

ネパールにおける国連平和維持活動について：UNMIN の活動と評価

1. はじめに

a) 本報告の目的：

ネパールにおける国連の平和維持活動を UNMIN(United Nations Mission in Nepal; 国連ネパール政治ミッション) に注目して考察する。

UNMIN についての先行研究はきわめて少ない。

b) 本報告で明らかにすること：

UNMIN は、

1) どのような経緯で、2) 何を目的として設置され、3) 何を達成し、4) 何が達成されなかったのか。

UNMIN についての第一次資料は、十分公開されているとは言い難いので、本報告は、暫定報告の域を出ない。

2. 先行研究

ネパールの政治的な混乱やマオイスト（ネパール共産党毛沢東主義派）についての研究はなされてはいるものの、社会学の視点に立ったものが多い（たとえば、小倉清子著、『ネパール王制解体 国王と民衆の確執が生んだマオイスト』、NHK 出版、2007 年）。

UNMIN は、“focused mission of limited duration” であったが、反政府勢力（マオイスト）の武装解除、制憲議会選挙支援、2006 年の包括和平協定の履行の監視という点において、重要な貢献を行った (made a significant contribution)。

出所：Suhrke, Astri, ‘Virtues of a Narrow Mission: The UN Peace Operation in Nepal’ in *Global Governance*, Vol. 17, No. 1, 2011.

3. UNMIN (United Nations Mission in Nepal)

活動期間：2007 年 1 月 23 日～2011 年 1 月 15 日

a) 背景・経緯

2006 年、ネパール政府とマオイストとの間で包括和平協定が締結された。この包括和平協定を履行するため、ネパール政府は国連事務総長に援助を要請した。

Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process, January 9, 2007.

b) 目的

国連安全保障理事会は、事務総長報告に基づいて、1) マオイストの武装解除と、2) 制憲議会選挙の支援を目的として、政治ミッション (political mission) を設置した。

United Nations Security Council Resolution 1740(S/RES/1740), January 23, 2007.

c) 何が達成されたか

UNMIN の活動を総括する国連安全保障理事会決議や事務総長報告は、現在まで行われていない。

1. マオイストの武装解除のプロセスが開始された。
2. 憲法が制定され、議会在設置された。

⇒ 内政は混乱しつつも、大規模な内乱等包括和平協定を危うくさせる状況は生じていない。

d) 何が達成されなかったか

1. マオイストが保有する軍（共産ゲリラ）の国軍編入問題
2. マドヘシなど少数民族問題

⇒ これらは、ネパールの内政問題であって、国連が関与する事柄ではない。

4. 小括

a) UNMIN は当初の目的を達成した

2011年1月15日に UNMIN は、活動を終了した。2010年には、安全保障理事会などでネパール情勢についてほとんど議論されておらず、包括和平協定の履行を危うくさせる事態は生じていない。

ネパールでは、首相の交代が多く、表面的には政治的にきわめて不安定であるかのように見える。しかしながら、首相が頻繁に交代するからといって、ただちに政治的に不安定であるとは言えない。

b) ネパール政治の安定化と「国際の平和」

包括和平協定の履行を危うくさせる大規模な内乱が発生しない限り、「平和に対する脅威」や「平和の破壊」に該当する事態が発生することはないであろう。

1. UNMIN 関連年表

年月日	事 項
2006年4月30日	2002年5月に解散された下院は、制憲議会選挙の実施、マオイストとの対話の再開、停戦の表明等を採用
2006年5月2日	コイララ新首相の下、7名の閣僚で新内閣が発足
2006年5月3日	新政権はマオイストのテロ指定を解除、マオイストに対する無期限停戦を発表
2006年8月9日	Girja Prasad Koirala(Prime Minister)、Pushpa Kamal Dahal (Prachanda) (Chairman of CPN (M)) から事務総長宛、選挙支援要請の書簡が届く
2006年11月16日	K.P. Sharma Oli (Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Nepal)、事務総長宛、支援要請の書簡が届く 1) 国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) による継続的な人権監視 2) 武器と武装人員の監視 3) 選挙監視と支援 4) 停戦協定の監視 を要請
2006年11月21日	包括和平協定に、政府と CPN (M) が合意 1) 2007年6月半ばまでに制憲議会選挙を実施 2) 暫定政府 (Interim Government) に CPN (M) が参加
2006年12月1日	安全保障理事会、技術評価ミッション (a multidisciplinary assessment mission) を派遣するという事務総長提案を歓迎する議長声明を採用
2006年12月16日	政権およびマオイスト両首脳が暫定憲法に署名
2006年12月9日-17日	技術評価ミッション、ネパール訪問
2007年1月9日	事務総長報告、政治ミッションの派遣を提案 ミッションは、安全保障理事会特別代表指揮下に置かれる
2007年1月15日	暫定憲法、公布。マオイストを含む暫定議会が発足
2007年1月23日	安全保障理事会、事務総長報告に基づき UNMIN 設立を全会一致で決議 (決議 1740(S/RES/1740)) 1) 包括和平協定の条項に基づき押収された武器及び兵士の監視 2) 協定において規定された双方の武器及び兵士の管理に関する取り決めの履行における合同監視調整委員会 (Joint Monitoring Coordinating Committee) を通じた、双方への支援 3) 停戦に関する措置の監視の支援 4) 双方と協議の上、自由かつ公平な状況での制憲議会 (Constituent Assembly) 選挙の計画・準備・実施に関する技術支援の提供 5) 選挙プロセスのあらゆる技術的側面の見直しのための小規模な監視チームの派遣並びに選挙実施に関する報告 その他) UNMIN への活動委任期限は、周辺情勢を鑑み、本決議採択日より12か月と決定し、UNMIN は限定的な期間で終了させるとの事務総長の意図を踏まえつつ活動委任期限はネパール政府の要請により終了または延長する意図を表明する。 * 審議は4分間で終了；特に発言なし
2007年2月8日	事務総長、Ian Martin(イギリス) を事務総長特別代表および UNMIN 代表に任命

年月日	事 項
2007年4月1日	マオイストを含む暫定政府が発足
2007年4月14日	UNMIN、治安が悪化しているため、投票日を6月20日から11月22日に延期
2007年6月13日-16日	ジミー・カーター元アメリカ大統領がネパール訪問。
	2007年6月13日-16日、ジミー・カーター元アメリカ大統領が、自らが代表を務めるカーター・センター (Carter Center) 代表団の団長として、ネパールを訪問した。訪問の目的は、予定されている制憲議会選挙に向けて、同国の政治指導者に和平プロセスを引き続き履行するよう促すことにあった。ネパールの首相、マオイストを含む政党関係者と会談し、アメリカ政府にマオイストに対するテロ指定を解除するよう求めた。
2007年10月5日	UNMIN、治安が悪化しているため、投票日を11月22日から無期延期
2007年11月15日	ネパール政府の閣議、UNMINのマンデートを6ヶ月間延長することを承認
2007年11月25日	カーター、2008年4月に制憲議会選挙を実施することに期待を表明
2007年11月26日	UNMINのイアン・マーティン代表、コイララ首相と会談し、UNMINのマンデートを6ヶ月間延長するよう要請
2008年4月10日	制憲議会選挙の投票が実施され、マオイストが第1党となったが過半数は獲得できず。
2008年5月28日	制憲議会が招集され、新たな政体を連邦民主共和制と宣言して正式に240年間続いた王制に終止符を打つ。ギャネンドラ国王退位。
2008年6月11日	ギャネンドラ前国王、王宮を退去。
2008年7月18日	国連安全保障理事会第5938回会合。ネパール情勢について、イアン・マーティンによる報告と、各国代表による議論。
2008年7月19日	初の大統領選挙。副大統領にパラマナング・ジャー (マドヘシ人権フォーラム) 当選。大統領はいずれの候補も過半数に達せず。
2008年7月21日	決選投票の結果ネパールの初代大統領にラムバラン・ヤーダブ (ネパール会議派) が選出される。
2008年7月23日	ヤーダブ大統領、正式に就任。ジャー副大統領、就任式にインドの言語・ヒンディー語で宣誓し、マデシ以外のネパール人から激しい抗議行動を受ける。
2008年7月24日	ネパール外務省、各国外交団に国家の正式名称を“Federal Democratic Republic of Nepal”, 略称を“Republic of Nepal” とするよう要請。
2008年7月28日	日本政府、正式にネパールの国号を「ネパール連邦民主共和国」に改める。
2008年7月29日	ジャー副大統領、ヒンディー語で宣誓し、混乱を引き起こしたことを陳謝。
2008年8月15日	首相にマオイスト・プラチャンダ (プспа・カマル・ダハル) が選出される。
2008年8月18日	マオイストのプラチャンダが首相に就任

年月日	事 項
2008年8月31日	プラチャンダ内閣、全閣僚が就任。マオイストのほか統一共産党、マドヘシ人権フォーラムほかの連立内閣。
2008年8月	コシ河決壊。
2008年9月10日	<p>プラチャンダ首相、制憲議会で、Policy and Program of the Government of Nepal For Fiscal Year 2065/066(BS) を発表</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 包括和平協定を迅速に履行する。 2) 過激な要求を掲げているすべての集団(all the agitating groups) に過激な要求(agitation agenda) を取り下げよう求める。 3) 「政府は、この国の民主化のための人民戦争(the people 's war) 民衆の運動(peoples movement)、そしてマドヘシの運動の中で命を捧げた受難者に特に留意する。」ハイレベルの真実和解委員会を設置する。 4) 外資導入を促し、輸出を促進する。 5) 貧困追放、雇用機会の増大、不平等の縮小などの措置をとる。 6) 「農民の労働組合の権利が確立される。」(The trade union rights of the farmers will be established.) 7) 在外ネパール人は、産業、商業、インフラ整備に投資することが奨励される。 8) 「ネパールは、「不可触民のない国家」として宣言される。」(Nepal will be declared as “the country free of untouchability. ”) 9) インド、中国といった隣国との友好関係を強化する。
2008年12月	ネパール国内で鳥インフルエンザが発生。
2009年1月2日	<p>国連事務総長報告</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 最も喫緊の課題は、マオイスト勢力を統合し、取り入れること(to integrate and rehabilitate Maoist army personnel) である。 2) 2010年5月までに暫定憲法が完成する。 3) 2008年12月現在、UNMIN には 355 名の職員が在職しており、そのうち文官は、277 名である。文官のうち 83 名が女性である。 4) UNMIN は、国軍とマオイスト勢力の武器を監視しており、現在マオイスト勢力の 7 箇所の武器庫で監視活動を行っている。 5) UNMIN は、包括和平協定の履行を監視中である。 6) UNMIN は、地雷除去作業を行っている。 7) 2008年12月中旬までに、53 箇所の地雷原のうち、5 箇所を除去し、3 箇所については部分的に除去が完了している。 8) UNMIN は、イギリス大使館と協力して地雷除去作業を行っている。 9) 地雷が原因で負傷したものは、2006年に 164 名、2007年11月に 90 名、2008年1月1日～11月30日の期間では 63 名と減少している。
2009年1月12日	マオイストとネパール共産党統一センター・マサル派が合同し、ネパール共産党統一毛沢東主義派(統一マオイスト) となる。
2009年1月23日	安全保障理事会、安保理決議 1864 を全会一致で採択 UNMIN のマンデートを 2009年7月23日まで延長
2009年2月3日	事務総長、Karin Landgren (スウェーデン) を事務総長特別代表及び UNMIN 代表に任命。

年月日	事 項
2009年3月2日	統一マオイスト、145条からなる新憲法草案を発表。
2009年5月3日	プラチャンダがマオイスト民兵組織の扱いを巡り対立していたルークマングド・カタワル陸軍参謀総長を解任。これに対し連立与党、野党、国軍が一斉に反発。ヤーダブ大統領、解任を取り消し首相を非難。
2009年5月4日	プラチャンダが首相辞任。連立政権崩壊。
2009年5月4日	<p>ヤーダブ大統領、プラチャンダの辞表を受理。</p> <p>UMLのネパールとネパール国民会議派の Ram Chandra Poudel 副総裁、5月5日に全党協議会を呼びかけ。ネパール国民会議派、UML中心の政権樹立を支持すると示唆。</p> <p>ヤーダブ大統領、カトワール参謀総長解任を改めて正当化。ネパール会議派、プラチャンダに辞任を要求、ヤーダブ大統領のカトワール参謀総長解任を擁護。</p> <p>マオイスト、反ヤーダブの街頭デモを実施。</p>
2009年5月5日	<p>全党会議が開催されるが、新首相の選出については、合意を得られず。</p> <p>ヤーダブ大統領、9日までに新首相を選出するよう各党に要請。</p> <p>バン国連事務総長、プラチャンダの辞任に遺憾の意を表明、対話と合意を通じて危機を解決するようすべての関係当事者に呼びかけ。</p> <p>EU、アメリカも現在の政治状況に「深刻な懸念」を表明。</p>
2009年5月6日	<p>EU代表、アメリカ大使、プラチャンダとUMLの有力な指導者 Jhala Math Khanal と会談。プラチャンダに、マオイストによる街頭デモを中止するよう要求。</p> <p>マドヘシの諸政党 (Madhesi Janadhikar Forum, Terai-Madhesi Loktantrik Party, Sadhawana Party)、一致して national consensus government の樹立を要求。</p> <p>ムケルジー印外相、最大限の政治的コンセンサスが必要であると発言。</p> <p>Maburam Battarai 財相 (マオイスト)、ヤーダブが大統領を辞任しなければ、ヤーダブはギャネンドラの二の舞になるであろうと語る。</p> <p>UNMINの Karin Landgren 代表、和平プロセス後退への懸念を表明。</p>

年月日	事 項
2009年5月7日	ヤーダブ大統領、制憲議会のスバース・チャンドラ・ネムワン議長と会談し、首相を早期に選出するよう重ねて要求。
2009年5月8日	Rakesh Sood 印大使、UNMIN の Karin Landgren 代表、プラチャンダと会談。
2009年5月10日	<p>ネパール会議派と UML、UML 中心の連立政権の樹立で合意。 UML、ネパールを首相候補とすることで党内の意見を集約。 ヤーダブ大統領、制憲議会に majority government を樹立するよう要請。</p> <p>(註) 暫定憲法第 38 条第 2 項 ... if attempts to form a government of “national consensus ” do not bear results then a call should be made to form a majority governmet.....</p>

年月日	事 項
2009年5月11日	マドヘシ諸政党(Madhesi Janadhikar Forum, Terai-Madhesi Loktantrik Party, Sadhawana Party) 「一つのマドヘシ州」(One Madhesi one Province) を新政権に要求することで意見集約。
2009年5月12日	マドヘシ諸政党、プラチャンダにマオイストによる議会前でのデモを中止するよう要求。
2009年5月13日	UMLのネパール、プラチャンダにUML中心の連立政権樹立に協力するよう要請。
2009年5月14日	プラチャンダ、議会前でのデモを中止するよう指示。(実際にはデモは続行している。) 邱国洪中国大使、ネパール会議派のコイララと、マオイストのプラチャンダと会談、和平プロセスと新政権の樹立について意見交換。
2009年5月16日	プラチャンダ、各党の代表者と会談し、UML中心の連立政権の樹立に向けて協力を要請。目立った反対は出ず。
2009年5月17日	マオイストとNepal Workers and Peasants Party以外の諸政党、ネパールを首班とするUML連立政権樹立で合意。制憲議会のネムワン議長にその旨申し入れ。
2009年5月20日	制憲議会のネムワン議長、プラチャンダに議会前でのデモを中止するよう重ねて要求。
2009年5月22日	プラチャンダ、議会で、新しい連立政権は反動派(reactionaries)とよくわからない権力中枢(unknown power centre)の傀儡にすぎないと演説。 Nepal Workers and Peasants Party、UMLのネパール支持を表明。
2009年5月23日	マオイスト、制憲議会を欠席。 UMLのネパール、無投票で首相に選出される。
2009年5月24日	プラチャンダ、「戦い」(war)はまだ終わっていないので、革命(revolution)の準備をせよと支持者に述べる。
2010年1月21日	国連安全保障理事会決議1909、全会一致で採択。 ネパールにおける和平プロセスの進展を歓迎する。 ネパール政府の要請に基づき、UNMINのマンデートを2010年5月15日まで延長する。

出所：Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process, S/2007/7, January 9, 2007ほかに基づいて報告者作成。

2. 国連安全保障理事会における UNMIN に関する議論

国連安全保障理事会では、UNMIN に関しては、肯定的な発言・議論がなされることがほとんどである。例えば、第 5938 回会合（2008 年 7 月 18 日）では、次のような議論が行われている。

イアン・マーティンによる冒頭報告：

選挙によって設置された制憲議会が、7 月 19 日にネパールの大統領と首相を選出する見通しである。

UNMIN のマンデートを六か月間延長するよう要請する。

イギリス・Pierce 代表：

My country very much welcomes the Secretary-General's latest report on UNMIN. We do welcome UNMIN's continuing positive role in Nepal's peace process. We fully support the extension of UNMIN's mandate for a further six months.....

UNMIN has played an important role in supporting the peace process, and we look to the Government of Nepal to make full use of the Mission's expertise over the next six months.

ベルギー・Grauls 代表：

選出された制憲議会議員のうち、三分の一以上が女性であることを歓迎する。また、六か月間のマンデート延長を支持する旨、発言。

コスタリカ・Weisleder 代表：

Nepal has begun to build its democracy, and the United Nations must continue playing an important role in that process. That is why Costa Rica has supported the extension of the mandate of the United Nations Mission in Nepal (UNMIN) for an additional six-month period.

中国・La Yifan 代表：

China supports the extension of UNMIN's mandate at the request of Nepal.....

ブルキナファソ・Kafando 代表：

...Nepalese officials have indicated that they would like the Mission's mandate extended. We support that request.

アメリカ・DeLaurentis 代表：

We are pleased to support the Government of Nepal's request for an extension of the United Nations Mission in Nepal (UNMIN).....

...the United States strongly supports the United Nations Mission in Nepal.....

...the United States has committed itself to providing nearly \$ 10 million in assistance in support of Nepal's transition to democracy.....

南アフリカ・Kumalo 代表：

We hope that this mandate extension will enable UNMIN to complete the remaining activities.....

フランス・De Rivière 代表：

...we are of the view that Security Council should respond positively to the Nepalese authorities' request for an extension of the mandate of the United Nations Mission in Nepal (UNMIN) for further six months.

インドネシア・Kleib 代表：

Indonesia thus supports the request of the Government of Nepal and the recommendation of the Secretary-General,..., for the extension of the mandate of UNMIN for a period of six months.

ロシア・Dolgov 代表：

We support the request of Nepal to extend the Mission in Nepal for six further months.....

リビア・Dabbashi 代表：

...we approve the recommendations issued by the Secretary-General to extend the mandate of UNMIN.....

クロアチア・Skraci 代表：

We agree that now is the time to adapt the United Nations presence to the new reality and to take note of the request of the interim Government of Nepal... for a six-month continuation of UNMIN....

パナマ・De Vengoechea 代表：

UNMIN の活動を高く評価するが、マンダートの六か月延長については明言せず。

イタリア・Mantovani 代表：

六か月延長に賛成する。

ベトナム・Bui The Giang 代表：

We take this opportunity to thank the United Kingdom mission for preparing the draft resolution on UNMIN's mandate, and we look forward to its timely adoption.

インド・Sen 代表：

Taking into account the current situation in the ground, we fully support Nepal's request, ... to extend the mandate of UNMIN for a further six months.

日本・高須代表：

Japan supports the extension of the mandate of UNMIN for six months.....

3. ネパールの首相在任期間一覧表

氏名	在任期間
Girija Prasad Koirala	2008年5月28日～2008年8月18日
Prachanda	2008年8月18日～2009年5月25日
Madhav Kumar Nepal	2009年5月25日～2011年2月6日
Jhala Nath Khanal	2011年2月6日～2011年8月29日
Baburam Bhattarai	2011年8月29日～