

Title	国連平和構築委員会への提言：二期目の挑戦と日本の貢献
Author(s)	川口, 智恵; 影山, 翠; 山本, 真太郎; 後藤, ゆう子; 長山, 思穂子
Citation	国際公共政策研究. 12(2) P.227-P.240
Issue Date	2008-03
Text Version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/11094/7494
DOI	
rights	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<http://ir.library.osaka-u.ac.jp/dspace/>

国連平和構築委員会への提言*

—二期目の挑戦と日本の貢献—

A Proposal for the United Nations Peacebuilding Commission* —Challenges in Its Second Session and Japan's Contribution—

川口智恵**、影山 翠***、山本真太郎***、後藤ゆう子***、長山思穂子***

Chigumi KAWAGUCHI**, Midori KAGEYAMA***, Shintaro YAMAMOTO***,
Yuko GOTO***, Shihoko NAGAYAMA***

Abstract

In December 2005, the UN Peacebuilding Commission (PBC) was established as an intergovernmental advisory body to provide effective support for post-conflict peacebuilding. It formulates Integrated Peacebuilding Strategy (IPBS) for the countries recovering from conflicts in its country-specific meetings. Since two IPBSs have been developed for Burundi and Sierra Leone in its first session, the main challenge for the PBC seems to be how to ensure the effective implementation of the policies based on them and thus, the security of local individuals. In response, the paper proposes that the concept of Human Security should be integrated into the activities of the PBC, and Japan, currently serving as the second chairman of the Organizational Committee, can take an initiative on it.

キーワード：国連、平和構築、平和構築委員会、人間の安全保障、政策提言

Keywords : United Nations, peacebuilding, Peacebuilding Commission, Human Security, policy proposal

* 本稿は、OSIPP平和構築勉強会2007年度の研究成果である。研究過程においては、OSIPP「魅力ある大学院教育」イニシアティブ事業より公認をいただき、インタビュー調査を実施した。外務省の大菅岳史・国際協力局地球規模課題審議官組織多国間協力課長、滝崎成樹・総合外交政策局国連政策課長、紀谷昌彦・総合外交政策局国際平和協力室長、および国連人道問題調整事務所（OCHA）の田瀬和夫・人間の安全保障ユニット課長には、ご協力に心より感謝申し上げます。次第である。

** 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

*** 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士前期課程

はじめに

冷戦の終結以降、停戦合意と紛争の再発を繰り返す「破綻国家 (failed state)」に対処すべく、国際社会として様々な取組みがなされてきた。平和構築支援は、その最たるものの1つであると言える。平和構築の概念は、1992年、ブトロス＝ガリ (Boutros Boutros-Ghali) 元国連事務総長が『平和への課題』の中で、「紛争後の平和構築 (post-conflict peacebuilding)」として提起したもので¹⁾、2000年には『国連平和活動に関するパネル報告 (以下、「ブラヒミ・レポート」)]』において、「平和の基盤を再構築し、それら基盤の上に単なる戦争の不在という以上のものを構築するためのツールを提供する活動」であると (再) 定義された²⁾。そして、2006年6月、国際社会による平和構築をより効果的に行っていくための試みの1つとして、国連に平和構築委員会 (Peacebuilding Commission : PBC) が設立された。これは、平和構築に関わる様々なアクターと資源を動員、調整し、統合された戦略的アプローチによって、紛争から抜け出そうとする国々における平和の構築を支援する目的で設立された政府間諮問組織である。日本は、PBCの設立に向け尽力し³⁾、その積極的な貢献が評価されたこともあり、2007年6月には、PBCの第二期議長に選出された⁴⁾。本稿は、このPBCに焦点を当て、議長国としての日本の貢献について提言することを目的とする。

本稿の構成であるが、まず第一節において、PBCが設立された経緯とその仕組みについて整理する。第二節では、PBCメカニズムともいえるべき統合戦略と平和構築基金 (Peacebuilding Fund : PBF) という2つの枠組みについて検討を加える。さらに、PBCの第一期 (2006年6月から2007年6月) の活動を評価し、課題をまとめる。第三節では、その課題に対して、議長国である日本がどのような貢献を行っていけるのか、具体的な提言を試みる。

第一節 PBCの設立経緯と構成

第一項 PBC設立の経緯

国際社会は、国内紛争を解決し平和を回復するための様々な手法を編み出してきた。たとえば国連なら、『平和への課題』で提起された予防外交、平和創造、平和強制、平和維持、紛争後の平和構築という時系列的に捉えるアプローチや⁵⁾、アナン (Kofi Annan) 前国連事務総長が『より大きな自由を求めて』(2005年) で指摘した「開発・安全・人権」といった活動分野に区分して捉え

1) "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping (Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992)," UN Document A/47/277-S/24111 (17 June 1992), paras.55-59.

2) "Report of the Panel on United Nations Peace Operations," UN Document A/55/305-S/2000/809 (21 August 2000), para.13.

3) 麻生太郎「加盟50年、平和の構築をリードする日本の国連外交」『中央公論』2006年12月号、277頁。

4) "Secretary-General Underscores National Ownership, International Partnership in Consolidating Peace, as Peacebuilding Commission Ends First Session," UN Press Release PBC/17 (27 June 2007). PBCの議長の任期は1年間である。したがって、日本は2008年6月まで議長として在任する。

5) "An Agenda for Peace," *op.cit.*, paras.20-22.

るアプローチなどである⁶⁾。しかし、こうした諸概念の発案とともに認識されるようになったのは、支援する側が抱える多くの問題であり、そして何よりも、その努力が結果に結びつかず紛争が再発してしまうという現実であった。

これらの問題を整理すると、第一に、平和構築支援という取組みの重要性が増してきた一方で、それを専門的および包括的に扱う機関が存在しないという問題があった⁷⁾。第二には、多様なアクターが平和構築支援に関与し始めたことが望ましい一方、各自が個別に政策を立案、実施することにより、マンダートの重複や拮抗が起り、支援全体の効率性が損なわれるという問題⁸⁾、そして第三に、緊急から開発に至る関与の段階に関し、その移行の連続性を意識したシームレスな支援が欠如している点が指摘されてきた。第四に、平和維持ミッションの撤退に伴いしばしば国際社会の関心が失われるなど、当該国の平和構築に対する長期的関心の欠如という問題もあった⁹⁾。加えて、平和構築支援の主眼が、国家機能の再建や制度の形成に主眼を置く点で、人々の生活が直接的には改善されない、あるいはその成果が人々に認識されるまでに時間がかかる、といった平和構築の概念自体に内在するとも言える問題も認識され始めている¹⁰⁾。平和構築は、こうした様々な困難を抱えながらも経験が蓄積され、概念としてだけでなく、現実の活動としての改善が加えられ精緻化されてきている。PBCの設立は、こうした潮流の1つの到達点と見ることもできよう。

「ブラヒミ・レポート」は、平和構築支援の効果的な実施のためには、国連が中心 (focal point) となって取り組む必要があることを強調した。そのため同レポートは、平和構築支援に参加するアクターの調整を図るため、政治局 (Department of Political Affairs : DPA) 内に設けられた「平和と安全に関する行政委員会 (Executive Committee on Peace and Security : ECPS)」の活用を提案した¹¹⁾。その上で、当座の措置として、平和構築支援のより統合的な戦略を描くという目的で考案したのが、統合ミッション・タスク・フォース (Integrated Mission Task Force : IMTF) であった¹²⁾。

このように調整され、かつ統合的な支援を要請する流れは、『より安全な世界：我々が共有する責任—脅威・挑戦・変化に関するハイレベル・パネル報告』(2004年)において、新機関の設立という発想に至る。同報告は、平和構築支援に特化した組織が存在しない実態に触れ、早期警戒と関

6) "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All (Report of the Secretary-General)," UN Document A/59/2005, (21 March 2005) paras.12-17.

7) *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (New York: United Nations, 2004), para.261.

8) 佐渡紀子「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」『平和構築における諸アクター間の調整』日本国際問題研究所平成18年度外務省委託研究、2007年、75頁。および、山内麻里「国連における平和構築支援の潮流—平和構築委員会の課題と展望」日本国際連合学会編『平和構築と国連』国際書院、2007年、123頁。なお、平和構築に限らず、国連システム全体のマンダートに関する問題を指摘したものとして、“Report of the Secretary-General on Mandating and Delivering: Analysis and Recommendations to Facilitate the Review of Mandates,” UN Document A/60/733 (30 March 2006) がある。

9) *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, *op.cit.*, paras.224-225.

10) 「ブラヒミ・レポート」が提案した「即効性のあるプロジェクト (Quick Impact Project : QIP)」などは、小規模だが即効性のある支援で人々の実質的な生活の改善を図ろうとするアプローチの1つである。“Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” UN Document A/55/305-S/2000/809 (21 August 2000), para.37.

11) *Ibid.*, para.44.

12) “Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” *op.cit.*, paras.198-217.

係機関の調整、および資源の動員を促進する政府間組織を創設する必要性を説いた¹³⁾。翌年、アナン前事務総長がこれに賛同し¹⁴⁾、同年9月、国連首脳会合においてPBCの設立が合意された。PBCの実現に向けた具体的な議論が始まると、先進国と発展途上国の間で設置方法や報告ライン、組織委員会の構成など、多くの面で摩擦が生じ協議が難航する場面もあったが、同年12月、PBCは設立されるに至った¹⁵⁾。

第二項 PBCの目的

PBCは、安全保障理事会（以下、安保理）と総会による決議の共同採択によって設立されたが¹⁶⁾、その主な目的としては、

- (1) 資源の動員・分配 (marshal) のため、関係するアクターを一同に集め、紛争後の平和構築と復興のための統合戦略を提案、あるいはそれに対し助言すること、
- (2) 紛争からの復興に必要な再建と制度構築に焦点を当て、持続的な開発の基盤を築くため、統合戦略の進展を支援すること、
- (3) 国連内外の関係アクターの調整を改善し、ベスト・プラクティスを積み上げ、早期復興活動のための資金を確保し、また紛争後の復興に対する国際社会の関心を長続きさせるため、勧告や情報の提供を行うこと、

の3つが記されている¹⁷⁾。これらをまとめると、第一に「統合戦略の策定」、第二に「関心の喚起」、第三に「(人的・財政的) 資源の動員と分配」、そして最後に「ベスト・プラクティスの蓄積」という4つの要素が抽出できる¹⁸⁾。2007年9月からPBCの議長を務める国連日本政府代表部の高須大使は¹⁹⁾、同年11月、ジュネーブでの講演において、緊急段階から開発段階に至るシームレスな支援の重要性を訴える「アドボカシー」、また全ての利害関係者を集合させるという意味での「コミットメント」、そして触媒的な役割としての資源の整理を意味する「リソース」の3つの視点から、PBCの主たる目標を整理した²⁰⁾。詳しくは後述するが、こうした言い換えは、二期目に突入したPBCが、平和構築の戦略を提起し、それを単に勧告するという役割に留まらず、その戦略にいかにも実効性を持たせていくかというより深いレベルに活動の焦点を移してきていることを示すものと考えられることができよう。

13) *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, *op.cit.*, para.225.

14) "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All (Addendum)," UN Document A/59/2005/Add.2 (23 May 2005), para.2

15) 『成果文書』から共同採択までの経緯については、山内麻里「国連における平和構築支援の潮流—平和構築委員会設立（研究ノート）」『外務省調査月報』2006年度／No.2、25-44頁に詳しい。

16) UN Document S/RES/1645 (20 December 2005), and UN Document A/RES/60/180 (30 December 2007).

17) *Ibid.*, para.2

18) 篠田は、PBCの機能を、「戦略勧告」、「関心喚起」、「調整促進」という3つにまとめ直している。そのうち、「戦略勧告」がPBCの主要な機能であるが、他の2つの機能についても、PBCの存在意義を高めていく上で重要な機能であるとしている。篠田英朗「国連平和構築委員会の設立—新しい国際社会像をめぐる葛藤」『国際法外交雑誌』第105巻第4号（2007年）、78頁。

19) UN Press Release PBC/20 (12 September 2007).

20) 高須幸雄・PBC議長によるジュネーブでの講演。Yukio Takasu "Our Common Peacebuilding Challenge," 6 November 2007.

第三項 PBCの構成

PBCは、組織委員会と国別会合という二種類の会合から成る。組織委員会は、(1) 安保理から7カ国、(2) 経済社会理事会から7カ国、(3) 財政貢献国5カ国、(4) 人的貢献国5カ国、(5) 総会から5カ国の、全31カ国で構成され、手続き規則や事務的な問題についての決定を行う²¹⁾。他方、国別会合は検討対象国ごとに設置され、「統合平和構築戦略 (Integrated Peacebuilding Strategy : IPBS)」の策定などを通じて、当該国に対する支援を討議・勧告する。2006年10月にニューヨークで開催されたシエラレオネとブルンジの国別会合では、当該政府をはじめ、現地で活動する国際機関、地域機構やNGOが参加して、現場の視点や情報を交換し、平和構築支援における優先課題や、両国政府および国際社会による関与のあり方がまとめられた²²⁾。これを受けて、PBCは両国にミッションを派遣している²³⁾。

次にPBCの関係組織だが、まず平和構築支援事務局 (Peacebuilding Support Office : PBSO) が、PBCを補佐するため、国連事務局内に設置されている。また、国連開発計画 (UN Development Programme : UNDP) の管理の下にPBFが設置されている²⁴⁾。PBFは、加盟国の任意拠出で賄われる常設の基金であり、上記したIPBSの勧告内容を実現していくにあたって必要な「資源確保」を担う。拠出は、火急のニーズはあるが、他の制度では資金供与を受けられない状況にあるプロジェクトを対象に行われる²⁵⁾。ニューヨークでは、PBCを中心とするこれら3つの制度を、「平和構築アーキテクチャー」と総称している²⁶⁾。加えて、PBCは、組織委員会と国別会合に加えて、教訓作業部会 (Working Group on Lessons Learned) を設け²⁷⁾、PBCの設立目的の1つである「ベスト・プラクティスの蓄積」を積極的に図っていく体制を整えていることも注目に値しよう。

このように、より効果的な平和構築支援の追求から始まった国連の取組みは、「統合」という合言葉の下、PBCの設立、そして周辺制度の整備に至り、充実した構えを見せている。しかし、そこへ寄せられる期待とは裏腹に、第一期においては、議論の多くを手続き事項に費やしたこともあって、IPBSの策定や実質的な支援に関しての目立った成果は見られなかった。現時点でPBCに評価を下すことは時期尚早といえるが、第二期への展望を導き出し、議長国としての日本の貢献について検討するという本稿の趣旨に鑑み、次項ではPBCの第一期の活動を批判的に考察する。

21) UN Document S/RES/1645 (20 December 2005), para.4.

22) 詳しくは、“Report of the Peacebuilding Commission on Its First Session,” UN Document A/62/137-S/2007/458 (25 July 2007), paras.10-24.

23) これらミッション派遣の背景から成果までについては、以下の報告書を参照。“Report of the Peacebuilding Commission Mission to Sierra Leone,” UN Document A/61/901-S/2007/269 (14 May 2007), and “Report of the Mission of the Peacebuilding Commission to Burundi,” UN Document PBC/1/BDI/2 (21 May 2007).

24) “Arrangements for Establishing the Peacebuilding Fund,” UN Document A/60/984 (22 August 2006).

25) *Ibid.*, Annex para.2.3. なお、拠出の対象となる国は、PBCによる平和構築対象国に限定されず、事務総長が認定した国家も含まれる (Annex paras.3.1. and 3.2.)。

26) 星野俊也「国連平和構築委員会の現状と展望—議長国に就任して」国連フォーラムHP、<http://www.unforum.org/lectures/38.html> (最終アクセス日：2007年11月14日)。

27) “Report of the Peacebuilding Commission on Its First Session,” *op.cit.*, paras.25-26.

第二節 第一期の評価と課題の提示

第一項「統合戦略の策定」

国連改革が国連行政のスリム化を目指し、新しい機関の設立を避けてきた中、PBCが新設されたことは、それだけでも画期的な出来事であった。これにより、平和構築支援を専門的かつ包括的に扱う機関の欠如という問題は、ひとまず克服された。しかし同時に、PBCの存在が、従来の平和構築支援に改善をもたらすものでなければ、結局、「もう1つのドナー会合」に終わってしまう²⁸⁾。PBCの存在意義は、アクターを集合させ、第一節で見た様々な問題を、「統合」を基軸として乗り越えていくことにあるが、そのためには先に触れたIPBSが機能することが不可欠である。そこでまず、第一期のPBCがIPBSをどのように扱ってきたのかについて検討したい。

IPBSは、「国別に平和構築支援に必要な優先課題を洗い出し、そこに必要な資源が流れるような枠組作りを促す」戦略的アプローチであり²⁹⁾、その策定はPBCに期待される主要な作業の1つである。PBCの検討対象国となったブルンジとシエラレオネは、和平合意に定められた枠組みを始め、世界銀行の貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)等、すでに国家再建や貧困削減のための枠組みに基づいて支援を受けている。IPBSは、そうした既存の枠組みを尊重しつつ、平和の構築という目標に照らし合わせてみたときに、進行中のプログラムに不足している部分を補う、つまり「ギャップを埋める」ため、新たにあるいは追加的に必要な支援を実施するためのイニシアティブであるとも言える³⁰⁾。IPBSの策定にあたっては、戦略が現地の実状や既存の支援活動とかけ離れたものとならないよう配慮しつつ、あくまで「平和構築」という視点から戦略が組み立てられる柔軟な設定となっていると言えよう。

PBCの設立決議にはIPBSの具体的な内容についての記述はないが、1年のうちに2つの検討対象国に対するIPBSの策定に向けて積極的に取り組んできたことは、PBCの主な目的の1つである「統合戦略の策定」に向けた活動として評価できよう³¹⁾。しかし、形式的な戦略案は作成されても、その内容および政策の履行が進まなければ、その取組みも画餅に帰すということには留意が必要である。次に他の目的について検討し、第二期に向けての課題を整理することにする。

第二項「関心喚起」

PBCが設立され、委員会で具体的な国家の平和構築戦略について検討が行われることは、支援が必要ながらも、それまで注目されなかったケースにスポットライトを当てることにつながった。これだけでも、PBCが関心喚起という点で果たした役割については、肯定的に評価することができよ

28) 山内「前掲論文」、143頁。

29) 星野「前掲」。

国連フォーラムHP <http://www.unforum.org/lectures/38.html> (最終アクセス日: 2007年11月14日)。

30) キャロリン・マカースキー (Carolyn McAskie) PBSO事務局長によるジュネーブでの発言より。Carolyn McAskie, "Our Common Peacebuilding Challenge-The Contribution of 'International Geneva'," 6 November 2007.

31) シエラレオネのIPBSは、正式には2007年12月に採択された。"Sierra Leone Cooperation Framework," UN Document PBC/2/SLE/1 (3 December 2007).

う。ただし、PBCは同時に、現行の支援を継続させる努力をより一層図っていく必要がある。また、PBCやPBF自体に対する認識、理解を深めていく活動や、緊急段階から開発段階までのシームレスで総合的な視野に基づいた支援の重要性を唱えることも求められている。このように、PBCが目的とする関心喚起には、平和構築の様々な側面に関するアピールが込められていると言えよう。一方で、PBFで承認済みのプロジェクトのほとんどは12ヵ月間のものであり、それ以外の期間を対象としたものは少ない³²⁾。モニタリングとトラッキング・システムにより、PBCが当事国の平和構築の進展を継続的に把握するような仕組みになってはいるものの³³⁾、PBC自体がどの程度長期的な視野で平和構築支援に関わろうとしているのかという点是不透明である。

第三項「資源の動員および分配」

前述したように、PBC設立の背景には、アクターの乱立と調整の欠如により、効率的な支援が阻害されているという問題があった。この問題に対処するため、PBCは資金およびアクターを動員し、その分配・調整を図ることを目的の1つとしている。PBCの国別会合が当事国と共にその国の平和構築全体を調整し、支援すべき優先分野を設定して、その優先分野をIPBSに規定し、PBFが一元化された財源から関連する活動への拠出を行うという流れは、この問題に対する解決策になりうる。両国の優先分野を見てみると、ブルンジは、(1) 良い統治の促進、(2) 治安部門改革、(3) 移行期における正義、(4) 復興と社会経済的コミュニティ再建であり³⁴⁾、シエラレオネは、(1) 若年層の雇用と能力強化、(2) 良い統治、(3) 司法および治安部門改革、(4) 能力開発である³⁵⁾。これらの優先分野に対する支援の実効性を確保するため、PBFがより詳細な計画 (priority plan) を決め、IPBSの優先分野に従ってプロジェクトが選定されるような仕組みになっている³⁶⁾。

PBFは、合計2億5,000万USドルを目標額に設定しており、2007年11月8日現在、40のドナーから約2億3,400万USドルが集まっている³⁷⁾。その中から、ブルンジとシエラレオネについては、PBFからそれぞれ3,500万USドルの拠出が決定されている。2007年11月14日現在、ブルンジでは12のプロジェクト (約2,690万USドル)、シエラレオネでは7つのプロジェクト (約1,600万USドル) がPBFによってすでに承認されており、一部はすでに履行段階にある³⁸⁾。

しかしながら、承認、実施されているプロジェクトのほとんどが、それを管理するUNDPによる

32) UNPBFホームページ、<http://www.unpbf.org/burundi-projects.shtml>、

<http://www.unpbf.org/sierraleone-projects.shtml> (最終アクセス日: 2007年11月13日)。

33) モニタリングとトラッキング・システムについては、上述した高須大使の講演や、シエラレオネのIPBSであるUN Document PBC/2/SLE/1, *op.cit.*, paras.30-34, 30-34を参照。

34) "Report of the mission of the Peacebuilding Commission to Burundi," UN Document PBC/1/BDI/2 (21 May 2007) paras.15-22.

35) "Report of the Peacebuilding Commission Mission to Sierra Leone," *op.cit.*, paras.10-21.

36) "Arrangements for Establishing the Peacebuilding Fund," *op.cit.*, Annex. paras.3.4-3.7.

37) これは、協定の締結に至っていないものを含めた総額 (pledges) であり、協定書の作成が完了したドナーによる拠出額 (commitments) は約1億8,750万USドルである。PBFホームページ、<http://www.unpbf.org/pledges.shtml> (最終アクセス日: 2007年11月28日)。

38) Burundi Peacebuilding Fund Approved Projects, <http://www.unpbf.org/burundi-projects.shtml> (最終アクセス日: 2007年11月3日), and Sierra Leone Peacebuilding Fund Approved Projects, <http://www.unpbf.org/sierraleone-projects.shtml> (最終アクセス日: 2007年11月3日)。

ものであり、その他の国際機関の関与は少ない。そもそもPBCは、すべての関係アクターの動員を目指しているにもかかわらず、PBFにプロジェクト申請できるのは10の国連機関に加え国際移住機関（International Migration Organization : IOM）のみである³⁹⁾。PBCが設立され、あらゆる利害関係者に対して討議の場が開放されたことから、ニューヨークでの戦略策定にあたっては、アクターの集合と、それに基づく調整の実施は一定程度実現されたと言えよう。加えて、資金に関しては、PBFを通じた動員がなされている。しかし、統合された取組みは、ニューヨークで完結するのではなく、支援の現場に反映されてこそ意味がある。IPBSがPBFを通じてどれだけ実効性の高いものとなっているのか、つまり、現場でどれだけ「資源の動員と分配」が考慮され、実現されているのかという問題については、より重点的な議論が必要である。

第四項 第二期の課題

高須大使によると、PBCの第二期目の課題には、主に以下の6点が挙げられるという⁴⁰⁾。

- (1) 利害関係者との協力関係の構築
- (2) ブルンジとシエラレオネで明確な成果を出すこと
- (3) 新しい検討対象国の設定と、それに伴う指示機関やガイドラインの設定
- (4) 平和構築における政策や戦略的見取り図の精緻化
- (5) PBFとの連携
- (6) PBCの認知度を高めること

PBCの機能には、PBCの4つ目の目的である「ベスト・プラクティスの蓄積」が含まれているが、この点に関しては、前述したように、PBC内に教訓作業部会が設けられ、これまでに4つの項目が議論されており⁴¹⁾、より一層の取り組みが期待される。

ここまで、第一節でまとめたPBCの4つの目的にそって第一期の活動を整理してきたが、より一層の取り組みが必要とされる問題は、前項で指摘した現場レベルにおける「資源の動員と分配」という点にあらう。検討対象国の平和構築において成果を出すためには、現地の実状に沿ったIPBSの策定と、その履行に向けたプロジェクトの申請、承認、支払等の諸手続きがスムーズに行われなければならない。そのためには、IPBSとPBFの連動が重要な鍵であり、より迅速かつ円滑な資金の提供および運用を可能とすることが必要であらう。

このように、二期目に入ったPBCにとっての目下の課題は、戦略案の策定というよりも、むしろ戦略を反映した政策の実施段階にあると言うことができる。しかしながら、ニューヨークでの議論は、PBCをいかに活発化させ、その結果、国連システムの中でどれだけその存在意義を確立していくか、PBCの組織的な生き残りに向けられている側面も否めない。たとえば、第二期において「ブ

39) Implementation Arrangements, <http://www.unpbf.org/implementation.shtml> (最終アクセス日: 2008年1月18日)。

40) Takasu, *op.cit.*

41) 具体的には、シエラレオネについて、アフガニスタン・コンパクトについて、地域アプローチについて、紛争後の国家財政支援のあり方についての4項目が、教訓作業部会で討議されている。

レンジとシエラレオネで明確な成果を出すこと」は、PBCの成果を示すという点において重要な作業であろう。しかし、成果を早急に求めることで、長期的な視点を失ってしまうことは避けるべきである。PBCは、鳴り物入りで設立されたがゆえにその期待も大きいことは事実であるが、議長国としての日本には、長期的な成果を見据え、PBCをその存在価値が高まるように導いていくことが求められる。1年という短い任期において、日本は議長国としてどのような貢献を果たすことができるのだろうか。次に具体的な政策提言を試みる。

第三節 人間の安全保障と日本の貢献

第一期の活動を振り返ったPBCは、「委員会の挑戦課題」の1つに、検討対象国の人々に明確な平和の配当がもたらされるよう、支援の障害を克服していくことを挙げている⁴²⁾。これまで見てきたように、「支援の障害」とは、PBCに対する認知や、PBFの事務上の問題などを指すが、たとえそれらが克服されたとしても、本当に人々の生活や安全が改善されることになると言えるだろうか。

こうした問題意識に基づき議長である日本が貢献できる分野を見ると、1つ考えられるのが、人間の安全保障という視点の活用である。高須大使は、PBC議長就任前の2006年、紛争の予防措置、紛争から復興のギャップへの対応等、人間中心の視点に立ったPBCの運営・実施の必要性を述べている⁴³⁾。また国連代表部でも、PBCの議論に人間の安全保障を組み込もうとする向きがあることを踏まえ⁴⁴⁾、本節ではまず、人間の安全保障に対する日本の取組みを概観する。続いて、日本の外交政策の中で、また概念として、平和構築と人間の安全保障がどのような関係にあるのかを論じ、特に政策レベルにおける両者の連関の意義を考察した上で、日本が貢献できると考えられる取組みの1つを提示する。

第一項 人間の安全保障に対する日本の取組み

1960年代以降、安全保障論議が多様化し始め、冷戦の終結によって国家安全保障概念はその見直しを迫られるようになった⁴⁵⁾。1994年には、UNDPの『人間開発報告書』において、「人々が自らの力で生きていけるようその能力を高める政策と制度」の必要性が説かれた⁴⁶⁾。民族紛争や破綻国家の増加、テロや環境、伝染病といった超国家的問題による脅威の高まりを前に、国家よりもむ

42) "Report of the Peacebuilding Commission on Its First Session," *op.cit.*, para.37.

43) 「人間の安全保障の視点にたった国連改革」第2回国連改革に関するパブリックフォーラム、高須幸雄・外務省人間の安全保障担当大使（当時）によるプレゼンテーション、2006年2月2日。
外務省HP、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/presen_060202.html、（最終アクセス日：2007年11月14日）。

44) 星野俊也「平和構築の時代—日本がリードする人間の安全保障+国家機能の再建」『外交フォーラム』第19巻第11号（2006年）、26-31頁。

45) 中西寛「安全保障概念の歴史的再検討」赤根谷達雄、落合浩太郎編著『新しい安全保障の視座』亜紀書房、2001年、19-67頁に詳しい。

46) UNDP『人間開発報告書1994』国際協力出版会、1994年、22頁。

しろ人間一人ひとりの生活や安全が重視されるようになったのである⁴⁷⁾。

日本は、1990年代の後半から人間の安全保障に高い関心を見せ始め、特に小渕政権期から森政権期にかけて外交政策への取り込みを本格化させた⁴⁸⁾。1999年3月には、国連事務局内にある人道問題調整事務所（Office for the Coordination of Humanitarian Affairs：OCHA）に「人間の安全保障基金（Trust Fund for Human Security：TFHS）」を設置し、「人間の安全保障の概念が現実に見えることができる効果を高めるため⁴⁹⁾、多様な脅威に取り組む国連機関を支援する制度を設けた。TFHSは、2006年度までに累計約335億円を拠出する国連最大の信託基金となっている。さらに2003年には、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」（以下、HS無償）という二国間支援の制度を設けた。これは、従来の「草の根無償資金協力」を改変した制度であり、主に現地の在外公館を通じて開発途上国の地方公共団体、教育・医療機関、NGOなどに対し資金を供与する。一団体につき原則1,000万円以下と小規模だが⁵⁰⁾、その反面、申請から実施までの期間が短く、人道・復興ニーズに対して迅速な対応が可能となっている。TFHSとHS無償に共通しているのは、両者とも対政府援助ではなく、草の根に向けて直接的かつ確実に支援が届く仕組みを採用している点である。ODA全体に占める割合は決して大きくないが⁵¹⁾、人間の安全保障の視点で制度として構成しようとする姿勢が見て取れる⁵²⁾。

また日本は、「人間の安全保障委員会」を通じ、援助政策だけでなく人間の安全保障に関する国際規範の形成に対しても積極的な取り組みを見せている。同委員会は、政府間や市民社会の人間の安全保障の概念に対する幅広い合意形成、および人間の安全保障の包括的かつ統合された取組みの実現を目的とし、2003年に報告書『安全保障の今日的課題』を国連事務総長に提出した⁵³⁾。同報告書は、人間の安全保障が実現すべき2つの自由、すなわち紛争や暴力からの脱却を意味する「恐怖からの自由」と、貧困や飢餓などからの脱却を意味する「欠乏からの自由」に関し⁵⁴⁾、前者の実現には「保護」が、後者の実現には「エンパワーメント」が重要だと指摘した。栗栖の言葉を借りれば、暴力からの人々の保護、難民の安全、貧困改善、保健衛生の向上といった人間の安全保障に関わる規範

47) 人間の安全保障の概念的考察については、栗栖薫子「人間の安全保障」『国際政治』117号、1998年、85-102頁、栗栖薫子「人間の安全保障—主権国家システムの変容とガバナンス」赤根谷達雄、落合浩太郎編著『新しい安全保障の視座』亜紀書房、2001年、113-149頁、Barry Buzan, *People, States and Fear* (Sussex: Wheatsheaf Books, 1991), Ken Booth, "Security and Emancipation," *Review of International Studies* 17 (1991), pp.313-326, S. Neil MacFarlane and Yuen Foong Khong, *Human Security and the UN: A Critical History* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2006)などを参照。

48) 山影統、小島朋之「日本政府と国内の『人間の安全保障』認識の乖離—国会の議論を中心に」『慶応大学総合政策学ワーキングペーパーシリーズ』No.98（2006年）、1-34頁。他にも、村山政権から小泉政権までの取組みについては、南博「人間の安全保障と日本外交」『国際問題』2004年5月、44-54頁に詳しい。

49) 外務省「人間の安全保障基金—21世紀を人間中心の世紀とするために」（パンフレット）、2007年3月、5頁。

50) 厳密に言えば、プロジェクトの内容に応じ最大1億円まで認められる。ただし、5,000万円を超える案件については、対地雷対策関連案件であるか、人間の安全保障の考え方がより強く反映された案件である必要がある。

51) ODAの2006年度予算を見ると、TFHSには20億円が計上された。これは、外務省が行う「国際機関への出資」のうち約0.04%、ODA全体では約0.003%に当たる。他方、HS無償は、110億円が計上された。これは、「二国間贈与」の「経済開発等援助」のうち、約0.7%、ODA全体では約0.014%に当たる。外務省『ODA白書 平成18年度版』2006年、235-242頁を参照に筆者が計算。

52) TFHSおよびHS無償の設立、発展、考察に関しては、田瀬和夫、武見敬三「人間の安全保障と日本の役割」東海大学平和戦略国際研究所編『21世紀の人間の安全保障』東海大学出版会、2005年、123-150頁を参照。

53) 人間の安全保障委員会「前掲書」。

54) UNDP「前掲書」、24頁。

要素を、人間の安全を原理とする「複合規範」として統合したのである⁵⁵⁾。また他にも、カナダやノルウェーが主導する「人間の安全保障ネットワーク」との協力や⁵⁶⁾、さらには、日本の呼びかけによる「人間の安全保障フレンズ」の創設など⁵⁷⁾、人間の安全保障の規範の普遍的発展・拡大に注力していると言えよう。

第二項 平和構築と人間の安全保障の連関

ここまで、人間の安全保障に対する日本の取組みを概観したが、それでは、人間の安全保障と平和構築とは、どのように関連付けられているのであろうか。

外務省の政策文書上で両概念がはじめて関連性を持ったのは、新ODA大綱である。2003年8月、約10年ぶりにODA大綱が改定されたが、人間の安全保障はODA実施に関する5つの基本方針の1つに、平和構築は重点課題の1つに位置付けられた。新ODA大綱は、グローバル化の中で顕在化した様々な問題を解決し、「国際社会の安定と発展を確保するためには、平和を構築するとともに、民主化や人権の保障を促進し、個々の人間の尊厳を守ることが益々重要な課題となっている」と述べ、「紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う」と言及している⁵⁸⁾。実際、TFHSは、難民・国内避難民支援や旧民兵に対する職業訓練を通じた社会再統合支援など、紛争関連分野への拠出を行っており⁵⁹⁾、またHS無償は、プロジェクトの選定方針の1つとして『『人間の安全保障』および『平和構築（平和の定着及び国造り）』の観点から有益であること』を挙げている⁶⁰⁾。日本政府が、表面上に限らず制度の立案に関しても、平和構築と人間の安全保障の連関を意識していることが伺える。

だが、そもそも平和構築と人間の安全保障は相互に関係する概念なのか。あるとすれば、どのような関係性なのか。篠田は、平和構築が人間の安全保障の一分野であることや、平和を追求するという究極的な目標を共有しているという点で、平和構築と人間の安全保障は基本的に同じ方向性を

55) 栗栖薫子「人間の安全保障『規範』の形成とグローバル・ガヴァナンス—規範複合化の視点から」『国際政治』第143号、2005年、84頁。

56) 日本は、人間の安全保障ネットワークのメンバーには加わらなかった。カナダやノルウェーは、人間の安全保障として人道的介入を容認する立場をとるが、日本がネットワークに参加することでこれを支持すれば、主権を重視する途上国ばかりか一部の先進国からも非難を浴び、日本の人間の安全保障に対する真意を損なわせる可能性があるという判断に至ったためである。しかし、最近では、両者の人間の安全保障に対する考え方や取組みに表現上での接近が見られることや、両者の協力が重要視されていることもあり、日本は、同ネットワークが毎年開催する閣僚レベル会合へゲストとして参加するようになっている。参加国は、2008年8月現在、ヨーロッパ諸国を中心とする13カ国である（南アフリカはオブザーバー参加）。詳しくは、佐藤行雄「日本の国連外交と人間の安全保障」『国際問題』2004年5月、11頁、栗栖薫子「人間の安全保障—主権国家システムの変容とガバナンス」『前掲書』、117頁、ヒューマン・セキュリティ・ネットワークHP (<http://www.humansecuritynetwork.org>) を参照。

57) 国連の枠組みで人間の安全保障の推進を目指す国際的非公式フォーラムとして創設され、2007年5月の時点で、アメリカ、ロシア、インド、メキシコ、インドネシアなどを含む33カ国が参加する。詳細については、外務省HP (http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/state0705.html) を参照。カナダやノルウェーが主導する人間の安全保障の取組みに疑念を抱く諸国を取り込んだ形であり、日本にとっては人間の安全保障ネットワークへの対抗意識を実現する意味もあったと解される。

58) 外務省『ODA大綱』2003年。

59) 外務省『前掲パンフレット』、10-13頁。

60) 外務省調査報告書『「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキーム評価調査』2006年3月、11頁。

持ち、また相互補完的な関係にあると論じている。だが、平和構築が本質的に持つ政治的関心と人間の安全保障が持つ人道的関心は、集団の論理と個人の論理との違いもあって、必ずしも一致するわけではないばかりか、意図的に一方が他方から距離を置こうとすることもあるという⁶¹⁾。また栗栖は、本来平和構築は、国家としての秩序の再建・維持という目的で行われる作業であり、秩序を優先する方法によっては、現地の人々の「人間の安全保障」との間に矛盾が生じることもあると指摘している⁶²⁾。つまり、平和構築と人間の安全保障の概念が内包する政治と人道、秩序と正義といった要素は、究極的には調和する一方、現実的には多くの矛盾を孕む関係にあるということである。

ただし、政治的な駆引きや妥協、秩序の構築を急ぐあまり、現地住民の安全や生活が顧みられない現実を見れば、問題の本質が、両者がもつ概念上の矛盾というよりも、両者のバランスの取り方にあることが分かる。より实际的に言えば、平和構築における現地の声や現場の要請の重要性は認識しつつも、それを実践に移すための戦略に問題があったということであろう。人間の安全保障が平和構築に対してもつ意義とは、現地の住民やコミュニティへの、またはそこからの視点を強調し、政治と人道、秩序と正義といった二律背反的とも言える要素を調和させるための戦略を意識させるところにこそ、あるのではないだろうか。

第三項 政策提言—TFHSの活用とPBFとの連動

以上の議論を整理すると、まずPBCの主な機能である、「統合戦略の策定」、「関心の喚起」、「資源の動員と分配」、「ベスト・プラクティスの蓄積」に関して、その機能を充実させるべく取り組まれているということが出来るが、特に現場レベルでの「資源の動員と分配」に関しては問題が指摘された。

当事国からNGOまでを含めた多様なアクターの参加の下、当事国が進める既存の枠組みとの折り合いをつけながら、平和構築として必要な優先分野を選定し、それを基準にプロジェクトを形成するというメカニズムは、支援の一貫性や効率性、国際社会としての正当性などを高める上で効果的であると言える。平和構築が制度構築に主眼を置く作業であることから考えても、トップダウン指向の戦略が精緻化されてきている点は評価できる。しかし、そこには、平和構築の成果を最も享受すべき現地の人々の顔が見えてこないことが、考慮されるべきではないだろうか。

国家機能や制度の再建は平和構築の主要課題であるが、一朝一夕の作業ではない。しかし、人々が期待を高く持ちすぎてしまうため、短期的に結果が出ないことに対し、裏切られたとの思いが現地社会のフラストレーションを蓄積させてしまう。ブラヒミ (Lakhdar Brahimi) は、「当事国に主導権を渡」し、「最初から現地社会の国際社会に対する期待が過大になるのを防げばいい」と指

61) 篠田英朗「人間の安全保障から見た平和構築活動の意義—アフリカの文脈での検討への導入として」望月克哉編『アフリカにおける「人間の安全保障」の射程』アジア経済研究所、2004年、5-7頁。

62) 栗栖薫子「紛争後の安全保障—平和構築への課題」『アジ研ワールド・トレンド』2006年1月号、18頁。

摘するが⁶³⁾、人々が平和の配当を実感できるよう平和構築を進めるには、それと同時に、人間の安全保障を戦略に不可欠な視点として組み込んでいくことが必要である。この点で、平和構築は「人間の安全保障+国家機能の再建」で言い表せるとし、トップダウンの中にもボトムアップを入れた両アプローチの統合を示唆する星野の指摘は妥当であろう⁶⁴⁾。

つまり、現地社会の状況を考慮した支援を織り交ぜることにより、人々の生活や安全を改善し、あるいは少なくとも現状維持を図ることが重要となる。そこで、TFHSをPBFと連動させて活用していくことを提言する。国家秩序の再建・維持が第一義的な活動において、人々の生活や安全に対する視点を維持し、また政治的、社会的に取り残されてしまう集団に働きかけることが、再び紛争に逆戻りすることのない社会を作り上げる上で欠かせない。PBFによるプロジェクトは、IPBSに沿った形で設定されることから、たとえ各国際機関の現地ミッションと政府の協力に基づいてプロジェクトが作成され、現地の運営委員会（the steering committee）を通じて認定されるとしても、トップダウン型の支援が中心となろう。PBFもTFHSも、拠出先は主に国連機関であるが、PBFが国家の統治制度に対する支援に偏りがちであるのに対して、TFHSが人々の生活に根ざした支援をするという形で補強し合いながら、究極的には調和するプロジェクトを提供することも可能かもしれない。たとえば、警察制度の構築はPBFのプロジェクトが担当し、コミュニティの治安改善や雇用創出に資する交番・自警団制度の構築を、TFHSのプロジェクトで行うという具合である。すなわち、TFHSとPBFとの連動とは、財源の拡充というよりも、むしろ平和構築という作業に住民・現地社会の視点を計画的、実質的に取り入れ、ようやく訪れるかもしれない平和に向けられた人々の期待を維持することに意義があると言える。

この発想に関しては、すでにニューヨークで実現に向けた動きも見られる。TFHSの事務局であるOCHA人間の安全保障ユニット課長田瀬和夫氏によれば、OCHAとPBSOの間では、すでにTFHSとPBCとの連携について協議が開始されており、たとえば、ある国が新しくPBCの平和構築支援対象国として認定された場合、人間の安全保障ユニットとPBSOから当該国へ職員を派遣し、現地カントリーチームの国連常駐代表（UNDP Resident Coordinator）と協議の上、必要なプロジェクトの大枠を策定するというシナリオも検討中であるという⁶⁵⁾。

ただし、解決すべき問題もある。TFHSは、その設立以来、日本政府以外からの拠出がなかった。2007年に入り、6月にスロベニアが、10月にはタイが拠出を決定し⁶⁶⁾、TFHSのマルチ・ドナー化がようやく進み出したが、その反面、日本の影響力は依然として強い。日本が議長という立場を利用して、人間の安全保障の必要性という名の下、PBCにおける自国の影響力を高めようとしている

63) ラクダール・ブラヒミ、中満泉「平和構築におけるオーナーシップ—現地に平和を根付かせるために」『外交フォーラム』第19巻第11号（2006年）、24頁。

64) 星野「前掲論文」、31頁。

65) 田瀬和夫・OCHA人間の安全保障ユニット課長からのヒアリング（2007年9月27日）。

66) OCHA人間の安全保障ユニットHP、<http://ochaonline.un.org/WhatsNew/tabid/2101/Default.aspx>（最終アクセス日：2007年12月20日）。スロベニアは2万USドル、タイは3万USドルと、その拠出額は決して多くはないが、両国ともに、人間の安全保障ネットワーク（注釈54、55参照）の参加国（スロベニアは前議長）であることから、その拠出が持つ意義は大きい。

というような誤解は避けなければならない。外務省国際協力局多国間協力課長大菅岳史氏によると、2007年11月にニューヨークで行われた「人間の安全保障諮問委員会」では、プロジェクトの審査プロセスにおける日本政府の関与について検討が行われ、これを受けて外務省は、日本の関与を減らす方向で調整を進めているというのが⁶⁷⁾、これは評価されるべき点であろう。また、国連の平和構築支援という文脈でPBC参加国や加盟国の受け皿となる基金などを増やしていけば、たとえば、PBFではなく、TFHSに対してであれば拠出してもよいというような状況を作り出すかもしれない。それにより全体のパイが拡大すれば、PBCの「資源の動員と分配」を助け、PBCの付加価値を高めることになろう⁶⁸⁾。また、秋山が指摘する通り、TFHSに対する他国の拠出が促進されることは、日本の安全保障に対する取組みが認知される点でも意味があると言えるからである⁶⁹⁾。

そして何よりも、IPBSに人間の安全保障の視点を入れ、PBFとTFHSを連動させていくアプローチは、IPBSの焦点をより人々の生活に近づけることにつながり、支援の現場に「底辺」から築き上げるといった新しい平和構築の潮流を導く可能性をも包含すると考える。TFHSの積極的な「開放」を通じて、新しい平和構築支援のあり方を提示することも、日本が議長役を果たしていく上で重要ではないだろうか。

おわりに

第62回国連総会において、フランスは、IPBSをより実効性のある枠組みへと変えていく必要性に言及した⁷⁰⁾。また、日本は、人々が安全で、豊かで、人間らしい生活を送ることのできる「平和の文化 (Culture of Peace)」の構築における人間の安全保障の重要性に触れた⁷¹⁾。第二期のPBCには、アクターが集合して議論を行うフォーラムにとどまらず、より一層、平和構築の現場に成果を残すことが求められている。第二期の議長国として日本が果たすべき貢献は、1つにプロジェクト実施を促すための手続き上の問題を解決し、IPBSとPBFの密な連携を実現していくことである。それと同時に、人間の安全保障の視点と、それに基づく制度の活用を考えていくことが重要である。国連という多国間外交の舞台で、国際の平和と安全の維持へ向けた実質的な貢献ができるようPBCの舵取りを行っていく努力が、議長としての日本に求められている。

67) 大菅岳史・外務省国際協力局地球規模課題審議官組織多国間協力課長からの電子メールによる回答 (2008年1月23日)。

68) 篠田英朗「国連平和構築委員会の設立—新しい国際社会像をめぐる葛藤」『国際法外交雑誌』第105巻第4号 (2007年)、84頁。

69) 秋山信将「岐路に立つ人間の安全保障—日本外交の展開の文脈において」篠田英朗、上杉勇司編『紛争と人間の安全保障—新しい平和構築のアプローチを求めて』国際書院、2005年、262頁。

70) “General Assembly Debates Reform on Peacebuilding Commission's First Year: Speakers Cite Promising Start, Call for Maximum Impact on the Ground,” UN Press Release GA/10635 (10 October 2007).

71) 「第62回国連総会における議題49『平和の文化』に対する神余大使ステートメント」外務省ホームページ、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/un_1030b.html (最終アクセス日:2007年11月19日)。