

アルバニア多国籍保護軍について

酒 井 啓 亘*

はじめに

I アルバニア多国籍保護軍展開の背景

II アルバニア多国籍保護軍の特徴

おわりに

はじめに

東西冷戦が終結した後に続く1990年代を、国連が担うとみなされてきた平和維持機能の観点から評価するなら、それは、一面では安保理の活性化の時代といえるかもしれない。もちろん、事実はそれほどの単純化を許すものではなく、国家にとって死活的な問題には冷戦後においてもなお国連は直接関与していないという評価もまた可能であろう。軍縮のように、従来から国連を迂回して行われてきた問題は依然として、形の上では多くの場合、国連の枠組み外で扱われているし¹、またコンボ問題のように、軍事力を行使するために安保理の許可を必要とする場合であっても、安保理の関与を拒否して事態の打開が計られることもあったからである²。にもかかわらず、安保理の活動の活発さを測る1つの目安として決議採択の現象をとらえるとするれば、90年代に採択された決議の数はそれ以前のものに比べて圧倒的に多かったことは否定できず、この限りで安保理が国際社会で生じる紛争にある程度積極的に関与してきたと評価しても、

1 冷戦期における軍縮交渉と国連の関係について、藤田久一『軍縮の国際法』（日本評論社、1985年）27-45頁。ただし包括的核実験禁止条約はジュネーブ軍縮会議ではなく、国連総会で1996年9月10日に採択された。この点について、黒沢満『核軍縮と国際平和』（有斐閣、1999年）68頁参照。

2 北大西洋条約機構（NATO）によるコンボ空爆については、see, B.Simma, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *E.J.I.L.*, vol.10 (1999), pp.1-22; A.Roberts, "NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo", *Survival*, vol.41 (1999), pp.102-123; G.Beerstomler, "Abschied von der UNO ? Zu militärischen Einsätzen der NATO ohne UN-Mandat", *Die Neue Ordnung*, Nr.3/1999, S.164-185. See also, "Editorial Comments: NATO's Kosovo Intervention", *A.J.I.L.*, vol.93 (1999), pp.824-862.

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

それはあながちの外れというわけではない。

そうした中で国連憲章第7章に基づく行動を認めた安保理決議の数が増大し、とりわけ軍事力の行使を許可する決議が再三再四採択されるようになったのも、この時期の重要な特徴であるといえる³。その主たる原因を安保理常任理事国の協調体制の成立とそれによる拒否権行使の減少といった安保理の手続的側面に帰してしまうことは、協調関係を崩してもより重大な国益を保護すべしと考える局面で依然五大国が拒否権行使を留保している点を見るだけでも根拠の不十分さを問われるものとなろう。しかしながら、その反面、各国の利害が一致すれば、国家間紛争もしくは国内紛争に関して五大国の一致で安保理により軍事活動が認められ、現実に各国の部隊により構成される国際的な軍隊が現地に展開されてきたという事実の重みを真摯に受けとめることもまた必要なことのように思われる⁴。

このような外国軍隊の活動は、国連憲章が当初予定していたような国連軍が存在しない

ため、第7章に基づく軍事行動の実施形態として現実的なものとなっている。90年代におけるこうした事例としては、地域的機関を用いたものといわれる多国籍軍型の軍事活動の二種類に大別できよう。前者の例では、ボスニア・ヘルツェゴビナ（以下ではボスニアと略称）における北大西洋条約機構（NATO）の活動が有名であり⁵、後者には湾岸戦争やソマリア、ルワンダ、ハイチ、ボスニア、東部ザイール、中央アフリカ共和国、コンゴ、そして東チモールに派遣され、もしくは派遣が計画された多国籍軍がはいるとみなされている⁶。

本稿で扱うアルバニア多国籍保護軍（The Multinational Protection Force in Albania）の事例も、後者の多国籍軍型の軍事活動と一応考えられる。ここで「一応」と留保するのは、この「多国籍軍」の法的性格について明確な内容がいまだ提示されておらず、その概念自体がア・プリオリに措定されていないため、「多国籍軍」概念への具体的事象の当てはめ

3 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.

4 たとえば、湾岸戦争時に派遣された多国籍軍の国連憲章上の根拠には多くの疑義が提起されたが、こうした多国籍軍型の軍事活動が数を増すにつれ、それが憲章第7章に基づく新たな慣行として定着することもあり得る。湾岸戦争の多国籍軍を国連憲章違反と断じた松井芳郎もこうした可能性は否定していない。松井芳郎『湾岸戦争と国際連合』（日本評論社、1993年）78-79頁。ただし、そうした新しい慣行や憲章解釈の成立がいかなる条件の下で認められるかという要件論の問題は依然として残るものと考えられる。国際機構の後に生じた慣行に関する一般的な考察としては、さしあたり、voir, A.Abou-el-Wafa, "La pratique ultérieure des organisations internationales", *Revue égyptienne de droit international*, tome 45 (1989), pp.29-82.

5 U.N.Doc.S/RES/836(1993), op.para.10. ただしNATOによるこの場合の武力行使は国連憲章第8章ではなく、あくまでも第7章に基づくものである。See, D.A.Leurdijk, "Before and After Dayton: the UN and NATO in the Former Yugoslavia", in T.G.Weiss (ed.), *Beyond UN Subcontracting, Task-sharing with Regional Security Arrangements and Service-providing NGOs*, (St.Martin's Press, Inc., 1998), pp.53-58.

6 U.N.Doc.S/RES/678 (1990), op.para.2; S/RES/794 (1992), op.para.10 (UNITAF); S/RES/929(1994), op.para.3; S/RES/940(1994), op.para.4; S/RES/1031(1995), op.para.14 (IFOR); S/RES/1080(1996), op.para.5; S/RES/1088 (1996), op.para.18 (SFOR); S/RES/1125 (1997), op.para.4 (MISAB); S/RES/1244 (1999), op.para.7 (KFOR); S/RES/1264 (1999), op.para.3 (INTERFET).

が相対的に困難であるという理由による⁷。もっとも、上記に掲げた「多国籍軍」型軍事活動には指揮統轄の面などで一定の共通点が見出されるのであり、アルバニアの事例も後述するようにそうした点を共有しているものと考えられることから、さしあたりこの列に加えて検討を進めることにしたい。

本稿の目的は、アルバニアの事例を国連憲章第7章に基づく「多国籍軍」型軍事活動が行われたものとみなし、国連における実行の集積を重視する観点から、これを他の同様の事例との異同も含めて検討することにより、いわゆる「多国籍軍」とその活動の法的性格を確認していく作業の一部を構成していくことにある。さらにこの目的の意味内容を敷衍すると、本稿は、国連の集団安全保障システムにおける軍事的措置の実施形態を確認するケーススタディとしても位置付けられることになるであろうが、この問題の総合的な評価については引き続き行われる後の作業に委ねることにしたい。

そこで本稿ではまず、アルバニアに多国籍軍が派遣されるに至った背景を検討し、国際社会の対応を確認した後、アルバニア多国籍保護軍の具体的な特徴、すなわち構成と指揮命令系統、任務内容と実施形態、そして国連との関係について順次考察し、最後に、従来の、そしてその後の多国籍軍型活動との継続

性ないしは新規性を示唆することにする。

I アルバニア多国籍保護軍展開の背景

1 アルバニア国内の経済危機と騒乱の拡大

1997年4月にイタリアを中心とした多国籍軍がアルバニアに派遣されるに至ったきっかけは、同年初めに発生したネズミ講式（pyramid schemes）投資会社の破産とそれに続く経済危機であり、またそうした状況の下で預金を取り戻せなくなった民衆の不満が爆発して、預金者や投資家、そしてそれ以外にも扇動家を含む多くの市民が参加した暴動による国内秩序の混乱である。この点をまず最初に確認しておこう。

アルバニアでは、1946年にホッジャ（E. Hoxha）による共産主義政権が成立して以降、その後任のアリア（R. Alia）が1990年に非共産党系の政党を合法化するまで、およそ45年もの間、事実上アルバニア労働党の一党独裁体制が続いた。特にホッジャ政権の下でアルバニアは、スターリン主義路線をとってソ連や中国とはイデオロギー上の対立で袂を分かち、また国際社会との関係では、いわば一種の鎖国のような状況に自らの身を置いたのである。しかし1989年に起こったルーマニアでの政変を初めとした東欧諸国における民主化の流れの中で、アルバニアにおいても1991年には複数政党制による総選挙が実施され、さらに翌92年の総選挙ではベリシャ（S. Berisha）率いる民主党が圧勝するに至り、これによって大統領職はアリアからベリシャに移行して、アルバニアにおける共産党主義

7 たとえば冷戦期には、イスラエルによる第二次レバノン侵攻の際、1982年から84年にかけてベイルート地区に「多国籍軍」と称させる国際軍が派遣されている。この「多国籍軍」の検討については、香西茂『国連の平和維持活動』（有斐閣、1991年）312-319頁参照。

政権の時代は正式に終わりを告げることになった⁸。

その後、ベリシャ民主党政権の下、アルバニアは急激な経済成長を遂げる。これは、共産主義政権による経済政策の結果生じた閉塞状況から脱するため、民主派・改革派といわれたベリシャ率いる民主党が政権を握りアルバニア国内の政治的経済的改革を断行したことによる成果であるが、しかし他面においては、金融分野でなお問題が伏在していたともいわれている。アルバニアには民間銀行のシステムが十分に育成されておらず、またアルバニアの一般市民が、長年の鎖国状況におかれたことから自由主義経済のもとでの金融システムに精通していないこともあり、手元にある資金を外国銀行にではなく、異常なまでの高利息を約束したネズミ講式投資会社に出資していったことは、同国内に混乱を引き起こす遠因ともなった⁹。

ネズミ講式投資システムによれば、新規の加入者を順次増やし続けることですでに投資しているものの利益を保証しようとするため、新たな加入者が途切れるとそのシステムはとたんに崩壊してしまうことになる。実際にシ

ステムが崩壊した1997年2月の時点では、こうした方式の投資会社にアルバニア国民のおよそ3分の2が投資し、その総額は12億米ドルにも上った。また1995年末ごろからは同種の投資会社が競合し、当初は5〜10%くらいだった利息率も、1997年2月には150%以上という到底保証できない数字を提示する投資会社もあったという¹⁰。結局、1997年1月から2月にかけて、これらの投資会社が新規加入者を獲得できないことにより資金繰りが行き詰まって相次いで倒産し、一種の金融恐慌がアルバニア国内にもたらされることになった。

こうしたネズミ講式投資システムの崩壊がアルバニアにおける経済的混乱の直接の引き金ではあったが、実際にはアルバニアではその前年から経済状況が悪化していたことにも注意しておかなければならない¹¹。また、アルバニアが1993年ごろから高度経済成長を享受したのは主に農業部門の実績であると指摘されているが¹²、国内投資が促進されたのは、一般市民の貯蓄を別とすれば、ボスニア・ヘルツェゴビナやコソボへの武器の密輸や、麻薬の取引などで得られた資金がいわゆるマネー・ロンダリングとしてネズミ講式投資会社に流れたことも大きな要因であると考えられている¹³。しかしそのようにして潤沢だった資金も、皮肉なことに1995年12月に締結されたデ

8 以上について詳しくは、see, E.E.Jacques, *The Albanians, An Ethnic History from Prehistoric Times to the Present*, (McFarland & Company, Inc., Publishers, 1995), pp.423-701.

9 1992年に-9.7%だった国内総生産の前年比成長率は1995年には11%になり、同時期における1年あたりの国内総生産額も207米ドルから753米ドルに増加した。また消費者物価のインフレ率は、1992年には225%も数えていたのが1995年には7.7%にまで落ち着き、この時点ではアルバニア政府も自国の経済予測について楽観的な見通しを立てていた。F.Schmidt, "Upheaval in Albania", *Current History*, March 1998, p.128.

10 M.Glenny, "Heart of Darkness", *The New York Review of Books*, August 14, 1997, p.33.

11 M.Muço, "Les fondements économiques de la crise albanaise de 1997", *Relations internationales et stratégiques*, no.28 (1997), p.92.

12 中津孝司『新生アルバニアの混乱と再生』（創成社、1997年）62頁。

13 Schmidt, *op.cit.*, p.128.

イトン合意とそれに基づく国連の武器禁輸解除でアルバニアには流入してこなくなり、投資会社の倒産を招くことになった¹⁴。

以上のような投資システム崩壊による経済的混乱は、ベリシャ政権の性格や対応によりさらに混乱の度を深め、国内全域に波及する暴動を巻き起こした。同政権は1992年にアルバニアの民主化を掲げて登場し、経済分野では自由主義市場経済の観点から政策を実行に移して一定の成果を収めてきたが、今回の投資システムに関しては政府としてほとんど不介入の立場をとっていたため有効な防止策が打てず、被害の拡大を助長する結果となった¹⁵。また、ベリシャ政権には政治的には腐敗や汚職のうわさが付きまとい、当時においては権威主義的な性格を有するようになったという批判も多く、特に今回の事件では政治資金がらみでいくつかのネズミ講式投資会社との癒着がとりざたされていた¹⁶。こうしたこととともに反政府系集団による扇動も相俟って¹⁷、本来は経済的な混乱が容易にアルバニ

ア国内全域に及ぶ反ベリシャ・反政府の暴動へと転化していったのである。このことは、市場経済政策の導入と民主化の過程にある国家がいかにも不安定な状況にあるかということを実に示すものでもあったといえるであろう¹⁸。

1997年1月に勃発した暴動は、2月に入りアルバニア南部の都市グローナを中心としてさらに拡大し、地方における政府機能は、軍・警察関係も含めて事実上麻痺する事態となった。軍の武器庫に押し入り武器を奪取して政府に抵抗する「叛徒」には、重装備をした市民や共産主義政権下の兵士、さらには脱獄した犯罪者などが加わって、ベリシャ大統領の辞任を要求した。結果的には3月末までに、アルバニア全土の少なくとも3分の1がこうした「叛徒」の手に落ちるとともに、150名ものアルバニア人が殺され、700名ほどが負傷する惨事となったと伝えられている¹⁹。

こうした事態に直面して、アルバニア人民議会は、大統領に治安回復のための特別権限を与えたり（1月26日）、非常事態宣言を出す（3月1日）などして対応した。ベリシャ政権もまた、一部地域の住民に対する2年間の免税といった救済措置をとりながら、マフィアとのつながりがうわさされたメクシ（A.Meksi）首相を解任して反対派への妥協の意思表示を行うとともに、他方で非常事態宣

14 P.Kubicek, "Another Balkan Humpty-Dumpty: Putting Albania Back Together", *European Security*, Vol.7 (1998), p.80.

15 アルバニア人民議会は、ネズミ講式投資システムの禁止を命じる法律を1997年1月23日に採択したが、同日までにそうしたシステムのほとんどの会社は倒産してしまっていた。わずかに残った会社の資金は国により差し押さえられ、これにより内閣はおよそ3億米ドルを20万人以上の預金者に分配する法律を1月31日に承認したが、インフレのおそれがあり、現金ではわずかな金額しかすぐには預金者の手元に届かなかったという。See, *Keesing's Record of World Events* [Keesing's], p.41454.

16 Glenny, *op.cit.*, p.33.

17 アルバニア国連常駐代表による1997年1月31日付記者会見の席上での発言を参照せよ。Press Conference by Albania (31 January 1997), *Press briefing*, (visited Feb.1, 2000), <<http://www.un.org/News/briefings>>.

18 Muço, *op.cit.*, p.92.

19 Keesing's, p.41556. 特にアルバニア南部で暴動が広範に広がったのは、歴史的民族的な国内の南北問題に加えて、ベリシャ大統領が北部の出身であったということが影響しているといわれている。

言の実施を目的として夜間外出禁止令を出す（3月3日）など強硬手段も行使していった。こうした中、3月3日には人民議会においてベリシャ大統領が圧倒的多数で再任されたものの、情勢が安定に向かうことはなかったのである²⁰。

2 アルバニアによる軍事介入の要請とEU諸国の消極的姿勢

アルバニア情勢の不安定化は、国際社会にとって座視することはできない重要な問題であった。その理由はアルバニアが南欧に占めている地政学的位置にある。これは以下の2点から説明することができるであろう。まず第1に、その地理的位置と民族構成からアルバニア国内の情勢悪化は直ちにバルカン半島の不安定化につながるという懸念があった。第1次世界大戦や旧ユーゴスラビアでの紛争の例を持ち出すまでもなく、バルカン半島では民族が複雑に入り組んでいるため、ある国の中での民族対立は容易に国外に波及し、国際的な紛争につながりかねない危険性を常に有している。アルバニアの場合もまた、南部にギリシャ系少数者を抱えていることとともに、北部はアルバニア系住民が隣国のマケドニアやユーゴスラビア内のコソボなどに広がっていることから同様の事態が想定された。もともとは経済的な混乱であった1997年の危機は、暴動を引き起こした「叛徒」がベリシャ政権に対する反政府運動と連携することにより、アルバニア北部出身者を中心とした同政

権に対する南部地域の反抗という図式に書き換えられたことで、特にアルバニア南部に関心を有するギリシャによる介入の懸念が強まっていたのである²¹。

第2に、コソボ情勢の展開により対ユーゴスラビアに関してアルバニアの戦略的位置が重要視されたということがあげられる²²。コソボ自治州の処遇は（旧）ユーゴスラビア解体当初からすでに問題となっており、ユーゴスラビアから独立してアルバニアとの連携強化を主張するアルバニア系住民に対してはアルバニアの政策が大きな影響力を有すると考えられていた。この点でアルバニアはコソボのアルバニア系住民のナショナリズムを高揚させるような政策を公式には控えたが、これがユーゴスラビアの領土保全を前提に政治的解決を模索していた欧州諸国の政策と合致したことから、欧州諸国はベリシャ政権の安定とその政策を支持したのである。のみならず欧州諸国は、国内的安定の必要からアルバニアの経済成長を促進するために、国連の制裁決議に違反するユーゴスラビアとの取引さえ黙認していたといわれている²³。こうしたことから、アルバニアの国内的安定は、周辺諸国、特にコソボ紛争と大きく関わっていたことが窺えるであろう。

ところが、現実のアルバニア危機について

21 F. Debie, "La Grèce, l'Italie et l'Europe face au problème albanais. Gestion de crise et représentations géopolitiques", *Relations internationales et stratégiques*, no.28 (1997), p.102.

22 R.C. Hendrickson, "Albania and NATO, Regional Security and Selective Intervention", *Security Dialogue*, vol.30 (1999), pp.110-111.

23 Glenny, op.cit., p.35.

20 Ibid., pp.41556-41557.

は、その評価に関して欧米諸国間には明確な立場の相違が存在していた。ギリシャやイタリアがバルカン半島の不安定化を恐れるとともに、アルバニアからの難民の流出を極度に警戒して積極的な介入の姿勢を示していたのに対して²⁴、米国やドイツその他の西欧諸国は、この危機がアルバニアの国内問題であり、当該危機が周辺地域に影響を及ぼすことはないという異なる認識に立っていたのである。従って、欧州連合（EU）の枠内で共通の外交政策を採用することは、加盟国間でアルバニア危機に対する認識に温度差がある以上、きわめて困難なことであった²⁵。

こうした中、アルバニアの騒乱状態に対応したのは欧州安全保障協力機構（OSCE）である。OSCEは、すでに1996年5月のアルバニア人民議会選挙に関して国際監視団を派遣していたが²⁶、今回の危機ではヴラニツキー（F.Vranitzky）オーストリア前首相をOSCE議長特使としてアルバニアに派遣し、アルバニア

政府と反対派との間を仲介させた²⁷。その結果、1997年3月9日に両者は、新しい連立政権の樹立、非常事態措置の緩和、国際監視を受けた選挙の実施で合意に達するに至り、早速12日には南部地方の出身である社会主義者フィノ（B.Fino）を首班とする新しい連立政権が発足した²⁸。しかし、この時点ですでに反乱行動はアルバニア全土に拡大する勢いとなっており、3月9日合意の実施だけでは事態の改善が計られないことはあまりにも明らかになっていた。このため、ベリシャ大統領とフィノ新首相は国内秩序の維持を国際社会の手に委ねざるを得ない窮地に立たされ、結局、西欧同盟（WEU）と国連に軍事介入を要請したのである²⁹。

しかし、この要請に対し欧州諸国は総じて引き続き消極的であった。当時、EU内では、アルバニア危機から直接の影響を受けるイタリアが中心となり、これにフランスとスペインが協力して、欧州軍というかたちでアルバニアへの派兵を行う計画があったといわれている。ところが3月15日に開催されたEU外相理事会の非公式協議で、英国やドイツ、その他若干の諸国が、アルバニアでの「ソマリア化」を懸念するとともに、イタリアおよびギリシャの対アルバニア政策に対する不信感もあって、アルバニアへの派兵に強く反対したため、EU主導の多国籍軍派遣は事実上否

24 イタリアおよびギリシャ両国にとってアルバニアからの難民流入は自国の安全保障上の問題であったが、それぞれ独自の戦略が積極的介入方針に反映されていた。イタリアは多国籍軍派遣のイニシアチブをとることで欧州諸国内の地位を上げ、安保理改革をも視野に入れた行動を志向したのに対して、ギリシャはアルバニア国内のギリシャ系少数者の保護を梃子にバルカンへの影響力と、ひいてはEUでの発言力を拡大し、EU加盟を希望するトルコに対する牽制を図っていたのである。アルバニア問題をめぐるイタリアとギリシャの外交政策については、voir, Debie, *op.cit.*, pp.101-105.

25 E.Greco, "New Trends in Peace-keeping: The Experience of Operation Alba", *Security Dialogue*, vol.29 (1998), pp.204-205.

26 その際の選挙についてOSCE選挙監視団は、アルバニア選挙法の基準を満たしていないものであると認定していた。Schmidt, *op.cit.*, p.129.

27 Danish Ministry of Foreign Affairs, *Albania*, March 5, 1997, (visited Feb.1, 2000), <<http://www.um.dk/cgi-bin/um/english/udenrigspolitik/OSCE/presse/>>.

28 Keesing's, p.41557.

29 Kubicek, *op.cit.*, pp.81-82.

定されてしまった³⁰。このようにWEUを通じたEU諸国中心の欧州軍派遣構想が挫折し、さらには英国・ドイツに米国を含めてNATOもまた派兵に消極的であったことで³¹、アルバニアへの軍事介入を志向するイタリアは別の方策を編み出さねばなくなる。その活路こそが国連を利用することであった。

3 OSCEの支援と国連による多国籍軍派遣の承認

国連の側もまたアルバニア情勢には注目しており、実際にも1997年3月13日にはアルバニアとイタリアの要請により安保理が開催された³²。そこで採択された安保理議長声明では、関係当事者に対し、3月9日合意を遵守して政治的対話を継続し国内の緊張を緩和するよう呼びかけるとともに、一般市民への人道的物資の供給を妨害しないことが要請されている³³。しかし、こうした要請では事態を改善することはできず、またこの声明では多国籍軍派遣承認は考慮されていなかった。そしてその後のアルバニア新政府による多国籍

軍派遣の要請に対して³⁴、先述のように、NATOとEU/WEUがこれを拒否したため、国連は新たな行動をとよう求められたのである。

この時、国連の行動の呼び水となったのはOSCEによる決定であった。OSCEは議長特使の派遣を通じてアルバニア国内における仲介作業に携わっていたが、加盟国間で意思統一が困難な他の国際機関に代わってOSCEがここで前面に出てきたのは、直接的には3月24日のEU理事会会合において、OSCEがアルバニア問題については主導的役割を果たすことを支持する決定をEUが行ったことによる。これは、アルバニアがOSCEの加盟国であり、なおかつOSCE加盟国でEUには加盟していない諸国がこの問題で大きな役割をはたしうることを、そしてOSCEが民主化の促進や選挙監視などに関して特別の経験や権限を有しているため、アルバニア問題を扱うのにふさわしい機関であることなどがその理由とされた³⁵。そして、こうしたEUの意向を汲んで3月26日から27日にOSCEの常設理事会会合が開催され、そこで常設理事会決定160が採択されるに至ったのである。それによると、OSCE常設理事会は、アルバニア当局との協力の下に現地でのプレゼンスを確立することを決定するとともに、アルバニア政府による支援要請とこれに一部の参加国が応えるべきとして

30 Keesing's, p.41558. See also, E.Foster, "Ad Hoc in Albania: Did Europe Fail? A Rejoinder", *Security Dialogue*, vol.29 (1998), pp.215-216.

31 Hendrickson, *op.cit.*, p.112. ただしドイツは、3月14日に連邦陸軍の輸送部隊とヘリコプター部隊をアルバニアの首都チラナに派遣し、主として自国民救出のための単独作戦を敢行した。K.Ipsen, *Volkerrecht: ein Studienbuch*, 4.Auflage, (Verlag. C.H.Beck, 1999), S.947. この間の経緯について、神余隆博「アルバニア救出部隊派遣とドイツ連邦議会の意思決定過程」議会政治研究 No.48(1998年) 53-61頁参照。

32 U.N.Doc.S/1997/215; S/1997/214.

33 U.N.Doc.S/PRST/1997/14.

34 アルバニア政府は国内に残っている軍の再編と国際援助物資の運搬に対する支援を目的とした多国籍軍の派遣をEUに要請していた。Press Conference by Albania, (24 March 1997), Press Briefing, (visited Feb.1,2000) <<http://www.un.org/News/briefings/>>.

35 U.N.Doc.S/1997/251, Annex, para.2.

いることに留意して、「いかなる支援も、国連憲章ならびにOSCEの諸原則に従い、かつ国連安保理による適当な行動（appropriate action）に従って与えられることを期待」した³⁶。ここには明らかに、アルバニアによる多国籍軍派遣要請への留意と、イタリアを中心とした諸国による当該要請への対応を国連の枠の中で実現すべきであるという考え方が披瀝されていたのである。

さて、このようにOSCEの支援を受けたアルバニアとイタリアは、あらためて安保理開催の要請を行い、国連に多国籍軍派遣についての審議を求めた³⁷。安保理における審議の結果、アルバニアによる要請が受け入れられ、1997年3月28日の安保理決議1101によりイタリア軍を中心とした多国籍軍がアルバニアに派遣されることが決定され³⁸、そして最終的には人員総数が7000名を超える部隊が4月15日から現地で展開を開始したのである³⁹。

36 *Decision No.160 of the Permanent Council of the Organization for Security and Cooperation in Europe, adopted at the 108th plenary meeting, on 27 March 1997, U.N.Doc.S/1997/259, Annex II.*

37 U.N.Doc.S/1997/259; S/1997/258.

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

39 *Second Report to the Security Council on the Operation of the Multinational Protection Force in Albania, U.N.Doc.S/1997/335, Annex, Appendix, para.10.* ちなみにイタリア軍がアルバニアに進駐したのはこれが初めてではない。20世紀に限れば、第一次世界大戦中におけるアルバニア南部への侵攻と戦後の駐留、第二次世界大戦におけるムッソリーニによる軍事占領、そして1991年に行われた人道的救援のための軍事作戦があげられる。Jacques, *op.cit.*, pp.360-362, 404-405, 695-697. See also, E.A.Schmidl, "The International Operation in Albania, 1913-14", *International Peace-keeping (London)*, vol.6 (1999), pp.1-10; F.Mema, "Did Albania Really Need Operation 'Alba'?", *Security Dialogue*, vol.29 (1998), p.60.

II アルバニア多国籍保護軍の特徴

1 「平和に対する脅威」の認定と受入国の同意

アルバニア多国籍保護軍の設置は安保理決議に基づくもので、しかもそこには国連憲章第7章の下での行動であることが記されていた。まず問題として考えられるのは、第7章に基づく措置を発動する際の前提となる第39条の認定が、本件の場合においていかなる事態を指して行われたかということがある。すなわち、1997年のアルバニア危機における「平和に対する脅威」とはいかなるものであったかということが問われなければならない。

安保理は、決議1101の前文第9項において、「アルバニアにおける危機の現在の状況が、その地域の平和と安全に対する脅威を構成することを認定」している⁴⁰。「国際の平和と安全」ではなく「その地域の平和と安全」に言及していることもこの決議の特徴の1つではあるが、ここでより重要なのはアルバニアの危機が単なる国内問題と認識されてはいなかったということである。しかし、では何がそうした「脅威」を構成しているのか。この決議ではそれが特定されていないこともまた指摘しなければならないであろう⁴¹。確かに決議前文では、アルバニア国内の敵対行為や暴力行為の増大による事態の悪化に懸念が示され、

40 U.N.Doc.S/RES/1101 (1997), pre.para.9. この点は、アルバニア多国籍保護軍の任期を更新した決議1114でも同様である。U.N.Doc.S/RES/1114 (1997), pre.para.12.

41 I.Osterdahl, *Threat to the Peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, (Iustus Forlag, 1998), p.74.

地域の安定が重要であることも強調されているし⁴²、前述したように、アルバニアの地政学的位置の重要性を考慮すると、アルバニア国内の混乱が周辺地域に容易に増幅される危険性があることも理解できないわけではない。しかし、アルバニア危機の原因自体はネズミ講式投資会社の倒産を引き金とする純然たる国内経済問題であり、そこから波及した経済的政治的混乱のみを「脅威」とみなすことには安保理内に躊躇する立場があったことも急いでそこに付け加える必要がある。決議1101採択時に中国代表が発言した内容はまさにそのことを示していた⁴³。

周辺国への波及効果からみてアルバニアの危機それ自体が地域における「脅威」を構成するということは決して不合理なものとは言えない⁴⁴。しかし、国内の経済問題だけでは「脅威」を構成せず、それでも何らかの「脅威」をアルバニアの事態に見出さなければならぬのであれば、その場合には、そうした「脅威」はアルバニア市民の人道危機に求められるべきであろう。治安が極度に混乱し、市民が生活物資にアクセスできず命の危険にもさらされるという状況を考えると、多国籍保護軍展開の現実的理由はまさにそうした市民の生命を保護するということにあったか

らである。そして実際にも、多国籍保護軍の派遣を主導したイタリアは、人道的支援を行う国際機関の安全確保がその目的の1つであることを明らかにしていた⁴⁵。これは見方を変えると、「脅威」概念と表裏の関係にある「平和」概念が、国家間関係を通じて獲得される価値だけではなく、人間の生命や尊厳を中心とした価値も含めて構成されなす契機を与えるものともいえるであろう。そしてこのような見方が正しいとすると、憲章第39条の認定にはそうした価値判断が先行し、その後に「脅威」と称される事態が案出されるか、もしくは内容が不明確のままでも「脅威」が認定され、先の価値実現に合致するような具体的な措置が採られるという経過をたどるといった仮説も成り立ち得る。安保理は、「その地域の平和と安全に対する脅威」が存在したから行動したのではなく、人道的危機への介入の必要性を認めたからこそ、それに対応する措置としての多国籍軍設置と、その前提となる「脅威」認定を一しかも曖昧なかたちで行ったとみることもできるからである⁴⁶。

42 U.N.Doc.S/RES/1101 (1997), pre.paras.5-7.

43 U.N.Doc.S/PV.3758, p.3. なお、騒乱状態にあったとはいえ、アルバニアの場合には自決権や分離権の問題は生じていないことにも注意しておく必要がある。G.Nolte, *Eingreifen auf Einladung. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung*, (Springer, 1999), S.258-259.

44 Osterdahl, *op.cit.*, p.74.

45 U.N.Doc.S/1997/258. むろんイタリアが人道目的だけで軍隊を派遣したわけではないことも明らかである。アルバニア多国籍保護軍の設置とその活動が各参加国の国益に基づくものであり、国際主義から国家中心主義もしくは多数国間主義への転換という新たな傾向を表しているという指摘について、see, G.Kostakos & D.Bourantonis, "Innovations in Peace-Keeping: The Case of Albania", *Security Dialogue*, vol.29 (1998), p.56.

46 J.-M.Sorel, "L'élargissement de la notion de menace contre la paix", dans Société Française pour le Droit International, *Colloque de Rennes, Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, (Edition A.Pedone, 1995), p.43. また、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—」『田畑茂二郎先生米寿記念 新しい国際法の世紀を目指して(仮題)』(東信堂、近刊予定)も参照せよ。

他方で、本件の場合、多国籍保護軍の派遣をアルバニア政府自らが要請していることにも注目しなくてはならない⁴⁷。これには人道的支援の安全確保といったような多国籍軍の任務の性格と密接な関連があるように思われるが⁴⁸、この点は後に検討することにして、ここでは「平和に対する脅威」の存在との関係で、こうした受入国による多国籍軍展開の同意は「脅威」認定にも少なからず影響を及ぼし得るということを指摘しておきたい。というのも、たとえば先に述べたようにこの問題をアルバニアの国内問題であると主張とした中国代表は、その後に続けて、「しかし同時に、アルバニア政府による関連要請、およびアルバニアにできるだけ早急に安定を取り戻したいとする同国政府の喫緊の願望を考慮すると、中国代表は決議草案の採択に反対はしない」と述べて拒否権を行使するには至らず⁴⁹、このようにして「脅威」認定が行われ得たのはまさに受入国アルバニアの同意が考慮されたからに他ならないからである。

中国代表はまた、多国籍保護軍の任期を更新した決議1114採択の際には、多国籍保護軍の展開は「特別な事情の下に採られた特別な

措置である」として、これが受入国アルバニア政府の同意であることを指摘している⁵⁰。この観点からすると、中国代表の発言は、アルバニアの事例が極めて例外的な地位を占めるものであることを示唆しているようにも思われる。しかし、その後の事例を見ていくとこうした第7章に基づく措置と受入国の同意の結合は決して例外的なことではないし⁵¹、この同意が「脅威」認定の基準を緩和するような作用をもたらした例もないわけではない。たとえば、この問題のほぼ半年後に生じた中央アフリカ共和国の事例では、本件の場合と同様に元来は国内問題である事態が「脅威」認定され、受入国の同意に基づく多国籍軍の展開が安保理決議で正式に認められたが、その際には中国も異議を唱えることなく、結果としてすでに展開していた多国籍軍の存在を追認する決議に賛意を示しているのである⁵²。

47 U.N.Doc.S/PV.3791, p.4. この点に関連して想起されるのは、ハイチに多国籍軍の派遣を許可した安保理決議940である。この決議では、「脅威」の対象となる事態の特異性とそれへの例外的な対応の必要性が強調されるとともに (U.N.Doc.S/RES/940(1994), op.para.2.)、決議採択に際しては、ロシアが、この決議案をアリスティド大統領が支持していることを考慮して賛成票を投じたからである (U.N.Doc.S/PV.3413, p.23.)。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) 第44巻3号 (1995年) 22-23頁参照。

48 D.Kritsiotis, "Security Council Resolution 1101 (1997) and the Multinational Protection Force of Operation Alba in Albania", *Leiden J.I.L.*, vol.12 (1999), p.541.

49 U.N.Doc.S/PV.3758, p.3.

50 U.N.Doc.S/PV.3791, p.4. この点に関連して想起されるのは、ハイチに多国籍軍の派遣を許可した安保理決議940である。この決議では、「脅威」の対象となる事態の特異性とそれへの例外的な対応の必要性が強調されるとともに (U.N.Doc.S/RES/940(1994), op.para.2.)、決議採択に際しては、ロシアが、この決議案をアリスティド大統領が支持していることを考慮して賛成票を投じたからである (U.N.Doc.S/PV.3413, p.23.)。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) 第44巻3号 (1995年) 22-23頁参照。

51 たとえば1999年9月に東チモールに派遣された東チモール国際軍 (INTERFET) の場合、インドネシアは当初いかなるかたちでも外国軍を受け入れることを拒否していたが (U.N.Doc.S/PV.4043 (Resumption), p.29.)、最終的に多国籍軍の受け入れに同意し、安保理決議では「インドネシアの要請に従って、」多国籍軍の設置が許可されたことになっている。U.N.Doc.S/RES/1264(1999), op.para.3.

52 U.N.Doc.S/RES/1125 (1997), op.para.3. See also, U.N.Doc.S/PV.3808, p.9. この事例について詳しくは、拙稿「中央アフリカ共和国問題と国際連合—MISABからMINURCAへ—」国際協力論集 (神戸大学) 第7巻2号 (1999年) 83-115頁参照。

従って本件は、「脅威」概念が人道的な分野に拡大していることを示す事例であるとともに⁵³、その概念の具体的内容が不明確な場合であっても、受入国の同意があればこれを尊重して「脅威」認定が行われ得る可能性を示すものとも考えられよう。

2 構成と指揮命令系統

さて、アルバニアによる派遣要請を受けた多国籍保護軍は、前述のとおり、安保理決議1101による許可を得て1997年4月15日から現地に展開を開始したが、ここでまずその構成と指揮系統を確認しておきたい。

アルバニア多国籍保護軍には11カ国が参加し、当初は6000名強、任務終了時には総勢7215名に上る規模となった⁵⁴。これは、ソマリア多国籍軍（およそ37000名）やハイチ多国籍軍（最大時およそ21000名）には到底及ばないものの、ルワンダ多国籍軍（およそ2400名）のほぼ3倍の規模である。また、イタリア部隊が約4000名程度で全体の半分以上を占めており、後に述べるように指揮統轄も含めてこの多国籍軍の中心であったことを窺わせている。その他では、フランス部隊がそ

れに次いで大きく（およそ1000名）、ギリシャとトルコがほぼ同数の部隊（およそ800名）を参加させていることが特徴的といえるであろう。また、EUがアルバニアに対して経済的支援を行うなど、共通の外交政策は採れなかったものの、一定程度の関与を示していたこともあって、EU加盟を外交政策の目標とする諸国がこの多国籍軍に参加してその地歩を固めようとする意図が見え隠れしていたことも指摘してよいかもしれない⁵⁵。いずれにしても、その構成国からしてアルバニア問題が欧州の問題であると認識されていたことは明らかであろう。

また、アルバニア多国籍保護軍の軍事コマンドはイタリア軍司令部が握っていた。イタリア軍参謀長が多国籍軍の作戦司令官に任命されるとともに、イタリア軍参謀幕僚が、他の参加国の支援を得て軍事計画を起案していたのである⁵⁶。多国籍軍の活動においては、ある特定の国家が中心となって指揮統轄を行い作戦を遂行していくということはこれまででも行われてきたことであるし、この事例の後もその傾向は確認されている⁵⁷。これは、

53 人道・人権の分野と「平和に対する脅威」の関係について、voir, P.A.Fernández Sánchez, "La violation grave des droits de l'homme comme une menace contre la paix", *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, Tome 77 (1999), pp.23-59.

54 参加国は、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フランス、ギリシャ、イタリア、ポルトガル、ルーマニア、スロヴェニア、スペイン、トルコの全11カ国である。See, *Eleventh and Final Report to the Security Council on the Operation of the Multinational Protection Force in Albania*, U.N.Doc.S/1997/632, Annex, Appendix, para.11.

55 たとえばスロヴェニアは当初兵力の派遣の約束をしていなかったが、その後24名の医療部隊の派遣を決定した。Third Report to the Security Council on the Operation of the Multinational Protection Force in Albania, U.N.S/1997/362, Annex, Appendix, para.4.

56 Report to the United Nations Security Council on the Operation of the Multinational Protection Force for Albania, U.N.Doc.S/1997/296, Annex, para.10.

57 この事例以前では、ルワンダ多国籍軍がフランスの指揮統轄により、ハイチ多国籍軍は米国の主導で、ボスニアではIFOR/SFORがNATO主導でそれぞれ展開している。またこの事例の後も、中央アフリカ共和国の場合にはフランスの支援の下にフランス語圏諸国の主導で多国籍軍(MISAB)が、コンボではやはりNATO主導でコンボ多国籍軍(KFOR)が、そして最近ではINTERFETがオーストラリアの指揮統轄の下で展開されている。

軍事作戦能力を有する国家に限られているという客観的事情もあるが、そうした国家の中でもある事態に介入する政治的意思を有するものが多国籍軍を主導して介入を図るという現実を表していると考えられる。

しかし、そうした指揮統轄の形式とは対照的に、他の多国籍軍と比較してアルバニアの場合に特徴的なのは、多国籍保護軍に政治的観点から指導を与えるシステムが極めて制度化されていたということである。そしてその中心に位置するのが運営委員会 (the Steering Committee) と呼ばれる機関であった。この委員会は軍隊を派遣した11ヶ国から出席する政務官 (Political Directors) と、多国籍軍の作戦司令官によって構成されており、その議長にはイタリア出身の委員が、副議長にはフランス出身の委員がそれぞれ就任していた⁵⁸。また運営委員会の任務としては、現地の情勢を把握して多国籍軍の活動が安保理から委任を受けた任務と合致しているかどうかを監視すること、および特別な考慮を払う必要のある問題について軍隊派遣国の注意を喚起するということを含んでいた。この委員会は毎週開催されることが予定されており、実際にも、多国籍軍展開前の1997年4月4日から任務終了直前の7月30日までに計18回の会合を持つに至ったのである⁵⁹。このような運営委員会

の定期的な会合は軍隊派遣国間で緊密な連絡関係を構築することに大きな貢献を果たしてきた。そして他方では、後に述べる安保理への報告制度とも相俟って、多国籍軍の行動についてその内部からの監督機能を強化することに大いに寄与したとみることができるであろう。アルバニアの事例でのこうした委員会方式の採用は、上記2点において多国籍軍設置の際の重要な発展とみなすことができるのである⁶⁰。

3 任務内容の拡大とその実施形態

アルバニア多国籍保護軍の主要な任務内容は安保理決議1101に規定されている。それによれば、第1に、人道的支援の安全かつ迅速な提供を促進することであり、第2に、人道的支援を提供するものも含め、アルバニア国内にある国際機関の使節のために安全な環境の創設に助力することであった⁶¹。このことは、裏を返すと、アルバニア政府による秩序維持が困難となったことに起因する国内の人道状態の悪化が「平和に対する脅威」の一因であったということを示すものでもある。従って多国籍保護軍の任務はまずもって人道的なものである⁶²。ここではまた、安保理が、多国籍保護軍に主として人道的観点から秩序維持機能を期待していたということを確認する一方

58 多国籍保護軍がOSCEの政治的指揮の下に置かれたとされるが("Chronique des Faits International", R.G.D.I.P., tome 101 (1997), p.744.)、前述のように多国籍保護軍導入に際してOSCEが大きな役割を演じていたことは事実としても、少なくとも制度上はOSCEと切り離された機関が多国籍保護軍に指示を与えるものとして設置された。

59 U.N.Doc.S/1997/296, Annex, paras.6-7;S/1997/632, Annex, Appendix, para.5.

60 D.Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security, The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, (O.U.P., 1999), pp.221-222.

61 U.N.Doc.S/RES/1101 (1997), op.para.2.

62 See, U.N.Doc.S/1997/296, Annex, para.15.

で、警察機能をその権限としては付与していなかったことにも注目しておきたい。安保理が警察機能にまで任務を拡大する要請を行う意図があったかどうかは定かではないが、少なくとも主力のイタリア部隊はそうした任務の拡大には消極的であった。実際、イタリアの国連常駐代表は、安保理はそうした要請を行ってはいないし、たとえそれが行われても受け入れられるかどうかは疑問だと述べるとともに、安保理が交戦規則を設定するに際して極めて注意深い姿勢をとっているのは、アルバニアがソマリアのような事態になるのを回避するためであると指摘していたのである⁶³。

しかし安保理は、別の点で多国籍保護軍の任務を拡大する決定を行った。すなわち安保理決議1114は多国籍保護軍の活動に関する安保理への第6報告書に言及しつつ、多国籍保護軍の活動では特にOSCE民主制度・人権事務所（OSCE/ODIHR）の選挙監視使節団に関する同報告書のあらゆる要素に留意するとしている⁶⁴。この第6報告書によると、アルバニア政府自身が選挙プロセスにおけるOSCE選挙監視団の安全確保を要請し、これを運営委員会が受け入れ安保理に多国籍保護軍の任務拡大を勧告したとされている⁶⁵。そこで

は、アルバニアにおける政治的復興計画の一環として選挙実施が位置付けられ、OSCEがその監視に主導的役割を果たすと同時に、多国籍軍もまたこのプロセスに参加することが要請されたのである。アルバニア多国籍保護軍は、この選挙監視プロセスに関わることで、選挙を通じた政府の政治的正当性獲得および国内民主化の達成を目標とする国際社会の意向に沿うかたちで、側面からこうしたプロセスを擁護するものとなったのである。このように、アルバニア多国籍保護軍は人道的援助活動の支援と選挙監視業務の安全保護という2種類の任務を担う機関として行動したといえることができるであろう。

では、そうした任務を実施する際の様態はいかなるものであったであろうか。この点に関してアルバニア多国籍保護軍に特徴的なことは以下の2点であると考えられる。まず第1に、多国籍保護軍は、その目的を達成するために「中立かつ公正なかたちで（in a neutral and impartial way）」行動するよう求められたことがあげられる⁶⁶。これまで多国籍軍の行動に関して「中立」や「公正」といった条件がつけられた事例はないわけではないが、少なくともこの事例までは極めてまれなことであった⁶⁷。むしろこうした条件は従来国連の平和維持活動（PKO）に適用されてい

63 *Press Conference on Albania* (30 April 1997), *Press Briefing*, (visited Feb.1, 2000) <<http://www.un.org/News/briefings/>>. もっとも、アルバニア自身は当初「多国籍警察保護軍 (a multinational police protection force)」の展開を要請していた。Updated Information on the Albanian Crisis, U.N.Doc.S/1997/259, Annex I.

64 U.N.Doc.S/RES/1114 (1997), op.para.3.

65 *Sixth Report to the Security Council on the Operation of the Multinational Protection Force in Albania*, U.N.Doc.S/1997/460, Annex, Appendix, para.4.

66 U.N.Doc.S/RES/1101 (1997), op.para.4;S/RES/1114 (1997), op.para.4.

67 その例外的な事例として、たとえばルワンダに派遣されたフランス軍主導の多国籍軍では、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.S/RES/929 (1994), op.para.2.

た基準であり、国連憲章第7章に基づく多国籍軍型活動はこの基準をまさに回避せんがために編み出されたものであったはずだからである⁶⁸。実際にも、当初、イタリアとアルバニアから提出された多国籍軍派遣に関する書簡の中にこうした文言は見当たらない⁶⁹。しかし決議案では明記され、それが決議1101として採択された後は、特にアルバニアがこうした「中立性」や「公正さ」を強調するようになっている⁷⁰。またそれ以外にも、たとえば1997年5月26日に関係諸国や関係国際機関を集めて開催されたアルバニア復興会議でもアルバニア多国籍保護軍のこうした行動準則が強調されているのである⁷¹。このような準則が決議中に明示された理由は定かではないが、アルバニア政府が多国籍保護軍の活動に同意しており、また多国籍保護軍にもアルバニア政府との協調関係を強化することが要請されていること、ならびに多国籍保護軍自身の活動内容が関係当事者に対する強制を表すというよりも、先に述べたように人道的支援及び選挙監視プロセスの安全確保というようなものであることから、アルバニア多国籍保護軍の活動がPKOに類似のものとしてとらえ

られていることは推測するに困難ではないように思われる⁷²。しかも多国籍軍とPKOとの関係をこのようにとらえる見方は、その半年後に生じた中央アフリカ共和国の事例でも踏襲されているのであり⁷³、特に今後PKOが多国籍軍に引き続いて展開するような事例が出てきた場合には、これら活動の性格の相違について留意しておく必要があろう。

第2に、アルバニア多国籍保護軍の活動があくまで国連憲章第7章に基づくものであり、しかもその場合の武力行使としては、多国籍軍の「要員の安全と移動の自由を確保」することを目的として授權が行われたということにも注目しなければならない⁷⁴。受入国であるアルバニアの同意が存在したにもかかわらず第7章への言及がなされたのは、後述のように任期延長・終了の問題や、当該決議の拘束力の問題にも関わるであろうが⁷⁵、主たる

68 確かに決議の文言上は、本文4項前段で「中立かつ公正なかたちで」行動することが認められ、その後段において第7章に基づく行動がさらに認められるというように、「中立かつ公正なかたち」での人道的活動と第7章に基づく行動とが区別されているものの、こうした切り離しは現実の行動では困難であった。See, Kritsiotis, *op.cit.*, pp.533-535.

69 See, U.N.Doc.S/1997/258; S/1997/259.

70 U.N.Doc.S/1997/464.

71 *Fifth Report to the Security Council on the Operation of the Multinational Protection Force in Albania*, U.N.Doc.S/1997/440, Annex, Appendix, paras.5-7.

72 アルバニア多国籍保護軍の活動を総括してイタリア代表は、PKOの3つの原則（正統政府の要請と同意、平和維持軍の絶対的な公正さ、自衛以外の武器の不使用）に厳格に従ったものであったと評価した。U.N.Doc.S/PV.3811, p.16.

73 U.N.Doc.S/RES/1125 (1997), *op. para.2*. この点については、拙稿「中央アフリカ共和国問題と国際連合」論文112-113頁参照。

74 U.N.Doc.S/RES/1101 (1997), *op. para.4*; S/RES/1114 (1997), *op. para.4*. 「要員の安全と移動の自由」という文言は決議1101採択の最終段階で追加修正されている。See, U.N.Doc.S/PV.3758, p.2. ただしこの文言については、多国籍軍の派遣を提案したイタリアがその書簡の中で言及していたものでもあった。See, U.N.Doc.S/1997/258.

75 安保理決議の拘束力については、第25条に基づく限り、第7章の範囲に限定されないことは国際司法裁判所が認めているが⁷⁶ (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, I.C.J.Reports 1971, pp.52-53, para.113.)、欧米諸国はなお、拘束力ある安保理決議の範囲を憲章第7章に限定すべきという立場をとっているといわれている。この点についてさしあたり、see, N.D.White, *Keeping the Peace*, 2nd ed. (Manchester U.P., 1997), pp.61-63.

理由は多国籍軍に自衛以外の武力行使を認めることであったと考えられる。また任務との関係でいうと、人道的援助機関の安全確保を目的として自らの「要員の安全と移動の自由を確保」するために憲章第7章に基づく武力行使を認められた事例は、多国籍軍としてはアルバニアの例が初めてであるということにも触れておく必要があるであろう⁷⁶。第7章に基づき「要員の安全と移動の自由」を目的とした武力行使が認められた事例としてすぐ想起されるものは、ボスニア・ヘルツェゴビナとクロアチアに展開した国連保護軍（UNPROFOR）といういわゆる「拡大PKO」と呼ばれたものであり、多国籍軍による武力行使をこのような文言で制限する例は今までなかったからである⁷⁷。この点に関連して、ソマリアなどではPKOに武力行使を認めたことで活動が失敗に帰したという批判にこたえて、多国籍軍に武力行使を認めることで任務の遂行を容易にしようとする国連の意図をその登用に見出すことができるかもしれない⁷⁸。これは、武力行使が認められた「拡大PKO」が従来行っていたのと同じ役割を、より現実的な観点に

立って多国籍軍に肩代わりさせるという方策を国連が発展させているという見方である。ただし、最近においても、シエラレオネの場合のように「拡大PKO」に第7章に基づく限定的な武力行使を認める事例も依然として生じていることを考え合わせると⁷⁹、「拡大PKO」から多国籍軍へという傾向を前提として、多国籍軍による武力行使とその限定という問題を考えることには慎重である必要がある。むしろ着目すべきは、多国籍軍の任務に引き続き、第7章に基づくかどうかは別として、同一の事件においてPKOがこれに取って代わるか、もしくは多国籍軍と協働してPKOが平行展開するといったように、多国籍軍とPKOの活動を調整し棲みわけの傾向が実行においてより顕著に見出せるということである⁸⁰。いずれにしても、アルバニア多国籍保護軍に対して「要員の安全と移動の自由を確保」するために武力行使が認められたということは、受入国の同意や「中立かつ公正なたちで」行動するという行為形態と同様に、人道目的に活動を展開する多国籍軍とPKOの役割の類似性を示唆しているように思われる⁸¹。

76 さらに、こうした限定が付け加えられたことに従って交戦規則も厳格な内容になっていることが明らかとされている。See, U.N.Doc.S/1997/335, Annex, Appendix, para.12.

77 UNPROFORへの武力行使の許可について、拙稿「国連平和維持活動における自衛原則の再検討—国連保護軍（UNPROFOR）への武力行使容認決議を手がかりとして—」国際協力論集（神戸大学）第3巻2号（1995年）67-70頁参照。See also, K.E. Cox, "Beyond Self-Defense: United Nations Peace-keeping Operations & the Use of Force", *Denv. J.Int'l L. & Pol'y*, vol.27 (1999), pp.262-264.

78 MISABに関して、拙稿「中央アフリカ共和国問題と国際連合」論文111頁参照。

79 See, U.N.Doc.S/RES/1270 (1999), op.para.14; S/1999/1003.

80 前者には、MISABとMINURCAやINTERFETとUNTAETの関係が当てはまり、後者には、IFOR/SFORと国連東スラボニア暫定統治機構（UNTAE S）、国連ボスニア・ヘルツェゴビナミッション（UNMIBH）、国連プレブラカ監視団（UNMOP）や、KFORと国連コソボ暫定統治機構（UNMIK）の関係が含まれる。特に多国籍軍と憲章第7章に基づくPKOの関係については別稿で検討することにした。

81 See, Kritsiotis, *op.cit.*, pp.537-540.

4 国連による活動の統制

本件における多国籍保護軍展開の端緒の1つは受入国アルバニア政府の要請ではあったが、これに対応した多国籍保護軍の行動自体は憲章第7章に基づいて行われたものであった。こうした行動を国連の集団安全保障システムにいか位置付けるかについては、さしあたって本稿の目的を超えるものであるが、これまでの実行と比較してアルバニア多国籍保護軍に対する国連の関与形態、とりわけその統制方法の特徴を最後に検討しておこう。

まず指摘しておかなければならないことは、多国籍保護軍の派遣目的や活動態様が事前に採択された安保理決議の中で明示されているということである。安保理により委任された任務や活動の条件が明確であればあるほど任務遂行における活動権限を濫用する危険を防止し得るということについては、一般論としては異論のないところであろう。アルバニア多国籍保護軍の場合、目的が人道的支援活動の安全確保という点で比較的明確であり、その活動態様に関しても「中立かつ公正なかたちで」行動し、「要員の安全と移動の自由を確保する」ために武力行使が認められるという限定がつけられていたことはすでに述べたとおりである。また任務内容に関しては安保理が決定権を握っているものであり、このことは任務の拡大に際しても同様で、先述したように運営委員会の勧告を受けて安保理が最終的に決議の形式で決定している。もっとも、いくら決議で明確に任務が定義されていようと、それが実際に遵守されていたかどうかは

別途考察されなければならない。

そこで多国籍軍型活動に対する統制形式として重視されているのが多国籍軍の活動内容を公開する報告制度である。こうした報告の種類には、これまでのところ、多国籍軍参加国からの活動報告が定期的に安保理に提出される事例と⁸²、その他に国連事務総長による多国籍軍の活動に関する評価報告も安保理に提出される事例がある⁸³。アルバニア多国籍保護軍の場合は参加国からの活動報告のみであり、アルバニア多国籍保護軍に関する事務総長報告は要求されていない。安保理決議はこの活動報告を少なくとも2週間に1回、事務総長を通じて安保理に提出するよう「要請(requests)」していたが、その文言にもかかわらず、参加国は報告提出が義務であると受け取っていたといわれている⁸⁴。結局、アルバニア多国籍保護軍の展開期間中に11の報告

82 多国籍軍参加国だけに安保理への定期的な報告書の提出を要請している事例としては、東部ザイール(U.N.Doc.S/RES/1080(1996), op.para.11.)、中央アフリカ共和国(U.N.Doc.S/RES/1125(1997), op.para.6.)、東チモール(U.N.Doc.S/RES/1264(1999), op.para.12.)があげられる。またIFOR/SFORに関しては、定期報告はIFOR/SFOR参加国からのみであるが、その他に現地の上級代表(the High Representative)からの報告も国連事務総長を通じて安保理に提出されることが要請されている。U.N.Doc.S/RES/1031(1995), op.para.25, 32; S/RES/1088(1996), op.para.26, 34.

83 多国籍軍参加国と国連事務総長の双方に対して、安保理への定期的な報告書の提出を要請している事例としては、ソマリア(U.N.Doc.S/RES/794(1992), op.para.18-19.)、ルワンダ(U.N.Doc.S/RES/929(1994), op.para.10-11.)、ハイチ(U.N.Doc.S/RES/940(1994), op.para.13-14.)がある。

84 U.N.Doc.S/RES/1101(1997), op.para.9; S/RES/1114(1997), op.para.9. See, Sarooshi, op.cit., p.222.

書が参加国により提出されたが、実際には、直接安保理の公式会合で討議された報告書は、多国籍保護軍の任期延長を求める内容を盛り込んだ第6報告書と任務完了を伝える第11最終報告書だけであり、それぞれ任期延長の決議と任務終了を確認する議長声明採択のために議論されたに過ぎなかった⁸⁵。これをもって報告制度の実効性の欠如を指摘することは簡単であるが、その影響力を過小評価することは避けなければならないであろう。報告制度は、多国籍軍がいかなる活動を行ったかを精査する際に基礎的な資料を提供する手段としてももちろん重要であるが、権限の委任を受けたものにより現状に関する情報を開示して権限の具体的実施内容について説明を行うという意味において、透明性とアカウンタビリティの観点からみても決して無視できない重みを有しているからである⁸⁶。

85 See, U.N.Doc.S/1997/296, Annex; S/1997/335, Annex, Appendix; S/1997/362, Annex, Appendix; S/1997/392, Annex, Appendix; S/1997/440, Annex, Appendix; S/1997/460, Annex, Appendix; S/1997/501, Annex, Appendix; S/1997/513, Annex, Appendix; S/1997/551, Annex, Appendix; S/1997/601, Annex, Appendix; S/1997/632, Annex, Appendix. See also, U.N.Doc.S/PV.3791; S/PV.3811. もっとも、ロシアによれば、安保理は、特に定期報告を通じて多国籍保護軍による活動の適切な監視体制を立ち上げたとして、報告制度に積極的な評価が与えられている。Ibid., p.7.

86 報告制度の意義について、see, N.D.White & Ö. Ülgen, "The Security Council and the Decentralised Military Option: Constitutionality and Function", *N.I.L.R.*, vol.XLIV (1997), p.410. なおINTERFETの場合には、その報告書の内容が安保理の公式会合で審議されている。これ自体はINTERFETの活動統制を直接の目的としたものではないにしても、その任務の実施状況を会合出席国が実際に評価することからみて、単なる報告書の提出以上の影響をINTERFETに与えることは疑いない。See, U.N.Doc.S/PV.4057; S/PV.4085.

最後に、本件の場合、多国籍保護軍の展開期間の限定と任期更新の決定権が国連による統制手段として機能したことも重要である。多国籍保護軍の展開を要請したアルバニア政府は当初、アルバニア人民議会がその展開期間を決定することを主張し、具体的にはアルバニア政府が人道物資の安全な運搬を確保できるような現地の条件が整い、かつ次の総選挙までの期間を多国籍保護軍の展開期間と考えていた⁸⁷。これに対して安保理は、展開期間を決議採択より3ヶ月と限定し、その満了時に前記報告書に基づいて安保理が事態を評価するとした⁸⁸。これは、現地情勢の判断という主観性を排して時間という客観的な指標に基づき活動期間を定めるとともに、任期満了時に期間を延長するかどうかも含めた事態の評価については安保理がこれを行う権限を有することを明らかにしたという点で画期的であった。実際には、最初の3ヶ月の任期が満了した段階でさらに3ヶ月の任期延長を求めたアルバニアの要請に対し、運営委員会がそれとは異なる勧告を行い、安保理がこれを認めるかたちで45日間の任期延長が決定されたことからみて、運営委員会の意向が安保理決議の内容に強く反映されていたことは否定できない⁸⁹。しかし、任期の延長もしくは終了に関する最終的な決定権はあくまで安保理に留保されていたのであり、こうした決定権

87 U.N.Doc.S/1997/259. ちなみにこの定式化はハイチ多国籍軍の場合とほぼ同様である。See, U.N.Doc.S/RES/940 (1994), op.para.8.

88 U.N.Doc.S/RES/1101 (1997), op.para.6.

89 U.N.Doc.S/1997/464; S/1997/460, para.12; S/RES/1114 (1997), op.para.6.

限は、その限りで報告書審査とともに多国籍軍の活動の歯止めとして機能していたといっても過言ではないであろう。

このような活動期間を時間的に限定するという手法は国連の活動としてはすでにPKOにおいて確立しており、多国籍軍の活動にもこうした手法が取り入れられたという評価も一面では成り立ち得る。そしてソマリアやルワンダ、そして軍隊は派遣されなかったものの東部ザイールにおいても同様の手法が実施もしくは予定されていたことからみて、アルバニアの事例は国連による統制手段としての任期限定の制度化を促進する作用を有しているといえるであろう⁹⁰。もっとも、任期の時間的限定がPKOの場合には受入国の同意を確認する手段として制度化されてきたのに対して、多国籍軍の場合には任務の継続に関する決定権はあくまでも安保理に属するのであり、受入国にはないということには留意しておく必要がある⁹¹。

おわりに

1997年6月29日と7月6日にOSCE選挙監

視団による監視活動の下でアルバニア人民議会選挙が行われた後、アルバニア多国籍保護軍は同年6月28日から45日間延長された任期を終え、8月11日にアルバニアからの撤退を完了した⁹²。ネズミ講式投資システムの破綻をきっかけに騒擾状態にまで発展したアルバニア危機は多国籍保護軍の現地展開により結果的に鎮静化したため⁹³、その活動について安保理内においては総じて高い評価が与えられた⁹⁴。しかしこの活動の性格付けについては、湾岸戦争やルワンダ、ハイチに派遣された多国籍軍と同列に扱われるべきものか、それともむしろ国連PKOの系譜に属するものか、安保理での総括の討論においてなお不明確なまま論じられていた節がある⁹⁵。それは、上

92 *Keesing's*, pp.41703-41704; U.N.Doc.S/RES/1114 (1997), op.para.6; S/1997/632, Annex, Appendix, para.11.

93 1996年から97年にかけての経済危機を教訓として、アルバニア人民議会はネズミ講式投資システムを政府の管理下におく法律を1997年5月9日に採択したが、同年11月13日にアルバニア憲法裁判所がこの法律を違憲と判断したため、人民議会は同19日にアルバニア憲法第10条を修正して、政府が私企業を監督することを憲法上合法となるようにした。*Keesing's*, pp.41654, 41933. この経緯について、s., H.Küpper, "Das neue Recht der auswärtigen Beziehungen in Albanien", *Z.a.ö.R.V.*, Bd.59 (1999), S.169-171.

94 1997年8月14日に安保理はアルバニア多国籍保護軍の任務が成功裏に終了した旨の議長声明を採択した。U.N.Doc.S/PRST/1997/44.

95 小和田国連大使（当時）は、国連の直接の指揮統轄下にはない軍事活動への授權は慎重に行うべきと述べ、アルバニア多国籍保護軍の活動を憲章第7章に基づく軍事的政治的に調整された多数国間活動の重要な先例と位置付けるとともに、特に人道的危機に対する包括的な枠組を提供して危機の拡大を防止した点を強く強調している。U.N.Doc.S/PV.3811, p.4 (Japan). これに対して、多国籍保護軍を指揮統轄したイタリアはこの活動をPKOの原則に厳格に従ったものと評し (*ibid.*, p.p.15-16.)、またマケドニアも「隣国不参加」というPKOの原則に従って多国籍保護軍には参加しなかったと述べている (*ibid.*, p.23.)。

90 See, White & Ülgen, *op.cit.*, p.408-409, 412. こうした手法はその後MISABでも取り入れられている。拙稿「中央アフリカ共和国問題と国際連合」論文104-105頁参照。

91 これに関連して、国連イラククウェート監視団 (UNIKOM) の場合、PKOとは位置付けられながら任期は区切られることなく、安保理の意思によって任務が終了することになっている点については留意すべきであろう。U.N.Doc.S/RES/687 (1991), op.para.5-6. ここには安保理決議678に基づく軍事的強制措置との結合の影響が反映されていると考えられる。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・6合併号 (1996年) 675-676頁参照。

述してきたように、このアルバニア多国籍保護軍に課せられた任務内容やその実施手段が、従来の伝統的なPKOやこれまでの多国籍軍との類似点ならびに相違点をそれぞれ含むような新規性を備えていたからに他ならない⁹⁶。この点を最後にまとめることで結論に代えることにしよう。

第1に、アルバニア多国籍保護軍の活動は確かにPKOに類似した側面を有しており、それは、アルバニアによる現地展開への同意、「中立かつ公正」での人道的活動に対する支援というかたちで現れた。この点はこれまでの多国籍軍の事例では見られなかったものであり、迅速な実効性が求められる人道的支援活動への多国籍軍の関与形態の1つとして、東部ザイールに派遣される予定であった多国籍軍の場合と同じく注目すべき特徴であろう。ただ安保理決議1101は、要員の安全と移動の自由に限定して行動を許可したいいわゆる「限定された第7章決議 (a qualified Chapter VII resolution)」で中国との妥協を図り、それが現場における人道的支援活動と第7章に基づく行動との区別の困難を招いた上、人道目的の強調がアルバニアの同意とも結合したことで⁹⁷、法形式上は憲章第7章に基づく行動でありながら、PKOの性格もそこに入り込んで

くるという複雑な構造となっている。このため、こうした活動枠組は、仮にアルバニア国内が内戦状態に陥りアルバニア政府自体が崩壊した場合、第7章の措置とPKOが結びついたソマリアの事例と同様のことが、PKOに類似した性格を有する多国籍保護軍においても生じる危険性を孕むものとなりかねない。むしろこのことは、国際社会の政治的意思の欠如や、多国籍軍における展開目的と保有資源の不均衡といった外在的要因を媒介として生起するものではあるが、以上の点はなお、人道目的から成立した「多国籍軍のPKO化」が持つ実践的意義と同時に、多国籍型活動とPKOとの結合に起因する「ソマリア化」の危険性を示唆しているように思われる。従ってアルバニア多国籍保護軍の事例は、一応は単独の「多国籍軍型軍事活動」として位置付けられるものの、その内実においては多国籍軍型軍事活動とPKOとの関係についてより詳細な検討を促すものであったといえることができるであろう。

第2に、国際社会の政治的意思や資源の適正配分という観点からすると、本件の場合、他の多国籍軍の事例と異なり、国連の伝統的PKOや「拡大PKO」は展開が試みられず、むしろ地域的イニシアチブが重視されたという点があげられる。ここでは、国連が自ら紛争処理に関与するのではなく、欧州諸国や地域的機構がこのアルバニア問題を欧州の問題としてとらえ、それぞれの立場からその解決に関わったという事実が重要となろう。確かにEUを中心とした欧州軍の設置・派遣には失

96 アルバニア多国籍保護軍の最終報告書では、その活動が伝統的な平和維持や平和創造活動ではなく、むしろ複雑に入り組んだ性格を有するものであって、多国籍保護軍が提供する多数国間安全保障上の枠組内における国際社会からの支援を含むものであったと評価されている。U.N.Doc.S/1997/632, Annex, Appendix, para.13.

97 これらの点については、see, Kritsiotis, *op.cit.*, pp.530-542.

敗したものの、EUはその後に経済的な支援をアルバニアに対して行い、またそれ以外でもWEUが文民警察強化の側面で支援を行った。とりわけOSCEが選挙監視を梃子としてアルバニア問題の処理に大きく貢献したことは、予防外交の成果としても評価されるべきものであろう⁹⁸。こうした地域的機関が国連安保理や国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と連携し、1997年前半時点におけるバルカン地域の不安定化を最小限に食い止めたことはやはり高く評価されなければならない⁹⁹。しかもこのような地域的イニシアチブと国際機構間の分業体制は、アルバニア多国籍保護軍内部における協議・調整体制の制度化を促すだけでなく、中央アフリカ共和国やコソボ、東チモールなど後の実行にも大きな影響を与えることになったのである¹⁰⁰。

アルバニア多国籍保護軍は、軍事的プレゼンスと「叛徒」の武装解除を通じて、国内の騒乱状態を鎮静化させるのに役立つとともに社会的基盤の回復も支援してきた。その活動自体を「多角的」と評するかどうかはともかくとしても、他の国際機構の協力を得ることで全体の活動が多角的なものとなったことは

間違いない。こうした包括的アプローチの中で、多国籍軍の役割はいかなるものであるべきか、その後の多国籍軍にも見られる「活動の政治的・軍事的人道的側面を包括的かつ継続的に統合¹⁰¹」する動きをどのように評価するか、とりわけPKOとの関係をいかに整序するかといったことが次に問われなければならない。そしてそのような検討を要する事例は、90年代後半において、ボスニア、クロアチア、中央アフリカ共和国、コソボ、シエラレオネ、東チモールですで見出すことが可能なのである。

98 U.N.Doc.S/PV.3811, pp.20-21 (Denmark). 吉川元「欧州安全保障協力機構（OSCE）の予防外交」国際問題第477号（1999年）48頁。

99 地域的イニシアチブを特に指摘するものとして、see, U.N.Doc.S/PV.3811, p.6 (Japan), p.7 (Poland), p.9 (Kenya), p.18-19 (Luxembourg).

100 なかでもUNMIKにおいては国際機構による分業体制が顕著であり、民事行政は国連が、人道部門はUNHCRが、制度構築はOSCEが、復興はEUがそれぞれ主導して行っている。Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, U.N.Doc.S/1999/779, para.43.

101 U.N.Doc.S/PV.3811, p.16 (Italy).

The Multinational Protection Force in Albania : Its Achievements and Lessons

Hironobu SAKAI *

Abstract

The U.N. Security Council authorized the Multinational Protection Force in Albania (MPF) to deploy on the territory of Albania and to help create a secure environment for the humanitarian assistance by its resolution 1101 (1997) in March 1997.

The MPF is a multinational force under the Chapter VII of the U.N. Charter, and has some aspects of U.N. peace-keeping operations as well. Created with the consent of the government of Albania, under a qualified Chapter VII resolution, the MPF deployed on its and performed its objectives; to facilitate the safe and prompt delivery of humanitarian assistance, and to help create a secure environment for the missions of international organizations. Such terms had previously been tried by the robust peace-keeping forces and finally had been failed, for example in Somalia as well as in Bosnia-Herzegovina. The establishment of a multinational force with the nature of a peace-keeping operation was devised to deal effectively with new situations, in which the confusion and the disorder would overwhelm and might not be managed by the robust peace-keeping forces.

The MPF is among such multinational forces. This paper aims to clarify the legal structure and characters of the MPF, and to consider its implication in the U.N. peace operations in 90's.

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