

# 第一章 ポスト PKO から中長期的な開発支援への移行期と諸アクター間の調整

稲田 十一

本章は、紛争後の人道緊急援助段階から中長期的な開発に向けた支援との間の継ぎ目のない支援の課題について分析する。とりわけ国連関係機関、主要な二国間ドナー、世界銀行等の開発金融機関等、紛争後の復興・開発支援に関わる様々な機関の間の連携や政策調整の実態や課題、その改善の方向や議論について、焦点をあてる。

## 1. ポスト PKO の移行期の課題

### (1) 人道緊急援助から中長期的な開発支援との間の継ぎ目のない支援

紛争後の平和構築において、緊急的な救援・人道支援と中長期的な復興・開発は相互に密接に関連しており、またこのプロセスが滞りなくスムーズになされることの重要性が強調されてきた。このような緊急人道支援と開発支援との間の調整・協力関係の必要性を説く議論の背後にあるのが、「ギャップ解消と連続理論」である。

紛争や危機後に、当該国家が紛争から復興し開発を持続的に進めていくには、緊急人道支援と復興・開発支援の間のギャップを埋め、緊急人道支援、復旧・復興、開発という連続したプロセスを進んでいくことが必要である。しかしながら現実には、国際社会の主要アクターの中では、緊急人道支援を主として担う組織（例えば UNHCR や WFP 等）と復興開発支援に焦点をあてる機関（例えば UNDP や世界銀行等）とがあり、その間の連携・調整が必ずしも密接・円滑になされてこなかったこと、また多くの二国間ドナーが紛争後の緊急人道支援に熱心になる場合でも、中長期的な復興・開発の段階になるとその支援を減少させ、持続的な必要な資金や支援が十分にえられないことが、大きな課題であると指摘されてきた。

その一方、近年では、国連関係機関の間では、UNDAF (United Nations Development Assistance Framework) や人道支援に関する CAP (Consolidated Appeal) といった共通の支援の枠組みを土台とするカントリー・チームの間のパートナーシップは強化の方向にある。また、世界銀行が CDF (Comprehensive Development Framework) や PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) を導入・推進してきたことによって、とりわけ現地レベルでの国連開発機関と世界銀行グループとの間の活動の協力体制も強化されるようになった。しかし、紛争後の平和構築において、人道援助と開発援助間の調整のみならず、平和維持活動、政治プロセス

を含めた全体の中での調整の必要性が大きく、こうした調整と連携に関しては依然として多くの課題が存在している。

平和構築のアジェンダの中で、まず、(a) 人道緊急援助に焦点をあてる支援機関 (UNHCR、WFP、ECHO、欧米主要ドナー、等) が、中長期的な開発に向けた他機関との連携や調整について、どのようなスタンス・政策をとっているか。(b) 復興・開発に焦点をあてる支援機関 (UNDP、世界銀行、ADB、JICA、等) が、人道緊急段階から中長期的な開発の間のギャップ解消のために、どのようなスタンス・政策をとっているか。また、(c) 人道緊急支援から復興・開発支援の間の連携・調整の強化にあたって、平和維持 (軍事的枠組) や政治プロセスを担う機関との調整に関して、どのような課題が存在すると考えられているか。こうした課題がすべて関連してくるが、本章では、平和構築に関わるすべてのアクターについて検討することは、あまりに過大な作業であるので、二国間ドナーについてはあまり深入りせず、主要な国連関係機関及び世界銀行を中心に、紛争後の移行期の課題への対処について、分析・検討することにした。すなわち、本章で主としてとりあげる「諸アクター」とは、具体的には、UN 本部 (UNOCHA や平和構築委員会事務局、政務局等)、UNHCR、UNDP、UNICEF 等の国連関係機関、および世界銀行である。

## (2) 平和構築の移行フェーズ

平和構築 (支援) 活動がどのような段階を経由して持続的な開発段階に至るかを、概念モデル的に、次の 3 つの段階を踏んで進むものとして考えてみたい。

まず第 1 段階は「PKO 段階あるいは緊急人道支援段階 (フェーズ)」である。紛争の敵対行為が停止した直後の段階で、治安維持や戦闘の停止・監視のための PKO の派遣と、緊急人道援助計画を通じた紛争の直接的被害の処理が、この段階の活動の 2 大焦点となる。国連を主体とした PKO が常に現地に派遣されるとは限らず、多国籍軍や地域機構による治安維持である場合もあるが、NGO を含めた人道援助機関が緊急人道支援に対応する段階だと言ってもよい。PKO フェーズの後期には、中長期的な回復・復興活動のための準備作業 (復興ニーズ調査や国際援助供与国会議開催など) も並行して進むことになる。状況にもよるが、この安定化段階に 3 カ月から 1 年を要するのが普通である。

次にくる平和構築の第 2 段階を「(ポスト PKO の) 移行段階 (フェーズ)」と呼ぶことにしよう。典型的には、暫定政府の任命を始まりとして、可能な限り短期のうちに、正統的な政府を選定するための選挙または正統化手続き、場合によっては新憲法の制定とその規定に基づいた新政府の成立が続く。この過程を通じて、完全な主権を有する正統政府が権力を掌握することになる。この段階の初期または中期に国連平和活動の軍事部門は撤収を開始し、平和構築支援活動におけ

る軍事部門のプレゼンスは低下することになる。移行段階の最重要課題は、国連平和維持活動(PKO)から国連のカントリー・チーム及び国内アクターに国の統治の責任を委譲することである。また、移行段階の焦点は新たな正統性ある永続的な社会・政治秩序を構築できるかどうかであり、それは、効率的に機能する行政府、法の支配によって裏付けられた秩序でなければならない、ガバナンスの向上・改善や法の支配の確立が、国づくりの中心的課題となる。この移行段階は、通常は1年から3年と見込まれる。

最終段階が「持続的開発段階(フェーズ)」である。この段階では、国内アクター自身で計画・調整の全責任を負えるようになることが期待され、外部アクターの役割は、相手国の能力開発と技術支援提供へと次第に重点がシフトし、現地政府・社会のオーナーシップが強化されることが期待される。持続的開発段階にいたる期間は3年から10年を要すると考えられるが、この期間においても、開発計画策定にあたって紛争関連事項(たとえば、旧敵対勢力間の和解の促進や警察・軍の再編を含めた治安機構の改革など)を考慮せざるを得ない場合があるかもしれない。

この中で、本章が焦点をあてるのは、とりわけ「移行段階」である。移行段階では、正統的な政治秩序づくり、現地政府への権限委譲、軍事的プレゼンスの減少(PKO 撤退)、警察や軍の再編を含めた治安部門改革(SSR)、人道援助から持続的開発への道筋づくり、といった難しい課題が山積する。言い換えれば、ポスト PKO の移行フェーズにおいて、人道支援と開発援助のギャップ・フィリング、軍事・政治分野と人道援助・開発支援分野との連携等の問題が、最も先鋭的に出てくるものと言えよう。

## 2. 緊急人道・復興期から移行期の問題ーギャップ論

緊急人道支援・復興支援の初期から、より中長期的な開発支援に向けた移行期に、一体どのような具体的な「ギャップ」が生じるのであろうか。以下で、三つの側面に分けて、整理してみることしよう。

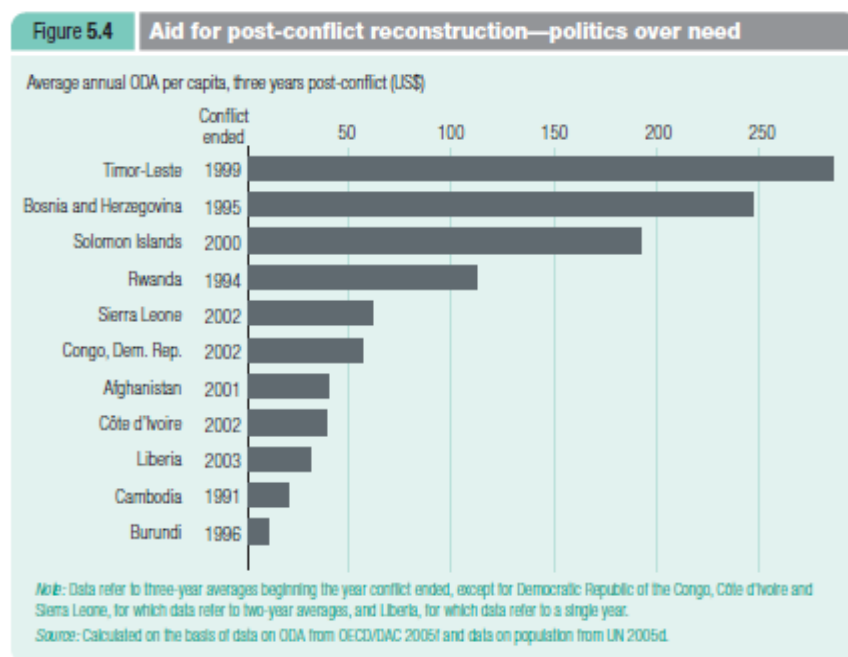
### (1) 資金ギャップ(funding gap)

PKO フェーズあるいは緊急人道支援のフェーズから、中長期的開発への移行期のギャップについて指摘される最大の課題は、資金的なギャップである。すなわち、緊急人道支援段階がおわると人道支援も急速に減っていき、その後開発機関はまだはいってこないか、国際社会の関心がすでに低下している例が多いことが指摘される。また、現実には、移行期及びその後の開発期にこそ膨大な資金需要・ニーズがあるのが普通であるのに対し、これに応えるタイムリーな資金供与が不足する問題は、依然深刻であるとされる<sup>2</sup>。

ただ、紛争後の国の中でも国際社会の大きな関心を受け相対的に多額の支援を受け取る国とそうでない国があり、国際的に注目されない移行期の国こそ重要だという指摘もある。例えば、一人当たりの支援額を見ると、図表 1-1 にみられるように、ボスニア・ヘルツェゴビナ、東ティモール等は紛争終結後に大きな支援を受け取る一方（平均の6-8倍）、ブルンジやシエラレオネ、リベリア、コンゴ民主共和国等は、相対的に少ない。こうした支援の大小の違いは、必ずしも対象国の貧困の度合いや政策・ガバナンスの善し悪しを反映しているとは言えず、国際社会の関心や主要ドナーにとっての戦略的な重要性の有無によって左右されているといわざるを得ない。

また、世銀の報告書でも指摘されているように、紛争後の社会は紛争終結後の 5 年間に紛争が再発する可能性が高く、PKO 後の移行期にこそ、国際社会の継続的な関心と支援が必要である<sup>3</sup>。平和構築基金はこうした移行期の資金ギャップの問題に取り組もうとするものであり、さらには資金という「呼び水」を通じてこの不安定な移行期への国際社会の関心と関与を引きつけ影響を与えんとするものということもできる。

図表 1-1. ポストコンフリクト国一人当たり ODA 額(US\$)



(出所:UNDP, *Human Development Report 2005*. (UNDP「岐路に立った国際協力: 不平等な世界における援助、貿易、治安」国際協力出版会。2005 年、216 頁。))

もっとも、ファンドができて、その規模とスピードおよび使い方が問題である。また、他のファンドとの関係含め、「屋上屋」とならぬような役割分担・優先分野の整理が必要である。この問題はあ

と(第4節)で詳述する予定であるが、例えば、世銀が近年、紛争後の移行期を対象として設立した Post-Conflict Fund(1997 年設立)と LICUS Trust Fund(2004 年設立)の支援対象国を見ると、図表 1-2 のようになっている。いずれも特定のポストコンフリクト国を中心に支援されており、資金総額が限られる中で(両者あわせて約 110 百万ドル)、ある程度の集中効果を狙っていることが伺われる。大まかにいって、1 カ国につきおよそ 5-10 百万ドルの支援が投下されている。

平和構築基金の現時点(2007 年 1 月時点)での資金総額は約 160 百万ドル程度(目標は 250 百万ドル)であり、まず 25 百万ドルずつをブルンジとシエラレオネに集中的に投下しようという方針である。平和構築基金の支援対象国は、平和構築委員会の取扱国(現時点では上記の 2 カ国のみ)に限定されるものではなく、今後増えていくと想定されるが、こうした支援対象国の選択と集中は、他の基金との役割分担をすでに意識しているものとも言える。

図表 1-2. LICUS Trust Fund と Post-Conflict Fund の主要支援対象国と支援金額

順位	LICUS Trust Fund (04-06 年 10 月の累計)		Post-Conflict Fund (98-05 年度の累計)	
	主要支援対象国	支援承認額	主要支援対象国	支援実行額
1	リベリア	11,657,170	ソマリア	6,607,156
2	中央アフリカ共和国	10,790,720	コソヴォ	5,782,587
3	ハイチ	6,868,680	アフガニスタン	5,175,000
4	コートジボアール	6,400,000	コンゴ民主共和国	4,855,000
5	スーダン	5,144,725	ブルンジ	3,993,524
6	ギニアビサウ	1,600,000	ハイチ	3,714,519
7	ソマリア	1,413,555	スーダン	3,398,160
8	ジンバブエ	1,168,450	東ティモール	3,275,483
	合計額	46,993,469	合計額	66,711,253

(出所) LICUS Trust Fund については世銀(OPCS)資料、Post-Conflict Fund については The World Bank (OED), *The Post Conflict Fund*, The World Bank (Washington DC), 2005 より。支援金額はいずれも米ドル。

## (2) 組織ギャップ (institutional, operational gap)

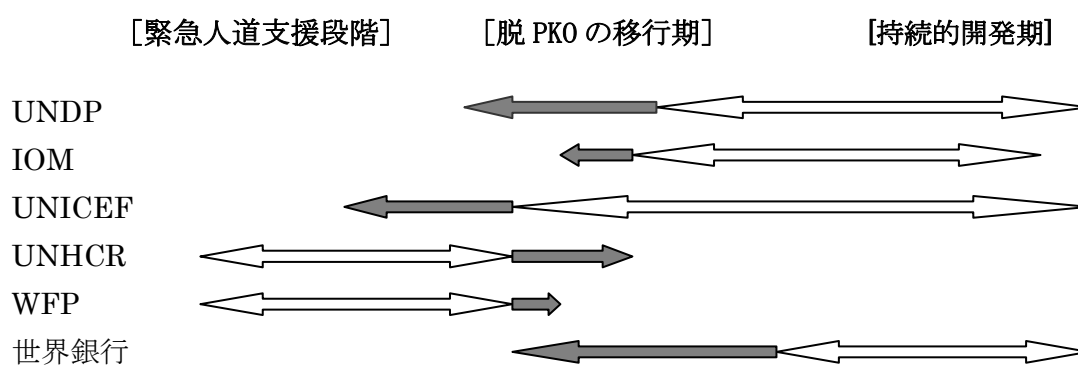
平和構築や人道・復興支援に関わる国連関係機関は多様であり、紛争直後に緊急人道支援に関わる UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)や WFP(世界食糧計画)などの人道支援機関がある一方で、IOM(国際移住機構)や UNDP(国連開発計画)はより中長期的開発を手がけ

る機関である。UNICEF(国連児童基金)も本来的には後者であるが、近年は紛争後あるいは紛争以前の紛争予防にも力を入れ、どんな状況でも支援をする機関としてアピールしている。以前は、こうした組織目的と関与のフェーズを異にする機関同士がパートナーシップを組もうと思って、現地で協力する機関がいない、あるいは人道支援機関はすでに撤退しつつある場合もあり、また、同時期に現地でそれぞれの活動をしていても組織同士で接点がない、あるいは積極的に組もうとしないということも少なからずあった<sup>4</sup>。それは、組織文化の違い、あるいはマネジメントのスタイル(例えば本部中心か現地中心か)、そしてマンデートに根ざした根深い問題があるとされてきた。

他方、後述するように、紛争直後の難民支援を行ってきた UNHCR は、その後の持続的開発にいたる「ギャップ」に対応する観点からより中期的な支援に手を広げている一方、UNDP は紛争後のできるだけ早い時期から関与する方向にシフトしている。その意味で、人道支援機関と開発援助機関の役割はオーバーラップしつつあるが、紛争直後のフェーズに開発援助機関が乗り出してきたとしても、こうした機関に現地で活動できる専門家がいらない、資金がない、現地・現場に人が少ない等の問題があることも多い。

要するに、各機関の紛争後の支援への関わり方の分野と時期にかなりの違いがあり、その間の緊密で効果的な協調・調整は難しい課題が多いということである。以下の図表 1-3 は、こうした国連関係機関の主たる活動のフェーズを簡単に図式化したものである。

図表 1-3.紛争の諸段階と国連関係機関の支援任務の概念図



(注) 1. は本来の支援任務の中心的フェーズの範囲  
 2. は近年の支援の範囲の拡大を概念的に示したもの

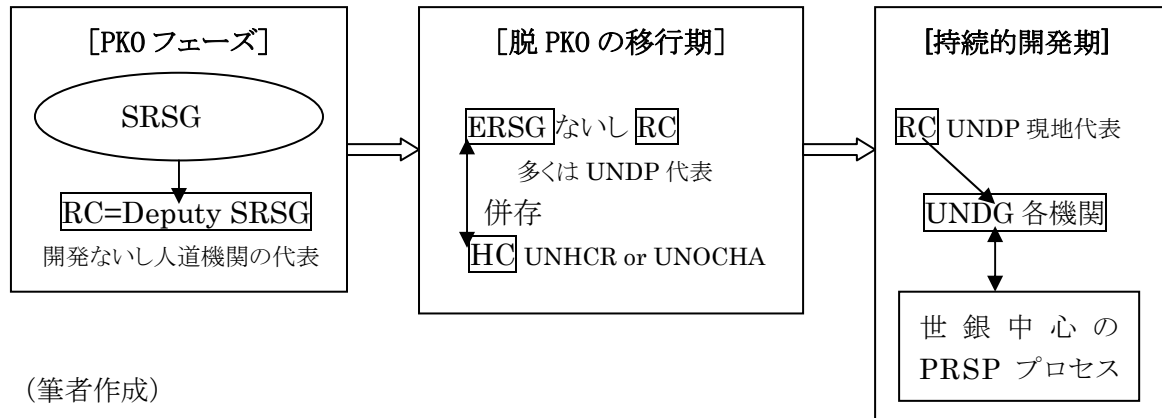
### (3) 調整ギャップ (coordination gap)

PKO フェーズからポスト PKO フェーズそして持続的開発期にいたる国連システムの中での現地での調整メカニズムは、大まかにいうと図表 1-4 のような形で推移する。紛争直後の PKO が展開する場合では、SRSG (Special Representative of Secretary General) が PKO という治安部門および人道・開発支援を含めて全体を統括することが多い<sup>5</sup>。その下に、Deputy-SRSG として、PKO の軍事部門と人道・開発部門が並列することも多い。人道・復興開発支援の分野では、RC (Resident Coordinator) が現地での国連の機能を統括するが、移行期での RC の役割はやや曖昧である。ポスト PKO のフェーズでは、UNDP の現地代表が現地の RC となることもあれば、UNOCHA が担うことが多い HC (Humanitarian Coordinator) がその中核になることもある。

すでに存在する「人間の安全保障基金」の例を見ると、国連システムの中での支援候補案件はこうした途上国の現場の RC から出てくることが多く、現地の関係機関をうまく調整・役割分担をしながらマルチ・セクターの案件を実施できるかどうかは、こうした RC の個人的力量に負うことが多いとされる。平和構築基金については、UNDP が RC のリーダー (とりまとめ役) となる方向であるが、移行期においては、UNDP はリーダーというより HC/RC を補佐する存在になることが多く、実際、UNOCHA が主張している「クラスター・アプローチ」では、分野毎に強みを持つ国連機関がそれぞれの分野でリード役を担うという分業体制が主張されている。現地レベルで国連関係機関間の綱引きが生じるのが現実の姿であり、UNDP が期待通りの役割を果たし得るかは不透明である。

更に、現地では、世銀や他の特定の主要二国間ドナーが大きな役割を果たすことも多い。国連システム間の調整ばかりでなく、こうした他のドナーとの調整それ自体が大きな課題である。とりわけ、以前は持続的開発期になってドナー間調整の中核役を担うことの多かった世界銀行が、紛争後の早い段階からドナー間調整を主導しようとする傾向を強めている (東ティモールやアフガニスタン、スーダンなどでもその傾向が顕著である)。こうした潮流の中で、せめて国連システムの中での調整メカニズムだけでも UNDP を中心に強化し、国連の支援の全体としてのインパクトを強化しようという動きがでてきているのは、国連開発機関の影響力保持の観点からも当然の動きであるとも言えよう。

図表 1-4. 国連システムの現地での調整メカニズムの概念図



### 3. 各機関の政策・組織の平和構築と移行期への対応

近年、紛争後の人道・復興支援に関わる国際機関は、どの機関も、現実のニーズや現場での「ギャップ」の解消に向け、さまざまな新たな対応策を打ち出してきた。本章では、以下で、主要な国連関係開発機関と世界銀行に焦点をあて、それらの機関が紛争後の人道支援・復興支援において通常果たす役割と、近年どのような新しい対応策を打ち出してきたかについて、その概略を整理する。

ただし、その前に、国連や世銀以外の主要国際機関・ドナーである DAC 及び日・米・英・独・仏の平和構築分野での近年の主要な動きについて概略を整理しておくことは有益なので、一覧表の形で整理したものが、以下の図表 1-5 である。



図表 15. 平和構築に関連する国際社会の主要アクターの動向

1992	国連「平和への課題」(PKO の拡大－政治体制・復興を含む国づくり) <sup>6</sup>
1993	
1994	
1995	国連「平和への課題－追補」(平和構築の概念の修正) <sup>7</sup> DAC「紛争と開発」に関するタスクフォース設置
1996	
1997	DAC 報告書「紛争・平和と開発協力」(政策ガイドラインと政策提言) <sup>8</sup> 主要ドナー間に CPR(紛争予防・復興)ネットワーク設立 世銀紛争後ユニット(現 CPRU)設置
1998	
1999	日本政府(外務省)国連に「人間の安全保障基金」設置
2000	国連「ブラヒミ報告書」(包括的活動として「平和活動」概念を提示) <sup>9</sup>
2001	DAC「紛争と開発」第 2 次報告書 <sup>10</sup> 米 USAID OTI(Office of Transitional Initiatives)設置 UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery 設置
2002	世銀 LICUS ユニット設置 英 African 及び Global Conflict Prevention Pool 設立
2003	「人間の安全保障委員会」報告書 日本政府「新 ODA 大綱」で「平和の構築」を重要課題として盛り込む
2004	米国務省 Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization 設立 「脅威・課題・変化に関する国連事務総長ハイレベル・パネル」報告書
2005	独経済協力省「平和構築戦略」発表 <sup>11</sup> 仏外務省 Bureau for Crisis Prevention and Recovery 設置 DAC「紛争の予防と平和の構築」に関するマニュアル作成 <sup>12</sup> 米・英相次いで「脆弱国家戦略」報告書発表 <sup>13</sup> 国連「平和構築委員会」設立

(筆者作成)

#### (1) 国連本部(事務総長)

国連は、安全保障理事会において PKO の派遣について決議をおこなう権限を有しており、派遣が決議されれば、各国に PKO の派遣を要請することになる。PKO が現地に派遣されている間は、SRSG(国連事務総長特別代表)が現地で、PKO をはじめ、人道・復興支援を含めた国連の活動を統括することになる。

問題は、PKO が撤退していく段階、あるいは撤退後の段階である。その段階では、人道支援については人道調整官(Humanitarian Coordinator)がおり、また開発支援に関しては現地事務所代表(Resident Coordinator)が国連関係機関の調整にあたる。前述したように、通常、前者については OCHA が担当し、後者については UNDP の現地代表が兼務することが多いとされる。しかし、人道支援や復興支援に関わる国連関係機関の数は多く、その間の役割や機能・資金には重複するものが多いとされ、近年、国連事務総長の諮問機関で、さまざまな改革案が出されてきた。

そうした国連事務総長の諮問機関の代表的なものが、「一貫性ハイレベル・パネル」である。このハイレベル・パネルは、2004 年に、国連改革に向けた議論のたたき台として「脅威・課題・変化に関する国連事務総長ハイレベル・パネル」報告書を提出した<sup>14</sup>。この報告書を受けて、国連事務総長は 2005 年に *In Larger Freedom* をだし、そこで平和構築委員会の意義とそれが紛争終結後に果たすべき活動について言及している<sup>15</sup>。国連改革をめぐるハイレベル・パネルの議論の最終版とでもいうべきものが、2006 年に出された *Delivering as One* 報告書である。この報告書は、国連関係機関の重複をできるだけ避け、その間の調整を効率的におこなうことによって、“one leader, one program, one budget, one office”の方向に持っていくことを提案している<sup>16</sup>。

また、このハイレベルパネル報告書の中に、紛争後の脱 PKO フェーズに国連がより効果的に対応する新たな組織として「平和構築委員会」の設立と、この移行期の支援をおこなう「平和構築基金」の設置が提言され、今日、実現に至ったという経緯がある。

#### (2) UNOCHA(国連人道問題調整官事務所)

OCHA は、紛争後の復興初期において、国連関係機関の人道支援を統括・調整する役割を担っている。紛争後の状況で、人道問題について現地で人道問題調整官(HC)がおかれるが、通常 OCHA の代表がこの任につく。PKO が存在する段階では、この HC は PKO を統括する SRSG の指揮下に入る(すなわち Deputy-SRSG)が、PKO 後では、現地代表(RC)とともに、人道・復興支援に関して協力し合うことになる。

また、OCHA には、日本政府が拠出する「人間の安全保障基金」もある。これは、日本政府が

1999 年 3 月に設置したもので、この基金は、人間の安全保障概念にもとづいて、人間の生命、尊厳に対する脅威に対処するような国連関係機関が実施するプロジェクトを支援するものである。主な支援対象分野は、コミュニティ復興、職業訓練、食料増産、児童保護などの貧困対策分野、母子保健、HIV/AIDS 等感染症対策、公衆衛生改善などの保健医療分野、難民・国内避難民支援分野、旧民兵に対する職業訓練を通じた社会復帰などの紛争関連分野がある。この基金を使った支援対象案件の候補が各国連機関から出されるが、OCHA はそうしたプロポーザルのレビュー、スクリーニングをし、支援案件を絞り込む権限を有している。

国連の「人間安全保障基金」は、2005 年の同基金ガイドラインの改訂により、複数機関が企画・実施する「マルチ・セクター」、「マルチ・エージェンシー」プロジェクトを優先的に支援することが決定された<sup>17</sup>。それを受け、2005 年半ば以降、「マルチ・セクター」「マルチ・エージェンシー」プロジェクトが申請案件・承認案件の多数を占めることになった。こうしたプロジェクトの「マルチ・セクター」「マルチ・エージェンシー」化は、貧困、紛争、感染症等人々が直面する多様な脅威に対して包括的に対処するとする人間の安全保障の考えに理念的には合致するが、こうしたプロジェクトの企画・実施は、これまで単独でプロジェクトを実施することの多かった国連機関にとって、一種の試行錯誤のプロセスであり、そこにはさまざまな課題や困難もあると指摘されている。この人間の安全保障基金の使い方と平和構築基金の使い方のデマケーションについては、第 4 節で後述することにする。

他方、OCHA は近年、「クラスター・アプローチ」を提唱している。クラスター・アプローチとは、難民・国内避難民の保護、キャンプのコーディネーション・管理、保健衛生、水、ロジスティックスといったクラスターごとにリードエージェンシーを設定し、このリードエージェンシーがクラスター内での連携と、クラスターのための資源動員を主導し責任を負うというものである。また、OCHA には、5 億ドル規模の CERF (Central Emergency Responce Fund) が設立され、紛争後の緊急人道支援や自然災害時の緊急支援のための資金として利用されている。具体的には、インドネシア・アチェやパキスタンの災害後の支援のみならず、ソマリアやレバノンでの紛争後の人道支援にも使われている。

### (3) UNDP (国連開発計画)

国連開発機関の中核をなす UNDP は、1990 年以来、「人間開発」という概念を重視し広めてきた。また、UNDP は、平和構築やガバナンスの脆弱な国家への支援に関して、とりわけ、「人間の安全保障」や「キャパシティ」の強化を重視しており、またその政策表明のなかで、MDGs (ミレニウム開発目標) の達成にむけた各ドナーのより積極的な取り組みを求めている<sup>18</sup>。具体的な政

策においても、一人当たり GDP あるいは人間開発指数(HDI)が低下した国々を、援助の重点国として扱っており、例えば、2003 年の『人間開発報告書』では、59 の国をこうした国として指摘している。支援分野としては、UNDP が近年重視しているのは、①貧困削減、②環境、③紛争予防・復興、④ガバナンス、⑤HIV/AIDS、である。紛争予防・復興に関する分野で、近年 UNDP が力を入れ、また強みを持っている分野は、司法制度改革、選挙支援、小型武器の回収事業などであり、特に紛争後の政府の能力強化と制度づくりに力を入れている<sup>19</sup>。

紛争後の難民(国内避難民)支援や緊急復興・人道支援のニーズの高まりに対応して、国連の代表的な開発機関である UNDP も、こうした紛争後の緊急ニーズの高まりに対応する体制を強化しその支援を拡大してきた。例えば、2001 年には、「Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR)」という新しい部局を新設した。また、より小さいユニットではあるが機動的な対応を可能とする Emergency Recovery Unit も設立された。人事的にも、紛争後の復興国や平和構築支援を少なくとも 1 回は現地で担当することが、その後の組織内での昇進の重要な要素となっているという指摘もある。

UNDP のこうした復興支援への関与の増大の一方で、国連システムの中で、緊急的なニーズへの対応に重点をおいてきた UNHCR や WFP などどの役割や支援内容の重複や調整の必要性が、近年重要な課題として指摘されるようになってきている。他方、一貫性ハイレベルパネルの報告書にもみられるように、近年、国連システムの中で、UNDP を紛争後の移行期におけるとりまとめ役として位置づける方向性が強化されつつある。

例えば、PKO 後の復興プロセスにおいて、国連の RC は多くの場合 UNDP の現地代表になることが多く、また、新たに設立された平和構築委員会の平和構築基金(PBF)の公式の(形式的な)とりまとめ機関は UNDP が担うことになっている。こうした UNDP を国連開発関連機関のとりまとめ役の中核に置こうとする動きに対しては、他機関からは批判的議論もないわけではなく、こうした組織間の綱引きの存在自体が、国連関係機関間の調整の難しさを物語っている。

#### (4) UNICEF(国連児童基金)

UNICEF は、子供や社会的弱者への支援という観点から支援するため、ほとんどの国で紛争後にとどまらず人道状況がひどくなる前から開発活動をおこなっている。UNICEF はこれを UNICEF の強みとして強調する。その一方で、近年、紛争の影響を受けた国での女性や子供の開発を促進するための移行アプローチやパートナーシップの強化に力を入れており、そうした紛争や危機後の移行期に重点を置いた支援戦略をまとめた戦略ペーパーも作成されている<sup>20</sup>。

それによれば、長期的な復興が実現されない間にも人道的なニーズに対応しなければならな

い「危機後の移行期(the post-crisis transition period)」があり、UNICEF はこうしたニーズに対応すべく危機後の移行支援アプローチや能力・パートナーシップを強化しなければならないと述べている。また、危機後の制度が崩壊し新たに立ち上げなければならない時期こそよりよい制度を再構築する良い機会である(built back better)として、危機後の支援をむしろ積極的にとらえようとしている<sup>21</sup>。また、開発機関としての活動と人道援助機関としての活動の比率が、以前は前者が8割・後者が2割程度であったものが、近年は前者6割・後者4割に変化してきているとの指摘もある<sup>22</sup>。

UNICEF はこうした観点から、新たに設立された平和構築基金の執行機関の重要な担い手のひとつであると自認している。2007年1月時点で、平和構築基金の使い方やその執行手続きについて、国連関係機関の間でMOU(Memorandum of Understanding)を締結する作業が進んでいるが、UNICEF は UNICEF が使い得る多様な資金ソースのひとつとして平和構築基金を使えることを求めており、特別な異なる手続きを経なくてはならないものにするもののトランスアクション・コストの無駄を強調している<sup>23</sup>。

#### (5) UNHCR(国連高等難民弁務官事務所)

UNHCR や WFP は、紛争直後ないし紛争中の人道支援に注力してきた機関であり、紛争後の段階から中長期的な持続的開発段階に移行するとともに、通常の任務としてはその役割を終え、開発機関にその役割を譲っていくことが想定されている。しかし、近年、緊急人道支援から開発段階にいたる移行期の「ギャップ」の問題が強調されより長期的な関与が求められる中で、UNHCR も、紛争直後の緊急ニーズへの対応から、より中長期的な支援へのつながりの強化(ギャップの解消)にむけた取り組みを強化してきている。例えば、UNHCR は事務総長からの要請を受け、ボスニアに対する国連人道支援の主要援助機関となり、4年近く援助活動を展開し、大規模な援助物資の供給、戦時における一般市民の保護にまで活動を拡大した。要約していえば、UNHCR は、従来の「事後対応型、庇護国(国外難民)中心、難民重視」から「事前対応型、出身国(国内避難民)中心、包括的な対応」に重点をシフトさせてきたといわれる<sup>24</sup>。

このことは他の復興支援に関わる機関との調整の問題を、むしろ拡大している側面もある。例えば、1990年代以来のアフガニスタン支援において、UNHCR は緊急人道支援機関として、国外に避難した難民や、内戦の過程で大量に発生した国内避難民に「シェルターと水」を提供してきた。それに加えて、とりわけ2001年末のタリバン政権崩壊後、アフガニスタンにおける国内避難民の定着支援に力を入れる中で、より中期的な対応にまで手を伸ばしつつある。しかし、UNHCR の伝統的な支援ツールである一時的な「shelter & water」の提供と、IOM や UNDP

の「cash for work」アプローチや職業・技能訓練(training program)のような人々の定住を支援するアプローチとは、目的で衝突する面もある。すなわち、難民支援機関としての「出口」は、本来的には「帰還」であって「定住」ではなく、この事例は人道支援機関と中長期的な開発支援をおこなう機関との調整の難しさを示すひとつの例と言えよう。

#### (6) 世界銀行(国際復興開発銀行)

世界銀行と紛争との関わりは、その創設時にまでさかのぼる。その後、世銀の焦点は欧州の戦後復興から次第に開発途上国の開発へとシフトしていった。そうした状況が変化し、再び紛争後の復興支援に深く関わりはじめたのは、1990年代に入ってからである。1994年に世銀は、ヨルダン河西岸・ガザ地区への支援に関与し、翌1995年にはボスニア・ヘルツェゴビナの復興に取り組むことになった。

1997年には社会開発部に Post Conflict Unit が設置された。ポスト・コンフリクト・ユニットは、2002年に、Conflict Prevention & Reconstruction Unit (CPPU)と改称した。紛争後の復興支援の具体的案件は、世銀のカントリー・チームや社会開発など実際の案件を担当する部局で予算の執行と実施が行われているが、上記の CPPU 自体が主として予算を管理しているものとして、1997年に設置されたポスト・コンフリクト・ファンド(Post-conflict Fund)がある。

また、世銀は、2001年1月、「紛争と開発についての業務指針(operational policy on conflict and development)」を策定し<sup>25</sup>、ここにおいて、開発と紛争が関連したものとして明確に位置づけられた。同時に指針は、その対象を「紛争後(post-conflict)」の国に限定せず、開発において紛争要因が影響する場合が多いとして、この指針の適用範囲を広く捉えている。

また、2001年9月、米国で「同時多発テロ」事件が勃発するが、これは世銀にとって、紛争経験国に限らず、広く国家制度が脆弱な国に対する支援に取り組むことの重要性を新ためて認識させる事件であった。当時、世銀の中では、パフォーマンスの良い発展途上国への支援を重視すべきといった議論も有力であったが(たとえば「援助の有効性」の議論)、「9.11」事件以後は、「パフォーマンスの悪い国を完全に放置しておくことに対する危惧」の念が増大した<sup>26</sup>。そのような中で、政策やガバナンスに問題がある国を「Low Income Countries Under Stress」(以下、LICUS)と位置づけ、支援を行うための体制が整えられていった。2002年10月には LICUS Unit が設置され、2004年には LICUS Trust Fund が設立されている。

復興支援に関して世銀が持つ支援のスキームは、したがって、①Post-conflict Fund や LICUS Trust Fund といった紛争後の国に対する自前の支援基金・これは比較的小規模であるが緊急的な支援が可能である、②マルチ・ドナー・トラスト・ファンド(MDTF)・これは国際社会の

他ドナーから資金を集めて特定国に対して支援する基金であり、設置に多少時間がかかるが、より規模の大きなグラント資金を供与できる、③IDA による譲許的融資および援助-これはより大規模な開発案件が可能であり、2002 年の IDA13 および 2005 年の IDA14(IDA の増資交渉に伴う IDA 資金の使い方の改定)によって、多くの紛争後の国に対してグラントでの援助供与も可能となった。理論的には、この三つのスキーム・段階の間にはギャップはないが、業務の上では現実にギャップが生じやすく、そのギャップをいかに無くすかが、一つの大きな課題である。

図表 1-6. 平和構築に関わる主要アクターの近年の対応(一覧表)

	紛争後の活動の焦点	移行期への対応	PBC、PBF への対応
UNSG	・PKOの派遣の決議－各国への要請、SRSGの任命、等	・一貫性ハイレベルパネル ・Delivering as One 報告書:one leader, one program, one budget, one office の方向	移行期に対応する資金としてPBC－PBFを設置
UNOCHA	・復興初期において人道支援を統括・調整 ・人間の安全保障基金を担当(候補案件のレビュー・スクリーニング・プロポーザルの準備等)	・クラスター・アプローチ提唱:保護、キャンプのコーディネーション・管理、保健、水、ロジスティックスといったクラスターごとにリードエージェンシーを設定し、このリードエージェンシーがクラスター内での連携と、クラスターのための資源動員を主導し責任を負うというもの ・人間の安全保障基金の「マルチ・セクター」「マルチ・エージェンシー」化の動き	・5億ドル規模のCERF Central Emergency Responce Fund) を設立 ・日本政府からの「人間の安全保障基金」を担当
UNDP	・開発に向けた技術協力とプロジェクト運営が中心 ・人道支援には関わらない	・紛争後の移行期への対応にも重点をシフト－Bureau for Crisis Prevention and Recovery の設立 ・早期復興期の国連システムのまとめ役になるという議論の方向	PBFの公式の(形式的な)とりまとめ役となる
UNICEF	・ほとんどの国で人道状況がひどくなる前から開発活動を行っている	・紛争の影響を受けた国での女性や子供の開発を促進するため移行アプローチやパートナーシップを強化	PBFの執行機関としてPBFを資金源のひとつとして使うことに関心
UNHCR	・紛争中・直後の人道支援に注力	・従来の「事後対応型、庇護国(国外難民)中心、難民重視」から「事前対応型、出身国(国内避難民)中心、包括的な対応」に重点をシフト	(資料なし)
世界銀行	・中長期的開発支援が本務、近年(90年代末以降)復興支援への関与を高める	・紛争後の復興支援に対応する組織を新設－PCUnit(1997)やLICUSUnit(2002)を設立、PCFやLICUS TFをもつ	PBFは世銀ができないSSRに注力すべきとの議論

(筆者作成)

#### 4. 平和構築基金（PBF）の方向性と課題

以下では、特に平和構築委員会のもとに設置された平和構築基金のあり方について焦点をあて、その現状と課題について整理しておくことにしたい。

##### (1) これまでの経緯・進展

2005 年 12 月に平和構築委員会が設立されたあとの、平和構築基金に関わるその後の進展を整理すると次のようになる。

2006 年 8 月 22 日、平和構築基金設立書がまとめられ、その付属書として平和構築基金に TOR が明らかにされた<sup>27</sup>。

2006 年 9 月 21 日、平和構築基金の設立が国連総会で承認される。

2006 年 12 月 30 日、平和構築基金が正式に設立され、まずはシエラレオネとブルンジに対して供与されることで手続きが進み始める。

2007 年 1 月、平和構築基金に関する UNDP と他の国連機関との間の MOU 作成作業が進展(1 月上旬時点でまだ詰めの作業中)している。

##### (2) シエラレオネとブルンジでの焦点

平和構築基金の正式な設立に先立って、平和構築委員会が取り上げる移行期の支援対象国として、ブルンジとシエラレオネが先行して決定された。両国について、まずニューヨークで国別会合が開かれ、シエラレオネは 2006 年 10 月 12 日に、ブルンジは 2006 年 10 月 13 日にそれぞれ第 1 回会合が開催され、ついで、第 2 回会合が、2006 年 12 月 12 日にブルンジについて、2006 年 12 月 13 日にシエラレオネについて開催された。

平和構築基金を使って両国のどのような分野に支援をするかは、現地の PRSP や中期支出枠組み(MTEF)、平和の定着戦略(PCS)等に基づいて決められることになるが、具体的には、上記の国別会合で議論され、いくつかの重点分野が掲げられている。平和構築基金の両国における重点支援分野には、共通する分野もあるが、個々の国で異なるので、以下で順に検討していくことにしよう。

シエラレオネに対する平和構築基金の支援の重点分野として、2006 年 10 月の第 1 回会合で次の分野が言及されている。すなわち、①若者のエンパワメントと雇用、②民主化の定着と良いガバナンス、③司法および治安分野の改革、④国家の能力開発、の四分野である<sup>28</sup>。12 月の第 2 回会合時点では、初回の支援金額として約 25 百万ドルの支援が言及されており、司法分野の具体的支援として、真実和解委員会、最高裁判所、国民人権委員会等への支援が言及され、ガ



バナンス分野として、公務員制度改革や反汚職戦略のレビュー等が述べられている。最後に、来るべき大統領および議会選挙への(資金を含む)支援や女性の参政のための能力強化について触れられている<sup>29</sup>。

一方、ブルンジについては、2006 年 10 月の第 1 回会合では、現地の「平和構築プライオリティ計画」に基づき、次の分野が言及されている<sup>30</sup>。すなわち、①良いガバナンスの促進、②法の支配と治安部門の強化、③コミュニティの復興－難民・国難避難民の帰還・兵士の社会復帰等、である<sup>31</sup>。12 月の第 2 回会合では、シエラレオネと同じく約 25 百万ドルの支援が表明され、支援の重点分野として、汚職対策、治安部隊の専門性付与・小型武器削減、法の支配の確立、土地委員会の設立と機能化が言及されている。また、公務員に対する給料の不足が引き起こす問題について特に懸念が表明され、こうした分野に対して財政支援(budget support)をすることの意義についても述べられている<sup>32</sup>。

両国での重点分野は、個々の国の事情を反映して必ずしも完全には一致しないものの、平和構築基金を使った支援の重点は共通する。すなわち、治安分野や法の支配を中心とした国家機能の強化に最大の重点がおかれ、またその支援の手段として公務員の給与補填を含む財政支援的なやりかたも検討されていることである。また、平和構築基金の支援金額としていずれも 25 百万ドルが表明されたことである。

図表 1-7. シエラレオネおよびブルンジに対する平和構築基金の支援動向

	シエラレオネ	ブルンジ
進展状況	2006 年 10 月 12 日第1回会合 2006 年 12 月 13 日国別会合(NY)	2006 年 10 月 13 日第1回会合(NY) 2006 年 12 月 12 日第2回会合
重点分野	(1)若者の雇用拡大、(2)SSR、(3)民 主的制度の強化、(4)司法制度、和解 委員会、(5)行政・公務員改革、汚職対 策	(1)よいガバナンスの促進、(2)法の支 配-司法制度・人権委員会等、(3)SSR、 (4)コミュニティの復興－難民・国難避難 民の帰還・兵士の社会復帰等
今後の方向	更なる債務救済、大統領・議会選挙への 支援	目標達成と統合戦略の進展レビューのた めのフォローアップ会合の開催

(筆者作成)

### (3)いくつかの選択肢と課題

平和構築基金は、ポスト PKO から持続的な開発期にいたる移行期において、有益な資金ソースであることはたしかであるが、以下のようないくつかの課題を抱えていると考えられる。

#### ①資金が集まるか？大きな資金か？

平和構築基金の資金額は、当面 250 百万ドルが目標となっている。これは単年度で支出されるものではなく、基金としてこの中から何割かが支出され、また、各国からの追加資金を期待しながら、常時 250 百万ドル規模をプールしておくことが期待されている。

2007 年 1 月はじめの時点で、集まっている金額は約 160 万ドルであり、平和構築委員会に関わっている国のすべてが拠出に前向きであるわけではない。この時点で拠出に熱心な国はノルウェー、デンマーク、オランダといった北欧諸国であり、日本も 20 百万ドルを拠出している。第 3 章でみるように、平和構築基金への拠出に熱心でないメンバー国（例えば米国）もあり、平和構築基金が常時 250 百万ドルのレベルを維持できるかどうかはまだ不確定である。おそらく、シエラレオネやブルンジでの支援の成果が今後問われ、そうした成果や評価を反映しながら、各国の拠出動向が決まってくるものと思われる。

また、250 百万ドルという金額がどの程度の重みを持つ金額なのかも確認しておく必要がある。シエラレオネやブルンジの事例では、1 カ国につき、25 百万ドル規模の支援である。これは、第 2 節でみたように、他の同様な紛争直後の支援枠組みと比べると必ずしも小さいとは言えない。世銀の PCF や LICUS Trust Fund も 2-3 年間でそれぞれ 50 百万ドル程度の規模の資金であるが、主要な支援対象国は毎年 5-6 カ国であり、1 カ国ベースでは 10 百万ドル程度が上限となっている。平和構築基金が支援対象国を特に重要な年間 2 カ国程度に絞るのであれば、その金額は必ずしも小さくはない。逆に、日本の緊急無償援助が年間 300 億円から 400 億円の規模であることを考えると、平和構築基金の総額自体は必ずしも多いとは言えず、支援対象国をある程度絞ることによってそのインパクトを高めることができよう。

#### ②他の類似した資金との違い・役割分担はどうするのか？

むしろ問題は、紛争直後から持続的開発期にいたる移行期を対象とした他の類似した基金やトラスト・ファンドとの役割分担をどう考えるかである。

国連システムの中ですら、OCHA の「CERF (Central Emergency Responce Fund)」や「人間の安全保障基金 (HSH: Human Security Fund)」といった紛争後の状況を念頭に置いた支援の枠組みがある。これらとの役割分担については、どのような考えがあるのであろうか(あるいは

ないのであろうか)。

第2節で述べたように、OCHAの危機後の緊急支援を目的とした CERF は金額的には平和構築基金よりも大きい(500 百万ドル規模)。したがって、OCHA にとっては、緊急人道支援の分野では、平和構築基金に必ずしも大きな役割を期待してはいない。平和構築基金の主たる支援分野として、SSR(治安部門改革)や国家機能強化(ガバナンス強化や汚職対策・公務員制度改革等)といった制度づくりが重点分野としてあげられているのは、こうした役割分担がすでに念頭にあるためだとおもわれる。

他方、平和構築基金に関して、今後実際に計画・立案・実施に深く関わると想定される UNDP や UNICEF のような国連機関は、既存の他の資金源と異なった手続きを求められるのは事務上きわめて煩雑であるため、平和構築基金の MOU 作成にあたって、この点についての確認を強く求めているのが実情である。実施機関としては、いかにフレキシブルに自由に使える資金であるかが重要だということである。

国家機能強化・ガバナンス支援、法の支配といった分野は UNDP のこれまでの重点分野でもあり、平和構築基金は紛争後の移行期に特化したこの分野の「追加資金」という位置づけである。実際、こうした制度づくり支援には多大の金額が必要とされるので、こうした資金の必要性は高い。また、SSR(治安部門改革)分野はこれまで資金が限定されていた分野であり、この SSR 分野は平和構築基金の真の意味での重点分野(他の資金では手薄であって平和構築基金があって初めて資金が手当てされる可能性の高い分野)であるといえるかもしれない。

一方、既述のように世銀も自前の資金である PCF や LICUS TF を持っているほか、他のドナーからの資金をえた MDTF(マルチドナー・トラスト・ファンド)を少なからず有している<sup>33</sup>。このなかには、個別ドナーが用途について注文を付けている(すなわち ear-mark を認めている)トラスト・ファンドも多いが、主流を占めるのは、共通の枠組みの中で相手国の責任官庁に対して財政支援をするタイプのものである。これは、個々のドナーが別個に支援をするよりは、上記のような共通の枠組みのもとで財政支援をすることが支援のあり方として最も有効であるとするイギリスや北欧と世銀が、一緒になって支援をする MDFT が多くなっているという背景によるものである。

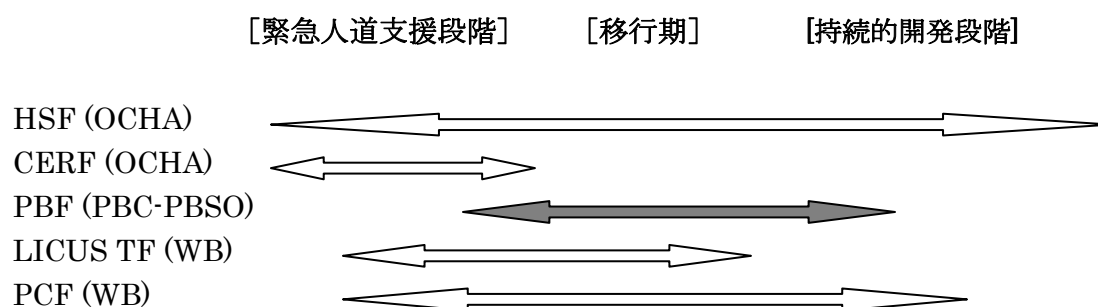
こうした MDTF は、これまでも特定の国に関して特定の分野で多用され、例えばカンボジアの DDR 支援や、アフガニスタンの行政能力強化支援(アフガン復興信託基金)のように、紛争後の移行期における支援のひとつの典型的な支援枠組みとなってきた。考えようによっては、平和構築基金は、近年世銀が英国や北欧等のドナーと一緒にやってきた移行期支援の資金枠組みに対抗して、国連主導の移行期支援の枠組みを新たに作ったものといえなくもない。移行期支援の資金枠組みが、依然として全体的に不足している状況の中では、こうした対抗関係の中から

追加資金が生み出されることは全く無駄とは言えない。

しかし、忘れてはならないのは、平和構築基金の資金を拠出している国と、こうした世銀等の MDTF に多くの資金を拠出している国は共通しており(例えばノルウェー、デンマーク等)、拠出国の立場からは、資金的な制約もあり、より意義があり効果的な基金に資金を拠出しようとする選択をするであろうということである。平和構築基金は、設立されたばかりであり、ノルウェーやイギリスといった国々がどこまで資金的なコミットをするかは、今後の平和構築基金の成果に依存する部分が大きいと推測される。

上記のさまざまな紛争後・危機後の段階での支援を目的とした基金の位置づけを、大まかに概念図として位置づけた図表を作成してみたのが、図表 1-8 である。平和構築基金の位置づけは、あくまでも暫定的な一つのとらえ方にすぎない。

図表 1-8.紛争後・危機後の諸段階と支援基金の位置づけ概念図



(筆者作成)

### ③ どのような分野に焦点をあてるか？ 他との違いは？

上記と密接に関連するのが、平和構築基金の重点分野・優先分野の置き方である。シエラレオネやブルンジの事例を検討してみると、その重点のひとつに治安部門改革(SSR)があることは明白である。これは、紛争後のとりわけポスト PKO フェーズで、その国自前の治安能力の確保が重要であることから、この分野に重点を置くことはきわめて論理的である。また、こうした分野は、対象国に歴史的・外交的に関係の深い特定の国(二国間ドナー)が実質的に関わるが多く、その場合その支援の内容が不透明な場合も多く、国際社会全体として(中立性が形式的には担保される)国連の関与のもとでこうした分野への支援をおこなうことの重要性を反映したものでもある。

実際、世銀へのヒアリングの中で、世銀は、既存の MDTF を使った支援で世銀が関わりにくい SSR 分野を平和構築基金が支援することの意義を強調していた。この分野は紛争後の社会で

わめて重要であるとの認識を持っているからであり、世銀ができない分野であるからこそ、国連主導でこの分野をやるべきであるとのことであった<sup>34</sup>。

もう一つの重要な論点は、公務員(警察を含む)の給与補填に平和構築基金の支援を使うのか、という点である。シエラレオネおよびブルンジのケースを見ると、こうした警察分野を含む公務員の給与補填は、紛争後の移行期において重要であり、こうした給与補填を認める他の国際的資金が少ないことから、平和構築基金の重点分野の一つと考えられているようである。

しかし、ドナー・コミュニティの間では、こうした給与補填のための財政支援は持続性がない、すなわち、一時的に給与を補填したとして、どのくらいの期間を補填し続けるのか、一定期間が過ぎたあと給与補填が停止すれば、また元の木阿弥で公務員が失業し国家機能が破綻するのではないか、だからといっていつまでも給与補填を国際社会がし続けるのも不自然であるし無理である、という議論も根強い。平和構築基金が、シエラレオネやブルンジで公務員の給与補填を財政支援でおこなうことを可としているのは、移行期の過渡的な措置であり、上記の持続性の問題はとりあえず先送りして、まずは短期的に成果をあげようということを狙ったものと言える。

また、UNOCHA が担当している「人間の安全保障基金」は支援対象地域として、人々の安全が最もおびやかされている最貧国や紛争の影響を受けた国や地域が優先されると書かれている。これは、平和構築基金と対象がオーバーラップするが、OCHA の人間の安全保障基金担当者は、人間の安全保障基金は、紛争予防を含めたじっくりと長い期間の案件やコミュニティの強化を重視しているのに対し、平和構築基金は、緊急対応を意図したものであり、またコミュニティ開発を対象としない点で異なる、という説明であった<sup>35</sup>。その一方、人間の安全保障基金だけが日本の信託資金として独立していることに対し、今後他のドナーから平和構築基金との一元化の圧力も生じる可能性があるのではないか、という意見もあった<sup>36</sup>。また、人間の安全保障基金は、平和構築基金との役割分担を意識しながら「ニッチ」のニーズに対応していくことになるのではないかと、という見解もあった<sup>37</sup>。

#### ④誰が案件を企画し、とりまとめ、実施するのか？

平和構築基金の支援対象分野は、支援対象国のオーナーシップを重視し、相手国の開発計画(PRSP)や中期支出計画(MTEF)や、相手国が作成する平和の定着戦略(PCS)を踏まえて支援分野が決定されるものとされる。実際、シエラレオネやブルンジのこれまでの支援分野やその決定プロセスもこうした方向に沿って進められてきた。

ただ、オーナーシップの重視という観点では、こうしたやりかたにも問題なしとしないという議論もある。例えば、両国の第1回国別会合はニューヨークで開かれたが、シエラレオネ・ブルンジの

両国代表は実質的にはほとんど発言の機会を持たなかったという指摘もある<sup>38</sup>。また、そもそも、現地の国家(行政)機能がまだ十分についていない段階であることは周知の事実であり、だからこそ国家・行政機能の強化が支援の重点分野であるのだが、そうした状態で、PRSP や MTEF のような開発計画・予算計画が、相手国の自主的なイニシアティブのもとで策定されていると考えるのは不自然であり、実態としては世銀や UNDP あるいは特定の主要ドナーのアドバイザーがその策定を実質的に主導していることが想定される。

平和構築基金の具体的な案件づくりは、UNDP が形式にはとりまとめ組織となり、PBSO(平和構築事務局)がその手続きにあたることになっているが、国連関係機関が実施機関となるものであり、実質的には現地の国連関係機関のとりまとめ作業をへて具体的な案件が出てくることが想定される。つまり、ポスト PKO フェーズでは、現地の RC(レジデント・コーディネーター)がその中核となり、現地の RC はどこが主導するかといえば、ポスト PKO フェーズでは多くの場合、UNDP の現地代表である。平和構築基金のニューヨークでの公式的なとりまとめ役を UNDP が担っているのは、こうした実態を反映したものでもあり、またすでに述べたように、UNDP が国連開発機関のとりまとめ役を担うべきであるという近年の国連改革の方向を反映したものでもある。

ただ、平和構築基金は、本来的に PKO フェーズから持続的開発にいたる移行期を対象とするものである。UN 本部の中で、紛争後の PKO フェーズでは、DPKO(PKO 局)と DPA(政務局)が大きな役割を担い、紛争直後の人道支援に関しては OCHA が中核となるシステムがすでに存在し、こうした部局と UNDP がスムーズに連携できるのか、また、PBSO(平和構築委員会事務局)は平和構築基金に関してどのような役割と関与をするのか。PBSO には UNDP からも出向して来るので、実質的には PBSO は平和構築基金の案件形成のスクリーニングと審査と関連機関の調整をはかる機関になるのか(UNOCHA が人間の安全保障基金を所管し、そのスクリーニングと審査にあたっているのと同様に)。まだその行方は定かであるとは言い難く、今後の進展を見極める必要がある。

#### (4) 終わりにー平和構築委員会のあり方

上記では、平和構築基金のあり方に焦点を絞って、その使い方についての可能性と課題について整理してきた。しかし、そもそも平和構築基金を所管する平和構築委員会のあり方そのものについての議論が根幹にあることはいうまでもない。平和構築委員会のあり方自体については、設立された今日でも依然としてさまざまな議論があり、各国の立場については、本報告書の第3章で述べられることになる。

平和構築において国連が果たすべき役割全体について議論することは、本報告書の範囲を超

えているので詳述はしないが、例えば、前東ティモール国連事務総長特別代表(SRSG)として豊富な経験を持つ長谷川氏は、平和構築支援事務所(PBSO)を、平和構築活動を直接支援していけるような(PKO 局や政務局とならぶような)平和構築支援活動局(DPSA)に改組することを提言している<sup>39</sup>。現時点での PBSO の位置づけはきわめて曖昧でその役割も限定的であるといわざるをえず、またその体制下で設置された平和構築基金のあり方も、今だ流動的であるといわざるを得ない。平和構築に国連関係機関が一体となって支援していけるより抜本的な更なる機構改革の必要性は、やはり今後の長期的課題として残っていると言わざるを得ないと思われる。

1. 平和構築委員会設立の経緯と背景については、次の論文でよく整理されている。山内麻里「国連における平和構築の潮流－平和構築委員会設立」『外務省調査月報』2006年、No.2.
2. こうした移行期における国際社会の関心低下、資金不足については、以前から度々指摘されているが、最も体系的に指摘した近年の文書は、2003年に出された「人間の安全保障委員会」報告書であろう。人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題』朝日新聞社、2003年。
3. World Bank, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank & Oxford University Press, 2003. (世界銀行[田村勝省訳]『戦乱下の開発政策』シュブリンガー・ファアクラーク東京、2004年。)
4. こうした具体例は数多いが、例えばアフガニスタンの難民・国内避難民支援で UNHCR と UNICEF の連携が困難であったこと、東ティモールの難民帰還促進に UNHCR が注力する一方、西ティモールに逃れた東ティモール避難民の生活改善(定着)を IOM が支援するといったようなこと、が例としてあげられる。
5. 国連の平和構築支援活動において、具体的にどの国で SRSG や RC がどのように組織されてきたかについては、次の論文で詳述されている。長谷川祐弘「国連の開発、人道および平和構築支援活動－発展途上国における調整と協力体制の強化」特に 184 頁の資料(日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』国際書院、2002年。)
6. United Nations (1992), *An Agenda for Peace*.
7. United Nations (1995), *An Agenda for Peace: Supplement*.
8. OECD/DAC (1997), *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*.
9. Panel on United Nations Peace Operations (2000), *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*.
10. OECD/DAC (2001), *DAC Guidelines: Conflict, Peace and Development Co-operation*.
11. BMZ (2005), *Sector Strategy for Crisis Prevention, Conflict Transformation and Peace-Building in German Development Cooperation*.
12. OECD/DAC (2005), *Preventing Conflict and Building Peace: a Manual of Issues and Entry Points*.
13. USAID (2005), *Fragile States Strategy*. DfID (2005), *Why we need to work more*



*effectively in fragile states.*

14. The Secretary General's High Level Panel, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, United Nations, 2004.
15. *In Larger Freedom*, United Nations, 2005 (特に paragraph 114-119).
16. The Secretary General's High Level Panel, *Delivering as One*, United Nations, 2005.
17. 2005 年の「国連人間の安全保障基金のためのガイドライン」によれば、同基金の支援対象のパラメーターとして、「d. 企画・実施に一つ以上の(国連)機関の含む統合アプローチを促進すること」「e. 人間の安全保障の、例えば紛争と貧困、避難と健康、教育と紛争予防といったマルチ・セクトラルな需要を考慮に入れた、相互に関連した問題を広くとらえること」が言及されている。*Guidelines for the United Nations Trust Fund for Human Security (3rd Revision)*, December 2005, pp.2-3.
18. 関連情報は次を参照。<http://www.undp.org/eo/DER/2003> 等。
19. UNDP の紛争後の制度づくり支援戦略については、次の文献が詳しい。UNDP, *Reflections on the state institutions-building support in Timor-Leste: capacity development, integrated mission, and financial challenges*, United Nations Development Programme (Oslo Governance Centre), 2004.
20. *UNICEF post-crisis transition strategy in support of the medium-term strategic plan*, UNICEF Executive Board Annual Session 2006, 5-9 June 2006.
21. 上記戦略ペーパー、1,7,10 頁。
22. UNICEF 担当者へのヒアリング(2007 年1月4日、ニューヨーク)。
23. *Memorandum of Understanding Between the Recipient UN Organizations and the United Nations Development Programme regarding the Operational Aspects of the Peacebuilding Fund (Draft)*, January 2007.
24. 古川浩司「国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)」田所昌幸・城山英明『国連機関と日本—活動分析と評価』日本経済評論社、2004 年。
25. 「OP2.30」と通称されている。
26. World Bank, *The Role of the World Bank in Conflict and Development: an Evolving Agenda*, 2004, p.6.
27. General Assembly, *Agreements for Establishing the Peacebuilding Fund*, 22 August 2006.

28. *Chairman's Summary : Sierra Leone Country-Specific Meeting Peacebuilding Commission*, 12 October 2006.
29. *Chairman's Summary : Sierra Leone Country-Specific Meeting Peacebuilding Commission*, 13 December 2006.
30. *Peace Building Priority Plan*は UNDP の支援を受けながらブルンジ政府が作成したものである。
31. *Chairman's Summary : Burundi Country-Specific Meeting Peacebuilding Commission*, 13 October 2006.
32. *Chairman's Summary : Burundi Country-Specific Meeting Peacebuilding Commission*, 12 December 2006.
33. 2007 年1月時点でまだ最終報告書はドラフトであるが、2006 年 12 月にオスロでマルチ・ドナー・トラスト・ファンドについてのレビュー会合が開催され、東ティモール、アフガニスタン、イラク、スーダン、ガザ、インドネシア(津波支援)等の MDTF のレビューが行われている。  
Scanteam, *Review: Post-crisis Multi-donor Trust Fund (Draft)*, (Oslo), November 2006.
34. 世銀 LICUS ユニットへのヒアリング(2007 年 1 月 8 日、ワシントン DC)。
35. 国連 OCHA 人間の安全保障基金担当者へのヒアリング(2007 年 1 月 3 日、ニューヨーク)。
36. 国連 OCHA の他の担当者のコメント(2007 年 1 月 4 日、ニューヨーク)。
37. UNICEF へのヒアリング(2007 年 1 月 4 日、ニューヨーク)。
38. 伊勢崎賢治(東京外大)教授へのヒアリング(2006 年 11 月 30 日)。伊勢崎氏は、2006 年 10 月のシエラレオネに関するニューヨークでの国別会合に出席した。
39. 長谷川祐弘「包括的な平和構築支援の必要性」、国連フォーラム・ウェブ・サイト「私の提言」2007 年 1 月。