

第三章 平和構築にかかる主要ドナー国の調整と平和構築委員会

佐渡 紀子

平和構築は、さまざまなレベルでの調整機能が必要である。今後、重要な調整機能を期待される平和構築委員会について、主要なドナー国がどのように評価し、また何を課題と見なしているかにつき、主としてヒアリングに基づいて整理する。

1. 平和構築への関心の高まりと平和構築委員会の設立

(1) 平和構築への関心の高まり

平和構築はブトロス・ガリによる 1992 年の報告書『平和への課題』をきっかけに、広く知られる概念となった¹。1995 年の『平和への課題・追補』および 2000 年のいわゆる「ブラヒミ・レポート」においても言及され、紛争後社会における平和の基盤づくりを目指した活動を平和構築とする理解が定着した²。

『平和への課題』では平和構築のほかにも予防外交、平和創造、平和維持の取り組みが提唱されている。『平和への課題』は冷戦終結を踏まえて出されたものであったが、国家間武力紛争への対応が必要という視点の余波か、当初、予防外交または紛争予防概念が広く関心を集めた。しかし、1990 年代は内戦の頻発やいわゆる破綻国家が出現した時期にあたり、むしろ紛争によって疲弊した社会の復興、すなわち平和構築が重要な課題であり、かつ、平和構築が紛争の再発防止につながるとの理解が定着した。

国連を通じて平和構築として取り組まれる事例が増えるにつれ、リソースの重複や不均衡配分が明らかとなり、調整され、統合された支援策を策定することの重要性が指摘されるようになった。このような指摘をうけ、平和構築にかかわる機関の横断的な協議システムが国連内に創設されている。具体的には、「ブラヒミ・レポート」での言及をうけてコフィ・アナン国連事務総長によって設立された「平和と安全に関する行政委員会 (Executive Committee on Peace and Security: ECPS)」があげられる。同委員会は、国連政務局、事務局各部局長、関連する基金および計画、世界銀行等の 21 の参加者による月 2 回の会合であり、平和と安全保障に関する事務局としての方針作りを目指して設置された。ただし同委員会は差し迫った脅威への対処を議論することが多く、またあくまで事務総長への指針提供であり、具体的な政策決定機関ではないため、平和構築のような長期的な取り組みが必要とされる事項の議論には十分に活用されてこなかった³。

国連組織内に限らず、平和構築はその効率的かつ効果的な実施のために、ドナー国を含む

関与するアクター間でその政策を調整することが必要であるとの認識も生まれた。調整は 2 つの点から必要とされる。すなわち、ドナー側が必要と考える支援内容と、被援助国の必要とする支援内容の調整、そして、複数のドナーから提供される各支援内容の重複や欠落を避けるための調整である。このような調整はしかし制度化されず、アフガニスタンに対する近年の支援体制に象徴されるようにアドホックな支援国・ドナーによる協議枠組みの形成にとどまっていた。

(2) 平和構築委員会設立の経緯と概要

紛争後国家に対する支援の事例が積み重なるにつれ、国連組織内における調整機能の限界と、具体的に支援を行っているドナー国・ドナー機関の調整の必要性が併せて認識されるようになった。このような調整の場として、平和構築委員会は位置づけられるが、しかし、平和構築委員会の設立にむけた具体的な動きが生まれたのは、2004 年になってからである。

まず国際社会が直面する脅威を明らかにし、国連改革の方向性を議論した、「脅威・課題・変化に関する国連事務総長ハイレベル・パネル」が 2004 年 12 月に報告書を提出し、国連の内部に一貫性をもって平和構築を担当する機関の設置を提言した⁴。また同報告書は、現場レベルでの活動の一貫性も確保するために、現地における国連事務総長特別代表(SRSG)の権限強化にも触れている。ハイレベル・パネル報告を受け、アナン国連事務総長は、国連改革をターゲットにすえた事務総長報告を 2005 年に発表した。ここで国連改革の一環として事務総長は、紛争後の平和構築を一貫性のあるものとするために、平和構築委員会を設立することに支持を表明した⁵。

事務総長報告の公表後、平和構築委員会設立に向けた動きは本格化する。デンマークおよびタンザニアが主導国となり、平和構築委員会の構成や任務について議論する非公式会合が開催された。そして、2005 年の国連首脳会合において、平和構築は持続可能な平和を達成するためには、調整され、一貫性のある、統合されたアプローチで行われる必要があるとして、平和構築を支援する新たな枠組みとして、国連内に平和構築委員会を設置することが決定された。

2005 年国連首脳会議では平和構築委員会が組織委員会および国別会合からなること、そして国連事務局内にその活動を支援する平和構築支援事務所を設置することが合意された。さらに、平和構築の具体的活動に充てるために、平和構築基金の設立も合意された。その後、2005 年 12 月に総会がコンセンサスで、また安保理が全会一致で、平和構築委員会の設立とその具体的内容に関する決議を採択し、平和構築委員会の詳細が決定された⁶。

平和構築委員会は主として次の 4 つを担う機関とされる。すなわち、①紛争後の平和構築と復興にむけた統合戦略を提案すること、②早期復興活動や中長期的な活動への継続的な資金投

入を確保すること、③紛争後の復興に対する国際社会の関心を継続させること、④政治、軍事、人道および開発に関するアクター間の広範な協働を強化すること、である。

委員会はこれらの目的を担うが、具体的支援内容を討議するのは国別会合であり、組織委員会は議題の設定や手続き事項の決定など運営上の意思決定が中心的な活動内容である。この組織委員会は 5 つのカテゴリーから選出された 31 カ国で構成されている⁷。2006 年 6 月より組織委員会メンバー国間での非公式会合が積み重ねられ、議長・副議長の選出方法、会合の開催形態、コンセンサスの形成方法など、手続き事項が協議された。そして 2006 年 6 月 23 日に第 1 回組織委員会会合が開催され、手続き事項の採択、議長および副議長の選出がなされている⁸。その後、第 5 回まで組織委員会は開催されているものの、国別会合の議長の選出や、安保理・総会と委員会の関係、手続き規定などをめぐってドナー諸国と NAM との間で対立が深まり、具体的な成果をあげることができない状況にある。

国別会合で取り上げる具体的な支援対象をいずれの国にするのかは第 2 回組織委員会において決定された。ここでシエラレオネおよびブルンジを最初の検討対象国とすることが決定された⁹。検討対象国の決定をうけ、2006 年 10 月 12-13 日に、シエラレオネおよびブルンジに関する第 1 回国別会合が開催され、それぞれの国における支援の優先課題の特定を行うと同時に、両国を平和構築基金を通じた支援対象国とした¹⁰。同年 12 月には、両国に関する第 2 回国別会合が開催されている。ここでは第 1 回会合で合意された優先課題について、必要になる作業の作業計画を策定することが合意されている。これ以降、委員会を用いた具体的支援にかかる討議は国別会合において行われており、平和構築におけるギャップを埋めるための統合的な戦略の立案という目的が達成されるか否かは、国別会合の取り組みに大きく依存するといえよう。

なお、平和構築委員会の設置に関しては、独自の開発支援プログラムをもつ世銀・IMF を含めた調整が可能になるか否かが、問題視された。設立前において、世銀・IMF は平和構築委員会において強調することに抵抗を示していたものの、現在では国別会合に出席し、具体的議論にかかわっている。

平和構築委員会の詳細を議論する過程で、さまざまな対立点が存在した。たとえば、組織委員会の構成とメンバー選出方法、安保理・総会と平和構築委員会の関係、受入国の取り扱いなどである。アメリカに代表されるいくつかのドナー国は、安保理と平和構築委員会が十分に連関したものになることを求め、また、NAM は経済社会理事会との関係、また総会と関係を重視した。この対立は、平和構築委員会での議題を国連のいずれの機関が提起しうるか、また、委員会の討議内容をいずれの機関に報告する義務を負うのかのという論点として、表出した。設立期におけるこれらの対立は、長年にわたる国連における安保理の権限または大国の影響力に対する NAM 諸

国の反発に根ざしているといえる。平和構築委員会設立後も、組織委員会における議論が現在までこの文脈のまま、手続き事項レベルで対立が続いており、このことが平和構築委員会に対する主要ドナー国の不信につながっているといわざるを得ない。

なお、平和構築委員会の設立を通じて、形成された共通理解もある。すなわち、委員会で取り上げる事例は受入国の要請を重視し、また具体的な支援内容の調整は現地で行われるべきものであり、現地での支援内容について立ち入らないというものである。このことを受けて、国別会合における決定では、検討対象国政府と現地の国連事務所の協議によって提出される支援要請が重要視され、これに基づいて議論がなされている¹¹。ただし、具体的内容に踏み込まないものの、現地国連事務所との調整が不十分な場合には、再度の検討を検討対象国に求める傾向がある。

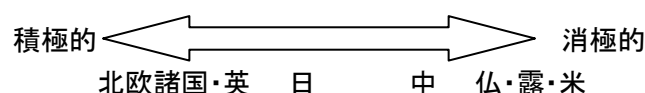
オーナーシップは、平和構築委員会、特に国別会合の運営において重視されているといえ、これまで十分に資金が提供されなかった分野への支援を得る可能性が生まれたことに対して、検討対象国からは高い期待が寄せられている¹²。しかし、平和構築基金を通じた実際の資金拠出まで時間を要することに対して、検討対象国は改善を求めている¹³。

2. 平和構築委員会と主要ドナー国の対応体制

平和構築委員会設立に対する国連加盟国の姿勢は、次のように大別できる。すなわち、①平和構築を外交の重要なツールの1つと捉え、平和構築委員会の活用を積極的に捉える国々、②安保理等の枠組みを重視し平和構築委員会の役割に懐疑的な国々、そして③平和構築委員会が過度に受入国の諸政策に介入してくることを警戒する国々、である。主要ドナー国の評価は、概ね①または②に分類される。それは国連内におけるドナー国の立場と、平和維持・平和構築に対してこれまでとってきた政策に依存するといえよう。

以下では、平和構築委員会においてその動向に注目すべき主要ドナー国としてアメリカ、イギリス、フランス、中国、ロシア、ノルウェーを取り上げ、平和構築分野における対処体制および平和構築委員会に対する評価を概観する。

図 3-1: 平和構築委員会を活用することに対する主要ドナー国の姿勢



・アメリカ

ブッシュ政権は、紛争後国家や破綻国家の再建について必ずしも積極的ではなかったが、2001 年の米国同時多発テロを契機として、これらの国家の発展と民主化を支援することは自国の安全保障にとって有益であるとして、司法制度改革や治安改善、また統治制度改革などに積極的に取り組む姿勢を示し始めた。特に軍事部門偏重の支援体制への反省が高まり、紛争後国家や破綻国家に対する支援において、文民部門の活用を円滑にするための体制作りに着手した¹⁴。

その結果、国務省内に大使級の復興安定化調整官が率いる復興安定化調整官室 (Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization: S/CRS) が設置された¹⁵。S/CRS は次の5つを主要な任務としている。

- ① モニタリングと計画: リスクに直面した国や地域をモニタリングし、政策オプションを策定する。
- ② リソース開発・活用: 紛争から平和へと転換するための計画に必要なリソースの配置を調整する。
- ③ スキルとリソース整備: 迅速に人員やリソースを展開するための総合的な能力を構築する。
- ④ 経験の蓄積: 過去の経験から教訓を汲み取り、トレーニング、計画立案、訓練、オペレーション能力の向上につなげる。
- ⑤ 国外のパートナーとの協調: 国際機関、他国、NGO などと計画立案やリソース投入について協働して迅速に対応し、相互運用につとめる。

復興支援において省庁間の連携を確保するために、S/CRS には省庁横断的にスタッフが集められている。現時点では、国務省、国際開発庁 (US Agency for International Development: USAID)、国防長官官房 (Office of the Secretary of Defense)、中央情報局 (Central Intelligence Agency)、米国陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers)、統合部隊軍 (Joint Forces Command)、統合参謀本部 (Joint Chiefs of Staff)、財務省 (Department of Treasury) からのスタッフにより構成されている。

2005 年末にブッシュ大統領は、国務長官に米国の復興支援活動を統括・主導する権限を与える大統領指令を発出している。これも、復興支援において文民部門の関与の度合いを向上させるための改革のひとつといえよう。なお、復興支援が軍事部門の関与を要する場合には、国務長官と国防長官が協調体制をとる体制となっている。

また、アメリカの二国間開発支援を中心的に担ってきた USAID と国務省との連携も強化されている。具体的には、2006 年に国務省に海外援助局長 (Director of U.S. Foreign

Assistance)という次官級のポストが新設され、この海外援助局長が USAID のトップである国際開発庁長官 (Administrator)を兼務する体制となった¹⁶。

このようにアメリカによる平和構築をめぐる国内体制は、近年、国務省の役割が拡大してきている。全体としてアメリカでは、国務長官の統括の下、国連や他の国際機関との窓口を国務省国際機構局 (Bureau of International Organization Affairs) が担い、具体的な政策立案やリソース整備へは国務省の S/CRS と USAID が中心となって対応する体制にあるといえる。このような組織改革を受けて、ニューヨークにおける平和構築委員会への対応についても、国務省および UNAID 両機関からのスタッフを充てている。

平和構築に対処するための組織的な改革は行われているものの、アメリカは安保理重視傾向が強く、平和構築基金への資金拠出も行っていないことに象徴されるように、平和構築委員会の役割に非常に懐疑的であるといえる。特に平和構築委員会が国連組織にありがちな弊害に染まることを警戒している。たとえば組織の肥大化や予算の拡大には、設立に際して特に警告を発した¹⁷。そしてアメリカは、平和構築委員会の設立が合意された際にも、5 年後の再検討手続きの重要性を強調したのである¹⁸。

・イギリス

開発支援に長い歴史をもつイギリスは、その経験が平和構築にかかる具体的活動に際しても応用されている。特に平和構築の諸活動に際して求められることの多い省庁間の協力制度も、既に確立されている。そのため平和構築委員会への対処に関しても、各省庁からのスタッフが国連代表部においても充てられるなど、この既存の省庁横断的な枠組みが生かされている。

1997 年に外務省から独立した国際開発庁 (Department for International Development: DfID) はイギリスの開発援助の中核を担う省庁である。平和構築の文脈においても中核組織を担う省庁のひとつである。イギリスの平和構築にかかる政策立案や優先順位の設定は、この DfID に加え、国防省および外務省の3省庁によって対応される。

2000 年以降、これら3省庁横断的なタスクフォース体制が生まれ、平和構築にかかわる対応が議論されている。また 2001 年にはこれら3省庁を横断する紛争予防チーム (Conflict Prevention Pools: CPC) が設置された。CPC は外務省、国防省、DfID のスタッフから構成される。これは3省庁が具体的支援において共通の戦略を持つことを目指して設置されたものであり、戦略設定と優先順位を決定する枠組みとなっている。CPP はアフリカ CPC とグローバル CPP からなり、グローバル CPP はアフリカ以外の世界各地域および安全保障分野改革、小型武器、国連等国際機関を管轄する。

またイギリスには紛争予防と平和構築のための具体的な活動の際、必要な民間部門の人材を迅速に派遣するための組織として、2004年に紛争後復興ユニット(Post Conflict Reconstruction Unit: PCRU)を設置している¹⁹。PCRUもまた、外務省、国防省、DfIDの3省庁からのスタッフによって構成されている。

イギリスは、平和構築委員会設立前から平和構築に対しては積極的に関与してきており、平和構築という取り組み自体に関心が高いドナー国といえる。平和構築を外交ツールと位置づけており、平和構築基金に1120万ドルの拠出を決めるなど、平和構築委員会を活用することにも一定の意味を見出している。しかしながら、作業開始後も組織委員会の議長問題、手続き問題、安保理および総会と平和構築委員会の関係などで対立してきたことをうけ、組織委員会が形骸化しつつあるとして、他のドナー同様に危惧している²⁰。

・フランス

フランスは平和構築委員会の活用については、相対的に見て消極的なドナー国のひとつである。平和構築における支援内容の調整には意義を見出すものの、現場レベルでの調整に関心を払っており、平和構築委員会における政策調整機能に対する評価は限定的で、今後の委員会の動きを注視している状況と見られる²¹。

なお、平和構築にかかわる国内省庁は、フランスにおいては2つである。それは2005年に外務省内に設置された危機防止・復興局(Bureau for Crisis Prevention and Recovery: BCPR)と開発援助を担ってきた開発庁(French Agency for Development: AFD)である。特に前者が、フランスにおける平和構築の主担当窓口といえる。

しかしながら同国においては、これら2つの省庁をつなぐような平和構築に関する省庁横断的な枠組みが成熟していない²²。さらにこれら既存の枠組みにおいても、平和構築に関する新たな指針や政策の策定にはいたっていない²³。このことから、平和構築委員会を通じた外交を今後積極的に展開するというよりもむしろ、既存の二国間・欧州における多国間枠組みを通じた支援活動が中心になろう。

・中国

中国は平和構築委員会の設立前後で、国内における省庁改革や省庁横断的な枠組み作りを行わず、既存の国連に対する対処枠組みを活用して対処している²⁴。すなわち同国では、平和構築にかかわる国内省庁として外交部、財政部および商務部があげられるものの、ニューヨークにおける対応は外交部スタッフのみによって行っている。

中国は平和構築委員会の設立期、その設立に警戒感を抱いた国の一つある。中国は国連事務総長が平和構築委員会は諮問機関とすべきとした意見を支持し、早期警戒や監視機能は保持しないとしたことに特に賛同を示した²⁵。また、平和構築委員会は能率や有効性を確保するためには、主として安全保障理事会に対して責任を負うべきであるとも強調している。この反応は、中国は平和構築への経験が浅く、また安保理と比較して、構成国数の多い平和構築委員会においては発言力が相対的に低下することを想定しての反応といえよう。

中国は平和構築委員会の場での積極的な発言はみられないことから、他の国連加盟国からは、必ずしも平和構築に対して積極的とはみなされていない。しかしながら、平和構築基金に 300 万ドル拠出するなど、設立後は取り組みに肯定的ともいえる姿勢も示している²⁶。中国は近年、国連の平和維持活動に対して人的貢献を増やし、紛争後国家に対する支援を外交ツールとして強化しており、平和構築も将来的に積極的に関与すべき外交分野と捉えていると見られる²⁷。

・ロシア

中央アジアなど地政学的にみてロシアに影響の大きい諸国における平和構築への関心は高いものの、平和構築委員会が対象とするアフリカやアジア地域における平和構築に関しては必ずしも高い関心を示していない²⁸。そのため、平和構築委員会に対する評価は相対的に低く、安全保障理事会重視の姿勢が特徴的である。

そのため平和構築委員会設立後も、平和構築にかかわる新たな組織の立ち上げや省庁横断的な枠組みなどの新規導入は行われていない。また、国連代表部レベルにおいても、新たなスタッフの配置も行っていない。

ただし、国連代表部において平和構築委員会については、安全保障理事会を担当する政務担当に加え、経済担当を含めた複数担当とし、国別会合における支援内容に関する具体的議論に対応する体制は整えている。

・ノルウェー

平和構築を重要な外交ツールととらえ、平和構築委員会の積極的な活用を目指しており、他の北欧諸国とも協調して取り組む姿勢が特徴的である。

平和構築委員会の設立に先立って、ノルウェーは国内で平和構築に対応するための省庁横断的なタスクフォースを形成している²⁹。ノルウェーでは平和構築にかかわる省庁として、外務省、国防省、そして開発協力庁の3省庁があげられる。特に平和構築分野での情報共有と戦略策定を目指して、開発協力庁は関与していないものの、外務省および国防省による平和構築タスク

フォースが外務省内に設置されている³⁰。そしてニューヨークにおける国連代表部は、本国の平和構築タスクフォースと連動して業務を行う体制を整えている³¹。

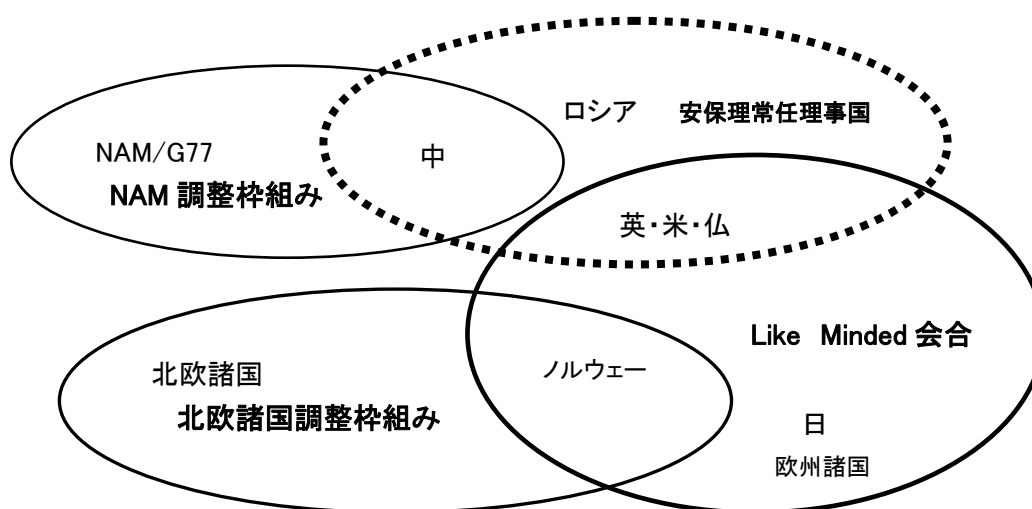
平和構築基金へは平和構築重視の政策に基づいて、3000 万ドルを拠出している。これは平和構築基金への拠出額第 1 位である。しかしながら平和構築委員会、特に組織委員会において実質的な議論が行われないことに対しては、平和構築委員会の積極的な活用を目指している同国も、他のドナー国と同様に懸念している³²。

3. 平和構築委員会と主要ドナー国間調整

平和構築委員会の設立は、平和構築を目指して行われる支援が重複や欠落がないよう、調整されたものであるべきとの問題意識に基づいていた。支援の重複や欠落を避けるための調整には、2つのレベルが考えられる。それは現場レベルにおける具体的支援内容の調整と、ドナー国の関心の調整である。前者に関しては第 1 章、第 2 章において触れられているため、ここでは後者について、概観する。

平和構築委員会はコンセンサスによる意思決定方式が採用されたためか、組織内での明確なブロック形成は現時点では確認できない。しかしながら、緩やかではあるが意見調整の場がいくつか形成されている。平和構築委員会の運営にあたって見られる国家間調整枠組みは、主に3つあげられる。すなわち①いわゆる「Like Minded 会合」、②北欧諸国、③非同盟諸国(NAM)である。

図 3-2: 平和構築委員会に関する主要ドナー国間調整



①「Like Minded 会合」

平和構築委員会の設立前に、同委員会の設立に関する意見調整を行ために形成されたフォーラムであり、設立後も継続して開催されている非公式な意見調整枠組みである。本会合には、欧州諸国および日本、アメリカが出席している。そのため、当該会合が、平和構築委員会に関する主要なドナー国間の意見調整機能を果たしているといえる。

安保理、特に安保理常任理事国による非公式な意見調整機能は国連においてよく確認されるが、平和構築委員会の文脈においては、それは明確には見えてこない。もちろん平和構築委員会は安全保障理事会とも密接な関係をもつことが期待される組織であること、また、安保理常任理事国自身も、平和と安全に関する安保理の役割を強調する立場をとっていることから、安保理メンバーによって平和構築委員会の位置づけや活動内容について、意見を交換する機会ももたれていることと推測できる。しかしながら、中国は後に触れるように NAM 諸国とのつながりを強調し、またロシアが日本およびアメリカを平和構築に関する議論のパートナーと位置づけながらも、当該会合には参加しないなど、安保理常任理事国による密接な意見調整の傾向は確認されない。

②北欧諸国間の調整

1990 年代に「北欧国連改革計画」を北欧 5 カ国で策定するなど、国連の枠組みにおいて北欧諸国として協働する傾向がある。その協働姿勢は平和構築の分野でも同様である。

北欧諸国間では組織委員会の構成国と非構成国の間で、情報交換を恒常時に行っている。これは現在の組織委員会の構成国が任期満了によって非構成国となった際にも、他の北欧諸国が構成国となることを想定しての動きであるといえる。北欧諸国のうち現時点で組織委員会のメンバー国はノルウェーだが、日常的に平和構築委員会に関する情報はノルウェーから他の北欧諸国に提供されている。

北欧諸国による調整調整機能は平和構築委員会が開催されるニューヨークに限られるのではなく、本国においても定期的な意見交換会合が開かれるなど、制度化が進んでいる。さらに、北欧諸国として平和構築委員会に恒常的に関与することも目指しており、ノルウェーが組織委員会の構成国としての任期を満了した後は、予算貢献国枠でのスウェーデンの選出を目指している。

③非同盟諸国

平和構築委員会における主要な意見調整枠組みとして、NAM、G77 および中国による意見調整があげられる。平和構築委員会の設立過程において、NAM 諸国は委員会と経済社会理事

会および総会との関係を重視する姿勢を前面に出したが、委員会設立後も組織委員会における手続き事項や議長選出問題に際しては意見調整を行い、主要ドナー国に主導権を握られることのないよう、注意を払っている。中国は安保理の常任理事国ではあるが、NAM・G77 とつながりを維持し、意見調整を行っていると思われる³⁴。なお、平和構築委員会の文脈において、たとえばアフリカ連合 (African Union: AU) や東南アジア諸国連合 (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) などが地域枠組みとして意見調整を行っている様子は、現時点では確認されない³⁵。

4. 評価と展望

平和構築委員会の設置により、平和構築は長期にわたる取り組みであり、支援は重複や欠落を避けなければならないとの共通認識が確立されたことは大きな成果である。平和構築にかかるドナー国間の調整は、必ずしも平和構築委員会の場に限られるものではない。しかしながら平和構築委員会の設立によって、従来の安保理やアドホックな支援会合の場合などとは別の、新たな意見調整の機会が生まれたといえる。平和構築委員会の創設は、平和構築を国際社会の主要な関心事項へと押し上げたのみならず、被援助国のニーズを理解し、ドナー国として支援の優先順位を設定していく場の1つとなり得よう。

主要ドナー国はいずれも、平和構築委員会を実質的な成果を生む組織にすること、また、既存の基金や予算などと重複した資金提供を求められる枠組みにすべきではないこと、現場レベルでのアクター間調整が重要であること、そして被支援国のオーナーシップを重視する必要があること、については共通の理解がある。日本にとっても、同様の理解にたった対処がなされるべきであろう。

平和構築委員会の設立は、2005 年に実現できた国連改革の数少ない成果の1つである。しかしながら組織委員会には、国連に根強く存在する対立の構図が持ち込まれ、無用に時間を浪費している。平和構築委員会と安保理・総会との関係をどのように位置づけるのかをめぐる議論は、その対立を象徴している。組織委員会が実質的な議論に時間をかけられていないことに対して、主要ドナー国の不満は高い³⁶。平和構築委員会を第2の経済社会理事会するべきではないことは明らかであり、短期的には組織委員会の運用状態の改善は急がれる。また、検討対象国であるシエラレオネとブルンジが今後どのような国家へと変革を遂げるのかによって、国別会合はもろんのこと、平和構築委員会自体の存在意義が測られよう。したがって国別会合における議論の動向も、今後も十分に検討しておく必要があるといえる。

日本は「開発援助に関する中期計画」(1999 年)において ODA の重要課題としての紛争予防や平和構築に言及したことに始まり、新「ODA 大綱」(2003 年)では日本の ODA 基本方針の1

つに「人間の安全保障」の視点を盛り込み、取り組むべき重要課題の1つとして平和構築を位置づけている。これらの例からも明らかなように、平和構築は日本外交において、主要な柱の1つに位置づけられる。そのような日本にとって、平和構築委員会は積極的に活用すべきものと言えよう。もちろん平和構築委員会は新しい組織であり、現時点で明確な評価を下し、具体的な対処方針を立てるのは困難である。しかしながら、現状を踏まえていくつかの意義と将来的な活用の可能性を提起することはできよう。

安全保障の強化に際して、非軍事分野を用いた平和の創出というアプローチは、従来日本が人間の安全保障概念を用いて強調してきた手法である。平和構築委員会の設立は、この非軍事分野を活用しての平和創出というアプローチの評価を高める効果をもつ。機会をとらえて平和構築委員会の役割を強調することにより、非軍事分野による平和の創出の意義をさらに強調することが可能となろう。

また、平和構築委員会は、ドナー国のみならず、支援対象国や紛争からの復興を経験した国々など、多くのいわゆる途上国が参加する枠組みである。この構成にかんがみれば、ドナー国から途上国に対する支援を議論する場にとどめるのではなく、紛争を経験して後に安定した国家へと復興を遂げた国々の経験が、現在復興途上にある国々において生かされる場として、委員会を発展させることは、長期的には意義があろう。

さらに地域的安全保障枠組みの強化を支援するための手法として、平和構築委員会は活用できよう。現時点では ASEAN や AU など、アジア、アフリカ地域における地域機構は平和構築委員会に対して明確な関心を示していない。しかしながら、アジア、アフリカ地域は将来的に平和構築委員会において検討対象国となりうる国家がいくつも存在する地域である。平和構築委員会を通じた支援対象国は、委員会のキャパシティから現在の 2 件が限界であろう。そのように考えたとき、現在の平和構築委員会の議論動向や被支援国に求められる事項をもとに、これらの地域枠組みを地域内での相互支援を担いうるものへとつなげていく道を模索すべきである。

また、日本自身の能力の向上にも、平和構築委員会の設立を生かしていくべきであろう。平和構築は日本外交の主要な柱と位置づけられながらも、現場を担う人材の不足が指摘されている。2006 年 8 月に麻生外相により平和構築を担う人材育成構想が表明されたことは、人材が不十分であることの現れであろう³⁷。平和構築委員会を通じて紛争後の国家が必要とする支援とそれに対応するノウハウを検証し、日本国内における人材育成の長期的な戦略策定に生かすことも検討すべきである。

平和構築委員会は意義と問題点を抱えた新しい組織である。この両者を十分に踏まえて、同委員会の活用を検討すべきである。しかし平和構築委員会は平和構築を重視する日本にとって、

複数あるツールのうちの 1 つにすぎない。既存の二国間・多国間枠組みを通じた政策と併せて、より有用な平和構築政策を包括的に検討する必要があるといえよう。

1. Resolution of the General Assembly, “An Agenda for Peace,” UN Document A/RES/47/120B, September 20, 1993.
2. Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace*, UN Document A/50/60-S/1995/1, January 1, 1995; *Report of the Panel on United Nations Peace Operation*, UN Document A/55/305 - S/2000/809, August 17, 2000.
3. 山内麻里「国連における平和構築の潮流」『外務省調査月報』NO.2、2006 年、31-22 頁。
4. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, United Nations, December 2, 2004.
5. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, United Nations, March 21, 2005.
6. UN Document (A/RES/60/1)および UN Document (S/RES/1645)。
7. 平和構築委員会組織委員会は、次の5つのカテゴリーから選出される。すなわち、①常任理事国を含む安全保障理事会の構成国から 7 カ国、②経済社会理事会の構成国のうち 7 カ国、③国連諸予算の分担金および常設平和構築基金を含む基金・計画・機関への任意拠出金の上位 10 カ国のうち、貢献の規模に妥当な考慮を払って互選背荒れる上記①②以外の上位貢献国 5 カ国、④国連ミッションへの軍事要員および文民警察の派遣上位 10 カ国のうち、貢献の規模を考慮して互選される上記①②③以外の上位貢献国 5 カ国、⑤委員会の構成全体に関する地域グループからの代表性や紛争からの復興経験を有する国からの代表性を考慮して総会から選出される 7 カ国、である。
8. 議長にはアンゴラ、副議長にはノルウェーおよびエルサルバドルが選出された。
9. 検討対象国の決定に当たっては、支援を受入れる国の要請がベースとなって決定された。
10. シエラレオネについては、同国の要請に基づき、①社会・若年層の能力開発と雇用、②民主主義とグッドガバナンスの強化、③司法・治安部門改革、④国家のキャパシティ・ビルディングを、優先分野とした。ブルンジについては、同国の要請に基づき、①グッドガバナンスの促進、②法の支配および治安部門の強化、③コミュニティ復興の確保、を優先分野とした。平和構築基金の詳細については、第1章参照のこと。
11. たとえばシエラレオネでは、政府、シビルソサエティ、国外のパートナーおよび国連シエラレオネ統合事務所(UNIOSIL)が運営委員会を組織し、平和構築基金が充てられるプロジェクトの管理運営を行う体制にある。

12. シエラレオネ国連代表部におけるヒアリング(2007年1月23日)。
13. ブルンジ国連代表部におけるヒアリング(2007年1月23日)。
14. 塚田洋「米国による紛争後活動の課題: 国務省復興安定化調整官室の設置を手がかりに」『レファレンス』2006年7月、182-188頁参照。
15. S/CRS の主要部局は、①早期警戒部、②計画室、③ベストプラクティス・部局調整室、④対応戦略・リソース管理室、がある。S/CRS の構造・役割については国務省ウェブページ参照。
<<http://www.state.gov/s/crs/>>
16. 海外援助局長職については国務省ウェブページ参照。
<<http://www.state.gov/f/>>
17. Ambassador John R. Bolton, U.S. Permanent Representative to the United Nations, Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, May 25, 2006. <<http://www.state.gov/p/io/rls/rm/66904.htm>>
18. Ambassador John R. Bolton, U.S. Permanent Representative to the United Nations, Remarks to the General Assembly, December 20, 2005.
<<http://www.state.gov/p/io/rls/rm/63481.htm>>
19. PCRU は外務省、国防省、DfID の 3 省庁を横断する組織として設立されているが、CPC と PCRU は直接的にはリンクしていない。イギリス国連代表部におけるヒアリング(2007年1月24日、ニューヨーク)
20. イギリス国連代表部におけるヒアリング(2007年1月24日、ニューヨーク)。
21. フランス国連代表部におけるヒアリング(2007年1月24日、ニューヨーク)。
22. フランス国連代表部におけるヒアリング(2007年1月24日、ニューヨーク)。
23. 工藤正樹「主な開発援助機関・国の援助動向: 平和構築支援へのとりくみ」『開発金融研究所報』29号、2006年5月、71-83頁。
<http://www.jbic.go.jp/japanese/research/report/review/pdf/29_04.pdf>
24. 中国国連代表部におけるヒアリング(2007年1月26日、ニューヨーク)
25. 中国の国連改革に関するポジション・ペーパー(2005年6月7日、ニューヨーク)。
<<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zzjg/gjs/gjsxw/t199318.htm>>
26. 中国が多国間の基金に拠出するのは当該平和構築基金が初めての事例である。
27. 中国国連代表部におけるヒアリング(2007年1月26日、ニューヨーク)。
28. たとえば、国別会合に国別会合で取り上げられたシエラレオネ、ブルンジに関して、これまで関与した実績がないことをあげ、積極的な支援策を提起する姿勢を示していない。ロシア代

表部におけるヒアリング(2007年1月25日、ニューヨーク)。

29. ノルウェー国連代表部におけるヒアリング(2007年1月24日、ニューヨーク)
30. ノルウェーでは 2004 年に開発協力機関の改革が実施され、開発協力庁が従来担ってきた長期政府間協力は外務省へと移管されている。現在では開発協力庁は、専門技術の育成と支援、開発支援の評価を主に担当している。
31. ノルウェー国連代表部におけるヒアリング(2007年1月24日、ニューヨーク)。
32. 平和構築委員会の積極活用を目指すノルウェーは、支援に際しては他のドナーとの重複を避けることを重視するものの、特に女性の権利・ジェンダー、治安部門改革改革、そしてリソースの有効な活用の支援を特に重視している。
33. ロシア国連代表部におけるヒアリング(2007年1月25日、ニューヨーク)。
34. 中国国連代表部におけるヒアリング(2007年1月26日、ニューヨーク)。
35. 日本国連代表部におけるヒアリング(2007年1月23日、ニューヨーク)
36. 2007 年に入り、組織委員会が実質的な議論を行えていない状況を危惧するドナー国に対し、NAM 諸国が歩み寄るの姿勢が若干ではあるが見られるとの指摘もある。ノルウェー国連代表部におけるヒアリング(2007年1月24日、ニューヨーク)。
37. 「平和構築を担う人材とは・アジアにおける平和構築分野の人材育成にするセミナー」における麻生外相による基調講演(2006年8月29日、UN ハウス)。
< http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_0829.html >