

過去 60 年にわたり、国連の平和維持は複雑でグローバルな活動へと進化を遂げてきた。その間、国連平和維持活動（PKO）を導いてきたのは、ほとんどが不文律の原則体系であった。また、1948 年以降に発足した 60 件を超える活動にかかわってきた男女数千人の経験も、貴重な情報源となった。本書はこうした経験を取りまとめ、国連 PKO の立案・実施担当者の指針として役立てようとするものである。

国連 平和維持活動

原則と指針

2008



国連 平和維持活動

原則と指針

国際連合
平和維持活動局
フィールド支援局

著作権情報

Peacekeeping Best Practices Section
Division of Policy, Evaluation and Training
Department of Peacekeeping Operations
United Nations Secretariat
One UN Plaza, New York, NY 10017
Tel. 212 963 1234

承認者：J.-M. Guéhenno, USG/DPKO
承認日付：2008年1月18日
照会先：PBPS/D-PET
見直し期日：2010年1月

© United Nations 2008.

本書には、万国著作権条約第2議定書による著作権がある。ただし、政府当局または加盟国は、本書のいずれかの部分を自由に複製し、その研修機関でのみ利用することができる。しかし、国連平和維持活動局平和維持ベスト・プラクティス課の書面による明示の同意がない限り、本書のいずれの部分も販売または大量出版を目的に複製してはならない。

デザインとレイアウト：Rick Jones (rick@studioexile.com)

目次

はじめに：ジャン=マリ・ゲエノ	5
序：本書の対象範囲と目的	6

第 1 部：国連平和維持活動の軌跡

第 1 章：国連平和維持活動の規範枠組み	11
1.1 国連憲章	11
1.2 人権	11
1.3 国際人道法	12
1.4 安全保障理事会のマンデート	12
第 2 章：国連平和維持活動の役割の進化	13
2.1 平和と安全を守る活動の全容	13
2.2 関連性とグレー・ゾーン	14
2.3 国連平和維持活動のコア・ビジネス	15
2.4 平和構築活動	17
2.5 他の主体への支援	19
第 3 章：国連平和維持の基本原則	20
3.1 国連平和維持の基本原則の適用	20
3.2 他の成功要因	22
注釈	25

第 2 部：国連平和維持活動の立案

第 4 章：国連平和維持活動展開の決定	29
4.1 国連関与のオプション評価	29
4.2 政策立案・決定担当者にとっての重要な教訓	30
4.3 要員提供国との協議の重要性	31

第5章：具体的な国連平和維持活動の立案	32
5.1 統合的アプローチ	32
5.2 統合ミッション立案プロセス（IMPP）	33
注釈	34
第3部：マンドート完遂の秘訣	
第6章：国連平和維持活動の展開と立ち上げ	37
6.1 典型的な展開段階	37
6.2 ミッション立ち上げ過程	38
6.3 ミッション立ち上げ過程の管理	39
第7章：国連平和維持活動の管理	40
7.1 本部とフィールドの関係	40
7.2 ミッションの統合と調整の課題	41
第8章：国連平和維持活動の支援と維持	45
8.1 国連の後方支援と事務	45
8.2 人材管理	46
8.3 要員の安全	47
第9章：ミッションに対する支援の維持	48
9.1 ミッションの影響力管理	48
9.2 コミュニケーションとアウトリーチ	49
第10章：移行と出口	50
10.1 パートナーシップと移行計画	50
10.2 引き継ぎと撤収	51
注釈	53
付属資料1：国連平和維持ドクトリンの枠組み	54
付属資料2：主な略語と用語	56

はじめに

ジャン=マリ・ゲエノ

国連平和維持は過去 60 年間を経て、国際の平和と安全にとって脅威となる複雑な危機を管理するために、国際社会が用いる主要な手段の一つへと進化を遂げました。新千年紀の幕開け以来、全世界の国連平和維持活動（PKO）で展開される軍事、警察、文民の要員の数は過去に類を見ない水準にまで増加しました。国連 PKO は規模が増大しただけでなく、ますます複雑なものとなりました。今日の複合型 PKO は、単なる停戦監視の域を超え、国民の対話と和解を通じた政治的プロセスの促進、文民の保護、戦闘員の武装解除、動員解除および社会復帰の支援、選挙実施の支援、人権の保護と促進、そして法の支配の回復への支援も求められています。

今日のミッションがかつてない規模と範囲の課題を抱えていることに鑑み、国連平和維持活動局（DPKO）と国連フィールド支援局（DFS）は、国連 PKO の立案、管理および実施の強化と専門化をねらいとして、大がかりな改革への取り組み「平和活動 2010」に着手しました。この継続的改革プロセスの主たる目的は、本部スタッフはもとより、フィールドで展開される国連平和維持要員の増大を受け、これら要員が遂行を要求されるおびただしい数の任務に関し、明確で権威ある指針を提供することにあります。

本書は国連のフィールド・ミッション、加盟国、国連システムのパートナー、その他重要な利害関係者との密接な協議を経て作成され、過去 60 年間に及ぶ国連平和維持の経験から得られた大きな教訓を文書化しようという、ほぼ 10 年ぶりの取り組みの成果です。その意図していることは、現在の国連 PKO の実施を支える基本原則と理念、さらには、PKO に固有の強みと限界に対する実務者の理解を助けることです。

この重要な手引書の作成に貢献いただいたすべての方々に感謝いたします。今後、国連平和維持がさらに進化し、新たな教訓が得られる中で、本書の見直しと改訂も続けられことでしょう。■



ジャン=マリ・ゲエノ

国連平和維持活動担当事務次長

2008 年 3 月

序

本書の対象範囲と目的

過去 60 年にわたり、国連の平和維持は複雑でグローバルな活動へと進化を遂げてきた。その間、国連平和維持活動（PKO）を導いてきたのは、ほとんどが不文律の原則体系であった。また、1948 年以降に発足した 60 件を超える活動にかかわってきた男女数千人の経験も、貴重な情報源となった。本書はこうした経験を取りまとめ、国連 PKO の立案・実施担当者の指針として役立てようとするものである。

現在、平和を守る活動の範囲は拡大の一途をたどっており、国連主導の平和活動のほか、通常は安全保障理事会の承認によるその他の主体の活動も含むようになった。この指針書では、そのうちの一要素、すなわち、安全保障理事会の承認を受け、国連事務総長の指揮下で実施され、国連平和維持活動局（DPKO）とフィールド支援局（DFS）が立案、管理、指揮、支援する国連主導の PKO のみを取り扱う。本書がこのように具体的な焦点を絞ったのは、国家間から国内へと紛争の性質がシフトしたことで生じている新たな課題に照らし、国連 PKO のドクトリン基盤をより鮮明にする必要性が認識されたからである。

本書のねらいは、紛争終結後の国々における持続可能な平和構築に向けた幅広い国際的取り組みの一環として一般的に展開されるようになった、現在の国連 PKO の性質、範囲およびコア・ビジネスを定義することにある。また、紛争管理手段としての国連 PKO の比較優位と限界を明らかにするとともに、その立案と実施の指針とすべき基本原則についても説明する。そうすることで、本書は過去 60 年間にわたる国連平和維持で得られた主な教訓を反映させている。本書はまた、事務総長の画期的な報告とこれに対する立法面での対応、さらには国連主要機関の関連決議や声明にも依拠している。

本書は平和維持活動局（DPKO）およびフィールド支援局（DFS）の内部文書であり、現時点での国連平和維持ドクトリンの枠組みで最上位に位置する。DPKO/DFS が発行する下位の指令やガイドライン、標準実施手順、マニュアル、研修教材はいずれも、この指針書で言及した原則と理念を踏襲すべきである。

本書は、フィールドと本部の双方で業務に携わるすべての国連職員向け手引き書として、また、国連平和維持に新たに携わる要員向けの入門書として意図されている。その趣旨は、国連 PKO の立案と実施に際して指針を提供することにあるが、その具体的な適用は判断を要し、しかも現地の状況によって大きく異なってくる。フィールドの平和維持実務者は、相矛盾する義務や圧力を突きつけられ、混乱することも多い。このような問題の多くは、本書をもってしても解決できない。事実、こうした問題には、明確な型にはまった回答などないものもある。むしろ本書は、立案・実務担当者が現在の複雑な国連 PKO の方向性を暗中模索する際の「手すり」としての役割を果たすものである。

本書は現在の国連 PKO の多面性を反映している。こうした活動をフィールドで指揮するのは通常、国

連から派遣された政治的指導者である。本書は、PKOに参加する各加盟国独自の軍事的原则を覆そうとするものでもなければ、何らかの軍事的戦術、手法および手順（TTP）を取り扱うものでもない。これらは各加盟国の主権に属する問題だからである。とはいえ、国連PKOへの参加に向けて訓練と準備を行っている文民要員や警察要員、軍事要員を支援しようという意図はある。国連PKOへの部隊提供国と警察要員提供国（TCC/PCC）は、本書をたたき台にして、各国独自の原則や訓練・展開準備プログラムを策定することもできよう。

国連のパートナーに対しては、この手引書には、国連PKO実施の指針となる主要原則の理解を深める意図がある。具体的なパートナーとしては、TCC/PCCのほか、地域機関、その他の政府間機関、国際的危機管理に携わる幅広い人道・開発援助機関、さらには国連PKOが展開する諸国の国内的、局地的主体があげられる。本書はこの意味で、さまざまなパートナーの役割や責任、比較優位を明確に定める能力連動型システムというビジョンを裏づけている。

本書は、2000年の画期的な『国連平和活動報告書』（ブラヒミ報告）やその他の既存資料による分析をもとに、今後の国連平和維持要員が参考にできるような形で作成した。それは、国連平和維持の実践が大きく進化するたびに、これを反映するよう定期的な見直しと改訂を行うべき「生きた文書」でもある。現在のバージョンは2010年に見直しを予定しているが、必要があれば前倒しで改訂する可能性もある。その際には、今回のバージョンと同様、加盟国、TCC/PCC、フィールド・ミッション、国連システムのパートナー、地域機関、その他の主要な利害関係者と協議を行い、本書が引き続き、国連システム内外の主要パートナーの懸念、見解、洞察および専門知識を反映できるようにする。■

1945年6月26日にサンフランシスコで署名された国連憲章は、国連のあらゆる活動の根拠となる文書である。国連は「戦争の惨害から将来の世代を救う」ために設立されたが、国際の平和と安全の維持は、その主目的の一つとなっている。平和維持は、憲章に明確な規定こそないものの、国連がこの目的を達成するために用いる重要手段の一つへと進化を遂げた。

第1部

国連平和維持活動の軌跡

第1章

国連平和維持活動の規範枠組み

第2章

国連平和維持活動の役割の進化

第3章

国連平和維持の基本原則

第1章

国連平和維持活動の規範枠組み

1.1 国連憲章

1945年6月26日にサンフランシスコで署名された国連憲章は、国連のあらゆる活動の根拠となる文書である。国連は「戦争の惨害から将来の世代を救う」ために設立されたが、国際の平和と安全の維持は、その主目的の一つとなっている。平和維持は、憲章に明確な規定こそないものの、国連がこの目的を達成するために用いる重要手段の一つへと進化を遂げた。

憲章は、国際の平和と安全を維持する主たる責任を国連安全保障理事会（安保理）に負わせている¹。安保理はこの責任を果たすにあたって、国連平和維持活動（PKO）の創設など、幅広い措置を講じることができる。このような措置の法的根拠は憲章第6章、第7章および第8章に見いだせる。第6章が「紛争の平和的解決」を取り扱うのに対し、第7章には「平和に対する脅威、平和の破壊および侵略行為に関する行動」関連の規定が盛り込まれている。また、憲章第8章も、国際の平和と安全の維持への地域的取り決めと地域機関の関与について定めているが、このような活動は憲章第1章にまとめられた目的と原則に沿ったものとするのが条件となっている。

国連PKOは従来、憲章第6章と関連づけられてきた。しかし、安保理が国連PKOの展開を承認する決議を採択する際、憲章の具体的な章に言及する必要はなく、実際に第6章が援用されたこともない。安保理は近年、国家が治安や公序を維持できないような不安定な紛争状態で国連PKOの展開を承認する際、憲章第7章を援用するようになった。このような事態において、安保理がその行動の法的根拠を示すだけでなく、憲章第7章を援用していることは、断固とした政治的決意の表明であるとともに、紛争当事者と国連加盟国全体に対し、安保理の決定を履行する義務を改めて印象づける手段とも考えられる。

国連平和維持と国連憲章の特定の章を結びつければ、活動の立案、訓練およびマンデート履行の関連で、誤解が生じかねない。それぞれのPKOの性質とその支援に必要な能力を評価する際、部隊提供国（TCC）と警察要員提供国（PCC）は、安保理のマンデートによって割り当てられた任務、活動の理念、および、それに伴うミッションの軍事要員のための交戦規則（ROE）と警察要員のための武力行使指令（DUF）を指針とすべきである。

1.2 人権

国際人権法は、国連PKOの規範枠組みに欠かせない要素である。国際人権基準の礎石ともいえる世界人権宣言は、人権と基本的自由が普遍的であり、すべての者に保証されることを強調している。国連PKOは、人権を全面的に尊重して実施すべきである。また、そのマンデートの実施を通じて、人権の促進も図るべきである（第2章を参照）。

軍事、警察、文民の別にかかわらず、国連平和維持要員は国際人権法に従うとともに、その任務の遂行が人権とどのようにかかわり合うのかを理解すべきである。平和維持要員は、自らが人権侵害を犯さないよう全力で努めるべきである。また、人権の違反や侵害を認識する能力を備えるとともに、そのマンデートと能力の範囲内で、適切な対応を行う用意がなければならない。国連平和維持要員は同僚や現地住民とのかかわり合いの中で、公私ともに人権を尊重すべきである。人権侵害があった場合には、その責任を問うべきである。

1.3 国際人道法

「戦時国際法」または「武力紛争法」とも呼ばれる国際人道法は、武力紛争の手段と方法を制限するものである。国際人道法は 1949 年のジュネーブ 4 条約と 1977 年の 2 つの追加議定書のほか、戦闘の手段と方法を律する諸規則にも盛り込まれている。国際人道法には、武力紛争中の文化財と環境の保護、および、紛争犠牲者の保護に関する諸条約も含まれる。

国際人道法は、戦闘行為に参加していない、もしくは参加しなくなった者を保護するために作られたものであり、武力紛争における文民、犠牲者および非戦闘員の基本的権利の維持を定めている。それが国連 PKO に関連してくるのは、PKO ミッションがしばしば、紛争終結後も暴力が続いていたり、紛争が再発したりしかねないような状況で展開されるためである。しかも紛争後の状況では、戦争当事者の標的となってきた文民や捕虜、さらには再び戦闘が生じた際、ジュネーブ条約などの人道法が適用されることになるその他弱者が多数存在することも多い。

国連平和維持要員は、国際人道法の原則とルールをはっきりと理解するとともに、該当する場合にはこれを守らなければならない。1999 年 8 月 6 日の「国連部隊による国際人道法の順守に関する事務総長通達」(ST/SGB/1999/13) は、国連平和維持要員に適用される国際人道法の基本的な原則とルールを定めている。

1.4 安全保障理事会のマンデート

国連 PKO は、安保理のマンデートに基づき展開される。国連 PKO が遂行を要求される任務は、安保理のマンデートで定められる。安保理のマンデートは、紛争の性質や、これによって生じる具体的な課題に応じて異なってくる。国連 PKO は通常、停戦やさらに包括的な和平行意の履行を支援するために展開されることから、安保理のマンデートは、紛争当事者による合意の性質と内容により左右される。

安保理のマンデートはより一般的に、国際的な環境を形成する規範的な議論も反映する。この関連で、国連 PKO には下記の画期的な安保理決議に基づき、分野横断的なテーマを有する任務の遂行が多く委任されるようになっている。

- 女性と平和、安全に関する安保理決議 1325 (2000)²
- 子どもと武力紛争に関する安保理決議 1612 (2005)³
- 武力紛争下の文民保護に関する安保理決議 1674 (2006)⁴

紛争パターンの変化に応じ、また、国際の平和と安全への新たな脅威に対処する最善策として、国連 PKO に託される任務の範囲は大きく拡大している。個々の国連 PKO は異なるものの、安保理がマンデートで委任する任務の種類には、かなりの一貫性が見られる。これについては以下の第 2 章でさらに詳しく述べることにする。■

第2章

国連平和維持活動の役割の進化

2.1 平和と安全を守る活動の全容

平和維持は、国連その他の国際的主体が全世界で国際の平和と安全を維持するために実施する幅広い活動の一つにすぎない。本書では平和維持に焦点を当てるが、実務者にとっては、平和維持が紛争予防や和平仲介、平和執行、平和構築とどのように関連し、また、どのように異なるのかを理解することが大切である。

紛争予防 (Conflict prevention)とは、構造的または外交的な手段を用いて、国家間または国内の緊張や対立が武力紛争へと発展しないようにすることを指す。理想的には、体系的な早期警報や情報収集、紛争の根源となっている諸要因の慎重な分析を、その土台とすべきである。紛争予防活動の具体例としては、事務総長による「あっせん」、予防的展開、信頼醸成措置などがあげられる。

平和創造 (Peacemaking) は原則的に、進行中の紛争に取り組む措置を指すが、敵対する当事者を交渉による合意へと導くための外交努力を伴うのが普通である。国連事務総長は安保理あるいは総会の要請に応じ、または自発的に「あっせん」を行って紛争の解決を図ることができる。平和創造は特使、政府、国家グループ、地域機関または国連自体が担当することもある。また、非公式な非政府団体や著名人が独自の和平仲介に乗り出すこともある。

平和維持 (Peacekeeping) とは、いかに不安定であろうとも、戦闘が停止した平和な状態を維持し、和平仲介者が取り付けた合意の履行を助けるための手法を指す。平和維持は長年を経て、国家間の紛争終結後に停戦と兵力の引き離しを監視するという主として軍事的なモデルから進化を遂げ、軍事、警察、文民の多様な要素が連携して、持続可能な平和に向けた基礎の構築を支援するという複雑なモデルを取り入れるようになった。

平和執行 (Peace enforcement)とは、安保理の承認を受け、武力行使を含む幅広い強制措置を適用することを指す。このような措置は、安保理が平和への脅威、平和の破壊または侵略行為が存在すると判断する事態において、国際の平和と安全を回復することを目的に承認される。安保理は適宜、地域機関に平和執行措置を委託することができる。

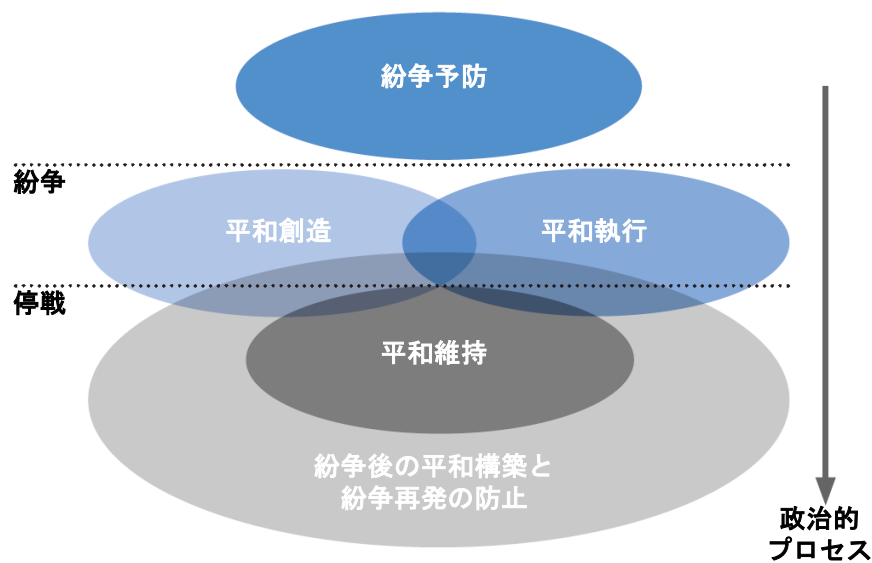
平和構築 (Peacebuilding) とは、国内のあらゆるレベルで紛争管理能力を強化することにより、紛争の発生や再発のリスクを低め、持続可能な平和と開発に向けた基礎を築くための幅広い措置を指す。平和構築は持続可能な平和に必要な条件を整備するという、複雑で息の長いプロセスである。したがって、武力紛争の根深い構造的な原因について、包括的な対策を講じることが主眼となる。平和構築の具体的措置では、社会と国家が機能するために必要な中心的課題に取り組むとともに、国家がその中心的機能を実効的かつ合法的に果たせる能力の向上を目指す。

2.2 関連性とグレー・ゾーン

図 1 に示すとおり、紛争予防、平和創造、平和維持、平和構築、平和執行の間の境界線はぼやけてきている。国連主導のものであれ、国連以外の主体が実施するものであれ、平和活動がいずれかの分野に限定されることはまれである。

国連 PKO は原則的に、停戦または和平合意の実施支援を目的に展開されるものの、平和創造への取り組みに積極的な役割を果たすよう求められることが多いほか、初期の平和構築活動にも携わることがある。また、国連 PKO では、特に当事国が安全の提供も治安の維持もできないような場合、安全保障

図 1 関連性とグレー・ゾーン



理事会の承認を受け、ミッション自身とそのマンデートを守るため、戦術レベルで武力を行使することもある。下記の第 3 章で論じるとおり、「強力な」平和維持と平和執行との境界線は不明確に見えることもあるが、この両者には重要な違いがある。強力な平和維持では、受け入れ当局や主たる紛争当事者の同意に基づき、戦術レベルで武力を行使できるのに対し、平和執行においては、通常であれば安保理の承認がない限り、憲章第 2 条第 4 項によって加盟国に禁じられている戦略レベルまたは国際レベルでの武力行使がありうる。

紛争予防、平和創造、平和維持および平和執行が直線的に、または連続的に行われることはまれである。事実、これまでの経験からすれば、これらは相互補強的存在ととらえるべきである。これらを断片的または個別に用いたのでは、紛争の根本的原因に取り組み、その再発リスクを低めるために必要な包括的アプローチを確保できない。しかし、国際社会がこれらの活動を効果的に組み合わせることのできる能力は今も限られており、このことが危機への国際的な対策に深刻なギャップを生み、国際の平和と安全が脅かされる事態も生じている。

新型の国連平和維持創設は、国際社会の中で、国連による平和創造、平和維持および平和構築の役割に関連性があるとの認識が高まっていることの表れといえる。平和構築委員会は検討対象国について、国際社会が利用できる資源の確保を助けるとともに、平和構築と復興のための総合的な戦略に関する助言と提言を行う。そのねらいは、国際金融機関やその他のドナー、国連機関、市民団体など関連主

体のこれら戦略への支持を取り付けるとともに、主要な国連機関に戦略的な助言を提供し、政治対話の促進、調整の強化、および、国内・国際主体による活動の進捗状況監視を助けることにある。

2.3 国連平和維持活動のコア・ビジネス

憲章に規定はないものの、平和維持の実践は1948年、中東への初の国連軍事監視員派遣をもって始まった。これに続く冷戦期において、国連平和維持の目的はおのずから、現地での停戦維持と情勢安定化を通じ、政治レベルで平和的手段による紛争解決が図れるようにすることに限られた。古くから展開されている国連PKOの中には、この「従来型」モデルに当てはまるものもある。

従来型の国連PKOは、紛争の管理を助け、恒久的な解決に向けた交渉を進められる条件を整備するための暫定的手段として展開される。安保理が従来型の国連PKOに委託する任務は、本質的に軍事的な性質を帯びており、その具体的内容には下記が含まれる。

- 観察、監視および報告—当事者との合意により、固定的な駐留、巡視、上空通過その他の技術的手段を用いるもの
- 停戦の監視と検証メカニズムの支援
- 緩衝・信頼醸成措置としての介在

従来型PKOは、停戦または非武装地帯に関する当事者の公約順守について監視、報告し、違反の申し立てを調査することにより、各当事者に対し、他方の当事者が停戦を利用して軍事的優位に立とうとすることは無いという安心感を与える。

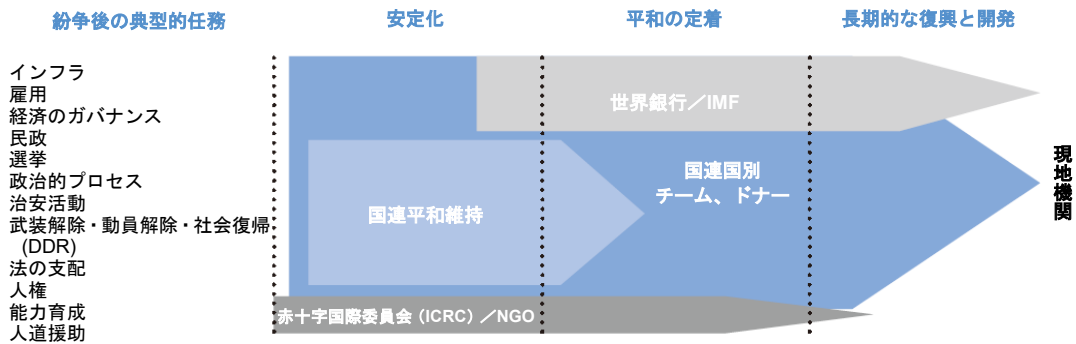
従来型PKOは通常、紛争解決に向けた政治的取り組みには直接かかわらない。長期的な政治決着に努めるのは、当事者との直接のパイプを有するパートナーや地域機関、さらには国連が派遣する特使であり、PKOの撤収はこれによって可能になる。そのため、従来型PKOは、当事者間で恒久的な政治的解決が図られるまで、数十年間にわたり展開されるケースもある。

冷戦の終結により、国連平和維持の戦略的背景は一変し、安保理は地域紛争の封じ込めと平和的解決の促進により積極的に努めるようになった。冷戦の終結と同時に、世界での紛争発生件数は全体として減少したが、その一方で、内戦は今日の戦争の大半を占めるに至った。こうした紛争の多くは、世界でもっとも貧しい国々で発生しているが、これら諸国では、国家の能力が弱かったり、戦闘当事者がイデオロギーや過去の不満だけでなく、経済的利益の追求を目的としていたりする。しかも証拠を見る限り、紛争の再発による内戦が多くなっているが、こうした再発のリスクは特に、紛争終結直後の5年から10年間に高くなっている。

国際環境の変容により、新世代の「複合型」国連PKOが生まれている。こうした活動は、暴力的な内戦直後の危険な状況で展開されるのが特徴であり、包括的和平合意の履行を支援するために、軍事、警察、文民の諸要素が組み合わせられることもある⁵。

複合型国連PKOの中には、正式な和平合意のない状態で、国家当局からの要請を受け、正当な政府への移行を支援するために展開されるものもある。例外的な場合には、主権主体間の権力移行を支援するために、または、主権問題が全面的に解決されるまで（暫定行政機構の場合など）、さらには、国家がこれまで存在していなかった行政機構を立ち上げるのを助けるために、安保理が複合型国連PKOに対し、国家の立法・行政機能を一時的に担うのを認めることもある。

図2 複合型国連 PKO のコア・ビジネス



内戦直後に展開される複合型国連 PKO は、特に厳しい環境に直面する。国家が国民に安全を提供し、治安を維持できる能力は弱いことが多く、国内各地で依然として暴力が続いていることもある。基盤インフラは破壊されている可能性が高く、国民の多数が避難民となっているおそれもある。紛争中には、社会が民族的、宗教的、地域的に分裂し、深刻な人権侵害も横行して、国民和解の達成がさらに難しくなっているという事態も考えられる。

複合型国連 PKO は、紛争終結後の国々が持続可能な平和を達成するための援助を目的とした、はるかに幅広い国際的取り組みの一環として展開される。上図 2 に示すとおり、この取り組みにはいくつかの段階があり、そこには重複があっても別個のマンデートやノウハウ分野を有する一連の主体が絡んでくることもある。

このように全体として見た場合、複合型国連 PKO には、下記のような中心的機能がある。

- a) 法の支配と人権を全面的に尊重しつつ、国家の治安維持能力を強化しながら、安全で安定した環境を整備すること
- b) 対話と和解を促進し、正当で実効的なガバナンス機構の確立を支援することにより、政治的プロセスを進展させやすくすること
- c) 国連その他の国際的な主体が国別レベルで、一貫性と調整のとれた形でそれぞれの活動を追求できるようにするための枠組みを提供すること

複合型国連 PKO は、停戦の監視に加え、各国の法執行機関に対する活動支援の提供、主要な政府施設、港湾その他死活的インフラの安全確保、人、モノ、人道援助の自由な流れを確保するために必要な治安の確立、および、人道的な地雷対策支援の提供⁶といったマンデートを与えられることが多い。複合型国連 PKO は、紛争終結後の状況でしばしば見られる治安と公序の真空状態を埋めることによって、和平プロセスを確保し、人道・開発援助パートナーが安全な環境で活動できるような条件を整えるうえで欠かせない役割を担っている。

内戦状況では、民間人が死傷者の大多数を占める。多くの民間人は、国内での移動を強制され、避難民となることによって、特に弱い立場に置かれている。このため、複合型国連 PKO の大半は現在、安保理から、身体的暴力の脅威が差し迫った民間人を保護するマンデートを受けている。民間人を保護するためには、国連 PKO の軍事、警察、文民の部門間の協調的な調整のとれた行動が必要である。よって、民間人保護はその中心的活動の立案と実施の主流に組み込まなければならない。国連の人道援助機関と非政府組織 (NGO) パートナーも、民間人保護を支援する幅広い活動を実施する⁷。したがって、これら主体との密接な調整が不可欠である。

従来型国連 PKO に比べ、複合型国連 PKO は通常、紛争解決に向けた政治的取り組みに直接の役割を演じており、安保理から、あっせんを行い、国民の政治対話や和解を促進するマンデートを与えられることが多い。国連 PKO が国際的に高い正当性を備え、国際社会全体の意思を体现しているという事実は、当事者に対する大きな影響力の源泉である。こうした影響力を利用すれば、和平プロセスに関する政治的コンセンサスを構築、持続し、よいガバナンスを促進するとともに、当事者に対し、重要な制度改革の実施を求める圧力を維持することができる。

複合型国連 PKO はまた、国連システムその他の国際主体による活動に共通の戦略的ビジョンを確保するうえでも、重要な役割を演じる。国連には、複雑な危機に真の意味で包括的な対策を講じる能力があり、また、紛争終結後の国々に対する支援の全体的な効果を極大化するため、「統合ミッション」という理念も開発している⁸。こうした能力を結集する一助として、複合型国連 PKO の最高責任者は通常、国連の活動について全般的な権限を有する事務総長特別代表（SRSG）が務めている。SRSG はまた、担当する国連 PKO と国連国別チーム（UNCT）の活動全般の指針となる枠組みも確立する⁹。この任務を遂行するにあたり、SRSG は事務総長特別副代表／常駐調整官／人道調整官（DSRSG/RC/HC）の三つの肩書きを持つ担当官の支援を受ける。DSRSG/RC/HC は、国連平和維持活動と UNCT との主な連絡役を務めるほか、人道・開発・復興活動への取り組みの調整を主導し、UNCT が提起す懸念について、SRSG の注意を喚起する¹⁰。

2.4 平和構築活動

複合型国連 PKO の展開は、短期的に暴力を抑えることに役立つかもしれないが、紛争再発を防止するためのプログラムを伴わない限り、持続可能な平和につながる公算は低い。状況が変われば、具体的な課題も大きく変わる。しかし経験によれば、持続可能な平和を達成するためには、少なくとも 4 つの重要分野での前進が必要である¹¹。

- a) 国家が安全を提供し、治安を維持できる能力を回復すること
- b) 法の支配¹²と人権尊重を強化すること
- c) 正当な政治制度・機関と参加プロセスの発現を支援すること
- d) 紛争で生じた国内避難民や難民の安全な帰還または再定住を含め、社会的、経済的な復興と発展を促進すること

複合型国連 PKO には通常、効果的な平和構築プログラムの包括的实施に必要なプログラム資金も技術的ノウハウも備わっていない。にもかかわらず、安保理からは、下記の重要な平和構築活動に触媒的な役割を果たすマンデートを与えられることが多い。

- 戦闘員の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）
- 地雷対策
- 治安部門改革（SSR）¹³その他の法の支配関連活動
- 人権の保護と促進
- 選挙支援
- 国家権力の回復と拡張への支援

武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）：DDR は、復興プロセスをスタートできる安全で安定した環境を整備する取り組みに欠かせない一要素である。国連の複合型 PKO には通常、国内 DDR プログラムの策定と実施を支援するマンデートが与えられる¹⁴。これによって、専門的な助言の提供、武装解除・宿営地点の確保や、武器、弾薬その他元戦闘員が引き渡した装備の回収と廃棄が必要となる。そ

他の機関は、国連平和維持活動と密接な調整を行いながら、動員を解除された元戦闘員に持続可能な生活手段を与えることをねらいとした重要な社会復帰プロセスの支援にあたる。

地雷対策：紛争後の状況では、地雷その他の不発弾が民間人の安全にとっての脅威となり、紛争後の復興を成し遂げるうえで大きな障害となることが多い。したがって、普通の生活と発展につながる安全な環境を再生するためには、地雷対策が必要となる。複合型国連 PKO はしばしば、緊急地雷対策支援の提供に加え、国内当局による中長期的地雷対策計画の策定を支援するマンデートを与えられる¹⁵。

治安部門改革（SSR）その他の法の支配関連活動：SSR は、法の支配を回復、強化する取り組みに欠かせない要素である。SSR 分野での進展は、複合型国連 PKO の成功にとって重要なだけでなく、「出口戦略」を定める際の一助にもなる。この戦略は、国内の治安機関や治安制度が実効的に機能できる能力によって大きく左右されるからである。複合型国連 PKO はそのマンデートに応じ、国家警察や軍の再編、改革および訓練を支援するよう求められることがある。複合型国連 PKO はまた、国内の司法・矯正制度の強化にも触媒的な役割を果たすほか、安保理から法制・司法改革の促進または必須法案の策定支援のマンデートを受けることもある。

人権の保護と促進：人権の侵害は現代の紛争の中心的要素であると同時に、その帰結でもある。最悪の人権侵害は武力紛争中に起きることが多いため、人権の保護は紛争対策の中心に据えなければならない。すべての国連主体は、そのフィールド活動により、また、フィールド活動の内部で、人権の促進と保護を確保する責任を負う¹⁶。したがって、国連の複合型 PKO はほとんど、人権侵害の監視と調査支援を行ったり、国内の主体や機関が独自にこれを行う能力を育成したりすることにより、人権を促進、保護するマンデートを与えられる¹⁷。人権の取り入れと人権プログラムの持続可能性は常に、複合型国連 PKO 立案の際の重要な要因とすべきである。

国家の権限の回復と拡大：複合型国連 PKO はしばしば、国家の権限の回復と拡大への支援を求められる。所得を創出し、国民に基本的なサービスを提供するためには、国家がその国土に支配権を行使できなければならない。複合型国連 PKO は、治安環境を整備したり、政治的指導力を発揮したり、その他の国際主体の取り組みを調整したりすることにより、国家の権限の回復と拡大を支援することができる。国家の権限の回復または拡大には、国家機関の当面の活動への支援だけでなく、政治参加を促す取り組みも含まれる。妥当な場合には、小規模な能力育成や、憲法または制度の再編という、より大きなプロセスへの支援が含まれることもある。

選挙支援：自由で公正な選挙の実施はしばしば、複合型国連 PKO の根拠となる和平合意に盛り込まれており、正当国家の樹立に向けた一大転機となる。複合型国連 PKO は通常、安全、専門的助言、後方支援その他の選挙支援の提供を通じ、自由で公正な選挙の組織、監視および実施のための取り組みに直接的な役割を果たすマンデートを与えられる。このため、複合型国連 PKO の選挙要素には、国連政治局（DPA）選挙支援部（EAD）の推薦を受けた専門家が配属されるのが普通である。

複合型国連 PKO は、きわめて重要な平和構築活動にいくつか着手するよう要求されることがあるものの、長期的な制度・能力育成への取り組みに関与するという意図も装備も持たない。こうした取り組みは通常、UNCT 内の開発担当主体や国連外部の重要なパートナーなど、長期的な制度・能力育成活動を効果的に実施する資源や専門的ノウハウを備えた組織が担当する。

それでも経験によれば、国連 PKO は短期的に、その他の主体が主導的な役割を果たせないという理由から、長期的な制度・能力育成への取り組みに着手せざるを得ないこともある。国連 PKO が制度・能力育成的な性質を有する活動にかかわる場合には、十分な資源を確保するとともに、必要なノウハウ

を発掘することが不可欠となる。このような状況において、国連 PKO による取り組みは、長期的な平和構築支援のマンデートを有する国連システム内外の主体が行う活動に向けた事前の環境整備に徹するべきである。

2.5 他の主体への支援

多くの分野において、国連 PKO の役割は、要請に応じ、また、そのマンデートと利用できる能力の範囲内で、国連システム内外の他の主体の活動に便宜を図ることに限定される。複合型国連 PKO が比較的限定された支援の役割を果たす 2 つの重要分野として、社会経済の復興と開発、および、人道援助の提供があげられる。

社会経済の復興と開発は、恒久的平和の達成に欠かせない。透明かつ効果的な経済運営と文民による監視の制度がなければ、治安セクターその他の改革プログラムの成功が見込めないことは、経験からも明らかである。復員した戦闘員に持続可能な代替的生活手段を提供できない限り、DDR の取り組みは失敗に帰す公算が高い。

同様に、難民その他避難民の特別なニーズを社会経済の復興促進に向けたプログラムで考慮すれば、その帰還が円滑かつ持続可能な形で実現できる可能性は高くなる。

社会経済の復興と開発の促進は、国連システム内外の開発パートナーの責任である。複合型国連 PKO が社会経済の復興と開発の促進に直接的な役割を果たすマンデートを与えられることはめったにないばかりか、こうした活動に必要なノウハウやプログラム資金を簡単に利用することもできない。それでも、国連 PKO は国家当局に対する影響力を行使して、重要な改革を促したり、事務総長特別代表 (SRSG) や事務総長特別副代表／常駐調整官／人道調整官 (DSRSG/RC/HC) のあっせんを通して、重要な開発活動に対するドナーの資金供与と関心を増大させる手助けをしたりすることで、開発パートナーの活動を支援することができる。

人道援助提供の責任は主として、国連の民生関連の専門機関や基金、計画のほか、しばしば国連平和 PKO と並行して活動する多種多様な独立の国際・国内 NGO が担う。人道援助の提供に関する国連 PKO の主たる役割は、人道援助主体がその活動を遂行できるよう、安全で安定した環境を整備することにある¹⁸。

複合型国連 PKO は即効プロジェクト (QIP) を実施することが多いが、これは現地住民を受益者とする小規模プロジェクトのことである。QIP には、インフラ支援や短期的雇用創出活動など、さまざまな形態がある。QIP はミッションとそのマンデート、および和平プロセスに対する信頼を確立、構築する。これは人道援助や開発援助に代わるものではない。国連の複合型 PKO は、ミッションのマンデートと和平プロセスに対する信頼を構築することにより、ミッションの目標達成を図る手段として、QIP を活用している。

政治・軍事活動が人道援助活動に組み込まれてしまうのではないかという人道援助関係者の懸念を和らげるためには、QIP の運営に関し、人道援助主体¹⁹との調整や協議を行うことが不可欠である。人道援助主体は QIP、または、民軍調整 (Civil Military Coordination: CIMIC) プロジェクト、「人心掌握 (hearts and minds)」活動その他の治安あるいは復興プロジェクトを主として政治上、治安上または復興上の優先課題として考えているため、これらを人道援助プロジェクトとして特徴づけることに懸念を抱くこともある。ミッションはこのことを認識すべきである。■

第3章

国連平和維持の基本原則

3.1 国連平和維持の基本原則の適用

国連平和維持の実践はこの60年間に大きな進化を遂げたが、3つの基本原則は伝統的に、国際の平和と安全を維持する道具としての役割を果たし、国連平和維持活動を引き続き特徴づけている。

- 当事者の同意
- 公平性
- 自衛とマンデート防衛以外の武力不行使

これらの原則は相互関連的、相互補強的である。国連PKOの立案と実施にかかわる者はすべて、諸原則を効果的に適用できるよう、その意味と相互関係をはっきりと理解することが重要である。これら原則は全体として、フィールド、国連本部双方の実務者を導く羅針盤の役割を果たす。

当事者の同意：国連PKOは、主たる紛争当事者の同意を得て展開される²⁰。そのためには、当事者が政治プロセスに全面的に参加し、これを支援するマンデートを有するPKOを受け入れることが必要である。主たる当事者の同意により、国連PKOには政治面、物理面の双方で、マンデートを受けた任務の遂行に必要な行動の自由が生まれる。このような同意がなければ、国連PKOは紛争の当事者と化し、平和維持という本来の役割を離れて、強制行動へと傾斜するおそれがある。

国連PKOはそのマンデートを実施する際、和平プロセスの前進を確保する一方で、主たる当事者の合意を失うことのないよう努めなければならない。そのためには、すべての平和維持要員がミッション区域の歴史と一般的な慣習、文化を十分に理解するとともに、当事者の利益と動機づけの変化を突き止める能力を備えていることが必要となる。

紛争終結後の環境において、当事者間に信頼がない場合には、同意が不確実で信頼できないものとなりかねない。特に国際的圧力を受けてしぶしぶ与えられた同意は、当事者が十分な意欲を持って和平プロセスに臨んでいない場合、さまざまな形で撤回されるおそれがある。例えば、国連PKOの展開に同意した当事者がその後、PKOの行動の自由を制限するなど、事実上の同意撤回と見られる態度を示すことがある。主たる当事者のいずれかが同意を全面的に撤回すれば、国連PKOの合理的根拠は揺らぎ、和平プロセス支援に向けた国際社会の戦略の根底をなす仮定やパラメータが変化する公算は高い。

主たる当事者が国連PKOの展開に同意したという事実は必ずしも、現地レベルで同意が得られることを意味するものでも、保証するものではない。特に、主たる当事者が内部分裂状態にあつたり、指揮統制系統が弱かつたりする場合には懸念が大きい。いずれの当事者の統制にも服さない武装集団や、その他のスポイラー²¹が存在するような不安定な状況では、全当事者から同意を得られる可能性がます

まず低くなる。PKO では、何らかの同意のぐらつきを察知、予測できるよう、活動環境を継続的に分析すべきである。PKO には、現地での同意の欠如または崩壊の事態に対処する政治的、分析的能力、活動資源および意志が備わっていなければならない。場合によっては最後の手段として、武力の行使も必要となりうる。

公平性：国連 PKO は、いかなる当事者も優遇することも、差別することもなく、そのマンデートを実施しなければならない。主たる当事者の同意と協力を維持するためには、公平性が欠かせないが、これを中立性または不作為と混同すべきでない²²。国連 PKO は、紛争当事者との関係において公平を貫くべきであるが、そのマンデートの実施において中立を保つべきではない。

当事者に対して公平を維持する必要性は、明らかに和平プロセスを損なう行動に何ら対処しないことの言い訳とすべきでない。よき審判が単に公平だけではなく、反則を罰するのと同じように、PKO も和平プロセスへの取り組み、または、国連 PKO が堅持する国際的な規範と原則に反する当事者の行為を見逃してはならない。

当事者との良好な関係を築き、これを維持する必要性はあるものの、PKO はその公平のイメージを損ないかねない活動を避けるよう、慎重を期さなければならない。ミッションは誤解や報復を恐れるあまり、公平性の原則の厳格な適用を躊躇すべきではないが、行動を起こす前に、その行動の根拠が十分に確立されており、これをあらゆる方面に明確に伝達できることを常に確認するのが慎重なやり方といえる。これを怠れば、PKO の信頼性と正当性が損なわれ、いずれかの当事者がその駐留に対する合意を撤回することになりかねない。このような違反行為への対処を迫られた場合、PKO は透明性、開放性、および、対応策の合理的根拠や適切な性質についての効果的なコミュニケーションを確保しなければならない。このことは、ミッションへの反感をあおる機会を最低限に抑え、当事者やその支持者から反発を買う可能性を低めるといっても役立つ。もっとも優秀で公平な審判でも、悪影響を受ける者からの批判を予期し、その行動を説明できる立場に在るべきだからである。

自衛とマンデート防衛以外の武力不行使：自衛の場合以外に武力を行使しないという原則は、1956 年に武装国連平和維持要員がはじめて展開されたときからでき上がっていた。その後、自衛という概念には、PKO が安全保障理事会から与えられたマンデートによる責務を果たすことを強硬な手段で阻止しようとする試みへの抵抗も含まれるようになった²³。国連 PKO は平和執行の手段ではない。しかし、自衛とマンデート防衛のためであれば、安保理の承認を受け、戦術レベルで武力を行使できるという理解が幅広くでき上がっている。

国連 PKO の派遣先の環境は、民兵、犯罪集団その他、意図的に和平プロセスを頓挫させたり、民間人に脅威を与えたりしようとしかねないスポイラーの存在によって特徴づけられることが多い。このような状況において、安保理は国連 PKO に対し、政治的プロセスを混乱させようとする強硬な試みを阻止したり、政治的攻撃の危機が迫っている民間人を保護したり、国家当局による法と秩序の維持を支援したりするために「必要なあらゆる手段を用いる」ことを認める「強力な」マンデートを与えてきた。このような国連 PKO は、予防的に武力を行使してそのマンデートを守ることにより、展開先の国々で治安情勢を改善し、長期的な平和構築につながる環境を整備することに成功してきたのである。

強力な平和維持は、たとえ現地で何ら変わりなく見えようとも、憲章第 7 章に基づく平和執行と混同すべきでない。強力な平和維持は安保理の承認と、受入国や主たる紛争当事者の同意を受け、戦術レベルで武力を行使する。これに対し、平和執行は主たる当事者の同意は必要なく、しかも、通常であれば安保理の承認がない限り、憲章第 2 条第 4 項で加盟国に禁じられている戦略レベルまたは国際レ

ベルでの武力行使が可能である。

国連 PKO は、他の説得方法が尽くされた上での最後の手段としてのみ、武力を行使すべきであり、実際に武力を行使する際も、常に自制を働かせなければならない。武力行使の最終的なねらいは、和平プロセスに抵抗したり、民間人に危害を及ぼそうとしたりするスポイラーに影響を与え、これを抑止することであり、その軍事的敗北を求めることにはない。国連 PKO による武力行使は常に、ミッションとそのマンデートに対する同意を維持しながら、所期の効果を達成するために最小限の武力という原則の枠内で、正確、相応かつ適切に調整すべきである。武力を行使する場合、国連 PKO は常に、暴力の激化を早期に抑え込み、非暴力的な説得手段に戻る必要性に留意すべきである。

国連 PKO による武力行使には必ず政治的な意味合いが伴うため、予期せぬ状況を招きかねないことが多い。武力行使に関する判断は、ミッションの能力、世論の味方、人道的な影響、部隊の保護、要員の安全、そしてもっとも大切なものとして、このような行動が国内および現地でのミッションへの同意に及ぼす影響をはじめとする要因を総合的に考慮したうえで、ミッション内の適切なレベルで下す必要がある。

国連平和維持活動のミッション全体の軍事要素に適用される交戦規則（ROE）と、警察要素に適用される武力行使指令（DUF）では、各種の状況において行使できる武力のレベル、各レベルでの武力の用い方のほか、司令官から取り付けるべき承認があれば、これについても明記される。現代の PKO が展開されることの多い不安定で危険を伴う環境において、ROE と DUF は、国連 PKO がその信頼と、マンデート履行に必要な行動の自由を維持できるよう、十分に強力なものとするべきである。ミッションの指導層は、ミッションの関連要員がすべて ROE と DUF を十分に理解し、これを均一に適用できるようにすべきである。

3.2 他の成功要因

国連 PKO は引き続き、同意、公平性、自衛とマンデート防衛以外の武力不行使という基本原則を指針としている。過去 15 年間の経験を見ると、国連 PKO が成功を収めるためには、特に現地住民から正当で信頼できるという評価を受けなければならないこともわかる。国連が最近、複合型の平和維持を実施してきた経験に照らせば、国連 PKO が持続可能な平和の達成に貢献するためには、国内そして現地のオーナーシップ（主導的な役割）を推進する必要があることも明白である。

正当性： 国際的な正当性は、国連 PKO の最重要資産の一つである。国連 PKO の国際的な正当性は、国際の平和と安全の維持に第一義的な責任を負う国連安保理からマンデートを受けて発足するという事実に起因する。国連 PKO に要員と資金を提供する加盟国が際立って幅広いことは、この国際的な正当性をさらに高めている。また、国連 PKO の指揮を執る国連事務総長が、憲章の原則と目的の堅持を誓う、公平で広く尊敬を集める国際的人物であるという事実も重要である。

国連 PKO がどのような行動をとるかは、現地住民が感じる正当性に大きく影響しかねない。国連 PKO がそのマンデートをどれだけしっかりと公正に実施するか、武力行使にどれだけ慎重か、ミッション要員にどれだけの規律を課すか、現地の慣習や制度、法律をどれだけ尊重するか、そして、現地住民をどれだけ丁寧に扱うかはいずれも、その正当性の認め方に直接影響する。

国連 PKO に認められる正当性は、その軍事要員、警察要員および文民要員の資質と行動に直結している。全要員の振る舞いと行動は、国連 PKO に託された重大な責任に見合うよう、最高の水準とせねば

ならない。また、効率、能力および誠実性の最高基準も満たすべきである。ミッションの上層指導部は全要員に、期待される行動基準を十分に認識させるとともに、不品行の防止に有効な措置の導入を確保しなければならない。文民要員、警察要員、軍事要員には、性的搾取や虐待に関する研修を義務づけるべきである。この研修は、平和活動で展開される軍事要員が交代するのに合わせ、継続的に実施すべきである。性的な搾取や虐待その他の深刻な不品行はどのような形であれ、絶対に許さないというゼロ・トレランス政策を導入しなければならない。ミッションの正当性と道徳的権威を損なわないためにも、不祥事には厳格かつ公正に対処しなければならない。

経験によると、国連が残す「足跡」が大きくなり、その職員の行動が現地で反発を買うようになったり、平和活動が情勢の安定化に十分に対応できなかつたりする場合、国連 PKO の駐留に認められる正当性は次第に低下しかねない。平和維持ミッションは常に、国家主権を認識し、これを尊重しなければならない。正当性と能力を兼ね備えた政府機構ができ上がってくれば、国際的主体の役割を急速に縮小する必要も生じうる。国内と現地のオーナーシップを高めるよう努め、現地の能力の改善ぶりを認識するとともに、ミッションの態度と行動が現地住民に及ぼす影響に配慮すべきである。

信頼性：国連 PKO は、国家機構の崩壊または劣化、さらには敵意、二極化、困窮などを特徴とする不安定で、きわめてストレスの大きい環境に展開されることが多い。局地的に無法状態や治安の欠如がなお多く見られ、政治上、治安上の空白が生じれば、これに付け入ろうとする日和見主義者が存在するおそれもある。国連 PKO はこのような環境、特に展開の初期段階で、その駐留によって利益を脅かされる者から、弱点や分裂のすきを突かれるおそれが大きい。

国連 PKO に対する信頼は、ミッションのマンデート実施能力に関する国際社会と地域社会の信念をそのまま反映する。信頼性はミッションの全般的能力、実効性、および、期待を管理、充足できる能力によって左右される。理想的に言えば、国連 PKO が信頼を得るためには、できる限り早期に展開を終え、適切な資源を確保するとともに、自信や能力、統一性のある姿勢を維持するよう努めなければならない。経験によると、信頼できるプレゼンスを早期に確立すれば、スポイラーを抑止し、ミッションのマンデート実施のために武力行使が必要となる可能性を低下させる一助となりうる。したがって、ミッションが信頼を獲得、維持するためには、相応の資源と能力を伴う明確で遂行可能なマンデートと、あらゆるレベルで理解、伝達され、公平かつ有効に実施できる健全なミッション計画がなくてはならない。

国連 PKO の展開は現地住民の間で、そのもっとも差し迫ったニーズを充足する能力という点で、大きな期待を生む。こうした期待がどれほど非現実的であっても、それが満たされないという意識が生まれれば、国連 PKO は民衆の不満のはけ口となるばかりか、さらに悪い場合には積極的な反発的となってしまうかねない。PKO の展開期間を通じてこうした期待を管理する能力は、ミッションに対する信頼全般に影響する。一度失われた信頼を取り戻すことは難しい。信頼性の低いミッションは疎外され、効果を失う。その活動は正当性が弱いか低下したとみなされはじめ、同意が揺らぎかねない。ミッションを批判するか、これに反対する者がこうした機会に付け入ることは十分考えられる。信頼の損失はまた、ミッション要員の士気にも直接影響し、さらにその効果が損なわれるおそれもある。したがって、信頼の維持はミッションの成功の根底をなすといえる。

国家および地域のオーナーシップ促進：複合型国連 PKO は、長く続いた内戦を終えた国々が機能的国家の基盤を再建するための支援にますます関与するようになってきた。和平プロセスや安保理によるマンデートの諸条件は、この分野で PKO が担う役割の性質を決定づけることになる。場合によっては、国家や地域の能力が弱いため、ミッションが暫定行政機構の場合のように直接的に、または、国家の

補佐役として間接的に、一定の機能を一時的に引き受ける必要もありうる。その他、国家権力を控えめに補佐するだけのケースや、時にはまったく支援が必要ないケースもありうる。具体的な国連 PKO の役割の性質と規模は、そのマンデート、現地情勢の深刻さ、国際社会が投入する用意のある資源、および、受入国内で能力や信頼性、正当性を備えたパートナーが得られる可能性の評価に左右されることになる。国連 PKO の展開期間中には、これら変数のそれぞれが動くため、PKO のアプローチを調整する必要も生じかねない。

国家と地域のオーナーシップは、和平プロセスの完遂に重要な意味を持つ。国連 PKO の中心的活動を立案、遂行する際には、国家と地域のオーナーシップを促進し、国内主体間の信用と協力を育むため、あらゆる努力を行うべきである。国家と地域のオーナーシップに対する効果的なアプローチは、活動の正当性に対する評価を高め、マンデートの実施を助けるだけでなく、PKO が撤収した後、国家能力の持続可能性を確保することにも役立つ。

国内主体とのパートナーシップは、公平性や幅広い代表性、すそ野の広さ、ジェンダーの視点を適切に考慮して構築すべきである。ミッションは、受入国の国民が多種多様な政治的意見を有することを認識しなければならない。すべての意見や見解を理解し、オーナーシップと参加が一部のエリート集団に限られることのないようにする必要がある。国と地域のオーナーシップは、国内情勢の十分な理解からスタートしなければならない。これには政治情勢はもちろん、全般的な社会経済情勢も含まれる。

ミッションは、国家のオーナーシップという文言が、国民の願望や期待の実質的な理解と、国家の能力を紛争から素早く立ち直らせ、不可欠な政治・開発プロセスを主導できるようにすることの重要性に代わることはないよう、慎重を期さなければならない。

ミッションは場合により、以前の状態を急激に一変させる必要性と、現状維持に既得権益を有する一部の強力な主体による変革への抵抗との間に存在する実質的な緊張をうまく処理する必要がある。変革のオーナーシップは何よりもまず、対話を通じて構築しなければならない。具体的な問題について当事者に影響力を及ぼすためには、政治、資金その他の国際的な後押しが必要となりうるが、これらはコミュニティ全体の和平願望を支援するような形で用いるべきである。

複合型 PKO は、国家能力を支援し、必要に応じてこれを構築する必要性について、十分な情報を得るべきである。したがって、国家または地域の能力を肩代わりすることは、できる限り避けるべきである。複合型国連 PKO は短期的に、安全の提供や治安の維持など、重要な国家的機能を担わざるを得ないこともある。しかし、こうした機能は協議に基づく形で遂行すべきである。そのねらいは常に、国内の主体や制度・機構が自らの責任を果たし、国際的に広く受け入れられた規範や基準を適切に尊重しながら、自らの権限をフルに行使できる能力を、できるだけ早く回復することとしなければならない。国家の能力を構築する際には、女性と男性に平等の訓練機会がなくてはならない。男女の不平等に的を絞った取り組みが必要なこともある。■

注釈

- 1 国連憲章は、国際の平和と安全を維持する主たる責任を安保理に負わせているものの、1950年11月3日の総会決議377(V)（いわゆる「平和のための結集」決議）には、下記のような文言が見られる。
「…安全保障理事会が、常任理事国の全員一致を得られなかったために国際の平和および安全の維持に関するその主要な責任を遂行しえなかったときは、総会は、国際の平和および安全を維持し又は回復するための集団的措置（平和の破壊または侵略行為の場合には必要に応じ兵力を使用することを含む。）を執るよう加盟国に対し適当な勧告を行う目的を持って、直ちにその問題を審議すべきことを決議する。」
第1次国連緊急軍（UNEF I）の創設を承認する1956年11月5日の総会決議100（ES-I）は「平和のための結集」決議で確立された手続きにより採択された。
- 2 女性や女兒を保護し、女性が和平プロセスに全面参加できるような取り決めを設けたほうが、紛争終結直後の国々で国際社会の目標が達成しやすくなるという事実は、広く認識されている。こうした事情から、女性と平和、安全に関する安保理決議1325（2000）はあらゆる国連PKOに対し、ジェンダー問題をミッション活動の主流に据えるよう呼びかけている。
- 3 安保理決議1674（2005）は、子どもと武力紛争（CAAC）の問題への協調的な対応を確保するとともに、状況を監視し、これを事務総長に報告する国連PKOの責任を強調している。事務総長は決議1612（2005）により、各国連PKOの準備過程で、子ども保護アドバイザーの必要性、およびその数と役割の組織的評価を確保するよう要求されている。CAACに関する国別監視・報告タスクフォースが設置されている国連PKOでは、事務総長特別代表（SRSG）がその最高責任者を務めている。
- 4 安保理決議1674（2006）は、場合に応じて適宜、PKOのマンデートに（i）文民、特に活動区域内で身体的危害の差し迫った脅威にさらされている者の保護、（ii）人道援助提供の促進、および、（iii）難民と国内避難民の自発的で安全な、尊厳ある持続可能な帰還につながる条件の整備に関する規定を確実に含めるという安保理の公約を再確認している。
- 5 ほとんどの紛争終結後の環境においては、和平合意のほか、停戦合意や兵力撤退合意など、その他の合意が成立し、その中にPKOに直接関連する規定が盛り込まれることが多い。和平合意はきわめて詳細に及び、和平プロセスの諸段階や紛争終結後取り決めの具体的な点をはっきり定めることもあれば、より一般的な性質を有し、詳しい詰めは将来の交渉に委ねることもある。和平合意署名者には、合意の規定を守る義務がある。場合によっては、国連または重要な加盟国も保証人として和平合意に署名し、和平プロセスの進展確保を約束することがある。
- 6 地雷その他の爆発性戦争残存物（ERW）の除去が安保理によるマンデートに明示されていなくとも、ミッションは国連職員の安全確保という問題から、常に人道的な地雷対策活動を行う必要がある。
- 7 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連児童基金（ユニセフ）および人権高等弁務官事務所（OHCHR）には、明示的な保護のマンデートがある。ますます多くの国々において、これら機関のいずれかが専門的保護「クラスター」または作業部会を通じ、人道援助主体間の保護対策を全般的に調整する責任を負うようになっている。平和維持活動局（DPKO）の地雷対策サービスも、保護クラスター作業部会（PCWG）内の地雷対策フォーカス・ポイントとして、これら機関やパートナーと積極的に連携している。
- 8 事務総長特別代表および事務総長特別副代表／常駐調整官／人道援助調整官の役割、責任および権限を明らか

にする「事務総長統合ミッション指針書」（2006年1月17日）を参照。

- 9 「事務総長統合ミッション指針書」パラグラフ5を参照。
- 10 「事務総長統合ミッション指針書」パラグラフ22を参照。
- 11 事務総長報告「戦略なしに出口なし：安全保障理事会の意思決定と国連平和維持活動の撤収または移行（No Exit without Strategy: Security Council Decision-making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations）」（S/2001/394）を参照。
- 12 事務総長政策委員会の決定第2006/47号によると、紛争中および紛争後における法の支配には、移行期における正義（transitional justice）のほか、警察や法執行機関、行刑施設を含む国内司法制度と機関の強化、および、被害者や証人の保護と支援、腐敗や組織的犯罪、越境犯罪、密輸、薬物への対策など、その他の優先分野が含まれる。
- 13 事務総長政策委員会の決定第2007/11号によれば「国連のSSRに対するアプローチの目標は、法の支配と人権尊重の枠内で文民統制のもとに活動する効果的で責任ある持続可能な治安制度・機構の確保にある。その焦点は、治安執行機関、軍、警察と法執行機関、所管省庁および司法・市民社会監視機関に置くべきである」
- 14 この分野での国連PKOの役割は、国連統合DDR基準（IDDRS）に定められている（www.unddr.org/iddrsを参照）。
- 15 国内で最終的に長期的地雷対策の管理責任を担う国家機関の能力育成は、国連地雷対策サービス（UNMAS）が担当する。
- 16 統合ミッション内の人権に関する事務総長政策委員会決定第2005/24号は、人権を平和活動に全面的に組み入れ、そのいずれかの構成要素であらゆる人権機能を調整しなければならないと定めている。
- 17 人権高等弁務官事務所（OHCHR）は、複合型国連PKOの人権要素にノウハウ、指針および支援を提供する責任を負う。
- 18 状況に応じ、関連機関からの具体的要請があった場合、PKOは車列の警護や、人道援助物資・要員の輸送など、人道援助主体により直接的な支援を提供せねばならないこともある。具体的な支援要請には、ミッションの常設調整機構を通じ、国連人道調整官と連絡を取りながら対応すべきである。
- 19 「人道」という言葉は、幅広い主体や活動を指すものとして大まかに用いられることが多いが、人道援助関係者の中には、人道原則に則った救命援助を提供するもののみを指すという、狭義の解釈をする向きが多い。国連の平和維持要員は、この区別を尊重すべきである。
- 20 安保理は、紛争が国際の平和と安全にとっての脅威であると判断する場合、主な紛争当事者の合意なしに強制行動をとることができる。しかし、これは平和執行活動にあたる。また、政治的プロセスが存在せず、主な当事者による同意も取り付けられないが、文民に被害が生じている場合にも、人道上または保護上の目的から強制行動をとることができる。1990年半ば以降は、国連安保理の承認のもと、加盟国のアドホック連合または地域機関が強制行動を実施するケースが見られる。
- 21 スポイラーとは、和平プロセスが自らの勢力と利益に脅威を与えると判断し、それを損なおうとする個人または当事者を指す。
- 22 人道援助主体も、人道と独立に加え、公平性と中立性を人道援助の根本原則として掲げている。しかし、その意味は異なる。誤解を避けるためには、この違いを認識することが重要である。特に国際赤十字・赤新月運動にとって公平性とは、国籍、人種、性別、階級または宗教的・政治的信条による差別なく、ニーズのみを指針とすることを意味するのに対し、中立性とは、戦闘行為のどちらの側にも立たないこと、または、どの時点でも政治的、人種的、宗教的あるいはイデオロギー的な論争に加わらないことを意味する。
- 23 1973年10月27日の安保理決議340(1973)の実施に関する事務総長報告(S/11052/Rev.1)パラグラフ5を参照。

国連 PKO は、優先課題の明確な理解の共有、および、あらゆる主体が共通の目的達成に貢献するという意志に基づき、国連システム全体としての対応の一環として展開された場合に、はるかに大きな効果を上げる公算が高い。統合的な立案は、このような対応の開発に向けた国連の取り組みの核心をなすものである。

第 2 部

国連平和維持活動の立案

第4章

国連平和維持活動展開の決定

第5章

具体的な国連平和維持活動の立案

第4章

国連平和維持活動展開の決定

4.1 国連関与のオプション評価

国連安保理は、国際の平和と安全を守る第一義的責任を担う機関として、国連PKOをいつ、どこに展開すべきかを決定する権限を有する。安保理はケース・バイ・ケースの原則で危機に対応するが、その際には幅広いオプションを用いることができる。とはいえ、安保理は新たなPKOの設立を検討する際、こうした能力および状況に応じて柔軟な対応を行う能力を損なわない範囲で、下記の要素を考慮しうることを示唆している。

- 継続すれば国際の平和と安全を危うくし、またはその脅威となるおそれの大きい状況が存在するか否か
- 地域または小地域の機関や取り決めが存在し、これに状況打開を助ける用意と能力が備わっているか否か
- 停戦が存在するか否か、および、当事者が政治的解決を意図する和平プロセスを進める決意を表明しているか否か
- 明確な政治的目標が存在するか否か、および、それがマンデートに反映できるか否か
- 国連の活動について正確なマンデートを策定できるか否か
- 特に、主たる当事者または勢力から、国連要員の安全確保に関する合理的な保証が得られるか否かをはじめ、国連要員の安全が合理的に確保できるか否か¹

国連PKOの展開がもっとも適切な策であるのか、それとも、国連の関与について他のオプションを検討すべきなのかを安保理が決定する際の補佐という点で、国連事務局はきわめて重要な役割を果たす。具体的な紛争が進展するか、悪化するか、解決に近づくにつれ、加盟国、事務局、現地の当事者、地域的な主体および潜在的な要員提供国の間で協議が行われるのが普通である。いずれかの主体が和平合意に署名する前提条件として、国連の役割に固執することさえありうる。

この協議の初期段階において、国連事務局は国連の関与について可能なオプションを見極めることをねらいに、すべての妥当な国連主体の参加を得て、状況の戦略評価の実施を決定することがある。戦略評価では、潜在的な受入国政府や部隊提供国（TCC）、警察要員提供国（PCC）のほか、地域機関などの政府間機関や、その他の重要な外部パートナーを含め、加盟国との協議が行われることが多い。国連の政策立案・決定担当者は戦略評価により、国連システム全体の情勢分析を行い、紛争の解決策と平和構築に向けた優先課題を明らかにするとともに、国連の関与に向けた適切な枠組みを定められるようになる。

治安情勢が許し次第、事務局は通常、国連ミッションの展開が予定される国または領域に技術評価ミ

ミッション（TAM）を派遣する。TAM の役割は、現地の治安、政治、人道、人権および軍事情勢全般、ならびに、国連 PKO を派遣した場合の意味合いを分析、評価することにある。このため、TAM には事務局内の数部局のほか、専門機関、基金および計画の代表も加わることがある。また、国連国別チーム（UNCT）の関連主体もこれに含めるべきである。

国連事務総長は通常、TAM の調査結果と勧告に基づき、安保理に報告書を提出し、その規模や資源を含め、国連 PKO 設立の可能なオプションを勧告する。安保理はそのうえで、国連 PKO の展開を承認し、その規模とマンデートを定める決議を採択することができる。

4.2 政策立案・決定担当者にとっての重要な教訓

安保理は、文民の虐殺を止めさせるか、人道的な大災害を回避するよう求める圧力を受け、理想的とは言い難い状況で国連 PKO の展開を迫られることがある。それでも事務局には、国連 PKO の展開決定に伴うリスクの正確な評価を安保理に提供し、そのマンデートと能力を状況の必要性に見合ったものとする責任がある。過去 60 年間に得られた教訓によれば、下記の条件のいずれかが満たされていない場合、国連 PKO が成功する公算は低い。

維持すべき平和： 現地の当事者に、政治的なプロセスを通じて紛争を解決しようという真の決意がない限り、国連 PKO は成功し得ない。PKO をこのような決意がない状況で展開すれば、活動がまひするか、さらに悪い場合には紛争に巻き込まれる危険を冒すことになる。政治的な対話に取りかかる用意が当事者にあるか否かを判断するうえで、停戦または和平合意への署名は重要な指標となる。しかし、停戦または和平合意があっても、特に当事者が国際的圧力により署名を強いられた場合には、真の和平実現への決意が存在するとは限らない。

当事者の本音を見抜くことは決して容易ではないため、国連 PKO の展開には常にリスク要素が伴う。それでも、当事者の和平プロセスへの肩入れの程度を測る際、事務局は常に、安保理が望む意見ではなく、安保理が知っておく必要のあることを告げるよう心がけるべきである。平和的手段を通じて紛争を解決する決意が当事者に見られない場合、安保理には、先遣ミッションの派遣や調停その他の平和創造努力の補強など、利用できるオプションをすべて模索するよう働きかけるべきである。

地域の前向きな関与： 安保理の検討対象となる危機には、地域的な性質を有するものが多い。一国の問題が近隣国と無関係に扱えることはまれである。近隣諸国の態度は、現地当事者の決意と同様、和平プロセスの存続可能性を決定づける重要な要因といえる。現地当事者の中には、近隣諸国を代理する役割を担っているものさえありうるからである。事務局や安保理は、国連 PKO の設立を検討する際、地域の主体や機関が紛争に果たしているかもしれない役割を慎重に見極めなければならない。管理の行き届いた前向きで支援的な地域関与戦略は、当事者にプロセスを貫徹し、紛争の拡大を防ぐよう働きかけるという意味で、大きな利益をもたらさう。地域主体を和平プロセスから排除してしまえば、その参加を管理するよりもはるかに大きな悪影響が生じかねない。

安保理の一致した全面的支援： 国連 PKO は、安保理理事国 15 カ国のうち 9 カ国の賛成があれば設立できるが、安保理の一致した支援がないことは大きなハンデとなりかねない。安保理内部に対立があれば、当事者があいまいなメッセージを受け取る公算が高く、主たる当事者や住民全体から見たミッションの正当性と権威も損なわれかねない。安保理は和平合意の実施に全面的な肩入れを行っていないとの見方が生まれれば、現地、地域双方のレベルでスポイラーを増長させるだけでなく、加盟国からの資金や要

員の提供にも支障が出る公算が高い。逆に、安保理が和平合意に積極的に関与し、プロセスを貫徹するという決意を当事者に示せば、国連 PKO の現地での影響力を大いに高めることができる。

相応の資源を伴う明確で達成可能なマンデート：安保理が国連 PKO の展開を決定する際、事務局は明確で達成可能なマンデートの確保を支援しなければならない。国連 PKO の信頼性は、マンデートで定められた任務を遂行できるかどうかにかかっているため、提供国にどれだけの資源を供出する能力と意思があるかを反映するマンデートの確保が重要となる。活動資金を供与し、必要な軍事・警察要員を派遣し、継続した政治的支援を提供する用意が加盟国にあると信じるに足る理由がなくてはならない。現地の情勢から、国連 PKO が持ちえないと考えられる能力の展開が必要となる場合には、安保理に対し、代替オプションを検討するよう促すべきである。

国連 PKO の展開は、長期的とはいえ不安定な平和構築・能力育成プロセスの出発点にすぎない。事務局とそのパートナーは、PKO に必要な資源と能力を安保理に勧告する際、より長期的な関与の要件についても厳密に評価すべきである。この評価を行うにあたっては、立案の補助として、最悪のケースのシナリオを検討すべきである。短期的な関与と最善のケースのシナリオのみに基づく立案で国連平和維持ミッションの展開が成功したという例はほとんどない。このようなやり方は避けるべきである。

現地の情勢変化によってミッションのマンデートを調整する必要がある場合には、国連の役割の客観的再評価に基づき、明示的な調整を行うべきである。マンデートの変更により、ミッションに委託された任務の数、範囲または複雑性が大幅に増すことになる場合、事務局は修正後のマンデートに合わせて必要な追加的資源を模索すべきである。同様に、ミッションの役割に増減が生じる場合には、必要とされる資源の種類と量も調整すべきである。

4.3 要員提供国との協議の重要性

国連には常備軍も常設警察部隊もない。国連 PKO が新たに立ち上がるごとに、事務局は加盟国に軍事、警察、その他の要員の提供を求めなければならないが、加盟国がこれに応じる義務はない。したがって、どの国連 PKO にとっても、政策立案・決定プロセスの全段階で部隊提供国（TCC）、警察要員提供国（PCC）、その他の要員提供国と協議を行うことが成功に欠かせない。

TCC/PCC との協議はいくつかの形で実施できるが、いずれにせよ、国連 PKO の展開期間全体のあらゆる段階で行うべきである。具体的な段階としては、a) 活動の理念構築と新規活動のマンデート策定、b) ミッションの範囲の拡大あるいは縮小、新たな、あるいは追加的な機能や要素の導入、または、武力行使承認の変更をはじめ、何らかのマンデート変更、c) マンデートの更新、d) 政治、軍事または人道上の重要または深刻な動き、e) 現地の治安情勢の急速な悪化、f) 平和維持から紛争終結後の平和構築への移行を含め、活動の終了、撤収または規模縮小、および、g) 具体的な PKO について安保理が調査団を派遣する前後、があげられる²。

国連 PKO は要員提供国の参加なしに実現し得ないため、現地に展開中の要員に影響しかねない決定を下す際には、これら提供国との十分な協議を確保すべく全力を挙げることが欠かせない。さらに、要員提供国と規則的な協議を行えば、事務局には幅広い戦略上、活動上の問題に関し、これら諸国の見解を考慮する貴重な機会が生まれる。■

第5章

具体的な国連平和維持活動の立案

5.1 統合的アプローチ

第2章でも論じたとおり、国連による平和維持は冷戦中、国際紛争を管理する手段としてスタートした。そして今では、新世代の複合型国連PKOが出現するまでに至った。こうした複合型国連PKOは、紛争終結後の諸国が持続可能な平和へと移行を遂げる手助けをするための幅広い国際的取り組みの一環として展開される。

紛争からの復興をなし遂げるためには、国家当局や現地住民を含め、幅広い主体による長期的な平和構築努力への関与が必要になる。国連が実施する活動を統合することの合理的根拠は、紛争から持続可能な平和への移行を図る諸国をよりよく支援することにある。複合型国連PKOは、優先課題の明確な理解の共有、および、あらゆる国連主体が共通の目的達成に貢献する意志に基づき、国連システム全体としての対応の一環として展開された場合に、はるかに大きな効果を上げる公算が高い。統合的な立案は、このような対応の開発に向けた国連の取り組みの核心をなすものである。

統合ミッションとは、国別レベルにおける国連のプレゼンスの戦略目標に関し、あらゆる国連主体間に共有のビジョンが存在するミッションを指す。この戦略には、活動環境に関する共有の理解と、国連全体の対応の効果、効率および影響をどのように極大化すべきかについての合意を反映させるべきである。国連主体間の機構とプログラムの統合は、それに実質的な付加価値があり、国連による関与の影響が高められるかどうかに関する評価に基づくものとせねばならない。統合ミッションの構造は、当該国の状況の詳しい判断と、国連が効果的に対応できる能力の率直な評価から導出すべきである。その際には、当該国に関する国連の戦略と、国連が利用できる資源を大前提とすべきである。

統合的な立案により、国連PKOの展開に遅れが出ると見られる場合もあろう。したがって、開発、人権、ジェンダーなどの観点の十分な考慮を確保する必要性と、時宜にかなった効果的な人道援助策や治安対策を講じる必要性とをうまくバランスさせなければならない。このようなバランスを見つけることは容易でなく、協力や調整、コミュニケーションも必要となる。統合的な立案は最終的に、フィールドに展開された国連システムの全主体が同じ方向性を確保することに役立つ。

必要がないのに統合を強ければ、逆効果を招くおそれもある。フィールドでの統合ミッションの管理については、第7章で詳しく述べる。維持すべき平和がほとんど、あるいはまったくない状況で統合を行えば、人道・開発援助パートナーに困難が生じかねない。特に、これらが平和維持ミッションの政治、治安上の目的と密接に関連しすぎているとの見方が生まれた場合、事態は深刻になる。最悪の場合、統合によってこれらパートナーの活動はもとより、その要員の生命までもが危険にさらされかねない。統合的な立案を行う際には、こうした最悪のケースのシナリオにも留意し、適切な対話やコミュニケーション、緊急時対策を確保すべきである。

5.2 統合ミッション立案プロセス (IMPP)

国連は複合型国連 PKO の立案をスムーズに行うため、統合ミッション立案プロセス (IMPP) を採用している³。IMPP は、国連システムがその関連部分をすべて関与させることにより、特定国における戦略目標について、共通の理解を確立するための手段と位置づけられている。そのねらいは、妥当な人材の立案への関与、妥当な問題の議論、および、統合的な思考と立案を促すための適切な権限と責任の導入を確保することにある。

統合ミッションは、国連が利用できる幅広い関与オプションの一つにすぎないため、IMPP の全面的適用が常に必要または可能とは限らない。とはいえ、国連として比較的オーソドックスな平和維持への対応が必要とされる状況でも、妥当な国連システム・パートナーその他の重要な利害関係者との密接な調整を行いつつ、立案の実施を確保すべく全力を挙げるべきではある。

取り組みの重複を避け、国連の限られた資源のもっとも効率的な利用を確保するためには、国別レベルで既存の能力を現実的に評価したうえで、IMPP を進めるべきである。過度に野心的な、資金的裏づけのない、あるいは期待を加味した能力に基づく計画は、この段階で慎重に吟味し、非現実的な仮定による立案を回避しなければならない。したがって、国連国別チーム (UNCT) は当初から IMPP に関与し、統合ミッションの関連における立案作業で終始、積極的な役割を果たすべきである。このような考慮は IMPP に要素として取り込むとともに、これに伴う予算編成にも反映すべきである。

IMPP はその他あらゆる立案過程に代わるものではなく、また、代わりうるものでもない。紛争後の復興過程支援に向けた取り組みに関与する国際的、国内的主体の数を考えれば、事実上、完全な一貫性と統合性を伴う立案を常に行うことなどそもそも不可能といえる。これら主体の役割や意思決定過程、展開日程、手順、予算面の圧力、監督当局はそれぞれ異なるからである。しかし、IMPP が提供するすそ野の広い枠組みにより、国際金融機関 (IFI)、地域機関、二国間ドナーなどの外部パートナーの関与を図れることは事実である。国連がその全般的目標を達成するためには、このような外部パートナーの協力が必要となる。

平和維持立案担当者は、その他の評価・立案プロセスが IMPP と並行して進められている可能性を認識し、できる限り、これらプロセスとの実質的な関連づけを積極的に模索する必要がある。具体的なプロセスとしては、人道支援統一アピール (CHAP) / 国連統一アピール (CAP)、国別共通アセスメント (CCA) / 国連開発援助枠組み (UNDAF)、合同評価ミッション (JAM) / 紛争後のニーズアセスメント (PCNA)、貧困削減戦略文書 (PRSP) などがあげられる。こうした並行的立案枠組みの中に、国連全体の戦略目標の達成に資するものがあれば、IMPP はその活用と組み入れを図るべきである。このような関連性を作り上げれば、調整不足の取り組みから摩擦が生じ、多数の関係主体が反目し合うような状況を防ぎ一助となる。

IMPP は、ミッションの活動環境に対する理解が進み、かつ、活動環境自体が変わる中で、活動と目標の見直しを可能にするダイナミックで継続的なプロセスととらえるべきである。国政選挙後や、政治、治安または人道情勢の変化など、国内レベルで重要な動きがあった場合には、国連の戦略目標の変更、または、国連 PKO の全般的な役割や能力の再構成が必要となりうる。このような見直しは、国連安保理から要請されることもある。こうした状況では、ミッション最高責任者 (HOM) である事務総長特別代表 (SGSR) が、事務総長の安保理に対する報告の基盤として、国連システムの現地での活動の指針となる戦略枠組みを見直す責任を負うことになる。ただし、ミッションのマンデートを見直すべきか否かを決定する最終的な責任は、安保理にある。■

注釈

- 1 1994年5月3日の安保理議長声明 S/PRST/1994/22。
- 2 部隊提供国との協力措置に関する2001年6月13日の安保理決議 1353 (2001)。
- 3 IMPPは、2006年6月13日の事務総長政策委員会決定により、正式に承認された。現在は、フィールド・ミッションと本部の立案担当者とも調整を取りながら、包括的なIMPP実施ガイドラインの策定が進められている。

現代的な国連PKOを指揮、管理するための取り決めは、その他の機関、特に軍事能力のみを展開する機関による取り決めと大きく異なる。国連平和維持は、国籍、規律および職業的文化を異にする要員が複線的に活動を展開する、複雑かつ多面的な試みへと進化を遂げた。

第3部

マンデート完遂の秘訣

第 6 章

国連平和維持活動の展開と立ち上げ

第 7 章

国連平和維持活動の管理

第 8 章

国連平和維持活動の支援と維持

第 9 章

ミッションに対する支援の維持

第 10 章

移行と出口

第 6 章

国連平和維持活動の展開と立ち上げ

6.1 典型的な展開段階

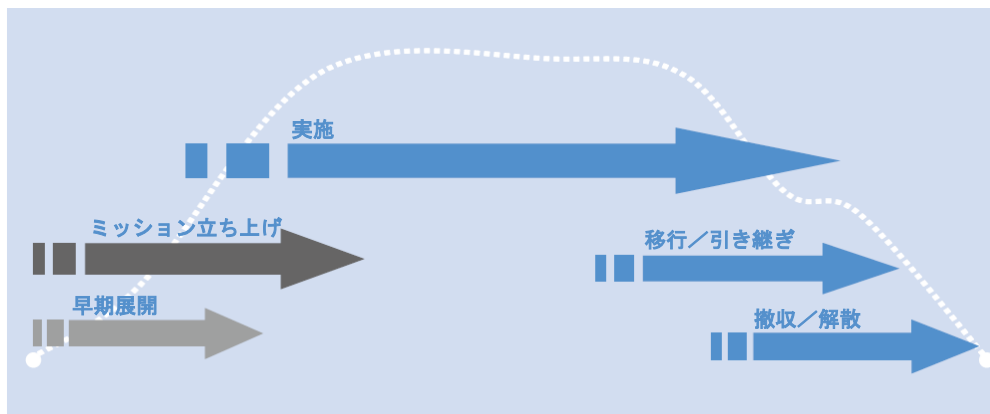
本書第 3 部では、多様な展開段階で国連 PKO が直面する大きな課題をいくつか取り扱う。国連 PKO がたどる軌跡はそれぞれに異なるが、立案という点から見ると、PKO のライフサイクルは下記の諸段階に大別できる。図 3 はこれを簡単にまとめたものである。

- ミッションの立ち上げ
- マンデートの実施
- 移行（引き継ぎ、撤収、解散）

一般的に、活動の規模とテンポは初期の展開と立ち上げの時期を通じて着実に上昇し、マンデート実施の段階で頂点に達し、ついには引き継ぎと撤退の開始をもって徐々に後退する。ミッション展開期間の諸段階には、それぞれ独自のコンセプトがあるが、これらが重複することもある。また、大がかりな武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）プログラム実施の際や、選挙に先立つ期間、政府樹立後数カ月または数年のきわめて重要な期間など、マンデート実施段階でも重要な転機や画期的な任務達成がある時期には、活動が活発化する。

各段階にはそれぞれ具体的な課題がある。立ち上げ段階でミッションは、まず初動態勢（IOC）、そして次に本格活動態勢（FOC）を整え、展開地域全体でマンデート実施を開始できるよう努める。実施段階では、安保理のマンデートに定められた任務の遂行と、ミッション計画で定められた目標の達成に取り組みを集中させる。引き渡し、撤収および解散のプロセスには、安保理の決定があつてから

図 3 典型的な展開段階



着手する。この段階では、残る任務全体のパートナーへの引き継ぎに続くミッション要員の撤収、そして国連の規則に応じたミッション資産とインフラの最終的処分が行われる。

本章の以下の部分では、国連ミッションの展開と立ち上げのコンセプトと、ミッション立ち上げ過程の管理に関連する課題を取り扱う。第7章、第8章、第9章では、大型統合ミッションを管理、支援、維持し、受入国に対するその影響を管理してゆく上での課題について説明する。最後に第10章では、移行、パートナー組織への引き継ぎおよび撤収に際する課題について考える。

6.2 ミッション立ち上げ過程

安定的な平和を確立し、新規の活動の信頼性を高めるうえでは、停戦や和平合意直後の数カ月が勝負となることが多い。この時期に逃した機会を後で取り戻すことは難しい。国連総会はこのため、従来型PKOを安保理によるマンデート承認から30日以内に、複合型PKOをその90日以内にそれぞれ設置できることという要件に支持を表明している。

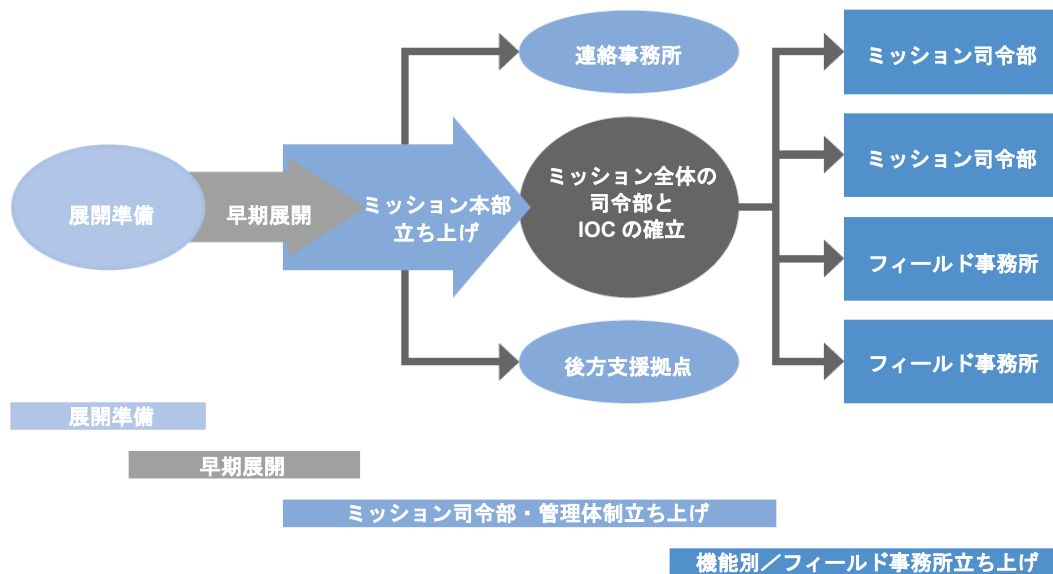
実際のところ、国連PKOの設置に決まった手順はない。ミッション展開に必要なリードタイムはまちまちであり、具体的なミッションに部隊や警察要員を派遣する加盟国の意志、利用できる資金その他の資源をはじめ、数多くの要因に左右される。ミッションのマンデートがきわめて複雑であったり、後方支援が困難であったりする場合、または、平和維持要員が安全面で大きな危険を抱える場合には、必要な要素の結集、展開に数週間、さらには数カ月を要することもある。よって、複合型国連PKOの第一陣を90日以内に展開するという要件は、一つの目安にすぎない。

「ミッション立ち上げ」という表現は、ミッションをフィールドに設置する初期段階を指すために用いられる。ミッション立ち上げ中の最優先課題は、ミッション内部のプロセス、構造およびサービスを初動態勢レベルにまで持ってゆくことで、ミッション展開地域全体でマンデートの実施を開始できるようにすることにある。

図4に示すとおり、ミッション立ち上げ過程は下記のようないくつかの概念的局面をカバーするが、これらは実際、相互に重複することがある。

- **展開準備**は主として本部の責任であり、国連予算編成、展開前の部隊提供国（TCC）や警察要員提供国（PCC）訪問による準備態勢評価、ミッション／部隊地位協定（SOMA/SOFA）の交渉、戦略展開備蓄（SDS）の動員、ミッション向けの重要な機材・サービス契約の入札など、多くの任務からなる。
- **早期展開**とは、ミッション用施設その他のあらかじめ必要なインフラや運営体制を整備する小規模先遣隊を展開し、立ち上げが進む中で、さらに多くの職員や派遣部隊を受け入れられるようにする作業を指す。
- **ミッション司令部立ち上げ**とは、ミッションの指導部が到着し、管理・指揮統制体制ができ上がり、さらに多くの実動・支援要員が到着を始めて、初動態勢（IOC）の確立を補助できるようになるまでの期間を指す。また、必要に応じ、連絡事務所や後方支援拠点の設置も行われる。
- **機能要素とフィールド事務所の立ち上げ**は、ミッション司令部の中心機構の設置と並行して行われるものであり、文民、警察、軍事各実動要員の指令・管理能力を調整のとれた形で確立することを指す。また、ミッションのセクター別司令部やフィールド事務所の立ち上げも行われる。

図4 ミッション立ち上げ過程



6.3 ミッション立ち上げ過程の管理

ミッションの立ち上げは慌しく、一見して無秩序な作業となりかねない。少数の職員が時間と闘いながら、しばしば未知の不安定な活動環境で、複雑な新規ミッションの基礎を築かねばならないからである。それと同時に、新たなスタッフや派遣部隊が展開を始め、当初の活動の模索に取りかかる。ミッション指導者もまた、時折「蜜月期」とも呼ばれる当初の数週間に、当事者との間で政治的な進展を推し進め、和平プロセスの勢いを維持しなければならない。この重要な段階では、ミッションの指導者と要員が上記第3章に概略を示した国連平和維持の基本的原則を守り、当事者や受入国の国民、さらには国際社会全体から見たミッションの正当性と信頼性の確立を積極的に図ることが欠かせない。

立ち上げ期間においては、効果的なリーダーシップと強力な管理能力が特に重要となる。基本的な体制と手続きが早期にでき上がらなければ、立ち上げ中にミッションが急拡大する中で、複合的な混乱が生じかねない。また、ミッションの意思決定の場、情報共有と情報管理の手順、報告の際の上下関係など、大規模で多様なミッションの細分化を抑制するための効果的かつ合理的な制度的プロセスを立ち上げ期間中に確立できなければ、これらを後になって導入することはさらに難しくなる。

リーダーシップと紛争管理はミッション立ち上げ責任者に不可欠な能力である。以前に職場を共にしたことのあるミッション職員は、いたとしてもごくわずかである。平和維持要員はさまざまな国籍や職歴（文民、軍、警察という大きく異なる職場環境を含め）を有するため、大きな圧力のかかる立ち上げ環境では摩擦が生じかねない。内部での緊張は当初数カ月のうちに事前に管理し、誤解を最低限に抑えるとともに、職員間の関係を長期的に損ないかねない敵意は避けなければならない。ミッション指導者は、結束力と協調性を備えたミッション指導層によるリーダーシップのもと、あらゆる要素が共有の目的の実現に努めることの必要性を強調しなければならない。■

第7章

国連平和維持活動の管理

7.1 本部とフィールドの関係

国連が PKO の指揮と管理のために確立する取り決めは、他の機関、特に軍事能力のみを展開する機関の取り決めとは異なる¹。これは主として、国連 PKO が国籍、規律、職業的文化を異にする要員が複線的に活動を展開する、複雑かつ多面的な試みへと進化を遂げたという事実による。

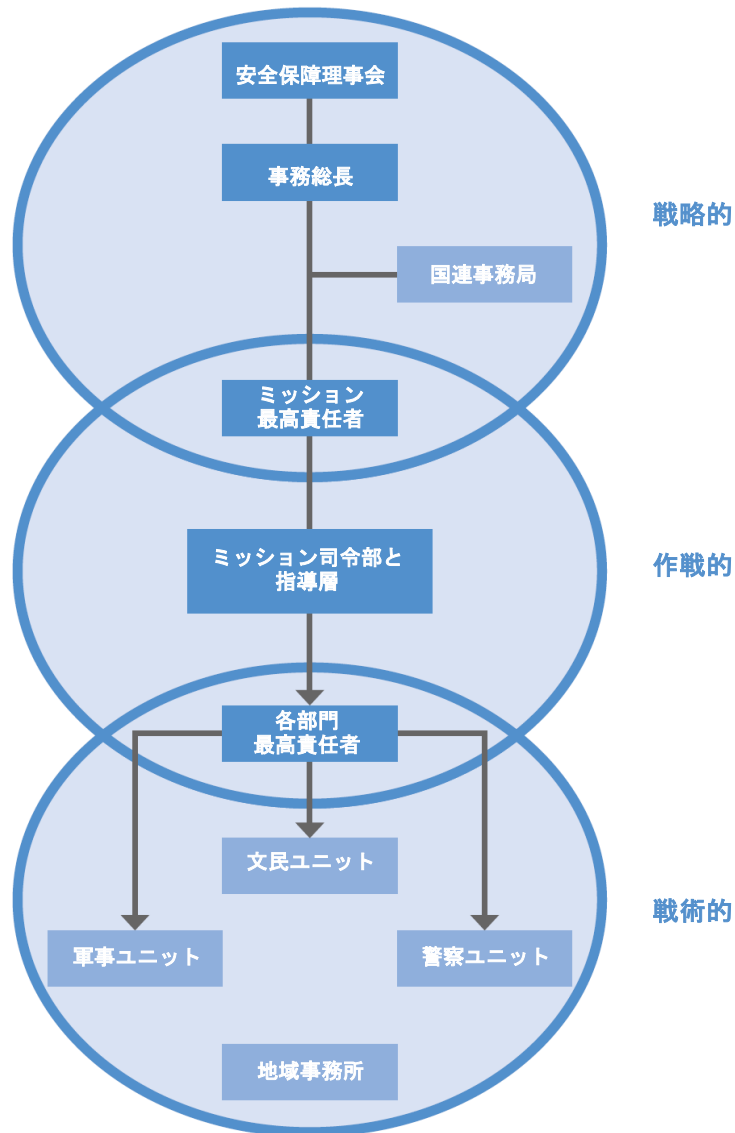
図 5 に示すとおり、国連 PKO の権限レベルは軍事組織ほど明確に定められていない。国連がフィールドでパートナー機関とともに作業を行う際には、この差異に留意しなければならない。

国連事務局内では、平和維持活動局（DPKO）が国連 PKO への政策指針と戦略的方向性の提供に責任を負う一方で、フィールド支援局（DFS）は後方支援と行政支援を担当する。本部レベルでの指揮統一を確保するため、フィールド支援局長（事務次長）は平和維持活動局長（事務次長）に対し、平和維持に関連する全事項について報告する。DPKO 内に設置され、オペレーション部（OO）が管理する常設統合活動チーム（IOT）は、政務、軍事、警察およびミッション支援要員を正規に取りまとめる機構であり、必要に応じて他の専門的能力の支援も受けながら、DPKO と DFS の幹部に総合的な政策助言と指針を提供する。これらのチームは、意思決定の委譲と責任の強化を可能にするだけでなく、ミッションや部隊提供国（TCC）、警察要員提供国（PCC）、パートナーが統合 PKO の立案と実施に関与するうえで、主要な入り口点の役割も果たしている。

フィールドでは、ミッション最高責任者（HOM）が軍事要員、警察要員、文民要員を含め、国連 PKO 全体を統括する権限を行使する。加盟国から提供された部隊は、国連部隊司令官または軍事部門最高責任者による活動統制を受けるが、国連の指揮下には置かれない。しかし、国連の活動統制下に置かれた派遣部隊の司令官と要員は、部隊司令官への報告を義務づけられており、各国からの指示で行動してはならない。特に、こうした行動がミッションのマンデート実施に悪影響を与えたり、ミッションに適用される国連の方針に反したりしかねない場合は、なおさらである。加盟国は国連本部に通知すれば、派遣した要員をミッションから引き揚げることもできる。

統合ミッションの最高責任者を務める事務総長特別代表（SRSG/HOM）は文民であり、国連本部の平和維持活動局長を通じて事務総長に報告を行う²。SRSG/HOM には、ミッションの方向性を定め、現地の政治的プロセスへの関与を主導するという重大な権限が与えられる。SRSG/HOM はフィールドでの国連システム全体の活動を調整する責任を負う。その補佐役を務める事務総長特別副代表兼常駐調整官兼人道調整官（DSRSG/RC/HC）には、国連国別チーム（UNCT）との主たるパイプ役を務めることが期待されている。

図5 複合型国連PKOにおける権限と指揮統制



HRSG/HOM とその補佐官は、ミッション指導チーム（MLT）の一部を構成する。MLT は主として、ミッションの主要機能部門の最高責任者からなる。MLT は、ミッションの活動実施を監督する責任を負う。常設の「作戦司令部」機構がない場合、国連本部とミッション司令部は強力な合議体的関係を構築し、ミッションが迅速かつ効果的に現地活動に対する政治的支援を取り付けられるようにしなければならない。国連本部要員とミッションの MLT は、ミッションの政治的戦略を策定するうえでも、この戦略を裏づける活動と資源を管理するうえでも、相互支援的な役割を果たす必要がある。

7.2 ミッションの統合と調整の課題

統合ミッションは、紛争終結後の国々における国連の一貫した、システム全体的な関与アプローチを促進する意図を有する。国連には、統一的リーダーシップの下、脆弱な和平プロセスを支援するために、文民、警察、軍事要素を組み合わせるという独自の能力がある。同時に、国連 PKO はほとんど常に、任務や課題、活動期間が大きく異なる多様な外部主体とともに展開される。したがって、

統合ミッションを管理するという課題は国連と、紛争中および紛争後にしばしば活動する多様な非国連主体との間で、一定の調整を確保するという必要性により、さらに複雑化している。

統合ミッションとは本質的に、事務総長特別代表（SRSG）と事務総長特別副代表／常駐調整官／人道調整官（DSRSG/RC/HC）によるリーダーシップのもと、複合型国連 PKO と国連国別チーム（UNCT）との間で構築される戦略的パートナーシップである。SRSG は「国連の活動すべてに対する全般的な権限」を有する「当該国内の国連上級代表」であり、「当該国内の国連部門による調整の取れた一貫性のあるアプローチの踏襲を確保する」責任を担う³。DSRSG/RC/HC は人道援助活動と国連の開発活動双方の調整、ならびに、この関連で、政府その他の当事者、および、人道・開発援助関係者全体との連携の維持に責任を負う⁴。

究極的に、統合と調整を成功させるためには、幅広く見て 3 種類の主体の関心と活動文化にきわめて敏感に対応する必要がある。

- ミッション構成部門
- UNCT メンバー
- 外部パートナー

統合とは、単なる官僚制度的な上下関係を指すものではない。下記の図 6 は、実際のところ非常に複雑な活動環境を単純化した概念図である。

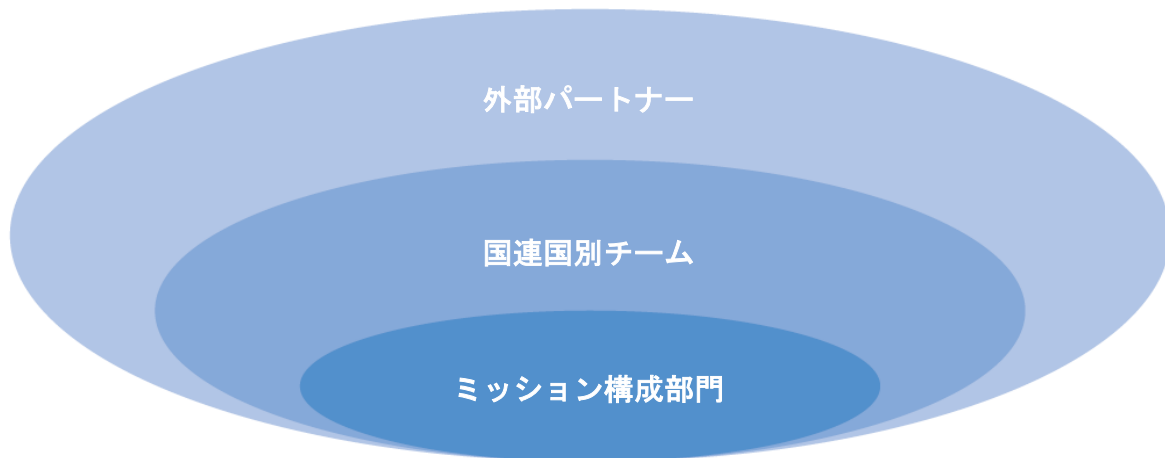
ミッション構成部門の統合：国連 PKO を構成するさまざまな部門（文民、警察、軍事、支援）は直接、ミッション最高責任者（HOM）を務める SRSG とミッション指導チーム（MLT）の権限に服する。大型の統合ミッションでは、MLT が通常、下記の機構による支援を受けるが、これら機構はミッション構成部門の統合を促進する目的で設置される。

- 合同活動センター（JOC）は、状況報告とミッション全体から得た活動情報を照合したうえで、ミッションに現状認識を提供する。JOC はまた、危機対応を調整する拠点としての役割も果たす⁵。
- 合同ミッション分析班（JMAC）は、あらゆる情報源を総合的に分析し、マンデートに対する中長期的脅威の評価と MLT による意思決定の支援を行う。
- 統合支援サービス（ISS）は、ミッションのすべての後方支援資源を活用する。
- 合同後方支援活動センター（JLOC）は、MLT の優先課題に応じ、後方支援の提供を調整する。

国連 PKO の構成部門は同じマンデートを有し、同じ予算を共有し、同じ統合支援サービスに依存するが、各部門の間でも、またその内部でも、国民的、職業的文化に大きな違いがある。文民組織や政府部局の中には恒常的に、かなりの程度のあいまいさを受け入れながら、きわめて柔軟な管理モデルで機能しているものも多い。その一方で、軍参謀は厳密な計画立案文化の中で、情報に基づく仮定を行うことにより、あいまいさを最小限に抑えようとする傾向がある。ミッションの指導者とスタッフは、こうした異なる「制度・組織的文化」の接点を探りつつも、国連の長所の一つでもある文化的多様性を損なわないよう、慎重を期さなければならない。

国連による取り組みの統合：第 5 章で述べたとおり、国連システムは統合立案により、その活動が共通の戦略的ビジョンに導かれることを確保し、それによって紛争終結後の国々への関与の影響を最大限に高められるようにしている。しかし、統合という言葉は、現地のあらゆる国連主体を物理的に統合したり、単一の機構に組み込んだりすべきだという意味を持たない。また、UNCT メンバーが

図6 ミッション統合の課題



SRSG/HOM の全般的権限に服するとはいっても、実際のところ、これらは国連 PKO とはまったく異なる任務、意思決定構造および資金調達取り決めの適用を受ける。このため、国連ファミリー全体のメンバーの統合を単なる上意下達で押し付けることはできず、関連主体間の着実な対話と交渉という過程がどうしても必要になる。

フィールドにおける国連主体の統合を達成できる「画一的アプローチ」など存在しない。単に幅広い実施オプションが存在するのみであり、統合ミッションはこれを通じ、マンデート対象領域で国連共通の目的の実現を図るのである。例えば一部の領域では、人権や選挙支援がミッションの活動に全面的に統合されているほか、国連平和維持活動の関連部門には通常、該当する主導部局または機関から派遣された職員が配置されている。その他武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）などは、各種主体によるプログラムの共同立案や共同実施を主力とする、より緩い取り決めとなっている。一方、人道援助の提供は人道援助機関が DSRSG/RC/HC の調整のもと、並行的活動として実施する⁶。国連システムは国別レベルで、どの実施方法が共通の目的達成に最適かを決定すべきである。このために、個々の国連主体は策定された新計画を反映すべく、それぞれの国別プログラム、年間作業計画その他の枠組みを改定する必要がある。

最終的に、国別レベルで国連システムの戦略的優先課題を定め、あらゆる国連主体の活動がミッションの戦略目標達成に資することを確保する責任は SRSG/HOM にあるが、同人は DSRSG/RC/HC その他の MLT メンバーの補佐を受ける。できる限り、ある領域で行われた活動がマンデートの他側面を損なうことがないようにするためには、SRSG/HOM が常に、ミッション内の各主体の見解と懸念を考慮しなければならない。ミッションの上級指導部とスタッフは、摩擦が生じてこれを管理できる範囲内に抑え込むとともに、国連ファミリーでミッションの内部力学をしっかりと統制し、他者が国連主体間の不協和音に付け入ることのないようにしなければならない。そのためには、紛争終結後の環境で採用されるアプローチの多様性と、和平プロセスとともに国際的戦略も進化させてゆく必要を尊重しなければならない。

外部パートナーとの調整：紛争終結後の環境では、多数の国際・国内主体が活動を展開するため、共通の機構やプログラムはおろか、共通の計画や戦略さえも策定することはできない。とはいえ、PKO 関係者が規則的に会合を開くとともに、ミッションの立案プロセスに対するそれぞれの意見を求め、協力要請に前向きかつ具体的に応えることによって、できる限り活動の調整をすることが不可欠である。このよ

うな主体としては、下記があげられる。

- 世界銀行や国際通貨基金（IMF）を含む二国間・多国間ドナー、および、ドナーに代わって活動する NGO または請負業者
- 地域機関の傘下で、またはアドホックな連合の一部として国内に展開する、非国連主導の軍事部隊
- 外交団その他の地域的または国際的政治主体
- 赤十字国際委員会（ICRC）、その他の国際運動構成部門および人道援助 NGO などその他の独立した人道援助主体

これら主体は通常、独自の課題に取り組んでいるが、このような課題は PKO が定めた戦略的優先課題と一致することもあれば、そうでないこともある。中には、適時性や作業方法が大きく異なっていたり、国内での活動の周期性により、密接な協力に加わる能力がなかったりするものもある。このような状況で協力の度合いが限られていたとしても、ミッションが積極的に情報を共有することは重要である。

ICRC のような人道援助主体は制度的な義務として、政治・軍事機構からのはっきりとした独立性を目に見える形で維持し、その行動や要員の安全と実現可能性を確保しなければならない。国連平和維持要員は、独立性と中立性という人道援助原則の順守を通じて創出される空間として理解できる「人道スペース」の理念を認識しなければならない。人道援助はこのスペースで行われるからである。したがって、政治的な動機を有する紛争終結に向けた行動と、評価済みニーズへの公平な対応のみに基づき、人命救助、被害の緩和および紛争被害者の尊厳の維持または回復をねらいとし、国家開発に向けた動きや政治とは無関係の人道援助とを明確に区別しなければならない。このような区別を行えば、人道機関の紛争地帯全体への安全なアクセスをさらに保証できる。

規則的に会合を開いてあらゆる主体と情報を共有するとともに、できる限りミッション立案プロセスに対するその意見を求めることにより、活動の調整を図ることは、PKO の義務である。その中には、活動上の支障がない地理空間データの共有も含まれる。また、ミッションは土壇場になって、大規模な人道援助活動への支援を要請されることもある。この可能性に備えるため、MLT は DSRSG/HC/HC を通じ、効果的な情報共有・調整メカニズムの確立を図ることで、最大限の一貫性を確保するとともに、人道援助・開発活動への悪影響を防ぐべきである。一部のミッション要員は頻繁に交替することから、調整取り決めや初任者研修プログラムは、パートナー機関の負担を最小限に抑えるように策定すべきである。■

第 8 章

国連平和維持活動の支援と維持

8.1 国連の後方支援と行政

第 2 章で論じたとおり、国連 PKO は進化を遂げ、幅広い任務をマンデートに抱えるようになった。こうした任務を効果的に果たすためには、国連 PKO に関する事務、後方支援その他の専門的な支援取り決めがきわめて重要となる。このため、国連 PKO の軍事、警察、文民（本質業務と支援業務）要素間の関係は死活的な重要性を帯びてくる。

国連本部レベルではフィールド支援局（DFS）が、人事、財務、フィールド調達、後方支援、コミュニケーション、情報技術その他の行政、全般的運営にかかわる問題を含め、国連のフィールド活動への全面的支援を行う責任を担っている。フィールドでは、国連 PKO の支援要素が行政面での支援と後方支援を提供しており、ミッションはこれによって、国連が定める規則や手続きを守りながら、効果的、協調的かつタイムリーな形で、その中心的機能を遂行できるようになっている。

ミッション資産は機能的な必要性と定められた優先順位に応じ、ミッションの全部門に公平に配分される。共通の支援サービス提供は、国連 PKO の行政機能の一つであり、ミッション支援担当官（DMS）またはミッション支援主任（CMS）の責任に属する。DMS/CMS は、ミッション内で利用可能な全資源の現状に関する最新情報を把握し、利用可能なあらゆる物資調達手段へのアクセスを管理する。

国連 PKO は不安定かつ予測不可能で、受入国のインフラが不備であったり、深刻な損傷を受けていたりする環境で展開されることが多い。こうした困難な活動環境の中で、国連 PKO は多種多様な軍民の任務に取り組むことになるが、こうした活動は場合により、数年間にわたって持続させる必要がある。しかも、同じ活動がミッション展開期間中のさまざまな時点で、より強力な体制へシフトしたり、元に戻ったりすることを要求されかねないほか、例えば武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）プログラム、選挙、治安活動などを支援するため、ミッションの構成部門間で活動の重点を移動させる必要も生じうる。

ミッションの支援要素が、現地での状況変化にすばやく対応できるだけの柔軟性を備えていれば、ミッションの実質的活動に対応する内部能力も高めることができる。そのためには、スムーズな後方支援計画やコミュニケーション、資源調達のほか、ミッションの制服組と支援部門間の密接な統合が必要となる。とりわけ、ミッション指導部内でしっかりとした統合的立案と優先順位の設定を行うことが必要である。また、ミッションの支援要素がミッション資源の管理を柔軟に行う必要もある。

国連 PKO に対する後方支援と行政支援は、その他多くの後方支援モデルよりも複雑である。この複雑性は、自給自足率が大きく異なる形で展開される派遣部隊を支援する必要があることと、軍事部隊、

文民スタッフ、警察要員、軍事監視員の間で必要とされるものが異なるという事情による。国連 PKO はまた、財務会計責任にも服するが、そこでは活動上の責任と予算上の責任が連動していない。このため、国連の後方支援体制は、テンポが速く、臨機応変な対応が必要な軍事活動の支援には向いていない。この点は、国連 PKO 増強の限界を判断するのに役立つ。

国連 PKO は、国連が請負ベースで調達する文民サービスと、国連と要員提供加盟国との「リース」取り決めを通じて提供される軍事支援能力を組み合わせることによって機能する⁷。正規の部隊がそのままミッションに派遣される場合、後方支援は、国連が提供する資源と派遣部隊が提供する資源を統合し、ミッションの全部門を支援するというコンセプトで行われる。ミッション支援資源はすべて、軍民統合後方支援サービスと国連ミッションすべてに共通の行政システムを通じ、合同で管理される。

統合支援サービスの一本化と統合の機能を主に担う合同後方支援活動センター（JLOC）は、軍事要員と文民後方支援要員からなり、ミッションの全部門の後方支援ニーズを調整する。JLOC はしばしば、国連 PKO、その他の機関および NGO 間の後方支援問題に関する協力と共助のフォーカル・ポイントにもなる。

ミッション支援要素は、厳格なルールと規則に従わなければならないため、特に危機の際、活動上の要件に十分対応できていないとの批判を受けることがある。国連 PKO に対する財務会計責任上の統制は不可欠であり、加盟国もこれを要求している。それでも、国連システムがミッション指導部を効果的に支援するためには、柔軟性と対応力という活動上の原則とのバランスを図り、効果的なリスク管理を念頭に置いた運営を行う必要もある。

8.2 人材管理

有能な人材を引きつけ、定着させることは、国連 PKO にとってきわめて重要な支援機能である。憲章第 101 条に定めるとおり、最高水準の能率、能力および誠実の確保は、国連職員の雇用と勤務条件の決定において、もっとも重要な考慮点となる。国連 PKO の国際職員、現地職員および制服組要員は、そのもっとも貴重な資産であり、慎重に管理しなければならない。国連平和維持要員となるためには、並々ならぬプロ意識と献身、そして自制心が必要である。事実、全世界で国連 PKO に従事する男女の大半は、こうしたまれに見る資質を備えている。それでも、最近の経験は、このような資質を備えていない一部の者の行為により、ミッションだけでなく、国連全体の評判に取り返しのない傷がつかかぬことを示している。

国連 PKO は困難な環境で展開されることが多いため、国際要員の交代は頻繁に起こりうる。多くの国連 PKO の勤務条件は過酷なため、資質と経験を兼ね備えた要員の確保は困難を極めている。フィールドにおいて、制服組と文民要員の双方に十分な福利厚生を提供することは、士気を維持するうえで欠かせないばかりでなく、国連平和維持の歴史に汚点を残した甚だしい不品行の再発を防ぐ重要な手段でもある。ミッションは福利厚生委員会を設置するとともに、既存の資源の範囲内で平和維持要員への娯楽施設の提供に努めるべきである。特に、ミッション内の文民・軍事指導部は、部隊提供国（TCC）や警察要員提供国（PCC）が制服組の福利厚生に割り当てた資金を意図された受益者にしっかりと届けるとともに、見落とされがちな文民スタッフの福利厚生ニーズにも取り組むよう努めなければならない。

どのような国連 PKO でも、個人の人格は大きな要因となる。必要な調整のメカニズムやプロセスが導入されていたとしても、適切な能力を併せ持つ適任者を主要なポストに配置することが欠かせない。

各構成部門を結束させ、国連システムのチームワークを確保するのは結局のところ、国連 PKO の上層部が提供する模範と指導に他ならないからである。

上層指導部の人選は、慎重に考案されたプロセスを経て行わなければならない。複合型国連 PKO の円滑な管理と統合を図るうえで、相互に対する尊敬と「縄張り」問題を超越する能力は欠かせない資質である。ミッション上層部の人選が「くじ引き」同然とならないようにするためには、教育と研修が死活的に重要である。ミッション上層部には赴任前に、フィールドで直面すると見られる課題に関する十分な研修と準備を施すべきである。指導的立場にある要員はいずれも、最高の水準を自ら示すとともに、その行動と実績に関する責任を問われるべきである。所期の実績を果たせない要員については、相談を行ったうえで、必要とあればミッションの職を解くべきである。

8.3 要員の安全

国連平和維持要員・資産の安全確保と保護の責任は、主として受入国政府にある。この責任は、法と秩序を守り、その管轄区域内にある人と財産を保護するという政府に固有の役割および憲章に謳われた特別な責任⁸に起因する。

国連職員の安全確保に責任を負う指定担当官 (DO) は通常、各国内でもっとも高い地位にある国連職員が務める。ミッション最高責任者である事務総長特別代表 (SRSG/HOM) が DO に任命された場合、同人は国連システムの各機関とその認定を受けた部局が国内または指定区域全体で雇用する文民要員すべての安全について、事務総長 (安全保安局長を通じ) に対する責任を負う。DO は主任安全補佐官 (CSA)、安全保安局 (DSS) のほか、国連の国別安全取り決めを所管する安全管理チーム (SMT) の補佐を受ける。SMT の構成と標準活動手順は DSS の「フィールド安全ハンドブック」に明記されている。

スタッフと施設の安全性は状況によって大きく異なるが、活動安全基準 (MOSS) など、重要な基準がいくつか策定されている。こうした基準は CSA と DO の指示により策定、実施、監視され、国際職員と現地職員の双方に適用される。制服要員は国連安全管理システムの対象外だが、軍事部門と警察部門の最高責任者は CSA と密接に連携し、全要員について可能な限り最善の安全措置の確保を図っている。この目的で、各部門の最高責任者は活動上の必要性和、制服要員の安全とをどうバランスさせるべきかを決定することになる。軍事部門と警察部門の最高責任者は、制服要員の安全について、ミッション最高責任者 (HOM) に対して責任を負う。■

第9章

ミッションに対する支援の維持

9.1 ミッションの影響力管理

国連 PKO は、実質的なものか感覚的なものかにかかわらず、受入国や受け入れコミュニティにおけるその影響力を認識し、これを事前に管理しなければならない。国連 PKO は視認性が高く、大きな期待を生む。したがって PKO 要員は、ミッションの駐留をもたらしかねない悪影響を緩和するよう配慮しなければならない。国連平和維持要員は、国内法が基本的人権基準に反しない限り、これらを順守するとともに、現地の文化を尊重し、個人的、職業的行動の最高基準を維持しなければならない。

国連 PKO に従事する要員は、自らの行為によって生じかねない潜在的な、不測の、または有害な帰結に配慮し、これらを迅速かつ効果的に管理すべきである。乱暴な運転や交通事故、ずさんなゴミ処理などは、ミッションの正当性と信頼性に関する評判を著しく傷つけ、民衆からの支持を損ないかねない具体例の一部にすぎない。国連 PKO が残す人的、物的「足跡」の大きさは、現地コミュニティに対するその影響力、または影響力の感じ方に直結する公算が高い。ミッションは下記を含め、その活動によって生じかねない副作用を認識すべきである。

- 社会的な影響（スタッフの行動や振る舞いなどによる）
- 経済的な影響（住宅や主食、物資などに対する）
- 環境的な影響（ゴミ処理や水の使用など）

ミッション・スタッフの文化的規範と受入国の慣習の違いになどの社会的影響が、摩擦を生むこともある（伝統的なジェンダー分業にそぐわない役割での女性の起用、男女間の共同作業と付き合い、飲酒、賭け事、不適切な行動など）。国連 PKO はまた、現地の住宅と宿泊設備の価格を上げたり、主食や資材を現地の生産者に発注したりして、地域社会がこのような物品を利用できなくすることによっても、受入国経済に大きな影響を与える。これらはいずれも、地元住民の間に摩擦や不満を生むおそれがあるため、ミッション指導部はこれらを継続的に監視、管理すべきである。

ミッションの影響力を評価し、これに取り組むための戦略を考案する際には、男女や子ども、さらには弱者集団に対する影響の差異を必ず検討するよう、慎重を期すべきである。駐留によって生じる副作用をすべて統制できるミッションはないが、ミッションは自らの影響力の管理に相当の注意を払わなければならない。同時に、うわさやミッションに対する的外れな、または間違った非難には徹底的に反論し、駐留する国際部隊の評判を守らなければならない。

9.2 コミュニケーションとアウトリーチ

効果的な広報は政治面からも、活動面からも必要である。国連 PKO におけるその全般的目標は、ミッションがそのマンデートを完遂できる能力を高めることにある。主な戦略目標は、和平プロセス当事者の協力を維持し、期待を管理し、現地住民から活動に対する支援を取り付けること、および、部隊提供国（TCC）や警察要員提供国（PCC）、主要ドナーをはじめ、国際的に幅広い支援を確保することである。広報は立案と展開のあらゆる段階で、国連 PKO に全面的に統合すべきである。ミッションの広報主任は、上層指導部の意思決定プロセスで重要な役割を果たすべきである。

国連は PKO が承認された瞬間から、ミッションのマンデートと目的を受入国の国民その他重要主体に十分に理解させる能力を備えていなければならない。広報が将来の PKO に果たす役割と、この役割の支援に必要な機構や資源は、できる限り早い段階から検討しなければならない。したがって、もっとも効果的に住民に訴えかけられる方法を見定める広報評価は常に、フィールド・ミッションの発足前に行うべきである。

効果的なコミュニケーションとアウトリーチは、ミッションがそのマンデートを達成し、ミッション要員の安全に寄与できる能力を高めることになる。設計の行き届いたコミュニケーション戦略を巧妙に実施すれば、和平プロセスの信用は増し、紛争当事者間の信頼が醸成され、国民和解への支持が生まれよう。また、信頼できる情報源としてのミッションの評判が確立され、無責任で敵対的、かつ野放しのメディアによる悪影響に対処する一助にもなる。国連活動のパラメータを明確に定め、これを現地住民その他の対象者に説明すれば、恐怖や誤解は極小化され、誤報は訂正され、うわさや嘘によって和平プロセスの頓挫を企てる者の影響力は最低限に抑えられよう。ミッションによる広報活動はまた、自由で独立のメディアの育成、および、ジャーナリストとしての最高の倫理と基準の順守を促進する環境の整備を主眼とすべきである。

ミッションによる広報キャンペーンは、通常であれば発言力を持たない社会内の主要集団に手を差し伸べ、和平プロセスへのコンセンサスを醸成する機会となる。地域社会や宗教団体といった、伝統的な広報伝達形態に加え、可能であれば現地の公共放送（テレビ、ラジオ）も用いるべきである。現地に伝達能力がまったくない場合、できるだけ早い段階から国連の能力を展開すると同時に、現地の能力育成も図るべきである。■

第 10 章

移行と出口

10.1 パートナーシップと移行計画

現在のところ、和平プロセスの支援と足固めに必要な多面的任務をすべて独力で担える組織はない。したがって、紛争終結後における国際社会の取り組みを成功させるためには、パートナーシップが欠かせない。第 5 章と第 7 章では、継続的な活動の立案と実施において、パートナーとの関係をどう管理するかについて、指針を提供した。本章では、パートナーシップの 2 つの重要側面、すなわち、その他の治安主体から国連 PKO への移行と、撤収を準備するにあたっての国連 PKO から国連システム・パートナーへの責任引き継ぎに焦点を絞る。

国連はもはや、平和活動を実施する唯一の主体ではない。非国連主体による平和活動の件数は、この 10 年で倍増した。アフリカ連合 (AU) や西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS)、欧州連合 (EU)、全欧安保協力機構 (OSCE)、独立国家共同体 (CIS)、北大西洋条約機構 (NATO) はいずれも (ほとんどの場合、国連安保理の承認を受け)、独自の活動を大規模に展開している。また、この分野での能力増強に向けた協調的な取り組みも行っている。

国連憲章第 8 章の定めによって、地域機関や地域的取り決めが国際の平和と安全の維持に深くかかわるようになってきたことで、国連と非国連主体の能力を結集し、複雑な事例に取り組む新たな機会が生まれている。場合によっては、地域機関主導による平和活動の一部として展開された部隊や警察要員が、そのまま国連 PKO 要員に「鞍替え」となることもある。また、文民要員や警察官のみからなる国連 PKO が、地域機関の指揮下にある部隊とともに展開されることもある。安保理はさらに、国連が派遣する要素と地域機関が派遣する要素を共同の指揮下にある同一ミッションで展開するという合同 (ハイブリッド型) 平和維持活動も承認している。平和と安全の分野における国連と地域機関の協力は場当たりの、政治的な必要性に迫られて行われることが多いものの、さらに新たな組織的パートナーシップも生まれつつある⁹。

国連 PKO が非国連主体主導による平和活動から責任を引き受けるよう要求される場合には、移行を完了するまでの手順、段階および時間枠、ならびに、国連による責任承継の概略を示す共同移行計画を策定し、相互の合意を図るべきである。このような計画では、いつ、どのように責任を移行させるかを詳細に定めるだけでなく、国連国別チーム (UNCT) その他のパートナーが何らかの形で関与してくる場合には、これについても明確に定め、全般的なミッション立案過程との間で、アプローチや時期のすり合わせを図るべきである。その際には治安のほか、能力と任務のミスマッチによって生じたものを含む潜在的な弱点を抱える中で、どのように最大限の安定を確保するかという点も重視すべきである。

10.2 引き継ぎと撤収

紛争終結国への国連の関与が PKO で始まることはまれである一方で、こうした関与はその撤収後も長期にわたって続く公算が高い。ほとんどの場合、国連 PKO の展開よりもはるか以前から、国連国別チーム (UNCT) が現地で活動している。PKO 撤収後の長期的な復興プロセス支援の責任を担うのも、この UNCT である。場合により、PKO に先駆け、またはこれと並行して、国連の特別政治ミッションまたは平和構築支援事務所が設立されることもある。事務総長執行代表 (ERSG) を最高責任者とする統合事務所が、国連 PKO を引き継いだケースもある¹⁰。

国連 PKO が別の国連機関または非国連主体に責任を引き継ぎ、撤収すべきかどうかを最終的に決定する権限は、安保理にある。とはいえ、事務局と国連 PKO には、持続可能な平和の達成に向けた実質的前進を誠実に評価し、これに基づいて安保理が決定を下せるようにする責任がある。

第2章で論じたとおり、従来型国連 PKO は、紛争の管理を助け、恒久的な解決に向けた交渉を進められる条件を整備するための暫定的措置として展開される。従来型 PKO がそのマンデートを完遂したといえるのは、当該国が相互の合意により紛争の解決にこぎつけた時である。紛争解決に向けた外交的な取り組みへの関与はほとんどないため、従来型 PKO の中には、当事者間に恒久的な政治的解決が見られないまま、数十年にわたって展開されているものもある。

激しい内戦の直後に展開された複合型国連 PKO がそのマンデートを完遂したかどうかの判定は、これよりもはるかに難しくなる。多くの変数が複雑に関係してくるからである。経験によれば、戦闘当事者がその闘争の場を戦場から、紛争の平和的解決が可能な制度的枠組みへと移さない限り、国内の平和は真の意味で持続可能とはいえない。部隊と警察要員の展開には、国家が独占的に正当な武力を行使できる権利の回復、法の支配の再構築と人権尊重の強化、正当かつ実効的な統治機構の育成および社会経済復興の促進に向けた取り組みが伴わなければならない。したがって、国連関与の軸足を安定化からより長期的な平和構築へと移す決定を下す際には、これら重要分野のそれぞれにおいて、どの程度の進展が見られているかを考慮しなければならない。

国連 PKO からその後の国連関与段階への移行は当初から、現地の各国連主体の役割と責任をしっかりと線引きすることを念頭に置きつつ、立案過程へと組み入れるべきである。国連 PKO がどの時点で、平和の定着に向けた継続的な取り組みを危険にさらすことなく、引き継ぎと撤収のプロセスに取りかかれるのかを判定するためには、信頼できるベンチマークと指標が必要である。

あらゆる状況に適用できるベンチマークからなる標準的な「チェックリスト」はない。具体的にどのようなベンチマークを用いるかは、紛争の根本的な原因や働いている力学に応じて、状況ごとに異なる。こうしたベンチマークは、国連システム全体、国内当局その他利害関係者との密接な連携により、国連の中長期的戦略目標を踏まえて策定しなければならない。

当該国での平和の定着に向けた実質的進展を反映する適切なベンチマークを発掘するよう、細心の注意を払わねばならない。単に国際社会の和平プロセスへのインプットを測定し、これを指標とすべきではない。これでは全体像が把握できないおそれがある。平和定着がどれだけ進めば、ミッションの一定の責任を引き継げるかを判定するために利用しうる主なベンチマークの例としては、下記があげられる。

- 暴力的な紛争や大規模な人権侵害がなく、女性と少数者の権利が尊重されていること。
- 元戦闘員（男女、大人、子どもに関係なく）の DDR が完了し、治安の責任を果たせる国家機構の

復旧または設立が進んでいること。

- 国軍と国家警察が、文民の監督を受け、人権を尊重しつつ、安全を保障し、治安を維持できること。
- 独立の実効的な司法・行刑制度の確立に向けた進展が見られること。
- 国家権力が回復され、国内全土で基本的サービスが再開されていること。
- 避難民の帰還または再定住と社会復帰が、帰還地または再定住地内での混乱や不和をほとんど引き起こさずに実現していること。
- 男女が平等な選挙権と被選挙権を有する自由かつ公正な選挙を受け、正当な政治機構が樹立されていること。

ベンチマークはできる限り、国内関係者との対話を通じて確定すべきである。ミッションはこのような進展状況に関し、多方面からの検証を求めるべきであり、状況悪化の報告を恐れるべきではない。国連PKOはこの点で、主要なベンチマークに照らした進展状況に関し、過度に楽観的な報告をしたいという誘惑に立ち向かうべきである。

状況の動きに応じ、ベンチマークを手直ししてゆく必要もありうる。どのようなベンチマークを採用するにせよ、これらは自立的な平和の構築に向けた全般的取り組みの中間目標とみなすべきである。これらが実現すれば、国際社会は紛争終結後支援の軸足を安定化から、長期的な平和構築や経済復興へと徐々に移してゆくことができよう。

国連PKOの撤収は、あらゆる関係パートナーや国内利害関係者との密接な協議を経て計画、実施することで、ミッションの撤収により生じる国際プログラムの混乱を抑え、受入国の国民と環境への影響を最低限に抑えられるようにすべきである。制度的な学習プロセスへの最後の貢献として、事後検討会（AAR）や任務総括報告（EoAR）¹¹を実施し、ミッション終結時に得られた教訓があれば、これを把握する取り組みを行うことが重要である。こうした作業は、将来の国連平和維持活動の立案・実施担当者の利益となりうるからである。■

注釈

- 1 「国連複合型平和維持活動の権限、指揮および統制に関する平和維持活動局政策指令」（2007年）を参照。
- 2 軍事的性質を有するミッションについては、事務総長が部隊司令官または主任軍事監視員を任命することもある。
- 3 「統合ミッションに関する指針書：事務総長特別代表および事務総長特別副代表／常駐調整官／人道調整官の役割、責任および権限の明確化」2005年12月9日、パラグラフ5。
- 4 同上、パラグラフ18-19。
- 5 JOC および JMAC に関する DPKO 政策指令（2006年7月1日）を参照。この関連で「合同」とは、単一の指導部のもとで共有の目標を達成するために全ミッション構成部門間で必要となる内部連携を指す。
- 6 DSRSR/RC/HC が国連人道問題調整事務所（OCHA）の支援を受ける場合、OCHA は通常、人道援助調整事務所の役割を果たす。OCHA は適切な場合、人道援助関係者全体によるアクセスを促進するため、ミッションの枠外にとどまることもある。
- 7 一般的に、派遣部隊は自給自足を維持するため、30～90日分の物資を備えて到着する。国連はこの期間中に、水や食料、洗濯、ゴミ処理、一部輸送サービスなど、ミッションに必要な物資一切の提供に関する役務契約を結ぶ。自ら機材を持ち込む派遣部隊は、合意された払戻率に基づき、国連から機材リース料の支払を受ける。
- 8 憲章第105条によれば、国連はその目的の達成に必要な特権と免除を享受する権利を認められている。国際的危機の際には、国連の職員と施設に追加的な外交特権が認められる。これは1946年の「国際連合および専門機関の特権および免除に関する条約」にも盛り込まれているが、1994年の「国際連合要員および関連要員の安全に関する条約」はより明確に、すべての条約署名国に対し、その領域内に展開する国連要員と関連要員の安全を確保するよう義務づけている。
- 9 2003年9月には「危機管理におけるEUと国連の協力に関する共同宣言」に署名が行われた。
- 10 統合事務所はUNCTメンバーからなるが、これに軍事専門家や警察専門家が加わることもある。
- 11 事後検討会（AAR）と任務総括報告（EoAR）は、フィールドで得られた教訓の把握と共有を促進するために、DPKOが開発したツールである。

付属資料 1

国連平和維持ドクトリンの枠組み

下図に示すとおり、国連平和維持ドクトリンの枠組みは現在のところ、6つの指針「シリーズ」（1000～6000）に大別されるが、これらは平和維持活動局（DPKO）とフィールド支援局（DFS）内部の方針および指針資料を組織、管理するうえで基本的な参照コードとなっている。各シリーズはさらに、具体的なテーマ分野や機能分野に細分される。

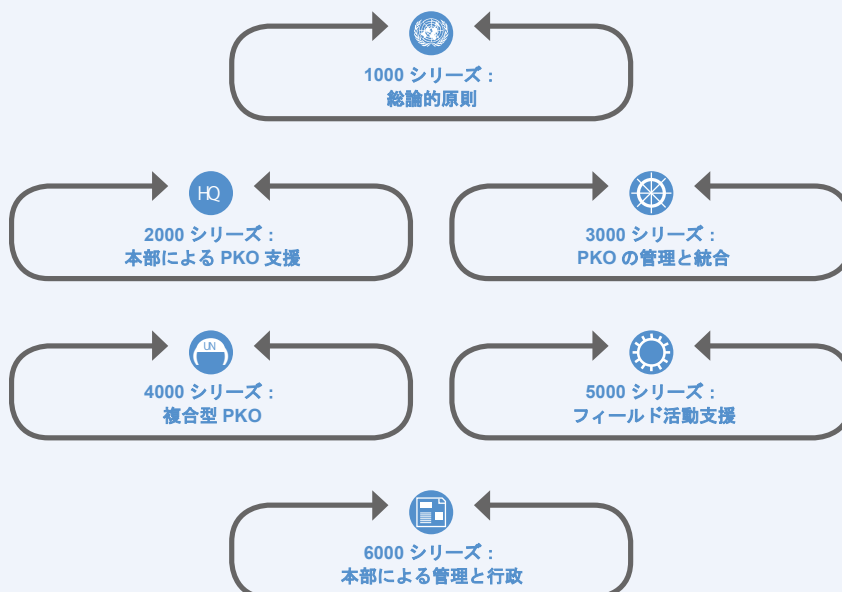
1000 シリーズ：総論的原則

1000 シリーズは、現代の国連 PKO の立案と実施の根底をなす基本原則と主要理念、および、PKO の中心的機能とその成否に影響する主要因を取り扱っている。『国連平和維持活動：原則と指針』は、1000 シリーズの頂点に立つ存在である。1000 シリーズの指針には『国連複合型平和維持活動に関するハンドブック（Handbook on United Nations Multi-dimensional Peacekeeping Operations）』も含まれる。下位の指針はすべて、1000 シリーズに定める原則と理念に合致しなければならない。

2000 シリーズ：本部による PKO 支援

2000 シリーズには、フィールド・ミッション支援に際する DPKO/DFS 本部の役割、責任および機能に関する指針が含まれる。2000 シリーズで取り扱われている具体的分野としては、指揮統制と執行指示、ミッションの立案と予算編成、要員採用と部隊編成、展開とミッション立ち上げ、政治的分析とブリーフィング、および、報告、監視、活動管理などがあげられる。

DPKO/DFS の方針と指針の索引



3000 シリーズ：PKO の管理と統合

3000 シリーズは、フィールドにおける国連 PKO の管理と統合を取り扱っている。このシリーズの文書の意図は、ミッションの活動能力と支援能力の効果的な立案、管理および統合の手順に関する指針を提供することにある。3000 シリーズには、ミッションとその資源の安全、誠実および監督に関連する管理責任の効果的遂行に関する指針も含まれている。3000 シリーズで取り扱われている具体的分野としては、ミッションの指揮統制、政治的分析と外交活動、ミッション立案、安全確保、危機管理、および、品行、福利厚生、規律などがあげられる。

4000 シリーズ：複合型 PKO

4000 シリーズには、国連 PKO 内の軍事能力、警察能力、実質的文民能力の活用に関する指針が含まれる。このシリーズにある指針は、展開されるミッション能力に応じ、さまざまな形で用いられるため、モジュールと考えるべきである。4000 シリーズの指針はまた、1000 シリーズに定める原則や理念を土台としているため、これとの整合性も確保しなければならない。4000 シリーズで取り扱われている具体的分野としては、政治・文民問題、軍事、法の執行（警察）、法律と司法、矯正／行刑、人権、武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）、治安セクター改革（SSR）、地雷対策および選挙などがあげられる。

5000 シリーズ：フィールド活動支援

5000 シリーズには、マンダートの優先課題克服のためにタイムリー、効率的かつ効果的な支援を提供することをねらいとした、ミッションのあらゆる支援資源の統合と活用に関する指針が含まれる。ミッション支援能力に関する指針は、3000 シリーズと 4000 シリーズで明らかにされた活動要件と管理要件に合致し、これを直接的に裏づけるものとすべきである。5000 シリーズで取り扱われている具体的分野としては、後方支援、移動統制、戦略展開備蓄、空輸、陸上輸送、工学技術、情報通信技術、医療、財務、および、調達と契約管理などがあげられる。

6000 シリーズ：本部による管理と事務

6000 シリーズでは、国連事務局のフィールド重視型の専門的活動部局である平和維持活動局（DPKO）とフィールド支援局（DFS）の機能を律する管理・事務手続きを定めている。6000 シリーズで取り扱われている具体的分野としては、計画立案、予算と監督、人事と渡航、および、文書と記録などがあげられる。

付属資料 2

主な略語と用語*

AU (African Union) アフリカ連合

CAAC (Children and Armed Conflict) 子どもと武力紛争

CAP (Consolidated Appeals Process) 国連統一アピール

停戦 (Cease-fire) 一時的な戦闘停止で、より幅広い交渉による解決の一環として成立することもある。戦争の恒久的終結に当たる停戦は休戦 (armistice) と呼ばれる。

CIS (Commonwealth of Independent States) 独立国家共同体

CMS (Chief of Mission Support) ミッション支援主任

CIMIC (Civil-Military Cooperation) 民軍協力

紛争予防 (Conflict Prevention) 国内的または国際的な緊張状態や不和が暴力的な紛争へと発展することを防ぐための何らかの構造的または外交的措置

緊急対応計画 (Contingency Plan) 危機を予測して十分な準備体制を確保するために用いられる管理ツール

指定担当官 (Designated Official) ある国での安全確保問題に関する国連の最高意思決定者

DFS (Department of Field Support) フィールド支援局

DMS (Director of Mission Support) ミッション支援担当官

ドクトリン (Doctrine) 国連 PKO の準備、立案および実施を行う要員に支援と指示を提供する制度的指針の発展的総体

DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration) 武装解除・動員解除・社会復帰

DSRSG (Deputy Special Representative of the Secretary General) 事務総長特別副代表

DSRSG/RC/HC (Deputy Special Representative of the Secretary-General/Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator) 事務総長特別副代表／常駐調整官／人道調整官

DSS (Department of Safety and Security) 安全保安局

ECOWAS (Economic Community of West African States) 西アフリカ諸国経済共同体

EU (European Union) 欧州連合

FC (Force Commander) 部隊司令官

あっせん (Good Offices) ある者の道徳的資質により与えられたか、ある者の地位または機能によって得られた、他者の利益となる行為をなす権限および正当性。この権限と正当性により、多種多様な紛争で個人が第三者として調停者を務めることが可能になる。

HC (Humanitarian Coordinator) 人道調整官

HOM (Head of Mission) ミッション最高責任者

HOMC (Head of Military Component) 軍事部門最高責任者

HOPC (Head of Police Component) 警察部門最高責任者

人道援助 (Humanitarian Assistance) 通常は人道的危機に対応し、人道目的で提供される物資援助または後方支援。人道援助の主たる目的は人命の救助、被害の軽減および人間としての尊厳維持にある。

人道スペース (Humanitarian Space) 人道援助機関が攻撃を恐れることなく、独立かつ公平に人道的援助を行うことのできる能力を指す。

合同活動 (Hybrid Operation) 複数の主体が単一の構造の下で軍事、警察または文民の要員を展開する平和活動

ICRC (International Committee of the Red Cross) 赤十字国際委員会

IFI (International Financial Institution) 国際金融機関：世界銀行、IMF、その他の国際または地域の開発銀行の総称

IMF (International Monetary Fund) 国際通貨基金

IMPP (Integrated Mission Planning Process) 統合ミッション立案プロセス

統合 (Integration) 国連システムがその多様な能力を一貫して、相互支援的に発揮することにより、紛争終結国への寄与の極大化を図るプロセス

統合ミッション (Integrated Mission) 国別レベルでの国連プレゼンスの戦略目標に関する全国連主体共有のビジョンに基づく、複合型国連 PKO と UNCT との戦略的パートナーシップ

IPBS (Integrated Peacebuilding Strategy) 統合平和構築戦略

ISS (Integrated Support Services) 統合支援サービス

JLOC (Joint Logistics Operations Centre) 合同後方支援活動センター

JOC (Joint Operations Centre) 合同活動センター

JMAC (Joint Mission Analysis Cell) 合同ミッション分析班

複合型国連平和維持活動 (Multi-dimensional United Nations Peacekeeping Operations) 軍事部門、警

察部門、文民部門を組み合わせ、これらが連携して持続可能な平和の基盤を築く国連 PKO

MOU (Memorandum of Understanding) 覚書

NATO (North Atlantic Treaty Organization) 北大西洋条約機構

NGO (Non-governmental Organization) 非政府組織

OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) 人道問題調整部

OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights) 人権高等弁務官事務所

OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) 全欧安保協力機構

当事者 (Party) 紛争に関与する人または主体

PCC (Police Contributing Country) 警察要員提供国

和平合意 (Peace Agreement) 暴力的紛争を終結させるか、著しく変容させることを意図した正式な条約

平和構築 (Peacebuilding) 国内の紛争管理能力を強化し、持続可能な平和の基礎を築くことにより、紛争の発生または再発のリスクを低下させるねらいを有する措置

平和執行 (Peace Enforcement) 国連安保理が平和への脅威、平和の破壊または侵略行為の存在を認定した事態において、安保理の承認を受け、国際の平和と安全を維持または回復するために講じられる強制措置

平和維持 (Peacekeeping) いかにも不安定であろうとも、戦闘が停止した平和な状態を維持し、和平仲介者が取り付けた合意の履行を助けるための措置

予防外交 (Preventive Diplomacy) 当事者間で生じた不和が紛争へと発展するのを回避するための外交努力

和平創造 (Peacemaking) 敵対する当事者間に合意を成立させるための措置

平和活動 (Peace Operations) 暴力的紛争を予防、管理、解決するか、その再発リスクを低下させるために展開されるフィールド活動

PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers) 貧困削減戦略文書

QIP (Quick Impact Projects) 即効性プロジェクト

RC (Resident Coordinator) 常駐調整官

強力な平和維持 (Robust Peacekeeping) 民間人にとって脅威となるか、和平プロセスを損なうおそれのある行為を働くスポイラーからマンデートを守るために、安保理の承認を受け、国連 PKO が戦術レベルで行う武力行使

ROE (Rules of Engagement) 交戦規則

法の支配 (Rule of Law) 国家自体を含め、すべての人、機構および主体が官民を問わず、公布され、平等に執行され、独立の司法を有し、かつ、国際的な人権の規範と規準に合致する法律に対して責任

を問われるというガバナンス原則

SDS (Strategic Deployment Stocks) 戦略展開備蓄

SLT (Senior Leadership Team) 上層指導チーム

SMT (Security Management Team) 安全管理チーム

SOFA/SOMA 部隊地位協定／ミッション地位協定

スポイラー (Spoilers) 暴力の拡散または継続から利益を得られるか、ある状況において紛争解決を損なうことに利益を有する個人または集団

SRSG (Special Representative of the Secretary-General) 事務総長特別代表

SSR (Security Sector Reform) 治安部門改革

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

従来型国連平和維持活動 (Traditional United Nations Peacekeeping Operations) 紛争当事者（通常は国家）の同意を得て実施される国連 PKO で「ブルーヘルメット」が交戦者間の休戦を監視しつつ、調停者が根底にある紛争の政治的解決を図るもの

移行 (Transition) 非国連主導の平和活動から国連 PKO へ、または、マンデートを完遂した国連 PKO からその他国連主体あるいは非国連主体への責任の引き継ぎ

暫定行政機構 (Transitional Administration) 政権交代期または独立への過渡期にある国を援助するために、安保理が設置した暫定当局

TRM (Transitional Results Matrix) 暫定成果マトリックス

TCC (Troop Contributing Country) 部隊提供国

UNCT (United Nations Country Team) 国連国別チーム

UNDP (United Nations Development Programme) 国連開発計画

国連主導の平和活動 (United Nations-Led Peace Operation) 国連安保理が承認し、国連事務総長の指揮の下に実施される平和活動

※ この用語集は、国連の正式な定義を記したものではない。その意図は、本書で用いられている用語の理解を助けることにある。国連の正式な定義は、DPKO 暫定用語集（DPKO Interim Glossary of Terms）をたたき台として、総会の平和維持活動特別委員会で継続中の専門用語に関する審議との関連で検討中である。