

## コンゴにおける国連平和維持活動（1）

### －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－

酒井啓巨\*

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
    - (1) アフリカにおける地域的和平努力の展開と国際軍派遣の構想
    - (2) ルサカ停戦協定の内容と平和維持軍の位置づけ
  - 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
    - (1) MONUCの設置経緯
    - (2) 安保理決議1291の内容とMONUCの特徴（以上本号）
  - 2 和平プロセスの進展とMONUCの活動
  - 3 「強化された」PKOとしてのMONUCの登場とその評価

おわりに

はじめに

国連の平和維持活動（PKO）は、冷戦後において、展開される活動数の増大という点でも、また現地活動における任務内容の多様化という点でも、ともに飛躍的な発展を遂げてきた<sup>1</sup>。また他方で、国際の平和と安全に主たる責任を負うとされる国連安全保障理事会（安保理）が、すべてではないにしても、以前より積極的に紛争処理に関与し、特に軍事的強制措置を含め、国連憲章第7章に基づく措置を次々に打ち出してきたことも記憶に新しい。しかもこの両者の活動は決して別個に営まれてきたわけではなく、武器禁輸措置のような非軍事的措置とPKOとが同じ地域に同時並行的に行われる事例も現に存在していた<sup>2</sup>。紛争の政治的解決に向けたそのような強制措置とPKOとの間の有機的結合は法的にも戦略的にも別途の評価が加えられようが、本稿で問題とするのは憲章第7章に基づく措置とPKOの結合についての別の側面、すなわちPKOに憲章第7章に基づく行動が許可されるという事実の法的な評価である。この問題も実は1990年代初めからすでに表面化しており、特にソマリアでの第2次ソマリア活動（UNOSOM II）や旧ユーゴスラビアでの国連保護軍（UNPROFOR）の失敗例から教訓を導き出して、1995年頃にはPKOとこうした憲章第7章に基づく行動の棲み分けとPKOの基本原則の維持をあらためて強調する傾向が主流となっていたこともここで確認するまでもない点であろう<sup>3</sup>。

\* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

しかし1990年代後半から再びPKOと憲章第7章に基づく措置との結合現象が現れ始めたこともまた事実である。東スラボニア国連暫定統治機構(UNTAES)、コンゴ国連暫定統治機構(UNMIK)、東チモール国連暫定統治機構(UNTAET)といった国連の暫定統治機構と称されるものや、国連シエラレオネミッション(UNAMSIL)がこのカテゴリーに含まれ、その設置決議やマンデート付与・変更決議で憲章第7章に基づく行動が言及されている<sup>4</sup>。おそらくここで指摘しなければならないことは、憲章第7章に基づく措置が、従来の伝統的な考え方からいえば、当事者に対する強制を課するという点でPKOが立脚する同意原則や自衛原則といった活動原則と原理的に相容れないはずのものであり、このことを上記PKOではどのように整合的に解釈してきたかが問題となりうるということであろう。すでに別稿で考察したように<sup>5</sup>、上記PKOはいずれもそれぞれの設置時における個別的な事情に影響を受けて憲章第7章との接点を有するに至ったのだが、注目されるのは、とりわけシエラレオネの事例で明らかになったように、限定的な目的の遂行のために許可された憲章第7章に基づく行動については関係当事者の同意で設置されたPKOと矛盾するものではなく、この場合の活動はpeacekeepingの機能を保持し、「強化された(robust)」PKOの枠内にとどまるものとして観念されているということである。

さて本稿で扱うコンゴ民主共和国(DRC)

の事例も上で述べたような一連の事例の延長線上に位置づけられる。1999年より現地に展開を開始した国連コンゴ民主共和国ミッション(MONUC)もまた関連決議において「限定された憲章第7章の行動」が認められたPKOであり<sup>6</sup>、その意味では憲章第7章とPKOが結合した活動だからである。しかし後述するように、この結合は関係当事者自らが望んだものではあったが、MONUCの活動の具体的内容はそうした決議の文言に関する当該関係当事者の意図とは異なる様相を呈していく。それは複雑きわまるDRC問題の根源、当事者関係、そしてそれを踏まえて展開される和平プロセスにMONUCの活動が大きく左右されたためであった。

そこで以下では、最初にDRC問題、特にMONUC展開の原因となった第2次コンゴ紛争を素描して関係当事者の関与形態を確認した後、MONUC設置までの足取りを追う。そして和平プロセスの推移をあらためて検討しながら、その過程に国連がMONUCをいかに対応させていったのかを検証し、そこでMONUCの実践を振り返った上でこの活動の性格付けを行うことにしたい。なおここでMONUCの活動を中心としてその特徴を抽出する手法をとるのは、MONUC自体が和平プロセスに伴い設置され、そして和平プロセスの進展とともにその任務の変更が予定されているという事実を考慮したためであり、MONUC関連決議の文言の静態的な解釈のみをもってはMONUCの性格に関する十分な考察は困難と考えたためである。

## 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

本稿でいう第2次コンゴ紛争とは、1997年5月におよそ30年間もの長きにわたりザイールを支配していたモブツ政権の崩壊へと至らしめた「第1次」コンゴ紛争と区別するため「第2次」と呼ばれるものである<sup>7</sup>。この第2次コンゴ紛争の発生は、カビラ政権内部の権力闘争から98年7月にルワンダ人のコンゴ国軍司令官が解任されたため、カビラ大統領に反旗を翻した政権内部の人間が在野の反政府勢力（コンゴ民主同盟（RCD）、コンゴ解放運動（MLC）など）と結びついて反政府運動を展開したことを契機とするが<sup>8</sup>、同年8月にはルワンダ軍とウガンダ軍がそれぞれDRC領域内に侵攻してRCDを支援したことでこの紛争は一気に国際的な性格へと転換した<sup>9</sup>。他方これに対しては、カビラ政権を支持するかたちでジンバブエ、アンゴラ、ナミビアが即座に自国軍隊をDRCに派遣し、さらにはチャドも自国軍隊を派兵、スーダンも軍事的に関与するなど、ここにおいて各国軍がDRC領域内で入り乱れることでカビラ政権対反政府勢力という内戦の域にとどまらず、「アフリカにおける世界大戦」とも呼ばれる状況が出現したのである。こうした武力紛争はDRCの一般市民に対して多くの被害をもたらし、一時期には約34万人の難民と200万人を超える避難民が流出したといわれ、これがDRC周辺国に対しても影響を及ぼす

結果となっている<sup>10</sup>。もちろんこの紛争の原因を探れば、そこにはDRCが有する豊富な天然資源の争奪戦という側面が大きく作用していたことは間違いないが<sup>11</sup>、軍事介入の理由には各国それぞれ特有の事情があることにも留意しなければならない。

たとえばルワンダとウガンダは、少なくとも第2次コンゴ紛争の発生当初はともにロラン・デジレ・カビラ政権に対抗して軍事介入を行ったという点では共通している。ルワンダとウガンダは、1990年にフツ族中心の当時のルアンダ政府に抵抗してツチ族がルワンダ愛国戦線（RPF）を結成して武力闘争を開始した際、ウガンダがRPFを支援してルワンダ政府軍（FAR）の打倒とツチ族中心のルワンダ現政府の成立に貢献したことで密接な関係を保つに至った。その後両国は、ザイール（当時）のモブツ政権に対する反政府勢力への支援でも一致して協力し、結果的に同政権の崩壊とカビラ新政権の樹立に寄与したのである。しかもザイール／DRCへの介入について両国はともに自国の安全保障の観点からこれを正当化する主張を行ってきた<sup>12</sup>。ルワンダ現政権は、1994年に生じたツチ族に対するフツ族によるジェノサイドの責任を追及するため、同じツチ族を中心としたDRC反政府勢力を支援しながら、依然として自国の脅威となってDRC東部に難民とともに逃亡・滞在している旧ルワンダ政府軍（ex-FAR）やInterahamweと呼ばれるフツ族出身の兵士の追撃をDRC介入の主要な動機としていたのである<sup>13</sup>。ウガンダもまた、DRC

北東部に根拠地をおくウガンダの反政府勢力「民主同盟軍（ADF）」の動向を注視しており、後に問題となるイツリ地域の安定が自国の安全保障上重要な条件とされていた。ただしルワンダ・ウガンダ両国はパートナーとして共同歩調をとりながら DRC 軍事介入に関わったものの、その後 DRC 内への駐留が長引くにつれて、現地で両国軍が衝突する状況に陥るなど<sup>14</sup>、両国の間で利害の対立が生じる局面も現れてくることには留意しておく必要がある<sup>15</sup>。

ルワンダとウガンダがそれぞれ DRC 内からの攻撃に対する自国の安全保障上の要請を主張して軍事介入を正当化しようとしたのに対して<sup>16</sup>、ジンバブエ、アンゴラ、ナミビアは、DRC 政府の要請と南部アフリカ開発共同体（SADC）なる地域的機関の決定を介入根拠とした<sup>17</sup>。すなわち 1998 年 8 月 18・19 日にハラレで開催された SADC 国防相会合で、DRC が SADC 諸国からの援助を要請したのに応じて上記 3 カ国がその直後に DRC へ自国部隊を派遣したのである<sup>18</sup>。もっともこうした SADC の決定による介入の法的な正当化が可能かどうかは、介入当時 SADC 議定書が未発効であったこともありなお微妙であろう<sup>19</sup>。だがそれは別として、3 カ国にはそれぞれ DRC への軍事介入に関与する実質的な理由が存在したことも事実である。アンゴラには、自国の反政府勢力であるアンゴラ全面独立民族同盟（UNITA）が DRC 南西部を根拠に活動を活発化させることに対する警戒感があり、安全保障上の理由から

DRC に介入すべき事情があった<sup>20</sup>。またこのアンゴラによる DRC 介入をナミビアは兵站面での支援を供与するとして説得したが、ナミビア自身にとっても、独立後雇用の機会を持たずに社会に再統合されていない南西アフリカ人民機構（SWAPO）軍の旧兵士を国軍に吸収して DRC に派遣し、彼らの不満をそらすという効果が DRC への軍事介入にはあったといわれている<sup>21</sup>。さらにジンバブエの場合は、DRC 介入に反対する南アフリカとの南部アフリカ地域における主導権争いが DRC 介入に大きく影響しているが、それとともにムガベ政権に近い企業に対する DRC 天然資源開発の利権、特にコバルト市場の利権の供与も関係していた<sup>22</sup>。そのほかりビアの意向を受けて介入に参加したチャドや、自国の反政府勢力に対しウガンダが援助していたとされることからこれに対抗するかたちで DRC 側に立ったスーダン<sup>23</sup>、さらにはケニアやモザンビーク、タンザニア、コンゴ共和国のように軍事介入に至らないまでも友好国との連帯などの観点から DRC 側を支援する周辺諸国も存在していた。このように第 2 次コンゴ紛争は、カビラ政権対反政府勢力という内戦の構図に、ツチ族対フツ族という民族紛争や、安全保障上などの要請によるウガンダ・ルワンダ・ブルンジ対 SADC 諸国という介入図式が入り組んだ様々な位相を有するという特徴を有していたのである<sup>24</sup>。こうした複雑な紛争にアフリカ諸国がいかなる対応をしてきたのかが次に問題となろう。

## 2 アフリカ諸国の和平努力とルサカ停戦協定の締結

### (1) アフリカにおける地域的和平努力の展開と国際軍派遣の構想

98年8月に第2次コンゴ紛争が生じた直後には、SADCによる事実調査委員会の設置とその調査報告の公表、それに続くSADC閣僚会合の開催のほか<sup>25</sup>、8月と12月にはアフリカ統一機構(OAU)紛争防止管理メカニズムの枠組内でそれぞれ大使級会合と国家元首会合が開催されて第2次コンゴ紛争の問題が取り上げられるなど、アフリカ諸国自らによる一定の和平のイニシアティブがとられていたようにも見える<sup>26</sup>。もちろんSADC自体がジンバブエ、アンゴラ、ナミビアによる軍事介入を支持することで紛争の一方当事者となりかねないものとなったように<sup>27</sup>、実際にはアフリカ諸国による和平努力には危うい側面がないわけではなかった。しかしそれでも、98年9月10日からのSADC国防省・軍事専門家アジスアベバ会合で停戦協定案・停戦協定履行方法案・停戦履行監視メカニズム案という3つの草案が作成され、翌99年1月には関係国の閣僚がルサカで会合を開きこれら3つの文書を検討するなど<sup>28</sup>、ルサカ和平プロセスと呼ばれる和平合意に向けたアフリカ域内の活動は98年から99年にかけて継続していたのである。

そのような中で、本稿との関連で言えば、紛争の比較的初期の段階から中立的な国際平和軍やアフリカ諸国により構成される平和維持軍を現地に展開させる構想が登場していた

ことには注意を要するであろう。たとえば、98年9月30日にリビアのシルテにおいてウガンダ・チャド・ニジェール・エリトリア・リビアの各首脳が参加した会合ではDRC領域内の外国軍に代わって「アフリカ軍」を展開する可能性がすでに論じられていた<sup>29</sup>、10月18日にナイロビで開催されたケニア・ウガンダ・タンザニアの3カ国首脳会談では、敵対行為の即時中止、停戦協定の交渉、周辺諸国の安全保障を考慮した措置、外国軍の撤退、政治対話の開始といった後の和平合意の根幹を成すような内容に加えて、OAUと国連の下での中立的な国際平和維持軍の展開が求められていた<sup>30</sup>。そして紛争地域へのこうした国際軍の派遣は、本件紛争発生後で初めて紛争当事者が参加したのものとして99年4月18日にリビアのシルテで締結された協定でも規定されている。

このいわゆるシルテ和平協定は、ウガンダ、チャド、エリトリア、リビア、そしてDRCが署名した協定で、その内容は、すべての国家の国境の安全と統合を再確認し、対話と平和的解決に向けた敵対行為の即時停止を求めるとともに、暴力・大量殺戮行為を非難してその行為者を処罰する必要を強調するなど、全10項目で構成されているものであった<sup>31</sup>。その一部として同協定は、第4項で「DRC領内でウガンダ、ルワンダ、ブルンジ各軍が存在する地域に中立的なアフリカ平和維持軍(neutral African peace keeping forces)を展開させる」とともに、第5項で「このアフリカ平和軍の到着とともに、ウガンダ、ル

ワンダ各軍は撤退する」ことを定めている。つまり停戦の履行メカニズムとしてこの協定は、アフリカ諸国の軍からなる平和維持軍を創設し、ウガンダやルワンダなど DRC 周辺国の安全保障上の懸念を考慮して、このアフリカ軍をウガンダ・ルワンダ軍に置き換わることかたちで DRC 領内に展開させることを想定していたのである。ただしここでは、「平和維持軍」の内実が伝統的な国連 PKO と同じ意味を有するのか不明であることもさることながら、国連や OAU の関与を前提としていない点に着目する必要がある。この点では、同協定にチャドが参加していることから、以前チャドに展開された地域的平和維持軍が念頭にあったと推測することもでき、当時の平和維持軍が国連にも OAU にも無関係で派遣されたことはその推測を裏付けるものでもあろう<sup>35</sup>。また紛争の当事者であるルワンダ、ブルンジ両国がこの協定に参加していないこと、そのため停戦監視を行うこの「平和維持軍」がいかなる国境に展開するのか不明確であることなど、その内容と実効性については若干疑いを持たざるを得ないといわなければならない<sup>36</sup>。しかし、外国軍に代わって第三者的機関として国際軍が「平和維持」の任務を引き受けて展開することが想定され、さらに当時の国際情勢からみてアフリカに域外の国々が多数の軍隊を提供する可能性は低く、従って「アフリカのことはまずアフリカで」という観点からアフリカ諸国が自らの主導で平和維持軍の創設とその展開を計画していたことを実際に示しているという点において、

このシルテ協定は重要な位置を占めている<sup>34</sup>。事実、国連安保理もこの協定を特に明示してアフリカの紛争解決の努力に留意しており<sup>35</sup>、次に述べるルサカ停戦協定もその前文でシルテ協定に言及しており、シルテ協定はルサカ和平プロセスと矛盾するものではなく、そのコミットメントの一側面となされていたのである<sup>36</sup>。

## (2) ルサカ停戦協定の内容と平和維持軍の位置づけ

DRC, ルワンダ, ウガンダといった関係国がシルテ和平協定の締結を歓迎し、少なくとも表向きはルサカ和平プロセスに賛同してこれを押し進めていった結果、第2次コンゴ紛争が生じてからほぼ1年後の99年7月10日ようやく停戦協定が当事国間で成立した<sup>37</sup>。このルサカ停戦協定は停戦協定本文と3つの付属書(A・B・C)で構成されている。本文は全3カ条26項目で主要な内容を簡単に明記しているだけで、これに続く「DRCにおける停戦協定の実施様式」と題された付属書Aが全13章で本文の内容についてより具体的な実施内容を掲げている<sup>38</sup>。またこの協定に当事者として署名したのはDRC, ルワンダ, ウガンダのほか、実際にDRC領内に自国軍隊を派遣していたアンゴラ, ナミビア, ジンバブエの計6カ国で、さらに証人(witnesses)としてルサカ和平プロセスを主導してきたザンビア, それを支持してきたOAU, 国連, SADCが署名を行った<sup>39</sup>。しかも、これら署名の後ではあるが、DRC内

の反政府勢力もルサカ協定に署名したことから<sup>40</sup>、紛争関係国のみならず非国家的主体にも受け入れられたという点でこの協定は極めて画期的なものであったといえることができる。

さてこのルサカ停戦協定の内容であるが、「停戦協定 (Cease-fire Agreement)」という名称にもかかわらず、実際には軍事的側面はもちろんのこと、政治的な内容にまで踏み込んで規定しているところに特徴がある。まず軍事的側面について同協定およびその付属書は、協定署名後 24 時間以内に当事者が停戦し (協定第 1 条 2 項および付属書 A 第 1 章)、兵力をそれぞれ引き離して捕虜等の交換を行い (協定第 3 条 8 項および付属書 A 第 2, 3 章)、人道的支援を促進するための条件を整備するとともに (協定第 3 条 5 項)、すべての外国軍が整然と (orderly) DRC から撤退することを定めている (協定第 3 条 12 項および付属書 A 第 4 章)<sup>41</sup>。なお外国軍の撤退との関連では、DRC 周辺国の懸念に配慮して、協定当事者は DRC およびその隣国の安全保障上の関心を協定発効後直ちに取扱うものとしている (協定第 2 条)。また政治的側面については、DRC の新たな政治体制構築に向けてのコンゴ人民間での政治的交渉と対話 (Inter-Congolese dialogue) の必要性が明記されるとともに (協定第 3 条 18-20 項および付属書 A 第 5, 6 章)、特に DRC 国軍の再建など DRC 全土にわたる国家権威の回復の措置が盛り込まれた (協定第 3 条 17 項 20 項および付属書 A 第 6, 10 章)。

こうしたルサカ協定の内容を実施するため

の機関として付属書は、当事者の外相・国防省その他関連閣僚により構成される政治委員会 (Political Committee) と、各当事者から選出される 2 名の代表と OAU が指名する中立的立場の議長からなる合同軍事委員会 (the Joint Military Commission: JMC) の設置を予定している。特に JMC は、停戦時における当事者の位置を確認して兵力の引離し及び停戦違反の調査を支援し、武装集団の武装解除メカニズムを構築して非合法に武装したコンゴ住民も含めた当事者の武装解除を検証するとともに、すべての外国軍の整然とした撤退を監視・検証するなど、国連・OAU オブザーバーグループとともに「平和維持活動」を実施する任務を負っており、ルサカ協定の実施メカニズムにおいて中心的な役割を演じることが期待されていた<sup>42</sup>。

本稿にとって最も注目されるのは、こうした JMC の任務が「国連平和維持軍の展開まで」とされていることから国連平和維持軍の導入が予定されているという点である。これに関してこの協定は、国連に平和維持軍の展開を求めるにあたって本文第 3 条 11 項に大要次のような規定をおいている。

「国連安保理は、国連憲章第 7 章に基づいて行動するとともに OAU と協同しつつ、本協定の実施を確保するため、DRC に適当な平和維持軍 (an appropriate peacekeeping force) を組織し、支援し、展開させるよう要請される。また国連安保理は、DRC の特殊な事態を考慮して、DRC におけるあらゆる武装グループを追跡・捕捉するマンデート

を当該平和維持軍に与える。この点で、国連安保理は当該平和維持軍に必要なマンデートを付与しなければならない。」

これによるとルサカ停戦協定は、国連憲章第7章に基づく行動の一環として平和維持軍の派遣を国連安保理に要請しているものであり、従って協定当事者の合意によって国連平和維持軍と憲章第7章との結合が求められていることがわかる。そしてこの結合により当事者が意図していたことの内実は、付属書A第8章の規定によってさらに明確となる。付属書Aの8.2は、「国連軍のマンデートは、以下に示すように、平和維持（peacekeeping）活動と平和強制（peace enforcement）活動を含むものとする」として国連平和維持軍が平和強制活動に携わりうることを明示しており、平和維持活動には、停戦の監視と停戦違反の調査、兵力引離しと再展開の監視、難民などへの人道的支援の提供、文民からの武器の収集、外国軍の撤退の監視などを含める一方、平和強制活動としては、武装グループの追跡・捕捉と武装解除、大量殺害者や人道に対する罪及びその他戦争犯罪の実行者の選別、ジェノサイド実行犯のルワンダ国際刑事裁判所への引渡し、送還、武装グループの武装解除やその構成員の社会への再統合に適切な措置の策定を挙げているからである<sup>43</sup>。

このようにルサカ停戦協定の履行実施に関しては、国連平和維持軍の展開が当事者間で合意されていること、そしてその平和維持軍に対して国連憲章第7章に基づく行動として平和強制のマンデートを付与することも予定

されていたことに際立った特徴が見出される。紛争当事者間の協定により平和維持軍が国連により派遣されることは、同意原則という国連PKOの伝統的な活動原則を尊重する意味からも通常の態様であったし<sup>44</sup>、また紛争当事者間の協定で憲章第7章に基づく行動が認められた国際軍の導入が規定された例は、旧ユーゴ紛争の一環としてボスニア・ヘルツェゴビナ紛争の処理を規定したいわゆるデイトン・パリ協定や、東スラボニア地域をめぐるクロアチア政府とセルビア系住民の間で1995年11月に結ばれた基本合意のように過去に存在しなかったわけではない<sup>45</sup>。しかし、停戦協定の中で紛争当事者が国連に対して憲章第7章に基づく平和執行の任務まで付与された平和維持軍の展開を要請した事例は今回のルサカ協定が初めてであった。その任務内容からみて、かつてブトス・ガリ国連事務総長が提案した「平和強制部隊」を髣髴させるような国連平和維持軍を設置するように紛争当事者が国連に対して呼びかけたようにも見受けられるのであり<sup>46</sup>、これに国連がどう応えたのかが次に問題となる。というのも、平和維持軍による停戦協定の実施を図るとして、誰がそのコストを支払い、誰が平和維持軍に参加するかについて紛争当事者間では合意できなかったからである<sup>47</sup>。

### 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

国連は、この第2次コンゴ紛争への最初の直接的な対応として、その紛争勃発直後の



1998年8月31日に安保理議長声明を採択し、「DRCの現在の紛争が地域的な平和と安全に対する深刻な脅威を生じさせていることに深い懸念を表明」した。その中で安保理は、DRCその他の国家の領土保全などを尊重する義務を再確認し、DRC問題は国内和解プロセスを基礎に解決すべきことを強調しつつ、すべての当事者に対して、人権保護と国際人道法の尊重を要求するとともに、人道機関がDRC内の人道援助を必要とするすべての人にアクセスできるよう要求している<sup>48</sup>。また12月11日には、これも安保理議長声明の形式で、DRCの継続的な紛争が地域における平和、安全および安定を脅かしていることと、その重大な人道上の結果に深い懸念を表明して、即時停戦、外国軍の撤退、国境の安全、DRC当局の再確立、国民和解を含む紛争の平和的解決を要求するとともに、人権保護と国際人道法規則の遵守要求のほか、特に98年11月26日から28日にかけてパリで開催されたアフリカ諸国及びフランス元首首脳会議に言及し、そこで交わされたコミットメントの実現を当事者に求めている<sup>49</sup>。

さらに年が明けてようやく1999年3月19日に安保理で第2次コンゴ紛争発生後初めて包括的な話し合いがもたれるに至った。注目されるのは、この公式会合の席で多くの国連加盟国が、紛争当事者間の停戦を実効的に実施するには、国連やOAUを中心としたPKOの展開が不可欠との認識を共有していた点である<sup>50</sup>。これはルサカ和平プロセスですでに国連とOAUの下で「中立的な国際平

和維持軍」が展開されることが具体化されつつあったからでもあるが、ただ実際に展開するPKOに付与される任務については、これを憲章第7章の下に位置づけられる国際軍とすべきとする意見や、あくまでも停戦監視のみをマンデートに含めて平和執行や国境秩序の維持はその範囲外とすべきという見解、あるいは「中立的な国際平和維持軍」の展開が行われるべきであるといったような主張が提起され<sup>51</sup>、その性格付けは一樣ではなかったということがいえるであろう。そうした中、4月9日に安保理は決議1234を採択して、「DRCの現在の紛争が地域における平和、安全及び安定に対する脅威を構成することを強調」して、いわゆる「平和に対する脅威」の存在を認定した後、DRC他の国家の領土保全などを尊重するすべての国家の義務を再確認し、DRC内における外国軍の存在を遺憾として敵対行為の即時中止を要求するとともに、外国軍の撤退やDRC当局の再確立、非政府武装グループの非武装化などの停戦協定の即時署名を要求し、さらに人権保護と国際人道法の尊重をすべての当事者に要求することを繰り返したものの、国連の現地プレゼンスには言及しなかった<sup>52</sup>。この決議は、国連安保理がDRC内の戦闘と外国軍の存在を非難するものではあったが、欧米の外交官によれば、紛争当事者に受け入れられる可能性はほとんどないとみられており、しかもこの時点で米国がDRC内に存在する外国軍を明確にすることを拒んだことや、人権侵害を理由にその年の3月下旬から停止されていたウガ

ンダへの援助供与を再開したことで、DRCとその友邦国ジンバブエは米国が反政府勢力寄りだとして態度を硬化させる結果となったといわれている<sup>53</sup>。しかし国連安保理はその後もこの決議に従うようすべての当事者に呼びかける議長声明を6月24日に採択したのである<sup>54</sup>。

他方で国連は、こうした直接的な行動だけでなく、アフリカ諸国が主導して取り組んでいたルサカ和平プロセスを側面から支援する姿勢も同時に示していた。国連事務総長は1999年4月にニアセ前セネガル首相・外相を事務総長特使に任命して、国連がルサカ和平プロセスに積極的に関与していく意思表明を行うとともに、特使派遣を通じて同プロセスの進捗状況を把握して和平合意への障害を特定し、さらに国民和解へ向けてDRC国民の政治的指導者とのコンタクトを維持することなどを意図していたのであり<sup>55</sup>、国連は今回の場合、ルワンダ紛争におけるアリュウシャ協定時のような単なるオブザーバーではなく<sup>56</sup>、「利害関係者 (stakeholder)」として積極的に和平プロセスに関与し、それ故に国連PKOの展開を前提としたルサカ和平協定の成立に迅速に対応できたのだとも言われている。実際、ルサカ協定調印から4日後の7月14日に国連事務総長は、DRC、ジンバブエ、ナミビアの各大統領と会談し平和維持軍の役割と規模について意見交換をしたうえで、翌15日にDRCへの国連プレゼンスの派遣に関する最初の報告書を安保理に提出して国連監視団の派遣を勧告しており<sup>57</sup>、このことは、

ルサカ停戦協定に国連が署名したという事実からみても、ルサカ和平プロセスの関係当事者と国連が密接な関係を築いていたことを表すものでもあった<sup>58</sup>。

その事務総長報告では、まずルサカ停戦協定の規定を確認した後で、国連に対して要請されている「適切な軍 (an appropriate force)」の任務を再述し、この中に平和執行活動と呼ばれるものが数多く含まれていることも合わせて確認している<sup>59</sup>。そしてそれに続けて事務総長は、「DRC内のいかなる国連平和維持活動も、それが実効的になるには、そのマンデートがいかなるものであれ、大規模かつ費用のかかるものにならざるを得ない」と告白しており、数千人規模の軍事・民生要員が必要となると予測しつつ、DRCの客観的情勢—国土の広大さ、インフラの悪化、気候の劣悪さ、紛争当事者の数の多さ、当事者間の極度の相互不信、数多くの避難民の存在、小火器が容易に利用される現状など—から、DRCでの平和維持活動は極めて厳しい複雑な環境の下に置かれるということも指摘している。その上で事務総長は、その後のDRC内での平和維持活動に重要な意味を有する段階別の展開構想を明らかにした。それによると、まず第1フェイズとして90名の軍事要員を文民である政治・人道・行政スタッフとともにDRC内の地方に派遣し、主として首都キンシャサと主たる紛争当事者の本拠地とを結ぶ連絡のためのリエゾンとして機能させる。そして現地情勢を評価したうえで、500名の軍事オブザーバーをDRC内、場合によっ

ては隣接諸国にも派遣するのが第2フェイズとなる。その場合、軍事オブザーバーの任務はあくまでも平和維持 (peacekeeping) の機能に従ったものであり、(a)紛争当事者間のリエゾン、(b)JMC とのリエゾンの確立と協定履行のための協調、(c)停戦違反の調査に関する JMC と当事者への支援、(d)国内治安状況の評価、(e)軍事オブザーバーの安全な展開についての保証を当事者から確保すること、(f)国連軍事要員の展開に関するコンセプトを発展させる観点から当事者すべての軍隊の現在及び将来の位置を決定すること、(g)当事者による適当な安全の供与を条件として、各軍の停戦、引離し、再展開および最終的には撤退を監視すること、(h)人道的支援の供与ならびに難民・避難民その他の保護を促進すること、(i)その後の展開のための活動コンセプトを再定義するため PKO 局を援助することが含まれるとされた<sup>60</sup>。事務総長報告によれば、この第2フェイズのオブザーバー使節団が「国連コンゴ民主共和国オブザーバーミッション (MONUC : UN Observer Mission in DR)」と名づけられている。またこうして設立された「MONUC」の報告書に基づき、平和維持ミッションの展開、マンダートなどについての詳細な提案が安保理に対して行われるとされており<sup>61</sup>、明記されていないが、この事務総長報告に従えば、軍事活動の検証だけでなく、紛争解決に向けた非軍事的な対応も含めた活動を行う平和維持ミッションの展開が第3フェイズになるものと考えられる。

この事務総長報告書が提出された後、7月21日にルサカで開催されたルサカ停戦協定締約国会議で JMC と政治委員会が正式に発足し<sup>62</sup>、次いで8月6日には安保理決議 1258 が採択された。ここに事務総長が定めた第1フェイズがようやく始動することになったが、これまでの状況からみて、ルサカ停戦協定署名者が同協定を遵守してこなかったことは紛れもない事実であり<sup>63</sup>、この第1フェイズの帰趨と MONUC の任務遂行は依然不透明なままであった。

## 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

#### (1) MONUC の設置経緯

安保理は決議 1258 で国連事務総長報告を歓迎する旨を明らかにし、またルサカ停戦協定の締結と同協定への MLC の署名を歓迎するとともに、OAU と SADC の和平努力を賞賛し、さらに紛争当事者に対し即時に敵対行為を中止するよう要求した後で、事務総長の勧告通り、90名までの軍事リエゾン要員をルサカ協定締約国の首都や紛争当事者の軍事の本拠地などへ3ヶ月間展開することを許可した。またこの軍事要員に付与されるマンダートも合わせて定められたが、注目されるのは先に述べた事務総長の勧告よりもその任務内容が限定的であったという点である。たとえば、停戦違反の調査に関する JMC 等への支援や停戦監視、人道的援助供与支援などはマンダートの範囲外とされており、国内治

安状況の評価や当事者軍隊の現在及び将来の位置の決定についても明示に言及がなく、抽象的に「協定の実施に関する様式の発展につき JMC と当事者を支援すること」と述べられているにすぎない<sup>64</sup>。つまりこの軍事要員の展開はあくまでもリエゾン目的に限られたのであり、それ故にこそ、関係者の側からは、国連の迅速な対応を歓迎しつつも、ルサカ停戦協定の実効的实施を担保するはずの国連平和維持軍の早急な現地展開が待ち望まれたのである<sup>65</sup>。もっとも、これに対しては安保理内部で国連平和維持軍に適切な資源と現実的なマンデートの付与が可能かどうか疑問視する向きもあり<sup>66</sup>、国連 PKO の早急な派遣ということで足並みをそろえることは困難な状況でもあった。実際にも、8月31日に RCD がルサカ協定に署名した後、アフリカ6カ国を含む17カ国から派遣された軍事リエゾン要員が現地に展開し、10月17日には軍事オブザーバー展開のための技術評価チームが DRC に派遣されたが<sup>67</sup>、ルサカ協定政治委員会では PKO 派遣に関する国連の対応が極めて緩慢であるとの懸念も表明されていたのである<sup>68</sup>。このリエゾン要員は、国連事務総長の第2報告書に基づき<sup>69</sup>、技術評価チームによる PKO 派遣の結論が出るまでの間、すなわち2000年1月15日まで任期が延長されることが11月5日に採択された安保理決議1273で確認された<sup>70</sup>。

さて、これまで事務総長報告でしか明示に記されていなかった MONUC という用語が安保理決議で正式に登場したのは11月30日

に採択された決議1279が初めてである<sup>71</sup>。それ故、MONUC の設置決議はこの安保理決議1279とされており、決議採択日である1999年11月30日が MONUC の設置日とみなされている<sup>72</sup>。しかもここで留意したいのは、MONUC が「国連コンゴ民主共和国ミッション(U.N. Organization Mission in the DRC)」の略称とされ、国連事務総長がその提案の中で第2フェイズの「オブザーバーミッション」だけを対象としようとしたのとは異なり、第1フェイズのリエゾン要員とその任務も含めるかたちでの PKO の設置が想定されていることである。すなわち安保理決議1258と1273に基づいて展開した要員が MONUC を構成するものとされ、それにあわせて2000年3月1日までの任期延長も決定されたのである。そしてこの決議ではあらためて MONUC の任務が規定され、ルサカ協定署名者とのコンタクト確立、JMC への技術的支援、治安状況についての情報提供、停戦及び兵力引離しの遵守についての計画策定、人道的支援供給の促進と人権保護支援がその任務として列挙された<sup>73</sup>。こうしてみると、ここでの MONUC の任務は事務総長が前述の報告書で勧告した内容にさらに近くなっていることが確認できるであろう。

しかしこの決議採択後もなお、PKO の現地展開については合意があったものの、それをいついかなるかたちで実現するかという問題をめぐり、これまでと同様、PKO 派遣に積極的な立場と消極的な立場との対立はくすぶり続けた。現時点での PKO 派遣に消極的

な諸国は、紛争当事者が依然としてルサカ停戦協定を遵守せず、戦闘を続けていることを指摘して、PKO 派遣にはコンセンサスがあるとしても、現地展開にはまず協定当事者による協定遵守が必要であり、また要員の構成や資金調達などの複雑さを理由に即時派遣に躊躇を表明したのに対して<sup>74</sup>、PKO 派遣積極派は、スレブレニツァやルワンダの悲劇を繰り返すべきではないとして停戦の実効的監視を確保するためにも軍事オブザーバーや平和維持軍の早急な派遣が望ましいと主張していたのである<sup>75</sup>。もっともこの間、紛争関係者からは、決議 1279 では MONUC が憲章第 7 章に基づく活動を認められていなかったことから、単なるオブザーバーや伝統的な PKO ではなく、ルサカ停戦協定の線に沿ったより「強化された」PKO の展開を望む発言がみられたことは留意されるべきであろう<sup>76</sup>。やがて 2000 年 1 月 17 日付報告書で事務総長が MONUC の拡大と強化を提言し、これを受けて安保理議長が 1 月 26 日に MONUC のマンデート拡大を許可する決議の考慮を開始するとの声明を発表して、結局そのほぼ 1 ヶ月後の 2 月 24 日に採択された安保理決議 1291 で MONUC の拡大が正式に認められることになった<sup>77</sup>。ここにおいて MONUC の第 2 フェイズ移行が確認されるとともに MONUC と憲章第 7 章に基づく行動が結合することになり、その後の MONUC の主な特徴が規定されることになったのである。

## (2) 安保理決議 1291 の内容と MONUC の特徴

安保理決議 1291 は後の決議の中でも MONUC の任務に関連して必ずといってよいほど頻繁に援用されており<sup>78</sup>、その意味で MONUC の活動の基調をなす文書である。ここではこの決議の中でも MONUC に関する内容を概観した後<sup>79</sup>、MONUC の特徴に関わる若干の点を指摘しておくことにしたい。

MONUC との関連では、任期延長、人員の増派、マンデートの拡大、そして第 2 フェイズ移行への条件の確認が決議 1291 の主な内容となる。MONUC の任期は 2000 年 8 月 31 日まで半年間延長され、要員数も 500 名のオブザーバーを含む軍事要員 5537 名へと拡大が承認された(決議本文第 3, 4 項)。要員数については事務総長が勧告したとおりの内容であるが<sup>80</sup>、それに至るまで派遣される軍事要員の人数をめぐり主としてフランスと米国との間で対立が生じ、この数字はその妥協の産物であったといわれている<sup>81</sup>。また MONUC のマンデートには、(a)停戦協定の履行監視と停戦違反の調査、(b)全当事者の軍の現地本部とのリエゾンの確立と維持、(c)決議採択後 45 日以内に停戦協定履行に関するアクションプランの策定、(d)当事者の軍隊の兵力引き離しと再展開の監視と検証、(e)人道的支援と人権監視の促進、といった事態の進展につれてのこれまでのマンデートの延長線上にあるものだけでなく、(f)戦争捕虜の解放の努力、(g)武器・弾薬などの供給に関する停戦協定規定の遵守の監視、(h)国民対

話の促進者と協力して支援を提供<sup>83</sup>、(i)地雷除去活動の開始の調整という新たな任務も含まれることになった(同第7項)。ただし事務総長が勧告したように<sup>83</sup>、武装解除の促進や軍の撤退監視のような任務は要員の安全の観点からはずされている。またPKO派遣に慎重な諸国に配慮するようなかたちで、決議前文第13項には、MONUCの第2フェイズへの移行条件として、(a)当事者が停戦協定と関連安保理決議を遵守していること、(b)当事者の軍の兵力引き離しについて有効な計画が策定されること、(c)国連要員などの安全と移動の自由につき、MONUC展開前に当事者が確固たる措置をとることという3点を確認した上でその移行を認めているにも注目すべきであろう。この直後の前文第14項で1994年国連要員安全条約の想起を規定していることとあわせると、潜在的な部隊提供国の懸念が現地に展開する要員の安全であったことは明らかである<sup>84</sup>。

以上も考慮して決議1291からみたMONUCの特徴をまとめると次の3点となろう。

第1に、前文第20項でDRCの事態が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ことが認定され、「平和に対する脅威」がMONUCのマンデート強化という文脈の中で認定されたという点、すなわちMONUCという国連PKOに「平和に対する脅威」の認定が結合したという点である。これは、次に述べるようにMONUCに対して「憲章第7章に基づく行動」を許可する必要からその許可の前提となる憲章第39条の

認定もまた当然の要請であったということもいえようが、ここでの「脅威」認定は、そうした第39条と第7章に基づく強制措置との関係を超えて、この紛争の政治的解決に向けた様々な措置発動の基点として後に機能する可能性を内包していること、しかもそうした状況の中でMONUCが一定の役割を演じることへの期待が含意されていると考えることも、その後に採択された決議をみると不可能ではない<sup>85</sup>。

第2に本稿との関連で特に重要なのは、ルサカ停戦協定で関係当事者が要請したPKOと憲章第7章に基づく行動との結合現象がこの決議で初めて確認されているという点である。もっとも、憲章第7章に基づく行動は本文第8項において、

「国連憲章第7章の下で行動し、MONUCは、その歩兵部隊の展開地域内でかつ自己の能力の範囲内と考えられる場合に、国連要員およびそれと同伴するJMC要員、設備、施設ならびに装備を保護し、要員の安全と移動の自由を確保し、物理的暴力の急迫した脅威の下にある文民を保護するために必要な行動をとることができる(may take the necessary action)と決定する」

と規定されているように、ここではいくつかの点で部分的に適用されるにすぎない。まず、「憲章第7章の下で行動し」という規定が決議本文全体に関係するように決議前文の最後に置かれているのではなく、本文第8項の冒頭に置かれることでその適用範囲が限定されているということがある。MONUCの任務

遂行過程で一定の行為が憲章第7章に基づく行動として認められているのであり、MONUCの設置・拡大・マンデートの拡大自体が憲章第7章に基づく行動とはみなされているわけではない<sup>86</sup>。さらに、憲章第7章に基づく行動もあらゆる状況で認められているのではなく、「国連要員およびそれと同伴するJMC要員、設備、施設ならびに装備を保護し、要員の安全と移動の自由を確保し、物理的暴力の急迫な脅威の下にある文民を保護するために」、しかも「その歩兵部隊の展開地域内であつ自己の能力の範囲内と考えられる場合に」認められているのみである<sup>87</sup>。このため、決議1291の文言上では、MONUCがとりうる行動は、憲章第7章で本来予定されていた一般的な軍事的強制措置ではなく、上記の目的に「限定された第7章に基づく行動」とみなさなければならないであろう。

またこの関連では第3に、こうした任務と「限定された第7章に基づく行動」ととりうることされたMONUCは、あくまでもpeacekeepingとしての活動であり、不正規な武装グループの強制的武装解除を行うなど平和を強制することができる活動(peace enforcement)ではないという見解があったことが注目される<sup>88</sup>。こうしたことは、関係当事者の要請により「限定された第7章に基づく行動」を国連PKOに認めたという先ほどの第2の点も含めて、MONUCと同時期に同じくアフリカ地域に展開していたUNAMSILの特徴との類似性を想起させよう。MONUCと同様

に関係当事者により「限定された第7章に基づく行動」を認められたUNAMSILにおいても、当該活動の性格付けをめぐる、これが依然としてpeace enforcementではなくpeacekeepingの枠内にとどまっているという認識が安保理では支配的であった<sup>89</sup>。つまりアフリカにおけるこれら2つのPKOは、少なくとも1999年暮れから2000年初めの安保理での議論を見る限り、PKOと憲章第7章の行動は必ずしも矛盾するものではなく、限定的な武力行使の許可はなおpeacekeepingの枠内に維持されているという理解を肯定的に表現した事例だったのである<sup>90</sup>。

以上をまとめると、決議1291採択時のMONUCの特徴としては、ルサカ停戦協定当事者の意向を受けて国連が「限定された第7章に基づく行動」を認めたPKOであり、しかしその任務内容と「限定された第7章に基づく行動」の条件からは、武装解除などルサカ停戦協定の実施のために関係者が望んだpeace enforcementまで認めたものではなかったということが明らかにされたであろう。しかしこのマンデートのMONUCはあくまでも第2フェイズとして認識されており、安保理では現地事態の進展によって第3フェイズへの移行も当然念頭に置かれていたと考えられる<sup>91</sup>。従ってその進捗状況とそれに適的なマンデートの付与によってMONUC自体の性格付けも変化する可能性が生じよう。ルサカ和平プロセスの進展はその後のMONUCにどのような影響を与えたのであろうか。

## 注

- <sup>1</sup> この点については、拙稿「国連平和維持活動の今日的展開と原則の動揺」『国際法外交雑誌』第94巻5・6合併号（1996年）93-116頁参照。
- <sup>2</sup> 国連による非軍事的強制措置の発動とPKOの展開が同一地域で適用された事例としては、旧ユーゴ紛争（U.N.Doc.S/RES/713（1991）；U.N.Doc.S/RES/743（1992）（UNPROFOR））、ソマリア内戦（U.N.Doc.S/RES/733（1992）；U.N.Doc.S/RES/751（1992）（UNOSOM）；U.N.Doc.S/RES/814（1993）（UNOSOM II））、アンゴラ内戦（U.N.Doc.S/RES/626（1988）（UNAVEM）；U.N.Doc.S/RES/696（1991）（UNAVEM II）；U.N.Doc.S/RES/864（1993）；U.N.Doc.S/RES/976（1995）（UNAVEM III）；U.N.Doc.S/RES/1118（1997）（MONUA））、ルワンダ内戦（U.N.Doc.S/RES/872（1993）（UNAMIR）；U.N.Doc.S/RES/918（1994））、ハイチ問題（U.N.Doc.S/RES/841（1993）；U.N.Doc.S/RES/862（1993）（UNMIH））、エチオピア・エリトリア紛争（U.N.Doc.S/RES/1298（2000）；U.N.Doc.S/RES/1312（2000）（UNMEE））などがある。
- <sup>3</sup> その顕著な例は1995年に公表された国連事務総長報告「平和への課題：補遺」である。See, U.N.Doc.A/50/60-S/1995/1, para.33.
- <sup>4</sup> U.N.Doc.S/RES/1037（1996）（UNTAES）；U.N.Doc.S/RES/1244（1999）（UNMIK）；U.N.Doc.S/RES/1272（1999）（UNTAET）；U.N.Doc.S/RES/1270（1999）（UNAMSIL）。さらに最近ではリベリアの事例もこれに含まれよう。U.N.Doc.S/RES/1509（2003）（UNMIL）。
- <sup>5</sup> 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）81-148頁、同「シエラレオネ内戦における「平和維持活動」の展開（1）（2・完）—ECOMOGからUNAMSILへ—」『国際協力論集』（神戸大学）第9巻2号（2001年）97-126頁、第9巻3号（2002年）95-129頁参照。
- <sup>6</sup> U.N.Doc.S/RES/1291（2000）。ただし後に述べるようにMONUCの設置はそれ以前の安保理決議1279の採択にさかのぼる。
- <sup>7</sup> 「第1次」と「第2次」のコンゴ紛争の区別とそれぞれの概要について、voir, L.Calligé, "Les deux guerres du Congo et leurs conséquences géopolitiques", *L'Observateur des Nations Unies*, no.7（1999）, pp.7-25.
- <sup>8</sup> 総合研究開発機構（NIRA）・横田洋三共編『アフリカの国内紛争と予防外交』（国際書院、2001年）281-282頁参照（武内進一執筆）。これには、新生DRCの地方指導者の多くは当初カビラ大統領に期待していたが、カビラが専制的な政治を開始したほかに、国際社会からの支持を失ったことからこれに幻滅し、次第に反カビラの色を強めて地方で反政府運動を開始する素地があったという背景がある。カビラ率いる「コンゴ解放民主軍同盟（AFDL）」が第1次コンゴ紛争中に行ったとされる人権侵害について国連は調査団受入をDRCに求めた（U.N.Doc.S/PRST/1998/20）、カビラはこれに対して非協力的な態度に終始したため、DRCが国際社会から国家再建のための支援を受けられなくなったのである。See, M.McNulty, "From Intervened to Intervenor: Rwanda and Military Intervention in Zaire/DRC", in O.Furley & R.May (eds.), *African Interventionist States* (Ashgate, 2001), pp.182-183. なお国連は、DRCの協力を得られなかったが、最終的にAFDLの行為を非難する報告書を作成している。U.N.Doc.S/1998/581, Annex. またこの報告書に対するDRCの反論については、see, U.N.Doc.S/1998/582, Annex. See also, Kisangani N.F.Emizet, "The Massacre of Refugees in Congo: A Case of UN Peacekeeping Failure and International Law", *The Journal of Modern African Studies*, vol.38（2000）, pp.163-202.
- <sup>9</sup> ただし当初のところ、ルワンダは自国軍隊がDRC内に存在することを認めていなかった。た



例えば、DRC問題に関してルサカで開催された関係諸国外相・国防相会合の1998年10月27日付プレスステートメントについて、see, U.N. Doc.S/1998/1039, Annex.

<sup>10</sup> 正確には、2001年6月の時点で、難民338,450人が隣国に流出し(タンザニア(114,436人)、コンゴ共和国(83,680人)、ザンビア(56,000人)など)、2,041,000人が避難民の生活を余儀なくされた。さらにアンゴラやスーダンといった内戦の続く隣国からDRCに流入してきた難民も329,000人以上いたという。U.N.Doc.S/2001/572, paras.55-56.

<sup>11</sup> 本稿では詳しく検討できないが、安保理は後の段階で、DRCの天然資源に対する他国の違法な開発・奪取についてこれを非難する決議を採択し(U.N.Doc.S/RES/1417(2002); U.N.Doc.S/RES/1457(2003); U.N.Doc.S/RES/1459(2003)), またこの問題に関する専門家パネルを設置して報告書(U.N.Doc.S/2002/565; U.N.Doc.S/2002/1146; U.N.Doc.S/2003/1027, Annex.) 提出も求めている。

<sup>12</sup> ルワンダは後に明確に自衛権を援用してDRC東部への軍事介入の正当化を試みており(U.N. Doc.S/2002/420), またウガンダは、カビラ政権と友好関係にあった時期に締結した2つの安全保障協定を根拠として、ウガンダ人民防衛軍(UPDF)がDRC内に展開可能であることを主張している。J.F.Clark, "Explaining Ugandan Intervention in Congo: Evidence and Interpretations", *The Journal of Modern African Studies*, vol.39 (2001), pp.272-273. この主張は、1999年6月23日にDRCにより国際司法裁判所に提訴されたコンゴ領域における武力活動事件における仮保全段階の審理の際もウガンダ側により展開された。*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*, para.24. このよう

な正当化の主張について、see, Y.Dinstein, *War, Aggression and Self-Dedence*, Third Edition, (Cambridge U.P., 2001), pp.213-217.

<sup>13</sup> M.McNulty, *op.cit.*, p.186. また歴史的経緯からDRC東部に在住するルワンダ系住民(Banyarwanda)の存在も、ルワンダがDRCへの介入に踏み切った原因の1つと考えられよう。J.Ginifer, "Peacebuilding in the Congo: Mission Impossible", *International Peacekeeping (London)*, vol.9, no.3 (2002), p.124. Banyarwandaについては、see, A.N.Makombo, "Civil Conflict in the Great Lakes Region: The Issue of Nationality of the Banyarwanda in the Democratic Republic of the Congo", *African Yearbook of International Law*, vol.5 (1997), pp.49-62. なおルワンダ内戦全般については、voir, R.Houzel, *Rwanda(1993-1997)*. MINUAR I, *Opération Turquoise*, MINUAR II(Montchrestien, 1997).

<sup>14</sup> たとえばキサンガニを舞台として、1999年8月と2000年5月にそれぞれRPAとUPDFが戦闘を行っている。U.N.Doc.S/1999/930, Annex; U.N.Doc.S/1999/1029, Annex; U.N.Doc.S/2000/386.

<sup>15</sup> ウガンダのDRC介入は、様々な要因が絡みつつムセベニ大統領のイニシアティブで開始されたが、UPDFが長期駐留することで軍がDRC内の天然資源、特にダイヤモンドの開発による利益を得て、ウガンダ政府の指示とは独立した対応を現地地とるようになったことがウガンダとの対立を深めた原因の1つであるといわれている。J.F.Clark, *op.cit.*, p.282.

<sup>16</sup> なお、ルワンダと同様にツチ族政権であるブルンジも、安全保障上、DRC内にいるフツ族の反政府勢力に対する攻撃を正当なものとしていた。P.S.Orogun, "Crisis of Government, Ethnic Schisms, Civil War, and Regional Destabilization of the Democratic Republic of Congo", *World Affairs*, vol.165, no.1 (2002), pp.33-34.

- <sup>17</sup> SADC は、アパルトヘイト政策が終了した南アフリカを地域的な制度に再び組み込むことを目的として、南部アフリカ開発調整評議会 (SADCC) や南部アフリカ諸国連合 (ASAS) などが統合・改組されて1994年に設置された地域的機構で、加盟国はアンゴラ・ナミビア・ジンバブエ・DRC を含む14カ国で構成されている。なおウガンダ・ブルンジ・ルワンダは加盟していない。http://www.sadc.int/ 当初は文字通り経済開発を中心的な課題としていたが、1996年には防衛・安全保障上の問題を扱う場としてSADC政治・防衛・安全保障機関も設置され、さらに1997年には政治・防衛・安全保障に関する議定書も採択されている。H.McCoubrey & J.Morris, *Regional Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, (Kluwer Law International, 2000), pp.145-147. 議定書の中身とその検討については、see, *R.A.D.I.C.*, vol.11 (1999), pp.197-203; B.Chigara, "The Sad Community - A Litmus Test for the UN's Resolve to Banish Oppression", Remarks on the Southern African Development Community (SADC) Protocol on Politics, Defence and Security (1997)", *R.A.D.I.C.*, vol.11 (1999), pp.522-528. なおSADCは1994年以降のレソトへの軍事介入について重要な役割を演じていた。SADCとレソト問題については、see, R.Southall, "SADC's Intervention into Lesotho: an Illegal Defence of Democracy?" in O.Furley & R.May (eds.), *op.cit.*, pp.153-171; H.McCoubrey & J.Morris, *op.cit.*, pp.148-150; G.Nolte, *Eingreifen auf Einladung. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung* (Springer, 1999), S.418-422.
- <sup>18</sup> *A.R.B.*, p.13222.
- <sup>19</sup> 従ってDRCの要請による介入の根拠を慣習法に求めざるを得ないという見解もある。B.Chigara, "Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of Congo", *R.A.D.I.C.*, vol.12 (2000), p.69. 政府の要請による軍事介入の問題一般については、see, L.Doswald-Beck, "The Legal Validity of Military Intervention of the Government", *B.Y.I.L.*, vol.LVI (1985), pp.189-252.
- <sup>20</sup> G.Cleaver & S.Massey, "DRC: Africa's Scramble for Africa", in O.Furley & R.May (eds.), *op.cit.*, p.205.
- <sup>21</sup> *Africa Confidential*, vol.39, no.17 (28 Aug. 1998), p.4; G.Cleaver & S.Massey, *op.cit.*, pp.202-204.
- <sup>22</sup> *A.R.B.*, p.13222; G.Cleaver & S.Massey, *op.cit.*, pp.196-197; *Africa Confidential*, vol.40, no.10 (14 May 1999), p.8.
- <sup>23</sup> G.Cleaver & S.Massey, *op.cit.*, pp.198-202, 204-205.
- <sup>24</sup> 川端正久『アフリカ・ルネサンス 21世紀の針路』(法律文化社, 2003年) 150頁。
- <sup>25</sup> SADC 事実調査委員会はナミビア, タンザニア, ザンビア, ジンバブエの4名の外相により構成され、1998年9月23日に公表された報告書では、DRC内における反政府勢力の存在と外国からの侵入を確認し、暗にルワンダとウガンダの軍事介入を認めている。U.N.Doc.S/1998/891, Annex.
- <sup>26</sup> U.N.Doc.S/1998/774, Annex; U.N.Doc.S/1998/1217, Annex. アフリカによる平和へのイニシアティブの展開と国連の関係については、voir, G.Cahin, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: Entre désengagement et expérimentation", *R.G.D.I.P.*, tome 104 (2000), pp.73-105.
- <sup>27</sup> たとえばSADC 事実調査委員会による調査の前にSADC諸国の軍隊がDRCに展開していたことに対するウガンダ国防相の懸念について、see, E.A.Albaugh (ed.), "Preventing Conflict in Africa: Possibilities of Peace Enforcement",

- in R.I.Rotberg *et al.* (eds.), *Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa* (Brookings Institutions Press, 2000), p.172.
- <sup>28</sup> *A.R.B.*, pp.13410-13411.
- <sup>29</sup> U.N.Doc.S/PV.3987 (Resumption 1) (19 March 1999), p.13 (Libyan Arab Jamahiriya).
- <sup>30</sup> U.N.Doc.S/1998/970, Annex.
- <sup>31</sup> U.N.Doc.S/1999/450, Annex.
- <sup>32</sup> チャドに展開した平和維持軍については, *see*, J.-P. Cot, "The Role of the Inter-African Peace-Keeping Force in Chad, 1981-1982", in A.Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (Nijhoff, 1986), pp.167-178.
- <sup>33</sup> S.Bula-Bula, "L'Accord de Syrte du 18 avril 1999 pour le règlement des différends dans les Grands Lacs. Notes de lecture," *R.A.D.I.C.*, tome 11 (1999), p.432. ただしルワンダは, シルテ協定締結直後の5月5日にウガンダとタンザニアとともに首脳会議後共同コミュニケを発表し, 同協定をルサカ和平プロセスに貢献するものとして留意することに同意している。U.N.Doc.A/54/95-S/1999/551, Annex. しかしこの点ですでにウガンダとルワンダの思惑は異なっていた。ルワンダは Interahamwe の脅威が続く限り撤退しないと主張していたからである。*A.R.B.*, pp.13552, 13554.
- <sup>34</sup> この会議を主催したリビアとしては, アフリカ以外の国が指揮・統轄を握るような「アフリカ軍」には反対であったと思われる。事実, その後2000年1月にガボンで行われた「アフリカ平和維持軍演習」については, 外国軍の指揮・統轄を認めるものとして反対を表明した。*A.R.B.*, p.13821. なお, アフリカ諸国による平和維持軍の形成・平和維持能力の向上については, *see*, H.M.Bonyongwe, "Employing African Forces in Peacekeeping in Africa", in R.I.Rotberg *et al.* (eds.), *op.cit.*, pp.84-97; R.I.Rotberg, "African Responses to African Crises: Creating a Military Response", in R.I.Rotberg *et al.* (eds.), *op.cit.*, pp.98-110.
- <sup>35</sup> U.N.Doc.S/PRST/1999/17.
- <sup>36</sup> もっとも, 紛争当事者はいずれもこの協定への署名直後には, この協定内容では敵対行為の停止は期待されえないことを明らかにしており, コミットメントの希薄さを浮き彫りにしていた。*A.R.B.*, p.13516.
- <sup>37</sup> 協定締結に至るまでには, DRC に対してはジンバブエとアンゴラが, ルワンダに対しては米国がそれぞれ妥協するように説得したといわれている。*Africa Confidential*, vol.40, no.14 (9 July 1999), p.1. またウガンダとDRCの間では, リビアの仲介で, すでに4月18日に停戦協定が結ばれており, その中で外国軍の撤退とDRC内へのアフリカ軍の駐留が定められていた。*"Chronique des faits internationaux"*, *R.G.D.I.P.*, tome 103 (1999), p.741.
- <sup>38</sup> なお付属書B・Cにはそれぞれ, 協定内容を実施する際のタイムテーブルと協定で用いられている用語の定義と略語表が記載されている。U.N.Doc.S/1999/815, Annex. *See also*, *R.A.D.I.C.*, tome 11 (1999), pp.529-541, 542-556.
- <sup>39</sup> 条約への署名に対する証人 (witnesses) という制度は, 日露戦争後のポーツマス条約における米国の例があるように新しいものではなく, 政治的に重要な協定に対して大国などが政治的支持を示すためにしばしば用いられてきたとされるが, その法的意義については不明確なところが多い。S.Rosenne, "The Perplexities of Modern International Law. General Course on Public International Law", *Recueil des Cours*, tome 291 (2001), p.370.
- <sup>40</sup> 8月1日にはMLCが, 8月31日にはRCDがそれぞれルサカ停戦協定に署名している。U.N.Doc.S/1999/1116, paras.3-4.
- <sup>41</sup> ザンビアが南アの支援を得て作成した草案では停戦成立後3ヶ月以内に撤退することが予定されていたという。*Africa Confidential*, vol.40, no.14 (9 July 1999), p.2.

<sup>42</sup> もっとも、この協定は当初から非現実的なタイムテーブルを定めており、現実にもその署名後はほとんど和平の進展はなかったという批判がある。F.Reyntjens, "Briefing: The Democratic Republic of Congo, From Kabila to Kabila", *African Affairs*, vol.100 (2001), p.313.

<sup>43</sup> なおルサカ停戦協定締結の3日前に締結されたシエラレオネ紛争に関わるロメ協定では(U.N.Doc.S/1999/777, Annex.), 武装グループの武装解除なども「平和維持活動」の一環としており、ルサカ停戦協定のようにこれらを peace enforcement の活動には含めていない。ロメ協定は「中立的平和維持軍」の展開を想定しており、それゆえに peace enforcement への言及には慎重だったとも推察されるが、これに対してルサカ停戦協定の場合にも同じく「平和維持軍」の展開が予定されたのに、この「平和維持軍」に peace enforcement 機能を付与しようとしたことから、2つの機能を相互排他的には考えられていない傾向がより強かったということもできるであろう。ただしシエラレオネの場合でも後に国連要員の保護と文民の保護のために「限定された第7章に基づく行動」が認められることになる。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)」101-102, 108-109頁参照。

<sup>44</sup> もっとも、反政府勢力などの非国家的実体が中央政府や他の政府との協定に署名して、その中で停戦合意やその後の和平プロセスの構築に関与するとともに、それに付随した国連PKOの現地展開に同意するというような事例は、たとえば国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC: U.N.Doc.S/RES/745 (1992); U.N.Doc.S/23177, Annex) や国連モザンビーク活動(ONUMOZ: U.N.Doc.S/RES/797 (1992); U.N.Doc.S/24635, Annex), 国連エルサルバドル監視団(OMUSAL: U.N.Doc.S/RES/693 (1991); U.N.Doc.S/ 21931, Annexes I & II; U.N.Doc.S/21541, Annex), 国連グアテマラ検証団(MINUGUA: U.N.Doc.S/

RES/1094 (1997); U.N.Doc.S/1996/1045, Annex), 国連グルジア監視団(UNOMIG: U.N.Doc.S/RES/858 (1993)), 国連タジキスタン監視団(UNMOT:U.N.Doc.S/RES/968(1994); U.N.Doc.S/1994/1080, Annex; U.N.Doc.S/1994/1253, Annex) が展開した場合のように、冷戦後のPKOに集中していることには注意すべきであろう。なお、こうした冷戦後の国連PKOの同意原則をめぐる問題については、拙稿「国連平和維持活動における同意原則の機能—ポスト冷戦期の事例を中心に—」『香西茂先生古稀記念論文集 二一世紀の国際機構—平和・人権・開発・環境—(仮題)』(東信堂, 近刊予定) 参照。

<sup>45</sup> U.N.Doc.S/1995/999, Annex; U.N.Doc.A/50/757-S/1995/951, Annex. それぞれいわゆる多国籍軍と呼ばれる IFOR/SFOR への軍事力行使の容認が定められている。拙稿「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開」86-93頁参照。

<sup>46</sup> N.MacQueen, *United Nations Peacekeeping in Africa since 1960*, (Pearson Education, 2002), p.90. ブトロス・ガリによる「平和強制部隊」構想については, see, U.N.Doc.A/47/277-S/24111, para.44. これに対する批判として、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11月号)17-18頁参照。

<sup>47</sup> *Africa Confidential*, vol.40, no.14 (9 July 1999), p.2.

<sup>48</sup> U.N.Doc.S/PRST/1998/26.

<sup>49</sup> U.N.Doc.S/PRST/1998/36.

<sup>50</sup> U.N.Doc.S/PV.3987 (19 March 1999), p.5 (DRC), p.8 (Argentina), p.13 (France), p.14 (U.S.A.), p.21 (Russian Federation), p.23 (U.K.), p.25 (Burkina Faso); U.N.Doc.S/PV.3987 (Resumption 1) (19 March 1999), p.11 (Uganda), p.13 (Libyan Arab Jamahiriya), p.14 (Kenya), p.17 (Zimbabwe).

<sup>51</sup> 国連PKOに憲章第7章上の措置を認めるべきであると主張したのはDRCのみであり

- (U.N.Doc.S/PV.3987, p.5), また国連 PKO に平和執行の任務を認めるべきではないと明確に主張したのは米国であった (*ibid.*, p.14)。それ以外の諸国の多くは「中立的な平和維持軍」と述べるにとどまっている。
- <sup>52</sup> U.N.Doc.S/RES/1234 (1999), pre.para.10, op. paras. 1-6.
- <sup>53</sup> *Africa Confidential*, vol.40, No.8 (16 April 1999), p.2.
- <sup>54</sup> この議長声明ではシルテ和平協定を含む平和的解決の努力に留意すると述べている。U.N. Doc. S/PRST/1999/17.
- <sup>55</sup> U.N. Doc.S/1999/379; U.N.Doc.S/1999/380.
- <sup>56</sup> いわゆるアリュージャ協定は、1993年8月4日に当時のルワンダ政府とルワンダ愛国戦線の間で結ばれた和平協定である。この協定署名には国連事務次長が国連を代表して立ち会ったが、署名は行っていない。See, U.N.Doc.A/48/824-S/ 26915, Annex I.
- <sup>57</sup> *A.R.B.*, p.13607; U.N.Doc.S/1999/790.
- <sup>58</sup> N.MacQueen, *op.cit.*, pp.90-91.
- <sup>59</sup> U.N.Doc.S/1999/790, paras.2-12.
- <sup>60</sup> *Ibid.*, paras.15-18.
- <sup>61</sup> *Ibid.*, para.20.
- <sup>62</sup> *A.R.B.*, p.13625.
- <sup>63</sup> 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, no.3 (2001), p.133.
- <sup>64</sup> U.N.Doc.S/RES/1258 (1999), op.para.1-8. その他の任務として、JMC とすべてのルサカ協定当事者との接触の確立とリエゾンの維持、JMC への技術的支援の提供、国連事務総長への現場の状況に関する情報の提供と協定の実施における国連の将来の役割に関する活動コンセプトの再定義支援、軍事オブザーバーの展開に向けた協力と安全の保証を当事者から確保することが挙げられている。なおこの決議では、前文で DRC 内の人道的状況が注目されているものの (*ibid.*, pre.para.4-5.), いわゆる「平和に対する脅威」は認定されていない。
- <sup>65</sup> U.N.Doc.S/PV.4047 (21 Sep.1999), p.4 (Zambia), p.6 (France), p.8 (Gabon), p.10 (Malaysia).
- <sup>66</sup> *Ibid.*, p.7 (U.K.), p.9 (U.S.A.). しかも DRC のカビラ大統領は、国連リエゾン要員に安全を保証せず、むしろ信用しない態度をとっていたと伝えられており、このことから国連要員の DRC 内現地展開は実際にも非常に困難なものであったことが推察される。A.R.B., pp.13766-13767.
- <sup>67</sup> U.N.Doc.S/1999/1116, paras.17, 20.
- <sup>68</sup> *A.R.B.*, p.13838.
- <sup>69</sup> U.N.Doc.S/1999/1116, para.43. この報告書で国連事務総長は、500名の軍事オブザーバーの派遣を第2フェイズ、最終的な PKO 展開を第3フェイズとしており、MONUC をなお第2フェイズの「国連コンゴ民主共和国オブザーバーミッション」と位置づけていた。*Ibid.*, paras.44-45.
- <sup>70</sup> U.N.Doc.S/RES/1273 (1999), op.para.1.
- <sup>71</sup> なおこの間、11月13日には国連事務総長特別代表が任命され、現地に展開することになる国連平和維持活動の指揮を執ることが予定された。U.N.Doc.S/1999/1171; U.N.Doc.S/1999/1172.
- <sup>72</sup> See, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/facts.html>
- <sup>73</sup> U.N.Doc.S/RES/1279 (1999), op.para.4-5.
- <sup>74</sup> U.N.Doc.S/PV.4083 (16 Dec.1999), p.5 (U.S.A.), p.7 (Netherlands), p.15 (Brazil).
- <sup>75</sup> *Ibid.*, p.8 (Gambia), p.9 (Malaysia), p.13 (China), p.16 (U.K.), p.19 (Russian Federation), p.21 (France). この会合の前日の12月15日付で、ルワンダにおいてジェノサイドが生じていた間に国連がとった行動について検証を行った独立委員会の報告書 (U.N.Doc.S/1999/1257, Annex, Enclosure.) が、またほぼ1ヶ月前の11月15日付でスレブレニツァに関する国連事務総長報告書 (U.N.Doc.A/54/549) がそれぞれ

れ公表されたこともこの主張に影響を及ぼしている。ただ、逆にこれらの報告書に基づく教訓を踏まえて、慎重に対応すべきであるという意見も存在した。U.N.Doc.S/PV.4083, p.6 (Netherlands), p.10 (Canada). なおスレプレニツァの悲劇とその後オランダのPKO政策の関係については、拙稿「国連平和維持活動(PKO)における部隊提供国の役割—国連エチオピア・エリトリアミッション(UNMEE)へのオランダ参加問題を手がかりに—」『外務省調査月報』2002年度No.3, 35-77頁参照。

- 76 たたとえば2000年1月16日にマプトで開催されたSADCサミットでは、安保理が遅滞なくルサカ協定履行の文脈でPKOの展開を許可すべきだとされた。A.R.B., p.13838. また同年1月24日には関係国首脳が安保理公式会合に出席してDRC問題を討議したが、その際にも憲章第7章の下での軍縮・武装解除・再統合(DDR)プロセスの実施や、現地へのPKOの即時展開を強く望む声が聞かれた。U.N.Doc.S/PV.4092 (24 Jan. 2000), p.8 (Zambia), p.10 (Mozambique), p.18 (Zimbabwe), p.20 (Uganda), p.22 (Rwanda), p.30 (Namibia). See also, U.N.Doc.S/PV.4092 (Resumption 1) (24 Jan. 2000), p.2 (South Africa).
- 77 U.N.Doc.S/2000/30; U.N.Doc.S/PRST/2000/2; U.N.Doc.S/RES/1291 (2000).
- 78 U.N.Doc.S/RES/1304 (2000), op.para.6; U.N.Doc.S/RES/1316 (2000), pre.para.6; U.N.Doc.S/RES/1323 (2000), pre.para.5; U.N.Doc.S/RES/1332 (2000), op.para.4; U.N.Doc.S/RES/1341 (2001), op.para.19; U.N.Doc.S/RES/1355 (2001), op.para.33.
- 79 その他MONUCと直接関わらない主な内容としては、ルサカ停戦協定に基づく義務の履行をすべての当事者に要求(本文第1項)、赤十字国際委員会(ICRC)が停戦協定上の任務を履行できるよう当事国に要求(同第13項)、DRC内とその周辺におけるあらゆる虐殺を非難し、責任者を裁判にかけるために国際的な調査を要求(同

第14項)、人権保護と、国際人道法ならびにジェノサイド条約の尊重をすべての当事者に要求し、ジェノサイド罪、人道に対する罪もしくは戦争犯罪に関与した疑いのあるものへの支援を中止して裁判を行うよう要求(同第15項)、DRCの天然資源の違法開発に深刻な懸念を表明し、そうした活動の中止を要求(同第17項)、グレートレイク地域における平和、安全、民主主義及び開発に関する国際会議開催の重要性を再確認(同第18項)、停戦協定とこの決議の実施の進捗状況について事務総長に60日ごとの報告書提出を要請(同第19項)などがあげられる。

- 80 U.N.Doc.S/2000/30, paras.62-63.
- 81 派遣に積極的なフランスは10000名の派兵を主張したのに対して、これに消極的な米国は2500名を主張したという。A.R.B., p.13839. See, U.N.Doc.S/PV.4104 (24 Feb.2000), p.3 (Namibia), p.4 (France). See also, C.Gray, *International Law and Use of Force*, (O.U.P., 2000), p.182.
- 82 ここでいう「国民対話の促進者(the Facilitator of the National Dialogue)」とは、国民和解につながるコンゴ人民間対話を促進するために当事者により選出される「中立的な」人物で、この「促進者」の主催の下、OAUがコンゴ人民間での政治的交渉を組織する際にDRCを支援するものとされていた。実際には、1999年12月15日に当事者の合意によりマジル前ボツワナ大統領がこの「促進者」に選ばれている。U.N.Doc.S/2000/30, paras.7-8. その後DRCはマジル氏に対して不信感を抱き、「促進者」への任命に消極的となる。U.N.Doc.S/2000/837, Annex.
- 83 U.N.Doc.S/2000/30, para.66.
- 84 本文第5項で「適切な安全と当事者の協力を条件として」MONUC要員がその任務を遂行できると事務総長が判断した場合に要員展開が可能となるとしていることや、第10項でこの地域の関係諸国政府にMONUCに関する地位協定の締結を要請しているのもその趣旨であろう。

- 85 たとえばこの紛争において「平和に対する脅威」が認定されながら憲章第7章に基づく措置が発動されなかった決議も存在し、その中にはMONUCの活動にとって重要な位置を占めるものもあることには留意すべきであろう。See, U.N.Doc.S/RES/1376 (2001); U.N.Doc.S/RES/1417 (2002); U.N.Doc.S/RES/1445 (2002); U.N.Doc.S/RES/1468 (2003). こうした国連憲章第39条の機能については、拙稿「国連憲章第三九条の機能と安全保障理事会の役割—「平和に対する脅威」概念の拡大とその影響—」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）241-268頁参照。
- 86 そのためもあってか、この決議以降、「強化された」マンデートを付与した決議1493の採択まで、MONUCの任期延長を認める決議はいずれも憲章第7章を援用していない。U.N.Doc.S/RES/1316 (2000); U.N.Doc.S/RES/1323 (2000); U.N.Doc.S/RES/1332 (2000); U.N.Doc.S/RES/1355 (2001), B; U.N.Doc.S/RES/1417 (2002); U.N.Doc.S/RES/1489 (2003). ただし、決議1291での許可を再確認する規定やMONUCのマンデートに関わる規定がある場合には憲章第7章を援用しているものもある。U.N.Doc.S/RES/1341 (2001).
- 87 国連事務総長はその報告書で、今回のPKOが武力による軍事オブザーバーや文民要員の救出を期待されるものではありえず、「武力攻撃から文民を保護する能力もないと指摘して、限られた手段と安全上の好条件の下で人道的支援輸送部隊をエスコートするに過ぎないと述べていたが (U.N.Doc.S/2000/30, para.67.), 決議本文はMONUCに文民の保護まで認めていることが確認される。このことは、一般市民の安全確保を安保理が無視できなかったことを表すものといえよう。"Chronique des faits internationaux", *R.G.D.I.P.*, tome 104 (2000), p.498. なおこの文
- 言は1999年10月22日に採択されたUNAMSILの設置安保理決議1270にも見ることができ (U.N.Doc.S/RES/1270 (1999), op.para.14.), 実際にも、「文民の保護」をいかにして確保するかという観点から、シエラレオネの事例と同様に「強化された (robust)」PKOが望ましいとする主張が存在した。U.N.Doc.S/PV.4092 (Resumption 1), pp.10-11 (Canada).
- 88 この立場を明らかにしたロシアはさらに、「現在のフェイズにおいても、またその後のフェイズにおいても」「MONUCは当事者に平和を強制するような措置をとることはない」とも述べている。U.N.Doc.S/PV.4104, p.8. なお、則武輝幸「合意に基づく「強制」—和平協定の履行確保を目的とする軍事的措置の事例」横田洋三・山村恒雄編『現代国際法と国連・人権・裁判—波多野里望先生古稀記念論文集—』（国際書院、2003年）50頁参照。
- 89 この点について詳しくは、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)」108-110, 119-120頁参照。
- 90 ただしその後2000年8月に公表された国連平和活動に関するパネル報告書 (ブラヒミ報告書) で明らかにされているように、「強化された (robust)」PKOは憲章第7章を援用しない場合にも可能となりえよう。U.N.Doc.A/55/305-S/2000/809, para.49. これによれば「強化された」PKOを憲章第7章に位置づける必然性はないとはいえ、その限りで憲章第7章とpeacekeepingの相克は法形式上は回避されることになる。もっとも、ブラヒミ報告書では憲章第7章に基づく措置が勧告の対象外とされているという点には留意しなければならない。But see also, C.Gray, "Peacekeeping after the Brahimi Report: Is There a Crisis of Credibility for the UN?" *Journal of Conflict and Security Law*, vol.6(2001), p.270.
- 91 U.N.Doc.S/PV.4092 (Resumption 1), p.17 (Bangladesh). 〈未完〉

# MONUC in the Congo Conflicts since 1999 (1)

SAKAI Hironobu\*

## Abstract

This paper aims to clarify operational principles of the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC), especially the implication of the reference by its relevant resolutions adopted by the United Nations (UN) Security Council to the terms "Acting under Chapter VII of the United Nations Charter".

In Part I, the origin and background of the Congo conflicts in Democratic Republic of the Congo (DRC) and the progress of the Lusaka peace process are described since August 1998, before the responses by the UN to these conflicts are considered. The Congo conflicts are confirmed to have three aspects on the levels of parties and targets: civil war (Kabila Government v. anti-Kabila forces), ethnic conflict (the Hutu v. the Tuti), and inter-state war (Uganda, Rwanda, Burundi v. DRC, Angola, Namibia, Zimbabwe). Immediately after these conflicts occurred, most African countries have managed to develop the peace process within the framework of the Organization of African Unity (OAU) or the Southern African Development Community (SADC), which has led to the conclusion of the Lusaka Cease-fire Agreement in July 1999. Interestingly, in this Agreement, the parties call on the UN to dispatch a peacekeeping force with a peace enforcement mandate under Chapter VII of the UN Charter. For its part, the UN has supported the peace process by the African initiatives, but according to his first report, the UN Secretary-General only has considered the dispatch of the UN military liaison personnel, whose mandate is to establish contacts and maintain liaison with the Joint Military Commission (JMC), which has been established in the Lusaka Agreement, and also with all parties to the Agreement and so on.

---

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



In Section 1 of Part II, the details and the characteristics of MONUC are illustrated. The Security Council resolution 1279, which has officially established MONUC, only permits to deploy military observers, but not authorizes the action under Chapter VII of the UN Charter. It is in the Security Council resolution 1291 that the peacekeeping force has been established and that the action under Chapter VII has been authorized to it. This authorization, however, has been only given for the restricted purposes; to protect United Nations and co-located JMC personnel, facilities, installations and equipment, ensure the security and freedom of movement of its personnel, and protect civilians under imminent threat of physical violence. The point here is that such "restricted action under Chapter VII" has not been considered inconsistent with peacekeeping activities in the Security Council debates at that time.

Whereas the latter resolution provides MONUC with the legal basis for its operation, the attributes of MONUC may evolve out of peacekeeping into peace enforcement as the peace process is developing, since the content of its operation is inseparable from the progress of the peace process. That is why the linkage between the legal nature of MONUC and the progress of the peace process and its results have to be verified in the next Section of Part II.

*To be continued.*