

国際緊急人道支援におけるクラスター・アプローチ制度の分析

An analysis of Cluster Approach in the field of International Emergency Humanitarian Relief

地引泰人（ぢびきやすひと） Jibiki Yasuhito

目 次

1. はじめに
2. クラスター・アプローチの概要
3. クラスター・アプローチと過去の調整制度の比較
4. クラスター・アプローチ採用に影響を与えた要因の仮説
5. まとめと今後の課題

地引泰人 東京大学大学院学際情報学府博士課程
Ph.D. Candidate at Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of
Tokyo
日本学術振興会特別研究員
Research Fellow of the Japan Society for the Promotion of Science

1. はじめに

本稿は、国際緊急人道支援⁽¹⁾における活動調整・情報共有の制度であるクラスター・アプローチがどうして採用されるに至ったのかについて、歴史的背景に着目して考察する。

2008年5月にミャンマーを襲ったサイクロン・ナルギスは、死者・行方不明者およそ13万人、被災者数約240万人の被害(2008年6月20日時点)をもたらしたとされている(OCHA 2008)。この被害に対して国際緊急人道支援が行われているが、国際緊急人道支援には多種多様な支援主体が参加するため、活動地域・分野の重複等を回避するために調整が必要不可欠である。そのため、国際緊急人道支援では「クラスター・アプローチ(Cluster Approach)」という情報共有・活動調整の制度がとられている⁽²⁾。クラスター・アプローチは2005年10月に発生したパキスタン北部地震から採用された(Katoch2006)。

国際緊急人道支援では、クラスター・アプローチが生まれる以前から調整制度が存在してきたが、そうした制度とクラスター・アプローチを比較し、その相違を整理した知見は寡聞にして知らない。地引(2009)は国際緊急人道支援における情報共有制度の歴史的変遷を論じているものの、それはカントリー(被災地)レベルにおける事実関係の整理にとどまっている。また、クラスター・アプローチが誕生したには理由があると考えられるが、その理由についても論考が十分になされてこなかった。

そこで、本稿はクラスター・アプローチを過去の調整制度と比較し、さらにクラスター・アプローチがなぜ生まれたのかについて仮説を導出することを目的とする。なお、本稿はあくまでもクラスター・アプローチ採用決定について分析する論文である。クラスター・アプローチ運用事例の実証的分析やクラスター・アプローチの短所の克服方法の検討や改善点の提言については、今後の課題として別稿で取り組む予定である。

本稿は以下の構成で論考を進める。まず、第2章でクラスター・アプローチの概要を整理する。次に、第3章でクラスター・アプローチと以前から存在する調整制度を比較する。この比較によりクラスター・アプローチのメリットが明らかになる。第4章ではクラスター・アプローチには雛形があり、その雛形がクラスター・アプローチに発展したのではないかという仮説を提示する。最後に、本稿のまとめと課題について言及して論述を終える(第5章)。

2. クラスター・アプローチの概要

ここでは、主に人道機関間常任委員会が策定したガイダンスノート(IASC2006)に従い、クラスター・アプローチの概要を整理する。

クラスター・アプローチとは、カントリー(被災地)レベルとグローバル(本部)レベルの両レベルで、栄養(食糧)、医療、水・衛生といった「クラスター」と呼ばれる支援分野ごとに多種多様な支援主体間の情報共有や支援活動の調整を効率的に行うことを主眼と

した制度である⁽³⁾。クラスター・アプローチは1つの支援機関が単独では対応しきれない人道的危機（自然災害と紛争等の人為災害の両方）において採用される。クラスター・アプローチによる情報共有・支援活動の調整とは以下のような手法である（地引 2009）。まず、クラスター内部で支援主体間の情報共有・活動内容の調整を行う（図 2.1 を参照）。次に、各クラスターに設置される Lead Agency⁽⁴⁾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って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、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、災害時に効率的な情報共有が実現できるという仕組みである。

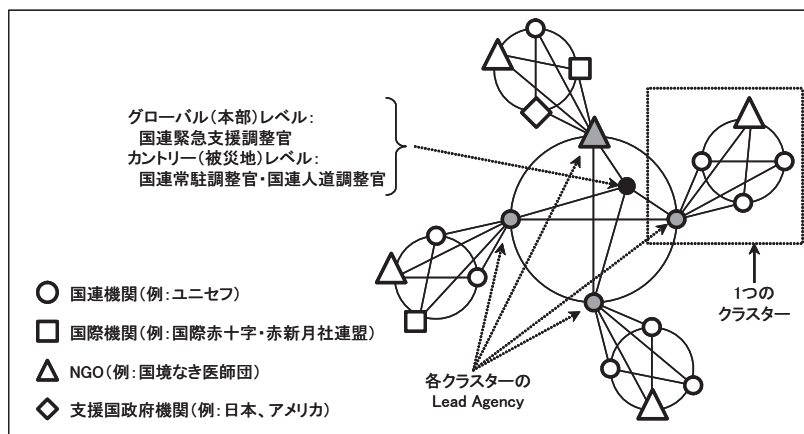


図 2.1 クラスター・アプローチの概念図

カントリー（被災地）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おり、クラスター・アプローチそのものも原則的には被災国の受け入れがなければ導入できない⁽⁵⁾。

表 2.1 国際緊急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	

クラスター・アプローチは開かれた制度であり、表 2.1 に整理したような多様な支援主体の参加を歓迎している。原理的には、被災国政府・国際連合（以下、国連と省略）の諸機関・国際赤十字赤新月社連盟・NGO といった主要な支援主体がクラスター・アプローチという全体の傘の中に入って、支援活動の調整や情報共有が可能になるという建前である。

カントリー（被災地）レベルでは、基本的には有事発生後に、国連人道調整官（Humanitarian Coordinator）もしくは国連常駐調整官（Resident Coordinator）⁽⁶⁾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。一方で、グローバル（本部）レベルでは平時から Global Cluster Working Group が設定されており、有事に備えて技術標準の作成等を行っている⁽⁷⁾。ただし、カントリー（被災地）レベルとグローバル（本部）レベルとの間に直接的な報告系統・指揮命令系統はない。

クラスター・アプローチ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。確かに、クラスターごとに Lead Agency が設置されるものの、Lead Agency が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 等多種多様であり、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。また、もしクラスターに参加する支援主体同士の間に関係があれば、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・アプローチ内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といえる⁽⁸⁾。

カントリー（被災地）レベルとグローバル（本部）レベルの相違については、クラスターの種類や数、Lead Agency の設定については違いがあるものの、Lead Agency の役割については類似している。

クラスターの種類・数については、グローバル（本部）レベルには 11 のクラスターが存在するが（2008 年 12 月現在）、カントリー（被災地）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く、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、複数のクラスターを統合して運用したりしてもよいとされている（表 2.2 を参照）。

表 2.2 グローバル(本部)レベルとカントリー(被災地)レベルのクラスター

グローバル(本部)レベル		カントリー(被災地)レベル 具体例: 2007年11月サイクロン「シドル」後のバングラデシュへの国際緊急人道支援	
クラスター名	Global Cluster Lead	クラスター(セクター)名	Lead Agency
農業	国連食糧農業機関	設置なし	
キャンプコーディネーション・管理			
紛争による国内避難民	国連難民高等弁務官事務所	設置なし	
災害による国内避難民	国際移住機関		
早期復興	国連開発機関 ユニセフ	早期復興	国連開発機関
教育	Save the Children UK (共同議長)	設置なし	
緊急シェルター (仮設住宅)			
紛争による場合	国連難民高等弁務官事務所	緊急シェルター (仮設住宅)	国際赤十字赤 新月社連盟
災害による場合	国際赤十字赤新月社連盟* 国連人道問題調整事務所・ユ ニセフ・世界食糧計画 (共同議長)		
緊急時の通信		設置なし	
保健	世界保健機関	保健	世界保健機関
ロジスティック	世界食糧計画	ロジスティック	世界食糧計画
栄養	ユニセフ	設置なし	
保護			
紛争による国内避難民	国連難民高等弁務官事務所	設置なし	
災害及び国内避難民以 外の紛争下の市民**	国連難民高等弁務官事務所・ 国連人権高等弁務官事務所・ ユニセフ		
給水・下水・衛生	ユニセフ	給水・下水・衛生	ユニセフ

* 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 (本部) レベルにおいては、国連難民高等弁務官事務所が保護分野の Lead Agency である。カントリー (被災地) レベルにおいては、保護を付託任務にもつ国連難民高等弁務官事務所、国連人権高等弁務官事務所、ユニセフが協議のうえ、保護活動の責任の所在を決定する。

※出典： 内海ほか (2008: 49) 及び Humanitarian Reform Web に筆者が加筆。

Lead Agency の設定についても、グローバル (本部) レベルでは 11 のクラスターについて「Global Cluster Lead」という Lead Agency が設定されているが、カントリー (被災地) レベルでの Lead Agency はグローバル (本部) レベルの Lead Agency の配置に沿うべきとされているものの、被災国・被災地域の実情を鑑みて Lead Agency を選ぶことになっており、柔軟性が備わっている。例えば「給水・下水・衛生」クラスターをみても、2007年10

月から11月にかけてドミニカ共和国で適用されたクラスター・アプローチでは世界保健機関及び汎米保健機関がLead Agencyを務めているが、同年11月にバングラデシュで適用された事例ではユニセフが担当している。

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(Adinolfi et al. 2005)。これに加えて、カントリー(被災地)レベルでのLead Agencyには「最後の砦」としての役割と、情報管理者としての役割も期待されている。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が最後の砦となって空白を埋めるように努めることを指す。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、情報管理者を任命することが求められている。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・地域の言語への翻訳等の作業を行う。

3. クラスター・アプローチと過去の調整制度の比較

カントリー(被災地)レベルでの国際緊急人道支援の情報共有制度が歴史的にどのように変遷してきたのかを整理した論文として地引(2009)がある。だが、地引(2009)は情報共有制度の変遷という事実関係の整理をしたにとどまり、各調整制度の長所と短所が明確に指摘されていない。また、グローバル(本部)レベルでの調整制度についての言及は非常に少ない。そこで、ここではグローバル(本部)レベルとカントリー(被災地)レベルの両レベルについて各調整制度の変容を概観し、各調整制度の長所と短所を比較する。

3.1 過去の調整制度の整理

3.1.1 カントリー(被災地)レベルでの国際緊急人道支援における調整制度の概要

地引(2009)をもとにカントリー(被災地)レベルでの国際緊急人道支援における調整制度を概観する。国際緊急人道支援における調整制度の起源は、1972年に災害救済調整官事務所が国連に設置にされたことに求めることができる。それ以前は統一的に支援の調整を専断的に行う機関は存在しなかった。その後、国連災害救済調整官事務所が1992年に人道問題局へと発展的解消を遂げ、人道問題局が1998年に国連人道問題調整事務所へと改組されて現在に至っている。

災害救済調整官事務所・人道問題局・国連人道問題調整事務所による国際緊急人道支援の調整制度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(図3.1.1を参照)。その構造の基本は、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、災害救済調整官事務所などの調整業務を専門とする機関が頂点を補佐するというものである。災害救済調整官事務所設置当時は、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、災害救済調整官事務所が常駐代表を補佐するという構造をとっていた（図3.1.1のAを参照）。

体制の頂点が変化し、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ることはなかった。構造の移行を時間軸で整理すると、まず図3.1.1のAの体制（1970年代）から、図3.1.1のAとBが並立する時期（1980年代から2005年まで）を経て、現行の体制であるクラスター・アプローチ（図3.1.1のC。2005年以降）へと変容してきた。

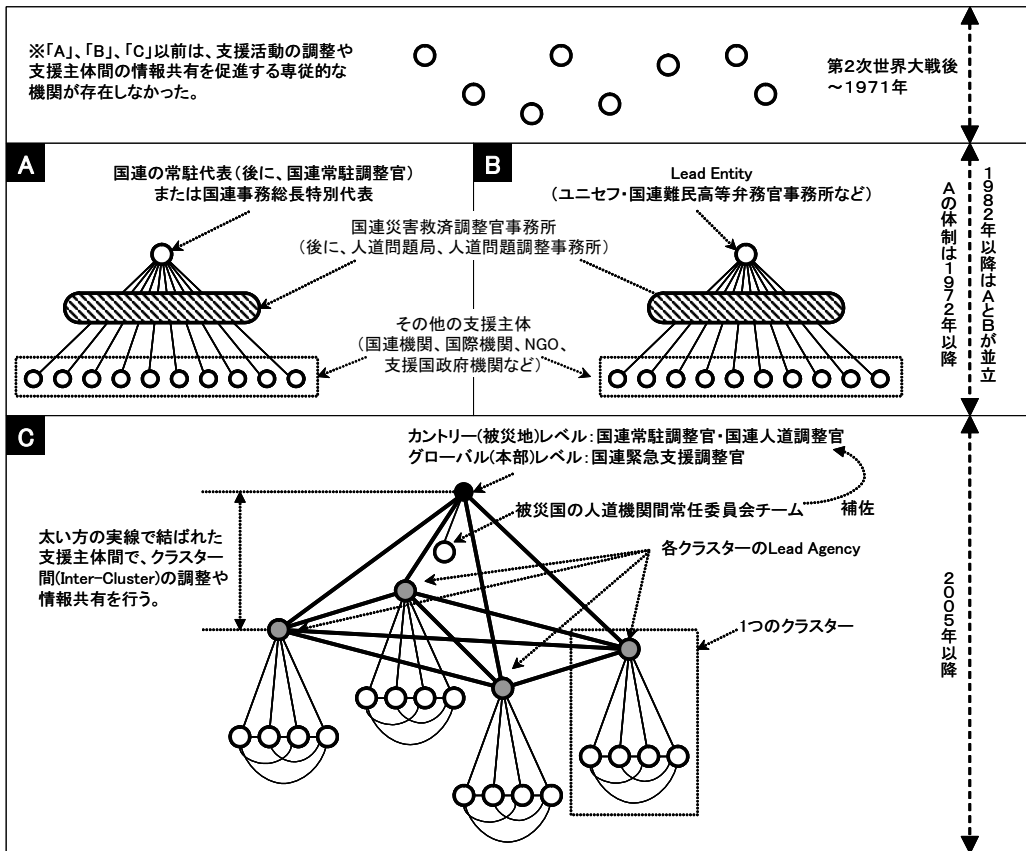


図 3.1.1 カントリー（被災地）レベルでの調整制度の構造の変化

3.1.2 グローバル（本部）レベルでの国際緊急人道支援における調整制度の概要

グローバル（本部）レベルでの調全体制も、クラスター・アプローチが採用されるまでは基本的にはピラミッド型の体制であった。まず、国連事務次長補級の災害救済調整官による体制がとられた。次に1992年に人道問題局が設置されるとともに、国連事務次長級の緊急支援調整官（Emergency Relief Coordinator）が頂点に立ち、人道問題局（後に人道問

題調整事務所) 及び人道機関間常任委員会が緊急支援調整官を補佐するという体制になった。

3.1.3 過去の調整制度の長所と短所の整理

過去のクラスター・アプローチ以外の調整制度の長所と短所を比較すると以下の表のようになる。

表 3.1.1 過去のクラスター・アプローチ以外の制度による国際緊急人道支援の長所と短所

	長所	短所
図 3.1.1A の調整体制	<p>※カントリー(被災地)レベルについて</p> <ul style="list-style-type: none"> 常駐代表により、各支援主体の活動を一元的に管理可能 (Kent1987)。 常駐代表を国連災害救済調整官事務所などの調整担当部局が補佐することで、常駐代表の能力を補完 (UNDRO1985)。 	<p>※カントリー(被災地)レベルについて</p> <ul style="list-style-type: none"> 国連開発計画の常駐代表は国際緊急人道支援を専断的に扱うのではなく、経済開発問題など幅広い課題に取り組むため、結果的に人道支援に割くことができる資源が少なくなる (Taylor 1995: 大平 1998: Telford et al. 2006)。 <p>※カントリー(被災地)レベルとグローバル(本部)レベルの両方について</p> <ul style="list-style-type: none"> 調整担当部局による上位からの調整押し付けへの反発 (Taylor1995: Green 1997)。 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(Macalister-Smith1985: Taylor1995)。 調整担当部局の資金・人員不足 (Brown1977)。
図 3.1.1B の調整体制	<p>※カントリー(被災地)レベルについて</p> <ul style="list-style-type: none"> Operational (実働的) な能力・資源を持つ支援主体が、国際緊急人道支援に専断的に取り組み、かつ一元的に支援主体を管理可能 (Taylor 1995)。 	<p>※カントリー(被災地)レベルとグローバル(本部)レベルの両方について</p> <ul style="list-style-type: none"> 調整担当部局による上位からの調整押し付けへの反発 (Taylor1995: Green 1997)。 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(Macalister-Smith1985: Taylor1995)。 調整担当部局の資金・人員不足 (Brown 1977)。
<p>【図 3.1.1A の調整体制の実例及びそれがうまく機能しなかった理由、問題点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 1985 年のメキシコ地震と、1986 年のエルサルバドル地震において、「UNDRO (筆者註: 国連災害救済調整官事務所のこと) はひとつの国連機関であり調整機関であるために、各国政府、赤十字、NGO 等に対して拘束力をもたない。また、当然のことながら、国連機関は国際政治情勢を色濃く反映しているために、各国は、大災害時に調整の必要性は認めつつも、救助活動につき、どこの国も UNDRO の指揮下に入るとは言わない。」「各国独自対応と UNDRO の調整は、今度とも大きな課題であると考えられる。」(都市防災研究所 1988) 2003 年のイラン・バム地震で、被災地で調整を取り仕切ったのはイラン赤新月社 (筆者による日本の NGO 関係者によるインタビューより: 2009 年 2 月 5 日木曜日実施)。 		

- 2000年モザンビーク水害で、「国際救助機関の多くがモザンビークに主導権を任せ(現地主導の調整作業)、それが成功へと導いたのであった。」(日本赤十字社ほか 2002)

【図 3.1.1B の調全体制の実例及びそれがうまく機能しなかった理由、問題点】

- Lead Entity には多くの支援主体がなれる可能性がある。1993年のアンゴラでは、潜在的に Lead Entity になりうる支援主体が地位をめぐる争いが起こった (Taylor1995)。

クラスター・アプローチが採用される以前の災害で最も甚大な被害をもたらしたスマトラ沖地震・インド洋津波災害では、図 3.1.1 の A の体制で国際緊急人道支援を行ったと考えられる(沖田 2006: 今村 2007)。この時の国際緊急人道支援では支援主体間の活動調整、支援のニーズ評価、支援が被災者や被災国に与える影響、緊急支援から復旧・復興への移行等、数多くの問題点が顕在化した (Telford et al. 2006)。このうち、災害発生直後の時期における支援主体間の活動調整・情報共有に関連する問題として以下のようなものがある。Bennett et al. (2006) は、支援分野を統括する支援主体が不明確であったため、支援分野内での調整会議の議事録の作成・管理が杜撰になったり、支援分野としての計画が周知されなかったという問題点を指摘している。Voelz (2005) によれば、支援分野の調整会議の目的、役割、他の支援分野との判別が不明瞭であったと言及している。さらに、調整会議で使用する言語が英語に偏り、現地語しか解さないような支援主体への配慮が欠けたり、支援分野内での意思決定への権威付けが不十分であったと指摘している (Voelz2005)。また、インドネシア政府と国際 NGO との意思疎通の不備 (Telford et al. 2006) も生じた。

以上より、図 3.1.1 の A も B も表 3.1.1 から(Aの場合はスマトラ沖地震・インド洋津波災害からも)、国際緊急人道支援の調全体制として万全なものではないということが明らかとなった。

3.2 クラスター・アプローチと過去の調整制度の対比

3.2.1 過去の調整制度を補うクラスター・アプローチ

クラスター・アプローチは表 3.1.1 に整理した短所を補いつつ、さらに長所をそのまま活かした調整制度であるといえよう。図 3.1.1 の A 及び B に共通する短所が 3 点ある。

第 1 の共通短所である「調整担当部局による上位からの調整押し付けへの反発 (Taylor1995: Green1997)。」については、現在の調整単担当部局である国連人道問題調整事務所も「緊急時の通信」クラスターの一主導機関に過ぎず、ある機関が他の機関に対して上から調整を押し付けるという懸念は払拭されている。また、もともとユニセフ・国連難民高等弁務官事務所・世界食糧計画・国連開発計画等の自立的補助機関は、国連システムを構成する一機関として活動の調整を受容する反面、それぞれの付託任務 (Mandate) ・予算・人員をもとに独自に活動を行う権限がある (Morison1980: Borton1993: ODI1998: 二宮 1995)。こうした自立的補助機関を主導機関に任命することで、それぞれの機関がクラ

スター内で主導的に支援活動の調整等を行うことができるので、自立的補助機関の独立性が担保される。

第2の共通短所である「調整担当部局の資金・人員不足 (Brown1977)。」は第1の共通短所の克服方法に似ているのだが、人道問題調整事務所も自己の資源を「緊急時の通信」クラスターに選択的に集中することができるため、ある程度解決可能であると考えられる。

第3の共通短所である「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 (Macalister-Smith1985: Taylor1995)。」については、クラスター・アプローチでは多くの機関が Lead Agency になれる機会が増えたことで、相対的に各 Lead Agency の調整権限が弱まったことで回避可能である。実際に、ユニセフ等の自立的補助機関や、国際赤十字・赤新月社連盟や国際移住機関といった国際機関、Save the Children のような NGO が主導機関を務めている。国連総会決議 36/225 で推奨された 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 (図 3.1.1 の B を参照)。だが、クラスター・アプローチでは Lead Agency がクラスターの数だけ存在するため、多くの機関が Lead Agency になれる機会が増えて、全体の構造が水平化している。一見するとピラミッド型の階層的構造を有しているかのようだが (図 3.1.1 の C を参照)、実は水平的構造をしているため (図 2.1 を参照)、特に Lead Agency にとっては、上位組織からの調整の押し付けを回避することができるという特徴がクラスター・アプローチにはある。

それ以外の短所として表 3.1.1 の図 3.1.1A で挙げた「国連開発計画の常駐代表は国際緊急人道支援を専断的に扱うのではなく、経済開発問題など幅広い課題に取り組むため、結果的に人道支援に割くことができる資源が少なくなる (Taylor1995: 大平 1998: Telford et al. 2006)。」についても、各 Lead Agency が実質的な国際緊急人道支援にかかる調整業務に従事するため、常駐代表 (現在の常駐調整官や人道調整官) が国際緊急人道支援に割かなくてはならない資源の量も減る。

もちろん課題は残る。各クラスターの Lead Agency への負担が大きい点が指摘されているなど (OCHA2007)、完璧な調整制度ではないことも確かである。

3.2.2 グローバル(本部)レベルのクラスター・アプローチの付加価値

このように過去の調整制度を補完することに加えて、クラスター・アプローチにはカントリー(被災地)レベルのみならずグローバル(本部)レベルもあることで、更なる付加価値が存在する。グローバル(本部)レベルでは特に固定的に 11 のクラスターを認定することで、世界中のあらゆる人道的危機で「クラスター」ごとに情報共有や活動内容の調整を行うことを共通理解としたことで安定性が増した。また、グローバル(本部)レベルではクラスターごとに Global Cluster Lead が任命され、その Global Cluster Lead に対称的になるようにカ

ントリー(被災地)レベルでも主導機関が任命されることになっている。例えば以前は、保健分野を世界保健機関と国際赤十字赤新月社連盟のどちらが務めるのかが定かではなかったが、クラスター・アプローチでは基本的には「保健」クラスターは世界保健機関が担当することにした。こうして、有事においてカントリー（被災地）レベルとグローバル（本部）レベルの両レベルが連動することで人道支援全般の予測可能性が高まったというのが、クラスター・アプローチの付加価値である。

2007年11月にバングラデシュを襲ったサイクロン・シドルの時にも、ユニセフ、国連開発計画、国際赤十字赤新月社連盟などのカントリー(被災地)レベルのLead Agencyは、グローバル(本部)レベルからの支援を受けることができたことが、筆者のインタビュー調査でも明らかとなった。

4. クラスター・アプローチ採用に影響を与えた要因の仮説

さて、一般的にはクラスター・アプローチは『Humanitarian Response Review』の提言に基づいて採用されたとされている⁽¹⁰⁾。この『Humanitarian Response Review』とは、スマトラ沖地震・インド洋津波災害に対する支援活動における問題点を踏まえて、複合危機及び自然災害の被災国・地域に対する国際緊急人道支援が的確に行われていない原因について論じた報告書であり、国連・国際赤十字赤新月社連盟・NGO 同士の連携が不足していると指摘している (Adinolfi et al. 2005)。そして、こうした連携不足解消のために、あらゆる種類の支援主体が一致して協力できるような調整メカニズムが必要とされ、その1つの解決策がクラスター・アプローチなのである、とされている。

だが、3.1.3で指摘されたようなスマトラ沖地震・インド洋津波災害で明らかとなった問題点を克服する唯一無二の調整制度がクラスター・アプローチであるとは考えられない。

実は、「クラスター」に類似する用語として「セクター」という語が、クラスター・アプローチ採用以前から、カントリー（被災地）レベルで使用されていた⁽⁹⁾。「クラスター」も「セクター」も両方とも食糧、水、保健などといった「支援分野」を意味する。支援受入国（被災国）の政府組織が基本的には分野ごとに構成されていること（保健省など）を考慮すれば、支援分野ごとに関係機関が情報共有や支援活動内容の調整を行う方が支援受入国（被災国）政府もクラスターに取り込みやすく、理に適っているように思われる。

カントリー（被災地）レベルでは、遅くとも1980年代には「セクター」制度が導入されていたようだ。Loretta (2001)によれば、1980年代から中央アメリカ地域では世界保健機関が保健セクターを主導していた。また、1994年のアフリカのルワンダ虐殺後の避難民への支援 (Borton1996)、2000年のモザンビークの洪水への支援 (Moore et al.2003)でも、「セクター」制度が用いられている。さらには、現在でも、例えばバングラデシュでは「cluster/sector approach」というように、「クラスター」と「セクター」という用語を併

用している。バングラデシュでも 2007 年のサイクロン・シドルの災害対応で初めて「クラスター・アプローチ」を実施したのであって、それ以前は「セクター」制度を用いていたという。このようにカントリー（被災地）レベルで非公式に用いられていた、いわばクラスター・アプローチの「雛形」が発展して現在の制度に形を整えて行ったとは考えられないだろうか。

5. まとめと今後の課題

本稿は、現行のクラスター・アプローチを過去の調整制度と比較することでその特徴を明らかにした。すなわち、クラスター・アプローチは過去の調整制度の弱点を補うだけではなく、カントリー（被災地）レベルとグローバル（本部）レベルが連動することで、国際緊急人道支援がより円滑化するのである。

また、既存の研究ではクラスター・アプローチが採用された要因について十分な議論がされていなかったため、本稿ではその要因について仮説を提示した。それは、もともとカントリー（被災地）レベルで行われていた「セクター」制度がクラスター・アプローチの雛形となったのではないかという考えである。だが、この仮説の説明力は弱い点が課題である。この仮説では、クラスター・アプローチの両側面であるカントリー（被災地）レベルでクラスター・アプローチが採用されたことを説明することができても、グローバル（本部）レベルでもクラスター・アプローチが採用されたことを説明することは難しい。よって、今後は、関係者へのインタビュー等を通じて、グローバル（本部）レベルでクラスター・アプローチが採用されたことに影響を与えた事象や、「セクター」制度のような雛形の存在のような経験的証拠を収集し、仮説の実証に努める必要がある。

註

- (1) 近年では、「国際緊急人道支援（International Emergency Humanitarian Relief）」という用語を用いることが多いが、1960 年代から 1970 年代にかけては「災害支援（Disaster Relief）」という用語の方が頻繁に用いられている。現在でも、「Disaster Assistance」、
「Humanitarian Assistance」などの用語が用いられることもあるが、基本的には同一内容を示している。本稿では用語の統一を図るため「国際緊急人道支援」を使用する。
- (2) 2008 年 3 月 31 日時点での被災地レベルでのクラスター・アプローチの実施状況は、合計で 33 ヶ国（事例）にのぼる（Humanitarian Reform Web, 2008）。
- (3) 内海ほか（2008）によれば、クラスター・アプローチとは「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。内海ほか（2008）ではカントリー（被災地）レベルでのクラスター・アプローチ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。

- (4) 本稿では「Lead Agency」、「Lead Entity」を「主導機関」というように和訳せず原文の通り英語で表記することにする。これは、用語の厳密性を損なわないようにするための措置である。
- (5) 被災国政府こそが支援活動をする正統性をもっているため、その意向を十分に汲む必要がある（Brown, 1979; Macalister-Smith, 1985; Seaman, 1995; Zimmermann, 1995）。ODI (1998) が指摘するように、NGO はともすれば被災国政府の言うことを聞かないで活動することもありうる。被災国政府にとってみれば、分散的活動をする傾向がある NGO の活動管理を行うこともできるという点でクラスター・アプローチには利点を感じるであろう。
- (6) 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。なお、クラスター・アプローチが実施されている 33 ヶ国（事例）のすべてで、国連人道調整官と国連人道調整官が並置されているわけではない。両者が並存するのは 19 ヶ国（事例）である。
- (7) グローバル（本部）レベルのクラスターの活動の好例として、給水・下水・衛生クラスターにおける「粉ミルク撤廃」がある（2008年3月26日に在東京ユニセフ担当官への筆者によるインタビュー）。以前は国際緊急人道支援の物資の一つとして粉ミルクがあった。もちろん粉ミルク自体は有害でない。だが、被災地では粉ミルクを溶くための清潔な水が不足するため、清潔でない水で粉ミルクを溶いて乳児に与えてしまい、結果として乳幼児に悪影響を及ぼしてしまうということが経験的にわかってきた。考えてみれば、乳児は必要とする水分・栄養分を主に母乳から得る。そのため、乳児の母親への水分・栄養分の支援をすることで、乳児は安全な母乳を得ることができるのである。つまり、支援物資として粉ミルクを調達するよりも、清潔な水や浄水剤の提供が有効であるのだ。こうした経験的知見を支援国政府や関係支援主体に周知徹底する（アドボカシー）活動がグローバル（本部）レベルの活動の好例である。
- (8) 筆者による在ジュネーブ国連開発計画担当官へのインタビューによる（2008年4月9日実施）。クラスター・アプローチにおいて、主導機関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。
- (9) IASC(2006)及び筆者によるインタビュー調査による。インタビュー調査は、在バンラデシュ国連常駐調整官事務所担当官（2008年11月24日実施）、在バンラデシュ

国連開発計画担当官（2008年11月28日実施）及び日本赤十字社担当者（2008年11月6日実施）。セクター制は実質的にカントリー（被災地）レベルで適用されていたものの、あくまでも非公式な制度であると認識されている。そのため、詳細にクラスター・アプローチとの相違を論じることは困難である。

- (10) 『Humanitarian Response Review』では、国連のみならず、被災経験国政府や支援国政府など幅広い関係者へのインタビュー調査を元に、支援活動がより精度の高いものになるための提言をまとめている。『Humanitarian Response Review』には「The opinions expressed in this report are those of the authors and do not necessarily represent those of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs」と記載されているが、国連人道問題調整事務所が運営する Humanitarian Reform Web には「Following the recommendations of the [Humanitarian Response] Review, the cluster approach was proposed as a way of addressing gaps and strengthening the effectiveness of humanitarian response through building partnerships.」と記載されている。

参考文献

- 今村英二郎（2007），国際平和協力活動における民軍協力－大規模自然災害復興支援、平和構築支援を中心に－，防衛研究所紀要，Vol.9，No.3，pp.21-59.
- 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.
- 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－現地化と常駐代表制度の強化を中心として－，国際開発研究フォーラム，No.10，pp.135-150.
- 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－自然災害発災直後の緊急期対応を例に－，国際協力研究，Vol.22，No.1，pp.22-31.
- 岸 守一（2000），転換期の国連難民高等弁務官－人道行動の成長と限界－，外務省調査月報，No.4.
- 河野 勝（2002），制度，東京大学出版会.
- 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.
- 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（2009），災害時の国際緊急人道支援における情報共有制度の歴史的変遷の分析，災害情報，Vol.7（2009年4月掲載予定）.
- 都市防災研究所（1988），国際緊急援助に関する基礎的調査.
- 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.
- 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.
- 安田雪（2001），実践ネットワーク分析：関係を解く理論と技法，新曜社。
- 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）
- Bijleveld. Anne Willem, 2006, *Towards more predictable humanitarian Response: Inter-Agency cluster Approach to IDPs*. *Refugee Survey Quarterly*, 25(4), pp.29-34.
- Bennett, J, W Bertrand, C Harkin, S Samarasinghe and H Wickramatillake, 2006, *Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- 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.
- Brown. Barbara J., 1977, *The United Nations and Disaster Relief in the Sahel, 1973-1975*, *Disasters*. 1(2), pp.145-150.
- Brown. Barbara J., 1979, *Disaster Preparedness and the United Nations - Advance Planning for Disaster Relief*. Oxford: Pergamon Press.
- Currion. Paul, 2006, *A little learning is a dangerous things: five years of information management for humanitarian operations*. *Humanitarian Exchange*, 33, pp.37-38.
- Davies. Anne, 2007, *Is humanitarian reform improving IDP protection and assistance?*. *Forced Migration Review*, 29, pp.15-16.
- Green. Stephen, 1977, *International disaster relief: Toward a responsive system*. New York: McGraw-Hill.
- Hicks. Esther K, Papps. Gregory , 2006, *Coordinating Disaster Relief after the South Asia Earthquake*. *Society*, 43(5), pp.42-50.
- Huber. Jessica, Birkeland. Nina M, 2007, *The Cluster Approach in northern Uganda*, *Forced Migration Review*. 29, pp.72.
- Humanitarian Reform Web : <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=53>（参照年月日：2008.10.14）

- IASC (Inter-Agency Standing Committee: 人道機関間常任委員会), 2006, *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)
- Katoch. Arjun, 2006, *The Responders' Cauldron: the Uniqueness of International Disaster Response*, *Journal of International Affairs*, 59(2), pp.153-172.
- Kent. R.C, 1987, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*. London: Printer.
- 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.
- Macalstairs-Smith. Peter, 1985, *International Humanitarian Assistance: Disaster relief actions in international law and organization*, Dordrecht: Martinus.
- Moore, Spencer., Eng. Eugenia and 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.
- ODI (Overseas Development Institute), 1998, *The State of the International Humanitarian System*. ODI Briefing Paper.
- OCHA (the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) , 2007, *Cluster Approach Lessons Learned: Yogyakarta and Central Java Earthquake Indonesia*.
- OCHA (the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: 国連人道問題調整事務所) , 2007, *Cluster Approach Lessons Learned: Yogyakarta and Central Java Earthquake Indonesia*.
- OCHA, 2008, *Myanmar Cyclone Nargis OCHA Situation Report No.33*.
- 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.
- Stephens. Lynn H., Green. Stephen J.(ed), 1980, *Disaster Assistance: Appraisal, Reform, and New Approaches*, London: Macmillan.
- 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.
- Telford, J, Cosgrave. J and Houghton. R, 2006, *Joint Evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report*. London: Tsunami Evaluation Coalition.

- UNDRO (the United Nations office of the Coordinator for Disaster Relief: 国連災害救済調整官事務所), 1985, When disaster strikes: the United Nations response to natural disasters, United nations disaster relief and the work of UNDRO.
- Voelz, Carsten., 2005, *Humanitarian Coordination in Indonesia: an NGO viewpoint*, Forced Migration Review, Special Issue (July), pp.26-27.
- Zimmermann. Hand, 1995, *The Use of Satellite Telecommunications in Disaster Relief Operations*. Acta Astronautica, 37, pp.437-446.

