

## 第3章：個別現地特別政治ミッション（UNAMA以外）

下谷内 奈緒（1～6、12）

稲田 十一（7～11）

本章では、第2章で取り上げたUNAMA以外の現地特別政治ミッションについて、各々概観する。本章で取り上げるミッションは、現在はすべて政務局によって運用されている（ブルンジのBINUBについてはPKO局によって運用されていたが、2010年1月にPKO局から政務局に管轄が移管された）。各ミッションについては、(1) 設置に至るまでの背景や経緯、(2) 設置根拠・手続き・マンデート内容・任務・活動期限・マンデート期限の延長方法、(3) 組織構成、(4) 予算措置、(5) 評価とベンチマーク、(6) 活動地域における他の関係機関等との役割分担、などを概観し、最後に成果と今後の課題について簡単な分析を加えた。なお、組織構成や予算については2009年度のを基準とし、必要に応じて2010年の予算請求に触れられている点について言及した。

### 1. 国連イラク支援ミッション

#### (United Nations Assistance Mission in Iraq: UNAMI)

##### (1) 設置に至るまでの政治的背景・経緯

2003年3月20日、フセイン政権の大量破壊兵器の保有等を理由に米軍主導の有志連合軍がイラクを侵攻し、4月9日には事実上、バグダッドが陥落した。同年5月1日にはブッシュ米大統領（当時）が主要戦闘の終結を宣言、その後イラクは、2004年6月28日にイラク暫定政権に主権が移譲されるまでの間、国連安保理決議1483に基づいて米軍を中心とした連合暫定施政当局（CPA）の統治下で復興が行われることとなった<sup>1</sup>。また、暫定政権への主権移譲とともに、連合軍は国連の多国籍軍となり、治安維持に従事することとなった<sup>2</sup>。

暫定政権発足後、イラクでは民主的プロセスによる国家再建が進められてきた。2004年8月15日から18日にかけては諮問評議会を選出する国民会議が開かれ、2005年1月には暫定国民議会選挙が実施され、この選挙結果に基づいて3月に国民議会が召集された。その後、新憲法草案が作成され、この新憲法に基づいて初の国民議会選挙が12月15日に行われ、イラク新政府が2006年5月に発足した。2010年3月7日には第2回目の総選挙が行われた<sup>3</sup>。イラクの再建にあたっては治安が大きな課題であったが、オバマ米大統領は2010年8月末までに米軍戦闘部隊を撤退させ、2011年末までにすべての部隊を撤収すると発表しており、治安状況は改善してきてはいるものの、米軍撤退後の治安をどのように担保するのが課題となっている。

国連イラク支援ミッション（UNAMI）は、イラクの暫定政権への移行と人権問題への対処を支援するために2003年8月14日に設立された。現在に至るまで政務局が特別政治ミッションとして管轄しているが、設立当初はやがてPKOに移行することが想定されており、政務局はUNAMIの立ち上げの初期段階にのみ責任を負い、その後はPKO局に移管される予定であった<sup>4</sup>。しかし、設立からわずか5日後の8月19日にはバグダッド国連本部へのテロ攻撃によりイラク問題担当のセルジオ・ビエイラ・デメロ国連事

1 安保理決議1483（2003年5月22日採択）は対イラク武力行使後の米軍を中心とした連合暫定施政当局（CPA）の権限を明確にし、国際社会にイラク復興支援を要請した。

2 多国籍軍の設置は2003年10月の安保理決議1511で決定され、加盟国に協力が呼びかけられた。

3 最終選挙結果の発表は、早くとも3月末から4月初めになる見通しである。

4 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）。

務総長特別代表等が死亡するなど治安が悪化し、イラクにおける国連の活動は大幅に縮小、結局、PKOに移行することなく現在に至っている。一方で政治状況の推移とともにマンデートは拡大し、現在ではUNAMAに次ぐ大規模かつ複雑な国連政治ミッションとなっている。

## (2) 設置根拠・手続き

2003年5月22日に採択された国連安保理決議1483において、安保理が事務総長にイラク特別代表を任命するよう要請、これを受けて事務総長が5月27日にデメロ氏をイラク特別代表に任命した。デメロ代表がイラクおよび周辺地域で行った現地調査に基づき、事務総長が2003年7月15日付報告(S/2003/715)においてUNAMIの設立を提案、UNAMIは8月14日に採択された安保理決議1500によって設立された。

## (3) マンデート内容・任務・活動期限・マンデート期限の延長方法

UNAMIでは、政治状況の推移にしたがってマンデートが発展してきた。大きく分ければ、2004年6月のイラク暫定政府発足後から2006年5月に新政府が発足するまでのイラクの民主化政治プロセスの支援を主任務とした時期と、新政府発足後に政治対話の促進や人道・開発支援の調整を含む広範なマンデートに拡大された時期に分けられるだろう。活動期限は1年となっているが、安保理決議により1年単位で任期延長を繰り返して現在に至っている。以下、主要なマンデートごとに概観する。

### A. 安保理決議1483 (2003年5月22日採択)

2003年8月14日にUNAMIが設立された際には、安保理決議1483に記載された事務総長の役割を支援することが任務とされた。決議1483では、第8パラグラフにイラクの紛争後プロセスにおける国連の役割として9項目が記されており、これらは主に1) 人道復興支援、2) 政治プロセスおよび統治システムへの支援、3) 人権保障と司法改革への支援に分類することができる。しかし、上述したようにUNAMI設立直後にデメロ代表を含む国連職員もテロと対象となるなど治安が悪化したために、国連は活動規模を縮小、さらに10月末にはバグダッドに残留している職員も一時的に国外(キプロス)に出国させることとしたため、7月15日付事務総長報告で提案されたUNAMIの具体的な任務や組織構成は実現しなかった<sup>5</sup>。

### B. 安保理決議1546 (2004年6月8日採択)

安保理決議1546は、CPAからイラク暫定政府への統治権限委譲と、イラクの今後の民主化移行計画を承認したものである。同決議の第7パラグラフ第1項にはUNAMIが「国民会議の招集と選挙の実施、憲法草案作成に対する支援で主導的な役割を果たす」と記されており、以後、UNAMIはイラクの民主化プロセス支援を主任務として活動を本格化することとなった<sup>6</sup>。また、同パラグラフ第2項では、1) 公務と社会事業開発に関するイラク政府への助言、2) 復興、開発、人道支援の調整と実施、3) 法の支配強化のための人権保護、国民和解、司法・法制改革の促進、4) 国勢調査への支援も任務としてあげられている。

### C. 安保理決議1770 (2007年8月10日採択)

新政府発足から1年が経過した2007年5月3日には、イラク政府に対する国際社会の支援を調整する枠

5 同提案の概要は、(a) 特別代表室、副代表・人道調整官室、政務部、人権部、法務部、広報部等から構成、(b) 300人以上の文民スタッフにより構成、イラク人をプロフェッショナル・オフィサーとして雇用して、国際スタッフは全体の半数以下とする、(c) 国連が選挙分野で実質的役割を担う場合には選挙ユニットを設けることも必要、というもの。

6 2004年4月になって、厳重な警備体制のもとに国連職員のイラクへの復帰が始まった。

組みとしてイラク国際コンパクト (International Compact with Iraq: ICI) が策定された。これは、イラク政府が政治、治安、経済復興の各分野における今後5年間の政策目標を明らかにし、国際社会がこれらの目標達成に向けた支援を約束するもので、国連がイラク政府と並んで共同議長を務めている (図3-1-1)。

イラク・コンパクトの策定後、安保理は決議1770によってUNAMIのマンデートを、イラクの民主化支援に加えて、政治対話や国民和解の促進に対する支援、人道・開発支援の調整、人権保障と司法改革の促進を含む広範なものへと拡大した。これはイラク政府の要請に基づくものでもあり、同国のゼバリ外相は2007年8月6日付の事務総長宛書簡 (S/2007/481, annex) で「人道、政治の双方の分野において、イラク国内および周辺諸国における国連の活動が拡大すること」を要請した。決議1770では第2パラグラフの冒頭で「状況が許す限り、事務総長特別代表およびUNAMIが、イラク政府の要請に基づいて、以下のことを行うことを更に決定する」と記して、UNAMIが助言、支持、および支援する事項として次の6項目をあげている。

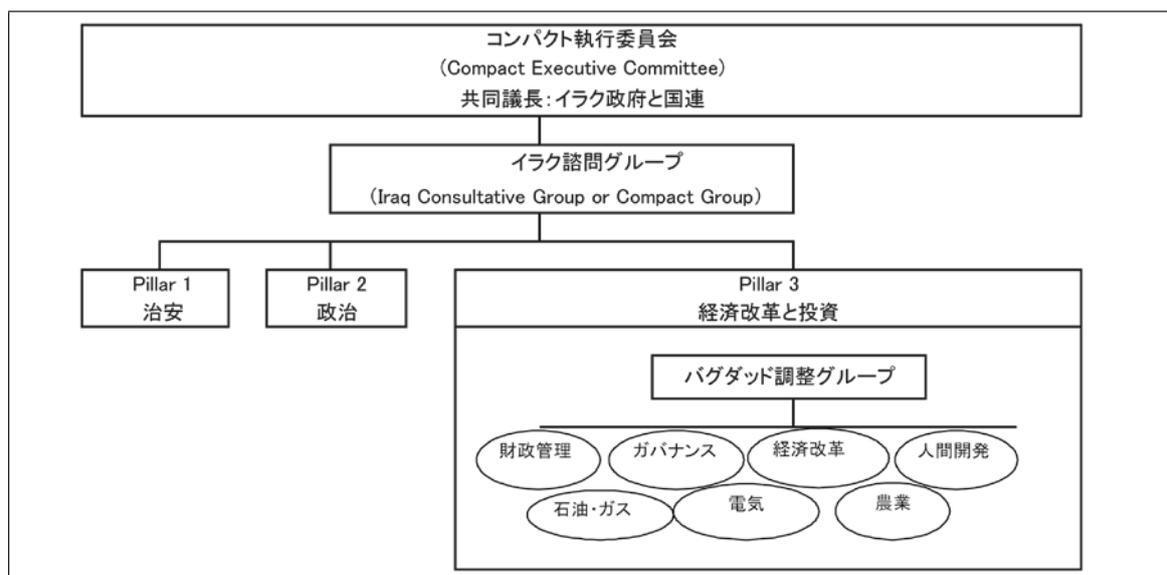
- 1) 包括的、政治的対話および国民和解の促進
- 2) 選挙および住民投票を行うためのプロセスの進展
- 3) 憲法の見直しおよび憲法条項の履行ならびに国内境界紛争の解決のためにイラク政府が受け入れ可能なプロセスの進展
- 4) 国境の治安、エネルギーおよび難民問題を含む地域対話の助長
- 5) 違法武装集団の元構成員に対する社会復帰プログラムの立案、資金調達および履行
- 6) 包括的国勢調査の実施の初期計画

さらに、国際社会の人道・開発支援をイラク政府と調整し、イラクにおける法の支配の強化のために人権の保護と司法・法改革を促進することも任務として記載された。

#### (4) ミッションの組織構成

UNAMIは2009年12月末現在、総勢1,009名のスタッフで構成され、その内訳は国際文民要員が321名、

図3-1-1: イラク・コンパクト構成図

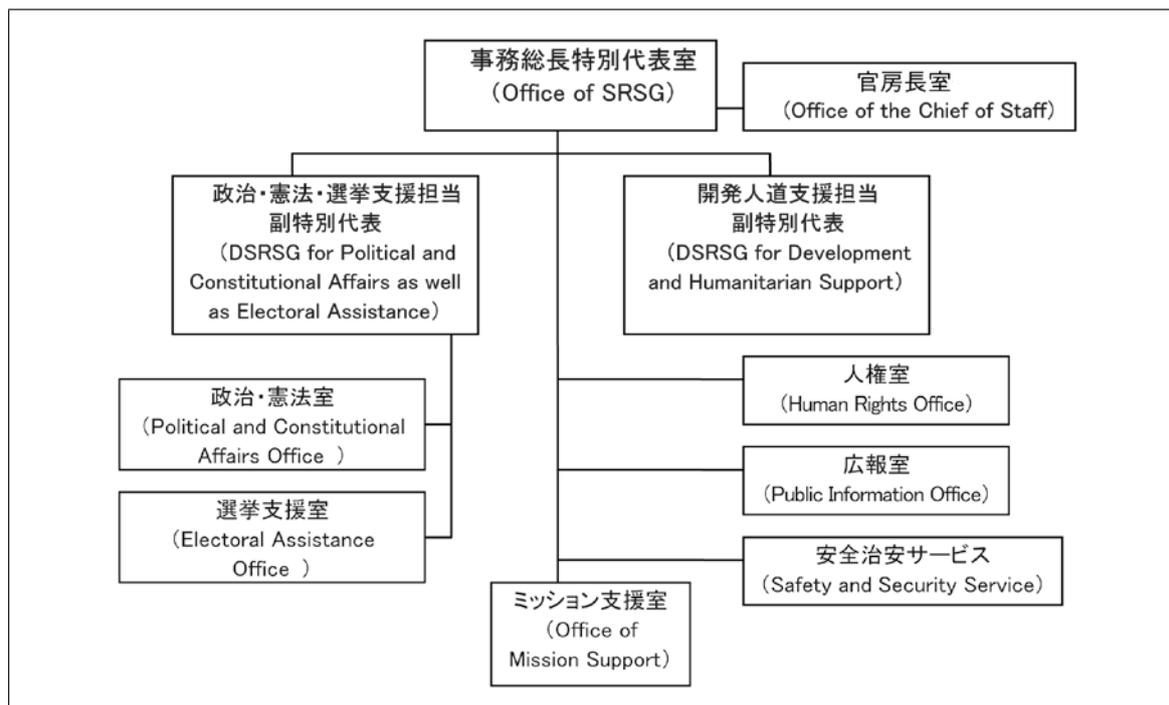


出典: The International Compact with Iraq

現地文民要員が456名、軍人が221名、軍事監視員が11名となっている<sup>7</sup>。内訳は明らかになっていないが、これらのスタッフは治安情勢に応じて、イラクのほか、ヨルダンとクウェートの連絡事務所に勤務している。なお、2008/2009年度予算には1,053名のポストが計上されているため、2009年12月末現在では44名の欠員が生じていることになる（欠員率4.2%）<sup>8</sup>。

組織上は、特別代表室の下に政治・憲法・選挙支援担当と開発人道支援担当の2名の副特別代表（DSRSG）が置かれ、さらに政治・憲法・選挙支援担当副代表の下に政治・憲法室と選挙支援室が、特別代表室の下に人権室と広報室、安全治安サービス、ミッション支援室、また特別代表室直属の機関として官房長室（Office of Chief of Staff）が置かれている（図3-1-2）。政治・憲法室は元々、政務室、憲法制定支援室として別個の組織であったが、決議1770でマンデートが拡大されたのに伴い、憲法問題に関するイラク政府への支援を国民和解や国境紛争など他の政務の一部と位置づけることとして、組織上の合併が行われた<sup>9</sup>。特別代表は2009年7月よりアド・メルケルト（Ad Melkert）元国連開発計画（UNDP）副総裁（国連事務次長レベル）が第5代目を務めており、2人の副代表はそれぞれ国連事務次長補（ASG）レベルである。なお、開発人道支援担当の副代表は国連常駐調整官（Resident Coordinator: 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。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<sup>10</sup>。

図3-1-2: UNAMIの組織図



出典：A64/7/Add.5

7 United Nations Political and Peacebuilding Missions (Background Note: 31 January 2010), available at <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/ppbm.pdf>>

8 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。

9 Report of the UN Secretary-General, "Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council: United Nations Assistance Mission for Iraq," UN Document A/64/349/Add.5 (21 October 2009) para. 35

10 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頁参照。

## (5) 予算措置

2009年度には国連通常予算の「特別政治ミッション」の項目から、承認ベースで148,931,800ドルが計上されている<sup>11</sup>。これは特別政治ミッション全体（計27ミッション）の2009年度予算総額（439,785,500ドル）の33.9%を占める。この他、バグダッドでの統合事務所の建設費用として2010年度に500万ドルが通常予算の第32セクション「建設部門」から配分されている。イラク復興国際支援信託基金（International Reconstruction Fund Facility for Iraq: IRFFI）やさらには、マンダートの拡大に伴って他の機関と共同で人道・開発支援にあたる事例が増えてきており、実際の事業予算規模を正確に把握するのは困難になってきている。

表3-1-1：UNAMIの通常予算の推移

カテゴリー	2009年承認予算	2008-2009支出	2010年予算要求
Military & police personnel costs	14,143.6	23,009.1	14,513.7
Civilian personnel costs	80,894.8	145,254.6	6,8699.4
Operational costs	53,893.4	87,351.5	75,776.2
Total	148,931.8	255,615.2	158,989.3

単位: 千USドル

出典: A/64/349/Add.5 pp28-29.

## (6) 目的・任務達成基準

安保理決議1770が規定した大枠のマンダートは、イラク・コンパクトにおいてより具体的な目標とベンチマークとして記載されているもので<sup>12</sup>、イラク・コンパクトではさらに、これらを達成するための国際社会の支援とモニタリングの枠組みも提示されている。また、UNAMIのスタッフの間ではUNAMIに関する安保理のマンダートに基づいた、より長期的な戦略目標や出口戦略についての考えを共有するために、達成すべき治安や政治レベルについて記載した「かなり一般的な」内容の内部文書が存在するが、安保理の意思を前もって判断 (prejudge) することにならないよう、あくまで内部でのアイデアの共有にとどめているという<sup>13</sup>。

この他、総会における予算審議のために提出される事務局の予算要求にも、結果志向予算 (Result-Based Budgeting: RBB) の導入により、年度単位で、根拠となる目標と期待される結果、指標が細かに記載されている。例えば2010年の予算請求関連書には、「政治的安定と安全、発展」を目的とした「国民和解の進展」の項において、その指標として、同テーマについてのイラクのステークホルダーが高官レベルでの会合を52回行うことや、イラク政府とクルド自治政府が領土境界問題に関して40の信頼醸成措置に合意することなどが記載されている<sup>14</sup>。しかし、これらのベンチマークは、主に、与えられたマンダートの履行に必要な予算を獲得する上でミッションが成果をあげていることを総会に説明する観点から作られたものであり、必ずしも安保理としてマンダートの進捗状況を測るためのものではないことに注意したい。

11 「特別政治ミッション」の予算措置については、第1章2 (2) 「予算」参照。

12 時系列としてはイラク・コンパクトの方が、最新のUNAMIのマンダートである安保理決議1770より先に策定されていることに注意したい。

13 国連事務局におけるUNAMI担当官ヒアリング。

14 UN Document A/64/349/Add.5, para. 19.

## (7) 活動地域における他の関係機関等との関係

イラクの再建にはUNAMI以外にも国連開発計画（UNDP）や国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連児童基金（UNICEF）、国連食料計画（WFP）など計16の国連関連機関や基金が関与しており、これらの機関は国連カントリー・チームを構成して調整を行っている。UNAMIの組織構成の項でも述べたが、イラクのカントリー・チームの長はUNAMIの副代表が兼任しており、国連政治ミッションの首脳陣が現地で支援を行う国連専門機関の代表でもあるという点で、統合が構造的に進められている<sup>15</sup>。

国連以外にもイラクには多くの政府や機関が支援を行っており、前述したようにこうした国際社会の支援はイラク・コンパクトを通して調整されている。また、多国間基金の枠組みとしてイラク復興国際支援信託基金（IRFFI）があり、世銀と国連がそれぞれ運営している。決議1770では、UNAMIが援助国や国際金融機関との調整を含むイラク・コンパクトの履行を支援し、またIRFFIを通じたドナー間調整で積極的な役割を果たすよう求めており、国連以外の機関や政府に対しても国連を代表して調整にあたるのがUNAMIに期待されている。

## (8) 成果と課題

治安を担う米軍とイラクの関係が必ずしも良好ではない中で、中立的機関としての国連の役割に期待が集まり、UNAMIのマンデートは拡大してきた。当事国であるイラク政府の信頼も厚く、毎年、UNAMIのマンデート期限の直前にはイラク政府より期限の延長を求める書簡が事務総長宛に送られている。UNAMIは特に、選挙と憲法制定に対する支援を行うことでイラクの民主化プロセスに貢献してきた。人権・人道の分野でも、イラク首相府に顧問を外向させて人権や人道問題に関するイラク政府の能力と意識の向上に努め、「イラクにおける人道的行動のための戦略的枠組み（Strategic Framework for Humanitarian Action in Iraq）」の作成にも貢献した<sup>16</sup>。

しかし、マンデートが当初の選挙や政治プロセスへの支援からより広範な人道・開発を含んだものにシフトするにつれて、政治ミッションとしての性格は薄れてきている。一方で、米軍の撤退によるロジの不足を補うために、2010年度予算には飛行機（1機）やヘリコプター（2機）が計上され、軍人の数が増すなど、PKOに近い統合ミッションとしての性格を強めている。

## 2. 国連中東特別調整官事務所（Office of the UN Special Coordinator for the Middle East Peace Process: UNSCO）

### (1) 設置に至るまでの政治的背景・経緯

1993年のイスラエル政府とパレスチナ解放機構（PLO）の間のオスロ合意を受けて、パレスチナの暫定自治移行を支援するために1994年6月に国連占領地特別調整官が任命され、特別調整官事務所が開設された。1999年に同事務所のマンデートが拡大されて、国連特別調整官は中東和平プロセス特別調整官（Special Coordinator: SC）とPLOおよびパレスチナ自治政府に対する事務総長個人代表（Personal Representative: PR）を兼任することとなり、現在の形の国連中東特別調整官事務所（UNSCO）となった。さらに2002年以降は、新たに発足した中東和平4者協議（中東カルテット）の事務総長特使も兼ねるようになった<sup>17</sup>。

15 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』（2007年）154頁参照。

16 プレスリリース07/060-J（2007年8月24日）<<http://www.unicef.or.jp/new/pr07-060-J.htm>>。

17 UNSCOウェブサイト<<http://www.unsco.org/about.asp>>

## (2) 設置根拠・手続き

同地域に関する特別調整官（SC）の任命は、1993年12月21日に採択された国連総会決議（A/RES/48/213）に基づいている。パレスチナ人に対する支援に関する同決議の第10パラグラフには「事務総長がパレスチナ人のニーズに適切に対応するために国連システムの仕事を調整し、財政、技術、経済等の支援を動員することを要請する」とあり、これを受けて当時のガリ事務総長がオスロ合意締結に至る秘密交渉の立役者であったノルウェーのテリエ・ロード・ラーセン（Terje Roed-Larsen）氏を初代国連占領地SCに任命した<sup>18</sup>。

個々のSCの任命は、事務総長が安保理議長宛て書簡で表明し、安保理議長が事務総長宛て書簡で承認するという手続きが取られている。1999年10月には占領地SCを引き継ぐ形で、初代占領地SCを務めたラーセン氏が新たに国連中東SCとPLOおよびパレスチナ自治政府に対する事務総長個人代表（PR）を兼任する形で任命され、現在のUNSCOが設置された。これは1999年9月10日付の事務総長の安保理議長宛て書簡（S/1999/983）において表明され、同年9月16日付けの安保理議長の事務総長宛て書簡（S/1999/984）によって承認されている。現在のSCはオランダのロバート・セリー（Robert Serry）氏で、同氏の任命は2007年11月28日付け事務総長の安保理議長宛て書簡（S/2007/690）において表明され、同年11月30日付け安保理議長の事務総長宛て書簡（S/2007/691）によって承認されている。

## (3) マンデート内容・任務・活動期限・マンデート期限の延長方法

SCは無任期で、任命の際の事務総長の安保理議長宛て書簡にマンデートが記されている。上述したように、当初はパレスチナ自治政府に対する国連の支援の調整を任務としたが、1999年には事務総長PRを兼任することで、中東和平プロセスにおいて国連事務総長を代表して協議にも参加することとなった。そして、包括的中東和平実現のための枠組みとして国連、ロシア、米国、欧州連合（EU）から構成される中東和平4者協議（中東カルテット）が発足すると、この協議においても事務総長特使の資格で参加することとなり、現在は、国連の支援の調整と和平プロセスへの政治的支援の2本を柱としている<sup>19</sup>。

なお、現在のSCのマンデート（S/2007/690）には、2003年に中東カルテットによって提唱された中東和平構想「ロードマップ」の原則に従い、2007年のアナポリス会議によって表明された和平プロセスに対する国連の支援を強化すること、また、中東和平に関する国連の支援を調整し、国際社会での中東和平に関する協議において国連事務総長を代表することが記載されている。

## (4) ミッションの組織構成

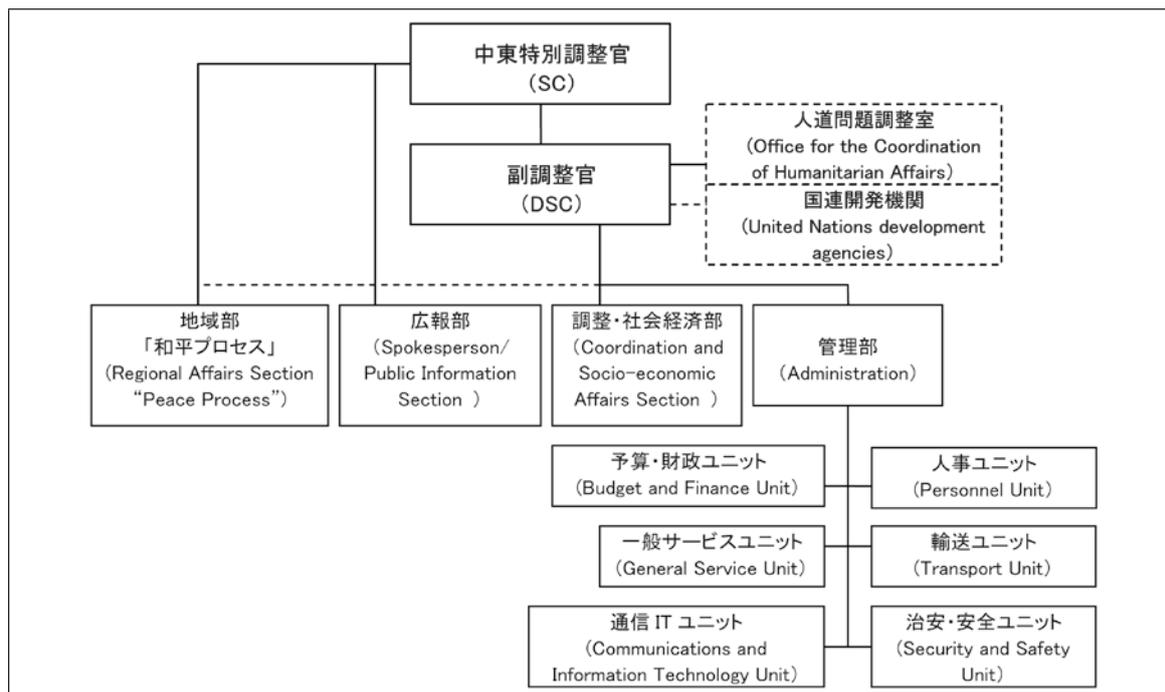
UNSCOは2009年12月末現在、総勢55名のスタッフで構成され、その内訳は国際文民要員が29名と現地文民要員が26名となっている。なお、2008/2009年度予算には56ポストが計上されており、2009年12月末現在での欠員は1名ということになる（欠員率1.8%）。組織上は、SC（国連事務次長レベル）の下に、副調整官が置かれ、調整官室の下に和平プロセス担当の地域部と広報部が、副調整官室の下に調整・社会経済部と管理部が置かれている（図3-2-1）。なお、副調整官は2008年3月に国連事務次長補（ASG）レベルに格上げされ、パレスチナ占領地における人道・開発調整官（UN coordinator for humanitarian and development activities in the Occupied Territory）を兼ねることとなった<sup>20</sup>。これは事実上、常駐調整官（RC）

18 1996年10月まで在任。その後、1996年11月から1999年9月まではインドのチンマヤ・ガレカーン（Chinmaya Gharekhan）氏が2代目SCを務めた。

19 中東カルテットは2002年3月の安保理決議1397において安保理より支持が表明され、翌2003年4月に初会合がマドリードで開かれた。

20 UN Document SG/A/1122.

図3-2-1：UNSCOの組織図



出典：A/64/6 (sect.3)

表3-2-1：UNSCOの通常予算の推移

カテゴリー	2006-2007年支出	2008-2009年承認予算	2010-2011年予算要求
Civilian personnel costs	11,154.9	12,759.7	12,839.8
Operational costs	2,757.7	3,180.8	2,905.4
Total	13,912.6	15,940.5	15,745.4

単位：千USドル

出典：A/62/6(Sect.3), A/64/6(Sect.3)

と人道調整官（HC）の兼任で、副調整官のマクスウェル・ゲイラード（Maxwell Gaylard）氏は占領地カントリー・チームの長も務めている。

#### (5) 予算措置

特別政治ミッションと同様、通常予算の第2部「政務部」の第3セクション「政務部門」より拠出されているが、他のミッションが安保理決議をその根拠としているのに対してUNSCOは総会決議を根拠としているため、第3セクションのなかでも特別政治ミッションとは別立ての項目（component）として、独自に予算が計上されている。2008/2009年度（2年分）には承認ベースで15,940,500ドルが計上されている。

#### (6) 目的・任務達成基準

中東における仲介について、国連は1947年の総会におけるパレスチナ分割決議の採択以来、長い歴史を有している。事務総長は要所で特使を派遣して、かなり自由なマンデートのもとで活動をさせてきた。

そうした慣例を反映してか、UNSCOについても、当初の調停官任命から17年が経つものの、安保理の場で任務達成を測るためのベンチマークを設定するといった政治的議論はみられない。

他方、UNSCOが政治的仲介のみならず、対パレスチナ支援の調停役をも担うようになると、2008年に事務総長は内部決定（internal decision）という形で、UNSCOと占領地カントリー・チームが共同で統合戦略（Integrated Strategic Framework）を策定することを指示した。同戦略は、現在、策定中である<sup>21</sup>。

また、他のミッションと同様に、予算審議のために総会に提出される事務局の予算関連書には、結果志向予算の導入により、年度単位で、根拠となる目標や期待される成果、指標が細かに記載されているが、会合の数などの数値データに重点が置かれた指標であり、必ずしもマンデートの内容に直結するものではない。そのため、各部署において内部の作業計画（work plan）が作成されているという<sup>22</sup>。

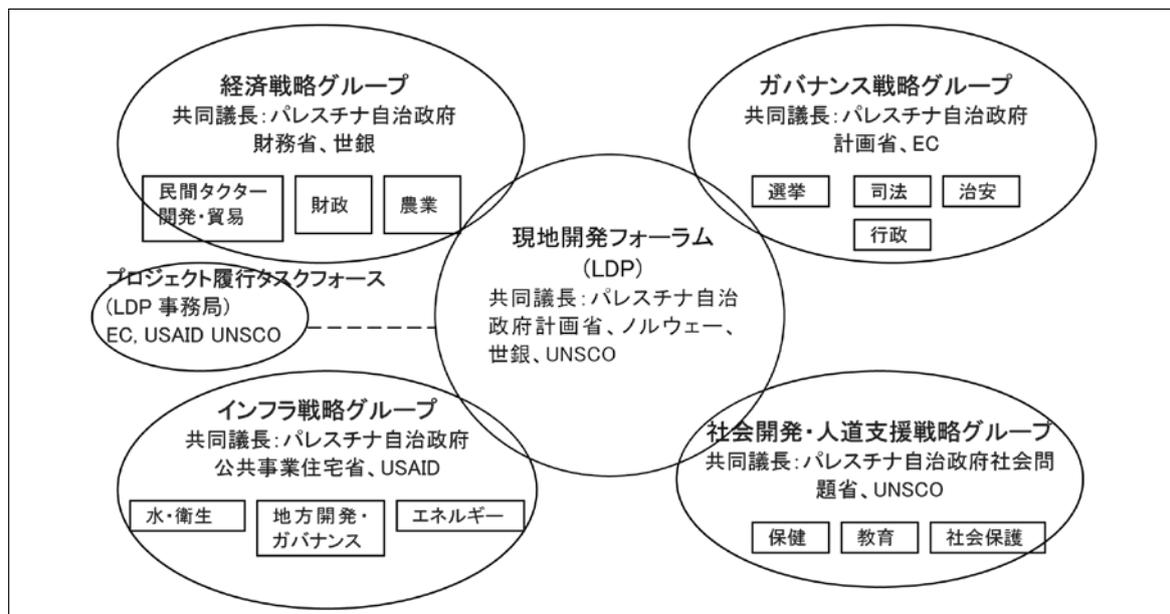
### (7) 活動地域における他の関係機関等との関係

組織構成でも述べたとおり、UNSCOでは副調整官（国連事務次長補レベル）がパレスチナ占領地における人道・開発調整官（事実上のRCとHCの兼任）として、占領地カントリー・チームの長を務め、国連システムのパレスチナへの支援を調整している。上述したように、UNSCOとカントリー・チームは、事務総長の指示により、統合戦略を策定している。また、国連以外のすべての支援国と機関を含む援助調整メカニズムとして2005年末に現地開発フォーラム（Local Development Forum: LDF）が導入され、UNSCOはパレスチナ自治政府計画庁、ノルウェー、世界銀行とともに共同議長を務めている。LDFは経済、ガバナンス、インフラ、社会開発・人道支援の4つのグループから構成され、UNSCOはこのうち社会開発・人道支援グループの共同議長も務めている（図3-2-2）。

### (8) 成果と課題

UNSCOは、国連システムの支援の調整と中東和平に対する政治的支援の2本をマンデートの柱とし、前者については副調整官の権限を強化することで、後者については特別調整官（SC）のマンデートを

図3-2-2：現地開発フォーラム（LDF）



出典：Local Development Forum (LDF) HP

21 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）。

22 Ibid.

拡大することで充足が図られてきた。UNSCOは、1993年のオスロ合意後に本格化した対パレスチナ支援での調整では、国際援助の枠組みつくりで主導権を発揮するなど効果をみせたものの、政治的支援の成果である中東和平プロセスの進展は、2005年のパレスチナ総選挙におけるハマースの圧勝や2008年のイスラエルによるガザ攻撃で停滞しており、米国の関与といった外部要因にも大きく依存している。

### 3. 国連レバノン特別調整官事務所 (Office of the UN Special Coordinator for Lebanon: UNSCOL)

#### (1) 設置に至るまでの政治的背景・経緯

2000年5月のイスラエル軍のレバノン南部からの撤退を受けて、撤退後に出来た空白状態に対処するため、同年8月にレバノン南部事務総長個人代表（Personal Representative）事務所が設立された。2005年10月には、レバノン南部での平和と安定の維持に加えて、レバノン全土における国連の政治的活動の調整を含むものにマンデートが拡大された。2006年7月のイスラエルによるレバノン再侵攻を受けて、翌2007年2月に新たにレバノン担当事務総長特別調整官（Special Coordinator for Lebanon）が任命され、現在の形の特別調整官事務所（UNSCOL）が設立された。

#### (2) 設置根拠・手続き

2007年2月8日付の事務総長の安保理議長宛て書簡（S/2007/85）においてゲイル・ペダーセン（Geir Pedersen）氏をレバノン担当事務総長特別調整官に任命することが表明され、同年2月13日付けの安保理議長の事務総長宛て書簡（S/2007/86）によって承認されている。なお、ペダーセン氏は2005年3月よりレバノン南部事務総長個人代表を務め、同年10月に同事務所のマンデートがレバノン全土に拡大されてからは、レバノン担当国連事務総長個人代理（Personal Representative of the Secretary-General for Lebanon）に肩書きの名称が変更されていたため、3度目の肩書きの変更となる。

なお、2008年8月には、マイケル・ウィリアムズ（Michael C. Williams）氏が第2代レバノン担当事務総長特別調整官に任命されている。これは2008年7月30日付の事務総長の安保理議長宛て書簡（S/2008/516）で任命が表明され、同年8月1日付けの安保理議長の事務総長宛て書簡（S/2008/517）で承認されている。

#### (3) マンデート内容・任務・活動期限・マンデート期限の延長方法

レバノン担当事務総長特別調整官は無任期で、上述の通り、事務総長と安保理議長の書簡の交換によって、特別調整官の交代が行われている。レバノンとイスラエル間の停戦に関する安保理決議1701（2006年8月11日採択）およびレバノンで活動している国連PKO（レバノン暫定駐留軍：UNIFIL）の期限延長を決定した国連決議1703（2007年8月24日採択）をマンデートとし、国連特別調整官は事務総長個人代表としてレバノン政府や各党派、周辺諸国との協議にあたり、また、国連および国際社会の対レバノン支援の調整を担う<sup>23</sup>。

#### (4) ミッションの組織構成

UNSCOLは2009年12月末現在、総勢71名のスタッフで構成され、その内訳は国際文民要員が20名と現地文民要員が51名となっている。なお、2009年度予算では81ポストが承認されているため、2009年12月末現在での欠員は10名ということになる（欠員率12.3%）。組織上は、SC（国連事務次長レベル）の

23 “Letter dated 30 July 2008 from the Secretary-General to the President of the Security Council,” UN Document S/2008/516.

下に副調整官（国連事務次長補レベル）が置かれ、その他、政務部、調整部、広報部、治安部、管理部などで構成されている。なお、副調整官は常駐調整官（RC）と人道調整官（HC）を兼任し、レバノンのカントリー・チームとの調整で主導的な役割を果たしている。

#### (5) 予算措置

2009年度には国連通常予算の「特別政治ミッション」の項目から、承認ベースで6,722,800ドルが計上されている。これは特別政治ミッション全体（計27ミッション）の2009年度予算総額の1.5%である。

表3-3-1：UNSCOLの通常予算の推移

カテゴリー	2009年承認予算	2008-2009支出	2010年予算要求
Military & police personnel costs	0	0	0
Civilian personnel costs	5,252.9	8,704.6	5,969.6
Operational costs	1,469.9	3,917.5	2,436.2
Total	6,722.8	12,622.1	8,405.8

単位：千USドル

出典：A/64/349/Add.3 p111.

#### (6) 目的・任務達成基準

特別調整官について安保理では、具体的なベンチマークは設定されていない。事務局が特別調整官のマネートとして引用する安保理決議1701および1703は、主に国連PKOであるUNIFILの任務について記載したもので、特別調整官やその前任である事務総長特別代表の任務に関する具体的記述はない。

なお、総会に提出された2010年度予算請求書では、期待される成果として1) レバノン各党派の促進、2) 南レバノンにおける敵対行為中止の遵守と停戦合意に向けた具体的な動き、3) 人道復興支援の調整等があげられ、それぞれ、2010年中の地方議会選挙の開催（1回）、停戦合意違反数を2010年にはゼロにすること、ドナー会合開催数の増加などが、ベンチマークとして挙げられている<sup>24</sup>。

#### (7) 活動地域における他の関係機関等との関係

レバノンには1970年代より活動している国連PKO（UNIFIL）を含め、20以上の国連関連機関が支援を行っている。このため本部レベルでは政務局のほかPKO局とも密接に調整を行い、現場レベルではUNIFILも含むカントリー・チームを通して、現在、統合が進められている。2009年にはその一環として、人権、選挙とガバナンス、レバノンのパレスチナ難民、国境管理の4つのワーキンググループが立ち上げられた。

#### (8) 成果と課題

UNSCOLでは、特別調整官（SC）が事務総長を代表してマネートのうち仲介などの政治的活動を、副調整官（DSC）がRCおよびHCを兼任することで国連システムおよび国際社会の支援を調整するという役割分担を行っている。前者の政治的マネートについては非常に曖昧さが残っており、安保理決議1701が引用されていることから停戦合意遵守のための仲介活動が主になるものと考えられるが、具体的な任務達成のベンチマークなどは設定されていない。これは中東において、（前述の中東特別調整

24 マネートと予算請求におけるベンチマークの関係については、本章1(6)を参照(p49)。

官等と同様)、国連創設以来、事務総長特使が自由なマンデートのもとに仲介活動を行ってきた慣例と関係があるように思われる。

一方で同じレバノンについては、ニューヨークの国連本部を拠点に他に2名の特使 / 特別顧問が活動している。この2名は、レバノンにおけるシリアの軍事介入停止とヒズボラの非武装化を呼びかけた安保理決議1559 (2004年9月採択) の履行監視を担当する特使と中東情勢担当の特別顧問だが、レバノン特別調整官も含めた3名の役割分担はあまり明確ではない<sup>25</sup>。

## 4. 国連ソマリア政務事務所 (UN Political Office for Somalia: UNPOS)

### (1) 設置に至るまでの政治的背景・経緯

1969年のクーデターにより政権を掌握していた軍部が1991年に反政府勢力の攻勢によって崩壊して以来、ソマリアは氏族ごとの武装グループが抗争を続ける事実上の無政府状態に陥った。1992年4月には停戦監視及び被災民援助活動支援のために国連ソマリア活動 (UNOSOM) が設立され、さらに同年12月には米国主導の統一タスクフォース (UNITAF) が設立されたが、武装勢力の激しい抵抗を受けて1995年3月までに撤退を余儀なくされた。国連ソマリア政務事務所 (UNPOS) はUNOSOM II の撤退後に少数のスタッフによって、1995年4月に設立されたものである。なお、現在にいたるまで、ソマリアの治安状況が十分に改善されないことから、UNPOSはケニアのナイロビを拠点に活動している。

2000年にはジブチの仲介で暫定国民政府が樹立されたが2003年には崩壊、その後周辺諸国の仲介によってケニアに暫定連邦政府 (TFG) が樹立され、2005年にはTFGの拠点がケニアからソマリア国内に移された。2007年にはアフリカ連合 (AU) によって平和維持部隊 (AMISOM) が展開され、2008年11月には一部勢力との間で停戦合意 (ジブチ合意) が締結された。2009年1月には、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、AMISOMの後継部隊として国連PKOを設立する意図を表明した安保理決議1863が採択されたが、それ以降も安保理は更なる決定を行っていないため、現在も国連PKOは展開していない。

### (2) 設置根拠・手続き

国連事務総長はUNOSOMの撤退に関して1995年3月28日付の国連安保理宛報告 (S/195/231) のなかで、撤退後も小規模の政治ミッションを維持したいとの意向を表明し、4月6日に安保理議長がこれを支持する声明を出した (S/PRST/1995/15)。これを受けて、同年4月15日に事務総長がUNPOSを設立し、4月18日付の安保理宛書簡 (S/1995/322) で報告された。なお、事務総長は同年5月31日付の国連安保理宛書簡 (S/1995/451) において、治安が落ち着くまでケニアを拠点に活動することを報告し、了承されている (S/1995/452)。

### (3) マンデート内容・任務・活動期限・マンデート期限の延長方法

UNPOSに任期は定められていない。UNPOSのマンデートは、当初の政治対話の促進から、国連システム内外の関係機関の調整、さらには治安対策への支援へと拡大してきている。

UNPOSは設置以来、ソマリア国内の平和と和解促進を任務としてきたが、1997年9月には事務総長が周辺諸国や地域機関、ソマリア人道問題担当事務所との連携等を含むマンデートの拡大を要請し、安保理によって承認された (S/1997/756)。安保理が決議1814 (2008年5月15日採択) によって事務総長

25 "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) 注30参照。なお「安保理決議1559履行監視担当特使」については、本章12 (5) を参照。

に対してUNPOSのソマリア移転に必要な安全対策をとり、またAMISOMに代わる国連PKO展開の準備を継続するよう要請すると、国連は政治と治安、プログラム支援の三分野を統合したアプローチをとるようになった<sup>26</sup>。これに伴い、とくにカントリー・チームとの調整が強化され、また、2008年12月にはソマリアの治安組織の能力強化が任務に加えられた（S/2008/804）。PKOの設立を表明した安保理決議1863（2009年1月16日採択）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、安保理決議1863は、さらに事務総長に対してソマリア暫定政府の警察および治安部隊の強化と国家治安対策戦略の策定を支援するよう要請している。当初の移転予定であった2009年7月には間に合わなかったが、2010年にはモガディシユの連絡事務所や他のソマリア国内の地方事務所国際スタッフの多くを移動させる予定である。

なお、2007年9月には安保理議長と事務総長間の書簡により、UNPOSの長が事務次長レベルに格上げされ、事務総長特別代表（Special Representative of the Secretary-General for Somalia: SRSG）が任命された（S/2007/522, S/2007/523）。

#### (4) ミッションの組織構成

当初はPKO（UNOSOM II）撤退後に数名のスタッフで始まったUNPOSは、2009年12月末現在、総勢58名のスタッフで構成され、その内訳は国際文民要員が43名と現地文民要員が15名となっている。なお、2009年度予算には国際文民要員64ポスト、現地文民要員28ポストの計92ポストが計上されているため、2009年12月末現在での欠員率は37%である。特別代表は2007年9月よりアフメド・オウルド＝アブダラ（Ahmedou Ould-Abdallah）氏が務めている（事務次長レベル）。特別代表の下に副特別代表が置かれ、この他、政務部、DDR部、人権部、民生部、広報部、管理部などで構成されている。2009年度予算請求において国際文民要員のうち、21ポストが治安部門に割り当てられている。

#### (5) 予算措置

2009年度には国連通常予算の「特別政治ミッション」の項目より、承認ベースで15,262,200ドルが計上されている。これは特別政治ミッション全体（計27ミッション）の2009年度予算総額の3.5%である。この他、国連PKOができるまでの暫定措置として、安保理がAMISOMとソマリアの治安部隊育成を支援するために国連AMISOM信託基金と国連ソマリア治安機関信託基金を設立しており、UNPOSの治安対策の多くはこちらから賄われていると思われる。

表3-4-1：UNPOSの通常予算の推移

カテゴリー	2009年承認予算	2008-2009支出	2010年予算要求
Military & police personnel costs	0	0	0
Civilian personnel costs	6,865.3	10,004.9	7,984.2
Operational costs	8,396.9	13,801.3	9,045.3
Total	15,262.2	23,806.2	17,029.5

単位：千USドル

出典：A/64/349/Add.3 p51.

<sup>26</sup> UN Document A/64/349/Add.3 para. 68.

## (6) 目的・任務達成基準

安保理はソマリア情勢に関する決議を情勢に応じて採択してきたが、主な関心は国連PKOの展開であり、UNPOSにはそれを支援・調整する役割が与えられているのみで、具体的なベンチマークの設定は行われていない。一方、総会に提出される予算請求上の資料にはソマリアにおける平和と安全、公民和解を促すことによって期待される効果として、(a) 暫定政府機関の安定化、(b) 国際社会の海賊対策の強化、(c) 法の支配と人権の強化、(d) 治安部門改革（SSR）があげられており、それぞれ、国際社会による支援の増額、地域の安全保障のための戦略計画を策定する国の増加、人権に関するワークショップの開催や専門的なアドバイスの提供、ソマリア警察の展開の増加、などのベンチマークが設定されている。

なお、事務総長は、四半期ごとに安保理にソマリア情勢に関する報告書を提出し、UNPOSを含む活動状況を報告している。これは2001年10月31日付の安保理議長声明（S/PRST/2001/30）で要求されたものである。

## (7) 活動地域における他の関係機関等との関係

UNPOSは、国連カントリー・チーム、AMISOM、また、世銀と暫定政府の能力強化プロジェクトを共同で行っている。UNDPのソマリアおよびケニア事務所とも密接に連携を図っており、さらに、ソマリアへの事務所の移転にあたっては、AMISOMの後方支援を行っているDFS主導の国連AMISOM支援事務所（UNSOA）と治安対策やIT、調達、移動手段などを共有することになっている。UNPOSの支援・管理部門は、UNSOAに統合される予定である。また、UNPOSはソマリア和平プロセスを支援する国際的な枠組みとして、2006年6月よりソマリア国際コンタクト・グループ会合を定期的に主催している。

## (8) 成果と課題

ソマリアでは治安の回復が大きな課題となっている。安保理は2009年1月、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、AMISOMを引き継ぐ国連PKO設立の意図を表明したが、安保理は更なる決定を行っていないため、現在に至るまで国連PKOは展開していない。また、治安がなかなか回復しない中で、安保理が決定したUNPOS事務所のソマリア移転準備は遅れており、ナイロビに事務所を構えるUNPOSの欠員率も37%と高くなっている。

そうした中でUNPOSは、PKO（UNOSOM II）撤退後の設立当初には政治対話の促進を、新たなPKO設立が安保理によって決定されてからは、その設立準備を行うという、PKO展開前後の政治・調整活動を行っている点が特徴である。これはソマリアにおける国連PKOの挫折からの教訓であり、平和維持だけではなく政治対話も同時に進めたいという事務総長の意思の現れと受け取れる。一方の安保理での議論はPKOの展開に終始しがちで、UNPOSに対しても、PKO展開のための準備とソマリア移転に伴う安全対策を講じるよう命じており、軍人や警察要員はいないものの、文民による治安部門（特にDDR）の比重が高まってきている。今後、ソマリアに事務所が移転した際には、さらに先には国連PKOが展開されることとなった場合には、UNPOSがどれだけの政治的支援を行うことができるのかが課題となる。

## 5. 国連ブルンジ統合事務所（UN Integrated Office in Burundi / Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi: BINUB）

### (1) 設置に至るまでの政治的背景・経緯

ブルンジでは、1962年のベルギーからの独立後、多数派フツ族（全人口比9割）と少数派ツチ族の間

で抗争が繰り返されてきたが、1993年まではツチ族が政権を維持してきた。1993年6月の大統領選挙で初のフツ族大統領が誕生したが、10月21日にツチ族主導の軍部により暗殺された。安保理は立憲秩序の回復と国内和平を推進するために、国連ブルンジ事務所（UN Office in Burundi: UNOB）を同年10月25日に設立した。

その後、アフリカ連合（AU）の最初の平和維持ミッションであるブルンジ・アフリカ・ミッション（African Mission in Burundi: AMIB）が設置され、2004年に国連PKOであるONUB（United Nations Operation in Burundi / Opération des Nations Unies au Burundi: ONUB）に引き継がれた。2005年に平和構築委員会（Peacebuilding Commission: PBC）が発足すると、ブルンジはシエラレオネと並んでPBC国別会合の最初の議題として取り上げられることとなり<sup>27</sup>、2007年1月のONUBの終了に伴って統合事務所（BINUB）が設立されることとなった。当初はPKO局が管轄するが特別政治ミッションとして運用されていたが、2010年1月から政務局の所掌に移った。

## (2) 設置根拠・手続き

2006年8月14日付の事務総長報告（S/2006/429/ADD.1）に基づいて、安保理が2006年10月25日に採択した安保理決議1719によって設立された。

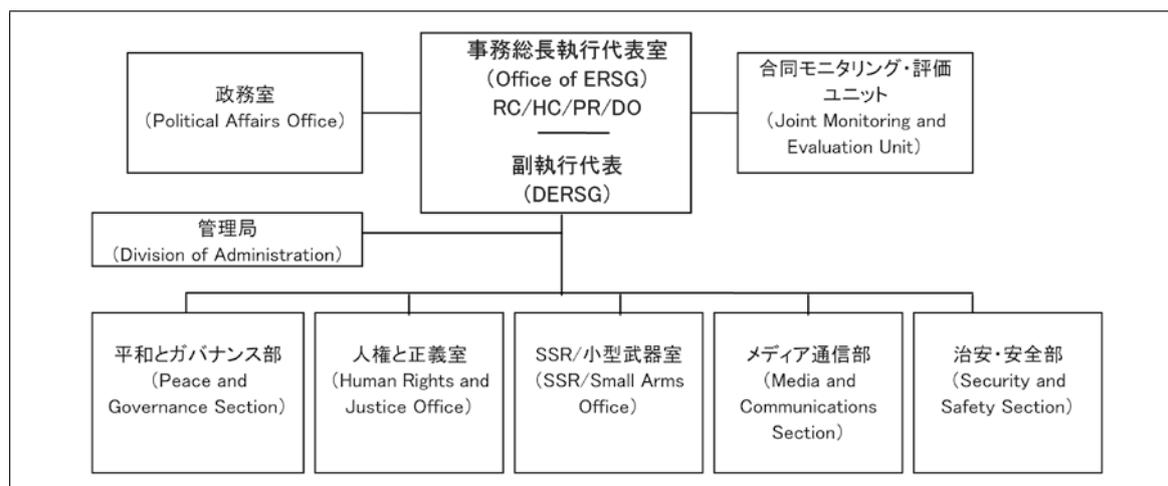
## (3) マンデート内容・任務・活動期限・マンデート期限の延長方法

BINUBの活動委任期限は1年だが、安保理決議により1年単位で任期延長を繰り返して現在に至っている。直近では2009年12月17日に採択された決議1902によって、安保理決議1719によって与えられたマンデートの期限が2010年12月31日まで延長された。決議1719では、1) 和平の強化と民主的統治の促進、2) 武装解除や軍人の社会復帰を含む治安部門改革への支援、3) 人権保護の促進、4) 国際支援の調整の4つを主要任務として与えられており、さらにジェンダーに基づく女性への暴力について安保理に報告することも要請されている。

## (4) ミッションの組織構成

統合事務所では、ミッションの長が事務総長特別代表（SRSG）ではなく事務総長執行代表（Executive

図3-5-1：BINUBの組織図



出典：S/2006/429/Add.1, A/61/525/Add.6

<sup>27</sup> 2008年に中央アフリカとギニアビサウが追加され、現在のPBC国別会合の対象国は4ヶ国となっている。

Representative of the Secretary General: ERSG) と呼ばれ、より広範な責任を負っている点が特徴である。BINUBのERSGは、政治ミッションの長であるとともに国連カントリー・チームを束ねる常駐調整官(RC)でもあり、さらに人道支援を調整する人道援助調整官(HC)とUNDPの常駐代表(Resident Representative: RR)、スタッフの安全に責任を有する指定担当官(Designated Official for Security: DO)<sup>28</sup>と、実に5つもの長を兼任することで、より高いレベルでの統合が目指されている。ERSGのもとには副執行代表(Deputy-ERSG: DERSG)がおかれ、マンダートの4つの主任務にほぼ沿った形で、平和とガバナンス部、治安部門改革(SSR)および小型武器室、人権と正義室、メディア通信部、治安・安全部が設けられている(図3-5-1)<sup>29</sup>。ブルンジのERSGは、2006年12月にアナン事務総長(当時)に任命されたユセフ・マフムド(Youssef Mahmoud)氏が、BINUBの設立以来、2010年1月まで務めた(2010年2月現在、後任未定)。

#### (5) 予算措置

2009年度には国連通常予算の「特別政治ミッション」の項目より、承認ベースで37,898,400ドルが計上されている。これは特別政治ミッション全体(計27ミッション)の2009年度予算総額の8.6%である。さらに、平和構築基金(PBF)より3,500ドルの拠出が決定されている他、統合によってUNDPやUNICEF等の国連基金との共同事業も増えている。

表3-5-1: BINUBの通常予算の推移

カテゴリー	2009年承認予算	2008-2009支出	2010年予算要求
Military & police personnel costs	1,002.7	1,547.4	955.9
Civilian personnel costs	23,642.4	47,468.7	29,072.4
Operational costs	13,253.3	21,151.4	16,229.7
Total	37,898.4	70,167.5	46,258.0

単位: 千USドル

出典: A/64/349/Add.3 p95.

#### (6) 目的・任務達成基準および活動地域における他の関係機関等との関係

上述したようにERSGがRC、HC、RR、DOを兼任することで、ERSGのもとで人道、開発、治安といった紛争後国家の再建の鍵となる主要分野において関連機関との調整が一元的に図られることとなった。2007年6月には平和構築委員会のイニシアティブのもと、ブルンジ平和構築戦略枠組み(Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi)が策定され、ブルンジ政府とBINUBを中心とした国連システム、その他の国際ドナーが取り組むべき優先課題として1) 良き統治の促進、2) 停戦合意の締結、3) 治安部門改革、4) 人権と法の支配の促進、5) 土地問題及び社会経済的復興、6) ジェンダーへの考慮が合意された<sup>30</sup>。さらに同年11月には、平和構築戦略枠組みを実施するためのメカニズム(Monitoring and Tracking Mechanism: MTM)が設置されたが、ここで特筆すべきなのは、これまで国連カントリー・チームの枠外に置かれてき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

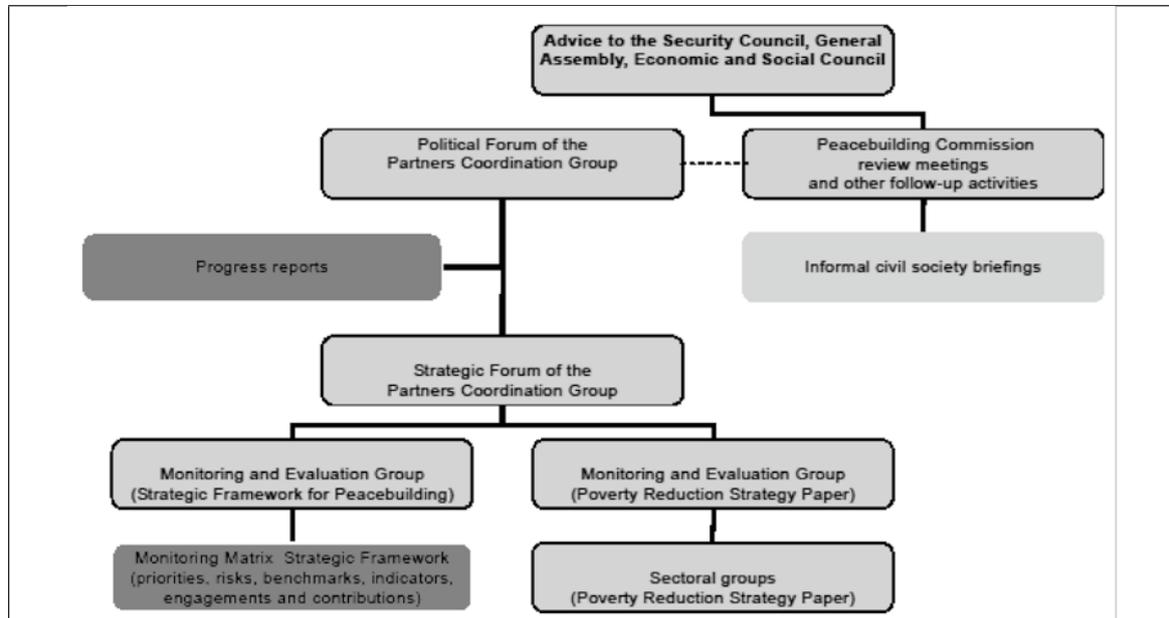
28 DOは安全・治安担当国連事務次長(Under-Secretary-General for Safety and Security)を通して、事務総長に対して管轄の職員的安全について責任を負う。

29 BINUBの構成については UN Document S/2006/429/Add.1およびA/61/525/Add.6参照。

30 Peacebuilding Commission, "Identical letters dated 21 June 2007 from the Chairman of the Burundi configuration of the Peacebuilding Commission to the President of the Security Council, the President of the General Assembly and the President of the Economic and Social Council," UN Document PBC/1/BDI/4.

Reduction Strategy Paper: PRSP)」も調整の枠組みに組み込まれていることである（図3-5-2）。そして、これら関係機関すべてを包含する形で戦略枠組みで特定された優先分野ごとに、ベンチマークと指標が設定されている。

図3-5-2：ブルンジMTM



出典：PBC/2/BDI/4

## (7) 成果と課題

ブルンジで統合平和構築の試みが始まってからまだ3年弱しか経過していないが、すでにBINUBは、ERSGが人道開発支援、政治的支援、治安部門といった平和構築に不可欠な全ての要素を統括することで、高いレベルでの統合を図る体制を整えている。今後の課題は、当然のことながら、この統合戦略がうまく機能するかどうかである。また、本部レベルでは所轄局がPKO局から政務局に移行したが、今後とも政務局が統合ミッションのlead departmentとして機能することがふさわしいのか、また、平和構築支援事務局との関係はいかにあるべきかなどの点にも注視していく必要がある。

## 6. 国連中央アフリカ共和国統合平和構築事務所 (UN Integrated Peacebuilding Office in the Central African Republic / Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine: BINUCA)

### (1) 設置に至るまでの政治的背景・経緯

中央アフリカ共和国では1996年に軍部の度重なる反乱が起これ、政治的・軍事的危機に陥った。フランス語圏アフリカ諸国が同年12月に会議を開き1997年1月に国民和解を定めたバンギ協定が成立した結果、合意履行監視と反乱軍武装解除のために5カ国のアフリカ諸国軍から成る中央アフリカ共和国インターアフリカ軍 (MISAB) が派遣された。安保理は1997年8月6日の決議1125によって憲章7章を発動してMISABに授權を行い、物資支援を提供した。兵站部門を支援していたフランス軍の撤退が予定されて

いたため、事務総長が国連PKOの展開を勧告し、安保理決議1159によって1998年4月にはMISABの任務が国連PKO（MINURCA）に引き継がれた。MINURCAの支援のもとに同年11月から12月にかけて国民議会選挙が実施され、翌1999年9月には大統領選挙が行われた。

安保理は決議1271によってPKOであるMINURCAが平和構築事務所に引き継がれることを決定し、これに基づいて2000年2月に国連中央アフリカ共和国平和構築事務所（UN Peace-building Office in the Central African Republic / Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République Centrafricaine: BONUCA）が設立された。中央アフリカ共和国は2008年6月に平和構築委員会の国別会合の新たな検討対象国に加えられ、2010年1月にBONUCAは統合平和構築事務所（BINUCA）に移行した。

## (2) 設置根拠・手続き

事務総長は2008年11月付の安保理宛報告（S/2008/733）において統合事務所の設立を準備する意向を表明し、安保理の要請（S/2008/809）に基づいて翌年3月3日付の安保理議長宛書簡（S/2009/128）で統合事務所のマンデートと組織構成、またBONUCAが当面は2009年末までBINUCAに引き継がれることを勧告した。安保理は4月7日付議長声明（S/PRST/2009/5）でこれを承認し、さらに12月21日付議長声明（S/PRST/2009/35）においてBINUCAが2010年1月に1年間の期限で設立されることを決定、BINUCAは2010年1月に正式に設立された。

## (3) マンデート内容・任務・活動期限・マンデート期限の延長方法

BINUCAの任期は1年間（2010年12月31日まで）である。BINUCAは2010年1月に設立されたばかりで、まだ延長されたことはないが、BONUCAの延長方法やその後のBINUCA設立の経緯を考慮すると、事務総長が安保理議長宛書簡で要請し、安保理議長が声明によって承認する形態によって延長が行われるものと予測される。

2009年4月7日付の安保理議長声明（S/PRST/2009/5）で授権されたBINUCAのマンデートは<sup>31</sup>、1) ガバナンス改革と選挙支援を通じた対話の促進、2) DDRおよび治安部門改革（SSR）への支援、3) 政府の地方における権限の回復、4) 人権と法の支配強化、5) 平和構築委員会との調整と平和構築戦略枠組み（後述）の履行、6) 2007年に設立された国連PKO「国連中央アフリカ・チャド・ミッション（MINURCAT）」との情報共有、7) 平和条約およびDDRの履行時における子供の保護があげられている。

## (4) ミッションの組織構成

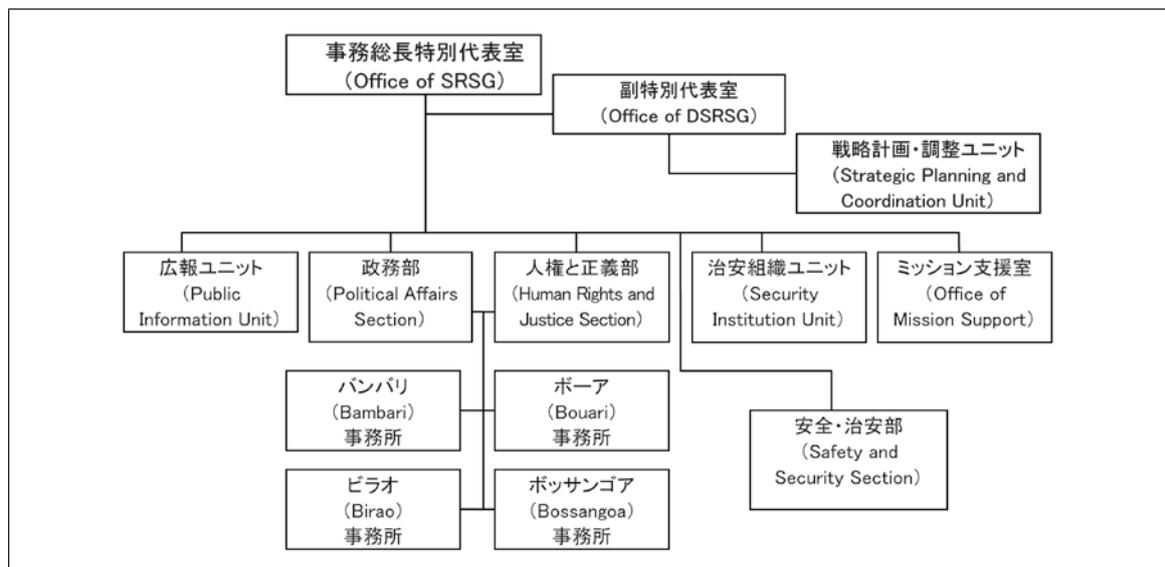
2010年1月末現在、BINUCAは総勢91名で、その内訳は国際文民要員24名、現地文民要員54名、軍事アドバイザー5名、警察6名、国連ボランティア（UNV）2名となっている。なお、2010年度には157名分（国際文民要員26、治安部門37、現地文民要員89、国連ボランティア5）の予算が請求されている。

組織上は、事務総長特別代表（SRSG）の下に副特別代表（DSRSG）が、その下にさらに戦略計画・調整ユニットが置かれ、特別代表室の下に、政務部、人権と正義部、安全・治安部などが置かれている（図3-6-1）。また、バンバリ、ピラオ、ボア、ボッサンゴアに地域事務所が設置され、人権状況のモニタリングと中央アフリカ共和国政府の主権が地方に拡大されるよう支援を行っている<sup>32</sup>。SRSGには2009年6月にエチオピアのサウル＝ワーク・ゼウデ（Sahle-Work Zewde）氏がBONUCAの長として任命され、BINUCAへの移行に伴い、2010年1月にはBINUCAの長となった。

31 その後、12月21日付議長声明（S/PRST/2009/35）で追認されている。

32 UN Document A/64/7/Add.13, para.71.

図3-6-1：BINUCA組織図



出典：A/64/7/Add.13

### (5) 予算措置

BINUCAには国連通常予算の「特別政治ミッション」の項目より、2010年度の要求ベースで17,991,600ドルの予算が計上されている。これは特別政治ミッション全体（計27 ミッション）の2010年度予算要求総額599,526,500ドルの3%である。さらに、平和構築基金（PBF）より1,000ドルの拠出が決定されている。

表3-6-1：中央アフリカ共和国における国連ミッションの通常予算の推移

カテゴリー	BONUCA 2008年支出	BONUCA 2009年予算要求	BINUCA 2010年予算要求
Military & police personnel costs	108.8	236.2	218.8
Civilian personnel costs	4,650.8	5,374.9	10,543.0
Operational costs	2,068.5	3,207.0	7,229.8
Total	6,900.1	8,818.1	17,991.6

単位：千USドル

出典：A/64/349/Add.3 p95.

### (6) 目的・任務達成基準、活動地域における他の関係機関等との関係、課題

安保理は、BINUCAの設立を2010年1月1日から1年とした2009年12月21日付議長声明（S/PRST/2009/35）において、事務総長が「BINUCAの任務進展の指針を与えマンデート履行進展を評価するための明確かつ測定可能なベンチマーク（clear and measurable benchmarks）」を次回報告までに設定することを要請している。

一方、平和構築委員会は2009年6月に、BONUCAの他、世銀とIMFが主導してきた貧困削減戦略ペーパー、EUが支援してきた地域開発拠点プログラム（Development Poles Programme）等、既存のすべてのイニシアチブを包含する形で、1)DDRとSSR、2) 良き統治と法の支配、3) 地域開発拠点の3つを中央アフリカ共和国における重点課題とする平和構築戦略枠組み（Strategic Framework for Peacebuilding in

the Central African Republic) を策定し、各々の重点分野における期待される成果とベンチマーク、中央アフリカと平和構築委員会がそれぞれ取り組むべき課題を規定した。今後は統合事務所となった BINUCA をどのようにこの戦略の中核に位置づけていくのが課題となる。

なお、総会における2010/2011年度予算請求(2009年10月作成)の際には、他の政治ミッションと同様に結果志向予算の要求に基づいてマンデートの7項目ごとに達成指標と予測結果が記載されている。例えば第1のガバナンス改革と選挙支援については2010年度中に大統領、議会、地方議会選挙を行い、政府機関に対して独立監査を7回行うことや、第2のDDRについては同年度中に8,000名の除隊を行うことなどが列挙されている。

## 7. 国連シエラレオネ統合平和構築事務所 (United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone: UNIPSIL)

### (1) 設置に至る背景・経緯

1991年に勃発したシエラレオネ内戦は、紆余曲折を経て、1999年7月にロメ和平合意が成立した。これに先立ち、1998年7月13日の安保理決議1181によって、国連はシエラレオネ監視団 (United Nations Observer Mission in Sierra Leone: UNOMSIL) を設立し平和構築支援を行なった。しかし、非武装で人員も限定され、西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African Countries: ECOWAS) 監視団の軍隊 ECOMOG (West African States Monitoring Group) の保護を受けて活動したものの、一般市民に対する残虐行為や人権侵害を防ぐことができなかった。

そのため、1999年10月22日の決議1270により、平和維持軍も含めた大規模なPKOである国連シエラレオネ派遣団 (United Nations Mission in Sierra Leone: UNAMSIL) が設立された。その最大の任務は、およそ4万5千人の戦闘員の武装解除・動員解除・社会復帰 (DDR) であった。この任務は容易なものではなかったが、UNAMSILは2001年11月には全国的な展開を完了し、2002年1月には武装解除も完了した。2002年5月にはUNAMSILの全面的な支援のもとで大統領選挙と議会選挙が実施され、UNAMSILは、元戦闘員の社会復帰や避難民の定住支援等の支援に力を入れた。難民の帰還は2004年7月には完了した。

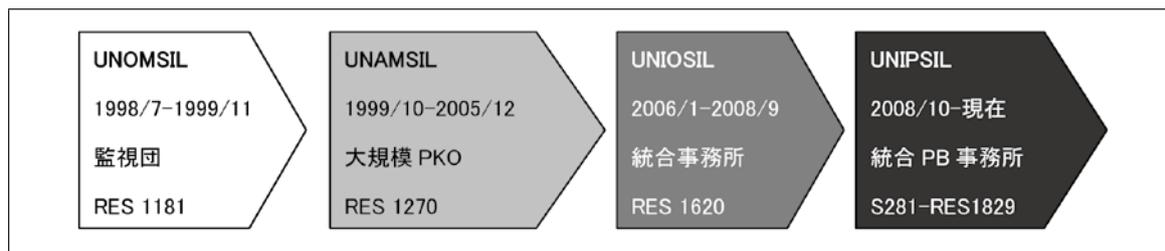
情勢の平穏化に伴い、UNAMSILは段階的な削減を行い、2005年12月をもって解散し、2006年1月に、平和維持プロセスに移行すべく、現地での支援を一本化する国連シエラレオネ統合事務所 (United Nations Integrated Office in Sierra Leone: UNIOSIL) を設立した (安保理決議1620)。これは、平和構築支援のために設立された最初の統合事務所である。2007年8月には大統領選挙と議会選挙が行なわれ、UNIOSILは、この選挙実施を支援した。選挙の結果、コロマ大統領が同年11月に正式に就任した。また、2008年7月には地方選挙も実施された。

国連では新しく平和構築委員会 (PBC) が設立され、シエラレオネはその最初の国別支援対象国となり、それを受けてUNIOSILは2007年9月末を持って発展的に解消し、2008年10月より国連統合平和構築事務所 (United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone: UNIPSIL) が設立された (安保理決議1829)。

以下の図3-7-1は、以上のシエラレオネにおける国連ミッションの推移を簡略化して示したものである。(図は上より順に、国連ミッション名、任期、役割、設立根拠、を示している。)

また、表3-7-1で、1991年のシエラレオネ内戦の勃発以来の主要な動向を、国連の対応を中心に整理しておく。

図3-7-1：シエラレオネにおける国連ミッションの推移



出典：筆者作成

表3-7-1：シエラレオネにおける主要年表

1991.3.23	武装集団が国境を越えて侵攻。シエラレオネ革命統一戦線(RUF/SL)であることが明らかに。
1991.9.3	複数政党制を規定した憲法が採択される。
1992.4	若い兵士によるクーデターで、モモ大統領が隣国ギニアに亡命。
1992.5	バレンタイン・ストラッサー大尉が国家暫定統治評議会(NPRC)議長。
1996.2	大統領と国会議員の選挙。初の複数政党制選挙となる。大統領選挙は決戦投票へ。国会議員選挙ではSLPPが勝利。
1996.3	アフマド・テジャン・カバーが大統領に就任。
1997.5	政府軍によるクーデター。大統領はギニアに亡命。
1997.6	AFRCとRUFの連立政権が誕生。サンコーが副議長に就任。
1997.10	国連安保理が国連憲章第7章に基づき、武器および武器関連物資の禁輸を含む制裁措置。
1998.3	カバー大統領が帰国。
1998.7	国連安保理が国連シエラレオネ監視団(UNOMSIL)の派遣を決定。
1999.1.6	AFRC/RUFがフリータウンに侵攻し、市街戦が激化。
1999.7.7	ロメ和平合意調印。全戦闘員に無条件恩赦。サンコーの副大統領就任。
1999.10	国連安保理が国連シエラレオネ派遣団(UNAMSIL)の派遣を決定。
1999.10	武装解除・動員解除・再統合(DDR)のプロセスが開始される。
2000.5	RUFによる国連PKO要員500名の拘束事件が発生。
2001.3	国連安保理がUNAMSIL要員を最大1万7,500人に増やす決議を採択。
2002.1	武装解除・動員解除が正式に終了。大統領が戦闘状態の終結を宣言。
2002.5.14	大統領選挙。現職のカバー大統領が圧倒的勝利を収めて再選。
2002.7	シエラレオネ特別法廷が活動を開始。
2004.4	シエラレオネ真実和解委員会が公聴会を開始。
2004.10.5	真実和解委員会(TRC)が報告書を提出。
2005.12.31	UNAMSILの完全撤退。
2006.1.1	国連シエラレオネ統合事務所(UNIOSIL)が活動を開始。
2007.8.11	大統領と国会議員の選挙。SLPPが野党に。大統領は決戦投票。
2007.9.8	APCのコロマが大統領選に勝利(11月に正式に就任)。
2008.7.5	地方議員の選挙。
2008.9.30	UNIOSILが任務を完了。
2008.10.1	国連シエラレオネ統合平和構築事務所(UNIPSIL)が活動を開始。

(注) 落合雄彦(2002)「シエラレオネ紛争年表」武内進一編『アジア・アフリカの武力紛争:共同研究中間成果報告』日本貿易振興会・アジア経済研究所、179-221ページ、等より筆者作成。

## (2) 設置根拠・手続・マンデート・期限等

「平和構築委員会（PBC）」は2005年12月に設立されたが（総会決議60/180及び安保理決議1645）、2006年6月23日に第一回PBC組織会合が開催され、PBCの活動が本格的に開始された。どの国を平和構築委員会の国別会合の議題とするかについては、ブルンジとシエラレオネ両国からPBCで取り上げて欲しいとの要請があり、これを安保理が支持したため、最初の国別支援対象国として両国が取り上げられることになった<sup>33</sup>。

PBCの設立とシエラレオネがその最初の国別支援対象国となったことを踏まえ、事務総長報告（S/2008/281）においてUNOPSILの国連シエラレオネ統合平和構築事務所（UNIPSIL）への組織変えが勧告された。それを受けて、2008年8月4日、安保理決議1829により、その決議の第3－第8パラグラフで指定される任務を負うUNIPSILが設置され、2008年10月1日から12か月を期限とし、その活動を開始した。

UNIPSILの任務は、以下の分野において同国政府を支援することと記されている。

- a. その原因を問わず、緊張及び潜在的な紛争の脅威の特定と解決のための国家及び地方の努力に対する政治的支援の提供。
- b. 越境的組織犯罪及び薬物取引に対処するための努力を含む人権・民主的組織・法の支配の監視及び促進。
- c. 汚職対策委員会（Anti-Corruption Commission）のような汚職対策機構への注力を含む良き統治のための改革の堅固化。
- d. 地方分権の促進・1991年憲法の見直し・関連法制の制定。
- e. 平和構築委員会の活動支援に関する緊密な調整並びに平和構築協力枠組み及び平和構築基金から支援されたプロジェクトの履行。

また、2009年9月、UNIPSILのマンデートを2010年9月30日まで1年間延長することを決定する決議1886が採択され、今日に至っている。

## (3) 組織体制・予算措置

UNIPSILは特別政治ミッションとして、国連政務局によって運営されている。また、平和構築委員会の個別の検討対象国の一つとなっており、UNIPSILは、PBC支援の現地側まとめ役の機能も果たしている。

### A. 人員

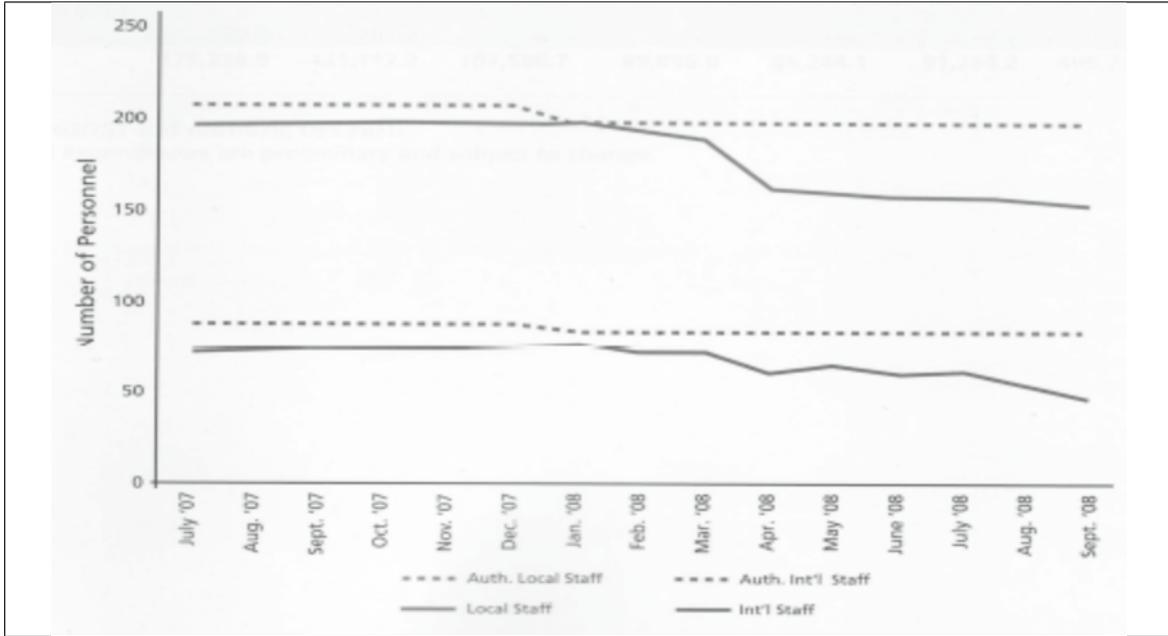
UNIPSILのERSGは現在、ドイツ人のミヒャエル・フォン・デル・シュレンブルグ（Michael von der Schlenburg）がなっており、人員は2009年12月末時点で、国際文民要員29名、現地文民要員29名である。

シエラレオネの国連ミッションは、2008年9月末までUNIOSILであり、2008年10月1日からUNIPSILとなった。UNIOSILからUNIPSILへの変化における最も大きな組織的变化は、その人員の減少である。特に、UNIOSILは多くの軍事・警察要員を抱えていたが、UNIPSILへの衣替えとともに、軍事・警察要員をなくし、人員全体を大幅に縮小した。

図3-7-2および図3-7-3は、UNIOSILの主要スタッフ（国際文民要員・現地文民要員及び軍事・警察アドバイザー等）の数の推移を示した表であるが、そうした2008年における人員の縮小が示されている。

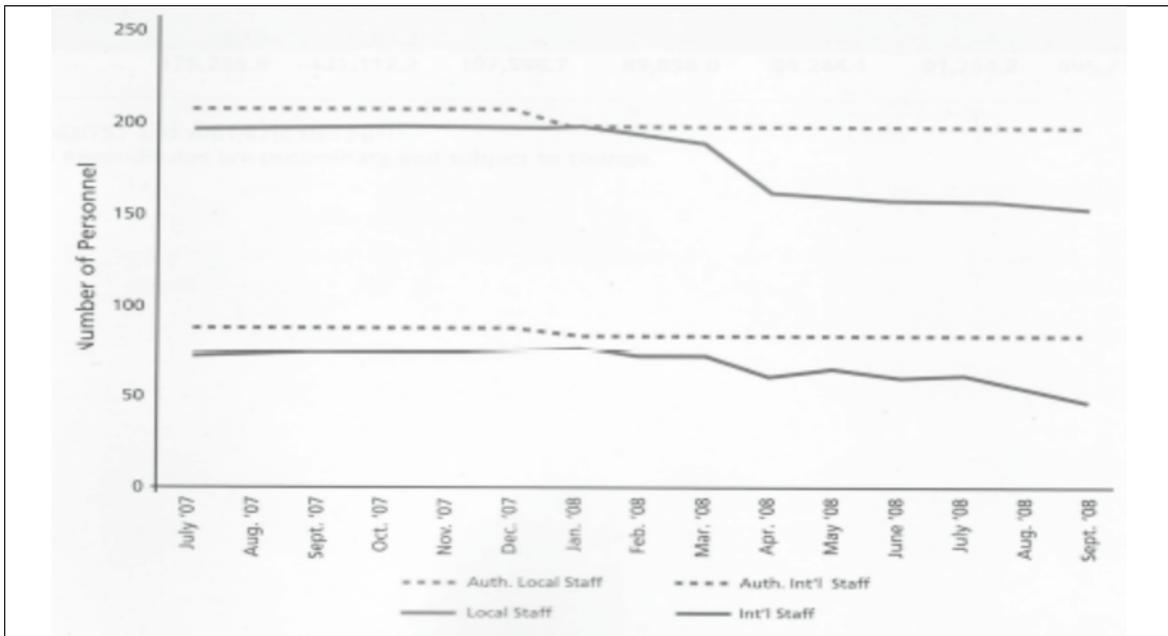
33 山内麻里「国連における平和構築の潮流—平和構築委員会設立」外務省調査月報 2006/No.2、42頁。

図3-7-2：UNIOSIL主要スタッフ（国際文民要員及び現地文民要員）数の推移



出典：Annual Review of Global Peace Operations 2009, p.290

図3-7-3：UNIOSIL 軍事・警察アドバイザー等のスタッフ数の推移



出典：図3-7-1と同じ。

## B. 予算

上記のような人員の大幅な削減に伴って、UNIOSIL から UNIPSIL への変化の中で、予算も大きく減った。例えば、UNIOSILの2006-07年（17ヶ月）、2008年支出（9ヶ月）、UNIPSILの2008年支出（3ヶ月）、2009年支出（1年間）、及び2010年の予算要求金額は、以下の通りである。UNIOSILからUNIPSILへの移行に伴って、その予算支出金額はおおよそ3分の1に減ったと考えられる。ただし、UNIPSILの2010年予算要求額は、前年度よりかなり増えている。

なお、予算は他の特別政治ミッションと同様に「特別政治ミッション」の項目より拠出されている。2010年予算要求額は16,934.500ドルであり、27ミッション合計の599,526,500ドルの約2.8%にあたる。また、シエラレオネに対しては平和構築基金（PBF）から3千5百万ドルの拠出が決定されており、2009年12月時点で、UNIPSILを通して23プロジェクトに資金割当が行われている。

表3-7-2：国連シエラレオネ・ミッションの通常予算推移

カテゴリー	UNIOSIL 2006.8- 2007.12支出 (17ヶ月)	UNIOSIL 2008.1-9月 支出	UNIPSIL 2008.10-12 月支出	UNIPSIL 2009年 支出	UNIPSIL 2010年 予算要求
Military & police personnel costs	2,870.2	1,043.3	0	0	0
Civilian personnel costs	21,987.8	9,174.9	1,296.6	3,723.7	6,639.9
Operational costs	22,177.2	13,362.6	2,154.4	8,030.3	10,294.6
Total	47,035.2	23,580.8	3,451.0	11,754.0	16,934.5

単位：千USドル

出典：UNIPSILについては A/63/346/Add.3,p.52 , A/64/349/Add.3, p.64より計算。UNIOSILについては Annual Review of Global Peace Operations 2009, p.294-5. より。

#### (4) 現地での目的・役割・他ドナーとの関係

2007年1月に設立されたUNOPSILは2008年9月末を持って終了し、2008年10月よりUNIPSILとなって活動を継続している。UNIPSILのマンデートは、前節ですでに述べたが、その組織改編の理由は、以下のような現地情勢に対応するものであるとされる。

すなわち、

- (a) 同国における継続的平和の強固化における重要なマイルストーンとして2008年7月に平和的かつ民主的な地方選挙が実施されたこと、
- (b) 特に同国政府の能力の強化を通じた、長期にわたる国連システム及び国際社会からの継続的支援の重要性、
- (c) UNIOSILと新たに設置される国際連合シエラレオネ統合平和構築事務所の間の円滑な移行の重要性並びに同事務所の効果的かつ効率的活動の重要性、
- (d) 平和構築協力枠組み（Peacebuilding Cooperation Framework: PBC/2/SLE/1）の履行、及び同枠組みの最初の2年次見直しにおける勧告の履行により平和構築委員会との緊密な関与を継続すること、
- (e) 同国における保安部門の改革における進展、特にシエラレオネ軍（Sierra Leone Armed Forces）及びシエラレオネ共和国武装軍（Republic of Sierra Leone Armed Forces: RSLAF）・シエラレオネ警察（Sierra Leone Police: SLP）の専門性の向上と、RSLAF及びSLPが長期にわたり持続可能で任務を効果的に遂行できるような保安機構の強化と合理化を進めるための計画の重要性。

シエラレオネの平和構築プロセスには多様な主体が関与しており、何よりもまず国家再建を目指す政府があり、多くの国連関係機関が活動しており、世銀は貧困削減戦略に基づく活動を主導し、ほかにも多くの多国間あるいは二国間ドナーによる独自の援助活動もあれば、国内外のNGOの諸事業もある。UNIPSILはこうした中で、共通の政策・支援枠組み作成の中核的な調整役として活動している。

統合ミッションの代表はERSGが担っており、シエラレオネにおいてはこのERSGは常駐調整官（RC）

と同じである。国連システムの他の機関は、UNIPSILとして共通のビジョンに基づいて支援にたずさわっているが、例えばUNDPは独自の資金を持って活動しており、活動資金まで共有しているわけではない。その意味では、「統合」というのは「完全な統合」を意味するわけではなく、支援を共に行うという意味での強い協調を意味する。ただ、以前は各国連機関が個々に別の事務所を有していたが、現在は共通の現地事務所になっており、ヘリコプター等の機材も共有するようになっており、以前よりは「統合」の度合いは進展している<sup>34</sup>。国連システム全体のロジスティック面の支援を フィールド支援局 (Department of Field Support: DFS) が担うようになったことも一つの変化である。

また、シエラレオネは平和構築委員会 (PBC) の最初の国別支援対象国となったが、その支援の重点分野として、2006年10月の第1回会合で次の分野が言及されていた。すなわち、(a) 若者のエンパワメントと雇用、(b) 民主化の定着と良き統治、(c) 司法および治安分野の改革、(d) 国家の能力開発、の四分野である<sup>35</sup>。シエラレオネ国別会合の議長であるオランダが、優先分野の特定に主導的役割を果たした。同年12月の第2回会合時点では、PBF (平和構築基金) の初回の支援金額として約250万ドルの支援が言及されており、司法分野の具体的支援として、真実和解委員会、最高裁判所、国民人権委員会等への支援が言及され、ガバナンス分野として、公務員制度改革や反汚職戦略のレビュー等が述べられ、最後に、来るべき大統領および議会選挙への (資金を含む) 支援や女性の参政のための能力強化について触れられている<sup>36</sup>。その後、2007年末に成立した新政権より、その優先課題とされるエネルギー分野への支援が付け加えられた。

これらは、「シエラレオネ平和構築協力枠組み (Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework)」の中に統合され、政府と国際社会の支援に関する共通の政策枠組みの中に組み込まれていった。こうして2007年12月、関係全主体の活動を統合するための「シエラレオネ平和構築協力枠組み」が合意された<sup>37</sup>。

他方、国連開発支援枠組み (UNDAF) は国連システム全体の開発分野の戦略的な支援枠組みであって、その作成にあたってはシエラレオネ政府と密接に協議しながらその優先順位を決定し、UNIPSILをはじめ国連システム全体がそのビジョンを共有するものである。しかし、国連開発機関すべての共通の支援戦略であるUNDAFは、主としてUNDPのカントリー・チームがとりまとめている。直近のUNDAFは2007年12月に作成されたUNDAF 2008-2010であるが、そこで共同署名しているのは、UNDPのほか、FAO、IOM、UNAIDA、UNFPA、UNHCR、UNICEF、UNIDO、UNIFEM、WFP、WHO、及び世界銀行である<sup>38</sup>。

また、2007年、平和構築基金 (PBF) からシエラレオネに対する拠出が決定されたが、当時はまだシエラレオネ政府に吸収能力がなかった。その後、その吸収能力が向上し、2008年2月には政府との政策対話もたれ、具体的な支援計画が進展してきた<sup>39</sup>。PBFを使った支援の分野の選定に関しては、PBCのシエラレオネ国別会合で議長を務めている国 (カナダ) の影響力も大きいし、またその実施にあたっては国連政務局と密接な協議をしながら進めている。他方、個々の国連機関が運営するそれ以外のマルチドナー・トラストファンド (MDTF) もある<sup>40</sup>。

UNIPSILの調整の役割を示す一つの具体例は、政府から独立した放送局に関する法律づくりである。政府規制の強化を警戒する野党やローカル・コミュニティの反対・抵抗があり、UNIPSILはすべての

34 UNIPSIL担当官へのインタビュー (ニューヨーク、2010年2月17日)。

35 *Chairman's Summary: Sierra Leone Country-Specific Meeting Peacebuilding Commission*, 12 October 2006.

36 *Chairman's Summary: Sierra Leone Country-Specific Meeting Peacebuilding Commission*, 13 December 2006.

37 UN Document PBC/2/SLE/1: *Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework*, 2007.

38 UN Country Team, *UNDAF: Sierra Leone 2008-2010*, 2007.

39 2009年12月現在、PBFから3千5百万ドルの拠出が決定され、23プロジェクトに資金割当が行われている。

40 同上。

政治勢力を集めた政治対話を実施し、法案づくりにむけた環境づくりを支援した。

#### (5) 評価とベンチマーク

安保理における国連ミッションのマンデート決定の手順については、次のような説明があった。すなわち、安保理で国連ミッションのこれまでの活動を評価し、政治ミッションの継続の是非、その規模、マンデートの作成がなされる。活動評価の手順としては、事務局が担当者を派遣して活動をチェックするが、報告書そのものは現地ミッションの報告を基礎として政務局がとりまとめ事務総長名義で安保理に提出するものである。安保理の中では、シエラレオネのミッションに関しては主としてイギリスが議論を主導しているとのことである<sup>41</sup>。

他方で、結果志向予算の導入により、毎年の予算請求の際には、その根拠となる目標と期待される結果、指標が細かに記載されている。

UNIPSILの支援活動の中で重要な位置を占めているものとして、2012年に予定されている選挙にむけた支援、司法制度改革、治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）等がある。ベンチマーキング・システムの導入といった新たな評価システムの中で、選挙、法と秩序、政治的支援など、いくつかの項目に分けて成果指標が設定されているが、これらの分野での政治的支援の成果は数値では測りにくいものが多い。例えば、兵士の削減数などは測定できるが、UNIPSILは「和解の達成」にむけて、かつての対立勢力を含めたワークショップの開催などを行っているが、これらの成果は測りにくい、といった意見も担当者から提示されている<sup>42</sup>。

#### (6) 課題と展望

今後の予想としては、シエラレオネ政府は国連の継続的な存在を求めており、今後も小規模なミッションで継続される可能性は高い。

統合ミッションとしての機能性については、カントリー・チームとの調整は決して容易なものではなく、代表のパーソナリティに左右されるところも大きい。統合ミッションとなったといっても、「One UN」とか「Delivering as One」といった標語と実態とは異なる面があり、国連システムとしての調整と統合はまだまだこれからの課題であるといえる。

## 8. 国連ギニアビサウ統合平和構築事務所（UNIOGBIS: United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau）

### (1) 設置に至る背景・経緯

ギニアビサウは1974年9月にポルトガルから独立したが、独立後はクーデターが頻発している。1980年に政権を掌握したヴィエイラ（Jose Bernardo Vieira）は、1991年に多党制に移行させたが、内政は安定せず、長らく戦闘が頻発する状態が続いた。

1999年2月、国民統一政府が発足したことに伴い、3月、国連は国連ギニアビサウ平和構築支援事務所（United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau: UNOGBIS）を設置した。平和と民主主義、法の支配を回復し堅固にするための環境を作り出し、自由かつ透明な選挙を容易にすることが任務とされた。しかし、1999年5月のクーデターにより、ヴィエイラは政権から追放された。

その後の複数政党制に基づく大統領選挙（2000年1月）で野党候補のヤラが当選し、文民政府が発足した。UNOGBISは新政府への支援を続けたが、国内の政情は安定せず、経済復興も進まず、社会的な

41 UNIPSIL 担当官へのインタビュー（ニューヨーク、2010年2月17日）。

42 同上。

緊張が高まった。ヤラは2003年9月のクーデターにより大統領を追われ、そのクーデターの後、暫定政権下で国民議会選挙（2004年3月）・大統領選挙（2005年5月及び9月）が行われ、2005年10月にヴィエイラ大統領が就任した。しかし、その後も政治的緊張は続き、結局、三つの主要政党が署名した国家政治安定合意によって、カビ首相による政権が2007年4月に成立した<sup>43</sup>。

その後、国連は、2008年11月の国民議会選挙の実施とその監視を支援したが、選挙が実施された直後、一部国軍兵士による大統領邸襲撃事が発生するなど不安定な状況が続いた。2009年3月、ヴィエイラ大統領・タグメ参謀総長が殺害される事件が発生。憲法規定に基づきペレイラ国民議会議長が大統領代行に就任し、新たな大統領選挙が同年6、7月に実施され、サーニャ新大統領が選出された。

こうした情勢の中で、2009年6月26日、国連はUNOGBISの活動期限を2009年12月31日まで延長する一方、後継となる国連統合平和構築事務所（United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau: UNIOGBIS）の設置を要請。2010年1月1日を活動開始日とし、初期の任期を12か月とした。

## (2) 設置根拠・手続・マンデート・期限等

ギニアビサウにおける最初の国連ミッションであるUNOGBISは、1999年2月、国民統一政府が発足したことに伴い、安保理議長に宛てた1999年2月26日の事務総長の書簡において提案され(S/1999/232)、同年3月3日の安保理議長からの返信において承認が表明された(S/1999/233)。その後の展開は上記の通りである。

最近の動きとしては、新たな大統領選挙が2009年6、7月に実施され、サーニャ新大統領が選出されたことを受け、UNOGBISの後継となるUNIOGBISが設立された。その手続としては、まず事務総長報告(S/2009/302)によって勧告がなされ、それに基づき安保理が事務総長に設立を要請した（安保理決議1876（2009））。2010年1月1日を活動開始日とし、初期の任期を12か月とし、そこでのUNIOGBISのマンデートは次のように記されている<sup>44</sup>。

- a. 同国における重要な平和構築の必要への対処において平和構築委員会を支援すること。
- b. 憲法秩序・公的保安・法の支配の全面的尊重の維持のために国家機関の能力を強化すること。
- c. 効率的かつ効果的な警察・法執行機関・司法制度の設置に向けて国家当局を支援すること。
- d. 包括的な政治対話及び国民和解プロセスを支援すること。
- e. 保安部門改革履行の調整・進展において同国政府に対し戦略的・技術的支援を提供すること。
- f. 薬物取引及び組織犯罪、人身売買、特に子どもの売買と戦うために国家当局を支援すること。
- g. 小型武器・小火器の蔓延を防止するための国家的努力を支援すること。
- h. 人権の促進・保護・監視活動を実施し、法の支配の尊重の組織化を支援すること。
- i. 安全保障理事会決議1325（2000）・1820（2008/6/19）「紛争状態における文民に対する性暴力に関する決議」に従い、平和構築におけるジェンダーに合った視点を主流化すること。
- j. 同国の安定化にむけた貢献努力においてアフリカ連合・西アフリカ諸国経済共同体・ポルトガル語諸国共同体（Community of Portuguese-speaking Countries: CPLP）・欧州連合との協力を拡大すること。
- k. 国際的支援の活発化を支援すること。

43 UNOGBISは1999年以降2009まで、武器の回収、兵士の武装解除、和解の促進、民主的制度づくり支援等、様々な努力を行なった。UNOGBISの「成果」についての評価は分かれるが、UNOGBISが政府の能力強化、国際支援の促進等に果たした役割は、一般的に評価されている。例えば次の論文。Forrest, Joshua B., "Anatomy of State Fragility: The Case of Guinea-Bissau," in N. Tschirgi, M. S. Lund, & F. Mancini (eds.), *Security and Development*, Lynne Rienner Publishers, 2010, Chapter 7, pp.192-196.

44 United Nations General Assembly, "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/64/349/Add.3 (26 October 2009), pp.25-26.

### (3) 組織体制・予算措置

UNIOGBISは特別政治ミッションとして国連政務局によって運営されている。また、2010年1月から、平和構築委員会の個別の検討対象国の一つに新たに加わった。

UNIOGBISのSRSGは現在、ルワンダ人のジョゼフ・ムタボバ（Joseph Mutaboba）がなっており、人員は2009年12月末時点（すなわちUNOGBIS末期の時点）で、国際文民要員12名、現地文民要員13名、軍事アドバイザー2名、警察アドバイザー1名、である。

他方、UNOGBISの2008年の予算支出及び2009年の予算要求額、及びUNIOGBISの2010年の予算要求金額は以下の通りである。（UNOGBISの2009年の支出額は、2009-10年の予算書には前ミッションということで記載がなく、また2008-09年の予算書では予算要求額は記載されているが支出額は記載されていない。）これをみると、UNIOGBISになってからの予算要求額は、それ以前のUNOGBISの予算規模よりも格段に大きくなっていることがわかる。特に大きな予算額を占めているのは合計118名の文民スタッフの給与・費用である（11,876.800ドル）。

なお、予算は他の特別政治ミッションと同様に、「特別政治ミッション」の項目より拠出されている。2010年予算要求額19,016.600ドルは、27ミッション合計の599,526,500ドルの約3.2%にあたる。また、平和構築基金（PBF）から当面6百万ドルの拠出が決定されており、2009年12月時点で、UNIOGBISを通じて5プロジェクトに資金割当が行われている。

表3-8-1：ギニアビサウにおける国連ミッションの通常予算推移

カテゴリー	UNOGBIS 2008年支出	UNOGBIS 2009年予算要求	UNIOGBIS 2010年予算要求
Military & police personnel costs	144.8	154.7	595.9
Civilian personnel costs	2,008.6	2,715.1	11,876.8
Operational costs	1,483.1	1,963.2	6,534.8
Total	3,636.5	4,833.0	19,016.6

単位：千USドル

出典：A/63/346/Add.3 p.32 及びA/64/349/Add.3 p.37 より計算。

### (4) 現地での目的・役割・他ドナーとの関係

UNIOGBISの主要なマンデートは次のように説明されている。

- 平和、民主主義、法の支配を回復・強化するための環境を創出、自由で透明性のある選挙を組織、アブジャ同意の実施を促進、紛争当事者の自発的な兵器回収・処理・破壊を促進、国連機関の諸活動を調整・統合することなどを任務とする。
- 特に事務総長に対し、アフリカ連合・西アフリカ諸国経済共同体・ポルトガル語諸国共同体と協力し、信頼に足る捜査プロセスの実行にあたり同国政府を支援することを要請する。
- 国家機関及び当局の保護を保証するために地域機関によりとられたイニシアティブに留意する。
- 事務総長に対し、ギニアビサウ事務総長特別代表及びUNIOGBISを通じ、当該地域において欧州連合及びその他の国際機関により既になされている活動に留意し、同国における保安部門改革のために国際社会より提供される支援を効果的に調整することで同国政府を支援することを要請する。

ギニアビサウの国連ミッションは、2010年1月より統合平和構築事務所となり、組織的には戦略計画ユニットや政務ユニット、各セクターのユニット等から構成されている。統合ミッションの代表はSRSGが担っているが、開発分野の代表（DRSG）は常駐調整官（RC）と兼務の形でUNDP代表が担っている。UNIOGBISは国連システム全体のとりまとめ役を担い、共通のビジョンに基づく戦略計画をとりまとめる。

他方、開発計画に関しては、すべての支援パートナーを含む貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）が作成されており、こうした開発パートナーとの連携はUNDPが主導している。すなわち、国連システムの各機関は共通のビジョンに基づいて支援にたずさわっているが、各機関は独自の資金を持って活動しており、その意味では、「統合事務所」というのは「完全な統合」ではなく、調整メカニズムの改善を意味している。

また、国連システム全体の戦略的な開発支援枠組みとしてUNDAFがあるが、これはUNIOGBISのマネートの一部に取り込まれる形になる。UNIOGBIS自体は、ギニアビサウのSSR（治安部門改革）に重点をおいており、その意味でUNIOGBISがとりまとめるUNDAFは「UNDAF+」と称される<sup>45</sup>。ギニアビサウのSSRには様々な海外ドナー（EUやECOWAS）も関与しており、UNIOGBISはこうした国際ドナーと国防省との間の調整役も担っている。

なお、ギニアビサウは2008年に平和構築委員会の支援対象国となり、2008年10月に「平和構築戦略枠組み（Strategic Framework for Peacebuilding）」が策定されている。そこでは、優先分野をa) 選挙、b) 経済活性化及びインフラ再建（特にエネルギー部門）、c) 治安・国防部門改革、d) 司法部門強化・法の支配・麻薬密売対策、e) 行政改革、f) 社会問題の6分野としている。それを踏まえ、ギニアビサウに対してはPBF（平和構築基金）から当面6百万ドルの拠出が決定されている<sup>46</sup>。PBFの支援内容はニューヨークで決定され、UNIOGBISがその決定に関与するわけではないが、事業自体はUNIOGBISが運営する。

また、平和構築活動の統合の観点から、国連システム全体のロジスティック面の支援をフィールド支援局（DFS）が担うようになったが、これは新しい変化である<sup>47</sup>。

## (5) 評価とベンチマーク

総会の予算審議においては、結果志向予算（Result-based Budgeting）の導入がなされており、毎年の予算請求の際には、その根拠となる目標と期待される結果、指標が細かに記載されている。

他方で、UNIOGBISの活動の中ではSSRが大きな比重を占めており、例えばPKOの活動評価は兵力の展開数等で測れる部分が多いものの、SSRをはじめ平和構築活動の成果は測りにくく、より長期的な観点が必要である、との意見も事務局からは出されている<sup>48</sup>。

## (6) 課題と展望

統合ミッションはまだ新しい試みであるが、共通のビジョンと共通の計画は統合推進のための有益なツールであり、明確な役割分担も必要である。共通の基金をもち、共通のプログラムを通じて、より大きなインパクトをめざすという方向にあり、現地レベルではそのような統合の方向が進んできてはいる。

しかし、ニューヨーク・レベルでの意思決定や調整は、まだまだ個々の機関で別個になされており、

45 すなわち開発支援分野にSSRが統合された形になっており、これはOECD/DACが近年主張しているSSRの主流化の動きを反映するものともいえる。

46 2009年12月現在、5プロジェクトに資金割当が行われている。

47 以上、UNIOGBIS担当官へのインタビュー（ニューヨーク、2010年2月17日）。

48 同上。

今後ともニューヨーク・ベースでの統合はなかなか困難であろう、との指摘があった<sup>49</sup>。

## 9. 国連西アフリカ事務所（及びカメルーン・ナイジェリア混合委員会） (UNOWA: United Nations Office for West Africa、CNMC: Cameroon-Nigeria Mixed Commission)

### (1) 設置に至る背景・経緯

国連の機関間ミッション（多機関調査団）が2001年3月に、西アフリカの11か国を訪問した。このミッションは、西アフリカ諸国が直面する重大かつ相互に関連する政治的・経済的・社会的問題は、国連とそのパートナーが参加する統合された小地域戦略を通して解決されるべきである、と勧告した。この勧告に従い、2001年11月、事務総長は、そうした統合アプローチを推進するために、国連西アフリカ事務所（United Nations Office for West Africa: UNOWA）を設置することを決定した。

事務所はセネガルのダカールに置かれ、2002年9月に具体的な活動を開始した。

### (2) 設置根拠・手続・マンデート・期限等

UNOWAは上記のように、安保理議長宛て2001年11月26日及び29日の事務総長の書簡(S/2001/1128、S/2001/1129)において提案され、その設立が承認された(S/2001/434; S/PRST/2001/38)。当初の任期は2002年1月1日より3年とされた。

その後、2004年10月に、同様の文書(S/2004/797、S/2004/858)により、2005年1月から2007年末までの3年間の任務の延長がなされた。また、2007年12月21日の同様の文書(S/2007/754)で、更に2008年1月1日から2010年12月末までの3年間の任務の延長が決定され、今日に至っている。

UNOWAは世界で最初の国連の地域平和構築事務所である。UNOWAは、西アフリカにおいて斡旋の役割や特別の任務を果たし、地域機関との連絡を行い、地域に重大な意味を持つ自体の動きについて国連本部に報告する。

UNOWAは西アフリカの平和と安全の達成にむけた国連の貢献を拡大するという任務を有しており、そのために(1) 平和と安全のための調和的な地域的アプローチにむけた西アフリカの能力の拡大、(2) 国境を超えた課題（良き統治、治安部門改革の開発戦略への包含、人道・人権・ジェンダー問題に関する統合アプローチ、汚職撲滅、等）に対処する努力の拡大、をめざしている。また、UNOWAは、この地域の特別政治ミッション（シエラレオネのUNIPSIL、リベリアのUNMIL、コードジボアールのUNOCI、ギニアビサウのUNOIGBIS等）の努力と相乗効果を促進するものであり、特に国境を超えた課題（食糧安全保障、気候変動、麻薬取引、選挙、人権侵害、貧困、人身売買、治安部門改革、武装解除等）に関しての共同努力を実施に関して会合を開いている。

また、UNOWAの特別代表は、カメルーン・ナイジェリア混合委員会（Cameroon-Nigeria Mixed Commission: CNMC）の議長も兼ねている。これは、ナイジェリア、カメルーン両国大統領の要請で事務総長が設置した委員会で、両国間の国境に関して国際司法裁判所が行った判決を実施する際に生じる様々な側面を取り上げることになっている<sup>50</sup>。CNMC自体は、両国の国境紛争に関する国際司法裁判所

49 こうした測定しにくい活動をどう評価するかについての研究も進められており、現在 Benchmarking Handbook を執務資料として作成途上とのことであった。（同上）

50 カメルーンとナイジェリアの間には、チャド湖からバカシ湾に伸びる前兆1600キロの陸上境界線に関する問題があり、1994年、カメルーンは国境紛争を国際司法裁判所に訴えた。国際司法裁判所は、2002年10月10日に、バカシ半島の領有権はカメルーンに属すると判決を下しバカシ半島からのナイジェリア警察・軍隊等の撤退を要求する判決を下した。ナイジェリア側が撤退時期を一方的に延期する中で、両国混合委員会で議論が継続され、2006年6月12日に、事務総長の集中的な調停を受けて、両国大統領がバカシ半島に関する国境紛争を終わらせる協定に署名した。その後も、混合委員会の監視のもとで共通の国境線の

の判断を促進するために、2002年10月10日に設立されている。その設立手続は、両国大統領の要請を受けて両国の対話と協議の場として国連事務総長が委員会を設立し、UNOWAのSSRGをそのCNMCの議長として指名したものである。その任務の期限は設定されておらず、最近の任務の更新は、事務総長と安保理議長の書簡の交換（S/2008/756、S/2008/757）によってなされている。

### (3) 組織体制・予算措置

UNOWAのSRSGは現在、アルジェリア人のサイド・ジニット（Said Djinnit）がなっており、人員は2009年12月末時点で、国際文民要員13名、現地文民要員10名、軍事アドバイザー4名である。

また、UNOWAの2008-09年の予算支出及び2010年の予算要求金額は表3-9-1の通りである。なお、予算は他の特別政治ミッションと同様に、「特別政治ミッション」の項目より拠出されている。2010年予算要求額6,966.100ドルは、27ミッション合計の599,526,500ドルの約1.2%にあたる。

他方、CNMCの議長は前述のようにUNOWAのSRSGが兼任しているが、CNMCの人員は2009年12月末時点で、国際文民要員16名、現地文民要員6名である。これは、UNOWAに匹敵する人員である。

また、CNMCの2008-09年の予算支出及び2010年の予算要求金額は表3-9-2の通りである。2010年予算要求額8,930.100ドルは、27ミッション合計の599,526,500ドルの約1.5%にあたる。

表3-9-1：UNOWAの通常予算推移

カテゴリー	2008年支出	2009年支出	2010年予算要求
Military & police personnel costs	76.1	107.5	183.4
Civilian personnel costs	2,398.6	2,708.6	3,232.6
Operational costs	2,887.9	2,501.4	3,550.1
Total	5,362.6	5,317.5	6,966.1

単位：千USドル

出典：A/63/346/Add.3 p.32 及びA/64/349/Add.3 p.37 より計算。

表3-9-2：CNMCの通常予算推移

カテゴリー	2008年支出	2009年支出	2010年予算要求
Military & police personnel costs	161.8	114.7	172.2
Civilian personnel costs	1,930.6	2,189.4	2,333.6
Operational costs	5,766.4	3,897.8	6,413.1
Total	7,858.2	6,201.9	8,930.1

単位：千USドル

出典：A/63/346/Add.3, p.62. 及びA/64/346/Add.3, p.73. より計算

### (4) 現地での目的・役割・他ドナーとの関係

UNOWAの目的は、政治、安全保障、人権、人道援助、開発の分野で西アフリカにおいて活動する国連諸機関の調整にあたるとともに、ECOWASとの連携を強化し、国家および地域レベルでの平和構築および紛争予防の努力を支援することである。

また、他の国連機関との協力を重視しており、特にカメルーン-ナイジェリア混合委員会（CNMC）とはスタッフや施設の共有を行っている。

画定について議論が継続されている。

## (5) 課題と展望

UNOWAは国連がはじめて設立した地域事務所である。西アフリカでは、歴史的経緯から国境を超えて同じ部族が住んでいるケースが多く、紛争や麻薬取引・組織犯罪等も容易に国境をまたいだ課題になりやすく、また国境紛争も残存しており、その意味で、地域事務所が果たす役割は大きいとする見解がある。

その一方で、シエラレオネやギニアビサウには別の国連政治ミッションが存在し、コートジボアールやリベリアには国連PKOミッションが存在し(国連コートジボアール活動:UNOCI、及び国連リベリア・ミッション:UNMIL)、またECOWASといった地域機構も存在する中で、UNOWAの存在意義に関して、疑問を呈する意見もある。また、そうした疑問に対してUNOWAが適切に答えているとは言い難い面もある。

UNOWAは、2010年末に現在の任期が切れるが、その活動のきちんとしたレビューと役割の意義付け・説明が求められよう。

## 10. 国連ネパール政治ミッション (UNMIN: United Nations Political Mission in Nepal)

### (1) 設置に至る背景・経緯

#### A. UNMINの設立

1996年、マオイスト(ネパール共産党毛沢東主義派)が国王からの政権奪取を目的とした武装闘争を開始し、以来約10年間にわたり内戦が続いていた。しかしながら、2006年に新政権が誕生し、政府とマオイストとの間で紛争終結を含む包括和平合意が成立した(2006年11月21日)。

ネパールにおける国連の活動が表にでてきたのは、比較的大きな国連人権高等弁務官事務所が設置された2005年のことである。同事務所は、和平合意が規定する人権へのコミットメントを監視する上で重要な役割を果たした。また、その報告や声明を通して、意図的に市民をターゲットに武力行使をしないよう治安部隊やマオイストに自制を求めた。また、国連は数年にわたって、交渉による政治的解決を図るよう政治的な努力を続けてきた。

2006年7月、ネパール政府から国連の支援の要請を受け、事務総長は評価ミッションをネパールに派遣した。同年8月、政府とマオイストは共に同一の書簡を事務総長に送り、停戦の行為規範実施と制憲議会選挙を監視し、マオイスト戦闘員とその武器を指定された野営地に限定することを監視・検証する文民要員を展開させるよう要請し、あわせて、ネパール軍も兵舎に残り、武器を使用しないよう監視することも要請した。

2006年11月、ネパール政府は国連に対して支援の要請を再度行なった。事務総長は国連活動に関する技術評価ミッションをネパールに派遣するよう安保理に要請し、35名の文民監視要員や25名の選挙顧問の派遣などを含む国連政治ミッションの派遣を要請した。

こうした要請に基づき、2007年1月23日、安保理決議1740が採択されUNMINが設立された。UNMINの当初のマンダートは、(1) 両勢力の武器及び兵員の管理をモニターすること、(2) 共同モニタリング調整委員会(Joint Monitoring Coordinating Committee)を通して両勢力の武器及び兵員の管理のモニターの実施を支援すること、(3) 休戦協定のモニターを支援すること、(4) 自由公正な制憲議会選挙を実施するために選挙委員会への技術的な支援を提供し、事務総長が独立選挙監チームを指名して選挙プロセスについて報告すること、とされた<sup>51</sup>。

51 UN Document A/64/349/Add.3, p.96.

## B. UNMINのその後の任期更新

当初2007年7月に予定された制憲議会選挙は2度にわたり延期され、2008年4月10日ようやく実施された。この間、2007年から2008年初頭にかけてUNMINの選挙支援事務所はカトマンズ本部に加え地方支部を設立するなど、選挙支援を行った。2008年5月、選挙終了ののち、UNMINの選挙支援スタッフは撤退し、選挙支援事務所は閉鎖された。同時に、警察アドバイザーチームも撤退した。

2008年5月28日、制憲議会が設置され、連邦民主共和国への移行が宣言され、連立政権が樹立された。選挙の結果、マオイストが601議席のうち240議席を占め最大勢力となった。政治的なかけ引きをへて、2008年7月にネパール議会政党のラムバラン・ヤーダブ（Ram Baran Yadav）が初代大統領となり、マオイストの指導者プSPA・カマル・ダハル（Pushpa Kamal Dahal）（通称プラチャンダPrachanda）が8月に首相となった。新政府は、①和平プロセスの完成、②憲法の制定、③急速な経済発展の達成、の三つを重点政策とした。

UNMINの当初の任務は2008年7月には終了することになっていたが、2008年のこの時点でも、武器の監視が必要とされ、特に1万9千のマオイストの兵力が残存したため、ネパール政府はUNMINに2009年初頭まで、規模を縮小して延長するよう要請し、その任務は2009年まで更に延長された。

UNMINは2008年を通して、武器と兵員の管理モニターを継続したが、監視要員は155名から85名まで減少させた。また、UNMINは協定違反や対立を解決するための共同モニタリング調整委員会（JMCC）の議長役を引き続き務めた。このJMCCでは2008年9月までに85回の会合がもたれたとされる。

UNMINの離任の時期は、新政権の発足から半年が目安とされたが、2008年のおわりになってもマオイスト兵士の武装解除は進展せず、UNMINの任務の継続が、2008年12月にネパール政府から要請され、引き続きその任務を継続している状態である。

### (2) 設置根拠・手続・マンデート・期限等

ネパール政府からの要請及び事務総長勧告に従い、2007年1月23日、設立のための安保理決議第1740号採択し、当初12ヶ月間の予定で設立された。

第1節で述べたように、2008年1月23日に任務を半年延長（決議1796）され、2008年7月23日に安保理決議1825により更に任務が半年延長された。

2008年7月時点でのUNMINの主要なマンデートは、次のような点である。

- (a) 2008年6月25日の政党間の合意にそって、マオイスト軍及びネパール軍双方の武器及び兵員の管理のモニターを継続すること。
- (b) 特別政治ミッションの枠組みの中で、武器及び兵員のモニターに関する合意を実行する上で諸政党を支援すること。

その後もUNMINの任期は半年毎に延長され、2009年1月23日に更に半年延長（決議1864）され、2009年7月23日に更に2010年1月23日まで期限が延長（決議1879）されたが、その際のUNMINの任務は次のように規定されている。

- (a) マオイスト軍及びネパール軍双方の武器及び兵員の管理のモニターを継続すること。
- (b) 共同モニタリング調整委員会を通して両勢力の武器及び兵員のモニターに関する合意を実行する上で諸政党を支援すること。

2010年1月23日に更に任期が延長され、2010年5月15日までとされた（決議1909）。2010年1月の延長が、5月15日までとされたのは、5月までに新憲法が交付される予定であり、とりあえずそこまでの期間の延長とされたためである。

結局、これまで5回にわたりその任期が延長され、すでに3年にわたって設置されている。いつまで続くのかという議論が、安保理等でも当然出てきてはいるが、2006年11月の休戦合意で当初予定されてい

たマオイスト派兵士の武装解除がいまだに達成されていない現状では、その任務を必要とする状況がいまだ存続しており、簡単に撤退はできないということで現在まできている。

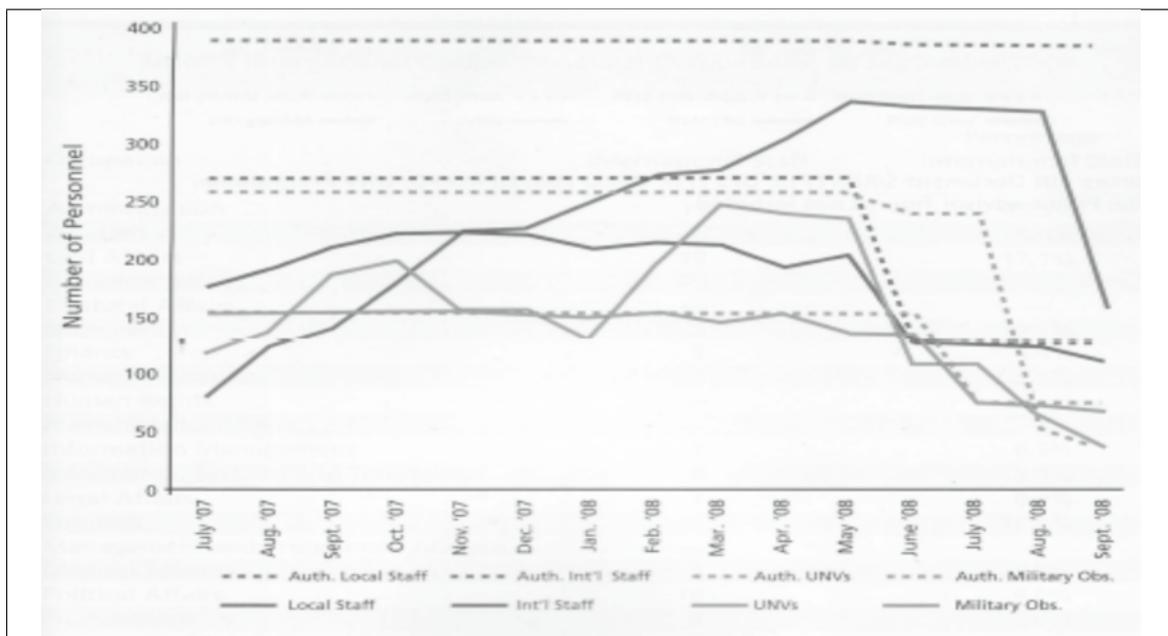
### (3) 組織体制・予算措置

UNMINは、軍事要員を含んでいるが、PKO局ではなく、特別政治ミッションとして国連政務局によって運営されている。UNMINが、軍事監視要員を含んでいるにも関わらず、PKO局ではなくDPA（政務局）が担当しているのは、当初のネパールの要請が、PKOではなく選挙支援のための文民を中心とした政治ミッションにしてほしいというものであったからであり、また、任期についても当初1年間の予定であったからである。結果的には、その後任期の延長が繰り返され、特別政治ミッションの形でずっと継続している<sup>52</sup>。

UNMINの事務総長代表（RSG）は当初、英国人のイアン・マーティン（Ian Martin）であったが、現在は、スウェーデン人のカリン・ラングレン（Karin Landgren）となっている。人員は2009年12月末時点で、国際文民要員48名、現地文民要員119名、軍事監視員72名、国連ボランティア19名、合計258名である。

UNMINの任務は2008年半ば以降、徐々に縮小されているため、図3-10-1で示されているように、その人員も2008年半ば度以降急速に減少している。

図3-10-1：UNMINのスタッフ数の推移（2007年7月－2008年9月）



出典：Annual Review of Global Peace Operations 2009, p.323.

UNMINの2006年からの2年間、及び2008年からの2年間の予算支出、及び2010年の予算要求金額は以下の通りである。UNMINの任務は2008年半ば以降、徐々に縮小されているため、2010年の予算要求額も、以前よりかなり減少している。

なお、予算は他の特別政治ミッションと同様に、「特別政治ミッション」の項目より拠出されている。2010年予算要求額16,742,900ドルは、27ミッション合計の599,526,500ドルの約2.8%にあたる。

52 UNMIN担当官へのインタビュー（ニューヨーク、2010年2月17日）。

図3-10-1：UNMINのスタッフ数の推移（2007年7月－2008年9月）

カテゴリー	2006.1-2007.12 の支出（2年間）	2008.1-2009.12 の支出（2年間）	2010年予算要求
Military & police personnel costs	3,951.2	6,350.7	1,271.0
Civilian personnel costs	21,099.1	36,195.8	6,166.7
Operational costs	47,084.6	31,115.5	9,305.2
Total	72,134.9	73,662.0	16,742.9

単位: 千USドル

出典: A/64/349/Add.3 p.102及び Annual Review of Global Peace Operations 2009, p.328.

#### (4) 現地での目的・役割・他ドナーとの関係

UNMINの主要な任務は、次の二つである。一つは選挙の実施支援・選挙監視であり、これ自体はすでに終了し、そのため、2007年に約1000人いたUNMINの人員は、現在300人程度にまでダウンサイズされた。もう一つは、対立していた両勢力の武器・兵士の管理のモニタリングであり、これは依然として継続されている。

通常の特別政治ミッションは政治的な仲介や斡旋が任務とされることが多いが、UNMINに関してはそうした政治的な役割を国連ミッションの主要任務とすることを隣国（インド）が歓迎せず、より限定的なマンデートになった<sup>53</sup>。

また、近年、国連政治ミッションは統合ミッションとして編成されることが多くなっているが、UNMINは当初1年の予定であったため、統合ミッションとはならなかった。そのため、UNMINは国連のカントリー・チームとは別個のマンデートに基づいて設置され、カントリー・チームとの仲介を担当するものが、設置当初はUNMIN側に存在していたが、現在ではその両者の仲介役は国連カントリー・チームの常駐調整官（RC）が担っている。

国連システムの間での調整は通常うまくいかないのが当たり前であり、うまくいくとしたらそれは多分にパーソナリティに左右され、特に政治ミッションの代表とRCの間の良い関係が不可欠であり、UNMINの場合も当初はうまくいかなかった、とされる。しかし、近年は国連システム全体の動向という観点から、カントリー・チームとの調整が重視されており、例えばマオイスト兵士の社会復帰等について、より緊密な協力が求められるようになってきている<sup>54</sup>。

特に、2008年半ば以降のUNMINの規模の縮小にともなって、UNMINが持っていた機能の一部、例えば地雷除去、ジェンダー問題での助言、国連ネパール平和基金等は、国連カントリー・チームに移管されてきた。国連開発・人道機関の平和構築分野に関する期待も高くなっており、UNMINが存続する間、国連カントリー・チームとUNMINのより緊密な協力が追求されている。

なお、日本も軍事監視要員の派遣要請を受け、2007年3月から陸上自衛官6名を派遣してきた。また、2008年4月に行なわれた政権議会選挙に際しては、日本政府として（内閣府国際平和協力本部より）24名の選挙監視団を派遣した<sup>55</sup>。

#### (5) 活動評価のベンチマーク

安保理に対するUNMINの活動報告は、3ヶ月毎に事務局がとりまとめて安保理に提出しているが、まず現地ミッション側で報告書ドラフトを作成し、ニューヨークの政務局の関係部局と議論しながらと

53 同上。

54 同上。

55 内閣府国際平和協力本部事務局「日本政府選挙監視団・2008年ネパール政権議会選挙活動報告書」（2008年9月）。

りまとめ、事務総長への報告書として提出される。その過程で、現地ミッションのSRSGがニューヨークにきて非公式にブリーフィングをすることが行われている。

UNMINは元々当事者間で合意された政治目標の達成支援を任務としていることから、それらが履行されれば必然的にマンデートの完了に至ることになるが、当事者間の合意履行の遅れに伴い、至近にマンデートを（2010年5月15日まで）延長した決議1909に先だって提出された事務総長報告（S/2010/17）では「安保理がマンデートを延長するのであれば、それによって当事者による可及的速やかに明確なベンチマーク・タイムラインの合意につながる事が重要であり、これによってUNMINの明確な出口戦略が創成されるだろう」との文言が見られる。

なお総会における予算審議でも、ACABQ及び第5委員会での議論を中心に、成果に基づく評価方式が進展してきており、結果志向予算の導入により、毎年の予算請求の際には、UNMINについてもその根拠となる目標と期待される結果、指標が年度単位で細かに記載されている

## (6) 課題と展望

UNMINはすでに述べたように何度も（現在まで5回、3年以上にわたり）その任期が延長されてきた。基本的にはネパール政府の要請に基づくものであるが、UNMINの任期が長期に及ぶことに対しては、インドのように必ずしも歓迎していない国もあるとされる。

任期延長のポイントは、マオイストの軍隊（約1万5千人といわれる）をどうするかということであり、そのうちどの程度を正規軍にいれ、どの程度を武装解除して社会復帰させるかということであり、そこで何らかの合意がなされ実行されることを見届ける必要がある。こうしたモニタリングを第三者が行うことは重要であり、こうしたことができるのは国連だけといっても過言ではない。

状況が熟さないうちに撤退してしまうと、東ティモールでもみられたように、騒乱を再び引き起こしてしまふ可能性もあり、東ティモールにおける国連ミッション（UNMISSET）の撤退とその後（2006年）の騒乱、再度の国連PKO（UNMIT）の展開という事例は、UNMINの任期延長にも影響を与えてきたとされる<sup>56</sup>。撤退後に再度の騒乱が生じることは避けたいが、しかし、任期の延長にあたってはより明確な「出口戦略」が求められる。

主要関心国は、安保理の5か国に加え日本及びインド等であり、カトマンズを中心に頻繁に会合が開かれ、ニューヨークでも同様なメンバーでたびたび会合が開かれているのが現状である。

また今後、UNMINが仮に撤退した場合でも、国連システムとしては現地に残ることになるが、RCを中心とした良い体制ができるかどうかも課題である。UNMINが撤退しても、その後のネパールでは軍の再編、国軍の改革といったSSRが重要分野となることが予想される。もちろん、SSRは当事国の要請がないと関与できないが、国連カントリー・チームにSSRのコンポーネントを追加することになることが想定されるが、SSR全体をどこかのリード国（あるいは地域機構）が主導するという事も考えられよう。

## 11. 国連中央アジア予防外交センター（UNRCCA: United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia）

### (1) 設置に至る背景・経緯

旧ソ連の崩壊に伴い、タジキスタンは1991年に独立したが、その後、タジキスタンは深刻な社会的経済的な危機に直面し、政教分離主義者と親イスラム伝統主義者との間の対立も激化し、内戦にまで発展

56 UNMIN担当官へのインタビュー（ニューヨーク、2010年2月17日）。

した。1994年、事務総長特別代表の主催のもとで開催された会議で停戦合意がなされ、安保理は、停戦監視を目的として、国連タジキスタン監視団（United Nations Mission of Observers in Tajikistan: UNMOT）を設立した（安保理決議968）。

1997年国連主催の交渉によって和平合意がなされ、UNMOTは独立国家共同体（CIS）の平和維持軍及び欧州安全保障協力機構（OSCE）ミッションと緊密に協力しながら、和平合意の実施を支援した。

2000年2月にはタジキスタン最初の多党制議会選挙が行なわれ、それを受けて、1994年から続いたUNMOTは2000年5月15日に撤退した。1994年から2000年までのUNMOTは、国民和解委員会（CNR）や選挙および国民投票中央委員会と協力し、停戦違反を調査・報告し、統一タジク反対軍（UTO）の旧兵士のDDR、政府機構への統合、人権擁護なども任務としていた。

UNMOTに代わって平和と民主主義を促進するための組織として、事務総長が国連タジキスタン平和構築事務所（UNTOP）設立を提案し（S/2000/518; S/2000/519）、設立された。2000年5月にUNMOTから移行したUNTOPは、平和構築活動に政治的枠組みと指導力を提供し、国家再建、経済回復、貧困除去、良き統治のために、諸団体の調整にあたること等を任務とした。UNTOPは、2007年7月31日に、その任務を終了した。

UNTOPの終了にあたり、2007年5月7日の安保理議長への書簡（S/2007/279）で、国連事務総長が国連中央アジア予防外交センター（UNRCCA）の設立を提案、安保理がこれに答える形で2007年5月15日に設置された。本部はトルクメニスタンの首都アシュガバトに置かれ、地域の政府が、テロ・麻薬取引・組織犯罪・環境悪化など、国境を超えた共通の課題や脅威に対し、平和的に協力し対処することを支援してきた。

この地域はもともと旧ソ連の中で一つの国として存在し、その後国家の再編過程で内戦があったことから、引き続き紛争予防のための地域的な国際組織が必要と考えられ、国連はそうした機関として最も中立的な役割を果たしうる国際機関としての役割を期待されたといえよう。実際、中央アジア各国（タジキスタン、カザフスタン・キルギスタン・トルクメニスタン・ウズベキスタン）は共同で国連が引き続き存続することを要請したのである。

## (2) 設置根拠・手続・マンデート・期限等

UNRCCAは前述のように、安保理議長への書簡を受けて2007年12月10日に設立された。UNRCCAの主要な役割は、中央アジアにおける国連の紛争予防能力を強化することである。UNRCCAは、国際テロや麻薬密輸、組織犯罪などの多様な脅威に対応し、次のような役割を果たすものとされている<sup>57</sup>。

- (a) この地域の各国政府及び予防外交に関連する他の主体との協力
- (b) 状況のモニターと分析
- (c) 紛争予防努力に関連する最新の情報を国連事務総長に提供
- (d) OSCE、CIS、上海協力機構、等の地域機構と連絡を取りながら平和創造の努力を促進し、調整と情報交換を促進
- (e) この地域の国連カントリーチームの予防活動に対する政治的枠組みとリーダーシップの提供
- (f) UNAMAと密接な連絡を維持し、地域状況の包括的・統合的な分析を確保

2009年に、UNRCCAは地域5か国の政府との協議で採択された行動計画の実施を開始した。その計画の中で規定された三つのプライオリティのもとで、UNRCCAは水協定の法的枠組と交渉のための国際会議を組織し、引き続いて互いに合意可能な解決策にむけて地域対話を促進している。また、UNRCCA

57 UN Document A/64/349/Add.3, p.75.

は、人間の安全保障とアフガニスタン状況について国際セミナーを開催し、テロや過激主義からの脅威にたいする国境を超えた取り組みを促進し、また関係各国と定期的に協議し、共同行動のための枠組を提供している。

### (3) 組織体制・予算措置

UNRCCAのSRSGは現在、スロバキア人のミロスラフ・イエンチャ（Miroslav Jenca）がなっており、人員は2009年12月末時点で、国際文民要員7名、現地文民要員13名である。

2008-09年の予算支出及び2010年の予算要求額は、以下の表3-11-1のとおりである。なお、予算は他の特別政治ミッションと同様に、「特別政治ミッション」の項目より拠出されている。2010年予算要求額は3,295,000ドルであり、27ミッション合計の599,526,500ドルの約0.5%にあたる。

表3-11-1：UNRCCAの通常予算推移

カテゴリー	2008年支出	2009年支出	2010年予算要求
Civilian personnel costs	655.0	1,330.9	2,031.6
Operational costs	1,084.5	701.4	1,143.4
Budgeted voluntary contributions	--	--	120.0
Total	1,812.1	1,959.7	3,295.0

単位: 千USドル

出典: A/63/346/Add.3 p.69, 及び A/64/349/Add.3 p.95 より計算。

### (4) 現地での目的・役割・他ドナーとの関係

UNRCCAは、中央アジア（タジキスタン、カザフスタン・キルギスタン・トルクメニスタン・ウズベキスタン）における、テロ・薬物取引・組織犯罪・環境悪化などの特に越境的な問題に、解決が困難になってしまう前に対策を講じる支援を行う。

また、UNRCCAは国連システム各機関と密接に協力して、この地域の紛争予防にむけた統合的アプローチを推進している。この地域が直面する国境を超えた性格を持つ課題に対して、他の国連機関（UNDP、UNHCR、UNODC、UNOCHA等）と共に地域的なイニシアティブを進めている。この地域の紛争予防に関しては、OSCEやCIS、上海協力機構、等の地域機構も関与しており、これら機関と密接に協議しながら活動を行っている。とりわけOSCEとは、共同してプロジェクトを実施することもある。

特に力を入れているのが、水資源や環境をめぐる地域協力であり、上流のタジキスタン等での綿花栽培から、下流のウズベキスタンの資源など、水資源に関わるさまざまな分野で、地域各国が合意できるような解決策を探す努力や、地域協力を促進する努力を行っている。水資源管理のための互いに合意可能な解決策として、UNDPや欧州経済委員会とともに地域各国の協議の場を設立した。水資源や環境に関する問題については国連環境計画（UNEP）とも協力している。

また、テロや組織犯罪など国境を超える課題やアフガニスタン問題への地域的な対処など、この地域では地域協力を必要とする課題が多く、UNRCCAが活動すべき分野は多い。

### (5) 評価とベンチマーク

UNRCCAについては安保理レベルでのベンチマーク設定といった議論にはまだなっていないが、紛争予防という活動は、成果を数値で図ることはきわめて困難であり、その成果も長期的な視野を必要とする。その意味で、どういう状況になればUNRCCAがもはや必要でなくなるかという「出口戦略」を

描くこともなかなか難しい、というのが担当者のコメントであった<sup>58</sup>。

なお総会における予算審議においては、結果志向予算の導入により、毎年の予算請求の際には、その根拠となる目標と期待される結果、指標が年度単位で細かに記載されている。UNRCCAの成果についても年1回のレビューがなされるようになっており、毎年の予算審議の際の事務総長の執行報告に反映されている。

## (6) 課題と展望

UNRCCAは、中央アジア5か国の要請に基づいて設置されており、その必要性については、安保理の主要国（特にロシア、英、米）の間でも暗黙の合意がある。中央アジア各国がロシアから独立し、安保理の非常任理事国にもなっていないという状況の中で、中央アジアでの国連の紛争予防活動に関して、中央アジア各国の要望をとりまとめる手順として、従来は次のような形がとられた。すなわち、UNRCCA設立以前は、中央アジア各国毎にそれぞれニューヨークの国連本部（政務局中央アジア地域担当）から何度かミッションを派遣し、現地のニーズを把握し、それをニューヨークに持ち帰り、安保理の主要利害関係国であるロシア・英・米等と協議し、その結果を受けて事務総長に報告し、それを受けて安保理で国連ミッションのマンデートを確定するという手順である。こうした手順はきわめて時間と労力がかかり、現地に常駐地域事務所を作り、中央アジア各国との協議を密接に行い、現地事務所と本部との間でのやりとりの中で、国連の活動やマンデートを決め、また活動報告をしていくことの方が、はるかに効率的であると考えられたとされる<sup>59</sup>。

また、中央アジアの国にとっても、国連機関がこの地域に存在することは、国際的な関心をここに引きつけておく上で有益であり、その存在自体が紛争予防メカニズムとして意味がある、と考えられたとされる。

UNRCCAは、国連の特別政治ミッションの中では数少ない地域ミッションである（UNOWAとUNRCCAの二つのみ）。こうした地域ミッションに関しては、各国別に国連カントリー・チームがある中で、屋上屋を重ねる地域機構がなぜ必要なのかという議論がある一方で、その必要性を指摘する議論もある。しかし、少なくともUNRCCAに関しては、安保理の主要国の間にその必要性に関して合意が存在している以上、今後ともその活動を継続する可能性は高いといえるかもしれない。

## 12. 事務総長特使等（ミャンマー、キプロス、大湖地域、西サハラ、安保理決議1559履行監視、各担当）

「特別政治ミッション」に分類されている事務総長特使は、現在、6名である。このうち紛争予防に関する包括的なマンデートを有する「ジェノサイド防止に関する国連特別顧問」以外の地域性を有する特使（キプロス、大湖地域、ミャンマー、西サハラ、決議1559履行）の活動や任命の背景について順次、概観し、最後に簡単な分析を加える。上記のうちキプロス担当特別顧問と大湖地域担当特使には、特使の任務をサポートするための小規模な現地事務所が設置されているが、その他の特使はニューヨークの国連本部を拠点に活動している。

なお、第1章第2節（p.9）でも述べた通り、「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ものの、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<sup>60</sup>。しかし、キプロスと大湖地域の例に

58 UNRCCA担当官へのインタビュー（ニューヨーク、2010年2月17日）。

59 同上。

60 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）。

見るように違いは明確ではない。

### (1) 事務総長ミャンマー担当特別顧問

ミャンマーでは1990年の総選挙でアウン・サン・スー・チー (Aung San Suu Kyi) 氏率いる国民民主連盟 (NLD) が勝利したが、政府は同氏を自宅軟禁下に置き、軍事政権を継続してきた。以降、国連総会は度々、ミャンマーの人権状況に関する決議 (直近では2009年のA/RES/63/245) を採択し、事務総長が同国における人権状況の改善と民主化および国内の和解プロセスを促進するための仲介活動を継続することを要請してきた。これを受けて事務総長は特使を任命、しかし、2006年にはラザリ・イスマイル (Razali Ismail) 特使 (2000年より在職) が、ミャンマー政府の受け入れ拒否により辞任、その後は国連事務次長のイブラヒム・ガンバリ (Ibrahim Gambari) 氏がイラク・コンパクト担当顧問と兼任しながら事務総長特別顧問として同国を訪問して仲介活動にあたってきた。しかし、計8回の訪問にもかかわらず状況に改善は見られず、同氏も2009年12月にスーダン・ダルフル地域における国連・AU合同ミッション (UNAMID) の共同特別代表に任命され、現在、ミャンマー担当特別顧問は空席 (後任待ち) となっている。なお同国については人権問題担当報告者のほか、多くの国連諸機関が活動しており、特別顧問はミャンマー訪問の際には国連カントリー・チームを訪問するなど連携を図っている<sup>61</sup>。

ミャンマーでは軍事政権が2010年中に20年ぶりに総選挙を実施すると発表している。このため、特別顧問を補佐するために政務官2名 (Political Affairs Officers / それぞれP4 and P3レベル) の増員が予定されており、2010年には対2009年比で約50% 増の予算が請求されている。2010年の予算上の請求人員数は、計5名 (特別顧問を含む。すべて国際文民要員。) である。

表3-12-1：ミャンマー担当特別顧問の通常予算の推移

カテゴリー	2009年承認予算	2008-2009年支出	2010年予算要求
Civilian personnel costs	501.1	807.4	809.3
Operational costs	252.1	557.4	349.8
Total	753.2	1,364.8	1,159.1

単位: 千USドル

出典: A/64/349/Add.1 p11.

### (2) 事務総長キプロス担当特別顧問

キプロス島ではギリシャ系住民とトルコ系住民が8：2の割合で居住してきたが、1960年英国から独立した後、憲法改正をきっかけに両系住民の対立が深まっていった。両者の対立は激化し、1964年にはトルコの軍事介入の危険に対して、安保理が国連キプロス平和維持部隊 (UNFICYP) の派遣を決定した。1974年にトルコ軍が侵攻して以降は、北部のトルコ軍支配地域と南部のキプロス共和国支配地域に分断され、1984年には北部キプロスが一方的に「北キプロス・トルコ共和国」と自称して独立した。以降、再統合の交渉が図られてきたが成功に至っていない。2004年4月には包括合意に関する国連事務総長提案 (アナン案) が南北キプロスの住民投票に付されたが、トルコ系の北キプロスでは65%が賛成したものの、ギリシャ系の南キプロスでは76%の反対により否決された。しかし、2008年になって、南北首脳会談が3月と5月に2度実現し、これを受けて事務総長は同年7月に前豪州外相のアレクサンダー・ダウン (Alexander Downer) 氏を事務総長特別顧問に任命して、安保理議長に通達、了承された (S/2008/456 S/2008/457)。現地には特別顧問室が設けられ、特別顧問が包括合意締結に向けて積極的に仲介を行っ

61 UN Document A/64/349/Add.1 para. 17.

ている。

特別顧問室には、同国に駐留する UNFICYP が後方支援や専門知識の提供、インフラの支援を行っている（このため、2008/2009年の支出額は、当初の請求額よりも少なくなった）。また、現地カントリー・チームを束ねるキプロス事務総長特別代表が副特別顧問としてダウナー氏の仲介活動を支援するなど、同国における長年の紛争管理の経験が活かされた高いレベルでの調整が図られている<sup>62</sup>。なお、2010年度には通常予算からコンサルタント費として約20万ドルも計上されている<sup>63</sup>。2010年の予算上の請求人員数は、特別顧問を含み計19名（国際文民要員16名、現地文民要員3名）である。

表3-12-2：キプロス担当特別顧問の通常予算の推移

カテゴリー	2009年承認予算	2008-2009年支出	2010年予算要求
Civilian personnel costs	2,736.1	1,723.9	2,288.6
Operational costs	867.1	1,448.8	990.6
Total	3,603.2	3,172.7	3,279.2

単位：千USドル

出典：A/64/349/Add.1 p16.

### (3) 事務総長大湖地域担当特使

大湖地域担当特使は、コンゴ民主共和国内とその周辺国をめぐる地域の政情不安の解決の仲介を行うことを任務とする。安保理は2008年10月29日付議長声明（S/PRST/2008/40）において、事務総長の特使任命を勧告、これを受けて事務総長が11月3日にナイジェリア元大統領のオルシェグン・オバサンジョ（Olusegun Obasanjo）氏を特使に任命し、安保理に通達、了承（take note）された（S/2008/684 S/2008/685）。

オバサンジョ特使は現地を拠点に活動するため、ナイロビに設置する特使室の予算として2009年7月1日から同年12月末までの半年分を現地で活動している PKO（MONUC）の2009/2010年度予算として計上し、了承されたが、2010年1月には正式に政治ミッションに移行した。なお、すでにコンゴ民主共和国とルワンダの外交関係の改善に貢献するなど一定の成功を取めたことから、2009年11月9日に事務総長と安保理は協議の結果、特使が調整の最前線からは一歩退き、情勢を見守ることを決定している<sup>64</sup>。しかし、今後、数度の評価調査（assessment mission）を行う予定であるため、2010年度には特使室用に6か月分の予算が計上された。2010年の予算上の請求人員数は、特使を含み計14名（国際文民要員10名、現地文民要員4名）である。

表3-12-3：大湖地域担当特使の通常予算の推移

カテゴリー	2009年承認予算	2008-2009年支出	2010年予算要求
Civilian personnel costs	N/A	N/A	1,221.4
Operational costs	N/A	N/A	1,820.6
Total	N/A	N/A	3,042.0

単位：千USドル

出典：A/64/349/Add.1 p38.

62 Ibid. paras. 43-45.

63 Ibid. para. 49.

64 UN Document A/64/7/Add.13 para. 30.

#### (4) 事務総長西サハラ担当特使

西サハラ担当特使は、1991年に停戦に合意した民族自決を要求するポリサリオ戦線（POLISARIO）とモロッコ政府の間の仲介を任務とする。現地には国連PKOである西サハラ住民投票監視団（MINURSO）が活動しており、PKO部隊と連携するほか、近隣のアルジェリア、モーリタニアとも連絡を取っている。現在の特使は米国務省出身のクリストファー・ロス（Christopher Ross）氏で、2008年採択の安保理決議1813等に基づいて活動している。任命は2009年1月の安保理宛書簡（S/2009/19）で通達され、了承された（S/2009/20）。なお、1997年から2004年にかけては、元米国務大臣のジェームス・ベーカー（James Baker）氏が務めている。

特使は、安保理決議1813に基づき、ポリサリオ戦線とモロッコ政府の間で西サハラ人民の自決を認める政治的解決が図られたときに、その役目を終えるとされている<sup>65</sup>。

2010年の予算上の請求人員数は、特使1名のみである。

表3-12-4：西サハラ担当特使の通常予算の推移

カテゴリー	2009年承認予算	2008-2009年支出	2010年予算要求
Civilian personnel costs	158.7	201.9	192.9
Operational costs	469.7	293.5	497.8
Total	628.4	495.4	690.7

単位: 千USドル

出典: A/64/349/Add.1 p27.

#### (5) 事務総長安保理決議1559履行監視担当特使

安保理決議1559履行監視担当特使は、2004年9月に採択されたレバノンにおけるシリアの軍事的介入停止とヒズボラの非武装化を呼びかけた決議1559の履行状況を安保理に報告すること要求した安保理議長声明（S/PRST/2004/26）に基づいて、同年12月に事務総長によって任命された。その任務の性質上、UNSCOLやレバノン政府と緊密に連携しており、UNSCOLの特別調停官は定期的にレバノン国内における政治状況について、特使に報告している<sup>66</sup>。特使は中東特別調停官を努めたテリエ・ロード・ラーセン（Terje Roed-Larsen）氏が務めている。

2010年の予算上の請求人員数は、特使を含み計3名（すべて国際文民要員）である。

表3-12-5：安保理決議1559履行監視担当特使の通常予算の推移

カテゴリー	2009年承認予算	2008-2009年支出	2010年予算要求
Civilian personnel costs	257.3	455.7	275.3
Operational costs	594.7	742.7	419.7
Total	852.0	1,198.4	695.0

単位: 千USドル

出典: A/64/349/Add.1 p32.

#### (6) 成果と課題

事務総長特使は、紛争予防、また、和平合意のための紛争当事者の仲介、調停、斡旋活動を任務とする。上記5名の特使のうち、キプロス担当特別顧問と西サハラ担当特使については、和平合意締結とい

65 UN Document A/64/349/Add.1 para. 84.

66 Ibid. para. 96.

う明確な目的が掲げられている。また、安保理決議1559履行監視担当特使についても、決議1559の履行状況の報告という明確なマンデートが与えられており、大湖地域担当特使についても上述の3特使よりは、やや明確さは欠くものの、コンゴ民主共和国と周辺国の外交関係の改善という、比較的成果を図りやすい目的が与えられている。これらの国・地域にはPKOが展開しており、紛争終結が主目的となっているために、マンデートと出口戦略もはっきりしているといえよう。これに対してミャンマー担当特別顧問については、同国の内政に関する広範なマンデートを与えられており、任務の成果が図りにくい。ミャンマー以外の特使が（任命においては事務総長がイニシアティブをとっていたとしても）最終的には安保理によって授権されているのに対し、そもそもミャンマー担当特別顧問は総会決議を活動の根拠としていることも、関係していよう。

しかし、PKOが展開する地域に派遣される特使が明確なマンデートを有しているとしても、仲介活動は高度に政治的な活動であり、その成否は特使の資質のみならず、外部要因に大きく左右される。そのため、特使については、任務の達成を定期的に図るためのベンチマークは設定されていない。なお、上記5特使のうち、目立った成果を上げているのは、包括合意締結に向けた話し合いが進んでいるキプロスと、コンゴ民主共和国とルワンダの外交関係の改善に寄与した大湖地域担当特使のみであり、その他の特使は長年解決が困難な政治状況の中で活動している。

特使については、これまでPKOが展開する地域についても政務局が主たる所轄局となってきたが、2004年からはコソボとダルフルの担当特使をPKO局が所轄している。今後は、政務局とPKO局の間で、特使に関する役割分担を明確化することも必要になってくるだろう。