

**総会
安全保障理事会**配布：一般
2000年8月21日

正文：英語

UN 総会

第 55 会期

暫定議題*検討項目 87

平和維持活動の全側面における問題全般の包括的審査

安全保障理事会

第 55 年度

**事務総長発総会議長および安全保障理事会議長宛
2000年8月21日付の同一内容書簡**

私は 2000 年 3 月 7 日、国際連合の平和・安全保障活動の徹底的な見直しを行うためのハイレベル・パネルを招集し、国際連合が今後、このような活動をよりよく遂行するために参考となる特定の、具体的、かつ实际的な一連の勧告を明確に提示するよう求めました。私はアルジェリアのラフダール・ブラヒミ前外相に対し、パネルの議長を務めるよう要請しました。パネルにはその他、J・ブライアン・アトウッド氏、コリン・グランダーソン大使、アン・ハーカス氏、リチャード・モンク氏、クラウス・ナウマン（退役）将軍、志村尚子氏、ウラジミール・シュストフ大使、フィリップ・シバンダ将軍、コルネリオ・ソンマルガ博士という、平和維持、平和構築、開発、人道援助の各分野で経験豊富な有識者が全世界から参加しました。

パネルの報告書は、同封の 2000 年 8 月 17 日付パネル議長書簡により、私に提出されました。加盟国にこの報告書への注意を喚起していただければ幸いです。パネルの分析は率直かつ公平なものであり、その勧告は遠大ながら、常識的で実際の範囲内にあります。私としては、パネルの勧告を早急に実施することが、平和を目指す力としての国際連合に対する実質的信頼を確保する上で欠かせないと考えます。

パネルの勧告の中には、完全に事務総長の権限内に収まるものもあれば、国際連合立法機関の承認と支援を必要とするものもあります。私は全加盟国に対し、これら勧告をともに検討、承認、支持するよう求めます。この関連で、私は報告書の勧告のフォローアップと、詳細な実施計画策定の監督を行う責任者に副事務総長を指名したことをお伝えします。この実施計画は、私から総会と安全保障理事会に提出いたします。

私は、2000 年 9 月にニューヨークで開催されるミレニアム・サミットに参加予定の各国指導者がすべて、この報告書、特にその要旨部分に目を通すことを大いに期待しています。この歴史的なハイレベル会合は、平和を確保、構築する国際連合の能力の再生に向けたプロセスを軌道に乗せる上で、またとない機会となります。私は報告書で提示された遠大な課題を克服するため、

* A/55/150.

総会と安全保障理事会の支援を要請します。

(署名) コフィー・A・アナン

国際連合平和活動に関するパネル議長務総長宛 2000 年 8 月 17 日付書簡

国際連合平和活動に関するパネルは、2000 年 3 月に貴殿から招集を受け、平和活動を効果的に実施する国際連合の能力を評価し、この能力をいかに強化すべきかに関する率直で具体的かつ現実的な勧告を提出するという任務をいただきました。

ブライアン・アトウッド氏、コリン・グランダーソン大使、アン・ハーカス氏、リチャード・モンク氏、クラウド・ナウマン（退役）将軍、志村尚子氏、ウラジミール・シュストフ大使、フィリップ・シバンダ将軍、コルネリオ・ソンマルガ博士、そして私は、貴殿に対する深い敬意から、また、国際連合システムが平和によりよく貢献できるはずだという各自の確固たる信念から、この任務をお受けすることとしました。私たちは、過去のルワンダとスレブレニツァにおける国際連合活動について、極めて批判的な分析を行おうとする貴殿の意思を高く評価しました。これだけの自己批判はどのような大組織においてもまれであり、特に国際連合については極めて異例といえるからです。

私たちはまた、パネル会合に終始付き添い、多くの質問にすべて忍耐強く、明確に答えていただいたルイズ・フレシェット副事務総長と S・イクバル・リザ官房長にも敬意を表したいと思います。両氏が多くの時間を割いてくれたおかげで、私たちは国際連合の現時点での制約と将来的な必要性に関する詳しい知識を得ることができました。

国際連合平和活動のような規模と複雑性を備えたシステムの改革をわずか 4 カ月で審査し、これに関する勧告を出すことは、まさに気の遠くなるような任務でした。ウィリアム・ダーチ博士（スティムソン・センターのスタッフによる支援とともに）や国際連合のサルマン・アハメド氏による献身的な協力がなければ、この任務は達成できなかったことでしょう。また、現職のミッション団長を含む国際連合システム全体の担当者が、面談を通じてその意見を共有し、しばしば自らの組織と経験に総合的な批判を加えるという意思を示してくれたことも、報告書の作成に欠かせない要素となりました。さらに、過去の平和維持活動責任者や部隊司令官、学識者、非政府組織（NGO）の代表からも、同じく貴重な貢献がありました。

パネルは集中的な議論と討議を行いました。勧告とその裏づけとなる分析は、間違いなく精査や解釈の余地があると見られたため、その見直しには長時間を費やしました。ニューヨーク、ジュネーブ、そしてまたニューヨークでのそれぞれ 3 日間の会合で、私たちは別添の報告書の文面と精神を作り上げました。報告書の分析と勧告は、私たちのコンセンサスを反映するものです。私たちはこの報告書が、平和活動という国際連合の中核的機能の組織的改革と再生に資するものと期待しています。

報告書でも述べるとおり、貴殿が事務局の包括的改革に乗り出していることは承知しています。よって、私たちの勧告は、必要に応じて若干の調整を伴いつつも、この全般的なプロセスの方向性に合致するのではないかと思います。私たちの勧告がすべて即座に実施できるわけではないことは承知していますが、その中には緊急の対策と、加盟国の揺るぎない支援を必要とするものが多いことは確かです。

私たちはこの数カ月間を通じ、大小、南北の加盟国から、紛争に対する国際連合の取り組み方を早急に改善する必要性を訴える心強い言葉を見聞きしてきました。私たちはこれらの国々に対し、報告書に盛り込まれた勧告の中で、

加盟国の正式な対応を必要とするものを実行に移すべく、断固とした行動を取るよう求めます。

パネルは、私たちの勧告を、事務局内で、また、加盟国とともに実施するのを監督するために、貴殿が任命するよう促された責任者が、世界の平和に対する今後の脅威に効果的に対処するために必要な 21 世紀型の機構へと国際連合を変容させてゆくという信念に沿い、貴殿の全面的支援を受けられるものと固く信じています。

最後に、個人的に一言、付け加えさせていただくとすれば、私はパネルに参加したメンバー各位に対し、深い感謝の意を表したいと思います。パネル・メンバーは一丸となり、その豊富な知識と経験をこのプロジェクトに生かし切りました。そして、国連に対する思い入れと、そのニーズに対する深い理解を常に示してきました。会合中も、そして遠方から接触した際も、メンバーはすべて私に温かく接し、いつでも支援と忍耐と寛容の心を表してくれました。パネル議長という、通常であれば大きな重荷であるはずの任務を比較的容易に、そして実に楽しく感じる事ができたのは、他のメンバーの力があつたからに他なりません。

(署名) ラフダール・ブラヒミ
国際連合平和活動に関するパネル議長

国際連合平和活動に関するパネル報告書

目次

	パラグラフ	ページ
		<i>e</i>
要旨		viii
I. 変革の必要性	1-8	1
II. 平和活動の理念、戦略、意思決定	9-83	2
A. 平和活動諸部門の定義	10-14	2
B. 過去の経験	15-28	2
C. 予防行動にとっての意味合い.....	29-34	4
予防行動に関する重要勧告のまとめ	34	5
D. 平和構築戦略にとっての意味合い.....	35-47	6
平和構築に関する重要勧告のまとめ	47	7
E. 平和維持の理念と戦略にとっての意味合い	48-55	8
平和維持の理念と戦略に関する重要勧告のまとめ	55	9
F. 明確で信頼性のある達成可能な職務権限.....	56-64	9
明確で信頼性のある達成可能な職務権限に関する重要勧告のまとめ..	64	10
G. 情報収集、分析、戦略的計画能力	65-75	11
情報と戦略的分析に関する重要勧告のまとめ	75	12
H. 暫定文民行政の課題	76-83	12
暫定文民行政に関する重要勧告のまとめ	83	13
III. 国際連合の迅速で効果的な活動展開能力	84-169	13
A. 「迅速で効果的な展開」に必要なものは何か	86-91	14
展開時期の判定に関する重要勧告のまとめ	91	14
B. 効果的なミッション指導部.....	92-101	14
ミッション指導部に関する重要勧告のまとめ	101	15
C. 軍事要員	102-117	16
軍事要員に関する重要勧告のまとめ	117	28
D. 文民警察	118-126	28
文民警察要員に関する重要勧告のまとめ	126	19
E. 文民専門家	127-145	19
1. 不測の需要や需要急増に対応する待機制度の欠如	128-132	20
2. 最優秀の外部人材の採用、維持に際する問題点	133-135	21

3.	中級・上級レベルでの運営・支援機能の不足	136	21
4.	現地展開の困難性	137-138	21
5.	時代遅れの現地勤務カテゴリー	139-140	22
6.	平和活動に関する包括的人員確保戦略の欠如	141-145	22
	文民専門家に関する重要勧告のまとめ	145	23
F.	広報能力	146-150	23
	迅速展開可能な広報能力に関する重要勧告のまとめ	150	23
G.	後方支援、調達プロセス、支出管理	151-169	23
	後方支援と支出管理に関する重要勧告のまとめ	169	26
IV.	平和維持活動の計画・支援に関する本部の資源と機構	170-245	26
A.	本部での平和維持活動支援のための人員レベルと資金	172-197	27
	本部での平和維持活動支援のための資金調達に関する 重要勧告のまとめ	197	31
B.	統一ミッション・タスクフォース設立の必要性和提案	198-217	31
	統一的なミッションの計画と支援に関する重要勧告のまとめ	217	34
C.	平和維持活動局で必要なその他の構造調整	218-233	34
1.	軍事・文民警察部	219-225	34
2.	現地運営・後方支援部	226-228	35
3.	教訓学習ユニット	229-230	35
4.	上級管理職	231-233	36
	平和維持活動局におけるその他の構造調整に関する 重要勧告のまとめ	233	36
D.	平和維持活動局以外に必要な構造調整	234-245	46
1.	広報活動の支援	235-238	46
	広報面での構造調整に関する重要勧告のまとめ	238	47

2.	政治局における平和構築支援	.....	239–243	37
	政治局における平和構築支援に関する重要勧告のまとめ	.....	243	38
3.	国連人権高等弁務官事務所における平和活動支援	.....	244–245	38
	国連人権高等弁務官事務所の強化に関する重要勧告のまとめ	....	245	38
V.	平和活動と情報化時代	.....	246–264	38
A.	平和活動と情報技術：戦略と政策課題	....	247–251	38
	情報技術戦略・政策に関する重要勧告のまとめ	.....	251	39
B.	知識管理のツール	.....	252–258	39
	平和活動と情報技術ツールに関する重要勧告のまとめ	.....	258	40
C.	インターネット上での広報の迅速性向上	.....	259–264	40
	インターネット上での広報の迅速性に関する重要勧告のまとめ	.....	263	40
VI.	実施面の課題	.....	265–280	41
付属				
I.	国際連合平和活動に関するパネル・メンバー	.....		44
II.	参考文献	.....		46
III.	勧告の骨子	.....		50

要旨

国連憲章の言葉を借りれば、国際連合は「戦争の惨害から将来の世代を救う」ために創設された。この課題に立ち向かうことは、国連の最も重要な機能であると同時に、その奉仕を受けるべき人々が国連の価値を判断する基準であるといっても過言ではなからう。国際連合は過去 10 年間、この課題への対応に何度も失敗した。そして現状も改善されたとはいえない。加盟国が決意を新たに、機構を大々的に変革し、財政支援を強化しない限り、国際連合は、加盟国が今後数カ月、さらには数年間にわたって求める重要な平和維持や平和構築の任務を遂行できないだろう。国際連合平和維持部隊がそもそも遂行を求められるべきでない任務も、展開すべきでない場所も多くある。しかし、国際連合が平和を守るために部隊を派遣するとなれば、戦争と暴力の名残である諸力に抗し、これを退ける能力と決意がなくてはならない。

事務総長は紛争予防、平和維持、平和構築の諸側面で経験豊富な識者からなる国際連合平和活動に関するパネルに対し、現行制度の欠点を見定め、変革に向けた率直、具体的かつ現実的な勧告を行うよう要請した。政策や戦略はもちろんのことではあるが、我々の勧告はむしろ活動上、組織上の必要性に焦点を当てるものとなっている。

予防努力で緊張緩和や紛争回避を達成するためには、加盟国が事務総長に明確、強力かつ持続的な政治支援を提供する必要がある。また、国際連合が過去 10 年間に何度も辛酸をなめてきたとおり、特に複合型の平和維持を成功に導くためには、どれだけの善意をもってしても、信頼できる兵力を展開できる根本的能力に代わることはできない。とはいえ、武力だけで平和を構築することはできない。平和構築を可能にする空間が生まれるのみである。また、国際連合を真に信頼できる平和勢力とするために、これを政治面、財政面、活動面で支援してゆくという政治的意思を加盟国が結集できなければ、パネルの勧告を実施に移しても永続的な効果は得られないだろう。

この報告書に盛り込まれた勧告はいずれも、戦略的方向性、意思決定、迅速な対応、活動計画・支援、近代的情報技術の活用という諸側面での深刻な問題に取り組む意図を有する。以下では、概ね本文の構成に従いつつ、本書で提示する重要な評価と勧告をまとめる（カッコ内はそれぞれ本文中で該当するパラグラフ番号を指す）。また、付属 III でも勧告の骨子を提示する。

過去の経験（パラグラフ 15～28）

過去 10 年間のミッションの中には、特に達成困難なものはいくつか含まれていたことは、誰の想像にも難くない。紛争の勝敗がつかないまま、軍事的な膠着状態か国際的圧力、またはその両方によって戦闘は中断したものの、少なくとも紛争当事者の一部が戦闘終結を真剣に望んでいない状況で、ミッションが展開される傾向があったからである。よって、国際連合の平和活動は紛争が終結した状態で展開されるのではなく、このような状態を作り出すために展開されたのである。このような複合型の活動では、平和維持要員が現地の平穏の維持に努める傍らで、平和構築要員が平穏な環境の定着を図ることになる。このような環境が実現しなければ、平和維持部隊は容易に撤退できないことから、平和維持要員と平和構築要員は切っても切れない関係にあるといえる。

予防行動と平和構築にとっての意味合い：戦略と支援の必要性（パラグラフ 29～47）

国際連合とその加盟国は、長期的にも短期的にも、さらに効果的な紛争予防戦略を確立する必要性に迫られている。この関連でパネルは、紛争予防に関して事務総長がミレニアム報告書（A/54/2000）と、2000年7月の紛争予防に関する安全保障理事会第2回公開会合で提示した提言に支持を表明する。また、短期的な危機防止策を支援するため、事務総長が緊張地帯への事実調査団の派遣をより頻繁に行うことも奨励する。

さらに、安全保障理事会と総会の平和維持活動特別委員会とともに、国際連合が引き続き、コミュニティや国家の戦争から平和への移行を支援するという課題を抱えてゆくとの見方から、複合型平和活動に平和構築が重要な役割を果たすことを認識している。そのためには、国際連合システムがこれまで、平和構築の戦略と活動の構想、資金調達および実施を行う上で根本的な障害となってきた問題に取り組む必要がある。よってパネルは、国際連合が平和構築戦略を策定し、戦略遂行のためのプログラムを実施できる恒常的能力を強化するための計画を、平和安全執行委員会（ECPS）から事務総長に提示するよう勧告する。

パネルが支持する具体的変革としては、平和活動における文民警察と関連の法の支配部門の活用に関する理念を変更させ、法の支配と人権尊重の堅持、および、紛争終結後のコミュニティにおける国民和解の支援に際してチーム・アプローチを重視すること、複合型平和活動の初期段階から、武装解除・動員解除・社会復帰プログラムを分担金予算に組み入れること、国際連合平和活動の責任者に対し、ミッション展開区域内の人々の生活を実質的に向上できる「即効性プロジェクト」に資金を利用する柔軟性を与えること、および、統治機構支援に向けた幅広い戦略に選挙支援をよりよく統合することがあげられる。

平和維持にとっての意味合い：強固な理念と現実的職務権限の必要性（パラグラフ 48～64）

現地当事者の同意、中立性、および自衛目的に限定した武力行使を引き続き、平和維持の根本的な原則とすべきであるという点で、パネルの意見は一致している。しかし経験によると、国内／国際紛争との関連で、同意はさまざまな駆け引き材料とされかねない。よって、国際連合にとっての衡平性は、国連憲章の原則に従うことと同義とせねばならない。ある和平合意当事者が明白で疑う余地のない規定違反を犯している場合に、国際連合が全当事者を同様に扱い続けなければ、少なくとも合意は骨抜きとなるばかりか、悪と手を結ぶことにさえなりかねないからである。被害者と加害者との区別を躊躇したことこそが、1990年代に国際連合平和維持の地位と信頼が失墜した最大の原因といえる。

国際連合はこれまで、このような課題に効果的に対処できないことが多かった。しかし、この報告書では、国連がその能力を備えることを大前提としている。国際連合が平和維持要員を展開するからには、プロとして職務権限を完遂する能力が備わっていなければならない。つまり、国際連合が派遣する部隊は自らを守るだけでなく、ミッションの他の部門やミッションの職務権限も守れなければならないのである。交戦規則を十分に強化し、国際連合部隊が敵対勢力からの攻撃に対して後手に回ることがないようにすべきである。

となれば、現地の諸勢力が以前から最悪の行動を取ってきた状況で、事務局は最善のケースを仮定した計画策定を行ってはならない。つまり、平和活動が武力を行使する権限を職務権限で特定すべきだといえる。また、部隊を

拡大し、機材を改善し、たとえ費用がかかっても信頼できる抑止力となれるようにせねばならない。特に、複合型活動に従事する国際連合部隊には、暴力的敵対者からしっかりと身を守るために必要な現地諜報能力などの能力を与えるべきである。

さらに、兵員であれ警察官であれ、民間人に対する暴力を目撃した国際連合平和維持要員には、基本的な国際連合の原則に基づき、できる範囲内でこれをやめさせる権限があると推定すべきである。しかし、幅広く明確な民間人保護の職務権限を与えられた活動に対しては、その遂行に必要な具体的資源も与えねばならない。

事務局は、新たなミッションに兵力その他の資源がどれだけ必要かを安全保障理事会に勧告する際、安保理の要望をくみ取るのではなく、安保理が知っておく必要のあることを伝えねばならない。また、必要な資源の量は、実施に際して直面する可能性が高い課題を考慮に入れた現実的シナリオに沿って定めなければならない。一方、安全保障理事会が与える職務権限は、潜在的な危険が伴う状況で平和維持活動を展開する際、取り組みの一貫性を保つために必要な明確性を反映するものとすべきである。

現状では、安全保障理事会が兵力規模を机上で定めた決議を事務総長に突きつけるというのが慣行となっている。ミッションに必要な兵員その他の要員を事務総長が確保できるかどうか、これら要員に適切な機材を提供できるかどうかも検討の対象とはなっていない。パネルとしては、現実的なミッション要件が定められ、これに関する合意が成立しても、これら要件の充足に十分な兵員その他の公約を加盟国から取り付けられることを事務総長が確認するまで、安保理はミッション承認決議の案文を確定すべきでないとする。

ある活動への正規部隊の提供を確約した加盟国に対しては、職務権限策定に際し、安全保障理事会理事国との協議を働きかけるべきである。国連憲章第 29 条に定める安保理のアドホック補助機関を設立すれば、この助言を有意義な形で制度化できよう。兵力提供国には、ミッション要員の安全に影響する危機、または、武力行使にかかわる職務権限の変更あるいは再解釈に関する事務局の安全保障理事会に対するブリーフィングにも出席するよう呼びかけるべきである。

事務局の新たな情報管理・戦略分析能力（パラグラフ 65～75）

パネルは、事務総長と平和安全執行委員会（ECPS）メンバーの情報と分析のニーズを満たすため、新たな情報収集・分析主体の創設を勧告する。このような能力がなければ、事務局は消極的な機関にとどまり、日々の出来事に先手を打つことができない。ECPS もその創設目的である役割を果たせないだろう。

パネルが提案する ECPS 情報戦略分析事務局（EISAS）を設置すれば、平和と安全の問題に関する総合的なデータベースを創設、維持し、国際連合システム内部で知識を効率的に普及し、戦略分析を行い、ECPS の長期戦略を策定し、ECPS 指導部に潜在的な危機を警告することができよう。また、ECPS 自身にとっての課題を提示、管理することで、事務総長の当初の改革で予定されていた意思決定機関へと、これを変容させることも可能になるう。

パネルは、既存の平和維持活動局（DPKO）状況把握センターと細かく分散した多くの政策立案部署を統合し、軍事アナリスト、国際犯罪ネットワークの専門家、情報システム技術者からなる少人数チームをこれに加えることに

より、EISAS を設置するよう提案する。EISAS は ECPS の全てのメンバーのニーズを満たすべきである。

ミッションの指針と指導部の改善（パラグラフ 92～101）

パネルは、新たなミッションを展開する場合、できるだけ早く国際連合本部内で指導部を立ち上げ、ミッションの活動理念、支援計画、予算、人員確保、および本部が提供すべきミッション指針の策定にこれを参加させることが不可欠だと考える。パネルはこの趣旨で、事務総長が加盟国の意見も踏まえつつ、幅広い地理的配分と衡平な男女構成を備えた事務総長特別代表（SRSG）、部隊司令官、文民警察本部長、それらの補佐役、および、その他ミッション部門責任者の総合的候補者リストを体系的に作成することを勧告する。

迅速展開基準と「常時待機」専門家（パラグラフ 86～91、102～169）

安定的な平和と新規活動の信頼性をともに確立する際には、停戦または和平合意直後の 6 週間から 12 週間が勝負となることが多い。この期間中に逸したチャンスを取り戻すことは難しい。

パネルとしては、国際連合が「迅速で効果的な展開能力」を、従来型の平和維持活動であれば安全保障理事会による活動設置決議の採択後 30 日以内に、複合的平和維持活動であれば決議採択後 90 日以内に、それぞれ全面的に展開できる能力として定義することを勧告する。

パネルは、整然とした旅団規模の多国籍部隊数個と、加盟国が連携して創設した必要な支援部隊を含める形で、国際連合待機制度（UNSSA）を発展させ、パネルが提唱した強固な平和維持部隊の必要性をよりよく充足できるようにすることを勧告する。また、展開に先立ち、潜在的な兵力提供国にそれぞれ、平和維持活動について国際連合が求める訓練・機材要件を充足する用意があることを確認するため、事務局が調査チームを派遣することも勧告する。この要件を満たさない部隊を展開してはならない。

このような迅速で効果的な展開を支援するため、パネルは UNSSA 内に、平和維持活動局（DPKO）が慎重に吟味した上で受け入れた有能な武官 100 人程度を常時更新される「待機者リスト」を設けるよう提案する。このリストから 7 日間以内にチームを結成、派遣できるようにすれば、兵員の展開に先立ち、本部で策定された幅広い戦略レベルのミッション理念を具体的な作戦・戦術計画に生かすとともに、ミッション立ち上げチームのメンバーとして DPKO が派遣する基幹要員を補佐することができよう。

これと並行して、必要に応じて法治機構を強化するため、十分な数の文民警察、国際的な司法の専門家、刑事法の専門家および人権専門家の待機者リストも確保せねばならない。これらも UNSSA に組み入れるべきである。そうすれば、訓練済みのチームをこれらリストから選抜し、文民警察と関連専門家の本隊に先んじて新規ミッション展開区域に派遣することにより、法の支配部門を迅速かつ効果的にミッションに統合しやすくなる。

パネルはまた、加盟国に対し、国際連合平和活動での展開向けに国内で確保される警察官と関係専門家の「国内待機制度」を創設し、拡充し、内戦関連の平和活動における文民警察と関連の刑事司法／法治ノウハウに対する多大な需要の充足を支援するよう呼びかける。加盟国に対してはさらに、国際連合文民警察の理念と基準に沿った訓練を各国の国内待機者に施すため、地域的なパートナーシップやプログラムの確立を検討するよう求める。

事務局は、現地文民要員の透明かつ分散的な採用メカニズムを導入する必要性、それぞれの複合型平和活動に必要な文民専門家の定着率を高める必要性、および、その迅速な展開に向けた待機取り決めを作り上げる必要性にも、緊急に取り組むべきである。

パネルはさらに、迅速な展開を容易にするため、事務局が現行の平和維持物資調達制度と手順を抜本的に改めることを勧告する。また、平和維持予算策定と物資調達を管理局から平和維持活動局（DPKO）へ移管することも勧告する。パネルは、新しい効率的な現地物資調達方針・手順を総体的に作り上げること、調達権限の現地委譲をさらに進めること、および、現地ミッションの予算管理を柔軟化することを提案する。パネルはまた、事務総長が機材の備蓄、および、共通の商品とサービスに関する民間との継続的契約を律するグローバルな後方支援戦略を策定するとともに、これを総会に提出し、その承認を仰ぐことも求める。それまでの暫定措置として、パネルは、イタリアのプリンディジにある国際連合兵站基地（UNLB）にある「立ち上げキット」（ミッション立ち上げに不可欠な機材）を増強するよう勧告する。

パネルはまた、新たなミッションの設立が確実になった場合、行財政問題諮問委員会（ACABQ）の承認を得た上で、新たなミッションを設立する安全保障理事会決議の採択よりもかなり前の時点で、5,000 万ドルを上限とする支出決定を行う権限を事務総長に与えるよう勧告する。

事務局の平和活動計画・支援能力の強化（パラグラフ 170～197）

パネルは、本部による平和維持支援を国際連合の基幹業務として位置づけることにより、これに必要な資金の大半を国連の通常予算から賄うことを勧告する。平和維持活動局（DPKO）をはじめ、平和維持の計画と支援に当たる部署の資金は現在、主として支援勘定で賄われているが、この予算は臨時的ポストのみを対象とするものであり、毎年更新が義務づけられている。こうした資金と人材の調達方法は、具体的活動の一時的性質と、平和維持をはじめ、国際連合の中核的機能である平和活動の明白な恒常性とを混同するものといえる。この現状を放っておけないことは明らかである。

DPKO と関連の本部平和維持支援部署の総予算は年間で 5,000 万ドル足らずであり、平和維持費全体のおよそ 2% にすぎない。2001 年に 20 億ドルを超える平和維持予算を有効に活用するには、これら部署の予算を緊急に積み増す必要がある。よってパネルは、国連が全体として必要とする資金総額の概要を示す案を、事務総長から総会に提出するよう勧告する。

パネルとしては、DPKO について入念な管理審査を行うべきではあるものの、一部分野での人員不足は誰の目にも明らかだと考える。例えば、現地に展開された兵員 2 万 7,000 人に対し、軍事計画と支援を提供する本部職員が 32 人であること、総勢 8,600 人にも及ぶ警察官を発掘、審査し、これに指針を提供する本部の文民警察担当官が 9 人であること、展開中の活動 14 件と新規活動 2 件について、本部の政務事務官が 15 人にすぎないこと、本部での運営支援と後方支援に割り当てられる資金が平和維持予算全体のわずか 1.25% であることはいずれも、明らかな不足を物語るといえる。

ミッションの計画と支援を担当する統一ミッション・タスクフォースの設置（パラグラフ 198～245）

パネルは、国際連合システム全体からの出向職員で統一ミッション・タスクフォース（IMTF）を結成し、新規ミッションの計画とその全面的展開の支援に当たらせることで、本部から現地への支援を大幅に強化するよう勧告す

る。事務局には現在のところ、政治分析、軍事作戦、文民警察、選挙支援、人権、開発、人道援助、難民・避難民、広報、後方支援、財務、要員確保の担当者を擁する総合的な計画部署も支援部署も存在しない。

DPKO にはその他にも、構造改革を必要とする部門がある。特に軍事・文民警察部は 2 つの部に再編すべきであり、現地管理・後方支援部 (FALD) は 2 つに分割すべきである。教訓学習ユニットは強化し、DPKO 作戦部に編入すべきである。本部での広報の計画と支援も、選挙支援ユニットをはじめとする政治局 (DPA) の諸部門とともに強化する必要がある。事務局以外では、国際連合人権高等弁務官事務所 (OHCHR) が平和活動の人権部門を計画、支援する能力を補強する必要がある。

さらに、DPKO に 3 人目の事務次長補を配置し、その中の 1 人を「首席事務次長補」として、事務次長の代行役を務めさせることも検討すべきである。

平和活動の情報化時代への適応 (パラグラフ 246～264)

近代的な情報技術 (IT) の有効活用は、上記の目標の多くを達成する上で鍵を握る部門であるが、戦略、政策、実践の間のギャップがこれを阻んでいる。特に平和活動について、事務局にはユーザー・レベルでの IT 戦略と政策を担当できる能力を備えた拠点が見当たらない。平和と安全の分野でこれを担当する職員を任命し、ECPS 情報戦略分析事務局 (EISAS) に配属させるとともに、それぞれの国際連合平和活動にかかわる事務総長特別代表 (SRSG) 事務所にも対応担当官を配置すべきである。

また、本部にも現地ミッションにも、実質的かつグローバルな平和活動情報網 (POE) を設け、ミッションが EISAS のデータベースや分析、得られた教訓などにアクセスできるようにする必要もある。

実施面の課題 (パラグラフ 265～280)

パネルとしては、上記の勧告が国連加盟国に合理的に要求できることの範囲内にあると考える。その中には、国連に追加的資源を与えない限り実施に移せないものもあるが、単なる追加的資源の投入が国際連合問題の最善の解決だというつもりはない。事実、どれだけの資金や資源を投入したとしても、それをもって国連の組織文化の緊急な刷新に代えることはできない。

パネルは事務局に対して、市民団体との連携を模索する事務総長の取り組みに留意し、自分たちは国際連合という、名実ともに普遍的な組織に仕えているのだということを常に心に留めるよう呼びかける。世界各地の人々には、国連をまさに自分たちの組織と見なす権利があり、また、その当然の結果として、国連の活動と国連で働く人々について判断を下す資格が十分にあるといえる。

また、職員の資質には大きな格差が存在するが、このことはシステム内部の人間が誰よりも先に認識している。有能な職員は、能力の劣る職員をカバーするため、理不尽な量の仕事を引き受けざるを得ない。国際連合に実質的な能力主義を導入する取り組みを行わない限り、特に若手の有能な職員が離れていってしまうという深刻な動きを逆転させることはできない。しかも、有能な人材が国連に加わるという誘因も作れない。事務総長とその上級スタッフを筆頭に、あらゆるレベルの管理職が優先課題として真剣にこの問題に取り組んで、優秀な者に報い、無能な者を排除しない限り、追加的資源を投入しても無駄になり、永続的な改革は不可能になろう。

加盟国はまた、その作業環境や作業方法を考え直す必要性も認識している。安全保障理事会理事国をはじめとする全加盟国には、自らが作成した文言に息を吹き込む義務がある。この意味で、1999年の東ティモール危機を受け、ジャカルタとディリを訪問した安全保障理事会代表団は「言葉ではなく事実を」という、安保理の効果的行動のあり方を示した模範例といえる。

われら国際連合平和活動に関するパネル・メンバーは、ミレニアム・サミットに集う世界の指導者に対し、国際連合の理想の実現に向けた決意を新たにする傍ら、紛争に巻き込まれたコミュニティを助け、平和を維持または回復するという、まさにその存在理由ともいえる任務を国際連合が完遂できる能力を高める決意も固めるよう呼びかける。

本書の勧告に関するコンセンサスを構築する中で、我々は真の連合といえる国際連合のビジョンを共有するに至った。それは、紛争の回避や暴力の終焉を目指し、コミュニティや国家、地域に力強い手を差し伸べる国連というビジョンである。我々が思い描くのは、ある国の人々が、それまでできなかったことを自分たちの手で成し遂げ、和解を成立させ、民主主義を強化し、人権を確保する機会を手にしたのを見届け、ミッションを無事成し遂げる事務総長特別代表の姿である。そして、それは何よりも、偉大なる約束を果たし、人類の圧倒的多数からの信頼と信用に応える意思だけでなく、その能力も備えた国際連合の姿なのである。

I. 変革の必要性

1. 国連憲章の言葉を借りれば、国際連合は「戦争の惨害から将来の世代を救う」ために創設された。この課題に立ち向かうことは、国連の最も重要な機能であると同時に、その奉仕を受けるべき人々が国連の価値を判断する基準であるといっても過言ではなかろう。国際連合は過去 10 年間、この課題への対応に何度も失敗した。そして現状も改善されたとはいえない。加盟国が決意を新たに、機構を大々的に変革し、財政支援を強化しない限り、国際連合は、加盟国が今後数カ月、さらには数年間にわたって求める重要な平和維持や平和構築の任務を遂行できないだろう。国際連合平和維持部隊がそもそも遂行を求められるべきでない任務も、展開すべきでない場所も多くある。しかし、国際連合が平和を守るために部隊を派遣するとなれば、戦争と暴力の名残である諸力に抗し、これを退ける能力と決意がなくてはならない。
2. 事務総長は紛争予防、平和維持、平和構築の諸側面で経験豊富な識者からなる国際連合平和活動に関するパネル（パネル・メンバーの一覧は付属 I を参照）に対し、現行制度の欠点を見定め、変革に向けた率直、具体的かつ現実的な勧告を行うよう要請した。政策や戦略はもちろんのことではあるが、我々の勧告はむしろ活動上、組織上の必要性に焦点を当てるものとなっている。
3. 予防努力で緊張緩和や紛争回避を達成するためには、加盟国が事務総長に明確、強力かつ持続的な政治支援を提供する必要がある。また、国際連合が過去 10 年間に何度も辛酸をなめてきたとおり、平和維持を達成するためには、どれだけの善意をもってしても、信頼できる兵力を展開できる根本的能力に代わることはできない。とはいえ、武力だけで平和を構築することはできない。平和構築を可能にする空間が生まれるのみである。
4. 言い換えれば、今後の複合型活動を成功に導く上では、政治的支援、強固な部隊編成を伴う迅速な展開、そして健全な平和構築戦略が鍵を握る存在となる。本書の勧告はいずれも、何らかの形でこれら 3 条件の充足に資することを意図している。最近のシエラレオネ情勢や、コンゴ民主共和国における国際連合の活動拡大といった気の遠くなるような見通しにより、変革の必要性はさらに高まったといえる。
5. こうした変革は不可欠だが、国連加盟国が自国部隊に訓練と機材を提供し、集団的な手段を承認し、可能にすることで、一致協力して平和に対

する脅威を退けられるようにするという責任を真剣に受け止めなければ、永続的な効果は期待できない。国連が平和勢力としての信頼を得られるようにするためには、国際連合として行動することを決めた加盟国が、国際連合を政治面、財政面、活動面で支援するという政治的意思を結集せねばならない。

6. パネルが提示する勧告は、原則と現実の均衡を保ちつつ、国際連合憲章の精神と文面、および国連立法機関のそれぞれの役割を尊重するものとなっている。勧告の前提条件は下記のとおり。

(a) 加盟国は国際の平和と安全の維持に責任を負わねばならない。また、国際連合システムが責任を遂行するために受ける支援は質、量ともに強化される必要がある。

(b) 安全保障理事会の職務権限は、明確で信頼できる十分な資源を伴うものとするのが極めて重要である。

(c) 国際連合システムはできる限り、紛争の予防と早期の関与に重点を置く。

(d) 国際連合本部においては、紛争またはジェノサイドの脅威やリスクを発見、認識できる充実した紛争早期警報システムを含め、より効果的な情報の収集と評価を行う必要がある。

(e) 国際連合システムは平和・安全活動の全側面において、国際人権条約と基準、および国際人道法を順守し、これを推進せねばならない。

(f) 予防と紛争処理の両面で、国際連合が真に総合的な形で平和構築に貢献できる能力を育成する必要がある。

(g) 本部での平和活動の計画策定（緊急対応計画を含む）を改善せねばならない。

(h) 国際連合は従来型の平和維持活動の計画、準備および実施についてかなりの経験を積んでいるが、より複合的な活動を迅速に展開し、これを効果的に維持するために必要な能力はまだ身につけていない。

(i) 現地ミッションに対しては、明確な職務権限の範囲内で、支出と成果の双方に関する明確な責任基準を伴い、本部からより大きな柔軟性と自律性を与えられた有能なリーダーと管理者を提供する必要がある。

(j) 本部要員と現地要員の双方につき、高い能力と誠実性の基準を設け、これを順守せねばならない。これらの要員には、功績に報い、無能力

は排除するという近代的な管理実践を指針として、その職務遂行と昇進に必要な訓練と支援を提供せねばならない。

(k) 与えられた職務の遂行に見合った責任、権限および資源を与える必要性を認識しつつ、本部においても現地においても、各職員に業績に対する責任を問うことが必要である。

7. パネルはこの報告書で、国際連合システム内で避けて通れない多くの変革ニーズに取り組んだ。パネルはその勧告を、効果的で機能的な 21 世紀の機構となれる機会を国際連合システムに与えるために必要な最低限の変革と捉えている。(本文中で、重要勧告の骨子は太字で示す。また、勧告の骨子のみを付属 III で提示する。)

8. 本書に盛り込まれた率直な批判は、パネル全体の経験だけでなく、国連システムの各層で行った面談で出された意見も反映している。パネルと面談を行ったか、書面で意見を提出した者は 200 人を超える。具体的情報源としては、安全保障理事会理事会を含む加盟国の常駐代表部、平和維持活動特別委員会、ならびに、ニューヨーク国際連合本部の平和・安全関連部局、ジュネーブ国際連合事務局、国際連合人権高等弁務官事務所 (OHCHR) と国際連合難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の本部、その他国際連合基金や計画の本部、世界銀行、および現在展開中の各国際連合平和活動の要員があげられる (参考資料一覧は付属 II を参照)。

II. 平和活動の理念、戦略、意思決定

9. 国際連合システム、すなわち加盟国、安全保障理事会、総会、そして事務局は、過去 10 年間の実績を率直に振り返り、平和活動に踏み切る際には慎重を期さねばならない。また、これに応じて、平和活動設置が依拠する理念を調整し、目の前の現実に対応しつつ将来的な要件を予期するための分析・意思決定能力を微調整するとともに、平和維持要員を派遣できない、または派遣すべきでない状況において、新たな代替的解決策を実施するのに必要な創造性や想像力、意思を結集せねばならない。

A. 平和活動諸部門の定義

10. 国際連合の平和活動には、紛争予防と平和創造、平和維持、平和構築という 3 つの主部門が絡

んでくる。長期的紛争予防は、和平に向けたしつかりとした基盤を築くため、紛争の構造的原因に取り組むものである。このような基盤が崩壊しつつある場合、紛争予防は通常、外交的なイニシアティブという形で、その補強を試みる。このような予防行動は定義上、あまり目立たない取り組みである。成功しても、まったく気づかれないことさえある。

11. 平和創造は進行中の紛争に取り組む、外交と調停という手段を用いて、その終息を図るものである。平和創造を担当するのは、政府特使、国家グループ、地域機関、国際連合などであるが、モザンビークの和平合意に至る交渉で見られたとおり、非公式な非政府グループがこれを行うこともある。さらに、著名な有識者が独自に平和創造に取り組むこともある。

12. 平和維持は 50 年の歴史を持つ活動だが、過去 10 年間には、国家間戦争後の停戦と兵力引き離しを監視するという従来型の軍事的モデルを急速に脱し、軍民双方の多くの部門が、内戦直後の危険な時期に平和構築に取り組むという複合型モデルを取り込むようになってきた。

13. 平和構築は比較的最近になって用いられるようになった表現であり、紛争終結を受けて、平和の基盤を寄せ集め、この基盤を土台として、単に戦争がない状態を超える実質的平和を作り上げるための活動を指す。本書でもこの定義を用いる。よって、平和構築には、除隊兵士の市民生活への復帰、法の支配強化 (現地警察の訓練と再編や、司法・刑事改革などを通じたもの)、過去と現在の侵害に関する監視、教育および調査を通じた人権尊重の改善、民主化に向けた技術援助の提供 (選挙支援と報道の自由に対する支援など)、紛争解決・和解手法の促進といった部門が含まれることになる。

14. 効果的な平和構築に欠かせない補完的部門としては、腐敗対策支援、人道的地雷除去プログラムの実施、人免疫不全ウイルス/後天性免疫不全症候群 (HIV/エイズ) に関する教育と対策の重視、その他感染症への対策があげられる。

B. 過去の経験

15. すでに指摘したとおり、短期的な紛争予防と平和創造の成果は地味なものであり、政治的にまったく表面化しないことも多い。事務総長の個人特使・代表 (RSG) や特別代表 (SRSG) は、加盟国による外交的取り組みを補完したり、加盟国が

簡単には真似できないような取り組みを実施したりしてきた。後者の例としては（平和創造と予防外交に関し）、イラン＝イラク戦争の停戦実現（1988年）、レバノンに最後まで残された欧米人の人質解放（1991年）、イランとアフガニスタンの戦争回避（1998年）などがあげられる。

16. 紛争の根本的原因への取り組みを重視する人々の中には、このような紛争関連の取り組みは結局のところ、少なすぎるか遅すぎることが多いと指摘する向きもある。しかし、外交的取り組みを早めに試みれば、問題が生じつつあることに気づかないか、それを認めたらなかったり、自らが問題の根源となっていたりする政府が、これを拒絶するおそれもある。よって、長期的な予防戦略は、短期的な取り組みに必要な部門だといえる。

17. 冷戦の終結まで、国際連合平和維持活動は従来型の停戦監視職務権限を与えられることがほとんどであり、直接の平和構築責任は担っていなかった。この場合の「入口戦略」、つまり、国際連合部隊の展開に至る事象と決定の流れは単純であった。戦争が起き、停戦が成立し、停戦監視の要請があり、そのための軍事監視員または部隊が派遣される一方で、政治決着への取り組みが続けられるというパターンが出来上がっていたのである。情報に関する要件もかなり単純で、兵員にとってのリスクも比較的小さかった。しかし、紛争の根源ではなく、その症状に取り組む従来型の平和維持には、出口戦略が備わっておらず、関連の平和創造作業もなかなか進展しないことが多かった。その結果、従来型の平和維持活動には10年、20年、30年、さらには50年も続くもの（キプロス、中東、インド／パキスタンなど）も出てきた。より複合的な活動の基準から見れば、従来型の活動のコストは比較的小さく、政治的にも撤収するより維持するほうが簡単である。しかし、停戦合意を持続的、恒久的な平和へと転換させるべく、平和創造への取り組みを真剣かつ持続的に展開しなければ、その正当化が難しくなることも事実である。

18. 冷戦の終結後、国際連合の平和維持は内戦を背景とする複合型平和活動として展開され、平和構築と組み合わせられることが多くなった。しかし、このような内戦環境においては、政治的後援者、武器商人、不正輸出商品の購入者、紛争に軍事介入している地域勢力、組織的に強制退去を強いることもある近隣の難民受入国など、外部主体との相互作用が生じてくる。国家と非国家主体がともに、国境を越える影響を及ぼすという点で、このような内戦がはっきりとした「越境的」性質を有することも多い。

19. このような状況で実施を迫られる活動のリスクと費用は、従来型の平和維持よりもはるかに大きい。しかも、このようなミッションに与えられた任務の複雑性と、現地情勢の流動性はともに高まる傾向にある。冷戦終結以降、このように複雑でリスクの高い職務権限はもはや例外ではなく、むしろ原則化している。治安が悪く、援助要員を大きなリスクにさらさなければ人道援助活動を続けられないような状況で、国際連合活動は救援活動を護衛する責務を与えられてきた。また、潜在的犠牲者が大きなリスクにさらされている場合には、民間人の紛争犠牲者を保護する職務権限が、ミッションと現地住民とともに威嚇するために重火器が用いられている場合には、現地当事者の重火器所持を取り締まる職務権限が、それぞれ与えられてきた。2つの極端なケースでは、現地当局が不在または機能不全の状況で、国際連合活動に法執行と行政の権限が与えられた。

20. こうした任務の遂行が難しいことは、誰の目にも明らかであろう。1990年代当初の見通しは比較的明るかった。和平合意実施活動は無期限ではなく、期間を限られており、国政選挙を成功させれば、出口戦略も簡単に見つかると思われたのである。しかし、国際連合活動はそれ以降、紛争の勝敗が決していない状況で展開されるようになった。紛争が軍事的膠着状態に陥ったか、国際的な圧力で戦闘が停止されたかの違いこそあれ、紛争が終わっていないことには変わりなかった。このように、国際連合活動は紛争終結後に展開されるというよりも、紛争を終結させるために展開されているのが現実である。つまり、未決着の紛争と、その原因となった個人的、政治的その他の課題を軍事領域から政治領域に移し、この昇華を恒久的に維持するという作業を任されていることになる。

21. 国際連合もすぐに把握したとおり、現地の当事者はさまざまな理由から和平合意に署名するが、こうした理由がすべて平和に資するわけではない。約束を破るなど、暴力によって和平合意の転覆を図る「造反者」とよばれる集団（和平合意署名当事者を含む）は、カンボジアでの平和実施に抵抗し、アンゴラ、ソマリア、シエラレオネを再び内戦へと引き込んだほか、ルワンダでは80万人以上の殺害を扇動した。内戦／国際紛争状態で国際連合が平和維持や平和構築を着実に成功へと導くためには、造反者に効果的に対処する備えがなくてはならない。

22. このような紛争においては、兵士に金銭を与えたり、銃器を購入したり、派閥指導者の私腹を

肥やしたり、さらには戦争の根源にもなっていたりするような独自の収入源が造反者にある場合、和平合意から手を引くインセンティブが最も大きくなることを証明する報告が増えている。不正薬物、宝石の原石など、高価な商品から生じる収入の流れを断ち切らない限り、平和は持続し得ないことは、最近の歴史が示すとおりである。

23. 近隣諸国は、紛争の温床となっている密輸品の通過を認め、その仲介役を果たしたり、戦闘員に基地を提供したりすることで、問題を助長することがある。このような形で紛争を助長する近隣国に対処するためには、何らかの大国、または地域の主要国から、平和活動に対する積極的な政治支援や後方支援、軍事支援を取り付ける必要がある。活動が困難であれば、このような支援もそれだけ重要になる。

24. その他、平和実施の難易度に影響する変数としてはまず、紛争の根本原因があげられる。こうした原因は経済（貧困、格差、差別、腐敗などの問題）から政治（むき出しの政権闘争）、資源その他の環境問題（希少な水の獲得競争）、さらには民族、宗教、あからさまな人権侵害に至るまで、幅広い範囲に及びうる。政治的、経済的な主張は資源ニーズや民族、宗教に関連する主張に比べ、柔軟性と妥協の余地を備えている可能性もある。第2に、平和の交渉と実施の難易度は、現地当事者の数とその目標の相違（統一を求める当事者と、分離を求める当事者があるなど）に比例して高まる傾向にある。第3に、死傷者や避難民の数、インフラの損傷度は、戦争で生じる不満のレベルを左右することで、和解の難易度にも影響する。和解に際しては、過去の人権侵害とともに、復興のコストと複雑性にも取り組まなければならないからである。

25. 当事者が2つの勢力に限られ、ともに平和を望み、競合的ではあるが調和可能な主張を有し、不正な収入源を持たず、近隣国や支持者も平和を望んでいるような、比較的危険度の低い環境では、かなり寛容な条件が整っていると見える。これに対し、当事者が3勢力以上で、平和の希求に温度差があり、主張が相いれず、独自の収入源と武器調達源を有し、近隣国も不正商品の売買と通過を許しているような、寛容度が低く、危険度が高い環境においては、大国からの本腰の支援を得つつ、必要な能力と効率を備えて臨機応変に職務を果たさない限り、国際連合ミッションはその要員だけでなく、平和自体も危険にさらすことになってしまう。

26. 交渉当事者も、安全保障理事会も、事務局のミッション計画担当者も、ミッション参加者も、自分たちが直面している政治的・軍事的環境はこれらのどれに当たるのか、ミッション展開後、このような環境はどう変化しうるのか、そして実際に変化が生じた場合、現実的にどのような対策を用意できるのかを十分に把握しておくことが死活的に重要となる。これらの部門はそれぞれ、活動の入口戦略、さらには、活動が実施可能であるか、また、そもそも活動を試みるべきであるかどうかに関する基本的決定にも組み込まねばならない。

27. この関連でいえば、困難だが必要な政治的、経済的決定を下し、国内紛争の管理と暴力や紛争の再発防止を図るプロセスやメカニズムの確立に参加する意思と能力が、現地当局にどれだけあるのかを判断することも、同じく重要である。現地ミッションも国際連合も、これら要因をほとんど左右できないが、このような協力的環境は、平和活動の成果を決定づける上で極めて重要となる。

28. 複合型平和活動を現地に展開する場合、平和維持要員は平和構築に向けた現地の環境を整える任務を負う一方で、平和構築要員は、自律的な安全環境を整える政治的、社会的、経済的変革を支援する任務を負う。このような環境がなければ、国際社会に部隊撤退後の紛争再発を容認する用意でもない限り、平和維持部隊が簡単に撤収できる見通しは立たない。歴史を見ても、平和維持要員と平和構築要員は、複合型活動において切っても切れない関係にあることがわかる。平和構築要員は、平和維持要員の支援なしに役割を果たせないおそれがある一方で、平和維持要員は平和構築要員の活動がない限り、撤退し得ないからである。

C. 予防行動にとっての意味合い

29. 国際連合平和活動による取り組みの対象となった紛争は、1990年代の紛争全体の3分の1にすぎない。国際連合平和維持活動の創設と支援のメカニズムをどれだけ改善しようとも、世界各地のあらゆる紛争で国際連合システムがこのような活動を展開できるはずはないため、国際連合その加盟国にとっては、長期的な紛争予防を目指す効果的システムの確立が急務となっている。戦争が起きれば被害を受けることになる人々にとって、予防のほうがはるかに望ましいことは明らかである。また、国際社会にとって、予防は軍事行動、緊急人道援助、終戦後の復興のどれよりもコストの安い選択肢である。事務総長が最近の『ミレニアム報告書』（A/54/2000）で指摘したとおり、「貧困

の削減と裾野の広い経済成長の達成に向けたステップはいずれも、紛争予防に向けたステップだ」といえる。多くの内戦では、「貧困が激しい民族対立または宗教対立と絡み合っ」ており、少数者の権利が「十分に尊重されず、政府機構が国民の十分な層を取り込んでいない」状況が見られる。よって、このような場合の長期的予防戦略では「人権の推進、少数者の権利尊重、および、すべての集団が代表されるような政治的取り決めの制度化」に努めねばならない。「各集団は、国家が全国民のものであることを確信する必要がある」といえる。

30. パネルは、国際連合内部の「平和と安全に関するタスクフォース」が、長期的予防の分野で継続中の作業に敬意を表したい。特に、国際連合システム内の開発関連主体は、「紛争予防の目」を通して人道・開発活動を見据えるとともに、この目的で、国別共通評価や国連開発援助枠組み（UNDAF）など、既存のツールの適応を図ることで、長期的予防を活動の重要な焦点とすべきだとする考え方は、称賛に値する。

31. 国際連合が新たな複合型緊急事態の可能性を早めに突き止めることで、短期的な紛争予防能力を改善できるようにするため、平和安全執行委員会（ECPS）に加わっている本部部局はおよそ 2 年前、「機関・部局合同調整枠組み」を創設した。これには現在、10 の部局、基金、計画および機関が参加している。中でも活発な活動を行う「枠組みチーム」は毎月、ディレクター・レベルの会合を開き、リスクの高いエリアの決定、国別（または情勢）審査会合の日程作成、予防措置の特定を行っている。調整枠組みのメカニズムにより、部局間の調整は改善されたものの、体系的な知識の蓄積はなく、戦略的計画の策定も行われていない。加盟国が行った長期的、短期的紛争予防措置の公約を、必要な政治的、財政的支援によって裏打ちすることの利点について、事務局がなかなか加盟国を説得できない理由のひとつは、ここにあるとも考えられる。その間にも、事務総長の 1997 年と 1999 年の年次報告（A/52/1 および A/54/1）では、紛争予防が具体的焦点として取り上げられた。武力紛争予防に関するカーネギー委員会や米国国際連合協会も、この問題について貴重な研究結果を寄せている。また、トリノの国連職員研修所では、400 人以上の国際連合職員が「早期警報」に関する訓練を受けている。

32. 短期的予防問題の中心的部門として、事実調査団の利用や、その他事務総長による重要な取り組みがあげられる。しかし、これには通常、2 つの

重大な制約がある。第 1 に、加盟国、特に弱小国の間には、主権に関する懸念がある。これは理解できるもっともな懸念である。別の加盟国、特に力の強い隣国や、一国が支配する地域機関が主導権を握る場合、こうした懸念はさらに大きくなる。国内問題を抱える国は、事務総長による取り組みを受け入れる可能性が高いといえる。その理由としては、事務総長の独立性と道徳的優位性が広く認識されていることや、国連憲章の文面や精神により、事務総長は援助の提供を求められる一方で、加盟国には、特に第 2 条(5)項に定めるとおり、国際連合への「あらゆる援助」の提供が期待されていることがあげられる。事実調査団は、事務総長が自らの調停をスムーズに行うために利用できる手段のひとつである。

33. 効果的な危機予防行動に対する第 2 の制約は、口先のポーズと予防に対する政治的、財政的支援との間に開きがあることである。ミレニアム総会ではすべての関係国が、この分野で行った公約を再評価し、事務総長のミレニアム報告書と、紛争予防に関する安全保障理事会第 2 回公開会合で事務総長が行った最近の発言に含まれる紛争関連の勧告を検討する機会となる。事務総長はこうした勧告で、安全保障理事会とその他国際連合主要機関が紛争予防の問題に関する協力を緊密化する必要性を強調するとともに、紛争の沈静化と回避を支援する際、企業を含む非国家主体との交流も緊密化させる方法を提示した。

34. 予防行動に関する重要勧告のまとめ：

(a) パネルはミレニアム報告書、および、2000 年 7 月の紛争予防に関する安全保障理事会第 2 回公開会合における発言に盛り込まれた、事務総長の紛争予防関連の勧告、特に「国際連合、プレトンウッズ機関、政府、市民団体など、紛争予防と開発に関与するあらゆる者が、こうした課題により総合的に取り組むべきだ」とする呼びかけに対し、支持を表明する。

(b) パネルは、事務総長が緊張地帯への事実調査団の派遣をより頻繁に行うことを支持するとともに、加盟国には国連憲章第 2 条(5)項により、国連のかかる活動に「あらゆる援助」を与える義務があることを強調する。

D. 平和構築戦略にとっての意味合い

35. 安全保障理事会と総会の平和維持活動特別委員会はいずれも、平和維持活動の成功に欠かせない要素として平和構築の重要性を認識している。この関連で、安全保障理事会は 1998 年 12 月 29 日、事務総長に「恒久的かつ平和的な紛争解決を目指す国際連合システムの取り組みの一環として、紛争終結後の平和構築機構を設置する可能性を模索」するよう促す議長声明を採択した。2000 年に入り、平和維持活動特別委員会もその報告書で、平和構築の諸部門を定義、特定してから、これらを複合型平和活動の職務権限に組み入れることにより、総会が複合型活動の完了後、重要な平和構築部門への支援継続を検討しやすくすることの重要性を強調した。

36. タジキスタンやハイチのように、その他の平和活動に続くものとして、または、グアテマラやギニアビサウのように、独自の取り組みとして、平和構築支援事務所や国際連合政務事務所を設けることもできよう。これら事務所は、政府、非政府当事者双方との連携により、紛争終結後の国々における平和の定着支援に当たるとともに、政治とは一線を画しつつも、紛争の根本的原因に取り組む開発活動を国際連合継続する場合、これを補完する役割も果たすことになる。

37. 効果的な平和構築には、現地当事者への積極的な関与が必要だが、このような関与は多面的に行うべきである。第 1 に、ミッション派遣後の比較的早い時期から、展開区域の人々の生活をはっきりと改善できる能力を、すべての平和活動に与えるべきである。ミッション団長には、新規ミッションの信頼性を確立する一助として、生活の質の実質的改善をねらいとする「即効性プロジェクト」にミッション資金のごく一部を充当する権限を与えるべきである。既存の国際連合国別現地チームの常駐調整官／人道調整官は、効果的な支出を確保し、他の開発または人道援助プログラムとの競合を避けるため、このようなプロジェクトの主任顧問を務めるべきである。

38. 第 2 に、「自由で公正な」選挙は、統治機構の強化を図るさらに幅広い取り組みの一環として捉えるべきである。戦争から立ち直りつつある人々が、政治に関する自らの意見を代表させるための適切かつ信用できる仕組みとして、銃の力よりも票の力を受け入れない限り、選挙を実施してもうまく行かないだろう。選挙には、実効的な文民統治を含む、より幅広い民主化と市民社会構築のプロセスや、基本的人権尊重の文化による下支えが必要である。さもなければ、選挙は単に多数

派の横暴にお墨付きを与えたり、平和活動撤収後の武力転覆を許したりする結果になりかねない。

39. 第 3 に、現地警察官による権力乱用などの許しがたい行動を、単に文書に書き留めたり、自らの存在によって抑制しようとしたりするだけの国際連合文民警察監視員は、平和構築要員といえない。これは文民警察能力に対する従来の、やや狭義の解釈にあたる。今日のミッションでは、文民警察が、民主的な取り締まりと人権に関する国際基準に従って、現地警察部隊の改革、訓練、再編を図る任務を負うだけでなく、騒乱への実効的対応や自衛の能力を与えられることがある。また、現地警察官が被疑者の処遇を委ねる裁判所や、法律に従って受刑者を収容する行刑施設も政治的に中立なものとし、威嚇や強要を受けないようにせねばならない。平和構築ミッションが要求する場合には、十分な数の国際的な司法の専門家、刑事法の専門家、人権専門家および文民警察官を法治機構の強化に活用できるようにせねばならない。司法、和解、不処罰防止に必要な場合、安全保障理事会はかかる専門家や妥当な犯罪捜査官、法医学専門家に対し、戦争犯罪容疑者の逮捕と訴追を進める権限を与え、国際連合国際刑事裁判所の活動を支援すべきである。

40. このチーム・アプローチは自明のことに見えるかもしれないが、国際連合はこの 10 年間、安全保障理事会が平和維持活動で数千人規模の警察の展開を承認しながら、同じ活動にわずか 20 人か 30 人の刑事司法専門家を提供することさえ拒むという状況に直面してきた。また、文民警察の現代的な役割に対する理解を深め、これを発展させる必要もある。つまり、国連平和活動における文民警察の考え方とその活用のあり方について、理念的な変更が必要なのである。また、司法、刑事、人権、警察それぞれの専門家が協調的に平等な立場で連携することにより、法の支配と人権尊重の堅持に向け、十分な資源を伴ったチーム・アプローチを採用する必要もある。

41. 第 4 に、平和活動の人権部門は実際のところ、効果的な平和構築に欠かせない。国際連合の人権要員は、国民和解に向けた包括的プログラムの実施を支援するなどの形で、主導的な役割を果たすことができる。しかし、平和活動の人権部門には、必要な政治的、事務的支援が常に与えられていたとは言い難く、しかも、その役割は他の部門から必ずしも明確に理解されてこなかった。よってパネルは、人権問題と国際人道法の関連規定に関し、軍事、警察、その他文民要員に訓練を施すことの重要性を強調する。パネルはこの関連で、1999 年

8月6日の事務総長通達「国際連合部隊による国際人道法の順守」(ST/SGB/1999/13)に賛同する。

42. 第5に、除隊兵士の武装解除・動員解除・社会復帰は、紛争直後の安定と紛争再発の可能性を抑える上で重要であり、平和構築はこの分野において、治安と法秩序に直接的な貢献を行える。しかし、武装解除・動員解除・社会復帰の基本的目標は、これら3部門がすべて実施に移されない限り達成できない。除隊兵士(全面的に武装解除することはほとんどない)がまっとうな生活、すなわち、地域経済への「再統合」を果たせなければ、再び暴力的行動に走る可能性が高い。しかし、武装解除・動員解除・社会復帰の社会復帰部門は自発的拠出金で賄われており、資金需要にまったく追いつけないこともある。

43. 武装解除・動員解除・社会復帰は過去10年間、少なくとも15件の平和維持活動で実施されてきた。これらプログラムには、十数個の国際連合機関と計画のほか、国際・国内NGOからの資金拠出もある。武装解除・動員解除・社会復帰の計画や支援には多くの主体が関与することもあり、国際連合システム内にも決まった中心的活動機関はない。

44. 平和構築の効果をあげるためには、そのために必要な数多くの活動を調整する中心的活動機関が必要である。国際連合をドナー・コミュニティによる平和構築活動の中心的活動機関と見なすべきだというのが、パネルの見解である。国際連合システム内に総合的かつ恒常的な制度能力を創設すれば、この役割を果たす上で大きな力となろう。よってパネルとしては、政治担当事務次長が平和安全執行委員会(ECPS)招集者の資格において、平和構築の中心的な役割を務めるべきだと考える。パネルはまた、効果的な平和構築とは実際、紛争の原因に取り組む政治活動と開発活動の組み合わせであることを踏まえ、この分野における国際連合の能力強化を図るため、政治局(DPA)と国際連合開発計画(UNDP)が共同で継続中の取り組みを支持する。

45. ECPSには、DPA、平和維持活動局(DPKO)、人道問題調整部(OCHA)、軍縮局(DDA)、法務部(OLA)、UNDP、国際連合児童基金(ユニセフ)、OHCHR、UNHCR、子どもと武力紛争担当事務総長特別代表、国際連合安全調整官が加わっている。世界銀行も参加を招請されている。よって、ECPSは平和構築戦略を策定する上で理想的なフォーラムといえる。

46. とはいえ、戦略の策定と、ECPSメンバー間の合理的な分業に基づく戦略実施とは、区別して考えるべきである。パネルとしては、UNDPにこの分野で未活用の潜在能力があり、その他の国連機関、基金および計画、ならびに世界銀行と国際連合すれば、UNDPこそ平和構築活動の実施において主導権を握るのに相応しい立場にあると考える。よってパネルは、ECPSが事務総長に対して、平和構築戦略を策定し、これら戦略を支援するプログラムを実施する国際連合の能力を高めるための計画を提案することを勧告する。この計画では、紛争から立ち直りつつある具体的な地域または国において、平和構築活動の存在を目立たせ、その政治的焦点を先鋭化する意味で、どの時点で事務総長の上級政治特使または代表の任命が正当化されるかを判定する基準も示すべきである。

47. 平和構築に関する重要勧告のまとめ:

(a) ミッションの初年度予算のごく一部を、ミッションを指揮する事務総長代表または特別代表に提供し、国際連合国別現地チーム常駐調整官の助言を受けながら、活動区域内の即効性プロジェクトに資金を投入できるようにすべきである。

(b) 紛争終結後における法治機構の強化と人権尊重の改善を一層重視することの証しとして、パネルは複合型平和活動における文民警察、その他法の支配部門および人権専門家の利用に関する理念的な変更を勧告する。

(c) 軍閥の早期解散を促進し、紛争再発の可能性を低下させるため、パネルは、活動の初期段階につき、立法機関が動員解除・社会復帰プログラムを複合型平和活動の分担金予算に組み入れることを勧告する。

(d) パネルは、国際連合が平和構築戦略を策定し、かかる戦略を支援するプログラムを実施できる恒常的能力を強化する計画について、平和安全執行委員会が議論を行い、これを事務総長に提言することを勧告する。

E. 平和維持の理念と戦略にとっての意味合い

48. 現地当事者の同意、中立性、自衛目的に限定した武力行使は引き続き、平和維持の根本的な原則とすべきであるという点で、パネルの意見は一致している。しかし経験によると、内戦／国際紛争との関連で、同意はさまざまな駆け引き材料とされかねない。単に自らの兵力を立て直すために国際連合部隊の駐留に同意し、平和維持活動が自らの利益にそぐわなくなれば同意を撤回するような当事者もある。また、当事者が平和活動の移動の自由を制約しようとしたり、合意規定の順守を執拗に拒む政策を採用したり、同意を全面的に撤回したりすることもある。さらに、軍閥指導者が和平を公約したかどうかにかかわらず、従来の平和維持要員の連携相手である正規軍に比し、民兵組織には統制がはるかに行き届いていないこともある。このような軍閥が分派を形成するような場合、その存在は、国際連合ミッションの活動基盤となる和平合意が想定していなかった影響を及ぼすおそれもある。

49. 国際連合はこれまで、このような課題に効果的に対処できないことが多かった。しかし、この報告書では、国連がその能力を備えることを大前提としている。国際連合の平和維持要員を展開するからには、プロとして職務権限を完遂する能力が備わっていなければならない。つまり、国際連合が派遣する部隊は自らを守るだけでなく、他のミッション部門やミッションの職務権限も守れなければならないのである。交戦規則は、国連部隊に後手の対応を強いるのではなく、国際連合部隊や、その保護下にあるべき人々を標的とする武力攻撃の源を断つのに十分な反撃を認めるものとすべきであり、特に危険な状況においては、国際連合部隊が敵対勢力に主導権を譲ることを強いるべきではない。

50. よって、このような活動にとっての衡平性とは、国連憲章の原則、および、これら憲章の原則に根ざした職務権限の目的を順守することと同義とせねばならない。この衡平性は、純粋な中立を保ったり、すべての当事者を常時同じく取り扱ったりといった、融和政策まがいの立場とは異なる。現地当事者が道徳的に平等ではなく、加害者と被害者が明確に分かれる場合、平和維持要員は作戦上、武力行使を許されるだけでなく、そうする義務も負う可能性がある。ルワンダでジェノサイドがあればほど広がった一因は、国際社会が当時、同国で展開中の活動を活用または強化し、明らかな

悪に立ち向かえなかったことに求められる。安全保障理事会はその後、決議 1296 (2002) により、武力紛争で民間人を標的にすることと、民間人被災者に対する人道的アクセスを拒むことがそれ自体、国際の平和と安全に対する脅威を構成し、安全保障理事会による行動の対象となりうることを明確にした。現地ですでに国際連合平和活動が展開済みの場合、こうした行動の遂行はその責任となりうるため、平和活動はこれに備えておくべきである。

51. だとすれば、現地の諸勢力が以前から最悪の行動を取ってきた状況で、事務局は最善のケースを仮定した計画策定を行ってはならない。つまり、平和活動が武力を行使する権限を職務権限で特定すべきだといえる。また、従来型平和維持の特徴である象徴的で迫力のない存在との比較でいえば、部隊を拡大し、機材を向上し、たとえ費用がかかっても信頼できる抑止力となれるようにせねばならない。複合型活動に従事する国際連合部隊は、どちらのアプローチを国連が採用したかについて、潜在的造反者がしっかりと認識できるような規模と構成を持つべきである。このような部隊には、暴力的敵対者からしっかりと身を守るために必要な現地諜報能力などの能力も与えるべきである。

52. この種の信頼できる活動に兵力を提供する用意がある加盟国は、こうした職務権限によって死傷者が出るリスクも受け入れる用意があるということになる。ミッションが困難に直面するようになった 1990 年半ば以降、このリスクを受け入れる意思は薄れてきたが、その理由としては、どのような国益が絡んだ場合にこうしたリスクを冒すべきかはもとより、リスクの内容それ自体についても、加盟国が明確に把握できていないことなどがあげられる。よって、事務総長は兵力提供を求める場合、平和の確立という、国際連合が体現する全般的目標に資する意味でも、兵力提供国、ひいては全加盟国が当該紛争の管理と解決に利益を有することを立証できなければならない。そうすることで、事務総長は当該紛争と和平の意義、現地当事者の能力と目的、こうした当事者が利用できる独自の資金、かかる資金の平和維持に対する意味合いを評価し、これを潜在的兵力提供国に提示できるようになる。安全保障理事会と事務局も、新規ミッションに関する戦略と活動理念は健全であり、兵員や警察官は、効果的な指導部を備えた適格なミッションに配属されるのだという確信を、兵力提供国に与えられなければならない。

53. パネルは国際連合が戦争を仕掛けるわけではないことを認識している。強制行動が必要な場合

には、国連憲章第 7 章に基づく安全保障理事会の承認を受けた上で、有志国の連合軍にこれを任せるのが通例となっている。

54. 国連憲章は、地域・小地域機関との協力により紛争を解決し、平和と安全を守ることを明確に促している。国際連合は紛争予防、平和創造、選挙の実施・支援、人権監視・人道援助活動、その他の平和構築活動の分野で、このような協力プログラムを世界各地で数多く積極的に展開し、成功を収めている。しかし、平和維持活動に関する限り、慎重を期すことは適切と思われる。なぜなら、軍事的な資源と能力の分布は世界各地で一様ではなく、最も紛争が生じやすい地域の兵員は他所に比べ、近代的な平和維持の要求に応える備えが整っていないことが多いからである。地域・小地域機関に訓練、機材、後方支援などの資源を提供すれば、あらゆる地域から派遣された要員が国際連合平和維持活動に参加したり、安全保障理事会決議に基づく地域的平和維持活動を立ち上げたりできるようにならう。

55. 平和維持の理念と戦略に関する重要勧告のまとめ：展開される国際連合平和維持要員には、プロとしてその職務権限を完遂する能力だけでなく、強固な交戦規則により、和平合意の約束を破るなど、暴力によってこれを骨抜きにしようとする勢力から自分自身、その他ミッション部門、およびミッションの職務権限を守る能力も与えなければならない。

F. 明確で信頼性のある達成可能な職務権限

56. 政治機関である安全保障理事会は、全会一致でなくとも決定が下せるが、実際はコンセンサスの構築を重視している。しかし、コンセンサスの構築に必要な妥協により、具体性が犠牲になることもある。こうして生じるあいまいさから、平和活動の諸部門間で職務権限の解釈が違ったり、平和実施に対する安保理の決意が一枚岩でないとの印象を現地当事者に与え、造反者に付け入るスキを与えたりすれば、現地での活動に大きな支障が出かねない。また、あいまいさは立場の相違を覆い隠すだけで、後になって危機が悪化すればこれが表面化し、安保理による緊急対応が妨げられるおそれもある。政治的妥協が有用なケースも多いことは認めるが、パネルとしては、特に危険な状況で展開する活動に関し、明確性を打ち出すほうが重要だと結論づける。不明確な指示を与えてミッションを危険な状況にさらすくらいなら、安保理はそもそも、このような職務権限を与えるべきでないというのが、パネルの考えである。

57. 可能な国際連合平和活動の輪郭はまず、和平合意に向けた交渉を進める当事者が、国際連合による合意の実施を検討する際に浮かび上がることが多い。交渉担当者（平和創設者）は、それぞれの専門領域で老練な手腕を有しているかもしれないが、国連現地ミッションで展開される兵員や警察官、援助提供者、選挙顧問の活動要件を熟知している可能性は低い。国際連合以外の平和創設者については、推して測るべしである。それでも事務局は近年、外部で策定され、安全保障理事会からほとんど手直しなく渡された職務権限の遂行を要求されるようになった。

58. パネルとしては、国際連合に対する停戦または和平合意の実施要請が一定の条件を満たさない限り、安全保障理事会はかかる合意の実施に向けた国際連合主導型部隊の派遣を約束すべきでないことを、事務局が安保理に実証できなければならないと考える。具体的な条件としては、顧問や監視員を和平交渉に出席させること、成立させる合意は、広く認められた人権基準と人権法に沿ったものとする、国際連合が引き受けるべき任務は、実際に達成可能（現地でこれを支援する責任を明記）で、紛争の根源に取り組むものか、他者がこれに取り組むために必要な空間を確保するものとする、などがあげられる。交渉担当者に関連する詳しい知識の有無に左右される可能性もある

ため、事務総長にはあらかじめ、ミッション派遣候補地で事前の現地調査を行うために十分な資金を平和維持準備基金から支出する権限を与えておくべきである。

59. ミッション要件に関する助言を安保理に行う際、事務局は、安保理が政治的に受け入れるだろうと推定する水準に従ってミッションの兵力その他の資源を定めてはならない。このような「自己検閲」を行うことによって、事務局は自分自身とミッションが失敗の責任をなすりつけられるお膳立てを整えてしまうことになるからだ。活動の基準を高くして計画を提示し、これを正当化すれば、活動展開に向けた見通しが悪くなるかもしれない。しかし、実際はミッションが利用できる資源を出し渋ることで、人材、時間、そして資金の浪費に合意しているに等しい状況にもかかわらず、自分たちは窮地に追い込まれた国々に役立つことをしているのだという誤解を加盟国に抱かせてはならない。

60. パネルはさらに、事務総長が活動の遂行に必要と考える部隊に対し、加盟国から最終的な確約が得られるまでは、ミッションの展開に着手すべきではないと考える。脆弱な平和の足固めをすることができないような、部分的な部隊の派遣に踏み切れば、紛争に苦しんでいるか、戦争から立ち直りつつある人々の期待を高めておきながら、これを裏切ることになるため、国際連合全体の信頼性が損なわれかねない。パネルはこのような場合、加盟国から必要な兵力提供の確約が得られたことを事務総長が確認できるまで、新規平和活動について大規模な兵力展開を予定する安保理決議は草案にとどめておくべきだと考える。

61. このような公約のギャップが生じる可能性を抑える方法はいくつかあるが、職務権限策定プロセスにおいて、潜在的兵力提供国と安全保障理事会理事国との間の調整と協議を改善するのも一案である。兵力提供国から安全保障理事会に対する助言は、国連憲章第 29 条に定める安保理のアドホック補助機関の設置によって制度化するのが有用といえよう。国連活動に正規部隊を提供している加盟国には、当然の権利として、当該ミッション要員の安全に影響する危機、または、武力行使に関するミッションの職務権限変更や再解釈に関する事務局の安全保障理事会へのブリーフィングに出席を呼びかけるべきである。

62. 最後に、事務総長が武力紛争で民間人に追加的保護を提供する希望を表明していることと、安全保障理事会が紛争時に民間人を保護する明確な

権限を国際連合平和維持要員に与える措置を講じていることは、明らかな動きといえる。事実、兵員であれ警察官であれ、民間人に対する暴力を目撃した平和維持要員は、国際連合の基本的原則に基づき、また、ルワンダに関する独立調査報告にも述べられているとおり、「(活動の) 駐留それ自体が体现する保護のあり方と、これによって生まれた保護の期待」(S/1999/1257、51 ページを参照) に沿うような形で、これを制止する権限を有するものと推定すべきである。

63. しかし、パネルはこの領域において、全面的な職務権限の信頼性と遂行可能性に対する懸念を抱いている。国際連合ミッションが展開中の区域には、潜在的な暴力のリスクにさらされた民間人が数十万人いるが、展開されている国際連合軍は、たとえ民間人保護の指示を受けても、そのごく一部しか保護できないだろう。このような保護の拡大を約束すれば、期待が大きく膨れあがってしまう。望まれる目標と、その達成に利用できる資源との間に大きな潜在的格差があるため、この分野の実績に関する限り、国際連合に対する幻滅が続くおそれがある。よって、平和活動に民間人保護の職務権限を与える際には、この職務権限の遂行に必要な具体的資源も与えなければならない。

64. 明確で信頼性のある達成可能な職務権限に関する重要勧告のまとめ：

(a) パネルは、安全保障理事会が国際連合主導型の平和活動による停戦または和平合意の実施に合意する前に、かかる合意が国際人権基準との一貫性や具体的な任務と期限の達成可能性など、ミッション派遣の可否にかかわる条件を満たしていることを確認するよう勧告する。

(b) 安全保障理事会は、事務総長が加盟国から、兵員や平和構築要員を含むその他不可欠なミッション支援部門提供の確約を受けるまで、大規模な兵力を伴うミッションを承認する決議を草案にとどめておくべきである。

(c) 潜在的に危険な環境へミッションを派遣する場合、安全保障理事会決議は、明確な指揮系統と取り組みの統一性を確保する必要をはじめ、平和維持活動の諸要件を満たすものとすべきである。

(d) 事務局は、ミッションの職務権限を策定または変更する場合、安全保障理事会が要望することではなく、安保理が知る必要のあることを伝えねばならず、また、平和活動への部隊提供を約束した国々に対しては、その要員の安全に影響す

る事項に関する事務局の安保理へのブリーフィング、特にミッションの武力行使に影響を及ぼす会合への出席を認めるべきである。

G. 情報収集、分析、戦略的計画能力

65. 国際連合が紛争予防、平和維持、平和構築について戦略的アプローチを策定するためには、事務局の重要な平和・安全実施部局の連携を緊密化する必要がある。そのためには、妥当な情報を収集、分析するとともに、名目上、平和・安全問題に関するハイレベルの意思決定フォーラムとなっている平和安全執行委員会（ECPS）を支援するツールの整備が必要となる。

66. ECPS は 1997 年前半、事務総長の当初の改革パッケージで設立された 4 つの「部門別」執行委員会のひとつである（A/51/829 セクション A を参照）。他の 3 つは、経済・社会委員会、開発活動委員会、人道委員会である。OHCHR は 4 つの委員会すべてのメンバーとなっている。これら委員会は、参加部局間の「管理の協調と調整を促進」するために設置されたもので、「調整権限だけでなく、執行決定権限」も与えられている。政治担当事務次長を委員長とする ECPS は、部局間の情報交換と協力を活発化させたが、1997 年の改革が目指す意思決定機関となるまでには至っていない。このことは参加部局も認めている。

67. 現状における事務局の平和・安全部門の人員数と作業量では、部局ごとのまともな政策立案は期待できない。ECPS メンバーのほとんどには政策または計画策定を担当するユニットがあるが、これらは日常業務に追われる傾向にある。しかし、知識構築と分析の能力を充実させない限り、事務局は日々の出来事への対応で精一杯の消極的な機構にとどまり、ECPS も創設目的の役割を果たすことはできないだろう。

68. 事務総長と ECPS メンバーにとっては、紛争状況に関する知識を蓄積し、この知識を幅広いユーザーに普及し、政策分析を提供し、長期的戦略を策定する専門的なシステムが事務局内に必要である。今のところ、このようなシステムは存在しない。パネルはかかるシステムとして、ECPS 情報戦略分析事務局（EISAS）の創設を提案する。

69. EISAS の大部分は、DPKO の政策分析ユニットと状況把握センター、DPA の政策立案ユニット、OCHA の政策策定ユニット（またはその部門）、広報局（DPI）のメディア監視・分析課など、平和

と安全に関する政策と情報分析の役割を与えられた諸部局の一本化により結成すべきである。

70. システム内に存在しないか、既存の機構から得られないノウハウを EISAS に与えるため、追加的な人材も必要になろう。具体的には、その最高責任者（ディレクター・レベル）、少人数の軍事アナリスト・チーム、警察専門家のほか、EISAS データベースの設計と維持や、本部と現地双方の部署とミッションによるその利用を管理できる有能な情報システム・アナリストがあげられる。

71. また、EISAS と緊密な関係を保つべき部署としては、事務総長室の戦略計画ユニット、UNDP の緊急対応部、平和構築ユニット（下記のパラグラフ 239～243 を参照）、OCHA の情報分析ユニット（リリース・ウェブをサポート）、OHCHR と UNHCR のニューヨーク・リエゾン事務所、国際連合安全調整官室、軍縮局（DDA）の監視・データベース・情報支部があげられる。世界銀行グループに対しても、ポスト・コンフリクト・ユニットなどの適切な部門を通じ、継続的な連絡を促すべきである。

72. ECPS メンバーにとって、EISAS は共通のサービスとして、短期的価値と長期的価値をともに備えることになろう。これにより、ミッションの活動と関連のグローバルな事象に関するデータがすべて更新されるため、DPKO 状況把握センターの日常的報告作成機能が強化されよう。また、生じつつある危機に対する ECPS 指導部の注意を喚起するとともに、近代的なプレゼンテーション手法を用いて、このような危機に関するブリーフィングを提供することもできよう。さらに、部門横断的なテーマ別課題を迅速に分析し、このような課題に関する事務総長への報告を作成する中心的活動機関の役割を果たすこともできよう。そして最後に、EISAS はミッション、危機状況、立法機関の関心および ECPS メンバーからの表明される意見の総合的動向に基づき、ECPS 自体の検討事項を提案、管理し、その審議を支援するとともに、事務総長による当初の改革で期待された意思決定機関へと ECPS を発展させることにも貢献できよう。

73. EISAS に対しては、国際連合システムの内外を問わず、利用できる最善のノウハウに依拠し、具体的な場所と状況に応じて分析を微調整する能力を与えるべきである。EISAS は、継続中の紛争や発生しつつある紛争の根源と現状に取り組む国際連合の努力やその他の努力を評価し、その結果を事務総長と EISAS メンバーに提示すべきであり、また、国際連合がさらに関与を続けることの潜在

的意義（および意味合い）を評価する能力を備えておくべきである。さらに、平和活動の立ち上げを計画、支援するためにパネルが下記（パラグラフ 198～217 を参照）で設立を勧告する統一ミッション・タスクフォース（IMTF）の当初作業に基礎的な情報を提供するとともに、分析の提供を続け、ミッション設置後は、ミッションとタスクフォース間の情報の流れを管理すべきである。

74. EISAS は共有の統一データベースを創設、維持、活用すべきである。この統一データベースは最終的に、事務官と意思決定者が現在、それぞれの責任領域での動向を逐一知るために用いているおびただしい数の暗号電信、日常的な状況報告、毎日の報道記事、有識者との非公式な接触に代わるものとなる。適切なセーフガードを設ければ、このデータベースは平和活動イントラネット（下記パラグラフ 255、256 を参照）のユーザーにも開放できよう。商用ブロードバンド通信サービスの料金が低下してきたことから、本部でも現地でも、これを通じてデータベースを利用できる可能性がある。そうなれば、国際連合による知識蓄積と、重要な平和・安全問題の分析方法を革命的に変容させるきっかけにもなる。EISAS は最終的に、機関間調整のための枠組みメカニズムに代わる役割も果たすべきである。

75. 情報と戦略的分析に関する重要勧告のまとめ：事務総長は、この報告書で ECPS 情報戦略分析事務局（EISAS）と称する主体を設置し、ECPS 全メンバーの情報と分析ニーズの支援に当たらせるべきである。EISAS は、DPA と DPKO の各局長の直屬機関とし、両者が共同で運営すべきである。

H. 暫定文民行政の課題

76. 1999 年半ばまで、国際連合が文民行政の実施または監督の部門を伴う現地活動を展開することはまれだった。しかし、事務局は 1999 年 6 月、コソボの暫定文民行政機構を立ち上げるよう指示を受けたほか、さらに 3 カ月後、東ティモールでも同じ活動を展開することとなった。この報告書が迅速な展開や本部の人員と構造について触れている背景には、国際連合がこのような活動の立ち上げや管理に苦心しているという事情もある。

77. これらの活動は、国際連合の現地活動独自の課題と責任を抱えている。戦禍に見舞われた社会で、法を制定、執行し、税関事務と関税規則を確立し、事業税や個人税を定めてこれを徴収し、外国投資を誘致し、地権争いや戦災の損害賠償につ

いて裁決を下し、あらゆる公益事業を再建、運営し、金融システムを創設し、学校を運営して教員に給料を支払い、ゴミを収集しなければならないような活動は、他に考えられない。しかも、こうした活動は自発的拠出金が頼りである。このような「暫定行政」ミッションの場合でさえ、分担金予算では現地行政費用を賄えないからである。このような任務に加え、暫定行政ミッションは、不満が広がり、怒りが収まらない場所で、市民社会の復興と人権尊重の促進も図らねばならない。

78. また、このような課題だけでなく、そもそも国際連合はこのような活動にかかわるべきなのか、もしそうだとすれば、それは平和活動の一部門と見なすべきなのか、それともその他何らかの機構で管理すべきものなのかという根本的な疑問も残っている。安全保障理事会が国際連合に暫定文民行政を担当するよう指示することは、今後二度とないかもしれないが、コソボや東ティモールでこのような活動を予測していた者はいなかったのも事実である。内戦は各地で続いており、将来的な不安を予測することは難しいため、国際連合加盟国の間や事務局内部に、文民行政に対する複雑な思いがあったとしても、同じようなミッションが今後、同じく緊急に設置されないと限らない。事務局はこのように、暫定行政を過渡的な責任と推定し、今後のミッションの備えを行わず、再び急派された場合に失態を演じる危険を冒すか、十分な備えを行った結果、そうした備えがあるという理由で何度も派遣を要請される羽目に陥るかという悩ましいジレンマを抱えている。もちろん、暫定行政は今後、例外ではなく原則になることを事務局が予期しているのであれば、国際連合システム内部のどこかに、このような任務を専門に担当する別個の責任拠点を設けねばならない。しかし取りあえずのところは、DPKO がこの任務を担当し続ける必要がある。

79. その間にも、暫定文民行政については差し迫った問題がある。「適用法」の問題がそれである。国際連合活動が現在、法執行責任を担っている 2 つの場所では、実践されていないか、武装勢力による威嚇の対象となっているという理由で、司法・立法能力が存在しないことが判明した。しかもこの 2 カ所では、紛争犠牲者と見なされる主要な集団が、紛争以前に適用されていた法律や法制度を疑問視したり、拒絶したりしていた。

80. しかし、仮に現地の法規範が明確だったとしても、ミッションの司法チームは、このような規範と関連手続きを十分に学んだ上で起訴や裁定を行わねばならないという問題に直面する。言語、

文化、慣習、経験の違いを考えれば、この学習プロセスに少なくとも 6 カ月程度を要することは想像に難くない。国際連合は今のところ、法秩序担当チームがこのような学習を地道に積み重ねている間、平和活動は何をすべきかという疑問に対する答えを出せていない。現地の強力な派閥がこの学習期間の必要性をいいことに、独自の政権を勝手に樹立したり、犯罪シンジケートが法律や執行の空白につけ込んだりする可能性があり、実際にそのような事態も生じている。

81. 国際連合に共通の司法パッケージがあり、これによってミッション要員が暫定的法規範に関する事前の訓練を受け、「適用法」についての最終回答が出るまでこれを適用できれば、こうしたミッションの任務ははるかにやりやすかったであろう。事務局の法務関連部署では今のところ、この問題に関する作業は進められていないが、研究者との面談によると、国際連合システムの枠外では、人権関連の数十件の条約や宣言に含まれる原則、ガイドラインおよび手続き、人道法、ならびに、警察、検察および刑事制度のガイドラインを重視しつつ、この問題への取り組みがある程度進んでいる。

82. このような研究は、殺人、レイプ、放火、拉致、重大な暴行などの犯罪事件について、平和活動が、国際的な法律の専門家と国際的に合意された基準を活用して法の適正手続きを執れるようにするための、法と手続きを盛り込んだ規範の策定を目指している。財産法はおそらく、このような「モデル規範」の枠外となるだろうが、少なくとも、財産法の問題が議論されている間でも、隣人の家屋に放火した者を起訴するようなことは効果的にできよう。

83. 暫定文民行政に関する重要勧告のまとめ：パネルは、事務総長が、暫定行政の職務権限を与えられた国際連合活動での経験を有する者を含む国際的な法律の専門家のパネルを招集し、地域的な適応が必要となりうる場合にはこれを含め、現地における法の支配と現地の法執行能力が再び確立されるまで、このような活動が依拠すべき暫定的刑法を策定できる実行可能性とその有用性を評価させることを勧告する。

III. 国連の迅速で効果的な活動展開能力

84. 観測筋の中には、安全保障理事会の決議が採択されてから国際連合が活動を全面展開するまで、

なぜこれだけの時間がかかるのかわからないという疑問を呈する向きが多かった。その理由はいくつかある。国際連合には常備軍がなく、また、現地活動を目的とする警察部隊もない。ミッション指導部候補者のリストがあるわけでもない。事務総長特別代表やミッション団長、部隊司令官、警察本部長、運営責任者、その他の指導部門の人選は、緊急な必要が生じるまで行われない。各国政府が軍事、警察、民政のノウハウを提供できる現行の待機制度（UNSAS）は、安定した資源の供給源となるまでには至っていない。1990 年代半ばの大規模ミッションからブリンディジ（イタリア）の国際連合兵站基地（UNLB）が譲り受けた必須機材の備蓄は、現在のミッション急増によって枯渇しており、これを迅速に補填するための予算もまだ確保されていない。平和維持物資調達プロセスでは、費用対効果の責任や財務上の責任と、迅速な対応やミッションの信頼性という重大な活動要件とを十分にバランスできないおそれもある。待機取り決めによって実質業務分野と支援分野の文民要員を確保する必要性は以前から認識されているが、まだ充足されてはいない。そして最後に、事務総長には、ミッション派遣の可能性がどれほど高くとも、安全保障理事会がその設置決議を採択するまで、活動の展開に必要な物資や人員を調達、採用、事前配置する権限がほとんどない。

85. 要するに、国際連合が今後、何らかの複合型平和活動の実施に必要な人材と物資を迅速に調達、展開するための基盤は、ほとんど整っていないといえる。

A. 「迅速で効果的な展開」に必要なものは何か

86. 安全保障理事会の議事録、平和維持活動特別委員会の報告、そして現地ミッションや事務局、加盟国がパネルに表明した意見のいずれを見ても、新規の現地ミッションを迅速かつ効果的に展開できる国際連合の能力を大幅に強化する必要があることは明らかだ。このような能力の強化を図るためには、国際連合がまず、「迅速性」と「効果」に何が必要かを定める基本的要因に合意せねばならない。

87. 安定的な平和と平和維持要員の信頼性を確立するにあたっては、停戦または和平合意後の 6 週間から 12 週間が勝負となることが多い。この期間に失った信頼性と政治的な勢いを取り戻すことは難しい。よって、展開時期もこれに沿った形で調整すべきである。しかし、兵員や文民警察、文民

専門家を迅速に展開しても、これらの要員が職務遂行のための機材を備えていなければ、脆弱な平和の地歩を固め、活動の信頼性を確立できることにはならない。ミッション要員が成果をあげるためには、資材（機材と後方支援）、資金（商品とサービスを調達できる手持ち現金）、情報資源（訓練とブリーフィング）、活動戦略が必要である。また、不透明な状況で展開される活動については、何らかの当事者の「心変わり」で和平プロセスの前進が阻まれるケースを予期し、これを解決できるような軍事的、政治的「重心」も必要となる。

88. 当然のことながら、迅速で効果的な展開の時期は、紛争終結後の環境それぞれに特有の政治・軍事的状況に応じて異なる。とはいえ、国際連合の迅速展開能力の強化は、国連が目指すべき基準について合意するから始めなければならない。今のところ、このような基準は出来上がっていない。よってパネルは、国際連合が「従来型」の平和維持活動であれば安全保障理事会の決議採択後 30 日以内、複合型の平和維持活動であれば 90 日以内に、それぞれ全面的な展開を行える能力を育成することを提案する。後者の場合、ミッション司令部は 15 日以内に設置を完了し、業務を開始すべきである。

89. 事務局がこの期限を守るためには、下記のいずれか、またはその何らかの組み合わせが必要となる：(a) 兵員、文民警察、文民専門家、物資および資金の常備、(b) 短時間で動員可能な極めて信頼性の高い待機能力、(c) これら資源を調達するのに十分な準備期間（そのためには、潜在的な新規ミッションについて数カ月前から、支出の予測、計画、開始を行える能力が必要）。パネルの勧告には、潜在的な新規活動に対する国際連合の備えを改善するため、事務局の分析能力を高め、ミッション計画プロセスとの整合を図ることをねらいとするものが多く含まれる。しかし、戦争の発生や平和の成立をいつも前もって予測できるとは限らない。事実、経験を見ても予測ができていないことが多い。よって事務局は、新たな常備能力の確立と既存の待機能力の維持を通じて、一定水準の全般的準備態勢を維持することにより、不測の需要に対処できなければならない。

90. 加盟国の中には、国際連合に常備軍や警察部隊を設けることに異議を唱えたり、信頼できる待機取り決めの締結を拒否したり、機材備蓄のための財政支出の増大を警戒したり、事務総長が立法機関により、具体的な危機対応権限を与えられるまで、潜在的活動の計画に着手しないことを事務

局に求めたりする向きが多い。このような状況では、提示された期限内に「迅速かつ効果的」な活動の展開を行うことなどできない。以下の分析では、こうした状況を少なくとも部分的に変えない限り、迅速で効果的な展開は不可能であることを論じる。

91. 展開時期の判定に関する重要勧告のまとめ：国際連合は「迅速で効果的な展開能力」を、活動上の観点から見て、従来型の平和維持活動であれば安全保障理事会による決議採択後 30 日以内に、複合型平和維持活動であれば決議採択後 90 日以内に、それぞれ全面的に展開できる能力として定義すべきである。

B. 効果的なミッション指導部

92. 効果的で行動的な指導部の有無は、逆境にあっても高い士気と有効性を保てる団結力の強いミッションと、こうした属性をなかなか維持できないミッションとを分ける要素となりうる。つまり、ミッション全体の方向性は、その指揮を執る者の性格や能力によって大きく左右されかねない。

93. この極めて重要な役割から見ると、国際連合によるミッション・リーダーの採用、選任、訓練、支援のやり方には、大いに改善の余地がある。潜在的な候補者名簿は、非公式な形でのみ存在する。事務総長の代表（RSG）や特別代表（SRS）、ミッション団長、部隊司令官、文民警察本部長とそれぞれの補佐役は、安全保障理事会が新規ミッションの設置決議を採択する間際まで、さらに場合によってはその後まで選任されない。これら指導者とその他実質業務・運営部門の責任者は当初、本部職員との数日間の会合を終えると、ミッション展開区域に着くまでお互いに顔を合わせないことさえある。指導部には、全体的な役割と責任を明記した一般的委任事項が渡されるが、本部からミッション独自の方針や活動指針を渡されて任地に赴くことはまれである。少なくとも当初は、安全保障理事会の職務権限をいかに遂行するのか、職務権限遂行に対する潜在的な挑戦にどう対処するのかといった問題は、自分で判断することになる。ミッションの政治的／軍事的重心を確立し、潜在的に脆弱な平和プロセスを持続させながら、職務権限遂行のための戦略を練らねばならないのである。

94. 選任の政治力学を要素として盛り込めば、プロセスがわかりやすくなる。政治的に慎重を要する新規ミッションの場合、事務総長はミッシ

ン設置に十分先んじて候補者探しを始められないことがある。SRSG、RSG もしくは他のミッション団長を選任する際、事務総長は安全保障理事会理事国、当該地域諸国、現地当事者の意見を考慮せねばならない。RSG や SRSG が効果的に任務を果たすためには、それぞれの信頼が欠かせないからである。SRSG 補佐役の選択は、ミッション指導部内の地理的バランスを保つ必要性によって影響を受けることもある。部隊司令官、警察本部長およびその補佐役の出身国については、軍事・警察部門の構成を反映する必要があるほか、現地当事者に対する政治的配慮も必要となる。

95. 政治的、地理的な配慮必要性はもつともであるが、パネルとしては、ミッション指導部を選任する際、管理能力と経験に少なくとも同等の優先順位を与えねばならないと考える。現地活動の指揮にあたったことのあるメンバー数人の個人的経験を根拠に、パネルは、ミッションの指導部をできるだけ早く立ち上げることにより、ミッションの活動理念やその支援計画、予算、人事取り決めの策定を共同で援助できるようにする必要性を認める。

96. 早期の選任を行いやすくするため、パネルは事務総長に対し、体系的に、かつ加盟国の意見を取り入れながら、SRSG、部隊司令官、警察本部長およびその補佐役の候補と、ミッションのその他実質業務部門の責任者候補につき、幅広い地理的配分と衡平な男女構成を有する包括的リストを作成するよう勧告する。このようなデータベースを設ければ、指導部の早期の特定と選任が行いやすくなる。

97. 事務局は通常の実践として、ミッション指導部に対し、職務権限遂行に対する挑戦を予期、克服するための戦略的な指針と計画を提供すべきであるが、このような指針や計画はできる限り、ミッション指導部との協力により策定すべきである。また、ミッション指導部も、国際連合の国別駐在チームや、ミッション展開区域で活動する NGO と幅広い協議を行い、現地に関する広く深い知識を身につけるべきである。このような知識は、戦争から平和への移行を目指す包括的戦略の遂行に欠かせないからである。正式なミッション計画プロセスには、国別チームの常駐調整官をより頻繁に参加させるべきである。

98. パネルとしては、ミッションの上級管理チームの中に常に少なくとも 1 人、できれば現地ミッションと本部の双方で、国際連合に勤務した経験を有する者を置くべきであると考え。このよう

な者がいれば、国際連合システム外部から管理チームに抜擢されたメンバーが国連の諸規則、政策および作業方法に親しむために必要な時間を短縮し、展開前の訓練では予期できない類の疑問に答えることにより、これらの者の作業に便宜を図ることができよう。

99. パネルとしては、特定国での開発活動や人道援助に携わる国際連合機関・計画・基金チームの常駐調整官や人道調整官を、複合型平和活動を担当する SRSG の補佐役のひとりに任命するという慣例があることに留意する。我々は、この慣例をできる限り踏襲すべきだと考える。

100. その一方で、国際連合の機関、基金および計画の現地代表が、当該国における国際連合の全活動を調整する役割を担う SRSG や RSG の活動を補佐することは極めて重要である。この役割を遂行しようとする試みは、調整に対するあまりにも官僚主義的な抵抗によって妨げられることが多くある。このような傾向は、事務総長が懸命に推進してきた国際連合ファミリーという理念に決して資するものではない。

101. ミッション指導部に関する重要勧告のまとめ：

(a) 事務総長は、ミッション・リーダーの選任方法を体系化すべきであるが、その第一歩として、加盟国の意見を取り入れながら、衡平な地理的配分と男女構成を備えた形で、事務総長代表または特別代表、部隊司令官、文民警察本部長とその補佐役、および、実質業務・運営部門のその他責任者について、包括的候補者リストを作成すべきである。

(b) ミッション指導部については、ミッション計画プロセスの重要側面への参加を可能にし、ミッション展開区域の情勢に関するブリーフィングを行い、ミッション指導部内での会合と協力を確保するため、全員をできるだけ早く本部で選任、結集すべきである。

(c) 事務局は日常的に、ミッション指導部に対し、職務権限遂行に対する挑戦を予期、克服するための戦略的な指針と計画を提供すべきであるが、このような指針や計画は可能な限り、ミッション指導部との協力により策定すべきである。

C. 軍事要員

102. 国際連合は 1990 年代半ば、その迅速な展開能力を高め、新世代の複合型平和維持活動の思わぬ

急増に対応できるようにするため、国連待機制度（UNSAM）を導入した。UNSAM はミッションの軍事、文民警察および文民部門として利用可能な資源とノウハウに関するデータベースであり、ここには各国政府が理論上、15 日、30 日、60 日または 90 日以内に国際連合平和維持活動で展開可能として申告した要員が登録されている。UNSAM データベースには現在、87 の加盟国の要員 14 万 7,900 人が登録されているが、その内訳は前線部隊要員 8 万 5,000 人、後方支援要員 5 万 6,700 人、軍事監視員 1,600 人、文民警察官 2,150 人、その他文民専門家 2,450 人となっている。参加国 87 カ国のうち、該当する要員の準備態勢に関する責任事項を列挙した覚書を国際連合と締結しているものは 31 カ国あるが、この覚書には、こうした約束の履行が条件付きであることも明記されている。つまり、この覚書は、事務総長が平和活動への要員提供を要請した場合でも、各国にこの要請を「却下する」権利があることを確認するものとなっている。

103. 回答に関する詳しい統計はないが、多くの加盟国は、国際連合主導による平和維持活動への正規軍部隊の展開を承諾するよりも拒否することのほうがはるかに多い。国連創設後の 50 年間には、先進国が国際連合平和維持活動の兵力の大半を提供するという慣行が出来上がっていた。これとは対照的に、最近の数年間を見ると、開発途上国が国際連合平和維持活動で正規部隊を展開するケースが増えており、2000 年 6 月末の時点で、その割合は 77%にも達している。

104. 安全保障理事会の常任理事国 5 カ国が国際連合主導の活動に提供する兵員数は大幅に減少したが、それでも 5 カ国のうち 4 カ国は、ボスニア・ヘルツェゴビナとコソボで北大西洋条約機構（NATO）が主導する活動に大規模な部隊を提供している。この活動は、国際連合ボスニア・ヘルツェゴビナ・ミッション（UNMIBH）と国際連合コソボ・ミッション（UNMIK）が安全に活動できる状況を整備するものである。英国はまた、シエラレオネ危機の重要な時期に兵力を（国際連合による活動統制外で）展開し、情勢の安定化に大きく貢献したが、現在のところ、安全保障の観点から見て最も困難な国際連合主導の平和維持活動、すなわち国際連合シエラレオネ・ミッション（UNAMSIL）と国際連合コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）に兵力を提供している先進国はない。

105. 加盟国が国会や国民から、特にアフリカで国際連合が主導する活動に自国部隊を展開することに対する支持をなかなか取り付けられない一因と

して、平和維持要員がモガディシュやキガリで殺害されたり、シエラレオネで人質に取られたりしたことがあげられる。しかも、先進国の国益から見て、こうした活動には戦略的関心が薄い。国軍の規模が縮小されたり、欧州で地域的な平和維持への取り組みが盛んになっていたりすることで、先進国が国際連合主導の活動に訓練と装備の行き届いた部隊を提供できる余地はますます縮小している。

106. かくして、国際連合は極めて深刻なジレンマを抱えている。UNAMSIL のようなミッションに、KFOR の一部として現在、平和維持に当たっている部隊に匹敵する兵力が提供されていれば、2000 年春のような困難には遭遇しなくて済んだ可能性が高い。パネルは、NATO の軍事計画者であれば、当初認められた兵力 6,000 人でシエラレオネへの部隊展開に同意したはずはないと確信している。それでも、現在の動向を考えれば、KFOR 型の活動が近い将来、アフリカで展開されるとは考えにくい。仮に国際連合が KFOR 型の部隊展開を試みたとしても、待機取り決めの現状を考えれば、必要な兵力や機材はどの国が提供するのかわからない。

107. 多くの開発途上国は実際、平和維持軍への兵力提供要請に応じており、その兵員は極めて高い職業基準に従い、総会が採択した新たな部隊所有装備品（COE）手続き（「ウェットリース」協定）を守って献身的に職務を遂行し、成果をあげている。この協定は、各国の部隊が兵力の維持に必要な機材と物資をほとんどすべて持参する旨を規定する。国際連合は兵力提供国に対し、装備品の使用経費を弁済し、新たな COE 手続きの対象とされていないサービスや支援を提供することを約束する。一方、兵力提供国は、自国が署名した COE 手続きに関する覚書を順守することを約束する。

108. 事務総長はそれでも、維持が不可能な立場に置かれている。書面で兵力規模を定める安全保障理事会決議を受け取りながら、現地に展開する兵力の提供を実際に受けられるかどうかはわからないからである。最終的に現地に派遣される兵員の機材が足りないおそれもある。国によっては、兵員が銃を持っていなかったり、銃を持っていてもヘルメットがなかったり、ヘルメットはあっても防弾チョッキがなかったり、基本的な輸送能力（トラックや兵員輸送機）を欠いていたりすることがある。兵員が平和維持活動の訓練を受けていないこともあるが、いずれにせよ、同じ活動に携わる各国部隊が以前に合同で訓練を受けていたり、活動を行っていたりする可能性は低い。ミッショ

ンで使用される言語を話せる要員がない部隊もあり得る。言葉の問題がなかったとしても、共通の活動手順がなかったり、指揮統制の重要事項やミッションの交戦規則の解釈が異なっていたり、ミッションの武力行使要件についての考え方が違っていたりするおそれもある。

109. この状況は変えねばならない。覚書の条件を守れない兵力提供国は、その旨を国際連合に伝えるべきであり、兵力の展開を行ってはならない。この趣旨で、事務総長には、展開に先立って潜在的兵力提供国の準備態勢を評価し、覚書の規定順守を確認するために必要な資源と支援を与えるべきである。

110. さらに現状を打開するための措置としては、できれば国際連合ミッションでの活動経験のある軍事計画担当者、参謀将校その他の軍事専門家を短期間で寄せ集め、本部のミッション計画担当者との連絡に当たらせて上で、DPKO の中心部門とともに現地に派遣し、安全保障理事会による承認に従って、ミッション司令部の設置を支援させる能力を事務総長に与えることが考えられよう。この関連で、また、危機に遭遇したミッションを強化するためにも、現行の待機制度を活用し、このような要員の「待機者リスト」を設けることもできよう。このリストには、衡平な地理的配分の範囲内で加盟国が指名し、DPKO が慎重な吟味の上で受け入れた要員を登録すべきである。待機者リストには、少佐から大佐レベルの武官 100 人程度を登録し、緊急召集を受けた場合には、国連軍事監視員に準じた処遇を行うのが適切であろう。

111. 待機者リストへの登録者については、健康面、業務面で全世界への展開に耐えうることをあらかじめ確認した上で、事前の訓練を実施する。これらの要員は、7 日以内に現地に緊急展開し、最長 2 年間その任務にとどまるものとする。待機者リストは 3 カ月ごとに更新し、加盟国が指名する 10 人から 15 人程度の要員を新たに加える。新規登録者には当初 3 カ月間の訓練を受けさせる。3 カ月ごとの更新を続けることで、待機者リストには、緊急展開可能なチームが 5 個から 7 個程度出来上がる。チームの初期訓練はまず事前資格確認・教育段階（講義と国際連合システム内での実務研修からなる 1 週間の短期訓練）、次いで実践的な発展段階（継続中の国際連合平和維持活動の軍事監視員チームとして 10 週間程度派遣）の 2 段階に分けて行う。この当初 3 カ月間のチーム訓練を受けた武官は、本国に戻って常時待機状態に入る。

112. 安全保障委員会の承認があった場合には、ひとつまたは複数のチームを召集し、緊急展開できるものとする。チームはまず国際連合本部に集まり、中間訓練と必要に応じて具体的なミッション指針の提供を受け、当該活動の統一ミッション・タスクフォース（下記パラグラフ 198～217 を参照）の計画担当者との意見交換を行った上で、現地に派遣する。チームの使命は、部隊の展開に先駆けて、統一ミッション・タスクフォース（IMTF）が策定した幅広い戦略レベルのミッション理念を具体的な活動・戦術計画に反映させ、取りあえずの調整・連絡作業を行うこととする。先遣チームは、これに代わる本隊が展開されるまで活動を続ける（通常は 2 カ月から 3 カ月程度だが、必要に応じて 6 カ月まで延長可能）。

113. チームの初期訓練費用は、当該チームの初期訓練派遣先のミッション予算から捻出し、待機者の緊急展開費用は、続いて展開される平和維持ミッションの予算で賄う。本国で常時待機状態にある間、かかる要員はそれぞれの国軍で通常の職務を遂行しているため、国際連合の費用負担はない。パネルは事務総長に対し、実施面での詳細を添えた上でこの提案の概略を加盟国に提示して、現行待機制度の枠内で直ちに実施を図るよう勧告する。

114. しかし、このような現地計画と連絡を担当する軍事要員の待機を確保したとしても、部隊の結束を確保するには不十分といえよう。我々としては、展開部隊自体が少なくとも、共通の基準に基づく訓練と機材提供を受け、これを司令部レベルでの合同計画策定によって補完しない限り、部隊の結束は図れないと考える。合同で野外演習を行う機会があれば理想的であろう。

115. 国際連合軍事計画担当者の評価により、平和活動の職務権限遂行に対する暴力的な挑戦を抑止するか、これに対処するために旅団規模の兵力（5,000 人程度）が必要とされる場合、該当する国際連合活動の軍事部門は、相互の理念、指導部、活動実践を把握していない大隊の寄せ集めではなく、1 個旅団として展開すべきである。この旅団は、上記の提案にあるように、共通の訓練・装備基準、共通の理念、部隊の作戦統制に関する共通の取り決めの策定に協力して取り組んでいる国家群から構成すべきである。理想的に言えば、UNSSA にはこのような旅団規模の結束力の高い部隊を数個含めるとともに、必要な支援部隊を設け、これを従来型の平和維持活動の場合には 30 日以内、複合型活動の場合には 90 日以内に全面展開できるようにしておくべきである。

116. そのためには、国際連合平和維持活動に参加する部隊に義務づけられる最低限の訓練、機材その他の基準を定めるべきである。必要な手段を備えた加盟国は、UNSAS の関連で、兵力提供途上国がこの最低基準を達成、維持できるようにするための資金、機材、訓練その他の援助を提供するパートナーシップを形成することもできよう。その際には、このようにして結成された旅団が、比較的高い資質を備え、効果的な活動支援を得られるようにすることを最終目標とすべきである。このような部隊構成は、「緊急即応待機旅団 (SHIRBRIG)」国家群の目標でもある。これら諸国はまた、日常的な連携を行う司令官レベルの計画部門も設けている。しかし、ここで提案した取り決めは、一部の国々が国際連合の平和維持活動に積極的に参加する責任を免除することも、小国がこのような活動に参加する可能性を排除することも意図していない。

117. 軍事要員に関する重要勧告のまとめ：

(a) 加盟国に対しては適宜、国際連合待機制度 (UNSAS) の枠内で、結束力のある旅団規模の部隊を数個結成するためのパートナーシップを相互に構築するよう促すべきであるが、これら部隊は必要な支援部隊とともに、従来型の平和維持活動については安全保障理事会の設置決議から 30 日以内に、複合型の平和維持活動についてはその 90 日以内に、実効的に展開できるようにしておくべきである。

(b) 事務総長に対しては、国際連合が実施の役割を担うことを念頭に置いた停戦合意または停戦協定が成立する可能性が高まった場合、UNSAS に参加する加盟国に対し、展開の可能性がある活動に兵力を提供する意向を正式に打診する権限を与えるべきである。

(c) 事務局は標準的実践として、展開に先立って潜在的兵力提供国に調査チームを派遣し、必要な訓練と機材に関する覚書の規定順守に向けた各国の準備態勢を確認すべきである。要件を満たさない国が兵員を派遣してはならない。

(d) パネルは、新規平和維持活動のミッション司令部創設に関する訓練を受けたチームを、核となる DPKO 計画担当官の支援に当たらせるため、7 日以内に派遣できる武官約 100 人の常時更新される「待機者リスト」を UNSAS に設けることを勧告する。

D. 文民警察

118. 国際連合平和維持活動に関与する国際要員で、兵員に次いで数の多いのが文民警察官である。戦禍に見舞われた社会の社会的、経済的、政治的安定に向けた環境の回復を支援する上で、内戦関連の文民警察活動は、今後も重要な部門として求められる公算が高い。文民警察官による監視と訓練の対象となる現地警察の公正性と中立性は、安全な環境を維持する上で不可欠であり、脅迫や犯罪ネットワークによって、政治、経済面の前進が依然として妨げられている場合には、その実効性が死活的に重要となる。

119. パネルはこのため、国際連合平和活動における文民警察活用の理念を変更させ、従来の助言、訓練、監視という任務に加えて、現地警察の改革と再編にも重点をおくべきだと論じた (上記パラグラフ 39、40 および 47(b)を参照)。そのためには、加盟国が国際連合に対し、訓練の行き届いた優秀な警察専門家をさらに多く提供する必要がある。こうした専門家は、当面の必要性を満たすのにさえ四苦八苦しているというのが現状だからである。2000 年 8 月 1 日現在、国際連合活動の定員として認められた警察官のうち、25%にあたる 8,641 人が欠員となったままである。

120. 加盟国政府は、国際連合平和維持活動に軍を派遣する際に国内政治面での困難を抱えることはあっても、文民警察を平和活動に供出する際には、さほど政治的制約を受けないことが多い。それでも加盟国が実際になかなか文民警察官を派遣できないのは、その警察部隊の規模と編成が国内のニーズのみを念頭に置いているからである。

121. このような中で、ミッションに派遣できる警察官や関連の司法専門家を特定、確保、訓練するプロセスには時間がかかることが多く、国際連合がミッションの文民警察部門を迅速かつ実効的に展開することもできなくなっている。しかも、ミッションの警察部門は、面識がなく、国際連合での経験もほとんど、あるいは全くなく、適切な訓練も、具体的ミッションに関するブリーフィングもほとんど受けておらず、警察活動の実践や理念もまったく違う 40 カ国もの警察官から構成されることがある。さらに、平和活動に派遣される警察官は 6 カ月から 1 年の周期で交代するのが普通である。これらの要因が相まって、ミッションの文民警察本部長が寄り合い所帯の結束力を高め、これを効果的な警察部隊へと転換することは、極めて難しくなっている。

122. よって、パネルは加盟国に対し、国連待機制度の枠内で、事務面でも健康面でも国際連合平和

活動に展開できる現役警察官（必要に応じ、能力面、身体面の要件を満たす退官後間もない警察官で補強）の待機者リストを国内に設けるよう呼びかける。当然のことながら、待機者リストの規模は各国の規模や能力によって大きく異なるものとなる。DPKO 文民警察ユニットは、必要とされる専門分野やノウハウを明らかにし、充足すべき職業上の基準に関する共通の指針を提供することにより、加盟国が国内待機者リストに登録すべき警察官の選定基準と訓練要件を定めるための援助を提供すべきである。国際連合ミッションに展開された文民警察官は少なくとも 1 年間、任地で勤務させ、最低限の継続性を確保すべきである。

123. パネルは、警察官提供国が合同で訓練を行えば、文民警察の結束力はさらに高まるだろうと考える。よって、加盟国が適宜、新たな地域的訓練パートナーシップを作り上げたり、既存のパートナーシップを強化したりすることを勧告する。パネルはまた、警察官を提供する中小国が、国際連合によって定められた指針、標準的作業手順、達成水準に沿い、必要な準備態勢を維持するための援助（訓練、機材など）を提供できる加盟国に対し、これを行うよう呼びかける。

124. パネルはさらに、加盟国が政府機構内に、国際連合平和活動への警察官提供を調整、管理する窓口を設けるよう勧告する。

125. パネルとしては、部隊司令部の待機者リストとその手順に準じた待機取り決めにより、できれば国際連合ミッションでの活動経験を有する上級の文民警察計画担当者と技術専門家を緊急に召集し、国連本部でのミッション計画担当者との連絡に当たらせて上で、これを現地に展開し、安全保障理事会の承認に基づくミッションの文民警察本部設置を支援させる能力を事務総長に与えるべきだと考える。召集を受けた待機者には、国際連合活動のその他文民警察官と同じ契約上、法律上の地位を与える。待機者の訓練と展開に関する取り決めも、軍事要員と同じものとできよう。さらに、軍事要員と文民警察要員の待機者について合同で訓練と計画策定を行えば、ミッションの結束力と、新規活動立ち上げ時の部門間協力をさらに強化できよう。

126. 文民警察要員に関する重要勧告のまとめ：

(a) 加盟国に対し、国連待機制度の枠内で、国際連合平和活動に緊急展開できる文民警察官の国内待機者リストを設けるよう促す。

(b) 加盟国に対し、国際連合が定める指針、標準的作業手順および達成基準に沿い、均一的な準備態勢を確保するため、各国の待機者リストに登録された文民警察官を対象とする地域的な訓練パートナーシップを結ぶよう促す。

(c) 加盟国に対し、国際連合平和活動への文民警察官提供のための窓口を政府機構内に設けるよう促す。

(d) パネルは、UNSSA 内に 100 人程度の警察官と関連専門家の常時更新される待機者リストを設けるとともに、これら待機者を、新規平和維持活動の文民警察部門を創設し、新規要員を訓練し、早期に文民警察の結束力を高めるための訓練を受けたチームとともに、7 日以内に派遣できるようにしておくことを勧告する。

(e) パネルは、上記勧告(a)、(b)および(c)に相当する取り決めを司法、刑事、人権その他関連の専門家についても設け、文民警察専門家とともに、合議制の「法の支配」チームを結成することを勧告する。

E. 文民専門家

127. 事務局はこれまで、実質業務と支援業務に適した有能な文民要員を必要な時期に、必要なだけ発掘、採用、展開できていない。現時点で、1 年前から 6 カ月前までに設立されたミッションでは、現地で実質業務を担当する要員の約 50%と、運営・後方支援分野を担当する要員の 40%もが欠員となっており、必要な専門家の不足が依然として目立っている。国際連合東ティモール暫定行政機構 (UNTAET) や UNMIK の文民行政部門などで展開中の要員の中にも、これまでの職歴が生かされない職務に就いているものがある。しかも、採用のペースは、まさに人員不足をはじめとする勤務条件に嫌気がさして離職するミッション要員を補うので精一杯というのが現状である。欠員の多さと離職率の高さは、次なる複合型平和維持活動の立ち上げと維持にとって、大きな不安材料となっているほか、現行ミッションの全面展開にとっても支障となっている。こうした問題はいくつかの要因によって、さらに深刻化している。

1. 不測の需要や需要急増に対応する待機制度の欠如

128. 新世代の平和維持活動に与えられる新たな複合的任務はいずれも、国際連合システムが即座に対応できないような需要を作り出している。この

現象がはじめて生じたのは 1990 年代前半、和平合意の実施を目的として国際連合カンボジア暫定統治機構（UNTAC）、国際連合エルサルバドル監視団（ONUSAL）、国際連合アンゴラ検証団（UNAVEM）、国際連合モザンビーク活動（ONUMOZ）が創設されたときであった。国連システムは選挙支援、経済再建・復興、人権監視、ラジオ・テレビ番組制作、司法、制度構築にあたる専門家を短期間で募集、採用すべく奔走した。90 年代半ばまでに、国連システムはこれら分野で実務経験を積んだ幹部要員をはじめて抱えるまでに至った。しかし、下記に説明する理由により、これら人材の多くは国連システムから離れていった。

129. 事務局は 1999 年、再び不意を襲われた。東ティモールとコソボで統治を担当するミッションの人員確保を迫られたのである。事務局にも、国際連合の機関、基金、計画の中にも、地方自治体や中央省庁の運営に必要な専門的技術と経験を持ち合わせている職員はほとんどいなかった。加盟国自身も、国内の機構から提供できる有能な候補者を発掘する計画を事前に策定していなかったため、この空白をすぐに埋めることはできなかった。しかも、人員不足でスタートした暫定行政ミッションは、何が必要かを正確に特定することさえままならなかった。最終的には、一部の加盟国が（場合によっては国際連合の費用負担なしで）候補者を提供したため、必要な部門の大部分はカバーできる見通しがついた。ところが事務局は、ミッション要因の地理的配分が崩れることを避けたいとの思惑もあり、こうした職員すべてを活用するには至らなかった。各加盟国が行政の一部門全体を担当するという構想（部門別責任構想）も提示されたが、詳細な詰めを行う時間は残されていなかった。少なくとも、専門的知識を備えた小規模の文民行政担当者チームを派遣する場合について、この構想を再検討する価値はある。

130. 迅速な対応を行い、質の管理を確保し、予見可能な需要を充足するだけでも、事務局には文民専門家の登録簿を作成、維持する必要がある。この登録簿（UNSAS とは別のもの）には、各分野の専門家の名前を記載すべきであるが、このような専門家は積極的に発掘（個人ベース、または、国際連合ファミリーや政府、政府間機関、NGO とのパートナーシップを通じ）し、事前審査と面接によって選抜し、健康状態を確認した上で、現地ミッションでの勤務全般に利用できる基本的オリエンテーション資料の提供を受けるべきである。

また、急な派遣を受け入れる旨の承諾も得ておくべきである。

131. 現在のところ、このような登録簿は存在しない。その結果、派遣寸前になって加盟国、国際連合の部局や機関、さらには現地ミッションに緊急電話をかけ、適切な候補者を発掘した上で、これらの候補者が即刻派遣に応じられる状況にあることを願うほかに道はなくなっている。事務局は昨年中、国際連合システム内で正式に配置換えとなった職員に加え、この方法により 1,500 人以上の新規職員を何とか採用、派遣してきたが、そのために質的管理が犠牲になっている。

132. 上記の提案の趣旨に沿ってイントラネット・ベースの登録簿を作成し、平和安全執行委員会（ECPS）の関連メンバーがこれを利用、維持できるようにすべきである。登録簿には、ECPS メンバーがミッションへの派遣に同意する職員名を記載すべきである。この登録簿を維持するためには、さらに追加的資源も必要となるが、受け入れられた外部候補者については、特に派遣の可能性につき、インターネット上で自らに関する記載を更新するよう自動的に呼びかけることができよう。また、インターネットを通じ、これら候補者がオンラインでブリーフィングや訓練の資料にアクセスできるようにすべきでもある。現地ミッションには、登録簿にアクセスすることを認めるとともに、衡平な地理的配分と性別構成を確保するために事務局が定めたガイドラインに従い、登録簿から候補者を採用する権限を与えるべきである。

2. 最優秀の外部人材の採用、維持に際する問題点

133. 人員採用制度がこのように場当たりのであったにもかかわらず、国際連合は 1990 年代を通じ、極めて優秀でやる気のある人材を現地要員として採用することができた。こうした人材はカンボジアで選挙管理にあたり、ソマリアでは弾丸をよけ、間一髪のところでもリベリアから逃れ、旧ユーゴスラビアでは日常生活の一環として砲撃を受忍してきたのである。とはいえ、国際連合システムはまだ、これら人員に一定の雇用を保障することにより、その功績を適切に認識し、これに報いるための契約メカニズムを導入できていない。ミッションに採用された要員は、将来の雇用について誤った期待を抱いてはならないことをはっきりと告げられる。外部人材は「一時的」需要を満たすために採用されるからである。しかし、このような勤務条件では、優秀な人材を長期にわたって引きつけ、確保することはできない。全般的に、国際連合の中心的な機能としてではなく、一時的な特別任務として平和維持を捉える従来の見解を改める必要がある。

134. よって、外部から採用した最も優秀な人材のうち、少なくとも一定割合については、現状で提示されている有期契約よりも長期の雇用見通しを提供すべきである。また、さらにその一部については、現地経験を有する本部職員を増員するため、複合型の緊急事態を担当する事務局部署への採用を積極的に進めるべきである。ミッションに採用された要員の中には、すでに事務局のポストに就いたものもあるが、こうした例は協動的かつ透明な戦略に基づく結果というよりも、個別の場当たりの措置の結果といえる。

135. 現時点では、現地で 4 年間勤務したミッション採用者にはできる限り、「継続的任務」を与えられるようにすることで、この状況に対処しようとする案が浮上している。現行の契約とは異なり、こうした任務は具体的なミッションの職務権限期間に限定されない。この構想が採用されれば、90 年代半ばに現地要員として採用され、依然として国連システム内に留まっている人員の問題に取り組む一助となる。それでも、新たな人材を引きつけるには十分とはいええない可能性もある。新規採用者は原則的に、6 か月から 1 年の任務に就かなければならず、この任務の完了後にもポストが残っているかどうかは必ずしもわからないという状況に置かれるからである。特に家族を抱え、ほかにも雇用機会（より有利な勤務条件であることが

多い）に多く恵まれた最も優秀な人材の中には、4 年間も不安定な状況で過ごすことなど言語道断と考える向きもある。よって、少なくとも 2 年間、平和活動で特に優秀な業績を残した外部人員に対しては、継続的雇用の申し入れを検討すべきである。

3. 中級・上級レベルでの運営・支援機能の不足

136. 重要な運営部門（調達、財務、予算、人事）と後方支援部門（契約管理者、エンジニア、情報システム・アナリスト、後方支援計画者）における深刻な人員不足は、1990 年代を通じて国際連合平和活動の足かせとなった。国連の事務規則や内部手順の独自性と特殊性により、新規採用者がミッション立ち上げ時の流動的条件の中で、十分な訓練なしにこうした運営と後方支援の役割を担うことは不可能である。1995 年には、このような要員を対象としたアドホックな訓練プログラムが発足したものの、訓練教官となるべき最も経験豊富な職員をフルタイムのライン業務から解放できないために、これを制度化するまでには至っていない。一般的に、新規ミッションの人員を緊急に確保しなければならない場合、最初に犠牲になる作業は、訓練と使いやすい手引書の作成である。その証拠に、1992 年の最新版現地運営ハンドブックは、まだ草案の状態にある。

4. 現地展開の困難性

137. 国連の諸規則や手順に精通した本部職員は簡単に現地展開できない。運営分野の職員も実質業務分野の職員も、現地任務に自発的に応募し、かつ上司がこれに同意しない限り、派遣できないからである。各部局の責任者は、補充の利かない有能な部下を手放すことで人員不足に陥ることを恐れるあまり、優秀な職員が現地任務に応募しないよう働きかけや説得を行ったり、派遣を拒んだりすることが多い。また「姿が見えずに忘れ去られる」ことによって、昇進の機会を逸した同僚の姿を見れば、応募したくとも簡単にできないという事情もあろう。さらに、安全上の問題を考えれば、現地活動のほとんどは「所帯持ちには不向きな任務」といえ、これも応募者が増えない原因となっている。国際連合の現地志向の機関、基金および計画の中には、平和維持活動に適任と見られる人材を多数抱えるものが多い（UNHCR、世界食糧計画（WFP）、ユニセフ、国連人口基金（UNFPA）、UNDP）が、ここにも資源面の制約があるほか、独自の現地活動の人員確保が優先される傾向が強い。

138. 人事管理室は、多くの部局合同タスクフォースの支援を受け、これら問題の一部に取り組む一連の段階的改革を提案した。この改革は、事務局内人事異動の柔軟化を求めるとともに、昇進決定の際にミッションでの実績を考慮することにより、本部と現地の人事ローテーションを促すことをねらいとするものである。また、採用の遅れを減らし、各部局の責任者に全面的な採用権限を与えるという趣旨もある。パネルとしては、こうした構想を早急に承認することが不可欠と考える。

5. 時代遅れの現地勤務カテゴリー

139. 「現地勤務」は、国際連合の中でも平和維持活動のみに認められた唯一の職員カテゴリーである（その勤務条件と契約条件もこれに従って決定され、給与と諸手当は全額、ミッション予算から支給）。しかし、国連はこれら「現地担当官」のキャリア開発に十分な資源を割り当ててこなかったため、その価値は大きく低下している。このカテゴリーは 1950 年代、特に平和維持活動の軍事部門を支援できる機動的な幹部専門家を確保するために設けられた。平和活動の性質が変化するにつれ、現地担当官に求められる機能も変更された。1980 年代後半から 1990 年代前半になると、平和維持活動の運営・後方支援部門で管理の役割を担う地位にまで昇進するものも出てきた。

140. 最も経験豊富で有能な部類に属する現地担当官は数少なく、しかも現行ミッションで展開中であるほか、退職年齢を迎えたか、これに近づいているものも多い。残る現地担当官の多くは、管理能力に欠けているか、複合型平和活動に鍵を握る運営部門の効果的管理に必要な訓練を受けていない。また、専門的知識が時代遅れとなっているものもある。このため、現地勤務の構成はもはや、新世代の平和活動の運営面、後方支援面でのニーズにまったく、あるいはほとんど合致していない。パネルはこうした事情から、現地勤務の構成とその存在理由を早急に見直すことにより、特に重要な運営・後方支援分野の中級・上級管理者に重点を置きつつ、今後の現地活動需要への対応を改善するよう勧告する。このカテゴリーの要員について、継続的な人材の養成と訓練を行うことも最優先課題とすべきであるほか、最も優秀な候補者を引きつけ、維持できるよう、勤務条件の見直しも行うべきである。

6. 平和活動に関する包括的人材確保戦略の欠如

141. どの活動についても、文民要員の適切な構成を確保するための包括的人材確保戦略は見られな

い。国際連合システム内には活用すべき才能を備えた人材が存在する一方で、外部からの採用によって埋めるべき空白もあるほか、国際連合ボランティア、請負業者、商業サービス、各国内で採用された職員の利用など、その中間に位置する選択肢も多くある。国際連合は過去 10 年間、これら人材供給源をすべて活用してきたが、それはグローバルな戦略に基づくものというよりも、場当たり的な対応と呼ぶにふさわしいものであった。費用対効果と効率を確保し、ミッションの結束力と職員のやる気を向上させるためには、このような包括的戦略が必要である。

142. こうした人員確保戦略では、平和維持活動における国際連合ボランティアの活用に最優先で取り組むべきである。1992 年以来、4,000 人を超える国際連合ボランティアが 19 件の平和維持活動に携わってきた。最近の 18 カ月だけでも、東ティモールやコソボ、シエラレオネでの新規ミッションで、およそ 1,500 人の国際連合ボランティアが文民行政、選挙、人権、運営、後方支援の役割を担っている。歴史的にも、各活動分野における国際連合ボランティアの士気と能力の高さは実証済みである。国連の立法機関は、これまでの模範的な実績に基づき、平和維持活動における国際連合ボランティアの増員を勧告しているが、安価な労働力として国際連合ボランティアを利用すれば、平和維持プログラムの信頼性を損なうおそれがあるほか、ミッションの士気低下も招きかねない。国際連合ボランティアの中には、3 倍、4 倍もの給与を支給される同僚と肩を並べて働くものも多い。DPKO は現在、国際連合ボランティア計画との間で、平和維持活動に国際連合ボランティアを活用するための包括的覚書の締結に関する協議を進めている。このような覚書は、平和活動に関するさらに幅広い人員確保戦略の一環とすることが欠かせない。

143. この戦略には特に、文民待機制度（CSAS）の確立に向けた詳細な提案も盛り込むべきである。CSAS では、国際連合システム内で事前に選抜され、健康状態の確認を受け、所属部署から 72 時間以内にミッションの立ち上げチームへの参加を認められた要員の名簿を作成すべきである。該当する国際連合ファミリーのメンバーに対しては、それぞれの専門分野に属する職業集団について、国際連合システム内から調達されたミッション立ち上げチームを補完する要員の提供に関し、政府間機関や NGO との連携を図り、覚書を締結する権限と責任を移譲すべきである。

144. グローバルな人員確保戦略と文民待機取り決めの策定を一任された現地運営・後方支援部

(FALD) が、忙中の閑を割り、独力で作業を進めているという事実はそれ自体、事務局がこの重大問題に十分な関心を払っていない証拠である。上層部から底辺に至るまで、ミッションの人材確保は、ミッションを成功させる上で最も重要な要素のひとつといえよう。よって、事務局の上級管理者は、最優先課題としてこの問題に取り組むべきである。

145. 文民専門家に関する重要勧告のまとめ：

(a) 事務局は平和活動に緊急展開すべく選抜済みの文民候補者について、インターネット/イントラネット上でこの集中登録簿を設けるべきである。現地ミッションに対しては、登録簿へのアクセスを認めるとともに、事務局が定める衡平な地理的配分と男女構成に関するガイドラインに従い、登録簿から候補者を採用する権限を与えるべきである。

(b) 現地勤務要員のカテゴリーは、特に運営、後方支援分野の中級・上級レベルにつき、すべての平和維持活動が繰り返し直面する需要を反映するよう改革すべきである。

(c) 国際連合が最も有能な候補者を引きつけ、その上で、優れた業績を残した者に対しては、より長期的なキャリア見通しを提供できるよう、外部から採用した文民職員の勤務条件を見直すべきである。

(d) DPKO は平和活動に関し、包括的な人員確保戦略を策定し、国際連合ボランティアの活用、ミッション立ち上げを支援する文民要員を 72 時間以内に派遣する待機取り決めや、かかる戦略実施に関する平和安全執行委員会メンバー間での責任分担をはじめとする諸課題の概略を示すべきである。

F. 広報能力

146. ミッション区域内での効果的な広報とコミュニケーション能力は事実上、すべての国際連合平和活動に欠かせない部門である。効果的な広報は、噂を払拭し、デマに対処し、現地住民の協力を確保する一助となる。また、敵対集団の指導者との協議を円滑化し、国際連合要員の安全を向上させ、兵力増強に匹敵する役割を果たせる可能性もある。よって、特にミッションの重要側面につき、あらゆる平和活動が広報キャンペーン戦略を策定すること、そして、このような戦略とその実施に必要な要員を、新規ミッションの立ち上げ支援のため

に展開される第一陣のチームに含めることが不可欠となる。

147. 現地ミッションには、上層部の一員として、世界に対するミッションの「顔」となる有能な広報官が必要である。広報官が効果的な役割を果たすためには、ジャーナリストとしての経験と勘を備え、ミッションと国際連合本部双方の作業方法に精通していなければならない。また、事務総長特別代表 (SRSG) の信頼を得るとともに、ミッション指導部のその他メンバーとも良好な関係を築かなければならない。よって、事務局はこのような人材の待機者リストを開発、維持する取り組みを強化しなければならない。

148. 国際連合の現地活動はまた、その要員に効果的に語りかけ、ミッションの方針と動向を逐次伝え、部門間と指令系統内部の連携を作り上げる能力も備えていなければならない。このようなコミュニケーションにとって、最新の情報技術は効果的なツールとなるため、ブリンディジの UNLB に備蓄するミッション立ち上げキットと機材には、これを含めておくべきである。

149. 広報に加え、平和活動のメッセージを伝え、効果的な内部的通信網を構築するために必要な関連の要員と情報技術に割り当てられる資金は現在、ミッションの活動予算の 1% 以下にとどまっていることが多い。ミッションの職務権限、規模、ニーズに応じ、これを増額すべきである。

150. 迅速展開可能な広報能力に関する重要勧告のまとめ：ミッション予算では、広報のほか、平和活動のメッセージを伝え、効果的な内部通信網を構築するために必要な関連要員と情報技術に割り当てる資金も増額すべきである。

G. 後方支援、調達プロセス、支出管理

151. ミッションが実際に定員を確保できたとしても、国際連合の機材備蓄の枯渇、システム契約でさえ長くかかる準備期間、調達プロセスの障害、現地での調達資金入手の遅れは、ミッションの迅速な展開と効果的な機能をさらに阻害している。効果的な後方支援がなければ、ミッションも効果的に機能し得ない。

152. ミッションの立ち上げと全面展開に必要な基本的機材と商業サービスを国際連合が現地ミッションに提供するのに要する準備期間は、国連の調達プロセスによって決定づけられる。このプロセスを律するのは、総会が制定した「財務規則」と、

事務局によるこれら規則の解釈（国際連合内部での通称は「方針および手順」）である。こうした規則、方針および手順により、大まかに見て次の 8 つのステップからなるプロセスが出来上がっているが、現地ミッションに必要な機材とサービスを提供する際、本部はこのプロセスに従わなければならない。

1. 必要な品目を明らかにし、申請を行う。
2. これら品目の調達に利用できる資金があることを認証する。
3. 入札案内（ITB）または見積依頼（RFP）を行う。
4. 応札内容を審査する。
5. 本部契約委員会（HCC）に審査結果を提示する。
6. 落札者を決定し、発注を行う。
7. 該当品目の提出を待つ。
8. 該当品目をミッションに引き渡す。

153. ほとんどの政府機関や営利企業も同様のプロセスを採用しているが、国際連合ほど時間がかかるとは限らない。例えば、国際連合内ではこの一連のプロセスがオフィス家具につき 20 週間、発電機につき 17 週間から 21 週間、プレハブ建築物につき 23 週間から 27 週間、大型車両につき 27 週間、通信機材につき 17 週間から 21 週間を要することがある。当然のことながら、このプロセスの大半を活動の設立後に始めていたのでは、当初の期限内にミッションを全面展開できるはずがない。

154. 国際連合は 1990 年代半ばの平和維持活動最盛期に、この問題への部分的対処を図るため、「立ち上げキット」を設けた。この立ち上げキットには、展開当初の 100 日間、100 人からなるミッション司令部を設立、維持するために必要な基本的機材が含まれているが、これら機材はあらかじめ購入、梱包されてプリンディジに保管され、すぐに発送できるようになっている。新たな立ち上げキットの補充には、キット展開先のミッションから提供される分担金が用いられる。ミッション解散後、処分できない耐久性機材はプリンディジに返却され、立ち上げキットとともに備蓄に回される。

155. しかし、戦後の環境では軽車両その他の物品の摩耗が激しく、これを発送して修理するよりも、その場で売却するか、使える部品だけを残して、新たな物品を購入したほうが安上がりなこともある。よって、国際連合はこのような物品を現地で

競売にかけることが多くなってきたが、事務局はこれによって得られた資金を用いて、新たな機材を購入することを認められておらず、代金は加盟国に還付しなければならない。事務局がこのような手段で得た資金を新たな機材の購入にあて、これをプリンディジに備蓄できるようにすることを検討すべきである。また、現地ミッションに対しては、市民社会の形成を助けるための手段として、国際連合常駐調整官と協議の上、かかる機材の一定割合を信頼できる現地 NGO に寄付する一般的権限を与えることを検討すべきである。

156. とはいえ、こうした立ち上げキットと備蓄機材の存在は、1990 年代半ばから後半にかけて展開された小規模活動の迅速な展開に大いに役立ったといえる。ただし、新規ミッションは既存ミッションの終了を上回るペースで設置、拡大されているため、UNLB では事実上、ミッションの全面展開に必要であり、かつ、長い準備期間を要する物品が枯渇状態にある。現行の大規模活動のいずれかが即座に終結し、その機材がすべて良好な状態で UNLB に発送されない限り、近い将来、国際連合の大規模ミッションの立ち上げと迅速な全面展開に必要な機材は底をついてしまうだろう。

157. もちろん、国際連合が UNLB などの場所に備蓄できる、また、備蓄すべき機材の数量には限りがある。保管されている機械設備については保守が必要である。これには高いコストを要するおそれもあるが、適切な取り組みを行わなければ、ミッションが首を長くして待っていた機材が、結局は使えないということにもなりかねない。また、しばらく使わないかもしれない設備に資金を奪われることによる機会費用の高さから、各国国内では官民ともに利用時に合わせた配送に向けた動きが見られる。しかも、技術進歩の速度が速いため、通信機器や情報システム・ハードウェアなどの機材は、数年単位ではなく、数カ月単位で陳腐化することがある。

158. 国際連合も数年来、こうした動きに倣い、ミッションの立ち上げと拡大に必要なものをはじめ、平和活動に共通の機材を提供する継続的な商業システム契約を 20 件程度結んでいる。このシステム契約を通じ、国際連合はあらかじめ納入業者を選定し、発注待機をかけることにより、準備期間を大幅に短縮できた。それでも、現行システム契約による軽車両の生産には 14 週間かかり、その引き渡しにはさらに 4 週間を要する。

159. 総会はこの準備期間問題に取り組むべく、多くの措置を講じてきた。予定総額 1 億 5,000 万ドル

の平和維持準備基金は、すぐに使える資金の常設共同資金として設立された。事務総長は新規ミッションの立ち上げ、または既存ミッションの不測の拡大をスムーズに行うため、行財政問題諮問委員会（ACABQ）に対し、基金から 5,000 万ドルを上限とする資金の支出承認を求めることができる。これが承認されるか、増額された場合、その分の金額はミッション予算から補填される。5,000 万ドルを超える支出要請については、総会の承認が必要となる。

160. 大規模ミッション（UNTAET、UNMIK、MONUC）の立ち上げなど、例外的なケースでは、作成に数カ月を要しうる詳細な予算案が提出されるまで、総会が事務総長に対し、ACABQ の助言を受け、2 億ドルまでの支出を行う権限を認めている。これらはいずれも歓迎すべき動きであり、国連の緊急展開能力強化を支援する加盟国の意思を示すものといえる。

161. しかし、こうした動きはいずれも、ミッションまたはその先遣隊の設立を認める安全保障理事会決議があってはじめて可能になる。これら措置のいくつかについては、望まれるミッション展開期日よりかなり前に適用するか、調達にかかる準備期間が長い機材の最低限の備蓄を助け、維持するための変更を施さない限り、迅速で効果的な展開という目標を提示しても、その達成は不可能である。

162. よって事務局は、提示された期限内の迅速で効果的なミッション展開を可能にするため、グローバルな後方支援戦略を策定すべきである。この戦略は、準備期間が長いために備蓄すべき物品と、継続的契約を通じて取得するのが適切な物品の適切なレベルに関する費用便益分析に基づくものとすべきであるが、その際には必要に応じ、かかる戦略を支援するための納期短縮費用も部門に組み込むべきである。平和・安全関連部局の中で、実質的な業務を担当する部門は後方支援計画担当者に対し、12 カ月から 18 カ月以内に設立が必要となりうる活動の件数と種類の見積もりを提示する必要がある。事務総長は総会に対し、この戦略の実施に関する詳細な提案を定期的に提示し、その審査と承認を仰ぐべきであるが、こうした提案は多額の財政負担を伴うものとなりうる。

163. 総会は当面のところ、プリンディジに 3 組の立ち上げキットを新設（計 5 組）するため、一時金の支出を認可、承認すべきである。これらキットは使用先ミッションの予算を使って、自動的に補填できるようにすべきである。

164. 事務総長に対しては、提示された期限内に活動を迅速かつ効果的に展開できるよう、ミッション創設を認める安全保障理事会決議の採択に先立ち、ACABQ の承認を条件に、平和維持準備基金から 5,000 万ドルを上限とする支出を行う権限を与えるべきである。準備基金は、これを使用したミッションに対して拠出される分担金から自動的に補填すべきである。事務総長は、立て続けにミッションが創設されたことにより、基金が枯渇したと判断する場合、基金の積み増しを検討するよう総会に要請すべきである。

165. 特に当初計画の仮定が甘かったり、新たな動きが生じたりしたためにミッション要件が変化した場合、現地ミッションは立ち上げ後数カ月経っても、必要な物品を受け取れないことが多い。このような物品が現地で購入できたとしても、現地調達にはいくつかの制約がある。第 1 に、現地ミッションは、予算のある項目で生じた節約を直ちに他の予算項目に充当し、不足の需要を満たすなどの柔軟性や権限を制限されている。第 2 に、ミッションには通常、発注 1 件あたり 20 万ドルを超える調達権限が委譲されていない。購入金額が 20 万ドルを超える場合には、本部に申請しなければならず、これによって 8 段階の決定プロセス（上記パラグラフ 152 を参照）が必要となる。

166. パネルは、本部による現地ミッションの細かい管理を是正し、ミッションの信頼性と実効性の維持に必要な権限と柔軟性を認める一方で、その責任を問う措置を支援する。しかし、継続的契約など、本部による関与で実質的価値が増す場合については、本部が調達責任を留保すべきである。

167. 調達部の統計を見ると、1999 年中に本部が平和維持活動支援のために行った、20 万米ドルから 50 万米ドルの商品とサービスの発注 184 件のうち、93% が航空・海運サービス、自動車およびコンピュータに関するものであったが、これらは国際入札で調達されたか、現行のシステム契約の対象となっている。システム契約が直ちに実施でき、商品やサービスが迅速に提供される限り、本部がこれら契約に関与することは有意義であろう。システム契約と国際入札により、現地調達の場合と比べて物品やサービスがより安価に大量購入できると見られるほか、ミッション展開区域でまったく入手できない商品やサービスを対象とできることも多い。

168. しかし、システム契約や継続的商業サービス契約の対象とならず、現地でも簡単に安価で入手

できる商品やサービスについては、本部の調達プロセスへの関与によってどのような実質的価値が加わるのか、必ずしも明らかでない。このような場合には、物品の調達権限を現地に委譲し、監査メカニズムを通じて調達プロセスと財務管理を監視するほうが得策といえよう。事務局はこれに基づき、現地で購入でき、システム契約や継続的商業サービス契約の対象にもなっていないすべての商品とサービス（ミッションのサービスとニーズに応じて、100万米ドルを上限とする）に関し、現地でより大きな調達権限を担える能力をできるだけ早く育成すること（適切な現地要員の採用と訓練や、使いやすい手引書の作成などにより）を優先課題とすべきである。

169. 後方支援と支出管理に関する重要勧告のまとめ：

- (a) 事務局は、提示された期限内に、かつ、平和維持活動局の実質業務部署が設定した計画上の仮定に応じて、迅速で効果的なミッション展開を可能にするため、グローバルな後方支援戦略を策定すべきである。
- (b) 総会は、プリンディジに少なくとも5組のミッション立ち上げキットを維持するための一時金支出を承認すべきであり、その中には迅速展開可能な通信機材も含めるべきである。立ち上げキットはその後、使用先の活動に対して拠出される分担金から恒常的に補填すべきである。
- (c) 事務総長に対しては、活動の設置可能性が高まった段階で、安全保障理事会の決議採択に先立ち、行財政問題諮問委員会（ACABQ）の承認を得て、5,000万米ドルを上限とする資金を平和維持準備基金から引き出す権限を与えるべきである。
- (d) 事務局は特に、提示された期限内における活動の迅速かつ全面的な展開を促進するため、調達の方針と手順全体の見直し（必要に応じ、総会への財務規則改正案の提出）を行うべきである。
- (e) 事務局は、現地ミッション予算管理の柔軟化を視野に入れ、現地ミッションの資金管理を律する方針と手順の見直しを行うべきである。
- (f) 事務局は、現地で購入でき、かつ、システム契約や継続的商業サービス契約の対象にもなっていないすべての商品とサービスにつき、現地ミッションに委譲される調達権限を拡大（20万ドルから、ミッションの規模とニーズに応じて100万ドルまで）すべきである。

IV. 平和維持活動の計画・支援に関する本部の資源と機構

170. 本部に効果的な平和活動支援能力を創出することは、量、機構、質という3つの問題に取り組むことを意味する。それはすなわち、任務遂行に必要な人員数、効果的な支援を行いやすくする組織構造と手順、かかる機構における質の高い人材と作業方法という問題に他ならない。この章では、主として第1と第2の問題について検討し、勧告を提示する。下記の第VI章では、要員の質と組織文化の問題に取り組む。

171. パネルとしては、平和維持活動を支援する資源の増大が明らかに必要と考える。特にDPKOについては、国際連合の最も複雑で最も目立つ現地活動の計画と支援を主管する部局として、さらに多くの資源が必要である。

A. 本部での平和維持活動支援のための人員レベルと資金

172. 現地での平和維持活動を計画、支援するための人件費と関連コストは国際連合にとって、平和維持活動を現地外で支援するための直接費と見なすことができる。過去5年間、その金額は平和維持活動費総額の6%以下にとどまっている（表4.1を参照）。現在、その割合は3%近くにまで低下しているばかりか、コンゴ民主共和国のMONUCなど、一部ミッションの拡張、シエラレオネのUNAMSILなど、その他ミッションの全面展開、エリトリアとエチオピアでの新規ミッション設立の計画に従えば、今年度の平和維持予算総額のさらに2%未満へと落ち込むことが予測される。大がかりな現地展開部門を抱える官民の大組織の活動要件に精通した経営アナリストであれば、わずか2%の中央支援費で現地志向型の事業を運営しようとする組織は、現地要員に対する支援を十分に行えず、その過程で支援機構も燃え尽きるとの結論を下すだろう。

173. 1996年半ばから2001年半ばにかけての平和維持活動予算総額を示したのが表4.1である。（平和維持予算年度は7月から6月までで、国際連合の通常予算サイクルとは6カ月のずれがある。）表にはまた、DPKOの内外にかかわらず、また、通常予算から提供された資金か、平和維持活動支援勘定から提供された資金かにかかわらず、本部の平和維持支援費総額も掲げてある。（通常予算は2年ごとに作成され、費用は通常予算分担率に

応じて加盟国に配分される。支援勘定は、事務局の人員数が現地活動の規模に応じて変動するとの趣旨から、1年ごとに作成され、その費用は平和維持予算分担率に応じて配分される。)

表 4.1
平和維持活動予算総額に占める本部支援費の割合、
1996～2001年

(単位：百万米ドル)

	1996/7- 1997/6	1997/7- 1998/6	1998/7- 1999/6	1999/7- 2000/6	2000/7- 2001/6 ^a
平和維持予算	1 260	911.7	812.9	1 417	2 582 ^b
本部の関連支援費 ^c	49.2	52.8	41.0	41.7	50.2
本部と現地の 予算比	3.90%	5.79%	5.05%	2.95%	1.94%

^a 事務総長の財務報告による。2000年6月30日までに完了したミッションを除く。予算未計上のMONUCに関する全面展開費推計額を含む。

^b 推計値。

^c 国際連合会計監査人による額で、通常2カ年予算と支援勘定から資金提供のある事務局の全ポスト（主としてDPKO）を含む。現物供与または「無償要員」について全額予算計上が行われたと仮定した場合の費用も考慮。

174. 年間約 4,000 万ドルの支援勘定は、DPKO 予算の 85%にあたる。DPKO には 2 年ごとの通常予算からも 600 万ドルの提供がある。この計 4,600 万ドルの大半は、DPKO の文民、軍事、警察専門家 231 人と、一般職員 173 人の人件費に充当される（ただし、地雷対策職員については、自発的拠出金で賄われる）。支援勘定は平和維持資金部のほか、管理局調達部、法務部、広報局の一部など、事務局内で平和維持支援に携わるその他部署の人件費も賄っている。

175. 1990 年代半ばまで、支援勘定は平和維持活動に従事する文民職員総人件費の 8.5%として算出されていたが、支援にあたる文民警察官や国際連合ボランティアの人件費も、支援を担当する民間請負業者や兵員の人件費も考慮されていなかった。この一定割合方式はその後、支援勘定で賄われる各ポストの正当性を 1 年ごとに立証するという方式に変えられた。しかし、事務局が自ら、政治的に受け入れ可能と考えられる線で予算額の提示を行っているせいもあってか、制度変更後も DPKO の人員数はほとんど増えていない。

176. もちろん、DPKO や平和維持支援を担当するその他の事務局部署についてはある程度、現地活動の規模に応じた拡張と契約を行わなければならないが、DPKO に対して毎年、局内に抱える 8 分の 7 のポストについて存在意義を正当化するように求めることは、同局を暫定的な組織と見なし、平和維持を国連の一時的責任として取り扱うに等しい。52 年にわたる活動経験は、それが誤りであることを立証している。最近の経緯を見れば、現地活動が縮小している時期でさえ、準備を怠ってはいないことは一層明らかである。なぜなら、将来何が起こるかはほとんど予測がつかず、しかも、DPKO が過去 2 年間に痛感したとおり、一度失われた職員の能力と経験を取り戻すには、長い時間を要しかねないからである。

177. DPKO の予算は事実上、すべて 1 年単位で支援勘定によって賄われているため、同局のほか、支援勘定から資金提供を受けるその他の部署は、どの程度の資金とポストを基準に職員の採用と維持を行ったらいいか、まったくわからない状態にある。現地から引き揚げてきた要員を支援勘定で賄われるポストに採用した場合でも、該当するポストが翌年も存在するかどうかは不明である。現状の労働条件や、支援勘定によって生じる将来的な不透明性を考えれば、そもそも DPKO が成り立っていること自体、不思議といわざるを得ない。

178. 加盟国と事務局は以前から、基準となる人員／予算水準を定め、ニーズの変化に応じて DPKO を拡大・縮小できる独自のメカニズムを設ける必要性を認識してきた。しかし、管理と生産性に関する何らかの客観的要件に基づき、DPKO の人員ニーズを審査しない限り、適切な基準を定めることは難しい。パネルは DPKO について、このような体系的な管理・審査を行える立場にはないが、それでも、このような審査は行うべきだと考える。パネルとしては取りあえず、現時点でもある程度の人員不足は明白であり、これに真剣に取り組む必要ありと判断する。

179. 国際連合軍事顧問を長とする DPKO 軍事・文民警察部の定員は、軍事担当官 32 人と文民警察担当官 9 人となっている。文民警察ユニットには、理念の策定から警察官の選抜、現地展開に至るまで、国連の国際警察活動の全部門を支援する任務が与えられている。しかし現状では、要員を発掘し、選抜支援チームの派遣によって事前選抜を図り（職員の約半数がこの作業に関与）、現地への派遣を確保するのがやっとなのである。しかも、DPKO 内には（また、それ以外の国際連合システムの部署にも）、諮問業務か執行業務かにかかわらず、

平和活動内で効果的な警察業務の支援にあたる法の支配部門の計画と支援を担当するユニットがない。

180. 軍事顧問室では、11人の担当官がすべての平和維持活動に関し、派遣部隊の発掘と交代を支援し、DPKOの政務担当官に軍事面での助言を提供している。DPKOの武官も、時間があれば各加盟国レベルで「教官養成」を行い、ガイドライン、マニュアルその他のブリーフィング資料の草案を作成するとともに、FALDと協力し、現地ミッションの軍事・警察部門につき、後方支援その他の活動要件を明らかにするよう求められている。しかし、現状の人員配置によれば、訓練ユニットにはわずか5人の武官しかいない。DPKO内では、軍事計画サービスに所属する10人の担当官が、主として作戦レベルでの軍事ミッション計画を行っている。さらに6人のポストが認められてはいるものの、まだ空席が残っている。ミッションの立ち上げと拡張に必要な兵力を判定し、専門的調査に参加し、潜在的兵力提供国の準備態勢を評価できる参謀スタッフは、これら16人の計画担当者のみである。当初から配置されている軍事計画担当者10人のうち1人が、すべての活動に関する交戦規則と、部隊司令官に対する指令の作成にあっている。UNSSASデータベースの管理に至っては、たった1人の担当官が片手間でこれを行っているのが実情である。

181.表4.2は、展開中の兵員および警察官の数と、それぞれを支援する本部職員の定員数を比べたものである。本国で実質面、作戦面の軍事指針を提供する武官がわずか32人という状態で、2万7,000もの兵力を現地展開する国などあり得ないだろう。また、どんな警察組織でも、実質面、活動面での支援を本部で提供する職員が9人という状態で、8,000人もの警察官を展開することなどあるまい。

表4.2
本部の軍事・文民警察職員の現地の軍事・文民警察要員に対する比率^a

	軍事要員	文民警察
平和維持活動	27 365	8 641
本部	32	9
本部と現地の比率	0.1%	0.1%

^a 軍事要員は2000年6月15日現在、文民警察は2000年8月1日現在の定員数。

182. 具体的な平和維持活動の実質的中心的窓口となる政務事務官は、DPKO活動部に配属されているが、ここでも人員不足が深刻となっている。現行14件の平和維持活動に加え、潜在的な2件の新規活動に関する中心的窓口役を務めるのは、現在のところ15人の専門職員にすぎず、ミッション1件につき1人を切っている。小規模なミッションであれば、1件、さらには2件のミッションのニーズを1人の担当官が切り盛りできることもあろうが、東ティモールのUNTAET、コンボのUNMIK、シエラレオネのUNAMSIL、コンゴ民主共和国のMONUCといった大型ミッションの場合、この状況は到底続かない。DPKO現地運営・後方支援部の後方支援・人事担当官や、管理局、法務部、広報局など、その作業を支援する部署の関連要員も、同じような境遇に置かれている。表4.3は、DPKOやその他の事務局部署で、大型ミッションの支援をフルタイムで専門に担当する職員数を、ミッションの年間予算額と定員とともに示したものである。

183. 全般的な人員不足により、重要な職員は、12時間の時差がある場所で危機が発生すれば自らが2人分の仕事を24時間態勢でこなすしか術がなく、また、支援業務を引き継ぐ職員がまったくいないために、休暇を取ったり、病気になったり、ミッションを訪問することさえままならないことが多い。現行の人員配置では、手の回らない職務を後回しにすることが避けられず、その結果として現地支援が犠牲になるおそれもある。ニューヨークでは、加盟国代表から個人的に行動を求められることも多いため、立法機関に対する報告義務など、本部関連の職務が優先される傾向にある。これに対し、現地からニューヨークに届く情報はメールや電信、電話のメモなどに限られている。よって、事務官の時間が取り合いになれば、現地活動は分が悪く、独力で問題解決を迫られることも多くなる。とはいえ、現地活動を最優先すべきことには変わりはない。現地要員は困難な状況に直面し、命を脅かされることさえあるからだ。こうした要員の扱いを改善しなければならない。本部でその一層効果的な支援を望む職員についても、同じことがいえる。

表 4.3

1999年に設置された複合型平和維持活動の支援にフルタイムで従事する職員の総数

	UNMIK (コンゴ)	UNAMSIL (シエラレオネ)	UNTAET (東ティモール)	MONUC (コンゴ民主共和国)
予算 (推計) 2000年7月-2001年6月	4億1,000万ドル	4億6,500万ドル	5億4,000万ドル	5億3,500万ドル
主要部門の現行定員	警察官 4,718人 国際文民専門家 1,000人以上	兵員 1万3,000人	兵員 8,950人 警察官 1,640人 国際文民専門家 1,185人	兵員 5,537人 軍事監視員 500人
活動の支援にフルタイムで従事する本部専門職員	政務担当官 1人 文民警察官 2人 後方支援調整官 1人 文民採用専門家 1人 財務専門家 1人	政務担当官 1人 武官 2人 後方支援調整官 1人 財務専門家 1人	政務担当官 1人 武官 2人 文民警察官 1人 後方支援調整官 1人 文民採用専門家 1人 財務専門家 1人	政務担当官 1人 武官 3人 文民警察官 1人 後方支援調整官 1人 文民採用専門家 1人 財務専門家 1人
本部の支援職員総数	6	5	7	8

184. DPKO 事務官と政治局 (DPA) 地域部の対応担当官が遂行する機能には一部重複もあると見られているが、詳しく調査すると、そのような重複は見られない。例えば、UNMIK 担当事務官に対する DPA の対応担当官は、南東ヨーロッパ全域の動向を注視しており、人道問題調整部 (OCHA) の対応担当官はバルカン全域に加え、独立国家共同体 (CIS) の一部も担当している。DPA と OCHA の担当官に対し、できる限りの貢献の機会を与えることは不可欠だが、その努力を総合しても、UNMIK 支援にフルタイム相当の担当官 1 人を増員する効果には及ばない。

185. 活動部の 3 人の地域担当ディレクターは、定期的にミッションを訪問し、本部がどのような障害の克服に貢献できるかについて、SRSG や各部門の最高責任者と恒常的な政策対話を行うべきところである。しかし、部下の事務官が支援を必要としているため、これらのディレクターも同じような業務プロセスに巻き込まれているのが現状である。

186. このように仕事に手の回らない状況は、平和維持活動を担当する事務次長と事務次長補について、さらに顕著に見られる。事務次長と事務次長補は、事務総長に助言を提供し、加盟国の代表団や政府との連絡役を務めるとともに、そのどちらかが事務総長に提出する平和維持活動関連報告書 (2000 年上半期だけでも 40 件) を逐一審査する責任を担っている。これらの報告書は事務総長が承認、署名した上で、立法機関に提出すべきもので

ある。2000 年 1 月以来、両者は安保理に対するブリーフィングを 50 回以上にわたって行っているが、その中には 3 時間にも及ぶものや、現地と本部の職員による準備に数時間を要するものもある。調整のための会合が必要となるため、現地ミッションとの実質的対話、現地訪問、国際連合平和維持活動の改善方法に関する検討、綿密な管理などに割ける時間がさらに少なくなっている。

187. DPKO の実質業務分野が抱える人員不足に負けるとも劣らず深刻なのが、特に現地運営・後方支援部 (FALD) における運営、後方支援関連の人員不足である。現状において、FALD は平和維持活動だけでなく、ガザの国際連合中東特別調整官事務所 (UNSCO)、国際連合グアテマラ人権検証団 (MINUGUA) など数十カ所の小規模事務所を含む現地・オフィスにも支援を提供している。ミッション終了後の解散の管理と調整への継続的関与はいうまでもない。FALD の予算総額は、平和維持をはじめとする現地活動費総額の 1.25% 程度にすぎない。パネルとしては、FALD が遂行している運営・後方支援機能を国際連合が下請に出すとすれば、同じ作業を同じ代金で引き受ける営利企業はまずありえないと考える。

188. FALD の人員不足がどれだけ深刻かを示す例はいくつかある。FALD 人事管理・支援サービス (PMSS) の人材調達課は、あらゆる文民職員の採用と渡航のほか、文民警察官と軍事監視員の渡航も手配しているが、採用を担当する専門職員は 10 人にすぎず、うち 4 人は毎日 150 件にも及ぶ正規

募集外の求職票を審査、受理する責任を負っている。実際の選抜プロセスは残る 6 人の職員が担当する。その内訳は、コソボにつき専任 1 人、兼任 1 人、東ティモールにつき専任 1 人、兼任 1 人で、その他すべての現地ミッションは残り 3 人で担当している。おびただしい分野と専門領域で経験豊富な数百人の行政官を必要とする文民行政ミッション 2 件については、計 3 人の採用担当官が適任者の発掘に苦心している。事実、設立から 9 カ月から 12 カ月が経過した現時点で、UNMIK も UNTAET も全面展開には至っていない。

189. 加盟国は事務総長に対し、その道のプロとして緊急事態に対応できなかったことで国連の信頼が揺らぐことのないよう、必要な職員を配置できる一定の柔軟性と資金を与えなければならない。事務総長に対しては、事務局が不測の需要に直ちに対応できる能力を高めるための資源も提供しなければならない。

190. 職務遂行に必要な商品とサービスを現地要員に提供する責任は、主として FALD の後方支援・通信サービス (LCS) にある。LCS の後方支援調整官 14 人のうち 1 人の職務記述書を例示しただけでも、LCS 全体が抱える作業量の多さが把握できよう。この職員は、コンゴ民主共和国のミッション (MONUC) と国際連合レバノン暫定軍 (UNIFIL) 双方の拡張に関し、主任として後方支援計画の策定を担当している。同人はまた、ブリンディジにある重要な国際連合兵站基地の後方支援方針・手順の策定と、LCS 全体の年間予算案作成の調整にもあたっている。

191. このように簡単に職務を概観しただけでも、DPKO と関連の本部平和維持支援部署の支援費が全体で年間 5,000 万ドルにさえ及ばないという事実を勘案すれば、同局とこれを支援する部局に追加的資源を提供しない限り、加盟国が 2001 年の平和維持活動に費やす 20 億ドルを超える資金の有効活用は無理だと見て間違いない。よってパネルは、この用途に用いる資金の大幅増を勧告するとともに、事務総長に対し、国連が必要とする資金総額の概要を示す案を総会に提出するよう求める。

192. パネルはまた、平和維持を一時的な任務として、DPKO を一時的な組織として捉えることをやめるべきだと考える。現行ミッションを何とかやりくりしているという状況を改善するためには、一定の予見可能な資金を最低限確保することが必要である。また、6 カ月から 1 年先を見越して、潜在的な不測の事態に備え、ミッションの将来的な業績改善を助ける管理ツールを開発し、平和維持

の諸側面に近代的技術が及ぼしうる影響について調査し、過去の活動で学んだ教訓を実行に移し、過去 5 年間の内部監査部による評価報告書に盛り込まれた勧告を実施するための資源も提供すべきである。さらに、新規ミッション要員がよりプロらしく、国際連合の諸規則や手順に従って職務をこなす助けとなりうるガイドラインやハンドブックも完成させるべきである。このような資料は、作成者が他の職務に忙殺されているため、未完成のまま DPKO の各部署に散らばっているのが現状である。

193. よってパネルは、本部が平和維持支援を国際連合の基幹活動として位置づけ、それによって必要な資金の大半を国連の 2 カ年通常プログラム予算メカニズムで確保することを勧告する。また、次の通常予算案作成までの暫定的な措置として、事務総長ができるだけ早く総会に対し、前回提出された支援勘定を緊急に補正増額することを要請するよう勧告する。

194. 資源の具体的な配分は、必要性を専門的、客観的に審査することで判定すべきであるが、総体的には歴史的な平和維持の経験を反映するものとすべきである。過去 5 年間の平和維持の平均費用に対する一定割合として、本部による平和維持支援の通常予算基本額を算定するのも、ひとつのやり方であろう。こうして計上される基本予算は、事務局が備えておくべき活動のレベルを反映するものとなる。会計監査人が提供した数字 (表 4.1) によれば、過去 5 年間 (今年度を含む) の平均費用は 14 億ドルとなる。例えば、平均予算額を平均費用の 5% とすれば、7,000 万ドルが計上されることになるが、これは本年度の本部平和維持支援勘定額をおよそ 2,000 万ドル上回る。

195. 平均水準を上回る活動の「急増」に備えるためには、基本水準を超える平和維持活動予算を抱えるミッションから一定割合を本部支援費に回すことを考慮すべきである。例えば、本年度について予測される平和維持活動費は約 26 億ドルだが、これは基本予算として仮定した 14 億ドルを 12 億ドル上回る。この超過分 12 億ドルから 1% を徴収すれば、本部が活動増大に効果的に対応するために、さらに 1,200 万ドルを使えることになる。この割合を 2% とすれば、支援費の増額は 2,400 万ドルとなる。

196. 支援勘定案の提出にあたり毎年、ポスト別に支出を正当化するという現行の方式を改め、このような直接的方式を採用することで、活動需要の急増に備えるべきである。事務総長に対しては、

活動の急拡大への対応を図る上で、このような資金をどのように活用すればよいかを判定する柔軟性を与えるべきである。また、このような場合には、緊急採用措置を適用し、需要急増で必要になる一時的ポストを直ちに埋められるようにすべきである。

197. 本部での平和維持活動支援のための資金調達に関する重要勧告のまとめ：

(a) パネルは、本部での平和維持活動支援に用いる資金の大幅増を勧告するとともに、事務総長に対し、必要な資金総額の概略を示す案を総会に提出するよう求める。

(b) 本部での平和維持支援を国際連合の基幹業務と位置づけることにより、そのために必要な資金の大半を国連の 2 カ年通常プログラム予算メカニズムで確保すべきである。

(c) 次回の通常予算案提出までの暫定的な措置として、パネルは、特に DPKO での増員を直ちに可能にするため、事務総長が総会に対し、支援勘定の緊急補正増額を要請することを勧告する。

B. 統一ミッション・タスクフォース設立の必要性和提案

198. DPKO には現在のところ、政治分析、軍事作戦、文民警察、選挙支援、人権、開発、人道援助、難民と国内避難民、広報、後方支援、財務、人事などの担当者からなる統一的な計画組織も支援組織もない。それどころか、前述の通り、DPKO にはシエラレオネ (UNAMSIL)、コソボ (UNMIK)、東ティモール (UNTAET) などでの大規模な複合型活動についてさえ、専任担当官がほんの一握りしかいないのが現状である。政治的な平和ミッションや平和構築事務所は DPA が担当するが、人員不足は同様に深刻である。

199. 新規平和維持ミッションに関し、全体的な活動コンセプトの策定を担当しているのは、DPKO の活動部である。この意味で、活動部は政治分析に加え、軍事・文民警察関連事項、後方支援、財務、人事を担当する DPKO のその他の部門との内部調整という、二重の重い責任を担っている。しかし、これらその他の部門はそれぞれ、組織的に独自の主従関係に属しており、物理的にも異なる建物に分散しているものが多い。しかも、DPA、UNDP、OCHA、UNHCR、OHCHR、DPI その他いくつかの部局、機関、基金、計画は、複合型活動をはじめ、今後の活動でますます重要な役割を果

たす存在であるため、これらを計画策定プロセスに正式に関与させる必要もある。

200. 部局や機関間の協力は実際に行われてはいるものの、これは個人的なネットワークや場当たりの支援によるところが大きい。大がかりな平和維持活動の計画については、国連システムのさまざまな部門からタスクフォースが結成されるが、これは執行機関というよりも、広報手段的な性格が強い。しかも、現行のタスクフォースは十分な会合を開けなかったり、活動展開が始まると、全面展開の完了を待たずに自然消滅してしまったりすることさえある。

201. 逆に言えば、活動が展開されると、現地では事務総長特別代表 (SRSG) がミッション区域での国際連合活動全般の調整権限を握ることになるが、本部では、その懸念に素早く対応できる実務レベルの中心的活動機関がまったく存在しないことになる。例えば、DPKO の事務官または該当する地域担当ディレクターは、平和維持活動に関する政治問題を担当するが、活動の軍事、警察、人道援助、人権、選挙支援、法務その他の部門に関する問い合わせには直接回答しないのが普通である。にもかかわらず、こうした分野それぞれに同じような担当官がいるとは限らない。迅速な回答を求めるミッションは最終的に、自力で適切な窓口を探り当てることになるが、そのためには事務局や関連機関の各所との間で、独自のネットワークの構築が必要となる場合が多い。

202. ミッションに独自の窓口ネットワークを構築する必要性を感じさせるべきではない。特に、ミッションが全面展開の途上で、日常的な危機に直面する当初数カ月間の重要な時期には、誰に連絡すれば必要な回答や支援が得られるかをはっきりと知っておくべきである。また、1カ所に連絡すればこうした回答がすべて得られるようにすべきである。そのためには、ミッション自体の機能を反映する本部の幅広い部門から、当該ミッションに支援と専門知識を提供する人々をすべて寄せ集めた主体を結成しなければならない。パネルはこの主体を統一ミッション・タスクフォース (IMTF) と呼ぶことにする。

203. このコンセプトは、DPKO と DPA が 2000 年 6 月、事務総長を議長とする合同部局会議で合意した「主導」部局コンセプトの実施に関するガイドラインに盛り込まれた協力措置を土台としつつ、これを大幅に拡張したものである。パネルとしては、DPKO と DPA が共同で新規タスクフォースのリーダーをそれぞれ決定することを勧告するが、

その候補者をどちらかの局の現役職員に限る必要はないと考える。どちらの局の地域担当ディレクターも政務担当官もすでに手一杯で、この役割に専念できないことがありうるからである。このような場合には、現地から誰かをリーダーとして起用することが最善策となりうる。この任務を最適任者に与える柔軟性を含め、このような柔軟性を確保するためには、上記で勧告したとおり、需要の急増に対応できる資金調達メカニズムの承認が必要となる。

204. IMTF の構成は、ECPS またはその指定サブグループが集団的に決定すべきであるが、パネルとしては、紛争予防、平和創造、予定される平和維持または予定される平和構築支援事務所の展開プロセスの極めて早い時期から、タスクフォースを結成すべきだと考える。すなわち、平和と安全に関する国際連合の現地活動に対する統一的、一括的支援という概念は、平和活動全体に広げべきであり、その規模や実質的構成、会場場所、指導部は活動のニーズに適したものとすべきである。

205. これまで、国際連合部隊駐留の主目的が政治的なものから平和維持へ、またはその逆へと変化し、現地にとっての本部窓口だけでなく、本部の支援要員全体が変更されるようなケースでは、リーダーシップと主導部局のコンセプトが問題となることもあった。IMTF がパネルの想定どおりに機能すれば、このような移行があっても支援要員は実質的に変わらない。活動の性質が変化するにつれ、増員や減員はあろうが、移行前後にまたがる機能を果たすタスクフォースの中心的要員は不変のはずである。ただし、IMTF のリーダーはグループ内で交代することになる（例えば DPKO の地域担当ディレクターまたは政務担当官から DPA の対応担当官へ）。

206. IMTF の規模と構成は、支援対象となる現地活動の性質および段階に見合ったものとする。危機関連で予防行動をとる際には、十分な情報に基づく政治的支援を提供し、国際連合特使に地域内の政治動向や、その取り組みの成否にかかわるその他要因を逐一報告することが必要となる。紛争の終結に努める平和創造要員は、平和維持や平和構築の選択肢に関する知識を深め、国際連合による実施を必要とするような和平合意を成立させる場合、その潜在的な可能性と限界をともに反映できるようにする必要がある。事務局から派遣され、平和創造要員と行動をともにする顧問や監視員は、交渉を支援する IMTF に所属させた上で、最新の進捗状況を報告させる。一方、IMTF リーダーを平和創造要員にとっての日常的な本部窓口と

すれば、事務局上層部に迅速に連絡をとり、慎重を要する政治的問い合わせへの回答を得ることも可能になる。

207. 上述のような IMTF は、定期的に会合を開くものの、物理的には共同で存在しない「バーチャル」組織とし、メンバーはそれぞれの持ち場を動かさず、近代的情報技術で連絡を取り合う形を取ることもできよう。その作業を裏づけるため、各メンバーは、上記パラグラフ 65 から 75 で提案した ECPS 情報戦略分析事務局 (EISAS) が作成し、国際連合イントラネットに掲載したデータや分析を閲覧することはもちろん、これに対する情報提供も行うべきである。

208. 潜在的平和活動の計画策定を目的に創設される複数の IMTF も、当初はバーチャル組織とすることができよう。活動が本格化する可能性が高まるにつれ、タスクフォースは徐々に物理的体裁を整え、全メンバーが 1 カ所に集まって、新規ミッションの全面展開に必要な限り、継続的にチームとして活動する態勢を確保すべきである。上記パラグラフ 84 から 169 で勧告された迅速展開に関する改革が実施されたと仮定すれば、この期間は最長で 6 カ月となる。

209. タスクフォースのメンバーはこの期間につき、所属する部局、機関、基金または計画から正式に IMTF へと出向すべきである。すなわち、IMTF は現在、事務局に設置されているような調整委員会やタスクフォースをはるかに上回る組織とすべきである。また、一時的ではあっても、具体的目標に向け結成された結束力の強い集団として、ミッションのニーズに応じ、規模や構成を変更できるようにすべきである。

210. タスクフォースの各メンバーに対しては、タスクフォースと本来の所属部署との単なる連絡役ではなく、該当するミッションに関し、重要な実務レベルの意思決定者としての役割を認めるべきである。IMTF のリーダーは、平和維持活動の場合には DPKO の活動担当事務次長補に、平和創設の取り組み、平和構築支援事務所および特別政治ミッションの場合には DPA の該当する事務次長補に、それぞれ直属することになるが、タスクフォース・メンバーの出向期間中は、これに対するライン権限を有するべきであり、また、平和維持活動が作業の全側面について協議できる主たる窓口の役割も果たすべきである。長期的な方針と戦略に関連する事項については、EISAS の支援を受けつつ、ECPS の事務次長補／事務次長レベルで対処すべきである。

211. 国際連合システムが IMTF への職員出向に備えるためには、平和活動の実質的重要部門のそれぞれにつき、責任の拠点を確立する必要がある。各部局や各機関はあらかじめ、必要であれば書面で、出向の手順と IMTF コンセプトに対する支持につき、同意しておく必要がある。

212. パネルは平和維持活動の潜在的部門それぞれにつき「主導」部署を提示できる立場にはない。この問題については、ECPS 全体で十分に検討した上で、そのいずれかのメンバーに、軍事、警察、司法、後方支援／運営分野を除く平和活動の潜在的部門で、DPKO が担当すべきものにつきそれぞれ、ある程度の準備態勢を維持する責任を負わせるべきだと考える。こうして指定された主導機関は、活動の全般的コンセプト、職務記述書、必要な人員と機材、クリティカル・パス／展開期限、標準的データベース、文民待機取り決め、および、該当する活動部門と IMTF 参加に関するその他潜在的候補者の登録簿を作成する責任を負うべきである。

213. IMTF は、ミッションの計画、立ち上げおよび当初の維持を支援する上で、スピードが重視され、資源集約的でありながら、結局のところは一時的な要件に取り組むための柔軟なアプローチといえる。そのコンセプトは「マトリクス・マネジメント」の概念に多くを依拠している。プロジェクト発生のたびに再編を伴うことなく、具体的なプロジェクトに必要な人材を割り当てる能力を要する大組織は、この概念を幅広く用いている。ランド研究所や世界銀行も利用するこの手法は、各職員を恒常的な「本拠」または「親」部局に配属しながら、必要に応じて職員がプロジェクトの支援に回れるようにする（事実、それを期待する）ものである。本部での平和活動の計画と支援にマトリクス・マネジメントのアプローチを応用すれば、各部局、機関、基金および計画（全般的なニーズに応じて内部的に組織されたもの）は、こうした支援の提供を目指す結束力の強い部局／機関合同タスクフォースに人材を提供できるようになる。

214. IMTF の構造は、現在の DPKO 活動部の構造に大きな影響を及ぼしかねない。事実、現行の地域課の構造は変更を迫られることになる。例えば、シエラレオネ、東ティモール、コソボなどの大規模活動については、ディレクター・レベルの担当者を長とする IMTF を個別に設置する必要がある。その他、アジアや中東で古くから展開されている「従来型」の平和維持活動については、もうひとつの IMTF にまとめることもできよう。IMTF をい

くつ設置できるかは、DPKO、DPA、ならびに、関連の部局、機関、基金および計画に割り当てられる追加的資金の額によって、大きく左右されよう。IMTF の数が増えるにつれ、活動部の組織構造はより平坦になるはずである。平和創造段階で、または、平和維持活動に続く現地関与として、あるいは別個のイニシアティブとして大型の平和構築支援活動を支援する際に IMTF リーダーの直属の上司となる DPA の事務次長補についても、同じような影響が及びうる。

215. DPKO の地域担当ディレクター（IMTF リーダーに任命された場合には DPA のディレクターも）が監督するミッションの数は、現在よりも少なくなろうが、軍事・文民警察顧問室、FALD（またはその後身となる部署）、ならびに、必要に応じその他の部局、機関、基金および計画からのフルタイム出向者を含め、管理すべき職員の数には実際に増えることになる。IMTF の規模は、提供される追加的資金の額によっても左右されよう。このような資金がなければ、参加主体がフルタイム・ベースで職員を出向させることはできないからである。

216. また、IMTF のコンセプトが効果的に機能するためには、計画と初期展開の段階で、そのメンバーを物理的に 1 カ所に集めなければならないことにも留意すべきである。現時点では、事務局内のオフィス空間の配分を大幅に調整しない限り、これは不可能であろう。

217. 統一的なミッションの計画と支援に関する重要勧告のまとめ：必要に応じ、国際連合システム全体からの出向者で構成する統一ミッション・タスクフォース（IMTF）を設置し、ミッションごとの計画と支援の標準的手段とすべきである。IMTF はかかる支援のすべてに関し、主たる窓口の役割を果たすべきであり、IMTF のリーダーには、DPKO、DPA、ならびに、参加するその他の部局、計画、基金および機関間の調整に基づき、出向者に対する一時的なライン権限を与えるべきである。

C. 平和維持活動局に必要なその他の構造調整

218. 統一ミッション・タスクフォース（IMTF）のコンセプトにより、DPKO 活動部が平和維持活動の全側面に関し、実質的な中心的活動機関として機能できる能力は高まろう。しかし、軍事・文民警察部、現地運営・後方支援部（FALD）、教訓学習ユニットをはじめ、DPKO のその他部門についても構造調整が必要である。

1. 軍事・文民警察部

219. 本部と現地で面談した文民警察担当官はすべて、DPKO の警察機能が軍事指揮系統に組み込まれていることに対するいら立ちを表明した。運営面にも実質面でも、このやり方にはほとんど付加価値が見当たらないという点については、パネルも同感である。

220. DPKO の武官と文民警察官については、国際連合が現役服務中であることを要求しているため、任期は 3 年とされている。出身国の軍隊や警察を辞職してでも国連にとどまりたいと思う者がいても、国際連合の人事方針により、以前と同じポストでの採用は禁じられている。DPKO の武官と警察官の離職率が高いのはこのためである。国連本部での実務で得た教訓は日常的に把握されておらず、新規採用者に対する包括的な訓練プログラムは存在せず、しかも使いやすいマニュアルや標準的活動手順は未完成のままであるため、離職率が高ければ蓄積された制度的ノウハウは常に失われ、これを回復するためには数カ月もの実務研修を要することになる。現在の人員不足は、武官や文民警察官がその経験に必ずしも合わない役割を担っていることも物語る。例えば、作戦 (J3) や計画 (J5) を専門とする職員が、半ば外交的な任務を担当したり、人事・総務担当官 (J1) として、現地の人員や部隊の継続的交代を管理したりすれば、現地で作戦活動を監視する能力が損なわれかねない。

221. こうした分野で継続性が欠けていることは、50 年以上にわたって停戦違反をチェックする軍事監視員を派遣している DPKO が、停戦違反を記載し、統計データを作成するための標準的データベースを現地の軍事監視員に提供できていない一因であるともいえる。現時点で、過去 6 カ月間に具体的な活動展開国で違反がどれだけ生じたかを知りたければ、該当する期間に関する状況報告日誌を 1 枚ずつめくり、その回数を実際に数えなければならない。このようなデータベースが存在するケースもあるが、これはミッションが自力で場当たりに作成したものである。各種の犯罪統計や、ほとんどの文民警察ミッションに共通するその他情報についても、同じことが当てはまる。技術の進歩により、停戦違反や非武装地帯での動き、さらには武器弾薬庫からの兵器の持ち出しを監視できる方法は飛躍的に向上した。にもかかわらず、DPKO の軍事・文民警察部には、こうした問題を担当する職員がまったくいない。

222. パネルとしては、軍事・文民警察部を軍事部と文民警察部の 2 つに分割することを勧告する。DPKO の軍事顧問室は拡大、再編し、国際連合平和維持活動司令部の構造によりよく対応させることで、現地に一層効果的な支援を、事務局の高官により正確な軍事的助言をそれぞれ提供できるようにすべきである。また、文民警察ユニットには多額の追加的資金を提供するとともに、文民警察顧問の地位とレベルの向上も検討すべきである。

223. DPKO の軍事・文民警察能力について最低限の継続性を確保するため、パネルは、これら 2 ユニットの増員分のうち一定割合を、国際連合での経験を有し、自国の兵役を離れたばかりの軍事、文民警察要員に割り当て、これを正規職員として任用することを提案する。そうすれば、元武官を多く採用している FALD 後方支援・通信サービスの前例に倣うことができよう。

224. 現地の文民警察は、現地警察部隊の再編や改革に関与することが多くなっているため、パネルはすでに、今後の平和活動において、このような活動を文民警察の主要任務とするような理念的変更を提案した (上記パラグラフ 39、40 および 47(b)を参照)。しかし現在のところ、文民警察ユニットは、当該国内の現行の司法機構、刑法、規範および手続きについて必要な法的助言を得られないまま、平和活動の警察部門に関する計画と要件を策定している。こうした情報は文民警察の計画担当者にとって死活的に重要ではあるものの、支援勘定は法務部 (OLA) に対しても、DPKO に対しても、事務局内のその他何らかの部局に対しても、そのための資金を割り当てていない。

225. よってパネルは、DPKO 内に新たな別個のユニットを設置し、平和活動における文民警察の効果的活用にとって欠かせない法の支配問題について、文民警察顧問室に助言を提供するという趣旨から、これに必要な刑法の専門家を配置するよう勧告する。このユニットはまた、ジュネーブの国際連合人権高等弁務官事務所、ウィーンの国際連合薬物統制犯罪防止事務所など、法治機構改革や人権尊重を中心に扱う国際連合システム内の部署と密接に協力すべきである。

2. 現地運営・後方支援部

226. FALD には、自らが計画する現地活動に関する最終予算案を策定、提示する権限も、実際に必要な商品やサービスを調達する権限もない。この権限は、管理局の平和維持資金部と調達部に属する。本部ベースの調達要請はすべて、調達部で支

援勘定からの調達を担当する 16 人の職員が処理するが、これら担当官は、本部契約委員会に提出すべき大口契約（1999 年は約 300 件）の作成、現地ミッションが現地で調達しない商品やサービスに関する契約の交渉と締結、ミッション向けのグローバル調達と現地調達の双方に関する国際連合の方針と手順の策定を行っている。現地ミッションが訴える調達の遅れは、人員面での制約と、このプロセスによって必要となる余計なステップが相まって生じているともいえる。

227. 2 年を試験期間として、平和維持予算の作成と提示、割当額の決定および調達の権限を DPKO に移譲し、それに見合ったポストと職員の異動を行えば、調達の効率を上げることができよう。説明責任と透明性を確保するため、管理局は会計、加盟国の分担金および財務に関する権限を留保すべきである。また、現地要員の採用と管理については、権限と責任がすでに DPKO に移譲されているが、このケースと同様、全般的な方針策定と監視の役割も管理局が留保すべきである。

228. さらに、予算作成と調達の担当者が必要な予算額の判定を担当する職員と同じ部署にいることから不正の疑いが生じることを避けるため、パネルは FALD を、人事、予算／財務および調達を担当する運営サービスと統一支援サービス（後方支援、輸送、通信などを担当）の 2 つに分割することを勧告する。

3. 教訓学習ユニット

229. 蓄積された現地での経験を活用する必要性については、誰もが認めているものの、平和維持システムがこのような経験を発掘したり、活動の理念、計画、手順または職務権限の策定にこれをフィードバックしたりできる能力を改善する取り組みは、十分に行われていない。DPKO に設置されている教訓学習ユニットの作業は、平和活動の実践に大きな影響を及ぼしておらず、得られた教訓の取りまとめは、ミッション終了後に行われることが多いものと見られる。平和維持システムが日常的に新たな経験（新たな教訓）を得ていることを考えれば、これは残念な事実である。こうした経験を把握するとともに、その他の現行活動や将来的活動に使えるよう、これを保存すべきである。教訓学習は、日常的な活動の改善に資する情報管理の一側面として捉えるべきである。そうすれば、活動後の報告は、より大きな学習プロセス全体の主目標ではなく、むしろその一部として、教訓を簡単に取りまとめたものにすぎない存在となろう。

230. パネルとしては、この機能を緊急に評価する必要があると考える。よって、この部署は継続中のミッションだけでなく、ミッションの計画や理念／ガイドラインの策定とも密接にかかわり、これに効果的な貢献を行える場所に配置することを勧告する。具体的には、本部での平和活動の計画と支援を統合するためにパネルが提案した統一ミッション・タスクフォース（上記パラグラフ 198～217 を参照）の機能を監督する活動部にこの部署を配置するのが最善策といえよう。多くの部局や機関から恒常的に代表が集まる DPKO の部門内に教訓学習ユニットを配置すれば、ミッションとタスクフォースがともに、問題の解決、模範的实践および避けるべき実践を探るために活用できる組織全体の記録を保存、更新することにより、これらあらゆる主体にとっての平和活動「学習管理者」の役割を果たすこともできよう。

4. 上級管理職

231. DPKO には現在、活動部について 1 人、後方支援・管理・地雷対策部（FALD と地雷対策サービス）について 1 人の、計 2 人の事務次長補が配置されている。軍事・文民警察部長を兼ねる軍事顧問は現在、該当する問題の性質に応じて、いずれかの事務次長補を介して平和維持担当事務次長に従属するか、同事務次長の直属の部下となっている。

232. パネルは、これまでの各章で提案してきた各種の増員と構造調整に照らして、DPKO に 3 人目の事務次長補を置くべき十分な根拠があると考えられる。パネルはまた、3 人の事務次長補のうち 1 人を「首席事務次長補」に任命し、事務次長の代行役を務めさせるべきだと考える。

233. 平和維持活動局におけるその他の構造調整に関する重要勧告のまとめ：

(a) 現在の軍事・文民警察部を再編し、文民警察ユニットを軍事指揮系統から外すべきである。文民警察顧問の地位とレベルの向上も検討すべきである。

(b) DPKO の軍事顧問室を再編し、国際連合平和維持活動現地司令部の構成に近づけるべきである。

(c) DPKO に新たなユニットを設置し、国際連合平和活動における文民警察の有効活用にとって重要な刑法問題に関する専門知識を備えた人員を配置すべきである。

(d) 管理担当事務次長は 2 年を試験期間として、平和維持関連の予算作成と調達機能に関する権限と責任を平和維持活動担当事務次長に移譲すべきである。

(e) 教訓学習ユニットを大幅に強化し、再編した DPKO 活動部に編入すべきである。

(f) DPKO に配属される事務次長補の定員を 2 人から 3 人に増員し、うち 1 人を「首席事務次長補」として、事務次長の代行役を務めさせることを検討すべきである。

D. 平和維持活動局以外に必要な構造調整

234. 本部での広報の計画と支援も、平和構築活動を支援し、選挙支援を提供する政治局の諸部門とともに強化する必要がある。事務局以外では、国際連合人権高等弁務官事務所が平和活動の人権部門を計画、支援できる能力を補強する必要がある。

1. 広報活動の支援

235. 兵員、文民警察、地雷対策、後方支援、通信その他のミッション部門とは異なり、平和維持活動の広報部門の活動要件について、具体的なライン責任を負うユニットは本部に存在しない。ミッション関連の広報責任が最も集中しているのは、事務総長報道官室、および、各ミッションの報道官と広報室である。本部では、広報局広報部推進・計画サービス内の平和・安全課に配属された 4 人の専門職員が、刊行物の制作、平和活動関連ウェブサイトのコテンツの作成と更新、および、軍縮から人道援助まで、その他幅広い問題への取り組みを担当している。平和・安全課は平和維持に関する情報の作成と管理を行ってはいないものの、単発的かつ場当たりのものを除き、現地での広報機能の理念、戦略または標準的活動手順を策定する能力をほとんど備えていない。

236. DPI の平和・安全課は、DPI 内部の人事異動によって、ある程度拡張されているが、大幅な拡張によって活動能力を確保するか、DPI の担当官を数人出向させることで支援機能を DPKO に移転するかのどちらかの策を講じるべきである。

237. この機能をどの部署に置くにせよ、広報ニーズとその充足に必要な技術や人員を予測し、優先課題と標準的現地活動手順を策定し、新規ミッションの立ち上げ段階を支援するとともに、統一ミッション・タスクフォースへの参加を通じ、継続的な支援と指針を提供すべきである。

238. 広報面での構造調整に関する重要勧告のまとめ：平和維持活動における広報活動を計画、支援するユニットを平和維持活動局内、または、広報担当事務次長に直属する広報局の新たな「平和・安全情報サービス」内に設けるべきである。

2. 政治局における平和構築支援

239. 政治局 (DPA) は、国際連合の平和構築への取り組みに関する中心的活動機関に指定されており、12 カ国における平和構築事務所や特別政治ミッションの立ち上げや支援、これらに対する助言の提供に加え、平和創造または紛争予防の任務を与えられた事務総長の特使と代表 5 人の活動を所管している。これら活動を支援する通常予算額は、来年の 1 月から 12 月までにつき、必要額を 3,100 万ドル (25%) 下回ると見られる。実際のところ、ほとんどの平和構築活動は自発的拠出金により賄われているため、このような分担金予算からの割当は比較的良好である。

240. DPA に新設予定の平和構築支援ユニットは、このような活動の一翼を担うことになる。平和構築の部門横断的性質を考えれば、政務担当事務次長は平和安全執行委員会 (ECPS) の招集者として、また平和構築戦略の中心的活動機関として ECPS メンバーや、開発、人道援助分野に携わるものをはじめとする国際連合システムのその他諸部門との間で、こうした戦略の策定を調整する能力を備えていなければならない。事務局はこの趣旨で、数多くのドナーから、同ユニットを支援する 3 カ年パイロット・プロジェクトに対する自発的拠出金を集めているところである。この試験的ユニットの計画が進む中、パネルは DPA に対し、民主主義 / ガバナンスなどの移行関連分野に軸足を戻しつつある UNDP をはじめ、その成功に貢献できる国連システム内のあらゆる利害関係者と協議を行うよう求める。

241. DPA の執行部は、自らが担当する活動への取り組みをいくつか支援しているが、現地支援部署の指定も受けていなければ、その役割を果たす態勢も整っていない。現地運営・後方支援部 (FALD) も、DPA が管理する現地ミッションの一部を支援しているが、これらミッションの予算でも、DPA の予算でも、FALD がこの役割を果たすための追加的資金は割り当てられていない。FALD は、小型の平和構築活動の需要に応えようとしてはいないが、現在の人員では大型活動による需要が大きく、これを優先せねばならないことを認めている。小型ミッションのニーズがなおざりにされるのはこのためである。DPA は国際連合プロジェ

クトサービス機関（UNOPS）からの支援に満足している。UNOPS は 5 年前、UNDP から分離してできた機関で、近代的管理実践を活用し、13% を上限とする管理手数料からコア資金をすべて調達しながら、国際連合システム内の多くの顧客に代わり、プログラムや資金の管理を行っている。小型ミッションであれば、UNOPS がかなり迅速に後方支援や管理面、人員採用面の支援を提供できる。

242. DPA の選挙支援部（EAD）もまた、自発的拠出金を頼りに、専門的助言、ニーズ評価ミッション、および、選挙監視とは直接関係のないその他活動に対する需要の増大に対処している。2000 年 6 月現在、加盟国からの支援要請 41 件が回答待ち状態にあるが、このような「非計上」活動を支援する信託基金が保有する金額は、2001 年末までに現時点での要請に対応するために必要な資金の 8% にすぎない。よって、総会決議 46/137 で支持表明を受けた民主的制度構築の需要部門に対する需要が高まる中で、EAD の職員はまず、職務遂行に必要なプログラム資金の調達を迫られているのが現状である。

243. 政治局における平和構築支援に関する重要勧告のまとめ：

(a) パネルは、その他不可欠な国際連合部門との協力により、政治局内に試験的な「平和構築ユニット」を創設しようとする事務局の取り組みを支持するとともに、この試験的プログラムが成功した場合、加盟国が同ユニットに対する通常予算からの支援を再検討することを提言する。このプログラムは、パネルが上記パラグラフ 46 で提示した指針との関連で評価すべきであり、国際連合の平和維持能力強化に向けた最善策であると判断される場合には、上記パラグラフ 47(d) に盛り込まれたパネル勧告に沿い、これを事務総長に提示すべきである。

(b) パネルは、自発的拠出金に代えて、選挙支援部のプログラム経費への通常予算割当額を大幅に増額することで、そのサービスに対する需要の急増に対処することを勧告する。

(c) FALD と DPA 執行部に対する需要を軽減し、小型の政治・平和構築現地事務所への支援サービスを向上させるため、パネルは、かかる小型の非軍事現地ミッションに対する調達、後方支援、人員採用その他の支援サービスをすべて、国連プロジェクトサービス機関（UNOPS）が提供することを勧告する。

3. 国際連合人権高等弁務官事務所における平和活動支援

244. OHCHR は、複合型活動をはじめ、人権に取り組む平和活動諸部門の計画と執行への関与を強める必要がある。OHCHR には現在のところ、現地活動に関与する資金も、現地に要員を派遣する資金も十分でない。効果的な人権部門を伴う国際連合活動を展開するには、平和活動において、人権関連の現地ワークを調整、制度化し、ニューヨークの統一ミッション・タスクフォース（IMTF）に要員を出向させ、人権を担当する現地要員を採用し、法と秩序の部門を含む平和活動の全要員を対象とした人権訓練を行い、人権関連の現地ワークに関するモデル・データベースを創設する能力が OHCHR に必要である。

245. 国際連合人権高等弁務官事務所の強化に関する重要勧告のまとめ：パネルは、通常予算と平和活動ミッション予算の双方からの資金調達により、国連人権高等弁務官事務所の現地ミッション計画、準備能力を大幅に強化するよう勧告する。

V. 平和活動と情報化時代

246. 平和と安全に関するシステムの連携を強化し、コミュニケーションとデータ共有を促進し、職務遂行に必要なツールを職員に提供し、そして最終的に、国際連合が紛争予防と社会の戦後復興支援をより効果的に行えるようにする必要性については、本報告書の各所でも触れたとおりである。近代的な情報技術（IT）の有効活用は、これら目標の多くを達成する上で鍵を握る要素である。本章では、国際連合による IT の効果的利用を阻む戦略、政策および実践上の欠陥を指摘し、これを埋めるための勧告を提示する。

A. 平和活動と情報技術：戦略と政策課題

247. IT に関する戦略と政策の問題は、平和活動に限らず、国際連合システム全体で見られるものである。IT 戦略を大所高所から論じることはパネルの職務権限から外れるが、問題の範囲が広いからといって、平和維持活動やこれを支援する本部ユニットにつき、共通の IT ユーザー基準が採用できないということにはならない。FALD の通信サービスは、衛星通信やローカル接続を提供できる能力を備えており、ミッションはこれを土台として、効果的な IT ネットワークやデータベースを構築できる。しかし、ユーザー全体が開発中の技術基盤

を活用できるようにするためには、よりよい戦略と政策を開発する必要がある。

248. 国際連合が現地ミッションを展開する際には、その諸部門がデータを簡単に交換できることが不可欠となる。複合型平和活動にはいずれも、国際連合システム全体の機関、基金および計画や事務局の部局、国際連合システムに新たに採用されたミッション要員、場合によっては地域機関、しばしば二国間援助機関、そして常に数十から数百の人道援助・開発 NGO など、多種多様なアクターが集まってくる。これらはすべて、効率的な情報とアイデアの共有を容易にするメカニズムを必要としている。そのそれぞれが巨大な官僚機構という氷山の一角であり、独自の文化、作業方法および目標を備えていることを考えれば、その必要性は一層大きいといえる。

249. IT の計画と統合がうまくできていなければ、このような協力にとっての障害となりかねない。アプリケーション・レベルでのデータ構造と交換について、合意された基準がなければ、両者間の「インターフェイス」は煩雑な手作業となり、コンピュータを活用したネットワーク型の労働環境への投資という目的自体が損なわれてしまう。これにより、間違った方針の伝達から、安全面での脅威や活動環境におけるその他重大な挑戦に関する「連絡漏れ」に至るまで、徒労よりもさらに深刻な結果が生じかねない。

250. 分散型データシステムには、このような共通の基準がなければ機能しないという欠点がある。共通の IT 問題について共通の解決策を見出すことは、活動内の実質的部門間、本部の実質的部署間、本部と国際連合システムの他部門との間など、レベルが高くなるほど難しくなる。これはひとつに、既存の活動情報システム方針の策定作業が分散していることによる。特に平和活動に関し、本部にはユーザー・レベルでの IT 戦略・政策の十分な責任を担える拠点が見当たらない。政府や企業であれば、このような責任は「最高情報責任者」が担うところであろう。パネルとしては、IT 戦略とユーザー基準の策定と実施を監視することにより、このような役割を果たす担当者を本部、できれば ECPS 情報・戦略分析事務局 (EISAS) に配置する必要があると考える。この担当者はまた、現地・マニュアルと実地訓練の両面で、IT 訓練プログラムを策定、監督すべきである。こうしたプログラムの必要性は大きく、軽視してはならないからである。各現地ミッションの事務総長特別代表 (SRSG) 事務所には対応担当官を配置して、共通 IT 戦略の実施と現地訓練を監視し、FALD と管理

局情報技術サービス部 (ITSD) による基本的 IT 機構とサービスの提供作業を補完、発展させるべきである。

251. 情報技術戦略・政策に関する重要勧告のまとめ：本部の平和・安全担当部局には、平和活動に関する共通の情報技術戦略と訓練の実施を企画、監督する責任を担える拠点が必要であるが、これは EISAS に設けるべきである。ミッションにも、この責任拠点の対応担当官となる職員を配置し、複合型平和活動の事務総長特別代表 (SRSG) 事務所で、この戦略の実施監督にあたらせるべきである。

B. 知識管理のツール

252. 情報技術は、情報や経験を普及させるだけでなく、これを把握する助けともなる。国際連合ミッションの活動区域で作業を行う多種多様なアクターが、体系的かつ相互支援的な形でデータを入力、共有できるように、IT の活用を改善する余地は大いにある。例えば、国際連合で開発や人道援助を担当する部署は、国際連合が平和活動を展開する場所のほとんどで作業を行っている。こうした国際連合の国別チームと、これを草の根で支える NGO は、複合型活動の展開よりもかなり前から地域で活動し、その撤収後も現地に残ることになる。これらはともに、平和活動の計画と実施にとって有用な知識と経験を現地で豊富に蓄えている可能性がある。こうしたデータの交換手段を設け、これを EISAS が管理すれば、ミッションの計画と遂行を支援できるだけでなく、紛争予防と評価にも資することができよう。これらのデータと、平和活動の諸部門が展開後に収集したデータを適切に融合し、地理情報システム (GIS) とともに利用すれば、ミッション区域内のニーズと問題を追跡し、行動計画の影響を把握する上で強力なツールとなりうる。各ミッション・チームには、GIS 訓練教材とともに、GIS の専門家も配置すべきである。

253. GIS の応用例は、1998 年以来コソボで実施されている人道援助・復興活動に見ることができる。人道コミュニティ情報センターは西欧衛星センター、ジュネーブ人道的地雷除去国際センター、KFOR、ユーゴスラビア統計局、国際管理グループ (IMG) などが作成した GIS データを蓄積している。これらのデータを組み合わせて制作した地図帳は、同センターのウェブサイトのほか、インターネットの接続速度が遅かったり、これを利用できなかったりする人々向けに CD-ROM やハードコピーでも一般に入手できる。

254. コンピュータによるシミュレーションは、ミッション要員と現地の当事者にとって、強力な学習ツールとなりうる。原則的に、どの活動部門もシミュレーションを作成することはできる。シミュレーションによって、集団的問題解決が促進される、現地の当事者に対し、その政治的選択が思わぬ結果を呼ぶことを示せることもある。ブロードバンドでインターネットに接続できれば、シミュレーションを新規活動向けの遠隔学習パッケージに含めたり、新規ミッション採用者の事前訓練に用いたりすることもできる。

255. 国際連合イントラネット（特定のユーザーのみが利用できる国連の情報ネットワーク）上で平和と安全を扱うエリアを充実させれば、平和活動の計画、分析および執行にとって貴重な財産となる。より大きなネットワークのサブセットとして、このエリアでは EISAS の分析、情勢報告、GIS マップ、得られた教訓との関連性など、平和と安全に直接かかわる問題や情報の収集が主眼となる。さまざまなセキュリティ・アクセスのレベルを設定すれば、機密情報を一部の関係者で共有することもできよう。

256. イントラネットのデータは、平和活動情報網（POE）にリンクさせるべきである。POE は、既存および計画中の広域ネットワーク通信を用いて、EISAS および実質的部署の本部データベースと現地を、また、現地ミッション同士を結びつけるものとする。POE は、平和活動に関するあらゆる運営面、手続き面および法律面の情報を簡単に搭載できるほか、多くの情報源が作成した情報への一括アクセスを可能にし、計画担当者に包括的報告をより早く作成する能力を与え、緊急事態への対応に要する時間を短縮することもできよう。

257. 文民警察や関連の刑事司法ユニット、人権調査官など、一部のミッション部門には、追加的なネットワーク・セキュリティのほか、所要量のデータの保存、送信および分析をサポートできるハードウェアとソフトウェアも必要である。文民警察にとっては、GIS と犯罪地図作製ソフトウェアの 2 つが重要なツールとなるが、これらは生データを地理的表示に変換するために用いられるものである。これによって、犯罪動向などの重要情報を図示したり、事象パターンを簡単に認識したり、問題地域に見られる特徴を明示したりできるため、文民警察の犯罪対策能力や、現地対応担当官への助言能力が高まる。

258. 平和活動と情報技術ツールに関する重要勧告のまとめ：

(a) EISAS は、ITSD との協力により、国際連合イントラネット上にある平和活動部門の充実を図るとともに、平和活動情報網（POE）を通じ、これをミッションと結びつけるべきである。

(b) 活動情報をミッション区域の電子地図に素早く統合できる地理情報システム（GIS）技術を、動員解除、文民警察、有権者登録、人権監視、復興などの多様な活動に幅広く応用すれば、平和維持活動にとって大きな利益となりうる。

(c) 文民警察や人権など、独自の必要性を抱えるミッション部門の IT ニーズを予測するとともに、ミッションの計画と実施において、これをより一貫した形で充足すべきである。

C. インターネット上での広報の迅速性向上

259. すでに第 III 章でも指摘したとおり、国際連合平和維持活動の内容を効果的に世論に伝達することは、今後のミッションに対する支持を確保、維持する上で欠かせない。このことは早くからプラスのイメージを植え付け、円滑な活動を行える環境を整備する上で不可欠であるばかりか、しっかりとした広報キャンペーンを展開し、国際社会からの支持を取り付け、これを維持するためにも重要となる。

260. 現在、国際連合平和活動の内容を伝達する責任は、上記第 IV 章で述べたとおり、本部広報局（DPI）の平和・安全課が担っている。DPI 内では、掲示された情報内容が本部のウェブ基準に見合うよう、1 人の職員が平和・安全関連のコンテンツだけでなく、ミッションから得られた情報についても、すべてウェブサイトに掲示する作業を担当している。

261. パネルとしては、基準の適用は支持するが、標準化は必ずしも集中化を意味しない。急激な情勢変化に直面するミッションについては、情報を毎日更新することが重要となりうるが、現在の報道資料作成と国際連合ウェブサイトへのデータ掲示プロセスでは、更新のサイクルが長くなってしまふ。また、各ミッションについて掲示できる情報量も制約されかねない。

262. DPI 職員も現地職員も「ウェブサイト共同管理」モデルにより、この障害を解消することに関心を示している。パネルとしても、この具体的な情報の障害については、こうした解決策が適切と考える。

263. インターネット上での広報の迅速性に関する重要勧告のまとめ：パネルは本部と現地ミッションに対し、本部が監督権を維持しながらも、表示に関する基本的な基準と方針に合致するウェブ・コンテンツを作成、掲示する権限を個別ミッションの職員に認めるようなウェブサイト共同管理の発展を促す。

* * *

264. パネルはこの報告書で、国連が国際の平和と安全、そして人権の尊重を支援するという責任をさらに効果的に果たせるよう、その構造と実践を変革する必要性を強調してきた。こうした変革の中には、ネットワーク型情報技術により新たな能力が提供されない限り、実現不可能と見られるものもある。この報告書自体、国際連合本部に導入された技術を、世界各地にいるパネル・メンバーが利用できなければ、そもそも作成できなかったはずである。人々は効果的なツールを利用しているが、効果的な情報技術を平和のために活用できる余地は、まだまだあるといえよう。

VI. 実施面の課題

265. この報告書は加盟国と事務局という 2 つのグループに対し、改革に向けた勧告を提示するものである。我々は、加盟国が本気で取り組まない限り、改革は実現しないことを認識している。と同時に、我々が事務局に勧告する変革は、事務総長が積極的に推進し、その上級スタッフが実施せねばならないと考える。

266. 加盟国は、国際連合が雑多な組織の集まりであることを認識し、改革に向けた主たる責任は自らにあることを受け入れなければならない。国際連合の失敗は単なる事務局の失敗でも、軍司令官の失敗でも、現地ミッションのリーダーの失敗でもない。ほとんどの失敗は、安全保障理事会や加盟国があいまいで矛盾した資金不足の職務権限を作り上げた上で、時には国際連合に対する信頼が最も深刻な試練にさらされる中で公然と批判を口にさえしながら、手をこまねいて失敗を見守っていたがゆえに起きたものである。

267. 最近になってシエラレオネで生じた指揮統制の問題は、これ以上許しがたいことを物語る例として記憶に新しい。兵力提供国は、統一的指揮系統の重要性、事務総長による活動統制、および、ミッションの標準的活動手順と交戦規則を派遣する兵員に周知徹底させなければならない。活動における指揮系統を理解、尊重させることが不可欠

であるが、そのためには各国政府が自国の部隊司令官に対し、作戦事項に関する指示を出すことを慎まなければならない。

268. 我々は、事務総長が包括的な改革プログラムを実施中であることを承知しており、また、より大所高所の見地に見合うよう、我々の勧告を調整する必要があることも認識している。しかも、我々が事務局および国際連合システム全般について勧告した改革は、緊急な行動を要するものの中にあるとはいえ、いずれも一夜にして成し遂げられるものではない。我々は、いかなる官僚機構にも当然、変革への抵抗があることを認識しており、我々が勧告として示した変革の中に、そもそもシステム内部から提言されたものがあることを心強く感じている。また、長年の組織的、手続的方針を打ち破り、事務局の優先課題と文化の諸相を疑問視して、これを変革することが必要になるとしても、事務総長が事務局の変革を主導する決意を固めていることにも我々は、勇気づけられた。この関連で、我々は事務総長に対し、この報告書に盛り込まれた勧告の実施監督を担当する高官を任命するよう求める。

269. 事務総長はこれまで一貫して、国際連合が市民社会に手を差し伸べ、また、万人にとっての平和と安全を推進するための有意義なパートナーとして、NGO、学術機関およびメディアとの関係を強化する必要性を強調してきた。我々は事務局に対して、事務総長のアプローチに留意し、平和と安全に関する作業の中で、これを実施に移すことを呼びかける。また、自分たちは国際連合という、名実ともに普遍的な組織に仕えているのだということに常に心に留めるよう呼びかける。世界各地の人々には、国連をまさに自分たちの組織と見なす権利があり、また、その当然の結果として、国連の活動と国連で働く人々について判断を下す資格が十分にあるといえる。

270. DPKO、DPA その他の関連部局で平和と安全の機能を支援する事務局職員の資質には大きな格差が存在する。この所見は事務局が採用した文民と、加盟国が推薦する軍事・文民警察要員の双方に当てはまる。こうした格差はシステム内部の人間も広く認識している。有能な職員は、能力の劣る職員をカバーするため、理不尽な量の仕事を引き受けざるを得ない。当然のことながら、これは士気に影響し、特に国連が以前から、キャリア開発にも、訓練や指導にも、近代的管理実践の制度化にも十分な関心を向けていないという理にかなった指摘を行う職員の間で、不満が募るおそれがある。単純に言えば、国連は現在、能力主義を取

り入れるには程遠い状態にあり、これを導入するためのステップを踏まない限り、特に若手の有能な職員が離れていってしまうという深刻な動きを逆転させることはできない。採用、昇進および責任の移譲が年功序列や個人的、政治的なコネによって大きく左右されるとなれば、高い資質を備えた人々にとって、国連に加わったり、国連にとどまったりする誘因はまったくなくなる。事務総長とその上級スタッフを筆頭に、あらゆるレベルの管理職が優先課題として真剣にこの問題に取り組んで、優秀な者に報い、無能な者を排除しない限り、追加的資金を投入しても無駄になり、永続的な改革は不可能になる。

271. 現地ミッションに従事する国際連合要員についても、同じレベルの吟味を行うべきである。現地要員の大半は、戦地の危険な環境に足を踏み入れ、世界で最も弱い立場にあるコミュニティの生活改善に手を貸すことで、国際公務員のあるべき姿を体現している。これには大きな個人的犠牲が伴うだけでなく、身体の安全や精神衛生にも大きなリスクが及ぶこともある。こうした職員は世界的に認められ、称賛されるべきである。これまでも多くの職員が平和への奉仕に命をささげてきた。我々はこの場を借りて、哀悼の意を表したい。

272. 国際連合の現地要員は、おそらく他の誰にも増して、現地の規範や文化、慣習を尊重する義務を負っている。これらの要員はまず、任地の環境に親しみ、現地の文化と言語の習得にできる限り務めることにより、無理をしてでもこのような尊重の心を示さなければならない。また、特に国連が暫定行政機構の役割を担う場合には、そこがどれほど荒廃していようとも、他人の家に足を踏み入れる客として振る舞わなければならない。さらに、特にジェンダーや文化的な違いに気を配りながら、互いに尊敬と尊厳をもった付き合い方をしなければならない。

273. 要するに我々は、本部と現地の要員の選抜と行動について、極めて高い基準を維持すべきだと考えている。このような基準を満たせない職員には、その責任を問うべきである。事務局はこれまで、現地の高官にその業績の責任を問うことがなかなかできなかった。こうした職員には、資金が不足していたり、指示が不明瞭だったり、適切な指揮統制取り決めがなかったりすることを、ミッションの職務権限を遂行できなかった言い訳にするという逃げ道があったからである。このような欠陥には取り組むべきだが、業績が上がらない言い訳とすることを許すべきではない。各国の将来、国際連合が支援と保護に努めてきた人々の生活、

ミッションの成功、そして国連に対する信頼はいずれも、一握りの個人の作為または不作為によって大きく左右されかねない。自らが合意した職務の遂行に適さないことが判明した者は、どれだけ地位が高かろうと低かろうと、ミッションから排除せねばならない。

274. 加盟国もまた、少なくとも国際連合の平和・安全活動の実施に関する限り、その作業環境と作業方法を考え直す必要があることは、加盟国自身が認めている。声明を読み上げた上で、コンセンサスの構築に向けたプロセスを辛抱強く進めるといふ従来のやり方は、活動の成果よりも外交的プロセスに重きを置くものである。189の加盟国が喫緊のグローバルな課題について意見交換を行うためのフォーラムを提供できることは、国際連合の大きな利点のひとつだが、対話だけでは、多大な苦難を乗り越え、数十億ドルもかかる平和維持活動や死活的に重要な紛争予防措置、さらには平和創造に不可欠な取り組みの成功を確保できないこともある。声明や決議の形で一般的な支持を表明した後は、具体的な行動を起こさなければならない。

275. しかも、同じ代表がある機関で政治的な支持を表明し、別の機関で財政支援を拒むなど、加盟国自身が必要性を主張する行動について、相反するメッセージを送ることもある。このような矛盾は、行財政問題に関する総会第5委員会と、安全保障理事会や平和維持活動特別委員会との間で見られている。

276. 政治的レベルでは、平和維持要員や平和創造要員が日常的に接触している現地の当事者が、安全保障理事会による非難を無視するか、これを恐れないことがある。よって、安全保障理事会理事国をはじめとする全加盟国には、自らが作成した文言に息を吹き込む義務がある。この意味で、昨年の東ティモール危機を受け、ジャカルタとデイリを訪問した安全保障理事会代表団は「言葉ではなく事実を」という、安保理の効果的行動のあり方を示した模範例といえる。

277. その一方で、国際連合が抱える財政難は、専門機関として信頼できるやり方で平和活動を遂行するその能力を大きく損ない続けている。よって、我々は加盟国に対し、その条約による義務を果たし、期限どおり無条件で、その債務を全額履行するよう求める。

278. 我々はまた、パネルの職務権限からは外れるものの、平和活動にとって死活的に重要であり、しかも加盟国しか取り組むことのできない2つの

未解決課題をはじめ、平和と安全の分野における国際連合の効果的行動を阻む問題が他にもあることを認識している。この 2 つの課題とは、平和維持活動予算分担金の配分方法、および、安全保障理事会の衡平な構成に関する見解の不一致である。我々としては、国連憲章に定められた集団的な国際責任を果たすという見地から、加盟国がこれら問題に関する意見の相違について解決策を見いだせるものと期待するのみである。

279. 我々はミレニアム・サミットに集う世界の指導者に対し、国際連合の理想の実現に向けた決意を新たにする傍ら、紛争に巻き込まれたコミュニティを助け、平和を維持または回復するという、まさにその存在理由ともいえる任務を国際連合が完遂できる能力を高める決意も固めるよう呼びかける。

280. 本書の勧告に関するコンセンサスを構築する中で、われら国際連合平和活動に関するパネル・メンバーは、真の連合といえる国際連合のビジョンを共有するに至った。それは、紛争の回避や暴力の終焉を目指し、コミュニティや国家、地域に力強い支援の手を差し伸べる国連というビジョンである。我々が思い描くのは、ある国の人々が、それまでできなかったことを自分たちの手で成し遂げ、和解を成立させ、民主主義を強化し、人権を確保する機会を手にしたのを見届け、ミッションを無事に成し遂げる事務総長特別代表の姿である。そして、それは何よりも、偉大なる約束を果たし、人類の圧倒的多数からの信頼と信用に応える意思だけでなく、その能力も備えた国際連合の姿なのである。

付属 I

国際連合平和活動に関するパネル・メンバー

J・ブライアン・アトウッド氏 (米国) : シチズンズ・インターナショナル理事長、元米国民民主党国際研究所所長、元合衆国国際開発庁長官。

ラフダール・ブラヒミ氏 (アルジェリア) : 元外相、パネル議長。

コリン・グランダーソン大使 (トリニダード・トバゴ) : 米州機構 (OAS) 事務局長 / 国際連合国際ハイチ文民ミッション (MICIVIH) 団長 (1993～2000 年)、OAS ハイチ選挙監視団団長 (1995 年および 1997 年)、OAS スリナム選挙監視団団長 (2000 年)。

アン・ハーカス氏 (ニュージーランド) : 元閣僚およびニュージーランド国際連合常駐代表、国際連合キプロス平和維持軍 (UNFICYP) ミッション団長 (1998～1999 年)。

リチャード・モンク氏 (英国) : 元警察監査局員および国際警察問題に関する政府顧問、国際連合ボスニア・ヘルツェゴビナ国際警察作業部会 (IPTF) 警察委員 (1998～1999 年)。

クラウス・ナウマン (退役) 将軍 (ドイツ) : ドイツ国防参謀長 (1991～1996 年)、北大西洋条約機構 (NATO) 常設軍事委員会議長 (1996～1999 年) として、ボスニア・ヘルツェゴビナでの NATO 平和実施部隊 / 和平安定化部隊の活動と NATO によるコソボ空爆作戦の監督を担当。

志村尚子氏 (日本) : 津田塾大学学長、国際連合事務局に 24 年間勤務し、1995 年に平和維持活動局欧州・ラテンアメリカ課長を最後に退職。

ウラジミール・シュストフ大使 (ロシア連邦) : 無任所大使として、30 年にわたって国際連合に関与、元ニューヨーク国際連合常駐副代表、元ロシア連邦欧州安保協力機構 (OSCE) 代表。

フィリップ・シバンダ将軍 (ジンバブエ) : ジンバブエ陸軍司令部作戦・訓練担当参謀長、元第 3 次国際連合アンゴラ検証団 (UNAVEM III) および国際連合アンゴラ監視団 (MONUA) 部隊司令官 (1995～1998 年)。

コルネリオ・ソンマルガ博士 (スイス) : コー道徳再武装財団およびジュネーブ国際人同地雷除去センター理事長、元赤十字国際委員会 (ICRC) 委員長 (1987～1999 年)。

* * *

国際連合平和維持に関するパネル議長室

ウィリアム・ダーチ博士：ヘンリー・L・スティムソン・センター主任研究員、プロジェクト・ディレクター。

サルマン・アハメド氏：国際連合事務局政治局職員

クレア・ケイン氏：国際連合事務局個人秘書

キャロライン・アール氏：スティムソン・センター研究員

J・エドワード・パルミザーノ氏：スティムソン・センター平和問題研究員

付屬 II 参考文献

國際連合文書

- Annan, Kofi A. Preventing war and disaster: a growing global challenge. Annual report on the work of the Organization, 1999. (A/54/1)
- _____ Partnerships for global community. Annual report on the work of the Organization, 1998. (A/53/1)
- _____ Facing the humanitarian challenge: towards a culture of prevention. (ST/DPI/2070)
- _____ We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. The Millennium Report. (A/54/2000)
- Economic and Social Council: Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services entitled “In-depth evaluation of peacekeeping operations: start-up phase”. (E/AC.51/1995/2 and Corr.1)
- _____ Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services entitled “In-depth evaluation of peacekeeping operations: termination phase”. (E/AC.51/1996/3 and Corr.1)
- _____ Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services entitled “Triennial review of the implementation of the recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its thirty-fifth session on the evaluation of peacekeeping operations: start-up phase”. (E/AC.51/1998/4 and Corr.1)
- _____ Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services entitled “Triennial review of the implementation of the recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its thirty-sixth session on the evaluation of peacekeeping operations: termination phase”. (E/AC.51/1999/5)
- General Assembly. Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services on the review of the Field Administration and Logistics Division, Department of Peacekeeping Operations. (A/49/959)
- _____ Report of the Secretary-General entitled “Renewing the United Nations: A Programme for Reform”. (A/51/950)
- _____ Report of the Secretary-General on the causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa. (A/52/871)
- _____ Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. (A/54/87 and Corr.1)
- _____ Note by the Secretary-General transmitting the report of the Office of Internal Oversight Services on the audit of the management of service and ration contracts in peacekeeping missions. (A/54/335)
- _____ Note by the Secretary-General transmitting the annual report of the Office of Internal Oversight Services for the period 1 July 1998 to 30 June 1999. (A/54/393)
- _____ Note by the Secretary-General transmitting the report of the Special Representative of the Secretary-General on Children and Armed Conflict entitled “Protection of children affected by armed conflict”. (A/54/430)
- _____ Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/55, entitled “The fall of Srebrenica”. (A/54/549)
- _____ Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. (A/54/839)
- _____ Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations. (A/54/670)
- General Assembly and Security Council. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, entitled “An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping”. (A/47/277-S/24111)

- _____ Position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, entitled "Supplement to an Agenda for Peace". (A/50/60-S/1995/1)
- _____ Report of the Secretary-General on children and armed conflict. (A/55/163-S/2000/712)
- Security Council. Report of the Secretary-General on protection for humanitarian assistance to refugees and others in conflict situations. (S/1998/883)
- _____ Report of the Secretary-General on the enhancement of African peacekeeping capacity. (S/1999/171)
- _____ Progress report of the Secretary-General on standby arrangements for peacekeeping. (S/1999/361)
- _____ Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict. (S/1999/957)
- _____ Letter dated 15 December 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, enclosing the report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda. (S/1999/1257)
- _____ Report of the Secretary-General on the role of United Nations peacekeeping in disarmament, demobilization and reintegration. (S/2000/101)
- Letter dated 10 March 2000 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 864 (1993) concerning the situation in Angola addressed to the President of the Security Council, enclosing the report of the Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions against UNITA. (S/2000/203)
- Secretary-General's press release. Statement made by the Secretary-General at Georgetown University. (SG/SM/6901)
- Secretary-General's Bulletin. Observance by United Nations forces of international humanitarian law. (ST/SGB/1999/13)
- United Nations Development Programme. Governance foundations for post-conflict situations: UNDP's experience. Discussion paper prepared by the UNDP Management Development and Governance Division, January 2000.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Annual appeal 2000: overview of activities and financial requirements. Geneva.
- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Catalogue of emergency response tools. Document prepared by the Emergency Preparedness and Response Section. Geneva, 2000.
- United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), Institute of Policy Studies of Singapore (IPS) and National Institute for Research Advancement of Japan. Report of the 1997 Singapore Conference: humanitarian action and peacekeeping operations. New York, 1997.
- UNITAR, IPS and Japan Institute of International Affairs. The nexus between peacekeeping and peace-building: debriefing and lessons. Draft report of the 1999 Singapore Conference. New York, 2000.
- Goulding, Marrack. Practical measures to enhance the United Nations effectiveness in the field of peace and security. Report submitted to the Secretary-General of the United Nations. New York, 30 June 1997.
- その他資料
- Berdal, Mats, and David M. Malone, eds. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Berman, Eric G., and Katie E. Sams. Peacekeeping in Africa: capabilities and culpabilities. (UNIDIR/2000/3)
- Bigombe, Betty, Paul Collier and Nicholas Sambanis. Policies for building post-conflict peace. Paper presented at an ad hoc expert group meeting on the economics of civil conflicts in Africa, 7 and 8 April 2000, organized by the Economic Commission for Africa.
- Blechman, Barry M., William J. Durch, Wendy Eaton and Julie Werbel. Effective transitions from peace operations to sustainable peace: final report. DFI International, Washington, D.C., September 1997.
- Childers, Erskine, and Brian Urquhart. *Towards a More Effective United Nations: Two Studies*. Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1992.

- Collier, Paul. Economic causes of civil conflict and their implications for policy. In Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, *Managing Global Chaos*. Washington, D.C., United States Institute of Peace, forthcoming.
- Cousens, Elizabeth M., Donald Rothchild and Stephen John Stedman, eds. *Ending Civil Wars*, vol. II, *Evaluating Peace Implementation*. New York, Center for International Security and Cooperation of Stanford University and International Peace Academy, forthcoming.
- DeSoto, Alvaro, and Graciana del Castillo. Implementation of comprehensive peace agreements: staying the course in El Salvador. *Global Governance*, vol. 1, No. 2 (May-June 1995).
- Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis. International peace-building: a theoretical and quantitative analysis. Paper presented at a conference of the Center of International Studies and the World Bank, Princeton University, 17 and 18 March 2000.
- Fafo Programme for International Cooperation and Conflict Resolution. Command from the saddle: managing United Nations peace-building missions. Recommendations report of a forum on special representatives of the Secretary-General on the theme "Shaping the United Nations role in peace implementation". Oslo, Peace Implementation Network, 1999.
- Fainberg, Anthony, Alan Shaw, Dean Cheng, Xavier Maruyama and Donald Gallagher. Technology for international peace operations. Washington, D.C., Institute for Technology Assessment, March 1998.
- Forman, Shepard, Stewart Patrick and Dirk Salomons. Recovering from conflict: strategy for an international response. New York University, Center on International Cooperation, February 2000.
- Government of Canada. *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade and Department of National Defence, 1995.
- Griffin, Michèle and Bruce Jones. Building peace through transitional authority: new directions, major challenges. *International Peacekeeping*, vol. 7, No. 3 (Summer 2000).
- Henkin, Alice H., ed. *Honouring Human Rights and Keeping the Peace: Lessons from El Salvador, Cambodia and Haiti*. Washington, D.C., Aspen Institute, 1995.
- _____. *Honouring Human Rights, from Peace to Justice: Recommendations to the International Community*. Summary edition of Henkin, op. cit., Washington, D.C., Aspen Institute, 1999.
- Holm, Tor Tanke, and Espen Barth Eide, eds. Peacebuilding and Police Reform. *International Peacekeeping*, vol. 6, No. 4 (Special issue, Winter 1999).
- Humanitarian Community Information Centre, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs of the United Nations Secretariat. Kosovo atlas. Pristina, February 2000.
- Jett, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails*. New York, St. Martin's Press, 2000.
- Latter, Richard. Monitoring and verifying peace agreements. Report based on a Wilton Park conference 597 on the monitoring and verification of peace agreements, 24-26 March 2000, April 2000.
- Lehman, Ingrid A. *Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire*. London, Frank Cass, 1999.
- Lord Christopher. Advisory note for Stimson Center/United Nations Panel on Peace Operations. Prague, Prague Project on Emergency Criminal Justice Principles, Institute of International Relations, 27 June 2000.
- Moore, Jonathan, ed. *Hard Choices*. Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield for the International Committee of the Red Cross, Geneva, 1998.
- Plunkett, Mark. Justice re-establishment in United Nations peacekeeping: methods and techniques for the re-establishment of the rule of law in United Nations peace operations. 18 April 2000.
- Salerno, Reynolds M., Michael G. Vannoni, David S. Barber, Randall R. Parish and Rebecca L. Frerichs. Enhanced peacekeeping with

- monitoring technologies. Sandia report. Albuquerque, Sandia National Laboratories, 2000.
- Smillie, Ian, Lansana Gberie and Ralph Hazleton. The heart of the matter: Sierra Leone, diamonds and human security. Ottawa, Partnership Africa Canada, January 2000.
- Stedman, Stephen John. Spoiler problems in peace processes. *International Security*, vol. 22, No. 2 (Fall 1997).
- Stewart, Frances and A. Berry. The real causes of inequality. *Challenge*, vol. 43, No. 1 (2000).
- Stewart, Frances, Frank P. Humphreys and Nick Lee. Civil conflict in developing countries over the last quarter of a century: an empirical overview of economic and social consequences. *Oxford Journal of Development Studies*, vol. 25, No. 1 (February 1997).
- Thant, Myint-U and Elizabeth Sellwood. *Knowledge and Multilateral Interventions: The United Nations Experiences in Cambodia and Bosnia and Herzegovina*. Royal Institute of International Affairs Discussion Paper, No. 83. London, Royal Institute of International Affairs, 2000.
- Wallensteen, Peter, and Margareta Sollenberg. Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-1997. *Journal of Peace Research*, vol. 35, No. 5 (1998).
- World Bank Institute and Interworks. *The Transition from War to Peace: An Overview*. Washington, D.C., 1999.

付属 III 勧告の骨子

1. 予防行動：

(a) パネルはミレニアム報告書、および、2000年7月の紛争予防に関する安全保障理事会第2回公開会合における発言に盛り込まれた、事務総長の紛争予防関連の勧告、特に「国際連合、ブレトンウッズ機関、政府、市民団体など、紛争予防と開発に関与するあらゆる者が、こうした課題により総合的に取り組むべきだ」とする呼びかけに対し、支持を表明する。

(b) パネルは、事務総長が緊張地帯への事実調査団の派遣をより頻繁に行うことを支持するとともに、加盟国には国連憲章第2条(5)項により、国連のかかる活動に「あらゆる援助」を与える義務があることを強調する。

2. 平和構築戦略：

(a) ミッションの初年度予算のごく一部を、ミッションを指揮する事務総長代表または特別代表に提供し、国際連合国別現地チーム常駐調整官の助言を受けながら、活動区域内の即効性プロジェクトに資金を投入できるようにすべきである。

(b) 紛争終結後における法治機構の強化と人権尊重の改善を一層重視することの証しとして、パネルは複合型平和活動における文民警察、その他法の支配部門および人権専門家の利用に関する理念的な変更を勧告する。

(c) 軍閥の早期解散を促進し、紛争再発の可能性を低下させるため、パネルは、活動の初期段階につき、立法機関が動員解除・社会復帰プログラムを複合型平和活動の分担金予算に組み入れることを勧告する。

(d) パネルは、国際連合が平和構築戦略を策定し、かかる戦略を支援するプログラムを実施できる恒常的能力を強化する計画について、平和安全執行委員会（ECPS）が議論を行い、これを事務総長に提言することを勧告する。

3. 平和維持の理念と戦略：展開される国際連合平和維持要員には、プロとしてその職務権限を完遂する能力だけでなく、強固な交戦規則により、和平合意の約束を破るなど、暴力によってこれを骨抜きにしようとする勢力から自分自身、その他ミッション部門、およびミッションの職務権限を守る能力も与えねばならない。

4. 明確で信頼性のある達成可能な職務権限：

(a) パネルは、安全保障理事会が国際連合主導型の平和活動による停戦または和平合意の実施に合意する前に、かかる合意が国際人権基準との一貫性や具体的な任務と期限の達成可能性など、ミッション派遣の可否にかかわる条件を満たしていることを確認するよう勧告する。

(b) 安全保障理事会は、事務総長が加盟国から、兵員や平和構築要員を含むその他不可欠なミッション支援部門提供の確約を受けるまで、大規模な兵力を伴うミッションを承認する決議を草案にとどめておくべきである。

(c) 潜在的に危険な環境へミッションを派遣する場合、安全保障理事会決議は、明確な指揮系統と取り組みの統一性を確保する必要をはじめ、平和維持活動の諸要件を満たすものとするべきである。

(d) 事務局は、ミッションの職務権限を策定または変更する場合、安全保障理事会が要望することではなく、安保理が知る必要のあることを伝えねばならず、また、平和活動への部隊提供を約束した国々に対しては、その要員の安全に影響する事項に関する事務局の安保理へのブリーフィング、特にミッションの武力行使に影響を及ぼす会合への出席を認めるべきである。

5. 情報と戦略的分析：事務総長は、この報告書で ECPS 情報戦略分析事務局（EISAS）と称する主体を設置し、ECPS 全メンバーの情報と分析ニーズの支援に当たらせるべきである。EISAS は、政治局（DPA）長と平和維持活動局（DPKO）長の直属機関とし、両者が共同で運営すべきである。

6. 暫定文民行政：パネルは、事務総長が暫定行政の職務権限を与えられた国際連合活動での経験を有する者を含む国際的な法律の専門家のパネルを招集し、地域的な適応が必要となりうる場合にはこれを含め、現地における法の支配と現地の法執行能力が再び確立されるまで、このような活動が依拠すべき暫定的刑法を策定できる実行可能性とその有用性を評価させることを勧告する。

7. 展開時期の判定：国際連合は「迅速で効果的な展開能力」を、活動上の観点から見て、従来型の平和維持活動であれば安全保障理事会による決議採択後 30 日以内に、複合型平和維持活動であれ

ば決議採択後 90 日以内に、それぞれ全面的に展開できる能力として定義すべきである。

8. ミッション指導部：

(a) 事務総長は、ミッション・リーダーの選任方法を体系化すべきであるが、その第一歩として、加盟国の意見を取り入れながら、衡平な地理的配分と男女構成を備えた形で、事務総長代表または特別代表、部隊司令官、文民警察本部長とその補佐役、および、実質業務・運営部門のその他責任者について、包括的候補者リストを作成すべきである。

(b) ミッション指導部については、ミッション計画プロセスの重要側面への参加を可能にし、ミッション展開区域の情勢に関するブリーフィングを行い、ミッション指導部内での会合と協力を確保するため、全員をできるだけ早く本部で選任、結集すべきである。

(c) 事務局は日常的に、ミッション指導部に対し、職務権限遂行に対する挑戦を予期、克服するための戦略的な指針と計画を提供すべきであるが、このような指針や計画は可能な限り、ミッション指導部との協力により策定すべきである。

9. 軍事要員：

(a) 加盟国に対しては適宜、国際連合待機制度 (UNSSA) の枠内で、結束力のある旅団規模の部隊を数個結成するためのパートナーシップを相互に構築するよう促すべきであるが、これら部隊は必要な支援部隊とともに、従来型の平和維持活動については安全保障理事会の設置決議から 30 日以内に、複合型の平和維持活動についてはその 90 日以内に、実効的に展開できるようにしておくべきである。

(b) 事務総長に対しては、国際連合が実施の役割を担うことを念頭に置いた停戦合意または停戦協定が成立する可能性が高まった場合、UNSSA に参加する加盟国に対し、展開の可能性がある活動に兵力を提供する意向を正式に打診する権限を与えるべきである。

(c) 事務局は標準的実践として、展開に先立って潜在的兵力提供国に調査チームを派遣し、必要な訓練と機材に関する覚書の規定順守に向けた各国の準備態勢を確認すべきである。要件を満たさない国が兵員を派遣してはならない。

(d) パネルは、新規平和維持活動のミッション司令部創設に関する訓練を受けたチームを、核となる DPKO 計画担当官の支援に当たらせるため、

7 日以内に派遣できる武官約 100 人の常時更新される「待機者リスト」を UNSSA に設けることを勧告する。

10. 文民警察要員：

(a) 加盟国に対し、国際連合待機制度の関連で、国際連合平和活動に緊急展開できる文民警察官の国内待機者リストを設けるよう促す。

(b) 加盟国に対し、国際連合が定める指針、標準的作業手順および達成基準に沿い、均一的な準備態勢を確保するため、各国の待機者リストに登録された文民警察官を対象とする地域的な訓練パートナーシップを結ぶよう促す。

(c) 加盟国に対し、国際連合平和活動への文民警察官提供のための窓口を政府機構内に設けるよう促す。

(d) パネルは、UNSSA 内に 100 人程度の警察官と関連専門家の常時更新される待機者リストを設けるとともに、これら待機者を、新規平和維持活動の文民警察部門を創設し、新規要員を訓練し、早期に文民警察の結束力を高めるための訓練を受けたチームとともに、7 日以内に派遣できるようにしておくことを勧告する。

(e) パネルは、上記勧告(a)、(b)および(c)に相当する取り決めを司法、刑事、人権その他関連の専門家についても設け、文民警察専門家とともに、合議制の「法の支配」チームを結成することを勧告する。

11. 文民専門家：

(a) 事務局は平和活動に緊急展開すべく選抜済みの文民候補者について、インターネット/イントラネット・ベースの集中登録簿を設けるべきである。現地ミッションに対しては、登録簿へのアクセスを認めるとともに、事務局が定める衡平な地理的配分と男女構成に関するガイドラインに従い、登録簿から候補者を採用する権限を与えるべきである。

(b) 現地勤務要員のカテゴリーは、特に運営、後方支援分野の中級・上級レベルにつき、すべての平和維持活動が繰り返し直面する需要を反映するよう改革すべきである。

(c) 国際連合が最も有能な候補者を引きつけ、その上で、優れた業績を残した者に対しては、より長期的なキャリア見通しを提供できるよう、外部から採用した文民職員の勤務条件を見直すべきである。

(d) DPKO は平和活動に関し、包括的な人員確保戦略を策定し、国際連合ボランティアの活用、ミッション立ち上げを支援する文民要員を 72 時間以内に派遣する待機取り決め、かかる戦略実施に関する平和安全執行委員会メンバー間での責任分担をはじめとする諸課題の概略を示すべきである。

12. 迅速展開可能な広報能力：ミッション予算では、広報のほか、平和活動のメッセージを伝え、効果的な内部通信網を構築するために必要な関連要員と情報技術に割り当てる資金も増額すべきである。

13. 後方支援と支出管理：

(a) 事務局は、提示された期限内に、かつ、DPKO の実質業務部署が設定した計画上の仮定に応じて、迅速で効果的なミッション展開を可能にするため、グローバルな後方支援戦略を策定すべきである。

(b) 総会は、ブリンディジに少なくとも 5 組のミッション立ち上げキットを維持するための一時金支出を承認すべきであり、その中には迅速展開可能な通信機材も含めるべきである。立ち上げキットはその後、使用先の活動に対して拠出される分担金から恒常的に補填すべきである。

(c) 事務総長に対しては、活動の設立可能性が高まった段階で、安全保障理事会の決議採択に先立ち、行財政問題諮問委員会 (ACABQ) の承認を得て、5,000 万米ドルを上限とする資金を平和維持準備基金から引き出す権限を与えるべきである。

(d) 事務局は特に、提示された期限内における活動の迅速かつ全面的な展開を促進するため、調達の方針と手順全体の見直し（必要に応じ、総会への財務規則改正案の提出）を行うべきである。

(e) 事務局は、現地ミッション予算管理の柔軟化を視野に入れ、現地ミッションの資金管理を律する方針と手順の見直しを行うべきである。

(f) 事務局は、現地で購入でき、かつ、システム契約や継続的商業サービス契約の対象にもなっていないすべての商品とサービスにつき、現地ミッションに委譲される調達権限を拡大（20 万ドルから、ミッションの規模とニーズに応じて 100 万ドルまで）すべきである。

14. 本部での平和維持活動支援のための資金調達：

(a) パネルは、本部での平和維持活動支援に用いる資金の大幅増を勧告するとともに、事務総

長に対し、必要な資金総額の概略を示す案を総会に提出するよう求める。

(b) 本部での平和維持支援を国際連合の基幹業務と位置づけることにより、そのために必要な資金の大半を国連の 2 カ年通常プログラム予算メカニズムで確保すべきである。

(c) 次回の通常予算案提出までの暫定的な措置として、パネルは、特に DPKO での増員を直ちに可能にするため、事務総長が総会に対し、支援勘定の緊急補正増額を要請することを勧告する。

15. 統一的なミッションの計画と支援：必要に応じ、国際連合システム全体からの出向者で構成する統一ミッション・タスクフォース (IMTF) を設置し、ミッションごとの計画と支援の標準的手段とすべきである。IMTF はかかる支援のすべてに関し、主たる窓口の役割を果たすべきであり、IMTF のリーダーには、DPKO、DPA、ならびに、参加するその他の部局、計画、基金および機関間の調整に基づき、出向者に対する一時的なライン権限を与えるべきである。

16. 平和維持活動局におけるその他の構造調整：

(a) 現在の軍事・文民警察部を再編し、文民警察ユニットを軍事指揮系統から外すべきである。文民警察顧問の地位とレベルの向上も検討すべきである。

(b) DPKO の軍事顧問室を再編し、国連平和維持活動現地司令部の構成に近づけるべきである。

(c) DPKO に新たなユニットを設置し、国際連合平和活動における文民警察の有効活用にとって重要な刑法問題に関する専門知識を備えた人員を配置すべきである。

(d) 管理担当事務次長は 2 年を試験期間として、平和維持関連の予算作成と調達機能に関する権限と責任を平和維持活動担当事務次長に移譲すべきである。

(e) 教訓学習ユニットを大幅に強化し、再編した DPKO 活動部に編入すべきである。

(f) DPKO に配属される事務次長補の定員を 2 人から 3 人に増員し、うち 1 人を「首席事務次長補」として、事務次長の代行役を務めさせることを検討すべきである。

17. 広報活動の支援：平和維持活動における広報活動を計画、支援するユニットを DPKO 内、または、広報担当事務次長に直属する DPI の新たな

「平和・安全情報サービス」内に設けるべきである。

18. 政治局における平和構築支援：

(a) パネルは、その他不可欠な国連部門との協力により、DPA 内に試験的な「平和構築ユニット」を創設しようとする事務局の取り組みを支持するとともに、この試験的プログラムが成功した場合、加盟国が同ユニットに対する通常予算からの支援を再検討することを提言する。このプログラムは、パネルが上記パラグラフ 46 で提示した指針との関連で評価すべきであり、国際連合の平和維持能力強化に向けた最善策であると判断される場合には、上記パラグラフ 47(d)に盛り込まれたパネル勧告に沿い、これを事務総長に提示すべきである。

(b) パネルは、自発的拠出金に代えて、選挙支援部のプログラム経費への通常予算割当額を大幅に増額することで、そのサービスに対する需要の急増に対処することを勧告する。

(c) 現地運営・後方支援部 (FALD) と DPA 執行部に対する需要を軽減し、小型の政治・平和構築現地事務所への支援サービスを向上させるため、パネルは、かかる小型の非軍事現地ミッションに対する調達、後方支援、人員採用その他の支援サービスをすべて、国連プロジェクトサービス機関 (UNOPS) が提供することを勧告する。

19. 国際連合権高等弁務官事務所における平和活動支援：パネルは、通常予算と平和活動ミッション予算の双方からの資金調達により、国際連合人権高等弁務官事務所の現地ミッション計画、準備能力を大幅に強化するよう勧告する。

20. 平和活動と情報化時代：

(a) 本部の平和・安全担当部局には、平和活動に関する共通の情報技術戦略と訓練の実施を企画、監督する責任を担える拠点が必要であるが、これは EISAS に設けるべきである。ミッションにも、この責任拠点の対応担当官となる職員を配置し、複合型平和活動の事務総長特別代表事務所、この戦略の実施監督にあたらせるべきである。

(b) EISAS は、管理局情報技術サービス部 (ITSD) との協力により、国際連合イントラネット上にある平和活動部門の充実を図るとともに、平和活動情報網 (POE) を通じ、これをミッションと結びつけるべきである。

(c) 活動情報をミッション区域の電子地図に素早く統合できる地理情報システム (GIS) 技術を、

動員解除、文民警察、有権者登録、人権監視、復興などの多様な活動に幅広く応用すれば、平和維持活動にとって大きな利益となりうる。

(d) 文民警察や人権など、独自の必要性を抱えるミッション部門の IT ニーズを予測するとともに、ミッションの計画と実施において、これをより一貫した形で充足すべきである。

(e) パネルは本部と現地ミッションに対し、本部が監督権を維持しながらも、表示に関する基本的な基準と方針に合致するウェブ・コンテンツを作成、掲示する権限を個別ミッションの職員に認めるようなウェブサイト共同管理の発展を促す。