

UNHCRの難民支援における調達行政

Procurement Administration in UNHCR Refugee Assistance

坂 根 徹

<目 次>

はじめに

1. 関連研究を踏まえた本研究の意義と分析視角
 - 1.1 国際機構論・国連研究からの考察
 - 1.2 難民研究からの考察
 - 1.3 国際行政・行財政研究からの考察
 - 1.4 調達行政研究からの考察
2. UNHCRの難民支援における調達行政の意義
 - 2.1 活動と行財政の体制
 - 2.2 調達内容からの考察
 - 2.3 調達規模からの考察
3. UNHCRの調達組織の側面
 - 3.1 本部レベルの調達組織
 - 3.2 地域・現地レベルの調達・供給拠点
4. 企業からの調達の側面
 - 4.1 国際競争調達
 - 4.2 現地競争調達
 - 4.3 長期契約
 - 4.4 緊急備蓄物資とサプライ・チェーン
5. NGOからの調達の側面
 - 5.1 IPとしてのNGOからのサービス調達
 - 5.2 IPによる調達実施
6. 加盟国政府との関係の側面
 - 6.1 活動範囲や活動資金を通じた調達行政への影響
 - 6.2 物資・サービスの提供

おわりに

はじめに

難民支援¹⁾は、国際行政の重要な分野の一つである。現代社会では、各国の国民・住民の生存と福祉は、通常、当該国の政府が保障する責任を負うことが原則となっている。そしてそれを履行するために、中央政府・地方政府等により様々な行政サービスを含む諸活動が実施される。つまるところ、国内行政は当該国の国民・住民のためにこそ存在しているのである。しかし、このような基本的な政府・行政の役割は、普遍的に実現されているわけでは必ずしもない。例えば、飢餓や災害により困窮する国民を当該国政府が能力的に支援できない場合もあるが、より深刻なのは、内戦による無政府状態や、政府が積極的に一部国民を迫害する場合である。このように国内行政が機能不全にあり、又は十分な対応能力を欠き、又は本来はあるまじき国民の生命・財産を脅かす事態に至った時には、内政不干渉・対外独立や国内への排他的支配を有する国家主権の垣根は相対化され、国際社会の関与が是認されるに至る。そして、人道支援・安全保障関連の国際機関等による国際政治・国際行政の役割が重要となってくる²⁾。具体的な関与の方法は、例えば国連本体では、PKO（平和維持活動）など軍事面、安保理による経済制裁などの経済面、事務総長やその特別代表等による事態打開のための交渉などの外交面等様々であるが、一つの重要な手法が上記のような事由により保護が必要となった個人を難民等として救済することである。このような難民支援を国連システムにおいて中核となって行っている

1) 難民には様々な類型が存在する。例えば、1951年の難民条約（難民の地位に関する条約）では、人種・宗教・国籍・政治的意見・特定の集団に所属することにより迫害を受ける十分な理由のある恐怖のために国外にあり、かつ国籍国の保護を受けることができないかそれを望まない者とされている。その後、難民条約認定書や、アフリカと中南米の難民を対象にそれぞれ条約と宣言が出され対象が広がった。更に、難民に準ずる支援対象者として、庇護希望者、国内避難民、帰還民、第三国固定住者、無国籍者等にも支援が広がっている。また、経済的理由や自然災害で国境を超える人々も人道的な見地と状況次第で支援がなされるようになってきた。千田悦子「UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）」、内海成治・中村安秀・勝間靖樹『国際緊急人道支援』ナカニシヤ出版、2008年、62-72、78頁。本稿では、これら様々な難民・難民に準ずる人々へのUNHCRによる支援を「難民支援」と記す。

2) このような国際社会の他の関与として例えば、NGO・メディア・ジャーナリズム・国際世論の役割等も重要である。

のが、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所：United Nations High Commissioner for Refugees）である³⁾。

UNHCRは上述のようにある意味国家主権に人権・人道面から対峙するものであり、関係国に対して難民認定・保護等の条約上の義務履行や協力を求めるための高度な法的な解釈と運用が、その重要な活動類型として存在する⁴⁾。ただそれとは異なる別の活動類型として、現場での物的な難民支援がある。難民キャンプは途上国のしかも僻地に存在することが多いが、そこで多くの人々の生存を維持するためには様々な物資・サービスを必要とする。日本をはじめ欧米先進国のように必要な物資・サービスが市場からすぐに確保できる状況とは異なる環境において、UNHCRは如何に必要な調達を行い、また、他地域で購入した物資を現地まで供給しているのだろうか。これは地味で目立たない見地ではあるが、物的な難民支援という活動類型の目的達成の成否を分ける重要な要素の一つである。前者の法的な活動類型は基本的には人権・人道法など法学の研究領域に属するものであるが、この後者の類型に関しては行政学的分析がなじむものといえる。

本稿は以上の問題関心から、国連の付属機関であるUNHCRによる物的援助に関して、行政学の一環としての国際行政⁵⁾及び国際機構論・国連研究等の見地から、必要な物資・サービスがUNHCR外部から如何に確保され現場に供給され

3) UNHCRと難民問題に関する史的変遷については、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）『世界難民白書2000—人道行動の50年史』時事通信社、2001年が詳しい。同書では、様々な地域・時代でのUNHCRによる難民支援活動が紹介されているが、その中では、物的支援及びそこで必要とされる物資・サービスについても具体的に述べられており、本稿が分析の対象とするテーマが実務的にも重要であることが窺える。

4) なおUNHCRは、単に一連の難民法を解釈・運用するだけでなく、難民法規範を形成する作用も重要である。この点例えば、Corinne Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 17, No. 1, March 2005, pp. 67-90参照。

5) 西尾勝『行政学（新版）』有斐閣、2001年、71頁では、国内政府体系と政府間関係という「国内枠」の問題以外に、「国際枠」についても合わせて論じておかなければ、現代国家の行政活動の全貌を捉えたことにはならないであろう、とする。そして、国際行政という「Missing Chapterを埋めることが、世界中の行政学にとっての急務であるように思われる。」としている。日本では廻れば、鯨山正道『国際政治と国際行政』巖松堂、1928年から、近年では、城山英明『国際行政の構造』東京大学出版会、1997年や、福田耕治『国際行政学—国際公益と国際公共政策』有斐閣、2003年などが単行本として存在する。

ているのかについての行政メカニズムを、これまで研究してきた物資・サービスの行政外部からの確保・供給という調達行政の視点⁶⁾から分析するものである。なお分析方法に関しては、UNHCRの調達行政自体を分析したまとまった先行研究は見当たらないため、次節で述べるような様々な関連の研究に加えて、国連・UNHCRの様々な行政文書やウェブ情報を活用し、更にUNHCRの担当者等へのヒアリングにより得た情報も含めてこれを実証的に検討する。そして具体的な分析理論枠組みに関しては、後述のように国連システムの調達行政を分析したものを適用する。

本稿の構成は次の通りである。先ず、次節で関連研究を踏まえた本稿の意義と分析視角を明らかにする。その後、UNHCRの難民支援における調達行政の意義について、調達内容と調達規模の両面から考察する。次いで、UNHCRの調達組織について本部と地域・現地レベルについて確認した後、企業からの調達、NGOからの調達についてそれぞれ分析し、最後に加盟国政府との関係について明らかにする。

1. 関連研究を踏まえた本研究の意義と分析視角

ここでは、国際機構論・国連研究、難民研究、国際行政・行財政研究、調達行政など関連分野の先行研究を概括し、本研究で具体的に検討すべき内容を分析視角として提示する。

1.1 国際機構論・国連研究からの考察

UNHCRは国際機関であり、かつ国連の付属機関である。そこで先ず、これが

6) 坂根徹『国連システムと調達行政』（東京大学行政学研究会研究叢書1）、東京大学21世紀COEプログラム「先進国における《政策システム》の創出」、2005年（<http://www.ju-tokyo.ac.jp/coeps/pdf/gslsakanesaisin1.pdf>）や、坂根徹「国連システムにおける調達行政の一分析」、『国家学会雑誌』118巻7-8号、2005年8月、93-159頁及び、Toru Sakane, "Public Procurement in the United Nations System", Khi V. Thai ed., *International Handbook of Public Procurement*, Boca Raton, FL: Francis & Taylor, 2008, Chapter 11, pp. 233-250等。

直接的に分析対象となる国際機構論・国連研究を見る。

横田洋三編著『新国際機構論』では、UNHCRは物的援助と法的保護を実施して難民問題に対処しているとする。そして庇護国内で難民の人権が保障されるように法的保護を行い、物的援助に関しては、人道の原則に基づいて難民の生きる権利や自由・尊厳を保障するために、食糧や水、安全な避難所、医療などの人道援助を行うことが最も優先的な課題となるとしている⁷⁾。

庄司克宏編『国際機構』では、UNHCRの誕生と難民擁護体制の確立、難民の受け入れという国際規範の浸透とその揺らぎ、国内避難民に加えて単純労働移民の受入窓口が激減したことによる自称「難民」の急増など、難民問題の質的拡大と移民問題との交錯及びそれへの取り組みなどの問題を扱っている。全体として、難民の多くを受け入れているEU側の取り組み・政策を含めて、難民問題を俯瞰的に論じており貴重な論考であるが、本稿の問題関心である難民に対する現場での物的支援についての論考は見当たらない⁸⁾。

また、例えば日本国際連合学会編『国連研究』第3号には、UNHCRの国内避難民に対する取り組みをテーマとした論考があるが、この中で取り上げられた支援の事例から、物資・サービスの重要性をよくうかがい知ることができる。例えば、1970年代前半のスーダンでの援助では食糧の供給、運輸・通信の整備、医療・教育関連施設の建設が、70年代中期の旧ポルトガル領アフリカ諸国への援助では援助物資の供給と給水・医療施設の建設がなされた。また1991年の湾岸戦争後のイラク北部では、食糧・テント・毛布・家庭用品などの物資供給と給水及び医療活動を行った。更に、1992年から1995年にかけてのボスニアでは、食糧を中心とした援助物資の供給がなされた⁹⁾。

7) 秋月弘子「人権・人道」、横田洋三編著『新国際機構論』国際書院、2005年、286頁。また、PKO部隊によるUNHCRをはじめとした人道援助機関の警護や人道支援物資の輸送とそのリスクについても課題と指摘している(288-289頁)。

8) 岡部みどり「国境と移民・難民一人の移動と国際機構」、庄司克宏編『国際機構』岩波書店、2006年、107-123頁。

9) 葛田桂「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」、日本国際連合学会編『グローバルアクターとしての国連事務局』(国連研究 第3号)国際書院、2002年、243-247頁。

このように、UNHCRが物的な難民支援を実施するにあたっては、様々な物資・サービスの供給が必要であることが明らかにされている。他方で、UNHCRの難民支援において、様々な物資・サービスが如何なる行政的な取り組みにより確保され現場に供給されているのかに焦点を当てた研究は見られない¹⁰⁾。そこで本稿では、この仕組み・概要を、工夫・課題も含めて検討する。

1.2 難民研究からの考察

次に、難民・難民問題自体を分析対象とする難民研究である。これは日本では知名度が依然低く、また研究が十分に深められていない領域のようである。しかし、例えばオックスフォード大学には難民研究センターがあり、Oxford University Pressから*Journal of Refugee Studies*, *International Journal of Refugee Law*, *Refugee Survey Quarterly*という3種のジャーナルが発刊されているなど、一つの研究領域となっている。この領域では、難民問題が様々なアプローチにより分析されている。また分析対象とするのは、本稿の冒頭で提示した広義の難民であり難民条約に定義されたものには限定されず、強制的に移動・移住を余儀なくされた様々な人々も含まれる。

そのような中で無論、UNHCRによる難民支援は中核となる分析対象である。その全体像の把握は別途の検討が必要であるが、本稿で着目すべき難民支援活動で重要な分析の視点として例えば、政治性、NGO、市場・経済等がある。

先ず、政治性についてである。難民支援活動というと人道的な見地からなされるものであり、人命・人権の尊重や人間の尊厳といった価値に基づきまずと活動が規定されるという見解もあろう。しかし実際の難民問題への国際的対応においては、UNHCRが存在する以前から長年にわたり、純粋な人道問題として対処がなされたのではなく、そこには政治性が大きく反映されてきたことが分

10) そのような中で、秋月弘子『国連法序説』国際書院、1999年、45-58頁では、UNHCRが締結する合意文書について、庇護国との間の協力協定、難民条約および難民認定書、プロジェクト実施規則、難民帰還のための協定、ユニセフとの了解覚書、その他の合意文書にわたり、多面的に法的な分析がなされる中で、本稿で扱う企業・NGO等からの物資・サービスの調達に該当する記載があり注目される。

かる¹¹⁾。このような政治性の重要性を踏まえて本稿においても、加盟国政府がUNHCRの活動存続に対してどのような役割を及ぼしてきたか、また調達行政の見地からその活動範囲・活動資金が如何に影響を与えてきたかについて考察する。

また、UNHCRの難民支援とNGOの関係という視点も重要である。本稿は、調達行政の見地から後述のようにNGOによるサービス提供という点について考察するものであるが、NGOの活動類型としては、ジュネーブで行われるUNHCRの意思決定に対して影響を与えるいわゆるアドボカシー活動も重要である。毎年9月下旬から10月初旬に開催されるUNHCRの意思決定機関である執行委員会(Executive Committee)の開催前と開催中の時期に、200程度のNGOがジュネーブに集まり、UNHCRの意思決定・政策形成に反映させようとする。ただ、本稿で検討する現場での難民支援は、このようなアドボカシー活動の基礎となるものであり、二つの類型は相互に密接に関係している。つまり、NGOがアドボカシーで役割を発揮できるのは、難民支援現場の現実を熟知しているからである¹²⁾。その意味で本節で焦点を当てて検討する現場での活動の類型は、ジュネーブでのNGOの活動類型に対しても基本的な意義を有するものといえる。

更に、市場・経済との関連である。例えば、多くの難民が暮らすキャンプを一つの「市場」と位置付ける見方もある。そこで重要なのは、その市場の性質・特徴である。難民の構成や人道支援の態様に加えて、受入国の政策や地元経済とのアクセスの程度に大きく左右される特殊性を有する点である¹³⁾。また、市場の意味内容としては、例えば難民の労働などもあるが、本稿で調達として論じる難民キャンプへの物資供給やキャンプでの支援活動には、資金が介在する

11) この点例えば、Guy Goodwin-Gill "The Politics of Refugee Protection", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 1, 2008, pp. 8-23. また、Gil Loescher, Alexander Betts, James Milner, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-first Century*, Oxford: Routledge, 2008等もある。

12) Eve Lester, "A Place at the Table: The Role of NGOs in Refugee Protection: International Advocacy and Policy-Making", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 24, Issue 2, 2005, pp. 125-142.

13) この点、Eric Werker, "Refugee Camp Economies", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, No. 3, 2007, pp. 226-246参照。

点で市場との関わりが密接であるといえる¹⁴⁾。この関連では例えば、国際・地域・現地のいずれの市場からの調達であるかは、調達手法との関係でも重要な論点となりうる。

最後に、具体的な支援活動について見ると、本稿で取り上げる物資・サービスの調達が、如何にそのオペレーションで重要であるかが確認できる。例えば、1980年代初期のパキスタン支援がある。パキスタンへのアフガン難民支援は現在でも問題となっているが、冷戦中の当時も最大かつ長期に亘ったUNHCRの難民支援活動であった。この中では、難民問題の規模の大きさ、安全確保の重要性、現地国政府・住民との関係構築の重要性、大国の影響など色々な側面が論点となる。その中で全体としてもかなりの比重を持って論じうるのが、支援物資の国際調達の重要性、道路建設や水道システム復旧などインフラの重要性、ロジスティクスの複雑さと重要性、食糧パイプライン確保の重要性、更には様々な国際機関に加えて多数のNGOの支援活動の重要性など、本稿で取り上げる調達行政として分析する内容である¹⁵⁾。

1.3 国際行政・行財政研究からの考察

次に、国際行政・行財政研究を見てみる。先ず、国際行政についての代表的な書の一つである福田耕治『国際行政学—国際公益と国際公共政策』では、人権の国際化に伴う国際人権保障機構と国際人権保障政策の形成の一環として、UNHCRの成立に至るプロセスと難民保護政策の形成が具体的に紹介されている。例えば、国際連盟規約には難民保護の規定がなかったが、実際にはロシア革命による難民やトルコからのアルメニア難民等が発生したため、1921年には連盟に難民対策機関が設置され、(極地探検家でもあった)ナンセンが難民高等弁務官として指揮をとり支援に尽力した。また、1939年には「国際連盟の保

14) なお、UNHCRの難民支援活動に限定せず人道支援全体を経済のダイナミズムをもつものとしてこれを分析した論考として、Robin Davies, "The Economic Dynamics of Large-Scale Humanitarian Assistance", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 22, No. 4, 2003, pp. 45-57が興味深い。

15) Gerald Walzer, "UNHCR Operations in Pakistan in the Early 1980s", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 1, 2008, pp. 40-44参照。

護下にある難民のための難民高等弁務官」事務所が設置され、同機関が第2次世界大戦後にUNHCRへと発展したことも指摘がある¹⁶⁾。このような難民支援に関する機関と政策の形成を詳細に分析することも重要であるが、他方で現在のUNHCRによる難民支援行政を実証的に考察していくことも国際行政の見地から意義深い。以上を踏まえて、現場での物的な難民支援に関する分析をおこない、その援助の行政メカニズムを明らかにすることが課題といえる。

もっとも、UNHCRによる難民支援を行財政的アプローチにより分析した研究は既に存在する。先ず、田所昌幸『国連財政－予算から見た国連の実像－』の「第4章 国連の予算外資金」では、UNHCRの財政を国連の予算外資金の一つとしての見地から取り上げ、UNHCRの沿革・ガバナンス、予算の概要、予算編成過程とその実態、予算の問題点にわたり、詳細かつ実証的に分析がなされている¹⁷⁾。また、田所昌幸・城山英明編『国際機関と日本』の古川浩司「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）」では、UNHCRの概要・特質等を述べた後、UNHCR全体について、財政的資源と人的資源というUNHCRへのインプット、活動内容としてのアウトプット、援助対象者や難民の数及び条約の締約国数・規範の浸透等で構成されるアウトカムという3つの枠組みで、国際公益・国益の両面から分析・評価がなされている¹⁸⁾。

以上のUNHCRに関する行財政的な分析を踏まえての本稿の基本的な意義は、田所、前掲書に即して述べると、予算の確保と予算編成を所与のものとして、その資金が如何に執行されたかを、予算執行の多くを占める物資・サービスの調達の側面に着目してこれを明らかにすることである。また古川、前掲共著に即して述べると、インプットとアウトプット・アウトカムとの間を繋ぐ執行活動の部分、換言するとインプットを活用して如何にアウトプットを生み出した

16) 福田耕治『国際行政学—国際公益と国際公共政策』有斐閣、2003年、147頁。なお、この183、185頁には、EUによる難民庇護政策の紹介もある。

17) 田所昌幸『国連財政－予算から見た国連の実像－』有斐閣、1996年、233-250頁。

18) 古川浩司「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）」、田所昌幸・城山英明編『国際機関と日本』日本経済評論社、2004年、194-216頁。

ウトカムに寄与するか、その産出プロセスに着目したものといえる。その意味で、現場での支援に必要な様々な物資とサービスに着目して、その獲得と管理についての行政を調達行政として考察することには意義があるといえる。

以上を踏まえて本稿では、調達実施の詳細に入る前に、UNHCRの調達行政の意義について、2. で考察する。具体的には、調達の内容がUNHCRの難民支援活動でアウトプットを生み出すために如何なる意義を有しているのか、また、UNHCRの財政において調達が如何なる存在であり重要性を有しているのかを明らかにする。

1.4 調達行政研究からの考察

最後に、調達行政研究の見地からの本稿の位置づけに関して述べる。調達行政とは、機関の活動に必要な物やサービスを購入・確保し使用できるように供給する行政であり、これについては国連システムの調達行政を中心に研究を行ってきた。その中で個別の調達実施機関の分析としては、調達規模が大きく重要な国際行政分野を所掌する国連、WFP（世界食糧計画）、UNICEF（国連児童基金）等の分析は行ったものの、それらの機関よりも調達規模が小さかったUNHCR¹⁹⁾については取り上げていなかった。ただUNHCRでは、NGO等への契約に基づく物資配給・難民キャンプ設置・維持等のサービス実施の委託は多額に上る²⁰⁾が、これらは企業からの調達とは異なり統計上は調達額に含まれていないことが分かった。そこで、国連システムにおけるUNHCR及び難民支援分野の重要性に鑑みても、UNHCRを個別に取り上げることが有意義であると考えた。

以上を踏まえて本稿では、UNHCRの調達行政を国連システムの調達行政の研究の一環としても位置付け、その現状と特徴・課題等について考察する。具体的な分析方法は、組織的側面、企業からの調達の側面、NGOからの調達の側面、及び加盟国政府との関係の4つの側面よりこれを検討する。その理由は、先ず、

19) 機関別の調達内訳およびその財政との関係について、坂根、前掲論文、2005年、100-101頁参照。

20) 坂根徹「国連システムにおける調達行政の意義と企業・NGOの役割」、日本国際連合学会編『国連研究の課題と展望』（国連研究第10号）国際書院、2009年、187頁。

調達実施の前提として調達行政を担当する組織の存在が不可欠なためである。そして、企業とNGOはUNHCRにとっての主要な調達先であり、如何なる調達手法が採られているかを確認することで、それぞれの調達実施の特徴が明らかになるからである。また、最後の加盟国政府については、調達行政に不可欠な資金をUNHCRに供給する主要な主体でありその影響は極めて大きい上に、一部の物資・サービスをUNHCRに提供していることを念頭に置いたものである。

このような分析視角の設定は、他の国連システムの分析を、同じく国連システムの1機関であるUNHCRにあてはめ活用するものでもある。具体的には、2005年の『国家学会雑誌』所収の論文で用いた分析視角である組織編製の側面は本稿の組織的側面に、実施手法の側面は本稿の企業からの調達の側面とNGOからの調達の側面に、政治からの影響の側面は本稿の加盟国政府との関係の側面にそれぞれ概ね対応する²¹⁾。

2. UNHCRの難民支援における調達行政の意義

本節では、UNHCRの調達行政の意義を調達内容と調達規模の両面から考察する。具体的には、UNHCRの調達内容を確認しながら、難民支援活動の実施にとって、調達する様々な物資・サービスが如何に不可欠なものとなっているのかについて検討する。そして、UNHCRの調達規模を予算規模との比較を交えて確認することで、調達行政が財政面において如何なる位置付けを有するのかを考えていく。以上の分析を行う前に先ず、UNHCRの活動と行財政の体制について概観しておく。

2.1 活動と行財政の体制

UNHCRの主要な難民支援活動を、難民への物的支援に重点を置いて概観すると次のようになる。先ず、難民となる人々の発生を受けての難民流出時の緊

21) 坂根、前掲論文、2005年、114-115頁等参照。

急支援がある。次に、難民が受け入れ国で生活している際のキャンプの運営を含む維持的支援がある²²⁾。ただこれだけでは、難民は生命と生活を維持できても問題の解決にはならない。そこでUNHCRは、解決のために3つの柱を立て難民支援活動を行っている。第1は、難民の意思による本国への自主帰還 (voluntary repatriation) であり、自国に戻っても安全となった場合に帰還支援を行う。第2は、最初に逃げ込んだ国に定住する一次庇護国定住・現地定住 (local settlement) であり、市民権を得て生活できるように支援を行う。第3は、第三国定住 (resettlement) であり、受け入れてもらえる政府への働きかけ・要請を行う²³⁾。このように、UNHCRの難民支援というのは、難民の類型が多様であるだけでなく、問題と支援の段階・形態も多様なのである。

なお、難民支援活動を担う国際機関はUNHCRだけではない。例えば、パレスチナ難民には、UNRWA (国連パレスチナ難民救済機関) が対処している²⁴⁾。このように、地理的に援助対象が異なる役割分担もあるが、重複する例もある。例えば、パレスチナ以外でUNHCRが支援する難民には、UNICEFが支援対象とする子供や女性も多い。その場合UNHCRとUNICEFは、援助活動を相互に補完しあい、重複を防ぎ、援助活動の実効性を確保するため、了解覚書 (Memorandum of Understanding) を締結して対応している²⁵⁾。このように同じ支援対象を異なるアプローチから援助することは、UNHCRと他の国連システムの間でよく確認できることである。更に、難民支援に加えて受け入れという点では、EUによる難民庇護政策が重要である²⁶⁾。加えて近年、難民支援に地域機構・準地域機構の果たす又は望まれる役割が強まってきている²⁷⁾。また、人道援助の機関間調整としては国連のOCHA (人道問題調整事務所) が、援助に関わる国連システ

22) 千田、前掲共著、72-73頁。

23) 千田、前掲共著、61-62頁。

24) 千田、前掲共著、75-76頁参照。

25) 秋月、前掲書、1999年、55-57頁参照。

26) 稲田、前掲書、183、185頁。

27) アフリカ地域に関して、中山裕美「アフリカにおけるリージョナリゼーションの展開—難民問題を扱う制度的枠組みの変容—」、日本国際政治学会報『国際政治』159号、2010年2月、87-100頁が参考になる。

ム諸機関等の機関間調整に関してはIASC（機関間常設委員会）の役割も重要となる。このように、多くの国際機関が難民支援を実施しているが、その中心となるのはUNHCRである。

では、このような難民支援活動を行うために、UNHCRはどのような体制で臨んでいるのであろうか。調達に特化した分析は次の組織的側面に譲るとして、以下では統治構造と行財政面を中心に最近の変化も含めてこれを概観する。

先ず、UNHCRは国連総会により設立された国際機関であり、UNHCRの統治構造については、国連総会と経済社会理事会に対して報告義務を負っている。また、難民高等弁務官は国連事務総長により指名され、総会の投票を経て決定される。UNHCRの運営に関する事項は、一部加盟国より成る執行委員会（Executive Committee）により審議・決定されている²⁸⁾。このように統治構造の面からは、加盟国政府のUNHCRに対する政治的な影響の大きさが確認できる。これについては、6. 調達行政の加盟国政府との関係で検討する。

次に、財政についてである。UNHCRの財政は、一部、国連本体や民間などからの拠出もあるが、その多くを政府からの拠出金に依拠している。2009年には、約17億6000万ドルの拠出があり、そのうちアメリカが約6億4000万ドルと圧倒的に多い。次いでEUが約1億2700万ドルであり、日本は第3位の約1億1000万ドルである²⁹⁾。

UNHCRの職員は、2010年に総計7782名であり、フィールドに6909名、ジュネーブ本部に614名、後述のブダペストのグローバルサービスセンターに215名、グローバルプログラムで44名となっている。このようにジュネーブ本部の職員は1割を切り、ほとんどの職員がフィールドに配置されている³⁰⁾。現場重視の

28) 田所、前掲書、1996年、233-235頁。

29) 第4位は、スウェーデンで約1億800万ドルである。第5位以下は1億円弱の拠出となっているが、上位には、主要ヨーロッパ諸国が多い。<http://www.unhcr.org/45f025a92.html> (2009 Contributions to UNHCR Programmes, as at 31 December 2009 (table)) 参照。なお、本論文に掲載の全てのURLは、2010年5月24日に確認した情報に基づく。

30) UN, *Biennial Programme Budget 2010-2011 of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, (A/AC.96/1068) 2009, p. 44.

UNHCRの人材配置戦略が明確に現れているといえる。

2.2 調達内容からの考察

前項で、難民支援活動には様々な段階があることを述べた。ここでは先ず、難民流出、避難現場、帰還という時系列に沿って、各段階でどのような調達が必要となっているのかを確認する³¹⁾。

第1の難民流出時の支援でしばしば重要となるのは、物資や人の輸送サービスの調達である。例えば、スーダンのダルフール地方からチャドへの大規模な難民流出の際には、社会的インフラのないチャド東部のスーダンとの国境地帯に居た20万人の難民の生命維持を支援するために、1000キロ以上離れたチャドの首都からの空輸に頼らざるを得なかった。そのため、難民一人当たり500ドルの支援コストを要したが、そのコストの3割以上は物資や人の輸送であった³²⁾。第2の避難現場での支援活動では、人々の生命維持に関わる食糧や水、寝具、建築資材の配給、学校や病院の運営のための物資の調達等々が必要になる。また、支援活動の大部分は、UNHCRの職員によってなされるのではなく、事業実施団体（本稿ではIP：Implementation Partners＝業務実施協力主体と表記する）に年間契約で委託している。例えば、キャンプ内での病院運営をはじめとする保健医療活動は保健専門のNGOに委託し、UNHCRの職員はその実施のモニタリングや調整にあたる仕組みである³³⁾。第3の帰還後の支援では、当座の生活のための食料や物資を提供することが多く、更に、帰国先での農具・種、家の建築資材、学校、診療所、道路の再建援助などがなされる場合もある。また、帰還民が安全に最低限の生活ができているかの定期的なモニタリングや生活開始のための少額の資金提供などに加えて、輸送サービスの調達等も必要になる³⁴⁾。

31) なお、問題解決としては、帰還以外に現地定住や第三国定住もあるが、その場合は、帰還に比べるとそれほど大がかりな調達の必要は発生しないと考えられるため、本稿では検討を省略する。

32) 滝澤三郎「UNHCRの予算・財務制度 第2回」、UNHCR『難民 Refugees』2005年第1号、2005年、8-9頁参照。

33) 千田、前掲共著、73-74頁。

34) 千田、前掲共著、68-69頁。

つまり、自主帰還民支援にも、様々な物資・サービスの提供は極めて重要なのである。以上のように、難民の流出・避難現場での保護・帰還という3つの主要なサイクルの全般にわたって、様々な物資・サービスの調達が必要となっていることが分かる。

次に、このような複数のサイクルを包含した、UNHCRの支援活動全体としての主要な調達内容を具体的に確認する。

UNHCRの本部で調達を担当する後述のSMS（供給管理サービス：Supply Management Service）が2006年に実施した主に企業からの調達について、その調達内容を見ると、物資に関しては各種テント（830万ドル）、車両（700万ドル）、防水シート（570万ドル）、IT機器等（340万ドル）、毛布（330万ドル）、屋根ふき材（290万ドル）、通信機器等（260万ドル）、台所セット（250万ドル）、ベッドマット（200万ドル）、特殊車両（130万ドル）、発電機（100万ドル）等となっている。サービスに関しては、輸送サービス（890万ドル）、情報技術支援サービス（880万ドル）、ビジネス・業務サービス（830万ドル）、通信サービス（270万ドル）、教育・トレーニングサービス（120万ドル）、ビル管理・建設サービス（120万ドル）、航空チャーターサービス（100万ドル）、写真・グラフィック・デザインサービス（90万ドル）等となっている³⁵⁾。難民支援を本務とするUNHCRの調達の特徴は、シェルターやテントと車両や輸送サービスが上位に上っていることから確認できる³⁶⁾。このように、UNHCRの難民支援活動において不可欠な様々な物資・サービスが、UNHCR内部で賄われることなく、主にUNHCRの外部である企業から調達されていることが分かる。なお、これらの個々の調

35) UNHCR, Supply Management Service, *Doing Business with the United Nations High Commissioner for Refugees*, Revised November 2007, pp. 5-6.

36) なお食糧の調達は、基本的にWFP（世界食糧計画）の担当である。但し、難民の人口が5000人未満であればUNHCRが調達を実施することになっている。UNHCR, *op. cit.*, Revised November 2007, p. 4. ただ、難民への食糧支援（食糧調達戦略）については、WFPによる食糧提供以外の手法も理論的にはありうる。K. B. Wilson, "Enhancing Refugees' Own Food Acquisition Strategies", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 5, No. 3-4, 1992, pp. 226-246参照。

達内容は、過酷な現場での使用に足りる仕様が必要³⁷⁾であり、その調達に際しては、同種の物資・サービスを先進国で使用する場合以上に様々な配慮が必要となる³⁸⁾。

ただ、ここで留意すべき点は、調達先は企業からだけではないことである。第2の難民の避難現場での支援活動で挙げた、IP（業務実施協力主体）についても着目する必要がある。つまりこれは、難民支援業務を受託したNGO等からのサービス「調達」といえるものである。具体的には、多くのNGOが、難民への支援物資の配給や、難民キャンプの設置や維持の面を中心に、IPとしてUNHCRの活動を代行実施している³⁹⁾。また、このような第2の難民キャンプ等の避難先での役割だけでなく、第1と第3の段階でもIPの役割は重要である。ただ、しばしば緊急・混乱状況での難民が流出しその輸送・移動支援が重要な第1段階よりも、状況が相対的に落ち着いた第3段階においてより多くの役割が存在する。具体的には、帰還先での基本的な教育や健康・衛生のための設備の整備とそれが全ての帰還民と既存住民へアクセスが確保されるために、現地国政府に加えてIPの活動・役割は欠かせない⁴⁰⁾。

このように、UNHCRにとってNGOは、その難民支援の実施において不可欠な存在となっているのである。これを調達行政の視点から表現すると、本来UNHCRが自前の職員により実施する活動をアウトソーシングしたものと捉え

37) UNHCR, *Core Non-Food Items Catalogue*, April 2010で、主要な難民支援の調達物資の仕様等が包括的に取りまとめられている。

38) 例えば、車両に関しては、単に価格だけでなく、耐久性を含む質や、アフターケアの能力も非常に重要であり、安全面においても、人道支援・UNHCRを示す白・青等の塗装の色への対応だけでなく、時に鉄板での補強や厚ガラスの使用等の防弾処理がなされていることも必要となる。なお、このような様々な機能が求められる車両の性能に関して、トヨタ車の評価は高く、多くの供給実績があるという。ただ同時に、このように特殊な仕様にするために、通常の車両よりもはるかに費用がかさむという。2009年1月20日の東京UNU本部での国連大学客員教授（前財務官兼財務調達局長）へのインタビュー参照。

39) UNHCR, *An Introduction to International Protection, Protecting Persons of Concern to UNHCR, Self-study Module 1*, 1 August 2005, pp. 15-16.

40) アンゴラへの帰還民支援の例として、Kallu Kalumiya, "Angola: A Model Repatriation Programme?", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, No. 3, 2004, pp. 215, 227参照。なお、帰還先で十分なIPを確保できる保証はなく、その不足が問題となることもある。Ibid., p. 228.

ることができる⁴¹⁾。

2.3 調達規模からの考察

次に、調達規模の面から、これを財政支出規模等と対比しつつ、調達行政の財政的な意義について考察していく。

様々な統計データが把握できる2006年について、実際の財政規模を確認してみる。同年のUNHCRの予算は14億5380万ドルであり、実際に確保できた資金は12億2180万ドル、支出額は11億70万ドルであった⁴²⁾。

次に2006年のUNHCR本部の調達担当組織であるSMSによる企業からの物資とサービスの調達は、それぞれ5220万ドルと3620万ドルの計8840万ドルであった⁴³⁾。その当時、約25%が本部の調達、約25%が本部外の調達、残り約50%は後述するNGOなどのUNHCRの資金を受けて活動するIPがUNHCRに代わって (on behalf of) 実施する調達であった⁴⁴⁾ ということなので、8840万ドルを4倍すると、3億5360万ドルとなる。つまり、2006年の支出額は上記のように約11億70万ドルであるため、おおよそ3分の1弱 (約32%) の支出額は調達に回ったことになる。

更に、UNHCRによる調達とは別に、上記のIPへの難民支援業務の委託に対する支払いもある。これは業務のアウトソーシングと見なせるので、本論文の定義ではサービスの調達に含まれるものであり、その額は、2006年には年次予算配分の24.4%を占めるということである⁴⁵⁾。このようなIPであるNGO等へのプロ

41) 坂根、前掲論文、2009年、186頁。例えば、日本のNGOで2004-05年にUNHCRと契約をして委託事業を海外の支援現場で行ったNGOとして、AMDA、ジェン、シャンティ国際ボランティア会、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン、ピースウィンズ・ジャパン、ブリッジエーシアジャパン、緑のサヘル、ワールド・ビジョン・ジャパンがあった。UNHCR [Refugee is] Vol. 1、2006年1月、11頁参照。

42) UN, *Biennial Programme Budget 2008-2009 of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Report/ by the High Commissioner*, (A/AC.96/1040) 2007, p. 19, Figure C参照。

43) UNHCR, *op. cit.*, Revised November 2007, p. 3.

44) *Ibid.*, pp. 3-5.

45) UN, A/AC.96/1040, para. 63やp. 30, Figure L参照。これは、予算配分ベースであり、また、補助予算も存在しているため、全予算の支出ベースでは若干の増減が予想される。

グラム実施の委託は、財政面では、UNHCRの組織の肥大化を防ぐ意味もある⁴⁶⁾。

以上のように、UNHCRの物資・サービスの調達にはIPへの支払いも含めるとUNHCRの支出額の過半を占めると見られ、その効率的な執行は、財政の見地からも極めて重要性が高いものであることが分かる。このような調達の財政的な重要性は、UNHCRが物的な難民支援を継続していく間は、UNHCRが必要とする物資を自ら製造するようにならざる限り、若しくは、活動量の増大に合わせた予算の増加率を凌駕する程度にUNHCRが現場での支援サービスを自ら実施するための大規模な職員の雇用増を行わない限り、将来にわたっても継続するものと考えられる。

3. UNHCRの調達組織の側面

以下では、UNHCRの調達組織について考察する。具体的には、ジュネーブで集中調達を行ってきた本部レベルの調達担当組織であるSMSを取り上げ、近年の興味深い組織改革についてもあわせて検討する。その後、地域や現場レベルでの組織的取り組みについて、特に重要な調達・供給の拠点を中心に検討する⁴⁷⁾。

3.1 本部レベルの調達組織

UNHCRの本部組織は、難民高等弁務官（High Commissioner）の下に、管理・支援、オペレーション、保護（protection）が置かれ、大きく三分されている。管理・支援とオペレーションが明確に区別されていることに加えて、保護を3つのうちの1つの柱に据えているのがUNHCRの特徴である。管理・支援は副難民高等弁務官（Deputy High Commissioner）により担われ、オペレーションと

46) 田所、前掲書、1996年、250頁参照。

47) なお、以下で取り上げる調達組織は、基本的に企業からの物資・サービスの調達に関するものであり、NGO等への業務委託を実施するものではない。これは、各難民支援活動ごとに、現場のニーズに応じて分権的に実施されている。もっとも、その監査は本部レベルでもなされ、委託先NGO等が実施する調達は、本節で述べるUNHCRの調達組織がこれを規律している。

保護はそれぞれ難民高等弁務官補 (Assistant High Commissioner) の管轄となっている⁴⁸⁾。

調達の機能は、近年の組織改革の前は、副難民高等弁務官の下で財務官 (Controller) 兼財務調達局長⁴⁹⁾ が統括する財務供給部 (Division of Financial and Supply Management) に位置付けられていた。この部は文字通り、財務管理 (Financial Resources Services) と供給管理 (SMS: Supply Management Service) という財務と供給の2つの組織を有しており、調達は後者に含まれていたのである。このSMSは、2002年3月に供給・輸送セクション (Supply and Transportation Section) が改組されたものであり、UNHCR全体のサプライ・チェーンの責任を有する組織とされた⁵⁰⁾。

次に、UNHCRの本部レベルの組織改革を確認し、その一環として調達組織のSMSがどのように改組・移管がなされたかを検討する。

UNHCRは、効率化の一環として、またニーズに迅速に対応する体制を整えるために、2006年の初期から組織管理の刷新を開始した。その目玉とされたのは、ジュネーブの本部機能の一部をブダペストに移管したことであった。これにより本部組織は縮小され、不動産価格の高いジュネーブで借りていた、本部オフィスとは別のオフィスが不要となり、毎年3百万ドルの賃料が節約になるとされる⁵¹⁾。またこの移管により、本部オフィスのポストは2006年初の888から2009年末には647に減少し、ジュネーブの人員の削減も実現した⁵²⁾。

そして本部の調達担当組織のSMSはほとんどがブダペストに移り、2009年7月、緊急対応とフィールド安全のセクションと共に新設の緊急安全供給部 (DESS: Division of Emergency, Security and Supply) に移管された⁵³⁾。このDESS

48) UN. A/AC.96/1068. 2009. p. 84.

49) 2006年2月当時、この要職には滝澤三郎氏が就いていた。

50) SMSが、物とサービスの調達、後述の緊急備蓄物資を含めた輸送やロジスティクス、本部ビルを含めた全てのUNHCRの管財、フィールドオフィスへの支援サービスといった幅広い調達関連業務を所掌した。以上、UNHCR, *Mid-Year Progress Report 2002, 2003*, p. 44.

51) UN. A/AC.96/1068. paras. 20-21.

52) *Ibid.*, para. 51.

53) *Ibid.*, para. 56.

は、オペレーション担当の難民高等弁務官補の下に位置付けられた⁵⁴⁾。

このようなSMSの改組とブダペストへの大幅な移管、ジュネーブの本部機能の縮小に伴い、調達・供給機能を含む後方管理機能がより簡素・効率化することはメリットであろう。ただ、UNHCRの組織構造全体を見た場合、調達・供給機能の財政・手続き的な規律を如何に確保するかが逆に課題になるのではないかと考えられる。SMSは前述のように、従来、財務官兼財務調達局長の管轄下に置かれていた。調達機能が財務組織の下に位置付けられる場合は、調達・供給における財政的な規律は確保されやすい傾向がある⁵⁵⁾。この緊急安全供給部への移管により、調達・供給実施における迅速性が以前よりは重視されるであろうが、その分、効率的で不正のない調達実施の確保には一層の留意が求められる。いずれにしても、SMSの位置付けの見直しとブダペストへの移管により、UNHCRの本部レベルの調達において如何なる効果や課題を生じるのか、今後の実績を注視する必要がある。

3.2 地域・現地レベルの調達・供給拠点

次に、地域・現地レベルについて検討する。UNHCRの本部があるヨーロッパと主要な支援対象地域であるアフリカ・アジアとの間には、大きな地理的な距離が存在する。そこで、本部レベルとは別に、地域・現地レベルの調達・供給拠点が重要となってくる。

UNHCRでは、地域供給オフィス (Regional Supply Office) として調達の拠点を設けて、本部外での調達を機能的に行ってきた⁵⁶⁾。地域供給オフィスは、例えば2006年2月時点では、ケニアのナイロビ、南アのプレトリア、ガーナのアク

54) *Ibid.*, p. 84.

55) それだけ逆に、迅速でニーズに沿った調達を要請する側の組織との摩擦が生じやすい傾向がある。例えば、アメリカ連邦政府では、1933年に財務省の下に中央調達機能が置かれてからそのような現象が発生した。The Hoover Commission, *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government* (New York, 1949), pp. 77-78参照。

56) 以下の地域供給拠点の情報は、主に、2006年2月7日のジュネーブUNHCR本部別館での調達契約課長へのインタビューによる。

ラ、インドネシアのジャカルタ、マケドニアのスコピエに置かれていた⁵⁷⁾。これらの供給オフィスは、その地域にあるカントリーオフィスを物資の調達・供給面でサポートする役割を担うのである⁵⁸⁾。以上の情報からは、拠点の過半がアフリカにあるなど、UNHCRの主要な活動地域に重点を置いた機能的なロケーションが確認できる。ただし、ロケーションの選定においては様々な考慮が求められるようである。西アフリカ地域を管轄していたオフィスは、従来コートジボワールのアビジャンにあったが、政情の不安定さもあってアクラに移動した。地域供給オフィスは主要な支援実施地域でのUNHCRの活動にとって物資面で非常に重要な存在であり、物資の入手可能性のみならず安定したオペレーションの確保が、特にアフリカ地域にあっては欠かせないといえよう⁵⁹⁾。

以上のような各地域レベルの機能強化だけでなく、現地・カントリーレベルも重要である。UNHCRでは、2008年頃で約120カ国に約260の事務所があるなど、現地へのプレゼンスは大きい。つまり、首都にある事務所だけでなく、その国の難民の支援対象者の分布により、現地準事務所（Sub-Office）や第1線の現場事務所（Field Office）があり、全職員の8割以上はこのようなカントリーレベル以下の現地事務所の所属となっている⁶⁰⁾。このような現地・カントリーレベルに対して、供給管理の機能強化も近年進められてきた。39の供給管理を担当する新しいポストがUNHCRの現地・カントリーレベルに設けられ、各地域局からは人事上独立して、グローバルなプログラムとして配置されたのである。これにより、各地域の人員配置に影響を受けにくい形で、より持続的な機能の維持を図っている⁶¹⁾。

57) なお、ナイロビの供給オフィスとプレトリアの供給オフィスにサポートされたルサカに、それぞれ貯蔵庫（warehouse）が置かれていた。

58) 更に、北京にも供給オフィスが設置された。この北京の供給オフィスは、その地域にあるカントリーオフィスのための調達というよりも、本部の国際調達を実施する役割を果たしているということである。なお、スマトラ島のメダンやボスニア・ヘルツェゴビナのサラエボにも物資の供給機能を有する拠点が置かれていた。

59) なお、地域供給オフィスとはいっても、その規模は多様であるらしい。スコピエやジャカルタの機能は限定的である。

60) 千田、前掲共著、58頁参照。

61) UN, A/AC.96/1068, para. 60.

このような地域・現地レベルの調達・供給拠点の強化の取り組みによって、国際調達や支援地域・現場外で調達された物資も、現場に円滑かつ迅速に供給できる体制が整ってきたのである。

なお、このようなUNHCRの本部外の拠点や現地・カントリーオフィスによって多くの調達を実施するにあたっては、グローバル・アクセスを可能とする統合的調達ソフトウェア (integrated procurement software) によるプロセスの電子化の恩恵が挙げられる。さらに、全ての調達プロセスを地域供給オフィスやカントリーオフィスが行っているのではなく、本部の調達部局が後述の長期契約を業者と締結し、それに基づき個別の購買を本部外のオフィスが行っているという工夫が見られる点も注目できる⁶²⁾。

4. 企業からの調達の側面

ここでは、UNHCRの企業からの物資・サービスの調達について考察する。具体的には、調達実施プロセスの基本的な手続き・手法である国際競争調達と現地競争調達について述べた後、近年重視されてきている長期契約や、緊急備蓄物資と「サプライ・チェーン」の諸点にわたり検討を進める。

4.1 国際競争調達

UNHCRは基本的な調達手法として国際競争入札を採用しているが、ではどのような手法が主流になっているのであろうか⁶³⁾。

国内行政での調達行政から類推すると、最も望ましいとされるのは一般競争入札の国際版であろう。実際UNHCRでも、一般国際競争 (Open International Competition) という類型は設定されており、後述の長期契約の契約相手先の選定などで活用されている。これは、登録業者に対してだけでなく、UNHCRのウェ

62) 以上、2006年2月7日のジュネーブUNHCR本部別館での調達契約課長へのインタビュー参照。

63) 以下のUNHCRにおける国際競争調達の分析に関しては、UNHCR, *op. cit.*, Revised November 2007, pp. 10-12を主に参照。

ブサイト⁶⁴⁾等に案件が掲載されることで広く周知される。しかし、UNHCRでも一般的な手法(most common method)とされているのは、このような一般国際競争ではなく、予め登録された業者の一部のみに案件が周知され、参加が認められる制限国際競争(Limited International Competition)ということである。

UNHCRの制限国際競争には、他の国連システムの諸機関と同様に、3つの類型が存在する⁶⁵⁾。第1は入札招請(Invitation to Bid)といい、主に物資の調達に対して用いられる手法である。第2は提案依頼(Request for Proposals)といい、主にサービスの調達に対して用いられる。両手法は、基本的に本部調達では2万ドル以上と見込まれる場合に実施されることは変わらないが、前者では価格が重視されるのに対して、後者では質も重視される点が異なる。第3は見積もり依頼(Request for Quotation)であり、少額の調達案件の場合に入札によらない非公式な見積もりにより決することを許容する手法である。

ではなぜ、一部を除き制限国際競争を基本とするのであろうか。その理由として、一般国際競争は手続きに長時間を要する(very time consuming)ことを挙げている。これは、UNHCRの活動及び調達行政の特徴を反映したものといえよう。制限国際競争では公示は行わず、登録業者の中から品目ごとに作成されたショートリスト(short list)に対してのみ、案件の招請を送るとされている。簡易迅速な手続きで、調達実施に要する時間短縮と調達実施コストの圧縮を図るものといえよう。加えて、既に審査を終えている登録業者に限定することで、供給履行の確保と、供給内容の質の確保が図られやすいこともメリットとして挙げられる。

4.2 現地競争調達

では、UNHCRが実際に活動を行うフィールドオフィス等の現場レベルでは、どのような調達手法がとられているのであろうか。基本的には、本部レベルに

64) <http://www.unhcr.ch/supply>のExpressions of Interestである。

65) この点、坂根、前掲書、2005年、68-69頁も参照。

おける調達同様に上述の制限国際競争による調達が行われている。特徴的な点は、UNHCRのプログラムが行われている国や地域の供給業者に限定されていることである。その意味で、文字通り、現地調達(Local Competition)といえよう⁶⁶⁾。

ただ、地域供給オフィスのレベルはまだしも、市場が未発達であったり時には過酷な状況と隣り合わせでもあるような多くのフィールドオフィスで、現地調達を実施するのは必ずしも容易ではない。そこでUNHCRは、頻繁に調達する品目(Most Frequently Purchased Items)を整理し、種別、品目、単位、納期に要する日数(リードタイム)、仕様を列挙したカタログを作成するという工夫を行っている⁶⁷⁾。これは、フィールドオフィスの調達行政に大いに役立つものである。

現地調達のメリットとしては、国際調達と比べて安価な場合がある、納品が速く柔軟である、地元で受け入れられやすい、地域の経済に恩恵と刺激効果を与える(特に大規模な難民流入で打撃を受けている地域の場合)などがある。その反面、デメリットとしては価格が高い場合がある、品質が悪い場合がある、需要の急増により地元市場の相場が急騰して地元消費者にマイナスの影響を与え反感を生む場合がある、メンテナンス費用が高いなどがある。つまり、現地調達を行うか、国際調達を行うかは、上記のような様々な側面を総合的に評価して、決定されなければならない⁶⁸⁾。

また現地調達では、その適切な執行のために、本部レベル以上のリスク管理が求められる。この点具体的には、OIOS(国連内部監査部)の監査で、現地調達に対する統制が不十分なため、UNHCRを資金のロスや汚職のリスクにさらしているとの指摘がなされている。そして、競争的な見積もりの確保や、適切な契約委員会での審査、文書管理の強化などが必要であるとしている。また、調達計画を十分に行わないと、国際調達よりも高がついてしまうとする。更に、

66) UNHCR, *op. cit.*, Revised November 2007, p. 8.

67) <http://www.unhcr.org/cn/procurement/P11.htm> (Most Frequently Purchased Items).

68) 現地調達価格が納品時点での国際調達価格よりも15パーセント以上割高になる場合は、原則として現地調達は認められないとされている。UNHCR「緊急対応ハンドブック」2000年、282頁参照。

技術評価についての事前の基準があいまいであることが、調達の透明性の確保に支障を及ぼしているともある。例えばスーダンでは、購入と建設契約の統制の欠如や管理不足の問題が確認され、それが上述の資金のロスや汚職のリスクにつながっているとされたのである⁶⁹⁾。

現地調達においては、以上のようなデメリットやリスクに十分留意した執行が強く求められているといえる。

4.3 長期契約

UNHCRでは、上記のような通常の調達以外に長期契約（Frame Agreements）も実施されてきた。長期契約により、一定の条件と価格で品質の安定した物品を迅速に調達することができる。最初の長期契約は、国際競争入札を経て1996年に締結された。以来、その利用は広がってきている。

UNHCRの長期契約の特徴は、第一に、通常の調達では事前に業者登録を行っている企業だけが入札などの業者選定プロセスに参加できるのに対して、長期契約では、登録していない業者も参加可能な国際競争入札により業者選定が行われる点である。幅広い参加により、よりよい条件での調達を実施しようという方針であろう。第二に、長期契約では、UNHCRが実際に調達する最低数量も最高数量も規定せず、一定量を業者の在庫から提供することを義務付けている。そして第三に、契約は排他的ではなく、もし長期契約をした業者が定められた期間内に供給できなかつた場合には、UNHCRは市場から同一物品を調達することができる⁷⁰⁾。このように、長期契約はUNHCRにとって有利な条件となっている⁷¹⁾。そして第四に、長期契約の期間は一部のサービスでは3年となって

69) UN, *Internal Audit in the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (2008-2009)*, (A/AC.96/1069) 2009, para. 34.

70) UNHCR, *op. cit.*, Revised November 2007, p. 7.

71) このように、長期契約は企業にとって多くの供給を見込める反面、それは制度上必ずしも保障されておらず、更に企業には供給義務が課されているため、企業側からは「キャンブル」的な側面もある。この点、2006年2月7・8日のジュネーブUNHCR本部別館での上級調達官へのインタビュー参照。

いるが、通常は1年間有効であり更新可能となっている。本部の調達担当組織のSMSでは、2006年に行った調達のうち、車両等を中心に実に75%が長期契約により行われるようになってきた。そしてこれを、フィールドにも適用可能にする努力がなされている。このような長期契約は幅広い調達内容⁷²⁾に設定されているが、サービスに比べて物品が多くなっている。

4.4 緊急備蓄物資とサプライ・チェーン

UNHCRでは、調達に要する時間を短縮するために、緊急備蓄物資 (Emergency Stockpiles) として物資を備蓄して、緊急時のオペレーションに備えている。

集中的に保管されている緊急備蓄は、1999年にアムステルダムからコペンハーゲンに移され、UNHCRに代わってUNICEFにより管理されている⁷³⁾。2002年には調理セット、毛布、プラスチックシート、ポリ容器 (jerry cans) など、25万人の支援が可能な物資を中央緊急備蓄物資 (Central Emergency Stockpiles) としてコペンハーゲンに備蓄し、アフガニスタン、アンゴラ、ガボン、ガーナ、ギニア、リベリア、パキスタン、セネガル、シエラレオネの緊急事態で実際に使用された。また、追加の緊急物資の確保のために、パートナーシップを日本やイギリスと締結し、両国の緊急支援待機物資へのアクセスを確保した。更に、輸送と通信機器の最小限の備蓄もコペンハーゲンとジュネーブの両方に置くようにして即応力を高めた⁷⁴⁾。

更に、地域備蓄物資 (Regional Stockpiles) として、毛布、プラスチックシート、調理セット、ポリ容器 (jerry cans) など、政治的に不安定な国の近くを厳選して配備している。これは、地域供給担当官 (Regional Supply Officers) を

72) 具体的には、車両、毛布、テント、プラスチック防水シートや多目的プラスチック敷物、調理セット、発電機、防弾チョッキ、折りたたみ可能なポリ容器、タイヤやチューブ、IT通信機器、若干のオフィス機器、必須医薬品や医療機器、検査やその他の専門サービス、コンサルタントサービス、輸送サービスなどである。UNHCR, *op. cit.*, Revised November 2007, pp. 7-8.

73) UNHCR, *UNHCR Global Report 1999, 2000*, p. 63.

74) UNHCR, *UNHCR Global Report 2002, 2003*, pp. 82-83. なお2010年には、コペンハーゲンに加えて、ドバイも中央緊急備蓄物資の設置都市とされている反面、ジュネーブはその記載がない。この点、UNHCR, *Core Non-Food Items Catalogue*, April 2010, p. ii.

通して地域デスク (Regional Desks) で管理されている⁷⁵⁾。このような事前の備えによって、通常の調達を行うよりも数週間から数日の時間短縮が実現した⁷⁶⁾。

緊急を要するオペレーションも多いUNHCRでは、上記の緊急備蓄物資による対応のみならず、輸送と保管・在庫管理等の側面を「サプライ・チェーン」という考え方をもって重視していることが特徴である。サプライ・チェーンとは、事業ニーズを満たすために必要な物資・サービスの発注から調達、輸送、輸入、管理、保管、配給までを含んだ一貫したシステムを指し、緊急事態事業では適切な供給物資を適切な時に適切な場所へ適切な量だけ供給する能力が不可欠であるとされている⁷⁷⁾。

このように、UNHCRではサプライ・チェーンの一環として保管・在庫管理に十分な注意をもって取り組まれているが、それらを含む管財 (asset management) については必ずしも問題がないわけではない。2007年の国連のOIOSによる監査報告の中では、管財もリスクが大きい分野 (high-risk areas) とされ、ほぼ全てのフィールドの監査で管財の不十分さが報告されているということである。それは、UNHCRの財産データが更新されておらず、時には信頼性に欠け、損失や盗みから守るために十分な内部体制がしばしば構築されていないことも背景にある⁷⁸⁾。この問題についての更なる取り組みが求められている。

上で述べたサプライ・チェーンは、受益者に届くまで、または受益者に対する支援の実施までのプロセスが主であるが、調達物資自体のサプライ・チェーンを含めた管理も重要である。例えば、2005年頃には、UNHCRに登録されている車両が約1万4千台あり、9千台は実際の活動に充てられていたが、3千台

75) 2007年の情報では、タンザニアのヌガラ (Ngara) (中央アフリカ・大湖地域)、ガーナのアクラ (西部アフリカ)、ザンビアのルサカ (南部アフリカ)、アラブ首長国連邦 (UAE) のドバイ (中東・中央アジア・東部アフリカ) に設置されているとある。UNHCR, *op. cit.*, Revised November 2007, p. 7参照。なお、2010年には、地域備蓄物資は、ガーナのアクラとタンザニアのイサカに設置されているとある。Ibid., April 2010, p. ii.

76) 緊急備蓄物資は、緊急時の他、通常のUNHCRのプログラムにおいて迅速な供給を実施したい場合などにも利用される。以上、Ibid., Revised November 2007, p. 7.

77) UNHCR [緊急対応ハンドブック] 2000年、278-279頁参照。

78) UN, *Internal Audit in the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (2006-2007): Report/ by the Office of Internal Oversight Services*, (A/AC.96/1041) 2007, paras. 3, 18-19.

程度は山積みとなっていたそうである。これは、NGOへ寄付されたり、販売・スクラップされたものであったが、車両の廃棄までの管理が重要であることが分かる⁷⁹⁾。

5. NGOからの調達側面

ここでは、NGOからのサービスの調達について考察する。具体的には、UNHCRの支援活動業務が、IP (Implementation Partners: 業務実施協力主体) であるNGO等へどのように委託され課題は何か、また、IPの選定や運用上の課題、そしてIPによる調達の規律等について多面的に検討する。

5.1 IPとしてのNGOからのサービス調達

UNHCRは難民を保護・支援し持続的な解決を追求するために、NGO、政府、政府間組織、国連機関などの幅広い主体と業務パートナー (Operational Partner) としてパートナーシップを結んでいる。そのような業務パートナーのうち、実施協定 (implementing agreement) を締結し、UNHCRが資金を交付してUNHCRの事業を実施してもらう主体をIP (業務実施協力主体) と呼ぶ。このようなIPの主体の内訳としては、NGOが最も大きい。例えば2006年のUNHCRの予算の支出先として、国際NGOが10.3%、現地国のNGOが6.5%であった。IP全体で24.4%を占めていたが、そのうちNGOが16.8%を受給していたことになる⁸⁰⁾。

このような選定されたIPへのUNHCR事業のアウトソーシングは、財務規則上も容易に行うことができるようになってきている。すなわち、1999年改正の財務規則では、8章の「プロジェクト実施」において、「可能で適切な折はいつでも、プロジェクトの実施を政府、政府間組織、NGO、民間企業、個人の専門家など

79) 2006年2月6・10日のジュネーブUNHCR本部での財務官兼財務調達局長へのインタビュー参照。

80) 2006年には645のNGOと業務実施取極めを結び、そのうち489が現地国のNGOであったということである。UN, A/AC.96/1040, para. 97参照。

の実施機関 (implementing agencies) に委ねることができる」とある⁸¹⁾。

UNHCRは、事業単位として「プロジェクト」を設定している。これは支援のタイプ、資金の出所、ロケーション、支援が実施される難民のグループといった要素によって決定される。このプロジェクトは、業務指示書 (Letter of Instruction) によりフィールドオフィスに実施が委任される。そして、単一のIPにより実施される部分を、サブ・プロジェクトとしている。IPは、サブ・プロジェクトの取極め (Agreement) をUNHCRのフィールドオフィスと交わすことにより、UNHCRから資金を交付されて、取極められた事業を実施する仕組みになっている⁸²⁾。

IPへの業務実施のアウトソーシングにおいて重要なのは、IPの選定である。IPの選定では、以前から問題が指摘されていた。例えば1997年のIPについての見直しに関する報告書では、IPの選定機能が弱いとしている。その原因は、選定が分権化されて縛りが弱く、しばしば無視されるようなガイドラインによってしか規律されていない点、選定の基準が職員ごとに異なり過度に主観的な場合がある点、選定に先立つ情報収集がほとんどなされていない点、選定が受動的である点、選定の理由がほとんど文書として保存されていない点、そもそもUNHCRのプログラムの計画性が弱い点などであった⁸³⁾。最近ではIP選定の基準は整備されてきた⁸⁴⁾ が、IPの選定については、企業からの物やサービスの調達で行われる競争入札などにはよらず、担当者の裁量が大きい選定手法がとられ

81) UN, *Financial Rules for Voluntary Funds Administered by the High Commissioner for Refugees/ Promulgated by the High Commissioner*, (A/AC.96/503/Rev.7) 1999, Article 8, 8.3.

82) UNHCR, *PARTNERSHIP: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners*, 2003, pp. 89-91. Sub-Project Agreementsは、Appendix Cで確認できる。

83) UNHCR, Inspection and Evaluation Service, *Review of UNHCR's Implementing Arrangements. Synthesis Report*, May 1997, paras. 25-26.

84) この点詳細は、UNHCR, *PARTNERSHIP (op. cit.)*, 2003, pp. 30-32参照。

ている⁸⁵⁾。このようなIP選定の運用の見直しは実務上の課題といえる⁸⁶⁾。

5.2 IPによる調達実施

NGOとの関係ではIPの選定のみならず、IPによる調達実施も重要である。IPによる調達はUNHCRが規律する必要がある、IP調達ガイドライン⁸⁷⁾を作成して対応している。UNHCRの資金でIPが調達する場合には、これが遵守されるべきものとされている。

IPによる調達では、2万ドルまでは特別な制約はないが、2万ドルを超えると金額やIPの能力に応じた規律がなされる。先ず2万ドルから10万ドル未満の調達では、調達手続きやアカウントビリティが審査された上で、基準に達しているIPが有資格⁸⁸⁾リストに掲載され、調達実施は有資格のIPに限って認められる。また、10万ドル以上の調達では、やはり有資格リストに掲載されているIPに限られる上に、UNHCRの契約委員会により承認されなければならないとされている⁸⁹⁾。

同ガイドラインでは、IPの調達行政の組織的側面についても指針を示している。先ず、IPによる調達実施の責任については、IPのカントリー・ディレクターにあるとする。そして、調達管理者 (Procurement Manager) と調達購買者 (Procurement Buyer) を置いた調達ユニット (Procurement Unit) という調達実施を担当する組織を標準のプラクティスとして示している。そして、カントリー・ディレクターがその組織のモニタリングとレビューを行う責任を有する

85) その背景としては、IPの場合、パートナーシップやNGOとの信頼関係が重要であり、入札にならない側面があるのに加えて、実際のフィールドでのIP選定においては、企業の場合ほど多くの主体がないため、そもそも選択肢が広くない場合も多いことが影響しているものと考えられる。2006年2月7・8日のジュネーブUNHCR本部別館での上級調達官へのインタビュー参照。

86) 以上のUNHCRのIPに関しては、坂根、前掲論文、2009年、186-187頁も参照。

87) UNHCR, *IP Procurement Guidelines for Implementing Partners of UNHCR Funded Programmes: United Nations High Commissioner for Refugees*, December 2004.

88) UNHCRでは、IPの調達政策や手続きを評価して、UNHCRの資金で調達を自ら実施できるIPを、有資格IPとして認定するプロセス (a process of pre-qualification) がある。UNHCR, *PARTNERSHIP (op. cit.)*, 2003, p. 95.

89) UNHCR, *op. cit.*, December 2004, p. 3.

としている。また、業者選定と支払いを分離して、異なる担当者を充てることによりチェック&バランスを働かせることを求めている。加えて、贈答の受領は20ドル未満のビジネス日記・カレンダー・ペンなどに限定することなど、その指針は倫理的行動にも及んでいる⁹⁰⁾。

このようにガイドラインは作成されたが、実際のIPによる調達実施には依然として課題も多いようである。2007年7月のOIOS報告によれば、例えば、IPが1200万ドルに上る建設契約を競争入札なしに締結し、UNHCRの利益を損ねた場合があった。その際、遅延に対するペナルティー条項が挿入されていなかった。別のオペレーションでは、適正な手続きを経ず競争入札なしに、3百万ドルが現金でリスクのある主体に渡された。現場の状況は必ずしもUNHCRの本部と同じではなく、そもそも競争入札に付すことができるほど十分な数のNGO等が存在するとは限らない場合や、緊急を要する調達の場合もあろうが、IPの調達における非効率や手続き上の問題は大きな課題である⁹¹⁾。

6. 加盟国政府との関係の側面

最後に、加盟国政府との関係の側面、とりわけ加盟国政府からの調達行政への影響や加盟国政府からの調達についてである。UNHCRが通常物資・サービスを調達する主な相手方は、これまで検討してきた企業とNGOであり、加盟国政府ではない。但し、UNHCRに資金を拠出するのは大部分が加盟国政府であり、その資金なしでは調達行政の多くは成立せず、その意味でも重要である。また、UNHCRは時に軍隊に輸送を依頼することがあるが、これも輸送サービスの調達と見なしうるものであり、そのメリット・デメリットなども検討していく。

90) *Ibid.*, pp. 6-8.

91) UN, A/AC.96/1041, paras. 3, 11-13, 18.

6.1 活動範囲や活動資金を通した調達行政への影響

UNHCRの活動範囲や活動資金は、直接的には調達行政とは異なる次元のものであるが、これらは当然ながら、UNHCRの調達行政をも事実上大きく規定しているものである。そしてこのような活動範囲や活動資金に対して、加盟国政府は大きな影響を与えている。そこで以下では、UNHCRの活動範囲や活動資金を通して、加盟国政府の政治的意思がUNHCRの調達行政にどのような影響を与えているかを明らかにする。

その前提として、先ず、UNHCRの設立だけでなく存続にも加盟国政府の影響は大きく作用してきたことを確認しておく。UNHCRは1949年の国連総会により設立された国連の補助機関であるが、当初1951年から3年間の存続期間の予定で設置された。その後累次の総会決議により5年毎に更新されてきたが、2003年の第58回総会により無期限延長され現在に至っている⁹²⁾。UNHCRは現在では非常に有名な国連システムの機関であるが、当初はその存続自体が非常に不安定なものであったことは興味深い。UNHCRが現在まで継続したことには、無論それを必要とした様々な難民問題の継続的発生が背景にあるが、加盟国政府の政治的意思の存在も作用してのことといえる。なお東西対立の冷戦期には、UNHCRは西側により運営され、旧ソ連や東欧諸国は基本的にこれが政治的なプロパガンダに用いられなければ黙認するという姿勢をとったとのことである。いずれにしても、これによりUNHCRは冷戦期にあっても活動を継続することができた⁹³⁾。

UNHCRは冒頭で述べたように国家主権に対峙することが多いだけに、その活動範囲については、UNHCRの事務局を率いる国連難民高等弁務官のイニシアティブだけでなく、主権を体現する加盟国政府の姿勢は極めて重要である。具

92) 古川、前掲共著、194-196頁参照。

93) この点、田所、前掲書、1996年、234-235頁参照。とはいえ、冷戦中のUNHCRの難民支援活動では、人道的見地の他、国家利益のせめぎあいによる政治的緊張の影響を受けざるを得なかった。米ソが対立したアフガニスタンからのパキスタンへのUNHCRによる難民支援の場合について、Rudiger Schoch, "UNHCR and the Afghan Refugees in the Early 1980s: Between Humanitarian Action and Cold War Politics", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 1, 2008, pp. 45-57参照。

体的には、支援者の範囲についての史的变化が挙げられる。UNHCRの活動は従来難民の支援に限定されていたが、緒方貞子難民高等弁務官（在任期間：1991年2月～2000年12月）の間に、国内にとどまっているが難民同様に保護・支援を必要としているIDP（Internally Displaced Person：国内避難民）に対しても積極的に支援を行うようになった⁹⁴⁾。そして2006年には、IDPのニーズの集計方法を変更したこともあり、UNHCRが対処を必要としている人々のうち、IDPが難民を抜いて最大となった⁹⁵⁾。このような活動範囲の拡大の背景には、無論、UNHCR事務局側の難民高等弁務官等のイニシアティブ・貢献や世論の変化もあるが、加盟国政府の政治的意思が不可欠であった。例えば、1994年には加盟国の代表から成るUNHCRの執行委員会で討議され、国内避難民についての関与を是認し促進するという結論（第75号・XLV）が出された⁹⁶⁾。また、執行委員会だけでなく、国連総会、経済社会理事会、事務総長等の要請に応じて、職務権限と活動範囲が広がってきたのである⁹⁷⁾。

更に、活動資金においても、特にドナーを中心とした加盟国政府のUNHCRへの資金供給の方針は、調達行政に実質的な影響を及ぼしている⁹⁸⁾。この点は、単に資金拠出規模の面⁹⁹⁾だけでなく、供給の態様も重要である。UNHCRは分担金方式を採用しておらず、任意拠出金に依存しているためもあり、予算に対して恒常的に資金が集まらないのが特徴である。そのため、JIU（国連合同監査

94) 例えば、1991年の湾岸戦争でフセイン政権に武装蜂起したクルド人がイラク軍の反撃に遭い、180万人もの人々が避難を余儀なくされた例では、イラン側に逃れた140万人は国境を越えて難民となったが、トルコ側に逃れた40万人は国境を越えることが許されず苦境に陥った。東野真「緒方貞子—難民支援の現場から」集英社、2003年、38-46頁参照。そのような人々も支援したことが、UNHCRによるIDPの支援拡大に大きく貢献した。

95) UN, A/AC.96/1040, p. 11, Figure A参照。

96) <http://www.unhcr.org/3ae68c434.html> (Internally Displaced Persons, No. 75 (XLV)-1994, EXCOM Conclusions, 7 October 1994) 参照。

97) 葛田、前掲論文、48頁。

98) 例えば、ドナーによる資金の使用プログラムの指定は、同資金による調達内容の限定につながるため、調達行政に実質的な影響があるといえる。UNHCR, *op. cit.*, Revised November 2007, p. 2 参照。

99) この点、UN, A/AC.96/1068, Figure Cが参考になる。加盟国政府の2000年以降の強力なUNHCR支援強化が確認できる。

団)の提言に基づき、2005年10月に2年次予算化を決定し、2008-2009年に初めて2年次予算を実施に移すなどの工夫が行われている¹⁰⁰⁾。これは調達行政に対する予測可能性を高め、調達計画の策定が容易になるなどの効果をもたらすものと考えられる。

また、年次プログラム予算 (Annual Programme Budget) とは別に、補助予算 (Supplementary Budget) を整備・強化したことも重要である。これにより年次予算成立後に発生した緊急事態にも対応でき、迅速な調達が可能になる¹⁰¹⁾。更に、UNHCRの緊急事態基金への財政的貢献も迅速な調達実施に寄与する。つまり緊急事態活動では、資金の迅速な確保が必須条件となる。こうした活動の初期における事業費や管理運営支援費にはUNHCRの緊急事態基金が活用される場合が多い。UNHCRの財務規則によれば、緊急事態基金は「執行委員会が承認する援助計画に含まれていない緊急事態における、難民と避難民に対する資金援助」のため、またこうした緊急事態に対処する追加的な管理運営費をまかなうために設けられた。この基金のうち年間の合計で2500万ドルまでは、難民高等弁務官の裁量で割り当てることができるとされた。資金の迅速な確保と使用は、迅速な調達のために不可欠である¹⁰²⁾。

6.2 物資・サービスの提供

加盟国政府は以上のように、職務権限や活動範囲に関する政治的意思の表明や資金拠出等を通して、調達行政を含めたUNHCRの全般にわたり影響を与えるものであるが、UNHCRにとって加盟国政府は、物資・サービスの提供主体としての意義もある。いわば、UNHCRは加盟国政府からも「調達」しているのである。

100) UN, A/AC.96/1040, para. 63やp. 19, Figure C参照。

101) 滝澤三郎「UNHCRの予算・財務制度 第3回」、UNHCR【難民 Refugees】November 2005年第2号、9頁、及び、UN, A/AC.96/1068, p. 9, Figure A参照。

102) ただし、UNHCRの緊急事態基金は、ひとつの緊急事態につき年間800万ドルまでとされ、かつ、基金に800万ドル以上の残高があるようにしなければならないとされている。以上、UNHCR【緊急対応ハンドブック】2000年、95頁を参照。

先ず、前述のIPとしての政府（政府系機関等）によるサービス提供である。既述のように、IPとしての最大の主体はNGOであるが、政府もある程度のウエートを占めている。具体的には、1996年には、IPが年次予算に占める割合が39.9%であるところ、政府は11.2%を占め、2006年には、IPの割合が24.4%であるところ、政府は5.4%を占めている¹⁰³⁾。つまりUNHCRは、難民の受け入れ国や発生国の政府から様々な難民支援サービスを、事実上「調達」しているのである。なお、政府だけでなく、政府間機構の役割も少ないながらある。例えば2006年には、年次予算の2.1%は、IPとしての政府間機構に充当されている。難民支援・UNHCRの活動における、アフリカ等での地域機構や準地域機構の役割は、それらの機構のキャパシティ向上等の課題はあるものの、今後以前に増して拡大していくものと推測される¹⁰⁴⁾。

次に、ドナーからの物資の提供がある。これは、政府によるIPとは異なり、無償で実施されるのが一般的なようである。例えば2001年から2004年の間に、日本政府はUNHCRに対して、次のような物的支援を実施している。2001年10月には、パキスタンのアフガン難民支援としてテント815張、毛布200枚、寝袋20枚、ビニールシート75枚、給水容器400個を供与した。また2003年3月には、ヨルダン・シリアのイラク難民支援として、テント160張を供与した。更に2004年10月には、チャドのスーダン難民に対して、テント700張を供与した¹⁰⁵⁾。これらはUNHCRの難民支援活動のために用いられるものであり、しかもそれはUNHCRによる要請に基づきなされたものである。その意味で、UNHCRの調達行政の見地からは、UNHCRが加盟国である日本政府から、必要な物資を実質的には「調達」したと見なすこともできる。いずれにしても、資金拠出とは別に、物資を政府から提供されていることは重要である。

また、軍隊からの輸送サービス提供も挙げられる。UNHCRが対処する緊急

103) UN. A/AC.96/1040. p. 30. Figure L参照。

104) このUNHCRとアフリカでの地域機構（AU）や準地域機構（西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）や南部アフリカ開発共同体（SADC）等）の協力の拡大に関しては、中山、前掲論文、92-94頁を参照。

105) UNHCR [Refugee is] Vol. 1、2006年1月、11頁参照。

支援においては紛争が発生しているために、UNHCRのオペレーションのみならず、PKOを含めた様々な軍隊が同一または隣接地域に展開している場合も見られる。その場合、UNHCRの活動の一部では軍と協力することも考えられる。特に、軍隊のロジスティクスと空輸の能力などは強力であり、現場の状況次第では民間からの調達困難な場合もあると考えられる。そのような場合、軍に依頼する（軍から有償・無償を問わず輸送サービス等を調達する）ことは、オペレーション実施上魅力的な選択肢の一つであると捉えることもできる。実際に、1990年代に北イラクにおいてUNHCRは国際警察部隊（international military forces）との間で、オペレーション上の密接な連携（close co-operation）を初めてもったことがある¹⁰⁶⁾。また例えば、1990年代前半のソマリアへの国連等による一連の平和維持・執行部隊は、治安と秩序の回復以外に、国内避難民を含む一般住民への援助物資の供給が目的の一つとなっていた¹⁰⁷⁾。

しかし、オペレーション上で軍隊の協力を得ることは、NGOの技術を軽視することに繋がるという問題が事例検証によって指摘された。そして、軍隊の協力は、通常のUNHCRに対する協力主体が機能しない場合に限定されるべきとなっていた。軍隊の協力を得るにあたっては、少なくとも以下の点を検討し、慎重に実施することが必要であろう。つまり、軍隊の協力というオプションは、人員や技術力、無制限にさえ見えるリソースの多さ、組織的な能力と規律の存在、保護を行う能力という点は強みである。その反面、軍隊は人道支援の信頼性を低下させる可能性があり、ほとんどの政府は外国の軍隊の受け入れに難色を示すため、その調整に苦勞を要することが難点である。更に、軍隊による空輸が有償の場合には、民間からのサービス調達に比べて4～8倍も要するなどコスト面の問題に加えて、軍隊の存在ゆえにUNHCRに対する攻撃が誘発されることがある点にも留意が必要である¹⁰⁸⁾。

106) UNHCR, Inspection and Evaluation Service, *op. cit.*, May 1997, paras. 131, 134.

107) 葛田、前掲論文、52頁。

108) UNHCR, Inspection and Evaluation Service, *op. cit.*, May 1997, paras. 131-133.この問題については、秋月、前掲共著、2005年、288-289頁も参考になる。

更に、UNHCRを含む人道支援機関の職員の安全が紛争当事者等により脅かされる事態が冷戦後増えてきており¹⁰⁹⁾、軍隊は輸送サービスだけでなく、警備サービスの調達先となることもある。例えば、ルワンダでの虐殺でザイールへの難民が流出した際に、難民キャンプを運営するUNHCRは治安の悪さに悩まされ、ザイール兵を一種の現地保護軍として雇用したということである¹¹⁰⁾。

このような警備サービスに関しても、上述の輸送サービスにおけるのと類似の留意が求められていると考えられる。

おわりに

UNHCRによる難民支援は国際行政の重要な一分野であり、これは主に法的支援と物的支援とから構成される。そして物的支援は、物資やサービスを確保し、現場に供給する調達行政なくしては執行できない。そこで、このような難民支援における調達行政の意義を調達内容と調達規模の両面から確認した上で、組織的側面、企業からの調達の側面、NGOからの調達の側面、加盟国政府との関係の側面という4つの側面から、その現状を分析し、意義や課題を明らかにした。

先ず、難民の物的支援における調達内容の現状・意義については、難民流出時の輸送サービス、難民キャンプなど避難現場での支援活動における様々な物資やIP（業務実施協力主体）の難民支援サービス、帰還時の輸送サービスとその後の生活支援物資など、UNHCRの難民支援の主要な段階ごとに様々な物資・サービスが不可欠となっていることが明らかにできた。主要な調達物資はテント・車両・防水シート・IT機器・毛布等であり、主要な調達サービスは輸送・情報技術支援・ビジネス・業務等のサービスである。また、NGO等のIPへの業

109) 例えば、2000年9月の西ティモールでの東ティモール独立反対の民兵組織によるUNHCR事務所襲撃と職員殺害事件について、上野友也「武力紛争下の人道支援要員の安全性に関する一考察」、『持続可能な開発の新展開』（国連研究第7号）国際書院、2006年、241-242頁。

110) 最上敏樹「人道的介入—正義の武力行使はあるか—」岩波書店、2001年、148頁。なお、UNHCR等の人道援助機関と軍の複雑な多面的関係について、140-162頁等も参照。

務委託も重要である。このようなUNHCRの調達には、企業からの調達、IPによる調達、IPからの調達という3つの主要な調達類型を合わせると、財政支出の過半を占めると見られ、その効率的な執行は財政面でも極めて重要である。

UNHCRの難民支援活動は、しばしば緊急事態や治安に問題がある状況下、若しくはインフラの未整備や市場の未発達といった状況下での実施を余儀なくされる。そのような中で、UNHCRが様々な物資・サービスを、適切な時に適切な場所へ適切な量だけ供給することは必ずしも容易なことではない。そこで、UNHCRでは以下のような工夫を行っている。その工夫とは、本部レベルの調達担当組織の設置とその改革、地域供給オフィスの設置とその機能的なロケーション、現地の供給管理機能強化、一般国際競争調達での制限的運用、現地競争調達や長期契約の実施、緊急備蓄物資の整備とサプライ・チェーンの重視、IPへの業務委託、IPによる調達実施とその統制、政府からの物資・サービスの「調達」等である。

課題としては以下の諸点が明らかになった。組織面では本部レベルでの調達・供給機能の財政・手続きのな規律確保や本部外での安定的なオペレーションの確保が、企業からの調達では現地調達に対する統制や管財の強化の必要性が、IPであるNGOからのサービス調達ではIPの選定やIPによる調達実施の統制の強化の必要性が、政府からの「調達」では軍隊による輸送サービス等のコスト・安全リスク面の克服などである。

本稿の分析により、難民支援において法的支援と並んで重要な物的支援に関する行政的執行の主要なプロセスを明らかにすることができた。様々な物資・サービスはUNHCRの活動の根幹であり、その重要性は既に確認されていたが、この確保と現場への提供という行政メカニズムについてはまとまった形で明らかにされていなかった。今回、調達行政という概念を用いて、調達内容と調達規模に着目してその意義を確認した上で、4つの側面を分析視角とすることにより、これを実証的に明らかにできたことは、国際行政・行財政研究に加えて、国際機構論・国連研究及び調達行政研究に対しても意義があるものと考えられる。