

## 論文の内容の要旨

論文題目 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－

氏 名 地引 泰人

本論文の目的は、人道支援の調整におけるクラスター制度(Cluster Approach)の受入れを促す要因を検討することである。

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。こうした場合、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行う。2011年に勃発したシリアの紛争や、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以来、約40年間にわたってアクター間の調整の必要性が繰り返し強調され続け、調整のための国際制度の整備が行われてきた。しかし、調整は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)」が2005年から始まり、それまでの場当たり的に行われていた調整方式に対して標準化されたクラスター制度が提案された。クラスター制度とは、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。

クラスター制度の効果については意見が分かれている。誕生から5年が経過した時点で

の同制度の評価報告書では肯定的な評価がなされた。だが、その報告書のもとになった各事例報告書は、クラスター制度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、被災国政府がクラスター制度導入に反発する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すからあるクラスター制度が、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論文の目的とした。有事に際して、国外からの援助物資を受入れるだけにとどまらず、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。

本論文は7章立てで、クラスター制度の受入れを促す要因について考察した。

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。「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、 이슈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、本論文における「人道支援」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を含み、人為災害と自然災害が区別されずに扱われる。本論文における「調整」は、「支援計画の作成」、「情報共有」、「支援に必要な資金の調達と説明責任の履行」、「支援主体の機能的な役割分担」、「被災国政府など関係機関との協議と関係維持」、「リーダーシップの発揮」の6要素であると考えられる。

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した。この章では、本論文の中核的な分析対象であるクラスター制度を、過去の調整方式と比較しつつ相対的に分析することを意図した。時期別の分析からは、クラスター制度が今までの調整方式と大きく異なることが示された。

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した。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。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、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、なぜクラスター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明らかにした。

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、仮説を作成した。開発途上国が被災してクラスター制度を受入れる場合、被災国

政府自身が同制度を望ましいと肯定的に認識していれば、それを受入れることは自然である。また、「調整」にかかる費用の低減や、より機能的・構造的な「調整」への期待があるという意味で、クラスター制度には一定の「効果」が見込まれていたことが指摘されていた。しかし、クラスター制度の受入れをめぐる対立事例が観察されたり、受入れ率が低かったりする事例が観察された。クラスター制度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けば、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た。

効果以外の要因として、本研究は以下の2つの仮説を構築した。1つ目は、被災国政府にとっての誘因があるために、クラスター制度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、という先行研究の知見を反映している。

2つ目の仮説は、クラスター制度で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受入れられる、というものである。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。

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」、について分析した。検証の結果、

- クラスター制度の公認適用事例となる方が、人道支援用の資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。
- 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。
- 資金配分を誘因として、国連緊急援助調整官及び国連人道問題調整事務所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。

が確認され、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支持されると考えられる。

第6章では、2つ目の仮説である「クラスター制度で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受入れられる」、について検証した。インドネシアとフィリピンの事例からは、政府自体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マルチラテラルな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、既存のマルチラテラルな調整方式がなくなることなかった。かえって、既存の政府の意向に沿った調整方式に、クラスター制度が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った。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。

「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は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、2 つ目の仮説は成立しうると考えられる。

最後に、第7章の結論において、各章のまとめ、仮説検証の結果にもとづく考察、本論文の課題を述べて論考を終えた。仮説1及び仮説2の検証結果は、クラスター制度の副次的な効果を意味していると考察された。仮説1からは、クラスター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考えられる。また、仮説2は、クラスター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し、自国の主権が損なわれる恐れが減るという意味で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。

本研究の課題として、クラスター制度の受入れを促進する要因の分析のみにとどまり、同制度が受入れられなかった事例への考察が及ばなかつた点が挙げられる。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、受入れ判断をする主体が定まらないため、仮説1及び2を当てはめることができないという限界がある。しかし、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、クラスター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、本研究の意義が認められる。