

研究ノート

## 国連における平和構築の潮流

### —平和構築委員会設立—

山内 麻里

はじめに	26
1. 平和構築委員会設立の背景：国連に於ける平和構築の取り組みの変遷	27
(1) 平和構築概念の変遷	27
(2) 国連における調整・統合の取り組み	30
(イ) 国連本部における統合の試み	30
(ロ) 現場における統合の試み	32
(ハ) 経済社会理事会（経社理）による平和構築活動の調整の試み	34
(3) 平和構築委員会（PBC）	35
2. 平和構築委員会設置を巡る交渉：底流に流れる二つの問題	35
(1) 積み残し案件に係る交渉	35
(イ) PBC の設置方法	36
(ロ) 当該国の関与の在り方	37
(ハ) 報告ライン	37
(二) PBC の議題設定	38
(ホ) 組織委員会の構成	38
(2) 二つの根本問題	40
(3) 決議採択後の交渉	41
おわりに	43

「我々は、国連の中心的な役割を強調しつつ、世界が直面している多面的で相互に関連した課題や脅威によりよく対応するため、また、平和と安全、開発、人権の分野で進展を達成するため、国際法に従い、効果的な多国間システムの決定的な重要性を再確認する・・・」

(2005年国連首脳会合成果文書、「1. 価値と原則」より抜粋)

## はじめに

近年、国連において、平和構築支援活動が注目されている。紛争終結後、平和維持活動が成功を収め撤退した後、5年以内に紛争に逆戻りするケースが5割にも上ると言われており、これに対する反省から、国際社会が、平和維持活動から復興、開発までを一貫して捉えた、継ぎ目無い支援を行う必要性を認識し始めたことが根底にある。

2005年9月、国連で開催された国連首脳会合で、成果文書（World Summit Outcome: WSO）が採択された。成果文書は、開発、平和と安全保障、人権と法の支配等の幅広い分野における、今後の国際社会の政策方針を定めたが、その成果の一つが「平和構築委員会（PBC）の設置」である。成果文書は、「持続可能な平和を達成するため」、「調整され、一貫性があり、統合されたアプローチが必要である」として、「持続的開発の基礎」作りを支援する制度的な仕組みとして、PBCの設置を決定した。これは、過去に国連が効果的平和構築支援のあり方を検討し、それを踏まえ実践してきた経験を活かした結果であった。

この成果文書採択から9ヶ月後、2006年6月23日、アナン国連事務総長により、平和構築委員会（PBC）組織委員会第一回会合が招集された。初代PBC議長となったアンゴラ常駐代表はこの会合を「歴史的瞬間」と評した。事務総長、総会議長、安保理議長、経社理議長、世銀総裁代理、IMF代表も、国連改革の重要な成果としてPBCの重要性を訴えると共に、その役割について高い期待感を表明した。しかし、

ここに至る過程は平坦な道のりではなかった。成果文書の採択を受け、PBCの詳細を定めた総会・安保理決議(A/RES/60/1及びS/RES/1645)が採択されるまで3ヶ月、その決議採択からPBCの活動開始まで更に6ヶ月を要した。成果文書を踏まえ、「現地の人に裨益するPBCを必ずや発足させる」との意気込みの下に行われた交渉であったが、組織委員会の構成やメンバーの選出など具体的な問題になると関係国間の利害が絡んで協議は難航した。幾度にも渡る交渉の末に合意に達し、第一回会合の開催に至ったものの、今後のPBCの実質的活動において如何に関係国の利害を超えられるかが焦点の一つとなっている。

本稿は、PBCを歴史的な文脈と国連の政治的現実の下で捉えることで、PBCの意義と問題点を明らかにすることを目的とする。かかる観点から、先ずPBC発足に至るまでの平和構築に関する国連での議論の流れを追い、PBCが生まれた背景を探る。次に、PBCを立ち上げる交渉過程における議論を分析し、PBCが潜在的に抱える問題点を明らかにする。

## 1. 平和構築委員会設立の背景：国連における平和構築の取り組みの変遷

### (1) 平和構築に関する概念の変遷

#### 「平和の課題」

平和構築が国連において最初に注目されたのは、1992年、当時のブトロス・ガリ国連事務総長が発表した「平和の課題」であったと言われている。ここでは、平和構築を「紛争の再発を防ぐため平和を強化、固定化するのに役立つ構造を確認、支援する行動」と定義した。「平和の課題」は、紛争が始まる前の予防外交、紛争が始まった場合のpeace-making及びpeace-keeping、そして紛争が終結した後のpeace-buildingという一直線の流れを示した上、peace-making、peace-keepingが目的を達成した後、「こうして達成された平和を更に永続的な基盤に乗せることが出来るのは、根底にある経済、社会、文化及び人道問題に取り組む持続的且つ協力的な活動以外

---

にはない<sup>1)</sup>」とし、平和構築の重要性を強調している。

### 「ブラヒミ報告」

2000年に、国連平和維持活動の包括的な見直しを行ったブラヒミ報告が発出され、平和構築を「平和が永続的に継続すること」と位置づけている。ブラヒミ報告では、平和維持と平和構築は同時並行で取り組まれるべき課題であるとし、両分野が「統合」した形で行われる必要がある旨指摘した。この「統合」こそが、国連における平和構築の取り組みを考える際の主要概念である。

また、平和構築活動の例として「元戦闘員の社会統合」、「選挙支援」、「警察再建等の法との支配の強化」等を挙げている。これらは、何れも平和維持活動と密接に関連して行われるべきものである。実際、元戦闘員の社会統合も、PKOによる武装解除・動員解除の後に行われる活動であり、これらはひとまとめに Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR) と呼ばれる。これは、平和構築と平和維持活動の密接な関連、統合の重要性を良く示すものである。

### 「ハイレベル・パネル報告」

2004年、国連改革の議論の基盤となる「脅威・課題・変化に関する国連事務総長ハイレベル・パネル（以下ハイレベル・パネル）」報告が発出された。ハイレベル・パネル報告においても、ブラヒミ報告と同様、平和維持活動と平和構築とのつながりが指摘されている。しかし、平和構築を従来の概念よりも拡大し、紛争発生以前の活動である紛争予防も含めた他<sup>2)</sup>、紛争が終結し平和維持活動が終了した後の復興活動も平和構築の視野にいれている。これにより、この報告においては、平和構築は

---

1) 「平和の課題」第57段落。

2) A More Secure World: Our Shared Responsibility, United Nations, 2004, paragraphs 224 to 230.

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視野に入れた長期に及ぶ活動と捉えられている。更に、この報告は、現在の国連システムには一貫性を持って平和構築を担当する組織がないと指摘し、新たな政府間機関として国連本部に PBC の設置を提案する一方、平和構築活動が現場でも一貫性を持って実施されることが不可欠であるとして、事務総長特別代表 (SRSG) の権限を強化する必要性も指摘した。

### 「In Larger Freedom」

ハイレベル・パネル報告及びミレニアム報告を受け、2005 年に国連事務総長は「In Larger Freedom」を発出した。その中で、平和構築を「紛争から永続的な平和への移行」と位置付けた。事務総長は、平和構築を一貫して扱う機関として、ハイレベル・パネルが提案する PBC を支持するが、PBC に早期警戒等の紛争予防的機能を与えることには反対する。その結果、PBC が対象とする平和構築は、「紛争後の活動」に限定される<sup>3)</sup>。その一方、事務総長の「紛争後」の捉え方は、パネル報告に近く、紛争終結直後から中期的な復興に関わる幅広い時間軸を想定し、PBC は、紛争終結直後の復旧活動支援から、バイ・マルチの活動の調整、復興計画の定期的な見直しまで様々な活動を行うべきと考えられている<sup>4)</sup>。

---

3) この理由としては、ハイレベル・パネル報告において紛争勃発前の時期も対象としたが、国連事務総長が国内政治への介入を警戒する途上国の反発に配慮したためと考えられている。但し、事務総長は、In Larger Freedom (第 115 段落) で PBC の助言を加盟国が早期警戒のために活用することは意味があるとしている。

4) In Larger Freedom, United Nations, 2005, paragraphs 114 to 119.

(図 1)

平和構築に係る内容の比較				
	位置づけ	対象期間	アプローチ	活動内容
平和の課題 (1992年)	> 紛争の再開を防ぐため平和を強化・固定化すること	> 紛争後で且つ平和維持活動の後	> 予防外交、peace-making、平和維持、紛争終結後の平和構築と一直線の流れを提示	> 経済、社会、文化及び人道問題に取り組む持続的活動
ブラヒミ報告 (2000年)	> 平和が永続する状態	> 紛争後	> 平和維持活動と平和構築支援は同時平行で行われるべき > 両分野の「統合」が重要	> 元戦闘員の社会統合、選挙支援、警察再建などの法の支配の強化等
ハイレベル・パネル報告 (2004年)	> 紛争の終結及び長期的復興の達成	> 紛争前の紛争予防を含む	> 「統合」の重要性を踏襲 > 紛争発生前の予防活動から復興・開発までを一貫して扱う	> 早期警戒から復興・開発を視野に入れた長期的且つ包括的支援
事務総長報告 (2005年)	> 紛争から永続的な平和への移行	> 紛争後	> 紛争後の活動に限定 > 支援活動の調整を通じた一貫性のある実施が不可欠	> 平和維持活動支援から社会・経済開発支援まで

以上を取り纏めたものが図 1 である。この図で明らかなように、それぞれの報告書により、多少の違いはあるものの、基本的に、平和構築を次のように規定して良いと考えられる。「平和構築」とは、主として「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、復興開発も視野に入れた活動である。更に、各報告書が一致して強調している点が、平和構築活動が「調整され、一貫性を以って」「統合的」に実施されるべきということである。

## (2) 国連における調整・統合の取り組み

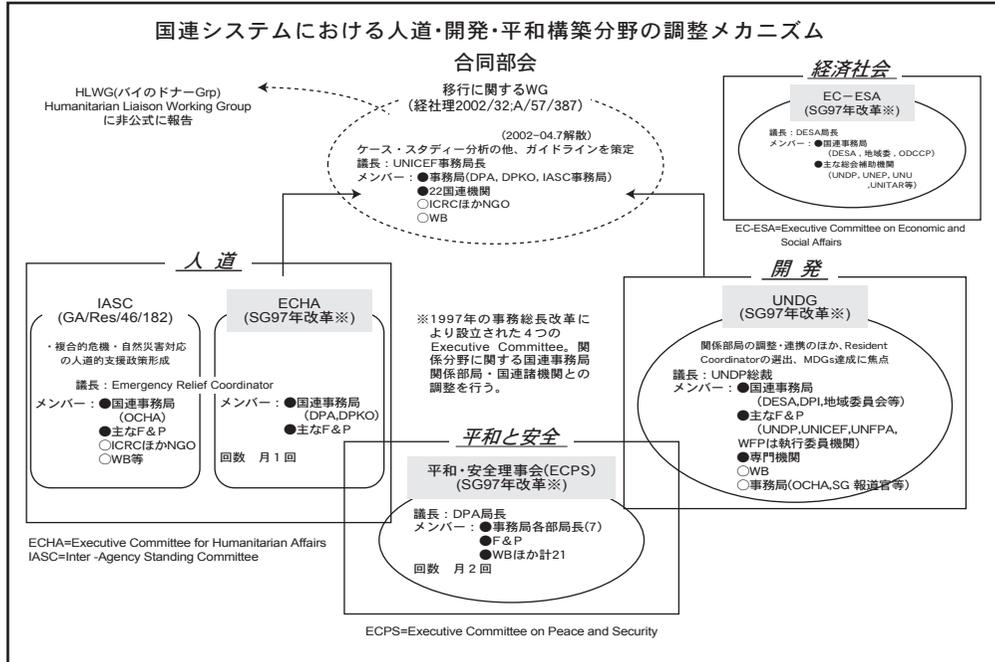
上述の概念的流れを汲んで提案されたのが PBC の設置であるが、国連においては以前から平和構築活動の調整・統合に向けた努力が行われてきた。

### (イ) 国連本部における統合の試み

1997 年、アナン事務総長は、国連が新たな課題に効果的に取り組むための改革に着手した。この改革により、国連本部では、人道、開発及び平和・安全の三分野で国連事務局関連部局と国連開発計画 (UNDP)、国連児童基 (UNICEF) 等を初めとす

る国連諸機関の調整メカニズムが立ち上げられた（図2）。

(図2)



平和構築分野は、国連政務局 (DPA) をフォーカル・ポイントとした「平和と安全理事会 (Executive Committee on Peace and Security: ECPS)」の下に置かれた。この理事会の議長は、DPA 局長であり、PKO 局長を始めとする国連事務局各部署局長、国連諸機関の参加を得て、各々が行う活動の調整が図られた。しかし、ECPSはこの所期の目的に沿った平和構築を調整する意思決定のメカニズムとなることはなかった。ECPSは、その時々差し迫った問題 (burning issues) に関する議論に終始し、平和構築の調整のような継続的な活動にはむかなかったようである<sup>5)</sup>。また、ECPSでは、

5) Marie Dimond 氏 (UNDP, Regional Bureau for Africa, Country Programme Advisor) から聴取 (2006年6月) による。

---

議長である DPA 局長は各部局長と同じ USG (under secretary-general) ランクであり、DPA 局長に最終的な意志決定を行う権限は認められなかったと言われる<sup>6)</sup>。

このように、ECPS を当該国に関する平和構築活動の調整を行い、現場に適切な指示を出すような機関とすることには無理があった。2004 年に発出された「Report on the UNDG/ECHA Working Group on Transition Issues<sup>7)</sup>」は、効果的な平和構築支援には、一方で DPA 及び PKO 局を始めとする国連事務局の政治・平和維持活動、他方で人道・開発活動の間で一貫性を持った調整メカニズムが必要であると説いた上で、国連開発グループ (UNDG)、人道問題理事会 (ECHA)、ECPS をメンバーとする本部レベルでのメカニズムの必要性を指摘している。ここでも、ECPS を中心とした平和構築の調整が十分に機能していなかったことが示唆されている。

#### (ロ) 現場における統合の試み

現場レベルでも、1997 年の国連改革の一環として、事務総長特別代表 (SRSG) の権限強化を通じた統合化が試みられた。1997 年の事務総長報告 (A Programme for Reform) は、現場で国連関係機関が別個に活動すれば、紛争当事者によって利用されかねないとして、現場での調整の必要性を強調している。このためには、SRSG が国連人道調整官 (Humanitarian Coordinator: HC) 及び国連常駐調整官 (Resident Coordinator: RC) に対しても監督権限を持つとした。更に効果的な現場調整システム構築のため、近年、SRSG または、次席国連事務総長特別代表 (DSRSG) が、HC・RC を兼任する体制が広範に取り入れられている<sup>8)</sup>。このような統合形態の最も進んだものが、国連シエラレオネ統合オフィス (the United Nations Office in Sierra

---

6) 元国連 PKO 職員からの聴取 (2006 年 6 月) による。

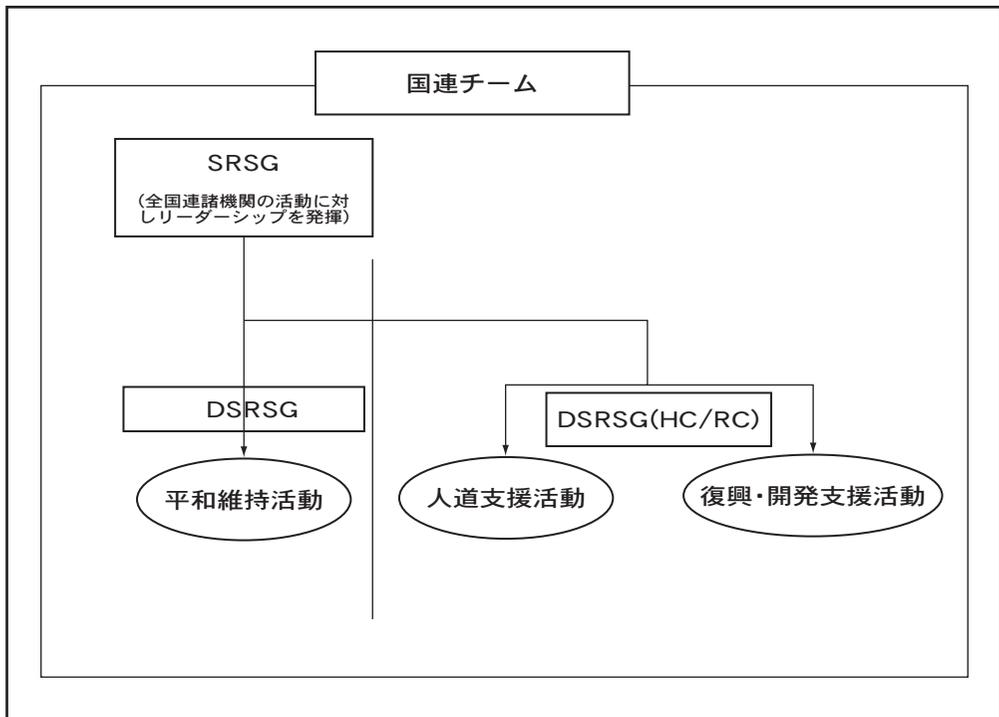
7) ベラミー UNICEF 事務局長 (当時) を議長とし、効果的な移行問題の対処に必要な事項について検討した報告。

8) スーダンでは、UNDP 出身の Manuel Aranda da Silva 氏が DSRSG(HC/RC 兼任) に就いており、リベリアでも、UNDP 出身の Jordan Ryan 氏が DSRSG(HC/RC 兼任) に就いている。

Leone: UNIOSIL) である。ここでは、国連事務総長執行代表 (Executive Representative of the Secretary-General) が、HC・RCを兼任するのみではなく、国連カントリー・チームもミッションに組み込まれている。

図3は複合型平和活動を例にとって統合化の試みを示したものである。このように組織上では、統合化の試みが進展しつつあるが、その一方で、SRSG及びDSRSGの資質、DPA、PKO局、国連人道問題調整部(OCHA)、UNDG間の規則、行政手続、マネジメント・システムの違い等により、現場での国連関係機関の調整に問題があると指摘もあり<sup>9)</sup>、より一貫性のある効果的な平和構築活動のためには、更なる改善が望まれる<sup>10)</sup>。

(図3)



9) Report of the UNDG/ECHA Working Group on Transition Issues, United Nations, 2004, paragraph 48.

10) UNDGでは、手続きの調和化 (harmonization) 及び簡素化 (simplification) の実施が進められている。

---

(ハ) 経済社会理事会（経社理）による平和構築活動の調整の試み

国際社会の関心は、PKO が撤退した後、急速に低下すると言われている。国際社会の関心が低下した結果、支援活動も減退し、その国が紛争に逆戻りする可能性が高まるとされる。経社理は、このような反省に基づき、紛争終結国を長期的にモニターすべく、ギニアビサウ（2000年）及びブルンジ（2003年）に関するアドホック諮問グループを創設した<sup>11)</sup>。このグループの創設を通じ、各々の国のニーズを全体的に把握し、人道、復興、開発等各分野での国際社会の支援が適切に行われているかを調べ、必要とされる資源を動員しつつ、一層効果的な支援を行うための助言を行うことが試みられた。また、これらの諮問グループには、安保理メンバー（アフリカ紛争予防・解決に係る安保理アドホック作業グループ議長）が参加し、PKO から復興・開発段階に向けて国連が長期的に一貫した対応を行うことが期待された<sup>12)</sup>。しかし、ハイレベル・パネル報告でも指摘があるとおり、諮問グループの成果はまちまち（results have proven mixed）であると評されている<sup>13)</sup>。この反省に立って、パネル報告は、新たな組織として PBC の設置を提案した。

---

11) 総会決議 (55/217) において先ず諮問グループ設置の考えが提案され、経社理でニーズを見極め、長期支援プログラムを練るために、同グループの設置を検討するよう要請したのが始まり。

12) 1998年、安保理決議 (1170) で、経社理と安保理の相互関係を深めることを要請しており、2002年にも同認識を再確認している (S/PRST/2002/2)。

13) A More Secure World: Our Shared Responsibility, 2004, paragraph 225 (*Assessment of the ad hoc advisory groups of the Economic and Social Council on African countries emerging from conflict* (E/2006/64) によれば、諮問グループメンバー自身の関心の低下、現地政治の影響、安保理との連携の限界、フォローアップ体制の欠如等様々な理由が考えられるが、ハイレベル・パネル報告では、特に資金動員の面で十分な役割が果たせなかった旨述べている。)

### (3) 平和構築委員会 (PBC)

ハイレベル・パネル報告により、国連システム上のギャップを埋めるためのツールとして PBC の設置が提案され、国連事務総長報告 (In Larger Freedom) においても PBC の設置が支持されたことから、PBC 設置の議論が本格化した。タンザニア及びデンマークがリード役となって、幾度もの非公式協議が行われた結果、2005 年 9 月 16 日、国連首脳会合における成果文書の採択により、PBC の設置が合意された。

成果文書では、PBC は、加盟国間から構成される諮問機関として、総会、安保理、経社理、国連諸機関、国際開発金融機関 (IFIs)、当該国政府、地域関係国・機関と協力し、様々な角度から平和構築問題を総合的に検討し、助言することが想定されている。具体的な活動は、多岐に渡るが、大別すれば次の三つのとおりになる。

- 紛争から立ち上がっている国の復興・開発に係る戦略作りを支援
- ドナーや援助機関との関係で、資金手当てや援助活動の調整を実施
- 紛争終結国に対する国際社会の関心の維持

また、成果文書では、PBC は、組織委員会と実際の平和構築案件を扱う国別会合の二つから構成されることとし、PBC の活動を支援するために、国連事務局内に平和構築支援事務所 (Peacebuilding Support Office: PBSO) を設置、更に、平和構築活動の支援のための早急な資金の拠出を可能とする平和構築基金 (Peacebuilding Fund: PBF) の設置も併せて決定された。

## 2. 平和構築委員会設置を巡る交渉：底流に流れる二つの問題

### (1) 積み残し案件に係る交渉

成果文書は、PBC の骨格を形成したのみであり、PBC が実際の活動を開始するには更に詳細な規定が必要であった。この詳細に関する交渉は総会に委ねられ、特に各国間の意見の相違が顕在化した、積み残し案件 (outstanding issues) と呼ばれる、

(イ) PBC 設置方法、(ロ) 検討対象国の関与のあり方、(ハ) 報告ライン、(ニ) 議題設定、(ホ) PBC の組織委員会の構成<sup>14)</sup>を中心に交渉が進展した。全く新たな組織として提案された PBC であるが、その立ち上げ交渉で論じられた議論の多くは、国連が以前から抱えてきた問題が露呈した結果であった。

(イ) PBC の設置方法

成果文書には「PBC の設置を決定する<sup>15)</sup>」と書かれている。このため、NAM (Non-Aligned Movement) 諸国は、PBC はすでに総会での成果文書採択を通じ設置されており、再度総会で活動の開始を決議すれば足りるとの立場を採った。これに対し米国は、成果文書は政治宣言であり、PBC の設立は別途決議する必要があるとの立場をとった。問題は、米国が PBC は安保理の下に置かれるべきとの立場から、安保理決議による設置を主張したことである。このように議論は単なる手続き論を超えて、PBC の国連内での位置づけに及んだ。

NAM は、PBC は総会で採択された成果文書で設立された機関であるから、総会の下部機関 (subsidiary body) であるべきで、安保理及び経社理とは特別な関係は有するものの、PBC は総会に対し専ら説明責任を負うことを主張した。これに対し、米国は、PBC は改めて設立されるべきとの立場に立った上で、PBC が扱う平和構築問題は主に安保理が扱う事項と密接に関連しているとして、PBC は安保理の指揮下にあるべきとした。

この両極端な議論に対し、米以外の先進諸国を中心として、折衷策として、総会及び安保理の決議により共同設置がなされるべきとの妥協案が出された。総会对安

---

14) PBC の活動は、全体の運営は、組織委員会が司り、具体的案件は country-specific 会合で扱われる。組織委員会のメンバーが PBC の中核となることが想定されるため、組織委員会に入ることが PBC のコア・メンバーとなることになり、国連加盟国が多大な関心を示し、その構成が大きな問題となった。

15) 「We decide to establish a Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body」とある。

保理の議論が平行線を辿るなかで、この中間派が支持を拡大し、結局この中間派の主張に沿った形で、総会、安保理の同時決議案採択としてPBCを設立することで妥協が成立した。

(ロ) 当該国関与の在り方

PBCがある国の紛争問題を案件として検討する場合、当該国の理解があるべきこと、検討の過程でもその国と密接に協議が行われるべきことについては、すでに早い段階で理解があった。しかし、現実問題として、紛争から立ち上がろうとしている国では、往々にして未だ正当な政府が樹立されていない場合があり、その場合に現地の「相手」をどうするかが問題となった。

ベネズエラ、キューバ等のNAM急進派は、国連憲章第2条4項に規定されている「内政不干渉」の原則も援用し、正当政府が存在しない場合は国連が干渉すべきではないとした。これに対し、先進諸国は、正当政府が樹立されていないという理由で、PBCがその案件を取り上げられないのは、PBCが実際的な平和構築活動支援を効果的に行うことを阻害する旨指摘し、正当政府が樹立される前でも、暫定政府を相手としてPBCは活動すべきとした。NAMのなかでも、紛争を多く抱えるアフリカ・グループは、PBCは紛争後の早い段階から機動的な支援を始める必要があるとして、正当政府が樹立されていない場合にはPBCの相手を暫定政府とすることを支持した。結局、決議での当該国政府のオーナーシップの確保については、「可能であれば (where possible)」PBCは正当政府及び暫定政府と協力し作業するという、柔軟な書き振りが採用された。

(ハ) 報告ライン

報告ラインについては、米国が、先に述べた安保理重視の立場から、PBCは専ら安保理に報告すべきと主張した。これに対し、人道及び復興分野を包含する経社理の役割を主張するNAMは、経社理が少なくとも安保理と同等に扱われるべきことを主張し、2つの機関に同時に報告すべきであるとした<sup>16)</sup>。その一方で、既に成果文書でPBCの検討結果及び勧告が国連文書で公表されることを指摘し、特に正式な報告ラインの設定は不要との意見も支持を集めた。

結局採択された決議では、各国の意見を汲み取る形で、「PBC の勧告が国連文書として全ての関係機関に入手可能となる」との成果文書の文言を繰り返した上で、安保理と経社理に対する助言としてどのような場合がふさわしいかについて別途規定が設けられることになった<sup>17)</sup>。

## (二) PBC の議題設定

PBC の議題を如何に設定するかについても、安保理主導を提唱する米国と、安保理によるコントロールに反発する NAM が対立した。NAM は、当該国のイニシアチブを重視すべきことを強調しつつ、総会や経社理経由での案件提起も可能となるべきと主張した。これに対し、米国は、総会や経社理では会合の開催が限定されており、総会や経社理経由の提起は機能しないと反論した。この米国の主張に対し、NAM の複数メンバー国は、全て安保理経由とした場合、安保理で当該国の要請が止められる可能性があるとして、安保理に対する不信感を表明した。結局、議題設定も折衷案の形で妥協が成立し、当該国、安保理、総会、経社理それぞれが PBC に議題を提起できることになった。

## (ホ) 組織委員会の構成

組織委員会という表現は成果文書の交渉過程で挿入されたものである。それまで、例えば事務総長の「In Larger Freedom」では、コア・メンバーという用語が宛てら

---

16) 安保理と経社理との関係では、PBC は先ず安保理に報告し、次いで経社理に報告すべきとの段階的な報告ラインを主張する声もあった (sequential approach)。この意見に対し、PBC への期待の中には、紛争後の早い段階から人道支援及び PKO 活動に加え、中期的な復興・開発戦略をも視野に入れて戦略を策定することも含まれていることから、直接経社理にも報告されるべきとの反論もあった。

17) A/RES/60/1 の 16 及び 17 段落参照。PBC は、安保理の議題に上がっている国、特に PKO が展開している国を議論している場合は、安保理に対し勧告することとしている。また、経社理の役割としては、復興から開発へと移行しつつある際、国際社会の関心を維持することに大きく関連しているとしている。

れている。平和構築について包括的な議論を行う PBC には、安保理、経社理、財政貢献国、要員派遣国のそれぞれを代表する諸国を集める必要がある。コア・メンバーという表現は、PBC の舵取りがこれらの代表諸国によって行われることを指し示し、やや誤解を与えると考えられた。コア・グループに代わり組織委員会という名称を導入することで、その任務が主として PBC の規則を定め、議題を設定することに限定される一方、実質問題を議論する国別会合の重要性が強調された。しかし、それでも多くの加盟国が組織委員会のメンバーとなることに強い関心を示した。

成果文書では、経社理及び安保理のメンバー、財政貢献国、要員派遣国のグループからそれぞれ組織委員会のメンバーを出すことが想定されていたが、各グループ枠から選出される国の数及び選出方法に関し議論が紛糾し、また、この四つの枠組みそのものに対し改めて疑問が呈された。

安保理からの代表については、安保理 P5 は、彼らが当然組織委員会のメンバーになることを主張した。これに対し、安保理 (特に P5) に対し不信感を抱く諸国 (主に途上国) は反発し、PBC では安保理 P5 といえども常任の席を与えるべきではないと主張した。財政貢献国や要員派遣国については、大口貢献国が上位からの選出を求めたのに対し、中位の貢献国は彼らにも機会が与えられるべきことを主張した。この二つのグループについては、先進諸国対途上諸国の対立ではなく、先進諸国内、途上諸国内でのせめぎあいが前面に出た議論となった。

また、NAM 諸国は、組織委員会の構成には地理的衡平の原則が適用されるべきとし、また、途上国で平和構築の経験を有する国の参加も重要との観点から、総会メンバーの枠組みも必要と主張した<sup>18)</sup>。これに対し、総会枠の追加は成果文書の合意を超えるものとの反論もあった。また、組織委員会の効率的運営という観点から、新たに総会枠を作ることにより、組織委員会の母体が大きくなりすぎるとの懸念も

---

18) NAM 諸国のこのような議論の根底には、総会が PBC のマンダートの策定、紛争後の平和構築政策・活動の策定、実施において主要な役割を担うべきとの強い執着があった。

表明された。

このように組織委員会の構成に関する議論は、各国の思惑が複雑に絡み合ったまま、5つの積み残し案件の中で最も紛糾した展開となって、最後まで収斂を見なかった。2005年12月14日、エリアソン総会議長は、成果文書の合意を崩し、新たに総会枠を提案して途上諸国の代表性 (representativeness) の向上を図る一方、安保理枠はあくまで安保理が決定することとし、財政貢献国、要員派遣国グループの数を絞る形で、最後の妥協案を提出した。大多数の諸国がこの努力を認めたため、合意形成の流れが出来、2005年12月20日、総会議長の最終案が総会及び安保理で同時採択され<sup>19)</sup>、問題はようやく決着した。

## (2) 二つの根本問題

以上見てきたように、五つの積み残し案件は、突き詰めれば相互に関係する二つの根深い問題にたどり着く。一つは、安保理の権限強化、大国主導の国連運営に対する途上国 (NAM 諸国) の反発であり、もう一つは、国連による国内問題への干渉に対する彼らの警戒である。これらは、国連改革に対する NAM の姿勢そのものが投影された形となった。NAM は、「国連改革の成功は、途上諸国の住民の開発・発展に資することで測られるべき」と考えている<sup>20)</sup>。NAM にとって、開発・発展問題を追究する場として、全加盟国が平等な一票を有する総会及び、54ヶ国の加盟国中途上諸国が多数を握る経社理こそ、NAM が力を発揮することが可能な場所である。この観点から、NAM は、総会及び経社理の役割を下げるような改革には抵抗してきた。また、NAM の強硬論の先頭に立ったキューバ、ベネズエラ、ジンバブエなどは、

---

19) A/RES/60/180 及び S/RES/1645。

20) 例えば、1998年の第12回NAMサミット(於:ダーバン)最終ドキュメント 段落57 参照。

先進諸国による自国の国内への干渉を強く懸念する立場にあり、彼らが正当政府の同意がPBC 関与の条件であることを強く主張したのも、国連の名もしくは、平和構築の必要性の名の下で国家介入が行われることを恐れたためと考えられる。

従って、PBC を巡る議論では、PBC の在り方として何が適切かという議論を超え、問題が政治化した。特に、PBC の設置方法や位置づけ、報告ラインなどで、米国が安保理主導を提案したことは、NAM 側にとっては新たな安保理権限拡大の企てと映ったようである。組織委員会のメンバーシップの議論の際、NAM 側が、「安保理のような、少数が多大な権限を有する組織を設置した、過去の過ちを繰り返すことは避けるべき」と強調し、地理的衡平及び代表性を確保した組織委員会の設置を求めたのは、このような文脈で捉えられる。

しかし、NAM メンバーの間にも、アフリカ諸国のように、PBC から恩恵を被る国とそうではない国で、アプローチの違いが顕在化した。アフリカの中には、表舞台では声を大にしては主張しなかったものの、安保理に積極的に関わって欲しいという本音もあった。エリアソン総会議長は、このようなアフリカ諸国などの意見を後盾にしつつ、「PBC により途上国の人々が裨益する<sup>21)</sup>」として途上国の心理に訴えることにより、反対派の意見の収斂を図った。これが、年が終わる間際になって、妥協案が採択された最大の理由であろう。

### (3) 決議採択後の交渉

2005 年 12 月 20 日、二つの決議が総会及び安保理において同時採択され、PBC の立ち上げ準備は整ったと思われた。しかし、決議案交渉で妥協が成立したと思わ

---

21) 2005 年 12 月 14 日開催された PBC に関する協議の際、エリアソン総会議長が妥協案を提示し、早急に同妥協案を採択したい旨加盟国に訴えた際述べた言葉。エリアソン総会議長の「切実な訴え」を受け、議場からかなりの拍手が沸き起こった。

れた加盟国間の対立は、その後の組織委員会メンバーの選出や議長問題で再び顕在化する。

組織委員会メンバーは、決議によって、安保理（7ヶ国）、経社理（7）、要員派遣国（5）、財政貢献国（5）、総会（7）から選出される31ヶ国から構成されると定められた。このうち、安保理枠は比較的早い段階で決定されたものの、その他の枠からの選出は、PBCに対する期待から、多数の国が組織委員会のメンバーになることを希望し、多大の時間を要した。比較的同質の諸国が集まった財政貢献国のグループでさえ、メンバーの選定は容易ではなかった。この問題により、一時は、PBCの活動開始が次の総会に持ち越されるのではないかと危ぶまれたが、結局、冒頭決議採択より5ヶ月を経て全メンバーの選出が決定した。

組織委員会メンバーの選出が決定すると、関心は第一回PBC組織委員会会合までに、議長を内定することに移った。議長選出に関し、組織委メンバーの間には、(1)各地域グループから例えばアルファベット順に選出するべきであり、いずれにせよ最初はアフリカになるべきとする諸国（主に途上国）と、(2)個人的資質で全組織委員会メンバーの中から選出されるべきとする諸国（主に西側）という2つの考えがあった。

このように意見が分かれる中で、選出の基準はさておき、PBCが主に扱う案件はアフリカであることから、アフリカを最初に議長としては如何かとの考えが支持を集めた。アフリカのどの国が議長となるかで更に議論となったが、PBCの活動の早期開始という観点から歩み寄りが見られ、アンゴラを議長とすることで問題は解決に至った。

こうして、成果文書採択以降6ヶ月に渡る交渉もようやく妥結し、2006年6月23日第一回PBC組織会合が開催され、アンゴラが満場一致で議長に選出され、PBCの活動は開始された。国別会合の議題についても、ブルンジとシエラレオネ両国からPBCで取り上げて欲しいとの要請があり、これを安保理が支持したため、最初の議題として両国が取り上げられることが内定した。但し、PBCの運営に関する手続き事項については、未だ必要最低限のものしか採択されておらず、助言の在り方等

について潜在的な火種を残している。また、交渉の過程で顕在化した途上国と先進国の対立が今後のPBCの活動に如何に影響するか予断し難いところがある。

## おわりに

第一節「PBC設立の背景：国連に於ける平和構築の取り組み」で見たとおり、PBCの設立は、平和構築についての長い議論を背景に持つものである。国連本部や現場での試行錯誤を踏まえ、紛争解決直後から復興・開発までを視野に入れた一貫性のある統合的なアプローチを目指した画期的な仕組みとして登場したものである。PBCが国連改革の具体的な成果として期待が集まった理由もここにある。

しかし、第二節「PBC設立を巡る交渉：底流に流れる二つの問題」で指摘したように、PBCも国連が常に抱える問題から免れることは出来なかった。成果文書採択以降の交渉過程で露呈した加盟国間の対立は、途上国対先進国、NAM対西側諸国など、これまで国連が抱えてきた問題に根ざしたものであった。その意味で、PBCは設立交渉の過程で「並の国連機構」に成り下がってしまったと批判する者さえいる。

しかし、PBCの実質的な価値は国別案件を扱う国別会合にある。国別会合には、組織委員会のメンバーだけではなく、当該国政府、地域関係国・機関等が出席し、平和構築の具体的な戦略を議論し、支援のあるべき姿を助言することが期待されている。既に議題として、ブルンジ、シエラレオネが採択され、近々具体的な議論が開始される予定である。従って、PBCが果たして初期の目的を達成することができるかは、国別会合での議論及び助言に基づき評価されるべきであり、今後のPBCの活動が注目される。

我が国は、筆頭の財政貢献国として、PBC組織委員会の初代メンバーとなった。従って、国連改革の一つの成果として設立されたPBCが期待通りの役割を果たせるかどうかは、我が国の貢献にもかかっている。我が国は、2003年見直されたODA大綱において、平和構築を重点分野として掲げている。また、アフリカ開発会議(TICAD)の三本柱の一つが「平和の定着」であるが、これは平和構築とほぼ同じ概

念と考えてよい。我が国は 2006 年 2 月、主にアジア、アフリカ諸国の閣僚を招き、アジス・アベバにおいて「TICAD 平和の定着会議」を開催した他、近年アフリカ諸国で積極的に平和構築に関する事業を支援している。我が国の平和構築支援活動に関する経験を、如何に PBC 国別会合の審議で活用していくのか。これが今後の課題である。

(筆者は国際連合日本政府代表部専門調査員)