

終章 平和構築における諸アクター間の調整の今後の課題と方向(要約)

稲田 十一

本報告書では、第 1 章で、ポスト PKO から中長期的な開発支援への移行期における諸アクター間の調整について整理・分析した。ついで、第 2 章で、治安部門改革(SSR)の分野に焦点をあてて諸アクター間の調整について整理・分析した。最後に第 3 章で、平和構築委員会の主要ドナーを中心に、平和構築に関わる主要ドナー国の調整の問題について整理・分析した。

そもそも平和構築に関わる諸アクター間の調整の問題はきわめて大きな課題であり、こうした比較的短い報告書では全体を取り扱うことは困難である。したがって、本報告書では、とりわけ近年設立された「平和構築委員会」と「平和構築基金」に焦点をあてて整理と分析を行った。しかしながら、その前提として、平和構築に国際社会が関わる中で、主要ドナーがどのような対応をし、近年どのような変化を示してきたかについて、概略的にでも全体像を示す努力も行った。

第 1 章で取り扱った諸アクターとは、緊急人道支援や開発支援に関わる国連関係機関、すなわち UNOCHA、UNHCR、UNDP、UNICEF、および新たに設立された平和構築委員会事務局(PBSO)、そして世界銀行である。それに対し、第 2 章で焦点をあてた諸アクターは、SSR に焦点をあてながら、これに関連する国連関係機関、すなわち、DPKO(PKO 局)や DPA(政務局)、UNDP 等のほか、国際機関として OECD/DAC、EU、OSCE 等、主要二国間ドナーとしてイギリス、アメリカ等を扱っている。また第 3 章では、平和構築委員会そのもののほか、平和構築委員会の主要メンバーであるアメリカ、イギリス、フランス、中国、ロシア、ノルウェー等を扱っている。その意味で、各章で焦点をあてた「平和構築における諸アクター」はそれぞれ異なるが、関連する国連関係機関、主要な国際機関、主要な二国間ドナーを全体として触れた形になっていると考えられる。

また、平和構築委員会の設立そのものが、紛争後の国・社会が持続的な開発へと安定的に国づくりに進んでいく移行期を支援する目的で設立されたこともあり、本報告書では、こうしたポスト PKO の移行期に焦点をあてた。第 2 章で SSR に焦点をあてたのは、こうした移行期において、警察・軍改革ばかりでなく司法制度や市民によるチェック機能を含めた広義の治安部門改革(SSR)が重要分野であり、また実際に平和構築委員会が支援するシエラレオネとブルンジでの重点支援分野とされているからである。

一方、平和構築委員会そのものが、近年の国連改革の数少ない重要な成果の一つであり、また、国連が平和構築により一貫した体制のもとで関与していくための重要なステップとなるもので

ある。第 3 章では、この平和構築委員会の主要メンバーの平和構築に関する姿勢や政策スタンス、具体的な対処を整理することに焦点をあてたが、そのことは、今後の国連を中心とする平和構築への関与のあり方と課題を考える上で、中心的テーマの一つであると考えたからである。

もとより、平和構築に関する国際社会の関与はきわめて大きなテーマであり、本報告書が提示できる教訓や提言には限界があろう。平和構築委員会だけをとりあげても、現時点で正確な評価を下し、我が国としての具体的な対処方針を立てるには、更なる詳細な検討と分析が必要であろう。しかしながら、本報告書のまとめとして、本報告書の整理・分析を踏まえて、いくつかの結論や今後に向けた課題を提示していくことはできると思うので、以下に各章の議論をもとに結論と提言を整理しておくことにしたい。

1. 平和構築基金(PBF)の課題と今後の方向

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確かだが、以下のようないくつかの課題を抱えている。

まず、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。おそらく、シエラレオネやブルンジでの支援の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、平和構築基金の総額自体は必ずしも大きいとは言えず、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。

大きな課題の一つは、紛争直後から持続的な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。OCHA の持つ CERF は金額的には平和構築基金よりも大きく、OCHA は緊急人道支援の分野で、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。UNDP や UNICEF のような実施機関としては、いかにフレキシブルに自由に使える資金であるかに主たる関心がある。平和構築基金の資金を拠出している国と、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、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。

平和構築基金の重点分野・優先分野のひとつに治安部門改革(SSR)があることは明白であり、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、きわめて論理的である。世銀も、世銀では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している。一方、警察分野を含む公務員の給与補填は、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が、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という議論も根強い。

平和構築基金の具体的な案件づくりは、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。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のが、近年の国連改革の方向であるが、関連機関と 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)はどのような役割と関与をするのか。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。

2. SSRに関わる諸アクター間の調整の課題と今後の方向

紛争後の環境における SSR は、二つの目的を持って行われる。第一に、当事国自身の力で秩序を維持するための実効的な治安能力の向上、第二に、治安組織の抑圧的性質や不透明性、政治的偏りなどの問題点の解消である。この二つは密接に関連しており、どちらが欠けても SSR の成功は難しい。また、SSR の対象となる組織・集団・制度は、a. 政府直属治安組織、にとどまらず、b. 国家の支配外にある様々な武装集団、c. 「法の支配」に関わる司法及び懲役制度・組織、さらに、d. 文民による治安組織監視機関までが含まれる。このような包括的な SSR 論が主張されるようになってきた要因は、初期の SSR が上記のa(軍隊や警察など)の改革に焦点を絞ったところ、その成果がはかばかしくなかったという教訓が反映されたものである。

SSR における諸アクター間の関係は、①SSR に関わるドナーの種類が非常に多い、②アド・ホック的な組織やプログラムの存在が大きい、③SSR というアプローチ自体が依然として発展途上にある、という三つの理由により、一定のフォーマットを形成にするに至っていない。ここから言えることは、SSR における円滑な調整と包括的な SSR アプローチの発展とは相互に密接な関連性を持っているということである。

国連における統一的な SSR 概念・アプローチの構築への努力が精力的に行われているが、現時点では、国連職員たちの間でも、SSR という概念はまだ十分に浸透しているとはいえない状況である。例えば、東ティモールの例をとっても、最も本質的な問題は、東ティモールの国家建設を主導してきた国連に、明確な SSR 戦略とも言うべきものがなかったことである。今後、国連が SSR において主導的な役割を担っていくためには、包括的な SSR 戦略の構築が急がれる。

今後、国連がその多国籍性・包括性を活かし、SSR における調整機能を果たすことを期待する声も挙がっており、国連が全体のまとめ役という形で今後 SSR に深く関与しようとしていくことは十分考えられる。しかし、まず、包括的な SSR アプローチがあつてこそ、初めて円滑な調整活動を行い得る。また、これまで既に SSR で実績を挙げてきたドナー機関・国との主導権争いとも言うべきものをどのように克服していくかがポイントとなる。

3. 平和構築委員会についての評価と今後の方向

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。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。

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生まれたことは大きな成果である。また、平和構築委員会を実質的な成果をうむ組織にすること、既存の基金や予算などと重複した資金を求められる枠組みにすべきでないこと、現場レベルでのアクター間調整が重要であること、被支援国のオーナーシップを重視する必要があること、等について共通の理解があることも肯定的な側面である。

日本にとって、平和構築委員会の役割を強調しそこに深く関与することは、非軍事分野による平和の創出の意義をさらに強調し、日本の貢献をアピールすることにもつながる。また、現時点では、ASEAN や AU などの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が、これらの地域枠組みを生かしながら、地域内での相互支援を担うものへとつなげていく道を模索することが有益であろう。

また、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り、日本にとってのツールはその他さまざまあるので、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。