

# 序 章

下谷内 奈緒

## 1. 調査の背景と目的

東西冷戦の終結後、国家間の戦争に代わり国内における武力紛争が多発するようになった。こうした内戦の多くはアフリカや中東、アジアの途上国で起きており、難民や避難民を発生させて経済成長を阻害する「紛争と貧困の悪循環」を引き起こしている<sup>1</sup>。特に2001年の対米同時多発テロ事件以降は、統治能力を欠く貧しい紛争地域がテロリストの温床になっていることが指摘され、紛争と貧困のリンケージが改めて強調されるようになった。こうした紛争形態の変容に伴い、紛争は従来の安全保障の問題から、統治や法の支配、開発を含むより幅広い政治経済社会問題として認識されるようになり、平和構築の現場においても、治安維持を担う軍人のみならず、人道支援や貧困対策、法整備等のガバナンス支援に従事する文民の役割が重視されるようになってきている。2000年にアナン国連事務総長が設置した「国連平和維持活動検討パネル」の報告書（『ブラヒミ・レポート』）は、平和構築を「紛争の不在以上の平和の土台を築く活動」と定義し、「効果的な平和構築には、紛争の根源に対処するための政治と開発を合わせた活動が必要だ」と述べている。

こうした状況を踏まえ、国連平和維持活動（PKO）では、現在、冷戦直後には600人程度であった文民職員が6,000人近くにまで増加している<sup>2</sup>。さらに国連は、軍事要員や文民警察を中心とするPKOに加えて、文民要員を中心とするミッションを現地の情勢に応じてアドホックに設置して活動している。本報告書で見ていくように、この種のミッションは事務総長のイニシアティブによって柔軟に運用されてきたために多種多様なミッションが存在し、また、長年の運用によって設立や運用などの基本原理が比較的明確になっているPKOに比して、安保理による設立の背景や決定内容、事務局による運用も一定ではない。また同時に、予算規模は年々増加してきていることから、加盟国や国連の監査・諮問委員会から、マネジメントの改善の必要性や任務の重複が指摘されている。特に後者の任務の重複については、PKOとこの種のミッションの双方がともに、政軍および人道・開発支援を包含した統合平和構築に移行してきていることから、国連本部内において政務局、PKO局、さらには新設された平和構築支援事務局のいずれがミッションを主導するのかといった管轄権の問題や、国連平和活動に対する安保理の関与のあり方といった問題も提起している。

これらの文民を中心としたミッションは国連用語では「特別政治ミッション（Special Political Missions: SPMs）」と呼ばれ、現在、約30のミッションがSPMと分類されて世界各地で運用されている。本調査ではこのうち、国連本部以外の現地に事務所や要員などの恒常的なプレゼンスを持つものを「PKO以外の国連現地ミッション」（または「現地特別政治ミッション」）。いずれも本調査目的上の便宜的な呼称であり、公式の概念ではない。）と呼称し、これらの設立の政治的背景や手続き、運用の実態について、横断的かつ概観的な調査を行うことを目的とする。

1 See World Bank, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, (World Bank Policy Research Reports, 2003).

2 国連PKO局統計（2009年12月現在）。なお、本データは国際文民要員の数であり、この他に、現地文民要員が13,330人いる。

表 i-1：特別政治ミッション

(2010年3月現在)

第1クラスター：事務総長特使、個人使節、特別顧問
1. 国連事務総長ミャンマー担当特別顧問 2. 国連事務総長キプロス担当特別顧問 3. ジェノサイド防止に関する国連特別顧問 4. 国連事務総長西サハラ担当特使 5. 国連事務総長 安保理第1559号決議履行監視担当特使 6. 国連事務総長大湖地域担当特使
第2クラスター：制裁監視チーム、グループ、パネル
1. 国連ソマリア監視団 2. リベリア専門家パネル 3. コートジボアール専門家グループ 4. コンゴ民主共和国専門家グループ 5. スーダン専門家パネル 6. 北朝鮮専門家パネル 7. 安保理決議1267委員会（対タリバン、アルカイダ制裁委員会）分析支援・制裁モニタリングチーム 8. 大量破壊兵器（WMD）拡散抑止に関する安保理決議1540委員会支援チーム 9. テロ対策委員会事務局
第3クラスター：国連事務所、平和構築事務所、統合事務所、委員会
1. 国連西アフリカ事務所 (UNOWA) 2. 国連中央アフリカ共和国統合平和構築事務所 (BINUCA) 3. 国連ギニアビサウ統合平和構築事務所 (UNIOGBIS) 4. 国連ソマリア政務事務所 (UNPOS) 5. 国連シエラレオネ統合平和構築事務所 (UNIPSIL) 6. カメルーン・ナイジェリア混合委員会 (CNMC) 7. 国連中央アジア予防外交センター (UNRCCA) 8. 国連ブルンジ統合事務所 (BINUB) 9. 国連ネパール政治ミッション (UNMIN) 10. 国連レバノン特別調整官事務所 (UNSCOL)
国連アフガニスタン支援ミッション (UNAMA) 国連イラク支援ミッション (UNAMI)
国連中東特別調整官事務所 (UNSCO)

出典：A/64/349を元に作成

## 2. 調査の対象

国連事務局は、2010/2011年度の国連通常予算関連書において「特別政治ミッション」の項目として計27のミッションを計上している。これらのミッションは、その性質に応じて1) 事務総長特使、個人使節、特別顧問（以下「特使」）、2) 制裁監視チーム、グループ、パネル（以下「制裁監視チーム」）、3) 国連事務所、平和構築事務所、統合事務所、委員会（以下「平和構築・統合事務所」）の3つのクラスターに分類され、加えて規模の大きな、国連アフガニスタン支援ミッション (UNAMA) とイラク支援ミッション (UNAMI) が個別に扱われている（表 i-1参照）。さらに国連事務局は、設立の経緯の違いから、国連中東特別調整官事務所 (UNSCO) を予算上、特別政治ミッションとは別項目で計上しているが、その任務の性質上はUNSCOを特別政治ミッションと同様に扱っているため、本報告書でも分析の対象とする（詳しくは第3章2 (1) 活動内容と設立根拠を参照）<sup>3</sup>。本報告書では、これら計28のミッションのう

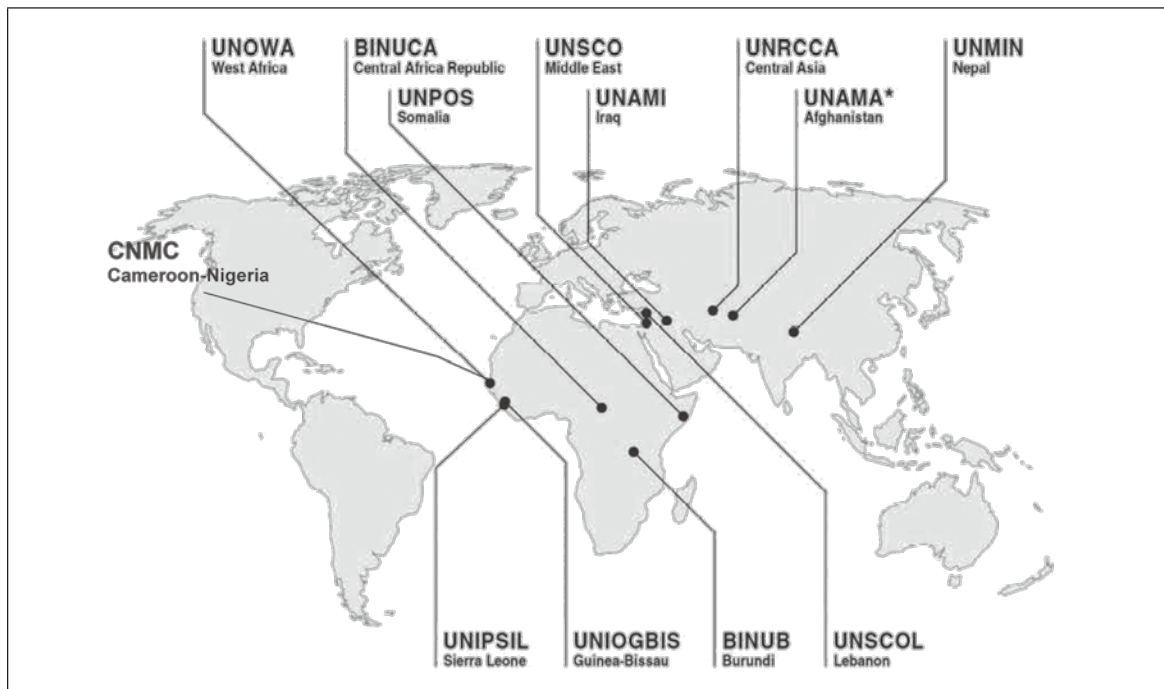
3 例えば、国連広報局が作成する「政治・平和構築ミッション (political and peacebuilding missions)」(本報告書の「現地特別政治ミッション」と実質的にほぼ同じもの) と題した広報資料には、他の現地特別政治ミッションに加えてUNSCOが掲載されている。

ち、現地に事務所や要員などの恒常的なプレゼンスを有する第3クラスター「平和構築・統合事務所」とUNAMA、UNAMI、UNSCOの計13ミッションを主たる調査の対象とし、加えて第1クラスターの特使等についても、現地に特使をサポートするための小規模な事務所が設置されているキプロス担当特別顧問と大湖地域担当特使を中心に検討する。第2クラスターの制裁監査チーム等は調査対象から除外する<sup>4</sup>。そして、中でも、特に我が国として政策的観点から関心が高いと思われるUNAMAについては、より踏み込んだケーススタディを行った。なお、本調査対象中、PKO局が所掌しているのはUNAMAのみで、その他のミッションは政務局によって運用されている。

### 3. 調査手法

調査にあたっては、国連公文書等の一次資料を含む既存の文献調査に加えて、2010年2月にニューヨークの国連事務局本部において関係者からヒアリング調査を行った。可能な限り調査対象のすべてのミッションの担当官および政治ミッションについての全体を把握している担当官からの聞き取りを試みたが、時間の制約やスケジュールの都合上、一部のミッションについてはヒアリングを行うことが出来なかった<sup>5</sup>。担当官よりヒアリングを行うことが出来なかったミッションについては、文献調査および関連担当官からのヒアリングを基に記述を行っている。さらに、UNAMAについては日本国内でも関係者からヒ

図i-1：現地特別政治ミッション



出典：“UN Political and Peacebuilding Missions (Background Note: 31 December 2009)” をもとに加筆

4 本件調査は、安保理・総会または事務総長が紛争予防・平和構築等を目的として現地に常設のプレゼンスをもって活動させている、いわば、PKOと類似した使い方をされているが、PKOのような軍事部門を持たないものを対象として意図している。このため、制裁履行という、紛争予防・平和構築等とは異なる政策の支援ツールとして使われ方も異なっている第2クラスターの制裁監視チーム等は、行財政上の分類では「特別政治ミッション」に分類されるも、調査対象から除外する次第である。そのため、調査のタイトルにも敢えて「特別政治ミッション」という用語を使っていない。

5 ヒアリングを行うことが出来なかったミッションは、目次の記載順に記せば、ソマリア政務事務所（UNPOS）、西アフリカ事務所（UNOWA）、カメルーン・ナイジェリア混合委員会（CNMC）、中央アフリカ統合平和構築事務所（BINUCA）、キプロス担当特別顧問、西サハラ担当特使である。

アリングを行い、また、米国国際関係学会 (International Studies Association: ISA) の2010年年次総会における平和構築関連の各種報告も分析に反映している。

#### 4. 報告書の構成

本報告書では、まず、第1章においてPKO以外の国連現地ミッションの概観と横断的分析を行う。続く第2章で我が国の政策的見地から重要と思われる国連PKO局が所掌するアフガニスタン支援ミッション (UNAMA) についてケーススタディを行い、第3章において、その他のミッションを順次、概観する。