

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

楢 林 建 司

目 次

- I はじめに
- II 西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）による介入
 - (1) ECOWAS停戦監視団（ECOMOG）の派遣と武力行使
 - (2) 経済制裁の決定と実施
- III 国際連合による介入
 - (1) 武器禁輸の決定と実施
 - (2) 国連リベリア監視団（UNOMIL）の派遣と活動
- IV おわりに

I はじめに

冷戦終結後の現在、世界各地で数多くの内戦が生じている。これら内戦のうち、冷戦期から続く幾つかの「代理戦争」については、紆余曲折を経ながらも徐々に終息へと向かってきていると言えよう。けれども、冷戦の「重石」とされたことによって発生した内戦については、終息への展望をなかなか持ちえないのが現状である。そして、今後さらに多発することも懸念されるいわば「冷戦後」の内戦にどのように対処していくのかということが、現在の国際連合（国連）にとつて、一つの大きな課題であることは言うまでもない。⁽¹⁾

もつとも、世界各地で発生する数多くの内戦に国連のみで対処を試みるというのは、賢明であるとは思われない。この点に関して注目されるのは、プトロスⅡガリ国連事務総長が一九九二年六月に提出した「平和への課題」のなかで、国連と地域的取極または地域的機関との協力が示唆されていることである。⁽²⁾ 同報告書は、ソマリア、カンボジア、ニカラグア、バルカンにおける国連と地域的機関（地域的取極を含む、以下同じ）の協力関係に言及しつつ、大要、次のように述べている。

過去においては、地域的機関の活動が、国連の有効性のために必要とされる連帯の意識に反する場合も見受けられた。けれども、現在においては、地域的機関の活動が国連憲章の目的と原則に合致してなされるならば、そして、地域的機関と国連、とくに安全保障理事会（安保理）との関係が憲章第八章によって規律されるならば、地域的機関は大きな働きをなしうるだろう。地域的機関は、予防外交、平和維持、平和創出、紛争後の平和再建のすべてにおいて、多くの場合、活用されるべき潜在能力を有している。国連憲章のもとでは、安保理が国際の平和と安全の

維持に関する主要な責任を有するが、地域的機関と国連の協力は、単に国連の負担を軽減するだけでなく、国際問題の処理における参加、コンセンサス、民主化という意識に貢献するのである。

「平和への課題」におけるこうした示唆に照らしてみれば、リベリア内戦への西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）³と国連による介入は、考察の対象とするに値する一つの事例であろう。

この事例に関して、国連は、国連とECOWAS、あるいは国連リベリア監視団（UNOMIL）とECOWAS停戦監視団（ECOMOG）の協力関係を繰り返し強調している。例えば、九三年八月三日の国連事務総長報告では「リベリアは、国連憲章第八章で予定されているような、国連と地域的機構（regional organisations）との体系的で効果的な協力の見本であり続けている。国連の役割は、これまでのところ支援的なものである。」とされており、⁴九四年四月二一日の安保理決議九一一の前文には「UNOMILとECOMOGの密接な協力を歓迎し…」という文言が挿入されている。国連とECOWASの協力関係を強調するこうした立場には、「平和への課題」での示唆を受けて、リベリアの事例を、地域的機関のイニシアティブを生かした国連と地域的機関の協力に関する冷戦終結後のモデルケースにしようとする意気込みが表れているように思われる。

本稿では、リベリア内戦（九四年末時点まで）における国連とECOWASの協力関係につき、主として国連憲章第八章との関連で、それがどの程度モデルケースとしての意義を有しているのかということを考察してゆきたい。⁵以下の考察では、まず、自らのイニシアティブに基づくECOWASの介入（ECOMOGの派遣と経済制裁）について、ECOWASや国連がどのような法的見解を示しているのか、そうした見解にはどのような意義や問題点があるのかということを検討する。次いで、ECOWAS主導の和平プロセスの行き詰まりを受けてなされた国連の介入（武器禁輸とUNOMILの派遣）が有する意義や問題点を明らかにしてゆきたい。

なお、考察に先立っては、そもそも E C O W A S が国連憲章第八章にいう地域的機関に該当するかどうか問題となりえよう。しかしながら、地域的機関についての定義は国連憲章に見られず、「問題は、ある機構が地域的機関であるか否かではなく、同機構がある特定の事態においてそのようなものと機能しているか否かである。」と考えられること⁽⁶⁾、および、リベリア内戦に関して国連は一貫して E C O W A S を地域的機関であると見做してきていることから、本稿では、リベリア内戦に関しては E C O W A S が地域的機関だとの前提に立って考察を進める。

非常に複雑な様相を呈しているリベリア内戦の事実経過については、関連文書などをまとめた詳細な資料集⁽⁷⁾、内戦の背景や事実関係に丹念に言及した諸論稿⁽⁸⁾、国連事務総長の諸報告⁽⁹⁾などに任せることとし、ここでは、本稿での考察に関連する事実経過を左の表にまとめるにとどめる。

年	月	日	事	項
八九	一二	二四	*リベリア国民愛国戦線 (N P F L) の武装蜂起、ドウ大統領政権下の政府軍 (A F L) との交戦	
九〇	二	五・三〇	* N P F L からリベリア独立国民愛国戦線 (I N P F L) が分派	
	八・七		* E C O W A S 首脳会議が、常設調停委員会を設立	
	八・二四		* 常設調停委員会が、E C O M O G の設立及び自由で公正な選挙を行うための暫定政府の樹立促進を決定	
			* E C O M O G が、モンロビアに上陸 (N P F L との交戦、E C O M O G 介入時点で N P F L が国土の約九割を制圧)	

<p>八・二九 九・二一 一一・二八</p>	<p>九一 初頭 七・六 一〇・三〇</p>	<p>九二 一〇・一五 一〇・二〇 一〇・末 一一・七</p>	<p>九三 五・八 一一・一九</p>
<p>* ECOWAS による支援の下バンジュール(ガンビア)で開かれた「全リベリア国民会議」が、国民統一暫定政府(IGNU)の樹立を宣言(NPFLは同会議に参加、IGNUの大統領は一月に就任) * INPFLがドウ大統領を殺害 * AFL・NPFL・INPFLが、共同宣言で、停戦及びECOMOGによる停戦監視に合意したことを発表</p>	<p>* リベリア民主統一解放戦線(ULIMO)が内戦の当事者として出現 * ECOWAS 首脳会議が、停戦の遵守と選挙へ至る過程とを監視するための五ヶ国委員会を設置 * ECOWAS 「ミニサミット」(IGNU、NPFLも参加)でヤムスクロIV協定を採択、一月一五日から六〇日間で内戦各派の武装解除を進めること等に合意</p>	<p>* NPFLとECOMOGの激しい戦闘(一二月半ば) * 常設調停委員会/五ヶ国委員会合同会議が、NPFLに対する経済制裁と制裁監視のための九ヶ国委員会の設置とを決定 * INPFLが武装解除 * 九ヶ国委員会が、先の経済制裁の決定は、戦闘を継続している全ての当事者に適用されることを宣言 * 国連安保理が、憲章第七章の下で、リベリアに対する武器禁輸を決定(決議七八八)</p>	<p>* ECOWAS 事務局長が、NPFL支配地域への人道援助ルートを、ECOMOGにより設定される一本の回廊に限定することを発表(一一八日、回廊が設定される)</p>

<p>九四</p>	<p>七・一〇 七・二五 八・一〇 九・二二</p>	<p>* 国連、ECOWAS、アフリカ統一機構の仲介により、リベリア和平会談がジュネーブで開催（一七日）</p> <p>* IGNU・NPFL・ULIMOの間で、ECOMOG参加国の拡大、ECOMOGと国連による停戦監視、リベリア国民暫定政府（LNTG）の設立等を盛り込んだコトヌー合意が成立</p> <p>* 国連安保理が、軍事監視員三〇名を先遣チームとしてリベリアへ派遣すること等を決議（決議八五六）</p> <p>* 国連安保理が、UNOMILの派遣を決定（決議八六六）</p> <p>* LNTGの国家評議会が発足、内戦当事者の武装解除開始</p> <p>* リベリアの状況が再び悪化の方向へ</p> <p>* UNOMIL監視員とNGOの要員の計四九名が、NPFLにより拘束される（一八日までに、全員解放される）</p> <p>* AFL・NPFL・ULIMOの間で、コトヌー合意を再確認のうえ補足しLNTGの役割を強化すること、九五年一〇月に選挙を行うこと等を含むアコソバ合意が成立</p> <p>* 国連安保理が、UNOMIL要員を大幅に削減するという事務総長の決定への支持等を含む決議を採択（決議九五〇）</p> <p>* 新たな四つの内戦当事者がアコソバ合意に参加する旨のアクラ合意が成立（選挙の実施を九五年一月一四日に予定）</p>
-----------	--	--

(1) 政策論的観点から、冷戦終結後における内戦への国連の介入を批判的に検討し、今後のための提言を試みるものとして、Stephen

John Steedman "UN Intervention in Civil Wars: Imperatives of Choice and Strategy" in D. C. F. Daniel & B. C. Hayes (eds.)

- 'Beyond Traditional Peacekeeping' Macmillan, 1995, pp. 40-63. 同論文では、紛争解決のための合意が内戦当事者間で結ばれており、かつ、内戦当事者内部の指揮・命令系統が確立している場合以外には、国連は内戦に介入すべきでない」と述べられている (ibid., p. 51)。また、内戦状況での国連の平和維持活動が、紛争当事者の同意の取り付けや中立的性格の維持について困難な問題を抱えていることに関しては、浅田正彦「国連における平和維持活動の概念と最近の動向」西原・ハリソン(編)『国連PKOと日米安保』亜紀書房 一九九五年 六六一六七頁を参照。
- (2) "An Agenda for Peace" (A/47/277-S/24111) paras. 60-65.
- (3) 一九七五年五月二十八日に成立したECOWASや加盟国等については、日本国際問題研究所『国際年報 第一七巻 一九七五年』昭和五四年 二二六―二二七頁、中村弘光『アフリカ現代史IV』山川出版社 昭和五七年 一八九頁、及び、川田・大畑(編)『国際政治経済辞典』東京書籍 一九九三年 四八五頁を参照。設立条約については、'International Legal Materials' Vol. 14 No. 5, 1975, pp. 1200-1209, M. Weller (ed), 'Regional Peace-keeping and International Enforcement: the Liberian Crisis' (以下、'LIBERIAN CRISIS') Cambridge University Press, 1994, pp. 1-18 を参照。
- (4) S/26200 para. 17 in 'LIBERIAN CRISIS' pp. 341-342.
- (5) 本稿では、ECOWASによるリベリア内戦への介入がECOWAS設立条約等に照らして合法であるか否かは、考察の対象としなす。この問題については、David Wippman "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War" in Lori Fisler Damrosch (ed), 'Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflict' Council on Foreign Relations Press, 1993, pp. 187-189 を参照。
- (6) 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——」田畑茂二郎先生還暦記念『変動期の国際法』有信堂 昭和四八年 四〇―五頁、Michael Akehurst "Enforcement Action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States" in 'British Year Book of International Law' Vol. 42, 1967, p. 180.
- (7) 'LIBERIAN CRISIS'.

- (8) David Wippman, *op. cit.*, pp. 156-203, Kofi Opong Kufuor "The Legality of the Intervention in the Liberian Civil War by the Economic Community of West African States" in *African Journal of International and Comparative Law* Vol. 5, 1993, pp. 525-560, Anthony Chukwuka Ofoadje "The Legality of ECOWAS Intervention in Liberia" in *Columbia Journal of Transnational Law* vol. 32 No. 2, 1994, pp. 381-418, Kofi Opong Kufuor "Starvation as a Means of Warfare in the Liberian Conflict" in *Netherlands International Law Review* Vol. 41 Issue 3, 1994, pp. 313-331 真島一郎「リベリア内戦の展開」『アフリカ研究』第四三号 一九九三年 七七一-九七頁、海沼実「新生リベリアの誕生はいつの日か」『外交フォーラム』一九九四年八月号 六三二-七〇頁。
- (9) 主なものとして S/25402 (12, Mar., '93) in 'LIBERIAN CRISIS' pp. 280-288, S/26200 (2, Aug., '93) *ibid.*, pp. 339-342, S/26422 (9, Sep., '93) *ibid.*, pp. 374-382, S/26868 (13, Dec., '93) *ibid.*, pp. 440-448, S/1994/168 (14, Feb.) *ibid.*, pp. 455-462, S/1994/463 (18, Apr.), S/1994/588 (18, May), S/1994/760 (24, June), S/1994/1006 (26, Aug.), S/1994/1167 (14, Oct.), S/1995/9 (6, Jan.)。

II 西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) による介入

(1) ECOWAS 停戦監視団 (ECCOMOG) の派遣と武力行使

i ECOWAS の立場

ここでは、検討の対象を、主として九〇年八月における ECCOMOG⁽¹⁾ の設立および派遣とその直後における ECCOMOG の武力行使とし、必要に応じて、九二年一〇月から一二月における ECCOMOG の武力行使についても言及することとしたい。ECCOMOG と UNOMIL の協力関係については、後に検討する。

ECOMOGの派遣を決定した時点における、リベリアの状況やECOMOGに関するECOWASの立場は、四点にまとめられよう。

第一は、ECOWAS常設調停委員会が、内戦下にあるリベリアにおいては、法と秩序が完全に破壊されており、統治を行いうる政府が存在しないという認識を示したことである。⁽²⁾ 同委員会は、崩壊の危機に瀕するドウ政権も、また、圧倒的に優位な戦況のもとで九〇年七月二七日に新政府の樹立を宣言したNPFLをも、⁽³⁾ リベリアを代表する政府とは認めず、選挙を行うための暫定政府樹立が必要であるとの立場に立っていたのである。⁽⁴⁾

第二は、内戦の三当事者間での停戦合意が成立していない段階で、ECOMOGの派遣が決定されたことである。また、三当事者のうち、AFIとINPFLは、八月二四日にECOMOGがモンロビアに上陸した後、その受け入れへの同意を表明したが、NPFLは、これに強く反発する姿勢を明らかにしていた。⁽⁵⁾ 実際、ECOMOGは、モンロビアからNPFLを駆逐するために、攻撃的な武力行使を行っているのである。⁽⁶⁾ 三当事者間で停戦およびECOMOGによる停戦監視について「合意」⁽⁷⁾ が結ばれるのは、一月二八日になってからのことである。そして、こうした「合意」についてさえも、その背後に、NPFLに対するECOMOGの武力行使があることは否定できない。

第三は、リベリアにおける悲劇的な事態が国際の平和と安全に対して脅威を与えているとの認識が示されていることである。⁽⁸⁾ そして、ECOWAS常設調停委員会は、こうした認識のもと、西アフリカ地域とアフリカ全体における平和と安定を確保するための責任を担うことを決定したのだという立場を明らかにしている。⁽⁹⁾

第四は、ECOMOGの任務が、リベリア全土にわたって内戦当事者に停戦を遵守させることにあるとされ、その駐留期間は、必要ならば、暫定政府のもとでの自由で公正な選挙によって民主的な政府が成立するまでとされて

いることである。⁽¹⁰⁾つまり、ECOMOGの目的は、無辜の文民に対する無意味な殺戮をやめさせ、リベリア人民が民主的制度を復活させるのを助けることにあり、ある特定の一派に対して支援あるいは打撃を与えることにはないとされているのである。⁽¹¹⁾

以上に示されたECOWASの立場は、国連憲章第八章との関係で、少なくとも二つの問題を提起している。

一つめの問題は、憲章第五二条第一項において、地域的機関の行動が憲章の目的および原則に一致(consistent with)しなければならぬと規定されていることに関わるものである。こうした目的と原則のなかに、憲章第一条第一項に掲げられた「国際の平和と安全の維持」という目的と、第二条第七項に掲げられた「国内管轄事項への不干渉」という原則が含まれていることは言うまでもない。もつとも、「国際の平和と安全の維持」という目的に関しては、仮に、ECOWASの捉え方が憲章の規定より緩やかなものであったとしても、そのことが、直ちに憲章との整合性の問題を提起するとは言えない。問題は、ECOMOGの派遣が、憲章に規定された不干渉原則に反しないかどうかである。

二つめの問題は、憲章第五三条第一項において、地域的機関によってとられる強制行動については、安保理の許可を必要とするとして規定されていることに関するものである。

以下のii、iiiでは、これら二点に関して、ECOWASの立場が先例として有する意義につき検討してゆくこととする。

ii 国内管轄事項への不干渉原則

普見のかぎりでは、ECOMOG派遣がこの原則に違反しないか否かにつき、ECOWASが直接に言及したことはない。そこで、この点に関するECOWASの認識を、iでまとめたECOWASの立場などから推論すれば、

次のようになろう。

リベリアには、同国を代表しうる政府は存在しない。こうした状況のもとで、文民を無意味な殺戮から保護するという人道的目的と、選挙の実施により民主的政府を確立するという民主的目的を追求するためであれば、内戦の諸当事者の同意がなくても、停戦の実現へ向けて軍事介入することはこの原則に反しない。また、これら二つの目的を追求するための停戦実現に向け、内戦のある当事者に対する武力行使を行っても、この原則に反することにはならない。実際、ECOMOGの介入は、ほぼリベリア全土にわたり歓迎されているのである。

このように推論されるECOWASの認識は、冷戦終結前に国連が内戦に介入した諸事例で示された国内管轄事項への不干渉原則に関する認識と比べると、介入を容認する方向へと踏み出したものである。これら諸事例においては、「傀儡」とはされていない内戦当事者に対して武力を行使することは、結果的に国内管轄事項への干渉となるという国連の理解が示されていた。⁽¹²⁾

これと比べて、ECOWASの認識は、干渉が禁止される国内管轄事項の範囲をより狭く解釈するものである。

まず、前提となる事実として、ECOWASは、NPFを「傀儡」とはされない内戦当事者として扱っていることを挙げなければならない。ECOWASがNPFを内戦当事者として扱っていることは、ECOWAS主催の諸会議にNPFが招請されていること、ならびに、ECOWASが、停戦や停戦監視などに関する種々の合意の当事者としての地位をNPFに認めていることなどに表れている。また、ドゥ大統領により、NPFが外国の支援を受けていると主張されていたが、⁽¹³⁾ ECOWASは、この事実の存否につき見解を明らかにしておらず、まして、NPFが「傀儡」であるとの立場を表明してはいないのである。

ECOWASは、このように、NPFを「傀儡」とはされない内戦当事者と扱いつつも、NPFの反発にも

かわらず ECOMOG を派遣し、NPF L への攻撃的な武力行使を行ったのである。こうした ECOWAS の立場には、先に挙げた人道的・民主的目的のために、内戦当事者の同意がないにもかかわらず、停戦実現を目指して軍事介入することは、干渉することを禁止された国内管轄事項には入らないとの理解が示されていると言えよう。

なお、こうした理解に関連して、ECOMOG の介入がリベリア国民の大多数により歓迎されている旨が主張されている。しかしながら、例えば「全リベリア国民会議」での宣言により国民の大多数の意思が確認されるという見方には、説得力があるとは言えない。したがって、この主張は、ECOMOG の介入が大多数のリベリア国民によって歓迎されているはずだ、との ECOWAS の見解を示すにとどまるものと言うべきであろう。

それでは、国内管轄事項への不干渉原則に関する ECOWAS の理解に対して、他の諸国家や国連はどのような立場に立ったであろうか。

ECOWAS 加盟諸国のなかでは、トーゴ、マリ、コートジボワール、セネガル、ブルキナファソの五ヶ国が、ECOMOG 派遣に対し批判的な姿勢を示している⁽¹⁴⁾。しかし、その理由については、不干渉原則に関する ECOWAS の理解に異議を唱えているのか、常設調停委員会の権限を争うものなのか、あるいは、ECOMOG 派遣により事態がさらに混迷化するとの立場に立つからなのか、明らかではない。

国連安保理では、九一年一月二二日の第二九七四会合において、はじめてリベリア問題が議題として取り上げられた。同会合では、リベリア (IGNU) 代表とナイジェリア代表の発言に続き、議長声明が発表されている⁽¹⁵⁾。声明は、安保理の諸理事国が、リベリアにおける平和と常態を促進するための ECOWAS 首脳会議の努力を賞賛し、内戦の諸当事者に対して、停戦合意を遵守すること、平和と常態の回復のため ECOWAS に協力することを要請するものであった。たしかに、この声明は、リベリア内戦において ECOWAS が果たしている役割を、肯定的

に評価するものではある。けれども、声明が、不干渉原則に関する ECOWAS の理解を是認する旨を含んでいるとまでは断言できず、結局、この点についての見解は明らかにされていないと言うほかない。そして、安保理や事務総長のこうした態度は、九二年以降も変わらないのである。

iii 安保理の許可

国連憲章第五三条第一項には、地域的機関の強制行動には安保理の許可が必要であると規定されているが、ECOWAS は、ECOMOG 派遣に際し、安保理の許可は必要でないとの立場に立っていた。⁽¹⁶⁾ 九〇年八月九日付けのナイジェリア国連常駐代表から事務総長に宛てた書簡でも、ECOMOG 派遣の決定などが報告されているが、安保理の許可をとろうとする姿勢は示されていない。⁽¹⁷⁾

安保理の許可が必要でないとする立場については注目されるのは、ECOWAS 議長などが、ECOMOG の活動を平和維持活動と性格付けようとしていることや、⁽¹⁸⁾ 安保理決議七八八や同八一三で、ECOMOG が「ECOWAS 平和維持軍」とされていることである。

しかし、NPF L に対して攻撃的な武力行使を行った ECOMOG の活動を平和維持活動とみなすことは、平和維持活動の概念を不当に拡張するもので容認できない。

まず、ECOMOG の介入を支持する論者でさえ、AFL、INPFL、NPF L の三当事者が停戦と ECOMOG による停戦監視に合意した九〇年一月二八日以降は、ECOMOG の活動が平和維持活動と性格付けられることを示唆しながらも、それ以前の ECOMOG の活動については、平和維持活動に該当しない旨を明らかにしている。⁽¹⁹⁾

また、九二年の ECOMOG による武力行使については、ECOMOG 駐留に対する NPF L の九〇年一月二

八日の「同意」が「強制された同意」であったこと、そして、この武力行使が砲撃や空爆を含む大規模なものであったこと⁽²⁰⁾に着目するならば、同意原則の枠内にある平和維持軍の自衛権の行使として正当化することには無理がある。事実、九三年五月、ECOWAS事務局長は、ECOMOGが平和執行の任務を有していると発言しており、少なくとも、ECOWAS内部において、意図的か否かはさておき、平和維持の概念と平和執行の概念との混乱が見られることは明らかである。

安保理決議七八八と同八一三に見られる文言にしても、決して、ECOMOGのすべての活動が平和維持活動に該当するかどうかの十分な検討を踏まえて用いられたものではない。この文言を用いたのは、法的な検討を避けて、ECOWAS諸国の主張をそのまま受け入れることが政治的便宜に適用との判断によるものと言えよう。この点に関して留意されるべきは、九四年六月二四日付けの国連事務総長報告において、ECOMOGが平和執行のための措置をとった時期があると認められていることである⁽²²⁾。このことは、裏を返せば、ECOMOGのすべての活動が平和維持活動と性格付けることはできないとの認識を示すものと言えよう。

また、右の事務総長報告からは、平和執行のための措置には安保理の許可を必要としないとの立場を導き出すことも可能であるかも知れない。平和執行という概念は、必ずしも明確な内容を持つものではないが、仮に、「平和への課題」で言われているように憲章第四〇条に基づくものとすれば⁽²³⁾、第二条第七項の国内管轄事項への不干涉原則の枠内で行われなければならない。もちろん、地域的機関が平和執行のための措置をとる場合でも、第五二条第一項を通して同様のことがあてはまる。そうであれば、ECOMOGの活動が平和執行であり、安保理の許可は必要ないと主張するための前提としては、人道的目的および民主的目的のために、内戦当事者の同意がないにもかかわらず、停戦実現を目指して軍事介入することは、干渉することを禁止された国内管轄事項に入らないとの理解が

必要となる。

しかしながら、iiで述べたように、ECOWASが国内管轄事項への不干渉原則についてこのように理解していたとは言えるが、この点に関する諸国家や安保理の理解は明らかにされていない。よって、ECOMOGの派遣や武力行使が、「安保理の許可を必要としない平和執行」の先例としての十分な価値を持つとは認められないのである。

それでは、ECOMOGの介入を支持するある論者が主張するように、九一年以降の安保理における議論を見れば、安保理は、少なくとも黙示的に、九〇年秋段階でのECOMOGの武力行使を是認したとの結論に至らざるをえない⁽²⁴⁾、と考えることは適当だろうか。憲章第五三条第一項に規定されている「安保理の許可」が、事後的でもよいのか、あるいは、黙示的でもよいのかといった問題は、一九六〇年代の米州機構によるキューバやドミニカに対する諸措置に関連して議論されている⁽²⁵⁾。たしかに、米州機構による諸措置の場合と比べれば、ECOMOGの場合の方が、安保理の黙示的な許可があつたという主張に説得力があるとは言えよう。前者においては、安保理による非難の欠如が黙示の許可を意味すると主張されたのに対し、後者においては、ECOWASの和平努力を賞賛する議長声明や決議が安保理で採択されているからである。

けれども、安保理のこうした議長声明や決議が、ECOMOGの武力行使に対して許可を事後的に与えることを意図していたとの明確な結論を、第五三条第一項に何ら触れていない安保理での審議から導き出すことはできない。むしろ、安保理の審議で、第五三条第一項に関する言及が全く見られないというのは、安保理が「許可」の問題を回避する姿勢をとったと解すべきである⁽²⁶⁾。このように、ECOMOGの事例を、地域的機関による強制行動に、安保理の事後的かつ黙示的な許可が与えられた事例であると捉えることは適当ではない。

- (1) ECOMOGには、ナイジェリア、ガーナ、ガンビア、ギニア、シエラレオネが部隊を派遣し、当初は二、五〇〇名の兵力であったが、九〇年一〇月には九、〇〇〇名にまで増強されている。真島、前掲、八四―八五頁。
- (2) 'LIBERIAN CRISIS' p. 73.
- (3) Ibid., pp. 62-63.
- (4) Ibid., p. 74.
- (5) Ibid., p. 87, 88.
- (6) Ibid., p. 87, 99.
- (7) Ibid., p. 114.
- (8) Ibid., p. 73.
- (9) Ibid.
- (10) Ibid., p. 68.
- (11) S/21485 ibid., p. 76.
- (12) 拙稿「内戦に対する国際連合の介入機能——冷戦終結前の諸事例の検討——」『愛媛法学会雑誌』第二二卷第二号 平成六年、九九頁及び一〇九頁。
- (13) 'LIBERIAN CRISIS' p. 33.
- (14) Ibid., p. 85,87, David Wippman, op. cit., pp. 167-168.
- (15) S/22133 in 'LIBERIAN CRISIS' p. 128.
- (16) Kofi Oteng Kufuor, op. cit., ("The Legality...") p. 525.
- (17) S/21485 in 'LIBERIAN CRISIS', pp. 75-76.
- (18) Kofi Oteng Kufuor, op. cit.

- (19) David Wippman, *op. cit.*, p. 178.
- (20) 真島、前掲、八八頁。
- (21) 'LIBERIAN CRISIS', p. 298.
- (22) S/1944/760 para. 18.
- (23) 'An Agenda for Peace', para. 44.
- (24) David Wippman, *op. cit.*, p. 185.
- (25) 中村、前掲、四二四—四二六頁。
- (26) Anthony Chukwuka Ofodile, *op. cit.*, p. 414.

(2) 経済制裁の決定と実施

九二年一〇月一五日にモンロビアを管理下に置く ECOMOG とその奪回を目指す NPFL との間に激しい衝突が起きたことを受け、二〇日、ECOWAS の常設調停委員会／五ヶ国委員会合同会議は、NPFL に対する経済制裁を決定した¹⁾。

まず、決定の前文では、ヤムスクロIV協定の履行に関して NPFL が ECOMOG の現地司令官に協力していないことを遺憾とし、NPFL のこうした態度が、リベリアおよび西アフリカ地域の平和と安全に対する深刻な脅威となっているとの認識が示されている。ついで、本文では、主に、以下の四点が規定されている。①加盟国が、自国領域から NPFL 支配地域への武器・軍用資材の輸出を防止すること、②加盟国が、NPFL 支配地域から自国領域へのすべての産品・製品の輸入を防止すること、③リベリアと国境を接する加盟国が、自国領域と NPFL 支配地域との人や車の往来を、厳格に人道的な理由以外には認めないこと、④決定の諸条項が遵守されることを確保

するため、ECOMOGの現地司令官がリベリア領域内においてあらゆる必要な措置をとること。

そして、この制裁に関する監視を行うために設けられた九ヶ国委員会は、一月七日、戦闘を続けているすべての当事者がヤムスクロIV協定を履行していないとの判断に基づき、先の経済制裁がこうした当事者のすべてに対して適用されることを宣言した。⁽²⁾

このような経済制裁の決定は、憲章第五三条第一項にいう安保理の許可を得てなされたものではない。もっとも、このことは、右の④が惹起しうる問題を除いて、地域的機関による非軍事的制裁措置と安保理の許可との関係につき、従来からの論議に新たな論点を付け加えるものではないと言えよう。

一九六〇年代に、米州機構がドミニカとキューバに対してもった非軍事的制裁措置をめぐり、安保理の多数の理事国は、安保理の許可を必要とする「強制行動」とは、武力による威嚇や武力の行使に限られ、憲章上禁止されない措置はこれに含まれないと解釈している。⁽³⁾ ECOWASの決定は、④が惹起しうる問題を除き、こうした解釈の枠内に収まるものと言えよう。また、NPFILの態度が西アフリカ地域の平和と安全に対する深刻な脅威となっているとの認識についても、仮に、この認識が、憲章第一条第一項の「国際の平和と安全の維持」という目的や同第三九条の「平和への脅威」という概念より広いものだととしても、そのこと自体が、ECOWASの決定と憲章との整合性に疑問を投げ掛けるものではない。

しかしながら、④については、「あらゆる必要な措置」のなかに、武力による威嚇や武力の行使が含まれているのか否かが問題となりうる。経済制裁が決定された時点で、この点がどのように理解されていたかは、筆者が入手した資料からは必ずしも明らかではないが、当時、ECOMOGとNPFILが激しい戦闘を交えていたことを見るに、「あらゆる必要な措置」は、軍事的措置をも含むと理解されていたように思われる。

制裁決定時点での理解はさておき、「あらゆる必要な措置」に関するECCOWASの理解を示したものとして注目されるのは、ECCOWASが、NPFL支配地域への人道援助ルートを、ECOMOGにより設定された回廊のみ
に限定しようとしたことである。

九三年五月八日、ECCOWAS事務局長は、①NPFL支配地域への人道援助ルートを、モンロビアを経由する一本の回廊に限定すること、②回廊設定の理由は、ECOMOGが平和執行の任務を遂行するにあたっての、兵員の安全確保にあること、③各援助機関に対し、ECOMOGが回廊を設定するまでは活動の中止を要請すること、を発表した。⁽⁴⁾そして、一八日には、同事務局長により、この回廊が設定された旨が発表されている。⁽⁵⁾

人道援助ルートへの限定に対しては、NPFLは強く反発し、リベリア国連緊急援助活動調整官は突然の決定に驚愕の念を示している。⁽⁶⁾人道援助機関からも、非難や不満の声が挙がり、回廊の実際上の利用可能性に対する疑問や、こうした措置が主として軍事的意図によるものだとの疑念が表明されている。⁽⁷⁾

NPFL支配地域への人道援助ルートとしては、国境を接するコートジボワールからのルートが最も直接的で便利であるが、このルートについては、人道援助物資に紛れて軍事物資がNPFLに対して運ばれているのではないかとの疑いが持たれており、コートジボワール自体も、国境を完全に管理することの難しさを認めていた。⁽⁸⁾このため、ECCOWASは、NPFL支配地域への人道援助ルートを、モンロビア経由の回廊一本に限定しようとしたのである。

NPFLの反発にもかかわらず、人道援助ルートを限定するためには、少なくとも武力による威嚇が必要であり、こうした措置が憲章第五三条第一項にいう「強制措置」に含まれるか否かが論議されるべきである。しかし、ECCOWASは、人道援助ルートの限定にあたり、安保理の許可が必要であるとは認識しておらず、また、安保理にお

いてもこの点に関する論議は全く行われていない。ここにも、(1)で見たのと同様に、「許可」の問題に関する安保理の無関心ないしはこの問題を回避しようとする安保理の姿勢が表れており、E C O W A S の理解が先例として有する価値は、かなり限られたものであると言えよう。

さらに、E C O W A S のこの措置は、地域的機関と国連の協力関係のあり方という観点から見ても、望ましいものとは言えない。

後述するように、安保理は、九二年一月一九日、決議七八八で、リベリアに対する武器禁輸を決定しているが、他方で、同決議や九三年三月二六日の決議八一三では、人道援助を増大させることの必要性を認めている。このように、国連では、制裁破りの防止と人道援助における効率性・安全性の確保とをいかに両立させるかが、一つの課題となっていた。事実、人道援助ルート⁽⁹⁾の選定については、国連事務総長特別代表が、I G N U とも協議しつつ様々な選択肢を検討しており、また、制裁の監視については、事務総長がE C O W A S に対する技術援助のために専門家を派遣することを提案していたのである⁽¹⁰⁾。

こうした状況を見れば、国連との協議を経ずにN P F L 支配地域に対する人道援助ルートを一本に限定するという措置をとったことは、いわば国連に対して既成事実を突き付けるものだと言わざるをえない。

(1) 'LIBERIAN CRISIS' pp. 226-231.

(2) *Ibid.*, pp. 241-244.

(3) 中村道「米州機構の平和維持機能と国際連合(二)」『法学論叢』(京都大学) 第八一巻第二号 一九六七年、五二―七五頁。

(4) 'LIBERIAN CRISIS' pp. 297-298.

(5) *Ibid.*, p. 299. なお、この措置は、九四年三月にU N O M I L とE C C O M O G がコートジボワール国境へ配備されるまで続いたよ

cf. Kofi Otueng Kufuor, op. cit., ("Starvation...") p. 330.

- (6) Ibid., p. 298.
- (7) Ibid., Kofi Otueng Kufuor, op. cit., p. 317.
- (8) S/25402 paras. 12, 24 in 'LIBERIAN CRISIS' p. 282, 284.
- (9) Ibid., paras. 11-12 p. 282.
- (10) Ibid., para. 41 p. 287.

III 国際連合による介入

(1) 武器禁輸の決定と実施

九二年一月一九日、安保理は、憲章第七章のもとで、リベリアへの武器および軍用資材の輸出を、ECOMOGが使用するもの以外につき禁止することを決定した(決議七八八)。この決定は、ECOWASによる経済制裁を補強するためのものとされ、これにより、国連加盟国のすべてが武器禁輸の法的義務を負うこととなった。ただし、決議七八八では、NPFLなどの支配地域からの産品・製品を輸入することは禁止されていない。以下においては、決議の内容とその実施方法について検討していくが、決議の実施に関するUNOMILの活動については、次の(2)にまわすこととし、ここでは、主として、UNOMIL派遣以前の国連の活動を検討の対象とする。

決議七八八の内容についてまず注目されるのは、前文で、「リベリアにおける事態の悪化が、国際の平和と安全に對する脅威を構成すると決定し…」と述べられていることである。これは、安保理が、憲章第七章のもとで武器禁

輸を決定するにあたり、第三九条にいわれる「平和への脅威」の存在を認定したことを示すものと言えよう。

決議で言及されている「リベリアにおける事態の悪化」が意味するところにつき、安保理での審議から明らかなのは、それが、直接的には、一〇月一五日に再開したN P F LとE C O M O Gとの激しい戦闘を指していることである。⁽¹⁾では、こうした戦闘の再開が、なぜ、「平和への脅威」を構成するものと理解されているのだろうか。安保理での審議を手掛かりとするなら、その理由は、主なものとして副次的なものとの二つに分類されよう。

主な理由としては、九一年一〇月三〇日に採択されたヤムスクロIV協定の履行に関するものが挙げられる。安保理は、九二年五月七日の議長声明などで、繰り返し、同協定が、リベリアの内戦を平和的に解決するための可能な最もよい枠組みを提供しているとの認識を表している。しかしながら、N P F Lは、協定で定められた期限を過ぎてもなかなか武装解除を行おうとせず、協定は、一部が履行されたにとどまっていた。そして、今回の戦闘再開により、協定の履行がさらに危ぶまれる状態に陥ったのである。

安保理で発言した諸国のすべてが、ヤムスクロIV協定に対する支持を表明し、その多くは、同協定の枠組みにしたがって停戦と武装解除を行うことによつて、内戦によるさらなる流血や文民の犠牲が防がれ、自由で公正な選挙の実施に必要な条件が作られるとの旨を主張している。⁽²⁾つまり、こうした人道的・民主的目的の実現が危機にさらされていることに、主たる関心が向けられているのである。

副次的な理由としては、内戦による近隣諸国への影響、とくにN P F Lによるシエラレオネ領内への侵入が挙げられる。⁽³⁾もつとも、N P F Lによるシエラレオネへの侵入は、E C O M O Gの戦力を分散させ、E C O W A Sの活動を妨害するためのものと理解されており、⁽⁴⁾人道的・民主的目的の実現という問題と切り離して考えることはできない。

これまでの検討から、安保理決議七八八においては、人道的・民主的目的の実現が危機に瀕していることが「平和への脅威」を構成すると認定されているという結論を導き出すことができる。「平和への脅威」のこのような認定は、憲章第一条第一項に掲げられている「国際の平和と安全の維持」という目的の追求に関する冷戦終結前の国連の実行と比べると、柔軟なものとなっている。

冷戦終結前に国連が内戦に対して何らかの措置をとった諸事例では、「国際の平和と安全の維持」という目的は、内戦が生じている国に対する外部からの介入やその現実的危険性と関連付けて理解されていた。⁽⁵⁾決議七八八において決定された措置は、たしかに、武器および軍用資材の禁輸であつて、内戦に対する外部からの介入を防止することを目指すものとは言えよう。しかしながら、この措置を決定するための前提になつた「平和への脅威」については、あくまで、人道的・民主的目的の実現が危機に瀕していることだと理解されていたのである。

また、冷戦終結前、安保理は、一九六六年、六八年、七六年に南ローデシアに対する経済制裁を決定し、七七年には、南アフリカに対する武器禁輸を決定している。⁽⁶⁾これら諸事例に関しては、植民地的支配のもとにある人民の自決権に対する侵害が「平和への脅威」を構成すると認定されたと考えることができ、「平和への脅威」という概念や「国際の平和と安全の維持」という目的が、憲章制定当時よりも幅広く理解されたと言えよう。⁽⁷⁾ただし、これら諸事例とリベリアの場合とを比べれば、リベリアが植民地的支配のもとにないことは明らかであり、決議七八八は、「非植民地化の権利としての自決権」という枠組みを越えるものである。

さらに、安保理が南ローデシアに対する最初の経済制裁を決定した時点では、非植民地化の権利としての自決権が国際法上の権利であることにつき、諸国家の広範な見解の一致があつたように思われる。この制裁が決定されたのは六六年一月一六日であり、同日、国連総会においては、国際人権規約が全会一致で採択されている。非植民

地化に関する国連のそれまでの実行や人権規約の共通第一条に自決権規定が取り入れられたことなどを見るなら、六六年一月一六日には、従属人民の自決権が国際法上の権利であることは、もはや争う余地がなかったと言えよう。そして、南ローデシアや南アフリカに対する経済制裁につき、諸国家は、自決という権利を実現するための措置であると理解していたと言えよう。これに対し、決議七八八の採択においては、人道的・民主的目的の実現を目指す武器禁輸措置が、どれほど国際法上の権利を実現するためのものとして諸国家に意識されていたかは疑わしい。このような意味で、決議七八八は、南ローデシアや南アフリカの諸事例で示された「権利を実現するための措置」という枠組みを越えるものと思われる。

もつとも、決議七八八については、リベリア政府（IGNU）が、武器禁輸の決定を歓迎する旨を示す文言が挿入されていることにも、注意が払われなければならないだろう。安保理の審議においても、リベリア代表（IGNU）が、同旨の発言をしている。⁽⁸⁾ このような文言が持つ法的な意義に関し、諸国家がどのように理解していたかは、安保理の審議を見ても明らかでなく、理論的に推論するよりほかにない。

もし、仮に、この文言が、単なる政治的な意味合いしか持たないと解するなら、決議七八八は、リベリア政府の同意なく武器禁輸を決定しようとの立場に立つものと言える。こうした立場に立てば、同決議は、今回の武器禁輸の決定につき、それが「国内管轄事項への干渉」に該当するか否かを問わず（換言すれば、憲章第二条第七項但書が適用されるべき措置であるか否か問わず）、対象となる国の政府の同意は必要ないとの認識を示すものと言える。つまり、同決議では、「平和への脅威」の認定においては、南ローデシアや南アフリカの諸事例で示された枠組みを越える判断がなされ、「国内管轄事項への不干渉」という原則については、当然のことながら、従来の解釈に新たな要素を付け加えるものではないと考えられる。

また、もし、この文言が何らかの法的な意義を有するとの立場に立つとすれば、今回の武器禁輸の決定にあたって、リベリア政府の同意の存在を示す法的な必要性が、諸国家により認識されていたことになる。そして、その理由としては、①リベリアの事態は、「平和への脅威」を構成するが、「強制措置」の発動によりリベリアに対する「国内管轄事項への干渉」を行うことが許されるほどの状況ではない、②リベリアの事態は、「平和への脅威」を構成し、何らかの「強制措置」の発動を許す状況であるが、政府の同意なく武器禁輸を決定することまでもが許されるものではない、③リベリアの事態は、「平和への脅威」を構成し、政府の同意なく武器禁輸を決定することを含め「強制措置」の発動を許す状況であるが、今回の決定については、リベリアに対する「国内管轄事項への干渉」でないようにする、という三つの可能性が挙げられうる。

もし、③が理由であれば、安保理は、リベリア政府の同意なしに武器禁輸の決定を行ういうことには変わらないが、①または②が理由だとするならば、リベリア政府の同意がなければ、武器禁輸の決定を行えないこととなる。

しかしながら、リベリアを代表するとされるIGNUは、人道的・民主的の目的を追求するECOWASの支援によつて成り立っており、また、政府承認において通常必要とされる実効的支配の要件を満たすとは、とうてい言えないものであった。そうだとすれば、リベリア政府の同意の存在を示す文言が、①または②を理由として決議七八の前文に挿入されたのであるとしても、同決議は、人道的・民主的の目的のための武器禁輸の決定が「国内管轄事項への干渉」に該当しないためには一般に領域国政府の同意を必要とするとの立場に立つものではない。むしろ、実効的支配を行っていないIGNUが国連での代表権を認められていること、そして、IGNUの同意の存在を示す文言が決議に挿入されたことは、リベリア内戦への対応において、「実効性の原則」よりも人道的・民主的の目的を優先させる国連の姿勢を表わすものと言えよう。

以上をまとめれば、決議七八八は、冷戦終結前の諸事例と比べて、「平和への脅威」の認定については、人道的・民主的目的をより柔軟に追求するものであり、また、これら目的の実現のために安保理がとる措置を制限しうる「国内管轄事項への不干涉」という原則の解釈については、とくに新たな要素を付け加えるものではないとの結論を導き出すことができる。

それでは、こうした内容を持つ決議七八八を実施するために、国連は、具体的にどのような方法をとったのであろうか。

この点に関して注目されるのは、九二年一〇月二〇日のECOWASによる経済制裁の決定では、決定が完全に遵守されるため、ECOMOGの現地司令官がリベリア領域内であらゆる必要な措置をとるとされていたのに対し、決議七八八には、そのような条項が見られないことである。同決議のなかで、武器禁輸の実施のために国連がどのような方法をとるのかということに多少なりとも関係がある条項としては、事務総長に対し、リベリアへの特別代表の派遣と、安保理がなすべきと思われる勧告に関する報告とを要請するという条項があるにとどまる。先述したように、ECOWASは、経済制裁を実施するため、武力による威嚇または武力の行使により、NPFL支配地域への人道援助回廊を一本に限定する措置をとったが、安保理は、こうしたECOWASの立場とは一線を画している。

国連が武器禁輸の実施に関する具体的な活動を行うのは、九三年七月二五日に、IGNU、NPFL、ULIMOの三当事者間でコトナー合意⁽⁹⁾が結ばれて以降のことである。

同合意において、三当事者は、武器および軍用資材を輸入しないことを停戦協定の一内容として約束し、また、ECOWASと安保理とによる軍事的禁輸(military embargo)の決定を承認する旨を明らかにしている。なお、合

意では、「武器禁輸」の範囲を越えるECCOWASの「経済制裁」については触れられておらず、ECCOWASの「経済制裁」は、合意と関わりなく継続されている。

武器禁輸の実施措置については、停戦協定の履行措置の一環として位置付けられ、三当事者各派、ECCOMOG、国連監視団の先遣チームがそれぞれ同人数を出して協同停戦監視委員会（JCMC）を設立し、国連の監視員がその議長を務めることが合意された。JCMCの各グループは、リベリア全土を自由に移動することができる。JCMCは、UNOMILと拡大されたECCOMOGが完全にリベリアに配備されるのと同時に、自動的に解体し、新たに設立される停戦違反委員会（内戦各当事者、ECCOMOG、UNOMILからのそれぞれ一名の代表者により構成）に取って替わられるものとされている。また、港・空港・道路を含むリベリアへのすべての入口が、武器禁輸などを確保する目的で、ECCOMOGによって監視・管理されること、国連の監視員がECCOMOGのそうした活動につき検証・報告を行うことも合意されている。

コトノー合意を受けた安保理は、八月一日、UNOMILの派遣に先立ち、JCMCへ参加するために三〇人の軍事監視員を派遣する旨を含む決議八三三を採択した。

三〇人の軍事監視員は、九月半ばまでにすべてがリベリアに到着しているが、それより前の八月一三日には、すでに第一回のJCMCの会合が持たれている⁽¹¹⁾。JCMCは、内戦の各当事者との協議のうえ、リベリア各地に展開し、武器禁輸を含む停戦合意に関する監視を行った⁽¹²⁾。JCMCは、九四年三月七日に、停戦違反委員会に取って替わられたが、解体までに、一〇一の停戦違反に関する報告を受け、そのうち七九を解決したと報告されている⁽¹³⁾。これらのなかに、武器禁輸に関わるものが含まれているか否かは明らかでない。

九三年九月九日付けおよび同一二月一三日付けの国連事務総長の報告においては、JCMCが、内戦当事者の間

の重要な信頼醸成手段となっていると評価されている⁽¹⁴⁾。

安保理は、武器禁輸を決定することにより、E C O W A S がリベリアにおいて追求しようとしている人道的・民
 主的目的を支持する姿勢を明らかにした。そして、コトヌー合意が結ばれる以前に武器禁輸を決定したことは、国
 連によるこうした目的の追求が、内戦当事者の同意に依存するものではないことを示している。

しかしながら、それらの目的を実現するためにリベリア領域内とする具体的な措置に関しては、国連は、E C O
 W A S が紛争の当事者となってしまうことにより行き詰まりを見せた和平プロセスの中立化を図り、内戦当事者相
 互間の不信およびN P F L とE C O W A S との間の不信を薄めてゆこうとする道を選択したのである。

これまで見てきたように、コトヌー合意とそれに基づく国連の軍事監視員の派遣(あるいは、それらに先立って、
 決議七八八のもとで国連事務総長特別代表が派遣されたこと)は、リベリアにおける和平プロセスの性格を大きく
 転換させるものとなったと言えよう。

- (1) S/PV. 3138 in 'LIBERIAN CRISIS' pp. 248-273. キニア (p. 257), 中国 (p. 265), モロッコ (p. 270), エジプト (p. 272) 等。
- (2) コートジボワール (ibid., p. 254), フルキナファソ (p. 256), エクアドル (p. 268), インド (p. 270) 等。
- (3) リベリア (ibid., p. 252), シェラレオネ (pp. 259-260) 等。
- (4) 真島, 前掲, 八七頁。
- (5) 拙稿, 前掲, 八七、一〇八—一〇九頁。
- (6) 家正治『国際連合と民族自決権の適用』神戸市外国語大学研究所 昭和五五年、五五—六一頁、八四—八五頁。
- (7) 金東勲『三〇年目を迎えた国連の集団安全保障体制』『国際問題』第一八九号 一九七五年、二五頁。
- (8) S/PV. 3138 in 'LIBERIAN CRISIS' p. 252.

- (9) S/26272 *ibid.*, pp. 343-352.
- (10) S/26868 para. 11 *ibid.*, p. 442.
- (11) S/26422 para. 7 *ibid.*, p. 375.
- (12) S/26868 paras. 13-14, 16 *ibid.*, p. 442, 443.
- (13) S/1994/468 para. 23.
- (14) S/26422 para. 5 in 'LIBERIAN CRISIS' p. 375; S/26868 para. 12 *ibid.*, p. 442.

(2) 国連リベリア監視団 (UNOMIL) の派遣と活動

コトヌー合意第三条では、各当事者が、ECOMOG (西アフリカ地域以外のアフリカ諸国も新たに参加する) と国連監視団の中立的性格を承認すること、また、同合意の履行は、ECOMOG と国連監視団によって監督・監視されることが規定されている。

同合意の履行確保措置のうち、とくに停戦協定に関するものについては、第八条第三項で次のようなメカニズムが設けられている。すべての停戦違反は国連監視団に通報され、監視団はただちに調査を行う。違反が是正されない場合には、監視団は、自らの見解を停戦違反委員会に提出する。委員会は、停戦違反を行った当事者に対し、期限を切つて是正措置をとるよう要請する。それでも違反した当事者が是正措置をとらない場合には、ECOMOG が平和執行の権限を行使する。

ECOMOG と UNOMIL とのこうした役割分担は、国連事務総長の理解によれば、ECOMOG がコトヌー合意の履行確保に関する主要な責任を負い、UNOMIL は同合意の公平な適用を検証するための監視を行うものとされている⁽¹⁾が、同合意には、「ECOMOG および UNOMIL の中立的性格」と「ECOMOG による平和執行」

という相矛盾しかなない二つの要素が含まれていたと言えよう。

このようなコトヌー合意を受け、安保理は、九三年九月二二日、決議八六六を採択し、UNOMILの派遣を決定した。

同決議や決議が採択された安保理の審議⁽²⁾においては、「平和への脅威」の存在や「国際の平和と安全の維持」という目的を直接に指し示す文言は見当たらず、また、国連憲章第七章への言及もなされていない。もちろん、同決議の前文に、「決議八一三（一九九三）を想起し……」との一節が挿入されていることや、決議八一三で決定された武器禁輸が継続中であることを考慮するならば、諸国家は、リベリアの事態が引き続き「平和への脅威」を構成すると認識していたとは言えよう。しかしながら、国連イラク・クウェート監視団、国連保護軍、第二次国連ソマリア活動の場合とは異なり、UNOMILは、第七章のもとでの任務を帯びてはいないのである。⁽³⁾

UNOMIL派遣の目的は、決議前文に見られるように、コトヌー合意の実効的な履行に貢献し、リベリアでの紛争解決への国際社会のコミットメントを裏書きすることにあるとされている。

UNOMILに与えられた具体的任務としては、以下の八項目が掲げられている。(a)停戦協定違反に関する通報を調査し、もし違反が是正されなければ、停戦違反委員会および国連事務総長に報告すること、(b)武器禁輸や武装解除などに関するコトヌー合意の諸条項の公平な適用を監視し援助すること、(c)総選挙および大統領選挙の選挙プロセスを監視すること、(d)人道援助活動の調整を支援すること、(e)戦闘員の動員解除に関する計画を立てること、(f)国際人道法の重大な違反を国連事務総長に報告すること、(g)地雷除去や不発弾処理につき、ECOMOGに協力すること、(h)強制活動(enforcement operation)へ参加することなしに、ECOMOGが独自に有する責任の履行に
関し、公式・非公式な調整を図ること。

UNOMILとECOMOGの関係については、九三年九月九日付けの国連事務総長報告で、次のような諸原則によって規律されるべきことが提案されていた。⁽⁴⁾ (a)両者は、別個の指揮系統を有する、(b)両者に影響を与える決定は、公式・非公式の協議を通じて行われる、(c)両者は、それぞれの行動において互いに命令を与えない、(d)ECOMOGが戦闘活動をとまなう予め計画された平和執行を行う場合には、UNOMIL監視員は、それに参加せず、他の国連スタッフとともにその場から一時的に離れる、(e)ECOMOGが予定されない自衛的な軍事行動に入ることを余儀なくされた場合には、ECOMOGは、その場にいるUNOMIL監視員と他の国連スタッフの安全を確保する義務を負う。

そして、国連事務総長は、安保理議長に宛てた一一月二三日付けの書簡のなかで、ECOWAS議長との交換書簡により、こうした諸原則に関する国連とECOWASの合意が成立したことを明らかにしている。⁽⁵⁾

九四年一月初めには、予定されていたUNOMILの三六八名の監視員がすべてリベリアに到着し、一月中には、ECOMOGに新たに参加するタンザニアとウガンダからの大隊も到着した。⁽⁶⁾ また、三月七日には、リベリア国民暫定政府(LNTG)の行政機関の中枢に位置する国家評議会が発足した。⁽⁷⁾ このように、コトヌー合意の履行を確保するためのメカニズムを始動させうる条件が整ったことを受け、三月七日、同合意の予定より大幅に遅れはしたものの、内戦各当事者の武装解除が開始される運びとなったのである。

三月から六月までの間は、コトヌー合意の和平プロセスは、幾つかの障害に直面しながらも徐々に進展を見せ、UNOMILの活動も、少しずつではあるが成果を挙げてきた。

UNOMILは、リベリアを四つの地域に分け、それぞれに司令部を置き、六月半ばまでには、予定された三九チームのうち二九チームを配置につかせた。⁽⁸⁾ 各チームは、国境地帯や他のリベリアへの入口のパトロール、武装解

除・動員解除の監視と検証、停戦違反に関する調査などを行った。⁽⁹⁾ 武装解除・動員解除のためには、四つのキャンプが設けられ、少年兵六、〇〇〇人を含む六万人と見積もられる戦闘員のうち、六月二四日までに、約三、二〇〇人が武装解除・動員解除を受けている。⁽¹⁰⁾

もつとも、UNOMILの展開や任務遂行は、すべてが順調に進んだわけではなく、内戦当事者間の不信や衝突、ULIMOの内部分裂の発生、NPFLとECOMOGの一部参加国との間の不信などにより、進展が遅れることも決して稀ではなかった。⁽¹¹⁾

こうした状況のなか、UNOMILは、ECOMOGやLNTGとも協力しつつ、内戦の諸当事者との協議によって、リベリア全土への展開や停戦の維持などを試みている。⁽¹²⁾ コトヌー合意では、停戦違反に対し、ECOMOGによる平和執行の権限が最終的には認められているが、実際には、そうした権限は行使されていない。UNOMILは、あくまでも、内戦の諸当事者との協議などを通じ、ECOMOGやUNOMILに対する信頼を獲得することによって任務を達成しようとしているのであり、ECOMOGによる武力行使を極力回避しようとしていることが窺われる。

このように、コトヌー合意における停戦協定履行のためのメカニズムを実際に適用するにあたって、その力点は、「ECOMOGが最終的には平和執行の権限を持つ」ということに置かれたのではなく、「UNOMILの判断を通さなければ、ECOMOGは平和執行の権限を行使し得ない」ということに置かれたのである。つまり、同合意のなかに見られる「ECOMOGおよびUNOMILの中立的性格」と「ECOMOGによる平和執行」との潜在的矛盾は、前者を強調することにより顕在化の防止が図られたと言える。

三月から六月にかけては、リベリアの状況は、少しずつではあるにせよ和平への動きを見せていたが、六月末頃

より再び悪化の道をたどり始めた。八月二十六日付けの国連事務総長報告では、ULIMOの内部分裂が解消されていないこと、すべての諸党派が指揮命令系統に深刻な問題を抱えていること、NPFLに内部抗争の兆候が見られること、反NPFL連合が形成されたことなどが指摘されており、治安状況の悪化のため、UNOMILの展開が二九チームから二一チームに削減されたと述べられている。⁽¹³⁾

九月八日には、NPFLと反NPFL連合との武力衝突が生じ、翌日、その巻き添えとなる形で、UNOMILとNGOの要員計四九名がNPFLに人質として拘束される事件が発生した。⁽¹⁴⁾このように停戦が崩壊したことや、ECOMOGがUNOMIL監視員の安全を確保できないことにより、UNOMILは与えられた任務の多くを遂行し得なくなつた。⁽¹⁵⁾こうした事態を受け、国連事務総長は、一〇月一四日付けの報告のなかで、UNOMILの要員を約九〇名にまで削減する決定をしたことを明らかにしている。⁽¹⁶⁾

リベリアにおいては、九月一二日のアコソボ合意の成立⁽¹⁷⁾や二月二日のアクラ合意の成立⁽¹⁸⁾など、明るい兆候も見られないわけではないが、九四年一二月末時点では、和平への見通しは決して楽観的ではない。UNOMILの活動は、モンロビアなどECOMOGの管理下にある三地域に限定されており、モンロビア近郊においてさえも、諸党派間や諸党派とECOMOGとの間の武力衝突が発生している。⁽¹⁹⁾すべての党派が指揮命令系統に重大な問題を抱えており、アクラ合意の履行も危ぶまれている。⁽²⁰⁾国境地帯にECOMOGが展開できないことは、武器禁輸が破られる一因となつている。⁽²¹⁾

こうした厳しい情勢のもと、九五年一月六日、国連事務総長は、一方で、和平プロセスに進展が見られなければECOWASや国際社会による和平支援の打ち切りもありうることを示唆しながら、国民和解を達成するための自制と協力を諸党派に求めつつ、他方で、ECOWAS諸国の政策の調整、ECOMOGの再編成、ECOMOGに

対する財政的支援の強化など、リベリア和平実現に向けた支援体制の整備に関する提案を示している。⁽²²⁾

以上に見たUNOMIL派遣以降の国連の姿勢は、次のようにまとめられよう。①和平実現の第一次的責任がリベリア国民にあるとの立場を示している。⁽²³⁾②ECOWASや国連を、和平実現に向けた外部的支援体制の提供者と位置付けている。③そうした支援体制の中立的性格を強調しつつ、その能力と信頼性をたかめようと試みている。

④和平への進展が見られなければ、支援の打ち切りもありうるとしている。

- (1) S/26422 para. 10 in 'LIBERIAN CRISIS' p. 376. なお、日本も同様の理解を示している(S/PV. 3281 *ibid.*, p. 410)。
- (2) S/PV. 3281 *ibid.*, pp. 407-412.
- (3) 憲章第七章の下の任務を帯びた平和維持活動については、浅田、前掲、五一―七二頁。
- (4) S/26422 para. 14 in 'LIBERIAN CRISIS' pp. 376-377.
- (5) S/26868 para. 10 *ibid.*, p. 441.
- (6) S/1994/168 paras. 15, 24 *ibid.*, p. 458, 459.
- (7) S/1994/463 para. 2.
- (8) S/1994/760 para. 15.
- (9) S/1994/463 para. 17.
- (10) S/1994/760 paras. 19-20.
- (11) S/1994/463 para. 9, S/1994/760 paras. 9, 13, 18.
- (12) S/1994/463 para. 18, S/1994/760 paras. 8, 16, 17.
- (13) S/1994/1006 paras. 10-13.
- (14) S/1994/1167 para. 28.

- (15) Ibid., para. 33.
- (16) Ibid.
- (17) S/1994/1174.
- (18) S/1995/7.
- (19) S/1995/9 paras. 19, 22.
- (20) Ibid., para. 21.
- (21) Ibid., para. 23.
- (22) Ibid., paras. 5-6.
- (23) この点を最も明確な形で述べたものとして、S/1994/1167 para. 48を参照。

IV おわりに

リベリア内戦へのECCOWASと国連の介入について、これまで検討してきたことをまとめれば、以下のように述べることができよう。

ECCOWASと国連は、人道的・民主的・目的的追求を掲げてリベリア内戦に介入しているが、両者とも、そうした目的を「国際の平和と安全の維持」という概念のなかに位置付けている。このような立場は、冷静終結前に国連が内戦に介入した諸事例と比べて、「国際の平和と安全の維持」という目的を柔軟に解釈するものであり、また、安保理による南ローデシアや南アフリカに対する制裁決定と比べても、「非植民地化」という枠組みを明らかに越える

ものであり、また、「権利の実現のための措置」という枠組みを越えるものと思われる。

さらに、両者とも、そうした目的を追求するために、内戦の諸当事者の同意を得ることなく一定の活動をなしうるとの立場に立っている。ECOWASは、ECOMOGの派遣や経済制裁の決定によって、国連は、武器禁輸の決定によって、こうした立場を明らかにしていると言えよう。

他方、人道的・民主的目的を追求するためにリベリア領域内でとる具体的な措置に関しては、両者のアプローチの間には明確な相違が存在する。

ECOWASは、目的達成のための手段として、ECOMOGによる武力行使やその威嚇に訴えている。ECOWASは、こうした措置が、「国内管轄事項への不干渉」の原則に反するのではなく、安保理の許可を必要とするものではないとの理解を示していた。もっとも、このようなECOWASの理解に対しては、他の諸国家や国連は法的な判断を下すことを回避しているのであって、ECOWASの立場が先例として持つ意義は、限定されたものであると言えよう。

これに対して、ECOWAS主導の和平プロセスが行き詰まりを迎えたことを受けてリベリア内戦に介入した国連は、具体的な措置の実施において、内戦の諸当事者の同意を得ることに力点を置き、それにより和平プロセスの中立化を図る道を選択したのである。この点に関し、安保理決議七八八の武器禁輸の決定も、後にコトヌー合意のなかに取り込まれたことが注目されよう。

しかしながら、和平実現の第一次的責任がリベリア国民にあるとの立場に立って、ECOWASや国連を中立的な外部的支援体制の提供者と位置付けようとする国連のアプローチも、少なくとも九四年末までの経過を見れば、スムーズに機能しているとは言えない。これには様々な理由が挙げられようが、根本的な原因としては、内戦

の諸当事者に和平への前向きな姿勢が欠如していることと、ECOMOGに対するNPFLなどの不信が拭い去られていないことが指摘される。つまり、リベリア内戦においては、ECOWASによる介入のタイミングや方法によってもたらされたマイナスの要因を、国連が引き継ぐ形となっているのである。

ブトロス・ガリ国連事務総長は、九五年一月に提出した「平和への課題…追補」において、国連憲章第八章が国際の平和と安全の維持に関して地域的機構 (regional organisations) の果たしうる役割を定義していること、そして、地域的機構の貢献の余地が大きいことを指摘したうえで、国連と地域的機構の協力につき、協議、外交的支援、活動支援 (Operational support)、並行展開 (Co-deployment)、協同活動 (Joint operation) という五つの類型を、具⁽¹⁾体例を交えながら提示している。

リベリアの事例は、グルジアにおける独立国家共同体平和維持軍の事例とともに、並行展開のなかで言及されている。関連部分の要旨は、次のようにまとめられる。

リベリアやグルジアでの試みが成功するならば、地域的機構が平和維持軍を提供しながら、国連が少数の要員を派遣して地域的機構の機能が安保理の立場に合致しているか否かを検証するという新たな役割分担の先駆けとなる。しかし、政治面、活動面、財政面での取極については微妙な問題が存在し、リベリアやグルジアでの経験に照らして、並行展開の将来の在り方に関するアセスメントを行うことが必要であろう。

事務総長は、続いて、平和創出および平和維持に関する地域的機構の能力に大きなばらつきがあることを指摘し、国連は、地域的機構の要請がありかつ国連の資源 (resources) が許すなら、地域的機構に援助を与えると述べている⁽²⁾。そして、国連と地域的機構との協力関係を規律すべき諸原則が例示されるなかで、憲章に示された国連の優越性が尊重されるべきことが掲げられている⁽³⁾。

リベリアの事例は、地域的機関が武力によって内戦を和平に導く能力の限界と、その行き詰まりを受けて国連が中立的な立場から和平実現を支援することの難しさを、現実の問題として浮彫りにした。そうだとすれば、事務総長の真意は定かでないが、「平和への課題・追補」に見られる右のような立場からは、法的観点からだけでなく、国連と地域的機関との政策の調整という観点からも、国連憲章第八章、とりわけ「地域的機関が強制行動を行うためには、安保理の許可を必要とする」という趣旨の第五三条第一項の意義が、再確認されるべきことが導き出されよう。⁽⁴⁾⁽⁵⁾

もちろん、それと同時に、人道的・民主的目的と武力行使という手段との間にある緊張関係を十分に認識すべきことは、あらためて述べるまでもない。

このように、リベリアの事例は、国連と地域的機関との新たな役割分担の可能性を示したものである以上に、憲章第八章の意義をいわば「反面教師」として示したものであることを忘れてはならない。

- (1) "Supplement to an Agenda for Peace" (A/50/60-S/1995/1) paras. 85-86.
- (2) *Ibid.*, para. 87. なお、大部分の地域的機関の平和維持活動における体制が不十分であることについては、浅田、前掲、七三頁。
- (3) *Ibid.*, para. 88 (b).
- (4) リベリアの事例に則して言うなら、ECOMOGによる武力行使につき、安保理がそれを許可するの可否かを明確にしたうえで、もし仮に許可するとすれば（許可を与えるという判断の適否は全くの別問題として）、ECOWASの軍事的能力の限界などから見て、ECOMOGに対して国連が全面的な支援を与え（国連がどの程度の支援を与えるのかは疑問であるが）、その試みを成功に導くことが必要だったと思われる。何よりも重要なのは、ECOMOGの派遣以前に、国連とECOWASとの協議により、リベリア内戦に関する共通の認識のうえに一貫した政策を打ち立てるべきだったということである。
- (5) また、国連と地域的機関の政策の調整という観点からは、「安保理は、国際の平和と安全の維持のために地域的機関により開始

されまたは企図されている活動につき、十分に通報をされていなければならない。」という趣旨の第五四条の意義も再確認されるべきであろう。同条の適用範囲や目的、通報義務の履行に関するこれまでの実行については、Bruno Simma (ed.) 'The Charter of the United Nations' Oxford University Press, 1994, pp. 752-757を参照。「平和への課題：追補」においても、同条には直接は言及していないが、国連と地域的機構の協力関係を規律すべき諸原則のなかに、両者間の協議のメカニズムについて合意されるべきことが掲げられている。"Supplement to an Agenda for Peace" op. cit., para. 88 (a)。

〔本稿は、文部省平成五年度科学研究費補助金（奨励研究(A)）の交付を受けて行われた研究の一部である。〕