

シエラレオネ内戦における「平和維持活動」の展開 (1)

—ECOMOG から UNAMSIL へ—

酒井啓亘*

はじめに

I シエラレオネ内戦への ECOWAS の関与と国連の対応

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

II UNAMSIL の展開と国連憲章第7章

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

おわりに

はじめに

1991年3月にシエラレオネ革命統一戦線(RUF)がシエラレオネで反乱の声をあげた当時、多くの人は、これがリベリア内戦からの飛び火にすぎず、それほど大きな戦闘行為を同国内に招くことになるとは考えていなかったといわれる¹。しかし事態はその予想をはるかに越えることになった。爾来ほぼ10年を経て21世紀に入った現在においても依然として内戦状況は続いており、しかもその最中にもたらされた一般市民に対する残虐な非人道的行為、そしてそのために生じた難民・避難民の急激な増加とそれによる周辺諸国への影響などから、シエラレオネ内戦は現時点でもっとも大きな、そしてもっとも悲惨な内戦の1つに数えられるまでに至っている²。

この内戦が世間の耳目を引いたのはそうした一般市民を巻き込んでの内戦状況をめぐる悲惨さのためばかりではない。それに対する国際社会の側の対応が他の紛争にみられない独特のものであったり、あるいは他の紛争で行われた処理手法を本紛争に適合するように

1 I. Abdullah, "Bush Path to Destruction: The Origin and Character of the Revolutionary United Front/Sierra Leone", *The Journal of Modern African Studies*, vol.36 (1998), p.203.

2 特に1998年12月から1999年1月にかけてのシエラレオネ内戦の惨状を伝える報告書として、see, Human Rights Watch, "Sierra Leone, Getting Away with Murder, Mutilation, Rape, New Testimony from Sierra Leone," *Human Rights Watch Reports*, July 1999, Vol.11 No.3(A), <http://www.hrw/reports/1999/sierra/> (visited on 7 May 2001). またシエラレオネ内戦をきっかけとした難民・避難民の流出による周辺国の影響を報告したものとして、see, U. N. Doc. S/2001/513.

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

用いられることで総体として出来上がったこの内戦の紛争処理システムがきわめて独自色の強いものとなっていることも注目を浴びている一因であろう。そうした特徴は、たとえば地域的機構による武器禁輸措置の実施、軍事クーデターに対する地域的機構の軍事介入とそれによる正統政府の回復、地域的機関の活動と国連によるその統制、反徒の恩赦を条件とした和平合意、特別裁判所の設置と国際人道法違反の責任追及、さらには戦闘の資金源となるダイヤモンドの輸出制限措置などにみられ、多種多様な様相を示している。もっとも、これらの特徴に共通点が見られないわけではない。そこに通底しているのは、平和を実現するための手段の探求と、それにより損なわれかねない合法性や正当性、さらには正義をいかに斟酌していくかという配慮との

葛藤である⁹。シエラレオネ紛争は、従って、そうした地域における平和の実効的な達成と国際社会における正義の実現が二律背反に陥ったと思われるときに、国際社会がいかに対応するかということについてのテストケースであったとみなければならない。もっとも、その特徴を踏まえたこの紛争に関する総合的な評価はここでは手に余る作業であろう。

本稿はむしろそうした現象のごく一部を扱うものにすぎない。すなわち本稿の主題は、この内戦下に展開した国連平和維持軍に国連憲章第7章に基づく活動が認められたという事実を法的な観点からどのように評価するかということである。本稿で検討する国連シエラレオネミッション (UNAMSIL) を含め、東チモール国連暫定統治機構 (UNTAET) や国連コンゴ民主共和国使節団 (MONUC) といった1999年から2000年にかけて相次いで設置された国連平和維持活動 (PKO) には憲章第7章に基づく行動が認められていた¹⁰。90年代前半においてPKOと強制措置という原理的に相容れない2つの活動現象の結合が結果的にソマリアやボスニアでの失敗を招いたとの批判にもかかわらず、20世紀末になぜ

3 U.N.Doc.S/1997/695, Annex II.

4 *Africa Research Bulletin* (hereinafter *A. R. B.*), pp.12991-12994.

5 U. N. Doc. S/RES/1132 (1997), op. paras. 8-11.

6 後に考察する1997年10月23日のコナクリ和平計画 (U. N. Doc. S/1997/824, Annex I & II.) と1999年7月7日のロメ協定 (U. N. Doc. S/1999/777, Annex.) がそれにあたる。

7 国連事務総長は、シエラレオネの特別裁判所設置に関する安保理からの報告書提出要請を受けて (U. N. Doc. S/RES/1315 (2000), op. para. 6.)、2000年10月4日付の報告書を公表した (U. N. Doc. S/2000/915)。これに対して安保理は、事務総長提案について、その構成や費用、管轄権などの点で修正案を出している。U. N. Doc. S/2000/1234, Annex. See also, M. Frulli, "The Special Court for Sierra Leone: Some Preliminary Comments", *E.J.I.L.*, vol.11 (2000), pp.857-869; R. Cryer, "A" Special Court "for Sierra Leone?", *I.C.L.Q.*, vol.50 (2001), pp.435-446.

8 U. N. Doc. S/RES/1306 (2000); U. N. Doc. S/2000/1195, Annex, Enclosure; U. N. Doc. S/RES/1343 (2001); U. N. Doc. S/2001/424.

9 D. J. Francis, "Torturous Path to Peace, The Lome Accord and Postwar Peacebuilding in Sierra Leone", *Security Dialogue*, vol.31 (2000), p.366.

10 U. N. Doc. S/RES/1270 (1999), op. para. 14; U. N. Doc. S/RES/1272 (1999), op. para. 4; U. N. Doc. S/RES/1291 (2000), op. para. 8.

11 たとえば松田竹男はソマリアでの国連活動を詳しく分析し、その失敗原因を国連が人道目的を武力で達成しようとしたことに求めている。松田竹男「ソマリアの教訓」桐山孝信・杉島正秋・船尾章子編『石本泰雄先生古稀記念論文集 転換期国際法の構造と機能』(国際書院、2000年)、448-449頁。

このような現象が再び姿を現わしたのか。それは第二次国連ソマリア活動 (UNOSOM II) や国連保護軍 (UNPROFOR) とは別の性格を有するものなのか。これら90年代末の「平和維持活動」の内実を検討し、その出現の原因を探るとともに、活動の推移を検討することでこうした現象を解明していくことは、21世紀における国連PKOの展望を語るにあたり、決して避けては通れない課題であろう。その意味において本稿は、UNTAETなど憲章第7章に基づく国連暫定統治機構の法的性格を検討した前稿と¹²、近い将来MONUCについて行われる論考とともに、国連PKOと憲章第7章との関係を整理しなおす一連の作業の一部を構成することになる。

先にも示したように、本稿の目的は、シエラレオネ内戦の和平プロセスを通じて憲章第7章に基づく行動が認められたUNAMSILの活動を法的角度から検討し、その結果をこれまでの国連PKOの実行の中に位置付けることで、将来の国連PKOの方向性に関する示唆を得ることにある。このため、本稿では次の2つの視点を軸に考察を進めることにしたい。第1に、国連がシエラレオネ内戦においていかなる活動を行い、また地域的機関の活動にいかなる関与を行ってきたか、特に武力行使の授権と統制がどのように行われてきたのかということに注目する。国連PKOに関する憲章第7章の援用が一般には武力行使の授権を意味することからも、授権と表裏一

体の関係にある統制の手段を重視することはある意味では当然であろう。しかしそれだけでなく、本稿では、UNAMSIL展開の前段階にあたる西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) 監視オブザーバーグループ (ECOMOG) の軍事活動に対する国連の統制形態も検討対象となる。後に述べるように、ECOMOGの活動は「平和維持」と称されることもあったが、内実はその名称とは異なる様相を呈していたからである¹³。この活動に対する国連の対応がその後のUNAMSIL設置に影響したことは否定できず、この点でECOMOGと国連の関係を俯瞰的に検討しておくことはUNAMSILの活動の法的評価に対して一助を提供することになると思われる。

第2に、第1の点とも関連するが、ECOMOGからUNAMSILへの展開移行関係を軸として、それによりUNAMSILの法的性格がいかに規定されたかに着目する。ECOWASおよびECOMOGは西アフリカ地域において大きな影響力を有するアクターであり、その点からするときわめて地域的特殊性の強い側面を取り上げることになるかもしれない。国連憲章第8章と地域的機関の関係などそうした側面があることは否定できないが、それ以上に、先行展開機関がそれを引

12 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。

13 なおリベリア内戦についてはあるが、ECOMOGの活動の包括的検討として、see, K. van Walraven, *The Pretence of Peacekeeping: ECOMOG, West Africa and Liberia (1990-1998)*, (Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*, 1999); F. Olonosakin, *Reinventing Peacekeeping in Africa, Conceptual and Legal Issues in ECOMOG Operations*, (Kluwer Law International, 2000).

き継ぐ後継機関に対して与える影響の重大さという点は、そうした地域的特殊性を離れ、他の事例においてもみられる特徴であるとともに、このシエラレオネの事例でも確認されることが後に明らかにされるであろう。

以上から本稿では、ECOMOG から UNAMSIL への流れを縦軸に、ECOWAS と国連の関係を横軸としてシエラレオネ内戦への ECOWAS と国連の関与過程を描写し、これらの「平和維持」としての活動の性格付けを行うことにしたい。

I シエラレオネ内戦への ECOWAS の関与と国連の対応

1 ECOWAS による禁輸措置の実施

(1) カバー政権の成立とアビジャン和平協定における国際監視グループ構想

1990年代前半からの RUF による反乱で国内が疲弊する中、シエラレオネでは政府内の不正・汚職に対して軍部の不満が爆発し、1992年4月29日、軍事クーデターによって軍部の若手将校の一部が政権を奪取した¹⁴。彼らは国民暫定統治評議会を設置して内戦の処理に努めたが、RUF はリベリアで活動するゲリラから支援を受け、この軍事政権に対して戦闘を続けた。このため1993年11月に軍事政権側は、RUF との内戦を終了させるために国際社会の関与を求め、国内外の圧力の下、憲法秩序の回復と国際的な監視下での大統領選挙と議会選挙の実施を約束した。1996年1月には軍事政権側が RUF に対して軍事的勝

利を収め、RUF との停戦合意交渉が開始されると同時に、国内がある程度安定に向かったことで、この時期に大統領・議会選挙の実施が可能となった¹⁵。実際にその後、選挙は1996年の2月から3月にかけて実施された。この選挙は、軍事政権の支配を終わらせるとともに、ほぼ30年以上にわたってシエラレオネに存在してきた一党独裁支配の伝統から複数政党政治への道を開くものであった¹⁶。

この選挙の結果、元国連職員であったカバー (A. T. Kabbah) が3月15日に大統領に当選した。カバー新大統領は内戦の終結を望む国民の期待に応えるため、29日に新政権が正式発足する前から交渉を行い、25日には RUF との停戦協定を締結した¹⁷。さらにシエラレオネ新政府と RUF の間ではその後も武力衝突はありながらも、同年11月30日にはアビジャンにおいて和平協定が締結されている¹⁸。

このアビジャン和平協定は武力紛争の即時中止や RUF の武装解除、さらに RUF の政党化への道筋を規定したものであるが、特に注目されるのは、国際社会が派遣する中立的な監視グループの導入が予定されていたという点である。すなわち同協定第11条によれば、

(a)国際社会から派遣された中立的監視グループ

15 D. Shearer, "Dial an Army", *The World Today*, August/September 1997, pp.203-205.

16 A. Sparks, "Ni la peste ni le cholera", *Jeune Afrique*, No.1840 (Du 10 au 16 avril 1996), pp.18-19.

17 R. Guibert, "Sankoh le rebelled", *Jeune Afrique*, No.1853 (Du 10 au 16 juillet), p.31.

18 U.N. Doc. S/1996/1034, Annex. なおこの協定の締結に至る経緯については、王志安「シエラレオネのクーデターへの国際的対応—不承認及び崩壊せしめる政策の展開—」『駒澤大学法学部政治学論集』第48号 (1998年) 6-7頁参照。

14 U.N. Doc. S/1995/975, para. 3.

ブが停戦違反を監視する責任を負う、(b)両当事者は国際社会に中立的監視グループを提供するよう要請する、(c)監視グループは当初3ヶ月間の予定で展開する、(d)監視グループは停戦違反の状況をその本部に報告し、同本部はシエラレオネ政府とRUFの代表により構成される合同監視グループの本部に同じ報告を行うとされた¹⁹。この内容からわかるように、アビジャン和平協定で予定された中立的監視グループは、合意による展開、中立的性格、停戦監視の任務、任期制と報告制度の採用といった点において、いわゆる伝統的な国連PKOと同じ特徴を有するものであった。

アビジャン和平協定の締結という事態の展開に対し、国連は12月4日に安保理議長宣言の採択というかたちでこれを支持する姿勢を打ち出し、またシエラレオネ政府とRUFも和平協定に従い、国連に対して、それぞれ12月9日付および11月30日付の書簡で中立的な国際オブザーバーの派遣を正式に要請した²⁰。その後、RUFの指導者であるサンコー(F. S. Sankoh)は一時、RUFが武装解除を開始する前に他の武装集団が武装解除を行う限り、シエラレオネに伝統的なPKOを展開させる必要はないとして、中立的監視グループの現地展開に難色を示したものの、最終的には中立的な国際監視団の受入を受諾し、これを受けて国連事務総長が、1996年末に現地に派遣され調査を行った評価チームの勧告に基づき、若干の平和維持軍部隊を伴う軍事オブ

ザーバーの派遣を計画したのである²¹。

しかし、結局この事務総長報告が安保理で採択されることはなかった。事務総長が提案したシエラレオネへのPKO派遣計画について米国の賛同が得られなかったことがその理由として伝えられている²²。当時米国政府は、約10億ドルの国連分担金未払い分に関して議会との交渉に迫られており、更なる負担増を伴うアフリカへの新たなPKOの展開に対しては消極的な態度をとっていたとされる²³。また国連以外の国際機構からアビジャン和平協定の遵守監視を行うオブザーバー派遣の計画も見られず、同和平協定の実施を確保する手段を欠く結果になったことでRUFその他の武装集団の武装解除は不可能となり、和平協定の存在そのものが危うくなった。あわせて給料の未払いから政府への不満が募ったシエラレオネ国軍兵士の一部がRUFへの支持を表明することで、さらに国内状況は悪化の一途をたどっていく²⁴。こうした中で生じたのが1997年5月25日の軍事クーデターであった。

21 U. N. Doc. S/1997/80, paras. 15-16, 26-27, 39.

22 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. Rev.*, vol.14 (1998), p.326.

23 この当時における米国の対アフリカPKO政策について、see, M. Berdal, "Peacekeeping in Africa, 1990-1996: The Role of the United States, France and Britain", in O. Furley & R. May, (eds.) *Peacekeeping in Africa*, (Ashgate, 1998), pp.57-58.

24 Nowrot & Schabacker, *op.cit.*, pp.326-327.

19 U. N. Doc. S/1996/1034, Annex, Art.11.

20 U. N. Doc. S/PRST/1996/46; U. N. Doc. S/1996/1049, Annex I & II.

(2) 軍事クーデターの発生と国際社会の対応

このクーデターはカバー文民政権の施政に失望した軍部の一部若手グループがコロマ (J. P. Koroma) 少佐に率いられ起こしたもので、彼らは首都フリータウンを制圧するとともに、国軍革命評議会 (AFRC) を設置して、コロマ少佐を首班とする新政権の樹立を宣言した。このため、カバー大統領はギニアに脱出せざるを得なくなり、これ以後国外からこの軍事政権に対する戦いを挑むことになる。また、クーデターを起こしたグループはカバー政権により捕らえられていた反政府ゲリラの指導者を釈放し、これにより RUF との連携関係を強めることになった。²⁵ こうした軍部による文民政権の転覆、さらにはその支配下での大規模な人権侵害の発生という事態に接し、シエラレオネ外部からの反応は以下の三つのレベルで確認することができる。

(a) ナイジェリアによる軍事介入の試み

軍事クーデターによりフリータウンを追われたカバー大統領は、5月27日に、この時期 ECOWAS の議長国であったナイジェリアに対して、自らの政権復帰を目的とした軍事的な支援を行うよう要請した。²⁷ 当時ナイジェリア軍は、リベリア内戦のシエラレオネへの影

25 当時ナイジェリアで拘禁されていたサンコーは、このクーデターにより成立した軍事政権を支持する声明を発表している。A.R.B., p.12733.

26 AFRC 支配下でのシエラレオネにおける人権侵害の状況について、see, A.Tejan-Cole, "Human Rights under the Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) in Sierra Leone—A Catalogue of Abuse", R.A.D.I.C., tome 10 (1998), pp.481-495.

27 U.N. Press Release, Press Conference by Permanent Representative of Sierra Leone, 27 May 1997.

響を食い止めるために、そしてその後はカバerve政権との軍事協力協定に基づき、ECOMOGの一部としてシエラレオネに駐留していた。²⁸ ナイジェリアは、カバー大統領からの要請を受けて自国部隊を増強し、外国人の救出を正規の任務としてこれを実施した後、6月2日に軍事政権の転覆を図るべく首都フリータウンへの爆撃を開始したのである。²⁹ 従ってこのナイジェリア軍の武力行使は、シエラレオネ軍事政権の攻撃に対する自衛権の発動として企てられたものではなく、カバー大統領の要請に基づくものであった。しかしこれがナイジェリア軍の単独介入であったか、それとも ECOWAS の行動として行われたかについては不明確な部分が残っている。ナイジェリア軍の出動は ECOWAS の集団的意思決定手続により事前に決定されたものでもなく、またナイジェリア軍の現地駐留も、本来は軍事政権転覆をその目的としていたわけではなかったからである。ただ、要請を行ったカバー大統領と、その要請を受けたナイジェリアはともに、この行動が ECOWAS によるものでもあると主張した。³⁰ また実際の攻撃でも、ナ

28 ECOMOG はリベリア内戦時からシエラレオネに駐屯して、リベリアへの軍事作戦を展開していたという。A.O.Conteh, "Sierra Leone and the Norm of Non-Intervention: Evolution and Practice", R.A.D.I.C., tome 7 (1995), p.182.

29 ナイジェリアは軍事クーデター発生直後、ナイジェリア軍の意図は国際社会の安全を確保することだけであるということを国連とクーデター指導者に知らせていたという。U.N. Press Briefing, Daily Press Briefing of Office of Spokesman for Secretary-General, 28 May 1997.

30 U.N. Press Briefing, Press Conference by Permanent Representative of Sierra Leone, 9 June 1997; A.R.B., p.12734. See also, U.N. Press Release, Press Conference by Permanent Representative of Sierra Leone, 27 May 1997.

イジェリア軍だけでなく、ガーナ軍とギニア軍も参加していたため、このことは形式上ナイジェリアが単独で介入したという批判を避ける効果を有していた。なお、このナイジェリア軍による作戦は軍事政権側の抵抗に会い、その目的を達成することはできなかった。³¹

(b) アフリカ統一機構 (OAU) および ECOWAS の反応

シエラレオネで発生した軍事クーデターに関して、OAU はその直後にジンバブエのハラレで開催された閣僚会合でその対応を協議し、このクーデターを強く非難するとともに憲法秩序の即時回復を要求し、このため ECOWAS 指導者に対してはシエラレオネ人民を支援することを呼びかけた。³² さらに6月2日から4日までハラレで開催された首脳会議でも軍事クーデターを非難するとともに、ECOWAS 加盟国に対して、同国内における憲法秩序の回復のために必要な措置をとるよう³³に勧告したという。

他方、ECOWAS はナイジェリア軍の軍事活動とそれに対する OAU の対応を受けてカ

バー大統領が亡命していたギニアの首都コナクリで外相会議を開催し、6月26日に最終コミュニケを発表した。³⁴ それによれば、ECOWAS 加盟国外相は、カバー正統政府の速やかな復帰、平和と安全の回復、難民および避難民の問題の解決が ECOWAS により追求されるべきであることを確認し (最終コミュニケ第8項)、先の OAU 元首首長会議での決定と1996年11月のアビジャン和平協定に対する ECOWAS の支持を再確認した (同第9項(i)(ii))。ここで注目されるのは次の2点である。

第1に、クーデターにより成立したシエラレオネの軍事政権に対してはいかなる国家も承認を与えるべきではないということが強調されるとともに、三つの手段、すなわち対話、制裁や禁輸の実施、そして武力の行使を組み合わせて正統政府の復帰に向け努力するということが盛り込まれた (同第9項(iii))。ECOWAS はこれにより、クーデターの結果成立した軍事政権に対しては不承認政策を採用することを明確にし、この政策を実施する手段として武力行使も辞さないことを表明したわけで、この点はハイチのアリステイド大統領が軍事クーデターにより国外亡命を余儀なくされた事件とそれに対する国際社会の対応と極めて類似している。³⁵ しかし本稿にとつ

31 A.R.B., p.12733.

32 CM/Dec. 356 (LXVI), reproduced in R.A. D.I.C., tome 9 (1997), p.470.

33 A.R.B., p.12712. 従ってここでは上記目的のため兵力の投入が容認されており、ECOMOG の介入に対し OAU がこれを支持するという構図がみられるという見方もありうる。G.Nolte, *Eingreifen auf Einladung. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung*, (Springer, 1999), S.425-426. その場合 OAU はこれを ECOMOG による活動とみなし、ECOMOG は OAU のマンデートの下で軍事介入を行ったということになる。E. Aberra, "The Use of Force to Remove Undemocratic Governments: The OAU Practice", *A.S.I.C.L.Proc.*, vol.10 (1998), p.226.

34 U. N. Doc. S/1997/499, Annex.

35 Voir, O. Corten, "La résolution 940 du Council de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti; L'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international?" *J.E.D.I.*, tome 6 (1995), pp.116-133. さらにこの ECOWAS の政策は、1998年6月7日にギニアビサウで発生した軍事クーデターに対しても採用された。U. N. Doc. S/1998/638, Annex.

て留意されるべきはそうした不承認政策の採用ではなく、その実施のために ECOWAS が自らの武力行使も可能であるとしていたことである。これは、地域的機関による武力行使を国連がいかに統制するかという国連システム上の法的論点を内包する問題であり、具体的には、クーデター直後のナイジェリア軍による軍事介入や、その後の ECOWAS による軍事介入を国連がいかに評価するかということにつながるものでもあった。

第2に、この最終コミュニケでは、軍事クーデターの非難以外にはシエラレオネの事態という間接的な表現があるだけで、ナイジェリア軍の軍事介入自体については言及がないという点である。軍事政権が行ったとされる残虐行為を ECOWAS が非難する際に、その被害の対象としてシエラレオネ市民や現地在住の外国人と並んで、ECOMOG 要員が明示されてはいる（同第11項）が、これだけでは ECOWAS がナイジェリア軍の行動を自らの行動とみなしたとする決定的な判断材料とはなり得ない。ただ重要なのは、この外相会議で採択された勧告の実施を確保するために委員会が設置され、その構成メンバーとして、コートジボアールのほか、軍事介入に参加したナイジェリア、ギニア、ガーナが名を連ねているということである（同第12、13項）。武力行使も含む対シエラレオネ軍事政権の不承認政策の実施をこの委員会が中心となって行っていくことは、ナイジェリアの行動を事実上肯定し、その延長線上にその後の措置もとりうる素地を ECOWAS が提供したもの

と考えることができるであろう。

(c) 国連の対応

軍事クーデターの発生直後の5月27日、国連安保理は議長声明というかたちでこのクーデターに一定の姿勢を示した。それによれば、安保理は、民主的に選ばれた政府を打倒する軍事クーデターの試みに深い憂慮を表し、憲法秩序の即時回復を要求するとともに、シエラレオネの平和、安定、和解のための枠組みとしてアビジャン和平協定が依然として有効であり、その実施が不可欠であることを強調している³⁶。国連事務総長もまた同日、人民の意思が政府の権威の基礎であり、民主的に選ばれた政府を力により転覆してはならないという原則を国連および国際社会は支持しているという趣旨の声明を発表した³⁷。このように国連は、クーデターによる民主的政権の転覆と軍事政権の成立を承認しないという OAU や ECOWAS の政策を支持する立場を明確にとったのである。

しかしクーデター発生当初こそ国連は声明を発表してシエラレオネ問題に関心を示していたが、その後は ECOWAS に対応を任せるといったように事態を静観する構えをとっていく。そうしたなかで問題の1つとなったのは、民主的政府の回復手段としてナイジェリア軍が行ったような軍事介入を国連が法的に許可することが必要なかという点であった。すなわち、ECOWAS はシエラレオネにおける正統政府の回復を目的として軍事力の行使を

36 U. N. Doc. S/PRST/1997/29.

37 U. N. Press Release, U.N.Doc.SG/SM/6241.

含む必要な措置を自由にとることができ、安保理はこれに対して授權を行う必要はないという主張が妥当かどうかという問題である。³⁸

OUAハラレ会合とECOWASコナクリ会合の後、初めてシエラレオネ問題が討議された安保理公式会合にECOWAS議長国として出席したナイジェリアは、ECOWASのコナクリ会合最終コミュニケを説明する際、カバール正統政府の復帰という政策目標を実現するための手段である対話、制裁、武力行使に言及して、対話・交渉と禁輸・制裁は軍事力行使の裏づけがなければ実施できないことを主張しつつ、ECOWASの政策に対する安保理の支持を求めた。³⁹これに応じて安保理は7月11日に議長声明を採択し、民主的に選出されたカバール政権を転覆させる試みは容認できないことを再確認するとともに、OUA首脳会議での決定とECOWASが打ち出した目標への支持を表明した。⁴⁰この議長声明では、ECOWASによる武力行使の主張への国連の対応という観点から、以下の2点を確認しておきたい。

第1に、安保理は、軍事クーデター直後に行われたナイジェリア軍主導の軍事介入の試みについては一切触れず、その後採択されたOUA首脳会議の決定とECOWAS外相会議

の方針決定への支持を明確にするにとどめたということである。しかもECOWASについては、その仲介努力を歓迎するとともに、そうした努力の目的—カバール政権の復帰—を支持していたのであって、その目的の手段としてECOWASが強調した軍事力行使の可能性について安保理は慎重に言及を控えている。また第2には、シエラレオネにおける状況について、安保理はこれが「地域全体の平和、安全および安定を危うくする」重大な危機であるとは考えていたが、「平和に対する脅威」を構成するというところまでの認識には至っていなかったという事実である。安保理は、ECOWASの努力がこの危機の平和的解決を目的としたものであると考え、事態が憲章第7章や第53条に基づく強制措置の対象となるものではなく、あくまでも憲章第6章もしくは第52条の枠内で解決されることを望んでいた節がうかがえるのである。⁴¹

従ってこの議長声明を見る限り、安保理は、カバール政権の復帰というECOWASの政策目的を支持しながら、他方では、ナイジェリアによる武力行使についても、またECOWASが将来において可能性を示唆した軍事力の行使についても、ともにその法的評価については判断を保留する立場を表していたとみなすことができる。こうした安保理の態度はECOWASに対する武力行使の許可に固執し

38 たとえばシエラレオネは、安保理からの武力行使の授權の必要性を否定して、ECOWASは必要とされるいかなる行動もとることができる完全な権限を有すると述べ、国連憲章第51条に基づく自衛権を援用することも可能であると主張していた。U.N. Press Briefing, Press Conference by Permanent Representative of Sierra Leone, 9 June 1997.

39 U.N.Doc.S/PV.3797 (11 July 1997), pp.3-5.

40 U.N. Doc. S/PRST/1997/36.

41 この点はECOWASコナクリ会合最終コミュニケの法的性格が、紛争の平和的解決を求める憲章第52条の枠内に位置付けられることと対応している。V. Grado, "Il ristabilimento della democrazia in Sierra Leone", *Rivista di diritto internazionale*, vol.83 (2000), pp.379-380.

ないことを示したものとする向きもあるが、⁴²この議長声明の内容から安保理が地域的機関による軍事力行使を黙認したとまでいえるかどうかは疑問といわなければならない。

(3) ECOWAS による禁輸措置と ECOMOG の役割

(a) ECOWAS 禁輸措置の実施内容

上記のような経緯から国連の支持を受けて、ECOWAS がシエラレオネ軍事政権側と交渉を開始し、7月17・18日に行われた第1回目の会合の結果では停戦合意が成立し、さらに憲法秩序の即時回復のため、あらゆる問題を平和的に解決することについても両者間で合意がなされた。しかしその後、軍事政権の指導者が少なくともあと4年間は政権を維持し続ける意図を表明したことから ECOWAS 側は態度を硬化させ、7月29・30日に行われた第2回目の会合で交渉が決裂するに至った。⁴³

正統政府回復の目的が交渉という手段で達成できなくなったと判断した ECOWAS は方針を転換し、制裁と軍事力の行使を中心とした手段により事態の打開を図ることになる。⁴⁴1997年8月28・29日にナイジェリアのアブジャで開催された ECOWAS 首脳会議においてシエラレオネ問題も討議され、カバ-

正統政府の復帰、平和と安全の回復、難民・避難民に関する問題の解決という目標が再確認された後、カバ-政権の復帰を目的とした新たな措置として禁輸措置がとられることが決定された。この制裁実施に関する決定によれば、加盟国は、シエラレオネ向けの石油製品、武器、軍需品のあらゆる輸出について一般にかつ全面的な禁輸を直ちに行うとともに、シエラレオネとの商取引を控えること（決定第2条）、軍事政権のメンバー、同政権に直接もしくは間接的に関係する高官および民間人、その家族が所有する資金を凍結すること（同第3条）、シエラレオネを原産国とするあらゆる製品の輸入およびシエラレオネへの製品の輸出を禁止すること（同第4条）、ECOWAS 首脳会議が事前に承認した場合を除いて軍事政権への人道的物資の発送を控えること（同第5条）が求められたのである。⁴⁵

この決定の中で注目されるのは、禁輸措置における ECOMOG の役割が明記されているという点である。決定第7条では、「サブリージョンの軍がこの決定の適用を実施するために必要なあらゆる措置をとる」として、この軍がシエラレオネの沿岸、国境、上空を監視し、この決定が課している禁輸に違反したすべての船舶、車両、航空機を臨検・押収することとされている。「サブリージョンの軍」が ECOMOG を指すことは ECOWAS 首脳会議の最終コミュニケから明らかであるが、⁴⁶ここではおそらく ECOMOG にそうし

42 Nolte, *Eingreifen auf Einladung*, S.427. See also, J.Levitt, "Humanitarian Intervention by Regional Actors in Internal Conflicts: The Cases of ECOWAS in Liberia and Sierra Leone", *Temple Int'l & Comp.L.J.*, vol.12 (1998), p.372

43 A.R.B., pp.12768, 12798.

44 交渉決裂直後に開かれた ECOWAS 四カ国委員会の決定について、see, U.N.Doc.S/1997/646, Annex.

45 U.N.Doc.S/1997/695, Annex II.

46 ECOWAS 加盟国の首脳は、ECOMOG に対して、停戦の監視とともに、禁輸措置を実施し、

た任務を遂行し得る条約上の法的根拠があったかどうかが問われるであろう。もっともこうした ECOWAS 設立憲章上の ECOMOG の地位にかかわる問題はここで深く追求することはできない。⁴⁷ 本稿にとって問題は、禁輸措置実施のために ECOMOG に認められた「必要なあらゆる措置」に軍事力の行使を含めることが意図されていたのかという点である。⁴⁸

「必要なあらゆる措置」という文言は、安シエラレオネにおける平和を維持する役目を負わせたことが、最終コミュニケで表明されている。U.N.Doc.S/1997/695, Annex I, para.25.

⁴⁷ この問題について、*v.*, Grado, *op.cit.*, pp.386-387. なお ECOMOG 設置の法的根拠についてはリベリア内戦時にすでに問題となっている。See, G. Nolte, "Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict", *Z.a.ö.R.V.*, Bd.53 (1993), S.612-617. ECOMOG 設置をめぐる ECOWAS 内部の意思決定過程に瑕疵があったかどうかについて別の国際機関である国連がこれを調査・審理することができる(松本祥志「西アフリカ諸国経済共同体のリベリア「平和維持軍」(ECOMOG)と国際法—地域的機関のPKOと国連の役割—」『札幌学院法学』第12巻2号(1996年)145頁)とまでいえるかは微妙である。地域的機関が「平和維持軍」と称してこれを設置した場合、その合憲性にチャレンジできるのは少なくとも第一義的には当該機関の加盟国であろう。See, C.Gray, "Regional Arrangements and the United Nations Collective Security System," in H.Fox (ed.), *The Changing Constitution of the United Nations*, (B.I.I.C.L., 1997), p.97.

⁴⁸ ちなみにリベリア内戦では、1992年7月に ECOWAS が、前年締結されたヤムスクロ協定にテイラー (C.G.Taylor) 率いるリベリア民族愛国戦線 (NPFL) が従わない場合には NPFL 支配地域に対して経済制裁を行うことを決定したが、その際には、「ECOWAS のすべての加盟国がこの決定を完全に実施するために必要なあらゆる措置をとらなければならない」とされていただけで、ECOMOG に直接「必要なあらゆる措置」が認められていたわけではない。M. Weller (ed.), *Regional Peace-keeping and International Enforcement: The Liberian Crisis*, (Cambridge U.P., 1994), pp.204-206. なお ECOMOG の役割は、同協定によれば、リベリア全土に展開し、すべての武装集団の武装解除を検証することであった。*Ibid.*, pp.176-178.

保理が湾岸戦争やソマリア内戦などにおいて加盟国に武力行使を授権する際にその決議で用いてきたものと同じだが、当該措置が必要とされる目的の内容まで勘案すると、これら安保理決議とこの決定とを同列に扱うことは困難であろう。ここでの ECOMOG の役割は禁輸措置の実効的実施を確保し検証することであり、その限りで必要な措置をとることができるというように、一般的な武力行使の授権とは異なる任務だからである。従って問題は、地域的機関による禁輸措置を実効的に実施するために一定程度用いられる武器の使用が憲章第2条4項にいう「武力行使」とみなされるか否か、さらにいえば、禁輸措置の実効的実施に付随する実力行使は武力行使禁止原則に反せず、禁輸措置の決定と含めて地域的機関だけで判断し行使することが可能なかどうかということになろう。仮にそうした実力行使が武力行使禁止原則に抵触すると考えると、別途他の正当化事由、たとえば安保理からの授権が必要となるのである。

(b) 安保理決議1132採択の意義

国連は、軍事政権と ECOWAS との間の交渉決裂について、8月6日に安保理議長声明で遺憾の意を表明し、その失敗の責任が軍事政権側にあるとして、仮に軍事政権側から満足な回答が得られない場合にはカバー政権復帰という目標の達成のため必要な措置をとる用意があることを明らかにしていた。⁴⁹ その後、ECOWAS が禁輸措置を打ち出して軍事政権に対し強硬な立場をとっていく中で、こ

⁴⁹ U. N. Doc. S/PRST/1997/42.

うした状況を評価するよう安保理理事国により要請されていた国連事務総長は10月7日付安保理議長宛書簡を公表し、法の支配と人権の尊重に基礎をおく民主主義による統治は違法なクーデターにより妨げられるべきではないという観点から、シエラレオネの事態を平和的に解決し軍事政権をその地位から退かせるための努力に対して安保理と国際社会は支持を与えるべきであると述べて、ECOWASが課している制裁措置と安保理に要請されたそれへの支持が「事態の平和的解決を促進する」ことを目的とした措置とみなされうることがを表明した。⁵⁰ ここには、ECOWASが採用した措置に対する支持とともに、それがあくまで平和的解決をもたらすためのものであることが強調されており、依然としてクーデター直後における安保理の立場と軌を一にするものであったといえよう。

この事務総長の評価を踏まえ、翌10月8日に安保理で採択されたのが、シエラレオネに対して経済制裁を課すことを決定した安保理決議1132であった。この決議の中で安保理は、軍事政権が民主的に選ばれた政府の復帰と憲法秩序の回復のための措置をとらないことを非難するとともに、軍事クーデター以後のシエラレオネにおける暴力の継続と人命の損失、そして人道的状況の悪化と近隣諸国への影響に深い懸念を表明して、シエラレオネの事態が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することを認定した。そして憲

50 U. N. Doc. S/1997/776.

主的に選ばれた政府の復帰と憲法秩序の回復のための措置をとるとともに、あらゆる暴力行為と人道的援助活動に対する干渉を中止するよう要求して、その目的達成のために、軍事政権のメンバーとその家族の入国および通過の禁止、石油、石油製品、武器、軍需品などのシエラレオネへの輸出禁止をすべての国家に対して命じる決定を行ったのである。⁵¹ これらの措置はECOWASがすでに行っていた措置と若干異なるものにすぎず、⁵² 実質的には憲章第7章に基づく措置としてECOWASによる禁輸措置を国連の措置として認める結果となった。⁵³

またこの決議で安保理は、憲章第8章に基づいても行動するとして、ECOWASに対して石油や武器などの供給に関する同決議関連規定の厳格な実施を確保することを許可し、必要な場合には適用可能な国際的基準に合致して船舶の航行を停止させてその船荷と目的

51 U. N. Doc. S/RES/1132 (1997), pre. paras. 7-9, op. paras. 1-2, 5-6.

52 L.-A. Sicilianos, *L'ONU et la démocratisation de l'État. Systèmes régionaux et ordre juridique universel*, (Édition A. Pedone, 2000), pp. 210-211.

53 もっとも地域的機関による非軍事的強制措置に関する限り、その設立文書上の法的根拠という問題は別にあるものの、それに従って決定された措置であれば安保理の授權は必要ではないとされる。J. A. Frowein, "Zwangsmassnahmen von Regionalorganisationen", in U. Beyerlin (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Eurorecht, Staatsrecht. Festschrift für Rudolf Bernhardt* (Springer, 1995), S. 66-67. この点について米州機構の実行を契機に憲章第53条の適用範囲を検討したものとして、中村道「地域的強制行動に対する国際連合の統制—米州機構の事例を中心に—」太寿堂鼎編集代表『田畑茂二郎先生還暦記念 変動期の国際法』(有信堂、1973年) 407-415頁参照。

地を検証することを認めている⁵⁴。国連安保理が経済制裁の実効的実施のために、憲章第8章に基づく行動として、地域的機関に対し臨検その他の執行措置を許可した事例は、1992年11月の対セルビア・モンテネグロ禁輸措置に関して北大西洋条約機構 (NATO) と西欧同盟 (WEU) に認められた事例に次いでこの決議が二例目である⁵⁵。ここでは国連と憲章第8章に基づく地域的機関の行動との関係を包括的に取扱うことはできないため⁵⁶、先ほど問題となった武力行使の授権との関係、すなわち ECOWAS による禁輸措置に対して決議1132は安保理の許可を与える趣旨であったかという問題にのみ若干触れておきたい。

この点は、経済制裁の実施に伴い、その実効性を確保するために武力の行使が必要とされた場合、当該武力行使について安保理の授権が必要かという問題と関連する。禁輸措置の実効的確保を目的とした武力行使が当該措置の中に当然含まれるものと考え、その目的の限りでは、禁輸措置について安保理の

許可が不要であるならば安保理からの武力行使に関する許可もまた必要ではないとの考えも一応の説得力を有する⁵⁷。他方、そうした目的のための武力行使も安保理の許可が必要であるとすれば、この武力行使の可能性も含めて禁輸措置の実施を安保理の許可の下に行わなければならない⁵⁸。この考え方からは、安保理決議1132で初めて ECOWAS による禁輸措置は合法化され、同決議はその採択前までの違法状態を治癒する効果を有したということになる⁵⁹。

このように地域的機関による経済制裁の実効的実施に関する問題は、経済制裁に伴う執行力をめぐり憲章第41条と第42条の関係をどのように捉えるかという問題と基本的には同じ論点を抱えている。経済制裁に伴う一定程

54 U. N. Doc. S/RES/1132 (1997), op. para. 8.
なお決議1132第8項による許可は憲章第42条に基づくとする見解があるが (D. Schweigman, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter*, (Kluwer Law International, 2001), p.146.)、同項前段での ECOWAS への許可は憲章第8章の下での行動として認められたものであろう。

55 U. N. Doc. S/RES/787 (1992), op. para. 12.
V., G. Cataldi, "La risoluzione n. 787 (1992) del Consiglio di sicurezza e il controllo in mare del rispetto dell'embargo nei confronti della Repubblica federale di Iugoslavia", *Rivista di diritto internazionale*, vol.76 (1993), pp.139-144.

56 S., Ch. Walter, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen. Eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, (Springer, 1995).

57 ECOWAS は安保理から禁輸措置に関する許可を得ることが必要とは考えておらず、安保理に協力を要請したのは ECOWAS による措置にすべての国家が法的に拘束されるようにするためであったという。S., Nolte, *Eingreifen auf Einladung*, S.428. この点は、1990年代前半の対ハイチ経済制裁で、先に禁輸措置を決定していた米州機構が、その後国連に経済制裁の実施を求めたことと動機を同じくするものであった。D.E. Acevedo, "The Haitian Crisis and the OAS Response: A Test of Effectiveness in Protecting Democracy", in L.F. Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts* (A Council on Foreign Relations Press, 1993), pp.135-138.

58 決議1132採択時にロシアは、「地域的機関は安保理の授権がなければ強制行動をとることはできない」と主張した。U. N. Doc. S/PV. 3822 (8 Oct. 1997), p.9. もっともこの決議をめぐる最大の争点は ECOWAS への授権の問題ではなく、制裁の適用期間を明示的に区切るかどうかであり、この点でロシアと米国は真っ向から対立していた。Ibid., p.10 (Russian Federation); p.17 (U. S. A.).

59 この問題について、V., Grado, op. cit., pp.383-386.

度の武力行使に関し、その法的根拠を憲章上、第41条と第42条のいずれの規定に求めるかについては、学説では見解が分かれているが、いずれの主張においてもこの限定的な武力行使を伴う活動が第41条と第42条の中間的な性格を有するという点についてはほぼ一致しており、決議1132自体にもこの点についての曖昧さが現れているとみることもできよう。⁶⁰

しかし、さしあたり ECOMOG の活動の法的性格付けを目的とする本稿の観点からは、安保理による許可の問題はあるにせよ、ECOMOG が強制行動という活動の一部を担っていたという事実が重要である。すなわち ECOMOG は一定の条件の下で自衛を超える武力の行使を伴う peace-enforcement の一環としての活動を地域的機関によっても国連によっても認められていた。しかも4ECOMOG に委ねられた「執行」措置の範囲は一般的な武力行使にまで及ぶものではなく、あくまで禁輸阻止の実効的実施、特に禁輸措置の違反を行った船舶に対する停止・臨検行為などに限定されるものであり、そこには伝統的な国連 PKO が担ってきた「平和維持」の役割とは異なる任務が含まれていたのである。

60 G. P. Politakis, "UN-Mandated Naval Operations and the Notion of Pacific Blockade: Comments on Some Recent Developments", *R.A.D.I.C.*, tome 6 (1994), pp.196-198.

61 なお国連の対応として、ECOMOG に「平和的解決」での役割を要請しつつ、他方で憲章第8章に基づく強制措置を許可した点において一貫性が欠如しているとする見解もある。See, Z. Deen-Racsmany, "A Redistribution of Authority Between the UN and Regional Organizations in the Field of the Maintenance of Peace and Security?" *Leiden J.I.L.*, vol.13 (2000), p.327.

ECOMOG の実際の活動もこれを裏付けている。8月末の ECOWAS 首脳会議決定により ECOWAS が禁輸措置を発動した後、この決定に従って ECOMOG は禁輸措置の監視・執行の任についていたのだが、10月初めの安保理決議1132採択までの間、封鎖を破ってフリータウンに入港していた商船に対してナイジェリア空軍が爆撃をくわえていたという。⁶² また安保理決議1132の採択後も、ECOMOG による国連の禁輸措置の実施は、特に海上封鎖の実効性が乏しく、困難を極めていたようである。⁶³ また他方では軍事政権側と ECOMOG との武力衝突が各地で続き、たとえば10月15・16日の両日にわたって、ECOMOG がフリータウン周辺的主要施設に爆撃を行っていたことが確認されている。ECOMOG は、軍事政権側からの攻撃に対する自衛を主張しているが、そうした爆撃がなお自衛の要件と合致するものであったかどうか疑問の残るところであろう。⁶⁴ しかしこのとき、シエラレオネにおいて ECOMOG が禁輸措置の実効的実施を目的として武力行使を含む活動を行っていたことは疑いがない。

(c) コナクリ和平計画の成立と ECOMOG の役割

国連による経済制裁が発動され、自らが行っ

62 同時にルンギ国際空港に駐屯していたナイジェリア部隊と軍事政権側兵士との間で武力衝突があったことも伝えられている。A.R.B., p.12835.

63 この点は安保理決議1132に基づき ECOWAS により提出された報告書で示されている。U.N. Doc.S/1997/895, Annex, Appendix, paras.40-41.

64 U. N. Doc. S/1997/800, Annex.

65 U. N. Doc. S/1997/811, para.7. See also, A.R.B., p.12868.

ていた禁輸措置が法的拘束力を伴い国連加盟国に課されることになったことから、ECOWASは10月10・11日に五カ国外相委員会を開催して軍事政権側との交渉再開を決定するとともに、これまでの方針を再確認した。⁶⁶ 軍事政権側も国連の経済制裁に見られるような国際社会からの圧力を受けECOWASとの交渉に応じざるをえなくなり、10月22・23日にギニアのコナクリでECOWAS五カ国外相会議が開催された席に軍事政権側代表の15名も参加するに至った。この会合の結果として最終コミュニケが採択されるとともに、両者の間で締結されたECOWASによる和平計画が同時に発表されたのである。⁶⁷ なおカパー大統領はこれら文書の当事者ではなかったが、後にこの和平計画に従う旨を表明した。⁶⁸

この二つの文書の概要は次のようなものである。まず最終コミュニケでは、五カ国外相委員会と軍事政権側が和平計画に合意し、これを6カ月間で履行するためのタイムテーブルを定めたこと(第5項)、RUFの指導者としてサンコーが引き続き和平プロセスで積極的な役割を果たすことを認めるとともに、アビジャン協定の精神と本合意の文脈において、サンコーが帰国し和平プロセスに貢献するこ

66 U. N. Doc. S/1997/811, paras.3-4. なお四カ国委員会はリベリアが加わり五カ国に、その後トーゴも参加して六カ国委員会となった。

67 U. N. Doc. S/1997/824, Annex I, Annex II. See also, U. N. Doc. S/1997/895, Annex, Appendix, paras. 18-25.

68 U. N. Doc. S/1997/886, Annex. 後の安保理公式会合の席でシエラレオネ代表は、コナクリ和平計画に関して、当時、ほとんどの側近が反対する中、カパー大統領がこれを押し切って賛成したことを示唆している。U. N. Doc. S/PV. 3986 (11 March 1999), p.3 (Sierra Leone).

とが期待されること(第6項)、和平計画には、6カ月以内のカパー正統政府の復帰、敵対行為の即時中止、軍事政権側とECOMOGの協力、戦闘員の武装解除、人道的支援の提供と難民・避難民の帰還、そして軍事クォーター首謀者の免除を盛り込むこと(第7項)などが定められた。また和平計画では、最終コミュニケの内容が具体化され、タイムテーブルが設定されている。ここでのECOMOGの役割は、国連軍事オブザーバーの支援を受けて敵対行為の中止を監視すること、戦闘員の武装解除プロセスを監視すること、および人道的援助の実施を国連軍事オブザーバーとともに監視し、また援助実施を促進するメカニズムを安保理決議の文脈内で確立することという3つの業務に大別される。⁶⁹

このようにコナクリ和平計画では派遣が予定される国連軍事オブザーバーとともにECOMOGが様々な監視業務に携わるようになっていたが、その際にECOMOGに対して自衛を超える武力行使を認めた明確な表現は文書中には見られない。また11月14日の議長声明でECOWASによるこうした和平努力への賞賛と支持を表した安保理もECOMOGには言及しておらず、和平計画の遂行を目的として、少なくとも自衛を超える武力行使を許可してはいなかった。⁷⁰ つまりECOMOGによる武力行使は、ECOWASおよび国連が実施している経済制裁に付随するものか、もしくは当事者の合意による現地展

69 なお、この和平計画の評価については、王「前掲論文」20-23頁参照。

70 U. N. Doc. S/PRST/1997/52.

開でコナクリ和平計画の実施を監視する際においては自衛に限定されていたのである。⁷¹ 従ってこの時点における ECOMOG の活動には、禁輸実施に関しては enforcement、他方、和平合意監視に関しては peacekeeping という二重の性格が映し出されていたことになる。⁷²

2 ECOMOG の軍事介入

(1) 軍事政権の崩壊と国際社会の反応

コナクリ和平計画についての合意はなされたが、その実施に関しては特に ECOMOG と軍事政権の間で常に対立が見られた。両者はシエラレオネ全土への ECOMOG の展開や敵対的な宣伝行為の中止などについては合意していたが、軍事政権側がナイジェリアに捕らえられているサンコーの即時釈放、ECOMOG からのナイジェリア軍の除外、武装解除から軍事政権側軍隊を除外することを求めたためである。⁷³ この間、11月にはカバー大統領の復帰に反対する一部軍人によるクー

71 1997年12月19日の ECOWAS 五カ国外相会合では、ECOMOG が peacekeeper として、軍事政権側からの攻撃に対して自衛権を有することが強調されていた。U. N. Doc. S/1998/14, Annex, para.14.

72 コナクリ和平計画の作成時点で軍事政権側は ECOMOG の展開に同意しておらず、停戦合意にも署名していないことから、ECOMOG の「平和維持軍」としての性格を否定する見解がある (V. Grado, *op.cit.*, pp.387-388)。確かに ECOMOG へのナイジェリア軍の参加はその中立性を疑わせるものではあったが、軍事政権側も同意した和平合意で ECOMOG に与えられた任務はまさに冷戦後の国連 PKO が担ってきた役割と一致する。ECOMOG の性格付けとしてはむしろ、経済制裁の執行という活動と、和平合意の履行監視という性格の異なった二つの任務を実施しなければならなかったことから、単なる「平和維持軍」ではなく、「執行」の側面も有していたことが特記されるべきであろう。

73 U. N. Doc. S/1997/958, paras. 6, 14.

データ計画が発覚し、12月には RUF の武装解除拒否に対して ECOMOG ナイジェリア部隊が自衛を理由に RUF 支配地域に対する爆撃を加えるなど、和平計画の実施合意にもかかわらずシエラレオネでは緊張が日増しに強まっていった。また、軍事オブザーバーを派遣してこのような緊張関係を抑えるはずであった国連はこの同じ時期に生じていたイラク査察拒否問題に忙殺され、シエラレオネ問題が安保理公式会合で議論されることはなかったのである。⁷⁴

年が明けて1998年1月には、土着の武装集団であるカマジヨルが軍事政権側と地方で戦火を交えるなどさらに情勢は悪化した。このため、当時、現地情勢の分析のためにシエラレオネを訪れていた国連使節団の評価に基づき、国連事務総長は、現地への国連の軍事的プレゼンスに関する活動内容や規模・構成などを安保理に報告するのは時期尚早であるとの見解を発表している。⁷⁵

こうした中、ついにナイジェリアは、軍事政権側の和平合意不遵守と国連が後ろ盾となった和平プロセスの停滞を不満として、軍事活動により事態の打開を図る挙に出た。2月5日にナイジェリア部隊が ECOMOG の下で軍事政権側に対して大規模な攻撃を行うと、

74 A.R.B., pp.12906, 12921-12922, 12943. 当時イラクが国連イラク軍縮特別委員会の査察受入を拒否したのに対して、米国と英国はイラクが査察を受け入れない場合には空爆の実施を示唆していたが、1998年2月23日にイラクと国連の間で査察受入に関する合意が結ばれた。See, N. D. White & R. Cryer, "Unilateral Enforcement of Resolution 687: A Threat Too Far?" *Cal. W. Int'l J.*, vol.29 (1999), pp.243-282.

75 U. N. Doc. S/1998/103, para.32.

13日には首都フリータウンが陥落して軍事政権の指導者であるコロマはギニアに逃亡し、軍事政権が崩壊するに至ったのである。⁷⁶

このナイジェリアによる軍事介入による軍事政権の崩壊という事態に接して、国際社会は、一方では軍事政権によるシエラレオネ支配の終了を歓迎しながら、他方ではナイジェリアの軍事活動に関しては目立った非難の声をあげず、その合法性については沈黙したままであった。OAUはナイジェリアの行動を直ちに歓迎したと伝えられるが、ECOMOGの行動への支持を正式に決定したのは3月にはいつてのことであったとも言われている。⁷⁷

国連は2月26日の安保理議長声明で、ナイジェリアの軍事活動には言及せず、「軍事政権の支配が終了したという事実を歓迎する」としただけで、ECOWASがこの危機の平和的解決に向けて引き続き重要な役割を果たすことを求めるとともに、ECOMOGが「国連憲章の関連規定に従って、」シエラレオネの平和と安定を強化する努力を進めるよう奨励するにとどまった。⁷⁸この安保理の対応からはナイジェリアの行動に関する法的評価を確定することは困難である。ただ、その後3月10日にカバー大統領がシエラレオネに帰国したことを受けて安保理は16日に石油および石油製品の禁輸措置を解除したが、その際に採択された決議1156でも、カバー政権の復帰は歓迎しているものの、ナイジェリアや ECOMOG

の行動には触れていない。⁷⁹ここまではナイジェリアの軍事活動を安保理が積極的に支持したという形跡は見当たらず、むしろ先の議長声明にみられるように ECOMOG に国連憲章の遵守を促すなどその行動に対する警戒感さえみてとることができる。従って、この議長声明やその後の安保理決議1156をもって国連が ECOMOG の軍事活動を追認したということはいえないであろう。⁸⁰

実際 ECOWAS 内部においても、今回のナイジェリアによる一方的軍事活動には批判が向けられていた。ECOWAS 加盟国は事前にナイジェリアから情報を受けておらず、RUF を秘密裏に支援していたリベリアとブルキナ・ファソは武力による正統政府の回復に反対していたとされるし、⁸¹コートジボアールなどフランス語圏諸国は、ナイジェリアが ECOMOG を通じて西アフリカでヘゲモニーを握ることを極力警戒していた。⁸²こうした状況で、シエラレオネにおける ECOMOG の活動を指揮していた ECOWAS 五カ国委員会、特にナイジェリアはこの点をどのように考えていたのであろうか。

79 U.N.Doc.S/RES/1156 (1998), op. paras. 1-2.
80 Nowrot & Schabacker, *op.cit.*, pp.364-365; Grado, *op.cit.*, pp.391-392.

81 Nolte, *Eingreifen auf Einladung*, S.429.

82 このためフランス語圏諸国は、ナイジェリア部隊の動きを牽制するために ECOMOG の活動を規律する基本原則の見直しを要求した。A.R.B., p.13030. もともと ECOWAS 内部では、その設立当初からフランス語圏諸国が英語圏諸国、特にもっとも影響力のあるナイジェリアと経済的・政治的つながりを持つことに懸念を抱いており、そうした対立はリベリア内戦においても影響を与えていたといわれている。See, A. Alao, J. Mackinlay, F. Olonisakin, *Peace-keepers, Politicians, and Warlords: The Liberian Peace Process*, (U.N.U.Press, 1999), p.29.

76 A.R.B., pp.12991-12994.

77 Nowrot & Schabacker, *op.cit.*, p.330; Grado, *op.cit.*, p.393.

78 U.N. Doc. S/PRST/1998/5.

(2) ECOMOG 軍事介入の法的性格

2月13日にフリータウンを武力で制圧したナイジェリアは、同日付でシエラレオネ情勢に関する声明を発表した。それによれば、軍事政権側は ECOMOG と協力して和平計画における武装解除を実施することが期待されていたが、絶えず和平合意に違反し、和平プロセスを阻害する態度を表してきたとして軍事政権の合意不遵守を非難するとともに、シエラレオネ全土に平和的に展開していた ECOMOG が軍事政権側の攻撃の標的となり、今回の軍事政権側との戦闘も ECOMOG に対する攻撃の結果であると述べている。そしてこの軍事活動については、「peacekeeping のための交戦規則によれば、ECOMOG 部隊は攻撃を受けた場合に自らを防御すると規定している」のであり、「それ故、シエラレオネの軍事政権が自らの無謀な行動の結果について責任を負った」と評価しているのである。⁸³

また、ナイジェリアによる軍事活動が行われてしばらく後の2月25日と27日にアジスアベバで開催された ECOWAS 五カ国委員会外相会合も基本的にこのナイジェリアの声明の立場を踏襲し、その最終コミュニケの中でこの活動を次のように位置付けている。「最近のフリータウンにおける軍事活動は ECOMOG の陣地に対するいわれのない攻撃により引き起こされたものであり、……こうした状況において、ECOMOG は平和維持活動の国際的な交戦規則に従って自らを守る以外に選択肢はなかった。……」⁸⁴ ここからは、

83 U. N. Doc. S/1998/123, Annex.

ナイジェリア軍の軍事活動が、ECOMOG の行動であること、いわゆる「平和維持活動」であること、その国際的な交戦規則に従った自衛行為であったことがこの会合でそれぞれ確認されているということがわかる。すなわち、シエラレオネにおける ECOMOG の活動について責任を負っていた ECOWAS 五カ国委員会は、ナイジェリア軍の軍事活動を ECOMOG の活動としてとらえ、軍事政権側による和平計画不遵守と ECOMOG への武力攻撃を理由に、あくまでも「平和維持活動」の範囲内での行動でこれに対応するものであったと認めていることになる。

ECOMOG の活動をいわゆる平和維持活動と性格付ける以上、そこでの武力行使の法的根拠は自衛に求めなければならない。その限りでナイジェリアや五カ国外相会合による事態の法的評価には一貫性があるといえる。⁸⁵ しかし問題は、実際の活動が自衛の範囲にとどまる武力の行使であったかどうかということである。従って、ECOMOG による武力の行使が自衛に関する要件を充足していたか、すなわち狭義の自衛概念からは、相手からの武力攻撃の存在と、自らを守るのに必要な程度の武力行使に限定されるという相手からの攻撃との均衡性が問題となる。⁸⁶

84 U. N. Doc. S/1998/170, Annex, para.7.

85 これに対してシエラレオネは今回の ECOMOG の軍事活動を、安理が満足な措置をとらなかったことから、国連憲章第51条に基づいて発動された自衛権の行使とみていた。See, U. N. Press Briefing, Press Conference by Permanent Representative of Sierra Leone, 18 Feb. 1998.

86 E. Lagrange, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, (Montchrestien, 1999), pp.98-99.

この点で ECOMOG の活動を検証すると、軍事政権側からの武力攻撃が最初に存在していたかどうかということも不確かだが、少なくとも均衡性という点で自衛による正当化には疑義が残ることは否めない。ECOMOG による軍事政権側の軍に対する反撃は最初から大規模な掃討作戦の様相を呈し、戦闘開始から4日後には、この戦闘を通じて軍事政権の弱体化やその国外追放さえも目標とするに至ったとされる。将来における相手からの武力攻撃をも防ぐためにその本拠地を攻撃するということを認める見解もないわけではないが、⁸⁷ そうした抑止的な戦略に基づく「自衛」が、しかも他国領域内において行われることについて国際社会は一般に否定的である。⁸⁸ ECOMOG が軍事政権を軍事攻撃で追放し、シエラレオネの主要都市を武力で制圧したことは、平和維持活動における狭義の自衛と相容れるものではなく、この正当化は法的に困難であろう。⁸⁹

また他方、従来から国連 PKO においては

87 後に提出された国連事務総長報告では、国際空港があるフリータウン近郊の都市ルンギにおいて、軍事政権側軍隊が先に攻撃してきたことに対抗して ECOMOG がこれに軍事攻撃を加えたとされている。U.N.Doc.S/1998/249, para.6.

88 いわゆる先制的自衛を慣習国際法に基づき認める立場として、see, D.W.Bowett, *Self-Defence in International Law* (Manchester U.P., 1958), pp.187 - 193; M.S.McDougal & F.P. Feliciano, *Law and Minimum World Public Order. The Legal Regulation of International Coercion* (Yale U.P., 1961), pp.232-241.

89 さしあたり自衛権の要件としてはニカラグア事件 ICJ 本案判決参照。See, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. U.S.A.)*, *Merits, Judgment*, I.C.J.Reports 1986, p.94, para.174.

90 Nowrot & Schabacker, *op.cit.*, pp.367-368; Grado, *op.cit.*, p.390.

狭義の自衛のほかに、広義の自衛も援用されてきた。すなわちそれによれば、国連平和維持軍は任務遂行の目的において武力行使が正当化されるのである。⁹¹ ECOMOG が「平和維持活動」を標榜する限りはこの広義の自衛も「自衛」の主張に含まれるとみなければならない。ところが先に述べたように、ECOMOG の「平和維持」の役割は主としてコナクリ和平計画の履行監視に向けられたもので、いかに和平合意の不履行があったとはいえ、その前提となっている軍事政権の存在を武力によって排除するということまでその任務に含まれているわけではない。軍事政権からカバール政府への移行は段階的かつ平和裏に行われるというのが和平合意の精神であったとすれば、ECOMOG の今回の活動はそれにも反しているといわなければならないのである。

このように、ECOMOG による軍事活動は平和維持活動における狭義・広義のいずれの自衛概念でも正当化することはできない。シエラレオネにおける ECOMOG の活動は、自らを「平和維持軍」と称しながらも、実際には平和維持活動に許されている範囲を超えた武力の行使を伴うものだったのである。しかしこのことは、ECOMOG の行為が一般国際法上違法となるということを意味するわけではない。カバール政権による軍事介入の要請、シエラレオネ市民の窮状を理由とした人道的

91 国連 PKO における広義の自衛概念とポスト冷戦期におけるその問題点の考察として、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) 61-85頁参照。

介入、さらには軍事政権の打倒と民主的に選ばれた政府の復帰の支援など、自衛のほかにも正当化のための一般国際法に基づく根拠の検討は残されている。⁹² もっとも、ここではそのすべてを包括的に行う余裕はないし、またその必要もないであろう。ただ国連と ECOMOG との関係という観点から、ECOMOG の活動に対する国連の法的評価について若干指摘しておく必要がある。

ECOMOG による軍事介入の直後に公表された安保理議長声明と安保理決議1156がその追認行為ではないことはすでに指摘した。ところが安保理決議1156が採択された直後、国連事務総長はシエラレオネに関する報告書を3月18日付で安保理に提出しており、その中で「ECOWAS とりわけシエラレオネ五カ国委員会による一貫した外交と、ECOMOG 兵士および要員による軍事政権の排除への貢献を賞賛する⁹³」と明言した。これを見る限り、国連事務総長は、軍事政権によるシエラレオネ支配の終了という目標達成だけでなく、それを可能とした ECOMOG による軍事活動をも支持したものとみなすことができようである。またこの事務総長報告を審議した安保理も1998年4月17日に決議1162を採択して、

カバー大統領の復帰とその後行われたシエラレオネ政府による平和の再建努力などを歓迎するとともに、平和と安全の回復に係する目標達成に ECOWAS と ECOMOG が重要な役割を果たしていることをあげて、これら2つの機関を賞賛した。⁹⁴ 従って、安保理決議における ECOMOG への明示の言及、さらには国連事務総長報告の内容を理由として、これら一連の国連の行為により ECOMOG の活動の合法性が受け入れられたと評価する見解がある。⁹⁵

いわゆる多国籍軍による武力行使が安保理による許可なしに行われ、その後安保理が事後的にその行為を承認するという事例は、中央アフリカ共和国におけるバンギ協定履行アフリカ監視団 (MISAB) の場合のように、全くないわけではない。しかしそこでは、安保理決議1125により憲章第7章に基づく行動として武力行使が MISAB にあらためて許可された上で、それまでの行動についても承認が与えられていたことが想起されるべきであろう。⁹⁶ この点については何も言及していない安保理決議1162が ECOMOG の軍事活動

94 U.N.Doc.S/RES/1162 (1998), op. paras. 1-2.

95 則武輝幸「国連と地域的機関の協力による平和と安全の維持」『新防衛論集』第26巻3号(1998年)18頁。See also, C.Gray, *International Law and the Use of Force* (O. U. P., 2000), p.230. 他方決議1162の評価としては、安保理が ECOMOG への支援としてすべての国家に提供を呼びかけたのは主として平坦・後方支援であり、部隊の活動能力の増強ではなかったことから ECOMOG の活動を違法とみなしたとする見解もある。V., Grado, op.cit., p.394.

96 U. N. Doc. S/RES/1125 (1997), op. para. 3. 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)99-103頁参照。

92 特にデモクラシー(民主主義)の回復を目的とした軍事介入が正当化されるかどうかは、デモクラシーという概念を国際社会がどう捉えているかという検討が不可避である。この点についての包括的な研究として、voir, Sicilianos, op.cit., pp.25-156. また国際社会におけるデモクラシーの概念を国際法の角度から検討し、この目的のための無制約な軍事介入を警告するものとして、桐山孝信『民主主義の国際法』(有斐閣、2001年)参照。

93 U. N. Doc. S/1998/249, para. 38.

自体を憲章第7章または第8章の下で事後的に許可したとみることには困難のように思われる。むしろこの決議の意義は、ECOMOG による武力行使の法的評価を回避しながら、そうした武力行使により創り出された事態を、現状の安定性とその背後にある法原則の尊重の観点から確認するところにあったといわなければならない。⁹⁷

本稿は、ECOMOG による軍事介入がいかなる法的根拠に基づいて行われたか、結果として法的には正当化され得ない活動であったかについて確定的な答えを用意することを目的としてはいない。ここでは、ECOMOG が伝統的な平和維持活動に許容されていた武力行使の範囲を超える軍事活動を行ったということ、そして国連がその活動について、最終的には現状の追認というかたちで評価したものの、憲章第7章もしくは第8章に基づく軍事的措置として許可したわけではないという

97 楳林建司「シエラレオネ内戦に対する西アフリカ諸国経済共同体と国際連合による介入」『愛媛法学会雑誌』第27巻4号(2001年)132-135頁参照。リベリアでの ECOMOG の活動も同様であろう。A. Chukwuka Ofodile, "The Legality of ECOWAS Intervention in Liberia", *Columbia J. Transnational L.*, vol.32 (1994), p.414. 楳林建司「リベリア内戦への西アフリカ諸国経済共同体と国際連合による介入」『愛媛法学会雑誌』第22巻2号(1995年)113頁。同じことは NATO のユーゴスラビア空爆後に採択された安保理決議1244にもあてはまりうる。See, V. Gowlland-Debbas, "The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance", *E.J.I.L.*, vol.11 (2000), pp.374-376. 同決議における憲章第7章の援用は、NATO への武力行使の追認ではなく、主としてコソボ国連暫定統治機構 (UNMIK) に対する受入国の同意問題の回避と、国際安全保障軍 (KFOR) への武力行使の授権によるものであったからである。拙稿「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開」論文93頁参照。

ことを確認すれば十分である。すなわちシエラレオネにおける ECOMOG を法的な角度から捉えると、経済制裁の実施機関としての性格のほか、伝統的な国連 PKO で表される「平和維持」でも、武力行使を安保理により授権された「軍事的強制措置」でもない性格を伴う行動をその活動の中に見ることができるのである。むしろ ECOMOG の役割には和平合意の遵守監視など「平和維持」の範疇に含まれる活動もあったのであり、実際に安保理も決議1162で ECOMOG の「平和維持」としての役割を積極的に支持している。⁹⁸ 重要なことは、このように多岐にわたる ECOMOG の機能が後にシエラレオネに展開される国連 PKO の性格に大きな影響を与えることになるということなのである。

3 UNOMSIL の設置と「平和維持活動」の重層的展開

(1) 軍事介入後の ECOMOG の役割

ECOMOG による軍事介入と、それに続いてカバール大統領が政権に復帰することにより、その後のシエラレオネ情勢は、カバール政権とそれを支持する ECOMOG と、軍事政権を支持していた RUF およびその背後に控えているとみられるリベリアとの対立という構図が色濃くなっていく。従って、軍事介入後の ECOMOG の役割もカバール政権の下での治安維持という側面が強化された。この当時 ECOMOG が自らの任務と認識していたのは、(a)シエラレオネ全土への展開、(b)武器や軍需

98 U. N. Doc. S/RES/1162 (1998), op. para. 9.

品のシエラレオネ国内への流入を阻止することを目的とした要員配置と陸・海・空における監視、(c)旧戦闘員の武装解除、(d)検問用バリケードの構築による武器や軍需品の移動の監視と難民・避難民の保護に対する支援、(e)移動の自由の確保と確立された権威の回復に向けてのパトロール、(f)主要人物、国連要員、NGO への安全の提供といった事柄である。⁹⁹ またその際には、シエラレオネを東西南北の4つの地域に分けた上で総勢15,000名の要員の展開が計画されていた。

ここで注目されるのは、シエラレオネ東部地域への展開を図る際の ECOMOG の戦術である。この東部地域は、鉱物資源が豊富なこと、現政府の敵対勢力である AFRC や RUF などが支配する地域であること、こうした反政府勢力を支援するリベリアとの国境に接していることなどから、現地への展開においては困難が伴うことが予想され、このため配置や警戒態勢を強化した「強力なアプローチ (a robust approach)」がとられるものとされていた。¹⁰⁰ このアプローチがいかなるものかはここでは明確にされていないが、シエラレオネにおけるこれまでの ECOMOG の活動からみて、その任務実施に必要な部隊の増強と任務遂行に伴う武力行使を念頭においていたことは間違いのないであろう。¹⁰¹

99 なお5月4・5日に開催された ECOWAS 加盟国参謀総長会合では、平和の達成、新シエラレオネ国軍の訓練、戦闘員の武装解除と社会復帰、人道的支援が ECOMOG の目標であるとされ、この目標達成後に ECOMOG は撤退するとされた。U. N. Doc. S/1998/486, para. 17.

100 U. N. Doc. S/1998/249, paras. 20-23.

101 ECOMOG は三つの旅団と一つの大隊を構成

そしてこうしたアプローチに基づく ECOMOG の活動が、反政府勢力、特に RUF との衝突を伴ったことはいうまでもない。¹⁰² そこには、ECOMOG がシエラレオネ政府に代わって軍事活動を行うことで治安維持を確保しようとしたため RUF や AFRC からは公正な仲介者とはみなされず、ECOWAS が常に主張してきたコナクリ和平計画の実施を行うことが事実上不可能になっていたということがある。すなわち、ECOMOG の軍事介入は対 RUF/AFRC に関する軍事作戦の成功にすぎず、従ってシエラレオネの和平にとってはその後に紛争当事者の参加を踏まえた新たな和平計画の策定が不可欠であったが、ECOMOG が中立的な役割を遂行することを他の当事者が期待することはできなかったため、そうした試みは実現が困難であろうとみられていたのである。¹⁰³

(2) UNOMSIL の設置とその意義

国連は軍事政権が成立してから閉鎖されていたフリータウンの国連事務所を3月7日に再開し、政治・軍事・人道の各方面に関してシエラレオネ政府、ECOWAS、ECOMOG、国連機関、さらには NGO との間でリエゾンの役割を果たしてきた。特にその当時から

する総勢12,000名の要員をシエラレオネ全土に展開させたが、任務をより実効的に行うにはさらに6,000名の要員が必要とされた。しかし ECOMOG への軍隊派遣国はいずれも相当の財政的および兵站上の支援がなければ要員の増派はできないという現状であったという。U. N. Doc. S/1998/486, para. 18.

102 A. R. B., pp. 13191-13192.

103 Francis, *op. cit.*, p. 361.

重視されていたのが ECOMOG との関係強化であり、ECOMOG と密接な連携をとってシエラレオネ国内における軍事的な状況を把握することが必要とされていたことから、実際にも 4 月 17 日には安保理決議 1162 で軍事リエゾン要員の増員が図られたのである。¹⁰⁴しかし、RUF や旧軍事政権の残党が内陸部で勢力を維持して政府軍や ECOMOG との戦闘に及び、また一般市民に対する非人道的な行為を繰り返すなど、シエラレオネ国内は依然として不安定な状況が続いていたため、旧戦闘員の武装解除が国内の安定化のためには急務であるとの認識から、国連事務総長は、ECOMOG によるその任務遂行を支援することを目的として非武装の軍事オブザーバーを現地に派遣することを提案した。

国連事務総長によるこの国連 PKO の派遣計画は次のようなものであった。まず、この監視団は当初 6 ヶ月の期間で展開され、その任務は、(a)国内全域の安全状況を監視し、武装解除実施の際には政府と ECOMOG を支援すること、(b)ECOMOG と協働して、すでに武装解除された旧戦闘員を監視すること、(c)国際人道法の遵守監視を支援すること、(d)土着勢力が結成した自警団の自発的武装解除を監視し、新しい国軍の創設の進捗状況を監視すること、(e)状況が許せば、国内の東部・北部で事態を観測し、旧軍事政権勢力の武装解除を支援すること、(f)シエラレオネ国連事

務総長特別代表に国内全域の状況について定期的に情報を提供することである。規模は最初に 40 名がフリータウン近郊に展開し、その後 70 名程度の軍事オブザーバーがシエラレオネ全土に展開する。またリベリアからの同意を得たことから、シエラレオネとリベリアの国境地帯にも展開することが予定されていた。

この事務総長報告で注目されるのは国連 PKO の展開方式である。国連 PKO の展開は ECOMOG による国内の安全回復によるところが大きいとしつつ、流血の惨事を回避するために国連 PKO のプレゼンスが必要なのであれば要員の安全確保を考慮しなければならないが、ECOMOG の保護の下で展開すると、旧軍事政権側が ECOMOG を標的にしていることから国連 PKO の中立性も疑われることになるという。従って現段階では時期尚早としても、近い将来には、ECOMOG とは緊密な協力は行うが、それとは独立して活動する国連軍の機動部隊の導入が国連 PKO の安全保護とその中立性の維持には必要であるとされた。¹⁰⁶このように国連事務総長には、ECOMOG が反政府勢力からは中立とはみなされていないこと、従ってその保護の下で活動する国連 PKO も中立的とはみなされないおそれがあること、それを回避するためには ECOMOG とは別個の国連軍の派遣が必要であることという認識がこの時点ですであつたのである。

安保理は 6 月 5 日に決議 1171 で、決議 1132 が課していた制裁のうち決議 1156 では解除さ

104 U. N. Doc. S/1998/249, paras. 14, 43-44; U. N. Doc. S/RES/1162 (1998), op. para. 5.

105 安保理は 5 月 20 日に、RUF など反政府勢力による国際人道法違反を非難する議長声明を発している。U. N. Doc. S/PRST/1998/13.

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

れなかった残りの制裁措置を解除した後、¹⁰⁷リベリア、ナイジェリア、シエラレオネによる国連プレゼンス増強の要請を待って、¹⁰⁸7月13日に決議1181により事務総長の国連PKO派遣計画を承認し、国連シエラレオネ監視団 (UNOMSIL) の設置を決定した。それによれば事務総長の提案通り、当初40名の軍事オブザーバーが ECOMOG により安全が確保されている地域に派遣され、UNOMSIL は当初6カ月の期間で展開するという。またこの決議で安保理は、ECOWAS が設定した ECOMOG の目的に注目しつつ、シエラレオネ政府の要請により同国内の安定に果たしてきた両機関の役割を賞賛するとともに、UNOMSIL と ECOMOG の「十分な協力と緊密な調整の必要性を強調」している。¹⁰⁹

ECOMOG とともに展開する UNOMSIL がシエラレオネの平和と安定に貢献すること、そして UNOMSIL と ECOMOG が緊密に調整を行わなければならないことは、決議採択時に安保理理事国が一様に強調していたことであった。¹¹⁰それは反政府勢力と対決姿勢をとってきた ECOMOG によるこれまでの活動への微妙な評価と、その ECOMOG の活動の下で UNOMSIL が展開しなければならない

107 ただしシエラレオネ政府以外への武器禁輸などは継続した。U. N. Doc. S/RES/1171, op. paras. 1-2.

108 U. N. Doc. S/1998/629, Annex, para. 4.

109 U. N. Doc. S/RES/1181 (1998), op. paras. 5-11.

110 U. N. Doc. S/PV. 3902 (13 July 1998), p.3 (Austria), p.5 (Nigeria), p.8 (Japan), p.9 (Costa Rica), pp.9-10 (China), p.11 (Sweden), pp.11-12 (France), p.12 (Portugal), p.13 (Gambia), p.14 (U.S.A.), p.15 (Russian Federation).

現実を意識したものであり、こうした安保理の態度は実際にも決議の文言に反映されている。

なかでも UNOMSIL の任務に安全確保の提供と武器の収集・破壊の際における ECOMOG の活動を監視することも付け加えたことは、ECOMOG の活動に対する安保理の認識を表しているといえるであろう。¹¹¹実際、ECOMOG が政府側にとって行いかねない治安維持や武装解除などの活動を国連が PKO を通じて監視することには2つの意義があった。第1に、PKO の監視およびその報告を通じて地域的機関の活動を安保理が審議できるようになることで、当該地域的機関に対する国連の統制が微温的ながらも導入されるということである。¹¹²この点は、ハイチやグルジア/アブハジア、それにリベリアの事例とともに、¹¹³国連による多国籍軍型軍事活動の統制方式の進展を強化する方向性を示すものであっ

111 U. N. Doc. S/RES/1181 (1998), op. para. 6(b).

112 1998年3月までは ECOWAS から安保理決議1132に基づき定期的な報告が行われていたが、主として経済制裁に関わるもので、また第1回報告書こそ安保理に提出されたが (U. N. Doc. S/1997/895)、その後3回はいずれも制裁委員会のみへ回覧されるにとどまり、ECOMOG の軍事活動の統制という観点からは不十分であった。See also, U. N. Doc. S/1998/1236, para.6.

113 U. N. Doc. S/RES/ 940 (1994), op. para. 5; U. N. Doc. S/RES/937 (1994), op. para. 6(b); U. N. Doc. S/RES/866 (1993), pre. para. 4. 安保理決議866では明示されていないものの、ECOMOG がコトヌー協定の実施について主要な責任を負い、この実施プロセスを国連が監視することになっていたことから、実際には ECOMOG の活動を国連リベリア監視団 (UNOMIL) が監視していたことになる。U. N. Doc. S/26200, para. 10. See also, G. Nolte, "Combined Peace-keeping: ECOMOG and UNOMIL in Liberia", *International Peace-keeping (The Hague)*, vol.1 (1994), pp.42-45.

¹¹⁴ もう1つの意義は、UNOMSILの監視によってECOMOGの活動の公正さを担保することが期待されたという点である。国連が支持しているECOMOGの活動は国内での軍縮と武装解除の実施であり、UNOMSILのプレゼンスはその活動の公正さを保証するものとして機能すべきであると主張されていたが、¹¹⁵ それだけでなく、ECOMOGの活動の公正さを印象付けることで、実際にはその保護の下にあるUNOMSIL自体の公正さを確保し、反政府勢力の標的となることを回避してUNOMSIL要員の安全確保を図ることが試みられたのである。

もちろんグルジア／アブハジア紛争における独立国家共同体（CIS）平和維持軍と国連グルジア監視団（UNOMIG）との関係で露呈したように、¹¹⁶ 多国籍軍や地域的機関の軍に安全確保を依存する以上、そうした軍に対する監視を通じた国連PKOの統制能力は限定

114 国連による多国籍軍型軍事活動の統制方式としては、マンダートの限定や授權活動期間の限定、報告制度がある。N.Blokker, "Is the Authorization Authorized? Power and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'", *E.J.I.L.*, vol.11 (2000), pp.561-567. ここでのPKOによる監視も広い意味での報告制度に含まれるが、多国籍軍参加国からの報告よりも国連PKO自身による報告の方がより客観性があるという意味で国連による統制が強化されているとみることもできるであろう。

115 U. N. Doc. S/PV. 3902 (13 July 1998), pp.3-4 (United Kingdom).

116 Ch. Walter, "Security Council over Regional Action", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.1 (1997), pp.188-189. 植林建司「グルジア／アブハジア紛争における国際連合グルジア監視団と独立国家共同体平和維持軍の「並行展開 (Co-deployment)」」『愛媛法学会雑誌』第26巻3・4号(2000年)178頁。

されたものでしかありえない。のみならず、多国籍軍ないし地域的機関の軍の活動を監視して公正さを保証する試みが、相手方にとって国連PKOそのものの中立性を保証するための決定的要因となるかどうかは疑問である。従ってUNOMSILが独立・公正な立場でECOMOGの活動を監視し、かつ自らの安全も確保するためには、国連事務総長がすでに示唆していたように、国連の指揮・統轄の下に置かれる自前の部隊を備えて移動の自由を確保する必要があったといえるであろう。¹¹⁷

(3) 小 括

以上ECOMOGとUNOMSILの重層的展開に至る経過を見てきたが、ここでECOMOGとUNOMSILそれぞれが担っていた「平和維持活動」の性格と、両者の関係を今一度確認しておきたい。それは後に展開することになるUNAMSILの性格に決定的な影響を与えることになるからである。

シエラレオネに展開したECOMOGの任務は、ECOWASが課した経済制裁の実施から停戦や武装解除などの和平合意実施の監視まで多岐にわたるものであった。しかも、カパー正統政府の復帰を目的とした二度にわたる軍事介入は言うまでもなく、現地展開時における和平合意の実施もしくは国内治安維持

117 なお、シエラレオネとのUNOMSILに関する地位協定の合意、ECOMOGによるUNOMSIL要員の安全確保についてのアレンジメントを要請するECOWAS議長宛国連事務総長書簡の発出など様々な布石が打たれたあと、8月末にはUNOMSIL第1弾の40名が現地への展開を完了している。U. N. Doc. S/1998/750, para.17; U. N. Doc. S/1998/960, para.13.

の実効的確保に際しても、「平和維持活動」に認められた自衛の範囲を超えて武力行使を行うケースが見られたのである。そしてこのような活動を伴う ECOMOG が紛争当事者にとって中立的な存在とみなされなかったのは理由のないことではない。

こうした ECOMOG の活動の性格は多分に本来 ECOMOG が設置されたりベリア内戦におけるその活動の性格を強く引き継ぐものであった。すなわちリベリアで ECOMOG はその設置根拠規定に従い、当初は対立する武装勢力の間に介在する平和維持軍とされていたが、現地展開時に NPFL と敵対関係に入り、また和平計画の実施においては peace-enforcement の役割を担うことが予定されるなどリベリア内戦の展開とともにその任務を多様化させ、¹¹⁸基本的的にそうした機能はシエラレオネにおいても行使可能とされたのである。しかも、シエラレオネ内戦の端緒は、後にリベリアの大統領となったテイラー率いる NPFL からの支援を受けていた RUF による活動であり、リベリア内戦で対立していた ECOMOG と NPFL の関係がリベリア政府と RUF との関係を通じてシエラレオネ内戦にも反映されたことは想像に難くない。また ECOMOG の主力を占めるナイジェリアがリベリアとシエラレオネ双方の紛争で ECOMOG の活動の主導的役割を果たしたことも2つの内戦における関係の緊密さを表し

ており、ECOMOG の活動の性格付けに大きな影響を与えたと考えられる。

もちろん同じ ECOMOG とはいえ、リベリアとは異なる状況に展開することになった以上、その活動にはシエラレオネ内戦特有の性格に由来する事情が働いていた側面があることも否定できない。その1つは、ECOWAS および ECOMOG と国際社会が一貫してカバー大統領をシエラレオネ国民が選挙で選んだ正統な政府の代表であるとして支持してきたことである。この点は、内戦を通じて正統政府が確認されず、選挙によるテイラー大統領の選出を待たなければならなかったリベリアの事例とは大きく異なっている。両方の事例において ECOMOG は、peace-enforcement もしくはそれに近い役割を担い、紛争当事者からはその中立的性格を疑問視されたが、シエラレオネではカバー正統政府の要請で介入し、その現地展開が受け入れられたという事実が重要であった。シエラレオネでの ECOMOG の活動については、その設置自体に関する法的な観点からの疑義やその任務遂行時の武力行使の様態に関する法的正当化の脆弱さなどの批判はあり得るが、シエラレオネの正統政府とみなされたカバー政権を支持する限りにおいて、国際社会は結果としてこれらの欠陥を問わなかったのである。

しかし他方でシエラレオネでの ECOMOG の行動に対しては、UNOMSIL による監視活動という手段により国際社会が微温的ながらも一定の関与を図ったことは強調されなければならない。この点は国連が地域的機関に

118 F. M. Djedro, "La Guerre civile du Liberia et la question de l'ingérence dans les affaires intérieures des États", *Revue belge de droit international*, tome 26 (1993), pp.421-425.

よる軍事活動をその統制面において多国籍軍の活動と同様に捉えていることとともに、PKOによる監視活動を通じて報告制度による統制の程度を強化しているという評価も可能であろう。UNOMSILによる監視任務には軍事監視団として自らの安全確保手段を保有していないということから生じる限界はあったものの、加盟国の政治的意思を表す授權決議の内容もそこまでのコミットメントを求めたものではなかった以上、当事者の同意を得て展開を行うPKOの枠組みではそれが最大限ともいえる監視手段であった。

シエラレオネではこのように ECOMOG と UNOMSIL が同時に展開し活動することになったが、それが可能であったのはまさにこれらがともに性格の異なる「平和維持活動」だったからに他ならない。ECOMOGによる実施活動とある程度距離をおくことでその活動の具体的内容を検証することができたのは、UNOMSILが同意・非強制・自衛という伝統的なPKOの原則を維持していたことに負うところも大きいであろう。しかし国連がその後この紛争へのコミットメントをさらに強めていくことで、ECOMOGと国連の関係は著しく変容していくことになるのである。

(未完)

"Peacekeeping" Activities in Sierra Leone (1): From ECOMOG to UNAMSIL

SAKAI Hironobu*

Abstract

The purpose of this article is to examine the substance of "peacekeeping" activities in the Sierra Leone conflict since the 1991 rebellion by the Revolutionary United Front (RUF), and in particular to consider the legal nature of the United Nations (UN) Mission in Sierra Leone (UNAMSIL), which is one of the UN peacekeeping missions, in the second half of the 1990s, authorized under Chapter VII of the UN Charter. This paper will form, therefore, part of the comprehensive study of the combination of the two alleged inconsistent activities: the UN peacekeeping missions, and the activities under Chapter VII of the UN Charter.

Two separate standpoints will be established, from which these problems will be considered. One is how the UN has been involved in this conflict besides the activities of parties concerned, especially those of the Economic Community of West African States (ECOWAS), and the other concerns the legal nature of the relationship that has been built up between ECOWAS Military Observer Group (ECOMOG) and UNAMSIL during this conflict. The development of the activities and mandates of ECOMOG has decisively influenced the establishment of UNAMSIL and the enlargement of its mandates, with the result that the UN has made the substantial transition from ECOMOG to UNAMSIL. This issue will be focused on more closely in the second part of this article.

The first part, on the other hand, deals with the "peacekeeping" activities of ECOMOG and its relations with the UN before this substantial transition occurs and UNAMSIL deploys in the field. ECOMOG has performed a wide range of tasks: the observation of the parties to ensure the cease-fire agreements; the

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

enforcement of the disarmament and disbandment of the armed groups; the assistance of the protection for the refugees and displaced persons; the enforcement of the embargo toward the whole of Sierra Leone, etc. As for these operations, while some activities have kept the nature of "peacekeeping" exactly according to its traditional meaning, others are rather similar to peace-enforcement, as demonstrated by the fact that ECOMOG has used force, beyond what can be considered necessary for its own self-defense, and not authorized under Chapters VII or VIII of the UN Charter, in order to enforce its mandates or to maintain order in the country. Thus, it follows that ECOMOG can be characterized as mixed and bewildering activities; peacekeeping and peace-enforcement or *quasi* peace-enforcement rather than as peacekeeping proper, and that ECOMOG has exercised the powers given it under its ambiguous conduct principles.

For the UN, it has implicitly accepted the expulsion of the junta government by the ECOMOG military operation, and has strongly endorsed the restoration of the democratically elected president and its legitimate government, although it did not make clear the legal basis of this intervention by ECOMOG and had no or little control over ECOMOG's activities. Furthermore, the UN has supported the peace process in the Sierra Leone conflict under the aegis of ECOWAS and the Organization of African Unity (OAU), and established a traditional peacekeeping mission, the UN Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL), to assist the work of ECOMOG. UNOMSIL was expected to complement ECOMOG in some ways, and also to engage in the supervision of ECOMOG's operations, to preserve its own impartiality. The latter task reveals a mild but gradual strengthening of the UN control over the activities of ECOMOG, as well as the intention by the UN of keeping its neutrality and impartiality towards the rebels so that it should escape from their harassments and armed assaults.

The safety of UNOMSIL personnel, however, was dependent heavily on ECOMOG, to which the RUF has been hostile on account of the ongoing battles between them. Such a situation easily led the RUF into regarding UNOMSIL as its enemy, as the latter had always cooperated with ECOMOG and acted under its protection. In fact, UNOMSIL personnel were likely to be exposed to attack from the RUF. That would compel the UN to recognize the difficulties faced by

UNOMSIL in carrying out its current mandates and the necessity of their reinforcement. This is especially after Nigeria suggested withdrawing its battalion from ECOMOG, which might well result in the latter declining in strength. Thus, the UN attempted to reinforce the mandates of a new UN peacekeeping mission by transforming UNOMSIL into UNAMSIL, but the reality is that the UN has transferred some robust mandates of ECOMOG to UNAMSIL.

To be continued.