

国連平和構築委員会の現状と展望

河 内 明 子

- ① 2005年12月に、「持続可能な平和を達成するために、紛争状態の解決から復旧、社会復帰、復興に至るまで、一貫したアプローチに基づき、紛争後の平和構築と復旧のための統合戦略を助言および提案すること」を主な目的として国連平和構築委員会（PBC）が誕生した。わが国は、2007年6月から約1年半にわたり議長職を務めるなどPBC設立以来のメンバー国の1つとして、その活動に積極的に関わってきている。
- ② PBCは、国連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された政府間諮問機関である。国連の平和構築事業を統括する権限が与えられているわけではなく、国連システム内では安保理等に助言を行う機関と位置付けられている。また、支援にあたっては、支援対象国のオーナーシップ原則が重視され、国連による内政干渉への警戒感に対する配慮が見られる。
- ③ 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、リベリアの5か国がPBCの支援対象国となり、平和構築戦略枠組みの策定支援といった活動が行われてきた。
- ④ 設立から5年を迎える2010年に、PBCの見直しが行われ、これまでPBCが果たしてきた役割が十分でないことを認め、さまざまな改革を提言する報告がまとめられた。報告のなかには、PBCと、安保理をはじめとする国連内外の関連諸機関との関係見直しが必要との提言も含まれるが、改革の実行に向けた検討がどのように進められていくのかは明らかになっていない。
- ⑤ 報告で取り上げられたPBCの主要課題には、PBCの政治的影響力を高めること、現地での確かな進展を感じられるようにすること等がある。前者については、事務総長のリーダーシップに期待し、平和構築が国連の中心課題であるという明確なメッセージを発し、国連内のPBCの位置付けを高めていくことを求めている。後者については、PBCが支援して策定する平和構築戦略枠組みを簡略化して支援対象国の負担を軽減しながら、現地との関与を拡大しその能力強化を重視する方針が示されている。
- ⑥ 2010年にPBCの支援対象国となったりベリアについては、短期間に目に見える効果をあげることが優先されている。一方で、平和を構築し永続的に保持し続けていく意思と能力を現地に確立するための息の長い取組みが求められていることも忘れてはならない。

国連平和構築委員会の現状と展望

外交防衛課 河内 明子

目 次

はじめに

I 5年間の歩み

- 1 設立までの経緯
- 2 目的と構成
- 3 組織・手続事項をめぐる対立
- 4 位置付け
- 5 国別会合での取組み

II 課題と展望

- 1 設立 5 年後の見直し
- 2 主要課題

おわりに

はじめに

2005年12月に、「持続可能な平和を達成するために、紛争状態の解決から復旧、社会復帰、復興に至るまで、一貫したアプローチに基づき、紛争後の平和構築と復旧のための統合戦略を助言および提案すること⁽¹⁾」を主な目的として国連平和構築委員会 (Peacebuilding Commission、以下「PBC」という) が誕生した。わが国は、2007年6月から約1年半にわたり議長職を務めるなどPBC設立以来のメンバー国の1つとして、その活動に積極的に関わってきている。

本稿では、これまでのPBCの歩みを振り返り、設立から5年後の見直しの過程で浮かび上がってきた課題について整理しながら、その展望を探っていく。

I 5年間の歩み

1 設立までの経緯

平和・安全保障分野の国連改革を議論したコフィ・アナン前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』のなかで、平和

構築に取り組む国際社会の体制が整っていないと指摘し、新たな政府間機関として平和構築委員会の創設を提案した。報告が問題視したのは、平和維持部隊の撤退後の国際社会の関心低下、復興支援に対する資金不足、現地で平和構築に関与する国連をはじめとする国際機関、各国援助機関およびNGO等、関係主体の調整不足等である。⁽²⁾

2005年3月、アナン前事務総長は、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⁽³⁾』のなかで、ハイレベル委員会の提言したPBCの設立支持を表明し、同年9月の国連首脳会合で採択された成果文書⁽⁴⁾にPBC設立が盛り込まれた。その後、同年12月20日に、国連総会及び安全保障理事会 (安保理) で決議⁽⁵⁾ (以下「設立決議」という) が採択され、PBCが設立された。

なお、平和構築という言葉には、「『紛争後の平和的制度化構築』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⁽⁶⁾」と言われていたが、ここでみた報告においても、設立決議においても、明確に定義づけられているわけではない⁽⁷⁾。

(1) 外務省「国連平和構築委員会 (概要)」2010年12月現在 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/gaiyo.html)

(2) “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), paras.224-226, 263.

(3) “In larger freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General,” UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005), para.114.

(4) “2005 World Summit Outcome,” UN Doc. A/RES/60/1 (24 October 2005), para.97.

(5) 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 Paragraph 番号を示す。

(6) 稲田十一「第6章 平和構築と復興支援」下村恭民ほか『国際協力—その新しい潮流 (新版)』(有斐閣選書)有斐閣、2009, p.120.

(7) 国連文書における平和構築という用語の変遷については次の文献を参照。山内麻里「国連における平和構築の潮流—平和構築委員会設立」『外務省調査月報』2006年度 no.2, 2006.11, pp.27-30; 等雄一郎「平和構築支援の課題 (序説)」『レファレンス』674号, 2007.3, pp.7-8.

2 目的と構成

(1) 目的

設立決議では、PBCの目的を、次のように規定している⁽⁸⁾。

- 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、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

言い換えれば、PBCは、「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」と言えよう⁽⁹⁾。

(2) 構成

PBCは、手続規則の採択、支援対象国の選定等の手続事項を扱う組織委員会と、対象国ごとに実質的な議論を行う国別会合から構成されている。また、組織委員会には、最善の実践を発展させるための議論を行う教訓作業部会も設置されている。

組織委員会は、安保理から7か国、経済社会理事会（経社理）から7か国、主要財政貢献国

5か国、主要要員派遣国5か国、総会から7か国の合計31か国からなる。これらメンバー国のほかに、事務総長代表、世界銀行、国際通貨基金（IMF）、その他の援助機関の代表の参加が設立決議に明記されている。さらに国別会合への参加者として、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も明記されている。⁽¹⁰⁾

なお、PBCのほかに、事務総長が管理する短期的な資金拠出を行う平和構築基金（PBF）とPBCの活動を支援する事務総長直轄の平和構築支援事務局（PBSO）が設置され、PBC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1参照）

3 組織・手続事項をめぐる対立

2005年9月の国連首脳会合の成果文書には、PBCを設立することだけでなく、その目的、構成といったPBCの骨格が盛り込まれていた。しかしながら、成果文書の採択から設立決議の採択を経て、実際に初めての公式会合が開催されるまでには、9か月もかかっている。その理由としては、組織・手続事項を決定するにあたって各国の意見を集約することが難しかったからである。対立の背景には、非同盟諸国の、大国主導の国連運営への反発と、国連による内政干渉への警戒感があると指摘されている。主な対立点は次のとおりである⁽¹¹⁾。

(1) PBCの設立手続と位置付け

まず、PBCの設立手続については、総会が

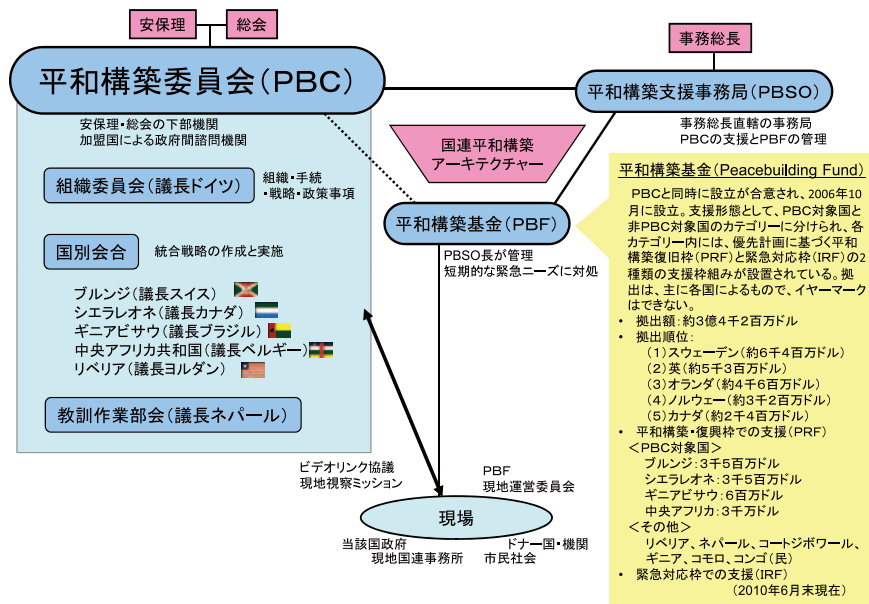
(8) UN, *op.cit.* (5), para.2.

(9) 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. 著者の星野大阪大学大学院教授は、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PBCの仕事を担当した。

(10) UN, *op.cit.* (5), paras.4, 7-9. なお、市民の参加については、2007年6月にガイドラインが採択された。“Provisional guidelines for the participation of civil society in meetings of the Peacebuilding Commission, submitted by the Chairperson on the basis of informal consultations,” UN Doc. PBC/1/OC/12 (29 June 2007).

(11) 山内 前掲注(7), p.40. 以下の対立の状況に関する記述は、当時国際連合日本政府代表部専門調査員であった山内麻里氏の同文献, pp.35-44. のほか、次の文献による。山内麻里「国連平和構築委員会の光と影」『外交フォーラム』220号, 2006.11, pp.50-52.

図1 国連平和構築アーキテクチャー



(注) 平和構築基金の平和構築・復興枠での支援〈その他〉に挙げられているコンゴ (民) は、コンゴ民主共和国を指す。
 (出典) 外務省「平和構築アーキテクチャー」〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/pdfs/chart.pdf〉

採択した国連首脳会合成果文書で、PBC を設立することを決定する⁽¹²⁾とされていることから、すでに総会の下部機関として設立済みと考える非同盟諸国と、成果文書は政治宣言であり、別途設立決議が必要との立場をとる米国が対立した。米国は、また、平和構築の問題は主に安保理が扱う事項と密接に関わるため、安保理の下部機関とするべきと主張した。最終的には、米国以外の先進国から出された、総会及び安保理がそれぞれ決議を採択し、両者の下部機関として共同で設立するという案で妥協が成立した。

(2) 支援対象国の選定

PBC の支援対象国は、PBC が選ぶのではなく、自ら PBC の支援対象となることを望む国の要請を受けて決定される。支援対象国を決める際に、対象国の了解があるべきということについては、早い段階から各国の意見は一致していたが、対象国に国際的に承認された正統政府

が存在しない場合をめぐって対立があった。ベネズエラ、キューバ等の非同盟諸国の強硬派が、国連による内政干渉を警戒し、正統政府が存在しない場合は、国連は関与するべきではないと主張した。効果的な平和構築支援のためには暫定政府であっても支援すべきと主張する先進国と、紛争国を多く抱えるアフリカ諸国が同じ立場に立ち、支援の対象国が暫定政府であってもよいことになった⁽¹³⁾。

また、支援の対象国の決定を含め、PBC の議題を提起するのが安保理に限られるのかどうかをめぐって意見が割れた。安保理が提起すべきとする米国の主張に非同盟諸国が反対した結果、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 PBC に議題を提起できることとなった⁽¹⁴⁾。

(3) 報告先

PBC の報告先についても、安保理とすべきと主張する米国と、開発分野を扱う経社理も同

(12) UN, *op.cit.* (4), para.97.

(13) UN, *op.cit.* (5), preamble para.9 and para.10.

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

時に報告先とすべきとする非同盟諸国との間で対立が見られた。設立決議では、PBCの発出する文書が、国連文書としてすべての関係機関で入手可能となるとしたうえで、安保理の議題となっている国の場合は安保理へ助言し、復興から開発段階へ移行途中の国の場合の助言は、特に経社理に関連があるとした⁽¹⁵⁾。

(4) 組織委員会の構成とメンバー国の選出

国連首脳会合成果文書では、安保理メンバー、経社理メンバー、財政貢献国、要員派遣国の各枠から組織委員会のメンバーを選出するとしていたが、各枠の選出数や選出方法をめぐって様々な意見が出てまとまらなかった。メンバーが増えすぎ効率的運営が難しくなるとの懸念も表明されたが、地理的衡平と、平和構築の経験を有する国の参加を確保するという観点から総会枠が加えられ、組織委員会は、前述のとおり安保理7、経社理7、財政貢献国5、要員派遣国5、総会7の合計31か国から構成されることになった⁽¹⁶⁾。多くの国が組織委員会のメンバーとなることを希望したため、全メンバーが決まるまで、決議採択から5か月もの時間を要した。

国連首脳会合成果文書採択から9か月後の2006年6月23日、ついに組織委員会の第1回

会合が招集され、アナン事務総長、総会議長、安保理議長、経社理議長、世界銀行総裁代理らがPBCへの高い期待感を表明した。そして、ブルンジとシエラレオネが、PBCが支援する最初の対象国となることが内定した。⁽¹⁷⁾

4 位置付け

PBCの具体的活動状況を見ていく前に、ここでPBCの独特の位置付けを確認しておく。

まず、PBCは、政府間諮問機関⁽¹⁸⁾であり、自ら平和構築活動を行う機関ではない。また、国連が行う平和構築活動を統括し、その政策を決定する権限があるわけでもない。PBCは、あくまでも安保理および経社理という既存の機関がそれぞれの活動を行う上での助言を行う機関である⁽¹⁹⁾。

設立決議には、PBCが安保理の権限を侵害しないようにするための規定が盛り込まれている。前述のとおり、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、PBC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⁽²⁰⁾。「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

(15) *ibid.*, paras.16-17.

(16) *ibid.*, para.4. なお、現在の組織委員会メンバー国は、安保理枠の中国、フランス、ガボン、メキシコ、ロシア、英国、米国、経社理枠のオーストラリア、ブラジル、エジプト、ギニアビサウ、モロッコ、ポーランド、韓国、財政貢献国枠のカナダ、ドイツ、日本、オランダ、スウェーデン、要員派遣国枠のバングラディッシュ、インド、ネパール、ナイジェリア、パキスタン、総会枠のベナン、チリ、チェコ、ペルー、南アフリカ、タイ、ウルグアイである。United Nations Peacebuilding Commission, "Organizational Committee Members." <<http://www.un.org/peace/peacebuilding/mem-orgcomembers.shtml>>

(17) "Opening Inaugural Session of Peacebuilding Commission, Secretary-General Stresses Importance of Supporting Countries Emerging from Conflict," UN Press Release, PBC/1 (23 June 2006). <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/pbc1.doc.htm>>; "Organizational Committee Discusses Plans for Country-specific Meetings by United Nations Peacebuilding Commission," UN Press Release, PBC/3 (9 October 2006). <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/pbc3.doc.htm>>; 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』（国連研究第8号）国際書院、2007、pp.116, 129.

(18) UN, *op.cit.* (5), para.1.

(19) 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.77; 星野俊也「国連平和構築委員会の活動と日本—議長国としての役割とは」2007.7.24. <<http://www.tkfd.or.jp/research/news.php?id=75>>

(20) UN, *op.cit.* (5), para.12.

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⁽²¹⁾」のである。

一方、PBCとその支援対象国との関係について、設立決議では、紛争後の平和構築の優先項目と戦略を見出すことに主要な責任を持っているのは、当該国の政府である⁽²²⁾とし、対象国のオーナーシップ原則（後述）を確認している。そのうえで効果的な行政のための制度を確立し、再開発し、改革する対象国の努力を支援することの重要性を強調している⁽²³⁾。つまり、支援対象国内の制度構築支援に踏み込む前提として、オーナーシップ原則が明確に打ち出されているのである。

国際政治において、オーナーシップは、自国民が自国の事柄を扱うことを意味し、「主に内政不干渉原則を広くとらえて強調する概念⁽²⁴⁾」として用いられている。PBCは、「国内制度構築の戦略を練ること自体を目的にして設立された機関⁽²⁵⁾」であることから、国連による内政干渉への警戒が根強くある中で、オーナーシップ原則を明確に掲げておく必要があったと言えよう。

5 国別会合での取組み

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、リベリアの5か国がPBCの支援対象国となった。それぞれ、

国別会合が設置され、平和構築戦略枠組みの策定支援といったPBCにおける主要な活動が国別会合を舞台に行われている。以下では、ブルンジ国別会合を取り上げ、国別会合の活動内容を見ていくことにする。

(1) 平和構築戦略枠組みとその実施状況評価

ブルンジでは、2006年9月に包括的停戦合意が成立し、13年にわたる内戦が終了したものの、その後も、武力衝突が多数発生する不安定な状態が続いていた。2009年になって反政府勢力が政党として承認されるなど和平が進展したが、依然として、内戦の影響による農地の荒廃、経済基盤の弱体化、多くの難民の帰還による食料や土地不足の深刻化といった、平和の定着に向けた課題が残されている。⁽²⁶⁾

2006年10月13日、初めてのブルンジ国別会合が、組織委員会メンバー国、国連平和維持ミッション、世界銀行、IMFの各代表のほか、南アフリカ、ルワンダといったブルンジの近隣諸国、NGOの代表が参加して開催された。平和構築の優先分野が主な議題で、良い統治の促進、法の支配の強化、治安部門改革、コミュニティ復興が選ばれた。⁽²⁷⁾

同年12月12日に開催された会合では、引き続き優先分野の選定に向けた議論が行われたほか、平和構築基金（PBF）からの資金拠出が支持された⁽²⁸⁾。その後、2007年1月に、潘基文事務総長は3500万ドルの拠出を発表した。PBFは、

(21) 篠田 前掲注(19), p.92.

(22) UN, *op.cit.* (5), preamble para.9; 同上

(23) *ibid.*, preamble para.10; 同上

(24) 篠田英朗「平和構築における現地社会のオーナーシップの意義」『広島平和科学』31, 2009, p.167. <<http://home.hiroshima-u.ac.jp/heiwa/JNL/31/shinoda31.pdf>>

(25) 篠田 前掲注(19), p.89.

(26) 外務省『政府開発援助（ODA）国別データブック 2009』p.627. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09_databook/pdfs/05-36.pdf>

(27) “Challenges Facing Burundi, Requiring International Help, Indicated at Country-specific Meetings of Peacebuilding Commission,” UN Press Release, PBC/7 (13 October 2006). <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/psc7.doc.htm>>; 山内 前掲注(17), p.130; “Report of the Peacebuilding Commission on its first session,” UN Doc. A/62/137-S/2007/458 (25 July 2007), para.13.

PBCとは独立して国連事務局によって運営されており、資金拠出は事務総長が決定する。しかし、PBCにPBFの資金拠出を決める権限があると誤解されることが多く、両者の関係は、検討課題の1つになっている(後述)。(29)

2007年6月20日の会合では、平和構築戦略枠組み(30)が策定された。(1) 良い統治の促進、(2) 包括的停戦合意、(3) 治安部門改革、(4) 司法、人権の促進、(5) 土地問題と社会・経済的回復、(6) 国際支援の動員と調整、(7) 地域の観点、(8) ジェンダーの観点が優先項目とされ、ブルンジ政府やPBCがそれぞれ行うべき項目が特定された。また、2007年12月5日に平和構築戦略枠組みの実施状況のモニタリング・メカニズム(31)が導入され、戦略枠組みの評価基準の一覧表が示された(表1参照)。2008年6月23日には、初めての実施状況評価が行われ、進捗報告(32)及び結論・勧告文書(33)が採択された。以後、半年ごとに実施状況評価が行われているが、指標として定められた数値データは示されず、概括的な評価にとどまっている。

(2) 現地の関与

これまでに国連本部で開催された会合には、ブルンジ政府の閣僚や市民団体代表等が、直接またはビデオ会議システムを通じて参加している。また、国別会合の議長をはじめ、PBCのメンバー国の訪問団がブルンジを訪問し、現地関係者との協議や視察等を行っている。

ほかに、国内外の様々な主体が参加した「パートナーズ・コーディネーション・グループ」が、上記の平和構築戦略枠組みの実施状況評価を担っている。このグループの最上位機関である政治フォーラムが、PBC国別会合の現地のカウンターパートに相当する(34)。

そのほか、PBC関連の事前協議、調整等は、平和構築支援事務局(PBSO)が現地の国連ブルンジ統合事務所(BINUB)(35)と連携して行っている。

以上が、ブルンジ国別会合で行われてきた主な活動である。

(28) “Peacebuilding Commission Holds Day-long Discussion on Burundi, Agrees on Fund’s Use to Bolster Government’s Priority Plan,” UN Press Release, PBC/8 (12 December 2006). <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/pbc8.doc.htm>>; 同上, pp.130-131.

(29) 同上, pp.131, 136-137.

(30) “Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi,” UN Doc. PBC/1/BDI/4 (30 July 2007); “Peacebuilding Commission Endorses Strategic Framework for Burundi Aimed at Internal Challenges Threatening Long-term Peace, Development,” UN Press Release, PBC/15 (20 June 2007). <<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/pbc15.doc.htm>>

(31) “Monitoring and Tracking Mechanism of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi,” UN Doc. PBC/2/BDI/4 (27 November 2007); “Peacebuilding Commission Approves Monitoring Mechanism to Regularly Review Progress of Conflict-recovery, Development Strategy in Burundi,” UN Press Release, PBC/23 (5 December 2007). <<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/pbc23.doc.htm>>

(32) “Review of progress in the implementation of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi,” UN Doc. PBC/2/BDI/10 (9 July 2008).

(33) “Recommendations of the biannual review of the implementation of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi,” UN Doc. PBC/2/BDI/9 (24 June 2008).

(34) UN Doc. PBC/2/BDI/4, *op.cit.* (31), paras.3-7.

(35) 2004年6月から展開していた平和維持ミッションの国連ブルンジ活動に代わって安保理決議1719号により2007年1月に開設された小規模の統合事務所。同決議は、その任務として「紛争の根本原因に対処し、国内紛争を予防・管理・解決する、特に政治・行政領域における改革を通じた、国家機関及び市民社会の能力の強化」等を挙げており、PBCの任務と重なり合っている。UN Doc. S/RES/1719 (25 October 2006); 国際連合広報局(八森充訳)『国際連合の基礎知識』関西学院大学総合政策学部, 2009, pp.139-141. (原書名:United Nations Department of Public Information, *Basic facts about the United Nations*, 2008.)

表1 ブルンジ平和構築戦略枠組み優先分野1「良い統治の促進」の監視追跡表（評価基準、指標及び主体別分担）

基準	指標	政府担当	PBC 担当	その他の関係者
主要問題と国家戦略に関する対話の文化と実践の制度化をとおりして政治的対立の平和的解決に資する政治環境を実現（2008年まで）	各種の対話の枠組みにおける異なるグループ（政府、国と地方の代表、政党、市民社会、女性、若者、宗教団体、メディア、国内避難民や帰還民といった脆弱層）の代表性の水準 議会内の政党間委員会が重要な公益分野の監督を開始する範囲	平和構築にかかわる問題について国民的合意を形成し、指導者層及び国民を民主主義と平和の定着プロセスに引き込むヴィジョンを策定するための、対話と協議の枠組みの創設・運営、各種関係者の寄与の考慮	ブルンジへの関与の維持、2010年に予定されている民主的な国政選挙後の関与の共同の見直し 独立した国家選挙委員会創設のために必要な国際社会の専門家・資源確保のための呼びかけ	市民社会、宗教コミュニティ、賢人仲裁制度 平和構築にかかわる市民社会内、市民社会と他主体間の、効果的な対話の実行 平和、民主主義文化、和解を促進する文化的価値にかかわる教育的活動の引受け 国家優先事項のコミュニティの希望との一致度の評価、勧告
自由で公正な2010年の国政選挙の運営に資する政治環境の創出	政府とすべての政治的主体による権力分有にかかわる憲法規定の尊重に向けての進展 あらゆるレベルの意思決定制度において少なくとも30%の女性枠の割り当ての適用	国家の意思決定組織とすべての国家計画への女性の統合における公約の追求及び努力	PBCの半年毎のハイレベル会合の結論・勧告における良い統治分野の政府の達成した進展の強調	女性組織 政府の政策・計画におけるジェンダーの視点の統合についてのあらゆるレベルの意思決定者との対話への関与
貧困削減戦略文書及び戦略枠組みの実施におけるジェンダー統合の改善	貧困削減や平和構築事業の各種の管理構造に参加する女性の割合 女性のリーダーシップを支援する制度枠組みの存在	透明性、説明責任、効率性を高め、全市民への奉仕に備えるための、行政機能の再構築の加速	2008年末までに、ブルンジの平和構築ニーズの優先項目に適合する協力ツール・実践とともに、資金調達手段を提示	民間部門 腐敗との闘いへの積極的貢献と競争原則の尊重の促進 マクロ経済指標の回復における付加価値を高めるための政府と民間部門の対話の強化
公共資源の管理の改善	2008年までに2010年の選挙準備のための総意による枠組みを創設 腐敗対策組織 Brigade and Court による決定の権威の尊重及び執行（捜査した汚職事例の件数及び適時に実施した裁定の割合） 腐敗に対する闘いにおける市民社会の関与の水準（腐敗に対する闘いにおける活動中の団体数、市民社会が役割を果たした事例の件数） 基礎的社会サービスの透明性と利用可能性の水準	あらゆる形の腐敗との闘いに向けた努力の推進と、ブルンジ社会における主体間の信頼を構築する手段としての透明性の推進		（中央・地方）議会に選出されている政党 戦略枠組みの優先事項の、政党の使命・計画への統合 憲法に規定された組織内のさらなる政治対話、特に議会と政府の対話への持続的努力に加え、今後開始される対話へ建設的に参加し、紛争の平和的解決を約束すること 権力分立の尊重。野党は、法を十分尊重する、建設的な精神で、役割を果たすべき。

（出典） United Nations Peacebuilding Commission, “Monitoring and Tracking Mechanism of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi,” UN Doc. PBC/2/BDI/4 (27 November 2007). より抜粋して、筆者作成。

II 課題と展望

1 設立5年後の見直し

12月に設立決議採択から5年を迎える2010年に、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、PBCの見

直しが行われた。これは、決議採択の5年後にPBCの見直しを行うという設立決議の規定⁽³⁶⁾を受けてのものである。潘事務総長は、見直しのために2010年2月に開かれた非公式会合で、PBCの成果が支援対象国でよりはっきりと感じられるようにするために、PBCがどの分野でもっとも貢献できるのか、どのような弱点・

⁽³⁶⁾ UN, *op.cit.* (5), para.27.

課題が生じているのか、支援の現場と本部レベルの両方でいかに国連内外の関係主体と協力関係を強化すべきであるかという3つの問いに取り組みことを求めると述べている⁽³⁷⁾。

取りまとめ役の3か国の大使は、非公式会合等での議論を経て、「国連平和構築アーキテクチャーの見直し⁽³⁸⁾」と題する報告（以下「見直し報告」という）をまとめ、2010年7月、総会議長及び安保理議長に送付した。そして10月29日に、総会と安保理は、それぞれ決議⁽³⁹⁾を採択し、すべての関連する国連内の機関に対し、この提言を進めていくよう要請した。また、提言の実施状況を、PBCの年次報告において報告すること、さらに5年後の2015年に、再度見直しを行うことも決定した。

見直し報告は、冒頭で、これまでのPBCの果たしてきた役割が十分でないことを認め、次のように述べている。「設立から5年後、献身的でひたむきな努力にもかかわらず、設立決議とともにあった希望はいまだに実現していない。われわれは、いま、分かれ道にいる。国連の中心的な仕事である平和構築にあらためて真剣に取り組むのか、平和構築委員会がこれまでに展開してきた限定された役割に収まるのか。われわれの協議では、前者の道への強い賛同が示された。⁽⁴⁰⁾」

見直し報告の内容は、表2のとおり、多岐にわたっている。その内容を実現するには、国連内外の関連諸機関との関係を変えていかななくてはならない。PBC組織委員会議長であるドイ

ツのペーター・ヴィッティヒ国連大使によれば、PBCは、「提言を実現する責任を重く受け止め、提起された多くの問題への対応をすでに始めている」という。また、「提言実現に向けて徹底的な議論を行う場を設けるつもりであり、事務総長や国連システムと緊密に協力していくことを期待している⁽⁴¹⁾」とも述べているものの、検討の具体的スケジュールは明らかにされていない。

2 主要課題

現在のPBC議長であるドイツの国連大使や見直しの取りまとめ役の3か国の国連大使をはじめ、各国の国連政府代表部外交官、国連職員、研究機関、NGOの専門家等が参加し、「平和構築の見直しと活性化」と題する会議が2010年5月に開催された。その記録によれば、多くの会議参加者が、PBCは、「対象国に対する国際社会の関心を維持し、対象国への国際社会の協力の幅を広げたという成果を上げているものの、自らの政治的影響力を最大化し、国連システム内の戦略的調整を促進し、現地での確かな進展を生み出すという期待には十分応えられていない」という見方で一致したという⁽⁴²⁾。

(1) 政治的影響力と国連システム内の調整

まず、PBCの政治的影響力が十分でないという点については、見直し報告は、次のように指摘している。「PBCに国連組織内でより高い地位が与えられる必要があるという意見と、

⁽³⁷⁾ “Secretary-General Says Peacebuilding Architecture Review Provides Opportunity for Member States to Take Ownership of Commission’s Agenda, Advice,” UN Press Release, SG/SM/12751-PBC/64 (17 February 2010). <<http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sgsm12751.doc.htm>>

⁽³⁸⁾ “Review of the United Nations Peacebuilding Architecture,” UN Doc. A/64/868 - S/2010/393 (21 July 2010).

⁽³⁹⁾ UN Doc. A/RES/65/7 (23 November 2010) ; S/RES/1947 (29 October 2010).

⁽⁴⁰⁾ UN, *op.cit.* (38), Executive summary, para.1.

⁽⁴¹⁾ “General Assembly Weighs in on United Nations Peacebuilding Architecture, Adopts Text Recognizing Central Importance of Peacebuilding Commission,” UN Press Release, GA/11017 (29 October 2010). <<http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga11017.doc.htm>>

⁽⁴²⁾ Stanley Foundation, “Review and Vitalization of Peacebuilding,” May 21-23 2010, p.7. <<http://www.stanleyfoundation.org/publications/report/RVPBrpt610.pdf>>

表2 設立5年後の見直し報告の主な内容

I	背景
II	現場で
	A. PBCの支援対象国（これまでの評価）
	関心喚起、政治的伴走
	・対象国すべてで、国際的関心が増加し、包括的な政治対話を生み出した。(35, 36)
	戦略
	・シエラレオネとブルンジでは、既存の戦略文書に統合された。(38, 39)
	・独自の戦略を策定したギニアビサウと中央アフリカでは、策定まで時間がかかったこと、既存の貧困削減戦略との重複などが、現場での不満につながった。(40)
	・戦略策定過程から排除されたと感じる市民グループもいた。(41)
	資源動員
	・成果も上げたが、PBFの割当、その他の資金もニーズを満たすには十分でない。(42-44)
	B. 支援対象国となる可能性のある国の視点
	・重い行政事務負担が支援対象国となるのをためらわせている可能性がある。PBCの支援対象となることにより、安保理の議題からはずれ、PKOも削減されるという誤解がある。(46)
	・より簡易なPBCの関与形式が求められている。(47)
	C. 現場で生じた問題点
	1. 支援対象国のオーナーシップと能力
	・オーナーシップは十分確保できていない。(49)
	・戦略は簡素であっても包括的なものとするべきである。支援対象国政府と国際社会が合同して取り組める単一の戦略文書が望ましい。(51)
	・現地主体の参加がなければオーナーシップは絵に描いた餅である。能力不足を対象国の主体の不十分な参加の言い訳にしてはならない。(52)
	2. 平和構築の開発面
	・若年層の失業が優先課題である。(55)
	3. 調整と一貫性
	・国際社会は、依然として現場で一貫性をもった活動が十分できていない。戦略文書が統一されているだけで全主体が一貫性をもって活動できるとは限らない。PBCはその政治的な影響力を使って多様な主体の調整を行うべきである。(58)
	4. 地域の次元
	・国境を越える問題への対処や、近隣国による同等の立場からの支援が受け入れられやすいことから、国別会合でなく、地域別会合がふさわしいケースもある。(61-63)
	5. コミュニケーション戦略
	・特に現場においてPBCの任務が十分理解されていない。平和構築そのものの複雑さもあるが、コミュニケーション・ギャップが誤解の原因のようである。(64)
	・PBCがPBFの割当を受けるための手段とみる見方は、誤解であるだけでなく、PBCの活動を困難にする。(65)
	・PBCはコミュニケーション戦略をつくり、PBCが、従来の機関とは異なることを明確に説明できるようにするべきである。(66)
III	本部でのPBCの役割と活動
	A. 組織委員会
	・組織委員会は成果を出すべきである。組織委員会では、国別会合の経験を生かして、PBCとしての見解をつくりあげるべきである。(78, 81)
	B. 国別会合
	・支援対象国政府と、国連事務総長代表が共同議長を務める現地会合（連絡委員会）を設置すべきである。(89)
	・国別会合は、国内・国外双方の実行状況を評価して相互説明責任を果たすことが重要である。(93)
	C. 複数の関与形式
	・現在の国別会合よりも簡易な形式が求められている。(96)
	D. 支援開始・支援終了の基準
	・基準は柔軟であるべきである。(99)
	・定期的な進捗評価は行われるべきであり、各支援対象国の半年毎のレビューがその重要な機会となる。(100)
IV	主要な関係
	A. 安保理、総会、経社理との関係

- ・安保理がPBCの付加価値を確信していれば、もっと頻繁にPBCは助言を求められ、またマンデート決定前といったより早い段階で、PBCと関わろうとするだろう。(105)
- ・政治的意思があれば、PBCと安保理間のやりとりの適切な手順は見出されるであろう。また、現状の手続きでももっと多くのことができる。(106-107)
- ・総会はPBCの活動を十分に重視していない。安保理とともにPBCの上部機関としての役割は、より明確で意味あるものであるべきである。総会議長と安保理議長が定期的な共同討議を先導してもよい。(115-118)
- ・経社理は、ふさわしい役割をまだ見出せないでいる。(121)

B. 支援対象国の付託

- ・これまでの支援対象国は、すべて安保理からの付託で、アフリカ諸国である。付託はニーズに基づくものでなければならず、PBCの能力も考慮に入れなければならないが、他の可能性を封じるべきではない。(124, 128)

C. 紛争予防の役割

- ・PBCの支援に関心がある国が決心し、支援を望み、また、PBCの側でPBCが有意義な活動ができると信じられれば、既存の任務規定によって提供できる紛争予防の役割にも踏み出すべきである。(133)

D. その他の協力関係 国際金融機関、国連ファミリー、地域機関

- ・国際金融機関との協力は、成果も上げたが十分ではない。(135)
- ・PBCと国連諸機関との相互作用が必要である。(140)
- ・本部でも現場でもPBCの活動への地域機関の参加が重要である。(142)

V 平和構築支援事務局 (PBSO) と平和構築基金 (PBF)

A. PBSO

- ・PBSOの強化が必要である。専門知識の不足によってその分析力や外部の専門家とのネットワークづくりが制限されている。(148)
- ・PBSOは、国連事務局内で、重要なプレーヤーとみなされていない。事務総長が、平和構築は国連の中心課題であるという明確なメッセージを出し続け、それを反映した組織配置を支持することが重要である。(156)

B. PBF

- ・PBCとのより強い相乗効果と連携が求められている。(160)
- ・PBFとPBCの間のコミュニケーションには改善の必要がある。(164)
- ・オーナーシップの確保のために時間は必要だが、ひとたび確保されれば、早急な抛出というPBFの基本理念のとおり意思決定は効率的に行うべきである。(166)

(注) () 内の数字は、パラグラフ番号を示す。

(出典) “Review of the United Nations Peacebuilding Architecture,” UN Doc. A/64/868 - S/2010/393 (21 July 2010). に基づき筆者作成。

PBCが実績を示せるようになるまでは高い地位を与える必要がないという意見が見られるが、国連全体、全加盟国のためにPBCは成功をおさめなくてはならず、PBCが実績を上げるのを模様眺めしてはならないはずである。⁽⁴³⁾

また、平和構築実現のために政治的影響力を発揮する前に、その知名度が十分でないとの指摘も見られる。平和構築支援事務局のネクラ・チリギ元上級政策アドバイザーによれば、直接の関係者を除けばPBCはほとんど知られていないという⁽⁴⁴⁾。

見直し報告では、ただちにコミュニケーション戦略をつくり、地道にPBCの理解者を増やしていくといった方策も示されているが、安保理との関係が「国連内のPBCの重要性を決めるうえでの鍵」となるとしている。すなわち「安保理がPBCの役割を本当に重んじればPBCへの敬意が増す。反対に、安保理によって与えられた役割が取るに足らないと思われるようであれば、PBCの価値が減じられる⁽⁴⁵⁾」という。

また、PBCが、支援対象国に特化した議論だけでなく、平和構築に関する一般的な議論を

(43) UN, *op.cit.* (38), paras.101-102.

(44) Necla Tschirgi, “Escaping Path Dependency: A Proposed Multi-Tiered Approach for the UN’s Peacebuilding Commission,” *Working Paper: the Future of the Peacebuilding Architecture Project*, January 2010, pp.8-9. (<http://www.socialsciences.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/Tschirgi.pdf>)

(45) UN, *op.cit.* (38), para.103.

積極的に行い、国際社会における議論をリードすることでその地位を高めるという方策も考えられる。そうした役割は、組織委員会が担うべきであろう。見直し報告では、組織委員会が、国別会合で培われた経験を生かし、PBCとしての見解を打ち出すべきとしている⁽⁴⁶⁾。例えば、PBCの今回の見直しに向けて発表された武力紛争予防のためのグローバルパートナーシップ (GPPAC) と世界連邦運動世界政策研究所 (WFM-IGP) による共同提言は、組織委員会が国連の内外に向けて平和構築に関する統一された見解を「1つの声」として示すという重要な役割を果たすべきであり、PBCの顔として組織委員会が強化されれば、国連内のコミュニケーションも確かなものになり、国別会合の負担も軽減できると主張している⁽⁴⁷⁾。

また、PBCが成果を上げていくのに欠かせないのが、国連事務局内に設置されている平和構築支援事務局 (PBSO) による支援である。見直し報告では、PBSOが、事務局内で重要なプレイヤーとみなされていないと指摘し、その強化の必要性を訴えている。キャロライン・マカスキー元平和構築支援事務局長によれば、PBSOには、当初3人の専門家しかおらず、その役割をめぐって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⁽⁴⁸⁾。

理想的なのは、PBCが、「真に充実した助言を与え続け」、「安保理や経社理が、平和構築委員会の助言を真に信頼し、それにしたがっていくことが最善の道であると確信し、その確信が習慣化⁽⁴⁹⁾」ていくことによって、PBCが、時間をかけて確固たる地位を築いていくことであろう。しかしながら、短期的に国連内のPBCの位置付けをめぐるあつれきを解消しようとするれば、事務総長のリーダーシップに頼らざるをえない面もある。見直し報告では、「事務総長が、平和構築は国連の中心課題であるという明確なメッセージを出し続け、それを反映した組織配置を支持することも重要⁽⁵⁰⁾」であると述べている。

(2) 現地での確かな進展

PBCが現地で確かな進展を生むためになされた見直し報告のなかで、本稿が注目するのは、平和構築戦略枠組みの既存戦略との統合や簡易な関与形式の導入といった提言である。こうした提言の背景には、能力に限界のある支援対象国にとって、PBCの関与が大きな負担となっていることがある。

PBCの支援対象国には、すでに、貧困削減戦略文書 (PRSP)⁽⁵¹⁾のような開発戦略が存在していた。PBCは、当初は、PBCが支援して策定する戦略枠組みは、政治的な側面からアプ

(46) *ibid.*, para.81. 遠藤彰国連代表部参事官は、PBCが平和構築全般を議論することへの安保理常任理事国の警戒感について次のように説明している。「一部安保理常任理事国の立場からは、安保理のみならず総会の下部機関たるPBCが平和構築に関する国際社会における議論をリードし、特に規範形成の役割を持ち得ることに対する警戒感もあらうと思われる一方で、一部発展途上国には、PBCを通じて、安保理や事務局の意思決定に影響力を行使したいとの思惑もあるといった側面もあるのではないと思われる。」遠藤彰「平和構築委員会 (PBC) 議長国としての一年の活動を振り返って」2008.9.2. <<http://www.tkfd.or.jp/research/news.php?id=314>>

(47) GPPAC and IGP, “The Peacebuilding Commission Five Year Review: The Civil Society Perspective,” June 2010, p.2. <http://betterpeace.org/files/GPPAC:IGP_Civil_Society_Perspective_of_the_PBC_Review_June2010.pdf> WFM-IGPは、そのサイト <<http://betterpeace.org/node/1>> でPBCに関する情報を提供している。

(48) 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>> 政治局は、予防外交、平和創造、平和維持および平和構築の領域で事務総長を補佐する役割を担う。国際連合広報局 前掲注(35), p.55.

(49) 篠田 前掲注(19), p.77.

(50) UN, *op.cit.* (38), para.156.

ローチしている点が既存の開発戦略とは異なるとして、開発戦略とは別個に平和構築戦略枠組みを策定する意義を主張し⁽⁵²⁾、推進しようとしていた。しかし、2006年に最初の支援対象国となったシエラレオネとブルンジでは、既存の開発戦略と平和構築戦略枠組みとの統合を求める政府の意向を受け入れることとなった⁽⁵³⁾。PBCは、2009年6月10日に開催されたハイレベル会合で、シエラレオネ政府主導で第2期貧困削減戦略文書として策定された「変革のためのアジェンダ」を戦略文書として支持した⁽⁵⁴⁾。つまり、同アジェンダに平和構築戦略枠組みが統合されたことを認めたのである。翌2010年9月28日の国別会合では、PBCに提出された同アジェンダの進捗報告を歓迎し、支持することを表明している⁽⁵⁵⁾。

見直し報告では、シエラレオネの戦略統合の動きを肯定的に捉え、開発戦略との統合によって戦略の一貫性とシエラレオネのオーナーシップが高まる一方、政府の管理負担を軽減させて

きたと評価している。これに対し、2007年と2008年にそれぞれ支援対象国となったギニアビサウと中央アフリカ共和国では、平和構築戦略枠組みの策定に時間がかかり、既存の開発戦略と重複が見られることが現場での不満につながったとした。⁽⁵⁶⁾

支援対象国の状況を考慮すれば、政府や市民団体といった現地主体の参加寄与度と、戦略文書の複雑さや完成度を同時に追求することは困難である。見直し報告では、戦略策定過程がオーナーシップを確立する最も決定的な段階であり、能力不足を、現地主体の参加が不十分であることの言い訳にはできないとし、簡素で、既存の戦略を生かした戦略策定を奨励している。⁽⁵⁷⁾

仮にPBC独自の戦略策定を追い求めたとしても、PBCには、PBCの戦略枠組みにあわせて他の援助国・機関等の方針を修正させる権限はない。また、大筋で合意できたとしてもそれを実行可能な活動に置き換え、様々な主体間の分担調整を行うことは、PBCが短期間に達成

(51) 世界銀行・IMFの融資、債務救済に当たって提出が求められる文書であり、多くの途上国で実質的な国家開発戦略と位置付けられている。1999年に、世界銀行は、従来のマクロ経済面を重視した開発方針を修正し、保健や教育など社会的側面、良い統治、環境といった幅広い課題を視野に置き、市民社会など政府以外の幅広い主体の参加を求める「包括的開発のフレームワーク」(CDF)と呼ばれるアプローチを打出した。貧困削減戦略文書は、こうした考え方にに基づき貧困削減を目指して途上国政府が主導し策定する具体的な行動計画であり、多くの援助国・機関がその策定プロセスに参加する。牧野耕司「PRSP(貧困削減戦略ペーパー)についての暫定的考察」『国際協力研究』18巻1号, 2002.4, pp.98-100. <http://www.jica.or.id/jica-ri/publication/archives/jica/kenkyu/02_35/pdf/35_11.pdf>; 外務省『政府開発援助(ODA)白書2001年版』国立印刷局, 2002, pp.7-9.

(52) 例えば、次のセミナーのビンセント・カイジュカ国連ブルンジ統合事務所(BINUB)戦略企画官の報告を参照。外務省「公開セミナー 国連による平和構築が直面する課題—現場からの教訓と新しい取組(概要)」2008.8. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/sem_080725.html>

(53) UN, *op.cit.* (38), paras.38-39. なお、ブルンジについては、実施評価体制の調整が進められており、前述のパートナーズ・コーディネーション・グループが、平和構築戦略枠組みだけでなく、貧困削減戦略文書(PRSP)の実施状況評価も担っている。同グループに関わる調整努力については、PBCやPBSOよりも国連ブルンジ統合事務所(BINUB)の果たした役割が大きいとの指摘もある。Shepard Forman et al., *A Field-Based Review of the Peacebuilding Commission in Burundi*, New York: Center on International Cooperation, 2010, paras.25-28. <http://www.cic.nyu.edu/peacebuilding/docs/burundi_sorensen.pdf>

(54) “Peacebuilding Commission Commends Communiqué Signed in Wake of March Violence in Sierra Leone, Endorses Agenda for Change, Joint Vision at Special Session,” UN Press Release, PBC/50 (10 June 2009). <<http://www.un.org/News/Press/docs/2009/psc50.doc.htm>>

(55) “Review of the Outcome of the High-level Special Session of the Peacebuilding Commission on Sierra Leone,” UN Doc. PBC/4/SLE/3 (1 October 2010).

(56) UN, *op.cit.* (38), paras.38, 40.

(57) *ibid.*, paras.50-52.

できるような課題ではない⁽⁵⁸⁾。実際に、これまでのPBCによる援助国・機関等との調整については、成果をほとんど上げていないという評価が目立つ。⁽⁵⁹⁾

平和構築のための戦略枠組みの策定を支援することは、PBCの活動の柱である。既存の開発戦略への統合を容認するまでには、関係者の間でも議論があったようだ⁽⁶⁰⁾。しかし紛争から抜け出そうとしている国に十分な能力がないことは当然想定される事態である。支援対象国のオーナーシップの確保を追求するのであれば、独自の戦略を策定することへのこだわりを捨て、現地の負担の軽減を図るのは妥当な方針であると言える。むしろ積極的に、既存の開発戦略の有無にかかわらず、PBCが当初から質の高い戦略枠組みを策定することよりも、現地主体の能力強化過程を重視することでPBCの支援の意義を明確にできると考えられる。

前述のGPPAC・WFM-IGPは、支援対象国の負担に配慮し、絞り込まれた達成可能な優先課題に集中的に取り組むべきと提言する。そうした現実的な課題の達成を積み重ねていくことで能力も強化され、大きな成功の基盤作りになるとし、また、戦略の策定後に行われている半年毎のレビューも、現実的で具体的に実行可能な、6か月間で達成可能な課題に書き換える機

会とすれば、PBCへの期待を適切にコントロールし、PBCの活動を効果的にできると述べる。そして、このように各国への支援を簡素化し、支援対象国を広げるべきであると主張している。⁽⁶¹⁾

(3) オーナーシップの育成

そもそも、戦略枠組み自体の完成度や、既存の開発戦略との差別化に目を向けるのではなく、現地の状況に合わせて、策定後のプロセスも含めて段階的に能力強化を図っていくことは、紛争から抜け出しつつある国を支援するには必須の心構えであるように思われる。

篠田英朗広島大学平和科学研究センター准教授は、「現地社会のオーナーシップ」を「紛争(後)社会を代表する政府などによって構成される現地社会の人々が、永続的な平和を作り上げていく際に、主導的な役割を担っていくこと⁽⁶²⁾」と定義し、「平和構築は、現地社会が現地社会の平和を構築し、永続的に保持し続けていく意思と能力を確立するまでは、決して成功したと結論付けられることはない⁽⁶³⁾」と論じる。そして、「現地社会のオーナーシップ」は、「平和構築の根幹に関わる問題であり、その成否によって平和構築活動全体の成否が決まるようなものであると言っても過言ではない⁽⁶⁴⁾」と述べる。

⁽⁵⁸⁾ Rob Jenkins, "Organizational Change and Institutional Survival: The Case of the U.N. Peacebuilding Commission," *Seton Hall Law Review*, 38:4(2008), p.1331. <<http://38.113.83.199/Students/academics/journals/law-review/Issues/archives/upload/Jenkins-final.pdf>>; Rob Jenkins, "Re-engineering the UN Peacebuilding Architecture," *Working Paper: the Future of the Peacebuilding Architecture Project*, January 2010, p.22. <<http://www.socialsciences.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/Jenkins.pdf>>

⁽⁵⁹⁾ Forman et al., *op.cit.* (53), para.24; McAskie, *op.cit.* (48), p.19; 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.58-64. なお、PBCが国際金融機関との調整で一定の役割を果たした事例が次の文献で紹介されている。Jenkins (2010), *ibid.*, pp.25-26; Jenkins (2008), *ibid.*, pp.1347-1352.

⁽⁶⁰⁾ UN, *op.cit.* (38), paras.38-39; Jenkins (2010), *ibid.*, p.23.

⁽⁶¹⁾ GPPAC and IGP, *op.cit.* (47), p.3.

⁽⁶²⁾ 篠田 前掲注(24), p.169. なお、ここで、オーナーシップの主体をあえて現地社会としているのは、政府が国民を代表していないような場合に、「政府の強権行使をいたずらに正当化するための論理」として用いられる弊害も考慮してのことである。

⁽⁶³⁾ 同上, p.170.

⁽⁶⁴⁾ 同上

しかしながらオーナーシップの基盤が十分でないことが想定されるPBCの支援対象となるような国では、オーナーシップは「単に形式的に理解されるべきものではなく、平和の構築に必要な現地社会の意思と能力を適正に育成するという観点から、実際の諸々の平和構築活動を通じて充実・発展させなければならないものとして、位置付けられなければならない⁽⁶⁵⁾」のである。

これまでのブルンジでの活動状況からみて、こうしたオーナーシップの育成が十分行われてきたと評価することは難しい。とりわけ、対象国政府に限らない幅広い主体の参加は、今後の課題である。ニューヨーク本部では、少数の市民社会組織の代表を会合に招くことにとどまっています、市民社会組織がもたらしうる知識を十分活用できているとは言い難い状況である。また、ブルンジの平和構築戦略枠組みの実施状況評価プロセスへの市民社会の参加も、減少していったという⁽⁶⁶⁾。

元ブルンジ担当国連事務総長特別代表でもあった、前述のマスキー元平和構築支援事務局長によれば、現地で開催されている平和構築基金(PBF)の共同運営委員会は、ニューヨークの国連本部での活動よりも、現地の市民社会を巻き込むことに成功しているという⁽⁶⁷⁾。

PBFから、平和構築・復旧枠でこれまでに18プロジェクト、約3500万ドルがブルンジに割り当てられている⁽⁶⁸⁾。PBFは、PBCとは独立して運営され、PBCの支援対象国以外の国

にも割り当てられている(p.32, 図1参照)。拠出は事務総長の権限で決定されるが、個別プロジェクトへの割当を担っているのが共同運営委員会である⁽⁶⁹⁾。

共同運営委員会には、ブルンジ政府から18人、国連から13人、オブザーバーとして援助国・機関から9人、市民社会から6人が参加している。共同運営委員会は、ブルンジ政府と国連が率直な議論ができる場として機能し、両者の協力関係構築に役立ったといわれている。一方、国連との関係に比べて、市民社会や援助国・機関と政府の関係構築への貢献は限定的で、また、委員会での議論が、プロジェクトの詳細事項に多大な時間を費やし、参加者の負担が過大であったともされている⁽⁷⁰⁾。

ブルンジで実施された18のPBFプロジェクトを対象にした外部評価報告で、最も高い評価を得ているプロジェクトの1つが、国内の様々な主体の対話フォーラムを創設するプロジェクトである。平和構築への貢献ももちろんであるが、関係者の能力強化という面でも高く評価され、また、他の援助国・機関からの資金が期待しにくい政治的なプロジェクトであることから、PBFならではのプロジェクトとされた⁽⁷¹⁾。PBFは、過度に政治的であったり、不安定な政治状況等から成功が見込めないといった、他の援助国・機関からの資金が期待できない平和構築事業への資金割当を行い、より長期的な援助資金の「呼び水」としての役割を果たすことが期待されている。同報告では、PBFに続く他の援助

(65) 篠田 前掲注(24), p.173.

(66) GPPAC and IGP, *op.cit.*(47), p.5; Amy Scott, "The United Nations Peacebuilding Commission: An Early Assessment," *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol.4, no.2 (2008), p.10; Forman et al., *op.cit.* (53), para.43.

(67) McAskie, *op.cit.* (48), p.16. なお、本稿 p.32. の図1では、この共同運営委員会は、「PBF 現地運営委員会」と表記されている。

(68) ほかに案件ベースでより緊急性の高いニーズに対応するための緊急対応枠がある。

(69) United Nations Peacebuilding Fund, "Peacebuilding & Recovery Facility (PRF)." <<http://www.unpbf.org/prf.shtml>>

(70) Susanna P. Campbell et al., "Independent External Evaluation Peacebuilding Fund Projects in Burundi," March 2010, pp.70-71. <<http://binub.turretdev.com/en/images/articles/1965.pdf>>

(71) *ibid.*, pp.35-37, 43.

国・機関からの援助資金の確保も重要ではあるが、それよりもまず、平和構築の基盤である能力強化に尽力するべきと指摘している⁽⁷²⁾。

ブルンジへの資金割当が行われたのは、制度が十分整わず、人材も不足していたPBF設立直後の時期であり、初期の混乱をめぐって様々な批判が行われてきた。代表的なものには、PBFの拠出決定が、当時緊張関係にあったブルンジ政府と国連の関係改善のために急がれたという指摘⁽⁷³⁾がある。拠出決定の発表がそのよりどころとなるべき政府策定の「優先計画」や、PBCで当時検討中であった平和構築戦略枠組みに先行したため、拠出決定が「恣意的⁽⁷⁴⁾」に行われたと受け取られてもやむを得ない面があった。PBFの個々のプロジェクトには、上記のように大きな成果を上げているものもあるが、プロジェクト全体を貫く戦略に欠け、プロジェクト間の整合性にも問題があると評されているのも⁽⁷⁵⁾、こうした初期の混乱による影響が大きいと考えられる。

アイルランド国連大使らによって取りまとめられた見直し報告でも、PBFには、PBCとのより強い相乗効果と連携が求められており、課題の1つとして捉えられている。これまでのところ、両者の相乗効果を論じる前に、PBCと同様、PBFの強みが十分明らかになっているとは言い難い。見直し報告を受けて、どのような方向性が打ち出されるのか注目される場所である。

おわりに

PBCによる支援は、平和維持活動から開発段階へ移行する過程で、途切れがちであった国際社会の支援を確保するため、国連が特定の紛争後国を長期的に支援する意思を明確に示すというかつてない試みである。

確かに、PBC設立が目に見える成果につながられているかという点においては心許ない面があることも否めない。決議採択後5年の見直し報告を受け、国連としてどのような方向性を打ち出すのかが注目されるなかで、変化の兆しは、2010年に、新たな支援対象国となったりベリアに対する支援活動に見ることができる。リベリア政府とPBC双方のコミットメントを記した文書では、短期間に目に見える効果をあげるために法の支配、治安部門改革、国民和解という3つの優先事項に焦点がしぼられている⁽⁷⁶⁾。

ただし、「平和を構築し、永続的に保持し続けていく意思と能力⁽⁷⁷⁾」を現地に確立するには、息の長い取組みが不可欠であることも忘れてはならない。例えば、PBCやPBFの取組みは、関係者の負担が重く合理化が必要という問題点はあるものの、対話促進や能力強化という面で顕著な成果を上げたとされている⁽⁷⁸⁾。こうした取組みの継続が、政治的対立が生じたとしても対話をとおして解決できる確かな能力の開発につながることを期待される。しかしながら、こうした長期的な取組みが求められる側面は、残

(72) *ibid.*, p.40.

(73) *ibid.*, pp.22-23; Forman et al., *op.cit.* (53), para.51.

(74) 星野俊也「国連平和構築委員会（PBC）のビジネスモデル」（国際開発援助動向研究会第82回議事録）2008.11.28.〈<http://dakis.fasid.or.jp/report/minutes.html>〉

(75) Campbell et al., *op.cit.* (70), pp.38-39.

(76) “Statement of mutual commitments on peacebuilding in Liberia,” UN Doc. PBC/4/LBR/2 (16 November 2010), para.6; “Peacebuilding Commission Adopts Draft Statement Laying out Terms of Partnership with Liberian Government to Strengthen Rule of Law, Security-Sector Reform,” UN Press Release, PBC/75 (15 November 2010). 〈<http://www.un.org/News/Press/docs/2010/pbc75.doc.htm>〉

(77) 篠田 前掲注(24), p.170.

念ながら多くの提言が盛り込まれている見直し報告のなかでは、前面に打ち出されているわけではない。

前述のマスキー元平和構築支援事務局長が、2008年7月に退任する際に、PBCの活動は、長い目で見ると素晴らしい成果を上げているが、メディアに大きく取り上げられるようなものではなかった

と述べているように⁽⁷⁹⁾、これまでは、ひとつひとつの現場での取り組みから得られた教訓や、その意義を発信することが重視されていなかったかもしれない。しかしながら、平和を構築し維持していく意思と能力の確立といった課題にじっくりと取り組む環境を整えるには、これまで以上に、その発信力が求められることになると言えよう。

(かわうち あきこ)

(78) 平和構築支援事務局のスタッフによる次の文献では、ブルンジでの活動が、対話促進という面でもっとも顕著な成果を上げたとしている。Ejeviome Eloho Otobo, "A UN Architecture to Build Peace in Post-Conflict Situations," *Development Outreach*, October 2009, p.47. <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1253552326261/do-oct09-otobo.pdf>>

(79) "Press Conference by Outgoing Assistant Secretary-General for Peacebuilding Support," UN Press Conference (30 July 2008). <http://www.un.org/News/briefings/docs//2008/080730_McAskie.doc.htm>