

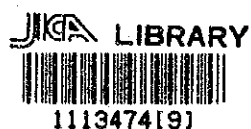
国連の援助と日本の役割

平成6年6月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総 研
J R
94 - 43

国連の援助と日本の役割



平成6年6月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

国際協力事業団

26364

— 「国総研セミナー」とは…… —

国総研セミナーとは国際協力事業団
国際協力総合研修所において行っている
セミナーの略称で、国内外の有識者、
援助関係者により、わが国の国際協力に
かかわる関係者を対象に開発援助の
現状、課題、展望等の情報を提供する
ことを目的としています。

本出版物は、講師の了解を得て講演の
要約をまとめたもので、編集の責任は
国際協力総合研修所にあります。

国総研セミナー

テーマ：「国連の援助と日本の役割」

日 時：第1回 平成6年3月25日 15:00～16:30
第2回 平成6年4月28日 15:00～16:30
第3回 平成6年5月30日 15:00～16:30

場 所：国際協力総合研修所 2階 201号室

講 師：久山 純弘

国際協力事業団 国際協力総合研修所 嘱託
(前国連人間居住センター(ハビタット)事務局次長)

(講師略歴)

1961 東京大学教養学部教養学科
1970 上智大学国際学部大学院
1968-70 経済企画庁
1970-75 国連開発計画(UNDP)
1975-84 日本政府国連代表部(書記官、参事官)(国連総会第5委員長、
ACABQ委員を兼任)
1984-93 国連ハビタット事務局次長(国連事務次長補)

国連の援助と日本の役割

目 次

第1回	国連を取り巻く新しい潮流と日本の役割	1
資料	23
第2回	開発協力における国連の有効性と課題	37
資料	63
第3回	都市の居住環境問題に対する途上国側及びドナー側の課題	75
資料	95

国連の援助と日本の役割 第1回

「国連を取り巻く新しい潮流と日本の役割」

平成6年3月25日 15:00～16:30

国際協力総合研修所 2階201号室

最近、たまたま新聞を読んでいて目に止まったのですが、都内のどこかの大学で、受験生を前にまず先生が国連についての講義をしまして、その内容について、いろいろと問題を出したという話がありました。その結果、偏差値の高い学生はむしろ非常に成績が悪くて、偏差値が低いと言われていた学生が非常にいい成績だったという、小さな囲み記事がございました。それはともかく、私がこれからお話し上げることが、これからの皆様方それぞれの立場で国連の役割とか、とりわけ日本の役割というものについてご検討いただく上で、何らかのお役に立つことができればと思います。それでは、お配りしたレジュメに従ってお話し上げたいと思います。まず「国連の現状について」ですが、国連の現状を考えてみますときに、やはり92年の1月から事務総長に就任しましたエジプトのブートロス・ガリ事務総長、即ち「ガリ政権」発足以降の国連の状況というものが現状を反映していると思いますので、そこに焦点を当ててお話ししたいと思います。ご承知かと思いますが、国連事務総長というのは、安全保障理事会のビッグファイブ、常任理事国5カ国の推薦といいますか、同意に基づいて事務総長になれるわけです。ガリ事務総長の場合には、とりわけアメリカの支援というものが、非常に大きなファクターであったこともありまして、アメリカ政府の言うこと、例えば国連の機構が非常に肥大化しているとか、頭デッカチであるとか、あるいは非常に効率が悪い。そういった、どちらかといえば国連に対するネガティブな批判というものに十分耳を傾けつつ、彼の前任者であるペルーのデクエアル事務総長（この人は非常に紳士で、物静かな外交を行ったというふうに言われております）を受け継いで、国連を活性化させるために意気込んで出てきたということが、まず言えると思います。

ところで、ガリ氏が事務総長になって1年たった去年の1月18日付の「タイム」マガジンがここにありますが、このタイトルは「UN's Lightning Rod, Secretary-General Boutros-Ghali and The New World Disorder」、日本語で言えば、「国連の稲妻的権威ガリ総長と新世界無秩序」という非常に皮肉っぽいものとなっております。

ともあれガリ氏が就任してから約2年たった時点で出された国連「年次報告」の中で彼が述べていることを要約してご紹介したいと思います。(1)「冷戦の終結を背景と

して、国連憲章に盛られた本来の目標に向かって、国連が活躍する場が拡大してきていることは喜ばしいことであり、現に、国連はいろいろ有意義な活動を行ってきた。しかし、国連を取り巻く環境は国連のルネッサンスと呼べるような、真に満足のいく状況にはなく、ヴィジョンと現実とのギャップ、国連に対するディマンドとリソースのギャップの問題等がある。」(2)「とはいっても国連をおいてほかに真にユニバーサルな機関はなく、したがって世界的に重要な問題解決を目的とした国連活動に対する加盟国のポリティカル・ウィル、あるいは十分な支援・コミットメントが不可欠である。」(3)「ところでマスコミは往々にして国連活動を一面的に捉えて、バランスを欠いた報道を行うきらいがある。」(これは「国連は平和維持活動だけやっていて、最近、ほかのことは何もやっていないのではないか」という批判を頭に描いた、彼のコメントであります。)

「すなわち国連は何も平和維持活動だけではなくて、よく知られているように開発問題等、幅広く活動しているのだ。」実際、ガリ氏はそれを証明するために、お手元にお配りした図にあるように(但し、この図は私が作成したものです)平和と開発、デモクラシーの間の非常に密接な相互関係を協調した上で、今後、国連としては、これらの活動を総合的に捉えるアプローチが重要になってくる。その関係で、例えば平和と安全の維持を担当する安全保障理事会(安保理)と経済社会問題を担当する経済社会理事会(E C O S O C)との間のリンク、具体的には経済社会関係で、国際の平和と安全の脅威となるような問題が出てきたときには、それを安全保障理事会に報告させる。あるいは、国連はいろいろと技術協力活動をやっていますが、それと国連の平和維持活動とのリンクの問題、その中でとりわけUNDPの活動が非常に重要だということを述べています。

そして最後に、(4)「いずれにせよ、現在、国際共同体(インターナショナル・コミュニティ)が1つの曲がり角に立っている中で、「年次報告」が、国民(ピープル)を代表する国連の加盟国、並びに国連が現実的な観点に立って、(機構等の効率化を含め)一層努力すべき点を明らかにすることに資することができれば幸いである。」と結んでおります。この「年次報告」は、いまの国連の姿、およびこれからの方向を

簡潔に示したものという意味合いがあるだろうということで申し上げました。

前置きはそのくらいにいたしまして、レジュメに書いてありますとおり、最近新聞紙上等で国連と言えば出てくるいろいろな問題について、お話申し上げたいと思います。まず、PKOについてです。お配りしております資料をご覧いただきたいのですが、現在、国連のPKO活動は19ありまして、ガリ事務総長は彼が就任する前の何十年間というのはPKO活動は少なかったが、自分になってから非常に増えたということをよく言っています。

したがって当然のことながら、この表でおわりのとおり、予算も92年度実績で17億ドル、93年度は35億ドル（予想値）と増えている。実は国連の予算というのは、通常予算と呼ばれているものとPKO予算とに大きく2分でき、従来は通常予算の方が大きかったのに対し、最近ではPKO予算の方が大きくなるという逆転した姿となっています。

国連のPKOの中でいちばんお金がかかって規模の上からも大きなものが、明石さんが行っている旧ユーゴ駐在のPKO（国連保護軍）で、93年度の予算規模も10億ドルに上っています。それに次いで、大きなのがカンボディアやソマリアの活動となっています。PKO要員の数に関しては、1945年にPKOが始まってからいままで、それに従事した軍事や警察、文民要員の合計が既に50万人以上に達してしまっていて、問題なのは、そのうち1,000人以上が作戦中に死亡するということが起こっております。ちなみに去年（93年）は195人（前年比4倍増）という死者が出て、国連の場合でもPKO要員の安全の確保という話が1つの課題となっており、例えばニュージーランド等がイニシアティブを取った、PKO保障条約という動きもございます。

ところで「PKO」と一口に日本の新聞等と言われるわけですが、私が見まして、厳密性を欠いた言葉の使い方がなされている場合が多いように思います。そういう意味からも、ここでPKOのモダリティ（態様）について整理してみたいと思います。お配りした表は便宜上、私が勝手に作成したもので、また“PKO”という風に引用符を付けましたのは、いわゆるPKOという意味です。

表をご覧になりますとおわりのとおり、国連の最近のPKO活動の中心的なもの

は停戦監視等を目的としたObserver Mission、PKF (Peace Keeping Forces、平和維持軍) 及び平和執行部隊 (Peace-enforcement units) の3つです。このうちPKFは日本のPKO協力法では凍結されているものですが、これは国連がこれまでやってきたPKO活動の典型的な形で、紛争当事者の合意を前提とし、しかも武器の行使は自衛に限ることになっています。

この従来型のPKOに対して、新しいもの、即ちガリ事務総長になってから生まれたPKOが平和執行部隊で、これは紛争当事者の合意を前提とはせず、むしろ合意のないところに介入して停戦合意を達成させるのが目的で、武器も重装備です。ご記憶の方もいらっしゃるかもしれませんが、ガリ氏が事務総長に就任直後の92年1月末にニューヨークで、日本からは当時の宮沢総理が出席して開かれた安保理サミットで、国連の平和維持活動強化が話題になりましたが、それを受けてガリ事務総長の名で作成されたのが「平和への課題 (An Agenda for Peace)」という文書で、これに基づいて生まれたのが、平和執行部隊と呼ばれているものです。

尚、表の一番下の国連常備軍、これはもちろん架空の存在で現存しないわけですが、ガリ事務総長の頭の中には、将来できたらこういうものを作りたいという考えがあるように思われます。これは要するに平和的な手段による解決が出来なかった場合には、武力の行使もやむを得ないのではないかということで、国連憲章第7章の第42条、第43条に基づく軍事力の行使も容認されるべきとの立場ですが、現実には国連常備軍設置までにはなかなか時間もかかるので、第40条の暫定措置の一環として平和執行部隊というものが提案された経緯があります。

では以上申し述べましたPKOの態様と、ガリ事務総長が「平和への課題」の中で指摘している「予防外交」、「平和の造成」(Peace-making)、「平和の維持」(Peace-keeping)、「平和の建設」(Peace-building)との関係、また、実際のPKOとの関係についてお話したいと思います(お配りしました図はこれらの関係を出来るだけ分りやすくするつもりで作りました。)要約すれば、ガリ事務総長としても、いちばん大切なのは予防外交だと言っているわけですが、実際に予防外交ではどうしようもなく紛争が生じた場合に、3つのプロセスないし機能を考えているわけ

です。

即ち、まず紛争をやめて平和を作り出すという作業（「平和の造成」）があり、次いで紛争当事者間の停戦合意ができたあとの「平和の維持」という段階が続き、最後に平和の維持が達成された場合に、平和を建設していくという段階になります。

因みに平和執行部隊というのは、「平和の造成」というプロセスで話し合いによる解決が不可能な場合に、武力の行使をも認めるという関係になっているわけです。

さてPKOの実例との関係ですが、皆様に割と親しみがあがり、しかも代表的なものを3つ取り上げて説明します。

第一はカンボディアのUNTACです。これは、明石さんの言葉を使うと「在来型のPKOを集大成したものである」ということで、停戦合意ができたあとの「平和の維持」、およびその後の「平和の建設」を任務とするPKOであったわけです。

第二はソマリアのPKOで、これは平和執行部隊派遣による「平和の造成」の初の試みでした。しかし今年の2月4日に至り、ガリ事務総長としても遂に武力行使をあきらめざるを得ないような状況になった。そのいちばん大きな要素は、ご存じのとおりアメリカはソマリアへ軍隊を派遣していたわけですが、死亡したアメリカ兵が引きずり回される姿がテレビに放映されたため、これがアメリカの国内世論に大きなインパクトを与え、そのため軍隊の引き揚げを決定してしまったという点です。

実は今日3月25日に、アメリカの軍隊の引き揚げが完了することになっています。要するに、ソマリアの平和執行型PKOは2月4日という時点で、挫折というか失敗したわけで、その時点で、武器を使わない、いわば「非平和執行型」（具体的には国連が武力行使を止めたということで、紛争当事者間の話し合いにまかせるという格好のもの）のPKOに、変更されたことを示しています。

第三は、いま明石さんが行っています旧ユーゴのPKOで、これは図のように変な格好になっていますが、実は最初は在来型のPKOで、92年の2月に旧ユーゴの1つであるクロアチア共和国に停戦監視ということで派遣されました。しかし、その後、ボスニアの戦闘が激化するというような状況となったため、在来型では対処しきれなくなり、平和執行型に代えざるを得ないという安保理の決定が行われた（93年10月）。

したがって、現在、「平和の造成」プロセスの中間（NATOによる空爆もこの一環です）というか、始まったばかりというところです。

次にPKOの問題点についてですが、簡単に申しますと、1つは財源確保の問題があります。PKOは、安保理で決まるのですが、従来安保理で決めても決めるだけで、あとの金は払わないという、非常に無責任な決定が行われる傾向があった。表からもおわかりのとおり、PKO分担金に対して非常に滞納が多いということです。要するに、財源の確保をどういうふうにするか。

これに対しては、日本のイニシアティブでPKOの立ち上がり基金が作られたり、PKOは防衛予算から支出すべきだというアイデアもあります。別紙資料からもおわかりのとおり、防衛支出は、いかに大きいかがおわかりになると思うのですが、例えば日本でもPKO分担金に対する軍事支出の割合は574倍ということで、各国の防衛支出に比べればPKOなど金がかかるといっても取るに足らないという状況です。したがって、将来、防衛予算のほうからPKOを賄うべきではないかというようなアイデアが出ているわけです。それ以外に、ODAに対してオフィシャル・ピース・アシスタンス（OPA）ということを提案する向きもございます。いずれにしても、PKOの財源をいかに確保するかというのが、1つの大きな問題になっています。

2番目の問題は要員不足。換言すればPKOの軍事、警察、文民要員をいかに確保するかの問題です。3番目は国連事務局体制の遅れというか、要するにPKOが最近急増し、任務も拡大したため事務局としても、既存のスタッフでそれに対応することができなくなっているという問題です。以上に加え、基本的な問題としてPKO万能主義というか、PKO疲れというようなものもありまして、とりわけ平和執行型PKOの有効性に関する問題が指摘できると思います。即ちソマリアのPKOに見られたように、平和執行型のPKOに対する反省も出てきており、とりわけアメリカではソマリア等への派兵で、国内的に批判を浴びたということもありまして、PKOへの軍事参加についての条件を非常に厳しくしたいという、新しい方針を出すという動きもある。このことは、今後、国連の安保理においても、新たなPKOを提案するにあたっては脅威の内容、任務の範囲、あるいは費用、成功する確率といった事柄につ

いて、これまでよりも厳密な審議が行われる可能性が出てきたということであり、また活動期間の延長に当たっては既存の活動を厳密に見直すという動きがあることを意味するものです。

何れにせよ、国連の平和維持活動は、当面、なお試行錯誤は続けると思いますが、概して在来型のPKO、すなわち人道援助を軍事的に保護するというタイプのものに回帰せざるを得ないかもしれないという感じもいたします。といいましても、非常に多発しております民族紛争とか地域紛争に、有効に対処するにはどうしたらいいかというのは依然として大きな課題でして、そのために幅広い政治的、経済的手法（メカニズム）が検討されるべきですが、その中で、PKOというメカニズムをどのように有効に活用するかも今後に残された1つの課題といえると思います。

この辺でPKOを終わりにして、安保理に移ります。最初に「国連加盟国のプロトコール」ということが書いてありますが、これは最近まで国連大使をやっておられました波多野大使が言われていたことなのですが、プロトコール上一番最初にくるのが安全保障理事会の常任理事国5カ国、第2番目がその他の安保理メンバー10カ国、（去年まで日本もこのメンバーでした）、それから3番目がその他の169カ国。トータルで184カ国になるわけですが、そのくらい常任理事国というのは重要だという話です。従来、安保理は主として、狭い意味での「平和と安全の維持」を対象として機能してきたわけですが、最近は単にPKOという話だけではなく、難民、人権、それに人道援助というようなものも、安保理の議論の対象になってきているということで、重要性はますます増大しているということです。

改組と日本の常任理事国入りの問題ですが、これも波多野氏が言われていて面白いと思ったのですが、最近、ある西欧の大使が重要な会議の席上で、「現在の国連にはものを決める15カ国、すなわち安全保障理事会のメンバー15カ国と、決まったことに従う169カ国に分かれている。こういう体制は、やはり改めなければいけないのではないか」と述べたそうです。波多野大使のご意見では、これは多分、169カ国すべてを代表する意見ではなかろうかと。そういう気持ちが、まず安保理改組の根底になっているような感じがします。

その背景ですが、国連が発足した1945年にはメンバーの数は51カ国に過ぎなかった。そのときに、安保理メンバー数は11カ国でした。ところが現在、51カ国が184カ国に増えた（その大部分は南の国）にもかかわらず安保理のメンバー国は、11カ国から15カ国に増えたに過ぎないという状況があります。

安保理の改組論議の背景には、2つの問題があると言われていまして、1つは安保理の南北のバランスをどのように是正するかという話、それから日本が非常に関心のある日本やドイツの常任理事国入りの問題です。これも波多野大使のご意見ですと、前者の南北のバランスの是正の問題が、これまでの主導力になっているといわれています。しかし、南北のバランスを変えようとする南側の発展途上国とアメリカ、イギリス、フランスといった現在の常任理事国との間には基本的立場の相違がありまして、アメリカ、イギリス、フランスなどはやはり既得権が侵されることに非常にセンシティブで、そういう意味で彼らは「安保理の効率性が重要なんだ」という言い方をするわけです。改組するとしても、せいぜい数の問題だけで十分だという立場を取っているのに対して、途上国のほうは数だけではなくて、拒否権の問題など、幅広くいろいろな角度から検討する必要があるという立場をとっています。

ともあれ改組協議の進捗状況ですが、去年の12月3日付の国連総会決議に基づきまして、すべての国が参加できる形の作業部会、英語で言えばOpen-endedワーキング・グループが設置されまして、そこで数の増大問題に加え、その他の関連事項をも検討するという状況になっています。この作業部会の仕事は、とりわけ今年の3月に入ってから本格化しており、とりわけ安保理の議席をめぐる「椅子取りゲーム」がいよいよ開始されたことになります。作業部会の中間報告は、次期国連総会がはじまるまでに提出されることになっています。

改組論議の論点ですが、最近、国連事務局の作成した資料（新聞報道）によりますと、まず安保理構成国を拡大する点については、事実上、すべての加盟国が賛成している。具体的な数は現在の15カ国に対して、19ないし25カ国に拡大する。それから常任理事国は1、おそらく1というのは日本のことだと思いますが、1ないし7カ国増の声がある一方、増やす必要はないという声もある。拒否権無しの常任理事国とか、

常任理事国のローテーションの話なども出ています。もう1つ重要なのは地域重視の考え、具体的にはアジアの代表としてインド、中南米からはブラジル、アフリカからはナイジェリアという、各地域の大国も必ず入れるべしという意見。いずれにしても南側の参加につきましては、彼らの間でどのようなパッケージを作るかというのが、これから相当もめる話だろうと見られています。選考基準としてはPKOとか財政面の貢献度等々、色々検討の必要があるとみられています。それから拒否権については、現状では当然1国で行使できるわけですが、多少、拒否権を制限するという意味から2票で発効する「Double Veto」という考え方も出てきているようです。尚、安保理と国連総会との関係も一つの関心事項で、議題に関心のある国や決議で影響を受ける国を安保理に参加させるなど民主的で透明性のある運営が必要だという声が出ている。この辺が、いま国連加盟国が安保理改組に当たって考えている、いろいろな感触です。

以上からもお分かりのとおり、これから安保理構成国、常任理事国の拡大数や資格、安保理と総会との関係、効率性の問題等々、解決しなければならない問題は非常に多いわけです。一応、来年95年が国連創立50周年ということもあり、それを1つの節目として、ある程度、議論がまとまる可能性も出てきているという状況です。ちなみに2、3日前の新聞報道によりますと、アメリカは日本とドイツの常任理事国入りを強く支持した上で、数をいまの15カ国から20カ国に拡大することを提案しているようです。

日本の常任理事国入りに関しては、やはり安保理が世界秩序をめぐるさまざまな考え方が提起される場所であること。常任理事国になることの意義として、(1)日本の利益に直接・間接にかかわる国際情勢の動きに対して、影響力を行使するというメリットがある。(2)国際社会の意思決定過程に参画できる。さらに言えば、(3)日本は、非常に真面目な国であり、日本の常任理事国入りは安保理というか、冷戦後の国連の役割の強化につながる可能性もある等の点が指摘でき、従って日本としては当然、基本的には常任理事国入りを目指すべきだというふうに考えます。現に今月16日の作業部会で、波多野大使は去年の9月に細川首相が国連総会で述べたよりも、明確な形で常任

理事国入りを表明されましたし、先ほども申しましたとおり、アメリカ、イギリス両国の支持を含め、国連の場で日本、ドイツの常任理事国入りは言わば大きな流れになっている（「パンドラ・ボックスは開かれつつある」）とのことでした。

しかし、日本、ドイツの常任理事国入りには、PKOへの軍事参加が条件だというような動き、例えば今年の1月28日のアメリカ上院決議のような動きもある。日本としてもそういう状況を踏まえて、国連をめぐる問題を整理して、常任理事国入りに伴う国際責任、国益との関係、あるいは国内的な前提条件をめぐる国内論議を十分に尽くすことが必要だと思います。ちなみに安保理の拡大には国連憲章の改正が必要で、憲章が改正されるためには国連総会の3分の2で可決された後、常任理事国全てを含む加盟国の3分の2の批准が必要なものですから、日本の常任理事国入りを実現するとしてもある程度先になる話ではあります。

この辺で安保理を終わりにして、機構改革の問題に移ります。一般に国連の機構改革が論議される場合、問題意識の1つとして、いちばん最初にふれましたアメリカの批判ではありませんが、国連の効率性が低いという話があるわけです。国連の効率性を議論する場合に、国連というのはバックグラウンド、文化、人種等、いろいろ違う人間が集まった寄合所帯である。換言すれば、日本のようなホモジーニアスな社会ではないということを認識すべきで、その意味で例えば日本の基準で考えた場合、ある程度効率性が下がるのはやむを得ない面があるということ、を、まず指摘したいと思います。

ところで、ガリ事務総長は国連の機構改革に大変な意欲を燃やして出てきたのですが、機構改革は国連にとって決して新しいことではなく、実は国連の歴史は、巨大機構をめぐる改革論議の歴史でもあると言われている位なのです。具体的に80年代の半ばごろまでは、改革論議の中心は開発の問題だった。ちなみに、これは私自身も関係しましたが、1975年から1977年に国連機構改革委員会というものがあり、経済社会分野の機構改革を熱心に議論しました。開発問題を総括するいわば「副事務総長（Director General）が作られたのはその時です。しかし冷戦が終わって、とりわけ湾岸危機が発生したところから、安保理改革という話がかなり浮上して来るようになり

ます。

ガリ事務総長による機構改革は、限られた資源の効果的な活用という目的に沿って、まずハイレベルポストの削減から始められました。ご存じかと思いますが、国連には国連事務総長（Secretary-General）のすぐ下に事務次長（Under-Secretary-General、USG）、その下に事務次長補（Assistant Secretary-General、ASG）と言われるランクがあり、USGとASGの両者を合わせて48あったポストを、ガリ氏が事務総長に就任して1カ月後に35に減らすという改革案が発表されました。しかもそのやり方は、国連スポークスマンを通じての内容の発表とほとんど同時に、その該当者を解雇するという、非常に衝撃的なものでした。

引き続いて92年の11月、それから去年の3月にも、同じような手法でハイレベルポストを35から32にまで減らしました。そのころ、ニューヨークでは、国連事務総長室から電話があると「クビ切りの通知かも知れない」ということで、ASG以上の人間はわざと電話には近寄らないようにしたという「伝説」が残っています。しかも、かろうじて削減の対象にならなかった人間も、「任期の延長は原則1年」という状況が未だに続いており、国連で留任を希望する者はいわば事務総長への絶対的な忠誠を要求される状況となっています。

ハイレベルポストの削減に続いて行われたのが、部局の統廃合です。「部局の統廃合」という表をご覧になっていただきたいのですが、まず第1次改革で先に述べた開発担当「副事務総長」ポストを廃止しまして、国際経済社会問題局など5部局を新設の経済社会開発局に統合しました。ところが、それから幾許もなくして、新設の経済社会開発局を分割して3つにしてみました。これはほんの1例ですが、批判的な言い方をすれば、ガリ氏のやることは一貫性に欠けるように思われます。ガリ事務総長の機構改革のインパクトについて、ある新聞は「国連を悩ますガリ流改革」「統合また分離」「決まらぬ予算」「猫の目予算で電話帳も作れず」、事務も混乱していると書いていますが、事実もこれに近いように見受けられます。

ところで、当初、日本を含む先進国としても、ガリ事務総長というのはやる気がまんまんだし、何かいろいろなことをやりそうだということで期待感を持っていたので

すが、残念ながら去年の秋ごろから、かなり批判的な見方が強くなった。彼は「機構改革の問題はコンティニューイング・プロセスで、自分が辞めるまでずっと続けるんだ」ということを言っていたのですが、去年の秋に事実上、機構改革を打切らざるを得ないような状況になっています。したがって、機構改革の全体像が誰にもわからず中途半端で終わったものもあります。例えば国連事務局の本部と地域経済委員会の関係の問題などがその例です。

財政問題については「国連の財政規模」（1992年）という表をご覧いただきたいのですが、通常予算12億ドルに対してPKOは13億ドルと、PKO予算のほうが大きくなっているという状況が続いています。それに加えて、国連では任意拠出というのがありまして、この大部分は開発と人道関係で、人道関係では緒方さんのいるUNHCRに対する拠出11億ドルとなっています。

ところで、国連はカネのかかる機関だと言われますが、その予算規模はニューヨーク市の消防署と警察局の予算を合わせた程度で、アメリカ人が1年間にドッグフードに使っているお金に比べれば小さいと言われています。また国連は文書の製造工場だと皮肉られることもあります。これもせいぜいアメリカの代表的新聞「ニューヨーク・タイムス」の日曜版1年分を寄せ集めた程度と言われています（「ニューヨーク・タイムス」の日曜版のページ数を実際に数えたことはありませんが、おそらく何百ページにもなっている筈です）。それにしても、予算はなるべく少なくすべしということで、2枚目の表に「実質成長率」というのがありますが、最近の傾向として国連予算の実質の伸びは原則ゼロ、94～95年予算も厳密に言えばマイナスという状況になっています。

次いで分担率の話ですが、簡単に言えば各国の支払い能力を反映するGDPがベースになっていまして、GDPの過去10年の平均値がいままでの算定の基礎でした。しかし10年というのは長過ぎるのもう少し短くすべしという議論もあって、来年からの次期分担率（分担率は3年に1度改定されます）の算定に当っては事実上7年半の平均値を用いることになるそうです。何れにせよいろいろ複雑な算定方法を、簡単にしようという動きもあります。主要国の現在の分担率は表をご覧になっていただきた

いのですが、アメリカが25%、日本はその約半分ということになっていて、中国などは常任理事国といえども僅か0.77%です。以上申上げたのは国連通常予算の分担率ですが、それとPKO分担率との関係についてふれますとPKO分担率の場合はいわゆるグループ方式を採用しているため、常任理事国の負担率は通常予算分担率よりも高くなっています。因みにアメリカの場合通常予算分担率25%に対して、例えばカンボディアPKO（UNTAC）の場合には30%を超えるというようなことで、アメリカはこのことを問題にしています。日本の安保理常任理事入りに対して、アメリカが熱心な理由の1つはクリントン大統領が去年の国連総会で匂わせた通り、そういう意味での肩代わりを日本に期待しているという面も明らかにあると思います。

さて、分担金に関しては不払いが大きな問題となっています。国連は非常に財政難に陥っているとよく言われますが、国連の財政難というのは、加盟国が国連憲章第17条で定められた義務（分担金は全額且つ遅滞なく支払うべし）を履行していないからなのです。国連憲章の第17条に基づき、国連総会で審議され、最近の傾向として表決方式ではなく、各国総意の下に、即ちコンセンサス方式で決められるケースが多いにもかかわらず、決めたものを払わないというのが、国連財政難の根本原因なのです。

因みに最大の未払い国は最近までアメリカでした。ただ去年の末の時点で、アメリカがちょっと払ったので、ロシアの方が多くなったという状況があります。いずれにしても、一口で言えばアメリカというような非常に重要な国が払わないというのが国連財政難の大きな原因であることは、認識しておいたほうがいいと思うのです。

ともあれ、財政の強化策というものがいろいろ取られておりまして、例えば最近も緒方貞子さんのご主人である緒方四十郎さんと、アメリカの連邦制度理事会議長のボルカーさんが共同議長になった委員会が、ガリ事務総長の諮問を受けて報告書を出しましたが、その中で、現在は1月中に全部払うことになっている分担金を4回に分けて払うとか、平和維持活動関係では先ほどもふれた通り国防予算から分担金を払うべしといった、いろいろなアイデアを提言しています。

最後に国連の課題と日本の役割についてですが、これを検討するに当たっての背景として、(1)冷戦が終結して国際情勢が激変し、国際社会が大きな転換期を迎えている

（世界が曲がり角にさしかかっている）中で「国際社会を映し出す鏡」と言われている国連を見た場合に、安全保障理事会が国際紛争を管理する一つのメカニズムとして積極的な役割を果し始め（安保理機能の回復）、総会等でも、とりわけ途上国（G77）の現実主義への転向と相俟って、コンセンサス決議が増える等、基本的には国連が創設時の理想に近い格好で、機能しやすくなっている。

しかし、(2)世界の現状を眺めると、紛争そのものが、内戦や民族紛争へと複雑化し、しかも世界各地で頻発し、難民が急増している。加えて貧困の増大、人口、環境、エイズの問題とか自然災害など、問題が山積している。しかも人権侵害といったような、これまで安保理で取り上げなかったような問題が、やはり国際の平和と安全に対する脅威として、安保理の任務となる等、国連に対するディマンド（要請）は機能的にも、あるいは財政的にも、従来の枠を遙かに超えたものとなっている等が指摘でき、従って国連にとっての基礎的課題は、来年が創立50周年という大きな節目に当ることもあり、これらの問題にどういうふうにも有効に対処するか。そして新しい世界の秩序の構築に向けて、いかに貢献していくかということだと考えます。

このような基本的課題を受けて、日本としても一言でいえば知恵・人・カネの面で（順序に注意して下さい。カネが一番最初ではありません）積極的に貢献していくべきだと思います。ただこの点に関してはまず我々日本人として日本の利害或いは国益を超えるようないわば国際的な共通利害・利益というものに対して、果して関心が十分であるかどうかということをお互いに考えてみる必要があるのではないかと思います。最近「国際公共財」というような言葉が使われることがあります（本年1月28日付朝日「論壇」）、1国の秩序を保つ上で重要な司法とか警察などの公共財は政府により供給されているのと同じように、国際的にも国際秩序を保つためのいろいろな公共財を誰が提供するかの問題があるわけです。具体的には日本の常任理事国入り問題、それからPKOやODA、あるいは人道援助といったものも、みんなこのような観点から捉えることが可能かと思われませんが、そういった国際公共財というものに対して、日本がどの程度、あるいはどういう格好で貢献できるのかということは、やはり考えてみる必要がある。そういう意味で、日本の役割についての明確な理念と、そ

れに基づく政策が不可欠ですが、そのためには常任理事国入りの問題にしる、あるいはPKOの問題にしる、国内論議を十分に尽くすことが、まず基本的に重要のように思われます。

例えば平和と安全の維持の面では、(1)紛争発生後の対症療法ではなく、予防外交を重視し、(2)話し合い（対話）による問題解決、国際的な政治解決に日本として指導力を発揮すべきだと考えます。覚えておられるかと思いますが、イスラエルとパレスチナの歴史的な和解の成立にノルウェーの外務大臣が非常に活躍した例があります。それから緒方貞子さんが言っておられますが、難民問題の解決には、難民を生む情勢の政治的解決が重要として、政治解決に向けた、日本の指導力に期待を表明しておられます。申すまでもなく、民族紛争・地域紛争といったものが、最近の世界を騒がす非常に大きな要因となっているわけですが、これに関し、私見ですがその解決策等を話し合うための国際会議を、日本がイニシアティブを取って開催するという案はいかがでしょうか、(3)安保理の機能強化に関しては、とりわけ、日本が安保理の常任理事国になることによってバランスの取れた、しかも責任のある決定に参画すべきと考えます。ここで「バランスの取れた」という意味は、「スーパー・パワー」の1つであった元のソ連（ロシア）が弱体化したために、国連においては言ってみればアメリカの外交政策に振り回されている面が応々にしてあるように見受けられるところ、バランス感覚に基づく安保理決定を行なう上での日本の役割もあり得ようということであり、また「責任ある決定」というのは、先ほどもちょっと申しましたとおり、例えばPKOを新しく決めるにあたって、決定するだけで金は出さないという無責任なことをやってもらっては困るわけで、そういう意味でも日本の役割が必要だろうという意味です。

尚、先ほどの予防外交の関係で、1つ申し忘れましたが、最近北欧、具体的にはデンマークとかスウェーデンで、ODAの5%を予防外交とか「平和の造成」に充てるという動きがあるようです。これは開発援助も平和活動の一環との認識の表れといえましょうが、非常に面白い動きだと思います。

(4)PKO関係では、日本の場合、まがりなりにも国際平和協力法というものが作られて、いわゆるPKO協力5原則というものがあるわけです。カンボディアの経験、

(例えば、P K O協力法で凍結されているP K Fと停戦監視(オブザーバー・ミッションズ)の区別は現実では不可能に近い等)にも鑑み、国内におけるP K O論議の甘さが指摘されていることでもあり、今後、安保理常任国入りとか憲法上の制約、あるいは国際社会の日本に対する視線(この視線というのは日本への期待というよりはふさわしい責任を果たすことを求めているという意味合いが強いのではないか)をも考慮しつつ、且つ地域紛争等に対する国連の関与のあり方等についての論議なども尽くした上で、日本のあるべき協力の姿につき国民的コンセンサスを得るための努力を行なう必要があり、それをベースに積極的に貢献していくことが望ましいと思います。

なお、(5)平和と安全の維持を図る上で、ただP K Oをやっていればよいということではなくて、表面的には極めて政治的と写るもの(最近の例では、メキシコの少数民族の蜂起)であっても実は一皮むけば貧困、あるいは雇用問題、経済的な格差等が根底にあるようなケースも多いわけで、とすれば、例えば貧困とか雇用対策を取らないで平和を論ずることは、あまり意味がない。言い替えれば、貧困問題等にも真剣に対処することが、ひいては平和と安全につながるわけです。従って日本としても貧困の問題は勿論、とりわけその他の地球規模の問題、即ち、人口、環境、難民等の問題に、積極的に貢献していくということが期待されています。

最後に一言、「J I C A」の貢献についてですが、日本のO D Aを担う1つの重要な機関として、色々な問題に一層の関心を持って当るべきだと考えます。例えば、国連主催でいろいろ重要な会議が開かれるわけですが、これらに積極的に出席することも望ましいと思います。具体的には、例えば今年の9月にカイロで人口と開発会議、来年は北京で第4回世界婦人会議、並びにコペンハーゲンでの社会開発のための世界会議があり、また96年には私がいました国連ハビタットの、第2回世界ハビタット(居住環境)会議がイスタンブールで開かれます。また、去年東京でアフリカ開発会議がありましたが、こういった会議も線香花火で終わらせるのではなく、真面目にフォローすることも重要と思われます。この面でのJ I C Aの役割も大きいと思います。尚、J I C Aに対する注文としては、他の 援助国の場合との比較において、例えば多国間援助と二国間援助の連携(マルチ・バイ)の問題などについて、もう少

しフレキシブルに対応するという体制ないし制度が必要ではないか考えます。

時間の不足で後半大分はしょりましたが、この辺で終わらせていただきます。

質 疑 応 答

【司会】 どうも、ありがとうございました。

それでは時間も残り少ないのですが、いまから質疑応答の時間としたいと思います。もし、ご質問のある方は挙手をしていただいて、指名がありましたらご所属とお名前を言ってから、ご質問をお願いします。それでは、どなたかございますでしょうか。

【質問】 どうも体系的なお話、ありがとうございました。私の質問はいくつかあるのですが、極めて素人的な質問です。1つは、ひょっとしてうっかりして聞きのがしたのかもしれませんが、非常に未払い金が多いという話です。そういうとき、未払いを続けている国に対する罰則規定みたいなものは、何かあるのかどうか。あるいは今後、その点を改善しようという動きがあるのかどうか1点です。

それからもう1つは、これも非常に興味本位の質問で申し訳ないのですが、国連の機構改革とかガリ事務総長がいろいろぶち上げて、ポストを減らしていくという話が先ほどありました。こういうのはガリ事務総長が自分で勝手に考えているのか、彼をサポートするスタッフが、どういう人がどういう国から入ってやっているのか第2点です。

それから第3点は国連の効率性、むしろ非効率性、これも私のほうで誤解があるのかもしれませんが、その原因の1つに投票権システム、例えば世銀とかIMFの場合ですと、国ごとに出资额に応じて1票が与えられる。国連の場合、そこら辺はどうなっているのか。それを変えれば、もう少しパッと決められるようになるのかどうか。

第4点は今度は全く別の話、非効率性とも関係しているのかもしれませんが、先ほどおっしゃられたように民族紛争だとか地域紛争というのは、いま非常に重要な世界の課題であります。こういうものを解決していくときに、国連という枠組みでやるのがいいのか、あるいは具体的な地域を取り巻く周辺国といくつかの

先進国側でワーキング・グループ的にやって、もう少し参加国数を減らしてやったほうが、機能的に決められるのではないか。そういう話も、先ほどちょっと話されたようですが、もう少しそういったメカニズムを充実させていくことはどうだろうか。

それとも関係して、地域安全保障とバイ、あるいはマルチのODAの組み合わせをもう少し強化するような形というのはあり得ないのか。例えば広義の信頼醸成措置、単に軍事面だけではなくて、文化や貿易など何でもいいのですが、敵対しているような国の間でポジティブなアクションを取ることを条件に、マルチやバイのドナーが援助をどんどん出していくということをワンパッケージで協議するような、先ほどの限定的な地域的参加国による協議のシステムを作っていけば、もう少し前向きに対応できるのではないか。

そういったときに日本の役割としては、先ほどの知的、人的、マネーという順の貢献という意味では、そういう構想を提案することが1つの知的貢献にもなり得る。そこに人を派遣したり、OECDのお金も少しは入れていただくとか、そういう形で関与していければいいのではないかという素人考えを抱きました。

最後は私自身の不勉強なのですが、先ほどのODAの5%を予防外交にというような北欧からの提案、もし関連情報をさしつかえなければいただければありがたいと思います。

【久山】 まず第1点の未払い、罰則の話ですが、これは実はありまして、1国の未払いなし滞納額が、その国の分担金の2年分に達すると、国連総会において投票権を失うことになっております。したがってアメリカを含め、皆さんはそういうことにならないように、ギリギリのことをやっているわけです。困みにアメリカも、最近はクリントン政権になって多少ポジティブになったとみえて、聞くところによりますと、向こう5年間でいままでの滞納を全部解消しようと考えているようです。

それから機構改革の草案を誰が作っているかという点、良い質問ですが、少なくともハイレベルポストの削減等に関しては誰も知らないとしか言えない。要す

るに、ガリさん自身しか知りません。ともかく国連専門家筋のはなしでも彼は誰とも相談しないと言われているのですから。ただ想像では、最初に申し上げたとおり、ガリ氏はアメリカの意向を受けて事務総長になれたという経緯があるものですから、アメリカの保守的な機関あるいは人物から、何らかのアドバイスを受けている可能性はあるかも知れません。ウィークエンドに自分の家で誰かに会っているのでしょうか。

何れにせよ、ガリ氏流のやり方は一般に国連職員のモラルを低下させているし、しかも国連のように大きく且つ色々と複雑な機関になると完全なシステムというのは非常に難しい。従っていままであったものを全部打ち壊すというのではなく、既存のものを大切にしながら、それを改善していくというやり方が本当はいいのだらうと思います。ガリ氏のやり方はそれとは全く違い、非常にドラスティックなことをやってきたわけです。

3番目の投票権システムの話、おっしゃるとおり国連は1国1票主義ですが、現実には目に見えない、加重投票制になっていると思うのです。例えば日本がある会議の場で、何か重要な問題について、きちんとした発言をすれば、他の国も真剣に耳を傾け、会議の結論の段階で、結局日本の主張が通ってしまうということもあるのです。言い換えれば、形式的には1国1票主義だが、目に見えざる加重投票制というものが生きていて、そういう意味で国連も決して捨てたものではない。これは、私自身も個人的に経験してきたことです。

4番目の民族紛争とか地域紛争解決のための枠組み等についてですが、この辺の話は、もちろん国連にとって大きな課題で、これからきちんと考えていかなくてはならない問題です。その意味で、先ほどちょっと私見として申し上げた、民族紛争等に対処するための国際会議を、日本がイニシアティブを取って開くということも、色々な問題を考えていく上で意義あると思うのです。

最後の北欧のODAと予防外交の点、ニュースソースは新聞です。『朝日新聞』だったかと思いますが、いずれにせよ、最近です。ちょっと面白いと思ったものですから、もしわかったら逆に教えてください。

【司会】 それではせっかくですので、あとお1人ぐらい、もしご質問があれば。

【質問】 質問と申しますか、若干コメント的になってしまうのですが、現在の国連の姿が、創設当初に想定されたものに近付きつつある。これなどは、先般、お話をお伺いしましたロンドンのドーア先生の議論などにもすごく共通していることで、なおかつ日本の役割がいまほど問われていることはないという議論につながっているかと思うのです。逆に我々日本人からしますと、確かにある意味でそういうチャンスであるのかもしれないのですが、はたして客観的な情勢がそちらに向いているのかどうかということ。特にアメリカとの関係がどうなのかというあたり、今後の読みとでも申しますか、日本が役に立てるような条件が整いつつあるのかどうか。そのあたりを、コメントしていただければと思うのですが。

【久山】 旧ソ連が崩壊して、ロシアが安保理などを引き継いでいるわけですが、相対的に弱体です。ソ連が非常に強力だったときは、アメリカとソ連が2極となっていえば「冷戦下におけるバランス」の取れた議論が、安保理等においても行われていたわけです。

ところが最近では安保理の場でも、ロシアがあまり物を言わなくなったため、アメリカだけが多少突出している面は否定できないにせよ、基本的には各国は平等になりつつある。これは国連ができたときの状況に近いわけで、日本としてもこのような平等の土壌の中に1つの大国として入り大いに貢献していく。先ほどの話ではありませんが、日本が重要事項につききちんとした政策を樹立し、発言していけば、他国を動かすこともできるわけです。

アメリカとの関係は、この間細川首相がアメリカへ行ったときに「大人の関係」ということが、日本の新聞などでもかなり取り上げられましたが、今後も淡々として対等の立場で接すればよいわけで、アメリカとの2国関係が少なくとも障害になるというような話ではないのではないかという感じがします。

資 料

国総研セミナー「国連を取り巻く新しい潮流と日本の役割」

1. 国連の現状

(1) イントロダクション (年次報告)

- (2) P K O
- ・ 規模
 - ・ 態様
 - ・ 問題点

- (3) 安保理
- ・ 国連加盟国のプロトコル
 - ・ 重要性の増大
 - ・ 改組と日本の常任理事国入り問題

- (4) 機構改革
- ・ ハイレベルポストの削減
 - ・ 部局の統廃合とその影響
 - ・ 加盟国の反応

- (5) 財政問題
- ・ 予算 (規模、伸び率等)
 - ・ 分担率
 - ・ 分担金の不払い、滞納
 - ・ 財政難と財政強化策

(6) ブートロス・ガリ事務総長

2. 国連の課題と日本の役割

(1) 国連にとっての基本的課題

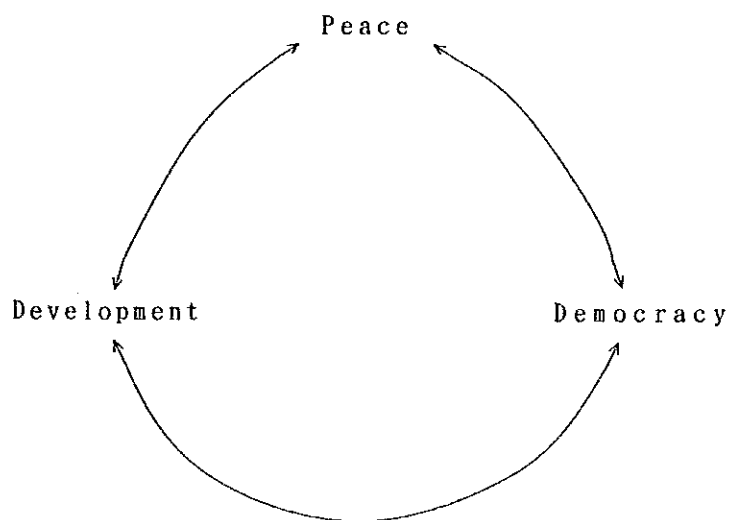
(2) 日本の役割

① 基本事項

- ・ 一国の利害を超した国際的共通利害に対する関心は十分か
- ・ 日本の役割についての明確な理念と、それに基づく政策樹立の必要性 (国内論議の必要性)

② 役割 (例示)

- ・ 平和と安全維持の面
 - － 予防外交の重視と話し合い (対話) による問題解決 (国際的な政治解決への指導力発揮)
 - － 安保理機能強化への貢献
 - － P K O への協力 (可能な範囲で最大限に)
- ・ その他
 - － 地球規模の問題 (貧困、人口、環境、難民等) に対する積極的貢献
 - － J I C A の役割



PKO の財政規模 (1993年 7 月 1 日現在)

(単位 100万ドル)

	1988	89	90	91	92	93(年)(予想)
1. 通常予算	26.8	26.8	29.2	29.2	31.4	31.4
国連休戦監視機構 (UNTSO)	22.9	22.9	23.6	23.6	25.3	25.3
国連インド・パキスタン軍事監視団 (UNMOGIP)	3.9	3.9	5.6	5.6	6.0	6.0
2. 自発的拠出金	25.2	26.1	27.6	30.8	30.8	—
国連キプロス平和維持隊 (UNFICYP)	25.2	26.1	27.6	30.8	30.8	—
3. PKO 特別分担金	221.1	602.0	415.4	522.5	1,682.9	3,565.3
国連兵力引き離し監視隊 (UNDOF)	35.4	36.6	40.5	41.5	42.2	36.4
国連レバノン暫定隊 (UNIFIL)	140.7	142.7	143.9	152.7	149.1	146.5
国連イラン・イラク監視団 (UNIIMOG)	45.0	87.8	60.3	3.6	—	—
国連アンゴラ監視団 (UNAVEM)	—	9.2	5.8	53.8	70.5	30.1
国連ナミビア独立支援グループ (UNTAG)	—	312.1	104.0	—	—	—
国連中米監視団 (ONUCA)	—	13.6	60.8	31.5	8.3	—
国連イラン・クウェート監視団 (UNIKOM)	—	—	—	77.8	52.0	151.8
国連西サハラ住民投票監視団 (MINURSO)	—	—	—	143.0	—	未定
国連エルサルバドル監視団 (ONUSAL)	—	—	—	13.8	43.0	34.6
国連カンボジア先遣隊 (UNAMIC)	—	—	—	4.8	28.8	—
国連カンボジア暫定機構 (UNTAC)	—	—	—	—	805.0	952.0
国連保護隊 (UNPROFOR)	—	—	—	—	442.8	1,033.7
国連ソマリア活動 (UNOSOM)	—	—	—	—	41.2	860.6
国連モザンビーク活動 (ONUMOZ)	—	—	—	—	—	319.6
国連ウガンダ・ルワンダ監視団 (UNOMUR)	—	—	—	—	—	未定
UNFICYP	—	—	—	—	—	未定
合計 (1.~3.)	273.1	654.9	472.2	582.5	1,745.1	3,596.7

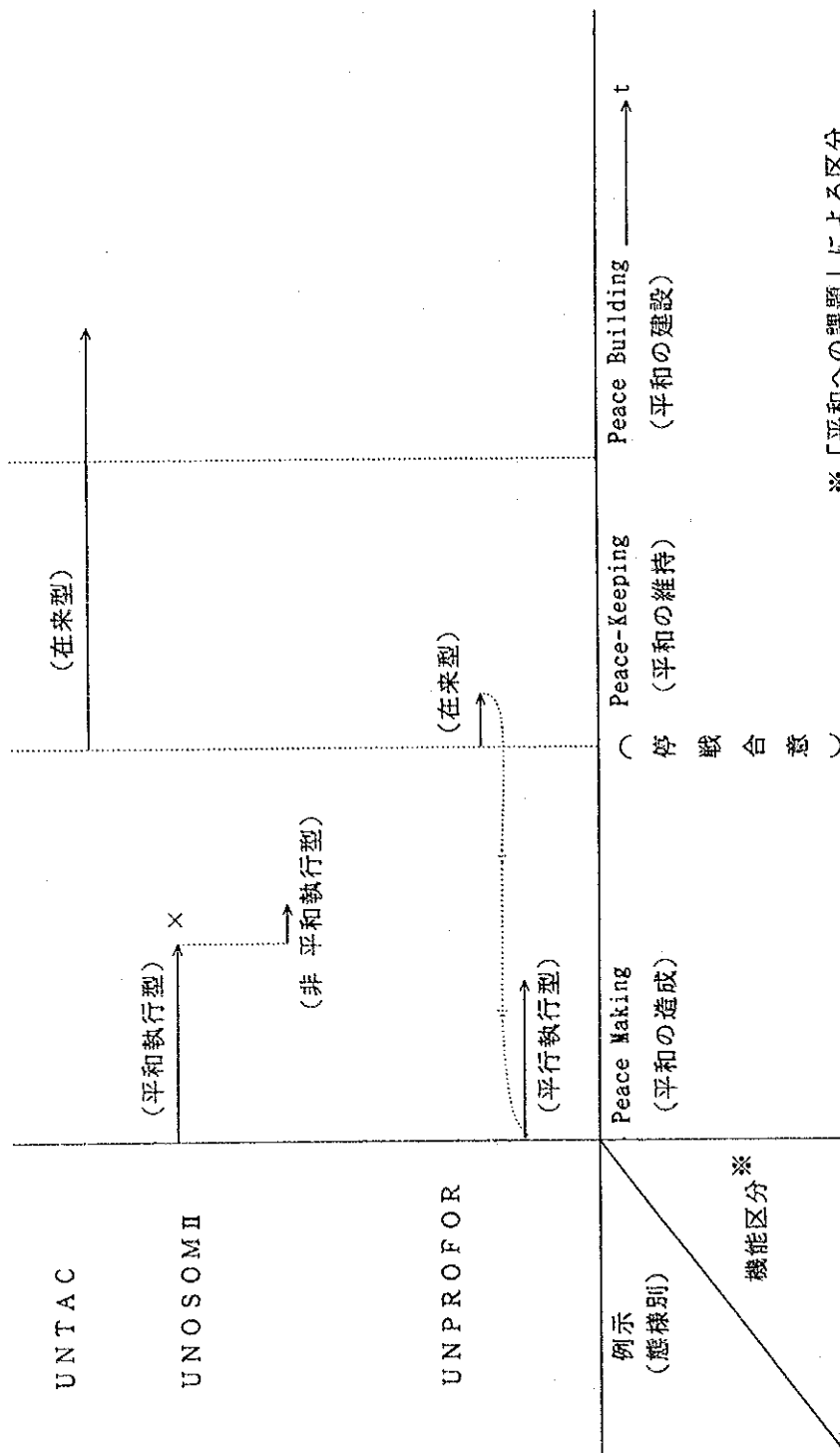
(注) 100万ドル以下は四捨五入したため、個々の PKO 財政規模と総額は一致しないことがある。
PKO は活動ごとに起算日および会計期間 (通常 6 ヶ月) が異なるため、暦年ごとに区切って算出。

1993年の経費は PKO が92年度と同様の活動規模が93年前半に承認された予算の水準で継続されると仮定した場合の予想額。

UNFICYP は従来拠出金により賄われていたが、1993年 6 月より分担金化された。

“P K O” の態様

種 別	目 的	武装の程度	備 考
1. 予防展開 (Preventive deployment)	内戦防止	-	予防外交の一つ
2. Observer Missions	停戦監視等	殆どなし	在来型 P K O ・紛争当事者の合意が前提 ・武器の行使は自衛に限る (※ P K O 協力法では凍結)
3. 平和維持軍 (P K F) ※ (Peace Keeping Forces)	緩衝地帯をつくるとか 警護、巡回等	軽武装	
4. 平和執行部隊 (Peace-enforcement units)	停戦合意の達成	重武装	「平和への課題」で提案 (憲章第 7 章第 40 条の一環)
5. 国連常備軍	-	-	(憲章第 7 章第 42 条、第 43 条)



※「平和への課題」による区分

各国の軍事費に比べて少ないP K O分担金

		軍事費 (億ドル)	P K O 分担金 (ドル)	P K O 分担金に 対する軍事支出 の割合 (倍率)
常任理事国	ロシア	2,241	60,343,900	3,714
	中国	120	4,762,700	2,520
	米国	3,045	151,031,600	2,016
	英国	423	29,361,800	1,441
	フランス	414	37,757,900	1,096
先進国	イタリア	236	19,590,900	1,204
	豪州	73	7,708,700	947
	ドイツ	399	49,957,600	868
	カナダ	121	15,171,900	798
	日本	321	55,875,800	574
N I E S	タイ	29	98,200	29,532
	シンガポール	21	108,020	19,441
	韓国	98	677,580	14,463
	ブラジル	49	1,423,900	3,441
	メキシコ	6.62	923,080	717
その他	エチオピア	8.96	4,910	182,485
	スーダン	8.28	4,910	168,635
	ミャンマー	7.96	4,910	162,118
	アンゴラ	7.03	4,910	143,177
	シリア	45	39,280	114,562
	チェコスロバキア	7.23	3,240,600	223

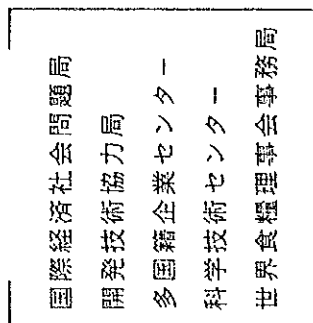
表の見方 ※この表は1991年の各国の軍事費（ブラジルとアンゴラは1990年）とP K O分担金の割合を示している。

※例えばエチオピアは、軍事費がP K O分担金の182,485倍（本表では最大倍率）、チェコスロバキアは同様に223倍（同、最低倍率）となる。

部局の統廃合（経済・社会等分野）

第一次改革

D G を廃止し → → →



を 経済社会開発局 として統合
 （長：U S G）

第二次改革

3 局に分離（長：夫々 U S G）

- (1) 政策調整・持続的開発局
- (2) 経済社会情報政策分析局
- (3) 開発支援管理局

国連の財政規模
 ——1992年の国連事務局および国連関連計画機関の財源

(単位 1000ドル)

国 連		国 連 関 連 計 画	
通常予算	1,181,491	国連開発計画*	241,000
P K O 予算	1,333,120	国連人口活動基金*	55,305
任意拠出	1,565,762	国連児童基金	896,000
小 計	4,080,373		

国連および国連関連計画の合計 5,272,678

(注) * : 国連, 専門機関等実施機関への配分事業費を除く。

(出所) Financing an Effective United Nations, *Report of the Independent Advisory Group on U. N. Financing*, Ford Foundation, 1993, p. 2.

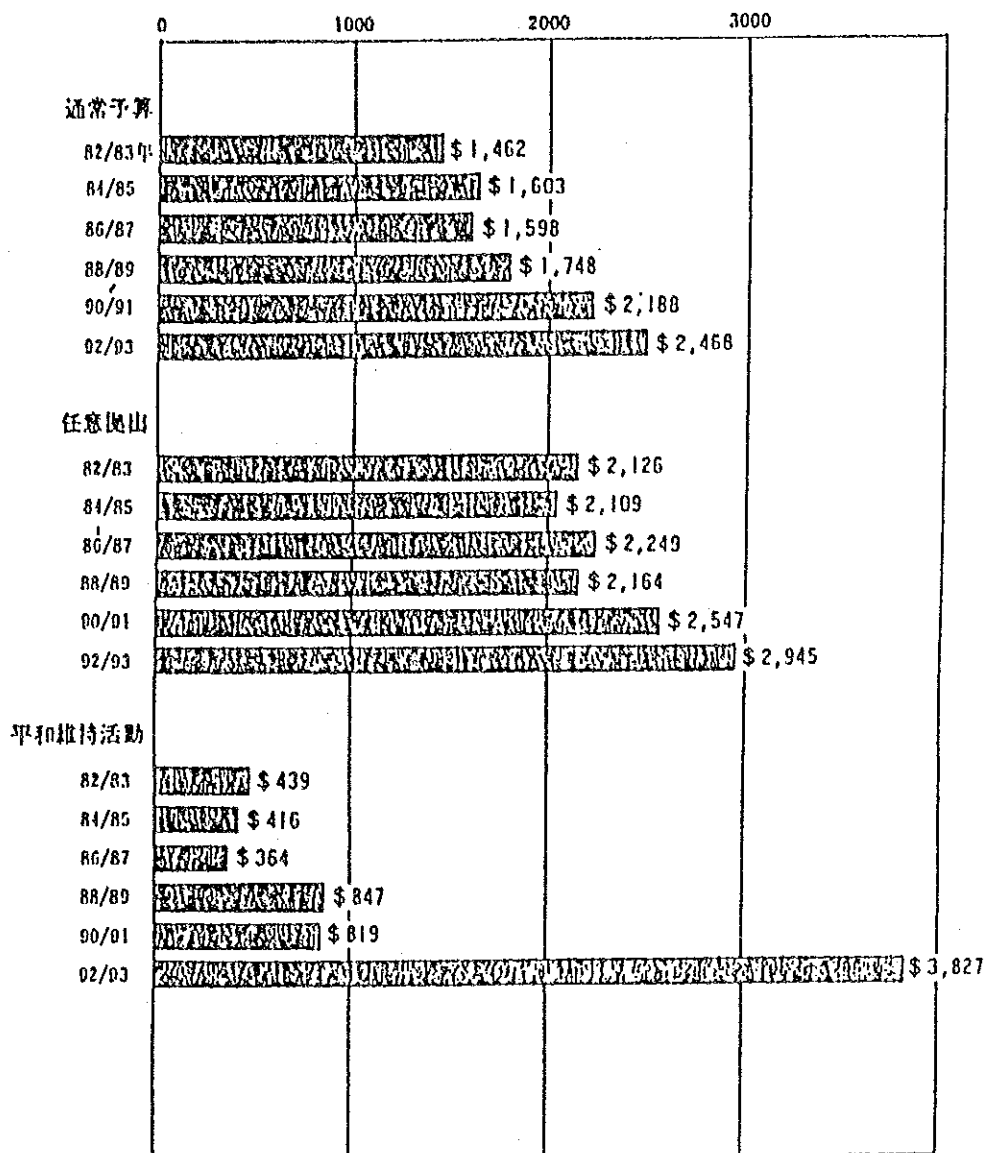
国連計画予算の実質成長率の推移

予算期間(年)	公表成長率 (%)	調整成長率	新ポスト数
1986—87	0.4	-1.3	34
88—89	-1.5	-8.4	—
90—91	-0.4	4.3	- 9
92—93	0.9	0.6	81
94—95	-0.0	1.0	68

(注) 上記成長率は、事務局の当初予算案の伸び率である。公表成長率は、非経常経費を予算の伸びに勘案しない従来の計算方法によって算定。調整成長率は、すべての経費の増減を伸び率に勘案した計算方法によった。なお、当初承認予算は ACABQ の減額査定を反映してより低い水準に落ち着いている。

(出所) Proposed Programme Budget for the Biennium 1994-1995, Part One, A/48/6, 20 August 1993, p. 18.

国連財政支出の伸び(単位:100万ドル)



(注)国連の財政は2年間ごと

国連システムの職員総数

(1991年12月31日現在)

	通常予算	非通常予算	合計
国 連	14,131	13,447	27,578
国連・FAO 世界食糧計画 (WFP)	0	610	610
国際労働機関 (ILO)	1,701	1,463	3,164
国連食糧農業機関 (FAO)	3,199	2,537	5,736
国連教育科学文化機関 (UNESCO)	2,161	553	2,714
国際民間航空機関 (ICAO)	625	394	1,019
世界保健機関 (WHO)	3,652	1,830	5,482
万国郵便連合 (UPU)	151	25	176
国際電気通信連合 (ITU)	640	210	830
世界気象機関 (WMO)	229	151	380
国際海事機関 (IMO)	239	86	325
世界知的所有権機関 (WIPO)	381	21	402
国連工業開発機関 (UNIDO)	1,080	772	1,852
国際原子力機関 (IAEA)	1,596	249	1,845
合 計	29,785	22,348	52,133

(注) 1年以上の契約で採用された職員数。

(出所) A/47/746 (3 December 1992), Budgetary and Financial Situation of Organizations of the United Nations System, ACABQ 統計報告。

国連通常予算分担率

(1992-94)

(国名)		(分担率：%)	(備考) P K O
			(UNTACの場合：%)
※	アメリカ	25	30.56
	日本	12.45	
	ドイツ	8.93	
※	ロシア	6.71	
※	フランス	6	7.33
※	イギリス	5.02	6.14
	イタリア	4.29	
	=		
	:		
※	中国	0.77	0.94

《PKOコストの国別割当て》

(R：通常予算分担率)

Group A (常任理事国) : $R + \alpha$

B (A以外の先進国) : R

C (D以外の途上国) : $R \times 20\%$

D (最貧国) : $R \times 10\%$ (i.e. 0.001 %)

※・・・常任理事国

国連分担金主要未払い国一覧 (93年12月末現在)

平成6年1月31日
国連行政課

通 常 分 担 金			P K O 分 担 金			合 計		
国 名	未 払 い 額 (滞納額) (今年度)	支払割合(%)	国 名	未 払 い 額 (滞納額) (今年度)	支払割合(%)	国 名	未 払 い 額 (滞納額) (今年度)	支払割合(%)
1. 米 国	2億60百万ドル (0) (2260百万円)	53.3	1. ロ シ ア	4億84百万ドル (2270百万円) (2114百万円)	47.9	1. ロ シ ア	5億27百万ドル (2470百万円) (2457百万円)	35.1
2. 南アフリカ	53 (4)	10.9	2. 米 国	1億93 (4) (1990)	12.6	2. 米 国	4億54 (4) (4450百万円)	30.2
3. ロ シ ア	43 (43)	8.9	3. ウクライナ	73 (46)	7.2	3. ウクライナ	1億03 (85)	6.9
4. ウクライナ	29 (19)	5.9	4. スペイン	39 (39)	3.9	4. 南アフリカ	87 (15)	5.8
5. ブラジル	12 (12)	2.5	5. 南アフリカ	33 (11)	3.3	5. スペイン	39 (39)	2.6
6. イラン	8 (8)	1.6	6. 日 本	25 (25)	2.5	6. ベラルーシ	27 (17)	1.8
7. エーゴ	8 (2)	1.6	7. ベラルーシ	21 (12)	2.1	7. 日 本	25 (25)	1.7
8. ベラルーシ	6 (5)	1.2	8. イタリア	15 (15)	1.5	8. ブラジル	21 (21)	1.4
9. ギナエズエラ	5 (5)	1.0	9. ドイツ	14 (13)	1.4	9. イラン	17 (12)	1.1
10イスラエル	5 (2)	1.0	10ポーランド	13 (1)	1.3	10イタリア	15 (15)	0.9
未払い総額	4億88百万ドル (373百万円) (4401百万円)		未払い総額	10億13百万ドル (3279百万円) (6434百万円)		未払い総額	15億01百万ドル (4466百万円) (10435百万円)	

(注1) PKO分担金の「滞納」は現在のマンデート以前の期間に対する未払いを示すものであり、必ずしも92年以前についての未払いを意味するものではない。
(注 四捨五入のため一部合計と一致しない)

国連の援助と日本の役割 第2回

「開発協力における国連の有効性と課題」

平成6年4月28日 15:00~16:30

国際協力総合研修所 2階201号室

国連開発協力についてのお話を始めるにあたりまして、まず始めに国連の組織図をご覧くださいと思います。国連の組織図は第1図が示しますとおり、複雑な形になっていますが、本日のテーマと直接関係があり、しかも普通国連システムと言われますのは、いちばん左端に並んでいて通称国連プロパーと呼ばれるUNDP、UNICEF等の機関それと真ん中に並んでおりますILO、FAO、UNESCO等の国連専門機関（そのうちIBRD（世銀）などご承知のとおりブレトンウッズ機関（以下、世銀グループと略）と呼ばれておりますが）その両者から国連システムは構成されているわけです。

次に国連システムの事業活動、英語ではOperational Activities、これは開発協力活動（Operational Activities for development）とそのほかの事業活動に分かれますが、本日は前者の開発協力活動について、とりわけUNDPを中心とした開発協力、すなわち技術協力に焦点を当てながらお話したいと思います。

引き続きまして「Ⅱ. 国連開発協力の概況」ですが、第1表をご覧くださいと思います。第1表は国連開発協力の推移を、資金の供給機関別に示したものです。下のほうにあります世銀・IDAについては、技術協力に限った数字です。これによりますと、1982年当時、総額で約30億ドルであった活動規模は、91年には53億ドルにまで拡大しています。また、いちばん上のUNDP資金とは別に、2番目の国連専門機関は「通常予算」と「通常外予算」の両者を開発協力活動に充当しておりまして、さらにUNICEF、UNFPA（人口活動基金）、WFP（これはローマにある食糧援助を担当している専門機関ですが）これらの資金も結構大きな比重を占めているのがわかると思います。

最初から2ページ目、第2図をご覧ください。ちょっとおわかりになりにくいかもしれませんが、先ほど第1表の資金供給機関別の数字を申し上げましたが、その資金供給機関間の関係等を総括的に図に示したものです。この図によりますと、右のほうに書かれておりますとおりUNICEFやWFPの活動は、一応技術協力の範疇外というふうに示されております。これに対して、真ん中あたりにありますが先ほど申しましたUNFPAの活動については、技術協力とみなされているわけです。もう少し

説明いたしますと、UNDPが真ん中であって、「AGENCIES」と書かれているのは先ほど申しました国連専門機関、それからエージェンシーはRBEとEBE、即ち通常予算と通常外予算の両方で活動しています。

第3図をご覧くださいと思います。これは1991年の実績について、UNDP資金とその他の機関からの資金とを比較したものです。左のほうに1238と書いておりますものがUNDP資金、それ以外の数字はそれ以外からの資金ということでございます。いまこういうことを申し上げていますのは、これからお話を詳しくするわけですが、UNDPの協力というものが国連の中でどういう比重を占めているのかということとを、大雑駁につかんでいただくためです。

引き続き第4図、第5図、第6図ですが、これはそれぞれUNDP以外、具体的には世銀グループを除く国連専門機関とUNFPAの技術協力資金の推移などを示したものです。世銀グループを除く国連専門機関の技術協力の増加は、主として通常外予算に依存しているということが、第6図からわかるわけです。

7図と8図を飛ばしまして、いちばん下の第9図ですが、これは世銀グループを除く国連システムの開発協力活動に占める技術協力の割合を見たもので、約60%と安定していることがわかります。最後に第10図ですけれども、これは世銀グループを除く国連システムの技術協力に占めるUNDPのシェアを見たもので、これによりますとUNFPAの活動も技術協力とみなした場合、シェアは平均47%、ただし91年までの実績で見ると、傾向としてはシェアは多少上昇気味で、88年以降は50%を僅かに超えていることがわかります。

引き続き、Ⅲの「国連開発協力とUNDP」というところに移ります。まず「UNDPを中心とした開発協力システム」についてですが、国連システムによる開発協力活動の基本的な特性は、ちなみに最近の国連総会決議でもとりわけuniversality（普遍性）、neutrality（中立性）、およびmulti-lateralismにあるとし、その意味で国連開発協力活動は重要かつユニークな機能を持っているとしていますが、このような国連開発協力のもとで、UNDPないしUNDPを中心とした開発協力システムとも呼ぶべきものが、これまで果たしてきた役割は大きいと考えられま

すので、まずこの点からお話したいと思います。

最初に、UNDPの設立であります。国連設立後間もない1949年、まず途上国の政治的、あるいは経済的独立を達成することを目的として、拡大技術援助計画（EPTA, Expanded Programme of Technical Assistance）というものが設立されました。また、10年後の1959年にはEPTAとは別に、途上国の経済的・社会的な基盤を改善し、経済成長を促進することを目的として国連特別基金（United Nations Special Fund）というものが設立されました。しかし、このEPTAとSpecial Fundの設立後、途上国から要請されるプロジェクトは金額、件数共に大幅に増加してきたために、それに対処する国連体制の検討が必要となりまして、この2つが統合され、1966年1月1日にUNDPというものが発足することになりました。これが、UNDP設立の経緯であります。

このようにしてUNDPが発足したわけですが、活動規模はその後も急速に拡大してきたために、活動の実施や運営面等においていろいろな問題、例えばUNDPはEPTAの時代から技術協力プロジェクトの実施を国連専門機関に委ねてきているわけですが、専門機関側はUNDPプロジェクトの実施に伴う割当資金の拡大を目指して、途上国にプロジェクトの売込み（Agencies Salesmanship）をすることも多く、そのために途上国のニーズが必ずしも反映されないようなケースも散見されるといった問題が生ずるに至ったわけです。

このためにUNDP管理理事会は、国連の開発協力活動に関する徹底的な調査・分析と、それに基づく抜本的な改革を提案するよう、オーストラリアのジャクソン（Sir Robert Jackson）という人に委嘱しました。これを受けて、ジャクソンが6人のスタッフと共に、100以上の政府、約20の国際機関との協議等を経まして、1969年に提出したものが2番目に書かれてありますジャクソン報告、詳しくは「A Study of the Capacity of the United Nations Development System」と呼ばれる報告書です。この報告書は第1部が69ページ、第2部が500ページ以上からなる非常に膨大なもので、理想的には国連機関を統合してInternational Development Authority、日本語で言えば、国際開発庁とでも呼ぶべきものを設立することが望

ましいとしながらも、現実的な観点からそういうものを新たに設立するのではなくて、UNDPを中心とした開発協力システムを提唱し、その基本的内容は翌年（1970年）の国連総会決議、2688（通称コンセンサス決議と呼ばれる）によって、正式に承認を受けることになりました。

そのUNDPを中心とした開発協力システム（コンセンサス決議）の要点はどうかということであろうかというのが、その次のところです。その第1は、開発協力のための資金を極力UNDPに集中（Central Funding）させて、UNDPに国連システムによる開発協力、とりわけ技術協力の調整機関としての役割を与えるという点です。第2点はこれまでの個別プロジェクト・アプローチに代わり、新たにCountry Programming（国別計画方式）を導入する。実はこの国別計画というのは、今日私がお話することの中でかなり重要な点なのですが、これは国連機関、中でもUNDPによる開発協力活動が途上国のニーズに則したものとなるように、途上国ごとに①それぞれの国の開発計画、開発計画が存在しない場合には開発の優先課題等をベースとして、②UNDPから向こう5か年間に期待できる予算配分額、即ちIPF（Indicative Planning Figures）と呼ばれる計画指標の枠内で、③UNDPによる協力活動が最大限のインパクトを持ち得るように、言い換えれば当該途上国に対する外部からのすべての援助の中で、言わばUNDP協力というものが触媒的機能を果たし得るように留意しつつ、原則5か年の援助受入計画を策定する方式、これが国別計画方式と言われるものです。しかも、この国別計画方式に基本を置いた開発協力システムは、プログラミング、すなわち国別計画策定に第一義的な責任を持つ途上国政府、それから財源を受け持つUNDP、それにプロジェクト実施機関としての専門機関、この三者構成で成っているところから、英語でTripartite Systemと呼ばれています。

ところで、この国別計画方式は1972年に始まった5か年計画（第一次サイクル）から導入されましたが、その裏付けとなる予算配分額が先ほど申しましたIPFと呼ばれるもので、これは各サイクルごとにまず5年間に利用可能な財源見積りを行い、これを一定の基準（基準については色々細かい話もあるのですが、簡単に申します

と、人口の大きさに比例し、1人あたりの国民所得に反比例するというフォーミュラを用いています）に従いまして、各国に割振するという方法です。実は私自身かつてUNDPにいたのですが、そのときイギリス人のボスと2人で、IPFの基準づくりに従事しました。現在のIPFも、そのとき我々の提案したものがベースとなっております。もっとも、私が最近得た情報によりますと、現在のIPF方式、基準についての見直し、あるいは国別計画の一律5年という期間についても、もう少し柔軟に対応すべきとの議論もあるようです。

IPFに関しましては第2表をご覧くださいと思います。これは各国のIPFをサイクル別に示したものです。これによりますと、いちばん右端の第5次サイクル（92年から96年）のIPFの主要受取国は、大きさの順に言いますと中国、バングラデシュ、インド、ナイジェリア、エチオピア、ヴィエトナム等であることがわかります。これらはいずれも、5年間にUNDPから1億ドル以上のお金が回ってくることを示しています。

UNDPを中心とした国連の開発協力システムは、このようにいわゆるコンセンサス決議に準拠して、ある程度整った形となったわけですが、国連の経済社会分野全体について見ますと、国連機構は依然として機能と組織の両面で、全体としての統一が取れていなかったり重複があるなど、いろいろ問題が多いということで、国連総会は1974年、経済社会分野の国連機構改革提案を専門家グループ（コロンビア大学のガードナーを中心とし、日本の大来佐武郎氏を含む25人）に委嘱しました。その結果、翌75年に「A New United Nations Structure for Global Economic Co-operation」という報告書がまとめられ、これをベースとして、国連の経済社会理事会、国連総会等の場で、ガーナのダシー議長のもとで2年間をかけて熱心に審議された結果、まとまったものが「国連システムの経済社会分野の機構改革」という、いまや古典的存在とも云うべき決議、32/197であります。

この決議は、経済社会関連の8つの分野の機構改革を取扱っていますが、その第5セクションで国連システムの開発協力活動を扱っていきまして、その中で開発関連の種々のプログラムや基金を統合するための第1段階として、途上国、すなわ

ち開発協力受入国のレベルにおいては、①UNDPの国別計画方式が、国連システム全体の開発協力活動の枠組みとして（as a frame of reference）使用されること、②開発協力活動の調整役等の責任を、単一の国連代表に委任する。③いろいろな国連機関が独自に設置してきた、事務所の統合に着手すべしとし、さらに政府間（Intergovernmental）レベルでは開発関連各機関（ただしUNICEF、WFP、UNEPは除く）の管理理事会を一本化することを検討すべしとしています。

尚、これも個人的なことになりますが、いま申しましたUNDPの国別計画方式を国連システム全体の開発協力活動の枠組みとして使用すべしとの点は実は私自身がニューヨークの国連代表部にいましたときに、機構改革委員会で日本政府代表として提案して、最終的に決議の一部に入ったという経緯がございます。いずれにしても、この決議の成立によって国別計画方式というのが原則の問題として、国連システム全体による開発協力活動の基礎的な枠組みとして認められた意義は大きいと思っています。

次に、UNDPを中心とした国連の開発協力システムを有効に機能させる上で問題となっている点について、まとめてみたいと思います。まず第1は、開発協力活動の調整問題であります。その1は開発協力機関がバラバラに多数存在している（fragmentation）問題。調整が困難なことの最も基本的な原因は、最初にも言いましたとおり、国連システムの構造そのものが非常に複雑で、開発協力活動が多くの機関によって行われている点にあると思います。

その2は、UNDPと世銀グループとの関係にかかわる問題です。先程述べましたジャクソン報告、ないしはコンセンサス決議が採択された時点では、UNDPは開発協力の中でも主として技術協力と投資前調査を担当し、世銀は主に資金協力を受け持つ。そういうふうな、UNDPと世銀の間での機能区分が、事実上なされていた経緯があるわけですが、その後、世銀による技術協力と投資前調査、とりわけ技術協力が増えてきたという問題があります。ちなみに80年代におけるUNDP活動の規模は、年平均でせいぜい9億ドル程度であったのに対して、世銀グループによる技術協力は年によっては12億ドルに達しています。これは、先ほどの第1表からおわかりにな

ると思います。

これは世銀グループの中でも、IDA（第2世銀）等による譲許性資金協力（Concessionary funding）が最貧国等を対象に増加し、その結果、技術協力に対する要請が加速度的に増えるといったような事情によるものです。すなわち世銀グループによる技術協力は、彼ら自身のプロジェクトのサポートのためという色彩がかなり強いわけで、しかも世銀は90年代の戦略的な課題の1つとして人間開発（Humancapital formation）、および制度や組織の開発（Institutional development）を挙げているために、世銀活動における技術協力の重要性は今後とも高まることが予想されますので、これとUNDP活動との調整が必要となってくるわけです。もっとも、現実にはUNDPと世銀は概して協調ないし補完関係にある面もあり、例えば世銀は92年に3億5,000万ドルに上るUNDPプロジェクトを実施しておりますし、逆に世銀プロジェクトの実施がUNDPのプロジェクトサービス部、および世銀グループを除く国連専門機関のコンサルタントサービスに依存しているケースも増大しています。

その3は、UNDPと世銀グループを除く国連専門機関との関係の問題です。国連専門機関はその名が示しますとおり、本来、特定の専門分野における規準づくりだとか政策策定等の機能（Normative function）を有しているわけです。しかし既に申し上げましたとおり、1949年のEPTAの成立以降、技術協力の実施機関としての機能をも果たすようになり、とりわけ最近の傾向として技術協力に手を出し過ぎるあまり、専門機関による技術協力自体の質やスピード、管理面等での信頼性も低下しているのに加えまして、専門機関の本来の任務が概して疎かになるという状況が生じています。

専門機関の技術協力活動の比重が、相対的に増大している背景には、各国の分担金に基づいている専門機関の通常予算の規模が厳しく抑えられているために、通常予算以外の財源、すなわち通常外予算（Extrabudgetary funding）の拡大に関心が強くなっているという事情があり、実際、専門機関独自の技術協力活動の増大は、そういった通常外予算の拡大を反映するものと思われます。ちなみにFAOとかWHO、ILO、UNESCOといった大きな専門機関の財源に占める通常外予算の割合は、

少なくとも30%、機関によっては5割を超えていると言われています。

調整上の第4番目は、協力方式の不統一問題です。これは、最初にお話した国連プロパーの機関の中にも、例えばUNICEFやUNFPAのように、最近資金的にかなり大きく成長している機関がありますが、これらは基本的には、それぞれ独自の方式により開発協力活動を営んでおりまして、UNDPの国別計画方式は必ずしも尊重されていないという問題です。

第5番目は「各機関の管理理事会の存在と調整ボディー（メカニズム）の弱体」という問題ですが、これはすべての国連機関に、国連プロパーの機関と専門機関とを問わず、それぞれ独自の管理理事会があるため（但しUNFPAの場合にはUNDPの管理理事会が兼務）、国連システムによる開発協力が全体としての効果を上げていく上で、各理事会の間の調整が必要となる場面も多いわけですがその任に当たるべき経済社会理事会（ECOSOC）とか、CPC（計画調整委員会）（ECOSOCと総会の下部機関）は十分機能を果たしておらず、また、国連機関相互の調整のためのボディー（メカニズム）であるACC（国連事務総長が議長となり、専門機関の事務局長がメンバー）とか、JCGP（UNDP、UNFPA、UNICEF、WFP、IFADの間の調整が目的）等もあまり効果を上げていないという問題があります。以上、多少細かい話も混ざっていたかと思いますが開発協力の調整面で、問題と考えられる点を5つほど挙げました。

UNDP開発協力システムの有効性に関して第2の問題は、資金の面です。これは①UNDP資金の量と不確実性、②先に述べたTripartite原則にもかかわらず、UNDP以外の各種ファンド、機関も、事実上資金供給機関としての役割を強めているという問題です。即ちまずUNDP資金の伸びにつきましては、ジャクソン報告では安定的な増加（ちなみに72年～76年の第1次サイクルでは年14%増）を見込んでいたのですが、現実には70年代～80年代を通じて名目ではある程度増加したものの、実質ベースではほとんど伸びず、しかも最近年の93年に至っては、前年比名目で15%減といった状況となっております。また、5カ年にわたる国別計画制度の導入にもかかわらず、その裏付けとなる財源については、単年度でかつ任意拠出に依存しているこ

とから、不確実なものとなっているわけです。これに対して、UNDP以外の資金は各種のファンドや専門機関の活動資金が増えたこともありまして、総体的に増加しています。このように、UNDP資金の裏付けが本来不確実なものであることに加えまして、UNDP資金が現実に伸び悩んでいることは、UNDPがまがりなりにも国連開発協力システムの中で、中核的な機能を果たしていく上で問題となっているわけです。以上の調整問題、資金問題に加え、「その他」の問題というのは、ある意味で非常に基本的な事柄なのですが、国連は当然のことながら各国政府を相手として仕事をしているわけで、国別計画にしても政府を相手にしていることの限界、例えば貧困層を含む国民の声が国別計画方式に十分反映されているかどうかといった問題はあるだろうと思います。

それでは、国連による開発協力の効果・効率を高めて、開発へのインパクトを強化するには何が必要であり、何が可能であろうかという点について、次に述べたいと思います。この点は既にお話しました、国連開発協力に関する機構改革のこれまでの検討に当たっても、常に問題意識として存在していた命題ですが、とりわけ最近の開発協力の状況とか、UNDPを含む国連改革の動きなどを踏まえた上で今後の課題を整理しますと、次のようになるかと思います。第1はここに書いておきますとおり各機関の役割の再点検と合理的役割分担という点です。これについては、基本的には各機関が本来のマンデートに立ち戻って、各々の特色や比較優位等に応じて、それぞれの機関の間の補完的な役割をはっきりさせることだと思います。例えば、世銀グループの場合は資金が潤沢ですから、広く経済開発を目的とした資金協力を主体とする。それに対して、UNDPを含む国連は従来どおり技術協力を主体として、しかも貧困とか保健衛生、教育、環境、家族計画などといった領域を、重点的にカバーするようにする。ちなみに、この点について、最近UNDPはSustainable DevelopmentとHuman Developmentとを組み合わせまして、Sustainable Human Development（SHD、持続的人間開発）ということを提唱して、これをUNDPによる開発協力の基本原理とすることを検討している模様ですが、これなども、いま私が申し上げたことと、軌を一にする動きではなかろうかと思います。

世銀グループを除く専門機関につきましても、これらの機関の本来の役割を強化すると同時に、技術協力の分野では最近、途上国の政府ないし機関が自ら実施機関となるNational Executionが原則となっていることにも鑑みまして、専門機関としてはそういったNational Executionを側面から支援する形が望ましいと考えます。現にNational Executionはかなり増加していますが、ちなみに92年末に採択された国連決議（47/199）によりますと、National Executionの原則を再確認の上、国連機関に対し、National Executionのための能力を向上させるような援助に、一層プライオリティを置くよう求めています。

課題の2番目は、何と申しまして調整機能の強化であります。調整（Coordination）ほど、常に国連等の場で議論の対象となりながら、実際の成果が上がらない問題はないと言われていますが、調整問題を論ずるにあたって最も基本的なことは、まず全当事者が、調整というものは重複や浪費を排し効果的な援助を行うために必要であることを認識して、それを強化する意思を持つことだと思います。

具体的には、まずフィールド（現地）（被援助国）レベルにおける調整の強化ですが、そのうちの第1点は途上国政府部内の調整強化であります。調整問題については、途上国政府は原則論として、自分たちの権限に属する問題であるとしています。ただし、国連機関が調整を容易にするような措置を講じてくれることは歓迎との立場を取っています。いずれにしましても、まず途上国政府部内の調整の改善、ないし強化が必要と考えます。

その理由は、途上国政府側に調整官庁がなく窓口が分散しているとか、或いはあっても非常に弱体であるがために、途上国政府部内の調整がうまくいかず、ドナー側との対話の効果が上がらなかったり、またUNDP国別計画作業を例に取れば、いわば声を大にする官庁（セクター）の要求が通って、出来上がった国別計画は、その国のニーズを必ずしも反映するものとはならないというケースも散見されるからです。

第2点は、国連諸機関の間の調整の強化の問題です。この問題は国連開発協力活動のインパクトを高める上で、最も重要な課題と言えます。

これについては、やはり昨年为国連総会で国連各機関による活動の重複を排除し、

国連システムによる開発協力活動を当該途上国の開発プロセスに有機的に統合していくため、UNDPを含む各機関からのすべての協力活動のベースとなるような枠組み（Programme Framework）の存在が望ましいということで、これまでのUNDP国別計画制度に則った、国ごとの、しかも各国連機関からの援助（インプット）についての情報を含むUnified Country Strategyの作成が決議されましたほか、現地における調整機能の強化のために、前にお話しました単一の国連代表の権限強化が決議されています。

フィールド（被援助国）レベルでの第3点は、バイを含むすべての開発協力機関（ドナー）の間の調整強化の問題です。即ち、開発協力活動の調整に関する国連機関の間の上のような動きも例えば、世銀グループとの関係については明示的なものではなく、したがって国連機関と世銀グループとの間の調整は、依然として今後の課題であります。またバイの開発協力とマルチの活動とを全体としての援助効率、インパクトを高めるという観点から、どのように開発協力の実施過程で調整していくかということも、今後の課題であります。

これに関しましては去年の国総研セミナーで、成蹊大学の広野教授がロックフェラー財団によるアメリカのODAに関する米国人の意識調査の面白い結果を紹介されておられます。それによりますと、アメリカ人の71%はアメリカの援助は途上国の人々の助けになっていない。これを改善するには他の国と一緒にあって、援助を1つのパッケージとしてやっていく。そのためDAC（OECD）ではなく、国連が先進国の援助を調整すべきとのことです。いずれにしてもUNDP国別計画とか、Unified Country Strategyといったフレームワークないし制度を前広に活用し（その意味は単に技術協力だけではなく、資金協力との調整をも可能にするようなメカニズムとして活用するという意味）、また、UNDPのRound Tableとか世銀のConsultative Groupsミーティングといった調整のための既存のメカニズムを拡大的に発展させることによって、バイを含むすべての開発協力機関（ドナー）による活動の調整を改善・強化していくことは、今後に残された大きな課題ではないかと思われます。なお、このような開発協力調整強化のためのプロセスを利用して、ドナーと

途上国との間のいわゆる政策対話を進めることも期待できるでしょうし、また日本政府、とりわけJICAとしても、これからの技術協力を進めていく上で、いま述べましたようなフレームワーク、メカニズム、機会を積極的に活用していくことが望ましいと考えます。

調整機能の強化に関する第2は国連機関の本部レベルにおける調整問題です。これについては先ほど申しましたACC等既存の調整メカニズムの強化・拡充が必要だろうと思われれます。

それから第3は、また1つの重要な点ですが、政府間（Intergovernmental）レベルでの調整強化の問題です。まず管理理事会の話です。先ほど申しましたように、国連機関は原則的にそれぞれ独自の管理理事会をもっているわけですが、この管理理事会の間の調整強化については70年代～80年代の国連機構改革論議の一環として、①開発協力活動に携わる国連機関、とりわけUNDP、UNICEF、UNFPA、WFP、IFADの各管理理事会をInternational Development Council（国際開発理事会）という名の理事会に一本化して、これをECOSOCの下に置くという案とか、②ECOSOCを改革することによって、ECOSOC自体に開発理事会的な機能を付与するという案が提示されてきているわけですが、これまでのところ、いずれの案も国連総会等の場において、最終的な合意には至っておりません。

ただし、国連加盟国としては国連の開発協力活動に、継続的な支援、ガイダンス等を与える必要から、去年の国連総会においてUNDP、UNICEF、UNFPAの3つについては、これまで年1回開かれていた管理理事会を執行理事会に変更して年数回の会合を持ち、またそういった会合の効率性を高めるために、理事国の数もそれぞれ36に減らすことに合意しまして、さっそく本年から実施しています。（ちなみにUNDP管理理事会の場合、これまで理事国数は48。またニューヨークにおける最近の協議を通じまして、日本政府はUNDP理事国としての議席を、向こう12年間にわたり確保できたという話も聞いています。）

ところで、国連開発協力活動の調整機能の一環として、各々の管理理事会は国連総会とか経済社会理事会等で決められた基本方針、政策等を、実際の開発協力活動に効

果的に反映（フィードバック）させる役割を担っていますが、その点を含めて、国連機関のGovernance（管理、統治、運営）の改善問題は、管理理事会の一本化の可能性とともに、依然として今後の課題であろうかと思われます。（ちなみに昨年の国連総会におきましては、各管理理事会はECOSOCにおいて策定された基本方針の実施に重点を置くべし、逆に言えば政策策定自体はECOSOCにおいて行うという趣旨の決議が行われています。）

政府間レベルでの調整強化の第2番目の課題は、国連の調整ボディー、とりわけECOSOC（経済社会理事会）の機能強化です。国連システムによる経済社会分野の活動の政府間レベルでの調整は国連憲章により直接的には国連総会からECOSOCに委ねられています。しかし現実にはECOSOCの調整機能が非常に弱いため、その強化が国連機構改革の歴史の中でも、常に課題の1つとして挙げられています。

第4は、ドナー国政府部内の調整の問題であります。国連開発協力活動の調整問題を考えるにあたりまして、ドナー国政府内部、例えば日本政府内部の調整も極めて重要であります。すなわち開発協力の現場における調整の重要性、あるいは管理理事会の調整機能の重要性に鑑みまして、UNDP、UNICEF、WFP等の理事会のみならず、国連専門機関の理事会を含む各種会合に出席する政府代表が、基本点において一貫性のある方針を持って臨むべきであり、そのためには各省間の協議等を通じて、政府部内の意思統一を図ることが必要と考えます。逆に言えば、一般にドナー国政府部内での調整がなされない限り、国連開発協力活動の調整そのものも、ひいてはそれら活動の開発へのインパクトも限られたものとならざるを得ないと思われます。

引き続いて、資金確保とファイナンス方式の問題ですが、これについては既にお話ししましたように、UNDP資金の伸びが停滞的であることにも鑑みまして、一方においては国連による開発協力活動財源の、とりわけ予見性（Predictability）と安定性を高める必要性が国連総会等の場において強く認識され、そのための方式として、現行の単年度の任意拠出制度に加えて、多年度任意拠出制（Multi-yearプレッジ）、分担金方式、ならびに交渉による（Negotiated）プレッジ方式（IDAの増資の方

式と同様のものを想定）等が北欧等から提案されていますが、他方、特定の国連機関、例えばUNDPに対する支援の強化は、その機関のパフォーマンス次第であるという議論も、主要ドナー国の間で根強い状況となっています。（例えば日本の場合、対UNDP拠出は近年、毎年300万ドルから500万ドル程度増額されて、去年の9,600万ドルから今年は1億ドルに達しておりまして、拠出順位も昨年以降第2位に上昇していますが、外務省の機構改革で、UNDPの管轄が従来の国連局から経協局に移ったこともありまして、今後はいわゆるUNDP中心主義といったことではなく、実際の事業活動等にも目を向け、その効果とか日本のバイの援助での活用等の側面が、対UNDP資金協力を検討する場合のファクターとなるといった話も聞いています）。したがって、国連開発協力活動に対する資金確保、ファイナンス方式の問題は、こういったいろいろな議論を踏まえた上で、今後とも国連総会等の場で検討の対象になるものと考えられます。

尚、国連改革との関係ですが、いま述べた資金確保等の問題はいわゆる国連改革の問題とも密接にかかわっており、今後とも国連改革を進めることにより、活動の効率が改善し、調整機能も強化され、その結果として国連活動が全体として効果を上げるような格好に持っていく必要があると考えます。その意味で、事務局については統廃合を進める方向で検討し（当面例えば人事と行・財政面を統合して事実上一つの機関とする等）、また、管理理事会についても一本化することの可能性を含め、引き続き国連開発協力システムのより合理的な姿について、検討が行われて然るべしと考えます。

最後に一言。冷戦構造の崩壊後、各地で民族紛争や地域紛争が多発し、世界が新しい国際秩序を模索している中で、国連のガリ事務総長は、「平和への課題（An Agenda for Peace）」に引き続き、近く「開発への課題（An Agenda for Development）」を発表することになっており、その中での国連開発協力の取扱い振りが注目されるところですが、いずれにせよ、国連開発協力の強化は世界の平和と安全の維持、あるいは人道援助などとの関係を含め今後の一つの重要な課題と考えられます。

短い時間のうちに、いろいろなことを申し上げたのでわかりにくい面もあったかと思いますが、この辺で話を終わらせていただきたいと思います。

質 疑 応 答

【司会】 どうも、ありがとうございました。

それでは、いまから質疑応答の時間とさせていただきますと思います。ご質問のある方は、お近くのスタンドマイクのところに来ていただきまして、お名前とご所属をおっしゃってから、ご質問をお願いいたします。どなたかあれば、挙手をお願いいたします。

【質問】 国連の調整の機能の問題で、国連の経済社会理事会が調整機能が弱いというお話でした。これは前からの問題ですが、何が調整機能を弱くしているのですか。それから世銀と第2世銀というものを取り込む上で、どういう努力が行われて、どういう点が失敗しているのか、お話いただきたいと思います。

【久山】 第1点、ECOSOCの調整機能の話ですが、これはいまも井口大使がおっしゃいましたとおり、昔から機構改革の1つの目玉になりながら、なかなか効果の上まらない領域であります。それでは、どうして調整機能がなかなか捗らないのだろうかという話ですが、1つは、ECOSOCに実際に出席する人は各国の外交官、外務省の人が多いわけですが、ECOSOCの扱う問題が非常に多岐にわたっていて、なかなか1つの問題に集中しにくいという点があるのではないかという気もするわけです。大使もご存じのとおり、先ほど申しました32/197の決議が議論される段階で、ECOSOCをSubject Oriented Sessionに変更する。要するに、いまECOSOCは年に2、3度しか開かれていないわけですが、これをほぼ1年中にわたって、いつでも開けるような格好にする。そして、このセッションを主題ごと、あるいはテーマごとに区分けて、この週と来週は人口なら人口の問題を扱う。その次の週は、環境問題を扱う。その次はまた開発一般の問題を扱うというように、Subject Oriented Sessionに変更するというアイデアが、そのとき議論されました。

そういう格好で、例えば、ECOSOCのあるセッションを開発問題の審議に重点的に当てようということがはっきりすれば、それはそれなりに調整機能は果

たし得ると思います。しかし、いまのように年に2回程度しか開かれないような状況ですと、短期間のうちに非常に多くの問題が出てきて、1つの問題をゆっくり審議する時間的余裕もない。そういう意味で、やはりECOSOCの仕事のやりぶりについての機構改革をやっていけば、救える点もあるのではないかという気がします。尚、これも先程述べたことと関係があるのですが、ECOSOCの調整機能強化のためには、特定の問題についての各国政府部内の調整、意思統一が極めて重要と考えます。

2番目の世銀とかIDA等を取り込む話ですけれども、既に述べました通り、UNDPと世銀とはともに「人間開発」を一つの重要な戦略的課題とするなど基本政策面の共通性を有し、個別分野（例えば環境、都市管理等）でも色々に補完、協調関係にあります。現実には世銀グループを大々的により積極的に取り込んでいくということになると、国連（UNDP）と世銀グループとの資金力の差というものが一つのファクター（ネック）になる面があるような気がします。しかし、何れにせよ重要なことは両者間で合理的役割分担をはかり協調を促進することだと考えます。

【質問】 技術援助のお金を、UNDPと一緒にプールしたりしていることを通して、UNDPのほうがより発言権を増すというようなやり方というのは出来ないのでしょうか。

【久山】 先程も申し上げましたとおり、ジャクソン・レポートというものが書かれ、コンセンサス決議というものが生まれた1970年ごろの考え方というのは、技術協力はUNDPを中心にして行う。世銀はUNDPの技術協力に引き続く資本協力を担当するという区分けについて、事実上の暗黙の了解みたいなものがあったわけです。その後の流れとして、世銀による技術協力が増えているということはありますが、やはりUNDPを中心とした技術協力というのは、組織的に言っても規模から言っても非常に大きいわけで、そういうものの中に世銀を取り込んで少なくとも技術協力についてはUNDPを中心にやっていくというシステムをはっきりさせることは可能だと思います。

【司会】 ほかにご質問のある方、いらっしゃいますでしょうか。

【質問】 2点ほど伺います。まず各国の人的資源に関するレポートというものが、世銀のレポートについては存じ上げているのですが、UNDP自身でお持ちであればご紹介いただきたいということが第1点目です。

2点目が、UNDPがクッションとしての働きが出来るのかという点なのです。具体的に1つ新しい案件の立上げの時点で、日本からのミッションと現地政府との協議の中で、なかなか平行線で協議が捗らないというときがあります。例えば予算的な部分、1つの機材を現地からほしいと言いながら、日本からは政府の方針上、機材に予算はつかないといった場合、UNDPのほうでそのような経費を支出していただけるようなシステムがあるのかという点について、お答えいただきたいのですが。

【久山】 第1点のUNDPのレポートについては、過去2、3年出している「人間開発報告」というものがあり、この中で各国の「人間開発」の程度について平均寿命だとか識字率、そういういくつかの指標をベースに国際比較を行っています。因みに日本は第1位を保っています。

それから第2点、これはご存じのとおり、UNDPの技術協力の中身は人の話（専門家）、機材、トレーニング等となっているわけですから、いまおっしゃったようなことなども原則的には可能な筈です。ただこれまでのところ、UNDPのマルチとバイとの結び付きは非常に弱かったわけで、今日私がこういうことをお話申し上げた1つの趣旨も両者の関係を強めていくにあるわけです。

【質問】 ありがとうございます。

いまの点で付け加えさせていただきたいのですが、まず第1点目の人的資源という内容なのですが、私の説明不足で大変恐縮しております。具体的に申しますと、例えば被援助国においてUNDPが独自で、この国にとって必要な人的資源というのは、1つの例を挙げますと医療分野の人材であるとか、そういうようなプライオリティ付けまでなされているのかという点なのです。あとUNDPのレポートがもしもあるのであれば、世銀のレポートとの違いなのですが、かなり明

白な、読めばわかるような違いがあるのか。それとも、かなり似か寄ったようなレポートになっているのかという点で、もう1度お尋ねしたいのです。

いまのお話ですと、UNDPは協議の中でクッション的働きが出来る可能性があるというお答えでした。そこでもう1点お尋ねしたいのですが、例えばUNDPが関与する場合、JICAで言えばRDとかMMという言葉でミニッツ等を結ぶのですが、その中でUNDPのサイン等が必要になるのかという点なのですが、その点も含めましてお答えいただければと思います。

【久山】 言い訳になると思いますが、私が実際にUNDPにおりましたのは20年前という大昔でして、その後ずっと実際の仕事から離れていたものですから、具体的にお答えできない面もありますが、UNDPがプライオリティ付け等も含めて、人的資源に関して、きちんとしたレポートを持っているかどうかという点については、UNDPの国別計画方式はもう20年も続いており、最近それをさらに強化するという意味からUnified Country Strategyというものを各国で作るべしという原則もできているわけで、従ってニーズがどこにあり、どういうセクターにプライオリティを置き、どういう人材が必要であるかといった話は、当然その作業過程で出てくるわけです。世銀レポートとの違いについては、もし必要でしたら、調べてお答えしたいと思います。

【司会】 ほかにご質問のある方、いらっしゃいますでしょうか。

【質問】 ちょっと単純なことをお伺いします。先ほどの話では、バラバラに多数存在する援助機関の活動が、ECOSOCの調整機能を困難にしているという話でした。今後、援助機関の統合化というのは、重要になってくると思われますか。

【久山】 援助機関の統合は重要だという趣旨のお話をしたつもりなのですが、実は北欧の1つの基本的な政策として、2、3年前に国連に出された報告書（“The United Nations in Development”）の中にも、個々の援助機関は統合の方向に向かうべきだということを言うております。私も個人的に、出来ることならそういう方向が望ましいと思うのです。

統合のメリットの1つの理由付けとして、その報告書は、援助機関が統合すれ

ば各国政府、いわゆるドナーの立場から見ても、あるいは被援助国の立場から見ても、いままで多くの機関に個別に接しなければいけなかったものが、一つで済むという現実的なメリットもあるのではないかということも言っています。

それはともかくとして援助の効率性、途上国への開発協力や援助のインパクトを高めていくためにも、援助機関はなるべくまとまっていくのが望ましいと思います。しかし、現実的にUNDPとかUNICEFといったいろいろな機関が一本になり得るかどうかというのは別問題で、時間もかかるでしょうし、そう簡単にはいかないと思います。

ただ、具体的にそういった国連機関が統合できないとしても、少なくともそれぞれの管理理事会は一つになってもいいのではないか。管理理事会が一つにまとまれば、各々の国連機関としても、事実上一つにまとまったような格好で整合性をもった活動をせざるを得ない。その意味で、国連機関の統合の前に、管理理事会を一本化するというのが現実的なアプローチかと思われます。

【司会】 それでは先ほどの方、どうぞ。

【質問】 自分で現実に仕事をやっていて思うのですが、二国間の技術協力の役割というものが、自分なりに考えるところはあるのですが、やはり多国間の技術協力というものを二国間と比して、今後の展望も含めて簡単にご説明いただければと思うのです。実際、二国間だと二国間の強みもあるし、弱みもあるのですが、今後の展望ということで多国間の役割に関して、一般的なことをサジェスションしていただければと思います。

【久山】 その点につきましても、ざっとは触れたつもりなのですが、多国間援助の特徴は最近の国連総会決議の中でもそういう言葉が使われていますが、まず、Universal（普遍的）であり、中立的（Neutral）であるということです。もちろん二国間援助が常にそれに反しているという意味ではないのですが、相対的な意味で多国間援助は普遍的であり、中立的なものであるということとは言えると思います。

展望といいますか役割ということですが、日本などを例にとった場合確かに

二国間援助というのは金額も非常に大きい。それに対して、多国間の、例えば UNDP の技術協力というのは、金額的には小さい。しかし、その波及効果は大きいものになり得ると思うのです。

このことをもう一度、今日私のお話しましたテーマとの関連で申しますと、例えば UNDP の国別計画というものを単に国連（UNDP）からの援助だけでなく、バイを含む全ての援助を調整するための基本的な枠組み（フレームワーク）というふうに拡大的に捉え、被援助国のニーズをベースとしてそれぞれのドナーが、他のドナーによる援助との調整をはかりつつ、どういう格好で援助をしていけばその国全体としての開発効果が上がるのかといったアプローチを採った場合、仮に UNDP からの援助金額は小さくとも、全体としての効果というのは非常に大きなものがある。そういう意味で UNDP の援助というものが、効果のある援助をしていくための触媒的な機能を持っていると考えていいのではないかなと思うのです。

要するに多国間援助（技術協力）を単に金額の問題としてではなく、機能として捉える。その場合の具体的なメカニズムがカントリー・プログラミングという方式であると捉えていいのではないかなと思っています。

【司会】 ほかにございますでしょうか。

【質問】 援助機関の統合について、お尋ねします。先ほどおっしゃったように、ドナー側にとってバラバラなものを一つにまとめて一つのプログラムを作るというのはわかりやすいと思うのですが、逆にレシピエント側に選択肢がなくなるというか、それぞれ役割があったものを一つにまとめてしまうと、選択肢がなくなってしまうのではないかなと思ったのです。例えばその管理理事会というのは、意思決定権はどこにあるようなものをお考えなのか、その点をお尋ねしたいと思います。

【久山】 直接、選択肢の問題をお話する前に、関連的なことが1つあります。国連の開発協力システムを UNDP を中心に強化していくという考え方に対して、特にラテンアメリカなどの中進国は、抵抗感みたいなものを昔からもっています。

その理由はUNDPの政策が最近特に（今日の話ではその点ははっきりと申し上げなかったのですが）、最貧国、所得の低い国に集中する傾向が段々強くなっているものですから、ラテンアメリカみたいな中進国がそのためにないがしろにされる（援助の比重が低下する）というようなこともありまして、UNDPばかりにお金が集まることを問題視し、もっと分散していたほうが、自分たちにも有利だといふふうに考えているのです。

そういう話と、いまおっしゃったことが多少関係があると思うのです。レシピエント側から見て、選択肢がなくなるというのは、いま私が申し上げたような意味ではわかるのですが、どういうことなのかをいまちょっと考えています。要するに、いちばん基本的なことは仮にカントリー・プログラミング方式というものが、基本的なフレームワークとして認められる。そして、特定のレシピエント・カントリーもそれを認めると想定した場合、カントリー・プログラミングというのはその国のニーズがどこにあり、どの辺にプライオリティがあり、どういうセクターを重点的にやっていくのが、開発にとって有効かという作業であり、そういうエクササイズをベースとして、次にどういうエクスターナルなアシスタンスが有効なのかという話になるわけです。その次元で考えた場合、このプロジェクトは二国間援助でやってもらったほうがいい。またあるプロジェクトは、むしろUNDPなどの国連（その中の特定の機関）でやってもらったほうがいいというような話になるわけです。

そういうふうに考えた場合、選択肢がないどころか、選択肢がないという事態は生じないわけで、どういう機関、国からどういう援助を受けるのがいいかということを考える主体は、あくまでもレシピエント政府でして、押しつけられるものは何もないわけです。

それから管理理事会の意思決定ということですが、管理理事会というのは（例えばUNDPは従来48カ国あって、今度は36カ国になると申し上げました）日本のようなドナー国だけではなく、もちろん途上国も入っているわけです。したがって管理理事会の政策決定に当たっては、当然ドナー側だけではなくて、レシ

ピエント側の意向も反映されるということです。

【司会】 それでは、こちらのほうを先にお願いいたします。

【質問】 私は90年から92年までUNDPの西サモアオフィスにおりましたので、ご質問のあった中から、いくつか私なりにコメントさせていただきたいと思います。まず各国の人間開発レポートについてのご質問なのですが、こどもの城のほうにUNDPの東京連絡事務所がありまして、カントリー・プログラムは全部そこにあります。その中には分野別のプライオリティがあって、この分野についてはバイラテラルでこの国から援助されるというようなことも全部載っているはずですが、少なくとも私が書いたカントリー・プログラムは、そういうふうに書きました。

次にUNDPは機材供与するののかというご質問ですが、UNDPの援助はプロジェクト・ベースでテクニカル・コーポレーションですから、人が先なのです。人にどうしても物が付いていかなければならないときには、物の供与もしますけれども、物だけを欲しいというご依頼に対してあげるということは、すごく難しいことだと思います。逆にUNDPのプログラムにおいて、人の中に物をバイに入れることはあるのですが、バイだけをUNDPから出すというやり方をするのは、いまの状況では難しいと思います。

それから援助機関の統合ということで、久山先生のおっしゃることもごもっともなのですが、私がいた西サモアオフィスというのは、すごく小さなオフィスでお金がないのです。そこで国連機関をエグゼキューション・エージェンシーにすると、非常にコストがかかるので、ガバメント・エグゼキューション・エージェンシーにすることが非常に多かったのです。ですから、UNDPが最初に言うときには、国連機関との連携ということを言うのですが、実際にはコストの関係から、よりガバメントの管理能力を高めようという方向に、最近は動いているように思います。以上、簡単ですがコメントさせていただきました。

【久山】 どうも、ありがとうございました。最後の点は、私も先ほど申し上げたつもりなのですが、要するに最近の傾向としてはNational Execution（いまGovernment Executionという言葉をお使いになりましたが）が原則になっている。

従来、伝統的にエクセキューティブしてきた専門機関というのは、むしろ側面から援助するという形が望ましいというふうに見られています。最初の2点についてのコメントありがとうございました。

【司会】 時間も迫ってまいりましたので、一応最後ということでお願いいたします。

【質問】 質問というよりは、コメントさせていただきたいと思います。今日は援助の調整が非常に問題になったわけですが、私の感じではECOSOCとか各エージェンシー、そういうヘッド・クォーター同士の調整というのは、ほとんど不可能ではないかと。というのは、さっき先生もおっしゃったようにECOSOCに来る政府の代表と、各エージェントに来る政府の代表というのは全然違うわけです。お互いにVested Interestがあるから、おそらくこれを統合するということはほとんど不可能、日本の援助ですら各省の統合は難しいのですから、ましてや国際レベルでは非常に難しいと思います。

そこで何ができるかというと、やはりフィールドレベルでプロジェクトを作る際に、JICAのミッションなどが行った場合に、例えばUNDPのオフィスに必ず寄ってみる。そこへ行くと、大体どこのドナーが何をやっていて、どの分野でどういうプランがあるということが大体わかってきます。そういうところで、調整をしていく。できれば、同じ分野で活躍しているほかのエージェントの所へも相談に行って、「あなたがこういうことをやるのなら、うちはこういうことをやる」というようなことを相談した上で、向こうの政府の承認を得てやっていくというのが、いちばんいいのではないかなと思うのです。

もう一つ、レシピエント・ガバメントの選択肢が少なくなるのではないかなという話がさっきありましたが、私もそれを危惧しているのです。ドナーがギャングアップして、要するにこういうプランがいちばんいいということを押しつけていったら、キャパシティがない国というのは選択肢が少なくなってしまう。私の感じでは、やはり援助の調整というのは各政府がやるべきことで、ドナーがやることではない。ドナーというのはアドバイスは出来るけれども、あくまでも主権は政府にあって、政府がファイナンス制度を持っているわけです。そういう意味

では、選択肢を狭めてはいけないというのが私の感じですが、いかがでしょうか。

【久山】 どうも、ありがとうございました。最初の調整・統合の話ですが、私の言う管理理事会の一本化というのは専門機関は一応除外しています。即ち頭の中にありますのは、私のいちばん最初の説明にあります国連プロパーの機関の管理理事会を適宜一本化するという話なので、そういう意味で決して不可能ではないと感じます。

選択肢の話に関しては、先ほども申し上げたつもりですが、調整はあくまでもレシピエント・ガバメントの権限に属する問題だということは、先ほど引用しました国連総会の決議でもはっきり言っております。確かにおっしゃるとおり、調整のプライマリーなレスポンシビリティはレシピエント・ガバメント自体にあるということなのですが、私の提案はそれを否定するのではなくて、寧ろより効率的なものにする。即ち、レシピエント・ガバメントで作られた国別計画が出てきて、ヘッド・クォーターズ・レベルで承認するわけですが、少なくとも従来、レシピエント・ガバメントの言いなりになっている部分が非常にあったのではないかと。したがって、レシピエント・ガバメントが本当にいい国別計画を出してくれば問題はないのですが、一般論として多少問題になり得るような国別計画が出てくる可能性もあるわけです。そういうことを考えますと、やはり100%レシピエント・ガバメントに任せるのではなくて、国別計画の作成過程でドナーの意見、政策対話みたいなものが当然あっていいのではないかと。また、それがあってによって、より良い国別計画というものが出来上がるのではないかとという趣旨です。

【質問】 いまの非常に重要な点ですが、私はフィールドでの調整ということを言われたJOCVの方の考え方に、非常に同情的なのです。実は、これは日本政府の方針に反するのです。日本政府は外務省を含め、各省がみんな課長が権限を持って決めて、2年ごと、場合によっては1年半で代わっていくわけです。技術協力は20省庁、そこでJICA・FASIDも活動されているわけですが、やはり現地でのフィールドだと協力とかコミュニケーションがある。レシピエント・ガバメントは、まさに現地にいるわけです。だから、そこで本当は現地の出先と技術

協力機関の各国政府、国連の出先がいろいろ話せるはずなのです。

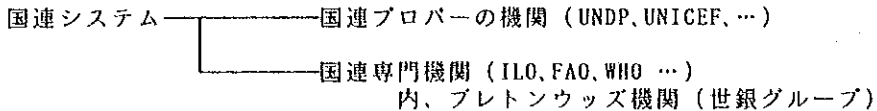
UNDPは久山さんや林さんがよく知っていらっしゃるので、私は外からしか見ていませんが、例えばバングラデシュだったら世界でいちばん大きなUNDPの現地オフィスがあるわけです。また、インドも大きい。そこで、かなり権限を与えているように思うのです。だから、本部は小さな機能でいいと。ところが日本は外務省を含め、各省庁が中央集権で、課長は2年ごとに代わる。そして、決定権は本省にある。政策対話に来て、毎回人が代わるわけです。

私はJOCVの言われる方の点が、日本自身の問題としてあると感じています。私は日本政府の立場から離れて、いまは学者で自由ですが、やはりいまのやり方には問題があります。

資 料

国総研セミナー「開発協力における国連の有効性と課題」

I. はじめに



II. 国連開発協力の概況

III. 国連開発協力とUNDP

1. UNDPを中心とした開発協力システム

- (1) UNDPの設立
- (2) "Capacity Study" (ジャクソン報告)
- (3) UNDPを中心とした開発協力システム ("コンセンサス決議") の主要点
 - ① "Central Funding"
 - ② "Country Programming" (国別計画) 方式
 - ・ "I P F" (Indicative Planning Figures, 計画指標)
 - ・ "Tripartite" (三者構成) システム
- (4) 国連総会決議 32/197

2. UNDPを中心とした開発協力システムの有効性に関わる諸問題

- (1) 開発協力活動の調整問題
 - ① 開発協力機関がバラバラに多数存在 (fragmentation)
 - ② UNDPと世銀グループとの関係に関わる問題
 - ③ UNDPとその他の国連専門機関との関係に関わる問題
 - ④ 協力方式が不統一
 - ⑤ 各機関の管理理事会の存在と調整ボディー (メカニズム) の弱体
- (2) 資金面 (量、不確実性、各種ファンドの分散問題)
- (3) その他

IV. 国連開発協力の効率性・インパクトを高めるための課題

1. 各機関の役割の再点検と合理的役割分担

2. 調整機能の強化

- (1) フィールド (現地) レベル
 - ① 途上国政府部内
 - ② 国連諸機関の間
 - ③ バイを含む全ての開発協力機関 / ドナーの間
- (2) 本部レベル (国連機関相互間)
- (3) 政府間 (intergovernmental) レベル
 - ① 管理理事会
 - ② 国連の調整ボディー (ECOSOC)
- (4) ドナー国政府部内

3. 資金確保とファイナンス方式

4. 国連改革

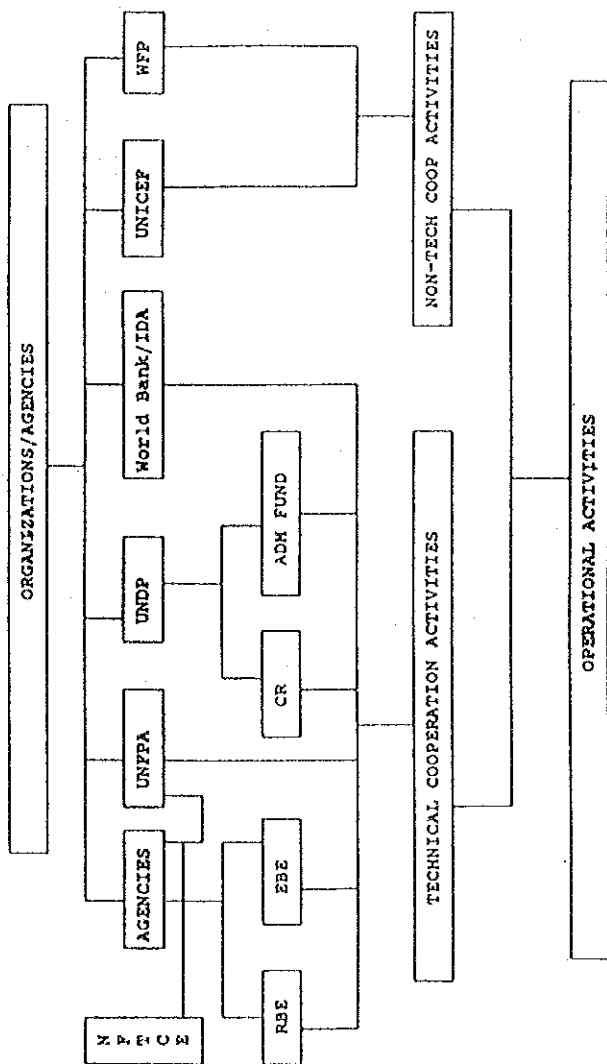
V. おわりに

THE UNITED NATIONS SYSTEM



UNITED NATIONS
November 1993

第2章 TECHNICAL AND OPERATIONAL ACTIVITIES

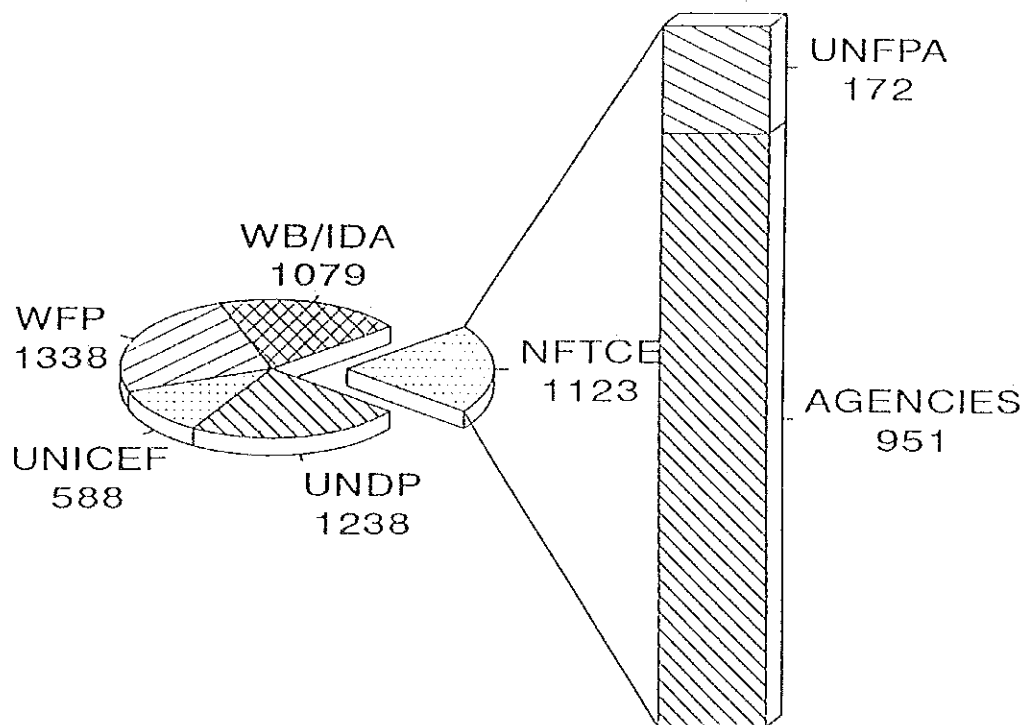


Abbreviations

NFCE - Non UNDP-financed technical cooperation expenditures
 RSE - Regular budget expenditures
 ESE - Extrabudgetary expenditures
 CR - Central resources of UNDP
 ADM FUND - Funds administered by UNDP
 WFP - World Food Programme
 UNICEF - United Nations Children's Fund
 UNFPA - United Nations Population Fund

第 3 図

OPERATIONAL ASSISTANCE FROM THE UNITED NATIONS SYSTEM DURING 1991
(millions of dollars)

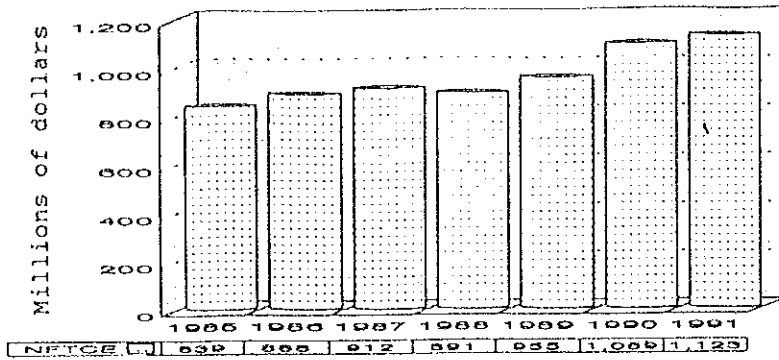


TOTAL OPERATIONAL EXPENDITURE IN 1991 = \$5.3 BILLION

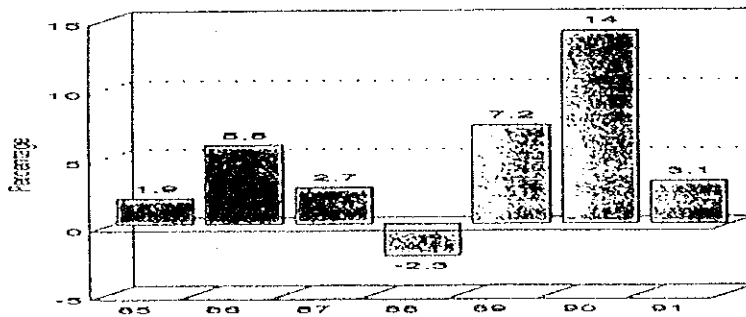
Notes

NFTCE = Non-UNDP-financed technical cooperation expenditure.
WFP and UNICEF provide non-technical cooperation assistance.

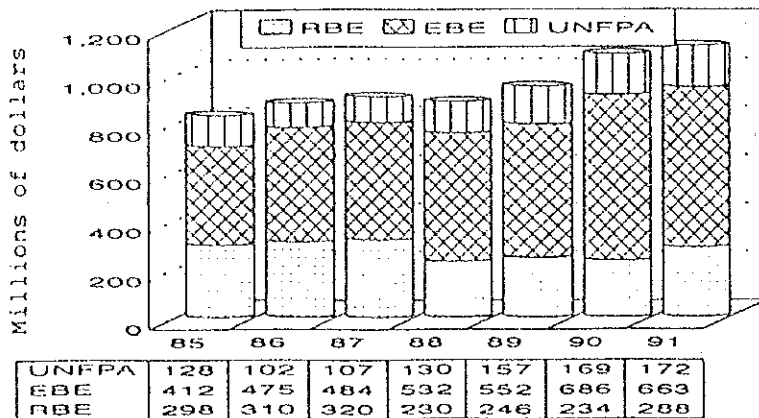
第4图 NON-UNDP-FINANCED NFTCE, 1985-1991



第5图 GROWTH RATE OF NFTCE, 1985-1991



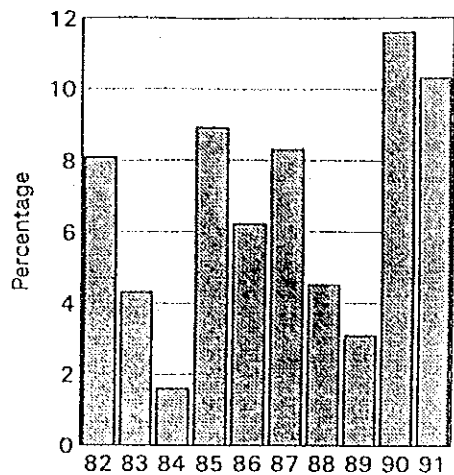
第6图 COMPOSITION OF NFTCE BY SOURCE, 1985-1991



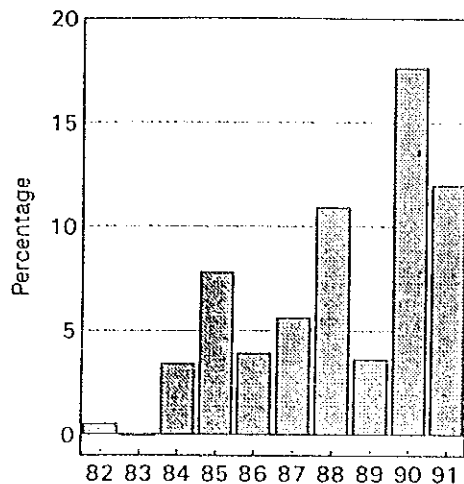
RBE = Regular budget expenditures

EBE = Extrabudgetary expenditures of agencies

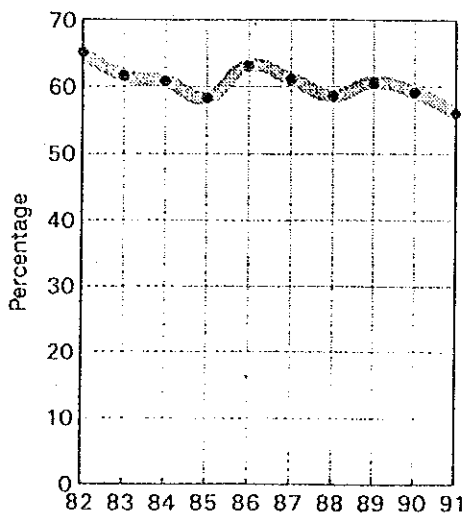
第7図 GROWTH RATE OF
OPERATIONAL ASSISTANCE 1982-1991



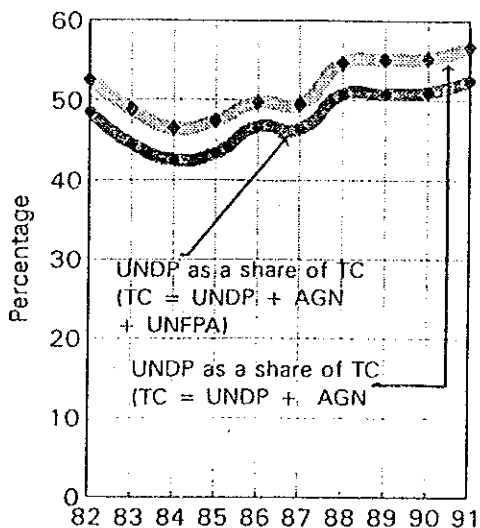
第8図 GROWTH RATE OF OPERATIONAL
ASSISTANCE: REST OF UNITED NATIONS
SYSTEM 1982-1991



第9図 REST OF UNS: TECHNICAL
AS % OF OPERATIONAL ASSISTANCE
1982-1991



第10図 REST OF UNS: UNDP SHARE
IN TECHNICAL ASSISTANCE 1982-1991



第 1 表
Summary of United Nations system expenditures on operational activities
for development, 1982-1991

		(Millions of US dollars)											TOTAL
		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991		
I.	FUNDED BY UNDP	722	624	608	641	776	789	918	981	1 134	1 238	8 431	
	UNDP central resources	661	560	527	564	682	693	823	883	1 036	1 124	7 553	
	UNDP-administered funds	61	64	81	77	94	96	95	98	98	114	878	
II.	FUNDED BY AGENCIES (国际专门机构)	768	777	823	838	887	911	892	955	1 089	1 123	9 063	
	Regular programmes of agencies	242	257	281	298	310	320	230	246	234	288	2 706	
	(通常方案)												
	Extrabudgetary sources of agencies	412	397	422	412	475	484	532	552	686	663	5 035	
	(预算外来源)												
	Funded by UNPPA	114	123	120	128	102	107	130	157	169	172	1 322	
	Subtotal (I & II)	1 490	1 401	1 431	1 479	1 663	1 700	1 810	1 936	2 223	2 361	17 494	
	% change	-2.2	-6.0	2.1	3.4	12.4	2.2	6.5	7.0	14.8	6.2		
III.	FUNDED BY UNICEF	205	246	244	279	326	365	400	501	584	588	3 738	
IV.	FUNDED BY WFP	594	629	679	779	701	791	1 037	952	956	1 338 ^{a/}	8 456	
	Subtotal (III & IV)	799	875	923	1 058	974	1 084	1 278	1 263	1 540	1 854	11 648	
	% change	5.8	9.5	5.5	14.6	-7.9	11.3	17.9	-1.2	21.9	20.4		
V.	WORLD BANK	447	294	566	616	722	836	686	731	633	682	6 213	
	IDA	284	579	279	332	341	387	412	385	420	415	3 834	
	Subtotal (V)	731	873	845	948	1 063	1 223	1 098	1 116	1 053	1 097	10 047	
	% change	41.4	19.4	-3.2	12.2	12.1	15.0	-10.2	1.6	-5.6	4.2		
	Total (I + II + III + IV)	2 289	2 276	2 354	2 537	2 637	2 784	3 088	3 199	3 763	4 215	28 383	
	% change	0.5	-0.6	3.4	7.8	3.9	5.6	10.9	3.6	17.6	12.0		
	Total (I + II + III + IV + V)	3 020	3 149	3 199	3 485	3 700	4 007	4 186	4 315	4 816	5 312	39 189	
	% change	8.1	4.3	1.6	8.9	6.2	8.3	4.5	3.1	11.6	10.3		

a/ WFP has revised its annual expenditures for 1986-1989 (see note by the Secretary-General in document A/46/206/Add.4 of 7 October 1991). The revised data are reproduced here. Note, however, that the detail data by country in our relevant annual report have remained unchanged for obvious reasons.

Totals in this table differ from those in the various annual reports by marginal amounts because of rounding.

第2表 UNDPの予算配分 (単位: 1,000米ドル)

UNDPはその予算を国際的に合意された算定方式に従って算出されたニーズに応じて各国に配分している。これにより算出された金額はIPF(予算支出見振り)と呼ばれ、ある国のプ

ログラム活動を助うための5年間の予算を示す。IPFは人口、国民1人当たりのGNP及びその他の要素—内陸国のように地理的に不利な状況に置かれている国や高負債サービス・コスト、

交易条件の悪化といった経済的苦況に見舞われている国には好意的なウェイトが採られるようになっている—を勘案して算出される。

国及び地域	第一次サイクル 1972-1976	第二次サイクル 1977-1981	第三次サイクル 1982-1986	第四次サイクル 1987-1991	第五次サイクル** 1992-1996
アフリカ					
アンゴラ	3,000	10,950	22,825	24,525	31,906
ベナン	7,500	16,250	18,425	29,188	32,504
ボツワナ	5,800	8,500	4,675	6,483	7,251
ブルキナ・ファソ	10,700	23,750	30,250	46,900	51,053
ブルンディ	10,000	18,750	26,675	33,622	48,882
カメルーン	15,000	17,250	15,125	16,819	15,138
カーボ・ベルデ	1,500	4,000	6,188	6,673	7,219
中央アフリカ	7,500	11,750	16,225	24,825	27,096
チャド	7,500	19,000	28,600	42,254	46,330
コモロ	672	7,200	6,600	7,862	11,553
コンゴ	7,500	7,500	6,050	6,501	6,060
コート・ジボアール	15,000	15,000	9,075	18,008	16,275
赤道ギニア	3,500	4,258	7,013	10,382	11,233
エチオピア	20,000	42,000	61,600	91,061	117,782
ガボン	7,500	7,500	3,300	2,837	2,269
ガンビア	2,500	7,000	7,838	12,786	25,759
ガーナ	15,000	19,000	22,000	35,811	42,582
ギニア	15,000	21,750	24,475	33,096	35,801
ギニア・ビサウ	2,500	6,120	11,962	19,141	27,592
ケニア	15,000	27,500	28,600	40,767	46,891
レソト	8,300	13,250	12,238	14,159	20,324
リベリア	10,000	10,000	7,425	13,424	21,497
マダガスカル	10,000	23,750	26,950	40,659	66,495
マラウイ	7,500	19,750	29,150	45,889	62,134
マリ	10,000	24,000	35,750	50,279	57,634
モーリタニア	5,000	9,750	13,475	15,561	23,222
モーリシャス	5,000	5,250	3,850	4,345	3,910
モザンビーク	4,500	19,000	40,700	66,009	92,969
ナミビア	1,000	7,750	4,263	13,180	11,862
ニジェール	10,000	19,750	24,750	37,326	53,167
ナイジェリア	30,000	45,500	30,250	38,741	119,993
ルアンダ	10,000	19,750	24,750	36,846	42,973
サントメ・プリンシペ	500	1,500	1,200	3,288	4,872
セネガル	10,000	11,750	18,150	29,010	31,381
セイシェル	751	1,600	1,200	1,289	1,031
シエラ・レオネ	7,500	13,250	19,195	23,223	41,426
スワジランド	5,700	5,750	3,162	5,058	4,552
トーゴ	10,000	11,000	12,953	24,776	28,699
ウガンダ	10,000	30,000	32,725	50,433	74,122
タンザニア	15,000	33,500	39,600	57,512	99,811
ザイール	20,000	34,500	43,450	56,933	84,369
ザンビア	15,000	15,000	11,687	20,712	39,203
ジンバブエ	—	5,600	13,337	18,773	23,796
アフリカ小計	378,423	675,978	807,711	1,176,966	1,620,618
アジア・太平洋地域					
アフガニスタン	20,000	38,000	39,325	60,436	70,039
バングラデシュ	18,500	65,500	110,550	135,668	163,173
ブータン	2,500	12,250	20,075	25,167	27,892
ブルネイ	49	200	584	278	0**
カンボジア	10,000	25,500	14,025	36,500	51,574
中国	—	15,000	78,100	163,331	176,660
クック諸島	688	1,400	1,120	1,203	1,083
北朝鮮	—	8,850	13,612	17,334	21,742
ミクロネシア連邦	—	—	—	2,338	2,340
フィジー	5,000	5,000	2,750	2,955	2,659
インド	50,000	97,000	138,600	156,120	156,120
インドネシア	35,000	69,500	58,300	65,686	81,384
イラン	20,000	20,000	11,000	11,819	9,455
キリバス	500	1,140	1,040	2,101	2,326
ラオス人民民主共和国	5,000	17,750	28,825	37,969	42,156
マレーシア	15,000	15,000	8,250	8,864	7,091
モルジブ	1,000	2,500	3,850	5,142	6,820
マーシャル諸島	—	—	—	1,734	1,561
モンゴル	10,000	10,000	5,500	7,837	10,741
ミャンマー	15,000	41,500	56,100	83,401	93,435

** 北朝鮮には1992年以降の算定は政府発表の数字を基にしているためである。

国及び 地域	第一次サイクル 1972-1976	第二次サイクル 1977-1981	第三次サイクル 1982-1986	第四次サイクル 1987-1991	第五次サイクル 1992-1996
ナウル	—	60	48	0	0 **
ネパール	15,000	32,500	53,900	68,368	77,772
ニウエ	45	1,000	800	860	774
パキスタン	18,500	52,500	64,900	73,299	87,638
パプア・ニューギニア	5,000	8,750	7,425	11,646	10,485
フィリピン	20,000	30,500	25,300	29,962	39,519
韓国	15,000	18,000	9,900	10,637	4,614 **
サモア	5,000	5,250	2,888	4,503	4,871
シンガポール	7,500	7,500	4,125	911	0 **
ソロモン諸島	1,000	3,145	2,300	3,745	6,495
スリランカ	15,000	31,500	41,800	45,077	45,077
香港	500	500	275	176	0 **
タイ	15,000	29,500	23,650	29,020	26,118
トケラウ	—	150	760	1,197	1,197
トンガ	1,000	2,128	1,375	1,656	1,656
太平洋諸島	—	1,000	800	363	327
ツバル	5	1,140	912	1,129	1,657
バヌアツ	588	2,000	1,200	1,906	2,291
ベトナム	10,000	44,000	64,900	83,553	100,706
アジア・太平洋地域小計	337,375	717,213	898,814	1,193,593	1,339,448
アラブ地域					
アルジェリア	20,000	20,000	11,000	11,819	9,455
バーレーン	2,500	2,500	1,375	310	0 **
イエメン民主人民共和国	10,000	14,500	12,238	15,438	— †
ジブチ	—	2,700	2,887	3,746	3,647
エジプト	27,500	31,500	30,800	39,432	41,711
イラク	15,000	15,000	8,250	8,864	7,091
ヨルダン	15,000	15,000	8,250	8,864	7,091
レバノン	10,000	10,000	5,500	8,562	7,706
リビア	5,000	5,000	2,750	2,244	1,025 **
モロッコ	20,000	20,000	14,850	22,385	20,151
オマーン	4,000	4,000	2,200	770	289 **
カタール	1,500	—	—	362	0 **
イエメン共和国	—	—	—	—	42,590
サウジアラビア	10,000	10,000	5,500	4,728	0 **
ソマリア	15,000	18,250	26,400	35,297	57,032
スーダン	20,000	33,000	32,175	46,744	52,729
シリア	15,000	15,000	8,250	8,864	13,379
チュニジア	15,000	15,000	8,250	8,864	7,978
アラブ首長国連邦	1,000	1,000	550	591	0 **
イエメンアラブ共和国	15,000	23,750	16,500	27,150	— †
IPFを回避した国	—	—	—	—	—
クウェート	1,000	—	—	—	—
アラブ地域小計	222,500	255,700	197,725	255,036	271,874
欧州・CIS					
アルバニア	1,000	4,250	5,638	6,648	5,983
アルメニア	—	—	—	0	849
アゼルバイジャン	—	—	—	0	2,068
ベラルーシ	—	—	—	0	1,768
ボスニア・ヘルツェゴビナ	—	—	—	—	837 †
ブルガリア	7,500	7,500	3,300	3,546	2,837
クロアチア	—	—	—	—	878 †
キプロス	5,000	5,000	2,750	2,955	1,282 **
チェコ共和国	—	—	—	—	1,198
チェコスロバキア連邦共和国	2,500	2,500	1,375	1,656	320
エストニア	—	—	—	0	1,182
ブルジョ	—	—	—	—	937
ハンガリー	7,500	3,500 †	1,925	2,068	1,776
カザフスタン	—	—	—	0	3,725
キルギスタン	—	—	—	0	3,931
ラトビア	—	—	—	0	1,296
リトアニア	—	—	—	0	1,641
マルタ	2,500	2,500	1,375	1,477	641 **
ポーランド	7,500	7,500	3,300	4,432	3,546
モルドバ共和国	—	—	—	0	1,493
ルーマニア	7,500	7,500	4,125	4,432	3,546
ロシア連邦	—	—	—	0	3,197
スロバキア共和国	—	—	—	—	832
スロベニア	—	—	—	—	635 †
タジキスタン	—	—	—	—	4,906
トルコ	20,000	20,000	11,000	14,694	13,222
トルクメニスタン	—	—	—	0	2,666
ウクライナ	—	—	—	0	2,135

* これらの国は1977-81年度のIPFの一次又は二次に計上されている。

† 国は、このIPFのIPFはイエメンとして統合されている。

* アゼルバイジャン、クロアチア、スロベニア及びボスニア・ヘルツェゴビナは管理理事会により自治国の地位を承認されている。

国及び地域	第一次サイクル 1972-1976	第二次サイクル 1977-1981	第三次サイクル 1982-1986	第四次サイクル 1987-1991	第五次サイクル 1992-1996
ウズベクスタン	—	—	—	0	8,975
ユーゴスラビア	7,500	7,500	4,125	4,432	2,033
ITFを辞退した国	—	—	—	—	—
ギリシャ	7,500	7,500	3,300	—	—
アイスランド	1,000	—	—	—	—
イスラエル	5,000	—	—	—	—
ポルトガル	—	4,000	2,200	2,364	0
スペイン	5,000	—	—	—	—
欧州・CIS地域小計	87,000	79,250	44,413	48,701	80,375
ラテンアメリカ・カリブ地域					
アンギラ	—	—	640	1,066	1,066
アンチグア・バーブダ	985	1,765	1,200	1,289	1,160
アルゼンチン	20,000	20,000	11,000	11,819	9,455
アルバ	—	—	455	83	153 **
バハマ	2,184	2,400	1,320	1,418	0 **
バルバドス	2,500	2,500	1,375	1,477	579 **
ベリーズ	1,000	1,650	1,200	1,289	1,031
バーミューデ	—	700	440	0	0 **
ボリビア	15,000	15,500	10,725	23,554	23,713
ブラジル	30,000	30,000	16,300	17,729	14,183
英領バーゲン諸島	309	300	240	258	112 **
ケイマン諸島	620	700	448	481	385
ナリ	20,000	20,000	11,000	11,819	9,455
コロンビア	20,000	20,000	12,100	13,001	11,701
コスタリカ	5,000	5,000	2,750	6,026	4,821
キューバ	10,000	13,500	11,275	12,115	10,903
ドミニカ	704	1,362	1,265	1,359	1,233
ドミニカ共和国	7,500	7,500	6,600	8,362	15,598
エクアドル	15,000	15,000	8,250	8,864	12,226
エルサルバドル	5,000	9,250	8,388	10,769	9,692
グレナダ	980	1,850	1,200	1,289	1,289
グアテマラ	7,500	8,000	7,150	7,682	10,402
ガイアナ	5,000	5,000	4,675	10,086	13,996
ハイチ	6,000	18,750	20,900	34,831	37,678
ホンジュラス	5,000	9,250	8,800	11,565	13,193
ジャマイカ	7,500	7,500	4,125	4,432	3,989
メキシコ	20,000	20,000	11,000	11,819	9,455
モントセラト	283	400	560	602	481
オランダ領アンタル	1,837	1,900	745	89	282 **
ニカラグア	5,000	5,323	5,225	10,405	26,265
パナマ	7,500	7,500	4,125	4,432	3,546
パラグアイ	7,500	7,500	5,362	5,761	5,868
ペルー	15,000	15,000	13,750	14,774	13,297
セントヘレナ	—	—	264	473	1,405
セントクリストファー・ネイビス	690	700	1,200	1,289	1,160
セントルシア	902	1,765	1,200	1,289	1,160
セントビンセント及びグレナディーン諸島	685	1,420	1,788	1,921	1,921
スリナム	2,500	3,500	1,925	2,068	897 **
トリニダード・トバゴ	5,000	5,000	2,750	2,364	1,891
タークス諸島・カイコス諸島	332	400	680	971	971
ウルグアイ	10,000	10,000	5,500	5,910	4,728
ベネズエラ	10,000	10,000	5,500	4,728	3,782
ラテンアメリカ・カリブ地域小計	275,011	307,915	215,595	271,562	285,112
国別ITF合計					
	1,700,309	2,036,056	2,164,258	2,946,158	3,597,427
地域別ITF合計					
アフリカ地域	21,200	109,400	155,870	226,070	181,600
アジア・太平洋地域	40,700	95,700	162,855	211,140	151,400
アラブ諸国	11	33,970	31,790	47,320	30,986
欧州地域・CIS諸国	19,700	10,300	8,940	10,120	4,214
ラテンアメリカ・カリブ地域	61,500	63,000	42,075	57,340	30,700
地域別ITF合計					
	193,100	312,400	401,500	551,990	398,900
地域別ITF					
地域別ITF	22,400	33,600	40,425	55,400	67,000
グローバルITF	15,500	50,200	63,140	106,600	112,000
民族解放運動	—	20,500	8,250	11,971	12,000
カリブ諸島	4,489	7,000	2,484	2,934	3,500
太平洋諸島	—	—	—	2,934	3,500
分配	6,191	2,610	—	—	—
総額	1,511,989	2,162,366	2,680,057	3,677,987	4,191,327

注 アラブ諸国とパレスチナは別々に示されている。

出典：UNDP世界開発指標。

国連の援助と日本の役割 第3回

「都市の居住環境問題に対する
途上国側及びドナー側の課題」

平成6年5月30日 15:00～16:30

国際協力総合研修所 2階201号室

最近、いわゆる地球的規模の問題としまして、環境・人口・貧困等に加え、都市化の問題が指摘されるようになっております。本日のテーマであります都市居住環境の問題は、これらに直接、間接的にかかわっているという意味で、まぎれもなく1つの地球的規模の重要な課題であると考えます。

都市居住環境問題、すなわち都市住環境の悪化問題は、工業化とか車の排気ガス、その他一般に管理体制の不備等のほか、とりわけ都市化というものに由来するところが大きいのと考えられますので、まず都市化の現状と将来について概観してみたいと思います。尚、その前にこの都市化の問題は、DAC（OECD）、国連等の場における最近の援助政策論議の中でもSustainable Development（持続的開発）、Participatory Development（参加型開発）、それからGood Governance（良き統治、管理、運営）、あるいはWID（開発と女性）といった問題と並んで一つの重要課題として扱われていることを、ご参考までに申し上げたいと思います。

「都市化の現状と将来」ということですが、まず最初に人口の推移を見ますと、皆様ご承知のとおり世界の人口は現在50数億とされています。それが2050年、あるいはそれ以前にその倍の100億に達する状況となっています。しかもそのうち途上国の人口が、1950年当時は65%程度であったものが、紀元2000年には8割に増え、その後ますます増加するという状況がございます。

それでは都市にどれぐらい人が集まっているかということですが、第1表でおわかりのとおり、1920年当時、世界の人口の僅か14%が都市に住んでいた。それが紀元2000年になりますと、人類史上初めて5割を超える。その後、都市への人口集中は加速化していくという見通しになっています。しかも問題なのは、1950年に先進国の都市人口がはじめて半分を超えたわけですが、その時点では途上国の都市人口は僅か17%だったものが2000年になりますと5割近くになり、その後途上国の都市の人口は急速に増えるという状況になっているわけです。

第2表はそれと関連があるわけですが、例えば人口400万人以上の大都市で見ますと、1969年当時、世界で僅か19しかなかったものが2000年には66に増え、しかもそのうちの50は途上国に生まれるという状況になります。第2図は世界最大の15都市の

所在地を途上国と先進国地域で比較したのですが、この図からおわかりのとおり、2000年時点で既に大部分の大都市、世界最大の都市が途上国に生まれるという状況になっています。

順序が逆になってしまいましたが、ここで都市の定義ですが、国連とかOECD（DAC）等におきましては、一応、人口が2万人以上のものを「都市」と定めています。ただ、その基準値は国によって異なっておりまして、2万人という数字もなるべく国際的な統一基準を作ろうという意図から、定められたものです。そして、都市と言われる場所への人間の集中過程を都市化、英語で言えばUrbanizationと呼んでいるわけです。

さて、都市への人口集中をもたらしている要因、これはご承知の方も多いわけですが、簡単に整理しますと1つはもちろん都市人口の自然増、出生率と死亡率の差です。第2番目としてはMigration、これは農村から都市へのMigrationのほかに、他の国からのMigrationもあるわけです。それから3番目としてはRe-classificationと言いますか、これまで農村として扱われていたものが、都市として扱われるようになるという要因も考えられます。

2番目に申しました農村から都市へのMigrationにつきましては、これも皆さん常識的にご存じですが、おそらく経済的要因が最大であります。そのほかにインフラとか各種サービスの相違、あるいは生活の快適さ（アメニティ）への期待感といったものも、農村から都市への人口移動の原因になっています。それから、他の国からのMigrationについては、経済的要因もさることながら、最近では主として政治的要因で、難民等として流れ込んでくるというケースも多いわけ です。

このような途上国の都市への無秩序な人口集中は、都市経済をマヒ・停滞させ、失業率の上昇、食料不足などをもたらすだけでなく、犯罪・麻薬・売春といったような社会的問題の日常化、また上下水道など生活関連インフラの不足、スラム化などを含む居住環境の劣悪化、あるいはまた都市貧困層の増大といったことを招くこととなって、その結果、社会不安・政治不安といったものをもたらす危険もはらんでいるわけです。単に危険をはらんでいるということではなく、現実にはそういった状況が顕在化

している場所も多いことは、皆様ご存じのとおりでございます。

ちなみに第3表は、世界各地からサンプル的に都市が選ばれていますが、スラム人口の割合を示したものです。年度が統計的に大分古いものがありますが、途上国にいらした方はご存知の通り現状もあまり変わらないというふうに考えていいと思います。この表からもお分かりのとおり、都市によっては7割近くがスラム人口、インドのカルカッタはまさにその例です。平均的にも3割以上が、スラムという所で生活する状況となっています。

なお貧困層の数ですが、現在既に22億人に上っていると言われていまして（そのうち少なくとも7億人は最貧層）、言い換えれば、貧困者は我々と無縁な所に存在している人間ではなくて、地球上の10人のうちの約4人は貧困層であることを、我々としては認識すべきではなからうかと思います。ちなみにWHOの推定によりますと、こういった貧困層の10人のうち9人までは、安全な飲料水に対するアクセスがないと言われています。そういう意味で、都市化ないし都市居住環境の問題と密接な関係があります都市の貧困問題は、21世紀の最も危険性をはらんだ政治的課題と言われているわけです。

次に住環境の実態ですが、まず途上国の住環境の実態に関しておおまかな感触をつかんでいただくために住環境状態と関係が深いと思われまます途上国の疾病の発生状況について見てみたいと思います。お手元の第5表、第6表、第7表をご覧いただきたいのですが、まず第5表は途上国と先進国との乳幼児の死亡率等を比較したものです。この表からご覧になりますとおり、まず5歳以前の乳幼児の死亡率が、先進国の15から20倍になっている。絶対数は注書きのとおりでございまして、大部分は当然途上国で死亡している。そのうち貧困層の場合には40倍から50倍に達していて、言い換えれば、最貧国の場合には2人に1人は5歳以前に死亡しているのです。しかも、たとえばこういう人たちが生存できたとしても、4分の1は栄養失調のために活力が低下して、成長および知的活動の大きな妨げになっているという状況となっています。下痢とか肺炎、はしかが死因の大きな原因だと言われているますが、これによる乳幼児の死亡は、先進国に比較して500～600倍になっている。また妊産婦、とりわけ貧困層の妊産婦の

死亡も、150倍程度になっているという状況です。

それと関連のある話ですが、第6表の最も一般的な病気と感染者数を見ますと、例えばワクチンで予防可能な肺結核の感染者数は17億人に上っていますし、それ以外にもマラリアその他の熱帯病などがあるわけですが、注目すべき点は、こういった病気は住環境の改善とか栄養補給などによって、大きく下げ得る疾患だということであり、ます。ちなみに、インドのある工業都市のスラム在住の子供の6割は、肺結核患者という統計もあります。

このように住環境が病気の原因の1つの大きなものと考えられるわけですが、住環境を整える1つの例として、上水道とか衛生施設改善の健康にもたらす効果を第7表で見てみますと、例えば水質の改善だけで下痢の罹病率が16%減少する。また水の供給を増やしたり、水が簡単に手に入るようにすることによって、罹病率は25%下がり、その両者を合わせると、37%下がる。加えて衛生施設、排泄物の処理の改善等を行えば、下痢罹病率はさらに22%下がることを示しているわけです。先ほども申しましたとおり、途上国の住環境の実態（と、その改善効果）を大ざっぱにつかんでいただくために、あえてこういう表を皆様にお示ししたわけです。

次に、もう少し住環境の実態を詳しく知るために家庭（ホーム）、家庭を取り巻く地域、それから都市全体という3つのレベルについての状況を見てみたいと思います。まず家庭は申すまでもなく最も身近な住環境ですが、その実態は、①生活関連インフラの不備（例えばトイレがたれ流しになっているといった状況）、②安全な飲料水などの基幹的サービスの欠如、③劣悪な住まい。すなわち、ゴミの山とか臭気に囲まれて、スラムないしはそれに近いようなたたずまいで、非常に狭い空間に大勢が押し合い、押し合い生活している（このためIndoor Air Pollution）に基づく呼吸器関係の疾患も多い）といった状況となっています。

尚、ここで水の話について少し補足ですが、飲料水の問題はとりわけ貧困層にとって深刻であります。その理由は、今しがた述べた通り、彼らの居住地にはまず水道施設がないため、往々にしてヤミの水売り（Private Vendors）から水を買わざるを得ない状況にあります。その値段は通常の水道料金の20～30倍という法外なもので

あるにも拘わらず、生きていくために止むを得ずそういった支払いを余儀なくされているということが1つあります。

また、彼らはしばしば何時間もかけて、遠くへ水汲みに出かけなければならない。しかも、かろうじて水汲み場までたどり着いたとしても、そこには非常に長い行列ができています。何故なら、途上国では統計上1つの蛇口に対して、500人程度の人間が住んでいると言われており（場所によっては、1,500人以上という状況）、しかも、蛇口から水が出たとしても、1日にせいぜい2、3時間程度という状況なのです。このように水汲み（しばしば女性の仕事ですが）一つをとっても彼らがそのために費やしている時間とエネルギーは我々の想像を絶するものがあります。

2番目の地域レベルの話になりますが、これは当然家庭レベルの住環境の延長線上にあるわけで、少なくとも基本的には同じ問題があるわけです。加えて例えばゴミの収集サービスが行われないために、あるいはときとして工業廃棄物が近くの空地に放置されるといったことがあるために、ハエとかネズミが発生して、それがまた伝染病の原因になるということもあります。また下水とか排水溝が不備なために、住まいの周りに汚濁水のプールができてしまう。悪臭を放つのはもちろん、色々保健・衛生上の問題をひき起すわけです。

最後に都市全体のレベルになりますと、まず大気汚染の問題があります。工業化に基づく煙害、あるいは亜硫酸ガスとか窒素酸化物といったものによる汚染、それからこれがまた途上国の非常に大きな環境問題になっているケースが多いのですが、鉛分の多い車の排気ガスによる汚染、世銀の推定によりますと、そのために例えばバンコクの場合、7歳までにIQが4ポイント以上下がっているという統計もありまして、そのことが大人の生産性を低める結果となっています。

第2が液状の有毒産業廃棄物等の処理問題、これは有毒廃棄物が河川その他にたれ流しになっているという問題です。第3は、これもさっき既に申し上げましたが、ゴミの回収が非常に不備なために起こる問題、一般に言われていることですが、比較的制度の整った都市でも、少なくとも家庭から出るゴミの3割から5割は、回収されないでそのまま放置されているということです。第4は、廃棄物の河川へのたれ流しと

かゴミが回収されないといった問題に加え、下水処理施設等が不備なために水質が低下（汚濁）している問題です。そのために、良質な飲料水がますます少なくなっています。

この点について付け加えますと、今世紀末の時点で、1人あたりにアヴェイラブルな新鮮な飲料水は、75年当時と比較してせいぜい半分ぐらいだと言われています。それにもかかわらず、多くの途上国では水道から供給される水の少なくとも半分が、維持管理がお粗末なために水もれ等で浪費されているという状況です。したがって水質汚濁の問題とか水管理体制、あるいは水のリサイクリング等の問題に真剣に取り組まないと、やがて危機的な状況になると考えられます。ちなみにジャカルタとかバンコク、メキシコシティでは既に地下水の異常な汲上げによって、いろいろな問題が起きていると言われています。以上が途上国の住環境、とりわけ都市を取り巻く住環境の大まかな実態かと思えます。

Ⅲ. に進みますが、それでは一般にこのような住環境問題に対する援助はどうなっているのかということですが、まず外からの援助の前に、どの程度途上国自身がこの問題に投資（支出）しているのでしょうか。これにつきましては、途上国の中でも所得の比較的低い16カ国についての世銀データによりますと、89年のデータなのですが、住環境関連支出は全体の約5.6％に過ぎないという数字があります。例外はスリ・ランカでして、その数字は15％となっていますが、これはご存じの方もいらっしゃるかと思いますが、去年暗殺されましたブレマダサ大統領（首相時代、国連総会で「国際居住年」というものを提唱し、1987年の「国際居住年」はそのために生まれたという経緯があります）という人がいたために「住」の問題に一生懸命取り組んだということです。ちなみにOECD諸国の政府支出を同じ項目について比較しますと、平均約39％だと言われています。

さて外からの援助ですが、まず国連システムからの住環境関連の援助（贈与）は全体の1％、私はもう少し多いかなとも思うのですが、こういった非常に小さな数字となっています。それから世銀とかIDAからの住環境関連借款は約5.5％となっています。これは91年の数字ですが、傾向としては変わっていないと思います。このよ

うに住関連援助はまだまだ少ないわけですが、ここで注目すべきことが1つあります。それはUNDPからの居住関連技術協力はかなりの規模の投資を誘発しているという事実です。UNDPのデータによりますと、例えば1988年に行われた1ドルの住関連技術協力は、その後122ドルの関連投資を誘発しています。これは88年度という単年度のデータですが、単にこの年に限らず、一般的にこういう傾向があり、他のセクターとの比較においても、誘発投資の割合は明らかに住環境関連の技術協力の場合最大という、非常に面白い事実が指摘されています。言い換えますと、居住関連の外部からの援助は、それが引き金となって、住環境改善に必要な途上国内部の投資をも誘発する効果を持っているということです。ちなみに、このことがいわゆる「Enabling Approach」といわれるものの1つの根拠となっています。後述しますが、このEnabling Approachというの1988年の国連総会で「国際居住戦略」というものが採択されてから、広く一般に使用されるようになった1つの重要なコンセプトです。

では次に本日の主題である「都市居住環境改善のための課題」に話を進めたいと思います。まず第1に「DAC（OECD）の対応」ということですが、この問題に対するDAC（OECD）の対応は、都市化への対応という形を取っています。その背景は都市居住環境問題、すなわち住環境の悪化問題というのは最初に申し上げたとおり、都市化に由来するところが非常に大きい。その意味で、都市化は明らかにネガティブな側面を持つわけですが、都市化が全面的にネガティブな現象というわけではありません。歴史的に見ましても、都市は富を創造し、雇用機会を増やし、あるいはまた技術革新の中心地でもあったわけです。そういう意味で、都市はいろいろポジティブな機能をも果たしてきています。

例えば1国のGNPに対する都市の寄与率は、平均値として現在約50%とされていますが、それが今世紀末にかけて65%以上になるだろうという予想もあります。第4表はそれを具体的に示したものです。データのベースがいろいろと異っていますが、概して都市の寄与率は高いことが分かります。したがって都市化への適切な対応、具体的には都市が本来有するポジティブな機能を十分発揮することが出来るように、適切な政策措置をベースとして、途上国とりわけ地方自治体の管理能力（Management

Capacity)の向上を図ることが、都市居住環境改善のための最も基本的な課題であるというのがDAC(OECD)の考え方であり、しかもこういった考え方は国際的にもコンセンサスとなっていると言って良いと思います。

それでは、DAC(OECD)が都市化への対応として具体的にどのようなことを考えているかという点ですが、これについてはお手元にお配りした資料をご覧くださいと思います。まず第1に途上国の基本政策目標としては、①効果的マクロ経済・都市開発政策、②都市と農村の間のバランスの取れた開発戦略、③中小都市の開発、これは大都市への人口集中を抑えるという意味からも、中小都市の開発が重要だという考え方があります。④途上国の国内資源の積極的活用、⑤公的部門と民間部門の役割分担(New Partnership)、これにつきましては先ほどのEnabling Approach、即ち、政府として法規制とか税制等をうまく活用することによって、民間部門の活力を引き出すことが重要です。

⑥と⑦は関連があるわけですが、⑥中央政府と地方自治体の役割分担、⑦地方自治体の都市管理(Urban Management)等の機能強化。これにつきましてはつい先ほどもふれましたとおり、都市化ないし居住環境問題への対応に当たって、地方自治体の役割が非常に重要ですが、現実には中央政府と地方自治体との役割分担の曖昧さが、効果的な都市管理の障害となっている場合が多い。その意味で、地方自治体レベルでのデシジョン・メイキングの拡大、ないしDecentralizationというものが、多くの途上国にとって長期的政策目標という考え方です。

⑧の制度・組織面の整備(Institutional Development)に関しては、研修活動も重要です。ここで注意を要しますのは、海外からの専門家が引き揚げたあとも、途上国の制度とか組織がきちんと維持、管理されなければいけない。この関連で例えば先進国と途上国の都市、あるいは機関との間に、Twinning Arrangementを設けることも有意義であると言われています。

⑨人口抑制策と同時に都市人口増に見合った各種サービスを確保する。⑩インフラの整備と維持管理、ここではインフラの効果的な維持管理、修復等によって、新規のインフラより寧ろ既存のインフラの活用に重点を置くべきだという考え方が根底にこ

ざいます。⑪環境問題への緊急的な配慮、これはまさにそのとおりです。

⑫雇用拡大、教育、保健。とりわけ雇用拡大のために自治体レベルでの経済活動（Informal Sectorの活動を含む）に関しても、法的な抑制要因等を除去する必要があるということが指摘されています。⑬居住政策の見直し。とりわけ貧困層を念頭において居住政策を見直す。即ち、安い家が大勢の貧困層の手に入るよう方向転換が必要ということです。⑭NGO、コミュニティ等の参加、婦人の役割。

続いて第2にドナー側の課題としては、①上記の基本政策目標を踏まえた包括的な援助政策の立案。ちなみに日本のODA大綱では、重点事項として地球規模の問題、貧困等Basic Human Needs、人づくり、インフラ整備等を挙げているほか、ODAの効果的な実施のための方策の1つとして、国際機関との協調ということにも言及していることはご承知のとおりであります。②全体的な包括的援助政策の立案とは別に、それぞれの分野での基本政策実施に向けての途上国への援助。

③途上国、とりわけ地方自治体の管理能力強化のための援助、これについては先ほどから何度も申し上げているとおりです。④、⑤、⑥はお互いに関係がありますが、④触媒的機能を意識した援助。これは都市問題の大きさとか複雑性に鑑み、援助の資源は限られているわけですから、できるだけインパクトの大きな援助を行う必要があるということです。その意味で、⑤のドナー間の調整は極めて重要ですし、また⑥ドナー並びに途上国の全ての関係者（マルチ及びバイ援助機関、途上国の中央政府、地方自治体、民間部門、コミュニティ、NGO等）の間の協調体制も非常に重要になるわけです。ちなみに第2回目のセミナーのとき、ドナー間の調整に関してUNDPの国別計画が使えるのではないかとことを申し上げましたが、それなどもこれとの関係で考えていい話ではないかと思います。

次いで国連の対応ですが、これについてはまず92年、ご承知のとおりブラジルのリオで地球サミットが開かれました。その時のアプローチは、あらゆる分野の問題を環境の視点から見つめ直すというもので、その基本哲学は、ご承知のとおりSustainable Development（持続的開発）ということでした。このSustainable Developmentという言葉はノルウェー首相の名を冠したブルントラント・コミッ

ション報告（1987年）の中で使われたもので、その基本的定義は「現在の世代のニーズを満たすにあたって、将来のジェネレーションが彼らのニーズを満たすのを傷つけないようにすること」。要するにその意味するところは開発と環境との両立にある点は皆さんご承知の通りであります。ところで、この地球サミットでは21世紀へ向けた行動計画（アジェンダ21）というものが合意されたわけですが、これについてはお配りした最後の図表をご覧ください。

「アジェンダ21」は全部で40章から成り立っていますが、その第7章が、今日のセミナーのテーマと直接関係のある「持続的人間居住開発の促進」という内容で、都市を中心とした居住環境の改善問題を扱っています。（厳密には図が示していますように、第7章以外でも関連問題が取り扱われています。）お配りしました資料、『都市居住環境改善のための課題（国連）』は、この「アジェンダ21」の関連部分を、今日のテーマに従って私なりに多少整理してみたものです。

それでは、この資料に従ってご説明申し上げます。右側のほうに「該当途上国、ドナー」と書いてありますが、これは主として途上国・ドナーのいずれの課題かということで、適当に印を付けたもので、厳密なものではありません。例えば、ドナー側に○印が付いていない項目でも、少なくとも間接的にはドナー側の課題として考えるべきものもたくさんあるかと思います。

さて、A「すべての人に適切な住居の供給」、これは先ほど申しました国際居住戦略が1つのベースになっているわけですが、申すまでもなく、住まいの確保は、人間にとって最も基本的な権利である（このことは、例えば人権宣言の中でも明言されています）にも拘らず、現実にはこの地球上の少なくとも10億の人間は、安全かつ健康的な住まいに恵まれていない。これを何とかしないことには、政治的にも非常に大きな問題になるという認識に立って、ここに書かれているようなことを「アジェンダ21」の中で謳っているわけです。このうち、(4)の農村の居住環境改善は、都市への人口集中をある程度緩和するためにも必要ということであり、(5)の貧困層住居の問題が非常に重要である点は繰り返すまでもありません。

引き続きB「居住問題に対するマネージメントの改善」、これも先ほどから何度

も申し上げているとおり、都市管理（Urban Management）の改善が非常に重要だということです。その中で、インフォーマル・セクターに対する支援などにもふれています。また、(4)の「参加型アプローチ」は、申すまでもなくDAC（OECD）のParticipatory Developmentと同趣意です。尚、(4)の⑤のところにSustainable Cityという言葉が出てきますが、これについて簡単に説明しますと、実はこれは(8)のUrban Management Program（UNDP、世銀、それから私のおりましたハビタット事務局の3つの協力による都市管理プログラム）の一環で、当面タンザニアの首府ダレサラームのほか世界中から約10ヶ所の都市をピックアップして実施中のプログラムです。その進め方は、例えばダレサラーム市について、まず住環境問題を含めて、最も緊急な対応を要する環境問題をアイデンティファイする。第2段階として、それに対してどういうアプローチが可能なのかをはっきりさせる。そして第3段階として、これが最も重要なのですが、そういった環境問題に取り組むに当たって協力を必要とする全ての当事者（政府、地方自治体、NGO、コミュニティーの代表等々）を一堂に集め、第1、第2段階の作業を踏まえて、環境改善のための具体的方策を検討するというアプローチを取っています。このSustainable Cityアプローチは先ほどDACによる都市化への対応のドナーの課題のところで申し上げましたドナーならびに途上国のすべての関係者の協調体制の1つの具体的な例と言って良いでしょう。

引き続いてC「持続可能な土地利用計画・マネージメントの推進」ですが、土地は言うまでもなく人間活動の基盤であるわけです。ところが都市化が急速に進んでいる地域では、工業・商業・住宅需要といったものが入り乱れて、土地へのアクセスが次第に困難になっている。従って土地利用計画、マネージメントの拡充強化が必要であるというのが「アジェンダ21」の考え方です。Dの「居住関連インフラの整備等に対する総合的なアプローチ」についてもインフラの整備その他いろいろな課題が表示されていますので、ご覧いただきたいと思います。

E「持続可能なエネルギー、交通システムの開発促進」については、途上国は①開発を進めるためのエネルギー生産の拡大、それによる生活水準の向上という目的と、②エネルギー生産コストの引下げ、エネルギー関連公害の抑制という、2つの目的を

同時に達成する必要がある、そのため、エネルギー効率を高めると同時に、再生可能エネルギーの開発を進めることが最優先課題であるという認識です。

Fの「災害関係」ですが、これについては自然災害の結果、過去20年間に約300万人が死亡し、8億人が影響を受け、その経済的損失は世界全体で、年間300ないし500億ドルに上ると言われています。このような自然災害への対策に加えて、工業化とか有害廃棄物等による人為的（Man-made）な災害の防止ないし削減等も、当然急務となっているわけです。ちなみに国連では日本政府等のイニシアティブによりまして、1990年代を自然災害削減の10年と定めていまして、つい先週その中間年ということで、横浜で国際防災会議が開かれたことはご存じの方もいらっしゃるかもしれません。

それからGの「持続可能な建設事業の振興」。建設関連事業は申すまでもなく住宅建設、インフラ整備、雇用の促進等にとっても非常に重要であります。これについては余談ですが私がハビタットにおりましたときに、実はアフリカの数カ国から、建築資材についての技術協力をしてほしいというアプローチがあり、JICAや外務省にも話をつないで、何とかならないかと努力したことがありますが、残念ながら実現しませんでした。

最後にH「人的資源開発と能力の強化（Capacity-Building）」。この重要性につきましても、今迄に述べたAからGまでの7つの分野で、それぞれ特定の課題の一環として指摘されていますが、それをさらに強化するため、ここに書かれているような追加措置が必要だということです。以上が「Agenda 21」に基づく国連の対応です。

ところで国連のもう1つの対応として、「ハビタット（Habitat）II」があります。これは1976年にカナダのバンクーバーで、第1回の国連ハビタット会議（国連人間居住会議）というものが開かれたのですが、その20年目にあたる1996年にトルコのイスタンブールで第2回国連人間居住会議（Habitat II）が開かれるものです。この会議は、世界におけるバンクーバー会議以降の人間居住条件の悪化をこれ以上食い止めて、持続可能な形で、すべての人の居住環境の改善を達成する条件を作り出すことを

目的としており、そのために、とりわけ地球サミットで採択された「アジェンダ21」に盛り込まれた諸課題の実現を含め、概ね2020年までの国内および国際的な行動の指針ともなるべき世界行動計画（Global Plan of Action）の作成を予定しています。ところで、ハビタットⅡには2つの主要テーマ、即ち、①「すべての人に対する適切な住居の提供」、②「都市化が進行する世界における持続可能な居住開発」があり、世界行動計画はこれを中心に作成される予定です。いずれにしても第2回のハビタット会議では、今日のテーマと直接関係のある都市の住環境改善、あるいは都市の持続的開発といった問題に焦点が当てられることになっています。

繰り返しになりますが、これは都市というものがその国の開発、経済成長にとって、言わば牽引役的な立場に置かれているにもかかわらず、実際には管理能力の欠除とか、インフラ投資並びに基幹的サービスの不足、環境悪化等により、都市を中心とした成長、開発の持続化が極めて困難となっているため、これに有効に取り組むことが急務だという認識に依るものです。

なお第2回ハビタット会議に関しましては、先月、ジュネーブで第1回準備会合が開かれました。その結果を受けて、おそらく日本政府の中にハビタットⅡに関する国内委員会が作られる可能性がありますし、そのほかにも実は日本ハビタット学会というものも生れております。

終りに一言。途上国の住環境改善のためには、第一義的には適切な政策に裏づけられた途上国自身による自助努力が必要なことは、申すまでもないことですが、ドナー側としても、住環境改善問題の重要性に鑑み、かつ途上国の自助努力を側面から支援するという意味からも、ただ要請を待つといった受身の立場にとどまらず、援助の分野別優先順位の見直しを行なうとともに、住環境関連援助というものを開発協力の一環として然るべく位置づけ、その量的・質的拡充を図ることが望ましいと考えられます。

質 疑 応 答

【司会】 どうも、ありがとうございました。

それでは引き続き、質疑応答に移りたいと思います。どなたかご質問のある方は、お近くのマイクスタンドの所に行って、ご質問をお願いしたいと思います。

【質問】 私は都市計画とか建築、総合開発といったことを専門にしています。これまでいくつかの事例を見たり自己研修をしていますが、どれも世界で成功した例がありません。例えばスリ・ランカのプレマダサ首相が地方大臣から首相になられて、日本にもいらっしゃいました。プレマダサ氏が国連で提唱された100万戸計画というのは、土地問題などをクリアしてソーシャリスティックなアプローチで、ほかの国では適用しにくいやり方でしょうが成功している例ではないかと思うのです。

それから先生のいらっしゃったナイロビ河のダンドーラ・プロジェクト、こういうものはおそらく世銀のやり方として中所得者、仕事のある人にのみ返済できるような、日本で言う公団型のやり方で、先生がおっしゃったような開発途上国の3割、4割の貧困層には役に立たないやり方であると。

それから私も見てきましたが、ジャカルタのカンボン・プロジェクトのやり方は、例えばインフラの道路とか下水のみに世銀が金を出してやっている。そういう意味では成功した例でしょうが、サービスという面では何ら自助努力はなく向こうでやると。要するに、金がない人にどうやってやれるかという問題を投げかけていて、その意味では未解決のプロジェクトである。しかし道路や排水施設を造ったという面では、パキスタンの住民参加のやり方と非常に似て有効であろうと。それから北のリマでやっているプロジェクトとか、バンコクでやっているハウジング・コーポレーション、日本の公団の方々も専門家として行っていらっしゃいます。いずれにしろ、いろいろ見てきましたが、貧困層の人には関係のないプロジェクトであるという感じがしました。

先ほどアプローチ法云々というお話がありましたが、先生はいろいろ見ていらっしゃるって、例えばスリ・ランカのプロジェクトとtenureの問題とか土地の所有権とか。私は最近ソロモンに行ってきたのですが、ソロモン政府のお話では「うちの国の住宅問題は完全に失敗した」と。いままで欧米がやってきたようなやり方でやってきたのですが全部失敗して、最終的にはE Cが協力している土地にドドッと入ってきて不法に住みついたと。最終的には借地権というか、不法に住みついた人から居住権を徴収するという。スラムを作ってしまったのですが、ここに住みたいという意思表示をするために、いくらお金を出すようにする。そこには電気も水道も来ていないのですが、それでもガダルカナル島の中に住みついているわけです。だから、解決方法が真っ暗という気がするのです。私はそのスリ・ランカのプロジェクトが、僅かに光を投げかけているという気がします。

その辺について、本当に3割、4割の貧困の方に、国際協力は可能なのか。外側からのお金を、どういうふうに使ったらいいのかというあたりをお伺いしたいと思います。

【久山】 いろいろと例を挙げていただきましたが、おっしゃるとおり、住環境、とりわけ貧困層を取り巻く住環境改善問題の難しさは、一般によく知られているところですね。そういう中で、とりわけ国連がこの問題にアプローチする方法として提唱してきたのが、Enabling Approachというものです。これは既に申しました通り、1988年に採択された国際居住戦略というもののベースになっている考え方で、これまでのように政府が中心となって例えば住宅を供給するというやり方には色々限界があるということで、政府よりも寧ろ民間の活力、コミュニティの活力、もっと平たく言えば自助努力というものが基本に据えられる必要があり、それを助ける（Facilitateする）のが政府の役割という考え方です。その意味で勿論政府は何もしなくていいというのではなく、繰返しになりますが、政府としては民間、コミュニティ、あるいは住民自身による自助努力が可能となるような政策的措置等（その中にはとりわけ金のかかるインフラの整備なども入ってきます

すが)を採ることが必要です。

尚、このEnabling Approachという考え方は、単に国際居住戦略だけでなく、その後の「アジェンダ21」(地球サミット)の中でも出てきていますし、96年のハビタットⅡでも、まず間違いなく基本的には受継がれることになると思われます。

【司会】 よろしいでしょうか。どなたか、ほかのご質問はございますか。

【質問】 都市問題というのは久山先生もご指摘のとおり、さまざまなファクターがからんでいて包括的な援助政策が必要であるとか、あるいは関係者の間の協調体制が取られることが重要だということでした。例えば日本の場合、交通問題ですと運輸省であるとか、援助する側の問題もありますし、また受け取る側も縦割行政みたいなことがあって、なかなかその辺の包括的な援助政策、あるいは触媒をどうするかとか、どういう協調を図るかということについての難しさが伴うのではないかと思うのです。

国連あるいはハビタットの場合、居住環境といった場合にどういった対応策といますか、あるいはハビタットならではのアプローチというものが、いまおっしゃられたEnabling Approach以外に何かあるのかどうか。Twinning Approachとか、いろいろご説明がございましたけれども、どのようなところに縦割行政を乗り越えるようなヒントがあるのかということについて、教えていただければというふうに思います。

【久山】 Enabling Approachというのはいわばコンセプトですが、ハビタットとしてやっている具体的なプログラムとしては、Urban Management Programmeというものがあります。これには世銀・UNDPに加え、いくつかの欧米諸国もドナー国としてコントリビュートしていますが、このプログラムは環境管理、土地管理、インフラ、行財政、貧困の削減の5つの側面をカバーしており、その中の環境の側面をカバーするものに先ほどちょっと申しましたSustainable City Programmeというものがあります。これについては実はビデオもできていますが、非常に簡単に言えば、このプログラムでは政府レベルの代表(住環境問題という

のは横断的なもので、おっしゃる通り、なかなか縦割行政の下で1つの省でカバーできる問題ではありませんから、当然各省庁の代表も入ってくるわけです）に加え、地方自治体の代表、それからNGO・コミュニティ・その他学識経験者等も含め、環境問題にいろいろな意味に関心のある人間が一堂に会して協議をし、協調をはかっていくというアプローチが採られています。先程ふれましたタンザニアのダルエスサラーム市の場合は、実はごみ処理の問題からスタートしているのですが、中央政府とりわけ首相の直接的なサポートをも得て、関係当事者全ての合意を基に進めるという方式の一つの成功例になっています。

【司会】 ほかに、ございませんでしょうか。

【質問】 貧困層が最初住環境が劣悪な所にスラム街を作りまして、その後住環境がいろいろな整備等で良くなった。そのあと、そのまま彼らが貧困であるがゆえに向上した住環境にいられるかという、次のステップの問題が起こり得るのではないかという気がします。その点について、多分土地の所有問題が大きなネックかという気がするのですが、教えていただければと思います。

【久山】 おっしゃるとおり土地所有権、英語で“Tenure”の問題は非常に重要です。何故なら自分の土地でなかったら、誰も自分の身の回りの状況を改善しようとは思わないからです。換言すれば土地所有権というものが認められてはじめて、自ずと改善意欲も湧いてくるわけです。

【質問】 技術協力などの分野に携わっていると、我々は協力するということは自分たちが持っているとか、あるいは経験したとかいう、Transferという言葉を使うと、Transferすべきものというものが何かあるのではないかというのが、一般的に考えてしまうところなのです。環境問題についても、日本の経験は何だったのかということ、世銀等がレビューをしている段階であります。

お話を伺っていると、この居住環境問題というのは非常に途上国の状況の影響が大きくて、我々が援助するというときに、多少違った考え方が必要ではないかという印象を受けました。そのあたり、どういうご感想をお持ちかをお聞かせいただきたいと思います。

【久山】 おっしゃるとおり、途上国の問題は、現在の日本の問題とは異質のようにみえますが、例えば今日に至った日本の状況を振り返ってみますと、途上国と同じような面があったのではないかという感じがします。例えば、ある人から、日本にはかつて現在の途上国に活かそうないろいろな技術、経験があった筈だが、もうほとんど消えて失くなりそうなのでこれを途上国に移転可能な形で整理し保存する必要があるといった趣旨の話を聞いたことがあります。確かに住環境面でも、日本の技術ないし経験が途上国に活かせる、あるいは参考になるものがないことはないはずなのです。

他方、日本の経験ないし技術があまり活かそうでないものについては、途上国の自助努力を側面的に支援するという立場から例えば、お手元にお配りしました資料のGの(1)、現地所在の建築資材を活用した建設業の強化・育成とか、現地所在の（Indigenous）技術を基本的に活用するといったアプローチが必要だと思います。

尚、先ほど方の質問に対するお答に追加させていただきますが、さっき申しましたUrban Management Programmeについて、いままで何度かDAC（OECD）の場等で、主なドナーを集めて会合をやったことがあります。その都度、当然日本政府にも招待状を出しましたが、残念ながら日本は、一度も出席されたことがありません。こういう所に積極的に出ていけば、ほかの国がこのような問題をどういうふうに考えているかもわかるわけで、意見交換の場にもなるわけです。

【司会】 残りの時間も少なくなってきました。ほかに、ご質問のある方はいらっしゃいますか。

【質問】 地方自治体の管理能力の強化ということが非常に大きなネックになっているというお話、誠にそのとおりだと思います。

実は数週間前、「アジアの都市開発」という、世銀とFASID主催のセミナーに参加いたしまして、インドネシアとかバンコクといった所から中央、および地方自治体の方が来られて、意見交換等をしました。その席で、中央レベルに非常に優秀な方がおられて、「地方に対するガイドラインとかいろいろな計画を

組み立てても、やはり地方自治体の現場のインプリメンテーションする側が、それを理解できず非常に困った。日本はどうしているのか」という質問を受けました。私はあまり日本の経験を知りませんので、どうしたものかというぐらいしか答えられませんでした。

実際、いま国際機関等で、地方自治体の実務者のトレーニングに対しまして、どういうアプローチを取ってこられたのか。そして、これからどういう方向性で考えていらっしゃるのか。さらに日本から、具体的にどういう技術援助が可能であるというふうにお考えか、少しお伺いしたいと思います。

【久山】 実は国連ハビタット事務局におきまして、いろいろな研修プログラムがありますが、その中の1つの大きな部分は地方自治体職員の研修です。今日お話ししたような住環境改善にかかわるいろいろな問題について、特定の項目を選んで研修を行なっています。

そのほか、バンコクにあるE S C A Pが横浜市と組んでつくった（国連ハビタットもそれに関わったことがあります）アジアの地方自治体の居住関連ネットワークというものがあります。これは日本の横浜市などに加え、例えば上海などアジアの主要都市の間にネットワークを作って、お互いに住環境改善に関する特定の援助需要と、例えば「横浜としては、こういう援助ならできます」といったコントリビューション項目とを付き合わせて、協力活動を行なっているものです。

尚、世界規模でみますと、I U L A（International Union of Local Authorities）という地方自治体の国際的なネットワークがあります。これは国際的なレベルで地方自治体の交流、協力活動を行なっているものですがその中で今日お話ししたような問題も取扱われています。

最後に日本としてどういう技術援助が可能かということですが、これについては、先ほどの話とも関係があり、いままでの経験等にも照らし、日本として何かできることがあるはずなので、地方自治体としてもそれぞれ得意の問題、分野等について、技術協力あるいは研修活動を行なう、要するにノウハウ、経験等を