

現代アフリカにおける資源収奪と紛争解決

—紛争資源を対象とするターゲット制裁は紛争解決をもたらすか—

東京大学大学院 公共政策学教育部 公共政策学専攻
51-088067 華井 和代

2010年12月16日提出

<目次>

序章	1
第1章 紛争と資源のかかわり	10
第1節 資源と紛争のかかわり概観	10
1.1.1 資源と紛争が結びつく諸メカニズム	11
1.1.2 紛争資源の利用方法	13
第2節 紛争の土壌形成としての資源	14
1.2.1 資源収入が経済に与える影響	14
1.2.2 資源収入が政治に与える影響	17
第3節 紛争発生・継続の動機あるいは手段としての資源	20
1.3.1 紛争発生 of 動機・手段としての資源	20
1.3.2 紛争継続の動機・手段としての資源	23
1.3.3 小括：資源は紛争解決手段になりえるか	26
第2章 紛争資源を対象とするターゲット制裁の効果	28
第1節 経済制裁の概要	28
2.1.1 経済制裁とは	28
2.1.2 経済制裁の動向	29
2.1.3 国連による制裁の動向	30
第2節 ターゲット制裁	32
2.2.1 ターゲット制裁導入の経緯	32
2.2.2 ターゲット制裁の実施状況	34
2.2.3 ターゲット制裁の実施方法	38
第3節 制裁の効果をどのように評価するか	40
2.3.1 経済制裁の評価	40
2.3.2 ターゲット制裁の評価	43
2.3.3 ターゲット制裁の再評価の試み	45
第3章 事例研究	50
第1節 アンゴラ紛争とターゲット制裁	53
3.1.1 アンゴラ紛争の背景	55
3.1.2 アンゴラ紛争の展開	57
3.1.3 制裁による紛争解決への取り組み	62
3.1.4 小括：アンゴラ紛争におけるターゲット制裁の効果	76

第2節 シエラレオネ紛争とターゲット制裁.....	79
3.2.1 シエラレオネ紛争の背景.....	81
3.2.2 シエラレオネ紛争の展開.....	83
3.2.3 制裁による紛争解決への取り組み.....	91
3.2.4 小括：シエラレオネ紛争におけるターゲット制裁の効果.....	106
第3節 コンゴ紛争とターゲット制裁.....	109
3.3.1 コンゴ紛争の背景.....	111
3.3.2 コンゴ紛争の展開.....	115
3.3.3 紛争解決への取り組み.....	118
3.3.4 小括：コンゴ紛争におけるターゲット制裁の制約.....	133
結論.....	138
参考文献.....	145
謝辞.....	156

序章

研究課題

本研究の課題は、世界でおきている問題、特にアフリカでおきている紛争を解決・緩和するために、先進国の一般市民がどのようにかかわりえるのかを明らかにすることである。

なぜ先進国の一般市民にこだわるのか。グローバル化が進む現代では、たとえ国際機関にも NGO にもかかわらず、自国からほとんど出ることもなく一生を過ごす人でも、日常的な経済活動を通じて世界の問題に強い影響力を持っていると考えるためである。現代世界でおきている紛争の多くは途上国に集中し、さらに、途上国の紛争リスクの高さには、低所得、低成長、一次産品輸出への依存といった経済的要因が強く影響している。また、アフリカの資源産出国では、資源収入が政府軍、反政府武装勢力の双方において軍事費を支えている。こうした途上国や紛争地域から輸出される一次産品や資源を主に消費しているのは、先進国の市民である。私たちの日常的な消費行動が生産地における問題とつながっていることを自覚して責任ある消費選択をする、あるいは、消費者世論を形成して企業の行動を監視する、そうした活動によって私たち消費者は紛争解決・緩和に貢献できるのではないだろうか。また、途上国の問題を解決するために援助を行う国際援助機関・団体への重要な出資者は、先進国の政府や市民である。援助先で起きている問題と解決への取り組みを理解し、責任ある支援や提言のできる思慮深い市民となることで、私たちは紛争の原因となる経済問題の解決・緩和に貢献できるのではないだろうか。

こうした問題意識に立ち、先進国の一般市民の消費行動がどのように変化すると、産出地域で起きている紛争に対してどのような影響をおよぼしえるのか。そのつながりを明らかにし、紛争解決・緩和への手がかりをつかむことが、本研究の課題である。

研究対象

研究課題に取り組むためには、大きく2つの疑問を解決することが必要である。第一に、アフリカで起きている紛争を国際関与によって解決に導く有効な手段は存在するのか。第二に、有効な国際関与を実現するために先進国の市民がはたす役割はあるのか。本稿で研究対象とするのは、第一の点である。

本稿では、紛争資源を対象とする国際関与が、当該紛争の解決・緩和にどのような役割をはたしえるかを検証する。

資源が紛争とかかわるのは、新しい現象ではない。石油利権をめぐる紛争を代表例とし、ダイヤモンド、金、レアメタルなどの鉱物資源から、木材、コーヒー、タバコ、茶などの農産物、麻薬や土地の権利に至るまで、様々な資源が紛争の発生あるいは継続につながる状況は古くから存在する。本稿では、当該資源の採掘・加工・取引・管理・徴税などから得られる利益が、紛争の発生・継続の動機あるいは手段として利用される資源を「紛争資源」とよぶ¹。冷戦終結以降、大国からの援助を受けられなくなった武装勢力が資金源として資源を利用する傾向が強まり、紛争の発生・継続における紛争資源の役割は重要さを増している。

こうした問題に対処するために、特に 1990 年代後半から、国際連合（以下、国連）を中心とする国際社会が紛争資源の利用を制限することで紛争解決に導こうと試み、ターゲット制裁（targeted sanctions）を活用する傾向が生まれた²。ターゲット制裁とは、制裁の発動による民間人への被害を最小限にとどめるために、紛争地域への武器禁輸（arms embargo）、紛争主体を対象とする金融制裁（financial sanctions）や渡航制裁（travel bans）、紛争資金となる商品の取引制裁（commodity sanctions）など、対象を限定して行われる制裁措置をさし、スマート制裁（smart sanctions）ともよばれる。アンゴラやシエラレオネにおいて国連が実施した、「紛争ダイヤモンド（conflict diamond）」を対象とする制裁はその代表例である。従来の経済制裁が国家の政権指導者に政策変更を迫る目的で実施されたのに対して、1990 年代以降のターゲット制裁は、紛争が発生している、あるいは発生しつつある地域において、紛争の予防や停止を目的として実施される。紛争解決手段としての機能を期待されているのである。

しかし、国連や地域機構がターゲット制裁を活用する傾向が強まる一方で、制裁がはたして紛争解決手段として有効なのか、制裁にどの程度の紛争解決機能を期待することができるのか、制裁の効果と機能に対する評価は分かれている。冷戦終結後の世界において資源が紛争に利用されている地域は、国家が統治機能を満たしていないいわゆる「脆弱国家」である場合が多い。対象を限定するために複雑な手続を必要とするターゲット制裁を脆弱国家で履行することには困難が多い。そのため、制裁違反が横行して制裁が機能していな

¹ 参照：Le Billon, P., "Getting It Done: Instruments of Enforcement", in Bannon, I., and P. Collier, (eds.) *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, The World Bank, 2003, p.216.

² 参照：Cortright, D., and G.A.Lopez, "Reforming Sanctions", in Malone, D.M., (eds.) *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Lynne Rienner Publishers, 2004, pp.167-179. および本多美樹「国連による経済制裁と人道上の諸問題：「スマート・サンクション」の模索」（早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士課程論文）。

いことが、制裁監視機関によってしばしば報告される。さらに、たとえ制裁が厳格に履行されたとしても、戦闘行為の停止という重要な政策変更を迫るほどの強い影響力を制裁が持ちえるか、疑問を呈する研究者もいる。また、ターゲット制裁の多くは武力衝突がすでに発生している状況において、国連平和維持活動（Peace Keeping Operations: PKO）や多国籍軍の派遣といった軍事力行使と同時並行で実施される。そのため、紛争が解決されたとしてもそれは軍事力行使による解決であって、ターゲット制裁には軍事力行使に代わるほどの紛争解決機能は期待できないと評価する研究もある。

他方、制裁の効果を高く評価する研究者のなかには、制裁の履行を強化し、武装勢力の紛争手段を断つことができれば、制裁によって戦闘停止をもたらすことができる、あるいは、制裁のみで直接的に戦闘を停止させることが難しいとしても、制裁の圧力によって紛争主体を交渉の席に着かせたり、制裁の強化と引き上げを切り札として和平交渉で利用すれば、制裁は紛争解決プロセスに一定の機能をはたせると評価する主張もある。しかし、武力衝突がすでに発生している紛争状況においては、交渉で強制できる行動変化には限界がある。

こうした議論を踏まえながらも本稿では、紛争資源を対象とするターゲット制裁が紛争解決手段として一定の有効性を持つことを示す。そのために検証する仮説として4点を提示する。

第一に、紛争資源を対象とするターゲット制裁が有効な紛争解決手段となるためには、厳格に履行される必要があること、第二に、厳格な履行のためには制裁実施過程での「告発」の効果が重要な役割を持つこと、第三に、紛争状況下で実施されるターゲット制裁は、軍事力に代わる政策実現手段としてではなく、軍事力を補完する手段として機能すること、という3点を検証する。ただし、これらの効果は万能ではない。4点目として、国連のターゲット制裁の効果には状況によって制約要素が存在することを示す。

研究の意義

資源と紛争のかかわりを指摘する研究は、内戦の政治経済学（political economy of civil wars）として、世界銀行の研究グループ³や国際平和アカデミー（International Peace

³ Bannon, I., and P. Collier (eds.) *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, The World Bank, 2003.

Academy)⁴を中心に行われている。これらの研究は、資源収入が形成するどのような政治・経済状況が紛争リスクを高めるかという傾向を明らかにし、開発援助によって紛争リスクをいかに低下させるかという視点で行われている。そのため、紛争発生前の政治・経済状況、紛争下での資源の利用方法、紛争後の平和構築における資源管理という3段階は対象とされているが、紛争解決過程における資源の役割はほとんど対象とされていない。つまり、紛争発生・継続の動機あるいは手段としての資源の役割は研究されているが、紛争解決手段としての資源の役割は研究されていない。本稿は、この点に貢献しようとするものである。

一方、制裁の効果を検証する研究は数多く存在する。制裁の効果を統計的に検証した国際経済研究所(Institute for International Economics: IIE)の研究⁵や、国連による制裁の改善を目的に研究するワトソン研究所(Watson Institute)やウプサラ(Uppsala)大学の研究など⁶、多様な角度からの研究が行われている。しかし、これらの研究では、資源とかがかわる紛争を解決する手段としての制裁の効果には十分に光が当てられていない。IIEの研究では、計量分析という手法の都合上、20世紀以降に実施された多様な主体による多様な目的のための制裁が網羅的に対象とされているため、資源とかがかわる紛争を解決する手段としての制裁の特殊性は捨象される。ワトソン研究所やウプサラ大学の研究では、国連による制裁の向上という目的のために、北朝鮮やイランなどの問題を抱える国家に対していかに軍事力を行使せずに政策転換を迫るか、あるいは、テロ組織の活動をいかに抑制するかが焦点となっている。そのため、すでに武力衝突がおきている国内紛争を国際関与によっていかに解決に導くかという視点からの研究は非常に少ない。本稿は、この点に貢献しようとするものである。

本稿は、内戦の政治経済学と制裁研究という2つの研究分野のはざまで見落とされている、紛争解決過程において紛争資源を対象とするターゲット制裁がどのような効果を持つかという点を検証する。さらに、制裁を実施する現場では導入されながらも十分に研究対象として効果を検証されてこなかった、制裁における「告発」の効果と軍事力への影響を

⁴ Berdal, M., and D. Malone, *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*, IDRC, Lynne Rienner Publishers, 2000.

⁵ Hufbauer, G. C., J. J. Schott, and K. A. Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (3rd), Washington D.C. Institute for International Economics, 2007.

⁶ Wallensteen, P., C. Staibano, and M. Eriksson, *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options, Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions*, Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala 2003. および Wallensteen, P., and C. Staibano (eds.) *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, CASS, 2005.

検証することで、紛争資源を対象とするターゲット制裁の効果を検証する研究に新たな視点を提供する。

論文の構成

第1章では、世界銀行の研究グループや国際平和アカデミーによる報告書をもとに、現代世界でおきている紛争と資源とのかかわりを整理する。資源は、経済、政治、産出地域の住民、武装勢力への影響を通じて、紛争発生・継続の動機あるいは手段となる可能性を持つ。紛争と資源のかかわりを説明する主要なメカニズムとしては、政治指導者や武装勢力による利益追求 (greed)、地域住民の不満 (grievance)、紛争を可能にする手段 (feasibility) に注目する議論が存在し、いずれのメカニズムが最も説得的であるか、研究者の間でさかんに議論が行われている。本章では、これらの諸説を整理し、紛争資源を対象とする国際関与によって紛争解決を試みる際に考慮すべき紛争のメカニズムを提示する。

第2章では、国連制裁委員会および制裁の履行改善に取り組む研究機関の報告書をもとに、経済制裁全体の実施状況や効果に関する議論を整理したうえで、国連によるターゲット制裁の効果と機能を検証する。冷戦終結以降、国連による制裁の実施件数は急激に増加したが、制裁が紛争解決手段として有効であるか、どの程度の機能を期待することができるかは、議論が分かれている。本章では、これらの議論を整理したうえで、事例研究で検証する仮説を提示する。

第3章では、主に国連の報告書をもとに、アンゴラ、シエラレオネ、コンゴ民主共和国（以下、コンゴ⁷）を事例として取り上げ、紛争資源を対象とするターゲット制裁や「告発」が紛争解決におよぼした影響を検証する。また、なぜアンゴラやシエラレオネでの制裁が成功し、コンゴでは制裁が実施されなかったのか、国連のターゲット制裁がもつ制約要素を検証する。

⁷ コンゴは独立以後国名が3度変わっている。1960年の独立時は「コンゴ共和国」、67年以降「コンゴ民主共和国」、71年以降「ザイール共和国」、そして97年に現在の「コンゴ民主共和国」となった。本稿では、煩雑さを避けるために一貫して「コンゴ」で表記を統一する。

用語の定義と表記

紛争 (conflict)

紛争とは、2つ以上の政府、あるいは少なくとも1つの政府の軍と組織された武装勢力との間で、継続的に武力衝突がおきている状態をさす。この定義によれば、国家間紛争と、国内における政府と反政府武装勢力間の戦闘が含まれる。本稿では後者を国内紛争とよぶ。ただし、先行研究への言及においては、当該研究の指標に従って紛争という用語を用いる。

資源 (resource)

資源とは、人間が生活の維持・向上のために働きかける対象としての自然物をさす。土地、森林、水、埋蔵鉱物、水産生物といった天然資源（自然のままに存在する資源）は、人間の働きかけによって、農産物、木材、鉱石といった原料へと採取加工され、人間の生産や生活に利用される。したがって資源には、自然物そのもの、素材としての側面と、働きかけによって生活の維持・向上をもたらす手段としての側面がある。

本稿では資源を、素材としての自然物と、採取加工された原料の両方をさす広義の用語として用いる。具体的には、森林や埋蔵鉱物のみならず、採取された鉱石や、木材、農産物も資源に含む。素材としての資源がどのような働きかけをうけて手段として利用されるかは、個別に分析の対象とする。

なお、先行研究においては一次産品 (primary commodity)、国連の制裁決議文においては産品 (commodity) という用語が用いられるが、これは採取された原料が加工され、製品化されていく工程のなかに、木材、農産物、鉱石などの原料を位置づける限定的な概念である。これらの用語は、先行研究や決議文への言及において必要な場合のみ用いる。

紛争資源 (conflict resource)

紛争資源とは、当該資源に対する人間の働きかけ（採掘・加工・取引・管理・徴税など）から得られる利益が、紛争の発生・継続の動機あるいは手段として利用される資源をさす。該当する資源は、石油、金、レアメタル、ダイヤモンドなどの鉱物資源から、コーヒー、茶、タバコなどの農産物、木材、麻薬や土地の権利まで幅広く存在するが、本稿で分析するターゲット制裁で対象とされる紛争資源は、鉱物資源や木材など、一部に限られている。

紛争ダイヤモンド (conflict diamonds)

本稿で事例として取り上げるアンゴラ紛争とシエラレオネ紛争において紛争資源となったダイヤモンド原石をさす。国連の定義によれば、紛争ダイヤモンドとは、「正統的な、かつ国際的に承認された政府に反対する勢力の制圧下にある地域で産出し、これら政府に対する軍事行動向け資金として利用されるダイヤモンド」である。本稿はこの定義に従う。

資源とかかわる紛争・資源紛争 (resource conflict)

資源とかかわる紛争とは、資源の採掘・加工・取引・管理・徴税などから得られる利益が、当該紛争の発生・継続の動機あるいは手段としてかかわりを持つ紛争をさす。具体的なかかわり方は第1章で詳しく述べる。紛争への資源のかかわり方は多様であり、単に「資源の奪い合い」を意味するわけではないことを注記しておきたい。

制裁 (sanctions)

制裁とは、対象国家あるいは対象主体に損害を与えて政策の転換を求める措置である。国家や国際機関が実施する制裁は、軍事的措置と非軍事的措置の2つに分けられる。軍事的措置は武力制裁であり、非軍事的措置には経済制裁、外交上の制裁、不承認主義（国際違法行為の結果生じた状態を承認しない）、道義的制裁（国際違法行為に対する非難・抗議）、国際組織による内部的な制裁がある。

本稿で研究対象とする「国連による制裁」とは、国連憲章第7章41条における非軍事的措置を意味し、国連決議によって実施される武器禁輸 (arms embargo)、金融制裁 (financial sanctions)、渡航制裁 (travel bans)、商品取引制裁 (commodity sanctions)、外交停止 (diplomatic sanctions)、通信の断絶 (communication sanctions) をさす。国連では軍事的措置は実施されないため、本稿における「国連の制裁」とは、非軍事的措置のみをさす。

包括的制裁 (comprehensive sanctions)

包括的制裁とは、国家全体を制裁対象主体として、あらゆる製品の輸出入を禁止する制裁をさす。包括的制裁の特徴は対象が限定されないことである。対象を限定した制裁が複数実施されることで制裁の対象が多岐にわたったとしても、包括的制裁とはみなさない。

ターゲット制裁 (targeted sanctions)

ターゲット制裁とは、対象主体や対象産品を限定して実施する制裁をさす。紛争の継続など、制裁実施の原因となる問題に対して責任がある主体や、紛争継続手段になっている武器や産品に対象を限定して制裁を実施する。当該制裁がターゲット制裁であるかどうかは、制裁の実施を決定した決議文で対象主体や対象産品が限定されている、あるいは当該制裁の履行を監視するために設置された制裁委員会が作成するリストで、対象主体が限定されていることで判断する。

なお、ターゲット制裁は制裁による人道被害を最小限にすることを目的として導入されたため、通常は民生物資を対象から除外する。こうした性質から「スマート・サンクション (smart sanctions)」ともよばれるが、本稿では先行研究の引用部を除き、ターゲット制裁という用語で統一する。

紛争資源を対象とするターゲット制裁

本稿では、紛争継続手段の枯渇を目的として紛争資源の取引を規制・禁止する制裁を、紛争資源を対象とするターゲット制裁とよぶ。この制裁には、商品取引制裁 (commodity sanctions) のみならず、武装勢力のメンバーを対象とする渡航禁止や資産凍結、金融取引の停止も含む。紛争資源を売却して武器を購入するためには、ブローカーとの交渉、紛争資源の国外への輸送、そのための資金の支払いといった活動が必要である。これらの活動を停止することで紛争資源の取引をできなくする制裁も、紛争資源を対象とするターゲット制裁を含む。

「告発」

告発とは、隠された不正や悪事をあばいて世の中に知らせる行為である。本稿では、資源が紛争に利用されている実態を国際社会に知らしめて議論を喚起する行為と、当該問題に対して責任のある政府、企業、個人を名指しで示すことで当事者の行動変化を促す行為の両方を「告発」とよぶ。

「告発」を行う主体は、政府、国際機関、NGO、企業、メディア、あるいは個人であっても可能である。事例研究で取り上げるアンゴラ、シエラレオネ、コンゴにおいては、国連制裁委員会や資源収奪を調査する国連の専門家パネル、および NGO が「告発」の主体となった。

「告発」の方法には、公開書簡や報告書の発表、インターネットやメディアを通じた情報公開など多様な形態がある。国連制裁委員会は本来、制裁の履行状況に関する報告書を提出することを任務としているが、この報告書の提出が安全保障理事会（以下、安保理）への報告のみならず、世論喚起や責任者の名指しを目的として行われた場合、「告発」に該当すると判断する。

第1章 紛争と資源のかかわり

資源は、経済、政治、産出地域の住民、武装勢力への影響を通じて、紛争発生・継続の動機あるいは手段となる可能性を持つ。本章では、紛争と資源のかかわりについて先行研究で提示された諸メカニズムを整理し、紛争解決に向けた国際関与において考慮すべき点を示す。第1節で資源と紛争のかかわりの実態を概観した後、第2節では、紛争の土壌となる経済・政治状況の形成に資源の存在がおよぼす影響、第3節では、紛争発生・継続の動機および手段として資源がはたす機能を示す。

第1節 資源と紛争のかかわり概観

石油、金、レアメタルなどの鉱物資源から、コーヒー、茶、タバコなどの農産物、麻薬や土地の権利まで、紛争にかかわる資源は数多く存在する。1990年から2010年の間に発生あるいは継続していた紛争だけでも、16件が挙げられる(表1)。ただし、これらの紛争は、必ずしも資源の獲得が争点となっているわけではない。何らかの要因による対立が、資源収入の利用によって紛争へと発展したり、紛争継続の過程で資源が資金として利用されたりした紛争が主である。本節では、こうした資源が紛争に利用される方法と、そのメカニズムを提示する。

表1 資源とかかわる国内紛争(1990-2010年)

国	期間	資源
アフガニスタン	1978-2001	宝石、麻薬
アンゴラ	1975-2002	石油、ダイヤモンド
カンボジア	1978-97	木材、宝石
コロンビア	1984-	石油、金、コカ
コンゴ共和国	1997	石油
コンゴ民主共和国	1996-97,1998-2003	銅、コルタン、ダイヤモンド、金、コバルト
インドネシア(アチェ)	1975-	天然ガス
インドネシア(西パプア)	1969-	銅、金
コートジボワール	2002-05	ココア、木材、ダイヤモンド
リベリア	1989-96,2000-03	木材、ダイヤモンド、鉄、パーム油、ココア、コーヒー、マリファナ、ゴム、金
モロッコ	1975-	リン酸肥料、石油
ミャンマー	1949-	木材、スズ、宝石
パプアニューギニア	1998-	銅、金
ペルー	1980-95	コカ
シエラレオネ	1991-2000	ダイヤモンド
スーダン	1983-	石油

(出所) Ross, 2003, p.18 および Le Billon, 2008, p.353より筆者作成

1.1.1 資源と紛争が結びつく諸メカニズム

資源が紛争発生・継続の動機あるいは手段として紛争にかかわっているか否か、かかわっている場合にはどのようなメカニズムが働いているか、という2点について多くの説が提示され、さかんに議論が行われている。資源と紛争の間に何らかのかかわりがあることについてはいずれの研究者も同意するが、どの資源が紛争にかかわりを持つかという点においては議論がある。世界銀行の研究グループとして1960年から1999年に発生した紛争を分析したコリアー（Paul Collier）とヘフラー（Anke Hoeffler）は、国家の一次産品への依存は紛争リスクを高めると主張している⁸。一方、1945年から1999年に発生した紛争を分析したフィアロン（James D. Fearon）とレイティン（David D. Latin）は、石油輸出への依存は紛争リスクを高めるが、一次産品一般には紛争リスクとの重要な連関はないと主張している⁹。また、フィアロンらのデータを用いて再検証したハンフリー（MacArtan Humphreys）は、石油産出は紛争の発生リスクを高めるが、ダイヤモンド産出は紛争発生には影響せず、紛争継続に影響を与えると主張している¹⁰。

同じ時期の紛争を対象として分析しながら、なぜ異なる結論が提示されるのか。一連の議論を比較分析したロス（Michael Ross）は、「一次産品」「紛争」というカテゴリーの対象が広すぎて、研究者によって利用するデータが異なるために不一致が起きていると指摘している。そのうえで、多くの研究者が合意している点として3点を指摘している。第一に、石油が紛争発生（特に分離主義紛争）のリスクを高めること、第二に、宝石用原石や麻薬などの略奪可能な資源は紛争発生よりも紛争継続に影響すること、第三に、合法的な農産物と紛争との明確な関連は見られないことである¹¹。ただしロスは、資源と紛争のかかわりを指摘しつつも、資源は唯一の紛争原因ではなく、貧困、民族、宗教、不安定な政府といった問題の組み合わせで紛争が発生すると指摘している¹²。

以上の議論から、石油や宝石用原石などの資源が紛争とかかわりを持つことには研究者

⁸ Collier, P., and A. Hoeffler, "Greed and grievance in civil war", *Oxford Economic Papers* 56, 2004, pp.563-595. および Collier, P., and A. Hoeffler, D. Rohner, "Beyond greed and grievance: feasibility and civil war", *Oxford Economic Papers* 61, 2009, pp.1-27.

⁹ Fearon, J.D., and D.D. Latin "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review*, Vol.97, No.1, 2003, pp.75-90. および Fearon, J.D., "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?", *Journal of Peace Research*, Vol.41, No.3, 2004, pp.275-301.

¹⁰ Humphreys, M., "Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms", *The Journal of Conflict Resolution*, 49-4, 2005, pp.508-537.

¹¹ Ross, M.L., "What Do We Know About Natural Resources and Civil War?", *Journal of Peace Research*, Vol.41, No.3, 2004, pp.337-356.

¹² Ross, M.L., "The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor" in Bannon and Collier, (eds.) *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, The World Bank, 2003, pp.17-42.

表 2 資源と紛争のかかわり

経済	政治
<p>①資源依存型経済の脆弱性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経済成長の阻害 ・資源の国際価格の変動に脆弱な経済 <p>②国内の経済統合の未発達</p> <ul style="list-style-type: none"> ・分離主義運動がおきやすくなる 	<p>①国家の統治機能の脆弱性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府と市民の乖離 ・統治機能を発展させる政治的意志の欠如 <p>②政治腐敗・クライエントリズム</p> <ul style="list-style-type: none"> ・チェック機能の阻害による民主主義の機能不全 ・パトロン・クライアント関係での利益分配

紛争発生	紛争継続
動機 (Motivation-based)	
<p>①武装勢力の利益追求 (The Greedy Rebels Mechanism)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国家から独立した資源輸出からの資金調達を求める ・資源による潜在的な収入が、国家を占領する価値を高め、クーデタを起こしやすくなる ・特定の地域への資源集中により分離主義が起りやすくなる <p>②外部者の利益追求 (The Greedy Outsiders Mechanism)</p> <p>外国や協力者などの第三者が、紛争の発生によってもたらされる資源からの利益を求める</p> <p>③不平等への不満 (The Grievance Mechanism)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・資源収入を活かす開発過程での一時的な不平等への不満 ・資源の国際価格の変動に対して脆弱になる ・強制移住や土地の権利喪失が反乱の引き金となる ・資源分配は他の富の分配よりも不平等と捉えられやすい 	<p>①軍事バランス (The Military Balances Mechanism)</p> <p>紛争状態が資源収奪を可能にするため、勝敗をつけない膠着状態が維持される</p> <p>②援助の獲得 (The Possibility of Pork Mechanism)</p> <p>和平後に得られると見込まれるレントをめぐる派閥対立が起きる</p> <p>③紛争主体による和平の妨害 (The Domestic Conflict Premium Mechanism)</p> <p>紛争状態のほうが利益が大きいと見込んだ場合、戦争が生計手段となっている場合、紛争主体は和平プロセスを妨害しようとする</p> <p>④外部者による和平の妨害 (The International Conflict Premium Mechanism)</p> <p>周辺国などの外国が紛争状態のほうが利益があると見込んだ場合、和平プロセスに消極的になる</p>
手段 (Feasibility-based)	
<p>①国家の脆弱化 (The Weak State Mechanism)</p> <p>※税政に基づかない政治システムでは</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民が政府の行動を監視せず、政府を支持しない ・統治機構が発展せず、福祉の欠如が正統性を損なう <p>→クーデタがおきやすくなる</p> <p>②国内の断片化 (The Sparse Network Mechanism)</p> <p>インフラの不備による国内ネットワークの欠如が地域ごとの断片化をもたらす</p> <p>③武装勢力の資金確保 (The Feasibility Mechanism)</p> <p>資源および利権の取引による資金の確保</p>	<p>①資金の確保 (The Feasibility Mechanism)</p> <p>資源収入によって、戦闘を継続する資金を確保できるならば、紛争主体は戦闘を継続する</p> <p>②収奪による組織構造の形成 (The Fragmented Organizational Structures Mechanism)</p> <p>資源収奪によって、紛争主体内に組織構造が形成され、和平のコストを高める</p> <p>③国内の断片化 (The Sparse Network Mechanism)</p> <p>インフラの不備による国内ネットワークの欠如が地域ごとの断片化をもたらす</p>

(出所) Humphreys, ibid. および Oberreuter and Kranenpohl, ibid. より筆者作成

間で了解が得られている。その次の議論は、どのようなメカニズムで資源が紛争に結びつくのかについてである。これについては、大きく3つのメカニズムが提示され、いずれが主要なメカニズムとして機能しているかが議論されている。政治指導者や武装勢力による利益追求 (greed)、地域住民の不満 (grievance)、紛争を可能にする手段 (feasibility) の3つである。これらのメカニズムで提示された要点を一覧にすると、前頁の表2になる¹³。この表を参照しながら、次項では具体的な紛争資源の利用方法を確認し、第2節で資源収入が経済・政治に与える影響、第3節で紛争と資源の具体的ななかかわりについて、先行研究をレビューしながら論じる。

1.1.2 紛争資源の利用方法

資源は具体的にどのようにして紛争資金として利用されているのか、主に反政府武装勢力が資源から利益を得る方法に注目しながら考察する¹⁴。

第一に、資源の生産・流通を管理することで資金を得る方法がある。資源産出地域が特定の地域に集中しているか、広範な地域に拡散しているか、首都から近いか遠いかなど、地理的な要因によって利用の方法は変化する。首都から近い場合や、産出地域が広範な場合は、政府のほうで資源を利用しやすくなる。しかし一般的には、油田、鉱山などの資源産出地域は首都から離れた地方に集中して存在する。武装勢力は、そうした資源産出地域を限定的に軍事占領し、生産者と流通業者を支配下に置く。兵士が直接資源採掘に従事する場合もあるが、多くは、地元の住民や業者を利用して資源の獲得と流通を行い、「保護チャージ」をとる。特に、ダイヤモンドのように低技術で採掘ができ、国際市場まで運びやすい上に高く売れる宝石用原石は、紛争資源として利用されやすい。

第二に、生産物に「税」をかけて利益を得る方法がある。麻薬以外の農産物が紛争に利用されていると指摘される事例はあまり多くないが、紛争地の多くが農業地域であることを考慮すると、農産物が武装勢力の「徴税」対象となっている実態も資源利用の方法として考察に値する。コーヒーやタバコなどの商品作物では、収穫物が直接略奪されることもあるが、農産物の生産には長時間の労働力が必要となるため、直接生産にはかかわらず、

¹³ 参照 : Humphreys, *ibid.* ハンプリーは、これらすべてのメカニズムが適切であると認めてはいないが、本稿では彼の分析結果は参考にとどめる。ハンプリーが検証したメカニズムをアンゴラとコンゴに適用した研究として、Oberreuter, H., and U. Kranenpohl, "Smart Sanctions against Failed States: Strengthening the State through UN Smart Sanctions in Sub-Saharan Africa", *Eine Diplomarbeit im Rahmen des Studienganges*, Wintersemester 2007/2008, pp.1-134. も参照。

¹⁴ 参照 : Bannon and Collier, *ibid.*, pp.4-7.

生産物に「税」をかけて利益を確保する方法が多い。

第三に、資源の生産にかかわる権利や設備を売買して利益を得る方法がある。特に石油採掘のように大規模な設備を必要とする資源は、生産物を押収したり、武装勢力が採掘・流通に参入することが困難である。その場合には、パイプラインを爆破することで採掘企業を脅して、保証金を奪ったり、あるいは鉱物を開発する権利を認めるのと引き換えに資金を得たりする。さらに、こうした権利の売買は、武装勢力が資源産出地域を実効支配する前にも行われる。将来、武装勢力がその地域を支配した際には開発の権利を認めるという将来の契約をもとに、企業から資金援助を受けるのである。ロスはこの売買を「booty future」とよんでいる¹⁵。

第四に、資源開発に携わる外国企業の従業員を誘拐し、身代金を得る方法がある。これは資源そのものを対象とした収奪ではないが、資源産出には先進国の企業がかかわることが多く、高額であっても従業員の身代金が支払われることが多い。なかには、人質を取引する市場が形成されることもあり、反政府勢力が資金を確保するビジネスとして横行している。

以上のような方法によって資源は紛争資金として利用されている。ここで示したのは武装勢力による一般的な利用方法であるが、政府が資源収入を紛争資金に当てる場合もある。政府には領域内の資源に対する主権が認められているため、政府が資源を利用することは違法ではない。しかし、資源が紛争にかかわっているという点では、紛争解決を求める国際関与の対象となりえる。

第 2 節 紛争の土壌形成としての資源

それでは、どのようなメカニズムによって資源は紛争に結びつき、紛争資金として利用される状況をもたらすようになるのか。本節ではまず、資源収入が経済や政治構造に与える影響を、資源をめぐる開発経済学の議論をレビューしながら論じる。

1.2.1 資源収入が経済に与える影響

豊富な天然資源から得られる収入は本来、国家経済の成長に資するものである。しかし、国家機能が脆弱な途上国においては、急激な資源収入の増加や資源依存型経済の形成が国

¹⁵ Ross,2003, pp.32-33.

家の経済をさらに脆弱化させ、紛争が起こりやすい状況をつくりだすこともある。国家の脆弱性は、紛争の起こりやすさに直接的に結びつくわけではない。しかし、資源とかかわる紛争の多くが途上国、特に脆弱国家で発生していることを考慮すると、資源によって形成される経済状況が紛争の土壌形成になっている可能性を検証する必要がある。本項では以下の二点に注目してその経路を示す。第一に、資源依存型経済の形成によって、国家経済が資源の国際価格の変動に対して脆弱になること、第二に、国内の経済統合が阻害され、分離主義運動が起きやすくなることである。

資源依存型経済の脆弱性

資源依存型経済の脆弱性については、資源産出国が経験する「オランダ病（Dutch disease）」「資源の呪い（Resource curse）」として知られている。

第二次世界大戦後の初期開発経済学では、資源輸出は途上国にとって資本蓄積の糧となり、工業化を促す原動力になると考えられてきた。オーストラリア、アメリカ、イギリスといった先進工業国も、古くは資源開発を原動力として工業化を遂げた経験を持っている。また、資源開発から工業化への段階を進まなくても、資源収入によって経済発展を維持する中東の産油国も存在する。

しかし1970年代後半、石油ブームの影でかえってオランダの工業化が後退したことを契機として、資源開発がむしろ経済を悪化させる「オランダ病」という現象がさかんに議論されるようになった。オランダ病とは、資源輸出の急増によって国内通貨の為替レートが上昇し、その他の産業の国際競争力を損ない、また、労働を含む国内資源が資源産業に吸収されることで工業化が後退する現象をさす¹⁶。資源輸出の急増によって外貨が流入し、国内通貨の供給が増加すると、国内では急激なインフレ、貿易では為替レートの上昇がおきる。その影響として、資源産業や輸出産業に国内資源（労働力や投資）が吸引され、国内消費財の生産業が衰退する。一方、為替レートの上昇は、国際市場では資源以外の輸出品の国際競争力を損ない、国内においては安価な輸入品が流入することで資源以外の国内生産業を衰退させる。資源以外の生産業や地方の地元産業は衰退して工業化が疎外される。さらに、資源収入による国家歳入の急増は公共投資の拡大を招き、債務を増加させるが、

¹⁶平野克己、『アフリカ問題—開発と援助の世界史』日本評論社、2009年、251-255頁。※「オランダ病」は1977年にThe Economist誌で命名され、Corden.M., and Neary,P., "Booming Sector and De-industrialisation in Small Open Economy", *The Economic Journal*, No.92, December 1982でモデル化された。

いったん資源収入が減少すると、代替産業が衰退しているために債務超過に陥りやすくなるのである¹⁷。

こうした事例を目の当たりにして、低所得国や中所得国にとって資源収入が開発に有意には働かない、むしろ、資源を豊富に有する国は資源を持たない国よりも経済パフォーマンスが悪くなるということが認識されるようになった。ここから、国を豊かにするはずの資源がむしろ国を低開発に陥れるという「資源の呪い」が提唱されるようになったのである¹⁸。

こうした「オランダ病」「資源の呪い」といった現象は、本稿で分析対象とするアフリカの資源産出国にもあてはまる。例えば植民地期から典型的な資源依存型経済を形成していたコンゴは、1970年代前半には銅の輸出によって莫大な収入を得ていた。ところが、1975年に銅の国際価格が暴落すると多額の累積債務を抱えることになり、経済危機に陥った¹⁹。この経済危機に乗じて1977年と1978年には2度の反乱（第一次・第二次シャバ危機）が発生した。また、長引く経済危機がモブツ政権の不安定化につながったことを考慮すると、「オランダ病」がコンゴに紛争に陥りやすい状況を形成していたといえる。

ただし、途上国における「オランダ病」「資源の呪い」を検証する際には、経済的側面のみならず、政治的な問題にも注目する必要がある。この点は1.2.2で詳述する。

経済統合の未発達と分離主義運動の誘発

資源収入が経済を通じて紛争に陥りやすい状況を形成する第二の要素として、国内の経済統合の阻害と分離主義運動の誘発があげられる。すでに国内の経済統合が発達し、収入の再分配システムが機能している国家においては、資源収入は特定の地域のみならず国家全体の経済成長をもたらす財源となりえる。しかし、経済統合が未発達な国家において資源依存型経済が形成されると、資源収入は経済統合をさらに阻害する要因となる。「オランダ病」においても指摘したように、豊富な資源収入が得られる途上国では、他の国内産業が発達しにくい。国内での地域を越えた商取引や流通網が発達せず、資源産出にかかわる流通路以外のインフラが発達しない。そうしたなかで、特に、資源産出地域が特定の地域に集中している場合には、当該地域の指導者や住民が、他の地域との結びつきを強めて資

¹⁷ 参照：Lewis, P., *Growing Apart: Oil, Policies, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*, 2007, pp.106-108.

¹⁸ 平野、前掲書、251-255頁。

¹⁹ 大林稔「ザイールにおける債務累積」『アフリカレポート』No.2、アジア経済研究所、1986年、19-24頁。

源収入を分配するよりも、独立して資源収入を独占することを望む。

つまり、経済統合が未発達な状況における資源収入は、さらに経済統合を阻害し、資源産出地域の分離主義運動を誘発する要因となる²⁰。1965年のコンゴ動乱において資源産出地域のカタンガ（Katanga）やカサイ（Kasai）が独立を宣言したことや、アンゴラの石油産出地域カビンダ（Cabinda）における分離主義運動の存在などは、このメカニズムの典型事例である。

さらに、マルチエスニック社会の場合には、こうした資源産出地域の分布と民族分布が重複していることもある。

1.2.2 資源収入が政治に与える影響

途上国における資源収入の影響を考察する際には、経済的側面にのみではなく、政治的側面についても考慮する必要がある。例えば、石油産出国であるナイジェリアとインドネシアは、1970年代に石油輸出の増加によって農産物の輸出が減少し、一時的に石油輸出への依存度が高まった。ナイジェリア経済は石油の国際価格の変動に対して脆弱になり、二度の石油ブームが収束した1975年と1981年にそれぞれ、GDP成長率の急激な落ち込みを経験することになった。一方のインドネシアは、通貨の切り下げや農業補助金の支給などの経済政策によって経済の安定化に成功した。ナイジェリアとインドネシアの違いには農業生産力などの基礎的な「体力」の違いも大きく影響しているが、経済政策を提案する政策エリートやテクノクラートの存在、「開発独裁」と呼ばれるスハルトの政策など、政治的な要因が最も大きく影響している²¹。

こうした点を踏まえて、1980年代に登場した「資源の呪い」の議論では、資源収入がもたらす政治腐敗にも焦点があてられた。なぜ、資源の豊かな国のほうが経済パフォーマンスが低いという矛盾が生まれるのか。途上国における「資源の呪い」を考察する際に不可欠なのが、資源収入がもたらす国家の統治機能の脆弱性と、政治腐敗・クライエントリズムの問題である。

国家の統治機能の脆弱性

資源収入は、市民からの税金や産業活動を通じて政府が徴収した「労働所得」ではなく、

²⁰ 参照：Humphreys, *ibid.*, p.513. ただしハンフリーは、密接な経済統合が紛争リスクを低下させるというメカニズムを、国内紛争において検証した定量的研究はないと指摘している。

²¹ Lewis, *ibid.*

それ自体に価値のある資源を採掘・販売した際の余剰利益（rent: レント）から得られるいわば「不労所得（unearned income）」である。国家の財源をこうしたレントに依存する国家をレンティア国家（rentier state）とよぶ²²。レンティア国家においては、不労所得としての資源収入が、政府と市民の関係を希薄化させて統治機能の発達を阻害し、紛争の起こりやすさや継続しやすさに影響している。

資源収入がもたらす国家機能の脆弱性と紛争の起こりやすさを「政治的低開発（political underdevelopment）」という観点から検証したミック・ムーア（Mick Moore）の説は示唆に富んでいる。「政治的低開発：何が悪いガバナンスをもたらすのか（Political Underdevelopment: What Causes 'Bad Governance'）」においてムーアは、発展的な国家のためには、政府が収入を得るために市民に対して働きかけること、すなわち、広く市民から徴税するための官僚機構形成の組織的努力や、市民の納税力を守り、向上させるための国家投資、法・秩序・正義・安全のサービス提供をする政治的努力をすることが必要であると主張し、資源収入に依存しているレンティア国家の問題を以下の7つの要素で説明している。

①市民からの自立：国家の収入が確保されているため、開発ではなく買収や軍の強化に支出する、②クーデタと反クーデタ：政治指導者の間で、莫大な資源収入を掌握する国家権力への志向が強くなり、クーデタがおきやすい。また、政府はクーデタを抑えるための軍事力に支出する、③非効果的な公共サービス：複雑な税システムを管理したり専門家を育てるインセンティブが低下し、職は政治的理由で分配される、④転覆への脆弱性：資源収入を利用して武装組織が形成されやすい、⑤歳出の不透明性：企業数が少なく、国営であるために隠蔽しやすい、⑥市民政治へのインセンティブの欠如：税を払っていないために、市民の納税者としての権利が弱く、国家財政に対する議論がおきにくい、⑦脆弱性：少数の資源に依存しているために代替的な収入がなく、資源の国際価格が低下すると、国家機能が低下して政治不安につながりやすい²³。

ムーアの説で特徴的なのは、国家機能の発展のためには、税を媒体として国家と市民との相互依存が高まる必要があると強調している点である。貧困にあえぐ市民に税を

²² 参照：平野、前掲書、254-255頁。※平野によれば、レンティア国家とはもともとは中東産油国を説明する概念であり、この用語を初めて使ったのは Hussein Mahdavy, “The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran”, M.A.Cook (eds.), *Studies in Economic History of the Middle East*, Oxford University Press, 1970 である。

²³ Moore, M., “Political underdevelopment: What causes bad governance” Working paper, The Institute of Development Studies, 2001.

課すというのは一見して残酷な行為のようであるが、税を媒体として市民と政府の間の相互依存が高まれば、政府が経済発展に有効な政策を導入するインセンティブにつながる可能性がある²⁴。ところが、資源収入に依存することで政府と市民との関係が希薄化すると、政府は統治機能の向上や開発のための政策を実施しなくなるのである。こうした統治機能の脆弱性は国家の政治、経済の成長を阻害するのみならず、クーデタや紛争が発生しやすい状況を形成することにもつながる。

政治腐敗・クライエントリズム

資源が政治への影響を通じて紛争へつながる第二の経路として、政治腐敗の問題がある。資源のレントがもたらす政治腐敗に着目した説として注目に値するのが、コリアーの説である。『最底辺の 10 億人 (The Bottom Billion)』においてコリアーは、低開発国が貧困から脱出できない理由を、紛争の罨、天然資源の罨、内陸国の罨、悪いガバナンスの罨の 4 つの要因で説明している。なかでも天然資源の罨としては、アフリカ諸国における「オランダ病」の実態を指摘した上で、政治的側面として、資源のレントがもたらす民主主義の機能不全を説明している。資源のレントを利用できる政治家は、公正な選挙よりも買収や懐柔などによって票を獲得する利益誘導政治に傾きやすい。選挙が公正に行われなため、政府の権力乱用に対するチェック機能が損なわれる。また、天然資源の収益は大規模な公共セクターを生じさせる。資源産出国での投資は、資源による収益を持続的な所得の増加に変えるために重要であるにもかかわらず、資源の豊富な民主主義国の場合、利益誘導を優先する政治家によって、国家の利益にならないような無用な事業への投資が増加する。それによって資源収入は無駄に浪費され、一方で民主主義が機能不全に陥るのである²⁵。

アフリカ諸国においては、政治支配者が、個人的忠誠によって結びついた従属者に利益

²⁴ 税を媒体とする国家と市民の相互依存を重視する視点は、ヨーロッパ、東・東南・南アジアからラテンアメリカ、中東・北・サハラ以南のアフリカまで世界各地域の経済発展を広く比較したグラボウスキー (Richard Grabowski) らの著書『経済発展の政治経済学』でも注目され、日本の発展の基盤は、江戸時代以来、支配エリートが収入を大衆に依存した点にあると指摘されている。R.グラボウスキー、S.セルフ、M.P.シールドズ『経済発展の政治経済学』日本評論社、2008年、65-103頁。(Grabowski,R., S.Self, and M.P.Shields, *Economic Development: A Regional, Institutional, and Historical Approach*, M.E.Sharpe,Inc., 2007.)

また、篠田英朗は、シエラレオネ紛争における武装勢力の残虐行為の理由を、こうした市民に依存しない収入の存在から説明している。篠田英朗「アフリカにおける天然資源と武力紛争—内戦の政治経済学の観点から—」、IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.35 小柏葉子 (編) 『資源管理をめぐる紛争の予防と解決』、平和科学研究センター、2005年、153-172頁。

²⁵ コリアー、ポール『最底辺の 10 億人—最も貧しい国々のために本当になすべきことは何か?』日経 BP 社、2008年。(Collier,P., *The Bottom Billion*, Oxford University Press, 2007.)

を分配するパトロン・クライアント関係が形成される傾向が強い。政治指導者によって私物化された国家の利益は、クライアントに分配されて支配者の政治基盤を固めるために利用される。資源収入は政治指導者が分配できる典型的な利益である。資源収入が国の経済発展よりも政治指導者の利益分配のために利用されることで、経済発展が阻害されるのみならず、パトロン・クライアント関係から排除され、利益分配に預かれない他の指導者が政治権力を奪取しようとする動機にもつながる。

本節で考察したように、資源がもたらす経済・政治への影響はいずれも、資源収入が国家機能を脆弱化させ、低開発をもたらしたり紛争をおこしやすい土壌を形成したりする危険性があることを示している。もちろん、資源が常に紛争の土壌形成につながるわけではない。世界的有数の資源産出国でありながら紛争を経験していないボツワナ、マレーシア、チリのように、「資源の呪い」に陥らない国も存在する。多くの資源産出国が「資源の呪い」に陥るサブ・サハラ・アフリカでボツワナが経済成長を維持できた要因を、グラボウスキーらは、適切な政策の実施と経済成長を誘引する制度的構造にあると分析している²⁶。

それでも、資源がかかわる紛争の多くが、途上国、特に脆弱国家で発生していることを考慮すると、資源によって形成されたこうした土壌の上で紛争資源の利用がおきていることを考慮し、紛争解決の方法を検討することが必要である。

第3節 紛争発生・継続の動機あるいは手段としての資源

資源収入による影響を受けた経済・政治状況の上でどのようにして紛争が発生・継続していくのか、本節ではより具体的に、資源収入と紛争発生・継続のかかわりを考察する。

紛争発生要因をめぐる議論では、政治指導者や武装勢力による利益追求（greed）、地域住民の不満（grievance）、紛争を可能にする手段（feasibility）のいずれが主要因であるかが議論されている。これらの議論で取り上げられた紛争と資源とのかかわりのメカニズムを、資源が紛争の発生に与える影響と、紛争の継続に与える影響に分けて考察する。

1.3.1 紛争発生の動機・手段としての資源

紛争発生動機としての資源とは、資源の保有・採掘・加工・取引・管理・徴税など自体

²⁶ グラボウスキー他、前掲書、134-138頁。

が紛争の動機となる場合を指す。紛争発生手段としての資源とは、武装勢力が資源収入を利用したり、資源収入による国家機能の脆弱性によって政府が武装勢力を抑えられなくなることで、武装勢力による紛争開始が可能となる場合を指す。ただし、こうした分類は紛争資源の役割について理解を深める上では役に立つが、実際には両者が密接に結びついているため、厳密に分けることは難しい。本項では便宜上、紛争発生動機としての資源、紛争発生手段としての資源に分けて資源が紛争発生に結びつく経路を考察するが、実際には重複することが多い。

紛争発生動機としての資源

資源はどのようなメカニズムによって紛争発生動機となるのか。先行研究では、1) 武装勢力の利益追求、2) 外部者の利益追求、3) 産出地域の住民が抱く不平等への不満、という主に3つの要素が指摘されている（表2参照）。

第一に、資源の存在は武装勢力が紛争を起こして利益を追求しようとする動機となる。1.2.2で述べたように、多くの資源産出国において資源のレントは一部の政治指導者が形成するパトロン・クライアント・ネットワーク内で分配される。このネットワークから外れた政治エリートには、現政権から権力を奪取することで資源から得られる莫大なレントの恩恵にあずかろうとする動機が生まれる。あるいは、特定の地域に資源が集中している場合には、武装勢力が資源産出地域を実効支配することで国家に代わって資源収入を獲得しようとしたり、分離独立を求めたりすることも紛争の動機となる²⁷。

第二に、外国政府・企業のような外部者にも、紛争によってもたらされる利益を求めて紛争の発生を支援する動機が生まれる。資源産出国の政府が資源産業への外国企業の参入を制限している場合には、現政権よりも、外国企業の参入を認める勢力によって新しい政権がつけられることを支援する動機になる²⁸。

これらの2点は利益追求（greed）に注目して紛争要因を解説する見方である。従来注目されてきた集団間の不平等や対立よりも、武装勢力や政治指導者の利益追求のほうが、紛争発生にとって重要な要因であると指摘している。ただし、利益追求のみに注目すると、なぜ指導者の利益追求に集団構成員が従ったのかという動員の動機が理解できない。1960年から1999年の間におきた国内紛争を検証し、「コリアー・ヘフラー・モデル」を提唱し

²⁷ 参照：Humphreys, *ibid.*, p.511. および Moore, *ibid.*, pp.26-27.

²⁸ 参照：Humphreys, *ibid.*

たコリアーとヘフラーは当初、利益追求モデルを強く主張していた。しかし彼らは、近年の研究成果として機会の重要性にも着目し、結果として、低所得、低成長、一次産品輸出への依存という3つの経済的要因が紛争に陥るリスクを高めると指摘している。低所得は貧困を意味し、低成長は未来への希望を抱けなくさせる。絶望的な貧困にある若者が豊かになるわずかなチャンスにかけて反政府武装勢力に徴募されやすくなること、様々な経済条件が憎悪を煽って勝利を得ようとする政治家に利用されやすくなることなどが、紛争を起こりやすくするというのである²⁹。

一方、産出地域の住民が抱く不平等への不満（grievance）が紛争動機につながると理解する見方が、第三の要素である。資源の開発は産出地域の住民に生活の変化をもたらす。鉱山やプランテーションを開発するために地域住民の移住が強制されたり、地域外から開発業者や労働者が流入したりすることによって、土地の権利や地域住民の自治権はしばしば侵害される。そのうえ、本来は地域住民の所有物である資源が開発業者や政府によって接収され、地域住民が得るべき利益が正当に分配されていないという不平等感に不満が募る。マルチエスニック社会における集団間の水平的不平等（Horizontal Inequalities）と紛争のかかわりを研究する CRISE（Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity）のステュアート（Frances Stewart）らは、資源の存在はこうした社会的・経済的な分野での水平的不平等を通じて紛争につながると指摘している³⁰。

以上の3つの経路を通じて、資源は紛争の発生動機となる可能性を持つ。ただし、多くの紛争において資源は紛争発生の唯一の要因ではなく、民族、宗教、社会的・経済的状况など他の要因とのセットで機能することを、再び指摘しておきたい。

紛争発生手段としての資源

紛争発生動機に資源とのかかわりがあるかないかにかかわらず、資源の存在が武装勢力に手段を提供し、紛争につながるという結びつきもある。資源は、1) 国家の脆弱性、2) 国内の断片化、3) 武装勢力の資金確保という要素によって武装勢力が紛争を起こすことを可能にする³¹。

第一に、第1節で考察したように、資源収入は国家機能の脆弱性をもたらす。市民から

²⁹ Collier and Hoeffler, *ibid.* Collier, Hoeffler, and Rohner, *ibid.* および、コリアー、前掲書、32-65頁。

³⁰ Stewart, F. (eds.), *Horizontal Inequalities and Conflict —Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Palgrave Macmillan, 2008, pp.294-295.

³¹ Humphreys, *ibid.*, pp.511-513.

の税収に依存しない政府は公共サービスや開発に投資せず、統治機構が発展しない。政治エリートは資源のレントを媒体とするパトロン・クライアント・ネットワークによって支えられ、市民からの支持を得ようとしなない。市民の側にも政府を支持する動機が欠如し、政府の正統性が損なわれる。そのため、武装勢力が政権を転覆する機会が増加する³²。

第二に、資源産出国では他の国内産業が発達しない傾向があるため、特定の資源産出地域からの流通路以外にはインフラが発達せず、他の生産物の流通や公共サービス提供のための国内ネットワークが発達しない。そのため、国内は地方ごとに断片化される。政府の統治は特定の地域にしかおよばず、武装勢力が地方を実効支配する可能性が高まる。資源と紛争が結びつく諸メカニズムの妥当性を計量的に分析したハンフリーは、この「断片化されたネットワーク (the sparse networks)」メカニズムには強い妥当性があると指摘している。ハンフリーは国内産業の未発達を、農産物への依存度の高さを指標として分析し、農業依存度が 33% を超えると紛争リスクが高まるとしている。ただし、この傾向は石油やダイヤモンドなどの鉱物資源への依存よりも農産物に依存する国にあてはまるため、資源に依存すること自体が紛争を起しやすくしているのではなく、経済構造の未発達に問題があるとしている³³。

第三に、武装勢力が資源産出地域や流通経路を実効支配することで国家から独立した資金源を得ることができ、紛争を起しやすくする。これは、1.1.2「紛争資源の利用方法」で述べたとおりである。

1.3.2 紛争継続の動機・手段としての資源

一度紛争が発生すると、資源は紛争を継続させる手段として利用される。同時に、紛争の混乱に乗じて違法な資源収奪が可能になるために、紛争継続の動機にもなる。資源が紛争に利用されると、紛争は長期化する傾向にある³⁴。本項では、資源の利用が紛争継続の動機あるいは手段となる経路を考察する。

³² Humphreys, *ibid.*, pp.512-513. および Moore, *ibid.*, pp.23-29.

³³ Humphreys, *ibid.*, pp.524-526.

³⁴ 1945 年から 1999 年までに発生した 128 の紛争を計量分析したフィアロンは、武装勢力が資源にアクセスできる場合には、紛争が長期化する傾向があると指摘している。Fearon, J.D., “Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?”, *Journal of Peace Research*, Vol.41, No.3, 2004, pp.283-284.

紛争継続動機としての資源

たとえ紛争発生当初には資源からの利益確保が紛争の動機ではなかった場合でも、紛争発生後に武装勢力や外部者が資源からの利益を得ることが可能になると、資源は紛争継続動機になりえる。また、当事者が意図しない場合でも、資源の存在が紛争継続の要因（あるいは紛争が終結できない阻害要因）となりえる。その要素は、1) 軍事バランスの維持、2) 援助の獲得、3) 紛争主体による和平の妨害、4) 外部者による和平の妨害という側面から分析できる。ただし、これらの要素が紛争の長期化につながるメカニズムには反論もある。反論も含めて考察する。

第一に、紛争主体の双方が資源を利用して紛争資金を確保できると、軍事バランスが維持されて戦闘が膠着状態に陥りやすくなり、紛争が長期化する要因となりえる。ただし、資源の利用が必ずしも紛争を長期化させるとは限らない。紛争主体の一方のみが資源を利用できた場合には、紛争はむしろ短期間で終結する。また、紛争主体が勝利して初めて外部の支援者が資源の採掘権を得られる「booty future」の場合にも、紛争は短期間で終結する³⁵。外部の支援者が、なるべく早く紛争が終結し、約束された利益がもたらされることを望むためである。

第二に、資源が存在すると、紛争主体は紛争終結後に外部から援助が提供されると予想する。そのために、戦況が不利になっても勝利に執着し、和平交渉による政治的解決がしにくくなる。また、紛争主体の内部にも紛争終結後の援助獲得をめぐる利害対立が生まれ、和平交渉における合意を困難にする³⁶。

第三に、武装勢力にとっても政権側にとっても、和平が成立して法秩序を遵守すべき平常時に戻るよりも、紛争の混乱に乗じて法を無視した資源収奪を継続したほうが利益が大きいと見込んだ場合、あるいは、戦争による資源収奪が生計手段となっている場合には、故意に和平プロセスを妨害することもある。麻薬のように資源そのものが違法である場合や、資源の産出が地域住民の違法な強制労働によって行われていたり、無課税の取引によって利益を生んでいるような場合、和平が成立して法秩序が回復すればこうした違法な収奪から利益を得ることはできなくなる。そのため、紛争主体が和平に消極的になるのである。また、特定の地域に資源が集中している場合、武装勢力にとっては、政権を奪取しなくても資源産出地域の実効支配のみで十分に利益が得られるため、他の地域にまで支配を

³⁵ Humphreys, *ibid.*, pp.514-515.

³⁶ *Ibid.*, p.516.

拡大したり、戦闘を完全勝利にまで持ち込む動機がなくなる。そのため、勝ちもしなければ負けもしない戦闘状態が維持される³⁷。

第四に、周辺国などの外部者が紛争状態での資源取引によって利益を得ている場合、武装勢力に拠点を提供したり、軍事調達を支援するなど、紛争継続を支援する動機になる。周辺国は、和平の仲介者にも武装勢力への支援者にもなりえる存在である。どちらを選択するかは、資源との結びつき方によって左右される³⁸。

こうした要素によって、紛争主体双方と周辺国のいずれもが紛争の終結を望まない状況が生じる危険性があり、勝利を目指さない戦闘状態が長期にわたって継続する動機となる可能性がある。

紛争継続手段としての資源

紛争が発生すると資源は、1) 武装勢力の資金確保、2) 資源収奪による武装勢力の組織構造の形成、3) 国内のさらなる断片化によって、武装勢力が紛争を継続する手段を提供し、紛争の長期化を招く³⁹。

第一に、資源産出地域や流通経路を実効支配することによって収入が確保され、武装勢力は紛争を継続することができる。この点については 1.1.2 で「紛争資源の利用方法」としてすでに考察したとおりである。

第二に、資源収奪のための組織が形成されることによって、武装勢力内の統制力が強くなり、軍事行動においても効率が高まり、武装勢力が戦闘を有利に展開しやすくなる。ただし、武装勢力が組織化されているほうが、指導層が締結した和平合意に末端の兵士が従い、武装解除に応じる可能性が高くなる場合もある⁴⁰。

第三に、資源産出地域や流通路が武装勢力によって実効支配されることで、国内ネットワークはますます断片化され、政府の統治が行き届かない状況が発生する。

以上のような諸メカニズムのどれが紛争発生を説明するのにもっとも適切であるか、先行研究では様々な検証が行われている。個々のメカニズムを計量分析したハンフリーは、国家の脆弱性や住民の不満は紛争リスクを高めるが、紛争主体や第三者の利益追求メカニ

³⁷ Humphreys, *ibid.*, pp.516-517. および Keen, D., “Incentives and Disincentives for Violence”, in Bedal and Malone(eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, IDRC, Lynne Rienner Publishers, 2000, pp.26-31.

³⁸ Humphreys, *ibid.*, pp.517.

³⁹ *Ibid.*, pp.514-518.

⁴⁰ Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*, p.27.

ズムはどちらも妥当ではないと結論づけている。また、資源の性質によってもどのメカニズムが機能するかは異なる。ロス⁴¹は、石油は紛争発生に影響するが、宝石用原石や麻薬のような略奪可能資源は紛争発生には影響せず、紛争の継続に影響すると指摘している⁴¹。

これらのメカニズムの一般的な妥当性を検証することは本稿の目的ではない。資源が紛争の発生に結びつく経路としてこうしたメカニズムが作用している可能性があることを理解し、個別の事例において紛争解決方法を模索する際に考慮することが必要である。

1.3.3 小括：資源は紛争解決手段になりえるか

本章では、資源が経済、政治、産出地域の住民、武装勢力への影響を通じて、紛争発生・継続の動機あるいは手段となるメカニズムを整理した。本来、国家経済の成長に資するはずの資源収入が、国家機能の脆弱な低開発国においてはむしろ、国家の統治機能の発達を阻害したり、政治的低開発や政治腐敗を招く要因となる危険性をもつ。さらに、脆弱な国家機能は紛争発生の危険性を高める。こうした紛争の土壌のうえで、資源開発をめぐる産出地域住民の不満や武装勢力の利益追求が紛争の動機となり、資源が武装勢力に手段を提供することで、紛争は発生しやすくなるのである。さらに、ひとたび紛争が発生すると、資源は紛争継続の動機や手段となる。

こうした資源と紛争の結びつきを踏まえたうえで、紛争を解決・緩和するためのどのような国際関与ができるだろうか。紛争予防や紛争後の平和構築に主眼を置く世界銀行などの援助機関は、低開発国における資源の適切な管理や資源収入によって生じる不平等の是正に尽力している。本章の分類でいえば、資源収入が紛争の土壌形成につながることを防ぎ、資源が紛争発生の動機あるいは手段となる経路を断つ取り組みを行っている。

一方、本稿で研究対象とするのは、資源と結びついた紛争がすでに発生している状況において、紛争継続の動機あるいは手段となっている資源に対して、国際社会がいかに影響力を行使し、紛争解決へ導くかである。本章では 1.3.2 にあたる部分である。資源と結びついた紛争を国際関与によって解決に導く有効な手段は存在するのか。

資源と紛争のかかわりで忘れてはならないのは、「資源は取引されなければ紛争資金にはならない」ということである。資源は（資源にかかわる権利も含めて）、入手しただけでは紛争資金にはならない。国際市場に持ち込まれ、取引されて初めて紛争資金となるのであ

⁴¹ Ross, 2004, pp.344-346. ただし、ロス⁴¹はシエラレオネとコンゴは例外であるとして、両国の紛争発生動機としてダイヤモンド産出が影響していたことを示唆している。

る。これは、「booty future」のように直接的に資源を取引しない場合でも同様である。開発された資源が国際市場で取引される見込みがなければ、企業は武装勢力に対価を払って権利を取得しようとはしない。つまり、資源に依存する紛争は同時に、資源取引を通じた国際社会からの圧力によってコントロールできる可能性を持っていることも意味している。

この点に注目すると、紛争資源を対象とする国際関与が紛争解決の手段となる可能性が見えてくる。武装勢力が紛争地域内で資源を入手できない状況を、外部からの関与によって作り出すことは不可能に近い。しかし、武装勢力が入手した資源が国際市場で取引できない状況を作り出すことは可能である。その手段となるのが、紛争資源を対象とするターゲット制裁である。紛争地域から輸出される資源の取引を規制したり、武装勢力や関係する業者が国外へ移動して資金調達することを制限したりすることで、武装勢力が紛争を継続できない状況を作り出すことはできる。また、制裁を通じて第三者が武装勢力を支援できない国際情勢を作り出し、和平を促進する圧力として利用することもできる。

こうした視点を持って第2章では、資源とかかわる紛争を解決するためにターゲット制裁がもたらしえる効果を検証する。

第 2 章 紛争資源を対象とするターゲット制裁の効果

資源と結びついた紛争を解決するためにターゲット制裁は有効な手段となりえるか。本章では、資源とかかわる紛争を解決するためにターゲット制裁がもたらしえる効果を検討する。第 1 節では経済制裁全体の実施状況、第 2 節では国連のターゲット制裁の実施状況を概観し、第 3 節では、制裁の効果に関する先行研究の議論をレビューしたうえで、事例研究で検証する仮説を提示する。

第 1 節 経済制裁の概要

1990 年代は、「制裁の 10 年 (sanctions decade)」と称されるほど、国連による制裁が多く発動された 10 年であった。1945 年から 1990 年までの 45 年間には、対南ローデシアと対南アフリカの 2 件しか実施されなかったにもかかわらず、1990 年代の 10 年間には、13 の国と地域および特定勢力に対する制裁が実施された⁴²。本節では、まず経済制裁の定義を整理したうえで、国家や地域機構なども含む経済制裁の実施状況を概観する。

2.1.1 経済制裁とは

経済制裁とは、国家あるいは国際組織が、貿易や金融関係を遮断するなどの非軍事的手段によって対象国家あるいは対象主体に経済的損害を与え、政策転換を求める措置である。

経済制裁の主な手段としては、輸出入の制限・禁止、資産凍結、財産の没収、信用供与・経済援助の停止、運輸・通信関係の制限・断絶、領海・排他的経済水域内での他国の漁獲の制限・禁止、報復関税や平価の切り上げ・切り下げ、また、人的交流の制限・禁止、そして、経済制裁措置を補完する役割としての封鎖がある⁴³。多くの事例においては、目的や対象に合わせて、これらの複数の手段が組合せで実施される。

制裁を大きく分けると、軍事的措置である武力制裁と、非軍事的措置である経済制裁、外交上の制裁、不承認主義(国際違法行為の結果生じた状態を承認しない)、道義的制裁(国

⁴² 対象は、イラク、旧ユーゴスラビア(セルビア監視地域)、ソマリア、リビア、リベリア、ハイチ、アンゴラ、ルワンダ、スーダン、カンボジア(クメール・ルージュ監視地域)、シエラレオネ、コソボ、アフガニスタンである。2000 年代に入ってから、エチオピア・エリトリア、コンゴ、コートジボワール、シリア、テロ行為者、北朝鮮、イランにも制裁が発動されている。参照：本多、前掲書、1-7 頁、Cortright and Lopez, 2004, pp.167-179、および国連制裁委員会 HP: <<http://www.un.org/sc/committees/>>

⁴³ 参照：中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性(二)」『国家学会雑誌』第 100 巻、第 7・8 号、1987 年、108-115 頁。

際違法行為に対する非難・抗議)、国際組織による内部的な制裁に分けられる。本稿で分析の対象とするのは後者の非軍事的措置であり、かつ、資源が紛争資金として利用させることを防ぐ手段という観点から、経済制裁を主な対象とする⁴⁴。

経済制裁は実施主体によって、国家の単独決定に基づく制裁と、国際組織の決定に基づく制裁に分けられる。両者の違いは、単に後者が多数の国によって実施される集団措置であるというだけではない。制裁の決定が組織によって行われる場合、たとえ制裁実施国と対象主体との間に直接的な対立が存在しなくても、組織の加盟国の義務として履行が求められる。特に国連による制裁は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」であると決定された行為に対して、「国際の平和及び安全を維持しまたは回復する」ことを目的として実施され(国連憲章第7章第39条)、加盟国は「安全保障理事会の決定をこの憲章に従って受諾し且つ履行することに同意」(第5章第25条)しているため、制裁の履行を求められる。つまり、国連加盟国には、制裁対象主体との間に対立があるか否か、制裁実施によって実施側が負担するコストが大きいかなどの個別の事情にかかわらず、国連が決定した制裁を自国も履行することが求められるのである。この点が、国家の単独決定に基づく制裁と、国際組織の決定に基づく制裁との大きな相違点である。

2.1.2 経済制裁の動向

これまでに国家あるいは国際組織によって実施された経済制裁は数多く、ひとつの経済制裁が強化されたり、修正されて繰り返し実施されることもある。そのため、実施件数を特定することは容易ではない。第一次世界大戦以降に実施された経済制裁を網羅的に検証している国際経済研究所(IIE)のハウフバウアー(Gary C. Hufbauer)、スコット(Jeffrey J. Schott)、エリオット(Kimberly A. Elliott)らは、1914年から2000年までの経済制裁実施事例を174件と数えている⁴⁵。この174件のうち、実施主体として最も多いのはアメリカ(109件)であり、国連⁴⁶(20件)、イギリス(16件)、ECおよびEU(14件)、ソ連およびロシア(13件)、アラブ連盟および加盟国(4件)が続く⁴⁷。

⁴⁴ ただし、先行研究のレビューにおいて「経済制裁(economic sanctions)」が意味するものは、当該研究の定義に従う。

⁴⁵ Hufbauer, Schott, and Elliott, *ibid.*, p.2. 2007年のデータベースでは、同一の事例における制裁であっても対象国が複数である場合は分けて記録されているため、事例は174件であるが、分析対象数は204件となっている。

⁴⁶ 国際連盟を含む。Ibid.

⁴⁷ Ibid., p.17.

経済制裁の動向として顕著なのは、時期によって主な実施主体、対象主体、目的が変化することである。冷戦期には、アメリカ、ソ連、イギリスなどの大国によって、大きく 2 つの目的で経済制裁が実施された。第一に、アメリカがラテンアメリカ諸国に対して、ソ連が連邦内の共和国に対して経済制裁を実施するなど、超大国が小国を自陣営に引き込んだり留めたりする手段として利用された。第二に、1970 年代のカーター政権による人権外交や、麻薬やテロの根絶など政策転換としては緩やかな目的のためにも実施された。加えて、これらの制裁はほとんどが国家を対象主体として実施されていることも特徴である。

冷戦終結後の 1990 年代になると、経済制裁の実施主体、対象主体、目的は大きく変化する。大国によって単独で実施される事例が減少し、ヨーロッパ連合 (European Union: EU)、世界貿易機関 (World Trade Organization: WTO)、国連などの国際組織が主な実施主体となり、3 つのタイプの制裁に分かれるようになった。一つは、大量破壊兵器の放棄や人権抑圧の停止など、政策転換を目的として国家を対象に実施される経済制裁である。二つ目は、すでに発生している、あるいは発生しかかっている武力紛争を停止・緩和させることを目的として実施される経済制裁である。この場合は、対象主体が非国家主体の反政府武装勢力であることもある。三つ目は、麻薬取引やテロ行為の停止を目的として実施される経済制裁であるが、1990 年代以降にはこうした犯罪組織やテロ組織が国境を越えてネットワークを拡大しているため、経済制裁も国家の枠組みを超えて実施される⁴⁸。

さらに、こうした経済制裁の変化に加えて、最も大きな変化として注目に値するのは、経済制裁の実施形態が、包括的制裁からターゲット制裁へと変化したことである。この点は、第 2 節で詳述する。

2.1.3 国連による制裁の動向

経済制裁の動向において、変化が最も顕著であったのは、国連による制裁である。

国連による制裁とは、国連憲章第 7 章 41 条における非軍事的措置を意味し、国連決議によって実施される武器禁輸 (arms embargo)、金融制裁 (financial sanctions)、渡航制裁 (travel bans)、商品取引制裁 (commodity sanctions)、外交停止 (diplomatic sanctions)、通信の断絶 (communication sanctions) をさす。国連では軍事的措置は実施されないため、本稿における「国連による制裁」とは、非軍事的措置のみをさす。

⁴⁸ 参照：Hufbauer, Schott, and Elliott, *ibid.*, pp.9-18. および Elliott, K.A., “Trends in Economic Sanctions Policy: Challenges to conventional wisdom”, in Wallenstein and Staibano, *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, CASS, 2005, pp.3-14.

国連による制裁は、1945年から1990年までの45年間には、対南ローデシアと対南アフリカの2件しか実施されなかったにもかかわらず、1990年代の10年間には、13の国と地域および特定勢力に対する制裁が実施された⁴⁹。制裁の実施が急激に増加した理由は、冷戦の終結にある。冷戦終結直後の1990年代前半は、安保理内での米ソ対立が緩和され、国連による平和維持機能に期待が集まった時期である。1992年にはガリ（Boutros Boutros-Ghali）事務総長が「平和への課題（An Agenda for Peace）」を発表して予防外交、平和創造、平和維持および平和構築のための国連機能の強化を提言した⁵⁰。その流れのなかで、国連による有効な平和強制手段の一つとして、制裁も積極的に利用されたのである。1990年から1994年までの5年間に安保理決議に基づいて実施された制裁は、イラク、旧ユーゴ、ソマリア、リビア、リベリア、カンボジア、ハイチ、アンゴラ、ルワンダの9件であったが、リビアを除く8件は、武力紛争や軍事クーデタといった軍事的な問題に対処し、平和を回復あるいは維持することを目的として実施されたものであった。

ただし、にわかに高まった国連の平和維持機能への期待は、ソマリアや旧ユーゴ、ルワンダでの苦難に直面して1990年代の半ばには停滞を迎える。その大きな要因のひとつは、冷戦終結後に発生・継続している紛争の複雑さが認識されたことである。1995年にガリ事務総長が発表した「平和への課題：補遺（Supplement to An Agenda for Peace）」では、今日の紛争の多くが国内紛争であり、政治や司法などの国家制度が崩壊した地域において、統制の取れていない民兵や武装市民が紛争主体となり、市民を攻撃対象とする残虐な暴力行為が行われていると指摘している⁵¹。こうした紛争においては、中立的な立場で平和維持に当たるはずのPKOが武装勢力から攻撃対象とみなされて紛争に巻き込まれる事態が発生したり、中立の立場を守ろうとしたことで虐殺行為を看過することになるなど、平和維持の難しさが認識された。

国連平和維持のジレンマのなかで、制裁のはたしえる役割や効果の有無についてもさかんに議論が行われるようになった。最大の論点は、制裁によって対象主体の政策を転換させることが可能なかどうかである。軍事力による平和強制はコストが高いうえに失敗する可能性もあることが認識されたなかで、軍事力に代わる平和強制手段として制裁が効果的に機能するのであれば、これほど望ましいことはない。しかし、制裁にも問題はあ

⁴⁹ 参照：本多、前掲書、1-7頁、Cortright and Lopez, 2004, pp.167-179. および国連制裁委員会 HP: <<http://www.un.org/sc/committees/>>

⁵⁰ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, 国連文書 A/47/277-S/24111 (1992年6月17日)

⁵¹ Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace*, 国連文書 A/50/60-S/1995/1 (1995年1月3日) para8-22.

国連による制裁が抱える大きな問題は、一般市民への人道被害と、履行確保の難しさである。第一に、制裁が対象主体にもたらす影響力が大きくなるほど、無辜の一般市民におよぼす悪影響も大きくなる。一般市民への人道被害を最小限に抑えつつ、政策決定者には強い影響を与えて政策転換を迫るにはどのような制裁を実施すべきか、さかんに議論が行われた。第二に、制裁実施側の国家が増加するほど、履行に消極的な国家が制裁に違反する可能性も高くなり、いかに実施側の足並みをそろえるかが問題となる。190 を超える加盟国を持つ国連において、いかに制裁違反を取り締まり、履行を強化するかは難しい課題である。1995 年にガリ事務総長が発表した「平和への課題：補遺 (Supplement to An Agenda for Peace)」では、こうした問題に対処すべく、制裁がおよぼす影響を評価したり、制裁の履行を監視するなど改善の努力が必要であると指摘している⁵²。

経済のグローバル化が進むなかで、金融や貿易取引を通じた国家間の経済的相互依存が高まり、あるいは非国家主体であっても国際的な経済ネットワークに紛争手段を依存している状況下では、経済制裁は対象の政策転換をはかる有効な手段になりうると期待されている。しかし一方で、経済的相互依存が高まるなかでその経済の流れを人為的に停止させるには、大きなエネルギーが必要となる。制裁の効果を最大化し被害を最小化するためには、どのような改善が必要なのか。第 2 節で人道問題への解決策としてのターゲット制裁の導入とその実施状況、第 3 節で制裁の有効性について論じる。

第 2 節 ターゲット制裁

冷戦終結後の国際情勢の変化にともない、制裁の実施状況も変化した。1990 年代後半には、効果を最大化しつつ被害を最小化するために、国連が制裁の対象を絞り込むターゲット制裁を実施するようになる。本節では、ターゲット制裁導入の経緯と制裁の実施状況を概観する。

2.2.1 ターゲット制裁導入の経緯

1990 年代には制裁の発動が増えると同時に問題点についての議論も増加した。特に 1991 年の湾岸戦争を機に発動された対イラク制裁は、民間人への人道被害が大きかった。イラクのフセイン政権を経済的に困窮させることで政策の転換を迫るはずが、政権エリートは

⁵² Boutros Boutros-Ghali, 1995, para66-76.

特別のルートから食糧や医療品を密輸して裕福な生活を送る一方、一般市民が入手できる食糧や医療品が不足し、栄養と健康状態が悪化するという事態を招いた⁵³。

こうした事態を受けて、制裁にともなう人道被害を緩和することが課題となり、1995年に発足した国連人道問題局（UN Department of Humanitarian Affairs: DHA）およびのちの国連人道問題調整事務所（Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA）が調査・報告を行った。これらの報告を受けて、一般的な貿易禁止に代わって、制裁の対象を対象国の政権担当者や違法行為に携わる当事者に限定するターゲット制裁を導入するようになったのである⁵⁴。

1998年には、制裁を改善するための会議プロセスがはじまった。1998年から1999年には、インターラーケン・プロセス（Interlaken process）がスイス政府主催で開催された。会議には、研究者、国際機関の官僚、法律家、外交官、金融の専門家が出席し、対象を限定した金融制裁の実施方法が検討された。このプロセスでは、制裁対象となる団体や個人の特定方法と解除方法についての技術的な手順が提言され、および加盟国の報告義務について法的根拠が提示された⁵⁵。

続く1999年から2000年には、武器禁輸および渡航制裁の改善について、ドイツ政府主催のボン・ベルリン・プロセス（Bonn-Berlin process）が開催された。このプロセスでは、渡航制裁のモデル提示、武器禁輸に関する安保理決議文の改善、および武器禁輸の履行監視と強制の改善方法が提言された⁵⁶。

そして2002年には、スウェーデン政府、国連事務局、ウプサラ大学の共催により、ターゲット制裁を改善するためのストックホルム・プロセス（Stockholm process）が開催された。このプロセスには120名の専門家が参加し、履行を強化するための効果的な制裁作成方法や、加盟国の能力強化についての提言が行われた⁵⁷。

その後、制裁の改善に関する研究はウプサラ大学、ワトソン研究所、国際平和アカデミーなどの諸機関が継続し、国連と協力して制裁の改善を目指している⁵⁸。

⁵³ 本多、前掲書、75-129頁。

⁵⁴ Cortright and Lopez, 2004, pp.167-179.

⁵⁵ Biersteker, T.J., S.E.Eckert, A.Halegua, and P. Romaniuk, “Consensus from the Bottom Up?: Assessing the influence of sanctions reform processes”, in Wallenstein and Staibano, *International Sanctions: Between Worlds and Wars in the Global System*, CASS, 2005, pp.16-17.

⁵⁶ Ibid., pp.17-18.

⁵⁷ Ibid., pp.18-19.

⁵⁸ 本多、前掲書、1-7頁。および Cortright and Lopez, 2004, pp.172-174.

2.2.2 ターゲット制裁の実施状況

それでは、ターゲット制裁は具体的にどのように実施されているのか。表3は、1990年以降に国連安保理決議によって実施された制裁を一覧にしたものである。国連は、1994年までのイラク、旧ユーゴ、ハイチの事例では包括的制裁を実施しているが、1990年代後半には、対象を限定したターゲット制裁を実施している。本項では、これらのターゲット制裁の一般的な実施方法と問題点を整理する。

表3 国連安保理決議によって実施された制裁（1990-2010年）

対象	安保理決議	包括的制裁	金融制裁	商品取引制裁	渡航制裁	武器禁輸	外交停止	制裁委
イラク	661(1990)	×	×	×(全て)		×		○
	670(1990)				×			
	1137(1997)				×			
	1483(2003)		×			×		
旧ユーゴ (セルビア/モン テネグロ)	713(1991)					×		○
	757,787(1992)	×	×	×(全て)	×	×	×	
	820(1993)	×						
ソマリア	733(1992)					×		○
	1844(2008)		×		×	×		
リビア	748(1992)				×	×	×	○
	883(1993)		×	×(石油)		×		
リベリア	788(1992)					×		○
	1343(2001)			×(ダイヤモンド)	×	×		
	1521(2003)		×		×			
	1683(2006)			×(木材)				
	1903(2009)					×		
カンボジア	792(1992)			×(木材・石油)				
ハイチ	841(1993)		×	×(石油)		×		○
	917(1994)	×	×	×(全て)	×			
アンゴラ	864(1993)			×(石油)		×		○
	1127(1997)				×		×	
	1173(1998)		×	×(ダイヤモンド)			×	
ルワンダ	918(1994)					×		○
スーダン (政府)	1054(1996)						×	

スーダン (武装勢力)	1556(2004) 1591(2005)		×		×	×		○
シエラレオネ	1132(1997) 1306(2000)			×(石油) ×(ダイヤモンド)	×	×		○
旧ユーゴ (コソボ)	1160(1998)					×		○
アフガニスタン (タリバン・ アルカイダ)	1267(1999)他		×	×(麻薬)	×	×		○
エチオピア ・エリトリア	1298(2000)							○
コンゴ	1493(2003)他		×		×	×		○
コートジボワール	1572(2004) 1643(2005) 1893(2009)		×	×(ダイヤモンド)	×	×		○
テロ行為者	1636(2005)		×		×			○
北朝鮮	1718(2006) 1874(2009)		×	× (核・ミサイル関連 ・奢侈品)	×	×		○
イラン	1737(2006)他		×	× (核・ミサイル関連)	×	×		○

(出所) 本多、前掲書、33-34 頁および国連制裁委員会 HP より筆者作成

金融制裁 (financial sanctions)

金融制裁は、制裁対象主体が金融市場を通じて資金を得ることを制限し、紛争継続の手段を得られなくすることを目的とする制裁である。資産の凍結や、ローン、クレジット、金融機関からの融資の停止が含まれる。凍結される資産には、銀行口座、現金などの流動的な資産と、家屋などの固定資産が含まれる。制裁実施に際しては、どの組織・個人を対象とするかがリストにして公開される。加盟国は国内の金融機関に対して、指定された対象主体の資産を凍結したり取引を停止するよう要請する。

こうした金融制裁を実施するためには、対象主体の所有する資産を制裁実施側が把握している必要があり、また、金融機関の協力が不可欠である。従来、金融機関は政府による干渉に反対しており、金融制裁の実施には障害があった。しかし、1990年代に制裁が積極的に活用されるようになり、特に2001年の9.11テロ以降は、金融機関も協力的になった⁵⁹。

⁵⁹ Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*, pp.46-49.

1990年代以降、対イラク、リビア、旧ユーゴ制裁では政府資産を、対アンゴラやアフガニスタン制裁などでは武装勢力の資産を対象とする金融制裁が実施された。

金融制裁は、対象主体が、制裁実施側のアクセスできる金融機関を利用している場合のみ使える手段である。武装勢力が地域の伝統的な金融ネットワークを利用している場合や、アンゴラ紛争におけるダイヤモンド原石のように、紛争資源が通貨の代わりに利用されている場合には制裁の効果は得にくい。

また、金融制裁は、紛争主体が利用できる資金を制限することで武器を購入できなくし、紛争継続を困難にする間接的な手段であるため、金融制裁のみが単独で実施されても効果は小さい。そのため、武器禁輸や渡航制裁などの他の制裁と組み合わせて実施されることが多い。

なお、制裁における「告発」の効果論を論じる本稿においては、金融制裁の対象主体が国連文書においてリストアップされること自体に、行動変化を促す効果があると考えられる。この点は、後述する。

渡航制裁 (travel bans)

渡航制裁には、個人がビザを取得したり外国へ移動することを禁止・制限する措置と、特定の地域からの航空機の発着を制限したり、特定の組織の所有する航空機の使用を制限する措置がある。対象政府や武装勢力のメンバーおよび家族の移動を制限し、国外で紛争資金を得る取引をしたり、外国の支援者と接触したり、武器を入手したりできなくすることを目的とする⁶⁰。

渡航制裁は、紛争主体が外国において紛争資金や武器を調達することを制約し、紛争継続を困難にする間接的な手段である。金融制裁と同様に、渡航制裁のみで発動されるよりも、他の制裁との組み合わせで実施される。また、対象主体が国連文書でリストアップされることの効果も、金融制裁と同様に考えられる。

武器禁輸 (armes embargo)

武器禁輸は、対象国あるいは対象主体が支配する地域への、武器および関連物資の輸出を禁止する措置である。武器禁輸の目的は、対象主体が武器を入手できなくなり、紛争を継続できなくすることである。武器禁輸は紛争継続手段に直接的に影響を与える措置であ

⁶⁰ Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*, p.49.

り、一般市民への人道被害にもつながりにくい。そのため、もっとも頻繁に実施される制裁である。ただし、武器禁輸は実施の仕方によっては、紛争を悪化させる危険性がある。

武器禁輸が紛争地域に対して、対象を限定せずに実施された場合、外部からの武器の流入を止めることで地域内の既存の武器の量を固定し、紛争主体間の軍事バランスを固定する効果がある。つまり、制裁実施時までにより多くの武器を入手していた側が戦闘を有利に進めることになる。政府軍が十分な軍備を有していない一方で反政府武装勢力がすでに大量の武器を入手している場合、対象を限定しない武器禁輸は反政府武装勢力に有利に機能する。旧ユーゴ紛争発生時に実施された武器禁輸はまさしくこの機能を持った。旧ユーゴ連邦軍を統括していたセルビア勢力側が十分な武器を所有しているのに対して、ボスニア政府側は武器が入手できず、戦闘がセルビア勢力側の有利に展開した⁶¹。武器禁輸においても、制裁対象主体を限定し、反政府武装勢力への武器輸出は禁止する一方で政府軍の軍備は強化するなど、紛争終結をもたらしやすい軍事バランスを創出する工夫が必要である。対ソマリア、リベリア、ルワンダ、エチオピア・エリトリアで実施された武器禁輸において、制裁決議の内容で厳密に対象が限定されたのは、こうした配慮からであった。

商品取引制裁 (commodity sanctions)

商品取引制裁は、対象国あるいは対象主体が支配する地域との商品取引を禁止する措置である。従来の包括的制裁では、「すべての産品」や、石油および石油関連製品の輸出入が禁止された（石油輸出による外貨獲得の依存度が90%を超える国では、石油の輸出入禁止は包括的制裁とみなされる）。1990年の対イラク、1992年の対旧ユーゴでは、すべての商品取引を禁止する包括的制裁が実施された。しかし、包括的制裁は人道被害につながることから、民生物資は禁輸対象から外されるようになり、1990年代半ば以降は、対象産品が紛争資源に限定されるようになった。さらに、アンゴラやシエラレオネでは「政府の原産地証明を受けていないダイヤモンド原石」というように、取引主体と産品の両方が限定されるようになった。

その他の制裁

上述した4つの主な制裁のほかにも、国連の非軍事的措置としての制裁には、外交停止 (diplomatic sanctions)、通信の断絶 (communication sanctions) がある。外交停止は、対象

⁶¹ 月村太郎『ユーゴ内戦 政治リーダーと民族主義』東京大学出版会、2006年、93-97頁。

国あるいは対象主体との外交関係を停止し、自国の大使を召還して大使館を閉鎖したり、相手の外交官を追放したりする措置である。通信の途絶は、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信を途絶する措置である。これらの制裁は、対象主体を国際社会から孤立させ、外国からの支援を受けられなくする目的で行われる。

2.2.3 ターゲット制裁の実施方法

国連による制裁、特にターゲット制裁はどのような過程を経て実施されるのか。本項では標準的な実施方法を確認し、問題点を指摘する。

制裁決議

国連による制裁は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」であると決定された行為に対して、「国際の平和及び安全を維持しまたは回復する」ことを目的として実施される（国連憲章第7章第39条）。したがって、制裁実施を決定する決議文においては、いかなる行為が平和に対する脅威であるかが決定され、当該行為に責任のある主体に対して、行為の停止が要求される。そのうえで、国連憲章第7章に基づき、すべての国家に対して、対象国あるいは対象主体が支配する地域への輸出入の禁止、あるいは対象主体との金融取引の停止などの制裁の実施を要求する。すべての国家は「安全保障理事会の決定をこの憲章に従って受諾し且つ履行することに同意」（国連憲章第5章第25条）しているため、制裁の履行を求められる。

制裁委員会

制裁の実施と同時に、すべての国家・組織には制裁実施状況を報告することが求められる。また、大部分の事例においては、制裁実施と同時に制裁委員会が設立される。制裁委員会は、加盟国の代表や専門家によって構成され、国家や組織から提供された制裁実施状況に関する報告を検証し、制裁の履行を監視するマンデートが与えられる。また、ターゲット制裁は対象とする個人や組織、紛争にかかわる資源を限定する必要がある。そのため、制裁委員会は対象リストを作成して公開する役割も担う。さらに、制裁違反や紛争資源の利用状況を調査するために必要な場合は、専門家パネルや制裁監視メカニズムが設立される。そして、これらの組織が調査を行い、報告書を提出することによって、制裁の履行が強化されたり、追加制裁が提言される。

1990年代までに実施された南アフリカや南ローデシアへの制裁においても、こうした制裁委員会は設立された。しかし、1990年代以降に実施されたターゲット制裁においては、専門家パネルや制裁委員会の役割がさらに重要になっている。冷戦終結以降、紛争は複雑化の傾向にある。紛争のあり方も、国家間紛争が減少して国内紛争が中心となり、誰と誰が何をめぐって戦っているのか、また、和平の妨害者は誰なのかを特定することが難しくなっている。国連は中立的な立場で和平を仲介することを原則としているが、ルワンダ虐殺のケースのように、中立的であることによって紛争を激化させてしまうこともある。また、反政府武装勢力による武力闘争に際して、政府を支援し、反政府勢力を抑えることがはたして人道的な介入であるといえるのかどうか疑問の場合もある。さらに、商品取引制裁の対象とする紛争資源を特定するためにも調査が必要となる。多くの場合、紛争発生当初から紛争資源の存在が注目されることはまれであり、紛争主体が掲げる政治的イデオロギーや民族対立に注目が集まる。後に「紛争ダイヤモンド」の問題が世界的に認知されるようになるアンゴラやシエラレオネの場合にも、ダイヤモンドが紛争資源として利用されるようになってから10年近くの間、ダイヤモンドを対象とする制裁は実施されなかった。アンゴラにおいては1993年、シエラレオネにおいては1997年に最初の制裁が実施されるが、どちらも武器禁輸と石油禁輸であった。

こうした状況を踏まえると、ターゲット制裁の実施は包括的制裁よりも多くの調査が必要となり、その過程で紛争のメカニズムが解明されたり、紛争の実態が国際社会に周知される機会を提供しているといえる。

制裁の履行

ただし、国連の制裁は決議が採択されて実施が「決定」されただけでは、実際に「履行」されるとは限らない。決議が採択されると、すべての国家は国連が決定した制裁を履行することが求められる。各国政府は自国内の金融機関や税関に通達して制裁対象者や組織との取引や輸出入を停止したり、自国の大使を召還するなど、自国の方を適用して具体的な政策をおこなう必要がある。しかし、必ずしも自国と制裁対象主体との間に対立があるわけではなく、むしろ経済的な連携が強い場合もある。自国にとっては制裁の履行によって被る損害が制裁目的の実現によって得られる利得よりも大きい場合もありえる。特に、資源と結びついた紛争では、周辺国が制裁対象主体との資源取引によって利益を得ていることもあり、制裁の履行に消極的な場合も多い。また、技術的な面でも、制裁対象主体の周

辺国政府の統治機能が脆弱であり、制裁を履行する能力を持たない場合がある。その場合には、たとえ政府には履行の意志があっても、技術的に取引を停止することができない。つまり、国連の制裁は決議が採択されて実施が「決定」されても、決定どおりに「履行」されないこともある。制裁の「決定」と「履行」の間に差があることが、国連という国際組織が実施する制裁のひとつの特徴である。

第3節 制裁の効果をどのように評価するか

これまで述べてきたような特徴と問題点を持ちつつも、制裁は積極的に実施されてきた。はたして制裁は、紛争を解決する有効な手段となっているか。その評価については議論が分かれる。本節ではまず、国家や国際組織が実施する経済制裁一般の効果に関する議論を概観してから、ターゲット制裁特有の評価について先行研究をレビューする。そのうえで、本稿においてターゲット制裁の効果を再検討する視点を提示する。

2.3.1 経済制裁の評価

本項では、国連のターゲット制裁に限らず、国家や国際組織によって実施される経済制裁一般の効果に関する先行研究の議論を概観する。

制裁の効果を評価することは容易ではない。第一に、何を評価基準とするかという点で明確な基準が存在しない。第二に、基準のあり方によって評価の結果が大きく分かれる。第三に、制裁実施主体と対象主体の双方の政治・経済情勢によって、制裁がどれだけ厳格に履行されるか、対象主体がどれだけ制裁への耐性を持つかが左右され、制裁の効果が変化する。そのため、個別の事例の特殊性を排除して一律の基準で評価することが難しい。

制裁の効果を議論する研究者の間で最も多く採用される基準は、制裁実施主体が設定した目的が結果として達成できたかである。ただし、目的が達成されたことですぐに、制裁に効果があったと評価されるわけではない。目的の達成がはたして制裁の効果としてもたらされたものであるのか、結果に対する制裁の貢献度を評価する必要がある。

例えば、対南アフリカ制裁は、人種隔離政策（アパルトヘイト）廃止を目的として1967年に国連総会決議によって実施されてから、1991年に全廃されるまで、25年にわたって長期化したうえに、民間人への人道的な影響も大きかった。そのため、最終的には目的が達成されたものの、大部分の先行研究が南アにおける制裁の実質的な貢献度は乏しかったと

低く評価している。

先行研究では制裁の効果をどのように評価しているか、代表的な研究を概観する。

1914年から2000年に実施された174事例（分析対象数は204件）の制裁を分析したハウフバウアーら国際経済研究所（IIE）の研究では、制裁の成功度を、政策結果の成功度（4段階）と制裁の貢献度（4段階）の組み合わせで16段階に分けて評価している。この指標で9以上の評価を得た成功事例は204件中70件（34%）である⁶²。分析結果からハウフバウアーらは、制裁無効論を否定し、政策目的や対象主体の状況と適切に合致して実施されれば、制裁は有効な外交政策手段として利用しえると結論づけている⁶³。なお、ハウフバウアーらが指摘する制裁が失敗する理由は、①制裁実施のタスクが不十分であること（目的のあいまいさ、手段の緩さ、他国の協力の欠如、熱意の欠如など）、②抜け道が存在すること、③制裁対象主体に同盟が存在すること、④制裁実施側の同盟や国内ビジネスが制裁で阻害されることである⁶⁴。また、彼らは制裁の政策目的を、人権問題などの緩やかな政策転換、政権交代と民主化、軍事行動の停止、大量破壊兵器放棄などの軍縮、その他に分けており、難易度の低い政策転換を要求する制裁は成功確率が50%を超えるが、対象主体が負担するコストの高い制裁は成功確率が低いことも指摘している⁶⁵。

政策の目的と制裁の貢献度に照らして制裁の有効性を評価したハウフバウアーら IIE の分析は国連の制裁実施に際して大きな影響を与えた。しかし、彼らの分析が楽観的過ぎると批判する議論もある。軍事的措置と切り離して経済制裁が単独で外交政策を達成する手段になりえるかを議論すべき、と主張したペイプ（Robert A. Pape）は、ハウフバウアーら IIE のデータを再検証し、明確に成功したといえる事例は5%に過ぎないと厳しい評価を下している⁶⁶。

一方、制裁の評価を結果のみに照らして判断せず、交渉手段や履行過程にも注目して評

⁶² Hufbauer, Schott, and Elliott, *ibid.*, p.159.

⁶³ *Ibid.*, pp.158-160.なお、ハウフバウアーら IIE の分析から国連の制裁のみを抜き出すと、15事例のうち成功と評価されているのは、南ローデシア、旧ユーゴ、リビア、リベリア、アンゴラである。湾岸戦争後に実施された対イラク制裁は、政権転換の観点では失敗であるが軍縮の観点では成功と評価されている。

⁶⁴ *Ibid.*, pp.7-9.

⁶⁵ *Ibid.*, pp.52-55,65-88.

⁶⁶ Pape, R.A., "Why Economic Sanctions Do Not Work", *International Security*, Vol.22, No.2(Fall 1997), pp.90-136. ペイプの批判に対しては、評価基準を限定しすぎているとしてエリオットが反論し、両者の間で議論が展開されている。Elliott, K.A., "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?" *International Security* Vol.23, No.1(Summer 1998) pp.50-65、Pape, R.A., "Why Economic Sanctions Still Do Not Work", *International Security*, Vol.23, No.1(Summer 1998) pp.66-77.

価すべきという議論もある。経済制裁の機能と合法性について国際法の観点から検証した中谷和弘は制裁の評価基準を違法行為の停止に限定せず、「懲罰・非難」の効果も評価すべきと主張している。ただし、その場合には制裁の明白な結果に基づく客観的な評価が困難になることを指摘している。経済制裁自体が中心となって目標を達成したという意味で中谷が「実効的」との評価を下しているのは、アメリカによる対イラン制裁（人質解放という目標を達成）、OAS による対ドミニカ制裁（人権抑圧・独裁政権の瓦解という目標を達成）、アメリカ・EC 等による対ポーランド制裁（政治犯釈放という一応の目標を達成）など少数にとどまっている⁶⁷。

1990年代に実施された12例の制裁を検証したコートライト（David Cortright）とロペス（George A.Lopez）は、制裁の目的を実施主体が公的に宣言した目的のみに限定せず、他国への抑制効果、同盟国や国内有権者へのデモンストレーション効果などの「象徴的な目的」も考慮すべきであり、対象国の経済・社会・政治力学に対して制裁が与える影響を幅広く評価すべきと主張している。さらに彼らは、制裁は交渉を進めるための手段として利用すべきであり、制裁の実施と引き上げを切り札として利用することで対象を交渉の席につかせることができれば、制裁は成功と評価すべきと主張している⁶⁸。

さらに評価を難しくさせているのが、個別の事例における制裁実施主体と対象主体双方の政治・経済情勢の違いである。対象主体にどのくらい制裁に持ちこたえる耐性があるか、制裁実施主体がどのくらい厳密に履行を確保するかによって、制裁がもたらす影響の大きさは左右される。従来の制裁において、国連が効果を挙げるために考慮してきた主な要因は、対象国の貿易依存度、経済の規模、外貨準備の多寡、対象国と周辺国との関係、安保理内でのコンセンサスの有無、制裁の履行監視状況、制裁を課すタイミングである。こうした状況が個々の事例によって異なるため、一律の基準で制裁の効果を評価することが難しい。

こうした先行研究での議論に決着をつけて経済制裁一般の有効性に評価を下すことはできない。ここでは、先行研究を踏まえて、紛争資源を対象とするターゲット制裁の効果を評価するうえでの問題点を指摘しておきたい。

経済制裁一般の有効性を検証する先行研究の多くは、統計分析を用いている。統計分析

⁶⁷中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性（六・完）」『国家学会雑誌』第101巻、第5/6号、1988年、468-474頁。

⁶⁸ Cortright, D., and G.A.Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, 2000.

には一定のサンプル数が必要なため、1914年あるいは1945年以降の長い期間に実施された制裁を一括りにして検証している。対象事例の中には、一国家による単独の制裁、複数の国家による集団的制裁、EUや国連などの国際組織による制裁、といった主体の違いや、包括的制裁とターゲット制裁、武力紛争発生前に抑制として実施された制裁と紛争発生後に実施された制裁、政府を対象とする制裁と反政府武装勢力を対象とする制裁、といった多様な制裁が含まれている。つまり、性質の異なる多種多様な制裁を同じ基準で評価しているのである。しかし、冷戦終結にともなって紛争の性質が変化し、制裁の方法も変化したことを踏まえると、紛争解決手段としてのターゲット制裁の効果は従来の制裁とは異なる基準で評価すべきであろう。したがって、先行研究における制裁の評価は参考としつつも、次節ではターゲット制裁を対象を限定して、紛争解決手段としての有効性を検証する。

2.3.2 ターゲット制裁の評価

1990年代以降に導入されたターゲット制裁の多くは、武力紛争がすでに発生している状況下で実施されているため、複数の種類の制裁とPKOや多国籍軍の派遣が同時に行われている。そのため、制裁を一括りにして評価の対象としてきた従来の議論とは異なり、個々のターゲット制裁の効果を評価する議論が行われている。金融制裁、渡航制裁、武器禁輸、商品取引制裁などのどれが、あるいはどの組み合わせが紛争主体の意志を変化させる有効な手段となるかが議論の対象となっている。

ターゲット制裁においても、評価の議論は分かれている。武器禁輸には紛争主体による紛争継続を不可能にする直接的な効果があるために有効であるとする議論⁶⁹がある一方で、武器禁輸単独では効果がなく、金融制裁や渡航制裁など他の制裁との組み合わせで実施されることで効果が発揮されるとする評価もある⁷⁰。また、制裁の内容よりも制裁を課すこと自体に軍事行動への「脅し」に信憑性が増し、紛争主体を和平交渉の席に着かせる圧力になるという評価もある⁷¹。

ただし、ターゲット制裁がはたして紛争解決に寄与したのか否かを、武力紛争の解決過程と制裁との関係で検証した研究は非常に少ない。国連と協力して制裁の改善に向けた研究をしているワトソン研究所などが研究対象としているのは主にイラク、イラン、北朝鮮

⁶⁹ Strandow, D., "Sanctions and Civil War: Target Measure for Conflict Resolution" Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, 2006, pp.1-54.

⁷⁰ Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*

⁷¹ Cortright and Lopez, 2000, pp.13-35.

などの国家であり、国連が制裁を通じていかに大量破壊兵器の放棄や人権抑圧の停止といった国家の意志転換をさせるかに重点が置かれている。

武力紛争解決過程におけるターゲット制裁の効果を検証している研究は、ウプサラ大学のストランド (Daniel Strandow) による交渉理論と統計分析を用いた研究⁷²と、Passau 大学のオーベルロイター (Heinrich Oberreuter) とクラネンポール (Uwe Kranenpohl) による、アンゴラとコンゴに対する制裁の効果を検証した研究⁷³など少数に限られている。

ストランドは、紛争期間に実施されたターゲット制裁がいかにして紛争主体に影響を与えたかを、1990年から2004年の間に実施された15のターゲット制裁を対象とし、交渉理論と統計分析を使って分析している。ストランドは、制裁の目的を、相対的軍事力に対する紛争主体の認識 (belief) に影響を与えて戦闘意欲を低下させ、攻撃者と防衛者の双方が受け入れ可能な手詰まり (stalemate) の範囲を集約させることで、紛争解決に向かわせることであるとしている。この観点から彼は、相対的軍事力に対する認識に直接的に影響する武器禁輸は効果があるが、商品や人を対象とするターゲット制裁は、主体の所得を低下させることで武器を購入する資金を減らし、間接的に軍事力に影響を与えるに過ぎないので、効果が乏しいと結論づけている⁷⁴。ストランドの研究は、制裁が紛争主体に与える影響を交渉理論に基づいて緻密に分析している点において示唆に富んでいる。しかし彼は、制裁の履行が厳格であるほど紛争解決の確率は高まるという前提に立ち、武器禁輸を含む制裁が厳格に履行されるための、制裁実施側の事情には言及していない。紛争状況における制裁が厳格に履行されるためには、周辺国の政治的意志と、税関や国境での監視など多くの技術的な手続が必要である。制裁が厳格に履行された場合の効果のみならず、制裁が厳格に履行されるための手続も考慮した場合、金融制裁、渡航制裁、商品取引制裁が持つ間接的効果をなくして武器禁輸のみが機能しえるとは考えにくい。

一方、オーベルロイターとクラネンポールは、紛争と資源のかかわり、ターゲット制裁の概要を概観したうえで、アンゴラとコンゴにおける国連の制裁を、制裁実施側の政治力学から、紛争主体に与えた影響までを幅広く考察の対象としている。彼らは、アンゴラでは制裁が紛争解決に寄与したと評価したうえで、その経験から学んでいるはずのコンゴの制裁においてはなぜ紛争解決がもたらされていないのかを検証している。オーベルロイターらは、政府が暴力を独占していない脆弱国家において、ターゲット制裁によって紛争主

⁷² Strandow, *ibid.*

⁷³ Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*

⁷⁴ Strandow, *ibid.*

体間の軍事バランスが変化し、政府側の軍事力が反政府武装勢力の軍事力よりも相対的に優位になることで、軍事的解決をしやすくしたり、反政府武装勢力を交渉の席につけたりすることも、制裁の効果として評価の対象としている。また、制裁の実施過程にも注目し、国連のアンゴラ制裁委員会委員長のファウラー（Robert R. Fowler）が行った「naming and shaming」 strategy に履行強化の効果があったことを指摘している⁷⁵。彼らの研究は、軍事力への影響、制裁実施側の政治的意志の向上に注目している点で、紛争資源を対象とするターゲット制裁の効果を検証するうえでの重要な視点を提供している。本稿では、彼らの主張を受け入れ、軍事力への影響と制裁実施側の政治的意志の向上を考慮に入れて制裁の効果を検証する。ただし、オーベルロイターらは国連加盟国や周辺国に制裁へ協力させる圧力として、ファウラーによる「naming and shaming」 strategy のみを考察対象としているが、本稿ではより広く、ファウラー以降の制裁委員会、専門家パネル、監視メカニズム、コンゴにおける資源収奪専門家パネル、あるいは NGO の報告書による「告発」も含めて考察の対象とする。

2.3.3 ターゲット制裁の再評価の試み

以上の議論を踏まえて本稿では、ターゲット制裁を再評価する視点として、以下の4つの仮説を提示する。これらの仮説に基づいて事例研究を行うことで、紛争資源を対象とする国連のターゲット制裁が紛争解決手段として機能しえるか、その有効性と制約要素を検証する。

厳格な履行の必要性

第一に、紛争資源を対象とするターゲット制裁が有効な紛争解決手段となるためには、厳格に履行される必要がある。

国連決議に基づく制裁は、制裁決議の採択によって自動的に履行されるわけではい。安保理での決議を受けて加盟国が自国内の法を適用し、金融機関や税関に通達して、制裁対象者や組織との取引を停止してはじめて制裁が機能する。しかし、必ずしも加盟国と制裁対象主体との間に対立があるわけではなく、むしろ経済的な連携が強い加盟国にとっては制裁の履行によって被る損害が制裁目的の実現によって得られる利得よりも大きい場合もありえる。特に、資源と結びついた紛争では、周辺国が違法な資源取引によって利益を得

⁷⁵ Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*

ていることもあり、制裁の履行に消極的な場合も多い。紛争当事国内でも、政府の統治機能が脆弱化し、国家が地方ごとに分断された状況にあるため、政府の監視は行き届きにくい。つまり、紛争下での制裁は、決議が採択されて「決定」されても、決定どおりに「履行」されるとは限らない。

制裁が正しく履行されなくても、交渉理論（bargaining model）に基づいて、制裁の圧力によって対象主体を交渉の席につかせることができれば、制裁は成功であると評価する先行研究もある。しかし、この見方は武力紛争がすでに発生している紛争状況で実施される制裁を評価するには不十分である。紛争を解決するには、武装勢力に武力闘争を放棄させ、政治勢力へと転換したり、武装解除して社会復帰させたりしなければならない。厳格に履行されず、実際の損害を対象主体に与えていない制裁に、それほど大きなコストを払わせる圧力があるとは考えにくい。制裁は、意志表明や交渉圧力などの「象徴的な」役割だけではなく、厳格に履行されて、紛争継続手段を断絶する効果を与えなければ、紛争解決手段として有効であるとは認め難い。

この点を鑑みて本稿では、紛争資源を対象とするターゲット制裁が有効な紛争解決手段となるためには、制裁が厳格に履行されることが必要であることを示す。

「告発」の効果

第二に、ターゲット制裁が厳格に履行され、効果を発揮するためには、制裁にともなっ
て行われる「告発」の効果が重要な役割を担うことを示す。

本稿では、資源が紛争に利用されている実態を国際社会に知らしめて議論を喚起する行為と、当該問題に対して責任のある政府、企業、個人を名指しで示すことで当事者の行動変化を促す行為の両方を「告発」とよぶ。

紛争資源を対象とするターゲット制裁が実施されるためには、当該紛争に対して責任がある対象主体や対象産品を特定する作業が必要である。紛争開始当初から国際社会が紛争の構図を正しく認識できることはまれであり、当初は、民族対立や政治対立のような、紛争主体が大義として掲げる紛争目的の方が注目される。特に、冷戦終結後にアフリカで頻発している国内紛争では、どのような主体が、本当は何をめぐって争っているのか、紛争の構図や現地の状況を国際社会が把握することは難しい。そのため、現地で活動する NGO や国際援助機関による情報提供があってはじめて、紛争資源の問題が国際社会に知らされる。こうした情報提供を受けて、国連機関や利害関心を持つ先進国政府機関が調査・報告

を実施し、対象を限定したターゲット制裁案が作成される。

制裁決議が採択された後には、紛争状況や資源利用方法の変化に応じて厳格に履行するために、制裁委員会が設置されて情報収集と履行監視が行われる。この一連の過程において、NGO、国際援助機関、先進国政府、国連機関、専門家、業界団体が制裁に関与していくことで、制裁の履行システムが精緻化していくとともに、国際世論に訴えかける機会が多くなる。制裁委員会や専門家パネルが報告書で個人や企業を名指しする「naming and shaming」strategyをとることで、国際社会での孤立や経営の悪化をおそれた関係企業・政治家が解決に向けた行動を取るという効果も考えられる。本稿では、こうした「告発」がもたらす世論喚起が紛争解決におよぼす影響を考察する。

脆弱国家で活動する武装勢力を対象としてターゲット制裁を実施することは容易ではない。多くの事例では、いかに多くの制裁違反が行われているかが制裁委員会によって報告されている。履行状況のみに注目すれば、制裁は決議しても履行されないために効果が発揮できないとの評価を下されやすくなる。しかし、「告発」の効果を考慮に入れることで、履行が強化され、紛争解決手段としての制裁の有効性が高まる可能性を見出すことができる。

軍事力への影響

第三に、紛争状況下で実施されるターゲット制裁は、軍事力に代わる政策実現手段としてではなく、軍事力を補完する手段として機能することを示す。

一方の紛争主体による軍事的勝利や、PKOや多国籍軍の派遣といった外部からの軍事力行使によって紛争が解決された場合、紛争は制裁によってではなく軍事力によって解決されたと評価されることがある。しかし本稿では、軍事力行使に対してターゲット制裁がおよぼした影響を評価し、制裁と軍事力が補完関係にあることを示す。

武力紛争がすでに発生している状況では、軍事力と制裁を二者択一でとらえるよりも、補完関係としてとらえるほうが適切である。軍事力が行使された場合でも、前段階あるいは同時並行で制裁が実施されたことによって、紛争解決に有利な紛争主体間の軍事バランスがつけられ、軍事力行使による紛争解決の合理性が増したという点も、制裁の効果として評価すべきである。つまり、制裁によって武装勢力の資金源や武器入手経路が断たれ、抵抗力が十分に弱まったところで政府軍が攻勢に出たり、PKOや多国籍軍が展開された方が、和平を実現しやすい。

軍事力への影響として考慮すべきもうひとつの面として、外部から軍事介入する国際社会の政治的意志を高める効果がある。冷戦終結後の紛争の多くは途上国で発生している。イデオロギー対立が世界中を網羅していた冷戦期には、途上国の紛争であっても東西対立の観点から積極的な介入が行われた。しかし、冷戦の終結とともに途上国の紛争に対する大国の利害関心は低下し、かつ、1990年代前半の経験から国連による平和強制に対しても消極的な姿勢がとられるようになった。遠く途上国で発生している紛争に大国が国家として介入する政治的意志は低下し、国連安保理でもリード国の役割を担ったり、資金的・人的資源を積極的に提供する意志が低下した。政治的意志が減退している状況下でPKOの派遣を決定しても、決議で採択されたような資金的・人的資源が確保できないことがしばしば生じている。

従来の経済制裁では、軍事的介入を行うほどの政治的意志がない場合に国際社会の意志表示を示す手段として利用できるという役割も評価されてきた。しかし、上述した「告発」の効果を検討すると、制裁実施にともなう「告発」の効果によって資源利用の実態が国際世論にさらされ、事態の深刻さが認識されると、国際世論の後押しによって大国の政治的意志が高まるという効果が期待できる。武力紛争が続いている状況下でPKOを派遣したり武装勢力の武装解除を進めるには、PKOにも強力なマンデートと十分な装備・要員が必要である。十分な資金・要員・装備を持ったPKOが派遣されるか否かは、大国の政治的意志にも左右される。

紛争状況下で実施された従来の制裁は、紛争の全体的な強度を低下させる目的で行われた。また、国連の平和維持活動は本来、両当事者に対して不偏的・中立的な立場で行うことが原則である。しかし、公正な選挙で成立した政府に武力で挑戦したり、市民を攻撃対象とする武装勢力に対して中立な立場をとることは、平和維持に寄与する公正な行為とは言いがたい。2000年に作成された「国連平和維持活動検討パネル報告（ブラヒミ報告）」では、PKO三原則（当事者の合意、国連の不偏性、武力行使を最小限にとどめる）は遵守すべきであるが、善と悪を平等に扱うべきではなく、明確な悪に対しては対抗すべきであると指摘されている⁷⁶。こうした平和維持活動の傾向のなかで、軍事状況に対する影響として制裁に期待される効果も変化している。平和の妨害者とみなされる武装勢力を対象とするターゲット制裁によって、政府の軍事力を相対的に強化したり、PKOや多国籍軍が派

⁷⁶ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 (2000.8.17), para50.*

遣されやすい状況を創出したりすることも、紛争解決につながる効果として評価すべきである。

ターゲット制裁の制約要素

上述の3点は、ターゲット制裁が紛争解決におよぼす効果を論じる。しかし、この効果は万能なわけではない。ターゲット制裁の限界の理解と改善に向けて考慮すべき点として、第四に、国連のターゲット制裁の制約要素を検証する。紛争資源の問題が「告発」されたからといって紛争解決に向けた国際関与が機能するとは限らない。「告発」が行われても制裁の履行が強化されない、あるいは「告発」が機能せずに制裁自体が実施されないこともある。

本稿では、国連の資源収奪専門家パネルによる「告発」が行われながらも、紛争終結後まで制裁が実施されなかったコンゴの事例を取り上げ、制裁の成功事例とみなされるアンゴラとシエラレオネと比較することで、ターゲット制裁の制約要素を検証する。

第3章 事例研究

本章では、はじめに対象3カ国の概況を比較した後、第1節ではアンゴラ紛争、第2節ではシエラレオネ紛争における国連のターゲット制裁の効果を、厳格な履行、「告発」の効果、軍事力への影響という観点から評価する。第3節では、アンゴラ、シエラレオネと比較してなぜコンゴにおける制裁が実施されなかったのか、国連のターゲット制裁の制約要素を検証する。

事例の選択

本稿の基準に照らしてターゲット制裁が紛争解決に寄与した成功事例と考えられるのが、アンゴラとシエラレオネにおける「紛争ダイヤモンド」を対象とする制裁である。両紛争とも、紛争資源を対象とする制裁が実施されるまでには長い年月がかかったが、制裁の厳格な履行によって紛争解決に向けた動きが加速度的に進んだ。どちらも軍事力が行使されたために、制裁の効果として評価されない場合がある⁷⁷。しかし本稿では、両紛争における制裁は紛争解決に貢献したことを示す。一方、両事例の経験が活かされながらも、紛争の根本的な解決には至っていないのが、コンゴである。

成功事例としてアンゴラとシエラレオネをとりあげることで、検証する紛争資源がダイヤモンドに限定されるという問題がある。第1章で述べたように、紛争と資源のかかわりは資源の性質によって異なる。ハンフリーやロス指摘によれば、ダイヤモンドは紛争の発生よりも継続に影響を与える傾向がある⁷⁸。ダイヤモンドの産出・流通にのみ特徴的なシステムもある。しかし一方で、アンゴラ、シエラレオネ、コンゴは1990年代後半に資源と結びついた紛争として国際社会が対応を迫られた、多くの共通性をもつ紛争である。アンゴラでのターゲット制裁の経験を活かして対シエラレオネ制裁が作成・履行されたこと、同様の経験を踏まえながらもコンゴでは和平合意後までターゲット制裁が実施されなかったことなど、制裁の連続性においても比較対象として有意義な事例である。また、いずれも非国家主体である反政府武装勢力が制裁対象主体となり、ターゲット制裁が導入された

⁷⁷ ハーフバウアーら IIE の 2007 年の研究では、アンゴラ制裁の成功度は 16 段階中 12、シエラレオネ制裁は 8 と肯定的に評価している。Hufbauer, Schott, and Elliott, *ibid.*, p.81,87. しかし、IIE の研究メンバーであるエリオットは 2005 年の著作で、両紛争は軍事力の行使で終結したため「制裁は効果的ではなかった」と評価している。Elliott, 2005, p.10.

⁷⁸ Humphreys, *ibid.* および Ross, 2004.

事例である。本稿では、この3事例を比較することで資源を対象とするターゲット制裁が紛争解決に貢献する条件を考察する。

3 カ国の概況

アンゴラ、シエラレオネ、コンゴはともに、世界有数の資源産出国である。3カ国の地理的・文化的要素の相違点と類似点を5点挙げておきたい⁷⁹。

第一に、国の規模は3カ国の間で大きく異なる。シエラレオネは71,740 km²の国土に約600万人が居住する。面積では北海道(83,457 km²)の86%、人口では千葉県とほぼおなじ規模の小さな国である。一方、アンゴラは1,246,700 km²(日本の約3.3倍)の国土に人口約1,802万人、コンゴは2,344,858 km²(日本の約6.2倍)の国土に6,600万人が居住する、規模の大きな国である。国土の広さと人口規模の違いは、紛争の複雑さやPKOの展開の難しさに影響する。同じ1万名のPKO要員が派遣されても、シエラレオネとコンゴではプレゼンスの大きさが異なる。

第二に、共通する地理的要素として、首都が国土の西端の海岸部に位置することがあげられる⁸⁰。アンゴラ的首都ルアンダ(Luanda)、シエラレオネの首都フリータウン(Freetown)、コンゴの首都キンシャサ(Kinshasa)はいずれも海上・河川交通の要所であり、地域の資源を集積して輸出するための港都市として、植民地期あるいはそれ以前に建設された。首都の地理的偏在は、資源の管理や地方統治の難しさに影響している。航空輸送が発達した現代では、ダイヤモンドやレアメタルなどの軽量で高価な資源は、産出地域に近い空港から空輸されることが多い。特にコンゴは、資源産出地域が東部に集中しているため、西端のキンシャサまで運ばず、東部の中心都市であるゴマ(Goma)やキサングニ(Kisangani)から、ウガンダの首都カンパラ(Kanpala)やルワンダの首都キガリ(Kigali)に陸路で運ばれ、そこから世界市場へ向けて空輸される。こうした輸送経路は、首都の中央政府と地方との乖離を招き、経済・政治の分断化につながっている。アンゴラでのルンダ・ノルテ(Lunda Norte)州、シエラレオネでのコノ(Kono)県、コンゴでのキヴ(Kivu)州のように、首都から離れて隣国の方に近いところに、武装勢力の拠点はつくられている。

第三に、もうひとつの共通する地理的要素として、不安定で長い国境線があげられる。

⁷⁹ データの出典：CIA The World Factbook <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>

⁸⁰ ただし、首都が海岸部に偏在するのは西アフリカ諸国に広く共通する特徴であり、ガーナやナイジェリアのように海岸部と内陸部の格差が対立を生んでいる国もある。

アンゴラはコンゴ、ザンビア、ナミビアと 5,198km の国境線で接し（飛び地のカビンダはコンゴ共和国とも接する）、シエラレオネはギニア、リベリアと 958km の国境線で接し、コンゴにいたってはアンゴラ、ブルンジ、中央アフリカ、コンゴ共和国、ルワンダ、スーダン、タンザニア、ウガンダ、ザンビアという 9 カ国と 10,730km におよぶ長い国境線で接している。この国境線の長さが、密輸や制裁に違反する武器・資源の輸出入を管理することを困難にしている。

第四に、3 カ国に共通する文化的要素として、マルチエスニック社会であることがあげられる。ただし、アンゴラ、シエラレオネとコンゴとの間には相違がある。アンゴラではオヴィブンドゥ(Ovimbundu:37%)とキンブンドゥ(Kimbundu:25%)、シエラレオネではテムネ(Temne:35%)とメンデ(Mende:31%)という、規模の大きな 2 つのエスニック集団が人口の 6-7 割を占め、他の少数集団が残りの 2-3 割を構成している。一方、コンゴでは約 700 の言語と方言を話す 250 のエスニック集団が混住しており、規模の大きな集団としてバンツ系(Bantu)のモンゴ(Mongo)、ルバ(Luba)、コンゴ(Kongo)、ハム系(Hamitic)のマンベツ(Mangbetu)、アザンデ(Azande)を合わせても人口の 45%に過ぎず、その他は小集団に分かれている。この違いは、アンゴラとシエラレオネの紛争ではエスニシティとのかかわりが表面化しない一方で、コンゴ紛争ではエスニシティが強調されるという違いに反映されている⁸¹。また、宗教については、アンゴラは在来宗教(47%)とカトリック(38%)、シエラレオネはイスラム(60%)、コンゴはカトリックを中心とするキリスト教(85%)と、それぞれ多数派の宗教が異なるが、宗教の違いによる紛争への影響はあまり見られない。

第五に、いずれも植民地期からの資源依存型経済が形成されていた。ただし、3 カ国は宗主国が異なる。アンゴラはポルトガル、シエラレオネはイギリス、コンゴはベルギーの植民地であった。この違いは、紛争解決に向けた外部からの関与の強度に影響すると考えられる。

⁸¹ アンゴラ紛争の紛争主体である MPLA、FNLA、UNITA の設立時にはそれぞれ中心的な支持基盤となるエスニック集団を有していたが、紛争過程においてエスニシティが強調されることはない。一方、第一次コンゴ紛争の紛争主体である AFDL はルワンダ系移住者、第二次コンゴ紛争の紛争主体である RCD と MLC および 2004 年から闘争を行っている CNDP はツチが中心となって構成され、それぞれエスニック集団の権利保護を訴えている。参照：華井和代「アフリカ大湖地域における人の移動と紛争—ルワンダ系移住者はなぜコンゴ紛争の主体となったのか」（東京大学公共政策大学院 2010 年度研究論文）

第1節 アンゴラ紛争とターゲット制裁⁸²

アンゴラでは、1961年に宗主国ポルトガルに対する独立闘争が発生した。14年にわたる闘争の後、1975年に独立すると、今度は国内勢力間の紛争が勃発した。2002年4月に終結するまで40年にわたる紛争状態が続いたのである。アンゴラは世界有数の資源国でありながら、平和と繁栄を享受できずにきた国といえる。ただし、資源は紛争発生当初から動機あるいは手段として中心的な存在だったわけではない。紛争主体となる武装勢力は、ポルトガル植民地からの独立を目指して1950～60年代に結成された。独立に際しては政権の座をめぐる相互に対立した。独立後も、1980年代までは冷戦期の東西対立や、アパルトヘイト体制下の南アフリカ共和国（以下、南ア）を軸とした南部アフリカの地域的な対立関係とあいまって、大国の代理戦争として展開された。資源が紛争継続手段としての重要性を増すのは、冷戦の終結と地域の覇権構造の変化にともない大国の支援が停止された1990年代からである。そして、この紛争を解決する手段として国連は3度の制裁を実施した。

本節では、アンゴラ紛争の構図と特徴をとらえたうえで、1990年代以降に国連が行ったターゲット制裁が紛争解決手段としてどのように機能したかを論じる。

アンゴラ事例研究への視点

1990年代に入ってから、国連は3度にわたってアンゴラ全面独立国民同盟（União Nacional para a Independência Total de Angola: UNITA）を対象主体とする制裁を実施した。1993年(決議864)の武器禁輸・石油禁輸、1997年(決議1127)の渡航制裁、1998年(決議1173)の禁輸制裁・ダイヤモンド禁輸である。最終的には2002年2月に政府軍の軍事的勝利によって紛争が終結するため、アンゴラ紛争は制裁ではなく軍事的に解決されたという評価を

⁸² アンゴラ紛争に関する主な参考文献・資料：

- ・武内進一「『紛争ダイヤモンド』問題の力学—グローバル・イシュー化と議論の欠落—」『アフリカ研究』58号、日本アフリカ学会、2001年、41-58頁。
- ・青木一能「アンゴラにおける民主化の道程と苦悩」『南部アフリカ諸国の民主化』アジア経済研究所、1993年、65-96頁。
- ・青木一能「民主化以後のアンゴラ情勢—内戦の再燃と国民的和解への道—」『南部アフリカ民主化後の課題』アジア経済研究所、1997年、25-50頁。
- ・Oberreuter, H. and U. Kranenpohl, "Smart Sanctions against Failed States: Strengthening the State through UN Smart Sanctions in Sub-Saharan Africa", Eine Diplomarbeit im Rahmen des Studienganges, Wintersemester 2007/2008, pp.1-134.
- ・Le Billon, P., "Angola's Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000", *African Affairs*, 2001; vol.100, No.398, pp.55-80.
- ・Cortright, D., G.A. Lopez, and R.W. Conroy, "Angola's Agony", in Cortright and Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, 2000, pp.147-165.
- ・1991-2002年の国連文書（巻末の「参考文献」に一覧を掲示する）

受ける場合もある。しかし概ね、アンゴラにおける制裁は紛争を解決に導いた成功事例として多くの研究者から高い評価を受けている。和平交渉の過程では制裁が交渉圧力として効果的に利用されたこと、一連の制裁によって UNITA の紛争継続手段の枯渇に成功していたことが評価の理由である。本稿においても、多くの先行研究と同様にアンゴラにおける制裁を成功事例ととらえる。ただし、従来の評価に対して3つの点から再検討を加える。

第一に、アンゴラ制裁は UNITA を交渉の席につかせる手段として効果的に機能したという点で制裁は成功であったとする交渉理論による評価には、再考の余地があることを示す。第二に、交渉手段や意志表示としての「象徴的な」目的の達成も、制裁の効果として評価できるとする先行研究の見方は、すでに武力衝突がはじまっている紛争下での制裁においてはあてはまらないことを示す。第三に、アンゴラにおける制裁を厳格に履行させる推進力となったのは制裁委員会と NGO による「告発」の効果であったことを示す。

3.1.1 アンゴラ紛争の背景

経済・政治状況

アンゴラは、石油、ダイヤモンド、天然ガス、鉄鉱石などの鉱物資源に恵まれた資源産出国である。ナイジェリアに次ぐサブ・サハラ・アフリカ最大の産油国であり、2007年1月には石油輸出国機構(OPEC)に加盟し、2009年には議長国を務めた。トウモロコシ、コーヒー、サイザル麻、砂糖などの農業や漁業の潜在能力も高い。1960年代までは輸出品の56%が農産物であった⁸³。一方で、16世紀半ば以降、ポルトガルの支配を受けてきたアンゴラの経済は、ポルトガル、イギリス、アメリカを貿易相手国とする典型的な植民地経済であった。

アンゴラではポルトガル人の入植以前から金、銅、鉄の小規模採掘・精錬が行われていたが、機械による操業は1913年のダイヤモンド開坑がはじまりである。銅鉱石採掘は1930年、マンガン鉱は1943年、鉄鉱石は1960年にそれぞれ操業がはじまった⁸⁴。主要産業である石油産業のはじまりは1955年にクワンザ(Kwanza)溪谷で石油が発見されたときであり、経済の中心となるのは1970年代である。アンゴラ最大の産油地域である北部の飛び地カビンダ(Cabinda)では、1969年のCabinda Gulf American Oil Company(CABCOG)操業開始を皮切りに、数多くの外国企業が油田の開発を行った。1969年当時は輸出品の5%に過

⁸³ Ferreira, M.E., "Angola: conflict and development, 1961-2002", *The Economics of Peace and Security Journal*, vol.1, No1, 2006, pp.25-29.

⁸⁴ JOGMEC, 「資源開発環境調査 アンゴラ」

ぎなかった石油産業は、1973年には石油ブームを背景に30%に急成長した。独立後の1976年には国営石油企業の *Sociedade Naçao de Combustiveis*(Sonangol)が設立され、1979年には鉱業法が制定された。当時の政府は厳格な社会主義体制をとっていたため、国営企業が独占する建前が取られた。この法は1987年に改訂され、外国企業はSonangolから特許を取得して共同投資するか(*Joint Ventures: JVs*)、共同契約を結ぶ(*Production Sharing Agreements: PSAs*)方式がとられた⁸⁵。1990年代までには約30の外国企業がアンゴラで操業するようになる。

アンゴラの石油産業が国の経済や紛争におよぼした影響を指摘しておきたい。多くのアフリカの資源国同様、アンゴラでも石油収入の急激な増加が他の産業の成長を阻害していた。資源の豊かな国であるにもかかわらず貧困国であるという「資源の呪い」は、アンゴラにも典型的にあてはまる。また、1961年以来の紛争が継続しているなかでも、アンゴラの石油産出地域は沿岸部に集中しているため、外国企業は内陸での紛争の影響を受けずに操業できた。そのため、紛争中であっても1980年代には輸出品の90%以上を石油および石油関連製品が占めるまで成長した。一方で、沿岸部で採掘・輸出する企業では地元の労働者があまり雇用されず、地元におよぼす経済効果が少ない。石油産業は特許付与権を握る政府高官など一部の層に利益をもたらしたが、国家の収入の20%から1980年代の多いときでは40%が軍事支出となる紛争状況では、国民には資源収入の恩恵が届かなかった。また、政府が地方統治やインフラ整備に尽力しないため、開発から取り残された地方住民による政府への不信感が存在した。

後述するように、資源がアンゴラ紛争発生のも動機あるいは手段になっていたとは考えにくい。それでも、石油収入は国家の統治機能の脆弱性を通して紛争継続に対しては影響していた。

一方、石油産業が政府の管理下にあったことは、制裁の効果を高めるうえで有利に機能した。UNITAはダイヤモンド産出地域を実効支配して豊富な紛争資金を得ていたが、石油の調達に外国からの輸入に頼らざるをえなかった。国連による石油禁輸がUNITAの軍事力低下につながった一因として、UNITA占領地域に油田がなかったことがあげられる。

UNITAの重要な紛争資金源となったダイヤモンド産業については、北東部のルンダ・ノルテ州が主要な産出地域であることだけをここでは指摘しておく。

⁸⁵ JOGMEC および Global Witness, *A Crude Awakening, -The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets*, 1999.

紛争主体

アンゴラ紛争における紛争主体は、主に3つの武装勢力である⁸⁶。

第一の紛争主体は、1956年創設のアンゴラ解放人民運動（Movimento Popular para a Libertação de Angola: MPLA）である。MPLAは首都ルアンダ（Luanda）やマランジェ（Maranje）を中心に、都市の知識人やポルトガル人と黒人の混血であるメスチーソスによって構成され、アンゴラで二番目に大きなエスニック・グループであるキンブドゥ語系の人々からの強い支持を受けていた。ポルトガルに対する独立闘争で中心的な役割を担った後、1975年の独立後はアンゴラ政府の政権党となる。

第二の紛争主体は、1957年創設のアンゴラ解放民族戦線（Frente Nacional para a Libertação de Angola: FNLA）である。FNLAはベルギー領コンゴのレオポルドヴィル（Leopoldville：現在はコンゴの首都キンシャサ（Kinshasa））で設立され、ウィゲ（Wige）やザイール（Zaire）州を中心に、バコンゴ人の支持を受けている。バコンゴ人はアンゴラで3番目に大きなエスニック・グループであると同時に、コンゴでも多くの人口を有している。20世紀の前半に、アンゴラの綿花農場での強制労働を逃れて多くのバコンゴ人がベルギー領コンゴに逃れたためである。こうしたバコンゴ人のネットワークのため、FNLAは隣国コンゴを基地としてゲリラ活動を展開した。FNLAの活動は1988年に終了する。

第三の紛争主体は、1966年創設のアンゴラ全面独立国民同盟（União Nacional para a Independência Total de Angola: UNITA）である。UNITAはウアンボ（Huanbo）やビエ（Bie）の中央高地とベンゲラ（Bengela）に住むオビンブドゥ人（Ovimbundu）の支持を受けてきた。UNITAの創設者ジョナス・サヴィンビ（Jonas Savimbi）は、リスボンで医学を学び、フランスのローザンヌで政治学の博士号を取っている知識人である。彼はMPLAとFNLAの両方から誘いを受けた後でUNITAを設立し、アンゴラ最大のエスニック・グループであるオビンブドゥ人のための闘争と位置づけた。1975年から2002年までの紛争で反政府武装勢力としてMPLA政府と戦うのはこのUNITAである。

その他、石油産出地域の飛び地カビンダ（Cabinda）には、1963年創設のカビンダ飛び地解放戦線（Frente para a Libertação do Enclave de Cabinda: FLEC）などが存在していた。

3.1.2 アンゴラ紛争の展開

注目したいのは1990年代の制裁実施期間であるが、紛争の構造と紛争主体のおかれた状

⁸⁶ 参照：青木、1993年、70頁。および Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*, pp.52-54.

況を理解するために、まずは 1960 年代にさかのぼってアンゴラ紛争を概観する。

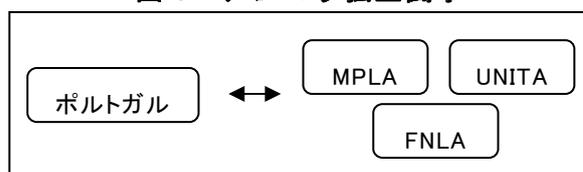
アンゴラにおける紛争は、1961～1974 年の独立度闘争、1975～1991 年の冷戦代理戦争、1992～2002 年の MPLA 政府と UNITA 間の紛争に分けられる。

紛争の発生（1961～1975 年）

アンゴラにおいて MPLA と FNLA が宗主国ポルトガルに対する独立闘争を開始したのは 1961 年であった。1966 年には UNITA も活動を開始する。独立闘争はポルトガルの厳しい弾圧に直面して 14 年間も続いた。独立が達成

されるのは、1974 年に本国ポルトガルで軍事クーデタが発生し、新政府が海外領土の独立を承認したときである。独立闘争を戦っていた

図 1 アンゴラ独立闘争



た MPLA、FNLA、UNITA の 3 勢力は、アフリカ統一機構 (Organization of African Unity: OAU) の仲介でポルトガル撤退後の移行政府について話し合い、1975 年 1 月にアルヴォール合意 (Alvor Accords) を結んだ。独立後に国家承認されるためには国内の協調が必要であるため、3 勢力は軍の統合と選挙の実施に合意した。ところが、合意にもかかわらず 1975 年 3 月には 3 勢力間で武力衝突が発生し、アンゴラは独立と同時に紛争に突入した⁸⁷。

ここでは、2 点を指摘しておきたい。第一に、アンゴラ紛争のはじまりは、支持基盤と政治志向の異なる 3 つの勢力が、政治権力を求めて対立したことであった。この政治性の強さは、1992 年選挙やその後の和平交渉においてもしばしば表面化する。第二に、3 勢力は独立という共通の目標を前にしても協力しない、各自の固有性を持っていた。複数の武装勢力が離合集散を繰り返すコンゴ紛争や、中央政府がしばしばクーデタで覆されるシエラレオネ紛争とは異なり、アンゴラ紛争は紛争主体を明確な三項対立（1988 年以降は二項対立）でとらえることができる。この点は、和平交渉の展開や制裁対象の限定には有利に影響した。

冷戦期：代理戦争としてのアンゴラ紛争（1975～1991 年）

1975 年 11 月 11 日に MPLA がアンゴラ人民共和国の成立を宣言し、初代大統領にはアゴスティーニョ・ネット (Agostinho Neto) が就任した。一方で、MPLA、FNLA、UNITA による紛争はすでに 1975 年 3 月にはじまっていた。

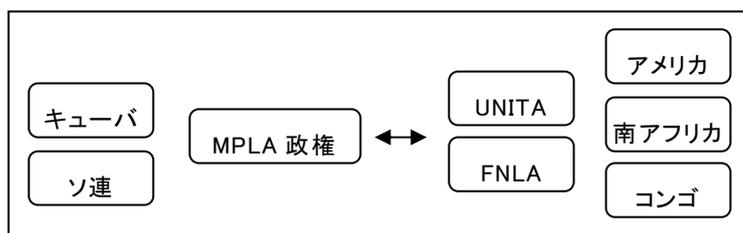
⁸⁷ Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*, pp.52-56.

3月に首都ルアンダで MPLA と FNLA が衝突すると、UNITA は FNLA 側につき、MPLA 対 FNLA および UNITA による紛争となった。南部に展開する UNITA は南アに、バコンゴ人のネットワークを持つ北部の FNLA はコンゴ⁸⁸に、共産主義を掲げる MPLA はキューバに支援を要請した。開戦当初から優勢を保ったのは MPLA であった。8月にキューバからの軍事顧問が到着すると、後に 45,000 名にまで増加するキューバ兵の支援を受けて MPLA が首都ルアンダを防衛し、11月に独立を宣言したのである。MPLA は 1977年 12月に MPLA 労働党 (MPLA-Partido do Trabalho: MPLA-PT) と改称したうえで共産主義に基づく国家建設を始めた⁸⁹。その後、1979年 9月には、ネトの病死によりドス・サントス (José Eduardo dos Santos) が大統領に就任する。

こうした独立の経緯により、1970～80年代のアンゴラ紛争は周辺諸国および大国の介入を招くことになった。共産主義を掲げる MPLA 政権にはソ連とキューバが兵士の訓練やキューバ兵の派遣などの軍事支援を行った。他方、アパルトヘイト体制への批判から国際社会で孤立していた南アは、ナミビアの解放闘争や反アパルトヘイト闘争を支援する MPLA に対抗するため、FNLA と UNITA への支援を行った。共産主義の拡大を防ぎたいアメリカや、ソ連と対立する中国も FNLA を支援した。FNLA の指導者オルデン・ロベルト (Holden Robert) と親密なつながりを持つ隣国コンゴのモブツ大統領 (Mobutu Sese Seco) も FNLA を積極的に支援した。後に FNLA がゲリラ戦への対応が遅れたことや組織内部の混乱などから勢力を弱めていき、南アの支援を受けた UNITA が代わりに勢力を拡大すると、アメリカは UNITA へと支援先を転換した。ただし、1970年代のアメリカは、泥沼化したベトナムからの撤退がトラウマとして残

っており、アンゴラへの直接的関与には消極的であった。UNITA はオビンドゥ人と南アの強い支援を背景にゲリラ闘争に入り、MPLA の統治がおよばない地方で軍事的優位を築いていった。

図 2 冷戦期のアンゴラ紛争



1979年のソ連によるアフガニスタン侵攻を機に米ソの新冷戦が始まると、アメリカの関与は積極的になり、アンゴラ紛争はますます「国際問題」へと拡大していった。1982年 5

⁸⁸ 1971年から1997年までの国名はザイル共和国であるが、本稿では煩雑さを避けるために一貫して「コンゴ」と表記する。

⁸⁹ Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*, pp.52-56.

月にはレーガン政権が、キューバ軍の撤兵をナミビア独立と MPLA 政府承認の前提条件とする「リンケージ政策」を打ち出した。南アは、ナミビア独立戦争の主体である南西アフリカ人民機構（SWAPO）の拠点がルアンダにあることを理由として、アンゴラへの直接の軍事侵攻をくり返した。

アンゴラ紛争は、ソ連およびキューバ対アメリカという冷戦構造と、アパルトヘイト体制をめぐる孤立する南ア、地域の覇権をねらう隣国コンゴの思惑がからんで、アンゴラ自身では決着がつけられない代理戦争へと展開していったのである⁹⁰。

冷戦終結による転換（1980年代後半）

こうして冷戦や地域覇権によって翻弄されたアンゴラ紛争は、1980年代後半に冷戦終結への動きと、南アのアパルトヘイト体制改革への動きがはじまると、国際社会から見放されることになる。

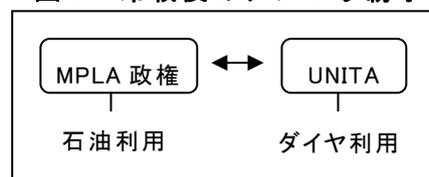
1985年にソ連のゴルバチョフ書記長によるペレストロイカが始まると、アンゴラ紛争はにわかに終結を求められることになった。ゴルバチョフは1986年3月にアンゴラ紛争の政治解決を表明し、翌年末には積極的な調停活動に乗り出した。ソ連の政策転換は、ソ連とキューバに依存していた MPLA に大きな衝撃を与えた。他方、FNLA と UNITA も同時期に外国からの支援を失っていた。1990年のナミビアの独立と1994年のアパルトヘイト体制の改革に向けて、1980年代後半には南アによる FNLA および UNITA への支援が停止したのである。

外国からの支援を失った MPLA と UNITA の双方が紛争継続手段として資源に注目し、資源産出地域を占領しはじめたのは、この1980年代後半であった。MPLA は沿岸部での外国企業との共同開発による石油産出にいっそう注力し、その収入を軍事費に費やした⁹¹。UNITA は中央高地から北東部ルンダ・ノルテ州にかけてのダイヤモンド産出地域を拠点とし、ダイヤモンド産業を支配下に置いた⁹²。

アンゴラ政府のダイヤモンド収入は、1981年の2億2100

万ドルから1986年の3300万ドルへと激減しており、国庫に入らなくなった収入はそのまま

図3 冷戦後のアンゴラ紛争



⁹⁰ 青木、1993年、72-78頁。

⁹¹ Le Billon,2001,pp.61-66. Ferreira,ibid,pp.26-27. および Oberreuter and Kranenpohl,ibid,pp.56-59.

⁹² Le Billon,2001,pp.67-68. および Oberreuter and Kranenpohl,ibid,pp.56-59.

ま UNITA の懐に入るようになったと考えられる⁹³。外国からの支援停止によって紛争資金の調達方法として資源が利用されるようになったのである。

1988 年にはキューバ軍と南ア軍の撤退に関する合意が成立し、国連アンゴラ監視団 (United Nation Angola Verification Mission : UNAVEM⁹⁴) の監視のもと、1989 年から 1991 年の間に両軍が撤退した。こうした情勢の変化によって FNLA は 1988 年に降伏し、1991 年 5 月に MPLA と UNITA との間で包括的和平合意 (Accorde de paz / Bicesse Accords : ビセス合意) が結ばれた⁹⁵。1991 年にアンゴラ紛争はいったん終結し、国家再建がはじまったのである。

和平プロセスの進展と崩壊 (1991~1993 年)

1991 年 5 月のビセス合意では、政権党である MPLA が複数政党制を導入して議会選挙と大統領選挙を実施すること、UNITA は政党として政治に参加する権利を有すること、アンゴラ全土に中央政府の行政機構を拡大すること、MPLA と UNITA の両軍から提供された兵士によってアンゴラ政府軍 (Angolan Armed Forces : FAA) を設立することなど、国家再建に向けた詳細な設計図が提示された⁹⁶。そして、ビセス合意の履行を支援するために、第二次国連アンゴラ監視団 (UNAVEM II) が派遣された⁹⁷。

ここで指摘したいのは、民主化選挙が国家再建の要として重視されていることである。冷戦終結期に東欧やアフリカ諸国を席卷した民主化の影響が、アンゴラの状態にもおよんでいた。アンゴラ紛争はもともと政治権力を求める闘争として発生したため、選挙という政治的手段によって解決する試みは的を射ていたといえる。ビセス合意後のアンゴラ国内では、小規模な衝突事件は発生したものの概ね停戦は遵守されていた。MPLA 政府も UNITA も選挙キャンペーンによって互いを非難することはあっても、武力衝突は避けていた⁹⁸。しかし、選挙によって紛争に政治的解決がもたらされるためには、意に沿わない選挙結果であっても受け入れる覚悟ができていなければならないことが必要である。その点で、アンゴラにおける選挙は準備が不十分であった。選挙直前までの MPLA と UNITA 両軍の武装解除は

⁹³ Le Billon, 2001, p.67

⁹⁴ 国連安保理決議 S/RES/626(1988) (1988 年 12 月 20 日) により設立。

⁹⁵ 国連文書としては S/22609 Annex (1991 年 5 月 17 日)。5 月 31 日に締結。同合意に基づき、安保理決議 S/RES/696(1991)によって UNAVEM が設立された。

⁹⁶ 国連事務総長報告 S/23671 Annex (1992 年 3 月 3 日), pp.42-58.

⁹⁷ 国連安保理決議 S/RES/696(1991)により設立 (1991 年 5 月 31 日)。

⁹⁸ 国連事務総長報告 S/24145 (1992 年 6 月 24 日)、および S/24556 (1992 年 9 月 9 日) より。

予定の 41%までしか進まず、FAA の統合は 19%にとどまっていた⁹⁹。軍事対立から政治対立への転換準備が不十分なまま、つまり両軍の戦闘能力がまだ残っているままに実施された選挙は、むしろ紛争を再燃させる契機となってしまった。

1992 年 9 月 29 日と 30 日に議会選挙と大統領選挙が実施された。投票率は 91%と高く、議会選挙では MPLA が 53.74%、UNITA が 34.1%、大統領選挙では MPLA のドス・サントスが 49.57%、UNITA のサヴィンビが 40.07%の票を獲得した¹⁰⁰。選挙を監視した UNAVEM II の報告では目立った妨害行為もなく、自由・公平な選挙であった。それにもかかわらず、敗北した UNITA は選挙に不正があったと主張して、選挙結果を受け入れなかった。FAA を離脱した UNITA は、10 月 31 日から再び軍事行動を開始した。

冷戦終結によって外国からの支援を失った MPLA と UNITA は、国際社会の仲介によって一時は政治的解決に向かった。しかし、和平の素地が整わないうちに実施された選挙によって和平プロセスは崩壊し、アンゴラは再び紛争へと逆戻りしたのである。国連が制裁を紛争解決手段として導入するのは、この 1992 年の紛争再燃以降である。

3.1.3 制裁による紛争解決への取り組み

1992 年 10 月末の紛争再燃以降、国連は 3 度にわたって UNITA を対象とする制裁を実施した。1993 年(決議 864)の武器禁輸・石油禁輸、1997 年(決議 1127)の渡航制裁、1998 年(決議 1173)の禁輸制裁・ダイヤモンド禁輸である。2002 年 12 月にすべての制裁が解除されるまでの 10 年を、本項では 2 つの時期に分ける。第一期は、UNITA を和平交渉の席につかせ、和平合意の成立・履行をさせる交渉圧力として制裁を利用した 1993 年から 1998 年、第二期は、交渉が決裂して PKO も撤退したなかで、UNITA の紛争継続手段を枯渇させて紛争解決に向かわせる、実効的な紛争解決手段として制裁が利用された 1999 年から 2002 年である。

第一期：交渉圧力としての制裁① 和平合意に向けて（1993～1994 年）

1992 年 10 月末以降、政府軍と UNITA との間では、主要都市と資源産出地域をめぐる戦闘が展開された。首都ルアンダは政府が防衛したものの、アンゴラ第二の主要都市ウアン

⁹⁹ 国連事務総長報告 S/24556（1992 年 9 月 9 日） para5

¹⁰⁰ 同上、para19。大統領選挙ではどちらも過半数を獲得していないため、決選投票が必要であった。

ボをめぐる攻防は2ヵ月間続き、1万人を超える死者を出した末にUNITAが制圧した¹⁰¹。

アンゴラ全土で戦闘が継続するなか、国連事務総長特別代表¹⁰²や周辺国の指導者およびアメリカによる再三の働きかけが行われ、1993年4月からアビジャンで政府とUNITAの対話が始まった。UNITAの撤退と交換に中央政府での役割の増加を認めるという政府側の妥協案に対し、UNITA側が条件をつけて交渉は難航した。UNITAの要求は、①UNITA占領地域に中央政府の統治がおよぶことと、UNITAの中央政府での役割が増大することの、直接的なリンケージを確認したい、②停戦と安全を保障するためには、都市・町・村からUNITAが撤収する前に国連の部隊が到着すべきである、③政府とUNITAの軍の縮小と撤退は等価で同時でなければならない、というものであった¹⁰³。特に②③の条件を満たす交渉はなかなか進まず、結局交渉は決裂した。

6週間にわたる対話が決裂し、戦闘が悪化する状況を受けて国連は、交渉圧力として制裁を利用することを決定した。1993年9月15日、決議864によって、安保理はUNITAの軍事行動継続を非難し、即時停戦と、選挙結果を受け入れてビセス合意の和平プロセスに戻ることを要求した。そのうえで、10日以内に要求に応じない場合は、国連憲章第7章に基づき、UNITAに対する武器および関連物資、軍事支援、石油および石油製品の販売・供給を禁止すると決定した。すべての国家と国際組織に遵守を求め、すべての国家に制裁の実施状況を報告することを求めた。また、制裁委員会を設立して制裁実施状況を監視することを決定した。さらに、停戦が実現しない場合には追加措置を実施する準備があることが示唆された¹⁰⁴。

この決議864による武器禁輸・石油禁輸には2つの特徴がある。第一に、UNITAという武装勢力が制裁対象主体となっていることである。これ以前の国連による制裁は、すべて国家を対象主体として実施されてきた。非国家主体が制裁対象主体となったのは、UNITAが最初である。紛争継続に責任のある主体を対象主体を限定しているという点において、決議864はターゲット制裁である。ただし、制裁の対象品が武器と石油である点において、紛争資源を対象としたターゲット制裁ではない。

¹⁰¹ 国連事務総長報告 S/25840 (1993年5月25日)

¹⁰² 事務総長特別代表は1993年6月にイギリスのアンステイ (Margaret Joan Anstee) からマリ
のベイエ (Alioune Blondin Beye) に交代する。参照：国連文書 S/25882 および S/25883

¹⁰³ 国連事務総長報告 S/25840 (1993年5月25日) para4

¹⁰⁴ 国連安保理決議 S/RES/864(1993) (1993年9月15日)

表 4 アンゴラにおける国連の制裁

<決議番号（日付）>	<主内容>
RES 864 (1993.9.15)	<p data-bbox="496 349 1187 383"><u>対 UNITA 武器禁輸、石油禁輸、制裁委員会の設立</u></p> <p data-bbox="528 412 1358 506">※10 日以内に停戦・選挙結果承認・和平に応じない場合に発効 →<u>9.26 発効</u></p>
RES 890 (1993.12.15)	追加措置の実施を宣告（実施せず）
RES 932 (1994.6.30)	同上
RES 1075 (1996.10.11)	同上
RES 1127 (1997.8.28)	<p data-bbox="496 853 922 887"><u>対 UNITA 渡航制裁、外交停止</u></p> <p data-bbox="528 916 1118 1010">※9.30 までに和平履行に応じない場合に発効 →9.29 に延期した後、<u>10.30 発効（RES 1135）</u></p>
RES 1173 (1998.6.12)	<p data-bbox="496 1104 1038 1137"><u>対 UNITA 金融制裁、ダイヤモンド禁輸</u></p> <p data-bbox="528 1167 1118 1261">※6.25 までに和平履行に応じない場合に発効 →<u>7.1 発効（RES 1176）</u></p>
RES 1196 (1998.9.16)	加盟国に武器禁輸への協力を求める
RES 1221 (1999.1.12)	対 UNITA 非難決議 通信遮断など追加制裁の実施を宣告（実施せず）
RES 1237 (1999.5.7)	専門家パネルの設立
RES 1295 (2000.4.18)	監視メカニズムの設立
RES 1432 (2002.8.15)	対 UNITA 渡航制裁解除
RES 1339 (2002.12.9)	対 UNITA 制裁解除、制裁委員会の解散

（出所）筆者作成

第二に、制裁の発効に期限が設けられている点である。通常の制裁では、決議が採択されると即日に制裁が発効するが、アンゴラにおける3度の制裁では、制裁発効までの猶予が設けられ、その期間にUNITAが要求に応じない場合は発効する、進展が見られた場合には発効を延期するという方法がとられた。これはUNITAに行動変化を起こさせるための交渉圧力として制裁を利用したことを明示している。停戦が実現しない場合には追加措置を実施する準備があることが示唆されている点からも、交渉圧力を読み取ることができる。

では、制裁による交渉圧力でUNITAに行動を変化させることはできたのか。UNITAが制裁回避の行動を起こしたことは確かである。決議864が採択される直前の9月14日にはUNITAが事務総長特別代表に和平案を提出し、停戦と軍事統合に応じる意志を表明している¹⁰⁵。制裁による交渉圧力への反応の大きさはUNITAの特徴である。結局、UNITAの和平案には決議が要求したビセス合意と選挙結果受け入れへの言及がなかったことと、停戦が実現しなかったことから、9月26日には制裁が発効することになった。しかしこれを機にUNITAは交渉の席に戻ってきた。10月25日には政府とUNITAとの対話がルサカで再開されることになった¹⁰⁶。12月には政府とUNITAの間で、停戦、撤退、UNITA軍の縮小と非軍事化、民兵の武装解除・動員解除、アンゴラ軍(FAA)の形成などに関する原則が合意された¹⁰⁷。ここで合意されたのはあくまで「原則」であって、具体的な和平の内容ではないことを注記しておきたい。

つまり、「交渉の席につかせる圧力」という点においては、制裁の目的は達成されたといえる。ただし、2つの問題がある。第一に、対話の一方で武力衝突は継続していた。対話が失敗した場合の軍事的優勢を保つためであった。UNITAは、追加制裁回避のために交渉に応じる姿勢を見せただけで、戦闘は続けていた。第二に、UNITAは和平の原則には合意したものの、具体的な内容にはなかなか合意せず、ルサカ対話を1年も引き延ばした。特に、寛容、信頼、共存、赦免、恩赦などの意味するところ、安全保障、結社・出版の自由、司法の独立といった国家再建の内容には執拗な議論をくり返した¹⁰⁸。ルサカ対話が難航している1993～1994年の間に戦闘で犠牲となった市民が3万人に上ったことを考慮すると¹⁰⁹、国連がUNITAの交渉引き延ばし戦略に巻き込まれた代償は大きかった。

こうした交渉の引き延ばしに業を煮やした安保理は、1994年6月にUNAVEMIIのマン

¹⁰⁵ 国連事務総長報告 S/26644 (1993年10月27日) para7-8

¹⁰⁶ 国連事務総長報告 S/26644 (1993年10月27日)

¹⁰⁷ 国連事務総長報告 S/1994/100 (1994年1月29日)

¹⁰⁸ 国連事務総長報告 S/1994/374 (1994年3月31日)

¹⁰⁹ Human Rights Watch, *Angola: Between War and Peace in Cabinda*, 2004.

デートを延長する決議 932 の採択に際して、UNITA が 7 月 31 日までに和平案受け入れない場合は、追加措置を実施すると宣言した¹¹⁰。この圧力によってようやく UNITA は交渉の引き延ばしをやめ、11 月 20 日、現状を反映した新しい和平合意であるルサカ議定書 (Lusaka Protocol) に署名したのである¹¹¹。11 月 22 日には戦闘も停止した。

第一期：交渉圧力としての制裁② 和平履行に向けて (1995~1998)

1994 年 11 月のルサカ議定書の署名と停戦を達成したことから、1993 年の武器禁輸・石油禁輸は交渉圧力として効果的であったといえる。しかし、それをもって紛争解決に貢献したとまではいえない。1994 年以降、今度はルサカ議定書を「履行」させるための長い交渉が始まるためである。

ルサカ議定書では、アンゴラ政府軍 (FAA) の統合、アンゴラ政府警察 (The Angolan National Police: ANP) の形成、中央行政機構の地方への拡大、国政選挙の実施、政治勢力としての UNITA の政治参加など、国家再建に向けた具体的なプロセスが示された。政府と UNITA、国連事務総長特別代表、和平監視国(ポルトガル、アメリカ、ロシア)による共同委員会が発足し、UNAVEM II (1995 年 2 月に監視要員を拡大し UNAVEM III へ移行) の監視のもとで和平プロセスの履行が始まった。停戦は概ね遵守され、UNITA は政党を組織して代表を国会に送り、全国 335 の地域で段階的に行政機構が整備されていった。

しかし、ルサカ議定書の履行が順調であったとはいえない。UNITA は和平の履行に消極的であり、履行の速度は非常に緩慢であった。「履行の意志がある」と表明しながらもなかなか行動せず、UNAVEM III や監視国からの再三の要請を受けてギリギリまで実施を遅らせるという UNITA の方針は、1993~1994 年のルサカ対話のときとほぼ同じであった。

ルサカ議定書の履行において UNITA が強く抵抗していたのは、UNITA の非軍事化と、UNITA の占領地域に行政機関が設置されて中央政府の統治がおよぶことの 2 点であった。特に、アンゴラ国内の 18 州のうち、ダイヤモンド産出地域や UNITA の主要な拠点があるクアンザ・スル(Cuanza Sul)、ウアンボ(Huanbo)、ベンゲラ(Benguela)、ルンダ・ノルテ(Lunda Norte)からは UNITA が撤退せず、非軍事化と行政機関の設置が進まなかった。市民の安全が確保されない、政府による UNITA メンバーへの嫌がらせがある、政府は UNITA の壊滅をねらっているのではないかなど、UNITA は政府への疑念をくり返し主張して撤退を延期

¹¹⁰ 国連安保理決議 S/RES/932(1994) (1994 年 6 月 30 日)

¹¹¹ 国連文書としては S/1994/1441 Annex (1994 年 12 月 22 日)

した¹¹²。

そして3年近くも交渉を引き延ばした末に、1997年7月、UNITAは停戦を破ってルアンダ・ノルテ州などでの政府側への攻撃を開始した。例え緩慢であっても和平の履行に協力し、交渉に応じていればUNITAはダイヤモンド産出地域を占領し続けて活動を維持できた。しかし、これ以上の和平の履行はUNITAの武装勢力としての存続を不可能にするという段階まで来たところで、自己保存のための軍事行動に出たのである。

ここにおいて国連は再び、交渉圧力として制裁を利用する方法をとった¹¹³。1997年8月に安保理決議1127が採択され、UNITAにルサカ議定書の履行（武装解除、ラジオ局の移譲、行政の平常化への協力、共同委員会への協力）を要求し、9月30日までに義務がはたされない場合には、国連憲章第7章に基づき、UNITAメンバーおよびその家族への渡航制裁を実施すると決定した。また、UNITAが和平に戻らない場合には、追加措置を実施する準備があることも示唆した¹¹⁴。1993年の決議864と同様に、期限を設けてUNITAに行動変化を要求し、実行しない場合は制裁を課すという形式がとられている。

では、UNITAは要求に応じたのだろうか。UNITAはすぐに要求に応じる姿勢を見せ、現在の軍備状況を報告し、ラジオ局の移譲に合意し、政府との会合にも臨んだ。そのため国連は渡航制裁の発効をいったん延期した。しかし、UNITAが占領する主要都市への行政機構の拡大はやはり実施されなかったために、10月30日に制裁が発効した。つまり、追加措置の圧力によってUNITAは行動変化を示したが、国連はこれを不十分と判断して制裁を発効させたのである。

1998年の金融制裁・ダイヤモンド制裁の実施にもほとんど同じ経過をたどる。UNITAは非軍事化して政治政党へ転換することを宣言し¹¹⁵、政府はサヴィンビの野党指導者としての法的地位を認めることを宣言した¹¹⁶。しかし、どんなに交渉をしても、UNITAはアンデュロ（Andulo）、バイルンド（Bailundo）、ムンゴ（Mungo）、ナレア（N'Harêa）という最後の重要拠点に行政機構が拡大されることに合意できなかった。この最後の4拠点の放棄が、国連や政府にとってはUNITAを完全な政治勢力に転換させる最後の行程であり、

¹¹² 国連事務総長報告 S/1997/438（1997年6月5日）

¹¹³ アンゴラ制裁を検証したオーベルロイターとクラネンポールは、1997年（決議1127）と1998年（決議1173）の制裁の目的を「UNITAの軍事的打倒への貢献」としているが（Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.*, pp.63-66）、ルサカ議定書の履行を要求したうえで応じない場合は制裁を発行するという両決議の内容から、本稿ではこれらの制裁の目的は交渉圧力であったと判断する。

¹¹⁴ 国連安保理決議 S/RES/1127(1997)（1997年8月28日）

¹¹⁵ 国連事務総長報告 S/1998/236（1998年3月13日） para5

¹¹⁶ アンゴラ発安保理議長宛書簡 S/1998/279（1998年3月30日）

UNITA にとっては武装勢力としての最後の水際だったのである。

1998年6月、国連は再び制裁を利用した。決議1173を採択し、UNITAに行政の平常化への協力を要求し、6月25日まではたされない場合には、国連憲章第7章に基づき、UNITAメンバーの資産と金融を凍結すること、加盟国に対してアンゴラ政府の原産地証明を経ていないダイヤモンドの輸入を禁止することを決定した¹¹⁷。

UNITAにはもはや、交渉を長引かせるカードは残っていなかった。サヴィンビは6月30日までに要求を履行することを約束して制裁の発効を延ばすが、結局約束は実現せず、7月1日に制裁が発効した。

ここにおいて、UNITAの交渉策は尽きた。武装勢力としての実力を完全に放棄して政治勢力に転換するか、残された軍事力で最後の抵抗を試みるか。サヴィンビは後者を選択した。1998年8月からUNITAは政府が管理するダイヤモンド鉱山への攻撃を行なうようになり¹¹⁸、9月には国連アンゴラ監視団（United Nations Observer Mission in Angola: MONUA, 1997年6月に決議1118で設立）や世界食糧計画（World Food Program: WFP）を攻撃し¹¹⁹、12月までに戦闘が再開する状況に陥った。

国連は1999年1月にUNITAへの非難決議を採択し、通信の遮断などの更なる制裁の準備があることを示唆したが、もはや全く効果はなかった。これまでねばり強く交渉に応じてきた政府の忍耐も限界を超え、アンゴラ議会はサヴィンビを「戦争犯罪者」「国際テロリスト」であると非難し、サヴィンビとその協力者を逮捕・起訴すること、サヴィンビ率いる破壊活動を全滅することなど、数々の決議を採択した¹²⁰。政府軍とUNITA軍は再び全面的な戦闘状態に突入し、国連輸送機が撃墜されたり行方不明になるなど、MONUAもUNITAによる攻撃の対象となった。和平の履行が進んだとみなして要員を654名まで縮小していたMONUAはこの事態に対応できなかった¹²¹。さらに、アンゴラ政府が国連の多面的なプレゼンスは必要ないと表明すると、1999年2月に国連はMONUAの撤収を決定した¹²²。

1992年選挙以降、アンゴラ政府とUNITAは6年にわたる交渉を続けてきた。国連の制裁が交渉圧力となってルサカ議定書が署名され、緩慢ながらも和平の履行が進んだ。アン

¹¹⁷ 国連安保理決議 S/RES/1173(1998) (1998年6月12日)

¹¹⁸ 国連事務総長報告 S/1998/723 (1998年8月7日)

¹¹⁹ 国連事務総長報告 S/1998/931 (1998年10月8日)

¹²⁰ 国連事務総長報告 S/1999/202 (1999年2月24日) para3.一連の決議には政治政党として議会に参加しているUNITA再生委員会 (UNITA-Renovada: 1998年9月設立) の代表も賛成している。

¹²¹ 国連事務総長報告 S/1999/49 (1999年1月17日) および S/1999/202 (1999年2月24日)

¹²² 国連安保理決議 S/RES/1229(1999) (1999年2月26日)

ゴラ紛争はもう一步で、政治的解決に成功した事例となるはずであった。しかし、交渉圧力だけでは、UNITA の武装勢力としての闘争を放棄させ、政治勢力へと完全に転換させることはできなかった。

2.3.1 で述べたように、先行研究においては制裁の交渉手段としての効果を評価する説もある。しかし、すでに武力衝突が発生している状況において軍事力を放棄するというのは、非常にコストの高い選択である。ハウフバウアーら IIE の研究において、対象が負担するコストが高い制裁は成功率が低いことが指摘されているように¹²³、制裁による交渉圧力のみで軍事力放棄という大きなコストを武装勢力に負担させることはできなかった。制裁が「発効」されても厳密には「履行」されていない、抜け道だらけの状況ではなおさらである。

厳格に履行されていない制裁を交渉圧力として利用するだけでは、紛争解決手段として不十分であることが、1993 年から 1998 年までのアンゴラ制裁の事例から理解できる。6 年にわたる交渉の失敗と、その間に発生した多大な人命の犠牲から、国連もこのことに気がついた。1999 年からは、これまでに発効した 3 つの制裁を厳格に履行することで UNITA の紛争手段を枯渇させる実効的な紛争解決手段として制裁を磨き上げていく過程が始まる。

第二期：実効的な紛争解決手段としての制裁①：制裁委員会の活動（1999～2002 年）

制裁を単に決議して発効させるだけではなく、厳格に履行する政策がとられるのは、1999 年 1 月にカナダ大使のロバート・ファウラー (Robert Fowler) がアンゴラ制裁委員会 (Security Council Committee established pursuant to resolution 864(1993) concerning the situation in Angola) の委員長に就任してからである。アンゴラ制裁委員会は、制裁を履行するために加盟国から提出される報告書を検証して違反を監視する役割を担う。1993 年の決議 864 で制裁が決定された際に、同委員会の設立も決定された。3 度にわたる制裁の発効後は、加盟国から提出された報告書のリストを公開したり、周辺国 6 カ国に状況報告を促す書簡を送るなどの活動をしているが、1998 年までは制裁の履行を厳格化する積極的な活動はあまり見られなかった。しかし、1998 年末にアンゴラで戦闘が再開して 1999 年 2 月に MONUA が撤収すると、国連安保理に残された唯一の介入手段として、制裁委員会が重要な役割を持つことになった。ファウラー率いるアンゴラ制裁委員会は、PKO に匹敵するほどの活動を展開することになる。

¹²³ Hufbauer, Schott, and Elliott, *ibid.*, pp.52-55,65-88.

1999年1月から2000年12月までの任期中にファウラーが行った活動は、情報収集、情報公開、履行の要求という3つに集約される。

第一に、ファウラーは制裁違反に関する情報収集を強化した。1999年1月、アンゴラ制裁委員会は、制裁の履行状況を報告するよう、すべての国家に催促の書簡を送った。国連加盟国には制裁の履行状況を報告する義務があることを想起させ、情報提供を求めたのである¹²⁴。

また、1999年5月には、制裁違反をさらに詳しく調査するために専門家パネルを設置した。専門家パネルは制裁違反に関する情報を収集・報告し、違反を援助・教唆する勢力を特定し、制裁の履行改善方法を提案することを任務としていた¹²⁵。2000年3月に専門家パネルが報告書を提出して任期を終了した後には、4月に制裁監視メカニズムが設置され、2002年12月の制裁終了までに7回の報告書を作成する¹²⁶。

第二に、制裁委員会は収集した情報を積極的に公開した。1999年3月に国連に提出された専門家パネル報告書（通称「ファウラー報告」）¹²⁷を皮切りに、委員会が収集・検証した情報は、詳細な報告書としてくり返し公開された。これらの報告書では、制裁に違反した政府、企業、個人名を名指しで示し、取引の方法や金額など詳細な情報が提示された。情報を公開することで、名指しされた政府や企業からの反論も含めて議論が起こり、世論の注目を集めることで、制裁違反に関する情報提供が増加すること、制裁違反を監視する目が厳しくなることをねらったのである。制裁委員会はこの政策を「naming and shaming」とよんだ。

第三に、ファウラーは政府、国際機関、企業、NGOなどと連携し、制裁の履行強化を求めた。1999年5～6月にはファウラー自身が、アンゴラ周辺の8カ国（アンゴラ、ボツワナ、コンゴ、ナミビア、南ア、ザンビア、ジンバブエ、アルジェリア）、ヨーロッパの主要なダイヤモンド輸入国と武器輸出国（ベルギー、フランス、ウクライナ、イギリス）を訪問した。アンゴラ周辺国では鉱物・資源を管理する省庁の責任者と面会した。ヨーロッパではUNITAの資金源となっているダイヤモンド取引を規制するために、国際ダイヤモンド

¹²⁴ 国連アンゴラ制裁委員会報告 S/1999/147 Annex（1999年2月12日）

¹²⁵ 国連安保理決議 S/RES/1237(1999)（1999年5月7日）計10名からなる専門家パネルは2つに分けられ、ひとつはダイヤモンド禁輸、石油禁輸、金融制裁を担当し、もうひとつは武器禁輸を担当した。なお、決議1237では、すべての加盟国のみならず、国際機関、NGOや企業を含む関係機関に情報提供などの協力が要請された。

¹²⁶ S/2000/1026、S/2000/1225、S/2001/363、S/2001/966、S/2002/486、S/2002/1119、S/2002/1339。

¹²⁷ 専門家パネル報告 S/2000/203 Annex（2000年3月10日）。

製造協会 (International Diamond Manufacturers Association: IDMA)、世界ダイヤモンド取引所連盟 (World Federation of Diamond Bourses: WFDB)、最大のダイヤモンド企業であるデビアス (De Beers) と会合を開いた。情報収集と公開のために紛争ダイヤモンド問題に取り組む NGO のグローバル・ウィットネス (Global Witness)、ヒューマン・ライツ・ウォッチ (Human Rights Watch)、アフリカ・カナダ・パートナーシップ (Partnership Africa-Canada) とも協力し、世論喚起に努めた¹²⁸。違反にかかわる組織を調査するためには国際刑事警察機構 (インターポール) とも協力した。

1998 年までは、制裁が発効されても UNITA に対して協力的な周辺国を経由して武器・石油・ダイヤモンドの取引は行われており、UNITA の紛争継続手段を断つことはできていなかった。ザンビア、コンゴとというそれぞれが国内問題を抱える国との長い国境線を有し、政府の統治力が弱いアンゴラで、税関が取り締まりを行ったり、PKO が国境で制裁の履行を監視することはきわめて難しい。アンゴラ制裁委員会の取り組みは、国境での履行監視を強化するよりも、制裁破りに責任のある企業、政府、人物を名指しにすることで、彼らの行動を変化させ、紛争ダイヤモンドが国際市場から締め出される状況を創出した点にある。

第二期：実効的な紛争解決手段としての制裁②：制裁違反の「告発」(2000 年)

制裁委員会の活動によって制裁はどのように履行され、紛争解決に貢献したのか。2000 年 3 月の「ファウラー報告」で公開された情報を中心に、制裁違反の実態を概観する。

第一に、決議 864 の武器禁輸について。UNITA の武器は、戦闘で政府軍から奪うほかは、東欧から輸入されていた。冷戦終結後の東欧では大量の武器が不要となり、また、NATO の基準に満たない武器が売却されたことで価格は低下していた。こうした武器を南アの武器ブローカー De Decker brothers(通称 Watson)が購入し、UNITA へ調達していた。1994 年から 1995 年頃に Watson が国際市場で武器を輸入しにくくなると、モブツ政権下のコンゴが重要な仲介者となった。武器はウクライナやブルガリアから、コンゴを経由して UNITA 支配地域へ、南アの飛行機会社を利用して輸送された。1997 年にモブツが政権を追われた後は、ブルキナファソ、コンゴ共和国、ルワンダ、南ア、トーゴが経由地となった¹²⁹。

第二に、決議 864 の石油禁輸について。アンゴラは産油国であるが産油地域は政府の管

¹²⁸ アンゴラ制裁委員会報告 S/2000/1255(2000 年 12 月 29 日)および Cortright, Lopez, and Conroy, 2000, pp.147-165.

¹²⁹ 専門家パネル報告 S/2000/203 Annex, para13-58

理下にあるため、UNITA は石油を周辺国からの輸入に依存していた。1997 年までは、コンゴのモブツ大統領とコンゴ共和国のリスバ大統領が重要な供給者であった。1997 年に両者がそれぞれ政権を追われると、UNITA への石油供給ルートも変わり、ブルキナファソやザンビアから、コンゴの反政府軍を経由して UNITA 支配地域へ輸出されるようになった¹³⁰。

第三に、決議 1173 のダイヤモンド制裁について。ダイヤモンドは UNITA が紛争継続手段を確保する資金源であると同時に、支援国を確保する政治手段としても重要な役割を担っていた。上述の武器や石油への支払いはダイヤモンド原石で行われた。武器取引では、ダイヤモンド 1 パック 400~500 万ドル分を単位として武器と交換された。日用品の購入や輸送費の支払いなどで現金が必要な場合は、ダイヤモンド取引業者が UNITA の拠点アンデュロ (Andulo) を訪問するか、UNITA メンバーがアントワープで直接取引をするか、第三国で取引をするか、3 つの方法がとられた¹³¹。ダイヤモンドには 9 段階の等級があるが、宝石に値する等級の高い原石は、世界中で算出されるダイヤモンド原石のうちの 5~10% に過ぎない。アンゴラのダイヤモンドは上位 3 位に入る質の高い原石であるため、非常に需要が高い。1998 年に発表された NGO グローバル・ウィットネスの報告書「A Rough Trade –The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict」によれば、UNITA は 1992 年以降もアンゴラのダイヤモンド産出の 60~70% を支配し、1998 年までに 37 億ドルを得ていた¹³²。

第四に、決議 1173 の金融制裁について。UNITA は金融制裁の発効後に銀行から資金を引きあげており、資産はダイヤモンド原石で貯蓄されている。現金が必要な際には上述の方法でダイヤモンドが現金化される。1999 年 2 月に制裁の影響で UNITA が一時的な現金不足に陥った際には、トーゴのエヤディマ大統領がトーゴにいるサヴィンビの家族に現金を提供したと報告書は指摘している¹³³。

第五に、決議 1127 および 1173 の外交・渡航制裁について。軍事調達、ダイヤモンド取引、金融操作のために外国へ渡航することが必要であり、外交・渡航制裁は紛争継続手段を断つ重要な手段のひとつである。しかし、アメリカ、フランス、イギリス、ベルギー、ポルトガル、スイスにも UNITA の代表が非公式に滞在しており、アフリカ諸国では UNITA

¹³⁰ 専門家パネル報告 S/2000/203 Annex, para59-74

¹³¹ 同上、para75-114

¹³² Global Witness, *A Rough Trade –The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict, 1998*.

¹³³ 専門家パネル報告 S/2000/203 Annex, para115-128

の代表を政府が支援している国もある¹³⁴。

こうした情報からうかがえることは、制裁違反が幅広く大規模におこなわれていること、アンゴラの周辺国の国内事情も制裁違反に関係していることである。顕著なのは隣国コンゴである。冷戦期にも UNITA を支援していたコンゴのモブツ大統領は、冷戦後に大国が支援を引きあげた後も武器、石油、ダイヤモンドの取引を通じて UNITA を支援していた。1996～1997 年の第一次コンゴ紛争でモブツ政権が打倒されるとこの支援は停止するが、1998 年からは L.カビラ (Laurent-Désiré Kabila) 新政権に反抗するコンゴの反政府武装勢力とルワンダが UNITA を支援するようになる。周辺国にとっては、国連の制裁を履行することよりも、地域での自国の安全保障が優先されているのである。国際組織である国連の制裁ならではの難しさが現れている。

2000 年 3 月の報告書でこうした制裁違反の実態が公開されると、国際社会に大きな波紋を投げかけた。特にダイヤモンド取引の問題は大きな反響をよんだ。ファウラーの報告に先駆けて、1998 年 12 月に NGO グローバル・ウィットネスが「紛争ダイヤモンド」問題を取り上げた報告書「A Rough Trade」を発表していたことも、この問題への注目を集めるきっかけとなっていた。「A Rough Trade」においてグローバル・ウィットネスは、1992 年選挙後に 50 万人の死者を出しているアンゴラ紛争の悲劇を示したうえで、アントワープやロンドンで取引されているダイヤモンド原石が UNITA の資金源となっていることを告発した。

この報告書の特徴は、デビアスをはじめとするダイヤモンド業界の責任を追及しているところである。1991 年以降のデビアスの年間報告書からアンゴラについて言及した声明を抜粋して提示したり、アンゴラで操業する企業を地図上で示すなど、いかに企業がアンゴラ紛争に関与しているかを示している。ダイヤモンドを違法に採掘して武器を購入する紛争主体ではなく、その取引を可能にしている企業、そしてそれらのダイヤモンドを消費している先進国の消費者に矛先を向けたのである。

従来、国際市場におけるダイヤモンド原石の流通はデビアス傘下の中央販売機構 (Central Selling Organization: CSO) によって大部分がコントロールされていた。在庫調整によってダイヤモンド需給の全体を調整し、価格を維持するための方策であった。1970 年代半ばまでは原石流通の約 85% が CSO のコントロール下にあった。1990 年代にはロシアやアフリカ諸国から市場に出回る密輸品が増えたことから、CSO のコントロールは 60% 程度に下落

¹³⁴ 専門家パネル報告 S/2000/203 Annex, para129-162

していたが、それでも、ダイヤモンド流通における CSO およびデビアスの存在感は圧倒的であった。したがって、紛争ダイヤモンド問題の告発はデビアスの企業イメージに直接的な打撃を与える。業界団体が紛争ダイヤモンド問題の告発を受けて対応に乗り出した背景には、こうした業界の事情が反映されていた¹³⁵。また、「A Rough Trade」では、ダイヤモンドの採掘地を同定することは不可能だという一般的な通念に反論し、経験ある専門家は採掘地の同定を行う能力があることを示し、市場から「紛争ダイヤモンド」を締め出すための具体的な方策を論じた¹³⁶。

1999年9月にはヒューマン・ライツ・ウォッチがアンゴラ制裁に関する報告書「Angola Unravels: The rise and Fall of the Lusaka Peace Process」を、2000年1月にはアフリカ・カナダ・パートナーシップがシエラレオネでの紛争ダイヤモンド問題に関する報告書「The Heart of the Matter: Sierra Leone Diamonds, and Human Security」を発表している¹³⁷。紛争ダイヤモンド問題は業界にとっても看過できない問題となっていた。

第二期：実効的な紛争解決手段としての制裁②：紛争終結へ（2000-2001年）

一連の報告書による制裁違反の公開は、制裁の履行強化に効果的につながった。報告書で名指しされた政府、企業、個人からは、報告書の情報源が現地での不確かな流言や UNITA 離脱兵への聞き取りに依存していることを批判したり、自国の関与を否定する反論も提示された。しかし同時に、名指しされた政府や企業は汚名をそそぐために制裁への協力を表明した。2000年12月の制裁監視メカニズム報告書では、ルーマニアやブルガリアからトローゴやブルキナファソなど、アフリカ諸国へ輸出された武器の詳細なリストが提示され、それらの武器が最終的にどこにあるのか、エンドユーザーが追及されている¹³⁸。国際市場における UNITA のダイヤモンド取引コストは確実に上昇し、武器の入手も困難になった。

さらに、UNITA にとって大きな打撃となったのは、石油が入手できなくなったことであった。1996年には230万ℓあった UNITA の石油備蓄は、1998年12月にはすでに50万ℓまで減少していた¹³⁹。2000年12月との監視メカニズム報告書は、「ブルキナファソやザンビアから石油が輸出されているという不確実な情報があるが、特定できていない」と報告し

¹³⁵ デビアスは2000年7月にはダイヤモンド原石独占買い付け政策の放棄を発表した。武内、2001年。

¹³⁶ Global Witness, 1998.

¹³⁷ Angell, D.J.R., "The Angola: Sanctions Committee", in Malone, 2004, p.199.

¹³⁸ 制裁監視メカニズム報告 S/2000/1225 Annex (2000年12月21日)

¹³⁹ 専門家パネル報告 S/2000/203 Annex, para60-61

ている¹⁴⁰。こうした些細な情報しか報告されないことから、UNITA への石油供給はほとんど断たれていたと考えられる。

UNITA の紛争継続手段が断たれる一方で、政府の石油収入はほぼ安定しており、その違いは軍事力の差にも影響した。この点が、ターゲット制裁ならではの効果である。1994 年から 1998 年までのルサカ議定書の履行によって UNITA の支配地域が縮小していたことも政府軍に有利に働いた。

1999 年 9 月までに政府軍は UNITA 支配地域に軍を展開し、ナミビアとの国境近くまで UNITA を追い詰めていった。しかしこの時期にはまだ、政府軍に反攻したり、対戦車地雷や対人地雷を敷設するなど、UNITA には戦闘能力があった。制裁に違反して武器や石油の補給を受けていたためである¹⁴¹。UNITA の戦闘方法は、制裁の履行強化とともに、変化していく。2001 年には UNITA は学校やバスなど一般市民の生活を攻撃対象としたり、WFP を襲撃して自らのプレゼンスを国際社会にアピールするなど、テロ攻撃を展開するようになった¹⁴²。2002 年初頭までには、UNITA は政府軍との衝突を避けるようになったが、それは軍事物資や石油の不足によって戦闘車両も戦闘機も動かせなくなっていたためと考えられる。2002 年 2 月 22 日、サヴィンビが政府軍によって殺害されると、UNITA は戦闘継続を断念した¹⁴³。4 月 4 日には UNITA と政府との間でルサカ議定書の補完に関する覚書が署名され、アンゴラ紛争は終結した¹⁴⁴。

2002 年 12 月には制裁監視メカニズムの報告書によって、UNITA の武装解除が 95%まで進んでいてもはや軍事的脅威にはならないこと、UNITA は戦闘行為を停止して政治政党への移行を完了したこと、ダイヤモンドの密輸はいまだ懸案事項であるが、犯罪として取り締まる問題であることが指摘され、すべての制裁を解除することが勧告された¹⁴⁵。これを受けて 12 月 9 日の決議 1448 で、すべての制裁の終了と制裁委員会の解散が決定された¹⁴⁶。

ここにおいて、40 年にわたるアンゴラの紛争は終結した。

¹⁴⁰ 制裁監視メカニズム報告 S/2000/1225 Annex, para65-69.および S/2001/966 Annex, para130-134.

¹⁴¹ S/2000/1225 Annex, para8-18

¹⁴² 制裁監視メカニズム報告 S/2001/966 Annex,para8-14

¹⁴³ 制裁監視メカニズム報告 S/2002/486 Annex (2002 年 12 月 10 日) para5-8

¹⁴⁴ 国連文書としては S/2002/483 Annex (2002 年 4 月 26 日)

¹⁴⁵ 制裁監視メカニズム報告 S/2002/486 Annex (2002 年 12 月 10 日)。報告書の提出は 12 月 4 日。

¹⁴⁶ 国連安保理決議 S/RES/1448(2002) (2002 年 12 月 9 日)

3.1.4 小括：アンゴラ紛争におけるターゲット制裁の効果

本節の冒頭で提示した視点に基づいて、アンゴラにおける制裁の効果を総括する。

第一に、アンゴラ制裁は UNITA を交渉の席につかせる手段として効果的に機能したという点で制裁は成功であったとする交渉理論 (bargaining model) による評価には、再考の余地がある。1993 年 4 月から 1998 年まで続く長い和平交渉においては、UNITA の側も組織維持のために制裁と交渉を利用し、制裁はむしろ紛争を長引かせる要因となっていたためである¹⁴⁷。確かに、制裁が宣告されたり発効される度に、UNITA は交渉における譲歩を見せた。しかし、制裁による交渉圧力のみでは、軍事力を放棄して政治勢力に転換すること、主要な拠点から撤退して中央行政機構の統治の拡大を認めるという、コストの高い行動変化をさせることはできなかった。3 度の制裁が実施された後の 1998 年 12 月から紛争が再燃したこともまた、制裁による交渉圧力が紛争解決に貢献したとはいえないことを示している。ただし、この 6 年間の和平交渉過程において UNITA が軍備を縮小していたこと、政府の行政機構が地方にまで拡大していたことは、後の政府軍の軍事的勝利に貢献した。この 2 点については、制裁による交渉圧力の成果であると評価できる。

第二に、交渉手段や意志表示としての「象徴的な」目的の達成も、制裁の効果として評価できるとする先行研究の見方は、すでに武力衝突がはじまっているアンゴラ紛争においてはあてはまらない。1993 年から 1998 年までの制裁が「発効」された時期には、交渉圧力としての効果が期待されていたために、制裁を厳格に「履行」することに力点が置かれていなかった。そのため制裁違反が横行しており、UNITA の紛争継続手段は枯渇させられていなかった。この点に、上述の交渉手段としての効果が有効ではなかったことを加味すると、アンゴラにおける制裁は「象徴的な」目的の達成だけでは紛争解決に貢献せず、厳格に「履行」されなければ効果を生まなかったといえる。2.3.1 で述べたように、先行研究においては交渉手段やデモンストレーションとしての制裁の効果にも評価を与えているが、すでに武力衝突が発生している状況においては、こうした「象徴的な」目的の達成だけでは紛争解決にはつながらない。制裁が本来の目的どおりに紛争主体の紛争継続手段を枯渇させ、政府軍の軍事力の相対的な優位を確保することではじめて、紛争解決に貢献しえる

¹⁴⁷ 1990 年代以降に実施された国連の制裁を検証したコートライトとロペスは、2004 年の論文ではアンゴラ制裁を「軍事圧力との組み合わせで武装勢力を弱体化させ、孤立させる手段」と評価しているが (Cortright and Lopez, 2004, p.169)、2000 年の著書では「制裁はアンゴラの悲劇に対してほとんど、あるいはまったく役に立っていない」と効果を否定している (Cortright and Lopez, 2000, pp.147-165)。これは、制裁が実施された 1993~1998 年の時期には制裁が機能していなかったことを示している。

のである。

第三に、アンゴラにおける制裁を厳格に「履行」させる推進力となったのは制裁委員会と NGO による「告発」の効果であった。1993 年から 1998 年まで、発効しても効果を生まなかった制裁が、1999 年以降に UNITA の紛争継続手段を枯渇させることに成功したのは、単に「制裁の効果が出るには時間がかかる」という時間差の問題ではない。1998 年末の紛争再燃までは制裁の履行に力点を置いていなかった国連が、1999 年 1 月にファウラーが制裁委員会委員長に就任し、2 月には MONUA が撤収する事態に陥って以降、国連安保理が関与できる唯一の紛争解決手段として制裁を厳格に履行させることに本気で取り組み始めたためである。そして、ファウラーがとった手段が、制裁違反国・組織・主体を名指しすることで責任を追及し、制裁を履行させるという「naming and shaming」であった。アンゴラ制裁における「naming and shaming」の効果を評価することは新しい視点ではないが、次節で検証するシエラレオネ紛争につながる「紛争ダイヤモンド問題」の大きな潮流を生み出すきっかけとして重要な役割を持っていたという視点をここでは加えておきたい。

表 5 アンゴラ紛争年表（1961～2002年）

年月	出来事
1961年	独立闘争の開始（～1974年）
1975年 3月	アンゴラ紛争の発生 →ソ連、キューバ、アメリカ、南ア、コンゴの介入
11月	アンゴラ人民共和国（MPLA 政権）の成立
1988年 12月	安保理決議 626 UNAVEM 設立 →キューバ、南アの撤退
1991年 5月	<u>ビセス合意の締結</u>
	安保理決議 696 UNAVEM II 設立
1992年 9月	議会選挙・大統領選挙の実施
10月	紛争再燃 ※和平交渉の開始 →停滞
1993年 9月	安保理決議 864 武器禁輸・石油禁輸
1994年 11月	<u>ルサカ議定書の締結</u>
1995年 2月	安保理決議 976 UNAVEM III 設立 ※和平履行の開始 →停滞
1997年 6月	安保理決議 1118 MONUA 設立 ※和平履行の最終プロセス →UNITA が合意せず
8月	安保理決議 1127 渡航制裁 （10月発効）
1998年 6月	安保理決議 1173 金融制裁・ダイヤモンド制裁 （7月発効）
10月	紛争再燃 →MONUA 撤退
12月	NGO グローバル・ウィットネスが報告書を発表 ＝紛争ダイヤモンド問題を「告発」
1999年 1月	制裁委員会委員長にファウラーが就任 →アンゴラ、周辺国、欧米の輸入国政府、業界団体、NGO を訪問
2000年 3月	制裁委員会専門家パネルが報告書を提出 ＝制裁違反を「告発」（以下、計 7 回提出）
2002年 2月	UNITA 指導者サヴィンビの殺害 →UNITA の戦闘放棄 ＝ <u>紛争終結</u>
12月	制裁解除

（出所）筆者作成

第2節 シエラレオネ紛争とターゲット制裁¹⁴⁸

1991年から2002年まで続いたシエラレオネ紛争は、アンゴラと同様に資源が紛争継続と密接に結びついた紛争であった。ダイヤモンド産出地域を占拠した武装勢力・革命統一戦線 (Revolutionary Unity Front: RUF) は、隣国を通じての輸出で潤沢な紛争資金を確保し、和平合意の締結と破棄をくり返して紛争を長期化させた。一方、アンゴラと大きく違う点は、政府の軍事力が弱く、武装勢力との戦闘においては民間軍事企業や外国軍、あるいは平和維持活動に依存し、しばしば政府内でのクーデタによって政権が交代する事態にも直面した点である。また、冷戦終結後の、アフリカの紛争への大国の関心が薄れている時期に発生したシエラレオネ紛争は、開戦から10にわたって国際社会の関心を集めず、積極的な介入は行われなかった。しかし、2000年の紛争ダイヤモンド問題告発と国連PKO要員拘束事件によって状況は一転し、ダイヤモンドを対象とするターゲット制裁の実施と国連PKOおよびイギリス軍の介入によって一気に解決へと向かった。

シエラレオネ事例研究への視点

シエラレオネ紛争において国連は、3度にわたる制裁を実施した。1997年の武器禁輸・石油禁輸・渡航制裁 (決議 1132)、2000年のダイヤモンド禁輸 (決議 1306)、2001年の対リベリア武器禁輸・ダイヤモンド禁輸・渡航制裁 (決議 1343) である。

シエラレオネ紛争では制裁と軍事力行使が同時に行われたために、どちらが紛争解決により重要な役割をはたしたか、アンゴラ紛争よりもさらに評価は分かれている。制裁の成功度を16段階で評価するハウフバウアーら IIE の研究では、シエラレオネ制裁は政策成功度が4、制裁の貢献度が2で合わせて8と評価されている (9以上が成功)¹⁴⁹。シエラレオネ紛争は軍事力で解決したのであって制裁は役に立たなかったと厳しい評価を下す論者

¹⁴⁸ シエラレオネ紛争に関する主な参考文献・資料:

・落合雄彦「シエラレオネ紛争関連年表」武内進一編『アジア・アフリカの武力紛争—共同研究会中間成果報告』アジア経済研究所、2002年。

・Hirsh, J., “Sierra Leone”, in Malone (eds.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Lynne Rienner Publishers, 2004, pp.521-535.

・Reno, W., “Sierra Leone’s Transition to Warlord Politics”, *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp.113-145.

・Cortright, D., G.A.Lopez, and R.W.Conroy, “Sierra Leone: The Failure of Regional and International Sanctions”, in Cortright and Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, 2000, pp.167-179.

・1997～2002年の国連文書 (巻末の「参考文献」に一覧を掲示する)

・法学部夏学期ゼミ「国連安保理と紛争解決2」(松浦博司客員教授)ゼミ資料

¹⁴⁹ Hufbauer, Schott, and Elliott, *ibid.*, p.81.



Map No. 3902 Rev. 5 UNITED NATIONS
January 2004

Department for Peacekeeping Operations
Cartographic Section

もいる。しかし本稿では、制裁と軍事力行使のどちらが紛争解決に貢献したか、というような二者択一ではとらえない。両者が補完的な役割を持って紛争解決に貢献した事例としてシエラレオネ紛争をとらえる。アンゴラにおいては、制裁の厳格な履行が武装勢力の紛争継続手段を低下させ、政府軍による軍事的勝利に貢献したが、シエラレオネ制裁においては、最終的な紛争解決に至る軍事力を行使したのは国連 PKO とイギリス特殊部隊という外部者であった¹⁵⁰。こうした外部からの軍事的介入に対して制裁がどのような影響をおよぼしたか、本節では制裁と軍事力の関係に注目しながら、シエラレオネ紛争における制裁の効果を論じる。

3.2.1 シエラレオネ紛争の背景

経済・政治状況

アンゴラ同様に、シエラレオネも資源の豊かな国である。ココアやコーヒーなど農産物の生産地でもあるが、ダイヤモンド、金、ボーキサイトなどの鉱物資源にも恵まれた資源産出国である。特に、東部のコノ(Kono)地区は豊かなダイヤモンド産出地域である。イギリス植民地期の 1931 年にダイヤモンド鉱が発見されて以降、1950 年代には推定で 3 万人が採掘に従事するほど、ダイヤモンド産業は重要な産業となった。1961 年の独立後には年間 200 万カラット近くが産出され、1970 年にダイヤモンド産業が国有化された際にはシエラレオネの外貨所得の 70% を占める重要な輸出品となっていた¹⁵¹。しかし、シエラレオネの豊かな資源収入は、国の繁栄よりはむしろ不安定さをもたらした。

シエラレオネでは、1961 年の独立から 1991 年の紛争開始までの間に、1967 年、1968 年、1971 年、1986 年に未遂も含めて 4 度のクーデタが発生している。紛争中の 1991~2002 年にも 3 度のクーデタが発生しており、政治の不安定さはシエラレオネの特徴のひとつである。

もっとも長く政権の座についていたのは、1968 年に軍部のクーデタで大統領となったシアカ・スティーブンス (Siaka Stevens) である。1978 年には一党制を規定する憲法を制定

¹⁵⁰ ただし、国連の PKO である UNAMSIL が武力を行使するのは「任務の遂行にあたり、要員の安全と移動の自由を確保し、展開する能力と領域内において、差し迫った暴力の脅威にさらされた市民を保護するため」という場合に限定されている。国連安保理決議 S/RES/1270(1999) para14。ECOMOG と UNAMSIL をめぐる議論については、酒井啓亘「シエラレオネ内戦における『平和維持活動』の展開(1)」国際協力論集、第 9 巻第 2 号、97-126 頁、および「シエラレオネ内戦における『平和維持活動』の展開(2・完)」国際協力論集、第 9 号第 3 巻、95-129 頁を参照。

¹⁵¹ Reno, *ibid.*, p.116.

し、与党の全人民会議（All People's Congress: APC）が全議席を占める一党独裁のもとで、スティーブンスは 1985 年までの 17 年におよぶ長期政権を実現した¹⁵²。クーデタを防ぐために国軍の規模を最小限に抑え、スティーブンス自身は準軍組織に守られていたことも、この政権の特徴である。また、スティーブンス政権以前には 2 億ドルの利益を国庫にもたらしっていたダイヤモンド収入は、政権を支えるために政治家やその協力者によって横領され、1987 年までにはわずか 10 万ドルに減少した¹⁵³。パトロン・クライアント関係によってダイヤモンド収入が国庫を迂回して分配されたり、税を避けるために密輸によって外国へ輸出されたりしていたのである。1985 年にジョゼフ・モモ（Joseph Momoh）大統領へと政権が交代したとき、モモ政権は脆弱な政権基盤と資金不足に悩まされることになった。

こうした政治的・経済的に脆弱な状況下で、1991 年の紛争は発生したのである。武装勢力の RUF には、給料不払いなどの待遇の悪さを不満としてシエラレオネ国軍から転じた兵士が多く含まれていたこと、RUF の反乱に対してモモ政権は外国軍に依存する以外に対抗する手段を持たなかったことを考慮すると、国家機能の脆弱性は紛争の土壌として機能していたと考えられる。

紛争主体

シエラレオネ紛争の主体としては、反政府武装勢力、軍事政権、シエラレオネ政府および政府を支援するために介入した機関・活動がある。

第一に、主要な反政府武装勢力は、フォデイ・サンコー（Ahmed Foday Saybana Sankoh）率いる革命統一戦線（Revolutionary Unity Front: RUF）である。サンコーは、スティーブンス政権期の 1971 年にシエラレオネ国内での反政府活動によって逮捕され、釈放されて各国を移動したあと、1987 年にリビアに亡命して軍事訓練を受けた。リビアでの訓練中に、のちにリベリア国民愛国戦線（National Patriotic Front of Liberia: NPFL）の指導者となるチャールズ・テイラー（Charles MacArthur Ghankay Taylor）が出会ったことが、シエラレオネ紛争における RUF と隣国リベリアとの結びつきにつながる¹⁵⁴。

第二に、もうひとつの武装勢力は、1997 年 5 月から 1998 年 3 月まで一時的に軍事政権を樹立した国軍革命評議会（Armed Forces Revolutionary Council: AFRC）である。ジョニー・ポール・コロマ（Jonny Paul Koroma）少佐を中心とする元国軍兵士（ex-SLA）の組織であ

¹⁵² 参照：落合、前掲年表

¹⁵³ Reno, *ibid.*, pp.115-118.

¹⁵⁴ 参照：Reno, *ibid.*, pp.115-118 および落合、前掲年表

るが、軍事政権樹立時には RUF と協力し、政権を追われた後は反政府武装勢力となる。

第三に、こうした武装勢力に対抗するのがシエラレオネ政府であるが、1991 年から 2002 年の紛争期間に政権は 3 度交代する。1992 年 4 月までのジョゼフ・モモ大統領、1992 年 4 月から 1996 年 1 月のバレンタイン・ストラッサー (Valentine Strasser) 大統領、1996 年 2 月から紛争後の 2007 年まで続くテジャン・カバー (Ahmad Tejan Kabbah) 大統領である。(1997 年 5 月から 1998 年 3 月には一時的に AFRC の軍事政権が成立するが、国際社会からは正統な政府とは承認されない。)

第四に、前述のように政府軍は規模が小さく、独自では RUF や AFRC と対抗する軍事力を持たなかった。そのため、政府を支援するために紛争に介入した機関・活動として 3 つを挙げておく。南アフリカの民間軍事企業エグゼクティブ・アウトカムズ社 (Executive Outcomes: EO)、ナイジェリア部隊を中心とする西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African States: ECOWAS) の停戦監視団 (ECOWAS Cease-fire Monitoring Group: ECOMOG)、そして、国連の PKO である国連シエラレオネ監視団 (United Nations Observer Mission in Sierra Leone: UNOMSIL) および国連シエラレオネミッション (United Nations Mission in Sierra Leone: UNAMSIL) である。

これらのほかにも、地元民を徴兵した「市民自衛団 (Civil Defence Force: CDF)」として、カマジョー (Kamajors)、Tamaboros、Donsos、Kapas など地域ごとに存在する。また、2000 年以降の紛争終結期には、イギリス軍の特殊部隊も活躍した。

シエラレオネ紛争における紛争主体の特徴は、政府側が一枚岩ではなく政権が交代することと、政府を支援するために介入する機関が時期によって変わることである。本来、ECOMOG や UNOMSIL、UNAMSIL は停戦監視や和平履行の支援を行う活動であって、紛争主体ではない。しかし実際には、ECOMOG が政府軍に代わって RUF や AFRC に対抗する軍事行動を展開し、UNAMSIL も RUF や AFRC による攻撃の対象として紛争に巻き込まれた。

3.2.2 シエラレオネ紛争の展開

紛争発生からカバー政権の成立まで (1991~1996 年)

1991 年 3 月、100~150 人の RUF の部隊が隣国リベリアからシエラレオネ領内に侵攻を開始したことで、シエラレオネ紛争ははじまった。侵攻の背景には、1990 年にリベリアではじまった NPFL による国内紛争の影響がある。リベリアの国内紛争にシエラレオネ政府

が介入したことを不満として、NPFL のテイラーがシエラレオネの政治・経済を自らの影響下におくことを希望したためと考えられている¹⁵⁵。シエラレオネ紛争とリベリア紛争は、開戦当初から強い関連を持っていたのである。

1991 年 3 月、NPFL の支援を受けた RUF は、カイラハン (Kailahun) などシエラレオネ南東部を占領した。一方、小規模な軍しか持たない政府は有効な対策をとることができなかった。開戦当時の政府軍の規模は 3,000 名ほどであり、急遽の徴兵を行ったものの軍の規律は低かった。そのため、モモ政権はナイジェリアに支援を要請した。これを受けてナイジェリア軍約 500 名とギニア軍約 300 名が派遣され、両軍の反撃によって 1992 年初頭までに RUF 占領地域を奪還していった¹⁵⁶。

ところが、政府側に有利に戦闘が展開しているにもかかわらず、1992 年 4 月、給料の不払いを不服とする国軍兵士のクーデタによって、政権が内部から覆される事態が発生した。モモ大統領はギニアに亡命し、若干 26 歳のバレンタイン・ストラッサー大尉が政権の座に就いた。

1992 年 5 月に国家元首に就任したストラッサーは国家暫定統治評議会 (National Provisional Ruling Council: NPRC) を設立した。ストラッサーは 1996 年 1 月までに民政移管を行うことを宣言し、議会・大統領選挙、憲法制定などを含む民政移管プログラムを発表した。RUF との戦闘を継続しながら、政治の民主化を進める「二路線政策 (two track political approach)」をとったのである¹⁵⁷。

一方で、1995 年初頭までにはシエラレオネの国家財政は完全に破綻していた。外国企業は操業を停止し¹⁵⁸、農業生産や他の鉱物資源からの収入も国庫には納められなくなっていた。RUF との和平交渉も進まなかった。1995 年 1 月にはストラッサーが RUF に対して 6 項目の和平提案を行い、2 月には国連、OAU、コモンウェルスの和平呼びかけが行われたものの、RUF に拒否された。この時期の RUF は、外国企業の鉱山施設を占領する一方で、ローマ・カトリックの修道女や司祭を人質に取ったり、捕らえたナイジェリア兵とギニア兵を軍事裁判にかけたり、村や難民キャンプを襲撃して民間人を殺害するなどの蛮行を続

¹⁵⁵ Reno, *ibid.*, pp.113-115.

¹⁵⁶ 国連事務総長報告 S/1997/80 (1998 年 1 月 26 日)

¹⁵⁷ 国連事務総長報告 S/1995/975 (1995 年 11 月 21 日)

¹⁵⁸ 代表的な外国企業としては、チタン酸化物を産出するアメリカ・オーストラリアの Sierra Ruile、スイスのボーキサイト会社である Sierra Leone Ore and Metal Company(SIEROMCO)が挙げられる。両社は 1995 年操業を停止したが、停止前には、民間軍事企業である J&S フランクリン、イギリスのグルカ警備保障 (Gurkha Security Guardes : GSG)、地元民を徴兵した自衛団のカマジョーなどを利用した。Reno, *ibid.*, pp.123-133.

けていた¹⁵⁹。

重要なダイヤモンド産出地域であるコノ地区を RUF に占領されて収入源を奪われ、さらに RUF が首都フリータウンに接近する危機に見舞われると、ストラッサーは南アフリカの民間軍事企業エグゼクティブ・アウトカムズ社 (EO) を利用する手段を選んだ。政府は EO に国軍の訓練、情報収集、治安維持などを委託した。EO は、通信傍受による RUF 拠点の位置の特定や武装ヘリコプターによる攻撃を行い、政府軍の形成逆転に貢献した¹⁶⁰。

ところが、EO の軍事力によって資源産出地域を奪回したストラッサー政権は、和平プロセスと民主化に消極的な姿勢を示すようになる。資源収入を獲得したことによって和平実現へのインセンティブが失われるという、「紛争継続動機」としての資源収入の影響が典型的に現れた例といえる。

約束を違えたストラッサーへの国民の不満は広がり、1996 年 1 月、ジュリアス・マーダ・ビオ (Julius Maada Bio) 准将による無血クーデタによってストラッサーは亡命へと追い込まれた。紛争開始後、2 度目のクーデタである。NPRC の議長に就任したビオ准将は、民政移管プログラムどおりに 1996 年 2 月の選挙を実施することを宣言した。RUF は選挙妨害を展開しながらも、軍事政権との会談に応じて選挙の延期を要請したが、軍事政権は議会・大統領選挙を実施した。選挙の結果、元国連職員のテジャン・カバーが大統領に就任した¹⁶¹。カバー政権の成立によって、シエラレオネ紛争はようやく和平に向けたプロセスを開始することになったのである。

シエラレオネ紛争の特徴

1991 年の紛争開始から 1996 年のカバー政権の成立までのシエラレオネ紛争の特徴は、第一に、外国勢力の支援によって戦闘が遂行されていたことである。反政府武装勢力の RUF は、開戦当初からリベリアの NPFL の支援を受けていた。一方の政府軍は、ナイジェリア、ギニアおよび民間軍事企業である EO の直接的な軍事支援を受けた。紛争主体自身の軍事力よりも、外国勢力からいかに多くの支援を受けるかが、戦闘における形勢を決定付けていたのである。

第二の特徴は、政府の不安定さである。RUF との戦闘の一方で、1992 年 4 月と 1996 年 1 月にはクーデタで政権が交代した。戦闘のみならず、政治においても安定した統治が行

¹⁵⁹ 参照：落合、前掲年表

¹⁶⁰ 同上

¹⁶¹ 同上

えない、脆弱国家ならではの問題が表れている。この不安定さは以後、和平プロセスの履行にも影響することになる。ただしこの後、1997年5月から1998年3月には一時的にカバーが政権を追われて軍事政権が成立した際には、国際社会は、民主的選挙で成立した政権こそが正統な政府であるという姿勢を貫く。シエラレオネ紛争における1996年選挙は、政府の正統性を保証する要石として有効に機能した。

第三の特徴は、国連安保理の不介入である。1991年の紛争発生以降、ナイジェリア政府とギニア政府、西アフリカ経済共同体（ECOWAS）、および国際赤十字委員会（ICRC）などの援助機関による支援は行われているものの、国連安保理はまったく関与していない。1991年4月にはシエラレオネ政府から安保理に「リベリアからの侵攻を受けている」と報告したものの、安保理の公式会合にはかけられていない。1991年から1996年までの6年間には、リベリア情勢に関する公式会合で「周辺国への影響」としてわずかにシエラレオネの状況が言及されているのみである¹⁶²。シエラレオネ紛争がようやく安保理で注目されるのは、民主化選挙に向けた動きが本格化する1995年になってからである。2月に事務総長特使が任命されて¹⁶³、11月にははじめての事務総長報告が出される。この報告においてはシエラレオネの状況が「紛争」とであると認識されるものの、国連開発計画（UNDP）をはじめとする機関による人道援助と、事務総長特使による対話の仲介が勧告されるにとどまっている¹⁶⁴。安保理の調査チームが派遣されるのも、アビジャン協定が成立した後の1996年12月になってからである。1996年10月にはカバー大統領が国連総会で国際社会がアフリカを見捨てないよう演説を行い、翌年の1月にはOAU事務局長がアナン国連事務総長に書簡を送り、国連が指導的役割をはたすべきであると述べている。国連安保理から注目してもらえず、アフリカの西端でひっそりと進行している紛争というのが、1990年代前半までのシエラレオネ紛争であった¹⁶⁵。この点で、元国連職員のカバーが大統領に就任したことは、シエラレオネにとって重要な転機になったと考えられる。就任以降、カバーはシエラレオネ国内での状況変化を積極的に国連に報告して国際社会にアピールする政策をとるためである。

¹⁶² 国連安保理会合記録 S/PV.3138(1992年11月19日)、S/PV.3281(1993年9月22日)、S/PV.3517(1995年4月13日)

¹⁶³ 国連文書 S/1995/120(1995年2月7日)

¹⁶⁴ 国連事務総長報告 S/1995/975(1995年11月21日) para43

¹⁶⁵ ハーシュは国連の消極姿勢を、リベリアに対するアメリカ、シエラレオネに対するイギリスの利害関係の反映であると論じている。Hirsch, *ibid.*, pp.522-524.

アビジャン和平協定（1996年）

1996年2月の選挙で大統領に就任したカバーは、RUF指導者のサンコーとの交渉を開始した。サンコーはRUFが参加する選挙の実施、外国軍の撤退などを求める一方で、各地での襲撃と戦闘を続けた。しかし、11月に約200名のRUF兵士がリベリアで拘束され、直後にカバー大統領が「12月1日までに戦闘を止めなければ軍事的手段に訴えることもある」との警告を発すると、ついに和平協定に応じた。11月30日にコートジボワール政府の仲介と国連、アフリカ統一機構（OAU）、イギリスの立会いのもとでサンコーとの直接交渉が行われ、最初の和平協定であるアビジャン和平協定が締結された¹⁶⁶。

ただし、アビジャン協定は履行されなかった。翌1997年3月にサンコーがナイジェリアで銃器不法所持によって逮捕され、5月にはRUFに同調する一部の国軍兵士によるクーデタでカバーがギニアに亡命したためである。

履行されなかった協定ではあるが、アビジャン協定の内容はその後のシエラレオネにおける和平協定を方向付けるものとなった。その特徴は第一に、反政府武装勢力であるRUFに広く恩赦を与えて合法的な政党に移行させ、権力を分有する包括的な政府を設立すること、第二に、EOや外国軍を撤退させて国際社会による中立的監視グループ（The Neutral monitoring Group: NMG）を派遣することを打ち出した点にある。1997年のコナクリ協定¹⁶⁷、1999年のロメ協定¹⁶⁸、そして最終的に和平が達成された2000年のアブジャ協定¹⁶⁹へと、シエラレオネ紛争の和平プロセスでは数々の和平協定が結ばれていったが、武装勢力への恩赦によって武装勢力をも政権に取り込む包括的和平が目指されたこと、民間軍事企業から地域機構および国連のPKOへと外部の軍事力が政権保護を引き継いでいったことが、一貫する特徴として挙げられる。

履行されなかったアビジャン協定ではあるが、実現された内容があった。それが、EOの撤退である。協定締結以前から、シエラレオネ政府とEOとの契約には国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）が懸念を示していた。IMFはカバー政権に2億ドルの新規融資を受ける条件としてEOへの支払い報酬額を大幅に削減することを要請していた¹⁷⁰。アビジャン協定では、国際監視グループの到着と交代する形でEOが撤退することが

¹⁶⁶ 国連文書としては S/1996/1034（1996年12月11日）

¹⁶⁷ 1997年10月23日締結。国連文書としては S/1997/824（1997年10月28日）

¹⁶⁸ 1999年7月7日締結。国連文書としては S/1999/777（1999年7月12日）

¹⁶⁹ 2000年11月10日締結。国連文書としては S/2000/1091（2000年11月14日）

¹⁷⁰ 参照：落合、前掲年表

規定されていた。ところが、平和維持活動資金の増額をしぶるアメリカ議会との調整を背景として国連内で国際監視グループの設立は進まなかった。それにもかかわらず、カバーは先に EO の撤退を決定してしまったのである¹⁷¹。1997年1月、EO が数名のスタッフを残して撤退すると、政府は軍事的な後ろ盾を失う状況に陥っていた。これはカバー政権の大きな失策といえるだろう。

ECOWAS の介入と制裁の開始（1997～1998年）

1997年5月25日、クーデタによってカバーはギニアに亡命し、先のクーデタ未遂事件で拘束中であったジョニー・ポール・コロマ少佐が釈放されて政権に就いた。コロマは軍事革命評議会（The Armed Forces Revolutionary Council: AFRC）を設立し、RUF との権力分有政府樹立を宣言した。RUF 指導部も戦闘活動を停止して AFRC に協力するよう兵士に呼びかけた¹⁷²。紛争開始以降初めて、RUF が政権側に立つ状況が生じたのである。

国際社会は、選挙によって成立した民主政権が倒されたことに強く反発した。国連安保理も議長声明によって強く非難し¹⁷³、ECOWAS はカバー政権の回復に向けて対話・制裁・軍事の3つの手段で臨むことを表明した¹⁷⁴。そして、1997年8月には ECOWAS が制裁の実施を決定した。制裁の内容は、軍事政権のメンバーを対象とする渡航制裁、石油および石油関連製品の禁輸、武器禁輸である。10月には国連も ECOWAS の制裁を追認し、シエラレオネ紛争に対する最初の制裁となる決議 1132 を採択した¹⁷⁵。国連の制裁については次項で詳しく述べる。

制裁のみならず、ECOWAS は軍事部門である ECOWAS 監視団（ECOMOG）によって軍事介入を行った。ECOMOG はリベリア紛争の発生当時からすでに、リベリアへの軍事作戦の拠点としてシエラレオネに駐留していた。5月の軍事クーデタが発生すると、カバーの支援要請を受けた ECOWAS 議長国のナイジェリアが自国部隊を増強して事態への対応にあたった¹⁷⁶。ナイジェリア部隊は外国人の救出といった ECOMOG の正規の任務のみならず、首都フリータウンでは軍事政権への攻撃を行なった。しかしこの時点では、軍事政権の抵抗によって目的は達成できなかった。

¹⁷¹ 酒井、2001年、101頁。

¹⁷² 同上

¹⁷³ 国連安保理議長声明 S/PRST/1997/29（1997年5月27日）

¹⁷⁴ 国連文書 S/1997/499 Annex（1997年6月27日）

¹⁷⁵ 国連安保理決議 S/RES/1132(1997)（1997年10月8日）

¹⁷⁶ 酒井、2001年、102-103頁。

ここで特記しておきたいのは、ナイジェリア部隊による軍事介入が ECOWAS の平和維持活動であったか、ナイジェリアによる単独介入であったかが明確ではないことである。ナイジェリアはこの行動があくまでも ECOWAS としての行動であると主張している。しかし、ナイジェリア部隊の出動は ECOWAS の集団的意志決定手続によって事前に決定されたものではない。また、政権転覆をはかる行動が平和維持活動にあたるのかにも疑問がある¹⁷⁷。

それでも、制裁と軍事介入による圧力によって、コロマの軍事政権は和平交渉に応じた。コロマ、サンコー、カバーの三者会談がおこなわれ、1997年10月にコナクリ協定が結ばれた。この協定では、ECOWAS の6ヵ月和平計画が提示され、カバーの復権による民政移管と包括的内閣の形成が合意された。しかし、和平協定が締結されても履行されないことが、シエラレオネ紛争の特徴である。協定的一方で ECOMOG と AFRC/RUF 間の衝突は依然として継続していた。協定が守られない理由のひとつは、AFRC/RUF 側に実際には和平の意志がないこと、もうひとつは、上層部が和解しても末端の兵士が従わないためであった。アンゴラの場合には、和平合意が締結されると数日後には概ね戦闘が停止した。UNITA は 1966 年から闘争を継続する長い歴史を持つ組織であり、軍事組織としての統率が取れていた。小規模な衝突事件はあるとしても、停戦を守るか破るかはサヴィンビおよび指導部の意志で決定されていた。一方、シエラレオネの場合には、RUF は 1991 年の戦闘開始後ににわかに徴兵された若い兵士の集まりであって、RUF 全体としての統率が取れていない。サンコーをはじめとする RUF の指導者が政府から恩赦と政治的地位を与えられて和解しても、末端の兵士に人道援助機関への襲撃や、収穫物を略奪する行為を停止させることができていないのである。

結局、1998年2月に、ナイジェリア部隊による ECOMOG の攻勢によって首都フリータウンが奪回されることで、軍事政権は崩壊した。ECOMOG の軍事介入によって、カバー政権の回復が実現することになったのである。カバーは3月10日に帰国した。

制裁については次項 3.2.3 で詳しく述べるが、少なくともカバー復権が制裁の効果ではないことは明らかである。カバー政権の回復を受けて国連はシエラレオネに対する石油禁輸を解除し、武器禁輸と元軍事政権メンバーへの渡航制裁は継続した。

¹⁷⁷ 酒井、2001年、102-103頁。

国連の介入開始（1998～1999年）

国連が介入の動きを見せるのは、カバーが政権に復帰したころからである。1998年7月には、対シエラレオネ初のPKOである国連シエラレオネ監視団（UNOMSIL）が設立された¹⁷⁸。国連事務総長特別代表であるフランシス・オケロ（Francis Okelo）が国連機関、NGO、ドナー代表を集めた会合を開催し、アナン国連事務総長がシエラレオネに関する特別会合を国連本部で開催した。ただし、こうした動きをもって国連がシエラレオネ紛争の解決に向けて積極的に介入するようになったと評価するのはまだ早い。1998年の国連安保理は、急激に人道状況が悪化したコソボに介入すべきか否かをめぐって議論が紛糾している時期であった。シエラレオネ紛争への対応はECOWASやOAUといった地域機構にゆだねたいというのが安保理の実情であったと考えられる。9月に派遣されたUNOMSILの要員はわずか56名に過ぎず、実際の平和維持活動はECOMOGにゆだねられていた¹⁷⁹。

一方、ECOMOGの主力であるナイジェリアにも、シエラレオネから自国部隊を引き上げようとする動きが起きていた。1998年6月にサニ・アバチャ（Sani Abacha）大統領が死去して自国内の政治が不安定化したこと、リベリアやシエラレオネへの長期介入で自国の経済が悪化していたこと、ECOMOGという名目でのナイジェリアの介入に対して国際社会から批判が起きていたこと、というのがその理由であった¹⁸⁰。1998年末には、シエラレオネに展開するECOMOG兵力は約1万4000人規模に拡大していた¹⁸¹。

1999年からはじまるカバー政権とAFRC/RUF¹⁸²との和平交渉、および締結されたロメ協定は、こうした国連とナイジェリアの消極姿勢を反映していた¹⁸³。ロメ協定では、RUFを含む包括的で民主的な政府を樹立するための設計図が示されている。なかでも、これまでのすべての戦闘員、協力者に対しては特赦を認め、RUF指導者を閣僚に任命して権力を分有するなど、RUFに対する妥協姿勢は特徴的である。さらに顕著なのは、サンコーの地位である。以前からカバー大統領は、和平のためになるならばサンコーに恩赦を与える用意があると表明していたが、ロメ協定ではサンコーに副大統領および戦略資源国家復興開発委員会（Commission for the Management of Strategic Resources, National Reconstruction and Development: CDRRD）の委員長の地位が与えられているのである。国家経済の要である資

¹⁷⁸ 国連安保理決議 S/RES/1181(1998)（1998年7月13日）

¹⁷⁹ 国連事務総長報告 S/1998/1176（1998年12月16日）

¹⁸⁰ 酒井、2002年、95-97頁。

¹⁸¹ 落合、前掲年表

¹⁸² AFRCとRUFは別の勢力であるが反政府としては協力関係にあった。

¹⁸³ 1999年7月7日締結。国連文書としてはS/1999/777（1999年7月12日）

源管理の役職を RUF 指導者に与えるというのは、極めて妥協的な決定である。ロメ協定には、政府、ECOMOG、国連にこれ以上の戦闘を継続する意志がないことが、如実に現れている。ロメ協定を受けて国連は 1999 年 10 月に決議 1260 を採択して国連シエラレオネミッション（United Nations Mission in Sierra Leone: UNAMSIL）を設立し、平和維持活動に乗り出した¹⁸⁴。

1997 年 5 月のクーデタから 1999 年のロメ協定締結までの特徴は、第一に ECOWAS 主導であって国連安保理は ECOWAS の決定を支持するにとどまっていたこと、第二に和平協定が RUF に対して非常に妥協的であったことが挙げられる。

独自の軍事力が脆弱なシエラレオネ政府においてこの時期のカバー政権を支えたのは、ナイジェリアを主力とする ECOMOG であった。しかし、ナイジェリアは自国の国内事情によって撤退を望んでおり、国連が派遣する UNOMSIL、UNAMSIL のわずかな兵力では、リベリアからの強力な支援を受けた RUF を打倒するには不十分という不安定な状況であった。地域機構に委ねようとする国連、自国の事情から撤退を望む地域大国、自身では解決力を持たない当該政府、という紛争解決への実効性に欠ける状況であった。政治的解決を目指して武装勢力に譲歩する和平協定を結んでも、政治的意志も軍事力による裏づけもない協定では、紛争解決には結びつかなかったのである。

シエラレオネ紛争の解決に向けた国際社会の政治的意志が高まるには、2000 年の UNAMSIL 要員拘束事件とダイヤモンド制裁まで待たねばならなかった。

3.2.3 制裁による紛争解決への取り組み

こうした政治的意志に欠けるシエラレオネ紛争において制裁はどのような役割を担ったのか、本項では制裁実施を軸として紛争解決に至る過程を考察する。

シエラレオネ紛争に対する国連の制裁は三期に分けられる。第一期は、1997 年に AFRC および RUF を対象主体とする渡航制裁、石油禁輸、武器禁輸が決定されてから 1999 年までの、ECOWAS の主導が前面にあらわれていた時期である。第二期は、1999 年 10 月の UNAMSIL 設立以降、2000 年 7 月にダイヤモンド禁輸が決定されて「紛争ダイヤモンド」問題への取り組みが加速する時期である。この時期には国際社会の政治的意志が高まるが、紛争解決には至らない。第三期は、2001 年の対リベリア制裁を経て紛争解決にいたる時期である。第二・三期にはイギリスをリード国として国連が制裁を積極的に主導する。

¹⁸⁴ 国連安保理決議 S/RES1270(1999) (1999 年 10 月 22 日)

表 6 シエラレオネにおける国連の制裁

<決議番号 (日付)>	<主内容>
RES 1132 (1997.10.8)	<p><u>武器禁輸、石油禁輸、渡航制裁(軍事政権メンバー)、制裁委員会の設立</u></p> <p>※ECOWAS に履行の権限を付与</p>
RES 1156 (1998.3.16)	石油禁輸の解除
RES 1171 (1998.6.5)	<u>対 RUF・前軍事政権 武器禁輸、渡航制裁</u>
RES 1306 (2000.7.5)	<p><u>ダイヤモンド禁輸</u></p> <p>※政府の原産地証明を受けないダイヤモンド原石の禁輸 →原産地証明制度の設立を求める</p> <p>※7/31-8/1 ダイヤモンド公聴会の開催、8/2 専門家パネルの設立</p>
RES 1343 (2001.3.7)	<p><u>対リベリア 武器禁輸、ダイヤモンド禁輸、渡航制裁、制裁委員会の設立</u></p> <p>※60 日後までに決議 1306 を遵守しない場合に発効 →5.7 発効</p>
RES 1385 (2001.12.19)	ダイヤモンド禁輸の延長
RES 1446 (2002.12.4)	<p>ダイヤモンド禁輸の延長</p> <p>→2003.6.4 ダイヤモンド禁輸の終了 (SC/7778)</p>
RES 1793 (2007.12.31)	シエラレオネ特別法廷に出廷する参考人の渡航規制を免除
RES 1940 (2010.9.29)	制裁の解除、制裁委員会の解散

(出所) 筆者作成

第一期：ECOWAS 主導の制裁（1997～1999 年）

最初の制裁は 1997 年 8 月にさかのぼる。5 月のクーデタで成立した軍事政権に対し、国連や ECOWAS は民主政権に復帰するよう求めた。しかし、ナイジェリア部隊による軍事介入も、ECOWAS による交渉も失敗したことから、軍事政権に対する制裁が始まった。

まず、8 月に実施された ECOWAS の制裁においては、カバーの民主政権の復帰、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うえで、シエラレオネに対する石油禁輸、武器禁輸、軍事政権メンバーの資産凍結、シエラレオネとのあらゆる製品の輸出入を禁止することなどが決定された¹⁸⁵。この制裁はシエラレオネの国全体を対象主体として、あらゆる製品の輸出入を禁止する包括的制裁である。

続いて、ECOWAS からの要請を受けて国連でも決議 1132 が採択された。ECOWAS の仲介努力を全面的に支援することを表明したうえで、国連憲章第 7 章に基づき、軍事政権に対して権力の移譲と民主政権の回復と法秩序の回復を要求し、軍事政権メンバーを対象とする渡航制裁、石油および石油関連製品の禁輸、武器禁輸を決定した。ただし、民主政権や国連機関の人道目的、あるいは ECOMOG への石油・石油製品の輸出は除外された。さらに、国連憲章第 8 章に基づいて、ECOWAS にシエラレオネの民主政権と協力して制裁を実施する権限を付与している。また、アンゴラ制裁と同様に、すべての国、国際・地域機関に制裁実施と報告を求め、制裁委員会の設立を決定した¹⁸⁶。

この制裁の特徴は、第一に、ECOWAS の制裁が包括的にあらゆる製品の輸出入を禁止しているのに対して、国連の制裁は石油と武器に限定していることである。人道状況の悪化を懸念したターゲット制裁の流れから、国連ではもはや包括的制裁は実施されなくなっていた。第二に、ECOWAS に制裁履行の権限を付与していることである。制裁自体が ECOWAS の要請で決定されたものであるという経緯も反映しているが、地域機構に問題解決をゆだねたいという国連の姿勢が反映されている。

では、ECOWAS と国連による 1997 年の制裁は効果を発揮したのか。たしかに制裁実施後の 10 月にはコナクリ協定が成立し、1998 年 3 月にカバー政権は復帰するが、前述のようにそれが制裁の効果であるとはいえない。アンゴラの UNITA の場合には、制裁を回避するために和平の履行を表明するなど、たとえ実現しない口約束であっても制裁が UNITA から譲歩を引き出す交渉圧力になっていることはうかがえた。他方、AFRC/RUF の場合

¹⁸⁵ 国連文書 S/1997/695 Annex I・II（1997 年 9 月 9 日）※制裁決定は 8 月 28-29 日

¹⁸⁶ 国連安保理決議 S/RES/1132(1997)（1997 年 10 月 8 日）

には、制裁の圧力がかけられても対抗姿勢をくずさなかった。制裁決議が採択された 10 月 8 日の BBC のインタビューで、RUF 司令官と AFRC 高官は「我々がダイヤモンドや金などの天然資源を所有する限り、制裁は貧しい無辜の市民には影響を与えても、AFRC には影響を与えない」と豪語した。同日にカバーの自宅を焼失させたり、ECOMOG 航空機への攻撃を行い、「これはカバーへのメッセージである」と表明している¹⁸⁷。

なぜ AFRC/RUF は制裁に動じなかったのか。ハウフバウアーら IIE が提示している、制裁が失敗する 4 つの理由（不十分なタスク、抜け道、同盟の存在、制裁実施側の利益の阻害）は見事にあてはまる¹⁸⁸。第一に、国連の制裁は ECOWAS 追認に過ぎず、厳格に履行しようとする実施側の政治的意志が欠けていた。また、武装勢力の主要な資金源であるダイヤモンドが禁輸対象に含まれていない。第二に、後に報告で明らかになるように、軍事政権によるダイヤモンドと武器の交換取引は継続しており、制裁には抜け道が存在した。第三に、RUF にはリベリアという強い同盟相手が存在した。第四に、AFRC/RUF がダイヤモンド産業を管理しているため、制裁実施側の国内企業には制裁を遵守するよりも違反して取引を継続するほうが利益になっていた。

さらに、亡命したカバー政権に対して AFRC/RUF のほうが有利な立場に立っていたことも加えたい。実際に政権の座にいるという意味でも、軍事力の相対的な強さでも AFRC/RUF のほうが優位であった。軍事力で勝てなかったカバー政権と ECOMOG が、政治的意志の欠如した国連とともに制裁を実施しても、軍事政権から政権を放棄するほどの譲歩を引き出せるとは期待できない。こうした、失敗につながる条件がひとつずつ解決されて制裁の実効力が高まるまで、制裁の効果は現れなかった。

2000 年にシエラレオネ制裁の効果について検証したコートライトとロペスらの著書では、制裁は武装勢力の軍事力低下に効果がなく、紛争解決にほとんどあるいは全く貢献していないと厳しい評価が下されている。むしろ、制裁によって物資の輸送費が上昇したり、RUF が援助機関の人道援助を妨害したり、農作物を略奪する行為が横行したために、シエラレオネ国内での人道状況が悪化したことが指摘されている¹⁸⁹。

ただし、1 点だけ 1997 年の制裁がもたらした効果を指摘したい。制裁の実施にともなって武器や石油の取引が調査の対象となり、事務総長報告や制裁委員会報告でその実態が報

¹⁸⁷ 国連文書 S/1997/800 Annex (1997 年 10 月 15 日) シエラレオネ発書簡。ギニアに亡命したカバー政権は国連への書簡提出によって頻繁に立場を表明していた。

¹⁸⁸ Hufbauer, Schott, and Elliott, *ibid.*, pp.7-8.

¹⁸⁹ Cortright, Lopez, and Conroy, 2000, pp.167-179.

告されるようになったことである。この調査の副次的効果として、1997年12月の事務総長報告ではAFRCメンバーがダイヤモンドの採掘に従事していることが指摘され¹⁹⁰、翌年2月の報告では制裁違反への言及とともに、ダイヤモンドが武器の取引に利用されていることが指摘された¹⁹¹。こうした報告書でシエラレオネでの本当の問題は何なのか、何をターゲットにすべきなのかが指摘され、注目されたことは、その後の適切な制裁の作成・履行に結びついていく布石として重要であった。

ECOMOGの軍事介入によってカバール政権が回復した1998年3月には、決議1156によってシエラレオネへの石油禁輸が解除された¹⁹²。その後、6月の決議1171では、決議1132で決定された渡航制裁、武器・石油禁輸を終了し、非政府勢力への武器禁輸、前軍事政権とRUFメンバーの渡航制裁を決定した¹⁹³。つまり、シエラレオネ政府の担い手が代わったことを受けて、制裁の対象をシエラレオネ政府から反政府武装勢力へ切り替えたのである。ここにターゲット制裁としての性質があらわれている。

シエラレオネにおける紛争の構図は以後、国際社会から支援されるカバールの民主政権と、それに対抗するAFRC/RUFの闘争という二項対立に固定されて展開していく¹⁹⁴。

転換期：UNAMSILの派遣と要員拘束（1999～2000年）

政府とAFRC/RUFの力関係が変化するのには、1999年後半以降、和平を仲介する中心主体がECOWASから国連へと交代してからである。

1999年7月のロメ協定では、AFRC/RUFの要求によってECOMOGからナイジェリア部隊が撤退することが決められた。5月に就任したナイジェリアのオバサンジョ（Olusegun Matthew Okikiola Aremu Obasanjo）大統領は12月までに毎月2,000名ずつのナイジェリア部隊を撤退させることを決定し、8月には第一陣が出発した。これと入れ替わるように、1999年10月に決議1270で設立された国連シエラレオネミッション（UNAMSIL）が到着した¹⁹⁵。UNAMSILは、シエラレオネ内の停戦監視と反政府武装勢力の武装解除を任務とするPKOである。UNAMSILの特徴として2点を指摘しておきたい。ひとつは、UNAMSIL

¹⁹⁰ 国連事務総長報告 S/1997/958（1997年12月5日） para15

¹⁹¹ 国連事務総長報告 S/1998/103（1998年2月5日） para18-21

¹⁹² 国連安保理決議 S/RES/1156(1998)（1998年3月18日）

¹⁹³ 国連安保理決議 S/RES/1171(1998)（1998年6月5日）

¹⁹⁴ Kamajors、Tamaboros、Donsos、Kapasなどの市民自衛団(CDF)が、AFRC/RUFの略奪に抵抗して町や道路を管理している地域もある。CDFは概ね政府やECOMOG、国連に協力的であった。参照：国連事務総長報告 S/1998/486（1998年6月9日）

¹⁹⁵ 国連安保理決議 S/RES/1270(1999)（1999年10月22日）

は設立当時には ECOMOG の存在を前提としており、その役割を肩代わりする意図はなかったことである。決議 1270 では、ECOMOG が引き続きフリータウンやルンギ周辺の安全確保、政府の保護、和平協定の履行などの任務を UNAMSIL と協力して行うことが確認されていた。しかし実際には、UNAMSIL の展開と並行してガーナ部隊やギニア部隊も ECOMOG から撤退し、2000 年 5 月には ECOMOG が完全撤退して平和維持活動は UNAMSIL に一本化されていくことになる。

もうひとつは、UNAMSIL に強力なマンデートと 6,000 名という大きな規模の要員が与えられていたことである。決議第 14 項において、UNAMSIL には、「国連憲章第 7 章に基づき、任務の遂行にあたり、要員の安全と移動の自由を確保し、展開する能力と領域内において、差し迫った暴力の脅威にさらされた市民を保護するために必要な行動 (the necessary action)」をとるマンデートが与えられていた¹⁹⁶。伝統的な PKO は、当事者の同意に基づいて設立され、当事者に対して厳正に不偏性と中立を守り、武力の不行使は自衛のために必要な最小限にとどめる、という 3 つを基本原則としている。そのため、憲章第 7 章の強制措置は同意・中立を原則とする PKO とは原則的に相容れないものである。「要員の安全と移動の自由の確保」「市民の保護」という 2 つの目的のみに限定されているとはいえ、PKO に憲章第 7 章が援用されていることは、注目に価する¹⁹⁷。

前身の UNOMSIL は ECOMOG の保護下で活動を展開してきたが、ECOMOG からナイジェリア部隊が撤退すると、これまでのような強力な保護は期待できない。反面、これまで ECOMOG が AFRC/RUF と戦闘を交わしてきた経緯を考えると、ECOMOG と協力する UNAMSIL は攻撃の対象となりかねない。UNAMSIL の任務はあくまでも停戦の監視と和平の履行を支援することであり、AFRC/RUF を打倒することではない。しかし、AFRC/RUF の兵士がそのようには受け取らない危険性がある。そうした事情から、要員の安全を確保するには UNAMSIL 自身が強力なマンデートを有する必要があると認識されていたのである。このマンデートは、2000 年 5 月以降の紛争終結に向けた動きにおいて重要な意味を持つことになる。

こうして強力なマンデートに基づいて展開した UNAMSIL であったが、展開当初は懸念したとおりに紛争に巻き込まれていくことになる。2000 年 1 月時点で、UNAMSIL にはガーナ、インド、ナイジェリア、ケニアを中心に 4,819 名の兵士が派遣されていたが、武装

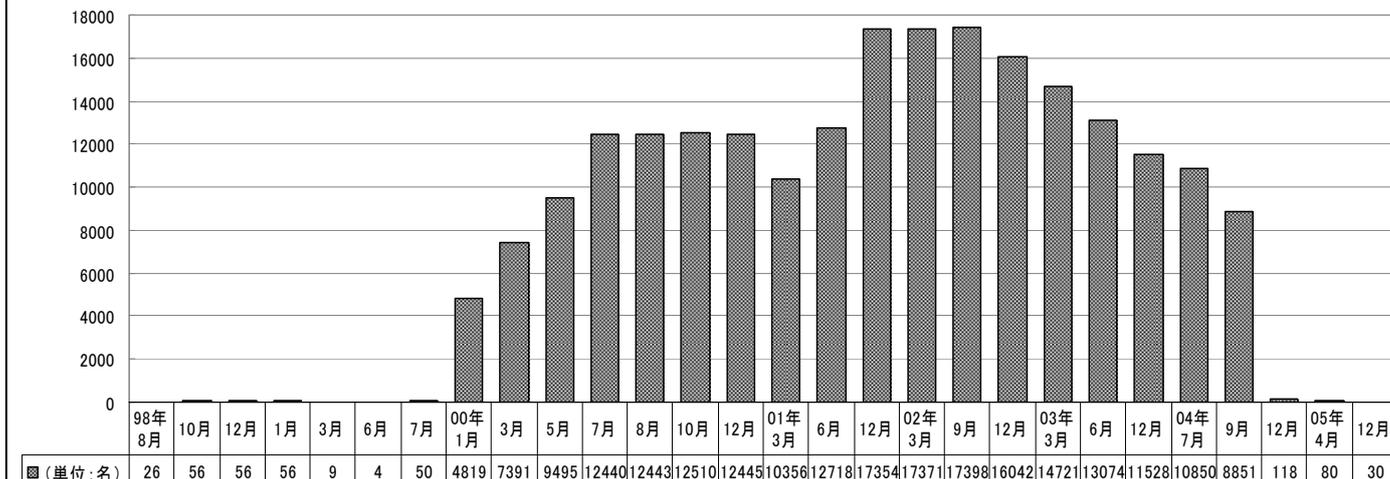
¹⁹⁶ 国連安保理決議 S/RES/1270(1999) (1999 年 10 月 22 日) para14

¹⁹⁷ UNAMSIL の法的性格についての議論は、酒井、2002 年を参照。

解除する対象の AFRC/RUF 兵士は 45,000 名にのぼっていた¹⁹⁸。UNAMSIL 到着直後から、AFRC/RUF 兵士によってケニア部隊やギニア部隊が襲撃されて大量の武器を奪われる事件が発生した¹⁹⁹。5 月に ECOMOG がシエラレオネから完全に撤退すると RUF の攻撃は激化する。武器を奪うのみならず、武装解除をよびかける要員を拘束したり、部隊を包囲する事件も多発し、5 月 10 日までにケニア兵、ザンビア兵、インド兵など約 500 名が RUF に拘束される事態に陥った²⁰⁰。ロメ協定の締結にもかかわらず、AFRC/RUF 兵士には戦闘を終結する意志がなかったのである。

この危機的な事態に対する国連および国際社会の対応は、アンゴラでの対応とは決定的に違っていた。1998 年 12 月の紛争再燃と国連輸送機への攻撃に直面してアンゴラの UNAVEMIII は撤収を決定したが、シエラレオネでの UNAMSIL はむしろ増強を選んだ。国連は決議 1299 を採択して UNAMSIL を 13,000 名まで拡大することを決定した²⁰¹。さらに、顕著な対応を示したのがイギリスである。危機が発生してまもない 5 月 7 日、8 日には軍事顧問団と 800 名の空挺部隊を派遣してルンギ空港の制圧や捕虜の救出を行い、シエラレオネ政府軍を強化するために軍事訓練を提供しはじめた²⁰²。5 月 17 日には、シエラレオネ政府が RUF 指導者のサンコーを拘束し、RUF とシエラレオネ政府の形勢は一気に逆転することになった。

図 4 シエラレオネの PKO 要員数 (UNOMSIL/UNAMSIL)



(出所) UNAMSIL HP より筆者作成

¹⁹⁸ 国連事務総長報告 S/2000/13 (2000 年 1 月 11 日) なお、国連の武装解除・動員解除・再統合プログラム (DDRP) では、カマジョーなどの市民自衛団も武装解除の対象とされていた。

¹⁹⁹ 国連事務総長報告 S/2000/186 (2000 年 3 月 7 日) para11

²⁰⁰ 国連事務総長報告 S/2000/455 (2000 年 5 月 19 日)

²⁰¹ 国連安保理決議 S/RES/1299(2000) (2000 年 5 月 19 日)

²⁰² 国連事務総長報告 S/2000/455 (2000 年 5 月 19 日)、S/2000/751 (2000 年 7 月 31 日) および Hirsh, *ibid.*, pp.521-535.

なぜ、発生から何年間も関心を示さず、制裁実施や UNOMSIL の派遣に際しても ECOWAS 頼りだった国連が、急激に積極介入を行うようになったのか。なぜ、イギリスは急にリーダーシップを発揮するようになったのか。その理由として、1998 年末のアンゴラにはじまる「紛争ダイヤモンド問題」の大きな潮流がシエラレオネを巻き込んで展開していたことがあげられる。

第二期：ダイヤモンド制裁のはじまり（2000～2001 年）

シエラレオネでのダイヤモンド制裁は UNAMSIL 拘束事件が解決した後の 2000 年 7 月に決議 1306 で決定される。まずは制裁の内容を確認してから、制裁実施に向けた「紛争ダイヤモンド問題」の潮流を論じる。

決議 1306 では、国連憲章第 7 章に基づき、違法なダイヤモンド取引が紛争を過熱させていること、そうしたダイヤモンドがリベリアを含む周辺国を通じて取引されていることへの懸念が表明された。そして、関係国、国際ダイヤモンド製造者協会（IDMA）や世界ダイヤモンド取引所連盟（WFDB）、ダイヤモンド・ハイ・カウンシル（WHC）などのダイヤモンド業界、および非政府の専門家が国際ダイヤモンド取引の透明性を改善するために尽力していることを歓迎し、正統なダイヤモンド取引が多くの国の経済にとって重要であることを強調し、ECOWAS のサミットが行われたことに歓迎の意を表明した。そのうえで、以下の主な項目を決定・奨励した。

- ・すべての国はシエラレオネ産のすべてのダイヤモンド原石の輸入を禁止する
- ・シエラレオネ政府に対しては原産地証明制度の設立を要求する
- ・国際機関には原産地証明制度の設立のために政府を支援することを要求する
- ・原産地証明制度を通じて政府に管理されたダイヤモンド原石は禁輸の対象からはずす
- ・IDMA、WFDB、DHC などのダイヤモンド業界には決議を履行するためにシエラレオネ政府と協同することを奨励する
- ・2000 年 7 月 31 日にシエラレオネ紛争におけるダイヤモンドの役割と、ダイヤモンドと武器取引との結びつきについて公聴会を開く

また、決議 1171 の武器禁輸の履行の強化を求めた²⁰³。

この決議の特徴は、制裁の内容が非常に精巧なことである。アンゴラにおけるダイヤモンド制裁（決議 1173）は「アンゴラ政府の原産地証明を経ていないダイヤモンドの輸入を

²⁰³ 国連安保理決議 S/RES/1306(2000)（2000 年 7 月 5 日）

禁止する」という簡潔な決定だったのに対し²⁰⁴、シエラレオネの決議 1306 では、ダイヤモンド業界や ECOWAS による取り組みが具体的に明示され、原産地証明制度を設立するための具体的な取り組みが示されている。1998 年 6 月から 2000 年 7 月までの間に国連がいかに「紛争ダイヤモンド」問題を深刻に受け止め、解決に向けて動きはじめていたか、その変化が明確にあらわれた決議である。

1999 年 1 月にアンゴラ制裁委員会の委員長に就任したファウラーは、アフリカ諸国のみならずベルギー、イギリス、アメリカなどのダイヤモンド輸入国も訪問してダイヤモンド業界の企業や機関に接触し、UNITA 支配地域からのダイヤモンドを国際市場から締め出すよう「ロビー活動」を行った。2000 年 3 月には「ファウラー報告」と呼ばれる制裁違反を詳細に記した報告書でダイヤモンド輸入国の責任を追及している。

また、1999 年以降、紛争ダイヤモンド問題を告発する NGO が「死の取引キャンペーン」を展開していた。1998 年 12 月に「A Rough Trade」を発表したグローバル・ウィットネスをはじめとする、ヒューマン・ライツ・ウォッチ、アフリカ・カナダ・パートナーシップなどの NGO は、アンゴラのみならずシエラレオネ問題にも対象を広げた。2000 年 5 月にはグローバル・ウィットネスがシエラレオネの紛争ダイヤモンドを告発する報告書「Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds」を発表した。この報告書は、「紛争ダイヤモンド」を市場から駆逐するための具体策を論じたものである。報告書は、ダイヤモンド取引企業の責任を追及する一方で、ダイヤモンド流通を監視する常設の国際的な委員会の設立、生産国における採掘・輸出管理の強化、生産国から消費国にいたる認証システムの整備、違法な取引への制裁強化などの具体的な勧告を行った²⁰⁵。

こうした「紛争ダイヤモンド」問題をめぐる潮流は、世論を刺激した。アメリカの新聞ニューヨークタイムズ（The New York Times）とイギリスの新聞ガーディアン（The Guardian）で 1991 年以降に掲載されたシエラレオネに関する記事の数を見ると、世論の動きが見て取れる（図 5）²⁰⁶。どちらも、1997 年まではシエラレオネに対する記事があまり多くなかったにもかかわらず、ガーディアンでは 1998 年から急に記事数が増え、どちらも 2000 年にはほぼ毎日何らかの記事が掲載されるようになっている。2000 年の記事のうち、

²⁰⁴ 国連安保理決議 S/RES/1173(1998)（1998 年 6 月 12 日）

²⁰⁵ Global Witness, *Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds*, 2000. および武内、2001 年、45 頁。

²⁰⁶ The New York Times HP: <<http://www.nytimes.com/>> および The Guardian HP: <<http://guardian.co.uk/>>

ニューヨークタイムズでは 292 件中 75 件、ガーディアンでは 382 件中 100 件がダイヤモンドに関する内容である。また、どちらも特にシエラレオネに関する記事数が急増したのは 2000 年 5 月である (図 6)。このうち、ニューヨークタイムズでは 95 件中 20 件がダイヤモンド、42 件が UNAMSIL 拘束についてであり、ガーディアンは 122 件中ダイヤモンド 25 件、UNAMSIL 拘束 31 件になっている²⁰⁷。特にガーディアンでは、「貴重な資源がいかに紛争の火種となるか (How precious resource has stocked the fires of conflict)」といった記事と並んで「逃げずに戦え (Get back and fight. Don't run away)」「国連はイギリス軍を唯一の希望としている (UN sees British forces as only hope)」といったシエラレオネにおけるイギリスの役割について積極的な論調も多い。こうした世論が、UNAMSIL の増強やイギリス特殊部隊の派遣といった積極的介入を後押ししていたと考えられる。

図 5 「シエラレオネ」に関する新聞記事数 (1991~2002 年)

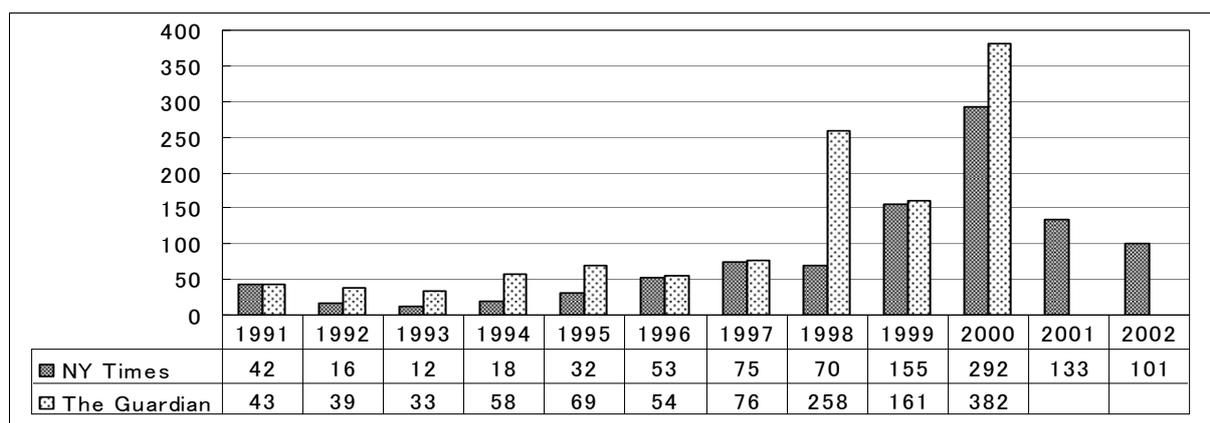
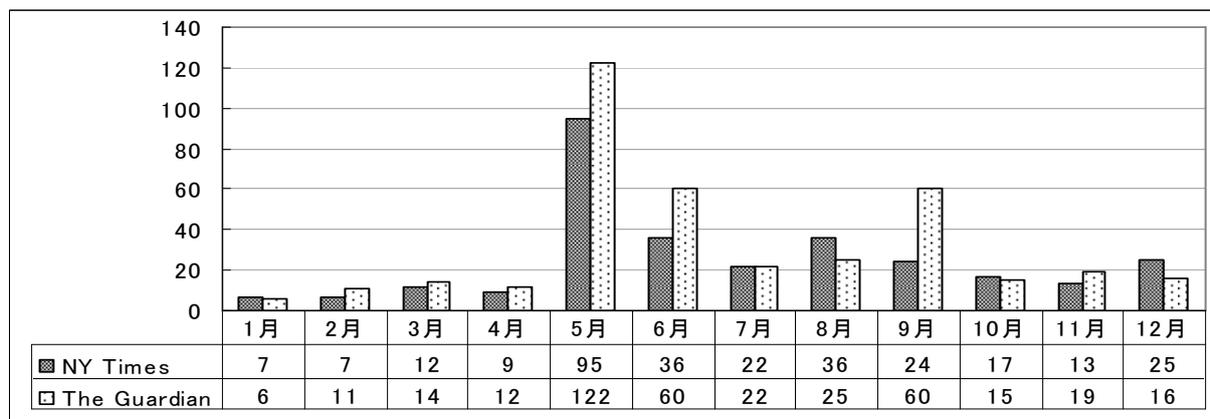


図 6 「シエラレオネ」に関する新聞記事数 (2000 年)



(出所) : The New York Times HP および The Guardian HP より筆者作成

²⁰⁷ ダイヤモンドは「Sierra Leone diamond」、拘束事件は「Sierra Leone hostage」でキーワード検索をした結果数である。

紛争ダイヤモンドに対するダイヤモンド業界、関係国の対応もまた大きな動きを見せた。2000年3月にファウラー報告、5月にグローバル・ウィットネスの報告書が出された後、5月28日にはECOWASのサミットが開催されてダイヤモンドの不正取引に関する地域的な調査を行うことが決定され、6月にはデビアス社の主催により、業界団体や輸入国政府による紛争ダイヤモンド対策ロンドン会議が開催された。7月にはIDMAとWFDBがアントワープで会合を開き、ワールド・ダイヤモンド・カウンシル(WDC)を創設した。WDCには、ダイヤモンドが不正な目的に使われることを防ぐために、原石の輸出入を追跡するシステムを開発・実施する任務が与えられた。ダイヤモンドは奢侈品であり、イメージの維持が重要である。ダイヤモンド業界は迅速な対応によって「紛争ダイヤモンド」という汚名の払拭をはかった。2000年7月のシエラレオネでのダイヤモンド制裁は、こうした潮流の中で実施されたのである。

シエラレオネでのダイヤモンド制裁はただ「発効」しただけの制裁ではない。決議1306によって設置されたシエラレオネ制裁委員会 (Security Council Committee established pursuant to resolution 1132(1997) concerning Sierra Leone) のチョウドリー (Anwarul Karim Chowdhury) 委員長のイニシアティブで7月31日から8月1日に公聴会が開催された。この公聴会には、シエラレオネ周辺のアフリカ諸国、英米露仏、ダイヤモンド産業にかかわるインド、イスラエル、武器輸出が疑われるブルガリア、ウクライナなどの政府に加えて、ダイヤモンド業界とNGOの代表、アンゴラ制裁委員会のファウラーも出席し、包括的な取り組みに向けて意見が出された²⁰⁸。さらに、国連総会ではイギリス政府が「紛争の過熱におけるダイヤモンドの役割 (The role of diamonds in fuelling conflict)」と題する議題を提出し、総会でも紛争ダイヤモンド問題の解決に向けた取り組みを行うことを提案した²⁰⁹。この提案は、ダイヤモンド認証制度であるキンバリー・プロセスを推進してダイヤモンドと紛争のかかわりを断ち切ることを決めた、2001年1月の国連総会決議に帰結する²¹⁰。

紛争ダイヤモンド問題がいかにしてUNAMSILの増強やイギリス特殊部隊の派遣に結びついてきたか、直接的な証拠を提示することは残念ながらできない。しかし、シエラレオネが1961年に独立したイギリスの旧植民地であること、世界最大のダイヤモンド取引企業であるデビアス社がイギリス企業であること、イギリスはベルギーやテルアビブと並ぶダイヤモンド取引の国際市場であることを考慮すると、紛争ダイヤモンドをめぐる潮流が、

²⁰⁸ 国連シエラレオネ制裁委員会報告 S/2000/1150 Annex (2000年12月4日)

²⁰⁹ 国連文書 A/55/231 (2000年8月15日)

²¹⁰ 国連総会決議 A/RES/55/56 (2001年1月29日)

イギリス政府が紛争解決のために積極的に介入することを後押ししたと結論付けても間違いはないだろう。

では、UNAMSIL の増強とダイヤモンド制裁はシエラレオネ紛争を解決に導いたか。それにはまだ、もう一段階が必要であった。

国際社会からの圧力は RUF 指導部を交渉の席につかせることには成功した。RUF では、5月にサンコーが拘束されたことを受けて、イッサ・セセイ (Issa Sesay) が臨時の指導者に就任していた。セセイを中心とする RUF 指導部は、11月に政府との間でアブジャ協定を締結した。この協定で双方は、停戦とともに、ダイヤモンド産出地域を含むシエラレオネ国内で UNAMSIL が停戦監視を行うこと、政府の統治が再建されること、DDR プログラムを再開することなどに合意した²¹¹。しかし、和平合意が結ばれても履行されないのがシエラレオネ紛争の特徴である。実際には兵士の武装解除は進まなかった。

世界銀行や UNDP の資金援助を受けた武装解除・動員解除・再統合プログラム (DDRP) は 1998 年の UNOMSIL 派遣当時からすでに行われている。第 1 フェーズの 1998 年 9 月から 12 月には 3,183 名、ロメ協定が締結されて UNAMSIL が派遣された後、第 2 フェーズの 1999 年 10 月から 2000 年 4 月には、18,898 名が武装解除に応じた。同プログラムが対象とする 45,000 名の半分 (紛争終結までに実際に武装解除した 75,000 名に比べると 3 割) が武装解除を終了していた。しかし、2000 年 4 月に UNAMSIL 襲撃の頻発でいったん中断して以降、5月に再開されてから 2001 年 5 月までの 1 年間には、わずか 2,628 名しか武装解除に応じていない (表 7) ²¹²。ダイヤモンド制裁の実施とアブジャ協定の締結後も、武装解除は進んでいないのである。(ただし、AFRC と元国軍兵士の武装解除は 2001 年 5 月までに終了している。)

UNAMSIL やイギリス軍の活動は RUF の兵士に強い印象を与え、武装解除を望む兵士は増加していた。しかし、戦争犯罪の罪に問われることをおそれた RUF 各部隊の司令官たちは可能な限り闘争を継続することを宣言し、兵士の離脱を厳しく罰していた²¹³。この時期の RUF は、恩赦の保証があるために和平に合意する指導部と、恩赦が与えられないことをおそれて戦闘を継続する各部隊の司令官と、離脱を希望するが押さえ込まれている兵士の三層に分かれていたと考えられる。「外国」からの強力な支援によって兵士を再徴集したり、再武装したりする動きも報告されており、司令官たちに戦闘を断念させるほどには、RUF

²¹¹ 国連文書としては S/2000/1091 Annex (2000 年 11 月 14 日) ※締結は 11 月 10 日

²¹² 国連 DDR HP: <<http://www.unddr.org/>>

²¹³ 国連事務総長報告 S/2000/992 (2000 年 10 月 16 日)

の紛争継続手段が枯渇させられていなかったのである。アブジャ協定の締結と前後して、2000年9月頃からはギニアとの国境地帯で戦闘が激化しており、戦火がギニアに飛び火する危険が高まっていた。

ハウフバウアーら IIE が提示している、制裁が失敗する4つの理由（不十分なタスク、抜け道、同盟の存在、制裁実施側の利益の阻害）に照らすと、2000年までに制裁実施側の政治的意志が高まり、ダイヤモンド業界にとって紛争ダイヤモンド問題の解決が利益になる状況を作り出すことで、「不十分なタスク」と「制裁実施側の利益の阻害」、という2つはクリアされた。残された問題は、「抜け道」と「同盟の存在」である。シエラレオネ制裁が効果を発揮するには、リベリアからRUFへの支援を断絶する必要があった。

第三期：対リベリア制裁から紛争解決へ（2001-2002年）

2000年12月、シエラレオネ制裁の履行状況を調査した制裁委員会の専門家パネルが、報告書を提出した²¹⁴。この報告書では、制裁違反の実態が詳細に記され、履行の強化が求められた。報告書の要点は、紛争ダイヤモンド問題に対する輸入国の責任と、紛争へのリベリアの関与という2点にあったが、前者は報告書以前にもすでに取り組みが行われていたため、後者がより重要な指摘であったといえる。

報告書によれば、RUFに提供される武器の輸出元は、アンゴラの場合と同様にウクライナであり、ブルキナファソに輸出された後でリベリアを通過して空路でRUFのもとに運ばれていた。武器と交換されるRUFの資金源はダイヤモンドである。RUF支配地域のダイヤモンドは、ギニア、ブルキナファソ、リベリアを経由してベルギーやテルアビブの国際市場へ持ち込まれていた。1998年のリベリアの公式なダイヤモンド輸出量は8,000カラットであるにもかかわらず、ベルギーの記録では26の企業によって合計256万カラットがリベリアから輸入されている。つまり、リベリアからベルギーの市場に持ち込まれるダイヤモンドの99%以上が、リベリア以外の国で産出され、リベリアを通過して国際市場へ持ち込まれたものであった。ダイヤモンド貿易では、こうした現象は他の国でも常態化している。例えばイギリスにはスウェーデンからダイヤモンドを輸入したという記録があるにもかかわらず、スウェーデンにとっては国内を通過したに過ぎず、輸出品として記録されないということが起きる。こうした通過によってダイヤモンドの産地は特定しにくくなっている。複数の産地からのダイヤモンドを故意に混ぜることで、違法に取引されたダイヤモンドを

²¹⁴ 国連専門家パネル報告 S/2000/1195 Annex（2000年12月20日）

合法的に見せかけるロンダリングも行われる。報告書では、こうした実態を指摘したうえで、リベリア政府のダイヤモンド・ビジネスには、テイラーを含むリベリア政府高官が直接関与していると指摘した²¹⁵。

紛争開始当初から RUF とテイラーのつながりは指摘され、1997 年にシエラレオネで最初の制裁が実施されてからは制裁違反が指摘されてきた。その度にリベリア政府は関与を否定してシエラレオネ政府や ECOWAS を非難し、「証拠を示すべき」と主張してきた²¹⁶。しかしここにおいてリベリアの RUF 支援と制裁違反の証拠が提示されたのである。専門家パネルは、リベリア政府が RUF への支援をやめるよう、リベリアに対する制裁を課すべきと提言した²¹⁷。そして、報告書提出直後の 12 月 26 日には、リベリアのヘリコプターが RUF 支配地域の Koidu と Bumundu を含む地域に弾薬を補給していることを報告した²¹⁸。

これを受けて 2001 年 3 月、国連は対リベリア制裁である決議 1343 を採択した。リベリア政府に決議 1306 を遵守し、RUF への支援を全面的に停止することを要求し、リベリアからのダイヤモンド原石の取引禁止、リベリア政府高官の渡航制裁という制裁を決定した²¹⁹。これは第三国に対する制裁を決定した最初の事例である。ただし、この制裁には 2 ヶ月の猶予がついている。2 ヶ月後までにリベリアが決議 1306 を遵守しなかった場合に、制裁が発効するのである。猶予は、ECOWAS の要請でつけられたものであった。アンゴラ制裁の場合のように、リベリアに行動変化を求める交渉圧力として制裁を利用しようとしたのである。

この政策は功を奏した。RUF への支援をめぐる、リベリアは隣国のシエラレオネやギニアと一触即発の状態にある。武器禁輸が実施されれば、自国の安全保障が脅かされる危険がある。また、政府高官に渡航制裁が実施されれば、経済や外交に深刻な影響がおよぶ。決議 1343 が採択される前後からリベリア政府は、制裁を回避するための迅速な対応をとった。リベリア領内の RUF の連絡事務所を閉鎖して RUF 元司令官を出国させ、シエラレオネとの国境を封鎖して ECOWAS と国連に監視員の派遣を求めた。制裁委員会のリストに掲載されている RUF 指導者が所有するリベリア内の銀行口座を凍結し、航空会社に規制を課した。そして、こうした対策をとるたびに国連事務局に書簡を提出して、いかに国連の

²¹⁵ 国連専門家パネル報告 S/2000/1195 Annex (2000 年 12 月 20 日)

²¹⁶ 国連文書 S/1999/17 (1999 年 1 月 7 日) 安保理議長宛リベリア書簡など

²¹⁷ 国連専門家パネル報告 S/2000/1195 Annex (2000 年 12 月 20 日)

²¹⁸ 国連シエラレオネ制裁委員会報告 S/2000/1238 (2000 年 12 月 26 日)

²¹⁹ 国連安保理決議 S/RES/1343(2001) (2001 年 3 月 7 日)

要求を遵守しているかを強くアピールした。2月から3月までの間にリベリアが提出した書簡は34本にのぼる²²⁰。しかし、こうしたアピールにもかかわらずリベリアの制裁違反が引き続き報告されたことから、5月7日に決議1343の対リベリア制裁が発効した。

リベリア制裁の発効後、シエラレオネ紛争は一気に解決へ向けて動き出す。5月15日にはシエラレオネ政府とRUFの間でアブジャ協定を履行するための合意が交わされ、5月18日からDDRプログラムが再開された。RUFからの攻撃にさらされてきたギニアが同日にカンビア地区を砲撃したことも相まって、もはやRUF側の軍事的勝利が望めないことは明らかであった。6月には政府とRUFの間で、アブジャ協定の見直しが行われ、最後の和平協定となるアブジャ協定改訂履行協定が締結された。この協定は履行された。シエラレオネ紛争はもはや戦闘ではなく、いかにRUF兵士を武装解除して社会復帰させるかという段階に入っていた。7月以降、ダイヤモンド産出地域のコノやRUF支配地域にも順次UNAMSILが展開し、11月にはRUFの本拠地であったカイラハンで武装解除がはじまった。2001年5月から2002年1月までのDDRP第3フェーズには、47,781名が武装解除に応じ、1998年以降に武装解除した兵士は合計で72,490名に上っていた(表7)²²¹。これは、当初予測されていた45,000名を6割も上回る人数であった。1991年3月にはわずか100~150人ではじまったRUFの闘争が、いかに国内で動員をかけてふくらんでいったかがうかがえる数字である。

そして2002年1月、武装解除によって回収された武器を燃やす式典がルンギで開催され、カパー大統領が戦闘状態の終了と非常事態宣言の解除を正式に発表して、シエラレオネ紛争は終結したのである。

一方、紛争ダイヤモンド問題も解決に向けて順調に進んでいた。決議1306に基づきダイヤモンドの認証制度設立に取り組んでいたシエラレオネ政府は、2000年12月までに制度を確立し、『シエラレオネ産ダイヤモンド輸出のための新認証制度』を国連に提出した。この制度を通じて2000年10月から2001年9月までの1年間にシエラレオネから輸出されたダイヤモンドは18万7336カラット、金額にして2447万ドルであった。1960年代のピークには200万カラットを輸出して、2億ドルの国庫収入があったことと比較すると10分の一であるが、紛争が終結し、2003年にダイヤモンド認証制度のキンパリープロセスが始まると順調にダイヤモンド輸出量は増加していく。国連は2001年12月の決議1385と2002年

²²⁰ 国連事務総長報告 S/2001/424 (2001年4月30日)

²²¹ 国連DDR HP: <<http://www.unDDR.org/>>

12月の決議1446によって、政府の原産地証明を受けないダイヤモンド原石の禁輸を継続し、この新しい認証制度を後押しした。シエラレオネ紛争における紛争ダイヤモンド問題は、シエラレオネ紛争の解決手段としてのみならず、ダイヤモンド流通の方式を大きく転換させることにもつながった。

表7 武装解除に応じた兵士の人数

	Phase I (1998年9-12月)	Phase II (1999年10月 -2000年4月)	Interim Phase (2000年5月 -2001年5月17日)	Phase III (2001年5月18日 -2002年1月)	合計
RUF	187	4,130	768	19,267	24,352
AREC	0	2,139	445	0	2,574
ex-SLA	2,994	2,366	593	0	5,953
CDF	2	8,800	524	28,051	37,377
その他	0	1,473	298	463	2,234
合計	3,183	18,898	2,628	47,781	72,490

(出所) : UNDDR HP より筆者作成

3.2.4 小括：シエラレオネ紛争におけるターゲット制裁の効果

シエラレオネ紛争は、①強力なマンデートをもつ UNAMISIL の展開、②イギリス軍による軍事行動、③リベリアからの支援の断絶という3つの圧力によってRUFが戦闘を断念し、武装解除に応じたことで終結した。③のリベリアからの支援断絶は明らかに制裁の効果であるが、①と②は軍事力の行使である。本稿では、制裁と軍事力行使のどちらが紛争解決に貢献したか、というような二者択一の議論や、複数の圧力が包括的に加えられたほうがより効果が高いという議論ではなく、制裁があったからこそ軍事力の行使が実現したという視点から、制裁には効果があったと考える。この点を、本稿の主題である、適切な履行、「告発」の効果、軍事力への影響という3点に照らして小括する。

まず、交渉手段や意志表示としての「象徴的な」目的の達成も、制裁の効果として評価できるとする先行研究の見方は、シエラレオネ紛争にはあてはまらない。1997年の制裁において、AFRCとRUFはほとんど制裁に動じる様子を見せなかった。彼らが制裁実施当日のインタビューで述べているように、ダイヤモンドという資金源があり、制裁に違反して取引を継続する支援国がある限り、交渉に応じる必要はなかったのである。したがって、AFRC/RUFに戦闘継続を断念させるためには、制裁が厳格に「履行」されてAFRC/RUFの紛争継続手段を実効的に枯渇させ、政府側に対する相対的な軍事力を低下させることが

必要であった。そのためには、リベリアからの支援を停止することと、政府側の軍事力を強化することの2つが必要であった。前者に対して効果的な役割を担ったのは、2001年の対リベリア制裁であった。この点には、異論を挟む余地はないであろう。問題は、後者の政府側の軍事力の強化である。

「政府側 (pro-government)」と表現されるように、政府軍が脆弱なシエラレオネにおいて政府を支えた軍事力は、民間軍事企業や ECOMOG、国連 PKO といった外部者であった。しかし、こうした外部者は部隊を派遣する加盟国の国内事情によって左右され、高い政治的意志が保たれるとは限らない。1997年までシエラレオネ紛争が国際社会から注目されなかったこと、1998年から1999年には ECOMOG も国連も介入への意志が低く、武装勢力に対して極めて妥協的な和平合意で終結しようとしていたことから、政治的意志の低さがうかがえた。こうした状況を改善したのが、「紛争ダイヤモンド」問題の「告発」だったのである。アンゴラからはじまる制裁委員会と NGO による「告発」は世論を喚起し、政府、ダイヤモンド業界、NGO を巻き込んで大きな潮流となって介入への政治的意志を高めた。この潮流があってはじめて、軍事力行使さえも後押しする国際世論が形成され、危機的状況においても UNAMSIL を増強し、さらにイギリス軍が派遣されて政府側を強力に後押しする力となったのである。

つまり、③リベリアからの支援の断絶が制裁の効果であることはもちろんのこと、①強力なマンデートをもつ UNAMISIL の展開、②イギリス軍による軍事行動、という2点に対しても、制裁にともなう「告発」の効果が影響を与えていたのである。

アンゴラとシエラレオネの2つの事例からは、制裁が効果を発揮するには厳格な履行が必要なこと、そのためには「告発」の効果が有効であること、そして軍事力の行使に対しても制裁は影響を与える、という本稿の3つの仮説が支持された。

表 8 シエラレオネ紛争年表（1991-2002）

年月	出来事
1991年3月	RUFによるシエラレオネ紛争勃発
4月	クーデタ発生
5月	→ストラッサー政権の成立
1996年1月	クーデタ発生
3月	→選挙によりカバー政権の成立
11月	<u>アビジャン和平協定</u>
1997年5月	クーデタ発生 →コロマ軍事政権（AFRC 政権）の成立
9月	<u>コナクリ和平協定</u>
10月	安保理決議 1132 対軍事政権 武器禁輸・石油禁輸・渡航制裁
1998年3月	カバー政権の復帰 ※ECOMOGの軍事力行使による
7月	安保理決議 1181 UNOMSIL 設立
1999年5月	<u>ロメ協定</u>
10月	安保理決議 1270 UNAMSIL 設立
2000年5月	UNAMSIL 要員拘束事件
5月	NGO グローバル・ウィットネスが報告書を発表 ＝紛争ダイヤモンド問題を「告発」
7月	安保理決議 1306 ダイヤモンド制裁
11月	<u>アブジャ和平合意の締結</u>
12月	制裁委員会専門家パネル報告 ＝リベリアの制裁違反を「告発」
2001年3月	安保理決議 1343 対リベリア制裁 （5月発効）
5月	<u>アブジャ協定改訂履行協定の締結</u>
2002年1月	戦闘状態終了と非常事態宣言解除の発表 = <u>紛争終結</u>

（出所）筆者作成

第3節 コンゴ紛争とターゲット制裁²²²

アンゴラ紛争やシエラレオネ紛争とちょうど同じ時期に、コンゴでは2度の紛争が発生した。1996年にはじまる第一次紛争では、1965年から約30年にわたって続いたモブツ（Mobutu Sese Seko）大統領の独裁政権が打倒され、翌年にはローラン・カビラ（Laurent-Désiré Kabila: 以下、L.カビラ）大統領による新政権が成立した。しかし、1998年には、この新政権の打倒をめざす第二次紛争がはじまった。2度のコンゴ紛争はルワンダ、ウガンダ、ジンバブエ、ナミビア、アンゴラなどの軍事介入を受けて、アフリカ大戦とよばれる状態にまで拡大した。紛争中に暗殺されたL.カビラの後を継いだジョゼフ・カビラ（Joseph Kabila Kabange: 以下、J.カビラ）大統領のもとで、2002年には包括的和平合意が成立してコンゴ紛争は「終結」する。しかし実際には、その後も複数の武装勢力による武力衝突が散発し、2010年現在も情勢不安は続いている。

コンゴ紛争において国連は、専門家パネルを設置して資源収奪問題を調査・報告したが、国連決議に基づく制裁は実施しなかった。コンゴで最初の制裁が実施されるのは、紛争が「終結」した後の2003年になってからである²²³。

コンゴ事例研究への視点

コンゴ紛争は、国内の反政府武装勢力のみならず外国軍による直接的な資源収奪が行われた事例である。資源産出地域に駐留する外国軍や反政府武装勢力による資源収奪は、国連を含む国際機関やNGOでさかんに「告発」された。しかし、国連の制裁は紛争「終結」後の2003年まで実施されなかった。

アンゴラやシエラレオネで「紛争ダイヤモンド」問題が大きな潮流となっていた2000年に、コンゴでも資源収奪の実態を調査する専門家パネルが設立され²²⁴、翌年1月以降、

²²² コンゴ紛争に関する主な参考文献・資料：

- ・ Reno, W., “Sovereignty and the Fragmentation of the Democratic Republic of Congo”, *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp.147-181.
- ・ Turner, T., *The Congo wars :conflict, myth & reality*, Zed Books, New York,2007.
- ・ 武内進一「コンゴの平和構築と国際社会—成果と難題—」『アフリカレポート No.44』アジア経済研究所、2007年、3-9頁。「東部コンゴという紛争の核」『アフリカレポート No.39』、2004年、38-42頁。「ウォーロードたちの和平」『アフリカレポート No.37』、2003年、33-38頁。「『部族対立』がはじまるとき」『アフリカレポート No.24』、1997年、2-7頁。
- ・ 米川正子『世界最悪の紛争「コンゴ」—平和以外に何でもある国—』創成社、2010年。
- ・ 1998～2003年の国連文書（巻末の「参考文献」に一覧を掲示する）

²²³ 2010年現在までに、武器禁輸、渡航制裁、金融制裁が実施されているが、商品取引制裁は実施されていない。参照：国連コンゴ制裁委員会 HP: <<http://www.un.org/sc/committees/1533/>>

²²⁴ 国連安保理議長声明 S/PRST/2000/20（2000年6月2日）



Map No. 4007 Rev. 8 UNITED NATIONS
January 2004

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

詳細な報告書が7回にわたって提出された。グローバル・ウィットネスをはじめとする NGO も報告書を発表している。

それにもかかわらず、制裁が実施されなかったのはなぜか。そして、制裁のともなわないう「告発」にも紛争解決手段としての効果はあるのか。本節では、1996年から2002年までの2度の紛争を対象として、これまでに論じてきた「告発」の効果と軍事力への影響という視点を活かしながら、コンゴ紛争におけるターゲット制裁導入の制約を論じる。

なお、アンゴラとコンゴにおけるターゲット制裁の効果を検証したオーベルロイターら²²⁵や、資源収奪に対する対抗措置を検証したル・ビヨン (Philippe Le Billon)²²⁶は、コンゴに対する制裁は2000年の専門家パネル設置にはじまり、2001年から2003年までに提出された7回の報告書が制裁にあたりとらえている。彼らの考え方は、資源収奪の「告発」が紛争解決手段のひとつであるとする本稿の主張と根本においては一致している。しかし、本稿で研究対象とする国連による制裁とは、国連憲章第7章41条における非軍事的措置を意味するため、決議をともなわない、安保理議長声明による専門家パネルの設置や報告書の提出は制裁の実施にはあたらないととらえる。

3.3.1 コンゴ紛争の背景

経済・政治状況

アフリカ大陸のほぼ中央に位置するコンゴ民主共和国²²⁷は、スーダンとアルジェリアに次いでアフリカで3番目に広い国であり、周辺9カ国と国境を接している。国の中央部を横断して流れるコンゴ川の流域には熱帯雨林が広がり、マウンテンゴリラ、コンゴクジャク、キタシロサイなどの希少動物を含む多様な野生動物が生息している。一方、温帯に属する南部や東部の山岳地方には、金、銅、錫、ダイヤモンド、コバルト、ウラニウム、コルタンなどの鉱物資源の鉱脈があり、特にコバルトは世界の埋蔵量の50%がコンゴに集中している。コンゴは世界有数の鉱物資源の生産国である。それにもかかわらず、コンゴは世界で最も貧しい国のひとつになっている。なぜ、豊かな自然や資源から得られる利益が国民生活・経済の豊かさに結びついていないのか。

コンゴの人口の約2割は農業に従事し、米、小麦、とうもろこしといった自給作物のほ

²²⁵ Oberreuter and Kranenpohl, *ibid.* コンゴについては pp.78-108.

²²⁶ Le Billon, 2001, pp.215-286.

²²⁷ コンゴは独立以後国名が3度変わっている。1960年の独立時は「コンゴ共和国」、67年以降「コンゴ民主共和国」、71年以降「ザイール共和国」、そして97年に現在の「コンゴ民主共和国」となった。本稿では、煩雑さを避けるために一貫して「コンゴ」で表記を統一する。

か、パーム油、綿花、コーヒーといった輸出作物の生産が GDP の半分以上を占めている。一方で、南部や東部で生産される鉱物資源のために、GDP の 25% は鉱業が占めている。輸出品の約 9 割は鉱物資源であり、資源を輸出して食料や工業製品などの消費財を輸入する、貿易依存度の高い経済である。鉱物資源のためにコンゴの人口や産業は南部・東部に集中しているが、コンゴ川は高低差があるため河川交通として機能しない。鉄道や道路の整備が鍵であるが、東部の資源の積出しはアンゴラやタンザニアに向けられ、国内各地を有機的に結ぶ交通網は未発達である。こうした状況は国内が政治的・経済的に一体となって発展することを阻害して地方の分離傾向を促している。

ベルギー植民地時代以来、コンゴは天然ゴム、象牙、銅、ダイヤモンドなどの資源を本国に供給するための資源依存型経済を形成してきた²²⁸。独立後、1965 年から 32 年にわたって続いたモブツ大統領の独裁時代には、資源はモブツを頂点とする政府のパトリモニアル政治に利用され、資源収入は無駄な公共投資や政治家の私服を肥やすために浪費された²²⁹。1970 年代には銅価格の高騰を見込んだ外国からの借款が、国際価格の急激な変動によって莫大な債務へと転換し、典型的な「オランダ病」を経験した²³⁰。経済危機に陥った 1977～78 年には、政権の打倒をはかるコンゴ解放民族戦線（the Congo National Libération Front: FLNC）が資源産出地域のシャバ州（現カタンガ）に侵攻する事件が起きた（第一次、第二次シャバ危機）。アメリカ、フランス、ベルギーの介入によって危機を脱したものの、資源依存国の脆弱性を露呈する事件であった。

また、1967 年には国内最大の銅採掘企業であるユニオン・ミニエール（Union Minière）社を国有化して国営鉱山会社のジェカミン（Le Générale des et des Mines: Gécamines）を創設したことにはじまり、鉱工業、運輸業、農業、林業、牧畜業など国内経済のあらゆる部門を国有化したり、管理者・経営者を外国人からザイール人（コンゴ人）に切り替える「ザイール化」が進められていた。しかし、こうした「ザイール化」後の企業経営は効率が悪

²²⁸ Turner, *ibid.*, pp.24-29

²²⁹ 例えば分離志向の強いシャバ州(カタンガ)の生命線を抑える意図で建設されたインガ・ダムとインガ・シャバ送電線は 1970～76 年の借款の総額の 4 分の 1 を占めるが、1986 年の時点でダムの稼働率は 10% 未満であった。大林稔「ザイールの国家投資計画における部門間資金配分の諸特徴」『アフリカレポート』No.3、アジア経済研究所、1986 年、21 頁。

²³⁰ 1970～72 年の輸出のうち 62% を銅が占め、1973～74 年には銅価格が 161～198% 急騰したことを背景に、借款コミットメントを前年比 345% に激増させた。ところが、翌 1975 年には銅価格が 50% 暴落したことから、コンゴは多額の債務負担をかかえることになった。また、こうした借款の多くが商業借款であり、国の調整・管理が欠如したままに厳しい条件で行われことも影響している。大林稔「ザイールにおける債務累積」『アフリカレポート』No.2、アジア経済研究所、1986 年、19-24 頁。

く、また設備投資が不足していたため、銅、コバルト、亜鉛、金の生産量はいずれも 1980 年代後半以降に激減した²³¹。1990 年には 9 億ドルあった銅収入は 1995 年には 1.5 億ドルに減少し、世界の埋蔵量の半分を占めるコバルトも、1990 年の 4 億ドルから 1995 年の 1.6 億ドルに減少した²³²。

1990 年代前半のモブツ政権は、利権配分に基づく国内のパトロン・クライアント関係が維持できなくなり、冷戦終結によって外国からの支援も失い、政権基盤が揺らいでいた。こうした経済的・政治的な脆弱性が、1996 年にはじまる紛争の土壌となり、いったん紛争に突入すると、崩壊した国家機能は容易には回復できない状況に陥った²³³。

エスニック問題

資源依存型経済とならんで、コンゴ紛争において重要な鍵を握るのは、コンゴ東部のエスニック問題である。コンゴ東部のキヴ（Kivu）地域には、隣国ルワンダから移動してきたルワンダ系移住者が多く居住している。彼らはベルギー植民地化以前の 19 世紀初頭から 20 世紀末までの長い期間に順次移住してきた人々であり、ルワンダの主要なエスニシティであるツチ（Tutsi）とフツ（Hutu）の両方が混在している。こうしたルワンダ系住民に市民権を認めるか否かといった問題は、長い間コンゴで議論されてきた問題であった。（以下、本稿における「ルワンダ系住民」とは、ルワンダから移住してきてコンゴ国内に定住する人々をさす）。

1970 年代までのルワンダ系住民は、モブツのパトロン・クライアント関係において重用され、市民権を得て経済活動にも従事していた。しかし、1970 年代後半からの経済危機とモブツの政権基盤の動揺によって市民権を剥奪され、政治・経済活動から排除されるようになっていた。こうした状況のなかで、1994 年に隣国ルワンダで 80 万人が虐殺される惨事が起こり、大量のルワンダ難民がコンゴ東部に流入すると、ルワンダ本国でのツチとフツの対立がコンゴにも持ち込まれることになる。2 度のコンゴ紛争の反政府武装勢力の中

²³¹ 霜鳥洋「コンゴ民主共和国、新鉱業法を施行—中央アフリカ・カッパーベルトの再生に向け—」『金属資源レポート』Vol.33, No.3(通巻 338 号)、JOGMEC、2003 年。

²³² Reno, *ibid.*, p.156.

²³³ 武内進一は 1990 年代アフリカにおける紛争の主たる特質は「ポストコロニアル家産制国家（Post-Colonial Patrimonial State: PCPS）」の解体から説明できるとしている。モブツ政権の崩壊は典型的な PCPS の解体であった。武内進一『現代アフリカの紛争と国家—ポストコロニアル家産制国家とルワンダ・ジェノサイド』明石書店、2009 年、49-78 頁。

心となるのはこうしたコンゴ東部のルワンダ系住民であった²³⁴。

紛争主体

コンゴ紛争における紛争主体は数が多く、離合集散をくり返すために複雑である。ここでは、大きく分けて3つの中心的な武装勢力を提示しておく。

第一に、第一次紛争においてモブツ政権を倒した武装勢力は、L.カビラ(Laurent-Désiré Kabila)を議長とするコンゴ・ザイール解放民主連合(Alliance des Forces Démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre: AFDL)であった。AFDLは1996年10月にコンゴ東部で戦闘が発生した直後に、ルワンダからの支援を受けて闘争を行うツチのルワンダ系住民の組織、地元住民の民兵組織、かつてシャバ危機を起こしたFLNCの流れをくむ反政府組織、そして1965年の独立期から反政府闘争を続けてきたL.カビラの組織が集結して結成されたものである。1997年以降は政権を握り、反政府武装勢力と戦う立場に転換する。

第二に、第二次紛争における中心的な反政府武装勢力のひとつは、民主コンゴ連合(Rassemblement Congolais pour la Démocratie: RCD)であった。1998年8月にL.カビラ政権の打倒を掲げて結成され、コンゴ東部を中心に活動する。1999年にルワンダの支援を受けるRCD-Gomaとウガンダの支援を受けるRCD-Kisangani(のちにRCD-Mouvement de libération: RCD-MLと改称)、およびRCD-Nationalに分裂する。

第三に、第二次紛争におけるもうひとつの中心的な反政府武装勢力は、ジャン・ピエール・ベンバ(Jean-Pierre Bemba Gombo)を指導者とするコンゴ解放運動(Mouvement pour la Libération du Congo: MLC)である。RCDと同様に、1998年8月にL.カビラ政権の打倒を掲げて結成され、ウガンダの支援を受けてコンゴ東部を中心に活動する。

これらの反政府武装勢力に共通する特徴は、いずれもコンゴ東部を拠点とし、隣国のルワンダとウガンダから強い支援を受けていることである²³⁵。

²³⁴ コンゴ東部のルワンダ系移住者がコンゴ紛争の主体となる経緯については、拙著『アフリカ大湖地域における人の移動と紛争—ルワンダ系移住はなぜコンゴ紛争の主体となったのか—』(東京大学公共政策大学院2009年度研究論文)を参照されたい。

²³⁵ コンゴでは他にも、北東部のイトゥリ(Ituri)地域で抗争する複数の武装勢力や、資源産出地域であるカタンガ(Katanga)やカサイ(Kasai)で活動する反政府武装勢力、2004年以降にコンゴ東部紛争を展開する人民防衛国民会議(Congres National pour la Défense du peuple: CNDP)が存在するが、1996年から2002年の紛争に焦点をあてるため分析対象からはずす。

3.3.2 コンゴ紛争の展開

本項では、武装勢力と隣国ルワンダ、ウガンダとのかかわりに注目しながら、紛争の構造を概観する。コンゴ紛争は1996年から1997年の第一次紛争と1998年から2002年の第二次紛争に分けられる。

第一次紛争（1996～1997年）

コンゴ紛争の契機となったのは、隣国ルワンダからの難民流入問題であった。1991年にルワンダでは、フツ系のハビヤリマナ（Juvénal Habyarimana）政権とツチ系の反政府武装勢力ルワンダ愛国戦線（Rwandan Patriotic Front: RPF）との間で紛争が発生した。その過程で、1994年にはフツ過激派によるツチ住民とフツ穏健派に対する虐殺が発生した。3ヵ月間で80万人が虐殺された惨事である。

その後、RPFが戦闘に勝利してツチ系の政権が樹立されると、報復をおそれたフツ過激派とフツ住民が難民として周辺国に逃れた。大量発生したフツのルワンダ難民は、コンゴ東部にも数多くの難民キャンプを形成した。ところが、難民のなかにはルワンダで虐殺を主導したフツ過激派民兵のインテラハムウェ（Interahamwe）や旧ルワンダ軍兵士（ex-Forces Armées Rwandaises: ex-FAR）が数多く混在していた。難民キャンプはこうしたフツ武装勢力の拠点となった。彼らは、政権奪還をめざしてルワンダへ越境攻撃を行なうほか、従来からコンゴ東部に居住していたツチのルワンダ系住民に対しても攻撃を加え、治安が急速に悪化した²³⁶。

こうした問題にコンゴ政府は有効な対策を取れなかった。むしろ、モブツ政権はルワンダ難民問題によって国際社会からの援助を引き出そうと利用した。そのため、フツ武装勢力からの攻撃にさらされた地元のツチのルワンダ系住民は、自衛手段を講じるようになった。民兵組織を結成してインテラハムウェや ex-FAR に対抗したり、若者たちが密かに国境を越えてルワンダに渡り、軍事訓練を受けて戻ってくるなど、武装化が進んでいった。こうしたコンゴ東部での衝突はやがてルワンダ政府とコンゴ政府の軋轢にもつながる。1996年10月、ルワンダ軍の後方支援を受けたツチ武装勢力がコンゴ東部の難民キャンプへ攻撃を開始した。この動きに、コンゴ国内で従来から活動してきた他の反政府武装勢力が合流してコンゴ・ザイル解放民主連合（AFDL）を結成し、モブツ政権の打倒をめざす闘争を開始した。AFDLはルワンダ、ウガンダ、ブルンジ、アンゴラなど周辺諸国から

²³⁶ 緒方貞子『紛争と難民 緒方貞子の回想』集英社、2006年、203-320頁。

の支援を受けて西進し、1997年5月には首都キンシャサを陥落し、モブツ政権は崩壊した。これが、第一次紛争である。

ここで指摘しておきたいのは、第一に、コンゴ紛争には発生当初から隣国ルワンダが強く関与していたことである。ルワンダの強い関与は、第一次紛争以降、2010年現在にいたるまで続いている。第二に、周辺国を含む国際社会がモブツ政権を擁護しなかったことである。冷戦の終結によって、アンゴラ MPLA 政権の共産主義に対する防波堤というモブツの役割が終わっていたことや、ルワンダ難民キャンプの軍事化を放置して周辺国に安全保障上の脅威を与えたことも、モブツが擁護されなかった理由である。加えて、資源のかかわりもある。モブツ政権下では国営企業が資源開発を独占しており、外国企業が自由に参入できなかった。一方、AFDL の L.カビラは外国企業との間で、政権を奪取した際には採掘権を認めるという契約を交わしていた²³⁷。これは、1.2.2 で述べた「Booty future」にあたる。

コンゴ紛争の発生動機はルワンダ難民問題にあり、資源が直接的な動機になっていたわけではない。しかし、外国企業が AFDL に紛争資金を提供した理由は、資源の採掘権にあった。資源は紛争発生手段として利用されていたのである。紛争発生動機としての外部者の利益追求 (The Greedy Outsider Mechanism) と紛争発生手段としての武装勢力の資金確保 (The Feasibility Mechanism) がコンゴ紛争発生時には機能していた (第1章第3節参照)。また、第一次紛争時にコンゴ東部に展開したルワンダ軍とウガンダ軍は現地で資源収奪をはじめることになる²³⁸。

第二次紛争の発生 (1998 年)

1997年5月17日、L.カビラが大統領に就任して、新政府が発足した。しかし、わずか1年でコンゴは再び紛争に突入する。大統領に就任した L.カビラは、「傀儡政権」であることへの国内からの批判を受けて、ルワンダ、ウガンダの影響力を排除しようとした。第一次紛争における最大の支援者であったルワンダ系の側近や将校を政府から排除し、ルワンダ、ウガンダとの軍事協力も終了した。L.カビラ政権とウガンダ、ルワンダの関係は急速に悪化した。そして、1998年7月末に L.カビラがルワンダ人将校に本国への帰還を命じたことをきっかけに、8月2日、東部のゴマにおいてルワンダ系兵士を中心とするコンゴ軍

²³⁷ 国連 DRC 資源収奪専門家パネル報告 S/2001/357 Annex (2001年4月12日) para26

²³⁸ 同上、para27

が蜂起を起こし、第二次紛争がはじまった。

反乱軍は、ルワンダ軍の支援を受ける民主コンゴ連合（RCD）とウガンダ軍の支援を受けるコンゴ解放同盟（MLC）をそれぞれ結成し、L.カビラ政権の打倒をめざして首都キンシャサに向かった。一方、L.カビラ政権にはルワンダとウガンダに対抗できる軍事力はなかった。もともとL.カビラのAFDLは寄せ集めの武装勢力であり、両国の強い軍事支援によってモブツ政権を打倒したのである。窮地に陥ったL.カビラは、南部アフリカ開発共同体（Southern Africa Development Community: SADC）の会合で窮状を訴え、支援を求めた。南アの反対によってSADCとしての軍の派遣は却下されたが、アンゴラ、ジンバブエ、ナミビアが独自にL.カビラ政府への支援軍を派遣した。これに加えて一時はスーダンとチャドも軍を派遣し、コンゴ紛争はアフリカ大戦とよばれる国際紛争へと拡大した²³⁹。

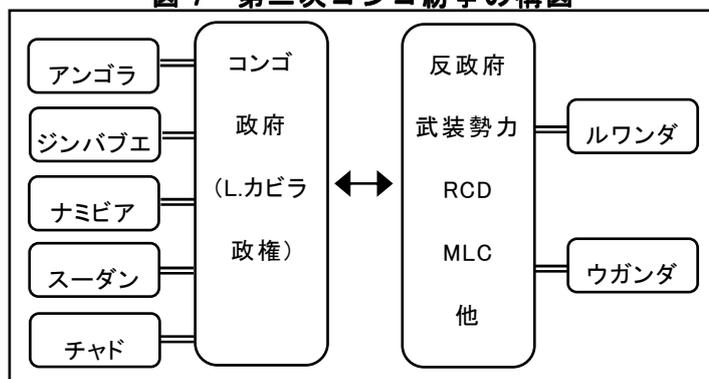
第一次紛争と同様に、第二次紛争

の発生動機はルワンダ系兵士の問題にあり、資源が直接的な動機になっていたわけではない。しかし、第一次紛争の際と同様に、L.カビラは外国の支援を確保するために資源を利用した。L.カビラはジンバブエに軍

の派遣を求める見返りとして、木材の伐採やダイヤモンド採掘企業の権利を譲渡する契約を結んだ（この事実は、2001年になってからグローバル・ウィットネスの報告書²⁴⁰で「告発」される）。

ただし、ジンバブエが介入した主要な動機が資源の利益であったと考えるのは行き過ぎであろう。1990年代の国連とOAUは、アフリカの地域紛争をアフリカ内部の集団的努力によって予防・管理・解決するシステムの必要性を訴えていた。SADCにも政治・防衛・安全保障機構（Directorate of Organ on Police, Defense and Security）が設けられ、1998年にはジンバブエの首都ハラレ（Harare）でSADC地域平和維持訓練センターの建設がはじまっている²⁴¹。地域大国を自負するジンバブエのムガベ（Robert Gabriel Mugabe）大統領が

図7 第二次コンゴ紛争の構図



²³⁹ 吉國恒雄「コンゴ危機 何が争われているのか—ジンバブエ軍事介入とSADC外交の分裂」『アフリカレポート』No.28、アジア経済研究所、1999年、10-13頁。

²⁴⁰ Global Witness, *Branching Out: Zimbabwe's Resource Colonialism in Democratic Republic of Congo*, 2nded., 2002（初版は2001年）

²⁴¹ 吉國、前掲書、10-13頁。

地域の集団安全保障への積極性を示した、という側面も指摘しておきたい。第二次コンゴ紛争の和平プロセスでは、南アのムベキ（Thabo Mvuyelwa Mbeki）大統領やザンビアのチルバ（Frederick Chiluba）大統領、ボツワナのマシレ（Katumile Masire）大統領が仲介者として活躍しており、地域自身での問題解決への尽力は第二次コンゴ紛争の特徴でもある。

一方、RCDとMLCへの支援を理由にコンゴ東部に展開したルワンダ軍とウガンダ軍は、大規模な資源収奪を行った。第一次紛争でコンゴ東部に駐留したウガンダ軍の高官が、資源ビジネスの利益に目をつけて軍事介入を提案したという報告もある。両軍の介入の動機のひとつに資源の利益があった可能性はある²⁴²。ただしこちらも、資源収奪を主要な介入動機ととらえるのは行き過ぎであろう。コンゴ東部がルワンダとウガンダの安全保障にとって重要な地域であることは事実である。

軍事力の弱いコンゴ政府は外国軍の支援を得るための手段として資源を利用し、ルワンダ、ウガンダ、ジンバブエは自国や地域の安全保障という観点に加えて、資源の利益を動機のひとつとして紛争に介入した。

3.3.3 紛争解決への取り組み

第二次紛争の停戦協定は1999年7月に成立する。しかし、実際に外国軍が撤退し、国民対話が成立するまでには、2002年12月まで、3年が必要であった。和平が進まなかった背景には資源収奪問題がある。

和平交渉のはじまり（1998～2000年）

1998年8月、RCDとルワンダの軍が首都キンシャサに迫り、あと数日で陥落すると見られていたところに、コンゴ政府を支援するジンバブエ軍とアンゴラ軍が到着すると、コンゴ政府側が形勢を逆転した。首都および西部では政府側が優勢に立ち、東部はルワンダ軍、ウガンダ軍に支援された武装勢力が占領し、戦線は膠着した。これを受けてSADCの和平派であったザンビアのチルバ大統領が仲介に乗り出した。この時期の国連安保理は、議長声明や決議によって停戦と外国軍の撤退を要求するという、「意思表示」での介入にとどまり、OAUやSADCによる解決への取り組みを後押ししていた²⁴³。

コンゴの停戦協定は紛争発生から1年で成立した。UNITAやRUFとは異なり、紛争に

²⁴² 国連DRC資源収奪専門家パネル報告 S/2001/357 Annex（2001年4月12日）para27

²⁴³ 国連安保理議長声明 S/PRST/1998/26（1998年8月31日）、S/PRST/1998/36（1998年12月11日）および国連安保理決議 S/RES/1234(1999)（1999年4月9日）

介入した周辺国はいずれも国連に加盟する国家である。国際機関や先進国政府からの経済援助を受ける被援助国でもある。地域機構の仲介と国連の非難決議には効果があった。1999年7月にコンゴ、ナミビア、ルワンダ、ウガンダ、ジンバブエ、アンゴラの6カ国の間でルサカ停戦協定が結ばれた²⁴⁴。

ルサカ協定では、すべてのエスニック・グループが市民として法の下に平等に保護されること、周辺国とは不介入原則を守ること、コンゴ国内での国民対話（National Dialog）を開催することなどが合意され、外国軍の撤退の方法と、コンゴの国家再建の方針が示された。8月と9月にはMLCとRCDもルサカ協定に合意した²⁴⁵。ルサカ協定の重要な点は、外国軍の撤退と国民対話の開催を決定したことである。この2点をいかに実現するかをめぐって以後3年間の交渉が行われることになる。国連は、停戦が成立したことを受けて11月に国連コンゴ民主共和国ミッション（United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo: MONUC）を派遣し、停戦監視を行った²⁴⁶。

アンゴラやシエラレオネの場合と同様にコンゴにおいても、合意はされたもののなかなか履行されなかった。外国軍の撤退と国民対話の開催が進まなかった理由として3点が挙げられる。

第一に、武装勢力の数が多くことである。例えば2000年の前半には、2月に東部で地元の武装集団とルワンダおよび反乱軍との衝突、北東部のオリエンタル州ではヘマとレンドゥというエスニック・グループ間の衝突があり、東部のキヴ州ではルワンダ系の住民が反乱軍に包囲される事件があり、3月には南部のカサイ州でRCD-Gomaとルワンダが南西に軍を進め、4月にはキサンガニの空港で爆破事件が起きている。つまり、広い国土のあちこちで、複数の武装勢力が別の利害によって衝突している状態であり、介入した外国軍もMONUCもこうした衝突を止めることができずにいた²⁴⁷。

第二に、周辺国の軍が自国の安全保障を懸念して撤退できないことである。コンゴ東部ではルワンダの反政府勢力であるルワンダ解放民主軍（Forces Armées de la République Démocratique du Congo: FDLR）、北東部ではウガンダの反政府勢力である神の抵抗軍（Lord's Resistance Army: LRA）が活動拠点を持ち、資金調達や軍事訓練を行っていた。コンゴ政府が両国と対抗するためにこれらの武装勢力の活動を放置しているため、自国の安

²⁴⁴ 国連文書としては S/1999/815 Annex（1999年7月23日）※締結は7月10日

²⁴⁵ 国連事務総長報告 S/1999/1116（1999年11月1日）para3-4

²⁴⁶ 国連安保理決議 S/RES/1279(1999)（1999年11月15日）

²⁴⁷ 国連事務総長報告 S/2000/330（2000年4月18日）

全保障問題として出兵しているというのである。これらの主張を「詭弁である」と一蹴する論者もいるが、実際に、コンゴ東部の軍事拠点からウガンダやルワンダへ越境攻撃をする武装組織の活動は行われていた。

第三に、コンゴの場合は、武装勢力に紛争解決の意志がないだけでなく、L.カビラ大統領も和平に消極的であった。国民対話の仲介者としてはボツワナのマシレ前大統領が選ばれ、武装勢力も合意した。しかし、L.カビラはマシレの中立性に疑念を示した。自身が武装勢力の指導者と面会することは拒み、各勢力と調整するためにマシレが国内を自由に移動することも認めないなど、妨害とも取れる姿勢を示した²⁴⁸。L.カビラ大統領は、第一次紛争中にルワンダ難民を大量虐殺した疑惑を国連から追及されており、国際社会との関係が悪かった。そのために履行を妨害したのではないかと考えられている²⁴⁹。

こうした問題に解決の兆しがあらわれて外国軍の撤退と国民対話がはじまるのは、2001年1月に2つの出来事が起きてからである。ひとつは、1月16日にL.カビラが暗殺され、翌日に息子のJ.カビラが後任の大統領の座についたこと、もうひとつは、暗殺事件とちょうど同じ日に、国連の専門家パネルがコンゴの資源収奪に関する中間報告書を発表し、紛争当事者たちによる資源収奪を「告発」したことである。

資源収奪の「告発」（2001年）

アンゴラやシエラレオネでは、最初の制裁実施が決議されたときに、制裁の履行を監視するための制裁委員会も設置され、紛争資源の利用状況が調査・報告された。一方コンゴの場合には、制裁は実施されずに、資源収奪を調査・報告するための専門家パネル（国連DRC資源収奪専門家パネル）だけが設置されたのである²⁵⁰。専門家パネルは2001年1月に最初の中間報告を提出して以降、2003年まで7回にわたって資源収奪の実態を報告している²⁵¹。本項では、2001年1月の中間報告（S/2001/49）と4月の専門家パネル報告書（S/2001/357）をもとに、コンゴではどのような資源収奪が行われていたのか、紛争にかかわる重要な点に絞って、実態を概観する。

はじめに、これらの報告書の特徴的な性質を指摘しておきたい。1月の中間報告では、どのような行為が「違法収奪行為（illegal exploitation）」にあたるのかを定義していること

²⁴⁸ 国連事務総長報告 S/2000/330（2000年4月18日）同上、para54

²⁴⁹ 武内、2007年、3-9頁。

²⁵⁰ 国連安保理議長声明 S/PRST/2000/20（2000年6月2日）で要請。9月設立。

²⁵¹ S/2001/49、S/2001/357、S/2001/1072、S/2002/565、S/2002/1146+Add.1、S/2003/1027

である。アンゴラとシエラレオネの場合には、制裁実施の決議において、何が国際の平和と安全に対する脅威であるかが明示されたうえで制裁実施が決定され、その制裁の履行を監視するために制裁委員会が設置された。専門家パネルの役割は決議された制裁に違反する行為を調査・報告することであり、何が「違反」にあたるかは明確であった。しかしコンゴの場合には、安保理議長声明（S/PRST/2000/20）において、「コンゴの天然資源とその他の富の違法収奪にかかわる行為に関する情報を収集・報告すること」および「コンゴの天然資源とその他の富の違法収奪と紛争とのかかわりを調査・分析すること」がマンデートであると記されているだけで、何が国際の平和と安全に対する脅威、あるいは「違法」であるかは明記されていない。そのため、調査・報告の対象とする行為が「違法」であることを報告書内で明示しなければならなかったのである。

報告書は、「違法性 (illegality)」の概念を4つの要素で定義している。①主権の侵害（コンゴ正統政府の同意なきあらゆる活動）、②既存の規制の侵害、③権力の不当行使（貿易独占、価格の一方的な決定、生産物の強制徴収、軍事占領）、④ソフト・ローを含む国際法への違反である。そして、この定義に則って資源の生産・採掘のみならず、資源に関する第一・二・三次産業への参入すべてを対象として「違法収奪行為」を非難している²⁵²。

では、報告書の特徴をとらえたうえで、資源収奪の実態を概観する。

第一に、コンゴでの資源収奪は、1996年の第一次紛争発生時に端を発する。AFDL議長であったL.カビラが、紛争資金を調達するために多くの外国企業と契約を交わしたことがはじまりであった。1997年のL.カビラ政権成立後には、英語、ルワンダ語、スワヒリ語を話す多くの「新ビジネスマン」がコンゴ東部で事業を開始したと報告書は指摘している²⁵³。

この点については、補足を加えておきたい。第二次紛争中の2000年5月に、L.カビラ政権がコンゴの主要な国営鉱山開発会社であるMiba (Societe Miniere de Bakwanga) のダイヤモンド・コンセッションをジンバブエの民間企業に譲渡する計画を有していることが明るみに出た。この民間企業にはジンバブエの政治家、軍人、政商が関与しており、第二次紛争でジンバブエがAFDLを支援した際の戦費の支払いにあたると思われた。事前の発覚による市場の反発で計画は中止となったが、計画の存在は国際社会に衝撃を与えた²⁵⁴。

報告書では、「特殊ケース：ジンバブエ」として、国営鉱山会社ジェカミンなどコンゴの組織からジンバブエ軍兵士への賞与が払われていることや、ジンバブエの企業がコンゴ

²⁵² S/2001/357, para14-16

²⁵³ S/2001/357, para26-31

²⁵⁴ 武内、2001年。

での採掘権を得ていることを指摘し、「支援への動機付け (incentives for assistance)」があったと分析している²⁵⁵。コンゴでは、資源収奪問題のはじめに現政権がかかわっていたのである。

第二に、コンゴでの資源収奪にかかわる主体としては、武装勢力のみならず、周辺国政府が派遣した占領軍（以下、外国軍）も直接的にかかわっている。外国軍としては主にウガンダ、ルワンダ、ブルンジの名前が挙がっている。かかわる主体のレベルは、個々の兵士の個人的な利益を目的とする略奪行為から、軍司令官によって統率された組織的な収奪行為、私企業や政府高官がかかわるビジネス行為まで、多岐にわたる²⁵⁶。

収奪方法は時期によって異なる。第二次紛争開始当初は、農場、貯蔵施設、銀行、工場から、生産物、現金、設備を略奪する方法がとられた。武装勢力や外国軍は、新たに都市を占領すると銀行を襲撃して金庫の中身を持ち去る。また、軍用トラックに山積みされたマホガニーや農産物が国境を越えて運ばれる様子が目撃されている。最初の12ヵ月で在庫を略奪しつくすと、さらなる採掘・生産・収奪を継続するための「ビジネス」が形成された。典型的な方法は、地元のコンゴ住民に木材の伐採や資源の採掘を行うライセンスを取得させ、私企業（ただし、周辺国の政府高官や親族の関与が指摘される）が買い取り、軍の保護のもとで国境を越えて運び出される方法である。第二次紛争以前の貿易では陸路が大半で密輸には湖が使われたが、第二次紛争以降は空路が大半になり、コンゴ東部のゴマやキサングニから、ウガンダの首都カンパラ、ルワンダの首都キガリに飛ぶ航空機は、行きは農産物や鉱物を、帰りは武器や製品を運んでいると指摘されている²⁵⁷。

アンゴラやシエラレオネでも、資源産出地域から密輸されたダイヤモンド原石が武器と交換される実態は報告されていた。しかし両国においては、紛争資源の採掘を管理するのは国内の武装勢力であった。アンゴラでは、UNITA 支配下で操業する企業が採掘を行い、シエラレオネでは、地元住民や周辺国から徴集した労働者を使って、武装勢力自身が採掘に従事していた。そうして採掘されたダイヤモンド原石が、ブローカーを通じて周辺の支援国に運ばれ、武器と交換されていたのである。外国の占領軍が国内で直接的に採掘（あるいは略奪）に従事するのは、コンゴの資源収奪に特殊的な点であるといえる。これが、コンゴにおける紛争資源問題が「違法取引 (illegal trade)」のみならず「違法収奪 (illegal exploitation)」とよばれる所以である。

²⁵⁵ S/2001/357, para156-163

²⁵⁶ S/2001/357

²⁵⁷ S/2001/357, para25-93

第三に、収奪の対象となる資源は3つのカテゴリーに分けられる。①鉱物資源（コルタン、ダイヤモンド、金、錫など）、②農業・森林・野生動物（木材、コーヒー、タバコ、茶、象牙、ゴリラ、オカピ、家畜など）、③金融商品（主に税）である。また、土地の分配や銀行や工場などの資産も収奪の対象となっている²⁵⁸。

こうした資源の種類の高さもコンゴの資源収奪問題を複雑にしている大きな要因のひとつである。シエラレオネにおいても RUF がコーヒーや他の資源を取引して利益を得ていたが、紛争資金の大部分はダイヤモンド原石に集中していた。そのため、紛争にかかわる商品の輸出を禁止する商品取引制裁は、ダイヤモンド原石を対象を限定して実施された。一方、コンゴでは資源の種類が多く、どの資源の取引を禁止すれば紛争継続手段を枯渇させることができるのかが明白ではない。また、資源の産出にかかわる一般市民が多く、人道被害も予想される。後述するように、4月の報告書では鉱物資源を対象とする制裁の実施が勧告されるが、はたして鉱物資源の取引禁止だけで紛争資金が枯渇させられるかは疑問である。

第四に、資源収奪と紛争のかかわりについては2点を抽出したい。ひとつは、武装勢力と周辺国政府のかかわりである。RCD はルワンダから（分裂後は、RCD-Goma はルワンダ、RCD-Kisangani/RCD-ML はウガンダから）、MLC はウガンダから支援を受けている。両国政府は関係を否定しているが、専門家パネル報告書では、RCD-ML の占領地域で伐採された地域特有の木材がウガンダの首都カンパラの市場で取引されていたり、ルワンダ政府がかかわる銀行が RCD-Goma への融資を行っていることを指摘している²⁵⁹。コンゴ国内の特定の地域で活動する武装勢力が豊富な資金を確保できる背景には、彼等が収奪した資源を買い取ったり、市場にアクセスできるように支援している政府の存在がある。このつながりを報告書は詳細に提示し、関係する企業や個人の資産を凍結する金融制裁を実施することを勧告している。

もうひとつは、コンゴ領内に軍を派遣している周辺国にとっても、資源収奪が紛争の資金源になっていることである。ルワンダとウガンダはどちらも、国際社会から多額の援助を受ける被援助国である。OECD 諸国からの二国間援助のみならず、IMF からの融資も受けているため、財政収支は監視を受けている。ドナー国は、援助金が軍事費に使用されることを回避したが。ウガンダの場合、ドナー国との契約で軍事支出は GDP 費の 2% 以内

²⁵⁸ S/2001/357, para13

²⁵⁹ S/2001/357, para109-212

に制約されている。ルワンダの場合は、国境での安全保障問題を抱えているために制約が緩いが、2001年時点ではGDPの3.4%に抑えられていた。しかし専門家パネル報告書は、コンゴ領内に展開している両国の占領軍は、両国が支出できる軍事費を超過していると計算している。報告書は両国が資源収奪によって得た資金を詳細に示し、その収入が軍の展開にあてられていると分析している²⁶⁰。

以上のような資源収奪の実態を考慮すると、コンゴにおける資源収奪は、資源の種類、関与する主体、収奪の方法が非常に幅広く、経済活動の深いレベルに浸透していることがわかる。こうした実態のため、コンゴで紛争資源を対象とするターゲット制裁を実施する場合には、コンゴとの資源の取引のみならず、収奪に関与している周辺国や広範な企業との取引も規制しなければならない。専門家パネル報告書では、資源収奪に関与する企業や武装勢力に金融制裁を実施することに加えて、「ブルンジ、ルワンダ、ウガンダとの、コルタン、ニオブ、パイロクロア、スズ、木材、金、ダイヤモンドの輸出入を一時的に禁止」するよう勧告している²⁶¹。ここまで制裁対象主体を広げなければ、資源収奪を停止できないという実態があらわれている。これほど広範な制裁となると、ターゲット制裁よりも包括的制裁に近くなる危険性がある。人道被害を最小限に抑える観点から見ても、この勧告どおりの制裁がはたして実施できたかどうかには疑問がある。

「告発」の制約（2001年）

こうした資源収奪の「告発」が持つ紛争解決への効果を論じる前に、コンゴの資源収奪問題における「告発」の制約要素を論じておきたい。

第一に、報告書の作成をめぐる問題として、大国の利害が存在した。コンゴで国連ミッション紛争予防部門の責任者を務めたグリニョン（François Grignon）は、コンゴでの資源収奪問題に対するアメリカ、イギリス、フランスの消極姿勢を指摘している。グリニョンが専門家パネルのメンバーに行ったインタビューによれば、報告書の初期の原稿ではアメリカの企業や役人も糾弾されていた。紛争発生当初には、キガリのアメリカ大使館の経済部門が、コルタン採掘にかかわっていたのである。しかし、この糾弾にはアメリカ政府が不快感を示し、アメリカの利害に関する部分はすべて削除された²⁶²。

²⁶⁰ S/2001/357, para109-212

²⁶¹ S/2001/357, para221-225

²⁶² Grignon, F., “Economic Agendas in the Congolese Peace Process”, *The Democratic Republic of Congo: Economic Dimensions of War and Peace*, Lynne Rienner Publishers, 2006, p.87,97.

また、4月の報告書では、周辺国との資源取引禁止、武装勢力の資産凍結、関係する企業と個人の資産凍結、武装勢力への武器禁輸、周辺国との軍事協力の停止、という5つの制裁を安保理が「すぐに実施すべき (should immediately declare)」、「決定すべき (should decide)」、「強く勧奨すべき (should strongly urge)」と勧告しているが²⁶³、こうした強い勧告が行われるのはこの4月の報告書だけである。11月に提出された報告書では、「コンゴにおける収奪とアフリカ大湖地域の発展を考慮して実施のタイミングを検討する (may consider)」「監視メカニズムの設置が必要である」と述べるにとどまり、つまり制裁実施のモラトリアムを提案している²⁶⁴。グリニョンは、制裁勧告が取り下げられた理由として、フランスとイギリスの援助方針を指摘している。特にイギリスは、ウガンダとルワンダを保護する立場をとり、両国を攻撃するような結論はすべて拒否していたという²⁶⁵。

1994年にルワンダの虐殺を看過したというトラウマを持つ欧米諸国は、ルワンダを「開発の優等生」にしようと積極的な開発援助を行っている。ウガンダやルワンダに制裁を実施することで政治的・経済的に不安定化させたくないという大国の利害が、コンゴの資源収奪問題に対する国連内でのジレンマを生んでいた。

専門家パネル報告書からは、コンゴの資源収奪が「告発」されながらも制裁に結びつかなかった制約要素が読み取れる。その制約要素には、コンゴの資源収奪問題自体の特徴と、専門家パネルが加盟国政府の合議体によって設置された国連の機関であるための制約、という2つの面があった。この点で国連機関による「告発」には限界があり、NGOによる「告発」の役割が期待される。

しかし、コンゴの資源収奪問題における「告発」の制約要素として、第二に、この時期にアンゴラ、シエラレオネ、コンゴで大きな潮流となっていた「紛争ダイヤモンド」問題の「告発」の存在がある。「紛争ダイヤモンド」問題はコンゴの資源収奪問題を「告発」する上では、阻害要因になっていた。NGOによる紛争資源問題の「告発」を主導するグローバル・ウィットネスは、2000年5月に報告書「Branching out」を発表してL.カビラ政権とジンバブエのダイヤモンド採掘権をめぐる癒着を「告発」した²⁶⁶。しかし、コンゴではダイヤモンド産出地域は政府の統治地域にあるため、武装勢力や外国軍による資源収奪にとっては中心的な問題ではない。コンゴの紛争資源問題を「告発」して紛争解決に導くため

²⁶³ S/2001/357, para221-225

²⁶⁴ S/2001/1072 (2001年11月13日) para160.

²⁶⁵ Grignon, *ibid.*, pp.87-88.

²⁶⁶ Global Witness, *Branching Out: Zimbabwe's Resource Colonialism in Democratic Republic of Congo*, 2nd ed., 2002. (初版は2001年)

には、コルタンやスズなどコンゴ東部の資源に注目する必要があった。それにもかかわらず、「紛争ダイヤモンド」問題に集中する NGO の注目はなかなか他の資源におよばなかった。グローバル・ウィットネスがコンゴの多様な資源と紛争のかかわりを「告発」する報告書を発表するのは、2004 年になってからである²⁶⁷。ひとつの大きな潮流の裏で、他の問題が注目されにくくなるという制約が生じていたのである。

「告発」への反応（2001 年）

それでも、専門家パネル報告書で「告発」された当事者たちがどのような反応を示したのかを見ると、こうした制約要素がありながらも、資源収奪の「告発」がコンゴ紛争の解決に向けて一定の効果をもたらしたことがわかる。

ルワンダ、ウガンダ、ブルンジの反応は顕著であった。2001 年 4 月に上述の専門家パネル報告書が提出されると、ルワンダ、ウガンダ、ブルンジはすぐに安保理議長宛の書簡を提出し、抗議を行った²⁶⁸。抗議の大部分は、報告書の情報源が信用できないこと、記述内容が事実と異なることを批判する内容であるが、注目したい点が 3 つある。

第一に、報告書が示した「違法性」の定義に異論を提示していることである。アフリカ大湖地域には伝統的な貿易の形態があること、WTO や COMESA では自由貿易が認められていること、法秩序やインフラの整備されていないコンゴ東部の人々にとって、ルワンダやウガンダとの貿易は必要不可欠なものであることを主張し、報告書で指摘された取引は必ずしも「違法」ではないと主張している²⁶⁹。

コンゴの資源産出地域は首都から遠く離れた東部に集中しており、産出された資源は従来から、ルワンダ、ブルンジ、ウガンダなどの東側の隣国を經由して輸出されてきた。そのため、どのような経済活動が、報告書で「違法」と定義された「既存の規制の侵害」にあたるかは明確ではない。もちろん、報告書のなかには、どのような基準に照らしても「合法」とは考えられない大規模な略奪行為が多く含まれている。しかし、国内の経済ネットワークが断絶し、政府の統治がおよんでいないコンゴ東部において、どのような経済活動が違法あるいは合法であるかを判断することは困難である。アンゴラやシエラレオネと異

²⁶⁷ Global Witness, *Same Old Story: A background study on natural resources in the Democratic Republic of Congo*, 2004.

²⁶⁸ 国連安保理議長宛ルワンダ発書簡 S/2001/402 (2001 年 4 月 24 日)、ブルンジ発書簡 S/2001/433 (2001 年 5 月 1 日)、ウガンダ発書簡 S/2001/378 (2001 年 4 月 18 日) および S/2001/458 (2001 年 5 月 9 日)

²⁶⁹ S/2001/378 および S/2001/402

なり、何が取り締まるべき活動であるかを明確に焦点化できない難しさがあらわれている。なお、専門家パネルは第2フェーズ以降、合法か違法かの議論をやめ、「不正 (illicit)」という概念を使うようになっている²⁷⁰。

第二に、出兵の理由が自国の安全保障であると強調していることである。前述のように、コンゴ東部は周辺国政府に反攻する武装勢力の軍事拠点となっている。ウガンダの書簡では民主同盟軍 (Allied Democratic Force: ADF)、ナイル西岸戦線 (West Nile Bank Front: WBNF)、ウガンダ国民救済戦線 (Uganda National Rescue Front: UNRF II)、ウガンダの解放のための国民軍 (National Army for the Liberation of Uganda: NALU)、および ex-FAR やインテラハムウェの名前が挙げられ、こうした武装勢力に対するコンゴ政府の支援が脅威となっていることを主張している²⁷¹。

第三に、報告書による制裁の勧告はルサカ協定に違反すると主張していることである。ルサカ協定においては、RCD や MLC を含むすべての集団が対等な立場で新しい政治体制をつくりあげるための対話に臨むことが決められている。制裁はこの取り決めをないがしろにするものであると主張しているのである。

こうした主張によって甚だしい資源収奪が正当化されるものではない。しかし、アンゴラ制裁委員会のファウラーが、報告書への反論も含めて議論を喚起することが重要であると指摘したように、この反論が紛争解決への方向付けにはなったといえるだろう。ルワンダ、ウガンダ、ブルンジは、自国の資源収奪への関与を否定し、関与した兵士がいれば厳しく処罰すると宣言した。そして、自国にはルサカ協定を遵守する意思があることを強調したのである。この点で、報告書の「告発」には、ルワンダ、ウガンダ、ブルンジをルサカ協定の遵守の方向に向かわせる効果があったと評価できる。5月にはウガンダがコンゴ東部の10地域から軍を撤退させることを表明した²⁷²。ただし、この意志表明が実現するには1年以上かかる。

なお、報告書の「告発」はコンゴ国内勢力間の国民対話にとっても重要な役割をはたしたが、その点は後述する。

ターゲット制裁を実施するには、当該問題に対して責任があると断定できる対象主体や対象産品を限定する必要がある。その責任をめぐる議論が集約されない状況では、ターゲット制裁を実施する環境は整っていなかったといえるだろう。

²⁷⁰ S/2001/1072 (2001年11月13日)

²⁷¹ S/2001/378 および S/2001/402

²⁷² 国連安保理議長宛ウガンダ発書簡 S/2001/461 (2001年5月8日)

国民対話（2001～2002年）

話を2001年1月に起きたもう一つの出来事に戻したい。紛争解決への最も強い推進力になったのは、2001年1月のJ.カビラ大統領の就任であった。

L.カビラが暗殺されたことによって後任の大統領に就任した息子のJ.カビラは、ルサカ協定の履行を積極的に進めた。J.カビラが和平を推進した理由は明らかになっていない。武力闘争での勝利でも選挙でもなく大統領に就任したJ.カビラが政権基盤を固めるためには、和平を実現し、国内外からの支持を確保する必要があったためではないかと考えられる²⁷³。

就任直後の1月26日の声明でJ.カビラは、ルサカ協定の履行を進める意志を表明した。そして、国民対話のために仲介者のマシレと協力することを宣言し、ルワンダ、ウガンダ、ブルンジに撤退を要求した。さらに、フランス、アメリカを訪問してドナー国からの支援を求めた²⁷⁴。一方、J.カビラの動きに対抗するように、2月20日にはルワンダとウガンダがそれぞれ、ルサカ協定を遵守し、撤退する意志があることを表明した²⁷⁵。国連はこれに応える形で2月22日に決議1341を採択し、ルワンダとウガンダの意志表明を歓迎しながら、軍を撤退させるよう要求した²⁷⁶。

本項の「和平交渉のはじまり」において、ルサカ協定がなかなか履行されない理由は、①武装勢力の多さ、②周辺国の安全保障、③L.カビラ政権の消極姿勢であると指摘した。まずはJ.カビラが新大統領に就任したことで3点目が解消されたのである。それをきっかけに、武装勢力間での合意を形成しようとする国民対話が動き出すことになる。仲介者のマシレは国民対話に向けて準備会合を計画しはじめた。

こうした流れのなかで、上述した4月の専門家パネル報告書は提出されたのである。報告書では、武装勢力による資源収奪の実態も「告発」されている。それでも、「告発」は国民対話に水をさすことにはならなかった。むしろ、ルサカ協定では触れられていない経済問題について国内勢力が議論し、合意することの必要性を認識させた。5月4日には主要4勢力が国民対話の基本原則に合意した。そのなかでは、資源の利益をコンゴ国民全体の生活水準向上のために利用することなど、資源に関する取り決めがなされていた²⁷⁷。

²⁷³ 参照：Grignon, *ibid.* など

²⁷⁴ 国連事務総長報告 S/2001/128（2001年2月12日） para4-9

²⁷⁵ 国連安保理議長宛ルワンダ発書簡 S/2001/147（2001年2月20日）およびウガンダ発書簡 S/2001/150（2001年2月20日）

²⁷⁶ 国連安保理決議 S/RES/1341(2001)（2001年2月22日）

²⁷⁷ 国民対話については、Grignon, *ibid.*, pp.63-98.を参照

初の国民対話がエチオピアの首都アジス・アベバ (Addis Ababa) ではじまったのは 2001 年 10 月 15 日である。国民対話に参加したのは、コンゴ政府、MLC、RCD-Goma、RCD-ML に加えて、他の政治政党、市民社会の代表など約 80 名であった。この会合は、実質的な討議にまで踏み込めなかったが、国内勢力が信頼を醸成する機会になった²⁷⁸。

11 月に専門家パネルが次の報告書を提出したことも効果的であった。11 月の報告書は、第二次紛争発生時の L.カビラ政権とジンバブエの共謀が「告発」されるなど再び物議を醸す内容であった²⁷⁹。しかし、こうした「告発」は、各勢力間の対立を煽るよりもむしろ、これからつくりあげる新政府において重要なポストを獲得するために、いかに自分たちが資源収奪から手を引いたかをアピールするために利用された²⁸⁰。

10 月に中断した国民対話は、2002 年 2 月に南アのサン・シティ (Sun City) で再開された。この国民対話では、南アのムベキ大統領が指導力を発揮した。中心的な議題は、紛争中に交わされた契約の合法性、収奪された資産の返還などの経済問題と、政治・軍事部門での権力分有であった。45 日間におよぶ議論の末、合意案が作成されながらも、あと一步のところまで包括的合意に達せず、国民対話は再び中断された。政府と MLC の間では、権力分有に関する部分的な合意が成立したが、RCD-Goma とは合意できなかった²⁸¹。

2 度目の中断の後、和平プロセスは危機に直面する。5 月には、キサンガニで RCD-Goma が暴動を起こしたのである。RCD-Goma はラジオ局を占拠して「侵略者ルワンダ」に対して決起するよう呼びかけ、MONUC のラジオにはコンゴ政府への援軍を求めるよう中継することを要求した。ルワンダ系と見られる住民や警察官を殺害し、略奪を行った。RCD-Goma は本来、ルワンダに強い支援を受ける武装勢力のはずである。後援者のルワンダに反旗を翻したとも見えるこの行動は、国民対話で合意できなかったことへの不満と、内部分裂が原因と見られている²⁸²。異なる利害を持つ複数の勢力が合意するには、さらなる努力が必要であった。

外国軍の撤退～包括的和平合意へ (2002 年)

2002 年 4 月にサン・シティでの国民対話が中断すると、国連は特使の Mustapha Nyasse を派遣してシャトル外交に乗り出した。特使はコンゴ政府の J.カビラ、MLC のベンバ、

²⁷⁸ Grignon, *ibid.*, および国連事務総長報告 S/2002/169 (2002 年 2 月 15 日) para12-17

²⁷⁹ 国連専門家パネル報告 S/2001/1072 (2001 年 11 月 13 日) para76-82

²⁸⁰ Grignon, *ibid.*

²⁸¹ Grignon, *ibid.*, および国連事務総長報告 S/2002/621 (2002 年 6 月 5 日) para3-4

²⁸² 国連事務総長報告 S/2002/621 (2002 年 6 月 5 日) para5-12

RCD-Goma や他の武装勢力、政治政党や市民社会の代表と順次議論を重ね、国民対話の仲介者であるボツワナのマシレ前大統領をはじめ、ガボン、ルワンダ、南ア、ジンバブエの大統領と、アンゴラの外相を訪ねた。国民対話の再開と、外国軍の撤退を同時進行で進めようとする試みであった。

この試みは功を奏した。2002年の半ばから、周辺諸国の撤退に向けた動きが急激に加速する。7月30日には、南アのムベキ大統領の仲介により、ルワンダ政府とコンゴ政府の間で安全保障協定（プレトリア協定）が結ばれた²⁸³。ルワンダ軍が撤退する代わりに、コンゴ政府はすべての ex-FAR とインテラハムウェの武装解除を行うことを約束した。続いて9月6日にはウガンダ政府とコンゴ政府の間でも同様の協定（ルアンダ協定）が結ばれ、ウガンダの安全を保障する約束と引き換えに撤退することに同意した。この協定に基づき、9月からルワンダ軍の撤退がはじまり、10月にはジンバブエ、ウガンダなどの外国軍が順次撤退した²⁸⁴。

なぜ、自国の安全保障を強固に主張していた周辺諸国が急に同意し、撤退したのか。その理由として、3点が考えられる。

第一に、OAU、SADC などの地域機構による地域安全保障の強化である。第二次コンゴ紛争には、発生当初から SADC がかかわっており、周辺国との交渉や国民対話にもザンビアのチルバ大統領や、ボツワナのマシレ前大統領が尽力してきた。なかでも、2002年2月から4月の国民対話以降、南アのムベキ大統領が指導力を発揮しはじめたことは、推進力になったと考えられる。コンゴ政府がいくら保証しても、コンゴ東部の反ルワンダ、反ウガンダ武装勢力の活動を抑えられるとは信用しにくい。しかし、2002年のプレトリア協定とルアンダ協定では、OAU 議長としてのムベキと国連事務総長が「保証人」として協定に署名し、第三者による検証メカニズムが発足することになった²⁸⁵。

第二に、MONUC が強化されたことである。1999年11月に設立された MONUC は、2000年2月の決議 1291 において 5,537 名まで要員を増やすと決定された²⁸⁶。それにもかかわらず、2001年4月時点で MONUC には 367 名の要員しか派遣されていなかった。これが、和平交渉が進展しはじめた 2001年半ばから急激に増加する。2001年10月には 2,408 名、2002

²⁸³ 国連文書としては S/2002/914 Annex (2002年8月9日) 南ア発書簡として公開されている。

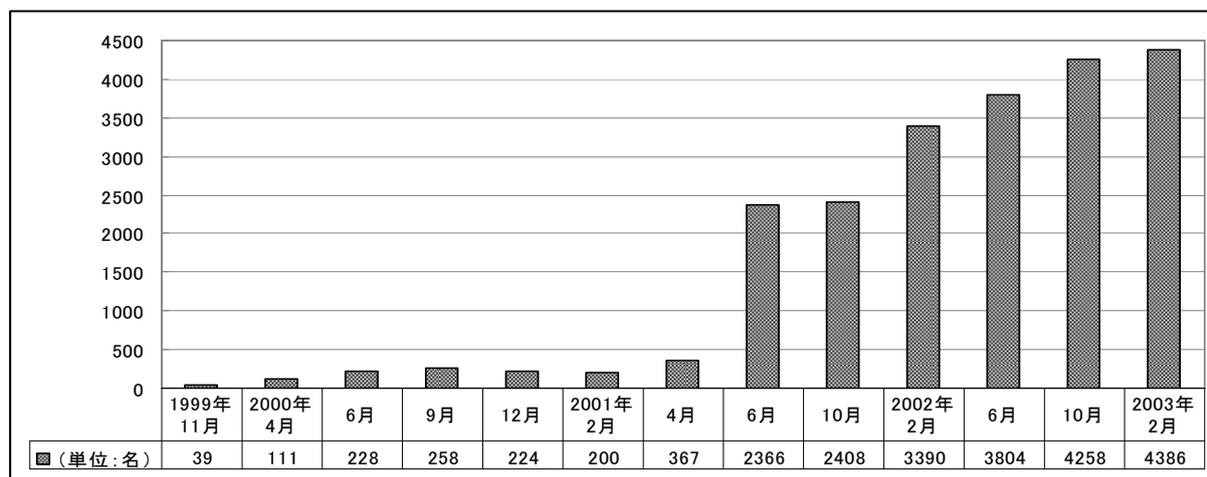
²⁸⁴ 国連事務総長報告 S/2002/1005 (2002年9月10日) および S/2002/1180 (2002年10月18日)

²⁸⁵ S/2002/1005 (2002年9月10日)

²⁸⁶ 国連安保理決議 S/RES/1291(2000) (2000年2月24日)

年 6 月には 3,804 名、外国軍が撤退した 10 月には 4,258 名へと増加している。2002 年 10 月時点で撤退したウガンダ軍 2,287 名、ジンバブエ軍 3,477 名、ルワンダ軍 23,760 名に比較すれば少ないが、MONUC の存在が周辺国に安全保障への信頼を抱かせる効果はあったと考えられる²⁸⁷。

図 8 コンゴ PKO 要員数 (MONUC)



(出所) MONUC HP より筆者作成

第三に、自国の経済事情により、撤退の必要性に迫られていたためである。経済事情のひとつは、国内経済の悪化である。特にジンバブエは、2001 年のピーク時には 16,000 名の兵士を派遣し、月に 3000 万ドルの軍事費をコンゴに注いでいたと推計されている²⁸⁸。この軍事費は当初、ダイヤモンドをはじめとするコンゴの資源採掘権を得ることで支払われるはずであった。しかし、資源収奪問題が「告発」されたことによって頓挫してしまったのである。ジンバブエは経済破綻に追い込まれ、撤退を望んでいた。

もうひとつの経済事情は、援助ドナーからの圧力である。ルワンダやウガンダは、資源収奪で莫大な利益を得ていたため、軍隊を派遣しても国内経済を圧迫することは無かった。しかし、ウガンダもルワンダも国際援助機関や先進国政府からの開発援助を受ける国である。両国の軍事支出がそれぞれ GDP の 2% と 3.4% に抑えられていたように、ドナー国は自国の援助が軍事費に使われることを回避したが。ましてや、隣国に占領軍を駐留させている国に援助を出すことは、自国内の市民から批判を受ける。8 月に南アで開催された

²⁸⁷ 国連事務総長報告 S/2001/367(2001 年 4 月 17 日)、S/2001/970(2001 年 10 月 16 日)、S/2002/621 (2002 年 6 月 5 日)、および S/2002/1180 (2002 年 10 月 18 日)

²⁸⁸ Rupia, M.R., "A political and Military Review of Zimbabwe's Involvement in the Second Congo War", *The African Stakes of the Congo War*, Palgrave, 2002, pp.93-105.

南アフリカ諸国の会合にはアメリカも安保理の議長国として参加しており²⁸⁹、世界銀行やIMF、主要ドナー国であるアメリカ、イギリス、フランスが支援をてこに撤退を迫ったことが、両国の撤退につながったと考えられる。

こうして外国軍が撤退に合意したことは、国内勢力間の対話を加速した。ムベキ大統領の仲介によって9月にはコンゴ政府とRCD-Gomaの間で、新政府の構成と権力分有に関する合意がなされた。これで、政府、MLC、RCD-Gomaという主要勢力がそれぞれ合意したことになる。こうした下準備が整った状態で、12月にプレトリアで最後の国民対話が開催された。2003年に発足する移行政権における省庁、議会、地方政府、軍のポストがどの武装勢力、政治政党、市民社会によって分有されるかが詳細に決定され、2002年12月17日、包括的和平合意であるプレトリア協定が成立した²⁹⁰。

外国軍の撤退とプレトリア協定の成立を持って、コンゴ紛争は「終結」したとみなされている。プレトリア協定に基づき、2003年には移行政権が発足し、2005年には憲法に関する国民投票、2006年には大統領選挙と議会選挙が行われた。この選挙ではJ.カビラが大統領に選出され、コンゴは国家再建の道を歩みはじめた。

第二次紛争後（2002～現在）

ただし、これでコンゴ国内に平和が実現したわけではない。中央政府を打倒しようとする紛争は終結したもの、地方での武力衝突は頻発している。2002年には東部州のイトゥリ地域でヘマとレンドゥの部族間紛争が発生し、国連が多国籍軍を派遣する事態に至った。2004年にはヌクンダ（Laurent Nkunda）元将軍率いる部隊とムテブシ（Jules Mutebutsi）元統合軍副司令官がツチ住民の保護を訴えて、南キヴ州のブカヴを制圧する事件が起こった。彼らは人民防衛国民会議（CNDP）を結成し、ルワンダの支援を受けて闘争を続けている。2009年1月にはヌクンダ元将軍が逮捕されたが、CNDPが闘争を終了したわけではない。また、1994年にコンゴ東部に流入した前ルワンダ政府軍（ex-FAR）とフツ過激派のインテラハムウェが中心となって形成されたルワンダ解放民主軍（FDLR）もコンゴ東部で活動を続けている。さらには、市民を守るはずのコンゴ政府軍による人権侵害も頻繁に報告されている。

²⁸⁹ 国連安保理議長宛アメリカ発書簡 S/2002/1322（2002年12月20日）

²⁹⁰ 国連事務総長報告 S/2003/211（2003年2月21日）

第二次コンゴ紛争が「終結」した後の 2003 年になってから国連の制裁が実施されたのは、こうした武力衝突を解決するためであった。コンゴ紛争の間には一度も実施されなかった国連の制裁は、2003 年には武器禁輸、2005 年には金融制裁と渡航制裁が実施され、現在にいたっている。

3.3.4 小括：コンゴ紛争におけるターゲット制裁の制約

資源と紛争が深くかかわっていることが「告発」されながらも国連決議による制裁が実施されなかったのはなぜか。制裁のともなわない「告発」にも紛争解決手段としての効果はあるのか。本節の冒頭で提示したこの 2 つの視点に基づいて、コンゴにおける制裁の制約要素と「告発」の効果をまとめる。

コンゴ紛争において制裁が実施されなかった理由としては、2 点があげられる。

第一に、対象を限定する難しさがあった。ターゲット制裁を実施するには、国際の平和と安全に対する脅威をもたらしている責任が、確かにその対象主体にあることを示す必要がある。アンゴラやシエラレオネにおいては、民主的選挙の結果を拒否して武力闘争を続ける UNITA や RUF、あるいは制裁に違反して武装勢力を支援するリベリアに責任があることが明確に示された。民主的選挙が実施されていたことも、政府を打倒しようとするこの違法性を強調する重要な要素となった。しかしコンゴにおいては、L.カビラ政権は武力闘争で前政権を打倒して成立しており、政府自身も資源収奪に関与していた。また、国内の経済ネットワークが断絶し、政府の統治がおよんでいない地域においてはどの経済活動が「違法」であるかを特定することが困難であった。専門家パネル報告では武装勢力、収奪にかかわる企業や個人、ルワンダ、ウガンダ、ブルンジが制裁対象主体としてあげられているが、これらの主体が確かに国際の平和と安全の脅威に責任のある主体であるとは断定できない。

また、対象主体と同様に、対象産品を限定する難しさもあった。コンゴで収奪の対象となる資源は鉱物資源、農産物、木材など多岐に渡るため、どの産品の取引を停止したら紛争主体を紛争解決に導き得るのかは明確ではなかった。ターゲット制裁は人道被害を最小限に抑えることを目的として改善された制裁の形式であるため、その対象産品を禁輸しても無辜の市民におよぼす被害が小さいことを示さなければならない。しかし、コンゴにおいては資源収奪の範囲が広範であるために、ターゲット化することができなかった。

第二に、周辺国にかかわる大国の利害があった。アンゴラは冷戦の終結によって大国の

関心が薄れ、シエラレオネはもともと大国の利害があまりかかわらない国であった。そのため、武装勢力のみならずシエラレオネの隣国リベリアに制裁を実施することになっても、大国の反対にはあわなかった。一方、コンゴの場合は、コンゴ自身は冷戦の終結によって大国の関心が薄れた国である反面、周辺国のルワンダとウガンダにはアメリカ、イギリス、フランスという大国の利害がかかわっていた。そのため、周辺国への制裁実施は大国の反対にあい、制裁は実施されなかったのである。

これら2点には、国連という合議体を実施する、対象を限定したターゲット制裁ならではの制約要素が表れている。

それでは、制裁をともしない「告発」には紛争解決手段としての効果はあるのか。3点を指摘したい。

第一に、議論を喚起して紛争主体を和平の方向へ向かわせる効果はあった。特にルワンダやウガンダは国際社会で承認された国家である。自国の違法行為を糾弾されて看過するわけにはいかない。自国が違法行為にはかかわっていないこと、和平への意志があることを表明させる動機付けにはなった。また、国民対話においても、武装勢力が経済問題を議論する契機となり、包括的和平合意に向けての推進力のひとつとなった。ただしこれには、紛争主体の特徴が反映されている。コンゴ紛争では複数の武装勢力が活動しており、権力分有やのちの民主的選挙に向けて自勢力の正統性を誇示する必要性があったためである。シエラレオネのRUFの場合には、たとえ権力分有を提示されても、紛争資源の利用を「告発」されても武力闘争を停止する気配は無かった。コンゴにおいては、紛争主体間の牽制を刺激したことが和平推進の方向へ向かわせる鍵であったと考えられる。

第二に、「告発」の効果によって紛争解決方向へ向かわせた効果は見られるものの、「告発」が紛争解決手段として主要な役割をはたしていたと主張するのは過大評価であろう。ルワンダやウガンダは、撤退の意志を表明しながらも実際にはなかなか撤退しなかった。これは、アンゴラにおいて制裁による交渉圧力で和平に合意したUNITAが実際にはなかなか和平を履行しなかったことと類似している。つまり、「告発」による圧力だけでは、軍事的行動を撤回したり、資源収奪によって得られる利益を放棄したりするほどの大きなコストを払わせることができなかったのである。

第三に、「告発」自体の限界もあった。国連の専門家パネルによる「告発」には、アメリカやイギリスから制約がかけられ、アメリカ企業にかかわる部分を削除したり、制裁勧告が弱まったりした。専門家パネルによる「告発」には、加盟国政府の合議体である国連機

関ならではの制約があったのである。

本来、こうした政府の利害を超えて問題を追求するのが NGO やメディアの役割である。アンゴラやシエラレオネでは NGO による告発が世論を動かしていたために、たとえ自国の企業がかかわる事業であってもイギリスは制裁を実施することに同意し、むしろ主導的な役割を担った。企業も、積極的な問題解決への姿勢を示すことでイメージの回復を図った。しかしコンゴでは、NGO の「告発」が機能しなかった。「紛争ダイヤモンド」という企業にとっても消費者にとってもアピール度の高い資源に注目が集まり、大きな潮流を生み出す一方で、コルタンやスズなどという可視度の低い鉱物資源は注目されなかったのである。

結果として、制裁をともしない「告発」にも、紛争主体を和平の方向に向かわせる効果はあった。しかし、「告発」にも制約要素があり、紛争解決手段としては限界があった。アンゴラとシエラレオネの事例からは、交渉圧力だけでは紛争解決にいたらず、制裁の厳格な履行が必要であることを示した。そして、制裁の厳格な履行のために「告発」が有効に機能しえることを示した。しかし、コンゴ紛争の事例からは、「告発」のみでは紛争解決手段として限界があることが示された。

コンゴの資源収奪問題解決に向けて

「紛争ダイヤモンド」問題はキンバリー・プロセスの発展とともに改善が進み、もはや違法なダイヤモンド取引は世界のダイヤモンド流通量の 0.1% に過ぎないとダイヤモンド業界は宣言している。一方、コンゴでのスズや銅をめぐる資源収奪は 2010 年現在もなお続いており、NGO の報告書やメディアで頻繁に取り上げられている。なぜ、コンゴの資源収奪問題は解決に向かわないのだろうか。本稿では 2 度のコンゴ紛争を対象としたために 2003 年以降の資源収奪問題は研究対象外であるが、リサーチを通じて見えてきたコンゴの資源収奪問題が抱える特殊性を補足として加えたい。

専門家パネル報告からも読み取れたように、コンゴでは収奪の対象となっている資源は、農産物から木材、鉱物資源まで幅広い。資源依存型経済は国際市場の価格変動に対して脆弱であると指摘したが、資源収奪もしばしば国際市場の変化の影響を受ける。第二次紛争中の 2000 年にはパソコン、携帯電話、ゲーム機などの電子機器が急速に普及したことで、コンゴで採掘されるコルタンの需要が非常に高かった。2000 年のクリスマスに発売されたソニーのプレイステーション II がコルタン不足のために生産が追いつかなかったほどであ

る。しかし、2000年をピークにコルタンの需要は低下し、2010年現在ではスズの需要が高まっている²⁹¹。さらにさかのぼれば、植民地時代のコンゴの主要な輸出品はゴムや象牙、1970年代には銅であり、コンゴは資源の種類が豊富であるために、「資源の呪い」や収奪を引きおこす資源が次々と変わっていく。問題解決への取り組みの難しさは、そうした変動にも起因している。

加えて、ダイヤモンドとの資源の性質の違いも影響している。資源の性質には生産地での採掘・流通の性質と、消費者にとっての商品の性質の違いの2種類がある。前者の違いについて、1.1.3で紹介したムーアは、資源収入がもたらす政治的低開発への影響は、資源の性質によって異なると指摘している。石油産業のように、採掘・流通に必要なインフラが大規模で不可分性の高い産業よりも、ダイヤモンドのように可分性が高く、新参者が参入しやすい産業のほうが、権力への挑戦者が利用しやすい²⁹²。ただし、ムーアが一括りにしているダイヤモンド採掘にも、鉱床の種類によって違いがある。浅いところで掘れるアルビアル (Aluviale) の場合には、露天掘りで採掘したり、風化して流出した原石を川底などから採取できるが、機械で地下深いところを掘る必要があるキンベリット (Kimberlite) の場合には、大規模な設備が必要となる。アルビアルの埋蔵量は少なく、現在のシエラレオネではキンベリットしか取れなくなっている。また、「資源の呪い」にかかっていないボツワナのダイヤモンドは、キンベリットである²⁹³。

コンゴで収奪の対象となる資源には、木材、コルタンや錫の露天掘りなど、小規模な設備で高度な技術を必要とせずに採掘できる資源と、キンベリットや銅の採掘など、大規模な設備を必要とする資源が混在している。第二次紛争発生当初にはこうした収奪しやすい資源が対象となり、武装勢力や占領軍のコントロールが確立した後で、大規模な設備が必要となる資源を対象とする収奪ビジネスが発展していった。資源の収奪がこうした段階を経て深化したことで、収奪システムが構造化され、占領軍を簡単には撤退させられなくなったと考えられる。

後者の、消費者にとっての商品の性質の違いには、奢侈品と生活必需品に対する消費者の意識の違いと、加工度の高さによる「可視度」の違いがある。シエラレオネやアンゴラでの「告発」が効果を発揮したのは、ダイヤモンドが奢侈品であるために、イメージの悪化によって消費者が非買運動をする可能性が高かったことが影響している。そのため、ダ

²⁹¹ 米川、前掲書、140-141頁。

²⁹² Moore, *ibid.*, pp.16-17.

²⁹³ 米川、前掲書、144頁。

イヤモンド業界がいち早く対策をとったのである。一方、対象となる資源が石油のような生活必需品である場合、消費者が不買運動をする可能性は低く、企業も対策をとろうとしない。また、コルタンやスズのように、加工されて何に使われているのかが消費者に見えにくい資源は、「告発」の効果が出にくい。コンゴのコルタンについては、NGOの啓発活動によって電子機器に使用されていることが周知され、リサイクル活動がさかんに行われるようになったが、スズや銅など加工度が高い資源になるほど、消費者の問題意識は低下し、流通に関わる先進国の企業も「告発」によって行動変化をしにくくなる。

こうした資源の性質に起因する問題の難しさもコンゴの収奪問題には潜んでいる。「告発」と制裁の効果改善のためにも、コンゴの資源の性質を考慮して、どのような取り組みが効果的であるかを分析することが必要であろう。

表 9 コンゴ紛争年表（1996-2002）

年月	出来事
1996年 10月	第一次紛争の発生
11月	→AFDL 結成
1997年 5月	AFDL が首都を攻略 L.カビラが大統領に就任
1998年 8月	第二紛争の発生
	→8月 RCD 結成 11月 MLC 結成
	→ルワンダ、ウガンダ、ブルンジ、アンゴラ、ジンバブエの介入
1999年 6月	コンゴ政府がウガンダとルワンダの資源収奪と派兵を ICJ に提訴
7月	<u>ルサカ停戦協定（紛争当事 6 カ国）</u>
	→8月 RCD と 9月 MLC も合意
11月	MONUC 設立
2000年 9月	国連 DRC 資源収奪専門家パネルの設置
	NGO、各国政府、研究所などが次々と調査報告書を発表
2001年 1月	L.カビラ大統領暗殺 →J.カビラ大統領就任
4月	専門家パネル報告
10月	「国民対話」の開催（RCD、MLC、野党、市民社会機構などの代表）
2002年 2月	「国民対話」の再開
7月	<u>プレトリア協定</u> （コンゴ政府－ルワンダ政府）
9月	<u>ルアンダ協定</u> （コンゴ政府－ウガンダ政府）
10月	外国軍の撤退終了
	国連 DRC 資源略奪パネルの最終報告書
12月	「国民対話」の再開
	⇒ <u>プレトリア協定</u> （コンゴ政府－国内勢力）＝ 紛争終結

（出所）筆者作成

結論

紛争資源を対象とする国連のターゲット制裁は有効な紛争解決手段となりえるか。

本章では、本稿の研究課題に立ち返って総括をおこなう。

各章の要約

第1章では、内戦の政治経済学における先行研究をもとに、紛争と資源とのかかわりを整理した。資源は、経済、政治、産出地域の住民、武装勢力への影響を通じて、紛争発生・継続の動機あるいは手段となる可能性を持つ。本来、国家経済の成長に資するはずの資源収入が、国家機能の脆弱な低開発国においてはむしろ、国家の統治機能の発達を阻害したり、政治的低開発や政治腐敗を招く要因となる危険性を持つ。さらに、脆弱な国家機能は紛争発生の危険性を高める。こうした紛争の土壌のうえで、資源開発をめぐる産出地域住民の不満や武装勢力の利益追求が紛争の動機となり、資源が武装勢力に手段を提供することで、紛争は発生しやすくなるのである。さらに、ひとたび紛争が発生すると、資源は紛争継続の動機や手段となる。第1章では、資源が紛争に結びつく経路を整理し、紛争資源を対象とする国際関与によって紛争解決を試みる際に考慮すべき紛争のメカニズムを示した。

第2章では、国連制裁委員会および制裁の履行改善に取り組む研究機関の報告書をもとに、経済制裁全体の実施状況や効果に関する議論を整理したうえで、国連によるターゲット制裁の効果と機能を検証した。冷戦終結以降、国連による制裁の実施件数は急激に増加したが、制裁が紛争解決手段として有効であるか、どの程度の機能を期待することができるかは、議論が分かれている。これらの議論を整理したうえで、事例研究で検証する以下の仮説を提示した。

第一に、紛争資源を対象とするターゲット制裁が有効な紛争解決手段となるためには、交渉手段として利用されるのみならず、厳格に履行されて武装勢力の紛争継続手段を断絶する必要があること、第二に、厳格な履行のためには制裁実施過程での「告発」の効果が重要な役割を持つこと、第三に、紛争状況下で実施されるターゲット制裁は、軍事力に代わる政策実現手段としてではなく、軍事力を補完する手段として機能すること、という3点を示す。そのうえで、4点目として、国連のターゲット制裁が持つ制約要素を検証する。

第3章では、主に国連の報告書をもとに、アンゴラ、シエラレオネ、コンゴ民主共和国

を事例として取り上げ、紛争資源を対象とするターゲット制裁や「告発」が紛争解決におよぼした影響を検証した。

以下では、第2章で提示した4つの仮説に照らして、アンゴラ、シエラレオネ、コンゴの事例検証から得られた結論を総括する。

厳格な履行の必要性

第一に、紛争資源を対象とするターゲット制裁が有効な紛争解決手段となるためには、厳格に履行される必要がある。

国連決議に基づく制裁は、制裁決議の採択によって自動的に履行されるわけではない。制裁対象主体を支援したり取引を継続したりすることで利益を得る周辺国が制裁の履行に消極的な場合や、政府の統治機能が脆弱であるために取引を停止することが技術的にできない場合もある。制裁履行の難しさを踏まえて、たとえ制裁が正しく履行されなくても、交渉理論に基づいて、制裁の圧力によって対象主体を交渉の席につかせることができれば、制裁は成功であると評価する先行研究もある。しかし本稿では、武力紛争がすでに発生している状況において制裁が有効な紛争解決手段として機能するためには、交渉手段として利用されるのみでは不十分であり、厳格に履行される必要があるとの仮説を提示した。

アンゴラとシエラレオネにおける制裁は、決議されても履行されない制裁の典型例であった。1997年に実施されたシエラレオネの軍事政権に対する武器禁輸・石油禁輸・渡航制裁では、制裁実施側の国連に政治的意志が欠如し、制裁対象側の軍事政権やRUFに強い同盟国リベリアが存在していた。そのため、軍事政権やRUFにとって制裁は交渉圧力としてさえも機能せず、RUFの武装闘争も、紛争資源の利用も停止することができなかった。

一方、1993年から1998年までのアンゴラの武器禁輸・石油禁輸・渡航制裁・金融制裁・ダイヤモンド制裁という一連の制裁は、UNITAを和平交渉の席につかせる交渉手段としては機能した。和平合意の成立と履行に向けて一定の方向付けをすることはできた。しかし、UNITAの側も、紛争を長引かせる手段として制裁と交渉を利用し、6年におよぶ交渉期間に多大な紛争犠牲者が発生した。また、1998年にはUNITAが和平履行の最終プロセスを拒否し、軍事力を放棄して政治政党に転換するよりも紛争を再開することを選んだ。この最終プロセスにおいては、制裁の圧力ではもはやUNITAを妥協させることはできなかった。

アンゴラとシエラレオネの事例は、制裁が厳格に履行されない状況では、たとえ交渉手段として機能したとしてもその効果は限定的であり、紛争解決手段としては不十分である

という仮説を支持する。

制裁を圧力とする交渉では、制裁が与える損害に見合うレベルの交渉成果しか引き出すことはできない。厳格に履行されない制裁が武装勢力に与える損害は小さく、軍事力を放棄して政治勢力に転換させたり、武装解除に応じさせたりするような高いコストを武装勢力に負担させることはできない。制裁が有効な紛争解決手段となるためには、制裁が厳格に履行されて、軍事力を放棄させるに見合う損害を武装勢力に与えることが必要である。

「告発」の効果

第二に、ターゲット制裁が厳格に履行され、効果を発揮するためには、制裁にともなっ
て行われる「告発」の効果が必要な役割を担う。

制裁が有効な紛争解決手段となるためには、武装勢力の紛争継続手段を的確に対象化し、
断絶する必要がある。しかし、紛争発生当初から紛争の構造や紛争資源の利用を国際社会
が正確に認識していることは少ない。紛争の構造と紛争資源の利用を国際社会が把握して
適切な制裁を実施するには、現地で活動する NGO や国際援助機関などの「告発」が重要
な役割を持つ。また、制裁が厳格に履行されるには、世論を喚起して制裁監視を強めたり、
紛争や制裁違反に対して責任のある政府・企業・個人に行動変化を求める「告発」が重要
な役割を持つ。

アンゴラとシエラレオネの事例では、NGO と制裁委員会による「紛争ダイヤモンド」問
題の「告発」が制裁の改善に貢献した。どちらの事例も、初期の制裁では一般的な武器禁
輸・石油禁輸・渡航制裁が実施されており、武装勢力の紛争継続手段の断絶が的確に対象
化されていたとは言い難い。しかし、NGO が「紛争ダイヤモンド問題」を告発したことか
ら紛争資源としてのダイヤモンドが的確に対象化され、適切なターゲット制裁が実施され
た。

さらに、アンゴラの場合には決議によって「発効」されながらも厳格に履行されていな
かった制裁が、ファウラーを中心とする制裁委員会の「naming and shaming」 strategy によ
って履行されるようになり、UNITA の紛争継続手段の枯渇につながった。1998 年までは制
裁決議が採択されても履行されていなかったにもかかわらず、1999 年以降の NGO やファ
ウラーの活動によって、輸入国政府やダイヤモンド業界が対策に乗り出し、UNITA のダイ
ヤモンドが国際市場から排除されたのである。

シエラレオネの場合には、アンゴラにはじまる「紛争ダイヤモンド」問題への取り組み

が波及したことと、NGO による「告発」が行われたことに加えて、PKO 要員拘束事件がおきたことで、ダイヤモンド制裁が実施された。これらの出来事の影響によってイギリスの世論が喚起されたことは紛争解決に向けて重要な推進力となった。さらに、制裁委員会の調査・報告によって隣国リベリアの関与が指摘され、リベリアに制裁を課したことが一連の制裁の効果を高め、RUF の紛争継続手段の枯渇につながった。

両事例からは、制裁委員会や NGO による「告発」が、適切な制裁の実施と厳格な制裁の履行強化に対して有効に機能したと結論付けられる。脆弱国家で活動する武装勢力を対象としてターゲット制裁を実施することは容易ではない。税関や長い国境での監視にも限界がある。しかし、「告発」の効果が発揮されることで、制裁違反に携わる政府・企業・個人の行動変化が起こり、結果として制裁が厳格に履行されることにつながる。

軍事力への影響

第三に、紛争状況下で実施されるターゲット制裁は、軍事力に代わる政策実現手段としてではなく、軍事力を補完する手段として機能する。

すでに武力衝突が発生し、紛争主体が紛争のコストを負担している状況において、制裁のみで軍事行動の停止を実現することは非常に難しい。同時に、武装勢力が資源取引を通じて紛争継続手段を確保している状況において、政府軍が軍事力のみで武装勢力を鎮圧することも困難である。しかし、軍事力を行使する際、その前段階あるいは同時並行で制裁が実施され、紛争解決に有利な軍事バランスがつくられていれば、軍事力行使の合理性は高まる。制裁によって武装勢力の資金源や武器入手経路が断たれ、抵抗力が十分に弱まったところで政府軍が攻勢に出たり、PKO や多国籍軍が展開されることで、紛争が終結しやすくなるのである。

アンゴラの事例は、制裁が政府軍の軍事的勝利を補完した事例である。アンゴラ紛争は 2002 年 2 月に政府軍が UNITA の指導者サヴィンビを殺害し、軍事的勝利をおさめることで終結した。しかしこの勝利は、もともと軍事力において政府軍が UNITA 軍に勝っていたために実現したわけではない。制裁の履行強化によって UNITA の軍事力が低下していたことが、政府軍の勝利を可能にしたのである。

また、制裁がおよぼす軍事力への影響として、外部から軍事介入する国際社会の政治的意志を高める効果もある。シエラレオネの場合、1991 年に紛争が発生したにもかかわらず、1997 年の軍事政権成立まで国際社会はほとんど関心を寄せなかった。しかし、「紛争ダイ

ヤモンド」問題の「告発」によって世論が喚起され、2000年には一気に国際社会の注目を集めることになった。世論に後押しされた欧米諸国の政治的意志が高まることで、PKOの増員や外国軍の介入という外部からの軍事的介入にもつながった。さらには、隣国リベリアのRUF支援が「告発」されることで対リベリア制裁が実施され、RUFの紛争継続手段が断絶されたことから、RUFが軍事的勝利を断念して武装解除が進み、紛争解決に至った。

両事例からは、制裁の厳格な履行と「告発」の効果によって紛争解決しやすい軍事状況が現出されること、つまり、制裁は軍事力の行使を保管する機能を持つことが結論付けられる。

以上のように、アンゴラとシエラレオネの事例からは、厳格な履行の必要性、「告発」の効果、軍事力への影響という本稿の仮説と事例の適合性が示された。しかし、「告発」の効果と軍事力への影響によって紛争解決に貢献するというターゲット制裁の効果は、万能ではない。コンゴの事例からは、制約要素を提示する。

国連のターゲット制裁の制約要素

第一に、国連のターゲット制裁ならではの制約要素がある。ターゲット制裁は対象を限定して実施する形態であるため、紛争主体や紛争資源が対象化しにくい場合には、制裁の実施自体ができない。

アンゴラとシエラレオネの場合には、紛争の構造を政府と反政府武装勢力との二項対立でとらえることができた。アンゴラでは1992年、シエラレオネでは1996年に選挙が実施され、それぞれMPLA政権とカバー政権が成立していた。そのため、紛争は正統な政府に対して和平の破壊者である武装勢力が挑戦しているものとしてとらえられ、紛争主体のどちらを国際社会が支援すべきかが明確であった。一方、コンゴ紛争の構図は複雑かつ資源収奪の主体も複数におよび、制裁対象主体の限定が難しい状況にあった。また、L.カビラおよびJ.カビラ政権の正統性が明確ではないうえに、L.カビラ自身が第一次紛争中に資源を紛争手段として利用した事実が「告発」されていた。こうした状況から、制裁対象主体の限定ができなかった。さらに、国連は加盟国政府の合議体であるために、大国の利害に抵触する主体や産品を対象とする制裁は実施することができない。シエラレオネの隣国リベリアを対象主体とする制裁は実現したにもかかわらず、コンゴの隣国ルワンダとウガンダを対象主体とする制裁は大国の反対によって実現しなかった。

また、アンゴラとシエラレオネでは武装勢力が利用する紛争資源がダイヤモンドに特化

されていたのに対して、コンゴでは複数の資源に渡っていたために制裁対象製品の限定ができなかった。

紛争資源を対象とするターゲット制裁が有効な紛争解決手段として機能するか否かは、紛争の構造、資源利用の形態、紛争当事国および周辺国の国際社会における立場によって左右されるといえる。

第二に、「告発」の効果の制約要素がある。「告発」そのものにも紛争主体を和平の方向に向かわせる交渉手段としての効果はあるが、制裁をとまなわない「告発」のみでは紛争解決をもたらすには至らない。アンゴラの事例からは、厳格に履行されない制裁は交渉手段として一定の効果がありつつも紛争解決はもたせないことを示したが、同様のことは制裁をとまなわない「告発」の場合にもあてはまる。

また、「告発」自体が持つ限界もある。国連の制裁委員会や専門家パネルによる「告発」は大国の利害に左右される可能性があり、NGOの「告発」にも、可視度が低い問題は注目されずに「告発」されないという問題がある。

これらの制約要素をまとめると、紛争資源を対象とするターゲット制裁が有効な紛争解決手段として機能するのは、①一方の紛争主体が和平の破壊者であることが明確であり、②その紛争主体が紛争継続手段として利用している資源が明確であり、③その紛争主体に対する「告発」が国際社会の共感を得やすく、④資源取引の制限から得られる好条件をその紛争主体に対する軍事力行使に活用することについても国際社会の共感を得やすいため、軍事手段が紛争解決につながりやすい場合、という状況に限定される。

ただし、この条件にあてはまらない場合は制裁が機能しないと決定付けるのは尚早である。これらの制約要素をひとつずつ解決していくことで、紛争解決手段としての制裁の有効性を高める可能性が残されている。

まとめ

アフリカで起きている紛争を国際関与によって解決に導く有効な手段は存在するのか。

この疑問を解く手がかりとして本稿は、紛争資源を対象とする国連のターゲット制裁の効果を論じた。適切に作成・履行された制裁が紛争解決をもたらしえることは確かである。しかし、適切に履行することの難しさが、3つの事例にはよくあらわれていた。

1998年に発表された事務総長報告「アフリカにおける紛争の原因と恒久的平和および持

続可能な開発の促進²⁹⁴」では、制裁についてこう書かれている。

「制裁は、予防措置あるいは懲罰措置として、効果的な道具となる可能性を秘めている。

(中略)しかし、経済制裁は特に、その影響の適切な事前測定あるいはその目標の判定が不十分なまま行われれば、冷酷な手段となることも極めて多い。」

制裁を実施してから紛争主体の行動変化を待つまでの間に、あるいは、紛争主体による制裁への報復として、どれだけの一般市民が犠牲になったかを鑑みると、「冷酷な手段」という表現はよくあてはまる。制裁の効果を検証する研究者が異口同音に唱えるのは、「制裁はときに戦争と同じくらいの犠牲を生む」ということである。

それでも、本稿で取り上げた事例のように武装勢力が豊富な紛争資金を得ている状態では、たとえ軍事力を行使しても紛争が解決できない。制裁か軍事力かの二者択一ではなく、軍事力行使の合理性を高め、少しでも抵抗を減らし、犠牲を少なくして紛争解決をもたらすことを手助けできるならば、制裁は軍事力を補完する手段として紛争解決に貢献しえるといえるであろう。

どうしたら制裁を厳格に履行し、効果を高められるのか。本稿での分析が制裁改善の検討に貢献することを望む。

²⁹⁴ *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, A/52/871-S/1998/318 (1998.4.13) para25 ※国連広報センター非公式訳参照

参考文献

1. 一般文献

- ・青木一能「民主化以後のアンゴラ情勢—内戦の再燃と国民的和解への道」『南部アフリカ民主化後の課題』アジア経済研究所、1997年、25-50頁。
- ・———, 「アンゴラにおける民主化の道程と苦悩」『南部アフリカ諸国の民主化』アジア経済研究所、1993年、65-96頁。
- ・明石康『国際連合 軌跡と展望』岩波新書、2006年。
- ・アッシャー、ウィリアム『発展途上国の資源政治学—政府はなぜ資源を無駄にするのか』東京大学出版会、2006年。(Ascher, William, *Why Governments Wastes Natural Resources: Policy Failure in Developing Countries*, The Johns Hopkins University Press, 1999.)
- ・大仲千華『民族、開発、紛争予防 —不平等と差別の是正にむけて—』JICA 国際協力総合研修所、2003年。
- ・大林稔「CFA フランの切り下げとフラン圏アフリカの展望」『アフリカレポート』No.19、アジア経済研究所 1994年、6-9頁。
- ・———, 「ザイールの国家投資計画における部門間資金配分の諸特徴」『アフリカレポート』No.3、アジア経済研究所、1986年、17-19頁。
- ・———, 「ザイールにおける債務累積」『アフリカレポート』No.2、アジア経済研究所、1986年、19-24頁。
- ・緒方貞子『紛争と難民 緒方貞子の回想』集英社、2006年、203-320頁。
- ・落合雄彦「シエラレオネ紛争関連年表」武内進一編『アジア・アフリカの武力紛争—共同研究会中間成果報告』アジア経済研究所、2002年。
- ・カルドー、メアリー『新戦争論』岩波書店、2003年。
- ・北岡伸一『国連の政治力学 日本はどこにいるのか』中公新書、2007年。
- ・コリアー、ポール『最底辺の10億人—最も貧しい国々のために本当になすべきことは何か?』日経BP社、2008年。(Collier, Paul, *The Bottom Billion*, Oxford University Press, 2007.)
- ・グラボウスキーR.、S.セルフ、M.P.シールズ『経済発展の政治経済学』日本評論社、2008年。(Grabowski, Richard, Self, Sharmistha, and Shields, Michael, P., *Economic Development: A Regional, Institutional, and Historical Approach*, M.E. Sharpe, Inc., 2007.)
- ・酒井啓亘「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—」国際協力論集、第9巻第2号、97-126頁。

- ・ ——, 「シエラレオネ内戦における『平和維持活動』の展開(2・完) —ECOMOG から UNAMSIL へ—」 国際協力論集、第 9 号第 3 巻、95-129 頁。
- ・ 澤田昌人「ザイールの崩壊と東部諸州」『アフリカレポート』No.25、アジア経済研究所、1997 年、8-13 頁。
- ・ シェリング、トーマス『紛争の戦略—ゲーム理論のエッセンス』勁草書房、2008 年。
- ・ 篠田英朗「アフリカにおける天然資源と武力紛争—内戦の政治経済学の観点から—」、IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.35 小柏葉子(編)『資源管理をめぐる紛争の予防と解決』、平和科学研究センター、2005 年、153-172 頁。
- ・ ——, 「人間の安全保障の観点からみたアフリカの平和構築—コンゴ民主共和国の『内戦』に焦点をあてて—」『人間の安全保障の射程：アフリカにおける課題』アジア経済研究所、2006 年、23-62 頁。
- ・ 霜鳥洋「コンゴ民主共和国、新鉱業法を施行—中央アフリカ・カッパーベルトの再生に向け—」『金属資源レポート』Vol.33, No.3(通巻 338 号)、JOGMEC、2003 年。
- ・ 武内進一『現代アフリカの紛争と国家—ポストコロニアル家産制国家とルワンダ・ジェノサイド』明石書店、2009 年。
- ・ ——, 「コンゴの平和構築と国際社会—成果と課題—」『アフリカレポート』No.44、アジア経済研究所、2007 年、3-9 頁。
- ・ ——, 「ルワンダのジェノサイドとハビヤリマナ体制」佐藤章編『統治者と国家—アフリカの個人支配再考』アジア経済研究所、2007 年、223-275 頁。
- ・ ——, 「紛争が強いる人口移動と人間の安全保障—アフリカ大湖地域の事例から—」『人間の安全保障の射程：アフリカにおける課題』アジア経済研究所、2006 年、151-192 頁。
- ・ ——, 「東部コンゴという紛争の核」『アフリカレポート』No.39、アジア経済研究所、2004 年、38-42 頁。
- ・ ——, 「ウォーロードたちの和平—コンゴ紛争の新局面—」『アフリカレポート』アジア経済研究所、No.37、2003 年、33-38 頁。
- ・ ——, 「内戦の越境、レイシズムの拡散—ルワンダ、コンゴの紛争とツチ」、『国際社会⑦ 変貌する「第三世界」と国際社会』東京大学出版会、2002 年、81-108 頁。
- ・ ——, 「ルワンダからコンゴ民主共和国へ—広域化する内戦」総合研究開発機構、横田洋三共編『アフリカの国内紛争と予防外交』国際書院、2001 年、274-287 頁。

- ・ ——, 『紛争ダイヤモンド』問題の力学—グローバル・イシュー化と議論の欠落—『アフリカ研究』58号、日本アフリカ学会、2001年、41-58頁。
- ・ ——, 「アフリカの紛争—その今日的特質についての考察—」『現代アフリカの紛争—歴史と主体—』アジア経済研究所、2000年、3-52頁。
- ・ ——, 「ルワンダのツチとフツ—植民地化以前の集団形成についての覚書—」『現代アフリカの紛争—歴史と主体—』アジア経済研究所、2000年、247-292頁。
- ・ ——, 「コンゴ(ザイール)新政権の展望—権力構造と国際関係—」『アフリカレポート』No.25、アジア経済研究所、1997年、2-7頁。
- ・ ——, 「『部族対立』がはじまるとき」『アフリカレポート No.24』アジア経済研究所、1997年、2-7頁。
- ・ 月村太郎『ユーゴ内戦 政治リーダーと民族主義』東京大学出版会、2006年。
- ・ 中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性(一)」『国家学会雑誌』第100巻、第5/6号、1987年、1-47頁。
- ・ ——, 「経済制裁の国際法上の機能とその合法性(二)」『国家学会雑誌』第100巻、第7/8号、1987年、62-134頁。
- ・ ——, 「経済制裁の国際法上の機能とその合法性(三)」『国家学会雑誌』第100巻、第11/12号、1988年、1-65頁。
- ・ ——, 「経済制裁の国際法上の機能とその合法性(四)」『国家学会雑誌』第101巻、第1/2号、1988年、125-183頁。
- ・ ——, 「経済制裁の国際法上の機能とその合法性(五)」『国家学会雑誌』第101巻、第3/4号、1988年、61-110頁。
- ・ ——, 「経済制裁の国際法上の機能とその合法性(六・完)」『国家学会雑誌』第101巻、第5/6号、1988年、73-108頁。
- ・ 華井和代「アフリカ大湖地域における人の移動と紛争—ルワンダ系移住者はなぜコンゴ紛争の主体となったのか」(東京大学公共政策大学院2010年度研究論文)
- ・ 華井和代・三島健史「コンゴ紛争」(東京大学公共政策大学院2008年度事例研究『国際紛争研究』ケースブック)
- ・ 平野克己『アフリカ問題—開発と援助の世界史』日本評論社、2009年。
- ・ 本多美樹「国連による経済制裁と人道上の諸問題:「スマート・サンクション」の模索」(早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士課程論文)

- ・松浦博司『国連安全保障理事会—その限界と可能性』東信堂、2009年。
- ・宮本正興、松田素二編『新書アフリカ史』講談社、1997年。
- ・吉國恒雄「コンゴ危機 何が争われているのか—ジンバブエ軍事介入と SADC 外交の分裂」
『アフリカレポート』No.28、アジア経済研究所、1999年、10-13頁。
- ・吉田栄一「ウガンダ軍のコンゴ内戦派兵とその資源収奪について—紛争地資源のつくるコモ
ディティ・チェーン」『アフリカレポート』No.36、2003年、11-15頁。
- ・米川正子『世界最悪の紛争「コンゴ」—平和以外に何でもある国—』創成社、2010年。
- ・文部省「高等学校学習指導要領」（平成11年3月）
- ・JICA『ウィルトン・パーク会合「アフリカにおける紛争予防と開発協力」勉強会報告書』JICA
国際協力総合研修所、2008年。
- ・JOGMEC、「資源開発環境調査 アンゴラ」
- ・Bannon, Ian, and Paul Collier, “Natural Resources and Conflict: What We can Do”, in their (eds.)
Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions, The World Bank, 2003,
pp.1-16.
- ・Berdal, Mats, and David M.Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*,
IDRC, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ・Biersteker, Thomas J., Sue E.Eckert, Aaron Halegua, and Peter Romaniuk, “Consensus from the
Bottom Up?: Assessing the influence of sanctions reform processes”, in Wallenstein and
Staibano, *International Sanctions: Between Worlds and Wars in the Global System*, CASS,
2005, pp.15-30.
- ・Clark, John F. (eds.), *The African Stakes of the Congo War*, Palgrave, 2002.
- ・Collier, Paul, and Anke Hoeffler, "Greed and grievance in civil war", *Oxford Economic Papers* 56,
2004, pp.563-595.
- ・Collier, Paul, Anke Hoeffler, and Dominic Rohner, "Beyond greed and grievance: feasibility and civil
war", *Oxford Economic Papers* 61, 2009, pp.1-27.
- ・Cortright, Dvid, and George A.Lopez, "Reforming Sanctions", in Malone (eds.) *The UN Security
Council: From the Cold War to the 21st Century*, Lynne Rienner Publishers, 2004,
pp.167-179.
- ・———, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, 2000.
- ・Elliott, Kimberly Ann, “The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?” *International*

- Security* Vol.23. No.1(Summer 1998)pp.50-65.
- ———, “Trends in Economic Sanctions Policy: Challenges to conventional wisdom”, in Wallenstein, and Staibano (eds.) *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, CASS, 2005, pp.3-14.
 - Fearon, James.D., “Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?”, *Journal of Peace Research*, Vol.41, No.3, 2004, pp.275-301.
 - Fearon, James.D., and David D. Latin “Ethnicity, Insurgency, and Civil War”, *American Political Science Review*, Vol.97, No.1, 2003, pp.75-90.
 - Ferreira, Manuel E., “Angola:conflict and development,1961-2002”, *The Economics of Peace and Security Journal*, vol.1,No1, 2006, pp.25-29.
 - Global Witness, *Same Old Story: A background study on natural resources in the Democratic Republic of Congo*, 2004.
 - ———, *Branching Out: Zimbabwe’s Resource Colonialism in Democratic Republic of Congo*, 2nded., 2002.
 - ———, *Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds*, 2000.
 - ———, *A Crude Awakening,-The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets*, 1999.
 - ———, *A Rough Trade –The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict,1998*
 - Hirsh, John, “Sierra Leone”, in Malone (eds.) *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Lynne Rienner Publishers, 2004, pp.521-535.
 - Hufbauer, Gary C., Jeffery J. Schott, and Kimerbly A.Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*(3rd), Washington D.C. Institute for International Economics, 2007.
 - Human Rights Watch, *Angola:Between War and Peace in Cabinda*, 2004.
 - Humphreys, Macartan, “Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms”, *The Journal of Conflict Resolution*, 49-4, 2005, pp.508-537.
 - Keen, David, “Incentives and Disincentives for Violence”, in Bedal, and Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, IDRC, Lynne Rienner Publishers, 2000, pp.19-41.

- Le Billon, Philippe, “Diamond Wars? Conflict Diamonds and Geographies of Resource Wars”, *Annals of the Association of American Geographers*, 98(2),2008, pp.345-372.
- ———, “Getting It Done: Instruments of Enforcement”, in Bannon and Collier (eds.) *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, The World Bank, 2003, pp.215-286.
- ———, “Angola’s Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000”, *African Affairs*, 2001, vol.100, No.398, pp.55-80.
- Lewis, Peter, *Growing Apart: Oil, Policies, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*, 2007
- Mamdani, Mahmood, *When victims become killers*, Princeton University Press, 2001.
- Moore, Mick, “Political underdevelopment: What causes bad governance” *Working paper, The Institute of Development Studies*, 2001.
- Ndikumana, Léonce, and Emizet N.F. Kisangani, “The Economics of Civil War: The Case of the Democratic Republic of Congo”, *Political Economy Research Institute, Working Paper Series*, No.63, 2003, pp.26-33.
- Nest, Michael, François Grignon, and Emizet N.F. Kisangani, *The Democratic Republic of Congo: Economic Dimensions of War and Peace*, Lynne Rienner Publishers, 2006.
- Oberreuter, Heinrich, and Uwe Kranenpohl, "Smart Sanctions against Failed States: Strengthening the State through UN Smart Sanctions in Sub-Saharan Africa", *Eine Diplomarbeit im Rahmen des Studienganges*, Wintersemester 2007/2008, pp.1-134.
- Pape, Robert A., "Why Economic Sanctions Do Not Work", *International Security*, Vol.22, No.2(Fall 1997), pp.90-136.
- ———, "Why Economic Sanctions Still Do Not Work", *International Security*, Vol.23.No.1(Summer 1998) pp.66-77.
- Putzel, James, "Land Policies and Violent Conflict: Towards Addressing the Root Causes", *Crisis State Research Center*, 2009, pp.1-19.
- Putzel, James, Stefan Lindemann, and Claire Schouten, “Drivers of change in the Democratic Republic of Congo: The rise and decline of the state and challenges for reconstruction”, *Crisis State Research Center, Working Paper No.26*, 2008, pp.2-10.
- Reno, William, *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Ross, Michael L., “The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor” in Bannon and

- Collier (eds.) *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, The World Bank, 2003, pp.17-42.
- ———, “What Do We Know About Natural Resources and Civil War?”, *Journal of Peace Research*, Vol.41, No.3, 2004, pp.337-356.
 - Stewart, Frances (eds.), *Horizontal Inequalities and Conflict —Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Palgrave Macmillan, 2008.
 - Strandow, Daniel, “Sanctions and Civil War: Target Measure for Conflict Resolution” Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, 2006.
 - Turner, Tomas, *The Congo wars :conflict, myth & reality*, Zed Books, New York,2007.
 - Wallensteen, Peter, Carina Staibano, and Mikael Eriksson, *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options, Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions*, Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala 2003.
 - Wallensteen, Peter, and Carina Staibano (eds.) *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, CASS, 2005.

2. ホームページ

- 国連制裁委員会 : <<http://www.un.org/sc/committees/>>
- 国連ニュースセンター : <<http://www.un.org/News/>>
- 国連 DDR : <<http://www.unddr.org/>>
- 国連 PKO : <<http://www.un.org/en/peacekeeping/>>
- CIA The World Factbook : <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>
- Global Witness : <<http://www.globalwitness.org/>>
- Human Rights Watch : <<http://www.hrw.org/>>
- International Crisis Group : <<http://www.crisisgroup.org/>>
- The Guardian : <<http://guardian.co.uk/>>
- The New York Times : <<http://www.nytimes.com/>>
- The World Bank : <<http://www.worldbank.org/>>

3. 国連文書

- Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, A/47/277-S/24111 (1992.6.17)
- ———, *Supplement to An Agenda for Peace*, A/50/60-S/1995/1 (1995.1.3)
- *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305-S/2000/809 (2000.8.17)
- *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*,
A/52/871-S/1998/318 (1998.4.13)

＜アンゴラ関連＞

①事務総長報告

S/23671 1992.3.3
 S/24145 1992.6.24
 S/24556 1992.9.9
 S/25840 1993.5.25
 S/25882 1993.6.4
 S/25883 1993.6.4
 S/26644 1993.10.27
 S/1994/100 1994.1.29
 S/1994/374 1994.3.31
 S/1994/1069 1994.9.17
 S/1994/1197 1994.10.20
 S/1994/1376 1994.12.4
 S/1995/97 1995.2.1
 S/1995/177 1995.3.5
 S/1995/274 1995.4.7
 S/1995/350 1995.5.3
 S/1995/458 1995.6.4
 S/1995/588 1995.7.17
 S/1997/438 1997.6.5
 S/1997/640 1997.8.13
 S/1997/741 1997.9.24
 S/1997/807 1997.10.17
 S/1997/959 1997.12.4
 S/1998/17 1998.1.12
 S/1998/236 1998.3.113
 S/1998/333 1998.4.16
 S/1998/524 1998.6.17
 S/1998/723 1998.8.7
 S/1998/838 1998.9.7
 S/1999/931 1998.10.8
 S/1998/1110 1998.11.23
 S/1999/49 1999.1.17
 S/1999/202 1999.2.24

②安保理決議

S/RES/626(1988) 1988.12.20
 S/RES/696(1991) 1991.5.31
 S/RES/864(1993) 1993.9.15
 S/RES/932(1994) 1994.6.30
 S/RES/976(1995) 1995.2.8
 S/RES/1118(1997) 1997.6.30
 S/RES/1127(1997) 1997.8.28
 S/RES/1130(1997) 1997.9.29
 S/RES/1135(1997) 1997.10.29
 S/RES/1173(1998) 1998.6.12
 S/RES/1176(1998) 1998.6.24
 S/RES/1196(1998) 1998.9.16
 S/RES/1229(1999) 1999.2.26
 S/RES/1221(1999) 1999.1.12
 S/RES/1237(1999) 1999.5.7
 S/RES/1268(1999) 1999.10.15
 S/RES/1295(2000) 2000.4.18
 S/RES/1432(2002) 2002.8.15
 S/RES/1433(2002) 2002.8.15
 S/RES/1448(2002) 2002.12.9

③和平合意・協定

ビセス合意：
 Annex of S/ S/22609
 1991年5月31日締結
 ルサカ議定書：
 Annex of S/1994/1441
 1994年11月20日署名
 ルサカ議定書に関する覚書：
 Annex of S/2002/483
 2002年4月4日署名

④制裁委員会・専門家パネル・
監視メカニズム報告

S/1999/147 1999.2.12
 S/1999/509 1999.5.4
 S/2000/203 2000.3.10
 S/2000/1026 2000.10.25
 S/2000/1225 2000.12.21
 S/2000/1255 2000.12.29
 S/2001/363 2001.4.18
 S/2001/966 2001.10.12
 S/2002/243 2001.3.7
 S/2002/486 2002.4.26
 S/2002/1119 2002.10.16
 S/2002/1339 2002.12.10
 S/2002/1413 2002.12.24

⑤その他

S/26492 1993.9.24
 アンゴラ発書簡
 S/26516 1993.9.30
 アンゴラ発書簡
 S/26677 1993.11.1
 安保理議長声明
 S/1998/56 1998.1.21
 安保理議長宛 SG 書簡
 (ルサカ議定書履行の最終
 行程表)
 S/1998/279 1998.3.30
 アンゴラ発書簡
 S/PRST/1998/14 1998.5.22
 安保理議長声明

<シエラレオネ関連>

①事務総長報告

S/1995/975 1995.11.21
 S/1997/958 1997.12.5
 S/1998/80 1998.1.26
 S/1998/103 1998.2.5
 S/1998/1170 1998.12.15
 S/1998/1176 1998.12.16
 S/1999/237 1999.3.4
 S/1999/645 1999.6.4
 S/1999/836 1999.7.30
 S/1999/1003 1999.9.28
 S/1999/1223 1999.12.6
 S/2000/13 2000.1.11
 S/2000/186 2000.3.7
 S/2000/455 2000.5.19
 S/2000/751 2000.7.31
 S/2000/832 2000.8.24
 S/2000/915 2000.10.4
 S/2000/992 2000.10.16
 S/2000/1055 2000.10.31
 S/2000/1199 2000.12.15
 S/2001/228 2001.3.14
 S/2001/424 2001.4.30
 S/2001/627 2001.6.25
 S/2001/857 2001.9.7
 S/2001/1195 2001.12.31
 S/2002/267 2002.3.14
 S/2002/679 2002.6.19
 S/2002/987 2002.9.5
 S/2002/1417 2002.12.24

②安保理決議

S/RES/1132 (1997) 1997.10.8
 S/RES/1156 (1998) 1998.3.16
 S/RES/1162 (1998) 1998.4.17
 S/RES/1171 (1998) 1998.6.5
 S/RES/1181 (1999) 1999.7.13
 S/RES/1270 (1999) 1999.10.22
 S/RES/1289 (2000) 2000.2.7
 S/RES/1299 (2000) 2000.5.19
 S/RES/1306 (2000) 2000.7.5
 S/RES/1313 (2000) 2000.8.4
 A/RES/55/56 2001.1.29
 S/RES/1343 (2001) 2001.3.7
 S/RES/1346 (2001) 2001.3.30
 S/RES/1385(2001) 2001.12.19
 S/RES/1446(2002) 2002.12.4

③和平合意・協定

アビジャン協定：
 Annex of S/1996/1034
 1996年11月30日締結
 コナクリ協定：
 AnnexI of S/1997/824
 1997年10月23日締結
 1999年5月の停戦協定：
 Annex of S/1999/585
 1999年5月18日締結
 ロメ協定：
 Annex of S/1999/777
 1999年7月7日締結
 アブジャ協定：
 Annex of S/2000/1091
 2000年11月10日締結
 アブジャ協定改定履行協定：
 S/2001/627

④専門家パネル報告

S/1998/112 1998.2.10
 S/1998/1170 1998.12.15
 S/2000/1150 2000.12.4
 S/2000/1195 2000.12.20
 S/2000/1238 2000.12.26

⑤その他

S/PV.3138 1992.11.19
 安保理会合記録
 S/PV.3281 1993.9.22
 安保理会合記録
 S/PV.3517 1995.4.13
 安保理会合記録
 S/PRST/1997/29 1997.5.27
 安保理議長声明
 S/1997/499 1997.6.27
 ナイジェリア発書簡
 S/1997/499 1997.6.29
 ナイジェリア発書簡
 S/1997/695 1997.9.9
 ナイジェリア発書簡
 S/1997/800 1997.10.15
 シエラレオネ発書簡
 S/1998/107 1998.2.9
 ナイジェリア発書簡
 S/1999/17 1999.1.7
 リベリア発書簡

<コンゴ関連>

① 事務総長報告

S/1999/790 1999.7.15
S/1999/1116 1999.11.1
S/2000/30 2000.1.17
S/2000/330 2000.4.18
S/2000/416 2000.5.11
S/2000/888 2000.9.21
S/2000/1156 2000.12.6
S/2001/128 2001.2.12
S/2001/367 2001.4.17
S/2001/373 2001.4.17
S/2001/572 2001.6.8
S/2001/970 2001.10.16
S/2002/169 2002.2.15
S/2002/621 2002.6.5
S/2002/1005 2002.9.18
S/2002/1180 2002.10.18
S/2003/211 2003.2.21

② 安保理決議

S/RES/1234 (1999) 1999.4.9
S/RES/1258 (1999) 1999.8.6
S/RES/1273 (1999) 1999.11.5
S/RES/1279 (1999) 1999.11.30
S/RES/1291 (2000) 2000.2.24
S/RES/1304 (2000) 2000.6.16
S/RES/1316 (2000) 2000.8.23
S/RES/1323 (2000) 2000.10.13
S/RES/1332 (2000) 2000.12.14
S/RES/1341 (2001) 2001.2.22

③ 和平合意・協定

ルサカ停戦協定：
Annex of S/1999/815
1999年7月10日締結
プレトリア協定：
Annex of S/2002/914
2002年7月30日締結

④ 専門家パネル報告

S/2001/49 2001.1.16
S/2001/357 2001.4.12
S/2001/1072 2001.11.13
S/2002/565 2002.5.22
S/2002/1146 2002.10.4
S/2002/1146/ADD1 2002.6.23
S/2003/1027 2003.10.23

⑤ その他

S/PRST/1998/26 1998.8.31
安保理議長声明
S/PRST/1998/36 1998.12.11
安保理議長声明
S/PRST/2000/2 2000.1.26
安保理議長声明
S/2000/334 2000.4.18
安保理議長宛 SG 発書簡
S/2000/344 2000.4.24
SG 宛安保理議長発書簡
S/2000/350 2000.4.26
安保理議長宛 DRC 発書簡
S/PRST/2000/15 2000.5.5
安保理議長声明
S/2000/445 2000.5.17
安保理議長宛ルワンダ発書簡
S/PRST/2000/20 2000.6.2
安保理議長声明
S/PRST/2000/28 2000.9.7
安保理議長声明
S/2000/1008 2000.10.20
安保理議長宛 DRC 発書簡
S/2000/1045 2000.10.30
安保理議長宛ルワンダ発書簡
S/2001/147 2001.2.20
安保理議長宛ルワンダ発書簡
S/2001/150 2001.2.20
安保理議長宛ウガンダ発書簡
S/2001/378 2001.4.18
安保理議長宛ウガンダ発書簡
S/2001/402 2001.4.24
安保理議長宛ルワンダ発書簡
S/2001/433 2001.5.1
安保理議長宛ブルンジ発書簡
S/2001/458 2001.5.9
安保理議長宛ウガンダ発書簡
S/2001/461 2001.5.8
安保理議長宛ウガンダ発書簡

謝辞

「よきことはかたつむりの速度で進む」というのはマハトマ・ガンジーの名言ですが、私の公共政策大学院での学びも、かたつむりの速度で進んできました。世界史教育から国際政治の世界へやってきて、右も左もわからなかった私にたくさんのことを教えてくれた先生方、友人たちに、心から感謝しています。

指導教授の藤原帰一先生には、国際紛争研究の入門編から論文指導まで、一貫してご指導いただきました。最初のゼミ「戦争と映画」でホロコーストの論文を書きはじめたとき、渾身の疑問をぶつけた私に、藤原先生は嬉しそうに、「教えてあげないよ」とおっしゃいました。衝撃でした。いい疑問に出会ったら大事に磨き続けること。その大切さが今は身に沁みて理解できます。コンゴという事例と出会ったのも、藤原先生の事例研究授業「国際紛争研究」でした。政治学も法律学も経済学も学んだことのなかった私がここまで来られたのは、私の成長段階に合わせてご指導くださった藤原先生のおかげです。文字通り「育てて」いただいたことに、心から感謝しています。

北岡伸一先生には、「国連安保理と紛争解決」ゼミで国連の現場で展開される政治力学を教えていただきました。グローバル・リーダーシップ養成講座でアナン前国連事務総長をはじめとする世界のリーダーの講演を聞く機会をいただいたり、東京財団の国連政策研究会で専門家の貴重なお話を聞く機会をいただき、世界を動かしている人々がいることを実感しました。

松浦博司先生には、「国連安保理と紛争解決」ゼミでゼミ生たちと熱い議論を交わす機会をいただきました。旧ユーゴ紛争やシエラレオネ紛争について、「現場を見たのか」と思うほどの臨場感にあふれた議論と、和平仲介者の葛藤を想起させる先生のご指導があつてこそ、この論文が書けました。また、松浦先生には人として豊かに生きる心構えもたくさん教わりました。

佐藤仁先生には、「開発研究」を通じてたくさんのすばらしい文献に出会う機会をいただき、まずは相手の懐に入って議論をじっくりと味わう大切さを学びました。また、国際開発学会で発表する機会もいただきました。佐藤先生の、素材としてだけではなく「可能性の束」として資源をとらえる見方、人と資源と社会のあり方を哲学的に考える視点、そして何より、研究を楽しむ姿勢を見習いたいといつも思っています。

JICA 研究所の武内進一さんには、コンゴの資源問題を研究するうえでの貴重な視点と素材を与えていただきました。この論文は、「コンゴの資源問題を研究したい」と相談した私に、武内さんが教えてくださったコンゴの資料が基礎になっています。武内さんの論文は暗記するほど繰り返し読みました。事実を丁寧に検証したうえで、そこから普遍的な法則を導き出す緻密な研究方法を、心から尊敬しています。

元 UNHCR ゴマ事務所長の米川正子さんには、コンゴの人々のくらしや苦境について貴重な現場の話聞かせていただきました。コンゴの人々への思いがこもった米川さんの著書には、胸を打たれました。そこにくらす人々への思いをこめて論文を書ける研究者になりたいと思います。

公共政策大学院でともに学んだ友人たちにも感謝しています。国連ゼミでみなさんがつくったシエラレオネのすばらしいレジュメを読み返すたびに、彼らならもっとこだわったに違いないと思い、リサーチに気合いが入りました。安保ゼミでは課題文献について議論を交わすたびに、みなさんの論理的な思考に感嘆しました。すばらしい仲間と切磋琢磨できて、とても貴重な日々でした。

そして、この論文を読んでこまやかなコメントをくださった先輩方、論文検討会で励ましあった論文組のみなさん、特に、いつもあたたかく勇気づけてくれる大曲由起子さん、本当に、たくさんの方の助けを借りてこの論文は仕上がっています。感謝する人がたくさんいてしあわせです。

筑波時代からずっと信じ続けてくれる谷川彰英先生、研究報告を楽しみに待っていてくれる社会科教育学会のみなさん、いつか研究成果を教育に反映し、恩返ししたいと思いません。待っていてください。

最後に、夫の華井裕隆にはいつも感謝しています。どうもありがとう。

2010年12月16日

華井 和代