

パネル討議：パネリスト報告 1
国連の統合アプローチ
— 効果的な人道支援に向けて —
上野友也（岐阜大学准教授）

Background

■ Criticisms to the UN's Conflict Responses

- After the Cold War, the United Nations has been built multi-dimensional peacekeeping operations --- politics, military, civil police, development and humanitarian assistance.
- However, the UN has been criticized because the UN's responses for armed conflicts are not coherent and efficient.

■ Response to the Criticisms

- The UN has enhanced not only coordination between the UN military missions and other UN development and humanitarian agencies, but also structural and strategic integration.

2

冷戦終結後、国連においては多機能型平和維持活動が多くなされてきた。国連はさまざまなセクションの間で連携・調整をし、組織的・戦略的な統合を図っている。

Question

■ How does the UN integrated approach have effects on humanitarian assistance?

- The UN missions: multi-dimensional PKOs led by the DPKO, and political and peace building missions by the DPA
- Humanitarian organizations: the International Red Cross, local Red Cross and Crescent, international and local NGOs, and the UN humanitarian agencies --- the OCHA, UNHCR, UNICEF and WFP.



3

国連の統合的なアプローチは、人道支援にどのように影響しているのだろうか。これは、本日の私の発表のまさに中核を成すものである。その本題に入る前に、まず国連ミッションと人道機関の意味を確認しておく。

国連ミッションは、国連の 2 つのタイプの平和活動を意味する。1 つは多機能型 PKO、もう 1 つは政治・平和構築ミッションである。伝統的 PKO や一部の政治・平和構築ミッションは、統合的なアプローチの対象にはならない。人道機関といった場合には、国際赤十

字、各国の赤十字社・赤新月社、国際・国内の NGO、国連の人道機関などが挙げられる。国連の統合アプローチというのは、国連ミッションと国連の人道機関との間の連携強化を意味する。しかし、国連の人道機関以外の人道機関も、国際的な人道支援の効率化・実効性には欠かせない。

Historical Backgrounds	Historical Backgrounds
<p>Proposals for Structural Integration</p> <p>■ Renewing the United Nations: A Programme for Reform (1997)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● To keep coherence in multi-disciplinary field operations, the Special Representative of the Secretary-General (SRSG) has authority over the force commanders, civilian police commissioners, resident coordinator (RC) and humanitarian coordinator (HC). (para. 119) <p>■ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (the Brahimi Report) (2000)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proposal for the establishment of the Integrated Mission Task Forces (IMTFs) (paras. 198-217) 	<p>The First Step for the Structural Integration</p> <p>■ Note of Guidance on Integration Missions (2000)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● The DSRSG can combine with the RC/HC ● Promotion to integration among the DSRSG/RC/HC ("triple hatted" approach) ● The UN Mission in Sierra Leone (UNAMSIL; 2001) <p>■ Integration of the OCHA local office into the UN missions</p> <ul style="list-style-type: none"> ● The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA; 2002) ● The United Nations Mission in Liberia (UNMIL; 2004)

まず国連の統合アプローチの歴史的な背景を探ろうと思う。1997年にコフィ・アナン事務総長が「国連の再生-改革への計画（*Renewing the United Nations: A Programme for Reform*）」という報告書を出した。この中で国連の統合的アプローチが触れられており、「現場の多機能なオペレーションの一貫性を維持するために、事務総長特別代表が軍司令官、文民警察長官、常駐調整官、人道調整官の上に立つ権限を持つ」とある。この政策の狙いは、現場において国連の機関とさまざまなセクターの間で効率的な組織的統合を図ることである。2000年には「国連平和活動に関するパネル報告書（ブラヒミ報告書）」が出され、IMTF（統合ミッション・タスク・フォース）の創設を提案している。本部レベルでPKOの調整をするのが狙いである。

また、アナン氏は2000年に「国連事務総長特別代表・常駐調整官・人道調整官の関係に関する指針の覚書（*Note of Guidance on Relations between Representatives of the Secretary General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators*）」を出し、次席国連事務総長特別代表を設置することを提案している。この次席特別代表は常駐調整官と人道調整官を兼務する場合もあり、国連の開発および人道支援に関する分野をコーディネートする役割を担っている。これは triple-hatted アプローチと言われている。

もう1つの組織的統合のタイプとしては、ミッションの事務所とOCHA（国連人道問題調整事務所）の現地事務所の統合がある。アフガニスタンにあるOCHAの現地事務所は2002年以来、国連ミッションと同じビルの中に置かれている。

<h3>Historical Backgrounds</h3> <p>Modification of the Structural Integration</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Concerns from Humanitarian Organizations <ul style="list-style-type: none"> ● Neutrality may be damaged since political and military mission are integrated with humanitarian activities. ■ Note of Guidance on Integrated Missions (2006) <ul style="list-style-type: none"> ● The RC reports to the UNDP Administrator as the Chair of UNDG; the HC reports to the USG/ERC ● The OCHA local office can be located separately from the mission to facilitate access by the broader humanitarian community ● The SRSG will uphold humanitarian principles and humanitarian space. 	<h3>Historical Backgrounds</h3> <p>Toward the Strategic Integration</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Integrated Missions Planning Process (IMPP): Guidelines (2006) <ul style="list-style-type: none"> ● The process requires the full engagement of the key UN actors at headquarters and the country level. ■ Planning Process <ul style="list-style-type: none"> ● Six processes: advance, foundation, operation, implementation, continuation, and transition & exit ■ Coordination Organizations for Planning Process <ul style="list-style-type: none"> ● HQ : IMTF (Integrated Mission Task Force) ● Field : IMPT (Integrated Mission Planning Team)
---	---

このような国連の平和活動の組織的統合によって、人道機関は自らの中立性が侵されるのではないかと懸念を抱くようになってきた。政治・軍事ミッションが人道支援と統合を強めるにつれて、人道機関は自分たちの活動の自由度が狭められているのではないかと感じている。

このような人道機関の懸念を受け、事務総長は 2006 年に「統合ミッションの指針に関する覚書（*Note of Guidance on Integrated Missions*）」を改訂した。この新たな覚書は、国連の開発機関と人道機関の独立性について、とくに指揮系統に関して配慮された。そこでは、OCHA の現地事務所は国連ミッションの事務所と別のところに設置することも可能とされた。そうすることによって国連以外の人道機関が OCHA の事務所に訪問しやすくなる。また、事務総長特別代表が人道原則・人道的空間を支援するとしている。

アナン氏は組織的統合の促進と合わせて、戦略的な統合戦略も提案している。その狙いは、平和維持活動のプロセスの計画立案から主たるアクターを関与させることである。国連の開発機関・人道機関が IMTF と IMPT（統合ミッション・プランニング・チーム）に参加して、この活動の計画を連携し合うということである。

<h3>The Decision of the SG in the Policy Committee (2008/24)</h3> <p>The Main Purpose of the Integration (i)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ To maximize the individual and collective impact of the UN's response, concentrating on those activities required to consolidate peace. 	<h3>The Decision of the SG in the Policy Committee (2008/24)</h3> <p>New Targets and Forms of the Integration (i)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Targets [including political missions/offices under the DPA] <ul style="list-style-type: none"> ● The UN Missions (multi-dimensional peacekeeping operations under the DPKO or political missions/offices under the DPA) ● The UN Country Teams (UNCTs) ■ Phases [including conflict situations] <ul style="list-style-type: none"> ● All conflicts and post-conflict situations ■ Forms [from structural integration to strategic integration] <ul style="list-style-type: none"> ● Strategic partnership between the UN Mission and the UNCT <i>whether or not</i> they are structurally integrated.
---	---

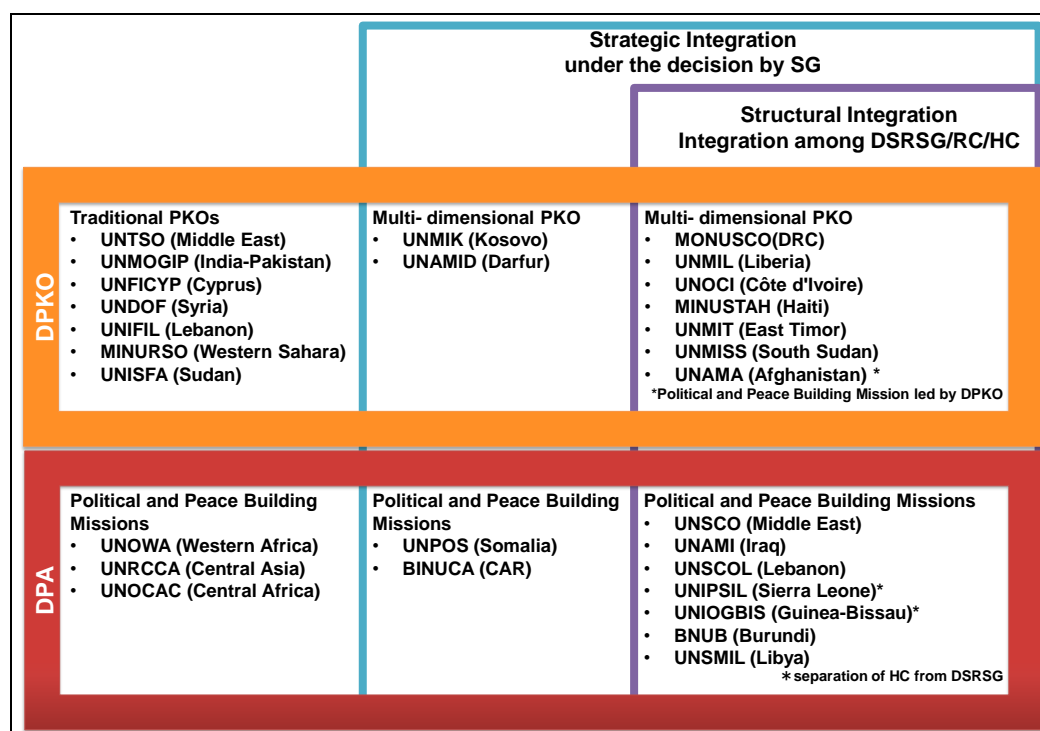
潘基文事務総長の政策委員会の決定が出され、これによって国連の統合アプローチがさら

に後押しされている。

2008 年の「統合に関する事務総長政策委員会決定（2008/24）」¹では、国連の統合政策の主たる狙いとして、平和定着のための国連の対応を最大化することが示された。

この決定の中では、統合の新しい目標と形態が述べられている。国連の統合政策の狙いは、国連ミッションと国連カントリー・チーム（UNCT）を共通の戦略の下に統合することである。国連の統合のもともとの狙いは多機能型 PKO だけであったが、国連政務局の管轄下にある政治ミッション・事務所にも対象が拡大されている。

また、当初の統合のアプローチにおいては、例えば平和構築のような紛争後の状況だけを対象としていたが、2008 年の事務総長の決定により、紛争の段階もカバーするようになった。この決定の重要なポイントは、統合とは必ずしも組織的統合、すなわち triple hatted アプローチを意味するわけではないということである。新しい統合アプローチは、国連ミッションと国連カントリー・チームとの間の戦略的パートナーシップを主眼に置いている。



この表は現在の PKO を通じて行っている政治・平和構築ミッションである。右側は triple hatted アプローチに基づく組織的統合による国連ミッションである。中央は 2008 年の事務総長の決定によって新しい統合アプローチの下に置かれたミッションである。左側は、統合の対象になっていないミッションである。伝統的 PKO と政務局の管轄する 3 つの地域事

¹ United Nations. Interoffice Memorandum. 26 June 2008. “Decisions of the Secretary-General – 25 June meeting of the Policy Committee”. Decision No. 2008/24 – Integration.
<http://www.undg.org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf>

務所が含まれる。

<p>The Decision of the SG in the Policy Committee (2008/24)</p> <p>Strategic Partnership (i-b/c)</p> <p>■ Construction of Integrated Strategic Framework (ISF) (country level arrangement)</p> <ul style="list-style-type: none">● A shared vision of the UN's strategic objectives● Closely aligned or integrated planning● A set of agreed results, timelines and responsibilities● Agreed mechanisms for monitoring and evaluation <p>● The planning process of the ISF</p> <ul style="list-style-type: none">● Strategic Planning Group (SRG): the SRSG as a chair● Integrated Strategy Planning Team (ISPT): Force commander and the RC/HC as a co-chair <p>13</p>	<p>The Decision of the SG in the Policy Committee (2008/24)</p> <p>The UN Integration and Humanitarian Assistance (i-d)</p> <p>■ The UN integrated approach and its humanitarian benefits</p> <ul style="list-style-type: none">● Take full account of recognized humanitarian principles● Allow for the protection of humanitarian space● Facilitate effective humanitarian coordination with all humanitarian actors <p>■ Questions from the IASC (Inter-Agency Standing Committee)</p> <ul style="list-style-type: none">● Does the UN integrated approach promote humanitarian benefits? <p>14</p>
---	--

戦略的なアプローチというのは、ISF（統合戦略フレームワーク）²を構築することである。こちらは国連ミッションと国連カントリー・チームの間の文書で、これによってビジョンの共有化を図る。これは、業務に関する成果・スケジュール・責任についての了解を得るために作成されるものである。もともとの統合アプローチにおいては IMPT が計画のコーディネーションの責任を負っていたが、新しい統合アプローチにおいては、戦略政策グループ (Strategic Policy Group) と統合戦略・プランニングチーム (Integrated Strategy and Planning Team) が ISF 文書の作成をコーディネートする。ISF 文書とは、国連ミッションと国連カントリー・チームの統合戦略の中核を成すものである。

事務総長の決定は、人道支援についても触れている。国連の統合アプローチは、人道原則、人道的空間を尊重し、すべての人道機関との間での人道支援の調整を促進するものとされた。この人道機関には、国連の人道機関だけでなく、国際赤十字社、国際 NGO、地元 NGO が入る。

しかし、事務総長の決定に対し、IASC（機関間常設委員会）から懸念が示された。IASC とは、国連の人道機関、国際赤十字、国際 NGO などから構成される協議体である。IASC は、国連の統合アプローチによって、本当に人道的なメリットがあるのだろうかという疑問を提示している。

² 統合戦略フレームワーク (ISF) については、"IMPP Guidelines: Role of the Field: Integrated Planning for UN Field Presences;" Annex 12 に概要の草案が示されているので参照されたい。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pdfs/itaku_pko_1103_4.pdf

The UN Integrated Approach and Humanitarian Assistance

■ Relationship between the UN Integration and Humanitarian Assistance

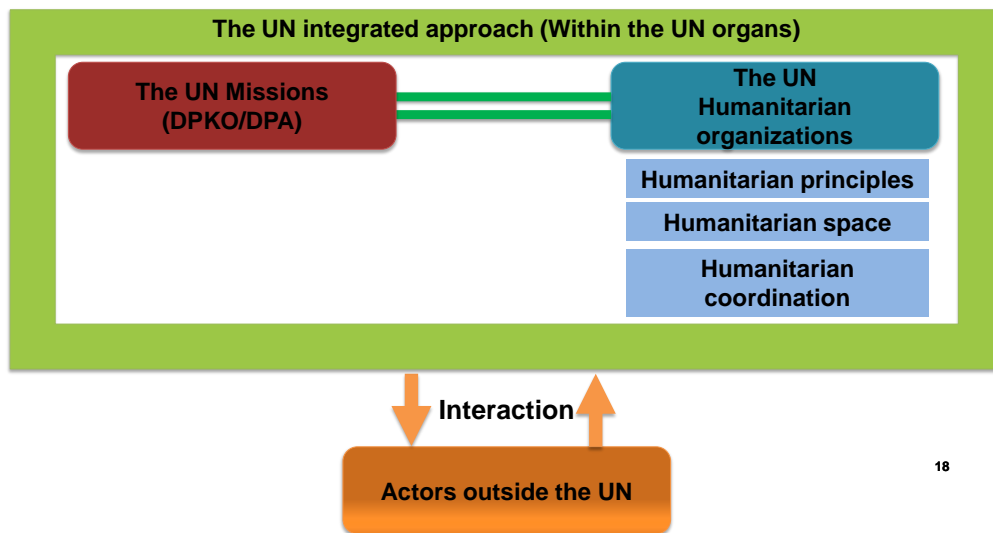
- The UN integrated approach does not mention to actors outside the UN because the approach focuses on the UN.
- However, whether the approach brings humanitarian benefits depends on the relationship between the UN and other actors.

16

次に、国連の統合アプローチが人道支援にどのように影響しているかを考えてみよう。

国連の統合アプローチは、国連以外のアクターには触れていない。このアプローチは国連の平和活動の効率性を対象としているからである。しかし、このアプローチで人道的なメリットがあるかどうかというのは、国連とそのほかのアクターとの関係にも左右される。

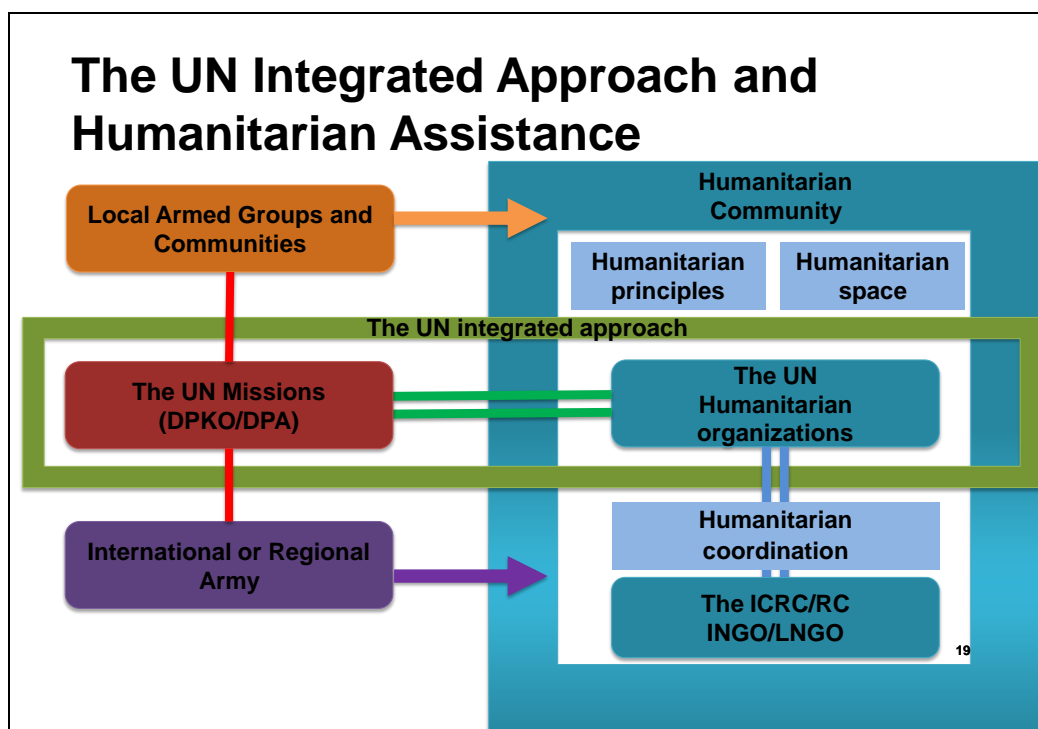
The UN Integrated Approach and Humanitarian Assistance



18

国連の統合アプローチは、国連ミッションと国連内の人道機関の間との調整と協力を対象としている。2008年の決定によると、この統合は、人道原則、人道的空間、人道支援の調整を促進するものとされている。しかし、国連ミッションは紛争中および紛争後の地域

で活動するので、現場においては国連の機関とそれ以外のアクターとの間でさまざまな相互作用がある。このことは、国連の統合アプローチにも影響を及ぼすことになる。



紛争地域においては、国連ミッションの他に、武装集団、地域社会、国際的・地域的な多国籍軍、国連以外の人道機関も活動している。それゆえ、国連の組織と武装集団や地域コミュニティとの政治的な関係が、国連や国連以外の人道機関から構成される人道コミュニティ（humanitarian community）にも影響してくる。場合によっては、人道原則、人道的空間、人道支援の調整に否定的な影響が出る。

<h3>The OCHA's Policy Instruction for the UN Integrated Approach</h3> <p>■ OCHA's Structural Relationships within an Integrated UN Presence (March 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● The OCHA maintains cautious stance to the UN Integrated approach ● Perception ● Coordination <p style="text-align: right;">20</p>	<h3>The OCHA's Policy Instruction for UN Integrated Approach</h3> <p>■ Perception from armed groups and communities</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Hostile relationship between the UN mission and local armed groups and communities <ul style="list-style-type: none"> ● No peace agreement among armed groups ● Peace agreement but local communities does not support it. ● Local communities support a peace agreement but some of armed groups does not. <p style="text-align: right;">21</p>
---	---

OCHA も国連の統合アプローチには懸念を抱いた。OCHA の統合に関する政策指針では、人道機関に対する認識の悪化と人道支援の調整における障害の 2 点について懸念が表明されている。

OCHA によると国連ミッションと地元の人たちの関係が悪化するケースが 3 つあり得るということである。第 1 は武装グループの間に和平合意がない場合、第 2 は武装グループが和平に合意しているけれども地元には合意しない人たちもいる場合、第 3 は武装グループの一部が和平合意を拒否している場合である。

<p>The OCHA's Policy Instruction for UN Integrated Approach</p> <p>■ Perception from armed groups and communities</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Hostile relationship between the UN mission and local armed groups and communities ● Effects of the tension on humanitarian activities <ul style="list-style-type: none"> ● The UN humanitarian agencies closely cooperated with the UN military force, and humanitarian assistance will be limited by local armed groups and people. ● In this cases, humanitarian neutrality and humanitarian space cannot be kept in conflict areas <p>22</p>	<p>The OCHA's Policy Instruction for UN Integrated Approach</p> <p>■ Cooperation with the non-UN humanitarian agencies</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Division in humanitarian community <ul style="list-style-type: none"> ● The UN humanitarian agencies such as the OCHA have close relationship with the UN political and military sections under the UN integrated approach. ● In this case, the some non-UN humanitarian organizations will not take part in international humanitarian coordination system under the OCHA (eg. Afghanistan) because of keeping their neutrality. ● The integrated approach may make humanitarian coordination harder in humanitarian community. <p>23</p>
--	---

国連ミッションと地元の社会やグループとの関係が悪化すると、国連の人道機関にも問題が生じる。国連の人道機関が国連ミッションと緊密に協力していると、地元の武装勢力や地元の人たちが国連の人道支援にも敵意を向けることにもなる。地元の人たちが人道支援を妨害しようとして、国連の人道支援担当者を攻撃することもある。事態が悪化すると、国連の統合アプローチは人道支援の中立性や人道的空間に妨害となる、ハードルとなることもあり得るわけである。

国連の統合的アプローチは人道コミュニティを分断させることもある。国連以外の人道機関の多くも、独立性・中立性を維持したいと考えている。国連ミッションと国連の人道機関が緊密に協力していると、国連以外の人道機関が国連の組織やミッション、国連の人道機関とは距離を置こうとする。例えばアフガニスタンでは、OCHA の現地事務所が国連ミッションの事務所の中に作られたため、ICRC（赤十字国際委員会）は OCHA による調整システムから脱退した。

Strategic Integration and Humanitarian Assistance

■ Construction of the Integrated Strategic Framework (ISF) (country level arrangement)

● Question

- The UN strategic integration aims to unite the goals and strategies in the UN peace operations and the UNCT, and political goals may take priority over humanitarian goals to save people.

24

戦略統合アプローチもこの人道支援の独立性・中立性にマイナスになることがある。これは、政治、軍事、人道セクションの間で目標や戦略を統一しようということがそもそもの主眼にあるが、戦略を統合することによって紛争地における人命救助という目標が、武力紛争の早期解決という政治的目標よりも蔑ろにされるおそれがある。

Conclusion

■ The UN Integrated Approach and Humanitarian Benefits

- The UN Integrated approach needs to **develop a mechanism to change the form of integration to respond the relationship between the UN and other actors.**
- If humanitarian crises occur and large emergency humanitarian assistance is required, **the top priority in the UN integration should be saving people.**

25

最後になるが、国連の統合アプローチは、国連とそのほかのアクターの間関係によりよく対応するため、統合の在り方を変えるメカニズムをつくる必要がある。人道危機が起き、大規模な人道支援が必要になった場合、国連の統合アプローチの最大の主眼は、とにかく人を救うことでなければならない。国連の人道機関は、地元の武装グループや地元コミュニティからの認識によっては、国連ミッションから距離を置く必要が出てくる場合もある。