

はじめに

本報告書は、平成 22 年度に外務省より本学に委託された調査研究「国連平和維持活動の計画立案（プランニング）過程に関する評価」の研究成果を取りまとめたものである。

現在、国連平和維持活動（PKO）に関しては、一般に、伝統型から多機能型へと設置形態が大きく変化するとともに、世界全体に 14 ミッション、約 9 万 8500 人（2011 年 1 月現在）が展開しており、全体の予算規模は約 78 億 7000 万ドル（2009 年 7 月 1 日から 2010 年 6 月 30 日）に達している。そして、より包括的な見地から国際の平和と安全の維持のための国連活動を概観するならば、一般に「国連 PKO (United Nations Peacekeeping Operations: UNPKOs)」(国連 PKO 局が管轄)として分類されるこれらのミッションに加え、「特別政治ミッション (Special Political Missions: SPMs)」(一部を除き国連政務局が管轄するもので、特に本調査のテーマと密接に関係し、紛争後の国・地域に派遣されるものを本報告書では「政治・平和構築ミッション」と呼ぶ)に分類されるものも見ていく必要がある。予算規模でみると、後者に含まれるアフガニスタンやイラクへの政治ミッションの 2011 年分の予算はそれぞれ 2 億 7000 万ドル（前年比 19%増）と 2 億 780 万ドル（前年比 37.3%増）であり、その他の中小の 11 の政治・平和構築ミッション（予算資料では「テーマ別クラスター3」に分類されている活動）は合わせて 1 億 6000 万ドルが計上されている。以上を合計すると、85 億ドルを超える国連の活動が各地で実施されていることになる。

この両者は、通常は国連安全保障理事会（以下、安保理）の決定によって設立や改廃され、現地では国連 PKO 後に政治・平和構築ミッションが活動を引き継ぐといったシーケンスが見られることも多く、さらにこれらがともに国連加盟国が義務的に負担する分担金によって手当されるという点で共通しており、相互の関係性において検討することは有益である。したがって、本研究の主要な関心は国連 PKO の計画立案（特に内戦型の紛争の終結後に展開される PKO のそれ）ではあるが、国連 PKO と「政治・平和構築ミッション」とを合わせて「国連ミッション (UN Missions)」と総称し、主要な分析の対象としたい。

なお、平和維持と平和構築の現場における国連の活動は、これらの「国連ミッション」だけではなく、個別の国連の基金・計画・機関（UN Funds, Programmes and Agencies）によって構成される「国連カントリーチーム (UNCT: UN Country Team)」の存在もある。後者の活動は、加盟国からの財源としては任意の拠出金によるものである。紛争後の平和維持や構築における国連の役割を評価するのであれば、この両者の役割の相互関係を現地における「国連プレゼンス」として全体として議論する視点も有効だろう。それは、国連サイドの活動の財源は義務的な分担金や任意の拠出金という違いはあっても、原資を提供する加盟国側の「サイフ」は一つだからである。もちろん、現地では国連プロパーの機関に加え、世界銀行や国際通貨基金（IMF）といった国際金融機関、欧州連合（EU）、アフリカ連合（AU）などの地域機関、あるいは地域開発銀行、二国間ドナー、非政府組織（NGO）、ビジネスを含む民間部門の役割も大きい。そして、何よりも現地の政府と人々の声との連携についてもしっかりと把握しておくことが重要である。なぜなら、紛争後の国家と社会のなかでこれらの主体がいかに実質的な協力ができているのかが、平和の維持・構築の成否を分かつ大きな要因となるからである。

このように、国連 PKO の活動を特別政治ミッションと連動させた「国連ミッション」のなかに位置づけ、さらにそれを国連カントリーチームによる活動も含めた「国連プレゼンス」の一部として分析する視座を持つことは、安保理の決定に関する法的議論やミッション運営の行財政的な含意の観点のみならず、これらのミッションが紛争後の平和維持や平和構築の促進という、本来期待されている役割を十分効果的かつ効率的に実施できているかを評価するうえでもきわめて重要といえるだろう。

本研究は、以上の考察を踏まえ、紛争後の国家・社会の平和への移行に向けて当該国内外の主体がさまざまな努力を進めていくなかで、国連ミッションの果たす役割に注目し、そのミッションの計画立案のプロセスを振り返り、そのプロセスが、行財政面も含め、一定の合理性を有しているかどうかを評価することを主要な目的とする。

紛争後も脆弱な状況が続く国家・地域における平和の維持と定着を進める過程で国連ミッションが果たす現実的・潜在的な役割は非常に大きい。日本が、平和で安定した国際社会を実現するための主要な努力の一つとして、政府開発援助（ODA）を通じた経済協力に加え、国連ミッションに対する財政貢献（日本の 2010 年の国連通常予算の分担率および国連 PKO 等に関する特別会計となる PKO 特別分担率はともに 12.530%で、米国に次ぐ第 2 位）や人的貢献（2011 年 1 月時点は、4 ミッション、約 380 人を派遣）を誠実にやっているのも、国連ミッションの存在意義やその役割を評価しているからにほかならない。

現在の日本は、3 月 11 日の東日本大震災とそれに端を発した大津波と原子力発電所事故という未曾有の危機の連鎖とそこからの復興への長く困難な道筋のなかにある。国際問題よりも国内問題への取り組みに関心と資源が集中投入されたとしても決しておかしくはない状況にあると言っても過言ではないだろう。しかし、日本が国連重視を外交の柱の一つに位置付け、国連への主要な財政貢献国となって国連ミッションを支える立場にあり、しかも、複合災害からの国をあげて復興を進めるさなかにあるのであればなおのこと、これらのミッションに対する投資（インプット）が期待される効果（アウトカム）を生み出しているかについては、特に厳しい視点を持たなければならない。

国連ミッションの数や規模は 2010 年をピークに徐々に減少する傾向が見え始めている。また、米英などがそれぞれの財政事情を背景に、国連予算に厳しい目を向けていることもあり、潘基文国連事務総長はさる 3 月 7 日の幹部会で予算縮減を訴えている。同事務総長は、国連は世界経済の厳しい現状の下、「非常事態」にあり、もはや「ビジネス・アズ・ユー・ージュアル」ではいられないこと、発想を変え、マンデートやプログラムに支障をきたすことなく、「より少ない資源でより多くに対応できることを示す必要がある」ことを強調し、2012-13 年度の国連予算を当初案の 54 億ドルから最低 3% は引き下げる努力に寄与するように傘下の国連諸機関・部局長に対して指示している（潘事務総長の幹部会での発言に関するナンビアール官房長からの全国連諸機関・部局長宛通達は巻末資料を参照）。こうした動きは、どれもみな、いまが PKO 関連予算の見直しを含め、国連予算の効率的な活用と説明責任を高めるうえで極めて重要な節目を迎えていることを示している。

こうしたなか、国連 PKO 等のミッションについては、任務が複雑化する一方で、これらのミッションへの投資効果をしっかりと確保するために、1) 予算面を含めた国連ミッションの計画立案（プランニング）局面の精査、2) 国連ミッション全体としての安保理マンデートの実施状況の評価、そして、3) 現地政府・人々の自立化を視野に入れた国連ミッションの出口戦略の再検討、を行うことが求められるだろう。

国連本部の PKO 局は、いわゆる「キャップストーン・ドクトリン」で PKO のコア・ビジネスを見極め、また、「ニュー・ホライズン」文書でより柔軟かつ効率的な PKO の運用方針を打ち出しているが、本件研究は、こうした国連当局の改善努力に対する客観的な評価を行うことにもなり、ひいては、日本の国連外交において、1) 国連ミッションの計画立案局面における日本側からの時宜にかなった適切なインプットの余地を広げ、さらに、2) 安保理での国連ミッションのマンデートの審議や現場でのマンデートの履行のプロセスに関し、深い理解に基づく発言権の確保に道を開くものと確信する。

本研究は、大阪大学大学院国際公共政策研究科を事務局に実施した。本調査結果は、国連関係文献の検討にとどまらず、国連本部および国連ミッションが展開する現地（シエラレオネおよびスーダン）訪問を踏まえたものである。

なお、本報告書における見解等はすべて執筆した研究者の個人的なものであり、同研究者の所属組織や本学の意見を示すものではない。

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、厚く御礼を申し上げます。

研究主任 星野俊也
大阪大学大学院
国際公共政策研究科教授

研究体制

本研究は以下の研究体制で実施された。

研究主任 星野俊也 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授／
国連政策研究センター代表
研究委員 山田哲也 南山大学総合政策学部教授
秋山信将 一橋大学国際・公共政策大学院准教授

はじめに

国連 PKO が、国連憲章のなかで直接の規定はないものの、冷戦下の厳しい国際政治情勢のなかにあって「国際の平和と安全の維持」という国連本来の主要な役割を果たしていくための創造的な工夫の結果、生みだされたことはよく知られている。実際、国連 PKO は、それぞれの時代の要請を受けて、一定の変化を遂げてきた。特に冷戦後になると、紛争の形態は国家間のものから民族・宗教・言語の相違などを背景とする国内のコミュニティ間のものへと大きく移り変わっていった。それに伴い、国連 PKO そのものの役割にも変化が求められるようになった。なかでも、国連安保理の決定に基づき、1) 国連憲章第7章を援用した国連ミッションの派遣、2) 派遣される国連ミッションのマンデート（任務）の多機能化、3) 国連 PKO 局が中心となって計画立案する PKO ミッションとともに政務局が中心となって計画立案する特別政治ミッション（SPM：特に「政治・平和構築ミッション」）の活用、という3点が注目される。

これら3つの動きは、当該国内における対立の構図が複雑である一方、そうした関連主体間の複雑な対立関係を乗り越えて平和を回復し、新たな統一国家を作っていくための新たな創意工夫の必要を反映したものといえるだろう。実際、国連憲章第7章の援用は、当事国政府の同意や不偏中立を主要な原則としていた伝統型の PKO からの変質を意味し、国際社会の総意として現地に平和を回復しようとするという国連ミッションのマンデートを強力（robust）に履行する道筋を切り開くものとなった。また、現地に展開する国連ミッションのマンデートの多機能化は、短期的な情勢の安定化と平和の維持というタスクからより中長期的な平和の構築・復興・開発までもを展望したタスクを取り込むようになっていった。その結果、国連では従来は PKO 局が中心になって特別会計の国連 PKO 分担金を財源とする PKO ミッションを計画立案するのみであったものが、政務局も乗り出し、ポスト PKO フェーズで（あるいは多国籍軍が平和維持機能を果たす傍らで、）文民を中心に国連分担金（通常予算）を財源として現地に持続的な国連の政治的なプレゼンスを確保するための特別政治ミッションを頻用するパターンが頻繁に見られるようになった。

これらは冷戦後の新たな展開であり、特に発展途上地域の多くの脆弱な国家が紛争を経験してさらに脆弱化し、場合によっては米国で9・11同時多発テロ事件を引き起こした国際テロ組織の暗躍を促す土壌が作られたことを考えると、紛争のサイクルから抜け出そうとする脆弱国家の安定化と平和の維持・構築と開発を促進することは、当該国政府や人々の利益のみならず国際社会の共通の利益にもかなう有益な活動として位置付けるべきものといえる。

しかし、他方で、上記の国連ミッションの3つの変化が、現地におけるこれらのミッションの活動の範囲を従来よりも大幅に広げ、また、展開の機関も長期化させる結果になったことも否めない。もちろん、国連ミッションの存在は、今日の国際社会が手にするツールとしては、有効に活用されれば、対費用効果のきわめて高いものといえる。しかし、国

連ミッションの多機能化や複合化が当然視されるようになる一方、国連ミッションのみが現地で活動する唯一の主体「ではない」ことを考え合わせるとき、これらのミッションの真に有効な活用法とは何かを考える必要性が出てくる。これは、とりもなおさず、国連ミッションをポスト紛争国における平和維持・構築に寄与する国連の諸機関の活動——「国連プレゼンス」による活動——のなかに位置づけ、その立案過程にまで切り込み、さらにその活動の合理性を評価する作業にほかならない。

国連 PKO 等のミッションは、ホスト国においては必要不可欠ではあるが、あくまでも時限的な存在であり、自らの役割を「無用化」することを最終目的とする意味で逆説的な存在である。なぜならば、国連ミッションの最終的な役割はホスト国の自立であり、ホスト国の体制や能力を強化し、国連ミッションが果たしていた役割や権限を現地の政府や人々に移管 (handover) することが最終目的だからである。

では、国連ミッションの創設から変遷、そして現地主体へのハンドオーバーのプロセスを合理的に実施するとはどういうことなのか。本章は一定のジェネリックなモデルを用い、国連ミッションの役割の分析枠組みを提示し、その活動の合理化に向けたいくつかの仮説を紹介する。

1. ポスト紛争国における平和維持・構築活動と国連プレゼンス

下図は、やや一般的なかたちで、ポスト紛争国において平和維持・構築活動に従事する国連諸機関の役割を概観し、新生国家の運営が徐々に当事国の政府にハンドオーバー (移管) されていくプロセスを概観するための概念図である。

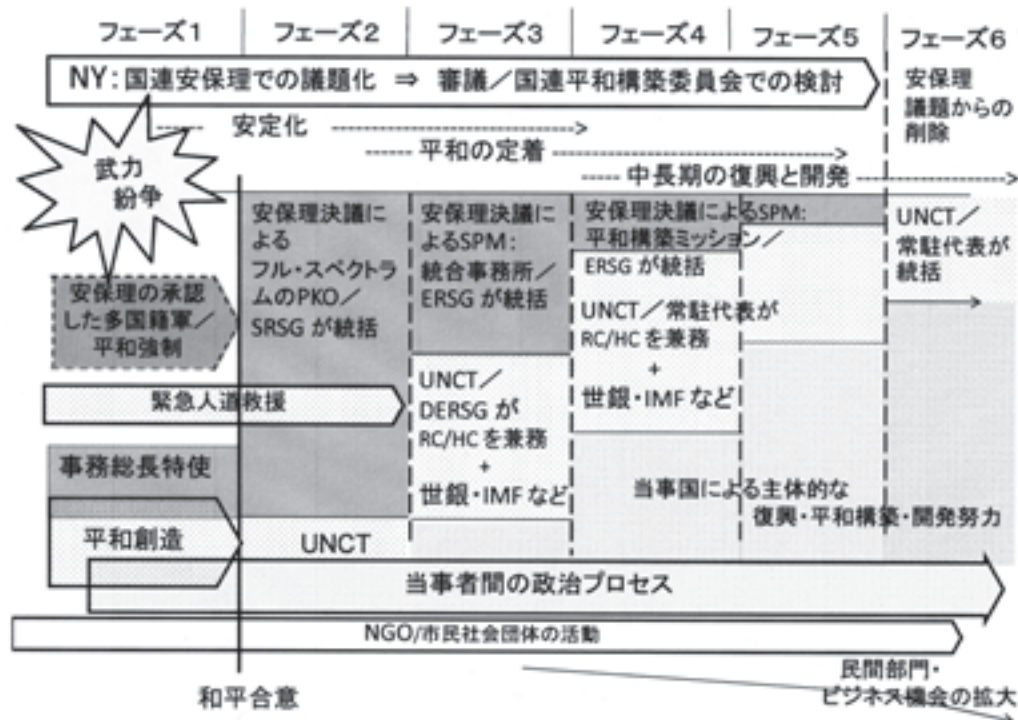





図 ポスト紛争国における国連プレゼンスと当事国へのハンドオーバー

本図は、1) 深刻な武力紛争を意見した国が和平合意の後に平和維持・構築に向けた努力を重ね、「ふつうの途上国」に移行するまでの主なフェーズ、2) 国連の本部（ニューヨーク）と現地の双方で実施しうる活動やそのツールの変遷、そして、3) 国際社会から当事国への復興・平和構築・開発努力のハンドオーバーの拡大、という3つの動きを示したものである。

図のなかの （濃いグレー）部分は主に国連安保理の決定に基づいて取りうる政策オプションであり、（網掛け）部分は現地に駐在する国連カントリーチームの諸機関などが行う活動であり、また、（薄いグレー）部分は、現地の政府を含む当事者たちが取り組む活動を示している。ここで時間軸が進むにしたがって、濃いグレーと網掛けの領域が狭まり、それに比例して薄いグレーの領域が広がっていく大きな傾向を見出すことができるだろう。これは、ポスト紛争国の平和構築とは、現地の政府や人々による主体的な努力を国連を含む国際社会が支援し、徐々に国家としての自立を促し、平和構築・復興・開発といった活動が当事国において自立かつ持続的にしていくように仕向けていくことだといえるからである。この間に、国連が肩代わりをし、あるいは支援をしていた国家運営の諸機能は徐々に現地の主体にハンドオーバーされていく。逆に言えば、国連としては、自らの役割が小さくなっていくこと自体を成果の指標とみなすことができるのである。

では、それぞれのフェーズで、国連と現地主体との間には、どのような相互作用が見られるのだろうか。

まず、紛争から平和へのトランジション（移行）期には、互に重なりあう3つのプロセスを見出すことができる。この図ではそれらを、現地情勢の「安定化」、「平和の定着」、「より中長期の復興と開発」、と表現している。これをだまかに6つのフェーズに区切ると次のようになる。

第1フェーズは、紛争の終結に向けたさまざまな努力である。ニューヨークの国連安保理では当該国情勢を議題化し、現状打開に向けた審議を行う。その際、現地の当事者間の政治プロセスを促し、彼らを交渉テーブルに集め、外交的手段によって和平合意を仲介・あっせんする努力は一般に「平和創造」活動といわれる。国連には、事務総長が自らの特使（これも特別政治ミッションの一類型である）を派遣し、この努力を根気強く進め安保理に進捗を定期報告するアプローチがある。他方、和平に向けた交渉が進まず、外部からのより強硬な圧力が必要と認識される場合、安保理は、強制措置を実施を決定することができる。ここには非軍事の制裁（経済制裁など）もあるが、最も厳しいオプションとして、多国籍軍の活動を承認し、国連憲章第7章の規定に基づき「必要なあらゆる手段」（すなわち、軍事的手段を含む）を講じ、当事者に和平合意を強制する措置（平和強制行動）がとられることもある（例：ボスニア、コソボ、東ティモールなど）。

なお、この第1フェーズでは、紛争下の困難な状況のなかにあっても、国連の人道機関（国連難民高等弁務官事務所[UNHCR]やユニセフ[UNICEF]、世界食糧計画[WFP]など）はできるだけ早い段階から緊急救援に入っていく。

第2フェーズでは、和平合意が署名され、その実施に向けて、安保理は、必要に応じ、軍事要員・警察要員・文民要員で構成されるフル・スペクトラムの国連平和維持活動(PKO)の派遣を決定することができる。おのずと多機能的な役割を果たすPKOは、「平和維持」活動の枠内で、治安の確保や文民の保護を進めながらも、DDRやSSR、地雷除去、インフラ再建など、平和構築の初期段階の活動に従事する機会が多い。国連が暫定統治を行い、新政府の制度的な基盤と人材養成を行うといった例も増えている(カンボジア、コソボ、東ティモールなど)。個々のPKOミッションのマンデート(任務)は、安保理決議によって定められ、国連事務総長特別代表(SRSG)が国連PKOのヘッドとして、現地におけるミッションのすべての活動を統括する。

また、近年は、和平を支える治安の安定化のため、憲章第7章の規定に基づき、PKO部隊が「強力(robust)」なかたちで反乱勢力を抑え、和平の履行確保や文民保護等を進めるマンデートも加わっている。

第3フェーズは、現地情勢の安定化が進み、治安もある程度回復して、いわば平和定着の門口に立つ段階である。ここではPKOの軍事部門の役割が大幅に減らすことも可能となることから、安保理は現地に展開する国連ミッションをPKOから特別政治ミッション(SPM)に切り替える決定を行うことができる。この段階では、国連の暫定統治も終わり、選挙を通じた現地の正当政府が樹立され、治安権限も国軍や警察に移譲されていることだろう。しかし、その基盤や能力が脆弱であることは多いに予想される。したがって、国連は、現地ミッションは規模が小さくなり、ほとんどのケースで、国連本部内の主管もPKO局から政治局に移るが、ミッションのヘッドは、国連事務総長の特別代表(SRSG)から執行代表(ERSG)に名称を変えながらも、引き続きリーダーシップを発揮することが期待される。

PKOからSPMに移行にあたっての最も大きな変化は、文民スタッフ(警察を含む)が中心になることと、新たな機関も加わり多機能化する国連カントリーチーム(UNCT)による民生分野(経済・社会と人道・人権などの分野)を通じた復興・平和構築の役割の拡大である。そして、活動のキーワードは「統合」とされ、現地の国連関係機関の諸活動がバラバラなものにならないよう、ERSGが国連現地調整官(RC: Resident Coordinator)および国連人道調整官(HC: Humanitarian Coordinator)を監督するかたちで統合を担保する動きが一般化している。特に近年では、副ERSG(PKOの場合には副SRSG)がRCとHCを兼務する慣行が広く採用されている。

現地の国連活動の統合を進めるERSGにとっては、不偏・中立の立場からの現地の政治指導部との対話や政治プロセスの促進が大きな役割となる。そして、同時に、同じ現地にありながら独自の戦略と大型の資金を用いて支援活動を展開する世界銀行・国際通貨基金(IMF)、地域開発銀行などの国際金融機関、歴史的・政治的な理由から大口の支援をする主要ドナー国などとの緊密な意思疎通や連携の確保も重要な役割となる。

第4フェーズと第5フェーズは、現地における平和の定着に向けた動きも進み、より中長期的な復興と開発に軸足を変えることも可能となる段階である。

PKOからSPMに衣替えをして支援を続けてきてもなお、濃いグレー部分の国連ミッションの継続的な展開が必要なのかという問いについては、しっかりと検討する必要があるだ

ろう。より実質的なかたちで業務の大半を網掛け部分の UNCT に担ってもらおうほうが対費用効果もよいのではないか、との議論も有益なものである。

事実、濃いグレー部分の国連ミッションは国連加盟国が義務的に支払う分担金で賄われている。安保理がミッションの派遣や任務や期間延長を決議すれば、その資金は国連予算で支弁される(PKOはPKO特別会計で、SPMは通常予算から支出されるという違いがあるが、ともに分担金を財源とした国連予算内での対応である)。これに対し、網掛け部分の UNCT の活動は、UNDP や UNICEF、UNHCR、WFP など、どの機関の活動をとっても、財源は加盟国からの任意拠出金や民間からの寄付金によるものである。やや技術的な議論だが、ここで活動予算の予測可能性にかかわる重要な問題が発生しうる。

通常予算であれば、安保理の決定さえあれば確保できる。しかし、任意の拠出金は加盟国の意向や寄付の動向に大きく左右される。平和構築も紛争終結当初であれば、国際社会の関心も高く、資金動員を訴えても国際社会の積極的な反応も期待できるが、時間がかつにつれ、国際関心の低下やドナー側の援助疲れも持ち上がる。他方で、いつまでも国連ミッションに依存する体質が残るようであれば、当事国による自立という本来の目標を先送りすることにもなりかねない。また、平和がようやく本当に定着し始めたところで、資金の枯渇で国連活動が弱まり、スポイラー（和平の妨害者）に復活の余地を与えるようなことがあっては、それまでの努力も水の泡である。

こうした考慮もあり、安保理ではいま、比較的小規模な SPM として「国連平和構築ミッション」の派遣という選択肢をもっている。ERSG が RC・HC となって UNCT も統合し、戦略的に平和構築から開発への橋渡しを進めるかたちである。SPM は分担金で賄われるが、これは小規模なため、加盟国への財政負担が多くなく、他方で、網掛け部分の UNCT の活動資金への呼び水になる役割も果たすことができるだろう。

この段階では平和構築委員会（PBC）の役割も有益だろう。PBC の重要な活動の一つは統合戦略の策定のほかに、広く国際社会に呼びかけて当該ポスト紛争国への関心を高め、資源動員をすることである。第3フェーズから第4フェーズにかけて、UNCT の役割や、現地の政府の役割が増えるなかで、国連分担金に依存しない任意拠出の部分の資金の動員にどれほどの役割を果たすことができるかどうか、一つの大きなテストになるだろう。

さて、ポスト紛争国の「第6フェーズ」についても一言触れておくべきだろう。なぜならば、紛争を経験した国がいつの段階になれば、平和が比較的に定着した国として普通の国（貧困や開発の問題への対応は引き続き必要という意味では「普通の発展途上国」だが）になるのかについても考える必要があるからである。

まず、一つの象徴的な動きとしては、安保理の議題から（および、PBC の支援対象国になっている場合は PBC の議題からも）当該国情勢が削除されることである。これは、問題がもはや国際の平和と安全の維持を左右するほど深刻なものではない、との認識を示すものであり、当然、現地に展開する国連ミッションのマンデートも終了する。そもそも加盟国の分担金に基づく国連ミッションの活動は時限的なものであることから、いずれかの段階で撤退が進み、現地には UNCT が主体の支援体制に移っていくことは自然である。もちろん、途上国にとって二国間ドナーや国連や世銀、IMF、地域開発銀行、あるいは地域機関などを通じたマルチの支援は長期にわたり必要なものである。しかし、こうしたポスト紛争国に

とって、バイやマルチの公的な支援への依存を脱し、自主財源を高める方向にシフトしていくこと、そして、国内外の民間のビジネスを通じた民間資金の比重も高めていく方向に動いていくことが望ましいと言えるだろう。

安保理の議題に上っている国とは、ある意味でカントリーリスクの高い国を意味し、民間企業は投資や取引に及び腰になりかねない。他方で、ポスト紛争国であっても、その国が安保理議題から離れたことは象徴的で、「普通の途上国」に位置付けうることを意味している。こうした段階になれば、マルチやバイの援助資金を受けつつも、民間ビジネスも入り、市場ベースの経済活動が現地に広がっていく道も開かれる。そして、平和と開発の定着と持続可能性を進め、新国家としての自立にさらに一步踏み出すことが可能となる。

このように、ある国が紛争から抜け出し、平和が定着するまでにはいくつものフェーズを通じ、国連はさまざまなツールで当該国を支援するスキームを有していることがわかる。もとより、平和構築とはきわめて政治的な問題であり、したがって、紛争後の国にとっては、常に根本的な要因の政治決着に向けた「政治プロセス」を現地レベルでしっかりと進めていく必要があることは言うまでもない。しかし、そうした動きと並行して進めるべき、安定化や平和の定着や長期的な復興・開発といった努力においては、この図にあるように、国連ミッションと UNCT と現地のホスト国の 3 者の役割の配分が重要となってくる。すなわち、時限的な国連ミッションの撤退と、最終的なホスト国の自立と、そうした動きを支える UNCT の動き、といったものの合理的なバランスを考えることが必要となるのである。

2. 仮説

しかし、実際のポスト紛争国の現場では、国連ミッションと UNCT と現地ホスト国というこれら 3 者の活動の組み合わせのバランスが、さまざまな要因によって左右されがちである。そして、適切なバランスの逸脱は、活動の効果や効率とともに、財政的なインプリケーションを持つことになる。もとより、不安定なポスト紛争国の現場での活動であり、机上の計画通りに物事が進むと考えるほうが非現実的である。かと言って、まったく戦略のない活動から効果を期待することもできないはずである。では、一定の平和構築戦略に基づく 3 者の現地での活動が必ずしも有機的に連携できていないとすると、何が原因となるのだろうか。ここでは、先の概念図を基に、現地の国連プレゼンスのなかにおける国連ミッションの戦略的な運用という観点に着目するが、そうした戦略的な運用を阻む可能性のある要因を考えると、おおむね次の 5 つが浮かびあがってくる。

- ① 国連ミッションの「多機能性」。
- ② 国連ミッションと UNCT との「統合」と「競合」。
- ③ 国連ミッションのマンデートとリソースとのギャップ。
- ④ 国連ミッションのシークエンス。
- ⑤ 現地政府の国連ミッション依存。

第一の国連ミッションの「多機能性」にまつわる問題は、平和維持と平和構築の接点にかかわる問題でもある。

ポスト紛争国の平和構築に必要な諸活動を、あえてごく単純にカテゴリー化するならば、一般に、治安安定化、ガバナンス構築、インフラ整備、社会・経済復興、人々の能力向上の5つに分けられる。これらは当事国のニーズを踏まえた個々のプロジェクトに具体化され、現地で実施されることになる。これらの活動に加え、紛争の背景となっている政治的な対立を解消するための政治のプロセスが進んでこそ、真の意味で平和が定着していくことは言うまでもない。他方、近年、国連ミッションが「多機能化」していると言われる理由は、まさにPKOがこうした平和構築の5つの活動分野に乗り出すことが既成事実化していることを意味している。事実、「キャップ・ストーン」や「ニュー・ホライズン」といった国連事務局内の議論や安保理メンバー間の議論のなかの一つのコンセンサスとして、平和維持のための活動と平和構築支援は相互に密接に関連しており、可能な限り早期に、したがって、「紛争終結直後から」平和構築支援に携わる必要性がある、との指摘がある。これは、国連PKOミッションは、後継の中長期的な平和構築支援のための活動を容易にする基盤づくり（いわゆる“enabler”としての役割）を行うべし、との考え方であり、その結果、安保理がPKOに与えるマンデートのなかに法の支配や治安機構改革、DDR（元兵士の武装解除、動員解除、社会復帰）といった治安部門はもとより、他のさまざまな分野の平和構築関連活動が盛り込まれるようになった。

もちろん、このこと自体は現場のニーズを踏まえた現実的な議論と言える。そして、治安部門など、PKOの軍事部門がその活動の一環として実施することが最も合理的かつ効果的である場合もあるだろう。しかし、治安部門の活動でさえPKOの軍事部門だけでは対応できず、また、PKO以外の枠組み（例えば、UNCTを通じた活動）で実施することが可能であり、また、それが必要な部分もあるはずである。したがって、PKOの「多機能化」は、現場のニーズへの対応ではあるにせよ、PKOのみが対応すればよいわけではないことにも目を向ける必要があるだろう。

この問題を財政面から見れば、PKOの多機能化は、加盟国の義務的な負担による国連分担金による平和構築タスクの大幅な拡大を意味するのであり、それが合理的な範囲内のものか、安易な分担金依存なのかをしっかりと査定する必要があると示している。

国連ミッションの機能拡大は、概念図がよく示すように、第二の問題として、国連ミッションとUNCTとの機能の「統合」と「競合」の問題と関係する。国連では、2000年の『ブラヒミ報告書』以降、現地における国連ミッションとUNCTとの「統合」の推進が図られ、2006年の事務総長指針にみられるように、国連ミッションのDSRSG（事務総長特別副代表）がRC（現地の国連活動の常駐調整官）とHC（人道問題調整官）を兼任するシステムの導入など、ミッションとUNCTの活動の連動と一貫性の確保に向けた有益な努力が進められている。しかし、平和構築支援の分野は幅広く、上記のように国連ミッションがUNCTの活動を侵食する場合（ミッション・クリープ）や両者間で限られた人材やリソースの取り合いが生じる可能性も見出される。

平和構築の現場で国連が現地政府や市民社会と共同で戦略を策定し、そこでの優先課題に向かって国際社会の関心と資源と協力を動員していくアプローチが定式化——国連平和構築委員会（PBC）の国別取り組みもそうしたアプローチの制度化を目指していた——するなか、「統合」は一つの重要なキーワードとなっていくが、それが実際には国連諸機関や他の関係機関や団体を巻き込む「競合」と表裏一体になりかねないリスクについては、し

っかりと認識しておく必要があるだろう。

第三の、国連ミッションのマンデートとリソースのギャップだが、ここでもさまざまな問題を指摘することができるだろう。一つは、国連安保理が当該ミッションのマンデートを決定し、予算が担保されたとしても、それを実行に移す際の要員や装備が集まらない問題はよく指摘される。国連事務総長の度重なる呼びかけにもかかわらず、国連ミッションへの軍事要員が集まらないケースもあれば、国連ミッションの現場でのヘリコプター不足といった装備面の問題も指摘される。これらは要員や装備を提供する加盟国の政治的な意思によるものであり、ミッションとしての体制整備の遅れがその効果に影響を及ぼすことは大いに予想される。

こうした加盟国の政治的意思の問題とは別に、ミッションに必要なリソース調達との関係でいえば、予算面で人件費や消費財調達の経費が多めに見積もられており、実際には空席率が高い状況でもミッションが運営されていたり、会計年度の終わりに駆け込み的に消費財を購入したりするなどして帳尻合わせをするなど、合理的な判断からすれば「不要不急」の人件費や消費財費が予算に盛り込まれているようなケースも見出すことができそうである。

さらに、国連 PKO ミッションに関しては、派遣される要員の空席率の問題や、そもそも派遣される要員の質の問題がある。

多くの国連ミッションでは、空席率が 20%や 30%などというものがある。予算面では空席を想定せず、上限まで要員を採用する前提で計上されていることも問題だが、多くの場合、欠員が生じていてもミッションの活動に特段の支障は生じていない。こうなると、当初の必要要員数の見積もり自体の問題も指摘できそうである。

そして、リクルートされた要員の質の問題も大きい。PKO の軍事要員については国連加盟国のなかで恒常的に多数の要員を提供している国があることはよく知られているが、これらの国々に限って各要員の装備や錬度や士気といった面で（たとえば、日本を含む主要な先進国の要員のキャパシティと比較をすれば）かなりの課題を抱えている場合がある。文民要員についても、リクルート・プロセスが必ずしも公明正大に行われているとは見受けられず、採用された人材が期待された役割を果たしていない事例も多く見受けられる。5年を超えた雇用で、さまざまな福利が得られるようになると士気の落ちる現地スタッフのエピソードなどは、長期雇用の問題点を浮き彫りにしている。

現在、世界各地で国連 PKO 訓練センターが設置され、その活動をしているが、こうした機関が要員のキャパシティや士気の向上をもたらすようであれば、財政面でもプラスに作用することにつながるかもしれない。

第四は、国連ミッションのシークエンスにかかわるものである。先の概念図が示しているように、国連ミッションは現地情勢の変化によって、PKO 局主体のフル・スケールの PKO から政務局主体の統合ミッションや、さらに小規模の平和構築ミッションへと、ミッションのタイプや規模や期間を切り替えていくことが求められるわけだが、こうした切り替えのタイミングをしっかりと判断することが重要である。

現地の安定性が十分に確保されない段階での尚早の PKO の撤退が現地を動揺させるケースもあれば、本来であれば大型の PKO の撤退が可能となっている状態なのにもかかわらず、政治的・経済的な理由によってプレゼンスが必要以上に継続されることも考えられる。PKO

特別分担金による大型 PKO の半年延長は、ごく小規模の平和構築ミッションの数年あるいは数十年分の予算にも匹敵する可能性がある。こうした側面を見るならば、適切なタイミングでのミッションのシークエンスを考えることがいかに重要かがわかるだろう。

合理的な国連ミッションの立案を阻む課題として、最後に第五の仮説として、現地政府・市民の国連ミッション依存にかかわるものを指摘しておきたい。これは、紛争後の国家に一定程度の規模とスコープで国連ミッションがプレゼンスを維持し、相当程度に現地の客観情勢は改善しており、現地への機能や制度のハンドオーバーが可能と思われる段階にあっても、モラルハザード的に現地の国連ミッション依存の体質から、自力での国家運営への不安を訴えるケースである。このような問題に備え、現地のキャパシティの強化はきわめて重要といえよう。そして、パイやマルチの公的な支援の枠組みを超え、ビジネスの開拓や、民間資源の導入、あるいは革新的な資金の導入などまで、新たなリソースや支援の確保の幅をいかに広げていくか、その手腕が試されることになる。

紛争後の国家・社会の再建と平和の構築は、結局は現地の人々の努力がなければ進まない。逆に言えば、これば平和構築に最も必要な当事国のオーナーシップの確保の問題を無視できないということである。

おわりに—国連ミッションの合理的運用に向けた3つのテスト

本章では、国連ミッションの現地でのさまざまなかたちで展開を想定し、国連の国別チームや現地政府・市民の役割について概観し、財政的な側面にも着目しながら、合理的な国連ミッションの計画立案を阻む可能性をいくつかの仮説のかたちで取りまとめてみた。その場合、現地における国連関係機関の活動をまずは「国連プレゼンス」という観点から全体像を把握し、そのなかで国連ミッションと UNCT といった、それぞれの機関の活動を位置づけることは有益である。なぜならば、国連分担金でまかなわれる国連ミッションと任意拠出金で支弁される UNCT の活動は、国連サイドから見れば個別の活動だが、財政的なサポートをする加盟国側の「サイフ」は一つであることから、その両者の合理的なバランスを確保することは限られた財源を有効活用するためにも重要だからである。ドナー国が現地の国連活動に拠出しているだけでなく、ホスト国に対して二国間援助を提供しているような場合であればなおのこと、一つの財布から拠出される資金が、無駄なく、むしろ相互に相乗効果を上げるような形で活用される道を模索すべきだろう。

本報告書の以後の章では、できるだけ新しい情報に基づき、特に国連ミッションの計画立案プロセスの在り方について検討していくが、ここでは突き詰めると、国際社会と現地の政府・市民が国連というツールを使いこなす、いかにして次の3つのテストに答えていくか、ということになるのではないかと考える。

最初のテストは、「統合」のテストであり、国連ミッションと現地の指導者との間での緊密な対話と協議に基づき、いかにリーダーシップを発揮し、平和構築のビジョンを共有し、多くの主体にまたがり、拡散しがちな平和構築のタスクをまとめていくか、というものである。前節の①と②の問題、すなわち、多機能化が進む国連ミッションの活動を UNCT やさらに当該国のガバナンスやキャパシティの強化につなげていき、無駄な資源の競合を排除する、まさに統合に向けたリーダーシップの必要性がここに浮かび上がってくる。

二つ目のテストは、「資源動員」のテストである。ポスト紛争国の平和維持・構築に向けた活動の基盤となる財源は、加盟国による国連分担金（通常予算の分担金と国連 PKO 予算の分担金）と任意拠出金が多いが、義務的な分担金の支出の無駄を省き、かつ、義務的ではないにもかかわらず任意による拠出金の支出を促すには、強い財政規律の精神と政治的な意思が必要となる。義務的な分担金はどうしても少数の先進国や安保理メンバーの負担が多く、大多数の途上国の負担は軽いものになっているため、安易な予算要求が幅を利かせる可能性があるが、多くの国々が、より長期にわたる持続的で合理的な支援を続けるためにも、バランスのとれた拠出のレベルに抑えられることが必要だろう。また、必要に応じた民間資金の導入や革新的な財源の模索、さらには人道分野でよく用いられる緊急アピールの資源動員のための活動を組み合わせていくことが有用だろう。

もちろん、こうした資源には人材も含まれる。国際社会としてポスト紛争国の厳しい条件のなかでも効果的な活動のできる国際支援要員（制服組や文民警察、文民専門家のすべて）の人材育成も重要である。

三つ目のテストは、ポスト紛争国自体がいかに自らの「オーナーシップ」を高めていくか、にかかわる。長い年月にわたる紛争で多くの有能な知性や人材を失った国家の再建は決して容易ではなく、国際社会の支援なしには実現しえないことはその通りである。しかし、自らの国の過去の紛争の傷を自らの手で乗り越え、自分たちの足で立っていくほかに持続的な平和構築の道はない。新しい国家や社会を支える国内人材の育成やキャパシティ強化を続け、再出発をしていく努力に期待したい。

以上のような分析の枠組みと合理的な国連ミッションの計画立案のための着眼点を踏まえ、本報告書では近年の国連の政策の現場における制度と実際についての考察を深めていきたい。

はじめに

通常、国連 PKO や特別政治ミッション (SPM) を含む現地の国連ミッションがいかなる規模で、また、どのようなマンドートを付与されて設置されるかは、当該ミッションを設置する安保理決議あるいはその前提としての事務総長報告書を通じてしか窺い知ることができない。ここでは、PKO 局等、国連事務局内部における立案過程をまとめておくこととする。なお、煩雑を避けるため、国連特有の用語・略語の和訳は初出のみとし、原綴は必要と思われるものについてのみ脚注に掲げた。

1. 新規ミッションの設置プロセス

(1) 現地情勢の変化 (悪化) と戦略評価 (SA¹)

現地情勢に悪化が見られると、PKO 局 (DPKO) 軍事部 (OMA²) 軍事計画課 (MPS³) において、SA が作成される。SA は現地の政治情勢、治安情勢、空港・港湾等の現地インフラといったミッション派遣に際して必要となる基本的状況を把握するためのものであり、MPS の課員 (軍事スタッフ) が公開情報を基に作成するものであり、現地への出張は行わない。

SA 作成の指示が事務総長を含む上層部や安保理から下されることもあるが、MPS 独自の判断で作成が開始される事もある。

(2) 技術評価ミッション (TAM⁴) の派遣

現地情勢の推移、SG および SG の意向に基づき、現地情勢の詳細な調査およびミッションが展開される場合に必要となる人員・装備・任務について、現地へ赴いて軍事的・技術的観点から調査・評価を行うのが TAM であり、TAM の結果がその後の SG 報告書のたたき台となる。

TAM を主管するのは、PKO 局運用部 (OO⁵) であり、OO はすべて文民職員で構成されている。OMA からは課長および担当職員が同行するが、さらに統合 (ミッション) タスクフォース (IMTF ないし ITF⁶) に基づき、人道援助・開発援助関係の部署・機関からも要員が派遣される。IMTF ないし ITF は、2000 年の『ブラヒミ報告書』において、従来、国連事務局

¹ 戦略評価 : Strategic Assessment (SA)

² 軍事部 : Office of Military Affairs (OMA)

³ 軍事計画課 : Military Planning Service (MPS)

⁴ 技術評価ミッション : Technical Assessment Mission (TAM)

⁵ 運用部 : Office of Operation (OO)

⁶ 統合 (ミッション) タスクフォース : Integrated (Mission) Task Force (IMTF/ITF)

内部にミッションの計画段階における統一性・統合性が欠如していることが指摘されたのをうけて 2006 年に作成された、「統合ミッション立案過程 (IMPP⁷)」と呼ばれる手順・手続きに従って組織されるタスクフォースである。DPKO が主管するミッション(すなわち PKO) の場合が IMTF と呼ばれ、DPA が主管するミッション (PKO 以外の政治・平和構築ミッション) の場合が ITF であるが、主管局の違いを除けば同一の思想・役割・手続きに基づいている (IMPP の詳細については後述する)。

IMTF/ITF は、主管局の上級幹部が議長となり、フィールド支援局 (DFS)、平和構築支援事務局 (PBSO)、人道問題調整部 (OCHA)、人権高等弁務官事務所 (OHCHR)、DSS、国連開発グループ (UNDG)、ECHA といった部局から構成されている。

(3) 事務総長報告書作成・安保理への提出

TAM の報告に基づいて事務総長報告書が作成され、安保理に提出される。ここで注意すべきは、SE が基本的に技術的観点から作成されるのに対し、TAM で詳細な現地情勢についての認識が加わるほか、他の部局の意見が盛り込まれること、さらに事務総長報告書は安保理での議論をある程度見越して、余裕をもった人員・予算規模で作成されるという点である。

これはミッションの具体的内容にせよ、人員・予算規模にせよ、派遣後に不十分であることが判明した場合の事務局の責任問題を回避する、という側面もある。また、安保理が人的財政的側面からの「査定」を行ったり、場合によれば政治的観点から特定の任務を除外したりする可能性があるため、いわゆる「目一杯」の内容で報告書が作成されるのである。

(4) 潜在的要員派遣国 (TCC) への接触

TAM の報告を受け、安保理決議作成と前後して DPKO は、当該ミッションに要員を派遣する意思のある国への非公式の接触・概要説明を行い、派遣について打診を行う。ただし、要員派遣国が本格的に準備を開始するのは、安保理決議採択後のため、往々にして決議採択から本格的派遣までに時間を要するという事態が発生する。

(5) 小括

以上のプロセスの特徴として、次の点を指摘できる。

- ・ SE 段階ではもっぱら軍事的側面からミッション派遣の可能性が検討される。
- ・ TAM は IMPP に基づく IMTF/ITF プロセスの結果、軍事的側面に加え、人道・開発分野の必要性も盛り込まれるため、多機能型 (複合型) ミッションとして計画・立案される結果となりやすい。
- ・ 事務総長報告書は安保理での議論を見越して「目一杯」の見積もりとなる傾向にある。

⁷ 統合ミッション立案過程 : Integrated Mission Planning Process (IMPP)

- ・TCC への打診は行われるものの、財政貢献国（FCC）への打診は行われなことが多い。ACABQ においてある程度の予算規模縮小は可能であるが、ACABQ 議長意向が反映されやすく、ここでも FCC の意見は反映されにくい（PKO 予算が義務的拠出によるものであることと表裏一体である）。

2. ミッションの承継・撤退プロセス

現地情勢の変化や安保理決議に基づく派遣任満了が近づくを受け、ミッションは承継ないし撤退を検討することになる。本部レベルでの検討は上記 1. と基本的には同じであると考えられるが、承継・撤退においては、現地の判断の重要性が増すことになる。

IMPP は、PKO・SPM と国連カントリーチーム（UNCT）の間での連携・調整についても詳細に規定し、現地レベルでの戦略的政策グループ（Strategic Policy Group）の設置を求めており、いわゆる多機能型（複合型）PKO については、さらに「統合的政策計画チーム」を下部機関として置くこととなっている（さらに分野ごとのワーキンググループが設置される）。

ここで示される現地の情勢や、今後のミッションのあり方（任務内容の見直し、人員・装備の増減など）が本部レベルでの検討に際して参照されるのが、望ましい姿として想定されている。

3. IMPP について

本節では、国連文書“Overview: Integrated Missions Planning Process”を中心に、IMPP について整理しておく。

（1）基本的意義

先にも述べたとおり、IMPP は、『ブラヒミ報告』の指摘を受けて策定されたものである。1980 年代後半から始まった、PKO の多機能化（複合化）の一方で、国連事務局内部に「政治的分析、軍事活動、文民警察、選挙支援、人権、開発、人道援助、難民・避難民、広報、兵站、財政および人員のリクルート」（『ブラヒミ報告』より）の全体について統合的な計画・支援を行う部局・手続きがないということが国連内外から指摘・批判されていた。IMPP は、これを改善する目的で、2000 年に策定された事務総長手引書（Secretary General's Note of Guidance）に端を発するものであり、その後、2006 年に同手引書は命令・報告系統の明確化が行われている。

2006 年になると、事務総長は「IMPP ガイドライン」を、「すべての新規ミッションおよび既存ミッションの見直しについての、国連の全部局・機関・基金・プログラムに対する絶対的基礎（the authoritative basis）」を構成するものとして承認した。

さらに 2008 年には、「統合に関する事務総長政策委員会決定 2008/24」において、IMPP に基づく統合を「UNCT およびミッションが展開するすべての紛争地域および紛争後状況における指導的原則」と位置づけ、現在ではブルンディ、中央アフリカ、チャド、コート・

ジボワール、コンゴ民主共和国、ギニア・ビサウ、リベリア、シエラレオネ、ソマリア、スーダン、イラク、イスラエル、レバノン、アフガニスタン、ネパール、東ティモール、コソボおよびハイチを対象国としている（2010年1月現在）。

（2）概要

IMPPは、新規ミッションの立ち上げにおいてもっとも重要な機能を果たすことになるが、同時に、既存ミッションの承継・見直し・規模縮小においても同様に適用される。それは、平和の定着に向けて国連としての対応を、個別機関としても、また、国連全体としても最大化させることに眼目が置かれているからである。

（3）SA（戦略評価）

SA作成プロセスについては既述の通りである。SAの意義は、特定国の状況変化に対して国連としていかに対応するか（すべきか）について事務総長に意見具申することであり、その意味では、国連が現地に展開していないような国での事態に対応する際に、特に意義を有することになる。ただし、SAの作成は、多機能型（複合型）PKOの展開やIMPPに基づく諸手続きの開始を含意するものではない。

SAについては、2009年6月付けのGuidelines: UN Strategic Assessmentが現行のマニュアルとなっている。

（4）IMPPにおける（国連）本部および現地の役割

新規ミッションの立ち上げおよび既存ミッションの承継等における本部および現地の役割の概要は既述の通りである。本部および現地の具体的役割については、IMPP Guidelines: Role of the Headquarters: Integrated Planning for UN Presence (2009年6月付け)とIMPP: Role of the Field, Integrated Planning for UN Field Presence (2010年1月付け)がそれぞれ現行のマニュアルである。

なお、IMPPの中でも現地レベルでのPKO/政務局ミッションとUNCT相互の調整は、上述の18カ国・地域において「統合戦略枠組み（ISF⁸）」として、特に重要視されている。ISFは、現地レベルでの「国連としての戦略目標についての理解を共有すること」と「平和の定着において重要となる任務実施にあたっての達成目標、時期（timeline）および役割分担について見解を一致させること」ものである。

ISFの射程と内容は、展開国・地域によって異なり、その見直しにあたっては、治安部門改革、DDR、法の支配、政府機能の再建、文民の保護、紛争の永続的解決への復帰と再統合、初期段階を含む復興と基本的社会サービスの達成度合いといったことが優先的に検討される。これらの諸課題は、潜在的に政治的なものであり、かつ、国連諸機関の間でのさまざまな働きかけが時宜を得て行われている必要があり、ISFを通じて十分な調整と役割

⁸ 統合戦略枠組み: Integrated Strategic Framework (ISF)

分担が為されていることが必要である。

4. 若干の検討とコメント

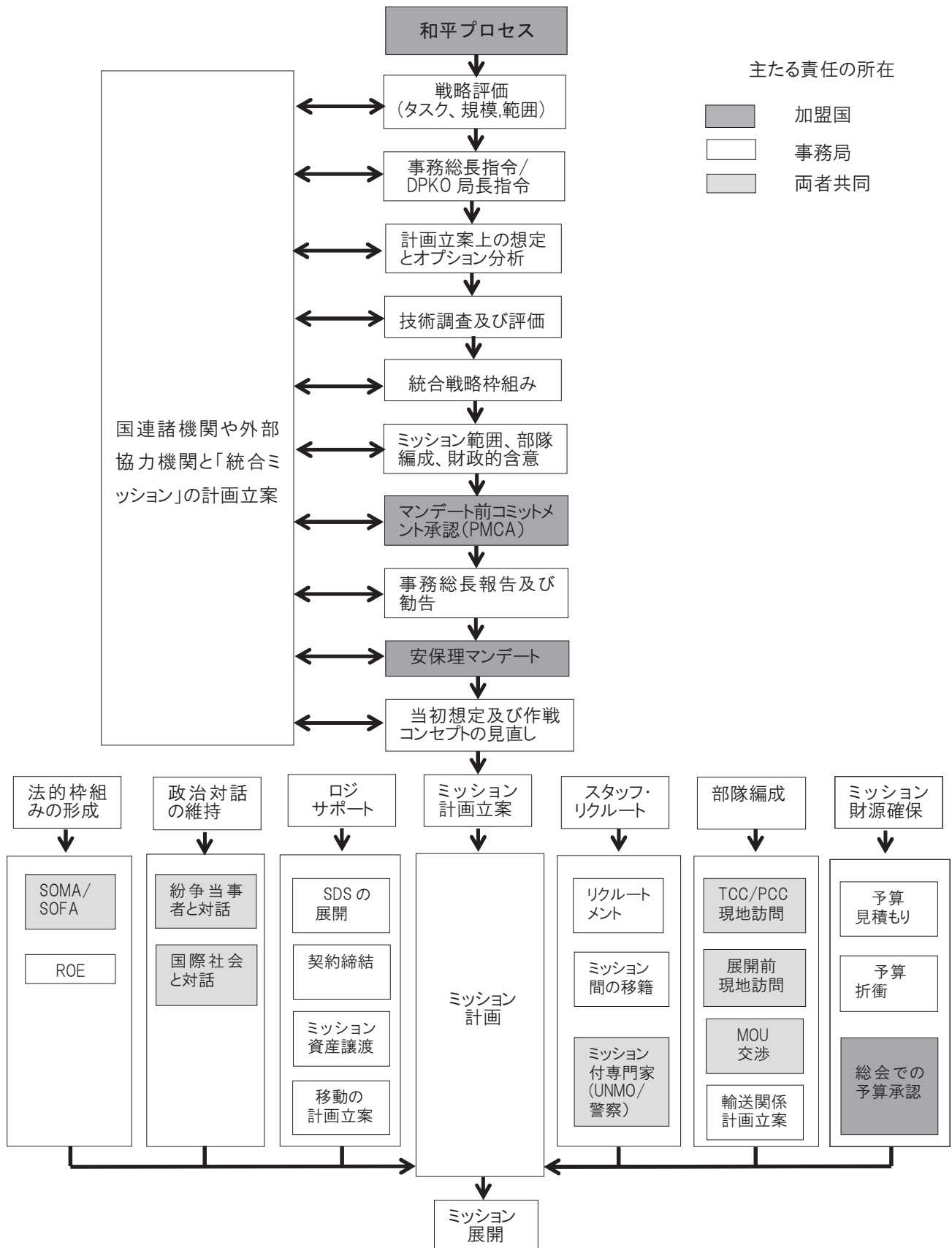
PKOにおけるIMTFであれ、政務局ミッションにおけるITFであれ、IMPPに基づく統合的な計画・立案が行われるようになったのは、冷戦終結前後から紛争発生国／ポスト紛争国において国連が果たすべき役割が拡大した一方で、国連システムの「縦割り」が弊害となって、十分な調整が行われてこなかったという反省に基づくものである。いいかえれば、PKOに対する多機能化（複合化）の要請とIMPPの策定はコインの裏表の関係にあるといってもよい。いわゆる平和維持と平和構築の連携（nexus）やつなぎ目のない（seamless）支援といったキーワードを実現するためには、IMPPは不可欠の存在ともいえる。と同時に、このことは、TAM作成段階から開発・人道分野の機関等が関与することでPKOの多機能化（複合化）を不可避のものとし、PKOの規模拡大を招く結果となったとも評価できることになる。

IMPPに基づいたPKO／政務局ミッションの派遣が現地での平和の定着に有効であるかどうか、本部／現地レベル双方での機関間の調整がうまく行われているかどうかは、各国／地域情勢の推移にもよるであろうし、また、現地の事務総長特別代表（SRSG）を始めとするスタッフの個人的能力・資質にも依るのであって、個別の事例ごとに検討・評価するほかない。

他方、IMPPを行財政面のみから見れば、PKOの場合であればPKOの規模拡大に伴う負担金の増加を招いたと見ることもできよう。しかし、アフリカを中心として未だに国内紛争を抱える国が存在し、それら諸国における平和の達成と定着が国際的な関心事である以上、財政面での負担だけに着目してPKO等の派遣に対して消極的と思われる対応を取ることは、外交的には賢明ではない。むしろ、IMPPに基づくPKO等の立案・計画に直接的に関与・接触するチャンネルを構築することが重要であり、さらにその前提として、詳細な現地情勢の把握や紛争の背景にある構造的要因に対する組織的理解を高めることこそが、費用対効果の高いPKO等の設置・派遣につながると考えられる。

と同時に、PKOの規模拡大傾向そのものについて見直し、軍事要員を中心としたPKOを早期に撤退させ、平和構築・復興を主たる任務としたミッションに衣替えすることを可能にするような戦略のあり方を構築することが、結果的には加盟国全体の財政負担を軽減する有効な道筋であるようにも思われる。

図 国連ミッションの計画立案と展開前作業



はじめに

1990年代に最も残虐な内戦を経験した西アフリカのシエラレオネがいま、平和構築のモデル国家として注目されている。もちろん、ポスト紛争国の情勢は決して予断を許さない。後述するように2012年の大統領および議会選挙という政治の季節を迎えるにあたり、状況は決して楽観を許すものではないだろう。事実、この選挙の成否は、シエラレオネが2002年の和平合意から10年を経て、ようやく「ポスト紛争国」の看板を下ろし、通常の発展途上国として国際社会のなかで新しいイメージを確立するのか、それとも引き続き深刻な紛争を経験した国のジレンマを抱えた国として国際社会で生きていくことになるのか、その分かれ目となることだろう。

しかし、これまでに10数年間の努力は、シエラレオネ本国と国連を含む国際社会のたゆまぬ努力の成果として、紆余曲折はあったものの、いまでは平和構築の成功国の一つとしての評判を挙げている。本章では、シエラレオネにおける国連ミッションの動きの全体を概観したのち、国連シエラレオネ平和構築ミッション（UNIPSIL）が展開し、2012年の選挙とその後の出口戦略を模索する国連の動きを、現地調査を踏まえて、検討する。

1. シエラレオネにおける国連ミッションの推移

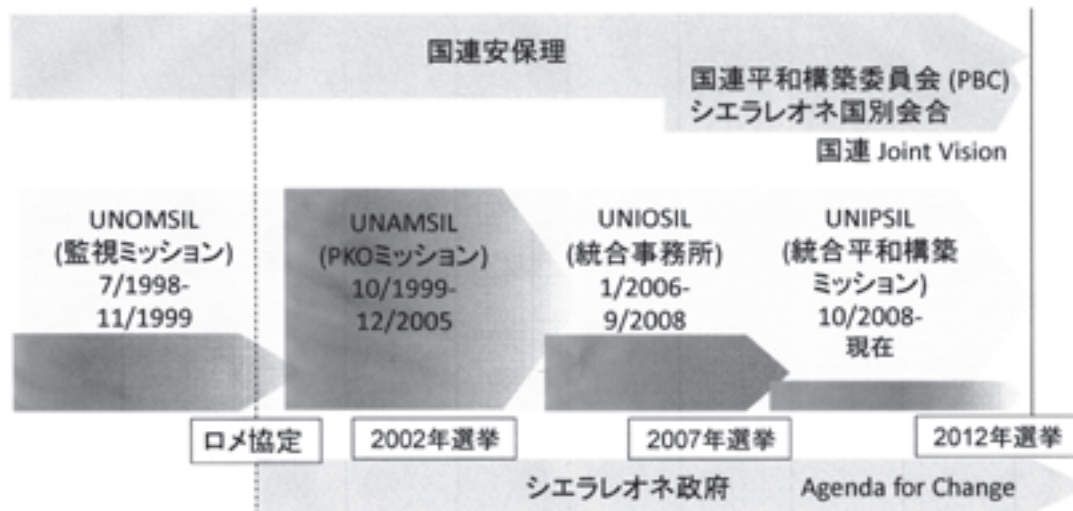
国連ミッションの計画立案過程で重要な視点の一つは、現地の情勢の変化をいかに的確に見極め、ミッションの規模や範囲を調整・改変していくか、というものである。この点、シエラレオネは、興味深い経験をしている。

図は、シエラレオネの紛争末期から今日まで、国連が関与したミッションの推移を簡単に取りまとめたものである。シエラレオネでは、ロメ和平合意前の国連監視ミッション（UNOMSIL）、和平合意後にその履行確保のために展開された大規模な軍事部門を含む国連PKOミッション（UNAMSIL）、PKOミッション終了後の文民主導の国連統合ミッション（UNIOSIL）、そして、さらに規模を縮小した国連平和構築ミッション（UNIPSIL）という4つのミッションが入れ替わりで展開している。このうち、UNIOSILは国連統合ミッションとして政務局が設置した特別政治ミッションの第一号であり、その後継のUNIPSILも平和構築ミッションの先行例として注目されている。シエラレオネはまた、2005年の国連改革のプロセスのなかで新設された国連平和構築委員会（PBC）の最初の検討対象国の一つとして、統合平和構築戦略作りが行われた国でもあった。PBCは国連首脳会議成果文書で設立が決められた国連の「平和構築アーキテクチャー」の一つだが、シエラレオネは、同時に新設された平和構築基金（PBF）からの支援も受けることになった。

国連のさまざまな新しい取り組みのいわば「実験台」のようなかたちとなったシエラレオネだが、2007年夏の大統領選挙で野党が勝利し、平和裏の政権交代が実現すると、コロマ新大統領の国家再建と平和構築に向けての強いコミットメントと国際社会の支援が結び

付き、積極的な方向に動いているといえる。かつて、ブラッド・ダイヤモンドと子ども兵と手足切断といった痛ましい光景を経験した国、世界で寿命が最も短く、国連開発計画（UNDP）の人間開発指数（HDI）指標でも最下位に近いランキングだった国家が、いま新しい道を歩み始めている。いまも貧困問題は深刻だが、紛争を過去のものにしようとする意気込みは現地訪問のなかでも伝わってくる。

図 シエラレオネにおける国連ミッションの推移



財政面から見た場合、当然だが、軍事要員の多いフル・スケールのミッションの予算は予算規模も多くなり、文民要員が主体となるミッションの予算規模は縮小する。他方で、1) どの段階で一つのミッションから別のミッションに移行をさせるのか、2) どの段階で国連 PKO としてのミッションを終結させるのか、そして、3) ミッションの各段階において安保理マンデートに見合った現実的なリソースが提供されているか（もちろん、安保理からのマンデートが現実的か、という問いも有りうるが）、という3つ課題にわれわれは答えなければならない。そして、これらの問いに答えるときには、特に、そこには概して次の3つの点に留意しなければならない。

なぜなら、1) 治安対策も含む軍事要員主導の PKO の早期撤退が現地の不安定化を招く要因になりかねないためであり、他方で、2) いつまでも国連ミッション依存の状況を継続することは好ましくないためであり、しかし、3) 国連ミッションがなくなるということは義務的な分担金による現地でのサポート体制がなくなり、活動がすべて国際社会からの任意の拠出金に依存する体制になり、リソース確保の予測可能性が減じる可能性があるためである。

現地の政府や市民が国連ミッションと国連国別チームを含む国連プレゼンスがどのように立案構想され、その他の二国間、多国間ドナーとどのように協調しており、今後の平和の定着の展望はどうか、本年3月15-16日に行った現地調査での聞き取りの結果は次のとおりである。

2. シエラレオネにおける平和構築の現状

現地調査で聞き取りをした国連ミッションや UNDP、世銀などの関係者や主要ドナー国の関係者は、一様に、シエラレオネにおける平和構築を進捗を前向きに評価していた。平和と安全の定着の観点からは、DDR、非軍事化、政治対話の復活、独立したプレスの設置等大きな進展があった。他方で、社会経済分野では、青少年の保護、雇用創出、保健、農業開発等に国連国別チーム（UNCT）として取り組んでいるが、構造的な貧困の解消はなかなか進まない。HDI 指標や CPIA（注：世銀が実施している Country Policy and Institutional Assessment）指標では多少の向上は見られるが、経済危機や価格上昇に対応出来る余力は小さく、未だ国家として脆弱であると言わざるを得ない。

なお、世銀によれば、シエラレオネに対する 2009 年から 2010 年の ODA は約 300～350 百万ドルであり、同国政府予算に ODA が占める割合は約 50%に相当し、援助依存体質であるとの指摘があった。（世銀が 2010 年にコミットした援助額は約 110 百万ドル）。

このシエラレオネの将来の平和構築の行方を決定する大きな節目となるのが 2012 年の選挙である。選挙に際しての懸念事項として、①シエラレオネ国民に未だ戦争の記憶が鮮明に残っていること、②政府内に汚職が蔓延していること、③社会経済状況が引き続き深刻であること、④資源開発による格差が社会不満を生み出していること、が挙げられる。逆に選挙が平和裏に行われた場合には、UNIPSIL は撤退フェーズに入り、UNDP が当地国連諸機関及びドナーをリードする役割を担うこととなるだろう。だが、もしも選挙が失敗する場合には、国際社会としての関与を留めざるを得なくなる。

こうした状況のなか、シエラレオネ政府のキャパシティ不足及び社会経済状況への対応が急務である。政府のキャパシティという観点からは、政府の実施能力不足、体制・法整備の欠如、汚職の蔓延、市民社会の脆弱さ等を今後も引き続き補完していく必要がある。また、社会経済状況の改善という観点からは、管理された資源開発政策、民間セクターの自立向上、サービス・デリバリーの改善への取り組みが重要である。

世銀関係者が指摘したように、シエラレオネでは、課題は多いが、資源開発等で投資を呼び込む可能性は大きく、将来成長する見込みはあるといえるだろう。

3. UNIPSIL の活動の評価とお関係機関との連携

国連史上初の統合平和構築ミッションとして 2008 年 10 月に活動を始めた UNIPSIL の平和構築に対する貢献は非常に大きく、確実に平和の定着が進んでいる、という見方が現地の主要ドナーからは寄せられた。UNIPSIL の ERSG は、着任以来国連諸機関及びドナーの協調を積極的に図り、当地政府関係者とも緊密な関係を構築するなど、リーダーシップを存分に発揮している様子も見受けられた。他方、UNIPSIL のこれまでの取り組みで改善が可能な諸点もある。往訪した主要ドナー国の一つの代表は、大きく 3 つの課題に言及した。すなわち、1) 治安セクターの立て直しにおいては、より慎重に軍部と警察部隊のバランスを考える必要があった。軍部と警察部隊の立て直しは同時並行的に実施されたが、麻薬や汚職の問題が当地のガバナンスの最大の障害となっており、警察部隊により重点を置く必要であったと考える。2) 真実和解委員会の活動は評価に値するが、報告書で指摘され

た点がきちんと政策に反映されておらず、一層反映に努める必要がある。3) 当地の政党抗争の調整に国連が前面に立ち過ぎた印象を持っている、との指摘である。ERSG は、与野党間の対話の場を調整したが、国際社会としては当事者間の対応を見守るスタンスを取るべきだった、というものである。

シエラレオネの平和構築が前向きに進んでいる理由として、UNIPSIL 側の説明は、第一にコロマ大統領を含む現地政府関係者が協力的であること、第二に UNIPSIL の ERSG が UNCT の RR (Resident Representative) を兼ね、国連諸機関共通の戦略「Joint Vision」の下、平和の定着及び社会経済開発に統合的に取り組んでいることを挙げた。紛争直後の国において平和構築と開発はコインの表裏であることから、ERSG が国連諸機関毎にあった戦略ペーパーを共通の戦略に纏め上げ、UNCT を統括していることが重要、との指摘は傾聴にあたいする。

ところで、統合平和構築ミッションとしての UNPSIL の評価は、他の機関との連携状況によって判断される部分も大きい。その点、UNIPSIL は、シエラレオネの貧困削減戦略ペーパー (PRSP) 「Agenda for Change」を踏まえつつ、UNCT 共通の戦略「Joint Vision」を策定し、進捗状況報告「Joint Progress Report」を定期的を実施。これらは紛争直後の諸国の統合的なアプローチの展開に非常に有効な手段である。共通戦略は、6 つの優先分野 21 プログラムを柱としており、それぞれの分野に担当機関 (lead institution) が指定されているという。また、世銀については、これらに沿った形での戦略ペーパー「Joint Country Assessment Strategy」を策定している。

シエラレオネ政府は、UNIPSIL の協力の下、援助協調の体制を構築し、大統領等政府要人を含めたドナー間の援助協調の協議 (DEPAC : Development Partners Committee) を定期的で開催しており、UNDP や世銀等を含む国連諸機関、英米や中国等を含む関係ドナーが出席している。また、セクター別のワーキンググループを設け、個別分野の協議も行っている (農業、資源、民間セクター等)。援助協調にあたっての今後の課題は、データの整備及び確度を高めること、また、援助協調を地方レベルでも実施することである。

ドナー間のすみ分けという観点からは、①米国は、保健、薬物対処等 (年間約 15 百万ドル (ママ)) ; ②DFID は、ガバナンス、保健、教育等 ; ③EU は、ガバナンスや農業等 ; ④世銀は雇用、道路、エネルギーやビジネス環境整備等 ; ⑤その他国連諸機関はそれぞれの専門分野での支援を中心に行っている。もっとも、シエラレオネの自立を達成する上では民間投資が欠かせない。しかし、UNIPSIL の存在が逆に投資の妨げとなっている部分もあり、早期撤退をシエラレオネ政府は希望している向きもある。

4. 計画立案過程との関連性

UNIPSIL の計画立案における本部と現地の関係に関し、ERSG は本部での計画立案過程について詳しいわけではないが、PKO ミッションや統合平和構築事務所の展開にあたっての本部での手続きは細かく、結果として不必要なほどの労力とコストを費やしていると考えている、と述べていたのが印象的だった。ミッションの展開にあたる安保理決議や事務総長報告の前に戦略評価 (SA : Strategic Assessment) や技術評価ミッション (TAM : Technical Assessment Mission) が行われるが、これらの評価は現場の状況を正しく反映していない

ケースが多いと見受けられ、改善の余地はあるというのが現場の責任者としての ERSG の見立てであった。実際、短期間現地に派遣されて技術評価を行い、これに基づいてミッションを展開することは難しく、UNIPSIL の場合でも展開後にミッションの構成や展開モダリティを随時調整しているのが現状だという。国連本部の手続きや所掌分担が複雑であり、効率性に欠けるため、現場主導で方針や手続を策定しているが本部の抵抗に会うことがある。効率的な展開にあたっての最大の障壁は国連本部の手続きや関係機関とのデマケである、との指摘は重要だろう。

UNAMSIL (PKO ミッション) から UNIOSIL (統合事務所)、そして UNIPSIL (統合平和構築事務所) へのミッションの移行自体はスムーズだったとの評価が現地では浸透していた。関係者によると、現場においては、4 つの成功要因が考えられる、との指摘があった。すなわち、第一に、現地の状況を注視しつつミッションの縮小を迅速にタイミング良く実施されたこと、第二に、紛争が激しかったコノ地方等主要地方において事務所を維持したこと、第三に、ミッションと当地政府関係者が良好な関係を構築していたこと、そして第四に、UNIPSIL と UNCT が連携体制を構築し、平和構築アジェンダと開発アジェンダを効率良く実施出来たこと、である。UNAMSIL から UNIPSIL への移行を受けて UNCT との関わり方が変わり、現在では UNIPSIL の ERSG が UNCT の RR を兼ねるなど、より緊密な連携関係を構築しているという。移行は効率良く行われており、今後は随時現地政府へ権限移譲し、ミッションの撤退を進めていくことが重要である。

5. UNIPSIL の予算

UNIPSIL 関係者によれば、UNIOSIL から UNIPSIL に移行するにあたって予算が大幅に削減された。最も大きな組織的变化は、軍事・警察要員をなくし、人員全体を大幅に縮小したことである(現時点の体制は文民要員 33 名、現地文民要員 33 名、UNV6 名)。これに伴い、加盟国の負担という観点からは、UNIPSIL の予算は、以前の PKO ミッションのわずか約 2.2% で運用されているという。事務経費は 25% 以内に収め、現地職員の採用を増やすことにより、経費を抑えている。平和構築及び社会経済開発は主に UNCT の予算で賄われている。

このように UNIPSIL はアフリカでも有数の規模を誇っていた PKO ミッションから統合平和構築事務所への縮小を実現した成功事例と考えられるが、ミッションの予算削減が開発目的の予算の手当てに必ずしも繋がっていない、という。例えば、UNAMSIL (PKO ミッション) を 4 か月維持する費用は、UNIPSIL 及び UNCT が実施している平和構築に必要な費用 4 年分にも相当する。効率的に運用されているミッションの成功事例として随時安保理の場でも主張しているが、あまり考慮されていない。そのため、UNCT は必要な予算を任意での拠出で集めるべくリソースの動員に力を入れているが、不足している状況である。

国連の活動財源に関し、UNDP 関係者は、平和構築を進めるにあたって、分担金から任意の拠出金への移行のタイミング及び移行に向けたベンチマークが重要である。他方、任意の拠出率を高めるにあたって、予算の予測可能性をいかに高めるか、また、予算を柔軟に活用出来るよういかに工夫するかという点の考慮が必要である。右諸点の考慮なくしては、平和構築事業は失敗すると思われ、本部においても統合平和構築ミッションの縮小・撤退にあたっての予算手当てのあり方について考えていく必要があるとの指摘があった。

主要ドナーの視点によれば、UNIPSIL は、非常に限られた予算の中で効率良く運営されているとの評価であった。今後は任意の拠出による活動を中心としつつ、民間投資等を呼び込み、国の持続的な発展に繋げていくことが重要。予算面で指摘すべき点があるとなれば、特別法廷の存在がある、という。シエラレオネ特別法廷は非常によい活動を行ったと考えているが、費用対効果という観点から特別法廷のあり方の見直しが必要であるとの点は的確である。

6. UNIPSIL の出口戦略

UNIPSIL と、そしてシエラレオネの将来にとっても重要なモーメントが 2012 年選挙である。この選挙が成功裏に終えた場合には、UNIPSIL の早期撤退が望まれる。平和構築から開発への移行のタイミングを見極めるのは難しいが、統合平和構築事務所の滞在が長期化することも望ましくない。UNIPSIL 撤退後、UNCT を中心とした体制に移行するにあたって事業にギャップが生じないように考慮することが必要である、との見方がある。

主要ドナーによれば、UNIPSIL を含む各ミッションの成否は、第一に早期撤退を前提とした出口戦略が立てられるか、第二にミッションの決定を現地政府の政策に反映させる体制を構築できるか、第三に早い段階で現地政府を自立させることが出来るか、に大きく左右されることとなる。UNIPSIL の撤退にあたっては、これらをよく見極めた上で実施することが重要である。

はじめに

スーダンは、1956年1月の独立以来、11年間を除き、内戦を抱えており、その主たる地域としてダルフルおよび南部の2地方があげられる。現在、スーダンには、ダルフル地域における UNAMID と、南北の紛争への対応を中心とする国連スーダン・ミッション (UNMIS)、という二つの国連平和維持活動が展開している。UNMIS は、2005年2011年1月に実施された住民投票によって南部の独立が決定され、7月9日に独立するのに伴い、独立以降の新たな国連の役割の検討が現在行われている。実際に今回調査を実施した3月中旬には、ニューヨークの国連本部より戦略評価ミッションがスーダンを訪問し、ハルツームおよびジュバにおいて戦略評価のための調査を実施していた¹⁰。

この、南部スーダンの独立に伴う現ミッションの終了と新ミッションの立ち上げにおいて、新ミッションのモダリティ、活動の範囲やマンデートの変化が、どのような過程を経てもたらされるのかを明らかにすることが本調査の目的である。本事例が、国連の平和維持活動の立案および形成の過程の分析においてとりわけユニークなところは、すでに現場において実行されているミッションが、そのマンデートを終了し、または変更し、それに伴って新たなマンデートが生じる、という状況にあることである。このような事例は、東ティモールなどにおいて、国連東ティモールミッション (UNAMET) から、途中オーストラリア軍を中心とした多国籍軍 (INTERFET) の活動を経て、国連東ティモール暫定行政機構 (UNTAET)、国連東ティモール支援団 (UNMISSET)、国連東ティモール事務所 (UNOTIL) へと変遷していった事例や、そのほかにもコンゴ民主共和国における国連コンゴ民主共和国ミッション (MONUC) から国連コンゴ民主共和国安定化ミッション (MONUSCO) へと変化した事例などがある。今後も、国連の活動の多様化 (憲章第7章下の robust なマンデートによって、平和強制的な側面の強い活動から、平和構築におけるガバナンス支援や、民主化支援に重点を置いた政治ミッションまで、幅広いスペクトラムの活動が想定される) とともに現地の事態の推移に従ってマンデート変更の必要性が生じ、ミッションのマンデートを変更したうえで新たなミッションへと承継される場面は増えてくるであろう。

その意味では、スーダンにおける UNMIS から次のミッションへの移行期における、現地でのニーズの再評価 (戦略的評価) およびそれに伴う装備等を含めたミッションの構成 (モダリティ) の評価について調査をすることは、今後の事例へのレッスンを得るという点で意義深い。新規ミッションの場合には、国連本部から派遣されたミッションがほとんどゼ

⁹ 本報告においては、スーダン (ハルツームおよびジュバ) の国連ミッションにおいて実施した聞き取り調査から得た情報を多く利用しているが、調査期間の制約から、他のソースによる裏付け作業が不十分な部分があることに留意されたい。また、聞き取りに基づく記述は多岐にわたるために、それぞれの箇所においてソースの明記はしていない。

¹⁰ なお、技術評価ミッションは訪問時の翌週の訪問が予定されていた。

口から（実際には、各国連機関などがそれまでの活動の中で収集した情報等が活用されるが）短期間で調査をしながら、暫定の戦略および技術評価に基づき暫定予算による半年の立ち上げ運用期間中に、ミッションの構成や組織を調整していくのに対し、ミッションの承継がなされる場合には、すでに現地における活動の実績から、よりの確なニーズの把握などが可能となり、承継後のミッションのより迅速かつ効果的なスタートにむけた計画立案と準備が必要となる。

なお、今回の調査においては、まさに国連本部からの戦略評価ミッションがスーダンを訪問し、南部のジュバにおいて調査を実施している最中であり、また技術評価ミッションの訪問がなされていないという、進行中の事案であったため、調査のファインディングはあくまでも暫定的なものであり、むしろ今後後継ミッションの全容が見えてきたときに改めて検証するためのたたき台として活用されるべきものであるともいえよう。

1. 包括和平合意（CPA）とミッションの経緯

1955年の独立以来、スーダンは11年間を除くほとんどの時期を内戦の中で過ごしてきた。現在の南北間の対立は、1972年アジスアベバ合意が1983年に破棄されてぼっ発し、スーダン政府とスーダン人民解放運動・人民解放軍（SPLMもしくはSPLA）の間で、権力、資源、宗教などをめぐって内戦が繰り広げられてきた。この内戦を終結に導くべく、1993年にIntergovernmental Authority on Drought and Development（IGADD、後にIGAD）の首脳のイニシアティブにより、当事者同士の話し合いがもたれた、これをきっかけにして2005年のCPA合意へのプロセスが始まった。

IGADの仲介およびスーダン和平担当国連事務総長アドバイザーのモハメッド・サーノウン（Mohamed Sahnoun）氏の支援などにより、域内各国の関与を得て和平プロセスが進められ、スーダン政府とSPLM/Aとの間で、6つの一連の合意が結ばれた。

まず、2002年7月20日に、ケニアのマチャコス（Machakos）において「マチャコス議定書」が締結され、統治に係る原則、移行プロセス、政府の体制および南部スーダン住民の自決権について取り決めがなされた。その後、治安に係る取り決めに関する議定書（2003年9月）、富の分配に関する議定書（2004年1月）、権力の配分に関する議定書（2004年5月）、南コルドファン／ヌバ山脈およびブルー・ナイル州（諸州？=Blue Nile states）における紛争解決に関する議定書（2004年5月）、アビエにおける紛争解決に関する議定書（2004年5月）がそれぞれ締結された。

さらに、包括的な和平合意がなされるためには、恒久的停戦合意、すべての議定書および未締結の恒久的停戦合意の実施に係る合意、そして国際的・地域的保証に関する合意がなされる必要があった。

2004年10月に、スーダン政府とSPLM/Aは、恒久的停戦の取り決めに関する交渉を通じて次のイシューについて議論し合意したことを共同宣言にて明らかにした。すなわち、1）東部スーダンにおけるJoint/Integrated Units（JIUs）、2）JIUs軍の創設、3）他の武装勢力への対処における協力的なアプローチ、4）国連の平和支援ミッションの役割を含む、恒久的停戦のその他の側面、について合意をみた。また、合意実施のあり方や国際的・地域的保証に関する技術委員会の活動を直ちに開始することなども併せて取り決められた。

2005年1月9日、ケニアのナイロビにおいてスーダン政府と SPLM/A の間で包括的和平合意（CPA）が結ばれた。この CPA によって、マチャコス議定書の積み残しの課題、ハルツームの政府における権力の配分、治安に関する取り決め、南部の自治権、石油を含む経済資源のより平等な配分などが決められた。

現在展開する UNMIS は、この CPA の合意成立を受け、2005年1月31日の国連安保理への報告（S/2005/57）に基づき、2005年3月24日の安保理決議 1540 によって正式に派遣が決定された。この以前には、スーダン政府と SPLM/A の間の和平交渉の進捗を睨みつつ、国連スーダン先遣ミッション（UNAMIS）が設置・展開され、CPA 合意後迅速に国連による平和支援活動の展開を迅速に可能にするための現地での調査等が実施された。

UNMIS は CPA 履行を支援することを主たる目的としており、1) CPA の実施監視・検証と違反の調査、2) 二国間ドナーとのコーディネーション、3) 軍や武装グループの移動・再配置の監視、4) DDR、5) 文民警察支援、6) 法の支配の確立、人権保護、司法システムの強化などのガバナンスの向上、7) 選挙、国民投票準備に対する技術的支援、8) 難民などの機関促進や人道援助、などがその活動として含まれている。

したがって、UNMIS は CPA をマイルストーンとみなし、そのマンデートの達成度を測ることができる。今回実施したインタビューの中では、国境線の画定におけるアビエイ（Abyei）の帰属問題以外はほぼ達成できたと見ている。

現在のマンデートは、2010年4月29日に採択された国連安保理決議 1919 によって、2011年4月30日までとなっている。安保理決議 1919 によって規定されているミッションのマンデートの主要点は以下のとおりである¹¹。

- (1) 南部の将来の地位（独立）に関する国民投票および住民投票実施プロセスの支援、
- (2) 暴力の切迫した脅威の下にさらされている文民・人道支援及び開発支援要員・国連要員の安全の確保・保護、
- (3) 神の抵抗軍（Lord' s Resistance Army）のような武装集団による地域的な脅威からの防護（および頻繁な巡回の実施を含む局所的紛争の高リスク地域におけるプレゼンスの拡大）、アビエイ問題に関する常設仲裁裁判所の決定の履行、南部・北部の国境画定、南コルドファン州およびブルー・ナイル州における富の共有・治安対策・紛争解決を含む CPA の履行の支援
- (4) アビエイ地域への要員の展開による監視
- (5) 文民警察の訓練の支援（特に南部地域において）
- (6) 人道支援の継続、DDR（スーダン軍および／とりわけ、スーダン人民解放軍との協力による）、難民帰還など

人員については、決議で認められた規模は、最大1万人までの軍事要員（750人の軍事監視員を含む）、715人までの警察および適切な規模の文民部門ということになっており、実際に2011年1月31日現在の実数は、9304人の軍事要員、513人の軍事監視員、702人の警察、および966人の国際文民スタッフ、2837人の現地スタッフ、および477人の国連

¹¹ UNSCR1919, April 29, 2010, Press release, SC/9916.

ボランティア、という構成になっている。(国際文民スタッフ、および現地スタッフの人数については、2010年12月31日時点)

また、安保理決議1919で承認された予算は、2010年7月1日から2011年6月30日までの財政年度において10億802万6300ドルである。

2. 後継ミッションの策定段階におけるロジスティクス上の関心

(1) 後継ミッションと現ミッションの連関性について

スーダンにおける現地調査時において、現行ミッションのスタッフ間において認識されていた主要課題は、現行ミッションの積み残しの課題（アビエイの国境画定とそれに伴う住民の帰属の画定、南部スーダンの治安および平和構築・ガバナンスの確立、富の分配）への効果的な対処が、「light footprint」という概念で象徴される、より規模の小さなミッションにおいて、効率的にどう対処していけるか、という点にあった。特に、「グローバル・フィールド・サービス戦略」¹²に依拠した、現地のロジスティクスの合理化、効率化を通じた、ミッションのダウンサイジング、および軍事的なプレゼンスを拡大させず（すなわち軍事面でのlight footprintの実現）に治安などセキュリティ上のニーズ（フィールドにおける現実）に対応していくための工夫などが、次期ミッションの戦略評価における中心的な課題のようであった。さらに、近年特に重視される「シームレス」な移行についても関心が高かった。

安保理決議1919下における現行ミッションには、2011年4月30日という決議上のマンデートの期限と、2011年6月30日という予算執行上の期限、そして2011年7月9日の南部独立という現地の情勢の変化に伴う期限があるが、7月9日までの間の活動については、おそらく現行のまま活動を継続し、それ以降にも何らかの形で国連の活動が継続されることになる。しかしその後継ミッションのモダリティについては、1) UNMISの延長、2) 現在のUNMISはいったん終了し、新たなマンデートのもとで新たなミッションを立ち上げて展開（この場合、南北関係に関してはその活動の中心は国境付近の治安維持、また南部においては治安維持と平和構築活動になるとみられる）、3) 新たなマンデートのものとで南部のみに平和維持活動を展開し国境問題については別のミッション（特別政治ミッションの可能性もあり）を検討する、という3つの可能性がある。

南部独立後、南部政府は国連ミッションに国境の治安維持を任せたいとの意向であるが、北部は国内に国連が展開することを望んでいない。その場合には、2) もしくは3) が有力な選択肢となる。

以下、新たなミッションが南部スーダンを中心に展開することになる場合に、その立案

¹² United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *The New Horizon Initiative: Progress Report No. 1*, New York, October 2010, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update01.pdf. これは、2009年に、Department of Peacekeeping Operations と Department of Field Support が発表した文書、*A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for United Nations Peacekeeping* のフォローアップとして位置づけられている。

にあたって焦点となるいくつかの 이슈ーについて検討する。

(2) 予算縮減要請に対する認識

PKO 予算の増大に対する懸念・問題意識は、国連本部のみならず現地のミッションにおいても認識は共有されており、基本的には予算はなるべく絞られるべきとの考え方は共有されている。とりわけ、スーダンの UNMIS および UNAMID は、国連 PKO の規模・予算額において三本の指に入るものであり、それだけの PKO 資源を一国につき込むことが適切かどうか疑問の声が国連加盟国間にあることは、現地でも理解されており、そうした加盟国からの要請にこたえることも、後継ミッションの計画立案に当たっては考慮すべき重要な要素であると認識している。(ただし、この点は PKO に対する任意拠出金が 2 位の日本からの調査に対する回答であることに留意すべき。)

他方で、現地ミッションにおける予算の組み上げについては、主として活動のニーズおよびそのニーズに対して必要とされる装備や規模については、各ユニットから積み上げられたものを(予算ユニット)は整理するのみで、予算ユニットにおける査定はほとんどなされていないようである。

予算縮減の要請に対して現地における対応は、コスト・カットよりも効率的な予算の利用を心がけるという原則に基づく。その内容としては、調達の効率化、バックオフィス(総務部門)の集約、および、軍事部門を含むオペレーションの効率化(ヘリコプターの装備の運用方法の改善など)などが、現在の立案過程においては考えられている。

調達の効率化については、現在のミッションにおいては広大な国土を持つ一方で、幹線道路を含めた主要交通インフラが未整備(とりわけ、雨季の道路の水没など、季節的な変動も激しい)のスーダンにあって、各地方のユニットが必要とする装備や物品の調達の効率化は、必ずしも大きな要素ではないといえる。むしろ、交通インフラ未整備や治安状況に伴う、調達物品の未配のリスクをどのように提言しながらより効率的な調達を行っているのかが重要な課題との認識であった。

通常物品の調達に際しては入札制度を活用して最も安価な応札者と契約をすることが合理的であるが、スーダンにおける PKO の場合には、交通インフラの未整備や治安上のリスク、そしてこれらに関する情報や対処に関する経験など、価格競争以外の要素を勘案する必要があるという。(特に柔軟性と価格安定性が重視されるという。)したがって、ミッションの時期が長い場合にはより長期的なサプライ契約を結んだ方がミッションの安定的な実施に資すると考えられている。しかし、それでも納入業者にとってはスーダンの地方への物品の輸送はセキュリティ上のリスクが高いために、価格にリスク分のプレミアムが上乘せられ、コスト上昇の要因となる。したがって、アフリカ地域のハブとして機能しているウガンダの地域サービスセンターへの納入までをその責任の範囲とし、地域センターからミッションの出先ユニットまでは国連ミッションによって輸送業務を担当するという場合も多いという。

(3) 地域サービスセンターと「グローバル・フィールド・サービス戦略」

ここで、この地域サービスセンターについて述べる。2010年10月、ウガンダのエンテベ(Entebbe)に、イタリアのプリンジーシにある国連ロジスティック基地のグローバル・センターに次いで、初めての地域のPKO活動のロジスティックスのハブとなる地域サービスセンターが設立された。これは、グローバル・フィールド・サービス戦略の一環である。地域サービスセンターに期待される機能は、空輸関係の資機材の運用、PKOの文民部門要員への赴任前の訓練の実施、調達及び人事など、バックオフィス機能である。このエンテベに設立された地域サービスセンターでは、コンゴ民主共和国、スーダン、ブルンジのPKOミッションにおける上記の機能が集約されることになる。

このような地域サービスセンターを設置し、複数のPKOミッションのロジスティック部門を統合することによって、資機材の調達などにおいて契約の集約及び合理化・コストダウンが可能になる。例えば新規ミッションの立ち上げに際しても、このような地域センターを活用することによって調達における業者の選定から契約を経て物品の納入・ユニットへの搬入までを合理化し軌道に乗せるといふ、ミッション立ち上げにおける非効率性の要因を一つ排除することが可能になる。また、このように調達を集約化することによって、物品の調達におけるもう一つのコスト上昇要因である物品の在庫確保(貯蔵)を各ミッションが負担する必要がなくなるという点があろう。ただし、調達物品の輸送にあたってホスト国との様々な調整が必要な場面もある。たとえば、通常国連PKOのために使用される資機材等については、輸入関税が免除されるべきであるが、スーダン政府の場合この原則が必ずしも徹底されておらず、場合によって資材の調達とその輸入で国連ミッションとスーダン政府で協議が必要になる場面が出てくる。このような細かな調整機能までバックオフィスにおいて実施するとなるとむしろ効率性が低下する可能性もあり、その意味では、現地に要員を配置する必要性も認識されよう。

また、このような地域サービスセンターへのバックオフィス機能の集約は、現地の人員削減に貢献する。まず、会計や調達関連の業務に携わる人員の合理化も一定程度可能になる。また、勤務地の条件が過酷な場合、スタッフの入れ替わりが頻繁で、例えばスーダンの場合未確認ながらポストの空席率は常に20%前後であるという。もしそれが事実であれば、ある意味では現地の業務にも支障が出るか、あるいはもし支障がないとするならば、その20%は余剰ポスト、ということになる。このような状況においてバックオフィス機能を勤務条件のより安定した後方に移すことにより、ポストの空席率を下げることを期待されよう。また、こうした現地に駐在する国連の国際スタッフのプレゼンスの削減は、国連が地域社会や経済に与えるインパクト(とりわけネガティブな心理的側面)を緩和する効果も期待される。(他方で、現地の雇用の削減につながることも留意。他方、国連の現地スタッフの雇用が地元経済にゆがみをもたらす弊害が指摘されることにも合わせて留意。)

なお、グローバル・フィールド・サポート戦略の他の要素としては、「モジュラー化」と、1億ドルの立ち上げ資金などがある。モジュラー化とは、軍事部門、文民警察部門、民生各部門において、これまでのフィールドでの経験などから、それぞれの構成を一定の規格化された「サービス・パッケージ」(「組立ユニット」のようなイメージ)としてあらかじめ用意しておき、ミッションの立ち上げに際してはそれらのモジュラー化されたサービス・パッケージを組み合わせてミッションを構成することを意味する。ミッションの立ち上げにあたり、最初から組織構成などの計画立案をしなくて済み、初動を早くすることを

目的としている。

また、財政面では、平和維持リザーブ・ファンドから、最大1億ドルをすぐに拠出できるようにし、また初年度予算については標準化されたテンプレートに基づいて作成されるように制度を整備している。

2. オペレーション上の関心：文民の保護・治安の維持と Light Footprint

(1) 「文民の保護」と治安維持について

そうした中で一般市民の保護は、一義的にはスーダン政府の責任においてなされるが、UNMIS は、一般市民差し迫った暴力にさらされる危機の状態にある場合には彼らを保護することも任務とされている。

しかし、国連関係者が懸念するのは、悪化する治安の維持において、文民保護が現マンデートには盛り込まれており、また次期マンデートにも盛り込まれることになるであろうが、どこまで踏み込んだ活動を国連の担うべき任務とすべきであるのかという点である。安保理決議 1590 において国連憲章第 7 章が援用されているのは前文ではなく、本文第 16 項のみであり、これは起草者の意図として、UNMIS の任務や活動の性格全般に対して憲章第 7 章がかかってくるのではなく、第 16 項、すなわち、国連その他の要員の保護および安全や移動の自由の確保、「物理的暴力の急迫した脅威の下にある文民の保護」のために必要な行動のみ、憲章第 7 章に基づく行動として認定されるということであろう¹³。すなわち、このような文民の保護等においては、自衛の範囲を超えた武力の行使が認められているが、他方で当事者間の紛争の防止や武力行使を伴った行為を停止させるための UNMIS による武力行使は認められていないと解するべきであろう。

よって、UNMIS は、基本的には治安の維持は現地政府の任務であると見ている。とりわけ、南部スーダン政府が、「反乱軍」あるいは反政府勢力とみなした武装勢力と対立している場合、国連がその紛争にどの程度軍事的な活動を含めて関与すべきかについては、検討段階である。今回聴取した関係者の間でも、たとえマンデートが国連憲章第 7 章のもとに授權されていたとしても、国連が基本的には積極的に紛争の停止のための実力行使はすべきでない、との認識は共通していた。むしろ、対立が紛争へと転化することを未然に防止することができるような即応態勢の必要性が強く認識されていたといえよう。これは、「light footprint」概念の方向性とも合致する。

(2) 政治環境およびセキュリティ上のニーズ

スーダン政府は、7月9日以降は、北部における UNMIS もしくはその後継ミッションの駐留は認めない意向を UNMIS 側には伝えてきているという。他方、南部スーダンからは、国家建設の支援及び治安の維持の観点から、国連平和活動の駐留を要請されている。

¹³ 酒井啓巨「スーダン南北和平と平和維持活動—国連スーダンミッション (UNMIS) の意義」、『法学論叢』162 巻 1 - 6 号、2007 年。

南部スーダンでは、7月9日の独立が決定して以降、住民の関心は内政、とりわけ経済開発と南部内部の権力の分配へと移っている。とりわけ、後者については、北部という共通の敵と戦い独立を勝ち取ったその配当をどのように分配するのかについて各地域の部族間の対立が顕在化しつつある。南部政府が、中央政府の権力が比較的強い政治体制を確立していくのか、それとも分権化を志向するのかは不明であるが、実態として交通インフラや治安維持のための組織(警察機構の整備および SPLA の正規軍への再編を含む治安部門改革(SSR)の重要性¹⁴を想起)が整備されていない状況において、一定程度地方の権力の自立性が事実上存在することが想定されよう。

現在南部の各州は、ジュバとの間でそれぞれ異なる距離を取っているようである。現在でも南部に帰属するとされている地方には、ジュバよりもハルツームのスーダン政府との関係のほうが緊密なところも一部存在している。こうした地域間の微妙な関係がジュバ政府によるガバナンスの実効性に影響を与える可能性が指摘されよう。さらに、現在のところジュバの議会は事実上 SPLM が独占状態にあり、今後 SPLM が銃らの反政府組織から政治の運営を担う政党へと変容していく過程において、分裂や内部対立などが発生し不安定化する懸念もある。また、北部側(スーダン政府)が南部の非主流派を支援して南部スーダン政府との対立を助長している、と非難する声が南部の中で高まっている。

たとえば、2月9日から10日かけて、ジョングレイ州のファンガクにおいて武装勢力による襲撃が発生している。南部スーダン政府によれば、少なくとも211人が犠牲になり、武装勢力側も含めると、死者は240人を超える可能性があるという。南部スーダン政府の軍当局は、襲撃した武装勢力は、2010年ジョングレイ州の知事選に落選したジョージ・アトル氏を支持するグループだと見る。アトル氏は、知事選に不正があったとして反乱を起こしたが、独立を問う住民投票に際して停戦協定を結んでいた。

南部スーダン政府は、この襲撃を行った武装勢力は、北部から資金や武器の提供を受けていると見ているが、スーダン政府の与党である北部の国民会議党(NCP)幹部はこれを否定し、「アトル氏は南部の人物であり、NCPとは一切関係がない」と強調している¹⁵。この地域は石油資源が豊富な地域でもあり、南北間の石油資源の対立も絡み、武装勢力がより力をつけて南部スーダン政府と内戦状態に陥ることになれば、南部の発展のみならず、南北の正常な関係の確立にとっても大きな障害となる可能性をはらんでいる。

2011年2月には、このほか、マラカルで軍部隊内の暴動で50人以上が犠牲になったほか、ジミー・レミ協同組合・地方開発相が親族によるとみられる犯行で射殺されるなど、治安の悪化が懸念されている。

このように独立を前にして南部スーダン政府とそれ以外の武装勢力の一部が深刻な対立状況に陥っている状況があり、南部スーダン政府はそのような南部スーダン政府の方針に恭順の意を示さない「反乱軍」に対しては戦争を宣言している。このような状況において、国連が蚊帳の外におかれているような状態になりかねない、との懸念も見られている。

新たなミッションが南部スーダンで展開することになった場合、南部国内での治安維持

¹⁴ 現在、SPLAを基盤とした軍事部門の規模は必要とされる規模の2倍と見積もられており、この規模の縮小と社会復帰(あるいは「転職」支援)も重要な課題である。

¹⁵ 「独立確定のスーダン南部で衝突、武装勢力襲撃で240人超死亡か」、ロイター、2011年2月16日、<http://jp.reuters.com/article/worldNews/idJPJAPAN-19563120110216>

については今後重要な課題となる。南部スーダンにおけるガバナンスの確立の前提条件となる治安の維持において、「light footprint」概念の下、国連が効果的な役割を果たすことができるかが問われることになる。

(3) 「Light Footprint」の示唆するもの

それでは、light footprint という概念によって実際に構想されている国連の活動は、どのようなものが想定されるのであろうか。

この概念の示唆するものは、基本的に二つの側面からとらえることができよう。第一に、軍事部門の規模粛清と機動性の向上である。第二は、文民部門活動の広範な展開である。まず第一の面は、軍事部門の規模自体は縮小し、現地でのフォース（軍事要員）のプレゼンス自体は抑制するが、機動性を高め、即応体制を整えておくことにより、危機への対処能力は維持するという軍事部門の運用に関する側面である。（これは、最近の日本の防衛大綱において「基盤的防衛力」から「動的防衛力」へと概念の変化がなされたが、それと似た傾向であると筆者は理解した。あるいは米軍における、前線における軍のプレゼンスから軍の前方展開能力の維持への重心のシフトとも似ている。）この中で検討されているのは、空輸システム、特にヘリの運用システムの改善である。大型のヘリの運用は、維持も含めて1時間あたり3500ドルであるが、これをより小型のものに変えることによって1時間あたり750ドルへと削減することになる¹⁶。これによって年間で600万ドルの節約が可能となるとの計算が成り立つという。（要確認）このヘリの機動的運用によって、紛争が発生しそうな地域や、軍事要員のプレゼンスの必要性が生じた場合には、軍事要員を現地に迅速に派遣することにより事態の悪化を防止する。また、例えば国境地域にはホットスポットとみられる箇所があっても、そこにコンスタントに要員を張り付けておくのではなく、ヘリコプターなどによって偵察を実施する方がより効果的であるとの評価もあるという。

第二に、紛争への対処よりも防止・予防をより重視し、軍事要員の配備の代わりに、文民のプレゼンスを各地において向上させ、平時からの信頼醸成と緊張が高まった場合の早期警報の機能を持たせるという手法である。また、紛争時の誠実な仲介者（honest broker）あるいは、紛争当事者間の話し合いの橋渡し役（good offices）を重視する。これは、将来の政治的な不安定化の事態に備えるという意味合いもある。

ジュバにおくことが想定されるミッションの司令部はなるべく小規模にし、19から25か所程度にスタッフを常駐させる現地事務所を設置する。このような現地事務所は、現地の治安等に関する情勢を常に把握することによって、事態の悪化に対する早期警報を発することを可能にし、それに対して迅速に対処することによって紛争の勃発を事前に抑えることができる。また、万が一紛争が勃発した場合には派遣された軍事要員のステーションとしても活用することが可能である。

現地事務所の設置によって、地方の戦略的監視（strategic oversight）能力向上や、文民部門による支援に対するローカル・ニーズの把握、二国間援助のコーディネーションを

¹⁶ この部分については、聞き取りの内容が他の資料によって明確に確認できていないので留保が必要である。またヘリの種類等についても、確認が必要である。

はじめとする他の機関による活動のプラットフォームとしての機能を果たすことなども期待される。

今後の課題

南部スーダンは、独立の達成という一つの区切りを迎えた。しかし、独立以後の国家建設および開発の課題は山積している。ガバナンスの確立や開発を進めるためにも、治安の懸念が高まり、南部スーダン政府のガバナンスの向上や、独立後の南北の国境線の画定（アビエイを含む）、富の分配（石油資源の開発と北部との適正な資源配分）といった課題を着実に解決する必要があり、国連による安定化機能の提供は、必要不可欠である。

その中で light footprint を基本概念にした、適切な規模（あるいはより具体的にはコンパクトな規模）でありつつも、マンデートを確実に実行できる能力も備えたミッションの構成に関する構想が、その組織及び運用の両面において必要とされる。バックオフィスの地域統合はひとつの重要な要因であると言えるが、現地における軍事部門の運用については、これまでの活動の経緯を踏まえてより予防的な側面を重視する形でプレゼンスの減少を目指す方向性については、未知の部分もありそうである。（軍事部門関係者の中には、light footprint の方向性に対して懐疑的な見方も存在するという。）

また、国際社会の関心が、南部スーダンの独立の達成という大きな区切りによって低下することによって、今後状況が悪化する可能性がある中でマンデートを遂行できるだけの要員を含めた資源配分がなされないのではないかとの懸念が現地には存在している。はたしてどのような状況に備え、何に備えるべきなのか、すなわち最悪の事態を想定した装備・態勢を整えるべきなのか、そうでないとすればどの程度のリスクを受容すべきなのか、という点については、国連事務局、安保理事理国を含めた PKO への資金拠出国たる国連加盟国の間で議論・理解を深めていく必要があるだろう。

第5章 まとめと提言

本報告書では、国連平和維持活動（PKO）の計画立案（プランニング）過程の分析という課題に接近するにあたり、まず、ポスト紛争国における国連諸機関の活動を「国連プレゼンス」と認識し、そのなかに「国連ミッション」と国連国別チーム（UNCT）を位置づけ、さらに紛争から平和に移行する様子を6つのフェーズに分けて分析の枠組みとした（第一章の図を参照）。これは、ホスト国が平和構築や復興・開発に向けた国際支援を受けながらも自立的な国家を形成していく様子を俯瞰する視座を提供し、国連ミッションの役割は、ポスト紛争国に必要な支援を提供する一方で、その役割を段階的に縮小し、最後にはホスト国に国家運営の役割をすべて移管（ハンドオーバー）し、自らの役割をいわば「無用化」することが最終目的になることを指摘した。ここでいう国連ミッションには、国連PKOと特別政治ミッションの両方が含めて分析した。この両者は、国連本部のPKO局の管轄か政務局の管轄かの違いはあるが、いずれの国連安保理の決定により、事務総長特別代表（あるいは執行代表）のリーダーシップの下、当該国におけるUNCTとも連携し、現地の政府や市民とともに新しい国家づくりを進めるうえで大きな役割を果たすことが期待されているものである。

もとより、平和維持・平和構築の現場における国連の活動は、そのほとんどが加盟国からの拠出金によって実施されていることに目を向けるならば、行財政的な見地から現地における「国連プレゼンス」の活動を俯瞰してみることは有益だろう。なぜなら、国連サイドから見れば、国連分担金のPKO特別会計によってまかなわれるPKOと、同じく分担金による通常予算でカバーされる特別政治ミッション（SPM）に加盟国の任意拠出金による国連国別チームの活動と、それぞれの財源の違いに目が行くが、加盟国の側の「サイフ」は一つであり、もっとも好ましいのは、これら3つの異なるソースからの活動が、相互に無駄なく連携し、むしろ相乗効果を上げることが期待されるためである。その加盟国が、国連への拠出に加え、現地のホスト国に対して二国間援助も提供しているようであれば、同じサイフからのマルチとバイの支援が、やはり合理的に用いられることが一層望まれることだろう。そして、こうした全体像のなかで、国連ミッションに仕向けられた予算（現在、PKOの79億ドルとSPMの6億ドルほどを合わせて年間85億ドル規模の活動になっている）を再検討する必要がある。

もちろん、国連ミッションは、複雑な構造を持つ紛争の混乱のなかから平和を回復するという本来的に困難な作業を担うものであり、財政的な考慮のみで議論すべきでないことはいうまでもない。しかし、平和を目的とする活動を危険地で行うことが合理性を欠く規模の予算を正当化するわけではないことも理解される必要があるだろう。

では、どこから見直せばよいのだろうか。

本報告書では、まず、国連ミッションを現地の平和維持・構築活動を行う関連機関との相関関係のなかに位置づけ、その戦略的な運用を阻害しうる問題の所在として次の5つの仮説を検討した。それらは、1) 国連ミッションの「多機能性」、2) 国連ミッションとUNCTとの「統合」と「競合」、3) 国連ミッションのマンデートとリソースとのギャップ、4) 国連ミッションのシークエンス、5) 現地政府の国連ミッション依存、という諸点をそれぞれ見直そうとするものであった。

第一の、国連ミッションの「多機能性」に関する検討では、内戦型紛争に起因する平和維持・構築活動が、一般に、治安安定化、ガバナンス構築、インフラ整備、社会・経済復興、人々の能力向上といった分野の活動を必要とすることを理由に、国連分担金によってまかなわれる国連ミッションがそれらを包含することが既成事実化している状況を見直し、安易な PKO 依存に走らず、活動の一貫性を保ちつつも、UNCT を含む他のアクターとの役割を共有・分担・調整する必要性や有用性を指摘した。

第二の問題は、実際に国連ミッションと UNCT との間で役割を共有・分担・調整を合理的に進めることで、予算と人材の有効な配置の必要性を指摘するものである。平和構築の現場では国連諸機関の間の活動の「統合」が合言葉になっている。それにもかかわらず、現地のプレゼンスを置く国連諸機関の間で人材や予算が競合したり、ミッション・クリープが発生したりする理由は、十分な統合が進んでいないことも無縁ではないように思われる。現地の国連活動の統合と調整には、国連とホスト国双方のリーダーシップの手腕もまた、問われることになるだろう。

第三の、国連ミッションのマネーとリソースのギャップにかかわる問題だが、ここでは、安保理における政治的妥協によるマネーの混乱、事務局によるミッション・デザイン・プロセスにおける見積もりや調達上の不備、加盟国によるリソース（装備・要員・財源）提供上の政治的意思の不在、さらには国連スタッフらのプロフェッショナルリズムやキャパシティの欠如などの理由を指摘できるだろう。国連ミッションの空席率の問題などは、リクルート・プロセスに内在する根本的な問題も関係しそうである。また、フィールドでの活動をする要員のトレーニングにも力を入れていくべきだろう。

第四は、国連ミッションのシーケンスにかかわる問題であり、規模や機能に特性を持つ個々のミッションをいかなるタイミングで展開し、フェーズアウトさせていくのかを決めるには高度な政治判断を必要とする。それは尚早の PKO の撤退が現地を動揺させ、ミッションの過度の残留は現地の政治・経済・社会に負の影響を与えるからである。他方、義務的な分担金による国連のプレゼンスは、任意拠出金による活動よりも、安定的である。この場合、国連ミッションと UNCT の活動を二者択一とせず、ごく小規模のミッションを残し、現地での国連の活動を統合的見地からまとめあげるとともに、任意拠出による活動の呼び水とすることも一案と言えるだろう。

最後に第五の課題として、現地政府・市民の国連ミッション依存にかかわるものがある。この場合、現地に長くとどまりたい国連要員の問題と国連ミッションを引き留めておきたい現地政府・社会の要請の両面がある。この問題は、現地の情勢の好転（これは公的資金のみならず民間資本の参入に道を開くものでもある）と、国連ミッションに代替する、安定的な支援活動の提供（革新的な財源によるものも含む）によってある程度緩和できるだろう。いずれにしても、国連諸機関は現地での活動が「無用化」することの意義を再確認し、現地主体は自らの「オーナーシップ」を具現化した自立的・持続的な国づくりに大きく舵を切る必要がある。

国連本部では、PKO や SPM の計画立案にあたり「統合ミッション作成過程（IMPP）」を採用し、戦略評価（SA）や技術評価ミッション（TAM）を活用してミッション・デザインを行っているが、これはまさに現地にニーズを踏まえつつも無駄のない活動を行うための方策

であった。安保理に提出される事務総長報告書も、TAM に基づいて作成される。しかし、安保理での議論に備えた事務局の作業では、要員・装備・任務などについては実際よりも多めの見積もりがとられるような傾向が見られた。また、この段階では、潜在的要員派遣国への内々の打診が行われることはあっても財政貢献国に対して事前説明が行われることは稀であり、こうした状況は改善されるべきだろう。(2010年12月にまとめられた安保理文書手続に関するハンドブックでは、その第33項で、安保理が国連ミッションのマンデートの更新や修正を行う際には、1週間前までに要員派遣国との協議を持つことが望ましいとされているが、財政貢献国との協議は触れられていない。)

IMPP は、現地レベルでの PKO/ 政務局ミッションと国連カントリーチームの間での調整を従っている。国内紛争に対する平和維持・平和構築を成功裏に行うにあたっては、現地レベルでの調整は不可欠であり、その上で、予定された任務・役割を順調に果たすことが早期の見直し・規模縮小・撤退につながるといえるだろう。

ただし、これは現地情勢や現地に派遣される国連要員の人的な能力・資質とも関わる問題であり、個別に評価されるべき論点であろう。

シエラレオネやスーダンの現地調査から明らかになったことは、国連ミッションの展開にあたり、一定のコスト意識は醸成されていることであり、効率性を重視したロジスティックスの改善（サービスを「モジュラー化」し、地域サービス拠点を形成する動きなど）も試みられていることは評価すべきだろう。

政策提言

以上の考察を踏まえ、日本として国連 PKO を含む国連ミッションの計画立案過程により積極的に関与するための提言としては、次の 4 点を強調しておきたい。

1. 国際機関における邦人職員の強化・拡充

SA は軍事的側面からのみ作成されるものであり、財政的裏づけを検討するものではない。他方、TAM から事務総長報告書作成段階で、財政面での全体像も判明することになるので、この段階に関与する人材を国連事務局等（とりわけ IMPP の枢要に関わる部署）に持つことが、その後の日本政府としての議論のためにも効果的であろう。したがって、本部レベルでの邦人職員の強化・拡充が、従来以上に求められることになる。

2. 現地情勢に関する情報収集能力の強化

財政的効率性の高いミッションの設置や、時宜を得たミッションの見直し・規模縮小・撤退を求めるのであれば、現地情勢に対する十分な情報認識を有していることが不可欠であり、単に PKO 分担金の多寡といった観点に着目することが外交的なプラスとはならない。アフリカ地域を中心とした在外公館はもとより、各ミッションで勤務する邦人要員や現地で活動する NGO 関係者などを動員した情報収集を行い、それを国連での議論に反映させる体制を構築する必要がある。

3. 主要財政貢献国としての責任

国内総生産（GDP）が世界第三位に後退したといっても、国連予算分担率は引き続き第二位であり、アメリカや第三位のドイツとあわせて分担率が50%を大きく超えているという事実には変わりはない（仮に国連での分担率も第三位となっても、状況は同じである）。アメリカ以外の安保理常任理事国はもとより、加盟国の大多数を占める途上国との関係を考えれば、財政面でのマイクロマネジメント的発想ではなく、「平和の定着」という大局観に基づいた関与・貢献を通じた外交を行うことこそが主要財政貢献国に求められる役割であろう。

他方、今般の東日本大震災に伴い、巨額の復興予算が必要となるため、国際機関への分担金・拠出金については、これまで以上に厳しい目が向けられるとなろう。被災地の一日も早い復興が急務であることは論を待たないが、今般の大震災に伴い、各国・国際機関から多くの支援の申し出があった背景には、日本がバイ及びマルチを通じてこれまでに行ってきた各種の支援に対する謝意も含まれている。このような時であるからこそ、国際機関等への財政貢献が単に現地の「平和の定着」だけではなく、日本自身にとっても必要な外交政策の一部であることについて国民的理解を得られるようにする必要がある。

4. 安保理レベルでの議論への関与

ミッションの設立が一義的には安保理の権能である以上、安保理での議論に参加する立場を確保することが重要であることはいうまでもない。安保理の改革は一朝一夕に実現するものではないが、引き続き各種の外交努力を活発に進め、日本が安保理のなかで安定的な議席を確保していく道を切り開くことはきわめて重要である。