

第1章：概観と横断的分析

下谷内 奈緒

1990年代以降、国連の平和活動が活性化するに伴い、特別政治ミッションはPKOと並んでその規模を拡大させてきた。そしてPKOが安保理によって授權され、比較的明確なマンデートに基づいて活動しているのに対して、政治ミッションは事務総長のイニシアティブのもとで比較的柔軟に運用されてきたことから、規模の拡大にもなって加盟国や監査・諮問機関から、透明性と効率を求める声が高まっている。また、政治ミッションとPKOがともに、政軍、さらには国連の人道・開発機関を包含した統合平和構築ミッションに移行するにつれて、両者の違いや国連本部内の管轄権が曖昧になっていることが指摘されるようになった。このことは、国連平和活動に対する安保理の関与のあり方についても問題を提起している。本章では、まず、特別政治ミッションを国連の平和活動の中に位置づけた後に、PKO以外の国連現地ミッション（現地特別政治ミッション）の現状を分析し、問題点や課題について考察する。

1. 背景

国連特別政治ミッションについての公式な定義は存在しない¹。しかし、事実上、第6代国連事務総長のブトロス・ガリ氏が『平和への課題』（1992年）で定義付けを行った「紛争予防」、「平和創造」、「平和維持」さらには「平和構築」の概念区分のうち、国連PKO局が専ら責任を有する「平和維持」以外の文民を主体とした国連の政治的活動として、主に政務局によって運用されてきた。すなわち、紛争予防と平和創造に関する国連事務総長の活動を補佐し、また近年では、質と量の双方において発展をとげている国連平和構築活動をもその管轄対象としている。平和構築活動のうち軍事的性質の濃いミッションについてはPKO局が管轄しているが、後述するように、平和構築活動が統合ミッションとして政軍双方の性格を併せ持ち、人道・開発支援をも包含するようになるにつれて、どの部署が第一義的な責任を有するのがふさわしいのかという管轄権（lead department）に関する問題を提起している。なお、現在、PKO局が管轄している特別政治ミッションはアフガニスタン支援ミッション（UNAMA）のみである。

冷戦後に紛争の形態が国家間の戦争から国内における内戦に移り、また、冷戦期には米ソのイデオロギー対立によって機能不全に陥っていた国連安全保障理事会が活性化されるに従い、紛争によって統治能力を失った国家の内政にまで踏み込んだ国連の平和活動がみられるようになった。これはまず、1989年にナミビアにおいて「自由かつ公正な選挙」を通じた早期独立の支援を目的として、選挙および憲法制定支援の他、敵対行為の停止や軍人の基地への帰還、政治犯の釈放、法と秩序の維持などを行った国連暫定支援グループ（UN Transition Assistance Group: UNTAG）にみられ、1991年にはアンゴラ、エルサルバドル、1992年にはカンボジア、93年にはリベリア等でも同様に紛争後国家の選挙支援を中心とした広範なマンデートを有する国連ミッションが立ち上げられた。これらのミッションには軍人のほか文民が含まれたが「多機能的PKO」として運用され²、冷戦期に軍事要員が停戦監視や兵力引き離しといった限られた任務を行った伝統的PKOに対して、第二世代PKOとも称された。

その後、ソマリアや旧ユーゴスラビア、ルワンダにおいてPKOが直面した困難や挫折を経て出され

1 “Report of the Office of Internal Oversight Services on the audit of the management of special political missions by the Department Political Affairs,” UN Document A/61/357 (19 September 2006), para. 16.

2 この用語は『平和への課題・補足』（1995）（UN Document A/50/60 – S/1995/1）で使われた。

た『ブラヒミ・レポート』（2000）では、平和の社会的基盤を作るための非軍事的な政治・開発分野の重要性が指摘され、PKOと平和構築が不可分であることが強調された。こうした背景を受けて、1990年代末から展開されたコソボや東チモール、シエラレオネにおける国連PKOには、第二世代の多機能型PKOよりもさらに広範なマンデートが与えられた。さらに2005年12月には、平和維持と人道支援、長期的な開発を繋ぐより包括的な統合型平和構築戦略の策定について助言・提言を行う諮問機関として、平和構築委員会が設立され、国連事務局内に新たに平和構築支援事務局が立ち上げられた。

このようなPKOを中心とした国連平和活動の発展の流れにおいて、特別政治ミッションは次節で見るように、PKOが扱う本格的な紛争危機に至る前の予防・平和創造段階、あるいは危機を経た紛争後の回復期における平和構築支援として国連事務総長が行う活動を補佐するために、文民要員を主体に比較的小規模かつ柔軟に運用されてきた³。

2. 現状

(1) 活動内容と設立根拠

特別政治ミッションの活動内容について、国連事務局は予算請求上、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、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し、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）を個別に扱っている。また、他のミッションと異なり、安保理決議ではなく総会決議によって設立されたという設置手続きの違いから、中東特別調整官事務所（UNSCO）については「特別政治ミッション」とは別項目で予算請求を行っているが、その任務の性質上は第3クラスターに分類できるだろう。（序章の表i-1参照）。以下、国連事務局の区分に従って、活動内容と設立の背景を概観する。なお、第2クラスターの「制裁監視チーム」等については本調査の対象外なので、ここでは割愛する。

A. 事務総長特使

第1クラスターの「特使」は、紛争を予防するため、あるいは和平合意を促すために、紛争当事者の間に入って仲介、調停、斡旋活動を行う。通常、事務総長以下、国連事務局が行っている仲介活動のなかでも、事務総長が現地情勢が公式外交（Track One diplomacy）を行うにふさわしいと判断したものについてのみ、特使が任命される⁴。任命の根拠は国連憲章第99条（「事務総長は、国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促すことができる」）とされているが⁵、現職の特使6名のうち、ミャンマー担当特使は総会決議の授権によって任命されている。その他の特使については、事務総長のイニシアティブあるいは安保理の勧告によって事務総長が任命し、安保理によって了承される手続きをとっている。一方で、どの特使を任命するかについては専ら事務総長の判断に委ねられており、その能力や基準に定まったものがないため、一部の加盟国や国連スタッフからは透明性を欠いているとの批判が出されている⁶。なお、特使はアナン前事務総長の任期中に増加し、2004年から2005年にかけては16名が任命されていた。

特使はその任務の性質上、マンデートを柔軟に解釈しているが、これは加盟国によっても好意的に受

3 この表現は、PKO局幹部へのインタビューによるところが大きいことを付記したい。

4 “Report of the Office of Internal Oversight Services on the in-depth evaluation of political affairs: special political missions,” UN Document E/AC.51/2007/2/Add.4 (1 May 2007), para.34.

5 Ibid. para. 10.

6 Ibid. para. 46.

け止められている⁷。2006年には「ハイレベル・パネル」の報告を受けて、国連の紛争予防・調整機能を強化するために「調停支援ユニット (Mediation Support Unit)」が政務局内に設立され⁸、後述するように2009年には他の3つのユニットとともに「政策・調停部 (Policy and Mediation Division)」に格上げされた。

特使は基本的には国連本部を拠点とすることになっているが、現職の特使のうち、キプロス担当特別顧問と大湖地域担当特使については、現地に事務所（それぞれ特別顧問室 / 特使室）が設けられている。両ミッションは和平合意の締結が大詰めを迎えているものだが、これらの現地事務所は、現地にすでに展開していたPKOからロジやインフラ等の支援を受けている。なお、「特別顧問 (Special Advisor)」と「特使 (Special Envoy)」の名称の違いについて公式な基準はないが、前者が国連本部を拠点に事務総長を補佐し、後者が現地に赴いて仲介を行うことが慣例となっているという⁹。しかし、キプロスと大湖地域の例に見るように違いは曖昧である。なお、レバノン担当特使は2007年にマンデートが拡大されて特別調停官になり、現地事務所が設立されるにあたって、分類上、第3クラスターに移行した。

このように任命の背景や名称に曖昧さが残るものの、特使は事務総長の仲介活動を支える政務局の活動の柱として、加盟国や関係国から概ね高い評価を得ている。特使の活動は専ら政務局の所轄とされ、例えPKOが展開する地域を担当する特使についても政務局が主たる所轄部局 (lead department) となることが慣例であったが、2004年からは（上記6名の特使以外の）コソボとダルフル担当特使についてはPKO局が所轄しており、変化が見られる¹⁰。

B. 平和構築・統合事務所

第3クラスターの「平和構築・統合事務所」には規模とマンデートにおいて多種多様な現地ミッションが含まれており、加盟国や監査・諮問機関からその設立の経緯や運用について厳しい意見が出されている。

国連行財政の専門委員会である「行財政問題諮問委員会 (ACABQ)」の要請に基づいて、国連事務局は2010/2011年度予算請求の際に、特別政治ミッションについて、背景や設立の経緯、指標などについて、より詳細な説明を試みている¹¹。このうち、第3クラスターのミッションについては、国連事務局は以下の分類を行っている（括弧内は例として挙げられたミッション）。

- 1) 事務総長の仲介を支援するための中・長期的な現地事務所
- 2) 政治的合意の履行を促すミッション (CNMC)
- 3) 紛争予防を目的とした事務所 (UNOWA、UNRCCA)
- 4) 平和構築を目的としたもの (BINUB、UNIOGBIS、UNIPSIL、BINUCA)

第1区分のミッションは、第1クラスターの「特使」のマンデートが拡大し、恒常的なプレゼンスを持つに至ったものと解してよいだろう。説明の中では例示されていないが、中東特別調整官事務所 (UNSCO) とレバノン特別調整官事務所 (UNSCOL) はこの区分に含めることができるであろう。中東特別調整官は、調停官 (Special Coordinator: SC) のみならず、事務総長の個人代表 (Personal Representative: PR) も兼務するようになっており、レバノンについても当初は個人代表であったものが、マンデートの拡大に従って調停官に移行している。「特使」と同様に、任期の定めはない。

第2区分にあるカメルーン・ナイジェリア混合委員会 (CNMC) は、領土問題に関する政治的合意の

7 Ibid. para. 35.

8 "A More Secured World: Our Shared Responsibility" ("The Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: 2004).

9 国連事務局事務総長特別顧問室におけるインタビュー（ニューヨーク、2010年2月19日）。

10 "Report of the Secretary General: Estimate in respect of specialpolitical missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council," UN Document A/64/349 (27 October 2009), para 27.

11 Ibid. paras 10-70.

履行を事務総長特別代表の仲介で斡旋するものである。政治的合意の履行を促すという観点からは、(上述の国連事務局の説明では言及されていない) 国連ネパール政治ミッション (UNMIN) も同じ区分に含まれうるが、内戦終結後の停戦監視や選挙準備といったマンデートを持つ、よりPKOとしての性格が強いものである。なお、UNMINは活動の終了段階に近づいており、任務が継続しがちな特別政治ミッションにとって、その撤退の仕方が注目されている。

第3区分の2つのミッションは、地域の信頼醸成を促進することで紛争予防を図るものだが、紛争予防といっても、他のミッションのように喫緊の対応が必要となる危機への対処とは異なるため、一部の加盟国や諮問機関からは、存在自体が疑問視されている。特に中央アジア紛争予防センター (UNRCCA) については任期の定めがないため、いつまで続くのかといった批判がある。

第4区分の平和構築支援事務所の例としてあげられている4つのミッションが展開する国々は、いずれも平和構築委員会の国別会合の議題として取り上げられているもので、現在ではこれらのミッションはすべて平和構築統合事務局に移行している。

統合ミッションでは現場レベルにおいて、ミッションの長が既存の国連関連機関の活動の責任者を兼任する形で統合が進められている。なかでも、最初に国別会合の議題として取り上げられたシエラレオネとブルンジでは、ミッションの長がこれまでの「事務総長特別代表 (SRSG)」ではなく、「事務総長執行代表 (Executive Representative of the Secretary General: ERSG)」と呼ばれ、より広範な権限を有している¹²。ブルンジの執行代表は、統合ミッションの長である他、国連カントリー・チームを束ねる常駐調整官 (Resident Coordinator: RC)、人道支援の調整に責任を有する人道援助調整官 (Humanitarian Coordinator: HC)、国連開発基金 (UNDP) の常駐代表 (Resident Coordinator: RC)、スタッフの安全の責任者である指定担当官 (Designated Official for Security: DO) と、実に5つもの長を兼任している。さらに、「平和構築戦略枠組み」には、これまで国連関連機関の調整メカニズムである国連カントリー・チームの枠外に置かれていた世界銀行と国際通貨基金 (IMF) が主導する「貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) も組み込まれており、高いレベルでの統合が進められている。

なお、ブルンジの統合事務所 (BINUB) はPKOから移行したもので、これに伴い、2010年1月にはPKO局から政務局に管轄が移された。統合平和構築ミッションについては、後にみるように既存の様々なミッションが包含されているために国連本部内のどの部局が担当するかという管轄権の問題を生じているが、このように小規模な統合ミッションについては政務局が所管するようになっているようである。

さらに、上記のいずれの区分にも属さないミッションとして、ソマリア紛争に対応するために、現在は隣国ケニアのナイロビに展開している事務所 (UNPOS) がある。UNPOSは、治安情勢の悪化に伴ってPKO (UNOSOM II) が撤退したあとに、何らかの国連の関与を残したいという事務総長の意向で設立された小さな政務事務所で、1995年の設立当初は、政治対話の促進を主要任務としていた点で第1区分の特使に近いミッションであったともいえる。しかし、次第に治安対策支援にマンデートがシフトし、現在では、安保理によって設立の意図が表明されたが実現していない国連PKOの展開準備もその任とするなど、PKOと密接な関係を有している¹³。

さて、このように多種多様なミッション形態はどのように決定されているのだろうか。これらの政治ミッションは1) 安保理決議、2) 総会決議、3) 事務総長と安保理議長の間の手紙交換、4) 安保理議長声明のいずれかに基づいて設立されている。国連事務局の説明によると、設立に先立つ事務局内の検討

12 山内麻里「国連における平和構築支援の潮流」、日本国際連合学会編『平和構築と国連』（国際書院、2007年）125頁、上杉勇司「国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ」『『平和構築と国連』155頁参照。

13 安保理は決議1863（2009年1月）で、6月1日までに安保理がさらなる決定を行うことを条件にソマリアに国連PKOを展開する意図を表明したが、それ以降、安保理がさらなる決定を行っていないために国連PKOは展開しておらず、現在に至るまでアフリカ連合 (AU) による平和維持部隊がその任にあっている。また、同決議ではUNPOS内に「武装解除、動員解除及び社会復帰 (DDR)」部門を設立する権限が付与された。

にあたっては通常、政務局あるいはPKO局のもとに戦略アセスメント（inter-agency strategic assessment）あるいはテクニカル・アセスメント（inter-agency technical assessment）ミッションが設置され、この分析結果に基づいて事務総長の政策委員会（Policy Committee of the Secretary General）において必要な現地ミッションのあり方が検討される¹⁴。その結果は事務総長報告書としてまとめられて安保理（あるいは総会）に提出され、安保理（あるいは総会）がマンデートを決めて設立されるという¹⁵。しかし、第3節「批判と問題点」で詳述するように、なぜ特定のミッション形態をとるのか、なぜ特別政治ミッションなのか、といった点で明確さを欠いていることが指摘されている。

なお、国連事務局は第3クラスターに分類された平和構築・統合事務所ミッションを「紛争予防と平和構築を促進する費用効果的（cost-effective）な手段」と位置づけている¹⁶。確かに、これらの各ミッションは、総体的にPKOに比すれば圧倒的に規模の小さな特別政治ミッションの中でも、小規模なものである（「予算」の項の図1-3参照）。しかし、近年、特別政治ミッションの予算が拡大する中で、果たして本当に費用「効果」的かどうかを判断するためには、第3節「批判と問題点」で触れるように、より明確な評価基準が求められる。

C. UNAMAとUNAMI

UNAMAとUNAMIは予算請求上、規模の大きさから「特別政治ミッション」内でも上記クラスターとは別項目に記載されている。これは行財政問題諮問委員会の勧告に基づく措置だが、その性質上は、第3クラスターの上記区分で言えば第4区分の平和構築事務所に近いものといえるだろう（2008/2009年度の通常予算請求の際には、第3クラスターに含まれて計上されていた）。この2つのミッションでは事務総長特別代表（SRSG）が長を務め、選挙・憲法制定支援から人道復興支援まで幅広いマンデートを有し、この履行のために軍事要員が配置されている。特にイラクのUNAMIについては、治安を担ってきた米軍の撤退が予定されていることから治安部門が拡大しており、2009年12月には軍事・警察要員の占める割合が23%にまで達しており、小規模な統合型PKOといっても差し支えないだろう。UNAMAについては、組織構造はUNAMIと類似するものの、治安維持についてはNATOが統括する国際治安支援部隊（ISAF）が担っているため、軍事・警察要員の占める割合は2009年12月現在で1%程度と低い。

なお、UNAMAはPKO局に、UNAMIは政務局によって運用されている。軍事要員の占める割合のみから考えれば、UNAMAよりはUNAMIがPKO局によって管轄されるほうがふさわしいと言えるかもしれない。なお、UNAMIについては、設立当初はやがてPKOに移行することが想定されており、それに伴い、ミッションの立ち上げのみを政務局が担い、PKO移行とともにPKO局に管轄が移される予定であった¹⁷。しかし、UNAMI設立直後にバグダッドの国連本部が爆破テロに遭遇してデメロ特別代表を含む国連職員が犠牲となるなど治安が悪化し、結局、現在に至るまでPKOは展開せず、特別政治ミッションとして政務局が管轄している。

図1-1は、上述の現地特別政治ミッションを任務の性質によって分布図にまとめたものである。横軸が政治的任務と平和維持的任務の度合い、縦軸が人道・開発支援も含めた統合の度合いを表している。

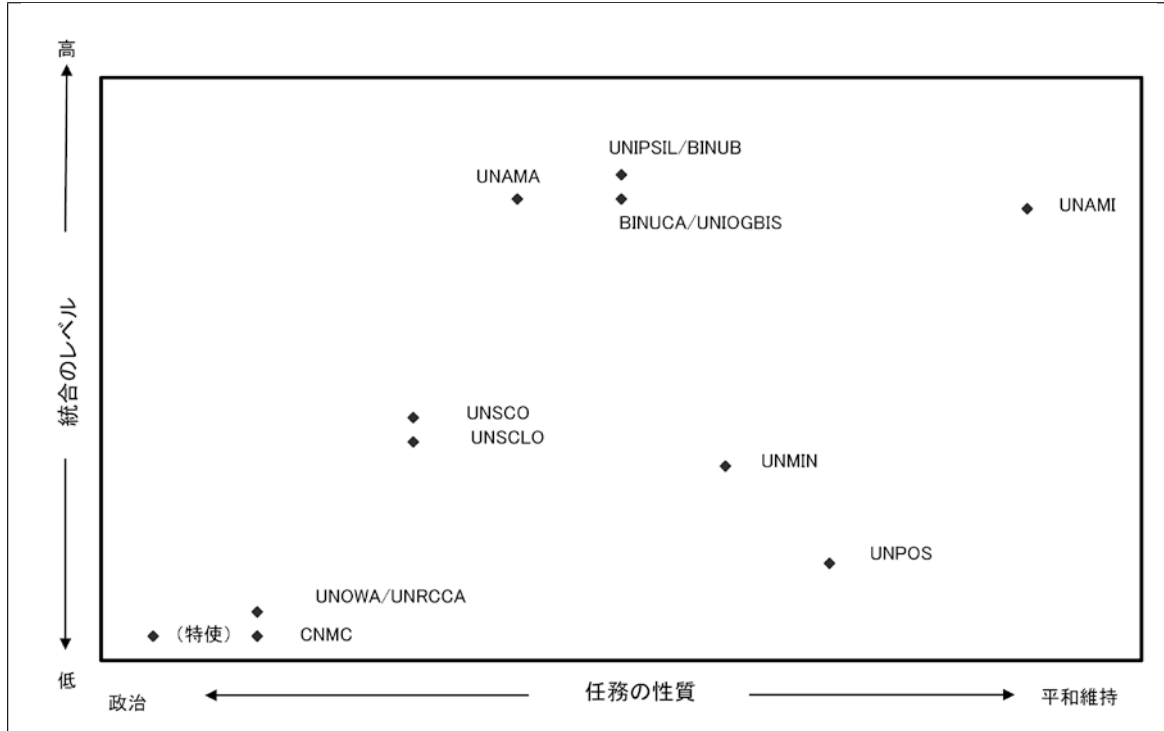
14 同政策委員会は2005年に事務総長によって戦略的決定を行う場として立ち上げられた。

15 “Report of the Secretary General” UN Document A/64/349 para. 33.

16 Ibid. para. 32.

17 国連事務局におけるUNAMI担当官へのインタビュー（ニューヨーク、2010年2月16日）。

図1-1：現地特別政治ミッションの分類



注：筆者作成

(2) 予算

特別政治ミッションの予算は、基本的には事務局の一般的な活動費である「通常予算」(分担金)から第2部「政務部 (political affairs)」第3セクション「政務部門 (political affairs)」の項目B (Section 3B)「特別政治ミッション」として支出されている。なお、中東特別調整官事務所 (UNSCO) については、安保理決議ではなく総会決議によって設立されたという設置経緯の違いから、同じ通常予算の第2部第3セクションのなかでも「特別政治ミッション」とは別に独立した項目 (Section 3C) で予算請求が行われている。

特別政治ミッションの通常予算は承認ベースで、2002年の93,556.2千ドルから2009年には439,785.5千ドル、2010年には569,526.5千ドルと急増している (表1-1)。2010/2011年当初予算額には828,928.4千ドルが計上されていたが2010年度予算の増加に伴い、約1億ドルに修正された。これは同会計年度の計画予算 (programme budget) 総額の19.3%を占める¹⁸。ACABQは、こうした特別政治ミッションの予算規模の変動が通常予算全体の動向を乱し、他の通常予算項目の分析を難しくしていると指摘している¹⁹。特別政治ミッションには、この他、予算外資金 (任意拠出金) もあてられている。

UNSCOを加え、現地プレゼンスのない特別政治ミッションを除いた、本調査が対象とする現地特別政治ミッションの予算の総額 (承認ベース) は438,812.5千ドルである (図1-3)²⁰。UNAMIにはこの他、

18 2010-2011,” UN Document A/64/548/Add.1 (21 January 2010), paras 12-14.

19 “Fourteenth report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions on the proposed programme budget for the biennium 2010-2011: Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council,” UN Document A/64/7/Add.13 (11 December 2009), paras 5 and 6.

20 第1クラスターのうち現地事務所のあるキプロス担当特別顧問と大湖地域特使 (2009年度はPKO予算から拠出されたので、2010年度要求額で計算) の予算を含んでいる。UNSCOについては2008/2009年2ヵ年の予算を半分に割って計算した。また、

バグダッドにおける統合施設建設費として通常予算第2部「政務部門」の第33セクション「建設部門」から500万ドルが配分されている。また、各ミッションとも他の国連関連基金との共同プログラムが増えており、統合平和構築ミッションには平和構築基金からの拠出が付き、規模の大きなUNAMAとUNAMIには国際信託基金が設けられているなど、マンデートが複雑になるにつれて各ミッションの実際の事業予算は増加している。

(3) 人員

特別政治ミッションの人員は2009年度予算の承認ベースで、計4,344名である。これにUNSCOを加え、現地プレゼンスのない特別政治ミッションを除いた、本調査が対象とする現地政治ミッションについて予算請求上、承認された総人員は、4,417名である（表1-2）²¹。各ミッションにおいて承認された人員数と2009年12月現在のスタッフ数から算出した欠員率は表1-2の通りで、撤退段階に近づいているネパールのUNMIN以外のすべてのミッションで欠員が生じている。ただし、中でもとりわけ欠員率の高いギニアビサウのUNIOGBISについては2010年請求数との比較であり、同年1月に統合事務所に移行したために、人員増が予定されているものである。現地ミッションのスタッフの採用は、後述の「後方支援」の項でみるように、2005年以降は新たに設立されたフィールド支援局が担っており、特にミッション立ち上げ時のリクルートメント方法の改善に努めている²²。

表1-1： 特別政治ミッション通常予算の動向（単位：千ドル）

年	総額	対前年度増加率
2002	93,556.2	
2003	108,641.9	16.1
2004	162,145.9	49.2
2005	230,728.1	42.3
2006	286,747.6	24.3
2007	364,684.4	27.2
2008	435,541.7	19.4
2009	439,785.5	1.0
2010	569,526.5	29.5

出典：A/64/349を元に作成

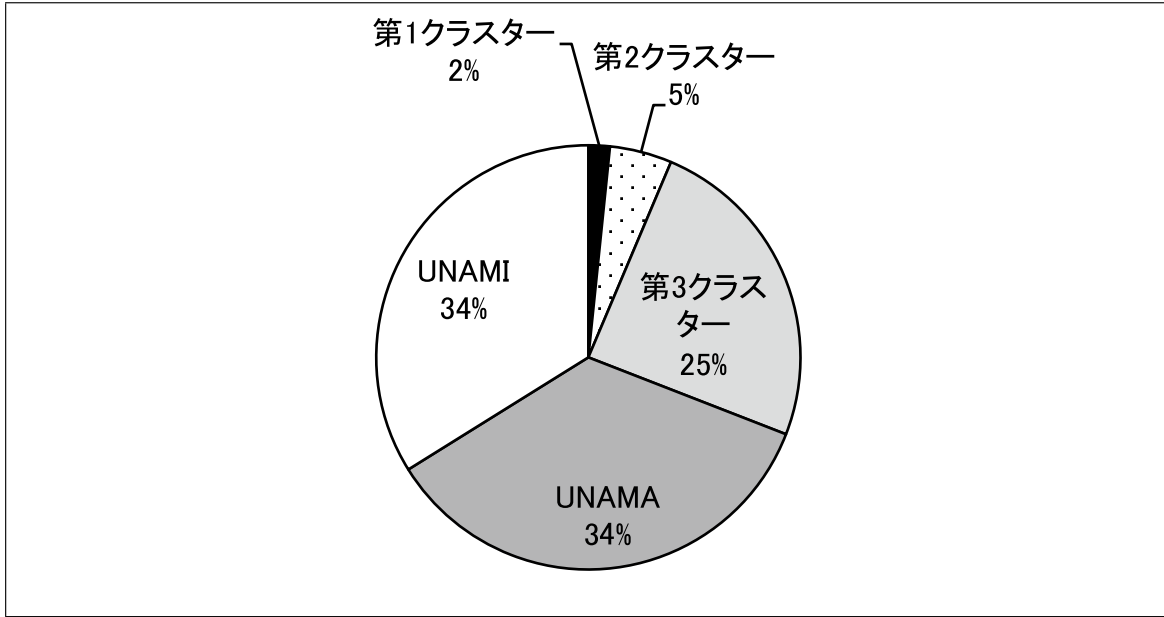
注：承認ベース

統合平和構築事務所への移行があった中央アフリカ共和国、ギニアビサウについては、その前進の平和構築ミッションの2008/2009年2ヵ年予算を半分に割って計算した。

21 UNSCO、BINUCA、UNIOGBISについては注20と同様の理由で、2010年度請求予算時のポストを計上。そのほかについては2009年度通常予算で認められたポスト数。

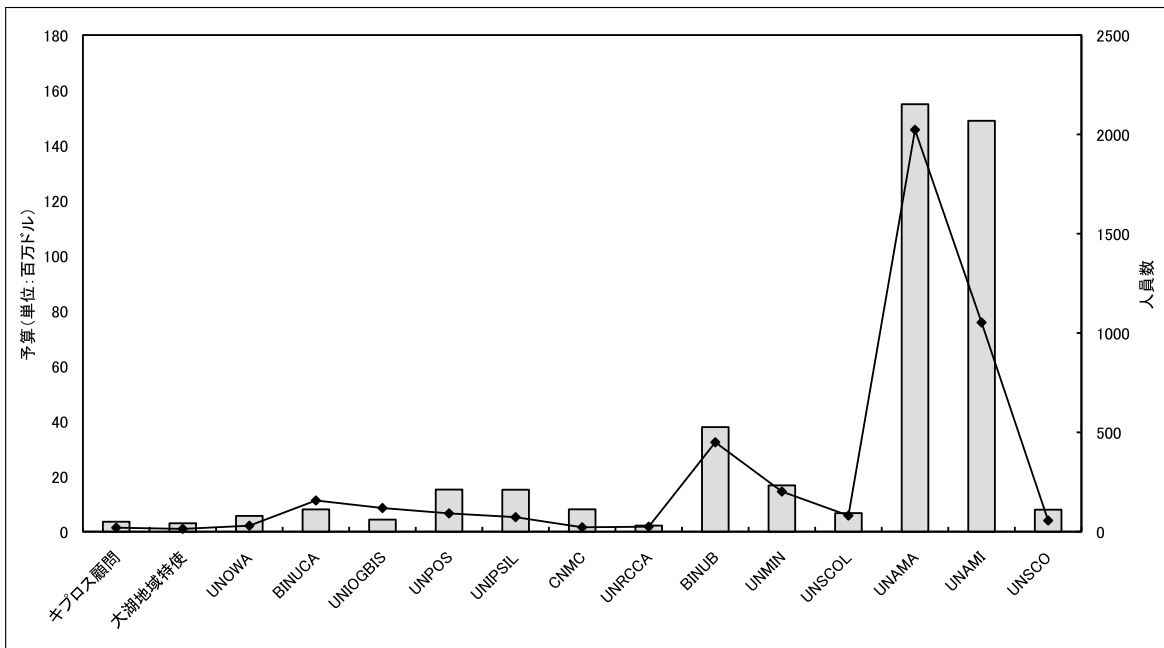
22 “Report of the Office of Internal Oversight Services on the in-depth evaluation of political affairs: field special political missions led by the Department of Political Affairs but supported by the Department of Field Support,” UN Document E/AC.51/2008/2 (14 April 2008), para. 40.

図1-2：特別政治ミッション通常予算の内訳（2009年）



出典：A/64/349

図1-3：現地特別政治ミッションの予算と人員（2009）



出典：A/64/349, A/64/6 (sect.3)

表1-2：欠員率

	承認人員数（注2）	2009年12月現在の人員数	欠員率（%）
キプロス担当特別顧問	20	不明	N/A
大湖地域担当特使	14	不明	N/A
UNOWA	30	27	11.1
BINUCA	157	91	42
UNIOGBIS	119	28	76.4
UNPOS	92	58	37
UNIPSIL	73	58	20.5
CNMC	22	不明	N/A
UNRCCA	25	20	20
BINUB	450	429	4.7
UNMIN	202	258	-27.2
UNSCOL	81	71	12.3
UNAMA	2023	1710	15.5
UNAMI	1053	1009	4.2
UNSCO	56	55	1.8
計	4417	3814	（平均）18.2

出典：A/64/349, A/64/6 (sect.3), "UN Political and Peacebuilding Missions (Background Note: 31 December 2009)"

注1：欠員率は（承認人員数－実際のスタッフ数）÷（（承認人員数－実際のスタッフ数）＋実際のスタッフ数）×100で計算。

注2：UNSCOは2008/2009年度の承認数、BINUCAとUNIOGBISは2010年請求数。それ以外は2009年承認数。

(4) マンデートの更新およびミッション形態の移行

第1クラスターの事務総長特使等については、所管局の要請に基づいて事務総長が任期を延長することができるとされている²³。なお、現職の6名の特使については、任期は設定されていない。任期終了事由については、1) マンデートの完了、2) 新たな特使の任命、3) 現地情勢の変化、4) 特使の辞任が挙げられている²⁴。

第3クラスターについては、安保理あるいは総会の議長声明、決議、あるいは事務総長と安保理議長の書簡の交換によって、マンデートの終了あるいは更新の決定がなされる²⁵。また、事務総長が自らのイニシアティブで期限更新を要求することもでき、その場合はその旨を書簡にて安保理あるいは総会に通知し、安保理あるいは総会によって了承（take note）されればマンデートは更新される²⁶。

ミッションの形態の移行としては、これまでに1) PKOから平和構築事務所へ（BINUB、UNIPSIL）、2) 小規模な政治ミッションから統合ミッションへ（BINUCA、UNIOGBIS）、3) 特使から平和構築事務所（UNSCO、UNSCOL）へといったパターンが行われてきた²⁷。このミッションの移行は、

23 UN Document A/64/349 para. 53

24 Ibid. para. 53

25 Ibid. para. 58

26 Ibid. para. 59

27 Ibid. paras 51 and 52, and UN Document A/64/7/Add.13 para 15.

安保理あるいは総会のマンデートによって行われるが、特に安保理や関係者の助言によるところが大きいという²⁸。

(5) 後方支援

第3クラスターの「平和構築・統合事務所」およびUNAMAとUNAMIについては、国連事務局内のフィールド支援局（Department of Field Support: DFS）が、それ以外の主に国連本部を拠点とする第1クラスターの特使（および本調査の対象外ではあるが第2クラス他の制裁監視チーム等）については、同事務局内の事務総長室（Executive Office）がスタッフの採用や予算管理、ロジ調達、IT支援などの後方支援を担当している。フィールド支援局は2007年にPKOの後方支援を担うためにPKO局から派生して設立された部署である。従って、同局はPKOにマンデート及び組織構造に近いUNAMIでは後方支援の調達において主要な役割を果たしているが、他の特別政治ミッションでは限られた数のスタッフの採用や年次予算の作成など、限定された役割しか果たしていない²⁹。そのため、事務総長室が、本来はフィールド支援局が責任を負うはずの第3クラスターのミッションについても同局の不足をカバーするようになってきている³⁰。こうした問題を踏まえて、新たに統合平和構築ミッションに移行したUNIOGBIS（ギニアビサウ）とBINUCA（中央アフリカ）については、政務局とフィールド支援局の調整を迅速かつ円滑に進めるためにタスクフォースが立ち上げられた³¹。

3. 批判と問題点

上記で見てきたように、現地政治ミッションは事務総長の紛争予防、平和創造、平和構築活動を支援することを目的に、政務局を中心に柔軟に運用されてきた。しかし、この柔軟性が、予算の増大に伴って透明性の観点から、またPKOや人道・開発援助など諸々の国連活動が平和構築に統合されていくにつれて、関係機関の任務の重複の観点から問題視されるようになってきている。こうした批判や問題点を、国連事務局内に設置されている内部監査室（Office of International Oversight Services: OIOS）が特別政治ミッションについて行った評価報告書や、予算検討の専門委員会である行財政諮問委員会（ACABQ）の報告書を中心に概観する。

(1) 内部監査室（OIOS）の報告書

国連総会決議60/255（2006年6月15日採択）に基づいて、内部監査室（OIOS）は特別政治ミッションに関する政務局のマネジメントについて評価を行い、2006年9月19日に報告書（A/61/357）を総会に提出した³²。この報告書のなかでOIOSは、1）特別政治ミッションの所轄部局（lead department）の決定基準が曖昧であること（特にUNAMAと同様に多くの軍事要員を抱えるUNAMIが、なぜ政務局の管轄となっているのかを指摘）、2）政務局の人的・予算的資源が限られていることから、ミッションの要員の採用を含む後方支援や予算管理、各ミッションの評価が不十分であり、予算請求にも十分な裏付けを欠いていること、3）政務局の政策立案能力の弱さ、4）政務局とPKO局の任務に重複があることなどを指摘した。そして、これらの改善策として、各局のマンデートのアップデートや、所轄部局決定のための基準の作成、PKO局および平和構築事務局との役割分担の明確化、本部スタッフのための業務手順書（standard operating procedure）の作成、予算の専門家の雇用、各ミッションの出口戦略（exit

28 UN Document A/64/349 para. 52

29 Ibid. para. 63

30 Ibid. para. 66

31 Ibid. para. 68

32 国連総会決議60/255のこの内部監査に関する要求は、ACABQの提言（UN Document A/60/7/Add.37）に基づいている。

strategy) の策定、PKO局との部局横断的なタスクフォースの設立などを提言した。

同時期に、OIOSは経済社会理事会の計画調整委員会 (Committee for Programme and Coordination) の要求に従って、特別政治ミッションを含む「政務部門」の評価をも行っている³³。特別政治ミッションに関する評価は、予算請求での区分に従えば、第1クラスター (特使) と第2クラスター (制裁専門家チーム) を合わせたものと、第3クラスターに該当するものに分けて行われ、それぞれ2007年5月と2008年4月に報告書が提出された³⁴。このなかでOIOSは、特に現地特別政治ミッションについて、上述の総会決議に基づいた報告書と基本的には同様の問題点を指摘して、以下の4点の提言を行った³⁵。

- 1) 特別政治ミッションとそれらが国連の平和構築と紛争予防において果たす役割、また、国連事務局の関係部局がそれぞれ担う責務を定義する明確なガイドラインを策定すること。
- 2) ミッションごとに明確な戦略を策定し、初期の戦略計画や準備、展開を改善すること。
- 3) フィールド支援局と特別政治ミッションの計画や支援における協力・調整関係を明確にし、改善するための権限やガイドラインについて合意、準備し、資源と支援がミッションの状況や必要性にあったものとなるように各部局の役割や責務、基準の概要をまとめること。
- 4) 特別政治ミッションに関する調整や情報共有に関する政策やプロセスを確立し、役割分担や透明性を高めるなど、政務局内でのマネジメントや特別政治ミッションの調整、監督を強化するための適切なメカニズムを構築すること。

(2) 行財政問題諮問委員会 (ACABQ) の報告書

ACABQも、国連事務局が提出する特別政治ミッションに関する予算書の検討を通して、問題点を指摘してきた。例えば2010年度通常予算案の検討の際には、特別政治ミッションの設立経緯が不透明であること (果たして特別政治ミッションの形態をとることが最善かどうか)、他のミッションとの重複が見られること、結果志向予算 (result-based budgeting) の要求に基づく指標や成果の記載に混乱が見られること^{36,37}、ミッションの成果に関する記載が明確でないことなどを指摘した。

こうした指摘を受けて、事務局は翌年の2009年度通常予算請求の際に、ミッション設立にいたる背景や異なるタイプの政治ミッションが立ち上げられる理由、指標などの評価基準について説明を試みた³⁸。しかし、同予算案を検討したACABQは繰り返して、なぜ特定のタイプのミッションに至ったのかの説明が不明瞭であり、なかでも無期限となっている中央アジア予防外交センター (UNRCCA) について、本来、特別政治ミッションのマンデートは期限の限られたものであり、その活動は国連総会あるいは安保理によって定期的に検討されるべきだと指摘している³⁹。さらにミッションの形態の移行についても、事務局内のどの部局 (PKO局か、政務局か、平和構築支援事務局か) が主導するかについて、総合的な検討がなされていないようだと言っている⁴⁰。また、前年度に引き続き、指標等の記載が分析にふさわしくなるよう改善を要求し、特に規模の大きなUNAMAとUNAMIについてより系統だった実績情報

33 "Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No.16: Report of the Committee for Programme and Coordination," UN Document A/59/16 (19 July 2004), para. 382.

34 UN Documents E/AC.51/2007/2/Add.4 and E/AC.51/2008/2. 前者のうち特使等に関する報告・提言については、本章第2節(1)の第1クラスターに関する説明参照。

35 UN Document E/AC.51/2008/2.

36 結果志向予算はアナン前事務総長の国連改革の一環として導入された。

37 "Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions: Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council," UN Document A/63/593.

38 UN Document A/64/349. なお、同文書は、本章第2節において、事務局の説明として記載している。

39 UN Document A/64/7/Add.13 paras. 13 and 14.

40 Ibid. para. 14.

を記載するよう勧告している⁴¹。その一方で、特別政治ミッションの多様性と柔軟性の必要から、PKOとまったく同じようなテンプレートを作成することは慎むべきだとも述べている⁴²。

(3) 加盟国の反応

上記のOIOSおよびACABQの指摘する問題点は、加盟国の間でも広く共有されている。中でも日本政府代表は、特に第3クラスターにおいてPKOと組織構成の似たミッションが構成され、またUNAMIが政務局に所掌されている一方、UNAMAがPKO局の所掌になっているなど、特別政治ミッションとPKOの違い、政務局とPKO局間の役割分担や特別政治ミッションの定義が不明確であることを度々、指摘してきた⁴³。CANZ（カナダ・オーストラリア・ニュージーランド）諸国とG77/中国も同様の見解を表明している⁴⁴。また、シリア代表は、近年の特別政治ミッションの予算拡大に言及したうえで、「限られたメンバーで構成される安保理決議での決定に従って、通常予算からその費用が支出されている」ことを問題視し、特別政治ミッションがPKOと似た形態となっていることから、PKOと同様のスケール制度が導入されるべきだと述べている⁴⁵。

本節で概観した国連の監査・諮問機関および加盟国の批判や指摘は、次の2点に集約することができるだろう。すなわち、1) 国連事務局において、特に統合平和構築ミッションに関する政務局、PKO局、平和構築支援事務局の間の役割分担が不明瞭になっていることと、2) 特別政治ミッションの戦略や評価基準が曖昧だという点である。次節では、この2点を中心に現地特別政治ミッションの課題について、近年の国連本部における改革をふまえながら考察する。

4. 課題

(1) 管轄をめぐる問題

国連の平和活動を包括的に検討した『ブラヒミ・レポート』（2000）は、一端オペレーションがスタートすれば現場レベルでは事務総長特別代表（SRSG）が国連関連機関の活動の調整の任にあたるが、国連本部では統一されたフォーカルポイントが存在しないことを問題視していた⁴⁶。特に政務局とPKO局の役割分担（lead department policy）が、ミッションが政治的のものから平和維持的なものへ、あるいはその逆へと変化するなかで、問題を生じていると述べている⁴⁷。そして、この解決策として提案された

41 Ibid. para. 7.

42 Ibid. paras. 18 and 20.

43 See “Statement by Mr. Akihiro Okochi, Counsellor Permanent Mission of Japan to the United Nations Agenda item 132: Special political missions” (17 December 2009), “Statement by Mr. Ken Mukai, Counsellor, Permanent Mission of Japan to the United Nations On Agenda Item 118: Programme Budget for the Biennium 2008-2009 (Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives, authorized by the General Assembly and/or the Security Council),” (16 December 2008) and “Statement by Mr. Ken Mukai, Counsellor, Permanent Mission of Japan to the United Nations, Agenda item 128, Strengthening of the Department of Political Affairs” (17 March 2008).

44 See, for example, “Statement by Philippe Lafortune, First Secretary of the Permanent Mission of Canada to the UN Fifth Committee on Behalf of CANZ, regarding Item 132: Proposed Programme Budget 2010-2011: Special Political Missions” (17 December 2009) and “Statement by Ms K Lock on behalf of the Group 77 and China on Agenda Item 124: Programme Budget for the Biennium 2006-2007 (Estimates in respect of Special Political Missions, Good Office and Other Political Initiatives, authorized by the General Assembly and/or Security Council)” (21 March 2006).

45 UN Document GA/AB/3725. なお、国連PKOについてはミッションごとに特別会計が設定され、PKO特別分担率に従って経費が拠出される。PKO特別分担率は通常予算の分担率に比べると途上国の負担が軽減され、その分、安保理常任理事国が負担するように設定されている。（城山英明「国連財政システムの現状と課題」、日本国際連合学会編『グローバルアクターとしての国連事務局』（国際書院、2003年）p.199.

46 “Report of the Panel on United Nations Peace Operations” (UN Document A/55/305 S/2000/809, 2000), para. 201.

47 Ibid. para. 205.

のが、部局横断的な統合タスクフォース（Integrated Mission Task Force: IMTF）の導入である。

IMTFでは、PKO局、政務局、そのほか必要な国連事務局内の関連部局からスタッフが出向する形でミッションごとにタスクフォースが形成され、初期の計画立案を統合的に進めるとされている⁴⁸。このIMTFは最初にUNAMAに適用され、2002年3月にUNAMAが展開されるまでの4ヶ月間、フルタイムでその任にあたり、国連内部での評価によれば、関連部局の政策立案への関与に成功を取めたという⁴⁹。しかし、2005年12月の事務総長の報告では、IMTFが情報共有の場としてしか機能しておらず、戦略的な計画立案や管理メカニズムは弱いと指摘されている⁵⁰。2006年6月には、IMTFに加えて現場のカントリー・チームを包含する形で統合計画プロセス（Integrated Missions Planning Process: IMPP）が作成されたが⁵¹、国連の内部監査報告によれば、やはり本部レベルでの関係者の任務分担が不明瞭で、意思決定メカニズムが弱いと述べられている⁵²。このことは、『ブラヒミ・レポート』が「出向」という形をとることでIMTFのスタッフが所属部局を離れて協働して意思決定を行うと想定したことがうまく機能していない、すなわち、国連本部内での管轄権の問題が残っていることを示唆している。

特別政治ミッションの所轄部局の決定にあたっては、事務総長の定めた政務局とPKO局の役割分担（lead department policy）に従って、事務総長の政策委員会が決定しているという⁵³。Lead department policyについてはアナン事務総長（当時）が2002年に発表した国連改革のための報告書『国連の強化：さらなる変革への議題』のなかで、政務局は紛争予防と平和創造にさらに焦点をあてるとともに、現地の政治・平和構築事務所（political and peace-building offices in the field）についても引き続き主たる責任を負い、一方、PKO局は文民が多数を占めるミッションを含むすべての現地での平和と安全に関わるオペレーションの企画立案とマネジメントに主たる責任を負う、と規定した⁵⁴。しかし、UNAMAやUNAMIのようにPKOとの境界が曖昧な政治ミッションが登場し、2005年に平和構築委員会が設立されるに従って、国連の平和構築活動をめぐる各機関の役割分担に明確さが求められるようになり、2009年10月と2010年2月に政務局とPKO局のマンデートが、それぞれ更新された⁵⁵。

それ以前の政務局のマンデートには、同局が「紛争後平和構築についての国連内における中心（focal point）」であるとの記述があった⁵⁶。この箇所が、政務局が平和構築の文脈で政治分析や仲介、政治的指導を行う際には「平和構築支援事務局と密接な協力の下で行われる」と変更された。一方の、新たなPKO局のマンデートは、伝統的、複合的PKOの他、管轄とするオペレーションには「平和創造と平和構築の要素を含む可能性」があり、また「事務総長が指示する特定の特別政治ミッション」を含むとの曖昧な表現になっている⁵⁷。このようにPKO局が平和構築、特別政治ミッションについても適宜、第一義的責任を負う可能性が示唆されているのは、平和構築委員会が設立からまだ日が浅く限られた国のみ

48 Ibid. para.202-217.

49 Griffin, M., "The helmet and the hoe: linkages between United Nations development assistance and conflict management," *Global Governance*, Vol.9 (2993), pp.199-217, cited in "SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security" (2008), p100-101.

50 "Report of the Secretary-General: Implementation of the recommendations Committee on Peacekeeping Operations," UN Document A/60/640 (29 December 2005), para. 15.

51 "Integrated Missions Planning Process (IMPP) Guidelines Endorsed by the Secretary General" (13 June 2006).

52 "Report of the Office of Internal Oversight Services on the audit of the management structures of the Department of Peacekeeping Operations," A/61/743 (14 February 2007), para.64.

53 Un Document A/64/349 para. 21.

54 "Strengthening the United Nations: An Agenda for Further Change," UN Document A/57/387 (9 September 2002), para. 126.

55 "Secretary-General's Bulletin Organization of the Department of Political Affairs," UN Document ST/SGB/2009/13 (1 October 2009) and "Secretary-General's bulletin Organization of the Department of Peacekeeping Operations," UN Document ST/SGB/2010/1 (5 February 2010).

56 "Secretary-General's bulletin Organization of the Department of Political Affairs," UN Document ST/SGB/2000/10 (15 May 2000), 2.1.(a).

57 UN Document ST/SGB/2010/1 2.1.(a).

を対象としていることや、PKOを中心に展開されてきた国連の平和活動においてPKO局が蓄積してきた知見が考慮されているものと思われる。

このように国連本部においては、政務局とPKO局が結局は縦割りでミッションを管轄しているため、政務局は独自に（弱いと指摘されてきた）政策立案機能を強化してきた。政務局には元来、「政策企画ユニット（Policy Planning Unit: PPU）」があったが、このユニットと、ハイレベル・パネルの報告を受けて紛争予防、仲介能力を強化するために2007年に創設された「調停支援ユニット（MSU）」、特別政治ミッションにトレーニング支援を行う「ガイダンス・ラーニング・ユニット（Guidance and Learning Unit）」および「地域組織ユニット（Regional Organizations Unit）」の4つのユニットが統合され、2009年1月に「政策・調停部（Policy and Mediation Division）」に格上げされた⁵⁸。これは政務局のスタッフ自身が認めるように、PKO局の政策・評価・訓練部（Policy, Evaluation and Training Division）をモデルに作られたものであり⁵⁹、政務局とPKO局の任務の重複をさらに推し進めることにつながりかねない。

（2）透明性と柔軟性をめぐる問題

特別政治ミッションは、従来、PKOが扱う本格的な危機の前後への対処として用いられてきた性格が強いため、国際の平和と安全の維持に責任を負う安保理にとっては、より喫緊な「平和に対する脅威」への措置であるPKOに次ぐ、副次的な重要性しか与えられてこなかった。そのため、ほとんどのミッションは安保理によって授権されているとはいえ、実際の設立にあたっては事務総長がイニシアティブを発揮し、安保理は事務総長からの報告を受けて「承認」あるいは「了承」している例が多い。これには事務総長が安保理議長宛書簡で設立を報告し、安保理議長が事務総長宛書簡で承認する形をとっているUNSCOL、UNPOS、UNOWA、UNRCCAをはじめ、事務総長の報告や勧告を受けて安保理が決議で設立を決定したUNAMA、UNMIN、BINUB、UNIPSIL、UNIOGBIS、事務総長の報告を受けて、安保理が議長声明によって承認したBINUCAなどがある。特使については、安保理の承認は必要とされておらず、「了承（take note）」で十分とされているものが多い（レバノン、大湖地域、西サハラの各担当）。安保理が自らイニシアティブを取って設立を決定したものは、現在活動しているミッションのうちでは、イラクのUNAMIと大湖地域担当特使、レバノンにおける安保理決議1559履行監視担当特使のみである。

このことと関連して、マנדートとベンチマークについても、安保理から具体的に設定されているものは少ない。安保理から明確なマנדートが与えられているのは、（後に述べる理由から統合平和構築ミッション以外では）UNAMA、UNAMI、UNPOS、UNMINといったPKOとの関連が深いもの、あるいはその任務の性質がPKOと似ているものである。なお、レバノンのUNSCOLについては、事務局は安保理決議1701および1773をマנדートとしてあげているが、これらの決議は国連PKOであるUNIFILの任務を規定したもので、UNSCOLの任務に関する具体的記述はない。また、ソマリアのUNPOSについても、安保理の主たる関心は同国に展開予定のPKOであり、安保理の文脈では特別政治ミッションであるUNPOSには、このPKO展開準備の役割が与えられているのみである。それ以外のミッションである特使や特使のマנדートが拡大した形である特別調整官事務所（UNSCO）、紛争予防を目的とした事務所（UNOWA、UNRCCA）については、事務総長の報告の中で大枠のマנדートが定められているのみで、安保理によって具体的な戦略やベンチマークは定められてこなかった。

設立後の進捗状況についても、UNPOSやUNMIN、安保理決議1559履行監視担当特使などPKOと関連が深いものについては、安保理が事務局に活動報告を要求しているが、全体として特別政治ミッションに対しては、PKOほど厳しくは、その活動や成果がチェックされてこなかったのが実情である。こうした状況を受けて、例えばUNSCOでは、事務総長の内部指示で現地カンントリー・チームと共同で統

58 政務局におけるインタビュー（ニューヨーク、2010年2月18日）。

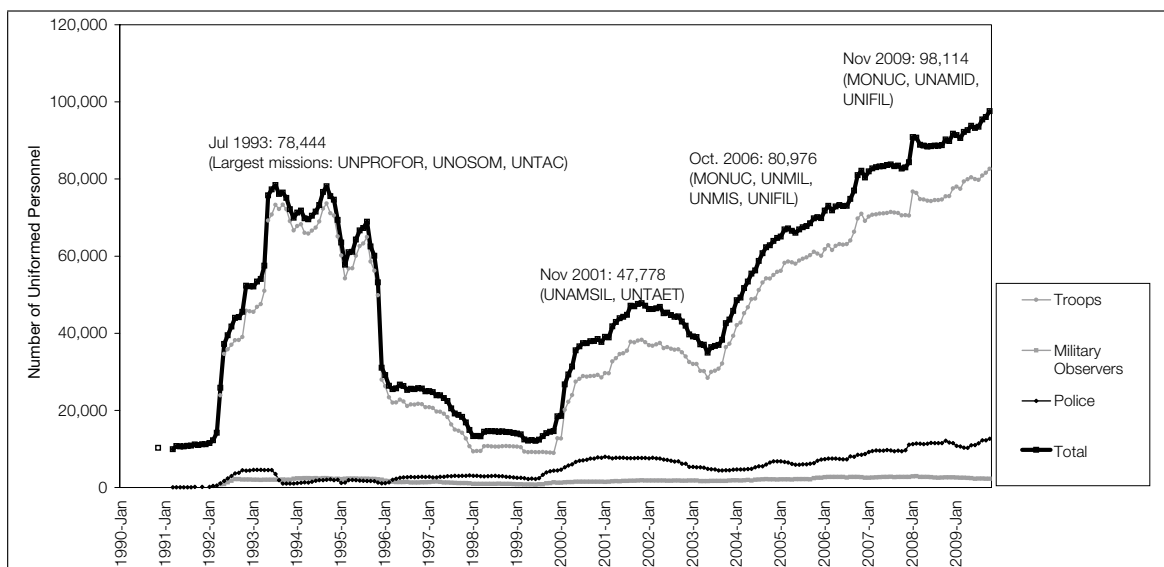
59 Ibid.

合戦略の策定が進められ⁶⁰、UNAMIでは安保理の意思を前もって判断（prejudge）しないように、あくまで内部規定という形で戦略目標や出口戦略が作成されているなど⁶¹、国連事務局が安保理（または総会）の関与を経ない形で戦略の策定を行っている例も見られる。

このような曖昧な安保理の関与に、最近では少しずつ変化が生じている。一つには、国連PKOも規模が拡大し、人的、資金的に過剰に展開（overstretch）されていることが背景にある（図1-4）⁶²。このため安保理において、各PKOミッションが半永久的に継続することで国際社会の負担とならないよう、任務達成を測るベンチマークを導入すべきだとの議論が起きており、このことが特別政治ミッションに対する近年の厳しい評価にも影響を与えているものと考えられる。もう一つは、平和構築委員会の設立である。そもそも平和構築委員会は、総会と安保理の両方の決議によって設立されたという特殊な背景を有しており、これは国連の機構改革の一側面を示すとともに、平和構築における安保理の役割の重要性を認めたことを意味するものであった⁶³。すなわち、PKOにおいても非軍事的な人道・開発支援やガバナンスの重要性が指摘されるようになるにつれて、平和維持とあわせて平和構築にも安保理が積極的に関与していくことが確認されたのである。そして、平和構築事務所から移行した統合平和構築ミッションについては、安保理が事務総長に対して定期的に状況を報告することを要求し、平和構築委員会のもとで具体的なベンチマークを伴った統合戦略が策定されるようになっている。

一方、国連事務局においても、監査・諮問委員会や加盟国の指摘を受けて、政務局が特別政治ミッションに対する説明責任とマネジメントの向上に努めている。例えば、OIOSが行った特別政治ミッションの役割と関係部局との関係に関するガイドラインを作成するようとの提言に対しては、国連内外のスタッフや専門家を招いたワークショップやコロキウムを開催して、2010年度中のワークプラン作成を目指しているという。また、ミッション立ち上げ時の財政確保やスタッフの採用、後方支援に関するガイ

図1-4：国連PKOにおける軍事要員の推移



出典：国連PKO局ホームページ

60 国連事務局における UNSCO 担当官へのインタビュー（ニューヨーク、2010年2月19日）。

61 国連事務局における UNAMI 担当官へのインタビュー（ニューヨーク、2010年2月16日）。

62 2009年12月現在、計15のPKOミッションが展開し、総勢119,577名（うち軍事要員97,858名、国際文民要員5,827名、現地文民要員13,330名）が従事している。2009年7月1日から2010年6月30日までの承認予算は、約77.5億ドルである。（国連PKO統計"United Nations Peacekeeping Operations (Background Note: 31 December 2009)"より）。

63 酒井啓亘「国連安保理の機能の拡大と平和維持活動の展開」、村瀬信也編『国連安保理の機能変化』（東信堂、2009年）112頁。

ドラインを作成中で、フィールド支援局との間で連携を深めるための合意（Service Level Agreement）も進めている。特別政治ミッションに対する支援についてまとめた政務局スタッフのための業務仕様書（standard operating procedure）も2009年8月に作成し、2010年4月には政務局内での情報共有を促すイントラネットを立ち上げる予定だという。⁶⁴

こうした改善努力は概して歓迎されるものの、ACABQが付言したようにPKOとまったく同じマネジメント手法を採用することは、特別政治ミッションの多様性と柔軟性の観点から、さらには、任務の重複の観点から問題となるだろう⁶⁵。特に特使のように政治性の強いミッションについては、柔軟性を残しながら説明責任を高めていくことが課題となる。

5. おわりに

国連の平和活動は、現場レベルでは事務総長特別代表（SRSG）が他の国連関連機関の責任者を兼任する形で調整と統合を進めてきた。PKOと同様に軍民を併せ持つ統合型平和構築に移行する特別政治ミッションが突きつけているのは、そうして行き着いた統合ミッションをどの部局が本部で管轄するのか、また、国連の平和活動に対する安保理の関与のあり方がどうあるべきかを問う問題ともいえる。国連事務局での調整メカニズムは、これまでにいくつかが試みられてきたものの、あまり成果を上げていない。国連本部の改革は、統合ミッションに残された大きな課題といえるだろう。また、安保理はこれまで「平和に対する脅威」に対してPKOを派遣するという措置を往々にして取ってきたが、PKO局とフィールド支援局が昨年7月に非公式文書（non-paper）で述べたように、PKOは様々な政治戦略のうちの一つのツールに過ぎず、また、危機に対する常に正しい答えとは限らない⁶⁶。PKOの資源も限られている中で、今後、安保理は、現地特別政治ミッションにあるような多様な紛争予防、平和創造、平和構築手段も念頭に入れて、最適な措置を必要に応じて組み合わせた統合戦略を決定していく必要があるだろう。

64 Ibid.

65 UN Document A/64/7/Add.13 paras. 18 and 20.

66 UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, "A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping" (July 2009), Section II. このなかでPKO局とフィールド支援局は、政治的緊張が高い状況ではPKOよりも予防、仲介、平和構築活動等がより効果的であり、実際の紛争下にあっては、安保理のマンデートのもとに多国籍軍あるいは地域のアクターを派遣する方がより効果的な可能性もあると指摘し、「危機管理の成否は、正しいツール(tools:複数形に注意)を選択し、それぞれの強みを最大化させるようなやり方で組み合わせることによる」と述べている (p.9.)。