

序章 平和構築の諸アクターと調整の課題

稲田 十一

1. 問題の背景と焦点

「平和構築 (Peace-building)」は、1992 年 6 月に国連事務総長の報告書『平和への課題 (*An Agenda for Peace*)』で、国連をはじめとする国際社会が果たすべき役割として言及された。その後、「平和構築」はさまざまなドナー・研究者によって頻繁に使われ議論される言葉となっているが、その使い方は、「紛争後の平和的的制度構築」を指す狭義の使い方と、「軍事的・外交的 (政治的)・経済的 (開発) 側面のすべてにおける紛争予防と関連するすべての活動」を指す広義の使い方がある。今日では、「平和構築」は、紛争の一連のサイクルのあらゆる段階での貢献を考慮し、また政治・安全保障・復興開発のすべての側面を視野にいれている点で、後者の広義の意味に使っていると考えられる (例えば、JICA『事業戦略調査研究「平和構築」報告書』2001 年)。従って、本調査研究でも、こうした広義の意味でとらえた「平和構築」のための国際社会のさまざまなアクター (国際機関、各国援助機関および NGO 等) の関与を検討する。

上記の中で、とりわけ大きな課題は、軍事的枠組、政治的枠組、開発援助の間の連携と調整である。また時系列的には、平和維持から中長期の開発に向けた継ぎ目のない (シームレスな) 支援のあり方である。国際社会では、軍事的な枠組として存在する PKO (平和維持活動) と、選挙を通じた民主的な政権づくりと、開発支援が別個の機関でバラバラに実施されるケースが多く、この間の調整と連携が大きな課題とされてきた。加えて、紛争後の人道緊急支援と中長期の持続的開発に向けた支援を行なう機関が異なることが多く、その間のシームレスな支援の必要性が唱えられながらも、その連携と調整には多くの課題がある。また資金的にも、人道緊急支援段階から中長期の開発支援に移行する過程で、国際社会の関心が低下し支援が減少するということが、大きな課題の一つとされてきた。

2. 「平和構築委員会」の設立

一方、国連では、2004 年以来国連総会及び安保理において、「平和構築委員会 (Peace Building Commission)」の設立と、この組織を基軸とした平和構築活動の効果的な調整と実施に向けたさまざまな議論と試みが進行してきた。平和構築委員会は、政府間諮問委員会として、国連を中心とする紛争後の平和構築と復旧に向けた活動について、一貫したアプローチを関係諸機関に助言することが期待されている¹。また、日本政府は、持続可能な平和を達成するため

に、紛争後の人道支援、復旧、復興などの実施について、一貫した統合戦略を助言・提案するメカニズムが重要であるとの観点から、従来から平和構築委員会の早期設立に向けて尽力してきた。

平和構築委員会は、2005年12月にその設立が基本的に合意され、具体的な活動態様やメンバー構成等を定める決議案が出された。その結果採択された決議では、平和構築委員会のメンバー構成として、1)安全保障理事会から7ヶ国、2)経済社会理事会から7ヶ国、3)国連への財政貢献上位10ヶ国より5ヶ国、4)PKO等への要員派遣上位10ヶ国より5ヶ国、5)その他地域バランス等を考慮した7ヶ国の計31ヶ国とされている。日本の参加は、平和構築分野における日本の国際的なプレゼンスを高めることに寄与するものと考えられる。また、平和構築委員会と同時に設立が合意された「平和構築基金(Peace Building Fund)」も、紛争後の不安定な移行期の課題により効果的に対処するために構想されたものであり、その役割が期待されるが、その今後のあり方にはまだ多くの課題があると考えられる。

3. 本報告書の構成と内容

本調査研究チームは、上記の「平和構築に関わる諸アクター間の調整」に関わる課題を、いくつかの主要テーマに分けて調査分析・研究しようとするものである。またその際、特に、2005年12月に設立された「平和構築委員会」および「平和構築基金」の課題や今後の方向について焦点をあてる。3人の調査研究チームは、それぞれ次のようなテーマを分担する。

- ①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。とりわけ国連関係機関および世界銀行が、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調整に関して近年とってきた政策・戦略の方向と、平和構築基金に対する見方・スタンスを整理し、その課題を検討する。
- ②治安部門改革(Security Sector Reform: SSR)に焦点をあて、この分野で国際社会の諸機関やドナー国がどのような立場を取り、どのように支援を行ってきたかを整理するとともに、東ティモールとシエラレオネの事例を取り上げ、SSRの現場において諸アクターがどのように連携しながら活動しているかについても検討する。
- ③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・関係国がどのように評価し、また何を課題と認識しているか、さらに平和構築委員会の設立をうけてどのような対処体制を整えているのか、について主としてヒアリングに基づいて整理する。

いずれのテーマについても、2007年1月から2月にかけて、各研究メンバーそれぞれが

ニューヨークの国連関係機関や各国国連代表部、あるいは世界銀行などに対してヒアリングを実施した。「平和構築に関わる諸アクター間の調整」というテーマ自体はきわめて大きく、本報告書では、各章で、各テーマの全体像を整理する作業をまず行なった。その一方で、中核的な論点としては、国連平和構築委員会に関する議論や課題を現時点で整理することに焦点をあて、最新の資料とヒアリングに基づいた報告書の作成を目指した。