

国連平和構築委員会の動向
—設立5年後の見直しを経て—

河 内 明 子

- ① 国連平和構築委員会は、平和構築活動の統合性を高める改革の一環として2005年に設立された。国連の既存部門・機関を前提とした統合化の試みが行き詰まりを見せるなか、平和構築戦略全般を管轄する新組織が必要になったことを国際社会が認識するようになったためである。
- ② 委員会は、総会と安全保障理事会（安保理）がそれぞれ決議を採択し共同で設立した政府間諮問機関であり、平和構築と復旧のための統合戦略を助言及び提案することを目的とする。支援対象国ごとに統合平和構築戦略を策定し、それに合わせて関係機関がそれぞれの活動を調整していくという形で、多様な機関によって担われる平和構築活動の統合性を高めようとしてきた。
- ③ しかし、設立から5年を迎える2010年に行われた活動の見直しでは、具体的な成果が十分上げられていないとされ、支援対象国において委員会の支援の効果を向上させることを求める提言がなされた。
- ④ 最初の支援対象国の一つであったシエラレオネでは、労力に見合う成果を上げられなかったことから、策定された統合平和構築戦略が維持されず、シエラレオネの国家開発戦略である「変革のための課題」に組み込まれることになった。委員会では、こうした動きを肯定的に捉え、国連諸機関の統合的な支援につながったとしている。
- ⑤ 2010年に支援対象国となったリベリアは、現在も展開中の平和維持活動の縮小・撤退を検討するにあたって、委員会の助言が期待される初めてのケースである。リベリアで採択された相互コミットメント声明は、多数の関係者の担当課題が幅広く盛り込まれていた、初期の統合平和構築戦略と異なり、リベリア政府と委員会の二者がそれぞれの担当課題への取組みを約束するという簡素な形式をとっている。また、優先課題も、リベリア政府と国際社会の過去の取組みの成果を生かし、少数に絞り込まれている。
- ⑥ 委員会独自の統合平和構築戦略を策定するという当初の方針に代わり、支援対象国政府や国際社会の取組みの成果を委員会が政治的に後押しすることで、平和構築の統合性向上に貢献する道が模索されている。

国連平和構築委員会の動向 —設立5年後の見直しを経て—

外交防衛課 河内 明子

目 次

はじめに

I 平和構築委員会設立とその意義

- 1 平和構築をめぐる改革の流れ
- 2 平和構築アーキテクチャーの概要
- 3 設立5年後の見直し

II 統合平和構築戦略をめぐる転換

- 1 シエラレオネの事例
- 2 リベリアの事例

III 今後の展望

おわりに

はじめに

平和構築を主要な外交課題の一つとしているわが国は、2005年に設立された国連平和構築委員会（United Nations Peacebuilding Commission、以下「委員会」）の設立以来の構成国の一つであり、2007年6月から約1年半にわたって委員会の活動全体を総括的に扱う組織委員会の議長を、2011年からは平和構築の経験を共有する教訓作業部会の議長を務めるなど、その活動に積極的に関わってきている。

平和構築活動の統合性を高める改革の一環として設立された委員会は、支援対象国ごとに関係諸機関が従うべき統合平和構築戦略を策定することをその活動の柱にしてきた。委員会の最初の支援対象国であったブルンジとシエラレオネでは、策定された統合平和構築戦略が維持されず、それぞれの国の国家開発戦略である貧困削減計画文書に組み込まれることになった。2010年以降に委員会の支援対象国となったりベリアとギニアでは、より簡易な形式の相互コミットメント声明が策定されている。

2010年までの委員会の活動状況は、拙稿「国連平和構築委員会の現状と展望」（『レファレンス』720号，2011.1）で紹介したが、本稿では、平和構築活動の統合というテーマを中心に、設立当初の方針を転換し、新たなアプローチを模索している委員会の動向を見ていくことにする。

まず、委員会の設立につながる、平和構築の統合を目指す改革の流れを、主要な国連文書を中心に振り返り、委員会が設けられた意義を確認した後、それがどのように制度化されたかを

見ていく。続いて、シエラレオネとリベリアのケースを取り上げ、統合平和構築戦略の策定という活動の柱をめぐって、どのような政策転換が行われたのか整理し、最後に今後の展望をまとめる。なお、本稿における関係者の肩書は、当時のものである。

I 平和構築委員会設立とその意義

1 平和構築をめぐる改革の流れ

(1) 平和構築概念の登場とその実践

平和構築という用語は、ブトロス・ブトロス＝ガーリ（Boutros Boutros-Ghali）国連事務総長の報告「平和への課題」⁽¹⁾によって広く知られるようになった。この報告では、「紛争の再発を回避するために平和を強固にする構造を見出し、支援する活動」として「紛争後の平和構築」という語が用いられている⁽²⁾。この報告後、ブトロス＝ガーリ事務総長はさらに議論を進め、「従来は平和分野での活動と無関係とされてきた人道・人権・社会・経済分野の国連諸機関が平和構築支援の重要な推進役として認識」⁽³⁾されるようになった。一方で、その議論には、紛争後の支援のうち、非政治的領域を担う平和構築と政治的領域を担う平和維持活動という短絡的な捉え方につながりかねない内容が含まれていた。人道支援、開発援助、平和維持といった既存分野別に組織されている各部門・機関の「制度的な相互連携を欠いてしまう温床」⁽⁴⁾となったとの指摘もされている。

平和維持活動担当の事務次長補及び事務次長を歴任し、1997年に事務総長に選出されたコフィ・アナン（Kofi Annan）事務総長は、平和構築を、政治的・非政治的領域の双方を含む活

(1) “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.” UN Doc. A/47/277-S/24111 (17 June 1992).

(2) *ibid.*, para.21.

(3) 中満泉「平和構築と国連改革—有効な戦略の確立へ向けて」『国際安全保障』34巻2号，2006.9, p.18.

(4) 篠田英朗「第1章 平和構築活動の位置づけ」『平和構築と法の支配—国際平和活動の理論的・機能的分析』創文社，2003, p.10.

動と捉えたうえで、多様な国連諸機関が担う平和構築活動を統合化することを目指していた。同年7月に発表された事務総長報告「国連の再生—改革に向けたプログラム」⁽⁵⁾で、国連事務局のうち、政治局を平和構築の主たる調整役（focal point）に任命し、平和構築活動が完全に統合（fully integrated）され、安全保障理事会（安保理）と事務総長の特定する目的に沿ったものでなければならないとした⁽⁶⁾。この報告は、「平和構築活動が、政治的活動でもあることが明確に認識された転機」⁽⁷⁾となったと評価されている。

アナン事務総長の諮問を受け、平和と安全の領域における包括的な見直しを行ったのが、ラクダール・ブラヒミ（Lakhdar Brahimi）アルジェリア元外相を議長とする「国連平和活動に関する委員会」である。同委員会は、2000年に報告書（通称ブラヒミ・レポート）⁽⁸⁾を発表し、様々な提言を行った。

タイトルの平和活動という語は、紛争予防、平和創造、平和維持、平和構築を包括する概念として用いられている。このうち平和維持と平和構築の関係については、「平和維持部隊は平和構築活動を可能にするために治安を確保し、平和構築の担い手たちは政治・経済・社会の変革を支援し、紛争後の安定した環境の持続化を図ることによって、平和維持部隊の撤退を可能

にする」⁽⁹⁾と述べ、両者が密接な相互補完関係にあるとした⁽¹⁰⁾。また、平和構築は、「紛争の不在以上の、平和の基盤を築く諸活動」⁽¹¹⁾とし、効果的な平和構築には、紛争の原因に対処するための政治と開発を合わせた活動が必要と述べている⁽¹²⁾。そして、ここでも、政治局長が平和構築の調整役とされた⁽¹³⁾。

ブラヒミ・レポートは、その取組みの具体例として、元兵士の市民社会への復帰、（現地警察の訓練・再編や司法・刑事改革等を通じた）法の支配の強化、過去と現在の人権侵害の監視、教育、調査を通じた人権状況の改善、（選挙支援や報道の自由に対する支援等の）民主的発展への技術的支援、紛争解決や和解手法の促進を、さらに、これらを補完する取組みとして、腐敗対策の支援、人道的観点からの地雷除去、感染症への対策を挙げており⁽¹⁴⁾、平和構築活動の政治的側面が強調されていると指摘されている⁽¹⁵⁾。

ブラヒミ・レポートのこのような平和構築の捉え方については、一部を除き明確な反対を表明する国はなかったが、「米英のように平和構築における政治的側面をことさら強調する諸国に対して、紛争の根本原因が貧困にあると指摘することによって経済問題に力点を置く発展途上国との間に、平和構築への態度の差」があったと指摘されている⁽¹⁶⁾。

(5) “Renewing the United Nations: a programme for reform: Report of the Secretary-General,” UN Doc. A/51/950 (14 July 1997).

(6) *ibid.*, para.66.

(7) 中満 前掲注(3), p.21.

(8) “Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” UN Doc. A/55/305-S/2000/809 (21 August 2000).

(9) *ibid.*, para.28. (日本語訳は、中満 前掲注(3), pp.21-22. による)

(10) 中満 同上

(11) UN, *op.cit.*(8), para.13.

(12) *ibid.*, para.44.

(13) *ibid.*

(14) *ibid.*, paras.13-14.

(15) 篠田 前掲注(4), p.12.

(16) 同上, p.19. インド代表は、2001年2月5日に行われた安保理の議論のなかで「ブラヒミ・レポート」が提示した平和構築の捉え方に対して懐疑的な発言を行った。同, p.18.

力点をどこに置くかという点では争いがあるとしても、平和構築が政治的・社会的・経済的側面を包含する活動で、統合的アプローチが求められているということについては共通認識となっていた。しかしながら、国連内では、名目上は平和構築を主導する組織でありながら資源に欠ける政治局と、平和維持活動の展開を通して実績を積み重ねている平和維持活動局という国連事務局の二つの部局と、国連による開発援助活動を主導する国連開発計画の間で激しい縄張り争いが行われていた⁽¹⁷⁾。国連は、国連事務局、国連の諸計画や基金、専門機関及び関連機関で構成されており（図1参照）、「すべてではないにしても、その多くが平和構築において重要な役割を担っていると自負している」⁽¹⁸⁾という状況であった。国連は、その発足当時から各機関に高度の自治を許す分権方式をとってきた。こうした分権的性格が国連機関の柔軟な対応を可能にする一方で、それらの調整が困難な要因ともなっていると論じられている⁽¹⁹⁾。

平和構築のための資金や人材は国連内に拡散し、調整が不十分であるため、深刻な問題が放置される一方、重複する取組みが各所で行われていた。また、短期的な緊急人道・治安維持のニーズと長期的な開発ニーズのいずれかに対応

が集中しがちで、最も深刻な危機を乗り越え平和定着を目指す国を対象とした、短期と長期のニーズを橋渡しする領域が欠けていたとの指摘もされている⁽²⁰⁾。

(2) 新機関の設立へ

国連の既存部門・機関を前提とした統合化の試みが行き詰まりを見せるなか、「もはや個々の機関の活動の調整 (Coordination) だけでなく、それらの活動に一貫性を持たせる新体制、すなわち平和構築戦略全般を管轄する新組織が必要になったことを国際社会が認識」⁽²¹⁾ するようになり、改革を求める機運が高まった。平和・安全保障分野の国連改革を議論したアナン事務総長の諮問機関である「脅威、挑戦及び変革に関するハイレベル委員会」は、2004年12月に発表された報告「より安全な世界—我々の共有する責任」⁽²²⁾ のなかで、これまでの紛争後の支援活動を、「二国間の支援と国連の支援に食い違いや重複が数限りなくあり、少ない資金の効率的な利用を機関間の競争が阻んでいる」⁽²³⁾ と批判した。そして、平和構築を専門に担当する政府間機関として平和構築委員会を設置すべきと提言したのである⁽²⁴⁾。ここでは、委員会は、比較的少数の構成国からなる、安保理の下部機

(17) Vanessa Wyeth, "Peacebuilding at the UN over the last 10 years," *Essay Series 2011*, Working Group on Peace and Development (FriEnt), 25th September 2011, p.5. <http://www.frient.de/index.php?id=135&type=0&juSecure=1&locationData=135%3Atx_dam%3A4136&juHash=5af97b13a33bbfafa544132c2a8b30a09327f6ab> (本稿におけるインターネット情報は、いずれも2012年6月1日に確認したものである)

(18) *ibid.*, p.8.

(19) 島田剛「国連開発システムの政治経済学—ジャクソン報告から一貫性パネルまでの改革議論の変遷と今後の改革の可能性」日本国際連合学会編『国連研究の課題と展望』（国連研究第10号）国際書院，2009，p.133.

(20) Wyeth, *op.cit.*(17)

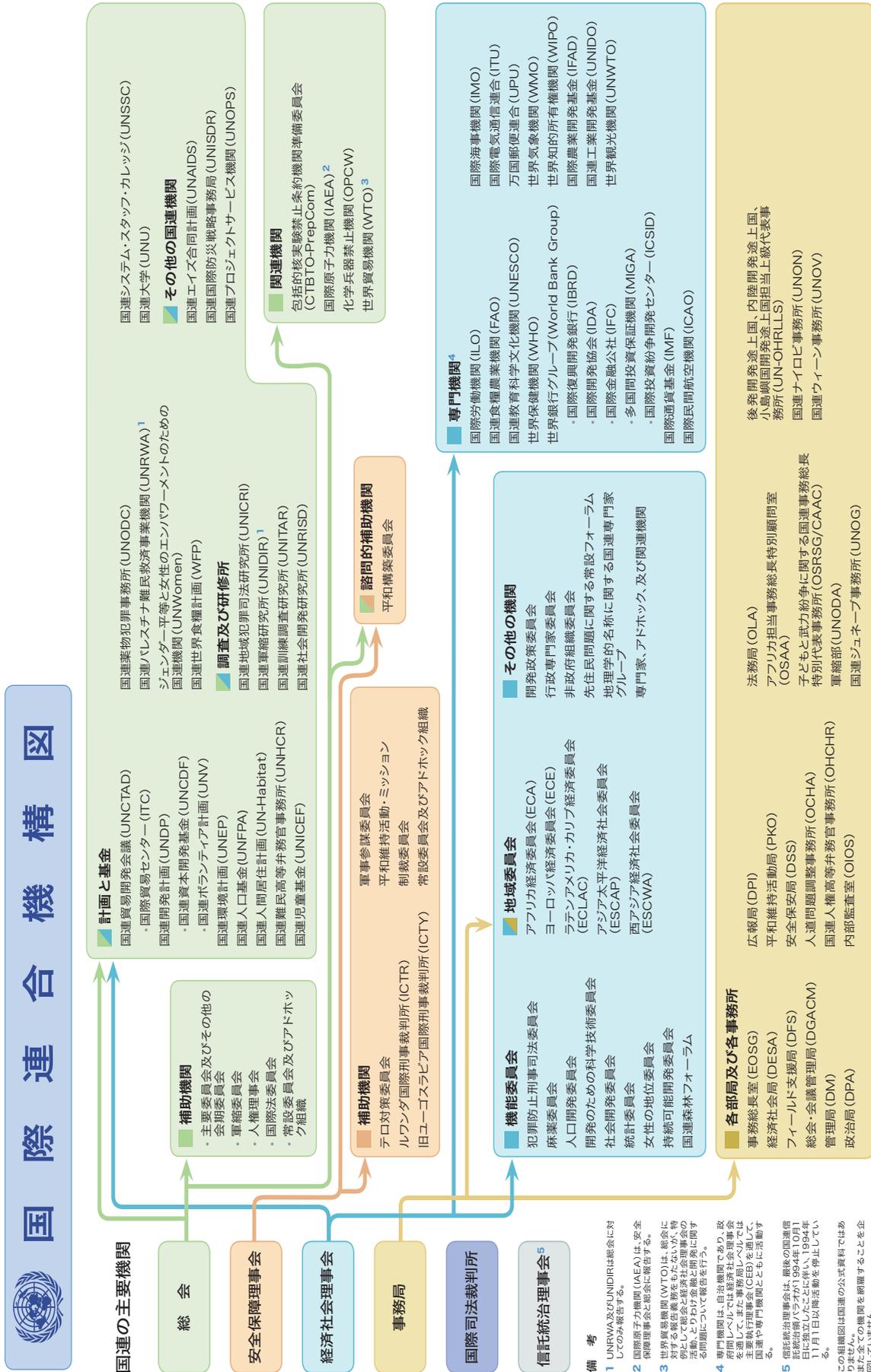
(21) 中満 前掲注(3)，p.14. なお、平和活動が多角化し、また活動に関わる主体数も増加したために、主体間の調整がより困難になっていった状況については、次の文献を参照。Roland Paris, "Understanding the 'coordination problem' in postwar statebuilding," Roland Paris and Timothy D. Sisk, *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations* (Security and Governance), London and New York: Routledge, 2009, pp.54-57.

(22) "A more secure world: our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change," UN Doc. A/59/565 (2 December 2004).

(23) *ibid.*, para.38.

(24) *ibid.*, paras.225, 263.

図1 国際連合機構図



(出典) 国際連合広報センター「国際連合機構図」<<http://www.un.org/know/pdf/organize.pdf>>

関⁽²⁵⁾、すなわち「安保理に対して報告責任を負う」⁽²⁶⁾機関とされた。

翌2005年3月に発表されたアナン事務総長の報告「より大きな自由を求めて—すべての人のための開発、安全保障及び人権」⁽²⁷⁾でも、平和構築委員会等の新設は支持されたが、その性格は異なっていた。安保理・経済社会理事会（経社理）構成国、主要な平和維持部隊派遣国、主要財政貢献国を望ましい構成メンバーとし、紛争の段階に応じて、まず安保理に、次いで経社理に報告するのが妥当とされた⁽²⁸⁾。中満泉一橋大学大学院教授⁽²⁹⁾は、両報告の違いを「ハイレベル委員会報告書が、現場でのニーズに迅速に対応すべきという、平和構築活動の迅速性、能率性を重視したのに対し、アナン報告書では、安保理に問題が集中し、総会や経社理の存在意義・権限がこれ以上低下するのを危惧する途上国に配慮した結果」⁽³⁰⁾と説明している。そして、引き続き行われた加盟国間の交渉過程では、「構成国数を絞り込み、安保理の下に委員会を設置して効果的な議論とその中で優位性を保ちたいアメリカと、総会・経社理の役割と平和構築支援の受け手である途上国側の代表性を確保したいG77、そして両方の主張に理解を示すEU」⁽³¹⁾という対立の構図が見られたと

している。

このような対立が見られたものの、アナン事務総長が指摘した「国連の機構面での大きな欠落部分（a gaping hole）」⁽³²⁾を埋めようと設立が目指された委員会については、並行して議論されていた安保理改革と比べれば比較的妥協しやすい分野ということもあって交渉がまとまり、国連機構改革の「目玉」の一つとして、その設立そのものが優先され、結果的には途上国側の主張にかなり配慮する形で決着した⁽³³⁾。2005年9月の国連首脳会合で採択された成果文書に、「調整されていて、一貫性があって、統合的な紛争後平和構築のアプローチ」を達成するためとして平和構築委員会の設立が盛り込まれ⁽³⁴⁾、同年12月、総会と安保理のそれぞれの決議⁽³⁵⁾により、両機関の下部組織として設置されるに至った。

2 平和構築アーキテクチャーの概要

(1) 構成と目的

委員会は、活動全体を総括的に扱う組織委員会、支援対象国ごとに実質的な活動を行う国別会合、平和構築の経験を共有する教訓作業部会から構成され、組織委員会の構成国は、安保理から7か国、経社理から7か国、主要財政貢献

(25) *ibid.*, para.263.

(26) 中満 前掲注(3), p.25.

(27) “In larger freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General,” UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005).

(28) *ibid.*, paras.116-117.

(29) 現在は、国連平和維持活動局政策・評価・訓練部長を務める。

(30) 中満 前掲注(3), p.25.

(31) 同上, p.26. なおG77は、1964年に開催された国連貿易開発会議（UNCTAD）の第1回総会で発表された「77か国共同宣言」に署名した途上国グループに端を発する、国連における最大の第三世界勢力を指す。猪口孝ほか編著『国際政治事典』弘文堂、2005, p.720.

(32) UN, *op.cit.*(27), para.114.

(33) 中満 前掲注(3), p.26.

(34) “2005 World Summit Outcome,” UN Doc. A/RES/60/1 (24 October 2005), para.97.

(35) UN Doc. A/RES/60/180 (30 December 2005); S/RES/1645 (20 December 2005); S/RES/1646 (20 December 2005). なお、この3つの決議のうち、総会決議A/RES/60/180と安保理決議S/RES/1645は、ほぼ同文であり、安保理決議S/RES/1646は、S/RES/1645を補足する決議である。以下の注で設立決議を参照する場合は、すべて、総会決議A/RES/60/180と安保理決議S/RES/1645共通のパラグラフ番号を示す。

国5か国、主要要員派遣国5か国、総会から7か国の合計31か国にもなった(表1参照)。これら構成国のほかに、国別会合には、支援の対象国、対象国を支援する国・地域機構、現地国連代表、金融機関等の幅広い関係者が加わり、また、事務総長代表、世界銀行、国際通貨基金、その他の援助機関の代表が、委員会のすべての会合への参加を招請されることになった⁽³⁶⁾。

設立決議では、委員会を「政府間諮問機関」とし、その目的を、次のように規定している⁽³⁷⁾。

- ① 全関係主体を一堂に集め、資源を割り当て、紛争後の平和構築と復旧のための統合戦略を助言及び提案すること
- ② 紛争からの復旧に必要な復興と制度構築努力に焦点を当て、持続可能な開発の基礎を創設するために、統合戦略の開発を支援すること
- ③ 国連内外の全関係主体の調整を改善するための勧告及び情報を提供し、最善の実践を発展させ、早期の復旧活動のための予見可能な資金調達を助け、国際社会の関心を紛争後の復旧まで延長すること

設立決議では、「平和構築」や「統合戦略」と

いった重要な用語の定義はなされず、委員会の具体的な活動内容は必ずしも明らかではないが、2006年から2008年にかけて国際連合日本政府代表部公使参事官として委員会の仕事を担当した星野俊也大阪大学大学院教授は、委員会の目的について、「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」⁽³⁸⁾と説明している。また、委員会の決定はすべて構成国のコンセンサスによってなされ、「平和維持部隊展開中は安保理に、その後の中・長期的な復興支援段階は経社理に勧告を行う」⁽³⁹⁾こととされた⁽⁴⁰⁾。

また、委員会のほかに、短期的な資金拠出を行う平和構築基金(Peacebuilding Fund)と委員会の活動を支援する事務総長直轄の平和構築支援事務局(Peacebuilding Support Office)が設置され、委員会とあわせて国連平和構築アーキテクチャーと呼ばれている(図2参照)。

表1 平和構築委員会組織委員会構成国(31か国)

安全保障理事会(7)	中国、コロンビア、フランス、モロッコ、ロシア、英国、米国
経済社会理事会(7)	エジプト、チリ、韓国、ルワンダ、スペイン、ウクライナ、ザンビア
主要財政貢献国(5)	カナダ、オランダ、日本、ノルウェー、スウェーデン
主要要員派遣国(5)	バングラデシュ(議長)、インド、ネパール、ナイジェリア、パキスタン
総 会 (7)	ベナン、ブラジル、クロアチア、インドネシア、エルサルバドル、チュニジア、ウルグアイ

(出典) Peacebuilding Commission, "Organizational Committee Members" <<http://www.un.org/en/peacebuilding/orgcommittee.shtml>> を基に筆者作成。

(36) *ibid.*, paras.4, 7-9.

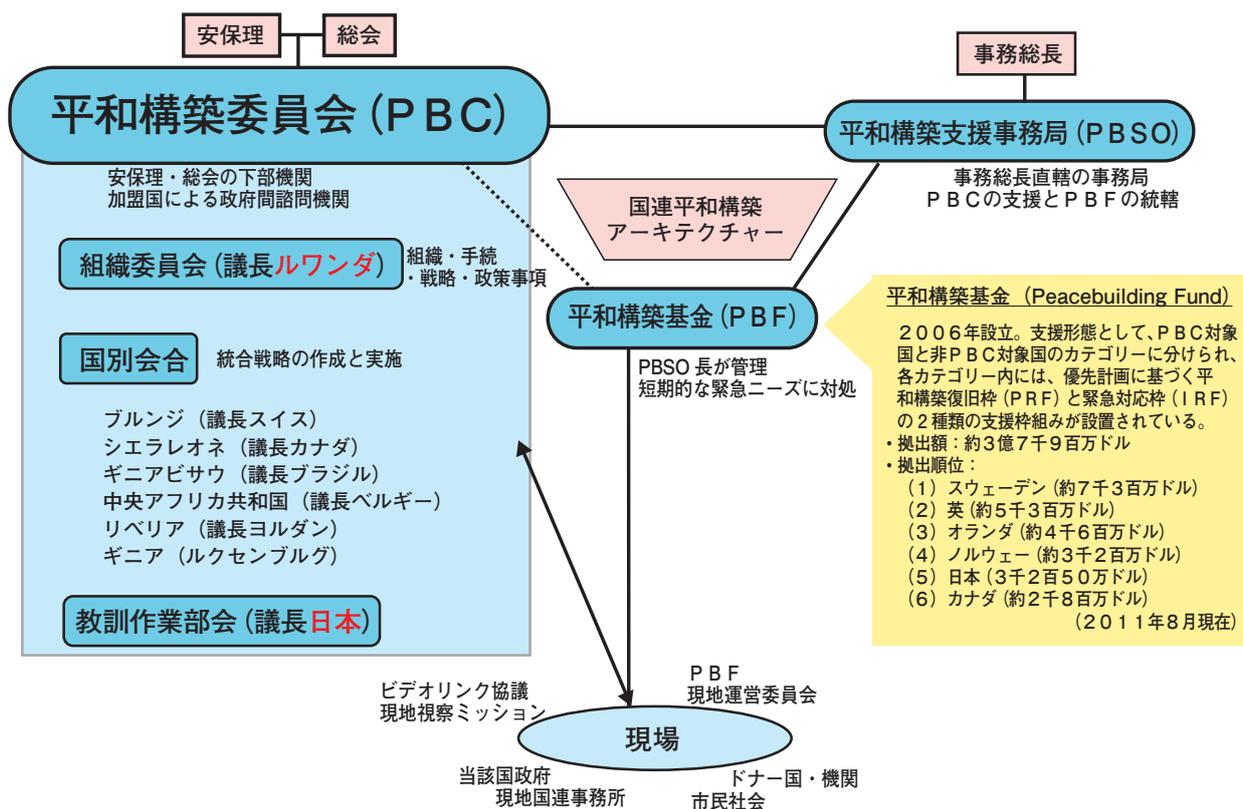
(37) *ibid.*, paras.1-2.

(38) 星野俊也「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」『国際公共政策研究』13巻1号, 2008.9, p.105.

(39) 中満 前掲注(3), p.27.

(40) UN, *op.cit.*(35), paras.16-18. なお、設立決議には、委員会が安保理の権限を侵害しないようにするための規定も盛り込まれている。安保理、経社理、総会、危機的状況にある加盟国及び事務総長が、委員会に議題提起ができると規定されているが、経社理や総会は、安保理が審議している事項については議題提起ができないとされている(para.12)。「国際の平和と安全に主要な責任を負っているのは、あくまでも安保理であり、平和構築という新しい分野に特化した機関として平和構築委員会が生みだされたとしても、それは確立された国際法体系を動揺させるものであってはならないことが配慮されているのである。」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』105巻4号, 2007.1, p.92.

図2 国連平和構築のアーキテクチャー



(注) 2012年6月現在の組織委員会議長はバングラデシュ、リベリア国別会合議長はスウェーデンである。
 (出典) 外務省「国連平和構築のアーキテクチャー」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/pdfs/chart.pdf>

(2) 構成国間の対立

委員会の設立により、調整され一貫性のある統合的な平和構築のアプローチが可能になるとの高い期待が寄せられる反面、構成国数が31か国にもなり、また、統合戦略づくりにおいて重要な役割を果たすことが期待された平和構築支援事務局がかなり小規模なものとなったこともあって、委員会の効率的な運営が困難になると危惧する声も多かった⁽⁴¹⁾。実際に、手続事項の決定や構成国の選出に時間がかかり、組織委員会の第1回会合が開催されたのは、設立決

議採択から半年後の2006年6月のことだった。このように、総会・経社理と安保理間のバランスという面で、総会や経社理の存在意義・権限が低下するのを危惧する途上国への配慮が反映され、「機能性よりも包括性を重視」して委員会の枠組みが決定されたと評されている⁽⁴²⁾。しかしながら、途上国の安保理の活動領域拡大に対する懸念を払拭できたわけではなかった⁽⁴³⁾。活動開始後もこうした対立は尾を引くこととなり、前述の星野大阪大学大学院教授は、「安保理とのつながりを強調したい国（主に主要

(41) 中満一橋大学大学院教授は、「悲観的な評価の多くは、平和構築委員会の構成国が31カ国と当初の予定を大きく上回り、さらに国別会合では、その他関係国を含めて約50カ国が参加するであろうことに起因する。確かに50カ国参加の会議は、「ミニ総会」の様相を呈しており、真に有意義で効果的な議論がなされるとは考えにくい」としている。中満 前掲注(3), p.28. キャロライン・マクスキー前平和構築支援事務局長によれば、支援事務局には、当初3人の専門家しかおらず、その役割をめぐって、平和構築活動の実施機関である国連各機関や、事務局内の関係部局、特に政治局との間であつれきがあったという。Carolyn McAskie, "2020 Vision: Visioning the Future of the United Nations Peacebuilding Architecture," *Working Paper: the Future of the Peacebuilding Architecture Project*, January 2010, pp.17-18. <<http://www.socialsciences.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/McAskie.pdf>>

(42) 篠田 前掲注(40), p.88.

先進国) もあれば、総会とのつながりを強調したい国 (主に途上国) もいて、安保理と総会の権限争いともいえる対立が随所に見られた。こうした対立が手続き論に跳ね返り、決定に時間がかかることになった⁽⁴⁴⁾と述べている。

3 設立5年後の見直し

これまでに、ブルンジ、シエラレオネ、ギニアビサウ、中央アフリカ共和国、リベリア、ギニアの6か国が委員会の支援対象国となった。

それぞれ、国別会合が設置され、「紛争後の平和構築と復旧のための統合戦略 (統合平和構築戦略)」⁽⁴⁵⁾の策定支援といった委員会における主要な活動が、国別会合を舞台に行われている (表2参照)。いずれの国も、委員会の支援対象国となってから紛争に逆戻りしかねない何らかの混乱を経験しており⁽⁴⁶⁾、包括的な経済社会指標である国連開発計画の人間開発指数でも、187か国中、ブルンジが185位、リベリアが182位、シエラレオネ180位、中央アフリカ179位、ギ

表2 平和構築委員会の支援対象国

国別会合	ブルンジ	シエラレオネ	ギニアビサウ	中央アフリカ共和国	リベリア	ギニア
議長国	スイス	カナダ	ブラジル	ベルギー	スウェーデン	ルクセンブルグ
議題化された日	2006年6月23日	2006年6月23日	2007年12月19日	2008年6月12日	2010年9月16日	2011年2月23日
関与文書の名称	平和構築戦略枠組み *2011年4月に破棄	平和構築協力枠組み *2009年6月に破棄	平和構築戦略枠組み	平和構築戦略枠組み	相互コミットメント声明	相互コミットメント声明
関与文書中の合意された優先分野	①良い統治促進 ②包括的停戦合意 ③治安部門改革 ④司法・人権推進 ⑤土地問題と社会・経済回復 ⑥国際支援の動員と調整 ⑦ジェンダー *現在の焦点 ①民主主義と対話の定着 ②良い統治、人権、法の支配 ③貧困削減計画文書と社会的弱者の社会・経済的再統合 ④地域の統合	①若者の雇用と能力向上 ②司法・治安部門改革 ③民主主義と良い統治の定着 ④能力構築 ⑤エネルギー ⑥平和構築の準地域的次元 *現在の焦点 ①麻薬密売との闘い ②若者の雇用と能力向上 ③統治の改善	①選挙と選挙委員会制度構築 ②経済活性化策とインフラの再建策 (特にエネルギー分野) ③治安部門改革 ④司法部門の強化と法の支配の定着	①治安部門改革と武装解除・動員解除・元兵士の社会復帰支援 ②統治 ③法の支配 ④開発拠点	①法の支配の強化 ②治安部門改革の支援 ③国民和解の支援	①国民和解と結束の推進 ②治安部門改革 ③若者と女性の雇用政策

(出典) Peacebuilding Support Office, "Countries currently on the PBC agenda." <<http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/faq.shtml#q31>> に基づき筆者作成。

(43) 総会において設立決議を採択した際には、多数の途上国からそうした懸念が表明された。UN Doc. A/60/PV.66 (20 December 2005).

(44) 星野俊也「国連平和構築委員会の活動と日本一議長国としての役割とは」2007.7.24. <<http://www.tkfd.or.jp/research/news.php?id=75>>

(45) UN, *op.cit.*(35), para.2. 委員会が助言及び提案する統合戦略を指す一般的な名詞として「平和構築戦略枠組み」(Strategic Framework for Peacebuilding) と「統合平和構築戦略」(Integrated Peacebuilding Strategy) が使われてきた。2010年以降は、より簡易な形式の「相互コミットメント声明」が採用されるようになり、「関与文書」(Instrument of Engagement) が総称として用いられることが増えている。「相互コミットメント声明」の導入以前の統合戦略を指す用語として、拙稿「国連平和構築委員会の現状と展望」(『レファレンス』720号, 2011.1) では、主に「平和構築戦略枠組み」を使用した。本稿では、その統合性に焦点を合わせて論じることから、「統合平和構築戦略」を用いることとする。

ニア 178 位、ギニアビサウ 176 位と低位国に位置付けられている⁽⁴⁷⁾。

2010 年には、決議採択の 5 年後に見直しを行うという設立決議の規定⁽⁴⁸⁾を受けて、アイルランド、メキシコ及び南アフリカの国連大使が取りまとめ役となり、設立以来の活動状況を総括する協議が行われた。これまでに委員会が十分な成果を上げられていないことを認め、様々な改革を提言する「国連平和構築アーキテクチャーの見直し」⁽⁴⁹⁾と題する報告（以下「見直し報告」）が、2010 年 7 月に総会及び安保理に提出された。同年 10 月には、見直し報告に盛り込まれた提言を前進させることなどを内容とする総会・安保理共同決議⁽⁵⁰⁾が採択されている。

委員会では、2011 年と 2012 年の年初に「ロードマップ」が作成され、①支援対象国において委員会の支援の効果を向上させること、②国連本部において主要機関との関係を強化することという見直し報告の二つの主要な提言を実現するための実施方針や検討課題がまとめられている⁽⁵¹⁾。

II 統合平和構築戦略をめぐる転換

2011 年のロードマップでは、見直し報告の主要な提言の一つである、支援対象国における支援効果向上の実現のために、より柔軟性に富む「関与文書」(Instrument of Engagement)⁽⁵²⁾を採用していくという方針が掲げられている。2010 年以降に支援対象国となったりベリアとギニアで採択された「相互コミットメント声明」が、この「より柔軟性に富む関与文書」にあたる。

本章では、委員会が支援して統合平和構築戦略を策定し、それに合わせて関係機関がそれぞれの活動を調整していくという形で、多様な機関によって担われる平和構築活動の統合性を高めていくという初期の方針がいかに転換されたかを、シエラレオネとリベリアのケースを取り上げて整理することにする。シエラレオネでは、策定された統合平和構築戦略が維持されず、シエラレオネの国家開発戦略に組み込まれることになった。リベリアでは、より簡易な形式の相互コミットメント声明が策定されている。

(46) 外務省の「海外安全ホームページ」<<http://www.anzen.mofa.go.jp/>> による。最近の深刻な治安悪化の例を挙げれば、ギニアビサウでは、2012 年 4 月に、首都ビサウにおいてカルロス・ゴメス・ジュニオール大統領候補（前首相）の自宅を軍人がロケット砲で攻撃し、同時にビサウ市内の主要幹線道路封鎖、国营ラジオ局の占拠、与党本部の攻撃を行うなどの騒乱事案が発生した。ギニアでは、2011 年 7 月にコンデ大統領私邸が武装集団に襲撃される事件が発生し、治安部隊が制圧した。

(47) UNDP, “Table 1, Human Development Index and its components,” *Human Development Report 2011*, pp.127-130. <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table1.pdf>

(48) UN, *op.cit.*(35), para.27.

(49) “Review of the United Nations Peacebuilding Architecture,” UN Doc. A/64/868-S/2010/393 (21 July 2010). 詳細は、拙稿「国連平和構築委員会の現状と展望」『レファレンス』720 号, 2011.1, pp.36-44. を参照。

(50) UN Doc. A/RES/65/7 (23 November 2010); S/RES/1947 (29 October 2010).

(51) Peacebuilding Commission Organizational Committee, “Chairperson’s proposal for taking forward the recommendations of the report of the Co-Facilitators on the ‘Review of the United Nations Peacebuilding Architecture’: Roadmap for actions in 2011.” <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/oc/chairs_roadmap_review_implementation.pdf>; Peacebuilding Commission Organizational Committee, “Review of the United Nations Peacebuilding Architecture: Roadmap of Actions in 2012.” <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/psc_roadmap_2012.pdf>

(52) Peacebuilding Commission Organizational Committee (2011), *ibid.* 関与文書については、前掲注(45)を参照。

1 シエラレオネの事例

(1) 紛争後の状況

シエラレオネでは、1991年に政府と反政府勢力との間で勃発した内戦が、2002年の国家非常事態の終了宣言がなされるまで約11年間にわたって続いた。1998年7月には、非武装の国連シエラレオネ監視団（UNOMSIL）が、1999年10月には大規模な平和維持活動（PKO）である国連シエラレオネ・ミッション（UNAMSIL）が、2006年1月には、平和構築支援のために設立された最初の統合事務所である国連シエラレオネ統合事務所（UNIOSIL）が、入れ替わりで設置された。同年、ブルンジとともに委員会の最初の支援対象国の一つとなり、それを受けて国連シエラレオネ統合事務所は発展的に解消し、2008年10月に国連シエラレオネ統合平和構築事務所（UNIPSIL）が設立された⁽⁵³⁾。最近の治安状況は安定傾向にあるが、2009年3月には首都フリータウンで与野党支持者間の衝突が起り、多数の負傷者や性的暴行による被害が発生したと報道された⁽⁵⁴⁾。2012年5月に平和構築をテーマに行われた潘基文事務総長のスピーチによれば、この後に成立した与野党間の和解に、国連シエラレオネ統合平和構築事務所と委員会も貢献したという⁽⁵⁵⁾。このように「国連のさまざまな新しい取り組みのいわば『実験台』のようなかたちとなったシエラレオネだが、2007年夏の大統領選挙で野党が勝利し、平和裏の政権交代が実現すると、コロマ新大統領の国家再

建と平和構築に向けての強いコミットメントと国際社会の支援が結び付き、積極的な方向に動いている」⁽⁵⁶⁾と評価されている。

(2) 委員会の取り組み

シエラレオネ国別会合は、平和構築の優先分野を①若者の雇用と能力向上、②司法・治安部門改革、③民主主義と良い統治の定着、④能力構築、⑤エネルギーと定め、2007年12月に「シエラレオネ平和構築協力枠組み」⁽⁵⁷⁾を策定した。協力枠組みには、上記の優先分野ごとにシエラレオネ政府、委員会、国連諸機関、支援国・機関、近隣諸国が取り組む課題が列挙されており、半年ごとにその実施状況評価が行われた。策定作業を支援したシエラレオネ統合事務所を管轄する国連事務局の政治局は、ブルンジ、シエラレオネ、ギニアビサウ、中央アフリカの各国で行われた統合平和構築戦略の策定過程を、時間のかかる負担の重いプロセスであったと振り返り、すでに各国で策定済みの開発計画を生かした統合戦略づくりを考えるべきであったと論じている⁽⁵⁸⁾。

シエラレオネ国別会合は、2009年6月に、シエラレオネ政府と国連シエラレオネ統合平和構築事務所の要求に応じて、委員会独自の平和構築協力枠組みを継続せず、代わりに、政府の開発計画「変革のための課題」⁽⁵⁹⁾と、これにあわせて策定された国連諸機関の事業計画である「国連合同ビジョン」⁽⁶⁰⁾に、委員会の支援を協

(53) 日本国際問題研究所『PKO以外の国連現地ミッションの調査』（平成21年度外務省委託研究報告書）2010.3, pp.56-58. <http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h21_UN_mission/h21_UN_mission.pdf>

(54) 外務省「シエラレオネに対する渡航情報（危険情報）の発出」（海外安全ホームページ）2010.8.2. <<http://www2.anzen.mofa.go.jp/info/pcinfectionsophazardinfo.asp?id=105#header>>

(55) “United Nations Determined to Do All It Can to ‘Seize the Post-Conflict Moment, Help Societies Find Safe, More Prosperous Path’, Says Secretary-General,” UN Press Release, SG/SM/14272 (7 May 2012). <<http://www.un.org/News/Press/docs//2012/sgsm14272.doc.htm>>

(56) 大阪大学大学院国際公共政策研究科『国連平和維持活動の計画立案（プランニング）過程の評価』（平成22年度外務省委託研究報告書）2011.3, pp.21-22. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pdfs/itaku_pko_1103_3.pdf>

(57) “Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework,” UN Doc. PBC/2/SLE/1 (3 December 2007).

(58) Peacebuilding Support Office, *Peacebuilding Review*, 1st, Oct. 2010, p.5. <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/pb_review_20101022.pdf>

調させていくと決定した⁽⁶¹⁾。

当面の活動としては、「変革のための課題」に盛り込まれた平和構築領域の問題、特に、2012年11月に予定されている大統領選挙にかかわる良い統治分野に集中して取り組む方針である⁽⁶²⁾。また、平和の定着に向けた進展が見られることから、実務担当者レベルのやりとりは維持しながら、当初の2年間は頻繁に開かれていた会合を減らすという、より簡易な運営方式を選択している⁽⁶³⁾。

(3) 取組みに対する評価

委員会の活動の柱と位置づけられてきた統合平和構築戦略であるが、この戦略を維持する代わりに、支援対象国が主導して、平和構築に配慮した国家戦略に一本化したことを、委員会は肯定的に捉えている⁽⁶⁴⁾。また、委員会が「変革のための課題」を支持したことにより、国家戦略としてのその地位を高め、国連内外の支援機関が各自の支援プログラムをそれに合わせて調整することにつながったとも評価している。さらに、委員会の政治的後押しにより「国連合同

ビジョン」をとおして国連諸機関の統合的な支援が可能になったと述べ、国連諸機関の調整という点で最も成功した例の一つとしている⁽⁶⁵⁾。

「国連合同ビジョン」の実施のための資金を集める取組みでも、委員会の構成国から資金提供を受けるなどの成果を上げた。委員会の貢献度の判定は困難だが、シエラレオネに対する援助額は増加したという⁽⁶⁶⁾。合同ビジョンの実施状況評価では、資金の出し手としての平和構築基金を、柔軟で、迅速な危機への対応を可能にし、シエラレオネの国連諸機関の活動にとって重要な「触媒」となったと評価している⁽⁶⁷⁾。

以上、シエラレオネにおける委員会の活動の概要と、自己評価または関係者による評価を見てきた。ここで研究者らによる評価をいくつか見ていくことにする。

委員会独自の統合平和構築戦略策定についての評価としては、労力に比して得るものが少ないといった否定的な評価が目立つ⁽⁶⁸⁾。また、一定程度平和構築が進んでいた当時のシエラレオネが、委員会の支援対象国としてふさわしかったかを問うものも多い⁽⁶⁹⁾。主に2008年前半頃

(59) Republic of Sierra Leone, “An Agenda for Change: Second Poverty Reduction Strategy (PRSP II) 2008-2012.” <http://unipsil.unmissions.org/portals/unipsil/media/publications/agenda_for_change.pdf> 「変革のための課題」は、第二次貧困削減戦略文書として策定された。貧困削減戦略文書は、世界銀行・国際通貨基金によって1999年に導入され、多くの途上国で実質的な国家開発戦略と位置づけられている。シエラレオネ政府は、2005年に策定した第一次貧困削減戦略文書に続き、2008年に第二次貧困削減戦略文書として「変革のための課題」を発表した。

(60) United Nations Integrated Peacebuilding Office and United Nations Country Team, “Joint Vision for Sierra Leone of the United Nations’ Family,” 30 May 2009. <http://unipsil.unmissions.org/portals/unipsil/media/publications/joint_vision_SL.pdf>

(61) “Outcome of the Peacebuilding Commission High-level Special Session on Sierra Leone,” UN Doc. PBC/3/SLE/6 (12 June 2009); Peacebuilding Support Office, *op.cit.*(58)

(62) “Report of the Peacebuilding Commission on its fifth session,” UN Doc. A/66/675-S/2012/70 (30 January 2012), para.37.

(63) Working Group on Lessons Learned, “DRAFT Concept paper: Transition of the PBC’s forms and instruments of engagement and the partnership between the PBC and the Security Council,” 14 December 2011, para.12. <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/PBC%20WGLL%20concept%20paper%20Dec%202014,%202011%20%28Final%29.pdf>

(64) *ibid.*, paras.5, 11.

(65) UN, *op.cit.*(62), paras.43-44.

(66) *ibid.*, para.40. 根拠となるデータは明記されていない。

(67) United Nations, “Mid-Term Review of the UN Joint Vision For Sierra Leone 2009 - 2010,” 2011.9, p.70. <http://unipsil.unmissions.org/portals/unipsil/media/publications/20111004%20JV_SLMTR_finalrpt.pdf>

までのシエラレオネにおける委員会の活動についての論評をもとに、藤重博美法政大学准教授は、シエラレオネの置かれた状態が委員会の趣旨と必ずしも合致していなかったため「支援体制と実際のニーズの間に齟齬を来す事態」となり、「支援の効果は限定的なものに留まってきた」と論じている⁽⁷⁰⁾。委員会が関与を開始した2006年は、すでに「平和構築の末期あるいは開発の早期段階に入っており、必要とされていたのは効果が出るまでに時間がかかる中長期的な開発課題への取り組みと支援」であったこと、すでに国際社会による支援体制がひととおり整備されていて、委員会には「自己裁量の余地があまり残されていない」とその背景を分析している⁽⁷¹⁾。また、シエラレオネにおける統合平和構築戦略である「平和構築協力枠組み」策定に先行して、平和構築基金による事業が開始されるなど、両者の関係が不明確で、「有機的に関連づけられていない」点も批判している⁽⁷²⁾。

また、「あいまいな目標を実質的なコミットメントに転換し、国連内外の国際社会の諸主体が、具体的で有意義な共通の戦略に向けて取り組むように促す」という、統合平和構築戦略を

策定する目的であったはずの最も重要な仕事になされていないとの批判もされている⁽⁷³⁾。平和構築の統合性を高めるためにこれまで数々の試みがなされてきたが、十分な成果が上がっていない状況のなかで、委員会には助言する役割しか与えられていないことを踏まえ、委員会に対する期待度を下げるべきとの指摘も見られる⁽⁷⁴⁾。

先に見たように、委員会が統合平和構築戦略を策定し、それに合わせて関係機関がそれぞれの活動を調整していくという形で、多様な機関によって担われる平和構築活動の統合性を高めようとしていた。初期のこうした方針を転換して「変革のための課題」及び「国連合同ビジョン」を「政治的に後押し」したことが、国連諸機関の調整における成功につながったと、委員会は自己評価しているが⁽⁷⁵⁾、その「政治的後押し」の貢献度は測りがたいのは確かである。しかし、シエラレオネ国内で活動する国連諸機関の調整は、委員会の関与とは別の流れで続けられてきたものであり⁽⁷⁶⁾、委員会の直接的な貢献が大きくなかったとしても、委員会の関与が、そのような努力を「後押し」したことも貢献には違いない。こうした方針の転換は、シエラレオネ

(68) Wyeth, *op.cit.*(17), p.7; Erin McCandless and Necla Tschirgi, “Strategic Frameworks that Embrace Mutual Accountability for Peacebuilding: Emerging Lessons in PBC and non-PBC Countries,” *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol.5 no.2, 2010, p.33; Jenna Slotin and Rahul Chandran, “Strategic Planning, Peacebuilding and Statebuilding: Input to the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding,” *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol.5 No.2, 2010, p.84.

(69) 藤重博美「第8章 国連平和構築委員会」落合雄彦編『アフリカの紛争解決と平和構築—シエラレオネの経験』昭和堂, 2011, pp.148-150; Rob Jenkins, “Re-engineering the UN Peacebuilding Architecture,” *Working Paper: the Future of the Peacebuilding Architecture Project*, January 2010, p.15. <<http://www.socialsciences.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/Jenkins.pdf>>

(70) 藤重 同上, p.150.

(71) 同上

(72) 同上, p.151. なお、平和構築基金は、平和構築活動への迅速な資金供与を目的としており、委員会とは独立して運営され、供与先も、委員会の支援対象国に限られていない。その資金供与の迅速性は、徐々に高く評価されるようになってきている。Australian Aid, “United Nations Peacebuilding Fund (PBF): Australian Multilateral Assessment,” March 2012. <<http://www.ausaid.gov.au/partner/Documents/pbf-assessment.pdf>>; DFID, “Multilateral Aid Review: Assessment of UN Peacebuilding Fund (PBF),” February 2011. <<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/pbf.pdf>>

(73) Paris, *op.cit.*(21), p.71.

(74) Wyeth, *op.cit.*(17), p.7.

(75) UN, *op.cit.*(62), paras.43-44.

国別会合における取組みに限定されて行われたものではない。統合平和構築戦略の策定にこだわらず新たな方式を模索することが、設立5年後の見直しを経た委員会の中心課題と位置付けられ⁽⁷⁷⁾、後述するリベリアでは新たな取組みがなされている。

その精神は組み込まれた国家戦略に生かされているとはいっても、委員会独自の統合平和構築戦略が維持されず、会合の開催も減ったのでは、その存在意義が危ぶまれるという見方もできるかもしれない⁽⁷⁸⁾。しかし、委員会の究極の目標である支援対象国における平和の定着に向けて前進し、支援対象国自身と開発支援機関に主要な役割が移行していくことは望ましいことである。星野大阪大学大学院教授は、国連を含む国際社会が支援し、肩代わりしていた役割が徐々に現地の主体に引き渡されていくことについて、「自らの役割が小さくなっていくこと自体を成果の指標と見ることができる」⁽⁷⁹⁾と述べている。

シエラレオネにおける平和構築が進展していると評される一方で、「内戦の構図にも結びついてきた世代間・地域間の格差を背景にした政治的分断状況が依然として根深く存在している」⁽⁸⁰⁾とも指摘されているように、紛争の要因となりうる問題は残されている。「変革のための課題」では、こうした問題への対処よりも開発を重視する姿勢が鮮明になっている。平和構築支援事務局の元顧問という経歴を持つ研究者

らから指摘されているように、平和定着への努力が継続されるよう働きかけることは委員会の果たすべき重要な役割であると考えられる⁽⁸¹⁾。

また、2011年末に開催された教訓作業部会では、平和構築がある程度順調に進んでいる国については、委員会、支援対象国双方の負担を減らした簡易な運営方式をとることにより、委員会がより多くの支援対象国を長期間見守っていく可能性が見えてくる点が指摘されている⁽⁸²⁾。

2 リベリアの事例

(1) 紛争後の状況

2010年9月に5番目の支援対象国となったりベリアは、1989年より14年以上続いた内戦が2003年に終了し、派遣されていた多国籍軍を引き継ぐ国連リベリア・ミッション (UNMIL) が設立された。2005年にアフリカにおいて民主的に選出された初の女性大統領であるエレン・ジョンソン＝サーリーフ (Ellen Johnson-Sirleaf) 大統領の就任以来、国際社会からの支援を得ながら、国家の再建と国民の生活向上に取り組んでいる。サーリーフ大統領は、2011年10月と11月に行われた大統領選挙で再選された。選挙期間中に警察と野党支持者の間で衝突が発生し死傷者が出たが、内戦終結以来、このほかに特段の武力衝突等は発生していないとされている。一方、2010年のコートジボワール大統領選挙後の混乱から、コートジボワールと国境を接する地域では大量の難民が流入しており治安の

(76) Susanna P. Campbell and Anja Kaspersen, "The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers," *International Peacekeeping*, vol.15 no.4, Aug. 2008, pp.471-475.

(77) Peacebuilding Commission Organizational Committee, *op.cit.*(51).

(78) McCandless and Tschirgi, *op.cit.*(68), pp.30-31.

(79) 星野俊也「第5章 国連における平和構築」藤原帰一ほか編『平和構築・入門』有斐閣, 2011, pp.114-115.

(80) 篠田英朗「平和構築における現地社会のオーナーシップと国家建設のジレンマ—シエラレオネとスリランカの事例を中心に—」『広島平和科学』33, 2011, p.151.

(81) McCandless and Tschirgi, *op.cit.*(68), p.30.

(82) Working Group on Lessons Learned, " 'Transition of the PBC's forms and instruments of engagement' and 'The partnership between the PBC and the Security Council' : Chairperson's Summary," 14 December 2011, para.7. <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgl/WGLL%20WGLL%20meeting%2014%20December%20-%20Summary%20of%20discussion.pdf>

悪化が懸念されている⁽⁸³⁾。

(2) 委員会の取組み

このように、リベリアも内戦終了から一定の年数がたってから委員会の支援対象国となった点はシエラレオネのケースと共通しているが、現在も、国内の治安部門だけでは全国的に治安を維持することが難しく、大規模な平和維持活動である国連リベリア・ミッションが展開中である点が大きく異なる。リベリアは、安保理がミッションの縮小・撤退を検討するにあたって、委員会の助言が期待されている初めてのケースであり⁽⁸⁴⁾、委員会は、その円滑な移行に集中的に取り組んでいる⁽⁸⁵⁾。また、現地で確かな進展を感じにくいと批判されてきたこれまでのケースから学び、これまでと異なる新たな手法が導入されている。

(i) 相互コミットメント声明

統合平和構築戦略に代わる新たな関与文書である「リベリア平和構築相互コミットメント声明」⁽⁸⁶⁾が、リベリアが支援対象国となってから2か月後の2010年11月に採択された。同声明を採択したリベリア国別会合には、同国を訪問中の国別会合議長であるヨルダン大使が、ビデオ会議システムで参加するというこれまでに

ない形式で開催された。その会合には、サーリーフ大統領も出席し、声明に盛り込まれたリベリア政府の義務を果たすと述べ、政府によって特定された優先分野に焦点が絞られていることを称賛した⁽⁸⁷⁾。

相互コミットメント声明の特徴は、①既存の開発計画等ともよく調整されたうえで⁽⁸⁸⁾、優先分野が、法の支配の強化、治安部門改革の支援、国民和解の推進の3つに絞り込まれていること、②リベリア政府と委員会が、優先分野ごとにリストアップされたそれぞれの担当課題への取組みを約束するという構成になっていること、③盛り込まれた課題についての記述が、その課題を達成するための事業の概要が記されるなど具体性に富み、紛争の根本原因や他の課題との関連性への言及が多くなされていることなどである。なかでも国連リベリア・ミッションからリベリア政府へ治安維持機能を移譲するうえで、また紛争の根本原因に対処するうえで非常に重要な事業であるとされているのが、地方に治安・司法部門の共同拠点を設置する事業である⁽⁸⁹⁾。

こうした特徴は、多数の関係者の担当課題が幅広く盛り込まれているが、具体性に欠け、他の課題や実際に進められている事業との関連性

(83) 外務省「リベリアに対する渡航情報（危険情報）の発出」（海外安全ホームページ）2012.1.13. <<http://www2.anzen.mofa.go.jp/info/pcinfectionsphazardinfo.asp?id=126#header>>; 外務省『政府開発援助（ODA）国別データブック 2011』p.676. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/11_databook/pdfs/05-47.pdf> 委員会の支援対象国となる以前のリベリアの状況について、詳細は次の文献を参照。山根達郎『リベリア内戦と平和構築の射程—テイラー政権崩壊後の国家再建—平和構築に向けた社会的能力の形成と国際協力のあり方に関する調査研究』（HIPEC 研究報告シリーズ No.6）Hiroshima University, 2008. <<http://home.hiroshima-u.ac.jp/hipec/HipecHPmoto/ja/products/RP6%20small.pdf>>

(84) “Peacebuilding Commission, Informal meeting of the Liberian Country Specific Configuration: Chairperson’s Summary of the Discussion,” 6 October 2010, p.2. <http://www.un.org/en/peacebuilding/cs/cs/lib/informal/chairs_sum_informal_csc_6oct10.pdf>

(85) “Statement of mutual commitments on peacebuilding in Liberia,” UN Doc. PBC/4/LBR/2 (16 November 2010), para.6; UN, *op.cit.*(62), para.77.

(86) UN (2010), *ibid.*

(87) “Report of the Peacebuilding Commission on its fourth session,” UN Doc. A/65/701-S/2011/41 (28 January 2011), para.76.

(88) UN, *op.cit.*(62), para.80.

(89) UN, *op.cit.*(87), para.77.

が不明確という、初期の統合平和構築戦略の特徴と対照的である。初期の統合平和構築戦略の問題点を踏まえた新たな委員会の方向性を示していると言えよう。

(ii) 安全保障理事会との関係強化

現在では、安保理で委員会の支援対象国6か国の情勢が審議される際に、当該国国別会合の議長が公開会合に招致され、国連ミッションの代表とともに、現地情勢について報告するという慣行が確立している⁽⁹⁰⁾。2009年に発表された「紛争直後期における平和構築に関する事務総長報告書」⁽⁹¹⁾では、平和維持活動の展開前または展開中という、平和構築過程のより早い段階で、安保理が委員会の知見を積極的に取り込み活用すべきだとの勧告がなされた⁽⁹²⁾。リベリアは、前述のとおり、大規模な平和維持活動が展開中であり、安保理がミッションの縮小・撤退を検討するにあたって、委員会の助言が期待されている初めてのケースである。

これまでに、国別会合議長が、非公式な対話を安保理メンバーと行い、現地訪問等の成果報告や、安保理と委員会が、ミッションの縮小・撤退に向けていかに相互補完的な関係を構築できるかといった意見交換が行われてきた⁽⁹³⁾。今後は、相互コミットメント声明の実施過程で得られる委員会の知見が、ミッションの縮小の程度や時期の検討に活用されていくことが予想される。

(3) 取組みに対する評価

リベリア国別会合は、議長のヨルダン大使のリーダーシップのもとで、現地訪問の機会に限らず、政府要人をはじめとするリベリア国内の関係者と密接に協議しながら運営されている⁽⁹⁴⁾。国別会合には、少数の有志国からなる運営グループ(Steering Group)⁽⁹⁵⁾が組織され、それがよく機能していることが非公式会合の記録等からうかがえる⁽⁹⁶⁾。同様の運営グループは、ブルンジ国別会合にも最近導入された。同会合議長のスイス大使は、運営グループが、ブルンジ国内、ニューヨーク本部の双方で、より密接で焦点を絞った協議の場として有用と述べている⁽⁹⁷⁾。

リベリアが支援対象国となってからわずか2か月で相互コミットメント声明が採択された大きな理由として、委員会が、かつてのような包括的な統合平和構築戦略を策定するという方針を転換していたこと、また、運営グループにより効率的に協議が進んだことのほかに、リベリア政府がすでに、開発国家戦略である貧困削減戦略文書の策定を済ませ、平和構築のための優先分野を明確に把握していたことを挙げることができる⁽⁹⁸⁾。

こうしたことから、委員会が上げた成果は、委員会が関与する以前のリベリア政府や国際社会の取組みの蓄積に大きく依拠しているのではないかとの見方もできるかもしれない。初期の

(90) 都築正泰「国連安保理による作業方法改善の動向—安保理議長ノート507(S/2006/507)改訂を題材に」『外務省調査月報』2011年度no.4, 2012.3, p.49.

(91) “Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict,” UN Doc. A/63/881-S/2009/304 (11 June 2009).

(92) *ibid.*, para.82.

(93) UN, *op.cit.*(87), para.79.

(94) Peacebuilding Support Office, *Peacebuilding Review*, 2nd, November 2011, p.6. <<http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbresources.shtml>>

(95) “Review of progress in the implementation of the statement of mutual commitments on peacebuilding in Liberia: First progress report,” UN Doc. PBC/6/LBR/1 (13 March 2012), para.61.

(96) 運営グループの非公式会合記録等が掲載されている。Peacebuilding Commission, “Documentation, Country-Specific Configurations, Liberia.” <http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_liberia.shtml>

(97) Working Group on Lessons Learned, *op.cit.*(82), para.3.

シエラレオネやブルンジにおける取組みでは、包括性の高い統合平和構築戦略の策定と実施状況評価に取り組んだものの、高い期待に見合う具体的な成果を出せなかった。一方、リベリアでは、平和構築目標の中身は、過去の政府や国連リベリア・ミッションの経験から得られた知見に依拠しながら、具体的な事業のレベルに踏み込み、目標の実現につなげようとしている。2011年4月に開催された教訓作業部会では、目標の共有だけでなく、目標を実現するために行われる事業レベルで関係諸機関の調整を進める方向性が示されている⁽⁹⁹⁾。戦略レベルの統合性、包括性よりも、リベリアの置かれた状況に合致した具体的な事業の着実な進展を目指す新たなアプローチとして、その成否が注目されるところである。

2012年3月には、相互コミットメント声明の初めての実施状況評価が発表され、3つの優先分野である、法の支配、治安部門改革、国民和解の推進のうち、集中して取り組まれている法の支配、治安部門改革の進展に比べ、国民和解の遅れが目立つとされた⁽¹⁰⁰⁾。また、スウェーデン政府が主導して司法・治安部門の支援国調整グループが作られるといった、一部の支援国間の調整に改善が見られるが、支援国・機関間の調整は依然として大きな課題であると評されている⁽¹⁰¹⁾。

この実施状況評価では、予定どおり制度が新設されたかといった形式的な判定だけでなく、新設された制度が期待どおりの成果をあげているかということも含めて評価している。また、

他の目標との関連性、平和の定着という究極の目標への寄与度といった分析が行われており、概括的な評価にとどまっていたブルンジやシエラレオネの統合平和構築戦略の実施状況評価と比べ、目標の達成に向けて有益な分析がなされているように見受けられる。

Ⅲ 今後の展望

最後に、平和構築の統合性向上という当初の設立目的に、今後どのような形で委員会が貢献できるか、委員会の会合等で示唆されている方向性をまとめてみることにする。

「多様な機関が集う場としての平和構築委員会は、権威ある助言機能を果たすことによって、国連本部から各専門機関に、さらには非国連機関に対して、統一的な政策的見通しを提供していくかもしれない潜在的可能性を持っている」⁽¹⁰²⁾とも指摘されているが、委員会がこうした可能性を顕在化させ、平和構築にかかわるあらゆる関係機関に対して調整機能を発揮することは、短期的には不可能な状況である。現地のニーズにあった課題（リベリアの場合は平和維持活動の撤退）に焦点を絞り、その課題達成に求められる範囲での調整機能の発揮を目指すことは現実的な試みであると言えよう。

紛争予防、平和創造、平和維持、平和構築を包括する国連平和活動の統合性を高めるために、ブラヒミ・レポート以降も様々な改革が行われている⁽¹⁰³⁾。そうした試みの一つが委員会の設立であったわけだが、この点で委員会が大

(98) Mission of the Republic of Liberia to the United Nations, "Request for the Peacebuilding Commission's Engagement with Liberia," 27 May 2010. <http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/lib/key_docs/country_request_liberia.pdf>

(99) Working Group on Lessons Learned, "Initial findings of the Chair on 'Resource mobilization for peacebuilding priorities and improved coordination among relevant actors'," May 20, 2011, pp.5-6. <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/resource_mobil_initial_findings.pdf>

(100) UN, *op.cit.*(95), paras.8, 45.

(101) *ibid.*, paras.60, 64.

(102) 篠田 前掲注(40), p.80.

きな成功を取めたとは言い難い状況である。しかしながら、国連平和活動の完全な統合や完璧な調整は、少なくとも当面は不可能であり、たとえ可能であったとしても望ましくないとの見解⁽¹⁰⁴⁾もあり、統合や調整には、相応のコストがかかることから必要な範囲にとどめ、各種の対立を内包した緩やかな調整を目指すべきという点が指摘されている⁽¹⁰⁵⁾。

一方で、安保理の側から見れば、委員会の設立によって、平和構築の分野に恒常的に関与しうることが制度化されたとも捉えることができる。「『脅威』に対処しこれを除去する実働的な役割を本来担い、その限りで時限的な活動を主とする」⁽¹⁰⁶⁾、「もともと危機管理的な行動様式を取る機関であって、中・長期的な政策的視座や知識の蓄積が少ない」⁽¹⁰⁷⁾と言われる安保理を委員会が補完することで、「包括的な『統合的』平和構築の戦略を提示する作業は、安保理の統括の下に進められることになる」⁽¹⁰⁸⁾ことも考えられる。

シエラレオネやリベリアのケースで見てきたとおり、平和構築に向けた目標の選定にあたっては、支援対象国や国際社会による既存の取組

みの成果を生かし、委員会は、それを政治的に後押しするというアプローチが顕著になっている。委員会が、平和構築目標の優先順位付け、希少な資源の割当といった支援対象国の戦略づくりそのものに深く関わるのが、「外交官が主導する政治的性格が強い機関」⁽¹⁰⁹⁾である委員会の強みを生かすことにつながるか疑問である⁽¹¹⁰⁾。委員会では、ニューヨークに本拠を置く政府間機関として、その政治的影響力をどう生かすかということをめぐる議論が続けられてきた⁽¹¹¹⁾。最近では、2011年11月から12月にかけて釜山で開催された第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラムから生み出された「脆弱国支援に関する新たな取決め（ニューディール）」⁽¹¹²⁾によって支持されている発展途上の手法を、委員会の関与手法といかに整合させるかということが議論されているのが注目される⁽¹¹³⁾。この取決めには、世界共通の開発目標となっているミレニアム開発目標の掲げる貧困や幼児死亡率の削減といった目標が、紛争の影響を受けた脆弱国にとって高すぎる目標であることから、その中継点として目指すべき「平和構築・国家建設目標」が盛り込まれている。

(103) 大阪大学大学院国際公共政策研究科 前掲注(56), pp.15-20; Campbell and Kaspersen, *op.cit.*(76); 上杉勇司「国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ—国連平和活動における民軍関係の課題の考察」日本国際連合学会編『平和構築と国連』(国連研究第8号)国際書院, 2007; 島田 前掲注(19)

(104) Campbell and Kaspersen, *ibid.*, pp.482-483; Paris, *op.cit.*(21), pp.57, 72.

(105) *ibid.* 統合化に伴うコストを指摘した文献として次を参照。上杉 前掲注(103), p.166; 浦上法久「国連ハイチ安定化ミッションと自衛隊—統合活動・タスク策定センターと民生協力活動を中心に」『国際安全保障』38巻4号, 2011.3, pp.64-71.

(106) 酒井啓亘「国連安保理の機能の拡大と平和維持活動の展開」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』東信堂, 2009, p.112.

(107) 中満 前掲注(3), pp.28-29.

(108) 篠田 前掲注(40), p.85.

(109) 同上, p.78.

(110) 次の文献は、国家戦略づくりを、平和構築委員会のように外交官が担うことの限界を指摘している。後述する「g7プラス」は、参加国の計画大臣、財務大臣らによって主導されている。Vanessa Wyeth, “Knights in Fragile Armor: The Rise of the ‘G7+’,” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol.18, no.1, January-March 2012, pp.10-11.

(111) Working Group on Lessons Learned, *op.cit.*(82)

(112) International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, “A New Deal for engagement in fragile states.” <<http://www.oecd.org/dataoecd/35/50/49151944.pdf>>

(113) Working Group on Lessons Learned, *op.cit.*(82)

取決めを生み出した「g7プラス」と呼ばれる紛争の影響を受けた脆弱国のグループには、委員会の支援対象国も含まれており、重視する目標も、正統な政治、人々の安全、司法等で、委員会の取組みとの共通点も多い。脆弱国自身による目標設定のこうした動きに対し、委員会は、ニューヨークに本拠を置く政府間組織として、いかなる「政治的後押し」ができるであろうか。

おわりに

今回取り上げたリベリアとシエラレオネは、他の支援対象国と比べて国際的支援に恵まれている⁽¹¹⁴⁾。国際支援に恵まれない国では、リベリアやシエラレオネのように、政府や国際社会の取組みの蓄積が期待できず、委員会自身が独自に紛争の根本原因を分析し優先分野を特定す

るといような、また別の取組みが求められることになる。

紛争と開発をテーマに、過去の取組みを包括的に分析した世界銀行の『世界開発報告 2011』によれば、紛争の再発を防ぐには、治安・司法部門等の制度を構築することが必要で、それには、最短のケースでも15年から30年を要するという⁽¹¹⁵⁾。委員会は、活動を開始してからまだ日も浅く、支援対象国の数も限られているが、今後、平和の定着度や、国際支援の多寡に応じて、柔軟にそのアプローチを変えることで、長期にわたる平和構築過程にある国々を、委員会がいかに支えていくことができるかが注目される。

(かわうち あきこ)

(114) 世界銀行(田村勝省訳)『世界開発報告 2011—紛争、安全保障と開発』オーム社, 2012, p.160, 図6.1「西アフリカにおける国際支援の不均一性」(原書名: World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, 2011.)

(115) 同上, pp.94-96.