

第2章：国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA） の活動・役割・課題

稲田 十一

国連アフガニスタン支援ミッション（United Nations Assistance Mission in Afghanistan: UNAMA）は、2001年9.11同時多発テロのあとの米国によるタリバン政権への攻撃ののち、2002年3月に設立され、その後のアフガニスタンの国家再建に大きな役割を果たしてきた。アフガニスタンの新たな国家建設のプロセスは、いまだ不安定な状況にあり、我が国にとっても、UNAMAが果たす役割や課題は、大きな政策的関心事項である。

また、近年の国連による特別政治ミッションでは、「統合ミッション」が主流になりつつある。UNAMAは「統合」の名はついていないものの、2002年の設立時以来、アフガニスタンにおける政治プロセス、安全保障・治安分野、復興・開発支援の包括的なとりまとめ役として中核的な役割を果たしてきており、事実上、国連最初の統合ミッションといえることができる。2000年にアナン国連事務総長（当時）が設置した「国連平和維持活動検討パネル」の報告書（いわゆるブラヒミ・レポート）¹は、「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」と述べており、ブラヒミは初代のUNAMAの事務総長特別代表（SRSG）として、まさにその平和構築活動を実践すべく努力していった¹。

PKO以外の文民による現地ミッションの有効活用に資するためにも、アフガニスタンにおける国連政治ミッション（UNAMA）が、どういった政治状況の中で設立されどのような任務を担い活動してきたのか、安保理での議論、現地での他の関係機関との調整など、どのような課題がそこにあるのかといった点について、概観的な整理を行なうと同時により具体的な分析を行なうことが、本章の目的である。

1. 設置に至る背景・経緯

1993年12月21日採択の国連総会決議48（208）は、アフガニスタン指導者間の信頼回復と国土復興を目的にして国連アフガニスタン特別ミッション（United Nations Special Mission in Afghanistan: UNSMA）の派遣を決定した。その後、アフガニスタンの内戦でその支配地域を拡大していたタリバンが、1995年9月に首都カブールを制圧し、UNSMAの活動は停滞していた。

1998年8月7日、ケニアのナイロビ、タンザニアのダルエスサラームの米国大使館が爆弾で破壊されるテロ事件がおこった。安保理は決議1193で、アフガニスタンにテロリストが潜伏していることに懸念を表明し、同年12月8日の決議第1214号で、理事会は国際テロリスト組織に隠れ場所を提供することをやめるようタリバン政権に要求した。1999年10月15日、タリバンがこの要求に従わなかったことで、国連憲章の強制措置規定の下に幅広い制裁の実施を決定した²。

2001年9月11日、米国で同時多発テロが発生し、アメリカはこの事件の首謀者はアフガニスタンに拠点を持つアルカイダとオサマ・ビン・ラディンであるとし、アフガニスタンに対して軍事行動に出た。このアメリカによる軍事行動とタリバン政権の崩壊後、その後のアフガニスタンの復興と国家再建にむ

¹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Document A55/305-S/2000/809, (21 August 2000), Annex.

² 2001年以前のアフガニスタンにおける国連の活動については、次で具体的に書かれている。川端清隆『アフガニスタン—国連平和活動と地域紛争』（みすず書房、2002年）。

けた国際社会の合意として、国連主催のもとで開催された会合で、ボン合意がとりまとめられた。ボン合意の骨子は次のようなものである。

表2-1. ボン合意骨子（2001年12月5日）

- 暫定行政機構、緊急ローヤ・ジルガ（Loya Jirgah; 国民大会議）³招集のための特別独立委員会、最高裁判所からなる暫定政権を設立する。
- 暫定政権はアフガニスタンの主権を有し、対外的にアフガニスタンを代表する。
- 暫定政権設立後6ヶ月以内に、緊急ローヤ・ジルガを召集し移行政権を決定する。
- 移行政権設立後18ヶ月以内に憲法制定ローヤ・ジルガを招集し、緊急ローヤ・ジルガ開催から2年以内の選挙を経て、国民を完全に代表する政権を樹立する。

これを受けて、2001年12月20日、安保理は決議1386を採択し、国際治安支援部隊（International Security Assistance Force: ISAF）の設立を承認した。更に、2002年3月18日の事務総長報告書が、国連諸機関の活動を統合し、人権、法の支配、民族的和解、人道援助、復興支援、ジェンダー問題への対処等をボン合意の枠組みに沿って行うため、国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）の設立を勧告し（S/2002/278）、同3月28日の安保理決議1401でその設立が決定された（S/RES/1401）。

UNAMAの当初のマンデートは12ヶ月（2003年3月28日まで）であったが、その後、1年単位でその任期延長を繰り返してきた。2003年3月に決議1471により、2004年3月に決議1536により、2005年に決議1589により、2006年3月に決議1662により、2007年3月に決議1662により、2008年3月に決議1806により、それぞれ期限が1年ずつ延長され、最近では、2009年3月23日の決議1868により、その任期が2010年3月23日まで延長されてきた。

2. 設置根拠・手続・マンデート・期限等

（1）設立当初のマンデート

前述のように、2001年12月5日のボン合意に基づき2002年3月20日の国連事務総長報告を受けて採択された、2002年3月28日の国連安保理決議1401により、UNAMAは設立された。

当初のUNAMAのマンデートは、ボン合意に基づいてアフガニスタンの復興と和解促進を支援すること、国連の現地統合ミッションとして、アフガニスタンにおける文民政治と開発・人道の両面の事業を担うこととされた。任期は、設立当初は12カ月だったが、2002年以降も1年単位でその任期延長を繰り返されてきた。

なお、国連は紛争直後の状況でPKOを派遣することが多いが、アフガニスタンにおいて軍事面での直接的な関与を避け政治ミッションに限定したのは、当時のブラヒミ特別代表（2002年から2004年1月まで）が、国家再建はアフガン人の手にゆだね、外国人を中心とした国連は、可能な限りその組織・活動を最小限にとどめることを主眼とした「light foot print」の方針をとったからであるとされる。また、その背景には、アフガニスタンにおける軍事治安状況を踏まえ、治安維持の役割は国連PKOでは達成困難という判断があったからだともいわれている⁴。

国連がとりわけ大きな役割を果たしたのは、アフガニスタン国家再建の政治プロセスである。特に、2004年10月に実施されたアフガニスタン史上初めての大統領選挙の支援であり、また、2005年9月に実

3 パシュトゥーン人の中で重要な事項を決定する際招集された部族長を中心とする伝統的な大集会を指す。

4 この時期の国連及びブラヒミ特別代表の役割については、次で言及されている。駒野欽一『私のアフガニスタン―駐アフガン日本大使の復興支援奮闘記』（明石書店、2005年）、68―76頁。

施された国民議会と暫定評議会選挙の支援である。UNAMAはアフガニスタン全土で女性を含めた有権者の登録を支援し、選挙監視と選挙の投票・集計作業を全面的に支援した⁵。地方の投票所では国連のヘリコプターが投票された投票箱を回収して集計所に集めることまで行なった。

2006年1月31日、ロンドンでハイレベル・グループ会合が開催され、「アフガニスタン・コンパクト (Afghanistan Compact)」を採択した。これは、民主制度の強化、治安の回復・強化、不正薬物取引の取り締まり、経済の復興、法の支配、基礎的な社会サービスの提供、人権の擁護等を目標とする新たな5か年計画である。同年2月15日、安保理は、アフガン政府と国際社会のパートナーシップの枠組みを提供するものとしてこのアフガニスタン・コンパクトを全会一致で支持した。2006年3月の事務総長報告では、UNAMAの任務は次のように整理されている。

- (a) 国家の民主的機構強化を含む、和平プロセスの為の政治的戦略的アドバイスの提供。
- (b) 適切な調停。
- (c) 合同調整モニタリング・ボードの共同議長として、アフガニスタン・コンパクトの履行の為の調整及びモニタリングを行う上でアフガニスタン政府を支援。
- (d) OHCHR（国連人権高等弁務官事務所）と緊密に協力しつつ、人権侵害の監視と国家機関のキャパビルを通じた人権促進の継続。
- (e) DIAG（非合法武装集団の解体）や独立選挙委員会への支援を含め、アフガニスタンにおいて国連が比較優位と経験を有する分野での技術支援の継続。
- (f) アフガニスタン政府と協調しつつ、全ての国連によるアフガニスタンにおける人道支援、回復、復興、開発活動を特別代表の権限下で管理することを継続。

その後のUNAMAのマנדートは、アフガニスタンのその時々状況に応じて変遷している面もある。1年毎のUNAMAの任期の更新にあわせて、そのマンドートは細かいところで次々と書き換えられてきたが、大枠としては大きな変化があるとはいえない。軍事面・治安面で大きな役割担うISAFと密接に協力しながら、政治プロセスや人道・復興支援のとりまとめ役としてのUNAMAの役割は一貫して不変である。ただし、2006年のロンドン会合以降、アフガニスタン政府のオーナーシップをより強調するようになっており、国際社会の支援の努力を調整する上でアフガニスタン政府を支援するという表現がなされている。

(2) 現在のマンドート

2008年6月、アフガニスタン支援会合がパリで開かれ、国際社会の主要国はアフガニスタン国家開発戦略 (Afghanistan National Development Strategy: ANDS) に基づく支援で合意⁶。2009年3月31日、ANDSに基づいてよりプライオリティを明確にすることで、国際社会は支援継続に合意した。その四つのプライオリティとは、良き統治、開発と経済成長、治安、地域協力である。また、2009年3月に開催されたハーグ会議では、国際的活動と支援を調整する上でのUNAMAの中心的な役割が強調された。

その結果、2009年6月の安保理報告 (A/63/892-S/2009/323) の中で、事務総長は、三つの戦略的な重点を指摘した。すなわち、①軍事的な努力だけではなく文民の努力の重要性、②特に地方でのガバナンスとサービス・デリバリーの重要性、③主要セクターでの政府計画と国際的支援の連携の重要性、である。国連システムはこれらすべてをリードすることを目指している。

近年の任期延長決議は、2009年3月23日の安保理決議1868であり、2006年の決議1662、2007年の決議

5 当時の選挙と選挙支援については、次の文献で詳細に分析されている。Wilder, Andrew, "A House Divided? Analyzing the 2005 Afghan Elections", Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2005.

6 Government of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (ANDS)*, 2009 (アフガニスタン政府ホームページで入手可能)

1746、2008年の決議1806で規定されたマンデートが延長されている。更に2010年3月23日に、その任期が更に1年延長された。

2009年の任務の延長決議1868では、アフガンにおける国際支援の調整と来たる選挙の支援が主要任務とされたが、そこではマンデート（9項目）の概略が次のように記述されている。

- (a) 合同調整モニタリング・ボードの共同議長として、アフガニスタン政府に対する国際社会の整合的な支援を促進。
- (b) ISAFとの協力の強化。
- (c) 国全体のプレゼンスの拡大強化を通じて、政治的影響を広めアフガン国家開発計画の実施の促進。
- (d) アフガニスタンの和解計画の支援するための役割。
- (e) ガバナンス・法の支配の改善、汚職対策の強化、平和の配当をもたらすための開発努力を促進。
- (f) 人道支援の提供を促進するための中核的な調整の役割。
- (g) アフガン独立人権委員会との協力を継続し、市民の状況を監視し人権を保護する。
- (h) 選挙準備支援のために、技術支援を提供し、国際支援を調整する。
- (i) 安定・繁栄したアフガニスタンにむけた地域協力を支援。

3. 組織体制・予算措置

UNAMAは特別政治ミッションとして、国連PKO局 (Department of Peacekeeping Operations: DPKO) によって運営されている。歴史的にはアフガニスタンの国連ミッションは政務局 (Department of Political Affairs: DPA) が担当していた。また、他の特別政治ミッションがDPAによって運営されているのに対し、UNAMAのみがPKO局によって運営されているのは、アフガニスタンでは、ISAFという別の国連決議に基づく軍事的なミッションが進行しており、また、アフガニスタンのUNAMAはその任務を政治ミッションに限定しているものの、軍事面での国際社会の関与と密接に協力しながらその任務を遂行することが不可欠であるため、PKO局の方がそうした軍事面を含めた調整に適していると考えられたためである⁷。

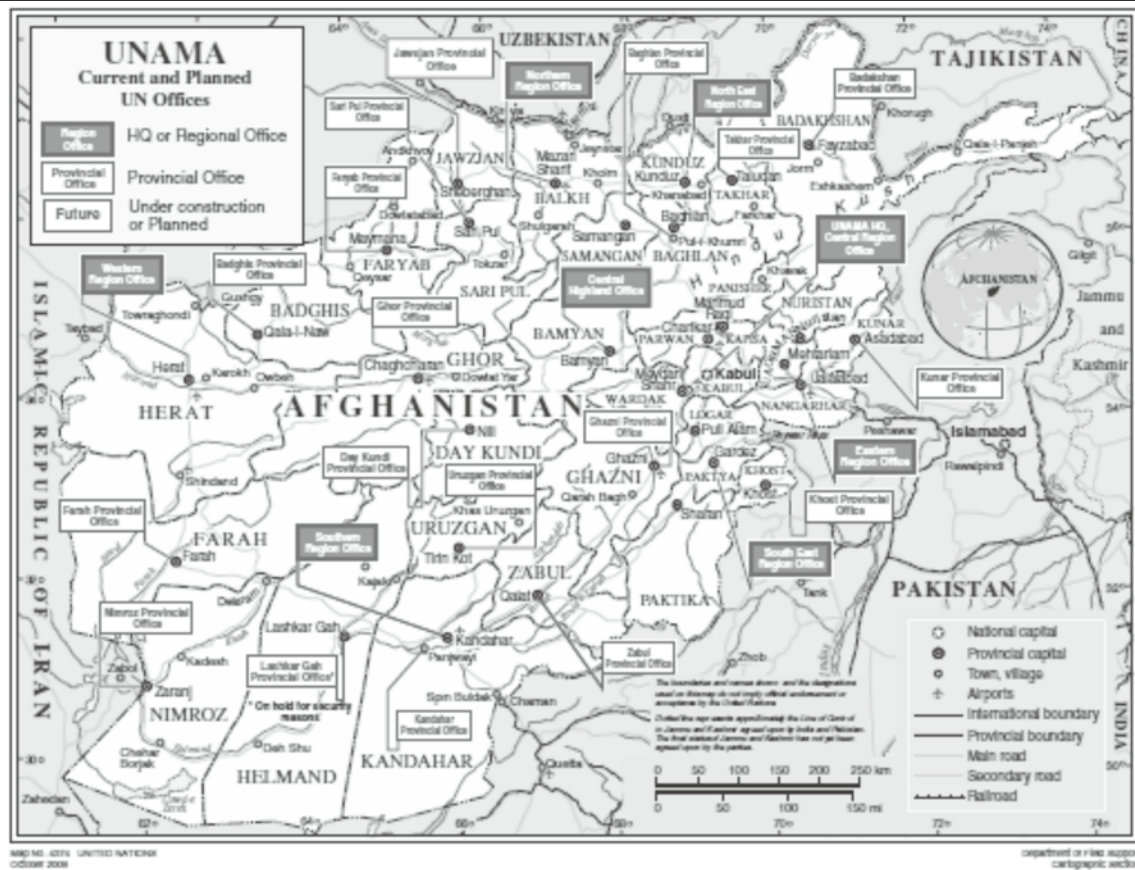
(1) 人員

現在のUNAMAのSRSGは元ノルウェー外務省高官のカイ・エイダ (Kai Eida) であり、2008年3月から現在の任にあたっている。UNAMAの人員は、2009年12月末時点で、国際文民スタッフ339名、現地文民スタッフ1298名、軍事監視員17名、警察3名、国連ボランティア53名、合計1710人とかなりの大所帯である。大所帯ではあるが、治安分野の活動は主としてISAFが担っているため、軍事スタッフの人員数は限定的である。

近年、UNAMAはアフガニスタン国家開発計画 (ANDS) 実施促進のため、地方での事務所の設置を増やし政治的展開を強化している。これは、2009年3月の決議第1868号にも規定され、2009年3月のハーグ会議でも提案された事項であり、UNAMAはこうした方針にそって、8か所の地方事務所 (Regional Office) と12か所の州事務所 (Provincial Office) を設置し、更に3か所の州事務所を設置するための予算を2009年分として計上した。2010年には、更に6か所の州事務所を設置する計画である。(下記の図2-1は2009年10月時点のUNAMA地図であるため、8か所の地方事務所の他、州事務所が13か所、計画が5か所、となっている。)

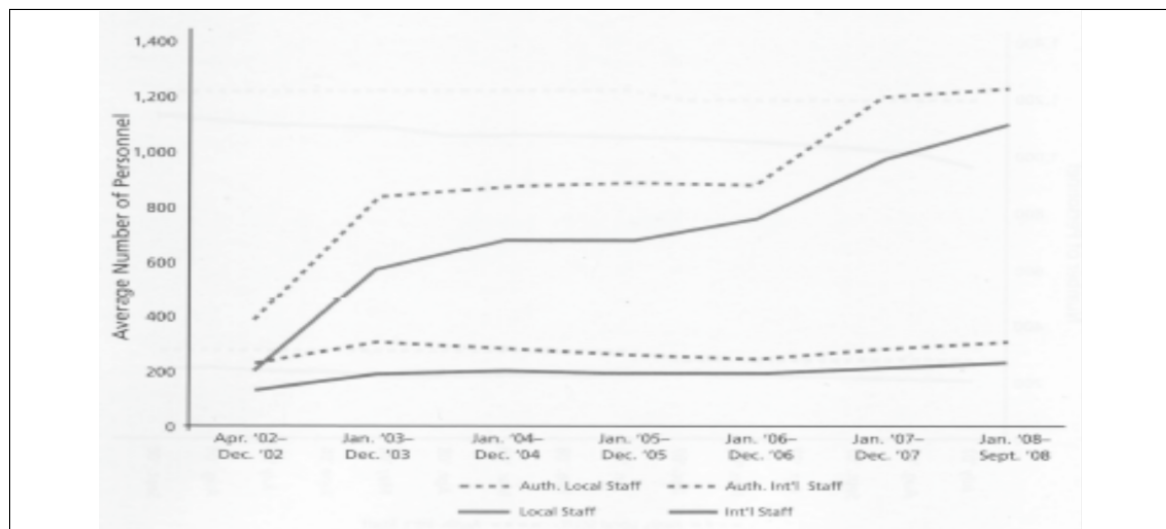
⁷ 最終的には、当時のアナン事務総長の判断であるとされる。

図2-1：UNAMA事務所の全国展開地図



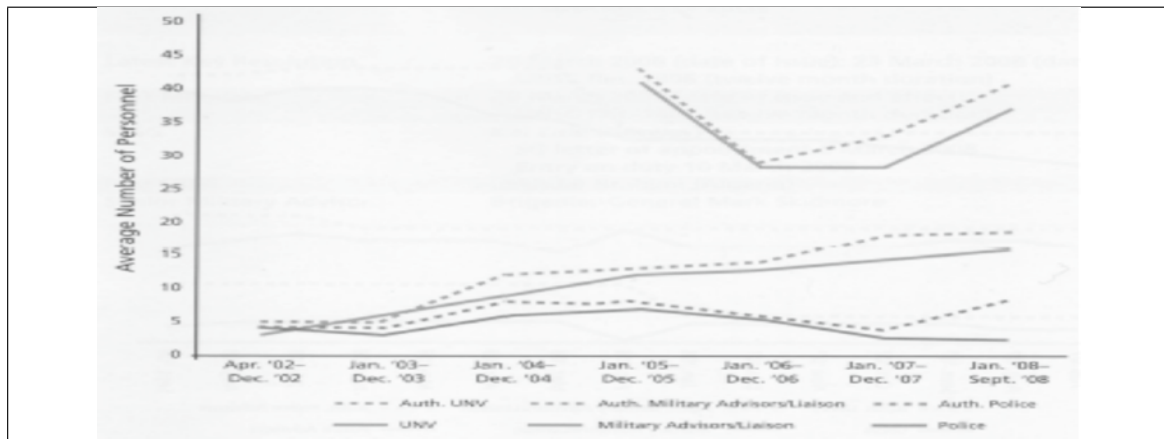
出典：国連HP資料より（2009年10月時点）

図2-2：UNAMA主要スタッフ（国際スタッフ及び現地スタッフ）数の推移



出典：Annual Review of Global Peace Operations 2009, p.242.

図2-3：UNAMAのUNV及び軍事・警察アドバイザー数の推移



出典：Annual Review of Global Peace Operations 2009, p.242.

こうした地方展開の拡大に伴って、UNAMAのスタッフ（特に現地スタッフ）の数とそのための予算は、近年、急速に拡大している。以下の図2-2及び図2-3は、UNAMAが設立された2002年から2008年までの国際スタッフ及び現地スタッフの人員数の変化を示したものであるが、特に現地スタッフに関して、2002年から2003年にかけて約200名から600名に拡大したのち、更に2005-06年に約800名に、2006-07年に約1000名、2007-08年に約1100名と年々その人員数が拡大してきていることがわかる。2010年計画でも、国際スタッフを66名の増員、現地スタッフに関しては（地方事務所要員を中心に）実に502名の増員が計画されている。

(2) 予算

UNAMAの予算は、国連特別政治ミッションの中では突出して大きな規模である。

2008-09年には承認ベースで243,894,700ドルが計上されており、これは特別政治ミッション全体（計27ミッション）の2008-09年予算総額782,587,400ドルの31.2%を占める。また、2010年予算要求額は241,944,300ドルであり、27ミッション合計の599,526,500ドルのうち、実に40.4%を占めている。

また、上述したような近年の人員増や年々悪化する治安対策費の拡大等に伴って、UNAMAの予算も拡大してきている。表2-2は、UNAMAの2002-03年（21ヶ月）、2004-05年（2年間）、2006-07年（2年間）、2008年、2009年それぞれの予算支出、及び2010年の予算要求金額を示した表であり、2002年UNAMA設立以降のその予算の急拡大がみてとれる。（なお、最新の国連予算資料では2008-2009年の2年分の支出がまとめて表示されているので、前年度資料より2008年単年の支出金額を取り、2009年単年の支出を計

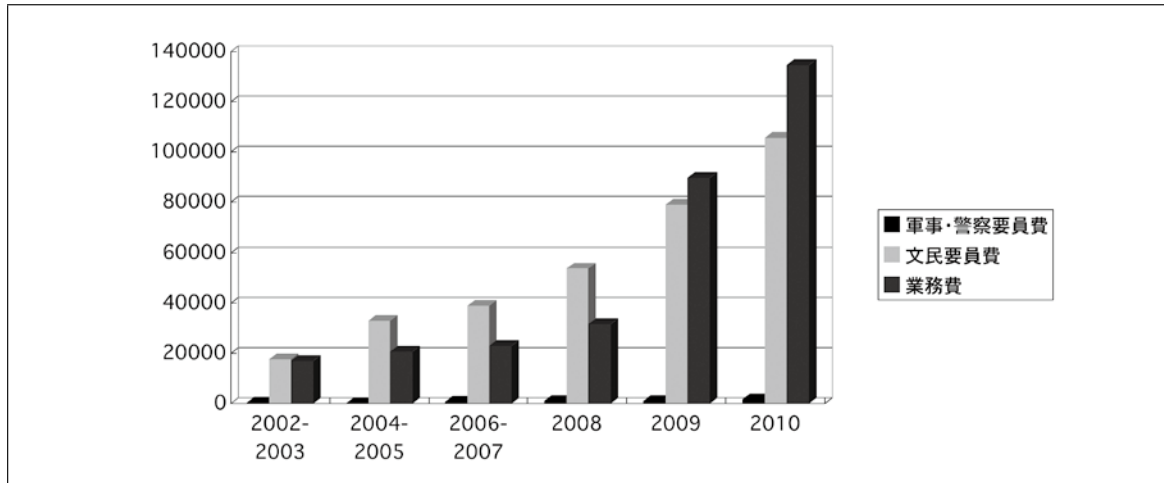
表2-2: UNAMAの通常予算額の推移

カテゴリー	2002-03年支出 (21月)	2004-05年 支出	2006-07年 支出	2008年 支出	2009年 支出	2010年 予算要求
Military & police personnel costs	504.8	152.8	1,260.4	1,040.4	1,095.9	1,578.5
Civilian personnel costs	40,496.9	65,851.8	77,656.4	53,707.6	79,248.3	105,778.3
Operational costs	39,058.8	41,399.6	45,915.3	31,600.5	89,901.0	134,587.5
Total	80,060.5	107,404.2	124,832.1	86,348.5	170,245.2	241,944.3

単位: 千USドル

出典：2008年以降はA/64/349/, p.97、A/64/349/Add.3, p.102 より計算。2007年以前は Annual Review of Global Peace Operations 2009, p.247 より。

図2-4：UNAMA 年間通常予算の推移（グラフ）



注） 単位 縦軸：千USドル、横軸：年2002－2007年については、年間平均金額を表示、金額の出所は表2－2と同じ

算した。) また、以上の予算支出の拡大をグラフにしたのが図2-4である。

上述のように、UNAMAの予算拡大の最大の要因は、数多くの地方事務所の開設とそのためのスタッフの増員である。しかし、そこにまた最大の人事上の課題もあり、治安情勢の悪化などにより必要なスタッフの充足が困難になっている。2009年6月時点での欠員率は22%であり、2010年1月時点では欠員率が実に42%に達した⁸。UNAMAの活動にとって、治安の悪化が最大の課題となっている現実を如実に示す数字であるといえよう。

（治安状況の悪化を示す参考資料として、図2-5で、2001年末以来のアフガニスタンにおける外国軍の死傷者数推移の統計を示しておく。）

(3) 組織体制

図2-6は、UNAMAの組織体制の概略を示した図である。

組織上は、特別代表（SRSG）の下に政治担当（Pillar1）と開発人道担当（Pillar2）の2名の副特別代表（DSRSG）が置かれている。このようにSRSGの下に担当の異なる副代表（DSRSG）を置く組織形態は、PKO型の統合ミッションの編成と同様である⁹。（しかし、例えば東ティモールなどのPKOの統合ミッションとの大きな違いは、UNAMAでは軍事部門・治安担当のDSRSGが存在しないことである。）UNAMAの現在（2010年3月末時点）の政治担当副代表¹⁰はマルティン・コブラー（Martin Kobler）、開発人道担当副代表はロバート・ワトキンス（Robert Watkins）である。

組織的には、政治担当副代表の下に、政務局とガバナンス・法の支配・改革・麻薬対策局、選挙支援室、軍事助言室が、開発人道担当副代表の下にRC/UN国別チーム室、開発特別アドバイザー、ANDS支援室、ジェンダー室、援助調整・効率室、人道問題室、児童保護室が置かれ、Office of Chief of Staffの下に、ミッション支援室、フィールド支援調整室、監査室がある。また特別代表室直属の機関として人権室と広報室、分析・計画室、地方・州事務所、治安対策室、管理部門が置かれている。

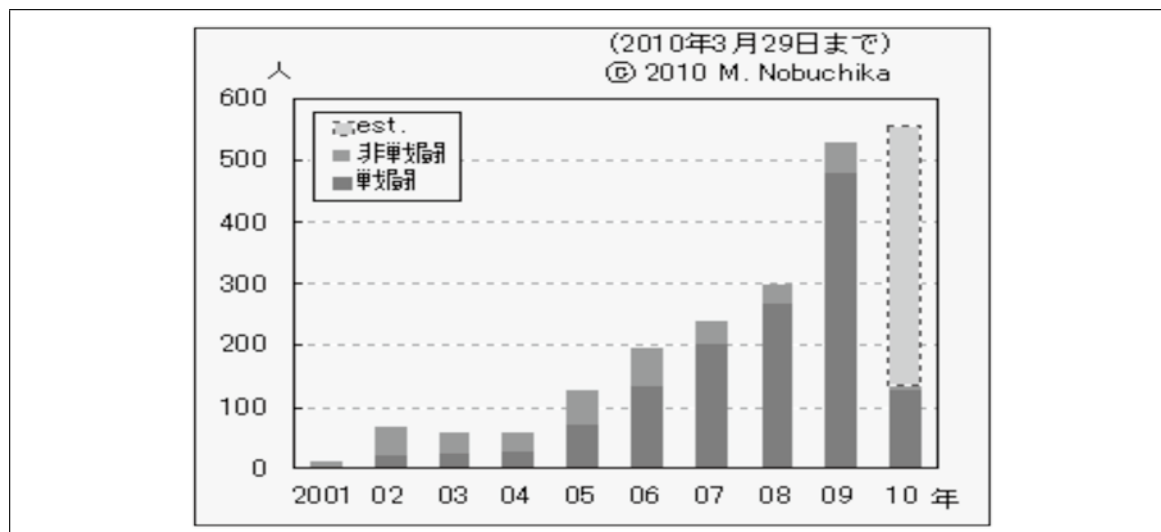
なお、開発人道支援担当の副代表（現在はワトキンス）は国連常駐調整官（Resident Coordinator:

⁸ UNAMA担当官へのインタビューに基づく数値（ニューヨーク、2010年2月16日）。

⁹ 国連「統合ミッション」の組織形態については、例えば次で整理されている。上杉勇司「国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ」日本国際連合学会編『平和構築と国連』国際書院、2007年、148－156頁。

¹⁰ 前任の政治担当副代表は、米国人のピーター・ガルブレith（Peter Galbraith）であり、ガルブレithは、2009年に実施された大統領選挙をめぐる不正疑惑問題で、特別代表と意見が対立し辞任したと報じられている。

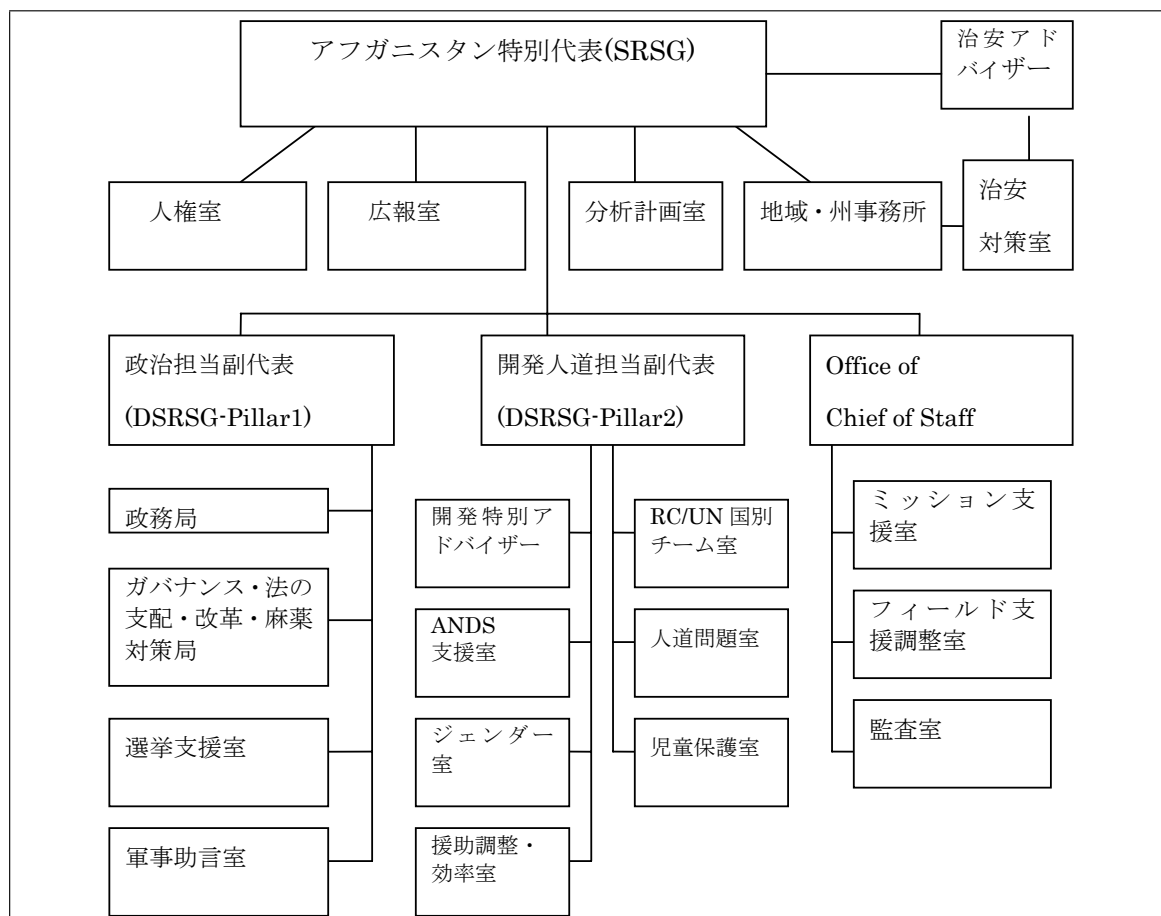
図2-5：アフガニスタンにおける戦闘・非戦闘行動別の年間死者数



出典：慶應義塾大学 延近充「共同研究・イラク戦争を考える」HP より

注：更新日までの2010年の死者総数の増加ペースを元にした1年間の死者総数の予想値。

図2-6：UNAMAの組織体制図



注：Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council, UNAMA (A/64/349/Add.4), p.129 より筆者作成。

RC)と国連人道調整官(Humanitarian Coordinator: HC)を兼任し、国連カントリー・チームの長も務めている(現時点ではUNDP)。この兼任体制は、現場での国連関係機関の統合を促す試みとして近年、国連で導入が進んでいるものである¹¹。

4. 現地での目的・役割・他ドナーとの関係

(1) 国連システム全体の統括

UNAMAの基本的な任務は、「すべての文民の努力のより良い調整(better coordination of all civilian efforts)」とされており、その重要性は大きく、かつ、ますますその重要性は高まっている。UNAMAのSRSGはアフガニスタンのあらゆる状況に対処する責任を有している。しかし、国連の個別の分野を担当する個々のDRSGがおり、人権を担当する国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)、児童と武力紛争を担当する特別調整官(SC)、麻薬と組織犯罪を担当する国連薬物犯罪事務所(UNODC)の三つに分かれている。また、治安や安全対策を担当する部局もある。

人道・開発支援分野においては、常駐調整官(RC)事務所が国連開発支援枠組み(United Nations Development assistance Framework: UNDAF)のもとでカントリー・チームの34のメンバーの一貫性に関して主として責任を持っている。国連カントリー・チームのメンバーの多くはUNAMAコンパウンドに集中しており、行政管理分野の多くを共有している。国連カントリー・チーム間の主たる調整はUNAMAの中央レベルで行われているが、事業実施上の調整は現場レベルで行われており、主としてUNAMAの地方ないし州事務所で行われている。他方、UNDPは、いくつかのトラスト・ファンドを有しており(Afghan Interim Authority Fund、Law and Order Trust Fund for Afghanistan、Counter-Narcotics Trust Fund等)、事業実施や支援事業予算面での独立性は引き続き有している。

全体的な資金・人員に関しては、アフガニスタン・コンパクトのもとで、共同調整モニタリング理事会(Joint Coordination & Monitoring Board: JCMB)を通して、UNAMAが主たるドナー全体の調整の役割を担っており、国連チームの統合的な計画策定の機能も担っている。このJCMBは、3ヶ月に1回会合がもたれている。アフガニスタン政府が議長を務め、UNAMAは副議長となっている。

(2) 他の国連機関との調整

アフガニスタン支援に関わる国連機関は数多く、中でも国連開発計画(UNDP)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)、国連児童基金(UNICEF)、国連食糧計画(WFP)といった機関が中心となって復興活動が行われた。UNAMAは、こうしたアフガニスタン支援にかかわる国連機関のコーディネーションをしている。以下、まずアフガニスタン支援に関わる主要国連機関の役割と活動の概要について整理しておこう。

- WFP：2002-05年は帰還民と国内避難民(IDPs)に対する人道緊急支援が中心。2006-08年の活動の大部分は復旧・開発支援に移行し、FAO、世銀、WHO、UNESCO、農村開発省(Ministry of Rural Rehabilitation and Development: MRRD)等と連携して教育分野を中心に食料支援を行ってきた。
- UNHCR¹²：9.11事件以降の旧タリバン政権崩壊の過程で、約700万人とも言われる難民が発生し、日本をはじめ国際社会は2001年9月から2002年始めにかけて多額の人道的支援を行ったが、そのうちかなりの部分がUNHCR経由で実施された。その支援金額は2002-03年頃がピークであり、その後、徐々に縮小している。近年は、帰還民への直接支援や社会へ統合するための支援に加え、

11 山内麻里「国連における平和構築支援の潮流」『平和構築と国連』125頁参照。

12 アフガニスタンにおけるUNHCRの活動については、UNHCRホームページの他、例えば以下を参照。緒方貞子『紛争と難民』(集英社、2006年)、特に第4章。

EC、ILOと協同し、アフガニスタン政府の内務省、外務省、労働省をカウンターパートとして、国外（主にパキスタンとイラン）のアフガニスタン人の移動管理の強化を試みている。また難民帰還省（Ministry of Repatriation and Refugees: MORR）を通じ、帰還民や国内避難民を含む社会的弱者や民族間のバランスに配慮した土地配分にかかる法令策定とその執行を支援している。

- UNDP¹³：2001年から05年までの期間は、カブールに重点をおいて政府機関の構築・強化を中心とした支援を展開し、緊急ニーズに対応し、短期的な成果を狙ったプロジェクト・アプローチを取ってきた。ボン・プロセスが終了し、政府機関が確立されてきたことを受け、近年の事業計画においては、持続的開発、民主化、政府強化を中心に、プロジェクトベースではなく、プログラムベースの支援に重点をおいて支援を展開している。

また、アフガニスタンにおいては数多くのNGOが支援活動を行っているが、NGO間の調整は必ずしも包括的なされていないわけではない。国連機関の中では、国連人道問題調整官事務所（UNOCHA）がNGO間の調整の役割を担っており、UNAMAはこうしたOCHAを通じた調整を更にとりまとめる役割である。

(3) ISAF（国際治安支援部隊）やPRT（地方復興チーム）との関係

他方、アフガニスタンにおける治安作戦は国際治安支援部隊（ISAF）によって（別の安全保障理事会のマンデートに基づき）実施されており、UNAMAとの間に共同の作戦センターはない。UNAMAはISAFと治安関連情報を共有しながら、その治安情報を国連関連機関やアフガニスタンで活動する他ドナーに提供している。

アフガニスタンにおける治安回復と維持は、米連合軍によるアルカイダ・タリバン掃討作戦（Operation Enduring Freedom :OEF）と常に共存する形で行われてきた。戦争プロセスと和平プロセスが並行するこの状況がいつ終結するのかの予測は、それがOEFの成就に依存するだけに、極めて困難である。

和平プロセスとしての国内治安回復と維持においては、英国主導で始まり現在は北大西洋条約機構（NATO）指揮下のISAFが活動してきたが、その警備管轄地域はカブール市内に限られ、地方部における国際社会としての主体的な治安装置の配備は皆無の状態が続いていた。

それに代わる選択肢として、アフガニスタン自前の治安装置の早急の復興の必要性が意識され、治安分野改革（Security Sector Reform : SSR）として、①新国軍（ANA）、②警察（ANP）、③司法改革、④麻薬対策、⑤武装解除、動員解除、除隊兵士の社会復帰（DDR）の5分野が特定され、それぞれに米、独、伊、英、日本プラスUNAMAを主導国とすえ、緊密なコーディネーションが行われてきた¹⁴。UNAMAはこの分野ではドナーの一つであると共に、全体の調整役も担うが、治安分野の実質的な政治的調整に関しては米国が大きな影響力を行使してきた。

他方、軍（武装兵士）がエスコートする形でコミュニティ・ベースの開発事業を進める地方復興チーム（Provincial Reconstruction Team: PRT）が治安の良くない地方での草の根支援の実施手法として近年広まってきている¹⁵。PRTを通じた支援は2010年初頭時点で34の地方で実施されているが、地域によって規模に大きな違いがあり、場合によっては規模の大きいものもある。しかし、これは通常、支援各国のそれぞれの予算で実施され、UNAMAがとりまとめるものとはなっていない¹⁶。

13 アフガニスタンにおけるUNDPの活動については、UNDPホームページの他、例えば以下を参照。敦賀和外「アフガニスタン支援における国際機関の役割」内海成治編『アフガニスタン戦後復興支援』（昭和堂、2004年）、176－197頁。

14 アフガニスタンにおけるDDRについては、次に詳しく書かれている。伊勢崎賢治『武装解除』（講談社新書、2004年）。

15 アフガニスタンにおけるPRTについては、例えば次を参照。国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』2007年3月（674号）第4章、上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における民軍関係』（国際書院、2008年）第16章。

16 米国は早い段階からPRTについてUNAMAとも協議をもったが、特定の国の軍の庇護のもとで活動するPRTに対しては、政治的中立性を重視する国連としては、その関与に対して及び腰であったとされる。

5. 設置以来の現地情勢の推移と活動状況

(1) アフガニスタン情勢の推移¹⁷

2001年12月のボン合意では、カルザイを首班とする暫定行政機構の発足から、憲法制定、総選挙までのロードマップが示された。以下、東京会合（2002年1月）、暫定大統領の選出・組閣（2002年6月）、憲法制定・発効（2003年12月、2004年1月）、ベルリン会合（2004年3月）大統領選挙（2004年10月）、議会選挙（2005年10月）、ロンドン会合（2006年2月）と一年ほどの遅れはあったものの、ほぼ合意どおりに進んだ。

2006年以降、国際社会は更なる支援を表明しながら、アフガニスタンの安定と復興のために力を入れるが、その一方でタリバン勢力の影響力の再興もあり、治安面ではむしろ次第に悪化しつつあるのが現状である。UNAMAをはじめ各国の支援機関にとっては、こうした治安情勢の悪化が、支援事業実施の最大の足かせとなっている。

アフガニスタン支援には多くの国・機関・団体が関わっており、UNAMAは当初より、それら多くの主体間の調整の役割を担った。その意味で、アフガニスタン支援の国際的枠組みを把握しておくことがまず必要である。以下では、2001年12月以来のアフガニスタン支援の枠組と、そこにおけるUNAMAの役割を整理しておくことにする。

表2-3：アフガニスタン主要年表（ボン合意以降）

2001年12月	ボン合意、暫定行政機構発足（カルザイ議長） 国際治安支援部隊（ISAF）、カブール展開開始
2002年1月 6月	東京会合；プレッジ総額45億ドル ローヤ・ジルガで、カルザイ国家元首が暫定大統領として選出
2003年2月 11月 12～1月	アフガニスタン平和の定着東京会合が開催 憲法最終草案公表 憲法制定ローヤ・ジルガ開催。憲法が採択（1月4日、同月26日発布）
2004年3月 10月 12月	ベルリン会合；プレッジ総額82億ドル 大統領選挙、カルザイ大統領当選（12月就任式典） カルザイ大統領就任
2005年9月 11月	議会選挙(下院・県議会)実施 当選人確定
2006年1～2月 2007年	ロンドン会合；プレッジ総額105億ドル
2008年1～2月 6月	パリ会合：国際社会のプレッジ総額200億ドル アフガニスタン支援会合（パリ）：ANDS(アフガン国家開発戦略)
2009年3月 8～11月	アフガニスタン国際会議（ハーグ） 大統領選挙－カルザイ再選、県議会選挙
2010年1月	ロンドン会合－国際社会の更なる追加支援表明

注：筆者作成

¹⁷ アフガニスタンとそれを取り巻く地域情勢については多くの文献・資料がでている。全体を包括的に整理した文献としては、例えば次のようなものがある。鈴木均編『アフガニスタン国家再建への展望－国家統合をめぐる諸問題』（アジア経済研究所、2005年）。鈴木均編『ハンドブッカー現代アフガニスタン』（明石書店、2005年）。鈴木均編『アフガニスタンと周辺国－6年間の経験と復興への展望』（アジア経済研究所、2008年）。

(2) ボン・プロセスの下での国際支援の枠組み（2001年末-2006年初頭）

国際社会は2001年末以来、ボン・プロセスに基づく政治プロセスの進行と、安全保障・治安分野への関与と同時に、復興・開発支援に取り組んできた¹⁸。

日本、米国、サウジアラビア、EUによるアフガニスタン復興運営グループ（Afghanistan Reconstruction Steering Group：ARSG）がまず2001年11月に発足、ボン合意の成立を受けて、この3カ国、1機関が共同議長を務める形で2002年1月、東京で「アフガニスタン復興支援国際会議」が開催された。61カ国、21国際機関が参加し、アフガン側から示された6つの優先分野：①行政能力の向上、②教育、③保健・衛生、④インフラ、⑤経済システムの再建、⑥農業・農村開発、を中心に45億ドル（追加分を入れて52億ドル）の拠出が約束された。また会議では治安問題、ジェンダー問題、難民など社会的弱者への支援、緊急人道支援から開発支援まで切れ目のない支援なども議論された。

これを受けてアフガン側には2002年2月、対アフガン支援の受け入れを一括して行い、支援の方向性を策定するアフガニスタン援助調整庁（AACA）が作られ、アシュラフ・ガーニー長官のもと、総合的な開発計画である「国家開発フレームワーク」（National Development Framework：NDF）が打ち出された。そこでは、人的・社会資本、インフラ、投資環境・制度の三本柱が提示され、そのなかで、特に基礎保健・初等教育、失業対策、運輸、水資源、都市インフラ、統治インフラを優先6プログラムとした。

アフガン支援では援助調整も焦点の一つであったが、当初、復興支援東京会議では「実施グループ」（Implementation Group：IG）が発足したものの、IG体制はその後、「諮問グループ」（Consultative Groups：CG）体制に移行した。CG体制は、NDFに基づき12の分野（セクター）毎に設置され、当該分野の主務官庁が主催し、関係官庁、関係援助国・国際機関、NGOがメンバーとして参画する。ドナー側からはリード・ドナー（これをfocal pointと称する）が選ばれ、そのドナーが中心になり主務官庁のCG運営をサポートする、という体制である。分野を横断する、ジェンダー、環境、人道、人権、モニタリング・評価の課題については援助グループ（AG）が設けられた。治安関係の分野は当初この枠組みの外で始まったが、地雷分野のCGを加え統合された¹⁹。

各セクターCGの主務官庁とリード・ドナー（focal point）を整理した一覧表が、表2-4である。

UNAMAの役割と位置づけについて整理すると、UNAMAは、リード・ドナーの一つであり（例えば地雷除去分野）、国連関係機関のとりまとめ役であり（UNHCR、UNICEF、UNESCO、UNHABITAT等）、

表2-4：CG体制のセクター別の主務官庁とリード・ドナー（focal point）

Pillar 1: 人的資源・社会保護	Pillar 2: インフラ	Pillar 3: 投資環境・制度
難民（難民省/UNHCR）	運輸（公共事業省/日本・ADB）	貿易・投資（商務省/独）
教育・職業訓練 （教育省/米・UNICEF）	エネルギー・鉱業・通信 （通信省/世銀）	行政・経済運営 （行革委/世銀・EC）
保健・栄養（保健省/EU・米）	天然資源管理（農業省/ADB）	治安・安全保障： 司法（司法委/伊）、 警察（内務省/独） 国軍（国防省/米）、 地雷（外務省/加・UNAMA）、 DDR（DDR委/日本）
生活・社会保障 （農村開発省/EU・世銀）	都市管理 （都市住宅省/UNHABITAT）	
文化・メディア・スポーツ （文化情報省/UNESCO）		

注：アフガニスタン暫定政府ホームページより作成 <<http://www/af>>

18 ボン・プロセスの下での国際社会のアフガニスタン支援の実態と課題について様々な側面からまとめた文献として、例えば次がある。内海成治編『アフガニスタン戦後復興支援』（昭和堂、2004年）。武者小路公秀・遠藤義雄編『アフガニスタン-再建と復興への挑戦』（日本経済評論社、2004年）。

19 この時期のアフガニスタンに対する国際社会の支援枠組みについては、次で整理されている。国際協力機構『特定テーマ評価－平和構築支援・アフガニスタン支援レビュー』2004年（JICAホームページ）。

また全体の包括的な調整役である。アフガニスタン支援体制の特徴は、アフガニスタン政府にオーナーシップをもたせたことと、特定のドナーが強い影響力を行使することを避け国際社会全体で協力する体制をとったことであり、UNAMAはそうした国際社会全体の様々な努力の全体的な調整役ということである²⁰。

行政能力の弱いアフガン政府にとって、このCG体制は有効なアプローチとなった。また国家開発フレームワーク（NDF）と国家開発予算（NDB）は連動しており、財務省が多くの案件を管理しているが、実際には各セクターのリード・ドナーによるコンサルテーションによって、こうした開発計画と開発予算が作成されてきた²¹。

予算のほとんどを援助に頼るアフガニスタンでは、うまく援助調整を行い、無駄無く効果的に国の開発に繋げることが重要な課題である。2003年に始まったCGを中心とするNDFは2005年になると見直しの対象となった。その理由は、CGのいくつかはうまく機能したが、半数以上のCGは停滞またはほとんど活動しなくなっていたからである。そのため、2005年始めに見直しをした時には、政府側からは各省別のCGにするように強い要望があった。しかし、ドナーからは、すでに数多く存在するCGが各省別に設置されるととてもそのすべてに参加できない、との意見が出されて纏まらなかった。

（3）ANDSの下での国家建設の枠組み（2006年以降）

前述のように、2006年1月末のロンドン会合で「アフガニスタン・コンパクト」が採択され、新たなアフガニスタン国家開発戦略（ANDS）の草案が作成されることになった。これを機に、アフガニスタンでの復興支援体制は2002年のボン体制から4年を経てロンドン体制へと移行する。UNAMAもこの体制の移行に伴い、ボン合意に基づく復興支援から、より具体的な復興政策であるANDS実施の監督と支援をその任務とするようになった。

2005年の6月から始まったANDSの準備の過程で、これまで3分野16セクターであった開発フレームワークを8セクターにまとめる形でANDSを作成することになった。その後、新しいフレームワークに合わせた形でCGが再編成された。そこでは、以前のセクター中心のフレームワークから、より省中心のフレームに変更されている。つまり、セクターを考える際に、一つの省が複数のセクターに関係するのを避ける形でセクターの設定が行われている。すなわち、ANDSでは「治安」「ガバナンス・法制度・人権」「経済社会開発」という新しい三つのピラーが設定され、横断の事項として、ジェンダー、麻薬対策、地域協力、汚職対策、環境が掲げられた。

表2-5は、そうしたANDSのもとで再編された国際支援体制の全体的な枠組の見取り図である。この新しい枠組みでは、アフガニスタン側のオーナーシップがより強化され、そこでのUNAMAの役割は、引き続きアフガニスタン政府をカウンターパートとする、すべての課題を包括する全体的な調整ということになる。

2006年1月末に開かれたロンドン会合でアフガニスタン政府と国際社会の間で交わされた、その後のアフガニスタン支援の枠組みである「アフガニスタン・コンパクト」については、その意義は大きいも

20 2004年7月に、当時のUNAMA代表フィリッポ（Filippo）氏へのインタビューでは、次のように語られていた。①行政能力の弱いアフガン政府にとって、CG体制はよいアプローチである。国家開発計画（NDF）と開発予算（NDB）が連動しており、財務省が多くの国家案件を管理している。他方、ドナーによる適切なコンサルテーションが必要である。②ドナーの関与の仕方には、二つのアプローチがある。一つは”light foot print”であり、ブラヒミの考え方でもある。東ティモールの過剰なドナーのプレゼンスの反省からnational ownershipを強調する。もう一つは”strong leadership”であり、元世銀のガーニー財務大臣のやり方である。ただし、national budget process に関してはアフガン側のオーナーシップが確保されている。③地方開発でのよい調整の場がない。地方のマスタープランづくりと国家のプライオリティ計画をうまく組みあわせられるよう、中央政府が地方開発計画づくりをまとめる必要がある。（2004年7月25日、カブールUNAMA事務所にて）

21 このあたりの状況は当時の財務大臣ガーニーによる次の著書で詳細に描かれている。Ghani, Ashraf & Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding A Fractured World*, Oxford University Press, 2008, (chapter 9).

表2-5：ANDS(アフガニスタン国家開発戦略)の下での全体像

Pillar 1 治安	Pillar 2 ガバナンス・ 法制度・人権	Pillar 3 経済社会開発					
Sector1 治安	Sector2 ガバナンス・ 法制度・人権	Sector3 インフラ・ 天然資源	Sector4 教育	Sector5 保健	Sector6 農業・ 地方開発	Sector7 社会保障	Sector8 公共財政管理・民間 セクター開発
ジェンダー（横断的課題1）							
麻薬対策（横断的課題2）							
地域協力（横断的課題3）							
汚職対策（横断的課題4）							
環境（横断的課題5）							

注：アフガニスタン政府HPより作成。

のの、いくつかの課題も提示された。

2007年5月、そのアフガニスタン・コンパクトに関する初の報告書が発表された。UNAMAとアフガニスタン政府が発出した共同プレス発表では、同コンパクトは、短期・長期双方のベンチマークについてモメンタムを維持し軌道に乗っている旨評価している²²。

しかし、これに対して、2007年1月に独立調査機関であるICG（International Crisis Group）が発表したアフガニスタン・コンパクトについての報告書「アフガニスタンの瀕死のコンパクト（Afghanistan's Endangered Compact）」（通称、ICGコンパクト報告）は、2006年11月に発表された予備報告書を基に、問題点を次のように指摘している²³。すなわち、同報告書は、第一に、コンパクトが比較的安定した状態を前提としているのに対し、それが南部・東部の反政府活動などで崩れていることを指摘し、次いで、コンパクトが国家の復興プロセスの中にあまりにも多くの関係者を入れ込んだため、制度構築、地方国民へのサービスの提供、治安分野改革、会社法の通過、飢えに苦しむ人々の数の削減などあらゆる分野に広がり、ベンチマークの達成までの時間設定とその数があまりにも野心的であった、とする。更に問題なのは、共同調整モニタリング理事会（JCMB）に参加メンバーが多すぎる一方、それを支える常設の事務局もないことだと断じた。

2008年1月末のロンドン会合以降、UNAMAのマネートにおいてアフガニスタン政府のオーナーシップ強化とともにUNAMAの調整の包括的な調整の役割が強調され、また2009年3月のハーグでの国際会議でUNAMAを中心とした調整の必要性がより重視されるようになるのは、こうしたアフガニスタン支援の状況を踏まえたものであったということができよう²⁴。

22 2007年5月1日 Joint Press Statement.

23 ICG, *Policy Briefing, Asia Briefing* No.59, 29 January 2007.

24 アフガニスタンに対する国連をはじめとする国際社会の支援のあり方に関しては多くの文献・資料がでている。最近の整理された議論の例として、以下のようなものがある。Castillo, Graciana Del (ed), "UN-led Reconstruction Following US-led Military Intervention: Afghanistan," in *Rebuilding War-Torn States*, Oxford University Press, Chp.9, 2008. Sherman, Jake, "Afghanistan: Nationally Led State-building," in Charles T. Call (ed.), *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner Publishers, 2008. O' Hanlon E. Michael & Hassina Sherjan, *Touching It Out in Afghanistan*, Brookings Institution Press, 2010.

6. 評価とベンチマーク

国連総会における予算審議の文脈においては、結果志向予算（Result-Based Budgeting: RBB）の導入により、毎年の予算請求の際に、その根拠となる目標と期待される結果、年度単位の指標が細かに記載されるようになったのは、他の特別政治ミッションと同様である。

例えば、2009年10月下旬に出された2010-2011予算計画書（A/64/349/Add.4）では、UNAMAの任務と成果として提示されている目標・成果の大項目は、1) 平和と安定につながる社会政治環境、2) 治安部門改革と法の支配、3) 人権の尊重、4) 効果的な開発人道支援、5) 国家開発計画（ANDS）の実行、という5項目である。

それに対し、2009年9月に出された事務総長報告（A/64/364-S/2009/475）では、例によってアフガニスタン情勢について、1) 選挙・政治状況、2) ガバナンスや法の支配、3) 治安と治安部門改革、4) 麻薬対策、5) 開発戦略、6) 人権、7) 人道状況、といった様々な課題に触れたのち、今後のUNAMAの任務の進捗状況を判定するベンチマーク及び指標として、次の5項目が提案されている。すなわち、1) ガバナンスと制度づくり、2) 治安と安定の改善、3) 経済社会開発、4) 人権の尊重、5) 麻薬対策、である²⁵。この事務総長報告と先の予算書のベンチマークは、もちろん重なる部分もあるが、必ずしも連動しているようには見えない。

他方で、安保理でも、特別政治ミッションについて、年度を超えた中長期的なミッションの展望を描く上で、その活動のより明解な説明と任務達成に向けた明確な指標を求める動きは近年強化されており、UNAMAに関しても、特に2009年3月の安保理での任期延長の際に、どのようなベンチマークを設けるべきか、大いに議論となった。

政務局によれば、UNAMAの任期延長に伴う新しいマンデートやベンチマークに関しては、安保理の15カ国のみならず、安保理メンバー以外の多くの国（16か国程度）が大きな関心を持ち、2009年の6月から12月にかけて、これらの国々を含めて活発な議論が行なわれた。議論に参加した国は、大別して次のような二つのグループに分けられる。一つは、インドのようなアフガニスタン周辺国である。もう一つは、アフガニスタンに関与する主要支援国であり、例えば、ドイツのような欧州諸国、ノルウェーのような北欧諸国、オーストラリア等である²⁶。

これらの国を巻き込んだ議論の中で、UNAMAの果たすべき主要な任務・活動として、①国連（UNAMA）の調整機能の重要性、②その調整機能はアフガニスタン支援における文民機能を取りまとめること、③その際にアフガニスタンのオーナーシップを強化・尊重すること、で合意がなされた。また、それは、米国新政府（オバマ政権）の新しい戦略の中で、より調和化された文民活動が求められていることを受けたものでもある。2010年1月末に開催されたロンドン会合でも、こうしたプライオリティが承認され、「すべての文民活動のより良い調整」が求められることになった。

その後、UNAMAは、2010年3月22日の安保理決議1917で、その任期が更に1年延長された。それに先立って2010年3月10日に総会及び安保理に提出された事務総長報告（A/64/705-S/2010/127）では、UNAMAはそのマンデートを継続すべきであるが、三つの点で修正が考慮されるべきであるとされている。すなわち、(a) アフガニスタン政府自身の調整能力の強化を促進しながら調整の役割を果たすべき、(b) 選挙支援は重要であり継続されるべきであるがアフガニスタンの選挙制度及び能力強化がその中核であるべき、(c) アフガン人主導の和解プロセスの実施を支援すべき、というものである²⁷。

これらの提案は、2010年3月22日の決議の中では、直接的には「3月10日の事務総長報告を歓迎する」

²⁵ A/64/364-S/2009/475, ANNEX (p.18-24).

²⁶ 以上、UNAMA担当官へのインタビューに基づく（ニューヨーク、2010年2月16日）。

²⁷ UN Document A/64/705-S/2010/127, paras. 50-53.

という簡単な記載にとどまっているが、決議の内容全体を通して、上記の提案の主旨が十分に反映されていると見て取ることができる。

7. 課題と展望

アフガニスタンの安定と復興にむけた国連の役割に対する期待は大きく、安保理は、とりわけアフガニスタン政府の地方への政治的影響力拡大を支援する上でのUNAMAの能力の拡大を望んでいる。そのためにUNAMAの体制を強化しつつあり、その傾向は特に2008年以降の地方での（特に現地スタッフの）増員や予算の拡大にあらわれている。2009年のハーグ国際会議で、アフガニスタン政府のオーナーシップの強化とアフガニスタンにおける国連のプレゼンスの拡大が表明されたことはこうした動向を反映するものであり、またこうした方向性は2010年1月末のロンドン会合でも確認され、アフガニスタン支援における文民の能力拡大にむけて動きはますます加速している。

2009年の選挙後も、UNAMAの基本的なマンデートに変化はないが、治安状況の悪化等の状況の変化はある。そうしたアフガン状況の変化の中で、より良いやり方、新しいアプローチが模索されているというのが現状である²⁸。

そうした中で、アフガニスタン支援に関する次のような課題も国連関係者から提示されている。一つは政治的和解の必要性和重要性であり、もう一つは軍事面の過度の重視の危険性についてである。

2005年、UNAMAの元国連事務総長特別代表ラクダール・ブラヒミ（Lakdar Brahimi）氏は、アフガニスタン和平プロセスを振り返り、「2001年11月のボン会合において惜しまれるのは、タリバンを同じテーブルに招くことができなかったことだ」と述べた²⁹。

タリバンやヘクマチアル派の敵対勢力との和解は、アフガニスタンの究極の安定に向けて避けられない課題である。通常、和解作業には、紛争の当事者でない第三者の関与が必要であり、国連UNAMAの更なる仲介者としての明確な役割が期待される。

また、今年（2010年）1月末のロンドン会合の直後にイスタンブールで開かれたNATO国防大臣会合で、UNAMAのSRSGであるカイ・エイダ（Kai Eide）氏は、アフガニスタンにおいて軍事的関与が過度に重視されることの危険を指摘し、あわせて、アフガニスタンの制度づくりと文民の任務を重視した国際的枠組みの重要性を指摘した³⁰。

UNAMAがアフガニスタンで果たしている役割はまさにこうしたアフガニスタン自身の制度強化や文民の努力を通じた国際的支援のとりまとめである。いずれも国連（UNAMA）がアフガニスタンで果たすべき役割についての明確なメッセージであるにとらえることができよう。

28 アフガニスタン情勢を踏まえた日本の支援のあり方については、様々な議論がなされているが、現地情勢を踏まえた詳細な議論をしているものとして、例えば次を参照。日本国際問題研究所（宮原信孝）『アフガニスタンにおける平和構築努力と日本の役割（アフガニスタン現地調査を踏まえての現状報告）』2007年。

29 “The most important thing would have been to have had the Taliban at the table in Bonn. It was impossible in Nov. 2001 to have them there, but in hindsight it would’ve been better.” HBO History Makers Series: Lakhdar Brahimi, 9 March 2005.

30 “Top UN Envoy warns Defense Ministers against over-militarization in Afghanistan” , (Istanbul, 5 February 2010), UNAMA ホームページ <<http://unama.unmissions.org/>>