para.24.
- 40 U.N.Doc.S/PRST/2002/27; Press Release SC/7557-AFR/505; Press Release SG/SM/8472-AFR/507.
- 41 U.N.Doc.S/2002/1005, paras.20, 41-43, 48-54. なおその後、MONUCは10月10日時点で、5537名の枠内で455名の軍事オブザーバーを含む4258名の軍事要員を擁することになった。U.N.Doc.S/2002/1180, para.22 & Annex.
- 42 U.N.Doc.S/PV.4630 (22 Oct. 2002), p.13 (Congo), p.22 (DRC), p.25 (Egypt).
- 43 後述するように、このうち第2タスクフォース (Task Force II) と呼ばれる部隊はイツリ地域に派遣され、フランス中心の多国籍軍に置き換わるようになったからである。 *A.R.B.*, pp.15457-15458.
- 44 U.N.Doc.S/RES/1455 (2002), pre.para.8, op.paras.2-5, 10-13, 21.
- 45 まずこの対話の当事者が一堂に会して12月17日にプレトリアで包括的な協定が成立した。その内容は、各当事者による敵対関係の終了、カビラを大統領としてその下に4名の副大統領を置く暫定政権の樹立、2年間の暫定政権期間中に国民議会選挙と大統領選挙を実施して本格的政権に移行するというもので (U.N.Doc.S/2003/211, paras.2-6.)、この権力配分と政治的移行に関わる包括的協定の締結は国連により歓迎された (Press Release SG/SM/8564-AFR/533; Press Release SC/7611-AFR/534)。さらに翌2003年3月6日には暫定憲法草案や軍事上安全保障上の問題について合意がなされ、4月2日に南アのサンシティで最終議定書が採択された結果2001年10月から始まった国内対話交渉が終了した。その後、2003年4月4日にDRCの暫定憲法が採択されて同7日にはカビラが暫定大統領としての地位に着き、6月30日に新たな閣僚が選出された。U.N.Doc.S/2003/566, paras.2-3; Press Release SG/SM/8769-AFR/653; Press Release SC/7805-AFR/654. *See also, Africa Confidential*, vol.44, no.14 (11 July 2003), pp.4-5; *A.R.B.*, pp.15370-15371.
- 46 U.N.Doc.S/2003/211, paras.7-8, 14. なおその後、ベニ地域の主要都市であるモンバサなどで2002年12月31日から2003年1月20日の間に生じた人権侵害状況について、MONUCの特別調査団が調査した結果が報告書として公表されている。U.N.Doc.S/2003/674, Annex I.
- 47 カンバラ了解は、イツリでの即時停戦、ウガンダを含む三者がIPCで問題を解決することなどをその骨子とする合意であった。U.N.Doc.S/2002/1297, Annex.
- 48 12月24日に安保理は、RCD-N/MLCとRCD-K/MLとの間の戦闘を非難して敵対行為を即時中止するよう求めたが (Press Release SC/7622-AFR/536.)、これは奏功せず、RCD-N/MLCがRCD-K/MLの支配するベニを奪取したことで、さらに同地域の一般市民が国内避難民化する結果となったという。Press Release SG/SM/8571-AFR/537.
- 49 なおその後MONUCの努力により関係当事者間で話し合いが持たれ、3月18日にはDRC、ウガンダ、およびUPCを除く6つの武装グループが停戦に合意した。U.N.Doc.S/2003/566, paras.9-13.
- 50 U.N.Doc.S/PV.4705 (13 Feb. 2003). この会合で国連人権高等弁務官にDRCにおける人権状況についての報告書提出が要請され、この報告書は2月24日付で公表されている。U.N.Doc.S/2003/216.
- 51 U.N.Doc.S/RES/1468 (2003), op.paras. 2, 7, 9. ルワンダとウガンダはともにこの決議1468の採択を歓迎する声明を発表している。

- U.N.Doc.S/2003/369, Annex; U.N.Doc.S/2003/413, Annex.
- 52 Press Release SC/7722-AFR/599. このプレスステートメント発出の直接の引き金となったのは、その直前の4月3日におけるイツリ地域の街ドロドロでの殺戮事件の発生であった。この事件とその後、イツリ地域の人権状況については国連人権高等弁務官による報告書が公表されている。U.N.Doc.S/2003/674, Annex II.
- 53 IPCはイツリの主要な団体・グループの代表177名が参加して、4月4日から14日までブニアで開催され、15日にはアンゴラ、DRC、ウガンダによる共同コミュニケが採択されて、UPDFの24日までの完全撤退も再確認されている。U.N.Doc.S/2003/514, Annex.
- 54 U.N.Doc.S/2003/566, paras.13-16. See also, Press Release SC/7755-AFR/616; Press Release SG/SM/8696-AFR/617.
- 55 U.N.Doc.S/2003/553, Annex; U.N.Doc.S/2003/560, Annex. なおこの5月にアジスアベバで開催されたAU諸国軍事参謀長会合では、AU平和安全保障理事会の下にAU平和維持軍を置く構想が決議として採択されていた。A.R.B., p.15354.
- 56 U.N.Doc.S/2003/136; U.N.Doc.S/2003/157.
- 57 2003年2月10日にDRCとウガンダが、IPC準備委員会の設置とIPC設置に至るまでのタイムテーブル、ならびにそれと合わせたウガンダ軍の撤退スケジュールの修正について合意し（U.N.Doc.S/2003/172, Annex I & II, Appendix; U.N.Doc.S/2003/213, Annex）、同14日にはDRC、ウガンダ、アンゴラ、MONUCの間でIPC設置のための具体的方式について合意が成立した（U.N.Doc.S/2003/199, Annex.）。こうした動きに対してルワンダは、コンゴ人民間対話が完全に履行されておらず、またイツリ地域の武力紛争の原因を提供しているウガンダが同地域の和平をデザインすることはできないという理由からIPCを拒否し、ウガンダ軍が占めていた地点には「中立軍」が即時に展開すべきだとしている。U.N.Doc.S/2003/369, Annex; U.N.Doc.S/2003/415.
- 58 U.N.Doc.S/2003/574.
- 59 事実、MONUCの強化に関わる後の安保理決議1493採択時において事務総長自らが、IEMFがMONUCと国連PKO局にブニアへの拡大された部隊の展開を可能とするような十分な時間を与えたものと評価する発言を行っている。U.N.Doc.S/PV.4797 (28 July 2003), p.2.
- 60 U.N.Doc.S/PRST/2003/6.
- 61 U.N.Doc.S/RES/1484 (2003). 決議は、人権保護への言及を本文第5項から第7項に移す修正が行われた上で採択されている。U.N.Doc.S/PV.4764 (30 May 2003), p.2.
- 62 なおこの決議で「憲章第7章に基づく行動」は決議本文全体にかかることになるため、本文第5項や第7項に規定されるようなイツリでの敵対行為の即時中止、人権の尊重、IEMFやMONUCとの協力、IEMFへの移動の自由の供与を当事者に要求する（Demands）ことは、関係当事者にとって義務的なものとなる。
- 63 たとえば1997年に中央アフリカ共和国に派遣されたバンギ協定履行アフリカ監視団（MISAB）やアルバニアに派遣された多国籍保護軍がその例といえよう。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、同「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頁参照。さらにその後もアフリカでは、コートジボアール（U.N.Doc.S/2003/99, Annex II, para.14; U.N.Doc.S/RES/1464 (2003), op.para.9.）やリベリア（U.N.Doc.S/RES/1497 (2003), pre.para.9, op.para.5.）においてそうした種類の多国籍軍が派遣されている。それ故、今回の多国籍軍についても関係当事者の同意が存在するためか、これを「平和維持軍（a peacekeeping force）」とみなす国家もあった。U.N.Doc.S/PV.4766 (30 May 2003), p.22 (Brazil).
- 64 多国籍軍の活動統制の観点から報告制度を重視する見解として、see, N.D.White & Ö.Ülgen, “The Security Council and the Decentralised Military Option: Constitutionality and Function”, *N.I.L.R.*, vol.XLIV (1997), p.410.
- 65 Press Release SG/SM/8732-AFR/629. See also, A.R.B., pp.15327-15328. さらに今回の多国籍軍にはEUが参加することになった。EUは6月5日にDRCにおけるEU軍事活動についての共同行動を採択し、同12日に「アルテミス作戦」と名づけられた軍事活動を現地で行うことを正式に決定してEU主導の多国籍軍を現地に展開した。“EU Launches the Artemis Military Operation in the DRC”, <http://www.europa-eu-un.org/article.asp?id=2428>.
- 66 中央アフリカに派遣された安保理使節団による報告書でそのことが明示されている。U.N.Doc.S/2003/653, para.14. この点は、多国籍軍を派遣したEUのソラナ共通外交安全保障政策代表の発言においても確認される。U.N.Doc.S/PV.4790 (18 July 2003), p.7.
- 67 U.N.Doc.S/2003/653, paras.11-12. ただし両者の間には、たとえばリベリアにおける

- ECOMOGとUNOMILの間で見られたような、PKOが多国籍軍等の活動を監視するというような関係は存在しなかった。ECOMOGとUNOMILの関係については、see, G.Nolte, "Combined Peace-keeping: ECOMOG and UNOMIL in Liberia", *International Peacekeeping (The Hague)*, vol.1 (1994), pp.42-45.
- 68 U.N.Doc.S/2003/566, paras.51-54, 97-98, 103. なおアフリカ連合も、紛争防止メカニズム中央機関のコミュニケというかたちで、IEMFの後継という観点から、MONUCの強化を求めている。U.N.Doc.S/2003/654, Annex. さらにIEMFの中心国であるフランスもMONUCの強化に賛意を示している。U.N.Doc.S/PV.4775 (18 June 2003), p.3.
- 69 2003年6月26日に採択。U.N.Doc.S/RES/1489 (2003)。なお国連事務局によれば、8月15日までに第2タスクフォースをブニアに派遣し、およそ2週間でIEMFからの引継ぎを行うべくあらゆる努力を払っているという。U.N.Doc.S/PV.4784 (7 July 2003), p.4.
- 70 U.N.Doc.S/RES/1493 (2003)。なおこの決議採択直前の7月23日にイツリ地域の戦闘当事者間で、武装解除と自軍基地への撤退、合同検証作業への参加について合意が成立した。従ってこの停戦協定の成立を待ってMONUCのマンデート拡大・強化が正式に決定されたとも見ることができないわけではない。A.R.B., pp.15381-15382.
- 71 この武器禁輸措置は決議が採択されてから12ヵ月後に再検討されることになっている(本文第22項)。また本文第23項ではこの武器禁輸措置の実効的監視の重要性が謳われているが、具体的な監視措置については不明確であり、制裁委員会も設置されていないようである。こうした禁輸の実効的実施の点については決議案の審議時から懸念を表明する国家もあった。U.N.Doc.S/PV.4790, p.34 (Japan).
- 72 安保理決議における関連部分の文言のみを取り上げるならば、たとえば湾岸戦争時の多国籍軍ではuse all necessary means (U.N.Doc.S/RES/678 (1990), op.para.2.)、ソマリア多国籍軍 (UNITAF) ではuse all necessary means (U.N.Doc.S/RES/794 (1992), op.para.10.)、ルワンダに派遣された多国籍軍ではusing all necessary means (U.N.Doc.S/RES/929 (1994), op.para.3.)、ハイチに派遣された多国籍軍ではuse all necessary means (U.N.Doc.S/RES/940 (1994), op.para.4.) というように、90年代前半の多国籍軍ではuse all necessary meansという文言が用いられることが多かったが、デイトン合意後にボスニア・ヘルツェゴビナに派遣された2つの多国籍軍 (IFOR・SFOR)、東チモールに派遣された多国籍軍 (INTERFET)、アフガニスタンに展開している国際治安支援部隊 (ISAF)、さらには前述したIEMFではすべてtake all necessary measures (U.N.Doc.S/RES/1031 (1995), op.para.16; U.N.Doc.S/RES/1088 (1996), op.para.19; U.N.Doc.S/RES/1264 (1999), op.para.3; U.N.Doc.S/RES/1386 (2001), op.para.3; U.N.Doc.S/RES/1484 (2003), op.para.4.) という文言が用いられており、そのいずれにおいても安保理では武力行使が許可されたものと考えられている。これら多国籍軍への武力行使の許可の問題については、see, N.Blokker, "Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'", *E.J.I.L.*, vol.11 (2000), pp.541-568. また憲章第7章に基づき自衛を超える武力行使を許可されたと考えられるPKOについていうと、UNAMSILではtake the necessary action (U.N.Doc.S/RES/1270 (1999), op.para.14.)、UNTAETではtake all necessary measures (U.N.Doc.S/RES/1272 (1999), op.para.4.) という文言がそれぞれ用いられている。従って、憲章第7章に基づく許可 (authorization) と結びついたall necessary measures (means) のみが武力行使を認められたものと解すべきとされているが (N.D.White, *The United Nations System. Toward International Justice* (Lynner Rienner Pub., 2002), p.146.)、ここにactionを含めても安保理の意図を損ねることにはならないであろう。
- 73 2003年7月18日に行われた安保理公式会合でも、MONUCへの強化されたマンデートの付与をめぐり、主として議論が集中したのはイツリ地域におけるMONUCの強化に関してであった。U.N.Doc.S/PV.4790, p.7 (EU), p.8 (Germany), p.10 (Mexico).
- 74 U.N.Doc.S/2003/821. ちなみにこの間、現地では8月6日に戦闘当事者間で合意がなされ、DRCを10の軍区 (military regions) に分けた上でそれぞれを各当事者に割り当てることとなった。それによれば、3つの軍区をIHRDC政府が引き受けるとともに、RCDとMLCがそれぞれ2つの軍区を、残り3つの軍区をそれぞれRCD-N、RCD-ML、Mai-Maiという3つの小武装グループがコントロールの下に置くこととされている。A.R.B., p.15418.
- 75 U.N.Doc.S/RES/1501 (2003), op.paras. 1-2.
- 76 Press Release SG/SM/8842-AFR/694;

Press Release SC/7862-AFR/695. 国連事務総長DRC担当特別代表は10月1日現在で、イツリ地域に2500名のMONUC部隊が展開していると述べ、11月までには4800名（IEMFのほぼ4倍の規模）にまで増員されるとの見通しを示している。Press Briefing by Secretary-General's Special Representative for Democratic Republic of Congo (1 Oct. 2003). ただしその後も、たとえばDRCがイツリ地域や南北キブにおけるMONUCの部隊強化や早期展開を求めているように（U.N.Doc.S/2003/969; U.N.Doc.S/2003/1017）、「強化された」PKOとしてのMONUCの地方展開は必ずしもスムーズに進行しているわけではない。

- 77 DRC国内の和平プロセスとともに、DRCとその隣接諸国との間でも友好関係を改めて確立しようとする動きが明確となっている。たとえば、2003年9月25日にはDRC、ブルンジ、ルワンダ、ウガンダの間で高級レベル協議が行われ、善隣関係に関する諸原則が確認された。U.N.Doc.A/58/428-S/2003/983, Annex.
- 78 Press Release SG/SM/8785-AFR/669. なお、今後2年間にわたってDRCの統治に責任を負うカビラ暫定政権は、9月6日に最終的に組閣を完了した。A.R.B., pp.15446-15447.
- 79 国連事務総長によれば、暫定政権の発足後、MONUCに期待されている任務は、特に同政権が緊急に取り組まなければならない事項—武装グループの武装解除、2年以内に行われる予定の選挙の実施計画、いわゆる「法の支配」の分野におけるトレーニングと援助の提供—について支援することとされている。Press Release SG/SM/8901-AFR/710. なお紛争後の平和構築（post-conflict peace building）の段階において、PKOが「正義と法の支配（justice and the rule of law）」の実現を支援する重要性は特に1990年代末から強調されており、安保理でも最近議論が行われている。See, U.N.Doc.S/PV.4833 (24 Sep. 2003); U.N.Doc.S/PRST/2003/15; U.N.Doc.S/PV.4835 (30 Sep. 2003).
- 80 なお本稿では取り扱えなかったが、MONUCの活動で特筆される点として、組織内部にジェンダー問題部門が設置され、PKOの任務遂行過程においてジェンダーの視点が取り入れられたことがある。U.N.Doc.S/2002/621, para. 48; U.N.Doc.S/2002/1180, paras.56-58; U.N.Doc.S/2003/211, paras.39-40; U.N.Doc.S/2003/566, para.80. これは、2000年10月31日に採択された「女性と平和・安全」に関する安保理決議1325の内容を具体的な活動の中で実施することを意図としたものであった。U.N.Doc.S/RES/1325 (2000). See also, U.N.Doc.S/RES/1445 (2002), pre.para.6; U.N.

Doc.S/RES/1493 (2003), op.para.9. その実施過程については安保理でも議論が行われている。U.N.Doc.S/PV.4852 (29 Oct.2003); U.N.Doc.S/PV.4852 (Resumption 1) (29 Oct. 2003). この問題については、see, L.Olsson & T.L.Tryggestad (eds.), *Women and International Peacekeeping* (Frank Cass, 2001).

- 81 しかし、そうした「限定された憲章第7章の行動」がすでに安保理決議で認められているという事実は無意味というわけではない。今回のMONUCとIEMFのように、PKOと多国籍軍が何らかの接点を有する場合、とりわけ第7章に基づく行動を許可された多国籍軍のマンデートをPKOが引き継ぐことが想定される場合には、そのようにすでにPKOに認められた「行動」の範囲が多国籍軍のマンデートのいわば「受け皿」として機能し、その任務を拡充させる余地を残しているからである。すでに述べたようにMONUCについても、人員や装備などが強化されることによりIEMFからのマンデートの継承が行われる可能性はIEMF設置当初より極めて高く、逆に言えば、IEMFからのマンデートの移行を前提としてMONUCの強化が主張されていたのであり、またそうした国連事務総長の勧告に沿ったMONUC強化の結果として現実にもIEMFから「強化された」MONUCへの移行は比較的円滑に実現した。その意味で、MONUCが本来有していた「限定された憲章第7章の行動」は、多国籍軍たるIEMFの展開を契機として再び機能する可能性を内包していたのである。もっとも、憲章第7章に基づいて、PKOが「必要な行動をとることができる」ことを安保理が単に決定するのみでは抽象的に過ぎ、いかなる条件で武力行使が認められるかについて不明確であることから、別途明示に安保理が「必要な措置をとる」ことを「許可する（authorizes）」決定の必要が生じたとする見方もできないわけではない。もしそうだとすれば、あくまでも後者により、すなわちauthorizeという文言を決議で使用することによって正式に武力行使の許可がなされたということになる。See, J.E. Rytter, "Humanitarian Intervention without the Security Council: From San Francisco to Kosovo — and Beyond", *Nordic J.I.L.*, vol.70 (2001), p.123. しかし過去においては、NATO加盟国にボスニア・ヘルツェゴビナの安全地域周辺におけるUNPROFOR支援のための空軍力の使用を認めた安保理決議836のように、「必要なあらゆる行動をとることができる」という決定を行っただけで武力行使を認めたものとされた事例もあるし、UNAMSILにおいても同様の表現であったことに

- は留意しなければならない。See, U.N.Doc.S/RES/836 (1993), op.para.10; U.N.Doc.S/RES/1270 (1999), op.para.14. なお最近の事例では2003年9月19日の安保理決議1509で設置が決定された国連リベリアミッション (UNMIL) も、リベリアの治安維持を理由に派遣されていたECOWAS加盟国主体の多国籍軍 (ECOMIL) (U.N.Doc.S/RES/1497 (2003), op.para.1.) からやはり権限を引き継ぐかたちでECOMILと同じく憲章第7章に基づく行動の一環として設置されている。ただ、同決議で安保理は武力行使を「許可する (authorizes)」とは明示には述べておらず、UNMILが2003年10月1日に正式にECOMILより任務を引き継いだ際も、国連事務総長によれば、平和維持の任務 (peacekeeping duties) を継承したとされており、この「限定された憲章第7章の行動」の具体的内容に関する検討を含めて別途の考察が必要となろう。
- U.N.Doc.S/RES/1509 (2003), pre.para.22, op.para.1, 3; Press Release SG/SM/8911-AFR-714. 通常は、憲章第7章への言及に加えて、武力行使が明示に許可された場合に、「PKOは、もはや平和の強制活動へと変容したもの」と考えられるからである。香西茂「国連による紛争解決機能の変容—「平和強制」と「平和維持」の間」山手治之・香西茂編集代表『21世紀国際社会における人権と平和：国際法の新しい発展をめざして 下巻 現代国際法における人権と平和の保障』(東信堂、2003年)、233頁参照。
- 82 U.N.Doc.S/PV.4790, p.6 (EU), p.8 (Germany), p.10 (Mexico), p.11 (France), pp.12-13 (Guinea), p.16 (Russia), p.17 (U.K.), p.19 (Chile), p.20 (Cameroon), p.21 (China), p.23 (Syria), p.24 (Pakistan), p.25 (Bulgaria), p.26 (Spain), pp.29-30 (South Africa), p.31 (Bangladesh), p.33 (Brazil), p.34 (Japan), pp.36-37 (Philippines), p.38 (Nepal). ただし米国は、少なくとも決議採択の10日前までは、IEMFの働きを賞賛したものの、MONUCには一切言及せず、PKOの権限拡大への消極姿勢を示していた。Ibid., pp.14-15.
- 83 同様の点についてはUNAMSILでもすでに問題となっていた。拙稿「シエラレオネ内戦における「平和維持活動」の展開 (2・完)」125-127頁参照。
- 84 原口国連大使の演説の関連部分は以下のとおりである。「国連憲章第7章に基づく治安の確保等の活動のための強力な執行マンダートは、当事者の一部が停戦合意、和平合意に参加していない状況の下では、従来のPKOの慣行を変化させ、PKO部隊をあたかも紛争当事者のように戦闘に従事しなければならないような困難な状況

- に追い込むおそれがあります。したがって、このような強力な権限を他の平和維持活動に安易に付与すべきではありません。このようなマンダートは、事態の緊急性から真に必要であり、要員派遣国の確保及びそれにより事態を解消しようとの明確な見通しがある例外的な場合にのみ付与されるべきものです。」U.N.Doc.S/PV.4790, p.34 (Japan). この演説の外務省仮訳については、see, http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/15/un_0718.html
- 85 たとえば、ソラナEU共通外交安全保障政策代表は「憲章第7章に基づくマンダート」、チリは「国連憲章第7章に基づく強化されたマンダート」、カメルーンは「憲章第7章に基づくMONUCのマンダート」、南アフリカは「第7章のマンダート」といった表現をそれぞれ用いている。U.N.Doc.S/PV.4970, p.7 (EU), p.19 (Chile), p.20 (Cameroon), p.30 (SouthAfrica).
- 86 日本が安保理での討議の席上、イツリ地域におけるMONUCのマンダート強化に理解を示しながらも、DRCのような広大な国土を有する国において、MONUCの軍事プレゼンスによって力で平和を定着させることは不可能であり、イツリ地域と同様のアプローチをDRC全土で取ることは現実的ではないと述べたことは、MONUC全体の性格付けについての理解を示唆するものであろう。U.N.Doc.S/PV.4790, p.34.
- 87 PKOを憲章第7章と結びつけて、peace enforcementに変形させることで国内管轄事項不介入の原則を回避しようとする考えも (A. Orakhelashvili, "The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations", *Virginia J.I.L.*, vol.43 (2003), pp.497-498, 523.)、基本的にはこうした二項対立的な図式を前提としているといわなければならない。
- 88 もちろん、PKOと憲章第7章の分離が非現実的であるということは1990年代の実行からも明らかにされていたという主張も存在する。See, R.Wedgewood, "United Nations Peace-keeping Operations and Use of Force", *Washington University Journal of Law & Policy*, vol.5 (2001), p.77. 90年代初期の議論として、see, J.E.Fink, "From Peace-keeping to Peace Enforcement: The Blurring of the Mandate for the Use of Force in Maintaining International Peace and Security", *Md.J.Int'l L. & Trade*, vol.19 (1995), pp.1-46.
- 89 この点で憲章第7章が法的にどのような機能を果たすのかがあらためて問われているといえよう。peacekeepingとpeace enforcementが結びついた活動において憲章第7章への言及がみられるのは、確かに法的な考慮を通じて援用

されているが、当該活動に何らかの法的な定義を与えるというよりもむしろ事態に対する関係者の意識の深刻さを強調する政治的メッセージの役割を演じているという主張もみられるからである。E.Kalkku, "The United Nations Authorisation to Peace Enforcement with the Use of Armed Forces in the Light of the Practice of the UN Security Council", *The Finnish Y.I.L.*, vol.IX (1998), pp.351, 392.

90 この関係の先駆的事例は、ソマリア内戦における米軍中心のソマリア多国籍軍（UNITAF）とUNOSOMIIの関係であろう。しかしソマリアの場合は、UNOSOMIIがUNITAFからのマンデートを譲り受けて国連の指揮・統轄の下で展開した後も、米軍が独自のコマンドを保持しながらなお現地駐留を継続したという点で、IEMFからの完全なマンデートとコマンドの引継ぎを受けたMONUCの事例とは異なる状況にあったということに留意しなければならない。R.Ramlogan, "Toward a New Vision of World Security: The United Nations Security Council and the Lessons of Somalia", *Houston J.I.L.*, vol.16 (1993), pp.256-257.

91 T.M.Ocran, "The Doctrine of Humanitarian Intervention in light of Robust Peacekeeping", *Boston College Intl & Comp. L.R.*, vol.25 (2003), pp.1-58.

92 憲章第7章に基づくマンデートを付与されて自衛を超える武力行使を認められた国連史上初めてのPKOといわれるUNOSOMIIが、明確な目標設定を行い得ないまま厳格なコントロールも施されずに任務遂行を理由に武力行使を展開した結果、暴力のエスカレーションの中に巻き込まれてしまったことを想起するならば（R.Murphy, "United Nations Peacekeeping in Lebanon and Somalia, and the Use of Force", *Journal of Conflict and Security Law*, vol.8 (2003), pp.88-99.）、そうした失敗例との相違を吟味する視点も実践面からは必要であろう。

（2003年10月31日脱稿）

*本稿は、平成15・16年度科学研究費補助金基盤研究(C)「21世紀における国連平和維持活動の展望とその課題—活動原則の規範的展開と国連憲章システムへの再定位—」(研究代表者 酒井啓巨)による成果の一部である。

MONUC in the Congo Conflicts since 1999 (2)

SAKAI Hironobu *

Abstract

Under Sections 2 and 3 of Part II, the relationship between the progress of the Lusaka peace process and the expanding mandate of the MONUC after the adoption of the Security Council resolution 1291, and the changing legal nature of MONUC are illustrated.

The DRC situation as a whole, though some conflicts still occurred between the DRC government and the rebels in the eastern areas, has gradually been stabilized especially since President Laurent-Desire Kabila was assassinated on 16 January 2001, who was thought to be the barrier against the progress of the peace process. While the new DRC government, in which Joseph Kabila, Laurent-Desire's son, has succeeded to the status of his father, entered into two important accords, with Rwanda as well as with Uganda, in 2002, the mandate of MONUC was also adapted and expanded in order to perform the duties which these accords have given to MONUC.

Apart from strengthening MONUC to carry out its tasks effectively on the peace accords, including Lusaka Cease-fire Agreement, another element has given some influence on the legal nature of MONUC; the deployment of the International Emergency Multinational Force (IEMF) in the eastern part of the DRC and the succession of its mandate by MONUC in September 2003. IEMF, a multinational force in which France took the initiative, was authorized to use the force under the Chapter VII of the U.N. Charter to restore the peace and order and to assist the humanitarian activities in the region, and then MONUC took over the mandate of IEMF under the Security Council resolution 1489, which has also reinforce MONUC to implement the above-mentioned peace agreements.

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

Thus, the mandate of MONUC under the Chapter VII of the U.N. Charter, through its practice, can be derived from two independent sources; the implementation of the peace agreements, which is its original task under them, and the restoration and maintenance of peace in a certain region, which comes from the actual mandate of IEMF. These two origins of the robust mandate may blur the legal nature of MONUC, and the distinction between peacekeeping and peace enforcement in this case.

More important, however, is that the U.N., at least the member states of the Security Council have recognized such mandate of MONUC as a robust peacekeeping, and therefore that they have not regarded the combination of the peacekeeping activities and the restricted measures under the Chapter VII of the U.N. Charter as a contradiction of principles; consent v. enforcement. This is true of the U.N. Mission in Sierra Leone (UNAMSIL), and in this sense the case of MONUC is an extension of the idea of UNAMSIL, although the legal nature of such “robust” peacekeeping activities remains to be seen.