

## MONUSCO 介入旅団と現代の平和維持活動

山下 光

### はじめに

2013年3月28日の国連安全保障理事会決議2098号により、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）の一部として新たに設立された「介入旅団」（Force Intervention Brigade: FIB）が国際的な注目を浴びている。2013年7月から展開を開始した同旅団に対する関心が高いことには、端的に言えば①国連PKOの一部でありながら現地武装勢力対処のための平和強制<sup>1</sup>任務を付与されていること、そして②活動開始後比較的早い段階で、当時最大の不安定要因となっていた武装勢力「3月23日運動」（M23）の掃討作戦（コンゴ民主共和国軍：FARDCとの共同作戦）に成功したことが挙げられる。つまり、積極的な軍事力の行使が安定化に資する成果をもたらしたことが介入旅団への関心につながっているのであり、この観点から、介入旅団の活動に対して一定の積極的評価がなされてきている<sup>2</sup>。だが他方、介入旅団の活動がPKOとして伝統的に理解されてきた一連の活動の性質や目的に沿ったものなのか疑問もしばしば表明されており<sup>3</sup>、この活動が今後のPKOにどのようなインパクトがあるのかについては必ずしもコンセンサスがあるとは言えない状況にある<sup>4</sup>。

換言すれば、介入旅団に対する関心の高さは、その活動がPKOにおける軍事力の使用の範囲と目的について、改めて再考を要求するような性質を含んでいるためである。本論はこの問題意識から、介入旅団の活動がPKOにおける軍事力のあり方に対し提起している問題を把握するとともに、それが今後のPKOにどのような意味合いを持ちうるのかを、国際

1 “Peace enforcement”の邦訳としては平和強制と平和執行とがともに使われるが、本論では平和強制で統一する。

2 例えば米国のアフリカ太湖地方担当特使であるラス・フェンゴールド（Russ Feingold）は、旅団の活動への評価はまだ時期尚早であるとしつつも、その「最初の2章は非常によいものだ」とし、米国国連大使のサマンサ・パワー（Samantha Power）はMONUSCOおよび現地政府軍の活動を「活性化」したとしている。“New U.N. Brigade’s Aggressive Stance in Africa Brings Success, and Risks,” *New York Times*, November 12, 2013.

3 例えば人道支援コミュニティからは、旅団の活動によりMONUSCOが紛争当事者になると考えられることや、戦闘員と非戦闘員の区別がさらに曖昧になる懸念が提出されている。Ibid., “Joint INGO Position on Humanitarian Use of UAVs,” July 16, 2014, available from <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Joint%20INGO%20position%20on%20UAVS%20NKCDM.pdf>>, accessed July 18, 2014.

4 See, e.g., the International Forum for the Challenges of Peace Operations (Challenges Forum), “Force Intervention Brigade: A Sea Change for UN Peace Operations?” *Challenges Forum Policy Brief* 2014:1 (March 2014), p. 4.

的な議論を参照しつつ整理する。

介入旅団は決議 2147 号 (2014 年 3 月 28 日) により、さらに 1 年マンドートが延長されている<sup>5</sup>。介入旅団が特定の時期と目的に限定される、一時的なミッションではないのだとすると、同旅団の意味合いもより大きな重要性を持つものとなる。もちろん、本論の執筆は介入旅団の活動が進行している状況を、入手可能な資料や情報に基づいて考察するものであり、その限りで議論は暫定的なものとならざるをえない<sup>6</sup>。だが、今後の旅団の活動について継続的に評価をすることが可能な一定の考察の枠組みを提示するようにはしたい。そうした枠組みは、少なくとも 2 つあるように思われる。ひとつは国連における PKO ドクトリンである。広く知られているように、冷戦後の国連 PKO は紛争が完全に終結していない状況においても積極的に派遣されるようになり、その結果さまざまな経験や教訓を国連に残すことになった。こうした教訓をもとに、現在の国連ドクトリンは、その軍事的側面について強靱 (強力) な平和維持 (robust peacekeeping、以下 RPK) という考え方を取っているのだが、介入旅団はこの概念をも超える性質を含んでいるように見えるのである。したがって、こうしたドクトリンから見て介入旅団がどのように位置づけられると評価されるのかが、ここでは問題となるであろう。

もうひとつの枠組みは、東部コンゴ<sup>7</sup> の情勢に対する PKO を通じた国際的関与の歴史である。MONUSCO の前身となる MONUC (国連コンゴ民主共和国ミッション) は 1999 年から活動しているのであるが、コンゴに展開した PKO 部隊は、これ以降の期間だけを見ても、これだけではない。EU は 2003 年と 2006 年に治安の回復・維持を目的とした短期間のミッションを東部コンゴに派遣しており、さらに言えばアフリカ連合 (AU) はウガンダの反政府武装勢力である神の抵抗軍 (LRA) 掃討を目的とした AU 地域協力イニシアティブ軍事タスクフォース (AURCI-RTF) を 2011 年 11 月から活動させている。AURCI が展開を想定しているのはウガンダ、南スーダン、中央アフリカ共和国 (CAR)、そしてコンゴである。介入旅団の展開は、こうした東部コンゴにおける経緯と、アフリカ大陸における地域大での紛争管理の傾向との関連で理解する必要がある。そうした経緯に位置づけることで、「PKO の枠組みにおける平和強制」である介入旅団が前例をなすことのない例外措置 (決議 2098

---

5 その後、決議 2211 号 (2015 年 3 月 26 日) により 2016 年 3 月末まで延長されている。

6 本論は 2014 年 11 月末に脱稿した。本論における議論は、同時点までに入手可能であった情報に依拠しているが、その後の動向に関する情報は可能な範囲で適宜注記している。

7 「コンゴ」 (the Congo) は「スーダン」 (the Sudan) などと同様に本来はアフリカ大陸のある地域一帯を指す言葉であり、コンゴ民主共和国 (Democratic Republic of the Congo) 以外にも近隣のコンゴ共和国 (Republic of the Congo) で国名の一部として使用されている。本論ではコンゴ民主共和国を主に扱うため、特に注意する場合を除き同国を指す略称としてコンゴを使用する。なお、コンゴ民主共和国は 1960 年の独立以来数回名称を変えてきた (現在の名称は 1997 年以降) が、本論では一貫してこの略称を使用する。

号第 9 条) とされていることの背景を、より正確に同定できるであろう。

本論ではまず介入旅団の組織とこれまでの活動と概観したのち、PKO ドクトリンおよび東部コンゴへのこれまでの PKO 関与との関係をそれぞれ検討する。結論では以上を踏まえ、この旅団の PKO のあり方に対する意味合いを考察する。

## 1 介入旅団の概要

### (1) 目的と組織

#### ア 目的と任務

まず、介入旅団の概要を把握することから始めたい。決議 2098 号によると、介入旅団設立の任務は武装勢力の制圧 (neutralizing armed groups) であり、それを通じて①武装勢力による東部コンゴでの国家権威と文民の安全に対する脅威を減殺すること、②安定化諸活動を行う余地を創出することが設立の目的であるとする (第 9 条)。そして、こうした任務と目的の設定は、次の 2 つの取り組みに関連づけられている。第 1 は、MONUSCO の活動見直しである。決議は、MONUSCO の態勢とマンデートは武装勢力による脅威の減殺 (上記①に対応) と安定化の進捗 (②に対応) に鑑みて見直されるべきであるとし (第 11 条)、これら 2 つの目的に資する活動として、MONUSCO 軍事部門が担うべき任務を明確に定めている (表 1)。

表 1 MONUSCO 軍事部門の諸任務 (決議 2098 号第 12 条)

(a) 文民保護	(i) 現地文民、人道・人権要員に対する効果的保護 (ii) 国連要員・施設・装備に対する保護 (iii) 現地政府の関連活動支援、MONUSCO 活動における児童保護上の懸念の適切な反映、女性保護に向けた紛争当事者への働きかけ
(b) 武装勢力制圧	介入旅団を通じ、標的を絞った攻撃作戦 (targeted offensive operations) を行う 目的：全ての武装勢力の拡大防止と非武装化、および安定化諸活動の余地創出 活動：①独立あるいは政府軍との共同作戦として、②強力 (robust)、高度に可動的 (mobile) かつ柔軟 (versatile) な仕方、そして③国際人道法と国連の人権遵守方針を厳格に順守し、文民保護を十分に考慮して行われる
(c) 武器禁輸監視	無人航空機 (UAV) の使用などを通じて東部における武器禁輸 (決議 2078 号、2012 年 11 月 28 日) 実施状況を監視し、違反を報告するとともに該当物資の差し押さえ、処分を実施
(d) 司法活動支援	戦争犯罪、人道に対する罪を問われている者の逮捕および手続きにおける政府支援 (周辺国、ICC との協力を含む)

注：上記 (a) ~ (d) の区切りは決議原文のまま。

決議はさらにミッションの文民諸活動についても任務を再定義し、軍事部門に対しても文民諸部門の活動を支援するよう要請している（第 16 条）。MONUSCO はこれらの任務を行うため、必要なあらゆる手段の行使を授權されている（第 11 条）。MONUSCO の活動見直しの目安と介入旅団の目的が一致している点からも、介入旅団が MONUSCO の今後を決定づける重要な役割を担っていることが分かるが、本論との関係で注目されるのは、RPK の中心的な目的である文民保護とは別のものとして武装勢力制圧という旅団の任務が規定されている点である。このことは、介入旅団の任務がこれまでの PKO ドクトリンから質的に異なるものであることを示唆しているように見える。だが他方、同じ条項（第 12 条 (b)）では「強力 (robust)」という表現も用いられているため、現在の PKO ドクトリンと旅団の活動との関係は必ずしも明確に整理されているわけではない。また、第 9 条では、上記した前例化を防ぐための留保表現（「例外ベースにおいて、そして前例を作るもしくは PKO 原則の合意された諸原則へのいかなる侵害もなすことなく」）があるが、ここでも PKO の現行ドクトリンへの配慮がなされている（ドクトリンとの関係は次節、前例化との関係は第三節で考察する）。

介入旅団の活動に関連して留意すべき第 2 の点は、FARDC との協力である。決議では 2 つの協力形態が示唆されている。第 1 は FARDC との共同作戦であるが、どのような形の「共同作戦」なのかはこれまでの実際の活動を踏まえて把握する必要がある。もうひとつは、FARDC における即応部隊創設に向けた協力である。決議の第 10 条では、介入旅団が明確な出口戦略を持つべきこと、そしてその活動を継続させるか否かは旅団の活動実績と現地政府の統治・治安維持能力の進展に依存するとしている。そして、後者に関連して特に言及がなされているのがコンゴ「早期反応部隊」(RRF) の創設であり、同部隊が介入旅団の目的を遂行する責任を持つようになるか否かが重視されている。つまり、介入旅団は FARDC が将来的に持つはずの早期反応部隊の役割を現時点で代替する役割を果たしていることになる<sup>8</sup>。

1 年後に採択された決議 2147 号は MONUSCO の任務に大きな変更を加えていないものの、介入旅団との関係では次の 3 点が注意される。ひとつは、コンゴ RRF に対する MONUSCO の支援態勢である。決議 2098 号において同部隊への支援を明示的に担わされていたのは、実は MONUSCO の文民部門であった。この決議では、MONUSCO が「文民部門を通じて」コンゴ RRF の創設を含む FARDC 改革を支援することが授權さ

8 RRF は現在の FARDC 改革の中心をなす部隊であり、全体では 5 個旅団の創設が想定されている。Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great Lakes Region, UN Doc. S/2013/119, February 27, 2013, para. 16.

れていたのである（第 15 条 (b)）。だが決議 2147 号になると、この任務は軍民を含めた MONUSCO 全体へと付与される形へと変更されている（第 5 条 (f)）。もちろん、この変更は軍民での包括的なマンデート遂行を強調する趣旨（第 6 条）からなされた変更であるとも言えるが、他方でこれにより、介入旅団がその任務を引き継ぐべき現地 RRF に対し直接能力構築を行いうるような任務上の整理がなされたと見ることもできる。次に、決議 2147 号では M23 に代わりルワンダ解放民主軍（FDLR、ルワンダ・フツ系武装勢力）が武装勢力の中では特記されており、FDLR がコンゴで自由に行動していること、そして MONUSCO の支援を得ながら FARDC が FDLR 制圧を計画していることに歓迎の意を示している（第 19 条）<sup>9</sup>。最後に、決議の末尾では MONUSCO の徹底した戦略見直しを行うため、事務総長に対してミッションの将来の目的や活動および出口戦略を 2014 年の年末までに示すよう求めている。介入旅団のミッションにとっての重要性に鑑みれば、今回の見直しには同旅団のそれまでの活動が反映されるものと考えられる<sup>10</sup>。

## イ 組織と運用

決議 2098 号第 9 条では、介入旅団は歩兵 3 個大隊、砲兵、特殊作戦、偵察各 1 個小隊および旅団司令部からなり、MONUSCO 司令官の直接指揮下に置かれるとされている。同条で明記されているとおり、介入旅団の創設は MONUSCO の軍事要員の定員数の枠内（19,815 名）のものであり、作戦遂行に必要な航空能力や支援能力は MONUSCO が有しているアセットを使用することとされている。こうしたアセットには攻撃ヘリ、汎用ヘリの他<sup>11</sup>、同決議で同時に導入が認められた UAV も含まれている<sup>12</sup>。

9 FDLR 以外には、LRA、民主同盟軍 (ADF)、「マイ・マイ」諸グループが言及されている（第 18 条）。また決議では、FARDC と FDLR の要員の間に一定の共謀関係が存在するとされていることに対する懸念も示されている（第 19 条）。

10 見直しは以下の報告書として安保理に提出されている。Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo Submitted Pursuant to Paragraph 39 of Security Council Resolution 2147 (2014), UN Doc. S/2014/957, December 30, 2014.

11 S/2013/119, para. 61. 2012 年末の時点で MONUSCO が有していた軍用ヘリは 23 機であったが、この時点で配備が必要であると判断されていたのは 32 機であった。Letter Dated 27 December 2012 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2013/43, January 22, 2013.

12 コンゴに展開する PKO ミッションにより UAV が使用されるのは、これが初めてではない。例えば 2006 年 6 月から 6 カ月間展開した EU コンゴ民主共和国部隊 (EUFOR RDC) では、4 機の B-Hunter システムが使用されている。また、コンゴ以外では、マリにおいて使われるようになっている。Claudia Major, "EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: The Experience of EUFOR RD Congo in 2006," *Occasional Paper 72* (Paris: European Union Institute for Security Studies, September 2008), p.30; "Unarmed Drones Aid U.N. Peacekeeping Missions in Africa," *New York Times*, July 2, 2014.

実際の旅団の規模は歩兵大隊 (850 名) 3 個および各小隊 (合計 519 名) からなる 3,069 名であり、歩兵大隊については南アフリカ、マラウイ、タンザニアの 3 カ国がそれぞれ 1 個大隊を提供している<sup>13</sup>。旅団長はタンザニア軍のジェームズ・アロイジ・ムワキボルワ (James Aloisi Mwakibolwa) 准将である (同軍はこの他にも砲兵、特殊作戦、司令部支援の各ユニットに要員を提供している)。下にも見るように、これらの部隊は 4 月以降順次展開を始め、7 月末以降旅団としての作戦活動が行われている。

## (2) これまでの活動

### ア 設立から展開までの状況

まず、簡単に M23 について振り返っておきたい。M23 はルワンダの支援を得て東部コンゴで活動してきた人民防衛国民会議 (CNDP、ローラン・ヌクンダ: Laurent Nkunda) の旧メンバーから主に構成される武装勢力である<sup>14</sup>。CNDP は 2009 年 3 月 23 日、政府との和平合意に調印し、爾後旧構成員は FARDC に統合されていたのだが、3 年後の 2012 年 3 月、国軍内での待遇をはじめとする和平合意不履行を批判して軍を脱走し、再び武装闘争を行うようになった。「3 月 23 日運動」(March 23 Movement) という名称を使用しているのもこのためである。M23 は北キブ州の州都であるゴーマ (Goma) から北方のウガンダ・ルワンダ国境を望む一帯、主にルチュル (Rutshuru)、マシシ (Masisi) 地方で活動し、2012 年 11 月 20 日には一時であるゴーマを占拠する。その後、安保理や地域の政府間枠組みである太湖地方国際会議 (ICGLR) の圧力により、M23 のゴーマからの撤退 (12 月初旬)、政府との和平交渉の開始 (12 月 9 日、ウガンダ・カンパラ)、2009 年合意の見直し (2013 年 2 月 6 日) と事態は進展する。ところが、2 月下旬に M23 が分裂すると、分派間の武力対立が 3 月中旬にかけて発生するとともに、これを機とらえた他の武装勢力 (FDLR など) による活動も活発化し、情勢は再び不安定化した。

介入旅団が設立されたのは、こうした急激な変化が起きた時期であった。もっとものちにも見るように、介入旅団自体はこうした変化の前から検討されてきた——そしてその段階では、

13 “UN Intervention Force for DRC to Have 3,069 Troops,” *Agence France-Presse*, April 13, 2013. 実際には旅団要員の数は情報がまちまちであり、例えば 2013 年 9 月の事務総長報告においては 2,956 名となっている。Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, UN Doc. S/2013/581, September 30, 2013, para. 37.

14 さらに言えば、CNDP は以前存在したコンゴ民主連合・ゴーマ派 (RCD-G) のメンバーからなっており、この武装勢力もルワンダの支援を受けていた。第 2 次コンゴ紛争 (1998 年～) の和平合意 (2003 年 4 月締結) に基づいて RCD-G が政党化し、その武装要員も国軍にいったんは編入されたものの、一部がヌクンダのもとで離反し 2006 年に組織されたのが CNDP であった。このような政府軍への編入とそこからの機を見ての離反というパターンは、CNDP から M23 に至る経緯でも繰り返されている。Séverine Autesserre, *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), Ch. 4.

武装勢力の活動は沈静化しつつあった——部隊なのではあるが、結果的に旅団はその設立時点から、主任務である武装勢力の掃討に取り組まなくてはならなくなったのである。実際、旅団の設立直後から M23 は MONUSCO に対しさまざまな手段（移動への妨害、声明を通じた旅団および旅団要員提供国に対する脅迫、旅団反対のデモ主導）で攻撃的姿勢を示しており<sup>15</sup>、敵対的な意図は明確であった。

こうした中、旅団司令部が 4 月 23 日ゴーマに設立される。当初、旅団の中核をなしたのは、もともと MONUSCO に派遣されていた南アフリカ大隊であり（4 月 17 日に南アフリカ政府はこの大隊を含めた派遣延長を決定している）<sup>16</sup>、タンザニアの部隊がこれに続いた。6 月中旬の時点では、南アフリカ 808 名、タンザニア 1,232 名の合計 2,040 名が展開している<sup>17</sup>。マラウイ大隊の展開が遅れたことにより、活動を開始していた 8 月末の時点でも旅団の規模はほぼ変わらないままであった（2,153 名）上に、攻撃ヘリの追加配備や UAV の配備はまだ行われていなかった。MONUSCO は 7 月 30 日、キブ湖湖畔北部のゴーマ〜サク（Sake）間を安全地帯として設定するが、この一帯で翌日（31 日）から旅団は活動を開始している<sup>18</sup>。マラウイ大隊が到着し、介入旅団の構成部隊が全て展開を終えるのは 10 月 10 日であった<sup>19</sup>。

## イ 主な活動

介入旅団は、その設立自体が現地武装勢力に対する一定の抑止効果を生んでいたと見られるものの<sup>20</sup>、旅団が現地の情勢に直接影響を与えるようになったのは、当然ながら、その活動を通じてである。旅団が活動を開始するのは上述のとおり 7 月末以降であったが、その間にも M23 は 5 月 20 日（～ 22 日）と 7 月 14 日にゴーマまたはその近郊において FARDC に対し攻撃を行い、FARDC もこれに応戦した。

これらに続き、8 月 21 日から行われた戦闘に、旅団は初めて参加している。この戦闘で M23 は、政府軍の他、MONUSCO の展開する地点や空港、避難民キャンプにも砲撃を加えた。これに対し 8 月 28 日、FARDC はゴーマ一帯を望む高地に拠点をとる M23 を標的

15 Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, UN Doc. S/2013/388, June 28, 2013, para. 4; “DR Congo Rebels Training to Face UN Force,” *Agence France-Presse*, April 29, 2013.

16 “S. Africa Announces Troops for Troubled DR Congo,” *Agence France-Presse*, April 17, 2013. この時派遣が決定した総数は 1,345 名であるが、このうち 1,267 名は既に展開している要員であった。

17 S/2013/388, para. 23.

18 S/2013/581, paras. 34, 37.

19 Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, UN Doc. S/2013/757, December 17, 2013, para. 39.

20 例えば、旅団設立・展開以降の武装勢力からの投降傾向が挙げられている。S/2013/388, para. 84.

とする攻勢を仕掛け、2 日後には M23 のゴーマ近郊からキブンバ (Kibumba) までの撤退に成功する。この攻勢の主体は政府軍であり、攻撃ヘリなどが使用されたが、介入旅団も歩兵および砲兵を用いた戦術支援を行っている。この戦闘の結果、タンザニアの要員 1 名が死亡し、タンザニア・南アフリカの要員 14 名が負傷した<sup>21</sup>。

次に大規模な戦闘に従事したのは 10 月下旬であった。同月前半から M23 と FARDC は小規模な衝突を繰り返していたが、10 月 25 日、キブンバ近郊で大規模な武力衝突が発生する。この時以降 FARDC と介入旅団は M23 に対し攻勢を強め、27 日にはルチュルおよびキワンジャ (Kiwanja)、30 日にはルマンガボ (Rumangabo、ルチュルとキブンバを結ぶ国道沿い) とブナガナ (Bunagaga、ウガンダ国境沿い) を制圧した。チャンズ (Tshanzu)、ルニヨニ (Runyoni) など、ルチュル地方の山岳地域に点在していた M23 の拠点も 11 月 5 日までには支配下に置いた。M23 残党はウガンダ、ルワンダに多くが逃亡した。ウガンダ政府によると、同国に逃げた M23 メンバーの数は約 1,500 名であり、その中には司令官スルタニ・マケンガ (Sultani Makenga) も含まれていたという。同日、M23 は武装反乱の終結を宣言し、翌日には政府も M23 掃討作戦の終了を宣言する。12 月 12 日、政府は M23 による武装闘争の停止と政治政党への転換、M23 の武装解除・動員解除、M23 メンバーに対する特赦(戦争犯罪は除く)を主な柱とする和平合意を M23 とナイロビで締結した<sup>22</sup>。翌年 (2014 年) 5 月 6 日には、ウガンダに逃亡していた M23 メンバー 1,295 名が特赦と投降に応じている<sup>23</sup>。これにより、介入旅団設立時の主な目的であった M23 の制圧は比較的短期間で達成されたことになる。

介入旅団はこの一連の戦闘も支援し、歩兵部隊が戦闘に参加した他、攻撃ヘリや火力を用いた作戦支援を行った。また MONUSCO の他部隊 (北キブ展開部隊から 902 名、他の部隊から総勢 1,280 名) も動員されたが、それらはキワンジャなどで文民保護

21 S/2013/388, para. 5; S/2013/581, paras. 13-15; "UN Chief Deplores Killing of Tanzanian Peacekeeper," *UN News Centre*, August 29, 2013.

22 S/2013/757, paras. 17-20; Report of the Secretary-General on the Implementation of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the Region, UN Doc. S/2013/773, December 23, 2013, paras. 2-13; "Congo Signs Peace Deal with M23 Rebels," *Reuters*, December 12, 2013. なお、和平交渉自体は 10 月 16 日から、度々の中断を挟みながらカンバラ (ウガンダ) で断続的に行われていた。

23 "Defeated Congo Rebels Sign Amnesty to End Fighting," *Agence France-Presse*, May 6, 2014. 同年 9 月 3 日には、さらに 191 名が特赦になっている。Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, UN Doc. S/2014/698, September 25, 2014, para. 19.



に当たった<sup>24</sup>。この作戦中<sup>25</sup>、3機のヘリが飛行中に攻撃を受け（いずれも墜落せず帰還）、MONUSCO 要員を狙ったキワンジャでの襲撃でタンザニア要員 1 名が死亡している<sup>26</sup>。

### ウ M23 掃討後の活動

M23 掃討は、コンゴ東部で活動する他の武装勢力に対してある程度の抑止効果をもたらしたと考えられる。MONUSCO はコンゴ政府と協力しながら、それらに投降するよう促す警告や働きかけを行い、これに対して複数の武装勢力（「マイ・マイ」諸グループ、コンゴ解放運動：MPLC、コンゴ人民軍：FPC など）は応じる意向を示したという。他方、武装活動を続けている集団も多く存在し、コンゴ東部全体としてみた場合、M23 の掃討が必ずしも地域の安定化に劇的な効果をもたらしたとまでは言えない<sup>27</sup>。とりわけ、北キブ州北部のウガンダ国境に接するベニ（Beni）地方で活動し、アル・シャバブ（ソマリアのイスラム系武装組織）と関係があると言われているウガンダの民主同盟軍（ADF）と、ルワンダ・ジェノサイドの残党から組織され、両キブ地方で活動するツツ系ルワンダ武装勢力の FDLR が最大の懸念であった<sup>28</sup>。これに対し、FARDC は ADF に対する掃討作戦を 2013 年 12 月末から開始し、介入旅団はこれに攻撃ヘリを用いた支援を行った<sup>29</sup>。FDLR に対しても、2014 年 2 月頃から

24 S/2013/757, paras. 37-40. ここで使っている文民保護という表現は事務総長報告での表現そのままである。こういった文脈で PKO 軍事要員が文民保護に従事するといった場合、典型的にはパトロールなどを通じたプレゼンスの維持や、限定的な人道支援の実施などが含まれるようであるが、この状況において MONUSCO 要員が具体的にどのような活動を行ったのかは把握できなかった。PKO 専門家およびコンゴ専門家との意見交換（国際平和研究所およびニューヨーク大学、2014 年 9 月 17 日）。

25 なお、UAV が実際にゴーマ周辺で運用されるようになるのは、この作戦が終了した後の 12 月 3 日からであり、同月末から 2014 年 3 月にかけてさらに 3 機の導入が計画されていた。2014 年 7 月の時点では、イタリア・セレックス社からリースされた 5 機が運用されていたようである。S/2013/757, para.43; “UN Starts Drone Surveillance in DR Congo,” *BBC News*, December 3, 2013; “Unarmed Drones Aid U.N. Peacekeeping Missions in Africa,” *New York Times*, July 2, 2014.

26 S/2013/757, paras. 74, 99. コンゴ政府軍の情報によると、掃討作戦により政府軍側は 201 名が死亡（680 名負傷）、M23 は 721 名が死亡し、543 名が捕虜（ウガンダ人 28 名、ルワンダ人 72 名含む）となったという。“900 Killed in DR Congo Army-rebel Fighting since May: Military,” *Agence France-Presse*, November 25, 2013.

27 Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, UN Doc. S/2014/157, March 5, 2014, paras. 18-23.

28 例えば ICGLR, “Declaration of the Summit of the Heads of State and Government of the ICGLR on the Promotion of Peace, Security, Stability and Development in the Great Lakes Region,” January 15, 2014, para. 1 を参照。

29 “UN Force Fires on Ugandan Rebels in DR Congo after Deadly Attack,” *Agence France-Presse*, December 25, 2013. ただし事務総長報告では、ADF 掃討作戦は 2014 年 1 月 16 日に開始されたとしている。Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, UN Doc. S/2014/450, June 30, 2014, para. 53.

介入旅団の火力支援のもとに政府軍の掃討作戦がいったんは行われ<sup>30</sup>、軍事的圧力を受けた FDLR メンバーは同時期から開始された DDR の呼びかけに応じる形で 5 月末から投降するようになっている (ただし、当初 200 名程度が投降した後はペースが落ちており、本格的な作戦は執筆の時点で行われていない)<sup>31</sup>。MONUSCO 自体も、政府軍が ADF、FRPI、コンゴの自由と主権のための愛国者同盟 (APCLS、マシシ地方)、マイ・マイ・チェカといった武装勢力に対してこの頃から並行して実施している作戦に対し、燃料、輸送、医療搬送といった兵站支援を行っている<sup>32</sup>。

## 2 介入旅団と国連 PKO ドクトリン

### (1) 国連の PKO ドクトリン

介入旅団が武装勢力に対してどのような軍事活動に実際に従事したのかを正確に把握するのは難しい。戦闘は主に FARDC が担い、介入旅団は後方支援を担当するというのが基本的なパターンであったようであるが、各作戦の最後の局面においては武装勢力に対する攻撃を直接行うことも限定的ながらあったようである。M23 掃討作戦を例にとると、介入旅団は当初航空偵察、情報収集、作戦計画面での支援を行っていたが、11 月初旬のルニョニ、チャンズの M23 拠点に対する攻撃では、迫撃砲を用いた攻撃を直接行っている<sup>33</sup>。8 月末のゴーマ攻防戦においても、当初は直接的な戦闘には従事していなかったものの<sup>34</sup>、ゴーマから北方の M23 拠点に対する攻撃ではヘリも動員して軍事作戦に参加し

30 “Decades after Genocide, Congo Struggles to Dislodge Rwanda Rebels,” *Reuters*, April 8, 2014. 準軍队的な組織を有していた M23 と異なり、FDLR はゲリラ的な特徴が強く (分散した組織、ユニフォームの欠如、現地住民との区別の困難さ等)、掃討作戦も M23 とは異なる戦術が必要になると言われている。“Fighting an Invisible Enemy in DRC,” *Integrated Regional Information Networks*, April 9, 2014.

31 “Armed Rwandan Rebels Surrender in East DR Congo,” *Agence France-Presse*, May 31, 2014; S/2014/450, paras. 26, 55, 87. こうした動向には、ルワンダをめぐる地域政治的な要因も存在している。ルワンダと南アフリカは外交的な敵対関係にあり (2010 年南アフリカに亡命していたルワンダ国軍元高官が南アフリカで襲撃される事件が大きな契機であったとされる。なお、2014 年 1 月にも、南アフリカに亡命していたルワンダ国軍情報部門の元幹部がヨハネスブルクで暗殺されている)。M23 はルワンダの支援を受けているとされるため、M23 掃討には南アフリカは積極的であったが、M23 と対立する武装勢力である FDLR 掃討には逆に消極的であった。またコンゴ政府も同じ理由で消極的であるという。コンゴ専門家との意見交換 (ニューヨーク大学、2014 年 9 月 17 日) : “Patrick Karegeya: Mysterious Death of a Rwandan Exile,” *BBC News*, March 26, 2014.

32 S/2014/157, paras. 39-40. APCLS 掃討の共同作戦は 2014 年 3 月 14 日に開始され、「MONUSCO も攻撃ヘリと地上部隊による支援」を提供したという。S/2014/450, para. 54.

33 “DR Congo Army Seizes Key Position from Besieged Rebels,” *Agence France-Presse*, November 4, 2013; “UN Brigade in Direct Combat as DR Congo Army Pounds Rebels,” *Agence France-Presse*, November 5, 2013.

34 “Congo Army Battles M23 Rebels near Eastern City of Goma,” *Reuters*, August 26, 2013.

ている<sup>35</sup>（なお、これより以前の8月22日に、介入旅団の南アフリカ部隊がM23と交戦し、M23所属と見られるT55戦車を攻撃・破壊したとの報道があったが、南アフリカ政府は交戦そのものについて否定している）<sup>36</sup>。以上からは、運用においてはこのようにある程度抑制的でありつつも、マンデートから求められている武装勢力の掃討には実際に従事していることが分かる。M23掃討作戦終了後、MONUSCO司令官のドス・サントス・クルス（Carlos Alberto dos Santos Cruz）中將は、M23に限らず全ての武装集団に対してマンデートを「最大限に行使用す」（“We are going to exercise our mandate to the maximum possible, not only against M23, against all the groups”）と述べている<sup>37</sup>。同様の認識は他の国連高官にも共有されていることから<sup>38</sup>、今後もこうした姿勢は維持されているものと考えられる。

では、これをどのように考えたらよいのであろうか。ここで、現在の国連PKOドクトリンにおいて平和維持と平和強制が、特に軍事力の役割という文脈においてどのように区別されているのかを確認しておく。現在の国連PKOドクトリンは2008年策定の『国連平和維持活動—ガイドラインと原則』（いわゆる『キャップストーン・ドクトリン』）に整理されている（表2参照）。

表2 『キャップストーン・ドクトリン』における諸定義

平和維持	平和強制
「平和維持は紛争が停められている間の平和を、それが脆弱なものであれ維持し、ピースメーカーにより達成された諸合意を履行する際の支援をすることを目的とした技術である。時間の経過とともに、平和維持は国家間戦争後の停戦監視や兵力引き離しのための主に軍事的なモデルから、持続的な平和の礎を作る助けとなるべく軍、警察、文民を含む多くの要素が協働する複合的なモデルを包摂するようになってきている。」	「平和強制は安全保障理事会の授権に沿った武力行使を含む一連の強制手段の適用を伴う。それらの活動は安全保障理事会が平和への脅威、平和の破壊あるいは侵略行為と決定した諸情勢において国際の安全と平和と再復するために授権される。適切な場合には、安全保障理事会はその権威の下で強制活動のため地域機構や機関を利用することができる。」
平和維持活動の3原則 (a) 紛争当事者の合意：主な紛争当事者による、活動に対する政治レベルでの合意 (b) 不偏性 (impartiality)：紛争当事者に対するマンデートの偏りなき適用 (c) 自衛およびマンデート防衛以外における武力の不行使	

出所：UNDPKO/DFS, United Nations Peacekeeping Operations: Guidelines and Principles, 2008, Ch.3.1.

35 この作戦の前に、国連は南アフリカ軍提供のAH-2ローイファルク3機の使用許可を求めてきたことから、これらが使用されたものと考えられる。“Congo’s Army Occupies Rebel Positions in Breakthrough,” *Reuters*, August 30, 2013.

36 “U.N. Combat Brigade Fires on Congo Rebel Positions,” *Reuters*, August 23, 2013; “UN Troops Fight in DR Congo after Four Civilians Killed,” *Agence France-Presse*, August 23, 2013.

37 “New U.N. Brigade’s Aggressive Stance in Africa Brings Success, and Risks,” *New York Times*, November 12, 2013; “UN Troops Start Operations against Congo’s Rwandan Rebels,” *Reuters*, December 10, 2013.

38 例えば太湖地方担当国連特使であるメアリー・ロビンソン（Mary Robinson）は、全ての武装勢力が掃討作戦の対象になる（“all of the armed groups are going to be taken on”）と発言している。“DRC Sets Precedents for UN Forces,” *IISS Strategic Comments* 20, Comment 1 (February 2014).

本論の観点から特に重要なのは、原則 (c) における武力不行使の例外をなすマンデート防衛 (defense of the mandate) という考え方である。これが、再定義された他の 2 原則と結びつくことにより、伝統的な PKO に比してより積極的な軍事力の行使を可能ならしめている。ここでの考え方は、①主な (全てではない) 紛争当事者からの、PKO ミッションの活動 (マンデート) に対する政治レベルの合意を根拠に、②マンデート履行の際に現地レベルで抵抗や妨害が発生した場合、それらを排除するための実力の行使は正当かつ可能である、というものである。マンデートを付与する安保理決議との関係では、国連 PKO が「必要なあらゆる手段」を行使しうる目的として明示的に言及されるのは、以下のようなパターンがある (表 3)。

**表 3 国連 PKO による「必要なあらゆる手段」行使の目的 (類型)**

任務遂行	(A) 安保理決議においてミッションに任務付けられたマンデートの遂行
	(B) マンデート遂行における平和維持要員・施設等の安全と同要員の移動の自由の確保
人道保護	(A) 直接的な生命の危機に瀕している現地非武装民の保護
	(B) 人道活動が可能な治安上の条件確保

出所：筆者作成。なお、もととなる研究として Hikaru Yamashita, "Impartial' Use of Force in United Nations Peacekeeping," *International Peacekeeping* 15, No.5, November 2008, pp. 615-630 参照。

安保理決議の上では、国連 PKO の軍事的役割として人道保護 (文民保護と、人道活動保護の双方を含む) が重視される傾向が強いが、任務遂行と人道保護とが別あるいは対立するものであることを意味するのではもちろんない。むしろ、諸任務の中でも後者は特に重要であり、かつ問題の性質上軍事力の使用が求められる可能性が高いことから、このような形で明示的に強調されていると理解できる。言い換えれば、他の任務 (例えば当該国政府による DDR に対する支援) の実施の際にも軍事力の使用が求められる可能性があるものであり、その場合、同じ考え方に沿ってそれが行われるということになる。実際、『国連 PKO 歩兵大隊マニュアル』(UNIBAM、2012 年 8 月) では次のように PKO 部隊による軍事力の行使が説明されている。

国連 PKO ミッションは強制 (enforcement) のための道具ではない。しかしながらそれらのミッションは、安保理の授権に基づき、自衛とミッション防衛のための行動であれば、戦術的なレベルで武力を用いることができる。国連 PKO の活動環境は軍閥、犯罪集団その他のスポイラーの存在によって特徴づけられることがしばしばであり、それらは和平プロセスを積極的に脅かすことを企図したり、文民に対する脅威をなしたりするかもしれない。そうした状況において、安保理はいくつかのミッションに対し「必

要なあらゆる手段の使用」を授権するマンデートを与え、それによって政治プロセスを破たんさせる力を用いた試みを抑止し、物理的攻撃の急迫した脅威に晒された文民を保護し、あるいはまた当該国政府が法と秩序を維持する際の支援を行う。(中略) 武力行使の究極の目的は和平プロセスに反対する、あるいは文民を傷つけようとするスポイラーに影響と抑止を与えることであり、彼らの軍事的敗北を目論むことではない。それはミッションおよびそのマンデートへの合意を維持しながら、望ましい効果を達成するのに必要な最低限の武力という原則の範囲内で、正確、比例的かつ適切な仕方調整されねばならない<sup>39</sup>。

では、このようなドクトリンのもとで、PKO はどのような活動を行うことが標準的に求められているのであろうか。この点でひとつの基準を示していると考えられるのが、上に言及した UNIBAM である。特に PKO による軍事活動を考えた場合、それを中心的に担うのは歩兵であると考えられることから、同マニュアルに記述されている歩兵大隊の作戦任務は、PKO の軍事面での活動を網羅するものと考えることができる。それらは、3つの層に分かれて説明されている(表4参照)。

**表4 PKO 歩兵大隊による任務の種類**

主任務	支援任務	その他の任務
パトロール 監視ポスト チェックポイント アウトリーチ・関与 状況認知 包囲搜索 護送・護衛 作戦基地	武装解除・動員解除 枢要インフラ・アセット保護 群衆管理 拘束	緩衝地帯 共同作戦 増援・救援 救出・避難
文民保護(現地文民への直接的脅威に対処するための軍事力使用を含む)		

注：これらには含まれていないが、上記任務を行う上で地雷や即席爆発装置(IED)除去を求められる場合があると付記されている(sect.5.3.3)。

出所：UNIBAM, Vol. I, sects.5.3-5.4.

ここで「アウトリーチ・関与」とは現地(住民、団体等)および国際(他のミッション構成要素、NGO等)アクターへの働きかけを、「状況認知」はタイムリーな情報収集と分析・共有を指している。支援任務は、それぞれの活動を主導する別のアクターに対する支援を指し、例えば「武装解除・動員解除」では当該国政府あるいはPKOミッション内のDDR部門(文民)

39 UNDPKO/DFS, United Nations Infantry Battalion Manual (UNIBAM), August 2012, Vol. I, sect. 2.5.3より翻訳。下線は引用者。

の活動を支援するための諸業務（DDR 要員の自由な移動の確保、動員解除対象要員の集合地周辺の治安維持、回収された武器の管理、情報収集、現地での広報など）が、「群衆管理」では当該国政府の法執行機関および主な支援担当である PKO ミッションの警察部門に対する支援（例えば、現地住民によるデモが暴徒化し、現地および国連警察では対応が難しくなった場合）が含まれる。「拘束」は任務遂行中に直面した犯罪などの行為（例えば、住民や国連要員・施設に対する暴力）に対し現地民を拘束することを指すが、基本的には拘束後速やかに現地の法執行機関に引き渡すことになっている。

その他の任務のうち特に介入旅団に関連すると思われるのは「共同作戦」と「増援・救援」であるが、まず前者で主に想定されているのは国連警察（個人、警察隊：FPU）との共同作戦である。マニュアルは、現地の治安維持は主に現地政府当局の責任であるとしつつ、その崩壊が現地警察や治安組織の能力を超える場合、国連警察が支援を行うこと、そしてそれに対して PKO の軍事部門もあらかじめ決められた分掌範囲に基づいて補完的な活動を行うと述べている。「増援・救援」のうち「増援」には PKO ミッション内だけではなく、マンデート上認められている場合にはホスト国治安部隊の活動に対する支援も含まれているが、ここで想定されているのは情勢悪化が進みかねない状況における予防的な部隊展開であり、軍事的なプレゼンスを厚くすることで事態の悪化を防ぐことが目的となっている<sup>40</sup>。

文民保護は、これらの任務類型と別の一章が設けられている<sup>41</sup>。マニュアルは、文民保護が活動としては「政治プロセスを通じた保護」「物理的暴力からの保護」「保護に資する環境づくり」からなるとしている。このうち、PKO の軍事部門に最も関係する「物理的暴力からの保護」に関しては 4 つのフェーズ、すなわち①予防（主にパトロールと情報収集）、②先制（積極的かつ可視的なパトロール、人権監視強化、政治的圧力など）、③対応（兵力引き離し、直接的脅威に晒された現地住民保護のための軍事力行使）、④強化（危機後の情勢安定化に資するための、現地政府・社会に対する協力）が挙げられている。これらには軍の活動に直接該当しないもの（例：人権監視）も含まれているが、PKO 軍事部門が担うことになっている任務のほとんどは、上段で整理した諸任務と重複している。おそらく唯一それらに明確に当てはまらないのが文民への直接的脅威に対処するための軍事力使用であるが、この任務が情勢上必要である場合には決議上明確に授權がなされている。

40 「救援」はここでは主に部隊の交替（定期的、あるいは緊急事態における）が意味されており、運用能力の適切な維持が重視されている。なお、これに続く「救出・避難」で対象となっているのは主に PKO ミッションの要員および国連関連機関の国際および現地要員である。

41 UNIBAM, Vol. I, Ch. 6 参照。

## (2)PKOドクトリンと介入旅団

前節では、現在の国連においてPKOがどのような活動なのかを、とりわけ軍事部門の役割と任務に即して描写した。それでは、以上の整理の中で、介入旅団の活動はどのように関連づけられるであろうか。さきほどの表に、介入旅団の任務を位置づけてみたのが以下の表である。

表5 PKO 歩兵大隊による任務と介入旅団との関係

主任務	支援任務	その他の任務	介入旅団
パトロール 監視ポスト チェックポイント アウトリーチ・関与 状況認知 包囲搜索 護送・護衛 作戦基地 文民保護	武装解除・動員解除 枢要インフラ・アセット保護 群衆管理 拘束	緩衝地帯 共同作戦 増援・救援 救出・避難	武装勢力制圧

このように並べてみると、決議2098号で規定された介入旅団の任務（武装勢力の制圧）が本節で見てきたPKOドクトリンから明らかに逸脱していることが分かる。まず、文民保護のための軍事諸任務に武装勢力の制圧が当てはまらないことは、前段の説明から明らかであろう。共同作戦や増援は、いずれも治安の維持（さらなる悪化の防止）を目的とした抑止的活動であり、その任にあたる現地の軍事・治安組織や国連警察への支援がPKO部隊の主な役割である。もちろん、治安維持にせよ文民保護にせよ、武装勢力の成功裡の掃討がそうした目的に究極的には資するものと考えすることは可能ではある。だがここで問題なのは、武装勢力掃討はその性質上、現地の紛争当事者に対する政治的（戦略レベルの）合意に基づくものではない点である。上述のように、PKO部隊による軍事力の行使が、PKOミッションおよびそのマンデートに対するそうした合意を重要な正当性の根拠としている以上、それが成立しえない類の（すなわち懲罰的な）軍事的任務は、平和維持という活動の論理に当てはまらないと考えざるを得ない<sup>42</sup>。

では、通常のPKOの任務体系から逸脱している介入旅団の活動は、そもそもどのようなものとして意図されていたのであろうか。これについて決議は明確に記していないが、決議採択に当たって事務総長が安保理に提出した活動構想ではそれが明確に以下のように記されている。

42 文民保護に関してさらに言えば、同決議の文民保護が決議第12条で明確に区別されて任務化されていることも、この観点から説明がつくであろう。文民保護は、その軍事的側面も含め、いまや多くの国連PKOミッションに採用されている標準的な任務である。文民保護と武装勢力掃討をそれぞれ独立した任務として敢えて併記することにより、前者を後者から隔離しようとしたように思われる。

MONUSCO 司令官の直接的作戦指揮の下で、また東部コンゴの他の MONUSCO 旅団とともに活動しながら、介入旅団は武装勢力の拡大防止、制圧と武装解除という平和強制任務を持ち (Under the direct operational command of the MONUSCO Force Commander and operating alongside other MONUSCO brigades in eastern Democratic Republic of the Congo, the intervention brigade would have the peace-enforcement tasks of preventing the expansion of, neutralizing and disarming armed groups)、そしてその任務は DDR および DDRRR のための取り組みと併せて実施される。介入旅団の諸活動は国家権威の回復と持続的安定の達成に資する環境を作ることとを目的とする。旅団はまた、強化された FARDC がその主たる責任を果たすことができるための時間と空間を作ることにも貢献する<sup>43</sup>。

つまり介入旅団の任務は、①作戦レベルでは PKO ドクトリンに含まれる諸任務に含まれず、かつ②戦略レベルでも武装勢力に対し、その合意を求めることができないような類の平和強制型活動として意図されているゆえに、平和維持としては理解されない活動なのである。介入旅団が国連 PKO のあり方を逸脱する「例外」であるという意味は、こうした理由によると理解することができるであろう。

しかし、介入旅団の例外的な性質を明確にするだけでは検討としては不十分である。少なくとも、2つの問いが可能である。ひとつは、ではなぜ例外が認められ得たのか、という点である。これを考察するためには、介入旅団が現在のような形をとるようになった経緯を踏まえておく必要がある。もうひとつは、介入旅団という例外が認められたことの意味は何か、という点である。介入旅団が例外としてではあれ、PKO ミッションの枠内で認められたということは事実であり、今後の PKO のあり方にどのような影響があるのかを分析する必要がある。後者は結論で取り上げることとし、次節では前者を考察してみたい。

### 3 東部コンゴの PKO と介入旅団

#### (1) 介入旅団設立の経緯とその意味

まず、介入旅団が PKO にとって例外であるということの意味を改めて把握しておきたい。

---

43 S/2013/119, para. 60. 下線部は引用者。なお DDRRR とは DDR の 3 要素 (武装解除、動員解除、再統合) に加え帰還 (repatriation) と再定住 (resettlement) を加えたものであるが、これはコンゴ国内に多くの他国の武装勢力が存在し、それらの DDR には出身国への帰還 (または第三国への再定住) が必要とされるためである。MONUSCO, "DDRRR," <<http://www.monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=10726&language=en-US>>, accessed July 28, 2014.



上述のように、決議 2098 号では「例外ベースにおいて、そして前例を作るもしくは PKO 原則の合意された諸原則へのいかなる侵害もなすことなく」（“on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping”）という留保表現が第 9 条で見られるが、この条文はそのままだと 2 つの方向に解釈することができる。その方向性とは、①介入旅団の活動が PKO 原則の枠内であることを前提として、実際の活動がその枠を超えないよう、牽制的に設定している場合と、②介入旅団の活動が同原則を超えていることを認めた上で、それが PKO の新たな活動モデルを提示しないことを強調するために設定している場合である。両者を分けるのは介入旅団が PKO ドクトリンを逸脱していることに関する明確な認識の有無であるが、前節までの議論から、この留保の意味が②にあることは明らかであろう。つまり、第 9 条の留保は、介入旅団の活動に対し PKO 原則からの一定の制約を課すためではなく、それへの例外となる今回の活動が今後の PKO のあり方全般に与える影響を排除するための留保なのである。

しかし、このように前例化への強い警戒感が設立決議においても読み取れる例外を、なぜ安保理は認めたのであろうか。それを理解するためには設立に至る経緯を整理する必要があるが、これには①旅団設立をめぐる直接的経緯と、②この地域の紛争管理において PKO が果たしてきた役割に由来する、間接的・長期的背景とがある。以下では、この 2 つを順次見ていくことにする。

## (2) 旅団設立をめぐる直接的経緯

旅団が MONUSCO 内に設立された直接的な理由を端的に言えば、国連側（事務局および安保理常任理事国を中心とした加盟国の多く）と、旅団を提案・構成したアフリカ諸国の側とに利害の一致があったためである。

旅団構想が最初に提案されたのは、アフリカ太湖地方周辺諸国政府からなる国際機構である太湖地方国際会議（ICGLR）が 2012 年 7 月 15 日にアディスアババで開催した特別首脳会合においてであった。ルワンダ大虐殺の教訓から、ICGLR はとりわけ政情の不安定化や紛争に対する地域協力に基づく対処を最優先課題としており<sup>44</sup>、コンゴ東部の不安定化は地域諸国にとって重大な懸念事項であった。地域諸国はこのサミットで M23 や FDLR を非難した上で、それら「東部コンゴの否定的な諸勢力を根絶し、国境地域のパトロールと治安の確保を行うための中立国際部隊（“a neutral International Force”）の即時設立に向け、

44 See ICGLR, “Background,” available from < <http://www.icglr.org/index.php/en/background>>, accessed August 7, 2014.

AU および国連と作業を行うよう ICGLR 事務局に対し指示した<sup>45</sup>。さらに、翌月カンパラで行われた首脳会合では、関係各国（アンゴラ、ブルンジ、コンゴ共和国、コンゴ民主共和国、ルワンダ、ウガンダ、タンザニア）の国防大臣からなる下部委員会（委員長はウガンダ）を設立し、この委員会に国際部隊の詳細を検討させることを決定している<sup>46</sup>。こののち、同年後半にかけて数回首脳会合は開催されるが<sup>47</sup>、ICGLR のみでは部隊設立の合意を見ることはできなかった。ここから、部隊設立の交渉は ICGLR から南部アフリカ開発共同体（SADC）に移り、12 月 8 日に開催された特別首脳会合において以下の点が合意され、コミュニケとして発表された。

- 中立国際部隊の一部として SADC 待機部隊を派遣すると決定する
- 同部隊の指揮官をタンザニアから出すという ICGLR の決定を歓迎する
- SADC 国家間政治外交委員会（ISPDC）および SADC 事務局に対し、ICGLR と協力して国連および AU に派遣への支援に関する働きかけを行うよう指示する
- MONUSCO のマンデートを憲章第 7 章へ変更するよう国連に促す
- 1 個大隊および兵站支援の提供をそれぞれ申し出たタンザニアと南アフリカを称える
- 部隊派遣の費用負担への貢献に関してコンゴ政府を称える<sup>48</sup>

この文面からは、SADC を調整枠組みとして既にある程度の部隊形成が進んでいる様子を読み取れる。この部隊の主力をなすことになるタンザニアと南アフリカは既に要員提供を申し出ており、特に後者の支援（南アフリカは ICGLR のメンバーではない）を受けられるようになった点は重要であったと思われる。また、政治的には、ICGLR の主要メンバーである一方で M23 とのつながりが頻繁に指摘されてきたルワンダとウガンダ（ともに SADC のメンバーではない）の影響を限定できたことも、部隊に対する国際的支援を広く募る上では意義があったものと考えられる<sup>49</sup>。しかし、本論との関連で特に重要なのは、この時点で部隊構成国

45 ICGLR, “Declaration on the Heads of State and Government of the Member States of the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) on the Security Situation in Eastern Democratic Republic of Congo (DRC),” Addis Ababa, Ethiopia, July 15, 2012, para. 4.

46 ICGLR, “Declaration on the Heads of State and Government of the Member States of the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) on the Security Situation in Eastern Democratic Republic of Congo (DRC),” Kampala, Uganda, August 7-8, 2012, para. 3.

47 See, e.g., ICGLR, “4th ICGLR Extraordinary Summit on DRC to Take Place in Kampala,” available from <<http://www.icglr.org/index.php/en/press-releases/98-media-center/press-releases/231-4th-icglr-extraordinary-summit-on-drc-to-take-place-in-kampala>>, accessed August 7, 2014.

48 SADC, “Extraordinary Summit of SADC Heads of State and Government,” December 8, 2012, Dar es Salaam, United Republic of Tanzania, para. 7 (iv)-(ix).

49 コンゴ専門家との意見交換（ニューヨーク大学、2014 年 9 月 17 日）。

および支援する地域諸国がMONUSCOの平和強制への切り替えを要求していることである。「必要に応じM23に交戦できるようにするため、国連PKOミッションのマンデートを伝統的なPKOの役割から平和強制活動へと変更することを求める」（タンザニア政府スポークスマン）<sup>50</sup>というのがSADC加盟国の要求であった。これが中立国際部隊のMONUSCOへの組み入れを想定しての要求であったか否かは不明であるが、少なくとも彼ら自身が提案している中立国際部隊が平和強制部隊として意図されていたことは、ここから推察できる。

だが、SADCもまた、SADC単独での部隊派遣を計画していたわけではない。SADCにはそうした派遣の経験がなく<sup>51</sup>、またPKO部隊を派遣し維持するだけの管理能力を備えるには至っていなかった。また、派遣には約1億ドルの費用がかかると推定されており<sup>52</sup>、他のアフリカ主導のミッションと同様、派遣および維持費用をどのようにねん出するのかという問題も存在していた。こうしてICGLR同様、中立国際部隊構想は大陸全体の地域機構であるAUと、MONUSCOを派遣している国連に提案されていくことになるのである。

SADCにおいて中立国際部隊が検討されている時期、国連およびAUはICGLR-SADCの取り組みは支持しつつも、東部コンゴ情勢に対するMONUSCOの役割は同部隊とは別のものとして考えられていた。決議2076号（2012年11月20日）はICGLRとSADCの取り組みを歓迎しながら（第15条）、MONUSCOについては部隊の再配置を含めより効果的なマンデートの実施を現状の派遣枠内で検討するよう、事務総長に指示している（第9条）。この6日後に発表されたAU平和安全保障理事会（AUPSC）のコミュニケも、中立国際部隊の形成に向けた地域の努力を歓迎し、その活動構想は提出され次第考慮するとしつつ、全ての関係者に対し、同部隊とMONUSCOが円滑にマンデートを履行できるべく協力するよう要請している<sup>53</sup>。

だが、2013年に入ると、中立国際部隊をMONUSCOに編入するアイデアが、アフリカの地域機構側から提起され始める。AUの事務局に当たるAU委員会で安全保障政策を統括するラムタネ・ラマムラ（Ramtane Lamamra）平和安全保障担当委員（肩書は当時）によると、ICGLRとの閣僚レベルでの会合協議（1月8日）での「全体的な方向性」は、MONUSCOと国際部隊とを「合併させるような、クリエイティブな方式」

50 “Southern Africa Pledges 4,000-strong Force for Eastern Congo,” *Reuters*, December 8, 2012.

51 1998年から99年にかけてレプトに平和維持部隊を出したことがあるが（ボレアス作戦）、これは実質的にはSADCの許可を得たとされる南アフリカ主導の多国籍介入部隊であり、SADCの許可の有無についても議論がある。See, e.g., David J. Francis, *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems* (Aldershot: Ashgate, 2006), Ch. 7.

52 “Southern Africa Pledges 4,000-strong Force for Eastern Congo,” *Reuters*, December 8, 2012.

53 AUPSC, Communiqué, 343rd meeting, AU Doc. PSC/PR/COMM (CCCXLIII), November 26, 2012, para. 7.

を目指すものであったという<sup>54</sup>。そして、そうした協議の結果合意されたのが、「コンゴ民主共和国および地域のための平和・安全保障・協力枠組み」(2月24日署名)であった<sup>55</sup>。この合意は、コンゴ政府、地域、国際社会それぞれに対し、コンゴの持続的平和に向けて行うべき施策を列挙し、その実施を定期的に検証する内容からなっていた。ここには中立国際部隊構想は直接言及されていないものの、国際社会の施策のひとつとして「(コンゴ) 政府が安全保障上の諸課題に対処し、国家の権威を拡張できるようにする、対政府支援強化を目的とした MONUSCO の戦略見直し」が含まれていた<sup>56</sup>。これが、MONUSCO の一部として国際部隊構想が国連で本格的に検討される文脈を作り出したのである<sup>57</sup>。実際、このわずか 3 日後 (2月27日)、国連事務総長は「枠組み」合意の諸目的を支援するためとして、安保理に対し MONUSCO の一部として介入旅団の設置を提案している<sup>58</sup>。

以上の経緯から、なぜ地域独自の構想であった「中立国際部隊」が設立の最終段階で国連 PKO の一部をなす「介入旅団」になったのかがある程度理解できるであろう。まず、コンゴをめぐる周辺諸国間の政治・外交的な要因は、必ずしも大きな理由とは言えない。地域内だけで見ても中立国際部隊構想は ICGLR、SADC、AU という 3 つの機構が重なっており、それによって例えばルワンダ、ウガンダと国際部隊との関係といった問題は巧妙に管理されていたように思われる。また、そもそもこの構想は地域諸国間での取り組みとして提唱され、コンゴ政府自体も最初からこの構想を支持していた。こうした経緯からすれば、国連 PKO に中立国際部隊を差し出し、その指揮下に入れることは矛盾すらするように思われる。にもかかわらずアフリカ諸国にとってそうせざるを得なかったのは、資源の問題、特にミッション管理能力と資金の問題があったためであろう。前者に関して言えば、ICGLR や SADC は前述のとおり PKO ミッションの運営経験や能力が限られていた。AU は 2003 年以降 PKO ミッションをブルンジ、ソマリア、スーダンに PKO ミッションを派遣するとともに、大陸内の地域機構との協力に基づく多機能な紛争管理ミッション派遣能力の構築を進めてきていた (アフリカ待機軍制度: ASF)。だが、ASF の実現の遅

54 “DRC Neutral Force May Be Merged with UN Mission,” *Agence France-Presse*, January 8, 2013.

55 この文書は当初 1 月 28 日の AU 首脳会議で署名される予定であったが、(国連事務総長の説明では) 手続き上の理由により翌月末にずれたものであるという。“UN Urges Long-term Commitment to Today’s Peace Deal on DR Congo,” *UN News Centre*, February 24, 2013.

56 “Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the Region,” February 24, 2013.

57 The Challenges Forum, “Force Intervention Brigade,” p. 2.

58 S/2013/119, para. 60.

れ（当初 2010 年であったが、2015 年に修正）にも示唆されるように<sup>59</sup>、AU 自体のミッション運営能力がまだ構築途上にあり、その中で複数の PKO ミッションやその他の軍事ミッション<sup>60</sup>を運営していかななくてはならなかった。また、これとも関連する重大な問題は財政基盤の脆弱さであった。AU の場合、PKO など平和活動のための財源には平和基金（AU Peace Fund）があり、ここに AU 通常予算、加盟国からの追加支出や外部（外国政府、民間部門、市民社会、個人等）寄付の財源が集められているが、恒常的な財源不足に悩まされてきている<sup>61</sup>。国連ミッションの一部として組み入れられることは、中立国際部隊の派遣維持に係る予算が国連の PKO 予算から拠出されること、そして国連事務局（平和維持活動局：DPKO およびフィールド支援局：DFS）を通じた装備面等の支援も受けられることを意味した。

他方、国連にとっても、中立国際部隊が MONUSCO の一部となることにはいくつかのメリットがあった。MONUC で東部地区担当の司令官を務めたこともあるパトリック・カマート（Patrick Cammaert）退役少将によると、中立部隊構想は国連にとって①地域機構によるイニシアティブであり、周辺諸国による支持と部隊派遣のコミットメントがある点で魅力的であり、また②東部での劣勢から国連 PKO が挽回を図る上で有効となりうる軍事的オプションであった上に、③同部隊を MONUSCO の一部とすることにより、同じ地域で並行して活動する平和活動部隊の展開を避けることも可能となる。こうした計算から、国連は中立国際部隊構想を MONUSCO に取り込むことになったという<sup>62</sup>。

つまり、MONUSCO の一部としての介入旅団が可能となったのは、地域の国際部隊構

59 “Ghana: African Standby Force Operational by 2015,” *AllAfrica*, December 12, 2011. なお、2013 年 5 月にはアフリカ早期展開能力（ACIRC: African Capacity for Immediate Response to Crises）の整備が AU 総会により認められている。ACIRC は ASF の早期展開レベルが整備されるまでの暫定的な措置として位置づけられているが、ASF との関係や実現可能性については議論がある。Decision on the Establishment of an African Capacity for Immediate Response to Crises, AU Doc. Assembly/AU/Dec. 489 (XXI), 26-27 May 2013; Peter Fabricius, “Standing By or Standing Up: Is the African Standby Force Nearly Ready for Action?” *ISS Today*, July 23, 2015; PKO 専門家との意見交換（ニューヨーク大学、2014 年 9 月 17 日）。

60 例えば、冒頭で触れた RCI-RTF の活動などが挙げられる。AUPSC, “The African Union-Led Regional Task Force Scores Success against the Lord’s Resistance Army,” November 29, 2013.

61 See, e.g., Jakkie Cilliers and Johann Pottgieter, “The African Standby Force,” in: Ulf Engel and João Gomes Porto (eds.), *Africa’s New Peace and Security Architecture: Promoting Norms, Institutionalizing Solutions* (Farnham and Burlington VT: Ashgate, 2010) pp. 129-130; AU Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs, *African Union Handbook 2014* (Addis Ababa and Wellington), p. 165. なお、AU の通常予算は 5 大国（ナイジェリア、アルジェリア、リビア、南アフリカ、エジプト）が 60% 以上を拠出し（2014 年予算では各国が 12.898%）、残りを他国が負担するという特異な構造になっている。Ibid., p. 164.

62 Patrick Cammaert with Fiona Blyth, “The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo,” International Peace Institute, July 2013, pp. 2, 5 および同氏とのメールでの意見交換（2014 年 8 月 20 日）; PKO 専門家との意見交換（国際平和研究所、2014 年 9 月 17 日）。

想を実現するための資源が必要なアフリカの関係諸国・機関と、迅速かつ大規模な増援が必要であった国連側との利益の合致が主な背景にあった。だが他方、この合致とそれに基づく介入旅団の設立は、双方にデメリットをもたらすものでもあった。それは、アフリカ諸国・機関にとっては MONUSCO 隷下となることによる部隊の指揮統制権と地域イニシアティブとしての主体性の喪失であり、国連の場合は平和強制部隊として構想された部隊を平和維持部隊である MONUSCO の一部として取り込むことであったのである。

### (3) コンゴ紛争における PKO の役割

前節では介入旅団という国連 PKO にとっての例外を、同部隊設立の経緯における関係諸国・機関の利害の一致から説明した。だが、この説明は特にアフリカ諸国・機関による行動の説明には一定の説得力を持つものの、国連側の判断の説明としては不十分である。というのも、国連側に上記の理由から中立国際部隊構想を取り込む動機はあったとしても、構想のとおり——すなわち平和強制部隊として——それを取り込む必要は必ずしもなかったはずだからである。国連 PKO ドクトリン、特に平和維持と平和強制との区別は長年の国連における議論を経て注意深く引かれてきたものであり、ある特定状況下における利害の一致によって便宜的に崩すには余りに重大な区別ではある。

そのことは、既に何度か言及した決議 2098 号における前例化への警戒感によく表れているが、この決議採択に至る安保理の議論にもはっきりと看取することができる<sup>63</sup>。決議 2098 号（提案国：仏、トーゴ、米国）は全会一致で採択されたものの、多くの国が介入旅団の MONUSCO や PKO にもたらす影響について懸念を表明している。例えばグアテマラは①旅団による平和強制活動が国連 PKO の中立性・不偏性を危殆に晒し、MONUSCO 全体を間接的に平和強制活動化しかねない、②本決議の検討に十分な時間がかけられていない、③本来は国軍に属する任務である武装勢力掃討を国連 PKO が任務として担うようになった場合、それへの参加に国民の理解は得られなくなる可能性がある、という懸念を表明している。このため、④旅団を MONUSCO 本隊と明確に区別し、国連 PKO の不偏性を堅持することを強く求めている。パキスタンは⑤ MONUSCO に参加している自国部隊の安全に対する影響への懸念に言及した。アルゼンチンも①②の懸念を表明し<sup>64</sup>、ルワンダも④を強調している。モロッコ、中国、ロシアも懸念を直接的には記録していないものの、今回の派遣

63 SCOR 6943th meeting, UN Doc. S/PV.6943, March 28, 2013. 以下に言及する各国代表の発言はこれに依拠している。また Cammaert, "The UN Intervention Brigade," p. 6 も参照。

64 また、コンゴ、リベリア、コートジボアールの国連 PKO ミッション司令官を招いて 6 月に行われた一般討議でも、グアテマラ、アルゼンチンは引き続き旅団に対する懸念を表明している。SCOR 6987th meeting, UN Doc. S/PV.6987, June 26, 2013.

の例外性やPKO諸原則の堅持の重要性を発言している<sup>65</sup>。また、インドはこの時期安保理メンバーではなかったが（2012年に2年の非常任理事国としての任期を終えている）、介入旅団構想には反対の運動をしたと言われている<sup>66</sup>。

こうした警戒感がありながらも、ではなぜ例外が認められたのかを理解するためには、コンゴ東部のPKOに特有の、より長期的な背景を踏まえておく必要がある。このことを示すために、コンゴ紛争の主な動向をまとめた表を以下に示す（表6）。

複雑な歴史と展開があるコンゴ紛争を振り返る余裕はないが<sup>67</sup>、この表からは、コンゴで90年代から何度も紛争が繰り返されてきたこと、そしてそれに対し国連PKOが必ずしも効果的な安定化をもたらせなかったことが分かる。とりわけ2003年（南キブ州ブニア周辺での複数の武装集団間の対立）および2008年（ツチ系武装勢力CNDPによる北キブ州での攻勢）は多くの死傷者を出す深刻なものであったが、最終的に安定化をもたらしたのは国連PKOではなく、EUによる早期展開部隊の展開（2003年）とルワンダによる軍事・政治的な介入（2009年）であった。さらにさかのぼって言えば、コンゴ紛争の重要な契機であるルワンダ・ジェノサイド（1994年）では、当時展開していたPKO部隊（国連ルワンダ支援ミッション：UNAMIR）がジェノサイドの進行を前に実質的に撤退している（決議912号、1994年4月21日）。つまり、東部コンゴには長年にわたり国連PKOによる「文民保護の失敗」とそれへの批判の歴史があり、それゆえ東部コンゴを安定化できるか否かは国連PKOそのものの信憑性にも関わるという認識が国連にはあったのである<sup>68</sup>。平和強制型の部隊がPKOミッション内に作られるというラディカルな例外措置が今回可能となった（あるいは国連側が認めざるを得なかった）のは、東部コンゴ特有のこうした背景が作用したと考えることができるであろう。

65 例えば中国の場合、「枠組み」合意やコンゴ政府および他の関連諸国・機関の旅団設立に対する支持の存在、また今回の派遣がPKO原則を逸脱する意図ではないとの理解から賛成したが、決議案検討の段階ではPKO原則の堅持を強調する文言の挿入などを求めたという。Devon Curtis, "China and the Insecurity of Development in the Democratic Republic of the Congo (DRC)," *International Peacekeeping* 20, No.5, November 2013, p. 560.

66 Richard Gowan, "How Africa Outflanked India at the UN," *Pragati: The Indian National Interest Review*, June 21, 2013.

67 コンゴ紛争の歴史に関しては、とりわけ Autesserre, *The Trouble with the Congo*; Jason K. Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa* (New York, NY: Public Affairs, 2011) を参照のこと。

68 Cammaert, "The UN Intervention Brigade," p. 5; Autesserre, *The Trouble with the Congo*, p. 19.

表 6 コンゴ紛争と PKO (主な動向)

1994 年 4 月	ルワンダ・ジェノサイド (~7 月)
1996 年 9 月	第 1 次コンゴ紛争
1997 年 5 月	コンゴ・ザイール解放民主勢力連合 (ADFL) 首都占拠
1998 年 8 月	第 2 次コンゴ紛争
1999 年 7 月	ルサカ停戦合意
1999 年 8 月	MONUC 設立 (決議 1258 号)
2001 年 1 月	ローラン・カビラ (Laurent-Désiré Kabila) 大統領暗殺、息子のジョゼフ・カビラ (Joseph Kabila Kabenge) が大統領に就任
2002 年 7 月	ルワンダとの和平合意 (プレトリア合意) 締結
2002 年 9 月	ウガンダとの和平合意 (ルアンダ合意) 締結
2003 年 4 月	暫定憲法を含む最終合意文書調印 (サンシティ、2 日)。 暫定憲法公布 (4 日) 後、暫定政府 (6 月)、暫定議会 (8 月) 発足
2003 年 6 月	EU「アルテミス」作戦を東部 (ブニア周辺) に展開 (~9 月)
2005 年 12 月	新憲法の国民投票実施。2006 年 2 月施行。
2006 年 4 月	EU 軍事ミッション (EUFOR RD Congo) 派遣 (~12 月)
2006 年 7 月	国政 (7 月)、大統領 (7 月、10 月)、地方 (10 月) 選挙
2006 年 12 月	カビラ大統領就任
2008 年 8 月	CNDP、北キブ州で政府軍に対する攻撃を開始、国連および EU で増援の可否について議論がなされる。
2008 年 11 月	ウガンダ、南スーダン、コンゴ、LRA に対する掃討作戦開始
2009 年 1 月	ルワンダ、コンゴ、CNDP 掃討作戦開始。ルワンダ、CNDP 指導者ヌクンダを逮捕 (同月 23 日)
2009 年 3 月	CNDP と和平合意を締結。CNDP は国軍へと統合。
2010 年 7 月	政府軍、民主同盟軍/ウガンダ解放国民軍 (ADF-NALU) 掃討作戦を実施 (~8 月)
2011 年 11 月	議会・大統領選挙、カビラ大統領再選
2012 年 4 月	国軍から脱走した旧 CNDP 要員から構成された M23 が結成。政府軍は掃討作戦を開始
2012 年 11 月	M23、ゴーマを一時占拠。
2013 年 2 月	M23 と 2009 年 3 月の和平合意見直しに合意。M23 分裂 (同月末)
2013 年 3 月	M23 設立時の指導者ボスコ・ヌタガンダ (Bosco Ntaganda)、ルワンダで投降。
2013 年 3 月	決議 2098 号により、介入旅団が設立
2013 年 7 月	政府軍、大規模な M23 掃討作戦を開始
2013 年 12 月	M23、政府との和平合意に署名
2014 年 3 月	決議 2147 号により、介入旅団の活動が 1 年延長される

出所：各種報道をもとに筆者作成。

## 結論

本論は MONUSCO 介入旅団を取り上げ、その活動を捕捉するとともに、それがこれまでの PKO ドクトリンにとってどのように位置づけられるのかを把握しようとした。ここで中心的な問題となるのは平和維持と平和強制との区別であるが、介入旅団の場合には構想段階から



平和強制を明示的な目的としてマンデートが与えられていた。そこで本論の後半では、何故こうした活動が認められたのかを、旅団の設立経緯とコンゴ東部に特有の背景から理解しようとした。結論では、介入旅団の設立が今後の PKO にどのような意味があるのかを総括的に考察したいが、まずその前に、当面介入旅団および MONUSCO が直面すると思われる課題を挙げておきたい。

第 1 は、M23 による武装活動の再発防止である。12 月の和平合意を経て、M23 による武装闘争は公式には終了したものの、それによって M23 が完全になくなったわけではない。上記したように、M23 メンバーの多くが近隣諸国に逃亡している上に、政治運動としては新たなメンバーを集め続けている。M23、CNDP、さらには RCD-G と、ツチ系ルワンダ人コミュニティ（およびルワンダ政府の関与）を背景にした武装活動は、政府軍への統合とそこからの離反を繰り返しながら続いてきており、それは現地での同コミュニティと他の現地住民との長期的な緊張関係に基づいている<sup>69</sup>。

第 2 は、M23 以外の武装勢力に対する活動である。北キブ州だけをとりても M23 以外に武装化した反政府組織や現地コミュニティの自衛組織（「マイ・マイ」系武装組織など）は他に多く存在し、掃討作戦が行われた時期にもそれら勢力間の戦闘や現地民への虐待、略奪、殺害行為は発生し続けていた。南キブ州でも FDLR や FNL（ブルンジ解放軍）、ADF、マイ・マイ等による活動は続き、政府軍との交戦も行われていた。さらに両キブ州の南北に位置するカタンガ州、東方州においても他の武装勢力による軍活動が継続して発生しており（ウガンダ、南スーダンに国境を接する東方州では LRA が活動）<sup>70</sup>、東部コンゴの安定化にはまだ多くの努力が必要であった。2013 年 12 月 30 日には、首都キンシャサの他、カタンガ州、マニエマ州（両キブ州の西隣）での政府軍や主要機関に対する同時攻撃が行われ、103 名が死亡している<sup>71</sup>。2014 年に入ってから、東部各州でのこうした活動は続いている<sup>72</sup>。M23 同様、こうしたさまざまな現地コミュニティによる武装活動が根本的に終わるためには、それらが直面している社会経済的あるいは政治的な問題の現地レベルでの解決が必要になる<sup>73</sup>。

第 3 に、介入旅団の出口戦略である。2014 年 5 月 14 日、MONUSCO が議長となって FARDC 早期反応部隊の訓練支援に関する支援国・組織（ベルギー、南アフリカ、フランス、EU）会合が初めて開催されたが、これに政府は参加しなかった。同部隊の核となる大隊の

69 Autesserre, *The Trouble with the Congo*, Ch.4. なお、注 14 も参照。

70 S/2013/757, paras. 21-28.

71 S/2014/157, para. 3.

72 See, e.g., S/2014/698, paras. 24-35.

73 この点はコンゴ専門家との意見交換で繰り返し強調されたことであった。ニューヨーク大学およびコロンビア大学での意見交換（2014 年 9 月 17 日、19 日）。

訓練センター（キサンガニ）への移動も遅れが発生するなど<sup>74</sup>、早期反応部隊の設立に向けた進捗は執筆の時点できわめて限定的である<sup>75</sup>。介入旅団の任務終了は同部隊への任務移管に依存しているとすると、この点でも旅団の「出口」はまだ見えていないと考えられる<sup>76</sup>。

こうした課題に照らしてみると、介入旅団の活動は一時的な例外ではなく、まだ当面は続くものと考えられる。では、それが今後の PKO に与える影響はどのようなものがあるであろうか。以下の 3 点を指摘して本論を閉じたい。

第 1 点は、介入旅団の前例としての側面である。既に何度も触れているように、介入旅団は決議上例外である旨明記されている。しかし、平和維持活動である MONUSCO の中に、平和強制部隊である介入旅団が設立されたという事実は客観的に存在しているのであり、しかも決議の中でそれが明記されている。同時期のマリや中央アフリカ共和国の場合のように、こうした活動が必要とされる場合には国連以外の部隊（地域機構、多国籍軍、あるいは単独軍での介入）が組織されるのが通例のパターンであった。介入旅団という「例外」が事実として行われていることは、今後も類似の介入が行われる可能性があることを示唆するであろう。

とは言え、可能性があるといっても、それが他の地域や情勢において頻繁に実現するわけではない。というのも、旅団が実現したことには特定の条件が前提として存在していたと考えられるからである。それらの条件とはすなわち①積極的な部隊提供国の存在、②積極的なホスト国政府の存在、③積極的な地域国政府のイニシアティブと協力、④旅団提案を積極的に受け入れさせる国連側（安保理、事務局）の事情（この場合、コンゴにおける長年の国連 PKO 関与とそれへの批判）、⑤成功の蓋然性（反政府武装勢力と旅団の間に戦力差が存在すること）が挙げられる<sup>77</sup>。介入旅団は、これらの条件が全て揃っていたために実際の設立に至ったわけであるが、見方を変えれば、これらの条件が揃わない限り、旅団のような取り組みが実現するとは考えにくいことになる。それに加え、上に見たように、国連加盟国の中にも旅団の PKO 原則に対する影響に危惧を抱く国は複数存在している。2014 年 1 月に開催された権威ある国際ワークショップで旅団が取り上げられた際にも、それがコンゴ特有の目的に合わせてできたものであり、他の情勢にそのまま当てはめることには無理があるという見方が一般的であったという<sup>78</sup>。以上を踏まえると、旅団は前例としての性格は持たざるを得ないとは言え、それがコンゴ以外で踏襲される可能性はあまり高くないと考えるのが妥当であろう。

74 S/2014/450, paras. 11, 57.

75 S/2014/698, para. 11.

76 注 10 参照。

77 PKO 専門家との意見交換（国際平和研究所、2014 年 9 月 17 日）も参考にした。

78 The Challenges Forum, “Force Intervention Brigade,” p. 3.

第2は、国連PKOミッションのマンデート解釈に対する影響である。周知のとおり、国連PKOの活動目的や任務（マンデート）は安保理決議により設立時に規定され、爾後の変更も同様の手続きを経るが、決議でのマンデート規定はあくまで一般的なものである。このため、それをどのように運用するかをめぐっては解釈の余地があり、解釈の方向性については常に議論があった。すなわち一方では、決議での規定を最低限すべきことと理解し、拡大的に解釈することで積極的かつ広い活動を創出しようとする方向性（フロア=床としての解釈）があり、これに対して決議のマンデート規定を最大限達成すべきものと理解し、それを超えると解釈される活動は行うべきではないとする方向性（シーリング=天井としての解釈）も根強くTCCに存在してきた<sup>79</sup>。MONUC/MONUSCOに即して言えば、武装勢力の制圧という今回の活動も、従前のMONUSCOマンデート（特に文民保護）の枠内で実質的に対応可能であったはずであるという指摘はしばしばなされてきている<sup>80</sup>。

今回の介入旅団は、こうしたMONUSCOマンデートの解釈をめぐる膠着状態の中で設立されたわけであるが、決議2098号でのマンデート規定はこの「フロア・シーリング論争」に一定の影響を与える可能性があるように思われる。というのも、同決議での介入旅団のマンデートは武装勢力を制圧するというきわめて明示的なものであり、前段の区別で言えば明らかに「シーリング」として意図されているからである<sup>81</sup>。もっとも、ドス・サントス・クルス司令官が2013年6月の安保理会合で指摘したように、そのような認識が国連の中で広く共有されているわけではない<sup>82</sup>。だが、介入旅団が一定の活動成果を挙げる限りで、とりわけ軍事的な性格の強い任務を付与しようとする場合、今回のようなマンデート付与の方式が踏襲されることは考えられるであろう。そしてそれを通じ、加盟国間のマンデート策定・解釈のコンセンサスがシーリング方式へと方向づけられるかもしれない。介入旅団はこの意味でも、一種の前例となる可能性があると言える。

第3は、PKOの紛争当事者化のリスクである。PKO軍事要員の地位については①一般的には、PKO要員は攻撃的な軍事作戦に従事するわけではないため、同要員が戦闘員とみなされるとは言えない（したがって、国際法的には文民として認識される）ものの、②軍事活動に直接的に参加する範囲においては、国際人道法が彼らの行為に適用されるという見解は広く受け入れられている。決議2098号がこの文脈で重要なのは、介入旅団に対

79 Cammaert, "The UN Intervention Brigade," p. 7.

80 元国連PKO軍事関係者との意見交換（インド、2013年9月25日）。同様の議論はMONUC時代にも存在している。See, e.g., "UN Warms to Idea of More DRC Troops," *Mail & Guardian*, November 12, 2008.

81 PKO専門家との意見交換（国際平和研究所、2014年9月17日）。

82 司令官はこの会合で、介入旅団が「よりオープンで強い立場を初めてとった」ことが「多くの憶測と解釈」を生んでおり、それに関して「一致した理解」（unanimous understanding）は見えていないと発言している。SCOR 6987, p.23.

し通常の PKO マンデートを超える範囲の軍事活動を明示的に与えていることであり、同旅団要員の活動はこれにより、人道法における戦闘員（すなわち、攻撃の正当な標的）とみなされるのではないかという問題が生じることになる<sup>83</sup>。そしてそうであるとすると、旅団要員と MONUSCO 本体の軍事要員がこの点で区別を維持することができるのか、というもうひとつの問題も浮上する。

これらの問題については現在も議論が行われており、まだ明確な理解が確立しているとは言いえないが<sup>84</sup>、本論執筆の時点においては、次のような見解が形成されつつあるようである。すなわち、現在の授権の下では、介入旅団の活動はその要員を紛争当事者化するだけでなく、旅団がその一部をなしている MONUSCO そのものも同じ立場に置く、というものである。パトリア・オブライエン (Patricia O'Brien) 法務担当事務次長（肩書は当時）は 2013 年 5 月の段階で既にそのような見解を示唆しており<sup>85</sup>、国連法務部 (OLA) および赤十字国際委員会 (ICRC) も現在ではこれと同じ立場をとっているようである<sup>86</sup>。

このことがどのような意味を持つのかについて、国連事務局および各国代表部においても、必ずしも強く認識されているわけではないようである<sup>87</sup>。しかし、決議 2098 号によって MONUSCO 軍事要員全体が紛争当事者とみなされるという事態は、少なくとも 3 つのさらなる検討点を含んでいる。第 1 は、PKO 軍事要員が紛争当事者とみなされることによる、さまざまな運用面での影響である。これには主として①軍事要員や文民要員、PKO 施設に対するリスクの高まり、②①への懸念に基づく国連加盟国による要員提供の消極化、③他の PKO 任務実施に際しての影響が挙げられる。①や②に関しては、上掲した国連安保理での議論におけるグアテマラやパキスタンの発言にも既に現れている。③については①による活動条件の悪化を通じた影響（特に文民部門）もあるであろうし、それまでとは異なる前提に活動が位置づけられることによる影響（特に軍事部門）も考えられる。後者について文民保護を軍事要員が行うという場合を例にとると、PKO 軍事要員が紛争当事者化した状態は、

83 Carina Lamont and Emma Skeppström, "The United Nations at War in the DRC? Legal Aspects of the Intervention Brigade," Swedish Defence Research Agency (FOI), December 2013, pp. 19-20. See also Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, UN Doc., ST/SGB/1999/13, August 6, 1999, sect. 1.1.

84 Lamont and Skeppström, "The United Nations at War," p. 22.

85 United Nations Office of Legal Affairs, "Statement by Ms. Patricia O'Brien, Under-Secretary-General for Legal Affairs, The Legal Counsel, International Law Commission Geneva," May 23, 2013, available from <[http://legal.un.org/ola/media/info\\_from\\_lc/ILC%20Legal%20Counsel%20statementrev3may20.pdf](http://legal.un.org/ola/media/info_from_lc/ILC%20Legal%20Counsel%20statementrev3may20.pdf)>, accessed November 25, 2014, p. 18.

86 Scott Sheeran and Stephanie Case, "The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo," International Peace Institute, November 2014, p. 9; PKO 専門家との意見交換 (国際平和研究所、ニューヨーク大学、2014 年 9 月 17 日)。

87 同上。

文民保護という活動の信憑性をかなりの程度減殺する可能性がある。文民保護やそれが依拠している不偏性原則はともに、PKO 軍事要員が紛争当事者とは異なる存在であることを前提としている。ところが、PKO 軍事要員が紛争当事者となると、同要員による文民保護活動は、文民保護以外の政治・軍事的な意味を持つものとして武装勢力に認識される可能性が高くなる。文民保護や不偏性は、まさにそうしたリスクを回避するための概念であったのであるが、そうした回避ができなくなるのである。この事態が文民保護の実効的な実施を困難にすることは、十分に考えられるであろう。

第2は、国連 PKO 要員を「紛争当事者化」する上で、決議 2098 号の言語がどの程度のベンチマークとなるのか、という問題である。従来の見解が、PKO 軍事要員は軍事行動に従事する範囲でのみ戦闘員として認識されるという意味でいわば相対的なものであるとして、決議 2098 号の任務付与がそうした相対性を払拭するとすれば、この決議はその意味で画期的な意義を有することになる。だが他方、このことは、MONUSCO が——とりわけ、介入旅団を通じた活動以外の広範な任務を担っている MONUSCO 本体の軍事要員が——恒常的かつ無条件的（すなわち、どこにおいてどのような活動に従事しているかに関係なく）に戦闘員とみなされることを意味するわけではない。どの活動に即して、国際法のどの部分が適用されるのかといった具体的な検討<sup>88</sup>が改めて必要になってくる。また、上記決議で使われたものに類するどのような表現までが、同じような払拭の効果を持ちうるのかという問題も付随するであろう。

第3は、MONUSCO 以外の PKO への評価に対して、これがどのような影響を持つのかという問題である。MONUSCO が介入旅団の活動と決議 2098 号により、それまでにない程度で紛争当事者として認識されるようになったとすると、同じような視点から他ミッションに対する再評価が行われる可能性がある。もちろん、他の国連ミッションについては決議 2098 号にあるような表現はなく、それを指標とする限りでは他ミッションへの影響は考えにくいかもしれない。しかし、過去のコンゴや現在のマリ、中央アフリカ共和国がそうであるように、現実において武装勢力掃討が必要とされるような環境の中で、軍事的に強い対応が可能なマンデートを与えられて国連ミッションが活動している事例は存在している<sup>89</sup>。国連ではない地域機構による平和維持活動まで視野を広げれば、そうした事例はさらに多くなるであろう。それらの活動がその活動の性質により改めて評価されるとすると、平和維持活動要員が紛争当事者として認識される可能性が結果として拡がることになる。

88 Lamont and Skeppström, "The United Nations at War," pp. 23-25.

89 Sheeran and Case, "The Intervention Brigade," p. 19; SCR 2164, June 25, 2014, para. 13(a); SCR 2149, April 10, 2014, para. 40; Report of the Secretary-General on the Situation in Mali, UN Doc. S/2014/693, September 22, 2014, paras. 36-41.

これらは全て可能性であり、どのように実際の影響をもたらすかは今後の実践に依存する。だが、PKO はその歴史からもきわめて柔軟に変化してきた紛争管理の形態であり、介入旅団の設立はそのことを何よりも明確に物語っている。この事例が示唆するさまざまな意味合いも踏まえながら、平和維持活動のグローバルな変化をとらえ続けておく必要があるであろう。

(やましたひかる 理論研究部政治・法制研究室長)