

# 国連統合アプローチにおける人道活動の課題

新沼 剛

## The challenges facing humanitarian activities in the UN integrated approach

Takeshi NIINUMA

**要旨：**本研究は、国連統合アプローチにおける国連人道機関の活動上の課題について考察を行った。これまで、国連は紛争国や紛争後社会への寄与度を最大化するために、その多様な能力（軍事、政治、法の支配、経済、人道等）を一貫して、相互支援的に発揮できるよう各部門の組織的・戦略的統合を促進してきた。しかし、治安・政治部門と人道部門の統合化は、①人道支援要員の安全、②人道アクセス、③非国家武装勢力への人道支援、④人道アクターの認知、⑤権利擁護（アドボカシー）に対し、「負」の影響を与える場合がある。これらの課題の克服に向け、国連は統合ミッションの評価・計画に関するいくつかの指針を策定してきたが、必ずしもそれらの指針に沿ってミッションが設立・運営されるわけではないことを明らかにする。

**キーワード：**国連、統合アプローチ、政治化、人道支援、人道原則

**Abstract：** The purpose of this article is to examine the challenges facing humanitarian activities in the UN integrated approach. The United Nations has encouraged structural and strategic integration among each department, specialized agency, fund, and program in order to maximize the individual and collective impact of peace consolidation activities in conflict and post-conflict areas. However, according to an independent study commissioned by the UN Integration Steering Group, the integration between the security, political, and humanitarian sectors would negatively impact humanitarian efforts in various aspects including the following: ( i ) the security of humanitarian actors, ( ii ) humanitarian access, ( iii ) humanitarian assistance for peace accord spoilers, ( iv ) the perception of humanitarian actors among beneficiaries, and ( v ) advocacy. This article outlines the argument that the UN has not always complied with a series of guidelines for integrated mission planning, which includes several issues pertaining to humanitarian consideration.

**Key words：** United Nations, integrated approach, politicization of aid, humanitarian assistance, humanitarian principles

---

日本赤十字秋田看護大学

Japanese Red Cross Akita College of Nursing

## I. 統合アプローチの歴史的発展

国際連合（以下、「国連」）は、紛争国への寄与の最大化を図るために、その多様な能力（軍事、政治、法の支配、経済、人道等）を一貫して、相互支援的に発揮できるよう各部門の連携を促進する「統合アプローチ」を推進してきた（国連平和維持局フィールド支援局，2008）。国連ミッションの「統合化」の萌芽と発展には、紛争の形態の変化が大きく関わっている。すなわち、「新しい戦争」に付随する3つの特徴—暴力の私有化、文民への攻撃、人道的介入—である（Macrae, 2002）。冷戦終結後、暴力の独占という国家の基本的機能が衰退したことにより、民族主義や宗教原理主義に駆られた私的戦闘集団が武器を取り、戦闘に及ぶようになった。この暴力の私有化は、戦闘員と文民、戦闘地域と非戦闘地域の区別を曖昧にした。軍隊と異なり、こうした私的戦闘集団の多くは指揮命令系統が明確ではなく、国際人道法等の武力行使に係る法規を遵守しない傾向にあり、民族的・宗教的憎悪から敵対する社会集団の文民にも暴力行為を行うようになった。このように複雑化した紛争に対し、国際社会は迫害を受けている人々の人権を保護するために軍事介入（いわゆる「人道的介入」）を行うとともに、紛争の再発を防止するために、法の支配や行政機構の確立といった平和構築・国家建設にも関与するようになった。また現地政府の能力強化という任務が付託されるようになった近年の国連ミッションでは、早期に現地住民に「平和の配当」を届けることで、現地政府の正統性を高めることが求められるようになった。こうした背景から、紛争直後から平和維持活動と人道・開発支援が切れ目なく行われる必要性が指摘されるようになった（上杉，2007）。

一方、国連人道機関は、こうした新たな特徴を持つ武力紛争の下で人道活動を行うことを余儀なくされ、人道アクセスが制約されるようになった。人道アクセスとは、被災者のニーズを充足するための人道機関の能力と必要な支援に届く被災者の能力をいうが、その阻害要因としては、紛争当事者によるアクセスの拒絶の他、人道支援要員に対する政治的・経済的意図を持った攻撃や略奪、道路・輸送手段等のインフラ、気候・地形等が挙げられる（渡部，2013）。これらの阻害要因のなかで、人道活動上、最も課題なのは、武装集団による文民、人道支援要員、支援物資への攻撃と略奪である。旧ユーゴスラビアやソマリア等で見られたように、人道的介入が行われた地域では、国連平和維持軍や人道機関の要員が攻撃の対象になっ

ただけでなく、支援物資も略奪の対象となった。また戦闘に関わらない文民も攻撃の対象となり、支援者と受益者双方のアクセスが阻害された。

こうした紛争の形態の変化と複合的人道危機に直面し、国連は、軍事、政治、法の支配、開発、人道等、民軍双方が戦略的目標を共有し、限られた資源の中で、最大限、紛争国に寄与できるよう組織、戦略の両面から「統合化」を推進してきた。

本稿では、先行研究並びに人道機関が公開している文書の渉猟に加え、国連人道問題調整事務所（OCHA）、世界食糧計画（WFP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の職員への半構造化インタビュー（2015年2月から3月）をもとに、統合アプローチにおける国連人道機関の活動の特徴と課題について考察する。

## II. 組織的統合

現地レベルにおける組織的統合については、1997年に公表された『国連の再生—改革に向けたプログラム』において、国連事務総長特別代表（SRSG）に、これまで統括してきた政治部門だけでなく、軍、文民警察、常駐調整官（RC）、人道調整官（HC）を統括する権限も付与することによって、人道・開発支援活動と治安・政治的活動の統合を推進すべきであると提案された（UN, 1997）。また、2000年に公表された『SRSG、RC、HCの関係に関する指針の覚書』では、多くの任務が付託されている複合型ミッションを展開する場合、SRSGの指揮のもと、2名の国連事務総長特別副代表（DSRSG）のうち1名がRCとHCを兼務（トリプルハットアプローチ：DSRSG/RC/HC）し、国連の人道・開発支援分野の調整も統括すべきであると提案された（UN, 2000a）。こうした組織的統合は、ミッション現地事務所とUNHCRやWFP等の国連人道・開発支援機関から構成される国連カンントリーチーム（UNCT）との緊密な連携を促進することを目的としていた。また、国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）のように、現地国連ミッションの事務所にOCHAの現地事務所を統合する動きも見られるようになった。

## III. 戦略的統合

2006年、国連は『統合ミッション立案過程』（IMPP）を承認した。IMPPとは、「国連システムがその関連部分をすべて関与させることにより、特定国における戦略目標について、共通の理解を確立するための手段」であると位置づけられている（UN, 2006）。つまり国連の多様な機能を

統合し、限りある人的・物的資源の効率的な活用を可能にするミッションの計画・支援に関する一連の手続きをいう。IMPPは、後述する統合ミッション・タスクフォース (IMTF) の設立からミッションの継承・撤退までの一連の過程における本部並びに現地双方における諸手続きを規定したもので、『統合に関する事務総長政策委員会決定2008/24』において、IMPPに基づく統合を「UNCTおよびミッションが展開するすべての紛争地域および紛争後状況における指導の原則」であると位置づけられ、組織的統合(いわゆる「統合ミッション」)が採用されていないミッションにも適用されている(星野, 2011)。

本部レベルの戦略的統合としては、IMPPの手続きに基づき、IMTFが国連事務局内に設立される。IMTFは、2000年に公表された『国連平和活動検討パネル報告』(ブラヒミ・レポート)において、国連の一貫性のある関与を保証する組織として提唱され、国連関連部局の他に、国連専門機関・基金・計画からの出向者で構成される(UN, 2000b)。IMTFは本部レベルでのこれらの機関の調整機能を有し、紛争国の現地アセスメントに基づき、ミッションの計画を策定するとともに、現地ミッションの支援も行っている。実際、IMTFはUNAMAで採用され、それ以降の国連平和活動でも採用されている。

一方、IMPPの手続きに基づきミッションが設立されると、ミッションの計画策定の第一義的な責任は現地ミッションへと委ねられる。現地では、SRSGやDSRSG等のミッション指導部のメンバーで構成される戦略政策グループ(SPG)、ミッションとUNCTの幹部のメンバーで構成される統合戦略プランニング・チーム(ISPT)、そしてより専門的・技術的な問題を調整するテーマ別ワーキンググループ(TWG)が編成される。これらの組織はミッションの計画策定を調整する要として、ミッションとUNCT間の戦略目標の共有化を図り、最終的にそれを統合戦略枠組(ISF)という文書に反映させることになる(上野, 2013)。

このように、国連は、本部並びに現地双方で、戦略的パートナーシップを構築するために、ミッションの計画立案過程に人道・開発機関を関与させている。

#### IV. 統合アプローチへの批判

組織と戦略両面の統合化は、国連システム全体の一貫した紛争国への関与を可能にしたが、一方で運用上の課題も指摘されている。メットカルフェらによると、統合アプローチは、①人道支援

要員の安全、②人道アクセス、③非国家武装勢力への人道支援、④人道アクターの認知、⑤政策提言(アドボカシー)の5つの領域に「正」だけでなく「負」の影響も与えるという(Metcalf, Giffen & Elhawary, 2011)。人道支援要員の安全面では、軍事・政治部門との緊密な連携は護衛の配置や安全情報の共有を可能にするが、人道活動と軍事・政治活動との峻別が困難となり、人道支援要員が危険にさらされる可能性がある(Metcalf, et al., 2011)。

人道アクセスについては、治安部門の兵員や兵站を使用することにより、支援物資の補給路の確保と効率的な輸送が可能となる一方、一部のミッションでは、仮に人道部門が被災地への支援計画を策定していたとしても、ミッションや国連安全保安局(UNDSS)の安全管理方針によって、受益者へのアクセスが制限される場合がある(Metcalf, et al., 2011)。

ICRCに代表される、人道原則(公平、中立、独立)に基づく従来型の人道活動では、敵味方の区別なく支援を提供することが求められる。しかし、一部の国連ミッションでは治安・政治部門からの要請により、和平の「妨害者」(Spoiler)に対する支援活動を控えた事例があり、統合アプローチが人道原則に基づく支援活動を困難にするとの指摘がある。例えば、アフガニスタンでは、タリバンに対する人道支援が和平プロセスの障害になるとUNAMAの政治部門が主張したために、タリバン支配地域への報復攻撃によって生じた人道上の懸念に言及するのが困難になった(Donini, 2011)。

統合アプローチは、人道アクターが被介入国・社会並びに現地住民等からどう認知されているかにも影響を与える(Metcalf, et al., 2011)。このことは、特に高度に政治化した国連ミッションが展開している国では一層重要である。国連コンゴ民主共和国ミッション(MONUC)並びにその後継の国連コンゴ民主共和国安定化ミッション(MONUSCO)の場合、2005年以降、軍事部門が軍事作戦を活性化させた結果、国連が同国に介入するのには隠された意図があるのではないかという噂が、現地住民の間で広がったという。

統合アプローチは、人道支援に関する政策提言にも影響を与えている。統合化によって、SRSGから国連人道機関に至るまで、多様なアクターが一体となって文民の保護や人道危機に関する情報の発信等に関与することが可能となる一方、ミッション側からの政治的要請により、こうした活動が制限される可能性が指摘されている。再びアフガニスタンにおける事例になるが、UNAMA

は、アフガニスタン政府や同国に駐留する国際治安支援部隊 (ISAF) の国際的評価が低下することを懸念し、悪化する治安状況とそれに伴う人道危機に言及することに消極的であったという (Metcalf, et al., 2011)。

上記5つの批判に加え、上杉は、国連ミッションとUNCTの統合によって、UNCTとNGOとの関係が希薄になる可能性を指摘している (上杉, 2007)。つまり統合アプローチによって国連ミッションからの政治的要請にも配慮しなければならないUNCTと協働して活動することは、NGOにとって、人道原則に基づく支援活動が制限されることを意味する。これにより、NGOがUNCTと距離を置くことによって、地域全体の人道活動の質が低下することが懸念されている。

### V. 統合アプローチの近年の動向

このような人道的ジレンマが生じるのは、人道原則を担保するための明確な指針が欠如していることが原因であるとの指摘がある (Metcalf, et al., 2011)。もとより、このような指摘に対し、国連並びに国連諸機関は何も対応して来なかったわけではない。既述した『統合に関する事務総長政策委員会決定2008/24』は、統合アプローチにおける人道原則への配慮に言及している (UN, 2008)。

また、国連人道問題調整事務所 (OCHA) は、『統合国連プレゼンス内でのOCHAの組織的關係』 (*Structural Relationships within an Integrated UN Presence*) において、組織的統合度を決定するとき、ホスト国の治安・政治情勢の他、①紛争当事者・現地住民の受容度、②国連以外の人道機関との関係、③ホスト国政府の人道支援を行う意思と能力を考慮すべきであるとしている (UNOCHA, 2011)。①の受容度については、現地に和平合意を妨害する勢力がいる場合、現地国連ミッションがその勢力に制裁を加えれば、国連人道機関はその勢力から敵対勢力と見なされ、人道活動を行うことが困難になる可能性がある。②の国連以外の人道機関との関係については、国連ミッションと現地社会の関係が悪化し、国連ミッションが紛争当事者化した場合、国連人道開発機関で構成されるUNCTと緊密に連携している非政府組織 (NGOs) が、中立・公平な活動の維持を目的にUNCTから距離をとるようになり、結果的にその地域の人道危機をかえって悪化させる可能性がある。③については、ホスト国政府が人道活動に対し消極的な場合、当該国における人道活動は自ずと国連人道機関、赤十字、NGOs等の外部

の支援に依存することになるため、①の受容度の問題が発生しやすくなる。

OCHAは、ホスト国の治安・政治情勢に加え、上記した3つの要因を分析した上で、次の3つの組織モデルのうちいずれかを選択すべきであるとしている (UNOCHA, 2011)。すなわち、ホスト国の政治情勢が安定している場合、国連の現地での活動を効率化するために、DSRSGにRC・HCを兼務させるとともにOCHA現地事務所もミッション事務所内に統合し、国連ミッションと国連人道機関の連携を強化するが (“Two Feet In”アプローチ)、ホスト国の情勢が緊迫している場合、国連人道機関の活動の中立性・公平性を担保するために、このような組織的統合は限定的か (“One Foot In/One Foot Out”アプローチ)、あるいは行うべきではないとされている (“Two Feet Out”アプローチ)。

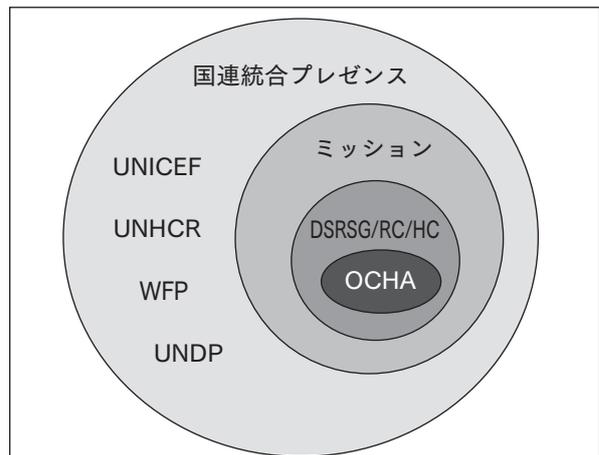


図1 “Two Feet In” アプローチ (“OCHA’s Structural Relationships Within An Integrated UN” 内の図 Two Feet In を改変)

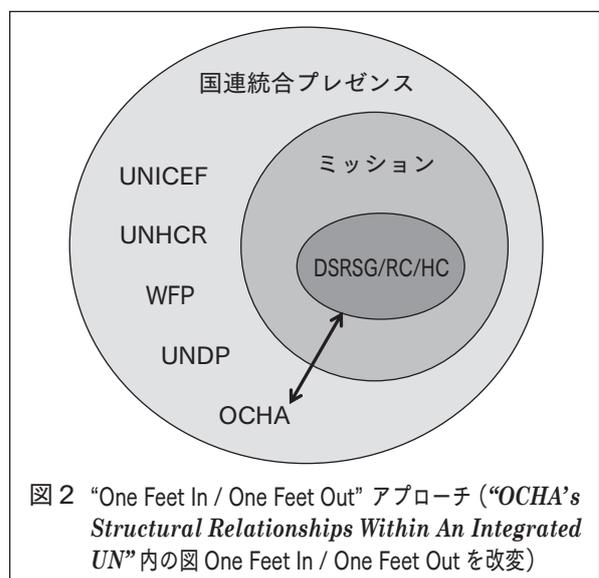
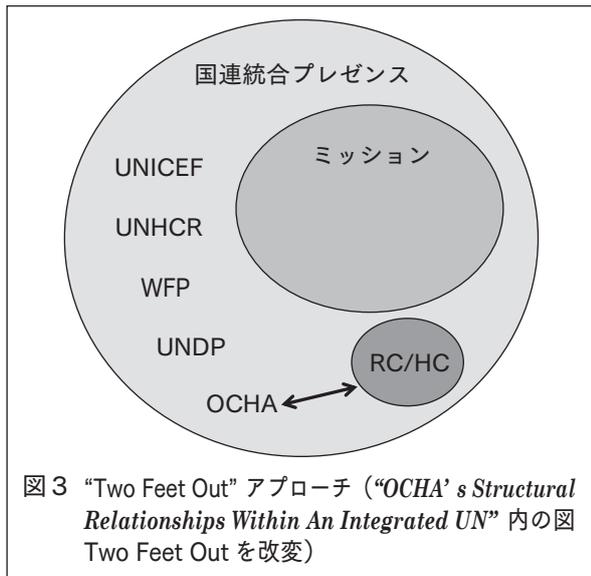


図2 “One Foot In / One Foot Out” アプローチ (“OCHA’s Structural Relationships Within An Integrated UN” 内の図 One Foot In / One Foot Out を改変)



一方、戦略的統合に関する指針であるIMPPの中では、政治的要請と人道的要請が対立した場合の適切な対応や国連以外の人道機関との連携の在り方については明確な記述がない。これにより、国連人道機関の間でも、UNHCRやUNICEF（国連児童基金）のような積極派からOCHAのような慎重派まで、統合アプローチに対する立場には幅がある（Harmer, 2008）。このように、人道原則を担保するための指針の欠如は、現場での混乱や一貫した対応を妨げてきた。

しかし、2013年、国連はIMPPに代わり、『統合的評価と計画に関する指針』（IAP）と『統合的評価と計画に関する手引き』（Integrated Assessment and Planning Handbook）を公表した。前者では、原則として、統合ミッションの評価から計画に至る一連のプロセスにおいて、人道支援は適用外であることを明記するとともに、統合ミッションの展開が人道活動にもたらす便益と危険性を十分考慮することを原則として掲げている（UN, 2013）。後者では、①ホスト国政府の統治の及ばない地域で、どの程度人道活動が展開されているか、②紛争当事者は人道部門と治安・政治部門を峻別しているか、③紛争当事者並びに現地住民に人道機関は認知されているか等、統合アプローチのアセスメントと立案に際し考慮すべき事項がより具体的に提示されており、人道活動への配慮がなされている（IAP Working Group, 2013）。

このように、国連は『統合国連プレゼンス内でのOCHAの組織的関係』やIAP等の指針の策定により、国連並びに国連人道機関は平和維持・政治ミッションと人道活動の統合化を組織・戦略両面で進めてきたが、これらの指針に示された統合化の要件が満たされていないにもかかわらず、統

合化が進められている事例が発生している。例えば、長期にわたり内戦状態にあるソマリアでは、2013年5月に政務局（DPA）主導の国連ソマリア支援ミッション（UNSOM）が設立された。現在、ソマリアではアフリカ連合ソマリアミッション（AMISOM）とアルシャバーブが激しい戦闘を繰り広げ、治安が悪化している。またAMISOMと密接に連携しているUNSOMもアルシャバーブから敵視されている。さらにソマリアは人道支援を外部に依存している状況にあり、受容性の問題が生じやすい状況にある。こうした状況にあるにもかかわらず、UNSOMは、組織的統合の側面において、治安・政治情勢が不安定な地域に採用されるべきである“Two Feet Out”アプローチではなく“One Foot In/One Foot Out”アプローチ（元々、OCHAはUNSOMの現地事務所のあるモガディシユ国際空港の外に現地事務所を構えていたが、近隣で爆撃があり、2015年10月現在、UNSOMと同じく同国際空港内に事務所を移している）を採用している。

一方、戦略的統合の面でも、ソマリアで活動しているNGOの1つである“Action Contre la Faim”（ACF）によると、UNSOMは人道機関に対し、AMISOMがアルシャバーブから奪還した地域への速やかな支援を要請しているという。その目的は、地域住民の人道上のニーズを充足することだけでなく、現地社会からの支持を集めること（つまり「人心掌握」）にあると指摘している（ACF, 2015）。このように、戦略的統合は人道上のニーズの充足に寄与する側面もあるが、人道支援が現地ミッションの正統性を高める手段に利用されるリスクも生じかねないのである。

## VI. おわりに

本研究では、文献渉猟並びに国連人道機関関係者へのインタビューをもとに、統合アプローチの歴史的発展とその運用上の課題を明らかにしてきた。既述したように、統合アプローチにおいて、国連人道機関の公平・中立な活動を保障するために、2011年、OCHAが『統合国連プレゼンス内でのOCHAの組織的関係』を公表したのに引き続き、2013年、国連はIAPと『統合的評価と計画に関する手引き』を策定した。しかし、ソマリアの事例で示唆されるように、必ずしもこれらの指針が現場で厳格に順守されているわけではない。これは、安保理、国連加盟国、国連平和構築委員会（PBC）、地域機構等、国連ミッションの計画立案過程に関与するアクターの影響力が関与していると考えられる。今後の課題として、これらのアク

ターの影響力を分析することが求められる。

## VII. 謝 辞

本稿は、平成26年度「学校法人日本赤十字学園教育・研究及び奨学金基金」の研究成果の一部であり、同基金教育研究報告書に加筆・修正したものである。本研究を実施するにあたり、インタビューに御協力下さった国連人道機関関係者に感謝申し上げます。

## 引用文献

- Action Contre la Faim. (2015). Consequences of the Structurally Integrated UN Mission in Somalia on Principled Humanitarian Action and Access to Population in Need, [http://www.grotius.fr/wp-content/uploads/2015/09/case-study\\_impact-of-UN-integration-in-Somalia\\_ACF\\_082015-2.pdf](http://www.grotius.fr/wp-content/uploads/2015/09/case-study_impact-of-UN-integration-in-Somalia_ACF_082015-2.pdf), 2015年9月10日.
- Donini, A. (2011). Between a Rock and a Hard Place: Integration or Independence of Humanitarian Action?, *International Review of the Red Cross*, 93 (881), 141–157.
- Donini, A., Minear, L, Azabajani-Moghaddam, S., Hansen, G., Mowjee, T., Purushotma, K., Zeebroek, X., (2006). *Humanitarian Agenda 2015 : Principles, Power, and Perceptions*, Feinstein International Center.
- Harmer, A. (2008). Integrated Missions : A Threat to Humanitarian Security, *International Peacekeeping*, 15 (4), 528–539.
- 星野俊也. (2011). 国連ミッションの計画立案・変遷・出口戦略—分析の枠組みと仮説, 大阪大学大学院公共政策研究科編, 国連平和維持活動の計画立案 (プランニング) 過程の評価, 5–14.
- IAP Working Group. (2013), *Integrated Assessment and Planning Handbook*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/2014-IAP-HandBook.pdf>, 2015年6月5日.
- 上野友也. (2013). 国連の統合アプローチと人道的利益 統合がもたらす分断の危機, *法学*, 76 (6), 24–50.
- Macrea, J (ed). (2002). The New Humanitarianisms: a Review of Trends in Global Humanitarian Action, *Humanitarian Policy Group Report*, Vol.11. 1–67.
- Metcalfe, V., Giffen, A, Elhawary S (2011). *UN Integration and Humanitarian Space*, Humanitarian Policy Group, Vol.25. 1–62.
- 国際連合平和維持局フィールド支援局. (2008). 国連

- 平和維持活動 原則と指針 (キャップストーン・ドクトリン), [http://www.unic.or.jp/files/pko\\_100126.pdf](http://www.unic.or.jp/files/pko_100126.pdf), 2014年10月20日.
- 上杉勇司. (2007). 国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ, 日本国際連合学会編, 平和構築と国連, 国際書院, 145–174.
- UN. (1997). *Reforming the United Nations: A Program for Reform*, A/51/950, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement>, 2015年1月29日.
- UN. (2000a). *Note of Guidance on Relations between Representatives of the Secretary General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators*, [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Note%20of%20guidance%20on%20relations%20between%20Representatives%20of%20the%20SGI,%20RC%20and%20HC%20\(30%20october%202000\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Note%20of%20guidance%20on%20relations%20between%20Representatives%20of%20the%20SGI,%20RC%20and%20HC%20(30%20october%202000).pdf), 2014年12月19日.
- UN. (2000b). 国連平和活動検討パネル報告 (ブラヒミ・レポート), *A/55/305*, [http://www.unic.or.jp/files/a\\_55\\_305.pdf](http://www.unic.or.jp/files/a_55_305.pdf), 2015年10月23日.
- UN. (2006). *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN%20IMPP%20Guidelines%20\(2006\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN%20IMPP%20Guidelines%20(2006).pdf), 2015年1月30日.
- UN. (2008). *Decisions of the Secretary-General – 25 June meeting of the Policy Committee Decision No. 24/2008*.
- UN. (2013). *Policy on Integrated Assessment and Planning (IAP)*, <http://somalianoconsortium.org/docs/key/4/2013/1379070140.pdf>, 2015年5月6日.
- UNOCHA. (2011). *OCHA's Structural Relationships Within An Integrated UN Presence*, <https://www.humanitarianresponse.info/ru/system/files/documents/files/OCHA%20E2%80%99s%20Structural%20Relationships%20Within%20An%20Integrated%20UN%20Presence.pdf>, 2015年1月30日.
- 渡部正樹. (2013). 文民保護、人道アクセス及び人道支援要員の安全確保に関する諸課題と国連を中心とした国連人道コミュニティによる取り組み, *人道研究ジャーナル*, 第2号, 27–36.