

令和 5 年 5 月 23 日現在

機関番号：14501

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2022

課題番号：18K12736

研究課題名（和文）「弱い」国際機構の影響力 国連人道問題調整事務所を事例として

研究課題名（英文）What kinds of effects does a "weak" international organization have? A case study of the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)

研究代表者

赤星 聖 (Akahoshi, Sho)

神戸大学・国際協力研究科・准教授

研究者番号：20795380

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、「弱い」国際機構が国際社会においてどのような役割を果たし、どのような影響を与えることができるのかを、国連人道問題調整事務所（OCHA）を事例として解明しようとしたものである。予算規模や職員数、権限が極めて小さいOCHAは、国際社会に対して影響力を発揮することが難しいと想定されてきた。しかし実際には、その権威を用いて多様なアクターを議論の場に集めてアクター間の学習を促し、人道支援の考え方の転換を図るなど一定の影響力を有していた。さらに、OCHAの比較対象として、「強い」国際機構である世界保健機関（WHO）を分析し、両者の専門知識のあり方や調整スタイルの違いを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、2000年代以降、主に予算や人員規模の大きい組織の分析を行ってきた国際機構研究に対して、権限や人員、財政規模が小さい「弱い」国際機構であるOCHAを事例として選択し、国際機構が持つ権威、正統性、専門知識や、国際機構が促進する学習や共有知識の創造といった観念的側面を分析した点で学術的意義を持つ。また、グローバル課題に多様なアクターが取り組む現代において、対立や重複を回避し、一貫した政策を実現するために重要なのは「調整」である。その活動を行なう調整機関に焦点を当てて分析し、その役割や持ちうる戦略を分析した本研究は社会的意義も有している。

研究成果の概要（英文）：This study has attempted to investigate (1) what role a "weak" international organization plays in global politics and (2) what effects it has on a global governance architecture. To answer these questions, the activities of UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) have been analyzed as a case study. Although it has limited resources, such as budget, the number of staff, or its discretion, OCHA uses its authority to convene a variety of humanitarian actors, to facilitate learning among them, and to promote the creation of a common understanding on humanitarian assistance. In addition, in comparison with OCHA, this study has dealt with the activities of World Health Organization (WHO), which reveals that these agencies, OCHA and WHO, has a different expertise and a different style of coordination.

研究分野：国際関係論

キーワード：グローバル・ガバナンス 国際機構 調整 国連人道問題調整事務所（OCHA） 世界保健機関（WHO） 人道支援

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

「弱い」国際機構は、国際社会においてどのような役割を果たし、どのような影響を与えることができるのか。2000年代以降、国際機構に関する理論的研究は進展してきたが、その多くは予算・人員規模の大きい世界銀行や国際通貨基金といった組織を分析対象としてきた。これらは、資金や具体的な公共財の提供を梃子として国際社会に影響力を及ぼすことができる「強い」国際機構であり、国際機構の自律性を検討するうえで「最適合事例 (most likely case)」である。

しかし、例えば、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、設立当時予算・人員・権限も限られた組織であったが、難民保護の実践を積み重ね、その影響力を増していった (Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organization in Global Politics*, Cornell University Press, 2004)。そこで、本研究はあえて「最不適合事例 (least likely case)」として、権限や人員、財政規模が小さい「弱い」国際機構である国連人道問題調整事務所 (OCHA) を事例として選択し、国際機構が持つ権威、正統性、専門知識や、国際機構が促進する学習や共有知識の創造といった観念的側面を分析しようと試みたものであった。

2. 研究の目的

本研究は、「弱い」国際機構が国際社会においてどのような役割を果たし、どのような影響を与えることができるのかを、OCHA を事例として解明しようとするものであった。予算規模や職員数、権限が極めて小さい OCHA は、国際社会に対して影響力を発揮することが難しいと考えられてきた。しかし、2016年にトルコで開催された世界人道サミットなどを通して、アクター間の学習を促し、人道支援の考え方の転換を図るなどを試みてきた。この OCHA の活動の事例分析を通して、「弱い」国際機構が果たしうる役割・影響力に関する暫定的な仮説構築を行い、将来的な比較分析につなげていくことを目的としたものであった。

3. 研究の方法

本研究は当初、単一事例研究による仮説構築を方法論として採用していた。事例として選択した OCHA は、同じ人道支援分野で活動する UNHCR と比較すれば、予算、職員数、事務所数、法的基盤、歴史いずれの面でも不十分な資源しか有していない。他方、2016年世界人道サミットを通して、人道支援機関間での学習を促したことで、人道支援の目的が「応急処置」から「人道ニーズの低減」に転換するなど、一定の影響力を有している。

事例分析にあたっては、学習や知識創造といった観念的要素の分析が鍵になることから、一次資料の分析のみならず、広範かつ体系的な聞き取り調査を行う予定であった。とりわけ、人道支援の「現場」において、実際に OCHA がどのような調整活動を他機関に対して行っているのか、OCHA 職員と他機関の人道支援関係者を対象として分析することを想定していた。実際に2年目には、シリア難民が多く流入したヨルダンでの現地調査を行い、世界人道サミットで提示された New Way of Working が現場の実践においても一定程度反映されていたことが明らかとなった。

しかし、新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の世界的な蔓延によって、2020年3月に予定していたアメリカ・ニューヨークでの調査をはじめ、現地調査が不可能になったため、本研究期間も2度にわたって延長を申請し受理された。その間はオンラインでの聞き取り調査を行うとともに、「強い」国際機構の一例として世界保健機関 (WHO) の分析を開始した。WHO は、OCHA と異なり、人員・予算・歴史・専門性など様々な観点で「強い」国際機構であり、そのような機関が他組織とどのように協力をしているのかについて検討を行い、両機関の比較研究を試みた。

4. 研究成果

(1) 本研究の主な成果

本研究において明らかとなったのは、OCHA が「弱い」国際機構となった歴史的背景、OCHA が用いたガバナンス手法の分類および変遷、OCHA の比較対象として分析した WHO との共通点および相違点である。

OCHA が「弱い」国際機構となった歴史的背景

OCHA は当初から「弱い」国際機構として構想されていたわけではなかった。1991年の湾岸危機に伴うクルド人避難民への対応において、国連の反応は遅く、人道支援調整にリーダーシップを発揮する機関の必要性が G7 や国連などで議論されることとなった。議論をリードしたヤン・エリアソン (Jan Eliasson) は、他国連機関の自律性を弱め、指導力を持った調整機関の設置を想定して OCHA の前身である人道問題局 (DHA) が設置されたものの、他国連機関は DHA による調整に反発するなど期待されたリーダーシップを発揮できなかったわけではなかった。

1990年代半ばには、旧ユーゴスラビア、ルワンダなど大規模な人道危機が発生し、DHA の機能不全も指摘されたことから、再び調整機関の強化が議論となった。アメリカやオランダが人道支援に関する統合機関の設置を要求するものの、国連諸機関内の力学によって、「強い」調整機関の設置は実現せず、OCHA への改組に留まったのである。

OCHA が用いたガバナンス手法の分類および変遷

このように OCHA は予算規模や職員数、権限が極めて小さいため、自ら人道支援を提供することができず、他人道支援機関（国連機関や NGO など）の協力が必要である一方、OCHA 自身がつつ限定的な資源のためにそれらの機関に対して影響力を及ぼすのは難しいことが想定される。したがって、本研究においては、アボット（Kenneth W. Abbott）らが提示した間接的ガバナンスを参照し（Kenneth W. Abbott, et al., “Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration,” *British Journal of Political Science* 46 (2015): 719-729）（a）調整機関とその協力機関（仲介者；intermediaries）の関係、（b）調整機関が仲介者に用いる調整方法という2軸を用いて、4種のガバナンス手法に関する理念的モデルを構築した（表1）。

| | | 調整機関と仲介者の権威 | |
|------|-------|-------------|----------|
| | | 調整機関の方が高い | 仲介者の方が高い |
| 調整方法 | 集権的調整 | 集権的ガバナンス | 断片的ガバナンス |
| | 分権的調整 | 協働的ガバナンス | 調整的ガバナンス |

（表1）4種のガバナンス手法

（出典：赤星『国内避難民問題のグローバル・ガバナンス アクターの多様化とガバナンスの変化』有信堂高文社、2020年、40頁）

この理念的モデルを用いて、OCHA が用いたガバナンス手法の歴史的変遷を整理すると、DHA/OCHA 設立以前は、高い権威を持つ UNHCR が難民問題と人道支援を連関させることで集権的ガバナンスが実現されていたものの、冷戦終結前後にスキャンダル等で UNHCR の権威が低下し、ガバナンスのあり方に揺らぎが生じた。先述の通り、DHA は集権的ガバナンスを想定して設置されたものの、実際には他国連機関（仲介者）の権威が高かったことから断片的ガバナンスとなった。結果として、改組された OCHA は集権的調整を断念し、各仲介者の比較優位を活かした分業体制を構想したことで、調整的ガバナンスとしてのクラスター・アプローチが2004年に決定される。このクラスター・アプローチは現在の人道支援の基盤となるものであるが、2016年に開催された世界人道サミットでは、OCHA がこれまで人道支援の議論に加わってこなかったローカル NGO や被災者自身を参加者としてエンドースし、国家や国際機構の慣例にとられない議論を喚起し、参加者間の学習を促進する協働的ガバナンスとなった。

OCHA と WHO との共通点および相違点

この点は、COVID-19 の世界的流行によって現地調査が不可能となったために、OCHA を相対化するものとして開始したものであったが、新たな知見を得ることができた。OCHA と比較して、WHO は大きな予算規模や職員数、権限を保有している。本研究期間に全世界で流行した COVID-19 は、サプライチェーンの途絶による支援物資流通の問題や、ワクチン・治療薬の世界的偏在など人道支援にも深刻な影響を及ぼした。そこで、人道支援への対応という観点から OCHA と WHO の共通点・相違点を探索的に分析した。本研究期間に明らかになったのは、（a）人道支援は人間中心的、保健は国家中心的な制度設計であり、そもそもの組織文化が異なるために相互の協力は難しいものであったが、2014年の西アフリカ地域におけるエボラウイルス病危機から COVID-19 にかけてその協力は進展していった（赤星「グローバル保健と人道支援の接近？ エボラ出血熱から COVID-19 へ」『国際安全保障』49巻3号（2021年）、58-77頁）、（b）OCHA と WHO は、その調整活動にあたって基盤とする専門知識が異なる。WHO は医学・疫学的な専門知識がその中心となるのに対して、OCHA は現場での実践知に基づき「縁の下の力持ち」といった役割を果たしている（現在投稿中）。

（2）得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

上記の成果については、赤星『国内避難民問題のグローバル・ガバナンス アクターの多様化とガバナンスの変化』有信堂高文社（2020年）として発表し、複数の書評で取り上げられている（例：佐藤章「資料紹介」『アフリカレポート』No.60（2022年）、21頁）。本研究の理論的貢献は、現在顕著に進展しつつあるグローバル・ガバナンス論のガバナンス・モードに資するものであり（西谷真規子・山田高敬編『新時代のグローバル・ガバナンス論 制度・過程・行為主体』ミネルヴァ書房、2021年）本研究を簡潔にまとめた英語論文を国際査読誌に投稿中である。また、冷戦期の人道支援の一例として国内避難民支援の開始を事例として扱ったが、この時期に関して各種公文書館資料を用いて分析した研究は希少であり、こちらも国際査読誌に投稿中である。国際学会での研究報告を継続的に行っていたとはいえ、本研究期間中に国際的なインパクトを持つ学術誌への掲載まで至らなかったため、この点は引き続き今後の課題としたい。

(3) 今後の展望

COVID-19 の世界的な流行によって、本研究は人道支援の「現場」における調査を予定通りに行うことができなかったことから、各国連機関や NGO などの本部レベルでの分析が主となった。しかし、ワクチンや治療薬の普及によって COVID-19 の位置づけも変化し、現地調査も可能になってきた。したがって、現場レベルの活動分析を行うとともに、現場と本部の相互作用・フィードバックに関する考察を行うこととする。この視点については、2023 年から開始している「人道ガバナンスにおける調整機関の役割 OCHA、WHO、UNHCR、UNEP の比較研究（若手研究:23K12431）」における分析枠組みであり、新たな分析対象として国連環境計画（UNEP）を加えて引き続き分析を進めていく。この新しいプロジェクトにおいては、(a)人道危機への対応に関する経験の多寡、(b) 保有する資源の多寡という 2 軸を設定したうえで、OCHA、WHO、UNHCR、UNEP という 4 つの調整機関を選定し、体系的な比較を行う。また先述の通り、本研究の成果については、国際的なインパクトを持つ国際査読誌への投稿を継続中であり、その掲載を目指し、理論・事例双方についてより洗練した成果発表となるよう引き続き努力する予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

| | |
|---|-----------------------|
| 1. 著者名 赤星 聖 | 4. 巻 59 |
| 2. 論文標題 《書評》「保護する責任」を通してみる「国際秩序論」 国際連合事務局の権力性（西海洋志『保護する責任と国際政治思想』国際書院、2021年） | 5. 発行年 2023年 |
| 3. 雑誌名 平和研究 | 6. 最初と最後の頁 147～151 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.50848/psaj.590102 | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である） | 国際共著 - |

| | |
|--|---------------------|
| 1. 著者名 赤星聖 | 4. 巻 49 |
| 2. 論文標題 グローバル保健と人道支援の接近 エボラ出血熱からCOVID-19へ | 5. 発行年 2021年 |
| 3. 雑誌名 国際安全保障 | 6. 最初と最後の頁 58-77 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.57292/kokusai anzenhosho.49.3_58 | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である） | 国際共著 - |

| | |
|---|-----------------------|
| 1. 著者名 赤星聖 | 4. 巻 5 |
| 2. 論文標題 《書評》Jo Leinen and Andreas Bummel, A World Parliament: Governance and Democracy in the 21st Century (Berlin: Democracy without Borders, 2018) | 5. 発行年 2019年 |
| 3. 雑誌名 グローバル・ガバナンス | 6. 最初と最後の頁 143～146 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.51054/sgg.2019.5_143 | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である） | 国際共著 - |

〔学会発表〕 計12件（うち招待講演 2件/うち国際学会 9件）

| |
|---|
| 1. 発表者名 Sho Akahoshi |
| 2. 発表標題 Building transorganizational partnerships beyond intergovernmental organizations (IGOs): Transformation of Global Refugee Governance |
| 3. 学会等名 Global Governance in Complex Systems: Cases of Yuragi-led Transformations (国際学会) |
| 4. 発表年 2023年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Sho Akahoshi, Mathis Lohaus, Takahiro Yamada |
| 2. 発表標題 Between Isolation and Internationalization: How "Global" is IR in Japan and Germany? |
| 3. 学会等名 International Studies Association (国際学会) |
| 4. 発表年 2022年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 Sho Akahoshi, Daisuke Madokoro |
| 2. 発表標題 Reconciliation as a Mechanism of Norm Diffusion: Japan and Human Security |
| 3. 学会等名 International Studies Association (国際学会) |
| 4. 発表年 2022年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 Sho Akahoshi |
| 2. 発表標題 Interaction between Orchestrator and Intermediaries for Innovative Ideas in Global Governance: OCHA and World Humanitarian Summit |
| 3. 学会等名 International Studies Association (国際学会) |
| 4. 発表年 2021年 |

| |
|--------------------------------|
| 1. 発表者名 赤星聖 |
| 2. 発表標題 国内避難民問題のグローバル・ガバナンス |
| 3. 学会等名 日本平和学会 (招待講演) |
| 4. 発表年 2021年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Takahiro Yamada, Sho Akahoshi |
| 2. 発表標題 Do IR theories get 'lost' as they travel from theory producing countries to a theory consuming country? The prospect for globalizing Japanese IR |
| 3. 学会等名 Online Workshop Global Pathways (国際学会) |
| 4. 発表年 2020年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Sho Akahoshi |
| 2. 発表標題 Roles of Guiding Principles in the Polycentric World: A Comparative Study of "Business and Human Rights" and "Internal Displacement" |
| 3. 学会等名 日本国際政治学会 |
| 4. 発表年 2020年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Sho Akahoshi |
| 2. 発表標題 Managing Reputation for Organizational Survival: Cases of Initial Involvement by the UNHCR in Issues on Internally Displaced Persons |
| 3. 学会等名 GSIR Research Training Symposium (招待講演) |
| 4. 発表年 2019年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Sho Akahoshi |
| 2. 発表標題 Pursuit of Effective UN Humanitarian Coordination: Refining the Concept of "Orchestration" |
| 3. 学会等名 International Studies Association (国際学会) |
| 4. 発表年 2018年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Daisuke Madokoro, Sho Akahoshi |
| 2. 発表標題 An Alternative Way of Norm Diffusion? Persuasion, Contestation, and Reconciliation |
| 3. 学会等名 International Studies Association (国際学会) |
| 4. 発表年 2018年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Sho Akahoshi |
| 2. 発表標題 Transforming Humanitarian Governance through Orchestration |
| 3. 学会等名 Academic Council on the United Nations System (国際学会) |
| 4. 発表年 2018年 |

〔図書〕 計5件

| | |
|-------------------------------|-----------------|
| 1. 著者名 大矢根聡編 (分担執筆: 赤星聖) | 4. 発行年 2023年 |
| 2. 出版社 勁草書房 | 5. 総ページ数 336 |
| 3. 書名 日本の経済外交 新たな対外関係構築の軌跡 | |

| | |
|--------------------------------------|-----------------|
| 1. 著者名 西谷真規子、山田高敬 (分担執筆: 赤星聖) | 4. 発行年 2021年 |
| 2. 出版社 ミネルヴァ書房 | 5. 総ページ数 352 |
| 3. 書名 新時代のグローバル・ガバナンス論 制度・過程・行為主体 | |

| | |
|-------------------------------------|-----------------|
| 1. 著者名 大矢根聡（分担執筆：赤星聖） | 4. 発行年 2021年 |
| 2. 出版社 ミネルヴァ書房 | 5. 総ページ数 388 |
| 3. 書名 戦後日本外交からみる国際関係 歴史と理論をつなぐ視座 | |

| | |
|--|-----------------|
| 1. 著者名 赤星聖 | 4. 発行年 2020年 |
| 2. 出版社 有信堂高文社 | 5. 総ページ数 224 |
| 3. 書名 国内避難民問題のグローバル・ガバナンス・アクターの多様化とガバナンスの変化 | |

| | |
|------------------------------------|-----------------|
| 1. 著者名 大賀哲・中野涼子・松本佐保編（分担執筆：赤星聖） | 4. 発行年 2020年 |
| 2. 出版社 法律文化社 | 5. 総ページ数 298 |
| 3. 書名 共生社会の再構築 国際規範の競合と調和 | |

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

| 氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号) | 所属研究機関・部局・職 (機関番号) | 備考 |
|---------------------------|-----------------------|----|
|---------------------------|-----------------------|----|

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計1件

| | |
|--|--------------------|
| 国際研究集会 How and why do international organizations fight against corruption? | 開催年 2019年～2019年 |
|--|--------------------|

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

| 共同研究相手国 | 相手方研究機関 |
|---------|---------|
|---------|---------|