

PKO以外の国連現地ミッションの調査

平成22年3月

財団法人 日本国際問題研究所

はしがき

本報告書は、平成21年度に外務省より当研究所に委託された調査研究「PKO以外の国連現地ミッションの調査」の研究成果を取りまとめたものです。

冷戦終結後、国連の平和活動は質・量ともに大きな発展を遂げてきました。今回の調査対象である「PKO以外の国連現地ミッション」は、軍事要員と文民警察を中心とする平和維持活動（PKO）とは別に、国連が文民要員を中心に現地の情勢に応じてアドホックに展開してきたミッション（国連では「特別政治ミッション」と分類されているもの）であり、PKOと並んで、近年、規模が拡大しているものです。国連PKOの成果と課題については研究の蓄積が進んでいますが、特別政治ミッションに関する体系的な調査はこれまでほとんど行われておらず、そのなかでも紛争予防・平和構築を目的として現地に展開されているすべてのミッションについて横断的かつ概観的な調査を行った本報告書は、国連の平和活動を考える上で有意義な視座を提供しうるものと考えます。また、内容としても、現地に展開する特別政治ミッションの分析は、国連の平和活動が政・軍、人道・開発支援といった様々な要素を統合した平和構築に向かう中で、PKOと政治ミッションの棲み分けや現場での関連諸機関との調整、さらには国連本部におけるPKO局と政務局の管轄といった重要な問題を提起しており、今後の国連平和活動のあり方を考える一助となるのではないかと思います。

なお、本報告書における見解等はすべて筆者の個人的なものであり、筆者の所属組織や当研究所の意見を示すものではありません。

最後に、本報告書の作成にご尽力・ご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成22年3月
財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

本研究の実施は、以下の体制で行いました。

主査	稲田 十一	専修大学経済学部教授
委員	下谷内 奈緒	日本国際問題研究所研究員
担当助手	増田 智子	日本国際問題研究所研究助手

目 次

序 章（下谷内 奈緒）	1
第1章 概観と横断的分析（下谷内 奈緒）	5
1. 背景	5
2. 現状	6
3. 批判と問題点	14
4. 課題	16
5. おわりに	20
第2章 国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）の活動・役割・課題 （稲田 十一）	21
1. 設置に至る背景・経緯	21
2. 設置根拠・手続・マンデート・期限等	22
3. 組織体制・予算措置	24
4. 現地での目的・役割・他ドナーとの関係	29
5. 設置以来の現地情勢の推移と活動状況	31
6. 評価とベンチマーク	35
7. 課題と展望	36
第3章 個別現地特別政治ミッション（UNAMA以外） *1～6、12（下谷内）、7～11（稲田）	37
1. 国連イラク支援ミッション（UNAMI）	37
2. 国連中東特別調整官事務所（UNSCO）	42
3. 国連レバノン特別調整官事務所（UNSCOL）	46
4. 国連ソマリア政務事務所（UNPOS）	48
5. 国連ブルンジ統合事務所（BINUB）	50
6. 国連中央アフリカ共和国統合平和構築事務所（BINUCA）	53
7. 国連シエラレオネ統合平和構築事務所（UNIPSIL）	56
8. 国連ギニアビサウ統合平和構築事務所（UNIOGBIS）	62
9. 国連西アフリカ事務所（UNOWA）、カメルーン・ナイジェリア混合委員会（CNMC） 	66
10. 国連ネパール政治ミッション（UNMIN）	68
11. 国連中央アジア予防外交センター（UNRCCA）	72
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）	75
Annex	80

序 章

下谷内 奈緒

1. 調査の背景と目的

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

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

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

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

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

表 i-1：特別政治ミッション

(2010年3月現在)

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

出典：A/64/349を元に作成

2. 調査の対象

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

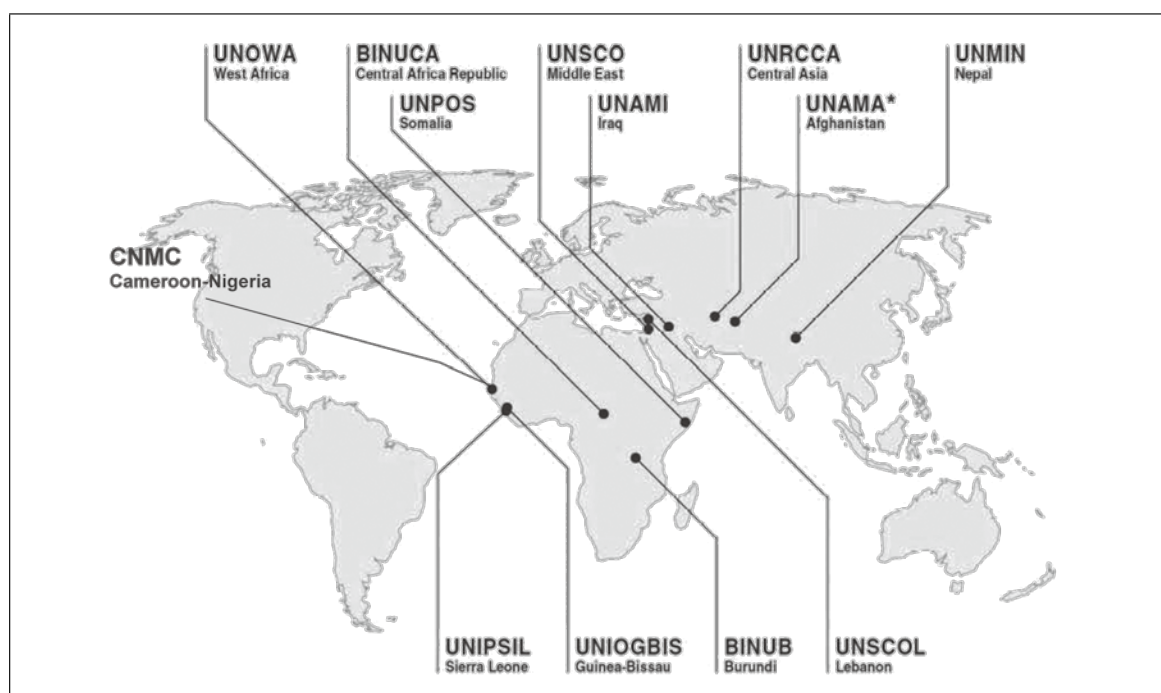
3 例えば、国連広報局が作成する「政治・平和構築ミッション (political and peacebuilding missions)」(本報告書の「現地特別政治ミッション」と実質的にほぼ同じもの) と題した広報資料には、他の現地特別政治ミッションに加えてUNSCOが掲載されている。

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

3. 調査手法

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

図 i-1：現地特別政治ミッション



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

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

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

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

4. 報告書の構成

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

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、規模の拡大にと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」を通し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 special political 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所に移行している。

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: ERS)」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たっている。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モ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。

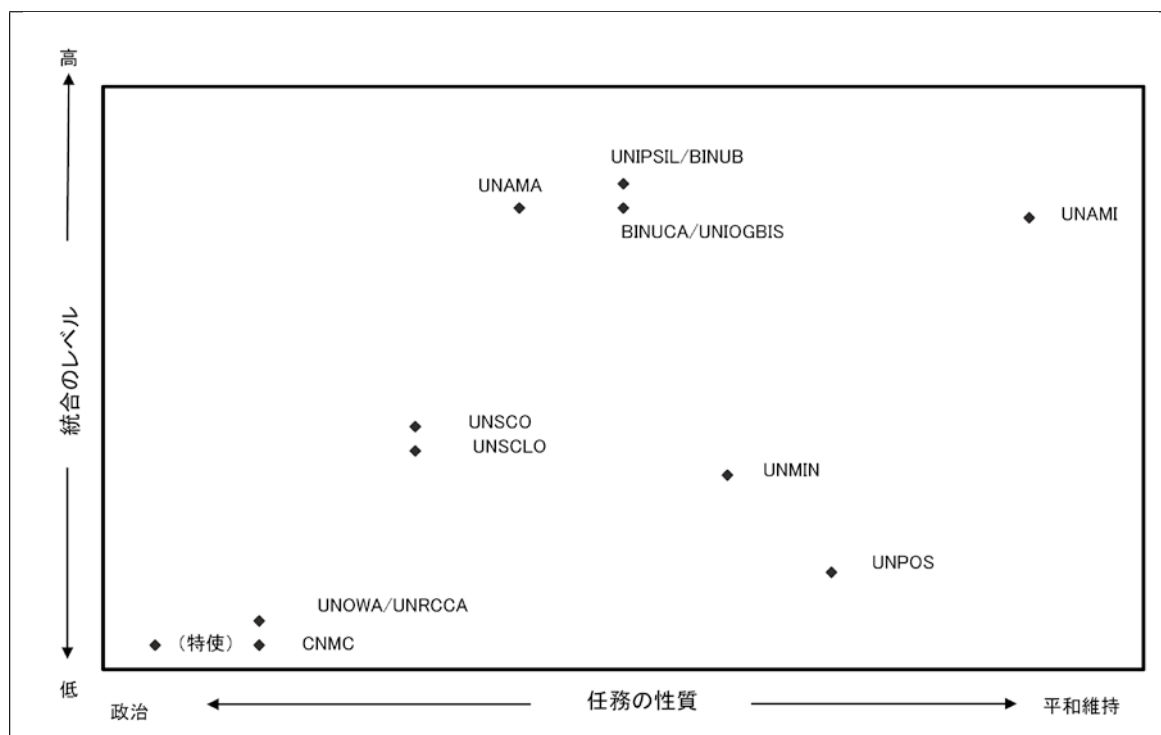
14 同政策委員会は2005年に事務総長によって戦略的決定を行う場として立ち上げられた。

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

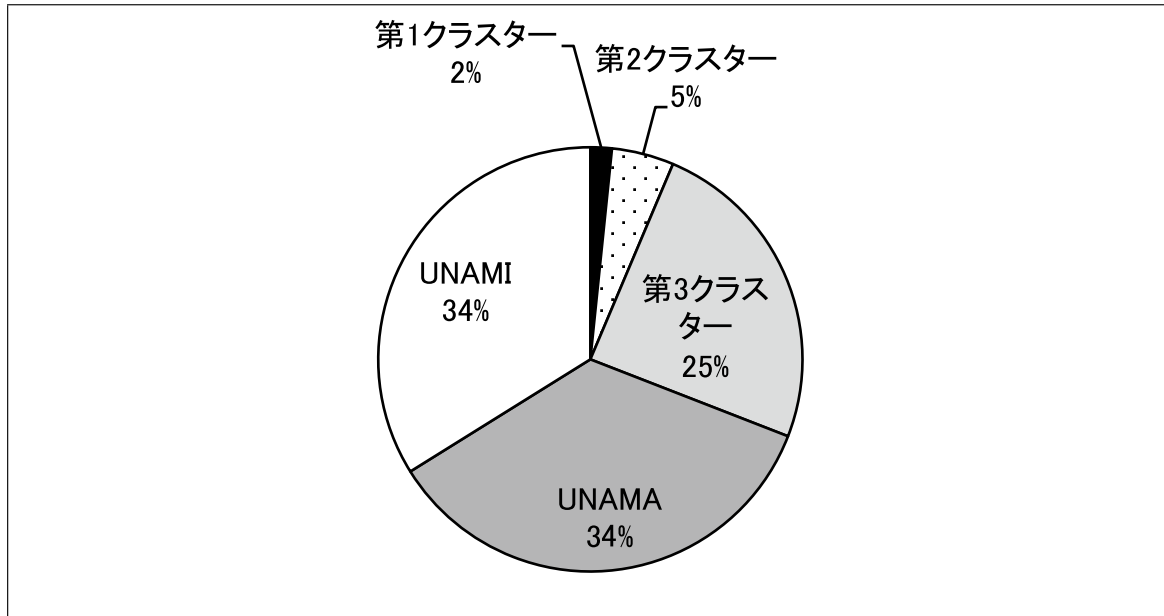
注：承認ベース

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。

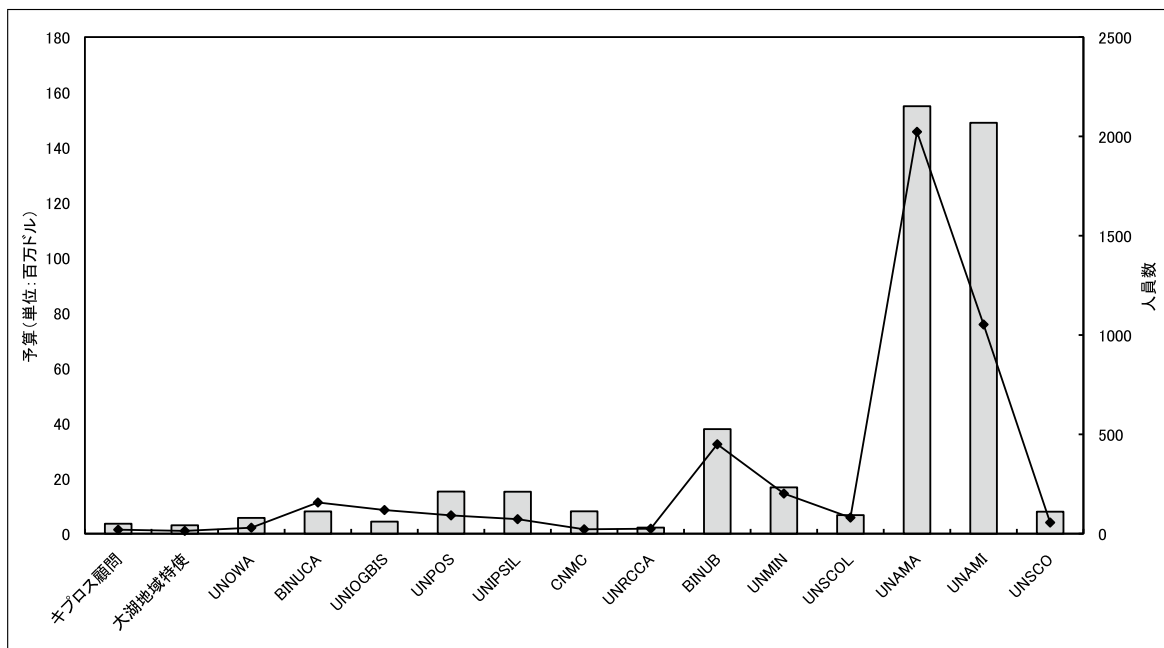
22 “Report of the Office of Internal Oversight Services on the in-depth evaluation of political affairs: field special political missions led by the Department of Political Affairs but supported by the Department of Field Support,” UN Document E/AC.51/2008/2 (14 April 2008), para. 40.

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到達し、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が近い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いく。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収めたという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נדートが、それぞれ更新された⁵⁵。

それ以前の政務局のマンドートには、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局のマンドートは、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權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、マンデ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ンデ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をマンデ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ンデ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ンデ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）。

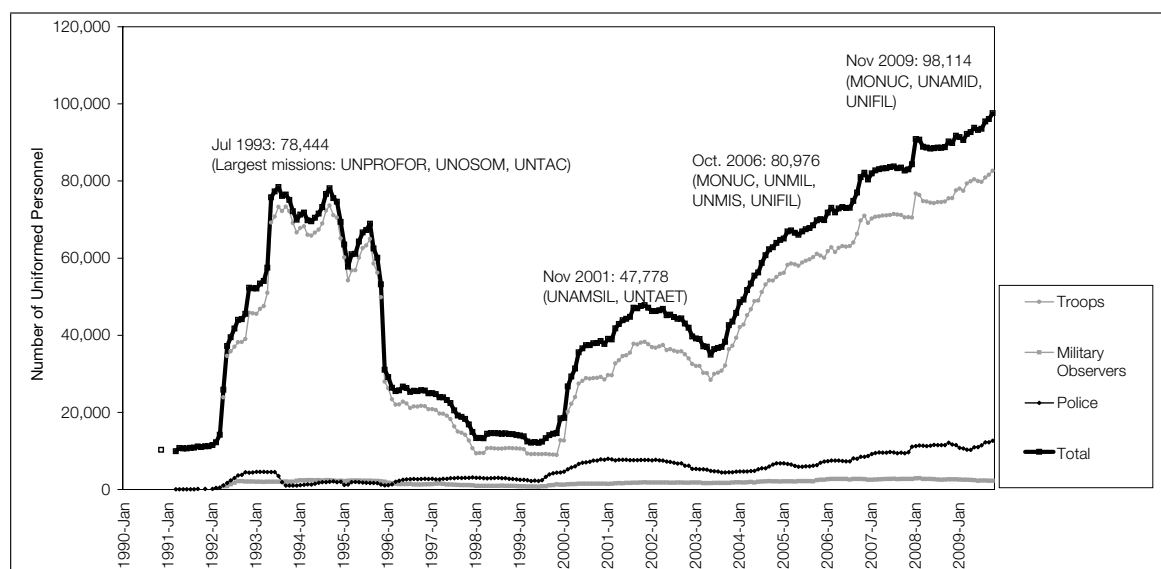
59 Ibid.

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.)。

第2章：国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA） の活動・役割・課題

稲田 十一

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

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

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

1. 設置に至る背景・経緯

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

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

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

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

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

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

表2-1. ボン合意骨子（2001年12月5日）

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

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

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

2. 設置根拠・手続・マンデート・期限等

（1）設立当初のマンデート

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) 現在のマンデート

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

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

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

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

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

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

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

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

3. 組織体制・予算措置

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

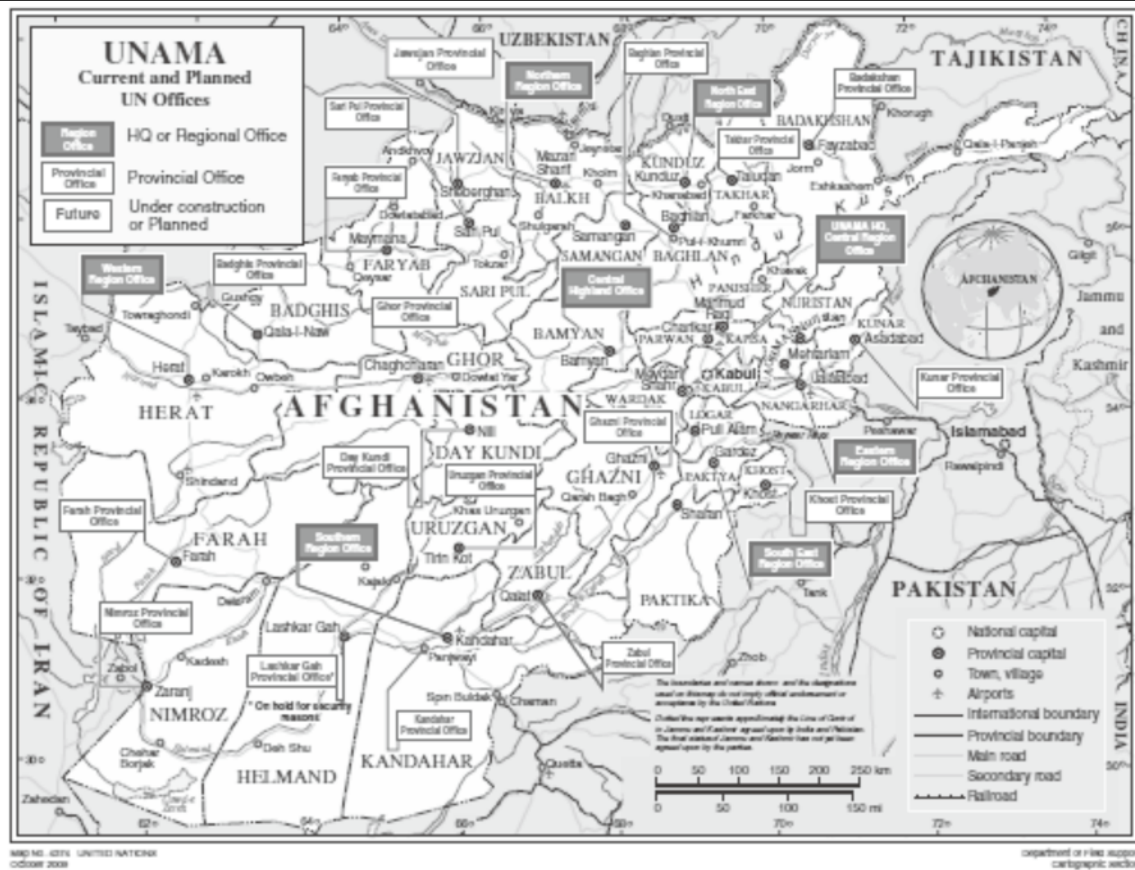
(1) 人員

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

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

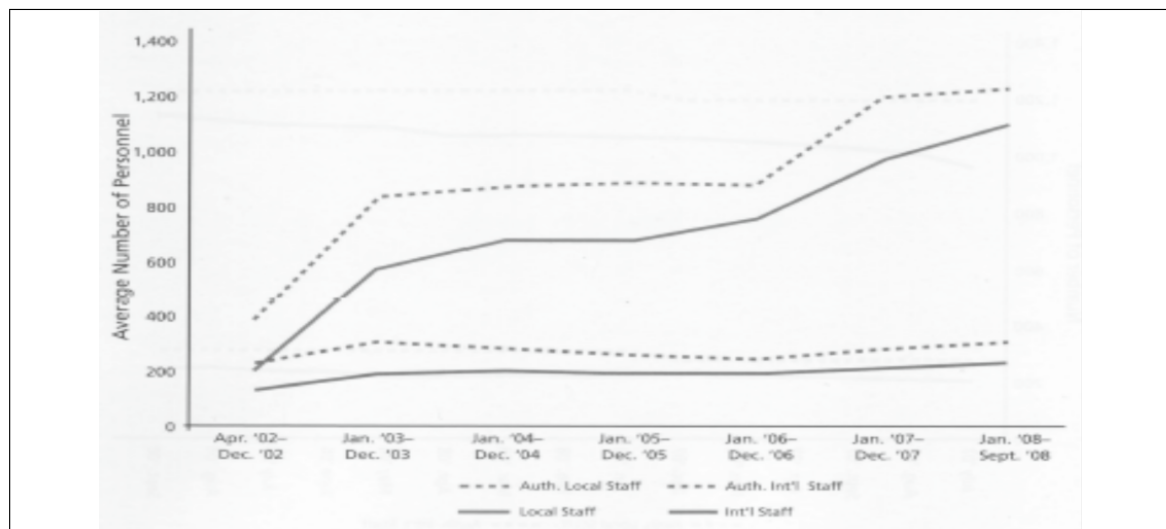
⁷ 最終的には、当時のアナン事務総長の判断であるとされる。

図2-1：UNAMA事務所の全国展開地図



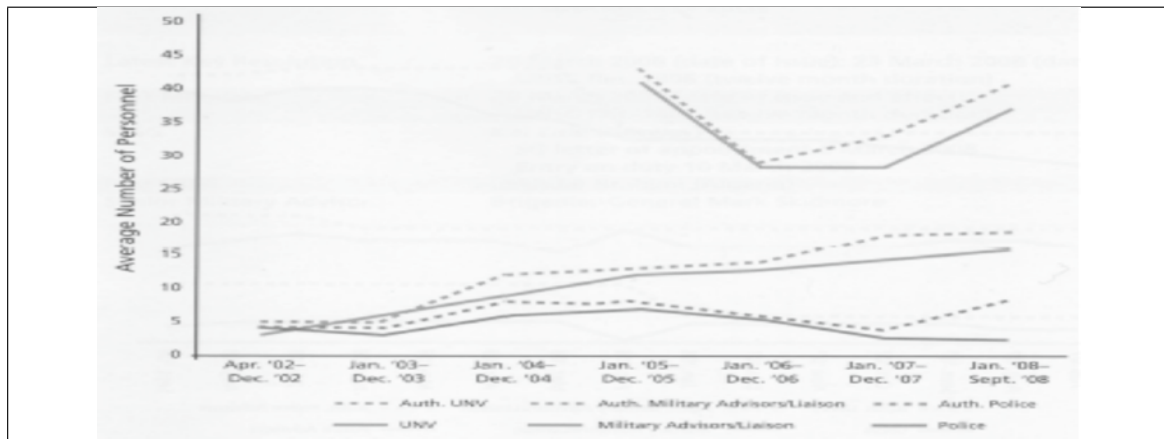
出典：国連HP資料より（2009年10月時点）

図2-2：UNAMA主要スタッフ（国際スタッフ及び現地スタッフ）数の推移



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

図2-3：UNAMAのUNV及び軍事・警察アドバイザー数の推移



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

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

(2) 予算

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

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

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

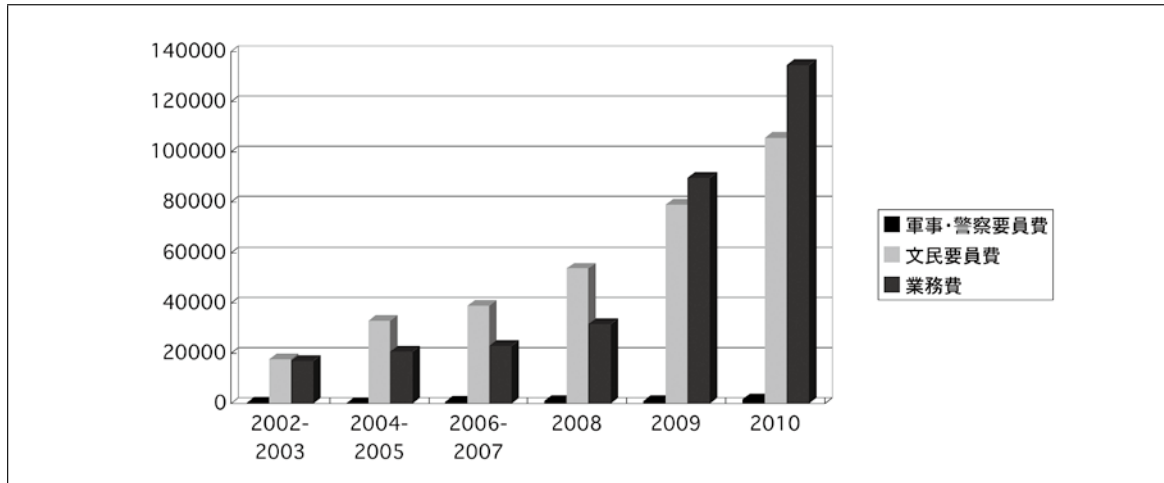
表2-2: UNAMAの通常予算額の推移

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

単位: 千USドル

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

図2-4：UNAMA 年間通常予算の推移（グラフ）



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

算した。) また、以上の予算支出の拡大をグラフにしたのが図2-4である。

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

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

(3) 組織体制

図2-6は、UNAMAの組織体制の概略を示した図である。

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

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

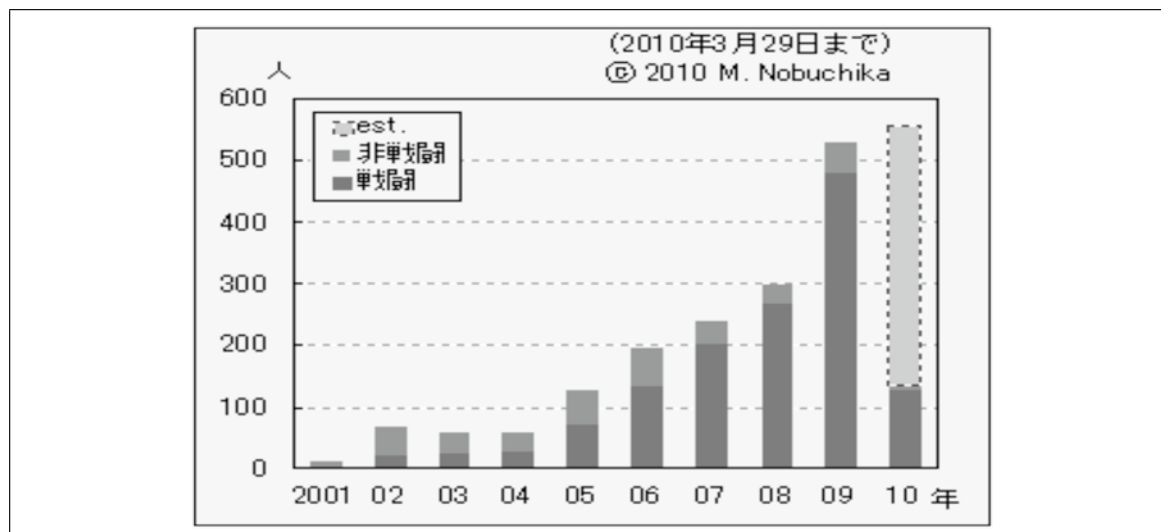
なお、開発人道支援担当の副代表（現在はワトキンス）は国連常駐調整官（Resident Coordinator:

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

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

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

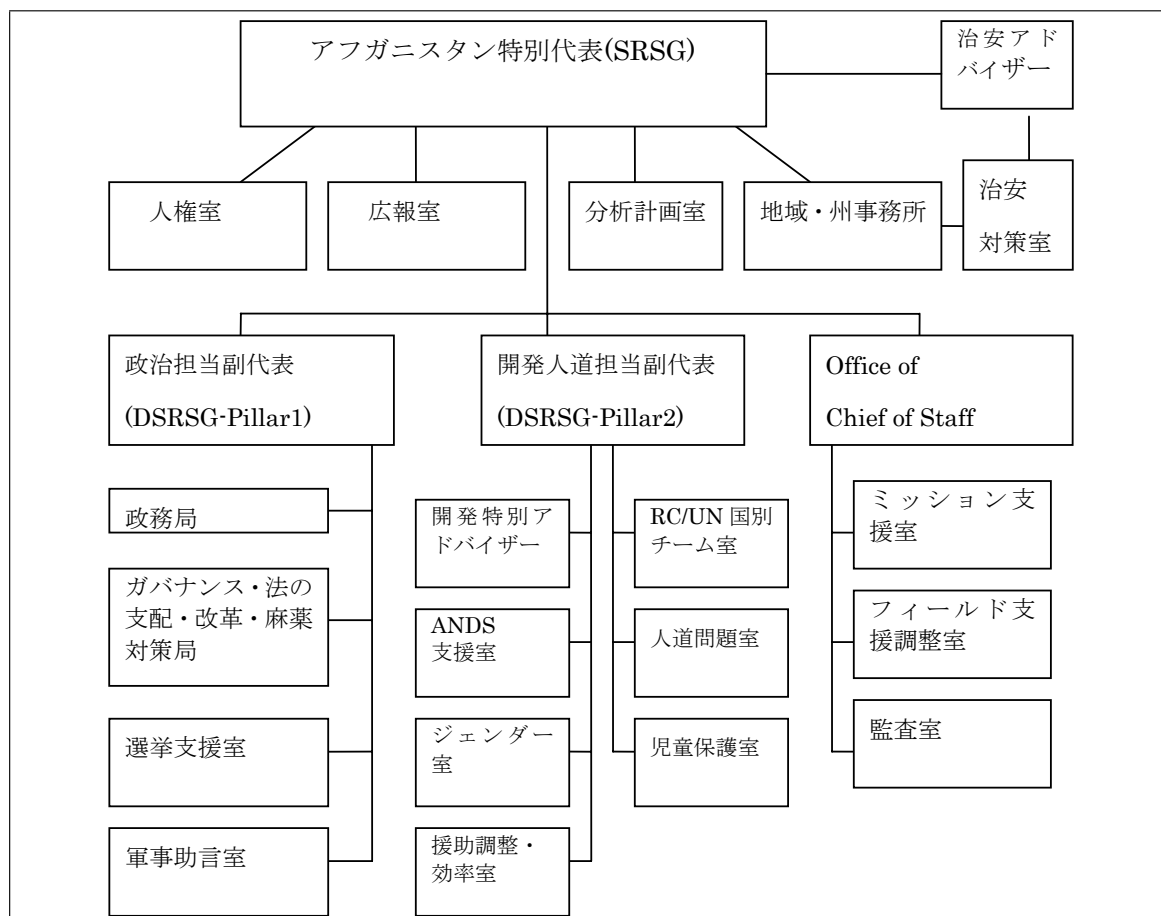
図2-5：アフガニスタンにおける戦闘・非戦闘行動別の年間死者数



出典：慶應義塾大学 延近充「共同研究・イラク戦争を考える」HP より

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

図2-6：UNAMAの組織体制図



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

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

4. 現地での目的・役割・他ドナーとの関係

(1) 国連システム全体の統括

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

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

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

(2) 他の国連機関との調整

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

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

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

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

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

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

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

(3) ISAF（国際治安支援部隊）やPRT（地方復興チーム）との関係

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. 設置以来の現地情勢の推移と活動状況

(1) アフガニスタン情勢の推移¹⁷

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

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

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

表2-3：アフガニスタン主要年表（ボン合意以降）

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

注：筆者作成

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

（3）ANDSの下での国家建設の枠組み（2006年以降）

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

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

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

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

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

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

表2-5：ANDS(アフガニスタン国家開発戦略)の下での全体像

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

注：アフガニスタン政府HPより作成。

のの、いくつかの課題も提示された。

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

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

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

22 2007年5月1日 Joint Press Statement.

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

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

6. 評価とベンチマーク

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. 課題と展望

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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年度のものを基準とし、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¹。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²。

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³。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⁴。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⁵。

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⁶。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のマンドートを、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。

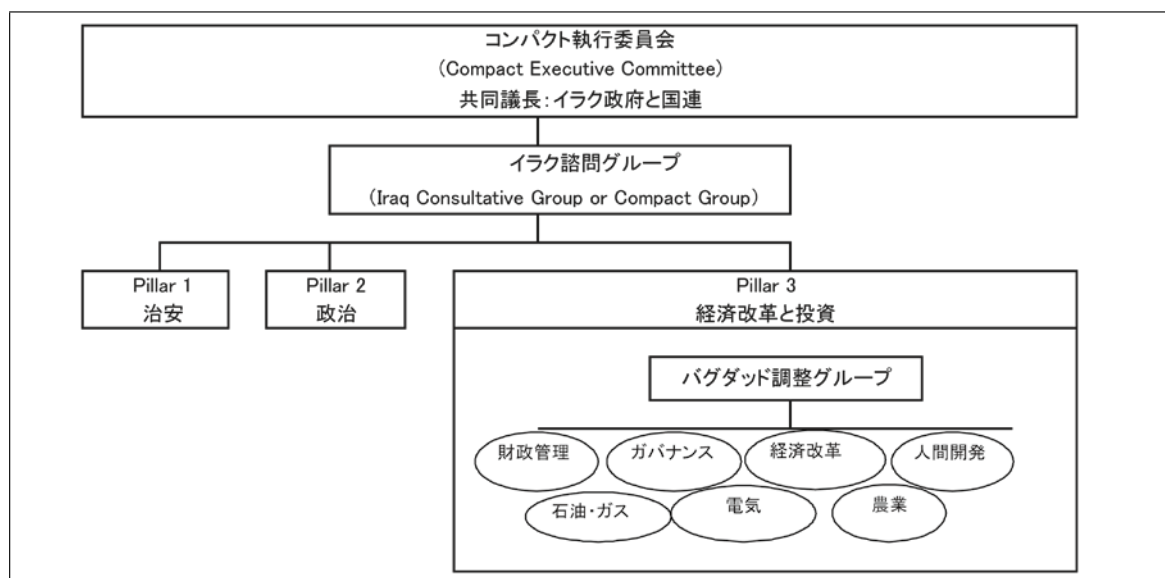
- 1) 包括的、政治的対話および国民和解の促進
- 2) 選挙および住民投票を行うためのプロセスの進展
- 3) 憲法の見直しおよび憲法条項の履行ならびに国内境界紛争の解決のためにイラク政府が受け入れ可能なプロセスの進展
- 4) 国境の治安、エネルギーおよび難民問題を含む地域対話の助長
- 5) 違法武装集団の元構成員に対する社会復帰プログラムの立案、資金調達および履行
- 6) 包括的国勢調査の実施の初期計画

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

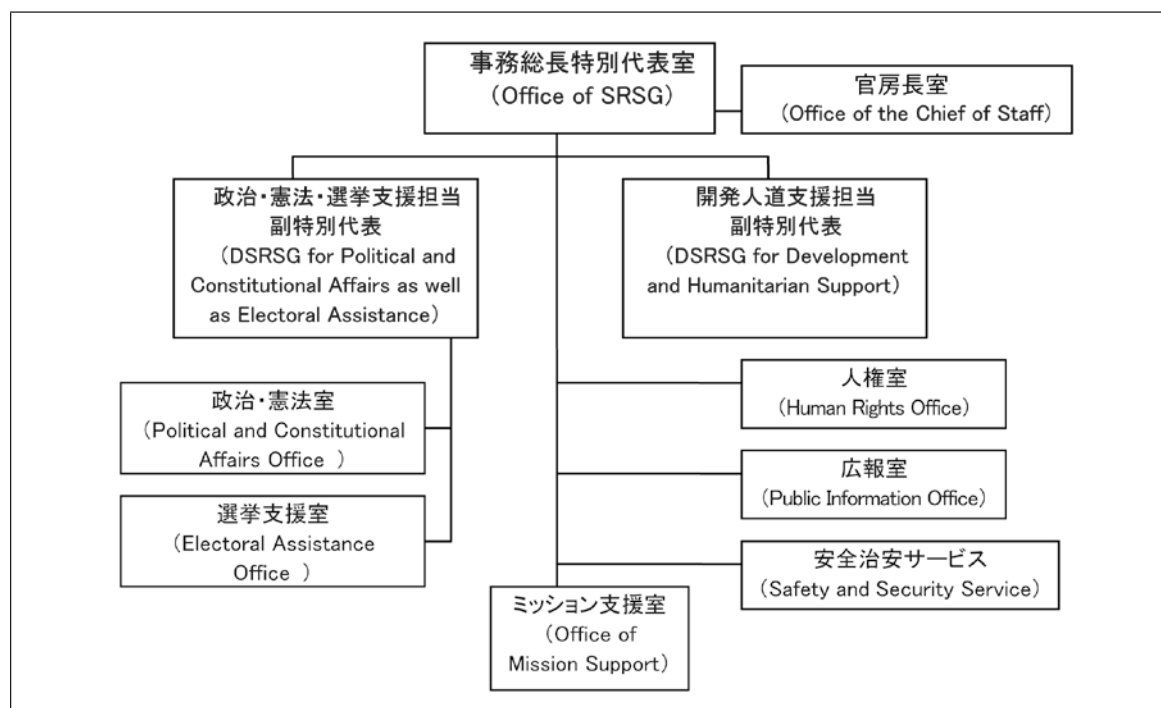


出典：The International Compact with Iraq

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⁷。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%）⁸。

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⁹。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¹⁰。

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¹¹。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、マンデ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デートは、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¹²、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デートに基づいた、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ィアの共有にとどめているという¹³。

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¹⁴。しかし、これらのベンチマークは、主に、与えられたマンデ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デ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のマンデ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¹⁵。

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¹⁶。

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¹⁷。

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.unic.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¹⁸。

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¹⁹。

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

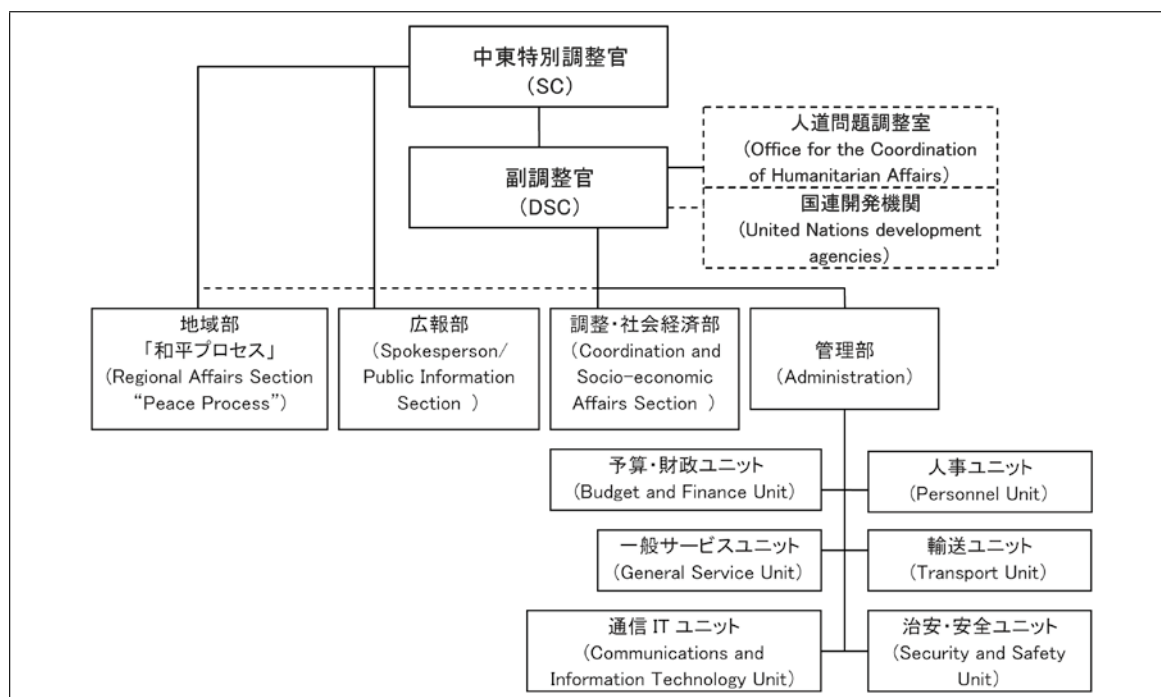
UNSCOは2009年12月末現在、総勢55名のスタッフで構成され、その内訳は国際文民要員が29名と現地文民要員が26名となっている。なお、2008／2009年度予算には56ポストが計上されており、2009年12月末現在での欠員は1名ということになる（欠員率1.8%）。組織上は、SC（国連事務次長レベル）の下に、副調整官が置かれ、調整官室の下に和平プロセス担当の地域部と広報部が、副調整官室の下に調整・社会経済部と管理部が置かれている（図3-2-1）。なお、副調整官は2008年3月に国連事務次長補（ASG）レベルに格上げされ、パレスチナ占領地における人道・開発調整官（UN coordinator for humanitarian and development activities in the Occupied Territory）を兼ねることとなった²⁰。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²¹。

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²²。

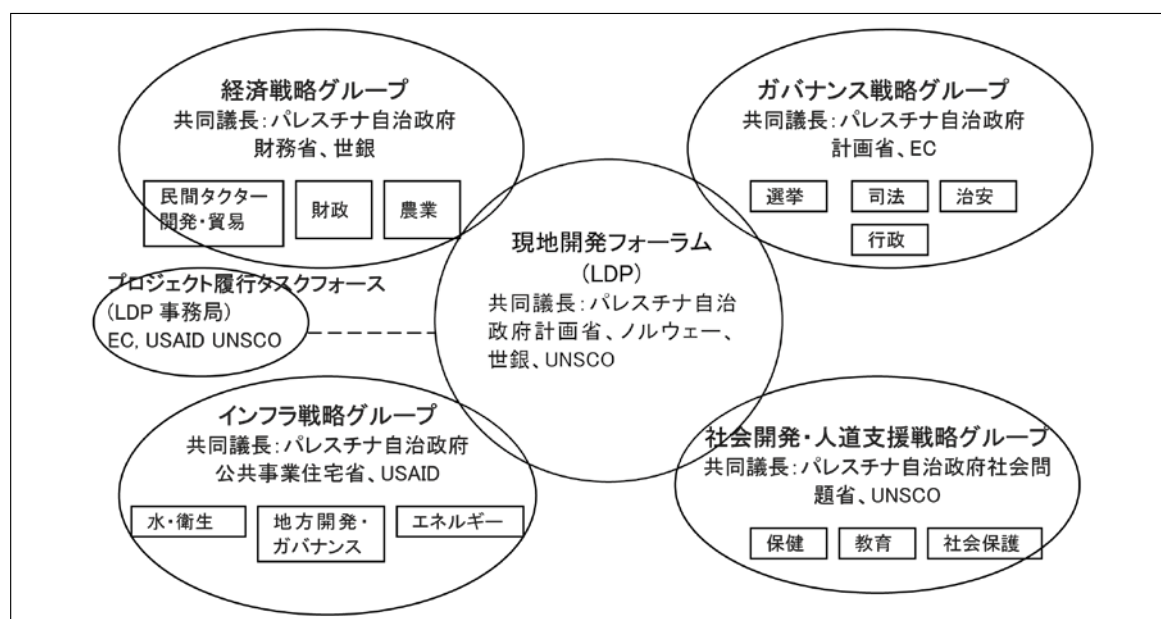
（7）活動地域における他の関係機関等との関係

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、UNCO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、国際援助の枠組みづ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²³。

(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ンデ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²⁴。

(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ンデ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。前者の政治的マンデ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 マンデ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²⁵。

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²⁶。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年にはモガディシュ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ものと思われる。

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.

26 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²⁷、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。

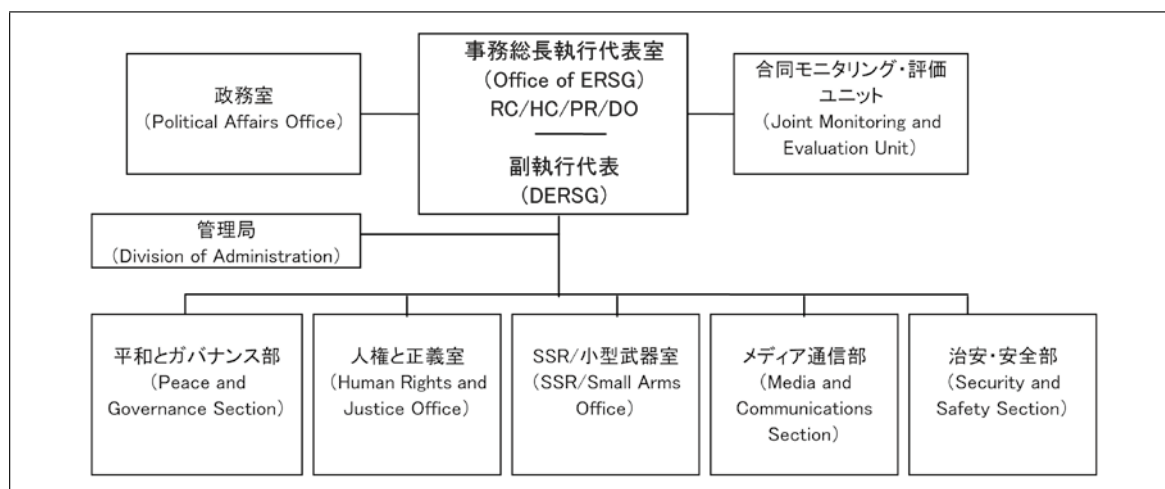
(3) マンデート内容・任務・活動期限・マンデート期限の延長方法

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

²⁷ 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)²⁸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、マンデートの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)²⁹。ブルンジのERSGは、2006年12月にアナン事務総長(当時)に任命されたユーセフ・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³⁰。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

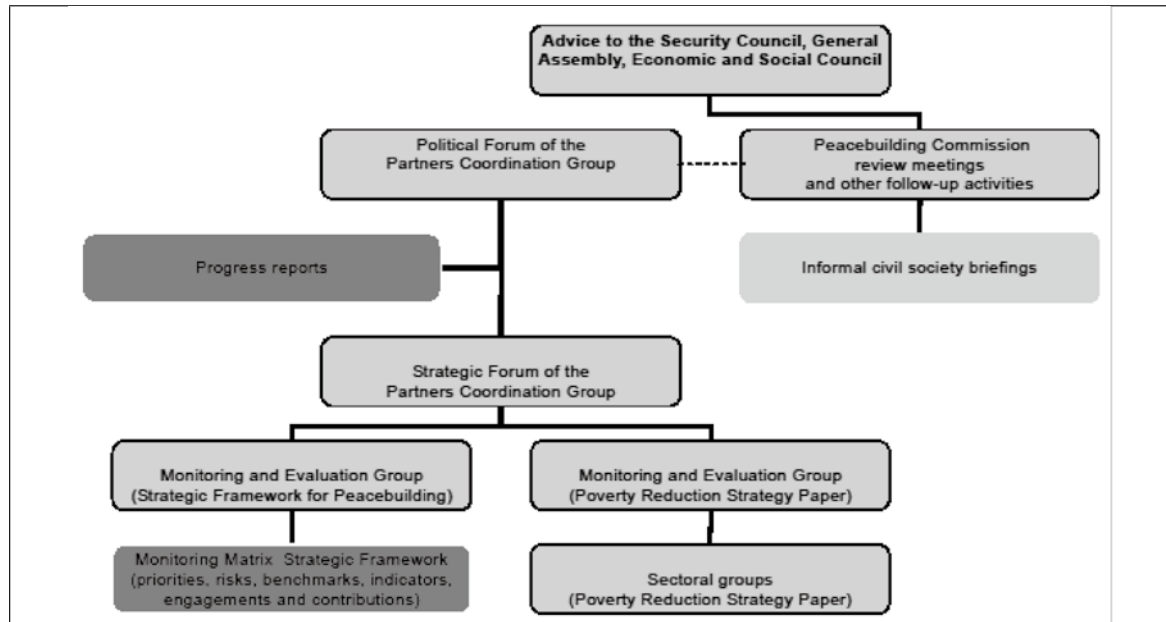
28 DOは安全・治安担当国連事務次長(Under-Secretary-General for Safety and Security)を通して、事務総長に対して管轄の職員の安全について責任を負う。

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り、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³¹、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

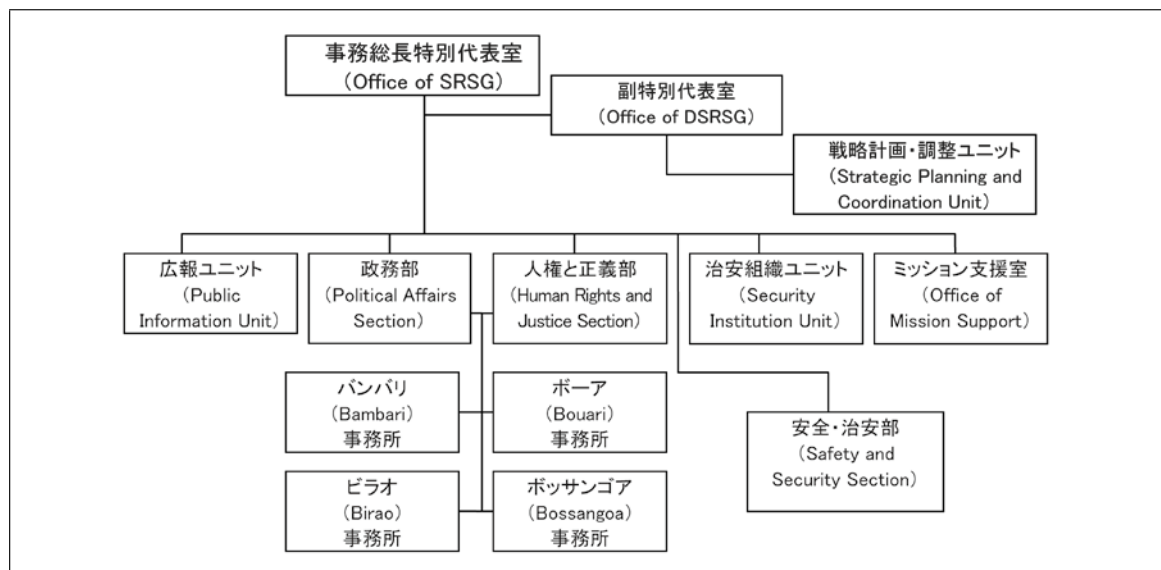
2010年1月末現在、BINUCAは総勢91名で、その内訳は国際文民要員24名、現地文民要員54名、軍事アドバイザー5名、警察6名、国連ボランティア（UNV）2名となっている。なお、2010年度には157名分（国際文民要員26、治安部門37、現地文民要員89、国連ボランティア5）の予算が請求されている。

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、ボーア、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³²。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ドートの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。

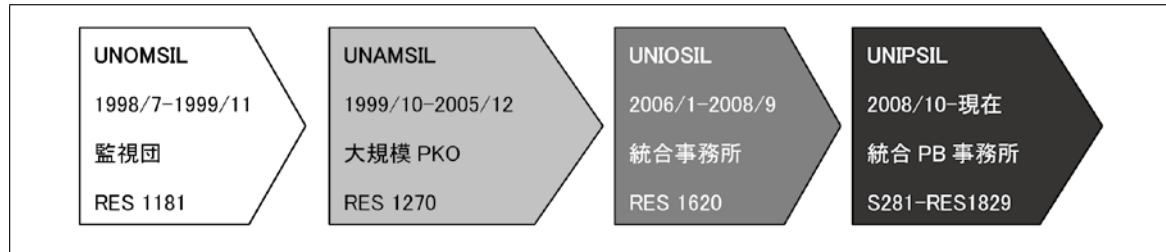
情勢の平穏化に伴い、UNAMSILは段階的な削減を行い、2005年12月をもって解散し、2006年1月に、平和維持プロセスに移行すべく、現地での支援を一本化する国連シエラレオネ統合事務所 (United Nations Integrated Office in Sierra Leone: UNIOSIL) を設立した (安保理決議1620)。これは、平和構築支援のために設立された最初の統合事務所である。2007年8月には大統領選挙と議会選挙が行なわれ、UNIOSILは、この選挙実施を支援した。選挙の結果、コロマ大統領が同年11月に正式に就任した。また、2008年7月には地方選挙も実施された。

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のコロマが大統領戦に勝利(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³³。

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

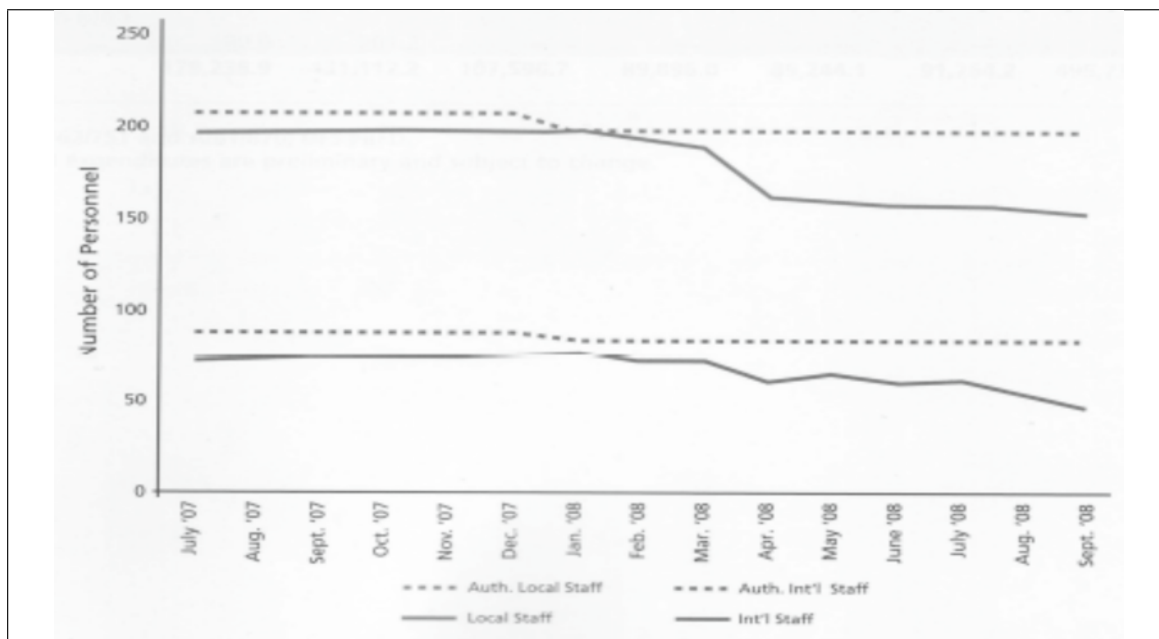
UNIPSILのERSGは現在、ドイツ人のミヒャエル・フォン・デル・シュレンブルグ（Michael von der Schlenburg）がなっており、人員は2009年12月末時点で、国際文民要員29名、現地文民要員29名である。

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。

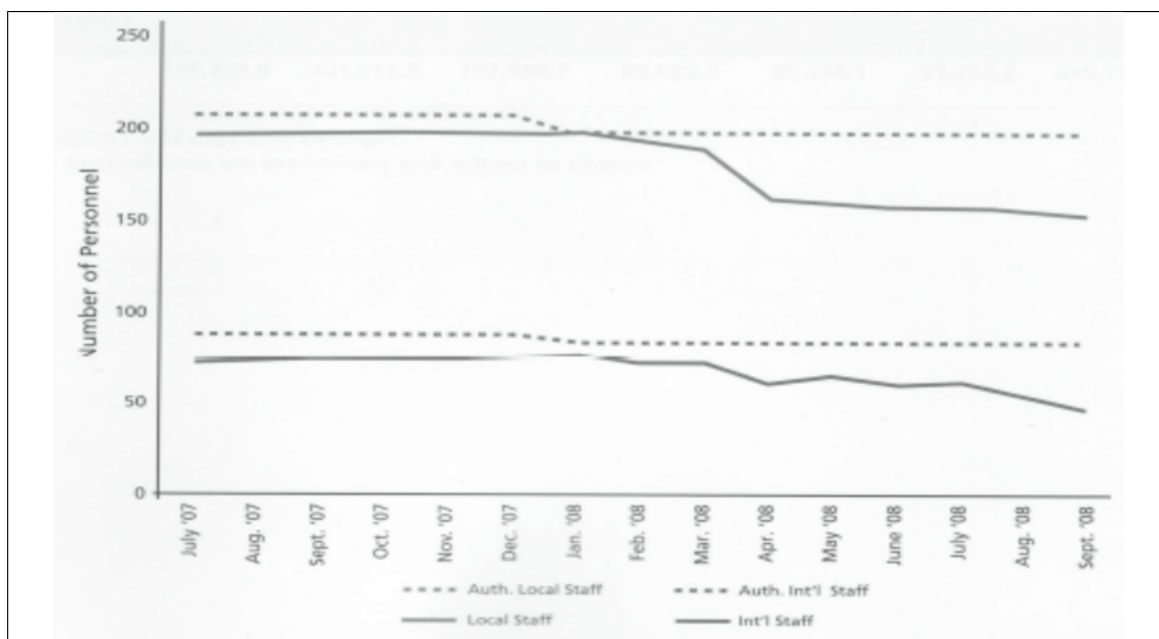
33 山内麻里「国連における平和構築の潮流—平和構築委員会設立」外務省調査月報 2006/No. 2、42頁。

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のマネートは、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、

- 同国における継続的平和の強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、
- 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、
- 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、
- 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、
- 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³⁴。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³⁵。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³⁶。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³⁷。

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³⁸。

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³⁹。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⁴⁰。

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⁴¹。

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⁴²。

(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⁴³。

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。憲法規定に基づきバ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⁴⁴。

- 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適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、ルワンダ人のジョセフ・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のマネーメン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⁴⁵。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⁴⁶。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⁴⁷。

(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⁴⁸。

(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⁴⁹。

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UNOIGBS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⁵⁰。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との間には、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ード・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りとともに、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の当初のマンデートは、(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⁵¹。

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スパ・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。

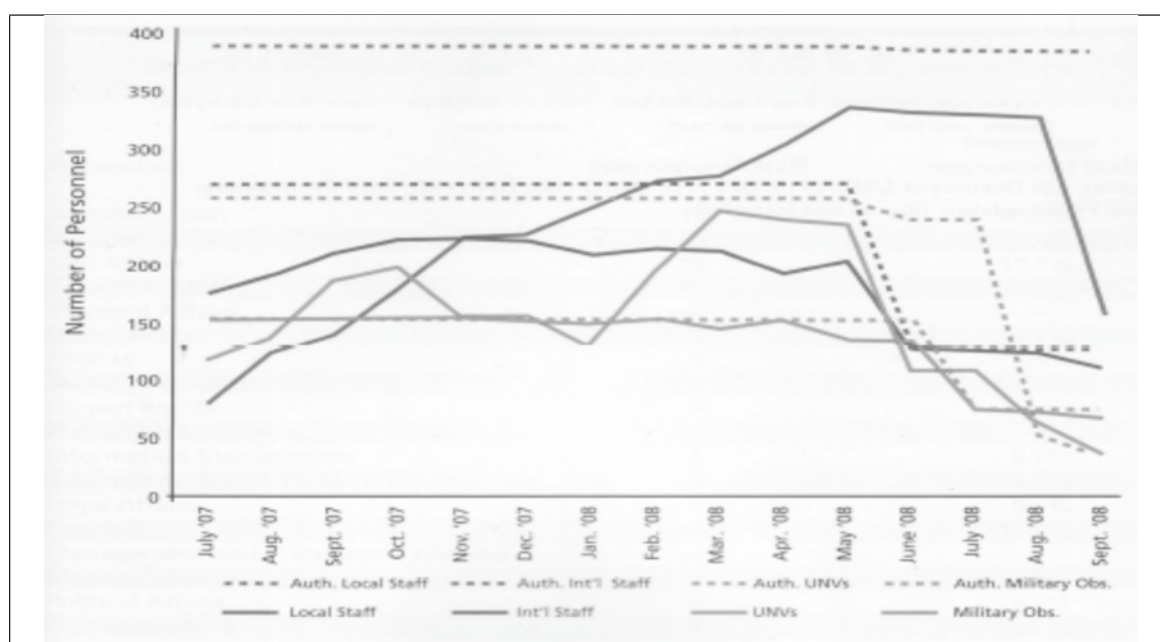
(3) 組織体制・予算措置

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⁵²。

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⁵³。

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いる⁵⁴。

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⁵⁵。

(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（UNMISET）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⁵⁶。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⁵⁷。

- (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⁵⁸。

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⁵⁹。

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⁶⁰。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MAIL (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⁶¹。

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・ダウナー (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⁶²。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⁶³。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⁶⁴。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 국무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 국무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、その役目を終えたとされている⁶⁵。

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⁶⁶。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權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。

Annex：現地特別政治ミッションの概要

名称	設立年月日	設立根拠	マンデート	活動期限とその根拠	人員（人）
UNAMA	2002年3月	安保理決議1401	安保理決議1868	2010年3月 安保理決議1868(安保理決議で1年毎に更新)-2010年3月 安保理決議により更に2011年3月までに更新	1,710 (国際文民要員339、現地文民要員1,298、軍事監視員17、警察3、UNV53)
UNAMI	2004年8月	安保理決議1500	安保理決議1770	2010年8月 安保理決議1883（安保理決議で1年ごとに更新）	1,009 (国際文民要員321、現地文民要員456、軍人221、軍事監視員11)
UNSCO	1999年10月	総会決議48/213	事務総長の安保理議長宛書簡 (S/2007/690)	無期限 事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2007/690, S/2007/691)	55 (国際文民要員29、現地文民要員26)
UNSCOL	2007年2月	事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2007/85, S/2007/86)	安保理決議1701/1773	無期限 事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2008/516, S/2008/517)	71 (国際文民要員20、現地文民要員51)
UNPOS	1995年4月	事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/1995/322, S/1995/452)	安保理決議1814/1863	無期限	58 (国際文民要員43、現地文民要員15)
BINUB	2007年1月	安保理決議1719	安保理決議1719	2010年12月 安保理決議1902（安保理決議で1年ごとに更新）	429 (国際文民要員125、現地文民要員239、軍事監視員5、警察10、UNV50)
BINUCA	2010年1月	安保理議長声明 (S/PRST/2009/5)	安保理議長声明 (S/PRST/2009/5)	2010年12月 安保理議長声明 (S/PRST/2009/35)（期限は1年間だが、今後、一年単位で安保理議長声明によって更新されるものと想定される）	91 (国際文民要員24、現地文民要員54、軍事アドバイザー5、警察6、UNV2)
UNOWA	2001年11月	事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2001/1128, S/2001/1129)	事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2007/754)	2010年12月末 事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2007/754)	27 (国際文民要員13、現地文民要員10、軍事アドバイザー4)
CNMC	2002年10月	国際司法裁判所の判決後の両国大統領の要請を受け事務総長が設立	事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2008/756, S/2008/757)	無期限 事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2008/756, S/2008/757)	22(国際文民要員16、現地文民要員6)
UNIOGBIS	2010年1月	事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2009/302)、安保理決議1876	安保理決議1876	2010年12月末 安保理決議1876（期限は1年間だが、今後、一年単位で安保理決議によって更新されるものと想定される）	28 (国際文民要員12、現地文民要員13、軍事アドバイザー2、警察アドバイザー)
UNIPSIL	2008年10月	事務総長と安保理議長の書簡交換 (S/2008/281) 安保理決議1829	安保理決議1829	2010年9月末 安保理決議1886（期限は1年間だが、今後、一年単位で安保理決議によって更新されるものと想定される）	58 (国際文民要員29、現地文民要員29)

名称	設立年月日	設立根拠	マンデート	活動期限とその根拠	人員（人）
UNRCCA	2007年12月	事務総長と安保理議長 の書簡交換 (S/2007/279)	事務総長と安保理議長 の書簡交換 (S/2007/279)	無期限 事務総長と安保理議長 の書簡交換（S/2007/279）	20 (国際文民要員7、現地文 民要員13)
UNMIN	2007年1月	安保理決議1740	安保理決 1740/1796/1825/ 1879/1909	2010年5月 安保理決議1909	258 (国際文民要員48、現地文 民要員119名、軍事監視員 72、UNV19)

注1：人員については2009年12月現在を基準。2010年1月設立のBINUCAとUNIOGBISについては2010年1月現在。

