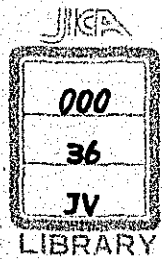


# 国連体制と技術協力

日本青年海外協力隊事務局



国際協力事業団

受入 月日 '84. 5. 22	000
	36
登録No. 06707	JV

## 国連体制と技術協力

まえがき

この資料は国連ボランティア（UNV）計画に参加する日本の隊員，ないしそれに関係する事務局職員のため，国連体制（the UN System）がおこなう技術協力のしくみの概要を紹介する目的で用意される。それには特に次のようないくつかの理由がある。

- 1) UNV 計画は——少なくとも当分の間は——UN System が援助している開発プロジェクトを促進するため実施される。
- 2) UNV の事務局は UN System のなかでの独立した機関でなく，国連開発計画（UNDP）のもとにおかれている。また UNV の実施のため必要な経費の一部は UNDP が支出をする。
- 3) UNV 隊員は，必ず直接技術協力をおこなっている国連の機関の専門家とともに，その指導下で協力活動をおこなう。
- 4) UNV 隊員はその任国においては UNDP 現地駐在代表の管理下におかれる。

ところで，UN System というものはきわめて複雑なしくみからなっており，はじめて UNV に関係する日本人にはなかなか正確に理解しがたい。この資料が関係者の理解を助けるなら幸である。

企画調整室長

JICA LIBRARY



1018763[1]



## 1. UN System とは

UN System — 俗に国連家族 (UN Family) とも呼ばれる — は、図表 1 に示されるように国際連合 (UN) を中核とした多くの国際機関から成り立つ総合体のことをいう。図表 1 を見てわかるように、UN だけについてみてもその機構はかなり複雑であるが、そのうちには何らかの意志決定をおこなう「会議体」に属するものと、常設の「行政機関」ないし「事業機関」に類するものがある。会議体のうち開発・技術協力に関係しているのは経済社会理事会 (ECOSOC) である。また「行政」ないし「事業」機関でいうと、国連開発計画 (UNDP) が最も重要な機関であるが、その他にも、UNIDO, UNCTAD, UNICEF, UNHCR, WFP 等の諸機関もいろいろな意味で開発技術協力に無関係ではない。

## 2. UNDP

国連開発計画 (UNDP) — 図表 1 で太線で囲んである — は UN System が供与する技術協力の総合的調整と、そのための経費を支出する目的で設けられた UN 内の自主独立機関である。UNDP が技術協力に支出する資金は各国政府の自発的拠出に依存している。1970 年度 (国連の会計年度は暦年と同一) を例にとってみると 125 ヶ国の政府が合計約 225 百万ドル相当を UNDP に拠出した。その 3 分の 1 以上になる 86.0 百万ドルはアメリカ政府が負担した。以下拠出額上位 19 ヶ国をあげると、スウェーデン (21.0 百万ドル)、デンマーク (15.6)、カナダ (15.0)、イギリス (14.1)、ドイツ (11.2)、オランダ (9.4)、ノルウェー (5.9)、日本 (4.8)、フランス (4.3)、インド (3.5)、スイス (3.1)、イタリー (3.0)、ソ連 (3.0)、オーストラリア (2.0)、

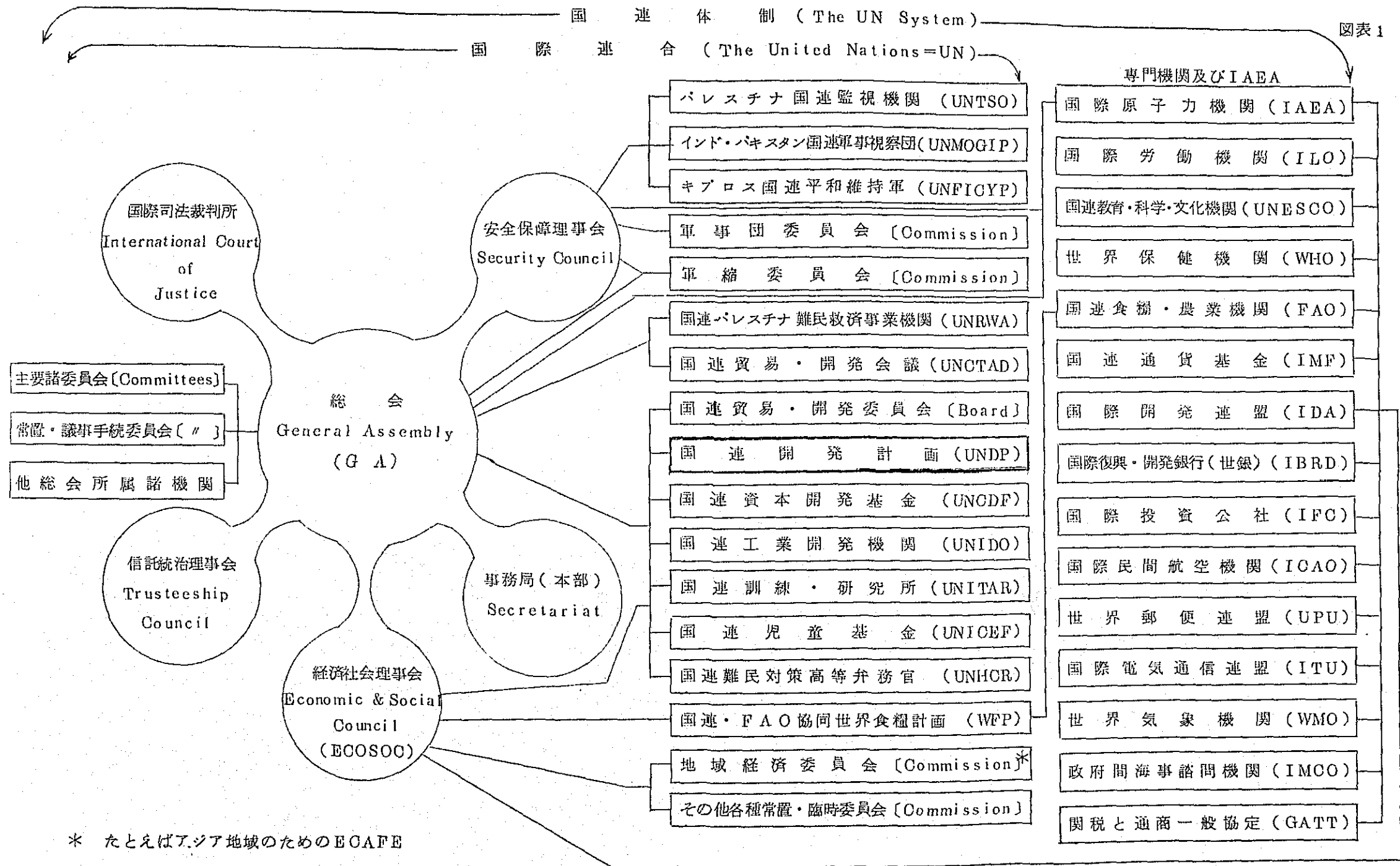
フィンランド(2.0)、オーストリア(1.6)、ブラジル(1.1)、バキスタン(1.0)の順となっている。ちなみに日本政府は1972年には8.0百万ドルの拠出を申し込んでいるが、順位からいって8位にあがることになる。

UNDPの本部はニューヨークにある。本部の長に当る役は“Administrator”(わが国では「専務理事」などと訳している)と呼ばれ、UNDP発足以来アメリカ人のP.ホフマン氏がその職にあったが、高齢のため昨年末で退任し、新たにR.ピーターソン氏がAdministratorとなった。(ピーターソン氏はアメリカ銀行の頭取時代、ニクソン大統領の委嘱を受けて、アメリカ政府の対外援助政策の再検討をおこなうため構成されたタスク・フォースの長として、いわゆる「ピーターソン報告」を提出した人物である。)

各国政府から提出された開発プロジェクトの計画案を検討し、そのプロジェクトの実施のため資金的援助をするかどうかは、年2回(1月と7月)ニューヨークで開かれるUNDPの管理理事会(Governing Council)にはかって、Administratorが決定する。UNDPが財政的援助をおこなう対象は、UN Systemに属するいずれかの機関が技術協力をする開発プロジェクトに限られる。原則として——そして多くの場合実際的にも——開発プロジェクトの遂行に必要な経費の総額の2分の1以上は、受入国政府が負担する。

UNDPのAdministratorは、約130にのぼる開発途上諸国(又は領地)と、日本を含めていくつかの先進国に駐在代表(Resident Representative:略称Resrep.)を任命している。Resrep.は任国政府から各国の大公使に準ずる外交官待遇を与えられているが、その主な役割りは、任国においてUN Systemが実施又は企画している開発プロジェクトの総合的調整、技術協力に関しての政府との交渉、政府からの協力要請の伝達及び任国内に派遣されている国連諸機関の要員の世話等である。(但し、

図表 1



\* たとえばアジア地域のためのECAFE

日本にきている Resrep. の任務はかなり異なる。むしろ日本からの技術協力の専門家のレクルートメント、日本における機材の調達、国内に設けられている国連諸機関の地域的研修センターの管理などが主な任務になっている。) )

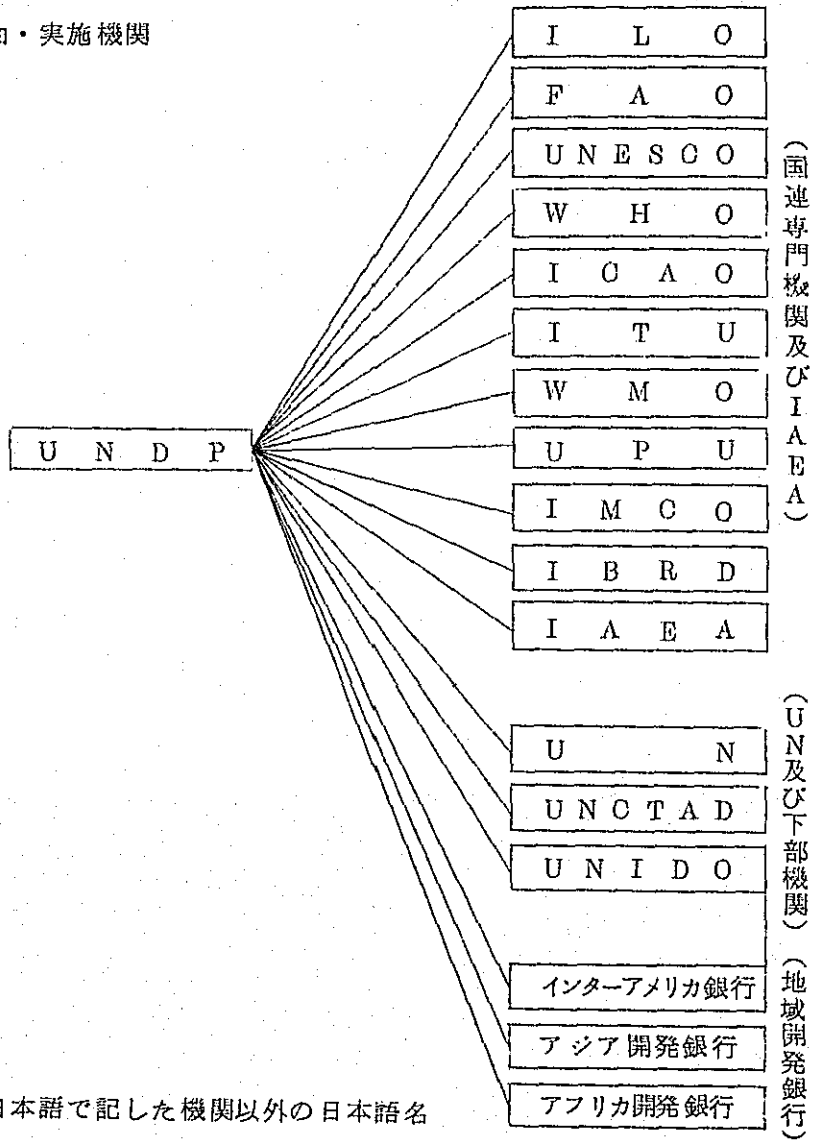
このように、UNDPの Resrep. はその任国内でのUN Systemの開発協力の代表的存在であるが、いろいろの国連機関(たとえば、FAO, UNESCO, ILO, WHO, など)が実施する技術協力プロジェクトの遂行については直接関与しない。個々のプロジェクトの遂行の責任は、直接技術協力をおこなっている国連機関がその国へ派遣しているプロジェクト・マネジャー(大規模・長期のプロジェクトの場合)又はエキスパート(小規模・短期のプロジェクトの場合)にある。

なお、UNDPとUNボランティアの関係についていうと次のようになる。UNV事務局の長である“Coordinator”(現在はイラン人のA. サドリ氏)はUNDPのAdministratorのもとに任命されているから、UNDPのResrep. はそのままUNV計画をも代表する。従ってUNボランティアはその任国においてUNDPのResrep. の直接の監督保護をうけることになる。UNDPの現地代表部は、いわばJOCV隊員にとっての駐在員事務所(又は日本大使館)に相当すると考えられる。従って、例えば受入国政府が約束どおり毎月の手当や住居を支給しないといった場合、それを正すのはResrep. の任務である。またUNボランティアが病気に罹ったり、事故にあたりしたさい、その医療の世話をすることもUNDPの代表部の責任である。(ちなみに、UNボランティアの海外手当は、原則的には受入国の政府が支給することになっているが、実際にはその能力がない政府も少なくない。そういう国の場合は、UNDPが予めプロジェクト予算のなかに、UNボランティアの手当分を計入することがある。その場合は、ボランティアの手当は毎月Resrepの事務所が支払うことになる。)



図表 2

UNDP 資金による技術協力  
の参加・実施機関



(特に日本語で記した機関以外の日本語名  
は図表 1 を参照のこと)

### 3. UN Systemによる技術協力の参加・実施機関

上記のように、UN Systemが開発途上諸国に対しておこなう技術協力のほとんどは、UNDPの資金によっておこなわれる。しかし、UNDPは技術協力のための一種の「基金」であって、自ら技術協力を実施するわけではない。実際には個々のプロジェクトにおいて技術協力をおこなうのはUN Systemに属する他のいろいろの機関である。そういう機関のことを、「参加・実施機関」(Participating and Executing Agencies)と呼んでいる。参加・実施機関の多くは、図表1の右に示してある国連の専門機関(Specialized Agencies)であるが、その他、機構上はUNそのものに属する若干の機関も入っている。図表2は、UNDPと17の参加・実施機関を示す。この図表でわかるように、こと技術協力——ちなみにUNDPは“Pre-investment”と呼んでいる——に関する限り、UNDPがその中核的な存在であって、UNDPが属する親機関のUNでさえ、参加・実施機関の一つとして数えられている。

さて、参加・実施機関とUNボランティアの関係を説明することにする。いまX国でFAOがUNDPの委託をうけて、稲作増産のプロジェクトに技術協力をおこなう場合を想定してみる。この場合FAOは参加・実施機関として、X国における稲作プロジェクトへの技術協力に全責任を負う。そのためFAOはおそらく、プロジェクト・マネジャー1名と何名かのエキスパートをX国に派遣し、またプロジェクトの効果的な遂行に必要な機材を供与する。このプロジェクトに参加するUNボランティアは、もともと相手国政府からの要請(Job description)に従って募集され、任命されるわけであるから、それぞれ専門の技術分野をもっている。そして個々のボランティアは、その専門分野によって、同じ分野のFAOのエキスパートのもとで、後者の指導のもとに働くことを期待されている。いか

えれば、協力業務の遂行に関する限りは、UNボランティアはもっぱらFAOの派遣したプロジェクト・マネジャーやエキスパートの監督下であり、UNDP Resrep. の指示は受けない。従って、例えば仕事を遂行する上に必要な機材が不足しているとすれば、まずFAOのエキスパートに話し、FAOから購送してもらうことになる。同様に、任務上の交通手段（ジープ等）が必要であれば、FAOのプロジェクト・マネジャーに話して、解決することになる。（但し、多くの受入国においては、1）参加・実施機関がそのプロジェクト用に車輛をもっていること；又は、2）UNDPが各国連機関の車輛をすべてプールしていることがある。こういう国では、UNボランティアは、自分が一緒に働くエキスパートと一緒にそういう車輛を利用できよう。）

#### 4. その他のUN機関がおこなう技術協力

いままで述べてきたように、UN Systemとしておこなう技術協力の中心をなしているのはUNDPの資金を用いての方式である。しかし、そのような方式の協力がすべてではない。UNV計画の本来の目的はUN Systemがおこなう開発協力を援助することであり、必ずしもUNDPの資金による技術協力をてこ入れすることだけとは限らない。たまたま現在までのところでは、UNボランティアはもっぱらUNDPの資金による協力に参加してきたが、今後は他の方式の開発・技術協力プロジェクトにも派遣されることが考えられるので、若干の方式を説明する。

##### 1) 国連専門機関が独自におこなう協力プロジェクト：

国連の各専門機関は、独自に開発プロジェクトを計画・実施することが少なくない。それに必要な経費は各専門機関の経常予算に計上されており、UNDPとはかかわりなくおこなうわけである。ただし、専門機関の予算は、それぞれの総会によって承認された一定の比率で、その加

盟国が納めるものであるから、計画的である反面、弾力性はないし、一般に予算のうちに占める事業予算の額は比較的限られている。当然のこととして、各専門機関が計画し、実施するプロジェクトは、その「専門」の分野に限られる。例えば UNESCO であれば文化的な分野のプロジェクト、ILO であれば労働組合の育成のためのプロジェクト、WHO であれば特定の伝染病対策プロジェクト等がその主なものになる。UNV 計画の本来の主旨からすれば、将来この主のプロジェクトへのボランティアの参加も当然考えられる。(ちなみに、エチオピアで進行中の痘瘡根絶計画は、WHO が自らの予算で進めている例の一つである。WHO がこの計画に UNV ボランティアを要求しないで、アメリカの Peace Corps と日本の JOCV に隊員を提供するよう要望したについては、いくつかの理由が考えられる。一つは、エチオピアの痘瘡根絶計画の実施案 (Plan of Operations) が調印された当時 (1970年) には、UNV 計画がまだ実現していなかったということがある。もう一つ — もっと実際的理由と思われるが — は、UN ボランティアを要請するとすれば、当然エチオピア政府がある程度の財政的負担をすることになるが、政府にはその余力も、用意もなかったことが考えられる。その場合、痘瘡根絶計画が UNDP の資金によるものであったら、政府負担分を UNDP のプロジェクト予算に追加できたかもしれないが、この計画は WHO 予算によるものであり、WHO にはその分を負担する余裕はなかったはずである。従って、WHO としては、政府にも、WHO 自身にも、もっとも負担の少ない 2 国間主義によるボランティア派遣の要請の途を選んだものと思われる。)

## 2) UNDP 以外の国連機関の援助による技術協力プロジェクト:

UN System のなかには、UNDP 以外に、技術協力に必要な経費を援助できる機関が若干ある。たとえば UNICEF である。UNICEF は UNDP と並ぶ UN 内の独立的機関であるが、その性格は児童の福祉をすすめるための「基金」的なものである。すなわち、UNICEF の資金は、各国政府又は

民間の善意の拠金に依存している。UNICEFは、たとえばUNESCOがおこなう子供の教育のための援助プロジェクトや、WHOが協力するような母子福祉プロジェクトに、かなりの資金的援助をおこなっている。さらに、同じくUN内の機関にUNRWAがあるが、この機関はパレスチナのアラブ人難民救済を目的とした事業をおこなっているが、その資金はやはり各国政府や善意の団体寄付金にたよっている。したがって、将来は、これらUNDPが直接関係してない機関の援助でおこなわれるプロジェクトへUNVが参加するということも考えられよう。

#### 5. UN Systemによる技術協力の長所と問題点

以上がUN Systemによる開発のための技術協力のしくみの概要である。UN Systemがおこなう技術協力——当初は「技術援助」(Technical assistance)と呼んでいた——は、ほぼ20年もの歴史をもっており、少なくともわが国の公的な技術協力に比べるとはるかに長い経験をもっている。

UN Systemによる技術協力——むしろ開発協力一般——の最大の長所は何といても、政治的・外交的・経済的に無色・中立であるという点であろう。あとでふれるような問題点があるにもかかわらず、UN Systemによる技術協力が、多くの開発途上国政府で受入れやすいのは、この中立性にあるといえることができる。UN Systemからの援助を受入れることは、受入国側からみればどこの国に対してもオブリゲーションを感じないですむという魅力がある。こうして今では事実上すべての開発途上国——いわゆる分裂国家の北ヴェトナムと北朝鮮を除いて——が多かれ少なかれUN Systemからの技術協力を受入れている。一方、これまで対外援助を自国の外交政策に利用してきた大国も、その方策が結局は所期の効果をもたらさないことに気づいてきて、最近ではしだいにUN Systemを通じての開発協力に

関心を示すようになってきた。この最近の傾向は、いくつかの具体的現象として見られる。UNDPへの最大の拠金国であったアメリカは、一方で2国間主義の対外援助の面でも最大の供与国であったが、最近は対外援助費を削減し、そのためPeace Corpsの派遣規模もかなり縮小しつつある。そして、むしろUNV計画を強く支持してきている。また、技術協力そのものではないが、わが国もしだいに多国間の経済協力方式を重んじるようになり、アジア諸国への資金協力については、アジア開発銀行を通じての融資を増加することを考え、そのため同銀行への特別の投資をしつつある。なお、開発協力をUN Systemを通じておこなう方針は、スカンディナビア諸国とオランダがずっと早くから打出してきた。先に引用したUNDPへの各国政府の拠金額を見ると、これらの国の金額が人口の大きさやGNPの大きさに比べてずっと大きいのは、そのためである。

しかしながら、UN Systemによる技術協力には個有の問題点があることも指摘しておくべきであろう。一口にいうと、それはUN System特有の官僚主義(Red Tape)と不能率であるといえる。この弱点は現在では有名になっている。その原因と考えられるものはいくつか存在するが、その一つはUN Systemという機構の体質である多国間の協同方式からきていることはまちがいない。各国政府の合意と参加によってはじめて成り立ち、機能を発揮できるUN機構は、民主的な運営手続の完全さを追う余り、いたずらに会議や会合を開き、そこで意見や議論を交換するため、かんじんの実行の方はとかく遅れがちになる。第二の原因は、UN Systemの各機関は各国からの人々の寄りあい世帯であるため、行政・管理・事務を誤りなくおこなうためには、きわめて詳細な規則をもたなければならないことに見出される。とくにUN Systemの原則に従って、開発途上諸国からの人々を職員として加えなければならないため、事務の能率は一そうおちることがあげられる。第三には、UN Systemは、それを監視し、制御する強力な機関なしに運営されることが原因としてあげられる。このため、

一国の機関であれば、習慣上あるいは制度的に自戒自粛するという態度が見られないという弊がある。(この点、アメリカの例をとると、対外援助のあり方をチェックするには連邦議会という最高の機関がある。またわが国の場合は、国会はむしろ名目上のチェック機関であるが、代りに国の財政当局という強力なチェック機関が存在している。)

こうして、UN Systemのおこなう技術強力は、とかく不能率になりがちである。現にある開発途上国において一つの協力プロジェクトが企画されてから、それが計画案となり、実施にうつされるまでには、2～3年は容易にすぎてしまうことが少なくない。しかも、いよいよプロジェクトの実施案(Plan of Operations)がきまってからでも、その予定どおり、エキスパートやプロジェクト・マネジャーが着任することは少ない。エキスパートを世界各国からレクルートするには、一国内でレクルートするよりもはるかに時間がかかるからである。この点はUNボランティアのレクルートメントについても例外ではない。JOCVの隊員の要請があつて、その隊員が実際に派遣されるには、通常7～8ヶ月はかかるが、UNボランティアの場合は、もっと長く時間がかかる。しかも、わが国から応募したボランティアが受入れられるという保証すらない。これらのことは、関係者として、予め理解しておくべきであろう。

わが国がUNV計画に参加するに当って、当初はまず試験的にJOCVのOBを派遣することを方針として採用した一つの理由は、OBの場合、少くとも派遣前訓練の期間を弾力化できるという点が考慮に入れられているのは、まさにその点である。

