



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。



学位請求論文審査報告要旨

博士学位論文

内容の要旨および審査結果の要旨

氏 名 あかほし しょう
赤星 聖

学位の種類 博士(政治学)

学位授与の要件 神戸大学学位規程第 5 条第 1 項該当

学位論文の題目
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
—国際機関間関係に着目して—

審 査 委 員 主査 教 授 栗栖薫子

 教 授 増島 建

 教 授 多湖 淳

論文内容の要旨

本論文は、国内避難民（internally displaced persons：IDP）が、国際社会の支援を必要とする独自のカテゴリーとして認識されるように至った過程、さらに国内避難民に対する支援や保護を提供するグローバル・ガバナンスがどのように構築され、変化してきたのかを明らかにしたものである。このテーマを解明するために、国際機構、各国の公文書館における資料調査、国際機構関係者への聞き取り調査、現地調査などの様々な手法を組み合わせ、実証的な分析を行ったものである。

国内避難民とは、武力紛争や大規模な人権侵害により居住地を追われたものの、一国の国境内部にとどまる人々を指す。国境を越えた難民は、難民の地位に関する条約ならびに議定書によって規定された法制度、また国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の活動に基づき国際的な保護を享受することができる。しかし、国内避難民にはそのような保護を提供するために作られた法制度や実施機関がなく、制度上の空白が存在する。そのため、武力紛争など人道危機で発生した国内避難民をどのように保護するのかについて、国際社会の取り組みについて、これまでの歴史的経緯のなかで画一的な枠組みは形成されていない。そこでは、多様な国際機構が相互にかかわりながらガバナンスを提供し、またその基盤となる考え方も枠組も変容を遂げてきたのである。

第一章では、本論文の分析枠組を提示している。国内避難民保護のための国際社会の対応を分析するために、国際機構（またその他のアクター）相互の関係に着目するアプローチをとることが示されている。国内避難民問題を専管とする国際機構が設置されなかったことから、近年の国際組織論に関する政治学的分析の一つの潮流となったプリンシパル・エージェント理論では説明が不十分である。そこで、本論文では、国内行政学の知見を援用し、特定問題に関与する国際機構間の関係を分析する枠組みを提示している。すなわち、中心となる一つの機関のもとで統合を図ろうとするのか（統合志向性）、それとも、個々の専門性をもつ組織が独立を志向するのか（独立志向性）、という二つの方向性を分析枠組として提示している。

第二章以降では事例分析が行われている。本論文は、仮説検証型の論文ではないため、これにより、国際機構間関係に関する理論的示唆を提供することを目的としている。

まず第二章は、冷戦期の 1960 年代から 70 年代にかけて発生した二つの事例——南ベトナムの避難民問題とスーダン南部の避難民問題——に関する、UNHCR と各国政府の対応を分析している。前者では、アメリカという大国により、冷戦における政治的な理由から南ベトナムの避難民支援要請が UNHCR に対して出されたが、UNHCR は組織としての評判を落とさないようにアメリカからの要請を拒絶した。他方で、UNHCR は、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機構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。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。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」に基づいていたといえる。

第三章では、「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」をとりあげ、そこでの政府や国際機関の意見表出や行動を分析する。これにより、主として次の二点を明らかにしている。第一に、アフリカ統一機構加盟諸国の説得により、国内避難民が難民とは異なる独自のカテゴリーとして認識され、その保護がグローバルな課題として設定される機会となったことである。第二に、UNHCR が撤退し、また国内避難民が持つニーズの多面性が強調されたことで、UNHCR のもとでの統合的調整から、各支援分野を管轄する国際機構同士が協調を行う形（独立を志向する協調）へと変化した。すなわち、国内避難民保護ガバナンスの基本的な構造の転換がここで発生したことを結論づけている。

第四章は、「国内強制移動に関する指導原則」の成立と伝播のプロセスについての分析がなされている。この過程では、指導原則の賛同国や原則の作成者であるフランシス・デンが、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。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。本論文は、さらにその後の展開、すなわち 2005 年の国連総会における世界サミット成果文書での採択過程、また指導原則が国や地域のレベルで内在化（国内での法制度化など）されていくプロセスについても明らかにしている。

第五章では、1990 年代から 2000 年代にかけての国内避難民保護が、最終的にはクラスター・アプローチという、より独立を志向する機構間協調メカニズムへと変化したことを論じている。1990 年代以降、先進諸国政府は、効率的で一貫したガバナンスを重視し、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。しかし、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が抵抗し、UNHCR に対して包括的な権限を与える案は撤回された。さらに 2000 年代に入ると、国連諸機関は「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・アプローチを導入した。この結果、この分野での国連の諸機関の自律性はさらに高まることとなった。

第六章では、クラスター制度に関する評価のための事例分析を行っている。そのうえで、現在進行形の議論として、多様なアクター間のパートナーシップに関する「オーケストレーション」概念を検討し、国内避難民保護に国際機関のみでなく市民社会組織など多様なアクターがかかわる可能性と、それを分析するための概念の初期的な検討を行っている。

以上の分析を通じて、国内避難民への関与を蓄積していく過程で、国際機構側の自律性が増加したことが解明された。その理由として、第一に、国家間の選好が一致しなかったこと、および国際機構が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る。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関係によって多くが決定され、国家は主としてその外側から改革圧力をかけることになった。

論文審査の結果の要旨

本論文は、1990 年代の国際社会—特に国連—において喫緊の課題として認識されるようになった、国内避難民保護をめぐるガバナンスの問題を、正面から扱った意欲的な研究である。テーマの重要性と比して、この問題に関する学術的な研究は限られてきた。先行研究の多くは、国内避難民の保護に関する国際規範の形成をめぐる分析、国内避難民保護と支援に関する活動と法制度の記述、これら二つに大別されるだろう。前者は、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。後者は、国内避難民に対する支援と保護に関与する国際機構の任務権限や活動内容を詳述する研究である。また、これらの研究の多くは、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の実際の活動に分析の焦点をあてることでも共通している。

他方、これらの研究においては、UNHCR がなぜ難民保護という任務権限から逸脱して国内避難民保護にかかわったのか、また、その後の国内避難民保護において複数の機関がかかわるようになっていったのはなぜかという、避難民保護を変容させ、推進した諸要因が説明されていない。そのため、本論文は、国内避難民ガバナンスに関する現在の制度設計が形成されるに至る政治プロセスを解明することを試みたものである。その説明のために、複数の国家や国際機構がこのプロセスに関与すること、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があることを分析の射程に入れている。すなわち、国際制度や規範という構造ではなく、複合的なガバナンスにおけるアクター間の複雑な関係に着目するものである。

結論として、国内避難民ガバナンスの制度設計の過程に大きな影響を及ぼしたのは国連諸機関であり、国家の影響（監視・管理）には限界があったことを明らかにしている。すなわち、先行研究における国家—国際機構関係や、国際機構内部の研究のみでは、国内避難民ガバナンスの変化を説明できないのであり、事例限定的ではあるものの、国際機構間関係分析という新たな分析視角の妥当性が示唆されているのである。

本論文は、国内避難民研究としても、国際政治学においても、重要な研究上の貢献をなすものであるが、その意義は特に以下の四点にあるといえる。第一に、国内避難民を国際的な関心事として保護するという実践、そのための制度枠組の形成が、どのような要因でいかに形成され発展してきたのかを通史的に扱った研究として、国内外において初の試みでありオリジナリティが高い。なかでも冷戦期の事例—ベトナム、スーダン、南部アフリカ地域—に、国内避難民保護の実行と規範を形成する重要な痕跡を認めたことは特筆に値する。

第二に、国際機構のアクター性についての問題喚起である。従来の国際関係論では、国際機構は国家間の話し合いのためのフォーラムとして、あるいは国家の代理人として位置づけられ、そのアクター性には限界があるものとみなされる場合が多かった。これに対して、本研究の国内避難民保護の事例においては、国際機構の意思と影響力が国家から独立した

ものとして重要であったことが明らかになっており、国際機構のアクター性についての概念的示唆を提示するものである。

第三に、前に挙げた点と関連するが、グローバル・ガバナンス論に対する貢献である。これまでグローバル・ガバナンス論において、マクロなグローバル・ガバナンスの方向性を提示する研究や具体的課題についての政策提言が多くみられた。他方で、国際組織研究におけるプリンシパル・エージェント理論、社会構成主義の学派による官僚組織としての国際組織研究、ネットワーク論を用いたトランスナショナル・イシュー・ネットワークの研究など以外には、理論的分析枠組についての議論は限られてきた。本論文は、特に前二者との関係において、行政学において展開された組織間関係を説明する概念枠組を援用しつつ、かつ国家と国際機構の双方のアクターを分析の射程に含め、それらの相互作用が特定領域のガバナンスにどのような影響を及ぼしたのかを分析するための明確な枠組を、試行的に提示したものである。本枠組の汎用性については、さらなる事例分析の蓄積が待たれるが、そのための第一歩として重要な基礎を提供する研究であるといえよう。

第四に、論文における記述の実証性の高さである。著者は、主要アクターの一つである国際機構の意思や行動を明らかにするために、ジュネーブにある UNHCR 公文書館所蔵資料を駆使している。また、国連における議論形成に強い影響力を持ち、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とイギリス両国の公文書館において史料調査を行っている。これによりマルチアーカイバル・リサーチを実施し、歴史的な記述に関するクロス・チェックを行っている。また、外交史料の公開が限られる冷戦終結以降の状況については、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・概要記録、また各機関が発表している報告書を参照している。さらに、文書資料から得られない情報を入手するために、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 神戸事務所にておける半年間の参与観察を実施し、補足を行っている。

他方で、本研究にはいくつかの課題が残されている。第一に、結論部で重要となる「均衡点」概念が読者にはわかりやすいものではなく、政治学における既存の理論を踏まえてさらに検討の余地がある。第二に、本文中に提示される図もさらに改善の余地があろう。第三に、グローバル・ガバナンス論から見た、本研究の分析枠組や概念の位置づけをさらに検討する必要がある。事例の最終章においてオーケストレーション概念に触れているが、今日のグローバル・ガバナンスにおいては国家と国際機構の関係のみでなく、企業、市民社会といったアクターを含めた、トランスナショナルな分析枠組も求められている。

本論文の各章は、難民問題に関する査読付き英文ジャーナルである CDR Quarterly(2013)、国連学会の査読付き雑誌『国連研究』(2014)、墓田桂他編『難民・強制移動研究のフロンティア』(2014 年)の一章などで公開済みであり、事前選考のある International Studies Association 年次大会、日本国際政治学会、国連学会など国内外の学会においても論文提出・報告済みである。すなわち、国内外の学界においても一定の評価をすでに受けた内容であるといえる。

以上の理由により、審査委員は、本論文の著者である赤星聖氏が博士(政治学)の学位を授与されるのに十分な資格を有するものと判定する。

平成28年 3月 7日

審査委員	主査	教授	栗栖薫子
		教授	増島 建
		教授	多湖 淳