

人道支援における調整制度の受入れに関する研究
－「人道支援の改革」におけるクラスター制度
を中心に－

地引 泰人

目次

略称一覧.....	6
序章.....	8
1. 社会的背景と本研究の目的.....	8
2. 被災国政府もしくは開発途上国政府の視点の重要性.....	9
3. 開発途上国が調整方式を受入れる要因.....	10
4. 論文の章立て.....	10
第1章 人道支援とその調整.....	12
1. 1 第1章の目的.....	12
1. 2 人道支援とは何か.....	12
1. 3 人道支援の調整：分析的定義とその具体例.....	15
第2章 「人道支援の調整」の変遷.....	26
2. 1 第2章の目的.....	26
2. 2 国連総会決議2816(XXVI)：1971年時点の調整.....	26
2. 3 国連総会決議46/182：1991年時点の調整.....	30
2. 4 「人道支援の改革」での調整：2005年以降.....	36
2. 5 時期別の「調整」の比較と考察.....	51
2. 6 小括.....	57
第3章 被災国政府による調整方式の受入れの検討.....	58
3. 1 第3章の目的.....	58
3. 2 クラスター制度の公認適用事例の適用基準の検討.....	59
3. 3 調整方式の受入れの理念形.....	61
3. 4 クラスター制度の受入れをめぐる分析.....	63
3. 5 リサーチクエスションの意義.....	71
第4章 本研究の仮説.....	72
4. 1 第4章の目的.....	72
4. 2 国際制度の定義と「調整」の国際制度としての位置づけ.....	72
4. 3 国際制度の受入れに関する先行研究.....	75
4. 4 「国際レジーム」を使用しない理由.....	80
4. 5 仮説の構築.....	82

第5章 仮説の検証①：誘因としての資金配分	90
5.1 第5章の目的.....	90
5.2 仮説の検証方法：変数の設定と分析の手順.....	91
5.3 分析の結果.....	98
5.4 考察：仮説の検証.....	104
第6章 仮説の検証②：被災国政府の意向への適応	106
6.1 第6章の目的.....	106
6.2 標準化された制度の変形 ：クラスター制度受入国による主導的な運用.....	106
6.3 既存のマルチラテラルな調整方式とクラスター制度の関係.....	116
6.4 「人道支援の改革」前の調整方式とクラスター制度の比較.....	120
6.5 小括.....	122
第7章 結論	124
7.1 各章のまとめ.....	124
7.2 考察.....	127
参考文献	130
補足資料1	149
1971年の国連総会決議2816(XXVI)から1991年の国連総会決議46/182までの「人道支援の調整」に関連する国連総会決議の一覧表	
補足資料2	150
第5章で使用したデータセット①	
補足資料3	151
第5章で使用したデータセット②	

略 称 一 覧

1. 支援機関や制度の略語

略称	英語名称	日本語名称
CAP	Consolidated Appeal Process	統一アピール過程
旧 CERF	Central Emergency Revolving Fund	中央緊急回転基金
新 CERF	Central Emergency Response Fund	中央緊急対応基金
DHA	Department of Humanitarian Affairs	人道問題局
ECHO	European Community Humanitarian Office	欧州人道援助局
ERC	Emergency Relief Coordinator	国連緊急援助調整官
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国連食糧農業機関
IASC	Inter-Agency Standing Committee	人道機関間常任委員会
ICRC	International Committee of Red Cross	国際赤十字委員会
ICVA	International Council of Voluntary Agencies	ボランティア機関国際協会
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent	国際赤十字赤新月社連盟
ILO	International Labor Organization	国際労働機関
IOM	International Organization for Migration	国際移住機関
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
OCHA	United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済開発協力機構
OFDA	Office of US Foreign Disaster Assistance	米国災害援助事務所
PAHO	Pan American Health Organization	米州保健機構もしくは 汎米保健機構
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV and AIDS	国連エイズ合同計画
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	国連貿易開発会議
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination	国連災害評価調整チーム
UNDMT	United Nations Disaster Management Team	※日本語定訳ナン
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画

UNDRO	United Nations Office for Disaster Relief Coordinator	国連災害救済調整官事務所
UNEP	United Nations Environment Programme	国連環境計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNETE	United Nations Emergency Technical Team	※日本語定訳ナシ
UNFDAC	United Nations Fund for Drug Abuse Control	国連薬物乱用統制基金
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	国連薬物犯罪事務所
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	United Nations World Food Programme	世界食糧機関
WHO	United Nations World Health Organization	世界保健機関
World Bank	The World Bank	世界銀行

2. クラスター制度のグローバルレベルのクラスターの略称

クラスターの英語名称	略称	日本語名称
Agriculture	—	農業
Camp Coordination and Camp Management	CCCM	キャンプコーディネーション・管理
Early Recovery	—	早期復興
Education	—	教育
Emergency Telecommunications	ETC	緊急時の通信
Emergency Shelter	—	緊急シェルター
Health	—	保健
Logistics	—	ロジスティック
Nutrition	—	栄養
Protection	—	保護
Water, Sanitation and Hygiene	WASH	給水、下水、衛生

※注：日本語名称は、内海ほか(2008)に依拠した。

序章

1. 社会的背景と本研究の目的

開発途上国が自然災害や紛争により被害を受けた場合、被災国政府単体による支援では不十分である場合がある。このような場合、被災国政府に加えて、多種多様なアクター(支援資金拠出国政府、国際機関、国際的・国内 NGO、企業、研究機関などの行為主体)が関与し、人道支援と呼ばれる活動を実施する。2011年から現在に続くシリアの紛争や、2010年のハイチ地震やパキスタン洪水のような事例では、数多くのアクターが支援活動に従事している。

ところが、各アクターの人員・予算の規模、専門性、動機・思惑は異なるため、支援活動の整合性を維持することがきわめて困難であり、調整¹の必要性が指摘されてきた。1971年に国連災害救済調整官事務所が創設されてから、約40年間にわたってアクター間の調整の必要性が表明され続け、調整のための国際制度²の整備が行われてきた。しかし、アクター間の調整の必要性が繰り返し強調されてきたものの、容易にはなしえないのが現実であった。

この課題を克服するための「人道支援の改革(Humanitarian Reform)³」が2005年から始まり、場当たりの行われていた調整方式の標準化が進んだ。Cluster Approachと呼ばれるこの調整方式が、それ以前と比べて大きく異なる点は、

- 被災国政府ではなく、国際機関が標準化した規則に則って、
- 被災国政府の役割も規則に組み込まれて、

調整を進めることが明文化されたことである。調整方式が明文化されたことは初めてではないが、標準化の精緻化が進展した点が特徴的である。

¹ 本論文内で用いられる「調整」の分析的な定義は、第1章で定義を行う。「調整方式」という用語については、メカニズムや枠組みといったように一般的な意味を示す語として使用する。

² ここでは、国際制度とは「国際システム、国際システムの中のアクター(国家、非国家)、そして彼らの活動にかかわる構成的、規則的、そして手続き的規範とルールの比較的安定したセットである(Duffield(2007: 2)の定義の山本(2008: 42)による邦訳)」と定義する。国際制度については、第4章で詳述する。

³ 「人道支援の改革」は、OCHA(2012: 6)に記載されているように2005年以降に取り組みされた「人道支援の調整」の改革という特定の文脈で用いられる。本論文では「人道支援の改革」が一般的な用語ではないということを強調するために、括弧をつけて表記する。

しかし、この標準化されたCluster Approachの効果については意見が分かれる。誕生から5年が経過した時点でのCluster Approach評価の報告書(Steets et al., 2010: 75)は、「Cluster Approachの導入による便益が、導入のための費用とCluster Approachの欠点を上回る」と肯定的に評価した。しかし、報告書のもとになる事例報告書⁴は、Cluster Approach導入により支援の結果が改善したのかについて、被災者の視点からは改善したとは結論づけられないことを指摘している。

また、Cluster Approachの導入に疑問の余地がないという見方がある一方で、被災国政府がCluster Approach導入を歓迎しないといった事例が観察されたり、別の方式で調整を行ったりする事例も存在する。

このように論争的であるCluster Approachが、なぜ被災国政府に受入れられるのかを検討することを本研究の目的とする。

2. 被災国政府もしくは開発途上国政府の視点の重要性

有事に際して、援助物資を受入れるというだけにとどまらず、Cluster Approachまたは別の調整方式を用いて多様なアクターの調整をせざるをえない立場に置かれ、どの調整方式を採用するのかを決定するのは、開発途上国政府である。そのため、被災国政府もしくは、潜在的に被災国となりうる可能性が高い開発途上国政府の視点に着目することが重要である。

ところが、Cluster Approachに関する先行研究は、この調整方式の普及を意図する国連機関のものや、NGO関係者によるものが多く、被災国政府もしくは開発途上国の立場からの論考を見つけることは困難である。オックスフォード大学の難民研究センターが発行するForced Migration Review誌は、2007年12月の29号で「人道支援の改革」を特集し、25本の論説を掲載した。しかし、その論説の中に、被災国政府の立場からCluster Approach導入について検討したものは1つもない。前述したCluster Approach評価報告書(Steets et al., 2010)では、被災国政府関係者へのインタビュー調査が行われ、被災国政府によるCluster Approachへの否定的な見解が各事例報告書の中で紹介されている。だが、なぜ被災国政府がCluster Approachを用いることを認めているのかについての考察はなされていない。

以上より、本研究では支援の提供側というよりも、主に支援を受入れる開発途上国政府もしくは被災国政府の視点に立って分析を進めることにする。

⁴ 報告書(Steets et al., 2010)は、6事例の報告書の統合版として作成された。6事例の報告書とは、チャド(Grünewald and Sokpoh, 2010)、コンゴ民主共和国(Binder et al., 2010)、ハイチ(Binder and Grünewald, 2010)、ミャンマー(Kauffmann and Krüger, 2010)、パレスチナ占領地(Krüger and Steets, 2010)、ウガンダ(Steets and Grünewald, 2010)の各報告書を指す。

3. 開発途上国が調整方式を受入れる要因

開発途上国が被災して自国の政府機関が主導する以外の調整方式を受入れる場合、どのような要因が受入れを促進することになるのだろうか。まず、被災国政府自身が、ある調整方式が望ましいと肯定的な見方をしていれば、その調整方式を受入れることが考えられる。調整にかかる費用の低減や、より機能的・構造的に支援活動を調整できるかもしれないというように、一定の「効果」を見込んでいることが考えうる。その他に、なんらかの理由で調整方式を受入れたために、そのことが先例化するということも考えられる。

しかし、ある調整方式の受入れをめぐる対立事例が観察されたり、国際機関によって推奨される調整方式の受入れ率が低かったりする場合はどうであろうか。もし、ある調整方式を受入れることで見込まれる効果をすべての被災国政府が認めていれば、受入れに対立事例が観察されたり、受入れ率が低くなったりすることは考えにくい。この推測からは、上述した「効果」以外にも調整方式の受入れを促進する要因が存在することが示唆される。

効果以外の要因として、本研究は大別すると以下の2つの仮説に着目する。1つ目は、開発途上国政府にとっての誘因があるために、調整方式を受入れるという仮説である。これは、ある調整方式の普及を図る国際機関が存在し、調整方式の普及のために援助資金の配分と引き換えに開発途上国政府が調整方式を受入れるようにするという意味での権力が行使される場合がありうる、という見方を反映している。

2つ目の仮説は、調整方式の押し付けではなく、受入れを決定する開発途上国政府の意向が尊重されるからある調整方式を受入れる、という仮説である。この仮説の背景として、以下の2つが挙げられる。環境保護・保全分野における国際制度が開発途上国に受け入れられる際には、開発途上国の「国家主権」への配慮が争点となっていた。また、国際開発援助の分野においては、開発途上国の国家主権の意味が重く、制度導入に際して援助受入国の意向を考慮すべきという「アラインメント(alignment)」という概念が主流になっている。

4. 論文の章立て

本論文は7章立てで論考を進める。

第1章では、本稿で使用する「人道支援」とその「調整」という用語について、分析的な定義を行う。「人道支援」という用語も「調整」という用語も、どちらも一般的であり、用語の解釈の幅が広い。また、学問分野ごとに「調整」の意味が異なったり、イシューによって様々な理解があったりするだろう。しかし、本稿は「人道支援」とその「調整」を主題として扱う以上、両用語の定義をすることが分析という行為の前提となる。特に、本稿における「人道支援」とは、紛争などの人為災

害に対する支援だけではなく、自然災害による被災への支援も含まれ、人為災害と自然災害を区別しない点を強調したい。

第2章では、「調整」の分析的定義にもとづき、過去から現在に至る転換点における「調整」の時期別の特徴を分析する。この章では、本論文の中核的な分析対象である Cluster Approach を、過去の調整方式と比較しつつ相対的に分析する意図がある。時期別の分析からは、Cluster Approach が今までの調整方式と大きく異なることが示される。

第3章では、被災国政府が自国主導ではない調整方式を受入れる際の問題について検討する。調整方式は主権国家たる被災国政府が決めるものである、という理念形からすると、被災国政府が Cluster Approach を受入れることが必然ではないということを指摘する。また、被災国政府による調整方式の受入れの実例を分析し、Cluster Approach のみが調整方式として唯一のものではなく、被災国政府が取りうる選択肢の一つに過ぎないことを示す。そして、被災国政府が Cluster Approach を受入れることは自明ではなく、事例によって受入れたり、受入れなかったりすることがある以上、なぜ Cluster Approach が受入れられるのかという要因の考察を行うことに意義があることを示す。

第4章では、Cluster Approach の受入れについての仮説を構築するために既往研究を参照し、2種類の仮説を構築する。

第5章では、1つ目の仮説である、開発途上国政府にとっての誘因があるために、調整方式を受入れる、という考え方について分析する。

第6章では、2つ目の仮説である、調整方式の押し付けではなく、受入れを決定する開発途上国政府の意向を尊重する、という考え方について検証する。

最後に、第7章の結論において、各章のまとめを行い、仮説検証の結果にもとづく考察、本論文の課題、仮説の一般化の必要性について述べる。

第1章

人道支援とその調整

1. 1

第1章の目的

本章では、本論文が扱う「人道支援」とその「調整」の概要を説明する。

「人道支援」という用語も「調整」という用語も、どちらも一般的であり、用語の解釈の幅が広い。また、学問分野ごとに「調整」の意味が異なったり、イシューによって様々な理解があったりするだろう。しかし、本稿は「人道支援」とその「調整」を主題として扱う以上、両用語の定義をすることが分析という行為の前提となる。そこで、国際機関の定義や先行研究の定義にもとづき、本稿で用いる両用語の分析的定義を行う。

分析的定義に加えて、「人道支援の調整」の具体例も紹介する。定義自体は抽象的な表現とならざるをえないため、分析的定義に具体例を添える。

1. 2

人道支援とは何か

国連、OECD、先行研究で用いられた既存の定義を参照することで、人道支援とは何かを説明する。先行研究の中には、

The term humanitarian assistance is employed here as equivalent to disaster relief, or relief assistance. (Macalister-Smith, 1985: 3)

として、人道支援と類似した用語を互換可能なものとして用いるものがある。また、庄司(1996: 59)は、「人道的救援の英語としては、Humanitarian Assistance, Humanitarian Reliefなどが使われる。尚、被災国の要請あるいは同意によってな

される人道的援助 Humanitarian Aid は、人道的救援の一面であると考えている。[途中略] 人道的介入 Humanitarian Intervention も、この人道的救援の一部を構成すると考えている。他方、一般国際法上の人道的干渉 Humanitarian Interference は、国連による人道的救援とは別のものと考えている」と述べた。これらの指摘にもとづけば、用語は異なるものの、意味していることが類似している場合がありそうである。そのため、既存の定義を参照するにあたっては、「Humanitarian assistance」、「Emergency relief」、「緊急人道支援」、「国際緊急人道支援」、「人道支援」、という用語を収集した。

まず、国連の定義を1つ紹介する。1991年の国連総会決議 46/182の付属書の I. GUIDING PRINCIPLES の第1パラグラフに記載された定義である。

Humanitarian assistance is of cardinal importance for the victims of natural disasters and other emergencies.

この定義からは、人道支援は自然災害とそれ以外の緊急事態を区別しないで行われることが読み取れる。

次に、経済協力開発機構の開発援助委員会(OECD DAC)の定義を1つ引用する。OECD DAC(1997: 10)は

Emergency relief involves immediate, survival assistance to the victims of crisis and violent conflict. Most relief operations are initiated at short notice and have a short implementation period with project objectives generally completed within a year. The main purpose is to save lives. External financial and personnel inputs are often predominant. The most complex relief operations are those resulting from drawn-out civil conflict.

と定義した。この定義も自然災害と紛争による被災者への支援を分けずに考え、また支援活動は1年以内に終わるものであると考えている。

それでは先行研究は人道支援をどのように定義しているのだろうか。桑名(2010: 175)は、「緊急人道支援は、人命を救い、危機に瀕した人たちの苦しみを軽減する目的で行われる支援である。具体的には、食糧配給、医療支援、水・衛生支援、住居・生活用品支援、教育支援、人権保護、地雷対策等がある。」と定義した。内海ほか(2011: p. ii)は、「国際緊急人道支援とは、戦争・紛争や地震・かんばつなどの自然災害、その他さまざまな要因による難民・国内避難民・被災者を対象とする救援活動であり、紛争や被害の発生予防から人々の救援、復興までを含む支援活動である。その活動は地理的・時間的に大きな領域を含む活動であり、また、多くの

機関や組織がかかわっている。」と定義した。上野(2012: 25)は、「人道支援 (humanitarian assistance)を自然災害・人為的事故・武力紛争の被災者(victim) に対する援助(aid)と保護(protection)の提供」と定義した。上野(2012: 37)は「表 1 人道支援の機能(援助と保護)」で、人道支援活動を具体的に整理しており参考になる(表1-1参照)。

表 1-1 人道支援の機能(援助と保護)

援助	医療	<ul style="list-style-type: none"> • 病院や治療施設への支援と確保、情報収集 • 感染症の予防・発見・治療、外傷の治療 • 精神的ケア、リプロダクティブ・ヘルス、慢性疾患への対応医療
	公衆衛生	<ul style="list-style-type: none"> • 水供給と排水、排泄物・廃棄物処理、病毒媒介動物・昆虫の制御
	食糧・栄養	<ul style="list-style-type: none"> • 食糧配給(食糧の確保、配給方法、配給の割合・分量の調整) • 食糧配給の規模と安定の確保、市場での食糧のアクセスの確保 • 栄養補給と栄養不良の改善
	避難所と日常生活	<ul style="list-style-type: none"> • 避難所の設置・建設 • 衣類、寝具、食器、燃料、暖房・照明器具等の供給
保護	被災者の保護 (国際人道法) (国際人権法)	<ul style="list-style-type: none"> • 収容所の視察(捕虜と文民) • 安否調査 • 中立地帯と病院地帯の設置(無防備地帯と非武装地帯の設置)
	難民の保護 (国際難民法) (国際人権法)	<ul style="list-style-type: none"> • 難民の受入と資格認定(ノン・ルフルマンの原則の履行監視と難民の一時的保護の要請) • 難民の暴力的行為からの物理的保護 • 恒久的解決(自発的帰還、庇護国定着、第3国定住)

(出典) 上野(2012: 37)の「表1 人道支援の機能(援助と保護)」を転載

以上の既存の定義をまとめ、本研究で使用する「人道支援」は以下の4要素を含むということを明確化する。

1. 人道支援の対象は、自然災害に限らず、紛争や事故などの人為災害も含まれる。

2. 被災直後数日の対応に限定せず、早期復旧 (Early Recovery) や復興に関係する活動も含まれるため、時間的広がり大きい。
3. 人道支援を円滑に行うための武力行使は、人道支援活動とは区別される。
4. 支援主体は単一ではない。国外の支援主体が必ず関与するとは限らないが、国内外を問わず多くの種類の支援主体が関与する。

1. 3

人道支援の調整：分析的定義とその具体例

「人道支援の調整」という用語は抽象的である。用語の解釈の幅が広く、「人道支援の調整」の具体的な内容を想像しにくい。Minear et al. (1992: 3)は、「人道支援の調整」という用語は国際的な言い回しとして最も使われているのに、最も理解されていない用語であると述べた。

そこで、本節では「人道支援の調整」という用語を分析的に定義し、その定義に即して「調整」の具体例も示すことで、この用語の理解を容易なものにすることを目指したい。具体例は、近年の人道支援事例である、2012年のフィリピン(モンスーンによる豪雨)、2010年のハイチ(地震)とパキスタン(サイクロン)、2009年のバングラデシュ(サイクロン)、2008年のミャンマー(サイクロン)、を取り上げる。

1. 3. 1 分析的定義

「人道支援の調整」を明確に定義している既往研究は極めて少ない。Reindorp and Wiles(2001: ii)によれば、Minear et al. (1992: 3)の定義は人道支援の調整に関する研究で繰り返し用いられている。

そこで、本研究も Minear et al. (1992: 3)にもとづくことにする。原文で用いられている単語を忠実に解釈するために、邦訳を用いずに原文をそのまま引用する。Minear et al. (1992: 3)の「人道支援の調整」の定義は、

This evaluation approaches coordination as the systematic use of policy instruments to deliver humanitarian assistance in a cohesive and effective manner. Such instruments include (1) strategic planning, (2) gathering data and managing information, (3) mobilizing resources and assuring accountability, (4) orchestrating a functional division of labour in the field, (5) negotiating and maintaining a serviceable framework with host political authorities and (6) providing leadership.

であり、6つの要素から成り立つことがわかる。すなわち

1. 支援計画の作成
2. 情報共有
3. 支援に必要な資金の調達と説明責任の履行
4. 支援主体の機能的な役割分担
5. 被災国政府など関係機関との協議と関係維持
6. リーダーシップの発揮

である。以上の6要素を、本研究における「人道支援の調整」の分析的定義とする。定義自体は抽象的な表現とならざるをえないため、次項で「人道支援の調整」の具体例も示すことにする。なお、以降の本論文では「人道支援の調整」のことを、表現が冗長にならないように「調整」とのみ記載することにする。括弧つきで「調整」と記載するのは、この語が一般的な意味で用いられているわけではないという点を明確にするための措置である。

1. 3. 2 人道支援の調整の具体例

①支援計画の作成

支援計画の作成について、2010年のパキスタンの洪水を事例に説明する。この事例では、『Pakistan Floods Emergency Response Plan(OCHA, 2010)』という支援計画が作成された。この支援計画の全体構成は、

1. 概要
2. パキスタンの情勢、現在までの支援状況、今後のシナリオ
3. ニーズ分析
4. 支援計画の実施と優先順位
5. 支援分野別の支援計画

の5部で成り立っている(OCHA, 2010: 80-82)。この中から、支援計画の具体例として、上野(2012: 37)が包括的に整理した「人道支援の機能(援助と保護)」の中の「栄養補給と栄養不良の改善」に関する支援計画を取り上げる。

「栄養補給と栄養不良の改善」の支援計画は7項目からなり、「ニーズの分析」、「支援の目的」、「支援の内容」、「期待される支援の効果」、「期待される支援の結果」、「支援の指標」、「支援のモニタリング」が記載されている。各項目の具体的な記載内容は次ページの表1-2のとおりである。

表 1 - 2 支援計画の項目の詳細

【ニーズの分析】

- 被災前からもともとパキスタンでは児童の栄養失調率が高い。
- 被災により 5 歳以下の児童及び妊娠中・授乳中の女性の栄養状態が悪化した。
- 被災により病原微生物に汚染された水を直接摂取することを原因とする水系感染症が懸念される。栄養補給の支援を行わなければ、水系感染症の疾病率と死亡率が高まる危険性がある。

【支援の目的】

- 栄養失調状態の 5 歳以下の児童及び妊娠中・授乳中の女性を支援対象にする。
- 下痢症を抑えるために、幼児に対して母乳による栄養補給を含める適切な栄養補給を実施する。

【支援の内容】

- 6 か月から 35 カ月のすべての児童に対する補助食品と毛布を支給する。
- 栄養失調状態が深刻な 5 歳以下の児童と妊娠中・授乳中の女性に対する支援を行う。
- やや栄養失調状態である児童と妊娠中・授乳中の女性に対する補助食品を提供する。
- 母乳による栄養補給を適切に行えば幼児の下痢症を防ぐことができることを広報する。
- 栄養補給に必要な物品の調達と配達を行う。

【期待される支援の結果】

- 6 か月から 35 カ月の児童 18 万人と、12 万 3200 人の妊娠中・授乳中の女性に対して、1 ヶ月の間、栄養補給食品の提供
- 6 か月から 24 カ月の児童 85 万 7 千人に、支援期間の間、重度栄養失調治療食品の提供
- 6 か月から 59 カ月の児童のうち深刻な栄養失調状態の 9 千人に支援の提供
- 16 万人の妊娠中・授乳中の女性に対して、適切な幼児への栄養補給方法の伝達
- 6 か月から 59 カ月の児童のうちやや栄養失調状態の 3 万人と、栄養失調の危険がある 2 万 1 千人の妊娠中・授乳中の女性に栄養補給食品の提供

【支援の指標】

- 毛布配布を通じて接触した 6 か月から 35 カ月の児童の数と妊娠中の女性の数
- 深刻な栄養失調状態の児童で、医療施設で手当てを受けた数

表 1-2 支援計画の項目の詳細（つづき）

- 支援を受けた栄養失調状態の児童の疾病率
- 幼児への栄養補給方法を教えた母親の割合

【支援のモニタリング】

- スフィア基準⁵と比較する。
- 栄養補給の支援プログラムの実施と質を強化するために、支援実務者の管理・教育を行う。

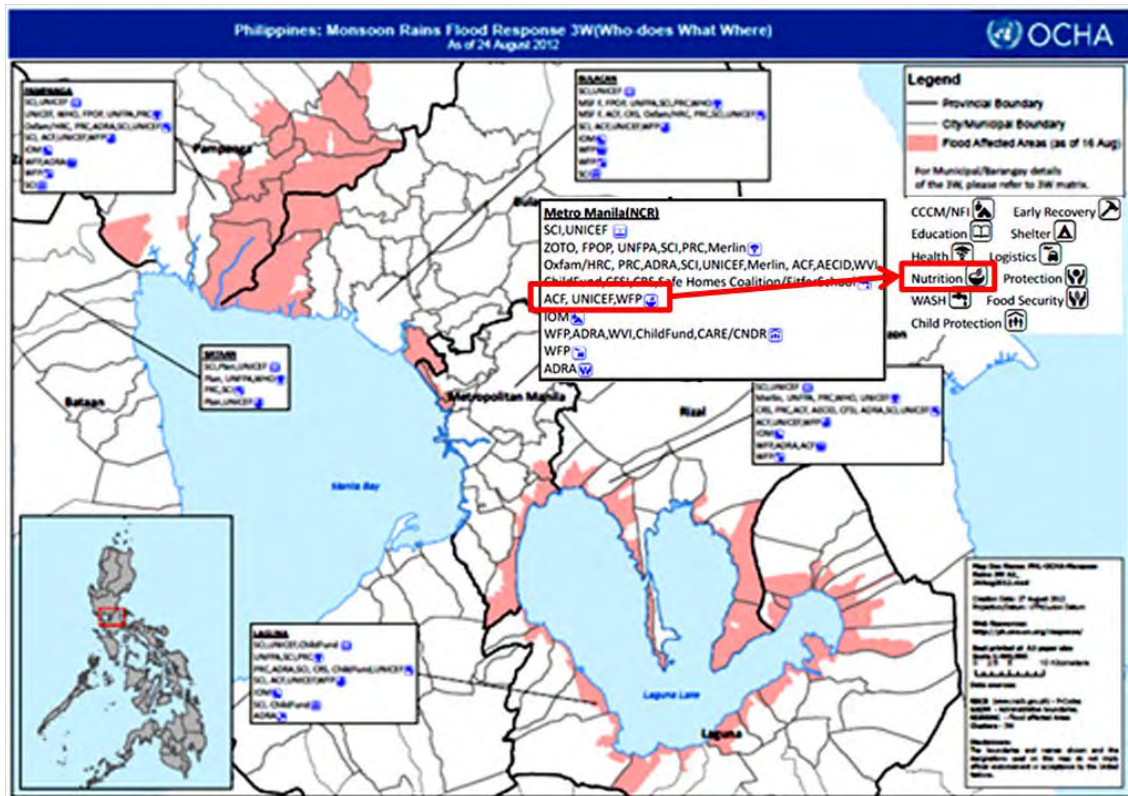
出典：OCHA(2010: 80-82)を筆者が和訳

こうした支援計画を支援主体が共有することで、活動全体のまとまりを維持することができる。そのため、支援計画の作成は「人道支援の調整」にとって重要な構成要素である。

②情報共有

情報共有・現場レベルでの協議の具体例として、支援活動の「可視化」を取り上げる。次ページの図 1-1 は 2012 年のフィリピンの例だが、「誰がどこでどんな活動をしているのか(Who-does What Where)」が一目瞭然な地図が作成されることがある。例えば、図 1-1 内の「Metropolitan Manila(マニラ首都圏)」では、「ACF(飢餓に対する行動、フランス系国際 NGO)、UNICEF(国連児童機関)、WFP(世界食糧機関)」という 3 団体が、栄養補給と栄養失調の改善の支援活動(Nutrition)を行っているということが可視化されている(図 1-1 の赤色四角で強調部分を参照)。

⁵ スフィア基準(Sphere Standard)とは、「主要な支援分野である、給水と衛生、栄養、食糧、シェルター、保健について、支援の際に達成されるべき最低基準(津吹, 2008: 323)」のことである。「栄養補給と栄養不良の改善」に関する基準の例を引用すると、「標準的な栄養所要量は 2,100 kcal/人/日。総エネルギーの 10%は蛋白質で提供される。総エネルギーの 17%は脂肪で提供される(The Sphere Project, 2011: 171)」。

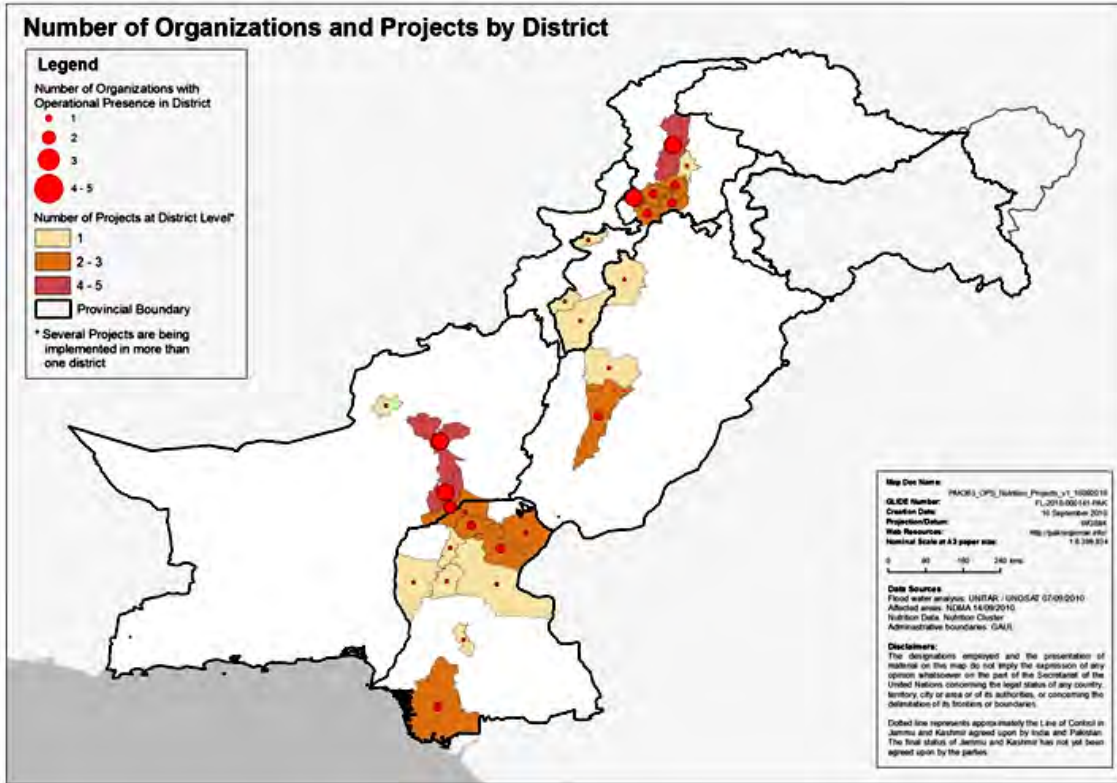
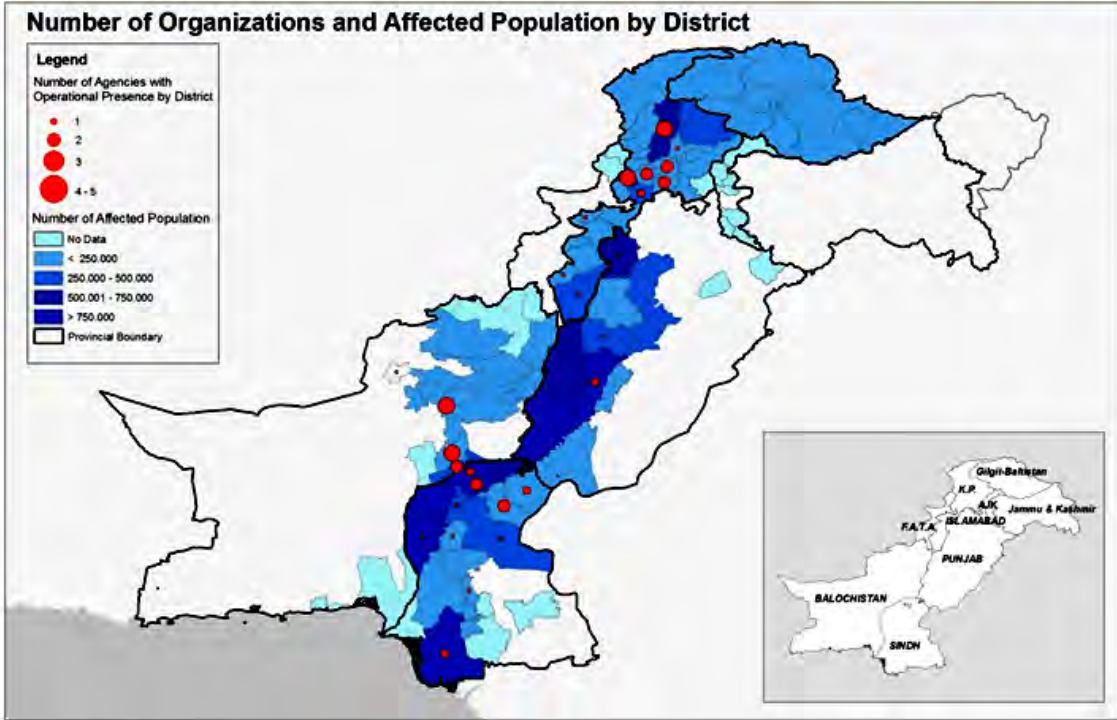


(出典) 以下の URL の地図の一部に筆者が加筆・修正

http://ph.one.un.org/response/maps/latestmaps/latest/PHL-OCHA-Monsoon%20Rains%203W%20A3_24Aug2012%20corrected.pdf

図 1-1 2012 年のフィリピンでの情報共有の例

また、2010 年のパキスタンの洪水における「栄養補給と栄養不良の改善」の分野では次ページの図 1-2 のような地図が作成され、どの地域で支援活動が活発なのか、逆にいえばどの地域に支援が行き届いていないのかが可視化される。こうした可視化により、支援主体の再配置が検討されたり、新たに支援活動に参加する主体がすでに活動している主体と重複しないように注意したりすることが可能になる。



(出典) OCHA (2010: 83) の図を転載
 図 1-2 2012 年のパキスタンでの情報共有の例

支援活動の可視化に加えて、支援計画の作成の元になる基礎的な統計情報の収集と共有も行われる。2010年10月から12月にかけて、パキスタンの水害被災地で栄養調査が実施された(Global Nutrition Cluster, 2011: 25)。調査は「SMART (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions)」と呼ばれる標準化された調査手順にしたがって行われた。回答者は社会調査法の手順に則って抽出され、調査の結果は統計学的に分析される。調査結果から、例えば、母集団(被災した5つの州の被災者全体)の年齢・体重・身長を推定し、国際的な基準から乳幼児の体重・身長がどれくらい乖離しているのかがわかれば、飢餓の程度を判断することが可能となる。また、何をどれくらい食べているかという調査からは、被災者の摂取カロリーを推計したり、家族構成などの情報も入手される。こうした「調査結果(すなわち情報)」は関係機関間で共有され、今まで情報が得られていなかった地域での支援計画立案や、支援後の復旧に向けた支援計画作成に活用される。

③支援に必要な資金の調達と説明責任の履行

③-1 資金の調達

支援に必要な資金の調達の具体例として、2010年のパキスタンの洪水で発表された『Pakistan Floods Emergency Response Plan (OCHA, 2010)』を取り上げる。支援分野(食糧、水など)ごとの支援計画には、「支援資金の申請団体」「支援プロジェクトのタイトル」「目的」「受益者(支援対象者)」「支援の共同実施者」「支援プロジェクトの実施期間」「必要資金額」などが記載されている。そして、ドナーと呼ばれる資金拠出国・団体に対して周知され、資金提供を呼びかけるのである。支援分野ごとの支援計画の具体例として、「栄養補給と栄養不良の改善」の分野の支援計画の1つを以下に添付する(次ページの図1-3を参照)。

図 1 - 3 支援分野ごとの支援計画の具体例

Appealing Agency	JOHANNITER UNFALLHILFE E.V. (JUH)
Project Title	Emergency Nutritional Services to the flood affected populations in Sibi, Naseerabad and Jafferabad districts of Balochistan province
Project Code	PKA-FL-10/H/34074/R
Sector/Cluster	NUTRITION
Objectives	<ul style="list-style-type: none"> • Provide nutritional support and treatment for malnourished under-five girls and boys, and pregnant and lactating women through community (mobile teams) based programs. • Control and prevent micronutrient deficiencies among children aged 6-24 months and pregnant and lactating women. • Promote appropriate Infant and Young Child Feeding (IYCF) practices. • Set up nutrition surveillance system and strengthen existing Nutrition Information System (NIS). • Strengthen capacity of implementing partners, including government and NGOs. • Strengthen coordination of nutrition interventions with other clusters. <p style="text-align: center;">- Targeted districts: Sibi, Naseerabad and Jafferabad (indicated as severely affected districts by NDMA).</p>
Beneficiaries	Total: 90,640 flood affected Children: 55,440 Women: 35,200
Implementing Partners	Awam Development Foundation
Project Duration	Sep 2010 - Jul 2011
Current Funds Requested	\$530,670.00
Location	BALUCHISTAN
Priority	RELIEF
Gender Marker Code	2b - The principal purpose of the project is to advance gender equality

(出典)

http://ops.unocha.org/Reports/daily/CAPProjectSheet_905_2012124.pdf

2010年のパキスタンの洪水では「Flash Appeal」と呼ばれる支援資金の要請書は発行されなかった。しかし、事例によってはFlash Appealが作成され支援に必要な資金の調達がなされることがある。Flash Appealとは、統一アピール過程(CAP)の構成要素とされ、危機の最初の3ヶ月から6ヶ月における人道支援調整を構造化するためのツール(tool)である(OCHA, 2009: 1)。統一アピール過程(CAP)とは、「緊急人道危機における資金調達のニーズに効果的に対応するために、各機関の資金要請アピールを統合し、より包括的なニーズアセスメントに基づいて緊急人道支援活動プログラム全体の資金要請を一括して行うためのツール」である(中満, 2008: 40)。また、被災国政府や単独の支援機関だけでは対応しきれない場合に必要となる複数機関間の調整のための戦略(strategy)がFlash Appealである、とも見なされている(OCHA, 2009: 1)。支援主体が個々ばらばらに資金要請を發表することにより生じかねない支援の地点・期間などの重複の解消こそが、Flash Appealの主目的である。

③-2 説明責任の履行

説明責任について、Adinolfi et al (2005: 20)は、①ドナーへの説明責任と、②受益者への説明責任を指摘している。Steets et al. (2010: 44)は、さらに③国

連人道調整官への説明責任と、④支援主体同士の説明責任を挙げた。

①については、資金の提供元に対して、資金がどのように使用され、計画どおりの効果が得られたのかを説明するという意味である。

②については支援の受益者に対して、どのような支援が動いているのか、支援内容に問題があるとすれば、それはなぜなのかを説明し、改善につなげる必要があるという考え方である。HAP International(2010: 89)にもとづき、2010年1月に発生したハイチでの地震の具体例を紹介する。あるキャンプ(仮にキャンプXとする)に2基の給水タンクが設置された。しかし、それらのタンクからは水が一滴も得られない。一方、隣のキャンプには3基の給水タンクが設置され、水が出る。そこでキャンプXの被災者は隣のキャンプに給水しに行ったが、石を投げられるという妨害を受けた。キャンプXの被災者に対しては、なぜ彼らのキャンプにはタンクがあるのに給水されないのかの説明はなかった。後になって給水分野の支援活動の評価チームが給水タンクを設置した機関に問い合わせたところ、給水トラックが近づくことができない場所にタンクを設置したため給水できなかったということがわかった。

③については、国際社会としての支援は、各支援主体が支援分野ごとに支援内容を取りまとめ、最終的には国連人道調整官に報告が集約されるということの意味する。そうすれば、論理的には、国連人道調整官が支援内容を一元的に把握することができる。そして、支援内容の重複が避けられたり、被災国政府も国連人道調整官を窓口とすれば国際社会からの支援の全体像も容易になったりすることが期待される。

④については、先述したCAPの支援計画作成の際に、支援主体同士がお互いの活動計画、必要資金、技術などを話し合い、必要に応じて連携すれば、支援計画の重複がなくなるという意味で使われる。

④支援主体の機能的な役割分担

機能的な役割分担を意識的に決める必要があるということ、支援主体の活動場所の配置問題と、ニーズアセスメント調査の実施を例に示す。

2009年5月にバングラデシュを襲ったサイクロン Aila の時のことである。給水・衛生の緊急支援を行う主体の多くが「行きやすい場所」ばかりに集中し、他の被災地域に支援が行きわたらない状況が発生した(WASH Cluster, 2009: 20)。同じことは2008年にミャンマーがサイクロン Nargis で被災した時にも起こった(Kaufman et al., 2010: 41)。「近づきやすい場所」であるデルタ地帯の東側に支援が集中し、西側には支援が届くのが遅れた。西側の方が東側よりも被災の程度が深刻だったにもかかわらずである。

サイクロン Aila(バングラデシュ)のニーズアセスメント調査では、給水・衛生

の緊急支援を行う主体が別々に調査を実施し、支援活動も別々に行った(WASH Cluster, 2009: 20)。

⑤被災国政府など関係機関との協議と関係維持

人道支援を紛争地域で行う場合、協議・交渉の相手は必ずしも被災国政府だけとは限らない。ソマリアのように正統な政府がない場合や、コンゴ民主共和国の M23 のような反政府武装勢力とも交渉せざるを得ない場合もある。紛争ではなく自然災害で被災し、被災国政府が存在する場合でも、政府と関係を維持することは容易ではない。ここでは、2008 年 5 月にバングラデシュがサイクロン Aila で被災した時の、同国政府と国際社会との関係について例示する。

サイクロン Aila は、バングラデシュの政府が暫定的な選挙管理内閣から選挙で選ばれた政府に政権移行してから半年もたない時に、同国を襲った。Walton-Ellery(2009: 23)によれば、国際的な支援を要請することは政府が災害対応ができないことを示すようなものであるという懸念が新政権から寄せられた。また、2007 年のサイクロン Sidr による被災に比べて、Aila による被災の程度が軽かった。そのため、緊急事態宣言はせず、国際支援も要請しないという判断を同国政府が下した。一方で、多くの国際 NGO は Aila による被災は大きく、同国内部だけで対応しきれないほどであると考えていた。しかし、同国に駐在する国連常駐調整官は同国政府に国際支援受入れを積極的に働きかけることはなかった。そして、同国政府の判断はくつがえることもなかった。このように、支援活動を継続するうえで、被災国政府との協議をすることは重要であり、被災国政府以外の支援主体との意思疎通を図ることの必要性がわかる。

⑥リーダーシップの発揮

2010 年のパキスタンの洪水では、「栄養補給と栄養不良の改善」の支援分野で UNICEF が以下の 2 つの点でリーダーシップを発揮した(Global Nutrition Cluster, 2011: 38)。WFP の食糧輸送に問題が発生し、食糧配布ができなくなった。WFP の問題が解決するまでの間は、UNICEF が代わりに栄養補助食品を供給することで、支援が途切れることを回避した。また、「②情報共有・現場レベルでの協議」で言及した栄養調査も、UNICEF がアメリカの疾病管理センターの技術協力を手配して調査の設計・実施を先導した。

この事例とは対照的に、リーダーシップが発揮されなかったことで、支援活動が停滞するという事態も生じた。Walton-Ellery(2009: 15)をもとに、2008 年 5 月にバングラデシュがサイクロン Aila で被災した時の事例を紹介する。被災者への仮設住宅を提供するための支援活動を国際赤十字赤新月社(the International Federation of Red Cross and Red Crescent: IFRC)がリーダーシップをとって活

動していた。IFRC に加えて、国連開発計画 (the United Nations Development Programme: UNDP) もこの支援分野でのリーダーシップを取ろうと考えていた。両機関の間でどちらがリーダーシップを取るのかが合意に至らず、結果的に、仮設住宅を提供するための支援活動の支援計画の見直しが進まなかったり、支援主体間の情報共有が滞った。この事例からは、リーダーシップが発揮されないことが、支援活動の支障を招くことを示しており、その重要性が高いことが分かる。

第2章

「人道支援の調整」の変遷

2. 1

第2章の目的

第2章では、時間の経過とともに「調整」の中身は変化するということを明らかにする。人道支援の「調整」はここ最近に着手されたものではなく、過去から継続的に取り組まれてきた。しかし、はたして数10年前に言われていた「調整」と、近年の「調整」は同じものであるといえるのだろうか。

この章では、前章で論じた「調整」の分析的定義に照らして、時期別の調整内容を比較する。その際に、「調整」にとって重要な転換点となった1971年、1991年、2005年以降の3つの時点での「調整」を検討し、それぞれの特徴について考察する。そして、本論文の中核的な分析対象であるCluster Approachを、過去の調整方式と比較しつつ相対的に分析することを目的とする。

2. 2

国連総会決議2816(XXVI)：1971年時点の調整

1971年に人道支援の調整を考えるうえで画期的な出来事がおこった。同年12月14日に国連総会決議2816(XXVI)が採択され、国連災害救済調整官事務所(the United Nations Office of Disaster Relief Coordinator: 以降はUNDROと略記する)の設立が決定し、1972年3月1日に事務総長によって初代調整官が任命された(地引, 2009b: 126)。UNDROの役割は付託任務(Mandate)によれば、①支援活動調整のための情報共有、②防災計画の策定、③防災の普及、の3つに大別される(UNDRO, 1985)。UNDROには、その前身組織として国際救済連盟(International Relief Union)が存在した。国際救済連盟は1927年7月12日に設立された。ところが、国際救済連盟の活動は、支援受入国の国家主権への配慮や、世界的な不況・再軍備競

争等の当時の国際情勢の中で、支援活動を行うことが大変困難であった(地引, 2009: 125)。1950年代までには国際救済連盟は「名前だけの組織(Walker and Maxwell, 2009: 30)」となっていた。

しかし、1960年代から国際的な支援調整が必要だという認識が醸成され(Morison, 1980: 30; Macalister-smith, 1985: 129)、UNDROが設立された。そのため、同事務所の設立根拠となった国連総会決議 2816(XXVI)は、「調整」の契機となる重要な文書であると考えられる。そこで、本項では国連総会決議 2816(XXVI)の文面では「調整」についてどのように言及しているのかを明らかにする。

①支援計画の作成

国連総会決議 2816(XXVI)の文面で、人道支援のための「支援計画の作成」について明確に言及している箇所を見つけることはできない。「②情報共有」に関連する箇所から、支援計画の作成に関連する「planning」という単語は見出せる(原文は②情報共有を参照)。また、パラグラフ 1(h)に

[筆者註: UNDRO は] *to prepare suggestions to ensure the most effective use of available resources*

という記載があり、支援活動のために入手可能な資源の効果的な活用方法についての提案をすとしてしている。支援計画の作成を暗示するかのようであるが、この記載内容からは具体的にどのような計画を作成するのかについての説明はない。

②情報共有

情報共有については、国連総会決議 2816(XXVI)の文面も触れている。パラグラフ 1(e)で

To assist the Government of the stricken country to assess its relief and other needs and to evaluate the priority of those needs, to disseminate that information to prospective donors and others concerned, and to serve as a clearing-house for assistance extended or planned by all sources of external aid

と記載されている。つまり、UNDROは、支援のニーズ・支援内容の優先順位付けについて被災国政府に協力し、これらの情報をドナーや関係機関に伝達し、UNDRO自体は国際支援の情報の整理役(a clearing-house)としての役割を果たすこととされている。また、パラグラフ 1(h)では、

To acquire and disseminate information relevant to planning and co-ordinating disaster relief, including the improvement and establishment of stockpiles in disaster-prone areas, and to prepare suggestions to ensure the most effective use of available resources

と述べられている。つまり、頻繁に被災する国における物資の備蓄状況も含めて、計画作成と調整に関連する情報を収集し伝達することが記載されている。さらに、パラグラフ 9(c)では、ドナー国政府に対して

To inform the Disaster Relief Co-ordinator in advance about the facilities and services they might be in a position to provide immediately, including where possible relief units, logistical support and means of effective communication

と要請している。つまり、すぐに提供できる物品や支援内容について、支援の単位、支援物資の輸送と通信手段も含めた情報を、事前に UNDRP に伝えてほしいということである。

③支援に必要な資金の調達と説明責任の履行

③-1 資金の調達

支援に必要な資金の調達については、国連総会決議 2816 (XXVI)の文面は具体的に言及している。パラグラフ 10 で、

Decides to authorize the Secretary-General to draw on the Working Capital Fund in the amount of \$200,000 for emergency assistance in any one year, with a normal ceiling of \$20,000 per country in the case of any one disaster

と述べている。つまり、緊急支援のために、1つの自然災害で1ヶ国あたり2万ドルを上限として、1年に20万ドルの資金を事務総長が使うことができることが決定された。

③-2 説明責任の履行

説明責任については決議文に「accountability」という単語は一切出てこない。パラグラフ 1 に、

Calls upon the Secretary-General to appoint a Disaster Relief Co-ordinator, who will report directly to him

と記載されており、国連災害救済調整官は事務総長に直接報告することが明記されている。報告系統が明記されているという意味で、国連災害救済調整官が事務総長に対して説明責任を負うということだけが読み取れる。

④支援主体の機能的な役割分担

支援主体の機能的な役割分担に関連する記述は、国連総会決議 2816 (XXVI) の文面には認められない。

⑤被災国政府など関係機関との協議と関係維持

被災国政府との協議と関係維持という点については、国連総会決議 2816 (XXVI) のパラグラフ 1 (b) で以下のとおり記載されている。

To mobilize, direct and co-ordinate the relief activities of the various organizations of the United Nations system in response to a request for disaster assistance from a stricken State

つまり、「被災国からの支援の要請 (*request for disaster assistance from a stricken State*) に応えて支援活動に従事する」という文脈で、被災国政府との協議と関係維持が表現されている。また、同決議のパラグラフ 1 (c) には

To co-ordinate United Nations assistance with assistance given by intergovernmental and nongovernmental organizations, in particular by the International Red Cross

と記載されており、UNDRO が窓口になって、赤十字をはじめとする NGO や政府間機関による支援と国連機関の支援を「調整する (*co-ordinate*)」ことが期待されているという意味で、関係機関との協議と関係維持が考えられている。さらに、このパラグラフ 1 (c) に加えて、同決議の前文には、

Recognizing the vital role in international relief played by the International Red Cross and other voluntary societies,

という記載がある。このことから、国際赤十字や NGO との連携の必要性を重要視していることが伺える。

⑥リーダーシップの発揮

国連総会決議 2816 (XXVI) の文面には「leadership」という単語は存在しない。リーダーシップに関連する記載としては、

Noting further the key role which the resident representatives of the United Nations Development Programme could play at the country level

の箇所が該当する。これは、被災国において当地に駐在する国連開発計画 (UNDP) の常駐代表 (the resident representatives) の役割に言及したものである。UNDP の設立は 1966 年であり、国連総会決議 2816 (XXVI) が採択された 1971 年に先立つ。UNDP の常駐代表は開発活動の内容や方針の決定権を有し (長谷川, 2002: 170)、国連が進める各国での経済開発についてリーダーシップをとるとされていた (1970 年の国連総会決議 2688 (XX))。国連総会決議 2816 (XXVI) により、各国での人道支援においても常駐代表は重要な役割を果たすことが決まった。

2. 3

国連総会決議 46 / 182 : 1991 年時点の調整

1991 年の国連総会決議 46/182 は、人道支援関係者、とりわけ国連関係者にとっては重要な決議である⁶。Borton (1993: 196) は同決議を「かつてない動き (an unprecedented move)」と表現した。中満 (2008: 38) は、同決議が「今日に至るまでの国連の人道支援分野の調整のための体制の根幹をなす」メカニズムを決めたと指摘している。Kent (2004: 219) は、国際的な支援を率先して「調整」することを同決議が国連に課し、国連が人道支援に果たす役割について同決議が「根拠となる法的文書 (the founding instrument)」であると述べた。

さらに、国連総会決議 46/182 の決議文の形式には特徴がある。前項で扱った 1971 年の国連総会決議 2816 (XXVI) 以来、関連する総会決議が毎年のように採択されている⁷。しかし、これらの決議と比べて国連総会決議 46/182 には明らかな違いが認められる。その違いとは、本文に加えて「付属書 (Annex)」が採択された点である。この付属書には、次ページの表 2-1 に示す項目が含まれている。その代わりに、決議本文は短く、付属書に記載されていることを採択するということが述べられている。そこで、本節では国連総会決議 46/182 及びその付属書の文面が、人道

⁶ 筆者による UNICEF 担当官へのインタビュー調査より (役職名は Emergency Officer, Office of Emergency Programmes, UNICEF。2008 年 4 月 7 日実施)。

⁷ 1985 年及び 1989 年には該当決議は採択されていない。採択された決議の一覧は「補足資料 1」を参照。

支援の調整についてどのように言及しているのか明らかにする。

表 2 - 1 国連総会決議 46/182 の付属書の記載項目

I. GUIDING PRINCIPLES
II PREVENTION
III. PREPAREDNESS
Early warning
IV. STAND-BY CAPACITY
(a) Contingency funding arrangements
(b) Additional measures for rapid response
V. CONSOLIDATED APPEALS
VI. COORDINATION, COOPERATION AND LEADERSHIP
(a) Leadership of the Secretary-General
(b) Inter-Agency Standing Committee
(c) Country-level coordination
VII. CONTINUUM FROM RELIEF TO REHABILITATION AND DEVELOPMENT
(注) 字句によって英字の大文字・小文字に違いがあるが、原文に記載されているとおりに表記した。

(出典) 国連総会決議 46/182 から抜粋・引用

①支援計画の作成

第 1 章で例示した「統一アピール過程 (Consolidated Appeal Process: CAP)」は、「緊急人道支援活動プログラム全体の資金要請を一括して行うためのツール(中満, 2008: 40)」であり、CAP の手引きによれば CAP の中に支援計画作成も含まれる。CAP は、国連総会決議 46/182 の付属書「V. CONSOLIDATED APPEALS (統一アピール)」で新設された。同決議の 31 パラグラフ及び 32 パラグラフの原文を引用すると、

31. For emergencies requiring a coordinated response, the Secretary-General should ensure that an initial consolidated appeal covering all concerned organizations of the system, prepared in consultation with the affected State, is issued within the shortest possible time and in any event not longer than one week. In the case of prolonged emergencies, this initial appeal should be updated and elaborated within four weeks, as more information becomes available.

32. Potential donors should adopt necessary measures to increase and expedite their contributions, including setting aside, on a stand-by basis, financial and other resources that can be disbursed quickly to the United Nations system in response to

the consolidated appeals of the Secretary-General.

であり、事務総長が CAP を発表すること、被災国政府との協議を経て発表されること、発災後 1 週間以内に発表されることが記載されている。

②情報共有

情報共有に関連する記述は、国連総会決議 46/182 の付属書の「VI. COORDINATION, COOPERATION AND LEADERSHIP (a) Leadership of the Secretary-General (調整、協力とリーダーシップ 国連事務総長のリーダーシップ)」の paragraph 35. (c) に記載されている。

35. Under the aegis of the General Assembly and working under the direction of the Secretary-General, the high-level official [筆者補注：「国連緊急援助調整官」のこと。国連緊急援助調整官については後述する] would have the following responsibilities:

(c) Organizing, in consultation with the Government of the affected country, a joint inter-agency needs-assessment mission and preparing a consolidated appeal to be issued by the Secretary-General, to be followed by periodic situation reports including information on all sources of external assistance

国連緊急援助調整官が被災国政府と協議しながらニーズアセスメントを行い、被災国外からの支援に関する情報を収集して CAP に含まれる支援計画を用意するとある。

③支援に必要な資金の調達と説明責任の履行

国連総会決議 46/182 の付属書の「IV. STAND-BY CAPACITY (a) Contingency funding arrangements (緊急対応能力 非常事態対応資金の準備)」には、中央緊急回転基金の設立が記載されている(次ページの paragraph 24 文中の「a central emergency revolving」)。

21. [...] Reserve and other contingency funding arrangements of these organizations [筆者補注「Organizations and entities of the United Nations system」のこと] and entities should be examined by their respective governing bodies to strengthen further their operational capacities for rapid and coordinated response to emergencies.

22. In addition, there is a need for a complementary central funding mechanism

to ensure the provision of adequate resources for use in the initial phase of emergencies that require a system-wide response.

23. To that end, the Secretary-General should establish under his authority a central emergency revolving fund as a cash-flow mechanism to ensure the rapid and coordinated response of the organizations of the system.

24. This fund should be put into operation with an amount of 50 million United States dollars. The fund should be financed by voluntary contributions. Consultations among potential donors should be held to this end. To achieve this target, the Secretary-General should launch an appeal to potential donors and convene a meeting of those donors in the first quarter of 1992 to secure contributions to the fund on an assured, broad-based and additional basis.

25. Resources should be advanced to the operational organizations of the system on the understanding that they would reimburse the fund in the first instance from the voluntary contributions received in response to consolidated appeals.

中央緊急回転基金とは「迅速に危機に対応する必要がありながら、資金が不足した場合などに各機関に資金貸付を行なう基金(中満, 2008: 40)」である。基金の規模は、上掲のパラグラフ 24 に記載されているとおり、5000 万ドルの保持を目指している。同基金はあくまでも「貸与」であり、パラグラフ 25 に記載されているとおり、貸与された機関は返済をしなければいけない。また、同基金から資金を貸与されるのは国連機関だけに限られ、NGOや各国政府に直接は貸与されない仕組みになっている(パラグラフ 21)⁸。

資金調達のために「緊急人道支援活動プログラム全体の資金要請を一括して行うためのツール(中満, 2008: 40)」は、国連総会決議 46/182 の付属書の「V. CONSOLIDATED APPEALS (統一アピール)」に記載されている。すでに、本項の「**① 支援計画の作成**」で原文を引用しているため、ここでは引用は行わない。

説明責任については、決議文に「accountability」という単語は一度も出てこない。付属書の「VI. COORDINATION, COOPERATION AND LEADERSHIP (a) Leadership of the Secretary-General (調整、協力とリーダーシップ 国連事務総長のリーダーシップ)」のパラグラフ 35. (i)に、

(i) Preparing an annual report for the Secretary-General on the coordination of humanitarian emergency assistance, including information on the central emergency revolving fund, to be submitted to the General Assembly through the

⁸ IOM(国際移住機関)は国連機関ではないが、1994年の第48回国連総会決議48/57パラグラフ9で、中央緊急回転基金から資金を借りられることが決定された。

Economic and Social Council.

と記載されており、国連緊急援助調整官は事務総長に年次報告することが明記されている。報告系統が明記されているという意味で、国連緊急援助調整官が事務総長に対して説明責任を負うということは読み取れる。

④支援主体の機能的な役割分担

支援主体の機能的な役割分担に関連する記述は、国連総会決議 46/182 及びその付属書の文面には認められない。

⑤被災国政府など関係機関との協議と関係維持

国連総会決議 46/182 の付属書の「I. GUIDING PRINCIPLES (指導原則)」には、

3. The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country.

4. Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Hence, the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory.

と記載されている。第 3 パラグラフでは、被災国政府の「同意」なくしては人道支援自体が行われなければならないことが述べられている。第 4 パラグラフでは自国内での人道支援の調整について「主要な役割(the primary role)」は被災国政府が果たすとしている。

また、同決議で人道機関間常任委員会(Inter-Agency Standing Committee: 以降は IASC と略記する)の設立が決まった。付属書のセクション VI パラグラフ 38 には、

38. An Inter-Agency Standing Committee serviced by a strengthened Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator should be established under the chairmanship of the high-level official [筆者補注: 「国連緊急援助調整官」のこと] with the participation of all operational organizations and with a standing invitation to the International Committee of the Red Cross, the League of Red Cross and Red Crescent Societies, and the International Organization for Migration.

と記載されている。IASCは国連緊急援助調整官が議長となり、「人道支援にかかわる8つの国連諸機関を構成メンバーとする、活動調整や政策協議(中満, 2008: 39)」を行う。常任メンバー(Full Members)は、国連食糧農業機関、国連人道問題調整事務所(the United Nations Office of Coordination for Humanitarian Affairs: 以降はOCHAと略記する)、UNDP、国連人口基金、国連難民高等弁務官事務所、UNICEF、WFP、世界保健機関である。加えて、「永続的に招待されるアクター(Standing Invitees)」として、国際赤十字委員会、ボランティア機関国際協会(International Committee of Voluntary Agencies)、IFRC、InterAction、国際移住機関、国連人権高等弁務官事務所、国内避難民の人権担当の国連事務総長特別代表担当事務所、SCHR、世界銀行がある⁹。

⑥リーダーシップの発揮

リーダーシップに関連する記載としては、国連総会決議 46/182 の付属書の「I. GUIDING PRINCIPLES(指導原則)」に該当箇所がある。原文を引用すると、

12. The United Nations has a central and unique role to play in providing leadership and coordinating the efforts of the international community to support the affected countries.

とあり、被災国政府を支援するためにリーダーシップを発揮して国際社会の活動を調整するための中心かつ他に類のない役割を国連が果たすと記載されている。

同付属書のセクション VI のパラグラフ 33 及び 34 で、国連事務総長のリーダーシップと、国連事務総長が「国連緊急援助調整官(Emergency Relief Coordinator: 以降はERCと略記する)」を任命することが決まった。

33. The leadership role of the Secretary-General is critical and must be strengthened to ensure better preparation for, as well as rapid and coherent response to, natural disasters and other emergencies. [...]

34. [...] a high-level official (emergency relief coordinator) would be designated by the Secretary-General

ERCとは「紛争による複合的緊急人道危機、および自然災害による危機への国連の対応を調整する責任者(中満, 2008: 38)」のことを指す。そして、ERCは

⁹ <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloder.aspx?page=content-about-default> を参照。

被災国での「調整」について、被災国にいる国連常駐調整官(the resident coordinator)に対してリーダーシップを発揮するとも規定された(パラグラフ 36)。

36. [...] *At the country level, the high-level official would maintain close contact with and provide leadership to the resident coordinators on matters relating to humanitarian assistance.*

39. [...] *the resident coordinator should normally coordinate the humanitarian assistance of the United Nations system at the country level.*

2. 4

「人道支援の改革」での調整：2005年以降

2005年から「人道支援の改革」が開始された。その背景として、支援を主導する主体が不明確な支援分野の改善が指摘されている。中満(2008: 48)は「明確に主管する機関をもたない人道的な活動領域において、緊急人道危機が発生した場合の活動の各機関の間でのスムーズな責任分担の可能性をあらかじめ最大限高めておくことは、迅速で効果的な対応を確保するために以前から重要な課題」であると述べた。そして、とりわけ国内避難民に対する支援が問題視されている(Egeland, 2005: 4; McNamara, 2006: 10; Walker and Maxwell, 2009: 104)。

「人道支援の改革」を積極的に進めたのは、改革に先立ち発行された報告書『Humanitarian Response Review (Adinolfi et al., 2005)』を委託したERCのヤン・エグランド(Jan Egeland)氏であるとされている(Walker and Maxwell, 2009: 104; McNamara, 2006: 10)。エグランド氏本人によれば、ダルフール危機とスマトラ沖地震・インド洋津波災害が、同氏が報告書を委託するきっかけとなった(Egeland, 2005: 4)。同報告書及び「人道支援の改革」は、国連機関のみを対象としていると考えられがちである。しかし、一連の改革には赤十字組織やNGOも含まれると考えるほうが妥当である(Egeland, 2005: 4; McNamara, 2006: 10; 中満, 2008: 49)。

OCHA(2008: 55)によると、「人道支援の改革」の柱は4つある。中央緊急対応基金の創設、国連人道調整官の能力強化、Cluster Approachの構築、赤十字組織やNGOとのパートナーシップの構築の4本柱である。これらの改革の柱のすべてが国連総会決議文の形で文書化されたわけではない点は、国連総会決議 2816(XXVI)や国連総会決議 46/182とは異なる。例えば、中央緊急対応基金は2006年の国連総会決議 60/124のパラグラフ 15で創設が決定された。一方、Cluster Approachは国連総会決議文書でその使用が正式に決定されたことはない。しかし、改革の柱は国連総会

第3委員会や経済社会理事会の人道問題セグメントで繰り返し討議され、標準作業手続き¹⁰が記された様々な手引きが作成され、いまや「人道支援の改革」の柱は近年の人道支援における「調整」として実用化されている。

Walker and Maxwell(2009: 105)によれば、『Humanitarian Response Review』の最も重要な提言が「Cluster Approachの構築」であり、「人道支援の改革」の主要な柱となった。OCHA(2012: 6)も、Cluster Approachが「人道支援の改革」の重要な要素であると指摘している。

Cluster Approachとは、国レベルとグローバルレベルの両レベルで、保健、栄養、水・衛生・下水などといった「クラスター(cluster)」と呼ばれる支援分野ごとに、多種多様な支援主体間の「調整」を効率的に行うことを主眼とした調整方式である¹¹。2005年10月8日に発生したパキスタン北部地震から、実質的に導入された(Currion, 2006; Hicks and Pappas, 2006)。

IASCが作成したCluster Approachの手引きに記載された内容は、「人道支援の改革」の他の項目とも相互に関連し(詳細は本節内で後述)、またどのような時にこれを用いるのかという適用基準についても記載している(詳細は第3章で後述)。つまり、Cluster Approachと呼ばれる調整方式を、「どのように「調整」を行うのか」という機能面に限定した規則だけに限定して考えるのではなく、より包括的に捉えるという視点も必要である。本節では、Cluster Approachを中心として「人道支援の改革」における「調整」について検討する。その際に、Cluster Approachの標準作業手続きが記載されている『Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response (IASC, 2006b)』に主に従う。

Cluster Approachの日本語訳は定まっておらず、「クラスター制度(中満, 2008; 杉本ほか, 2009)」と訳されたり、単に「クラスター・アプローチ」と表記されたりしている¹²。本稿では、OCHAをはじめとする国連機関もしくは被災国政府が使用する「Cluster Approach」という用語の日本語訳として、「クラスター制度¹³」を用

¹⁰ 標準作業手続き(Standard Operating Procedures)とは、固有名詞ではなく、細則や実務者向けの手引きを意味する一般名詞である。土山(2005)によれば、「政府首脳が損得計算に基づいて行う外交政策決定と区別して、官僚が前例や慣例に従って行う政策決定を分析するために組織の意思決定が重視されるが、その文脈でとくに注目される概念」であると標準作業手続きは定義される。「官僚が数多くの決定をルーティーン的に行うためには、だれもが容易に習得できる単純な標準の手続きが必要である」とされている(土山, 2005)。

¹¹ 中満(2008: 50)によれば、Cluster Approachとは「人道支援活動における11の支援分野に関して、あらかじめグローバルなレベルで主導機関を任命しておき、実際に危機が起こった場合に活動のオーバーラップやギャップを防ぐと同時に説明責任を強化することを目的としている」制度である。中満(2008: 50)では国レベルでの「Cluster Approach」についての言及がなかったため、本稿ではこれを補足した。

¹² 例えば、日本国外務省のホームページ「国際機関を通じた援助 用語説明」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_2y.html)の記載を参照。

¹³ 「制度」の定義については第4章で詳述する。

いることにする。これに関連して、以降の本文中の記述の中で「公認適用事例」という表現を使用する場合は、「自然災害か人為災害か問わず、ある事例でクラスター制度が「調整」の方式として被災国政府が受入れた、とOCHAが認定した事例」という意味で用いる¹⁴。

①支援計画の作成

「1. 2. 2 調整の具体例」で紹介した統一アピール過程(CAP)に盛り込まれる「Common Humanitarian Action Plan (CHAP: 共通支援計画)」をクラスターごとに作成する(IASC, 2006b: 14)。CHAPには、「ニーズの分析」「支援の目的」「支援の内容」「期待される支援の効果」「期待される支援の結果」「支援の指標」「支援のモニタリング」が含まれる(ReleifWeb Project, 2008: 19)。また、どの機関がクラスターの「Lead Agency¹⁵」であるのかをCHAPに記載することになっている。

②情報共有

この制度による情報共有とは以下のような手法である¹⁶。まず、クラスター内部で支援主体間の情報共有を行う。次に、各クラスターに設置されるLead Agencyが担当クラスターの情報を集約した上でLead Agency同士だけで情報共有を行う。そして、Lead Agency間で決まった内容は各クラスターに持ち帰られ、クラスター構成主体に伝達される。こうした手法をとれば、すべての支援主体が集まる全体会議形式と比べて、効率的な情報共有が実現できる。支援主体は自分の専門にあわせたクラスターのみに参加すれば良いためである。国レベルでは支援主体に被災国の中央政府及び地方自治体も含まれるとされている。

個別のクラスターの情報共有を促進するのは各Lead Agencyだが、クラスター間やクラスター全体の情報共有を促進するのは、グローバルレベルでERC(IASC, 2006b: 4)、常駐調整官もしくは人道調整官(国レベル)である(IASC, 2006b: 6)。

③支援に必要な資金の調達と説明責任の履行

③-1 資金の調達：中央緊急対応基金(新CERF)を中心に

「人道支援の改革」では、資金調達の仕組みとして中央緊急対応基金(Central

¹⁴ 公認適用事例の情報源は

<http://oneresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Fieldlevelimplementation.aspx> [2012年6月26日アクセス]を参照した。

¹⁵ 本稿では「Lead Agency」を「主導機関」というように和訳せずに原文の通り英語で表記する。これは、「Lead Agency」は一般用語ではなく、固有名詞であることを明確化するための措置である。

¹⁶ 筆者による調査にもとづく(地引, 2009c)。バングラデシュで2007年サイクロンSidrへの支援で公認適用されたクラスター制度が、同国でどのように運用されていたのかを関係者にインタビューした。

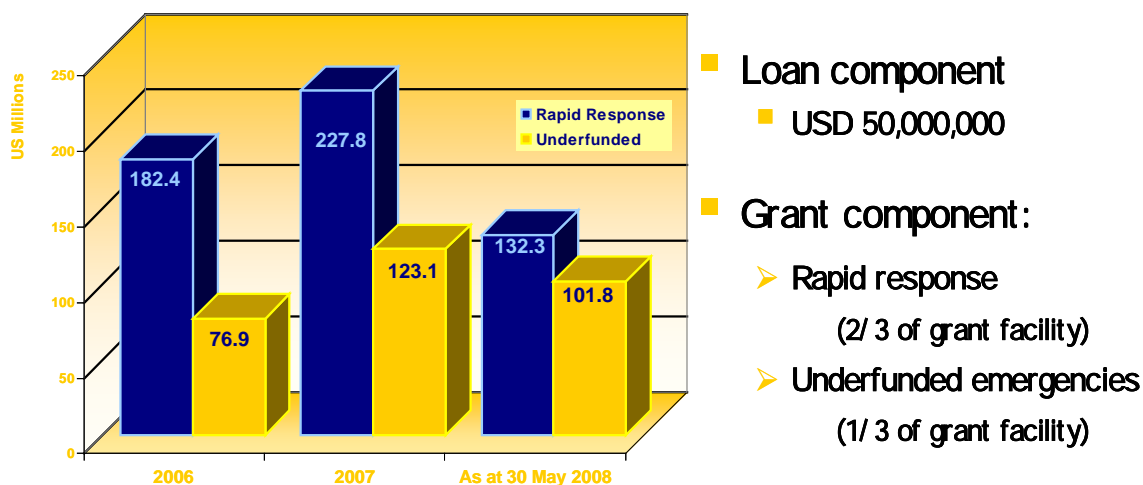
Emergency Response Fund: 以降は新CERFと略記する)が設置された。新CERFとは、人道支援活動の初期段階から迅速に活動資金を供給するために設けられた基金である。

新CERFは既存の資金調達の仕事を変えて作られた。1991年の国連総会決議46/182は、中央緊急回転基金(Central Emergency Revolving Fund: 旧CERF)を創設し、その管理をOCHAの前身組織である人道問題局(Department of Humanitarian Affairs: DHA)に委ねた(Reindorp & Wiles, 2001: 14)。その後、旧CERFが2006年3月に新CERFとして生まれ変わった。

新旧CERFの大きな違いは、新CERFに「贈与基金(Grant Component)」が組み込まれた点である(中満, 2008: 51)。新CERFの贈与基金は「ドナーからの資金確保の見込みがないが、人道支援活動の必要性が認められる場合にERCが国連諸機関およびIOMに対して供与(中満, 2008: 52)」される。つまり、返済する必要がない。

新CERFの贈与基金には「RR (Rapid Response)」と「UFE (Under Funded Emergency)」の2種類の資金提供方法がある。本来自然災害は突発的に発生する性質を持つため、RRの配分が多い。一方、UFEは継続的な危機(内戦、飢餓など)への配分が多い。なお、NGOは新CERFに資金調達を直接申請することができない。贈与基金には国連機関及びIOMだけが資金調達を直接申請できる。下図2-1は、新CERFの贈与基金・貸与基金と、「RR」と「UFE」の金額の割合を示したものである。

新CERFの運用は、OCHAが新CERFの事務局を務めて資金調達の申請を処理し、ERCが資金提供の最終意思決定者である(CERF Secretariat, 2008: 10)。



(出典) CERF Secretariat (2008: 12 及び 14) より転載。

図 2 - 1 新 CERF の基金内容の内訳

新 CERF はクラスター制度と関連している。新 CERF の手引きや申請書内には、クラスター制度に言及している箇所がある。贈与基金の手引き (OCHA, 2006a: 4) には、

UN humanitarian organizations and IOM are eligible to apply. NGOs are eligible as implementing partners of UN humanitarian Organizations and IOM¹⁷ or through the cluster leads.

と記載されており、「the cluster leads (各クラスターの Lead Agency)」を通すことで、NGO が贈与基金を間接的に得ることができるとされている。贈与基金の「UFE (Under Funded Emergency)」の手引き (OCHA, 2011: 10) には、

For the in-country prioritization process, the inclusion of all relevant humanitarian partners – at the humanitarian country team level or through cluster/sector or ad-hoc arrangements - is essential.

と記載されており、支援資金を要請する際の支援プロジェクトの優先順位付けを行う過程の一つとしてクラスターで支援主体間が協働することが提示され、そこで関係機関が集まるとされている。2010 年時点の贈与基金の申請書の中から、関連する箇所を次ページの図 2-2 に転載した。申請書中の項目 11 番には、クラスターごとの支援活動の優先順位を記入する必要があることが分かる。申請書中の項目「III. AGENCY PROJECT PROPOSALS (申請機関のプロジェクト概要)」では、申請プロジェクト内容がどのクラスターに該当するのかを記載する項目 (図 2-2 中の「4. Cluster/sector/cross-cutting issue」) がある。

¹⁷ 「IOM」とは「International Organization for Migration: 国際移住機関」を指す。IOM は国連機関ではないため、手引きには国連機関とは分けて記載されている。

B. Humanitarian Context and Response (1 page)
11. Describe the overall humanitarian response, including the priority humanitarian actions per sector/ cluster identified by the humanitarian country team, and any gaps in the response and reasons for the gaps (e.g. changes in security phases, inaccessible areas, etc).

III. AGENCY PROJECT PROPOSALS (2 pages each)		
1. Requesting agency:		
2. Project title:		
3. CAP/Flash Appeal project code:	<i>(Mandatory to provide where an appeal exists)</i>	
4. Cluster /sector/cross-cutting issue:		
5. Geographic areas of implementation targeted with CERF funding:	<i>(Please be specific)</i>	
6. Total number of individuals targeted with CERF funding (provide a breakdown by sex and age).	a. Female	
	b. Male	
	c. Children <u>under 5</u>	
	d. Total individuals:	
以下省略		
(注)図内の黄色網掛け部分は、筆者が強調した。		

(出典)『APPLICATION FOR GRANT FUNDING』より転載。同申請書は、OCHA インドネシア事務所から筆者に提供された。

図 2 - 2 新 CERF の贈与基金の申請書(一部抜粋)

新CERFに加えて、「人道支援の改革」以降に設立された「Common Humanitarian Fund(CHF: 国連人道支援基金)」があり、CHFもクラスター制度に関係している¹⁸。CHFは 2006 年にスーダンとコンゴ民主共和国で試験的に導入された。Walker and Maxwell(2009: 108)によれば、統一アピール過程(CAP)の欠点と国連人道調整官が統一アピール過程に影響できないことを改善するためにCHFは作られた。統一アピール過程の欠点とは、特定のドナーが特定のプロジェクトのみにしか資金を提供しない傾向があり、必ずしも全体に資金が提供されないことを意味する。CHFの資金

¹⁸ 新 CERF や CHF に加えて、Walker and Maxwell(2009: 108)は「Emergency Response Fund」が新しく創設された基金であると書いた。しかし、Mowjee et al. (2007: 8)は ERF は 1997 年にアンゴラで初めて設立されたと記載している。

の配分は国連人道調整官が支援活動全体を考慮して決定することとなった。CHFと新CERFの違いは、新CERFは世界中のどの国の人道支援でも活用可能だが、CHFは特定の国のみで運用され、CHFが設置されている国も限られている点である。クラスター制度とCHFの関連は、国連人道調整官がCHFの資金を配分する時に、各クラスターのLead Agencyと緊密に連携するとなっている点である。

以上のように、新CERFとCHFはクラスター制度と密接に関連しているが、両基金ともクラスター制度とは独立したものであると考えられる。

③-2 説明責任

クラスター制度では4種類の説明責任が明確化された。1つ目の説明責任は、国レベルの人道支援を総合的に監督する国連人道調整官(人道調整官が不在の国は常駐調整官)が、ERCに対して当該国の人道支援に関する状況を説明する責任を負うというものである(IASC, 2006b: 9)。2つ目の説明責任は、グローバルレベルで固定的に常設された11種類のクラスターのLead Agencyが、各クラスターの活動状況をERCに対して説明責任を負うというものである(IASC, 2006b: 4)¹⁹。3つ目の説明責任は、国レベルに設置されたクラスターのLead Agencyから国連人道調整官に対して、当該クラスターの状況について説明する責任を負うというものである(IASC, 2006b: 9)。4つ目の説明責任は、支援の受益者つまり被災者に対する説明責任を、支援主体(この場合は各クラスターの参加主体)が負うというものである(IASC, 2006b: 7及び14)。IASCの手引きの発表日の前日に、クラスター制度の暫定版の評価報告書(IASC, 2006a)が発表された²⁰。その暫定版の評価報告書(IASC, 2006a)は、支援の受益者への説明責任を明確に打ち出すべきであると指摘している。これに対応し、手引きの中で、受益者への説明責任は「Participatory and community-based approaches(参加型でコミュニティ重視の支援方法)」という表現で記載された(IASC, 2006b: 7及び14)。

④支援主体の機能的な役割分担

本節の冒頭で述べたとおり、クラスター制度の特徴は、

- 国レベルとグローバルレベルの両方で
- 保健、栄養、水・衛生・下水などといった「クラスター」と呼ばれる支援分野ごとに支援主体が集まる

点である。役割分担という意味では、今までどおりに国レベルでの支援にあたることに加えて、グローバルレベルでの役割が新たに明確化された(IASC, 2006b: 2-4)。

¹⁹ グローバルレベルのクラスターの説明は「④支援主体の機能的な役割分担」で後述する。

²⁰ 暫定報告書の原文タイトルは『IASC Interim Self-Assessment of Implementation of the Cluster Approach in the Field』である。

また、「クラスター」と呼ばれる支援分野ごとに分かれるという意味での機能分担が企図されている。さらに、Lead Agency の役割が委託権限(terms of reference)という形で整理された(IASC, 2006b: 13-15)。

④-1 国レベルの役割分担

クラスターの種類・数については、グローバルレベルには 11 のクラスターが設置されるが(次ページの表 2-2 左側参照)、国レベルでは必ずしも 11 のクラスターが存在するわけではない。被災国・被災地の実情を考慮した上で、特定のクラスターだけが設置されたり、複数のクラスターが統合されたりしてもよいとされているからだ(IASC, 2006b: 5)。例えば、クラスター制度の公認適用事例とされる 2007 年のバングラデシュの事例では、6 種類のクラスターしか設置されていない(次ページの表 2-2 右側参照)。2007 年のウガンダの事例では、「Health, Nutrition and HIV/AIDS」クラスターというように、「Health」と「Nutrition」クラスターが合わさって設置されている。

バングラデシュの事例をみると、国レベルで「Food」クラスターが設置されている。グローバルレベルには「Nutrition」クラスターが存在するものの、「Food」というクラスターはない。この場合、グローバルレベルの「Nutrition」クラスターではなく、「Food」クラスターが国レベルで設置されるのは許容範囲内なのか、という疑問が生じる。クラスター制度公認適用事例をみると、「Nutrition」と「Food」が別々に設置された場合と、その 2 つが合わさった場合とがある(表 2-3 を参照)。

表 2-2 グローバルレベルと国レベルのクラスター

グローバルレベル		国レベル	
		具体例: バングラデシュの 2007 年 11 月 サイクロン「シドル」の公認適用事例	
クラスター名	Global Cluster Lead	クラスター名	Lead Agency
Agriculture	FAO	設置なし	
Camp Coordination and Camp Management			
IDPs* from Conflict	UNHCR	設置なし	
IDPs from Disaster Situation	IOM		
Early Recovery	UNDP	Early Recovery	UNDP
Education	UNICEF and Save the Children UK	設置なし	
Emergency Shelter			
IDPs from Conflict	UNHCR	Emergency Shelter	IFRC
IDPs from Disaster Situation	IFRC**		
Emergency Telecommunications	OCHA/ UNICEF/ WFP	設置なし	
Health	WHO	Health	WHO
Logistics	WFP	Logistics	WFP
Nutrition	UNICEF	設置なし	
Protection			
IDPs from Conflict	UNHCR	設置なし	
IDPs from Disasters/ Civilians affected by conflict (other than IDP)***	UNHCR/ OHCHR/ UNICEF		
Water, Sanitation and Hygiene	UNICEF	WASH	UNICEF
※「Food」クラスターはグローバルレベルにはない。		Food	WFP

* IDP とは、国内避難民(Internally Displaced Person)の略。

** 国際赤十字赤新月社連盟は Lead Agency ではなく、召集者(Convener)として責任をもつが、支援活動に関して国連に対し責任を負うものではない。

*** グローバルレベルにおいては、UNHCR が保護分野の Lead Agency である。国レベルにおいては、保護を付託任務にもつ UNHCR、OHCHR、UNICEF が協議のうえ、保護活動の責任の所在を決定する。

(出典) OCHA が運営するホームページ(<http://humanitarianreform.org/>)をもとに
筆者作成

表 2-3 「Nutrition」クラスターと「Food」クラスター

「Food」と「Nutrition」が別々に設置された事例	「Food」と「Nutrition」が合わさった事例
<ul style="list-style-type: none"> • 2006 年フィリピン 「Nutrition」と「Food」 • 2007 年モザンビーク 「Nutrition」と「Food security」 • 2008 年ミャンマー 「Nutrition」と「Food」 • 2008 年のハイチ 「Nutrition」と「Food Assistance」 • 2008 年ネパール 「Nutrition」と「Food」 • 2009 年フィリピン 「Nutrition」と「Food Aid」 • 2009 年ブルキナファソ 「Nutrition」と「Food Aid」 	<ul style="list-style-type: none"> • 2006 年インドネシア 「Food and Nutrition」 • 2007 年ドミニカ共和国 「Food Security and Nutrition」 • 2008 年マダガスカル 「Nutrition and Food Security」 • 2009 年インドネシア 「Food and Nutrition」

(出典)筆者作成

つまり、「Nutrition」と「Food」は独立しているのか、それとも統合されるべきなのかはケースバイケースなのである。IASCによって行われた評価『Cluster Approach Evaluation (Stoddard et al., 2007)』は、グローバルレベルでの「Food」クラスター設置を提言している。しかし、IASC内ではこの提言について意見の一致をみていない²¹。

④-2 グローバルレベルの役割分担

クラスター制度は、グローバルレベルに 11 種類のクラスターを初めて公式に固定的に常設し、各クラスターの Lead Agency を定めた点が独特である。国レベルで運用されるクラスターの Lead Agency は国や地域によって変更される場合があるが、グローバルレベルのクラスターの種類と Lead Agency は固定されている。

グローバルレベルに 11 種類のクラスターが常設されたということは、支援の空白とされてきた支援分野が特定され、どの支援主体が責任をとるのが明確化されたことを意味する。手引きには、

The establishment of clusters at the global level in areas where there are clearly identified gaps in capacity is an important addition that will enhance technical capacity and better ensure the immediate availability of critical material and expertise.

²¹ 2010年12月15日にIASCにより「Food Security Cluster」が正式に設置された(Food Security Cluster, 2011)。

と記載されており、支援の空白を埋めることの重要性をうたっている (IASC, 2006b: 3)。中満(2008)は、支援の空白(gap)とされてきた支援分野について、「例えば、政治状況や治安状況によっては対応の困難度が高く、また発生要因も一様ではない国内避難民への保護・支援には、マンデートを有する機関が存在せず、支援活動の責任の所在は時として曖昧にされがちであった(中満, 2008: 48)」と指摘している。

グローバルレベルのクラスター及びLead Agencyの役割は、

At the global level, the aim of the cluster approach is to strengthen system-wide preparedness and technical capacity to respond to humanitarian emergencies by ensuring that there is predictable leadership and accountability in all the main sectors or areas of humanitarian response.

とされている (IASC, 2006b: 2)。つまり、人道支援全体の事前準備と対応能力強化を目的としている。この目的遂行のために、①標準と政策の作成、②災害対応能力の構築、③国レベルへの実務的支援、という3つの主要な活動を行うことになっている(次ページ表2-4参照)。以下で、もう少し具体的な活動内容を紹介したい。

1番目の標準と政策の作成の具体例として「Early Recovery」クラスターの例を紹介する。「Early Recovery」クラスターの重要な標準として、「Post Disaster Needs Assessment (PDNA)」が開発されている²²。PDNAの調査結果から人道支援に必要な物資の質量を推計し、支援に必要な資金の要請が行われる。また、被災直後の支援活動だけではなく復旧・復興計画の基礎資料ともなるため、「Early Recovery」クラスターにとっては必須の標準である。

2番目の災害対応能力の構築の具体例として、「Logistics」クラスターの例を挙げる。「Logistics」クラスターは支援物資の物流管理システムを構築している²³。この物流管理システムは、ただ単に支援物資の移動だけを管理するだけではなく、いつでもどこでどのような物資が必要かといった意思決定を補助する機能も備える高度なシステムである。国レベルの支援要員のシステム利用を助けるため、ローマにあるWFP本部の一室にGlobal Logistics Cluster Cellを設けて、24時間体制で対応にあたっている。

3番目の実務的支援の具体例として、「WASH」クラスターの例を取り上げる。

²² 筆者による在ジュネーブUNDP担当官(役職名は「Cluster Working Group Coordinator, Early Recovery & Cross-Cutting Issues Team, Bureau for Crisis Prevention & Recovery, UNDP」)へのインタビューによる(2008年4月9日実施)。

²³ 筆者によるGlobal Logistics Cluster Support Cellの最高責任者(役職は「Head, Global Logistics Cluster Support Cell & Augmented Logistics Intervention Team for Emergencies (ALITE), Logistics Division」)へのインタビュー調査(2009年7月15日実施)。

「WASH」クラスターには国レベルでの「WASH」クラスター運用を扶助するための予算がある²⁴。この予算は一時的な性格のものではなく常設であるものの、金額自体は小さい。だが、この予算を活用することでクラスター専従の情報管理者を配置することが可能になる。重要なのは、この予算はグローバルレベルのLead AgencyであるUNICEFだけのものではないということである。仮に国レベルの「WASH」クラスターのLead AgencyがUNICEFでなかったとしても、国レベルのLead Agencyを助けるためこの予算は支障なく執行されることになっている。

表 2 - 4 グローバルレベルのクラスターの活動

1. Standards and policy-setting
▶ Consolidation and dissemination of standards; where necessary, development of standards and policies; identification of 'best practice'
2. Building response capacity
▶ Training and system development at the local, national, regional and international levels
▶ Establishing and maintaining surge capacity and standby rosters
▶ Establishing and maintaining material stockpiles
3. Operational support
▶ Assessment of needs for human, financial and institutional capacity
▶ Emergency preparedness and long term planning
▶ Securing access to appropriate technical expertise
▶ Advocacy and resource mobilization
▶ Pooling resources and ensuring complementarity of efforts through enhanced partnerships

(出典) IASC(2006b)より記述を引用して作成。

グローバルレベルにはクラスター制度とは別にIASCが調整枠組みとしてすでに存在していた。にもかかわらず、新たにGlobal Clusterが設置された理由は、IASCの性格と位置づけによる。IASCには複数の作業部会(Working Group)が設置されているものの、支援実務の細目を討議するというよりも、より一般的な内容を取り扱う傾向にある。そのため、より実務的な内容を議論する新しい場が求められた²⁵。また、IASCはメンバーが限定されているため、どんな支援主体でも参加可能である

²⁴ 筆者による Global WASH Cluster Manager (役職は「WASH Emergencies Adviser, Global WASH Cluster Manager, UNICEF」)へのインタビュー調査(2009年7月8日水曜日実施)。

²⁵ 筆者による OCHA 担当官へのインタビュー調査(役職は「Senior Humanitarian Affairs Officer」)。2009年7月10日実施)。

仕組みも必要であった²⁶。このように、IASCとグローバルレベルのクラスター制度は性格が異なる調整方式なのである。

④-3 Lead Agency の役割

Lead Agencyの基本的役割は、関係諸機関の専門的・技術的なノウハウの効率的活用を促進することである(IASC, 2006b: 13)。そのために、各Lead Agencyはクラスター運営のために「クラスター調整官(Cluster Coordinator)」を提供する。このクラスター調整官には中立性が求められる。クラスター調整官が自分の組織の立場を代弁することを防ぐためである。中立性を確保するために、国レベルのクラスター調整官の配置には様々な配慮がなされている。2007年のバングラデシュの事例では、「WASH」クラスターのクラスター調整官は当初UNICEFの職員であったが、途中から外部コンサルタントと交代した²⁷。「Early Recovery」クラスターでも、UNDPの緊急事態担当の職員ではない職員がクラスター調整官を務めることで、UNDP自体の支援活動とは独立的であることを担保しようとしている²⁸。「Emergency Shelter」クラスターのクラスター調整官は、打合せ場所を決めるために、国連の建物だけを用いるのではなく、参加者が行きやすく、さらにバングラデシュの首都ダッカ特有の交通渋滞も考慮するというにまで気配りをしている²⁹。

国レベルでのLead Agencyには「最後の砦」としての役割(Provider of Last Resort)と、情報管理者(Information Manager)としての役割も期待されている(IASC, 2006b: 15)。最後の砦とはLead Agencyが果たすべき役割の一つのことであり、担当支援分野において支援内容に空白(gap)が生じていないかチェックして、もし空白があればそれを埋めるように関係機関と連携するが、それでも空白を埋められない場合はLead Agencyが直接手を下して空白を埋めるように努めることを指す³⁰。情報管理については、Lead Agencyは情報共有の円滑化を図るために、情報

²⁶ IASCには国際的に活躍するNGOのアンブレラ型組織も「永続的に招待されるアクター(Standing Invitees)」として参加している。そのため、国連機関、NGOが一堂に会する調整枠組みとして、アクターの種類を超えた合意形成の場と認識されているのが一般的である。だが内実は、参加NGOの一つはIASCでの討議は所詮は国連主導に過ぎないと漏らしているという(OCHA担当官(役職は「Humanitarian Affairs Officer, Emergency Preparedness Section (EPS), OCHA)へのインタビュー調査: 2008年4月9日実施)。

²⁷ 筆者による当該人物へのインタビュー調査(2009年7月8日実施)。

²⁸ 筆者による在バングラデシュUNDPの「Early Recovery」クラスターのクラスター調整官(役職名は「Assistant Country Director (Disaster Management)」)へのインタビュー調査(2008年11月28日実施)。

²⁹ 筆者によるEmergency Shelterクラスターのクラスター調整官への調査(E-mailによる回答を得た。2008年11月28日受信)。

³⁰ 「最後の砦」としての機能はIASC(2006b: 7)には「義務(responsibility)」という表現で記載されている。しかし、実態は支援の空白地帯をLead Agencyがすべて埋めることはできず、「最後の砦」としての機能は果たされていない(Stoddard et al. 2007)。

管理者を任命することが求められている³¹。そして、クラスターに所属する各支援主体の担当者一覧、会議議事録、各種書類の書式の統一化、技術標準の設定、誰がどこで何をしているかの地図化(可視化)、場合によっては被災国の言語への翻訳などの作業を行う³²。

さらに、Lead Agency は被災国政府との関係でも重要な役割を果たすべきとされている。Lead Agency は被災国政府に緊密に協力する(IASC Task Team on the Cluster Approach, 2007: 2)。各クラスターの Lead Agency の委託権限には、被災国政府と適切に調整する、と記されている(IASC, 2006e: 1)。

⑤被災国政府など関係機関との協議と関係維持

⑤-1 被災国政府との関係維持

国レベルでは、基本的には有事発生後に、常駐調整官もしくは人道調整官が被災国政府との協議を経て必要なクラスターを設置し、支援活動に関係する調整を行うことになっている(IASC, 2006b: 6)³³。

さらに、Lead Agency は被災国政府との関係でも重要な役割を果たすべきとされている(IASC, 2006b: 8)。ただし、Lead Agency は当該クラスターによる人道支援のすべてを主導するわけではなく、その役割は被災国政府の関連機関の役割であると明記している(IASC, 2006b: 9)。

⑤-2 支援主体間の Partnership という考え方

クラスター制度は排他的ではなく開かれた調整方式であり、表 2-5 に描かれたような多様な支援主体の参加を歓迎している(IASC, 2006b: 13)。原理的には、被災国政府・国連の諸機関・IFRC・NGO といった主要な支援主体がクラスター制度という全体の傘の中に入るという建前である。特に、被災者への支援に「主要な役割(the primary role)」を負うべきとされている被災国政府の関係機関がクラスター

³¹ 情報管理について、バングラデシュのクラスター制度では Google Group を使用して各クラスターは情報共有を行っていた(地引, 2009c)。「Early Recovery」クラスターの情報管理者によると、被災後 2、3 日後から「Emergency Shelter」クラスターの Lead Agency である国際赤十字赤新月社連盟が Google Group を使用し始めて、その後他のクラスターも使い始めたという(筆者による在バングラデシュ UNDP の「Early Recovery」クラスターの Information Manager (役職名は「Programme Officer」) へのインタビュー調査: 2008 年 11 月 20 日実施)。各クラスターの Google Group には、クラスターの会合の議事録やガイドラインなどがアップロードされていた。しかし、Google Group の利用については、「WASH」クラスターの情報管理者(役職名は「WES Specialist, Water & Environmental Sanitation Section」)によれば、Google Group の使い方に慣れていない支援関係者がいるなどの問題点もあった。

³² 2006 年のインドネシアでは被災国・地域の言語への翻訳の要請が提言されている(UN2007)。2007 年のバングラデシュでは、Google Group にアップロードされる資料のほとんどが英語であったため、現地のベンガル語の資料を用意することなどが今後の課題であるという。

³³ 国連常駐調整官及び国連人道調整官の詳細については長谷川(2002)を参照のこと。

に参加することが重要視されている。

クラスター制度で基本となる考え方は、すべての支援主体は対等の地位にあるということである (IASC, 2006b: 8)。クラスターごとに Lead Agency が設置されるものの、Lead Agency はクラスターに所属する支援主体を指揮命令するわけではない。なぜならば、支援主体は各国政府機関や国連機関や NGO など多種多様であり、そうした多種多様な主体には個別の意思・支援手法があり、多様性を相互に尊重する必要があるからだ。もし、クラスターに参加する支援主体同士の間には活動資金の提供者 (ドナー) と受給者 (レシピエント) の関係があれば、資金力を背景とした指揮命令も可能かもしれないが、必ずしもそうした関係があるわけでもない。そのため、クラスター制度で行われる支援内容の「調整」とは、Lead Agency によるトップダウンの意思決定というよりも、集団による合意形成という性質に近い³⁴。

表 2-5 人道支援に従事する支援主体の分類

国家	支援国政府 (例) 日本の国際協力機構 (JICA)
	被災国政府
非国家アクター	政府間機関 (例) EU、ECOWAS (西アフリカ経済共同体)
	国連機関 (例) ユニセフ、世界食糧計画、国連難民高等弁務官事務所
	国際機関 (例) 国際移住機関、国際赤十字赤新月社連盟
	国際 NGO (例) 国境なき医師団
	ローカル NGO (例) バングラデシュの BRAC
	民間企業 (例) DHL、エリクソン
	研究機関 (例) Tufts University Feinstein International Center

(出典) 筆者作成

⑥ リーダーシップの発揮

⑥-1 ERC のリーダーシップ

ERC は各国の人道支援におけるクラスターの運用を確実なものにする、という意味でのリーダーシップを発揮するとされている (IASC, 2006b: 9)。ERC は各国の国連人道調整官と協議し、またグローバルレベルの各クラスターの Lead Agency とも協議し、最終的に各国に設置されるクラスターの種類及びそれらの Lead Agency

³⁴ 筆者による在ジュネーブ UNDP 担当官 (役職名は「Cluster Working Group Coordinator, Early Recovery & Cross-Cutting Issues Team, Bureau for Crisis Prevention & Recovery, UNDP」) へのインタビューによる (2008 年 4 月 9 日実施)。クラスター制度において、Lead Agency や参加する支援主体に対して、例えば、支援活動の調整に失敗した場合の罰則規定は存在しない。そもそも、唯一絶対の正統性を持つ主体がないという意味でアナーキーな国際社会において、対等な関係にある多様な支援主体が関与する国際緊急人道支援で、「どのような正統性を根拠に、誰が誰を罰するのか」という問題は非常に敏感な問題であることが背景にあると推定される。

を決定する (IASC, 2006b: 7)。

⑥-2 国連人道調整官のリーダーシップ

「人道支援の改革」を提言した『Humanitarian Response Review (Adinolfi et al., 2005: 51)』は、国レベルでの人道支援を総合的に主導する立場にある国連人道調整官の能力強化の必要性を強調した。そのために、クラスター制度では各クラスターの Lead Agency から国連人道調整官への説明責任が明記され (IASC, 2006b: 7)、資金調達で CHF を国連人道調整官が差配する仕組みが作られた (Walker and Maxwell, 2009: 108)。

⑥-3 予見可能なリーダーシップ: Lead Agency

グローバルレベルでクラスターの種類と Lead Agency が固定されたことで、「どの支援主体が、どの支援分野を主導し、どのような内容を主導するのか」という予見可能性が高まった (IASC, 2006b: 4)。国レベルでもグローバルレベルと同じ設定であれば、グローバルレベルと国レベルのクラスターの配置が一致して、さらに予見可能性が高まる (IASC, 2006b: 5)。

2. 5

時期別の「調整」の比較と考察

本章では、1971年、1991年、2005年以降という異なる時点での各時期の「調整」の特徴を分析した。第1章で分析的に定義した「調整」の6要素を比較項目として、1971年、1991年、2005年以降のそれぞれの「調整」を比較し、その相違について考察する。6要素ごとに、3時点の「調整」を比較対照したのが次ページの表2-6である。

表 2-6 「調整」の定義の変容

①支援計画の作成

国連総会決議 2816 (XXVI) : 1971 年	明確な記載なし
国連総会決議 46/182 : 1991 年	CAP の作成が決定
「人道支援の改革」: 2005 年以降	CAP 及び CHAP の作成

②情報共有

国連総会決議 2816 (XXVI) : 1971 年	情報の整理役(a clearing-house)としての UNDR0
国連総会決議 46/182 : 1991 年	ERC が被災国外からの支援に関する情報を収集
「人道支援の改革」: 2005 年以降	新たな調整方式: 支援分野(クラスター)ごとの情報共有

③-1 資金の調達

国連総会決議 2816 (XXVI) : 1971 年	Working Capital Fund(1 年に 20 万ドルの上限)
国連総会決議 46/182 : 1991 年	旧 CERF
「人道支援の改革」: 2005 年以降	新 CERF、CHF

③-2 説明責任

国連総会決議 2816 (XXVI) : 1971 年	国連災害救済調整官から事務総長への報告系統の明記という意味での説明責任
国連総会決議 46/182 : 1991 年	ERC から事務総長への報告系統の明記という意味での説明責任
「人道支援の改革」: 2005 年以降	<ul style="list-style-type: none"> • 国連常駐調整官/人道調整官から ERC への説明責任 • グローバルレベルで Lead Agency から ERC への説明責任 • 国レベルで Lead Agency から国連常駐調整官/人道調整官への説明責任 • 支援主体から受益者への説明責任

④支援主体の機能的な役割分担

国連総会決議 2816 (XXVI) : 1971 年	明確な記載なし
国連総会決議 46/182 : 1991 年	明確な記載なし
「人道支援の改革」: 2005 年以降	<ul style="list-style-type: none"> • 国レベルのクラスターの設置 • グローバルレベルのクラスターの設置(固定・常設) • Lead Agency の設定

⑤被災国政府など関係機関との協議と関係維持

国連総会決議 2816 (XXVI) : 1971 年	<ul style="list-style-type: none"> • 被災国からの支援の要請(request for disaster assistance from a stricken State)に応じて支援活動に従事する • 赤十字・NGO との連携の必要性
国連総会決議 46/182 : 1991 年	<ul style="list-style-type: none"> • 被災者への支援の調整に被災国政府が「主要な役割 the

	primary role)」を負う • IASC の設置(赤十字・NGO との連携を含む)
「人道支援の改革」：2005 年以降	多様な主体間の協力関係(Partnership)の維持

⑥リーダーシップの発揮

国連総会決議 2816(XXVI)：1971 年	被災国において当地に駐在する国連開発計画(UNDP)の常駐代表の役割
国連総会決議 46/182：1991 年	ERC 及び国連常駐調整官のリーダーシップ (1994 年には国連人道調整官のリーダーシップも規定)
「人道支援の改革」：2005 年以降	予見可能性の向上：Lead Agency のリーダーシップ

(出典)筆者作成

①支援計画の作成

1971 年時点では「**支援計画の作成**」についての言及がなかったが、1991 年に CAP が作成されることが決まり、2005 年以降では CAP や CHAP を作成することが明確化されている。

②情報共有

1971 年時点では、UNDRO が情報の整理役として、支援のニーズ・物資の備蓄状況・計画作成と調整に関連する情報や、支援物資の輸送と通信手段も含めた情報を支援国政府など関連機関に伝達するとされていた。1991 年時点では、ERC が被災国政府と協議しながらニーズアセスメントを行い、被災国外からの支援に関する情報を収集して CAP に含まれる支援計画を用意するとある。2005 年時点では、「クラスター」という調整方式を用いて、これらの情報を支援主体間で共有する仕組みが整えられた。1971 年から 2005 年にかけて、調整方式が新たに整備されたという点で調整の要素が具体化はしたが、情報の共有は 1971 年当時から調整の 1 つの要素として取り入れられていたと考えられる。

③-1 資金の調達

資金調達のための基金が刷新され、かつ基金の規模が拡大した。1971 年当時から、初動対応を円滑にする基金は「Working Capital Fund」として設置されていたが、資金規模が 1 年に 20 万ドルと小規模であった。それが、1991 年時点で 5000 万ドル規模の旧 CERF が設立された。さらに、2005 年以降には「新 CERF」に更新された。中満(2008: 52)によれば、新 CERF 贈与基金は 4 億 5000 万ドルの資金保持を目標にし、貸与基金は 5000 万ドルの資金を保持している。新 CERF に加えて、国ごとに「CHF」も設置することで基金の種類も二重化された。このことから、資金の

調達は 1971 年当時から調整の 1 つの要素としてすでに組み込まれていたが、2005 年以降は規模の拡大と二重化という形式で強化されたと考えられる。

③-2 説明責任

時期を経るにしたがい、4 種類の説明責任が明確化された。1971 年当時の説明責任である国連災害救済調整官から国連事務総長への説明責任は、1991 年に国連災害救済調整官が ERC に制度変更された後も継続している。国連常駐調整官から ERC への説明責任は 1991 年当時に定められた。国連人道調整官から ERC への説明責任は、1994 年に IASC が作成した手引きで規定された。2005 年以降の説明責任のうち、クラスター制度の Lead Agency が関連する説明責任は、クラスター制度の新設に伴い生じたものという意味で新しい。一方、「支援主体から受益者(被災者)への説明責任」は 1971 年当時にはまったく言及されていなかったという点で新しい意味での説明責任である。

明確化された説明責任がある一方で、不明確なまま残された内容もある。「④-3 Lead Agency の役割」及び「⑤-1 被災国政府との関係維持」で述べたように、国レベルの国連人道調整官及び各クラスターの Lead Agency は被災国政府と緊密に連携するとされている。ところが、手引き(IASC, 2006b)では、クラスター制度の中核的な位置づけを担う国連人道調整官及び各クラスターの Lead Agency が被災国政府に対して、支援活動内容の説明責任を負うことは明記されていない。また、クラスターに参加する国連機関以外の主体(NGO など)が当該クラスターの Lead Agency に対して説明責任を負わないという記述もある(IASC, 2006b: 10)。

④支援主体の機能的な役割分担

1971 年時点及び 1991 年時点では、役割分担についての明確な記載がなかった。2005 年以降になって、国レベルとグローバルレベルに「クラスター設置」と「各クラスターの Lead Agency の役割」が明確化された。しかし、「各クラスターの Lead Agency の役割」については、被災国政府との関係の記載が抽象的である。「緊密に協力(IASC Task Team on the Cluster Approach, 2007: 3)」「適切に調整(IASC Principals, 2006)」という表現では、Lead Agency の役割が被災国政府には不透明に映る可能性を否定できない。

⑤被災国政府など関係機関との協議と関係維持

被災国政府の役割がより明確化されたものの、その役割の解釈は定まっていない。1971 年当時は、「被災国からの支援の要請にもとづいて国際的な人道支援を行う」という表現から、被災国の要請なしには国際社会は動くことができず、そこから被災国の果たす役割の重要性を類推する記述になっていた。1991 年時点では「被災

者への支援に被災国政府が主要な役割(the primary role)を負う」と、被災国政府の役割が明確に表現されている。2005年以降になって、国レベルでのクラスターの設置過程では、最後はERCが決断した内容を被災国政府に「通知する(inform)」とのみ記載されている(IASC, 2006b: 7)。第3章で後述するが、被災国政府が調整方式の受入れを判断し、クラスターの設置についてもその判断に含まれるというのが理念形である。単に「通知する」だけでは、最後の段階で被災国政府の意向が反映されないことも起こりえて、理念形どおりにならない可能性があるとして解釈することもできるのではないだろうか。

2005年以降の「多様な主体間の協力関係(Partnership)の維持」については、「Partnership」という表現こそ使用されていないものの、1971年の時点で「赤十字・NGOとの連携の必要性」が述べられている。そのため、特に新しい要素が加わったとは考えられない。また、1991年時点でもIASCが設立され、赤十字やNGOとの連携・教示を促進する仕組みが整った。

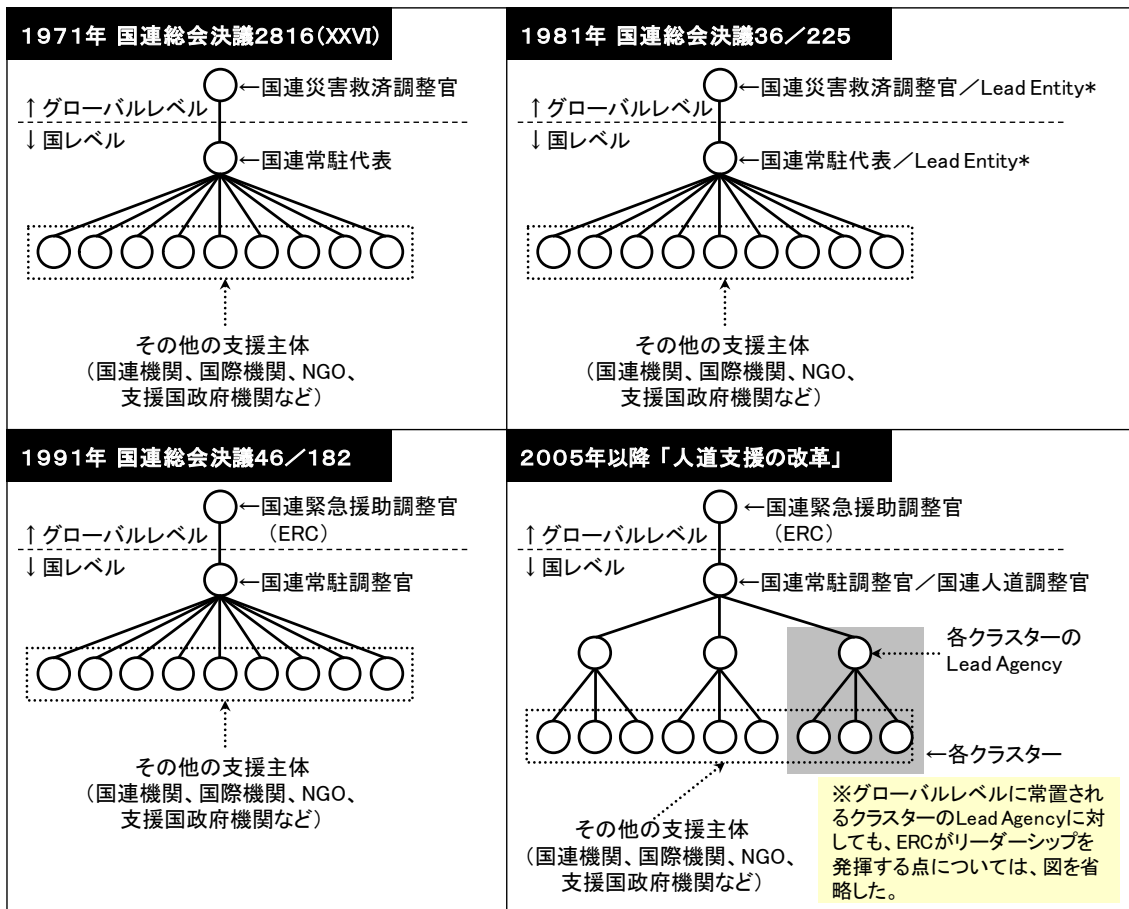
⑥リーダーシップの発揮

1971年時点で考えられていた種類のリーダーシップが、2005年以降ではより精緻化された。1991年時点でERC及び国連常駐調整官のリーダーシップが定められ、1994年には国連人道調整官のリーダーシップも規定された。2005年以降は、クラスター制度が新設されたことで、国連人道調整官及びERCがクラスター制度内でもリーダーシップを発揮することが定められた。一方、「予見可能性(predictability)の向上」という意味でのLead Agencyのリーダーシップは、2005年よりも前にはまったく言及されていなかった。

「調整」におけるリーダーシップの変遷をまとめたのが次ページの図2-3である。図内の1981年の国連総会決議36/225については今までの論述では触れなかったが、「調整」のリーダーシップを考える際には重要な転換点であったので、ここで説明する。1971年以降はグローバルレベルでは国連災害救済調整官が、国レベルでは国連常駐代表がリーダーシップをとるようになっていた。しかし、両主体のリーダーシップが弱く、その弱点を補うために1981年の国連総会決議36/225で「Lead Entity」の設置が登場した。このLead Entityの設置は必須ではなく、特に国レベルで設置する場合は被災国政府の同意のもとに設置することが総会決議本文に明記されている³⁵。この1981年の体制は1991年の国連総会決議46/182で見直され、グローバルレベルではERCが、国レベルでは国連常駐調整官がリーダーシップをとる体制に変化した。そして、2005年以降の「人道支援の改革」では、国レベルのリーダーシップがさらに精緻化し、各クラスターにLead Agencyが設置され、Lead

³⁵ 国連総会決議36/225のパラグラフ10に明記されている。

Agencyが各クラスター内でリーダーシップを発揮する体制となった。



* この表記は、グローバルレベルでは、国連災害救済調整官と Lead Entity が並立することがあることを意味している。国レベルでは、A国では国連常駐代表がリーダーシップをとるが、B国では特に指定された Lead Entity がリーダーシップを発揮することがあることを意味している。つまり、国によってリーダーシップの形態が異なる場合がある。

(出典)筆者作成

図 2-3 「調整」におけるリーダーシップの変遷

単に Lead Agency とクラスター制度そのものが 1971 年及び 1991 年当時には存在しなかったという意味ではなく、「予見可能性」という性質が加わったこと自体が新しい。クラスター制度における「予見可能性」では、国レベルでの Lead Agency の設置は、固定的に設置されているグローバルレベルの Lead Agency と同一であることが望ましいとされている。

だが、予見可能性を高める一方で、柔軟性も考慮されている。被災国やその国内の実情を鑑みて Lead Agency を選ぶことが可能とされているのだ。これは、たとえグローバルレベルで Lead Agency であるとしても、支援の現場に近いところにその支援主体がいなければ、クラスターを主導することはできないという考え方

を反映した措置である。例えば、「WASH(水・衛生・下水)」クラスターでは、2007年のドミニカ共和国では WHO 及び PAHO が Lead Agency を務めているが、同年11月のバングラデシュでは UNICEF が担当している。Lead Agency の配置に関する柔軟性は支援活動の実情を勘案したという道理は理解できるが、国レベルとグローバルレベルの Lead Agency が一致するという意味の予見可能性とは並立しない考え方である。

2. 6

小括

「人道支援の調整」について、その特徴を時期別に分析した結果、「人道支援の改革」以降の「調整」では、新たな取り組みが多く盛り込まれていることが明らかになった。「①支援計画の作成」における CAP や、「⑤被災国政府など関係機関との協議と関係維持」における赤十字・NGO との連携といった要素は、時期が変わっても「調整」の要素として盛り込まれていることから、「調整」としての新規性は薄い。一方、「人道支援の改革」では、クラスター制度での「④支援主体の機能的な役割分担」と「⑥リーダーシップの発揮」において、精緻化と画一的な運用の側面が新しく追加された。特に、「人道支援の改革」以前には、被災国内において、被災国政府ではなく国際機関が標準化した規則に則ってクラスター制度を用いて「調整」を行うことは定められていなかった。『Cluster Approach Evaluation』は、1991年以降の「調整」が「場当たりの(ad hoc)」に行われていたことを指摘している(Stoddard et al., 2007: 17)。場当たりの対応から標準化された対応への移行という点で、「人道支援の改革」では、それ以前と比べて大きな変化が認められる。

しかし、これ程にまで新たな取り組みである「人道支援の改革」は、人道支援の「調整」において「主要な役割を負う」とされる被災国政府に受入れられているのであろうか。そこで、次章では、「人道支援の改革」におけるクラスター制度について、この制度が各国に受入れられているのかについて検討する。

第3章

被災国政府による調整方式の受入れの検討

3. 1

第3章の目的

第3章では、被災国政府による調整方式の受入れについて検討する。そして、被災国政府がクラスター制度を受入れることは自明ではなく、事例によって受入れたり、受入れなかったりすることがある以上、なぜ同制度が受入れられるのかという要因の考察を行うことに意義があることを示す。

第2節で、クラスター制度が被災国政府に受入れられるのが自明であるかのように捉えることができることを述べる。しかし、この見解は第3節及び第4節の論考によって、必然的に成立しないことが示される。

第3節では、「調整」は必要だが、どのような方式で「調整」するかは主権国家たる被災国政府が決めるものである、という理念形の考え方があることを示す。そして、理念形からすると、被災国政府がクラスター制度を受入れることが必然ではないということを指摘する。

第4節では、被災国政府による調整方式の受入れの実例を分析し、クラスター制度のみが調整方式として唯一のものではなく、被災国政府が取りうる選択肢の一つに過ぎないことを示す。

3. 2

クラスター制度の公認適用事例の適用基準の検討

クラスター制度はどのような基準で被災国に適用されるのだろうか。IASC の手引き (IASC, 2006b) には、

The IASC Principals also agreed that the cluster approach should be applied, with some flexibility, at the country level (IASC, 2006b: 1).

The cluster approach should eventually be applied in all countries with Humanitarian Coordinators (IASC, 2006b: 2).

と書かれている。この時点では、「柔軟に (with some flexibility)」や「やがては (eventually)」という表現があり、クラスター制度が各国で使用される基準が緩い表現で記載されていた。しかし、2007 年 3 月時点で「IASC Task Team on the Cluster Approach」が作成した『Operational Guidance on Designating Sector/Cluster Leads in Ongoing Emergencies』という手引きでは、適用基準は以下のように記載されている (IASC Task Team on the Cluster Approach, 2007: 1)。

The IASC has agreed that the cluster approach should be used in all contingency planning for major new emergencies; in all responses to major new emergencies; and eventually in all countries with Humanitarian Coordinators.

2006 年当時の基準と比べると、「柔軟に (with some flexibility)」という表現がなくなった。そして、公認適用基準として 3 つの条件が明文化された。第 1 に、「大規模な新しい緊急事態 (major new emergencies)」に備える「非常事態対応策の作成 (contingency planning)」のためにクラスター制度は用いられる。第 2 に、「大規模な新しい緊急事態」における対応に用いられる。第 3 に、国連人道調整官がいる国で用いられる。実態として、非常事態対応策の作成のためだけにクラスター制度が用いられるようになった事例は非常に稀なので、1 番目の基準については本稿では扱わない³⁶。

2 番目の適用基準「大規模な新しい緊急事態」どおりにクラスター制度が公認適用されていると解釈可能な現象が観察される。ここでは、ペルーとバングラデシュを例に、2 番目の適用基準を検討する。ペルーとバングラデシュとも 2007 年に

³⁶ マダガスカルではクラスター制度が非常事態対応策の作成のために導入された、とされている (Stoddard et al., 2007: viii)。

自然災害被災後にクラスター制度の導入が議論された。また、両国とも被災当時は国連人道調整官は常置しておらず、国連常駐調整官しかいなかった。つまり、3番目の基準には合致していない。これらの2国の被災事例について、総人口に占める被災者数の割合と、名目GDPに占める被災総額の割合を、被災による影響度だと仮定して計算した(表3-1参照)。

表3-1 被災による影響度

	総人口に占める被災者数の割合	名目GDPに占める被害総額の割合
ペルー	1.7%	1.6%
バングラデシュ	5.6%	2.7%

(出典) EM-DAT³⁷をもとに筆者作成

バングラデシュは、ペルーと比べて相対的に被災による影響度が高く、クラスター制度の公認適用事例となっている。そのため、「大規模な新しい緊急事態」とは被災による影響度が大きい事態を指すと仮定すれば、バングラデシュでは2番目の公認適用基準どおりにクラスター制度が公認適用されていたと考えることができる。ただし、ペルーとバングラデシュの比較は1つの例証に過ぎず、2番目の適用基準どおりの傾向を一般化することはできないことには留意する必要がある。

次に、国連人道調整官がいる国ではクラスター制度が用いられるとする3番目の適用基準について検討する。自然災害もしくは人為災害による被災により新CERF贈与基金が配分された事例数について、国連人道調整官の有無とクラスター制度の公認適用事例か否かが関連しているかを調べた。カイ二乗検定の結果、両者の間には統計学的に有意な関係があることがわかった(表3-2参照)³⁸。この結果は、国連人道調整官がいる国の方がクラスター制度の公認適用事例となる傾向があることを示している。そのため、3番目の適用基準「国連人道調整官がいる国でクラスター制度が用いられる」と整合する現象が観察されたと考えられる。

³⁷ EM-DATとはベルギーのルーベンカトリック大学がWHOなどの支援のもと運営しているデータベースのことである。1900年以降発生した災害による死者数・被災者総数・被災総額などの数値を入手することができる。

³⁸ このデータの詳細は本稿の第5章第2節のデータセット②の変数の説明箇所を参照。

表 3-2 国連人道調整官と公認適用事例の関係

	公認適用事例	公認適用ではない事例	合計
UNHCRいる	31 (41.9%)	43 (58.1%)	74 (100.0%)
UNHCRいない	15 (9.4%)	144 (90.6%)	159 (100.0%)
合計	46 (19.7%)	187 (80.3%)	233 (100.0%)

$$\chi^2 (1, N=233) = 33.576, p < .01$$

(注)表中の「UNHCR」とは国連人道調整官を意味する。

(出典)筆者作成

中満(2008: 50)は「IASC は新たに発生する人道危機に際しては、必ずクラスター制度を活用することに合意している」と述べている。しかし、この記述は IASC の手引きを原文通りに和訳したのではなく、解釈であると考えられる。ただし、執筆当時に中満(2008)の著者は「国連平和維持局政策評価・訓練部部長」である。OCHA と同じ国連事務局の一部局の比較的高位(部長級)にある人物が上記のような公認適用基準を考えているということは注目に値する。つまり、ERC がいる国連ニューヨーク本部では、クラスター制度が新たに発生する人道危機には必ず適用されるという考えを持っている可能性があることが示唆される。

クラスター制度の適用基準に整合する結果が得られたことから、IASC での決定事項が現実となっており、このことから同制度を使うのが自明であると解釈する見解が生まれる可能性がある。また、クラスター制度を使用するのは当然であるかのような国連関係者の言説(中満, 2008: 50)がある。

はたして以上の見解は本当に自明なものなのだろうか。以下の第 2 節及び第 3 節で検証を行う。

3. 3

調整方式の受入れの理念形

前節では、クラスター制度が被災国政府が取りうる選択肢として自明であるかのようにも考えられることを論じたが、この節では、被災国政府が国際的な支援を受入れる際に、「調整」の方式まで受入れることは自明なことではないということを示す。

まず、被災国政府が国際的な人道支援を受入れると同意した後に必要となる「調整」について、被災国政府の主権の観点から検討を行う。Seaman (1995: 22)は、被災国政府だけが支援活動の「調整」について法的権限を持つことを指摘した。国

家主権を侵害するくらい大きな調整権限が与えられることに対する各国政府からの懸念を指摘する既往研究もある (Macalister-Smith, 1985; Taylor, 1995)。

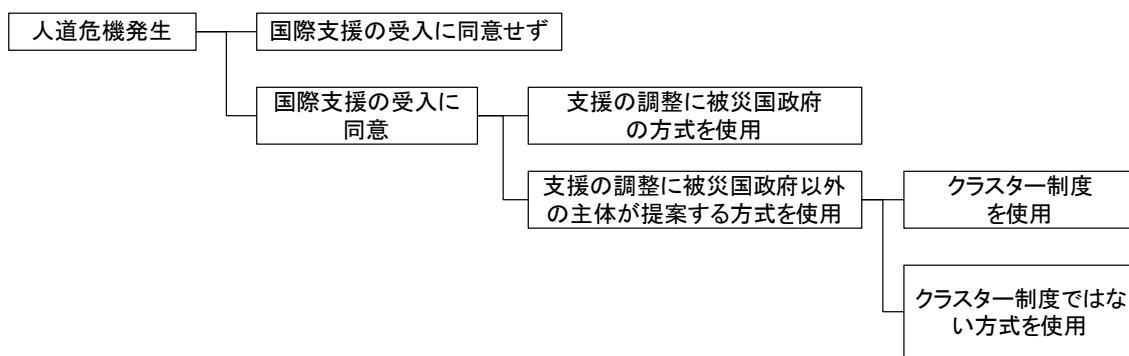
被災国政府が望まなければ「調整」が行われないこともありうる。「Operation Lifeline Sudan: OLS³⁹」と呼ばれる支援活動において、スーダン国政府が支援活動の「調整」が行われることを望まず、国連は「調整」の役割を担わなかった (Seaman, 1995: 22)。

前章で紹介したが、国連総会決議 46/182 の付属書セクション I の第 4 パラグラフには、

3. *Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Hence, the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory.*

と記載されており、自国内での人道支援の調整について「主要な役割 (the primary role)」は被災国政府が果たすとされている。次ページの図 3-1 は、国外からの人道支援の受入れと、人道支援の「調整」の受入れについて理念形を分類したものである。自然災害や人道的な危機が発生した場合、被災国政府は人道支援を自力で行うか、国際的な支援を受入れるかどうかを選択することができる。いったん国際的な支援を受入れたとしても、支援の「調整」を自国の方式で行うのか、それとも別の方式で行うのかも被災国政府は選ぶことができる。東日本大震災で日本国政府は各国の救助・捜索チームなどの国際的な支援を受入れた。しかし、支援活動の調整方式は自国のものを選んだ。インドネシア国政府は 2006 年 5 月の中部ジャワ地震と 2009 年 9 月の西スマトラ地震で国際支援を受入れた。その時の調整方式は、クラスター制度の公認適用事例とされている。だが、2010 年 10 月のメラピ火山噴火の事例では同国政府が原則として国際支援を要請しないという立場を取った。そのため、クラスター制度の公認適用事例とはされず、自国の防災担当省庁が主導する調整方式を用いた。2007 年のペルーの事例では、同国政府は国際支援を受入れたものの、支援の「調整」には被災国政府の方式を使用した。つまりここで重要な点は、支援受入れについても、調整方式の受入れについても、被災国政府が無条件に同意するとは限らない、ということである。そして、これを敷衍すれば、調整方式としてクラスター制度を導入することも自明なことではない、ということになる。

³⁹ OLS は 1989 年に合意され開始された。WFP と UNICEF が OLS の活動を取りまとめ、支援主体間の「調整」も行われていた。しかし、スーダン国政府が活動を禁止した地域では、OLS は活動を取り止めた (Middleton and O' Keefe, 1998: 77)。



(出典)筆者作成

図 3-1 人道支援の調整方式の受入れの理念形の分類

3. 4

クラスター制度の受入れをめぐる分析

この節では、被災国政府によるクラスター制度の受入れの実例を分析する。クラスター制度の公認適用事例数の割合の検討、同制度以外の調整方式の選択肢の分析、同制度の受入れをめぐる被災国政府の動向を観察することにより、同制度のみが調整方式として唯一のものではなく、被災国政府が取りうる選択肢の一つであることに過ぎないことを示す。

3. 4. 1 クラスター制度の公認適用事例数の割合の分析

被災国政府がクラスター制度を受入れて公認適用事例とされている事例の割合はどの程度あるのだろうか。まず、割合を算出するためには、分子となるクラスター制度の公認適用事例の範囲を定める必要がある。

本稿では、分子としてクラスター制度の公認適用とされた自然災害と飢餓・国内紛争などの災害の両方を含める。クラスター制度を論じる際には、政府が機能していない国内紛争の事例が重要であるという見方があるかもしれない。しかし、公認適用事例からは自然災害による被災事例や、他国からの避難民を受入れたことによる混乱といった事例にも目を向ける必要がある。第3章第2節で述べたが、クラスター制度の公認適用基準を定めた IASC の手引き (IASC, 2006b: 2) には、

The cluster approach can be used in both conflict-related humanitarian emergencies and in disaster situations.

と記載されており、クラスター制度が自然災害と紛争関連の事例の両方で使用されるものであることが明記されている。また、クラスター制度の試験的施行であり

初の公認適用事例となったのは、地震による被災への人道支援においてであった。さらに、公認適用事例としてクラスター制度の評価対象として IASC が選択した 8 事例を、自然災害による事例か、国内紛争の事例かに分類すると、その割合は約半分ずつであることがわかった(下表 3-3 参照)。以上より、クラスター制度の公認適用事例の範囲としては、国内紛争だけではなく、自然災害の事例にも着目することが重要であるということが出来る。

表 3-3 クラスター制度の評価対象として IASC が選択した事例の分類

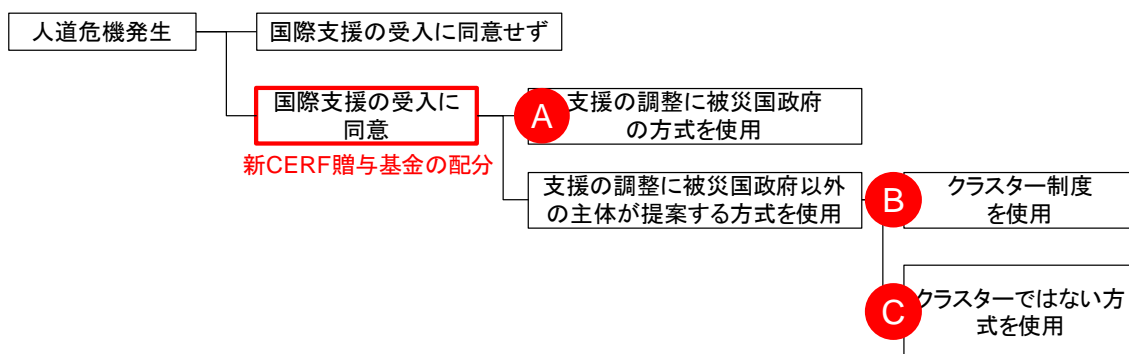
事例	分類	分類のもとになる出典
1. ウガンダ	自然災害と国内紛争	Steets and Grünewald, 2010: 15
2. コンゴ民主共和国	国内紛争	Binder et al., 2010: 25
3. ソマリア	自然災害と国内紛争	IASC, 2006a: Annex 4
4. チャド	国内紛争	Grünewald and Sokpoh, 2010: 11-12
5. ハイチ	自然災害	Binder and Grünewald, 2010: 13
6. ミャンマー	自然災害	Kauffmann and Krüger, 2010: 16
7. リベリア	どちらでもなし*	IASC, 2006a: Annex 3
8. パレスチナ占領地	イスラエルとの紛争	Krüger and Steets, 2010: 11

* リベリアでは、内戦が終結し新政府発足から復興にかけての時期にクラスター制度が公認適用され、その時期に「調整」を要するような自然災害も大規模な国内紛争も発生していない(IASC, 2006a: Annex 3)。
(注) IASC の評価報告書は 2006 年(IASC, 2006a)、2007 年(Stoddard et al., 2007)、2010 年(Steets et al., 2010)の 3 回発行された。

(出典)筆者作成

被災国政府がクラスター制度を受入れて公認適用事例とされている事例の割合を算出する際の分母には、新 CERF 贈与基金が支出された事例数を分母として使用した。クラスター制度と新 CERF 贈与基金は関連している⁴⁰が、以下の理由により同基金の事例数を分母として用いる。新 CERF 贈与基金を配分されたということは国際支援を受入れて「調整」が行われていることを意味し、その段階で被災国政府にとっては次ページの図 3-2 内の A から C までの 3 種類の調整方式を取る可能性がある。この段階で B (クラスター制度) を選択したということは「他の選択肢は選ばなかった」ということになり、相対化された数値(割合)であることを意味している。

⁴⁰ クラスター制度と新 CERF の関連は、新 CERF の手引き(OCHA, 2006a: 4; OCHA, 2011: 10)に記載されている。第 2 章第 4 節参照。

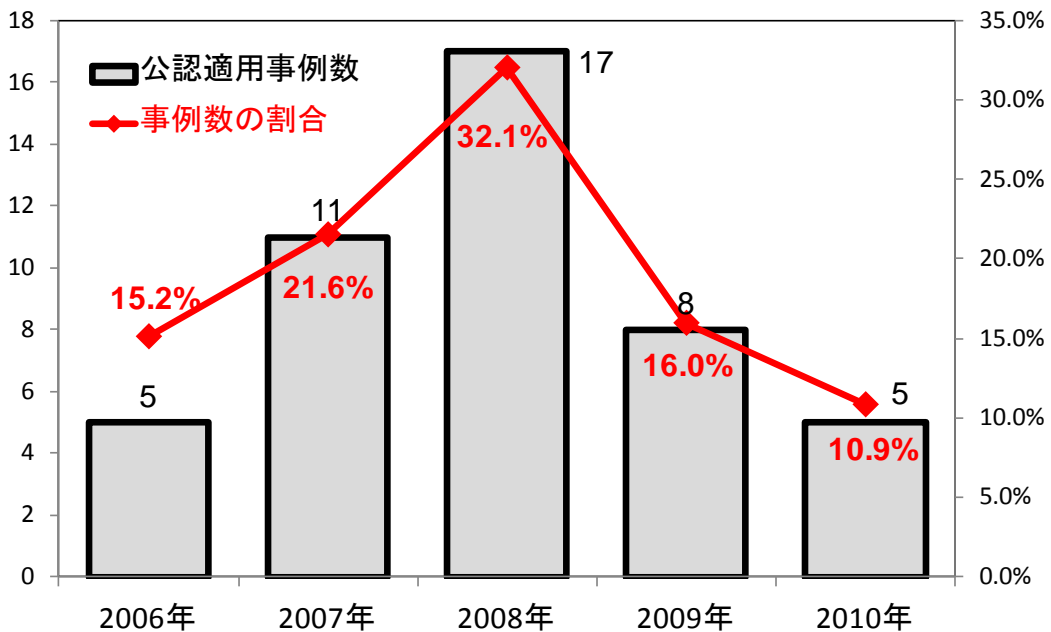
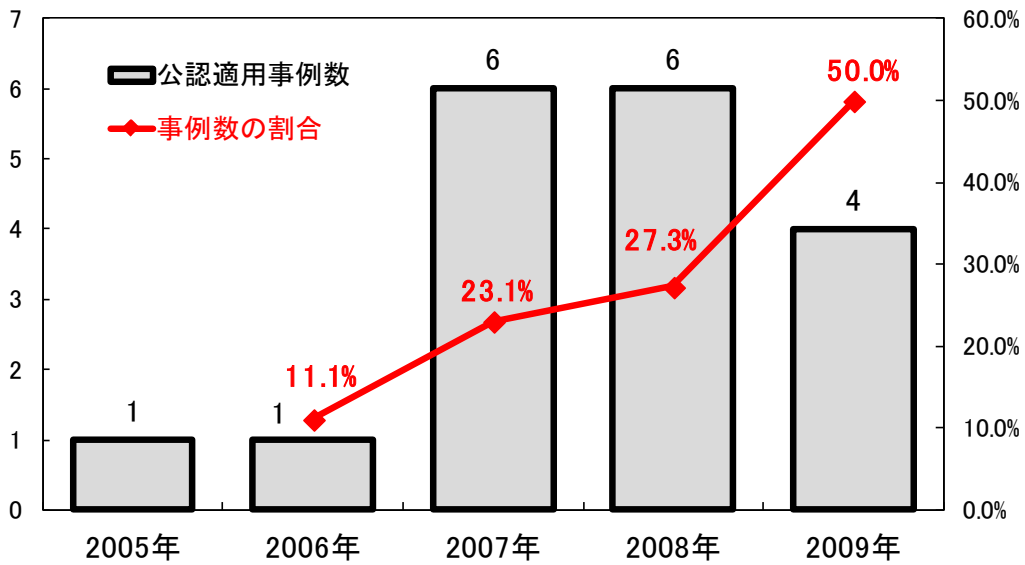


(出典)筆者作成。図3-1を一部修正。

図3-2 人道支援の調整方式の選択可能性

以上の分子と分母の設定にもとづき、クラスター制度が導入された公認適用事例数の割合を計算したのが、次ページの図3-3の赤色の折れ線グラフである⁴¹。データの入手可能性の制約により、図3-3上図は自然災害事例のみに限定され、図3-3下図は自然災害だけではなく、飢餓や国内紛争の事例も含まれたデータをもとにグラフを作成した。

⁴¹ この図のもともになるデータの詳細は本稿の第5章第2節のデータセットの説明箇所を参照。



(注) 上図で 2005 年の事例数の割合を算出していない理由は、2005 年は新 CERF が創設される前であったため、分母を同定することができないからである。

(注) 2 種類の図を示したのは、この図のもとになるデータセットの特徴が異なるからである。上図は、2006 年から 2009 年までの 4 年分のデータがあるが、自然災害のみに限定されたデータである。下図は、2006 年から 2010 年のデータで、自然災害だけではなく、飢餓や国内紛争の事例も含まれたデータである。本稿では、2 つのデータの特徴を踏まえ、上図のデータを下図のデータで補完する。

(出典) 筆者作成

図 3-3 国レベルでのクラスター制度の公認適用事例の割合の分析

この折れ線グラフの推移からは、クラスター制度の受入れが国レベルで増加傾向にあることがわかるものの、その割合は高くても50%である(前ページの図3-3上図の2009年の値)。図3-3上図では、割合は時間の経過とともに高まっているものの、最高値で50%であり、残りの50%はクラスター制度以外の調整方式を被災国政府が用いていたと考えられる。図3-3下図では、2006年から2008年にかけて割合が増加傾向にあるものの、最高値で32.1%である。2008年から2010年にかけては減少傾向にある⁴²。

3. 4. 2 クラスター制度以外の調整方式の選択肢の分析

前ページの図3-3では、新CERF贈与基金が配分されたという意味で人道支援が行われた全事例数のうち、2009年はクラスター制度の公認適用事例数は4つで、この数は半分(50.0%)であることが示されている。つまり、残りの半分である4事例は、クラスター制度以外の調整方式で「調整」をしたことになる。本項では、その4事例がいかなる調整方式を採用したのかを示す。

クラスター制度以外の調整方式を採用した4事例の概要を次ページの表3-4に整理した(表の黄色網掛け部分)。クラスター制度の公認適用基準の一つには、国連人道調整官がいる国では同制度が公認適用されるとされている。しかし、ニジェールとコロンビアは公認適用事例とはされていない。また、公認適用基準である「大規模な新たな緊急事態」を「総人口に占める被災者数の割合」であると仮定した場合、公認適用事例とされている4事例(次ページの表3-4の青色網掛け部分)と比べて、ナミビアは16.7%と比較的大きな数値であるが、公認適用事例にはなっていない。ニジェールは、インドネシアより少し値が大きく、インドネシアと同様に国連人道調整官がいるが、公認適用事例にはなっていないことがわかる。

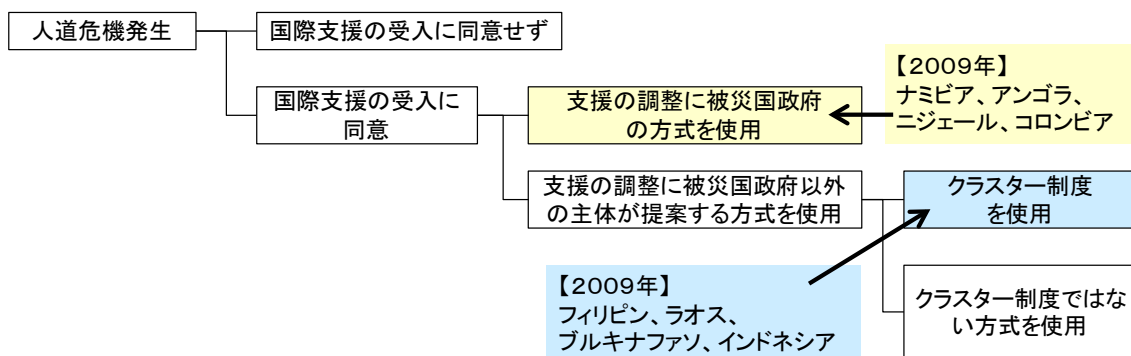
⁴² 図3-3下図については元になるデータの性質上、厳密には、クラスター制度が導入された公認適用事例数の割合がより低くなる可能性がある。図3-3下図では分母となる新CERF贈与基金の配分が「個別の事例」単位ではなく、ある国の複数の事例が合成された「国」単位である。合成された事例をもとに分解すれば「個別の事例」単位となり、その結果必然的に分母の数が増え、公認適用事例数の割合が低くなる。図3-3下図のデータについては、第5章第2節第3項で詳述する。

表3-4 クラスタ制度以外の調整方式の選択可能性

国名	公認適用事例 ○/×	国連人道調整官 いる/いない	総人口に占める 被災者数の割合	新 CERF 配分額 (US\$)
1. フィリピン	○	いる	4.9	6,790,230
2. ラオス	○	いない	2.5	3,828,517
3. ブルキナファソ	○	いない	1.0	4,877,946
4. インドネシア	○	いる	0.4	6,935,731
5. ナミビア	×	いない	16.7	1,299,825
6. アンゴラ	×	いない	1.3	2,354,123
7. ニジェール	×	いる	0.6	4,454,636
8. コロンビア	×	いる	0.1	3,135,341
1~4: クラスタ制度の公認適用事例 ・総人口に占める被災者数の割合の1~4の平均値: 2.2% ・新 CERF 配分額 (US\$) の平均値: 5,608,106				
5~8: クラスタ制度の公認適用ではない事例 ・総人口に占める被災者数の割合の1~4の平均値: 4.6% ・新 CERF 配分額 (US\$) の平均値: 2,810,981				

(出典) 筆者作成

公認適用事例とされていない4事例を、図3-1で分類した人道支援の調整方式の受入れの理念形に位置づけたのが図3-4である。いずれの国でも、支援の調整に被災国政府の調整方式を使用していたことが分かった。



(出典) 筆者作成。図3-1を一部修正のうえ、再掲。

図3-4 クラスタ制度以外の調整方式を選択した例

ナミビアでは、首相府内の部局⁴³が中心となって、国連国別チーム、赤十字、その他の支援団体と支援活動の「調整」にあたっていた (UNORC Namibia, 2009: 6)。アンゴラでは、同国政府が「調整」を主導していたことが示唆される (OCHA, 2009c: 1)。ニジェールでは、被災州の知事が議長役となる暫定的な調整方式⁴⁴で「調整」が進められていた (OCHA, 2009d: 3)。コロンビアでは、同国政府内に設置された危機対応センター⁴⁵が中心となり、「調整」を進めていた (OCHA, 2009f: 1)。

以上より、クラスター制度以外の調整方式が選択されることが確認され、同制度のみが調整方式として唯一のものではなく、被災国政府が取りうる選択肢の一つであることに過ぎないことが明らかとなった。

3. 4. 3 クラスター制度の受入れをめぐる対立

本項では、被災国政府がクラスター制度を肯定的にとらえていない事例が観察されることから、被災国政府が同制度を選択することが自明とは考えられないことを示す。

① 国レベルでの受入れ拒否事例

2007年と2008年の自然災害の事例で、ボリビア、メキシコ、ペルーの3ヶ国はクラスター制度の受入れに反対し、国レベルでは受入れされなかった (Harvey, 2009: 8)。

クラスター制度という国際的な調整方式は、ボリビア国政府からすれば主権国家がすでに有する既存の組織や制度と重複する、もしくはそれらに取って代わるものとなり、同国でクラスター制度を受入れすることはできない (Taylor, 2011: 4)。もともと、ボリビア国政府には災害対応にあたるための組織や制度がすでに設立されており、この組織や制度と国際的な支援枠組みとの連携に問題があった (Taylor, 2011: 4)。こうした背景があり、ボリビア国政府は国際的な支援枠組みによる支援の受入れを徐々に忌避するようになってきた (Taylor, 2011: 11)。結果的に、ボリビア国政府は自国の独自の災害対応組織や制度を活用することに強くこだわり、「クラスター」という用語自体さえも用いないようにさせた (Taylor, 2011: 10)。

ペルーでは、2007年8月の地震に際して、同国政府及び在ペルー国連国別チー

⁴³ 原文は「the Directorate of Emergency Management (DEM) within the Prime Minister's Office」である (UNORC Namibia, 2009: 6)

⁴⁴ 原文は「du Comité ad hoc de gestion de l'inondation présidée par le Gouverneur d'Agadez」である (OCHA, 2009d: 3)。

⁴⁵ 原文は「the National Crisis Center」である (OCHA, 2009f: 1)。同センターには、以下の支援分野 (sectors: housing and non-food aid, telecommunications, accessibility and transport, health and social protection and public services) が設置されていた (OCHA, 2009e: 4)。

ム(the United Nations Country Team: UNCT)の判断により、クラスター制度は受入れされなかった。ペルー政府高官は、クラスター制度を受入れすることで、憲法に明記されている政府としての責任を十分に果たすことができなくなることを懸念し、制度受入れを見送った(Elhawary & Castillo, 2008: 12)。UNCT も、クラスター制度は被災国政府の指導的役割を阻害する恐れがあることを懸念したため、この制度をペルー国政府に勧めなかった(Barber et al., 2008: 214)。

② 国レベルでの受入れ消極事例

最終的にはクラスター制度の公認適用事例となったものの、受入れに際しては被災国政府が消極的であった事例を示す。

ドミニカ共和国では、当初、同国政府は国内の支援活動全体に対する管理が行き届かなくなることと、政府の指導的役割を阻害する恐れがあることを懸念し、クラスター制度受入れに否定的であった(Barber et al., 2008: 200)。さらに在ドミニカ共和国 UNCT も、同国政府にはすでに災害対応枠組みがあり、ハリケーンによる被災の規模と性質からしてクラスター制度の受入れは必要ないという判断を下していた(Bedran, 2008: 9)。ところが、ERC からクラスター制度受入れを強く勧告され、最終的に制度受入れに踏み切った(Fagen, 2008: 24)。

バングラデシュでも、同国政府がクラスター制度の受入れに抵抗を示した。なぜならば、クラスター制度が政府機関の役割を侵食するのではないかと考えたためである(Tod et al., 2008: 38)。最終的にはクラスター制度受入れに漕ぎ着けたものの、被災国政府の消極的姿勢のため、制度の受入れに約2週間の時間を要した。

③ 小括

前節では、自国内での人道支援の調整について「主要な役割(the primary role)」は被災国政府が果たすとされており、国連で決まったとされる調整方式の受入れについても、被災国政府が同意するとは限らないという理念形について論じた。

本節では、調整方式の受入れ事例からは、クラスター制度が被災国政府に受入れられる際に、必ずしも円滑に受入れられていなかったことがあることがわかった。その理由をまとめると、クラスター制度に対しては、

- 被災国政府が主要な役割を担うということが適切に反映されていないこと
- 被災国政府の上に位置して支援を「調整」することへの恐れ
- 既存の組織や制度と重複する、もしくはそれらに取って代わることへの懸念
- 政府としての責任を十分に果たすことができなくなることへの懸念
- 政府による国内の支援活動全体に対する管理が行き届かなくなることへの

恐れ

- クラスター制度が政府機関の役割を侵食するのではないかという懸念

が挙げられていた。Harvey(2009: 12)は、被災国政府がクラスター制度を警戒する理由として、クラスター制度が各国政府の災害対応枠組みに競合することを指摘している。いずれも、「調整」における被災国政府の位置づけに対する脅威を示した懸念ばかりであり、被災国政府の主権の存在が調整方式の受入れに重要な役割を果たすことがわかった。

3. 5

リサーチクエスチョンの意義

この章では、被災国政府による調整方式の受入れについて検討してきた。

第2節では、クラスター制度が被災国政府に受入れられるのが自明であるかのように捉えることができることを述べた。同制度の適用基準についての分析及び国連高官の言説から、被災国政府が実質的には同制度を選択せざるをえないように解釈されることがある、という点を考察した。

第3節では、被災国政府の同意なくしては調整方式が勝手には定まらないという理念形を示した。そして、理念形からすると、被災国政府がクラスター制度を受入れることが必然ではないということを指摘した。

第4節では、被災国政府による調整方式の受入れの実例の分析にもとづき、クラスター制度のみが調整方式として唯一のものではなく、被災国政府が取りうる選択肢の一つに過ぎないことが示された。その根拠として、まず、クラスター制度の公認適用事例数の割合が相対的に低い。そして、同制度以外の調整方式を被災国政府が選択した事例を挙げた。最後に、同制度の受入れをめぐる対立が観察されることにより、被災国政府が同制度を受入れることが自明ではないことが明らかとなった。

クラスター制度を受入れることは自明ではなく、事例によって受入れたり、受入れなかったりすることがある以上、なぜ被災国政府が同制度を受入れるのかという要因について考察することの意義が明らかになった。

第4章

本研究の仮説

4. 1

第4章の目的

この章の目的は、クラスター制度が各国に受入れられる要因についての仮説を導出することである。まず、クラスター制度を国際制度であると位置づけたうえで、国際制度の受入れに関連する先行研究を参照する。次に、これらの先行研究の知見をもとに、クラスター制度の受入れの文脈に即して仮説を構築する。

4. 2

国際制度の定義と「調整」の国際制度としての位置づけ

本節では、国際制度の定義を行い、国際制度として「クラスター制度」を位置づける。

国際関係論では「国際制度」の定義が数多くあるが、本稿は Duffield(2007)の定義に依拠する。Duffield(2007: 2)の定義とは、

[...]international institutions are defined here as relatively stable sets of related constitutive, regulative, and procedural norms and rules that pertain to the international system, the actors in the system (including states as well as nonstate entities), and their activities. (国際制度とは、国際システム、国際システムの中のアクター(国家、非国家)、そして彼らの活動にかかわる構成的、規則的、そして手続き的規範とルールの比較的安定したセットである(邦訳は山本(2008: 42)を引用)

というものである。つまり、Duffield(2007)の考え方は、国際制度とは「規範(norms)」

と「規則(rules)」によって構成される。

同じ論文中で Duffield(2007)は規範を様々な先行研究(Klotz, 1995: 14; Finnemore, 1996: 22; Katzenstein, 1996: 5; Legro, 1997: 33; Finnemore and Sikkink, 1998: 891; Boekle et al., 2001: 106)を参照したうえで、

Norms, in turn, are usually defined by constructivists as socially shared expectations, understandings, or standards of appropriate behavior for actors with a given identity.

と定義した。定義文中に「適切な(appropriate)」という表現があることから、「望ましい」という価値判断が含まれることが規範の特徴である。「望ましき」もしくは「適切さ」というのは程度問題であるため、Duffield(2007: 11)の国際制度の分類の図では、規範は「強弱」で表現されている(次ページの図4-1参照)。また、Duffield(2007)の規範の定義からは、「望ましき」や「適切さ」について、すべてのアクターが同意している必要がない、という点も確認された⁴⁶。

一方、規則について、Duffield(2007)はその定義について明示的に示していない。規則には、手引きなどに記載されているような明文化された規則もあれば、関係者間で私的に共有されているにすぎない暗黙の規則もある。次ページの図4-1からは、Duffield(2007)は「公式度合いの程度(Degree of formalization)」で規則を捉えており、「公式度合いの程度」の中に明文化の有無も含まれていると考えられる。

それでは、クラスター制度は Duffield(2007)の定義による国際制度であるということができるのであろうか。同制度は明文化された手引き(IASC, 2006b)を有している。また、IASC という国連機関・赤十字・国際 NGO が集まる場で導入が合意されたということから、少なくともこれらのアクターは同制度を用いて「調整」を行うことが望ましいと考えていたということになり、規範的側面も有する。つまり、クラスター制度は規則と規範から構成されるということが出来るため、Duffield(2007)の定義を満たす国際制度であるということが出来る。

⁴⁶ もし、ある規範が関係するアクターすべての合意によって成立しているものとするならば、その規範が受入れられるかを分析するという問題設定自体が論理的に成り立たないことになる。ひいては、規範が構成要素の一つである国際制度が受入れられるかを分析するという問題設定も論理的に成り立たないことになる。

Norm (Strength)	Strong	Peaceful dispute settlement, Racial equality, Just war theory, Anticipatory self-defense, Nuclear taboo, <i>pacta sunt servanda</i> (Strong norms, not formalized)	US-Soviet measures to reduce risk of nuclear war, COCOM, Wassenaar arrangement, SALT II, NATO force goals, National self-determination, UNGA resolutions	Self-defense, ABM treaty, Chemical Weapons Ban, Anti-slavery convention, Partial test ban (Formal rule, strong norm)
	Norm (Strength)	Spheres of influence, Humanitarian intervention (Emergent norm, not yet formalized)	US-Soviet incidents at sea agreement, Universal Declaration of Human Rights, GATT rules, Climate Change Convention, Helsinki Final Act, Rio Declaration, Torture convention	Non-intervention, Land Mine Ban, Nuclear non-proliferation, Anti-corruption conventions, WTO rules, Comprehensive Test Ban (Formal rule, less than universal norm)
	Weak or Nonexistent	General disarmament, Preventive war, Balance of power (Weak norm, no formal rule)	US-Soviet "hotline" agreement, OPEC quotas, Interwar strategic bombing agreement (Unratified rule, little normative content)	General proscription of the threat and use of force, Protection of Wetlands Convention, Territorial waters, Navigational rules, Postal conventions (Formal rule, weak or nonexistent norm)
		Low	Rule (Degree of formalization)	High

(出典) Duffield(2007: 11)の「FIG. 1」を転載。図内の赤色線の四角形は筆者が追記した。

図4-1 Duffield(2007)による国際制度の分類

国際制度としてのクラスター制度は、どのように位置づけられるのであろうか。まず、同制度の明文化された手引きの位置づけについて、図4-1内で筆者が赤色線の四角形で強調した「国連総会決議(UNGA resolutions)」を基準に検討する。Duffield(2007)では、国連総会決議は規範としては強いが、規則の公式度合いとしては中程度であると位置づけられている。クラスター制度の導入はIASCで合意されたが、IASC自体が1991年の国連総会決議46/182に基づき設立されている以上、IASCの合意事項は国連総会決議と同様である、という考え方があるかもしれない。しかし、「人道支援の改革」が着手された2005年以降で、関連する国連総会決議でクラスター制度に言及があったのは2006年の国連総会決議61/134の paragraph 27の1回だけである。その言及のされ方も、クラスター制度の適用について今後も継続的に検討する必要があるという内容であり、使用の決定もしくはその意義を認めたものではない。また、IASCの参加主体として、特定の国家は明示されてお

らず、あくまでも IASC の参加主体は国連機関・赤十字・国際 NGO である。そのため、IASC の合意事項が国連加盟国の合意事項と全く同様であるとはいえないと考える。規則の公式度合いと同様の理由で、IASC が作成した手引きは規範面でも国連総会決議と同様であるとはいえないと考える。

つまり、クラスター制度は国際制度としては、国連総会決議よりも規範面は弱く、規則面は公式度合いが低い、と位置づけられる。

4. 3

国際制度の受入れに関する先行研究

4. 3. 1 国際制度の受入れと国際機関の権力

国際関係論の分野では、じつに様々な「権力」の定義が乱立しているのが現状であり、一致した定義は存在しない⁴⁷。Connolly(1974)の「本質的に激しい論争を呼ぶ概念(essentially contested concept)」という指摘が象徴的である。本論文は権力概念の検討が主目的ではないので、先行研究の中からナイ(2008)の定義を権力の定義として参照する。ナイ(2008: 77)は権力を「自らの目的や目標を実現する能力のことである。より厳密には、「パワーとは、望ましい結果を得るために他者に影響を与える能力である」と定義した。この定義に拠り、国際機関が権力を行使して国際制度の受入れを進めることがありうるのかを検討する。

先行研究によれば、国際機関(international organizations)は自律的な主体であり、様々な形態の権力を行使すると考えられる。従来、ネオリベリズムやネオリアリズムの研究が国家中心の考え方であったのに対して、社会学的制度論は国際機関も主体として分析しようとしている(Bauer, 2006: 4)。Barnett and Finnemore(1999: 707)は、国際機関には自律的な権威(authority)があり、国際機関を創設した主権国家から独立した存在たりうると論じた。そして、国際機関は独自の意図をもつ独立した主体であり、この世界に効果を与える影響力を持つ(powerful)主体であると主張した(Barnett and Finnemore, 1999: 726)。国家が法的権限を国際機関に譲渡しつつあり、国際機関の規則や決定に国家が従属するようになってきたとの指摘もある(Steffek, 2003: 252)。

自律的主体であると見なされる国際機関は、権力を行使しうることも議論されてきた。従来は国民国家の権限内にあるとされてきた多くの問題について、国際機関が関与を深めたり管理したりするようになってきた(Smouts, 1993; Biersteker, 1998: 20)。Simmons and Martin(2000: 193)は、国際機関には代理権、課題設定の

⁴⁷ 国際関係論の分野における権力概念の整理は Guzzini(1993)、Baldwin(2002)、Barnett et al.(2005)、Guzzini(2005)に詳しい。

影響力があると指摘している。Barnett and Finnemore (2004: 163)は、国際機関の権力を①強制的なもの(compulsory)、②制度的なもの(institutional)、③創造的なもの(productive)の3種類に分類した。強制的な権力とは、国際機関が実現したい目標や実行したい政策を物質的な手段を用いて客体に行わせしめる能力のことである(Barnett and Finnemore, 2004: 176)。制度的な権力とは、課題設定や分類作業を通じて間接的・非意図的に、客体となる主体の行動を導く能力である(Barnett and Finnemore, 2004: 177)。創造的な能力とは、何が望ましい結果であるか自体を規定し、その結果を実現するための解決策を提案し、どの主体が責任を持つべきかを定める能力のことを指す(Barnett and Finnemore, 2004: 179)。そして、国際機関はこれらの権力を用いて、時として国家の行動を規定することがあるとされている(Barnett and Finnemore, 2004: 176)。

国際機関が開発途上国に対して権力を行使したと考える事例がある。経済開発や環境問題に対応するために、世界銀行や国際通貨基金などの国際開発金融機関が用いる「コンディショナリティ(conditionality)」は広く知られている。コンディショナリティとは「資金の供与を求める開発途上国に対して、増税、公共料金の引き上げ、財政支出の削減、補助金の廃止、消費財輸入の削減、賃金凍結などの条件に従うように要求する(則武, 2006: 182)」ことである。つまり、コンディショナリティそれ自体が「規則」としての性格を有している。そして、国際開発金融機関は、コンディショナリティの受入れを資金援助の条件として開発途上国に提示する(稲田, 2004; 高橋, 2006; 柳原, 2008; 高橋, 2009)。コンディショナリティの受入国は資金援助を強く求めているため、資金援助がコンディショナリティ受入れを促進する手段となりうる(辻, 2009: 181)。経済開発分野だけでなく、環境分野でも「緑のコンディショナリティ(Green Conditionality)」や「緑の援助(Greening Aid)」という用語が言い表すように国際制度の受入れが資金援助の条件とされることがある。Davies (1992: 153)は、国際開発金融機関を含む援助提供側が適切だと考える目的や実施計画案に沿って環境政策を進めようとする際に、緑のコンディショナリティが用いられることを指摘した。

このような経済開発・環境分野における国際開発金融機関の行動からは、Barnett and Finnemore (2004)の権力概念の類型によれば、国際機関が主権国家に対して権力を行使して国際制度の普及を図っているといえる。国際金融機関の創造的権力とは、貧困削減や環境問題の改善という規範自体を提起し、これらの規範が開発途上国に受入れられることを目的として、コンディショナリティという課題解決の規則を提示し、援助受入国がコンディショナリティを履行するという責任分担を明確化する能力である。制度的権力は、課題解決のためにはコンディショナリティが必要であるという課題設定を行い、機関として決定する能力である。強制的権力とは、資金提供を条件に主権国家がコンディショナリティを履行せしめ、国際制度の普及

を図る能力である。

国際制度の構成要素の一つである規範が普及していく手段として、「説得」だけではなく、国際機関の権力が介入することを示唆する先行研究もある。まず、「説得」について、「規範起業家」らは、説得に訴えて新しい規範に同調することを迫っていく」、と渡邊(2006: 45)は述べた。また、Finnemore and Sikkink(1998: 900)も、

Networks of NGOs and intergovernmental organizations (IGOs) dealing with powerful states, however, are rarely able to "coerce" agreement to a norm--they must persuade.

として、強力な国家(powerful states)に対しては規範への合意を強制することはできず、説得をしなければいけないと述べている。このように、説得により規範が主体間に受入れられるという議論がある。その一方で、Finnemore and Sikkink(1998: 900)は、

International organizations like the UN and the World Bank, though not tailored to norm promotion, may have the advantage of resources and leverage over weak or developing states they seek to convert to their normative convictions.

として、国連や世界銀行のような国際機関が、弱いもしくは開発途上国(weak or developing states)に対して、これらの機関が信じる規範に転向させることを目的として、資源や影響力を行使できる可能性を指摘している⁴⁸。Bernstein(2000: 484)も、

Power therefore plays a role in the reproduction and transformation of social structure (筆者註: Bernstein(2000)は「social structure」を「規範」と置換可能な意味で用いている)

として、規範の再生産・変容に権力が機能すると述べた。つまり、国際機関が権力を行使して、国際制度の構成要素の一つである規範が受入れられることがあることが指摘されている。

⁴⁸ 国際機関の資源がある概念の定着に貢献した例として「人間の安全保障基金」が挙げられる(UNICEF, 2005: 29)。ただし、この場合「人間の安全保障基金」は日本政府の寄付で設立され、いまま OCHA と日本政府が共同で運用している、つまり国際機関単体による運用ではないことに注意を払う必要がある。

4. 3. 2 国際制度としての規範の受入れ

本項では、国際制度の受入れを説明する質的なモデルとして Bernstein(2000)に着目し、その知見を中心に国際制度が開発途上国に受入れられる要因についての既往研究を整理する。

Bernstein(2000)は「規範の受入れ」について分析をしているが、以下に述べる理由からその分析内容は「国際制度の受入れ」の分析であると解釈して妥当であると本稿では考える。Bernstein(2000)は規範を

Norms define and regulate appropriate behavior, assign rights and responsibilities regarding the issue in question, and are publicly or collectively understood as such.

と定義し、規範は「適切な行動(appropriate behavior)」を示すものであり、その問題についての権利と義務を規定し、そのように公的にもしくは集合的に理解されているものである、としている。規範についてのこの Bernstein(2000)の考え方は、「適切さ」、つまり、「望ましいという価値判断が含まれる」という点で Duffield(2007)の規範の考え方と共通している。また、Bernstein(2000: 502)は「規範と規則は相互に互換可能である」として論考を進めており、規範と規則は排他的な概念であるという立場ではない。つまり、Bernstein(2000)が用いている「規範」は、本論文が依拠した Duffield(2007)の国際制度の定義と同義であることが読み取れる。よって、Bernstein(2000)の知見を「国際制度の受入れ」に適用可能であると本論文では考える。

Bernstein(2000)は、「環境保護・保全(environmentalism)」という規範が開発途上国に受入れられるための要因として以下の3つを挙げた。

- ① 規範の受入れに影響を与える主体の存在(Bernstein, 2000: 482)。
- ② 関連する他の規範と、規範に含まれるアイデアが適合(fit)すること(Bernstein, 2000: 483)。
- ③ 規範と国家の利益⁴⁹が一致(compatibility)すること(Bernstein, 2000: 484)

説明要因①の主体として、Bernstein(2000: 495)はOECDを挙げている。環境問題

⁴⁹ Bernstein(2000: 484)の原文は「アイデンティティ(identities)」をいう用語を使用しているが、同論文中で「利益」という用語と「アイデンティティ」を置換可能なものとして用いているため、本論文中では「利益」という用語を採用した。

と経済開発問題の争点を絞る(reframing)⁵⁰うえて、OECDが中核的な役割を果たしたというのである。また、政策決定者がOECDのことを経済問題に関わる主体として高度に正統的な存在であり、かつ適当であるとみなしており、OECDが環境問題にも取り組んだことを支持したという(Bernstein, 2000: 497)。このように、OECDのような主体の存在が規範の変容と受入れに影響を与えることをBernstein(2000)は指摘した。この説明要因①は、前項で述べた国際機関の権力についての知見と整合的である。OECDのような国際機関が、自己が必要であると考え国際制度の普及を図って影響力を行使すると考えることができるからである。

説明要因②の他の規範との適合について、Bernstein(2000: 497)は「消極主権('negative' sovereignty)⁵¹」を挙げた。Bernstein(2000: 494)はJackson(1990)を引用して「消極主権」について説明している。それによれば、「消極主権」とは、第2次世界大戦以降に外国による占領からの解放や反植民地主義が国家の行動を規定したことを反映し、開発途上国が主権の平等と自治を強調していたことを意味する。そして、「環境保護・保全」の規範の変容に際しても、「消極主権」の影響があったと指摘した(Bernstein, 2000: 498)。例えば、資源に対する主権や国境内での環境保護など、主権国家の責任、権利、義務が依然として色濃く反映されているという(Bernstein, 2000: 498)。上述した説明要因②では「関連する他の規範」と一般的な表現となっているものの、端的に言えば「国家主権」という規範との適合に注目する必要があることがBernstein(2000)から明らかになった。「国家主権」への言及はBernstein(2000)に限らず、別の既往研究にもみられる。Kasa et al. (2008: 117)は、気候変動枠組みに関する交渉過程で、開発途上国が「国家主権」を確保する(secure)することを目的としていたことを指摘した。また、Millar(1995: 257)及びMillar(1998: 182)は生物多様性条約の進展の理由として、開発途上国の「国家主権」の保護が条文に明記されたことを示した。

開発途上国の「国家主権」の保護に関連し、近接する研究領域である国際開発援助の分野では、制度導入に際して、援助受入国の意向を考慮すべきという議論があり(本田ほか, 2004: 64)、「アラインメント(alignment)」と呼ばれる考え方が重視されるようになってきた。国際開発援助では、城山(2007)によれば「主要な援助主体には、多国間援助機関の他、二国間援助機関が存在し、各二国間援助機関は、各国固有の選好や手続き・制度を有して(城山, 2007: 47)」おり、「多様な援助主体間の調整を図ること(城山, 2007: 47)」が必要であるとされている。稲田(2012:

⁵⁰ Bernstein(2000)の原著中には「フレーム(frame)」という用語の意味は解説されていないため、本稿は渡邊(2006)を参照して原文を翻訳した。渡邊(2006: 49)によれば、「フレーム」とは「問題とは何か」という集団の共通理解を意味する。

⁵¹ 邦訳は城山(2007: 19)による。城山(2007: 19)は「消極主権」を「不干渉の権利あるいは外部の干渉からの自由に基づけられた」ものであるとしている。

252)によれば、1990年代に同じ分野に様々なドナーからの類似したプロジェクトが多数存在し、ドナー間の調整不足が弊害として浮かび上がり、援助受入国にとっての援助の「取引費用」を削減することの重要性が強調されるようになった。その実現のための原則の1つとして、アラインメントという考え方が登場した⁵²。アラインメントとは、「援助の内容や実施方法を当該国政府の国内制度に沿ったものにしていくこと(稲田, 2012: 252)」を意味し、この原則に沿うことで援助受入国の負担が軽減されることが期待されている。

説明要因③の国家の利益の一致について、Bernstein(2000: 493)は開発途上国が掲げる経済開発という利益を指摘した。開発途上国は環境問題の深刻さを理解すると同時に、経済開発とは切り離して環境問題の対策が議論されることに対する強い疑念を示していた(Bernstein, 2000: 493)。その結果、経済開発という開発途上国の利益に一致するように「環境保護・保全」という規範が変容し受入れられていった。Bernstein(2000)以外にも、「環境保護・保全」に関する国際制度で、開発途上国が主張する「経済開発」の利益が争点となっていたことを示す既往研究がある(Yamin and Depledge, 2004: 34-36, Kasa et al., 2008: 118)。開発途上国の主張がすべて反映されたわけではないが、Millar(1995: 256)は天然資源に対する「国家主権」の権利が生物多様性条約の条文に記載されたことを指摘した。そして、開発途上国自体が直接資金援助を受けたわけではないが、条文にもとづく措置で、その国の研究機関に対して、医薬品企業が実験用の動植物の使用料を支払った事例があることを示した(Millar, 1995: 256-257)。この事例からは、「経済開発という開発途上国の利益との一致」という要因の一般化をすすめ、「開発途上国が実質的な価値を得ること」が国際制度の受入れと切り離して考えられないことが示唆される。

4. 4

「国際レジーム」を使用しない理由

山本(2008: 42)が「(国際)レジームと(国際)制度は同義のものとして考える」と述べるように、国際制度の分析に関連して「国際レジーム」という用語が容易に連想される。しかし、本研究では、国際制度としてのクラスター制度の受入れについて分析する際に「国際レジーム」という用語は使用しない。その理由は以下の2つである。

1 つ目の理由は、国際レジームの概念と実態が曖昧である点である(大矢根,

⁵² 2005年3月の「援助効果向上に関するパリ宣言(Paris Declaration on Aid Effectiveness)」では、アラインメントに加えて、「Ownership(自助努力)、Harmonization(援助の調和化)、Managing for Results(援助成果主義)、Mutual Accountability(相互説明責任)」の5原則が設定された(藤本, 2008: 35)。

2011: 63)。国際レジーム概念の定義として最も有名なものは、Krasner(1983: 2)のものであろう。それによれば、国際レジームとは「国際関係における特定の領域において、行為主体の期待が収斂するような明示的もしくは暗黙的な原則、規範、規則および政策決定手続きのセット(邦訳は大矢根(2011: 60)による)」であると定義される。ところが、大矢根(2011: 63)によれば、「国際レジームの役割を実証するには、国際レジームそのものを明確にする必要があった。そのため研究の対象は、次第に国連やGATTなどの国際組織に集中するようになった。それとともに、理論の名称も国際制度論と呼ばれるようになった」⁵³。つまり、「国際レジーム」という用語の使用を避け、分析対象に相応しい用語を用いる必要があると考えられる。

2つ目の理由は、国際レジームの効用にもとづきクラスター制度が受入れられたという仮説に依拠するのは困難であると考えたからである。国際レジームの知見として、「各国が国際レジームの機能を共通の利益として期待するなら、国際レジーム形成に踏み出す可能性がある(大矢根, 2011: 73)」という考え方がある。仮に、「調整」に関する国際レジームが存在するとして、この考え方を本稿に即して言い換えると、

- 被災国政府が「調整」により支援活動が効果的・効率的になることを共通の利益として期待するなら、
- 「調整」に関する国際レジーム形成に踏み出す可能性がある

と表現することができる。一方、山田(2011: 206)は経済開発に関する文脈で、「共通利益の存在から(世界銀行および出資国と借入国の)協力が実現することは説明できるが、その協力の内容が、なぜ持続可能な開発の実現になったのか説明できない」と指摘した。この山田(2011: 206)の指摘を、本稿に即して言い換えると、

- 「調整」により支援活動が効果的・効率的になるという共通利益の存在から、
- 被災国政府を含める支援主体が「調整」に協力することが実現することは説明できるが、
- その協力内容が、なぜクラスター制度を用いることになったのかは説明できない

ということが出来る。また、もしクラスター制度という調整方式を用いることが「調整」による共通利益になるという関係が一意に同定されるのであれば、この方式は2005年の「人道支援の改革」の前から存在していてもよい筈である。

⁵³ 石田(2000)も類似の指摘を行っており、これを「いわゆるレジーム論の破綻(石田, 2000: 15)」と表現した。

4. 5

仮説の構築

本節では、以上の既往研究の検討にもとづき、「なぜクラスター制度が受入れられたのか」を説明する仮説を構築する。

4. 5. 1 クラスター制度の効果について

本研究における仮説を述べる前に、クラスター制度が受入れられるのは、同制度を用いることにより一定の効果が生じることが見込まれるからである、と考えることも可能である点についての検討を行う。

クラスター制度の効果としては、一般的には以下のことが考えられる。まず、中満(2008: 48)が指摘したように、国内避難民対策のような「明確に主管する機関をもたない人道的な活動領域」のLead Agencyが決まったことで、支援の予測可能性が高まるという効果が期待される。また、国際開発援助の「調和化⁵⁴」の原則にも通じるが、調整にかかる費用を低減することが可能になる点も、効果の一つであると考えられる。例えば、国連機関や二国間援助機関のような援助提供側(ドナー)もクラスターという枠組みの中で行動することが見込まれたため、援助受入国(被災国)政府の対応が容易になると考えられる。

それでは、開発途上国において、調整方式としてクラスター制度を用いるべきかを判断する立場にある人間は、同制度の効果をどのように考えているのであろうか。クラスター制度の公認適用事例であるインドネシアとフィリピンの関係省庁で、同制度を導入すべきかの意思決定に関与しうる職員は、クラスター制度の効果を「人道支援がクラスターという支援分野もしくは機能ごとに構造化され、それぞれに主導する機関が決められる」とであると認識していることがわかった⁵⁵。このことから、調整をどのような方式にするかを決定する際には、最終裨益者(被災者)の視点

⁵⁴ 国際開発援助における「調和化」とは、「各ドナーがそれぞれの得意分野に特化して重複を避けながら役割分担をすること(稲田, 2012: 252)」や、「財政支援などに参加するすべてのドナーが政策条件の議論に参加して、途上国とコンセンサスを得ること(稲田, 2012: 259)」を意味する。

⁵⁵ 筆者のインタビュー調査による。インドネシアの調査は、国家防災庁の課長(役職名は Director of Disaster Risk Reduction : 2011年2月8日火曜日に実施)及び、同国政府外務省の課長・副課長(役職名は Directorate General and Deputy Director for Multilateral Affairs Directorate of Human Rights and Humanitarian Affairs : 2011年9月22日木曜日)に対して行われた。フィリピンの調査は、OCHA フィリピン事務所担当者へのインタビュー調査(2012年3月8日実施)。この人物は、2006年当時はフィリピン国政府の職員であり、OCHAなどの国際機関と折衝に当たる市民防衛局(Office of Civil Defense)に属しており、2006年の災害対応を熟知している。2006年当時の職位は Operation Division の Chief であった。

からの効果は考慮されていない可能性が示唆される。

本論文は、以上の意味での「効果」がクラスター制度には存在することを認めたいうえで、「効果」以外の要因の存在に着目する。第3章第4節で述べた同制度の受入れをめぐる対立事例や、公認適用事例数の低い割合という現実は、これらの効果だけでは同制度の受入れを説明するのは不十分であることを意味していると考えられる。もし、上述したクラスター制度の効果をすべての被災国政府が認めていれば、対立事例が観察されることはなく、公認適用事例数の割合もより高くなると推測される。よって、本研究は上述した効果以外の要因⁵⁶を検討する必要があるという立場で以降の論考を進める。

4. 5. 2 仮説1：誘因としての資金配分

1つ目の仮説は、先行研究から得た知見の中から「受入れに影響を与える主体の存在」、「国際機関の権力」、「開発途上国が実質的な価値を得ること」を組み合わせることで作成する。

①受入れに影響を与える主体の存在

クラスター制度の受入れに影響を与える主体としてERC及び、ERCを補佐するOCHAが相当する。彼らには同制度が開発途上国に受入れられるようにしたいという強い動機がある⁵⁷。

クラスター制度の生みの親であるERCとそれを補佐するOCHAは、自分達が作成した制度の普及を推進するのは道理である。OCHAは自己の権限を徐々に委譲してきたが、クラスター制度といったような新たな概念の提案や、基金の管理といった業務は拡大していると考えられる。OCHAとその前身のDHAが委譲した権限または任務は、被災地での実務的（operational）な支援業務であって、グローバルレベルでの任務は少なくとも継続している。もしくは拡大を企図している可能性がある。そのためにも、自身の発案にかかるクラスター制度が開発途上国に受入れられるようにしたいという動機は十分にある。

ERCとそれを補佐するOCHAにとっては、自身の付託任務の観点からも、クラスター制度が開発途上国に受入れられるようにする必要がある。ERCとそれを補佐するOCHAは、IASCでの合意を無視することはできず、そのIASCにおいてクラスター制度は2005年9月に導入が合意された（IASC, 2006b）。IASCもERCもOCHAも、1991年の

⁵⁶ ここでの「効果」以外の要因として、「過去に一度クラスター制度を受入れたことがあったから受入れる」といった先例主義にもとづく考え方も可能である。例えば、フィリピンでは2007年1月の風水害で同制度を初めて受入れ、その後2009年12月の台風災害の際にも同制度を受入れた。

⁵⁷ 2007年3月当時に新任したERCは、同年6月の赴任後初となる来日での講演に際し、OCHAが推進する改革として新CERF創設とクラスター制度を紹介している（2007年6月15日開催。）

国連総会決議 46/182 にもとづいて創設された⁵⁸。国連総会決議 46/182 には、ERC は IASC の議長として人道支援の推進をしていくべきことが明記されている。その IASC で合意されたクラスター制度を ERC とそれを補佐する OCHA は無視することなど許されない。無視するならば、国連総会決議という自身の存在の拠り所ともなる付託任務をないがしろにすることを意味するからである。IASC (2007) によれば、クラスター制度の普及が進まないことに対して、IASC は制度普及の梃子入れを表明する姿勢が鮮明にしている⁵⁹。

②国際機関の権力

本研究では、国際機関の権力として Barnett and Finnemore (2004: 163) の分類による「強制的な (compulsory)」側面に着目する⁶⁰。権力の「強制的な」側面という表現からは、脅迫的や圧迫的な権力の行使が想起されるかもしれない。しかし、Barnett and Finnemore (2004: 176) はこの種の権力の行使が、制度を受入れる誘因も同時に提供する側面があることを指摘している。先述したナイ (2008) による権力の定義に即していえば、仮説で使用する権力の意味は「クラスター制度が被災国で用いられるという望ましい結果を得るために、被災国に影響を与えようとして、ERC とそれを補佐する OCHA が資金配分を誘因として用いること」として限定的に用いられる。

クラスター制度の提案・普及側である ERC とそれを補佐する OCHA は、新 CERF を管理下に置いている (図 4-2 内の赤線四角形部分を参照)。第 3 章第 4 節で述べたように、クラスター制度が容易には普及しない場合がある。だからこそ資金援助を条件として制度の普及を図ることが起こりうるのではないだろうか。

⁵⁸ 国連総会決議 46/182 の付属書の第 35 パラグラフ (f) 及び第 38 パラグラフに記載がある。1991 年当時は OCHA はまだ存在しておらず、その前身の DHA が ERC を補佐することになっていた。

⁵⁹ 少々長いが、該当箇所の原文を引用する。「*At the IASC Working Group meeting in Rome on 5-7 November 2007, responding to recent concerns about the slow pace of roll-out of the cluster approach, the IASC Working Group reconfirmed its commitment to improving humanitarian response by ensuring greater predictability, accountability and partnership. In this regard, the Working Group takes note of improvements in response capacity at both global and country levels as a result of the cluster approach and of lessons learnt from experience to date* (IASC, 2007a).」

⁶⁰ 権力の形態の分類として、ステューブン・ルークスによる、決定、非決定、支配 (黙従) の 3 種類 (Three Dimension of Power) の分類が著名である (Lukes, 1974; Lukes, 2005)。ルークスの分類は Lukes (1974) 以来多くの研究に引用されているものの、無批判に許容されている訳ではない。特に、Dowding (2006) 及び Morriss (2006) は、ルークスの分類を批判的に検討している。本研究はルークスの分類が存在することを意識しつつ、論考には Barnett and Finnemore (2004) を用いる。

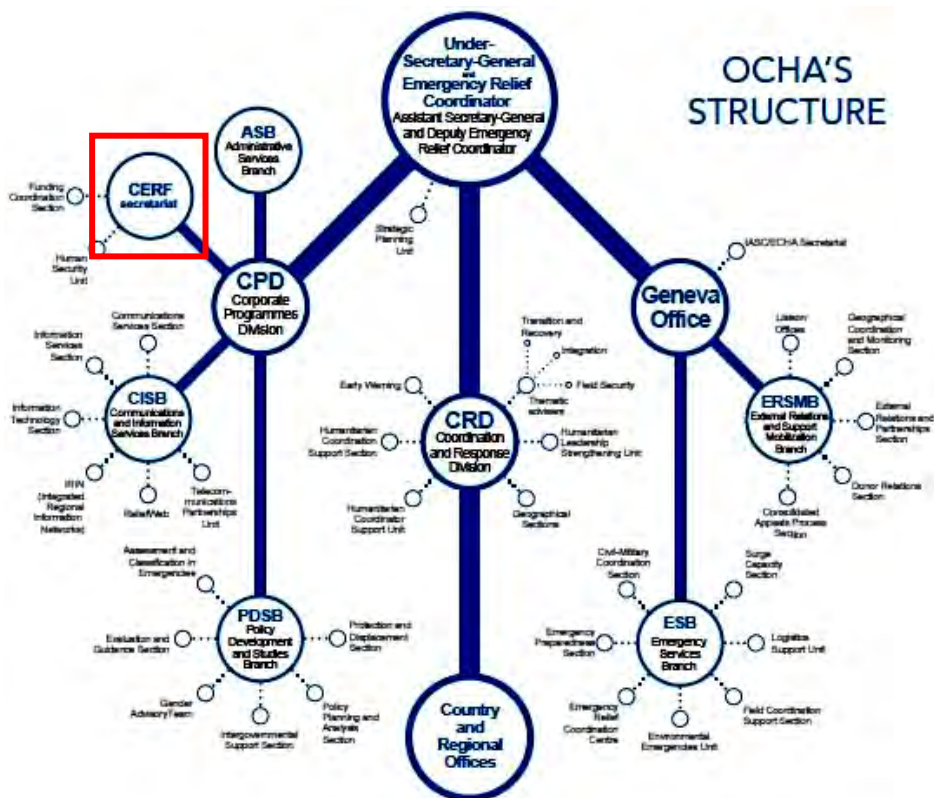


図 4 - 2 OCHA の組織図

(出典) OCHA(2012a: 19)より転載。図内の赤色四角形は筆者が加筆。

③開発途上国が実質的な価値を得ること

被災国政府は新CERFから直接支援資金を得ることができないが、それでも新CERFから支援資金が自国向けに拠出されることに価値を見出していると考えられる。その直接的な根拠として、旧CERFから新CERFへと移行した2006年と2007年の2年連続で、G77⁶¹の代表国が、新CERF設立への歓迎の意を表していることが挙げられる⁶²。これはクラスター制度の各国への導入について、G77の代表国がまったく言及しないことと対照的である。また、新CERFには貸与基金もあるが、贈与基金は借りた側が返す必要がないという意味で、大きな意味を持つ。

間接的な根拠としては、人道支援に提供される資金量における、新CERFが一定の

⁶¹ G77の正式名称は「The Group of 77」であり、「国連、国連貿易開発会議(UNCTAD)などの経済問題の審議において、先進国に対して結束して行動を取るために結成された開発途上国の交渉グループ(後藤ほか、2004: 237)」のことである。G77の名前の由来は、「1964年の第1回UNCTAD総会の終了時に、77ヶ国の途上国が共同宣言を行ったのが起源(後藤ほか、2004: 237)」である。

⁶² G77の代表国として、2006年は南アフリカ共和国が(国連総会の議事速記録A/61/PV.79の24ページ)、2007年にはパキスタンが(国連総会のA/62/PV.74の5ページ)、それぞれ新CERF歓迎の意を表明した。

意味をもつことが挙げられる。新CERFの贈与基金の配分額とFlash Appealによって実際に得られた金額には、高い正の相関関係がある(相関係数は $r=0.883$: $p<.01$)⁶³。つまり、新CERFの贈与基金の配分額が増加すれば、Flash Appealで集まる資金額も増加する傾向がある。『Central Emergency Response Fund Two Year Evaluation (Barber et al., 2008)』によれば、ペルー及びバングラデシュへの支援に新CERFは決定的な役割を果たし、バングラデシュでは時宜を得た支援に貢献したと評価されている。参考値だが、OCHAが作成したデータによれば、2008年に発行された11本のFlash Appealについて、発行後1ヶ月の期間で集まった資金額のうち新CERFが占める割合は平均で35.6%である(OCHA(2009a: 17)の数値。なお、最小値は8.80%で、最大値は59.26%である)。

これらの直接的根拠・間接的根拠より、新CERFからの支援資金の拠出されることを、被災国政府が実質的な価値として求めると設定することに、無理はないと考える。

以上の検討にもとづき、

クラスタ制度の普及を意図するERC及びOCHAが、被災国政府がクラスタ制度の公認適用事例となれば新CERF贈与基金の資金配分を増やす、という条件を提示する場合がある。新CERF贈与基金の資金配分により、人道支援の活動資金が被災国内で使用されるという実質的な価値が被災国政府に提供され、被災国政府にとっては制度を受入れる誘因となる。その結果、クラスタ制度が受け入れられる。

を、本研究での仮説の1つとして用いる。

4. 5. 3 仮説2：被災国政府の意向への適応

Bernstein(2000)は制度の受け入れの要因として「国家主権」という規範への適合」を挙げたが、本論文の仮説では「国家主権」という用語を使わないことにする。その理由は、この用語には様々な解釈が存在するからである。納家(2001: 37)は主権概念の多義性を指摘し、西村(2009: 77)は「今日の国際政治学では、主権の意味を法的に一意的なものと解釈する考えばかりではない」と述べた⁶⁴。

⁶³ 相関係数の算出方法は以下の通りである。クラスタ制度が導入された2005年10月から2009年12月までの期間に、自然災害発生後に発表されたFlash Appeal(N=28)によって集まった資金額と、これらのFlash Appealが出された自然災害に対して支払われた新CERFの贈与基金のRRの金額の相関係数を算出した。ただし、新CERFとなったのは2006年3月以降のことであり、2005年10月のパキスタンとグアテマラでFlash Appealが出された時には、両事例に新CERFは支払われていない。そのため、相関係数は「N=26」で算出された。

⁶⁴ 納家(2001, 37)は「教科書的にいえば」と前置きしたうえで、国家主権を「国内的な領域主

人道支援の分野でも、被災国政府の主権についての見解が分かれている。Brown(1979: 30)によれば、内政不干渉原則にもとづく被災国政府の主権の尊重と、人道的理由から個人を支援するという人権を尊重するという主張の対立は常にあったという。1991年の国連総会決議 46/182には、被災国政府の「同意」なくしては人道支援自体が行われるべきではない、と記載されている(付属書セクション I の第3パラグラフ)。ところが、人道支援により主権が侵害される恐れや不安を被災国政府が抱いていると指摘する研究がある(Green, 1977: 64; Barnett, 2001: 245)。Borton(1993: 195)は、被災国政府の許可なしに支援がなされることは主権への脅威であるという懸念がG77の多数から寄せられていると指摘し、被災国政府の「同意原則」に言及した。庄司(1996: 57)は「大規模、広範な人権侵害が国際関心事項として捉えられたとしても、これを国際社会が救援する義務、あるいは救援を受入れる義務は、被災国の領域主権への配慮から、いまだ法的確信にいたっていない」と述べた。また、松井(1996: 47)は「第三国または国際機構が被害国の同意なしに被害者に直接に援助を供与できるという結論を導くことは、困難であろう」と指摘している。

こうした先行研究に加えて、第3章の分析からは、クラスター制度の受入れについて「国家主権」の存在についての検討が必要であることが示唆された。クラスター制度による「調整」が、被災国政府の位置づけを脅かすのではないかと懸念が示されたのである。しかし、もしクラスター制度の公認適用とされる事例を分析することで、被災国政府の意向に沿う運用が行われているという現象が観察されれば、受入れは被災国政府にとっても許容可能であったと考えることができるのではないだろうか。また、過去の調整方式やクラスター制度以外の調整方式と比べて、被災国内でのクラスター制度の運用が、被災国政府の意向に適応していることを示すことで、クラスター制度が受入れられると考えることができるのではないだろうか。

一方で、人道支援においては、被災国政府の主権よりも被災者の人権への人道的配慮の方が優先されるという見方もある。Reindorp(2002: 30)は、1990年代に「人間の安全保障」の考え方が広く普及したことにより、国家の主権よりも個人の人権と尊厳に国連憲章は重きを置くようになったと論じた。Macrae(2002: 6)も、国家の主権は無条件に尊重されるものではなくなったと指摘している。沖田(2009: 13)は、被災国の主権を無視するわけではないが、被災者の人権が侵害されないように「保護する責任(The Responsibility to protect)⁶⁵」の原則についても考慮する

権(しばしば属地的、集権的と形容される)とその領域内の人、物、事実に対する国際法上の管轄権(支配、統治とほぼ重なるものとして用いる)からなり、対外的には承認によって得る法主体としての地位であり、その属性である独立性をさす」と定義した。

⁶⁵ 「保護する責任」とは、「2001年12月18日に国連に対して提出された「干渉と国家主権に

必要性を指摘している。このように、被災国政府の「同意原則」という主権は場合によっては侵害されうることを支持する論考もある。しかし、被災国政府もしくは開発途上国政府が「保護する責任」を容認するとは考えられないため、この考え方は本研究の仮説には含まれない。

以上を踏まえて、本稿で仮説を構築するにあたり、「国家主権」という用語は用いないものの Bernstein(2000)の趣旨自体は取り入れるとともに、国際開発援助におけるアラインメントの考え方も参照することにする。Bernstein(2000: 498)は、「環境保護・保全」の国際制度が開発途上国に受入れられるためには、開発途上国が主権の平等と自治を強調することが重要であると指摘した。一方、国際開発援助では「援助の内容や実施方法を援助受入国政府の国内制度に沿ったものにしていくこと(稲田, 2012: 252)」、「被援助国の制度・政策への協調(藤本, 2008: 35)」というアラインメントの必要性が認識されている。Bernstein(2000)の趣旨とアラインメントの考え方に共通するのは、開発途上国がある制度を受入れるには、その国の意向と整合的であることが重要である、という考え方である。本論文はこの考え方を人道支援の「調整」に当てはめ、以下の仮説を構築する。

クラスター制度が被災国政府に受入れられるのは、同制度が被災国政府の意向に適応しているからである。

4. 5. 4 仮説検証の流れ

クラスター制度の受入れについての2つの仮説を、第5章及び第6章で検証する。

まず第5章では、統計的な分析を用いて「誘因としての資金配分」に関する仮説の検証を行う。加えて、質的なデータにより、量的な分析結果が支持されるのかについても検討する。

次に、第6章で、「被災国政府の意向への適応」に関する仮説の検証を、複数の事例研究により検証する。

関する国際委員会」(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)の報告書で提唱された概念(川西, 2007: 14)」である。「国家主権は人々を保護する責任を伴い、国家がその責任を果たせないときには、国際社会がその責任を代わって果たさなければならない、そして、国際社会の保護する責任は不干渉原則に優先する(川西, 2007: 13)」ことを意味する。

第5章

仮説の検証①：誘因としての資金配分

5. 1

第5章の目的

第5章の目的は、1つ目の仮説を検証することである。仮説は

クラスター制度の普及を意図する ERC 及び OCHA が、被災国政府がクラスター制度の公認適用事例となれば新 CERF 贈与基金の資金配分を増やす、という条件を提示する場合がある。新 CERF 贈与基金の資金配分により、人道支援の活動資金が被災国内で使用されるという実質的な価値が被災国政府に提供され、被災国政府にとっては制度を受入れる誘因となる。その結果、クラスター制度が受け入れられる。

である。この仮説の「誘因としての新 CERF 贈与基金からの資金配分」という現象が観察されるのか定量的に分析を行う。加えて、量的分析の結果が定性的にも支持されることを示す。

定量的な分析では、具体的には、

- クラスター制度の公認適用事例である方が、新 CERF の配分額が多くなる

という2種類の独立変数と従属変数の関係を分析する。

5. 2

仮説の検証方法：変数の設定と分析の手順

統計的な分析を行い仮説を検証するが、そのために用いる 2 種類のデータセットの従属変数、独立変数について本節で説明する(表 5-1 を参照)。

データセット①は自然災害のみに限定したデータセットである。このデータセットは、新 CERF が誕生した 2006 年 3 月から 2009 年 12 月末日まで期間を対象とする。先述したとおり、新 CERF の贈与基金には「RR (Rapid Response)」と「UFE (Under Funded Emergency)」の 2 種類の資金提供方法がある。本来自然災害は突発的に発生する性質を持つため、RR の配分が多い。一方、UFE は継続的な危機(内戦、飢餓など)への配分が多い。そのため、データセットの 1 つ目では、自然災害発生後に配分された RR のデータのみを分析対象とする。

データセット②は、自然災害のみに限定せず、内戦や飢餓への資金提供事例も含まれる。そのため、データセット②には RR だけではなく、UFE のデータが含まれる点がデータセット①とは異なる。

データセットを 2 種類用いる理由は、それぞれのデータセットに別々の特徴があるからである。データセット①は、2006 年から 2009 年までの 4 年分のデータがあるが、自然災害のみに限定されたデータである。一方、データセット②は、2006 年から 2010 年のデータであり、RR と UFE の両方のデータを備えている。ただし、データセット②は、後に述べる理由により、データセット①を補完する意味合いで用いる(97 ページの「5. 2. 3 ②」を参照)。

表 5-1 データセットの概要

データセット①	データセット②
【データセットの特徴】 <ul style="list-style-type: none"> 自然災害のみに限定されている。 2006 年 3 月～2009 年 12 月末日のデータ 	【データセットの特徴】 <ul style="list-style-type: none"> 自然災害のみに限定せず、内戦や飢餓への資金提供事例も含まれる。 2006 年～2010 年のデータ
変数 (1) 新 CERF 贈与基金の RR 配分額	変数 (1) 新 CERF 贈与基金の配分額 →RR のみ、UFE のみ、RR と UFE の合計値の 3 種類に分けて扱うことが可能。
変数 (2) 公認適用事例か否か	変数 (2) 公認適用事例か否か
変数 (3) 国連人道調整官がいるかいないか	変数 (3) 国連人道調整官がいるかいないか
変数 (4) 被災者数	変数 (4) 国内避難民と自然災害の被災者数
変数 (5) 対人口比の被災者数	変数 (5) 脆弱性
変数 (6) 脆弱性	
変数 (7) 一人当たりの国内総生産	変数 (6) 一人当たりの国内総生産

(出典)筆者作成

5. 2. 1 データセット①

・データセット①の変数（１）新CERF贈与基金のRR配分額

新 CERF の配分された時期とプロジェクト内容から自然災害の事例を特定する（図 5 - 1 参照）。2006 年 3 月から 2009 年 12 月末日までに、のべ 88 事例に対して新 CERF の贈与基金の RR が配分されたことが分かった。この変数は量的な変数である。

**CERF Funding by Country (2007) - Project Detail Dominican Republic
(01-01-2007 to 31-12-2007)**

Agency	Agency Project	Sector	Window*	Approved Amount US\$ / Date	Disbursement Date
UNICEF	Meeting priority needs of children affected by the floods (07-CEF-090)	Multi-sector	RR	209,774 28-12-2007	22-01-2008
UNDP	Support to spontaneous return of target population to isolated and affected areas (07-UDP-036)	Shelter and non-food items	RR	300,028 19-11-2007	27-12-2007
FAO	Emergency support to recover the livelihoods of the small farmers affected by tropical storm Noel in the southern region of Dominican (07-FAO-054)	Agriculture	RR	600,000 13-11-2007	26-11-2007

※出典：新CERFのホームページ:

<http://ochaonline.un.org/CERFHome/tabid/1705/language/ja-JP/Default.aspx>

図 5 - 1 新 CERF のデータの具体例(2007 年のドミニカ共和国)

・データセット①の変数（２）公認適用事例か否か

新 CERF の贈与基金の RR が配分されたのべ 88 事例について、クラスター制度の公認適用事例か否かを判別した。この変数は、公認適用事例を「1」とし、そうでない事例を「0」とする 2 値のダミー変数である。

・データセット①の変数（３）国連人道調整官がいるかないか

新 CERF の贈与基金の RR が配分されたのべ 88 ヶ国について、その国に国連人道調整官が配置されているのかどうかを調べた。第 2 章第 3 節で述べたが、クラスター制度の手引きによると、国連人道調整官がいる国ではクラスター制度を用いる、としている。そこで、クラスター制度と関係のあるこの変数を統制変数として分析に投入することにする。この変数は、国連人道調整官がいる場合は「1」とし、そうでない事例を「0」とする 2 値のダミー変数である。

・データセット①の変数（４）被災者数

変数（１）で特定された新CERFの贈与基金のRRが配分されたのべ 88 事例について、EM-DAT⁶⁶を使用して被災者数を調べた。しかし、2009 年に発生した災害についてはデータ更新が間に合っていない事例もあり、被災者数が特定できない事例が 23 事例あった。そのため、最終的に 65 事例が分析対象となった。この変数は量的な変数である。

・データセット①の変数（５）対人口比の被災者数

上記の変数（４）に関連して、被災者数の実数よりも、対人口比の方が被災国が受けた影響を測ることができるのではないかという考えに基づき、この変数を設定した。各国の人口データは国連経済社会局の 2007 年時点の数値を使用した (UN, 2009)。この変数は量的な変数である。

・データセット①の変数（６）脆弱性

そもそも貧しかったり、栄養失調の人が多かったり、保健衛生環境が劣悪であるという意味での脆弱性が高い国が被災すれば、脆弱性が低い国に比べて支援資金額が優先的に配分される可能性が想定されるために、「脆弱性」という変数を用意した。この「脆弱性」変数は、ECHOが作成する「Vulnerability Index」を代用した (ECHO, 2008)。ECHOの「Vulnerability Index」とは、9 種類の指標を元にECHOが各国の脆弱性を 0 点から 3 点に得点化した値である⁶⁷。各事例が発生した年の点数を分析には用いた。この変数は量的な変数である。

なお、本稿で扱う「脆弱性」変数は、被災国政府の能力の大小に関わる脆弱性ではないことを念のためここに言明する。

・データセット①の変数（７）一人当たりの国内総生産

被災国の経済力が弱ければ、他の独立変数に比べて「新CERF贈与基金」からの支援資金の配分が多くなる可能性が論理的に考えられる。「被災国の経済力」を表す数値として、各年の「一人当たりの国内総生産(GDP per capita)」を採用した⁶⁸。

⁶⁶ EM-DAT については 60 ページの脚注 37 を参照。

⁶⁷ 9 種類の指標とは、「human development index」、「human poverty index」、「refugees received, displaced persons and recent returnees」、「malnutrition」、「mortality」、「access to health care」、「prevalence of HIV-AIDS, tuberculosis and malaria」、「gender-specific human development index」、「Gini Index」。

⁶⁸ 一人当たりの国内総生産のデータは世界銀行のデータを用いた (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>)。

5. 2. 2 データセット②

・データセット②の変数（１）新 CERF 贈与基金の配分額

2006 年から 2010 年の 5 年間で新 CERF 贈与基金が配分された事例を抽出した。新 CERF 贈与基金の公開データは、基金が拠出された各国別に、RR と UFE の金額を区別することが可能である。結果として、のべ 237 ヶ国について RR と UFE と両者の合計金額のデータを得た。

・データセット②の変数（２）公認適用事例か否か

変数（１） で得た 237 ヶ国について、それぞれの年でそれぞれの国がクラスター制度の公認適用事例とされているかを判別した。この変数は、公認適用事例を「1」とし、そうでない事例を「0」とする 2 値のダミー変数である。

・データセット②の変数（３）国連人道調整官がいるかないか

変数（１） で得た 237 ヶ国について、それぞれの年でそれぞれの国に国連の人道調整官が配置されているのかどうかを調べた。第 2 章第 3 節で述べたが、クラスター制度の手引きによると、国連人道調整官がいる国ではクラスター制度を用いる、としている。そこで、この変数が「クラスター制度が公認適用されているのか」とどのように関係しているのかを検証するために、分析に投入することにする。この変数は、国連人道調整官がいる場合は「1」とし、そうでない事例を「0」とする 2 値のダミー変数である。

・データセット②の変数（４）国内避難民と自然災害の被災者数の合計

変数（１） で得た 237 ヶ国について、国内避難民と自然災害による被災者数の合計を調べた。データセット②で UFE をデータセットに含めたことにより、UFE は自然災害の被災者だけではなく、内戦や飢餓による国内避難民への支援に対して資金が配分されることから、データセット②の変数（４）は国内避難民の数と自然災害の被災者数の合計値とした。

国内避難民のデータの出所は、Internal Displacement Monitoring Centre と Norwegian Refugee Council が発行する『Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments (以下、『Global Overview』と略記)』である。『Global Overview』からは、主に紛争・暴力事件による国内避難民数の数値を、国・年別に入手可能である。ただし、『Global Overview』に国内避難民数が次ページの表 5-2 のように記載されている場合は、同じく表 5-2 にあるような処理をして分析に用いた。

自然災害による被災者数は、データセット①と同様に EM-DAT を使用した。

表 5 - 2 『Global Overview』の国内避難民数の処理方法

「At least 235,000」のような記載の場合	→数値をそのまま採用
「60,000-500,000」のような記載の場合	→平均値を算出
「Up to 7,800」のような記載の場合	→数値をそのまま採用
「About 1,700,000」のような記載の場合	→数値をそのまま採用

(出典)筆者作成

・ **データセット②の変数（５）脆弱性**

データセット①と同様の「脆弱性」変数を投入する。

・ **データセット②の変数（６）一人当たりの国内総生産**

データセット①と同様に、被災国の経済力として「一人当たりの国内総生産」の数値を投入する。

5. 2. 3 データセットについての注意点

①失敗国家について：ソマリアの事例の除外

意思決定を行う正統な政府を確定し得ないような失敗国家の場合、クラスター制度の受入自体を政府が判断することは不可能であり、資金配分という条件を提示する相手としての被災国政府を決めることができない。そのような失敗国家として、本研究ではソマリアが該当すると判断し、同国の数値は以下の分析に用いないことにした。

ソマリアの場合は、2005年に暫定連邦「政府」(TFG: Transitional Federal Government)がケニアにおいて樹立したものの、2012年9月のソマリア連邦共和国の発足までは国際的な承認は限定的であった⁶⁹。ソマリア以外に、アフガニスタンも失敗国家であると捉えられるかもしれないが、2004年12月には大統領が就任するなど主権国家としての形式が整った。つまり、クラスター制度の公認適用が開始された2005年10月時点で、すでに民主的とされる選挙を経た元首がいて、対外的にも承認された政府が形式的に存在していた。そのため、ソマリアとアフガニスタンは、国際的に正統な政府が形式的に存在しているかという点で異なる。

失敗国家には様々な定義があり、例えばアメリカのシンクタンクである平和基金会(The Fund for Peace)による失敗国家の順位づけが著名である。そして、その順位づけによれば、コンゴ民主共和国、スーダン、パキスタンなどクラスター制度の公認適用事例となっている多くの国々は失敗国家であると考えられている。しかし、

⁶⁹ 日本国外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/somali/data.html> 参照。

本研究はこの順位づけが被災国政府の意思決定能力まで否定するものではないと考える。たとえ、ある定義により失敗国家であると分類されるような国家であるとしても、またその国の中に反政府勢力が存在するとしても、国連加盟国として正式に認知されている国は、少なくとも国際支援を受入れるかどうかの判断は国際的に認知されている政府が判断する、という前提に立つものとする。

ソマリアの事例を除外した結果、データセット①のケース数は 63 に、データセット②は 233 となった。

②データセットの違いとデータセット②についての注意点

データセット①は自然災害事例のみを扱い、新 CERF 贈与基金の RR しか含まれていない。しかし、新 CERF 贈与基金が配分されるような「人道支援」では、自然災害とその他の飢餓や国内紛争といった人為災害をわけずに行われるものである。そのため、自然災害事例で配分される RR 以外の RR や UFE も分析対象に含まれるべきである。また、新 CERF 贈与基金のうち RR が 3 分の 2 を占め、残りの 3 分の 1 は UFE が占めており(第 2 章の図 2-1 参照)、自然災害発生後に RR に加えて、UFE からも資金が配分されることがありうる。さらに、UFE が飢餓や難民対応といった継続的な危機のために配分されている事例に、追加的に自然災害による被災が重なり RR が配分されることもありうる。よって、この UFE を分析対象に含める方が、より包括的な分析となる。そのために、データセット②を作成した。

しかし、基本的には RR と UFE は国別に年単位で整理されており、個別の災害ごとにすべての RR と UFE を対応づけることが困難である、というデータ入手上の制約がある。この制約のため、データセット②では、例えば A 国で 2006 年に 10 万ドルの新 CERF 贈与基金が配分されたのかをデータセット中の 1 ケースとし、A 国で 2006 年にクラスター制度を公認適用事例として受入れていれば「1」とし、そうでなければ「0」とする操作化を行った。また、データセット②ではのべ 233 ヶ国について各年につき RR と UFE と両者の合計金額のデータを得た点にも留意する必要がある。この操作は、ある年に A 国で異なる複数の事案に対して新 CERF 贈与基金が配分された場合に、事案を分けて考えることはできなくなる、ということの意味する。

以下の 2 つの解釈により、この操作化が正当であると考えたい。

まず、被災国政府の視点からは、一つ一つの事例ごとに被災国政府がクラスター制度を受入れる判断をするというよりも、ある年に複数事例で新 CERF 贈与基金からいくら配分されたのか(つまりどれほど「実質的な価値」を得たのか)という事実と、クラスター制度を受入れるかどうかを比べるという解釈である。

次に、資金配分という条件を提示する ERC 及び OCHA の視点からは、新 CERF 贈与基金を配分する必要があるような事態がある国で発生したとして、その国が最終的

にクラスター制度を受入れて公認適用事例となるか否かを見計らって、年間の新 CERF 贈与基金の配分額が決まる、という解釈が成り立ちうる。

本章では、仮説 1 の「被災国政府がクラスター制度の公認適用事例となれば新 CERF 贈与基金の資金配分を増やす、という条件を提示する場合がある」という部分を量的に検証する。その検証では、「クラスター制度の公認適用事例である方が、新 CERF の配分額が多くなる」という関係を分析する。データセット①を用いることで、個別の事例ごとに被災国政府がクラスター制度を受入れる要因として新 CERF 贈与基金からの配分額を判断するかを考察することが可能になる。そのため、自然災害事例に限定されるという制約はあるものの、データセット①を第一に用いる。一方、データセット②は、被災国政府がクラスター制度を受入れることで、複数事例の新 CERF 贈与金額の合計金額が増減するのかを分析することができる、という点でデータセット①を補完する位置づけとして、以下の分析で使用することにする。

③独立変数と従属変数の時間的前後関係について

データセット①及び②に共通する注意点として、独立変数と従属変数の時間的前後関係が定まらないという制約があることを、ここに明記する。分析に投入される個別のケースを見ると、クラスター制度の受入れの決定と、新 CERF 贈与基金の配分額の決定の時間的前後関係が厳密には定まらないことがある。そのため、重回帰分析を用いて分析するとしても、分析結果から因果関係の推定はできないという限界がある。この限界を補うために、統計分析の結果を質的調査の結果で補完することで仮説を否定しない結果を得る、つまり仮説が支持される、という構成で以下の検証を行う。

5. 2. 4 分析の手順

データセット①と②を用いて、3段階で仮説の検証を進める。

まず第1段階では、「クラスター制度の公認適用事例群」と「公認適用事例ではない群」の2群の間に、新 CERF 贈与基金の配分額に差があるかないかを明らかにするために平均値の差の検定を行う。この分析は、次の段階の前の準備的な分析である。

次に、「クラスター制度の公認適用事例か否かが、新 CERF 贈与基金配分の多少に影響するのか」という独立変数と従属変数の関係を検証する。この時は、クラスター制度の公認適用事例か否かという2値のダミー変数を独立変数とし、新 CERF 贈与基金の配分額を従属変数とする重回帰分析を行う。

最後に、重回帰分析の結果を支持する質的調査の結果を提示する。

なお、統計分析には、「IBM SPSS Statistics 20」を使用する。

5. 3

分析の結果

5. 3. 1 平均値の差の検定の結果

データセット①では、2006年から2009年までの4年間について、AからEまでの5通りの検定を行った(検定結果は次ページの表5-3参照)。その結果、2006年と2008年以外では「クラスター制度の公認適用事例群」の方が、新CERF贈与基金の配分額の平均値が統計学的に有意に高いという結果を得た。同基金が運営開始の年(2006年)を除くと、分析のためのケース数が少なく統計的な有意差が認められなかった年でも公認適用事例群の方が平均値が高い。

データセット②では、2006年から2010年までの5年間のデータの組合せで、AからFまでの6通りの検定を行った(検定結果は次ページの図表5-3参照)。データセット②では、新CERF贈与基金を「RRのみ」「UFEのみ」「RRとUFEの合計金額」の3種類に分けて分析することが可能だが、両群に差が見られるのかという全体像を把握しなかったため「RRとUFEの合計金額」のみを分析に使用した。その結果、2006年のみを除き、いずれの組み合わせでも「クラスター制度の公認適用事例群」の方が、新CERF贈与基金の配分額の平均値が統計学的に有意に高いという結果を得た。データセット①の結果と異なり、同基金が運営開始の年(2006年)は統計的な有意差が認められなかったものの、公認適用事例群の方が平均値が高い。

表5-3 平均値の差の検定の結果

データセット①

	全体		クラスター制度の公認適用事例群		公認適用事例ではない群		t値	自由度
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差		
A. 2006年のみ (N=8)	7884980.250	9544070.419	3536519.000	#	8506189.000	10132575.715	-0.459	6
B. 2007年のみ (N=25)	4108550.840	4337680.877	8329118.167	6208313.983	2775740.100	2562823.540	3.225***	23
C. 2008年のみ (N=22)	5165804.500	6578616.828	8594707.500	9191579.197	3879965.875	5095214.722	1.546	20
D. 2009年のみ (N=8)	4209543.625	1993095.672	5608106.000	1512181.198	2810981.250	1329050.144	2.779***	6
E. 2006年～2009年 (N=63)	4970121.603	5844551.684	7500699.824	6438859.967	4034907.913	5385998.662	2.149**	61

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .10$

2006年の公認適用事例は1事例しかないため、標準偏差は算出されない。金額はすべてUS \$。

データセット②

	全体		クラスター制度の公認適用事例群		公認適用事例ではない群		t値	自由度
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差		
A. 2006年のみ (N=33)	7293891.788	10213715.855	10221896.800	15580395.697	6771033.750	9263077.019	0.690	31
B. 2007年のみ (N=51)	7446971.052	9226133.595	13268052.818	14775261.600	4533111.800	4814043.676	3.232***	49
C. 2008年のみ (N=53)	7831903.736	8534691.771	13042713.000	10493407.519	5371243.806	6202250.559	3.339**	51
D. 2009年のみ (N=50)	6737161.660	7830121.046	13016519.625	11687178.272	5541093.476	6387050.579	2.619***	48
E. 2010年のみ (N=46)	9026604.174	11225103.361	17002624.600	14692055.669	8053918.756	10547311.557	1.719***	44
F. 2006年～2010年 (N=233)	7446971.052	9226133.595	13215857.957	12340354.372	6027886.572	7686022.310	4.970***	231

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .10$

(注) 金額は新CERF贈与基金のRRとUFEの合計値で、US\$。

5. 3. 2 重回帰分析の結果

データセット①では、8種類のモデルで重回帰分析を行った(分析結果は下表5-4参照)。Model AとModel Bの違いは、独立変数に「被災者数」か「被災者数の対人口比」のどちらかを投入するか、である。Model AとModel Bのそれぞれで「脆弱性」と「一人当たりの国内総生産」を投入する場合としない場合の両方を分析した。

分析の結果、4つのモデルで「クラスター制度の公認適用事例か否か」が従属変数に対して正の有意な影響を与えていることがわかる(表5-4中のModel A-1、Model A-2、Model B-1、Model B-2)。この結果の意味するところは、公認適用事例であれば、新CERF贈与基金のRR配分額が多くなるという独立変数と従属変数の関係が成立しているということである。

4種類のモデルで最も説明力が高いモデルはModel A-1であり、このモデルで「クラスター制度の公認適用事例か否か」という独立変数は統計学的に有意であり、かつ最も説明力が大きい独立変数であった。

表5-4 データセット①の重回帰分析の結果

従属変数: 新CERF贈与基金のRR配分額 独立変数	標準化偏回帰係数(β)			
	Model A-1	Model A-2	Model A-3	Model A-4
クラスター制度の公認適用事例か否か	.296 **	.249 **	.198	.148
国連人道調整官がいる/いない	.199	.225 *	.165	.187
被災者数	.232 *	.215 *	.250 *	.241 *
被災者数の対人口比	(投入せず)	(投入せず)	(投入せず)	(投入せず)
脆弱性	.166	(投入せず)	.139	(投入せず)
一人当たりの国内総生産	(投入せず)	(投入せず)	-.141	-.220 *
N	63	63	60	60
調整済み決定係数(Adj R^2)	.127 **	.116 **	.092 *	.096 **

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .10$

従属変数: 新CERF贈与基金のRR配分額 独立変数	標準化偏回帰係数(β)			
	Model B-1	Model B-2	Model B-3	Model B-4
クラスター制度の公認適用事例か否か	.283 **	.241 *	.186	.142
国連人道調整官がいる/いない	.201	.225 *	.162	.181
被災者数	(投入せず)	(投入せず)	(投入せず)	(投入せず)
被災者数の対人口比	0.126	0.118	.114	.107
脆弱性	.148	(投入せず)	.124	(投入せず)
一人当たりの国内総生産	(投入せず)	(投入せず)	-.130	-.202
N	63	63	60	60
調整済み決定係数(Adj R^2)	.087 *	.082 *	.039	.047

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .10$

データセット②では、12種類のモデルで重回帰分析を行った(分析結果は次ページ表5-5参照)。Model AとModel BとModel Cの違いは、従属変数に新CERF贈与基金の「RRとUFEの合計額」か「RRのみ」か「UFEのみ」を投入するか、である。Model A・B・Cのいずれでも「脆弱性」と「一人当たりの国内総生産」を投入する場合としない場合の両方を分析した。

分析の結果、Model Bを除き、「クラスター制度の公認適用事例か否か」が従属変数に対して正の有意な影響を与えていることがわかる。この結果の意味するところは、公認適用事例であれば、新CERF贈与基金のRR配分額が多くなるという独立変数と従属変数の関係が成立しているということである。

12種類のモデルで最も説明力が高いモデルはModel A-3であり、このモデルでクラスター制度の公認適用事例か否かは有意であり、2番目に大きな説明力を持つ独立変数であった。

表 5-5 データセット②の重回帰分析の結果

従属変数: 新CERF 贈与基金の配分額(RRとUFEの合計額)		標準化偏回帰係数(β)			
独立変数	Model A-1	Model A-2	Model A-3	Model A-4	
クラスター制度の公認適用事例か否か	.167 ***	.173 **	.158 **	.165 **	
国連人道調整官がいる/いない	.345 ***	.369 ***	.351 ***	.375 ***	
国内避難民数と難民受入数の合計	.090	.079 ***	.096	.084	
脆弱性	.146 **	(投入せず)	.160 **	(投入せず)	
一人当たりの国内総生産	(投入せず)	(投入せず)	-.015	-.052	
N	233	233	220	220	
調整済み決定係数(Adj R^2)	.226 ***	.209 ***	.230 ***	.210 ***	

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .10$

従属変数: 新CERF 贈与基金のRR配分額		標準化偏回帰係数(β)			
独立変数	Model B-1	Model B-2	Model B-3	Model B-4	
クラスター制度の公認適用事例か否か	.097	.098	.072	.073	
国連人道調整官がいる/いない	.245 ***	.248 ***	.237 ***	.241 ***	
国内避難民数と難民受入数の合計	.116 *	.114 *	.117 *	.115 *	
脆弱性	.022	(投入せず)	.026	(投入せず)	
一人当たりの国内総生産	(投入せず)	(投入せず)	-.009	-.015	
N	233	233	220	220	
調整済み決定係数(Adj R^2)	.086 ***	.089 ***	.068 ***	.072 ***	

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .10$

従属変数: 新CERF 贈与基金のUFE配分額		標準化偏回帰係数(β)			
独立変数	Model C-1	Model C-2	Model C-3	Model C-4	
クラスター制度の公認適用事例か否か	.143 **	.152 **	.162 **	.172 **	
国連人道調整官がいる/いない	.242 ***	.276 ***	.265	.298	
国内避難民数と難民受入数の合計	-.001	-.016	.007	-.009	
脆弱性	.203 ***	(投入せず)	.222 **	(投入せず)	
一人当たりの国内総生産	(投入せず)	(投入せず)	-.013	-.065	
N	233	233	220	220	
調整済み決定係数(Adj R^2)	.156 ***	.120 ***	.191 ***	.149 ***	

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .10$

5. 3. 3 仮説を定性的に支持する証拠

新 CERF の「誘因としての資金配分」という考え方は、実務者も想定している。筆者によるインタビュー調査からは、以下のような証言を得られた。

- 梃子(leverage)としての新 CERF : OCHA の中でも意見が2つにわかれ

る。インタビュー対象者自身は新 CERF を梃子としてクラスター制度を普及させるという考え方には賛成していない。【出典：2010年11月9日 OCHA インタビュー】

- 新 CERF とクラスター制度の関係はとても密接である。新 CERF の手続きにクラスターの設置が必要条件 (Requirement) として記載されている。【出典：2011年2月8日 OCHA インタビュー】
- 新 CERF はクラスター制度の必要条件であるべきではない。【出典：2011年6月28日 OCHA インタビュー】

以上のインタビュー結果に加えて、資金配分を条件としてクラスター制度の受入れを迫るといふ事例が観察される。2008年の国連経済社会理事会の人道問題セグメントにおいて、ボリビア国政府の代表から以下のような発言があった。まず、新 CERF という人道支援用の財源による資金配分は被災国政府にとって非常に有益である、との発言があった。それに引き続き、「しかしながら、(中略) 国家の主権を侵すような要求を遵守することを条件として、人道支援がなされては決してならない (ECOSOC, 2008: 6)」との発言があった。同国政府代表は「国家の主権を侵すような要求」が何であるのか明言していない。69 ページで前述したように、クラスター制度のような国際的な枠組みを用いることを勧められても、同国政府は反対姿勢を明示していた。とはいえ、発言の流れからだけで「資金配分に際して何らかの要求・条件が被災国政府に示された」、と解釈するのは恣意的に過ぎるかもしれない。

ドミニカ共和国では、クラスター制度の導入がなければ新 CERF の配分が難しい、というやり取りが実際に行われた。同国政府はクラスター制度の導入に否定的であったものの、ERC から制度導入を強く勧告され、最終的に制度導入に踏み切った。Fagen(2008: 24)によれば、この時の ERC からの強い勧告の内容は、

- 1) グローバルレベルに常設されている 11 種類すべてのクラスターをドミニカ共和国で起動させる必要はないものの、クラスター制度の導入は必要であり適切な措置である。
- 2) クラスター制度を導入しない場合は、新 CERF の配分が困難になるかもしれない。

Fagen(2008)によれば、上記 2 点の ERC の勧告は 2007 年 11 月 7 日付の書簡 (letter) によってなされものの、書簡の宛先は明記されていない。他の事例を参照すると、クラスター制度の国レベルの導入について ERC は国連常駐調整官もしくは国連人道調整官と書簡を交換していることがほとんどである。そのため、ドミニカ

共和国では ERC は国連常駐調整官と書簡のやり取りを行ったと推察される。ドミニカ共和国がクラスター制度の公認適用事例となった結果からは、ドミニカ共和国政府も最終的にはクラスター制度の導入に合意したこと考えられる。クラスター制度の国レベルの導入には、被災国政府の合意が必要になるからである。

5. 4

考察：仮説の検証

分析結果の解釈及び仮説が検証されたのかについて考察する。

本章で検証した仮説は、

クラスター制度の普及を意図する ERC 及び OCHA が、被災国政府がクラスター制度の公認適用事例となれば新 CERF 贈与基金の資金配分を増やす、という条件を提示する場合がある。新 CERF 贈与基金の資金配分により、人道支援の活動資金が被災国内で使用されるという実質的な価値が被災国政府に提供され、被災国政府にとっては制度を受入れる誘因となる。その結果、クラスター制度が受け入れられる。

である。より具体的には、

- ・ クラスター制度の公認適用事例である方が、新 CERF の資金配分の配分額が多くなる

という独立変数と従属変数の関係を分析した。

独立変数と従属変数の関係の予備的な分析として、平均値の差の検定を行った。この結果からは、「クラスター制度の公認適用事例群」の方が、新 CERF 贈与基金の配分額の平均値が統計学的に有意に高いという結果を得た。確かに、年によっては公認適用事例群とそうではない群に有意な差が見られない年もある。しかし、各データセットですべてのサンプルを用いて平均値の差の検定をした場合、検定結果はともに有意であった。

2008 年については、データセット①と②で、検定結果が有意か否かに違いが見られた。データセット①の「C. 2008 年のみ(N=22)」では、公認適用事例とされる群の方が平均値が高かったものの、平均値の差に有意差が見られなかった。データセット①の特色は、UFE の金額が含まれず、かつ自然災害のみの事例を扱っていることである。一方、データセット②を用いた検定では、UFE も含む金額を扱い、自然災害以外の危機の事例も含まれている。この違いから、自然災害のみの場合では、

クラスター制度の公認適用事例であるか否かが新 CERF 贈与基金の配分額に大きく作用していないことを示唆している。もとより、平均値の差の検定結果からクラスター制度の公認適用事例か否かと新 CERF 贈与基金の配分額の間には独立変数と従属変数の関係を検証することはできない。そのため、重回帰分析を行った。

重回帰分析の結果から、クラスター制度の公認適用事例であれば、新 CERF 贈与基金の配分額が多くなるという独立変数と従属変数の関係が成立しているということである。2つのデータセットで実施した分析で、それぞれで最も説明力が高いモデルにおいて、クラスター制度の公認適用事例であるか否かは、新 CERF 贈与基金の配分額が多くなることに有意な影響を及ぼしていた。他の独立変数を統制しても、公認適用事例であるか否かが従属変数に対して有意な影響をもつことも重要である。

しかし、注意しなければいけない点がある。データセット②では、従属変数を RR の配分額に限定した場合に、公認適用事例か否かは有意な効果を持たないという結果が出ていた。また、公認適用か否かだけが従属変数に有意な影響を与えているわけではない。また、データセット②では「国内避難民数と難民受入れ数の合計」の方が公認適用事例か否かよりも標準化偏回帰係数の値が大きい。つまり、従属変数により大きな影響を与えている。

定性的な分析からは、「誘因としての資金配分」が起こりうることを支持する事例が観察された。すでに 85 ページから 86 ページにかけて、新 CERF が被災国もしくは開発途上国にとって「実質的な価値」があることを指摘した。筆者によるインタビュー調査からは、クラスター制度の受入れを新 CERF 配分の取引条件とする可能性があることがわかった。このことから、新 CERF が誘因たりうることを示唆される。また、ドミニカ共和国の事例からは、実際に「誘因としての資金配分」が発揮されたと考えうる事態が観察された。

以上より、クラスター制度の受入れについて、

- クラスター制度の公認適用事例となる方が、新 CERF 贈与基金の配分額が高くなるという関係が統計学的に示されたこと。
- 新 CERF 贈与基金から資金が配分されるということで、被災国政府は「実質的な価値」を獲得ができること。
- 新 CERF 贈与基金からの資金配分を誘因として、ERC 及び OCHA がクラスター制度が公認適用事例となることを進める事例が質的に観察されうること。

を考慮すると、仮説 1 に述べた内容を否定しない結果を統計分析及び質的調査結果から得たという意味で、この仮説は部分的には支持されると考える。

第6章

仮説の検証②：被災国政府の意向への適応

6. 1

第6章の目的

本章の目的は、クラスター制度の受入れについて

クラスター制度が被災国政府に受け入れられるのは、同制度が被災国政府の意向に適応しているからである。

という仮説を検証することである。検証方法として、以下の3点にもとづき、仮説を支持する現象が観察されるのかを検討する。まず、クラスター制度を受け入れて公認適用事例とされている国で、同制度がどのように運用されているのかを分析する。次に、クラスター制度の代替選択肢となりうるマルチラテラルな調整方式を検討し、クラスター制度との関連について考察する。最後に、クラスター制度が導入される以前の調整方式と比べて、同制度が被災国政府の意向に適応していたのかについて検討する。

6. 2

標準化された制度の変形：クラスター制度受入国による主導的な運用

6. 2. 1 インドネシアにおける適応

インドネシアでは、同国政府が定めた手引きに正式にクラスター制度が位置づけられている⁷⁰。この手引きはクラスター制度を以下のように定義している。やや長

⁷⁰ 手引きの名称は『Guideline on The Role of the International Organizations and Foreign Non-Governmental Organizations during Emergency Response』である。インドネシア国政府で災害対応の調整役となる国家防災庁が2011年に作成した。

いが原文をそのまま掲載する。

Cluster Approach refers to a model of coordination by grouping the clusters based on the work of humanitarian actors for more definitive provision of better emergency response by determining the 'leaders' of group/cluster. Cluster leaders together with government sectors build cooperation in the planning as well as execution. The cluster approach aims to provide more coordinated emergency response among actors from both government and non-government institutions. The cluster approach is implemented on a large scale disaster or in case the government needs the international assistance in multi-sector response with broad participation of international humanitarian actors. (pp.5-6)

この記述から、同国政府がクラスター制度をどのように捉えているかを推測することが可能である。「グループ化(grouping)」、「主導機関の任命(determining the 'leaders')」といったキーワードからは、支援主体を支援分野ごとにグループ化し、その主導機関を決めておくことがクラスター制度であると考えていることが分かる。

また、クラスター制度の導入は「大規模な災害(on a large scale disaster)」もしくは、「同国政府が国際支援を必要とした場合」であるとも記述されている。誰が「大規模な災害」であるかを判断するのは、上の記述だけでは判然としない。筆者が行った同国政府機関へのインタビュー調査をもとに補完すると、「大規模な災害かどうか」は、同国大統領が最終的に判断すると考えるのが妥当である⁷¹。

さらに手引きには、インドネシアにおけるクラスターの編成についても説明がある(次ページの図6-1)。この図によれば、13種類のクラスターが国レベルに設置されることになっている。「Food」と「Refugee」というクラスターはグローバルレベルには常設されていないクラスターである。クラスターの編成については、同国政府高官の認識としては、同国政府が定める支援領域に準拠すべきであると考えていることがわかった⁷²。

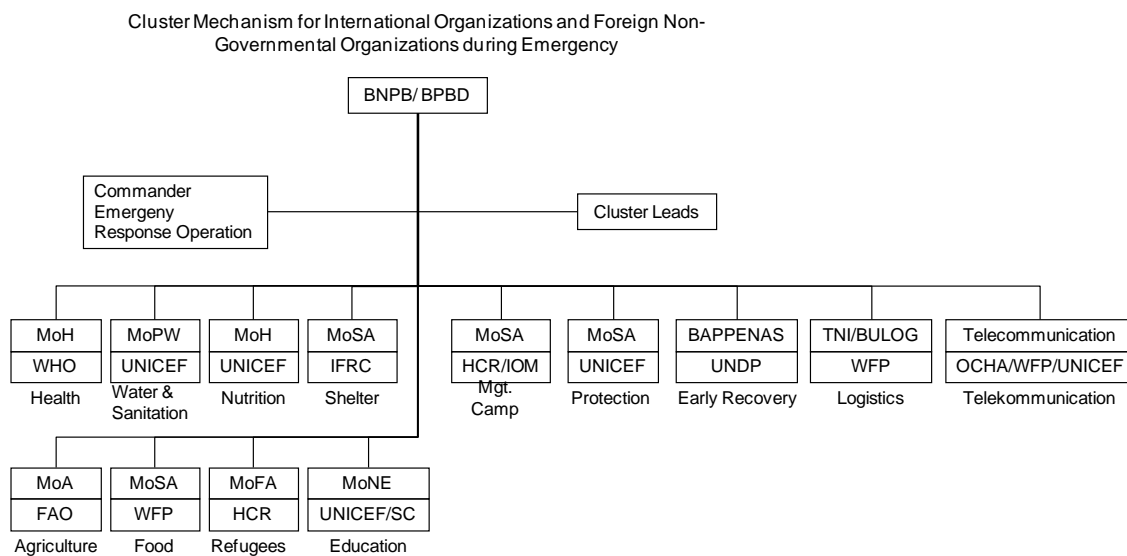
また、13種類のクラスターのすべてで、国際機関と同国政府機関が対になって

⁷¹ 筆者によるインドネシア国国家防災庁の防災担当次官(役職名はDeputy of Prevention and Preparedness: 2011年2月10日木曜日に実施)ならびに課長(役職名はDirector of Disaster Risk Reduction: 2011年2月8日火曜日に実施)へのインタビュー調査及び、同国政府外務省の課長・副課長へのインタビュー調査(役職名はDirectorate General and Deputy Director for Multilateral Affairs Directorate of Human Rights and Humanitarian Affairs: 2011年9月22日木曜日)にもとづく。

⁷² 筆者によるインドネシア国国家防災庁の局長へのインタビュー調査による(役職名はHead of Bureau for Law and Cooperation, BNPB: 2011年2月9日水曜日に実施)。

表記されていることから、両者が緊密に連携する計画であることを窺わせる。この点について、同国政府高官は、各クラスターが同国政府機関に対応していることが、クラスター制度の利点である認識している⁷³。また、別の高官の認識としては、クラスター制度による「調整」は、あくまでも同国政府の指揮下に入るとされている⁷⁴。この点については、下図6-1中で各クラスターがインドネシア国政府の政府機関(BNPB/BPBD⁷⁵)と指揮官(Commander Emergency Response Operation)の下に位置していることから読み取れる。

以上より、インドネシアでは、同国政府がクラスター制度を主導的に運用し、同制度の受入れは同国政府の意向に適応した形式であると考えられることができる。



(出典) 『Guideline on The Role of the International Organizations and Foreign Non-Governmental Organizations during Emergency Response』のP.64の図を転載

図6-1 インドネシアの国レベルに設置されるクラスター

6. 2. 2 フィリピンにおける適応

2006年、2009年、そして2011年の台風による被災後に、フィリピンではクラスター制度を受入れ公認適用された。2006年の災害対応の教訓を整理する中で、フィリピン国政府とOCHAをはじめとする国際機関の間でクラスター制度は肯定的に

⁷³ 筆者によるインドネシア国国家防災庁の課長(役職名はDirector of Disaster Risk Reduction: 2011年2月8日火曜日に実施)へのインタビュー調査による。

⁷⁴ 筆者によるインドネシア国国家防災庁の防災担当次官(役職名はDeputy of Prevention and Preparedness: 2011年2月10日木曜日に実施)へのインタビュー調査による。

⁷⁵ BPBDとは、BNPB(インドネシア国国家防災庁)の出先機関で、各州に設置されている。

評価された。そして、同国政府の公式文書にクラスター制度をフィリピン国政府の災害対応に公式に採用する旨が掲載され、同国政府の関係機関に通知された⁷⁶。

その後、同国政府は自国の関係省庁が機能しやすいようにクラスターを再編した⁷⁷。2007年の政府文書(NDCC Circular No. 05, s-2007)と2008年の政府文書(MEMORANDUM No. 12 s. 2008)を比較すると、違いが顕著である。

表6-1 フィリピンの政府文書に記載されているクラスター：2007年と2008年の文書の対照表

2007年の政府文書に記載されたクラスター	2008年の政府文書に記載されたクラスター
Nutrition	WASH, Health, Nutrition and Psychosocial Services
Water, Sanitation and Hygiene (WASH)	
Health	
Emergency Shelter	Camp/IDP Management, Emergency Shelter and Protection
Camp Coordination & Management	
Protection	Early Recovery
Early Recovery	Logistics and Emergency Telecommunications
Logistics	Food and NFIs
Food	Agriculture
Agriculture	Permanent Shelter and Livelihood
Livelihood	Education
(設置なし)	

(出典) 2007年の政府文書(NDCC Circular No. 05, s-2007)及び2008年の政府文書(MEMORANDUM No. 12 s. 2008)を元に、筆者作成

2007年と2008年を比較して変更がないのは、「Agriculture」と「Early Recovery」のみである。2007年の「Nutrition」「Water, Sanitation and Hygiene (WASH)」「Health」は、2008年に「WASH, Health, Nutrition and Psychosocial Services」となった。3つのクラスターが統合されたうえに、「Psychosocial Services」という役割が新たに加わったクラスターとなっている。2007年の「Emergency Shelter」「Camp Coordination & Management」「Protection」も、2008年には「Camp/IDP

⁷⁶ 文書は国家災害調整委員会(National Disaster Coordination Council)が発行した「NDCC Circular No. 05, s-2007」である。文書のタイトルは「Institutionalization of the Cluster Approach in the Philippine Disaster Management System, Designation of Cluster Leads and their Terms of Reference at the National, Regional and Provincial Level」である。

⁷⁷ 再編内容は国家災害調整委員会が発行した「MEMORANDUM No. 12 s. 2008」により関係機関に周知された。

Management, Emergency Shelter and Protection」と変化した。3つのクラスターが統合され、「避難所(Camp)の管理・調整」という役割から「避難所と国内避難民(IDP)の管理」へと変更された。2007年の「Logistics」と「Livelihood」は、2008年に新たな役割が追加され「Logistics and Emergency Telecommunications」「Permanent Shelter and Livelihood」となった。「Education」は2007年には設置されなかったが、2008年に新たに設置された。

同国政府主導の再編により、国際機関などの海外の支援主体にとっては、クラスターでの活動がしにくくなるという側面が指摘されている(Polastro et al., 2010: 2)。海外の支援主体にはそれぞれ独自の責務(Mandate)があり、そのMandate以外の活動は行わない(行えない)という事情があったからである。例えば、飲み水の浄化を専門的に行う主体は、再編された「WASH, Health, Nutrition and Psychosocial Services」クラスターには参加するのが困難である。しかし、フィリピン国政府には独自の考えがあって、主体的に再編をしたのである。筆者によるインタビュー調査によれば、フィリピンで設置されるクラスターの数・種類は再び変更される可能性があることが示唆された⁷⁸。

以上より、フィリピンでは、同国政府がクラスター制度を主導的に運用し、同制度の受入れは同国政府の意向に適応した形式であると考えられることができる。

6. 2. 3 「Government Lead」の設置とクラスターの柔軟な編成

クラスター制度の公認適用事例で観察される「Government Lead」の設置も、被災国政府の意向に適応するための形態であると考えられる。

クラスター制度の手引きには、

- Lead Agency は被災国政府と緊密に協力する
- Lead Agency は被災国政府と適切に調整する

といった抽象的な表現しかなく、被災国政府にとってみれば自国が人道支援の「調整」にどのような位置づけになるのかが不明瞭であった。そして、被災国政府の中には、

- 被災国政府が主要な役割を担うということが適切に反映されていない
- 被災国政府の上に位置して支援を調整する

⁷⁸ 筆者による OCHA フィリピン事務所担当者へのインタビュー調査(2012年3月8日実施)。この人物は、2006年当時はフィリピン国政府の職員であり、OCHAなどの国際機関と折衝に当たる市民防衛局(Office of Civil Defense)に属しており、2006年の災害対応を熟知し、また同国政府の意向にも精通している。2006年当時の職位は Operation Division の Chief。

- 既存の組織や制度と重複する、もしくはそれらに取って代わる
- 政府としての責任を十分に果たすことができなくなる
- 政府は国内の支援活動全体に対する管理が行き届かなくなる
- クラスター制度が政府機関の役割を侵食するのではないか

といった懸念が寄せられることになった。こうした懸念に対処すべく、OCHA はクラスター制度がどのように被災国政府の災害対応機関と連携するのかを検討した (OCHA, 2012b: 7)。

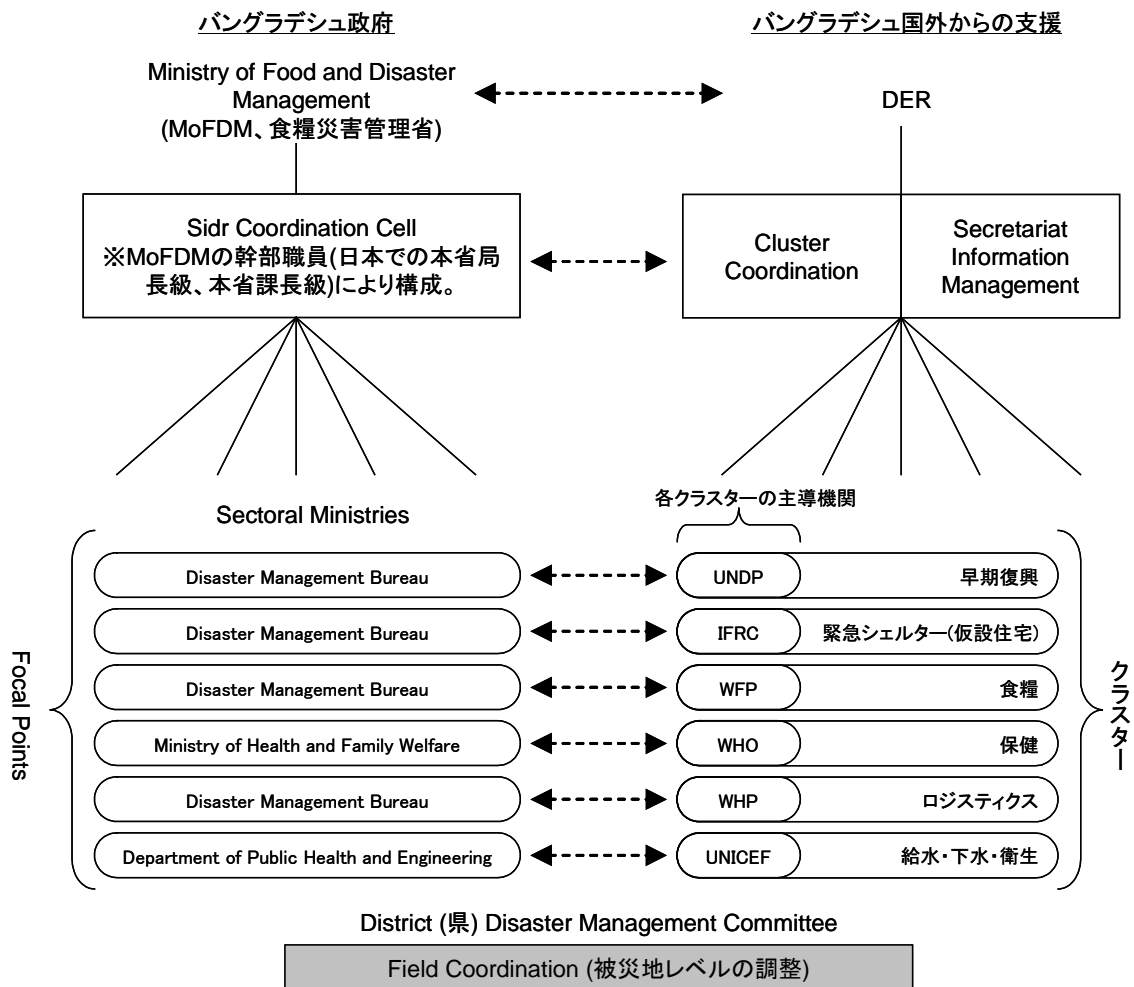
そこで考え出されたのが、手引きには記載されていない「Government Lead」の設定である。「Government Lead」とは、各クラスターの Lead Agency に対応する被災国政府のしかるべき機関のことである。例えば、地引 (2009c: 200) によれば、バングラデシュでは各クラスターの Lead Agency に対応する形で、同国政府の中から関係省庁が「Focal Point」として位置づけられていた (次ページの図 6-2 参照)。そして、各クラスターの Lead Agency (図 6-2 中の「主導機関」と共同議長を務めるという形式でクラスターを運営していたという (地引, 2009c: 199)。

バングラデシュが特殊事例であるわけではなく、クラスター制度の公認適用事例の中には「Government Lead」が定められている場合がある。入手しうる公開情報から、8 つの事例で「Government Lead」が確定していることがわかった (表 6-2)。8 つの事例中 5 つの事例がアフリカであるが、アジアや中南米の事例もある。

これらの 8 つの事例で特徴的なのは、いずれの事例にも

- グローバルレベルには設置されていない、もしくは、
- グローバルレベルのクラスターの名称とは一部異なる

クラスターが設置されている点である。エチオピアと赤道ギニアでは、国レベルに設置されたクラスターの 6 割は、グローバルレベルとは異なる編成である。



※UNDP バングラデシュ事務所提供による資料に、一部筆者が加筆。
 (出典)地引(2009c: 200)の「図1 バングラデシュにおけるクラスター制度の位置」
 を転載。

図6-2 バングラデシュにおけるクラスター制度の位置づけ

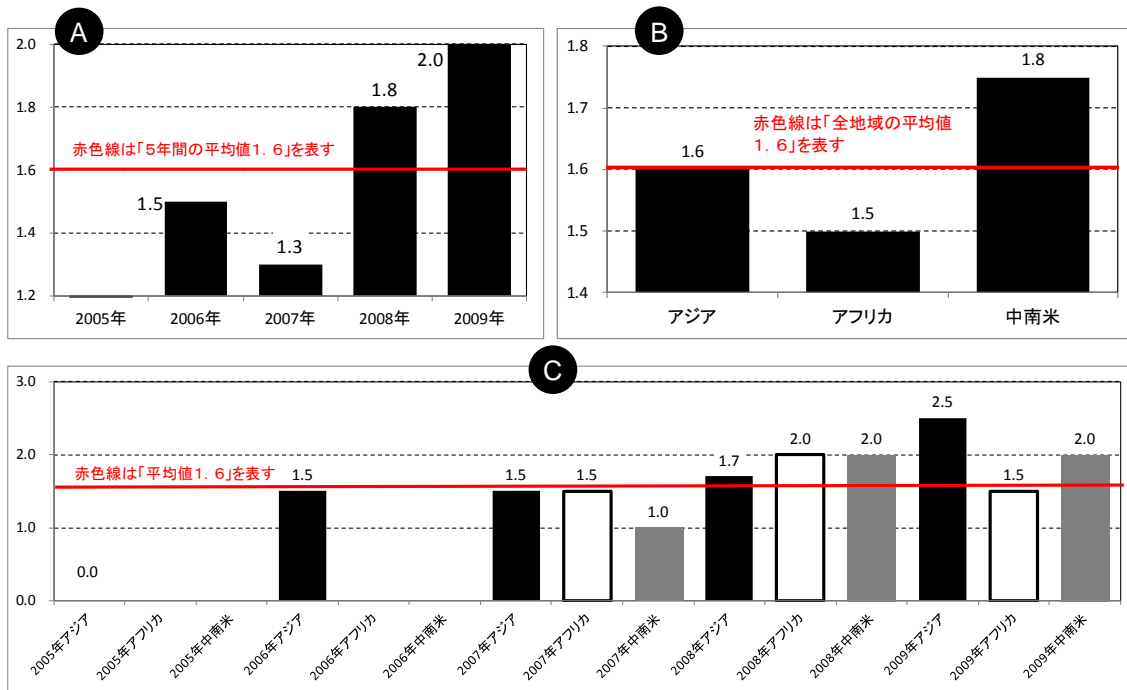
表 6-2 Government Lead が確定している事例

事例名	年	数	設置されたクラスター
フィリピン	2006	11	Food, Nutrition, Health, Emergency Shelter, WASH, Camp Coordination & Management, Logistics, Agriculture, Protection, Livelihood, Early Recovery
チャド	2007	12	Protection, Food Security, Education, Water/Sanitation & Hygiene, Health, Nutrition, Emergency Shelter/NFIs, Camp Coordination and Camp Management, Logistics, Emergency Telecommunications, Early Recovery, Site Management
エチオピア	2007	10	Emergency Health, Nutrition, Food Aid, Water & Environmental Sanitation, Camp Management, Emergency Shelter and NFIs, Protection, Disaster Risk Management, Early Recovery, Logistics, Emergency Telecoms
赤道ギニア	2007	8	Education, Water/Sanitation, Health, Food Security and Nutrition, Protection, Coordination and Camp Management, Refugees, Logistics and Telecommunications
グルジア	2008	8	Food Aid, Health & Nutrition, Logistics, Telecommunications, Shelter & Non-Food Items, Protection, Water/Sanitation/Hygiene, Early Recovery
ハイチ	2008	10	Agriculture, Coordination and support services, Early recovery, Education, Food assistance, Health, Logistics, Protection, Shelter and Non-food items, Water and sanitation
ケニヤ	2008	10	Health, Water, Sanitation & Hygiene, Nutrition, Agriculture and Livestock Development, Food Aid, Protection, Child Protection, Shelter and NFIs, Education, Early Recovery Network
タジキスタン	2008	8	Emergency Preparedness, Health, Water and Sanitation, Food Security, Education, Emergency shelter & NFIs, Logistics, Energy & Early Recovery
<p>(注1)「設置されたクラスター」の出典は、 http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Fieldlevelimplementation.aspx より引用。ただし、Haiti は ERC から UNHC への書簡(日付記載なし)から、Guinea は UNHC から ERC への書簡(2007年11月15日付)から引用。</p> <p>(注2)表中で灰色に網掛けされたクラスターは、グローバルレベルには設置されていない、もしくはグローバルレベルのクラスターの名称とは一部異なる、ということの意味する。</p> <p>(出典)筆者作成</p>			

「Government Lead」に加えて、クラスターの柔軟な設置も、制度の適応の現れであると考えられる。前章で用いたデータセット①では「自然災害発生後にクラスター制度の公認適用事例とされているか否か」という変数を設定した。そして 20 ヶ国が公認適用事例であると判別された。この 20 ヶ国について「グローバルレベルにないクラスターが国レベルに設置されているか」を集計した(次ページの図 6-3 参照)。

図 6-3 の棒グラフ A からは、年ごとにグローバルレベルにないが国レベルに設置されたクラスターの個数が増えていることがわかる。図 6-3 の棒グラフ B からは、アフリカでは少ないものの、アジアと特に中南米では、グローバルレベルにないが国レベルに設置されたクラスターの数が多い。図 6-3 の棒グラフ C からは、アジア及び中南米で、グローバルレベルにないが国レベルに設置されたクラスターの数が年ごとに増加していることがわかる。これらの結果は、各国での具体的な調整方式は不明であるものの、クラスターの設定について柔軟性が発揮されていることがわかる。

「Government Lead」の設置及びクラスターの柔軟な設置という現象は、各被災国政府の戸別の意向に、クラスター制度が適応した運用をしていたことを裏付けるものであると考えられる。つまり、グローバルレベルに設置された 11 種類のクラスターが画一的に各国に設置されるのではなく、標準化された制度の方が形を変えて、各国政府の意向に即してクラスターが設置されたり、「Government Lead」が設置されたりした、という見方ができると考える。



(注)

棒グラフ A：グローバルレベルにないが国レベルに設置されたクラスターの個数の平均値を、年ごとの推移を示した。

棒グラフ B：グローバルレベルにないが国レベルに設置されたクラスターの個数の平均値を、地域別に示した。

棒グラフ C：グローバルレベルにないが国レベルに設置されたクラスターの個数の平均値を、年と地域をひとまとめにして推移を示した。

(出典) 筆者作成

図 6-3 グローバルレベルにないクラスターの平均値

6. 2. 4 クラスター制度が国レベルで適用されるまでにかかる日数

国レベルでクラスター制度が適用される場合、国連人道調整官もしくは国連常駐調整官は被災国政府と協議を行う。それと並行して、国連人道調整官もしくは国連常駐調整官は ERC とも協議を行うが、その協議の記録が書簡として公開されている場合がある。この書簡には、例えばジンバブエでは「Protection」クラスターは設置しないつもりだという国連人道調整官の意見や、赤道ギニアでの「Refugee」クラスター設置についての ERC の反対意見などが述べられている。

このような協議にかかる日数が、2007 年から 2008 年にかけて増加した。公開されている 23 書簡のうち、協議開始日と協議終了日が特定できる、もしくは推計できる書簡が 11 ある。これらの書簡を元に日数を計算すると 2007 年には平均 20.00

日であったのが、2008年には27.67日に増加した⁷⁹。協議にかかる日数が増加したということは、被災国政府を含めた関係アクターが合意に達するまでに時間がかかったということである。

これは、被災国政府にとって必ずしも悪いことではない。自国内に設置される予定のクラスターの数や種類の検討が短時間でなされれば、被災国政府が意見をさしはさむ余地が少なくなる。しかし、議論にかかる日数が増えれば、議論の過程で被災国政府の意向を示す機会が増える。

6. 3

既存のマルチラテラルな調整方式とクラスター制度の関係

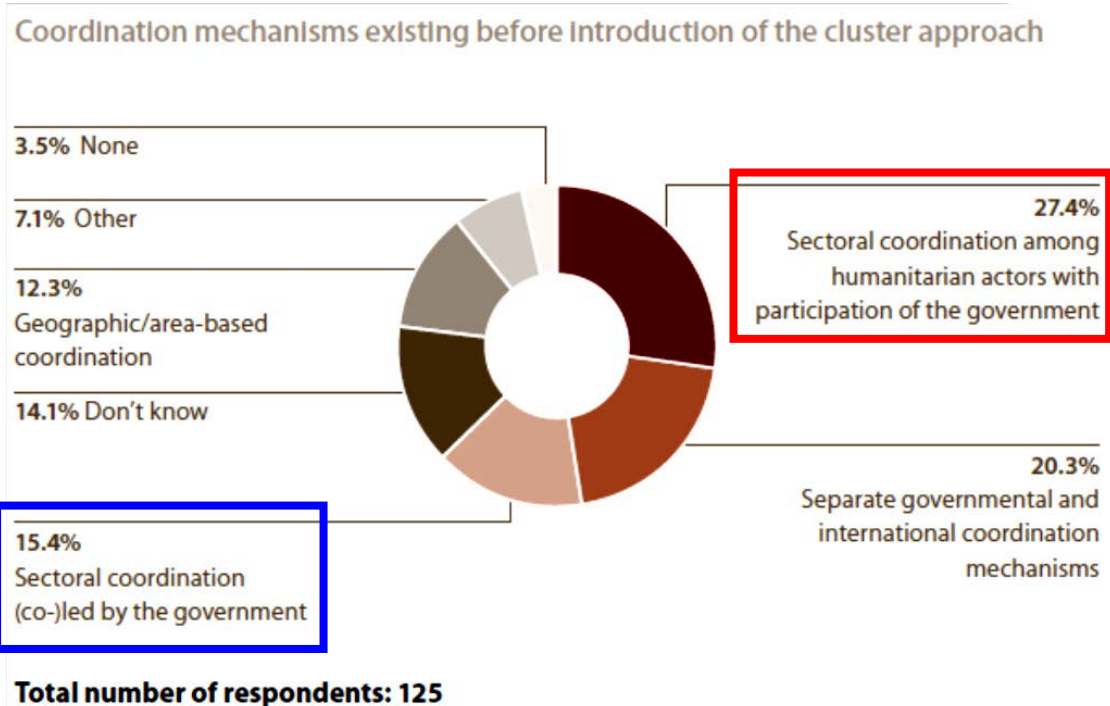
クラスター制度がなければ人道支援の「調整」がされないわけではない。第3章で指摘したとおり、被災国政府が調整方式としてクラスター制度を使用することに同意しない場合がある。その場合の調整方式の選択肢として、被災国政府の調整部局による「調整」が行われる。

被災国政府主導による「調整」以外の場合に、クラスター制度が必ず用いられるとは限らない。被災国に存在するマルチラテラルな調整方式や、人道支援と開発援助の援助調整方式が代替的に用いられる場合があるからである。

開発途上国の場合、ドナー国政府、国連機関、NGOと当該国政府が参加するマルチラテラルな調整方式が存在する場合がある。そして、マルチラテラルな調整方式も支援分野別に機能していると考えられる。Steets et al. (2010: 136)が実施した調査によれば、回答者125名中の42.8%が、クラスター制度が導入される以前から、被災国政府が参加する支援分野別のマルチラテラルな調整方式が存在している、と回答した(次ページの図6-4内の赤線四角で囲まれた部分と青線四角で囲まれた部分の数値の合計値)。

本節では、バングラデシュとタジキスタンを具体例に、マルチラテラルな調整方式にクラスター制度が適応しているのか、それがひいては被災国政府の意向にも適応しているのかについて検討する。

⁷⁹ 2009年について東ティモールの71日というデータしか入手できず、平均値は計算できなかった。2006年の事例について、公開された書簡は得られなかった。



(出典) Steets et al. (2010: 136)の図を転載

図6-4 国レベルにある Sectoral coordination の枠組み

6. 3. 1 バングラデシュのDER

バングラデシュには、DER (Disaster and Emergency Response) というマルチラテラルな調整方式がある⁸⁰。DERは、LCG (Local Consultative Group) とバングラデシュでは呼ばれる支援国会合のサブグループ (Sub-Group) の1つである。DERの委託権限 (terms of reference) によれば、DER内に「small thematic and/or sector working group」を設けて支援活動の調整にあたる旨が記載されている (DER, 2006)。実際に、2004年6月の洪水被害に対する支援では、6種類の支援分野 (Sectoral Working Group) を設けて調整を行った⁸¹。

DERの委託権限 (DER, 2006: 1) には、バングラデシュ国政府の「国家主権」に関連する記述がある。

These activities [筆者註：国際機関やNGOによる支援活動] *complement the*

⁸⁰ DERは2001年に設立された。バングラデシュ国政府機関、ドナー国政府機関、ローカルNGOも含めると、74ものアクターがDERの参加メンバーとなっている (2007年6月時点)。DER設立の背景などの詳細は地引 (2009c) を参照。

⁸¹ 6種類の支援分野とは、①Education and Protection、②Economic Recovery and Infrastructure、③Food and Agriculture、④Health and Nutrition、⑤Shelter and Non-Food、⑥Water and Sanitation、である (DER, 2004)。

GOB's efforts, considering the primary and central role accorded by the United Nations General Assembly to national governments in the response to natural disasters.

まず、DER の活動はバングラデシュ国政府(GOB: Government of Bangladesh)の支援を助けるために行われる、ということである。つまり、あくまでも同国政府の活動の補佐として、DER が位置づけられている。また、支援活動を行う「主要なそして中心的な役割(the primary and central role)」は国連総会で同国政府に認められたものであり、DER の活動はこの同国政府の地位を考慮する、とも記載されている。こうした委託権限が確立しているため、バングラデシュにおける DER は、同国政府の意向に沿った調整方式であるといえる。

そして、前掲した「図 6-2 バングラデシュにおけるクラスター制度の位置づけ」からわかるように、バングラデシュにおけるクラスター制度の運用は、DER という同国政府の意向に沿った調整方式の一環としてなされていた。

6. 3. 2 タジキスタンの REACT

タジキスタンには、REACT (Rapid Emergency Assessment and Coordination Team) というマルチラテラルな調整方式が存在する⁸²。2005 年 9 月時点で REACT には 5 つの支援分野(Sectoral Group)が設けられ、各分野に「Focal Point」を務める国連機関が定まっていた⁸³。その後、2008 年に 8 つの分野(Sector Coordination Group)へと再編され、それぞれの分野に「Leading Agency」が定められた⁸⁴。

REACT Tajikistan(2008)によれば、国連がクラスター制度をタジキスタンで発動した場合、REACT の 8 つの分野(Sector Coordination Group)はそれぞれ「クラスター」に相当する、とされている。そして、クラスター制度は REACT 全体の一部として機能するとした。実は、2006 年 3 月 12 日から 18 日まで同国に派遣されていた UNDAC から、「「人道支援の改革」の趣旨に沿って、REACT はクラスター制度について考慮すること」、が勧告された(REACT Tajikistan, 2006)。そして、2006 年 4 月 7 日の

⁸² REACT の設立は 2001 年。タジキスタン国政府機関、ドナー国政府機関、国連機関、国際 NGO を含めて 50 以上のアクターが REACT のメンバーとなっている (<http://www.untj.org/?c=7&id=149> より)。

⁸³ 5 つの分野とその Focal Point とは、①Food Aid (WFP)、②Non-Food Items and Shelter (UNHCR)、③Health (WHO)、④Water and Sanitation (UNICEF)、⑤Education (UNICEF)、である(カッコ内の国連機関が Focal Point。 <http://untj.org/react/>より)。

⁸⁴ 8 つの分野とその Leading Agency とは、①Food Security (including food, agriculture and nutrition: WFP and FAO)、②Shelter and non-food items (including temporary camp management: UNDP (IFRC))、③Health (WHO)、④Water and sanitation (UNICEF)、⑤Education (UNICEF and Save the Children)、⑥Logistics (WFP)、⑦Protection (UNHCR)、⑧Early Recovery (UNDP)、である(カッコ内が Lead Agency。 REACT Tajikistan(2008)より)。

REACTの会合において、新たにクラスターを設置するのではなく、既存のSectoral Groupを活用していくことが合意された⁸⁵。この合意にもとづけば、2008年2月に同国で公認適用されたクラスター制度は、REACTという既存の調整方式のなかで運用されたと考えることができる。

REACT Tajikistan(2008)の原文タイトルは『Statement of Common Understanding(共通理解に関する声明)』であり、同国政府を含むREACTメンバーの多数決により合意された内容である(REACT Tajikistan, 2008: 7)。この文書には、タジキスタン国政府の「国家主権」に言及した記述がある(REACT Tajikistan, 2008: 2)。

REACT members recognize that:

· *The Government of Tajikistan has a sovereign responsibility to assist the population of the country in times of disaster[...]*

· *The Committee of Emergency Situations and Civil Defense is a central executive body, which ensures the coordination of [...] protection of the population, economic objects and the territory of the Republic of Tajikistan from the consequences of natural and technological disasters.*

· *The humanitarian imperative places a specific responsibility on REACT members to assist the Government of Tajikistan in effectively respond to disasters in Tajikistan.*

まず、タジキスタン国政府が人道支援における「主権的責任(a sovereign responsibility)」を有することが明記されている。次に、同国政府の災害対応機関が支援活動における「調整」を担う中心的な存在であることが確認されている。最後に、REACTはタジキスタン国政府を支援する役割を果たす、つまり補佐的位置づけであることが記載されている。このような共通理解がREACTメンバーに合意されているため、タジキスタンにおけるREACTは、同国政府の意向に沿った調整方式であるといえる。

6. 3. 3 開発援助の調整枠組みとクラスター制度

ここで、バングラデシュのDERとタジキスタンのREACTと、開発援助の調整方式の関係性についても検討を行う。そもそも平時から開発援助の調整方式が存在している。そのため、有事にも平時からある既存の調整方式を用いる方が、資源の有効利用や時間の節約の観点から、新たな調整方式を急造するよりも良いと考えること

⁸⁵ <http://untj.org/react/?page=sg> より。

は自然だろう。

それでは、UNDAF(国連開発援助枠組み)にバングラデシュの DER とタジキスタンの REACT の関係性は、どのようなものなのだろうか。UNDAF とは、国レベルで国連機関が開発援助プログラムを協調して実行するための、一種の援助調整の仕組みである(大平, 2008)。

バングラデシュの UNDAF の「Coordination and Implementation Mechanism」には、UNDMT と併記される形で DER が登場し、DER が同国の災害及び緊急事態への支援の調整として活用されると位置づけられている(United Nations Country Team Bangladesh, 2005)。そして、DER は UNDAF で掲げた成果(outcome)を達成するためのパートナーであると考えられている。

タジキスタンもバングラデシュの状況に似ている。タジキスタンの最新版の UNDAF には、在タジキスタン国連国別チームは REACT のもとで災害対応や被害軽減のための支援調整を進めていく旨が記載され、また、UNDAF で掲げた成果(outcome)を達成するためのパートナーであると考えられている(United Nations Country Team Tajikistan, 2009)。

本稿の事例は限られるが、バングラデシュとタジキスタンではクラスター制度が UNDAF という開発援助の調整枠組みの一部として位置づけられていることがわかった。UNDAF は国内紛争に直面するコンゴ民主共和国やイエメンでも作成されており、開発援助の対象国となっているほとんどすべての国で作成されているといっても過言ではない。そのため、クラスター制度がバングラデシュとタジキスタン以外の国でも UNDAF の一部として位置づけられる可能性があることが示唆される。

6. 4

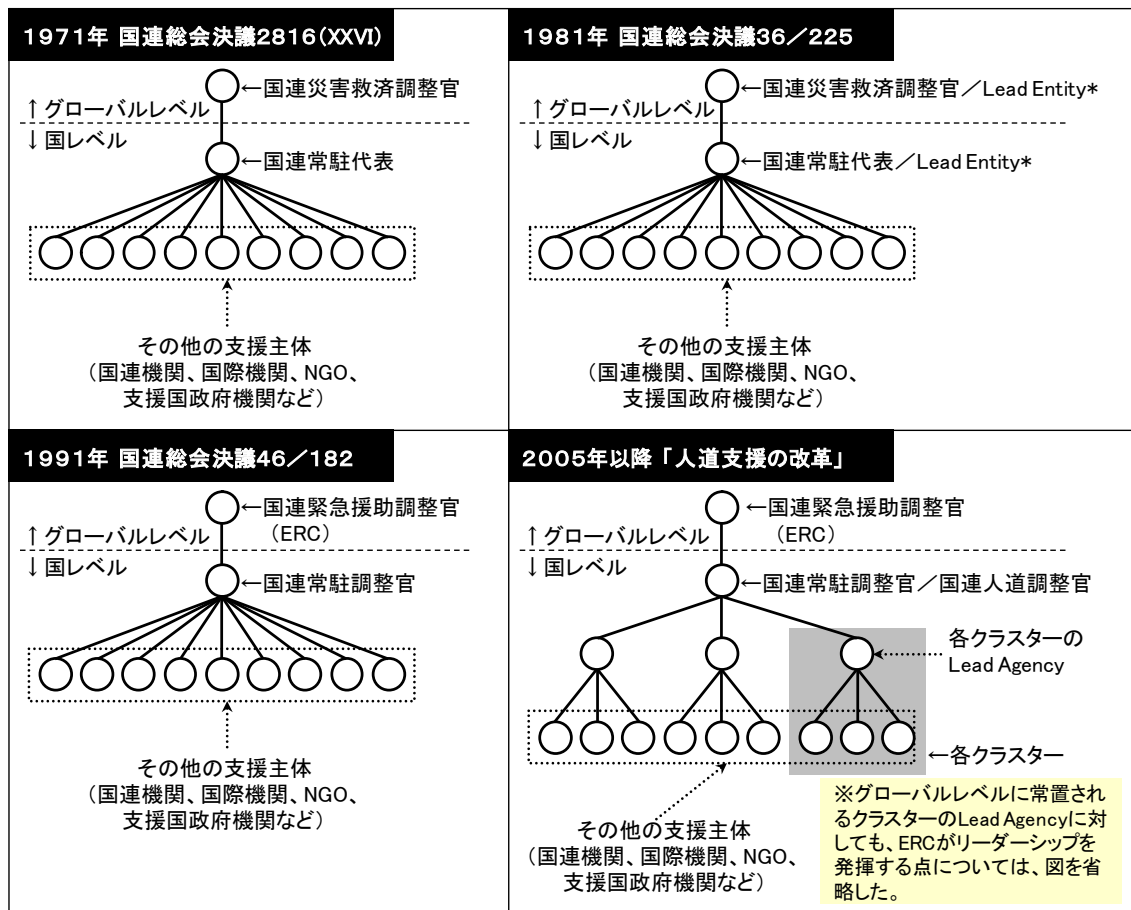
「人道支援の改革」前の調整方式とクラスター制度の比較

本節では、「人道支援の改革」前の調整部局による調整方式が、被災国政府の意向に適応していたと考えられるのかを検討する。

2005 年以降の「人道支援の改革」の前、つまりクラスター制度誕生以前から、国連に設けられた「調整」を専門的に行う部局による調整方式が存在した(地引, 2009b)。国連の調整部局による調整の起源は、1972 年に UNDR0 が国連に設置にされたことに求めることができる。それ以前は支援の「調整」を専従的に行う機関は存在しなかった。その後、UNDR0 が 1992 年に DHA へと発展的解消を遂げ、DHA が 1998 年に OCHA へと改組されて現在に至っている。

UNDR0・DHA・OCHA による調整方式に共通しているのは、ある支援主体もしくは人物を頂点としたピラミッド型の構造を持つ点である(次ページに図 2-3 を再掲)。この構造の基本は、頂点となる支援主体もしくは人物が一元的に各支援主体

をまとめ、調整業務を専門とする UNDR0・DHA・OCHA が頂点を補佐するというものである。UNDR0 が設置された 1971 年当時は、各国に存在する国連の常駐代表が支援活動を一元的に調整し、UNDR0 が常駐代表を補佐するという構造をとっていた。体制の頂点に変化し、その頂点を補佐する組織が変化しても、ピラミッド型の構造は基本的に変わらない。



* この表記は、グローバルレベルでは、国連災害救済調整官と Lead Entity が並立することがあることを意味している。国レベルでは、A国では国連常駐代表がリーダーシップをとるが、B国では特に指定された Lead Entity がリーダーシップを発揮することがあることを意味している。

(出典)筆者作成

図 2-3 「調整」におけるリーダーシップの変遷 (再掲)

だが、UNDR0、DHA、そしてこれらの後身部局である OCHA が行っていた調整方式には、国家主権を侵害するくらい大きな調整権限が与えられかねないことに対する各国政府からの懸念が寄せられていた (Macalister-Smith, 1985; Taylor, 1995)。とりわけ、1981 年の国連総会決議 36/225 で決定された「Lead Entity」には一機関しか任命されず、その機関がその他の支援主体を指揮している構図であった。同

決議が採択されるまでの国連総会第二委員会での討議過程では、開発途上国を中心に「Lead Entity」の役割が「国家主権」を侵害する恐れが表明されていた⁸⁶。そのため、「被災国政府の同意のもと」や「被災国政府との協議を経て」ではないと「Lead Entity」は任命されないという字句が決議文案に挿入されて、同決議が採択された。

「Lead Entity」を頂点とする調整方式がクラスター制度と異なる点は、「Lead Entity」設置後の被災国政府の位置づけが曖昧な点であった。クラスター制度では「Government Lead」という仕組みを編み出し、被災国政府との連携を可能にした。しかし、「Lead Entity」による調整方式ではそのような工夫をするといったような実践的な取り組みは見られず、結果的に被災国政府の意向に適応できなかったと考えられる。

6. 5

小括

本章は、クラスター制度の受入れについて、

クラスター制度が被災国政府に受入れられるのは、同制度が被災国政府の意向に適応しているからである。

という仮説について検討してきた。

クラスター制度の公認適用事例をみると、同制度が制度受入国の意向に適応している事例が観察された。インドネシアとフィリピンの事例からは、政府が制度に合わせて調整方式を変えるのではなく、制度が政府に適応するように政府自身が主導的にクラスターを編成していたことがわかった。また、「Government Lead」の設置や、クラスターの数・種類の柔軟な設定からも、標準化された制度の形を変えて、画一的な制度の運用ではなく、各国政府の意向に適応した運用がなされていることがわかった。クラスター設置のための協議日数の増加も、ある程度の時間をかけて協議をすることで、被災国政府の意向を反映したクラスターの設置にもつながると考えられる。

タジキスタンとバングラデシュの事例をもとに、クラスター制度がマルチラテラルな調整方式に適応しているのかを検討した。両事例では被災国政府の立場が既存

⁸⁶ 1981年の国連総会決議36/225を審議する、以下の第二委員会の議事概要(Summary Record)での各国政府代表の発言による。A/C.2/36/SR.47におけるケニヤ政府代表の発言(パラグラフ54)、A/C.2/36/SR.48におけるベネズエラ政府代表(パラグラフ89)、ラオス政府代表(パラグラフ94)、ジンバブエ政府代表(パラグラフ95)、ヨルダン政府代表(パラグラフ98)の発言。

の調整方式に明確に位置づけられ、政府の意向に沿った調整方式が存在していた。そのために、クラスター制度が誕生した後も、既存の調整方式がなくなることがなく、かえってクラスター制度が既存の調整方式に適応する形式で運用されていると考えられる。バングラデシュでのクラスター制度の公認適用事例では、DER という既存の調整方式の一環としてクラスター制度が運用されている、と同国内では認識されていたことがわかる。また、タジキスタンでも REACT という既存の調整方式の中でクラスター制度を運用することが合意されていた。

タジキスタンとバングラデシュの事例からは、被災国政府としては自らの「国家主権」が損なわれない形で運用されることが明文化されている既存の調整方式の方を好む、と考えられる。クラスター制度は、DER や REACT のような被災国政府が好む既存の調整方式に適応したがゆえに、これらとの差別化を図ることができていないことが明らかになった。

「人道支援の改革」前の調整部局による調整方式が、被災国内に既存の調整方式に適応していたと考えられるのかについても検討を行った。「Lead Entity」を頂点とする過去の調整方式は、被災国政府の主権を侵すぐらいに強大であることが難点とされていた。しかし、この調整方式ではクラスター制度が「Government Lead」を生み出したような実践的な仕組みは編み出されず、被災国政府との連携が具体化していない。結果的に、「人道支援の改革」前の調整部局による調整方式は、被災国政府にとっては「国家主権」が侵害されかねないという懸念を払拭できず、その意向に適応することもできなかったと考えられる。

以上より、クラスター制度の公認適用事例のすべての事例を網羅的に調べることができていないという限界はあるものの、仮説を支持する現象が観察されたことから、仮説2は成立しうると考えられる。

第7章

結論

7. 1

各章のまとめ

本論文は、人道支援の「調整」におけるクラスター制度の受入れの要因を検討することを目的とした。

第1章では、本稿で使用する「人道支援」とその「調整」という用語について、分析的な定義を行った。

第2章では、「調整」の分析的定義にもとづき、過去から現在に至る転換点の「調整」の変遷を明らかにした。その結果、「人道支援の改革」以降の「調整」では、新たな取り組みが多く盛り込まれていることがわかった。

第3章では、2005年以降の「人道支援の改革」における調整方式であるクラスター制度の被災国政府による受入れについて検討した。

まず、クラスター制度が被災国政府に受入れられるのが自明であるかのように捉えることができることを述べた。同制度の適用基準についての分析及び国連高官の発言から、被災国政府が実質的には同制度を選択せざるをえないように解釈されることがある、という点を考察した。しかし、被災国政府の同意なくしては調整方式が勝手には定まらないという理念形が考えられ、被災国政府がクラスター制度を受入れることが必然ではないということを指摘した。さらに、被災国政府による調整方式の受入れの実例の分析にもとづき、クラスター制度のみが調整方式として唯一のものではなく、被災国政府が取りうる選択肢の一つに過ぎないことが示された。その根拠として、クラスター制度の公認適用事例数の採用率が低いこと、同制度以外の調整方式が被災国政府に選択されたこと、同制度の受入れをめぐる対立が観察されたこと、が挙げられた。そのため、同制度のみが調整方式として唯一のものではなく、被災国政府が取りうる選択肢の一つに過ぎないことが示された。

以上の第3章の分析より、クラスター制度を受入れることは自明ではなく、事例

によって受入れたり、受入れなかったりすることがある以上、なぜ被災国政府が同制度を受入れるのかという要因について考察に取り組むことの意義が明らかになった。

第4章では、クラスター制度の受入れについての仮説を構築するために、同制度を国際制度として位置づけた。そして、開発途上国による国際制度の受入れに関する既往研究を参照し、2つの仮説を作成した。

第5章では、1つ目の仮説を検証した。仮説1は、

クラスター制度の普及を意図する ERC 及び OCHA が、被災国政府がクラスター制度の公認適用事例となれば新 CERF 贈与基金の資金配分を増やす、という条件を提示する場合がある。新 CERF 贈与基金の資金配分により、人道支援の活動資金が被災国内で使用されるという実質的な価値が被災国政府に提供され、被災国政府にとっては制度を受入れる誘因となる。その結果、クラスター制度が受入れられる。

というものであった。検証の結果、仮説1は部分的には支持されると考察した。その根拠は、以下のとおりである。

- クラスター制度の公認適用事例となる方が、新 CERF 贈与基金の配分額が高くなるという関係が統計学的に示されたこと。
- 新 CERF 贈与基金から資金が配分されるということで、被災国政府は「実質的な価値」を獲得ができること。
- 新 CERF 贈与基金からの資金配分を誘因として、ERC 及び OCHA がクラスター制度が公認適用事例となることを進める事例が質的に観察されうること。

以上の点を考慮すると、仮説1に述べた内容を否定しない結果を統計分析及び質的調査結果から得たという意味で、この仮説は部分的には支持されると考える。

第6章では、2つ目の仮説を質的な手法で検証した。仮説2は、

クラスター制度が被災国政府に受入れられるのは、同制度が被災国政府の意向に適応しているからである。

という内容であった。

クラスター制度の公認適用事例をみると、同制度が制度受入国の意向に適応している事例が観察された。インドネシアとフィリピンの事例からは、政府自身が主導的にクラスターを編成しており、政府が制度に合わせて調整方式を変えるのではな

く、制度が政府の意向に適応するようにしていたことがわかった。また、「Government Lead」の設置や、クラスターの数・種類の柔軟な設定からも、標準化された制度の方が形を変えて、画一的な制度の運用ではなく、各国政府の意向に適応した運用がなされていることがわかった。クラスター設置のための協議日数の増加も、ある程度の時間をかけて協議をすることで、被災国政府の意向に即したクラスターの設置にもつながると考えられる。

タジキスタンとバングラデシュの事例をもとに、クラスター制度がマルチラテラルな調整方式に適応しているのかを検討した。両事例では被災国政府の立場が調整方式に明確に位置づけられ、政府の意向に沿った調整方式がすでに存在していた。そのために、クラスター制度が誕生した後も、既存の調整方式がなくなることがなく、かえってクラスター制度が既存の、それも政府の意向に沿った調整方式に適応する形式で運用されていると考えられる。バングラデシュでのクラスター制度の公認適用事例では、DER という既存の調整方式の一環としてクラスター制度が運用されている、と同国内では認識されていたことがわかる。また、タジキスタンでも REACT という既存の調整方式の中でクラスター制度を運用することが合意されていた。

タジキスタンとバングラデシュの事例からは、被災国政府としては自らの「国家主権」が損なわれない形で運用されることが明文化されている既存の調整方式の方を好む、と考えられる。クラスター制度は、DER や REACT のような被災国政府が好む既存の調整方式に適応したがゆえに、これらとの差別化を図ることができていないことが明らかになった。

「人道支援の改革」前の調整部局による調整方式が、被災国内に既存の調整方式に適応していたと考えられるのかについても検討を行った。「Lead Entity」を頂点とする過去の調整方式は、被災国政府の主権を侵すぐらいに強大であることが難点とされていた。しかし、この調整方式ではクラスター制度における「Government Lead」のような実践的な仕組みは編み出されず、被災国政府との連携も具体化していない。結果的に、被災国政府にとっては「国家主権」が侵害されかねない懸念が払拭できず、その意向に適応することもできなかつたと考えられる。

以上より、クラスター制度の公認適用事例のすべての事例を網羅的に調べることができていないという限界はあるものの、仮説を支持する現象が観察されたことから、仮説2は成立しうると考えられる。

7. 2

考察

7. 2. 1 クラスタ制度の受入れ要因について

仮説1の検証で、制度の受入れに影響した要因として被災者数が多かったことが挙げられたが(データセット①の表5-4)、この結果は「人道支援」という文脈ではきわめて妥当な結果であると考えられる。つまり、そもそも被災者が多い場合には、支援資金が多く配分されるべきであろう。

第5章の分析結果で重要な点は、統計的な分析を行い、他の要因を統制したうえでも、「公認適用事例である」という独立変数が「新 CERF 贈与基金の配分額が増加する」ことに有意な影響を与えているという点である。

仮説2の検証からは、被災国政府の視点からは、クラスタ制度が運用されていたというよりも、既存の調整方式の一環として運用されていると解釈されかねないという結果が興味深い。もし検証結果が他の事例でも観察されるならば、被災国政府の意向に沿っているとはいえ、本来クラスタ制度が意図していたはずの「予見可能性の向上」や「グローバルレベルとの連携」といった特長が発揮されない可能性が示唆される。つまり、被災国政府の意向に適応したために、制度の特長を失うというジレンマに陥る危険性が懸念される。しかし、運用実態から推し量るに、柔軟な運用による短所に目を向けるよりも、クラスタ制度という国際制度の普及を優先させるという、制度の普及者側の意図が推察される。

仮説1及び仮説2の検証結果は、クラスタ制度の副次的な効果であるとも考えられる。第4章では、クラスタ制度を受入れることにより、調整にかかる費用の低減や、人道支援がクラスタという支援分野もしくは機能ごとに構造化されそれぞれに主導する機関が決められる、という効果が考えうることを指摘した。仮説1からは、クラスタ制度を受入れることにより、誘因としての資金配分により実質的な価値、すなわち人道支援の資金を被災国政府は得ることができる、という意味での効果が得られるとも考えられる。また、仮説2からは、クラスタ制度を受入れることは、被災国政府の意向に同制度が適応することを意味するので、自国の主権が損なわれる恐れが減るという意味の、被災国政府にとっての主観的な効果であるとも考えられる。つまり、仮説1及び仮説2は、既往研究や一般的な考え方とは別の意味での「効果」の存在があることを指摘し、クラスタ制度の受入れの要因の説明をより包括的に行うことに貢献したことに意義がある。

7. 2. 2 本論文の課題

本論文の課題について述べる。

まず、本論文のリサーチクエスションは「なぜある国ではクラスタ制度が受入

れられるのか」という問いであるため、受入れを促すと要因について検討しているのみであるという課題が挙げられる。同制度が受入れられなかった事例で、なぜそれらの要因が効かなかったのかについては、まったく考察が及ばなかった点に課題がある。

次に、クラスター制度の受入れを促す要因についての仮説 1 及び 2 自体の説明力にも課題がある。本論文は「ある被災国政府がクラスター制度を良いと思ったから受入れる」という考え方を否定するものではない。第 4 章で、同制度の「効果」について検討を行い、被災国政府が制度に効果があると思えば、制度が受入れられるという考え方を認めることを確認した。さらに、「効果」以外に、先例主義により同制度を受入れるという考え方が存在する可能性も残される。また、ソマリアのように被災国政府が定まらないような国には、仮説 1 及び 2 を当てはめることができないという限界もある。よって、本論文の仮説の検証結果は、仮説以外にも様々な要因があるということを念頭に理解される必要があるという課題がある。

7. 2. 3 国際制度の受入れ要因の一般化に向けて

本研究では、国際制度の受入れに関する知見をもとに仮説を構築し、その仮説をクラスター制度の受入れという事例で検証した。仮説構築の際に主に依拠した Bernstein(2000)は、環境問題において、国際制度が受入れられた要因として、開発途上国が「国家主権」の適合と「経済開発」利益の一致を求めていることを定性的に説明した。本研究の結果からも、Bernstein(2000)が指摘したように国際制度の受入れには「国家主権」が影響していることがわかった。クラスター制度の手引きが明確に「国家主権」を保護しているというわけではないが、同制度が被災国政府の意向に適応することで、主権を侵害しない取組みが制度の実践の過程で編み出されていた。

また、Bernstein(2000)は「環境保護・保全」規範が受入れられる際に、開発途上国が「経済開発」という利益の実現を求めたとしていた。本研究では、「経済開発」という利益の実現をさらに一般化し、人道支援のクラスター制度の受入れでも、「実質的な価値」を得ることが求められているという点を実証的に検証した。クラスター制度の公認適用と、新 CERF という基金から人道支援のための資金が贈与されることが、有意に関係していることが示された。よって、「実質的な価値」という要因も国際制度が受入れられるには必要であることが検証された。

Bernstein(2000)は、国際機関が果たす役割について、例えば OECD が中核的な役割を果たす、と指摘した。本研究では、国際機関が及ぼす「権力」に着目し、「実質的な価値」と関連させて、先行研究に比べてより具体的に国際機関の役割を考察した点に新規性がある。

この知見の検証をすすめる、一般可能性を高めるためには「環境問題」や「人道支

援」以外の領域での研究を進めることが求められる。折しも、2015年の国際防災戦略の改訂に向けて、様々なアクターの活動が活発になってきている。開発途上国における防災の主流化に関する「規則」と「規範」から構成される国際制度として国際防災戦略の普及を図ろうとする主体がいる。そして、国際防災戦略の分野でも、「国家主権」、「経済開発」、「財源を持つ国際機関」といった問題が存在する。そのため、本研究の知見の更なる一般化のためにも、国際防災戦略の分野での研究が必要であると考えられる。

参考文献

- Acharya, Amitav., 2004, How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism, *International Organization*, Vol. 58, No. 22, pp. 247.
- Adinolfi. Costanza., Bassiouni, David S., Lauritzsen, Halvor Fossum., Williams, Howard Roy., 2005, Humanitarian Response Review: An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/other/Humanitarian%20Response%20Review%202005.pdf> (参照年月日 : 2008. 10. 14)
- アリソン, グレアム.T., 1977, 決定の本質 : キューバ・ミサイル危機の分析, 中央公論社.
- ALNAP, 2002, Annual Review 2002 Humanitarian Action: Improving Performance through Improved Learning, Oversea Development Institute, London.
- ALNAP, 2005, South Asia Earthquake 2005: Learning from Previous Earthquake Relief Operations. www.alnap.org. (参照年月日 : 2009. 1. 30)
- 阿南宏扶, 2005, ニカラグアに於ける援助協調の現状と課題, <http://www.ni.emb-japan.go.jp/jp/info/report1.pdf> (参照年月日 : 2012. 6. 23)
- Berry, Angela MacNeil MSc., Siddiq, Radwan., 2011, 5-Year Evaluation of the Central Emergency Response Fund Country Study: El Salvador, <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/110922%20E1%20Salvador.pdf> (参照年月日 : 2013. 7. 7)
- Berry-Koch, Angela MSc., 2011, 5-Year Evaluation of the Central Emergency Response Fund Country Study: Guatemala, http://ochanet.unocha.org/p/Documents/110922%20Guatemala_FINAL.pdf (参照年月日 : 2013. 7. 7)
- Apthorpe, Raymond., 1997, Some Relief from Development: Humanitarian Emergency

- Aid in the Horn of Africa (including Sudan), Rwanda and Liberia. *The European Journal of Development Research*, 9(2), pp. 83-106.
- Bachrach, Peter and Baratz, Morton S., 1962, *Two Faces of Power*, *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, pp. 947-952.
- Bachrach, Peter and Baratz, Morton S., 1963, *Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework*, *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 3, pp. 632-642.
- Baldwin, David A., 2002, *Power and International Relations*, Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas, and Simmons, Beth A., eds, *Handbook of International Relations*, pp. 177-191.
- Barber. Martin, Bhattacharjee. Abhijit, Lossio. Roberta M., Sida. Lewis, 2008, *Central Emergency Response Fund Two Year Evaluation*.
- Barnett, Michael., 2001, *Humanitarianism with a Sovereign Face: UNHCR in the Global Undertow*, *International Migration Review*, Vol. 35, No. 1, pp. 244-277.
- Barnett, Michael., Duvall, Raymond., 2005, *Power in International Politics*, *International Organization*, Vol. 59, Winter, pp. 39-75.
- Barnett, Michael., Finnemore, Mortha., 1999, *The Politics, Power and Pathologies of International Organizations*, *International Organization*, Vol. 53, No. 4, pp. 699-732.
- Barnett, Michael., Finnemore, Mortha., 2004, *The Power of Liberal International Organizations*, Barnett, Michael and Duvall, Raymond eds, *Power in Global Governance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 161-184.
- Bauer, Stehhen., 2006, *Does Bureaucracy Really Matter? The Authority of Intergovernmental Treaty Secretariat in Global Environmental Politics*, *Global Environmental Politics*,
- Bedran. Manuel, 2008, *Review of the WASH Cluster Approach in the WASH Sector, following the Noel and Olga Tropical Storms in Dominican Republic*.
- Bernstein, Steven., 2000, *Ideas, Social Structure and the Compromise of Liberal Environmentalism*, *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 4, pp. 464-512.
- Biersteker, Thomas J., 1998, *Globalization and the modes of operation of major institutional actors*, *Oxford Agrarian Studies*, Volume 26, Issue 1, pp. 15-31.
- Bennett, J., Bertrand ,W., Harkin, C., Samarasinghe, S., Wickramatillake, H., 2006, *Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- Bijleveld, Anne Willem., 2006, *Towards more predictable humanitarian Response:*

- Inter-Agency cluster Approach to IDPs. *Refugee Survey Quarterly*, 25(4), pp. 29–34.
- Binder, Andrea., Geoffroy, Véronique de., Sokpoh, Bonaventure., 2010, IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study Democratic Republic of the Congo, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=5266&type=pdf> (参照年月日 : 2013.7.7)
- Binder, Andrea., Grünwald, Francois., 2010, IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study Haiti, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docid=5267&ref=1> (参照年月日 : 2013.7.7)
- Boeklem, Henning., Volker, Rittberger., Wolfgang, Wagner., 2001, Constructivist Foreign Policy Theory. In *German Foreign Policy Since Unification: Theories and Case Studies*, edited by Volker Rittberger. Manchester: Manchester University Press.
- Borton, John., 1993, Recent Trends in the International Relief System. *Disasters*, 17(3), pp. 187–201.
- Borton, John., 1996, An Account of Co-ordination Mechanisms for Humanitarian Assistance During the International Response to the 1994 Crisis in Rwanda, *Disaster*, 20(4), pp. 305–323.
- Borton, John., 1998, The State of the International Humanitarian System. *Refugee Survey Quarterly*, 17(1), pp. 16–23.
- Bourget, Paul., 2005, Hurricane Katrina: Dimensions of a Major Disaster, The George Washington University, Washington DC.
- Brown. Barbara J., 1977, The United Nations and Disaster Relief in the Sahel, 1973–1975. *Disasters: the international journal of disaster studies and practice*, 1(2), pp. 145–150.
- Brown. Barbara J., 1979, *Disaster Preparedness and the United Nations – Advance Planning for Disaster Relief*. Oxford: Pergamon Press.
- Canny, Bill., 2005, A Review of NGO Coordination in Aceh Post Earthquake/Tsunami. http://www.humanitarianinfo.org/sumatra/reference/assessments/doc/other/I_CVA-ReviewOfNGOCoordinationInAceh-080405.pdf (参照年月日 : 2008.9.29)
- CERF Secretariat, 2008, CERF: Making a difference... faster.
- Claude, Jr., Inis L., 1966, Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations, *International Organization*, Vol.20, No.3, pp. 367–379.
- Coker, R., Mounier-Jack, S., 2006, Pandemic Influenza Preparedness in the Asia-Pacific Region. *Lancet*, Vol. 368, pp. 886–889.
- Cosgrave, John., Goncalves, Celia., Martyris, Daryl., Polastro, Riccardo., Sikumba-Dils,

- Muchimba., 2007, Inter-agency real-time evaluation of the response to the February 2007 floods and cyclone in Mozambique, [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/MZ_RTE_Report_Final\[1\].pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/MZ_RTE_Report_Final[1].pdf) (参照年月日 : 2013. 7. 6)
- Cosgrave, John., 2009, NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Sudan Report.
- Cosgrave, John., Goyder, Hugh., 2011, Evaluation of the Common Humanitarian Fund Country Report: Sudan, http://ochanet.unocha.org/p/Documents/CHF_Sudan_Report.pdf (参照年月日 : 2013. 7. 7)
- Curion, Paul., 2006, A little learning is a dangerous things: five years of information management for humanitarian operations. Humanitarian Exchange, 33, pp.37-38.
- Dahl, Robert A., 1969, The Concept of Power, in R. Bell, D. V. Edwards and R. H. Wagner (eds.) , Political Power : A Reader in Theory and Research (The Free Press, New York).
- Davidson, Sara., 2008, A Review of the IFRC-led Shelter Coordination Group Bangladesh Cyclone Sidr Responses 2007-2008.
- Davies, Anne., 2007, Is humanitarian reform improving IDP protection and assistance?. Forced Migration Review, 29, pp.15-16.
- Davies, Susanna., 1992, Green Conditionality and Food Security: Winners and Losers from the Greening of Aid, Journal of International Development: Vol. 4, No. 2, pp.151-165.
- DER, 2004, DER Flood 2004 Lessons Learned Workshop.
- DER, 2006, Disaster Emergency Response Sub-Group Terms of Reference.
- Dowding, Keith., 2006, Three-Dimensional Power: A Discussion of Steven Lukes' Power: A Radical View, Political Studies Review, Vol.4, pp.136-145.
- DHA, 1995, Retrospective DHA 1995: Coordination of humanitarian assistance.
- Duffield. John., 2007, What Are International Institutions?, International Studies Review, Vol. 9, pp.1-22.
- Durch. William J., 2004, Strengthening UN Secretariat Capacity for Civilian Post-Conflict Response. <http://www.cic.nyu.edu/archive/conflict/Durch,%20Strengthening%20UN%20Secretariat%20Capacity,%20draft%205-30-04.pdf> (参照年月日 : 2008. 9. 29)
- Dynes. R. R., Quarantelli. E. L., 1968, Group Behavior under Stress, Sociology and Social Research, 52, pp.416-429.
- ECHO, 2008, Technical Note: Methodology for the Identification of Priority Countries for the European Commission Humanitarian Aid "GNA and FCA". ECHO 0/1/ML D(2008): Brussels.
- ECOSOC, 2006, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL Substantive session of 2006

- Humanitarian affairs segment PROVISIONAL SUMMARY RECORD OF THE 27th MEETING, E/2006/SR. 27.
- ECOSOC, 2007a, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL Substantive session of 2007 Humanitarian affairs segment PROVISIONAL SUMMARY RECORD OF THE 31st MEETING, E/2007/SR. 31.
- ECOSOC, 2007b, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL Substantive session of 2007 Humanitarian affairs segment PROVISIONAL SUMMARY RECORD OF THE 34th MEETING, E/2007/SR. 34.
- ECOSOC, 2008a, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL Substantive session of 2008 Humanitarian affairs segment PROVISIONAL SUMMARY RECORD OF THE 30th MEETING, E/2008/SR. 30.
- ECOSOC, 2008b, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL Substantive session of 2008 Humanitarian affairs segment PROVISIONAL SUMMARY RECORD OF THE 32nd MEETING, E/2008/SR. 32.
- Elhawary, Samir., Castillo, Gerardo., 2008, The role of the affected state: A case study on the Peruvian earthquake response, HPG Working Paper London; ODI.
- European Commission (DG ECHO), 2008, Non-paper: informal survey of ECHO field experts on implementation of the cluster approach: summary of main findings, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/EE8F56BD83F5835FC12574F10062345E/\\$file/ECHO+cluster+questionnaire-main+findings+\(2\).doc](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/EE8F56BD83F5835FC12574F10062345E/$file/ECHO+cluster+questionnaire-main+findings+(2).doc) (参照年月日 : 2013. 7. 7)
- Fagen, Patricia Weiss., 2008, Natural disasters in Latin America and the Caribbean: National, Regional and International Interactions, HPG Working Paper London; ODI.
- Food Security Cluster, 2011, FSC Brochure, http://foodsecuritycluster.org/c/document_library/get_file?p_l_id=266412&groupId=120482&folderId=252712&name=DLFE-11470.pdf. (参照年月日 : 2013. 7. 5)
- 藤本真美, 2005, DACにおける評価を巡る議論, 開発援助動向シリーズ 5, pp. 29-50.
- Global Nutrition Cluster, 2011, Nutrition Cluster evaluation of Pakistan flood response, http://www.unicef.org/nutritioncluster/files/Pak_Nut_Cluster_Evaluation_Final.pdf (参照年月日 : 2013. 7. 7)
- Taylor, Glyn., 2011, Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Bolivia, <http://www.humanitarianoutcomes.org/resources/HumanitarianOutcomesBoliviaCERFFinalReport2.pdf> (参照年月日 : 2013. 7. 7)
- Gottlieb, Gidon., 1972, The United Nations and Emergency Humanitarian Assistance

- in India-Pakistan. *American journal of international law*, 66(2), pp. 362-365.
- Goyder, Hugh., 2011, Evaluation of the Common Humanitarian Fund, <http://www.alnap.org/pool/files/1426.pdf> (参照年月日: 2013. 7. 7)
- Green, Stephen., 1977, *International disaster relief: Toward a responsive system*. New York: McGraw-Hill.
- Grünewald, Francois., Sokpoh, Bonaventure., 2010, IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study Chad, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=5265> (参照年月日: 2013. 7. 7)
- Guzzini, Stefano., 1993, Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis, *International Organization*, Vol.47, No.3, pp.443-478.
- Guzzini, Stefano., 2005, The Concept of Power: a Constructivist Analysis, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.33, No. 3, pp.495-521.
- HAP International, 2010, The 2010 Humanitarian Accountability Report, <http://www.hapinternational.org/pool/files/hap-accountability-report-2010.pdf> (参照年月日: 2013. 7. 7)
- 原田至郎, 2003, 「専門家集団」によるガバナンスの制度的問題—クメール文字コードの国際標準化における例—, *政経研究*, Vol.39, No. 4, pp.1697-1745.
- Harold, Peter. et al., 1995, *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*, World Bank Discussion Paper, No.320, Washington DC.
- Harvey, Paul., 2009, Towards good humanitarian government The role of the affected state in disaster response, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5076.pdf> (参照年月日: 2013. 7. 7)
- Harvey, Paul., Harmer, Adele., 2011, *International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging national and international support* Background paper 1 Building Trust: Challenges for national authorities and international aid agencies in working together in times of disasters, <https://ifrc.org/PageFiles/90118/Background%20paper%201.pdf> (参照年月日: 2013. 7. 7)
- 長谷川祐弘, 2002, 国連の開発, 人道および平和構築支援活動—発展途上国における調整と協力体制の強化—, *国連研究*, No. 3, pp. 167-196.
- Hicks. Esther K., Papps. Gregory., 2006, *Coordinating Disaster Relief after the South Asia Earthquake*, *Society*, 43(5), pp.42-50.
- Hilfiker, Claude., 2009, *Inception Report: Cluster Approach Evaluation Phase 2*.
- 平田恵子, 2006, 捕鯨問題—日本政府による国際規範拒否の考察—, *社会科学研究*, Vol.57, No.2, pp.162-190.

- 本田俊一郎, 野口萩乃, 2004, アジアにおけるプログラム・ベースド・アプローチ, 国際協力研究, Vol. 20, No. 2, pp. 64-71.
- Huber. Jessica., Birkeland. Nina M., 2007, The Cluster Approach in northern Uganda, Forced Migration Review. 29, pp.72.
- HumanitarianReformWeb :<http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=53>
(参照年月日 : 2008. 9. 29)
- IASC, 2006a, IASC Interim Self-Assessment of Implementation of the Cluster Approach in the Field.
- IASC, 2006b, Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response, <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/Resources%20&%20tools/IASCGUIDANCENOTECLUSTERAPPROACH.pdf> (参照年月日 : 2008. 10. 14)
- IASC, 2006c, IASC WEEKLY MEETING Summary Note 22 February 2006, WE/0602/1390/0.
- IASC, 2006d, IASC WEEKLY MEETING Summary Note 3 May 2006, WE/0605/1563/0.
- IASC, 2006e, Generic Terms of Reference for Sector/Cluster Leads at the Country Level.
- IASC, 2007a, Rome Statement on Cluster Roll-Out.
- IASC, 2007b, IASC WEEKLY MEETING Summary Note 7 May 2007, WO/0705/2214/0.
- IASC, 2007c, IASC WEEKLY MEETING Summary Note 15 August 2007, WE/0708/2327/0.
- IASC, 2007d, IASC WEEKLY MEETING Summary Note 25 July 2007, WO/0707/2311/0.
- IASC Task Team on the Cluster Approach, 2007, Operational Guidance on Designating Sector/Cluster Leads in Ongoing Emergencies.
- IASC Task Team on the Cluster Approach, 2008, Cluster Implementation Plan for 2008, http://onerresponse.info/publicdocuments/Cluster_Implementation_Plan_2008.doc.
(参照年月日 : 2010. 9. 26)
- IASC CAP Sub-Working Group, 2006, Guidelines for Flash Appeals.
- IFRC, 2007, Operations Update Central America: Hurricane Felix.
- 池上清子, 2005, 国連機関の調整の問題ー特に UNDG とエイズ分野をめぐって, 国連研究, Vol. 6, pp. 147-167.
- 今村英二郎, 2007, 国際平和協力活動における民軍協力ー大規模自然災害復興支援、平和構築支援を中心にー, 防衛研究所紀要, Vol. 9, No. 3, pp. 21-59.
- 稲田十一, 2001, グローバル・ガバナンス, 下村恭民, 辻一人, 稲田十一, 深川由起子編, 国際協力ーその新しい潮流 (新版), pp. 199-143, 有斐閣.
- 稲田十一, 2004a, 国際開発援助体制とグローバル化, 藤原帰一, 李鐘元, 古城佳子, 石田淳, 国際政治講座 3 経済のグローバル化と国際政治, 東京大学出版会.
- 稲田十一, 2004b, 「国際開発援助レジーム」の展開, 平成 15 年度 日本国際問題研究所報告書「地域主義の動向と今後の日本外交の対応」, pp. 55-71.

- 稲田十一, 2012, 援助機関と被援助国—パートナーシップとオーナーシップ—, 勝間靖編著, テキスト国際開発論, pp. 251-269, ミネルヴァ書房.
- Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, 2007-2011, Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments.
- ジャパン・プラットフォーム, 2009, ペルー地震被災者支援評価報告書.
- 地引泰人, 2007, 自治体行政組織の災害情報入手経路についての分析—2004 年台風 23 号時における兵庫県豊岡市での避難勧告発令を事例に—, 社会情報学研究, Vol. 11, No. 2, pp. 35-44.
- 地引泰人, 2009a, 国際緊急人道支援におけるクラスター制度の分析, 東京大学大学院情報学環研究紀要調査研究編, No. 25, pp. 11-27.
- 地引泰人, 2009b, 災害時の国際緊急人道支援における調整制度の歴史的変遷の分析, 災害情報, Vol. 7, pp. 124-133.
- 地引泰人, 2009c, サイクロン被災後のバングラデシュへの国際緊急人道支援, 災害情報調査研究レポート, Vol. 15, pp. 185-207.
- 角田晋一郎, 2012, 後開発途上国における援助の氾濫と新規援助モダリティ, 年報公共政策学, Vol. 6, pp. 177-195.
- 柄谷利恵子, 2003, 人の国際的移動の管理と移民の権利保護に関する国際レジーム—その萌芽的形成と問題点に関する試論, 比較社会文化, Vol. 9, pp. 137-146.
- 柄谷利恵子, 2004, 「移民」と「難民」の境界: 作られなかった「移民」レジームの制度的起源, 広島平和科学, Vol. 26, pp. 47-74.
- Karatani, Reiko, 2005, How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins, International Journal of Refugee Law, Vol. 17, No. 3, pp. 517-541.
- Karkkainen, Bradley C., 2004, Post-Sovereign Environmental Governance, Global Environmental Politics, Vol. 4, No. 1, pp. 72-96.
- Kasa, Sjur., Gullberg, Anne T., Heggelund, Gørild., 2008, The Group of 77 in the International Climate Negotiations Recent Developments and Future Directions, International Environmental Agreements, Vol. 8, pp. 113-127.
- Katoch, Arjun., 2006, The Responders' Cauldron: the Uniqueness of International Disaster Response, Journal of International Affairs, 59(2), pp. 153-172.
- 勝間靖, 2004, 開発における人権の主流化—国連開発援助枠組の形成を中心として—, IPSHU 研究報告シリーズ [人間の安全保障論の再検討], No. 31, pp. 85-111.
- Katzenstein, Peter J., 1996, Introduction: Alternative Perspectives on National Security. In The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, edited by Peter J. Katzenstein. New York: Columbia University Press.
- Kauffmann, Domitille., Krüger, Susanna., 2010, IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study Myanmar, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=5268&type=pdf> (参

照年月日：2013.7.7)

- Klotz, Audie., 1995, *Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid*. Ithaca: Cornell University Press.
- 川西晶大, 2007, 「保護する責任」とは何か, レファレンス, pp.13-27.
- Kent. R. C., 1987, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*. London: Printer.
- Kent. R. C., 2004, *The United Nations' Humanitarian Pillar: Reforcussing the UN' s Disaster and Emergency Roles and Responsibilities*, *Disaster*, Vol.28, No. 2, pp.216-233.
- Krasner, Stephen D., 1983, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, Stephen D. Krasner eds, *International Regimes*, Cornell University Press.
- 小寺彰, 2005, 国家の管轄権, 猪口孝ほか編, *国際政治事典*, pp.373-374, 弘文堂.
- 小西洋子, 2007, カンボジアにおける援助協調と援助効果向上に係る取り組みと課題, *国際協力研究*, Vol.23, No.1, pp.14-27.
- 岸守一, 2000, 転換期の国連難民高等弁務官一人道行動の成長と限界一, *外務省調査月報*, No.4.
- Kohlmorgen, Lars., 2005, *International Organizations and Global Health Governance: The Role of the World Health Organization, World Bank and UNAIDS*, Working Paper presented at the Salzburg Seminar on the Governance of Health, 12/05/2005-12/05/2005.
- 国際連合広報センター編, 1997, *国際連合の改革と刷新：コフィー・アナン事務総長の報告書および関連資料*, 国際連合広報センター.
- 河野勝, 2002, 制度, 東京大学出版会.
- 河野佐恵子, 2002, 途上国をめぐる教育開発理論の展開, 九州大学大学院教育学コース院生論文集, Vol.2, pp.31-48.
- Kruger, Susanna., Steets, Julia., 2010, *IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study The occupied Palestinian territory*, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docid=5270&ref=4> (参照年月日：2013.7.7)
- Kuitens, Joseph., 2009, *Review of the WASH Cluster in Myanmar, following the cyclone Nargis response*, <http://www.washcluster.info/?q=download/file/fid/329> (参照年月日：2013.7.7)
- 桑名恵, 2010, 緊急人道支援から開発支援へ, 山田満編 *新しい国際協力論*, 明石書店, pp.173-208.
- Larmour, Peter., 2002, *Conditionality, Coercion and Other Forms of 'Power' : International Financial Institution in the Pacific*, *Public Administration and Development*, Vol.22, pp.249-260.

- Lee, K. and Fidler, D., 2007, Avian and pandemic influenza: Progress and problems with global health governance, *Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice*, Vol.2, No.3, pp.215-234.
- Lee, Kelley., Collinson, Sue., and Gilson, Lucy., 1996, Who should be doing what in international health: a confusion of Mandates in the United Nations?, *British Medical Journal*, Vol.312, pp.302-307.
- Legro, Jeffert W., 1997, Which Norms Matter? Revisiting the "Failure" of Internationalism, *International Organization*, Vol. 51, pp. 31-63.
- Litfin, Karen T., 1997, Sovereignty in World Ecopolitics, *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, Issue 2, pp.167-204.
- Loretti, A, Leus., Xavier, Holsteijn. Bart Van, 2001, Relevant in times of turmoil: WHO and public health in unstable situations, *Prehosp Disast Med*, 16(4), pp.84-191.
- Lukes, Steven., 1974, *Power: a radical view*, Basingstoke : Macmillan Education.
- Lukes, Steven., 2005, *Power: a radical view*, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan.
- Macalister-Smith, Peter., 1978, International disaster relief: Recent developments in the United States. *Disasters*, 2(4), pp.201-205.
- Macalister-Smith, Peter., 1980, The future of UNDR0? United Nations Economic and Social Council, July 1980. *Statements and Annual Report of the Disaster Relief Co-ordinator*. *Disasters*, 4(4), pp.377-379.
- Macalister-Smith, Peter., 1985, *International Humanitarian Assistance: Disaster relief actions in international law and organization*, Dordrecht: Martinus.
- Macrae, Joanna., Bradbury, Mark., Jaspars, Susanne., Johnson, Douglas., Duffield, Mark., 1997, Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A Critical Analysis of the Scope for Linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan. *Disasters*, 21(3), pp.223-243.
- 牧本小枝, 2006, エイズ対策の実際 最近の動向, 青年海外協力隊「エイズ対策支援委員会」編, エイズ対策入門, pp.42-51.
- 松井芳郎, 1996, 国際連合と人道的援助および人道的干渉(上), *法律時報*, 68(4), pp.46-54.
- McNamara, Dennis., 2005, The Mandate of the emergency relief coordinator and the role of OCHA's inter agency internal displacement division. *Refugee Survey Quarterly*, 24(3), pp.61-70.
- Middleton, Neil., O'Keefe, Phil., 1998, *Disaster and Development: The Politics*

- of Humanitarian Aid, Pluto Press.
- Miller, Marrian A. L., 1995, *The Third World Agenda in Environmental Politics From Stockholm to Rio*, Manochehr Dorraj eds, *The Changing Political Economy of the Third World*, pp. 245-264, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Miller, Marrian A. L., 1998, *Sovereignty Reconfigured Environmental Regimes and Third World States*, Karen T. Litfin eds, *The Greening of Sovereignty in World Politics*, pp. 173-192, MIT Press.
- Miner, L., Chelliah., U, Crisp, J., Mackinlay, J. & Weiss, T., 1992, *UN Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis 1990-1992* (Thomas J. Watson Institute for International Studies: Providence, Rhode Island) Occasional Paper 13.
- 三浦聡, 2011, 人権, 山田高敬, 大矢根聡編, *グローバル社会の国際関係論* [新版], pp. 210-248, 有斐閣.
- 宮岡勲, 2000, 国際規範の正統性と国連総会決議—大規模遠洋流し網漁業の禁止を事例として—, *国政政治*, No. 124, pp. 123-136.
- Moore, Spencer., Eng, Eugenia., Daniel, Mark., 2003, *International NGOs and the Role of Network Centrality in Humanitarian Aid Operations: A Case Study of Coordination During the 2000 Mozambique Floods*, *Disasters*, 27(4), pp. 305-318.
- Morison. Robin F., 1980, *International Disaster Action: Advancing slowly, but how surely?.* *Disasters*, 4(1), pp. 93-99.
- Moriss, Peter., 2006, *Steven Lukes on the Concept of Power*, *Political Studies Review*, Vol. 4, pp. 124-135.
- Mowjee, T., Randel, J. and OCHA, 2007, *Review of OCHA Emergency Response Funds (ERFs)*, <http://www.alnap.org/pool/files/819.pdf> (参照年月日: 2013. 7. 7)
- Mowjee, Tasneem., 2008, *NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Ethiopia Report*, <http://www.devinit.org/wp-content/uploads/resource-docs/Ethiopia-Mapping-Study-full-report.pdf> (参照年月日: 2013. 7. 7)
- Mul, Erick de., 2002, *Coordination of Humanitarian Aid - A UN Perspective*, *The Lancet*, 360(9329), pp. 335-336.
- ナイ, ジョセフ・S・ジュニア, 2008, *国際紛争: 理論と歴史*, 有斐閣.
- 中満泉, 2008, *国産人道問題調整室(OCHA)*, 内海成治, 中村安秀, 勝間靖編, 2008, *国際緊急人道支援*, ナカニシヤ出版, pp. 36-55.
- 日本赤十字社, 巨大災害研究センター, 2002, *世界災害報告 2002 年版*.
- 二宮正人, 1995, *難民問題解決への国連のアプローチに関する一考察*, *外交時報*, No. 1315.
- 西村めぐみ, 2009, *国際介入と主権の社会的認識—ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、レ*

- バノン、ソマリアにおける国際社会と大衆－, 国際政治, Vol. 155, pp. 76-91.
- 則武輝幸, 2006, 第2部第2章 国際機構と国家, 横田洋三編著, 新国際機構論・上.
- 納家政嗣, 2001, 20世紀における国家主権の変容, 国際法学会編, 『国際社会の法と政治』, pp. 35-65, 三省堂.
- OCHA, 2006a, Guidelines Central Emergency Response Fund (CERF): Grant Component.
- OCHA, 2006b, NOTE TO THE IASC, www.undp.org/cpr/iasc/content/.../ECOSOC_2006_IASC_briefing_note.doc (参照年月日: 2010.12.8)
- OCHA, 2007a, Cluster Approach Lessons Learned: Yogyakarta and Central Java Earthquake Indonesia.
- OCHA, 2007b, The Dominican Republic Hurricane Noel Situation Report No. 4.
- OCHA, 2007c, Annual Report of the Humanitarian/Resident Coordinator on the use of the CERF Grants in Bolivia.
- OCHA, 2007d, Annual Report of the Humanitarian/Resident Coordinator on the use of the CERF Grants in Peru.
- OCHA, 2007e, Peru Earthquake 2007: Consolidated Appeals Process, Flash Appeal, New York.
- OCHA, 2007f, Annual Report of the Humanitarian/Resident Coordinator in Nicaragua.
- OCHA, 2007g, Situation Report 1 - Hurricane Felix 7 September 2007.
- OCHA, 2007h, Tips and Resources IASC Cluster/Sector Leadership Training: Working with Governments Philippines More Tips and Good Practice Leadership in Clusters.
- OCHA, 2008, OCHA Annual Report 2007.
- OCHA, 2009a, Report on Implementation of Flash Appeal Overhaul.
- OCHA, 2009b, Revised Guidelines for Flash Appeals.
- OCHA, 2009c, Southern Africa Floods and Cyclones Situation Report No. 6 (29 April 2009).
- OCHA, 2009d, NIGER Inondation Rapport de situation 5 (14 septembre 2009).
- OCHA, 2009e, Colombia Floods 2010 Situation Report #11 (22/12/2010).
- OCHA, 2009f, Colombia Floods 2010 Situation Report #12 (22/12/2010).
- OCHA, 2010, Pakistan Floods Emergency Response Plan 2010 Revision, <http://floods2010.pakresponse.info/LinkClick.aspx?fileticket=fGq0p4Maylc%3D&tabid=93&mid=676> (参照年月日: 2013.7.7)
- OCHA, 2011, Guidelines CERF Underfunded Emergencies Window: Procedures and Criteria.

- OCHA, 2012a, OCHA Annual Report 2011.
- OCHA, 2012b, Coordination to Save Lives History and Emerging Challenges.
- 大平剛, 1998, 国連の新たな開発援助戦略とその実施における問題点ー現地化と常駐代表制度の強化を中心としてー, 国際開発研究フォーラム, No.10, pp.135-150.
- 大平剛, 2008, 国連開発援助の変容と国際政治: UNDP の40年, 有信堂高文社.
- ODI (Overseas Development Institute), 1998, The State of the International Humanitarian System. ODI Briefing Paper.
- O'Keefe, Phil., Kirkby, John., 1997, Relief and Rehabilitation in Complex Emergencies. Review of African Political Economy, 74, pp.567-582.
- 沖田陽介, 2006, 国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組みー自然災害発災直後の緊急期対応を例にー, 国際協力研究, Vol.22, No.1, pp.22-31.
- 沖田陽介, 2009, 「災害主権」の二面性: 自然災害に対する国際支援への提言, 国際公共政策研究, Vol.13, No.2, pp.1-14.
- Olson. Robert A., Olson, Richard S., 1977, The Guatemala Earthquake of 4 February 1976: Social Science Observations and Research. Mass Emergencies, 2(2), pp.69-82.
- 緒方貞子監修, 1989, 地球・人間・生命ー人類に勝利はあるか?, 毎日新聞社.
- Otto, Ralf., 2009, NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Zimbabwe Report, <http://www.careinternational.org.uk/research-centre/emergency-response/34-ngos-and-humanitarian-reform-mapping-study-zimbabwe-report/download> (参照年月日: 2013.7.7)
- Oxfam, 2008, Real Time Evaluation of Oxfam International's response to Cyclone Sidr November 2007 - January 2008.
- 大矢根聡, 2011, リベラリズム, 山田高敬, 大矢根聡編, グローバル社会の国際関係論 [新版], pp. 52-90, 有斐閣.
- Oyegbite, Kayode., 2005, What have we learned? - Coordination, Prehosp Disas Med, 20(6), pp471-474.
- Polastro, Riccardo., Roa, Bernardo., Steen, Nicolai., 2010, Inter-Agency Real Time Evaluation (IA-RTE) of the Humanitarian Response to Typhoons Ketsana and Parma in the Philippines, http://ochanet.unocha.org/p/Documents/IA_RTE_PHL_Final_Report.pdf (参照年月日: 2013.7.7)
- Pettit. S. J., Beresford. A. K. C., 2005, Emergency relief logistics: an evaluation of military, non-military and composite response models. International Journal of Logistics: Research and Applications, 8(4), pp.313-331.
- Price Cohen. Cynthia., 1990, The Role of Nongovernmental Organizations in the

- Drafting of the Convention on the Rights of the Child, *Human Rights Quarterly*, Vol. 12, No. 1 pp. 137-147.
- Potter, David M., and Van Belle, Douglas., 2009, News Coverage and Japanese Foreign Disaster Aid: A Comparative Example of Bureaucratic Responsiveness to the News Media, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 9, No. 2, pp. 295-315.
- Raustiala, Kal., 1997, States, NGOs and International Environmental Institutions, *International Studies Quarterly*, Vol. 41, pp. 719-740.
- REACT Tajikistan, 2006, REACT Sectoral Focal Points Meeting Minutes as of 4 April 2006.
- REACT Tajikistan, 2008, Statement of Common Understanding.
- Reindorp, Nicola. Peter, Wiles., 2001, Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience, A Study Commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, New York UN OCHA.
- Reindorp, Nicola., 2002, Trends and challenges in the UN humanitarian system, Macrae, Joanna., ed, HPG Report 11, The new humanitarianisms: a review of trends in global humanitarian action, pp. 29-38. ODI: London.
- ReliefWeb:<http://www.reliefweb.int/rw/hlp.nsf/db900ByKey/AboutReliefWeb?OpenDocument>
(参照年月日 : 2008. 9. 29)
- ReliefWeb Project, 2008, Glossary of Humanitarian Terms.
- Reuters, 2007, Thousands of homeless wait for help in Peru quake, <http://www.reuters.com/article/2007/08/20/us-peru-earthquake-idUSN2028987420070820> (参照年月日 : 2013. 7. 7)
- Reuters, 2007b, Politics hampers flood aid efforts in Bolivia, <http://reliefweb.int/report/bolivia/politics-hampers-flood-aid-efforts-bolivia> (参照年月日 : 2013. 7. 7)
- Rosenau, James N., 1992, Governance, order, and change in world politics" in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Sasin, Marcin., 2008, The Flow of Information during Disaster Response: The Case of the Mozambique Floods, 2007, pp. 185-232. in Samia Amin and Markus Goldstein eds, 2008, *Data Against Natural Disasters: Establishing Effective System for Relief, Recovery, and Reconstruction*, World Bank, Washington D.C.
- 佐藤誠, 2006, 日本における人間安全保障をめぐる政策と議論, *立命館国際研究*, Vol. 18, No. 3, pp. 633-648.
- Saunders, Graham., 2004, Dilemmas and Challenges for the Shelter Sector: Lessons

- Learned from the Sphere Revision Process, Disaster, Vol.28, No.2, pp.160-175.
- 澤田康幸, 戸堂康之, 2010, 途上国の貧困削減における政府開発援助の役割, RIETI Policy Discussion Paper Series 10-P-021.
- Scott, John., 2001, Power, New York: Polity.
- Seaman. John., 1995, The international system of humanitarian relief in the 'New World Order'. in Harriss. John(ed), The Politics of Humanitarian Intervention. London: Printer.
- 下村恭民, 2009, 21 世紀の新しい潮流, 下村恭民, 辻一人, 稲田十一, 深川由起子, 国際協力—その新しい潮流(新版), pp. 49-66, 有斐閣.
- 城山英明, 2007, 国際援助行政, 東京大学出版会.
- Simmons, Beth A., and Martin, Lisa L., 2000, International Organizations and Institutions, Handbook of International Relations, pp.192-211.
- Smouts, M.C., 1993, Some Thoughts on International Organizations and Theories of Regulations, International Social Science Journal, Vol.45. No.4, pp.443-451.
- Snow, David A., Rcochford Jr, Burke E., Worden, Steven K., Benford, Robert D., 1986, Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation, American Sociological Review, Vol. 51, No. 4, pp. 464-481.
- Steets, Julia., Grünewald, Francois., 2010, IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study Uganda, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=5271> (参照年月日:2013.7.7)
- Steets, Julia., Grünewald, François., Binder, Andrea., Geoffroy, Véronique de., Kauffmann, Domitille., Krüger, Susanna., Meier, Claudia., Sokpoh, Bonaventure., 2010, Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=5269&ref=4> (参照年月日:2013.7.7)
- Steffek, Jens., 2003, The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach, European Journal of International Relations, Vol.9, No.2, pp.249-275.
- Stephens, Lynn H., Green, Stephen J. (ed), 1980, Disaster Assistance: Appraisal, Reform, and New Approaches, London: Macmillan.
- Stiglitz, Joseph E., 2002, Globalization and Its Discontents, New York: W.W. Norton & Company.
- Stoddard, Abby., Haver, Katherine. and Harmer, Adele., 2007, Operational Consequences of Reform Project Working Paper: Humanitarian Financing Reform, ODI: London.

- Streck, Charlotte., 2001, The Global Environmental Facility - a Role Model for International Governance?, Global Environmental Politics, Vol.1, No.2, pp. 71-94.
- 杉本めぐみ, 岡田憲夫, 2009, 被災後の途上国支援の連携化に関するシステム論的研究ーインド洋沖津波災害後のインドネシアの事例ー, 京都大学防災研究所年報, 第52号b, pp. 195-205.
- 庄司真理子, 1996, 人道的救援と国連, 外交時報. Vol. 1327. pp. 46-61.
- 高橋基樹, 2001, アフリカにおけるセクター・プログラムー貧困削減に向けた開発パートナーシップー, 国際協力研究, Vol. 17, No. 2, pp. 9-19.
- 高橋基樹, 2006, 国際開発援助の新潮流ーグローバル・ガバナンスの構築に向けて, 西川潤・高橋基樹・山下彰一編, 国際開発とグローバリゼーション, 日本評論社, pp. 239-272.
- 高橋基樹, 2009, 日本の貧困国援助の比較論的考察ー援助レジームの変遷をめぐってー, 国際開発研究, Vol. 18, No. 1, pp. 111-128.
- 玉城英彦, 2003, エイズ対策ーWHOの活動を中心としてー, ウイルス, Vol. 53, No. 1, pp. 75-80.
- Taucer, Fabio. eds, 2008, JRC Scientific and Technical Reports: 2007 August 15 Magnitude 7.9 Earthquake near the Coast of Central Peru (Luxembourg: European Communities).
- Taylor. Paul, 1995, Options for the reform of the international system for humanitarian assistance. in Harriss. John(ed), The Politics of Humanitarian Intervention. London: Printer.
- Taylor, Glyn., 2011, Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Bolivia.
- Telford, John., Cosgrave, John., 2006, Joint Evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- The Sphere Project, 2011, スフィア・プロジェクト: 人道憲章と人道対応に関する最低基準(日本語版第3版), http://www.refugee.or.jp/sphere/The_Sphere_Project_Handbook_2011_J.pdf (参照年月日: 2013. 7. 7)
- Tod, Ian., Alam, S.M. Nurul., Wahra, Nayeem., Hoque, Tanzina., Begum, Rukshana., Independent Evaluation of CARE-B's Cyclone Sidr Response Programme.
- 都市防災研究所, 1988, 国際緊急援助に関する基礎的調査.
- 津吹直子, 2008, 文献解題, 内海成治, 中村安秀, 勝間靖編, 2008, 国際緊急人道支援, ナカニシヤ出版, pp. 314-325.
- 土山實男, 2005, 標準作業手続き, 猪口孝ほか編, 国際政治事典, 弘文堂.

- 辻一人, 2001, 貧困削減への取り組み, 下村恭民, 稲田十一, 辻一人, 深川由紀子編, 国際協力—その新しい潮流, 有斐閣.
- 辻一人, 2009, 途上国のオーナーシップとガバナンス重視の潮流, 下村恭民, 辻一人, 稲田十一, 深川由起子, 国際協力—その新しい潮流(新版), pp. 169-195, 有斐閣.
- 上野友也, 2003, 国際人道支援の発展と人道的介入の導入: 紛争被災者の救援と人道機関職員の保護のために, 東北法学, Vol. 21, pp. 215-232.
- 上野友也, 2006, 国際人道支援の歴史的展開と国際公益に関する一考察, 公益学研究, Vol. 6, No. 6, pp. 58-64.
- 上野友也, 2012, 戦争と人道支援, 東北大学出版会.
- 鵜飼卓, 2008, 国際災害救援医療の現状と課題, 日救急医学会誌, No. 19, pp. 1069-1079.
- UN, 1994, UNDAF Guidelines.
- UN, 2007a, Cluster Approach Lessons Learned Yogyakarta and Central Java Earthquake Indonesia.
- UN, 2007b, Peru Earthquake Flash Appeal 2007.
- UN, 2007c, Dominican Republic Tropical Storm Noel Flash Appeal 2007. UNDP, 2008, National and Local Capacity Building for Early Recovery Programme in Dominican Republic.
- UN, 2007d, Nicaragua Hurricane Felix Flash Appeal 2007.
- UN, 2009. "World Population Prospects: The 2008 Revision". New York: Department of Social and Economic Affairs.
- UNDRO, 1985, When disaster strikes: the United Nations response to natural disasters, United nations disaster relief and the work of UNDRO.
- U.N. Flood and Cyclone Lessons Learnd Workshop, 2008, Report and Working Group Output.
- UNICEF, 2005, UNICEF's Use of the United Nations Trust Fund for Human Security (2000-2004) - An Internal Assessment, http://www.unicef.org/spanish/evaldatabase/files/UNTFHS_Final_with_briefs_2006_Jan_28.pdf (参照年月日: 2013. 7. 7)
- United Nations Country Team Bangladesh, 2005, United Nations Development Assistance Framework in Bangladesh 2006-2010.
- United Nations Country Team Mozambique, 1998, United Nations Development Assistance Framework Mozambique.
- United Nations Country Team Tajikistan, 2009, United Nations Development Assistance Framework for Tajikistan 2010-2015.
- UNORC Namibia (United Nations Office of the Resident Coordinator Namibia), 2009,

- Situation Report 2 (2 April 2009) Namibia Floods.
- 内海成治, 中村安秀, 勝間靖編, 2008, 国際緊急人道支援, ナカニシヤ出版.
- Van Belle, Douglas., 1999, Race and US Foreign Disaster Aid, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol.17, pp.339-365.
- Väyrynen, Raimo, 1999, Norms, Compliance, and Enforcement in Global Governance, Raimo Väyrynen (eds), *Globalization and global governance*, Lanham, Maryland. : Rowman & Littlefield, pp.25-46.
- Voelz, Carsten., 2005, Humanitarian Coordination in Indonesia: an NGO viewpoint, *Forced Migration Review*, Special Issue (July), pp.26-27.
- Walker, Peter., Maxwell, Daniel., 2009, *Shaping the Humanitarian World*, Routledge.
- Walton-Ellery, Sandie., 2009, A Review of the Cyclone Aila Response 2009 IFRC-led Emergency Shelter Coordination Group, http://www.ifrc.org/docs/evaluations/Evaluations2010/Asia%20Pacific/Bangladesh/Review_of_cyclone_Aila_Response__22%2003%2010SWE.pdf (参照年月日 : 2013.7.7)
- WASH Cluster, 2009, Learning and Knowledge Sharing Workshop on Response to Cyclone Aila, <http://cccm.iom.org.bd/file/pdf/29.pdf>.
- 渡邊恵子, 房前理恵, 2005, 平成16年度援助協調報告書 カンボジア運輸セクターにおける援助協調, 財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター.
- 渡邊智明, 2003, 研究諸事例におけるコンストラクティビズム : 方法論としての可能性, *九大法学*, Vol. 86, pp. 341-364.
- 渡邊智明, 2006, 地球環境政治の制度化 : 枠組み条約の「フレーム」と「規範」, *政治研究*, Vol. 53, pp. 31-60.
- WFP, 2009, A Report from the Office of Evaluation: Evaluation of WFP response to Hurricane Felix in Nicaragua (Ref.OEDE/2009/002), Rome.
- Wood. William B., 1996, From humanitarian Relief to Humanitarian Intervention: Victims, Interveners and Pillars. *Political Geography*, 15(8), pp.671-695.
- 山田高敬, 2011, 地球環境, 山田高敬, 大矢根聡編, *グローバル社会の国際関係論* [新版], pp. 177-209, 有斐閣.
- 山本吉宣, 2007, *国際レジームとガバナンス*, 有斐閣.
- Yamin, F., and Depledge, D., 2004, *The international climate change regime. A guide to rules, institutions and procedures*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 柳原透, 2008, 『開発援助レジーム』の形成とその意義, *海外事情*, Vol. 56, No. 9, pp. 87-106.

Young, Nicholas., Khattak, Saba Gul., Bengali, Kaiser., Elmi, Lucia., 2007, IASC Inter-Agency Real Time Evaluation of the Pakistan Floods/Cyclone Yemyin, <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/RTE11107final.pdf> (参照年月日 : 2013. 7. 7)

Zimmermann. Hand, 1995, The Use of Satellite Telecommunications in Disaster Relief Operations. *Acta Astronautica*, 37, pp.437-446.

補足資料 1 :

1971 年の国連総会決議 2816 (XXVI) から 1991 年の国連総会決議 46/182 までの「人道支援の調整」に関連する国連総会決議の一覧表

年	決議番号	決議題名
1971	2816 (XXVI)	Assistance in Cases of Natural Disaster and Other Disaster Situations
1972	2959 (XXVII)	Assistance in Cases of Natural Disaster and Other Disaster Situations
1973	3152 (XXVIII)	Assistance in Cases of Natural Disaster and Other Disaster Situations
1974	3243 (XXIX)	Strengthening Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator
1975	3362 (S-VII)	Development and international economic cooperation
	3440 (XXX)	Assistance in Cases of Natural Disaster and Other Disaster Situations
	3532 (XXX)	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator: financing of emergency relief assistance and technical co-operation activities
1976	31/173	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator
1977	32/56	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator
1978	33/22	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator
1979	34/55	Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator
1980	35/107	Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator
1981	36/225	Strengthening the capacity of the United Nations system to respond to natural disasters and other disaster situations.
1982	37/144	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator.
1983	38/202	Strengthening the capacity of the United Nations system to respond to natural disasters and other disaster situations.
1984	39/207	Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator.
1986	41/201	Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator
1987	42/121	International co-operation in the humanitarian field
1988	43/130	Promotion of international co-operation in the humanitarian field
	43/131	Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations
1990	45/100	Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations
	45/221	Strengthening of the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator

※筆者作成

補足資料2

第5章で使用したデータセット①

年	事例国名	Disaster Type (EM-DAT)	Disaster No (EM-DAT)	新CERF贈与基金RRの配分額 (US \$)	クラスター制度の公認適用事例か否か	国連人道調整官がいるか否か	被災者数 (EM-DAT)	被災者数の全人口に占める割合	脆弱性	GDP per capita (US \$)
2009	Philippines	Storm	2009-0414	6790230	1	1	4321149	4.87	2	1835.64
2009	Niger	Flood	2009-0386	4454636	0	1	79129	0.56	2	350.94
2009	Colombia	Flood	2008-0577	3135341	0	1	50000	0.11	2	5133.39
2009	Burkina Faso	Flood	2009-0444	4877946	1	0	150000	1.02	2	522.27
2009	Indonesia	Earthquake	2009-0421	6935731	1	1	992250	0.44	2	2272.73
2009	LAO PDR	Storm	2009-0414	3828517	1	0	155000	2.54	2	954.31
2009	Angola	Flood	2009-0092	2354123	0	0	220000	1.25	3	3511.76
2009	Namibia	Flood	2009-0092	1299825	0	0	350000	16.67	2	3983.24
2008	Ethiopia	Drought	2008-9200	21876887	0	0	6400000	8.14	3	325.57
2008	Myanmar	Storm	2008-0184	26417370	1	1	2420000	4.93	2	
2008	Kenya	Drought	2008-9302	2400020	0	1	3800000	10.05	3	792.23
2008	Pakistan	Earthquake	2008-0500	1986835	0	0	75320	0.04	2	978.80
2008	Haiti	Storm	2008-0384, 2008-0378, 2008-0352, 2008-0338	10183168	1	1	246276	2.54	2	658.12
2008	Nepal	Flood	2008-0431	3603222	1	1	180003	0.64	2	434.96
2008	Yemen	Flood	2008-0499	1958754	0	1	25064	0.11	3	
2008	China	Earthquake	2008-0192	8045731	0	0	45976596	3.46	2	3413.59
2008	Tajikistan	Extreme Temperature	2008-0050	5237558	1	0	2000000	29.85	2	771.34
2008	Cuba	Storm	2008-0352	2487431	0	0	450019	4.02	1	5396.89
2008	Madagascar	Storm	2008-0070	4625583	1	0	524153	2.82	2	480.65
2008	Uganda	Drought	2008-9307	4282983	0	1	750000	2.45	3	460.79
2008	Mozambique	Flood	2007-0614	4251994	0	0	113535	0.52	3	442.90
2008	Mozambique	Storm	2008-0111	587166	0	0	220013	1.00	3	442.90
2008	India	Flood	2008-0486, 2008-0423	3010825	0	0	5000000	0.43	2	1027.91
2008	Bolivia	Flood	2007-0652	2271874	0	0	485000	5.11	2	1733.65
2008	Togo	Flood	2008-0291	2074049	0	1	44814	0.71	3	547.60
2008	Lao PDR	Flood	2008-0452	2024378	0	0	204190	3.35	2	904.01
2008	Colombia	Flood	2007-0529	1838333	0	1	1162135	2.62	2	5423.27
2008	Honduras	Flood	2008-0484	1501344	1	0	313357	4.35	2	1894.63
2008	Angola	Flood	2008-0060	1498653	0	0	81400	0.46	3	4414.06
2008	Guatemala	Flood	2008-0484	1483541	0	0	180000	1.34	2	2858.57
2007	Bangladesh	Storm	2007-0556	19692303	1	0	8978541	5.69	2	475.25
2007	Bangladesh	Flood	2007-0311	1755086	0	0	13771380	8.73	2	475.25
2007	Sudan	Flood	2007-0261	8679942	0	1	565335	1.40	3	1125.89
2007	Uganda	Flood	2007-0408	6001015	1	1	718045	2.35	3	392.75
2007	Mozambique	Drought, Flood	2007-9343, 2007-0614	1070014	0	0	633535	2.89	3	368.16
2007	Mozambique	Flood, Storm	2007-0020, 2007-0034, 2007-0080	11162980	1	0	451270	2.06	3	368.16
2007	DPRK	Flood	2007-0352	3000000	0	0	1170518	4.94	2	
2007	Guinea	Flood	2007-0515	1051955	0	0	20685	0.22	3	449.06
2007	Peru	Earthquake	2007-0362	9591713	0	0	479955	1.68	2	1997.23
2007	Pakistan	Storm, Flood	2007-0245, 2007-0241, 2007-0249, 2007-0255, 2007-0348	5806965	1	0	1652706	0.95	2	870.63
2007	Nicaragua	Storm	2007-0439	4975500	0	0	188726	3.37	2	1338.44
2007	Dominican Republic	Storm	2007-0612, 2007-0523	3879893	1	0	141333	1.44	2	4334.33
2007	Haiti	Storm	2007-0360	591817	0	0	3966	0.04	2	621.46
2007	Togo	Flood	2007-0438	1436560	0	1	141331	2.24	3	446.41
2007	Madagascar	Storm, Flood	2007-0069, 2007-0136, 2007-0095, 2007-0032	3431553	1	0	255511	1.37	2	386.87
2007	Swaziland	Drought	2007-9288	3136815	0	0	410000	34.17	2	2993.65
2007	Ghana	Flood	2007-0441	2496956	0	0	332600	1.45	2	1090.05
2007	Colombia	Flood	2007-0162, 2007-0191, 2007-0176	2253044	0	1	448208	1.01	2	4678.90
2007	Bolivia	Flood	2007-0042	2000000	0	0	339495	3.57	2	1386.43
2007	Mexico	Flood	2007-0521	1693550	0	0	1600000	1.49	1	9484.73
2007	Djibouti	Drought	2007-9676	1575570	0	0	42750	5.34	3	1010.09
2007	Indonesia	Flood	2007-0050	1255042	0	0	217087	0.10	2	1859.30
2007	Mali	Flood	2007-0293, 2007-0275	1017103	0	0	88858	0.72	3	509.69
2007	Rwanda	Flood	2007-0442	416325	0	0	4000	0.04	3	384.96
2007	Lesotho	Drought	2007-9494	4742070	0	0	475000	23.75	2	758.48
2006	Afghanistan	Drought	2006-9570	29999608	0	1	1900000	7.22	3	229.49
2006	Kenya	Flood	2006-0624	11833669	0	0	723000	1.91	3	615.86
2006	Kenya	Drought	2005-9719	6720080	0	0	3500000	9.26	3	615.86
2006	Ethiopia	Flood	2006-0422, 2006-0436, 2006-0442, 2006-0438, 2006-0489, 2006-0578	4994747	0	0	424146	0.54	3	199.14
2006	Ethiopia	Drought	2005-9747	2505000	0	0	2600000	3.31	3	199.14
2006	Djibouti	Drought	2005-9213	1835355	0	0	150000	18.75	3	933.46
2006	Indonesia	Flood	2006-0680	1654864	0	0	618486	0.28	2	1585.65
2006	Philippines	Storm	2006-0648	3536519	1	0	2562517	2.89	2	1402.85

補足資料2
第5章で使用したデータセット②

年	国名	新CERF贈与基金の配分類 (US \$)			クラスター制度の公認適用事例か否か	国連人道調整官がいるか否か	国内避難民数と難民受入数の合計	脆弱性	GDP per capita (US \$)
		RRのみ	UFEのみ	RRとUFEの合計額					
2006	Afghanistan	32304627	0	32304627	0	1	2357515	3	229.49
2006	Burkina Faso	0	2000000	2000000	0	0	23012	2	399.71
2006	Burundi	0	4069847	4069847	0	0	2257000	3	165.54
2006	Cameroon	500000	0	500000	0	0	71	2	1000.26
2006	Central African Republic	2690849	3002515	5693364	0	0	150000	3	360.40
2006	Chad	3152623	6268442	9421065	0	0	113216	3	604.82
2006	Colombia	2220939	0	2220939	1	1	3081238	2	3725.09
2006	Cote d'Ivoire	1752282	4000000	5752282	0	0	750451	3	947.69
2006	Djibouti	1905355	0	1905355	0	0	150000	3	933.46
2006	Democratic Republic of the Congo	0	38000000	38000000	1	1	1187356	3	149.33
2006	East Timor	5547931	0	5547931	0	0	8730	3	438.96
2006	Eritrea	3886740	1998565	5885305	0	0	42500	3	260.70
2006	Ethiopi	8972986	1000000	9972986	0	0	3256898	3	199.14
2006	Guinea	0	1997549	1997549	0	0	20498	3	306.60
2006	Guinea-Bissau	1361531	0	1361531	0	0	32000	3	414.56
2006	Haiti	0	1000000	1000000	0	0	39690	2	514.79
2006	Indonesia	1904864	0	1904864	1	1	3290086	2	1585.65
2006	Iraq	3998590	0	3998590	0	0	1759890	3	1585.49
2006	Jordan	1000000	0	1000000	0	0	0	2	2719.33
2006	Kenya	26186920	1000000	27186918	0	0	4714888	3	615.86
2006	Lebanon	5000000	0	5000000	1	0	508000	2	5476.20
2006	Liberia	0	3983681	3983681	1	1	20500	3	182.27
2006	Mali	0	1985598	1985598	0	0	1025151	3	431.56
2006	Mauritania	0	2075604	2075604	0	0	0	2	971.49
2006	Myanmar (Burma)	3803739	0	3803739	0	0	170075	2	
2006	Niger	5503823	0	5503823	0	0	3000784	2	270.81
2006	Pakistan	4988364	0	4829402	0	0	2000	2	789.41
2006	Philippines	2598305	0	2598305	0	0	8730114	2	1402.85
2006	Sri Lanka	9998966	0	9998966	0	0	833000	2	1423.48
2006	Sudan	35519099	0	35519099	0	0	5544769	3	893.08
2006	Syria	1177096	0	1177096	0	0	305000	2	1767.30
2006	Zambia	0	500000	500000	0	0	105	3	910.82
2006	Zimbabwe	0	1999963	1999963	0	0	570000	3	434.48
2007	Afghanistan	5434407	0	5434407	0	1	187755	3	275.77
2007	Angola	3216435	4499828	7716263	0	0	78343	3	3526.12
2007	Armenia	299787	0	299787	0	0	8400	2	2994.71
2007	Bangladesh	25747096	1000000	26747096	1	0	23659549	2	475.25
2007	Bolivia	2000000	0	2000000	0	0	824723	2	1386.43
2007	Burkina Faso	1796080	877908	2673988	0	0	113735	2	448.56
2007	Burundi	0	8500000	8500000	0	0	102695	3	171.17
2007	Central African Republic	0	6778722	6778722	1	1	203000	3	407.92
2007	Chad	7280842	979050	8259892	1	1	352000	3	676.48
2007	Colombia	2253044	0	2253044	0	1	4806253	2	4678.90
2007	Cote d'Ivoire	1677450	6817410	8494860	0	0	711150	3	1061.62
2007	Djibouti	1575570	0	1575570	0	0	43312	3	1010.09
2007	Dominican Republic	3879893	0	3879893	1	0	162763	2	4334.33
2007	Democratic People's Republic of Korea	6100000	4998577	11098577	0	0	1000000	2	
2007	Democratic Republic of the Congo	5000000	47506578	52506578	1	1	1401919	3	164.78
2007	East Timor	1300564	0	1300564	0	0	100947	3	501.99
2007	Eritrea	0	3000909	3000909	0	0	32000	3	274.66
2007	Ethiopia	3367543	8998116	12365659	1	1	447386	3	246.82

年	国名	新CERF贈与基金の配分類 (US \$)			クラスター制度の公認適用事例か否か	国連人道調整官がいるか否か	国内避難民数と難民受入数の合計	脆弱性	GDP per capita (US \$)
		RRのみ	UFEのみ	RRとUFEの合計額					
2007	Georgia	161599	0	161599	0	0	234500	2	2317.99
2007	Ghana	2496956	0	2496956	0	0	332600	2	1090.05
2007	Guinea	10821314	0	10821314	0	0	23095	3	449.06
2007	Haiti	591817	3276605	3868422	0	0	203700	2	621.46
2007	Indonesia	1255042	0	1255042	0	0	1360620	2	1859.30
2007	Iraq	3533359	0	3533359	0	1	2484696	2	1945.54
2007	Kenya	1944057	3002502	4946559	0	0	242650	3	726.60
2007	Lebanon	5676248	0	5676248	0	0	240000	2	6059.85
2007	Lesotho	4742070	0	4742070	0	0	475000	2	758.48
2007	Liberia	2199555	1461597	3661152	0	0	17000	3	212.53
2007	Madagascar	3431553	0	3431553	1	0	243495	2	386.87
2007	Mali	1017103	0	1017103	0	0	42662	3	509.69
2007	Mauritania	846889	854731	1701620	0	0	54120	3	1044.85
2007	Mexico	1693550	0	1693550	0	0	1833500	1	9484.73
2007	Mozambique	12232994	0	12232994	1	0	1088782	3	368.16
2007	Myanmar (Burma)	0	1803312	1803312	0	0	662317	2	
2007	Nepal	1000000	0	1000000	0	0	700658	2	362.22
2007	Niger	0	2000023	2000023	0	0	57264	2	307.66
2007	Pakistan	5806965	0	5806965	1	1	1652502	2	870.63
2007	Palestinian Authority	4829402	0	6185459	0	0	70000	2	
2007	Peru	9591713	0	9591713	0	0	1739240	2	3817.12
2007	Philippines	938214	0	938214	1	0	2183068	2	1684.78
2007	Rwanda	416325	0	416325	0	0	4260	3	384.96
2007	Senegal	348285	0	348285	0	0	26125	3	986.50
2007	Sri Lanka	10888085	0	10888085	0	0	866000	2	1614.41
2007	Sudan	19475033	6000000	25475033	0	0	6172639	3	1125.89
2007	Switzerland	3136815	0	3136815	0	0	100	2	59663.77
2007	Tajikistan	119814	0	119814	0	0	24184	2	563.18
2007	Tanzania	1200061	0	1200061	0	0	284	3	421.99
2007	Togo	3802932	0	3802932	0	1	129380	3	446.41
2007	Uganda	13001015	0	13001015	1	1	1714007	3	392.75
2007	Yemen	3434576	0	3434576	0	0	32600	3	986.77
2007	Zimbabwe	8000000	3999076	11999076	0	0	2697000	3	423.99
2008	Afghanistan	9446560	8774084	18220644	1	1	687602	3	326.51
2008	Angola	1498653	0	1498653	0	0	98837	3	4414.06
2008	Bangladesh	1000000	0	1000000	0	0	880000	2	546.85
2008	Bolivia	2271874	0	2271874	0	0	41357	2	1733.65
2008	Burkina Faso	2000293	3399999	5400292	0	0	53560	2	538.22
2008	Burundi	1600013	3587934	5187947	1	1	185770	3	204.03
2008	Cameroon	4720260	2000006	6720266	0	0	24000	2	1265.30
2008	Central African Republic	3387014	0	3387014	0	0	108000	3	467.97
2008	Chad	5507547	6766433	12273980	1	0	189755	3	784.43
2008	China	8045731	0	8045731	0	0	136193000	2	3413.59
2008	Colombia	1838333	0	1838333	0	1	4777351	2	5423.27
2008	Comoros	534037	0	534037	0	0	0	2	760.55
2008	Cote d'Ivoire	5072073	7002959	12075032	1	1	621450	3	1233.17
2008	Cuba	7367516	0	7367516	0	0	519445	1	5396.89
2008	Djibouti	5580667	0	5580667	0	0	340000	3	1148.31
2008	Democratic People's Republic of Korea	1398170	1999884	3398054	0	0	0	2	
2008	Democratic Republic of the Congo	3000022	38106996	41107018	1	1	1417355	3	186.88
2008	Eritrea	2996242	0	2996242	0	0	1700000	3	278.96
2008	Ethiopia	21876887	9651153	31528040	0	0	6768729	3	325.57
2008	Georgia	2995315	0	2995315	1	0	265500	2	2919.76
2008	Guatemala	1483541	0	1483541	0	0	197300	2	2858.57

年	国名	新CERF贈与基金の配分類 (US \$)			クラスター制度の公認適用事例か否か	国連人道調整官がいるか否か	国内避難民数と難民受入数の合計	脆弱性	GDP per capita (US \$)
		RRのみ	UFEのみ	RRとUFEの合計額					
2008	Guinea	3999178	0	3999178	1	1	4200	3	395.25
2008	Guinea-Bissau	1201967	0	1201967	0	0	14004	3	582.53
2008	Haiti	16030104	0	16030104	1	1	246160	2	658.12
2008	Honduras	1501344	0	1501344	1	0	313350	2	1894.63
2008	India	3010825	0	3010825	0	0	12089018	2	1027.91
2008	Iraq	6636654	5000001	11636655	1	1	2840892	2	2867.30
2008	Jordan	3543119	0	3543119	0	0	0	2	3796.76
2008	Kenya	19563931	6406348	25970279	1	1	4312438	3	792.23
2008	Kyrgyzstan	1970556	0	1970556	0	0	3000	2	966.39
2008	Laos	2024378	0	2024378	0	0	204190	2	904.01
2008	Lebanon	1008582	0	1008582	0	0	240000	2	7218.67
2008	Lesotho	1895820	0	1895820	0	0	479500	2	764.33
2008	Liberia	1900000	0	1900000	0	0	0	3	232.53
2008	Madagascar	6490800	0	6490800	0	0	1058768	2	480.65
2008	Mali	0	3198971	3198971	0	0	0	3	604.29
2008	Mauritania	1132595	0	1132595	0	0	0	3	1088.01
2008	Mozambique	4839160	0	4839160	1	0	687810	3	442.90
2008	Myanmar (Burma)	26417370	2019979	28437349	1	1	2851000	2	
2008	Nepal	6643120	5997698	12640818	1	1	310000	2	434.96
2008	Niger	3754643	6499999	10254642	0	0	34805	2	371.62
2008	Pakistan	11911265	6808525	18719790	0	0	845752	2	978.80
2008	Palestinian Authority	2525949	3659510	4988364	0	0	116000	2	
2008	Philippines	2080292	0	2080292	0	0	8707236	2	1925.21
2008	Sri Lanka	8501410	3995382	12496792	0	0	1311905	2	2013.91
2008	Sudan	16025254	0	16025254	0	0	4993003	3	1294.72
2008	Syria	6966175	624741	7590916	0	0	1733000	2	2677.59
2008	Tajikistan	7647237	0	7647237	1	0	2800000	2	771.34
2008	Tanzania	499958	0	499958	0	0	8170	3	504.86
2008	Togo	2074049	0	2074049	0	1	45421	3	547.60
2008	Uganda	5681929	0	5681929	1	1	1999388	3	460.79
2008	Yemen	8206847	0	8206847	0	1	46500	2	1189.63
2008	Zimbabwe	6988475	4493657	11482132	1	1	2983349	3	354.63
2009	Afghanistan	4165567	0	4165567	0	1	359500	3	366.18
2009	Algeria	0	1536000	1536000	0	0	0	2	3951.91
2009	Angola	2354123	0	2354123	0	0	245938	3	3511.76
2009	Bhutan	463845	0	463845	0	0	0	2	1772.10
2009	Burkina Faso	6528389	1997535	8525924	0	0	153392	2	522.27
2009	Burundi	0	3956773	3956773	0	1	370500	3	222.15
2009	Cape Verde	474338	0	474338	0	0	20147	2	3256.23
2009	Central African Republic	187355	2787790	2975145	0	1	171137	3	458.93
2009	Chad	5464388	1998660	7463048	1	1	2575991	3	647.77
2009	Colombia	3527409	4999979	8527388	0	1	4131250	2	5133.39
2009	Congo	7948987	0	7948987	0	0	7800	2	2434.01
2009	Cote d'Ivoire	412313	2000003	2412316	0	1	0	3	1190.78
2009	Djibouti	0	2996920	2996920	0	0	340000	3	1202.92
2009	Democratic People's Republic of Korea	0	18996703	18996703	0	0	0	2	
2009	Democratic Republic of the Congo	19966972	10461001	30427973	1	1	1920909	3	174.51
2009	El Salvador	2485827	0	2485827	1	0	79598	2	3353.83
2009	Eritrea	0	3521258	3521258	0	1	10000	2	364.20
2009	Ethiopia	0	15645398	15645398	0	1	12938652	3	350.76
2009	Gambia	386544	0	386544	0	0	16608	3	535.54
2009	Georgia	1000450	0	1000450	0	0	230000	2	2441.02
2009	Guatemala	4999968	0	4999968	0	0	2510800	2	2688.81
2009	Guinea	2283261	1171585	3454846	0	1	40000	3	426.65

年	国名	新CERF贈与基金の配分類 (US \$)			クラスター制度の公認適用事例か否か	国連人道調整官がいるか否か	国内避難民数と難民受入数の合計	脆弱性	GDP per capita (US \$)
		RRのみ	UFEのみ	RRとUFEの合計額					
2009	Haiti	0	4995766	4995766	0	1	2796	2	655.93
2009	Honduras	1271408	0	1271408	0	0	106771	2	1895.79
2009	Indonesia	6935731	0	6935731	0	1	2968545	2	2272.73
2009	Iraq	1004837	0	1004837	0	0	2767000	2	2065.93
2009	Kenya	18298355	8038330	26336685	0	1	3946646	3	774.93
2009	Lao PDR	3828517	0	3828517	1	0	128796	2	954.31
2009	Lesotho	574955	0	574955	0	0	0	2	796.27
2009	Madagascar	6450994	0	6450994	0	0	843389	2	421.78
2009	Malawi	544860	0	544860	0	0	11461	3	348.33
2009	Mauritania	2174497	0	2174497	0	0	10000	3	896.20
2009	Mozambique	547001	0	547001	0	0	527301	3	423.22
2009	Myanmar	0	2998439	2998439	0	1	470000	2	
2009	Namibia	1299825	0	1299825	0	0	350000	2	3983.24
2009	Nepal	6000000	0	6000000	0	1	679598	2	438.29
2009	Nicaragua	2069776	0	2069776	0	0	28832	2	1411.85
2009	Niger	7726113	3976342	11702455	0	1	7990142	2	350.94
2009	Nigeria	1279887	0	1279887	0	0	185255	3	1091.26
2009	Palestinian Authority	9409055	0	9409055	1	1	160000	2	
2009	Pakistan	8890399	0	8890399	0	1	1305000	2	949.12
2009	Philippines	11940932	0	11940932	0	1	13507974	2	1835.64
2009	Sri Lanka	23506382	0	23506382	1	1	755007	2	2057.11
2009	Sudan	25820034	0	25820034	1	1	9311455	3	1239.35
2009	Swaziland	1320110	0	1320110	0	0	0	2	2826.74
2009	Syria	3287464	0	3287464	0	0	1733000	2	2691.60
2009	Tanzania	1516283	0	1516283	0	0	51205	3	505.80
2009	Uganda	1191321	0	1191321	1	0	1537544	3	488.25
2009	Yemen	3727771	4705281	8433052	0	0	175000	3	1077.24
2009	Zimbabwe	7899348	18908729	26808077	0	1	2886346	3	491.68
2010	Afghanistan	0	11019952	11019952	0	1	397000	3	456.96
2010	Benin	4390369	0	4390369	1	0	681037	3	741.07
2010	Bolivia	4489065	0	4489065	0	0	315596	2	1978.85
2010	Burkina Faso	1966070	0	1966070	0	0	139322	2	535.89
2010	Cameroon	652684	0	652684	0	0	2849	2	1144.25
2010	Central African Republic	2744931	3354547	6099478	0	1	193585	3	451.26
2010	Chad	7774525	15065031	22839556	0	1	2720898	3	760.71
2010	Chile	10283575	0	10283575	0	0	1861372	1	12639.52
2010	China	4719705	0	4719705	0	0	238139000	2	4432.96
2010	Colombia	3640647	2966719	6607366	0	1	7196297	2	6186.02
2010	Congo	2004794	2883496	4888290	0	0	8324	3	2970.12
2010	Djibouti	2999757	0	2999757	0	0	6425	3	
2010	Dominican Republic	1941576	0	1941576	1	1	64521	2	5195.38
2010	Democratic People's Republic of Korea	0	13440519	13440519	0	0	95785	2	
2010	Democratic Republic of the Congo	5090973	24035653	29126626	1	1	1773042	3	198.71
2010	Eritrea	0	5972098	5972098	0	1	10000	3	402.96
2010	Ethiopia	0	16690193	16690193	0	1	6581667	3	320.38
2010	Gambia	563955	0	563955	0	0	38961	3	550.69
2010	Georgia	293394	0	293394	0	0	258000	2	2613.69
2010	Guatemala	3376068	0	3376068	0	0	405058	2	2873.08
2010	Guinea	0	1971425	1971425	0	1	48020	3	474.47
2010	Haiti	36564849	0	36564849	0	1	3736706	3	663.91
2010	Honduras	281597	0	281597	0	0	93673	2	2018.75
2010	Iraq	1500000	0	1500000	0	1	2800000	2	2532.32
2010	Kenya	10048510	9981466	20029976	0	1	465044	3	794.77
2010	Kyrgyzstan	10076490	0	10076490	0	1	75000	2	880.04

年	国名	新CERF贈与基金の配分類 (US \$)			クラスター制度の公認適用事例か否か	国連人道調整官がいるか否か	国内避難民数と難民受入数の合計	脆弱性	GDP per capita (US \$)
		RRのみ	UFEのみ	RRとUFEの合計額					
2010	Lesotho	645959	0	645959	0	0	0	2	1003.70
2010	Madagascar	4725398	0	4725398	0	0	912000	2	426.63
2010	Mali	1503989	0	1503989	0	0	632000	3	613.04
2010	Mauritania	1751722	0	1751722	0	0	846750	2	1044.55
2010	Mongolia	3556532	0	3556532	0	0	0	1	2249.77
2010	Mozambique	2624107	0	2624107	0	0	480188	3	393.72
2010	Myanmar	8468653	3987182	12455835	0	1	706000	3	
2010	Nepal	0	2000031	2000031	0	1	63372	2	534.52
2010	Niger	29015516	5999924	35015440	1	1	8127828	3	348.80
2010	Nigeria	1999202	0	1999202	0	0	1508500	3	1443.21
2010	Pakistan	51832831	0	51832831	0	1	21344550	2	1016.61
2010	Philippines	0	2997112	2997112	0	1	5471486	2	2140.12
2010	Senegal	268235	0	268235	0	0	127453	3	1033.91
2010	Sri Lanka	15690704	0	15690704	0	1	566183	2	2400.02
2010	Sudan	23856917	0	23856917	0	1	9166350	3	1487.69
2010	Tajikistan	941309	0	941309	0	0	15484	2	820.18
2010	Togo	2613675	0	2613675	0	0	111786	2	529.65
2010	Uzbekistan	2981631	0	2981631	0	0	3400	2	514.51
2010	Yemen	375926	14163186	14539112	1	1	250000	3	1290.62
2010	Zimbabwe	10439418	0	10439418	0	1	2466078	3	591.29