The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	国連・平和構築・日本 ： 国連平和構築委員会の活動を中心として
Author(s)	星野, 俊也
Citation	国際公共政策研究. 2008, 13(1), p. 101-109
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/8146
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

国連・平和構築・日本
－国連平和構築委員会の活動を中心として

The United Nations, Peacebuilding, and Japan
― From the Activities of the UN Peacebuilding Commission ―

星野俊也*

Toshiya HOSHINO*

Abstract

The UN Peacebuilding Commission（PBC）was established as a major outcome of UN reform at the time of its 60th anniversary to promote a more coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and recovery, and Japan has been the Chair of this body at its second session.

This paper highlights the recent initiatives and innovations in the work of the PBC, and thinking behind those, mainly under Japan's chairmanship, including the 9-point "check list" for joint endeavors for effective peacebuilding.

キーワード：平和構築、国連平和構築委員会、統合平和構築戦略、戦略・政策討論、平和構築ギャップ、平和構築チェックリスト

Keywords：peacebuilding, UN Peacebuilding Commission (PBC), Integrated Peacebuilding Strategy, Strategy and Policy Discussion, peacebuiling gaps, peacebuilding checklist

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授（前・国際連合日本政府代表部公使参事官）

はじめに

国連は創設60周年の節目の年となった2005年、加盟国の大多数から首脳級の参加を得て世界サミット（国連首脳会合）を開催した。これは新ミレニアム（千年紀）の門口にたった2000年の国連ミレニアム・サミット及びミレニアム総会において21世紀を展望してダイナミックな国連の役割を議論したにもかかわらず、早くもその一年後には多大な試練に直面した国連に対しトップレベルで体制の立て直しに取り組もうとするものだった。実際、９・11米同時多発テロ事件の発生―それはニューヨークでは2001年の国連総会が開会した当日の朝の出来事だった―に端を発し、米英等がアフガニスタン及びイラクで軍事作戦行動に出るといった一連の激動のなか、国連が有効な役割を果たしえなかったことへの反省と改革の決意がここににじみでている。世界サミットの成果文書のなかで新設されることが決定された国連平和構築委員会（Peacebuilding Commission: PBC）は、したがって、複雑化する問題状況に対し改革を通じた合理的な取り組みを目指したものであることが伺われる[1)]。

もっぱら組織の肥大化や機能の拡散や経費の増大が批判され、整理・統合・縮小がメルクマールになりがちな国連改革のなか、改革を目的とする新機関の設立は珍しい。だが、それは「平和構築」という分野への国際社会の効果的な対応が急務として広く認識されていたことを裏書きしている。当面する問題は主に二つあった。一つは、米ソ冷戦が終わりを告げたものの逆に世界各地で内戦が頻発した1990年代に比べ、紛争そのものの数はいまや大きく減少（約40％減との調査結果がある）したとはいえ、和平合意が成立しても紛争に逆戻りするケースが各地で見られたこと（ほぼ半数の紛争が和平から５年ないし10年以内に再発しているとの分析も出された）、そしてもう一つは、ポスト紛争国において平和構築に向けた舵が切られても、主体的に動くべき当事国の政府や国民が脆弱で、それを支援する国際社会の足並みが揃っていないといった状況がよく見られたことである。

ポスト紛争国において紛争の再発を防ぎ、より持続的な平和と開発への基礎固めをするという平和構築の努力を支援するPBCの実質的な活動は始まってまだ２年余りにすぎず、目に見える成果という点ではまだ限られたものしかないのかもしれない。そうしたなかではあるが、日本はPBCの創設メンバーの一国であり、その第２会期（2007年６月下旬から08年６月下旬）には議長国を担当した[2)]。折しも2008年は、福田総理の国会での施政方針演説における「平和協力国家」構想の提唱（１月）、横浜での第４回アフリカ開発会議の開催（５月）、G８議長国としての北海道洞爺湖サミットの開催（７月）と、平和構築への取り組みで国際的なリーダーシップをとる時期とも重なった。そこで、本稿ではPBCの活動や日本の役割を取り上げながら、今日の国際社会において、平和構築という公共政策課題にいかにとりくむべきかを検討する。

1）UN Doc. A/RES/60/1（24 October 2005）．なお、PBCの設立は同年12月の総会及び安保理決議による。A/60/180及びS/RES/1645（20 December 2005）.

2）日本は2008年６月下旬まで議長職を務める予定であったが、第２会期終了時までにPBCメンバーを選出する５つのカテゴリーのうち、経社理枠の新メンバー選出の調整がつかなかったことに端を発し、全体の顔ぶれが定まらなかったことから、第３会期において新メンバーが固まり、新議長が選出されるまでの間、「暫定議長国」として任期が延長されることとなった。

1.「平和構築」の立体性

「平和構築（peacebuilding）」という考え方はすでに1970年代に平和研究者を中心に議論されてきてはいたが、国連の実務や政策のディスコースのなかにこの概念が注目されるようになったのは1992年にブトロス・ブトロス＝ガーリ事務総長（当時）が『平和への課題』報告書のなかで「紛争後の平和構築」を取り上げてからであることはよく知られている[3)]。もちろん、殊更に「平和構築」という概念を用いることはなかったが、戦争の灰燼のなかから国家を再建し、復興や和解に尽力した経験は第二次世界大戦後の欧州に見られ、戦後復興と「平和国家」としての国づくりを選択した日本でも実践されてきたものである。それが現代の文脈であえて強調されるようになった理由は、今日の世界にあっても、あまりにも多くの紛争―しかも、そのほとんどは同じ国のなかで暮らす人々の間の内戦である―が、あまりにも多くの犠牲を人々に強い、さらに、ようやく実現した和平も長続きせず、元の紛争に逆戻りするケースがあまりにも多い、という現実を見据えてものである。これは、いいかえるならば、平和が「構築（定着）できていない」実例を座視し得ないとの認識に結びついている。つまり、平和は、和平に向けた合意を「創造」し、かりそめの治安や安定を「維持」するのみではなく、平和が持続化するような国家と社会の構造を「構築」することまで踏み込まないといけないといった問題意識の高まりを背景とする。

ポール・コーリエが近著『底辺の10億人』のなかで明らかにしているように、ここで我々が直視しなければいけないのは、地球人口のほぼ6人に1人の生命であり、その7割はアフリカに暮らし、76％までもが紛争を経験する国の人々であることを考えるならば問題の深刻さが実感されてくる[4)]。その上、グローバル化が進む今日、「彼の地」の出来事が我々の生活と無縁でなくなりつつあることも認識されるべきだろう。

平和の構築は、かつての平和研究者たちが指摘をし、そして今日の政策実務の最前線に立つ者たちもはっきりと認識するように、暴力の不在（消極的平和）だけではなく、政治・経済・社会・文化の側面を視野に入れ、社会正義の実現を通じて平和を追求する努力（積極的平和）にも目を向けた包括的なものでなければならない。それは、平和のための努力が単に多面的であるというだけではなく、諸側面が相互に密接に結びつき、「立体的」に計画され、実施されてこそ目に見える結果が期待できることを意味している[5)]。こうした立体的な平和構築のアプローチに必要なものは「戦略」である。

PBC構想は、現地の人々と国際社会が一丸となって平和構築のあり方について戦略的な観点から議論をし、関係主体がそれぞれの持ち味を生かしながらも協力していくための見取り図を提供するような国連機関の不在を出発点にしている。アナン前事務総長が「国連の機構面での大きな欠落部

3）国連文書『平和への課題』（1992年6月）。
4）Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done about It*（Oxford: Oxford University Press, 2007）.
5）平和構築に向けた「立体的」アプローチの試論は、星野俊也「『立体的』な平和構築理解に向けての一考察」、第1回平和構築フォーラム・セミナー、2006年5月参照（http://www.peacebuilding.jp/seminar/06053/hoshino.doc）。

分（a gaping hole）」と指摘したのはまさにこの点であり[6]、PBCは多くのポスト紛争国の平和構築ニーズの高まりとともに、そのニーズに効果的に応える戦略的なアプローチを提供するための制度と機構の改革の結果として設立されたものである。

2．国連平和構築委員会（PBC）の役割

今日の紛争の多くが内戦となった結果、国家が分裂するのでない限り、名ばかりの和平合意が署名されても敵対関係の過去を引きずる人々がひとつの国境のなかで共に暮らしていくための政治・経済・社会的な構造を能動的に「構築」しようとする、いわば現状打開・現状変革的な営みがなければ平和は持続し得ない。では、そうした努力を支援する機関にはどのような役割が求められるのだろうか。

国連の総会と安全保障理事会（安保理）の双方につながる下部機関の政府間諮問機関（31カ国がメンバー）として設置されたPBCは、現在、組織事項を含めPBCの活動全体の方向性を議論する組織委員会、PBCの活動対象たる個別の国への支援の戦略を検討・協議する国別会合、平和構築におけるベスト･プラクティスの共有を目指して議論する教訓作業部会から構成されている。このうち、当該国の平和構築戦略の策定に直接的な役割を果たすという意味では、国別会合の活動がPBCの諸事業のなかでも最も現地と直結したものといえる。

本稿執筆の時点で、PBCはブルンジ、シエラレオネ、ギニアビサウ及び中央アフリカ共和国という4つの国を議題に載せ、4つの国別会合が動いている。（なお、安保理にはすでにコートジボワールからもPBC議題化の要請が寄せられており、安保理は今後、どのタイミングで、どのような観点に着目した検討をPBCに期待するのかを内部で協議した上で、正式にPBCに付託することになる。）それぞれの国の平和構築努力は、それぞれの国の当局や人々の努力なしには進みようがない。しかし、国際社会による適時・的確な支援とモニタリングなしには動きにくいことも事実である。その第一歩は、国際社会が当該国に目を向けることである。PBCが特定国を議題化するということは、平和構築に真剣に向き合い、支援を必要とする国にスポットライトをあて、世界の関心と資源をひきつけ、それを持続化させることを意味する。

ここで若干手続き的なことに言及するならば、PBC自体が支援の対象国を選ぶのではなく、当該国の要請を受けた安保理や総会等から検討を付託されてはじめてPBCは作業を始めることになる（これまでのケースはすべて安保理からの付託であり、その他の例はまだない）。また、諮問機関であることからPBC自体が直接、援助事業を実施したり、援助資金を提供したりするわけでもない[7]。

6）国連文書『より大きな自由を求めて』（2005年3月）。
7）PBCは、事務局機能を果たす平和構築支援事務局（PBSO）、平和構築に取り組む国々の触媒的な資金を提供する平和構築基金（PBF）とともに「平和構築アーキテクチャー」を構成している。PBFはPBCとへ独立して運営され、配分は事務総長の権限で決定される。

シエラレオネの平和構築プロセスを例にとるならば、そこには多様な主体が関与している。何よりもまず国家再建を目指す政府があり、国民がいる。国連はPKO撤退後にも特別政治ミッション（UNIOSIL＝国連シエラレオネ統合事務所）を配置し、政府のガバナンス、人権・法の支配、治安部門、開発分野等を支援するほか、国連関係機関の活動を統括している。世界銀行は貧困削減戦略に基づく活動を続けている。ほかに、多国間あるいは二国間のパートナーによる独自の援助活動もあれば、国内外のNGOの諸事業もあるだろう。平和構築の努力は、新しい国づくりのいわば基礎固めをする活動であり、治安・安全、開発、人権・法の支配のどの分野が欠けてもいけない。その意味からも、ばらばらに行われがちな支援を相互に整合させ、平和の定着に欠かせない分野に見落し（ギャップ）が生じていなかを確かめ、支援が行き届いていない部分に追加のリソースを引き寄せられるかどうかが鍵となる。そのためには関係する全主体がシエラレオネにおいて持続的な平和の構築に寄与するという共通理解を見失わず、協力姿勢をとるように政治的に後押しをすることが必要となる。

PBCは、したがって、対象国の政府、市民、国際パートナーを一堂に集め、平和構築に不可欠な優先分野が何かについての認識の共有を促し、そこに国際社会の関心と資源とが投入されるような道筋をつけるための政治的な役割を果たすことを目指している。他の国連機関と異なり、メンバー国（国連の全加盟国のなかから総会、安保理、経社理、要員派遣国、財政貢献国の５カテゴリーのなかから選ばれた31カ国）に加え、国際金融機関（IFI：世銀及び国際通貨基金〔IMF〕）や機関ドナー（現在は欧州委員会〔EC〕とイスラム諸国機構〔OIC〕）の常時参加が認められている点で、意思疎通や調整の不足が問題とされがちな国連システムとIFI、ドナーの間の風通しを予め担保する制度設計がなされている[8)]。

シエラレオネに対しては、PBCメンバーのオランダが議長国となり、紛争で荒廃したこの国の政府や市民とともに平和構築に不可欠な優先分野を特定（若年層の雇用とエンパワメント、司法及び治安部門改革、民主主義と良い統治の定着、及び能力構築という当初の４分野に新政府が「最大の優先課題」と訴えるエネルギー分野への協力が加わった）した。こうして2007年12月、関係全主体の活動を統合するための「シエラレオネ平和構築協力枠組」が合意された。07年８月－９月に実施された議会及び大統領選挙への支援も、安保理からの特別の付託を受け、国別会合が重点的に支援をし、紛争後のデリケートな政治状況のなか政府が自力で運営する選挙を成功に導く上で重要な役割を果たしてといえる。ちなみにこの選挙の結果、民主的な政権交代も行われた。

野党党首から新大統領の座についたコロマ氏は、施政方針演説でPBCの場で合意した優先分野に言及し、さらに「平和構築において国連との協力を続け、新設のPBCによって提供される機会を最大限に活用したい」との意欲も示した[9)]。（大統領は、その演説で国連、世銀、アフリカ連合等の

8）国別会合には、組織委員会での決定を受け、さらに対象国の平和構築努力に密接に関与する国々や地域機関等もメンバーに加わる。

9）Address by President Ernest Bai Koroma on the Occasion of the State Opening of the Third Parliament of the Second Republic of Sierra Leone, 5 October 2007.

国際機関や英米中と並び日本にも言及し、同国への開発協力に謝意を表している。）

シエラレオネと同時に安保理からの付託を受けたブルンジ（議長国はノルウェー）に関する平和構築戦略作りもほぼ同様のプロセスで優先分野の特定などの作業が進められ、戦略枠組文書は2007年６月にまとまり、その年の12月には同枠組みに基づく諸活動の実施状況を見守るモニタリング・メカニズムについて合意された。また、こうした戦略作りの過程で発生した和平合意破綻の危機に際しては、関係当事者に現状打開を働きかけるメッセージを発出するなどの活動を行った。

2007年12月にPBCに議題化されたギニアビサウについてはブラジルを議長国に戦略作りに向けた作業が動き出し、2008年６月にはベルギーを議長国とする中央アフリカ共和国国別会合が立ち上がった。

３．PBCと日本

日本はPBCの創設メンバーのひとつであり、第１会期に組織委員会の議長国（PBC全体をとりまとめる議長国に相当）を担当したアフリカのアンゴラに続き、第２会期にはアジアからということで、PBC議長国に満場一致で推挙され、選出された。

既存の国別会合でも精力的・建設的に知恵や協力を打ち出してきた日本だが、PBC議長国の立場でPBC全体の機能強化に向けて意識的に取り組んできたことは、国連システム内外におけるPBCのプレステージの向上（例えば、2007年10月には国連総会でPBC設立後初の年次報告の討議が行われたが、議長国たる日本からの要請で通常の総会下部機関のそれとは別格の重厚なスタイルで実施された）、国連の主要機関（安保理、総会、経社理の各議長及び事務総長）や関係機関（国連開発計画〔UNDP〕等）とのトップレベルでの緊密な協議、同様にIFIのトップとの戦略的な関係の構築、PBCの活動や平和構築に関する積極的なアドボカシーの展開、PBCの作業の効率的な運営（例えば、ギニアビサウのPBC議題化にあたっては、付託の前段階から各月の安保理議長国と協議を重ね、さらに正式な付託がなされてからは関係各方面と精力的に調整し、付託の翌週には同国のPBC対象国とブラジルを議長国とする国別会合の立ち上げるといった迅速な取進めを行っている。中央アフリカ共和国の議題化も同様に手際よく進められた。）などがある。これらはPBCにとっての貴重な慣行として引き継がれていくことになるだろうし、各国別会合を通じてそれぞれの国の具体的な支援の戦略を策定・実施・モニターしていく上でも有益に作用することだろう。

もう一つ、日本が議長国として推進したイニシアティブとして、平和構築に効果的に取り組む上で共通の課題についての「戦略・政策討論」を行い、さらに、そうした議論から効果的な平和構築支援に向けた「チェックリスト」を導き出す作業があった。

ここで共通の課題として着眼した点は、紛争から平和への移行期（transition）に取り組むべきさまざまな「平和のための取り組みの連続体（peace continuum）」―すなわち、相互に関連する平和維持・平和構築・開発に向けた努力―のプロセスが継ぎ目なく実施していくためには何が必要

か、というものであった。言い換えるならば、これは「平和構築のギャップ」がどこに存在し、PBCはそうしたギャップを回避ないし緩和するためにどのような付加価値を提供できるのかを問うものである。こうした観点から2回開催された「戦略・政策討論」ではハイレベルの実務家の報告を受けて、有益な議論が行われた。そのうちの一回は、平和構築活動に民間部門（民間の企業・財団・資金等）を導入する道筋を開くものであり[10]、もう一回は平和維持活動と平和構築、開発の戦略的なシナジーを見出すものであった[11]。

日本が議長国の任期を終えるにあたり、高須幸雄大使はPBC議長として平和構築を効果的に推進するために関係主体が自らに問いかけるべきチェックリストとして、次の9つを提示した[12]。これらは、高須議長が、戦略・政策討論を含め、平和構築に関する数多くの対話の機会を通じて得られた洞察を取りまとめ、広く平和構築に取り組もうとする人々に対し、「チェックリスト」のかたちで問いかけるものである。すなわち、

①個々の異なる平和構築の取り組みを画一的な枠にはめこもうとしていないか？

②平和構築に向けたその国の確固たる主体性（オーナーシップ）と、責任感をもって取り組もうとする当局が存在し、それが尊重され、支持されているか？

③平和維持活動から次のステップへとスムーズにつないでいくにあたり、治安・安全、開発、人権・法の支配の三分野を平和構築の重要な基盤として相互に連関させ、これらに対し、適切な優先順位とシークエンスで取り組もうとしているか？

④平和の定着に向け、建設的な政治プロセスを前進させるための着実な努力が効果的にとられているか？

⑤能力と説明責任を伴った国造りのため、政府活動の効果的なチェック・アンド・バランスを進め、能力向上と制度改革を促すべく適切な支援策を提供できているか？

⑥復興と経済開発への継ぎ目のない移行を確保するため、人々に目に見える平和の配当が迅速かつ適時的に提供できているか？

⑦現場でのスムーズな移行を目指した国内の努力と国際社会の努力を共鳴させるべく、効果的なリーダーシップの下、すべての関係主体を集め、調整され、一貫性のある、統合的なアプローチが適切に計画されているか？

⑧持続的な関与を促すため、長期的な観点で取り組もうとする政治的な意思が示されているか。

⑨国際社会の関心と支援を求める国々からの要請に対し、我々一人ひとりが応える心構えがあるか？

10）本件の討論はインドネシアをファシリテーターとした「民間部門に関する戦略・政策タスクフォース」がフォローアップの作業を行い、所見と提言（総論的な洞察に加え、特に民間財団、マイクロファイナンス、海外送金の平和構築に果たす役割を模索したもの）を組織委員会に提出した。

11）国連平和維持活動と平和構築活動の相互依存に関してはゲーノ国連PKO局長が、ポスト紛争国の治安・安定化と復興の連続性についてはハリルザード米国連大使が問題提起を行った。

12）Yukio Takasu, “Note for Effective Joint Endeavours for Peacebuilding”, 23 June 2008（www.un.int/japan/jp/topics/080623_Note%20on%20Peacebuilding.pdf）.

第一の問いが示唆しているが、すべての紛争の背景が異なるように、すべての平和構築努力も独自の力学や文脈があることはしっかりと理解する必要がある。平和構築に鉄則があるとすれば、その第一は「平和構築に定型はない」ということになる。だが、そうした理解を前提としても、いざ個別の国・地域を対象とした具体的な平和構築戦略を策定する際、ここで取り上げたような問いをモデストに内省し、「イエス」と答えられるような視点があるかどうかを確かめてみることも有効なのではないか。そうした頭の整理をこれらのチェックリストは促している。

おわりに

国連の活動のなかでPBCは平和構築全般を取り仕切っているわけではない。PBCの支援を得ることなく自らの平和構築努力を効果的に進めている国もあれば、PBCが関与しなくても現地の主体と国際主体が一貫性と調整の取れた、戦略的な平和構築の枠組みを編み出した国もあるだろう。また、PBC自体、実質的な活動を始めて2年余りの新参者にすぎず、その方法論も手探りでここまでこぎつけた、というほうが正しい。しかし、PBCが「平和構築」を名に冠した国連機関であり、ポスト紛争国の平和構築・復興という合目的的な活動を支援する機関として、その潜在的な役割は大きい。他方で、政府間機関であることから、メンバー間のポリティクスが「平和構築」という本来の目的とは違う次元で作用をし、議論を混乱させることも間々見られることも事実である（例えば、PBCが、その設立時の妥協の結果、総会と安保理の両方の下部機関となったことは、安保理に重きを置くメンバーと総会の役割の拡大を求めるメンバーとが混在していることを示唆している）。政治的な紛争の帰結が出発点となる平和構築は、やはりきわめて政治的なプロセスとならざるを得ない。それを政治機関であるPBCが、自らのポリティクスを抑制しつつ、いかにして対象国の政治に一定の影響力を及ぼすのか。これはPBCの抱えるジレンマといえる。

しかし、希望もある。第2会期の議長国を勤めた日本は、ほぼその任期半ばの時期にあたった2008年1月にマンハッタンの郊外で組織委員会のメンバー国と世銀、IMF、機関ドナーの代表を集め、大使級のリトリート式会合を行ったことがあった。これは、メンバー間でPBCが設立当初の期待と現在の活動を比べ、何か達成され、どこに問題があり、今後、どの方向に進むべきかを議論することを目的としたものだった。ハイレベルの参加者を得て、活発な議論が展開し、意見の相違も多く見られたが、それはみなPBCというこの機関の持ち味を最もよく引き出すにはどうしたらよいか（例えば、組織委員会と国別会合の活動のあり方、役割分担等）、というビジョンや問題意識からの論戦であり、建設的なものだった。同時に、自分たちこそがPBCであり、この新機関をできるだけよいものにしていこうとの連帯感や共通認識が醸成されたことは有意義だった。

そもそも平和構築という活動自体、紛争に苛まれ、取り返しのつかない多くのものを失った人々に希望を取り戻すための活動といってよい。それは、我々からしてみれば、遠い国の内戦の後始末の手伝いをするだけと見ることもできなくはないが、グローバル化が進む今日、国際社会の平和と

安全が不可分になっていることを考え合わせるならば、我々が平和構築に貢献することは、国際公共利益でもあり、また自らの国益にも密接につながっていることがわかるだろう。

PBCリトリートに参加した潘事務総長は、効果的な平和構築のためには「信頼」、「支援」、「コミットメント」が必要、と端的に表現した。この指摘も、高須議長のチェックリストと軌を一にするものだが、いずれも平和機構という難作業を国際社会の共同作業として推進していこうとする深い洞察が込められている。