

中央アフリカ共和国問題と国際連合

－MISABからMINURCAへ－

酒 井 啓 亘*

はじめに

I 紛争の発生と国際社会の対応

- 1 反乱部隊の蜂起とフランスの介入
- 2 バンギ協定の成立とバンギ協定履行アフリカ監視団 (MISAB) の展開
- 3 国連の関与と国連中央アフリカ共和国監視団 (MINURCA) の設置

II MISAB から MINURCA へ

- 1 MISAB－国連による介入の前段階
- 2 MISAB と国連の関係－国連による多国籍軍の統制
- 3 MINURCA－「平和に対する脅威」の下での MISAB からの移行

おわりに

はじめに

1990年代に入って、国連憲章第7章に基づく強制措置が執られることが多くなり、それとともに国連加盟国に武力行使が認められる事例が増加しているのは周知のところであろう¹⁾。そうした傾向の端緒ともいえるイラクに対する多国籍軍の攻撃をはじめとして、欧州ではボスニア・ヘルツェゴビナとアルバニア、米州ではハイチがその例としてあげられるが²⁾、地域的に見て、この種の事例が比較的多いのはアフリカにおいてである。有名なものとしては1992年に第一次国連ソマリア活動を引き継いだソマリア多国籍軍 (UNITAF) があり、それ以外にも、たとえば1994年にフランス中心の多国籍軍が介入したルワンダの事例や、1995年に人道的な回廊の設定と維持を目的として多国籍軍の介入が予定された東部ザイールの事例のほか、本稿で扱う中央アフリカ共和国問題において、安保理が憲章第7章に基づき国連加盟国に武力行使を授權したことが認められている³⁾。またこれらのほかに、憲章第8章に基づいた経済制裁の実施を促進する手段としてではあるが、安保理により武力行使を授權されたものとしては、1997年から継続しているシエラレオネにおけ

1) See, H.Freudenschuß, "Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council", *E.J.I.L.*, vol.5 (1994), pp.492-531.

2) U.N.Doc.S/RES/678 (1990), op.para.2; S/RES/836 (1993), op.para.10; S/RES/1101 (1997), op.para.4; S/RES/940 (1994), op.para.4.

3) U.N.Doc.S/RES/794 (1992), op.para.10; S/RES/929 (1994), op.para.3; S/RES/1080 (1996), op.para.5; S/RES/1125 (1997), op.para.4.

*神戸大学大学院国際協力研究科助教授

西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) の活動もあげなければならない⁴⁾。ここには、国連を中心とした集団安全保障の実施形態の問題とともに、国家や地域的機関による武力行使を国連がいかにコントロールしうるかという難問も背後に控えている⁵⁾。

他方で、憲章第7章に基づく強制措置の発動件数の増加とともに目を引くのは、当該強制措置発動の対象地域に国連の平和維持活動 (P K O) も展開することが多くなっているという事実である。第7章に基づく措置と第7章には基づかないP K Oとがこのように交錯する事態は、それぞれの活動の具体的内容や本来依拠する法原則が異なる以上、それ自体が新しい法現象として現出しているというべきであろう。前述のハイチ⁶⁾やルワンダ⁷⁾、中央アフリカ共和国⁸⁾、シエラレオネのほか⁹⁾、武器禁輸が発動されたりベリア¹⁰⁾やアンゴラ¹¹⁾にも国連の監視団が派遣されており、

またこれらの事例と同列に扱うことは必ずしも適当ではないとしても、ソマリア、旧ユーゴおよびボスニアの事例も広い意味でこうした強制措置とP K Oの交錯という枠に納めることは可能である¹²⁾。こうした状況を一瞥すると、強制措置とP K Oとを有機的に結びつけて国連が紛争の処理や管理にあたる傾向が

4) U.N.Doc.S/RES/1132 (1997), op.para.8. なおこの種の例としては、ボスニア・ヘルツェゴビナやユーゴスラビアに対する武器禁輸や包括的経済制裁の実効的実施のため、安保理がアドリア海やダニユーブ河での水上監視を北大西洋条約機構 (NATO) と西欧同盟 (WEU) に認めたものがある。U.N.Doc.S/RES/787 (1992), op.para.12.

5) 後者の観点から国連の集団安全保障システムを論じたものとして、D.Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security, The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (Clarendon, 1999), esp., pp.142-284.

6) ハイチでは、クーデターにより成立した軍事政権に対して武器禁輸などの経済制裁措置が執られたが (U.N.Doc.S/RES/841 (1993))、ガバナーズ島協定の締結を契機に、ハイチ軍の近代化や新しい警察組織の設立を支援する国連ハイチ派遣団 (UNMIH) が設置されるなど平和の方向に進むかに見えた (U.N.Doc.S/RES/867 (1993))。しかし、アリスティド大統領の復帰間近にして国内が騒乱状態となり、これに対処するため多国籍軍が派遣されたのである (U.N.Doc.S/RES/940 (1994))。

7) ルワンダでは、停戦監視を主たる任務として、ウガンダとルワンダの国境地帯にルワンダ側にのみ展開していた国連ウガンダ・ルワンダ監視団 (UNOMUR) のほか (U.N.Doc.S/RES/846 (1993))、ルワンダ内戦時における停戦合意監視や人道的援助の調整を目的として国連ルワンダ支援団 (UNAMIR) が展開した後 (U.N.Doc.S/RES/872 (1993))、事態の悪化を理由として、武器禁輸を中心とした非軍事的措置が執られるに至った (U.N.Doc.S/RES/918 (1994))。先述の多国籍軍派遣はさらにその後のことである。

8) 安保理により第7章に基づき授權された MISAB の任務を引き継ぐかたちで MINURCA が設置された (U.N.Doc.S/RES/1159 (1998))。この点については後に詳しく検討する。

9) シエラレオネでは、禁輸措置が課されるとともに ECOWAS に武力行使が授權された後 (U.N.Doc.S/RES/1132(1997))、ECOWAS 軍事オブザーバーグループ (ECOMOG) の活動を含めたシエラレオネ国内の状況を監視することを目的として国連シエラレオネ監視団 (UNOMSIL) が設置された (U.N.Doc.S/RES/1181 (1998))。

10) 1989年に始まったリベリア内戦に対し、国連は当初素早い対策を講じることはなく、第7章に基づいて武器禁輸を発動したのはようやく1992年のことである (U.N.Doc.S/RES/788 (1992))。その後、停戦や選挙プロセスの監視、人道的援助活動の支援を任務とした国連リベリア監視団 (UNOMIL) が設置された (U.N.Doc.S/RES/866 (1993))。

11) 内戦が続くアンゴラでは、武器禁輸が課されるとともに (U.N.Doc.S/RES/864 (1993))、停戦合意や和平合意の履行監視などを目的として、第1次から第3次までの国連アンゴラ検証団 (UNAVEM I,II,III) および国連アンゴラ監視団 (MONUA) というP K Oが展開した。U.N.Doc.S/RES/626 (1988); S/RES/696 (1991); S/RES/976 (1995); S/RES/1118 (1997)。

12) ソマリアは武器禁輸とP K O (UNOSOM)、多国籍軍 (UNITAF)、そして第7章に基づくP K O (UNOSOM II) が交錯した事態であった。U.N.Doc.S/RES/733 (1992); S/RES/751 (1992); S/RES/794 (1992); S/RES/814 (1993)。旧ユーゴおよびボスニア紛争もまた同様である。U.N.Doc.S/RES/713(1991); S/RES/743 (1992); S/RES/807 (1993); S/RES/815 (1993); S/RES/836 (1993)。

1つの流れとして厳然と存在すると考えることもできる。従って、このような現象を国連の平和維持機能の枠組みにどのように組み込むか、またその際の法原則をいかに定式化していくかということは、今後の国連の活動においてすぐれて実践的な課題として認識されることになるだろう。

本稿で中央アフリカ共和国問題を取り扱う理由の1つは、この問題が上記2つの特徴を兼ね備える比較的新しい事例ととらえられるからである。特に、紛争への介入形態として多国籍軍が当初導入され、その後つづいて国連P.K.Oが展開するというパターンは、今後の国連の平和維持機能がいかに実施されるかについて、きわめて重要な示唆を与えるように思われる。もちろん、本問題とその処理方法は突然にわれわれの目前に現れたわけでもなく、少なくとも90年代の国連による紆余曲折を通じた実行を踏まえて登場してきたことを前提とするのであれば、そうした過去の事例との対照の上で評価が行われなければならない。しかも他方で、この問題がアフリカという独特の背景を有する地域で生じたという事実も見逃してはならないであろう。民族紛争による国家機能の麻痺、その紛争による影響の地域的拡大、さらには大規模な人道的危機の出現もその特徴としてあげられるが¹³⁾、中央アフリカ地域が有する戦略的資源的価値

を重視しつつ、特にフランスと米国の対アフリカ政策もまた国連による平和維持機能の実施形態に極めて色濃く反映されているということ認識しておく必要がある¹⁴⁾。

本稿は、過去における国連や国連加盟国、地域的機関の実行とアフリカの地域的特性を補助線としながら中央アフリカ共和国問題を一種の事例研究として扱うことにより、冷戦後の国連による平和維持機能実施のあり方への接近を試みるとともに、国連の平和維持機能が有する重層的システムの可能性とその再構築の契機への前提的考察を行うものである。従って本稿では、まず中央アフリカ共和国問題の展開過程を、フランス軍の介入、MISABの展開、そしてMINURCAの設置という段階に分け時間的に追って検討することにする。続いてMISABの活動、MISABと国連の関係、さらにMINURCAの活動を順次考察し、特にMISABとMINURCAの活動の類似性を指摘する。そして最後に、国連憲章第39条に基づく「平和に対する脅威」の認定が果たす役割に焦点を当てて、本件における国連の平和維持機能の特徴を指摘し、その包括的アプローチの可能性を示唆することにした。

13) アフリカにおける紛争の原因とそれへの対策については国連事務総長による詳細な検討がある。See, U.N.Doc.S/1998/318, *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*.

14) たとえば、ザイールのモブツ (Mobutu Sese Seko) 政権の延命を狙って東部ザイールに人道目的の多国籍軍を展開させようとしたフランスと、それを拒否した米国との確執について、see, A.C.Huliaras, "The 'Anglo-saxon Conspiracy': French Perceptions of the Great Lake Crisis", *The Journal of Modern African Studies*, vol.36 (1998), pp.595-596.

I 紛争の発生と国際社会の対応

1 反乱部隊の蜂起とフランスの介入

中央アフリカ共和国は、文字通りアフリカ大陸のほぼ中央に位置し、カメルーン、チャド、コンゴ共和国、コンゴ民主共和国（旧ザイール）およびスーダンと国境を接する内陸国で、領域面積はおよそ63万平方キロ、人口は1995年の時点で340万人強である¹⁵⁾。1960年8月にフランスから独立を果たしたが¹⁶⁾、政治的経済的には、引き続きフランス共同体に参加するとともに、独立と同時に防衛に関する援助協定や対外政策に関する協力協定を締結するなど¹⁷⁾、フランスとの緊密な関係の維持に努めてきた。初代大統領はダッコ(D. Dacko)で1962年には一党独裁体制を敷いたが、1965年から66年にかけてボカサ(J.-B. Bokassa)が軍事クーデターにより実権を握り、1977年には帝政を宣言して中央アフリカ帝国の皇帝に即位した。しかし国内外の反体制運動の高まりに抗しきれずボカサがガボンに亡命すると、1981年には当時陸軍参謀長であったコリンバ(A. Kolingba)が国家元首に就任して1993年まで彼による統治が続いた。その後、同じ年に民政移管を目的として行わ

れた選挙の結果、パタセ(A.-F. Patasse)が大統領に就任し、現在に至っている。中央アフリカ共和国はダイヤモンドや木材、綿花といった一次産品に依存する経済構造の上に成り立っているが、この間、市況の低迷などで対外貿易収支が著しく悪化し、80年代には世界銀行(IBRD)と国際通貨基金(IMF)により構造調整アプローチが導入されたものの効を奏さず、援助停止の措置を受けるまでになっていた¹⁸⁾。

問題のきっかけとなったのは、中央アフリカ共和国軍の一部が起こした一連の武装蜂起事件である。国軍の一部によるこの反乱は1996年から97年にかけて3回にわたって起きたが、少なくともその最初の反乱は中央アフリカ共和国におけるこうした経済問題を背景としたものであった。1996年4月18日、混合歩兵連隊(RMI)と領土防衛実働部隊(RDOT)に所属する約400名の兵士が未払い分の給与の支払いと待遇改善を求めてラジオ・テレビ局を占拠し暴動を起こしたのがそれである¹⁹⁾。1996年当時、中央アフリカ共和国の国家歳入はおよそ600万米ドル、翌年は880万米ドルであったが、それに比べて公的債務は2億7600万米ドルにも及んだため、公務員への給与支払いは滞り、基本的な社会的サービスも提供されず、対外債務の支払い義務も履行できない状況が続いていた²⁰⁾。この時期、南部国境

15) United Nations Standing Advisory Committee on Security Questions in Central Africa, *United Nations Concern for Peace and Security in Central Africa, Reference Document*, (United Nations, 1997), p.13.

16) 中央アフリカ共和国を含めた旧フランス植民地の独立過程の検討について、中村道「フランス第五共和国憲法下での属領の独立」国際法事例研究会『日本の国際法事例研究(1) 国家承認』(日本国際問題研究所、1983年) 279-287頁参照。

17) Voir, R.de Lacharrière, "L'évolution de la Communauté franco-africaine", *A.F.D.I.*, tome.VI (1960), pp.25-26.

18) 以上の点については、see, *AFRICA: South of the Sahara 1997*, (Europa Pub., 1997), pp.265-269.

19) 反乱兵士側の要求の具体的内容は、3ヶ月分の未払い給与の即時給付、勤務条件の改善、反乱参加者の免責、軍参謀長の解任であった。Jeune Afrique, No.1842, p.5.

20) U.N.Doc.S/1998/61, para.15.

を接するザイルでは内戦はまだそれほど激化しておらず、外国軍兵士やゲリラ、あるいは難民が中央アフリカ共和国へ流入したことで国内情勢が不安定化していたという事実では認められないため、これを反乱部隊による暴動の主たる理由とみなすことはできない²¹⁾。国連事務総長の報告書も社会的経済的問題についての不満が民衆の間に広まり、給与の未払いがそれを増長したと指摘している²²⁾。結局、この暴動の間に行われた反乱部隊と大統領警護隊との間の交戦により、民間人を含めて40名程度の死傷者が出たが、最終的に21日にはパタセ大統領が給与の支払いとこの事件の責任を追及しない旨を反乱部隊側に約束したため、反乱部隊の兵士もその場は各自の兵舎に戻り、事態は一応鎮静化したかにみえた²³⁾。

しかし5月18日に、前回の事件の際になされた約束の完全な履行を求めて再びおよそ200名の兵士が反乱をおこした。その要求は、大赦法の制定のほか、大統領警護隊隊長の更迭、さらには大統領の退陣を求めるまでに至り、経済的な側面よりもむしろ政治的な性格を帯びるようになったのである。しかも今回の場合、反乱部隊側は政府側から交渉に赴いた軍参謀長などを人質にとって徹底抗戦の構

えに出たため、再び反乱部隊と大統領警護隊との間で激しい対立を招くことになった²⁴⁾。

こうした中、事態の推移を注視していたのがフランスである。当時フランスは、中央アフリカ共和国との防衛協定に基づき、現地におよそ2400名の部隊を駐留させていたが、その目的は、フランス人を含む外国人の身体および財産の保護、そして中央アフリカ共和国大統領の安全の確保であって、現地の治安維持はフランス軍の直接の任務ではなかった²⁵⁾。前回4月の反乱の際も、パタセ大統領や現地に在住のフランス国民など外国人を守るために、駐留軍のうち1000名近くの兵士がバンギ市内に展開したが、反乱部隊と大統領警護隊との間の争いには直接関与していなかったのである²⁶⁾。そして今回も、当初はバンギに滞在する約10000名ほどの外国人を救出するため、パタセ大統領の要請でバンギ駐留2400名の部隊に1000名の兵士を加えてこれを増強し、この部隊が外国人救出活動と大統領の安全確保活動を行ったといわれている²⁷⁾。

もっとも、フランス軍が大統領や外国人の身体および財産の保護という目的に限定して活動したかどうかについては不明確な部分が多い。たとえば、5月23日にはフランス軍は反乱部隊と交戦し、これをきっかけに沸き起こった約10000人にもものぼるバンギ市民によ

21) カビラ (L.-D.Kabila) 率いるコンゴ・ザイル解放民主軍同盟 (AFDL) がウガンダ国境近くのキブで内戦の引き金となる戦闘を開始したのは、1996年10月のことである。その展開については、voir, R.Pourtier, "Du Zaïre au Congo: Un territoire en quête d'État," *Afrique contemporaine*, No.183 (1997), pp.7-11.

22) U.N.Doc.S/1998/61, para.4.

23) *Keesing's Record of World Events* [Keesing's], p.41033.

24) *Jeune Afrique*, No.1846, pp.12-13.

25) この防衛協定は、外部からの侵略を阻止することを目的としたもので、内乱状態において治安維持のためにフランス軍の出動を義務づけるものではなかったという。 *Africa Research Bulletin* [A.R.B.], p.12273.

26) *Keesing's*, p.41033; *A.R.B.*, p.12235.

27) *A.R.B.*, p.12272.

る反フランスのデモに対しても発砲するなど、直接的な介入を試みているからである²⁸⁾。したがって、むしろフランスは、民主的に選挙で選ばれた現政権に対する軍部の抵抗という図式でこの反乱をとらえ、民主的な選挙により樹立された政権を維持することが民主主義の擁護であるという論理から、パタセ大統領側を支援して中央アフリカ共和国国内秩序の維持に乗り出したとみる見方ができないわけではない²⁹⁾。しかし実際には、フランス政府は、自らの軍事介入が中央アフリカ共和国国内の治安維持のためではなく、あくまでも外国人の身体および財産の保護を目的とした政策であることを強調してきた³⁰⁾。

第3回目の反乱が起こったのは前回のほぼ半年後の11月15日である。その直接のきっかけは、同じ日に反乱部隊の指導者ソレ(A. Saulet)大尉を憲兵隊が自宅で逮捕しようとしたことにあるが、反乱の背景には、これまでの反乱の中心的な部隊である RDOT の司令部をバンギから約400キロ離れたブアルに移転するという大統領令が出されたことにあった。今回の反乱には RMI と RDOT からの兵士およそ100名が関与したとされている。彼らは、基地の武器庫を襲って武器・弾薬を略奪するとともに、数名の政治指導者を人質

にした上で、パタセ大統領を独裁者と指弾してその退陣を求めるに至った。このためングバンド(J.-P. Ngoupande)首相は今回の事態を、4月と5月の反乱とは違い、純粋に政治的なものであるとして、軍事クーデターの試みと断じたのである³¹⁾。

さらにこうした状況の中、12月には、後述するフランス・フランス語圏アフリカ諸国サミットが終了した6日に、コリンバ前大統領時代の内務大臣が暗殺されるという事件が発生したのを契機として反乱部隊による暴動が発生した。コリンバ自身は常に反乱への関与を否定していたが、反乱部隊の兵士のほとんどはコリンバや殺害された内相と同じ部族の出身であり、また内相を連れ去ったのは大統領警護隊であるという証言もあって、ここでの反乱では、政府対軍部の権力闘争という側面のほかに、民族的対立の影が色濃く反映されていることが明白となっていた。その2日後の12月8日には、政府と反乱部隊との間で15日間の停戦合意が発効し、期限となる23日にはさらに停戦が延長され、その間、ガボン、ブルキナ・ファソ、マリならびにチャドの各国国家元首が仲介に乗り出したが、憲法に違反したとして大統領の解任を求める反乱部隊側と、これを拒否する政府側との間の溝は埋まらず、膠着状態が続いたのである³²⁾。

フランスは、この時点では以前と同じく、民主的に選挙で選ばれた現政権への支持を表

28) *Keesing's*, pp.41080-41081; *A.R.B.*, p.12273.

29) フランスの国際協力大臣は、報道機関とのインタビューで、民主主義国家を維持することを目的とした介入を強調すると同時に、国内事項には介入しない旨発言していた。*Jeune Afrique*, No.1845, p.16.

30) S., G.Nolte, *Eingreifen auf Einladung, Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung*, (Springer, 1999), S.344.

31) 以上について、*see, A.R.B.*, pp.12455-12456; *Keesing's*, p.41353.

32) *A.R.B.*, pp.12505-12506.

明するとともに、現地に駐留するフランス軍の介入は、混乱を避けるため外国人を保護するなど最小限のものであることを確認していた³³⁾。しかし、こうした対応は年が明けて変更を余儀なくされることになる。1997年1月4日に反乱部隊兵士がフランス軍兵士2名を殺害するという事件が起こったためであり、これをきっかけとして、その翌日に今度はフランス軍が反乱部隊の立てこもる基地を急襲し、反乱部隊兵士10名を射殺、30名を捕捉するという挙に出たのである。その際、フランス軍は攻撃用ヘリコプターなどを装備して一挙に反乱の鎮圧を目指したといわれている³⁴⁾。フランス政府は、中央アフリカ共和国との間の防衛協定では治安維持を理由とした軍事介入が認められていないため、この攻撃を自衛行為とみなすことにより正当化を試みた³⁵⁾。

フランス軍による軍事作戦の実施後も散発的な戦闘は続いたが、1月下旬には国民和解に関する予備的合意など様々な文書が作成され、最終的にはこれらの文書の遵守を監視する国際軍が首都バンギに展開することにより、事態は一時的にはあるが収束していくことになった。そうした複数の文書の集合体がバンギ協定であり、その履行監視を目的として派遣された国際軍がバンギ協定履行アフリカ監視団 (Mission interafricaine chargée de surveiller l'application des Accords de

Bangui, MISAB) と呼ばれるものである。

2 バンギ協定の成立とバンギ協定履行アフリカ監視団 (MISAB) の展開

中央アフリカ共和国の首都バンギに国際使節団を派遣して対立する政府と軍の緊張緩和に努めようとする提案が最初になされたのは、フランス軍の「自衛行為」よりもおよそ1ヶ月さかのぼった1996年12月のフランス・フランス語圏アフリカ諸国サミットにおいてである。この年で19回目となった同サミットは、12月4日から6日までブルキナ・ファソの首都ワガドゥグで開催され、45ヶ国の代表が会議に参加し、26ヶ国もの国家元首が集まった。ここでは、内戦と外国軍隊の介入が激化する東部ザイールの問題のほか、中央アフリカ共和国における軍の反乱問題についても討議がなされた。この席でアフリカ諸国から特にフランスのこの問題への消極的姿勢を相次いで非難する見解が表明されたが、結局、パタセ大統領派と反乱部隊側との間の危機を解決することを目的として、ブルキナ・ファソ、ガボン、マリおよびチャドの国家元首からなる仲介使節団の派遣が決定されたのである³⁶⁾。

すでに述べたように、このサミットの終了と時期を同じくして反乱部隊の活動が活発化したため、上記4人の国家元首はサミット終了後早速ワガドゥグから直接バンギに入り、紛争当事者に対して停戦を呼びかけた。こう

33) *Ibid.*, p.12505.

34) *Keesing's*, pp.41430-41431; *A.R.B.*, p.12541.

35) *Chronique des faits internationaux, R.G.D.I.P.*, tome 101 (1997), p.794.

36) M.Jalade, "Le sommet de Ouagadougou, La XIXe Conférence des chefs d'État d'Afrique et de France", *Afrique contemporaine*, tome 36 (1997), pp.71-72.

した使節団の努力が効を奏して、ングバンド首相やダッコ元、コリンバ前大統領など有力な政治指導者、反乱部隊の指導者および現地駐在のシモン（J.-M.Simon）フランス大使を含めたかたちで停戦合意が成立し、停戦や武器輸入の禁止などを監視するための「国際監視委員会」が設置され、その委員長にはマリ前大統領のトゥレ（A.T.Toure）将軍が就任した。しかし、停戦合意により一時的な平穏さはバンギ市内に取り戻されたものの、紛争そのものについては、政府内部で反乱への対処や経済政策をめぐりパタセ大統領とングバンド首相の確執が表面化し、政府がイニシアチブを取って満足の解決策を打ち出すことはほとんど困難な状況になっていた³⁷⁾。

年明けには、前述のように、反乱部隊によるフランス軍兵士の殺害をきっかけとしてフランス軍の介入までも招いたが、その後ようやく事態の收拾に向かい、国際監視委員会の主催の下で「コンセンサス形成と対話に関する委員会」が1997年1月11日に設置され、およそ1週間にわたり中央アフリカ共和国のほぼすべての政治団体が参加して前年から同国を席卷している国内的騒乱の包括的な解決策が検討された。この結果、国民和解協約に関する予備的合意と、コンセンサス形成と対話に関する委員会の一般報告という2つの文書がまず1月18日に採択されたのである。

前者の文書には、中央アフリカ共和国国内の25の政治団体、5つの労働団体、そして12

の民間団体が署名者として名を連ねており、同共和国国内のほぼすべての団体が関与していることから、中央アフリカ共和国国民の総意がここに表されているといっても過言ではないであろう。この予備的合意は前文と本文7ヶ条で構成されているが、それによれば、上記署名者は、社会経済的・政治的危機および反乱による重大な結果として脅威にさらされている憲法秩序と民主化のプロセスを尊重・防御することを決意するとして（1条）、コンセンサス形成と対話に関する委員会がまとめた結論を承認するとともにこれを実施し、さらに政府に対しても実施を求めていくとしている（2条）。また、同委員会の勧告が厳格に尊重されているかどうかを監視するため、国際監視委員会がそのまま維持されること（3条）、署名者は今後開催される国民和解会議に参加すること（4条）などが規定されており、この危機から生じるすべての問題が平和的かつ永続的に解決されるべきこと（5条）がうたわれている³⁸⁾。

他方、この予備的合意の中にも言及されているコンセンサス形成と対話に関する委員会の一般報告は、政治的・制度的措置、国民和解措置、そして社会的・経済的措置という3部構成をとっている。もともとこの委員会は、紛

37) *A.R.B.*, pp.12505-12506.

38) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix V, Preliminary Agreement on a National Reconciliation Pact. 中央アフリカ共和国では、すでに1996年6月5日に国民統一政府の樹立に関する合意が（*A.R.B.*, p.12294）、同年8月19日には大統領警護隊の縮小や前政権下での基金管理不行届の責任者を議会で査問しないことなどについての合意がなされており（*ibid.*, p.12373）、今回の予備的合意ではこの点についても実施が再確認された（6条）。

争当事者間の理解を深めるため、第1段階として中央アフリカ共和国国軍の兵士の間で、第2段階では政党や民間団体も含めて対話とコンセンサスの形成を図ることを目的に設置されたものだが、その前段階として、国民に安心感を与えるため、関係者に一定の行動について要請を行うかたちで公表されたのがこの一般報告であった。この中で、政治的制度的措置としては、選挙法の改正と独立合同選挙委員会の設置によりあらゆる政治団体が選挙に参加できるようにすることのほか、和平促進の観点から、これまでの国家元首への年金の給付、前政権の下での基金の使途不明金に関する議会の監査の執行停止、大赦措置の実施、さらには軍・大統領警護隊・憲兵隊の改革、バンギ大学の自治確保、行政改革といったことが提言されている。また、国民和解措置としては、国民和解会議の開催を再確認して、よい統治、透明性、人権尊重などを基礎に平和と民主主義の文化を根付かせるとしており、冷戦後に広く流布されるようになったキーワードがここでも強調され、平和・人権擁護・民主主義の支持という国際的な潮流の中に中央アフリカ共和国の改革を位置付けようとする意図がうかがわれる³⁹⁾。

さらに1月25日には2つの重要な宣言が公表された。その1つは、アフリカ諸国の国家元首を代表して先のワガドゥグ・サミット議

長国ガボンのボンゴ (El Hadj Omar Bongo) 大統領、中央アフリカ共和国のパタセ大統領、それにフランスのシモン大使が署名した宣言である。これによると、国民和解協約に関する予備的合意に留意した上で、中央アフリカ共和国の平和を回復し強化することを目的として、国際監視委員会を維持し、加えて平和と安全を監視するためのアフリカ軍を早急に創設することに助力するというのが、アフリカ諸国、当事国たる中央アフリカ共和国、そしてフランスという三者の間で約束されている⁴⁰⁾。ここにおいて初めて、アフリカ諸国により編成された軍隊が中央アフリカ共和国に派遣されるということが具体化され、同国政府の同意の下で受け入れられることが決定されたのである。

同じ日に調印されたもう1つの宣言は、国際監視委員会のトゥレ委員長と反乱部隊の指導者ソレ大尉が共同で行ったものである。ここでは、コンセンサス形成と対話に関する委員会の一般報告に留意した後、1996年11月16日から行われてきた反乱行為が終了したことを確認し、あらゆる自由の制約形態を排除するとともに、反乱行為により拘束されているすべての兵士を解放することを要請している。また、上述の一般報告でなされた勧告の実施を監視するために国際監視委員会が維持されることも要請されているが、興味深いことに、アフリカ諸国による軍隊の派遣については言

39) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix VI, General Report of the Committee on Consensus-building and Dialogue. なお、社会的経済的措置の主要なものとしては、行政機関と教育機関の正常化、給料・年金および奨学金の支払いなどがあげられている。

40) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix III, Declaration issued by heads of State.

及がない⁴¹⁾。

以上のような経緯から、アフリカ諸国による国際軍は、バンギ協定履行アフリカ監視団(MISAB)と称して、2月8日からバンギ市内に展開を開始した。参加国はブルキナ・ファソ、チャド、ガボンおよびマリ(その後、セネガルとトーゴも参加)といういずれもフランス語圏諸国で、人員はおよそ800名、軍隊はガボンの軍事コマンドの下に置かれ、財政と兵站の支援はフランスに仰ぐという具合であった⁴²⁾。なお、MISABの任務ならびに指揮系統は、展開後ほぼ1ヶ月を経た3月8日に文書のかたちで具体化されており⁴³⁾、これらについては次章で検討することにして、ここでは次の2点を確認しておきたい。第1に、MISABの展開においてフランスはどのような役割を果たしたかということ、そして第2に、MISABがその履行を監視の対象とするバンギ協定とは何かということである。

まず第1の点であるが、現地にフランス軍がすでに駐留しているにもかかわらず、その周辺国が国際的な軍隊を編成して介入してきた背景には、冷戦後におけるフランスによる外国駐留軍隊の見直し、ならびに開発協力機関の再編を含めた対アフリカ政策の変更がある。すでにフランスは、アフリカ諸国に対する一方的な軍事介入政策の放棄とともに、ア

フリカ大陸に駐留するフランス軍を暫時撤退・再編成させる方針を固めていたが⁴⁴⁾、特に中央アフリカ共和国においては、大統領警護隊の活動に対する不信感や⁴⁵⁾、パタセ大統領との関係悪化⁴⁶⁾、現地住民のフランスに対する敵対的な感情などを考慮して、駐留フランス軍の早急な撤退という政策を明確にしており、実際、1997年7月31日には中央アフリカ共和国からの完全撤退を発表した⁴⁷⁾。また、このようなフランスの政策転換は、アフリカにおける地域紛争をアフリカ諸国自らが処理する能力を向上させ、そのための援助を提供するという考えに基づく限りにおいて、アフリカ諸国により構成される国際平和維持軍の設置と密接に結びつくことになった⁴⁸⁾。こうした考え方は、地域的機関との関係に関する国連の政策とも合致し⁴⁹⁾、またアフリカへの介入に消極的な米国や介入能力に乏しい英国との意見調整が図られた結果⁵⁰⁾、アフリカ多国籍軍構想という枠組みで実現が図られるようになり、MISABはそのプロトタイプとして位置付けられることになったのである⁵¹⁾。

44) アフリカにおけるフランス軍の再編計画については、voir, A.Millet-Devalle, "Récentes évolutions de la politique militaire française en Afrique," in L.Balmond (dir.), *Les interventions militaires française en Afrique* (Édition A.Pedone, 1998), p.179. Voir aussi, *Chronique des Faits Internationaux, R.G.D.I.P.*, tome 101 (1997), p.192.

45) *Jeune Afrique*, No.1886, p.10.

46) *Ibid.*, No.1907, p.16.

47) *A.R.B.*, p.12804.

48) J.Basso et J.Nechifor, "Les accords militaires entre la France et l'Afrique subsaharienne," in L.Balmond (dir.), *op.cit.*, pp.66-67.

49) U.N.Doc.A/50/60-S/1995/1, paras.85-88. See also, U.N.Doc.S/1998/318; U.N.Doc.S/1999/171.

41) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix IV, Declaration on the end of the rebellious action.

42) U.N.Doc.S/1998/61, para.7.

43) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix I, Mandate of the Inter-African Force to Monitor the Implementation of the Bangui Agreements.

次に第2点についてであるが、バンギ協定は、その仏文表記からもわかるように ("les Accords de Bangui"), 単体の文書ではなく、複数の文書から成り立つものである。これに何が相当するかについては、たとえば国連事務総長報告では、バンギ協定には、国民和解協約に関する予備的合意、コンセンサス形成と対話に関する委員会の一般報告、国家元首による宣言ならびに反乱行為の終了に関する宣言の4つの文書が含まれるとされている⁵²⁾、後に MISAB の活動を国連による授権の下で認めた安保理決議1125の前文でも同様のことが記されている⁵³⁾。しかし他方、1997年3月6日にガボンのボンゴ大統領による承認を受けた MISAB の任務によれば、その第2条は、「MISAB の目的は、1997年1月25日にバンギで調印された諸合意の履行を監視することにより、平和と安全の回復を支援することである」と規定していることからみて⁵⁴⁾、少なくとも形式的には、バンギ協定は国家元首による宣言と反乱行為の終了に関する宣言の

みを指していると考えerべきであろう。もっとも、これら2つの宣言ともそれぞれの中で「予備的合意」や「一般報告」に留意していることから、18日付の2つの文書についてもその内容は実質的には「バンギ協定」の中で実現が図られるようになっており、これらも含めて MISAB が履行を監視するものとみななければならない。

MISAB がバンギに展開した後、2月18日にはダッコ元大統領派やコリンバ前大統領派などの在野勢力も閣内に含めた国民統一政府が成立し、さらに3月15日には大赦法も施行されて国民和解への地ならしが進み、和平への機運が一気に高まるかに見えた⁵⁵⁾。しかし、MISAB に対する反乱部隊側の抵抗はこれで終結したわけではなかったのである。

3 国連の関与と国連中央アフリカ共和国監視団 (MINURCA) の設置

バンギに展開した MISAB と反乱部隊とが最初に大規模な戦闘を交えたのは、大赦法が施行されて1週間後の3月22日のことであった。MISAB展開前においても、国民統一政府が樹立された直後に、反乱部隊側は主要な閣僚ポストがバタセ大統領の側近で占められていることに不満を表明し、すでにバンギ市内の治安は悪化して緊張は高まっていたのだが⁵⁶⁾、22日の事件では反乱部隊兵士と MISAB チャド部隊の間で銃撃戦となり、7名が死亡、およ

50) H.Sada, "Le changement à petits pas des relations franco-africaines," *Le Revue Internationale et Stratégique*, printemps 1999, pp.225-226. もっとも、米・英・仏が同種の多国籍軍を想定していたと言えるかどうかは疑問である。A.Adebajo & M.O'Hanlon, "Africa: Toward a Rapid-Reaction Force," *S&IS Review*, vol.XVII (1997), pp.154-156.

51) フランスが、実行上、多数国間アプローチに政策を転換し、一方的介入政策を放棄したのは、この中央アフリカ共和国の事例においてであるという指摘もある。G.Cleaver & R.May, "African Perspectives: Regional Peacekeeping," in O.Furley & R.May (eds.), *Peacekeeping in Africa*, (Ashgate, 1998), pp.32-33.

52) U.N.Doc.S/1998/61, para.6.

53) U.N.Doc.S/RES/1125 (1997), pre.para.2.

54) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix I, Mandate of the Inter-African Force to Monitor the Implementation of the Bangui Agreements, Art.2.

55) *Keesing's*, p.41481; *A.R.B.*, p.12618.

56) *Ibid.*, pp.12564-12565.

そ20名が負傷するという事態に至ったのである。反乱部隊側がこうした行動に出た理由の1つとしては、チャド部隊の兵士のほとんどがチャド南部の出身ということで、中央アフリカ共和国北部出身のパタセ大統領に近い立場にあると反乱部隊側がみなしていたということがいわれており⁵⁷⁾、パタセ大統領に対して不満を抱いている分子が依然として軍内部に存在することを確認したものと見える。これを裏付けるかのように、この事件の後に4月1日から行われた大統領側との交渉で、反乱部隊側は2名の将校を重要な閣僚ポストに送り込むことを提案し、8日にはパタセ大統領もこれを受諾したのである。こうして、この直後に反乱を支持する兵士と大統領警護隊との間で小規模の戦闘が生じることはあったが、4月17日には200から300名の反乱部隊兵士が元の所属部隊に戻り、この事件に関しては一応事態の収拾を見た⁵⁸⁾。

しかし5月には、元反乱部隊兵士2名が大統領警護隊により逮捕・拘禁中に殺害されたことに抗議して国民統一政府に参加していた閣僚9名が辞任し、さらに反乱部隊兵士の代表も大統領警護隊の縮小などを要求して政府から離脱するなど、政変がらみで国内の事態が悪化し⁵⁹⁾、ついに6月21日には再び MISAB と反乱部隊とが戦闘を交えるに至った。それ以前からいくつかの地方で散発的な戦闘は生じていたが、21日から22日にかけては MISAB

および大統領警護隊と反乱部隊との間でバンギ市内での市街戦となり、この戦闘は民間人を含めて23名が死亡、70名が負傷するという惨事となったのである⁶⁰⁾。

これを契機に行われた MISAB と現地駐留のフランス軍による攻撃で反乱部隊の攻撃力は著しく低下し、結局、6月28日に休戦協定 (Truce Agreement) が結ばれ、さらに7月2日には、反乱部隊代表、MISAB 司令官、バンギ駐在のフランス大使、それに国際監視委員会委員長が停戦協定 (Ceasefire Agreement) に調印して、国内全土特にバンギ市内での停戦と、反乱部隊が中央アフリカ共和国軍に再編入できることなどを確認したことにより、事実上、MISAB が治安の維持・回復に成功した⁶¹⁾。こうした状況を踏まえた上で、8月6日に国連安保理は決議1125を採択し、MISAB の活動を3ヶ月に限定して国連による授權の下におくことにしたのである⁶²⁾。

安保理決議1125が採択された後、中央アフリカ共和国では武装解除ならびに軍縮プログラムが進行するとともに、9月1日には政権から離脱していた閣僚が復帰して国民統一政府が再樹立されるなど、国民和解に向けた措置が次々と実施に移されていった⁶³⁾。11月6日に採択された安保理決議1136は、決議1125

57) *Ibid.*, p.12618.

58) *Keesing's*, p.41576; *A.R.B.*, p.12665.

59) *Keesing's*, p.41624.

60) この間、現地駐留のフランス軍は、当初600名がバンギ市内に展開し、MISAB と大統領警護隊を支援していたが、23日に現地フランス大使館が反乱部隊による砲撃を受けたことで態度を硬化させ、同日、チャド部隊を中心とする MISAB が行った反乱部隊への軍事行動に参加してこれに攻撃を加えた。*A.R.B.*, p.12728.

61) *Ibid.*, p.12759.

62) U.N.Doc.S/RES/1125 (1997).

63) *A.R.B.*, pp.12822, 12826, 12899.

が MISAB の活動を 3 ヶ月しか認めていなかったことから、さらに 3 ヶ月の延長を認めたものである⁶⁴⁾。その後、MISAB は安保理決議で任期の延長が認められる一方⁶⁵⁾、国民和解会議の開催と国民和解協約の採択⁶⁶⁾などの重要なプログラムが着々とこなされていった。決議 1125 採択以降、MISAB は 2 週間ごとに安保理に報告書を提出し（決議 1136 からは月 1 回に変更）、国民統一政府の現状、反乱部隊兵士への恩赦、軍縮、前国家元首の取り扱いなどの項目についてそれぞれバンギ協定の内容が履行されているかどうかを報告することで与えられた任務を着実に果たし、中央アフリカ共和国の秩序維持と国家再建事業に大きく貢献してきたといえるであろう。

しかし、1998 年 4 月以降、MISAB が存続して任務を遂行することは事実上不可能となる。これは、MISAB の兵站部門を支援するために当時 1400 名ほど駐留していたフランス軍が 4 月中旬までにすべて中央アフリカ共和国から撤退することになったため⁶⁷⁾、このこと自体は、先ほど述べたように、フランスの政策からは既定の路線であった。もっとも、これにより国連は「ポスト MISAB」の構想を具体化せざるを得なくなったわけだが、MISAB 側はすでに、国民和解協約の履行が保証されるにはできるだけ早い P K O の展開が不可欠であるという認識に立っていたこともあり⁶⁸⁾、

安保理の要請を受けた国連事務総長は、現地の治安維持と国民和解の促進を考え、MISAB と同種の性格を有する平和維持活動を展開することが必須であるという理解の下に国連の使節団派遣を安保理に勧告した⁶⁹⁾。パタセ大統領も MISAB に置き換わって P K O が展開するという国連事務総長の考えに賛意を示していたため⁷⁰⁾、安保理が 1998 年 3 月 27 日に決議 1159 で事務総長勧告を承認し⁷¹⁾、MISAB の任務を引き継ぐかたちで P K O が 4 月 15 日から現地に展開を開始した。これが国連中央アフリカ共和国監視団 (Mission des Nations Unies en Republique centrafricaine, MINURCA) である。

MINURCA は、MISAB 構成国（ブルキナ・ファソ、チャド、ガボン、マリ、セネガル、トーゴ）のほか、コート・ジボアール、カナダ、ベナン（文民警察のみ）、フランス（兵站部門のみ。なお、1999 年 2 月 28 日にエジプト部隊と交替して撤退）が参加するおよそ 1350 名規模の監視団で、数回の安保理決議による任期延長で 1999 年 8 月現在も展開を継続しており、中央アフリカ共和国大統領選挙が終わり次第撤収する予定となっている⁷²⁾。その設置目的は、基本的には MISAB の任務の継続で、具体的には、中央アフリカ共和国当局による改革や約束の実施を監視し促進すること、バ

68) U.N.Doc.S/1998/233, Annex.

69) U.N.Doc.S/1998/148, Annex. こうした考え方は、その前の事務総長報告の中ですでに示されていた。U.N.Doc.S/1998/61, paras.30-34.

70) U.N.Doc.S/1998/88.

71) U.N.Doc.S/RES/1159 (1998).

72) U.N.Doc.S/RES/1182 (1998); S/RES/1201 (1998); S/RES/1230 (1999). See also, U.N.Doc.S/1999/788.

64) U.N.Doc.S/RES/1136 (1997), op.para.5.

65) U.N.Doc.S/RES/1152 (1998), op.para.6; S/RES/1155 (1998), op.para.5.

66) U.N.Doc.S/1998/219, Annex, Appendix, National Conciliation Pact.

67) U.N.Doc.S/1998/61, paras.27-29.

ンギにおける安全と安定を確保すること、治安維持のため現地の警察力を強化することなどがあげられるが、その他には、議会選挙の準備を支援することや国連機関の活動を調整することなどが新しい重要な任務として付け加えられている⁷³⁾。

MINURCA が現地に展開して以降、1998年11月から12月にかけて国民議会選挙が2回に分けて行われ、翌1999年1月にはこの選挙に基づき新しい政権も発足した⁷⁴⁾。1999年7月時点における国連事務総長の報告によると、大統領警護隊から再編された大統領直属の共和国機構防衛特別部隊 (FORSDIR) による越権行為を引き金としてバンギではなお不穏な動きや武力衝突が続いており、さらに隣国コンゴ民主共和国 (旧ザイル) からカビラ政権に抵抗する反政府ゲリラが流入していることで中央アフリカ共和国自体も不安定化しているという。そのような中で、MINURCA が治安維持を支援しつつ、大統領選挙の準備を進めているというのが現在の状況である⁷⁵⁾。

II MISAB から MINURCA へ

1 MISAB 一国連による介入の前段階

(1) MISAB 設置の法的根拠

MISAB が中央アフリカ共和国に展開したことでまず最初に問題となるのが、その設置の法的根拠は何かということである。特に、展開が開始された1997年2月8日から安保理決

議1125が採択された同年8月6日までのほぼ半年間、MISAB はいかなる法的根拠に基づいて現地での活動に従事することが可能となったのかということが問われなければならない。決議1125採択以降は国連による授權の下で第7章に基づく措置が可能となったと考えることができて、それ以前の活動については、その法的根拠をこの安保理決議以外に見出さなければならないのである。

中央アフリカ共和国で軍の反乱が起こった後、それに対して他のアフリカ諸国が介入するということは、先にも述べたように、1996年12月のワガドゥグ・サミットにおいて決定された。しかしこの時に派遣が合意されたのは4名の国家元首からなる使節団 (「国際仲介委員会」) であり、あくまでも仲介による紛争の処理および内戦勃発の防止を目的とするものであって、多国籍軍型の軍事介入が同時に決定されたわけではなかった。外国軍隊の導入を正式に決定したのは1997年1月25日の「国家元首が発した宣言」であり、MISAB の展開がこれに基づいて決定されたということはすでに確認したとおりである。

この宣言の署名者には中央アフリカ共和国のパタセ大統領が加わっており、またアフリカ諸国により構成される国際軍の設置と導入を同大統領が要請しているため、これらに基づき国際仲介委員会の4人の国家元首が国際軍の派遣を決定したということがいえるであろう⁷⁶⁾。形式からいえば、これは受入国政府の要請による外国軍隊の介入に他ならない。この点に関して学説では、正統政府による外

73) U.N.Doc.S/RES/1159 (1998), op.para.10 (a)-(f).

74) A.R.B., p.13321, p.13355, pp.13392-13393.

75) U.N.Doc.S/1999/788.

国の軍事介入の要請を外国軍隊の介入への同意とみなし、これを違法性阻却事由として不干渉原則の例外とする考え方もある一方で⁷⁷⁾、そうした政府の要請に基づく他国による介入の合法性に疑義を投げかける向きもある⁷⁸⁾。ここでは内戦時における政府の要請による軍事介入という大きなテーマに足を踏み入れる余裕はないが⁷⁹⁾、1つだけ確認しておく、従来から最も議論されてきたのは、そうした要請が正統政府によって行われているかどうかという面での評価であり、内戦の場合には紛争当事者のいずれが当該国家を代表する正統政府とみなされるのかということ、つまり、外国軍隊の介入を許可する権限者の同定という問題であったということが出来る⁸⁰⁾。

今回の事件では、少なくとも3回目の反乱は軍事クーデターという色彩が強いが、反乱部隊による事実上の支配領域はその拠点となったバンギ基地に限定されており、せいぜいのところバンギ市内に反乱部隊が占拠した場所が点在していたに過ぎない。そうした状況を見ると、今回の反乱は内戦の段階まで進んで

いたとはいえないであろう。反乱部隊は確かに紛争の一当事者ではあったが、彼らがパタセ政権に代わって正統政府を主張していたわけではなかったし、支配という実効性の面でも自決権という正当性の面でもそうした主張を行う根拠を有していたとは言い難い。こうしてみると、パタセ政権を中央アフリカ共和国の正統政府とみなし、その要請を法的根拠として MISAB が展開を開始したと考えることは可能であろう。

ところで MISAB の現地展開の法的根拠についてみれば、政府の要請のほかにも、P K O の展開条件のように、反乱部隊も含めた紛争当事者の同意によるものと考えられるかもしれない⁸¹⁾。もっとも、MISAB が P K O に類するようなものかどうかは、具体的にそれがいかなる任務を負っているのかという点にかかわるのであり、この点は次節以下で検討するが、明らかなのは、いかなる文書においても反乱部隊側がアフリカ諸国により構成される国際軍についてその受け入れの是非に関する判断を明示した事実はないということである。前述のように、国際監視委員会と反乱部隊の双方の代表により1997年1月25日に調印された「反乱行為の終結に関する宣言」では、国際監視委員会の維持については合意が示されているが、MISAB のような外国軍隊の受け入れについては言及がない。もちろん、バンギ協定実施の監視という国際監視委員会の任務

76) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix I, Mandate of the Inter-African force to monitor the implementation of the Bangui Agreements, pre.para.4; U.N.Doc.S/1998/61, para.5.

77) ILC 国家責任条文案第29条では「同意」が違法性阻却事由の一つとして挙げられている。なお、そのコメントリーについて、see, Report of the I.L.C. on the work of its 31st session, *Yearbook of the I.L.C.*, 1979, vol.II, pt.2, p.110, paras.5-6.

78) たとえば、田畑茂二郎『現代国際法の課題』（東信堂、1991年）、142-151頁参照。

79) この点に関する最近の包括的研究として、s. Nolte, a.a.O.; L.Doswald-Beck, "The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government," *B.Y.I.L.*, vol.LVI (1985), pp.189-252.

80) *Ibid.*, pp.190-200.

81) なお、冷戦後における P K O の同意原則について、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94巻5・6合併号（1996年）675-677頁参照。

については合意があることから、その手段としての MISAB の活動にも間接的に反乱部隊側が同意を与えたとみなすことができないわけではないが、それを P K O の展開条件と同一視して法的な要件として認識されていたかどうかは疑わしい。このように考えると、少なくとも安保理決議1125採択前の合意文書から判断した場合、反乱部隊の同意は必要とはされず、中央アフリカ共和国政府の要請により MISAB が派遣されたと考える方が適当なように思われる。MISAB の任期更新が中央アフリカ共和国大統領の要請で可能となるとされているという点も、このことを証明しているものといえるであろう⁸²⁾。

(2) MISAB による活動の性格

MISAB の活動の性格を規定するものとして、その受け入れの時点で紛争当事者の同意があったかどうかということのほか、活動開始後、付与された任務を強制力によって実施し得るかどうかということがある。すなわち、安保理決議1125によって憲章第7章に基づく行動を授權される前に、MISAB には自衛目的を超えた武力行使が認められていたかどうかということである。

実際にはこの点も、政府の要請に基づく軍事介入をいかに解するかという問題と密接に関わっているのだが、こうした介入が国際法上合法であるとして、どの程度までの武力行

使が外国軍隊に認められるかについては、受入国政府が当該外国軍隊に認めた任務の範囲に応じて決定されるものと考えなければならぬように思われる。問題は、本件における受入国政府、すなわち中央アフリカ共和国政府が MISAB に国内での武力行使をいかなる範囲において認めていたかということになろう。

そこで MISAB の任務を確定した文書を検討すると、MISAB の目的はバンギ協定の履行監視をもって平和と安全の回復を助けることであり、このため MISAB は「以前の反乱部隊兵士、不正規軍およびその他違法に武装したすべてのものを武装解除する活動を行う」ものとされている。そして、こうしたことを行う MISAB は「中立的なアフリカ軍 (A neutral inter-African force)」であるとされ、その中立的な性格が強調されていた⁸³⁾。この「中立的」という表現を重視するのであれば、MISAB はその任務遂行において紛争当事者間に介在する国連平和維持軍に類する性格を有し得ることになる。しかもこの文書には MISAB に武力行使を認めるような明示の文言は存在していない。このように考えると、MISAB は、P K O と同様に、自衛の範囲内でのみ武力行使が認められているにすぎないと解釈することもできそうである。そして実際にも、MISAB は武力行使の根拠を自衛に求めている。たとえば、1997年3月22日の MISAB チャド部隊と反乱部隊兵士との間の交戦では、

82) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix I, Mandate of the Inter-African force to monitor the implementation of the Bangui Agreements, Art.8. See also, U.N.Doc.S/PV.3867, p.10 (China).

83) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix I, Mandate of the Inter-African force to monitor the implementation of the Bangui Agreements, Arts.1-3.

MISAB 側のコミュニケは、統制されていない武装集団が意図的に MISAB を攻撃してきたことにより MISAB は自衛行為を行ったとして、武力行使が自衛の範囲内であったことを強調しているのである⁸⁴⁾。

しかし他方において、実際には MISAB の行為が自衛の範囲内かどうか疑わしい事件も生じている。1997年6月23日に MISAB がフランス軍と共同して反乱部隊の基地を攻撃した事件はその例である。この武力行使が任務遂行に必要な範囲内でのものにあたるかどうかはなお慎重に検討されなければならないが、仮にその範囲を超えた武力行使であったとすれば、領域国政府の同意の範囲内にあるものかが問われることになる。もっとも、実際問題としては、反乱部隊に対する攻撃の正当性を政府側が否定するとは考えにくく、MISAB の行為が自衛を超えた武力行使であっても、中央アフリカ共和国政府は反乱行為の鎮圧を理由にこれを承認していたと主張するものと思われる。⁸⁵⁾

このようにみていくと、MISAB は、その設置形態は政府の要請による多国籍軍型の活動でありながら、任務などの面では国連平和維持軍が有する要素も持ち合わせつつ、しかしそこから逸脱する事態もあったように思われる。そして、こうした特徴は、MISAB 展開後

に採択された安保理決議の内容にも影響しているのである。

(3) 安保理決議1125の意義

1997年8月6日に採択された安保理決議1125は、中央アフリカ共和国の事態と MISAB の活動に関連して以下のような特徴を有するものとなっている。まず第1に、中央アフリカ共和国における事態が「引き続きこの地域における国際の平和と安全に対する脅威を構成している」と前文で認定されている⁸⁶⁾。これに関して、決議案共同提案国のケニアは、中央アフリカ共和国の政治的危機と経済的悲劇が同国全域を不安定化させ、そうした事態が国際の平和と安全に対する脅威を引き起こしていると説明し、また同じく共同提案国であったギニア・ビサウも、「問題となっているのは一国の安全だけではなく、地域的な安定および国際の平和と安全の維持でもある」と主張している⁸⁷⁾。これは、中央アフリカ共和国国内の軍事クーデターという国内問題がすでに周辺地域の問題となり、ひいては国際の平和と安全という安保理の関心事項となっているという判断に基づいている。

しかし、何が「国際の平和と安全に対する脅威」を構成しているのかについてこの決議では不明確であるといわなければならない。同決議ではバンギ協定に違反して武装解除しない元反乱部隊兵士が存在していることに懸念が表明されており、これを重視するのであれば、バンギ協定違反が「脅威」を構成する

84) A.R.B., p.12618.

85) ただし、侵略の意図を持った武力行使の禁止が強行規範と考えられるならば、そうした武力行使に同意を与えても違法性阻却の効果は生じ得ないことには留意すべきである。L.Hannikainen, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, (Finnish Lawyers' Pub.Co., 1988), pp.341-349.

86) U.N.Doc.S/RES/1125 (1997), pre.para.5.

87) U.N.Doc.S/PV.3808, p.2 (Kenya); p.3 (Guinea-Bissau).

という見方は可能であろう。こうした紛争当事者間の協定違反が「脅威」を構成することは、すでにハイチにおいて先例が見られるのであり、決して目新しいことではない⁸⁸⁾。また他方では、軍事クーデターによる正統政府への攻撃そのものを「脅威」とする傾向がアフリカには存在することにも注意する必要がある。軍事クーデターやそれにより成立した軍事政権を排斥することが民主主義の維持というのであればハイチの事例もこれに当てはまるが⁸⁹⁾、アフリカにおいてもブルンジやシエラレオネでそうした例がこの事件の前後に見られるからである⁹⁰⁾。ただいずれにしても、こうした国連憲章第39条に基づく「脅威」認定は MISAB の活動を憲章第7章に基づくものと認める際の前提条件となるため、MISAB の活動を第7章に基づかせる必要があったという判断が先行していたとすれば、当該事態の性格の不明確さにもかかわらず、「脅威」の認定は当然の帰結ではあろう⁹¹⁾。

第2に、MISAB 参加国が引き続き行う行動

に関して、バンギ協定の履行監視を行うことで平和と安全の回復を支援することが MISAB の目的とされており、その活動は「中立的かつ公正なかたちで (in a neutral and impartial way)」行われるものとされている⁹²⁾。こうした規定はその後の安保理決議の中でも繰り返し確認されており⁹³⁾、MISAB の性格を端的に示した表現ともいえよう。ただし、これが MISAB の任務を定めた文書の第1条にいう「中立的なアフリカ軍」に由来することは間違いなが、具体的に何を意味するのかについては少し言及しておく必要がある。

この点に関連して注目されるのは、この決議のはば4ヶ月前にアルバニアへの多国籍軍派遣を認めて採択された安保理決議1101でも同様の表現が用いられているということである⁹⁴⁾。経済政策の失敗をきっかけに騒乱状態に陥った国内の秩序維持と人道的支援を求めてアルバニア政府が多国籍軍の展開を要請したのに対し、イタリアなどが多国籍軍を派遣することを決定して⁹⁵⁾、国連がこれを第7章に基づき認めたこの事例では⁹⁶⁾、多国籍軍の活動は人道的援助の安全確保を目的としてお

88) Sarooshi, *op.cit.*, pp.232-246, *esp.*, pp.244-246.

89) ハイチでは、民主化との関連ばかりでなく、様々な要素の結合により「脅威」認定が行われたという指摘として、voir, Y.Daudet, "Les particularismes juridiques de la crise d'Haïti", in *idem* (dir.), *La crise d'Haïti (1991-1996)*, (Montchrestien, 1996), pp.41-43.

90) U.N.Doc.S/RES/1072 (1996); S/RES/1132 (1997). ブルンジの事例について、see, I.Osterdahl, *Threat to the Peace, The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, (Iustus Forlag, 1998), pp.70-72.

91) 実際には第39条に基づく「脅威」認定は、安保理理事国、特に常任理事国が追求する対外法政策に応じて決定されるのであり、「脅威」の存在だけが独立して客観的に決定されるわけではない。J.-M.Sorel, "L'élargissement de la notion de menace contre la paix," in Société Française pour le Droit International, *Colloque de Rennes, Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, (Édition A.Pedone, 1995), p.43.

92) U.N.Doc.S/RES/1125 (1997), *op.par.2*.

93) U.N.Doc.S / RES / 1136 (1997), *op.par.3*; S / RES / 1952 (1998), *op.par.4*; S / RES / 1155 (1998), *op.par.3*; S / RES / 1159 (1998), B. *op.par.5*.

94) U.N.Doc.S / RES / 1101 (1997), *op.par.4*. See also, U.N. Doc.S / RES / 1114 (1997), *op.par.4*.

95) U.N.Doc.S/1997/259. アルバニア政府は「多国籍警察保護軍 (a multinational police protection force)」の展開を要請していた。Annex I, Updated information on the Albanian crisis. See also, U.N.Doc.S/1997/258.

96) See, E.Greco, "New Trends in Peace-keeping: The Experience of Operation Alba", *Security Dialogue*, vol.29 (1998), pp.201-212. この問題については別稿で検討する予定である。

り、厳密に人道上の目的に限定されていた⁹⁷⁾。このように、第7章の下で行動する多国籍軍でも「中立的かつ公正なかたちで」その活動がこれまでも認められることがあったが、それは主として人道目的からの要請であった。

これに対して MISAB の場合は、人道目的というよりも治安維持や協定の履行監視という側面が強く、アルバニアの例と同列に論じることには確かに注意を要する。しかし、紛争当事者の間に介在し、少なくとも任務実施においては彼らを公平に扱うという意味では、いずれの多国籍軍とも国連平和維持軍に類似した役割を担っていたとみなすことができよう⁹⁸⁾。むしろ、MISAB の実際の活動を見ると、反乱部隊兵士の暴動を抑圧し、基地を制圧するなど反乱部隊対策という色彩が強いことは事実であるが、同時に大統領警護隊の改組など政府側の義務履行も監視していたのであり、MISAB ならびにバタセ政権側と反乱部隊とを対立させる図式化は一面的なものといわなければならない。

第3に、MISAB には国連憲章第7章の下での行動が認められているという点において、伝統的なPKOとの違いが決議1125には存在する。ただし、そうした行動は、MISAB 参加国および兵站支援を提供する国家の「要員の安全と移動の自由」を確保することを目的とする限定的なものであった⁹⁹⁾。こうした限定

は、アルバニア多国籍軍の場合に適用されていたものと同じであり¹⁰⁰⁾、ここにも MISAB とアルバニア多国籍軍との類似性をみることができる¹⁰¹⁾。しかし、いかに限定が付されているとはいえ、ここで憲章第7章が援用されているということは、やはり重要な意味を持つものと考えなければならない。

多国籍軍の活動において第7章が援用される主な理由としては、領域国の同意なしに当該多国籍軍が介入できるということ、および自衛を超える武力行使が授權可能になるということがある。MISAB の場合、中央アフリカ共和国政府は自国領域へのその展開に当初から同意していたのであり、領域国の同意という点では第7章を強いて援用する必要はない。政府以外の紛争当事者の意思に反しても MISAB の展開を可能とするための正当化とみることができようが、すでに MISAB が展開を完了していることからみて現実味に欠けるし、実際には、MISAB に対する主要な抵抗勢力であった反乱部隊の兵士も決議1125採択時には以前の部隊に戻っていたため、ことさらその側面を強調することはないであろう。むしろ第7章の援用理由は、自衛を超える武力行使の授權という点にこそあるともいえる。

99) U.N.Doc.S/RES/1125 (1997), op.para.3.

100) U.N.Doc.S/RES/1101 (1997), op.para.4.

101) 「要員の安全と移動の自由」の確保を目的として第7章に基づく行動が認められたのは多国籍軍に限られない。たとえば、旧ユーゴにおいて第7章に基づき行動するようになった国連保護軍 (UNPROFOR) もまたこうした限定の下で武力行使が認められていたのである。拙稿「国連の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—」国際協力論集第3巻2号 (1995年) 70-73頁参照。

97) U.N.Doc.S/1997/296, Annex, para.15. また、ルワンダに派遣された多国籍軍においても、難民・避難民などの安全と保護を確保する人道上の目的に「公正なかたちで (in an impartial way)」貢献することが求められたことがある。U.N.Doc.S/RES/929 (1994), op.para.2.

98) U.N.Doc.S/PV.3808, p.5 (Costa Rica).

しかし、領域国政府の同意により MISAB の自衛を超えた武力行使が当該国家の領域内で認められ、仮にそれが国際法上も合法であるならば、それとは別の法的根拠を安保理決議に求める必要もないはずである。にもかかわらず、MISAB 派遣国と中央アフリカ共和国が憲章第7章の枠組みにこだわった理由は、事実の問題として MISAB が自衛を超える武力行使を行う可能性があることから、学説上強い批判のある受入国政府の同意のみを武力行使の唯一の法的根拠として援用するよりは、憲章第7章による授權を国連から得ることで軍事活動の正当性を国際社会から獲得する方が得策であるということにあったように思われる¹⁰²⁾。

他方、国連の側にも MISAB の活動をその枠組みの下に置くことには大きな意義があった。すなわち、安保理決議により MISAB の活動が承認されることで、国際の平和と安全の維持において主要な責任を負う機関は安保理であるということが再確認されたのである¹⁰³⁾。自衛以外の武力行使を個別国家の判断には委ねず、多国籍軍型軍事活動を国連の集団安全保障システムに取り込むことは、自衛以外の武力行使の許可を国連に一元化することを促し、そうした活動に対する国連による統制の強化につながることになる¹⁰⁴⁾。また、平和と安全に関する地域的なイニシアチブを支持し、現地諸国の平和維持機能に関する能力を引き出した上で国連との関係を明確にするこ

とは、特にアフリカではきわめて重要な課題とされていたのであり、このことから MISAB に対する国連の対応が、西アフリカ地域における ECOWAS の場合とともに、その後の国連の活動に影響を与えることにもなったのである¹⁰⁵⁾。

結局のところ、安保理決議1125は、決議採択後における MISAB の活動を承認するとともに、MISAB 参加国が「引き続き行う活動を承認する (Approves the continued conduct)」としていることからみて、決議採択前における MISAB の活動を「追認」という意味も含んでいたと考えられる。自衛を超える MISAB の武力行使は、安保理からの授權がなくその合法性に疑義があったとしても、この「追認」により正当性を与えられ、もしくはたとえ当該行為が違法であったとしても、その違法性が治癒されたとみなされるべきであろう。ただ、こうした「追認」という方式は、後にシエラレオネの事例でも用いられた可能性はあるが¹⁰⁶⁾、国連による多国籍軍の活動の統制という観点からは、既成事実の承認となってしまうだけに望ましいことではないこ

104) 多国籍軍型軍事活動の性格については、集団的自衛権や、集団的自衛権と集団安全保障が混合したかたちととらえる考え方もあるが、これを国連の集団安全保障システムの一実施形態とみなすものとして、さしあたり、see, R.Higgins, *Problem & Process, International Law and How We Use It*, (O.U.P., 1994), pp.260-266; N.D.White, *Keeping the Peace*, 2nded. (Manchester U.P., 1997), pp.115-128.

105) See, U.N.Doc.S/PV.3875,p.9 (France) ;pp.15-16 (Gambia) ; S/PV.3875 (Resumption), p.9 (The United Kingdom) ; pp.17-18 (Canada) ; p.24 (Egypt).

106) U.N.Doc.S / RES / 1132 (1997). See, K.Nowrot & E.W. Schabacker, "The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone," *Am.U.Int'l L.R.*, vol.14 (1998), pp.321-412.

102) See, U.N.Doc.S/1997/543; S/1997/561, Annex.

103) U.N.Doc.S/PV.3808, p.3 (Kenya); p.6 (France).

ともまた確かである¹⁰⁷⁾。

2 MISAB と国連の関係

一 国連による多国籍軍の統制

それでは国連は、MISAB に対していったいいかなる統制を行っていたのであろうか。安保理決議1125採択以降、MISAB の活動に対して国連は実際に一定の関与を行っていた。というのも、国連憲章第7章に基づく行動と認めることで MISAB の活動を国連の集団安全保障システムの枠内に取り込んだという事実は、集団安全保障の中心的課題の1つが武力行使に関する集権的決定である以上¹⁰⁸⁾、それによって MISAB に対しその武力行使への統制を科すことが国連にとって重要な目的であったことを意味するからである。

国連が MISAB にいかなる統制を行っていたかを検討する前に、まず MISAB 自身の意思決定機構を概観しておこう。MISAB の行動について指示を直接行うのは、国際監視委員会と呼ばれる機関である。この委員会は、すでに述べたように、関係当事者によるバンギ協定の履行監視を目的としたもので、委員長にはマリ前大統領のトゥレ将軍が就任している。その他のメンバーは、国際仲介委員会のメン

バー、すなわちガボン、ブルキナ・ファソ、チャドおよびマリの国家元首4名と、国際監視委員会における外交上のアドバイザーとして国連開発計画（UNDP）から派遣されたコンサルタントである。従って、MISAB 自体は国際仲介委員会の最年長であるガボンのボンゴ大統領が責任者となり、軍事的な命令系統についてはセネガルの参謀長とトーゴの法律顧問の援助を得てガボンの司令官が指揮をとっていたが、政治的な権威の下で指揮・統括を行うのは国際監視委員会、特にその委員長のトゥレ将軍であった¹⁰⁹⁾。

こうした MISAB の指揮・命令系統に対して、国連は、少なくとも安保理決議1125を採択するまでは、公式にはいかなる影響力も行使してこなかった。それどころか、1996年5月の事件の際に当時のブトロス・ガリ国連事務総長が軍の反乱を非難し、民主的に選ばれた大統領を支持するとともに人道的援助の指示を行う旨のプレス・リリースを発した以外には¹¹⁰⁾、国連は中央アフリカ共和国の問題自体に対してほとんど目立った関与をしてこなかったのである。その背景には、自らの影響力の下で事態を処理したいとするフランスの強い意向があったことは確かだが、おそらくはその他にも、ソマリアやルワンダでの失敗からその他の大国、特に米国がアフリカの問題への国連の介入に消極的であったことがあげられよう。結局、安保理がこの問題について審議を開始したのは、1997年7月2日の停

107) なお、こうした明示の「追認」さえも行われなかったのが、1999年3月24日から開始された NATO によるコソボ空爆の事例である。空爆停止後、コソボ問題の処理を促すため採択された安保理決議1244には、NATO による空爆についての記述は一切見られない。U.N.Doc.S/RES/1244 (1999). See also, B.Simma, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *E.J.I.L.*, vol.10 (1999), pp.1-22.

108) See, N.D.White, *The Law of International Organizations*, (Manchester U.P., 1996), pp.192-193.

109) U.N.Doc.S/1997/652, Annex, paras.4-8.

110) U.N.Doc.SG/SM/5989.

戦協定締結直後に、パタセ大統領とボンゴ大統領がそれぞれ国連事務総長あてに書簡を提出し、MISABの活動を憲章第7章の枠組みの下で認めるよう要請したことがきっかけとなっている¹¹¹⁾。そしてこの要求が容れられて採択された安保理決議1125の中で初めて MISAB と国連との関係が定められ、その統制形態が明確化されたのである。

この決議の中で明らかにされた国連の立場は、既存の MISAB に関する指揮・命令系統を維持しつつ、それをコントロールしようとするものであった。すなわち国連は、国際監視委員会による政治的決定権限、ならびに MISAB の軍事コマンドをそのまま残し、これらに対して国連が政治的な影響力を行使する手段を確保しておこうとしたのである。ただしその手段は、実際には、安保理決議による MISAB の任期の限定、および委任目的の確定、MISAB からの報告書提出、そして国連事務総長による MISAB の活動状況の報告という間接的なものであった。

任期の延長に関しては、安保理決議1125によると MISAB は当初3ヶ月の予定で展開を開始することになっており、その期限が到来すると新たな決議1136を採択して任期を延長し、その後もそうした安保理決議による任期の延長が計られていくことになった¹¹²⁾。MISAB の任期延長は MISAB 責任者のボンゴ大統領と受入国のパタセ大統領の要請で行われるという形式を踏んではいたが¹¹³⁾、延長決定はあく

までも安保理の判断で行われるということが手続的に保証されていたわけである。つまり、何らかの事由で MISAB の活動継続に不都合が生じた場合には、理論的には、安保理が第7章に基づく措置としての活動を終了させることが可能とされていた。こうした時限的な多国籍軍の活動許可は、それ以前にもソマリアやルワンダ、そしてアルバニアの事例において行われており¹¹⁴⁾、多国籍軍による時間的に無制限な活動に対する抑止、第7章に基づく活動を終了させる判断権者の明確化、さらには後述する多国籍軍からの報告の検討と結びついて当該活動の監視やフォロー・アップに重要な貢献をしてきたといえる。任期の限定は、必要であれば憲章第7章に基づく措置を中止させることを可能にするという意味で、すなわち、多国籍軍の報告などから活動が継続できないと判断された場合にはその期限が来たところで安保理が当該活動の終了措置をとることができることにより、国連による多国籍軍型活動の統制の実効性を最終的に担保するものである¹¹⁵⁾。しかし他方では、最近の多国籍軍型活動については

112) U.N.Doc.S/RES/1125 (1997), op.para.6. 決議1136では3ヶ月、決議1152ではおよそ1ヶ月、そして決議1155ではMISABからMINURCAへの移行期間を考えて約10日間、そして最後にMISABの任務終了を定めた決議1159では約20日間の任期延長がそれぞれ認められた。U.N.Doc.S/RES/1136 (1997), op.para.5; S/RES/1152 (1998), op.para.6; S/RES/1155 (1998), op.para.5; S/RES/1159 (1998), op.para.7.

113) U.N.Doc.S/1997/821, Annex; S/1997/840, Annex; S/1998/88; S/1998/97; S/1998/219, Annex; S/1998/233, Annex.

114) See, U.N.Doc.S/24868; S/RES/814(1993), op.para.6; S/RES/929 (1994), op.para.4; S/RES/1101 (1997), op.para.6. See also, U.N.Doc.S/RES/1080 (1996), op.para.8.

111) U.N.Doc.S/1997/561, Annex; U.N.Doc.S/1997/543.

人道的援助の支援などその任務内容が関係当事者の協力を必要とするものとなっていることから推察されるように、活動期間を限定することが受入国や軍隊派遣国の意思を再確認する機会を提供していることも忘れてはならないであろう¹¹⁶⁾。

任務の明確化については、安保理決議の中で MISAB の任務について明確な定義が行われているわけではない。その任務についてはすでに比較的詳細に別の文書で確定されており、決議はその文書の第11条を援用しているにすぎないため¹¹⁷⁾、形式的には MISAB 関係者により決定された任務範囲を安保理が承認し、あらためて MISAB に委任を行っているものとみなすことになる。委任内容を安保理自らが特定していないことからその統制の実効性を疑うことも可能ではある。しかし、授権後においてより具体的に検討されるべきことは、むしろ多国籍軍がその任務に応じてどのように行動するかという任務内容の解釈の問題であり、またその結果として、すでに述べたような任務目的の達成とそれによる活動終了の判断という問題であろう。特に前者について

は、多国籍軍がいかなる活動を行ったのかを安保理が精査することが不可欠となる¹¹⁸⁾。

このような観点から、多国籍軍による報告書の定期的な提出はソマリア、ルワンダ、ハイチ、そしてアルバニアにおいて要請されたが¹¹⁹⁾、MISAB の場合もその活動報告書を安保理に提出することが重視された。安保理決議1125では3ヶ月の任期中少なくとも2週間に1度の定期報告が、その後は、報告負担を軽減する目的からか、任期延長ごとに1回の報告が MISAB 参加国に求められたのである¹²⁰⁾。MISAB による報告書の提出はおおよそ1年2ヶ月の活動期間で10回に上るが、こうした報告書自体が安保理で検討されることはなかった¹²¹⁾。しかし、このことをもって報告制度が統制の実効性を欠くものとするのは即断に過ぎるであろう。説明責任の明確化や情報の公開という点では無視できない意義を有するし、国連事務総長の報告が、多国籍軍の報告に言及することにより¹²²⁾、決議採択の際に間接的にはあるが討議の対象になったからである。もちろん、この国連事務総長報告が

115) なお、最低限の目的の明確化、多国籍軍の活動の安保理による監視、多国籍軍参加国による報告義務という3つの点が、第7章に基づく措置を安保理が国連加盟国に合法的に委任する際の条件であるという考えもある。Sarooshi, *op.cit.*, pp.155-163.

116) こうした点にはPKOにおける任期の限定と同様の考慮があることが窺われる。なおPKOの任期制について、see, A.Di Blase, "The Role of the Host State's Consent with regard to Non-coercive Action by the United Nations", in A.Cassese (ed.), *United Nations Peace-keeping: Legal Essays*, (Sijthoff & Noordhoff, 1978), pp.69-76.

117) U.N.Doc.S/1997/561, Annex, Appendix I; S/RES/1125 (1997), op.para.5.

118) U.N.Doc.S/PV.3808, p.9 (The United Kingdom). また、多国籍軍がその任務内容をまず解釈しなければならないのは不可避であるとしても、その解釈のガイドラインとして、安保理での討議内容が参照されるべきであろう。See, Sarooshi, *op.cit.*, pp.158-159.

119) U.N.Doc.S/RES/794 (1992), op.para.18; S/RES/929 (1994), op.para. 10; S/RES/940 (1994), op.para. 13; S/RES/1101 (1997), op.para.9.

120) U.N.Doc.S/RES/1125 (1997), op.para.6; S/RES/1136 (1997), op.para.7; S/RES/1152 (1998), op.para.10.

121) U.N.Doc.S/1997/652, Annex; S/1997/684, Annex; S/1997/716, Annex; S/1997/759, Annex; S/1997/795, Annex; S/1997/828, Annex; S/1997/954, Annex; S/1998/3, Annex; S/1998/86, Annex; S/1998/221, Annex.

122) U.N.Doc.S/1998/61, paras.2, 13; S/1998/148, para.2.

多国籍軍の活動の進捗状況を含める限り、その報告自体が国連による多国籍軍の監視に資することになるのもまた否定できないであろう¹²³⁾。

多国籍軍の活動に対する安保理の監視・監督体制は、ソマリアからルワンダ、ハイチと続いて大幅に後退してしまったという指摘がある¹²⁴⁾。確かに MISAB の事例も含めて、安保理の監視手段は間接的なものにとどまり、その実効性の確保にはなお改善すべき余地を残しているものと思われる。ただ、ソマリアとルワンダの場合は多国籍軍とすでに設置されている P K O の活動が時間的に平行に行われている事例であったことから、両者の間の緊密な連絡や適当なメカニズムが求められていたのだとすれば、ハイチや中央アフリカ共和国の場合のように多国籍軍から P K O への移行という事態には別の考慮が働き得るであろう。たとえば、要員が多国籍軍から P K O へ横滑りすることになった場合でも、活動が国連の指揮下におかれることにより、それが先行した多国籍軍の活動に対する直接の監視とはならないとしても、多国籍軍から P K O への活動を一連のものとしてみることで、国連による監視体制の強化とみなすことも可能だからである。多国籍軍の活動が P K O に接近することはこの流れをさらに促進するものとなるのであり、その意味では、MISAB の役割との比較の上で、MINURCA の性格を特定し

ていくことが重要となる。

3 MINURCA—「平和に対する脅威」の下での MISAB からの移行

MINURCA は、新たに設置された P K O としては、1996年設置の国連東スラボニア暫定統治機構 (UNTAES) 以来2年ぶり、アフリカにおける P K O としては、1993年設置の国連ルワンダ援助使節団 (UNAMIR) 以来実に5年ぶりのものであった。国連がこれほどまでにアフリカに P K O を設置してこなかった理由の1つは、P K O 展開の客観的条件が内戦下のアフリカ諸国では充足しなかったことにあるが、その他にも「拡大 P K O」と呼ばれた第二次国連ソマリア活動 (UNOSOM II) の挫折や、ルワンダでジェノサイドを阻止し得なかった失敗により、国連ならびに国連加盟国、そしてとりわけ米国が国連の関与に消極的な立場をとってきたということもある。そうした状況を経て、久しぶりにアフリカに P K O として登場し、MISAB 撤退と入れ替わりに展開を開始した MINURCA には、次のように、これまでの P K O とは異なる側面が見受けられる。

(1) 「脅威」認定決議で設置された P K O

MINURCA の設置をめぐる最も重要な特徴の1つは、この活動が「平和に対する脅威」を認定した安保理決議の中で認められたということである。この安保理決議1159は、前文で地域的安定やバンギ協定履行遵守の重要性を強調するとともに、中央アフリカ共和国における平和には経済的社会的制度的発展が必要であるとして、こうした同国の事態はこの地

123) U.N.Doc.S/RES/1136 (1997), op. para.8; S/1998/61.

124) 松田竹男「国際連合の集団安全保障—その歴史、現状、課題」国際法外交雑誌94巻5・6合併号 (1996年) 658-659頁。

域において引き続き国際の平和と安全の脅威を構成することを認定した後、A節で中央アフリカ共和国における国民和解の進展を歓迎し、B節で憲章第7章に基づき MISAB の任務終了を決定して、C節で MINURCA の設置を決定している¹²⁵⁾。同決議では平和と発展のリンクが明示にうたわれ、経済的社会的危機が「脅威」とみなされている点でも特筆されるべきであるが、ここでは前文で「脅威」認定が行われながら、本文では P K O の設置も決定されたというところに着目してみたい。

過去の P K O において、「平和に対する脅威」の認定と P K O 設置が結びついた事例は存在しなかったわけではない。たとえば、UNPROFOR や UNOSOM II はそれぞれ「脅威」認定の下で設置された P K O であるし、最近では UNTAES もこれに当てはまる。しかしこれらの P K O はいずれも第7章の下で展開されたものばかりであり、特に前二者についてはいわゆる「拡大 P K O」と呼ばれ、伝統的 P K O とは異なる性質のものであったことには注意を要するであろう¹²⁶⁾。これに対して MINURCA は、指揮系統の国際的性格、関係当事者の同意、自衛原則といった条件を満たし、その展開の基本条件については伝統的な P K

O の特質を有するものであった。この点を簡単に確認しておこう。

まず指揮系統についてであるが、MINURCA では、国連事務総長が任命した事務総長特別代表が使節団の長となり、MINURCA の任務を支持して、現地における国連のすべての活動について全般的な権限を有する¹²⁷⁾。また国連事務総長は、MINURCA の活動ならびに現地における選挙準備の進捗状況について安保理に報告書を提出することになっており、これによって安保理が現地の活動を監督することが可能となっている¹²⁸⁾。国連事務総長とその特別代表による活動の統括と、提出された報告書を通じての安保理の監視といった方法は、これまでの P K O の指揮・統括方式を踏襲したものである¹²⁹⁾。

関係当事者の同意も、MINURCA の場合には尊重されている。中央アフリカ共和国政府は P K O の設置計画の時点ですでに支持を表明しており、事務総長報告で MINURCA 設置が具体化された後においてもあらためてその受け入れに同意していた¹³⁰⁾。問題となるのは、同国政府以外に国内で MINURCA 展開に同意を求めなければならない団体が存在していたかどうかということだが、決議1159採択当時には、MISAB の展開とその任務遂行により国内

125) U.N.Doc.S/RES/1159 (1998).

126) U.N.Doc.S/RES/743 (1992); S/RES/814 (1993); S/RES/1037 (1996). UNPROFOR の場合、設置時こそ「脅威」認定のみであったが、その後、任務の拡大とともに第7章の下での活動に変質していくことになった。U.N.Doc.S/RES/807 (1993). 拙稿「国連平和維持活動における自衛原則の再検討」前掲論文64-70頁参照。また UNTAES については、see, P.Simunovic, "A Framework for Success: Contextual Factors in the UNTAES Operation in Eastern Slavonia," *International Peacekeeping* (London), vol.6 (1999), pp.126-142.

127) U.N.Doc.S/RES/1159(1998), op.para.14 (b), (c). See also, U.N.Doc.S/1998/148, para.4; S/1998/297.

128) U.N.Doc.S/RES/1159 (1998), op.para.15,16. See also, U.N.Doc.S/RES/1182 (1998), op.para.9; S/RES/1201 (1998), op.para.10; S/RES/1230 (1999), op.para.18.

129) なお、冷戦後における P K O の指揮系統について、拙稿「国連平和維持活動の今日的展開と原則の動揺」前掲論文671-673頁参照。

130) U.N.Doc.S/1998/88; S/1998/219, Annex.

は平静を取り戻し、かつての反乱部隊のような軍事活動を伴う反対派はすでに勢力を失いつつあったことに留意しておく必要がある。特に、同決議が採択される直前の1998年2月26日から3月5日まで開催された国民和解会議とその結果として会議最終日に採択された国民和解規約によりほぼすべての国内政治団体の意思統一が図られており、同規約第5条では国際軍への言及もあるため、P K Oの展開については国内で一致した支持があったとみてよいであろう¹³¹⁾。

最後の自衛原則についてしてみると、安保理は、決議1159の本文第13項で、「MINURCAが、その任務遂行に際し、要員の安全と移動の自由を確保するために行動をとらざるを得ない場合があることを確認し」ている。「要員の安全と移動の自由を確保する」ために行動するという文言自体はMISABの設置決議1125本文第3項で出てきたものと同じであるが、MINURCAの場合には憲章第7章に言及されていない点、MISABの場合と決定的に異なる点となっている。同様の文言を入れたのは、MINURCAの自衛原則を強調したものか、さなければMISABとMINURCAの任務の継続性を考慮したものとも思われるが、この文言では、UNPROFORなどの場合と同様に、任務の内容によっては武力行使の範囲が拡大されるおそれがないわけではない。ただ、いずれ

にしても、決議1159採択時にブラジル代表が改めて確認したように、同決議本文第13項の文言は憲章第6章の下でのP K Oに適用される規則と解すべきであろう¹³²⁾。

このように考えると、MINURCAは憲章第6章の下での伝統的P K Oの基本原則を維持しているものということができる。もちろん、その任務は冷戦下に発展した停戦監視型P K Oに類するものではなく、武装解除監視、選挙支援、現地警察力強化、国家機構改革促進などいわゆる紛争後の管理体制 (post-conflict management) を担う「複合型P K O」としての色彩が強いことは指摘しておかなければならない。では、こうしたP K Oが「平和に対する脅威」を認定した安保理決議で設置されたという事実をどのように評価したらよいであろうか。

先行するMISABの活動が第7章の下で行われていたことから、その任期終了を定めた同じ決議の中でP K Oが設置された以上、「脅威」認定がP K O設置規定にも関係してくるのは当然だという考え方があるかもしれない。MISABが関係しなくなったその後の安保理決議では「脅威」認定が行われていないということもこうした考えを裏付けるものであろう¹³³⁾。しかし安保理決議1159に限って言え

131) *A.R.B.*, pp.13047-13049. See also, U.N.Doc.S/1998/219, Annex, Appendix, National Reconciliation Pact. この規約の実施を保証するものとしてP K Oの早期展開を求めるボンゴ国際仲介委員会委員長の指摘について、see, S/1998/233, Annex.

132) U.N.Doc.S/PV.3867 (27 March 1998), p.8 (Brazil).

なお、五大国排除の原則については、前述したように、設置当初こそフランスが参加していたが、兵站部隊だけであり、それもすでに撤退していることから、MINURCAの場合にはこの原則も妥当すると考えてよいであろう。

133) U.N.Doc.S/RES/1182 (1998); S/RES/1201 (1998); S/RES/1230 (1999).

ば、決議文の起草の際に、「脅威」認定と MISAB 関連規定のみを結び付け、P K O 関連規定はこれから除外するという修辞上の工夫も可能だったはずである。そして実際にも、たとえばアンゴラの事例において、第7章に基づく禁輸措置と P K O の任期延長を切り離し、前者にのみ「脅威」認定をかからしめる試みも行われているのである¹³⁴⁾。こうしてみると、決議1159は、「脅威」認定を P K O と意識的に結びつけたものとみなすことは理由のないことではない。

憲章第39条に基づいて「平和に対する脅威」を認定し、その上で P K O を設置したのは、拡大 P K O を別とすると、今回の MINURCA の例が初めてである。もっとも、P K O の任務拡大や任期延長も含めるのであれば、ルワンダやハイチの事例があり、「脅威」認定と P K O とが全く相容れない存在であったというわけでもない¹³⁵⁾。このように、「脅威」認定の下で外交的努力の促進や P K O、強制措置などが同時に組み込まれる状況を目前にすると、第39条の役割は、第6章の措置と第7章の措置とを峻別することだけではないように

思われる。むしろ、第39条の機能は、第7章に基づく強制措置の発動の前提条件にとどまらず、P K O のような第7章の措置ではないものも取り入れることで、複雑化する最近の紛争処理・管理に対処しようとする重層的アプローチの基点を提示することにあるとも思われるのである¹³⁶⁾。その意味からすると、この MINURCA の事例は、その任務の内容と同時にその設置形式からしても、ポスト冷戦期における国連による紛争処理方式の有力な1例となり得るものであろう。

(2) 多国籍軍からの移行

MINURCA のもう1つの特徴は、先行する多国籍軍の活動を引き継ぐかたちで展開を開始したという点である。MINURCA の任務は、議会・大統領選挙の支援や国連機関の活動調整といったものを除くと、ほぼ MISAB の任務を引き継いだものということができるが、このように多国籍軍が担っていた任務を P K O が引き継いだ例としては、過去において、ソマリア、ルワンダ、そしてハイチにおいても確認されている。そこで、それらとの比較をここで簡単にしておこう。

ソマリアでは、UNOSOM II が1993年3月26日に安保理決議814により、米軍中心のソマリア多国籍軍 (UNITAF) を引き継いで設置された。これは、形式的には多国籍軍から P K O への移行である。しかし、UNOSOM II は、国連では P K O として分類されながらも、実際には UNITAF と同様に第7章に基づいて設

134) 安保理は、決議864において、A節で UNAVEM II の任期延長を決定する一方、B節の冒頭にその節全体の前文を置いてその中で「脅威」認定を行い、憲章第7章に基づいてアンゴラ完全独立国民同盟 (UNITA) に対する武器禁輸を発動した。U.N.Doc.S/RES/864 (1993)。さらに MONUA の任期延長についても同様の決議が存在する。U.N.Doc.S/RES/1135 (1997)。

135) 安保理決議918は UNAMIR の任務拡大 (A節) と第7章に基づく武器禁輸 (B節) を扱ったものだが、決議全体の前文で「脅威」に懸念を示す一方、B節にも前文を配置し、「脅威」認定を別個に行っている。U.N.Doc.S/RES/918 (1994)。なおハイチでは、多国籍軍の派遣決定と UNMIH の任務拡大と任期延長が、前文での「脅威」認定につづいて、同じ決議中で行われている。U.N.Doc.S/RES/940 (1994)。

136) こうした国連憲章第39条の機能については、別稿で詳しく検討する。

置されたいわゆる拡大P K Oであった。つまり、UNITAF も UNOSOM II も、治安維持と人道的援助の支援を目的としていずれも憲章第7章に基づく強制力を用いることが予定されており¹³⁷⁾、その意味では中央アフリカ共和国に見られるようなかたちでの多国籍軍からP K Oへの移行とはいえないのである。

ルワンダの場合には、ソマリアとは異なり、第7章に基づく多国籍軍から第6章の下でのP K Oへの移行が確認される。現地の人道的危機に対応するため UNAMIR に対して憲章第7章に基づく武力行使を認めるよう国連事務総長は安保理に要請したが、これが受け入れられず、また UNAMIR の増強は認められたもののその展開には時間がかかったため、現地情勢の悪化を理由として安保理決議929により第7章に基づき1994年6月22日から2ヶ月間の期限で展開したのがフランスを中心とした多国籍軍であった¹³⁸⁾。その際に増強された UNAMIR はなお第6章に基づくべきものとされていたが¹³⁹⁾、内戦の結果、P K Oの設置に同意を与えていた政権が倒れ、ルワンダ愛国戦線(RPF)が新しい政権を樹立すると、多国籍軍の任務を引き継いだ UNAMIR に敵対的な政策を採るに至り、UNAMIR はもはや通

常のP K Oとしては機能し得ないものとなってしまった¹⁴⁰⁾。つまりルワンダでは、当初からP K O展開には不安な要素が生じており、多国籍軍からP K Oへの移行後はP K Oが展開する客観的条件が完全に失われてしまったため、MINURCAの場合と違い、関係当事者の同意に基づき展開してその任務を完了するというまでには至らなかったのである。

以上の事例に対して、ハイチの場合はより中央アフリカ共和国の事例に近いと思われる。両者の間には、第7章に基づいて設置された多国籍軍の任務を第6章下の UNMIH が引き継ぎ、紛争後の国家再建に向けたプロジェクト、とくに大統領選挙実施の支援を行ってきたという任務の面での類似性がある¹⁴¹⁾。そしてそれ以外にも、たとえば多国籍軍の要員がほぼそのままP K Oに横滑りしているという人員構成の面での共通点があり¹⁴²⁾、また任務遂行のための武力行使を、第6章の枠組み内ではあるが、拡大させることを可能とするような文言を与えられているという共通点においても¹⁴³⁾、これら2つの事例は注目に値するのである。

中央アフリカ共和国の場合、国内の騒乱状

137) U.N.Doc.S/RES/794 (1992), op.para.10; S/RES/814 (1993), op.para.5, see also, U.N.Doc.S/25354, paras.54-88. 松田竹男「ソマリア武力行使決議の検討」名大法政論集149号(1993年)362-366頁参照。

138) U.N.Doc.S/1994/470; S/RES/912 (1994); S/RES/918 (1994); S/RES/929 (1994).

139) 国連事務総長報告ではUNAMIRの交戦規則が強制行動を予定していないことが明言されている。U.N.Doc.S/1994/565, para.15. Voir aussi, R.Houzel, *Rwanda (1993-1997)*, (Montchrestien, 1997), pp.92-101.

140) I.Minta, "The Rwanda Conflict: With the Failure of Peacekeeping, Is Peacemaking Still Possible?" *African Y.L.L.*, vol.5 (1996), p.31.

141) U.N.Doc.S/RES/975 (1995). ただし、UNMIHの設置自体は多国籍軍派遣に先行しており(U.N.Doc.S/RES/867(1993))、拡大された任務の移行が多国籍軍からUNMIHへと行われたのである。なお、松田竹男「正統政府回復のための強制措置の発動—ハイチの場合」法経研究(静岡大学)44巻3号(1995年)26-28頁も参照のこと。

142) U.N.Doc.S/1995/46, para.76. See also, U.N.Doc.S/1998/148, para.19.

143) U.N.Doc.S/1995/46, para.64. See also, U.N.Doc.S/RES/1159, op.para.13.

態がひとまず終結し、バンギ市内が比較的平静を取り戻した段階で MISAB から MINURCA への移行が行われた。また国民和解会議の開催と国民和解規約の採択などで P K O の受け入れには国内的な意思統一がなされ、停戦段階から国家再建作業への支援という冷戦後 P K O の典型的な役割が期待されたことも重要である。MISAB から MINURCA への移行は、それがたとえフランスの対外政策の転換を反映したものであったとはいえ、米英仏などの支援を得てアフリカ諸国の平和維持能力を向上させる契機ともなり、そうした地域的な枠組みでの解決に、国連が、正当性の付与から技術的財政的支援へと紛争の終結と事後的処理に向けて関与を拡大させていく過程であったと評価できる。

多国籍軍から P K O への移行は、派遣時における現地の情勢がそれぞれの活動の展開条件をどの程度満たしているかということと同時に、こうした性質を異にする 2 種類の活動がいかに調和的に時系列的な交錯を形成するかということによってその成否が定まるといっても過言ではない。本稿で示したように、90 年代半ば以降は、湾岸戦争やボスニア紛争、コソボ紛争のように圧倒的な軍事力の使用を前提として第 7 章に基づき行われた活動とは別に、東部ザイールやアルバニア、そして本件の中央アフリカ共和国の場合のように人道的支援や治安維持のために限定的な武力行使を第 7 章の下で認められた多国籍軍もみられるようになっていく。その背景には「平和強制部隊」のような第 7 章と P K O との融合と

いう P K O 強化政策の挫折と従来型の P K O への回帰があり¹⁴⁴⁾、P K O 派遣の伝統的条件が十分に満たされない事態には、強化された P K O よりむしろ、多国籍軍の活動が要請されているということがある。しかし多国籍軍方式では参加国だけに財政的あるいは人員上の負担を課してしまうことにより、そうした活動が目的達成まで継続できないことも起こり得るであろう。そうした場合に多国籍軍から P K O へと活動主体を移行させることは、紛争の性質などにもよるものの、第一義的には地域での解決努力を尊重するとともに、その努力を国際社会全体がフォローするという意味において望ましい手段ともなり得る。そして中央アフリカ共和国の場合、現実にもそうした移行が順調に行われたわけであり、P K O が行うような役割ではあるが、伝統的な P K O では困難な状況において多国籍軍がこれを実施し、後の P K O 展開の地ならしを行うという実態こそがその成功の大きな要因であったように思われるのである。

おわりに

アナン (Kofi. A. Annan) 国連事務総長は、MISAB の活動の性格に言及して、ある報告書の中で次のように述べている。

「予防的展開は紛争の脅威への積極的な対応である。アフリカでは、他の地域と同様に、それがきわめて重要となり得る。現に国際社会は中央アフリカ共和国でそうした事態を目

144) U.N.Doc.A/50/60-S/1995/1, paras.33-46.

のあたりにしているのである。同国では、一触即発の事態が、アフリカ諸国の仲介努力や現場の忍耐強さ、そしてアフリカの安全保障軍、すなわちフランスと国連開発計画に支援された MISAB により封じ込められているからである。¹⁴⁵⁾

このように、もともと憲章第7章に基づくものであった MISAB の活動を「予防的展開」と位置付ける見方は、決して国連事務総長に限られるものではない。たとえばコスタリカ代表も別の場面で、MISAB を「紛争管理と防止のメカニズム」と評しているのである¹⁴⁶⁾。元来第6章の下で、そして通常は P K O について用いられてきたこの「予防的展開」という概念が¹⁴⁷⁾、第7章の下での多国籍軍に対して適用されていることに若干の違和感を持つことは否定できない。しかしまた同時に、MISAB を引き継いで展開し、紛争後処理として幅広い多角的な任務を有する MINURCA についても「予防外交」の成功例であるという評価がなされていることもあわせると¹⁴⁸⁾、中央アフリカ共和国に展開した多国籍軍から P K O への活動がきわめて多面的な性格を有していたということにも思い至らざるを得ないのである。

もちろん、ある事態につきどの局面を重視するかによって、それへの対処が紛争管理となったり予防的措置となったり、あるいは平

和の強制となったりすることさえ起こり得る。本件の場合、軍部の反乱によって生じた緊張状態が周辺国による仲介で一応収束した後に多国籍軍が展開したことを重視すれば、これを紛争当事者間に介在する平和維持に類する活動とみなすことができるし、強制力を用いて和平合意を遵守させるところを強調するのであれば、まさに平和の強制とみることになる。さらに、MISAB および MINURCA の展開によってこの反乱がバンギ市内とその周辺に限定され、共和国全土には拡大しなかった点、あるいはコンゴ民主共和国（旧ザイール）やコンゴ共和国といった周辺国の内戦状況と連動することを回避したという点を評価すれば、予防的展開や予防外交といった言葉がふさわしい活動となる。つまり、展開目的に応じて活動の性格やその位置付けも変わってくるのはある意味では当然であり、多面的な展開目的を有する活動になれば、その傾向が強くなるのも自然なことである。問題は、そうした活動を規律する法原則を当該活動ごとにどのように整理して適用するかということにあるといわなければならない。

この点に関していえば、本稿で扱った中央アフリカ共和国問題からだけでは、一般的な結論を導き出すことは差し控えなければならないし、また実際にも不可能である。ただここでは2点だけ確認しておきたい。第1に、多国籍軍とはいえ、その任務内容によっては P K O が担うような活動を行うことが要求されることがあり、その撤退後に後継の P K O 展開が予定されている場合には、両者の活動

145) U.N.Doc.S/1998/318, para.39.

146) U.N.Doc.S/PV.3867, p.6. See also, *UN Chronicle*, No.1, 1998, p.82.

147) U.N.Doc.A/47/277-S/24111, paras.23-33, esp., paras.28-32.

148) U.N.Doc.S/PV.3867, p.6 (France).

を受け入れる関係者の態度、ならびに両者の活動内容の近似性が多国籍軍からPKOへの円滑な移行を促すカギとなる。この場合にはたとえ多国籍軍の形態をとっていても、PKOが展開する条件にできるだけ考慮を払っておくことが望ましいということになるであろう。第2に、国連憲章第39条に基づく「平和に対する脅威」の認定が、こうした2つの活動を結びつける契機になり得るということがある。この「脅威」認定は確かに第7章に基づく措置の導入部として位置付けられるが、他方で、第6章の範囲内の措置をも包含するかたちでも行われることがあることにも注意しなければならない。多国籍軍からPKOへという多角的な任務と重層的な構造を有する国連の平和維持機能の包括的アプローチは、第39条を基点として展開しうることがこの中央アフリカ共和国の事例では明確に示されているのである。

安保理決議1159は、平和と発展の不可分性を強調するとともに、経済的社会的危機そのものが「平和に対する脅威」となりうることを明らかにしている¹⁴⁹⁾。武力紛争の鎮静化だけでは平和といえないのであれば、真の平和をもたらすための努力とその方策が探求されなければならない。人権や基本的自由の保障、統治機構の整備、民主的選挙の実施、経済的发展、軍と警察の近代化など紛争後の平和構築が重視されるのもこのためである。本件において中央アフリカ共和国に現れたMISABからMINURCAへという現象は、国連と

地域的イニシアチブとの調和的關係の可能性を指し示していると同時に、こうした平和構築のための包括的アプローチを提示する1つの例であったといえることができるであろう。

【付記】 脱稿後、1999年10月22日に採択された安保理決議1271に接し得た。

同決議によると、1999年9月19日に行われた中央アフリカ共和国大統領選挙が成功のうちに終了したのを受けて、MINURCAの任期を2000年2月15日まで延長することが決定されている。U.N.Doc.S/RES/1271(1999),op.para.1.

149) U.N.Doc.S/RES/1159 (1998), pre.para.9.

The Central African Republic and the United Nations —From MISAB to MINURCA—

Hironobu SAKAI*

Abstract

This paper aims to suggest a model for the United Nations (the U.N.) peace-keeping activities in the recent regional conflicts, and to clarify its essential conditions of success, in dealing with the responses from international community to the mutinies in the Central African Republic (the C.A.R.) in 1996-1999.

Two characteristic trends have been often observed in the current regional conflicts: the operations of the multinational forces authorized to use the force acting under Chapter VII of the U.N. Charter, and the deployment of the U.N. peace-keeping operations with those Chapter VII activities simultaneously or chronologically. Both of them are true of the case of the C.A.R., in which the Mission interafricaine chargée de surveiller l'application des Accords de Bangui (MISAB), authorized under Chapter VII, was followed by the Mission des Nations Unies en République centrafricaine (MINURCA), a U.N. peace-keeping operation.

MISAB was a neutral inter-african force, supported logistically by France, and was deployed in Bangui in 1997 to supervise the implementation by parties concerned of the Bangui Agreements which had ended the mutinies in the C.A.R. The operation of MISAB was neutral and impartial, and so quite similar to the U.N. peace-keeping operations, even though its compelling power, justified later by the resolutions of the U.N. Security Council, was within its self-defense doubtfully.

On the other hand, MINURCA is the first U.N. peace-keeping operation that has been established under the determination of "the threat to peace" in the meaning of Art.39 of the U.N. Charter, the role of which is not only to distinguish the measures un-

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

der Chapter VI from the ones under Chapter VII conceptually, but also to connect both of them systematically. MINURCA took over the work of MISAB smoothly in 1998, and is still under way until the presidential elections in the C.A.R., which will be held in 1999.

In this case, the U.N. has respected thoroughly the regional initiatives to manage the C.A.R.'s crisis and has endorsed those activities legally as well as politically. It is only after the withdrawal of MISAB that MINURCA has deployed, and this U.N. peace-keeping operation has fulfilled almost the same mandate as the one of the multinational force firmly. That is why the transition from MISAB to MINURCA shows a good example for the relationship between States and the U.N. in the regional conflict-management. The case of the C.A.R. also illustrates that the Chapter VII activities may be comparable to the ones of the peace-keeping operations, except using force beyond self-defense, and explains that that could make easier the replacement of a multinational force by a U.N. peace-keeping force.