



国内避難民ガバナンスの形成および変化過程の実証 分析－国際機構間関係に着目して－

赤星, 聖

(Degree)

博士 (政治学)

(Date of Degree)

2016-03-07

(Date of Publication)

2021-03-07

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第6571号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1006571>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士学位請求論文

国内避難民ガバナンスの形成および変化過程の実証分析 —国際機構間関係に着目して—

神戸大学大学院法学研究科

専攻： 政治学

指導教授： 栗栖薫子

学籍番号： 109J001J

氏名： 赤星 聖

提出年月日： 2016年1月12日

論文要旨

本論文は、国際連合（国連）において、国内避難民（internally displaced persons）と呼ばれる人々がどのように認知され、そして国内避難民に対して支援・保護を提供するグローバル・ガバナンス（国内避難民ガバナンス）がどのように構築され、変化してきたのか、その政治過程を、国際機関および各国公文書館資料調査、聞き取り調査、現地調査、参与観察など様々な手法を組み合わせ、実証的に解明したものである。

国内避難民とは、武力紛争や大規模な人権侵害の影響で避難を余儀なくされたものの、国内にとどまっている人々のことを指す。国境を越えた難民は、難民の地位に関する条約や国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）から構成される難民保護ガバナンスによって国際的な保護を享受することができる。しかし、国内避難民には、彼・彼女らを保護する国際法も、その保護を担当する国際機構も存在していない。このような制度上の空白が存在する中で、シリア危機などの人道危機において発生する国内避難民をどのように保護するのか、国際社会の取り組みはこれまで変化してきた。

先行研究は、冷戦終結以後に、国内避難民に関する国連事務総長特別代表の任にあったデン（Francis Deng）やUNHCRというアクターの尽力によって、国内避難民ガバナンスが単線的かつ順調な発展過程を辿ってきたと想定している。しかしこれらの研究には、①反対勢力がどのように同ガバナンスに影響を与えたのかが未解明であること、②分析期間を冷戦終結以後に設定したことによって、国内避難民問題の争点化過程が未解明であること、③国内避難民ガバナンスを推進するアクターと阻止するアクターの相互作用が見落とされていること、これら三つの問題点が存在する。

本論文は、現在の国内避難民ガバナンスを、様々な批判にさらされつつも、同ガバナンスに関与するアクター間で到達した一つの「均衡点」とであるとみなした。そのうえで、①問題の再認知、②争点の形成と議題設定、③規則形成、④実施と履行、⑤監視と評価という国内避難民ガバナンスの各活動において、関与するアクターがどのような目標を持っており、アクター間の相互作用を経て、どのように現在の国内避難民ガバナンスが形成されてきたのかを解明してきた。

これらの事例分析の結果導かれた結論は以下の通りである。第一に、国内避難民ガバナンスの制度設計に大きな影響を及ぼしたのは国連諸機関であった。国家が、国内避難民問題に関して一枚岩になることは少なく、結果として国際機構の自律性が高まり、国家によ

る管理・監視メカニズムが機能しないことが多かった。第二に、国際機構研究がこれまで分析対象としてきた、国家—国際機構関係および国際機構内部のみでは、国内避難民ガバナンスの変化を説明できなかった。そこで、本論文では、国際機構間関係分析という新たな分析視角を提示した。国際機構間関係は、他組織を統制しようとする「統合軸」と、他組織による調整に抵抗し、自律性を維持しようとする「独立軸」を両端とする一つの軸の中で決定される。とりわけ、他組織による統制に抵抗し、自らの自律性を維持しようとする国際機構の活動が、国内避難民ガバナンスに影響を与えていた。その結果、調整機関を設置し、他組織を統制しようとする試みは失敗に終わることが多かった。

要するに、既存の国際法を基礎としたソフト・ローである「国内強制移動に関する指導原則」、および国内避難民保護に必要とされる支援分野を各国際機構に割り当てる「クラスター制度」の二つを特徴とする現在の国内避難民ガバナンスは、国際機構および国家にとって満足のいく選択肢であり、一つの「均衡点」としてみなすことができる。

目次

目次	i
図表写真一覧	vi
序章	1
先行研究の検討	5
先行研究の問題点と本論文の特徴	10
分析手法	14
1. 用語の定義	14
2. 分析対象	17
3. 分析手法	18
4. 本論文の構成	20
第一章 分析視角—国際機構間関係分析	22
第一節 アクターとしての国際機構	23
1. 国際機構の政治的役割に関する先行研究 —プリンシパル・エージェント理論と社会学的制度論	23
2. 国際機構が持つ「目標」とその達成のための「手段」	26
(1) 国際機構が持つ自己利益—資源拡大と組織維持	26
(2) 国際機構が持つ影響力の源泉—中立性、専門知識、評判	28
3. 小括	30
第二節 「国際機構間関係分析」という視角	30
1. 「複合的なガバナンス」と国際機構間関係	31
2. 「組織間関係」分析	34
3. 「国際機構間関係」分析	35
(1) 独立を志向する協調	37
(2) 統合を志向する協調	38
(3) 国際機構間関係と国家	38

4. 小括—国際機構間関係から分析する国内避難民問題	39
第二章 UNHCR と国内避難民保護の開始	40
第一節 難民保護ガバナンスの概要	42
第二節 南ベトナム避難民問題	43
1. 概要	43
2. アメリカによる支援要請と UNHCR によるその拒絶	45
(1) UNHCR が持つ中立性・非政治性の維持	46
(2) 「難民」定義の解釈の違い	47
3. 小括	51
第三節 スーダン南部避難民支援活動	51
1. 概要	51
2. UNHCR によるスーダン南部避難民支援活動	52
(1) UNHCR の生存戦略—アフリカ大陸への進出	53
(2) 難民の自発的帰還を促進する手段としての 国内避難民保護	54
(3) スーダン南部避難民支援活動における 他国際機構との協調	56
3. 小括	59
第四節 その後の対応—UNHCR による調整機能の強化	59
第三章 国内避難民保護の論理転換	
一南部アフリカにおける難民・帰還民・避難民の窮状に関する国際会議 (1988) をめぐる政治過程	63
第一節 南部アフリカにおける強制移動問題の状況	65
第二節 UNHCR による国内避難民保護に対する批判	67
1. 国際機構による批判	67
2. 国家による批判—1987 年 UNHCR 執行委員会	69
3. 小括	72
第三節 国内避難民問題の国際的な議題設定過程—SARRED 会議	73

1. SARRED 会議に向けた準備プロセス	73
2. SARRED 会議における議論	78
3. 小括	82
第四節 国内避難民保護に関する機関間調整の検討開始	83
1. SARRED 会議以降の議論の進展	83
2. 機関間調整の不調—消極的な国連諸機関	84
第四章 「国内強制移動に関する指導原則」の成立と伝播	89
第一節 指導原則の成立—1998 年国連人権委員会の議論まで	90
1. 指導原則作成の背景	90
2. 指導原則に対する賛成派と反対派の構造	91
(1) 国内避難民保護規範推進グループの形成	91
(2) 国内避難民保護規範に対する反対派の論理	93
3. 規範推進側の戦略	95
4. 1998 年国連人権委員会での議論	98
5. 小括	98
第二節 世界サミット成果文書まで—2005 年	99
1. 国際機構による受け入れ	99
2. 途上国による反対—2000 年国連総会	100
3. 世界サミット成果文書へ	102
4. 小括	105
第三節 指導原則の内面化—各国レベル、地域レベル	106
1. 各国レベルでの指導原則の受容	106
2. アフリカ大陸における国内避難民保護の条約化—地域レベル	107
第五章 協調アプローチからクラスター制度へ	
—独立を志向する協調の強化	111
第一節 湾岸危機後の国内避難民ガバナンスの変化	
—DHA・IASC の設置	113
1. 「協調アプローチ」とは何か	113

2. 湾岸危機における機関間調整の失敗と DHA・IASC の設置	114
第二節 国内避難民ガバナンスの改革の試みとその頓挫	
—DHA から OCHA へ	118
1. 骨抜きにされる DHA の調整機能	118
2. UNHCR による国内避難民支援活動の拡大	119
3. 「戦争被害者のための国連人道支援機関」構想とその頓挫	120
第三節 国内避難民ガバナンスへのクラスター制度の導入	
—2005 年人道支援改革	124
1. クラスター制度導入の背景	124
2. 「クラスター制度」とは何か	126
3. クラスター制度導入の要因—「独立を志向する協調」の強化	127
第四節 国内避難民ガバナンスの運営方法の変化	131
第六章 国内避難民ガバナンスの現在	135
第一節 クラスター制度に対する評価	137
1. クラスター制度・パイロット事業に対する一般的評価	138
2. 内戦後スリランカにおける機関間調整	141
(1) スリランカにおけるクラスター制度の導入	141
(2) スリランカにおいてクラスター制度が国際機構間関係 に与えた影響	143
3. 小括	146
第二節 国際人道システムのさらなる改革—世界人道サミットに向けて	146
1. 国連内での改革の動き—トランスフォーメティブ・アジェンダ	146
2. 世界人道サミットと OCHA	148
(1) 世界人道サミットに向けたプロセス	148
(2) 世界人道サミットにおける OCHA の役割 —オーケストレーターとして	153
終章	158
国内避難民ガバナンスの形成と変化—分析結果のまとめ	158

1. 各事例分析の概要	159
2. 各事例分析に基づく要因の整理	162
国内避難民ガバナンス研究から得られる一般的含意	165
1. 国連諸機関の役割	165
2. 国際機構間関係分析の必要性	166
3. 国際機構研究における公文書館資料の有用性	168
4. 政策的意義	169
本研究の限界	170
むすびに代えてーグローバル・ガバナンスにおける国際行政	172
参考文献表	174

図表写真一覧

図 0-1	国内避難民数および難民数の推移	3
図 1-1	国際機構に関する既存研究と本論文の位置づけ	31
図 1-2	国際機構間関係の類型化	36
表 3-1	国内避難民保護の論理転換	82
表 4-1	指導原則の各国適用状況	106
表 5-1	国内避難民ガバナンス形態の比較	132
表 6-1	クラスター制度統合報告書における事例選択の基準	138
表 6-2	スリランカにおけるセクターの変遷	142
写真 6-3	コケリヤ村における灌漑施設	145
図 6-4	国際機構によるオーケストレーション	153
図 7-1	再掲：国際機構間関係の類型化	159
表 7-2	各事例分析の整理	160
図 7-3	国内避難民ガバナンスの変化	165

序章

本論文の目的は、国際連合（国連）において、国内避難民（internally displaced persons）と呼ばれる人々がどのように認知され、そして国内避難民に対して支援・保護を提供するグローバル・ガバナンス（国内避難民ガバナンス）がどのように形成され、変化してきたのか、その政治過程を解明することにある。

有史以来、国家間紛争や内戦、大規模な人権侵害の結果として、元の居住地から国外へ、あるいは国内で避難を強いられる人が存在してきた。このような人の強制移動は、「世界政治に付随する一般的現象」とまで表現されることもある¹。しかし、強制移動の犠牲者を特定の基準に基づき分類し、支援・保護を提供しようとする試みはここ 100 年余りのことに過ぎない。

その最たる例が、難民の国際的保護である²。第一次世界大戦と 1917 年のロシア革命の影響の結果として、ヨーロッパで大量に発生した国境を越えて避難する人々は、難民と分類され、国際的な支援対象となった。ナンセン（Fridtjof Nansen）率いる国際連盟難民高等弁務官の活動を皮切りに、国境を越える難民は国際的な支援・保護の対象として徐々に認識されるようになった。さらに、第二次世界大戦以後には、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が 1950 年に設置され³、その翌年には「難民の地位に関する条約（以下、難民条約）」が採択されたことをもって⁴、迫害のために国境を越えて避難する「難民」に対し

¹ Aristide R. Zolberg, “The Formation of New States as a Refugee-Generating Process,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 467-1 (1983): 25; Erika Feller, “The Evolution of the International Refugee Protection Regime,” *Washington University Journal of Law and Policy* 5 (2001): 130.

² 難民定義の変遷については、小澤藍『難民保護の制度化に向けて』国際書院、2012 年、48-66 頁に詳しい。

³ UN Doc., A/RES/428(V), 14 December 1950, Annex.

⁴ Alexander Betts, “The Refugee Regime Complex,” *Refugee Survey Quarterly* 29-1 (2010): 18. なお、難民条約には、「1951 年以前にヨーロッパで発生した」難民という地理的・時間的制限が存在した。しかし、1967 年の「難民の地位に関する議定書（難民議定書）」で、その地理的・時間的制限は撤廃された。結果として、難民は、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であつて、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及び常居所を有していた国の外にいる無国籍者であつて、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」として定義されることとなった。つまり、①迫害から逃れるために、②国境を越えて避難する人々が難民だとみなされたのである。難民定義の訳文については、奥脇直也、小寺彰編集代表『国際条約集 2013 年版』有斐閣、2013 年に依拠した。

て普遍的定義が与えられ、国際社会の正統な関心事となった⁵。つまり、迫害のために国境を越えて避難する難民を保護するための枠組みである、難民保護ガバナンスが成立した。

他方で、国内で避難を強いられる人々、すなわち国内避難民は、難民条約の起草過程において明示的に国際的保護の対象から外されることとなった⁶。その結果、難民と同等か、それ以上の人数が存在したにもかかわらず、国内避難民は、冷戦終結まで国際的な注目を集めなかったと一般的には言われている⁷。

国内避難民に対する具体的な支援・保護の提供について、1998年に国連人権委員会に提出されたソフト・ローである「国内強制移動に関する指導原則（以下、指導原則）」は、国連諸機関が手引書として採用し、いくつかの国で国内法制化も進んでいる。しかし、国内避難民の保護を規定する法的拘束力を持つ国際的な枠組みは現在もなお存在しない⁸。さらに、国内避難民に対して国際的な支援・保護を提供するための実施枠組みに関しては、国連内での議論が紆余曲折し、結果として2005年に採用されたクラスター制度は非効率かつ効果的でないと指摘されてきた⁹。2015年初頭には、これまでの国内避難民問題に関する取り組みを検討する目的で、『国内避難民はどのように生き延びてきたのか（*How Have Internally Displaced Persons Fared?*）』と題する報告書が発表された¹⁰。この中では、これま

⁵ なお、脚注4でも指摘したように、この当時保護の対象とみなされていたのは、第二次世界大戦によって発生したヨーロッパにおける難民であり、現代において強制移動問題が主に議論される中東やアフリカといった地域を対象としたものではなかった。またそれまでは、迫害の対象となった民族・国民を集団ごとに難民として認定するという手続きをとっていたが、難民条約では、個人の事情を勘案して、個別に迫害のおそれの有無を検討することとなった。個人を基礎とする難民条約と、紛争や人権侵害の結果発生する大量難民という現実との齟齬、また法的保護の可能性を検討したものとして、山本哲史「大量難民—国際法の視点から」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年、229-243頁。

⁶ James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Toronto: Butterworths, 1991), 29-31.

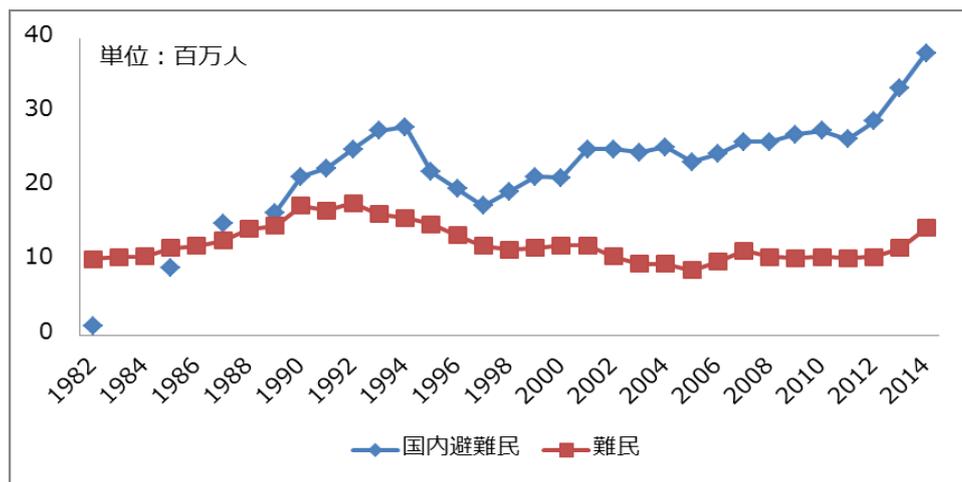
⁷ 例えば、墓田は、「この〔国内避難民〕問題に関する国際的な対応が大きく進展するのは1990年代を待たなければならない」と指摘し、ムーニー（Erin Mooney）も、国内避難民概念の発端を1992年の「国内避難民に関する国連事務総長分析報告（以下、事務総長報告）」に見ている。UN Doc., E/CN.4/1992/23, 14 February 1992; Erin Mooney, “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern,” *Refugee Survey Quarterly* 24-3 (2005): 9-26; 墓田桂『国内避難民の国際的保護—越境する人道行動の可能性と限界』勁草書房、2015年、30頁。

⁸ 例外として、アフリカでは、アフリカ連合（AU）が主導して、国内避難民保護に関する地域的な法的枠組みである「アフリカにおける国内避難民の保護および援助に関するアフリカ連合条約（通称、カンパラ条約）」が締結され、2012年12月に発効するに至っている。詳細は、第四章第四節を参照のこと。

⁹ 詳細は第六章第一節にて論じる。

¹⁰ Elizabeth Ferris, *Ten Years After Humanitarian Reform: How Have Internally Displaced Persons Fared?* (Washington, D.C.: Brookings-LSE Project on Internal Displacement, 2015).

での取り組みに進展は見られるものの、依然として国内避難民の可視化が不十分であること、長期化する国内強制移動状況の解決が必要であること、国内避難民保護概念の発展とその履行が必要であることなどが指摘されている。このように国内避難民ガバナンスは、一定の進展を見せつつも、いまだ効果的かつ効率的な支援・保護の提供という点で不十分なままである。



〔図 0-1〕 国内避難民数および難民数の推移 (出典：筆者作成)¹¹

しかし、国内避難民が置かれている状況に鑑みれば、その支援・保護のためのガバナンスの確立は喫緊の課題である。第一に、図 0-1 に示すように、国際的保護を享受できる難民と比較して、国内避難民の総数は二倍以上にのぼる。国レベルでも、国連人道問題調整事務所 (OCHA) が最も深刻な人道危機の一つとして分類する、2011 年に発生したシリア危機では、2015 年 12 月時点で国外に逃れた難民が約 430 万人いる一方で¹²、国内避難民は

¹¹ 国内避難民数は、1982 年、1985 年、1987 年に関しては、Thomas G. Weiss and David A. Korn, *Internal Displacement: Conceptualization and its Consequences* (London: Routledge, 2006), 15 に記載された米国難民評議会の統計値を、1989 年以降は、国内強制移動監視センター (IDMC) による統計値を参照した。IDMC, *Global Figures*, <http://www.internal-displacement.org/global-figures>, accessed on 1 December 2015. 難民数は、UNHCR による人数統計データベース (Population Statistics Database) による統計値を参照した。UNHCR, *UNHCR Population Statistics Database*, <http://popstats.unhcr.org/en/overview>, accessed on 1 December 2015. なお、難民数・国内避難民数双方ともに、その計算方法は、当該地域にアクセスできるかという状況のみならず、各組織のマンドレートや経験、能力に左右される部分が大きいため、統計値は変動し得る。Jeff Crisp, “Who Has Counted the Refugees? UNHCR and the Politics of Numbers,” *New Issues in Refugee Research: Working Paper 12* (Geneva: UNHCR, 1999).

¹² UNHCR, *Syria Regional Refugee Response: Inter-Agency Information Sharing Portal*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, accessed on 1 December 2015.

約 650 万人存在している¹³。このように、難民と比較して、数の面で多数を占める国内避難民への支援・保護の枠組みが未確立であることは、同問題の緊急性・必要性という性質から大きな課題であるといえよう。

第二に、難民と比較して、国内避難民はより脆弱な立場に置かれる可能性が高い。国外への避難を望んだとしても、移動手段の確保や避難先で生計を立てる見込みなど、他国への避難には様々な障害が立ちほだかる¹⁴。また、移動が困難な障がい者や高齢者、子ども、女性が国内避難民となることも多く、彼・彼女らは基本的な権利へのアクセスが制限されるなど、より脆弱な立場にある¹⁵。そのため、国連諸機関は人道危機の深刻度を測る指標として種々の報告書の中で国内避難民数に言及しているし¹⁶、カルドー (Mary Kaldor) も、国内避難民は人間の安全／不安全を測る一つの指標だとみなしているのである¹⁷。

難民と国内避難民の違いは出身国の領域内にとどまっているか否かに過ぎず、実態的な違いがほとんど無いが、むしろ国内避難民の脆弱性はより高い¹⁸。そのため、非政府組織 (NGO) や国際委員会、研究者、そして時にいくつかの国家は、国内避難民ガバナンスの問題点を指摘し、その改革の必要性を論じてきた¹⁹。

¹³ OCHA, *Syria Arab Republic*, <http://www.unocha.org/Syria>, accessed on 1 December 2015.

¹⁴ 例えば、スリランカ内戦においては、スリランカが島国であることから、そもそも他国に移動することが極めて困難であった。UNHCR スリランカ事務所における説明および質疑応答 (2015年9月10日、コロンボ)。難民や国内避難民のように「移動することができる」人々よりも、「移動することすらできない」人々の方が脆弱であるとも考えることもできる。墓田はこのような人々を「残留者 (remainee)」と呼び、強制移動問題の枠組みに疑問を呈している。墓田桂「国内避難民/国内強制移動問題の諸相—〈人の移動と脆弱性の視点〉—」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年、384-387頁。

¹⁵ OHCHR, *Questions and Answers about IDPs*,

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Issues.aspx>, accessed on 1 December 2015. さらに、2006年と古い統計であるが、国内避難民の70%から80%は女性および子どもであると指摘したのも存在する。IDMC, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2006* (Geneva: IDMC, 2007), 6. そもそも、強制移動を強いられる難民や国内避難民のうちの四分の三が女性および子どもであるとも指摘されている。Security Council Open Debate on Women, Peace and Security, *Displaced Women and Girls: Leaders and Survivors*, 28 October 2014. 他方、安易に「脆弱な国内避難民」像を作り上げることは、本当に支援を必要としているその他の脆弱な人々を見過ごしてしまう危険性もある。墓田、前掲書、11頁。

¹⁶ 例えば、OCHAは、紛争や自然災害などの人道的危機が発生した際に、「状況報告書 (Situation Reports)」を公表し、人道ニーズの状況、各国連機関、支援国の活動状況などを国際社会に知らせている。この中では、国内避難民数が1頁目に記載され、被害規模を示す指標の一つとしてとらえられている。

¹⁷ Mary Kaldor, *Human Security* (Cambridge: Polity, 2007), 183.

¹⁸ 国際的保護が必要とされるのは、国家と市民の政治的つながりが破綻した場合であるとして、「国境を越えること」という外形的基準を批判的に論じた論考として、Andrew E. Shacknove, “Who Is a Refugee?” *Ethics* 95-2 (1985): 274-284 を参照のこと。

¹⁹ 例えば、Susan F. Martin, Patricia Weiss Fagen, Kari Jorgensen, Lydia Mann-Bondat, and Andrew

このように様々なアクターから批判を受ける国内避難民ガバナンスは、国連において、どのように形成され、また変化してきたのだろうか。その背景には、国内避難民ガバナンスをめぐって、どのような国際政治構造の下で、どのアクターが関与し、それらアクターがどのような政治過程を繰り広げてきたのだろうか。本論文の目的はこれらの問いを解明することにある。結論を先取りすれば、国連諸機関が、他組織に対して自らの自律性を維持しようとして行動した結果が、国内避難民ガバナンスの制度設計に大きな影響を与えた。国内避難民ガバナンスは、特定の組織に包括的な権限を与えることでその運営を行っていくことが当初想定されていたが、国連諸機関は自らの生存が脅かされることを恐れ、強力な組織の登場に反対したため、結果として、分権的なガバナンス運営へと移行しつつある。

先行研究の検討

国内避難民に関するこれまでの研究は、冷戦終結以後に急増した国内避難民への国際的な関心の高まりと²⁰、同問題の解決を志向する現実的・実務的な要請を出発点とした。これらの先行研究は、「国内避難民を保護すべき」という国際規範（国内避難民保護規範）の発展、および国内避難民保護・支援に関与する国連機関の法的・制度的記述、という二つに大別することができる²¹。

第一の研究は、国内避難民保護規範の成立および国際的な伝播過程を記述あるいは分析したものである²²。難民条約という国際法に基づく国際的保護を享受できる難民とは異なる

Schoenholtz, *The Uprooted: Improving Humanitarian Responses to Forced Migration* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005); Commission on Human Security, *Human Security Now* (New York: Commission on Human Security, 2003), 45-46などを参照のこと。国家の反応は第五章で論じる。

²⁰ Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998), ix.

²¹ 代表的な国内避難民研究のレビュー論文として、Thomas G. Weiss, “Whither International Efforts for Internally Displaced Persons?” *Journal of Peace Research* 36-3 (1999): 363-373; 墓田桂「国内避難民（IDP）と国連—国際的関心の高まりの中で」『外務省調査月報』2003/No.1（2003年）、33-54頁; Roberta Cohen, “Developing an International System for Internally Displaced Persons,” *International Studies Perspectives* 7-2 (2006): 87-101などがある。また、ウェイス(Thomas G. Weiss)とコーン(David A. Korn)も、国内避難民問題を法的発展と制度的発展の二つの側面から議論している。Weiss and Korn, *op.cit.* なお、国内避難民問題に関する各国事例研究は多数あるが、いくつかまとめた著作として、Francis M. Deng, *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993); Cohen and Deng, *op.cit.*; Roberta Cohen and Francis M. Deng, *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998)などを挙げるができる。

²² 国内避難民問題を国際法的観点から論じた邦語文献として、島田征夫編『国内避難民と国際

り、国内避難民を保護するための国際的な法的枠組みは存在しなかった。この事実を出発点として、国際法学者は国内避難民に対する適切な「法的保護」を模索してきた。一方で、この法的保護を模索する過程では、主権国家内に留まる国民に国際的な保護・支援を与えることになるため、国家主権・内政不干涉原則との齟齬が大きな課題であった。

したがって、初期の論点は、①国際人権法や国際人道法、国際難民法などの国内避難民保護に適用可能な隣接分野の検討、②内政不干涉原則と国内避難民保護の関係性、③これらを総合した国内避難民保護を対象とする法的枠組みの構築にあった²³。例えば、②については、国内避難民に関する国連事務総長特別代表（以下、特別代表）を務めたデン（Francis M. Deng）が提示した「責任としての主権」概念が代表的である²⁴。同概念は、国家主権には国民を保護する責任が含まれるため、各国家がそれを達成できない場合には主権が一時停止（forfeit）されるというものであり、国内避難民保護に伴う内政干渉という問題を理論的に克服しようとした²⁵。また、③については、難民保護と国内避難民保護を法的に統合すべきだと主張する論者が存在していた²⁶。

これらの研究の中心には常に特別代表であるデンが存在したように、デンは実際の政策形成にも直接的な影響を及ぼしていた。その最大の成果物が、国連人権委員会に対して1998年に提出された指導原則であろう。指導原則が国連人権委員会に提出されて以降は、指導原則をソフト・ローあるいは国際規範とみなし、その国際的な影響力を論じる研究が主流

法』信山社、2006年。

²³ Corinne E. Lewis, “Dealing with the Problem of Internally Displaced Persons,” *Georgetown Immigration Law Journal* 6 (1992): 693-720; Deng, *op.cit.*; Francis M. Deng, “Dealing with the Displaced: A Challenge to the International Community,” *Global Governance* 1-1 (1995): 45-57; Francis M. Deng, “The International Protection of the Internally Displaced,” *International Journal of Refugee Law*, Special Issue (1995): 74-86; Katja Luopajarvi, “Is there an Obligation on States to Accept International Humanitarian Assistance to Internally Displaced Persons under International Law?” *International Journal of Refugee Law* 15-4 (2003): 678-714; 永田高英・島田征夫「国内避難民の保護と不干涉原則」『早稲田法学』74巻1号（1998年）、181-200頁。

²⁴ Deng, *Protecting the Dispossessed*, 11, 14-20; Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, and I. William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996), xiii, xv-xvii.

²⁵ なお、同概念を一つの思想的源流として、ジェノサイドや人道に対する罪など、重大な人道危機の発生に際して、武力行使も含む介入を行うことを可能にするための理論的基盤として、「保護する責任（responsibility to protect）」概念が、国家主権と介入に関する国際委員会（ICISS）によって提示された。Ramesh Thakur, “Intervention, Sovereignty, and the Responsibility to Protect,” in *International Commissions and the Power of Ideas*, ed. Ramesh Thakur, Andrew F. Cooper, and John English (Tokyo: United Nations University Press, 2005), 181; Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2008), 35-37; 墓田、前掲書、162頁。

²⁶ Luke T. Lee, “Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?” *Journal of Refugee Studies* 9-1 (1996): 27-42.

となった²⁷。その理由は、指導原則が、法的拘束力を持つ国際法ではなく、国家によって「留意」されるにとどまる政策指針として位置づけられたためである。国家を法的拘束しない指導原則の成立過程やその効果、国家の遵守状況が次に検討すべき論点となった。

特に注目すべきは、国際関係論の社会構成主義を分析枠組みとして、指導原則の成立および国際的な伝播過程を論じた一連の研究である²⁸。社会構成主義は、非物質的なアイデアや規範の効果、および規範起業家と呼ばれる推進アクターの役割を強調し、国際構造が構築され、変化していくと論じる立場である²⁹。国内避難民問題についても、「人とアイデアが重要である (People and ideas matter)」と主張するこれらの研究は³⁰、以下の二点を明らかにしてきた。

一つ目は、デンを規範起業家とみなし、彼による説得活動が指導原則の成立・発展を説明する主要メカニズムであると特定している。生い立ちや個人的特性に加えて³¹、国連事務総長特別代表という組織的基盤を得たデンが、国連システムの内外を自由に行き来し³²、

²⁷ Walter Kälin, *How Hard is Soft Law?: The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework* (Presentation at Roundtable Meeting Palph Bunche Institute for International Studies CUNY Graduate Center, 19 December 2001); Simon Bagshaw, *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons* (New York: Transnational Publishers, 2005); Francis M. Deng, "The Guiding Principles on Internal Displacement and the Development of International Norms," in *International Law and International Relations: Bridging theory and practice*, ed. Thomas J. Biersteker, Peter J. Spiro, Chandra Lekha Sriram, and Veronica Raffo (London: Routledge, 2007), 141-165; Susan Carr, "From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles," *International Journal of Refugee Law* 21-1 (2009): 34-47. 本論文では、規範とは「特定の共同体における適切な行動に関する共通の期待」と定義する。Martha Finnemore, *National Interests in International Society* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), 22. また、ソフト・ローとは、①法的拘束力、②明確さ、③合意実施を担保する第三者への権限移譲という三つのうち少なくとも一つが弱いまたは存在しないような法形態を指す。Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance," *International Organization* 54-3 (2000): 422.

²⁸ 池田丈佑「ポスト冷戦期における国内避難民規範の転換—規範サイクル論による分析」『国際公共政策研究』第8巻第1号(2003年)、175-190頁; Weiss and Korn, *op.cit.*; Phil Orchard, "Protection of Internally Displaced Persons: Soft Law as a Norm-Generating Mechanism," *Review of International Studies* 36-2 (2010): 281-303; Ingvild Bode, "Francis Deng and the Concern for Internally Displaced Persons: Intellectual Leadership in the United Nations," *Global Governance* 20-2 (2014): 277-295; Phil Orchard, "Implementing a Global Internally Displaced Persons Protection Regime," in *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice*, ed. Alexander Betts and Phil Orchard (Oxford: Oxford University Press, 2014), 105-123.

²⁹ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics," *Annual Review of Political Science* 4 (2001): 393-396; Kathryn Sikkink, *Beyond the Justice Cascade: How Agentive Constructivism could Help Explain Change in International Politics* (Key Note Address, Millennium Annual Conference, 22 October 2011).

³⁰ Weiss and Korn, *op.cit.*, 4, 147.

³¹ Bode, *op.cit.*, 286-290.

³² *Ibid.*, 284; Weiss and Korn, *op.cit.*, chap. 8; Orchard, "Protection of Internally Displaced Persons," 290-292.

「責任としての主権」というアイデアを基にした指導原則の国際的普及を図っていったのである。二つ目は、指導原則が国際的に伝播した結果、国内避難民保護に対する国家の態度に変化が生じ、実際に各国が履行・遵守するようになってきていると主張する。アンゴラやリベリア、ウガンダ、コロンビアなど国内避難民問題に直面する国家では指導原則を基礎とした国内法制化が進んでいる³³。さらに、指導原則の成立前後を比較することで、国内避難民の帰還に関するロシアの言説が、国内避難民の自発性を強調するようになり、彼・彼女らの人権に配慮した内容へと変化したことを指摘する研究もある³⁴。

国内避難民に関する第二の研究は、国際行政論における関心から、国内避難民に対する支援・保護に関与する国際機構のマネートや活動内容を詳述する研究である³⁵。これらの研究は、国際機構の制度的変遷、具体的には、国内避難民問題に関与してきた個々の組織に焦点を当て、各組織の活動拡大に関する歴史的記述、活動拡大の根拠となる法的基盤の検討、および当該機関の限界などを指摘してきた。

これら一連の研究が主に分析対象としたのは、国内避難民の支援・保護に冷戦期から取り組んできた UNHCR である³⁶。当初国境を越えた難民のみを保護対象としてきた UNHCR は、冷戦終結以後に緒方貞子弁務官の下で、国内避難民保護活動にまでその活動範囲を拡大したとされる。その要因としては、国内避難民数の増加という環境要因、および緒方のリーダーシップが指摘される³⁷。一方で、UNHCR が国内避難民保護に関与することによって、国内避難民を含め全ての人々が持つ「他国に庇護を求める権利」を同機関自身が脅かしているという見解を述べる法実証主義的立場も存在した³⁸。その他限定的ながら、UNHCR

³³ Carr, *op.cit.*; Orchard, “Implementing a Global IDP Protection Regime,” 118-123.

³⁴ Orchard, “Protection of Internally Displaced Persons,” 300-302.

³⁵ 最も包括的なものとして、Catherine Phuong, *The International Protection of Internally Displaced Persons* (New York: Cambridge University Press, 2004) を挙げることができる。

³⁶ 墓田桂「国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の国内避難民に対する取り組み」『国連研究』第3号 (2002年)、239-256頁; Catherine Phuong, “The Office of The United Nations High Commissioner for Refugees and Internally Displaced Persons,” *Refugee Survey Quarterly* 24-3 (2005): 71-83; David Lanz, “Subversion or Reinvention? Dilemmas and Debates in the Context of UNHCR’s Increasing Involvement with IDPs,” *Journal of Refugee Studies* 21-2 (2008): 192-209. 国内避難民問題を直接に扱ったものではないが、UNHCR の活動の歴史については、Gil Loescher, *UNHCR and World Politics: A Perilous Path* (Oxford: Oxford University Press, 2001); 緒方貞子『紛争と難民—緒方貞子の回想』集英社、2006年; Alexander Betts, Gil Loescher, and James Milner, *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection*, 2nd edition (London: Routledge, 2012)などを参照のこと。

³⁷ 例えば、緒方、ルベルス (Ruud Lubbers)、そしてグテーレス (Antonio Guterres) と歴代弁務官の就任・辞任によって国内避難民への対応が変化してきたという指摘がある。墓田、前掲書、118-119頁。

³⁸ 墓田桂「国内避難民問題に対する国連の対応」島田征夫編『国内避難民と国際法』、信山社、

の他にも、人道支援調整を行う国連人道問題局（DHA）、および 1998 年に DHA が改組されて設置された OCHA の役割と限界、国内避難民問題に一部関与してきた国連児童基金（UNICEF）や赤十字国際委員会（ICRC）も検討の対象となっている³⁹。さらには、国際機構間の調整方法の変化についても制度的記述が存在する⁴⁰。

先行研究の特徴を整理すれば、以下の三点に要約できる。第一に、分析対象はデンや UNHCR といった単一アクターであることが多い。国内避難民保護規範の発展に関する分析の焦点は規範起業家としてのデンの活動にある。デンは、指導原則を貫く概念である「責任としての主権」を提示し、説得過程においても自らが指導原則を用いて各国政府と会談を行い、国内避難民保護の重要性を主張したことで、国内避難民保護規範の伝播および内面化が促されたと論じられる。つまり、理論的・実践的双方においてリーダーシップを発揮してきたデンの行動が分析されてきたのである。国際行政論に基づく分析も、UNHCR や OCHA といった各機関の制度的記述がそれぞれに行われている。

第二に、分析期間は主に 1990 年代以降に限定されている。多くの場合、急増する国内避難民に対する関心が高まったのは冷戦終結以降であると理解され、さらに、1990 年代初期まで国内避難民の定義が存在しておらず、1992 年に提出された事務総長報告内の国内避難民の作業定義こそが出发点であるとみなされている⁴¹。他方、冷戦期については、UNHCR 自身が当該期間に行われた国内避難民の支援・保護の提供について論じた報告書が存在するものの⁴²、十分に分析した研究は少なく、概して一貫性がなく、限定的で、アドホックな活動であったと結論付けられるにとどまっている⁴³。

第三に、指導原則を対象とした国際規範の分析も、国内避難民問題に関与する組織を対象とした国際行政論に基づく分析も、国内避難民ガバナンスの変遷を単純な発展過程として描く傾向がある。国内避難民保護規範の成立・伝播を論じた研究は、社会構成主義を基

2005 年、82-83 頁。世界人権宣言第 14 条に、「全ての者は、迫害からの庇護を他国に求め、かつ享受する権利を有する」と規定されている。訳文については、奥脇直也、小寺彰編集代表『国際条約集 2013 年版』有斐閣、2013 年に依拠した。

³⁹ Phuong, *The International Protection of IDPs*, chap. 3; 墓田「国内避難民問題に対する国連の対応」、84-97 頁。

⁴⁰ 墓田、前掲書、100-110 頁。

⁴¹ 脚注 7 を参照のこと。

⁴² UNHCR, *UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons* (Geneva: UNHCR, 1994).

⁴³ Lanz, *op.cit.*, 196, 203; 墓田、前掲書、110 頁。

礎とした規範のライフサイクル・モデルに依拠した結果として⁴⁴、規範起業家たるデンが規範追随者に対して行う一方的な説得活動を独立変数として、国内避難民保護規範の出現、その国際的な伝播、内面化が生じたと論じており、単線的なプロセスとしてその規範の伝播過程をみなしている⁴⁵。国際行政論に基づく分析は、制度発展の過程について、新たな機関・部局の設置や既存機関の活動拡大を、時系列に従って、丁寧に記述する手法を採用したことで、国内避難民ガバナンスの発展は一方向に進んでいるとする進化論的な想定がなされている。例えば、DHA から OCHA への改組、および 2002 年の OCHA 内での国内強制移動担当ユニットの設置といった歴史的記述方法は、国内避難民問題に対応する組織が徐々に整備されてきたことを暗に意味するものだといえよう。

先行研究の問題点と本論文の特徴

これまでの国内避難民研究は、現実には難民の二倍以上の数が存在している国内避難民問題の解決を意識した政策的志向を持つものが多かった。そのために前節のような三つの特徴が析出できると考えられる。具体的には、国内避難民保護に実際に奔走するアクターとしてデンに焦点を当て、冷戦終結以降に国内避難民数が急増したという現実から、1990 年代以降という分析期間が特定され、国内避難民問題の解決のための規範的・制度的発展の必要性が主張される一方で、政策的な観点から批判が加えられてきたのである。事実、初期の国内避難民研究の中心には常にデンが存在したように、研究と実務は非常に近い位置に存在した。

本論文は、このような政策志向研究から距離をとり、国内避難民ガバナンスに関する現在の制度設計が政治的にどのように決定されたのか、その過程およびメカニズムを解明することを目的とする。とりわけ、先行研究が提示してきた単線的なガバナンスの発展過程という見方に対して、国内避難民ガバナンスを推進するアクターとそれを阻止するアクターの対抗関係を分析の主眼に据え、それらの相互作用の結果として現在のガバナンスが形

⁴⁴ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52-4 (1998): 887-917.

⁴⁵ 規範のライフサイクル・モデルについてこの点を批判したものとして、三浦聡「複合規範の分散革新—オープンソースとしての企業の社会的責任」『国際政治』143号(2005年)、92-105頁; Mona Lena Krook and Jacqui True, "Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality," *European Journal of International Relations* 18-1 (2012): 103-127.

成されてきたことを主張する。さらにその対抗関係の中心には、デンだけではなく、UNHCR や OCHA といった国連諸機関が存在したことを指摘する。この文脈において、先行研究が持つ三つの特徴は、それぞれに研究の限界を露呈することになると考えられる。

第一に、先行研究のように、デンや UNHCR といった単独アクターのみ注目しているのは、国内避難民ガバナンスの動態を解明するうえで不十分である。そもそも国内避難民が抱えるニーズは、法的保護、食糧支援、教育支援など複合的であり、現行の国連機関が機能別に設置されている以上、国内避難民ガバナンスに関与するアクターが単一であることはあり得ない。確かに、指導原則の作成および各国への説得過程におけるデンの役割は無視できない。しかし、彼がとり得る選択肢は、国内避難民ガバナンスに関与する各国や国連諸機関といった他アクターとの関係の中で限定されていた。さらに、最終的に導入されたクラスター制度についても、国連諸機関が国内避難民保護を統括する強力な新組織の設置に反対し、その案が葬り去られたことで登場した改革案であった。つまり、複数のアクター、特に国内避難民ガバナンスの発展を阻止しようとするアクターが、推進側の選択肢をどのように制限していったのかを分析しなければならない。

第二に、先行研究が冷戦終結以降を分析対象の期間として設定したことで、難民保護ガバナンスから意図的に排除された国内避難民問題が、なぜ再び国際的な議題として取り上げられるようになったのかを説明することができていない。具体的には、本来国境を越えた難民を保護対象とする UNHCR が、そもそもなぜ国内避難民の支援・保護に関与するようになったのか、その背景や要因が特定されていない。1972年に UNHCR が国内避難民問題への関与をアドホックながら開始したのはなぜなのだろうか。官僚機構として UNHCR をみなせば、国内避難民保護というマンデートからの逸脱行動は、杓子定規に規則を適用しがちな官僚機構の特性からは説明し難い⁴⁶。

加えて、ムーニーは 1992 年の事務総長報告を国内避難民保護の出発点としているが、それより以前から国内避難民に関する議論が開始されていたという現実が存在する。1970 年代から UNHCR が国内避難民の支援・保護を行っていたことに加えて、第三章で論じるように、1988 年の国連総会決議 43/116 で初めて、国内避難民の支援・保護に関する「研究と協議」を開始するよう国連事務総長に要請がなされ、国連諸機関は国内避難民に関する機

⁴⁶ Michael Barnett and Martha Finnemore, "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations," *International Organization* 53-4 (1999): 699-732; Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 2004).

関間協議を開始していた。特別代表のデンが 1988 年を国内避難民保護の転換点だとみなしたように⁴⁷、上述の事務総長報告は国連総会決議 43/116 から続く流れの中で作成されたものであるといえよう。つまり、国内避難民問題の国際的な議題設定について正確に理解するためには、1988 年の国連総会決議に至る過程を丹念に分析すべきである。先行研究が暗黙に想定する冷戦中・冷戦終結以後という分類は、国内避難民ガバナンスの動態を分析する上で不適切な基準となりかねない。

第三に、上記二つの点とも密接に関連するが、国内避難民ガバナンスは単線的かつ順調な発展過程を辿ってきたとはいえず、政策案が骨抜きにされたり、あるいは案自体が葬り去られたりすることもあった。指導原則は当初、条約化が目指されていたものの、法的拘束力を持つ枠組みに反対する諸国家や UNHCR らの反対により、ソフト・ロー形式が採用されることとなった。また、第五章で詳述するように、DHA から OCHA への改組、そしてクラスター制度の導入という制度変化は、単なる発展ではなく、各アクターの反応を受けて選択された、関連アクターの均衡点であるとみなす方が自然である。要するに、国内避難民ガバナンスは、推進するアクターの尽力によって、単線的かつ順調に発展してきたのではなく、それを阻止しようとするアクターが存在したのであり、それらの相互作用の結果として現在のガバナンスが形成されてきたのである。

最後に、本論文の特徴を、墓田による『国内避難民の国際的保護—越境する人道行動の可能性と限界』と比較しながら検討したい⁴⁸。2015 年 11 月に刊行された同書は、2000 年代後半以降に下火となった国内避難民研究において最も包括的な研究書であると言っても過言ではない。「第一義的には国内問題である国内避難民の存在が国際的な関心事項となった経緯を追いつつ、この問題に対する各アクターの取り組みとその方法論を検証した⁴⁹」同書は、本論文と同様に、国内避難民の概念化や指導原則の成立、機関間調整の進展について扱っている。また、国内避難民問題への取り組みを、「限定的な文脈ながらも生じた多主体協治」と評価し⁵⁰、さらには、国内強制移動という視角を超えた「〈人の移動と脆弱性の視点〉」という新たな分析視角を提示することで、国内避難民概念を相対化し、国際場裏に登場しない脆弱な人々を再び浮かび上がらせようとする意欲的な労作である⁵¹。

⁴⁷ UN Doc., E/CN.4/1993/35, 21 January 1993, para. 4.

⁴⁸ 墓田、前掲書。

⁴⁹ 同上、215 頁。

⁵⁰ 同上、46 頁。

⁵¹ 同上、201-206 頁。

しかし、本論文の問題関心からすれば、同著は、先行研究が持つ限界を、乗り越えることができていない。そもそも墓田は、「援助業界の肥大化や自己保存、業界内での競合など官僚組織や他の業種にも見られる側面」に関する「問題はひとまず措くこととする」と指摘している⁵²。つまり、国内避難民ガバナンスの形成・変化過程を政治学的に分析するという本論文の関心事は、『国内避難民の国際的保護』の射程外にあると考えられる。

結果として、『国内避難民の国際的保護』と本論文では、指導原則およびクラスター制度に対する評価が異なることとなる。同著は、指導原則に対しては、「さまざまなアクターの取り組みが法に創造性をもたらした⁵³」と評価し、クラスター制度に対しては、「諸条件を整えば、国連においても創造的な組織改革が不可能ではないことを示している⁵⁴」と評価している。他方本論文では、指導原則に関しては、当初条約化が目指されていたものの、法的拘束力を持つ枠組みに反対する諸国家や UNHCR らの反対により、ソフト・ロー形式が採用されることとなった、という点を強調する。またクラスター制度に関しても、本論文では、国連諸機関が国内避難民保護を統括する強力な新組織の設置に反対し、その案を葬り去ったことで登場した改革案であることを主張する。また実証的にも、『国内避難民の国際的保護』は、二次資料や国連機関の報告書を主に利用し、一次資料による裏付けが十分だとは言えない。そのため、UNHCR が国内避難民問題に関与した要因や国連諸機関の動きなどが十分に解明されているとは言い難い。

先行研究の検討を踏まえて、本論文は、国内避難民問題に関与する様々なアクターの政治的関係に着目しながら、その相互作用の結果としての国内避難民ガバナンスの成立および変化の過程を論じていく。国内避難民問題は、純粋に人道的観点から議論されてきたのではなく、国家や国際機構といった様々なアクターが、対外的な評判の向上や、特定の国家に対する批判、組織の存続という政治目的を追求するための手段として利用されてきた面が存在する。

その上で、国内避難民ガバナンスを政治学的に分析することの意義は、様々な批判にさらされる現在のガバナンスが、関与するアクターの相互作用の結果として到達した一つの「均衡点」であることを提示できることにある⁵⁵。NGO や研究者は、国内避難民を効率的

⁵² 同上、100 頁。

⁵³ 同上、89 頁。

⁵⁴ 同上、129 頁。

⁵⁵ このような捉え方は、「複数主体の相互性とその帰結」がガバナンス論の分析事象であり、「関係者によるプレイの均衡」として、ガバナンスの結果をみなす曾我の指摘と類似している。曾

かつ効果的に支援・保護できる「理想的」な国内避難民ガバナンスを追求する傾向がある。例えば、難民と国内避難民をともに強制移動民とみなし法的枠組みの統合を図るものや⁵⁶、1990年代後半にその試みが失敗してもなお、UNHCRに国内避難民を保護する権限を付与すべきだと主張し続けるものが典型的である⁵⁷。当然、国内避難民ガバナンスには多くの課題が存在し、その改革のための世界人道サミットが2016年5月に開催されることを勧告すれば、上記のような主張も故なきこととは言えない。とはいえ、各国や国連機関が関与するグローバル・ガバナンスの形成過程においては、諸アクターの意向を無視するような制度設計はまず不可能であり、現在の国内避難民ガバナンスもアクターの相互作用の中で一つの均衡点として合意に至ったものであると考えるのが自然であろう。

本論文では、国内避難民問題をめぐる各アクターの政治的関係を考察することによって、国内避難民ガバナンスの各側面における国際的な政治構造、具体的にはガバナンスの推進勢力と阻止勢力の対抗関係を解明する。同時に、ガバナンスの改善を図る際に現実から遊離せず、より実現可能な案を設計するための一つの考え方・視点を提供するという政策的な含意も提示できると考えられる。

分析手法

1、用語の定義

本論文が解明しようとする対象は、「国内避難民」の「保護」をめぐる「ガバナンス」の形成・変化過程であるが、分析するにあたっては、①国内避難民、②保護、③ガバナンスが何を指すのかを定義する必要がある。まず、「国内避難民」について、ここまでは「武力紛争などのために国内で移動を強いられる人々」と簡単に指摘してきたが、指導原則によれば、国内避難民は以下のように描写されている⁵⁸。

特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地

我謙悟「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」『年報行政研究』39（2004年）、92、95頁。

⁵⁶ Lee, *op.cit.*

⁵⁷ Martin, et al., *op.cit.*

⁵⁸ UN Doc., E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998, para. 2 in Introduction. 細かい点になるが、指導原則では、国内避難民の「定義(definition)」ではなく、「描写的特定(descriptive identification)」とされている。

から逃れもしくは離れることを強いられたもの、またはこれらのものの集団であって、国際的に承認された国境を越えていないもの

難民定義と比較すれば、原則的に「迫害」のみが強制移動の理由とされる難民に対して、国内避難民は武力紛争や人権侵害、自然災害などが強制移動の理由として列挙されている。また、国境を越えれば難民とみなされるのに対して、国境を越えていない人々を国内避難民と呼ぶ、という二つの特徴が挙げられよう。

他にも国内強制移動の種類は、開発プロジェクトに伴う強制移住や人身取引など広範にわたるが⁵⁹、本論文では武力紛争に伴って発生する国内避難民を主な対象とする。この理由は、国内避難民ガバナンスが形成・変化する直接の契機となったのが、第一次スーダン内戦、湾岸戦争、ダルフル紛争といった武力紛争に起因する国内避難民問題の発生であったためである。自然災害に起因する国内避難民問題については、武力紛争に起因するそれとは異なる歴史的過程を辿っているため⁶⁰、今後の研究の課題とする。したがって、本論文が対象とする国内避難民は「主に武力紛争の結果として、またはその影響を避けるため、常居所地から強制移動させられた個人・集団であって、国際的に承認された国境を越えていないもの」と定義する。

「保護」概念も多義的である。例えば UNHCR は、基本的な人権の尊重、迫害の恐れのある国への強制送還の禁止を定めたノンルフールマン原則の尊重、さらに自発的帰還、庇護国や第三国での統合の推進を通じた適切な解決法の模索を、保護の具体的内容として列挙している⁶¹。また、世界人権宣言 14 条に他国に庇護を求める権利が明記されているように、国内避難民が国外避難を望む場合には庇護権も保護のための権利として尊重されるべきだと考えることができる⁶²。一方で、武力紛争下の文民の保護という観点からは、保護概念は、「差し迫った身体的暴力にさらされている文民の防衛行為」を指す⁶³。

⁵⁹ 墓田「国内避難民/国内強制移動問題の諸相」、377-384 頁。

⁶⁰ 例えば、自然災害に伴う被害者に対する救済活動のための調整機関として、1971 年に国連災害救済調整官事務所 (UNDRO) が設置されるなど、武力紛争に起因する国内避難民と異なり、かなり早い段階から制度化の取り組みが行われていた。

⁶¹ UNHCR, *Protection*, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cc8.html>, accessed on 1 December 2015; ジェームズ C. ハサウェイ (佐藤安信、山本哲史訳)『難民の権利』日本評論社、2014 年。

⁶² 赤星聖「庇護権」高橋良輔・大庭弘継編『国際政治のモラル・アポリアー戦争／平和と揺らぐ倫理』ナカニシヤ出版、2014 年、310-311 頁；墓田「国内避難民問題に対する国連の対応」、82-83 頁。

⁶³ 清水奈名子『冷戦後の国連安全保障体制と文民の保護—多主体間主義による規範的秩序の模

国内避難民問題は、往々にしてシリア危機のような人道危機の中で発生するため、法的保護のみならず、国内避難民の生命を救済するための紛争下での人道支援提供も重要な活動の一つになる。したがって、本論文では、「国際人権法や国際人道法、国際難民法など関連する法の文言および精神に基づき、個人の権利を最大限に尊重することを目的として行われる全ての活動〔下線部筆者〕」と保護を定義し、法的保護だけでなく、人道支援へのアクセスの確保支援なども含む広範な意味で用いる⁶⁴。

最後に、「(グローバル・) ガバナンス」については、山本によれば、最も包括的で代表的なグローバル・ガバナンス委員会の定義には、①共通の事項を管理するという「目的」、②国家、国際機構、非国家主体を含む多様な「主体」、③公式・非公式なレジームや国際機構を通じた解決といった様々な「方法」、④利益を調整し、協力的な行動を生む「行動規範」という四つの基本的な要素が含まれているとされる⁶⁵。国内避難民ガバナンスには、国内避難民が抱える窮状の解決および緩和という共通の目的が存在し、国家や国際機構、NGO、企業などの多様なアクターが関与して、現行の国際法やソフト・ローとしての指導原則、各アクターによる支援活動といった様々な方法で同ガバナンスは運営されている。国内避難民ガバナンスは、法的保護、食糧支援、教育支援などの多様な争点領域を含み、それらの間の調整活動が必要になるという点で、山田がいう「複合的なガバナンス」、および山本のいう「複合的グローバル・ガバナンス」であると評価できよう⁶⁶。

つまり、このように複雑な関係の中で、個々の争点領域・組織を分析対象としてきた研究が見落としてきたものについて、「より広い範囲を見る」ことによって⁶⁷、国内避難民ガバナンスにおける「複数の行為主体間における相互作用のあり方、そのあり方に影響を与える諸要因、それらの要因がその相互作用を形成するメカニズム」を解明することが⁶⁸、本論文の課題となる。

索』日本経済評論社、2011年、6-7頁。

⁶⁴ Reliefweb, *Glossary of Humanitarian Terms* (Geneva: OCHA, 2008), 40. Global Protection Cluster, *Who We Are: Our Vision*, <http://www.globalprotectioncluster.org/en/about-us/who-we-are.html>, accessed on 1 December 2015.

⁶⁵ 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年、169頁。原文は、Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 2-3を参照のこと。

⁶⁶ 山田高敬『複合的なガバナンス』とグローバルな公共秩序の変容—進化論的コンストラクティビズムの視点から』『国際政治』137号(2004年)、45-65頁; 山本、前掲書、180-181頁。

⁶⁷ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York: Palgrave, 2000), 32.

⁶⁸ 曾我、前掲論文、91頁。

2. 分析対象

グローバル・ガバナンスが、世界政府が存在しない状況で、調整された活動を生み出す様々な意思決定行動の総体として捉えられるとすれば、そこには単なる規則の制定だけではなく、ある共通の目的の下で様々な行為者が行う「活動」もその要素として含まれることになる⁶⁹。国内避難民ガバナンスの下で行われる活動は、①問題の再認知、②争点の形成と議題設定、③規則形成、④実施と履行、⑤監視と評価という五つに分類できると考えられる⁷⁰。

このようにグローバル・ガバナンスの過程を理解すると、②規則形成にあたる指導原則の成立と伝播を主な分析対象としている先行研究は、ガバナンス過程の一部しか捉えられていないことになる。したがって、本論文ではその他の四つの活動についても扱うこととする。まず、①問題の再認知および②争点の形成と議題設定については、難民保護ガバナンスの成立によって、国際的保護の対象から意図的に排除された国内避難民が、その後どのようにして国際的な議題とみなされ、国内避難民問題という争点領域が形成されてきたのかという点が解明すべき課題として残されている。

また、④実施および履行については、先行研究が国内避難民ガバナンスの変化過程を詳細に記述しているものの、その変化を生んだ政治的メカニズムの解明が十分に行われていたとは言い難い。最後に、⑤評価と監視については、国内避難民ガバナンスを改善するために、各国や国連諸機関といったアクターだけではなく、NGOや企業なども議論に参加するという政治構造の変化が生じており、その中で関連するアクターが果たす役割を検討すべきであろう。既に研究の蓄積がある③規則形成についても、規範推進側であるデンとその対抗勢力の間の相互作用を整理することで、指導原則の成立という結果を政治学的に評価できると考えられる。

⁶⁹ James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Lawrence Finkelstein, "What is Global Governance?" *Global Governance* 1-3 (1995): 367-372; Philipp Pattberg, *Private Institutions and Global Governance: The New Politics of Environmental Sustainability* (Cheltenham: E. Elger, 2007).

⁷⁰ この分類については、Deborah D. Avant, Martha Finnemore, and Susan K. Sell, "Who Governs the Globe?" in *Who Governs the Globe?* ed., Deborah D. Avant, Martha Finnemore, and Susan K. Sell (New York: Cambridge University Press, 2010), 14-16 を参照のこと。ただし、①問題の再認知は本論文で新たに付け加えた活動である。その理由は、難民条約制定時にも議論になっていた国内避難民問題は、結果として議題から外されたものの、1960年代後半より、新たな議題としてではなく、難民保護ガバナンスの行動の一部として再認知されたためである。つまり、独立した争点としてみなされたわけではなかったため、②争点の形成と議題設定とは区別する。

したがって本論文では、国内避難民ガバナンスの全体像を明らかにするために、①問題の再認知、②争点の形成と議題設定、③規則形成、④実施と履行、⑤監視と評価という五つの活動の中で、アクターの相互作用の特徴が、どのように同ガバナンスの形成・変化過程に影響を与えたのかについて論じていくこととする。

3. 分析手法

本論文の目的を再度確認すれば、国内避難民ガバナンスが、国連において、どのように形成され、また変化してきたのか、その政治過程を解明することにある。換言すれば、ある独立変数が従属変数に対して与える一般的な因果効果を測定することは⁷¹、本論文の目的ではない。つまり本論文は、理論・仮説の検証や広く一般化可能な仮説構築を目的としたものではない。

本論文は、あくまでも「国内避難民ガバナンスの形成・変化過程」という事例そのものに関する最も適切な説明を提示することに主眼を置く。このような研究設計は既に生じた結果（現在の国内避難民ガバナンスの制度設計）からその原因を探ろうとする事例志向分析（*case-oriented analysis*）に当たるものだといえよう⁷²。

ただし、国内避難民ガバナンスは非常に広い範囲を扱うことになるため、本論文における分析範囲を以下のように限定する。まず、特定の国家における国内避難民問題ではなく、国連を舞台とした法的・制度的な議論に焦点を当て、国内避難民ガバナンスがどのように形成・変化してきたのかを分析する。時期については、国連システムが国内避難民問題への関与を開始した1960年代後半から2016年現在に至るまでを範囲とする。さらに、具体的な分析対象は、上述の①問題の再認知、②争点の形成と議題設定、③規則形成、④実施と履行、⑤監視と評価という五つの分類に基づき、成功・失敗を問わず、国内避難民ガバナンスの推進が検討された事例を分析する。つまり、時期や議論の場を限定し、国内避難民ガバナンスの推進に失敗した下位事例を含めて分析することによって⁷³、国内避難民ガ

⁷¹ 定性的研究に関してこのような立場をとるものとして、Gary King, Robert O. Keohane, and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton: Princeton University Press, 1994) を参照のこと。

⁷² Gary Goertz and James Mahoney, *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Science* (Princeton: Princeton University Press, 2013).

⁷³ 保城によれば、中範囲の理論の構築のためには、イシュー、時期および国を特定すべきだと指摘されている。本論文では、国内避難民ガバナンスの成立・変化過程を論じるため、国を特

バランスの形成・変化という限定的な事例を説明する「中範囲の理論」を構築することを目的とするのである。

各下位事例の分析にあたっては、筆者が収集した一次資料に依拠して歴史過程を構築していく「過程構築 (process building)」、その上で要因を整理することで因果メカニズムを特定する「分析的説明 (analytic explanation)」という方法論を採用する⁷⁴。本論文で提示する分析視角は、検証すべき理論・仮説というよりも、国内避難民ガバナンスの形成・変化過程に対してより適切な説明を構築するための道具立てにあたり、とりわけアクターの特定とその相互作用を解明することを目的としたものである。

過程構築および分析的説明を行うにあたっては、一次資料に依拠した丹念な過程の記述が必要となる⁷⁵。本論文では、UNHCR 公文書館 (UNHCR Archives and Records、ジュネーブ)、アメリカ国立公文書館 I (ワシントン DC)、同公文書館 II (カレッジパーク)、イギリス国立公文書館 (ロンドン) などで収集した一次資料に主に依拠する。これまでの国内避難民研究では、冷戦期の動向に関心が薄かったという理由もあり、公文書館資料を利用したものは少ない⁷⁶。しかし、国内避難民問題に関与する各アクターの認識を解明し、その相互作用を分析するためには、一次資料としての公文書館資料は有益な資料となる。特に、国内避難民ガバナンスに大きな影響を与えたのは国連諸機関であるため、各国連機関が蓄積してきた一次資料は、実証研究を進めるうえで不可欠な資料であると考えられる。

定するのではなく、国連における議論という形で、限定することとする。また同著では、説明すべき対象の全事例を列挙することを推奨しているが、国内避難民ガバナンスに関わる活動は、全世界で行われているため、「すべて」列挙することはほとんど不可能である。したがって、本論文では、上記①から⑤の活動を全て分析すると同時に、各活動には国内避難民ガバナンスの推進に失敗した下位事例も含まれることから、そのような失敗事例を分析対象に含めることで、できる限りばらつきのある分析対象を選択するよう試みている。保城広至『歴史から理論を創造する方法—社会科学と歴史学を統合する』勁草書房、2015年、第1章。

⁷⁴ 保城、前掲書、第5章; Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Science* (Cambridge: MIT Press, 2005), 211. つまり、あらかじめ特定された独立変数から従属変数への因果連鎖をつないでいく仮説検証型の過程追跡 (process tracing) を想定していない。

⁷⁵ 記述に関する方法論的な説明としては、King, Keohane, and Verba, *op.cit.*, chap. 2 や、久米郁夫『原因を推論する—政治分析方法論のすゝめ』有斐閣、2013年、第4章などがある。しかし、この中では他の事例との比較に基づく因果効果を測定するための「正確」で「偏りのない」記述を記述的推論とみなしており、仮説検証を前提としたものである。しかし本論文は、既に述べたように、因果効果の測定を目的とはしていない。確かに資料の適切さなどバイアスを検討することは必要であるが、本論文では上記のような記述的推論としての記述は行わない。

⁷⁶ 難民保護ガバナンスの通時的研究、歴史的研究については公文書館資料を利用して分析したものも存在する。Loescher, *op.cit.*; Rieko Karatani, “How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins,” *International Journal of Refugee Law* 17-3 (2005): 517-541.

そこで、主要アクターの一つである国連諸機関の動向を観察するために UNHCR 公文書館所蔵資料を用いるとともに、国連内の議論に強い影響力を持ち、また本論文で扱うスーダンや南ベトナム、南アフリカの各事例に深い関係があるアメリカ・イギリス両国の公文書館資料を用いることでより多面的な記述を試みる。また、冷戦終結以降については、公開された公文書館資料がほとんど存在しないため、ウェブ上で参照可能な国連総会、安全保障理事会（安保理）などの決議や議事録（*verbatim records*）および概要記録（*summary records*）、また各機関が発表している報告書を参照する。同時に、文書資料からは表れない、国内避難民ガバナンスに関する議論の内容や過程の推移、同ガバナンスの具体的な実施手段、国内避難民に対する各職員の認識を解明する手段として、国連機関職員や研究者に対する聞き取り調査、スリランカでの事業地訪問を含む現地調査、および OCHA 神戸事務所にて 2013 年 9 月から 2014 年 4 月までに行った参与観察を用いる。

4. 本論文の構成

本論文では、国連諸機関を主要アクターであり、国内避難民ガバナンスの形成・変化過程に影響を与えてきたと主張する。国際政治において、国家が主要アクターであることは論を俟たないが、国際機構をアクターとみなすためには理論的検討が必要となる。この作業を第一章において行う。さらに、国際機構に関するこれまでの理論研究が指摘する、国際機構内部、国家—国際機構間関係の分析に加えて、国際機関間関係を分析対象として含めることの意義を指摘する。

第二章以下では、国内避難民ガバナンスの下で行われる、①問題の再認知、②争点の形成と議題設定、③規則形成、④実施と履行、⑤監視と評価という五つの活動について、一次資料に依拠して、その過程を「構築」していくことになる。

第二章は、国内避難民問題が国際的に再認知された過程を分析する。ここでは、スーダン南部避難民支援活動と南ベトナム避難民問題を比較することとする。前者は、国連が国内避難民問題に初めて正式に関与したとされる事例であり、後者は、スーダンの事例とほぼ同時期に顕在化したにもかかわらず、UNHCR が国内避難民保護への関与を拒否した事例である。両者を比較することで、国境を越えた難民を対象としてきた UNHCR が、なぜ国内避難民問題に関与するようになったのか、その要因を解明し、またスーダン南部避難民支援活動後の経過も合わせて論じる。

第三章は、国内避難民問題が国連における正式な議題として設定される契機になった、1988年の「南部アフリカにおける難民、帰還民、避難民の窮状に関する国際会議(SARRED)」に焦点を当てる。本章では、アパルトヘイト政策を実施する南アフリカの正統性を下げるための手段として国内避難民問題が利用されたことを指摘する。さらに、SARRED 会議の中で国内避難民保護の論理が転換したことを明らかにし、それが冷戦終結以降の国内避難民保護の基盤となったことを説明する。

第四章は、デンを中心として作成され、国際的に伝播した指導原則を分析対象とする。本章では特に、デンの規範推進活動を阻もうとしたアクターの動きに着目する。規範起業家への対抗活動を分析の中心に据えることで、デンがとり得る選択肢は制約され、結果として既存の国際法に基づくソフト・ロー形式が採用されたことを指摘する。

第五章は、国内避難民保護の実践、具体的には緊急人道支援における機関間調整の発展を論じる。国内避難民問題を担当する国連機関が存在しないことを問題視した先進国は、1990年代以降そのための組織を設立しようとした。しかし、実際には、DHA や OCHA といった権限の弱い調整機関が設置され、2005年には国連諸機関の自律性が強化されたクラスター制度が採用された。この背景には、他組織による統制に断固として反対する国連諸機関の抵抗があったことが明らかとなる。

第六章は、2016年5月に開催が予定されている世界人道サミットの準備プロセスを分析することで、国内避難民ガバナンス、また国際人道システムがどのような問題を抱え、どのようにその改善が図られているのかを検討する。世界人道サミットでは、各国や国連諸機関だけでなく、NGO や企業、人道危機の被害者といった様々なアクターが議論に参加することを可能にする「マルチステークホルダー・プロセス」が採用された。多様な意見が表出される準備プロセスにおいて、国連諸機関がどのような役割を果たそうとしているのかについても合わせて考察する。

最後に、本論文の事例研究をまとめ、整理した上で、国内避難民ガバナンス研究から得られる含意、本論文の限界について述べる。国内避難民ガバナンス研究から得られる含意については、特に、本論文の分析視角として設定した、国際機関間関係分析の有用性および分析のための方法論、また政策的意義について議論する。

第一章 分析視角—国際機構間関係分析

本章では、国連における国内避難民ガバナンスの形成・変化過程を解明するための道具立てを論じる。本章の要点は以下の三点である。第一に、国際機構は、国際政治において、資源拡大あるいは組織維持を追求するために、中立性、専門知識、評判を通して影響力を行使することで、グローバルな政策に影響を与えようとするアクターとしてみなすことができる。第二に、これまでの国際機構研究は、国家—国際機構関係または国際機構内部の分析に焦点を当てていた。しかし、複合的なガバナンスにおいては国際機構間の調整が重要な要素となるため、国際機構間関係の分析も射程として含まれるべきである。第三に、国際機構間関係は、組織の自律性を維持しようとして、他の組織からの統制に抵抗する独立軸と、他の組織を統制しようとする統合軸という、二つの極の間のどこかでその様態が決定される。

本論文が分析対象とする、国内避難民ガバナンスにおける、問題の再認知、議題設定、規則形成、実施・履行、監視・評価といった各活動に関与してきたのは国家だけではない。これらの活動には、グローバル・ガバナンスの具体的な制度設計、およびその実施・履行という役割を担う国際機構、特に国連諸機関が大きな影響力を及ぼしていた⁷⁷。とりわけ、序章で指摘したように、国内避難民ガバナンスが多様な争点領域を含み、その調整が必要な複合的なガバナンスであるとするれば、各争点領域を管轄している国連諸機関は、国内避難民ガバナンスの制度設計に一定の影響力を及ぼすアクターとしてみなすことができると考えられる。しかし、伝統的な国際関係論では国家を主要アクターとみなしてきたため、国際機構を自律したアクターとして理論的な分析対象とみなすようになったのは 1990 年代後半以降のことに過ぎない。

したがって、本章ではまず、国際機構を目標追求行動が可能なアクターとみなすための理論的基盤について整理する。ここで国際機構は、資源拡大と組織維持のいずれかを目標として持ち、それを達成するために、中立性、専門知識、評判を媒介として影響力を行使することを指摘する。次に、国家—国際機構関係および単独の国際機構内部の分析を主としてきた先行研究に対して、国際機構間関係を分析の射程に含む必要性を指摘する。その理由は、複数の争点領域を含む国内避難民問題においては、各争点を管轄する諸国際機構

⁷⁷ 星野俊也「国際機構—ガバナンスのエージェント」渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガバナンス—政府なき秩序の模索』東京大学出版会、2001年、171-175頁。

の調整が必要となるためである。その上で、国際機構は、自らの自律性を維持するために、他組織を統制しようとする一方で、他組織による調整には抵抗しようとするを指摘する。本論文では、前者を統合軸、後者を独立軸と呼び、これら二つの極の間で国際機構間関係の形態が決定されるとする。つまり、国内避難民ガバナンスは、「統合を志向する協調」と「独立を志向する協調」という二つの間で、制度設計が決定されることになる。

第一節 アクターとしての国際機構

1. 国際機構の政治的役割に関する先行研究

—プリンシパル・エージェント理論と社会学的制度論

一般に国際社会は、主権国家の並存によるアナーキカルな秩序として特徴づけられ、国家こそが主要アクターであると想定される⁷⁸。そのため国際機構は、国家が利益を追求するために利用する「道具」として、または国家間協力を達成するための利害調整を行う「フォーラム」としてみなされ、国家から独立した「アクター」としてはこれまで考察されてこなかった⁷⁹。国際機構および国際制度研究の動向を扱ったレビュー論文によれば⁸⁰、国際機構研究においては、①第二次世界大戦後に設置された国連を中心とする組織構造の制度的記述、②行動論革命の影響を受けた国連総会における投票行動研究、③グローバルな課題の解決に国際機構が果たした役割の検討などが主な分析対象となってきた。1970年代に国家を拘束する「構造」として制度を捉える国際レジーム論が興隆すると、国際機構研究は国際レジーム論に内包され、その独自の役割が検討されることは少なくなった。

しかし1990年代後半には、国際機構をアクターとみなす理論的研究が活発になった。そこには、経済学的制度論・社会学的制度論を中心とする政治学における新制度論の興隆という理論的背景⁸¹、および国家の道具であるはずの国際機構の活動が国家の選好とは必ず

⁷⁸ ヘドリー・ブル (臼杵英一訳) 『国際社会論—アナーキカル・ソサイエティ』岩波書店、1999年。

⁷⁹ Ian Hurd, “Choices and Methods in the Study of International Organizations,” *Journal of International Organization Studies* 2-2 (2011): 7-22.

⁸⁰ Friedrich Kratochwil and John Gerald Ruggie, “International Organizations: A State of the Art on an Art of the State,” *International Organization* 40-4 (1986): 754-763; Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, “Theories and Empirical Studies of International Institutions,” *International Organization* 52-4 (1998): 729-757; Beth A. Simmons and Lisa L. Martin, “International Organizations and Institutions,” in *Handbook of International Relations*, ed. Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons (London: Sage, 2002), 192-211.

⁸¹ 河野勝『制度』東京大学出版会、2001年。その他、第三の制度論としての歴史的制度論は、

しも一致しないという、既存理論と事実との乖離が存在した。例えば、世界銀行は開発事業を推進する際に環境への配慮をアメリカから求められてきたが、その要請に反して長らく抜本的な改革を行うことはなかった⁸²。また、UNHCR は 1980 年代以降、途上国からの難民受け入れを拒否するヨーロッパ諸国の政策を批判し、受け入れ拡大を主張し続けた⁸³。このような事実を説明するために、経済学的制度論の影響を受けた合理主義はプリンシパル・エージェント理論 (PA 理論) を援用して、他方、社会学的制度論の影響を受けた社会構成主義は官僚文化や官僚制の逆機能という観点から、それぞれ国際機構の行動および政治的役割を分析し、これら二つの研究がほぼ同時並行的に進んできたのである⁸⁴。

PA 理論は、国際機構を国家の意向を受けて行動する「代理人」としてみなすため、国家の道具あるいは国家間の利害調整を促進する場として国際機構を想定している⁸⁵。ただし、情報の非対称性を理由として、情報の豊富さという面で国家に対して優位に立つ国際機構が国家の選好とは異なる行動をとる場合があることを指摘する点に、これまでの国際機構研究との違いを見出すことができる⁸⁶。PA 理論から導出される国際機構がアクターとなる

国際関係論においていまだ十分に知見が導入されているとは言い難い。国際関係論における歴史的制度論の導入に関するレビュー論文として、Orfeo Fioretos, “Historical Institutionalism in International Relations,” *International Organization* 65-2 (2011): 367-399 を参照のこと。歴史的制度論を分析枠組みとして利用した研究には、Stephen Bell, “The Power of Ideas; the Ideational Shaping of the Structural Power of Business,” *International Studies Quarterly* 56-4 (2012): 661-673; Tine Hanrieder, “Gradual Change in International Organizations: Agency Theory and Historical Institutionalism,” *Politics* 34-4 (2014): 324-333; Tine Hanrieder, “The Path-Dependent Design of International Organizations: Federalism in the World Health Organization,” *European Journal of International Relations*, online first, (30 May 2014): 1-25 などがある。なお近年、第四の制度論として、アイディアや言説、熟議といった概念を強調する言説的制度論が提唱されており、国際関係論における社会構成主義との接点が考えられる。Vivian A. Schmidt, “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism,’” *European Political Science Review* 2-1 (2010): 1-25.

⁸² Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform,” *International Organization* 57-2 (2003): 241-276.

⁸³ Loescher, *op.cit.*, 229-240.

⁸⁴ Joel E. Oestreich, “Introduction,” in *International Organizations as Self-Directed Actors: A Framework for Analysis*, ed. Joel E. Oestreich (London: Routledge, 2012), 5-11. 国際関係論における現在のパラダイム状況を、合理主義と社会構成主義の二つの立場からとらえるものとして、James Fearon and Alexander Wendt, “Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View,” in *Handbook of International Relations*, ed. Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons (London: Sage, 2002), 52-72 を参照のこと。

⁸⁵ Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney, *Delegation and Agency in International Organizations* (New York: Cambridge University Press, 2006).

⁸⁶ 情報の非対称性は、国際機構がどのような政策選好を持ち、政策形成に関するどのような知識や技能を持っているのかを国家が知ることができない「隠された情報」と国際機構がどのような行動をとっているのかを国家が観察できない「隠された行動」の二種類に分けられる。曾我謙悟『行政学』有斐閣、2013年、23-24頁。

条件は、①国家と国際機構の間に情報の非対称性があること、②事前選別や事後監視、制裁という国家による国際機構に対する管理・監視が機能しないこと、であると考えられる⁸⁷。

例えば、ジョンソン (Tana Johnson) とウルペライネン (Johannes Urpelainen) は、①情報の非対称性に注目し、国家が国際機構の持つ専門性に依拠するあまり、両者の選好が一致していない場合であっても、国家が国際機構に政策案の作成を委任することがあると主張している⁸⁸。また、②国家による国際機構に対する管理・監視が機能しないことに着目する研究として、グラハム (Erin Graham) は、地域事務所に本部の意向を完全に伝達することは困難であり、結果として国家の管理・監視機能が働かないために、国際機構が国家の意向に反する行動をとることが可能になると論じている⁸⁹。また、エルシグ (Manfred Elsig) も、国家による管理・監視の失敗に焦点を当て、本国の監視を離れて国際機構に出向する各国職員・大使が自らの昇進を企図して成果を上げようとして、本国の方針とは異なる独自の行動をとるために、国際機構が自律的なアクターであるように見えると主張する⁹⁰。

他方で、社会学的制度論に影響を受けた国際機構研究は、バーネット (Michael Barnett) とフィネモア (Martha Finnemore) による論考を嚆矢とする⁹¹。彼らは、国際機構が国家の選好とは異なる行動をとる理由を、国内行政における「官僚制の逆機能」のアナロジーに求める。すなわち、規則の杓子定規な適用、組織全体の意向を無視した各部局内文化の形成、セクショナリズムによる縦割り行政といった官僚機構で頻繁に見られる組織内の官僚文化を独立変数として、望ましくも効率的でもない国際機構による行動、つまり国際機構の「病理 (pathology)」が発生すると論じている。

⁸⁷ Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney, "Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory," in *Delegation and Agency in International Organizations*, ed. Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney (New York: Cambridge University Press, 2006), 26-31.

⁸⁸ Tana Johnson and Johannes Urpelainen, "International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot," *International Organization* 68-1 (2014): 177-209. PA 理論に依拠した国際機構研究はフォーマルモデルを利用した精緻な議論が蓄積されつつある。例えば、Tana Johnson, "Institutional Design and Bureaucrats' Impact on Political Control," *Journal of Politics* 75-1 (2013): 183-197; Patrick Bayer, Christopher Marcoux, and Johannes Urpelainen, "When International Organizations Bargain: Evidence from the Global Environmental Facility," *Journal of Conflict Resolution*, Online First (27 February 2014): 1-27 などを参照のこと。

⁸⁹ Erin R. Graham, "International Organizations as Collective Agents: Fragmentation and the Limits of Principal Control at the World Health Organization," *European Journal of International Relations* 20-2 (2014): 366-390.

⁹⁰ Manfred Elsig, "Principal-Agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and 'Missing Delegation,'" *European Journal of International Relations* 17-3 (2010): 495-517.

⁹¹ Barnett and Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies"; Barnett and Finnemore, *Rules for the World*.

古典的なアリソンの官僚政治モデルに加えて⁹²、バーネットらが指摘する文化的対立関係により、国際機構内部の対立関係の分析は盛んになり、この視角は UNHCR による国内避難民保護の分析にも応用されている。フレイタス (Raquel Freitas) は国際保護局と地域局を、副島はさらに財務調整局の動きを加えて UNHCR の組織内部を分析した⁹³。それらによれば、難民条約を厳格に尊重する国際保護局と現場での国内避難民への対応に迫られる地域局の間の対立関係は、財務的な裏付けや増加する国内避難民への対応の必要性について部局間で一致したことから終息し、2000 年代には UNHCR が国内避難民保護に積極的になっていったという。この議論を裏返せば、組織内部における部局間対立の結果として、UNHCR は長らく国内避難民問題に積極的な関与ができなかったという結論になろう。

PA 理論あるいは社会学的制度論に基づく国際機構研究は、現在では相互排他的というよりも相互補完的な位置づけにあると考えられる。PA 理論は、国家による管理・監視機能に焦点を当ててきたため、国際機構内部の動向については関心が薄く、一方で社会学的制度論は、各部局内の組織文化に着目してきたため、国家との関係性を外生変数として扱ってきた。つまり、PA 理論は国家—国際機構関係を、社会学的制度論は単独の国際機構内部を分析対象とし、お互いに補完し合うことで、包括的な国際機構の理解が可能になるとする。

2. 国際機構が持つ「目標」とその達成のための「手段」

(1) 国際機構が持つ自己利益—資源拡大と組織維持

PA 理論および社会学的制度論に基づく研究は、「国際機構が国家の選好とは異なる行動をとる場合がある」という問題関心を前提としているため、国家の選好と国際機構におけるそれが違うということを強調する。しかし、アクターは目標追求行動をとることができるという前提に基づけば⁹⁴、国家の選好とは異なるということを指摘するだけではなく、国際機構が持つ「目標」とそれを追求するための「手段」を明らかにする必要があるだろう。

⁹² Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition (New York: Longman, 1999), chap. 5.

⁹³ Raquel Freitas, “UNHCR’s Decision Making on Internally Displaced Persons: The Impact of External and Internal Factors on Policy Strategy,” in *Decision Making within International Organizations*, ed. Bob Reinalda and Bertjan Verbeek (London: Routledge, 2004), 123-136; 副島知哉「国内避難民の保護と UNHCR—クラスター・アプローチにみる政策決定過程」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014 年、89-111 頁。

⁹⁴ 田中明彦『世界システム』東京大学出版会、1989 年、11 頁。

これまでの研究は、国際機構を、「機会主義的」な行為者⁹⁵、「狡猾な自己利益を追求する」行為者⁹⁶として単純に理解してきた。しかし、国際機構を官僚制としてみなしたうえで、国内行政学における官僚制の理論を援用すれば、国際機構には、①資源拡大あるいは②組織の生存・維持という二つの目標があると想定できる⁹⁷。

第一に、ニスカネン (William Niskanen) が提示した予算極大化モデルに基づいて⁹⁸、予算や権限などの資源を拡大することこそが国際機構の目標だとみなす見方がある。例えば、先述の国際機構に対する機会主義的な見方や、自らに都合よく規則を解釈して、更なる権限の獲得を追求する代理人として国際機構をみなす研究が存在する⁹⁹。このように国際機構の目標を資源拡大だとみなす見方は一定程度受け入れられているようである。

第二の見方は、名声・評判の最大化や政治的制裁の回避を通して、組織の生存・維持を目標とする国際機構観である¹⁰⁰。資源拡大も組織維持につながる可能性があるとはいえ、この見方は組織存続のためには権限や予算を切り離すことも厭わないとする組織観を想定している¹⁰¹。国際機構研究においてこの立場が十分に受容されているとは言い難いものの、UNHCR が国内避難民や自然災害の被災者といった脆弱な人々にまで支援対象を近年拡大している理由は、単純に資源拡大を志向しているのではなく、難民数の減少に伴う自らの存在意義の低下に対する対応策であると考えた方が自然であろう¹⁰²。

⁹⁵ Elsig, *op.cit.*, 498.

⁹⁶ Darren G. Hawkins and Wade Jacoby, “How Agents Matter,” in *Delegation and Agency in International Organizations*, ed. Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney (New York: Cambridge University Press, 2006), 199.

⁹⁷ 国内における官僚制の理論を、国際機構に直接当てはめることには慎重であるべきかもしれない。しかし、上述した PA 理論および社会学的制度論は、国内行政学を国際機構に援用して研究が発展してきたため、本論文でもこの流れを引き継ぎ、国内における官僚制の理論を、国際機構に当てはめることができるという立場をとる。

⁹⁸ William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Aldine: Atherton, 1971).

⁹⁹ Hawkins and Jacoby, *op.cit.*, 206.

¹⁰⁰ この立場に立つ国内行政学の研究成果には、例えば、戸谷哲朗 (青木昌彦監訳、戸谷理衣奈訳)『金融ビッグバンの政治経済学—金融と公共政策策定における政治変化』東洋経済新報社、2003年；上川龍之進『経済政策の政治学—90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』東洋経済新報社、2005年；京俊介『著作権法改正の政治学—戦略的相互作用と政策帰結』木鐸社、2011年などが挙げられる。

¹⁰¹ Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* (London: Pearson Education, 1991).

¹⁰² Alexander Betts, “Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution,” *Global Governance* 19-1 (2013): 75-78. UNHCR が難民保護にのみ専念していたのであれば、今日的人道的危機において「無意味 (irrelevant)」な存在となってしまうという危惧があったとされる。Cohen, *op.cit.*, 106.

(2) 国際機構が持つ影響力の源泉—中立性、専門知識、評判

次に解明すべきは、資源拡大あるいは組織維持という目標を達成するために国際機構がとりうる「手段」である。国家とは違い、国際機構は物質的誘因の提供あるいは制裁の発動を独自に行うことは難しい¹⁰³。そこで、国際機構が持つ影響力の源泉として指摘されるのは、「他者の服従を導く能力」としての権威である¹⁰⁴。この定義によれば、国際機構が権威を発揮するためには、国際機構が持っている性質や能力と同時に、それを受け入れる他アクターの承認・同意が必要であることが導かれる¹⁰⁵。本論文では、前者として国際機構が持つ「中立性」および「専門知識」を、後者として国際機構に対する他アクターの「評判」を指摘し、これらを用いて国際機構は影響力を行使しようとすることを論じていく。

第一に、国際機構が持つ「中立性」に関しては、国際機構が、特定の国家の政治的意思から距離を保つことが求められ、国家の総意として設定された設立規定や規則にのみ拘束されるという官僚制の特徴から導かれる¹⁰⁶。例えば、国際機構が持つ情報の信頼性を担保するのは当該組織の独立性・中立性であると指摘する研究や¹⁰⁷、そのような国際機構を介在させることで偏りのある政策を洗浄する (laundrying) 機能を指摘した研究もある¹⁰⁸。

第二に、国際機構が持つ「専門知識」については、PA 理論と社会学的制度論の双方が注目している¹⁰⁹。国際機構が持つ専門知識には、①委譲されたマンデートの解釈権限と②マンデートを実施・履行した結果として蓄積される実践知の二つがあると考えられる。まず解釈権限について、国際機構は、条約案・決議案の作成およびその履行に関与するため、抽象的な条約や総会・安保理決議を解釈する際に中心的な役割を果たす¹¹⁰。特に、UNICEF

¹⁰³ 世界銀行や国際通貨基金 (IMF) のような国際金融機関は、「アメとムチ」としてのコンディショナリティを通して、国家に対して自らが望む政策を受け入れさせることもできる。しかし、本論文が対象とする人道支援機関はそのような術を持たず、価値や適切さを媒介とする社会的圧力が重要なメカニズムとなると考えられる。

¹⁰⁴ Avant et al., *op.cit.*, 9..

¹⁰⁵ Barnett and Finnemore, *Rules for the World*, 20.

¹⁰⁶ 官僚組織の特徴として、恣意性や政治的影響を排除するために、官僚は規則や手続きにのみ拘束されるとする非人間性 (impersonality) が存在し、そこに権威が見出されることになる。*Ibid.*, 20-23.

¹⁰⁷ Alexander Thompson, "Screening Power: International Organizations as Informative Agents," in *Delegation and Agency in International Organizations*, ed. Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney (New York: Cambridge University Press, 2006), 232.

¹⁰⁸ Kenneth Abbott and Duncan Snidal, "Why State Act through Formal International Organizations," *Journal of Conflict Resolution* 42-1 (1998): 21-22.

¹⁰⁹ Barnett and Finnemore, *Rules for the World*, 24-25; Johnson and Urpelainen, *op.cit.*

¹¹⁰ Ian Johnston, *The Power of Deliberation: International Law, Politics, and Organizations* (Oxford:

や UNHCR、国連世界食糧計画 (WFP) のように機能別に設置された組織は、その分野に関して統一された解釈の「孵化器 (incubators)」とみなされることがある¹¹¹。

次に、国際機構は、現地事務所が行う具体的な活動の蓄積を通して生み出されるボトムアップ型の知識と、本部事務所の政策形成・評価関連部局による情報集積・調整を通して定式化されるトップダウン型の知識を組み合わせることで、その組織独自の実践知を創造していく¹¹²。このように創られた実践知は、現場の変化に対応して、各組織が蓄積してきた経験や知識を動員し柔軟に組み合わせ¹¹³、その結果変化していくという性質を持つ¹¹⁴。したがって、その組織独自の実践知は、他組織が持ちえない比較優位、また自組織の代替不可能性を生み出すことにつながるため、各組織はこれを守ろうとして「縄張り (turf)」を形成することになる¹¹⁵。特に各組織が持つマנדート・職掌は縄張りの中心にある。

第三に、国際機構に対する他アクターの「評判」について論じる¹¹⁶。上述の中立性と専門知識は国際機構自身が持つ性質および能力であるが、「他者の服従を導く」ためには、国際機構が行う活動に対して他アクターが同意・承認を与える必要がある。そのため、他アクターからの同意を獲得するための手段として、国際機構には自らに対する評判を高める、あるいは下げないように管理することが求められる。例えば、国際機構は、少数の国家の意志に左右された場合、国際機構が持つ中立性が脅かされ、自らの正統性が低下してしま

Oxford University Press, 2011), 41-44.

¹¹¹ *Ibid.*, 44.

¹¹² Thomas Weiss, “Humanitarian Shell Games: Whither UN Reform?” *Security Dialogue* 29-1 (1998): 12-13. 実践知とは、「現場での暗黙知のありようを直感的に獲得し、包括的に理解したうえで目的を遂行する知」と定義され、個別の現場の問題や変化に焦点を当てつつ、組織が持つ目標と調整を行うことで、「仮説的に知の創造と適用をインタラクティブにかつ段階的に進める」こと、すなわちアブダクションを通して形成される。野中郁次郎・紺野登『知識創造経営のプリンシプル—賢慮資本主義の実践論』東方経済新報社、2012年、46, 52頁。

¹¹³ 三浦聡「ヘテラーキカル・ソサイエティー—世界政治におけるネットワークと権威」『国際政治』132号(2003年)、58-76頁。

¹¹⁴ Emanuel Adler and Vincent Pouliot, “International Practices: Introduction and Framework,” in *International Practices*, ed. Emanuel Adler and Vincent Pouliot (New York: Cambridge University Press, 2011), 7. つまり、特定の因果関係を特定するような科学的知識や先述の解釈権限とは異なる性質を持つ知識であるといえよう。

¹¹⁵ 「縄張り」というメタファーを用いた個別・記述的な研究は多い。例えば、Weiss, “Humanitarian Shell Games”; Judith Kelley, “The More the Merrier? The Effects of Having Multiple International Election Monitoring Organizations,” *Perspective on Politics* 7-1 (2009): 59-64; Joachim Müller, “United Nations System Coordination: The Challenge of Working Together,” *Journal of International Organizations Studies* 1-1 (2010): 29-56などを参照のこと。

¹¹⁶ Daniel Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928* (Princeton: Princeton University Press, 2001); Daniel Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA* (Princeton: Princeton University Press, 2010).

うおそれがあるため¹¹⁷、そのような事態を回避しようとする。また、国際機構が直接に説明責任を負う国家だけでなく、他の国際機構や NGO、企業などからの高い評判を得ることで、当該組織の自律性が高まると指摘することもできる¹¹⁸。さらに、国際機構が高い評判を獲得するためには、先述した中立性の維持や専門知識の発揮とともに、特定の争点領域において、国家や他のアクターが満足するような実績を蓄積することが重要になる¹¹⁹。国際機構は様々なアクターからの評判を管理し、自らの裁量範囲を拡大していこうとする。

3. 小括

本節では、国際機構が国際政治の中でいかなる役割を果たすのかについて検討した。PA 理論や社会学的制度論は、国際機構も自律的なアクターとなり得ることを主張してきた。しかし、これらの研究は国際機構が持つ目標が国家とは「異なる」という点に着目し、目標追求行動をとるアクターとして国際機構が持つ目標や手段を具体的に特定したものではなかった。そこで、国内行政学や経営学を援用することで、①国際機構が追求する目標は資源拡大と組織維持のいずれかであること、②国際機構は、中立性、専門知識、評判を媒介として、影響力を行使し、自らの目標を達成しようとする試みること、という二つの想定が導出された。したがって本論文では、国際機構を、「資源拡大あるいは組織維持を追求するために、中立性、専門知識、評判を通して影響力を行使することで、グローバルな政策に影響を与えようとするアクター」とみなす。

第二節 「国際機構間関係分析」という視角

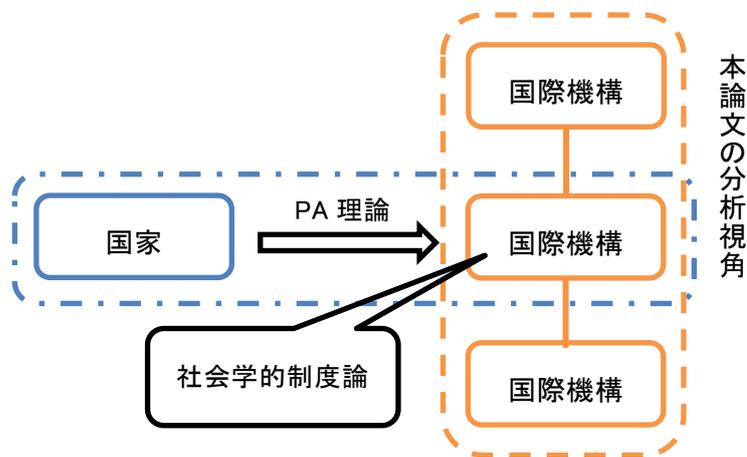
前節で確認したように、PA 理論と社会学的制度論は、国際機構の政治的役割を検討する上で理論的な視座を提供し、国際機構研究は近年再び活発化してきた。しかし、先行研究

¹¹⁷ ジョンソン (Tana Johnson) はこのようなメカニズムを「連座制 (Guilt by Association)」と呼ぶ。Tana Johnson, "Guilt by Association: The Link between State's Influence and the Legitimacy of Intergovernmental Organizations," *Review of International Organization* 6-1 (2011): 57-84.

¹¹⁸ 国際機構を扱ったものではないが、国内の官僚制についてこのような指摘をするものとして、Carpenter, *Reputation and Power* を参照のこと。カーペンター (Daniel Carpenter) は、PA 理論を援用しつつ、代理人は、本人以外の聴衆 (audience) が認める評判・権威に基づいて、自律的な活動が可能であると指摘している。

¹¹⁹ Avant, et al., *op.cit.*, 24-25.

では重要な分析対象が見落とされていると考えられる。それは国際機構間関係である（図 1-1 を参照）。国家と国際機構の本人—代理人関係を検討する PA 理論も、国際機構内部、特に各部局で形成される組織文化に着目する社会学的制度論も、単独の国際機構を分析対象とし、国家と国際機構の間の関係を一対一だとみなしてきた。国家側の複数性に着目する研究は、各国が一枚岩になれないことや、アメリカにおける分割政府といった国内の分裂などを指摘するが¹²⁰、国際機構側の複数性を指摘し、その組織間関係を理論的・体系的に検討した研究は管見の限りほとんど存在しない¹²¹。したがって本節では、国際機構をアクターとしてみなすことを前提としつつ、なぜ国際機構間関係を分析しなければならないのかを検討したうえで、国際機構間関係を分析する道具立てを提示する。



〔図 1-1〕 国際機構に関する既存研究と本論文の位置づけ（出典：筆者作成）

1. 「複合的なガバナンス」と国際機構間関係

序章で指摘したように、国内避難民ガバナンスは、指導原則に着目する先行研究が主に分析してきた法的保護のみならず、食糧や水と衛生、教育、保健などの様々な争点領域を含むガバナンスである。このように争点領域が複合化し、その争点間の調整を必要とするガバナンスは「複合的なガバナンス」と呼ぶことができる¹²²。その例としては、国際避難

¹²⁰ Nielson and Tierney, *op.cit.*; Mark S. Copelovitch, “Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending,” *International Studies Quarterly* 54-1 (2010): 49-77.

¹²¹ 国際機構側を単一アクターとみなしてきた既存研究を批判し、本部と現地事務所の相克を例として国際機構側が複数存在することを指摘したものとして、Graham, *op.cit.*, 367。しかし、グラハムの研究も世界保健機関（WHO）内部の複数性を議論しており、国際機構間関係を分析したものではない。

¹²² 山田、前掲論文、45 頁。

民問題の他にも、選挙管理、治安部門改革、難民・避難民支援などを包含する平和構築活動や、貿易や開発問題との齟齬が指摘される環境問題におけるガバナンスを挙げることができる。

複合的なガバナンスは、複合レジームや制度間相互作用、複合規範、規範論争として様々に概念化され研究されてきた¹²³。これらの研究は、国際レジーム、国際制度、国際規範の重複状況を記述し、それによって生じる制度変化を類型化することを出発点とした。その上で、複合規範や規範論争研究は、規範間の対立関係に着目し、前者は規範間の調整メカニズムを、後者は規範起業家に対抗するアクターの戦略や行動を分析している。しかし、これらの研究は、国際レジーム、国際制度、国際規範という「構造」に基づいた概念化を行っているため、その変化を引き起こす「アクター」側への視点が不十分であるという問題が存在する¹²⁴。確かに規範論争研究は、規範起業家と対抗アクターとしての規範守護者の相互作用を分析対象としているが、規範起業家および規範守護者の利益は、自らが信奉する規範を遵守することにあると同定され、規範とアクターは同一視されている。

本論文では、国際制度や規範といった構造側ではなく、複合的なガバナンスにおけるアクター間の複雑な関係 (organizational complexes) に着目する¹²⁵。具体的な分析アクターは、

¹²³ Kal Raustiala and David A. Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources," *International Organization* 58-2 (2004): 277-309; Karen J. Alter and Sophie Meunier, "The Politics of International Regime Complexity," *Perspective on Politics* 7-1 (2009): 13-24; Oran R. Young, *Institutional Dynamics: Emergent Patterns in International Environmental Governance* (Cambridge: MIT Press, 2010); Sebastian Oberthür and Olav Schram Stokke, *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change* (Cambridge: MIT Press, 2011); 栗栖薫子「人間の安全保障『規範』の形成とグローバル・ガバナンス—規範複合化の視点から」『国際政治』143号 (2005年)、76-91頁; 三浦「複合規範の分散革新」; Antje Wiener, "Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics," *European Journal of International Relations* 10-2 (2004): 189-234; Clifford Bob, *The Global Right Wing and the Clash of World Politics* (New York: Cambridge University Press, 2012); 足立研幾「新たな規範の伝播失敗—規範起業家と規範守護者の相互作用から」『国際政治』176号 (2014年)、1-13頁。

¹²⁴ 正確には、アクターではなくエージェントであろうが、本論文では、構造による制約を受けつつも、自律的に目標追求行動を行う点を強調するために、アクターと呼ぶこととする。なお、構造とエージェントの相互作用を主張する社会構成主義において、構造だけでなくエージェント側への視点を強調するものとして、Sikkink, *op.cit.* 制度間相互作用研究においても、重複する制度間を横断できるエージェントが国際制度の変化を引き起こすということを指摘している。Thomas Gehring and Sebastian Oberthür, "The Causal Mechanism of Interaction between International Institutions," *European Journal of International Relations* 15-1 (2009): 125-156。さらに、これらの研究が、アクターが行う利益追求行動および政治的側面に十分な関心を払っていないことを指摘したものとして、足立研幾「国際制度間関係とグローバル・ガバナンス」『国際政治』167号 (2012年)、149頁。

¹²⁵ Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, "Orchestration: Global Governance through Intermediaries," in *International Organizations as Orchestrators*, ed. Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (New York: Cambridge University Press,

グローバル・ガバナンスの具体的な制度設計および運営を担う国際機構である¹²⁶。その理由は、グローバルな課題に対する具体的な解決案を提示し実施・履行するのは、専門知識を持たない国家ではなく、複合的なガバナンスを「管理」するための技術を有するとされる国際機構であることが多いためである¹²⁷。

複合的なガバナンスには争点領域が複数存在しているのに対し、国際機構は争点別・機能別に設置されている。したがって、争点間の調整を行うためには国際機構間の調整がおのずと必要とされる。そのため、複合的なガバナンスでは、複数の国際機構が関与し、アクター間の複雑な関係が生じやすい。しかし、前節で指摘した資源拡大あるいは組織維持という利益をめぐって、国際機構はそれぞれに利益追求行動をとり、効果的なガバナンスの構築が妨げられたりする可能性が高くなる¹²⁸。したがって、グローバルな課題の解決のためには、国際機構間に存在する政治的対立の現状把握、およびその対立を緩和する条件の特定こそが解明されるべき課題であるといえよう。驚くべきことに、国内行政における官僚機構の活動から容易に類推可能であるにもかかわらず¹²⁹、国際機構間の政治的関係を国際行政レベルで理論的に検討した研究はほとんど存在しない¹³⁰。

国際機構間関係を分析した数少ない例外には以下の三つがある。第一に、国家の介入を妨げることを共通の目的として、異なる機関に属する国際公務員が組織を越えて連合を組

2015), 7.

¹²⁶ 星野、前掲論文、171-175頁。複合的なガバナンスには、その他にも企業やトランスナショナル社会運動が関与してくると考えられるが、本論文では国際機構に着目した分析視角を提示する。その理由は、グローバル・コンパクト (UN Global Compact) などにおいては、企業も枠組み形成に大きな影響を与えることがあるが、基本的には自らの行動を自主規制する「プライベート・レジーム」の形成が主であること、また、トランスナショナル社会運動は、アドボカシー活動や問題の顕在化における役割が主であり、国連を通じたグローバルな政策形成には法的地位の問題などから影響力を行使しにくいいためである。

¹²⁷ Joachim, et al., *op.cit.*; Johnson and Urpelainen, *op.cit.*; Amandine Orsini, Jean-Frédéric Morin and Oran Young, “Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?” *Global Governance* 19-1 (2013): 27-39; Thomas Gehring and Benjamin Faude, “The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects,” *Global Governance* 19-1 (2013): 119-130.

¹²⁸ 複合的なガバナンスにおける国家の行動については、フォーラムショッピングなどのレジーム選択行動に利益追求行動を見ることができるといえる。Raustiala and Victor, *op.cit.*; Marc L. Busch, “Overlapping Institutions, Forum Shopping and Dispute Settlement in International Trade,” *International Organization* 61-4 (2007): 735-761.

¹²⁹ 国内省庁間の対立関係を分析したものとして、Allison and Zelicow, *op.cit.*; 今村都南雄『官庁セクショナリズム』東京大学出版会、2006年などを参照のこと。

¹³⁰ 環境やジェンダーといった複合的なガバナンスを対象とした研究も、PA理論や社会学的制度論の影響が大きいいためか、単独の国際機構に焦点を当てている。Mark A. Pollack and Emilie M. Hafner-Burton, “Mainstreaming International Governance: The Environment, Gender, and IO Performance in the European Union,” *Review of International Organizations* 5-3 (2010): 285-313.

むことを指摘する研究である¹³¹。第二に、グローバルな課題を解決するための統治方法の一つとして、特定の国際機構が他組織の自発的な協力を引き出すことで自らの目標を達成しようとする、機能的な機関間協力に焦点を当てたオーケストレーション (orchestration) の議論である¹³²。これら二つは、目的を同じくする国際機構間の協調に焦点を当てている。他方で、複数の国際機構が関与する複合的なガバナンスの帰結として国際機構による縄張り争い (turf battles) が発生するという対立の側面に言及する研究もある¹³³。

これらの研究を総合すれば、国際機構は対立しがちであるものの、国家の介入を防ぐ、グローバルな課題を解決するなどの共通の目的があれば協調できるということになる。しかし、現実はその容易ではなく、国内避難民問題については、その解決または緩和という目的を共有していたとしても、資源拡大あるいは組織維持を狙って国連諸機関が対立し、効果的なガバナンス構築には依然として至っていないと考えられる。このような状況をどう理解すればいいのだろうか。

2. 「組織間関係」分析

ここで参照したいのは、相互に依存し合いつつも、お互いに自律的であろうとする組織間の関係性を考察する「組織間関係 (inter-organizational relations)」分析である¹³⁴。組織間関係分析の特徴は、資源に依存する度合いによって各組織のパワー関係が規定されると主張する点にある¹³⁵。

同分析によれば、前提として、ある組織 A は単独では自らの生存に必要な資源を獲得で

¹³¹ Tana Johnson, *Organizational Progeny: Why Governments are Losing Control over the Proliferating Structures of Global Governance* (New York: Oxford University Press, 2014).

¹³² Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, *International Organizations as Orchestrators* (New York: Cambridge University Press, 2015). オーケストレーションの政治的側面を分析する必要性を指摘するものとして、Tom Pegrarn, "Governing Relationship: The New Architecture in Global Human Rights Governance," *Millennium* 43-2 (2015): 618-639.

¹³³ Kelley, *op.cit.*; Alter and Meunier, *op.cit.*; Weiss, "Humanitarian Shell Games."

¹³⁴ Jeffrey Pfeffer and Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependent Perspective*, New edition (Chicago: Stanford University Press, 2003); Amy J. Hillman, Michael C. Withers and Brian J. Collins, "Resource Dependence Theory: A Review," *Journal of Management* 35-6 (2009): 1404-1427; 山倉健嗣『組織間関係』有斐閣、1993年; 桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論 (補訂版)』、有斐閣、2010年、第5章。このような組織間関係の見方を「資源依存パースペクティブ」と呼ぶ。

¹³⁵ 敏感性・脆弱性という鍵概念を利用して、相互依存度が高まる世界の中で、国家間のパワー関係が決定されると主張するものに、Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, 3rd edition (London: Longman, 2001) がある。

きないため、外部組織が持つ資源に一定程度依存することになるということが指摘される。この中で、組織 A は二つの戦略的行動をとることになる。第一に、過度な依存は外部組織に対する敏感性・脆弱性を高めることになりかねないため、組織 A は自律性を失うような協力形態を選択することに慎重になり、できるだけ自律性を保とうとする¹³⁶。つまり、組織 A は他組織からの独立を志向することとなる。

第二に、組織 A はむしろ重要な資源、特に資金、人事、権限の割り当てについて他組織に対する統制力を獲得することによって、他組織からの依存を回避しようと行動することもある¹³⁷。つまり、組織 A は他組織を統制し、自らに統合しようと試みることとなる。本論文では、前者の戦略を独立軸、後者の戦略を統合軸と呼ぶこととし¹³⁸、組織間関係は組織 A による統合と他組織からの独立という二つの極の間のどこかでその様態が決定されることになる。換言すれば、ある組織は他組織の支配を拒む一方で、機会があれば他の組織を統制しようとするのである。

3. 「国際機構間関係」分析

国際機構間関係にも同様のメカニズムが当てはまると考えられる。先述のように、複合的なガバナンスには、複数の国際機構が関与するため、アクター間の複雑な関係が生じやすい。争点領域が複合化した国内避難民問題や環境問題などのグローバルな課題に対して、国際機構 A は単独ではその課題を解決できず、他の国際機構が持つ資源に一定程度依存することで、その課題を解決しようと試みる。

このような想定を前提として、国際機構 A は、他の国際機構との協力が必要だと認識しつつも、過度な依存は自らの敏感性・脆弱性を高めることになりかねないと考える。した

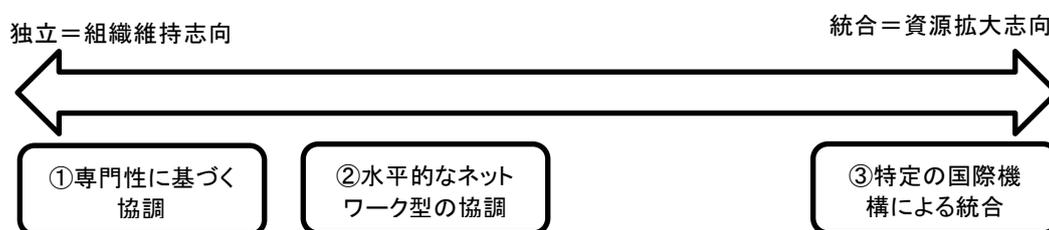
¹³⁶ Rafael Biermann, “Toward a Theory of Inter-organizational Networking: The Euro-Atlantic Security Institutions Interacting,” *Review of International Organizations* 3-2 (2008): 154; Nathaniel Gest and Alexandru Grigorescu, “Interaction among Intergovernmental Organizations in the Anti-corruption Realm,” *Review of International Organizations* 5-1 (2010): 55.

¹³⁷ 曾我、前掲書、2013年、120頁；桑田・田尾、前掲書、95-102頁。

¹³⁸ オルシニ (Amandine Orsini) とモリン (Jean-Frédéric Morin) は、複合レジームにもライフサイクルがあると主張し、個別化 (atomization)、競争 (competition)、専門化 (specialization)、統合 (integration) という発展段階を主張している。つまり、個別化が本論文の独立軸、統合が本論文の統合軸に該当する。Amandine Orsini and Jean-Frédéric Morin, “Regime Complexity and Policy Coherency,” *Global Governance* 19-1 (2013): 41-51. しかし本論文では、徐々に統合に向かうという発展的視角ではなく、アクターは、独立性の担保と高度な統合という二つの軸の間で、その事例によって適切な位置を決定しているということを強調する。

がって、他の国際機構による統制の試みに対して、国際機構 A は、自らの自律性を確保するために抵抗し、独立を維持しようとすることがある（独立軸）。この場合、国際機構同士の連携は¹³⁹、①他組織に対する依存度を極小化するために、各組織が持つ経験や知識に基づいて事前に明確な役割分担を行う専門性に基づく協調か、あるいは②各組織の自律性を維持しつつ緩やかに提携する水平的なネットワーク型の協調のいずれかが選択される¹⁴⁰。このような独立を志向する国際機構の行動は、自らの自律性の維持を第一に考えるため、国際機構が持つ目標のうち「組織維持」を強調するものだといえよう。

他方で、国際機構 A は、資源のコントロール権限を獲得し、他組織を統制することで、他の国際機構に対する依存度を低減しようとする試みもある。国際機構 A は、具体的な履行や解釈を通して争点の特徴やその解決手段に関する間主観的理解を作り出し、複合的なガバナンスを統合的に管理しようとするのである（統合軸）¹⁴¹。このような統合の試みは、他組織が持つ権限も獲得しようとするため、国際機構が持つ目標のうち「資源獲得」を強調するものだといえよう。このような統合軸の最たる例は、ある争点に関して包括的権限を持つ新組織の設置である。また、「入れ子型レジーム」のような、階層関係が明確な組織間・制度間関係も統合軸に含まれるといえよう¹⁴²。



〔図 1-2〕 国際機構間関係の類型化（出典：筆者作成）

したがって、グローバルな課題の解決のためには、他の国際機構との協力が必要だとしても、国際機構は、資源拡大あるいは組織維持という利益を追求するために、他組織と対立しあう可能性が高い。結果として、国際機構間関係は、組織の自律性を維持しようと

¹³⁹ 曾我、前掲書、118-120 頁。

¹⁴⁰ ネットワークに関しては、Miles Kahler, *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (Ithaca: Cornell University Press, 2009)などを参照のこと。

¹⁴¹ Orsini, et al., *op.cit.*; Gehring and Faude, *op.cit.*; Jacqueline Best, “Ambiguity and Uncertainty in International Organizations: A History of Debating IMF Conditionality,” *International Studies Quarterly* 56-4 (2012): 674-688.

¹⁴² Vinod K. Aggarwal, *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

して他の組織からの統制に抵抗する独立軸と、他の組織を統制することで自律性を高めようとする統合軸という、二つの極の間のどこかでその形態が決定されることになる(図 1-2 も参照のこと)。

(1) 独立を志向する協調

国際機構の目標が組織維持である場合には、国際機構間関係は「独立を志向する協調」が生じやすいと考えられる。その理由は以下の三つである。第一に、自らが持つマンデートや実践知の維持が国際機構の生存に直結するため、資源拡大よりも、組織の基盤となる原則の維持が第一目標となる。第二に、たとえ他組織が制度的拡張を図ったとしても、国際機構は自らの組織や予算が脅かされることを恐れ、それに徹底的に抵抗する。第三に、予算の制約上、また官僚機構の特徴上、過度な制度的拡張は難しく、またそもそも自らの職掌を実行するだけでも困難に直面しており¹⁴³、統合を志向しづらい。結果として、各国際機構の自律性を担保した形で協調が達成されることになる。

独立を志向する協調が生じると仮定した場合に、複数の争点から構成される複合的なガバナンスを単独の国際機構で管理することは難しいため、国際機構は、①専門性に基づく協調か、②水平的なネットワーク型の協調のいずれかを選択する¹⁴⁴。前者は、国際機構が持つ専門性に従い、他の組織とは重複しない明確な役割分担をあらかじめ定め、各組織がその役割を実施することで全体として目的を達成しようとする。そのため、参加機関やその役割は固定的である。後者は、状況に応じて国際機構間で水平的な調整を行い、その度ごとに役割分担を決めることになるため、参加機関やその役割がその都度変化し得ることになる。したがって、前者の方がより独立を志向したものであるといえよう。また、組織の独立性が高まれば高まるほど、調整機関の存在意義は失われることになる。

¹⁴³ Abbott, et al., “orchestration,” 3. 例えば、本論文で取り扱う国内避難民問題に関連する人道支援では、恒常的に資金が不足しており、2016年1月6日時点で、2015年に国連が資金拠出を要請した人道危機31の内、必要額を充当した人道支援は一つもなく、半分にも満たない人道危機が15存在する。国際社会の関心の高いシリア危機ですら、周辺国に逃れた難民支援計画については59%、シリア国内での支援計画については43%の充足率にとどまっている。なお、充足率の高い人道危機の上位三つを指摘すれば、イラク(74%)、アフガニスタン(70%)、ネパール(66%)である。OCHAが運営する資金追跡サービス(Financial Tracking Service)ウェブページを参照のこと。<http://fts.unocha.org/>, accessed on 6 January 2016.

¹⁴⁴ 曾我、前掲書、118-126頁; 青木昌彦(瀧澤弘和、谷口和弘訳)『比較制度分析に向けて(新装版)』NTT出版、2003年、106、109-118頁。

(2) 統合を志向する協調

国際機構の目標が資源拡大である場合には、特定の国際機構が制度的拡張を狙い、他組織に対する一定の統制力を獲得しようとする。つまり、「統合を志向する協調」を目指すのだと考えられる。しかし、そのような拡張的拡張を志向する国際機構に対して、他組織が抵抗することが予測されるため、どのような条件下で他組織が特定の国際機構による統制に従うのかを解明すべきであろう。第一に、拡張を志向する国際機構 A が提示した複合的なガバナンスに関する解釈が、自らのマンドート、つまり排他的権限を持つ自らの「縄張り」と密接に関連していることが必要である。この時、国際機構 A が、その争点分野に関する解釈権限・実践知の双方において比較優位を持つことになるため、他組織は国際機構 A に抵抗することが困難になり、A の統制に従うことになる。

第二に、国際機構 A の評判が高く、国家など他のアクターが A による統制・調整を支持することも「統合を志向する協調」が実現するためには必要である。とりわけ、多くの国家からの評判が高ければ、国際機構 A による統合の試みに対して、他の国際機構はあからさまに反対することはできなくなると考えられる。

(3) 国際機構間関係と国家

複合的なガバナンスの下では、PA 理論が想定するような、国家が持つ管理・監視メカニズムが機能しづらくなると考えられる。その理由は、①そもそも代理人たる国際機構との間に情報の非対称性が存在すること、②争点領域および国際機構が複数含まれるため、国家もまた一枚岩になりにくいこと¹⁴⁵、さらに、③複数の国際機構を管理するためのコストが増大することなどが挙げられる。国家は、国際機構による協調の不十分さを全体として批判することはできても、複数の国際機構が関与しているため、責任を負うべき国際機構が不明確になり、その責任の所在を明らかにしたうえで、批判および制裁を加えることが難しくなる。要するに、複合的なガバナンスにおいては国際機構の自律性が高まることになり、国際機構間関係の中でその制度設計が決定されやすくなる。

¹⁴⁵ 例えば、国際制度が複数存在すれば、国家にとって最も都合のよい制度を選択するフォーラムショッピングが発生し、統一的な対応がとられにくいこととなる。Raustiala and Victor, *op.cit.*; Busch, *op.cit.* 国際機構への影響力を高めるためには、国家が一枚岩になる必要があることを主張するものとして、Nielsen and Tierney, *op.cit.*; Copelovitch, *op.cit.* を参照のこと。

ドナー国としての先進国は、複数の国際機構を統合的にかつ説明責任を確保して管理するため¹⁴⁶、統合のための新組織の創設、あるいは特定の国際機構に統合・調整のための権限付与を試みることがある。この結果成立した「統合を志向する協調」は、「独立を志向する協調」と比較して、責任の所在が明確になるため、先進国による管理・監視メカニズムが比較的機能しやすくなると考えられる。

4. 小括－国際機構間関係から分析する国内避難民問題

本節では、国際機構間関係を分析する意義とその道具立てについて検討した。複数の争点領域から構成される複合的なガバナンスを、単独の国際機構のみで管理することは難しいため、他の国際機構との協調・調整が必要となる。しかし、国際機構は、それぞれに資源拡大あるいは組織維持という利益を追求することによって、効果的なガバナンスの構築が妨げられたりすることがある。

このような環境の中で、国際機構間関係は独立軸と統合軸という二つの極の間でその様態が決定される。各国際機構は自らの自律性を担保するために、いかなる他組織からの統制の試みに対しても強く抵抗する。つまり、国際機構間関係は「独立を志向する協調」が実現されやすい。この中で達成される協調は、①専門性に基づく協調か、②水平的なネットワーク型の協調のいずれかである。他方、国際機構 A が自らの「縄張り」に引き付けて複合的なガバナンスを解釈し、さらにその A による試みに他アクターが高い評価を与えることになれば、「統合を志向する協調」が達成されることになる。さらに、主要ドナー国は説明責任の明確化という観点から「統合を志向する協調」を望むことが多いが、複合的なガバナンスでは、複数の国際機構が関与していることから、その監視コストが増大するために、国際機構間関係に国家が影響を及ぼすことは難しくなると考えられる。

以下では、上記の分析視角に基づいて、国連が国内避難民問題への関与を開始した 1970 年代から 2016 年現在に至るまで、①問題の再認知、②争点の形成と議題設定、③規則形成、④実施と履行、⑤監視と評価という五つの活動について、一次資料に依拠しながら、それぞれの過程を構築していくこととする。

¹⁴⁶ 国内行政についてこのような点を指摘するものとして、曾我、前掲書、118 頁。

第二章 UNHCR と国内避難民保護の開始¹⁴⁷

本章では、国内避難民ガバナンスにおける活動の中で、争点形成以前の問題の再認知段階に焦点を当てる。本章の要点は以下の三点である。第一に、UNHCR は、ヨーロッパにおける難民数が減少する中、自らの存在意義をアジア・アフリカにおける難民問題の解決に見出した。第二に、そのような状況において、UNHCR は、難民の自発的帰還を促進するために国内避難民保護を行うと解釈することによって、国内避難民問題への関与を正当化した。第三に、国内避難民保護が UNHCR の管轄である難民保護の一部として位置付けられたため、他の国際機構は同機関の調整に反対することはなく、また各国も UNHCR の専門性に期待したため、UNHCR が統制する「統合を志向する協調」が実現された。

国連システム内で冷戦期から今日まで国内避難民問題に長らく取り組んできたのは UNHCR であった。1972 年、スーダン南部避難民支援活動に始まったとされる UNHCR による国内避難民保護は¹⁴⁸、2010 年度以降、UNHCR 予算の四つの柱の一つとして位置づけられるまでに至った¹⁴⁹。しかし、元来 UNHCR が国際的保護の対象としたのは、迫害から逃れるために国境を越えた難民であり¹⁵⁰、国境を越えていない国内避難民は国際的保護の対象から外されていた。

そこで本章では、なぜ UNHCR が本来の支援対象ではない国内避難民への関与を開始したのかを明らかにする。その要因を解明するため、スーダン南部避難民支援活動と、ほぼ同時期に問題が生じたものの UNHCR が支援を拒否した南ベトナム避難民問題を取り上げ、両者を比較する。先行研究は、冷戦期の UNHCR による国内避難民保護を単にアドホック

¹⁴⁷ 本章は、赤星聖「UNHCR と国内避難民支援の開始」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014 年、83-88 頁を加筆・修正したものである。

¹⁴⁸ 1971 年には UNHCR がバングラデシュ（当時東パキスタン）にて事実上国内避難民支援を行っていたという指摘が存在する。UNHCR, *op.cit.*, paras. 7-11. また、1960 年代前半にはすでに WFP が国内避難民に対する食糧援助を行っていたという指摘もある。WFP イエメン事務所職員よりメールにて情報を頂いた（2014 年 8 月 13 日）。本論文で UNHCR によるスーダン南部避難民支援活動を取り上げるのは、国連総会決議 2958 (XXVII) に基づき、①国連全体として国内避難民支援に対処した最初の事例であることと、②国内避難民を指し示すための「避難民 (displaced persons)」概念が初めて文書として登場した事例であるためである。UN Doc., A/RES/2958(XXVII), 12 December 1972.

¹⁴⁹ UNHCR, *Global Report 2010* (Geneva: UNHCR, 2011), 75.

¹⁵⁰ UN Doc., A/RES/428(V), 14 December 1950, Annex, Article 6. なお、UNHCR 設置以前の難民・避難民の定義にも国境要件は存在していた。小澤、前掲書、47-76 頁。

だとみなしているが¹⁵¹、なぜ UNHCR が国内避難民問題に関与するようになったのか、その理由を政治的観点から論じたものは管見の限り存在しない¹⁵²。

しかし、以下の二つの理由から、冷戦期の UNHCR による国内避難民保護は研究に値すると考えられる。第一に、スーダン南部避難民支援活動は、難民保護ガバナンス成立時に正式に排除された国内避難民が、再び国連の議題として提示された画期的な事例である。第二に、国内避難民保護という UNHCR によるマンデートからの逸脱行動は、杓子定規に規則を適用する傾向の強い官僚機構の特性からは説明し難いという点で興味深い事例である¹⁵³。国内避難民保護の必要性という機能主義的な説明は可能だが、この立場からは同時期に国内避難民が発生していた南ベトナムになぜ UNHCR が関与しなかったのかという点を説明できない。

本章ではまず、難民保護ガバナンスの概要を確認する。次に、UNHCR が国内避難民問題に関与しなかった南ベトナム避難民問題と、同機関が関与したスーダン南部避難民支援活動を比較する。この結果、UNHCR が国内避難民問題に関与することを決定した要因が明らかになると考えられる。UNHCR は、組織維持を図るために、自らの正統性が低下することを恐れて、南ベトナム避難民問題には関与しなかった。

他方、UNHCR は、スーダン南部避難民問題を解決することで、アフリカ諸国からの評判を高め、同機関がアフリカで活動を拡大する契機にしようとした。この時、国内避難民保護が UNHCR の管轄である難民保護の一部として位置付けられたため、他の国際機構は UNHCR の調整に反対することはなく、また各国も UNHCR の専門性に期待したため、国際機構間関係は、「統合を志向する調整」が実現されることとなった。最後に、スーダン南部避難民支援活動以降の UNHCR による活動拡大を検討することで、UNHCR による国内避難民ガバナンスの運営実績が蓄積されていく過程を論じる。

¹⁵¹ Lanz, *op.cit.*, 196, 203; 墓田、前掲書、110 頁。しかし、UNHCR が国内避難民保護を公式に制度化したのはクラスター制度が導入された 2005 年前後に過ぎない。つまり、冷戦終結以降に UNHCR は著しい活動拡大を見せたものの、緒方弁務官就任以後も引き続き UNHCR による国内避難民保護はアドホックな性格を変えていないと考えることもできよう。事実、多くの国内避難民が発生していたアフリカ大湖地域への関与には、ドナー国の関心が集まらなかった。このような状況の中で、緒方弁務官も UNHCR が国内避難民問題に全面的に関与することには慎重であったとされる。Weiss and Korn, *op.cit.*, 78; 墓田、前掲書、114-118 頁。この辺りは第五章にて再度論じる。

¹⁵² UNHCR 自身による冷戦期の国内避難民保護に対する評価は、例えば、UNHCR, *Operational Experience*, paras. 6-71。また邦語文献として、墓田「UNHCR の国内避難民に対する取り組み」、240-242 頁。ただし、いずれも UNHCR の活動の変遷自体が分析の焦点である。

¹⁵³ Barnett and Finnemore, *Rules for the World*, 39-40.

第一節 難民保護ガバナンスの概要

1950年にUNHCRが設置され、1951年に難民条約が採択されたことをもって、難民保護ガバナンスは成立した¹⁵⁴。UNHCRには、難民条約第35条やUNHCR設立規程第8条において、難民条約の実施・解釈を監督する責務が付与され、難民保護ガバナンスを解釈する正統性が付与された。同ガバナンスの目的は、迫害を受け国外に逃れた難民が国際的保護を受けるアクセスを確保することであり、具体的には自発的帰還あるいは庇護国か第三国での定住を通して、市民的・政治的・社会的・経済的権利が保障されることを指す。

国内避難民については、難民条約検討時に議論となったものの、最終的に国際的保護の対象から外れることとなった。ベルギーやカナダ、トルコが起草した草案では「国内難民 (internal refugees)」にも難民条約の規定が適用可能であるとされていたが、フランスが「特定の国家の市民であり、当該政府の保護を享受できる国内難民には〔難民条約〕を適用することはできない〔括弧内筆者〕」と主張し¹⁵⁵、国内避難民への適用可能性を否定した。

その理由としてハサウェイ (James C. Hathaway) は以下の三つを指摘する¹⁵⁶。第一に、難民条約は当時の国際社会が有する限られた資源の中で起草されたものであり、その時点で避難を強いられたすべての人間を保護の対象とすることができなかった。第二に、国内難民を国際的保護の対象とした場合、各国が持つ自国民に対する責任を容易に国際社会に委ねてしまうのではないかという懸念があった。第三に、国内避難民というある国の国民を国際社会が保護しようとすることは、国家主権、内政不干渉原則と衝突する可能性が考えられた。

国境を越えた難民保護という限定的な役割を難民保護ガバナンスが担う一方で、UNHCRは自らの活動範囲の拡大を可能にする規定も備えていた。それは、UNHCRが持つ「斡旋 (good offices)」という手段である。「斡旋¹⁵⁷」とは、「弁務官は、その裁量に委ねられた

¹⁵⁴ Betts, "The Refugee Regime Complex," 18.

¹⁵⁵ Hathaway, *op.cit.*, 31.

¹⁵⁶ *Ibid.*, 30-31.

¹⁵⁷ 国際法上、good offices は「周旋」と訳され、国際紛争の平和的解決方法の一つとして「紛争解決のために、第三者が当事者たちに外部から交渉開始の便宜を図ること」を指すことが多い。酒井啓亘、寺谷広司、西村弓、濱本正太郎『国際法』有斐閣、2011年、344-345頁。一方で、UNHCRの文脈で使われる good offices とは、本来の難民定義から外れた人々に対して、人道的考慮からUNHCR自らが寄付金を募って彼・彼女らに分配するという斡旋活動のことを指す。したがって、国際法上の概念である「周旋」とは一致しないUNHCR独自の用語法であると考えられるため、本論文ではあえて「斡旋」の訳語を当てた。山本哲史「難民保護の方法論

財源の範囲内で、帰還および再定住を含め、国連総会が決定するところに従って追加的活動に従事する」ことを定める UNHCR 設立規程第 9 条を根拠とし¹⁵⁸、国連総会らが、UNHCR 設立規程の枠外で行われる活動を開始する権限を同機関に与えることを指す¹⁵⁹。UNHCR は「斡旋」を用いて、難民条約に存在した時間的制限、地理的制限を乗り越え、保護対象を拡大していった¹⁶⁰。

要するに、難民保護ガバナンスは、国境を越えた難民の国際的保護を目的とし、その実施機関として UNHCR が想定されていた。また、UNHCR による活動拡大は、同機関が「斡旋」を利用できるか否かに左右され、そのための条件は国連総会による承認を得ることであった。このような制度的制約の中で、1960 年代後半には早くもアフリカや東南アジア地域において内戦などの結果生じた避難民への保護の必要性が高まり、UNHCR は国内避難民問題への対応を迫られることとなった。次節では、アメリカが要請したにもかかわらず、UNHCR が国内避難民問題への関与を拒否した南ベトナム避難民問題について検討する。

第二節 南ベトナム避難民問題

1. 概要

ベトナム戦争の激化に伴い、ゲリラ戦を仕掛ける南ベトナム解放民族戦線（ベトコン）を殲滅させるため、1965 年にアメリカ軍による南ベトナムに対する爆撃（いわゆる南爆¹⁶¹）が開始された。結果として、1200 万人¹⁶²とも 2000 万人¹⁶³とも言われる人々が解放民族戦

転換—国連難民高等弁務官事務所の難民流出予防活動』『国際開発研究フォーラム』21 号（2002 年）、151 頁も参照のこと。

¹⁵⁸ UN Doc., A/RES/428(V), 14 December 1950, Annex, Article 9.

¹⁵⁹ 同規程内に「斡旋」の語は登場しないが、1957 年の香港難民に対する支援をきっかけとして、1959 年の国連総会決議 1388(XIV)において公式化された。UN Doc., A/RES/1388(XIV), 20 November 1959, para. 2.

¹⁶⁰ 序章で指摘したように、難民条約には、「1951 年 1 月 1 日以前」という時間的制限、および「欧州で発生した（難民問題）」という地理的制限が存在した。しかし、1956 年のハンガリー動乱で発生した難民への支援によって時間的制限を、中華人民共和国の建国に伴って発生した香港難民や、フランスとの独立戦争に伴って発生したアルジェリア難民への支援などを通して地理的制限を緩和した。最終的には、1967 年の難民議定書によって、地理的・時間的制限は正式に撤廃された。Loescher, *op.cit.*, chaps. 4-5; Kazimierz Bem, “The Coming of a ‘Blank Cheque’: Europe, the 1951 Convention, and the 1967 Protocol,” *International Journal of Refugee Law* 16-4 (2004): 623-624; Sara E. Davies, “Redundant or Essential? How Politics Shaped the Outcome of the 1967 Protocol,” *International Journal of Refugee Law* 19-4 (2008): 703-728.

¹⁶¹ 松岡完『ベトナム戦争—誤算と誤解の戦場』中公新書、2001 年、84 頁。

¹⁶² Louis A. Wiesner, *Victims and Survivors: Displaced Persons and Other War Victims in Viet-nam, 1954-1975* (New York: Greenwood Press, 1988), xvii.

線による攻撃および南爆から逃れるために南ベトナム国内で強制移動状況に置かれていた。アメリカは避難民が国外に移動することを許可せず¹⁶⁴、解放民族戦線への人員供給の阻止を目的として、多くの南ベトナム市民を戦闘地帯からアメリカ人道支援機関が管理する国内避難民キャンプへ計画的に移動させていった¹⁶⁵。

この中で、避難民管理は戦争戦略の一部として重視されるようになり、家族や教会、赤十字などが担っていた避難民救済が、アメリカ行政府および立法府によってそれぞれ主導されるようになった¹⁶⁶。その理由は、南爆を進めるアメリカ軍に対する人々の不信感を和らげる必要があったためである¹⁶⁷。ジョンソン (Lyndon Johnson) 大統領は、1965年8月30日にラスク (Dean Rusk) 国務長官に、南ベトナムで支援活動を行っている NGO の調査を依頼した。またアメリカ国際開発庁 (USAID) も難民支援事業を開始し、その長としてキューバ難民問題の解決を担ったトーマス (John F. Thomas) を任命した。また、議会において南ベトナム避難民問題の解決に尽力していたのはケネディ (Edward Kennedy) 上院議員であった。彼はアメリカ上院法務委員会難民部会の議長を務め、委員会内で関係各位に対する聞き取り調査を行っていた。さらに、彼は、国務省に対して、適切な支援を行わなければ、避難民がアメリカにとって「潜在的な敵」になりかねないと主張し¹⁶⁸、さらにハンプリー (Hubert Humphrey) 副大統領やマクナマラ (Robert McNamara) 国防長官に対して、上院での調査を基に避難民支援を行うよう要請する手紙を送っている¹⁶⁹。

このように、アメリカによる南ベトナム避難民対策は、ベトナム戦争の遂行と大きく関連していた。避難民支援はアメリカへの信頼をつなぎとめ、直接的には解放民族戦線への寝返りを防ぐことが目的とされていた。1967年には、ジョンソン大統領の認可によって、難民部門の管理は USAID から 6000 名の軍事職員と 650 名の文民職員から構成される民政および地域開発支援 (CORDS) に移り、人道支援の軍事化が推し進められていった¹⁷⁰。

¹⁶³ Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke, and Sergio Aguayo, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World* (New York: Oxford University Press, 1989), 163.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 164.

¹⁶⁵ Loeshcer, *op.cit.*, 144.

¹⁶⁶ Wiesner, *op.cit.*, 76-79.

¹⁶⁷ *Ibid.*, 65. *Letter from Kennedy to Bundy*, 11 January 1966, RG 46, South East Asia Case Files 1965-78, Records of the US Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Refugee and Escapees, 1972-1977, Box 51, United States National Archives I [USNA I].

¹⁶⁸ *Letter from Kennedy to Bundy*, 11 January 1966.

¹⁶⁹ *Letter from Kennedy to McNamara*, 29 July 1965; *Letter from Humphrey to Kennedy*, 14 March 1966, RG 46, South East Asia Case Files 1965-78, Records of the US Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Refugee and Escapees, 1972-1977, Box 51, USNA I.

¹⁷⁰ Wiesner, *op.cit.*, 89.

2. アメリカによる支援要請と UNHCR によるその拒絶

しかし、国内避難民キャンプは天然痘、コレラ、マラリアが蔓延するなど劣悪な環境にあり、状況の改善は見られなかった。1966年、ケネディ上院議員は避難民支援が軍事色を強めたことに不満を抱き、国務省や USAID が避難民問題を過小評価していると批判する一方で、人道的観点から避難民が置かれた状況を憂慮し、人道危機を緩和するためには国連が持つ経験が必要であると考えた¹⁷¹。そこで、彼は国際的な負担分担を求めて、アガ・カーン (Sadruddin Aga Khan) 弁務官に対して UNHCR を通じた国際的支援を要請した¹⁷²。しかし、弁務官はこの要請を受け入れなかった¹⁷³。

アガ・カーンはケネディからの要請をなぜ拒否したのだろうか。そもそも UNHCR がアメリカの要請を拒絶する利点は少ない。アメリカは、拠出金を通して財政的に、また UNHCR 執行委員会への参加を通して制度的に、UNHCR に対して影響力を及ぼすことができた¹⁷⁴。例えば、UNHCR の活動は、各国からの自発的な拠出金に依存しているため、アメリカという最大のドナー国の意に背く行動は自らの首を絞めることにもなりかねなかった。つまり、アメリカは UNHCR に強い影響力を及ぼすことが可能になる「最も近い本人 (proximate principal)」であったと考えられる¹⁷⁵。また、国内避難民保護の必要性という機能主義的説明に基づけば、南ベトナムには 1200 万人とも 2000 万人ともいわれる国内避難民が発生していたのであり、次節で説明する約 50 万人という規模のスーダン南部避難民問題に介入するのであれば、南ベトナムにも介入するはずであろう。さらに、国際機構の目標が資源拡大であるという見方からは、新たな支援対象としての国内避難民が、自らの活動範囲の拡大、および資金獲得の契機として考えることができたはずである。

¹⁷¹ *Account by the High Commissioner of his Mission to New York and Washington*, 27 January 1966, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to the USA, 1965-1966, Vol. 1, Box 12, UNHCR Records and Archives [UNHCR Archives].

¹⁷² 同時に、UNICEF や国連開発計画 (UNDP) などにも同様に支援要請を行った。*Senator Edward Kennedy's (Massachusetts) Meetings at UN February 7, 10 February 1966*, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 UNHCR, Box 3178, US National Archives II [USNA II].

¹⁷³ *Account by the High Commissioner*, 27 January 1966; *Outgoing Telegram*, 22 January 1966, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 UNHCR, Box 3178, USNA II.

¹⁷⁴ UNHCR 執行委員会には、当時、アメリカにとって最大の敵あるいは妨害者となりうるソビエト連邦および東側諸国は参加していなかった。柄谷利恵子「UNHCR とアメリカ—国際的難民保護レジームとアメリカの外交戦略」菅英輝編『アメリカの戦争と世界秩序』法政大学出版会、2008年、159-188頁。

¹⁷⁵ Nielson and Tierney, *op.cit.* 彼らは、「最も近い本人」以外が国際機構に影響を及ぼすためには、「最も近い本人」を介してロビー活動などを行う必要があるということ、世界銀行の環境政策を用いて実証している。

(1) UNHCR が持つ中立性・非政治性の維持

弁務官がアメリカの要請を拒否した理由は、①UNHCR が持つ中立性が脅かされ、また、②「難民」の定義も脅かされることを恐れたことにあった。第一に、ベトナム戦争の泥沼化で国際的な評判を落としていたアメリカの要請を受け入れることは、UNHCR 自身の中立性・非政治性やそれに伴う正統性を脅かす可能性があった。新興独立国が当時次々に国連に加盟し、一国一票を基礎とする国連総会におけるアメリカの影響力は低下していた。アメリカは1965年の新弁務官選出にあたって、アガ・カーンの能力に強い疑念を抱き、ノルウェー前外相のランゲ (Halvald Lange) を強く支持した¹⁷⁶。しかし、アガ・カーンは熱心な選挙運動を行い、アジア・アフリカ諸国の支持を得たことで新弁務官に選出された¹⁷⁷。総会の下部機関である UNHCR は、このように国連総会の構造的な変化に敏感であった。

アメリカ以外の諸国は、国内避難民問題の責任はアメリカが主導するベトナム戦争にあると考え、国際的支援の提供に対しては消極的であった¹⁷⁸。そして、弁務官とウ・タント (U Thant) 国連事務総長はこの状況を理解していた¹⁷⁹。つまり、弁務官らは UNHCR の活動拡大に必要な国連総会の承認を得られないと予想していた。さらに UNHCR は、アメリカの肩を持つことになれば、自身の正統性をも脅かしかねないと考えていた。その証左として、弁務官は UNHCR 職員を専門家として南ベトナムへ派遣することを決定したものの、その際には同機関が資金を提供しないこととし、そして、下記のように「UNHCR」からの出向であることを隠そうとしたのである。

¹⁷⁶ *Incoming Telegraph*, 27 October 1965, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 UNHCR, Box 3178, USNA II. ランゲは当初弁務官に乗り気でなかったとされるが、アメリカが強く支持した。また、UNHCR の主要ドナー国をアガ・カーンの反対でまとめ、彼の立候補を阻止しようとした。*Outgoing Telegraph*, 4 November 1965, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 UNHCR, Box 3178, USNA II. 選出された後も、アガ・カーンを「怠惰で能力がない (lazy and very not able)」と痛烈に評価している。*Memorandum of Conversation*, 26 November 1965, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 UNHCR, Box 3178, USNA II. ただし、アメリカは副弁務官としてアメリカ人のベンダー (Albert F. Bender) を任命させることに成功した。

¹⁷⁷ *Incoming Telegraph*, 7 October 1965, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 UNHCR, Box 3178, USNA II.

¹⁷⁸ 例えば、1963年の国連総会ではスリランカ (当時セイロン) を中心として、アジア・アフリカの14カ国がベトナム問題の討議に賛意を示し、10月には国連は調査団を南ベトナムに派遣したりなどしていた。松岡完『ケネディはベトナムにどう向き合ったか—JFK とゴ・ジン・ジェムの暗闘』ミネルヴァ書房、2015年。

¹⁷⁹ *Account by the High Commissioner*, 27 January 1966; *Outgoing Cable*, 22 January 1966; Loescher, *op.cit.*, 144.

〔アガ〕カーンは、UNHCR の代表ではなく、国連という傘の下で、UNHCR 職員がベトナムでの支援を行うことを可能にすることが望ましいと考えていた〔括弧内および下線部筆者〕¹⁸⁰

つまり、弁務官は、国連総会の承認が必要な資金提供を行うことなく、UNHCR 職員を出国させることでアメリカとの決定的な対立を避けつつも、UNHCR による支援活動でないことを強調しようとした。アガ・カーンは自らが途上国の支持によって弁務官に選出されたことを強く意識しており¹⁸¹、アジア・アフリカ諸国における UNHCR の評判を下げないように腐心していたと考えられる。

(2) 「難民」定義の解釈の違い

それでもなお、アメリカの要請が UNHCR のマンデート、つまり難民の国際的保護と関連していれば、同機関はアメリカの要請を受けざるを得なかったであろう。事実、UNICEF や WHO など UNHCR 以外の国連機関は自らの任務の範囲内で南ベトナムでの活動を行っていた¹⁸²。さらに、ベトナム戦争の戦火から国境を越えてカンボジアに逃れた人々に関しては、UNHCR は難民とみなし支援対象とした¹⁸³。

¹⁸⁰ *Memo: Re Amb. Goldberg Meeting*, no date, RG 46, South East Asia Case Files 1965-78, Records of the US Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Refugee and Escapees, 1972-1977, Box 51, USNA I. 同様の記載は、アメリカ国立公文書館 II 所蔵文書においても、UNHCR 公文書館所蔵文書においても見ることができる。 *Incoming Telegram*, 26 February 1966, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 UNHCR, Box 3178, USNA II; *Letter from Aga Khan to Kennedy*, 4 February 1966, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to the USA, 1965-1966, Vol. 1, Box 12, UNHCR Archives. ただし、同時にアメリカ側も UNHCR から専門家を招聘したところで自国の国益を増進させることができないことを認識していた。

¹⁸¹ アガ・カーンは、アメリカに対して、「〔彼が〕ヨーロッパにおける難民問題を無視しているというのは誤解である。他方で、アメリカ政府も、〔アジアやアフリカの〕新たな難民問題および将来起こりうる難民問題を認識していることを期待している」と説明している。つまり、アガ・カーンは、アジアやアフリカの難民問題について関心が強く、アメリカにもその支援を援助してほしいという意図を持っていた。 *Telegram from USUN New York*, 25 November 1965, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 UNHCR, Box 3178, USNA II.

¹⁸² *Letter from Kennedy to Lodge*, 29 March 1966; *United Nations Meetings*, 7 February 1966, RG 46, South East Asia Case Files 1965-78, Records of the US Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Refugee and Escapees, 1972-1977, Box 51, USNA I.

¹⁸³ *Your Visit to Washington: Refugees in Cambodia*, 14 January 1966; Henrik Beer, *Note from Talks with Prince Sadrudin Aga Khan on 16th February 1966*, 24 February 1966, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to the USA, 1965-1966, Vol. 1, Box 12, UNHCR Archives; *Incoming Telegram*, 26 February 1966.

したがって、国連総会における途上国の増加という構造的要因を背景としつつも、アメリカの要請を拒否した第二の要因として、UNHCR は、自らが持つ難民条約の解釈権限を用いて、アメリカによる要請が同機関のマנדートに関連しないと解釈したことを指摘できる。アメリカは、南ベトナム国内にいる避難民を「難民」であると解釈していた。南ベトナムにおける難民事業を統括していたトーマスは、南ベトナムの避難民が字義的には「難民」でないと認識していた。しかし、彼は南ベトナム避難民の状況を以下のように解釈することで、国際的な保護が必要な「難民」として設定しようと試みたのである。

国境を越えていないため、この〔強制移動〕状況は、「難民」というよりも「強制移動 (displaced)」という語を使用する方が適切である。しかし、〔中略〕戦争の状況、およびベトナムに現存する難民の多くはベトコンが支配する領域から避難した人々であることから国際的な特徴 (international flavor)を持つ〔括弧内および下線部筆者〕¹⁸⁴。

彼は、南ベトナム避難民が、北ベトナムの影響下にある解放民族戦線による攻撃を原因として発生しているため、国境を越えていなくとも国際的保護が必要な「難民」としてみなされるという論理を採用した。事実、筆者によるアメリカ国立公文書館の調査によれば、ほとんどの場合には「難民」という語が利用されている¹⁸⁵。

¹⁸⁴ John Thomas, *Report on Refugees in Vietnam, 14 December 1965*, RG 46, South East Asia Case Files 1965-78, Records of the US Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Refugee and Escapees, 1972-1977, Box 52, USNA I. また、ベトナム難民は、「共産主義を否定したこと、またベトコンが行うテロおよび脅迫、軍事行動によって、常居所地から強制移動させられた人々」だと定義され、国境を越えたか否かは問題とされていない。 *Suggestion and Guidelines for Contributions to Help the Unmet Needs of Vietnamese Refugees*, 15 December 1965, RG 46, South East Asia Case Files 1965-78, Records of the US Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Refugee and Escapees, 1972-1977, Box 51, USNA I. なお当時のアメリカは難民条約を批准していない。

¹⁸⁵ 例えば、USAID 職員は、ある新聞記事の中で、米軍による攻撃によって多くの「難民」が発生していると述べている。“UN’s Viet Role—Refugees,” *International Herald Tribune*, 19 December 1965. また、UNHCR はアメリカ政府が「ベトナム難民」問題を提示するだろうと予測していた。 *Account by the High Commissioner*, 27 January 1966. さらに、「ベトナム難民は国境内で追い立てられ、強制移動させられている〔下線部筆者〕」ために、UNHCR は関与しないのだとアメリカは解釈している。 *Incoming Telegram*, 26 February 1966. 加えて、西側諸国は「難民問題に対処するための南ベトナムによる努力〔下線部筆者〕」に対して支援を提供していたとされている。 *Letter from MacArthur II to Flood*, 15 September 1965, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF V, Box 3188, USNA II. 国内避難民という語が存在しなかった当時、状況が類似した「難民」という語が安易に使われていたという可能性もあるが、国内避難民を UNHCR の保護対象としようとしたことは間違いないだろう。

しかし、このようなアメリカの解釈は条約上の難民定義を脅かす危険性があり、難民条約を監督する義務を持つ UNHCR にとっては受け入れ難いものであった。弁務官は以下のような論理を用いてアメリカの要請を拒否した¹⁸⁶。

ベトナム難民—これはワシントンで提示される可能性のある議題であるが—に関して、UNHCR は国内で強制移動した人々には対処できない¹⁸⁷

国内避難民にまで難民定義を拡大しようとするアメリカの試みに UNHCR は断固として反対した。弁務官は、アメリカが提起した問題は UNHCR の権限外であるとして、UNHCR が行う支援は単に善意と人道的考慮からなされるものであるため¹⁸⁸、同機関による正式な関与ではないということを強調していた。また、南ベトナムにいる国内避難民は「難民」ではないと主張する一方で、「カンボジアにいるベトナムからのクメール難民は〔UNHCR〕マンデートの下にある〔括弧内筆者〕¹⁸⁹」とみなした指摘は、ベトナム戦争という同様の理由で発生した避難民について、国境を越えたか否かでその対応を変える UNHCR の行動を象徴的に示したものであると考えられる。アメリカ側文書とは逆に、筆者による UNHCR 公文書館調査によれば、同機関は、アメリカ側発言の引用を除き、「難民」ではなく、「避難民 (displaced persons/ uprooted persons)」という用語を利用していた¹⁹⁰。

さらに、アメリカによる避難民支援活動は、人々が共産主義に転向することを防ぐための食糧支援や医療支援といった人道支援物資の提供に主眼が置かれていた¹⁹¹。したがって、

¹⁸⁶ 本文中に引用したもの以外にも、*Letter from Aga Khan to Goldberg*, 18 December 1965, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to the USA, 1965-1966, Vol. 1, Box 12, UNHCR Archives; *Letter from MacArthur II to Flood*, 15 September 1965; *Outgoing Telegram*, 22 January 1966; *Incoming Telegram*, 26 February 1966 などにも同様の論理を用いて UNHCR がアメリカの要請を拒絶したことが見て取れる。

¹⁸⁷ *Account by the High Commissioner of His Mission to New York and Washington*, 24 January 1966, UNHCR Archives, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to USA, Vol. 1, Box 12, 1965/66.

¹⁸⁸ *Letter from Aga Khan to Kennedy*, 4 February 1966. 先述のように、UNHCR は自組織の関与を明らかにしないという条件で専門家として職員を南ベトナムに派遣している。

¹⁸⁹ Beer, *Note from Talks*.

¹⁹⁰ 例えば、*Letter from Aga Khan to Goldberg*, 18 December 1965; *Letter from Aga Khan to Kennedy*, 28 January 1966, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to the USA, 1965-1966, Vol. 1, Box 12, UNHCR Archives; *Letter from Aga Khan to Kennedy*, 4 February 1966 などを参照のこと。

¹⁹¹ *Letter from Kennedy to Bundy*, 11 January 1966, RG 46, South East Asia Case Files 1965-78, Records of the US Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Refugee and Escapees, 1972-1977, Box 51, USNA I. 事実、西側諸国は、(アメリカが言う) 難民問題に対処する南ベトナムに対して「物質的支援 (material assistance)」を提供していたのである。*Letter from MacArthur II to Flood*, 15 September 1965.

自発的帰還や避難先国家での定住といった UNHCR が本来推進すべき活動¹⁹²とは大きな乖離があった。UNHCR は、援助機関 (relief agency) ではなく、自発的帰還や避難先国家での定住を通じた難民問題の恒久的解決を目的とする機関であるため、アメリカが運営する国内避難民キャンプにいる人々に支援を提供するのは難しいと主張していた¹⁹³。

UNHCR は、同時期に生じていたビアフラ紛争においても、南ベトナム避難民問題と同様の対応をとった。1967 年から 1970 年にかけて、ナイジェリアで東部部族が独立を求めて発生したビアフラ紛争においても多くの国内避難民が発生していた。この時も、ケネディ上院議員が中心となって UNHCR に対して国際的支援を要請した¹⁹⁴。しかし、弁務官の反応は、UNHCR は国内避難民にまでは支援対象を拡大することはできず、いくつかの国連諸機関に支援を要請することは可能だが、同機関自身がナイジェリアで直接行動をとることはできないというものであった¹⁹⁵。一方で、ナイジェリア国外に避難した難民には支援を提供する用意があるとも発言していた¹⁹⁶。この背景には、ビアフラ避難民支援を行うことは、ビアフラの独立を暗に承認してしまう可能性があり、アフリカ各国が抱える独立

¹⁹² UN Doc., A/RES/428(V), 14 December 1950, Annex, Article 8-(c). なお、1980 年代以降、難民問題の恒久的解決は、これまでの「自発的帰還」、「避難先国家での定住」に、「第三国定住」が加わり、三本柱構成として理解されるようになる。UN Doc., A/36/12/Add.1, 9 November 1981. いずれにせよ、物質的支援は、UNHCR が本来推進すべき難民問題の解決を補完する位置づけにしか過ぎないということに変わりはない。

¹⁹³ *The United Nations High Commissioner's Address to the Standing Conference of British Organizations for Aid to Refugees given in London on 6 May 1970*, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to the UK, 1970, Box 23, UNHCR Archives.

¹⁹⁴ ケネディは、ビアフラ紛争のような人道危機に対して、人道的観点から国連機関が積極的に関与できるように、「国連人道危機救援軍 (UNEREF)」構想を、ニューヨーク・タイムズ紙上で披露していた。これはケネディの試案をニューヨーク大学法学部助教授であったゴットリーブ (Gidon Gottlieb) が具体化したものであった。UNEREF は、軍事的・政治的責任を持たない純粋に人道目的のために利用される軍であり、ビアフラ紛争のみならず他の被災者も支援対象とみなしていた。同案が実際に提示されることはなかったが、ケネディは少なくとも新たな国連機関の設置が必要だとは考えていたとされる。Vira Dayal, *New York Times Report on Senator Kennedy's Statement*, 11 February 1969; Gidon Gottlieb, *A United Nations Emergency Relief Force*, October 1968, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to the USA, 1968-1969, Vol. 1, Box 21, UNHCR Archives. 同案について、アガ・カーンは、国連を人道的観点から強化する必要があることは否定しないものの、UNHCR が持つ機能との重複が生じ、同機関の国際的地位に影響を与える可能性があるという点で否定的な見解を示している。Letter from Aga Khan to Dayal, 21 February 1969, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to the USA, 1968-1969, Vol. 1, Box 21, UNHCR Archives. これは、自らを統制するような上位組織が設置されることに対して国際機構は抵抗するという第一章で提示した分析視点とも合致するものであろう。

¹⁹⁵ Letter from Aga Khan to Kennedy, 18 October 1968, Fonds 13, Sub-fonds 1, Series 3, Mission to the USA, Vol. 1, Box 21, 1968-9, UNHCR Archives.

¹⁹⁶ Ibid.

運動を刺激することで¹⁹⁷、アガ・カーンはアフリカ諸国の支持を失ってしまうことを恐れたのだと考えられる。要するに、南ベトナム避難民問題と同様に、UNHCR は国際的に承認された国境を越えたか否かによってビアフラ避難民への対応を変えていたのである。

3. 小括

UNHCR は自らのマンデートと正統性の源泉を明確に認識していた。自らの活動を支持するアジア・アフリカ諸国からの評判低下を危惧して、南ベトナムやビアフラにおける避難民保護に関するアメリカの要請を弁務官は拒絶した。つまり、南ベトナムおよびビアフラの避難民問題に関与することは、UNHCR が持つ正統性を脅かす、すなわち UNHCR という組織の生存・維持に悪影響を及ぼすと考えていたのである。また、国内避難民を難民とみなすことは、難民条約を管理する義務を持つ UNHCR にとって、難民定義の変更を引き起こす危険性があり、受け入れ難かったことも、南ベトナムおよびビアフラの避難民問題に関与しなかった理由として挙げられよう。他方で、弁務官は、「UNHCR」というラベルを隠しつつも UNHCR 職員を派遣したという点で、アメリカとの決定的な亀裂が走ることも回避しようとした。次節では、南ベトナム避難民問題とは対照的に、UNHCR が国内避難民問題への関与を決定したスーダン南部避難民支援活動について検討し、UNHCR はなぜマンデート外の活動を行うようになったのかについて考察する。

第三節 スーダン南部避難民支援活動

1. 概要

イギリスとエジプトによる共同統治からの独立後、スーダンでは南部諸州が北部からの分離独立を求め内戦が続いていた。1958年以降、軍事政権が住民のアラブ化を進めるなど南部諸州に対して強硬姿勢をとったことにより、近隣諸国へと難民が流出し、国内では国内避難民が発生していた¹⁹⁸。具体的には、約20万人の難民がウガンダなどの周辺諸国に流出する一方で、その二倍以上にあたる50万人がスーダン南部諸州において避難を強いられ

¹⁹⁷ ビアフラ紛争がアフリカ各国の独立運動を刺激してしまうという懸念はスーダンの宗主国であったイギリスも抱いていた。 *Biafra*, 30 April 1968, FCO 39-181, Political Affairs in the Sudan, The National Archives of the United Kingdom [TNA].

¹⁹⁸ Zolberg, et al., *op.cit.*, 50-52.

ていたとされる¹⁹⁹。1960年代中葉から、コンゴ民主共和国やウガンダ、中央アフリカ共和国といった周辺諸国は、それぞれに UNHCR に対してスーダン難民支援を要請しており、同機関が持つ緊急基金などを用いて、再定住支援事業や緊急人道支援活動を行っていた²⁰⁰。この間、UNHCR はスーダン政府とも接触を図っていたが、同政府は難民問題が国際的に顕在化することを防ぐため、いかなる外部アクターと議論することも拒否していた²⁰¹。

1964年に文民政権が樹立されると、スーダン政府は周辺諸国との関係改善を目指した²⁰²。その一環として推進されたのが周辺諸国に逃れたスーダン難民の帰還事業であった。スーダン政府は当初、難民の帰還先として「平和の村」を設置し、近隣諸国と二国間条約を結んで難民の帰還支援を行うなど、独力で帰還事業を進めた²⁰³。しかし、その成果が乏しかったため、スーダン政府は、1966年に難民帰還の促進について UNHCR に支援を要請し、9月2日から4日にかけて弁務官がスーダンを訪問して同問題について議論した²⁰⁴。

このようにスーダン南部避難民支援活動は、内戦の結果として近隣諸国に流出した難民問題の解決を契機として開始されたものであった。つまり、国内避難民問題が前面に押し出されていたわけではなかったのである。それでは、国連が初めて正式に国内避難民問題に関与したとされるスーダン南部避難民支援活動において、国内避難民保護はどのように扱われていたのだろうか。

2. UNHCR によるスーダン南部避難民支援活動

ほぼ同時期に発生していた南ベトナム避難民問題と比較すれば、同じ国内避難民問題であるにもかかわらず、スーダン南部と南ベトナムで UNHCR の対応が異なったのはなぜだろうか。前節でも指摘したように、南ベトナム避難民の支援要請を行ったアメリカは

¹⁹⁹ *Address by H.E. Sayed Adel Alier, Vice President, to the Relief and Resettlement Conference, Southern Region*, 21 February 1972, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Vol.1, Box 29, 1972, UNHCR Archives.

²⁰⁰ *Refugee from the Sudan*, 29 July 1966, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Box 14, 1966, UNHCR Archives.

²⁰¹ A. K. Sadry, *Mission to Sudan*, 15 September 1966, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Box 14, 1966, UNHCR Archives.

²⁰² 例えば、エル・マフディ (Sayed Sadik el Mahdi) 首相は、イスラム寄りだった法律の修正を提案するなど、南部諸州との対話を試みていた。“Sayed Sadik Pledges Action on Southern Sudan,” *Daily Narim*, 12 August 1966, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Box 14, 1966, UNHCR Archives.

²⁰³ Sadry, *op.cit.*, 1.

²⁰⁴ *Ibid.*, 4.

UNHCR に強い影響力を及ぼすことができる「最も近い本人」であり、スーダンが同機関に持つ影響力とは大きく異なる。また、機能主義的な説明をとる場合には、国内避難民問題の規模は、スーダン南部が約 50 万人とされるのに対して、南ベトナムは 1200 万人から 2000 万人と見積もられるなどはるかに大きく、南ベトナム避難民の方が UNHCR による支援の必要性はより高かったといえるだろう。加えて、南ベトナム避難民問題に UNHCR が関与しなかった理由を国際人権規範の未発達さに求める研究もあるが²⁰⁵、そうであれば、ほぼ同時期に発生していたスーダン南部避難民問題にも UNHCR が関与するはずはない。

(1) UNHCR の生存戦略—アフリカ大陸への進出

スーダン南部避難民支援活動への関与を後押ししたのは、UNHCR 自身が持つ組織維持という自己利益であった。第二次世界大戦によって発生したヨーロッパ難民に対処するために設置された UNHCR は、同難民問題が解決に向かうと、自らの存在意義を再定義する必要に迫られ、活動場所としてアフリカ大陸を重視するようになった²⁰⁶。

UNHCR は、ここでアフリカ統一機構 (OAU) によるアフリカ難民高等弁務官の設立の動きに直面した²⁰⁷。OAU は加盟国による拠出金で運営され、アフリカ諸国が抱える難民問題を自らで解決できる弁務官の設置を目指していた²⁰⁸。難民条約に存在した地理的制限をはじめとして、欧米中心の難民保護ガバナンスに不満を抱いたアフリカ諸国は、UNHCR とは別に、難民問題を担当する地域機構を作ろうと試みたのである。

スーダンの強い反対によってアフリカ難民高等弁務官の設置は断念されたものの²⁰⁹、

²⁰⁵ Loescher, *op.cit.*, 148.

²⁰⁶ 1963 年以降、UNHCR は、ヨーロッパ以外で発生した「新しい難民」への支援に対する予算措置を整え、アフリカ大陸での難民支援活動が同機関の年次予算に組み込まれることとなった。 *Note Concerning the Development of UNHCR Programmes and United States Contribution*, no date, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to the USA, 1965-1966, Vol. 1, Box 12, UNHCR Archives. また、アフリカへの活動拡大は、アガ・カーンの前任者であるシュナイダー (Felix Schnyder) 弁務官期に先鞭をつけたものである。Loescher, *op.cit.*, chap. 5.

²⁰⁷ *Ibid.*, 125.

²⁰⁸ *Incoming Telegram*, 16 January 1964, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 OAU, Box 3178, USNA II.

²⁰⁹ *Incoming Telegram*, 11 June 1964. 他方、アフリカ大陸における難民問題を解決するための、「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規定するアフリカ統一機構条約 (通称、OAU 難民条約)」は制定された。ここでは、UNHCR に法的支援の要請があったものの、その際には、既に草案が出来上がっており、さらに OAU が当初提示した草案は難民条約の破棄を意図するようにも読めるものであったため、UNHCR は非常に狼狽した (very disturbed) とされている。最終的には、OAU 難民条約は 1951 年難民条約に取って代わるものではなく、難民条約ほど限

UNHCR はスーダン難民問題の解決が自らの有用性を高め、アフリカ大陸での活動拡大に寄与する重要な契機になると考えた。その理由は、アフリカ難民高等弁務官の設置が必要とされる理由の一つとして、スーダン難民問題の解決が強調されていたためである²¹⁰。そこで、UNHCR は、スーダン難民支援事業に対して重点的に資金を提供し²¹¹、エチオピアなどにも積極的に支援活動の提供を働きかけた²¹²。スーダン難民問題の解決は、アフリカ大陸における UNHCR による今後の活動を占う試金石としてみなされていたのである²¹³。

(2) 難民の自発的帰還を促進する手段としての国内避難民保護

南部地域の安定化：しかし、周辺諸国における難民への支援活動のみでは受入国側の負担が解消されるわけではない。UNHCR は、スーダン難民の「自発的帰還」を進めることで、周辺国の負担を軽減することが重要であると認識していた。関連してこの当時、スーダン政府、南部諸州の代表者、UNHCR の三者は南部地域を安定化する必要があるという共通認識に至っていた。

まず、UNHCR によれば、スーダン首相のエル・マフディは、「難民の自発的帰還を促進することを目的として履行されることが意図される計画²¹⁴」を推進しようとしていた。そこで、アガ・カーンは「難民の帰還を可能にするような通常の状態 (normal condition)を確立する必要性〔下線部筆者〕²¹⁵」を指摘し、スーダン政府による取り組みを歓迎した。さらに、南部諸州の代表者も「スーダン南部の緊張関係を和らげ、その状況を通常化 (normalize)し、多くの難民の帰還 (a mass inflow of refugees)を呼び込むような措置〔下

定的ではない、それを補完するものとして位置づけられた。*Incoming Telegram*, 16 February 1965; *Transmitting Recommendations of "OAU Commission on the Problem of Refugees in Africa" and "OAU Draft Convention Relating to the Status of Refugees in Africa" for Consideration at Feb 25 Foreign Ministers Meeting Nairobi*, 5 February 1965, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 OAU, Box 3178, USNA II.

²¹⁰ 例えば、*Incoming Telegram*, 11 June 1964; *Incoming Telegram*, 16 June 1964; *Incoming Telegram*, 2 July 1964; *Incoming Telegram*, 17 November 1964, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, SNF 64-66, REF 3 OAU, Box 3178, USNA IIなどを参照のこと。

²¹¹ Sadry, *op.cit.*, 1; *Refugee from the Sudan*, 29 July 1966.

²¹² *Background Paper on the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), June 1966*, MHCR/48/66/Rev.2, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to the USA and Latin America, Box 14, 1966, UNHCR Archives.

²¹³ Loescher, *op.cit.*, 147.

²¹⁴ *Letter from Aga Khan to el-Mahdi*, 5 September 1966, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Box 14, 1966, UNHCR Archives.

²¹⁵ Sadry, *op.cit.*, 3.

線部筆者] ²¹⁶」をとる必要があると主張していた。

つまり、南部地域の安定化は、難民帰還を促進するための「飾り窓 (show window)」として同地域が利用されることを意味し、UNHCR、スーダン政府、南部諸州のすべてのアクターが合意した政策であった²¹⁷。UNHCR にとっては、スーダン難民の帰還を促すという点で周辺諸国からの評判を高めることができると同時に、難民の自発的帰還の促進という UNHCR 設立規程に基づく難民問題の解決法に沿うものでもあった²¹⁸。スーダン政府にとっては、南部地域の安定化が南部諸州の独立を防ぐ手段として検討されていた。1968年に就任したスーダン大統領ヌメイリ (Gaafar Muhammad an-Numeiry) は、同時期に発生していたビアフラの独立運動がスーダン南部に波及することを懸念し、南部諸州の状況改善に強い関心を持っていたとされる²¹⁹。また、南部諸州は、南部地域の安定化が国際支援を自らの地域に呼び込む好契機になるとみなした。

このように、スーダン政府、南部諸州、UNHCR は、南部諸州から近隣諸国に逃れた難民の自発的帰還を推進することについて同意し、そのための手段として南部地域の安定化をみなしていた。さらにこの三者以外にも、スーダン難民問題を注視していたアフリカ諸国は UNHCR による一連の事業を支持する可能性が高く、さらにスーダン政府は当時アメリカおよびソビエト連邦との関係改善を進めて中立政策をとっていたため²²⁰、各国政府からの反対もなく、UNHCR の事業拡大に必要な国連総会決議を通すことが可能であった。

国内避難民保護の必要性：他方、南部地域の安定化のためには、同地域に約 50 万人存在するとされる国内避難民問題への関与を UNHCR は余儀なくされることとなった。スーダン政府も、UNHCR が「国外にいる難民にのみ支援を与え、荒廃した地域へ帰還した人々への支援を行わないのであれば、難民の自発的帰還を促進するというマンデートを実現することができない」と指摘していた²²¹。しかし、これまで強調してきたように国内避難民保

²¹⁶ *Letter from Mboro to Aga Khan*, 28 August 1966, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Box 14, 1966, UNHCR Archives.

²¹⁷ Sadry, *op.cit.*, 4.

²¹⁸ 同時に UNHCR は、スーダンが難民条約を批准するように働きかけを行い、条約批准および UNHCR スーダン事務所の開設にこぎつけることができた。 *Accession to the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol by the Democratic Republic of Sudan*, 25 January 1972, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Vol.2 Box 29, 1972, UNHCR Archives.

²¹⁹ *Southern Sudan*, 30 August 1971, FCO 39-900, Political Situation in Southern Sudan, TNA.

²²⁰ Zolberg et al., *op.cit.*, 52.

²²¹ *Note on the Development of the Southern Sudan Problem with Landmarks in its Evolution*, No Date, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Vol. 2, Box 29, 1972, UNHCR Archives.

護は UNHCR の権限の範囲外であった。また、国内避難民保護は「際限のないマンデートの拡大」を招く危険性があることをアガ・カーン弁務官が認識していたことも事実である²²²。

そこで彼はスーダン南部避難民支援活動を以下のように解釈することで、自らの関与を正当化しようとした。第一に、「ほとんどの難民は自宅に戻ることを切望して」いるため、弁務官は「自発的帰還を積極的に促進し続けることを宣言」した²²³。第二に、UNHCR が自発的帰還を促進することを前提としたうえで、スーダン国民を元難民と国内避難民を含むそれ以外で区別することには慎重であった。アガ・カーンは、難民を「特権階級 (privileged class)」にすることを望まないと明言し、「現地の人々と難民は同じ生活水準であるべき」と主張した²²⁴。この理由は、難民とそれ以外の人々を区別することによって、「社会的な摩擦を引き起こし、反作用的な効果を生じさせてしまう」ことを恐れたためであった²²⁵。

第三に、したがって、スーダン南部の「復興事業は、国家全体で一以前難民だった人のみならず、国内避難民 (internally displaced persons) に対しても一行為れる必要〔下線部筆者〕があると考えていた²²⁶。これが、筆者による一連の公文書館調査の中で、国内避難民を指して「internally displaced persons」という語がつかわれた最初の例であると考えられる。第四に、この活動は UNHCR 設立規程第 9 条に基づく「斡旋」を根拠として行われた²²⁷。

要するに、UNHCR やスーダン政府にとって、国内避難民保護の目的はあくまでも難民の自発的帰還を促進することにあつた。しかし、社会的な摩擦を生み、事業が失敗することを防ぐために、国内避難民を含めた南部全体が復興事業の果実を享受できることが必要だと考え、UNHCR は国内避難民保護を受け入れたのである。

(3) スーダン南部避難民支援活動における他国際機構との協調

これまで見てきたように、スーダン南部避難民支援活動は、UNHCR がアフリカ諸国からの高い評判を獲得するために、スーダン難民問題を解決するための事業の一環として行ったものであった。つまり国内避難民保護は、難民の自発的帰還すなわち難民保護という

²²² *Statement by UN High Commissioner for Refugees, Sadruddin Aga Khan, Relief and Resettlement Conference Khartoum Sudan, 21-23 February 1972*, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Vol. 2, Box 29, 1972, UNHCR Archives.

²²³ *Ibid.*, 3.

²²⁴ *Ibid.*, 3.

²²⁵ *Ibid.*, 3.

²²⁶ *Ibid.*, 4.

²²⁷ *Ibid.*, 3.

UNHCR のマンデート内の活動として解釈されてきた。ただし、弁務官も指摘するように、UNHCR が持つ資源には限りがあるため難民の最低限のニーズを満たすことしかできないこと²²⁸、さらに国内避難民保護はマンデート外の活動であることから²²⁹、南部諸州の安定化のためには他国際機構との協力が必要とされた。そこで、UNHCR は国内避難民保護を実施するために他の国連機関や NGO を動員しようとしたのである²³⁰。

スーダン南部の避難民問題に関与し始めた当初から、UNHCR には国連諸機関の「調整役」、つまり機関間協力を促進する役割が与えられていた。つまり、「UNHCR を通して、他の国連機関と十分に協力し、国際社会全体として緊急人道支援活動および再定住・統合政策」を行うべきであるとして、UNHCR は時宜を得た救援活動を行ううえで、「主要な促進アクター (principal promoter)」であるとみなされた²³¹。

スーダン政府と南部諸州で和平合意が結ばれた後、1972 年 3 月、ワルトハイム (Kurt Waldheim) 国連事務総長が、UNHCR に対して、国連全体を代表してスーダン南部避難民支援活動を調整する責任を付与することを正式に決定し、同機関の調整の下で他の国際機構は活動することになった²³²。ここで国連事務総長は、UNHCR が持つ調整能力に期待するという趣旨の手紙をスーダン大統領ヌメイリに対して送っている²³³。

UNHCR は既にこの [スーダンにおける避難民] 問題について精通しており、国際的な支援に関心を持つ他国連機関と連絡を取り合っている。あなた [ヌメイリ大統領] による [避難民の復興および帰還に対する国連機関の支援] 要請については、UNHCR とその他国連機関と一緒にになって議論が行われる予定である [括弧内筆者]。

UNDP や UNICEF、WFP といった現地国連職員との会談においても、UNHCR が他の組織と協力しつつスーダン避難民問題の解決を主導した²³⁴。さらに、UNHCR が他の国際機構や NGO を動員し、その中で WFP が 1100 万米ドル規模の一連の開発事業を行い、国際ボ

²²⁸ *Statement by UN High Commissioner for Refugees, 21-23 February 1972.*

²²⁹ *Note on the Development of the Southern Sudan Problem, No Date.*

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Report on Exploratory Contacts concerning Intensification of Inter-Agency Cooperation, No Date, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Box 14, 1966, UNHCR Archives.*

²³² UN Doc., A/RES/2958(XXVII), 12 December 1972, para. 2.

²³³ *Letter from Nimeiri to Waldheim, 4 March 1972; Letter from Waldheim to Nimeiri, 27 March 1972, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Vol.2, Box 29, 1972, UNHCR Archives.*

²³⁴ W.K. McCoy, *Visit of the High Commissioner to the Sudan, 4 March 72, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Vol.2, Box 29, 1972, UNHCR Archives.*

ランティア協会 (ICVA) と UNHCR が協力して再定住促進事業を展開した²³⁵。

このように、スーダン南部避難民支援活動における UNHCR の重要な役割は、直接的な保護の提供に加えて、「斡旋」機能を用いた他組織の動員でありその調整であった。同活動に関与し始めた当初からその機能は認識されていたが、スーダン政府の尽力で採択された国連総会決議 2958 (XXVII) によって UNHCR が持つ調整機能はさらに強化された²³⁶。さらに、UNHCR が 1700 万米ドルもの活動資金を提供するなど、資金調達という面でも非常に大きな役割を果たしていたと考えられる²³⁷。

つまり、スーダン南部避難民支援活動における UNHCR と他機関との関係は、UNHCR が調整機関として権限・資金を割り当てる「統合を志向する協調」であった。これは、スーダン南部避難民支援活動があくまでも UNHCR のマンデートである難民の国際的保護という枠組みで行われたことを契機とする。スーダン難民問題の解決を迫られた UNHCR は、難民の自発的帰還を促進するために、国内避難民保護にも関与することが求められた。しかし、権限や資源の問題で UNHCR による直接支援には限界があったため、他国連機関および NGO を動員することで、UNHCR は同問題を解決しようとしたのである。この中で、スーダン政府や国連事務総長はスーダン難民問題に精通する UNHCR が持つ専門性に期待していた。さらに他組織も、スーダン難民問題は UNHCR の排他的権限にあると考え、難民保護という倫理的権威を持つ UNHCR が、国内避難民問題についても合わせて資金集めをすることが得策であると考えていた²³⁸。

さらにこの当時、UNHCR が持つ調整能力には大きな期待がかけられていた。例えば、同じく調整機関であった UNDRO は、UNHCR を管理下に置こうとしたものの、能力の限界や資金調達の難しさから、その試みは失敗した²³⁹。さらに象徴的だったのは、1971 年のバングラデシュ (当時東パキスタン) における人道支援活動の調整であった。この時、UNHCR は UNICEF や WFP とともに活動していたが、UNHCR インド事務所がインド政府や他国連機関との連携を行っていたこと、また調査報告や支援要請は機関間協議ユニットではなく UNHCR ジュネーブ本部に送られていたことが指摘されている²⁴⁰。

²³⁵ *Note on the Development of the Southern Sudan Problem*, No Date.

²³⁶ UN Doc., A/RES/2958(XXVII), 12 December 1972; *Statement by UN High Commissioner for Refugees*, 21-23 February 1972.

²³⁷ Loescher, *op.cit.*, 150.

²³⁸ *Ibid.*, 151-164.

²³⁹ *Ibid.*, 151.

²⁴⁰ *Ibid.*, 157.

このように、スーダン南部避難民支援活動においては、スーダン難民問題に対する専門性と他アクターからの期待、および人道支援調整に関する実績の蓄積によって、UNHCRが国内避難民保護の調整を担う「統合を志向する調整」が実現した。結果として、UNHCRは自らの「縄張りに侵入してきた敵対者を退けることに成功した」のである²⁴¹。

3. 小括

スーダン南部避難民支援活動は、アフリカにおける UNHCR の今後の活動拡大を占う試金石であり、組織の生存がかかった重要な活動であった。UNHCR は、自らのマンデートである難民の自発的帰還を促進するために、南部地域の安定化が必要とされ、結果として国内避難民問題への関与を余儀なくされた。国内避難民保護は UNHCR の職掌外の活動ではあったものの、難民の自発的帰還には南部地域の安定化、そして国内避難民保護が不可欠だという論理をもって、自らの関与を正当化しようと試みた。

しかし、資源・権限が限られた UNHCR は、スーダン南部避難民支援活動を遂行するためには他の国際機構の協力が不可欠であると考えた。この支援活動は、難民保護という UNHCR の排他的権限の下での活動であり、結果として UNHCR が他組織の動員権限および資金動員権限を有していた。このような UNHCR による調整活動に対して、難民保護という同機関のマンデートを尊重し、他国連機関はそれに逆らうことなく、食糧支援など UNHCR が遂行する活動の補佐を担うことになった。UNHCR は、自らの持つ専門性および解釈権限を用いて、国内避難民問題という新たな問題について縄張り争いを勝ち抜き、「統合を志向する協調」を実現したのである。

第四節 その後の対応－UNHCR による調整機能の強化

UNHCR は、難民の国際的保護を理由として、マンデート外の活動である国内避難民保護を正当化した。このことは、国内避難民問題と UNHCR の縄張りが密接に関連付けられ、他の国際機構が入り込む余地が少ないものとなったことを意味する。結果として、各国にとって、国内避難民問題のみならず強制移動問題全体における UNHCR の重要性が増し、

²⁴¹ *Ibid.*, 141.

国家は UNHCR に対して大きな裁量を与えるようになった。その契機となったのが、国連総会決議 2958 (XXVII) において、国内避難民を指すために利用された「避難民 (displaced persons)」概念である²⁴²。当初はスーダン南部の国内避難民のみを指す狭い概念であった避難民は、その曖昧さから様々に解釈が可能であった。条約上の根拠を持つ難民に対して避難民が誰を指すのかは明確ではなく、難民の国際的保護との関連性が認められれば UNHCR は避難民問題に関与することになったため、同概念の登場は難民保護ガバナンスの解釈の自由度を高めたのである²⁴³。

事実、1974 年のキプロス内戦においては、国内避難民を避難民と呼び、弁務官が人道支援調整官として任命された²⁴⁴。1973 年のパリ和平協定締結後には、インドシナ半島からのボートピープルを含む概念として避難民を利用することで、UNHCR はベトナム戦争の被害者に対しても支援を提供するようになった²⁴⁵。このように、UNHCR が様々な避難民支援の実績を蓄積していったことで、当初はスーダン南部の国内避難民のみを指していた避難民概念は、難民条約の定義には当てはまらないものの、「難民に似た (refugee-like)」人々を包括する概念となっていったのである²⁴⁶。

各国も、このような UNHCR による活動拡大を支持していた。1977 年の UNHCR 執行委

²⁴² 当初国内避難民は、「南部地域の安定化」という形で直接言及されないか、あるいは難民と対置されて、「奥地や森林に (in the bushes and forests) 避難した人々」や「追い立てられた人々 (uprooted people)」と記述的に呼ばれていた。Letter from Aga Khan to el-Mahdi, 5 September 1966; *An Introduction to the Formation and Activities of the Central Committee on Repatriation of Sudanese Refugees from Neighbouring African States*, 11 February 1967, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Box 14, 1966, UNHCR Archives; W.K. McCoy, *Repatriation Conference Khartoum*, 22 January 1972; *Address by H.E. Sayed Wadie Habashi*; *Address by H.E. Sayed Adel Alier, Vice President, to the Relief and Resettlement Conference, Southern Region*, 21 February 1972, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Vol.1, Box 29, 1972, UNHCR Archives; *Memorandum: Repatriation – Khartoum from McCoy*, 22 January 1972, Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Mission to Sudan, Vol.2, Box 29, 1972, UNHCR Archives. 前節で引用したように、初めて国内避難民を指して「internally displaced persons」という語が使われたのは、アガ・カーンによる発言であった。この発言がきっかけとなって、国連総会決議 2958 (XXVII) において、「避難民」概念が使われるようになったとも考えることができる。なお、「displaced persons」概念は、第二次大戦直後において、国外および国内移動双方を指し、難民と互換的に用いられることも多かったとされる。墓田、前掲書、21-22 頁。つまり、スーダン南部避難民支援活動において初めて、難民とは異なる概念としての「避難民」概念が登場したと見てよいであろう。

²⁴³ Guy Goodwin-Gill and Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 3rd edition (Oxford: Oxford University Press, 2007), 27. とはいえ、UNHCR は、自らのマンデート維持に対して保守的である側面もあり、国内避難民保護に対して完全に扉を開けることは拒んでいた。それは、当時 UNHCR 内では法務部である国際保護局の影響力が強く、難民条約からの過度な逸脱は難しかったためであると考えられる。

²⁴⁴ UNHCR, *Operational Experience*, paras. 23-27.

²⁴⁵ *Ibid.*, paras. 50-58.

²⁴⁶ Loescher, *op.cit.*, 150.

員会では、決定事項として「難民と避難民のために行われる弁務官による活動の人道的性格」を再確認した²⁴⁷。さらに、UNHCR に対して、「どこで難民と避難民が発生しようとも」、持続的かつ迅速な解決を促進することを求める国連総会決議が、1975 年と 1979 年に採択されていた²⁴⁸。これらは、人道的観点から難民条約をリベラルかつ柔軟に解釈することで、UNHCR による現場での避難民保護に役立てようとすることを意図したものであると考えられる。これらの決議をアガ・カーンは「UNHCR は難民条約の定義に一致する人々のみならず、難民の状況に似た人々を代表して行動」するよう要請されたと解釈した²⁴⁹。

アガ・カーン以後、1981 年には、弁務官による UNHCR 執行委員会開会宣言の中で、「国内避難民 (internally displaced persons)」という語句が初めて登場した²⁵⁰。ここでは、国内避難民保護が UNHCR の職掌外であることを確認しつつも、難民、国外避難民、帰還民といった「国境を越えた人々」に対する事業に関連する場合にのみ、国内避難民保護が可能であると留保がつけられていた²⁵¹。他方、アフリカの角地域や、ウガンダ、ジンバブエ、チャド、ニカラグア、レバノンなどにおいて、UNHCR は国内避難民の保護事業を引き続き行っていた²⁵²。特にアフリカの角地域では、UNHCR が国内避難民保護に対するアピールを行い、UNICEF や WFP、UNDP などと協力して事業を実施していた²⁵³。つまり、難民保護ガバナンスの一部としての国内避難民保護が継続・強化されていったと解釈できよう。

本章では、国内避難民ガバナンスにおける活動の中で、争点形成以前の問題の再認知を扱った。国内避難民問題が難民保護とは独立して論じられる現在とは異なり、この当時の国内避難民ガバナンスは難民保護ガバナンスの一部に過ぎなかった。これは、スーダン南部避難民支援活動において、UNHCR が難民の自発的帰還を促進する手段として国内避難民保護を正当化したことに起因する。この結果として、難民保護という UNHCR の排他的

²⁴⁷ UN Doc., A/32/12/Add.1, 31 October 1977, para. 36-a. この後も増加する予算を背景に、UNHCR は継続的にジンバブエやチャド、レバノンにおいて国内避難民保護を行っていた。UNHCR, *Operational Experience*, paras. 35-40, 59-61.

²⁴⁸ UN Doc., A/RES/3454(XXX), 9 December 1975, para. 3; A/RES/34/60(XXXIV), 29 November 1979, para. 2.

²⁴⁹ Loescher, *op.cit.*, 153.

²⁵⁰ UN Doc., A/36/12/Add.1, 12 October 1981, para. 16.

²⁵¹ 筆者は、冷戦期における弁務官の国内避難民問題に対する認識を確認するため、ウェブ上で取得可能な 1963 年から、1992 年の事務総長報告発表までの弁務官による UNHCR 執行委員会開会宣言を全て確認し分析を行った。

²⁵² UNHCR, *Operational Experience*, paras. 28-44, 59-61

²⁵³ *Ibid.*, para. 30.

権限の下に国内避難民問題が位置づけられたことで、UNHCR は他国連機関を動員し、UNHCR の名の下で資金動員を行う強い調整機関としての役割を果たした。さらに、国連加盟国も、UNHCR に対して強制移動問題全般への関与を委任するようになった。すなわち、この時点での国内避難民ガバナンスの運営は、調整機関である UNHCR を中心とする「統合を志向する協調」に基づいていたと考えられる。

本章で扱った南ベトナム避難民問題とスーダン南部避難民支援活動からは、初期の国内避難民ガバナンスの制度設計には、UNHCR の影響力が大きく、その背後には自組織の維持・生存という自己利益が存在したことが分かる。UNHCR が重視していたのは、アジア・アフリカ諸国からの評判であった。UNHCR は、南ベトナム避難民問題においては、評判を落とさないようにアメリカからの要請を拒絶し、スーダン南部避難民支援活動においては、アフリカ諸国に対して UNHCR の有用性を認識させるために、マンデート外の国内避難民保護にまで関与した。さらには、国内避難民問題を難民保護と関連付けて解釈することで、同問題を UNHCR のマンデート下に置き、他国連機関が UNHCR の調整に従うというガバナンスが実施されることとなったのである。

第三章 国内避難民保護の論理転換—南部アフリカにおける難民・帰還民・避難民の窮状に関する国際会議(1988)をめぐる政治過程²⁵⁴

国内避難民に対する制度的な支援について国連が初めてイニシアティブをとって議題に挙げたのは、1988年8月にオスロで開かれた南部アフリカにおける難民、帰還民、避難民の窮状に関する国際会議(SARRED)であった。

フランシス・デン国内避難民に関する国連事務総長特別代表²⁵⁵

本章では、国内避難民ガバナンスにおける活動の中で、争点の形成および議題設定に焦点を当てる。本章は以下の二点に要約される。第一に、これまで難民保護ガバナンスの一部として国内避難民ガバナンスは運営されてきた。しかし、UNHCRによる国内避難民保護が各アクターから批判を受け、国内避難民問題は難民保護ガバナンスから切り離されて、国連システム内で独立した争点・議題となった。第二に、国内避難民問題がUNHCRの排他的権限の下から切り離されたことによって、UNDPといった他の国際機構の発言力が相対的に高まり、国際機構間関係は、UNHCRによる「統合を志向する協調」から、国連諸機関による「独立を志向する協調」へと移行していった。

前章で論じたように、1970年代以降、難民保護ガバナンスの一部として、また、UNHCRを調整機関とする他国際機構との協調、つまり「統合を志向する協調」に基づいて、国内避難民ガバナンスは運営されてきた。UNHCRは、国内避難民問題を難民保護と関連付けて解釈し、国家はUNHCRがこれまで蓄積してきた人道支援活動の調整能力に大きな期待を寄せた。国連諸機関も、国内避難民保護がUNHCRのマンデートである難民保護の下にあると考え、基本的にはUNHCRによる調整に従った。

1990年代以降に焦点を当てる研究は、国内避難民問題に対応する国連機関および国際法が存在しないという事実を強調すると同時に²⁵⁶、機関間調整の非効率さを指摘している。しかし、以下の二点が先行研究の問題点として挙げられる。一つ目に、冷戦期にはUNHCR

²⁵⁴ 本章は、Sho Akahoshi, “What Made IDPs a Separate Category from Refugees? The Change in Logic of IDP Treatment in the SARRED Conference,” *CDR Quarterly* 7 (2013): 3-26 を加筆・修正したものである。

²⁵⁵ UN. Doc., E/CN.4/1993/35, 21 January 1993, para. 4.

²⁵⁶ 国内避難民問題を扱う国際法が存在しないことを受けて、そのための規範的枠組みを作成しようとする動きについては第四章で扱う。

が難民条約を柔軟に解釈することで国内避難民保護を行ってきたのであり、国内避難民問題に「対応する国際機構が存在しない」ということは事実上なかったはずである。二つ目に、機関間調整については、冷戦期には UNHCR を中心とした「統合を志向する協調」に基づく運営が行われていたため、それが継続していれば機関間調整の非効率さという問題は生じないはずであった。

つまり、冷戦期と冷戦終結以降の国内避難民ガバナンスを比較すれば、①国内避難民保護の中心アクターは、冷戦期には UNHCR だったものの、冷戦終結以後には対応する国際機構が存在しないという状況へ、②機関間調整の方法も、冷戦期には「統合を志向とする協調」が実現されていた一方で、冷戦終結以後には別の方法にそれぞれ変わったことが想定される。つまり、先行研究は 1990 年代以降、すなわち既に国内避難民問題が国連における独立した議題としてみなされた後の過程を論じており、上記の二つの変化がどのように生じたのか明らかになっていない。

この点を解明するため、本章では、「南部アフリカにおける難民、帰還民、避難民の窮状に関する国際会議 (SARRED)」をめぐる政治過程に着目する。本章冒頭で提示したのは、デン特別代表の言葉であるが、驚くべきことに、先行研究は、国内避難民保護に関して国連が「初めてイニシアティブ」をとったとしてデンが評価した SARRED 会議をほとんど詳細に検討してこなかった。序章で指摘した、国内避難民の支援・保護に関する「研究と協議」を開始するよう、はじめて国連事務総長に要請した国連総会決議 43/116 は、SARRED 会議の成果文書を国連総会が裏書きしたものである。つまり、SARRED 会議は、デンも指摘するように、初めて国連において体系的に国内避難民問題を検討するきっかけを作った国際会議であった。

SARRED 会議を通して国内避難民ガバナンスには以下のような変化が生じていた。第一に、同会議の開催が議論された 1987 年の UNHCR 執行委員会において、UNHCR による国内避難民保護は厳しい批判を受け、UNHCR が国内避難民保護からいったん撤退した。ここでは、UNHCR の活動拡大によって自らの縄張りを侵されることを懸念した国際機構が、国家とともに、UNHCR を批判したことが明らかになる。第二に、UNHCR 執行委員会の決定に従い UNHCR が国内避難民保護から撤退したことで、国連システム内には国内避難民保護を実施する運営システムが「存在しない」ことが強調されるようになった。第三に、SARRED 会議後、国内避難民保護を実施する制度設計について国連諸機関による機関間協議が開始された。これは、国内避難民保護に関して、UNHCR が事実上の調整機関であっ

た従来のガバナンス手法から、複数の国連機関が関与して水平的な協議を行い、役割を分担することで、全体として国内避難民保護を行うガバナンス手法へと変化しつつあったことを意味する。

すなわち、SARRED 会議を転換点として、難民保護ガバナンスの一部としての国内避難民ガバナンスから、独立した争点としてのそれへと、国内避難民保護の論理は変化したのである。また、同会議は、複数の国際機構が水平的な協議を行って役割を定め、国連全体として国内避難民に保護を提供するという、冷戦終結以後の国内避難民ガバナンスの運営の基礎を提示する契機ともなった。本章では、SARRED 会議に至る過程を分析することで、国内避難民保護の論理転換、すなわち、①UNHCR から複数の国際機構へという国内避難民保護の中心アクターの変化、および②「統合を志向とする協調」から別の方法へという機関間調整の変化がどのように生じたのかを解明することとする。

第一節 南部アフリカにおける強制移動問題の状況

SARRED 会議の主な議題は南部アフリカ地域の難民・避難民・帰還民問題を解決することにあつた。1970 年代に脱植民地運動が収束するも²⁵⁷、南部アフリカ地域は依然として不安定な状況にあり、多くの人々が避難を強いられていた。それは、西側諸国が支援する南アフリカと、社会主義政権が成立したアンゴラおよびモザンビークの間で紛争が生じていたためである²⁵⁸。アメリカからの支援を受けた南アフリカは、軍事面・経済面で圧倒的な優位を保ち、近隣諸国が行う反アパルトヘイト政策の推進を妨害するため、アンゴラとモザンビークに対して軍事侵攻や秘密作戦を行った²⁵⁹。南アフリカによる攻撃によって、周辺諸国へと脱出したモザンビーク難民が約 77 万 5200 人、アンゴラ難民が 9 万 7000 人、国内避難民がモザンビークに約 350 万人、アンゴラに約 150 万人存在していたとされている²⁶⁰。

²⁵⁷ ポルトガルからの独立を求めて発生していた脱植民地運動によって、アンゴラ、モザンビーク、ギニアビサウでは難民および国内避難民が発生しており、「難民の自発的帰還を促進する」ために UNHCR が保護を提供していた。UNHCR, *Operational Experience*, paras. 17-22.

²⁵⁸ この辺りの歴史については、レナード・トンプソン（宮本正興他訳）『新版 南アフリカの歴史』明石書房、1998 年、第 6-7 章を参照した。

²⁵⁹ この中には、南アフリカによる直接攻撃もあったものの、反政府組織であるアンゴラ全面独立民族同盟 (UNITA) とモザンビーク民族抵抗運動 (RENAMO) を通じた間接的な攻撃も含まれていた。

²⁶⁰ SARRED, *Analysis of the Need for Rehabilitation and Development Assistance as a Result of the Presence of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa, Addendum Statistical*

アフリカ諸国は、アパルトヘイト政策を実施する南アフリカに対して徹底的に対抗していた²⁶¹。この一環として、アフリカ諸国は、アンゴラとモザンビークで生命の危機に脅かされる人々に焦点を当てて、強制移動問題を強調することで、南アフリカの正統性を著しく弱め、非難しようと試みた²⁶²。例えば、OAU 事務次長のタダッセ (Yilma Tadasse) は、「アンゴラとモザンビークに対する南アフリカ政府による不安定化政策 (destabilization activities)」が強制移動問題を引き起こしていると指摘した²⁶³。また、OAU 閣僚委員会では、南アフリカによる「アパルトヘイト植民地主義」が南部アフリカの難民や避難民を生み出す根本原因 (root causes) であると痛烈に批判し²⁶⁴、1987 年には南部アフリカにおける難民と避難民の状況に対する懸念と南アフリカに対する憤りを表明して、OAU 総会議長に対して国際会議の開催を要請する OAU 閣僚委員会決議が発表された²⁶⁵。

南アフリカに対する批判という政治的理由に加えて、さらなる国際的な難民移動を阻止するという現実的な課題もアフリカ諸国は認識していた。南部アフリカ諸国にとってアンゴラおよびモザンビーク難民の受け入れは限界に達していた²⁶⁶。国際的な措置が何も講じられなければ、両国内にいる多数の国内避難民が国外へと流出し、さらに大規模な難民流出が発生するおそれがあった。そのため、SARRED 会議において OAU は、先進諸国に対してアンゴラとモザンビークの国内避難民に対する財政的・物質的支援を要請した²⁶⁷。

人道的考慮に加えて、南アフリカに対する批判という政治的理由、および難民流出の防

Annex, SARRED/88/4/Add.1, Table 2.

²⁶¹ 南部アフリカ諸国は南部アフリカ開発協力会議 (SADCC) を結成し、南アフリカからの経済的・政治的独立を求めた。

²⁶² OAU Council of Ministers, *Progress Report on the Preparations for the International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa*, CM/1491 (XLVIII), 1988, 1.

²⁶³ *Meeting Assistance Secretary General in Charge in Political Affairs, Monday 25 January 1988, Arusha International Conference Centre, United Republic of Tanzania*, 11.03, SARRED, 391.88/A/2, 1988, 2, UNHCR Archives.

²⁶⁴ OAU Council of Ministers, *Resolution on the Root Causes of Refugees in Africa*, CM/Res.987 (XLII), 1985.

²⁶⁵ OAU Council of Ministers, *Resolution on the Situation of Refugees in Africa*, CM/Res.1117 (XLVI), 1987.

²⁶⁶ 例えば、マラウィには約 70000 人のモザンビーク難民が庇護を求めて流入していたとされる。*Brief Note of Mozambican Refugees in Malawi*, Fonds 11, Series 3, File 391.88, International Conference: International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa, 1987-1992, D, Folio 15, UNHCR Archives. 以下、UNHCR 公文書館 SARRED 会議資料について、フォリオ、シリーズ、ファイル名は同一であるため、「SARRED/サブファイル (A-D)/フォリオ」と記載することとする。つまり、上記資料であれば、*Brief Note of Mozambican Refugees in Malawi*, SARRED/D/15, UNHCR Archives となる。

²⁶⁷ (Draft) *Executive Summary on International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons (SARRED Conference)*, paras. 37-44, SARRED/D/16, UNHCR Archives.

止という現実的理由から、南部アフリカにおける強制移動問題は議論されていた。上述の OAU 閣僚委員会決議に基づき、マラウィがアフリカ諸国を代表して起草し²⁶⁸、全会一致で採択された 1987 年国連総会決議 42/106 の中で SARRED 会議の開催が決定された²⁶⁹。同決議では、南アフリカによる政策が難民・避難民問題の根本原因であることを前文で指摘したうえで、南部アフリカで発生する難民、帰還民、避難民に対して国際的な支援が必要であることを確認し、OAU を主催者として、国連事務総長と UNHCR 緊密に協力することで、SARRED 会議を開催するよう要請されていた。

第二節 UNHCR による国内避難民保護に対する批判

UNHCR は、脱植民地運動に伴って発生していた、アンゴラおよびモザンビークにおける国内避難民保護を 1970 年代から行っていた²⁷⁰。また、OAU 閣僚委員会決議および国連総会決議 42/106 でも UNHCR は SARRED 会議の協力機関として名指しされていた。これは SARRED 会議が難民問題にも焦点を当てていたからだと考えられる。しかしこの当時、UNHCR による国内避難民問題への関与に対しては、各国およびいくつかの国際機構が批判するようになっていた。

1. 国際機構による批判

UNHCR は、これまで国内避難民保護を難民保護という排他的権限の下で行っており、その他の国際機構は UNHCR の縄張りに手出しをしようとはしなかった。そのために、1972 年のスーダン南部避難民支援活動以降、UNHCR を中心とする「統合を志向する協調」に基づいて、難民保護ガバナンスの一部として国内避難民ガバナンスは運営されていた。

しかし、UNHCR の活動拡大は必然的に他国際機構の職掌との衝突を生むことになった。

²⁶⁸ UN Doc., A/C.3/42/L.67, 18 November 1987.

²⁶⁹ UN Doc, A/RES/42/106, 7 December 1987. ただし、反共勢力として南アフリカを擁護すべき立場にあったアメリカやイギリスは、アフリカ諸国による南アフリカへのあからさまな批判を受け入れることが困難であった。イギリスとドイツは、反アパルトヘイト運動への武力支援には反対し、平和的解決の模索を要請した。アメリカは、南部アフリカにおける難民や避難民発生の唯一の原因が南アフリカの不安定化戦略だと特定することに対して疑問を呈した。UN Doc., A/C.3/42/SR.54, 20 November 1987, paras. 85-88.

²⁷⁰ UNHCR, *Operational Experience*, paras. 19-21; Loescher, *op.cit.*, 162-163.

第一章で指摘したように、基本的に国際機構は他組織からの統制を嫌い、自律性を保とうと行動する（独立軸）。つまり、UNHCR による活動拡大に対して、国際機構は自らの比較優位が脅かす危険性があるとして徹底的に抵抗するようになった。一つ目は、ICRC と UNHCR の衝突である。そもそも UNHCR が保護してきた国内避難民と ICRC が対象とする武力紛争下の文民は重なり合う場合が多い。ICRC は、UNHCR よりも自らが国内避難民保護に対する比較優位を持っていると考えていた²⁷¹。

UNHCR の活動を補完するために、ICRC は難民および避難民問題に関心を持っている。ICRC のマンデートは、1949 年ジュネーブ四条約および 1977 年ジュネーブ二追加議定書を基礎として、武力紛争下の難民および避難民の保護・支援を保障してきた。難民認定されない人々から保護を剥奪すべきではない。1949 年ジュネーブ四条約および 1977 年ジュネーブ二追加議定書は、敵対行為への直接参加がない限りにおいて、生命、人格、倫理的誠実性に対する暴力行為からの保護を、あらゆる人々に対して、あらゆる状況の下で、保障している〔下線部筆者〕。

ICRC は、①UNHCR と難民条約ではすべての国内避難民を救うことはできないこと、②他方で、ICRC が行う国内避難民保護はジュネーブ諸条約・議定書という国際人道法によって法的に裏書きされていること、以上の二点から自らの優位性を主張した。

二つ目は、UNHCR と開発支援機関との衝突である。UNHCR は、難民の自発的帰還および再定住を促進するためには、長期的視点を持つ社会的インフラの整備が必要であるとして、開発問題と難民問題のリンケージを図った²⁷²。しかし、開発支援を管轄する UNDP や国連食糧農業機関（FAO）は、「UNHCR は長期的な開発問題に対処すべきではなく、短期的な救援活動に注力すべきであり、前者〔開発問題〕は諸機関に残しておくべきだ」と自らの縄張りに進出しないよう牽制していた²⁷³。最終的に、UNHCR が譲歩し、UNHCR が「難民の救援活動、復興と定住、持続的な解決方法の模索」を、UNDP が難民「受入国のインフラ強化」を担当するという棲み分けが行われることとなった²⁷⁴。

²⁷¹ UN Doc., A/AC.96/SR.418, 14 October 1987, para. 95.

²⁷² Alexander Betts, *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime* (Ithaca: Cornell University Press, 2009), 54-55.

²⁷³ *Talks with the Dutch on the Middle East and Africa*, 13 February 1981, FCO 58-2498, International Conference on Assistance to Refugees in Africa (I.C.A.R.A.), TNA.

²⁷⁴ UN Doc., A/RES/37/197, 18 December 1982.

三つ目に、UNDP もまた国内避難民保護に関する専門性を蓄積し始めていた²⁷⁵。UNDP は、人の強制移動が開発政策に与える負の影響を徐々に認識し、強制移動民への支援と開発政策の統合を図るようになっていた²⁷⁶。UNDP は、①国連諸機関の中で現地事務所を最も多くの国や地域に設置し、②長期的視点に立つ開発支援における調整機関としての専門性を蓄積し、③政府との緊密な協力関係を築くことで、現場の状況を正確に理解できるという強みを有していた。結果として、開発支援という文脈で国連諸機関を束ねる「フォーカルポイント」として、移動の有無にとらわれずに、難民、帰還民、国内避難民に対して包括的な対応を行うようになっていた²⁷⁷。

要するに、UNHCRによる国内避難民保護には徐々に疑問が呈されるようになっていた。国内避難民は、ICRC の職掌である武力紛争下の文民保護と重なり合う部分が多く、UNHCR と ICRC は国内避難民保護をめぐる衝突しかねない状況にあった。UNHCR による開発支援への参入には UNDP や FAO が反対する一方で、UNDP は難民・帰還民・国内避難民・地域住民を包括して開発支援を行い、国内避難民保護の専門性を蓄積し始めていた。つまり、難民保護ガバナンスの一部としての国内避難民ガバナンスの運営は、他の国際機構の縄張りを脅かす可能性が高まり、UNHCR による「統合を志向する協調」の実現が難しくなっていたのである。

2. 国家による批判—1987年 UNHCR 執行委員会

国際機構とともに、国家もまた UNHCR による国内避難民保護を批判するようになっていった。スーダン南部避難民支援活動以来、国家は UNHCR が持つ専門性に期待し、強制移動問題に関する大きな裁量を同機関に与えていた。しかし、UNHCR による国内避難民

²⁷⁵ UN Doc., E/1991/109/Add.1, 27 June 1991, paras. 52-53.

²⁷⁶ UNDP は、1970年代まで強制移動問題に対してほとんど関心がなく、政治的側面が強調される緊急人道支援は開発支援の枠外だとみなしていた。しかし、1980年代には、UNDP が政府とともに策定した開発計画が人の強制移動によって影響を受け、開発政策自体も強制移動を引き起こす結果を生んでいたことが明らかになった。

²⁷⁷ UN Doc., A/44/520, 2 October 1989, para. 79. 当然ながら、UNDP が難民・帰還民問題に関与することに対して、UNHCR は徹底的に反対していた。1980年代後半の中央アメリカにおける強制移動問題においては、「UNDP が事業実施における包括的な責任を担うことを理解しつつ、UNHCR は、難民や帰還民が関連する限りにおいて、国際的な保護や解決方法に関する事業を主導する〔下線部筆者〕」ことを確認している。Meeting with Italy Govt/PRODERE Joint Evaluation Mission, 7 December 1990, 5, Fonds 11, Series 3, File 391.86.5, CIREFCA Follow-up, Vol. 12 (L), Folio 151, UNHCR Archives.

保護について、先進国は UNHCR の過度な拡大に伴う財政状況の悪化を懸念し、途上国は UNHCR の対応が恣意的だと感じるようになっていた。

先進国は、ドナー国としての立場から、UNHCR の財政状況を注視していた。1985 年に弁務官に就任したオック (Jean-Pierre Hocké) は、難民の法的保護ではなく現場での事業推進を重視した²⁷⁸。現場での活動拡大はそれだけ職員数および予算規模の拡大が必要となるため、オック就任時から 1988 年までに UNHCR の人員は 30% 増大し、予算も 27% 拡大していた²⁷⁹。ドナー国にとってこの放漫な財政支出は看過できるものでなかった。欧米諸国は赤字補填を拒絶し、UNHCR が自ら獲得できる資金の範囲内での事業展開を要求した。さらに、拠出金額第一位のアメリカは UNHCR の財政政策を管理下に置こうとした²⁸⁰。

その結果、先進国は UNHCR の本来の職掌である難民保護という側面を強調することで、活動拡大に歯止めをかけるようになった。先述のように、UNHCR は開発支援にも関与し始めていたが、日本やデンマーク、スイス、イギリスらが UNHCR は開発機関でないとしてそのような活動拡大に異論を唱えた²⁸¹。さらに、アメリカが国内避難民保護は ICRC の管轄であると主張すると、オランダや日本もこれに同調した²⁸²。

途上国は UNHCR による国内避難民保護の「限界」を強調していた。途上国にとっては、UNHCR が国内避難民の中から恣意的に保護対象を決めているように見えていた。例えば、クメール・ルージュの圧政から逃れ、タイ・カンボジア間の国境地帯にいた国内避難民に対して、UNHCR はタイ領に明確に入り込んだ難民でなければ支援しなかったため、カンボジアは同機関の準備不足を批判した²⁸³。さらに、ニカラグアとエルサルバドルによる国内避難民保護の要請を UNHCR は断ったとされる²⁸⁴。

他方、アフリカ諸国は依然として UNHCR による国内避難民保護に期待していた²⁸⁵。タンザニアはアンゴラとモザンビークの国内避難民問題に関して、UNHCR の積極的な参加を求め、厳密にマンデートから判断するのではなく、柔軟に対応すべきだと主張した。セ

²⁷⁸ Loescher, *op.cit.*, 249-251; Barnett and Finnemore, *Rules for the World*, 99-101. 例えば、オックは難民の法的保護に対して影響力を持つ国際保護局を解体し、現場での活動を強化するために地域局を設置するなどした。

²⁷⁹ Loescher, *op.cit.*, 262.

²⁸⁰ *Ibid.*, 263.

²⁸¹ UN Doc., A/AC.96/SR.413-424, 14 October 1987.

²⁸² UN Doc., A/AC.96/SR.424, 14 October 1987, paras. 197-208.

²⁸³ UN Doc., A/AC.96/SR.417, 14 October 1987, paras. 13-16.

²⁸⁴ 国際人道問題独立委員会 (ICHI) (緒方貞子監修、創価学会青年平和会議訳) 『人は、なぜ追い立てられるのか—難民化の力学』第三文明社、1990年、225、230頁。

²⁸⁵ UN Doc., A/AC.96/SR.413-424, 14 October 1987.

ネガルも南アフリカの不安定化政策によって生じた難民・国内避難民は UNHCR が真剣に捉えるべき課題であると指摘した。モロッコは UNHCR が南アフリカの攻撃による被害者を代表して活動することを支持し、アフリカ民族会議 (ANC) は UNHCR が南部アフリカ地域の窮状を軽減する決定を行うよう要請した。つまり、アフリカ諸国はこれまでも難民問題、国内避難民問題に取り組んできた UNHCR が、南部アフリカの強制移動問題を解決するにあたって最も適切な組織であるとみなしていた²⁸⁶。

1987年、UNHCR 執行委員会において SARRED 会議に関する議論が行われた。アフリカ諸国と他国家の意見が鋭く対立したのは、国際会議の名称の中に「難民」の他に「戦争被害者 (war victims)」を付け加えるか否かであった。アメリカは、国内に留まる戦争被害者は ICRC の管轄であり、彼・彼女は国境を越えてはじめて OAU 難民条約が規定する難民として認識されると主張した²⁸⁷。日本も、「避難民に関する言及を削除することには既に合意がある」と指摘し、戦争被害者も当然に削除されるべきだと述べた²⁸⁸。これら国家の主張は、UNHCR が元来持つ難民保護というマンデートについて誤解を招くおそれがあるため、戦争被害者という曖昧な用語を付け加えるべきではないというものであった。

他方、タンザニアは戦争被害者を付け加えることで、国内避難民を含むより広範な人々を SARRED 会議において議論したいと考えていた²⁸⁹。しかし、アメリカからの反対は覆らず、以下の文言で決着が着くこととなった²⁹⁰。

弁務官に対して、南部アフリカ地域の国家間で生じた紛争の結果として生じた難民(これには戦争の結果として国外へ避難した人々も含む)に対して、彼・彼女らの置かれた苦境を緩和するために必要な支援を提供する努力を強化するよう勧告する。

つまり、UNHCR が保護すべき対象として「戦争被害者」は直接的に採用されなかったが、難民の発生原因として「戦争」を括弧書きすることで補足した。ここで重要なのは、「国外

²⁸⁶ 1980年代には、UNHCR はアフリカ難民問題への国際的な関心を高めるために、「アフリカ難民に対する支援に関する国際会議 (ICARA)」を二度開催するなど、アフリカ諸国との協力体制を築いていた。Betts, *Protection by Persuasion*, chap. 3.

²⁸⁷ UN Doc., A/AC.96/SR.424, 14 October 1987, para. 198. OAU 難民条約では、迫害だけでなく、国際紛争や国内の騒乱も人々が避難する理由として挙げているが、難民と認定されるためには国境を越えることが必要だとする点については難民条約と同様である。

²⁸⁸ UN Doc., A/AC.96/SR.424, 14 October 1987, para. 202.

²⁸⁹ UN Doc., A/AC.96/SR.424, 14 October 1987, para. 200.

²⁹⁰ UN Doc., A/42/12/Add.1, 14 October 1987, para. 209.

への避難 (displaced outside their country of origin)」が強調されたことで、国内避難民が保護されるべき対象から明確に排除された点である。この決定はアフリカ諸国の要請を無視し、OAU 難民条約の規定を再確認したものに過ぎなかった。結果として、UNHCR がこれまで行ってきた国内避難民保護は否定され、同機関は難民保護という本来の任務に回帰することとなった。

国家が UNHCR の活動に影響を及ぼすことができた理由として以下の三点が考えられる。第一に、「統合を志向する協調」では、説明責任の所在が調整機関、つまり UNHCR にあることが明確であったため、国家による管理・監視メカニズムが機能しやすい状況にあった。第二に、アフリカ諸国以外の国家が、先進国・途上国問わず、UNHCR による国内避難民保護に反対していたという点で、国家が一定程度一枚岩になりやすい状況にあった²⁹¹。確かにアフリカ諸国は UNHCR による国内避難民保護を支持していた。しかし、当時の UNHCR 執行委員会の構成は、アフリカ諸国が 10 カ国、ヨーロッパ諸国が 14 カ国、その他アメリカ、日本、オーストラリア、カンボジアなどから成り、UNHCR の活動拡大に批判的な国家の意見が反映されやすい環境にあった²⁹²。第三に、元来 UNHCR の職掌外である国内避難民保護に対して、アメリカからは UNHCR 設立規程に基づき論理的かつ一貫性のある主張を提示した一方で、例外的な対応を望むアフリカ諸国は効果的な反論を行うことが難しかったとも考えられる。

第三項 小括

UNHCR による国内避難民保護は、国家・国際機構双方から批判を受けるようになっていた。UNHCR の活動拡大は他国際機構が持つ縄張りとの衝突を生む一方で、UNDP や ICRC といった組織はそれぞれに国内避難民問題への関与を開始していた。また、アフリカ以外の国々は、UNHCR による国内避難民保護が効果的ではないと考え、国境を越えて避難する人々に UNHCR の保護対象を限定することに合意した。その結果、UNHCR は国内避難民保護から一時撤退することになった。

この決定は、国内避難民保護に関して、UNHCR を調整機関とする「統合を志向する協調」が揺らいだことを象徴している。難民保護や人道支援調整に関して UNHCR が持つ専

²⁹¹ Nielson and Tierney *op.cit.*; Copelovitch, *op.cit.*

²⁹² UN Doc., A/42/12/Add.1, 14 October 1987, para.7.

門性・経験に期待して、各国は強制移動問題全般に関する大きな裁量を UNHCR に与えてきた。しかし、ICRC や UNDP といった他の国際機構は UNHCR による活動拡大を批判し、ドナー国たる先進国も同様の懸念を持っていた。途上国もまた、UNHCR が保護対象とする国内避難民の選定が恣意的であるとして不満を表明していた。最終的に、国内避難民問題への対応に UNHCR が失敗したことで、同機関の評判は低下した。UNHCR は、これ以上の評判の低下を回避して組織維持を図るため、国家の決定に従って国内避難民保護から撤退したのである。

第三節 国内避難民問題の国際的な議題設定過程—1988 年 SARRED 会議

アフリカ諸国は、アフリカ地域における国内避難民支援を UNHCR に要請することには失敗した。しかし、モザンビークとアンゴラの窮状が SARRED における主要な論点であることには変わりなく、アフリカ諸国にとって国内避難民問題は外すことができない議題であった。そのため、アフリカ諸国の意向を反映する OAU 事務局は、国連事務局や UNHCR から支援を受けながら、SARRED の議題として国内避難民問題を設定するために様々な努力を行うことになった。

1. SARRED 会議に向けた準備プロセス

SARRED 会議の準備態勢：OAU は、SARRED 会議の主催者として²⁹³、議題作成や成果文書草案の作成に公的な影響力を有していた。OAU は、UNHCR、UNDP、北欧諸国、特にノルウェー²⁹⁴、そして特別政治問題、地域協力、脱植民地化、そして信託統治制度という広

²⁹³ UN Doc., A/43/717, 19 October 1988, 3.

²⁹⁴ ノルウェーには、ノルウェー難民評議会 (NRC) という強制移動問題において卓越した評判を持つ NGO が存在し、SARRED 会議開催を支援した。また、外務大臣であるストルテンベルグ (Thorvald Stoltenberg) も、SARRED 会議の目的を歓迎し、財政的支援を約束した。Ibid., 20. また、ブルントラント (Gro Harlem Brundtland) 首相は、幼少期にナチスによるノルウェー占領を原因として、スウェーデンで難民生活を送った経験を持っていたことから、強制移動問題にも強い関心を抱いていた。このようなノルウェーの全面的な支援について、UNHCR 北欧地域代表は、同国が「難民分野に関する卓越した地位」を占めていることを証明することになるとして賛辞を述べている。Letter from Sören Jessen-Petersen to Thorvald Stoltenberg, 16 June 1988, SARRED/E/22, UNHCR Archives. このようなノルウェーの活動は、軍事力・経済力の面では劣るものの、人道的分野において卓越した影響力を発揮するミドルパワー論とも整合的であると考えられる。山崎美智「ミドルパワー論再考」『国際公共政策研究』第 12 巻 1 号 (2007 年)、

範な領域を担当するファラー (Abdulahim Farah) 国連事務次長²⁹⁵とパートナーシップを組み、SARRED 開催に向けた準備を行っていた²⁹⁶。

UNHCR が国内避難民問題からの撤退を決定した後、SARRED 会議における国内避難民の議論を主導したのはファラー国連事務次長であった。彼の下には、国内避難民保護を含む「複合的緊急状況²⁹⁷」への対応を任務とする国連アフリカ緊急活動事務所が統合されていた²⁹⁸。このような公的なマンデートに加えて、ファラー自身がソマリア出身であり、アフリカにおける強制移動問題に強い関心を持っていたことも指摘できよう。事実、SARRED で配布する背景資料の作成に際して、UNHCR が難民と帰還民という本来の職掌に回帰した調査を行ったのに対し²⁹⁹、ファラー率いる国連事務局が国内避難民のニーズ調査を担当するなど、役割分担が明確化されていた³⁰⁰。

国連諸機関およびノルウェーが設定した制度的基盤を得て、OAU は国内避難民問題の議題設定を主導していった。SARRED 会議における国内避難民問題はやはり南アフリカを批判する政治的修辞という側面が大きかった。タダッセ OAU 事務次長は、アンゴラとモザンビークにおける国内避難民問題が「プレトリア体制〔南アフリカ〕の不安定化作戦によって引き起こされた〔括弧内筆者〕」と明言した³⁰¹。また OAU 事務局は、『アパルトヘイトの被害者 (*Victims of Apartheid*)』という独自の会議資料を作成し、「プレトリアの破壊的戦

259-271 頁。ストルテンベルグ外相は、オッケ退任後の 1990 年に UNHCR 弁務官に就任した。

²⁹⁵ 英語表記では、UN Under-Secretary-General for Special Political Questions, Regional Co-operation, Decolonization and Trusteeship であり、現在では国連事務局の政治局に統合されている。

²⁹⁶ UNHCR、UNDP 内には SARRED 作業部会が設置された。また、ファラー国連事務次長、OAU 総会議長補佐、UNHCR 副弁務官、UNDP 副総裁からなるハイレベル運営委員会が組織され、SARRED におけるあらゆる政策事項に関する責任を担った。また、運営委員会にノルウェー代表が加わる形で準備委員会が設置され、ハイレベル運営委員会で決定した事項を実施する役割を担当した。

²⁹⁷ 「複合的緊急状況」とは、各国連機関のマンデート外であり、かつ自然災害以外で引き起こされた緊急状況のことを指し、国連諸機関が協力し、対応することが求められている。UN Doc., A/42/657, 15 October 1987, para. 10

²⁹⁸ ICIHI、前掲書、第 9 章。国連アフリカ緊急活動事務所とは、1980 年代を通してソマリアを中心とするアフリカ各地で人道支援・開発支援を行っていた調整機関である。

²⁹⁹ UNHCR が国内避難民への対処を除外したことは、2 月に提出された「各国事情」の概要において難民と帰還民の調査のみを行っており、国内避難民を対象としていないことから明らかであろう。International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons, Outline of UNHCR Country Papers, SARRED/A/2, UNHCR Archives.

³⁰⁰ Yilma Tadasse, Assistant Secretary General in Charge of Political Affairs, 25 January 1988, 4, SARRED/A/2, UNHCR Archives; Incoming Cable, 28 March 1988, 2, SARRED/C/8, UNHCR Archives. しかし、筆者による UNHCR 公文書館資料調査によれば、最終的に事務局から国内避難民を単独で扱った資料が発表されることはなかった。

³⁰¹ Ibid.

略が経済開発を破壊し、人々の苦境を引き起こしている」と指摘した³⁰²。要するに、OAUは、国内避難民に対する被害の甚大さを強調し、その原因を南アフリカに帰すことで、同国の正統性や評判を著しく低下させようと試みたのである³⁰³。

国家間で合意可能な機会の発生：しかし、アフリカ南部の強制移動問題に関心を持つ国家はアフリカ以外にほとんど存在しなかった³⁰⁴。したがって、アフリカ諸国は国内避難民保護が SARRED の重要な議題であることを各国に説得する必要があった³⁰⁵。OAU は 1988 年 5 月の閣僚委員会で、SARRED 会議の目的として、「〔南部アフリカ〕地域の難民と帰還民の積年の問題の対処に加えて、非常に深刻な問題である避難民に代表される人道危機に会議では焦点を当てる〔下線部、括弧内筆者〕」と明言した³⁰⁶。SARRED は公式の議題として国内避難民保護を掲げた「初めて」の国際会議であったといえよう³⁰⁷。

ただし、OAU は、1987 年の UNHCR 執行委員会における議論から、UNHCR がこれまで行ってきた国内避難民保護には反対が多いことを理解していた。他方、国内避難民保護そのものには反対がそう多くないことも認識していた。アフリカ以外の途上国は、自国のみでの国内避難民保護に限界を感じ、国内避難民問題に対して国連システムが何らかの迅速な措置を取ることを望んでいた³⁰⁸。そのため、OAU は国際的な関心を高めるために、国内

³⁰² SARRED, *Victims of Apartheid: Refugees, Returnees, and Displaced Persons in Southern Africa*, 1, SARRED/88/2, 1988.

³⁰³ SARRED 会議で配布される予定となっていたリーフレットにも「南アフリカのアパルトヘイト政策の直接の結果 (a direct result)」、「南アフリカの後援・支持の下にある反乱運動」という言及がある。 *Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa*, 18 April 1988, SARRED/C/11, UNHCR Archives. ただし、政府間機関である UNHCR は、公式文書の中で強制移動問題に関する根本原因について言及することは避けていた。 *Memorandum: Documents for SARRED*, 28 March 1988, SARRED/C/8, UNHCR Archives.

³⁰⁴ 例えば、SARRED 会議が UNHCR にとって重要な会議である理由として、ある職員はアフリカ以外の諸国が南部アフリカの難民問題に関心を持つ好機になるためであると説明している。さらには、SARRED の目的にも、「難民、帰還民、避難民に対する国際社会の関心を高める」ことが明記されている。 *Letter from Deputy High Commissioner to All Field Offices*, 1 August 1988, SARRED/F/37A, 1988, UNHCR Archives.

³⁰⁵ SARRED 会議で重視されていたのは、国家に対する説得だけではなく、一般の人々の中でアフリカの難民問題に対する広い関心を呼び起こすことにあった。広報活動を中心的に担ったのは UNHCR であり、各国ジャーナリストに対するセミナー開催や南部アフリカ諸国の訪問調査の計画、SARRED 会場での写真展示会、映像上映会などを企画していた。 *Memorandum: Conference on Refugees, Returnees, and Displaced Persons in Southern Africa*, 30 March 1988, SARRED/C/10, UNHCR Archives.

³⁰⁶ OAU Council of Ministers, *Progress Report*, CM/1491 (XLVIII), 3.

³⁰⁷ “African Refugees,” *Forum XVI-3* (May-June 1988), SARRED/E/19, UNHCR Archives.

³⁰⁸ 同会議で議題となったモザンビークの他にも、ホンジュラス、キプロス、カンボジア、ウガンダといった国が、国内避難民問題について 1987 年の国連総会で言及している。ホンジュラ

避難民問題が「新しく、深刻」であることを強調した³⁰⁹。さらに、OAU は、アフリカ以外の途上国と同様、以下のように国内避難民問題を捉えるようになった³¹⁰。

OAU は特にアンゴラとモザンビークという二カ国からの大規模な強制移動に頭を悩ませており、この二カ国には国内で避難、あるいは影響を受けた人々がおよそ 500 万人存在する。〔国内避難民保護のための〕体系的なメカニズムが欠如しているために、避難民が持つニーズへの対応が強化されるような適切な措置が採択されることを期待している。〔下線部、括弧内筆者〕

前節で確認したように、多くの国家は、「UNHCR」が行う国内避難民保護に反論したが、国内避難民保護それ自体に反対した訳ではなかった。つまり、UNHCR が国内避難民保護から撤退したことで、国内避難民問題への対応の必要性について国家間で合意可能な機会が発生することとなったのである。OAU は、国内避難民問題に新たな意味を与え、また同問題への対応に苦勞する国家の意見を反映させることで、SARRED 会議参加国の間で多数派を形成する、あるいは少なくとも反対派を抑えることを試みたのである。

説得のためのフレーミング:このような政治的機会を利用すると同時に、OAU は、SARRED 会議の成果文書草案に「国内避難民」という独立の項目を立て³¹¹、国内避難民問題を以下のようにフレーミングすることで各アクターへの説得を試みた³¹²。

スは、UNHCR とは別に国内避難民問題を担当する機関を指定すべきだとも発言している。UN Doc., A/C.3/42/SR.47-50, 18 November 1987.

³⁰⁹ *Telegraph*, 25 April 1988, SARRED/D/14, UNHCR Archives.

³¹⁰ *Incoming Cable*, 19 August 1988, SARRED/G/42, UNHCR Archives.

³¹¹ *SARRED Declaration and Plan of Action*, paras. 15-ii, iii, SARRED/E/24, UNHCR Archives.

³¹² フレーミングとは、アクターの政治的戦略に基づくフレーム形成、すなわち、集合行為を正当化し動機付ける、世界や自己に関する共有理解を形成する人間集団による意識的な戦略的努力を指す。David A. Snow, E. Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden, and Robert D. Benford, "Frame Alignment Process, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociology Review* 51-4 (1986): 464; Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald, "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes – toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements," in *Comparative Perspective on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, ed. Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 6, 16-17, 19-20. このフレーミングは、独立国際委員会である「独立人道問題国際委員会 (ICHI)」の提言書である『難民化の力学』を利用して設定されたものだと考えられる。ICHI、前掲書、第 9 章。ICHI は、1982 年国連総会決議 37/201 に基づいて国連の枠外に設置された独立委員会であり、国連総会に提出された同報告書は、1985 年国連総会決議 40/126 において各国が「留意」するよう要請された。

このカテゴリー〔避難民〕に分類された人々のニーズへの対応、また支援の提供については別個の行動 (distinct actions) が必要である。避難民の支援事業に対する調整や履行に責任を持つ特定の国連機関が存在しないという観点から、国連事務総長に対して、実施能力を高めるために既存のアドホックなメカニズムを強化する必要かつ適切な措置を採るよう要請する〔下線部、括弧内筆者〕³¹³。

このフレーミングは以下のような要素を含んでいる。第一に、NGO や ICRC、UNHCR が限定的に保護を提供しているものの、国内避難民保護を担当する特定の国連機関が「存在しない」現状を強調した。第二に、一点目に関連して、担当する国連機関も国際法も存在しない国内避難民は、難民とは異なる、国際的保護を必要とする独立したカテゴリーとしてみなされるようになった。これは、第一節で指摘したように、難民保護の一部として国内避難民保護を行うことに反対が多かったことを反映したものだと考えられる。

第三に、国内避難民が持つニーズは多面的であり、食糧支援、農業開発支援、教育支援といった、様々な支援分野の協調が必要であることが認識された³¹⁴。この点について、当初の成果文書草案では、国内避難民保護を担当する「実施機関を早期に国連内において設立する」ための必要かつ適切な措置が求められていたと指摘する SARRED 会議参加者も存在する³¹⁵。これは、UNHCR に代わる国内避難民保護の実施機関を設置することで「統合を志向する協調」を実現しようとしていた案だと考えられる。しかし、その案は非現実的であり、各国連機関の自律性を担保し、機関間協調を達成しようとする「独立を志向する協調」が適切だと考えられるようになった。第四に、南部アフリカにおける国内避難民の発生は南アフリカによる政策が原因であるため³¹⁶、国内避難民問題は単なる国内問題ではなく国際的な問題であるとみなされた。

UN Doc., A/RES/37/201, 18 December 1982; A/RES/40/126, 13 December 1985. ICIHI 共同代表に元弁務官のアガ・カーンが就任していたこと、SARRED 準備会合にも参加していたツツ (Desmond Tutu) 大主教も参加者であったことなどから、国連事務局や UNHCR、またアフリカ諸国は同報告書の存在を知っており、参考にしたと推察することができよう。

³¹³ SARRED Declaration and Plan of Action, para. 15-ii.

³¹⁴ (Draft) Executive Summary, paras. 39, 43.

³¹⁵ Roland Richter, "Conference and Symposia Reports: International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa (SARRED), Oslo, 22-24 August 1988," *Journal of Refugee Studies* 2-2 (1989): 290-291. 実際に筆者が調べた範囲内ではそのような文言は見当たらなかった。残念ながら、草案グループの議事録は入手できなかったため、議論の推移を論じることはできない。

³¹⁶ *Incoming Cable*, 23 April 1988, SARRED/D/13, UNHCR Archives.

OAUらは国内避難民保護の論理を転換しようと試みていた。UNHCRによる難民保護の一部としての国内避難民保護には限界が生じていたことを多くのアクターは認識していた。実際に1987年のUNHCR執行委員会において同機関による国内避難民保護はいったん否定されてしまった。しかし、その結果生じた制度上の空白を利用して、OAUらは国内避難民を国際的な保護を必要とする独立したカテゴリーとしてみなし、国際的な支援を求めたのである。さらにここでは、これまでのような「統合を志向する協調」ではなく、国内避難民が持つ多様なニーズを満たすために、各支援分野を管轄する国連諸機関が協調して、国内避難民保護を行う「独立を志向する協調」への移行が想定されていた。

2. SARRED 会議における議論

1988年8月22日から24日、SARRED会議がノルウェーの首都オスロにて開催された。出席者は南アフリカを除く90カ国の国連加盟国（当時）、68のNGO、18の国連機関、OAUとNGOが参加を認めた3の解放戦線であった。南アフリカの不参加という点からも、SARRED会議を南アフリカによるアパルトヘイト政策への批判に利用しようとするOAUの意図が見て取れる。各国からは外相級の代表が招聘された。開会にあたって、議長にはノルウェー外相ストルテンベルグが選出され、引き続き議題も採択された。国内避難民については、第四議題「南部アフリカの難民、帰還民、避難民に関する窮状」の中の、「難民、帰還民、避難民に対する支援」、「難民、帰還民、避難民に対する救援、ケア、扶養、その他のニーズ」、「庇護国と避難民を受け入れる国家への支援」において議論されることになった。さらに、成果文書作成のための草案グループが設置され、ノルウェー代表のブラールセン（Tom Vraalsen）が議長を務めた³¹⁷。

開会宣言—国内避難民への言及：SARRED会議の開会にあたっては、ノルウェー首相ブルントラント、マリ大統領兼OAU総会議長トラオレ（Moussa Traoré）、ジンバブエ大統領ムガベ（Robert G. Mugabe）、国連事務総長デクエヤル（Javier Pérez de Cuéllar）が開会宣言を述べた。環境と開発に関する世界委員会の委員長として高い評価を得ていたブルントラン

³¹⁷ 草案グループには、アルジェリア、アンゴラ、オーストラリア、ブラジル、ブルガリア、中国、西ドイツ、ギリシャ、クウェート、マリ、モザンビーク、ノルウェー、サウジアラビア、タンザニア、アメリカの15カ国が選出された。UN Doc., A/43/717, 19 October 1988, 11.

トによる開会宣言は SARRED 会議において象徴的な意味を持った。彼女は、国内避難民保護は国際社会の責任であり、国内避難民問題への対応は人道的・政治的・経済的理由から喫緊の課題であると強調したうえで、以下のように発言した³¹⁸。

とりわけ、国内避難民に対してより効果的な支援提供を可能にするメカニズムを設置することが不可欠である。このメカニズムは国連事務総長の権威の下で設置されるべきである。したがって、国内避難民もまた世界共同体の責任〔の下で保護が行われるよう〕になるよう、既存の国際機構による活動調整〔の方法〕を精査しなければならない。さらに、〔UNDP や UNHCR などの〕適切な機関が深く関与することが必要である〔括弧内および下線部筆者〕。

ここでブルントラントが披瀝した考えは、国内避難民保護を統括する新機関を設置するのではなく、国際機構が各々行ってきた保護活動を、国連事務総長の下で調整するという国内避難民ガバナンスの運営方法である。これは OAU によるフレーミングと同様の考え方であり、各組織の自律性を担保する「独立を志向する協調」への移行を意味していた。

さらにトラオレは、難民と国内避難民の違いを強調し、前者には難民条約があるのに、後者には「国際法的な制度」が存在しないと指摘した³¹⁹。トラオレの発言も、上記で確認した国内避難民問題の新たな解釈に沿うものであり、国内避難民問題を国際的な議題として設定しようとしてきた OAU 加盟国の総意を表していた。「国内避難民は SARRED の重要な議題の一つである」と明言したブルントラントとトラオレの発言は、国内避難民がグローバルな問題であると他の国家に認識させる象徴的な効果を持っていた³²⁰。オッケ弁務官もまた、アンゴラとモザンビークに「500 万人いる国内避難民のことを我々は忘れていない」と述べ、国連システム内で国内避難民問題が議論されることを歓迎した³²¹。

³¹⁸ *Ibid.*, 12.

³¹⁹ *Ibid.*, 12-13.

³²⁰ ブルントラントによる国内避難民への発言を、アフガニスタン、パキスタン、マラウイなどの諸国が改めて本会議で言及したという指摘がある。 *Incoming Cable*, 6 October 1988, SARRED/H/51, UNHCR Archives.

³²¹ *Statement by High Commissioner at SARRED Conference*, SARRED/H/52, UNHCR Archives.

SARRED 本会議における議論³²² : SARRED 本会議では、アンゴラとモザンビークにいる 500 万人もの国内避難民に対する保護の提供は非常に困難であり、その理由は適切な国際制度がないためであるとする共通理解が生まれていった。また、国内避難民と難民が避難する理由は似通っており、両者の間には国境を越えたかどうか以外の違いはほとんど見出せないという認識で全会一致の合意を得たとされる。しかし、「適切な国際制度」については、国連システム内に新たな制度を構築すべきであるという立場から、既存機関を国内避難民保護という目的に合うように再構成すべきだという立場まで幅広い見解が存在し、本会議で参加者の意見の一致は見られなかった。つまり、難民と数多くの類似点を持つ国内避難民に対して保護を提供する体制がないことの非合理性については参加者間で共有されたものの、実際の保護体制の構築に関しては議論の余地があった。

SARRED 会議最終成果文書 : 本会議での議論および草案グループの修正を経て、SARRED 会議最終日に成果文書（オスロ宣言³²³）が発声投票を通して全会一致で採択された。国内避難民に関して草案段階では、国内避難民に責任を持つ特定の国連機関が存在しないため、国連事務総長に「既存のアドホックなメカニズムを強化する必要かつ適切な措置をとる〔下線部筆者〕」よう要求していたが、オスロ宣言では以下のように修正された³²⁴。

国内避難民に関する問題と支援に対処する責任を持つ特定の国連機関が存在しないという観点から、国連事務総長に対して、彼らに対する救援プログラムの時宜を得た履行と全体的な調整を確実にするための研究と協議を開催するよう要請する〔下線部筆者〕。

オスロ宣言でも、国内避難民保護を担当する機関が国連内に存在しないために、特別なニーズが国内避難民には存在するという論理が踏襲された。さらに、本会議では国内避難民保護のための「適切な国際制度」について意見の相違があったものの、最終的にはブルン

³²² 筆者が行った UNHCR 公文書館資料調査の範囲内では、本会議の議事録などは発見できなかった。したがって、SARRED 会議参加者であったジャーナリストのリヒター (Roland Richter) の会議開催報告に依拠する。Richter, *op.cit.*, 288.

³²³ 正確には成果文書は、「宣言」と「行動計画」の二部構成となっている。国内避難民への対応は行動計画内に記載されているが、便宜上、本論文では両者を合わせて「オスロ宣言」と呼ぶこととする。

³²⁴ UN Doc., A/43/717, 19 October 1988, 26.

トランプが発言したように、国内避難民に保護を提供するための機関間調整が必要であるという結論、つまり「独立を志向する協調」が適切だということに落ち着いたようである。しかし、国連事務総長に対して既存のメカニズムを強化するための「必要かつ適切な措置」をとるよう要請していた草案からは、オスロ宣言では「研究と協議」の開始という即効性に欠ける表現に後退した。このことについては、内政不干渉原則支持者が草案グループ 15 カ国の中で支配的だったためであるという指摘がある³²⁵。

国連総会決議 43/116—国連での議題設定：このオスロ宣言を基にして、南部アフリカの強制移動問題に関する議論は国連総会第三委員会に移された。モザンビークが国内避難民を保護が必要とされる一つの「カテゴリー」とみなしたように³²⁶、アフリカ諸国そしてファラー国連事務次長は国連システム内に国内避難民保護の制度的枠組みを設置するよう強く主張した。特に、ファラーは「とりわけ (particularly)」国内避難民に対する早急な支援が必要であり、国内避難民を含む強制移動問題への対応は「グローバルな責任」であると述べるなど積極的であった³²⁷。同委員会での議論を経て、ザイールが作成した草案に基づきコンセンサスで国連総会決議 43/116 は採択された³²⁸。国内避難民に対しては、前文 9 段落目で、「国内避難民支援の問題に明確に対処する実施メカニズムが国連内には存在しない」という制度上の欠陥を指摘した上で、本文 6 段落目で以下のように言及した³²⁹。

国内避難民に対する救援プログラムの時宜を得た履行と全体的な調整を確実にするためのメカニズムあるいは取り決めに設置する必要性を国連内で検討するため、研究と協議を開催するよう国連事務総長に要請する（下線部筆者）。

ここでも国内避難民ガバナンスの運営は機関間調整を基礎とすることが確認された。また、「研究と協議」という表現は変化しなかったものの、調整のためのメカニズムや取り決めに設立する必要性に言及したという点で進展があった。つまり、同決議によって国内避難民問題は国連における正式な議題として初めて設定されたのである。

³²⁵ Richter, *op.cit.*, 290-291.

³²⁶ UN Doc., A/C.3/43/SR.45, 21 November 1988, para. 41.

³²⁷ UN Doc., A/C.3/43/SR.44, 21 November 1988, para. 25.

³²⁸ UN Doc., A/43/PV.75, 23 December 1988, 172-173.

³²⁹ UN Doc., A/RES/43/116, 8 December 1988, para. 6.

3. 小括

以上、SARRED 会議に至る過程の分析を通して、国内避難民が難民とは異なる単独のカテゴリとしてみなされ、その国際的保護がグローバルな課題として設定されるようになったことを解明した（表 3-1 を参照のこと）。1980 年代前半までに、UNHCR による国内避難民保護は各アクターからの批判を浴び、これ以上の評判の低下を恐れる UNHCR は国内避難民保護から撤退した。しかし OAU は、南アフリカの不安定化作戦を非難し、南部アフリカの難民状況を憂慮していたため、国内避難民問題を SARRED 会議の議題として設定し、国際社会の関心を高める必要があった。そこで OAU は、UNHCR が撤退したことで、国内避難民問題に対処する国連機関が存在しないために、国内避難民は難民と異なるニーズを持つ独立したカテゴリーだとフレーミングすることにした。このようなフレーミングを基にして、OAU が各アクターへの説得にあたった結果、各国も国内避難民問題の重要性を認識し、国連システムにおける議題として設定されたのである。

	1951 年～1972 年	1972 年～1987 年	1988 年以降
中心的な機関	機関なし	UNHCR	国内避難民保護を担当する機関の不在 →複数の国際機構による調整
国内避難民保護の論理	—	難民保護を促進するための国内避難民保護	国際的保護が必要な独立したカテゴリーとしての国内避難民
上記を補強する論理	—	難民の自発的帰還 難民条約の柔軟な解釈	国内避難民の人権 国家の責任 国連の責任
国内避難民保護を阻む論理	内政不干涉原則	内政不干涉原則 UNHCR が持つマンドートからの逸脱	内政不干涉原則
ガバナンスの構造	—	統合を志向する協調	独立を志向する協調

〔表 3-1〕 国内避難民保護の論理転換（出典：筆者作成）

SARRED 会議プロセスを通して、国内避難民保護を担当する機関が存在しないことの解決策として提案されたのが、複数の国際機構による水平的な調整を通して国内避難民保護を行うとする案であった。前節で指摘したように、UNHCR による統合的な調整の下で行われてきた国内避難民保護は正統性が失われ、1980 年代後半には UNDP や UNICEF、ファラー国連事務次長らが国内避難民問題に参画するようになった。さらに、国内避難民が持つニーズの多面性が強調されたことで、各支援分野を管轄する国際機構同士が調整を行い、

全体として国内避難民保護を行うことになった。結果として、国内避難民ガバナンスは「統合を志向する協調」ではなく、「独立を志向する協調」が模索されることとなったのである。

第四節 国内避難民保護に関する機関間調整の検討開始

1. SARRED 会議以降の議論の進展

国連総会決議 43/116 に基づき、ファラー国連事務次長が主導して国内避難民保護に関する機関間協議が開始された。翌年 6 月に開かれた会合では³³⁰、国内避難民と難民の類似点を指摘したうえで、オスロ宣言および総会決議と同様に、国内避難民保護に関する国際的な制度が存在しないことを確認した。同協議での合意事項としては、一つ目に、国内避難民数が急増していることが指摘され、国内避難民の作業定義が初めて提示された³³¹。

国内避難民は、広域化した暴力、武力紛争、国内状況の激変、あるいは公の秩序を深刻に乱す同様の出来事によって、生命、安全、自由が脅かされたために、常居所 (their home) や通常の経済活動を放棄 (abandon) せざるを得なくなったものであり、国内に留まっているもの

二つ目に、国内避難民は難民条約による保護を享受することはできないが、国際的な人権規定が適用されるとして、国内避難民保護の根拠は国際人権法に見出されることとなった³³²。つまり、この時点で難民条約を柔軟に解釈することで問題に対処していた既存の方法とは決別し、国内避難民問題は国際人権法を土台として人権という観点から議論されるようになっていた³³³。最後に、国内避難民を保護する主要な責任は国家にあると明示された³³⁴。そのうえで、責任を持つべき当該政府が、国内避難民に対して適切な保護を提供できない場合には、国家の要請にしたがって国際社会が支援できることを指摘した。

³³⁰ *Internally Displaced Persons*, 2 June 1989, SARRED/H/55A, UNHCR Archives.

³³¹ *Ibid.*, 2. つまり、序章で指摘したムーニーが出発点とする事務総長報告より以前に、国連内では国内避難民の定義に関する議論が始まっていたのである。

³³² *Ibid.*, 7.

³³³ 例えば、モザンビーク内での国内避難民に関する人権状況を調査したアメリカ上院議員キャサバン (Nancy Landon Kassebaum) の報告書に対して、デクエヤルは議論の場として国連人権委員会を提案していた。Letter from de Cuellar to Nassebaum, 6 June 1988, SARRED/E/23, UNHCR Archives.

³³⁴ *Internally Displaced Persons*, 2 June 1989, 4.

上記協議を踏まえて、SARRED 会議のフォローアップ報告書の中に「国内避難民に対する救援事業の調整に関するメカニズム」という独立した一節が設けられ、国連事務総長から国内避難民ガバナンスの運営方法が国家に対して提示された³³⁵。まず、先に述べた国内避難民の作業定義が提示された。次に、国内避難民保護は、①第一義的には国家政府の責任であること、②難民条約のような国際法は存在しないが、国際人権法が適用されること、③責任を持つべき当該政府が、国内避難民に対して適切な保護を提供できない場合は、国家の要請にしたがって国際社会が支援できること、を指摘した。最後に、本報告書は南部アフリカのみならず、世界中の国内避難民に適用できると述べ、個別事例に留まらない一般的なメカニズムであることが強調された。つまり、国内避難民問題への対処は、アフリカ南部にとどまらず、国際社会全体の問題であるとされたのである。この報告書は国連総会決議 44/136 で裏書きされたことから³³⁶、国連加盟国間には、すでに国内避難民に関する国際的なメカニズムを設置することについて、一定の合意があったと評価できよう³³⁷。

2. 機関間調整の不調—消極的な国連諸機関

ファラーが主宰した国内避難民保護に関する機関間協議では、国内避難民が置かれた状況は「複合的緊急状況」であることが指摘された³³⁸。つまり、国内避難民問題は、原則的には各国連機関の職掌外にあり、国連諸機関は緊密に協力して、同問題に対処しなければならないとされた。このことは、ブルントラントによる開会宣言およびオスロ宣言にて、機関間調整の必要性が主張されたことに沿った議論であるといえよう。しかし同協議では、各国連機関が国内避難民保護に消極的であったため、機関間調整に関する具体的な「メカニズムあるいは取り決め」が決定されたわけではなかった。

国内避難民保護のための新機関の設置：まず、国内避難民問題を担当する国連機関が存在しないという問題点から、新機関の設置について一応検討がなされたものの、国連諸機関

³³⁵ UN Doc., A/44/520, 28 September 1989.

³³⁶ UN Doc., A/RES/44/136, 15 November 1989.

³³⁷ つまり、先行研究が指摘する冷戦終結以後ではなく、1989年には既に国内避難民問題について何らかの国際的な措置をとることに対する国家間の合意があったと考えられる。第四章以降で指摘するように、これ以降、国内避難民自体に反対するような国家・国際機構はほとんど存在しなくなっていた。

³³⁸ *Internally Displaced Persons*, 2 June 1989, 6.

は消極的な態度をとった³³⁹。その理由として、第一に、国連機関の中には「調整されたりまとめてもらうことを望む者はいない³⁴⁰」ため、自らの領域をおかすことになりかねない新機関の設置には反対姿勢を貫いた。第二に、各国は国内避難民保護の研究と協議の必要性には合意したものの、具体的な行動の用意がある国家は限られていた。当時の国連は、官僚機構が肥大化し慢性的な赤字を抱えていたため、大手ドナー国は国連システムの合理化と職員の削減を求めており、新機関の設置のために人員や予算を使える状況ではなかった。また新機関の設置は、国家主権を強調する国家、特に途上国に内政介入の懸念を抱かせることになり、激しい反対が生じる可能性があった。したがって、国連事務局は、他国連機関、大手ドナー国、途上国からの反対を斟酌し、国内避難民保護を担当する担当機関の設置に対して慎重にならざるを得なかった。

UNHCR: さらに、新機関の設置に反対しただけでなく、国連諸機関は自らが国内避難民問題に積極的に関与することにも消極的であり、あくまでも自らのマンデートの範囲内で国内避難民保護を行うことを主張した。国内避難民問題に関して最もマンデートと親和性があり、また経験も豊富であった UNHCR は、各国から「国内避難民に適切な支援を提供するためのふさわしい戦略をつくる」の協議に加わるよう要請された³⁴¹。しかし、UNHCR は国内避難民問題への関与に対して消極的であった³⁴²。

UNHCR は本来、難民と帰還民に関する「主要な」媒介的役割を果たすよう期待されている。一方で、国内避難民のために設計された人道支援事業については、国連事務総長と UNDP が同様の役割を果たすことが期待されているだろう。

ただし、UNHCR は国内避難民にまでは正式にはマンデートを拡大しないという前提を置いた上で、同機関が正式な保護対象とみなす難民・帰還民と国内避難民が混在した南部アフリカなどの地域では、支援を提供する用意があるとも述べている³⁴³。

³³⁹ *Ibid.*, 5.

³⁴⁰ ICIHI、前掲書、213 頁。

³⁴¹ *Note on SARRED Follow-up*, no date, paras. 1-2, SARRED/H/54, UNHCR Archives.

³⁴² *Ibid.*, para. 5.

³⁴³ *Ibid.*, paras. 15-17.

UNICEF: UNICEF は、「国内で移動を強いられる子どもと女性 (internally displaced children and women)」への保護の提供が自らの任務だと強調した一方で、すでに同機関が深く関与してきたカンボジアやスーダン南部地域では子どもと女性以外の国内避難民保護も引き受けると述べた³⁴⁴。つまり、UNICEF は、基本的には国内避難民保護の全般的な責任を担うことに消極的だったが、自らが既に関与している事業については他国連機関が割り込むことを危惧して、引き続き自らが国内避難民保護を担うことで UNICEF の活動を制限する動きを牽制したといえる。さらに、国内避難民保護の主導機関の候補として UNHCR や UNDP、国連全体を挙げている³⁴⁵。

UNDRO: 主に自然災害の被災者に対する人道支援調整を行ってきた UNDRO は、SARRED 会議で議論された国内避難民問題が、明確に自らの責任の範疇にはないと指摘した³⁴⁶。あくまでも UNDRO が支援対象とするのは自然災害の被災者だからであり、SARRED 会議が想定する武力紛争に伴って発生する国内避難民は対象外だと考えたためであろう。

UNDP: UNDP は、「新機関を設置しなくとも、国連システムは効果的に避難民問題に対処できる」という意見をファラー国連事務次長に披瀝したように³⁴⁷、機関間調整の強化によって国内避難民問題には対処できると考えていた。さらに、UNDP 常駐代表が持つ権威や資金に期待し、UNDP こそが開発支援に関連する国内避難民保護について適切かつ効率的な機関であると自らを評価していた³⁴⁸。すなわち、現地での活動を通して、開発支援という文脈ながらも、国内避難民保護の専門知識・経験を蓄積していた UNDP 現地事務所が、現場での「フォーカルポイント」を担うことになったのである³⁴⁹。デクエヤル国連事務総長も国内避難民保護を担当する新機関は不必要だと考えており、その代わり UNDP に各機関との調整を担当させた³⁵⁰。

ただし UNDP には、国内避難民保護に必要な資金を集めるマンデートも法的基盤も持たないという問題点が指摘されていた³⁵¹。また当時、UNDP は中米地域においてイタリア政

³⁴⁴ UNICEF, *Internally Displaced*, 4 May 1989, 1, SARRED/H/55A, UNHCR Archives.

³⁴⁵ *Ibid.*, 3.

³⁴⁶ *Letter from Ripert to Essaafi*, 13 February 1989, SARRED/H/55A, UNHCR Archives.

³⁴⁷ *Letter from Kirder to Farah*, 11 May 1989, SARRED/H/55A, UNHCR Archives.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ UN Doc., A/44/520, 28 September 1989.

³⁵⁰ UN Doc., E/1991/109/Add.1, 27 June 1991, para. 30; Weiss and Korn, *op.cit.*, 16.

³⁵¹ *Record of the Third Inter-Agency Meeting on Internally Displaced Persons*, 14 June 1989,

府の支援を受けて紛争からの復興支援という文脈で国内避難民問題に関与していたが、帰還民支援にまで範囲を拡大しようとしたことで、帰還民保護をマンドレートとする UNHCR との間で摩擦が生じてもいた³⁵²。つまり、UNHCR が開発支援に進出し批判を受けたように、UNDP もまた強制移動問題へ過度に関与しようとしたことで、機関間の摩擦を生じさせる結果となったのである。

結果として、国内避難民保護に関する機関間調整は、「アドホックな方法、あるいはより体系的な方法で、既存のメカニズムを利用する」という成果とは呼べない文言で妥協が図られることとなった³⁵³。具体的には、現地レベルでは UNDP 現地事務所が、グローバルレベルでは適切な機関が見つからずフェラー国連事務次長が調整機能および資金動員を担当することになった³⁵⁴。難民保護という UNHCR の排他的権限の下から離れた国内避難民問題には、それぞれの組織が異なる文脈で関与し、実践知を蓄積し始めていた。開発支援という観点から国内避難民問題に関与し始めた UNDP はその最たる例であろう。

国内避難民保護に多様な国際機構が関与することになったことで、国内避難民ガバナンスは、保護が必要な事例が生じるたびに関連する機関が水平的な協議を行って主導機関を定める「協調アプローチ」と呼ばれる調整方法が主流となっていった。このことは、強力な調整機関を想定する「統合を志向する協調」ではなく、各組織の独立性を維持しながら、その度ごとに役割を定める「独立を志向する協調」へと国際機構間の関係性が変化していったことを意味しよう。

本章では、各国・国際機構双方からの批判を背景として、国内避難民ガバナンスが、難民保護ガバナンスの一部として UNHCR が運営してきた「統合を志向する協調」から、国内避難民が持つ多様なニーズを満たすために複数の国際機構が水平的な機関間調整を行い、その都度役割を定める「独立を志向する協調」へと変化してきたことを解明してきた。

国内避難民問題に関して、SARRED 会議で最も強調されたことは、国内避難民保護を担当する国連機関が存在しないという「制度上の空白」であった。これまでは、UNHCR が

SARRED/H/57, UNHCR Archives.

³⁵² *Wrap-up Meeting of Italian Gov't/UNDP PRODERE Joint Evaluation Mission*, 10-11 December 1990, 3, Fonds 11, Series 3, File 391.85.5, CIREFCA Follow-up, Vol. 12 (L), Folio 153A, UNHCR Archives.

³⁵³ *Internally Displaced Persons*, 2 June 1989, 5.

³⁵⁴ UN Doc., A/44/520, 28 September 1989.

その空白を埋めてきたものの、その活動拡大を各国および諸国際機構が批判した。一方で、途上国は自らの能力の限界を認識しており、国際社会による国内避難民問題への関与を望んでいた。批判的となった UNHCR が撤退したことで、結果として、国内避難民問題に対する関与を国連全体に要請する国家間合意の機会が生じ、オスロ宣言、そして国連総会決議 43/116 へとつながっていったのである。その制度上の空白を埋める手段として提示されたのは機関間調整に基づく国内避難民ガバナンスの運営、つまり「独立を志向する協調」であった。しかし国連諸機関は、自らが国内避難民問題の全体的な責任を担うことには消極的であり、あくまでも自らのマンデートの範囲内で国内避難民保護を行うことを主張した。つまり、国家の期待は消極的な国連諸機関の反応によってほとんど成果を上げることができなかった。

ここで興味深いのは、SARRED 会議を通して、国内避難民保護自体にはそこまで大きな反対が出ていないという点である。一般的には、途上国は内政干渉の可能性を伴う国内避難民保護に消極的だとされるが、SARRED 会議において現れた対立構造は、「UNHCR が国内避難民に関与すべきか否か」であり、「国内避難民保護」自体ではなかった。したがって、UNHCR が国内避難民保護から撤退した後には、OAU は、国内避難民問題を難民問題から切り離しつつ、国内避難民の国際的保護の必要性を主張することで、諸国家の同意を取り付けやすくなっていた。ここから推察されるのは、1960 年代以降に UNHCR が国内避難民保護の実践を蓄積していったことによって、各国にとっても国内避難民保護自体に疑念が生じることがなくなったからであると考えることができよう。

冒頭で提示したデンの発言は、国内避難民保護の論理が転換し、各国の同意を得た国連における正式な議題として、国内避難民保護が設定されたことを指していると考えられる。これ以降は、地政学的・戦略的な意味で国内避難民問題が議題になることはあるものの、基本的に国内避難民保護自体に反対が生じることは少なく、その具体的な運営方法に対して各アクターが議論を重ねていくことになった。

第四章 「国内強制移動に関する指導原則」の成立と伝播³⁵⁵

本章では、国内避難民ガバナンスにおける規則形成活動として、国内避難民保護を論じた規範的文書である「国内強制移動に関する指導原則（指導原則）³⁵⁶」の成立と伝播について論じる。本章は以下の三点に要約される。第一に、デンは、国内避難民保護に関する規範的枠組みを作成する際に、当初法的拘束力のある条約や国連での宣言を目指したが、UNHCR や ICRC、そして多くの国家はそれに消極的だった。第二に、そのような消極的なアクターの支持を取り付けるために、デンは、①既存の国際法を基礎としたソフト・ロー形式の採用、②国連・国際機構を中心としたネットワークの拡大という二つの戦略を採用した。結果として、各国際機構は指導原則を受容し、国家もそれを留意するようになった。第三に、指導原則は現在では各国で国内法制化が促され、アフリカでは独自の条約作成に至るといった段階にまで発展している。

序章で指摘したように、国内避難民研究の多くは、指導原則の成立過程やその効果について論じてきた。その中で先行研究は、特別代表の任にあったデンを、指導原則の成立・伝播に影響を与えたアクターとしてみなしてきた³⁵⁷。デンと専門家集団としての国内強制移動プロジェクト（Project on Internal Displacement）を中心として指導原則が起草され、デンは完成した指導原則を携えて各国にその重要性を訴えていったとされる。

本章は先行研究の成果を否定するものではない。ただし、国内避難民保護規範に反対するアクターに着目し、規範推進側が持つ選択肢は限定されていたことを指摘する。本章で行う分析の背景には、規範のライフサイクル・モデルが想定する規範推進勢力の一方向的な説得過程ではなく³⁵⁸、規範推進勢力と対抗勢力との間で繰り広げられる「規範論争（norm contestation）」に着目する理論的文脈が存在する³⁵⁹。つまり、国内避難民保護規範に消極的

³⁵⁵ 本章では、先行研究の成果に依拠して、第一章で提示した分析視角に従って整理し、議題設定や実施・履行など他のガバナンスに関わる活動とともに統一かつ体系的な理解を構築することを主たる目的とする。したがって、他の章のように、公文書館調査を通じた新たな事実の発見を目的とはしていない。ただし、グローバル・ガバナンスの諸活動において規則形成は不可欠な要素であり、先行研究も主たる分析対象としてきたため、本章を追加することにした。

³⁵⁶ UN Doc., E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998.

³⁵⁷ Weiss and Korn, *op.cit.*; Orchard, “Protection of Internally Displaced Persons”; Bode, *op.cit.*; 池田、前掲論文などを参照のこと。

³⁵⁸ Finnemore and Sikkink, “International Norm Dynamism.”

³⁵⁹ Wiener, *op.cit.*; Antje Wiener, “The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State: Sociological and Normative Approaches to ‘Interaction,’” *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10-1 (2007): 47-69; Antje Wiener, *A Theory of Contestation* (London: Springer,

な勢力がどのようにデンの行動を結果的に制約することになったのかを分析することで、先行研究の理解を補完することを試みる。

当初多くのアクターが国内避難民保護規範に消極的だった。この中で、デンが重点的に説得対象としたのは UNHCR や ICRC という移動する人々の保護を職掌とする国際機構であった。デンは、指導原則を実際に実行に移すうえで国際機構の支持を取り付けることが必要だと考えていた。UNHCR と ICRC は当初、国内避難民保護に関する法的枠組みが成立すると、自らが管轄する国際難民法および国際人道法が脅かされるのではないかと懸念し、デンによる国内避難民の法的保護を「統合」する試みに反対していた。そこで、デンは、UNHCR や ICRC を早くから規範的枠組みを検討する円卓会議に招待して、その重要性を説得すると同時に、UNHCR らの懸念を払拭するために、国際難民法や国際人道法を含む既存の国際法を基礎としたソフト・ロー形式を採用したのである。つまり、指導原則は統合的な指針であるといえるが、各国際機構が管轄する国際法を尊重したという点で、一定程度 UNHCR や ICRC の自律性を担保するものともなった。

以下では、指導原則をめぐる各アクターの態度を整理しつつ、その成立・伝播過程を三段階に分類してそれぞれ分析する。第一段階は、指導原則が成立し、1998年に国連人権委員会において「留意 (take notes)」されるまで、第二段階は、2005年に国連総会首脳会合（世界サミット）成果文書が成立するまで、第三段階は、それ以降の動きに関して「アフリカにおける国内避難民の保護および援助に関するアフリカ連合条約（通称、カンパラ条約）」を中心に論じることとする。

第一節 指導原則の成立－1998年国連人権委員会の議論まで

1. 指導原則作成の背景

1992年、ガリ (Boutros Boutros-Ghali) 国連事務総長は、旧知の仲でありスーダンの元外交官であったデンを特別代表に任命した。この背景には、キリスト友会、世界教会協議会、

2014); Bob, *op.cit.*; 足立「新たな規範の伝播失敗」などを参照のこと。規範論争研究は、規範起業家、つまり規範推進側の役割のみに焦点を当ててきたそれまでの研究に対して、反対勢力の影響に着目した議論である。結果として、規範推進側が勝利し新規規範が伝播するか、反対勢力側が勝利し規範伝播が失敗するか、という結論が示唆されるにとどまる。本章は、そのような二項対立ではなく、推進側が持つ選択肢を制約する役割を反対勢力が果たしたと主張する点で、よりニュアンスのある理解を提示することができよう。

難民政策グループ (RPG) といった NGO が、人権という観点から戦略的に国内避難民問題の議論を主導していたことが挙げられる³⁶⁰。第一に、NGO は、自らが影響力を及ぼすことができる「場」を慎重に検討していた。つまり、国連総会は各国の政治的思惑が交錯するため適切ではないと考え、人道支援および人権機関が多く集まり、また NGO によるロビイングや公式発言が可能となる、ジュネーブに設置された国連人権委員会を主なアリーナとした。さらに、国内避難民問題を人権問題だとみなしたことも同委員会を議論の場として選択した要因であろう³⁶¹。

第二に、NGO は国内避難民が置かれた窮状を分析した報告書を積極的に発表し、国内避難民問題を人権侵害として扱った。当時の国内避難民の総数はおよそ 3000 万人から 4000 万人と見積もられ、国連システムが国内避難民を無視してきたこと、さらに NGO が国内避難民保護の基準設定において重要な役割を果たし得ることが指摘されてきた³⁶²。

2. 指導原則に対する賛成派と反対派の構造

(1) 国内避難民保護規範推進グループの形成

SARRED 会議前後から、国内避難民保護に関する規範的枠組みが存在しないことは様々な報告書で指摘されてきた³⁶³。デンが任命された特別代表は規範的枠組みを作成する旗振り役として想定されていた。スーダン南部（現南スーダン）に生まれたデンは、イェール大学で法学博士を取得後、国連事務局の人権分野でキャリアを開始した³⁶⁴。その後スーダ

³⁶⁰ Bagshaw, *op.cit.*, 72-79; Weiss and Korn, *op.cit.*, 17-26. キリスト友会は、クエーカー教徒からなる宗教団体であり、在ジュネーブの国連本部に事務所を置き、人権問題について積極的にロビイ活動を行っていた。世界教会協議会は、第二章で論じたスーダン南部避難民問題において、国内避難民支援を独自で行っていたし、第三章で扱った SARRED 会議にも参加していた。最後に、RPG は、所属するコーヘンが国内避難民の人権問題について強い関心を抱いていたため、積極的に関与したのだと考えられる。

³⁶¹ Weiss and Korn, *op.cit.*, 20.

³⁶² Roberta Cohen, *Introducing Refugee Issues into the United Nations Human Rights Agenda* (Washington, D.C.: RPG, 1990), 34-35; Weiss and Korn, *op.cit.*, 19.

³⁶³ 例えば、ICHI, 前掲書、第 9 章; UN Doc., E/1991/109/Add.1, 27 June 1991; Lance Clark, “Internal Refugees: The Hidden Half,” in *World Refugee Survey 1998* (Washington, D.C.: USCR, 1989), 18-24; Cohen, *Introducing Refugee Issues*; Roberta Cohen, *UN Human Rights Bodies should Deal with the Internally Displaced* (presented at the meeting for delegates to the UN Commission on Human Rights by the Quaker United Nations Office and the World Council of Churches, Geneva, 16 March 1990); Roberta Cohen, *Human Rights Protection for Internally Displaced Persons* (Washington, D.C.: RPG, 1991) などを参照のこと。

³⁶⁴ デンの生い立ちについては、Bode, *op.cit.*, 286-290 を参照した。

ンの外交官に転身したものの、北部政権によるイスラム化政策に反発して 1983 年に辞職すると、アフリカ研究者としてブルッキングス研究所に勤めた。このような国連職員、外交官、研究者としての職歴が特別代表としての彼の活動スタイルに大きな影響を与えることになったと考えられる。

デンが国連人権委員会から与えられた任務は、既存の国際人権法、国際人道法、国際難民法が国内避難民の保護や支援活動に適用可能かを検討し、それらを編纂し、規範的枠組みを作成することにあつた³⁶⁵。任務遂行にあたっては、国連事務総長から直接委任を受けた特別代表という地位を利用して、国連を組織的基盤としつつ、背後に国連事務総長が持つ権威を受けて活動することができた³⁶⁶。結果として、国連諸機関のみならず、各国高官や NRC などの NGO らとの接触も容易になった³⁶⁷。

しかし、特別代表の具体的な活動に対して国連からの援助は十分でなかった³⁶⁸。つまり、デンは国連外から支援を求めざるを得ない状況にあつたといえる。そこで、彼は、自らが以前勤務していたブルッキングス研究所と、国内避難民の人権問題を専門とするコーヘン (Roberta Cohen) が所属する RPG を中心とした国内強制移動プロジェクトを発足させた³⁶⁹。また、国際法学者を中心とした規範的枠組みの研究・起草チームも同時期に結成された³⁷⁰。

デンの活動を支持していたのはオーストリアおよび北欧諸国であつた³⁷¹。オーストリアは特に積極的であり、国内避難民保護に関する研究・調査への資金提供、人権委員会での決議提案および各国への説得、国内避難民問題に関する円卓会議の主宰国を引き受けた³⁷²。

³⁶⁵ UN Doc., E/CN.4/RES/1992/73, 5 March 1992; E/CN.4/RES/1993/95, 11 March 1993.

³⁶⁶ Bode, *op.cit.*, 284; Weiss and Korn, *op.cit.*, chap. 8; Orchard, "Protection of Internally Displaced Persons," 290-292.

³⁶⁷ Weiss and Korn, *op.cit.*, 37.

³⁶⁸ *Ibid.*, 32. 例えば、デンは無給で特別代表の任に当たっていたとされる。

³⁶⁹ *Ibid.*, 44-51.

³⁷⁰ 中心的な参加者は、アメリカ・アメリカン大学ロースクール教授のゴールドマン (Robert Goldman)、オーストリア・ボルツマン・インスティテュートに所属するノワック (Manfred Nowak)、スイス・ベルン大学法学部教授のケーリン (Walter Kälin) という三名であつた。ここで中心的な役割を果たしたケーリンはデン勇退後の第二代特別代表に指名されることとなる。チーム内には、権利ベースかニーズベースか、あるいはハード・ローかソフト・ローかという点で対立があつたとされるが、国内避難民保護のための規範的枠組みの必要性については一致していた。

³⁷¹ Bagshaw, *op.cit.*, 130-132. ミドルパワー論によれば、SARRED 会議におけるノルウェーと同様、オーストリアも国内避難民問題に積極的に関与することで、自らの影響力を高めようとしたのだと考えられる。しかし現時点で、オーストリアの意図を解明するような資料は持ち合わせていない。

³⁷² Bagshaw, *op.cit.*, 126-130; Weiss and Korn, *op.cit.*, 25; UN Doc., E/CN.4/RES/1991/25, 5 March 1991.

要するに、指導原則は、オーストリアや北欧諸国の支援の下で、デンと法律専門家を中心に起草されていったのである。

(2) 国内避難民保護規範に対する反対派の論理

国家：ただし、国内避難民保護規範の推進に反対するアクターも存在した。例えば、特別代表の役割が情報収集や既存の法体系の検討という限定的なものとなった理由は、フィリピン、メキシコ、キューバラが国内避難民問題に関する独立作業部会や独立専門家の設置を妨害したためだとされている³⁷³。またメキシコは、国内避難民が「独立した法体系の利益を享受するに値するだけの独自のグループだとは言えない」と主張していた³⁷⁴。

一方で、国内避難民保護自体には反対しないものの、新たな規範的枠組みの作成には消極的なアクターも多かった。エストニアやスイスは、既存の国際法で国内避難民には十分な保護を提供することができるとして、拘束力を持つ新たな国際法を作成することには消極的であった³⁷⁵。アメリカも自国法との抵触や新たな義務の発生を懸念し、法的拘束力のある文書の作成には反対した³⁷⁶。

これらの発言から推察できるのは、国内避難民保護自体に反対する国家と、その保護を新たに法的枠組みとして設定することに消極的な国家という二つの立場が存在したということである。ただし、前章で検討した 1988 年の国連総会決議 43/116 および 1989 年の国連総会決議 44/136、さらに 1993 年には国内避難民を初めて単独で扱った国連総会決議 48/135 が全会一致で採択されていることから³⁷⁷、国内避難民保護自体に反対する国家は少数であり、国内避難民保護には賛成だが、法的拘束力を持つ新たな枠組みの形成に批判的である国家が多数であったと考えられる。

³⁷³ UN Doc., E/CN.4/RES/1992/73, 5 March 1992. この点について、国連人権委員会で活躍した元オーストリア大使ストローハル (Christian Strohal) は、各国は国連から独立した作業部会や専門家には強制的な調査権限が与えられるのではないかと危惧しており、加盟国の意向が反映される国連の枠内で行動する特別代表の方が、これらの国にとっては望ましかったのではないかと回想している。Weiss and Korn, *op.cit.*, 28-29.

³⁷⁴ UN Doc., E/CN.4/1996/SR.39, 19 April 1996, para. 22.

³⁷⁵ *Diplomatic Note from the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Estonia*, Geneva, 29 September 1992, cited from Weiss and Korn, *op.cit.*, 38; UN Doc., E/CN.4/1996/SR.40, 19 April 1996, para. 9.

³⁷⁶ Weiss and Korn, *op.cit.*, 66. 例えば、指導原則への支援を求めても、国務次官補であったライマン (Princeton Lyman) は、いかなるコミットメントも提示しなかったとされる。

³⁷⁷ UN Doc., A/RES/48/135, 20 December 1993; A/48/PV.85, 20 December 1993, 12.

国際機構：国際機構は、国内避難民保護自体には反対しないものの、国内避難民という新たな支援対象を法定化することには消極的であった。国際移住機関（IOM）は、国境を越えたか否かを問わず、移民や人身取引の被害者も含む広範な移動する人々を支援対象としており、国内避難民を法的に定義する必要性を感じていなかった³⁷⁸。武力紛争下の文民保護を任務とする ICRC は、紛争から避難した国内避難民とそこから避難しない・できない人を区別し、前者のみを国際的保護の対象とすることが自らのマンデートとの齟齬を生むことを懸念した³⁷⁹。そのため、国内避難民に関する新たな枠組みが作られたとしても、既に成立している国際法と置き換わるべきではないと主張した³⁸⁰。

UNHCR もまた、法的拘束力を持つ枠組みを作ることに消極的だった。国際保護局は、難民法学者による厳しい批判も相まって³⁸¹、国内避難民を国際的保護の対象とすることは、個人が持つ庇護を求める権利の追求を阻害することにつながり、国際難民法の法的安定性を損ねると考えて、難民条約の厳格な適用を求めていた³⁸²。つまり、国内避難民保護に関する規範的枠組みが国際難民法と衝突するのではないかと危惧していたのである。

要するに、いずれの機関も国内避難民保護自体には反対しないものの、国内避難民に対して法的定義を与えることには消極的だった。国内避難民に関する法的枠組みの成立、すなわち、デンによる国内避難民の法的保護を「統合」する試みは、ICRC が管轄する国際人道法や、UNHCR が管轄する国際難民法と衝突する危険性を孕んでいたのである。

墓田は、指導原則の策定過程を「国家間協調の限界を克服しようとする取り組み」だと評価している³⁸³。しかし実際には、指導原則の作成に当初から積極的だったのは、デンとその周辺、NGO、またオーストリアや北欧諸国という少数派であり、国家のみならず国際

³⁷⁸ Weiss and Korn, *op.cit.* 39.

³⁷⁹ *Ibid.*, 39.

³⁸⁰ UN Doc., E/CN.4/1996/SR.33, 19 April 1996, para. 58.

³⁸¹ 例えば、国際保護局は、「[同局の] 権威や影響力は衰え、政策、プログラムの職員の決定にほとんど追随し、UNHCR の行動を遡及的に法的正当化するだけの役割に成り下がってしまった [括弧内筆者]」という匿名の法実証主義者からの批判があった。Anonymous, “The UNHCR Note on International Protection You Won’t See,” *International Journal of Refugee Law* 9-2 (1996): 267-273. その他にも、Michael Barutcsiki, “Tensions between the Refugee Concept and the IDP Debate,” *Forced Migration Review* 3 (1998): 12-14; 阿部浩己「新たな人道主義の相貌—国内避難民問題の法と政治」島田征夫編『国内避難民と国際法』信山社、2005年、241-247頁などを参照のこと。

³⁸² Bagshaw, *op.cit.*, 128; Weiss and Korn, *op.cit.*, 62; Deng, “The GPIID and the Development of International Norms,” 153.

³⁸³ 墓田、前掲書、73頁。

機構も含めて、その他のアクターは法的枠組みの作成に対して消極的か、無関心であった。消極派は、①メキシコやキューバなどの国内避難民保護自体に反対する立場と、②アメリカやスイス、また UNHCR や ICRC といった国内避難民保護には反対しないものの法的拘束力のある規範的枠組みの作成に反対する立場が混在していた。また、前者の国内避難民保護自体に反対する立場は比較的少数であった。したがって、規範推進勢力にとっては後者を自分たちの側に迎え入れることが重要な戦略であったのである。

3. 規範推進側の戦略

国家・国際機構を問わず、多くのアクターが規範的枠組みの作成に消極的な中で、デンを中心とする規範推進勢力は「問題に実効的に対処することを優先させ、条約の策定や国連での宣言といった形式に拘泥しない」ことにした³⁸⁴。この規範推進勢力の態度は、消極派の中でも比較的多数派であった「国内避難民保護には反対しないものの法的拘束力のある規範的枠組みの作成に反対する立場」に配慮したものだと考えられる。デンらは、あくまでも喫緊の課題である国内避難民問題への対応が遅れてしまうことを最も回避したいと考えていた。例えば、コーヘンは「国内避難民が抱える緊急のニーズに対応するためには、文書が今こそ喫緊に必要であるにもかかわらず、条約形成には数十年の時間がかかってしまう〔強調は本文ママ〕³⁸⁵」と指摘している。

デンは、規範的枠組みの作成に対する反対態度を緩和しようと試みた。彼が特に重視したのは国際機構の支持を取り付けることであったと考えられる。国家の反対は多国間協議を迂回することを回避できる。しかし、指導原則を実行に移すためには、実際に国内避難民保護を行うことになる UNHCR や ICRC などの国際機構に規範的枠組みを受け入れてもらわなければならなかった。したがってデンは、①既存の国際人権法、国際人道法、国際難民法を基礎としたソフト・ロー形式を採用し、②デンと法律家から成る専門家集団を中心として指導原則の骨格を固めつつも、徐々にネットワークを拡大し同原則の内容を深化させるという戦略を採用した。

第一の戦略は、指導原則を、既存の国際人権法、国際人道法、国際難民法を基礎としつつ、ソフト・ロー形式を採用したということである。デンは当初指導原則について政策指

³⁸⁴ 墓田、前掲書、72 頁。

³⁸⁵ Cohen, “Developing an International System for IDPs,” 92.

針ではなく、国連総会での決議・宣言、または条約策定を狙っていた³⁸⁶。しかし、法的拘束力を持つ条約化に反対する各国・国際諸機構の反対を回避するために、デンはあえてソフト・ローという形式を採用した³⁸⁷。例えば、指導原則の形式について議論された1996年の国連人権委員会では、指導原則を法的な意味合いを含む「規範的枠組み」ではなく、「適切な枠組み」として位置づけ、表現を変えることで反対派との妥協に成功した³⁸⁸。結果として、アメリカやICRCは指導原則の編纂を歓迎するようになっていった³⁸⁹。

さらに、指導原則が既に国家間で合意されている国際人権法、国際人道法、国際難民法を基礎として起草されたことは、諸アクターにとって明確な反対姿勢を表明しづらい状況を作り出すこととなった³⁹⁰。確かに、指導原則を貫く「責任としての主権」といった規範的概念はデンが新たに提示したものである³⁹¹。しかし、指導原則の多くの規定は、国内避

³⁸⁶ Deng, “The GPID and the Development of International Norms,” 153.

³⁸⁷ ソフト・ローの利点には、迅速な合意の促進や主権コストの低減、不確実性への対応などが挙げられる。Abbott and Snidal, “Hard and Soft Law,” 421-456. また、指導原則に対しては、①内容の精緻さ、②権限移譲の程度、③義務の程度という法制度化の三つの指標に従って、「内容は精緻であるが、権限移譲は低から中程度、義務の程度は低い」と評価した論考が存在する。Kenneth W. Abbott, “Commentary: Privately Generated Soft Law in International Governance,” in *International Law and International Relations: Bridging Theory and Practice*, ed. Thomas J. Biersteker, Peter J. Spiro, Chandra Lekha Sriram, and Veronica Raffo (London: Routledge, 2007), 167. 法的拘束力の有無を表す「義務の程度」および、原則を実行に移すための第三者機関の存在を指標とする「権限移譲」がそれぞれ低く評価されていることは、国内避難民保護の負担を避けたいと考える諸国家にとって非常に都合な案であったことを意味する。具体的には、内政介入を懸念する途上国にとって「権限移譲」の程度が低いことは望ましい。他方で、自らを拘束する国際法に反対するアメリカ他諸国家にとっては、「義務の程度」が低いことが歓迎されるべきものであったと考えられる。法制度化に関しては、Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Snidal, “The Concept of Legalization,” *International Organization* 54-3 (2000): 401-419 を参照のこと。

³⁸⁸ Deng, “The GPID and the Development of International Norms,” 152. デンやコーヘンにとっては、指導原則の形式よりも最終成果物が国家にとって受け入れられることの方が重要であった。

³⁸⁹ Weiss and Korn, *op.cit.*, 66; UN Doc., E/CN.4/1996/SR.33, 19 April 1996, para. 58. このことは池田が指摘する、同時期に国際法協会によって提示された「国内避難民に関する国際法原則宣言」の失敗を見ると明らかになる。池田丈佑「世界政治における人道規範の基盤とその制度化—国内避難民問題と人間の安全保障を事例として」大阪大学大学院国際公共政策研究科博士論文、2008年3月27日提出、133-134頁。同原則は、国内避難民保護の法典化作業を志向するものであったが、現在もなお国際法として成立はしていない。この理由は、本論文の要旨にしたがえば、法的拘束力を持つ条約策定に反対する規範推進対抗勢力を考慮に入れることなく、独自に進めていたことが要因として挙げられよう。

³⁹⁰ 対人地雷禁止条約を事例として、当該条約を批准していなくとも、その条約が「埋め込まれた」既存の国際規範体系に、諸国家が合意していれば、間接的ながら、その条約の効果が発生するということを主張するものとして、Adam Bower, “Norms Without the Great Powers: International Law, Nested Social Structures, and the Ban on Antipersonnel Mines,” *International Studies Review* 17-3 (2015): 347-373 が挙げられる。

³⁹¹ Deng, *Protecting the Dispossessed*, 11, 14-20; Deng, et al., *Sovereignty as Responsibility*, xiii, xv-xvii.

難民を対象として既存の国際法を「言い直し」たものであった³⁹²。つまり、指導原則における個々の内容は既に国際的に合意されたものであり、その内容について諸国家が批判を加えることは難しかった。また、UNHCR や ICRC にとっては、自らが管轄する国際法が変わらずに尊重されるという点で歓迎すべきものであった。

第二の戦略は、国際関係論における知識共同体の役割と類似するが³⁹³、知識共同体論が想定する政策エリートへの助言に留まらない、積極的かつ主体的な活動を想定していた。デンは、指導原則の原案を作成するために、国内避難民問題の解決という共通の規範的信念を持つ法律家から構成される専門家集団を結成した³⁹⁴。その上で、既存の国際法を基にしたソフト・ローとしての指導原則原案を用いて、徐々に賛同者を増やし、ネットワークを拡大していくことで、他組織が持つ法律および現場での支援経験などの専門知識を原案に追加し、指導原則を発展させていった。

オーストリアが主宰した 1994 年と 1996 年の円卓会議には、専門家集団の代表者の他に、UNHCR、DHA、IOM、ICRC などの国際機構代表者、そして RPG や NRC などの NGO 代表者が参加した³⁹⁵。国内避難民保護の経験を持つ UNHCR、IOM、ICRC が円卓会議に参加した意義は大きかった。すでに指摘した通り、円卓会議などにおける議論を経て、ICRC らはソフト・ローとしての指導原則に反対しなくなっていた³⁹⁶。さらにこの会議には、指導原則をより深化させるために、UNHCR などの実施機関が持つ現場での支援経験を同原則に反映させるという目的もあった³⁹⁷。1998 年には、OAU、米州機構 (OAS)、欧州安全保障協力機構 (OSCE) といった地域機構の代表者も招き、指導原則を国連人権委員会に提出するための最終起草作業を行った³⁹⁸。その中で、参加者全員が指導原則に対して賛成したため³⁹⁹、上記地域機構に加盟する各国は指導原則への反対が困難になったと考えられる。

³⁹² Bagshaw, *op.cit.*, 103.

³⁹³ Peter H. Haas, *Knowledge, Power, and International Policy Coordination* (South California: University of South California Press, 1997). 知識共同体とは、「共通の規範的信念と因果的信念、判断基準を持ち、ある問題解決のために共同で事業 (enterprise) を行う、専門知識を基にしてつながる専門家のネットワーク」を指す。Peter H. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” in *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, ed. Peter H. Haas (South California: University of South California Press, 1997), 3.

³⁹⁴ これが、国内強制移動プロジェクト、および国際法学者を中心とした指導原則の研究・起草チームのことである。

³⁹⁵ Bagshaw, *op.cit.*, 128.

³⁹⁶ UN Doc., E/CN.4/1996/SR.33, 19 April 1996, para. 58.

³⁹⁷ Bagshaw, *op.cit.*, 128.

³⁹⁸ *Ibid.*, 129-130; Weiss and Korn, *op.cit.*, 63-65.

³⁹⁹ Weiss and Korn, *op.cit.*, 65.

4. 1998年国連人権委員会での議論

専門家集団と国際機構を中心として起草された指導原則が、多国間協議の議題に上ったのは1998年の国連人権委員会であった。内政不干渉原則を根拠として国内避難民保護に消極的だったインドや中国、キューバ、スーダンとともに、ここで強固に反対したのがメキシコであった⁴⁰⁰。メキシコは、デンと専門家集団による指導原則の起草過程は「裏口 (back door)」で行われたものだと批判し、国家を迂回して国際的な枠組みを作ることに懸念を表明した⁴⁰¹。さらに、指導原則が委員会開催の当日まで発表されなかったことを逆手に取り、メキシコは同原則について「いかなる判断を示すこともできない」と発言した⁴⁰²。

しかし指導原則に対しては、アフリカ、ヨーロッパ、アメリカ大陸の各地域機構がその理念に賛同しており、指導原則に言及した決議案にはオーストリアを中心として54カ国の共同提案国が名を連ねていた⁴⁰³。そのため、メキシコも決議を撤回させることまではできないことを認識していた。決議文中の「歓迎の意をもって (with appreciation)」を削除し、指導原則を「留意する」ことにとどめることでメキシコと妥協が成立し、指導原則に言及した国連人権委員会決議は無事に全会一致で採択されたのである⁴⁰⁴。

5. 小括

当初、指導原則への賛同者はデンやオーストリアなど少数派であった。デンは、条約や国連総会での宣言といった形式にこだわらず、国内避難民保護のための政策指針を策定す

⁴⁰⁰ Bagshaw, *op.cit.*, 134-138.

⁴⁰¹ Weiss and Korn, *op.cit.*, 67.

⁴⁰² Bagshaw, *op.cit.*, 134.

⁴⁰³ 共同提案国は、アフガニスタン、アンゴラ、アルゼンチン、オーストリア、アゼルバイジャン、ベルギー、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ボツワナ、ブルガリア、カナダ、チリ、コロンビア、コンゴ共和国、コスタリカ、キプロス、チェコ、デンマーク、エクアドル、エルサルバドル、フィンランド、フランス、ジョージア、ドイツ、ギリシャ、グアテマラ、ギニア、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ラトビア、リヒテンシュタイン、リトアニア、ルクセンブルグ、マルタ、モーリシャス、モザンビーク、オランダ、ニカラグア、ノルウェー、ペルー、ポーランド、ポルトガル、韓国、ロシア、ルワンダ、スロバキア、スロベニア、南アフリカ、スウェーデン、スイス、ウガンダ、アメリカ、ウルグアイ、ザンビアであった。確かに、ヨーロッパ諸国が比較的多いが、他の地域からもバランスよく共同提案国に名を連ねている。また、内政不干渉原則を強調することの多いロシアが共同提案国に入っていることも注目すべき点であろう。

⁴⁰⁴ UN Doc., E/CN.4/RES/1998/50, 17 April 1998.

るということを優先した。デンは、法的拘束力を持つ枠組みの形成に反対する消極派の懸念を回避するため、ソフト・ロー形式を採用した。また、各国が既に合意していた既存の国際法を基礎として指導原則を起草したことで、その内容について各アクターが反対することは難しくなった。さらに、専門家集団が原案を作り、徐々にネットワークを拡大し、国際機構や地域機構まで取り込むことによって、指導原則への賛同者を増やしていった。最終的には、強固な反対者はメキシコら少数に留まり、多くの国家が指導原則に対して賛意を示していた。

この中でデンは、実際に国内避難民保護を行うことになる UNHCR や ICRC などの国際機構の支持が、指導原則を実行に移すうえで重要だとみなしていたのではないだろうか。UNHCR と ICRC は、自らが管轄する国際難民法および国際人道法が脅かされるのではないかと懸念し、デンによる国内避難民の法的保護を「統合」する試みに反対した。したがって、デンは、UNHCR や ICRC を早くから規範的枠組みを検討する円卓会議に招待して、その重要性を説得しようとした。最終的に、指導原則は統合的な指針として成立したものの、各国際機構が管轄する国際法を尊重したという点で、一定程度 UNHCR や ICRC の自律性を担保するものともなった。

第二節 世界サミット成果文書まで—2005 年

1. 国際機構による受け入れ

指導原則は、国内避難民を対象としたものであったが、法的拘束力を持たず、また既存の国際法を基礎としているため、国際人道法や国際難民法との齟齬が生じにくいものとなっていた。そのため、UNHCR や ICRC、IOM といった国際機構は指導原則への賛同を示すようになった。1998 年 3 月には、国連諸機関、IOM、ICRC、人道支援 NGO らで構成される機関間常設委員会 (IASC) において、指導原則の成立を歓迎し、各組織内、特に現場において同原則が共有されるよう奨励する決定がなされた⁴⁰⁵。

この背景には、UNHCR が国内避難民保護にも関与するよう組織内で尽力してきたデ・メロ (Sergio Vieira de Mello) が、DHA と IASC 双方のトップである緊急援助調整官 (兼人道問題担当国連事務次長) に就任したことが挙げられよう⁴⁰⁶。彼は、国内避難民保護につ

⁴⁰⁵ Bagshaw, *op.cit.*, 136.

⁴⁰⁶ Weiss and Korn, *op.cit.*, 65. デ・メロは UNHCR 職員として現場での支援活動について長い経

いて豊富な経験を持ち、前所属機関の長である緒方弁務官との良好な関係を保ちつつ、指導原則を熱心に国際的に広めようとするデンの活動を熱心に支持し、IASC に指導原則を議題として持ち込んだ。

指導原則が留意された後には、国際機構は同原則に積極的な立場を示すようになった⁴⁰⁷。UNHCR は、自らの業務において指導原則が重要であると指摘し、WFP は、指導原則が体系的で、明確で、簡潔であるために、人道支援機関にとって同原則は使い勝手の良いツールだと認めている。UNICEF も同原則が現場での活動に関して参照点となると同時に、有用なツールであると述べた。また、国連機関ではない IOM や ICRC も、指導原則が体现する規範の遵守を表明している。指導原則の成立に消極的であった国際機構は、国連全体の方針として指導原則を擁護あるいは積極的に推進する立場へと変化したのである⁴⁰⁸。

2. 途上国による反対—2000 年国連総会

1998 年に国連人権委員会で指導原則が「留意」された後は、同委員会や国連総会、安保理などにおいて、多くの国々が明示的に同原則に反対を表明することはなかった⁴⁰⁹。それでもなお、インドとエジプトは指導原則の正統性に疑問を抱いていた。両国の批判の焦点は、これまでの消極派の主張と同様に、①国内避難民には法的定義を与えるべきでない、②国家間承認を経していない指導原則には国家を拘束する効力はないという点にあった⁴¹⁰。

験を蓄積していた。彼は、第二章で論じた、1971 年のバングラデシュにおける人道支援活動や、1972 年のスーダン南部避難民支援活動、1974 年のキプロスにおける人道支援活動などに参加した経験を持ち、現場において UNHCR が国内避難民保護活動に関与していく過程をまさに体感していた人物であった。つまり、UNHCR の中では、地域局の立場と近く、マンダートにはとられず、必要があれば国内避難民に対しても保護を提供するという考えを持ち、指導原則に対しても好意的であったことが容易に推察できよう。

⁴⁰⁷ Bagshaw, *op.cit.*, 136, 151-152.

⁴⁰⁸ IASC, *Protection of Internally Displaced Persons: Inter-Agency Standing Committee Policy Paper* (New York: IASC, 1999); *Supplementary Guidance to Humanitarian/Resident Coordinators on their Responsibilities in Relation to Internally Displaced Persons* (New York: IASC, 2000); *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance to UN Humanitarian and Resident Coordinators and Country Teams* (New York: IASC, 2004).

⁴⁰⁹ 例えば、2000 年の総会では、特別代表が指導原則を用いて各国と対話することを歓迎し、国連機関や地域機構、NGO が同原則を利用し、その普及を進めることに対しても歓迎された。UN Doc., A/RES/54/167, 17 December 2000. 2000 年の安保理でも、アフリカにおける強制移動の被害者への人道支援の提供について、国連機関や地域機構、NGO が協力して指導原則を利用することが合意され、ブルンジにおいて実施に移された。UN Doc., S/RES/1286, 19 January 2000.

⁴¹⁰ Bagshaw, *op.cit.*, 145-146. インドおよびエジプトは、総会、安保理、経社理のそれぞれで同様の主張を繰り返し、支持を拡大しようとしていた。

2000年の国連総会は、インドやエジプトなど反対派の意見を最も象徴的に顕在化させることとなった⁴¹¹。ここで、エジプトとインドは、過去二年間全会一致で決定されていたUNHCRによる国内避難民保護と指導原則の重要性を指摘した段落に異議を唱え、総会決議案第20段落の分割投票を突然求めたのである⁴¹²。パキスタンは、「多くの代表が懸念していた第20段落に提案国が注意を払わなかった」と遺憾の意を示し、インドは、「指導原則に対する政府間合意がないため、加盟国は同原則に拘束されない」と主張し、スーダンも、「指導原則は必要とされる支持を得ていない」と発言した⁴¹³。しかし、アラブおよびアジア諸国がエジプトらに同調し棄権したものの⁴¹⁴、アフリカ諸国やラテンアメリカ諸国の多く、さらに国家主権を強調してきた中国やロシアまでもが当該段落に関して賛成に回り、賛成139カ国、反対0カ国、棄権31カ国で同段落は可決された⁴¹⁵。

総会決議が可決されたとはいえ、エジプトやインドは少なくはない国々の支持を集めることができた。エジプトは、2001年にも「指導原則の争点化は、国内避難民に人道支援を提供するという現実的な問題から目をそらす」ことになると主張し⁴¹⁶、指導原則への言及に反対し続けた。結果として、翌年2001年から2005年までは、UNHCRの活動内容に関する国連総会決議内に国内避難民に関する言及が出てくることはなかったことから⁴¹⁷、反対派に対して配慮したことがうかがえる。先行研究ではインドとエジプトが「孤立してい

⁴¹¹ *Ibid.*, 146.

⁴¹² UN Doc., A/55/PV.84, 4 December 2000, 9. コーヘンは、この理由として安保理の承認もなしに「人道的介入」を行ったコソボ危機があったと指摘している。エジプトは、直接に国内避難民が発生している訳ではなかったが、国内避難民保護という名目で内政介入が起こることを懸念していたとされる。また、スーダンは、デンが政府に反抗的なディンカ族出身であったことから、特別代表の活動に対してはあまり好意的ではなかった。Roberta Cohen, "The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting," *Global Governance* 10-4 (2004): 472-473.

⁴¹³ UN Doc., A/C.3/55/SR.55, 29 November 2000, 4.

⁴¹⁴ 棄権した国々は、アルジェリア、バーレーン、バングラデシュ、ブータン、ブルネイ、カンボジア、コモロ、キューバ、朝鮮民主主義人民共和国、ジブチ、ドミニカ共和国、エジプト、インド、インドネシア、クウェート、レバノン、リビア、マレーシア、モルディブ、モーリタニア、ナイジェリア、オマーン、パキスタン、カタール、サウジアラビア、シンガポール、スリランカ、スーダン、シリア、アラブ首長国連邦、ベトナムであった。アラブ諸国やアジア諸国は、難民条約や難民議定書を批准していない国が多く、強制移動問題に関する国際協力にそもそも否定的であったとも考えられる。

⁴¹⁵ UN Doc., A/55/PV.84, 4 December 2000; A/RES/55/74, 4 December 2000, para. 20.

⁴¹⁶ UN Doc., A/C.3/56/SR.52, 11 December 2001, 4.

⁴¹⁷ UN Doc., A/RES/56/137, 19 December 2001; A/RES/57/187, 18 December 2002; A/RES/58/151, 22 December 2003; A/RES/59/170, 20 December 2004; A/RES/60/129, 16 December 2005. 2006年以降は再びUNHCRによる国内避難民支援に言及する段落が登場するが、それは次章で論じるクラスター制度が採用され、UNHCRが紛争に起因する国内避難民の法的保護を担当することになったこととも関連すると考えられる。UN Doc., A/RES/61/137, 19 December 2006,

た」と評価するものもあるが⁴¹⁸、実際には指導原則反対派は一定の影響力を持っていたといえることができる。

一方で、反対派側の態度も矛盾を孕んでいた。同時期には国内避難民問題に関する国連総会決議が全会一致で採択され、その中には当然に指導原則への言及があった⁴¹⁹。2000年の分割投票を主導したエジプトは、国内避難民数の増加に鑑みて国際社会は「国家がニーズを満たすための支援を行うべきだ」とも主張していた⁴²⁰。要するに、反対派は、UNHCRの活動内容に関する決議では指導原則に反対し、国内避難民問題そのものに関する決議では同原則への言及を黙認したという点で、態度が一貫しているとはいえない。しかし、少なくとも、インドやエジプトが、①国内避難民に対する国際的な人道支援提供については反対しておらず、②法的保護を志向する指導原則には消極的である、と推察することはできよう。つまり、デンは引き続き指導原則に対して消極的な国々を説得する必要があったのである⁴²¹。

3. 世界サミット成果文書へ

エジプトやインドが指導原則に対して消極的な態度をとる中、デンは、OAU や OAS、OSCE などと協力して各国・地域でワークショップやセミナーを開催した⁴²²。また、OCHA および IASC は、指導原則の翻訳⁴²³と現場で適用するための手引書⁴²⁴の作成を進めるなど、各アクターの理解を深めるための措置を引き続き講じていた。

また当時、指導原則に対する支持者はさらに増加していた。指導原則に強く反対していたメキシコは政権交代によって同原則への支持者へと変化し、トルコも欧州連合への加盟

⁴¹⁸ Bagshaw, *op.cit.*, 149.

⁴¹⁹ UN Doc., A/RES/54/167, 17 December 1999; A/RES/56/164, 19 December 2001; A/RES/58/177, 22 December 2003.

⁴²⁰ UN Doc., A/C.3/56/SR.52, 11 December 2001, 4.

⁴²¹ Weiss and Korn, *op.cit.*, 113.

⁴²² OHCHR, *Reports on Seminars, Conferences, and Workshops*, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/seminars.aspx>, accessed on 20 September 2015; Weiss and Korn, *op.cit.*, 105-108; Deng, “The GPID and the Development of International Norms”, 154.

⁴²³ 2015年9月20日時点で49の言語に翻訳されている。OHCHR, *International Standards*, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>, accessed on 20 September 2015.

⁴²⁴ Project on Internal Displacement, *Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement* (Washington, D.C.: Project on Internal Displacement, 2000); IASC, *The Manual on Field Practice in Internal Displacement* (New York: IASC, 1999).

に備えて指導原則への支持を公表した⁴²⁵。ロシアも、チェチェン共和国内の国内避難民に対して、指導原則に配慮した人道的取扱いを行うことを強調し⁴²⁶、2003年には同避難民には指導原則が適用されると公表した⁴²⁷。また、次節で指摘するように、指導原則の国内法制化もいくつかの国で進んでいた。

このような指導原則への理解の高まりを背景として、さらに国連改革を中心的な議題とした2005年の国連総会を機会として、デンの後任の特別代表であったケーリンは国連システムにおいて、国内避難民に関する人権の主流化 (mainstreaming of the human rights of IDPs) を進めようとした⁴²⁸。国内避難民に関する人権の主流化は、紛争および自然災害双方に起因する国内避難民問題について、アドボカシー活動の活発化、指導原則の適用の促進、各国事情に合わせた問題への対応を目的としたものであり、次章で分析する人道支援改革と合わせて議論がなされることとなった。

首脳会合に向けて、2005年3月に提出されたアナン (Kofi Annan) 事務総長による報告書『より大きな自由を求めて』では、国内避難民について以下の言及がある⁴²⁹。国際的保護を享受できる難民とは異なり、既存の枠組みでは国内避難民が保護されないために、国内避難民に対して特別な配慮が必要であるとされた (209 段落)。さらに、加盟国に対して国内法制化を通して指導原則を受け入れるよう要求した (210 段落)。ただし、209 および 210 段落は、国連事務局改革、特に人道支援改革を求めたセクションに位置していた。

成果文書草案では、指導原則が「法の支配」に関する 67 段落の一部として、国内避難民保護に関する機関間調整が「システムの一貫性」を扱う 99 段落で言及されるなど、国内避難民が独立の争点として取り上げられたわけではなかった⁴³⁰。しかし、7月22日に配布された議長修正案では、「基礎的な国際規範 (the basic international norm)」から、「最低限の国際標準 (the minimum international standard)」とする指導原則の位置づけの変化とともに、独立した段落 (106 段落) として国内避難民に関する言及がなされた⁴³¹。さらに、非公式

⁴²⁵ Weiss and Korn, *op.cit.*, 113.

⁴²⁶ Orchard, "Protection of Internally Displaced Persons," 300-302.

⁴²⁷ Weiss and Korn, *op.cit.*, 114.

⁴²⁸ UN Doc., A/60/338, 7 September 2005, 20.

⁴²⁹ UN Doc., A/59/2005, 21 March 2005.

⁴³⁰ UN Doc., A/59/HLPM/CRP.1, 8 June 2005.

⁴³¹ UN Doc., A/59/HLPM/CRP.1/Rev.1, 22 July 2005. この時原案には存在しなかった「難民の保護と支援」という段落も国内避難民に関する段落の直後に挿入されている。なお人道支援改革に伴う機関間調整に関する段落は、引き続き「システムの一貫性」を扱うセクションに位置づけられたままであった。

総会会合における議論を踏まえて、8月5日に提出された議長再修正案では、「国内避難民保護を強化するための新たな革新的な方法 (innovative way) を探求する」という踏み込んだ表現も登場した⁴³²。

しかし、アメリカ国連大使に新たに就任したボルトン (John Bolton) は議長再修正案に多数の修正を加えた独自案を8月末に発表した⁴³³。ボルトン案では、直後の「難民の保護と支援」には全く修正が加えられていないのとは対照的に、国内避難民保護を扱った111段落に対して以下の修正が加えられた。第一に、指導原則は「不可欠な枠組み (essential framework)」とみなされた。つまり、議長再修正案から「国際的 (international)」の語は削除され、「標準」ではなく「枠組み」という表現が使われたことで規範的な性格が一層弱くなった。第二に、「国際的」の語が削除されたことと関連して、国内レベルでの指導原則の普及・促進・適用を強調した。最後に、「国内避難民保護を強化するための新たな革新的な方法を探求する」という表現は削除された。このボルトン案は、指導原則の国際性、規範性を否定し、あくまでも各国内でその理念を追求すべきだという考え方を反映したものと評価できよう⁴³⁴。

ボルトン案の発表は成果文書の妥結を困難にしたが、総会議長やアナン国連事務総長による働きかけ、ライス (Condoleezza Rice) 国務長官への直接の説得が実を結び、パッケージ草案をまとめ上げることに成功した⁴³⁵。最終的には、国内避難民に関する段落 (132段落) は以下のような形で決着した⁴³⁶。

我々は、指導原則が国内避難民保護のための重要な国際的枠組み (an important international framework) であることを認識し、国内避難民保護を強化するための効果的な措置 (effective measures) をとることを決意する

⁴³² UN Doc., A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2, 5 August 2005.

⁴³³ *US Proposed Amendments to Revised Outcome Document*, 17 August 2005, <http://www.acronym.org.uk/docs/0508/unus.pdf>, accessed on 20 September 2015. ボルトンによる当時の回想は、John Bolton, *Surrender is not an Option: Defending America at the United Nations and Abroad* (New York: Threshold Editions, 2007), chap. 7.

⁴³⁴ ボルトン案では、国内避難民だけではなく、保護する責任や人間の安全保障など、ほぼすべての項目に対して修正が加えられ、合意の意味をなさないほどにそれぞれの文言が短くされていた。

⁴³⁵ Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect* (London: Polity, 2009), 90.

⁴³⁶ UN Doc., A/RES/60/1, 15 September 2015.

最終成果文書では、指導原則が「国際的」文書であるという指摘は復活したものの、その規範的性格は、原案の「規範」から「標準」、そして「枠組み」へと徐々に弱まっていくこととなった。さらに、国内法制化という具体的な要求を避け、「効果的な措置」という曖昧な文言で決着した⁴³⁷。

4. 小括

本節では、1998年に指導原則が国連人権委員会で「留意」されてから、世界サミット成果文書において国内避難民に関する段落が挿入されるまでを検討した。資料の制約上、必ずしもすべての過程を追うことができた訳ではないが、指導原則成立までに存在した反対派は減少し、むしろ UNHCR などの国際機構は指導原則を積極的に推進する側に転じ、デンとともに指導原則の普及に尽力した。また、インドやエジプトの抵抗はあったものの、世界サミット成果文書において、指導原則は全ての国々によって支持され、同原則は成果文書内に参照点を獲得することとなった。

ここまでの分析で特徴的なのは、指導原則の内容自体を批判する国、すなわち国内避難民保護という原則自体を批判する国はほとんど存在しなくなったという点である。インド、エジプトらは指導原則が国家の承認を受けていないという文書の正統性を問題にしていた。またこれらの国は、国内避難民に対する国際的な人道支援提供については反対していない。

⁴³⁷ 残念ながら、世界サミット成果文書における国内避難民をめぐる論争がどのように推移したのかに関する研究は管見の限り存在せず、また筆者自身も現時点で資料を持ち合わせていない。したがって、事務総長報告、成果文書原案、議長修正案、最終成果文書という各文書間の変化過程をつなぐ作業は今後の課題としたい。したがって現時点では以下の点を指摘するにとどめる。第一に、人間の安全保障に関するネットワークが、国内避難民保護の支持者獲得に役立ったと考えられる。日本は人間の安全保障概念を成果文書に組み込むことを主要な目的としながらも、大島賢三国連大使が、指導原則は「国内避難民保護体制の適切なプラットフォームとして認識すべき」として強い支持を与えていた。「9月首脳会合成果文書に関する国連総会非公式協議における大島国連常駐代表ステートメント」、

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/17/un_0621a.html, accessed on 20 September 2015. このように指導原則について成果文書で言及すべきだという日本の意見は、人間の安全保障概念を普及しようとするメキシコ・フレンズ・グループや人間の安全保障ネットワークを通して、チリやメキシコが賛成するようになっていたと考えられる。第二に、2005年9月14日から16日にかけて開催された国連総会本会議において、国内避難民への言及はほとんどなく、指導原則に言及した国は皆無であった。すでに指摘したように、国内避難民保護自体に反対する国家はかなりの少数派となっていたし、最終成果文書も非常に抑制的で、各国が具体的な義務を負うものではなかった。つまり、最終成果文書の議論において国内避難民問題に言及がなかったのは、文言の修正が国家の許容範囲内で行われたためであると考えられる。

確かにあからさまに内政不干涉原則を唱えることを避けたという可能性も存在する。しかし、先行研究が指摘するような国家主権を強固に主張する途上国像とは異なり、国内避難民問題自体に反対していたというよりも、法的保護には消極的ながらも、負担を国際社会に転嫁できる国内避難民への人道支援提供は賛同するという点で、途上国は自らの利益になるかどうかを慎重に見極めていたということができるだろう。

第三節 指導原則の内面化—各国レベル、地域レベル

1. 各国レベルでの指導原則の受容⁴³⁸

国名	状況 [※]	概要
アンゴラ	B, C	2000年、指導原則を土台とした閣僚評議会命令「再定住に関する規範」の運用開始。指導原則の国内法制化第一号。
ブルンジ	B, C	2001年にブルンジ自らが指導原則に拘束されると表明し、2004年にも再度表明。
リベリア	C	2002年の「国内避難民の権利と保護に関する宣言」前文で、指針の存在を認識し、2004年の国家戦略でも再度言及。
ナイジェリア	A	—
ウガンダ	B	2004年に策定された「国内避難民に関する国内政策」を履行する際の指針として指導原則を明記。
大湖地域	A	2004年の「ダルエルサラーム宣言」で指導原則に言及。
ジョージア	B	2007年「国内避難民に対する国家戦略」で、指導原則に従うことを表明し、同規定内で原則を考慮することを明記。
インド	B	2007年「国内避難民に関する国内政策」で、その政策の指針として指導原則を明記。
ネパール	B	—
スリランカ	B	2002年の「救済、復興、和解に関する国家枠組み」の付録として指導原則を添付するほか、様々な箇所では指導原則の適用に関する言及と勧告あり。
トルコ	B, C	2004年に国内強制移動に伴う損害を補償する法律を策定。2005年には国内避難民問題の恒久的解決に向けた「統合戦略文書」を策定。2006年には具体的な行動計画も。
コロンビア	B, C, D	憲法裁判所で指導原則を援用した判決が下る。
ペルー	C	「国内強制移動に関する法」において指導原則を適用する旨を記載。
アメリカ	B	USAIDが、援助パートナーに、指導原則を支持し参照するよう奨励する文書を発行
モンテネグロ	A	—
セルビア	(B)	1999年、コソボ自治州における「自発的で継続可能な再定住に関する議定書」の中で指導原則を考慮に入れる旨明記。

※「状況」は、Aが「関与を開始している」、Bが「国内方針が存在する」、Cが「国内法が導入されている」、Dが「国内司法機関での参照が行われている」を示している。

〔表 4-1〕 指導原則の各国適用状況

(出典：池田「世界政治における人道規範の基盤」、138頁)

⁴³⁸ 本項の分析は、Bagshaw, *op.cit.*, 159-166; Carr, *op.cit.*, 34-47; 池田「世界政治における人道規範の基盤とその制度化」137-139頁を参照した。

指導原則が国連人権委員会で「留意」された後、国内避難民問題を抱える国々の中には、指導原則を参照して、各国での法制化を進めるものも存在した（表 4-1 を参照）。コロンビアでは、憲法裁判所が指導原則を援用した判決を下し、それが判例として利用されている。アンゴラやリベリアでは、指導原則を基にした国内法が制定された。途上国だけでなく、アメリカも、USAID が援助パートナーに指導原則を支持し参照するよう奨励する文書を発行している。

この各国法制化の背後には国連による支援があった。デンとその後任であるケーリンによる各国訪問、アドボカシー活動に加えて、OCHA による指導原則の翻訳および手引書の作成が指導原則の国内法制化を促進した側面は否定できないであろう。

2. アフリカ大陸における国内避難民保護の条約化—地域レベル

上述のように、デンは指導原則の作成を優先するために、あえてソフト・ロー形式を採用した。指導原則が国際的に一定程度受容される中、全世界の国内避難民数の約三分の一に当たる 1250 万人もの国内避難民が発生しているアフリカ大陸においては⁴³⁹、AU を中心として条約化の動きが開始された⁴⁴⁰。2009 年 10 月 23 日には、指導原則を基礎としたカンパラ条約が、アフリカ 28 カ国によって署名された⁴⁴¹。同条約はアフリカ大陸という地理的な限定はあるものの、国内避難民の支援・保護を対象とした国際条約であり、また国内避難民問題に悩むアフリカ諸国が主導権を握って形成された条約ということで非常に注目された。

その後三年間は各国の批准が進まなかったものの、2012 年 12 月 6 日に 15 カ国の批准が集まったことをもってカンパラ条約は発効した⁴⁴²。カンパラ条約は全 23 条からなり、国家

⁴³⁹ IDMC, *Sub-Saharan Africa*, <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/>, accessed on 24 December 2015.

⁴⁴⁰ 2006 年 12 月にアフリカ大湖地域諸国が採択した「国内避難民のための保護および援助に関する議定書」が法的拘束力のある国際文書として国内避難民と指導原則に明示的に言及した初めての事例であるとされる。同議定書は、アフリカ全域を対象とするものではなく、大湖地域国際会議に加盟する、アンゴラ、ブルンジ、中央アフリカ共和国、コンゴ共和国、コンゴ民主共和国、ケニア、ルワンダ、南スーダン、スーダン、タンザニア、ウガンダ、ザンビアを対象としたものとなる。墓田、前掲書、83-86 頁。

⁴⁴¹ 条約本文などは、IDMC, *Kampala Convention*, <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/kampala-convention/>, accessed on 21 September 2015 より入手可能である。

⁴⁴² 2012 年 11 月 6 日に 15 カ国目としてスワジランドが批准し、その一月後に条約が発効した。

や国際機構といった各アクターの責務が記載されている。同条約の目的は、①国内避難民保護に関する地域的・国内的措置の強化、②国内強制移動の防止に関する法的枠組みの形成、③国家間の連帯・協力・持続的解決の促進・相互援助に対する法的枠組みの形成、④国家の義務と責任の確認、⑤武装集団や市民社会などの非国家主体の義務・責任・役割の確認、という五つが第二条に明記されている。

同条約は AU が主導して作成されたとされている⁴⁴³。前章で検討した SARRED 会議からも分かるように、アフリカ諸国は難民・国内避難民問題に関して閣僚級会議を冷戦期より開催していた。1990 年代以降、国内避難民問題については、1998 年に第一回閣僚級会議が、2006 年に第二回閣僚級会議が行われ、後者においては、国内避難民の保護・支援に関する法的枠組みが議論された。この間にも、西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) が指導原則を歓迎し、各国での法制化を進めることを決定したり⁴⁴⁴、アフリカの角地域の国家が結成した政府間開発機構 (IGAD) でも、指導原則を「有用な道具」だとみなす国内避難民に関するハルツーム宣言を採択したりするなど⁴⁴⁵、アフリカ諸国で指導原則は受け入れられつつあった。

2004 年には、AU 執行理事会が⁴⁴⁶、事務局に対して、「協力的なパートナーや他の利害関係者と協力」して、国内避難民の法的枠組みを策定するよう求め、そのパートナーの一つとして国連機関が想定されていた⁴⁴⁷。AU 事務局は、AU 国際法協会や人権に関するアフリ

2015 年 9 月 21 日時点では、西サハラ、ガンビア、ギニアビサウ、シエラレオネ、コートジボワール、マリ、ブルキナファソ、トーゴ、ベナン、ニジェール、ナイジェリア、チャド、中央アフリカ、ガボン、ウガンダ、ルワンダ、アンゴラ、ザンビア、マラウィ、ジンバブエ、レソト、スワジランドの 22 カ国が批准をすでに終えており、アフリカ大陸諸国の半数に迫ろうとしている。また、署名のみの国家は、ブルンジ、コモロ、コンゴ共和国、ジブチ、コンゴ民主共和国、赤道ギニア、エリトリア、エチオピア、ガーナ、ギニア、リベリア、マダガスカル、モザンビーク、モーリタニア、ナミビア、セネガル、ソマリア、サントメプリンシペ、南スーダン、タンザニア、チュニジアの 21 カ国である。IDMC, *Kampala Convention: Who's In?* <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201412-af-kampala-convention-brief-en.pdf>, accessed on 21 September 2015; African Union, *List of Countries Which Have Signed, Ratified/Accessed to the African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)*, 28 January 2014.

⁴⁴³ 経緯については、Allehone Mulugeta Abebe, “The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope, and Enforcement Challenges,” *Refugee Survey Quarterly* 29-3 (2010): 28-57 を参照した。

⁴⁴⁴ UN Doc., E/CN.4/2003/86, 16 June 2003, para.32.

⁴⁴⁵ UN Doc., E/CN.4/2004/77, 27 February 2004, para.16.

⁴⁴⁶ 各国閣僚級代表が定期的に集まり、加盟国間の共通の利益の調整や政策決定などを行う会議体であり、AU 総会に対して責任を負う。AU, *The Executive Council*, <http://www.au.int/en/organs/council>, accessed on 21 September 2015 を参照のこと。

⁴⁴⁷ AU Doc., EX/CL/Dec.127 (V), 30 June-3 July 2004.

カ委員会、難民・帰還民・避難民に関する常設代表委員会下部委員会らと協力した。さらに、現国内避難民の人権に関する特別報告者⁴⁴⁸であるベヤニ (Chaloka Beyani) が初期草案を作成し、指導原則を基礎としながらも、アフリカにおける強制移動現象という特別な文脈に沿うように、内容を整えていった⁴⁴⁹。さらに、アフリカ大陸における国内避難民問題を取り扱う UNHCR 地域事務所とのすり合わせを行いつつ、NGO や国連機関も含めた協議グループや法律専門家との議論を経て、AU 国内避難民高等弁務官事務所の設置を含めた草案が完成した。2009 年 10 月には同草案を議論する首脳会合がウガンダ・カンパラで開催され、弁務官の設置は見送られたものの、カンパラ条約として採択された。

カンパラ条約の起草過程から類推できるのは、AU 事務局の積極的な活動である。事務局は、AU 内の国際法機関・人権機関らと協力し条約案の作成を主導していった。UNHCR などの国際機構も協力したとは考えられるが、あくまで助言に留まり、AU が主体的に規範形成を進めていったということができよう。もちろん批准状況が全アフリカ諸国の半分以下に留まり、条約の履行状況も各国で差があるなど問題点も多いものの⁴⁵⁰、SARRED 会議における OAU 事務局の尽力とも対応して、AU 事務局の役割は積極的に評価されているのではないだろうか。このような AU 事務局の努力は、「不介入から不・無関心へ (from Non-Interference to Non-Indifference)」という AU の性格の変化を示す一端とも言えよう⁴⁵¹。

本章では指導原則の形成および伝播過程を分析してきた。デンや国内強制移動プロジェクトといった先行研究が強調してきた規範推進側の役割に加えて、本章はそれに反対する勢力の動きに着目した。デンは、法的拘束力のある枠組みを作ることに消極的だった国家や国際機構に配慮して、形式にはこだわらず、既存の国際法を基礎としたソフト・ローを採用することとした。さらに、専門家集団が原案を作り、徐々にネットワークを拡大し、国際機構や地域機構まで取り込むことによって、指導原則への賛同者を増やしていった。

⁴⁴⁸ 2005 年に、国内避難民に関する事務総長特別代表から、国内避難民の人権に関する特別報告者として人権理事会の下に置かれることとなった。

⁴⁴⁹ AU Doc., AU/EXP/HARDP/2(V-ii), no date, 2.

⁴⁵⁰ IDMC, *The Kampala Convention Two Years On: Time to Turn Theory into Practice* (Geneva: IDMC, 2014).

⁴⁵¹ Musifiky Mwanasali, "From Non-Interference to Non-Indifference: The Emerging Doctrine of Conflict Prevention in Africa," in *African Union and its Institutions*, ed. John Akokpari, Angela Ndinga-Muvumba, and Tim Murithi (Auckland: Fanele, 2008), 41-61. このような変化は、AU が保護する責任に対して支持を与えていることから伺える。International Coalition for the Responsibility to Protect, *Africa*, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/Africa>, accessed on 11 January 2016.

国連人権委員会に指導原則を議題として上げるまで多国間協議が回避されてきた一方で、国際機構に対しては、1994年以降円卓会議に招待して指導原則の重要性を説得するとともに、各組織が持つ専門知識を同原則に導入しようとした。つまり、デンにとっては、国内避難民保護を実行する国際機構が、これまでの経緯から指導原則に最後まで反対するということは考えにくかったと同時に、指導原則の実効性を担保するうえで確実に同原則を支持してくれることが重要だったのだと推察できよう。UNHCRやICRCは、デンによる国内避難民の法的保護を「統合」する試みに反対したものの、指導原則には法的拘束力がなく、また各国際機構が管轄する国際法が尊重されたという点で、UNHCRやICRCの縄張りを侵すものだと評価されなくなり、最終的には反対しなくなった。

むしろ、指導原則が国連人権委員会で留意された後は、UNHCRやOCHAらは、同原則の翻訳や各国への法的助言、自ら手引書を作り現場にそれを伝達するなど、指導原則を伝達するネットワークとして機能した。デンがこのような戦略を持っていたかどうかは確認できないが、結果として、デンが国際機構への説得を重視したことは、指導原則の伝播において重要な意味を持っていたといえよう。

1998年に指導原則が国連人権委員会で「留意」されて以降も、反対派は依然として存在していた。しかし、デンやその他国際機構の活動によって国内避難民保護自体に反対する国家アクターはごく少数となっていた。2005年の世界サミット成果文書においても、重要な枠組みとして各国は指導原則を受容し、AUのように自ら条約形成を進めるアクターも登場した。当然指導原則にも限界は存在するが⁴⁵²、多国間協議を回避して、専門家が中心となり作成した規範的枠組みが、後に各国によって受け入れられるという規範形成過程は注目に値するものであると考えられよう⁴⁵³。

⁴⁵² 墓田は、①指導原則が受け入れられたとしても、その実効性は国家が法規範を遵守する意思にかかっているという「適用の限界」、②自然災害の被災者や人身取引の被害者といった人々が中心から追いやられていること、③国内避難民に対する支援の終了段階をいつに定めるのかという退出戦略に関する問題、④支援が必要な国内避難民を特定することの難しさ、⑤残留者など国内避難民問題の背後に隠れてしまった人々への眼差しの必要性、といった五つを指導原則の限界として指摘している。墓田、前掲書、77-83頁。

⁴⁵³ Bagshaw, *op.cit.*, chaps. 2, 6.

第五章 協調アプローチからクラスター制度へ—独立を志向する協調の強化—⁴⁵⁴

本章では、国内避難民ガバナンスの中でも、国内避難民保護の提供を実施・履行する活動に焦点を当てる。本章の要点は以下の三点である。第一に、1990年代以降、先進国は一貫し効率的なガバナンス運営を目指して、特定の調整機関に包括的な権限を与えることで、統合した国内避難民保護を行う「統合を志向する協調」を主張していた。第二に、そのような「統合を志向する協調」を目指す動きに対して、自律性を維持しようとする国連諸機関は抵抗し、DHA や OCHA といった調整機関を骨抜きにし、UNHCR に国内避難民保護の包括的な権限を与える案を撤回させることに成功した。第三に、2000年代に入り、非効率な国内避難民ガバナンスへの批判がさらに高まると、国連諸機関は、この改革圧力を利用し、「独立を志向する協調」をさらに強める方向性でクラスター制度を導入した。この結果、国連諸機関の自律性はさらに高まることとなった。

前章で検討した指導原則は、国内避難民の権利の保障のための規則を提供する⁴⁵⁵。それに対して、国内避難民は往々にして深刻な人道危機を契機として発生するため、彼・彼女に人道支援を提供することも国内避難民ガバナンスの重要な活動の一つである。「複合的緊急事態」とも称される人道危機への対応は、国連諸機関の既存のマנדートや能力を超え、その中で発生する国内避難民についても単独の機関では効果的な支援が困難であることが多い⁴⁵⁶。したがって、国際機構間の活動調整が必要となる。

第三章で論じたように、国内避難民保護の論理は、1988年の SARRED 会議において転換した。難民保護ガバナンスの一部として UNHCR が行う国内避難民保護は否定され、各国は国連に対して国内避難民ガバナンスの運営に関する「研究と協議」を開始するよう要請した。さらに SARRED 会議を通して、国内避難民には多様なニーズがあることが認識され、各支援分野を管轄する国際機構同士の協調・調整が必要であることが強調されるようになった。つまり、UNHCR による「統合を志向する協調」から、「独立を志向する協調」へと移行しつつあった。各国際機構は自らの自律性を担保しつつ、国内避難民保護という目的を達成するためにどのようにお互いの調整を行うのかが大きな課題となったのである。

⁴⁵⁴ 本章は、赤星聖「国際人道システムの発展と国際連合—国内避難民支援における機関間調整を事例として」『国連研究』15号(2014年)179-190頁を加筆・修正したものである。

⁴⁵⁵ 池田「ポスト冷戦期における国内避難民規範の転換」、185-186頁。

⁴⁵⁶ Reliefweb, *op.cit.*, 18.

多くの先行研究は、国内避難民保護を含む人道支援について、DHA や OCHA といった調整機関が設置されたことを記述するにとどまっている⁴⁵⁷。また、政治的側面に注目した研究も、冷戦の終結や失敗国家・脆弱国家に対する国際的な関心の高まりなどの要因を挙げて、大まかにシステム全体の発展を説明したものに限られる⁴⁵⁸。つまり、機関間調整に関する制度設計がどのように決まったのか、アクター間で繰り広げられた政治過程に関する分析はほとんど行われていない。

しかし、どのように現在の制度設計に至ったのか、その政治過程を解明することは、現実的な処方箋を検討する上でも重要であろう。国内避難民ガバナンスの運営方法について、NGO や国際委員会は、国際機関間の水平的協議に基づく柔軟な役割分担を行う「協調アプローチ」には一貫性や予測可能性がないとして⁴⁵⁹、専門性に基づきあらかじめ役割分担を定める「クラスター制度」には OCHA による調整機能が不十分であり、かつ NGO が排除されているとして⁴⁶⁰、否定的な評価を下してきた。

後述するように、ドナー国であるアメリカをはじめ、NGO や専門家らは、国内避難民問題および人道支援を包括的に扱う国連機関を新たに設置することを主張した。つまり、強力な調整機関を作って機関間調整を行おうとする「統合を志向する協調」を想定していた。しかし、NGO や国際委員会が主張する「理想的」な国内避難民ガバナンスは、政治的な妥協によって達成され得なかった。

結論を先取りすれば、自律性を維持しようとする国際機構は、調整機関による統制の試みに抗い、アメリカからが主張するような「統合を志向する協調」が達成されることはなかった。それでもなお強まる改革圧力に対しては、2005年に、専門性を基礎としてあらかじめ役割分担を定め、全体として国内避難民保護を提供するクラスター制度が採用されることとなった。このことは、「独立を志向する協調」がさらに強化された国際機関間関係に変化したことを意味しよう。

⁴⁵⁷ 国際人道支援システムの歴史的変遷については、地引泰人「災害時の国際緊急人道支援における情報共有制度の歴史的変遷の分析」『災害情報』No. 7 (2009年)、124-132頁に詳しい。

⁴⁵⁸ Jeff Crisp, "Humanitarian Action and Coordination," in *Oxford Handbook on the United Nations*, eds. Thomas G. Weiss and Sam Daws (Oxford: Oxford University Press, 2007), 487-488.

⁴⁵⁹ 例えば、Martin, et al., *op.cit.*, 120-123; Commission on Human Security, *op.cit.*, 45-46などを参照のこと。

⁴⁶⁰ 例えば、Abby Stoddard, Adele Harmer, Katherine Haver, Dick Solomons, and Victoria Wheeler, *Cluster Approach Evaluation Final* (New York: OCHA, 2007); Julia Steets, François Grünewald, Andrea Binder, Véronique de Geoffroy, Domitille Kauffmann, Susanna Krüger, Claudia Meier, and Bonaventure Sokpoh, *Cluster Approach Evaluation 2: A Synthesis Report* (New York: OCHA, 2010)などを参照のこと。クラスター制度に対する批判については次章にて詳しく論じる。

以下では、国内避難民ガバナンスを実際に運営する国際機構が、どのように「統合を志向する」機関間調整の試みに反論し、自律性を維持しようとしていったのか、その過程を追跡する。1990年代は、大国が主導して設置した調整機関がその他の国連機関によって骨抜きにされていった。他方、国内避難民保護の不十分さを批判された国連諸機関は、クラスター制度を導入し、ドナー国が批判した一貫性や予測可能性のなさを改善しつつ、各組織の自律性を強化することに成功したのである。

第一節 湾岸危機後の国内避難民ガバナンスの変化—DHA・IASC の設置⁴⁶¹

1. 「協調アプローチ」とは何か

第三章で検討したように、1980年代から国内避難民問題には複数の国際機構が関与し始めていた。SARRED 会議では、国内避難民が持つ多様なニーズが強調され、各国連機関の協調が必要であると主張された。しかし、国連諸機関による機関間協議でその方法が議論されたものの、国内避難民問題に全面的に関与することに対して各機関は消極的であった。その結果、グローバルレベルでは国連事務局が、現場レベルでは UNDP が調整を担うという形で一応の役割分担がなされたものの、体系的なメカニズムが提示されたとは言い難い。

この中で、国連諸機関が国内避難民保護のために事実上採用してきた調整方法は「協調アプローチ」と呼ばれていた⁴⁶²。当然ながら国連システムが成立した時点では、国内避難民問題が発生し、それを国際的に解決することは想定されていなかった。したがって、国連諸機関は、国内避難民が持つ多様なニーズを満たすために、対応が必要な事案が発生するごとに水平的な機関間協議を行って、相互に補完し合いながら、役割分担を定めていた。

⁴⁶¹ 湾岸危機に行われた改革は、国内避難民のみが対象となっていたわけではない。自然災害の被災者や、移動を強いられていなくとも人道危機で苦しむ人々に対しても、広く緊急人道支援を提供するための原則・枠組みが成立したことから、国際人道システムの成立（あるいは、改革）と呼ぶこともできる。つまり、国際人道システムの方が国内避難民ガバナンスよりも広い概念であり、前者が後者を包含する関係にある。本章で論じていくように、国内避難民保護の不十分さに対する批判が、国際人道システムの問題点を露呈し、その改革を促進するきっかけとなっていた。したがって、国際人道システムの変化は国内避難民ガバナンスの変化と同一視することができると考え、本章では、国内避難民ガバナンスの変化として論じていく。

⁴⁶² 協調アプローチとは 2000 年前後からの呼称だが、全体の構造からみれば、UNHCR が国内避難民保護から撤退した後、2005 年まで国連人道支援機関による水平的調整を基礎として問題ごとに役割分担を定めるという部分は変化していない。したがって、2005 年の人道支援改革以前の構造を協調アプローチとみなしても差し支えないと考えられる。地引泰人「国際緊急人道支援におけるクラスター・アプローチ制度の分析」『東京大学大学院情報学環情報学研究：調査研究編』25 巻（2009 年）、16-17 頁。

多くの場合、UNDP 常駐代表が国連常駐調整官・人道調整官を担い機関間調整を主宰していた⁴⁶³。しかし、国によって、各国際機構の現地事務所が持つスタッフや経験など資源の大きさが異なるため、現場の事情に合わせて、調整機関は柔軟に変化していた⁴⁶⁴。つまり、国内避難民への国際的な対応が必要になるたびに、資源を持つ組織が水平的協議を行い、機関間調整を行う協調アプローチが慣例化していったのである。同アプローチは、国内避難民のような新たな問題について柔軟な対応を可能にする現実的な対応策であった⁴⁶⁵。

協調アプローチは、UNHCR が他組織の調整を行っていた「統合を志向する協調」から、各機関の自律性が高まり、調整機関の統制から離れて、国内避難民が発生するたびに主導機関や役割を議論する「独立を志向する協調」の方向性へと移行したものだといえよう。1970年代、80年代には、国内避難民ガバナンスは難民保護の一部として UNHCR の排他的権限の下にあったため、他国際機構は同機関の調整に従っていた。しかし、UNHCR による国内避難民保護の正統性に疑念が生じ、SARRED 会議では、ブルントラントによる開会宣言や本会議での議論を経て、国連諸機関の調整を行うことで全体として国内避難民保護を行うという結論に至った。結果として、対等な関係にある人道支援に携わる国連諸機関が、現場での経験や資源に基づき水平的協議を行うことによって、事例ごとに役割分担を定める協調アプローチが採用されたといえよう。

2. 湾岸危機における機関間調整の失敗と DHA・IASC の設置

しかし、協調アプローチにおいては、各組織が持つ高い自律性がゆえに、国際機構同士が地位やドナー国からの資金獲得をめぐる縄張り争いを繰り広げやすい。逆に、資金獲得の見込みがなければ国内避難民問題への関与をためらうことも多かった。そのため、このような様々な条件の下で、国内避難民が発生した事例ごとに支援分野や担当機関は変化することになった。結果として、協調アプローチは、一貫性に乏しく最終的な責任もあいまいなままとされ、非効率な機関間調整方法になりかねなかった。

⁴⁶³ UN Doc, E/CN.4/1996/52, 22 February 1996, para. 20.

⁴⁶⁴ 例えば時代は下るが、東ティモールにおける国内避難民の帰還事業に関しては、東ティモールにおいては、UNHCR よりも IOM の方が事業を行うのに十分な資源を持っていたために、IOM が主導して帰還事業を進めたという説明を受けた。IOM 東ティモール事務所スタッフとの質疑応答 (2010年9月8日、ディリ)。また、後に検討する湾岸危機においては UNHCR が機関間調整において大きな役割を果たしていた。

⁴⁶⁵ UN Doc., E/CN.4/1996/52, 22 February 1996, para. 83.

協調アプローチの限界が露呈したのは、1991年の湾岸危機に伴う人道支援活動であった。この人道支援活動を契機として、協調アプローチへの不満は、1980年代後半から試みられていた UNDR0 改革と合流し⁴⁶⁶、全体としての国際人道システム改革につながった。この議論を主導したのは欧米諸国であった。

1991年4月5日の国連安保理では、イラク北部におけるクルド人避難民すなわち国内避難民に対する支援提供に関する議論が行われた。キューバが、内政不干渉原則と領土一体性を強く主張し、安保理ではなく全加盟国が参加する総会こそが人道問題を議論する正当なフォーラムであると述べて国内避難民問題を議論することに反対すると⁴⁶⁷、イエメンやジンバブエも同様に反対意見を述べた。他方、フランスやクルド人避難民が自国へ流入することを危惧するトルコ⁴⁶⁸が人道的価値に基づく内政介入の必要性を主張し、アメリカやイギリス、ベルギーもそれに同調した。最終的には、賛成多数（反対がキューバ・イエメン・ジンバブエ、棄権が中国とインド）で、クルド人避難民支援を盛り込んだ安保理決議 688 が採択された⁴⁶⁹。

クルド人避難民問題でその役割が強調された UNHCR 以外にも、UNICEF や WFP が柔軟に人道支援を提供する一方で、国連機関の国内避難民保護に対する消極姿勢は、湾岸危機における効率的な人道支援調整に失敗したという批判につながった⁴⁷⁰。国連諸機関は単なる「傍観者」であり⁴⁷¹、支援にも重複や抜け漏れがあったとして機関間調整会合で調整機関に決定していた UNDR0 に批判が集中した。国連諸機関との連携を担当していたあるイ

⁴⁶⁶ 地引「災害時の国際緊急人道支援」、126-127頁。例えば、UNDR0 以外に調整機関が乱立していたことが挙げられる。第二章で論じたように、国内避難民をはじめとする強制移動問題については、UNHCR が UNDR0 との縄張り争いに勝利していたし、アフリカでは国連アフリカ緊急活動事務所が、アフガニスタンでは国連アフガニスタン人道的・経済的支援調整事務所（Office for the Coordination of Humanitarian and Economic Assistance Programme relating to Afghanistan）が調整事業を担っていた。

⁴⁶⁷ UN Doc., S/PV.2982, 5 April 1991, 42-52.

⁴⁶⁸ トルコは、自国内のクルド人問題のために国際的な介入が行われることを恐れて、一般的には国内避難民保護に対して消極的であった。しかし、この時はイラク北部で避難する国内避難民に対して支援を提供することで、彼・彼女らが自国に流入してくることを阻止し、トルコ国内のクルド人問題が複雑化しないようにするために、安保理内で積極的に働きかけを行った。

⁴⁶⁹ UN Doc., S/RES/688, 5 April 1991.

⁴⁷⁰ Larry Minear, L.B.P. Chelliah, Jeff Crisp, John Mackinlay, and Thomas G. Weiss, "United Nations Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis, 1990-1992," *Occasional Paper* 13 (Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, no date); Larry Minear and Thomas G. Weiss, "Groping and Coping in the Gulf Crisis: Discerning the Shape of a New Humanitarian Order," *World Polity Journal* 9-4 (1992): 757-758.

⁴⁷¹ Minear and Weiss, *op.cit.*, 758.

ラン人職員は、湾岸危機における人道支援を以下のように評価している⁴⁷²。

政府は国連全体および個々の機関と会合を持っていたものの、国連による取り組みは、様々な参加者による断片的で孤立した行動に過ぎなかった。我々は、明確で特定化された役割を個別機関が担うようには、全体的なシステムが調整された計画を持っていたとは感じるができなかった。

具体的には、国際的な支援が必要とされてから調整が始まるまで一カ月かかるなどの対応の遅さ、状況変化に対応できず場当たりの措置がとられたこと、役割分担の不明確さ、統一的な意思決定システムの不在、そして調整の不在・不調に伴う一貫性のなさがその批判の要点であった⁴⁷³。

このような批判を念頭において、安保理決議採択後、スウェーデン大使エリアソン (Jan Eliasson) は、クルド人避難民に対する人道支援には「協調した行動」が求められ、「確立した原則や基準」に基づいた「調整プログラム」が必要であると主張した⁴⁷⁴。このような認識は先進国首脳会議でも共有されており、国連に対して「将来において必要な場合には〔湾岸危機と〕同様の行動をとる〔括弧内筆者〕」よう要請し、国連事務総長に対して「緊急事態に対して迅速かつ統合された国際的対応を指示し、関連する国連アピールの調整を行う責任を担う」ことを求めた⁴⁷⁵。

国連事務局は、湾岸危機における対応を踏まえて、人道支援分野における国連の信頼性低下を危惧していた⁴⁷⁶。そこで、目的を同じくするエリアソンと協力して、国際人道システムに関する政策指針を含む国連総会決議案を起草し、各国への説得を行った。エリアソンはこの中で、批判の大きかった UNDRP を改組し、議論の進行役ではなく、より集権的かつ強力な調整能力を持つ機関を設置し、他国連機関の自律性を弱めることを想定していた⁴⁷⁷。これは国連事務局にとっても、一貫し調整された人道支援を提供するという目的を達成するために望ましい案だったと推察できよう。この時点では協調アプローチに起因す

⁴⁷² Minear et al., *op.cit.*, 14.

⁴⁷³ *Ibid.*; Minear and Weiss, *op.cit.*, 757-758.

⁴⁷⁴ UN Doc., S/PV.2982, 5 April 1991, 82-85.

⁴⁷⁵ *G7 Political Declaration: Strengthening the International Order*, 16 July 1991, paras. 4-5, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1991london/index.html> (accessed on July 11, 2013).

⁴⁷⁶ Crisp, *op.cit.*, 486.

⁴⁷⁷ Paul Taylor, "Options for the Reform of the International System for Humanitarian Assistance," in *The Politics of Humanitarian Intervention*, ed. John Harriss (London: Pinter, 1995), 119-121.

る問題点を解決するために、強力な調整機関を設置し、それが権限割当や資金動員を行う「統合を志向する協調」が想定されていた。

事務局やエリアソンによる説得に対して、人道支援対応のための調整機関を設置することに各国はほとんど反対しなかった⁴⁷⁸。ただし、エジプトは政治的問題や国内紛争に起因した緊急事態に対する国連の関与に懸念を述べ⁴⁷⁹、ウガンダは国連の関与には当該国の要請と同意が必要であり、緊急事態であっても主権が尊重されるべきだと述べるなど⁴⁸⁰、内政介入を忌避する途上国からの決議採択に対する反対は激しかった⁴⁸¹。途上国は、災害や人道危機への円滑な対応を行うための調整機関の設置については反対しないものの、その際には必ず途上国の要請および同意を得ることを主張したのである。

最終的には、一番の懸案であった国家主権と人道支援のバランスを図る文言（同決議付帯文書第3条⁴⁸²）を決議案に挿入したことで、総会決議 46/182 が全会一致で採択された⁴⁸³。同決議を受けて、新しい調整機関として UNDRO を改組した DHA と、人道支援に携わる諸機関の合議体としての IASC が設置された。また、DHA、IASC 双方の長としての緊急援助調整官を兼務する人道問題担当国連事務次長を設置することでリーダーシップの強化を図り、同決議の採択に尽力したエリアソンが就任した。

しかし、DHA を設置したものの、同機関による調整に従うことは義務とされていなかったため⁴⁸⁴、国連諸機関の高い自律性は維持されたままであった。調整機関がその機能を十分に発揮するためには、資源や権限の割当を行う力が必要だとされるが⁴⁸⁵、このような力を DHA は持っていなかった。その結果、強力な調整能力を持つ DHA の設置に基づく「統合を志向する協調」というエリアソンの構想とは異なり、国連諸機関が一定程度の自律性を維持したうえで、水平的な協議を行って役割分担を定める協調アプローチが引き続き採用され、調整機関としての DHA は間もなく機能不全に陥った。つまり、国際機構間関係の様態は依然として「独立を志向する協調」が採用されていた。

⁴⁷⁸ OCHA, *Coordination to Save Lives: History and Emerging Challenges* (New York: OCHA, 2012), 2.

⁴⁷⁹ UN Doc., A/46/PV.39, 8 November 1991, 42.

⁴⁸⁰ UN Doc., A/46/PV.38, 8 November 1991, 47.

⁴⁸¹ OCHA, *op.cit.*, 2.

⁴⁸² 国家の主権、領土の一体性、国家の統一は国連憲章にしたがって十分に尊重されなければならない。この文脈において、人道支援は、被災国の同意、そして原則として被災国の要請に基づいて、提供されなければならない。

⁴⁸³ UN Doc., A/RES/46/182, 19 December 1991.

⁴⁸⁴ Taylor, *op.cit.*, 119.

⁴⁸⁵ 曾我、前掲書、118 頁。

第二節 国内避難民ガバナンスの改革の試みとその頓挫—DHA から OCHA へ

1. 骨抜きにされる DHA の調整機能

1990年代前半、旧ユーゴスラビア紛争やルワンダにおけるジェノサイドなど人道危機が頻発したが、DHA は国連システムの「遠心力」、すなわち他国連機関の高い自律性に振り回され、その調整能力に対する評価は芳しいものではなかった⁴⁸⁶。その要因の中で最も重要なものは、協調アプローチ下で DHA が持つ構造的な弱さにあった。調整機関である DHA に対して実施機関である UNHCR や UNICEF の発言力が大きかったのである。

具体的には、第一に、UNHCR や UNICEF、WFP などは、現場での具体的な支援活動を通して専門知識・情報を蓄積していたため、DHA と比較して情報の面で優位に立っていた。第二に、国連システムにおいては、国連事務総長ですら「同輩中の首席」に過ぎず、さらに席次が低い国連事務次長は DHA の長ではあったものの、他の国連機関に対して権限割当を行ない得ない立場にあった。第三に、UNHCR や UNICEF が自らの資金供給源や多くのスタッフを持つ一方で、DHA は国連事務局の一部局でしかなかった。そのために、DHA は、予算規模も小さく、職員は他国連機関からの出向者でまかなっており、さらに現場でのプレゼンスも獲得しにくかった。つまり、情報・地位・資源における劣位という点で、DHA は「統合を志向する協調」を実現する上で求められる、強力な調整機能を構造的に果たし得なかったのである。

例えば、UNHCR は DHA の能力に懐疑的で、緒方弁務官は、1996年、アフリカ大湖地域の人道危機に DHA が関わろうとすると、「人道活動の調整の名のもとに、さらなる混乱や複雑な事態を招きかねない」と批判的だった⁴⁸⁷。その他、1992年に生じたケニアにおける旱魃と飢饉への支援では、DHA はアメリカ政府や他国連機関、NGO などの蚊帳の外に置かれていたとされる⁴⁸⁸。また、国内避難民問題を担当する機関についても意見は一致せず、同問題を単独で扱った初の国連総会決議である 48/135 (1993年) 前文においては、事実上 DHA と UNHCR が同格に扱われた⁴⁸⁹。このように国連総会決議 46/182 に基づいて設置された DHA は、他の自律的な国連機関の活動によって骨抜きにされたのである。

⁴⁸⁶ Weiss, "Humanitarian Shell Games," 12-13.

⁴⁸⁷ 緒方、前掲書、263頁。

⁴⁸⁸ Phil O'Keefe and John Kirkby, "Relief and Rehabilitation in Complex Emergencies," *Review of African Political Economy* 74 (1997): 567-582.

⁴⁸⁹ UN Doc., A/RES/48/135, 20 December 1993.

2. UNHCR による国内避難民支援活動の拡大

1987年の執行委員会において、UNHCRは国内避難民問題に関与しないことを決定した。しかし、緒方弁務官が就任すると「難民や国内避難民、さらに被災民まで網羅した人道救援活動を主導し、かつ調整する役割を担う」こととなった⁴⁹⁰。UNHCRが国内避難民保護を再開した要因には、緒方のリーダーシップと財務状況の改善が挙げられよう⁴⁹¹。UNICEF執行委員会、国連平和維持活動特別委員会、国連人権委員会特別報告者の経験を持つとはいえ⁴⁹²、緒方は難民・強制移動問題の専門家ではなかった。しかし、弁務官就任後間もなく、湾岸危機に伴うクルド人避難民問題、エチオピアからの急速な難民流出、アルバニア難民の救済という三つの緊急事態が一週間の内に次々と発生した⁴⁹³。この度重なる人道危機に直面して、緒方は「効果的で時代に即した手法」がなく、「行く手に待ち受ける課題に立ち向かうためには、UNHCRはひとときわ臨機応変でなければならぬと痛感」した⁴⁹⁴。さらに、UNHCRは、「難民に焦点をあてた国連システムの人道組織から、拡大する人道活動と協力機関の調整を行う役割を担わなくてはならなくなった」と指摘している⁴⁹⁵。

このような緒方のリーダーシップを支えたのはUNHCRの財務状況の改善であった。緒方弁務官の就任は、経済大国となっていた日本がUNHCRの活動に関心を持つ状況を作り出した⁴⁹⁶。日本はUNHCRにとって重要なドナー国となり、多額の任意拠出金を提供するようになった。緒方就任前の1990年には、UNHCR全体予算である約6億6800万米ドルのうち、日本は約5211万米ドルを占めていたが⁴⁹⁷、緒方就任後の1992年には⁴⁹⁸、UNHCR全体予算は約13億7117万米ドルへ、日本も約1億1962万米ドルを拠出するなど二倍の伸びを示した⁴⁹⁹。1990年代初頭は、湾岸危機や旧ユーゴスラビア紛争など先進国の関心を集めやすい人道危機が頻発したために、拠出金が集まりやすい状況にあったともいえる。

⁴⁹⁰ 緒方、前掲書、1頁。

⁴⁹¹ Loescher, *op.cit.*, 272.

⁴⁹² 緒方、前掲書、20-21頁。

⁴⁹³ 同上、22-24頁。

⁴⁹⁴ 同上、24頁。

⁴⁹⁵ 同上、26頁。

⁴⁹⁶ Loescher, *op.cit.*, 272.

⁴⁹⁷ UN Doc., A/AC.96/779, 10 August 1991, 5, 15.

⁴⁹⁸ 国連文書検索システム (Official Document Search System) により、1991年の財務状況を扱った A/AC.96/796 を検索したが、オンライン上では入手できなかったため、1992年を利用した。ODS, <http://www.un.org/en/documents/index.html>, accessed on 29 December 2015.

⁴⁹⁹ UN Doc., A/AC.96/811, 20 July 1993, 5, 15.

湾岸危機に伴う人道支援では、UNHCR がクルド人避難民の自発的帰還を促進するとともに、帰還後の復興事業の一環として越冬計画に着手し、住居の保障や最小限のインフラ整備を行った⁵⁰⁰。また旧ユーゴスラビア紛争でも、ICRC 代表の殺害によって同機関が人道支援活動から一時撤退すると、UNHCR がその空白を埋めるべく活動した⁵⁰¹。頻発する人道危機の中で、緒方は次のような決意を述べている⁵⁰²。

国境内では任務を行使しないという法的命令を守り、越境を阻止されている人々への援助を控えるべきなのか、それとも現実的な人道的立場から、出来る限り援助の手を広げるべきなのか。私は現実的な人道的方針をとることとした。UNHCR のマンデートについての問題は、難民の生命を守るという基本的原則にのっとり解釈されるべきであると信じたからである。

このような活動拡大によって、各国は再び UNHCR が国内避難民保護を行うことを支持するようになった。例えば、1993 年の国連総会決議 48/116 では、「国内避難民に対して人道的援助および保護を与える高等弁務官の取り組みへの支持を再確認」した⁵⁰³。さらには、UNHCR を「戦争被害者のための国連人道支援機関」としてみなす論者も登場した⁵⁰⁴。DHA の調整能力に不満を抱くアクターは、UNHCR を国内避難民問題に関する適切な調整機関だとみなすようになっていったのである。

3. 「戦争被害者のための国連人道支援機関」構想とその頓挫

1997 年に国連事務総長に就任したアナンは、頻発する人道危機に対して国連が有効な策をとれなかったことから、「人道支援調整を担当する国連事務局の大掛かりな再編成」を含む国連改革の必要性を主張した⁵⁰⁵。彼は、DHA が「適切な準備もなく、限定的かつアドホックなやり方で事業を行ってきたために、政策形成、アドボカシー、調整という緊急援助

⁵⁰⁰ 緒方、前掲書、52-57 頁。

⁵⁰¹ Thomas G. Weiss and Amir Pasic. “Reinventing UNHCR: Enterprising Humanitarians in the Former Yugoslavia, 1991-1995.” *Global Governance* 3-1 (1997): 41-57; Phuong, *The International Protection of IDPs*, chap. 5.

⁵⁰² 緒方、前掲書、50 頁。

⁵⁰³ UN Doc., A/RES/48/116, 20 December 1993, para. 12.

⁵⁰⁴ Weiss and Pasic, *op.cit.*, 53.

⁵⁰⁵ UN Doc., A/51/950, 14 July 1997, paras. 76, 185.

調整官の中心的な機能が損なわれる結果」になっており、「他の適切な機関」に DHA の業務が移譲されるべきだと述べた。

これを受けて検討されたのが、国内避難民保護を含む人道支援を包括的に担う新機関の設置であった。1995 年には早くも、クリストファー（Warren Christopher）アメリカ国務長官が、「UNHCR や UNICEF、DHA が持つ緊急支援メカニズムを一つの機関に統合すべきだ」と主張していた⁵⁰⁶。また、プロンク（Jan Pronk）オランダ開発協力相も「専門機関を含む国連システム全体を代表するような、唯一の国連代表があれば」、国内避難民ガバナンスの統合や効率性が高まると述べていた⁵⁰⁷。また、デン特別代表やコーヘンは、UNHCR が人権と人道支援双方の専門知識を持ち、国内避難民問題に対処してきたため、同機関が国内避難民保護を提供するにあたって「最も良い選択肢」であると考えていた⁵⁰⁸。

これらの案は、脆弱な DHA を改組し、強力な調整機関を設置するという点で、再び「統合を志向する協調」を目指したものであるといえよう。具体的には、1997 年の国連改革に関する事務総長報告の初期草案には、UNHCR に DHA の機能すべてを移譲し、国内避難民を含む戦争被害者保護に責任を持つ恒久的な主導機関としての「戦争被害者のための国連人道支援機関」を創設する案が記載されていたとされる⁵⁰⁹。しかし、最終的にこの案は事務総長報告に盛り込まれていない。アメリカやデンの支持にもかかわらず、なぜ事務総長報告においてこの案が削除されてしまったのか。その理由は、調整機関による統制を忌避する各国連機関が「戦争被害者のための国連人道支援機関」の設置に反対したことにある。

第一に、UNHCR は緒方弁務官就任以降、国内避難民保護を拡大してきたものの、組織内部には国内避難民保護をめぐるジレンマを抱えていた⁵¹⁰。国際保護局は、UNHCR が国内避難民への関与を拡大することは、個人が持つ他国に庇護を求める権利の追求を阻害することにつながり、UNHCR の存在意義に悪影響を及ぼしかねないとして、難民条約の厳格な適用を求めていた⁵¹¹。財務調達局は、国内避難民問題が頻発したアフリカ諸国にはドナー国からの拠出金が集まりにくいいため、国際保護局とは異なる理由ながら、UNHCR が無制限に国内避難民に保護を提供できるとは考えていなかった⁵¹²。

⁵⁰⁶ Weiss and Pasic, *op.cit.*, 42.

⁵⁰⁷ *Ibid.*

⁵⁰⁸ Weiss and Korn, *op.cit.*, 76; Cohen and Deng, *Masses in Flight*, 128-129.

⁵⁰⁹ Weiss, “Humanitarian Shell Games,” 17.

⁵¹⁰ 副島、前掲論文; Freitas, *op.cit.*

⁵¹¹ Anonymous, *op.cit.*; Barutciski, *op.cit.*; 阿部、前掲論文。

⁵¹² 副島、前掲論文、103 頁。

他方で地域局は、現場において難民と国内避難民を区別して保護することの難しさ⁵¹³、および、現場でのプレゼンスの確保こそが UNHCR の最重要任務であるという緒方弁務官の方針の下で、国内避難民保護への積極的な関与を望んでいた⁵¹⁴。このように消極的な国際保護局および財務調達局と積極的な地域局との間に挟まれ、緒方弁務官は「UNHCR はより多くのことができる」と繰り返し発言しながらも、法的・財政的制約の下で、国内避難民への関与が UNHCR にとって大きな負担とならないように配慮していた⁵¹⁵。例えば、1993年に提示された UNHCR による国内避難民問題への関与基準によれば、同機関のマンデートを基礎とした活動に「明確な関連性」がある場合にのみ、国内避難民への主要な責任を負うと規定している⁵¹⁶。すなわち、結果的に UNHCR がとり得たアプローチは、事案ごとに国内避難民への関与を決定するというアドホックなものであった⁵¹⁷。同機関には「戦争被害者のための国連人道支援機関」という役割を担うだけの用意がなかった。

第二に、デンが機関間調整を議論する IASC において持つ影響力は限られていた⁵¹⁸。墓田も指摘するように、デン特別代表の任務はあくまでも規範的枠組みの策定にあり、その限りにおいて国連諸機関と協力していたため、あくまでも国連諸機関に具体的な制度設計を決定する権限があった⁵¹⁹。1997年によく「継続招待者 (standing invitee)」として特別代表が IASC に参加できるようになったものの、デンは、国連諸機関の官僚的な対応に対して「時代遅れ」であるとして不満を述べていた⁵²⁰。

第三に、国内避難民保護を統括する強力な国連機関の登場は、人道支援に関する権限を持つ他の国連機関にとって脅威であった。組織内に反対があったとはいえ、緒方弁務官は「戦争被害者のための国連人道支援機関」としての任務を UNHCR が引き受けるか否かについて、側近とともに検討を進めていた⁵²¹。しかし、この案が他の国連機関にリークされると、人道支援に携わる巨大な国連諸機関は強固に反対した。この理由は、WFP や UNICEF が、自らの職掌として持つ緊急人道支援に関する権限が、新機関に移譲されてしまうことを恐れ、自らの組織維持に負の影響を及ぼすことを懸念していたのである。

⁵¹³ UNHCR, *Operational Experience*, Forward.

⁵¹⁴ 副島、前掲論文、100頁; Freitas, *op.cit.*, 130-131.

⁵¹⁵ Weiss and Korn, *op.cit.*, 78.

⁵¹⁶ UNHCR, “UNHCR’s Role with Internally Displaced Persons,” IOM-FOM 33/93, 28 April 1993; UNHCR, IOM-FOM 91/97, December 1997.

⁵¹⁷ Freitas, *op.cit.*, 132.

⁵¹⁸ *Ibid.*, 81.

⁵¹⁹ 墓田、前掲書、101頁。

⁵²⁰ Interview with Mr. Deng, 11 October 2005, cited from Weiss and Korn, *op.cit.*, 81.

⁵²¹ Loescher, *op.cit.*, 292.

WFPは年次予算の8割を緊急人道支援関連が占めるため、ベルティニ(Catherine Bertini)事務局長は、人道支援を主導する新機関が「運転席」に座ることで、WFPの対抗機関になりかねないとして不支持を表明した⁵²²。ベラミー(Carol Bellamy) UNICEF事務局長も、「戦争被害者のための国連人道支援機関」の設置が、UNICEFが持つ子どもの声を代弁して国家・国際社会に伝えるという独自の役割、「ブランド」が緊急人道支援下で奪われることになりかねないと危惧した⁵²³。その結果、対抗機関となるUNHCRもが賞賛するUNICEFのメディア対応またイメージ戦略を用いて⁵²⁴、ニューヨーク・タイムズ紙に「国連改革が世界の子どもを傷つける」と反論するなど、メディアや活動家を利用して圧力をかけた⁵²⁵。このように、国連諸機関は自らの権限縮小につながる「戦争被害者のための国連人道支援機関」の設置案に対しては敏感であった⁵²⁶。緒方は「弁務官として最も骨の折れる経験の一つであった」とこの事件を回想している⁵²⁷。

つまり、アメリカやデンが主張する「戦争被害者のための国連人道支援機関」を創設する案は、他組織からの独立を維持しようとする国際機構の論理によって葬り去られることとなった。国連諸機関は強力な調整機関が作られることに強く反対した。また、具体的な制度設計の決定権限を持っていたのは国連諸機関の合議体であるIASCであり、デンや国家はそこに直接働きかけができた訳ではなかった。IASC加盟機関であるUNICEFやWFPは、自らの生存のために自律性を維持しようとして、UNHCRが強い統制権限を持つことに反対した。国連諸機関の同意を得られなかった「戦争被害者のための国連人道支援機関」は、アメリカやデンの支持にもかかわらず採用されることはなかったのである。

最終的に、国連諸機関の政治的駆け引きに伴う妥協の産物として採用されたのは、DHAを発展的に改組し、その機能を政策形成、アドボカシー、人道支援調整という三つに限定したOCHAの設置であった⁵²⁸。また、「国内避難民の保護と支援など、諸機関の既存のマ

⁵²² Weiss, “Humanitarian Shell Games,” 18-19.

⁵²³ *Ibid.*

⁵²⁴ Loescher, *op.cit.*, 290.

⁵²⁵ Barbara Crossette, “UNICEF Says UN Reforms Could Harm the World’s Children,” *New York Times*, 3 June 1997, A11.

⁵²⁶ 実は、UNHCRが「戦争被害者に対する国連人道機関」の任を担うという案以外にも、UNDPとDHAを統合する案も検討されていた。これは多くの国に現地事務所を持つUNDPのネットワークと、DHAが持つ人道支援に関する専門性を組み合わせることで、効果的な調整を行おうとしたものであった。しかし、ここでもUNICEFは制度上の自律性を失うことになりかねないと反対している。Weiss, “Humanitarian Shell Games,” 17-19.

⁵²⁷ Interview with Ms. Ogata, 2000, cited from Loescher, *op.cit.*, 293.

⁵²⁸ UN Doc., A/51/950, 14 July 1997, para. 186. 現在は情報管理と資源動員もOCHAの機能に加

ンデートの空白に陥る課題を含め、全ての人道的課題が対処されることを確保する」ため、緊急援助調整が政策の策定と調整を行うことが確認された⁵²⁹。ただし、1997年の人道支援分野における国連改革でも、DHAに比較して、OCHAが他組織を統制するための強い権限を持つことはなく、各国連機関の高い自律性は依然として維持された。つまり、システム全体の構造に着目すれば、水平的調整を行う協調アプローチが継続されたことを意味しており、設置当初からOCHAが機能するかどうかは疑問視されていた⁵³⁰。

第三節 国内避難民ガバナンスへのクラスター制度の導入—2005年人道支援改革

1. クラスター制度導入の背景

1998年の国連改革以後も、OCHAは自らが行う人道支援調整が他組織との緊張を生むなどDHAと同様の問題を抱えていた。そこで、調整機能を改善するために、2000年2月には「国内強制移動に関する上級機関間ネットワーク」が、2002年1月にはOCHA内に「国内強制移動担当ユニット」が設置され、さらに2004年7月には同ユニットが「国内強制移動担当部」へと格上げされた⁵³¹。加えて、IASCは、2004年4月に協調アプローチに関する指針を発表し、より効果的な機関間調整を実現するために取り組んでいた⁵³²。

しかし、2000年以降、スーダン・ダルフル地方で深刻化する人道危機は、協調アプローチによる国内避難民保護に対して深刻な疑念を生んでいた⁵³³。例えば、イギリスは、「アドホックな方法では〔国内避難民保護に〕必要な義務を果たせない。マンデートを言い訳にして国内避難民支援を行わないとは嘲笑に値する〔括弧内筆者〕」と、国内避難民保護の間隙や非一貫性、そして責任の不明確さを厳しく非難した⁵³⁴。また、アメリカも、国際人

わっている。OCHAの機能・組織構造に関する国際組織法からの検討について、川村真理「国連人道問題調整事務所の機能と組織化—統合・調整機能とその正当化」坂元茂樹・薬師寺公夫編『普遍的国際社会への法の挑戦』信山社、2013年、565-602頁。また、OCHA神戸事務所ウェブページ (<http://www.unocha.org/japan/>, accessed January 3, 2015) も参照のこと。

⁵²⁹ UN Doc., A/51/950, 14 July 1997, para. 186.

⁵³⁰ John Borton, “The State of the International Humanitarian System,” *Refugee Survey Quarterly* 17-1 (1998): 16-23.

⁵³¹ Dennis McNamara, “The Mandate of the Emergency Relief Coordinator and the Role of OCHA’s Inter-Agency Internal Displacement Unit,” *Refugee Survey Quarterly* 24-3 (2005): 61-70.

⁵³² IASC, *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for UN Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Team* (New York: IASC, 2004).

⁵³³ Daniel Turton, “Darfur Dilemmas: The Need for Leadership,” *Forced Migration Review*, IDP supplement (2005): 31.

⁵³⁴ International Development Committee, *Darfur, Sudan: The Responsibility to Protect, Fifth Report of Session 2004-2005*, vol. 1 (London: House of Commons, 2005), 25.

道システム全体を動かすだけの十分な権限や資源が OCHA にはなく、各機関がそれぞれ国内避難民保護を行うため重複などが生じており、「船頭多くして船山に上る」状態にあると指摘し、国内避難民保護の非効率性を批判した⁵³⁵。OCHA 内の国内強制移動担当ユニットに対しても、「ユニットを創設しても、あまりに脆弱であるために、国内避難民問題への国連の対応の非効率さに対処できていない」とカナダ政府は主張し⁵³⁶、「数年後に協調アプローチの進展が見られない場合、国内強制移動担当ユニットを閉鎖すべきである」と勧告する外部評価も現れた⁵³⁷。OCHA による国内避難民保護に関する機関間調整は再び深刻な批判を集めることになった。

国内避難民保護の不十分さは国際人道システム全体の機能不全を表す象徴として扱われ、同システムの改革機運を高める契機となった⁵³⁸。2005 年、アナン国連事務総長は再び国連改革を目指して『より大きな自由を求めて』報告書を公表した⁵³⁹。国内避難民保護に関する機関間調整については、「システムの一貫性」セクション内に記載があり、国内避難民数の増加に対して「特別な関心」を払い、緊急援助調整官の責任の下で国内避難民保護に関する機関間調整を強化すべきだと国連事務総長は勧告している⁵⁴⁰。総会成果文書草案や議長修正案でも、「システムの一貫性」セクション内で国内避難民保護に関する機関間調整が言及され、ボルトン修正案でもこの点に変更は加えられていない⁵⁴¹。

世界サミットに向けた議論と並行して、当時の人道問題担当国連事務次長であったエーゲラン (Jan Egeland) は、『人道対応レビュー』を 2005 年 8 月に発表し、予測可能性・説明責任・パートナーシップの強化という観点から、人道支援改革の一環としてクラスター制度を提案した⁵⁴²。その後、IASC は全加盟機関から構成される作業部会を設置し支援分野

⁵³⁵ Weiss and Korn, *op.cit.*, 82, 118.

⁵³⁶ *Ibid.*, 117.

⁵³⁷ Elizabeth Stites and Victor Tanner, *External Evaluation of OCHA's Internal Displacement Unit: Final Report* (New York: OCHA, 2004), 12.

⁵³⁸ Stoddard, et al., *op.cit.*, 5. その他、2004 年 12 月に発生したスマトラ島沖地震・津波災害での調整機能の不十分さも、改革の一つの契機となった。

⁵³⁹ UN Doc., A/59/2005, 21 March 2005.

⁵⁴⁰ *Ibid.*, paras. 202-206, 209-210.

⁵⁴¹ UN Doc., A/59/HLPM/CRP.1, 8 June 2005, para. 99; A/59/HLPM/CRP.1/Rev.1, 22 July 2005, para. 151; *US Proposed Amendments to Revised Outcome Document*, 17 August 2005. しかし、最終成果文書からは、国内避難民問題に対応するための機関間調整の必要性に関する文言が削除されてしまっている。現時点でこれに関する資料を見つけることはできなかったが、成果文書の採択前に人道支援改革の方向性が IASC 内で決定され、国内避難民問題への対応に一応の決着がついていたことが理由として想定できるかもしれない。

⁵⁴² Humanitarian Response Review Team of Consultants, *Humanitarian Response Review* (New York: OCHA, 2005), paras. 24, 32.

の選定や主導機関の割当について議論した。この中でも、国内避難民問題への対応は大きな論点となり、UNHCR は自らが引き受ける支援分野の範囲内で国内避難民保護を行うことを決定した⁵⁴³。同制度の導入について IASC 内で合意に至ったのは、世界サミット成果文書が採択される約一月前の 2005 年 9 月 12 日であった⁵⁴⁴。

2. 「クラスター制度」とは何か

クラスター制度とは⁵⁴⁵、人道支援に関与する国際機構がそれぞれの専門性に特化した活動を行い、全体として国内避難民保護を行う調整方法である。WFP は緊急食糧支援、UNICEF は子どもの保護というように国連機関は機能別に設置されており、第三章第四節で指摘したように、これまでも各機関は自らの職掌の範囲内で国内避難民問題に対応していた。クラスター制度は各機関が蓄積してきた専門性を、国内避難民保護・人道支援の文脈で再解釈し、クラスター（支援分野）別の明確な役割分担を目指したものであった。このような役割分担の結果、国連機関間の所管争いが生じる可能性は低くなり、またクラスター主導機関が支援分野の最終的な責任を担うことになった。

クラスター制度において採用された調整方法は以下の通りである。第一に、緊急人道支援で必要とされる支援分野を 11 に分類し⁵⁴⁶、クラスターごとに NGO を含む参加機関の合議によってニーズ調査、優先順位づけ、対応計画の取りまとめを行う。第二に、専門性に基づいて各クラスターの「主導機関」が任命され、主導機関が「最後の砦」としてクラスター実施の責任を負う。こうすることで、支援の抜け漏れを回避し、説明責任の所在を明確化した。実際の人道支援活動では、人道危機発生時に各国に設置される人道調整官が人道カントリーチームを設置して、その中で調整が行われ、被災地のニーズに応じて各クラ

⁵⁴³ UNHCR, *UNHCR's Role in IASC Humanitarian Reform Initiatives and in the Strengthening of the Inter-Agency Collaborative Response to Internally Displaced Persons*, 20 September 2005, 4.

⁵⁴⁴ *Ibid.*; Steets, et al., *op.cit.*, 6.

⁵⁴⁵ クラスター制度については、渡部正樹・村上威夫「国際人道システムの発展と東日本大震災」『世界法年報』第 32 号（2013 年）、195-215 頁; Steets, et al., *op.cit.*; Stoddard, et al., *op.cit.*などを参照のこと。

⁵⁴⁶ 当初は、①栄養、②健康、③水と衛生、④シェルター、⑤キャンプ調整・管理、⑥保護、⑦早期復興、⑧物流、⑨通信の九つからなるクラスターであったが、現在では、⑩教育、⑪食糧安全保障が加わり、11 のクラスターとなった。IASC, *Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*, 24 November 2006, 3. さらに、被災地の状況に合わせたクラスターが立ち上がることも多いため、11 よりも少なくなることも多くなることもある。

スターが立ち上がることになる。なお、主導機関は現地の事情に合わせて決定されることになっているが、グローバルレベルにおけるクラスター主導機関がそのまま現地でも活動することが多い。第三に、調整機関である OCHA の役割は、人道支援全体の青写真を提示することである。具体的には、①人道調整官の補佐やクラスター「間」の調整、②各クラスターから提示される必要な支援分野の優先順位付け、③人道支援全体の構造および必要資金額をとりまとめた「統一アピール」の発表と、国連全体を代表した資金の動員および管理という機能を担うことになる。

3. クラスター制度導入の要因—「独立を志向する協調」の強化

ここで、国内避難民保護は、アドホックな水平的協議を基礎とする協調アプローチから、専門性に依拠した役割分担を基礎とするクラスター制度へと変化した。しかしこの当時、先進国と途上国には難民の国外流出を防ぐという利害の一致が見られ、国内避難民保護のための UNHCR による活動拡大、すなわち「統合を志向する協調」には異論がなくなりつつあった⁵⁴⁷。第四章でも論じたように、2000 年前後から、国内避難民保護に対して消極的であったメキシコやトルコ、ロシアらが支持派に転じ、消極的だとみなされていたインドやエジプトも、途上国が抱える国内避難民問題の負担を国際社会全体で負担することは否定しなかった。先進国は、単一の機関が国内避難民保護を行うことで、協調アプローチが持つ非効率性を回避し、少ない拠出金で効果的な支援が可能になると考えていた。また、アフリカ諸国などの大量難民の受入国は、UNHCR による国内避難民保護が自らの負担軽減につながることを明確に認識していた。つまり、UNHCR に対して国内避難民保護への関与を求める機運が再び高まっていた。

クラスター制度と国連諸機関：それでは、なぜここで UNHCR に国内避難民保護の権限を与える選択肢ではなく、クラスター制度が採用されたのであろうか。その理由は、国家による上からの人道支援改革の機先を制し⁵⁴⁸、自らの利益に沿う改革を国連諸機関が遂行したためであると推察できる。とりわけ、OCHA は自らが行う人道支援調整が国家によって批判されていたことを認識しており、自らが改革を主導することで、国家の批判を回避し、

⁵⁴⁷ 副島、前掲論文、101-102 頁。

⁵⁴⁸ Johnson, *Organizational Progeny*.

また他国連機関に先行しようとする意図があったのではないかと考えることができる。

国連諸機関にとってクラスター制度には以下の四つの利点があった。第一に、国連諸機関は自らの権限が縮小することに敏感であった。その理由は、自らの存在意義が低下し、組織の生存に負の影響があると考えるためであった。したがって、各機関が蓄積してきた専門性に依拠し、さらに自律性・権限範囲を担保あるいは強化する形で役割分担が行われるクラスター制度は国連諸機関にとって受け入れやすい制度案であった。第二に、クラスター制度は国連全体を代表して OCHA が資金動員を行うため、組織別に行うよりもドナー国の高い注目を集め、効果的に資金を獲得することが可能だと考えられていた⁵⁴⁹。

第三に、国内避難民は、法的保護、水と衛生、物流、教育、健康など多様なニーズを持つため、単独の機関が国内避難民のすべてのニーズを満たすことは事実上困難であった。したがって実務家の多くは、UNHCR が国内避難民保護を担うという案に対して、その有効性に懐疑的だった⁵⁵⁰。第四に、クラスター制度は協調アプローチ下で非公式に行われていた支援分野別に調整を行うセクター制度を起源としており、国連諸機関のこれまでの実践に基づく制度案であった⁵⁵¹。

具体的な役割分担を定める際には、自律性を維持しようとして他組織を牽制する国連機関がいくつか存在していた。例えば、食糧安全保障と難民保護は当初クラスター制度の対象として議論に上っていたが、2005年9月時点でクラスター制度の対象から除外された⁵⁵²。それは、WFP は食糧安全保障を、UNHCR は難民保護を自らの職掌として管轄しており、両者は他組織との調整や協議が不要だと考えていた。食糧安全保障については、NGO の要請を受けて、IASC 内で議題され、最終的にクラスターに組み込まれた。しかし、難民保護については、UNHCR が、「難民保護に関するマンデートは十分に包括的であり、かつ NGO らとの協力的なネットワークを既に構築できている」として強固に反対し、クラスター制度の対象とはならなかった⁵⁵³。

クラスター制度は、協調アプローチ以上に、国際機構間関係を「独立を志向する協調」に向かわせる政策案であったと評価できよう。協調アプローチでは、国連諸機関の機関間協議の結果によって各組織が担う具体的な役割は変化した。しかし、クラスター制度では、

⁵⁴⁹ 副島、前掲論文、105 頁。

⁵⁵⁰ UNHCR 本部職員 A への聞き取り (2013 年 2 月 13 日、ジュネーブ)、および IOM アジア担当上級地域アドバイザーへの聞き取り (2013 年 2 月 19 日、ジュネーブ)。

⁵⁵¹ IOM アジア担当上級地域アドバイザーへの聞き取り (2013 年 2 月 19 日、ジュネーブ)。

⁵⁵² Stoddard, et al., *op.cit.*, 41.

⁵⁵³ UNHCR, *UNHCR's Role in IASC Humanitarian Reform Initiative*, 4.

あらかじめ支援分野ごとに主導機関が定められており、現場レベルで当該組織が存在するかという問題はあるものの、基本的には役割分担が変化することはない。要するに、機関間協議の結果として各組織の権限が脅かされたりすることは少なくなり、クラスター制度によって国際機構の独立性はより強化されたといえることができる。このことは同時に、調整機関である OCHA の役割がさらに弱化する結果をも生むことになった。

各アクターの反応：クラスター制度は、国連諸機関に加えて、国際赤十字赤新月社連盟 (IFRC) や国際 NGO などの人道機関が参加して政策・意思決定を行う IASC で議論され、諸機関の幅広い合意を得たアイデアとして正統性が付与された⁵⁵⁴。同制度について、UNDP は長期的な開発と人道支援の統合を図る上で有用だと述べ、UNICEF も予測可能かつ時宜を得た人道支援が可能になると評価した⁵⁵⁵。国連システムの枠外にある IFRC や IOM も肯定的な態度を示していた⁵⁵⁶。さらに、紛争に起因する国内避難民の法的保護を受け持った UNHCR は 2010 年度から国内避難民保護を公式に予算体系に組み込み⁵⁵⁷、UNICEF も水と衛生クラスターに関する十年計画を発表するなど⁵⁵⁸、クラスター制度を実施するための準備が各組織内で整えられつつある。

また、クラスター制度に対しては国家も好意的な反応を示していた。途上国が恐れていたのは、内政介入も可能となる強力な組織の設置であり、既存の国連システムを基に人道支援に関する役割を強化したクラスター制度は、歓迎すべき改革であった。南アフリカは途上国グループの代表としてクラスター制度に前向きな態度を示した⁵⁵⁹。2000 年の国連総会で反対活動を繰り広げたエジプトも同制度による国内避難民保護を支持し⁵⁶⁰、エジプトとともに棄権票を投じたスリランカはクラスター制度のパイロット事業を自国に受け入れることを表明した⁵⁶¹。他方、協調アプローチを辛辣に批判していたアメリカも、主導機関によるリーダーシップの発揮や権限の明確化を歓迎したことで、クラスター制度への賛意を示した⁵⁶²。

⁵⁵⁴ *Ibid.*; Stoddard, et al., *op.cit.*, 6.

⁵⁵⁵ UN Doc., E/2006/SR.29, 17 July 2006, 20-25.

⁵⁵⁶ UN Doc., E/2006/SR.27, 17 July 2006, 21-22.

⁵⁵⁷ UNHCR, *Global Report 2010*, 75.

⁵⁵⁸ UN Doc., E/ICEF/2006/6, 17 January 2006.

⁵⁵⁹ UN Doc., E/2006/SR.27, 17 July 2006, 6.

⁵⁶⁰ UN Doc., A/AC.96/SR.610, 1 October 2007, 6.

⁵⁶¹ UN Doc., E/2006/SR.29, 17 July 2006, 8.

⁵⁶² UN Doc., E/2006/SR.27, 17 July 2006, 9-10.

つまり、2005年に導入されたクラスター制度は、国家および国連諸機関の双方にとって満足できる制度設計であったと評価できる。途上国は内政介入を忌避して、国連諸機関は自らの自律性を維持するために、強力な調整機関の設置には消極的だった。つまり、「統合を志向する協調」はこの時点で達成が困難であった。一方で先進国は、協調アプローチで問題とされた責任の所在の不明確さや予測可能性の低さの改善を主張していた。最終的に、クラスター制度を導入することで、先進国が求める予測可能性および説明責任の改善を図りつつ、国連諸機関は自らの自律性を維持・強化することに成功したのである。

国内避難民問題への対応：このような人道支援改革の契機となったのは国内避難民問題に対する国連諸機関の不十分な対応であった。それでは、一連の人道支援改革の中で国内避難民保護はどのように取り扱われたのだろうか。クラスター制度の導入に際して、紛争に起因する国内避難民の保護は UNHCR が主導し、その他被災者の保護は UNHCR、UNICEF、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）が共同で主導するという役割分担が定められた⁵⁶³。ここで、UNHCR が国内避難民の保護を引き受けた理由として、予算改革による透明性の向上で国内避難民関連の予算充当率が向上したことや、グテーレス弁務官のリーダーシップが挙げられる⁵⁶⁴。特に、UNHCR は、グテーレス就任時に、難民数の減少に伴う組織の生存・維持という問題に直面していた。彼は、就任演説において「UNHCR が国内避難民に最大の関与をすることに、私個人としても尽力する」と表明するなど⁵⁶⁵、難民だけでなく国内避難民に対しても最大限関与することで UNHCR の発言力を維持しようとした。この結果、UNHCR は、国内避難民問題に対して、「いくつかの条件が満たされない限りは原則不関与」という方針から、「特定の条件が生じない限りは原則関与」という方針へと転換した⁵⁶⁶。

ただし、UNHCR は国内避難民保護を受け持つことになったものの、これは第三節で論じた「戦争被害者のための国連人道支援機関」で想定された任務を UNHCR が引き受けた訳ではないことに注意すべきである。1990年代に提示された政策案は、国内避難民保護と人道支援全体について資源動員や権限割当を可能とする強大な力を持つ機関を想定していた。つまり、国際機構間関係は、「統合を志向する協調」を目指していた。しかし、クラス

⁵⁶³ IASC, *Guidance Note*, 3.

⁵⁶⁴ 副島、前掲論文、103-106頁。

⁵⁶⁵ UNHCR, “*Don’t Confuse Refugees with Terrorists*,” says Guterres, <http://www.unhcr.org/42e0df204.html>, accessed on 29 December 2015.

⁵⁶⁶ Erika Feller, “UNHCR’s Role in IDP Protection: Opportunities and Challenges,” *Forced Migration Review*, Special Issue (2006): 13.

ター制度においては、UNHCR はあくまでも国内避難民問題について「法的保護」、「シェルター」、「キャンプ管理・調整」という自らが引き受けた支援分野のみに責任を負うことになるため、役割は限定的であるといえる。

また、国内避難民の法的保護は現在、その他の脆弱な人々の保護との関連で相対化されつつある。UNHCR が全体の主導機関となっている保護クラスターは、避難の有無にかかわらず、脆弱とされる人々全体に焦点を当てつつある。分野横断的な傾向が強くなる保護クラスターの中で、国内避難民保護は、「子どもの保護」や「ジェンダー暴力」、「文民の保護」といったテーマの一つとして位置づけられている⁵⁶⁷。依然として、国内避難民は保護クラスターの重要な対象であることは確かだが、現在の人道支援においてはより広い脆弱な人々が保護対象として認識されている。つまり、「国内避難民という既存のカテゴリーを相対化する」作業が現在進行しつつある一方で⁵⁶⁸、その結果として国内避難民問題の可視化が不十分であるという再批判につながっていると考えられる⁵⁶⁹。

第四節 国内避難民ガバナンスの運営方法の変化

表 5-1 は、これまでに提示・実施されてきた国内避難民ガバナンスの運営方法を比較したものである。組織論および行政学で指摘される機関間調整の方法には、上位機関が下位機関に指示を出し、下位機関がその指示に従って行動する「階層型」、各組織が全体としての目標を達成しようとしてアドホックに協議し水平的な調整を行う「情報共有型」、各組織がそれぞれの専門性に特化することで全体としての統合を図る「機能特化型」という三種類が存在する⁵⁷⁰。国内避難民ガバナンスに当てはめれば、冷戦期の UNHCR による国内避難民ガバナンスの運営、および 1998 年の国連改革における「戦争被害者のための国連人道支援機関」の設置は階層型に、協調アプローチは情報共有型に、クラスター制度は機能特化型にそれぞれ当てはまると考えられる。

⁵⁶⁷ Global Protection Cluster, <http://www.globalprotectioncluster.org/>, accessed 3 January 3, 2015.

⁵⁶⁸ 墓田、前掲書、206 頁。

⁵⁶⁹ Ferris, *op.cit.*

⁵⁷⁰ 曾我、前掲書、118-126 頁; 青木、前掲書、106, 109-118 頁。

	戦争被害者のための国連人道支援機関	協調アプローチ	クラスター制度
調整方法	調整機関から他の人道支援アクターへの権限および資金の割当	人道支援アクター同士の機関間協議に基づく水平的な調整	国際機構の専門性に依拠し、事前に役割分担
調整機関の役割	資源動員および権限割当	他人道支援アクターと同格であり、議論の「進行役」	人道支援の全体像(統一アピール)の提示 クラスター「間」調整
役割分担	調整機関の支持による	現地の状況に応じて、調整機関、支援分野および担当機関を柔軟に決定	支援分野・担当機関ともに、各国際機構の専門性に基づいて事前に決定
リーダーシップ	高い	低い	各クラスター: 高い 全体の調整、つまりクラスター間調整: 低い
予測可能性	高い	低い	高い
説明責任	調整機関	責任の所在があいまい	各クラスターの主導機関が「最後の砦」
採用時期	— ※1960～80年代は、UNHCRが同様の機能	1980年代後半～2005年	2005年以降
国際機関間関係	統合を志向する協調	独立を志向する協調 ※クラスター制度の方がより独立度が高い	

〔表 5-1〕 国内避難民ガバナンス形態の比較

(出典：赤星「国際人道システムの発展と国際連合」、178頁を参考に筆者作成)

先進国およびOCHAら調整機関は階層型ガバナンスを主張してきた。先進国にとっては、単一の機関が資金動員や権限割当を行うことで、説明責任の所在が明確になるため、監視コストも低く、また非効率な点も排除できると考えていた。OCHAなどの調整機関にとっては⁵⁷¹、各国連機関の自律性を低下させるためにも、自らが他組織に優越する程度の権限を持つことが望ましい。一方で、内政介入を忌避する途上国は階層型ガバナンスには反対する傾向がある。それは、強力な組織の設置によって、国内避難民保護を口実とした内政干渉の可能性が高くなると考えたためである。最後に、UNHCRやUNICEFなどの実施機関にとっては機能特化型ガバナンスが望ましいと考えられる。あらかじめ専門性に基づいて役割分担を行っておくことで、自分たちの縄張りを維持・強化できるためである。

⁵⁷¹ UNHCRは調整機関にも実施機関にもなりうる。1960年代以降の難民保護ガバナンスの一部としての国内避難民支援や、1998年の「戦争被害者のための国連人道支援機関」としての権限を担うか否かという点については、UNHCRが他の組織を統制しようとしたため、調整機関としてみなすことができる。他方で、DHAやOCHAという調整機関が存在し、それに対峙しようとする場合には、UNHCRはその調整に従うという立場にあるため、実施機関としてみなすことができる。

難民保護と切り離された国内避難民ガバナンスには、1980年代後半から複数の国際機構が関与し、柔軟に役割分担を行っていた。アメリカなどの先進国は、予測可能性や説明責任を向上させるために、DHA や OCHA を設置することで「統合を志向する協調」を模索し続けたが、その試みは国連諸機関によって骨抜きにされた。つまり、階層型ガバナンスは1990年代以降の政策案として実現困難なものとなっていた。したがって残る選択肢は、情報共有型または機能特化型であったが、先進国にとって情報共有型ガバナンスである協調アプローチは非効率であるとして、その改善を強く求めている。

そこで残った選択肢は機能特化型のガバナンスであった。先進国からの改革圧力を回避するために国連諸機関は自ら人道支援改革を主導した。この中では、国内避難民問題について更なる義務を負う可能性があったものの、自らに都合のよい機能特化型のクラスター制度を導入することにした。UNICEF や UNHCR にとって、他組織からの自律性を担保することができる機能特化型ガバナンスは最も適当な制度設計であったと考えられる。また、理論上クラスター制度には調整機関が反対する可能性が高いと予測できるが、OCHA は構造的に発言力が小さかったためにそれを覆そうとはせず、むしろエーゲラン国連事務次長が人道支援改革を主導することで、改革の旗振り役として自らの有用性を主張しようとしたのだとも推察できる。さらにクラスター制度は、分権的な構造を望む途上国も、説明責任の明確化を要求する先進国も両方ともに納得させることのできる政策案であった。すなわち、クラスター制度は、国連諸機関、先進国、途上国にとって、国内避難民ガバナンスの一つの「均衡点」であったと結論付けることができよう。

本章では、SARRED 会議で国内避難民保護の論理転換が起きた後に、国内避難民ガバナンスの制度設計が協調アプローチからクラスター制度へと変化した過程を追跡した。国連に対して国内避難民ガバナンスに関する「研究と協議」を行うように国家が委任した後、政策形成の主導権は国連諸機関に移っていった。アメリカからは国内避難民保護を包括的に担当する国連機関の設置を1990年代以降要請してきたものの、国連諸機関は自らの組織が縮小し、存在意義が薄れることを恐れて反対した。結果として、調整機関として設置された DHA や OCHA の活動は他の国連機関によって骨抜きにされ、「戦争被害者のための国連人道支援機関」を設置する案も撤回されることとなった。最終的には、国連諸機関の自律性をさらに高めることとなるクラスター制度が採用された。

本章で分析した国内避難民ガバナンスの変化は、国家—国際機構間関係にのみ焦点を当てて PA 理論でも、単独の国際機構内部の分析を行う社会学的制度論でも説明が難しい。先進国は、DHA や OCHA の調整能力が不十分であることを批判したものの、調整機関がその機能を十分に果たせなかった原因は、UNHCR や UNICEF が調整機関に従わなかったからであり、国家による管理・監視メカニズムが機能しにくい状況にあった。また、国内避難民保護のような複合的なガバナンスでは、国際機構同士の協調が必要とされる一方で、その国際機構はそれぞれに他組織による統制を拒んだ。結果として、複数の国際機構の間で繰り広げられる政治的関係を検討するためには、国際機構間関係は分析視角として重要な視点を与えてくれると思われる。

第六章 国内避難民ガバナンスの現在

本章では、国内避難民ガバナンスの監視・評価活動として、クラスター制度導入後の事後評価と、2016年5月に開催が予定される世界人道サミットに向けた準備プロセスの分析に焦点を当てる。本章の要点は以下の二点である。第一に、クラスター制度は、予測可能性や説明責任の向上という点で、既存の国内避難民ガバナンスの改善に寄与したものの、NGOから、国連を中心とした上からの改革であって、実際に脆弱な人々の立場に立って決定されたものではないと批判された。第二に、このような批判に対応するために、世界人道サミットでは、NGOや企業そして被災者も議論に参加できるマルチステークホルダー・プロセスを採用した。この中でOCHAは、それら新たなアクターの自発的協力を引き出すことで、国際人道システムの抜本的な改革を進めようとするオーケストレーター (orchestrator) としての役割を果たしている。

第四章、第五章で分析してきたように、国内避難民ガバナンスは規範的枠組み (指導原則)、制度的枠組み (機関間調整) の両面で徐々に変化してきた。第四章で検討したように、指導原則は各国・地域レベルでの法制化とその執行段階に入っている。そこで本章では、2005年にクラスター制度が導入された後、同制度がどのように評価され、どのような改革が志向され、どのような過程を経てその改革が実行に移されようとしているのか、について分析する。人道支援改革から十年を迎えるにあたってブルッキングス研究所は人道支援改革が国内避難民支援に与えた影響を考察した報告書を発表し⁵⁷²、また2016年には人道支援の根本的な変革を目指す世界人道サミットが開かれるなど⁵⁷³、2005年の人道支援改革に関する評価が始まっている。

クラスター制度の導入以後には、①OCHAによるクラスター「間」調整が機能せず、②現地NGOとの協力が上手くいかないという課題が発生していた。2005年に導入されたクラスター制度は、国内避難民保護および人道支援に関する国連諸機関の権限範囲を明確化することで、組織間の争いを防止する目的があった。その結果、「独立を志向する協調」が強化され、各組織の自律性が高まったことで、OCHAが行うクラスター間調整は十分な効果を上げることができなかった。そこでOCHAは、国連諸機関を直接調整すること以外に、

⁵⁷² Ferris, *op.cit.*

⁵⁷³ World Humanitarian Summit (WHS), <http://www.worldhumanitariansummit.org/>, accessed on 23 September 2015.

NGO や企業といった多様なアクターの意見をまとめ、国際人道システムの抜本的改革を主導することに、自らの役割を見出していった。

また、クラスター制度は国連内部の力学で決定されたため、NGO らの意見が十分に取り入れられたとは言い難い。NGO は、現地での支援活動に主導機関として突然入ってきた国連諸機関に反発し、また現地 NGO がクラスター会議から排除される事態も起きていた⁵⁷⁴。つまり、人道支援改革が目指したパートナーシップの向上は期待された成果を上げることができなかった。NGO らによる批判に対応するため、世界人道サミットではマルチステークホルダー・プロセスを採用することで、NGO のみならず、宗教団体、企業、そして人道危機の被災者など多様なアクターの意見を聞き取ることにした。

本章では、国内避難民ガバナンスの評価およびその改革を扱うために、2016年5月に開催される世界人道サミットに至る過程を検討することとする。第一に、世界人道サミットが開催される背景として、これまでクラスター制度がどのように評価されてきたのかをまとめる。ここでは、パイロット事業としてクラスター制度が導入されたチャド、コンゴ民主共和国、ハイチ、ミャンマー、パレスチナ、ウガンダに加えて⁵⁷⁵、現地調査を行ったスリランカを対象とする。筆者は、2015年9月4日から17日にかけてスリランカを訪問し⁵⁷⁶、国内避難民保護に関する事業地訪問調査、聞き取り調査を行った。スリランカを選択した

⁵⁷⁴ Steets et al., *op.cit.*, 29; UNHCR 本部職員 B への聞き取り (2013年2月22日、ジュネーブ)。

⁵⁷⁵ これらの報告書は、IASC が委託し、OCHA 評価・ガイダンス部が中心となってまとめたものである。François Grünewald and Bonaventure Sokpoh, *Chad: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*, April 2010; Andrea Binder, Véronique de Geoffroy, and Bonaventure Sokpoh, *Democratic Republic of Congo: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*, April 2010; Andrea Binder and François Grünewald, *Haiti: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*, April 2010; Domitille Kauffmann and Susanna Krüger, *Myanmar: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*, April 2010; Susanna Krüger and Julia Steets, *The Occupied Palestinian Territory: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*, April 2010; Julia Steets and François Grünewald, *Uganda: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*, April 2010. 実際の調査は、フランスに事務所を置く「緊急事態、復興、開発 (Urgence Réhabilitation Développement)」、およびドイツに事務所を置く「グローバル公共政策研究所 (Global Public Policy Institute)」両シンクタンクが行った。Urgence Réhabilitation Développement, <http://www.urd.org/?lang=en>, accessed on 30 December 2015. Global Public Policy Institute, <http://www.gppi.net/home/>, accessed on 30 December 2015.

⁵⁷⁶ 各国際機構のスリランカ現地事務所が置かれるコロンボ市、および内戦によって荒廃し、国内避難民が多く発生していた北部州において行われている国内避難民支援事業を訪問し、調査するためにワウニヤ市とキリノッチ市を訪問した。この現地調査は、国連に関心を持つ人であれば、誰でも参加可能な広範かつ緩やかなネットワークである国連フォーラムが主宰する「スリランカ・スタディ・プログラム」に筆者が参加したことで実現したものである。参加者のみなさまには厚く御礼申し上げる。国連フォーラム スリランカ・スタディ・プログラム, <http://unforum.org/project/ssp/index.html>, accessed on 30 December 2015.

理由は以下のとおりである。第一に、自然災害ではなく⁵⁷⁷、内戦に起因する国内避難民の保護活動が実施されたという点で、本論文における国内避難民の定義に沿うものである。第二に、緊急人道支援の調整活動を担う OCHA が 2015 年末に現地事務所を閉鎖し⁵⁷⁸、UNHCR も 2016 年中にコロomboおよびキリノッチ現地事務所以外の全事務所を閉鎖する予定である⁵⁷⁹。つまり、緊急人道支援活動が終焉に向かい、人道支援機関も撤退を見据えているため、クラスター制度の評価が可能な段階にあると考えられたためである⁵⁸⁰。

クラスター制度の評価を踏まえて、第二に、世界人道サミット開催に向けたプロセスを検討する⁵⁸¹。ここでは、国連事務総長から世界人道サミット開催準備について委託を受けた OCHA の役割に着目し、①世界人道サミットの開催がなぜ必要だったのか、②なぜマルチステークホルダー・プロセスが採用されたのか、③OCHA はどのような役割を果たし、その役割に変化はあるのか、といった問いについて、ガバナンス手法の一つとして近年注目されるオーケストレーション (orchestration) 概念を手掛かりに議論する⁵⁸²。

第一節 クラスター制度に対する評価

クラスター制度は、協調アプローチの反省を基に、予測可能性、説明責任、パートナーシップの強化という三つの目的を達成するために導入された。国際機構間関係に着目する本論文では、クラスター制度の導入によって、同制度の論理的帰結である国際機構間の利益衝突を防止するという結果を生んだか否かが重要であり、分析の焦点もそこに限定する。

⁵⁷⁷ 2004 年に発生したスマトラ島沖地震・津波災害でもスリランカ国内で国内避難民が発生しており、緊急人道支援が行われていた。しかし、スマトラ島沖地震・津波災害がまさに 2005 年の人道支援改革を実施する契機の一つとなっていたこと、スリランカにクラスター制度が事実上導入されたのは 2008 年であることから、スリランカにおけるクラスター制度の実施は、内戦による国内避難民保護を主眼としたものであると評価できる。

⁵⁷⁸ *UN to Close Down OCHA in Sri Lanka*, 30 June 2015,

<http://www.dailymirror.lk/77985/un-to-close-down-ocha-in-sri-lanka>, accessed on 8 January 2016.

⁵⁷⁹ UNHCR スリランカ事務所職員による説明および質疑応答 (2015 年 9 月 10 日、コロombo)。

⁵⁸⁰ アフリカやアラブ諸国などは、人道支援を必要とする人道危機状況が継続していることが多く、現在もなお試行錯誤しながら人道支援を行っている可能性が高い。したがって、クラスター制度の効果を評価するには時期尚早であると考えられる。また、国内避難民が発生している国々では紛争が継続していることが多い。現地調査を行う上では、内戦終結から数年が経ち、治安も安定している、スリランカへの渡航が現実的な選択肢であった。

⁵⁸¹ なお、世界人道サミット自体は 2016 年 5 月に開催されるため、本論文では、同サミットで扱われる議題とこれまでの準備プロセスを中心に分析する。会議終了後に別稿で全体の議論を行う予定である。

⁵⁸² Abbott, et al., *International Organizations as Orchestrators*.

1. クラスター制度・パイロット事業に対する一般的評価

2008年までに26カ国でクラスター制度が導入された⁵⁸³。本論文で参照する六カ国は、①突然の危機（sudden onset）または長期化する危機（protracted crisis）という人道危機の期間、②紛争または自然災害など人道危機が発生した要因、③政府の関与の強さ、④事前に別の調整方法が存在したかなど、クラスター制度の実施に影響を与える要因ができる限り多様になるように、IASCによって事例選択がなされていた（表6-1も参照のこと）⁵⁸⁴。本論文では、各事例の詳細に立ち入ることはせず、統合報告書（Synthesis Report）を基にして全体的な傾向を確認するにとどめる。

国名	選択基準	人道支援の文脈
ハイチ	突然の危機、自然災害(ハリケーン)、長期化する危機	統合ミッション
ミャンマー	突然の危機、自然災害、いくつかの地域では長期化する危機	複雑な政治的状況
チャド	長期化する危機、紛争、事前に他の調整方法あり	平和維持活動ミッション
パレスチナ	長期化する危機、紛争、最も最近のクラスター実施	政治的アクセスの問題
ウガンダ	長期化する危機、紛争、政府による強い関与	—
コンゴ民主共和国	長期化する危機、紛争および自然災害	統合ミッション

〔表6-1〕 クラスター制度統合報告書における事例選択の基準

（出典：Steets et al., *Evaluation Report 2*, 20）

統合報告書では、①クラスター機能、②直接の結果と活動（direct results and activities）、③人道的対応と国際人道システムの質に対する効果、という三分野が評価されていた⁵⁸⁵。

⁵⁸³ IASC Task Team on the Cluster Approach, *Cluster Implementation Plan for 2008*, 15 May 2008. クラスター制度が公式に採用されたのは、中央アフリカ、チャド、コロンビア、コートジボワール、コンゴ民主共和国、エチオピア、ギニア、インドネシア、ケニア、リベリア、ミャンマー、パキスタン、ソマリア、ウガンダ、ジンバブエの15カ国である。クラスター制度が事実上採用されたのは、アフガニスタン、ブルンジ、エリトリア、ハイチ、イラク、ネパール、ニジェール、パレスチナ、スリランカ、スーダン、東ティモールの11カ国である。

⁵⁸⁴ Steets, et al., *op.cit.*, 20-21.

⁵⁸⁵ 統合報告書はクラスター制度について以下の六つを提言している。つまり、①既存の準備・対応・調整メカニズムおよび能力を特定し、適切な場面での既存メカニズムや能力と連携・支持・補完を行うこと、②クラスター管理と履行方法を強化すること、③クラスター事業や活動

クラスター制度に関しては以下の三つの指摘がなされている。第一に、クラスター制度は、人道支援改革の目的であった予測可能性、説明責任の強化には寄与している⁵⁸⁶。主導機関は自らの役割を認識し、各クラスター内に常駐あるいは非常駐の調整官を置き、調整を行ってきた。とはいえ、時間の制約や調整官の経験・能力不足、さらには本部レベルの方針が現場に十分に伝わらないことによって不十分な実施にとどまった事例も多かった。本部と現場の意思疎通について、具体的には、クラスターの実施・普及に関する本部レベルの努力不足や、職員の流動性による現場レベルでの知識継承が不十分であることという問題点が指摘されている⁵⁸⁷。

他方、パートナーシップの強化は期待されたほどの成果を上げることはできなかった。統合報告書の二つ目の指摘として、OCHA は期待される十分な役割を果たしていなかったと結論付けられている。クラスター制度では、支援分野ごとに主導機関を定めたことで、各組織の自律性が高まったため、縦割り行政化を緩和するための方策として、OCHA がクラスター間調整を行うこととなった⁵⁸⁸。しかし、それを実行に移す具体的な方法が欠落していた。OCHA の役割は情報共有にとどまり、クラスター間調整の役割として想定されていた分野横断的な争点への対応や、支援分野間に存在する重複や間隙の特定は不十分なものとなった⁵⁸⁹。

また、キャンプ調整・管理や保護、早期復興といった各クラスター内での調整機能と、OCHA によるクラスター間調整との間には重複があった⁵⁹⁰。その重複について保護クラスターを例として検討してみたい⁵⁹¹。保護クラスターは人権という観点から、食糧配布、医療品準備といった分野も「保護」の一部とみなし⁵⁹²、調整を行うことがある。しかし、こ

における人道的対応の質向上に対して焦点を当てること、④現地レベルにおけるクラスター制度導入のための資源を向上させること、⑤十分な資金提供を模索し、クラスターと資金動員の連結に関して適切な方法を定義すること、⑥平和構築や政治ミッションと人道的空間の連携や制度的問題などについて、グローバルレベルでの未解決となっている政策争点を解決すること、である。Ibid., 11-15.

⁵⁸⁶ Ibid., 28.

⁵⁸⁷ Ibid., 29. このことを統合報告書ではクラスターの「主流化 (mainstreaming)」が不十分であると表現している。

⁵⁸⁸ IASC, *Guidance Note*, 11-12; OCHA, *Cluster Coordination*, <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination>, accessed on 26 September 2015.

⁵⁸⁹ Steet et al., *op.cit.*, 36.

⁵⁹⁰ Ibid., 37.

⁵⁹¹ 堀江正伸「国内避難民人道支援政策への一考察—『保護』クラスターの領域をめぐる曖昧性」『ソシオ・サイエンス』Vol. 21 (2015年)、53-57頁。

⁵⁹² 同上、56頁。墓田もまた「『保護』と『援助』との区別が一層難しくなり、そうした諸々の

の保護クラスターによる調整活動は、食糧支援、健康といった支援分野間の調整を任務とする OCHA の役割と重複してしまうこととなった。スーダン・西ダルフール州モルニ国内避難民キャンプにおいては、OCHA が主宰する人道支援調整会議、UNHCR が主宰する保護クラスター会議、モルニ駐在の国連平和維持軍が主宰する人道支援会議という三つの会議が開催されていたという⁵⁹³。この結果、各会議への参加者および議題がほぼ同一であった一方、各会議での合意内容には差異が生じることがあり、最終的な合意が曖昧になってしまったとされる。つまり、前章でも指摘した、OCHA による現場での調整能力不足という問題は、依然として解消されていないと評価できよう⁵⁹⁴。

三つ目の指摘として、NGO は、人道支援改革が「トップダウン」であり「国連中心」であると批判していた⁵⁹⁵。例えば、NGO に対するアンケート調査では、「クラスター制度は現地 NGO の機会を改善したか」という問いに対して、国連諸機関は 48%が、NGO らは 30%が「改善した」と答えたものの、NGO らはむしろ「改善していない」と回答する割合の方が 39%と多かった⁵⁹⁶。つまり、国連と NGO の間にはクラスター制度の有効性に関する認識に差があった。また、ウガンダやハイチの人道支援活動では、NGO が既に結成していた人道支援調整フォーラムと新たに導入されたクラスターの統合が上手くいかず⁵⁹⁷、結果としてクラスターの議論から現地 NGO が排除されるという事態も生じていた⁵⁹⁸。

要するに、クラスター制度の導入は、予測可能性、説明責任の強化という当初の目的を一定程度達成することに成功した。しかし、各クラスターの縦割り化が強化されたため、パートナーシップの強化は不十分な成果に終わり、OCHA によるクラスター間調整の不調、および NGO のクラスター会議からの排除という結果に至った。以下では、内戦後のスリランカにおける国連諸機関の活動に焦点を当て、国連機関による説明および質疑応答、事

活動や行動が『保護』に包含される現実がある」と指摘している。墓田桂「『恐怖からの自由』は保障できるか？国際平和と安全に関する近年の政策議論—国内避難民の保護の観点から」『アジア太平洋研究』No. 35 (2010年)、129頁。

⁵⁹³ 堀江、前掲論文、55頁。

⁵⁹⁴ このような批判に対処するために、OCHA は自らクラスター間調整に関する手引書を作成している。OCHA, *Draft Guidance on Inter-Cluster Coordination*, November 2013. この中では、OCHA がクラスター間調整チームを率いて、ニーズ査定と分析、共同計画の策定、資源動員と割当などを行うべきであると指摘しているものの、各国際機構の自律性を想定した場合、実行に移すのは困難であるといえよう。

⁵⁹⁵ Steets et al., *op.cit.*, 29.

⁵⁹⁶ Stoddard, et al., *op.cit.*, 79. アンケート調査は 334 名に対して行われ、内 NGO の回答者は 98 名（国際 NGO が 91 名、現地 NGO が 7 名）であった。

⁵⁹⁷ Steets et al., *op.cit.*, 38.

⁵⁹⁸ Steets and Grünewald, *op.cit.*, 32; Binder and Grünewald, *op.cit.*, 44.

業地訪問調査、聞き取り調査を基にして、国内避難民ガバナンスが具体的にどのように実施されていたのかを検討する。

2. 内戦後スリランカにおける機関間調整

(1) スリランカにおけるクラスター制度の導入

20年以上継続していたスリランカ内戦は、タミル・イーラム解放の虎 (LTTE) に対する政府軍の一方的な勝利によって 2009 年に幕を閉じた。内戦の結果として、終結時点において全人口の 2% にあたる約 40 万人が国内避難民となっていた⁵⁹⁹。そのため、人道支援活動および平和構築活動にあたっては、国内避難民の自発的帰還や再定住をどのように進めるかが大きな課題となっていた。UNHCR は内戦中の 1991 年からスリランカ政府とともに国内避難民問題に取り組んでおり⁶⁰⁰、1990 年にスリランカ政府が加盟し、2002 年に同国事務所を構えた IOM も国内避難民支援を行っていた⁶⁰¹。

スリランカはクラスター制度を正式には導入していない。その理由として、①政府が論争的かつ曖昧な保護クラスター導入を忌避したこと、②UNHCR がクラスターの完全実施に懸念を抱いていたこと、この二つをスリランカ人道調整官は指摘していた⁶⁰²。しかし、2006 年から 2010 年までの共通人道活動計画 (CHAP) を分析すると⁶⁰³、二つの理由から、2008 年にクラスター制度がスリランカに事実上導入されたと結論付けることができる⁶⁰⁴。

⁵⁹⁹ IDMC, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Development in 2009*, May 2010, 84.

⁶⁰⁰ 橋本直子「フィールド・エッセイ第 7 回」, http://www.unforum.org/field_essays/7.html, accessed on 30 December 2015.

⁶⁰¹ IOM Sri Lanka, <http://srilanka.iom.int/iom/?q=about>, accessed on 26 September 2015.

⁶⁰² IASC Task Team on the Cluster Approach, *Cluster Implementation Plan for 2008*, 15 May 2008, 4. スリランカ政府が保護クラスターについて議論することに消極的であったために、国連諸機関も政府の前で保護の議論をすることをためらったとされる。また、他クラスター参加者は、保護という概念が曖昧であるため、保護クラスターが導入されると、制度的拡張を狙って他の目的にも利用され、他クラスターとの衝突が起きるのではないかと懸念を抱いていたという指摘もある。UNHCR スリランカ事務所職員に対する聴き取り (2015 年 9 月 14 日、コロンボ)。

⁶⁰³ 2015 年 9 月 27 日時点で入手できるもの全てを分析対象としたが、2011 年以降の CHAP は、北部地域を対象としたものに変化し、スリランカ国全体の人道支援の動向をとらえることができないため、分析対象から外している。各 CHAP は OCHA ウェブサイトより入手可能である。OCHA Consolidated Appeal Process, *By Country: Sri Lanka*, <http://www.unocha.org/cap/appeals/by-country/results/taxonomy%3A55>, accessed on 30 December 2015.

⁶⁰⁴ ただし、クラスターではなくセクターという以前の呼称が使われている。

2006		2007		2008		2009		2010	
保護	UNHCR	保護	UNHCR	保護	UNHCR	保護	UNHCR	保護・人権・法の支配	UNHCR
人権	OHCHR	人権	OHCHR						
子どもの権利	UNICEF	子どもの権利	UNICEF						
シェルター	UNHCR	シェルター	UNHCR	シェルター・食糧以外支援・キャンプ管理	UNHCR	シェルター・食糧以外支援・キャンプ管理	UNHCR	シェルター・食糧以外支援・キャンプ管理	UNHCR
食糧以外物資	—	食糧以外物資	UNHCR						
キャンプ管理	—	キャンプ管理	UNHCR						
水と衛生	UNICEF	水と衛生	UNICEF	水と衛生	UNICEF	水と衛生	UNICEF	水と衛生	UNICEF
食糧農業	WFP	食糧支援	WFP	食糧支援	WFP	食糧支援	WFP	食糧支援	WFP
		農業	FAO	農業	FAO	農業	FAO	農業	FAO
健康栄養	WHO	健康	WHO	健康	WHO	健康	WHO	健康	WHO
		栄養	UNICEF	栄養	UNICEF	栄養	UNICEF	栄養	UNICEF
教育	UNICEF	教育	UNICEF	教育	UNICEF	教育	UNICEF	教育	UNICEF
物流	WFP	物流	WFP	物流支援調整	WFP	物流支援調整	WFP	物流	WFP
保安	UNDSS	保安	UNDSS		UNDSS		保安	UNDSS	
調整	OCHA	調整	OCHA		OCHA		調整	OCHA	
生計	UNDP	経済復興インフラ	UNDP	経済復興インフラ	UNDP	経済復興インフラ	UNDP	経済復興インフラ	UNDP
						地雷	UNDP		

〔表 6-2〕 スリランカにおけるセクターの変遷

(出典：2006年から2010年のCHAPを参照し筆者作成)

第一に、人道支援活動の単位が支援機関別からセクター別へと変化した。2006年と2007年のCHAPは、資金必要額がセクター別に提示されているものの、これは各人道支援機関が事業を推進する際に必要な金額を単純に合計したものである。CHAPの記載方法も、食糧支援を例にとれば、デンマーク難民協議会、WFP、ワールド・ビジョン・ランカ（World Vision Lanka）、セワランカ財団（Sewalanka Foundation）という四つの組織が実施する事業ごとに、目的や対象者、必要資金額などが記載されている⁶⁰⁵。他方、2008年のCHAPからは目的や必要資金額などを各組織別に記載することはなくなった。同じ食糧支援部分を比較すれば、組織別の事業概要は姿を消し、セクター全体の必要事項としてニーズ分析、事業目的、監理方法、参加組織が記載されている⁶⁰⁶。つまり、組織別の支援提供からセクター別のそれへと変化したことを見て取ることができよう。

⁶⁰⁵ OCHA, *Common Humanitarian Action Plan (hereafter, CHAP) 2006* (OCHA, 2006), 11-14.

⁶⁰⁶ OCHA, *CHAP 2008* (OCHA, 2008), 22-24.

第二に、グローバルレベルでのクラスターやその主導機関が 2008 年にスリランカに導入された(表 6-2 を参照のこと)。例えば、2006 年には、UNHCR が主導する「保護」、OHCHR が主導する「人権」、UNICEF が主導する「子どもの権利」の各セクターが存在した。2008 年には、これらのセクターは、UNHCR を主導機関とし、国内避難民を対象とした法的保護を主目的とする「保護」セクターに再編され、UNICEF と OHCHR の管轄は下位セクターとしてまとめられた。他にも、WHO が主導していた「健康および栄養」セクターは、2008 年にグローバルレベルにならって、「健康」と「栄養」セクターに分離し、前者を WHO が、後者を UNICEF が管轄することになった。これらの変化は、スリランカのニーズを勘案してその都度セクターを立ち上げるという従前の方法から、事前に支援分野と主導機関を特定したうえでそれを当てはめるクラスター制度が、スリランカにも適用されたと考えることができよう。

(2) スリランカにおいてクラスター制度が国際機関間関係に与えた影響

調整機関と実施機関の関係: 2016 年現在、UNDP の常駐代表であるナンディ (Subinay Nandy) が、常駐人道調整官を担い、開発支援および人道支援双方の議長を務め、機関間調整を行っている⁶⁰⁷。つまり、立場上は独立であるとはいえ、UNDP の現地トップが事実上の調整機能を担っていることになる⁶⁰⁸。しかし、UNDP は、他組織の活動を「調整 (coordination)」しているのではなく、他組織とともに「共同作業 (co-work)」を遂行しているという点を強調していた⁶⁰⁹。この発言からは、あくまでも対等な関係にある各組織が協力して、スリランカでの事業を実施しているのだという意識を読み取ることができる。とはいえ、常駐人道調整官が UNDP 職員であることは、他組織との間に情報格差を生じさせる可能性が高く、UNDP が強調するように、UNHCR や WFP といった他組織が「共同作業」という認識を抱いていたとは考えにくい。

⁶⁰⁷ United Nations in Sri Lanka, *UN RC/HC Office*, <http://un.lk/un-rhc-office/>, accessed on 28 September 2015.

⁶⁰⁸ これは特段珍しいことではない。UNDP は、国連諸機関の中で最も多くの国・地域に現地事務所を持ち、開発支援の調整を現場で長らく行ってきた。そのため、UNDP 常駐代表が、国連現地事務所の常駐調整官を担い、さらに人道危機が起こった場合には、彼・彼女が人道調整官も担うことが多い。SARRED 会議後にも、現場レベルでは UNDP 常駐代表が国内避難民支援の調整を担うことが要請されている。UN Doc., A/44/520, 28 September 1989.

⁶⁰⁹ UNDP スリランカ事務所職員による説明および質疑応答 (2015 年 9 月 11 日、コロンボ)。

機関間調整の成功例：スリランカにおいて機関間協力が上手くいった事例として、共同事業の実施が挙げられる。例えば、国連人間の安全保障基金を利用して、国際労働機関 (ILO)、UNDP、UNICEF が合同で行った、北部・東部スリランカにおける被災コミュニティの生活再建を目的としたエンパワーメント事業がある⁶¹⁰。その他、スリランカ政府と UNHCR、OHCHR、IOM などの七つの国際機構が協力して、スリランカ人権委員会の設置を準備している⁶¹¹。また、公式に共同事業を実施するには至らなくとも、組織間で補完的立場を担うことはある。例えば、もともと農家や漁師であった国内避難民に対して生計支援を行う場合には、移動する脆弱な人々の支援を行う IOM と職業支援を行う ILO が、相互に経験の共有、学習を行い、資金を十分に持つ機関が不十分な資金しか持たない機関の代わりに事業実施を行うなどの体制がとられていたようである⁶¹²。

不十分な機関間調整の例：他方で、実施機関間の調整が不十分だった側面も存在する。人道支援段階から開発段階への円滑な移行は常に課題となるが、スリランカではその移行が円滑に進まなかった⁶¹³。ここからは、開発支援を担当する UNDP と人道支援を担当する UNHCR や OCHA との連携が不十分であったことが示唆される。加えて、スリランカへの注目が同国の経済発展に移る中、国内避難民など脆弱な人々に対する支援のための資金が不足しがちであることを多くの機関が指摘している⁶¹⁴。結果として、ドナーからの資金調

⁶¹⁰ 女性や子ども、国内避難民、帰還民といった脆弱な人々を対象とし、①法的支援へのアクセス向上、②職業訓練などの生計支援と漁師や農家が持つ経済機会の改善、③持続的な平和、和解、社会的つながりの促進を目的とした事業であり、人間の安全保障という理念の下に統合的に行われたものであった。UN Trust Fund for Human Security, *Integrated Programme for Empowering Conflict-affected Communities to Rebuild their Lives in North and East Sri Lanka*, <http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/078%20Sri%20Lanka%20FINAL%20TEMPLATE.pdf>, accessed on 28 September 2015.

⁶¹¹ UNHCR スリランカ事務所職員への聞き取り (2015年9月14日、コロンボ)。同委員会は、スリランカ憲法で保障された人権状況の把握を目的とし、人権侵害の通報を受け付けるほか、人権状況に関する理解の向上などをマנדートとした組織となる予定である。ただし、内戦中の戦争犯罪の解明および司法的手続きについては同委員会のマנדートではない。これは、政府軍による一方的な勝利で内戦が終わったこともあり、戦争犯罪を裁く法廷が作られると、政府軍側も法の下に裁かれてしまうという懸念があったからだと考えられる。事実、スリランカにおける真実和解委員会の設置は不十分なものに終わり、戦争犯罪を裁くための特別法廷の設置を勧告した OHCHR 報告書も、スリランカ政府が受け取りを延期し、ようやく 2015年9月に受け入れを決定した。在スリランカ日本大使館「当国情勢」、http://www.lk.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000013.html, accessed on 30 December 2015.

⁶¹² IOM スリランカ事務所職員への聞き取り (2015年9月14日、コロンボ)。

⁶¹³ UNHCR スリランカ事務所職員による説明および質疑応答 (2015年9月10日、コロンボ)。

⁶¹⁴ UNHCR スリランカ事務所職員による説明および質疑応答 (2015年9月10日、コロンボ)；国連人間移住計画 (UN Habitat) スリランカ事務所職員による説明および質疑応答 (2015年9

達をめぐって組織間競争が生まれる可能性があり、組織間協力は困難になりかねない。

さらには、実施機関間の調整が不調であったために、国内避難民ら支援対象が享受するはずだった便益が減少した事例も存在する。スリランカ北部のワウニヤ (Vavuniya) 県コケリヤ (Kokkeliya) 村にて IOM が実施した灌漑設備再建事業を検討しよう (写真 6-3) ⁶¹⁵。同事業は、オーストラリア国際開発庁からの資金援助を受け、もともと稲作を生業としていた国内避難民の帰還を促進するために、紛争で荒廃した灌漑施設を再建することを目的としたものである⁶¹⁶。30 年来支援してきた国内避難民に対して、IOM が聞き取り調査を行ってニーズを把握し、そのうえで灌漑施設の再建を決定した。さらに施設維持のためにコミュニティの参加を促すなど、住民の意向を踏まえた事業実施であったという点は評価できよう。しかし、IOM はそもそも灌漑施設建設の技術を持っていなかった。建設された灌漑施設は、主要水路を設置せずに、土地の高低差を利用して水を水田に送り出すため、水がどのように移動するかを把握できないなど、非常に原始的な施設にとどまっていた。より効率的かつ持続的な事業にするためには、農業分野の専門性を持つ FAO の技術協力を得て灌漑設備を建設すべきだったと考えられるが、そのような体制がとられることはなかったのである。



〔写真 6-3〕 コケリヤ村における灌漑施設

(出典：国連フォーラム・スリランカ・スタディ・プログラム参加者撮影) ⁶¹⁷

月 10 日、コロンボ); IOM スリランカ事務所職員への聞き取り (2015 年 9 月 14 日、コロンボ)。スリランカの人道支援必要額に対する充足率は、内戦終結直後の 2009 年には 74.3% だったものが、2010 年には 53.1% に、北部地方のみを対象とするようになった 2011 年には 34.4%、2012 年には 27.3% と、年々低下していた。Financial Tracking Service, <https://fts.unocha.org/>, accessed on 28 September 2015.

⁶¹⁵ 筆者は 2015 年 9 月 7 日に当該事業地を訪問し、IOM 現地職員からの説明および質疑応答、灌漑施設の調査を行った。

⁶¹⁶ IOM, *Socio-economic Development Support for the Farming Community of Kokkeliya*, no date.

⁶¹⁷ 左が再建された灌漑施設であり、右が事業実施を記念して建てられた碑である。事業を行

3. 小括

本節では、2005年に導入されたクラスター制度の評価について検討した。統合報告書によれば、人道支援改革が目指した予測可能性や説明責任の向上は一定程度達成された。しかし、パートナーシップの強化は期待された成果を上げることができず、OCHAの調整能力には依然として疑問が付され、さらに、NGOとの連携が課題として残された。またスリランカを事例として、クラスター制度の実施について検討した結果、国連諸機関による機関間調整が不十分とされる側面も多かった。具体的には、人道支援に対する国際社会の関心低下によって、組織間での資金獲得競争が生じる可能性が高くなり、またクラスター制度によって縦割り化が強化されたことで、共同事業はおろか、支援内容の引き継ぎや相互協力すらも不調に終わり、支援すべき国内避難民の生計手段に悪影響を及ぼしてしまう結果も生じている。

このようなクラスター制度に対する評価を受けて、国連機関や国家というよりも、NGOや企業といった新たなアクターが既存の国際人道システムを問題視し、その改革を目指すようになった。次節では、世界人道サミット開催に向けた準備プロセスを検討し、既存の国際人道システムが抱える問題点、およびその対処のための方策について整理する。これ以降は、国内避難民ガバナンスを包含する概念である「国際人道システム」を分析対象とする。国際人道システムとは、国内避難民やその他の人道危機下にある人々に、人道支援を効果的かつ効率的に提供するための原則や枠組みを指す。

第二節 国際人道システムのさらなる改革—世界人道サミットに向けて

1. 国連内での改革の動き—トランスフォーマティブ・アジェンダ

前節で検討した統合報告書からの批判に加えて、2010年に発生したハイチ地震とパキスタン洪水は国際的な人道支援の弱点や非効率性を露呈することになった⁶¹⁸。例えば、ハイチでは、国連自らが被災して緊急対応が遅れただけでなく、被災したハイチ政府を抜きに国際社会による支援調整が進められるなど、現場での混乱が生じた⁶¹⁹。

ったスリランカ政府、IOM、オーストラリア国際開発庁のロゴマークが上部に記載されている。

⁶¹⁸ OCHA, *Key Messages on IASC Transformative Agenda*, no date, 1.

⁶¹⁹ 外務省緊急・人道支援課『国連を中心とした「人道支援体制の改革」の動きについて』2014年1月、2頁。

これを受けて、当時のエイモス (Valarie Amos) 人道問題担当国連事務次長を中心として、2011年12月に IASC が開始したのが、「トランスフォーメティブ・アジェンダ (TA)」である。TA は、リーダーシップの強化、説明責任の改善、調整の効率化という三つの改革すべき分野を特定し、人道調整官やクラスター主導機関の権限を強化することによって、被災国政府を支援し、戦略的に人道危機への対応計画を策定することを目的としていた⁶²⁰。クラスター制度に対する改革としては、すべてのクラスターを自動的に立ち上げるのではなく、被災地の状況を踏まえて、必要な支援分野を人道調整官が特定し、関連するクラスターの設置を判断することにした⁶²¹。加えて、NGO からの批判に応じて、クラスター会議における NGO の意思決定過程への参加を強化するために、NGO に大きな発言権を与えるという措置がとられた⁶²²。

リーダーシップや調整について再検討する TA プロセスの中で、国内避難民問題における UNHCR と OCHA の役割分担が再度確認され、両者が合意したことは非常に興味深い⁶²³。ここでは、難民と国内避難民が同時に発生した場合に、これら避難民が地理的に同じ場所から発生しているか否かで対応が変化することになった。まず、難民と国内避難民が別々に発生していた場合には、IASC が設置するクラスターが国内避難民への対応を、UNHCR が難民への対応を行い、両者は情報共有を行うこととされた。また、難民と国内避難民が混在している場合には、IASC が設定するクラスターと UNHCR は常に情報共有を行い、UNHCR の難民専門家が各クラスターに参加することなどを定めている。要するに、難民問題に対する UNHCR の排他的権限の確認に加えて、両者が混在する場合にも UNHCR のプレゼンスが常に確保されることになった。

TA プロセスを通じた改革の動きにもかかわらず、既存の国際人道システムへの批判は根強いものがあつた。人道危機や人道支援情報の普及を目的として OCHA が運営する統合地域情報ネットワーク (IRIN) を通して発表された『分析－2023年の国連』記事には、既存の国際人道システムへの批判が繰り返されている⁶²⁴。

⁶²⁰ OCHA, *Key Messages on IASC Transformative Agenda*, 1-2. 例えば、迅速に調整活動を開始できるよう、現場での十分な経験を蓄積した人道調整官を事前に登録しておき、危機発生時に派遣できるようにロスター制度 (機関間即応メカニズム: Inter-Agency Rapid Response Mechanism) が導入された。

⁶²¹ *Ibid.*, 4.

⁶²² *Ibid.*, 4.

⁶²³ *Joint UNHCR-OCHA Note on Mixed Situations Coordination in Practice*, 24 April 2014.

⁶²⁴ Anna Jefferys, *Analysis: The UN in 2023*, 31 July 2013,

<http://www.irinnews.org/report/98500/analysis-the-un-in-2023>, accessed on 28 September 2015. 日本

例えば、国際人道システムは、国家および国連機関から成る「排他的な会員制度」によって運営されてきたとされる。国家や国際機構は人道支援分野に対して既得権益を有しているが、これらアクターは「様々なものから『手を放す』必要がある」と指摘されている。さらに、クラスター制度は、「人間のニーズを各機関に分けて考え、各機関がそれぞれ異なる枠組みで説明責任を果たそう」とする制度であったが、それはドナー国や国連機関の事情を反映したものに過ぎない。むしろ、このような機関別の人道支援提供は、支援の抜け漏れや偏りなどを招く可能性があり、人道支援を必要とする人々の利益を損ねるものとなりかねなかった。したがって、「被災者や最も弱い立場に置かれた人々を議論の中心に据えて、国際人道システムを抜本的に改革することが求められる⁶²⁵。

これらの指摘を要約すれば以下のようになる。第一に、これまでの人道支援改革は、各国家および国連機関のみで議論された上からの改革であり、NGO や企業というアクターが無視されてきた。したがって、各国や国連諸機関は自らの既得権益を手放さなければならない。第二に、国際人道システムは、これまでのように集権的なガバナンスを目指すのではなく、多様なアクターを巻き込んだ分権的なネットワークを基礎とする人道支援活動の運営に移行するべきである。第三に、人々のニーズを国連機関が管轄する支援分野ごとに分割して支援するクラスター制度は不適切である。むしろ、脆弱な立場に置かれた人々を中心に据えたより包括的なアプローチが必要である。このような批判を踏まえて、2012年に潘基文国連事務総長が主導して動き出したのが、世界人道サミットのプロセスであった。

2. 世界人道サミットと OCHA

(1) 世界人道サミットに向けたプロセス

シリアやイラク、イエメン、南スーダンなどで現在も続く武力紛争や、2013年にフィリピンを襲った台風30号（ハイヤン）および2015年のネパール大地震といった自然災害、そして、慢性的な紛争状態、食糧危機の深刻さにもかかわらず、国際社会の関心が薄いアフリカ・サヘル地域の「忘れられた危機」など、世界中で深刻な人道危機が頻発している。世界人道サミット

語訳は、OCHA 神戸事務所『分析－10年後の国連』

<http://www.unocha.org/japan/local-articles/news-and-events/%E5%88%86%E6%9E%90%EF%BC%9A10%E5%B9%B4%E5%BE%8C%E3%81%AE%E5%9B%BD%E9%80%A3>, accessed on 28 September 2015 を元に一部修正した。

⁶²⁵ 渡部正樹「世界人道サミットと私たちの未来」, <http://blog.unic.or.jp/entry/2016/01/05/111640>, accessed on 10 January 2016.

トは、このような大規模な人道危機に直面して、国際人道システムを抜本的に改革し、被災者のニーズを満たすためのより良い人道支援方法を検討すべく開催される⁶²⁶。

世界人道サミットで強調されているのは、大規模な人道危機が頻発するという環境の変化にもかかわらず⁶²⁷、国際人道システムはその骨格が完成した 1991 年から 25 年間、大規模な改革が行われていないということである⁶²⁸。2005 年に導入されたクラスター制度も、予測可能性や説明責任を向上させることを目的とした既存制度の修正にすぎない。

世界人道サミットは、「被災者や最も弱い立場に置かれた人々を議論の中心に据え」て、国際人道システムを抜本的に改革するために、マルチステークホルダー・プロセスを採用した。潘国連事務総長が主導し、OCHA が同サミットの運営を担うものの、各国や国連諸機関といった長らく人道支援に携わってきた伝統的なアクターに加えて、NGO、企業などの民間部門、そして紛争や自然災害の被害者が関与し、議論を進めていくことが特徴的である。

テーマ：世界人道サミットに向けた準備プロセスでは、以下の四つの共通テーマが設定されていた⁶²⁹。①効果的な人道支援では、持続的な方法で、時宜を得た、適切な支援を全ての人に提供できる方法を検討している⁶³⁰。②脆弱性の低減とリスク管理については、2015 年 3 月に仙台で開催された国連世界防災会議とも協力し、災害リスクに対してレジリエントな共同体づくりを支援することを目的とする⁶³¹。③革新を通じた支援方法の転換は、新たなテクノロジーの活用を通して人道ニーズを正確に特定する方法を模索している⁶³²。④紛争下の人々のニーズ充足では、激化・長期化する武力紛争の結果として移動を強いられた人々を保護するための効果的な戦略と方法が議論されている⁶³³。

⁶²⁶ WHS, *About the World Humanitarian Summit*,

https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_about, accessed on 29 September 2015.

⁶²⁷ 例えば、過去 10 年間で、人道支援を提供するのに必要な額はおよそ 5 倍に増加しているという指摘がある。OCHA, *Challenge: The Cost of Humanitarian Assistance*, <http://www.unocha.org/humanity360/?p=un-whdt&t=#p=un-whdt&t=un-whdt-1>, accessed on 11 January 2016.

⁶²⁸ WHS, *World Humanitarian Summit: At a Glance*, no date, 1.

⁶²⁹ *Ibid.*, 2.

⁶³⁰ WHS, *Humanitarian Effectiveness*, https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_Effectiveness, accessed on 29 September 2015.

⁶³¹ WHS, *Reducing Vulnerability, Managing Risk*, https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_ManagingRisk, accessed on 29 September 2015.

⁶³² WHS, *Transformation through Innovation*, https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_Innovation, accessed on 29 September 2015.

⁶³³ WHS, *Serving the Needs of People in Conflict*, https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_Conflict, accessed on 29 September 2015.

地域別会合：世界人道サミットは、多様な意見を反映させるために、準備プロセスの中で地域別会合を開催してきた。西・中央アフリカ、北・南東アジア、東・南部アフリカ、ヨーロッパ、中東および北アフリカ、ラテンアメリカおよびカリブ海、太平洋地域、南・中央アジアのそれぞれで開かれた八つの会合に加えて、これらを総括するグローバル協議が2014年5月から2015年10月にかけて順次開催されてきた。各会合では、上述の四つの共通テーマについて主に議論された一方、地域ごとの多様な意見を同サミット全体会合の議題の中に取り入れようという努力がなされてもいる。

注目される新たなアクター：また、インターネットを活用してウェブ上に特定の協議の場を設定することで、新たなアクターとの「対話 (Dialogue)」を促進する取り組みも世界人道サミットは行っている⁶³⁴。一つ目は民軍対話 (Civil-Military Dialogue) である⁶³⁵。軍による人道支援への関与は、政治的・地政学的・軍事的な意味を含み、中立性や不偏性といった人道原則に抵触することが懸念されるため、人道支援機関は軍事部門との協力に一般的に消極的であるとされる。他方、OCHA自身は、国連平和維持活動が近年推進する統合ミッションに対して懐疑的でありつつも⁶³⁶、軍が持つ機動力・輸送力が人道支援の提供に有益であることを認識していた。したがって、OCHAは、人道支援機関と軍事部門は被災者支援に関して「共有された責任 (shared responsibility)」を有しており、相互対話を促しつつ、状況に応じて両者の関与の程度を変化させ、関係性を構築するというアプローチをとっている⁶³⁷。人道原則への抵触を避けつつ、軍事能力をどのように適切かつ有用に利用するのがこの対話では議論されている。

二つ目は危機における企業の役割について検討する対話である⁶³⁸。支援物資の提供やその輸送のみならず、自然災害の発生時には企業自身が従業員らに対する最初の危機対応者 (first responders) となる場合がある。さらに復興段階では、持続可能な社会づくりにおける企業の役割が重視される。つまり、企業も人道支援における重要なアクターであり、企

⁶³⁴ WHS, *World Humanitarian Summit Online Consultations*, <https://www.worldhumanitariansummit.org/sitemap>, accessed on 29 September 2015.

⁶³⁵ WHS, *Dialogue on Humanitarian Civil-Military Coordination*, https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_civmil, accessed on 29 September 2015.

⁶³⁶ OCHA, *OCHA on Message: Integration, Structural Arrangement*, March 2012, 2.

⁶³⁷ 赤星聖・渡部正樹「自然災害時の救援活動における民軍調整と『国際スタンダード』」『国際公共政策研究』第19巻第1号(2014年)、87頁。

⁶³⁸ WHS, *The Power of Business in Emergencies*, https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_business, accessed on 29 September 2015.

業が持つ専門性、資源、革新的な方法を国際人道システムに導入することが求められている⁶³⁹。例えば、世界経済フォーラム内に設置された、人道支援に関するグローバルアジェンダ協議会と OCHA が共同して、2010 年に作成した十原則から構成される「人道的活動に関する官民協働のための指導原則」は、企業の役割を検討する上で有用であると考えられている⁶⁴⁰。

三つ目は宗教団体との対話 (Religious and Faith-based Organizations Dialogue) である⁶⁴¹。第四章で検討したように、世界教会協議会、キリスト友会といった宗教団体は、国内避難民問題についてアドボカシー活動と人道支援活動の両面で大きな役割を果たしてきた。また、教会やモスク、寺といった各地の宗教施設は、人道危機時には避難所として機能してきた。一方で、宗教上の緊張関係が紛争を生み、人道危機を発生させてしまう可能性も存在する。同対話では、宗教団体が人道支援時に果たしうる役割と克服すべき課題が議論されている。

四つ目と五つ目には障がい者との対話および若者との対話が挙げられる⁶⁴²。これらは、人道危機下で強く影響を受ける人々を対象としたものである。障がい者は、移動や避難所での生活において困難が生じることが多く、人道危機において最も脆弱な立場に置かれやすい。したがって、障がいを持つ人々の視点を踏まえた国際人道システムの改革を行うために、オンライン調査を実施して障がい者のニーズを把握し⁶⁴³、またこれまでのグッド・

⁶³⁹ 例えば、ウェブページには、フィリピン災害復興基金 (Philippine Disaster Recovery Foundation)、アクセンチュア、プルーフデンス基金 (Prudence Foundation)、ビジネス・スウェーデン (Business Sweden) という、四つの企業および経済団体の危機対応の取り組みが記載されている。

⁶⁴⁰ World Economic Forum and OCHA, *Guiding Principles for Public-Private Collaboration for Humanitarian Action*, 2010. 同指導原則の十原則は、①中核的な能力 (core competencies) への投資、②文化や慣習を尊重したニーズ特定、③人道支援機関が発展させてきた原則の遵守、④国家および地方政府の参加、⑤現地の技術および資源を発展させるための協調的な努力、⑥現物寄付にかかる費用負担、⑦商業目的のための人道支援活動の禁止、⑧適切な公的部門との関係、⑨明確で、一貫的で、透明な手続きを経た報告、⑩長期的かつ予測可能なパートナーシップの構築、である。人道支援に関するグローバルアジェンダ協議会の活動については、Global Agenda Council on Humanitarian Assistance, *Perspectives* (Geneva: World Economic Forum, 2010); Global Agenda Council on Humanitarian Assistance, *A New Business Model for Humanitarian Assistance: A Challenge Paper* (London: International Alert, 2009) などを参照のこと。

⁶⁴¹ WHS, *Religious and Faith-based Organizations Dialogue*, https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_faith, accessed on 29 September 2015.

⁶⁴² WHS, *Persons with Disabilities Dialogues*, https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_disability; *Youth Working Group Dialogue*, https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_youth, accessed on 29 September 2015.

⁶⁴³ Handicap International, *Disability in Humanitarian Contexts: Views from Affected People and Field Organizations*, July 2015.

プラクティスを蓄積するなどの取り組みが行われている⁶⁴⁴。さらに、若者もまた、人道危機下で子ども兵として徴兵されたり、性的搾取の被害者になったりするため、脆弱な立場に置かれやすい。さらにこの対話では、保護すべき対象としての若者と同時に、復興を主導し、危機後の社会を創り上げる主体としての若者という側面を強調している⁶⁴⁵。

PHAP によるオンライン協議：上述の各種対話には、世界人道サミットに会員登録することで個人でも意見表明を行うことができる。それに加えて、人道支援分野の専門家をつなぐネットワークである PHAP は、世界人道サミット事務局と協力し、オンライン協議の場を提供してきた⁶⁴⁶。OCHA は、国連、赤十字、学术界、政府、NGO、民間など広範囲かつ分野を横断する様々な専門性を持ったアクターが参加するネットワークとしての PHAP が関与することで、多様な意見が表出され、人道支援に関する課題と解決法を模索する世界規模での議論が、より有意義なものになることを期待していた⁶⁴⁷。

PHAP は、世界人道サミットの地域別会合などの機会に合わせて、2014 年 4 月からこれまでに 20 回のオンライン協議を開催してきた。OCHA がこのオンライン協議を重視していることは、OCHA の前トップであるエイモス、現トップであるオブライアン（Stephen O'Brien）自らが、世界人道サミットに関する説明や質疑応答を実施していることから明らかであろう⁶⁴⁸。さらに、このオンライン協議には、無料登録しさえすれば、PHAP 会員以外も参加でき、参加者とのチャット、各協議の中で行われるアンケート調査への回答、さらには登壇者への質問を行うことができる⁶⁴⁹。つまり、世界人道サミットの特徴である

⁶⁴⁴ 例えば、人道対応を行う際の最低基準を定めた「スフィア・スタンダード (Sphere Standard)」でも障がい者への配慮が述べられている。Sphere Project, *Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, <http://www.spherehandbook.org/>, accessed on 29 September 2015. しかし、人道危機時の障がい者の対応については、国際的にも議論の途上であり、検討が不十分だという指摘もある。東日本大震災と国際人道支援研究会「提言書」『人道研究ジャーナル』Vol. 3 付録（2014 年）、21 頁。

⁶⁴⁵ この他、世界の人口の多くが都市に住んでいることから、人道危機において都市で発生しうる問題を解決するための都市対話 (Urban Dialogue) も開催されている。

⁶⁴⁶ PHAP, *Consultations*, <https://phap.org/consultations>, accessed on 29 September 2015.

⁶⁴⁷ Markus Forsberg, *PHAP to Work with OCHA for World Humanitarian Summit*, 4 April 2014, <https://phap.org/news/2014/phap-work-ocha-world-humanitarian-summit>, accessed on 29 September 2015.

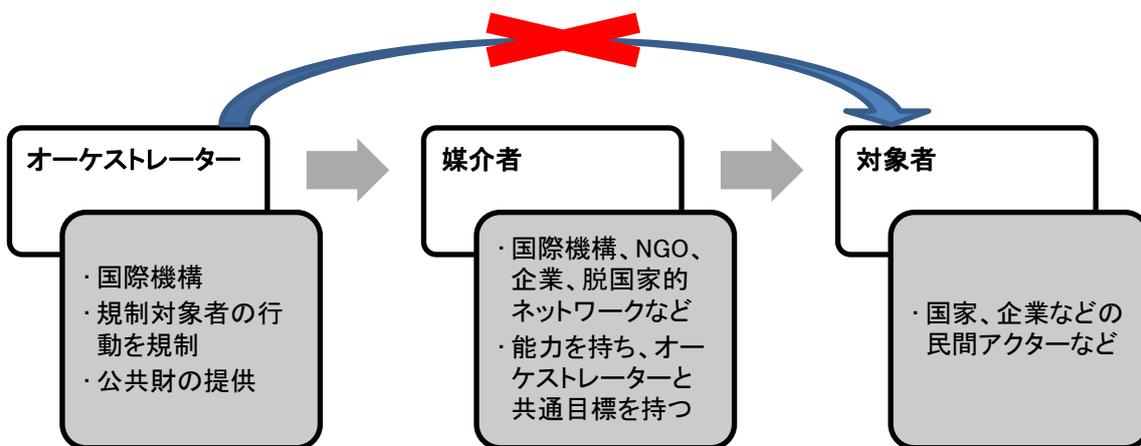
⁶⁴⁸ PHAP, *The Future of Humanitarian Action: Live Q&A on the World Humanitarian Summit with Valerie Amos*, 11 July 2014, <https://phap.org/civcrm/event/info?id=218>; PHAP, *World Humanitarian Summit: Live Online Briefing and Q&A with USG/ERC Stephen O'Brien*, 4 August 2015, <https://phap.org/civcrm/event/info?id=303>, accessed on 29 September 2015.

⁶⁴⁹ 筆者也、危機下にある移民（2015 年 6 月 29 日）、南・中央アジア地域会合（2015 年 7 月 14 日）、およびオブライアン国連事務次長による説明（2015 年 8 月 4 日）という 3 つのオンライ

マルチステークホルダー・プロセスを最も象徴的に体現するのが、PHAP が中心となって開催されるオンライン協議の場であると考えられる。

(2) 世界人道サミットにおける OCHA の役割—オーケストレーターとして

2016年5月に開催される世界人道サミットの評価・分析を、2016年1月時点で包括的に行うことはできないが、同サミットの開催に向けた準備過程を分析すると、OCHAは、人道支援分野におけるオーケストレーターとしての新たな役割を模索していると推察できる。オーケストレーション (orchestration) とはガバナンスの一手法であり⁶⁵⁰、国際機構によるオーケストレーションは、「国際機構が自らの統治目標を追求する際に、媒介者 (intermediary) と協力し支援することを通して、対象者 (target) に働きかける」ことを指す (図 6-4 も参照のこと) ⁶⁵¹。オーケストレーションの特徴は、①対象者への働きかけが間接的なものであること、②自発的な協力を引き出すこと、という二つが挙げられる⁶⁵²。



〔図 6-4〕 国際機構によるオーケストレーション

(出典：Abbott et al., *International Organizations as Orchestrators*, 4, 8-16 を参考に筆者作成)

ン協議に参加した。

⁶⁵⁰ アボット (Kenneth W. Abbott) らは、グローバル・ガバナンス手法を、①規制対象への働きかけが直接的か間接的か、②利用される手段がハードかソフトかで四つに分類した。なお、規制対象への働きかけが直接的、かつ利用される手段がハードである場合は「階層」型ガバナンス、規制対象への働きかけが直接的、かつ利用される手段がソフトである場合は「協調」型ガバナンス、規制対象への働きかけが間接的、かつ利用される手段がハードである場合は「権限移譲」型ガバナンスだとされ、規制対象への働きかけが間接的、かつ利用される手段がソフトである場合を「オーケストレーション」型ガバナンスと呼ぶ。Abbott, et al., “Orchestration,” 9.

⁶⁵¹ *Ibid.*, 4.

⁶⁵² *Ibid.*, 8-10.

以下では、オーケストレーション概念を参照して、OCHA が世界人道サミットにおいて果たす役割について検討してみたい。第一に、世界人道サミットの準備過程を通して OCHA が果たす役割はオーケストレーターと評価できるのだろうか。上記特徴によれば、オーケストレーターとしての OCHA は、①人道支援機関を間接的に統制し、②それらの自発的協力を引き出すことで国内避難民ガバナンスの改革を進めていることが想定される。

世界人道サミットの目的の一つは、国家や国際機構によって独占されてきた人道支援分野に新たなアクターの意見を反映させることにある。OCHA は人道支援の調整業務を任務として与えられているが、世界人道サミットでは国際機構らを直接に調整しようとはしていない。あくまでも様々なアクターが意見を表出できる「協議の場」を提供することで、多くの媒介者を動員している⁶⁵³。加えて、OCHA が会議の進行役を直接担うのではなく、国際人道システムの改革という目的を同じくする他の組織からの参加者に議長を任せることで⁶⁵⁴、間接的に自らの目標を達成しようとしている。

さらに、世界人道サミットでは、誰もが自発的に意見を表明することができる。つまり、自発的な協力によってそのプロセスは成り立っている。また、PHAP が提供するオンライン会議は、人道支援に関心があれば誰でも参加できるため、自発的な協力を促進する下支えになっていると考えられる。このように OCHA は直接に人道支援機関を統治するのではなく、国際人道システムに関する議論の場を提供し、NGO や企業といった媒介者の自発的協力を引き出すことで、国際人道システムの改革という目標を達成しようとしている。

第二に、OCHA はなぜオーケストレーションという手法を用いるのだろうか。アボットらが提示した仮説の中には、①自らの目標を達成するために必要な能力が欠けている場合、また、②目標を同じくする媒介者を動員できる場合に、オーケストレーションを用いやす

⁶⁵³ *Ibid.*, 14.

⁶⁵⁴ 例えば、PHAP も媒介者の一つとして考えられる。また、地域別会合におけるオンライン協議の議長を見れば、西・中央アフリカは国連コンゴ民主共和国ミッション首席参事官のエンポール (Paul Empole)、北・東南アジアは難民を助ける会理事長の長有紀枝、東・南部アフリカは WFP 地域局長であるニコイ (Chris Nikoi)、ヨーロッパ他は海外開発研究所 (Overseas Development Institute) とタフツ大学の共同事業であるフューチャーズプロジェクト (Futures Project) の政策ディレクターのケント (Randolph Kent)、中東および北アフリカはイスラム協力機構人道問題担当事務次長のヨセフ (Hesham Youssef)、ラテンアメリカ及びカリブ海は IFRC 汎米災害対応ユニット調整官のバレーナ (Iñigo Barrena)、太平洋地域は IFRC 太平洋地域事務所長のバルペ (Aurélia Balpe)、南・中央アジアについては、議長を置かず、IFRC、フリーランス・コンサルタント、UNDP、UNFPA 職員がテーマごとにモデレーターを担当している。OCHA が前面に出てくるのではなく、IFRC や NGO、シンクタンク、そして他の国連機関が議論の進行役を担っている。

いというものがある⁶⁵⁵。一つ目の仮説については、第五章および本章第一節で指摘したように、OCHAの調整能力には多くのアクターが疑問を感じていた。OCHAは、協調アプローチでも、クラスター制度でも、国連諸機関の自律性の高さのために、効果的な調整を行うことができたとは言い難い。つまり、OCHAが持つ権限および資源のみでは、効果的な人道支援調整を行うという目的を達成することが難しく、企業やNGOといった新たなアクターを動員することで、抜本的な改革を進めようとしたのである。

二つ目の仮説について、NGOなどは、国家や国際機構などの伝統的アクターが主導する人道支援改革から排除されたため、国連を中心とする上からの改革を批判していた。OCHAもまた、効果的な人道支援調整を自らが行い得ない既存の国際人道システムについて改革の意思を有していたと推察できよう。つまり、OCHAとNGO、企業などは、既存の国際人道システムの改革という共通目標を抱いていた。さらに、マルチステークホルダー・プロセスを採用することで、既存の国際人道システムに不満を抱くアクターが自らの意見を表出するための機会をOCHAは整えた。結果として、OCHAは、世界人道サミットの中で様々な協議を開催することで、そのようなアクターを媒介者として動員することに成功しているといえよう。

第三に、OCHAが世界人道サミットを開催する強みとは何か。OCHAにとって重要だったのは、人道支援分野におけるガバナンスのハブ組織であったこと、つまり中心性(focality)という特徴を持っていたことである。この中心性は関連するアクターを招集する力(convening power)として発揮される⁶⁵⁶。OCHAは、人道支援分野について多様なアクターと議論するというマンデートが「正式に」与えられているという点で、他の組織にない強みを持っていた。当然、UNHCRやUNDPもNGOらと協力しているが、それは事業実施のためのパートナーとしての位置づけに過ぎない⁶⁵⁷。他方、OCHAは、国連機関やNGOを問わず、いずれも独立かつ対等な人道支援機関とみなしてその調整を行ってきた⁶⁵⁸。例えば、UNHCRなどの人道支援機関が関与を躊躇する軍事部門との対話も、OCHAは民軍

⁶⁵⁵ *Ibid.*, 21-23.

⁶⁵⁶ Kenneth W. Abbott, "Building Networks for Sustainability: The Role of International Organizations," *Mimeo* (2014): 9.

⁶⁵⁷ UNHCRとNGOの連携関係について論じたものとして、小坂順一郎「[政策レビュー] 難民保護におけるUNHCRとNGOの連携」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年、112-121頁。

⁶⁵⁸ OCHAスリランカ事務所の職員も、調整会議に幅広い参加(wide participation)を求めることが重要であり、調整というマンデートを持つOCHAはそれが可能であったと指摘している。OCHAスリランカ事務所職員への聞き取り(2015年10月5日、Skypeによる)。

調整 (humanitarian civil-military coordination) という枠組みで継続的に行っている。つまり、OCHA は、世界人道サミットのようなマルチステークホルダー・プロセスを推進する役割として適任であった。

国際人道システムの改革を目指して、OCHA を中心として、国家、国際機構、NGO、企業、個人などから結ばれるネットワークは、アボットとヘイル (Thomas Hale) が指摘する「グローバル問題解決ネットワーク (GSN)」の一つだといえよう⁶⁵⁹。アボットらが列挙する GSN のように、確固としたメンバーシップや事務局を備えている訳ではないものの⁶⁶⁰、世界人道サミットの準備プロセスは、緩やかかつ自発性に基づいたネットワークを通して、新たな国際人道システムの構築を目的とした議論が行われている。

OCHA が担ったオーケストレーターとしての役割は、OCHA が新たに自らの役割を模索し、再定義した結果であると考えられることができる。確かに、OCHA は人道支援に携わる国連諸機関の調整を円滑に行う能力や資源を持っていなかった。しかし、OCHA は、①調整というマンデートが与えられたことで、国家や国際機構だけではなく NGO や企業、軍事部門など幅広いアクターと対話を行うことができ、②調整機関とはいえ、他の機関とは対等な関係にあったため、水平的なネットワークを構築することが可能であった。そのため、世界人道サミットの準備プロセスにおいては、企業や NGO などの新たなアクターが意見を表出できる場を提供し、出てきた意見の調整・集計を行い、多様なアクターが国際人道システムの抜本的な改革に向けて行う議論の場を主宰するという点に組織としての強みを見出したのだろう。

本章では、クラスター制度導入後、国内避難民ガバナンスがどのように評価され、そして改革が進められてきたのかを検討するために、2016年5月に開催される世界人道サミットの準備過程を分析してきた。指導原則およびクラスターから構成される国内避難民ガバナンスは、国家や国際機構といった伝統的アクターにとって一つの均衡点であった。2005年の人道支援改革は、予測可能性や説明責任の向上については一定の効果を上げることが

⁶⁵⁹ Kenneth W. Abbott and Thomas Hale, *Orchestrating Global Solution Networks: A Guide for Organizational Entrepreneurs* (Toronto: Global Solution Networks, 2014). GSN とは、「貧困や気候変動、人権、腐敗といったグローバルな課題に対処するために、トランスナショナルであり、マルチステークホルダーであり、ネットワークでつながった組織」のことを指す。

⁶⁶⁰ 世界ダム委員会や森林管理協議会 (Forest Stewardship Council)、責任投資原則のためのイニシアティブ (Principles for Responsible Investment Initiative) などが例示されている。

できたが、OCHA の調整能力は依然として弱いままであり、また NGO がクラスター会議から排除されるなどの弊害も生んでいた。

企業や NGO は、既存の国際人道システムが国家や国連機関から押し付けられたものであるとして不満を抱いていた。そこで、世界人道サミットでは、マルチステークホルダー・プロセスを採用することで、地域別のニーズを把握し、また多様なアクターの意見を反映することが可能になった。この準備過程において、OCHA はオーケストレーターとして、企業や NGO などこれまで議論から排除されていたアクターを動員し、世界人道サミットを媒介としてつながるネットワークを形成することに成功した。OCHA は、企業や NGO などの新たなアクターを巻き込んで、国際人道システムの改革に関する議論を主宰するという点に組織としての強みを見出したのである。

マルチステークホルダー・プロセスが採用されたことで、国際人道システムについて、23,000 人以上が集まって議論し、オンライン上でも 5,500 人を超える人々が意見を寄せることが可能となった⁶⁶¹。2015 年 10 月には、世界人道サミットに向けて、これまでの議論をまとめた統合報告書が発表された⁶⁶²。この中では、①人道危機下にある人々の尊厳を保ちつつ人道支援活動が行われるべきだとする「人間の尊厳」、②危害からの人々の保護を扱う「安全」、③リスク管理や脆弱性の低減などを扱う「レジリエンス」、④様々なアクターとの多様かつ包摂的な「パートナーシップ」の強化、⑤人間の尊厳を守り、人々を危害から保護し、レジリエンスを高めるために必要な資金および資源の活用を扱う「資金」という五つの分野が、全体会合で議論すべきテーマとして特定された。世界人道サミットの包括的な評価は、全体会議開催後に執筆予定の別稿に譲るが、全体会合において、これらのテーマがどのように議論されるのか、どのような枠組みが新たに採択されるのか、そしてその枠組みがどのように履行・実行されていくのか、今後も注視していく必要がある。

⁶⁶¹ 渡部、前掲記事。

⁶⁶² WHS, *Restoring Humanity: Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit* (New York: United Nations, 2015), pp. ix-xii.

終章

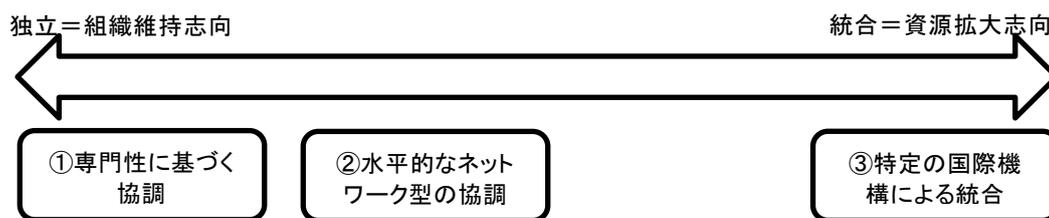
本章では、本論文の事例研究をまとめ、整理した上で、国内避難民ガバナンス研究から得られる含意、本論文の限界について述べる。国内避難民ガバナンス研究から得られる含意については、特に、本論文の分析視角として設定した、国際機構間関係分析の有用性および分析のための方法論、また政策的意義について議論する。

国内避難民ガバナンスの形成と変化—分析結果のまとめ

本論文の目的は、国連において、国内避難民ガバナンスがどのように形成・変化してきたのか、その政治過程を解明することにあった。先行研究は、冷戦終結以後に、デンや UNHCR というアクターの尽力によって、国内避難民ガバナンスが単線的かつ順調な発展過程を辿ってきたと想定している。しかし、これらの研究には、①反対勢力がどのように同ガバナンスに影響を与えたのかが未解明であること、②分析期間を冷戦終結以後に設定したことによって、国内避難民問題の争点化過程が未解明であること、③国内避難民ガバナンスを推進するアクターと阻止するアクターの相互作用が見落とされていること、これら三つの問題点が存在する。

したがって、本論文は、現在の国内避難民ガバナンスを、様々な批判にさらされつつも、同ガバナンスに関与するアクター間で到達した一つの「均衡点」とであるとみなした。そのうえで、①問題の再認知、②争点の形成と議題設定、③規則形成、④実施と履行、⑤監視と評価という、国内避難民ガバナンスの各活動において、関与するアクターがどのような目標を持っており、アクター間の相互作用を経て、どのように現在の国内避難民ガバナンスが形成されてきたのかを解明してきた。

この国内避難民ガバナンスの形成・変化過程における主要アクターは国際機構、特に国連諸機関であった。国際機構は、資源拡大あるいは組織維持という目的を持ち、中立性、専門知識、評判を通して、国内避難民ガバナンスに影響力を行使しようとしていた。しかし、国際機構は単独で自由に行動できる訳ではない。国内避難民問題のような複合的なガバナンスが求められる場合には、国際機構同士の調整が必須となり、国際機構間関係が、他組織を統制しようとする「統合軸」と、他組織による調整に抵抗し、自律性を維持しようとする「独立軸」を両端とする一つの軸の中で決定されるとした(図 7-1 を参照のこと)。



〔図 7-1〕 再掲：国際機構間関係の類型化（出典：筆者作成）

1. 各事例分析の概要

この分析視角に基づき、事例分析部分では、国内避難民ガバナンスの各側面を分析していった（表 7-2 も参照のこと）。第一に、争点形成以前にあたる国内避難民問題の再認知の過程については、南ベトナム避難民問題とスーダン南部避難民支援活動を事例として扱った。1960 年代後半という同時期に発生した両問題に対して、UNHCR は前者への関与を拒否する一方で、後者には積極的に関与した。この対応の違いは UNHCR の生存戦略から説明することができる。ヨーロッパ難民の減少によって、自らの存在意義を再定義する必要に迫られた UNHCR は、アジアやアフリカに目を向けるようになった。しかし、南ベトナムへの関与は UNHCR の正統性を脅かす危険性があったために消極的であった。

他方、スーダン難民問題への対応は、UNHCR がアフリカ諸国で活動を拡大する試金石とみなされていた。ここで UNHCR は、同問題を解決する一つ的手段として、国内避難民保護を捉えるようになった。つまり、難民保護ガバナンスの一部としてスーダン南部避難民支援活動を設定することで、UNHCR はその関与を正当化したのである。結果として、UNHCR を調整機関とする「統合を志向する協調」が実現された。ここで、国連諸機関は、国内避難民問題が UNHCR の排他的権限の下にあると考えたため、積極的に反対することはなかった。

第二に、争点形成と議題設定については、SARRED 会議に至る過程を事例として扱った。国際機構や国家の反対によって、UNHCR が実施する「統合を志向する協調」は当時揺らぎを見せていた。国際機構は UNHCR の活動拡大が自らの縄張りを脅かしていることを、先進国はその活動拡大によって財政状況が悪化していることを、途上国は UNHCR による国内避難民保護の選択基準が恣意的であることを、それぞれ批判した。結果として、UNHCR は、国内避難民保護を切り離すことで、これ以上の評判の低下を防ぎ、自らの生存を維持しようとした。

UNHCR が撤退したことで、国内避難民が難民とは異なるニーズを持つことが認識され、どの機関が国内避難民問題の責任を担うのかが議論されるようになった。SARRED 会議では、国内避難民が持つ多様なニーズを認識し、各支援分野を管轄する国連諸機関が協調することで、国内避難民保護を行おうとする「協調アプローチ」が事実上採用されることとなった。協調アプローチは各組織の自律性を担保し、柔軟に支援分野や役割分担を定めるものであり、国際機関間関係は「独立を志向する協調」へと移行しつつあった。

	問題の再認知	争点形成 議題設定	規則形成	実施・履行	監視・評価
当初の想定	UNHCR による調整 ＝統合を志向する協調	UNHCR による調整 ＝統合を志向する協調	法的拘束力のある枠組み ＝統合を志向する協調	DHA・OCHA・UNHCR による調整 ＝統合を志向する協調	指導原則・クラスター制度の維持 ＝独立を志向する協調
調整機関	UNHCR: 難民問題として国内避難民を設定	UNHCR: 調整機関の役割を担おうとする	デン: 実施機関の批判を緩和しようとして戦略的に行動	DHA・OCHA・UNHCR: 「統合を志向する調整」を目指す	OCHA: マルチステークホルダー・プロセスを利用して抜本的改革
実施機関	UNHCR の排他的権限に逆らわず	UNHCR による国内避難民支援への批判と各組織の権限内で関与開始	指導原則が既存の国際法体系を弱めるとして、拘束力のある規則に反対 →「独立を志向する協調」へ	DHA/OCHA や UNHCR による統制に反対	指導原則およびクラスター制度に対して、一定程度の評価
先進国	UNHCR の専門性に期待 ***	財政的観点から UNHCR の国内避難民支援に反対	メキシコ・インド・エジプト: 多国間協議を迂回したことを批判	アメリカから: 「統合を志向する調整」を目指す	
途上国		UNHCR の国内避難民支援が恣意的だと批判 ***		UNHCR による支援が負担分担につながる	
結果	UNHCR による「統合を志向する協調」が実現	①UNHCR は国内避難民問題から撤退 ②「独立を志向する協調」が事実上採用される	デンの戦略で、実施機関と先進国は指導原則支持派へ変化 ＝各国際法を尊重しつつ、統合を志向する協調	国連諸機関が改革を主導し、「独立を志向する協調」を強化したクラスター制度へ	国際人道システムの抜本的な改革をめざし、新たなアクターを含めた協議

〔表 7-2〕 各事例分析の整理（出典：筆者作成）

第三に、規則形成については、指導原則の成立と伝播を事例として扱った。ここで特筆すべきは、デンおよび専門家集団以外の多くのアクターが当初指導原則に消極的だったという点であろう。デンは、多国間協議を回避しつつも、指導原則を実際に実行する国際機構の支持を取り付けることが必要だと考えた。したがって、デンは、UNHCR や ICRC を早くから規範的枠組みを検討する円卓会議に招待して、その重要性を説得すると同時に、UNHCR らの懸念を払拭するために、国際難民法や国際人道法を含む既存の国際法を基礎としたソフト・ロー形式を採用したのである。つまり、デンは、国内避難民の法的保護を「統合」する試みに消極的な諸国際機構の懸念を正確に理解していた。

指導原則が国連人権委員会で留意された後は、UNHCR や OCHA らは、同原則の翻訳や各国への法的助言、自ら手引書を作り現場にそれを伝達するなど、指導原則を伝達するネットワークとして機能した。結果として、各国における法制化が促され、アフリカではカンパラ条約が発効するまでに至っている。

第四に、ガバナンスの実施・履行については、国内避難民保護に関する機関間調整の変化を事例として扱った。1990年代における改革の試みは、現実的な方策として採用されていた協調アプローチの問題点が、湾岸危機を契機として露呈したことで、調整機関を設置して、円滑な人道支援調整を行おうとする「統合を志向する協調」を目指したものであった。しかし、国連諸機関の抵抗によってこの試みは失敗に終わった。調整機関として DHA および OCHA が設置されたものの、国連諸機関が調整機関に従うことはなく、DHA および OCHA の調整能力は骨抜きにされた。さらに、UNHCR に国内避難民保護の包括的権限を与える政策案は、UNICEF や WFP の反対によって葬り去られた。

2000年代に入ると、ダルフル紛争に伴う人道危機やスマトラ島沖地震・津波災害を契機として、人道支援改革の機運が再び高まった。ここで、国連諸機関は、国家からの改革圧力に対応しつつも、2005年の人道支援改革の中で、「独立を志向する協調」をさらに強化するクラスター制度を導入することで、自らの自律性を高めることに成功した。

最後に、国内避難民ガバナンスの監視・評価については、世界人道サミットの準備プロセスを事例として扱った。指導原則とクラスター制度は、国家・国際機構の双方が満足できる政策案であり、いわば一つの均衡点であった。しかし、導入されたクラスター制度に対しては、OCHA が行うクラスター間調整が効果的に機能していないこと、クラスター会議における NGO の関与が不十分であることが主に批判されるようになった。クラスター制度の実施についても、スリランカを例にとれば、各組織の縦割り化が強化されたことで、国連諸機関による機関間調整が不十分と判断できる事業もいくつかあった。

国連による一連の改革は、国連を中心とした上からの改革であると NGO などから非難されるようになった。このような反論に応えるために、2016年5月に開催が予定される世界人道サミットでは、マルチステークホルダー・プロセスを採用し、NGO や企業といった様々なアクターの意見を反映しようとしている。この中で OCHA は、人道支援に携わる国連諸機関の調整を円滑に行う能力や資源を持っていなかったものの、企業や NGO といった多様なアクターが国際人道システムの抜本的な改革に向けて行う議論を主宰するという、オーケストレーターとしての役割を担うことに組織としての強みを見出していた。

世界人道サミットは、国家および国際機構が到達した均衡点としての国内避難民ガバナンスの根本的な改革を志向するものである。企業や NGO といった新たなアクターが議論に参画したことによって、これまでの国内避難民ガバナンスおよび国際人道システムがどのように変化していくのかについて、今後も注視していく必要があるだろう。

2. 各事例分析に基づく要因の整理

これら事例分析の結果をまとめれば以下の通りである（表 7-2 も参照のこと）。前提として、国内避難民ガバナンスはほとんどの場合、「統合を志向する協調」に基づき運営されることが当初想定されていた。ガバナンスの実施・履行については、UNHCR や DHA、OCHA といった国連機関が、他組織の支援活動を調整する役割を担うことになっていたし、規範的枠組みも、国内避難民保護を規定する条約を当初作ろうとしていた。国連システムが成立した際に想定されていなかった、新たな問題に対処するために、新機関・新条約を作る、あるいは既存組織にその権限を与えるというのは、直感的に分かりやすい選択肢であったと考えられる。

しかし、実際に採用された運営方法にはばらつきが生じている。問題の再認知過程では、UNHCR が運営する「統合を志向する協調」が採用された。他方、規則形成過程では、指導原則という統一的な指針は完成したが、法的拘束力を持たず、UNHCR や ICRC が管理する国際難民法、国際人道法はそのまま維持された。さらに、議題設定過程および実施・履行過程では、国連諸機関の自律性を維持する「独立を志向する協調」が採用されることとなった。議題設定過程では、UNHCR による調整機能に国連諸機関および ICRC が反論したことで、協調アプローチに基づく国内避難民保護が採用された。実施・履行過程では、DHA や OCHA、UNHCR による調整の試みに、UNICEF や WFP が反対し、結果として、各組織の自律性をより高めたクラスター制度が作用された。

多くの場合、「独立を志向する協調」が採用された要因は、国際機構の目標が組織維持にあり、他組織による統制の試みに徹底的に反対したからであった。「統合を志向する協調」が採用されれば、各国際機構は自らが持つ権限の一部を調整機関に委譲しなければならない可能性が高い。国内避難民ガバナンスにおいては、各国連機関が持つ人道支援を行う業務および権限がその対象になると考えられる。例えば、1998 年国連改革において、WFP は、自らの主要マンデートである緊急時の食糧支援が、UNHCR に委譲されるのではないかと

疑っていた。つまり、過度な依存は自らの敏感性・脆弱性を高めることになりかねないと考え、調整機関による統制の試みに対して、各国際機構は、自らの自律性を確保するために抵抗し、独立を維持しようとしたのである。

他方、各国際機構は、国内避難民保護の包括的な責任を担うことに消極的だった。1989年の機関間協議では、多くの国連機関が国内避難民に対して限定的な関与を望み、国内避難民問題の責任を他組織に転嫁しようとする組織もあった。1990年代以降の UNHCR も、予算の制約などから国内避難民への関与が UNHCR にとって大きな負担とならないように配慮し、アドホックな関与にとどまっていた。つまり、国連機関が持つ目標は、資金や権限を最大化するような「資源拡大」ではなく、自らの組織の生存を重視する「組織維持」であったと考えられよう。

それでは、他組織からの自律性を維持しようとする国際機関間関係の中で、「統合を志向する協調」はどのように達成されたのであろうか。問題の再認知過程を検討すれば、UNHCR が、国内避難民問題を難民保護ガバナンスに引き付けて解釈したことが、要因として大きかったと考えられる。つまり、争点領域が複合化した国内避難民問題を、UNHCR が排他的権限を持つ難民保護の一部として解釈したことで、他の国連諸機関もそれに対抗することはできなかったのだと考えられる。さらに、規則形成過程についても、デンが国内避難民に関する規範的枠組みの作成をマンデートとして持っていたことが大きかった。つまり、この二つの事例からは、「統合を志向する協調」が実現するためには、国内避難民問題を自らが持つマンデート、つまり排他的権限に引き付けて解釈することが重要であったということを引き出すことができる。

さらに、筆者が収集した資料分析に基づく過程構築において、国内避難民ガバナンスの制度設計に対する国家の影響力が大きかったと結論付けるのは難しい。確かに、スーダン南部避難民支援活動の開始はスーダン政府の要請が必要であり、1980年代後半に UNHCR が国内避難民問題から撤退したのは、多くの国家からの反対があったからであった。しかし、ここで国家が影響力を及ぼすことができたのは、国家が一枚岩になることができたためであると考えられる⁶⁶³。UNHCR によるスーダン南部避難民支援活動にはどの国も反対しなかったし、1980年代の UNHCR による活動拡大には先進国・途上国問わず反対が大きかった。

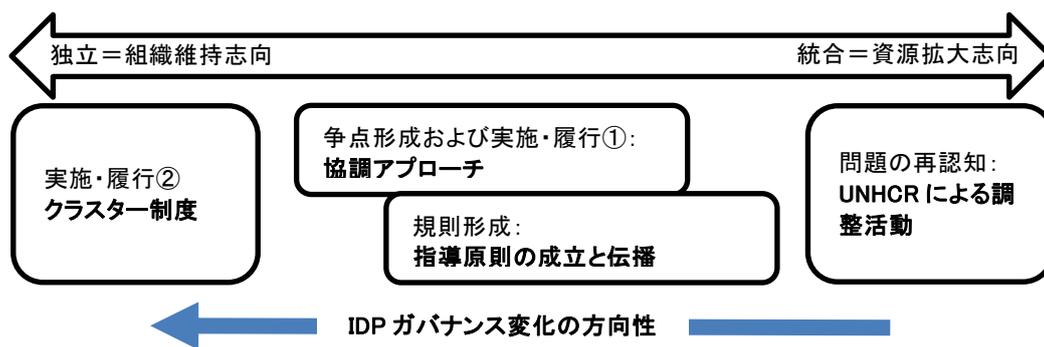
⁶⁶³ Nielson and Tierney, *op.cit.*; Copelovitch, *op.cit.*

しかし、国内避難民への関与を蓄積していく中で、国連諸機関の自律性は徐々に高まっていた。その理由は、そもそも国家間の選好が一致し、国家が一枚岩になることは極めて困難であったこと、および国際機構が国内避難民保護の実績を積み重ねる過程で専門性を獲得し、国家との情報の非対称性が拡大していったことが挙げられよう⁶⁶⁴。とりわけ、1990年代の国内避難民ガバナンスの制度設計は、国際機構間の政治的關係によって多くの場合決定され、国家はその外側から改革圧力をかけることしかできなかった。さらに、その改革圧力もまた、国際機構によって自らの自律性を高める方向へと利用されたのである。

最後に、世界人道サミットに至る過程は本論文の分析視角からは十分に説明ができないことを指摘しなければならない。指導原則やクラスター制度は、国際機構および国家が到達した一つの均衡点であった。つまり、国家および国際機構にとって満足のいく政策案だったのである。これを批判したのは、国家でも国際機構でもなく、NGOや企業といったアクターであった。したがって、国際機構間関係という本論文の分析視角では世界人道サミットを分析することは難しく、オーケストレーション概念をここで利用して説明を試みた。確かに、このような処理は一貫した説明という点で弱みを持つが、国内避難民ガバナンスの形成・変化過程の全体像を理解するという、本論文の目的を優先することとした。世界人道サミットを契機として、国内避難民ガバナンスは、国連諸機関を中心としたものから、アクターの多様化という点で大きく変化しようとしているのであり、一貫した分析視角が利用できない理由もここに起因すると考えられる。

ここまでをまとめると、国内避難民ガバナンスは「独立を志向する協調」へと徐々に移行してきたことが分かる（図 7-3 も参照のこと）。それは国家の動向が大きな影響を与えているというよりも、国内避難民問題の解決を委任された国際機構が自らの自律性を担保しつつも、同問題に対処しようとして選択された結果であった。さらに、現在準備が進んでいる世界人道サミットは、国内避難民ガバナンスの根本的な変化を生み出そうとしている。

⁶⁶⁴ Barnett and Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies”; Barnett and Finnemore, *Rules for the World*.



〔図 7-3〕 国内避難民ガバナンスの変化（出典：筆者作成）

国内避難民ガバナンス研究から得られる一般的含意

1. 国連諸機関の役割

先述のように、国内避難民ガバナンスの制度設計には国際機構、特に国連諸機関の影響力が大きかった。確かに、シリア危機における安保理の機能不全といった問題を例として、国連の限界が一般に指摘されている。しかし、人道危機にさらされる人々の窮状を緩和するのも、また国連諸機関の役割である。国内避難民問題に対する国連諸機関の取り組みはまさにその文脈に当てはまるものであった。墓田も指摘するように、「難民や国内避難民、あるいは一般住民の窮状が続く中で、〔中略〕国連の存在意義を担うのが、UNHCR や WFP、UNICEF、UNDP を始めとした技術的機関〔括弧内筆者〕」なのである⁶⁶⁵。

第一章でも指摘したように、国連諸機関はグローバル・ガバナンスの具体的な制度設計およびその実施・履行という役割を担う。つまり、国内避難民問題に限らず、グローバルな課題を具体的に解決するためには、国際機構が果たす役割を無視することはできない。例えば、2014 年以降に猛威を振るったエボラ出血熱への対応では、WHO を中心とした国連エボラ緊急対応ミッション（UNMEER）が設置され、国連事務総長特別代表の下で専門家を総動員し、迅速な対応を図るととともに、OCHA を中心として設置されたエボラ対応マルチパートナー信託基金を用いて資金動員が図られた⁶⁶⁶。また、国内避難民に限らず、人道危機といった緊急事態への対応に関して、当該国に十分な能力がない場合には、即応

⁶⁶⁵ 墓田、前掲書、129 頁。

⁶⁶⁶ 国連広報センター『ファクトシート—エボラ危機への地球規模の対応（2014 年 9 月 22 日）』, http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/10297/, accessed on 1 January 2016; OCHA, *Ebola: UN and Aid Groups Launch Central Contribution to Ebola Response*, 16 September 2014, <http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/ebola-un-and-aid-groups-launch-central-contribution-ebola-response>, accessed on 1 January 2016.

部隊を持つ国連諸機関が初動のニーズ調査などを担うことが多い⁶⁶⁷。つまり、グローバルな課題を解決する、あるいは緩和するためには、国連諸機関が持つメカニズムや制度設計が重要な役割を果たすことになる。

つまり、環境問題や健康問題、人道危機などグローバルな課題にどのように対処するかを検討する上では、国連諸機関がどのように行動しているのか、その取り組みに問題点はないか、対応の結果得られた教訓は何かなどを検討する必要があるといえよう。

2. 国際機関間関係分析の必要性

さらに、今日のグローバルな課題を解決するためには、単独の国際機関のみを分析するのではなく、国際機関間関係を分析射程に含めるべきであると考えられる。国際機関研究はこれまで社会学的制度論および PA 理論を援用して発展し、国家—国際機関関係（PA 理論）および国際機関内部の動向（社会学的制度論）に着目してきた。しかし、現在のグローバルな課題は、そもそも争点が複合的であるだけでなく、包括的な解決のためにあえて争点領域を複合化することも多い⁶⁶⁸。したがって、各争点領域を管轄する国際機関同士の調整が必要となる。独立軸と統合軸という分析軸を提示した、本論文で主張する国際機関間関係という分析視角は、国際機関同士の協力関係がどのような特徴を持っており、どのような要因からその様態が決定されるのかについて解明する上で、重要になってくると考えられる。

⁶⁶⁷ 例えば、人道危機においては、政府からの要請があれば、48 時間以内に国連災害評価調整チーム（UNDAC）が派遣され、被災状況の確認や初期のニーズ調査などを行う。また、現地活動調整センターを立ち上げることで、救助活動の調整活動も担う。OCHA Japan『国連災害評価調整チーム（UNDAC）』、

<http://www.unocha.org/japan/%E5%9B%BD%E9%80%A3%E7%81%BD%E5%AE%B3%E8%A9%95%E4%BE%A1%E8%AA%BF%E6%95%B4%E3%83%81%E3%83%BC%E3%83%A0%EF%BC%88undac%EF%BC%89>, accessed on 1 January 2016. 東日本大震災時に日本は、役割は限定的ながらも UNDAC チームの協力を受け入れた。赤星・渡部、前掲論文、93 頁。

⁶⁶⁸ 例えば、環境問題・気候変動問題として考えられるエルニーニョ現象であるが、同現象が干ばつや食糧危機を起こすということから、人道危機時の機関間調整を行う OCHA が、2015 年度後期から特設ページを作り、議論の対象としている。OCHA, *El Niño*,

<http://www.unocha.org/el-nino>, accessed on 1 January 2016. 国連エイズ合同計画（UNAIDS）も、当初は健康問題として WHO が管轄していたが、その背後にある貧困問題や文化的問題にも包括的に対応することが必要であるとして UNDP や国連教育科学文化機関（UNESCO）などが関与するようになった。Johnson and Urpelainen, *op.cit.*

国内避難民ガバナンスの変化過程には、先行研究が指摘するような、国家—国際機構関係および国際機構内部の動向のみでは説明できない部分が存在する。先進国は、国内避難民保護を包括的に担当する国際機構を設置することで、「統合を志向する協調」を模索してきた。しかし、DHA や OCHA による調整は他の国連機関によって骨抜きにされ、UNHCR に包括的権限を与える案も UNICEF や WFP の反対によって葬り去られた。また、指導原則についても、デンは他国際機構の反対を回避するために、既存の国際法を基礎としたソフト・ロー形式を採用した。さらに、「統合を志向する協調」が実現するためには、難民保護の一部として国内避難民問題を扱った UNHCR の調整に他機関が従ったように、調整機関以外の実施機関がその調整に同意する必要がある。

つまり、国際機構間関係を射程に含めなければ、グローバル・ガバナンスの実態を理解することは難しい。加えて、国内避難民ガバナンスを分析した結果として、理論的に示唆されるのは「統合を志向する協調」は達成が難しいという点である。国内避難民ガバナンスでは多くの場合、各国際機構が自らの自律性を維持するために、他組織からの統制の試みに対して抵抗し、「独立を志向する協調」に落ち着くこととなった。また、「統合を志向する協調」が達成されるためには、調整機関が自らのマンデートに引き付けて、解決しようとする問題を解釈するとともに、その解釈を他の国際機構が受け入れる必要があるため、実現のための障壁は高い。つまり、各組織が独立を志向して行動するということを踏まえた上で、どのように国際機構間の協調を達成していくのかを検討しなければならないのである。他の事例においても、国際機構は自らのマンデートを脅かしかねない強力な組織の成立に反対して、UNAIDS や国連環境計画 (UNEP) といった強力とは言えない機関の設置につながっていると主張されている⁶⁶⁹。

したがって、国際機構間関係を分析の射程におさめつつ、水平的な立場にある国際機構が協調を達成でき、効果的なガバナンスの運営が可能となる条件を特定していくことが今後の課題となろう。その一つの手掛かりとなるのが、第六章でも指摘したオーケストレーションの議論である⁶⁷⁰。この議論では、オーケストレーターと媒介者の関係は水平的であることが想定されており、オーケストレーターは自らの能力が不足している場合に、共通の目標、および問題解決のための能力を持つ媒介者からの自発的協力を獲得することで、自らの目標を達成しようとする主張されている。つまり、オーケストレーションが効果

⁶⁶⁹ Johnson, *Organizational Progeny*, chaps. 5-6.

⁶⁷⁰ Abbott, et al., *International Organizations as Orchestrators*.

的に機能するために、媒介者の自発的協力をどのように獲得するのが重要な論点である。ここで、媒介者の一部として国際機構をみなすことができれば、本論文の議論とも重なり合うことになる。本論文で主に依拠した、国際機構が他組織からの自律性を維持しようとして行動することを主張する組織間関係分析と、上記のオーケストレーションの議論を組み合わせるような、分析視角の構築を引き続き検討していきたい。

3. 国際機構研究における公文書館資料の有用性

国際機構研究は、現実の課題に国際機構がいかに対応するかを研究の出発点にしていることが多いように思われる。国内避難民研究も同様に、世界中に多くの国内避難民が発生しており、国連がどのようにその問題に対応しているのかを解明するために、国連が発表した報告書や関係者への聞き取り調査を基にして研究が進んできた。本論文もこれら二種類の資料に大きく依拠している。

しかし、政治学的分析を行うことを念頭に置き、資料価値を検討すれば、前者はすでに関係各所との調整が終わった後のいわば「完成版」としての資料である。文言などをめぐって、他国際機構や国家とどのような議論を繰り広げたのかについて解明することは非常に難しい。他方、聞き取り調査は、聞き取り対象者の記憶に頼る部分が大きいため、資料とのクロスチェックを行うなど事実の確定には一層の慎重さが求められる。

このような資料の制約を乗り越える上で有用だと考えられるのが、国際機構が持つ公文書館資料を利用することである⁶⁷¹。確かに、公文書館資料を用いることは、現在発生している課題を分析するという点では弱みを持つ。しかし、国際機構同士でのファックスや電報などを用いたやり取りは、あるグローバルな課題に対して、国連総会や安保理といった「公」の場での議論ではなく、日常的に機関間でどのような調整が行われていたのかを、明示的に示してくれる貴重な資料である。例えば、第三章で指摘した、1989年の国内避難民問題に関する機関間協議では、UNHCR 公文書館資料を用いることで、各国連機関が互いに国内避難民の責任を転嫁しようとしていたことを読み取ることができる。また、1980年代後半の中部アメリカの強制移動問題について、「UNDPの文書によれば、同機関が難民

⁶⁷¹ なお、情報伝達の手段としてメールが一般に利用される現代においては、日常的な内部調整の過程が実際に文書として残される可能性が低くなっている。したがって、現在進行している課題について、今後公文書館資料を用いて分析するには注意が必要である。聞き取り調査は、この問題を補完する上でも現在重視されている。

と帰還民支援を引き受けるということの意味しているため、我々〔UNHCR〕は非常な驚きを示さざるを得ない〔括弧内筆者〕⁶⁷²として UNHCR が強烈な不満を示している文書を、筆者は発見したが、このような国際諸機関の対立関係は公の議論ではなかなか現れてこないものである。つまり、公文書館資料を利用することで国際機構間関係について実証的な裏付けをとることができるのである。

本論文でも繰り返し指摘してきたように、国際機構間関係分析がいまだに発展途上であることに鑑みれば、事例分析を丹念に行い、新たな理論構築を行っていく必要がある⁶⁷³。この時、既存の国際機構研究が依拠してきた報告書の分析や関係者への聞き取り調査に加えて、各国際機構が所有する公文書館資料の利用は検討に値すると考えられる。さらに、本論文でも一部参照したように、各国国立公文書館も併せて利用することで、国際機構についてより包括的な理解に至ることができるといえよう。

4. 政策的意義

国際機構間関係分析に基づく国内避難民ガバナンスの研究は、いかなる政策的な意義を持つのであろうか。例えば、シリアおよび南スーダンの紛争に起因する人道支援が二つの人道支援計画から成る理由は、国際機構間関係によって説明が可能である。シリア、南スーダン双方ともに人道支援計画は、難民への対応計画と国内での対応計画の二つが存在する⁶⁷⁴。これは明らかに、難民保護を所管する UNHCR が、国外に逃れたシリア難民および南スーダン難民への対応について、他組織（特に、OCHA）からの統制を嫌ったからであると推察できよう。OCHA と UNHCR は強制移動問題について役割分担を確認しており、難民保護は UNHCR によって、国内避難民保護はクラスター制度によって実施されることになっていた。しかし、このような措置は、これまでも国内避難民問題で幾度となく議論されてきた、「同じ原因で避難を強いられているにもかかわらず、国境を越えたか否かでその対応が異なる」という問題が依然として残っていることを示しているといえよう。

⁶⁷² *Incoming Cable*, 1 September 1988, Fonds 11, Series 3, File 391.86.4, CIREFCA Project Profile UNDP-UNHCR, A, Folio 1, UNHCR Archives.

⁶⁷³ このような立場をとるものとして、George and Bennett, *op.cit.* を参照のこと。

⁶⁷⁴ シリア危機では、「地域的な難民およびレジリエンス計画 (Syria Regional Refugee and Resilience Plan)」および「シリア対応計画 (Syria Response Plan)」が、南スーダン危機では、「地域的な難民対応計画 (South Sudan Regional Refugee Response Plan)」および「南スーダン戦略的対応計画 (South Sudan Strategic Response Plan)」がそれぞれに存在する。

さらにより広い含意として、NGO や国際委員会、政策志向を持つ研究者は「理想的」なガバナンスとして「統合を志向する協調」を指摘するきらいがあるが、それは現実的に不可能であることが多い点も指摘できよう。例えば、国内避難民ガバナンスにおいては、難民と国内避難民をともに「強制移動民」とみなして法的枠組みの統合を図るものや⁶⁷⁵、1990年代後半にその試みが失敗してもなお、UNHCR に国内避難民を保護する権限を付与すべきだと主張し続けるものが典型的である⁶⁷⁶。

しかし、これまでの分析からも示唆されるように、「統合を志向する協調」が成立するためには、自律性を維持しようとする国際機構が、調整機関による統制の試みに同意しなければならない。この実現は非常に困難である。したがって、現実的な処方箋を提供するためには、水平的な立場にある国際機構が協調を達成でき、効果的なガバナンスの運営ができる条件を特定していくことが重要であり、本論文で依拠した組織間関係分析やオーケストレーションの議論はその一助となり得ると考えられる。

本研究の限界

本論文の分析によって、国内避難民ガバナンスの形成・変化過程については妥当な説明を提示できたと考える。しかし、以下のような課題もまだ残っている。第一に、実際の国内避難民保護を担う NGO の動向を十分に捕捉できていない⁶⁷⁷。国連機関は、しばしば国際および現地 NGO に事業実施を委託し、人道支援を提供することになる。したがって、グローバルおよび現地レベルを包含する、マルチレベル・ガバナンスの全体像、特に国内避難民ガバナンスの履行・実施活動をより詳細に明らかにするためには、これら NGO を分析対象として含めることが求められよう。特に注目すべき NGO は NRC である。NRC は、1998年に IDMC を設置するなど、国内避難民の支援活動や統計資料の公表を行い国内避難民問題の研究センターとしての中心的な役割を担っているだけでなく、実際に UNHCR らとパートナーシップを結んで事業実施も行っている。第六章で指摘したように、クラスター制度の導入は、国連諸機関が様々な人道支援に一貫性を持って関与することを可能にし

⁶⁷⁵ Lee, *op.cit.*

⁶⁷⁶ Martin, et al., *op.cit.*, 120-123.

⁶⁷⁷ ただし、本論文の目的は、具体的な国内避難民保護の実践に焦点を当てた訳ではなく、「国連において、国内避難民ガバナンスがどのように形成・変化してきたのか、その過程を明らかにする」ことにあるため、分析の射程外であるともいえる。

たが、時に現地 NGO との軋轢が生まれることもあった。実際に効果的な国内避難民保護が行われているかは、NGO との協力体制という観点から吟味する余地がある。

第二に、特に冷戦期の分析に関して、主に UNHCR 公文書館資料に依拠したことで、UNHCR の役割を過大評価している可能性がある。冷戦期に中心的に国内避難民保護を行っていたのは UNHCR であるため、同機関の公文書館資料に依拠するのは妥当であったと考えるが、WFP など他の国連機関の資料についても検討することで、実際の支援現場でそのような機関が UNHCR による調整にどれほど従っていたのかなど、より詳細な分析が可能になると考えられる。さらに、1990 年代以降の一連の国連改革において人道支援がどのように取り扱われたのかについては、各種公文書館資料が公開される時期を待って、分析していかなければならないと考えられる。

最後に、国際機構間関係という分析視角の精緻化が必要である。グローバル・ガバナンスの実態を理解するためには、国際機構間関係も分析視角に含むべきである、というのが本論文の主張であった。具体的に提示した枠組みは、国際機構間関係を「独立一統合」という一次元で捉えようとするものであったが、これだけでは国内避難民ガバナンスにおける協調アプローチとクラスター制度の違いを十分に捉えられず、クラスター制度の方が協調アプローチよりも独立の度合いが高いという結論しか導き出すことができていない。第五章で指摘したように、国内行政学、組織論の知見を援用すれば、協調アプローチは情報共有型ガバナンスであり、クラスター制度は機能特化型ガバナンスであると分類できるため、「独立一統合」に加えて別の分類軸を設定することが必要であると考えられる。

さらに、水平的な立場にある国際機構が協調を達成でき、効果的なガバナンスの運営が可能となる条件を特定していくことも今後の課題である。既に指摘したように、本論文で主に依拠した、国際機構が他組織からの自律性を維持しようとして行動することを主張する国際機構間関係分析と、水平的なアクターが他アクターの自発的協力を動員することで自らの目的を達成しようとするを論じるオーケストレーションの議論を組み合わせることで、国際機構間の協調が達成される条件を引き続き検討していきたい。今後は国内避難民問題以外の事例にも目を向けることで、国際機構間関係をより包括的に理解するための分析視角を構築していくことが求められる。

むすびに代えて—グローバル・ガバナンスにおける国際行政

一般的な理解として、国内避難民保護が国際的な注目を浴びたのは冷戦終結以後だとされてきた。確かに、1990年代以降は、指導原則の成立やクラスター制度の導入といった大きな制度変革があったように、国内避難民保護は著しい進展を遂げたようにも見える。しかし、国内避難民ガバナンスは、単線的に順調に発展してきたのではなく、1960年代から現代まで揺れ動いてきた。具体的には、国内避難民ガバナンスは「統合を志向する協調」によって運営されることが想定されていたが、多くの場合、国際機構が自らの自律性を維持しようとして行動する「独立を志向する協調」による運営がなされてきた。この動態を説明するためには、国際機構間関係を明示的に分析視角として扱う必要があるというのが、本論文の主張である。

本稿で扱ったのは国内避難民保護のみであったが、現存するグローバルな課題の多くは争点領域が複合化しており、グローバル・ガバナンスには、それら争点を調整するため、各争点領域を管轄する国際機構同士の協調が必要とされる。このような状況に鑑みれば、グローバル・ガバナンスの動態を分析するうえで、国際行政への視点が必要になってくると考えられる。しかし、これまでの日本における国際行政研究は国際法・行政学に基づく静態的な法的・制度的記述が主であった⁶⁷⁸。この一連の研究は、国際機構の内部組織などについて有用な情報を提供してくれる一方で、国際機構の行動がどのような影響を国際政治に与えているのかについては明らかでなかった。PA理論また社会学的制度論が提示した国際機構研究はその点を改善する試みであり、さらに本論文で提示した国際機構間関係を分析射程として含め、研究を蓄積していくことで、グローバル・ガバナンス論と国際行政論の接点を見出していくことが必要になろう。

関連して、これまで「誰が統治するのか」という政治学における重要な問いに対して、国際関係論は「国家」であると回答してきた。国際機構が一定程度国家の意向を忖度して活動を決定しているように、本論文は国際機構が統治者として国家にとって代わることを主張するものではない。ただし、グローバルな課題が複雑化する中、国家の能力には限界があるため、国際機構に問題解決のための政策案を委任することはますます増加すると予

⁶⁷⁸ 蓮生郁代『国連行政とアカウンタビリティの概念—国連再生への道標』東信堂、2012年；福田耕治『国際行政学—国際公益と国際公共政策〔新版〕』有斐閣ブックス、2012年；城山英明『国際行政論』有斐閣、2013年。

想される。実際に国内避難民ガバナンスの制度設計は、多くの場合国連諸機関によって決定されていた。

国際機構が果たす政治的役割は、国家による利益追求のための道具、国家が利害調整を行うフォーラム、そして自律したアクターという三つが挙げられる⁶⁷⁹。これまでは前者二つに焦点が当たり、アクターとしての国際機構への関心が高まったのは近年に過ぎない。さらに、その中でも、国家—国際機構間関係や国際機構内部を分析対象としたものに比べて、国際機構間関係を明示的に扱った理論研究は少ない。しかし、本論文で論じてきたように国際機構間で繰り広げられる政治的競争は、グローバルな政策の帰結を理解する上で重要な論点であった。本稿では検討外としたトランスナショナル社会運動などの影響力も考慮すべき点ではあるが、グローバルな政策決定の多くが国際機構を通して行われる現状に鑑みれば、国際機構間関係を明示的に含めて分析することは、より効果的な「グローバル・ガバナンス」を考察する一つの手助けとなるのではないだろうか。

⁶⁷⁹ Hurd, *op.cit.*

参考文献

一次資料

UNHCR Archives and Records (電子データは筆者が保存)

Fonds 11, Series 3, File 391.88, A-H, International Conference: International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa, 1987-1992.

Fonds 11, Series 3, File 391.85.4, CIREFCA Project Profile UNDP-UNHCR, A, 1990.

Fonds 11, Series 3, File 391.85.5, CIREFCA Follow-up, Vol. 12 (L), 1990.

Fonds 12, Executive Committee, 28th Session, 1977.

Fonds 12, Executive Committee, 38th Session, 1987.

Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Box 12, Mission to the United States of America, Vol. 1 & 2, 1965-1966.

Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Box 14, Mission to Sudan, 1966.

Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Box 14, Mission to the United States of America and Latin America, 1966.

Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Box 20, Mission to the United States of America, Vol. 1 & 2, 1968.

Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Box 21, Mission to the United States of America, Vol. 1 & 2, 1969.

Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Box 22, Mission to the United States of America, Vol. 1 & 2, 1969.

Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 3, Box 29, Mission to Sudan Vol. 1, 2 & 3, 1972.

Fonds 13, Sub-Fonds 1, Series 6, Box 54, Addresses and Speeches, 1970-1976.

United States National Archives I (電子データは筆者が保存)

Record Group 46, South East Asia Case Files 1965-78, Records of the US Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Refugee and Escapees, 1972-1977.

United States National Archives I (電子データは筆者が保存)

Record Group 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, Social, SNF 64-66.

United Kingdom National Archives (電子データは筆者が保存)

FCO 39-181, Political Affairs in the Sudan.

FCO 39-900, Political Situation in Southern Sudan.

FCO 58-2498, International Conference on Assistance to Refugees in Africa (I.C.A.R.A.).

インタビューリスト

国際移住機関 (IOM) 東ティモール事務所職員、2010年9月8日、ディリ。

IOM アジア担当上級地域アドバイザー、2013年2月19日、ジュネーブ。

IOM スリランカ事務所職員、2015年9月14日、コロンボ。

国連開発計画 (UNDP) スリランカ事務所職員、2015年9月11日、コロンボ。

国連高等難民弁務官事務所 (UNHCR) 本部職員 A、2013年2月13日、ジュネーブ。

UNHCR 本部職員 B、2013年2月21日、ジュネーブ。

UNHCR スリランカ事務所職員、2015年9月10日および14日、コロンボ。

国連人道問題調整事務所 (OCHA) スリランカ事務所職員、2015年10月5日、Skype。

国連世界食糧計画 (WFP) イエメン事務所職員、2014年8月13日、メール。

国連人間移住計画 (UN Habitat) スリランカ事務所職員、2015年9月10日、コロンボ。

二次資料**洋書**

Abbott, Kenneth W. "Commentary: Privately Generated Soft Law in International Governance," In *International Law and International Relations: Bridging Theory and Practice*, edited by Thomas J. Biersteker, , Peter J. Spiro, Chandra Lekha Sriram, and Veronica Raffo, 166-177. London: Routledge, 2007.

———. "Building Networks for Sustainability: The Role of International Organizations." *Mimeo* (2014): 1-16.

——— and Duncun Snidal. "Why States Act through Formal International Organizations." *Journal of Conflict Resolution* 42-1 (1998): 3-32.

- and Duncan Snidal. “Hard and Soft Law in International Governance.” *International Organization* 54-3 (2000): 421-456.
- , Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl. “Orchestration: Global Governance through Intermediaries.” In *International Organizations as Orchestrators*, edited by Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, 3-36. New York: Cambridge University Press, 2015.
- , Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl. *International Organizations as Orchestrators*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- and Thomas Hale. *Orchestrating Global Solution Networks: A Guide for Organizational Entrepreneurs*. Toronto: Global Solution Networks, 2014.
- , Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Snidal. “The Concept of Legalization.” *International Organization* 54-3 (2000): 401-419.
- Abebe, Allehone Mulugeta. “The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope, and Enforcement Challenges.” *Refugee Survey Quarterly* 29-3 (2010): 28-57.
- Adler, Emanuel and Vincent Pouliot. “International Practices: Introduction and Framework.” In *International Practices*, edited by Emanuel Adler and Vincent Pouliot, 3-35. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Aggarwal, Vinod K. *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Akahoshi, Sho. “What Made IDPs a Separate Category from Refugees? The Change in Logic of IDP Treatment in the SARRED Conference.” *CDR Quarterly* 7 (2013): 3-26.
- Allison, Graham and Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd edition. New York: Longman, 1999.
- Alter, Karen J. and Sophie Meunier. “The Politics of International Regime Complexity.” *Perspective on Politics* 7-1 (2009): 13-24.
- Anonymous, “The UNHCR Note on International Protection You Won’t See.” *International Journal of Refugee Law* 9-2 (1996): 267-273.
- Avant, Deborah D., Martha Finnemore, and Susan K. Sell, eds. *Who Governs the Globe?* New York: Cambridge University Press, 2010.

- . “Who Governs the Globe?” In *Who Governs the Globe?* edited by Deborah D. Avant, Martha Finnemore, and Susan K. Sell, 1-31. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Bagshaw, Simon. *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*. New York: Transnational Publishers, 2005.
- Barnett, Michael and Martha Finnemore. “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations.” *International Organization* 53-4 (1999): 699-732.
- and Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- Barutciski, Michael. “Tensions between the Refugee Concept and the IDP Debate,” *Forced Migration Review* 3 (1998): 12-14.
- Bayer, Patrick, Christopher Marcoux, and Johannes Urpelainen. “When International Organizations Bargain: Evidence from the Global Environmental Facility.” *Journal of Conflict Resolution*, Online First (27 February 2014): 1-27.
- Bell, Stephen. “The Power of Ideas; the Ideational Shaping of the Structural Power of Business.” *International Studies Quarterly* 56-4 (2012): 661-673.
- Bellamy, Alex J. *Responsibility to Protect*. London: Polity, 2009.
- Bem, Kazimierz. “The Coming of a ‘Blank Cheque’: Europe, the 1951 Convention, and the 1967 Protocol.” *International Journal of Refugee Law* 16-4 (2004): 609-627.
- Best, Jacqueline. “Ambiguity and Uncertainty in International Organizations: A History of Debating IMF Conditionality.” *International Studies Quarterly* 56-4 (2012): 674-688.
- Betts, Alexander. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.
- . “The Refugee Regime Complex.” *Refugee Survey Quarterly* 29-1 (2010): 12-37.
- . “Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution.” *Global Governance* 19-1 (2013): 69-81.
- , Gil Loescher, and James Milner, *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection*, 2nd edition. London: Routledge, 2012.
- Biermann, Rafael. “Toward a Theory of Inter-organizational Networking: The Euro-Atlantic Security Institutions Interacting.” *Review of International Organizations* 3-2 (2008): 151-177.

- Binder, Andrea, Véronique de Geoffroy, and Bonaventure Sokpoh. *Democratic Republic of Congo: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*. April 2010.
- and François Grünewald. *Haiti: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*. April 2010.
- Bob, Clifford. *The Global Right Wing and the Clash of World Politics*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Bode, Ingvild. “Francis Deng and the Concern for Internally Displaced Persons: Intellectual Leadership in the United Nations.” *Global Governance* 20-2 (2014): 277-295.
- Bolton, John. *Surrender is not an Option: Defending America at the United Nations and Abroad*. New York: Threshold Editions, 2007.
- Borton, John. “The State of the International Humanitarian System.” *Refugee Survey Quarterly* 17-1 (1998): 16-23.
- Bower, Adam. “Norms Without the Great Powers: International Law, Nested Social Structures, and the Ban on Antipersonnel Mines.” *International Studies Review* 17-3 (2015): 347-373.
- Busch, Marc L. “Overlapping Institutions, Forum Shopping and Dispute Settlement in International Trade.” *International Organization* 61-4 (2007): 735-761.
- Carpenter, Daniel. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- . *Power and Reputation: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- Carr, Susan. “From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles.” *International Journal of Refugee Law* 21-1 (2009): 34-47.
- Clark, Lance. “Internal Refugees: The Hidden Half,” in *World Refugee Survey 1998*, 18-24. Washington, D.C.: United States Committee for Refugees, 1989.
- Cohen, Roberta. *Introducing Refugee Issues into the United Nations Human Rights Agenda*. Washington, D.C.: Refugee Policy Group, 1990.
- . *UN Human Rights Bodies should Deal with the Internally Displaced*, presented at the meeting for delegates to the UN Commission on Human Rights by the Quaker United Nations Office and the World Council of Churches, Geneva, 16 March 1990.

- . *Human Rights Protection for Internally Displaced Persons*. Washington, D.C: Refugee Policy Group, 1991.
- . “The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting.” *Global Governance* 10-4 (2004): 459-480.
- . “Developing an International System for Internally Displaced Persons.” *International Studies Perspectives* 7-2 (2006): 87-101.
- and Francis M. Deng. *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998
- and Francis M. Deng. *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998.
- Commission on Global Governance. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Commission on Human Security. *Human Security Now*. New York: Commission on Human Security, 2003.
- Copelovitch, Mark S. “Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending.” *International Studies Quarterly* 54-1 (2010): 49-77.
- Crisp, Jeff. “Who Has Counted the Refugees? UNHCR and the Politics of Numbers.” *New Issues in Refugee Research: Working Paper 12*. Geneva: UNHCR, 1999.
- . “Humanitarian Action and Coordination.” In *Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas G. Weiss and Sam Daws, 479-495. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Davies, Sara E. “Redundant or Essential? How Politics Shaped the Outcome of the 1967 Protocol.” *International Journal of Refugee Law* 19-4 (2008): 703-728.
- Deng, Francis M. *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993.
- . “Dealing with the Displaced: A Challenge to the International Community.” *Global Governance* 1-1 (1995): 45-57.
- . “The International Protection of the Internally Displaced.” *International Journal of Refugee Law*, Special Issue (1995): 74-86.

- . “The Guiding Principles on Internal Displacement and the Development of International Norms.” In *International Law and International Relations: Bridging theory and practice*, edited by Thomas J. Biersteker, Peter J. Spiro, Chandra Lekha Sriram, and Veronica Raffo, 141-165. London: Routledge, 2007.
- , Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, and I. William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996.
- Donno, Daniela. *Defending Democratic Norms: International Actors and the Politics of Electoral Misconduct*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Dunleavy, Patrick. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Pearson Education, 1991.
- Elsig, Manfred. “Principal-Agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and ‘Missing Delegation.’” *European Journal of International Relations* 17-3 (2010): 495-517.
- Evans, Gareth. *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2008.
- Fang, Songying and Randall W. Stone. “International Organizations as Policy Advisors.” *International Organizations* 66-4 (2012): 537-569.
- Fearon, James and Alexander Wendt. “Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View.” In *Handbook of International Relations*, edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons, 52-72. London: Sage, 2002.
- Feller, Erika. “The Evolution of the International Refugee Protection Regime.” *Washington University Journal of Law and Policy* 5 (2001): 129-139.
- . “UNHCR’s Role in IDP Protection: Opportunities and Challenges.” *Forced Migration Review*, Special Issue (2006): 11-13.
- Ferris, Elizabeth. *Ten Years After Humanitarian Reform: How Have Internally Displaced Persons Fared?* Washington, D.C.: Brookings-LSE Project on Internal Displacement, 2015.
- Finkelstein, Lawrence. “What is Global Governance?” *Global Governance* 1-3 (1995): 367-372.
- Finnemore, Martha. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- and Kathryn Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization* 52-4 (1998): 887-917.
- and Kathryn Sikkink. “Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics.” *Annual Review of Political Science* 4 (2001): 391-416.

- Fioretos, Orfeo. "Historical Institutionalism in International Relations." *International Organization* 65-2 (2011): 367-399.
- Freitas, Raquel. "UNHCR's Decision Making on Internally Displaced Persons: The Impact of External and Internal Factors on Policy Strategy." In *Decision Making within International Organizations*, edited by Bob Reinalda and Bertjan Verbeek, 123-136. London: Routledge, 2004.
- Gehring, Thomas and Sebastian Oberthür. "The Causal Mechanism of Interaction between International Institutions." *European Journal of International Relations* 15-1 (2009): 125-156.
- and Benjamin Faude. "The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects." *Global Governance* 19-1 (2013): 119-130.
- George, Alexander L. and Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Gest, Nathaniel and Alexandru Grigorescu. "Interaction among Intergovernmental Organizations in the Anti-corruption Realm." *Review of International Organizations* 5-1 (2010): 53-72.
- Global Agenda Council on Humanitarian Assistance. *A New Business Model for Humanitarian Assistance: A Challenge Paper*. London: International Alert, 2009.
- . *Perspectives*. Geneva: World Economic Forum, 2010.
- Goertz, Gary and James Mahoney. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Science*. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- Goodwin-Gill, Guy S. and Jane McAdam. *The Refugee in International Law*, 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Graham, Erin R. "International Organizations as Collective Agents: Fragmentation and the Limits of Principal Control at the World Health Organization." *European Journal of International Relations* 20-2 (2014): 366-390.
- Grünewald, François and Bonaventure Sokpoh. *Chad: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*. April 2010.
- Gutner, Tamar. *Banking on the Environment: Multilateral Development Banks and Their Performance in Central and Eastern Europe*. Cambridge: MIT Press, 2002.
- Haas, Peter H. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." In *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, edited by Peter H. Haas, 1-35. South California: University of South California Press, 1997.

- . *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. South California: University of South California Press, 1997.
- Haddad, Emma. *The Refugee in International Society: Between Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Handicap International. *Disability in Humanitarian Contexts: Views from Affected People and Field Organizations*. July 2015.
- Hanrieder, Tine. “Gradual Change in International Organizations: Agency Theory and Historical Institutionalism.” *Politics* 34-4 (2014): 324-333.
- . “The Path-Dependent Design of International Organizations: Federalism in the World Health Organization.” *European Journal of International Relations*, online first (30 May 2014): 1-25
- Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.
- Hawkins, Darren G. and Wade Jacoby. “How Agents Matter.” In *Delegation and Agency in International Organizations*, edited by Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney, 199-228. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Hawkins, Darren G., David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney. *Delegation under Anarchy: States, International Organization, and Principal Agent Theory*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- . “Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory.” In *Delegation and Agency in International Organizations*, edited by Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney, 3-38. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Hillman, Amy J. Michael C. Withers and Brian J. Collins. “Resource Dependence Theory: A Review.” *Journal of Management* 35-6 (2009): 1404-1427.
- Humanitarian Response Review Team of Consultants. *Humanitarian Response Review*. New York: OCHA, 2005.
- Hurd, Ian. “Choices and Methods in the Study of International Organizations.” *Journal of International Organization Studies* 2- 2 (2011): 7-22.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC). *Protection of Internally Displaced Persons: Inter-Agency Standing Committee Policy Paper*. New York: IASC, 1999.
- . *The Manual on Field Practice in Internal Displacement*. New York: IASC, 1999.

- . *Supplementary Guidance to Humanitarian/Resident Coordinators on their Responsibilities in Relation to Internally Displaced Persons*. New York: IASC, 2000.
- . *Implementing the Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance to UN Humanitarian and Resident Coordinators and Country Teams*. New York: IASC, 2004.
- . *Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*, 24 November 2006.
- . *Cluster Implementation Plan for 2008*. 15 May 2008.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2006*. Geneva: IDMC, 2007.
- . *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Development in 2006*. Geneva: IDMC, 2007.
- . *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Development in 2009*. Geneva: IDMC, 2010.
- . *The Kampala Convention Two Years On: Time to Turn Theory into Practice*. Geneva: IDMC, 2014.
- International Development Committee. *Darfur, Sudan: The Responsibility to Protect, Fifth Report of Session 2004-2005*, vol. 1. London: House of Commons, 2005.
- Joachim, Jutta, Bob Reinalda, and Bertjan Verbeek, “International Organizations and Implementation: Pieces of the Puzzle,” In *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?* edited by Jutta Joachim, Bob Reinalda, and Bertjan Verbeek, 3-18. London: Routledge, 2008.
- Johnson, Tana. “Guilt by Association: The Link between State’s Influence and the Legitimacy of Intergovernmental Organizations.” *Review of International Organization* 6-1 (2011): 57-84.
- . “Institutional Design and Bureaucrats’ Impact on Political Control.” *Journal of Politics* 75-1 (2013): 183-197.
- . “Looking beyond States: Opening for International Bureaucrats to Enter the Institutional Design Process.” *Review of International Organization* 8-4 (2013): 499-519.
- . *Organizational Progeny: Why Governments are Losing Control over the Proliferating Structures of Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

- and Johannes Urpelainen. “International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot.” *International Organization* 68-1 (2014): 177-209.
- Johnston, Ian. *The Power of Deliberation: International Law, Politics, and Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Kahler, Miles. *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.
- Kaldor, Mary. *Human Security*. Cambridge: Polity, 2007.
- Kälin, Walter. *How Hard is Soft Law?: The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework*. Presentation at Roundtable Meeting Palph Bunche Institute for International Studies CUNY Graduate Center December 19, 2001. <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/Kaelin12-19-01.pdf> (accessed January 3, 2012).
- Karatani, Rieko. “How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins,” *International Journal of Refugee Law* 17-3 (2005): 517-541.
- Kauffmann, Domitille and Susanna Krüger. *Myanmar: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*. April 2010.
- Kelley, Judith. “The More the Merrier? The Effects of Having Multiple International Election Monitoring Organizations.” *Perspective on Politics* 7-1 (2009): 59-64.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence*, 3rd edition. London: Longman, 2001.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Kratochwil, Friedrich and John Gerald Ruggie. “International Organizations: A State of the Art on an Art of the State.” *International Organization* 40-4 (1986): 753-775.
- Krook, Mona Lena and Jacqui True. “Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality.” *European Journal of International Relations* 18-1 (2012): 103-127.
- Krüger, Susanna and Julia Steets. *The Occupied Palestinian Territory: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*. April 2010.

- Lanz, David. "Subversion or Reinvention? Dilemmas and Debates in the Context of UNHCR's Increasing Involvement with IDPs." *Journal of Refugee Studies* 21-2 (2008): 192-209.
- Lee, Luke T. "Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?" *Journal of Refugee Studies* 9-1 (1996): 27-42.
- Lewis, Corinne E. "Dealing with the Problem of Internally Displaced Persons." *Georgetown Immigration Law Journal* 6 (1992): 693-720.
- Lipson, Michael. "Performance under Ambiguity: International Organization Performance in UN Peacekeeping." *Review of International Organizations* 5-3 (2010): 249-284.
- Loescher, Gil. "The United Nations High Commissioner for Refugees in the Post-Cold War Era." In *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*, edited by Eric A. Belgrad and Nitza Nachmias. 157-179. Westport: Praeger, 1997.
- . *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Luopajarvi, Katja. "Is there an Obligation on States to Accept International Humanitarian Assistance to Internally Displaced Persons under International Law?" *International Journal of Refugee Law* 15-4 (2003): 678-714.
- Madokoro, Daisuke. "How the United Nations Secretary-General Promotes International Norms: Persuasion, Collective Legitimation, and the Responsibility to Protect," *Global Responsibility to Protect* 7-1 (2015): 31-55.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald. "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes – toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements." In *Comparative Perspective on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald, 1-20. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- , John D. McCarthy, and Mayer N. Zald. *Comparative Perspective on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Martin, Lisa L. and Beth A. Simmons. "Theories and Empirical Studies of International Institutions." *International Organization* 52-4 (1998): 729-757

- Martin, Susan F., Patricia Weiss Fagen, Kari Jorgensen, Lydia Mann-Bondat, and Andrew Schoenholtz. *The Uprooted: Improving Humanitarian Responses to Forced Migration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005.
- McNamara, Dennis. "The Mandate of the Emergency Relief Coordinator and the Role of OCHA's Inter-Agency Internal Displacement Unit." *Refugee Survey Quarterly* 24-3 (2005): 61-70.
- Minear, Larry, and Thomas G. Weiss, "Groping and Coping in the Gulf Crisis: Discerning the Shape of a New Humanitarian Order," *World Polity Journal* 9-4 (1992): 755-777.
- , L.B.P. Chelliah, Jeff Crisp, John Mackinlay, and Thomas G. Weiss. "United Nations Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis, 1990-1992." *Occasional Paper* 13, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, no date.
- Mooney, Erin. "The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern." *Refugee Survey Quarterly* 24-3 (2005): 9-26.
- Moore, Will H. and Stephen M. Shellman. "Refugee or Internally Displaced Person?: To Where Should One Flee?" *Comparative Political Studies* 39-5 (2006): 599-622.
- Müller, Joachim. "United Nations System Coordination: The Challenge of Working Together." *Journal of International Organizations Studies* 1-1 (2010): 29-56.
- Mwanasali, Musifiky. "From Non-Interference to Non-Indifference: The Emerging Doctrine of Conflict Prevention in Africa." In *African Union and its Institutions*, edited by John Akokpari, Angela Ndinga-Muvumba, and Tim Murithi, 41-61. Auckland: Fanele, 2008.
- Nielson, Daniel L. and Michael J. Tierney. "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform." *International Organization* 57-2 (2003): 241-276
- Niskanen, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine: Atherton, 1971.
- Oberthür, Sebastian and Olav Schram Stokke. *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*. Cambridge: MIT Press, 2011.
- Oestreich, Joel E. *International Organizations as Self-Directed Actors: A Framework for Analysis*. London: Routledge, 2012.
- . "Introduction." In *International Organizations as Self-Directed Actors: A Framework for Analysis*, edited by Joel E. Oestreich, 1-25. London: Routledge, 2012.

- Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). *Cluster Approach Evaluation: Final*, November 2007.
- . *Cluster Approach Evaluation 2: Synthesis Report*, April 2010.
- O’Keefe, Phil and John Kirkby. “Relief and Rehabilitation in Complex Emergencies.” *Review of African Political Economy* 74 (1997): 567-582.
- Orchard, Phil. “Protection of Internally Displaced Persons: Soft Law as a Norm-Generating Mechanism.” *Review of International Studies* 36-2 (2010): 281-303.
- . “Implementing a Global Internally Displaced Persons Protection Regime.” In *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice*, ed. Alexander Betts and Phil Orchard, 105-123. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Orsini, Amandine, Jean-Frédéric Morin and Oran Young. “Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?” *Global Governance* 19-1 (2013): 27-39.
- and Jean-Frédéric Morin. “Regime Complexity and Policy Coherency.” *Global Governance* 19-1 (2013): 41-51.
- Pattberg, Philipp. *Private Institutions and Global Governance: The New Politics of Environmental Sustainability*. Cheltenham: E. Elger, 2007.
- Pegram, Tom. “Governing Relationship: The New Architecture in Global Human Rights Governance.” *Millennium* 43-2 (2015): 618-639.
- Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik. *The External Control of Organizations: A Resource Dependent Perspective*, New edition. Chicago: Stanford University Press, 2003.
- Phoung, Catherine. *The International Protection of Internally Displaced Persons*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- . “The Office of The United Nations High Commissioner for Refugees and Internally Displaced Persons.” *Refugee Survey Quarterly* 24-3 (2005): 71-83.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. New York: Palgrave, 2000.
- Pollack, Mark A. and Emilie M. Hafner-Burton. “Mainstreaming International Governance: The Environment, Gender, and IO Performance in the European Union.” *Review of International Organizations* 5-3 (2010): 285-313.
- Project on Internal Displacement, *Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement*. Washington, D.C.: Project on Internal Displacement, 2000.

- Raustiala, Kal and David G. Victor. "The Regime Complex for Plant Genetic Resources." *International Organization* 58-2 (2004): 277-309
- Reliefweb. *Glossary of Humanitarian Terms*. Geneva: OCHA, 2008.
- Richter, Roland. "Conference and Symposia Reports: International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa (SARRED), Oslo, 22-24 August 1988." *Journal of Refugee Studies* 2-2 (1989): 284-291.
- Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Schmidt, Vivian A. "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism.'" *European Political Science Review* 2-1 (2010): 1-25.
- Shacknove, Andrew E. "Who Is a Refugee?" *Ethics* 95-2 (1985): 274-284.
- Shanks, Cheryl, Harold K. Jacobson, and Jeffrey H. Kaplan. "Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992." *International Organization* 50-4 (1996): 593-627.
- Sikkink, Kathryn. *Beyond the Justice Cascade: How Agentic Constructivism could Help Explain Change in International Politics*. Key Note Address, Millennium Annual Conference, 22 October 2011.
- Simmons, Beth A. and Lisa L. Martin. "International Organizations and Institutions." In *Handbook of International Relations*, edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons, 192-211. London: Sage, 2002.
- Snow, David A., E. Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden, and Robert D. Benford. "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation." *American Sociological Review* 51-4 (1986): 464-481.
- Steets, Julia, François Grünewald, Andrea Binder, Véronique de Geoffroy, Domitille Kauffmann, Susanna Krüger, Claudia Meier, and Bonaventure Sokpoh. *Cluster Approach Evaluation 2: A Synthesis Report*. New York: OCHA, 2010.
- and François Grünewald. *Uganda: IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study*. April 2010.

- Stites, Elizabeth and Victor Tanner. *External Evaluation of OCHA's Internal Displacement Unit: Final Report*. New York: OCHA, 2004.
- Stoddard, Abby, Adele Harmer, Katherine Haver, Dick Solomons, and Victoria Wheeler, *Cluster Approach Evaluation: Final*. New York: OCHA, 2007.
- Taylor, Paul. "Options for the Reform of the International System for Humanitarian Assistance." In *The Politics of Humanitarian Intervention*, edited by John Harriss, 91-143. London: Pinter, 1995.
- Ramesh Thakur, "Intervention, Sovereignty, and the Responsibility to Protect," In *International Commissions and the Power of Ideas*, edited by Ramesh Thakur, Andrew F. Cooper, and John English, 180-197. Tokyo: United Nations University Press, 2005.
- Thompson, Alexander. "Screening Power: International Organizations as Informative Agents," in *Delegation and Agency in International Organizations*, edited by Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney, 229-254. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Turton, Daniel. "Darfur Dilemmas: The Need for Leadership." *Forced Migration Review*, IDP supplement (2005): 31.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *UNHCR's Operational Experience With Internally Displaced Persons*. Geneva: UNHCR, 1994.
- . *UNHCR's Role in IASC Humanitarian Reform Initiatives and in the Strengthening of the Inter-Agency Collaborative Response to Internally Displaced Persons*. 20 September 2005.
- . *Global Report 2010*. Geneva: UNHCR, 2011.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). *Coordination to Save Lives: History and Emerging Challenges*. New York: OCHA, 2012.
- . *OCHA on Message: Integration, Structural Arrangement*. March 2012.
- . *Draft Guidance on Inter-Cluster Coordination*. November 2013.
- . *Key Messages on IASC Transformative Agenda*. No date.
- Vreeland, James. "IMF Program Compliance: Aggregate Index Versus Policy Specific Research Strategies." *Review of International Organizations* 1-4 (2006): 359-378.
- Weiss, Thomas. "Humanitarian Shell Games: Whither UN Reform?" *Security Dialogue* 29-1 (1998): 9-23.

- . “Whither International Efforts for Internally Displaced Persons?” *Journal of Peace Research* 36-3 (1999): 363-373.
- and David A. Korn. *Internal Displacement: Conceptualization and its Consequences*. London: Routledge, 2006.
- and Amir Pasic. “Reinventing UNHCR: Enterprising Humanitarians in the Former Yugoslavia, 1991-1995.” *Global Governance* 3-1 (1997): 41-57.
- Wiener, Antje. “Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics.” *European Journal of International Relations* 10-2 (2004): 189-234.
- . “The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State: Sociological and Normative Approaches to ‘Interaction.’” *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10-1 (2007): 47-69.
- . *A Theory of Contestation*. London: Springer, 2014.
- Wiesner, Louis A. *Victims and Survivors: Displaced Persons and Other War Victims in Viet-nam, 1954-1975*. New York: Greenwood Press, 1988.
- World Economic Forum and OCHA. *Guiding Principles for Public-Private Collaboration for Humanitarian Action*. 2010.
- World Humanitarian Summit. *Restoring Humanity: Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit*. New York: United Nations, 2015.
- Young, Oran R. *Institutional Dynamics: Emergent Patterns in International Environmental Governance*. Cambridge: MIT Press, 2010.
- Zolberg, Aristide R. “The Formation of New States as a Refugee-Generating Process.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 467-1 (1983): 24-38.
- , Astri Suhrke, and Sergio Aguayo. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. New York: Oxford University Press, 1989.

邦書（翻訳書含む）

- 青木昌彦（瀧澤弘和・谷口和弘訳）『比較制度分析に向けて（新装版）』NTT出版、2003年。
- 阿部浩己「新たな人道主義の相貌—国内避難民問題の法と政治」島田征夫編『国内避難民と国際法』信山社、2005年、225-271頁。

- 赤星聖「UNHCR と国内避難民支援の開始」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年、83-88頁。
- 「国際人道システムの発展と国際連合一国内避難民支援における機関間調整を事例として」『国連研究』第15号（2014年）、173-196頁。
- 「庇護権」高橋良輔・大庭弘継編『国際政治のモラル・アポリアー戦争／平和と揺らぐ倫理』ナカニシヤ出版、2014年、310-311頁。
- 、渡部正樹「自然災害時の救援活動における民軍調整と『国際スタンダード』」『国際公共政策研究』第19巻第1号（2014年）、83-97頁。
- 足立研幾「国際制度間関係とグローバル・ガバナンス」『国際政治』167号（2012年）、144-152頁。
- 「新たな規範の伝播失敗—規範起業家と規範守護者の相互作用から」『国際政治』176号（2014年）、1-13頁。
- 池田丈佑「ポスト冷戦期における国内避難民規範の転換—規範サイクル論による分析」『国際公共政策研究』第8巻第1号（2003年）、175-190頁。
- 「世界政治における人道規範の基盤とその制度化—国内避難民問題と人間の安全保障を事例として」大阪大学大学院国際公共政策研究科博士論文、2008年3月27日提出。
- 今村都南雄『官庁セクショナリズム』東京大学出版会、2006年。
- 大矢根聡編『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣、2013年。
- 緒方貞子『紛争と難民—緒方貞子の回想』集英社、2006年。
- 奥脇直也、小寺彰編集代表『国際条約集 2013年版』有斐閣、2013年。
- 小澤藍『難民保護の制度化に向けて』国際書院、2012年。
- 外務省緊急・人道支援課『国連を中心とした「人道支援体制の改革」の動きについて』2014年1月。
- 上川龍之進『経済政策の政治学—90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』東洋経済新報社、2005年。
- 柄谷利恵子「UNHCR とアメリカ—国際的難民保護レジームとアメリカの外交戦略」菅英輝編『アメリカの戦争と世界秩序』法政大学出版会、2008年、159-188頁。
- 川村真理「国連人道問題調整事務所の機能と組織化—統合・調整機能とその正当化」坂元茂樹・薬師寺公夫編『普遍的国際社会への法の挑戦』信山社、2013年、565-602頁。
- 京俊介『著作権法改正の政治学—戦略的相互作用と政策帰結』木鐸社、2011年。

久米郁夫『原因を推論する—政治分析方法論のすゝめ』有斐閣、2013年。

栗栖薫子「人間の安全保障『規範』の形成とグローバル・ガバナンス—規範複合化の視点から」『国際政治』143号（2005年）、76-91頁。

——「安全保障—多国間フォーラムにおける概念の普及過程」大矢根聡編『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣、2013年、29-51頁。

桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論（補訂版）』、有斐閣、2010年。

河野勝『制度』東京大学出版会、2001年。

——「政策・政治システムと『専門知』」久米郁男編『専門知と政治』早稲田大学出版会、2009年、1-30頁。

国際人道問題独立委員会（ICHI）（緒方貞子監修、創価学会青年平和会議訳）『人は、なぜ追い立てられるのか—難民化の力学』第三文明社、1990年。

小坂順一郎「[政策レビュー] 難民保護における UNHCR と NGO の連携」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年、112-121頁。

酒井啓亘、寺谷広司、西村弓、濱本正太郎『国際法』有斐閣、2011年。

島田征夫編『国内避難民と国際法』信山社、2005年。

清水奈名子『冷戦後の国連安全保障体制と文民の保護—多主体間主義による規範的秩序の模索』日本経済評論社、2011年。

城山英明『国際行政論』有斐閣、2013年。

副島知哉「国内避難民の保護と UNHCR—クラスター・アプローチにみる政策決定過程」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年、89-111頁。

曾我謙悟「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」『年報行政研究』39（2004）、87-109頁。

——『行政学』有斐閣、2013年。

田中明彦『世界システム』東京大学出版会、1989年。

地引泰人「国際緊急人道支援におけるクラスター・アプローチ制度の分析」『東京大学大学院情報学環情報学研究：調査研究編』25巻（2009年）、11-27頁。

——「災害時の国際緊急人道支援における情報共有制度の歴史的変遷の分析」『災害情報』第7号（2009年）、124-132頁。

戸谷哲朗（青木昌彦監訳、戸谷理衣奈訳）『金融ビッグバンの政治経済学—金融と公共政策策定における政治変化』東洋経済新報社、2003年。

トンプソン、レナード（宮本正興、吉國恒雄、峯陽一訳）『新版 南アフリカの歴史』明石書店、1998年。

永田高英・島田征夫「国内避難民の保護と不干渉原則」『早稲田法学』74巻1号（1998年）、181-200頁。

野中郁次郎・紺野登『知識創造経営のプリンシプル—賢慮資本主義の実践論』東方経済新報社、2012年。

墓田桂「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の国内避難民に対する取り組み」『国連研究』第3号（2002年）、239-256頁。

——「国内避難民（IDP）と国連—国際的関心の高まりの中で」『外務省調査月報』2003/No.1（2003年）、33-54頁。

——「国内避難民問題に対する国連の対応」島田編『国内避難民と国際法』、信山社、2005年、73-119頁。

——『「恐怖からの自由」は保障できるか？国際平和と安全に関する近年の政策議論—国内避難民の保護の観点から』『アジア太平洋研究』No. 35（2010年）、121-147頁。

——「国内避難民/国内強制移動問題の諸相—〈人の移動と脆弱性の視点〉へ」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年、373-390頁。

——『国内避難民の国際的保護—越境する人道行動の可能性と限界』勁草書房、2015年。

——、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年。

ハサウェイ、ジェームズ C.（佐藤安信、山本哲史訳）『難民の権利』日本評論社、2014年。

蓮生郁代『国連行政とアカウントビリティーの概念—国連再生への道標』東信堂、2012年。

東日本大震災と国際人道支援研究会「提言書」『人道研究ジャーナル』Vol. 3付録、2014年。

福田耕治『国際行政学—国際公益と国際公共政策〔新版〕』有斐閣ブックス、2012年。

ブル、ヘドリー（臼杵英一訳）『国際社会論—アナーキカル・ソサイエティ』岩波書店、1999年。

星野俊也「国際機構—ガヴァナンスのエージェント」渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス—政府なき秩序の模索』東京大学出版会、2001年、168-191頁。

- 保城広至『歴史から理論を創造する方法—社会科学と歴史学を統合する』勁草書房、2015年。
- 堀江正伸「国内避難民人道支援政策への一考察—『保護』クラスターの領域をめぐる曖昧性」
『ソシオ・サイエンス』Vol. 21 (2015年)、49-61頁。
- 松岡完『ベトナム戦争—誤算と誤解の戦場』中公新書、2001年。
- 『ケネディはベトナムにどう向き合ったか—JFKとゴ・ジン・ジェムの暗闘』ミネルヴァ書房、2015年。
- 三浦聡「ヘテラーキカル・ソサイエティ—世界政治におけるネットワークと権威」『国際政治』
132号 (2003年)、58-76頁。
- 「複合規範の分散革新—オープンソースとしての企業の社会的責任」『国際政治』143号
(2005年)、92-105頁。
- 宮岡勲『規範の学校』としての欧州安全保障協力機構—旧ソ連諸国における民主的軍統制の国内法制化』『国際政治』144号 (2006年)、16-31頁。
- 山倉健嗣『組織間関係』有斐閣、1993年。
- 山崎美智「ミドルパワー論再考」『国際公共政策研究』第12巻1号 (2007年)、259-271頁。
- 山田高敬『複合的なガバナンス』とグローバルな公共秩序の変容—進化論的コンストラクティブイズムの視点から』『国際政治』137号 (2004年)、45-65頁。
- 山本哲史「難民保護の方法論転換—国連難民高等弁務官事務所の難民流出予防活動」『国際開発研究フォーラム』21号 (2002年)、149-166頁。
- 「大量難民—国際法の視点から」墓田桂、杉木明子、池田丈佑、小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年、229-243頁。
- 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年。
- 渡部正樹・村上威夫「国際人道システムの発展と東日本大震災」『世界法年報』第32号 (2013年)、195-215頁。