

平和構築分野に関する有識者懇談会

提言

平成26年4月

平和構築分野に関する有識者懇談会 メンバー

(座長) 波多野 敬雄 学習院院長, 元国連日本政府代表部 特命全権大使

大野 泉 政策研究大学院大学教授

長 有紀枝 難民を助ける会理事長, ジャパンプラットフォーム理事

西原 正 平和・安全保障研究所理事長

西本 昌二 関西学院大学教授

根本 かおる 国連広報センター所長

星野 俊也 大阪大学副学長

先崎 一 元自衛隊統合幕僚長

山中 燐子 ケンブリッジ大学客員教授, 元外務大臣政務官

弓削 昭子 法政大学教授

I. 背景

1. 高まる平和構築ニーズと日本の役割

- (1) 冷戦後、開発途上国への開発協力や人道支援に加え、武力紛争や内戦終結後の脆弱国に対する「平和構築」（平和の定着＋国造り）支援がますます重要になっている。世界各地での平和構築努力に積極的に貢献することは、国際社会における日本の責務であるとともに、長期的・総合的な意味で日本の安全保障にとってプラスであり、国連において安保理常任理事国入りを目指す立場からも重要な国際貢献である。
- (2) 平和構築支援を含む国際平和協力分野で活躍する日本人のプレゼンスは不十分で存在感が薄いと言われるが、平和構築支援は、日本の外交の主要な柱の一つである。政府・援助機関・民間組織・大学・NGOなどが持ち味を生かしつつ、官民が協調して活動ができるようにするため、人材の発掘・育成・採用・派遣を総合的・効果的に行える体制の強化は急務である。
- (3) 平和構築人材育成事業を含め、日本の国際協力人材の強化・育成努力はこれまでも行われ、一定の成果を上げているが、いまこそ、日本が平和構築支援を含む国際協力で何をなすべきかについて抜本的に見直し、より効果的な人的貢献の在り方やそれを真に可能とする体制を戦略的な観点から議論することは時宜にかなない有益である。

2. 平和構築分野に関する国際社会の取組

- (1) 冷戦後、新世代の国連PKOでは、平和維持に加えて平和構築支援の機能も担う複合型PKOが主流となっている（人員・予算とも大幅に増大）。また、ポスト2015年開発アジェンダに向けた議論においても平和構築の重要性が認識され、特に平和と開発と人権・法の支配との強い連関が強調されている。また、脆弱国に特化した援助協調の取組である「ニューディール」が進められる等、開発協力の観点からも平和構築分野が一層重視されている。
- (2) 紛争後の平和構築においては現地のニーズ・目的・効果を踏まえたSSRⁱ、DDRⁱⁱ、民主化支援、法の支配、文民保護、ジェンダー、行政能力構築支援等の様々な専門分野における、十分な知識と経験を有する人材（特に文民）が必要である。開発協力や緊急人道支援に加えて、紛争は特に政治的な要因を含むことから、平和構築支援においては、必要に応じ、国造りに関わる当事者間の政治プロセスへの関与を伴う点に留意すべきだろう。（民軍の相互理解と連携を促進する必要も高い。）
- (3) 他方、紛争下の緊急人道支援から紛争終結後の平和構築、さらに復興・開発につなげていくプロセスにおける「ギャップ」の問題は引き続き残っており、平和構築支援に携わる国際機関・関係者間の更なる連携が必要とされている。

3. 日本に望まれる貢献の在り方（人的貢献を中心に）

- (1) 高い使命感と知見、技能をもち、現地の人々からも厚い信頼感を持って受け入れられる日本人の専門家が、より積極的に平和構築支援で多様な分野の国際協力事業に携わることが望まれる。具体的には、国連の現地ミッションをはじめ、開発協力や人道支援に取り組む国際機関や二国間の援助機関、NGO等、様々な活躍の場が考えられる。
- (2) 平和構築分野では、平和の定着と新たな国造りに向けて、政治・経済・社会・文化にわたる当事者間のきわめて包括的で複雑なプロセスを支援する必要があることから、当事者たる現地の利害関係者との信頼関係をベースに、調整能力や交渉能力及びマネジメント能力の発揮が求められることも留意すべきである。

11. 提言

これまでの議論を踏まえ、有識者懇談会としては、今後、平和構築分野において日本が果たすべき貢献とそれを真に可能とする体制について、戦略的な観点から以下を提言する。これら諸点を実現するためには、関係府省庁・機関との連携を強化し、政府全体として一貫して取り組むことが望まれる。

1. 「日本平和構築支援センター（仮称）」の新設

- (1) 平和構築分野における人材の戦略的・計画的な育成・活用などに関する取組を強化すべく、「日本平和構築支援センター（仮称）」を新設する。
- (2) センターにおける訓練にあたっては、開発分野との協力も念頭に、医療・保健衛生、防災・復興、民主化支援・法の支配、インフラ整備など日本の得意分野に重点をおいて、国際的に活躍できる人材を育成することが望まれる。
- (3) 新設されるセンターには、海外の訓練・研究機関とのネットワークや連携・交流の窓口としての役割強化が求められる。
- (4) 初級レベルのコースについては、平成19年以降、外務省の委託事業として実施してきている平和構築人材育成事業の見直しを行う。具体的には、英語力等を含む日本人研修員募集時の条件の厳格化により参加者のレベルの向上を図るとともに、講師陣についても、フィールドにおける最新の動向を熟知する講師を増やすことなどにより強化する。研修については、ジェンダーの視点を始め平和構築分野の最新の動向やニーズを踏まえた内容に改善する。また、世界で活躍する平和構築分野の人材育成に日本として貢献するためには、育成において国際的に開かれた環境を維持することが重要であり、日本人はもとより、アジアに加え、平和構築の現場になっているアフリカや中東の人材育成にも取り組む必要がある。
- (5) 中堅の人材は、実務を担う重要な層である。初級と上級レベルの間で育成が疎かにならないよう、中級レベルのコースを新設し、夜間コースや短期集中講座（モジュール制）の導入など研修形態を多様化することにより、離職せずに参加することを可能にする。
- (6) 上級レベルについては、海外の大学院を卒業し、海外での実務経験を有するなど、十分な英語力や専門性を有する優秀な人材をリクルートすることが重要であり、これらの人材が責任ある職責で一層活躍することを支援する取組等を実施する。この点、外務省国際平和協力室で実施しているPKO分野における日米共催国連平和維持活動幹部要員訓練コース（GPOISML）は日本による質の高い貢献として広く認知されており、今後も継続し、研修を修了した日本人の登用につなげていく。

2. 日本らしい取組の強化

- (1) 「平和の構築」を重点課題に掲げるODA大綱に則り、国ごとの事情を踏まえて、紛争の予防から復興開発まで継ぎ目のない支援を実施する。その際、開発協力との補完性を重視し、日本のODAが活用されている分野・地域での事業において日本の人材が活躍し、国際的なリーダーシップを発揮することが望まれる。また、「人間の安全保障」の観点からも紛争後の人々の保護と能力強化、人々に資する行政サービスを行う行政組織への支援を引き続き積極的に行っていく。
- (2) また、日本と同様の考えを持つ諸国と協力し、要員派遣を積極的に行っている国やアジア太平洋地域の国々などとアフリカ等の支援対象国での活動を深化・拡大させる共同プロジェクトなど、多国間の連携も検討に値する。
- (3) 平和構築においてジェンダーは分野横断的な課題であり、極めて重要であることから、以下の諸点に注力することが特に望まれる。

- 平和構築分野では特に日本の女性の活躍の場を広げる取組を推進する。具体的には女性の自衛官、警察官、医師、弁護士はじめ法律及び医学等の専門家、民間企業経験者等の積極的な送り込みや、出産・育児・介護等でキャリアを中断していた女性の再教育・再登用・派遣が望まれる。
- ジェンダー平等や女性のエンパワメントについての的確な知見と経験をもって国際社会で旗振り役を担うことのできる男女の専門家の育成に取り組む。また、今後の平和構築分野での人材育成においては、ジェンダーに関して研修できるコースを実施する等、ジェンダーに関する意識と知識を男性にも更に一層高めていくことが必要である。

3. 平和構築分野の人材リクルートとキャリアパスの整備・拡充

- (1) 国際機関への人材の派遣に当たっては、若手のうちに国際機関やPKOミッションでのフィールド経験を得ていることが重要である。また、JPO派遣人数の増加や受け入れ先機関への政府による採用・昇進の働きかけの強化の他、人材登録制度の充実を含め、人材の積極的なリクルート、派遣される人材に対する帰国後の就職支援等も必要である。特に、幹部レベルの人材の送り込み・派遣先機関への働きかけの強化には、特段の努力を払うべきである。このためには、外務省外の適材を一時的に外務省で採用し、マネージメントや交渉力を強化する実務経験等を積ませ、数年後に国際機関の上層部に送り込むこともオプションとして検討すべきである。
- (2) 平和構築分野と復興・開発・人道分野とを行き来できる柔軟なキャリアパスの整備が必要である。また、大学教員の参加を促進する体制づくりや、国際機関とNGOや政府・大学・シンクタンクなどの間の連携や人事交流の活発化、キャリアプランの開拓の強化、女性の活躍の場の拡大も重要である。
- (3) 更に、即戦力ある人材を常時国際的に派遣しているNGOと連携したウィン・ウィン(win-win)の人材育成を構築することが求められる。具体的には、NGO職員と国際機関職員の双方向のキャリアパスの促進を目指し、国連職員を輩出したNGOに対する一定の助成制度の構築なども検討に値しよう。

4. 体制整備

- (1) 平和構築の現場とリスク要因は切り離せない。これまでの国内世論は我が国による平和貢献に際し一人の犠牲者も出さないことが所与のこととされてきたが、今後日本の平和構築支援の活動を拡大する上での前提条件として、一定のリスクの存在を受け止めるべきである。その上で、国際的に行われているリスク管理基準を踏まえた安全確保等の一層の充実が重要である。その方策の一つとして、わが国の文民要員と自衛隊が同じ国連PKO等の活動に従事する場合に、緊急事態に際して自衛隊が当該文民要員を適切に保護するために、必要な法整備に取り組むことは極めて重要である。
- (2) 官民を問わず、平和構築支援の現場で活動する日本の人材に万が一の被害や犠牲が生じた際に適切な補償が受けられる仕組みをつくることも、体制整備としての重要な課題である。
- (3) 国際協調主義に基づく積極的平和主義をかけ声だけで終わらせないために、これらの体制整備に政府が本格的に取り組むことが求められている。

(了)

ⁱSSR：治安部門改革

ⁱⁱDDR：武装解除・動員解除・社会復帰