慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	UNHCR (国連難民高等弁務官事務所) の帰還民支援政策
Sub Title	
Author	奥本, 将勝(Okumoto, Masakatsu) 香川, 敏幸(Kagawa, Toshiyuki)
Publisher	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科
Publication year	2007
Jtitle	総合政策学ワーキングペーパーシリーズ (Policy and governance working paper series). No.109
JaLC DOI	
Abstract	本稿は、難民問題の今日的課題を「人道支援から帰還民支援・(再)定住を中心とした開発への円滑な移行」と捉え、緒方貞子氏からA・グテーレス氏まで最近3代の国連難民高等弁務官による政策とその適用事例であるシエラレオネについて詳細に検証することにより、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の先導機関としての意義と限界を明らかにしている。難民保護を目的として活動を行うUNHCRの「人道支援から開発への円滑な移行」に向けた政策について、実際の支援の現場での国際支援機関の連携を本稿の分析で明らかにし、その課題と課題解決への提言について論じている。本稿は、UNHCRの「連携」に焦点を当てることで、UNHCRに対する従来の固定観念を打破しようとするところに新規性と独自性があるといえる。ここにおいて提起した難民問題の支援の実施に関わるUNHCR指導的機関としての役割を、まさに不安全な状況にある人々（Human insecurity）に対する、帰還・再定住そして開発に至る過程において、「人間の安全保障（Human security）」という新しい視角から改めて再定義することの意義を示すことでもある。
Notes	21世紀COEプログラム「日本・アジアにおける総合政策学先導拠点」
Genre	Technical Report
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA76859882-00000109-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

総合政策学ワーキングペーパーシリーズ　No.109

UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の帰還民支援政策

奥本将勝 *・香川敏幸 **

2007 年 1 月

21 世紀 COE プログラム
「日本・アジアにおける総合政策学先導拠点」
慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科

本稿は、第一著者である奥本将勝による 2005 年度秋学期修士論文「UNHCR の帰還民支援政策」をもとに、「人間の安全保障」という観点から再検討を加えて加筆、修正したものである。第二著者である香川敏幸は、第一著者の修士論文主査であり、本稿については共同の責任を負うものである。

なお修士論文審査において、草野厚総合政策学部教授ならびに斎木尚子総合政策学部教授（現・外務省大臣官房会計課長）から、副査として厳正なご批判と貴重なコメントを戴いた。改めて感謝申し上げたい。また、岡部光明総合政策学部教授には、本稿の投稿を強く勧奨して戴き研究のエッセンス部分をこのような形で発表する機会を与えて戴いたことに対して、記して心からお礼を申し上げる次第である。

*　独立行政法人国際協力機構、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程修了
(Okumoto.Masakatsu@jica.go.jp)
** 慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科／総合政策学部（kgw@sfc.keio.ac.jp）

UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の帰還民支援政策

奥本将勝・香川敏幸

【概要】

本稿は、難民問題の今日的課題を「人道支援から帰還民支援・(再) 定住を中心とした開発への円滑な移行」と捉え、緒方貞子氏から A・グテーレス氏まで最近 3 代の国連難民高等弁務官による政策とその適用事例であるシエラレオネについて詳細に検証することにより、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の先導機関としての意義と限界を明らかにしている。難民保護を目的として活動を行う UNHCR の「人道支援から開発への円滑な移行」に向けた政策について、実際の支援の現場での国際支援機関の連携を本稿の分析で明らかにし、その課題と課題解決への提言について論じている。本稿は、UNHCR の「連携」に焦点を当てることで、UNHCR に対する従来の固定観念を打破しようとするところに新規性と独自性があるといえる。ここにおいて提起した難民問題の支援の実施に関わる UNHCR 指導的機関としての役割を、まさに不安全な状況にある人々（Human insecurity）に対する、帰還・再定住そして開発に至る過程において、「人間の安全保障（Human security）」という新しい視角から改めて再定義することの意義を示すことでもある。

キーワード：UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）、シエラレオネ、連携、帰還民、人道支援から開発への移行

はじめに

本論文ではこれまでの UNHCR[1] の活動の中で、「UNHCR が難民を始めとする援助対象者の『自主帰還』後の再定住において、『人道支援から開発への移行』に取り組む意義は何か」ということを明らかにする。その過程で、UNHCR の「人道支援から開発への移行」への支援を把握するため、以下の 4 節を通して、その政策と活動を分析することとする。第 1 節においては、本論文の問題の所在について述べる。第 2 節については、UNHCR の活動の今日的課題を踏まえながら、緒方第 8 代高等弁務官 (在 1991,1 ～ 2000,12)、ルッベルス第 9 代高等弁務官（在 2001,1 ～ 2005,2）の任期における難民問題に対する方針を整理し、緒方高等弁務官が提案した「ブルッキングス・プロセス」、ルッベルス高等弁務官が提案した「4Rs プロセス」を政策面から整理する。第 3 節については、双方の政策においてパイロット・プログラムの対象国に選定されたシエラレオネを事例として、実際の支援の現場で UNHCR を中心とした国際機関や NGO との連携がどのように展開されたかを分析する。そして、現在、開発への移行期に差し掛かっている「4Rs プロセス」において、「人道支援から開発への円滑な移行」の観点から、プロセスの課題を提示し、改善策について提案を行う。終節では、本論文の整理を目的として、結論とする。

1　問題の所在

国連難民高等弁務官 (United Nations High Commissioner for Refugees, 以下 UNHCR) は 1951 年の設立以来[2]、「UNHCR 事務所規定[3]」と「1951 年難民条約 (以下難民条約)[4]」をその活動の基盤とし、難民問題の恒久的解決を目的として「難民保護」を行ってきた。UNHCR が行う「難民保護」とは、迫害を受け、国境を越え避難をする難民[5] に対して、一時的に生命の危機から身を守れる安全

1）UNHCR は、文字通り、国連難民高等弁務官を指すが、本論文では、代表を務める同事務所という機関として用いる慣行に従っている。

2）設立決定 1949 年 12 月 3 日 国連総会会議 319（Ⅳ）1950 年 12 月 14 日 国連総会決議 428(V)、尚、UNHCR の設立以前には、その前身として 1943 年 11 月に設立された連合国救済帰還（UNRRA）、1947 年の国際難民機関（IRO）が設立されている、共に、1945 年の時点でヨーロッパ全域に 4000 万人以上存在していた難民、避難民への対応を行った。

3）1950 年 12 月 14 日採択、その設立目的は以下に示される。

第 1 章 一般規定「1 国際連合難民高等弁務官は総会の権威の下に行動して、本規定の適応範囲に該当する難民に対して国際連合の後援の下に国際的保護を与えるという任務を負い、かつ、このような難民の自発的帰還または新しい国内社会内での同化を促進するために政府および、関係国政府による認可を条件として、民間団体を援助することによって難民問題の恒久的解決を図るという任務を負う。この任務の遂行にあたって、とりわけ、困難が生じた場合、さらには例えばこれらの難民の国際的地位に関する諮問的委員会が創設されているときは、同委員会の意見を求めなければならない。」

4）1951 年 7 月 28 日採択。1951 年 7 月 2 ～ 25 日にジュネーブで開かれた「難民と無国籍者の地位に関する国際会議」後採択された。第 1 条に難民の定義について、その後に、難民と認定された人々の権利の保障について言及している。2005 年 8 月現在、139 カ国が批准している。

難民条約　第 1 条「(略) 人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見 (傍点筆者) を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するために国籍国の保護を受けることを望まないものおよびこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの。」

5）傍点部を迫害の理由とし、出身国外にいて、迫害の怖れのため出身国の庇護を受けられない場合は UNHCR の中心的な任務（Core Mandate）の下にある「マンデート難民」と認められ、援助対象者として扱われる。一方で「難民条約」を批准する国家によって認定された難民は「条約難民」とされる。また「紛争や無差別な暴力、あるいは甚大な人権侵害や公の秩序を著しく乱

な地域を確保することである。これは「*生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放しまたは送還してはならない。*」というノン・ルフールマンの原則[6] に基づいている。

既に示したとおり UNHCR は「国連難民高等弁務官」の略である。その正式名称からも理解できる通り、高等弁務官に事務所全体の権限が委ねられている。そのことは「UNHCR 事務所規定」において事務所の設置権限を高等弁務官が持つことからも明らかである。高等弁務官は毎年 10 月にジュネーブで行われる執行委員会 (Executive Committee, 以下 EXCOM) の開催を決定する権限を持つ[7]。また、高等弁務官は総会、経済社会理事会においても自らの見解を表明する権利を有している[8]。UNHCR の年間の行動計画や予算の立案が行われる EXCOM において、このような権限を持つことから、高等弁務官の政策が UNHCR 全体に及ぼす影響は大きい。

2005 年 6 月に第 10 代難民高等弁務官に就任したアントニオ・グテーレス (Antonio Guterres) は、その年の 10 月の EXCOM 開会の辞において、優先課題の一つとして難民問題の恒久的解決策である「自主帰還」に焦点を当てた[9]。再定住民に対する支援において「人道支援から開発への移行は円滑に行われるべきである」と主張したのである[10]。これは、緒方貞子前高等弁務官、ルード・ルッベルス (Ruud Lubbers) 前高等弁務官がその任期中に難民支援の課題として掲げていたことであった。

緒方貞子第 8 代難民高等弁務官 (在 1991,1 ～ 2000,12) の就任時は冷戦終結によって難民問題が転換を迎えつつあった。サハラ以南のアフリカ諸国、バルカン地域での大量の難民流出によって、「人道支援」を中心とした「難民支援[11]」に焦点が当てられた。UNHCR は国内避難民[12] の支援も含む、国際人道機関としての活動の範囲と権限を拡大した。他方でルード・ルッベルス第 9 代難民高等弁務官（在 2001,1 ～ 2005,2）は国際保護体制の立て直しとして、「法的保護[13]」の強化を行った。「難民条約」の強化、国際人権機関としての UNHCR を問い直す政策を提示した。そして、両高等弁

す事件から逃れている者」とされる「拡大マンデート難民」もその援助対象者に含まれる。

6）ノン・ルフールマンの原則については、「難民条約」第 33 条に記載されている。

7）執行委員会は、国連難民高等弁務官の職務追行に助言を与えるという諮問的委員会として設置されたものである。

8）第 2 章 高等弁務官の任務*「11 高等弁務官は総会、経済社会理事会な並びにそれらの補助機関において自らの見解を表明する権利を有するものとする。」*

9）恒久的解決策は他に「第一次庇護国定住」、「第三国定住」が挙げられる。「第一次庇護国定住」は一つに庇護国の一時的な保護として、難民キャンプなどの設置によって、難民が受け入れられる場合である。もう一つには、難民の受け入れ後、そのまま難民と現地民との融合を目指し、再定住が進められる場合である。「第三国定住」は難民が第一次庇護国への一時的な避難を行った後、先進諸国などでの定住を求め難民認定を受けた後、その国家において定住を果たすことである。

10）UNHCR (2005),*Opening Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Fifty-sixth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme,* Geneva.

11）「難民支援」とは、主に身体的な保護を目的として、緊急事態における支援を中心に、難民の生命の危機への救済を第一とした活動である。具体的には住居の確保、水、食糧の配給、生活物資の確保、教育、保健サービスの提供などが挙げられ、人道的な見地から支援が行われる。本論文では、UNHCR の支援として「難民支援」と述べることとするが、その意味において、必ずしも難民だけに対して支援を限定するものではない。また、「自主帰還」後の帰還民への支援と関連して、「人道支援から開発への移行」への導入として UNHCR が役割を果たす場合がある。

12）1998 年に国連人権委員会の要請によって任命された国内避難民に関する事務総長代表によって示された「国内避難民に関する視点」UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998. に「特に武力紛争、一般化した暴力状態、人権侵害、または自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはそれらを回避するために、住居もしくは常居所地からの逃避もしくは退去を強制、または余儀なくされ、かつ国際的に承認された国境を越えていない個人、もしくは集団」と示されている。

13）UNHCR の活動には、庇護に関しての「法的保護」がある。「庇護」とは国家が「難民条約」または「1967 年議定書[13]」を批准する加盟国が難民認定の作業を行い、受け入れを行うことである。難民は「条約難民」として国家による保護と権利保障を受ける。UNHCR の目的は保護対象とする「マンデート難民」が「条約難民」となることを促進することである。他方で各国に対する庇護申請者、または申請を却下された人々、「マンデート難民」に対して、適切な「法的保護」として基本的人権を保障する。

務官は「人道支援から開発への移行」という課題に対して、それぞれ「ブルッキングス・プロセス(Brookings Process)」、「4Rs プロセス」という政策提言を行い、実行に移したのである。

以上から、本論文の問題意識は端を発する。緒方第 8 代高等弁務官以降の高等弁務官の方針の中で、なぜ、グテーレス第 10 代高等弁務官は「自主帰還」における支援に関して、「人道支援から開発への円滑な移行」に再度焦点を当てたのかということにある。ここで、再びグテーレス高等弁務官がその重要課題に「人道支援から開発への移行」を挙げるということは、この課題が未だに解決されていないのではないかという疑問が残るのである。

難民の「自主帰還」は、UNHCR の難民問題に対する恒久的解決策の一つであり、第一義的な解決策でもある[14)]。他の圧力に屈して帰還を行うことでなく、あくまで難民、国内避難民を含む援助対象者自身の選択によって、帰還が決定されるということにある。「自主帰還」において、UNHCR が支援を行うことを「帰還民支援」という。UNHCR の本来の任務では帰還民[15)] が本国へ帰還を行った段階で支援は終了していたが、現在では UNHCR は帰還民の再定住から、生活の再建、定着を行うまでの支援を継続している。再び避難を繰り返すことのないよう、貧困の解消に向けて支援を継続する必要があるからである。特に紛争後において、再定住後の復興開発支援、および平時の開発と結びつけようという動きが生まれている。このことが「人道支援から開発への円滑な移行」である。「円滑な移行」は紛争の再発と、難民、国内避難民の再発生を防ぐという意図がある[16)]。

しかしながら、このような開発を含めた「円滑な移行」を行うことは、単一の国際機関であり、それまで、難民の保護を中心に活動を行ってきた UNHCR の機能だけでは不可能である。他の国際機関、共に人道支援を行ってきた WFP、WHO、UNICEF、NGO、そして UNDP、世界銀行の開発機関、先進国の援助機関、当事国などとの連携が必要となるが、UNHCR とその機能や活動の目的が異なる開発機関との連携は困難を伴うものである。

次に、本論文の意義と期待される成果について述べる。難民についての研究は 1980 年代以降様々

14）国連総会は、1983 年にすべての国に対して、難民高等弁務官が難民問題の恒久的解決を「主に自主帰還を通じて」達成することを支持するよう促した。UN Doc. A/RES/38/121,1983. このことに対して、小尾 (2004) は、「難民を生み出した本国の状況が安全で、威厳ある帰還を可能にするようになった場合には、帰還はいかなる難民問題にとっても最も良い解決策と考えられることは明白である。我が家ほど良い場所はないということを否定する人はいないであろう。恒久的解決策の第一次庇護国における定住と第三国における再定住はどちらも庇護国の政治的、経済的負担をもたらすことは避け得ない。庇護国がどんなに難民受け入れに寛容であっても、難民がその国に定住するマイナス面を強調するような反対論が常に同時に存在する。このことを見てもわかるように、この二つの解決策が容易に受け入れられるものではないことは想像にたやすい。」と言及している。小尾尚子 (2004)『難民問題への新しいアプローチ？』50 頁。

15）難民、国内避難民を含めた UNHCR の援助対象者において「自主帰還」を行う人々を本論文では総じて「帰還民」とする。

16）このような「人道支援から開発への円滑な移行」の考え方は、近年、紛争中、紛争後の平和構築、人間の安全保障においても提示されている。

(1) 人間の安全保障－人間の安全保障委員会報告書『安全保障の今日的課題』(2003) 120 頁。「最近になってたとえ紛争中であっても復興と再建にできるだけ早期に着手することが、和平に向かう大きな機運となるのだという理解が広がってきた。人道活動と開発活動を平行して進め、人道活動は徐々に撤退していくという形が望ましい。そしてそのためには、現行の長期的な枠組みの下でよりも、再建と開発のための資源の動員や活動の実施速度をはるかに上げる必要が出てくる。」

(2) 平和構築－国連安全保障理事会「平和構築とは、紛争の発生、再発、継続を予防することを目的としており、政治的、開発、人道、人権などの多岐にわたるプログラムを抱合している。これは、紛争に突入しそうな、あるいは、紛争終結後の社会の有する特有のニーズに対応するための短期・長期的行動を必要とするものである。」UN Doc.S/PRST/2001/5, 2001.

また、移行についても、「依然として脆弱な紛争直後の期間と平和構築の期間を社会的平等、司法、安全保障、政治的安定への状況を生み出すことによって支持し、基盤となる外部の支援が最も必要となる重要な時期」と示され、国際機関などでのアプローチが始められている。UNDG/ECHA (2004)“Working Group on Transition Issues, Report”,p.6　。

なアプローチがなされ、多くの研究が行われてきた。それは、多国間アプローチだけでなく、「学際的アプローチ」たるべきであり、政策的には既存の法的、および制度的な枠組みを変革することである[17] とされた。一方で、UNHCR に焦点を当てた研究は、数は多くはないが、その研究の視点は多様である。本論文は、その活動の規範を国際法的に扱うものではなく、国際機構の観点、組織論の観点から、UNHCR を把握するものでもない。高等弁務官が行った政策から「帰還民支援」を捉え、学際的つまり総合政策学的アプローチから、政策と実際の「帰還民支援」の活動との接点を見つけるという点で新規性となると考えられる。

このような研究の意義を踏まえて、期待される成果としては、3 点考えることができる。1 点目は、難民保護を目的とする UNHCR について、恒久的解決策の一つである「自主帰還」における「帰還民支援」から捉え、その支援における UNHCR の役割を明らかにする。2 点目に緒方高等弁務官、ルッベルス高等弁務官の「人道支援から開発への移行」の政策の意義を問う。3 点目に「帰還民支援」を「人道支援から開発への移行」の中で捉え、事例分析を行う上で UNHCR の「帰還民支援」の可能性と限界を見出すことができると考える。

2 高等弁務官の方針と「人道支援から開発への移行」に向けた政策

本節においては、UNHCR における今日的課題を踏まえながら、緒方貞子第 8 代高等弁務官ならびにルード・ルッベルス (Ruud Lubbers) 第 9 代高等弁務官の任期中の方針を整理する。その方針の下で、「自主帰還」がどのような意味を持つのか、高等弁務官がどのようにして「人道支援から開発への移行」への課題を見出し、政策に繋げていったのかを把握する。そして、緒方高等弁務官が提唱した「ブルッキングス・プロセス」、ルッベルス高等弁務官が提唱した「4Rs プロセス」について、政策面から整理を行うこととする。

2－1　高等弁務官の方針

本節では、UNHCR における今日的課題を踏まえながら、緒方第 8 代高等弁務官 (在 1991,1 ～ 2000,12) と、ルッベルス第 9 代高等弁務官（在 2001,1 ～ 2005,2）の方針を整理する。

2－1－1　緒方貞子第 8 代難民高等弁務官 (在 1991,1 ～ 2000,12)

緒方高等弁務官は、就任後初の EXCOM（Executive Committee, 執行委員会）の開催（1991 年 10 月）時の基調講演において、その方針を示している[18]。

①、緊急事態に対する準備態勢と対応のメカニズムの改善

②、自発的帰還のためのあらゆる可能性の追求

③、問題の原因に目を向け、予防的措置 (傍点筆者) を通して、解決を促進すること

17）小泉康一 (2001)「難民研究－問題の所在と将来の研究方向」『難民と人権—新世紀の視座』204-205 頁。

18）UNHCR (1991) ,*Opening Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the eighth meeting of the Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme,* Geneva.

1990 年代の緒方高等弁務官の基本方針は「予防的措置」にあった。緒方高等弁務官は 1991 年の EXCOM において、「人を移動に駆り立てる様々な要因を十分に理解することは、流出を防ぐ方法を確認する上で役立つ。私は予防の定義を、移動を止めるための障壁を築くことではなく、移動を強制する要因を減らしたり、除去することと明言すべきだと思う[19)]」と示している。

緒方高等弁務官の任期における第一の課題は紛争下の大量の避難民への支援であった。その支援から、「予防的措置」の方針が提示されることとなる。UNHCR はその設立から、活動によって適応していくという形で援助対象の幅を広げていたが、その拡大傾向がさらに加速したのが、冷戦の終結後地域紛争が頻発した 1990 年代である。紛争の頻発は大量の難民を発生させた。UNHCR はそれまでの活動とは異なり、同時並行的に世界各地で「難民保護」活動を行わねばならなくなった。それまでの UNHCR の国内避難民への対応は、難民の「自主帰還」における支援と共に行われていたが、1990 年代以降緒方高等弁務官の方針によって、UNHCR は紛争下の国内避難民に対する保護を行った。緒方高等弁務官は任期初年度の 1991 年に湾岸戦争終結直後のイラク軍の軍事攻勢にさらされたイラク北部におけるクルド人への対応を行っている。国際社会は、越冬をすることが困難な山岳地帯に留まる人々に対して、イラク領土内で保護を行うという課題に直面した。1991 年 4 月、国連は国連安保理決議 688 号を採択し支援を決定した。これにより、緒方高等弁務官は自国にある国民に対して国際的な保護を与える、つまり、国内避難民への保護を行うという判断を行った。それは、国家主権に介入する行動であり、1990 年代以前の国際難民保護体制の枠組みを大きく踏み出す試みであった[20)]。その判断の裏には避難民の生命の安全を第一に考えた上で、「希望者を帰還の途につけることが最優先課題と認識した[21)]」という理由があった。そして、イラク国内に「安全地帯」を設置し、クルド人避難民を帰還させた。ここでは UNHCR は米国主導の多国籍軍との連携を行った。国際人道機関の職員の安全が確保できない非常に危険な地域では、紛争被災者の実質的な支援は困難であり、人道支援を継続させるために多国籍軍が紛争地域に介入したのである。後に緒方高等弁務官は、「ルールは変えることになるけれど、(難民を保護し、生命の安全を確保するという) 基本原則の根幹は同じ」であると考え、「根幹については自信を持って」対処したと語っている[22)]。

上述のような対応を踏まえて、「予防的措置」の方針が提示される。「予防的措置」とは、「間接的対応」と「直接的対応」に分類される[23)]。

「間接的対応」

・UNHCR が難民流出に対し、難民を避難させるような状況 (特に国内での人権侵害に対して) に早

19）Sadako Ogata (1991), *Statement to the forty-first session of the Executive Committee of the UNHCR,* Geneva. 訳は、マイロン・ウェイナー (1999)『移民と難民の政治経済学』313 頁を参照。

20）国家への関与に対する正当性については長期に渡って議論が行われてきた。1990 年代を通して、多発した人道緊急事態は「国家主権」や「国内管轄事項不干渉」の原則に左右されてきたか、または政府の同意を得なければ支援ができないという状態を引き出した。しかしながら、現在は複雑な緊急事態において人道主義と国家主権の間で、概念的衝突が起こった時には、主権よりも先に生命の脅威となっている苦痛を救済することに、優先順位が置かれるべきという見方が一般的になってきている。

21）緒方貞子 (2002)『私の仕事』112-113 頁。

22）東野真 (2003)『緒方貞子－難民支援の現場から』42 頁。緒方高等弁務官は「帰還民保護のための国際的な軍事介入が人道機関と共同した画期的な例」と回顧しつつも、「新しい人道秩序と持てはやされた（イラク北部の安全地帯という）幻想は、ソマリアや大湖地域では幻滅に変わった」と述べている。Sadako Ogata (1999) “Half a Century on Humanitarian Frontlines”, Geneva 参照。訳文は岸守 (2001) 前掲文、22 頁。

23）マイロン・ウェイナー (1999)、山本 (2002)、小尾 (2004) を参照。

期に警告するシステムを作る。

・国家間及び、国内で平和裏に問題を解決するための国際的な努力を行う。この中には、避難が始まる以前に難民を流出する可能性を未然に回避する点も含む。

・難民が安全に帰国できるよう、母国の人権監視の向上をさせる。

「直接的対応」

・国内避難民のいる国や、暴力に脅かされるコミュニティに、国際的保護の下に「安全地帯」を設置する。

・人災や自然災害によって、被害を受けた国内避難民に対する人道的支援を行う。

このような「予防的措置」に関して、緒方高等弁務官は強制的に国内避難民となったり、難民となったりしないための権利について「残留する権利と安全に尊厳をもって帰国する権利とは、庇護を求める権利と同等に重要である[24)]」と示している。この「予防的措置」はUNHCRにとって、従来見られなかった新しい方針となった。この方針に基づいて、1990年代のUNHCRの基本的戦略は「事前対応型」、「出身国中心」、「包括的な対応」となった。「事前対応型」は1990年代のイラクにおける事例のように「予防的措置」が取られたことにあった。それまで、UNHCRは具体的に難民問題が生じて初めて事態に対処することで、人道的立場を貫くことができるという点が国際社会の一致した考えであった。難民流出の原因に関与することは政治的であるとして許されなかったからである。「出身国中心」とは、第三国定住や第一次庇護国定住が難民にとって望ましい解決とされた時代とは異なり、自発的帰還に比重が置かれるようになったことと関連して、それまで無視されていた出身国の責任が問われるようになったことである。「包括的な対応」とは、UNHCRの活動対象も難民にとどまらず、帰還民、国内避難民、庇護希望者にまで拡大することになったことである[25)]。以上のような援助対象者の拡大[26)]に対し、UNHCRの活動は「UNHCR事務所規定」に示されるように、「人道的および社会的」事業を行う機関であるということに基づいている。つまり、UNHCRは援助対象者の拡大に対応する義務があるとされる。さらには、この拡大は国連憲章で定める「*人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守*[27)]」に関する具体的な行動であり、国連の下部機関であるUNHCRは活動主体である国連がその具体的行動をとるために、専門的知識と経験を提供する義務があるからである[28)]。

2－1－2　ルード・ルッベルス第9代難民高等弁務官 (在 2001,1 ～ 2005,2)

ルード・ルッベルス第9代高等弁務官は1990年代の緒方高等弁務官の後を引き継ぎ、「国際的保護体制」の強化を目的とし、政策を実施してきた。ルッベルス高等弁務官の就任後初の

24）Sadako Ogata (1993), *Statement to the forty-ninth session of the Commission on Human Rights,* Geneva. 訳はマイロン・ウェイナー (1999)『移民と難民の政治経済学』315頁を参照。

25）岸守 (2000) 前掲文、20-22頁。

26）援助対象者の総計は、1992年以降から発表され、1992年には約1770万人、1995年には約2700万人、そして2005年では1920万人である。これは1950年の難民総数が100万人、1960年が140万人、1980年が820万人であったことを考えると、その援助対象者数は飛躍的に増大したことがわかる。UNHCR ホームページ “Statistics” http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics(2005年12月26日取得) 参照。

27）『国連憲章』第55条c

28）墓田 (2002) 前掲文、251頁。

EXCOM(2001 年 10 月) における基調講演[29] は、

①、恒久的解決策 (傍点筆者) としての自主帰還や地域社会への定着、第三国定住の重要性

②、1951 年の難民条約の限定的な解釈や庇護状態の悪化への懸念

が柱となっていた。

ルッベルス高等弁務官の基本方針は緒方高等弁務官の「予防的措置」に対して、難民問題の「恒久的解決」へのアプローチであった。前節に示した対象者の拡大によって「難民条約」の限界が明らかにされたことなど、国際的な庇護体制の弱体化が挙げられた。ルッベルス高等弁務官は「持続的な解決がない難民保護は『保護ではない』[30]」と断言し、難民の保護を第一として、その後の難民問題の解決を目的とした第一次庇護国定住、第三国定住、自主帰還への各体制の強化を目指した。

このような背景には、国内避難民への対応が影響している。1990 年代緒方高等弁務官による国内避難民への紛争下における度重なる「保護」は UNHCR の本来の業務から乖離をさせることとなった。それは、組織の制度への疲弊感を少なからずもたらしたのである。ルッベルス高等弁務官以降、UNHCR の活動において、国内避難民への積極的な支援は行われていない。その理由は国内避難民への対応が難民の国際的な庇護体制の弱体化を引き出したと感じていたからである。その一方で、ルッベルス高等弁務官が重視した点は「長期的難民状態[31]」の人々への対応であった。「長期的難民状態」の理由として、難民本国において難民が流出する理由が解消されない、あるいは難民が帰還を行っても再び迫害を受け難民に戻る可能性があるということが挙げられる。また、もう一方の側面として、貧困状況との連関が考えられる。難民キャンプにおける生活は決して良好とは言えないが、危険を伴いながら、復興再建が期待できない本国への帰還を行うよりも、難民キャンプにおける支援の享受により直接的な貧困を回避し、生活が維持できるということがある。また「長期的難民状態」は「難民条約」の限界も示した。1951 年の「難民条約」の発効時においては大量の難民への対応、難民問題に関する国際的な協力や解決の促進などの側面は考慮されていなかったのである[32]。

このような今日的課題を踏まえて、ルッベルス高等弁務官は既に発生した難民に対する解決策が必要であることを認識していた。「恒久的解決」へのアプローチは国際社会から UNHCR への関心を、1990 年代のような一時的な難民問題の危機において集中させるものではなく、問題全体に対して継続的に関心を集め、解決に向けて世界規模で活動を実施、展開していくものにしようという試みであった。あくまで難民中心の保護体制の強化、国際的な基準の確立に努めようとしたのである。このような方針の下、ルッベルス高等弁務官が実際に行った政策は、以下の通りである。

29）UNHCR(2001), *Opening Statement by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Fifty-second Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme,* Geneva.

30）UNHCR(2001), *Opening Statement by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Fifty-second Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme,* Geneva,para.15

31）本国に戻ることができない、または第一次庇護国にも定着することができず、「マンデート難民」の期間が長期化し、5 年以上解決のめどもないままキャンプ生活に苦しむ人々を、「長期的難民状態 (A Protracted Refugee)」という。Jeff Crisp が 2003 年に *No solution in sight: the problem of protracted refugee situations in Africa* において定義を行っている。

32）「難民条約」前文では「難民に対する庇護の付与が特定の国にとって不当に重い負担となる可能性があること…を考慮し」とある。このことは、第一次庇護国への負担を考慮するものであった。しかしながら、もともと第二次世界大戦後の欧州における避難民への保護、既に国外に避難した人々を保護する目的として作られた条約が、それ以降に大量に流出する難民を想定しているものではなかった。大量難民が「長期的難民状態」として、第一次庇護国に長期間滞在することも予測してなかったのである。

・2001 年 1 月より議論が進められていた「難民の国際保護に関する世界協議 (Global Consultation on International Protection)」と「難民保護への課題 (Agenda for Protection)」の策定
・各国の公平負担を目的とした「コンベンション・プラス (Convention Plus)」の提案

「難民の国際保護に関する世界協議」とは各国政府、国際機関、NGO、難民問題専門家および、UNHCR の間で、国際社会の保護への共通認識を目的として、18 ヶ月に渡って行われた協議である。この一環として、2001 年末の閣僚級会議 (the Ministerial Meeting) において採択された宣言では、全参加国によって「難民条約」及び「1967 年難民議定書」の今日的価値及び有効性、並びにそれらが難民の権利の基本枠組を成し続けていることが確認された。そして、会議の成果として UNHCR および参加国は共同で「難民保護への課題」を承認した[33)]。その後、2003 年 1 月に公式に提示され、具体的な行動計画である以下の 6 つの目標が述べられた。

[1] 難民条約および議定書の実施強化
[2] 重層的な人口移動の中での難民保護
[3] より公平な負担・責任分担と難民受け入れ・保護対応力の強化
[4] 安全上の問題へのより効果的な取り組み
[5] 恒久的解決策の更なる追求
[6] 難民女性・子どもの保護の必要性への対応

そして、ルッベルス高等弁務官は上述したような「難民条約」の強化を目的とする「保護の課題」に取り組むと同時に、これまで「難民条約」におよばない領域であり、その是非について様々な議論が交わされてきた UNHCR の活動についても同条約に従った措置をしている。このプロセスが「コンベンション・プラス」である。具体的に示された提示[34)] は、

〈1〉難民の大量流出へのより効果的かつ予見的対応を確保するような包括的行動計画
〈2〉より公平な負担分配 (more equitable burden-sharing) の達成及び、難民および避難民の自立の促進を目標とした、難民受け入れ国、再統合の文脈での難民流出国、及び中央政府から離れた難民受け入れ地域を対象とした開発
〈3〉再定住のための多国間関与
〈4〉難民流出国及び「不規則 (irregular)」又は「二次的移動 (secondary movement)」状況における経由国及び目的国の役割と責任

であった。ルッベルス高等弁務官は、その任期の中で 1990 年代の難民問題の変容によって生じた UNHCR の今日的課題をその任務の中に取り込み、それを国際的な共通理解とすることで難民問題の理解を深め、国際的な負担、役割分担の中で難民問題を解決に導かせる方針を掲げていた。

33）この文書は「全世界の難民と庇護希望者の保護を向上させるための意欲的且つ、現実的な行動計画であり、UNHCR のみならず各国政府、NGO、その他パートナーの具体的な活動に関する指針として資すること」を目的としている。UNHCR (2003) “Agenda for Protection”, Geneva, p.9
34）UNHCR Core Group on Durable Solutions (2003) “Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern” , Geneva, p.3.

２－２　高等弁務官の示す「自主帰還」と「人道支援から開発への移行」に向けた政策の背景

本節においては、両高等弁務官が「自主帰還」についてどのような対応を示してきたかについて、前節で示した両高等弁務官の任期における方針であった「予防的措置」、「恒久的解決」の観点から捉えることとする。その上で、「人道支援から開発への移行」について、緒方高等弁務官とルッベルス高等弁務官が政策を提示した背景を捉える。

「自主帰還」については、1990 年代から現在を通じて、毎年 100 万人以上の人々が行っている。1990 年以前は 30 万人以上を大幅に超えることはなかった[35)]。大規模な帰還の事例は、1993 年のカンボジア難民の帰還、1995 年のルワンダにおける難民の帰還、1999 年の東ティモールにおける難民の帰還、2002 年のアフガニスタン難民の帰還等々、全てが本国の和平合意後の帰還であるわけではないが、UNHCR は成功と失敗を伴いながら帰還民支援を行ってきた[36)]。

このような「自主帰還」に向けた方針については、緒方高等弁務官とルッベルス高等弁務官の間に相違がある。前節からも把握できるように、緒方高等弁務官は、「自主帰還」を第一義的な解決手段と捉えている。一方で、ルッベルス高等弁務官は、あくまで「自主帰還」を「第一次庇護国定住」、「第三国定住」という恒久的解決策の中の一つとして捉えていた。この相違は「人道支援から開発への移行」に対する考え方にも現れている。緒方高等弁務官の「人道支援から開発への移行」に向けた政策は、実際の支援の現場から生まれたものである。たとえばルワンダにおいて、UNHCR は約十万戸の住宅を帰還民のために用意し、また、学校、病院などの建設、水の確保など、地域開発の範疇まで行った。UNHCR の活動に賛同する国家もあったが、国際社会からの非難も認めている。その点では、緒方高等弁務官は開発機関との連携によって、紛争後の国家の経済を上向きにする必要があるが、中・長期的な経済開発や投資は、国内情勢が安定しないと入ってこないということがあり、逆に経済開発が行われないと情勢が安定せず、ジレンマに陥るということを認めている[37)]。

一方で、ルッベルス高等弁務官の「人道支援から開発への移行」に向けた政策の背景は難民が開発の担い手と考えることによって、それまで、援助の受益者として考えられてきた難民を開発としてのアクターとして捉え、難民本国または、第一次庇護国の開発を活性化することであった。ルッベルス高等弁務官は「難民は、本国でも、庇護国でも、単なる人道支援の受益者ではなく、開発に対する潜在的な受益者である」と述べている[38)]。難民の多くが帰還を行えず、第一次庇護国においてある一定区域内での難民キャンプでの長期的な生活を強いられる現状に対して「自主帰還」にせよ、「第一次庇護国定住」にせよ、「恒久的解決」へ向けて再統合を図るための戦略でもあった。

このような問題意識の下、2 人の高等弁務官は「人道支援から開発への移行」に対してどのような政策を提示したのであろうか。

35）UNHCR(2001)『世界難民白書 2000』、UNHCR “Statistical Overview:1994-2000”,Geneva、UNHCR “Statistical Yearbook:2001-2004”,Geneva を参照。

36）帰還民支援の詳細については、UNHCR(2001)『世界難民白書 2000』を参照されたい。

37）緒方 (2002) 前掲書、219-220 頁。

38）ルード・ルッベルス (2002)『UNHCR は仕事の質で支援を得る』「外交フォーラム」165 号、12-13 頁。

２－３　高等弁務官の「人道支援から開発への移行」に向けた政策

緒方高等弁務官は 1999 年 1 月「ブルッキングス・ラウンドテーブル」の開催を提唱し、「ブルッキングス・プロセス (Brookings Process)」を開始する。「人道支援から開発への移行」に関して、対象地域を限定せず、政策的な枠組みで捉えたのは初めてのことであった[39)]。一方、ルッベルス高等弁務官は 2003 年 5 月に「4Rs プロセス」を提示した。以下では双方の政策について説明を行う。

２－３－１　ブルッキングス・プロセス

「ブルッキングス・プロセス[40)]」は二度のラウンドテーブルとその後のパイロット・プログラムを合わせ、その過程を総称している。緒方高等弁務官は世界銀行のウォルヘンソン総裁と共に会議の提唱を行った。会議はブルッキングス研究所[41)] の所長であるアマコースト大使の司会の下で行われ、提唱者である 2 人が共同主催者を勤めた。参加アクターは UNHCR、ブルッキングス研究所、世界銀行の他に、スペス元総裁を始めとする UNDP、開発援助委員会 (DAC, Development Assistance Committee) の代表、米国、日本、英国、カナダ、EU、北欧などの先進国代表、一ヶ国の被支援国家 (モザンビーク)、オックスファムなどの NGO 代表である。「人道援助と長期開発援助の間のギャップに関するラウンドテーブル」と題され、第 1 回は 1999 年 1 月にスイスのジュネーブ、第 2 回は同年 7 月にフランスのパリで行われた。両者とも非公式の会議であり、報告書は公開されていない。

会議では問題意識の共有が行われた。結果として、参加者の間で「ギャップの問題解決のために被援助国政府・国民、国際機関、ドナーおよび NGO が新たな協力関係のもとで一丸となって取り組む必要があり、組織間の連携と柔軟かつ確実な資金手当ての両面において改革を図る必要がある。」という認識が一致した。また、会議の成果は以下の通りであった。

①組織間のギャップの問題

これまでの緊急・人道支援と復興開発支援という区分けの仕方では、紛争直後の流動的かつ混沌とした状況には対応できない。紛争の段階においては人道支援機関が展開し、その後、開発機関に活動を引き継ぐ流れが構築できていないことは事実であり対応が必要である。

<u>問題の対応策</u>

・調整役としての UNHCR および UNDP の機能・権限強化を行う。

・多国間援助と二国間援助、人道支援機関と開発機関の役割分担の明確化を行う。

・各援助アクターの役割分担を認識し、紛争が終結、もしくは終結する前の早期段階から全ての援助実施母体を巻き込んだフィールド・レベルでの共同計画を実施する体制構築を目指す。

②資金面のギャップの問題

39）人道支援から開発に対する UNHCR の取り組みは、1990 年代以前にも行われてきたが、「人道支援から開発への移行を目的として、国際機関の連携を目指した政策として行われたのは、「ブルッキングス・プロセス」が初めであった。1990 年代以前の UNHCR の活動と開発との関係性については、小泉康一 (2004)「難民帰還と国際開発援助―慢性的な政治不安定状況下での戦略は有効か―」を参照されたい。

40）以下、プロセスの目的と第一回会議の内容についてまで Sadako Ogata and Wolfensohn James(1999) “The transition to peace in war-torn societies: some personal observations”, Geneva を参照。また、プロセスの全体像については、高須幸雄 (2001)「人道支援と開発支援のはざま：ギャップ問題は日本アイテム」『外交フォーラム』第 152 号 56 頁を参照。

41）1916 年に設立された、米国ワシントンにある経済分野のシンクタンク。

問題が発生する主な理由として、復興開発支援を行う援助アクターの介入の遅れから、人道支援機関が所定の援助を終えても撤退を行うことができず、資金の枯渇が起こる。

問題の対応策

・人道支援と復興開発支援の間に確実な資金メカニズムが必要という点で、参加者の一致がなされた。具体的な政策としては、トラスト・ファンドの設立、共同出資と共同負担、多年度出資、コンソーシアムの設立、債務国会議が提案された。

第2回会議[42] は1999年7月にパリで行われた。会議の参加アクターは前回と同様であり、第1回会議の内容を踏まえ討議が行われた。会議の成果として、問題に対して各国・諸機関、NGO間の協力をさらに深めて、既存の対応策を強化していくことで一致した。また、現場重視のパートナーシップとして、フィールド・レベルでの「自由意志による共働 (coalition of willing)」の強化が必要であると考えられた。そして、ギャップを埋める新制度を協調して発達させていくことで意見が一致した。会議内では以下の具体的な方途を探るということが掲げられた。

{1} ネットワーク 「ブルッキングス・プロセス」のメンバーおよびその他関心を有する国、機関、NGOが必要に応じ会合し、同プロセスの成果、改善すべき点などをレビューする。

{2} 行動グループ　ネットワークの中心メンバーが指定された調整官の指導の下、世界の主要な紛争後の状況をモニターし、国際社会の注意を喚起する。

{3} パートナーシップ・イニシアティブ　特定のケースに協力する国・機関からなり、紛争直後から長期的な復興戦略まで視野に入れ、役割分担を明確にし、具体的支援を行う。

行動グループについては参加者のコンセンサスは得られなかったが、以上より、パイロット・プログラム対象国の設定が行われた。プログラムはルワンダ、コンゴ、シエラレオネ、ガーナ、リベリアにおいて行われる予定であったが、実際の支援はシエラレオネとルワンダにおいて始められた。

２－３－２　4Rsプロセス

「4Rsプロセス」は、帰還 (Repatriation)、再統合 (Reintegration)、復興 (Rehabilitation)、及び再建 (Reconstruction) を統合的に扱い、難民の帰還後の定着をサポートする試みであった。「4Rsプロセス」は「コンベンション・プラス」における「公平な負担・責任分担の達成及び、難民及び避難民の自立の促進を目標とした難民受け入れ国、再統合の文脈での難民流出国、及び中央政府から離れた難民受け入れ地域を対象とした開発援助」を目的としている。また、2003年5月に開始されたDAR(Development Assistance for Refugees) の枠組みの一つとなっている。DARは「難民保護への課題」の以下の目標と関連している。

ゴール (Goal)[3]、「より公平な負担・責任分担と難民受け入れ・保護対応力の強化[43]」

【1】、難民問題の国内・地域・多国間の開発政策への連結

ゴール (Goal)[5]、「難民問題の恒久的解決策の更なる追求[44]」

42）第二回の会議の内容については、UN Doc.EC/50/SC/CRP.11,2000. を参照。

43）UNHCR (2003) “Agenda for Protection”, Geneva, p.55.

44）UNHCR (2003) “Agenda for Protection”, Geneva, p.69.

【1】、長期化する難民問題の恒久的解決策の実現

【7】、難民の自立の達成

この点が示されることによって、UNHCR の活動の目的である「難民保護」の範囲が難民、国内避難民などの帰還、再定住までの支援から、再定住後の復興開発支援までを行うということに拡大された。このことは、UNHCR が「人道支援から開発への移行」をその目的とし、活動の一部として行うマンデートがあるということを明らかにしている。

「4Rs プロセス」は 2002 年 3 月のルッベルス高等弁務官から世界銀行ウォルヘンソン総裁、UNDP マーク・マロック・ブラウン総裁宛の書簡により、会議が 2002 年 5 月に開催された。UNHCR、世界銀行、UNDP は後にプロセスの参加を表明する UNICEF、WFP と共にパイロット・プログラムを行うことを決定した。2002 年 9 月のニューヨークでの会議より、パイロット・プログラムを行う国家をシエラレオネ、エリトリア、スリランカ、既に支援が行われていたアフガニスタンに選定した。会議によって決定された提案された諸原則は以下の通りである。

〈1〉、4Rs のコンセプトを具現化する過程における当事国政府のオーナーシップ

〈2〉、国家レベルでの統合された計画を UNCT (United Nations Country Team, 国連国別チーム) が行うこと

〈3〉、UNCT が移行期における一貫した支援を行うことを支持する、継続的かつ強い組織間協調とコミットメント

〈4〉、開発における多様なアクターの参加

「4Rs プロセス」においては、各段階で役割分担と主導を行う機関が設定された。

〔1〕Repatriation ―帰還、尊厳と安全が保障された上で、出身国への自発的な帰還―
UNHCR が主導で行う。

〔2〕Reintegration ―再統合、生命と、生活、尊厳の維持するための政治的、社会的、経済的、法律上の状況が確保されるための、帰還民への能力向上― UNHCR と UNDP が主導で行う。

開発プログラムを始める一方で、UNHCR は帰還民の再統合を促進させ、現場でのプレゼンス、人的資源、実行能力を早期段階で拡大させる目的から、開発に対して比較優位のある世界銀行、UNDP、UNICEF、WFP へのサポートを行う。調整と UNHCR の撤退と他機関の参加によって、支援が途切れることのないような枠組みを作る。再統合期はコミュニティに対して支援を促進させる方法によって、世界銀行や UNDP が、「4Rs プロセス」と UNDAF や PRSP[45] などの国家の開発計画に対する

45）UNDAF とは “United Nations Development Assistance Framework”「国連開発援助枠組み」である。UNDAF は国連開発グループ（UNDG）が中心となり実施している。UNDG は開発機関によって構成されるグループであり、執行メンバーは UNDP、UNICEF、UNFPA、WFP の 4 機関である。ここにオブザーバー資格で世銀が入っている。これは PRSP との連携を考えているからである。UNDAF は CCA（共通国別アセスメント）の後に作られる援助受け入れ国内のフレームワークである。社会開発の重要項目に優先順位をつけて、実施機関のタイムフレームの統一化を行う。PRSP とは “Poverty Reduction Strategy Paper”「貧困削減戦略文書」である。PRSP とは、参加型プロセスを通じて途上国自身が作成する、貧困削減を具体的に実現させるための包括的・長期的な戦略・政策である。1999 年の G7 ケルンサミットでの貧困削減と債務削減に関する議論を踏まえ、同年重債務貧困国及び全ての IDA(国際開発協会) 融資対象国に対し PRSP 作成が要請された。顕著な特徴は、借入国自身が主導することにあり、借入国はシビルソサエティや貧困層と幅広く協議を行った上で、自ら戦略を策定するものである。双方共に 2000 年 9 月に採択された国連ミレニアム開発目標 (MDGs) と関連している。そこでは 2015 年までの目標達成と、国連とすべての開発パートナーが連携していくという点が示されている。その点で、UNDAF、PRSP も連関性を持つものとされる。

リンケージを促進させる。

〔3〕Rehabilitation ―復興、コミュニティが持続可能な生活を追求できるように、紛争の間に荒廃した帰還地域への社会経済的なインフラ (学校、保健所、給水所、公共施設、住居) の復旧―

UNDP は他の開発機関との調整を行う。

〔4〕Reconstruction ―再建、持続可能な開発に向けた基盤を造る生産能力、制度、政治的秩序の構築―

世界銀行と UNDP が主導で行う。

この四つの段階で各支援機関が参入と撤退を行い、支援を継続していく。各段階に具体的な支援内容は明記されていないが、役割分担がはっきりと分かれた上で、各段階に主導で行う機関が決められていることが特徴である。枠組みを区切ることで、支援が途切れることを避け、人道支援機関と開発機関の機能的な違いを補完的に扱うという目的である。また、「4Rs プロセス」については当事国政府の同意が必要とされ、段階的に UNDAF や PRSP といった開発機関が支援を行う開発計画に取り込まれていくことが求められている。そして、「4Rs プロセス」の最初の段階で、如何に UNHCR が平和構築の基礎を築くことが出来るかが、重要であるとされている[46)]。

3 「人道支援から開発への移行」に向けた UNHCR の連携～シエラレオネにおける事例分析～

本節においては、シエラレオネにおける「自主帰還」後の帰還民支援の事例を検討する。第 2 節で説明を行った、緒方高等弁務官が提唱した「ブルッキングス・プロセス (Brookings Process)」とルッベルス高等弁務官が提唱した「4Rs プロセス」がどのような形で実際の支援において反映されているか分析する。シエラレオネは二つのプロセスのパイロット・プログラムが実施された国家である。尚、事例は国際機関、シエラレオネ政府より提出された報告書という一次資料に基づいて分析されたものである。事例分析を行うことにより、「人道支援から開発への円滑な移行」に向けた政策の評価と、実際の UNHCR の支援における活動と国際機関、NGO との連携を明示し、その課題と課題解決への提言を行うこととする。

3－1　紛争の経緯および帰還のプロセス

本節では紛争の経緯、難民、国内避難民の発生理由を概観した上で[47)]、帰還のプロセスについて整理することとする。

シエラレオネでは、1991 年 3 月に革命統一戦線 (RUF, Revolutionary United Front) がリベリアから侵攻して動乱が始まった。シエラレオネに ECOMOG（ECOWAS 停戦監視団）が派遣されたが戦闘は継続し、3 年間に 100 万人以上が住み慣れた土地を追われた。政府は 1995 年に秩序を回復し、1996 年初めに選挙が行われた結果、文民であるカバー大統領が選出された。政府と RUF は和平協

46)「4Rs プロセス」については、UNHCR Core Group on Durable Solutions(2003) “Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern”, Geneva、UNHCR(2004) “Handbook for Repatriation and Reintegration activities”, Geneva に基づいて記述している。

47）以下本項は UNHCR(2001)『世界難民白書 2000』261 頁、および外務省ホームページ各国インデックス (シエラレオネ共和国) http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/s_leone/(2005 年 12 月 26 日取得) に基づいて記述している。

定を締結し、この和平協定に基づき、数十万の難民、避難民が帰還した。しかしながら、1997 年 5 月、軍の不満分子が RUF に参加し、カバー政権を倒して、国軍革命評議会 (AFRC, Armed Forces Revolutionary Council) を設立した。その後、ECOMOG と AFRC 間の戦闘で多くの避難民が出た。1999 年 7 月、政府と反政府勢力はトーゴの首都ロメでの交渉を経て、再び和平協定に調印した。1999 年 10 月、国連安保理は UNAMSIL（国連シエラレオネミッション）の派遣を決定し、DDR 計画 (武装解除、動員解除、社会復帰) が実施された。2000 年 5 月に RUF による国連 PKO 要員拉致事件が続き、再び緊張が高まったが、ECOWAS 諸国の仲介により、2000 年 11 月にシエラレオネ政府と RUF との間での停戦合意が行われた。さらに 2001 年 5 月には両者間で武装解除の実施方法についての合意がなされるなど状況は沈静化した。2002 年 1 月、カバー大統領は DDR 計画の進捗状況に鑑み、武装解除の完了宣言を行った。2002 年 5 月、大統領、国会議員選挙が平和裡に実施され、現職のカバー候補が再選された。以降、平和の定着と民主主義の移行が進められている。

次に、難民、国内避難民の帰還プロセス[48] について以下に説明する。

1999 年 7 月にシエラレオネにおいてロメ和平協定が結ばれ、「ブルッキングス・プロセス」が開始された 2000 年 2 月前後より、2000 年内に 2 万人近くの難民、国内避難民が帰還した。一時政情の不安定により帰還は停止したが、2001 年以降、停戦合意と武装解除の実施により、再度帰還が行われた。UNHCR の帰還事業が終了する 2004 年 7 月までの間に 17 万 5 千人の援助対象者、UNHCR の援助対象外の人々を含めると 27 万人の人々がギニア、リベリア、ガーナ、コートジボワール、ナイジェリアなど周辺国からの帰還を果たした。また、それ以上の国内避難民が国内の避難地域からの帰還を果たしてきた[49]。シエラレオネにおける「自主帰還」は帰還民にとっても、支援側である UNHCR にとっても困難であった。その理由として、一つにシエラレオネの政情不安が挙げられる。停戦合意が示されても帰還民が再び戦火に巻き込まれるケースが頻繁にあった。もう一つの理由は西アフリカ諸国の状況がシエラレオネの帰還民に影響を及ぼすということである。シエラレオネ難民が逃れていたギニアやリベリアでは、2001 年頃から武装集団による襲撃事件の発生や内戦の激化により情勢が悪化した。状況の急転によって難民帰還のペースが非常に不安定になってしまった。このような困難な状況にあったものの、2000 年から 2004 年の間、継続的に難民、国内避難民の帰還が進み、結果として多数の難民、国内避難民が帰還、再定住を果たすこととなった。

3－2　ブルッキングス・プロセスから 4Rs プロセス へ

本節では、前節に示した難民の帰還、再定住の後に行われる「人道支援から開発への移行」を進めるための取り組みである「ブルッキングス・プロセス」、「4Rs プロセス」のパイロット・プログラムがシエラレオネにおいてどのように実行されたのかを概観する。

48）UNHCR Japan ホームページ“NEWs”http://www.unhcr.or.jp/news/news_archives/index.html(2005 年 12 月 26 日取得)、UNHCR “Global Appeal:1999-2006”,Geneva、UNHCR “Global Report:1999-2004”,Geneva を参照。

49）シエラレオネにおける帰還民（UNHCR の援助対象者かつギニア、リベリアからの帰還民、カッコ内は全体の帰還民) UNHCR “Global Report :2000-2004”,Geneva を参考に筆者作成。

	2000	2001	2002	2003	2004
リベリア	24,900(40900)	1,500(10500)	33,700(34600)	4,500（12500）	13,400(13400)
ギニア	記載なし	38,300（77300）	21,700（40800）	28,200(28200)	12,200(12200)

1999 年 7 月のロメ和平協定によって、シエラレオネにおける難民帰還は再び始まった。同月パリで開催された二回目のブルッキングス・ラウンドテーブルにおいて、シエラレオネがパイロット・プログラムの実施対象国に決定された。その後 1999 年 11 月、2000 年 2 月の UNHCR、世界銀行、UNDP、ブルッキングス研究所の会議によって具体的な支援方針が決定された。上記の機関によるハイレベル委員会からなる合同調査団がシエラレオネ、コートジボワールなどに派遣され、難民の帰還、再定住のための関係機関及び援助国の協力を求める報告が提出された[50)]。パイロット・プログラムの支援の中心はシエラレオネ難民であり、ギニア、リベリア諸国にいるシエラレオネ難民の帰還が重点事項とされた。また、会議以降新たに FAO、UNICEF、WFP、WHO、シエラレオネにおける NCRRR(National Commission for Reconstruction, Resettlement and Rehabilitation) の参加があった[51)]。さらに UNHCR、世界銀行、UNDP は以下の必要性を認識した[52)]。

(1) 西アフリカの政治的指導者や元反政府勢力側の人物を深く関与させる

(2) 様々なグループ間で情報の流れを改善する。

(3) 難民に、いつどのように帰還すれば良いかを決められるように情報を行き届かせる。

(4) すでに進行中の人道支援計画がより柔軟に行えるよう、重複しないよう調整する。

支援は 2 月以降すぐに実施され、早期段階から開発機関が参加した。しかしながら、2000 年 5 月に再び政情が不安定化し、RUF によって国連 PKO 軍への襲撃、および拘束が頻発する事態に至った。この反政府軍の再度の反抗は、1999 年 7 月のロメ和平協定の脆弱性を突くものであった[53)]。この後、マサンタ (Macenta, ギニア国境から 20 キロ) の難民キャンプが焼き払われて UNHCR の職員 1 人が殺され、 1 人が行方不明になった[54)]。シエラレオネの民衆に対しても RUF 軍によるレイプ、強奪、家族離散、子ども兵士への誘拐などが発生し、被害は拡大化した。このように難民支援の中心であった現地事務所が襲撃され、政情の不安定化が決定的になったことによって、支援機関はシエラレオネから撤退せざるを得なくなった。また、ロメ和平協定後、政府の指示により、首都フリータウン近郊の極めて限定的な地域に難民キャンプを設置することとなった。反政府軍の反抗の可能性が高かったにもかかわらず、首都近郊における難民キャンプ設置は、戦闘が開始されれば帰還民の犠牲が一気に拡大する可能性があることを意味していた。

このような状況の下、2000 年 7 月以降、プロセスにおける支援の対象がシエラレオネの帰還民から、シエラレオネ難民が残るガーナ、リベリアへと移行した[55)]。難民キャンプでは、帰還を想定して教育、保健衛生などに関する支援が行われた。しかしながら、帰還が短期的に期待できないシエラレオネでの状況下では、そのような支援は効果を生むことができなかった。また、リベリア、ガーナにおいてもシエラレオネ同様に政情の不安定化が進んだ。結果として「ブルッキングス・プロセス」

50）UN Doc. No.A/55/12, 1999, paras.117-118.

51）UN Doc. No.EC/51/SC/CRP.5, 2001, paras.5-6.

52）UNHCR 日本・韓国地域事務所『難民』誌、2000 年 3 号、14 頁

53）脆弱性とは、シエラレオネ政府が調印の際、全戦闘員に対して無条件恩赦、RUF 指導者サンコーの副大統領就任、RUF の政党化を認めたことによって、反政府軍が再び反抗を行う余地を与えたことにある。

54）Relief Web ホームページ“UNHCR Briefing Notes: UNHCR Worker missing after Guinea attack, Guinea/Afghanistan/Pakistan/Tajikistan” http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/c726645a9bb72470c12569cf005b2d4d(2005 年 12 月 26 日取得)。

55）UNHCR (2001) “Global Appeal 2001-Sierra Leone”, Geneva, pp.115-119.

自体も方針変更を余儀なくされ、2001 年 11 月にルワンダへと支援の重点が移行したのである。以上の経緯はシエラレオネにおける難民、国内避難民の帰還、再定着に課題を残した。

2000 年末以降、シエラレオネの政情は旧宗主国である英国の UNAMSIL への増派とその平和維持活動により、徐々に安定を取り戻し始めた。UNHCR がルッベルス高等弁務官の主導の下、「4Rs プロセス」の実際の支援の開始は 2003 年 5 月であった。このパイロット・プログラムでは、主にシエラレオネにおける難民、国内避難民の帰還事業に焦点が当てられた[56)]。UNAMSIL は 2002 年から 2003 年の間において難民の帰還を支えた。それまで難民、国内避難民の帰還事業は UNHCR が IOM と共に継続的に行ってきたが、政情不安定の影響で帰還には常に安全保障の面から困難さを伴っていた。UNAMSIL は依然として反政府軍が残る地域に対して、地域のパトロール、輸送支援、安全管理への情報提供を行った。シエラレオネにおける UNHCR に対する UNAMSIL の支援は援助関係者、帰還民を問わず、その生命の安全に貢献したのである。

2003 年 5 月には、難民、国内避難民の帰還、再定住に伴う形で UNHCR、UNDP、UNICEF、ILO と世界銀行からなる合同調査団がシエラレオネの東側、首都フリータウンからは離れたリベリア側の国境に近いコノ県、カイラフン県、フジェフン県とギニア国境に近いカンビア県を訪問した。これを受けて、シエラレオネにおける「4Rs プロセス」が始まることとなった。この 4 県が選定された理由は紛争の影響により発生した難民の 80％が避難を行っているからであった。また、紛争による荒廃の度合いが大きく、UNHCR は既に活動を開始していた。合同調査の後、「4Rs プロセス」の前半段階である帰還 (Repatriation) 後の再定住 (Reintegration) 期における主要なプロジェクトとして、UNHCR を中心に人道支援機関、UNDP などの開発機関、UNHCR のインプリメンティング・パートナーである NGO と共に行われたのが、CEPs(Community Empowerment Projects) である。CEPs は 2003 年から 2004 年末までの 2 年間を期限とし、「4 Rs プロセス」と同じ 4 県が対象とされたプロジェクトであった。農業、水資源、公衆衛生、保健衛生、コミュニティーサービスの面で子供、女性、高齢者、青年などへのエンパワーメントを目的とした。そして、4 県における 200 の村、町単位のコミュニティに対して支援が実施された。ニーズの把握を行い、コミュニティが支援を選択するという意思決定の機会を設け、人々のオーナーシップとその参加を重視した。

ここまで、シエラレオネにおける「ブルッキングス・プロセス」から「4Rs プロセス」の計画段階までを概観してきた。次に、「4Rs プロセス」が計画の途切れてしまった「ブルッキングス・プロセス」の課題をどのようにして修正していったのかという点を分析する。

「ブルッキングス・プロセス」の支援が途切れた第一の原因は、紛争の再発と政情不安定である。1999 年のロメ和平協定の時点で 10 年以上紛争が継続されており、加えて反政府軍の勢力が依然として残る段階で、難民の帰還と開発を結びつけることは非常に困難であった。したがって、「ブルッキングス・プロセス」の目的の一つであった「早期段階からすべての援助実施母体を巻き込んだフィールド・レベルでの共同計画」を行うには危険性が非常に高かった。また、開発には多様なアクターお

56）UNHCR (2005) “From emergency evacuation to community empowerment Review of the repatriation and reintegration programme in Sierra Leone” Annex F. Interagency 4Rs mission to Sierra Leone, 19–26 May 2003　MAIN FINDINGS, Geneva, pp.77-86.

り、これらが一度に支援を行った場合、一旦政情が不安定になり暴力行為が発生すると、そのような混乱した状況で力を発揮するだけの共通の支援理念と情報共有を行う手段を持っておらず、支援の撤退を行わざるを得ない。平和の維持は「人道支援から開発への円滑な移行」を実現させる上で前提となる条件であった。その点で、後にシエラレオネにおけるUNAMCILの活動やDDRの進行によって、難民や国内避難民の帰還が滞りなく進み、「4Rsプロセス」やCEPsといった取り組みを開始する素地が整ったと考えられる。

「ブルッキングス・プロセス」の支援が途切れた第二の原因は、当事国政府の行政能力への過度の期待である。難民、国内避難民の帰還民支援活動を通じて本国に関わるという意味でも、本国政府の承認は必要であり、UNHCRをはじめとした国際機関は政府との連携を必要とする。シエラレオネにおいて国際機関は「ブルッキングス・プロセス」の中で政府との協調姿勢をとり、難民の帰還に関するオーナーシップを政府に与えた。政府は当初、難民の帰還地域を首都フリータウン近郊に限定した。国際機関もそれに従い支援を行った。しかしながら、その支援は極めて限定的であり、開発に向けた支援を行うことは困難であった。また、政府の行政能力が低い段階でオーナーシップを与え、それに準じた支援を行うことにも疑問が残る。10年以上の紛争の結果として、シエラレオネ政府のガバナンス能力は激しく消耗していたからである。確かに本来であれば、開発機関も政府を通して国家全体における開発を行うが、紛争終結直後のシエラレオネでは、政府の統治能力を期待できるほど、政治的な安定は取り戻されていなかった。緒方高等弁務官も政府の行政能力について、2002年に以下のように述べている。「私も高等弁務官時代に『ギャップ問題』を、随分苦労して色々な機会に提示しましたが、ひとつ間違っていたのかな、と最近思います。というのは、現在、国際的な開発援助機関はまだ机上での計画段階で、実際に動いていません。とすれば、誰が開発に動いてくれるのかというと、アフガンの政府なのです。それには中央政府と地方政府がありますが、中央は行政能力が弱いので、地方レベルでタイアップの余地があるのではないかと。[57)]」

一方で「4Rsプロセス」は計画段階においてCEPsを中心とした地域のエンパワーメントを重視していた。この点はまさに緒方高等弁務官が課題として残した点である。これまで、難民が存在する地域において地域開発を行うという観点は考慮されてきたが、難民、国内避難民の帰還地域に対して、長期的な視点に根ざした地域の開発は多くは行われてこなかった。支援地域の選定についても、首都フリータウンから離れたリベリア側の3県が選定されたことは地方コミュニティからのボトムアップが強調された結果と考えることができる。政府への統治能力の強化についても、NaCSA(National Commission for Social Action, 国家社会活動協会)が設置され、各国際機関と定期的にミーティングを開催し、情報共有を通じて漸進的にオーナーシップの移行を図った。

では、実際のCEPsはどのような連携をもってして行われたのか。第3節以降では、UNHCRを中心とした「4Rsプロセス」の前半の段階におけるCEPsの支援はどのように行われているかを支援機関の連携の視点から整理していく。

57）UNHCR日本･韓国地域事務所『UNHCR NEWS』誌、2002年第4号、6-7頁。ギャップとは、「人道支援から開発への移行」において、生じる支援の切れ目・継ぎ目のことを指す。また、「アフガン」とは、アフガニスタンの帰還事業について述べている。アフガニスタンの帰還民支援の開始が、2002年であり、シエラレオネにおける「ブルッキングス・プロセス」の撤退が2000年内であることを考えると、その反省点を考慮して述べていると想定できる。

3－3　UNHCR の活動と連携

本節ではシエラレオネにおける「4Rs プロセス」の二つ目のフェーズとなる帰還 (Repatriation) 後の再統合（Reintegration）期における UNHCR の活動と支援機関間の連携について考察していく。UNHCR の連携は 3 点に大別できる。1 点目については UNHCR と NGO 間の連携がある。2 点目に UNHCR と国際機関間の連携が挙げられる。3 点目は UNCT(United Nations Country Team, 国連国別チーム）から派生した TST(Transitional Support Team) との連携である。この 3 点の連携について、以下に説明を行っていく。

3－3－1　インプリメンティング・パートナーとしての NGO との連携

UNHCR の帰還民再定住後の実質的な支援は、NGO との連携が無くては成立しない。250 もの CEPs のプロジェクトが行われる中で、UNHCR がその支援の幅を維持するのは、NGO の補完的な役割があるからである。ここでは、シエラレオネにおける CEPs のプロジェクトの中の一つとして、ピース・ウィンズ・ジャパン (Peace Winds Japan, 以下 PWJ) の取り組みを説明した上で、NGO との連携のあり方について整理する。

PWJ の取り組みは CEPs 事業の一つとしてのコノ地区における帰還民の定住支援であった。井戸の掘削事業とグラビティ (重力式) 給水システムによる簡易水道の建設が行われた。井戸は北部の 9 つの郡に 22 本が掘削され、事業の受益者は 12900 人を数えた。また、グラビティ給水システムによる簡易水道はコノ地区南部にある 8 つの村に水を供給した。PWJ は内戦の激化で計画が宙に浮いてしまった他の団体の事業を新たな事業として引き継いだ。その支援の受益者も 1500 人を数えた[58)]。

CEPs の枠組みの中で行われた一部のプロジェクトの事例を分類すると、以下にまとめられる。

表 2、CEPs において実施されたプロジェクト (一部)

テーマ	プロジェクト名	地域	NGO 名
女性の権利拡大	Woman’s skills training	コノ県	難民支援団体 (IRC)
施設の設置	Community Health Post	コノ県	ワールド・ビジョン (WV)
農業	Rice Mill and drying floor	カンビア県	American Refugee Committee
教育への参加	Construction of 3-classroom school	カイラフン県	Bo Pujehun Development Association
マイクロ・ファイナンス	Micro-finance and Woman Skills Training Center	カイラフン県	オックスファム (OXFUM)

UNHCR (2005) “From emergency evacuation to community empowerment Review of the repatriation and reintegration programme in Sierra Leone” Annex H. List of projects visited, Geneva, pp.93-96 をもとに、筆者作成

58）ピース ウィンズ・ジャパン (2005)「2004 年度年次報告書」10 頁。

インプリメンティング・パートナーとの連携を目的とした、UNHCR の役割はブランチ・オフィスである首都フリータウンの事務所、サブ・オフィスであるボー事務所、帰還民支援のために設置された５つのフィールド・オフィスとそれぞれ異なる[59]。

①フィールド・オフィスの役割は、以下の通りである。

・ボー事務所、フリータウンの事務所にて、インプリメンティング・パートナーの選択を行う。また、チーフダム[60] の運営についても支援を行う。

・コミュニティ、NaCSA、インプリメンティング・パートナーの定期的な会議を開催する。

・プロジェクトの登録、モニタリング、コミットメントを継続的に行う。

・個々の現地職員が、連携の対象への責任を明確にする。

・UNHCR のボー事務所、フリータウン事務所に支援の進展とその障害について報告し、必要があれば支援を求める。

②ボー事務所、フリータウン事務所の Reintegration Team の役割は、以下の通りである。

・手法、報告書の書式などの規格化、ガイドラインや政策を支持する。

・個々の CEPs のプロジェクトに関する、現場レベルでの意思決定を認める。

・資源を調整し、事業実施への輸送、通信設備、必要品の運営コストについて、確実な資金提供を行う。ロジスティクスの整備を行う。

・UNHCR のジュネーブ本部の再統合セクションと連携し、CEPs の標準指標を導く。全体的な外部へのフォーカル・ポイント（担当者）として活動し、現場に配置された職員より編纂された情報によって、全ての支援機関が十分な情報を得られるように努力する。

UNHCR とインプリメンティング・パートナーの提携方法は、UNHCR のガイドライン[61] に記載されている。NGO は 4 半期ごと、そして年次のモニタリングレポートを UNHCR に提出する。その内容は計画目標に対し、実際に達成された事業についてである。UNHCR はこのような形式的な報告を受け、ロジスティクス、必要な備品の整備などを行い NGO の支援のサポートを行う。また、UNHCR のフィールド担当官が毎日のように現場の NGO 関係者と顔を合わせ、基本情報、支援状況の共有、帰還地域での問題の共有を行っている。必要な際は UNHCR、シエラレオネ政府機関が一同に介する公式のミーティングのほか、電話、オフィスへの訪問による相談という方法をとる。

３－３－２　国際機関との連携

シエラレオネの「4Rs プロセス」には UNHCR、UNICEF、WHO、UNDP、ILO、世界銀行、WFP、FAO が参加を表明した。各機関はシエラレオネにおける再統合（Reintegration）期において CEPs を通じ、独自のプロジェクトや合同のプロジェクトを展開した。ここでは国際機関と UNHCR が共同で行った三つの支援を挙げ、その背景にある「人道支援から開発への円滑な移行」に関する各

59）UNHCR (2005) “From emergency evacuation to community empowerment Review of the repatriation and reintegration programme in Sierra Leone” Annex G.UNHCR Guidelines on Community Empowerment Projects, Geneva, pp.89-92.

60）シエラレオネにおける県の次にあたる行政区域

61）UNHCR(2003), “Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners”, Geneva に記載。

機関の方針について整理をする[62)]。

〔1〕CEPs の実行に向けた枠組みの強化

UNDP と UNHCR は CEPs の実施に向けての枠組み作りを行った。PMC(Project Management Committee) を設置し、コミュニティ内部における支援の持続可能性追求のため、現地の人々による代表者へのキャパシティ・ビルディングを行った。また、帰還民のニーズとその優先順位がコミュニティ全体での意思決定に基づいているかどうか、実際の支援に帰還民が参加しているかどうかについてモニタリングを共同で行った。

〔2〕再定住支援

UNHCR と FAO は、帰還地域での生活の再建に必要な生活必需品と食糧を帰還民が持つことを保障する支援を実施した。この支援では、パッケージとしての生活必需品の提供、農家を営む帰還民への種子の無償配布、農産物の市場の確保、配布物の維持、輸送管理などを行った。

〔3〕社会復帰への物質的支援と教育

UNHCR と UNICEF は、非公式教育として、初等教育を補完する部門への支援を行い、25 の学校の教育環境が改善すること、教育の質を上げることと、訓練を行うスタッフの増員、省庁の管理能力とサービス提供の強化を目的とした。具体的には、教育プログラムを行うための教室提供、小学校の設立、設備投資と教員への訓練、4 県における情報通信機器の設置、女学生への教育を行うコミュニティの指導者へのオリエンテーション、教員組織、運営委員会の設置、ジェンダー、エイズ問題への教育など、教育カリキュラムの改善に向けた支援であった。

このような支援と関連して、各国際機関における「人道支援から開発への円滑な移行」に関する支援方針を整理すると、以下の表にまとめられる。

表 3、国際機関の「人道支援から開発への円滑な移行」に向けた支援方針

WFP	難民、他の緊急事態における人々の生命を救うこと。危機に対し、生存能力と回復力を高める。政府主導の食糧援助プログラムへの支援を進める。
FAO	栄養上のバランスを保つ支援と農業設備の補充によって、貧困脱出への一定の生活水準に引き上げる。
UNICEF	最も恵まれない子ども達（紛争、極度の貧困、災害の被害者、様々な形での迫害）への特別な保護を行う。5 つの優先項目は少女への教育、エイズ教育、暴力･虐待･搾取･差別からの保護、幼児教育、予防接種。
WHO	全ての利害関係者に医療への公平なアクセスの重要性を認知させる。生命と健康についてのシステムの不備を整備する。開発目標への実現に貢献する。
UNDP	紛争予防と平和構築、復興、安全保障、移行期正義、DDR、地雷作用、自然災害の被害の縮小、移行期への特別な主導を行う。

UNHCR(2004) “Handbook for Repatriation and Reintegration Activities”, Geneva, pp.76-77 をもとに筆者作成

62）United Nations(2004) “United Nations Transitional Appeal for Relief and Recovery – Sierra Leone 2004”をもとに記述。

このような国際機関の関心と役割の中で、UNHCR は帰還民支援における「人道支援から開発への移行」を目的とし、各国際機関との調整の下で活動を行わなくてはならない。UNHCR には他の国際機関と連携する際、「主導機関 (Lead Agency)」としての役割が必要とされる[63]。その役割には、次のようなものがある。

・支援が時期的な整合性があり、適切で、費用効率が高いということを保証する。
・適切な規範を組み立て、規範が適切に守られていることを保証する。
・支援において、相互補完性、相乗効果を明確にし、重複を避ける。
・情報共有を促進し、支援機関の共同計画を組み立てる。
・支援プログラムの緊急事態、恒久的解決の確立と撤退というどの段階においても効果的な運営の実践を果たす。

UNHCR は「主導機関 (Lead Agency)」として、適切な恒久的解決の手段をなしえるために、様々な権限を持つ対象からは独立しており、全体的な責任を維持する。

３－３－３　TST(Transitional Support Team) との連携

シエラレオネの支援においては、UNCT(United Nations Country Team, 国連国別チーム) が開発への移行について役割を担い、「4Rs プロセス」の CEPs には TST(Transitional Support Team) という UNCT から派生したチームが、支援の調整に貢献した。

本来、支援における調整では、OCHA（国連人道問題調整事務所）が代表的である。しかしながら、OCHA はあくまで人道支援を調整する枠組みであり、開発への移行を直接の目的とはしていない。UNCT、TST は直接的に帰還民支援を行うものではなく、開発への円滑な移行に向けて設置された枠組みである。また、その構成員に UNHCR の現地の担当官が加わっているという特徴がある。2002 年の政情の安定化以降、シエラレオネの UNCT は設置当初、UNAMCIL と共同で事業を行ってきた。UNDP が中心となり UNICEF、WFP、WHO、FAO、UNHCR などから現場支援の代表が参加し、「人道支援から開発への円滑な移行」を目的として、共同で状況分析を行い、各機関の活動を総体的な対応、相互関与という形で決定してきた。その活動によって、UNHCR や人道支援機関が撤退した後も共同で支援計画を立て、事業を行うことで、その移行に対応していくことが必要とされた。その UNCT の中で、「4Rs プロセス」における再統合（Reintegration）期に CEPs の支援と関係して具体的な機能を果たしたのが TST である。TST は UNCT の下での UNHCR と UNDP の協調により、2003 年 8 月に設置された。具体的な活動としては、以下が挙げられる[64]。

・各コミュニティのニーズとその優先順位の把握を行う。基本戦略、計画、プロジェクト、財務計画を進展させることで「人道支援から開発への円滑な移行」に貢献する。
・政府の制度構築への支援を行い、開発への移行を政府が独自に行えるように貢献する。
・県や地方議会へのキャパシティ・ビルディングと技術支援を行う。

63）UNHCR (2003) “Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners”, Geneva, pp29-30.
64）UNDP Recovery Unit(2004) “4Rs in Sierra Leone: A Progress Report” 、UNCT, Government of Sierra Leone(2004) “Transitional Support Programme: Phase 2 (2004 - 2006)”に基づいて記述している。

・コミュニティ、首長間の管轄に関する紛争解決の促進とモニタリングを行う。
・再定住の評価とモニタリングを行う。
・「4Rs プロセス」に従い、計画、具体的な支援の実施において、世界銀行、国際機関、他の機関と緊密に連携する。
・新規に行われる開発プログラムの開始を促進し、その影響を把握する。現場における関係機関にその情報を伝え、後に参入する世界銀行などの長期的な開発計画を行う機関に、保健衛生、教育などのニーズについて、情報提供を行う。

TST は国連常駐調整官の管轄の下で設置され、首都フリータウンの UNDP の事務所、カンビア、コノ、カイラフンの UNHCR の事務所に加えて、シエラレオネの 9 つの県にフィールド担当官が派遣された。TST の現地事務所の設置によって、現場から支援ニーズを把握することとシエラレオネ政府への情報提供が果たされた。TST の現地職員は国連機関、NGO、地方の県復興委員会を県レベルでのワークショップへの参加を調整した。2003 年から 2004 年を通して、TST は県レベルにおける支援機関の情報共有、地方政府の行政能力強化を進めてきた。結果として、TST は 2004 年に全国各地へ支援を拡大することが決定され、以降現地事務所がシエラレオネ全国各県へ設置された。
以上、「4Rs プロセス」の再統合（Reintegration）期の CEPs の支援における UNHCR と支援機関との連携について説明してきた。ここでは、以上の情報をもとに連携の形について分析する。

シエラレオネの事例における連携は、2 点に分類できると考えられる。

1 点目に、「実質的な支援を目的とした連携」（実質的連携）が挙げられる。それは、第一項の UNHCR と NGO との連携や、第二項の UNHCR と国際機関との連携が考えられる。NGO との連携に関しては支援を円滑に行うこと、規模は小さくても、受益者からのニーズに応じることを目的としている。そして、ミクロ的な視点からコミュニティに幅の広い支援を提供している。また、情報共有についても、報告書の提出、日々の情報交換など頻繁に行われている。国際機関の連携に関しては「人道支援から開発への円滑な移行」を目的として、帰還民への再定住の支援に対して、UNHCR と共同で行動計画を立てられている。各国際機関の特性を活かすことで、マクロ的な視点から県などを対象にしたコミュニティより大きい規模の事業を行うことが可能とされた。

そして、2 点目に、「調整機能としての連携」（機能的連携）が挙げられる。それは、第三項に示した TST の役割について考えることができる。シエラレオネにおいて注目すべき点は調整機能を持つ連携が生み出されたということである。TST は実質的な支援を行うことはないが、「人道支援から開発への円滑な移行」を目的とし UNHCR、UNDP の現地の担当官がその任務を行うという点で、より現場に近い視点から情報を収集できる。また、TST は将来的な受益者の自立を目的として、政府や地方政府への継続的な情報提供、ミーティングを行った。そのような地域に即した支援を目指したことは評価することができる。直接的な支援は行わなくても、ミーティングなどから地方政府の行政能力の強化に取り組んでいたからである。このような機能は、その連携の意味合いに単に支援を共同で行うことの意味だけではなく、支援を調整し、長期的な視点から支援を把握することを加えている。ここに新しい連携の形が生まれていることが考えられる。

また、上述したように UNHCR はその機関の性格として、「主導機関」としての特徴を持ってい

る。その意味は必ずしもそのリーダーシップと指導力に裏打ちされるものではない。支援の現場において、UNHCR を中心とした明確な指揮系統は存在していないからである。しかしながら、UNHCR は NGO、国際機関の連携において、積極的な関与を行い、情報共有、調整などの役割を担っている。このことは UNHCR という機関が様々な点で支援を繋ぐ機能を持つことを示している。

3－4　4Rs プロセスの課題と改善に向けた取り組み

以上において、シエラレオネにおける「4Rs プロセス」の取り組みを、CEPs の支援と共に、UNHCR の活動と連携の視点から概観してきた。これまで実際の支援が行われた再統合（Reintegration）期のプロセスから、後半の復興 (Rehabilitation)、再建 (Reconstruction) 期、そして開発に向けて、その移行に課題は残されている。以下では「4Rs プロセス」における、CEPs の引継ぎという観点から課題について示す。そして、政策の観点からその課題を解決していくための提案を行うこととする。尚、課題についてはその発生要因を含めて UNHCR の報告書[65] などを参考に分析を行っている。

3－4－1　報告書に示された課題の整理

2005 年 1 月に公表されたシエラレオネでの活動に関する UNHCR の報告書によれば「4Rs プロセス」は以下のように評価されている。

「4Rs プロセス」における再統合（Reintegration）期には、コミュニティの自立にむけた能力強化が行われた。CEPs に関しては、2003 年から 2004 年末にかけて支援が実行され、250 のコミュニティに対して、地域のニーズとその優先課題に合わせ支援が行われたことについて報告書では一定の評価を与えている[66]。しかしながら、報告書では各プロジェクトの成果について最終的な評価を行うことは時期尚早であるとし、UNHCR が撤退を行う 2005 年末以降にその成果と持続性を評価することを主張している。

しかし、報告書は「4Rs プロセス」と CEPs について以下のような重要な課題を指摘している。「4Rs プロセス」における再統合（Reintegration）期から復興（Rehabilitation）期への持続性については、依然として脆弱なシエラレオネの社会経済状況に鑑みると、当然視することはできない。商業的な投資や、将来的な経済展望について何らかの見込みを立てられていないからである。また、地方政府が支援するインフラ整備は十分ではない。この点で CEPs はより長期的な関与を求められている。たとえ支援が完了したとしても、モニタリングを行い、地域の開発を一定の枠組みで支える必要がある。そこで政府、NGO、支援機関等の長期的な関与が保証されるかどうかが重要となる。

以上のような観点から、2005 年の時点で危惧されていることは CEPs の支援の継続性である。たとえば、カンビア県では他の地域より早く 2004 年末には UNHCR とそのインプリメンティング・パートナーが撤退した。ここではより長期的なニーズに対して特別な配慮が必要となっている。プジェ

65）UNHCR (2005) “From emergency evacuation to community empowerment *Review of the repatriation and reintegration programme in Sierra Leone*”pp.4-5,p.41,pp44,pp47-48,pp.51-53.

66）UNHCR(2005) “From emergency evacuation to community empowerment *Review of the repatriation and reintegration programme in Sierra Leone*”,pp.44

フン県では、多くの支援機関が関与した他の帰還地域と違い、UNHCR が実質的に再統合支援を単独で行っている地域である。UNHCR 撤退後、支援活動を引き継ぐ機関がなければ、多くのニーズが満たされないままその地域が取り残される可能性がある。また、カイラフン県では井戸やポンプの維持のために定期的な機器のメンテナンスや、塩素処理等が必要とされている。このように、「4Rs プロセス」が次の段階に進むための課題は依然として残されているのである。

しかしながら、2005 年末の UNHCR の帰還民支援からの撤退によって、支援の継続可能性が疑問視されていた。開発への移行のための枠組みとして期待された「4Rs プロセス」も長期的にはそのマネジメント、実行性、CEPs の今後の計画性において限定的な役割しか果たせない可能性がある。CEPs は後に引き継いでいく支援機関間の協調を想定して開始されたものであるが、どのような課題を引き継ぎ、どのように組織化するべきかについて現時点では明示できていない。具体的には UNHCR によって資金提供されていた個々の CEPs のプログラムをそれ以降の大きな開発戦略にどのように取り込んでいくのか、あるいは、今後行われるべき、移行期においてより必要とされる様々な支援をどのように管理していくのかが明瞭化されていないという課題がある。地方政府を含む当事国政府はこのような課題に対して明確な答えを出せるほど十分な統治能力がない。一方、UNHCR と連携を行うはずの開発機関、UNDP や世界銀行は復興から開発への移行期間に多様な CEPs のプログラムを引き継ぎ、維持していくための具体的な計画を打ち出すことができていない。したがって、CEPs の今後を考える上で開発機関の役割を明確にするために行動計画、資金繰り、支援の実施等、「4Rs プロセス」を協議する機会が必要となっている。移行への機能的な調整枠組みである TST については CEPs において本来目的とされていた開発への移行の役割を十分には果たすことができていない。TST の担当官の中で開発への移行に関する意識が薄れてしまい、地方政府のオーナーシップを期待してしまったことに起因していたといえる。TST がその設立と選挙において貢献した、新しい県議会と県の調整機関は CEPs におけるそれぞれの地域の開発活動に指導的役割を果たすことが期待されたが、県議員はまだその役割を果たすことができず、調整機関についても原則上存在しているがまだ定着してはいない。

以上が、報告書から整理される課題の内容と短期的な視点からの提案である。次項では、筆者の視点から、こうした課題が生じる理由を分析することとする。

３－４－２　課題に対する分析

前項では UNHCR の報告書を整理した上で、「4Rs プロセス」における CEPs の引継ぎに関して長期的観点からの支援に向けた課題が生じていることを指摘した。本項ではこうした課題が生じた理由について分析することとする。その理由としては以下の 2 点が考えられる。1 点目は、「国家の開発計画と『4Rs プロセス』に基づく一連の支援との地域的な乖離」である。それは CEPs を含む一連の支援の対象となる地域（カイラフン、コノ、フジェフン、カンビアの 4 県）と、国家の復興に向けた、国家としての開発計画とに地域的なずれが生じることである。シエラレオネにおいては UNDP を中心として、UNCT が計画を行う UNDAF と世界銀行を中心とした開発計画である PRSP という二つの国家開発計画が進行していた。確かに、各コミュニティのニーズに即して支援が行われた CEPs と、

国家全体の開発計画とを直接結びつけることは、両者の支援の特性から困難な部分はある。しかしながら、「難民、国内避難民の帰還地域」と他地域、他県との開発計画とは段階を追って調整を行うべきであり、最終的に開発段階に移行する時点では地域における支援の違いや支援量の格差が生じてはならないと考える。

もう一つは、「両者の時間差」である。それは、国家の開発計画と『4Rs プロセス』に基づく一連の支援との時間差」である。シエラレオネの UNDAF は 2003 年 5 月に作成され、その支援は 2004 年から、2007 年まで実行される。一方、CEPs の支援計画が 2003 年から 2004 年内であったことを考えると、その支援の引継ぎが適切に行われる枠組みが存在するとは考えにくい。これは、前項で指摘したような CEPs の引継ぎに関する課題が 2005 年の段階で解消されていなかったことを示すと考えられる。また、PRSP についても、その開発計画は 2025 年までという長期的な目標を持っており、PRSP 本体の初期段階として 2005 年から 2007 年を一つの区切りとして支援が行われることとなっており、期間設定という点で PRSP と CEPs の引継ぎとには時間差が指摘できる。

上述にて確認したように、「4Rs プロセス」の政策文書においては、将来的に UNDAF、PRSP に取り込まれていくことが明示されている。しかしながら、シエラレオネにおいて公示された UNDAF、PRSP の政策文書を確認しても、双方共にこの点に関する具体的な記述はなされていない。シエラレオネにおける UNDAF について、その政策文書[67] では UNDP を中心とした UNCT が目指す国家開発における支援の目的と、国際機関が合同で行う支援の内容が示されている。その支援の内容は平和構築支援に根ざした復興計画である。その目的は①貧困削減と再統合、②人権と再融和、③グッド・ガバナンスと平和と安全保障、④経済開発である。それは「人道支援から開発への移行」において必要とされる支援とも共通する。しかしながら、ここで重要なことは「4Rs プロセス」や CEPs との関連性である。確かに①、②、③という三つの目的に関して、UNHCR も共同で支援を行うことが明示されている。そのことにより「4Rs プロセス」の枠組みも意識されているということであろうと考えられる。しかしながら、UNDAF という政策がシエラレオネ国家全体において、「人道支援から開発への移行」に関連している唯一の枠組みでありながら、具体的にその政策文書に「4Rs プロセス」、CEPs について明示されていないことが問題であると考えるのである。

PRSP に関しても同様の指摘ができる。PRSP の政策文書[68] では開発計画に関して、地域別にその貧困状況が確認されており、関連する指標も明確に示されている。PRSP の計画には政府の行政能力が必要とされるため、その計画もシエラレオネ政府が作成するものであり、世界銀行を中心とする支援機関がこれをサポートする形式をとる。その内容も受益者側からの視点が中心である。しかしながら、PRSP 実施側にとって重要なことは「その地域で PRSP の支援が始まる以前にどのような支援が行われていたか」である。引継ぎとその継続性を含めて、PRSP には国際機関そして「4Rs プロセス」や UNDAF の政策によってどのような支援が行われていたかは言及されていない。

このように、「4Rs プロセス」と国家全体の開発計画である UNDAF、PRSP において、具体的な

67）UNCT(2003) “United Nations Development Assistance Framework Sierra Leone2004-2007”
68）Governance of Sierra Leone(2005)”Poverty Reduction Strategy Paper: A National Programme for Food Security, Job Creation and Good Governance”

連携、調整がその政策に明示されていないことが、前節で示した課題が生じる理由であると考える。

３－４－３　課題に対する提言

本項では上述した課題を踏まえ、政策的な観点から「4Rs プロセス」に対する提言を行う。「4Rs プロセス」の前半、帰還（Repatriation）後の再統合（Reintegration）期の支援において、CEPs を通して把握できるように、その中での国際機関、NGO との連携、その連携を支える機関の成立等、その連携枠組みは見えつつある。しかしながら、UNHCR をはじめとした国際機関や NGO が撤退と参入を繰り返す中で、「人道支援から開発への移行」を目的とする政策レベルでの連携、つまり「政策枠組みの中での連携、調整」が必要になると考えられる。

具体的には、UNDAF と PRSP という二つの開発政策の中で「4Rs プロセス」の後半、復興（Rehabilitation）、再建（Reconstruction）期の支援が組み込まれ、開発計画の中で調整される必要がある。前項で指摘したように、シエラレオネにおいて UNDAF、PRSP の政策文書を確認しても双方に具体的な記述は示されていない。まずは政策文書において、開発計画と「4Rs プロセス」の計画の整合性がより具体的に明示される必要がある。そして、政策的な特徴を踏まえると、シエラレオネにおける「4Rs プロセス」はその後半には UNDAF、プロセス終了の段階では PRSP と連関性を持つことができると考えられる。具体的には、2005 年末の UNHCR の支援撤退と同時に、UNDAF への移行が行われるように、再度時間軸を設定した開発計画を立てて UNDAF に整合させていく必要がある。「4Rs プロセス」は帰還民支援に対して、その人道支援的な性格、つまり、支援の実質量が容易に変動し、支援期間が長期化する可能性を考慮して、プロセスの四つの時期区分を厳密には規定していない。しかしながら、支援の後半にあたる復興 (Rehabilitation)、再建 (Reconstruction) 期においては、より具体的に開発計画と組み合わせ、支援時期とその支援内容を明確にする必要がある。支援内容については UNDAF の政策の内容を踏まえて、シエラレオネ全体の平和構築支援、復興計画に難民の帰還地域を積極的に統合させていく。共同計画の提案も必要である。UNDAF はその特性として現在進行形であり、協議可能なプロセスである。したがって、その支援枠組みは一定の調整機能を含む柔軟性を持つと考えられ、プロセスの進行状況を鑑みて、その調整機能を利用し、各機関の年次報告書の提出に合わせて年に一度、計画の変更を行う機会を設ける必要があると考える。

次に、PRSP についても「4Rs プロセス」、UNDAF の支援を省みることで、「その地域で PRSP の支援が始まる以前にどのような支援が行われていたか」ということが把握されるべきである。もちろん、UNDAF との相違点として、UNDAF が社会的なニーズに基づく開発計画なのに対して、PRSP はマクロ的な視点にたった開発計画という点が挙げられる。しかしながら、両者の連携が必要とされている以上、より具体的に政策文書における計画に「4Rs プロセス」や UNDAF の支援が明示されなくてはならないのではないかと考える。

以上の点をより実際の政策に即して考えると、CEPs の継続期間が未定となっている「4Rs プロセス」について、UNDAF や PRSP との間に生じているシエラレオネの開発計画全体における時間差を調整する必要がある。第一に、2004 年から開始され、2007 年に終了が予定されている UNDAF との調整が必要であり、その上で 2005 年から 2007 年まで計画が予定されている PRSP との調整が

必要とされる。PRSP と UNDAF 間については、その一時的な支援が収束する 2008 年以降に調整を行うことが必要となる。UNDAF は 2004 年の時点で支援が開始されている。2005 年末の UNHCR のシエラレオネにおける帰還民支援からの撤退を機に、2006 年の早い段階で UNHCR、UNDP を含めた UNCT の支援機関が一同に会し、UNDAF と「4Rs プロセス」の調整へ向けて支援計画を再編する必要がある。その再編においては、「帰還民支援地域を国家開発計画に統合し、地域的な支援の格差を是正していくこと」、「帰還民支援地域にこれまで行われた支援について考慮し、他の地域との復興状況との比較によって、時間軸的観点から調整を進めていくこと」の 2 点から、双方の政策の関連性を深め、実際の政策に反映させていくことが必要と考える。これが実現すれば、「4Rs プロセス」において実施される具体的な政策の改善と共に、上述した CEPs の引継ぎに関する課題についても、一定の改善が期待できる。

こうした「4Rs プロセス」と UNDAF との調整の糸口となり得るのが、国連平和維持活動としての UNAMSIL を引き継ぎ、2006 年 1 月より活動を行う UNIOSIL（UN Integrated Office in Sierra Leone）[69] である。その特徴として、統合事務所長には事務総長特別代表が就任し、同時に UNDP 及び国連常駐調整官の常駐代表を兼任する点が挙げられる。こうした広範な権限に基づき、シエラレオネで活動する全ての国連機関が UNIOSIL 統合事務所長の傘下に置かれることは「人道支援から開発への移行」に関してより密度の高い情報共有が行われる可能性を示している。もちろん、このような試みは初めてのことであり、2007 年の全国選挙までの 1 年間の期限付きの活動であるという点で長期的な活動は見込めない。また、国連平和維持活動の引継ぎとして平和構築分野を繋ぐことの難しさもある。したがって UNIOSIL に過度な期待を寄せることはできないが「4Rs プロセス」と UNDAF を繋ぐ機会を提供する場としては十分に活用の余地があるといえる。

以上のように、UNHCR が中心となって行った帰還民支援をシエラレオネ全体の復興計画の中で位置付けること、つまり、「人道支援から開発への円滑な移行」を実現するためには支援の現場で政策の理念が反映され、それが確認されることが必要である。そのためには、UNHCR の撤退後も何らかの関与を行う必要がある。それが「モニタリング」である。シエラレオネにおける UNHCR の支援は今後リベリアに帰還する難民に対して行われる。その意味では UNHCR の事務所は完全撤退をするわけではない。そこで、現地職員および UNHCR の評価ユニットが「4Rs プロセス」の終了に見込みがつく段階まで、半期あるいは一年ごとに開発計画との間の政策上の調整が果たされているのかを継続的にモニタリングしていくことが考えられる。帰還民が再定着するためには、継続的な「モニタリング」という新しい役割が UNHCR に必要となってくる。この点では TST が持つ情報共有や調整のための機能が「モニタリング」にも貢献すると考えられる。今後も TST に UNHCR の職員が関わることで、帰還地域における課題が発見された際、UNCT 内において他の国際機関の構成員との情報共有、調整、提案が可能となるのである。

以上、「4Rs プロセス」の課題について、政策的な側面から、UNDAF、PRSP との政策調整について提言を試みた。

69）UN.Doc. S/RES/1620, 2005.

まとめ　UNHCR の「帰還民支援」と今後

終節においては「人道支援から開発への円滑な移行」を目的とした UNHCR の「帰還民支援」について、本論文の成果と併せ、結論として整理する。

第 3 節では、主に「4Rs プロセス」に焦点を当て、パイロット・プログラムの対象国に選定されたシエラレオネの事例研究を行った。事例研究から導き出せる本論文の成果は次の 2 点である。1 点目は、「人道支援から開発への円滑な移行」を目的とした UNHCR の政策の下でシエラレオネにおいて実際に行われている支援について、UNHCR と支援機関の連携を明らかにしたことである。現在、機関間の連携の必要性は様々な形で指摘されているが、その形は多様であり、具体的に連携を想像することは難しい。その点で、本論文は UNHCR と、国際機関や NGO との関係性やそれぞれの活動、連携の方法を示したことで、より具体的に連携の様態を提示することができた。また、支援自体を共同で行う連携だけでなく、国際機関やNGOの支援を円滑にし、「人道支援から開発への円滑な移行」を進めるために行われる機能的連携についても明らかにした。特に TST については、今後、シエラレオネ以外の難民帰還の事例においてもその機能が用いられることとなるだろう。

2 点目は、依然として開発への移行に課題が残るシエラレオネの事例に関して、「4Rs プロセス」と UNDAF や PRSP の開発計画との政策調整が課題の改善に必要なことを明らかにしたことである。具体的には、シエラレオネの事例においては、支援内容、支援時期の調整を行った上で、各支援政策の文書に、それぞれの政策がどのような経緯を持って行われたかが明示されるべきとした。特に「4Rs プロセス」に関しては、その後半のプロセスにおいて具体的な支援計画を提示する必要性を指摘した。そして、復興 (Rehabilitation)、再建 (Reconstruction) 期のフェーズについては、支援時期とその支援内容を明示する必要があるとした。上述した「実質的連携」、「機能的連携」に準じて、政策調整が行われることも、新しい連携の枠組みとして行われるべきであると考える。最後に、そのような政策調整と、支援活動の評価を行う上で、「帰還民支援」からは撤退を行った UNHCR の TST を通した定期的な「モニタリング」の必要性について述べた。このような連携の内容を明らかにし、提言を行ったことは「帰還民支援」の研究に留まらず、現場での様々な支援を考える上での一つの参考となり得るものであり、この点において本論文は一定の意義を有すると考えられる。

以上の議論を踏まえ、本論文を締めくくるにあたって、これまでの考察を踏まえて、UNHCR の今後を展望する。序節で示した「なぜ、グテーレス高等弁務官は、再度『自主帰還』における支援について、『人道支援から開発への円滑な移行』に焦点を当てたのか」という点について論じる。

2005 年 6 月に就任した、アントニオ・グテーレス (Antonio Guterres) 高等弁務官は、就任後初の記者会見、また 2005 年 10 月の EXCOM(Executive Committee, 執行委員会) における基調講演において、自身の方針を 3 点示した[70]。以下に示す。

①、不寛容さとの闘いとして、テロリズム等の過激思想が拡大している情勢下に対して、庇護を維

70) 就任後の記者会見については UNHCR Japan “NEWS” http://www.unhcr.or.jp/news/news_archives/index.html を参照。EXCOM 基調演説については、UNHCR(2005) “Opening Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Fifty-sixth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme”を参照。

持し、難民保護の難しさを認識すること

②、各国政府と協力して、庇護希望者と移住の流れを分けること

③、帰還を持続可能なものにする、緊急事態における人道援助活動と長期的な開発援助の円滑な移行を目指すこと（傍点筆者）

グテーレス高等弁務官は①、②の方針のように、国際的な難民保護の体制強化という姿勢を維持している。一方で、③の方針のような、「帰還民支援」への対応については緒方、ルッベルス両高等弁務官と同様に、「人道支援から開発への円滑な移行」への関心を見ることができる。また、グテーレス高等弁務官は、国連内部の平和構築委員会の設置に関しても明らかにしている[71)]。

本論文が中心的に扱った、2 人の高等弁務官における「人道支援から開発への円滑な移行」を目的とした政策やシエラレオネにおける事例分析を踏まえて、上述したようなグテーレス高等弁務官の方針を再考すると、同高等弁務官が「円滑な移行」の必要性を訴える理由が見えてくる。シエラレオネの事例から明らかになったように、「ブルッキングス・プロセス」、「4Rs プロセス」の政策を通じて、支援機関のあり方は確実に変化し、そして新たな連携も示されている。だが依然として、「円滑な移行」への課題は残されている。したがって、グテーレス高等弁務官は国際社会に対して再度「人道支援から開発への円滑な移行」への取り組みの必要性を訴えているのである。

UNHCR は難民保護を行う機関である。UNHCR の役割は、国家を出て、避難を行い、そして適切な庇護を求める人々の保護に第一に関わることである。その保護とは、生命の安全を維持するための支援を行うこと、そして、その適切な庇護を求める人々に対して、恒久的な解決策として、「第一次庇護国定住」、「第三国定住」への実現に貢献することである。今後の UNHCR においても、「難民保護」を目的とした活動が「UNHCR 事務所規定」に基づくという点では大きな変化はないだろう。だが、UNHCR は恒久的解決への貢献として「自主帰還」を行う帰還民に寄与する機関でもある。様々な形で故郷を失った難民、国内避難民に対して、生活の再建を確実なものとするため、本来は UNHCR の業務ではなかった「自主帰還」後の再定着支援を行っている。つまり「人道支援から開発への円滑な移行」は、難民問題の恒久的な解決の手段として、帰還民にとっても、支援機関にとっても必要とされていることが認識できるのである。このことは、帰還民を「人間の安全保障委員会」によるところの人間の保護（受益者）から一歩進んでエンパワーメント（開発の担い手）へというヒューマンセキュリティに通じるものといえる[72)]。

UNHCR は、「帰還民支援」における課題だけでなく、常に様々な課題に直面している。UNHCR には今後も様々な役割を求められるであろう。UNHCR にとって「帰還民支援」における「人道支援から開発への円滑な移行」については、依然として課題が残されており、「円滑に」移行を果たすには今後も困難さがつきまとうであろう。しかしながら、様々な課題を抱えつつも、多くの支援機関と連携を行う UNHCR の努力の下に、その円滑な移行に向けた政策が進められていくであろうと考えられるのである。

71）平和構築委員会において、シエラレオネが最初のパイロット・プログラムの国家に選定されている。
72）梅垣理郎（2005），p.14。

略語一覧

4Rs	Repatriation 帰還 Reintegration 再統合 Rehabilitation 復興 Reconstruction 再建
CEPs	Community Empowerment Projects
DAR	Development Assistance for Refugees 難民のための開発
DDR	Disarmament 武装解除 Demobilization 動員解除 Re-integration 社会復帰
ECOMOG	Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group 西アフリカ経済共同体監視団
ECOWAS	Economic Community of West African States 西アフリカ経済共同体
EXCOM	Executive Committee 国連難民高等弁務官執行委員会
FAO	Food and Agriculture Organization 国連食糧農業機関
ILO	International Labour Organization 国際労働機関
IOM	International Organization for Migration 国際移住機関
NaCSA	National Commission for Social Action 国家社会活動協会
NCRRR	National Commission for Reconstruction, Resettlement and Rehabilitation
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 国連人道問題調整事務所
PMC	Project Management Committee
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper 貧困削減戦略文書
PWJ	Peace Winds Japan ピース ウィンズ・ジャパン
TST	Transitional Support Team
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone 国連シエラレオネ・ミッション
UNCT	United Nations Country Team 国連国別チーム
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework 国連開発援助枠組み
UNDG	United Nations Development Group 国連開発グループ
UNDP	United Nations Development Program 国連開発計画
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees 国連難民高等弁務官
UNICEF	United Nations Children's Fund 国連児童基金
UNIOSIL	United Nations Integrated Office in Sierra Leone 国連シエラレオネ統合事務所
WFP	World Food Program 世界食糧計画
WHO	World Health Organization 世界保健機構

主要参考文献

【邦語・邦訳文献】

緒方貞子（2002）『私の仕事』草思社。

小尾尚子（2004）『難民問題の新しいアプローチ？』国際書院。

小泉康一（1998）『難民とは何か』三一書房。
小泉康一（2005）『国際強制移動の政治社会学』勁草書房。
難民問題研究フォーラム（2001）『難民と人権―新世紀の視座』現代人文社。
人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題』朝日新聞社。
東野真（2003）『難民支援の現場から』集英社新書。
マイロン・ウェイナー（Myron Weiner）（1999）『移民と難民の国際政治学（The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights）』内藤嘉昭訳、明石書店。
ピース ウィンズ・ジャパン（2005）『年次報告書 2004』。

【邦語論文等】

緒方貞子（2005）「現代の国際紛争と国連の役割」『国際問題』No.545、2-15 頁。
岸守一（2000）「転換期の国連高等難民弁務官」『外務省調査月報』No.4、1-41 頁。
梅垣理郎（2005）「ヒューマンセキュリティと総合政策学」慶應義塾大学大学院 21 世紀 COE プログラム、総合政策学ワーキングペーパー第 81 号、11 月
黒澤啓（2003）「UNHCR の平和構築に果たす役割」『立命館地域研究』第 21 号、165-179 頁。
小泉康一（2003）「慢性的な政治不安定状況における国際援助の新パラダイム：〈救援－開発〉連続体論の批判的検証」『大東文化大学紀要』41 号、1-55 頁。
小泉康一（2004）「難民帰還と国際開発援助―慢性的な政治不安定状況下での戦略は有効か」『国際政治』6 月号、83-102 頁。
清水康子（2005）「難民支援と地域開発：難民とホストコミュニティの共生をめざして」安保則夫、細見和志、武田 丈、池埜 聡『クロスボーダーからみる共生と福祉』10-43 頁。
高須幸雄（2001）「人道支援と開発支援のはざま―ギャップ問題は日本アイテム」『外交フォーラム』第 152 号、56-61 頁。
墓田桂（2003）「国内避難民（IDP）と国連－国際的な関心の高まりの中で」『外務省調査月報』NO.1、33-55 頁。
墓田桂（2002）「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の国内避難民に対する取り組み」国際連合学会『グローバル・アクターとしての国連事務局』、239-256 頁。
山本哲史（2004）「難民現象への国際社会による対処の変化と課題」"Discussion Paper for Peace-building Studies" No.03。
山本哲史（2002）「難民保護の方法論的転換－国連難民高等弁務官事務所の難民流出予防活動」『国際開発研究フォーラム』第 21 号、149-166 頁。
ルード・ルッベルス (Ruud Lubbers) (2002)「UNHCR は仕事の質で支援を得る」『外交フォーラム』165 号、12-13 頁。

【英語文献・論文等】

Crisp, Jeff（2003）No solutions in sight: the problem of protracted refugee situations in Africa, UNHCR Working Paper No.75.

Lippman, Betsy and Malik, Sajjad（2004）"The 4Rs: the way ahead?" *Forced Migration Review*, No.21.

Loecher, Gil（2001）*The UNHCR and World Politics: A Perilous Path* (Oxford: Oxford University Press).

Ogata, Sadako（1999）"Half a Century on the Humanitarian Frontlines", Lecture at the Graduate Institute for International Studies, Geneva.

Ogata, Sadako and Wolfensohn, James（1999）"The transition to peace in war-torn societies: some personal observations", UNHCR, Geneva.

【UNHCR 関連文献・報告書等】

国連難民高等弁務官事務所（2000）『世界難民白書 2000 ―人道行動の 50 年史』時事通信社。

UNHCR 日本・韓国地域事務所『UNHCR NEWS』誌、2002 年第 1 号 -2005 年第 3 号。

UNHCR, "Country Operations Plan 2002-2006 Sierra Leone", Geneva.

UNHCR, "Framework for Durable Solution for Refugees and Persons of Concern", Geneva, 2003.

UNHCR, "Agenda for Protection", Geneva, 2003.

UNHCR, "From emergency evacuation to community empowerment: Review of the repatriation and reintegration programme in Sierra Leone", Geneva, 2005.

UNHCR, "Global Appeal 1999-2006", Geneva.

UNHCR, "Global Report 1999-2004", Geneva.

UNHCR, "Handbook for Repatriation and Reintegration Activities", Geneva, 2004.

UNHCR, *Opening Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the eighth meeting of the Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme,* Geneva, 1991.O

UNHCR, *Opening Statement by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Fifty-second Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme,* Geneva, 2001.

UNHCR, *Opening Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Fifty-sixth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme,* Geneva, 2005.

UNHCR, "Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners", Geneva, 2003.

UNHCR, "Statistical Overview: 1994-2000", Geneva.

UNHCR, "Statistical Yearbook: 2001-2004", Geneva.

【英語報告書等】

Governance of Sierra Leone “Poverty Reduction Strategy Paper: A National Programme for Food Security, Job Creation and Good Governance”,2005.

UNCT “United Nations Development Assistance Framework Sierra Leone 2004-2007”,2003.

UNCT, Government of Sierra Leone “Transitional Support Programme: Phase 2 (2004-2006)”, 2004.

UNDG/ECHA “Working Group on Transition Issues, Report”, 2004.

UNDP Recovery Unit “4Rs in Sierra Leone: A Progress Report”, 2004.

United Nations “United Nations Transitional Appeal for Relief and Recovery – Sierra Leone 2004”, 2004.

【国連文書】

A/AC.96/815

A/RES/38/121

E/CN.4/1998/53/Add.2

EC/50/SC/CRP.11

EC/51/SC/CRP.5

S/PRST/2001/5

S/RES/1620

【参考 URL】

外務省、各国インデックス (シエラレオネ共和国)　http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/s_leone/(2005 年 12 月 26 日取得)。

Encyclopedia 2005 Relief to Development in Sierra Leone, http://www.daco-sl.org/encyclopedia/(2005 年 12 月 26 日).

Relief Web “UNHCR Briefing Notes:UNHCR Worker missing after Guinea attack, Guinea/ Afghanistan/Pakistan/Tajikistan" http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID /c726645a9bb72470c12569cf005b2d4d(2005 年 12 月 26 日取得)。

UNHCR, http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home(2005 年 12 月 26 日).

UNHCR Japan, http://www.unhcr.or.jp/ (2005 年 12 月 26 日).

UNHCR Japan “NEWS”, http://www.unhcr.or.jp/news/news_archives/index.html(2005 年 12 月 26 日).

既刊「総合政策学ワーキングペーパー」一覧 *

番号	著者	論文タイトル	刊行年月
76	岡部光明	総合政策学の確立に向けて（1）：伝統的「政策」から社会プログラムへ	2005 年 8 月
77	岡部光明	総合政策学の確立に向けて（2）：理論的基礎・研究手法・今後の課題	2005 年 8 月
78	國領二郎	ネットワークと総合政策学	2005 年 8 月
79	小島朋之 厳　網林	総合政策学による環境ガバナンスの実践――東アジアにおける環境問題と国際政策協調スキームの構築――	2005 年 8 月
80	白井早由里	開発援助政策のマクロ経済学と制度アプローチの融合――総合政策学によるメソッドの提案――	2005 年 8 月
81	梅垣理郎	ヒューマンセキュリティと総合政策学	2005 年 11 月
82	大江守之 平高史也	問題解決実践と総合政策学――中間支援組織という場の重要性――	2005 年 11 月
83	平高史也	総合政策学としての言語政策	2005 年 11 月
84	岡部光明	日本企業：進化する行動と構造――総合政策学の視点から――	2005 年 11 月
85	白井早由里	中国の人民元改革と変動相場制への転換――経済政策と為替制度の総合政策学アプローチ――	2006 年 2 月
86	椎名佳代 平高史也	異文化間ビジネスコミュニケーションにおける通訳者の役割――日本語・英語の場合――	2006 年 2 月
87	Setsuko Aoki	Nonproliferation, Arms Control and Disarmament: Asian Perspective	February 2006
88	Setsuko Aoki	International Legal Cooperation to Combat Communicable Diseases: Hope for Global Governance?	February 2006
89	Moriyuki Oe	Problems and Implications of Japan's Aging Society for Future Urban Developments	March 2006
90	石井大一朗 澤岡詩野 舟谷文男 大江守之	北九州市若松大庭方式にみる本人本意に基づくサービス提供――包括地域ケアシステムの実現に向けた総合政策学アプローチ――	2006 年 3 月

* 第 1 号以降の全タイトルは第 100 号までの巻末に掲載してあり、それ以降は第 110 号、120 号など 10 号毎に掲載。各ワーキングペーパーは、当 COE プログラムのウエブサイトにも掲載されており、そこから PDF 形式で全文ダウンロード可能である。冊子版の入手を希望される場合は、電子メールで当プログラムに連絡されたい（coe2-sec@sfc.keio.ac.jp ）。当プログラムのウエブサイト <http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/>

91	岡部光明	金利と日本経済――金融の量的緩和政策の評価と展望――	2006 年 3 月
92	鄭　雨宗	EU 諸国のエネルギー地域特性に基づく京都目標へのコミットメント――ヒューマンセキュリティに向けた EU 諸国の取組み――	2006 年 3 月
93	青木節子	第一期ブッシュ政権の大量破壊兵器管理政策にみる「多国間主義」	2006 年 3 月
94	舘野昌一 深谷昌弘	テクスト意味空間分析法を実現する TextImi の紹介	2006 年 3 月
95	秋山　優 深谷昌弘 舘野昌一	構文情報を利用した意見表示モジュールの提案――総合政策学の新研究手法の開発に向けて――	2006 年 3 月
96	深谷昌弘 桝田晶子	人々の意味世界から読み解く日本人の自然観	2006 年 3 月
97	早見　均 小島朋之 王　雪萍	日中友好植林活動の CDM 国際認証に向けて：地球温暖化対策・国際協調のガイドライン論議における実践的総合政策学	2006 年 3 月
98	山影　統 小島朋之	日本政府と国内の「人間の安全保障」認識の乖離――国会の議論を中心に――	2006 年 3 月
99	重松　淳 伴野崇生 曾　怡華 黄　佳瑩	遠隔会議を取り入れた外国語教育カリキュラムの問題点――ヒューマンセキュリティへの基盤研究――	2006 年 3 月
100	白井　泉 大江守之	高齢者の居住形態に関する人口学的研究：配偶関係を考慮した所属世帯変動分析と将来推計	2006 年 3 月
101	白井早由里	東アジアの通貨・金融協力――東アジア共同体とヒューマンセキュリティの発展に向けて――	2006 年 6 月
102	中野智仁 秋山　優 小川美香子 中村健史	総合政策学ワークショップの論点要約（1）：実践知の学問の確立	2006 年 6 月
103	渡辺大輔 渡部厚志 伊藤裕一 正司光則	総合政策学ワークショップの論点要約（2）：フィールドにおけるヒューマンセキュリティ	2006 年 6 月
104	古城隆雄 石井大一朗 中島民恵子 伴英美子	総合政策学ワークショップの論点要約（3）：当事者支援による問題解決の仕組みづくり	2006 年 6 月
105	中林啓修 折田明子 古川園智樹	総合政策学ワークショップの論点要約（4）：総合政策学のすすめ方	2006 年 6 月

106	Sayuri Shirai	Financial and Monetary Cooperation in East Asia —Global Governance and Economic Integration—	June 2006
107	岡部光明	日本における企業 M&A（合併および買収）の効果―経営の安定化と効率化に関する実証分析―	2006 年 6 月
108	権永詞	生活安定化の課題としての不安―成熟社会におけるヒューマンセキュリティ―	2007 年 1 月
109	奥本将勝 香川敏幸	UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の帰還民支援政策	2007 年 1 月

「総合政策学ワーキングペーパー」投稿要領

2004 年 12 月 22 日改訂

1.（シリーズの目的）　当ワーキングペーパーシリーズは、文部科学省 21 世紀 COE プログラム「日本・アジアにおける総合政策学先導拠点――ヒューマンセキュリティの基盤的研究を通して」の趣旨に沿って行われた研究成果をタイミングよく一般に公開するとともに、それに対して幅広くコメントを求め、議論を深めていくことにあります。このため編集委員会は､同プログラム事業推進担当者 30 名（以下 COE 推進メンバーという。当 COE ウエブページに氏名を掲載）またはその共同研究者等（下記の 4 を参照）による積極的な投稿を期待しています。なお、主として研究論文を集録する当シリーズとは別に、専ら研究資料を集録するために「総合政策学研究資料シリーズ（Policy and Governance Research Data and Document Series)」を 2004 年 6 月に新たに創設しました。当 COE の研究領域や研究内容等はウエブページ（本稿末尾）をご参照ください。

２.（集録論文の性格）　シリーズに集録する論文は、原則として日本語、英語、または中国語で書かれた論文とします。集録対象は、未発表論文だけでなく、学会報告済み論文、投稿予定論文、研究の中間報告的な論文、当 COE 主催ワークショップ等における報告論文、シリーズの趣旨に合致する既発表論文（リプリント）など、様々な段階のものを想定していますが、性格的には原則として研究論文といえるものとします。集録論文のテーマは比較的広く設定しますが、上記趣旨に鑑み、原則として総合政策学ないしその方法論、あるいはヒューマンセキュリティに関連するものとします。このため、論文主題、論文副題、あるいは論文概要のいずれかにおいて原則として「総合政策学」または「ヒューマンセキュリティ」という用語のいずれか（または両方）が入っていることを当シリーズ採録の条件とします。

３.（投稿の方法）　投稿は、論文の文書ファイル（図表等が含まれる場合はそれらも含めて一つのファイルにしたもの）を電子メールによって下記にあてて送信してください。文書ファイルは、原則として MS-Word または LaTeX で書かれたものとします。後者による場合には、既刊ワーキングペーパーの様式に準じて作成していただき、そのまま印刷できる様式のもの（camera-ready manuscript）をご提出ください。なお、投稿の締切り期限は特に設けず、随時受け付けます。

４.（投稿資格）　当 COE 推進メンバーおよび慶應義塾大学湘南藤沢キャンパスの専任教員は直接投稿できるものとしますが、それ以外の研究協力者（共同研究者あるいは当 COE リサーチアシスタント等）は必ず当 COE 推進メンバーを経由して投稿してください。この場合、経由者となる COE 推進メンバーは、論文の内容や形式等を十分に点検するとともに必要な修正を行い、責任が持てる論文にしたうえで提出してください。投稿論文は、その著者としてＳＦＣ修士課程学生やＳＦＣ学部学生を含む共著論文であってもかまいません（ただし学部学生は第一著者にはなれません)。著者としてＳＦＣ大学院以外の大学院生を含む場合には、修士課程学生は第一著者になれず、また博士課程学生も原則として第一著者になれません。研究協力者がＳＦＣの内部者、外部者のいずれの場合でも、投稿論文の著者（複数著者の場合はそのうち少なくとも１名）は博士課程在籍中の学生またはそれ以上の研究歴を持つ研究者（当 COE 推進メンバーおよび慶應義塾大学湘南藤沢キャンパスの専任教員はこれに含まれる）であることを条件とします。

５.（論文査読の有無）　シリーズの趣旨に鑑み、一般の学術専門誌のような論文査読は行わず、できるだけ幅広く集録してゆく方針です。ただし、シリーズの趣旨に合致する論文とは言いがたいと編集委員会が判断する場合には、編集委員会は、１）当該論文の採録を見送る、２）掲載するうえで必要な改訂（体裁その他の点）を著者にお願いする、３）当シリーズではなく「総合政策学研究資料シリーズ」への採録に回す、などの対応をとることがあります。編集委員会が投稿原稿を受理した場合、通常 10 日以内に必要な改訂の有無を執筆者に電子メールで直接ご連絡します。なお、集録が決定した場合、鮮明な印刷原紙作成のために図表等の原データ（例えば Photoshop EPS など）の提出をお願いする場合があります。

６.（投稿料・原稿執筆料）　投稿料は不要です。一方、原稿執筆料は支払われません。集録論文の著者には当該ワーキングペーパーを原則として 40 部進呈いたします（それ以上の場合も十分対応できますので申し出て下さい）。

７.（著作権）　ワーキングペーパーの著作権は、当該論文の執筆者に帰属します。

８.（公開方法）　本シリーズに含まれる論文は、編集委員会が統一的な様式に変換したうえで冊子体に印刷して公開します（既刊論文をご参照。なお提出原稿にカラー図表等が含まれていても構いませんが、それらは冊子印刷に際しては全てモノクロとなります）。またウエブ上においても、原則としてすべての論文を PDF ファイル形式でダウンロード可能なかたちで掲載し、公開します。

９.（原稿執筆要領）　提出原稿の作成にあたっては、次の点に留意してください。

１）A4 版、横書き、各ページ１列組み（２列組みは不可）。

２）活字サイズは、日本語または中国語の場合 10.5 ～ 11 ポイント、英語の場合 11~12 ポイントとする。１ページあたりの分量は、日本語または中国語の場合１ページ 40 字 30 行、英語の場合１ページ 30 行をそれぞれ目安とする。（これら３つの言語以外の言語による場合は適宜読み替える。以下同様。）

３）タイトルページ（１枚目）には、論題、著者名、著者の所属と肩書き（大学院生に場合には修士課程在学中か博士課程在学中かを明記のこと）、著者の電子メールアドレスのほか、必要に応じて論文の性格（学会発表の経緯など）や謝辞を記載。「COE の研究成果である」といえる場合には必ずその旨を記載する。なお、日本語論文の場合は、論題（メインタイトルおよびサブタイトル）ならびに著者名の英語表示もページ下方に適宜記載する（当該論文には印刷しないが、英文ワーキングペーパー末尾に付ける既刊一覧表で必要となるため）。

４）その次のページ（２枚目）には、論題、著者名、概要、キーワード（4-6 つ程度）を記載。概要は必須とし、一つのパラグラフで記載する。その長さは 7-12 行（日本語論文または中国語論文の場合は 250 字 -400 字程度、英文論文の場合は 150 語程度）を目安とし、単に論文の構成を記述するのではなく分析手法や主な結論など内容面での要約も必ず記述する。なお、中国語論文の場合の概要は、中国語に加え、英語または日本語でも付けること。

５）本文は、その次のページ（３枚目）から始める。

６）タイトルページを第１ページとし、論文全体に通しページ（下方中央）を付ける。

７）注は、論文全体として通し番号をつけ、該当ページの下方に記載する（論文の最後にまとめて記載するのではなく）。

８）図と表は区別し、それぞれ必ずタイトルをつける。またそれぞれ通し番号をつける。それぞれの挿入箇所を明示する（図表自体は論文末尾に一括添付する）か、あるいは本文中に直接はめ込むか、いずれでもよい。

９）引用文献は、本文の最後にまとめて記載する。その場合、日本語文献、外国語文献の順。日本語文献は「あいうえお」順、外国語文献は「アルファベット」順。

10）文献リストには、引用した文献のみを記載し、引用しなかった文献は記載しない。

11）論文の長さは、特に制約を設けないが、研究論文として最も一般的な長さと考えられるもの（本文が 15-30 ページ程度）を目安とする。

10.（投稿要領の改訂）　投稿要領の最新時点のものは、随時、当 COE のウエブページに掲載します。

論文の投稿先：　coe2-wp@sfc.keio.ac.jp
論文冊子の入手その他：　coe2-sec@sfc.keio.ac.jp
論文の PDF 版（COE ウエブページ）：　http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/

ワーキングペーパーシリーズ編集委員：　岡部光明（編集幹事）、梅垣理郎、駒井正晶