

『広島平和科学』 24 (2002) pp. 21-45

ISSN0386-3565

*Hiroshima Peace Science 24 (2002)*

**平和構築概念の精緻化に向けて  
- 戦略的視点への準備作業**

**篠田英朗**

広島大学平和科学研究センター

**Re-considering the Concept of Peace-building from Strategic  
Perspectives on International Peace Operations**

**Hideaki SHINODA**

**Institute for Peace Science, Hiroshima University**

**SUMMARY**

This essay aims to reconsider and refine the concept of peace building in light of practical and strategic interests of international peace operations. Peace-building generally refers to activities to solidify structures for stable peace in conflict ridden society. As it is understood to include so many divergent activities conducted by international organizations, governments, NGOs and so on, it tends to lack coherent perspectives. As a result, the contents of peace-building remain ambiguous. The essay

does not attempt to provide a philosophical definition of peace-building; instead, it seeks to identify a logic according to which practitioners as well as researchers can coordinate and comprehend various peace-building activities in a “strategic” manner.

The essay first looks at the development of discussions on the concept of peace-building in the past 10 years, mainly focusing on documents of the United Nations. In so doing, it identifies the background of recent modifications of the concept. Then it seeks to clarify some “strategic” ways of understanding peace-building. As this essay is part of the author’s ongoing project on “the rule of law approach of peace-building,” it finally indicates a conceptual road map leading refinement of the concept of peace-building to broader issues of international peace operations.

## はじめに

本稿は、「平和構築」をめぐる最近の議論をふまえた上で、さらなる概念の精緻化を行うことを目指している。平和構築(peace-building)活動とは、現代世界で頻発する地域紛争に対応し、永続的な平和の基盤を作り出そうとする試みを指す。しかしこの比較的新しい概念は、従来曖昧に理解されており、論者によって異なった意味で用いられることも少なくなかった。本稿は決して平和構築の絶対的定義を提供しようとするものではないが、あえて「戦略的」視点にもとづいて、平和構築概念について新たな考察を加えようとする。

筆者は現在、平和構築活動における「法の支配(the rule of law)アプローチ」と呼ぶべき政治的・法的領域に関わる一つの「戦略的」視点についての研究を進めている<sup>1</sup>。平和構築活動を法の支配の観点から戦略的に把握しようとする試みは、すでに国際組織の実務家の間で広まっている。しかし欧米の研究者の間においても、まだ必ずしも体系的な形では説明されているわけではない。特に国際平和活動についての研究者の数が限られている日本においては、議論の前提となる部分についての研究もまだ進んでいないというのが実情であろう<sup>2</sup>。そこで本稿は、平和構築活動における法の支配アプローチの研究への導入として、平和構築概念そのものの「戦略的」理解についての議論を進めることを、目的として設定するのである。

平和構築は、政治・法・経済・文化など多くの分野にまたがる諸活動を通じて、総合的な視点で永続的な平和を構築していこうとする試みである。したがってその対象領域は多岐に渡る。本稿は、そのような平和構築活動の多角的な側面を無視するものではない。しかし平和構築活動をめぐる議論は、その包括性のゆえに項目羅列的になって実質的内容の理解が散漫になり、結果として「戦略的」視点が欠如しがちになる。本稿はその状況を改善するために要請される平和構築概念の精緻化について、焦点をあてる。

本稿は、2節構成となっている。第1節は平和構築概念が国連文書などでこれまでどのように扱われてきたのかを簡単に確認し、現在要請されている精緻化作業の性質を指摘する。第2節では、平和構築概念を実践的要請にもとづいて

整理するための手法について考察する。第 1 節からは、平和構築の「機能的」あるいは「目的論的」理解の要請が示され、第 2 節からは「法の支配アプローチ」を含む「戦略的」視点の方向性が提示される。

## 1 . 平和構築の概念

### 1 - 1 『平和への課題』

平和構築活動(peace-building activities)は、1992 年初頭に開かれた安全保障理事会国家元首級会合で要請されて、当時国連事務総長であったブトロス・ガリが作成した『平和への課題(*An Agenda for Peace*)』以来、一般的となった概念である<sup>3</sup>。安保理の要請は、予防外交(preventive diplomacy)、平和創造(peacemaking)、平和維持(peacekeeping)について、国連の能力を高めるための分析と勧告をすることであった<sup>4</sup>。しかしガリは安保理から与えられた三つの概念に加えて、もう一つの概念を中心議題として、報告書を作成した。その新しい概念が、「平和構築(peace-building)」であった。もっとも平和構築という概念自体は、すでにヨハン・ガルトゥングが 1976 年の論文で用いており、ガリはその概念に新しい文脈で体系的な説明を加えたわけである<sup>5</sup>。

『平和への課題』におけるガリの定義によれば、「平和構築」とは、「紛争の再発を避けるために平和を強化し堅固にする諸構造を見つけ、支えるための行動」である。予防外交が紛争勃発前に機能するものだとすれば、平和創造と平和維持は紛争中または紛争停止後に、そして平和構築はさらに長期にわたって紛争後に機能するものだされた。こうした時系列的理解にそって、ガリは、平和構築という概念に、一貫して「紛争後(post-conflict)」という語を付属させた。ガリによれば、「紛争後平和構築」活動に含まれるのは、かつての紛争当事者の武装解除と秩序の回復、兵器の管理と可能な限りの破壊、難民の帰還、治安維持要員への助言・訓練などの支援、選挙の監視、人権擁護努力の推進、政府機構の改革と強化、そして政治参加の公式・非公式過程の促進であった。また国

内紛争後の平和構築活動として、農業や交通の阻害要因となる地雷の撤去をあげた。また国連が技術協力できる分野として、国内構造・能力の改善や新しい民主的諸制度を手助けすることをあげた。ガリは社会的平和が政治的平和と同じように重要であると論じつつ、法の支配や意思決定の透明性といった民主的实践が、新しい安定的な政治秩序における真の平和と安全保障の達成に寄与すると強調した。

ガリの報告書は大きな関心を集め、一般に好意的に受け止められた。そしてガリによって提唱された平和構築という概念は、紛争解決に携わる人々の共通言語の一部となっていった<sup>6</sup>。1995年に発表された『平和への課題・補足』も、紛争回避をはかるための紛争前予防外交や、紛争当事者間の停戦を監視する平和維持活動とは区別される平和構築活動を、紛争後社会で平和の基盤を構築するための活動として位置づけた<sup>7</sup>。その上でガリは予防外交にも資する平和構築活動の内容として、非軍事化、小型兵器の管理、制度的改革、警察・司法機構の改革、人権の監視、選挙改革、そして社会・経済開発などをあげた。平和構築にとって重要なのは、紛争の根本原因を示す長期的な政治・経済・社会条項を含む包括的な紛争解決策を示し、平和の制度化のための構造(structures for the institutionalization of peace)を作り上げることであると、ガリは論じた。

このような平和構築の概念が導入された際、一般的には、以下の諸点を特徴とする理解が広まることになった。第一に、平和構築活動は、しばしば政治あるいは安全保障の分野に関わる平和維持活動に対比させられ、社会的・経済的側面を含めた多角的な領域で平和の基盤を形成するものとして認識された。そのため平和構築活動の範囲は極めて広く、多様な組織によって運営されるものと考えられた。この点は、多角的な任務を持つ場合でも統一的組織として機能する平和維持活動とは、対照的であった。第二に、平和構築活動の範疇は、時間軸によって区切られると想定された。紛争前の予防外交・平和創造、紛争停止直後の平和維持に対して、平和構築は「紛争後」に「紛争の再発」を防ぐために機能すると説明された。実際のところ、内容的には予防外交と重なり合うものが単に紛争後に行われるならば平和構築と分類されるかのような記述が、『平和への課題』には幾つか見られた。第三に、概念的に区分された平和のた

めの諸活動は、国連諸組織を振り分けるための範疇として機能することになった。各国派遣の軍事要員が平和維持の枠組みの中で活動するとすれば、経済・社会・人道・人権分野に携わる諸組織は平和構築の枠組みの中で活動するというわけである。つまりほぼ全ての国連諸組織を平和のための活動に体系的に重複なく関連づけるために、『平和への課題』で提示された諸概念は有益だと考えられたのであった。

これらの三点は、ガリの概念枠組みによって描き出された平和構築活動の特徴となっている一方で、それぞれに対応する問題を含んだものでもある。第一に、平和構築は社会的・経済的活動に深く関わると考えられた。だがそのことは、平和構築から政治的活動を除外すべきことを意味しない。平和を構築するという目的は、常に極めて政治的なものである<sup>8</sup>。単に社会的・経済的活動が政治的含意を持つという意味においてだけではなく、有効な平和構築は政治的活動を含みこまざるを得ないという意味において、政治的なのである。社会的・経済的分野での支援を平和構築という目的に資する形で立案するのは重要だが、政治的領域での活動が平和維持であり、非政治的領域での活動が平和構築だと短絡的に理解するわけにはいかない。

第二の特徴として指摘できたのは、時間軸によって区切られた平和構築活動という考え方であった。平和構築に「紛争後」という語が付せられて説明されたように、紛争終結後に行われる平和のための活動が平和構築であるとの図式化が、『平和への課題』から導き出されてきた。同様に、予防外交が紛争前の活動であり、平和維持活動が停戦直後の活動であると位置づけられた。しかしガリの説明からも示唆されているように、実際には予防外交と平和構築とを時間軸によって区分するためには、人工的な操作が必要となる。なぜなら紛争後社会で紛争の再発を防ぐ活動は、常に予防外交としての性格も持ち合わせるからである。ある平和のための活動が、果たして紛争前の予防外交なのか、紛争後の平和構築なのかと問うことは、紛争停止状態が何年続けば「紛争後」が「紛争前」に移行するのかという定義づけに収斂してしまい、実益を失うことになるだろう<sup>9</sup>。また停戦合意後に行われる平和維持活動は、必然的に紛争後平和構築活動と重なり合う。平和維持活動の一環として人権擁護などの諸活動が行わ

れることが一般化している今日にあっては、平和維持と平和構築の境界線は一層あいまいである<sup>10</sup>。

第三点は、『平和への課題』で提示された諸概念が、国連関連諸組織を体系的に平和のための活動と結びつける役割を持つことであった。つまり国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)などの人道支援機関や、ブレトン・ウッズ諸機関などの経済組織は、紛争解決の視点からは、平和構築機関として位置づけられるのであった。したがって平和構築活動を行っていても事態が政治的なものになれば、国連本部事務局が対応すべきだと、ガリは考えた。このような発想は、従来紛争解決とは無関係だとみなされていた社会・経済機関を、平和のための活動の一環として体系的に位置づける利点を持つ一方で、概念的に区分された範疇の中に各組織を押し込める結果をもたらしがちである。つまり平和維持のための組織と、平和構築のための組織を分化し、両者を結びつけるための制度を軽視する結果を生み出してしまう傾向を持つのである。ガリ事務総長の時代に国連は、事務総長の指示によって下部機関が動くだけで、複数の組織・部門の横の連携がとれていないと批判されていた<sup>11</sup>。コフィ・アナンが1997年に事務総長になったとき、国連機構改革の先駆けとして真っ先に取り組んだのは、各組織の連絡調整を円滑にするための四つの行政委員会(Executive Committees)を作ることであった<sup>12</sup>。

以上の三つのガリの見取り図に対する批判的視点が要請するのは、平和構築における政治的な視点の必要性、時間的枠組みをこえた平和構築活動の立案の必要性、国連関係諸組織のタコツボ化を防ぐ包括的な戦略の必要性である。もちろんこれらの諸点は、ガリが『平和への課題』で論じたことを否定するものではない。しかし平和構築をより包括的かつ動態的に理解し、紛争解決への実際的な戦略構築のための概念として精緻化することを求めるのである。

## 1 - 2 ブラヒミ・レポート

概念の精緻化の動きにこたえようとする試みとして重要な文書の一つが、2000年の国連ミレニアム・サミットの直前に発表された『国連平和活動に関する

る委員会報告』(一般に委員長の名をとって『ブラヒミ・レポート』と呼ばれる)である。『ブラヒミ・レポート』の主な目的は平和維持活動の充実だが、その題名が「平和活動(peace operations)」となっていることからわかるように、平和維持活動だけを検討対象としたものではない<sup>13</sup>。「平和活動」とはガリの概念区分が一般化した後で、諸々の平和関連活動を総称するために用いられた表現である。概念区分そのものが特徴であった『平和への課題』とは異なり、『ブラヒミ・レポート』においては、概念的に区分された諸々の活動を総合・調整することが課題となっているのである。

『ブラヒミ・レポート』は、「平和活動」の総称の下で、ガリによって確立された諸活動を体系的に三つの範疇に再構成して位置づける。第一は紛争予防と平和創造、第二は平和維持、第三が平和構築である。平和構築は、平和の基盤を再確立し、単なる戦争の欠如以上のものを構築するための道具を提供する活動を指す。その例は、旧戦闘員を市民社会に再統合すること、(地元警察の訓練・再構成や司法・刑事制度改革などを通じて)法の支配を強化すること、過去・現在の人権蹂躪を監視・教育・調査することによって人権尊重の姿勢を改善すること、(選挙支援や自由なメディア支援を通じて)民主的発展への技術的支援を行うこと、そして紛争解決や和解の技能を促進すること、さらには腐敗撲滅を支援すること、人道的観点から地雷除去を実施すること、HIV/AIDSをはじめとする感染症について教育し制御すること、などである<sup>14</sup>。

このように『ブラヒミ・レポート』は、『平和への課題』での概念区分を基本的に踏襲しながら、紛争予防・平和創造、平和維持、平和構築の三つの領域を単純に時間軸によって区切ることを慎重に避けている。また国連諸組織を振り分けるために諸概念が用いられるという色彩はなく、平和活動の諸領域で多様な行為者が主体的に参加してくることが指摘されている。さらに特徴的なのは、平和構築活動が単なる社会的・経済的領域での活動とされるのではなく、より政治的な問題を取り扱う活動として位置づけられていることである。

たとえば『ブラヒミ・レポート』は、国内紛争に対して展開する複合的平和活動において、平和維持が平和構築と結合することを強調する。「平和維持者の支援なくして平和構築者は機能し得ないだろうが、平和構築者の仕事なくして



平和維持者は出口を持たない」のである<sup>15</sup>。さらに重要なことに『レポート』は、紛争が完全に終結していない地帯でも平和構築活動を行わなければならない場合があることを指摘する。そのような場合に『レポート』が平和構築の方向性として描くのは、終結していない紛争を、軍事的な領域から政治的な領域へと移行させ、その移行を永続的なものとすることである<sup>16</sup>。平和構築とは、軍事的紛争を政治的紛争へと（さらには法的紛争へと）移行させる作業のことなのである。このように『レポート』の描き出す平和構築とは、非政治的なものでも、単に紛争後に行われるものでも、特定の国連組織によってだけ担われるものでもない。それはより包括的な概念であり、そうであるがゆえに実効性を持つためには、何らかの戦略的視点を必要とする概念なのである。

『レポート』によれば、平和構築活動が必要とするのは、現地の人々の多角的な形での関与である。そのためには第一に、平和活動の初期段階において、現地の人々の生活に何らかの違いをもたらすことが求められる。「即効性のあるプロジェクト」を策定するにあたっては、すでに現地に入っている国連機関の調整官が主要な助言者として働くべきだとされる。第二に、「自由で公正な」選挙は、統治機構を強化するための広範囲な努力の一部として認識されるべきである。つまり選挙は、より広い文脈での民主化や市民社会構築の支援を必要としている。第三に、文民警察が平和構築者として活動するためには、現地警察の横暴を思いとどまらせる伝統的な役割だけでは足りない。文民警察は民主的警察行動と人権の国際基準にそって現地警官を改革・訓練・再構成し、国内騒乱に対応したり自衛したりする能力を持ち合わせていなければならない。政治的に中立で、いかなる恫喝からも自由な裁判所も必要である。平和構築においては、十分な数の国際的法律家、刑法専門家、人権専門家、文民警官が、法の支配の制度を強化するために存在していなければならない。そして必要であれば、安保理は戦争犯罪人を処罰するための行動に出るべきである。こうして『レポート』は、文民警察の使用に関する「教義上の転換(doctrinal shift)」の必要性を強調するのである。第四に、人権部門が平和活動において重要であり、指導的役割を演じなければならない。そのためには軍事・警察あるいはその他の文民部門の要員を、人権問題や、国際人道法の関連法規について訓練することが、

重要である。第五に、旧戦闘員の武装解除・動員解除・再統合（いわゆる DDR：disarmament, demobilization and reintegration）が、紛争後の安定にとって鍵となる。それは平和構築が、直接的に公的安全そして法と秩序に貢献する分野である。注意すべきは、DDR の三つの要素が同時に追求されなければならないということである。『レポート』は、この分野では過去の平和活動において 10 以上もの国連諸組織や NGO が関与し、国連システム内での調整役が欠落していたと指摘する<sup>17</sup>。

『レポート』は、国連が平和構築活動の調整役(focal point)になるべきだとする。そして「平和と安全に関する行政委員会(Executive Committee on Political and Security Affairs: ECPS)」のコンヴィーナーである国連政治局が、平和構築の調整役となるべきだと述べる。実際のところ、政治局は平和構築において指導的役割を演じることが求められており、平和構築支援部(Peace-building Support Unit)も政治局内に開設された<sup>18</sup>。政治局(DPA)、平和維持局(DPKO)、人道問題調整部(OCHA)、軍縮局(DDA)、法務部(OLA)、国連開発計画(UNDP)、国連児童基金(UNICEF)、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)、UNHCR、子供と武力紛争に関する国連事務総長特別代表、国連安全保障調整官(UNSECOORD)が、ECPS のメンバーとなっているので、ECPS は平和構築の戦略を作成するのに理想的な場である。ただし『レポート』は、実際の平和構築活動の実施にあたって UNDP が果たすべき指導的役割の重要性も強調する<sup>19</sup>。

『レポート』はこれらの議論をまとめて、平和構築に関して四つの勧告を行う<sup>20</sup>。

1) 即効性の高いプロジェクトのために、最初の年度の予算のうちの小額が、当該国の国連現地諸組織の調整官の助言を参考にしながら平和活動を指導する国連（事務総長特別）代表に与えられるべきである。

2) 文民警察、他の法の支配に関連する機関、人権専門家の活動内容に関する教義上の転換が、複合的平和活動における法の支配制度の強化、紛争後の環境における人権尊重意識の改善のために、推奨されるべきである。

3) 戦闘集団を早期に解散させて紛争を再発させないために、活動の第一段階で、非軍事化と再統合の計画を、複合的平和活動の予算に含めるべきである。

4) ECPS は、平和構築の戦略を発展させ、実施するために、国連の恒常的能力を強化する方法を話し合い、事務総長に勧告すべきである。

このように『レポート』は、事務局内部での円滑な調整機能を ECPS の指導力の下で確保すべきことを提言している。なぜ ECPS が重要な役割を演じるべきなのかといえば、第一には関係諸組織が集まっているからであるが、『レポート』が平和構築を紛争の政治化作業と位置づけていることから、政治局が指導する ECPS が適任となるのは当然だろう。ただし『レポート』は ECPS の現状に満足しているわけではない。1997 年の発足以来、各組織間の連絡調整機能を円滑にしてきたことを評価しつつ、当初アナンが想定した意思決定機構としての機能を果たしていないとも指摘する。『レポート』によれば、それは ECPS が独自の専門職員を持たず、的確な情勢分析を行っていないからなのだという。そこで ECPS 内部に情報・戦略分析事務局(ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat: EISAS)を作ることを提案するのである。EISAS は ECPS で話し合われる議題そのものを提案し、ECPS が意思決定機関として機能することを助けることになるのだという<sup>21</sup>。

紛争の政治化作業としての平和構築にあたって鍵となるのは、法制度の確立である。現地の法制度・法執行能力が信頼できない場合、平和活動が停滞することが、過去の事例から明らかになっているからである。『レポート』は、特に「暫定文民行政機構(transitional civil administration)」を国連が行う場合、平和活動要員が適用することのできる統一的な法規則を国連が提供すべきだと主張する。さらに平和活動において活用できる国際人権法・国際人道法のガイドラインを作成し、警察・検察・司法機構の指針とすることは不可能ではないと、『レポート』は論じる<sup>22</sup>。そして現地で法の支配が再確立されるまでの間に国連が依拠できる暫定的刑事法の可能性について討議すべきことを、提案するのである<sup>23</sup>。

こうした極めて政治的効果の高い野心的な試みを実現するには、ECPS に集まる政治・法・平和維持・軍縮・人道援助に携わる各組織が、平和構築の目的の下に統一的な活動を行うことが前提となるだろう。従来の概念枠組みでは平和維持活動の分野と考えられていた機能が、平和構築の要請にしたがって変化・充実を求められているのである。その顕著な例が、「教義上の転換」を要請され

る文民警察である。警察機構は現地警察の能力を高めることを助けるだけでなく、自らが法執行者として活動するための準備をしなければならない。また司法・検察・人権分野の専門家たちが警察要員と一体となって「法の支配チーム」を形成すべきだと、『レポート』は提案している<sup>24</sup>。平和維持局は、刑事法の専門家を用意して、法の支配に関する問題に適切な助言を行える体制を整えるべきだとも主張するのである<sup>25</sup>。

また『レポート』が問題視するのは、平和維持局内部に、効果的な警察活動を実施するために法の支配関連活動を計画・支援する部門が存在していないことである<sup>26</sup>。そのよう機構上の欠陥を補うために『レポート』は、統合的ミッション専門機構(Integrated Mission Task Forces: IMTF)を、平和維持局に創設することを提案する。IMTFは、各平和活動に関して、政治分析、軍事活動、文民警察、選挙支援、人権、開発、人道援助、難民・避難民、情報公開、輸送、資金調達、人員確保などに責任を持つ者たちが集まる機構である。従来は、統合的な機構が存在していなかったため、現地平和活動職員は分野に応じて異なった本部職員と協議する必要があった。IMTFが創設されれば、どのような分野にかかわる問題であれ、現地職員は一元的にIMTFと協議すればよいことになるという<sup>27</sup>。

さてこのような意欲的な『ブラヒミ・レポート』を、アメリカをはじめとする欧米諸国は好意的に受け止めた。時に国連に対する不信感を隠そうとはしないアメリカが『レポート』を歓迎したのは、『レポート』がアメリカの望む国連改革の方向性を持っていたことを示す事実だろう。その一方で逆に、中国やインドといった従来から国家主権の不可侵性を強調している加盟国は、警戒心を隠さなかった。また貧困が紛争の主要因ではないと強調するアメリカやイギリスなどが法の支配強化のための活動を平和構築の枠組みで重要視するのに対し、中国やインドなどの第三世界諸国をはじめとする諸国(日本も含む)は、開発援助を平和構築と同一視するような傾向を持っている<sup>28</sup>。国連総会はこの『レポート』にそって、主に平和維持局で百人近くの職員を増加させることを決めたが、EISASやIMTFといった機構改革の柱の実施は、見送った。国連事務局に加盟国の政治情勢分析に関する常設機構を与えることには、慎重な見方が少なかつたのである。

だがいづれにせよ『レポート』は、度重なる平和維持活動の失敗を教訓にして国連平和活動を再活性化しようとする動きにそったものであり、その文脈で平和構築活動の重要性がますます強調されることになったのである。

## 2 . 平和構築の戦略論

### 2 - 1 平和構築の体系化

ここまで平和構築概念が『平和への課題』において登場してから、様々な議論の対象となってきたことを見た。ここでまとめを行うならば、平和構築とは、紛争の勃(再)発を防いで平和を永続化する社会構造を作り出すことであると、とりあえず定義できるだろう。したがってその活動分野は、多岐にわたる。政治・社会・経済・文化など様々な分野で活動する諸々の組織が、平和構築に貢献しうる。また平和構築の活動期間は、紛争後が主なものとなるが、紛争中から継続して行われることもあるだろうし、いまだ紛争が勃発していないがその恐れのある地域で予防的に行われることもあるだろう。このように設定された平和構築の概念は、扱う範囲が極めて広いという特質を持つ。平和構築のこの包括性は、その内容が散漫であるとの印象を与えてしまいかねないが、しかし平和構築の目指す永続的平和という目的から、意図的に設定されたものだと考えることができる。平和構築活動は、ある社会の平和を永続化させるための「包括的かつ統合的な戦略」を作成するための概念枠組みなのである。

平和構築のいわば「機能的」あるいは「目的論的」理解に関して着目すべきは、すでにガリが『平和への課題』において「構造」という語を平和構築と結びつけて用いていた点である。ガリによれば、平和構築は「平和の制度化のための構造」を作り出す活動なのであった。平和学の分野では、平和のための構造という考え方は、「構造的暴力」の除去を「積極的平和」の意味内容として説明したガルトゥングとともに知られている。本稿はすでに第一節において、ガルトゥングがガリよりも十数年早く「平和の構造」に関わる「平和構築」概念

を提示していたことを見た。本稿はガリの議論がどこまでガルトゥングにそっていたかを検証することはしないが、確認しておくべきは、紛争の停止状態を目指す平和創造や平和維持が明らかに「消極的平和」に関わるものであるのに対して、平和構築はむしろ暴力の構造的要因の除去に関わるという点である。直接的に武力紛争を停止しようとする平和創造や平和維持と比較するならば、平和構築はどちらかといえば間接的に武力紛争とかかわる。しかし逆に言えば、平和創造や平和維持はいわば表層的に武力紛争とかかわるのであり、「平和の制度化のための構造」を目指す平和構築の射程はより深いとも言える。前者は直接的だが表層的であり、後者は間接的だが構造的なものであるという機能の相違に着目することは、平和構築概念の精緻化に有益である。

「非政治的分野」で「紛争後」に「社会的・経済的諸機関」が行うのが平和構築であるかのような機械的な理解に代わる平和構築の概念が、『ブラヒミ・レポート』などによって採用されてきているのは、こうした認識に立ってのことであると思われる。本稿の表現では、新しい平和構築概念は、「機能的」あるいは「目的論的」理解に依拠するものであり、「平和の制度化のための構造」を作り出す積極的平和のための諸活動を指す。こうした理解によって、たとえば選挙実施などのような一つの活動が、平和維持の枠組みで行われると同時に、平和構築活動でもあるという状況が説明される。一つの活動を平和維持であると同時に平和構築であると考えてのを避けるのは、むしろ現実に反する。なぜなら実際の平和活動においては、一つの活動が複数の概念領域にまたがることは、日常的に起こっているからである。目前の紛争停止のために選挙が位置づけられるとき、それは平和維持活動である。しかし「平和の制度化のための構造」を作り上げるための作業として位置づけられるとき、それは平和構築活動である。平和のための諸活動の概念的精緻化において重要なのは、全ての行為を異なった範疇に振り分けることではなく、目的に応じて「戦略的」に認識していくことなのである。

したがって問題となるのは、平和構築の対象を広く設定した上で、地域の実情と国際社会の投入できる資源とを考慮し、総合的な「戦略」を作成していくことである。もっとも平和構築の戦略には、無数の方法がありうる。効果的な

貧困解消策も平和構築の戦略であるだろうし、難民の安全な帰還と定住も重要である。ただし網羅的に羅列した戦略を同時並行的に追求することが、常に望ましいわけではない。戦略作成とその実施にあたっては、対象となる地域の紛争原因を的確に認定する作業が不可欠となる。平和構築活動にあたって、多様な諸活動の優先順位を確定しなければならないからである。

平和構築の体系化作業においては、軍事部門がなす平和構築、開発機関がなす平和構築、という形で、実施機関に応じて整理をする方法がしばしば見られる。しかしながらそうした試みが描き出す平和構築の概念は、極めて散漫になりがちである。停戦監視も平和構築であり、食料援助も平和構築である、という言い方で平和構築活動の全体像を説明しようとすることは、既存の組織の従来の活動が平和構築と関係していると指摘すること以上の意味を持たない。そのような散漫な体系化とは、実際のところ平和構築という共通の題名の下で、単に複数の既存の組織の活動を横並び的に列挙しているに過ぎないのであり、「戦略的」発想に基づくものとは言えない。「包括的かつ統合的アプローチ」をとるためには、既存の行為主体の側の機構分化に応じた概念枠組みではなく、「戦略的」関心から逆に従来の機構分化を組み替えていくような体系化を行うことが必要である。そのために個別の状況を的確に把握・分析しながら、紛争の原因を認定する作業がまず重要となるのである。

原因についての分析なくして、その原因を除去するための戦略を作成することはできない。平和構築という抽象的な目的の下に、複数の活動を列挙するだけでは足りない。個別的な紛争の個別的な原因をつかみ出し、それに対応した個別の戦略的目的を設定し、その上でその戦略的目的の達成のために必要な活動を絞込み、活用できる既存の組織を効果的に動員するという思考方法が求められるのである。

平和構築の戦略は、個別的状況の綿密な検討の上で初めて作成できる。『ブラヒミ・レポート』が、国連本部での情報分析機能の強化を唱えたのは、そのためであったと言える。しかしもちろん平和構築が個別的状況に即してのみ具体的な形を現すからといって、事前に幾つかの戦略的指針にもとづいて準備を行うことができないわけではない。むしろ過去の経験を踏まえて、平和構築活動の

柱となる戦略のパターンを練り上げることは、個別的な状況で適切な判断を下すために必要である。

## 2 - 2 紛争の根本原因

このような道筋で平和構築の戦略を練り上げるとすれば、まず問うべきは、紛争の「根本原因(root causes)」である。アナン事務総長が強調するように、平和構築は「根本原因」にかかわるものであり、あるいは「根本原因」に狙いを定めるものでなければ、少なくとも機能的に理解された意味での平和構築にはならない<sup>29</sup>。すでに指摘したように、紛争の停止という「消極的平和」の状態にかかわるのが平和創造や平和維持である一方で、あくまでも平和構築とは構造的な暴力の根を絶ち、「積極的平和」を実現するための努力に国際的な関心を集めるために考案された概念なのである。

それでは現代地域紛争の「根本原因」となっているのは、いったい何なのだろうか。もちろんあらゆる紛争には、それぞれの複雑な背景があり、普遍的に適用される紛争の「根本原因」などは存在しない。しかしそれでもここまで見てきた平和構築をめぐる議論においても、紛争の背景に見出される幾つかの共通の要因が言及されていた。

第一に、現代地域紛争はしばしば民族集団間の争いとして特徴づけられる。「文明の衝突」という言い方がポスト冷戦時代の傾向を表現するものとして広まったが、国家とは別個に存在する人々の様々なアイデンティティにかかわる相違が、冷戦構造によるイデオロギー対立が退いていった後に、深刻な対立を生み出す要素として残った。あるいはパレスチナ問題に典型的に見られるように、そこに宗教の相違がもたらす対立構造もかかわってくるかもしれない。民族・宗教的対立をむしろ表層的なものだとする見解もあるが、文化的・社会的集団の相違が容易には除去できない紛争の要因となりうることは確かだろう。

第二に、発展途上国が重視する認識だが、貧困が紛争を引き起こすという議論がある。貧困が社会構造をいびつにし、人々を絶望的にして、暴力的行動に駆り立てるというわけである。あるいは貧困は、武力を用いても経済的資源を



獲得しようとする動機を強めるかもしれない。経済的に破綻した地域では、大量の日常的職業を持たない層が生み出される。彼らが日々の糧を得る手段は、戦闘に参加すること以外にはほとんどないかもしれない。またコンゴ民主共和国やシエラレオネにおける内戦が典型的に示すように、ダイヤモンドなどの資源が武装勢力の資金源となって、紛争を長引かせることがある。あるいはそのような資源を獲得すること自体が、紛争の直接的原因となることがある。

第三に、欧米諸国が重要視するのは、平和構築には制度的保障が必要だということである。つまり平和を構築する地域に、責任を持って政治的・法的基盤を整備する国家権力が不可欠だということである。言うまでもなく、紛争地域では、多くの場合、国家機構は単なる一紛争当事者でしかない。1993年5月の国連選挙以後のカンボジアや1994年7月のルワンダ愛国戦線（RPF）の政権奪取以後のルワンダなどのように、国際的には紛争状態の停止が認められたとしても、事実上政府は依然として紛争当事者の一方であるような場合も多い。1990年代のソマリアのような場合、そもそも政府が全く存在していない場合もある。あるいは1999年以降のコソボの場合のように、形式的に統治権を持つ中央政府は平和構築の過程で、権限行使を否定されている場合もある。またしばしば見られるのは、政府が信頼しうる制度的保障を行う意図を持っておらず、抑圧機構として働いているような場合である。反乱軍を指揮したチャールズ・テイラーが選挙によって正式に大統領となったりリベリアは、人権蹂躪を政府機構を通じて行い、シエラレオネ内戦にも関与している。このような場合、政府の欠如あるいは政府の存在が紛争の温床となるのである。つまり公権力の欠如、無能、濫用が、紛争の原因となりうるわけである。

### 2 - 3 戦略的目的

さて紛争の原因には無数の要因があるとしても、それらのうちとりあえずここまで見た三点を取り上げて、それぞれに応じた戦略的目的を設定すると、表1のようになる。第一の要因に対応するのは、異なるアイデンティティを持つ集団間の相互信頼構築を促し、「和解」を達成するという目的である。第二の要

因からは、経済「開発」援助を通じて貧困を除去し、歪んだ社会構造を是正するという目標が設定される。そして第三の要因は、正当かつ実効的な公権力の確立を支援し、適正な国家制度の基盤としての「法の支配」を確立する作業を要請する。

表 1：平和構築の戦略目的

紛争の要因	戦略目的	戦略
アイデンティティの衝突	和解	文化交流・対話集会
貧困などの経済構造	生活安定	飢餓防止、病気治療、難民・避難民帰還・定住、産業振興、雇用創出、資源管理
国家機構の破綻	法の支配	実効的かつ正当な公権力の確立、人権・人道規範遵守の文化促進・監視、民主化

第一の要因は、従来から紛争解決の学問体系の中で議論されてきたテーマである。人々が様々なアイデンティティを持っていることを前提としつつ、それが対立構造に結びつかないようにすることが、平和への直接的な道であるという考えから、「和解」のための平和構築作業が行われる。そのためには、和平交渉の場などにおいて、紛争当事者がお互いの利益・主張を認め合いつつ、妥協の可能性を探ることが求められる。それを促すために、紛争ではなく、平和こそが彼らの利益になるということを、調停者および国際社会は、説得力のある形で示さなければならない。また武力集団の指導者だけに働きかけても、異なる集団間の和解には結びつかないので、草の根レベルでの文化交流や対話集会の試みを通じて、一般の人々との相互理解が深められなければならない。

しかし国連文書や安保理での諸国の議論では、この戦略的目的はあまり言及されない。「和解」作業の重要性が認識されていないわけではないだろうが、草の根レベルで地道に人々の心情に訴えるという作業は、実効的な平和構築活動にはなりにくいという認識があると思われる。政治的・経済的側面をこえて文化的・民族的・宗教的・歴史的・心理的問題を解決しようとすることは、平和構築の決定的要因ではあるが、むしろ当事者間の努力に委ねられるべき度合い

が強く、国連などの国際組織の「戦略」目的にはなりにくいのは確かだろう。

安保理の議論でしばしば強調された紛争の「根本原因」という言い方は、なかば偽善的に「和解」の問題を回避しようとする態度に起因しているとも言えるだろう。「根本原因」に目を向けなければいけないという主張を受けて言及されるのは、政治的・経済的分野にかかわる問題ばかりである。平和構築において、和解促進作業は決して忘れ去られてはならない重要問題ではあるが、実際には現地のイニシアティブに委ねられ、NGO などによる草の根レベルでの活動が取り組むべき問題だと、暗黙のうちに考えられている。国際社会は平和構築戦略にあたって、外部からの支援によって一定の期間内に目に見える形での成果が期待できる分野に焦点をあわせる傾向にある。

そこで他の二点に、国際社会の注意が集められることになる。第二点は、しばしば批判者から「経済還元主義」と言われる発想に依拠しているのだが、経済問題が不正な社会構造の温床となり、紛争を誘発するという理解に基づいている。そのためそこから引き出される目的は、貧困の撲滅ということになる。ただし漠然とした貧困対策は、平和構築の戦略的目的とはなりえない。まず社会構造に不満を持つ階層を、武力を用いた抗議行動や不満の爆発に追い込まないための経済的方策がなされなければならない。また紛争の勃発・長期化をもたらさないように、資源管理を行う必要がある。さらに地域の状況に応じて、適切な経済支援を行っていく必要がある。

なお経済的支援にかかわる分野では、平和構築の「平和」の意味内容に、二重性がある。経済的支援が、紛争の欠如としての「消極的平和」と構造的暴力の欠如としての「積極的平和」とに同時にかかわるからである。貧困自体が「人間の安全保障」を危機に陥れて、平和への脅威となるという言い方もできるだろう。その場合、貧困の存在それ自体が平和の対極に位置づけられ、貧困対策はそれ自体として「積極的平和」構築のための方法として認識される。だが武力紛争の解決に直接的に役立てるための経済支援もある。

まず紛争で疲弊したソマリア、スーダン、コンゴ民主共和国、アフガニスタンなどの地域は、通常の食糧生産が営めなくなり、餓死者さえ生まれる緊急事態に陥ってきた。また紛争によって生み出された大量の難民・避難民は、多く

の場合、外部からの水・食料あるいは居住手段に関する援助なくしては生存できない状況に追い込まれる。すでに指摘したように、生存手段の供給は、それ自体としてぎりぎりの「積極的平和」を保障する行動である。だがそのような状況では緊急人道援助が、「消極的平和」構築のためにも、迅速かつ適切に行われなければならない。なぜなら人道的危機は必然的に通常の社会基盤の崩壊をもたらし、武力紛争が蔓延する構造から自力で抜け出す意欲と能力を人々から奪うからである。また絶望的状況に追い込まれた人々は、自発的に武力紛争に参加しやすくなるかもしれず、少なくとも武力紛争集団による（強制的）徴集の対象となりやすくなる。また個人的な悲劇は、必然的に敵対する紛争集団に対する憎悪を強める結果をもたらすだろう。援助の不足は、しばしば国際社会の無関心に対する怨恨も生み出し、他の平和構築活動に悪影響を与えることも懸念される。なお紛争による劣悪な環境がもたらすものであれ、AIDSのような感染症がもたらすものであれ、社会不安を引き起こす医療問題を解決することも、同様の観点から大切である。

ただし紛争を長期化する要因とならないように、緊急援助には慎重さが求められる。1994年ルワンダ虐殺後に周辺国に百万人規模で流出した難民支援にあたっては、RPFが政権を奪取した7月以降、旧政権の虐殺実行武装勢力が難民キャンプに入り込み、援助物資を自らの手中に集積するという状況が生まれた。援助団体は再三にわたって各国に強制力を行使して状況を打開するための手段を講じる訴えを行ったが、1993年ソマリアでの挫折によって軍事力の展開に消極的になっていた各国は、それに応じなかった。そのため多くのNGOが、難民が残っているにもかかわらず撤退するという選択を余儀なくなされたのである。また人道支援が紛争継続能力を武力集団にも与えてしまい、停戦への動機付けを弱める結果をもたらす場合があることも指摘されている。緊急事態における人道支援にあたっては、生存の危機に瀕した人々の「積極的平和」を改善すると同時に、「消極的平和」の実現を間接的に阻害してしまわないようにする配慮が必要となる。

紛争が停止した場合には、人々が日常的な社会生活を回復できるようにするための支援が必要となる。たとえば紛争によって破壊されたインフラストラク

チャーの整備が必要となるだろう。難民・避難民が発生していた場合、彼らの帰還を手助けすることが求められる。ただし帰還にあたっては帰還路と定住先の安全確保が条件となるので、UNHCR などの人道援助機関と、現地政府だけではなく、治安維持に関係する国際軍事・警察要員との連絡調整が必要となる。帰還が実現すれば、産業復興策が実施されることになる。人道援助から復興開発支援への円滑な移行が必要となるわけである。もっともそのためには、開発援助が通常の場合、計画立案・決定段階で少なくとも数ヶ月の時間をかけ、その実施にあたっては数年単位の時間をかけるという事情を考慮しなくてはならない。平和構築の観点から見ると、『ブラヒミ・レポート』が勧告したように、より即効性の高い社会基盤安定策を優先的に実施することが望ましい場合もある。紛争や難民生活によって、紛争地帯の人々が従来の産業基盤を取り戻すことには困難がともなう。紛争再発の危険性を取り除くためには、なるべく早く人々に安定した日常生活が取り戻せるという自信を与えることが必要である。単なる長期的展望に立った経済発展策ではなく、人々が生活を安定させながら産業回復努力を行えるような施策を、たとえば特別金融制度などを通じて確保することが必要だろう。

より具体的に言えば、国連が重要課題として取り組む DDR が、一つの平和構築の柱となる。武装解除・動員解除は、武装勢力の同意なくしては、なしえない作業であろう。しかし国際社会が関与する監視システムが、当事者間の信頼構築に寄与する場合もある。国際的平和構築努力は、効果的な武装解除・動員解除の計画立案と、監視システムの充実を心がけなければならない。またしばしば指摘されるように、武装解除・動員解除は、旧戦闘員の一般社会への再統合が果たされないうちは一時的な現象に過ぎない。再統合過程は、言うまでもなく、即効性の高い雇用創出など経済支援策によって、大きく左右される。もちろん一時的には、兵器と現金を交換する方法などが実施される価値を持つ。しかしそうした方法は、経済政策と結び付けられなくては、兵器の闇市場を潤すだけの結果に終わる危険性を持つ。また再統合の一過程として、統一政府の管理に置かれる国軍の創設が大きな課題となる。そのためには主に政治的分野での努力が必要だが、財政的裏づけを与える経済支援策も不可欠である。

平和構築にかかわる経済問題で重要なものの一つは、ダイヤモンドなど紛争に密接に結びついた資源の管理である。安全保障理事会などが適切に禁輸措置などを講じることが大切なのは言うまでもないが、国際社会がそれをどのようにして実現していくかがさらに重要な問いとなる。国境を越えて流出する資源が市場に流れるのを防ぐためには、紛争地域の周辺諸国の努力が必要となる。また不正な資源の取引に生活を委ねている人々に対する経済的支援策も、同時並行的に追及されるべきだろう。

このように経済分野にかかわる平和構築は多岐に渡り、社会の経済的基盤を安定化させるという戦略的目的は、幾つもの従属的目的を設定する作業を必要とするのである。だが貧困が解決され、経済的環境が改善されれば、紛争はなくなるのだろうか。すでに見たように、アメリカはそうした見方に懐疑的であった。懐疑的見解にしたがえば、紛争を防ぎ、対立を管理するためには、法的・政治的機構の創設・充実がより重要だということになる。第三点の戦略目的である法の支配の確立が、そこで注目されることになる。

法の支配概念については、機会をあらためて詳しく論じたい。ここでは平和構築のために、実効的かつ正当な公権力の確立が望まれているということ、まず指摘しておきたい。といっても国内の武力勢力を力でねじふせる政府機構が望まれるのではない。国家機構は、地域の文化的特性を反映したものであるとしても、人権などの根本規則を遵守するものでなければ、正当だとは言えない。社会の制度的枠組みを示し、その番人としての役割を担うことが、国家機構に求められるのである。実効的かつ正当な公権力樹立の目的は、恐怖政治によって紛争の鎮圧を狙うことではなく、「法の支配の文化」を社会に注入することによって、紛争から脱するための政治的・法的制度の基盤を作り出すことである。

この点は実は、国連などの国際機関の和解促進への相対的な関心の低さを説明するものでもある。人々の心情に深く関わる和解ではなく、人権尊重などを基盤にした法の支配の制度を通じて、多元的社会を実現することが平和構築への道であるという政治的認識が背景にある。紛争を軍事的なものから政治的なものへ移行させる過程としての平和構築が、法の支配アプローチを支える思想である。和解は、人間社会から対立構造をなくすことを究極的な目的とする。

しかし法の支配は、対立の解消ではなく、対立構造の制度化を目指す。もちろんそれは対立の非暴力化も意味している。しかし根本的な相違は、対立の消滅ではなく制度的な管理を目的とする戦略的姿勢にある。

そうした姿勢は、欧米流の自由民主主義に深く根ざした発想だと言うこともできるだろう。たとえばアメリカ立憲主義の基本原則である権力分立やチェック・アンド・バランスの発想は、社会集団間の対立を不可避としつつ、その弊害を制度的に管理しようとするものであった。政党政治をもたらす議会制民主主義は、いわば政治的対立を常に内包するシステムだといえよう。また権利擁護を重視する自由主義は、日常的に諸個人間の対立を表面化させる。アメリカがしばしば訴訟社会であると揶揄されるのも、権利擁護規範が人々の間に浸透しているからだと言えよう。

規範的に言えば、自由主義や民主主義の注入は、人々が自由に自らの意見を表明し、政治に反映させる社会を構築するため、人々の対立を和らげる効果を持つと期待される<sup>30</sup>。だが別の観点から言えば、対立構造を軍事的なものから政治的なものに転化するための手段として、自由民主主義は機能するように期待されるのである。というのは自由民主主義が、社会における対立を制度化するための政治思想だからである。

## おわりに

本稿は、国連文書を中心にしながら、平和構築概念の登場と精緻化の過程を検証し、平和構築の戦略目的といえるものを列挙した。それらは決して網羅的なものではなく、平和構築概念の精緻化の手がかりとして例示的にあげたものでしかなかった。また個々の論点は、さらなる個別的な検討を必要としている。すでに冒頭で述べたように、本稿は平和構築の「法の支配アプローチ」の準備として位置づけられるものであった。実効的かつ正当な公権力を確立し、法の支配の文化を注入することは、本稿が明らかにした平和構築の戦略の一つである。しかし「法の支配アプローチ」に関する詳しい探求は、本稿での概念整理

を前提にして、別の機会に行われることになるだろう。

## 註

<sup>1</sup> 本稿は、平成 12～13 年度科学研究費補助金奨励研究 (A)「平和と建設活動の理論と現状 - 「法の支配」の観点から -」(課題番号: 12720058) の研究成果の一部である。なお平和構築の「法の支配アプローチ」の体系的説明は、すでに学会報告では準備的に行った。篠田英朗「国際平和活動における『法の支配』アプローチについて」、広島大学平和科学研究センター第 136 回研究会 (2001 年 7 月 14 日、広島大学東千田キャンパス) Hideaki Shinoda, “Enforcing International Criminal Law as a Tool for Peace-building: An Examination of the Rule of Law Approach of Peace-building,” *the 2002 International Studies Association Annual Convention*, March 25, 2002, New Orleans, LA, USA.

<sup>2</sup> 包括的な平和構築概念は、日本では、国際協力事業団・国際協力総合研修所『事業戦略調査研究：平和構築 人間の安全保障の確保に向けて 報告書』(2001 年)などでまとめられている。

<sup>3</sup> Boutros Boutros-Ghali, *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 on 31 January 1992): A/47/277-S/24111, 17 June 1992.

<sup>4</sup> See Statement by the President of the Security Council: S/23500, 31 January 1992.

<sup>5</sup> See Johan Galtung, “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding” Johan Galtung, *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research, Volume II* (Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976). ガルトゥングは「平和創造」や「平和維持」との比較において、体系的に「平和構築」という概念を提示し、『平和への課題』と全く同じ概念見取り図を示していた。ガルトゥングによれば、「平和創造」や「平和維持」は、敵対勢力の引き離しに関わる「分離的アプローチ(the dissociative approach)」に依拠している。それに対して「平和構築」は、「結合的アプローチ(the associative approach)」として特徴づけられる。それは「平和の構造(the structure of peace)」にかかわり、「戦争の諸原因を取り除き、戦争が起こるかもしれない状況で戦争に代わるものを提示する諸構造」を作るものである。この「平和の構造(the structure of peace)」とは、「直接的暴力」を軽減しながらも「構造的暴力」を温存する大国支配ではなく、むしろ北欧諸国やヨーロッパ共同体諸国間の関係をモデルとし、「上部構造(suprastructure)」ではなく、「下部構造(infrastructure)」にかかわり、軍縮そのものよりも目標非設定化(distargeting)を促すような「構造」である(See *ibid.*, pp. 297-304. ). ガルトゥングはこのように、特有の「構造」概念を駆使して、平和学の分野ではすでに一般的となった「構造的暴力」に関する視点を生かしながら、「平和構築」の概念を作り上げた。ガルトゥングにおいていわば原型的な「平和構築」概念と「構造的暴力」概念とが密接に結びついていたという点は、ガリ(またはガリの助言者)がどの程度までガルトゥングを意識していたかという問題にかかわらず、平和構築概念一般について考察する際に極めて示唆的である。この点については第二節でさらに論じる。『平和への課題』との関係でガルトゥングの業績が言及されることがあまりないのは、単に実務世界と学術世界との分断だけによるものではないだろう(平和構築研究におけるガルトゥングへの言及の欧文文献での例としては、John G. Cockell, “Conceptualising Peacebuilding: Human Security and Sustainable Peace” in Michael Pugh [ed.], *Regeneration of War-torn Society* [London: Macmillan, 2000], p. 16. )。ガルトゥングの「平和構築」の主眼は国家間関係の平和にあり、『平和への課題』が立ち向かった国内紛争の解決という問題と完全に重なり合うものではなかった。またガルトゥングの議論は理論的モデルの設定を行うものであり、国連などの国際組織が従事する具体的諸活動に言及しながら展開された『平和への課題』の視点とは、異なるものであった。

<sup>6</sup> See Statement by the President of the Security Council: S/25696, 30 April 1993, and Resolution of



the General Assembly, An Agenda for Peace: A/RES/47/120B, 20 September 1993.

<sup>7</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace* (Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations): A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995.

<sup>8</sup> See, for instance, Elizabeth M. Cousens and Chetan Kumar with Karin Wermester (eds.), *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001).

<sup>9</sup> この点に関する実務家からの指摘としては、Michael Small, “Peacebuilding in Postconflict Societies,” Rob McRae and Don Hubert (eds.), *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2001), pp. 83-84.

<sup>10</sup> 平和維持や平和執行を包括的に含みこむ概念として平和構築を扱ったものとして、see, for instance, Michael Doyle and Nicholas Sambanis, “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis,” *American Political Science Review*, Vol. 94, no. 4, December 2000.

<sup>11</sup> 筆者が 2001 年 2 月にニューヨーク国連本部で行ったインタビューでも、職員によって、その点は指摘された。

<sup>12</sup> なお「平和と安全に関する行政委員会(Executive Committee on Political and Security Affairs: ECPS)」が、予防外交、平和創造、平和維持、平和構築の諸活動を包括的に取り扱う。平和構築は特に政治局(DPA: Department of Political Affairs)の担当となったが、政治局は ECPS のコンヴィーナーでもある。

<sup>13</sup> 『ブラヒミ・レポート』の内容を邦文で簡明に紹介した永田博美は、「日本で一般的に普及しているとはいえない」という理由で、「平和活動」を「PKO」と置き換えている。しかし「平和活動」概念は、国際組織に携わる者の間でもむしろ最近用いられるようになった新しいものである。日本独特の「PKO」概念を拡大適用することは、『ブラヒミ・レポート』などにおける概念整理の趣旨を見失わせる危険性を持つと思われる。永田博美「国連 PKO 改革の行方 - 『ブラヒミ・レポート』を中心として - 」、『海外事情』(2001 年 3 月)、第 49 巻第 3 号、84 頁、参照。

<sup>14</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations, paragraphs 10-14.

<sup>15</sup> *Ibid.*, paragraph 28.

<sup>16</sup> *Ibid.*, paragraphs 18-20.

<sup>17</sup> *Ibid.*, paragraphs 37-43.

<sup>18</sup> *Ibid.*, paragraph 239-243.

<sup>19</sup> *Ibid.*, paragraphs 44-46.

<sup>20</sup> *Ibid.*, paragraph 47..

<sup>21</sup> *Ibid.*, paragraph 68-74.

<sup>22</sup> *Ibid.*, paragraph 81.

<sup>23</sup> *Ibid.*, paragraph 83.

<sup>24</sup> *Ibid.*, paragraph 126.

<sup>25</sup> *Ibid.*, paragraph 225.

<sup>26</sup> *Ibid.*, paragraph 179.

<sup>27</sup> *Ibid.*, paragraphs 198-214.

<sup>28</sup> See United Nations Press Release, SC/7007, Security Council 4272<sup>nd</sup> Meeting, 5 February 2001, “Peace-building can be Powerful Deterrent to Conflict, Security Council Told.” See also Statement by the President of the Security Council: 20 S/PRST/2001/5, 20 February 2001.

<sup>29</sup> See Cockell, “Conceptualising Peacebuilding,” pp. 21-22.

<sup>30</sup> なお平和構築に真に寄与するのは自由主義的立憲主義であり、民主主義ではないとの指摘がある。Charles-Philippe David, “Does Peace-building Build Peace? Liberal (Mis)steps in the Peace Process, *Security Dialogue*, vol. 30, no. 1, 1999, pp. 32-35.この主張は基本的には正しいと思われるが、主に早すぎる選挙の実施がかえって紛争後社会を不安定にしてしまうといった観察によるものであり、長期視点に立って民主的制度を紛争管理のメカニズムとして活用しようとするアプローチ自体を否定するものではないと思われる。

