国際関係論から見たUNRWAへの資金拠出停止の意味

国際法学会エキスパート・コメント No. 2025-12

大道寺隆也（青山学院大学法学部准教授）

脱稿日：2025年11月7日

1. 問題の所在――UNRWAのハマス関与疑惑と資金拠出停止

長きにわたるイスラエルのパレスチナ占領を背景に、2023年10月7日、パレスチナを実質的に統治しているイスラム原理主義組織ハマスがイスラエルを攻撃しました。両者の戦闘は激化し、パレスチナの人々の生活環境は以前にもまして悪化しました。そうした状況でも、国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East、以下UNRWA）は、粘り強く人道支援活動を続けてきました。ところがイスラエルは、2024年1月、UNRWA職員の中にハマスの攻撃に関与した人物がいると主張しました。これを受けて、同月、日本を含む複数の国が、少なくとも一時的にUNRWAへの資金拠出を停止しました（現在は日本を含むほとんどの国――但しアメリカを除く――が再開しています）。国連は直ちに調査を行い、8月に、9名の職員が関与した可能性を認め、当該職員を解雇したと発表しました。UNRWAはパレスチナでの人道支援の中核を担う組織ですから、資金拠出停止は、パレスチナに住む人々の生命の危機に直結します。東京新聞の取材を受けたUNRWAの清田明宏保健局長は、資金拠出停止が「ガザ住民にとって死刑宣告になる」とさえ語りました。

それでは、UNRWAへの資金拠出停止には、どのような意味があるのでしょうか。この問いを考える際、さしあたり、次の2つの論考が参考になります。第1に、本学会会員でもある根岸陽太氏の短報があります。ただし同短報は、資金拠出停止の法的含意の検討に集中したものです。第2に、「UNRWA解体論」を唱えるイスラエルの意図を考察した錦田愛子氏の論考（『国際問題』2024年8月号）があります。しかし、イスラエルはそもそもUNRWAに資金を拠出していませんので、それ以外の国々の動向や国連の対応も検討する必要があります。そこで本稿では、上記の2つの論考とは少し視点を変えて、「国際関係論（国際政治学）の観点から見たとき、UNRWAへの資金拠出停止の意味は何か」を考えていきます。そのために、(1) そもそも拠出金というものがUNRWAを含む国際機構（国際組織）にとっていかなる意味を持つかを示し、(2) 事態の展開を国際関係論の観点から検討した上で、(3) この事態が新たな国際機構観の必要性を浮き彫りにしていると結論づけます。

なお、筆者の専門は国際関係論、特に国際機構論および難民・強制移動研究です。したがって本稿では、パレスチナをめぐる諸問題それ自体の詳細な分析や、そこにおける国際法上の問題の仔細な検討は行いません。予めご了承ください。

2. 国際機構にとって拠出金とは

そもそも、国際機構にとって「拠出金」というものはいかなる意味を持つのでしょうか。これは国際機構という存在の本質にかかわる重要な問いですので、UNRWA をめぐる事態の詳細に立ち入る前に、簡潔に説明しておきましょう。

一般に、国際機構――国連や欧州連合（EU）、世界貿易機関（WTO）などがよく知られています――は、「複数の国家（加盟国）が、何らかの目的を達成するために資金や人員を出しあって設立し、特定の任務をやらせる」ものだとされています。つまり、一国では達成できない目標（例えば国連にとっての『国際の平和および安全の維持』）を達成するための一種の道具だと考えられてきたのです。こうした見方を、筆者は《国家中心的国際機構観》と呼んできました[1]。

そこにおいて拠出金は次の 2 つの意味を帯びます。第 1 に、国際機構の存立やその活動が加盟国の政治的意思に依存していることを意味します。なぜなら、加盟国からの拠出金は、国際機構にとってまさに命綱であり、拠出金なしには活動は極めて困難になるからです。UNRWA も加盟国からの拠出金に依存してきました。人の移動を専門とするラウシス（Frowin Rausis）氏ら 3 名の研究者は、*Forced Migration Review* 誌において、UNRWA 予算の多くが一部の豊かな西欧諸国からの「耳標付き（ear-marked）」予算（加盟国が使途を指定する予算）であり、かつ、単年度ごとの拠出であることで、国連機関が「非対称的な形でそれらの国々に依存させられている」と指摘しています。第 2 に、まさにそれがゆえに、加盟国は拠出金を通して、機構に対する自らの姿勢を表現します。資金拠出は、加盟国が機構の重要性を認めるということを意味しますし、拠出停止は、その機構と距離を取る、ないし罰を与えるということを意味します。例えば、2018 年 8 月にアメリカは UNRWA への資金拠出を全面停止しましたが、この事案について錦田愛子氏は「中東和平を進めると公言しながら、思うようにならない腹いせに、トランプ政権は UNRWA に対する支援打ち切りという形で懲罰を加えているに過ぎない」と述べています。

このように、国際機構にとって拠出金はなくてはならない資源である反面、加盟国に依存するという存立基盤の脆弱さの象徴でもあるのです。

3. UNRWA への資金拠出停止の意味――「正統性」の揺らぎ

それでは、先般の UNRWA への資金拠出停止には、どのような意味があるのでしょうか。一言で言うと、それは、UNRWA の「正統性（legitimacy）」の揺らぎだと言えるでしょう。「正統性」という語の意味は論者によって異なるのですが、基本的には「機構の活動が適切に行われているという聴衆（audience）の信念」を指し、「正統性」が損なわれると政策は行き詰まるとされます。すなわち、「あの機構は正しく適切に活動している」と信じられているならばその機構は滞りなく活動できるでしょうし、「あの機構の活動は間違っている」という考えが広まったならば、決議や勧告に従わない例が増えたり、拠出金が集まりづらく

[1] 大道寺隆也『国際機構間関係論――欧州人権保障の制度力学――』（信山社、2020 年）。

なったり、脱退を検討する国が現れたりします。イスラエルによる「告発」は、まさにUNRWAの「正統性」を揺さぶった出来事でした。

イスラエルは、UNRWAがハマスと密接に関わっており、ゆえにその「正統性」には疑義があると主張してきました。2024年2月、ヨアヴ・ガラント国防相（当時）はイスラエルのメディアに対し、「30名以上のUNRWA職員が〔2023年10月の〕虐殺に関与しており、イスラエルの共同体から人質を取る、略奪する、ないし窃盗する手助けをしたという重要な兆候を得た」としつつ、UNRWAが「正統性を失い、もはや国連機関として機能しえない」と述べています。同年 10 月、イスラエルの立法府であるクネセトは、同国内におけるUNRWAの活動を禁止する法案を採択し、翌年1月30日に施行されるに至りました。

しかし、UNRWAの「正統性」は、揺らいだままではありませんでした。資金拠出を停止した多くの国は、ほどなくして拠出を再開したからです。その背景には国連の迅速な対応がありました。UNRWAのラザリーニ（Philippe Lazzarini）事務局長は、イスラエルの主張を受けて、直ちに「当該職員を解雇し、真実を明らかにするための調査を遅滞なく開始することを決定」し、「テロ行為に携わったいかなるUNRWA職員も、刑事訴追を含む形でアカウンタビリティを負う」という声明を発出しました。こうした対応を受けて日本も、2024年4月、「人道支援にはUNRWAの関与が不可欠だ」（上川陽子外相＝当時）とし、UNRWAが「ガバナンス改善策を進め、日本の資金のリスクを管理する新たな取り組みを始めている」と述べて、約53億円の資金拠出を再開しました。

こうした動向から分かることは、国際機構の「正統性」というものが、必ずしもその機構の実態そのものを反映しているわけではなく、むしろ国家間外交に翻弄されるということです。すなわち、諸国のUNRWAへの資金拠出停止は、自国がテロリズムに加担していると見られることへの懸念や対イスラエル関係への配慮といった外交的計算に基づく判断であったと見るべきでしょう。

4. 結語に代えて――《人間中心的国際機構観》の要請

すでに述べた通り、大多数の加盟国は資金拠出を再開しました。それでは本件は概ね解決したと言えるのでしょうか。

国際機構の「正統性」は加盟国の外交的計算に根差しており、その計算は拠出金（など）の形で機構の活動に影響を与える――こうした理解は一面において正しいものの、他面において、UNRWA の機能低下によって危機にさらされるパレスチナの人々の生を閑却しているとも言えます。冒頭で清田保健局長の「ガザ住民にとって死刑宣告になる」という言葉を紹介したように、諸国の資金拠出停止の真の意味は、国家間外交が、貧困や飢餓、そして虐殺によってパレスチナの人々の生命が脅かされる状態を、一時的にではあれ国際社会が是認したということに他なりません。ラザリーニ事務局長は次のように述べています。

> 何が問題なのでしょうか？ パレスチナ難民にとってはまさに生命と未来の問題で

す。教育、医療、その他の社会サービスへのアクセスが妨げられることの影響は壊滅的で、世代を超えて続くでしょう。こうした企図に加担すること〔complicity、共犯〕は、我々の人間性のみならず、多国間主義に基づく体制の正統性をも蝕むでしょう[2]。

ここにおいて浮き彫りにされるのは、通説的な《国家中心的国際機構観》の限界です。国際機構の「正統性」の議論を、「国家が資金を拠出するか否か」といった議論に還元してしまうことは、その影響を被る人間の生を閑却しているという意味で、事態の矮小化であると言わざるを得ません。そこで要請されているのは、国際機構を、加盟国の国益のみならず、現実に生きる人間の生に資するか否かという観点から問い直す視座、すなわち《人間中心的国際機構観》でしょう[3]。その観点からすれば、UNRWA の活動を禁ずる法を施行しているイスラエルや、同法を支持しつつ、以前の UNRWA 予算の約 3 割にものぼる額の資金拠出を停止しているアメリカは強く非難されてしかるべきであり、政策の見直しが要請されます。《人間中心的国際機構観》への転換は、学術的課題であると同時に、現実の人々の生命を左右する実践的課題でもあるのです。

＊ 本稿の草稿について、鈴木啓之氏（東京大学）および湯浅拓也氏（大阪産業大学）から貴重なコメントを頂戴しました。記して御礼申し上げます。

---

[2] この声明の邦訳も公開されていますが、分かりやすさと正確さに鑑みて、ここでは原文を筆者（大道寺）が改めて翻訳しました。

[3] 《人間中心的国際機構観》の議論は未だ萌芽的なものですが、さしあたり以下の拙稿をご参照ください：大道寺隆也「国際機構（論）を問い直す――《批判的国際機構論》序説」赤星聖ら『国際機構論――理論と活動』（法律文化社、2025 年）99 頁および同「国際機構における『難民』観の変遷――難民をめぐる《批判的国際機構論》試論」『青山法学論集』第 66 巻第 3・4 号（2025 年）115 頁。