

1 平和構築支援の課題〈序説〉

等 雄 一 郎

目 次

はじめに

I 平和構築とは何か

II 平和構築（支援）活動の諸段階

III 本号の構成と内容要旨

はじめに

世界銀行が2003年に公表した報告書邦訳（『戦乱下の開発政策』）によれば、過去50年の間に武力紛争の性格は一変して、国際戦争がまれになる一方で、内戦が一般化した。たとえば、2001年には、世界中の戦争は1つの例外を除いてすべてが内戦であった。また、国際戦争が発生するにしてもほとんどが6ヶ月以内に終結している。対照的に、内戦は平均でも約7年の長期に及ぶようになってきている⁽¹⁾。さらに、内戦の終結を迎えたとしても、5年以内に再び内戦が勃発する危険性は、約44%に達するとされている⁽²⁾。

一方、国際社会は、東西冷戦終結後、世界に多発する地域紛争や内戦に関与する度合いを高めてきた。特に、21世紀に入り、2001年9月11日に起きた米国での同時多発テロをきっかけ

に、地域紛争や内戦を放置し破綻国家を作ることが国際テロ組織などの温床になるとして、国際社会としてこれに対応することが、国際安全保障上の課題であると認識されるようになった⁽³⁾。

このように、近年、国際社会が紛争の和平プロセスへ積極的に関与するとともに、紛争後における平和を定着させて、国家の再建や復興を軌道に乗せる努力を支援することが、従来の国際開発協力という視点からだけでなく、国際安全保障の視点からも重要視されるようになってきている。数年で武力紛争や内戦が再発するような脆弱な平和ではなく、ゆるぎない平和を制度として構築するために、国際社会が行う支援は広範囲に及ぶことになる。短期的な和平プロセスの促進や人道支援から、中長期的な制度整備支援や和解のための技能促進など、多岐にわたる支援分野が想定される。同時に、支援対象で

(1) 世界銀行（田村勝省訳）『戦乱下の開発政策』シュプリンガー・フェアラーク東京、2004、p.85（原著はWorld Bank, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, The World Bank/Oxford University Press, 2003.）。

(2) 同上、p.76.

(3) たとえば、平成16（2004）年末に決定された「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」において、政府は安全保障政策の目標として、国土防衛と国際安全保障の改善の2つを掲げたが、後者には、国際テロや地域紛争などに国際的に対処して安全保障環境を改善していく必要があるという情勢認識がある（防衛庁『日本の防衛 平成17年版』2005、pp.85-87参照）。

ある紛争後国家の政府や住民はもとより、支援する側の援助国政府、国際機関、国際非政府組織（NGO）など、多種多様なアクターの関与が必要とされる。平和構築は、あらゆるアクターによる総合産業であると言われる⁽⁴⁾ゆえんである。

本号は、こうした総合性を有する平和構築支援という課題について、調査及び立法考査局が実施した総合調査「平和の定着」の調査成果をとりまとめたものである。執筆を担当した各班員は、必ずしも途上国や開発援助の専門家ではないが、各専門分野において、国会の立法活動を補佐する調査業務に携わっている調査員である。したがって、執筆に際して、各班員が我が国による平和構築支援活動やこれに関する国会の論議を念頭に置いたのはもちろんである。しかし、それぞれの論文が我が国の行うそうした活動に対する処方箋を直接的に提示しているわけではない。むしろ、日本や諸外国の具体例を扱いつつ、現状における平和構築活動一般の課題を明らかにすることにより、今後の我が国における平和構築支援活動に関する議論のための素材を提供するよう心がけた。

I 平和構築とは何か

国際社会で平和構築（peace-building）の用語

が一般化したのは、ブトロス・ガリ国際連合（以下「国連」とする。）第6代事務総長の報告「平和の課題」⁽⁵⁾（1992年、以下「ガリ報告」とする。）以降のことである。以下では、主に国連文書で平和構築がどのように捉えられてきたかを概観し、平和構築とは何かを確認することにしたい。

ガリ報告において、平和構築は、予防外交⁽⁶⁾、平和創造⁽⁷⁾、平和維持⁽⁸⁾を補完する活動と位置づけられ、紛争終結後に「紛争再発を防ぐために、平和を強固にする組織を支援し、平和への機会を高める活動⁽⁹⁾」であると定義された。ガリ報告における平和構築の特徴は、それが紛争後のしかも平和維持活動の後の活動とイメージされたことで、内容的には経済、社会、文化、人道問題に取り組む持続的活動だということである。

その後、従来の国連の平和維持活動（以下PKOとする。）のあり方を見直し、冷戦後の紛争に対して国連が平和構築も含む包括的で一貫性ある対応をとることを企図して「国連平和活動に関する委員会報告」（2000年、以下「ブラヒミ報告」とする。）が公表された。ブラヒミ報告は、平和構築を「平和の基礎を組み立て直し、その基礎に基づき単に戦争がないという以上の状態を構築する手段を提供する措置⁽¹⁰⁾」と定義した。ブラヒミ報告の特徴は、平和維持活動と平和構築活動が同時並行的に統合的に行われるべ

(4) 吉田鈴香「平和構築はあらゆるアクターによる総合産業」『外交フォーラム』220号, 2006.11, pp.42-43.

(5) *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council*, UN Doc. A/47/277-S/24111. なお、ガリ報告ではpeace-buildingとハイフン付で使われていたが、その後はpeacebuildingとハイフンなしの使用が増加している。

(6) 原語はpreventive diplomacyで、現存する抗争が紛争に発展するのを防ぎ、紛争が勃発した時にはその拡大を制限するための行動を意味する（UN Doc. A/47/277-S/24111, para.20.）。

(7) 原語はpeacemakingで、主に国連憲章第6章で想定される平和的手段を通じて、敵対当事者に合意をもたらすための行動を意味する（*ibid.*）。

(8) 原語はpeace-keepingで、関係全当事者の同意に基づき、通常は軍事要員と警察要員を含み、紛争予防と平和創造の可能性を拡大するための技術を意味する（*ibid.*）。

(9) UN Doc. A/47/277-S/24111, para.13.

(10) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, para.13.

きこと、平和構築の具体的内容として、元兵士の社会統合、選挙支援、警察改革等を通じた法の支配の強化が重要視されたこと、などである。

2004年には、国連改革のうちの平和や安全保障分野について検討する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」の報告「より安全な世界—我々の共有する責任—」が提出された。同報告は、平和構築の概念を従来よりも拡大して、紛争発生以前の予防活動から紛争終結後の復興開発までを含む長期的なものとして捉えた⁽¹¹⁾。このハイレベル委員会報告などを受けて、2005年3月には、同年9月の国連首脳会合に向けて、アナン国連第7代事務総長が「より大きな自由を求めて」と題する報告を発表した。同報告は平和構築に関する定義を明示してはいないものの、平和構築活動の力点を紛争後に置いて、それが「紛争から永続的な平和への移行」を意味するものとして捉えた⁽¹²⁾。また、同報告は、国連内に、平和構築を一貫して扱う機関として平和構築委員会 (Peacebuilding Commission, PBC) を創設するよう提言した⁽¹³⁾。この報告をもとに、2005年9月の国連首脳会議で採択された成果文書により、平和構築委員会を設置することが決まった。2006年6月に平和構築委員会の第1回会合が開かれて、その活動が本格的に始まった。国連内で平和構築に関する意思決定過程の制度化が急速に進展してきたと言えるだろう。

以上から、国連において平和構築とは、現在までのところ、「紛争後の段階において、永続的な平和を達成するために、平和維持活動と密接に関わりながら、復興支援も視野に入れた、

一貫性を持った統合された活動⁽¹⁴⁾」と捉えられていることが確認できる。

一方、稲田十一専修大学教授によれば、国際社会の紛争に関連した支援をさす用語は「平和構築」と「復興支援」に大別される。国連機関が「平和構築」という用語を用いるのに対して、世界銀行は「復興支援」という用語を用いる傾向にある。また、紛争停戦後にPKOが活動する2～3年の間に、武力に守られながら総選挙などの国づくりを行う局面をさして「平和構築」という場合もある。紛争後の非軍事の介入をさして、「平和構築」と呼ぶ風潮も、非政府組織 (NGO) にはある。さらに、援助機関の間では、「平和構築」を紛争予防の観点を取り入れた開発援助全般をさして使う場合も多いという⁽¹⁵⁾。要するに、「平和構築」という用語は、紛争後の平和的的制度構築をさす狭義の意味と、紛争予防から、紛争下・紛争後初期の緊急人道支援、その後の中長期的復興支援プロセス全体をさす広義の意味の使い方があり、という訳である。

本号では、上に述べた国連の現在の捉え方を基本にしつつも、稲田教授の指摘する狭義と広義の平和構築の捉え方がある点にも留意して、平和構築という用語を用いることにした。

II 平和構築（支援）活動の諸段階

これまで見たように、平和構築とは、紛争の原因と結果の両方に同時並行的に対処するための諸計画から成り、しかも、国内外の多様なアクターの参加する複雑な作業にならざるを得ない。平和構築活動の最終的な目標は、篠田英朗

(11) *A More Secure World: our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, UN Doc. A/59/565, paras.224-230.

(12) 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2号, 2006.11, p.29.

(13) *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, UN Doc. A/59/2005, para.114.

(14) 山内 前掲論文, p.30.

(15) 稲田十一「第1章 国際社会の平和構築と復興支援のアプローチ」稲田十一ほか『紛争から平和構築へ』論創社, 2003, pp.20-23.

広島大学助教授による平和構築活動の定義⁽¹⁶⁾を参考にすれば、紛争の再発を防ぐ平和の制度化のための構造をつくり上げることと言えよう。したがって、日本や国際社会が行う平和構築支援活動も、その最終目標である平和の制度化の構造づくりの観点から組み立てられなければならない。

以下では、本号の諸論文を理解する手助けとして、平和構築（支援）活動が、どのような段階を経由して最終目標に至るかを、概念モデル的に3つの段階を踏んで進むものとして例示してみたい⁽¹⁷⁾。

第1段階は「**安定化段階（The Stabilization Phase）**」である。紛争の敵対行為が停止した直後の段階で、安全な環境の確立と緊急人道援助計画を通じた紛争の直接的被害の処理が、この段階の活動の2大焦点となる。人道関連機関などで使われる「人道緊急事態」に対応する段階だと言ってもよい。安定化段階の後期には、中長期的な回復・復興活動のための準備作業（復興ニーズ調査や国際援助供与国会議開催など）も並行して進むことになる。

この段階では、国内の諸アクターが自らの生き残りや組織再編に専念することが予想され、必然的に、外部アクターが安定化段階で主要な役割を担うことになる。ただし、外部アクターは、平和構築の基盤を根付かせるために、国内アクターの参加と彼らとの協議をあらゆる機会を捉えて行わなければならない。状況にもよるが、安定化段階には90日から1年を要するのが普通である。

平和構築の第2段階は「**移行段階（The Tran-**

sition Phase）」である。典型的には、暫定政府の任命に始まり、可能な限り短期のうちに、新憲法を定める移行政府を選定するための選挙または正統化手続きを行い、新憲法の制定とその規定に基づいた新政府を成立させなければならない。この過程を通じて、完全な主権を有する正統政府が権力を掌握することになる。

移行段階の焦点は、新たな正統性ある永続的な社会・政治秩序を構築できるかどうかである。それは、機能する官僚制、法の支配及び永続的な社会経済システムの3つによって裏付けられた秩序でなければならない。内外のアクターの関係は、両者の連携の進展度合いを反映したものでなければならない。次第に国内アクターの責任を重くして、最終的に外部アクターから責任を移行するものでなければならない。移行段階は、通常は1年から3年と見込まれる。

最終が、「**定着段階（The Consolidation Phase）**」と呼ばれる第3段階である。定着段階の狙いは、新たに選出された政府と市民社会とを、以下のような広範な諸計画によって支えて、永続的平和の構造をつくり出すことである。すなわち、和解と国民創出（nation-building）の促進、社会・経済的な復興の推進、治安機関改革による法の支配の徹底などを目指した諸計画である。

定着段階の初期または中期に、国連平和活動の軍事部門は撤収を開始し、平和構築支援活動における軍事部門のプレゼンスは低下することになる。一方、定着段階の最重要課題は、国連平和活動から国連のカントリー・チームと国内アクターに責任を委譲することである。した

(16) 篠田英朗『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.21は、「平和構築活動とは、紛争の勃（再）発を防いで永続的な平和を作り出す活動」と定義している。

(17) 以下の概念モデルはCedric de Coning, *Civil-Military Coordination and UN Peacebuilding Operations*, 2005, pp.2-4.<<http://www.trainingforpeace.org/pubs/accord/civmil2005.pdf>>による。同様の3段階の概念モデルは国連開発計画等の文書でも用いられている。たとえば、UNDP, *Reflections on the State Institutions-Building Support in Timor-Leste: Capacity Development, Integrating Mission, and Financial Challenges*, UNDP Oslo Governance Centre, 2004, pp.15-16.

がって、定着段階では、国内アクター自身で計画・調整の全責任を負えるように、その能力開発に力点を置き、外部アクターの役割は、技術支援提供にまで低下させる必要がある。定着段階には4年から10年を要するのが典型的だが、その後も、開発計画策定にあたって、紛争関連事項（たとえば、旧敵対勢力間の和解の進展状況への配慮など）を考慮せざるを得ない場合があるかもしれない。

以上は、平和構築（支援）活動に関する時間軸を中心にした概念モデルである。「安定化段階」、「移行段階」、「定着段階」のそれぞれの間の移行は可逆的であるかも知れず、お互いにオーバーラップする場合もあろう。さらに段階ごとに、考慮すべき治安、民主化、人権などの要素があり⁽¹⁸⁾、これらと時間軸に沿って進む各段階を組み合わせ、たとえば、安定化段階の治安と定着段階の治安とでは、それぞれにおいて平和構築（支援）活動で取り組むべき活動が違ってこざるを得ないことが確認できよう。このような作業の積み重ねにより、全体としての平和構築（支援）活動の具体像がはっきりすることになるだろう。ただし、こうした作業は、本号の〈序説〉の役目をはるかに超える作業となるため、ここでとどめることとする。

Ⅲ 本号の構成と内容要旨

本号は、全体が4部で構成されている。この〈序説〉を含む第Ⅰ部で、平和構築の枠組み全体を理論的に考察する。第Ⅱ部では、平和構築支援活動における軍と警察の活用の可能性と限界について検討する。第Ⅲ部は、平和構築支援活動の眼目の1つである、民主化のための制度整備支援について論じる。第Ⅳ部では、平和構築支援の具体的な分野として、メディア支援

と環境支援の2つから事例を取り上げて紹介する。

第Ⅰ部 平和構築の枠組み

この〈序説〉に続く、2 川西晶大「『保護する責任』とは何か」では、平和構築がそもそも法的にどのように捉えられるべきなのか、理論面から考察する。平和構築は、その定義から本来的に、国際社会の不干渉原則と衝突する概念である。しかし、近年提唱されるようになった「保護する責任」論によれば、国家主権は人々を保護する責任を伴い、国家がその責任を果たせない場合には、国際社会が代わってその責任を果たさなければならず、国際社会の保護する責任は不干渉原則に優先する、とされる。この考え方は、2001年に提唱され、2005年9月に国連首脳会合成果文書において確認された。「保護する責任」は、平和構築への積極的な参画への合意を形成するための有力な根拠を提供する。その反面、実際の政策実行においては、選択的にしか適用されないなど、様々な問題も内包している。よりよい実行のためには「保護する責任」の有する問題点にも十分に留意する必要がある。

第Ⅱ部 軍・警察の関与と役割

3 等 雄一郎「国際平和支援活動（PSO）における民軍関係」は、平和構築支援活動を含む国際平和支援活動において、近年増加してきた文民組織と軍の協力関係（これを表す言葉として北大西洋条約機構〔NATO〕の用語「民軍協力（CIMIC）」がしばしば用いられる。）について検討する。民軍関係が近年緊密化した背景事情を考察した後、米軍とNATO軍の民軍関係に関する軍事原則（ドクトリン）及び、国連と赤十字国際委員会（ICRC）の民軍関係のガイドラインを少し詳しく紹介する。平和支援活動の安全確保の観点から、国連やICRCもシベリアン・コ

(18) 南アフリカに拠点を置く「紛争の建設的解決のためのアフリカ・センター（ACCORD）」の平和構築の専門家であるde Coning研究員は、考慮されるべき要素として、①治安、②政治の移行・統治能力・民主化、③社会経済開発、④人権・公正・和解、⑤調整・管理・資源動員、の5つを挙げている（de Coning, *op. cit.*, pp.4-6.）。

ントロールの確保を条件に、平和構築支援活動での軍の活用に必ずしも否定的ではないが、軍の活用にあたっては、この<序説>で提示された平和構築の3つの段階ごとの特徴を踏まえた対応が必要だとされる。

4 富田圭一郎「アフガニスタンで活動する地方復興支援チーム (PRT)」では、平和構築支援活動の新たな試みであるPRTの実状を紹介する。PRTとは、治安の悪い地域で、復興支援活動を行う軍と文民の合同チームである。米、英、独、ニュージーランド各国が行うPRTの実状から、PRTが、現地情勢と担当国の考え方により組織・活動内容を異にし、課題はあるものの、今後の可能性を有する試みであることが分かる。富田論文は、PRTへの人的関与に当たって、綿密な現地調査と自国の経験・ビジョンに基づいた計画策定が重要であると指摘する。

5 塚田洋「紛争後国家における警察改革支援」は、平和構築の中でも、秩序回復と法の支配にとって重要だとされる警察機能の再建について、ボスニアを例に論じる。警察再建は、概念上、「治安の安定」と「民主的警察の構築」の2段階を経て達成される。ボスニアで国際警察部門を担当した国連は、現地警察への監視・指導を行うだけでなく、警察官の大幅削減、資格認証制度の導入、少数派民族警察官の積極採用などを試みた。その結果、現地の治安はある程度安定したが、一方で、民主的警察の構築は当初想定したほど進展しなかった。国連側に運用上改善すべき点もあったが、その根本的な原因として、国連加盟国の警察再建支援にかける熱意や現地社会の協力姿勢の欠如があったと分析される。

第Ⅲ部 民主的制度づくり

6 武田美智代「紛争後の国家における政治制度の民主化」は、平和の制度化の構造づくりの中核に位置づけられる政治制度の民主化支援のうち、比較的新しい分野である立法府支援について論じる。まず立法府支援の主体となる代表

的ドナーである米国、列国議会同盟 (IPU)、国連開発計画 (UNDP) 3者の活動を紹介する。次に、支援における留意点を、米国と並ぶ最大のドナーであるUNDPの経験から概観する。最後に、立法府支援に関する国際社会の取り組みと対比しながら、我が国の立法府支援への関わり方についても簡単に触れる。

7 佐藤令「平和構築における選挙制度のあり方」では、分断社会の平和構築における選挙制度の果たす役割について論じる。分断社会において民主的な政治体制を構築する場合、分断化傾向を強めることなく、集団間の和解を促すように適切に設計された選挙制度によって、議会を形成する必要がある。適切な選挙制度には、地域の個別の事情に応じたいくつかの選択肢がある。制度設計に際しては、地域事情を十分に踏まえた選挙制度の選択が望ましい。各選挙制度の概要とその選択の基準について、紛争後国家の特色を念頭において紹介する。

8 落美都里「我が国の法整備支援の現状と問題点」では、我が国が平和構築支援活動の一環として行っている法整備支援活動について概観する。開発途上国の法令及びこれを運用する体制への支援を通じて、軍事力によらない国際貢献の新たな形態として、日本の法整備支援活動が注目されてきたが、問題点も指摘される。落論文によれば、明治以来の西洋法の継受の歴史や一貫して途上国側の自助努力を重視する姿勢などの点で、日本の法整備支援は、他の先進諸国にない特色を持っている。反面、支援主体間の調整や支援を担う人材の面など、克服すべき課題も多いという。

第Ⅳ部 メディア・環境分野の支援

9 清水直樹「平和構築のためのメディア支援」は、アフガニスタンへの近年の日米によるメディア支援を事例に、自由で民主的なメディアを対象国に創出し、育成するための支援の在り方を探る。我が国は、アフガニスタンのテレビ放送への支援などのメディア支援の重要性を認識・実施しているが、放送機材の供与など、イ

ンフラ整備を重視する傾向にある。一方、米国が行うメディア支援は、どのようなソフトが対象国の人々に到達し、平和構築に貢献するかという観点で実施されている。援助協調や対象国のニーズにあった支援といった視点も考慮しつつ、我が国も、ソフト面の支援に積極的に取り組むべきかどうかを、最後に検討する。

10 中村邦広「国連環境計画（UNEP）の環境支援活動」は、紛争がもたらす環境被害の修復について、UNEPの活動を中心に検討する。紛争による環境被害は、被災民の健康や日常生活に影響を及ぼすだけでなく、紛争国の復興にも障害となる。また、環境破壊が紛争を誘発する潜在的可能性も指摘されており、環境支援は広く紛争予防の課題でもある。我が国は、世界をリードする高い環境技術と経験を有しており、この分野で多大の国際貢献をなしうる可能性を有している。

本稿を含む以上10本の論文では、広範な平和構築（支援）活動についてカバーしきれない分野も多く残っている。先に紹介した概念モデルの初期段階にあたる「安定化段階」の活動としての元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）、中期の「移行段階」や「定着段階」以後に、特に重要となる国民和解に向けての教育の役割、さらに「定着段階」から通常の開発援助に移行する場合の、移行の見極めの基準は、

どのように考えたらよいのであろうか。それらは、この総合調査の後に残された私たちの課題である。

本号の執筆者も含めた、総合調査「平和の定着」の構成メンバーは、次の通りである。

鈴木尚子（座長、専門調査員・総合調査室〔ただし、平成18年3月まで〕）、岩城成幸（座長、専門調査員・総合調査室〔平成18年4月以降〕）、木戸裕（主幹・総合調査室）、武田美智代（政治議会課長）、佐藤令（政治議会課）、落美都里（行政法務課）、等雄一郎（外交防衛課長）、塚田洋（外交防衛課）、川西晶大（外交防衛課）、富田圭一郎（外交防衛課）、田辺智子（経済産業課〔ただし、平成18年3月まで〕）、清水直樹（国土交通衛課）、中村邦広（農林環境課）、芦田淳（事務局、調査企画課）、高橋鈴代（事務局、調査企画課）、鳳佳世子（事務局、調査企画課〔ただし、平成18年3月まで〕）。

本総合調査を進めるにあたり、平和構築研究の専門家である稲田十一専修大学教授に、計4回にわたって、貴重なご助言や資料等のご紹介をしていただいた。本号の誌面を借りて、稲田教授に深甚の感謝を申し上げたい。

本号が、我が国の平和構築支援を含む、平和構築全般に関する今後の国会論議に資することになれば幸いである。

（ひとし ゆういちろう 外交防衛課）