

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 30 日現在

機関番号：32718
 研究種目：基盤研究(C) (一般)
 研究期間：2012～2015
 課題番号：24530184
 研究課題名(和文) Financial Governance of UNHCR

 研究課題名(英文) Financial Governance of UNHCR

 研究代表者
 滝澤 三郎 (Takizawa, Saburo)

 東洋英和女学院大学・国際社会学部・教授

 研究者番号：30554935

 交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究のテーマは、第2次大戦後最大の人道危機であるシリア難民問題の中でその重要性を強めている。多数の難民・国内避難民の国際的保護コストをどの国がいかにして負担するか、UNHCRがどのような役割を果たし得るかという問いは、今後の国際的保護体制のあり方にとって喫緊の課題である。本研究は、難民・国内避難民を巡る国際政治と人道規範の相克を、UNHCRの財務・予算を中心とした組織的対応の観点から分析を行い、加盟国と難民申請者による国際的保護体制への「ただ乗り」が顕在化しつつあることを明らかにした。その上で、「第三国定住」と資金供与に掛かる「義務的」な責任と負担の国際的分担制度の導入を提言する。

研究成果の概要(英文)：The theme of the study, "Financial Governance of UNHCR" has regained its relevance in the context of the ongoing Syrian refugee crisis, the biggest humanitarian crisis since the end of the World War II. The central question is which country should bear ever-increasing cost of international protection of refugees and Internally Displaced Persons (IDPs). The study has found that the absence of "mandatory sharing of responsibilities and financial burdens", inherent in the 1951 Refugee Regime, has caused the current serious difficulties surrounding the Regime, and proposes the introduction of a mandatory system of responsibility/burden sharing: a quota-based third country resettlement system and an assessed financial contribution system.

研究分野：難民政策

キーワード：日本の難民政策 financial governance UNHCR 国際公共財 公共財の費用分担 移民政策 難民 シリア難民

1. 研究開始当初の背景

今日の国際社会において、迫害や紛争の被害者である難民や国内避難民の国際的保護は、人道的見地からも国際政治上も「地球規模問題」の一つである。難民の国際的保護のためには、1951年難民条約、UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)と多数のNGOからなる「難民レジーム」がある。この「レジーム」は、冷戦時代に、北側諸国では東側共産主義国家から西側の自由主義国家に逃れる「政治亡命者」を救い、南側諸国ではアフリカなどで発生した数百万人の「紛争難民」の保護に貢献してきた。

しかし、冷戦終結後には難民・移民の大量流入を嫌う北側先進国が制限的政策を取り始め、国内で避難生活を送る「国内避難民」が一貫して増えてきた。さらに21世紀に入り経済移民と難民の「混在移動」が活発になる中で、保護の必要な難民を抽出して保護するのは困難になりつつある。近年のシリア難民危機はこれらの全てが含まれた「複合的人道危機」であり、難民レジームは発足以来最大の危機に面している。

難民レジームの中核はUNHCRであるが、同機関についての研究は国際法の視点からのものが多い。UNHCRは人道主義の旗を掲げて難民を救おうとしつつも、国際政治に制約される国際機関である。人道主義と国際政治の動きはUNHCRの事業と予算に反映すると同時に、その財政状況・資金調達・組織内政治は逆に現場での事業や地域・国際政治に影響を与える。

しかしUNHCRをそのような視点から分析した研究は殆どなく、UNHCRの財務機能とその意味は知られてこなかった。「財務の目」を通して見るUNHCRの姿は一般的なイメージとは必ずしも一致しない。例えば2010年のUNHCRの予算は約

28億ドルで10年前に比べて3倍であり、これをもって人道主義の進展とする見方があるが、予算の半分しか拠出金が集まらないことや米ドルの歴史的減価を考慮すると、実際に使える資金はあまり増えず、難民一人あたりの援助量は地域によっては減っている。またUNHCRの主要ドナーがUNHCRを自国の外交政策の手段として利用しているとの見解もあるが、他方では拠出金交渉においてUNHCRからの積極的な働きかけと「誘導」があり、ドナーがそれに応じる形で金額と支援国を決定している実態もある。

UNHCRはPrincipal(本人)である加盟国政府によって設立されたAgent(代理人)であり、加盟国の指示を忠実に実行するのが建前である。しかし必ずしも加盟国の「忠実な僕」ではなく、組織の利益を追求したり、新たな国際規範を創出し、加盟国を「教育」する面もある。このような人道主義・国際政治・組織論理の相互作用を「財務のレンズ」を持って分析することでUNHCRの機能と意味をよりよく理解することができる。

このような背景が研究開始当初にあったが、シリア危機の動向は、この研究の妥当性をさらに強めることになった。2015年度末の世界の難民や国内避難民などの数は第二次大戦以来最大6500万人であった。内戦が6年目に入ったシリアからは、紛争難民が480万人以上流出したほか国内避難民も約800万人おり、人口の半分以上が避難を強いられている。2015年だけで100万人以上の人々が欧州に流入し大きな混乱を引き起こしているが、その中には東欧諸国の「経済移民」やアフリカ諸国の極貧を逃れ、生き残るために外国に向かう「生存移民」も含まれており、難民の特定は容易ではない。地中海で死亡した密航移民・難民も1万人を超す。

この中で、難民の国際的保護体制はどうあ

るべきか、に一定の答えを出すことは時宜にかなう。

2. 研究の目的

1951年に設立された難民の国際的保護のための中核的存在である国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、世界政治の変動の中で人道支援の理念とミッションを掲げて活動を続け、国連の主要な人道機関として成長してきた。ところで、難民の国際的保護は「国際公共財」であり、具体的には、難民条約に基づいた難民認定による受け入れ、第三国再定住による受け入れ、UNHCR (国連難民高等弁務官事務所) などへの資金協力の3つがある。「公共財」は、ある人や国が利用しても他の人々や国々の利用を損なわないため、「ただ乗り (フリーライディング)」や負担分担の公平性の問題が発生し易い。シリア難民を巡っても、周辺諸国と欧州諸国の間で、他の国に難民受入を押し付け合う「ただ乗り」や負担分担を巡る対立が見られる。

本研究は、UNHCR 創立 60 周年を機に、組織管理の観点から UNHCR の構造と機能を分析することにより、従来の法的・制度的研究からは見えてこなかった UNHCR の役割と意味を再検討し、その将来を展望することを目指す。

3. 研究の方法

イギリスを中心とした国際関係論や組織論を含む UNHCR 先行研究のレビュー、UNHCR 他の国際機関や人道支援機関屋政府機関の統計・報告書の分析、UNHCR 本部、外務省・法務省の幹部職員からの聞き取り調査、難民当事者のインタビューに加え、国際機関や国際 NGO のサイト、外国通信社や英字新聞を活用した。また、難民・移民問題に関連する学会でのワークショップ、シンポジウム討論も活用し、新たな知見を得た。

4. 研究成果

概観

研究の進行と並んでシリア難民危機が深刻化し、研究のフォーカスもシフトしてきた。研究成果は下記の緒論文にあるが、現時点で結論的に言えることは 国際公共財としての難民の国際的保護の供給体制の内在的欠陥がシリア危機によって顕在化したこと、国際公共財の「義務的供給」に向けた難民レジームの大きな改革が必要と言うことである。

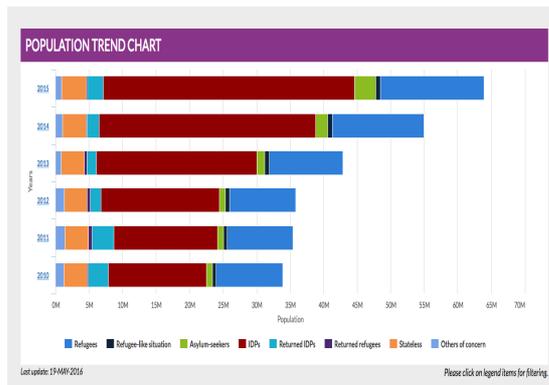
1951年の難民条約を中心とする「難民レジーム」は、難民申請者の自発的な到着を待って「ノン・ルフルマン」を適用しつつ「責任分担」としての「領域的庇護」を与えることを義務としてきた。「難民レジーム」が「領域的庇護」と並んで想定していた「負担分担」には、「第三国定住」と「資金協力」があるが、この負担分担については条約上の義務ではなく、加盟国の自発的な行動に委ねられていた。このため国際公共財に内在する「ただ乗り現象の可能性は常に存在していた。しかしながらそのような内在的欠陥は、難民保護という国際公共財の大半を供給してきた米国の存在 (ヘゲモン) によって覆い隠されてきた。冷戦終結後は EU がアメリカに次ぐ「庇護」と「資金」の供与国になった。UNHCR の資金も順調に増えてきた。

シリア難民危機はそれを一変させた。アメリカは反イスラムの風潮の中でシリア難民受入れ (第三国定住) に極めて消極的であり、EU も 2015 年だけで百万人を超える中東・アフリカからの移民・難民の流入に直面して、多くの国は国内的反発に面してシェンゲン協定・ダブリン協定の実施を停止し、2016 年 3 月の EU/トルコ協定に至ってはトルコからギリシャへの難民申請者全員の強制送還を決めた。これは難民保

護の根本原則である「ノン・ルフルマン」違反であろう。つまりアメリカも EU 諸国も「ただ乗り」行動に出たのである。加えて、英国の EU 離脱は EU の難民受入をさらに減らすことは確実であり、難民の国際的保護体制は重大な危機に面している。この動きは UNHCR の予算充足率が 50% を割り、シリア国内では 500 万人の国内避難民が人道支援の道を断たれ、地中海での密航船沈没による死者は過去 5 ヶ月に判明しただけで 3000 人に上ることに現れている。人道危機は全く収束の見通しが立たない。

数字に表れる政治・人道・組織的動き

以上のような政治・人道・組織を巡る大きな流れは、UNHCR の統計に現れている。例えば、下の図は 2010 年以來の UNHCR の支援対象を表しているが、難民（青）に比べて国内避難民（赤）の急増が明らかで



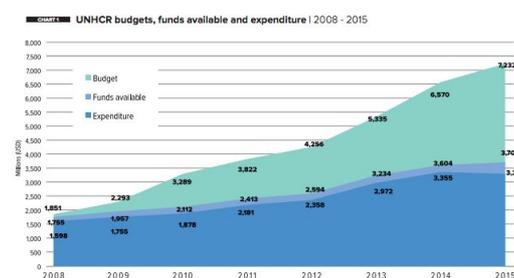
ある。これは政治面で、シリア紛争が激化したことの結果であると同時に、「庇護から保護へ」の流れを示している。つまり、北側(ドナー)諸国は、「難民の自発的な到着」を管理できないため国民の反発が強く、かつ極めてコストの高い¹「難民を国内に受け

¹ 先進国で難民を受け入れた初年度に要する国内費用は OECD/DAC の統計で ODA(政府開発援助)に含むことが認められているが、それは 5% から 15% に上る。難民一人当たりでは年間 1 万ドル以上の国が多い。他方で途上国の難民キャンプでの難民一人当たりの支援コストは年間 1000 ドル前後である。つまり先進国での難民支援費用は途上国のその 10 倍以上である。

入れて庇護する」体制から、「国内避難民の保護と周辺国での難民保護」、言い換えれば「難民封じ込め」に政策を転換しつつあることを示している。

同時に、それは人道面で、「国内避難民」をも国際的な保護の対象とするという新たな人道・人権的国際規範の拡散と浸透を示している。いわゆる「保護する責任」の具体的な表れである。さらにそれは組織面で、UNHCR の「生存戦略」を表している。つまり、相対的に減少しつつある難民保護から、年々増大しつつある国内避難民の保護に資源を投入することが人道支援の分野における UNHCR の地位を確保するという戦略的思考が現れている。

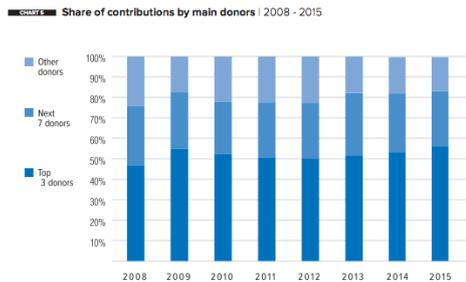
次図は、UNHCR の 2008 年以來の予算充足率を示したものであるが、予算が 4 倍になったと同時に、充足率は 80% から 50% に低下している。この予算の急成長の背景



には、シリア紛争などの激化だけではなく、UNHCR の組織戦略として予算のベースを「資源ベース(実際に集まると見込まれる拠出金の額に基づいて予算を立てる方法)」から「ニーズベース(難民・国内避難民の必要・ニーズを積み上げて予算を作成する方法)」に転換したことがある。これは人道規範の強化・拡散の反映でもあるが、加盟国の「予算は承認するが、その充足は他の国に期待し、資金集めは UNHCR に委ねる」という政治的「ただ乗り」思考も反映している。このため「予算を増やせば拠出金も増えるはず」という UNHCR の組織的目論みは失敗し、結局は事業実施用には

「資源ベース予算」が再導入され、「ニーズベース予算」と併用されている。

下図は、UNHCR への自発的拠出金の80%が日本を含むわずか7カ国によって負担されていることを表している。これも難民受入れを除いた難民・国内避難民保護という国際公共財の供給における多くの国の

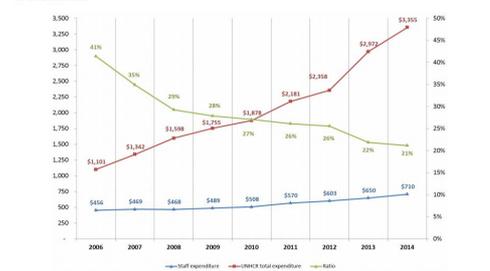


政治的な「ただ乗り」を反映すると同時に、その壁を克服できない UNHCR の組織力の限界を示している。

他方で、UNHCR は加盟国でなく、市民社会への資金協力の訴えを強化しており、最近では世界各国の 200 万人から総額で 300 億円近い募金を集めるまでになった。国際公共財の資金源として市民社会が登場してきたことを窺わせる。

最期に、UNHCR の組織防衛戦略の目玉である人件費比率の低下傾向を見る。下図は UNHCR の総支出における人件費の割合を示しているが、2006 年には 42%を占めた人件費は 2014 年には 21%にまで下がった。これは主要ドナーの信頼獲得に大きく役立ち、予算の急速な増大を可能にした。反面でそれは途上国で働く 8000 人の UNHCR 職員に多大な負担と犠牲を伴っ

Part III.3: 2006-2014 trends of staff expenditure and total expenditure
- in USD millions



ていることが指摘できる。

難民保護体制と UNHCR の今後

現行の国民国家体制が存続して「ナショナリズムの復権」の傾向が続く限り、難民・国内避難民問題はなくなる。この中で国際公共財供給における「ただ乗り」を許す難民レジームの抜本的改革は国際社会の喫緊の課題である。本研究から見えてくる改革の基本的方向性は、自発的移動を前提とした庇護体制から計画性を許す「第三国定住」制度への移行(保護責任の義務化)、資金供与への一種の「分担金制度」の導入(負担分担の義務化)にあり。

そのような難民レジームの改革において UNHCR はより積極的な Agent として加盟国の政策変更を促すことが求められる。UNHCR は 2000 年代始めにそのような方向性を打ち出したが、当時の加盟国は様々な理由から関心を示さなかった。しかし、シリア難民(移民)危機が EU の解体のきっかけにすらなりつつあるという重大な事態に直面した加盟国も「ただ乗り」のもたらす深刻な結果を理解しており、今までとは異なる姿勢を示す可能性がでてきた。「危機は好機」であり、65 年を経た難民レジームの改革が期待される。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計7件)

滝澤三郎、世界と日本の難民問題、法律の広場 Vol.69/No.6、ぎょうせい、2016、18-27

滝澤三郎、日本の難民政策：国際公共財の観点から、移民政策研究、第8号明石書店、2016、6-25

滝澤三郎、国際的な人の移動と日本の難民問題、東洋英和女学院大学現代史

研究、2016、139-168

滝澤三郎、難民問題の現状と課題、早稲田平和学研究第八号、1-30、2015

滝澤三郎、日本における第三国定住の現状と課題、国際人流、第 348 号、2016、6-9

Saburo Takizawa、Financial Governance of UNHCR: PartI、東洋英和女学院大学院紀要 13 号、2016、37-56

滝澤三郎、難民と国内避難民の保護を巡る潮流、国連研究第 14 号、2013、41-69

〔学会発表〕(計 2 件)

滝澤三郎、2015 年移民政策学会総会特別講演、日本の難民政策、2015

Saburo Takizawa、Victimology and Forced Displacement、Indian Society of Victimology、Madras University、India、2014

〔図書〕(計 2 件)

Saburo Takizawa、The Japanese Pilot Resettlement Program: identifying constraints to domestic integration of refugees from Burma、Urban Refugees: Challenges in protection、services and policy、Routledge (UK) 2015、206-240

滝澤三郎、日本における難民第三国定住事業の難航の背景を探る、難民・強制移動研究のフロンティア、現代人文社、2014、144-172

6 . 研究組織

(1)研究代表者

滝澤 三郎 (Takizawa Saburo)

東洋英和女学院大学国際社会学部・教授

研究者番号 : 30554935

(4)研究協力者

森田信子 (Morita Nobuko)