

平成 24 年度 国連・マルチ外交研究会

－国際機関の評価－

報告書

<u>東京大学</u>	<u>城山 英明</u>
<u>亜細亜大学</u>	<u>秋月 弘子</u>
<u>中京大学</u>	<u>古川 浩司</u>
<u>大阪大学</u>	<u>蓮生 郁代</u>

## 目次

第1章	はじめに	…003
第2章	国際連合（安全保障分野）	…005
第3章	国際連合（人権分野）	…040
第4章	国際連合（開発分野）	…053
第5章	国連開発計画（UNDP）	…070
第6章	国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）	…091
第7章	国連児童基金（UNICEF）	…104
第8章	おわりに	…130

## 第1章 はじめに

昨今の厳しい財政要請の下、国際機関の活動の意義を国内的に説明する行政の責任が増している。実際、2004年度から2010年の日本から国連への分担金及び自発的拠出金は、2007年度をピークに減少し、2010年度は約2180億円となっている（表1）。

<表1 日本の国連への分担金・自発的拠出金（2004-2010年度）>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
国連分担金	389.1	438.6	490.0	774.9	455.6	378.9	285.0
PKO分担金	869.4	999.9	997.1	922.9	1126.8	1242.7	743.8
自発的拠出金	877.8	706.0	718.4	934.0	1010.2	914.7	1151.2
合計	2136.3	2144.5	2205.5	2631.8	2592.6	2536.3	2180.0

自発的拠出金は国連（基金・計画を含む）

（単位：億円）

（出所）「国際機関等への拠出金・出資金等に関する報告書」各年版をもとに筆者作成。

一方、国連の予算規模は、2004-2005年予算と2012-2013年予算を比較すると、通常予算は約1.48倍、予算外資金は約2.28倍となっており、これらを合わせると、約1.96倍となっている（表2）。

<表2 国連予算（歳入）>

	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013
通常予算	2964580.3	3612216.5	4146277.6	4749420.8	5367234.7	5343758.1
予算外資金	4395519.7	5446242.3	5882076.4	8660492.3	11650089.6	12441573.7
合計	7360100.0	9058458.8	10028354.0	13409913.1	17017324.3	17785331.8

（単位：1000米ドル）

※通常予算は2002-2003～2008-2009は支出、2010-2011は承認（予算外資金は概算）、2012-2013は概算。予算外資金は全て概算

（出所）国連文書（A/58/6（Introduction）、A/60/6（Introduction）、A/62/6（Introduction）、A/64/6（Introduction）、A/66/6（Introduction）をもとに筆者作成

このように、我が国の国連への分担金・自発的拠出金が減少傾向にあるのに対し、国連の予算規模は拡大し続けている。とは言え、特に我が国は、国連に対する第2位の財政的貢献国であることをはじめ、主要国際機関に対する大口拠出国であることを踏まえれば、これら国際機関の活動を横断的かつ客観的に評価することが求められている。また、これら主要国際機関との関係においても、我が国が行う評価をフィードバックすることを通じ、その活動の効率化を求めることが可能となる。

実際に、目を外に転じれば、英国、豪州、カナダ、スウェーデンといった国々

が近年国際機関の評価を行っており<sup>1</sup>、先述したような我が国にとっても、それは必要不可欠であると思われる。

このような問題意識を踏まえ、国連・マルチ外交研究会では平成 24 年度の研究テーマを「国際機関の評価」とし、主要国際機関である国際連合（安全保障・人権・開発）、国連開発計画（UNDP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連児童基金（UNICEF）の評価の実施、及び報告書の作成を行うこととなった。今回、数ある国際機関の中で、上記の機関を選択したのは、これらの機関が、①国連及び主要な国連機関であると同時に、日本が大口抛出国であること、②これらの機関の駐日事務所が存在しており、関係者から直接ヒアリングの機会を得ることができることなどが挙げられる。

本評価に関する作業は、2012 年 4 月より開始し、第一段階として、本報告書の執筆者と外務省の関係課室の職員との間で、上記の国々の報告書も参考にしながら、国際機関の評価手法・評価の視点・評価の対象について検討を行った。その上で、当該機関の位置づけ、インプット、アウトプット及びプロセスに関する指標を対象機関（分野）毎に作成した。その後、先の検討をもとに、外務省、関係国際機関駐日事務所、一部の大使館や JICA 現地事務所等からのヒアリングを実施し、ヒアリングの結果を踏まえつつ、報告書原案を作成し、研究会でのレビューを行った上で、今回の報告書提出に至った。

この評価結果が日本における国連研究に貢献すると同時に、可能であれば、当該国際機関への予算配分を含む国連分野での外交政策の企画立案プロセスの一助となれば望外の喜びである。

なお、本報告書は執筆者が個人の立場から評価・分析を行ったものであり、外務省・その他関係機関等の見解を述べたものではないことを付言する。

2013 年 3 月  
執筆者を代表して  
古川浩司

---

<sup>1</sup> 例えば、英国は 2011 年に Multilateral Aid Review (MAR) (<http://www.dfid.gov.uk/What-we-do/How-UK-aid-is-spent/a-new-direction-for-uk-aid/Multilateral-Aid-Review/>)、豪州は 2012 年に Australian Multilateral Assessment (AMA) ([http://www.ausaid.gov.au/Publications/Pages/7373\\_9810\\_453\\_4167\\_7175.aspx](http://www.ausaid.gov.au/Publications/Pages/7373_9810_453_4167_7175.aspx))、カナダは 2009 年に Review of the Effectiveness of CIDA's Multilateral Delivery Channel (<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/En/MAR-618103446-K4T>)、スウェーデンは、2010 年に UNHCR (<http://www.government.se/content/1/c6/15/73/38/73f4aa01.pdf>)、2008 年に UNICEF (<http://www.government.se/content/1/c6/12/19/57/2aff2ab4.pdf>) に関する評価報告書を刊行している（2013 年 3 月 10 日アクセス）。

## 第2章 国際連合（安全保障分野）

蓮生 郁代（大阪大学）

### 1 はじめに

本章では、国際連合（United Nations）の国際の平和と安全の維持の分野における活動の評価を試みる。

国連は、第2次世界大戦末期に、国際の平和と安全の維持を主たる目的として創設された。創設者たちは、第2次世界大戦を防げなかった国際連盟の失敗にかんがみ、より強力な集団安全保障体制の構築を目指そうとした。とりわけ連盟の失敗の原因が「牙がなかった」ことにあると考えた創設者たちは、国連憲章第7章を中心により強力な牙を盛り込もうとした。その過程において、第7章の制裁に関する規定—軍事的強制措置（国連憲章第42条）、および非軍事的強制措置（国連憲章第41条）の規定—が強化された。同時に、国際の平和と安全の維持に関する主要な責任を安全保障理事会（以下、安保理）に負わせることにより、紛争解決の政策決定過程における安保理の総会に対する優位性を明らかにした。

このように国際社会全体の組織化の流れを推し進めるような集団安全保障体制の強化が試みられた一方で、同時に国連は、主要戦勝国を中心とした大国協調による国際秩序の構築の試みという、きわめて現実主義的な側面も併せ持っていた。それは、国際の平和と安全の維持のために主たる責任を負うとされた安保理が、米英仏中ソという大戦の主要戦勝国に対し、常任理事国の地位や拒否権をはじめ様々な特権的地位を与えていたことから窺える。

しかし、国連創設直後から始まった冷戦の展開により、国際の平和と安全の維持に主たる責任を負うとされた安保理は、5大国一致の原則の壁に阻まれ、長きに亘った冷戦時代のほとんどの期間、機能不全に陥るところとなってしまった。このように憲章第7章で想定された集団安全保障体制が事実上死文化した中、その過程において登場してきたのが、カナダの外相ピアソン（Pearson）により提唱された平和維持活動（以下、PKO）であった。憲章には明文規定をもたないながらも冷戦下の必要から生み出されたPKOは、「憲章第6章半の活動」とも揶揄されたが、その後、国連の安全保障分野の主要な取り組みと呼ばれるところまで次第に地位を確立していった。創設当初のPKOは、東西対立という政治的状況を背景としていたため、紛争当事国の同意に基づいて派遣され、停戦監視などを主たる業務とする限定的なものだった。しかし、冷戦解消後、PKOは、国連による安全保障の主たる手段として機能的にも規模的にも拡大し

ていき、現在では、選挙支援や暫定行政機構を含むものや憲章第 7 章下の武力行使を含むものなど、大きな変容を遂げるにいたった。

## 2 当該機関の位置付けとインプット

### 指標 1 : (定性的指標)

#### 国際の平和と安全の維持における国連のミッション

第 2 次世界大戦末期に設立された国連創設の主たる目的は、第 2 次世界大戦の主要戦勝国を中心とした国際秩序の構築だった。しかし、その後の旧植民地の独立と新興国の加入により、主要戦勝国だけでなく世界中のほとんどの国家が加入する史上もっとも普遍的な国際機構となった。同時に国連は、一般的目的のために設立された国際機構だったため、平和と安全の維持という当初の創設目的だけに限定されず、加盟国の合意さえ得られれば、開発や人権や経済社会問題などあらゆる機能を追加的に付加することが可能であった。また国連総会は、どんな弱小国であってもすべての国家に発言の場を確保しているという意味においても、国際社会における重要なフォーラム的機能を果たしてきた。

しかし、そのような実績を考慮しても、国連の最も重要なミッションが国際の平和と安全の維持にあるということに変わりはない。国連創設直後から始まった冷戦の展開により、安保理は期せずして長く機能不全に陥るところとなってしまったが、その過程において PKO が発案され、国際の平和と安全の維持のための主たる手段の一つと言われるまでの地位を確立するところとなった。

さらに国連の機構上、PKO が平和維持活動局 (DPKO) によって実施される活動である一方で、特別政治ミッション (SPM) と呼ばれる、政務局 (DPA) によって実施される活動が近年活発化してきたことも注目される。DPA は、1992 年の発足以降しばらくは、憲章第 6 章下に規定された仲介や調停機能の供与のほか、予防外交などにも注力していた部署だったが、90 年代後半以降は、軍事的強制措置も含まれる平和創造 (peace-making) や選挙支援を始めとする平和構築活動などの多方面に活動の幅を広げていった。

また広義の紛争予防の一環とも言えるのが、国連が創設当初から優先課題として取り組んできた軍縮であろう。軍縮分野における国連の主たるアクターは、国連総会の「第 1 委員会」と「国連軍縮委員会 (UNDC)」である。さらに、ジュネーブに本部を置く、多数国間軍縮交渉機関「ジュネーブ軍縮会議 (CD)」が国連と密接な関係をもって活動している。

さらに冷戦後顕著になった動きの一つとして、地域機構とのパートナーシッ

プの強化が挙げられるだろう。アフガニスタンにおける北大西洋条約機構（以下、NATO）との連携や、アフリカの紛争処理におけるアフリカ連合との連携、中近東地域におけるアラブ連合との連携など、地域機構との連携強化が近年とみに増している。

### 指標 2：国連の役割の相対的評価

世界全体の軍事支出に対する国連の安全保障に関する支出の割合の推移を分析。

国連の安全保障分野における活動の中で、予算面からみて最も大きなウエートを占めるのは PKO 関連予算であるが、もちろんそれがすべてではなく、SPM 関連予算や軍縮関連予算などがある。世界の軍事支出費の推移（20 年間）、世界 GDP の推移（20 年間）、国連の安全保障分野における総額の推移（20 年間）—PKO 局、政務局、軍縮局—をまとめた下記の「国連の安全保障予算の世界の軍事費に占める割合」に関する表 1 からわかるように、世界軍事支出費の世界 GDP に占める割合は、湾岸戦争終了後の過去 20 年間平均で 2.49% となっている。一方、国連の安全保障関連費用の世界 GDP に占める割合は、過去 20 年間の平均で 0.00833% となっている。国連の安全保障関連費用の世界軍事支出費に対する割合は、過去 5 年間平均をみると、わずか 0.51% と極めて低い水準で推移してきたことがわかる。すなわち、国連の安全保障分野に対する投資が軍事費に対する支出と比べきわめて僅少であり、コスト・パフォーマンスの高い投資であることが確認できよう。

<表 1 国連の安全保障予算の世界の軍事費に占める割合>

	1992	1993	1994	1995	1996
①国連の安全保障関連予算	1,806	3,098	3,407	3,429	1,463
②世界 GDP	24,659,400	24,997,100	26,841,800	29,779,800	30,387,400
③世界軍事費	847,000	814,000	793,000	741,000	722,000
③/② 世界 GDP に対する 世界軍事費の割合	2.98	2.82	2.64	2.44	2.37
①/② 世界 GDP に対する 国連の安全保障費の割合	0.0073	0.0124	0.0127	0.0115	0.0048
①/③ 世界軍事費に対する 国連の安全保障費の割合	0.2132	0.3805	0.4296	0.4628	0.2026

	1997	1998	1999	2000	2001
①国連の安全保障関連予算	1,217	1,124	1,453	2,302	2,863
②世界 GDP	30,305,900	30,195,300	31,319,900	32,329,300	32,137,100
③世界軍事費	732,000	719,000	728,000	757,000	772,000
③/② 世界 GDP に対する 世界軍事費の割合	2.37	2.32	2.26	2.26	2.31
①/② 世界 GDP に対する 国連の安全保障費の割合	0.0040	0.0037	0.0046	0.0071	0.0089
①/③ 世界軍事費に対する 国連の安全保障費の割合	0.1664	0.1563	0.2000	0.3041	0.3709
	2002	2003	2004	2005	2006
①国連の安全保障関連予算	2,939	2,964	4,084	5,176	5,819
②世界 GDP	33,395,200	37,567,600	42,270,300	45,675,300	49,487,000
③世界軍事費	1,146,000	1,218,000	1,286,000	1,340,000	1,383,000
③/② 世界 GDP に対する 世界軍事費の割合	2.41	2.47	2.47	2.47	2.44
①/② 世界 GDP に対する 国連の安全保障費の割合	0.0088	0.0079	0.0097	0.0113	0.0118
①/③ 世界軍事費に対する 国連の安全保障費の割合	0.2565	0.2433	0.3176	0.3863	0.4208
	2007	2008	2009	2010	2011
①国連の安全保障関連予算	6,680	7,712	8,273	8,977	8,572
②世界 GDP	55,796,100	61,214,400	57,876,700	63,136,000	69,993,700
③世界軍事費	1,436,000	1,513,000	1,613,000	1,629,000	1,634,000
③/② 世界 GDP に対する 世界軍事費の割合	2.40	2.47	2.72	2.61	2.50
①/② 世界 GDP に対する 国連の安全保障費の割合	0.0120	0.0126	0.0143	0.0142	0.0122
①/③ 世界軍事費に対する 国連の安全保障費の割合	0.4652	0.5097	0.5129	0.5511	0.5246

(単位：百万ドル、%)

注：②世界 GDP は、億ドル未満を四捨五入。③世界軍事費は、10 億ドル未満を四捨五入。③/②世界 GDP に対する世界軍事費の割合は、少数点第 3 位以下を四捨五入。①/②世界 GDP に対する国連の安全保障費の割合と、①/③世界軍事費に対する国連の安全保障費の割合は、小数点第 5 位以下を四捨五入。

(出典) ①の国連の安全保障関連予算は、国連文書 (A/46/6, A/48/6, A/50/6, A/52/6, A/54/6, A/56/6, A/58/6, A/60/6, A/62/6, A/64/6) を元に筆者が作成。②の世界 GDP は、World Bank 2012, World Development Indicators。③の世界軍事費については、2001 年までの数字は SIPRI Yearbook 2002、2002 年以降の数字は SIPRI Yearbook 2012 を参照。

### 3 当該機関のアウトプット

#### 指標 3 : 安保理の活動の効率性

加盟国が提起した問題に対して安保理がどの程度効率的な対応をとっているかについて、安保理の具体的なアウトプットを基に分析する。

国連創設時より紛争への対処として国連憲章上、最も重要かつ中核的な機能を果たすことを期待されてきたのが、安全保障理事会である。冷戦期間中、東西対立の狭間で安保理は長く機能不全の状態に置かれてきたが、冷戦解消後、安保理は再び国際の平和と安全の維持の中核を担うべく復権を図ってきた。紛争予防および紛争への対処という課題に対して、安全保障理事会がいかに効率的に対応できているかを測るひとつの目安として、安保理の具体的なアウトプットを見てみる。安保理は総会と異なり定期会合を開かないが、非常事態に対する対応を含め、常時緊急会合開催が可能となっている。安保理の会合の形態には、大別して公式会合と非公式協議の2つがあり、このうち公式会合は公開のものと非公開のものに細別される<sup>2</sup>。公式会合は、元来は実際の議論交渉の場であったが、実質的な議論が非公式協議で行われるようになってきている現在では、決議などの採択のためだけに開催されることが多いため、短時間で終わるものが多い。公式会合・非公式協議の開催数をみると、たとえば2011年には、年間を通じて合計417回と、ほぼ一日一回以上の割合でコンスタントに開催されていたことがわかる(表2)。ただし、開催回数の多少が審議の実質的な意義に直結しているというわけではないことに留意する必要がある。

さらに、このような安保理の審議が具体的にどのような行動につながったのかをみてみる。安保理の意思決定の具体的な成果物としては、安保理決議、安保理議長声明、プレスステートメントの3つの形態が主として挙げられる。下記の表からも明らかのように、2001年から2011年までの11年間で年間平均173の決議、議長声明、プレスステートメントが発出されている(表2)。

<sup>2</sup> なお、非公式協議も非公開であるが、非公開の公式会合とは別である。

<表 2 安全保障理事会のアウトプット>

	公開の公式会合	非公開の公式会合	非公式協議	決議	議長声明	プレスステートメント
2001	159	33	172	52	39	112
2002	182	55	195	68	42	124
2003	177	31	167	67	30	85
2004	189	27	171	59	48	52
2005	200	35	161	71	67	54
2006	223	49	213	87	59	45
2007	170	32	172	56	50	56
2008	217	27	174	65	48	48
2009	174	20	125	48	35	36
2010	182	28	139	59	30	55
2011	213	22	182	66	22	74

(出所) 2011 Highlights of Security Council Practice, Security Council Affairs Division, Department of Political Affairs, United Nations, June 2012, Chart 1a and Chart 1b.

次に常任理事国による拒否権行使の状況をみてみると、1946年から2011年までに拒否権は合計延べ267回行使されてきたが、そのうち、冷戦解消前の1990年よりも前に行使された回数が239回と約89.5%を占めており、およそ9割にのぼる(表3)。

<表 3 安保理での国別拒否権行使の推移>

	中国	フランス	英国	米国	ロシア(ソ連)	合計
1946-55	(1)	2	-	-	80	83
1956-65	-	2	3	-	26	31
1966-75	2	2	10	12	7	33
1976-85	-	9	11	34	6	60
1986-89	-	3	8	21	0	32
1990-1995	-	-	-	3	2	5
1996	-	-	-	-	-	0
1997	1	-	-	2	-	3
1998	-	-	-	-	-	0
1999	1	-	-	-	-	1
2000	-	-	-	-	-	0

2001	-	-	-	2	-	2
2002	-	-	-	2	-	2
2003	-	-	-	2	-	2
2004	-	-	-	2	1	3
2005	-	-	-	-	-	-
2006	-	-	-	2	-	2
2007	1	-	-	-	1	2
2008	1	-	-	-	1	2
2009	-	-	-	-	1	1
2010	-	-	-	-	-	-
2011	1	-	-	1	1	3
合計	7	18	32	83	126	267

注：1971年以前の中国は中華民国（台湾）であり、()内では示されている。

(出所) Global Policy Forum, Changing Patterns in the Use of the Veto,

[http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Changing\\_Patterns\\_in\\_the\\_Use\\_of\\_the\\_Veto\\_as\\_of\\_August\\_2012.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Changing_Patterns_in_the_Use_of_the_Veto_as_of_August_2012.pdf) (accessed on 11 January 2013)

さらに、冷戦後とりわけ脚光を浴びるようになった安保理の主要な機能の一つとして、国連憲章 41 条で規定されている非軍事的制裁、および同 42 条で規定されている軍事的制裁が挙げられる。とりわけ 41 条の非軍事的制裁のうち経済制裁に関しては、1990 年代のイラクに対する全面的かつ包括的な制裁の失敗と国際的な批判の高まりにこたえるかたちで、近年スマートサンクションやターゲットサンクションと呼ばれる特定の対象を標的にした、より洗練されたかたちの制裁方法が採用されるようになってきた。また金融制裁に関しても、金融界の国際的な協力を得てより効果的に実施することができるようになり、その有効性が高まってきた (表 4 - 1・2)。

<表 4 - 1 安保理制裁委員会会合数 (1990 年-2000 年) >

国名	決議採択年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
南アフリカ	421(1977)	8	3	6	4	1	-	-	-	-	-	-
イラク	661(1990)	22	37	24	22	13	11	16	17	13	14	19
ユーゴスラビア	724(1991)	-	1	47	46	22	23	2	-	-	-	-
ソマリア	751(1992)	-	-	4	3	2	1	1	2	1	2	1
リビア	748(1992)	-	-	14	19	14	16	8	7	11	2	-
ハイチ	841(1993)	-	-	6	5	-	-	-	-	-	-	-

アンゴラ	864(1993)	-	-	4	3	1	1	2	3	6	9	17
ルワンダ	918(1994)	-	-	-	1	-	3	1	1	2	1	-
リベリア	985(1995)	-	-	-	-	-	2	1	1	1	1	-
シエラレオネ	1132(1997)	-	-	-	-	-	-	-	2	4	6(1)	7
アフガニスタン	1267(1999)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
合計		30	41	105	103	53	57	31	33	38	37 (1)	46

注：数字は公式会合。カッコ内は非公式会合。

(出所) Security Council Sanction Committee website at [www.un.org/sc/committees/index.shtml](http://www.un.org/sc/committees/index.shtml) (accessed on 30 January 2013), Global Policy Forum website, Meetings of Security Council.

<表 4 - 2 安保理制裁委員会会合数 (2001 年-2011 年) >

国名	決議採択年	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
南アフリカ	421(1977)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
イラク	661(1990), 1518(2003)	20	15	4	-	-	-	-	-	-	-	-
ユーゴスラビア	724(1991)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ソマリア	751(1992)	1	3(4)	5(5)	3(9)	3(9)	0(7)	0(6)	0(7)	0(4)	0(5)	0(9)
リビア	748(1992)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1(6)
ハイチ	841(1993)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
アンゴラ	864(1993)	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ルワンダ	918(1994)	-	-	-	-	-	0(3)	0(1)	-	-	-	-
リベリア	985(1995) 1521(2003)	9	7	6	4	2	3(10)	0(9)	1(10)	0(8)	0(2)	0(3)
シエラレオネ	1132(1997)	5	4	6(2)	1(2)	0	0(1)	0(1)	0(1)	0	0	-
アフガニスタン	1267(1999)	5(13)	10(11)	4(36)	3(36)	7(36)	3(38)	1(30)	3(32)	2(25)	2(32)	2(18)
	1989(2011)											
	1988(2011)											0(3)
コンゴ DR	1533(2004)	-	-	-	1(4)	2(15)	0(11)	0(16)	0(6)	0(6)	0(3)	0(4)
象牙海岸	1572(2004)	-	-	-	1(1)	7(13)	2(9)	0(10)	0(5)	0(7)	0(5)	0(3)
スーダン	1591(2005)	-	-	-	-	4(12)	0(6)	0(12)	0(8)	0(8)	0(8)	0(5)
レバノン	1636(2005)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
北朝鮮	1718(2006)	-	-	-	-	-	-	1(14)	0	3(21)	0(5)	1(6)
イラン	1737(2006)	-	-	-	-	-	-	2(21)	0(5)	-	0(1)	0(4)
合計		49 (13)	39 (15)	25 (43)	13 (52)	25 (85)	8 (85)	4 (120)	4 (74)	5 (79)	2 (61)	4 (61)

注：数字は公式会合。カッコ内は非公式会合。なお上記は 2011 年末現在であり、2012 年には新たにギニアビサウに対する制裁委員会が立ち上げられた（安保理決議 2048）。

（出所）Security Council Sanction Committee website at [www.un.org/sc/committees/index.shtml](http://www.un.org/sc/committees/index.shtml) (accessed on 30 January 2013). および Global Policy Forum website, Meetings of Security Council.

また軍事的強制措置については、国連創設時に想定された国連軍による制裁の発動ではなく、有志連合に対して憲章第 7 章にもとづき武力行使を授権するという方式が、1990 年のイラクのクウェート侵攻を契機に次第に確立してきた。しかし一方で、安保理の承認や授権なしに多国籍軍や地域的機構などが武力行使を行うという事例—9.11 後のアメリカによるイラク攻撃がその最たる例である—も増えてきており、武力行使の正当性の付与に関する安保理の権威の形骸化も懸念されている。

#### 指標 4：

紛争予防という観点から、PKO や SPM の派遣実績などを分析する。

冷戦後、国連は局地的な非国家間紛争の頻発と残虐化という事態に対処することを、国際社会から強く求められるようになった。その結果、PKO と SPM などの派遣が活発化され、規模の拡大傾向と機能の多様化傾向が顕著になってきた。PKO、SPM の活動の展開それぞれについて以下、概観する。

#### （1）平和維持活動（PKO）

1948 年以降、2012 年末にいたるまで 67 件の新たな PKO が設置されたが、そのうち 13 件が冷戦終結以前（88 年）に設置されたものであり、およそ 8 割の PKO が冷戦終結以降に設置されたものであることがわかる。国連 PKO は 1990 年代に大きく発展し、PKO の展開数は、1994 年半ばには 18 となり、過去最大数を記録した（表 5）。

<表 5 PKO ミッションの設置数の推移>

年代	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010-
設置数	2	2	6	3	5	35	10	4

注：2010 年代は 2012 年までの数字。

（出所）United Nations Peacekeeping Operations websites, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (accessed on 11 January 2013).

PKOは冷戦期停戦監視や兵力引き離しなどの軍事的任務を主たる目的として展開したが、冷戦終了末期以降、難民救済、人権状況の監視、人道支援、治安維持、行政機構の再建、選挙支援などの多くの機能が加わるようになった。その結果、PKOは軍事要員だけでなく、多くの警察要員や文民専門家を必要とする活動になり、次第に大規模化していった。その典型的な例として、日本の自衛隊も参加したカンボジア暫定統治機構（UNTAC）、国連モザンビーク活動（ONUMOZ）などがあげられる。

その一方で、湾岸戦争における多国籍軍による軍事的強制措置の成功の余韻の中、1992年、ガリ事務総長は『平和への課題』を発表し、平和強制機能を伴うPKOを提唱した<sup>3</sup>。このような強制力が付与されたPKOの例は、ソマリア、ボスニア・ヘルツェゴビナにみられる。ソマリアには、憲章第7章に基づく強制機能をもつ第2次国連ソマリア活動（UNOSOM II）が派遣され、旧ユーゴスラビアには、武力行使を含む必要な措置をとる権限をもつ国連保護軍（UNPROFOR）が派遣された。しかし、これらいずれの場合においても、国連PKOは、ソマリアや旧ユーゴスラビアで大きな困難に直面するところとなった。これらの失敗を踏まえ、ガリ事務総長は、強制力を有するPKOを放棄し、伝統的PKOへの回帰を唱えた『平和への課題：追補』を発表した<sup>4</sup>。

1990年後半、憲章第7章に基づく武力行使を含むような任務の実施は多国籍軍に委ね、PKOはそれ以外を扱うというような分業が行われるようになっていった。しかし、問題は軍事大国が当該紛争地に利害関係を有しない場合であり、そのようなケースにおいては、多国籍軍の展開は困難を極めた。多国籍軍の展開が不可能な場合、再びPKOがその機能を代替することが求められるようになり、1999年からシエラレオネ、東ティモール、コンゴなどに再び大規模なPKOが展開されるようになっていった。

多様化する任務への対応のあり方を模索し、アナン事務総長（当時）は2000年専門家パネルを設置した。そして同パネルは、PKOの基本的指針に関する示唆を含む報告書を提出した（『ブラヒミ・レポート』と呼ばれる）<sup>5</sup>。ブラヒミ・レポートは、平和維持と平和構築が不可分であり、両者が密接な関連をもって行われるべきことを主張した。また、PKOと平和強制は峻別されるべきであるとし、強制行動が必要な場合にはそれは有志連合に委ねられるべきであるとした。一方で、内戦下におけるPKOの基本原則適用の困難さを指摘し、より柔軟で弾力的な適用を求めた。その結果、ブラヒミ・レポート発表後に設立された

<sup>3</sup> UN document, A/47/277, 17 June 1992.

<sup>4</sup> UN document, A/50/60-S/1995/1, 25 January 1995.

<sup>5</sup> UN document, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.

ほぼすべての PKO には、その設立決議に憲章第 7 章が援用されている<sup>6</sup>。

また国際社会が直面する新たな課題についてより広範な視点から議論する「有識者によるハイレベル会合」が組織され、その報告をもとに事務総長報告書 (A/59/205) が提出された。これらの報告書をもとに、2005 年 9 月、国連世界首脳会合は、国連平和構築委員会の設立などを含む「成果文書」を採択した<sup>7</sup>。そして、2005 年 12 月、成果文書を踏まえ、国連総会および安保理は、国連平和構築委員会の設立を決定する決議が採択された<sup>8</sup>。当該委員会は、安保理および総会の諮問機関として、平和維持と紛争後の平和構築のギャップを埋め、継ぎ目のない援助を行うための統合戦略を助言するとされた。

また PKO に関しては、2000 年のブラヒミ・レポートの趣旨を踏まえ、2008 年 1 月、国連 PKO 局およびフィールド支援局は、PKO に関する包括な政策文書『国連平和維持活動：原則と指針』（以下、キャップストーン・ドクトリン）を作成した<sup>9</sup>。同ドクトリンは、当事者の合意、不偏性、自衛と任務の防衛を除く武力不行使などを確認したという意味で、ブラヒミ・レポートの趣旨に沿ったものであった。ただし、同意とは、主要な紛争当事者の同意を指し、必ずしも全ての当事者のそれが必要とされているわけではないとされた。また不偏性についても、PKO はいずれの当事者に対しても偏見なくその任務を遂行しなければならないとした一方で、それは中立性とは異なるとし、中立性に固辞するあまり不活動になることが戒められた。さらにキャップストーン・ドクトリンにおいては、PKO は平和強制と混同されるべきではないことを確認し、強化された PKO の武力行使は、安保理決議による授權、および受け入れ国および主要な紛争当事者の同意のもとに行われるべきことが主張された。

2009 年 7 月、国連 PKO 局およびフィールド支援局は、PKO の大規模化、出口戦略、文民保護などの PKO が直面する様々な政策面および戦略面の主要な課題を議論し、PKO の新たな戦略構築を探るために「新たなパートナーシップ・アジェンダ：国連 PKO のニュー・ホライズン計画」（通称「ニュー・ホライズン・プロセス」）を開始した<sup>10</sup>。

ところで上記のニュー・ホライズン計画においては、ブラヒミ報告書が出された 2000 年当時に比べ PKO の規模が 5 倍以上となっており、国連の PKO の

---

<sup>6</sup> 1999 年以降に設置された PKO で国連憲章第 7 章への言及がないものの例として、国連エチオピア・エリトリア・ミッション (UNMEE) や国連東ティモール統合ミッション (UNMIT) などがある。

<sup>7</sup> UN document, A/RES/60/1, 24 October 2005.

<sup>8</sup> UN document, S/RES/1645 (2005), 20 December 2005.

<sup>9</sup> UN, DPKO/DFS, United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, 18 January 2008.

<sup>10</sup> A New Partnership Agenda: Charting the New Horizon for UN Peacekeeping と題する国連の非公式文書。

管理運営や財政的マネジメントが現地のオペレーションのニーズに十分対応できていないことなども指摘されていた。このような PKO の急速な拡大と多機能化に国連の行政能力が十分対応できていないという懸念に応えるために、2010年頃からフィールド支援局は、グローバル現地支援戦略（通称 GFSS）を推進してきている<sup>11</sup>。これは、PKO のオペレーションや財政運営などの効率化を図ろうとしたものであり、今後の実効性の是非が注目されている。またそれと関連して、紛争直後における文民の迅速的派遣という問題も、重要な課題と認識されている。この文民能力の向上に関して包括的な提言をまとめたのが、2011年2月に公表された『紛争直後における文民能力』（通称『ゲエノ報告書』）と題された報告書である。同報告書には、当事国のオーナーシップを強め、国連が外部パートナーとの関係を強化することによって文民能力の確保を目指し、国連機関間の役割分担を明確にし、国連が利用可能な資源を効率的に用いることができるようにすることにより、現場への対応能力を高めるための数々の勧告が盛り込まれている。

2013年2月末現在、世界中で14の国連統括下の平和維持活動のミッションが展開されている。具体的には、国連休戦監視機構（UNTSO）、国連インド・パキスタン軍事監視団（UNMOGIP）、国連キプロス平和維持隊（UNFICYP）、国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）、国連レバノン暫定隊（UNIFIL）、国連西サハラ住民投票監視団（MINURSO）、国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）、国連コートジボワール活動（UNOCI）、国連リベリアミッション（UNMIL）、国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）、ダルフール国連・AU 合同ミッション（UNAMID）、国連アビエ暫定治安部隊（UNISFA）である（表6）。

また地域的な分布をみると、アフリカ大陸において最多の7つのミッション、中東地域において4つのミッションが展開されており、とりわけアフリカおよび中東地域に集中して派遣されていることがわかる。

<表6 現在活動中の PKO の要員と予算の規模>

PKO	創設年 (年)	軍人 (人)	軍事監視要員 (人)	文民警察 (人)	国際文民 (人)	地元文民 (人)	UNV (人)	要員総数 (人)	死者 (人)	予算 (米ドル)
UNTSO	1948	0	153	0	94	140	0	387	50	70,280,900 (2012-2013)

<sup>11</sup> UN GA document, A/64/633, 26 Jan 2010, Global Field Support Strategy (GFSS).

UNMOGIP	1949	0	39	0	25	48	0	112	11	21,084,400 (2012-2013)
UNFICYP	1964	852	0	65	38	101	0	1056	181	56,968,200
UNDOF	1974	1034	0	0	41	84	0	1159	44	47,990,600
UNIFIL	1978	11790	0	0	338	658	0	12786	296	546,902,700
MINURSO	1991	27	197	6	94	164	15	503	15	60,796,600
UNMIK	1999	0	8	8	135	210	27	388	54	49,022,100
UNMIL	2003	7538	122	1302	467	992	230	10651	171	518,086,500
UNOCI	2004	9398	189	1428	415	767	189	12,386	101	600,150,600
MINUSTAH	2004	7308	0	2778	458	1315	200	12059	173	676,707,100
UNMIT	2006	0	19	1053	330	839	147	2388	16	162,212,100
UNAMID	2007	16171	285	5037	1100	2928	446	25967	131	1,511,892,200
MONUSCO	2010	16966	688	1401	970	2898	581	23504	50	1,402,278,300
UNISFA	2011	3830	136	0	80	47	4	4097	8	269,196,700
UNMISS	2011	6405	145	549	819	1373	366	9657	2	876,160,800
合計		<b>81319</b>	<b>1981</b>	<b>13627</b>	<b>5404</b>	<b>12564</b>	<b>2205</b>	<b>117100</b>	<b>1303</b>	<b>\$72.3 億米ドル</b>

注：数字は2012年10月31日現在。東ティモール統合ミッション（UNMIT）は2012年12月末にマンデート終了。

（出所）UN DPKO 発行“UN Peacekeeping Operations Fact Sheet”

## （2）特別政治ミッション（SPM）

冷戦終了後の1990年代以降、PKOが拡大化し多様化してきたことは前述したが、同時にSPMもより活発に活用されるようになってきた。それにともない、SPM全体の予算規模も拡大していった。SPMの予算は、1990年末には2年間でおおよそ1億ドル程度であったが、2012年現在では2012-13会計年度の2年間でおおよそ10億ドル強と10倍以上になっており、急速な増加傾向を示唆している（表7）。

<表7 特別政治ミッションの規模の拡大>

特別政治ミッション予算	1998-99	2000-01	2002-03	2004-05	2006-07	2008-09	2010-11	2012-13
	100,859	115,282	193,390	355,949	606,501	863,067	1,203,841	1,083,036

（単位：千米ドル<sup>12</sup>）

出典：国連文書（A/52/6, A/54/6, A/56/6, A/58/6, A/60/6, A/62/6, A/64/6, A/66/6）

<sup>12</sup> 千ドル未満を四捨五入

冷戦終結後、国連による民主化支援の活動は、質量ともに活発化してきた。1991年以前は国連に対する選挙支援の要請はたった4件しかなかったが、1992年以降は急増してきた。その結果、現在では、およそ年間50件あまりの新規の選挙支援が行われるようになっている。また、事務総長の特使や特別顧問などの派遣も活発化している。

特別政治ミッションは、国連の予算上、事務総長特使等、制裁等専門家パネル、地域オフィス等の3つのクラスターとその他に分類されており、現在、およそ30のミッションが世界中で展開されている<sup>13</sup>。そのうち、国連本部以外の現地に恒常的な事務所や要員などのプレゼンスのあるものを、便宜的にPKO以外の国連現地ミッションと呼称するならば、2012年10月現在、世界で13のそのようなミッションが展開されている。サハラ以南のアフリカ地域で展開されているものを設立年次の古いものから順に並べると、国連ソマリア政治事務所（UNPOS、1995年設立）、国連西アフリカ事務所（UNOWA、同2001年）、国連シエラレオネ統合平和構築事務所（UNIPSIL、2008年）、国連ギニアビサウ統合平和構築支援事務所（UNIOGBIS、2010年）、国連中央アフリカ共和国統合平和構築事務所（BINUCA、2010年）、国連中央アフリカ地域事務所（UNOCA、2011年）、国連ブルンジ事務所（BNUB、2011年）の7つが展開されている。一方、北アフリカ・中近東地域には、国連中東特別調整官事務所（UNSCO、1999年）、国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA、2002年）、国連イラク支援ミッション（UNAMI、2003年）、国連レバノン特別調整官事務所（UNSCOL、2007年）、国連リビア支援団（UNSMIL、2011年）の5つのミッションが展開されている。すなわち、PKO以外の国連現地ミッションのほとんどがアフリカ・中近東地域に集中しているということがわかる。

また、SPMの活動が活発化するに伴い、近年PKOとの機能上のオーバーラップという現象がより頻繁に見受けられるようになってきたことが注目される。そもそもPKOが安保理の決議に基づき設置されるのに対して、SPMは事務総長のイニシアティブのもとで設置されるという点において、両者は根本的に異なっている。また、PKOに関しては予算上の扱いも通常予算とは異なる分担率が適用されるPKO予算として計上されているが、SPMは通常予算の項目の中で請求されている。しかし、このような形式的な差異とは別に、実際には、SPMおよびPKOの双方が活動の内容の幅を広げ、政軍だけでなく、国連の人道・開

<sup>13</sup> 国連中東特別調整官事務所（UNSCO）、国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）国連イラク支援ミッション（UNAMI）の3つのミッションに関しては、これらの3つのクラスターに分類されず、別枠で扱われている。

<sup>13</sup> 日本国際問題研究所「PKO以外の国連現地ミッションの調査」2010年3月、p.5.

発機関をも包含した統合平和構築ミッションに移行するにつれて、両者の機能上の類似性がいっそう鮮明になってきた<sup>14</sup>。なお、本来 SPM は国連事務局の中では政務局によって管轄されているが、アフガニスタン支援ミッション (UNAMA) は SPM であるにもかかわらず、PKO 局によって管轄されていることにも留意する必要がある。

**指標 5 :**

紛争予防という観点から軍縮関連の条約の締約国数、国連軍備登録制度の報告状況、核兵器廃絶決議の賛成国の推移等をもとに、国連が軍縮の推進に役立っているかを分析する。

**(1) 軍縮関連条約の締約国数**

国連は軍縮を多国間の枠組みの中で積極的に推進することに主導的な役割を努め、その分野において大きな成果を収めてきた。東西冷戦終了後、軍縮の機運は一層すすみ、1990年代には、いわゆる化学兵器禁止条約(採択年1993年)、包括的核実験禁止条約(同1996年)、および対人地雷禁止条約(同1997年)のような大量破壊兵器と通常兵器の双方の分野で画期的な条約が採択された。さらに2000年代にはいると、クラスター弾に関する条約(同2010年)が採択され、通常兵器に関する軍縮が一層進んだ。また冷戦解消後、核軍縮に関する多国間条約の批准状況も大きく改善されてきた。例えば、核兵器不拡散条約(同1968年)の署名国数は1990年当時には141カ国だったが、2012年現在においては190カ国が批准し、きわめて普遍的な条約となるにいたっている。さらに、包括的核実験禁止条約は1996年に採択されたにもかかわらず、たった12年間で2012年現在、155カ国によって批准されるにいたっている(表8-1・2)。

<表 8 - 1 軍縮関連多国間条約締約国数推移 (1993年-2002年) >

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1925年 窒息性ガス、毒性ガスまたはこれらの類するガス及び細菌学的手段の戦争における使用の禁止に関する議定書 (ジュネーブ議定書)	132	132	132	132	132	132	132	133	133	133
1959年 南極条約	40	41	42	42	43	43	43	43	44	45
1963年 部分的核実験禁止条約 (PTBT)	120	123	124	124	124	125	125	125	125	125
1967年 月その他の天体を含む宇宙空間の探査及び利用における国家活動を律する原則に関する条約	93	94	94	94	95	95	96	102	102	102
1867年 ラテン・アメリカおよびカリブ地域における核兵器の禁止に関する条約	24	25	29	30	31	32	32	32	32	32

<sup>14</sup> 日本国際問題研究所「PKO以外の国連現地ミッションの調査」2010年3月、p.5

1968年 核兵器の不拡散に関する条約 (NPT)	156	163	170	183	186	187	188	188	188	188
1971年 核兵器及び他の大量破壊兵器の海底における設置の禁止に関する条約	88	92	92	92	93	94	94	95	95	94
1972年 細菌兵器及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約 (BTWC)	126	131	133	133	140	141	142	144	144	145
1977年 環境改変技術の軍事的使用その他の敵対的使用の禁止に関する条約	57	62	63	63	64	64	64	66	66	66
1981年 特定通常兵器使用禁止制限条約 (CCW)	35	41	41	57	63	71	72	75	84	88
1995年 南太平洋非核地帯条約	11	11	11	11	12	12	12	12	13	13
1990年 欧州における通常戦力に関する条約 (CFE)	29	30	30	30	30	30	30	30	30	30
1992年 オープン・スカイ条約	3	11	18	22	22	22	23	23	24	26
1993年 化学兵器の開発、生産、貯蔵及び使用の禁止並びに廃棄に関する条約 (CWC)	0	4	19	47	67	106	121	129	141	145
1995年 東南アジア非核兵器地帯条約	-	-	-	0	5	9	9	9	9	10
1996年 アフリカ非核兵器地帯条約	-	-	-	-	2	2	8	11	15	16
1996年 包括的核実験禁止条約 (CTBT)	-	-	-	-	1	8	26	51	69	90
1997年 対人地雷の使用、貯蔵、生産及び移譲の禁止並びに廃棄に関する条約 (APM)	-	-	-	-	-	3	77	90	109	122

<表 8-2 軍縮関連多国間条約締約国数推移 (2003年-2012年) >

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1925年 窒息性ガス、毒性ガスまたはこれらの類するガス及び細菌学的手段の戦争における使用の禁止に関する議定書 (ジュネーブ議定書)	133	134	134	134	134	135	136	137	138	138
1959年 南極条約	45	45	45	45	45	46	47	47	48	49
1963年 部分的核実験禁止条約 (PTBT)	125	125	125	125	125	125	125	125	125	126
1967年 月その他の天体を含む宇宙空間の探査及び利用における国家活動を律する原則に関する条約	103	103	103	106	107	108	108	108	108	108
1867年 ラテン・アメリカおよびカリブ地域における核兵器の禁止に関する条約	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
1968年 核兵器の不拡散に関する条約 (NPT)	189	189	189	189	189	190	190	190	190	190
1971年 核兵器及び他の大量破壊兵器の海底における設置の禁止に関する条約	94	94	94	94	94	95	97	97	97	97
1972年 細菌兵器及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約 (BTWC)	148	152	154	155	155	159	164	164	164	166
1977年 環境改変技術の軍事的使用その他の敵対的使用の禁止に関する条約	69	69	69	72	72	73	73	73	74	76

1981年 特定通常兵器使用禁止制限条約 (CCW)	90	91	99	100	102	103	108	111	114	114
1995年 南太平洋非核地帯条約	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
1990年 欧州における通常戦力に関する条約 (CFE)	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
1992年 オープン・スカイ条約	29	32	35	34	34	34	34	34	34	34
1993年 化学兵器の開発、生産、貯蔵及び使用の禁止並びに廃棄に関する条約 (CWC)	152	162	168	178	181	183	186	188	188	188
1995年 東南アジア非核兵器地帯条約	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
1996年 アフリカ非核兵器地帯条約	18	19	19	20	21	23	26	29	31	32
1996年 包括的核実験禁止条約 (CTBT)	101	112	121	132	138	138	148	151	153	155
1997年 対地雷の使用、貯蔵、生産及び移譲の禁止並びに廃棄に関する条約 (APM)	134	141	144	149	152	156	156	156	156	158
2006年 中央アジア非核兵器地帯条約	-	-	-	-	-	2	5	5	5	5
2008年 クラスター弾に関する条約	-	-	-	-	-	-	5	30	49	43

注：SIPRI のデータは、特段の断りがない限り、原則として各年 1 月 1 日現在の数字。

(出所) SIPRI Yearbook 各年版 (1989-2012)

## (2) 国連軍備登録制度の報告状況

国連軍備登録制度 (United Nations Register of Conventional Arms; UNROCA) は、1991 年に日本政府が EC 諸国と協力して国連総会に提出し、圧倒的多数により採択された「軍備の透明性」に関する決議により設置された制度である。本制度は、兵器移転を中心とする軍備の透明性・公開性を向上させ、各国の信頼醸成、過度の軍備の蓄積の防止などを図ることを目的としている。本制度の概要は、国連加盟国に対し、毎年、その前年の兵器輸入に関する情報、具体的には、戦車、戦闘用航空機、軍用艦船など 7 つのカテゴリーの兵器につきその輸出入数量、輸出入先などのデータを国連に提出するよう要請することを内容としている。さらに小型兵器に関しては、任意の登録制度がある。

本制度の参加国は当初の 8 年は平均 90 カ国であったが、2000 年代前半から 2007 年 (提出年) までは 100 カ国を超え参加の拡大をみせた。しかし、2008 年 (提出年) 以降は 100 カ国を下回る状況が続いており、2010 年 (提出年) には 72 カ国という本制度開始以来最低水準を記録した。2011 年 (提出年) には 85 カ国が提出しており、最低水準からは脱したが、アフリカにおいて報告書を提出したのは南アフリカのみであったことなどをみても、制度としての普遍性は依然として低いことがわかる (表 9)。その要因として、本制度では各国が任意での報告を行うこととなっているため、報告国数は各国の意思と能力に大き

く左右されてしまうことや、いわゆる"reporting fatigue"の可能性などが指摘されている。そのような状況下、本制度への参加率を高めるため、軍備の透明性に関する決議を採択したり、2012年5月からは報告の形式を改善し、ネットを通じて質問事項に答える形で報告ができるようシステムを改めたりなど、国連側としては報告国数を増やすべく工夫を重ねている模様であり、今後の報告国数の推移を注視したい。

<表 9 国連軍備登録制度報告国数（地域別）>

報告対象年	2006	2007	2008	2009	2010
アフリカ	15 (12)	8 (7)	4 (3)	4 (3)	1 (0)
アメリカ	22 (16)	13 (6)	15 (9)	10 (2)	19 (10)
アジア太平洋	27 (18)	21 (12)	19 (7)	17 (9)	19 (11)
欧州	47 (15)	46 (13)	40 (10)	39 (15)	44 (13)
中東	2 (1)	3 (1)	2 (1)	2 (1)	2 (1)
合計	113 (62)	91 (39)	80 (30)	72 (30)	85 (35)

注：数字は報告された内容の対象年であり、報告が提出された年ではない。また、カッコ内はNIL 報告書の数。

(出所) UNROCA database, <http://www/un-register.org>.

### (3) 核廃絶決議の賛成国の推移

核兵器のない平和で安全な世界を目指した国際世論の喚起を狙い、日本政府は1994年以来毎年、国連総会に核兵器の廃絶に関する決議を提出している。同決議は、毎年国際社会の圧倒的多数の支持を受けて可決されている。また2011年にはそれまでで最多となる99カ国の共同提案国を集めたが、さらに2012年には過去最多となる賛成国数174カ国を集めるにいたり、核廃絶に関する国際社会の賛意を順調に拡大しつつあることが伺える(表10)。

<表 10 国連総会の核廃絶決議賛成国数の推移>

年度	賛成国数	反対国数	棄権国数
2012	174	1	13
2011	169	1	11
2010	173	1	11
2009	171	2	8
2008	173	4	6
2007	170	3	9

2006	167	3	8
2005	168	2	7
2004	165	3	16
2003	164	2	14
2002	156	2	13

(出所) 外務省「国連総会における我が国提出の核軍縮決議」,

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un\\_cd/gun\\_un/ketsugian.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_cd/gun_un/ketsugian.html) をもとに筆者作成。

#### 4 当該機関に関するアウトカム

##### 指標 6 : 国連の有効性

国際安全保障に関する以下の指標を基に、国際の平和と安全の改善状況を分析する。

- ・世界の武力紛争数の推移
- ・自由や民主主義の普及度
- ・核兵器の数の推移
- ・世界の軍事支出額の推移

##### (1) 世界の武力紛争数の推移

冷戦終了は、東西対立を契機とした第 3 次世界大戦の危機を消滅させた一方で、地域的な局地紛争の増加をもたらした。世界の紛争数の推移を調査しているウプサラ大学のウプサラ紛争データ・プログラム (UCDP) によれば、第 2 次世界大戦終了後から現在に至るまで、総数 248 の紛争が 153 の場所で生じたと報告されている<sup>15</sup>。なお、UCDP は、年間 25 名以上の死者でた紛争を武力紛争 (armed conflicts) と名付けている<sup>16</sup>。そして年間 1000 名以上の死者がでた武力紛争を戦争 (War)、年間の死者数が 25 名以上 1000 名未満の場合を小規模武力紛争 (minor armed conflicts) と呼び、区別している (表 11)。

<sup>15</sup> Lotta Themner and Peter Wallensteen, "Armed conflicts, 1946-2011", *Journal of Peace Research* 2012, vol.49, no.4, 2012, p.565.

<sup>16</sup> Lotta Themner and Peter Wallensteen, "Armed conflicts, 1946-2011", p.572.

<表 11 武力紛争と紛争ロケーション(1989年-2011年)>

紛争レベル	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
小規模紛争数	30	35	39	41	35	35	34	33	32	28	26	27
戦争数	13	15	13	12	10	11	7	8	7	12	13	10
紛争数	43	50	52	53	45	46	41	41	39	40	39	37
紛争ロケーション数	36	37	38	39	32	33	31	31	29	32	31	28
紛争レベル	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1989-2011
小規模紛争数	28	26	25	25	27	28	31	32	30	27	31	89
戦争数	8	6	5	7	5	5	4	5	6	4	6	48
紛争数	36	32	30	32	32	33	35	37	36	31	37	137
紛争ロケーション数	29	24	23	24	23	24	25	27	27	25	30	81

(出所) Lotta Themner and Peter Wallensteen, "Armed Conflicts, 1946-2011", p.567.

それによると、1989年から2011年の間にかけて81の地域で137件の武力紛争が発生しており、2011年の時点では、30の地域で37件の武力紛争が継続中だった。しかし、大規模な戦争に関しては、過去10年間(2002年~2011年)の年間平均発生件数が5.3件というように、極めて低いレベルで安定的に推移していた。大規模戦争の発生件数は、第2次世界大戦後のピークだった1988年と比較し、2011年にはおおよそ60%も低下している。これは、1990年代の大規模戦争の年間平均発生件数が44.6件であったことと比較しても、2000年代にはいり、大規模戦争の発生が稀になってきたという傾向が一段と鮮明になってきたと言えるだろう。死者数が最も顕著だったのはアフガニスタンであり、2011年には3年連続して7000名以上の死者を出した。そしてアフガニスタンの次に、パキスタン、リビア、ソマリア、スーダン、イエーメンが続いていた<sup>17</sup>。

また、2011年に発生した37件の武力紛争のうち、36件が国内において発生していた。これは、武力紛争が国家間で行われるものではなくなってきた傾向を示していると言えるだろう。2009年以降の2年間、国家間紛争は発生していなかったが、2011年、カンボジアとタイ間でプレアビヒア寺院周辺の国境画定を巡り、武力衝突が発生した。また、36件の国内紛争のうち9件は、紛争当事者の一方、あるいは双方に対する軍事的支援を伴った国際的性質を帯びた

<sup>17</sup> Lotta Themner and Peter Wallensteen, "Armed conflicts, 1946-2011", *Journal of Peace Research* 2012, vol.49, no.4, 2012, p.566.

ものだった。このような国際的性質を帯びた国内紛争の年間発生件数は、2010年と比較し、2011年には同数で推移している<sup>18</sup>。

国境画定紛争のような第2次世界大戦以前に主流だった旧来型の武力紛争が衰退していく一方で、武力紛争の原因は、エスノ・ナショナリズムおよび共同体アイデンティティーに基づいた独立国家希求や、アラブの春に顕著に現れた民主化運動などに推移していった。米国主導によるアルカイダ掃討作戦がビンラディン暗殺によりひとつの節目を迎えた一方で、アフガニスタンにおける治安維持の地元政府への権限委譲は、依然として多くの困難を抱えている。

このように大規模戦争発生件数が低水準で推移する一方で、小規模の武力紛争の年間発生件数は、2010年の27件から2011年の31件へと急増していた。2011年にみられたこの急増の原因は、一般的に「アラブの春」が起因するものにとらえられることが多いが、地域別紛争発生件数に照らして考えてみると、アラブの春は部分的に寄与しているだけであり（2010年5件から、2011年6件に増加）、むしろアフリカ大陸における武力衝突の増加が主たる原因だったことがわかる（2010年10件から、2011年15件に増加）（表12）。

1989年から2011年にいたるまでの武力紛争の地域別年間発生件数の地域別合計を求めてみると、全武力紛争数137件のうち、アフリカで33%の46件、アジアで28%の39件の紛争が発生しており、全体の6割強をアフリカとアジアの両地域が占めていたということがわかる（表12）。武力紛争状態が比較的安定しているのがヨーロッパおよび南北米の両地域であり、一方、アフリカおよびアジアの両地域が恒常的な紛争多発地帯であるということがわかる。そのような情勢下、アラブの春とも呼ばれる民主化運動の周辺国への波及により、中東地域が俄然不安定化しているという状況が加わったのが、2013年現在の地政学的な状況である。

<表12 地域別武力紛争(1989年-2011年)>

地域	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
欧州	2	3	7	8	9	5	5	1	0	2	3	1
中東	4	7	8	7	7	6	6	7	4	3	3	3
アジア	16	21	15	20	15	16	16	18	19	16	15	17
アフリカ	12	13	17	14	11	15	10	12	14	17	16	15
米州	9	6	5	4	3	4	4	3	2	2	2	1
全地域	43	50	52	53	45	46	41	41	39	40	39	37

<sup>18</sup> Ibid.

地域	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1989-2011
欧州	2	1	1	2	2	1	2	2	1	1	1	23
中東	3	2	3	3	5	5	4	4	5	5	6	15
アジア	14	12	15	14	16	15	14	15	15	12	13	39
アフリカ	15	15	10	10	7	10	12	13	12	10	15	46
米州	2	2	1	3	2	2	3	3	3	3	2	14
全地域	36	32	30	32	32	33	35	37	36	31	37	137

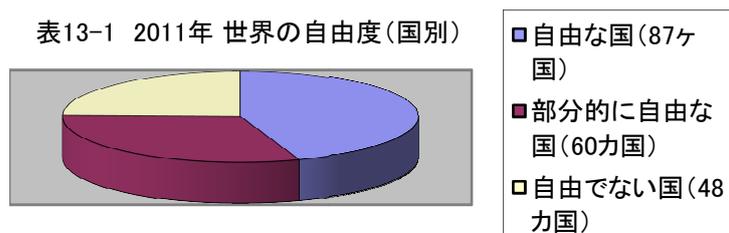
(出所) Lotta Themner and Peter Wallensteen, "Armed Conflicts, 1946-2011", p.567.

## (2) 自由や民主主義の普及度

国連による国際の平和と安全の維持に関する努力がどのような効果を挙げたのかということを知るうえで、ひとつの指標として、世界における自由の達成度が考えられる。また安全保障を人間の安全保障の観点も含めて捉えてみれば、自由の保持や人権の保障という観点も含まれることになると思われるが、それらの観点からも国連は近年民主化支援に力を入れてきた。

世界においてどれだけ自由民主主義や市民的権利が達成されてきたのかを測る指標として、フリーダムハウスの公表している世界の自由度がある。2011年現在のフリーダムハウスの統計によれば、世界の195カ国中117カ国（全体の60%）が選挙による民主主義実施国とされている（表13-1）。この数字は冷戦終了間もない1991年には、世界の183カ国中89カ国、すなわち全体の49%のみが選挙による民主主義を実施していたことに比較すれば、大きく向上している。これは、国連の政務局による選挙支援の取り組みや、平和維持活動を通じて民主的な選挙実施を推進してきた実績の成果と言えよう。

ただし、詳細にみれば、選挙実施国の割合は、過去20年間、恒常的に漸次向上してきたわけではない。冷戦終了後の旧共産国の民主化の波が起きた90年代前半に40%後半台から60%台に急上昇した後、1995年以降の15年間あまりは、60%前後を安定的に推移しているような状況でむしろ停滞していることに留意すべきである（表13-2）。



(出所) Freedom in the World 2012: The Arab Uprisings and their Global Repercussions, Selected data from Freedom House's Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, p.24. <http://www.freedomhouse.org> (accessed on November 28, 2012)

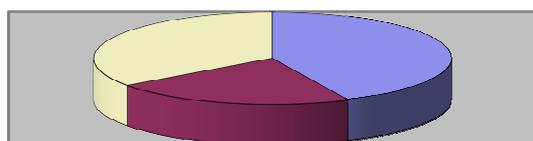
<表 13-2 選挙による民主主義国の割合>

	世界の国家数	選挙による民主主義国家数	選挙による民主主義国家の割合
1991	183	89	49%
1996	191	118	62%
2001	192	121	63%
2006	193	123	64%
2011	195	117	60%

(出所) Freedom in the World 2012, p.29.

また、人口別の世界の自由度をみてみれば、「自由な」人口の全人口中の割合は、冷戦終了直後の1990年の38.87%から、2011年には43%へと4%強増加している(表13-3)。

表13-3 2011年 世界の自由度(人口別)



■自由な国	(3,016,566,100人)
■部分的に自由な国	(1,497,442,500人)
□自由でない国	(2,452,231,500人)

(出所) Freedom in the World 2012, p.24.

次に自由や選挙制民主主義の達成状況を地域別に検討してみると、地域間の格差の状況が鮮明に浮かび上がってくる。フリーダムハウスによる2011年度の調査を参考にみると、西欧は25カ国中24カ国、すなわち96%の国が選挙制民主主義と自由を確立しているのに対して、次に続くのは米州の24カ国、69%のほか、他の地域の遅れが目立っている。とりわけ自由度が低いとされているのが、アフリカと中東という2つの地域である(表13-4)。アラブの春による民衆の蜂起は、ソビエト政権の崩壊以降、民主化進展に最も大きなインパクトをもたらした出来事と位置付けることができるだろうが、今後もアラブ地域において民主化のドミノ現象が起きるかどうかは不透明である。

<表 13-4 地域別傾向>

地域	自由	部分的に自由	自由でない
米州	24(69%)	10(28%)	1(3%)
アジア太平洋	16(41%)	15(38%)	8(21%)
中東欧	13(45%)	9(31%)	7(24%)

中東	1(6%)	4(22%)	13(72%)
サハラ以南アフリカ	9(18%)	21(43%)	19(39%)
西欧	24(96%)	1(4%)	0(0%)

注：カッコ内は域内の国数に占める割合。  
(出所) Freedom in the World 2012, p.10.

### (3) 核兵器削減と軍縮全般の現状

国際の平和と安全の維持という目的のために、国連が主たる目標として創立時より取り組んできたのが、軍縮である。以下、軍縮の概況を把握するために、核兵器の保有状況や世界の軍事支出の状況などの観点から考察する。

#### ① 核兵器の保有状況

東西冷戦の終結を受け、1990年代前半に核軍縮は全般的にみて進展したと言えよう。1991年7月、米露間で第1次戦略兵器削減条約（START I）が署名され、1994年12月発効した。さらに核兵器不拡散条約（NPT）に核保有国であるフランス、中国をはじめとする多数の国家が加盟し、1996年には包括的核実験禁止条約（CTBT）が国連総会で採択された。しかし、その一方で、核不拡散という観点からは大きな後退も経験した。1990年代前半には、NPT締約国である北朝鮮の核開発疑惑が起り、98年にはパキスタンが核実験を行った。

2000年代に入り、核軍縮に関しては2002年5月に米露間でモスクワ条約（SORT）が署名された。2000年代後半にはアメリカでは「核のない世界」を掲げたオバマ政権が誕生し、米露間の核軍縮交渉の進展にも拍車がかかった。2010年4月には、第4次戦略兵器削減条約（新START）が署名され、2011年2月に発効した。同条約は、戦略核兵器の総数の削減だけでなく、検査スケジュール、データ交換、モニタリングや検証体制に関する取極めを含んだものだったため、核保有状況に関する透明性や予見性を高めるという観点からも大きな意義をもつものだった（表14）。しかし、その一方で、2006年にはNPT加盟国である北朝鮮が核実験を行い、同様にNPT加盟国であるシリアやイランにおいても核開発疑惑が高まるなど、核不拡散の観点からは、大きな後退も経験した。シリアに関しては、2007年にシリア国内の核関連（と疑われた）施設がイスラエルにより空爆されたが、イランに関しては、核開発が現在も進行中であると懸念されている。

<表 14 米露間核軍縮交渉>

条約	署名日	発効日	※	★	失効日
START	1991.7.31	1994.12.5	6000	1600	2009.12.5
SORT	2002.5.24	2003.6.1	1700-2200	-	-
新 START	2010.4.8	2011.2.5	1550	800	2021.2.5

※ total treaty accountable nuclear warheads

★ total strategic nuclear delivery vehicles

注: SORT は total strategic nuclear delivery vehicles に関して数値的な制約を課していなかった。また失効日は当初 2012 年 12 月 31 日とされていたが、後継条約とも言える新 START の成立により、失効した。

(出所) SIPRI Yearbook 2012, Table 8.1. Russian – US nuclear arms reduction treaties' force limits, p.356.

2012 年の SIPRI のデータによれば、2012 年初頭、アメリカ合衆国、ロシア、イギリス、フランス、中国、インド、パキスタン、イスラエルの 8 カ国がおおよそ 4,400 個の使用可能な(operational)核弾頭を所有しているとみられている<sup>19</sup>。すべての核弾頭数は、2012 年初頭現在、約 19,000 個であり、1 年前の 2011 年初頭が 20,530 個であったことと比較し、明らかに減少している (表 15)。これは、主に米露間の新 START 条約により、米露が戦略核兵器の在庫を縮小したことと、旧式化した兵器を処分したことによる。アメリカ合衆国は、2011 年 8,500 個だった核弾頭を 2012 年 8,000 個に、ロシアは 2011 年 11,000 個だった核弾頭を 2012 年 10,000 個に縮小した<sup>20</sup>。

しかしながら、合法的核兵器保有国である 5 カ国 (アメリカ合衆国、ロシア、イギリス、フランス、中国) すべてが、新規の核兵器配備システムを設置するか、その計画を公表することにより、今後も継続して核兵器を保有する意思を内外に示している<sup>21</sup>。インド、パキスタンに関しては、核兵器開発続行に関する懸念が消えない。

このように、世界における核兵器の総数は減少したが、長期的な核兵器の近代化計画の進行により、数は少ないが、より近代的な核の脅威に世界が晒されている状況に変化はないことに留意すべきである。

<表 15 世界の核保有状況 (2012 年 1 月現在) >

国名	最初の核実験実施年	配備済み核弾頭数	ほかの核弾頭数	全在庫数
米国	1945	2,150	5,850	~8,000
ロシア	1949	1,800	8,200	~10,000

<sup>19</sup> SIPRI Yearbook 2012, p.308.

<sup>20</sup> SIPRI Yearbook 2012, pp.307-308.

<sup>21</sup> SIPRI Yearbook 2012, p.307.

英国	1952	160	65	225
フランス	1960	290	10	~300
中国	1964	-	200	~240
インド	1974	-	80-100	80-100
パキスタン	1998	-	90-110	90-110
イスラエル	不明	-	~80	~80
北朝鮮	2006	-	-	?
合計		~4,400	~14,600	~19,000

(出所) SIPRI Yearbook 2012, Table 7.1. World nuclear forces, January 2012, p.308.

## ② 世界の軍事支出の推移

2011年度のSIPRIの軍事支出データによれば、世界軍事支出額(名目)は1兆7400億米ドルで、1998年から始まった13年間の伸長の後、初めて前年比0.3%増と微増にとどまりほぼ横ばいに転じた(表16)。2001年から2009年までの世界の軍事支出額の年間平均増加率が4.5%であったことを考慮すると、前年比0.3%増という数字は、世界の軍事費伸長のピーク超えを示しているという見方も出ているが、まだ楽観視するには時期尚早であろう。

<表16 世界の軍事支出額(2002年-2011年)>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
世界合計	1146	1218	1286	1340	1383	1436	1513	1613	1629	1634

(単位: 10億米ドル、2002-2011年の数字は、2010年の固定価格及び恒常為替レート表示。)

(出所) SIPRI Yearbook 2012, Table 4.1. Military expenditure by region, by international organization and by income group, 2002-11, p.150-151.

今回のこの変化は、2011年度には、世界の軍事支出大国の6カ国(ブラジル、フランス、ドイツ、インド、英国、アメリカ合衆国)が主に財政危機への対応などから軍事費を削減したことに起因している。しかし、その一方で、中国およびロシアが軍事費を大幅に増加させていることから、2011年度の傾向が今後とも継続するか否かは予断を許さない状況である(表17)。

さらに詳細に検討すると、この軍事支出の横ばい現象は、グローバルな経済危機への対応から、アメリカおよびヨーロッパの各国における財政赤字削減の圧力が軍事支出部門にまで及んできたことの効果が大きい。軍事支出額世界第1位抛出国アメリカのオバマ政権は、共和党との長期にわたった折衝の末、財政赤字削減のために、名目1.2%の軍事費削減に成功した。2011年度にみられた

米議会による財政赤字削減圧力は今後も継続する見通しであり、またイラクやアフガニスタンからの撤退完了も、追加的な軍事支出の抑制につながっていくとみられている<sup>22</sup>。

西欧の3大軍事支出国であるフランス、ドイツ、英国に関しても、財政緊縮政策が軍事費削減へと導いた。フランスの軍事費は2008年以來4%も減少している。一方、ドイツは同期間において1.4%の軍事費削減、英国は0.6%の削減しかしていないが、両国とも近い将来大幅な軍事費削減が見込まれている。ユーロ圏においては、ギリシャ、スペイン、イタリア、アイルランドなどの国々の債務危機の結果、大幅な財政切り詰めと軍事費削減を行った<sup>23</sup>。

このように欧米における軍事費削減傾向が明らかになる一方で、大幅な軍事費増加を見せたのが、ロシアと中国という2大軍事支出大国である。ロシアは2011年度に前年比9.3%増の総額719億ドルを支出し、英国、フランスを抜いて、世界第3位の軍事費支出国に躍り出た。さらにロシアは、2011年から2020年までの10カ年計画において、旧ソビエト時代の旧式装備を改め軍備の近代化を推進するために、大幅な軍事費増加を見込んでいる。また中国も同様に、2011年度には総額82億ドルを軍事費に支出し、前年比6.7%の増加を見せた(表17)<sup>24</sup>。

<表17 主要国の軍事支出(2002年-2011年)>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
米国	432.5	492.2	536.5	562.0	570.8	585.7	629.1	679.6	698.3	689.6
中国	[47.8]	[52.0]	[57.5]	[64.7]	[76.1]	[87.7]	[96.7]	[116.7]	[121.1]	[129.3]
ロシア	[35.8]	[38.1]	[39.6]	[43.2]	[47.3]	[51.3]	[56.9]	[59.6]	[58.6]	[64.1]
英国	49.1	52.6	53.2	53.7	54.0	55.7	58.2	59.4	58.1	57.9
フランス	58.6	60.1	62.0	60.7	61.1	61.3	60.7	64.7	59.1	58.2
ドイツ	46.6	46.0	44.5	43.8	42.8	42.9	44.1	45.8	45.1	[43.5]

(単位:10億米ドル、小数点第2位以下は四捨五入。2002-2011年の数字は、2010年の固定価格及び恒常為替レート表示。[ ]内はSIPRIによる推定値。

(出所) SIPRI Yearbook 2012, Table 4.9. Military expenditure by country, pp.195-201.

また地域別にみても、アジア太平洋地域においては、2011年度には前年比2.4%の増加が観測された。これは、先ほど述べた中国の軍事費伸長が大きく影響している。アフリカにおいては、地域全体で8.6%の増加がみられた。これは、リビアとの関係を考慮したアルジェリアにおいて軍事支出が44%増加した

<sup>22</sup> SIPRI Yearbook 2012, pp.162-163.

<sup>23</sup> SIPRI Yearbook 2012, pp.173-180.

<sup>24</sup> SIPRI Yearbook 2012, pp/153-154

ことが大きく寄与している。中東地域における軍事費増加は明らかであるが、統計的に具体的な数字がつかみ切れていない現状である。ラテン・アメリカにおいては、軍事支出は 2011 年度に 3.3%低下した（表 18）。これは、同地域における最大支出国であるブラジルがインフレと景気の抑制のために、2011 年度の軍事費を前年比 8.2%（28 億ドル）削減したことが大きい<sup>25</sup>。

<表 18 地域別の軍事支出（2002 年- 2011 年）>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
アフリカ	19.5	19.4	21.8	22.7	23.7	(24.5)	(27.9)	(28.6)	(29.6)	(32.2)
米州	497	552	600	631	644	664	714	768	791	780
アジア太平洋	204	213	224	236	249	267	283	317	322	330
欧州	347	352	354	356	365	373	384	392	375	376
中東	78.0	81.5	86.3	94.3	101	107	104	(108)	(111)	(116)

注：数字は、10 億米ドル。2002-2011 年の数字は、2010 年の固定価格及び恒常為替レート表示。  
（ ）内は地域の 90%未満の国家のデータの合計。

（出所）SIPRI Yearbook 2012, Table 4.1. Military expenditure by region, by international organizations and by income group, 2002-11, pp.150-151.

## 5 当該機関のプロセスの評価

### 指標 7：

PKO の派遣にあたり、各国の協力を効率的に取り付けているかを、PKO 要員派遣国数の推移、PKO 派遣国別要員数、PKO 分担金負担国ランキングなどをもとに分析する。

PKO は国連憲章に明文の規定をもたないながらも、国連の安全保障分野における最も大きなウェイトを占める活動として発展してきた。そのような PKO 派遣に関し、国連が各国からの協力を効率的に取り付けているかどうかを要員面および財政面の両面から検討したい。

### （1）PKO への要員派遣の協力

2012 年 10 月 31 日現在、要員派遣国数の合計は 115 カ国で、文民要員を除く要員合計数は、97,306 名である。その内訳は、警察要員（個人）6355 名、警察部隊要員 7280 名、軍事監視要員等 2000 名、軍事部隊要員 81,671 名である。

冷戦後の大きな変化としてまず挙げられるのは、PKO 要員派遣国総数の激増

<sup>25</sup> SIPRI Yearbook 2012, pp.150-151 and pp.167-172.

である。冷戦終了前の 1988 年には 26 カ国であったが、2012 年には 4 倍以上の 115 カ国に急増した。これは、国連がより幅広く多くの国々に要員派遣協力を仰ぎ、それを得ていることを示唆していると考えられる（表 19）。

<表 19 PKO 要員派遣国数の推移>

年	1988	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PKO 要員派遣国数	26	76	74	71	76	86	92	90	89	97

年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PKO 要員派遣国数	105	109	115	122	124	122	123	122	115

注：2012 年のデータは 10 月末現在。

（出所）Global Policy Forum websites,

<http://www.globalpolicy.org/security-council/peacekeeping/peacekeeping-data.html>

その他の変化として、要員派遣国数が増えただけでなく、冷戦中、安保理常任理事国は中立性の保持のために PKO に要員を派遣しないとされていたが、冷戦後は常任理事国も積極的に要員を提供するようになったことが挙げられる。たとえば 2012 年 10 月末現在、中国は 1931 名、フランスはおよそ 993 名の要員を提供している（表 20）。これは、冷戦終結後には中立性に関する懸念が薄らいだこと、および PKO 活動の規模的拡大に伴い、従来のように中規模国と途上国のみでは要員のすべてを賄えなくなったことなどに起因している。ただし、要員派遣国の大多数がバングラデシュやパキスタンをはじめとする途上国によって占められているというのも否定しがたい事実である。

<表 20 PKO 派遣国別要員数（2012 年 10 月 31 日現在）>

順位	国名	合計（人）	文民警察要員（人）	軍事監視要員（人）	部隊要員（人）
1	バングラデシュ	9142	1967	84	7091
2	パキスタン	9113	675	89	8349
3	インド	7899	1039	77	6783
4	エチオピア	5701	20	110	5571
5	ナイジェリア	5590	573	68	4949
6	ルワンダ	4596	472	17	4107
7	ネパール	4534	734	58	3742
8	エジプト	4128	461	90	3577
9	ヨルダン	3594	1863	54	1677

10	ガーナ	2804	182	58	2564
16	中国	1931	91	43	1797
27	フランス	993	57	20	916
37	日本	527 (注)	0	0	527
46	英国	285	2	5	278
48	ドイツ	232	15	10	207
58	米国	136	111	8	17
65	ロシア	85	18	63	4
合計	全派遣国の合計	97306	13635	2000	81671

注：日本政府はPKO法に基づき、MINUSTAH（ハイチ）に341名、UNDOF（ゴラン高原）に47名、UNMISS（南スーダン）に352名の計740名を派遣中。ただし、これらの要員のうち、国連によって経費が賄われない要員は、国連統計上の要員数に含まれない。

（出所）外務省ホームページをもとに筆者作成。

総会第4委員会PKO特別委員会は、本質的には国連加盟国を構成員とする政府間意思決定機関であるが、PKOの重要性、役割、課題などに関する国連事務局と（要員派遣国を含む）関心加盟国との間の共通認識の醸成にも精力的に取り組んでいる。同認識は、関係各国からの協力をとりつけるための基盤となりうるものであることから、大きな意義があると言えよう。

一方、個別のPKOミッションについて要員面での協力を得るためには、各ミッションの詳細について要員派遣国の理解を得ることが重要であるが、要員派遣国の間には、個別のPKOミッションのマンデートや運用の詳細に関する情報の共有に関して、若干のジレンマが見受けられるようである。近年PKOに課せられる任務は極めて幅広いものとなっており、かつ現地においては、複雑な状況の変化に適切かつ迅速に対応することが求められるようになってきている。したがって、ミッションのマンデートや運用の詳細に関する要員派遣国の理解や支持の有無が、より一層重要となってきた。しかしながら、ミッションのマンデートの決定を司る安保理の意思決定システムがそのような要請に十分応えられるようなものとはなっていないため、要員派遣国の間では、同システムのいっそうの改善が図られるべきだという要求が強かった。これらの声の高まりを受け、安保理、要員派遣国、事務局の3者間の協議の場を設ける目的のため、要員派遣国会合の開催や、要員派遣国との事前協議の定例化などの様々な取り組みが行われるようになってきている<sup>26</sup>。

## （2）PKOへの財政面での協力

<sup>26</sup> UN document, S/RES/1353(2001), 13 June 2001 and S/2010/507, para. 33.

PKOの予算制度は、それが元来国連憲章で明文規定されていた行為ではなかったということもあり、制度的にも数多くの修正を経て、その結果として現在の予算制度に至ったという歴史的経緯がある。まずPKOに要する費用は、原則、通常予算の分担金負担割合とは別の特別分担金割合が適用されており、常任理事国に対し相対的に比重が重くかかるようなシステムになっている。その結果、PKO分担金負担国の上位国は、2011-2012年現在で米国が第1位の27%、日本が第2位の13%、イギリス、ドイツ、フランスがそれぞれ第3位から第5位（いずれも8%）をしめるという状況になっている（表21）。このことから、PKOに対して要員を実際に派遣している国の大多数が途上国であるのに対し、一方で財政面の負担をしているのは先進国であるという構図が指摘できる。

<表21 PKO分担金負担国上位ランキング（2011-12年）>

順位	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
国名	米 国	日 本	英 国	ド イ ツ	フ ラ ン ス	イ タ リ ア	中 国	カ ナ ダ	ス ペ イ ン	韓 国	ロ シ ア	豪 州	オ ラ ン ダ	ス イ ス	ベ ル ギ ー
割合 (%)	27	13	8	8	8	5	4	3	3	2	2	2	2	1	1

注：割合の数字は、少数点第1位以下を四捨五入。

（出所）UN DPKO, "Background note: United Nations Peacekeeping"

#### 指標8：

地域的機構（NATO、アフリカ連合など）と国連の連携について分析する。PKO、選挙監視団等における協力の現状や、協力の枠組みのあり方など。

冷戦終結後、国際社会の要請に応え国連の平和維持活動が質と量の両面において急拡大していった一方で、国連財政の逼迫という事態の前に、国連の限られた資源が平和維持活動に集中的に投入されているという事実に対する批判や、それらを遂行するにふさわしい能力を国連が保持しているのかという議論なども巻き起こるところとなった。ソマリアや旧ユーゴスラビアでの撤退やルワンダでの虐殺など1990年代前半に起きた一連の失敗が契機となり、1990年代後半には、国連はドナーの援助疲れやPKO分担金の未払い額の増大などという事態に直面していた。その頃同時進行で起きていた現象が、平和創造、平和維持、平和強制の分野における地域機構・サブ地域機構の役割の増大であった。1990年代に起きたリベリア、シエラレオネ、ハイチ、クロアチア、グルジア、タジキスタン、ボスニア・ヘルツェゴビヤ、カンボジア、パプア・ニューギニアな

どの事例は、どれも問題解決のためにこれらの地域機構やサブ地域機構との連携を探ったものだった。

国連と地域機構との協力の枠組みに関し、国連憲章は国連と地域機構との関係について、次のように定めている。まず国連憲章第6章33条1項が、紛争の平和的解決のために地域的機関および地域機構への紛争の付託を定めている。さらに憲章第8章52条2項は、「地方的紛争を安保理に付託する前に、地域的取極あるいは地域的機関によってこの紛争を平和的に解決するようあらゆる努力をしなければならない」と規定している。一方、紛争の強制的解決に関しては、憲章第8章53条1項において、安保理は地域的取極あるいは地域的機関を利用することができるかとされている。さらに同54条は地域的取極あるいは地域的機関による安保理への通報義務についても規定している。

冷戦終了後1992年1月、ガリ事務総長は『平和への課題』を発表し、地域機構が平和関連分野で果たすべき役割について推奨した。さらに1995年1月には『平和への課題：追補』を発表し、平和維持のために国連と地域機構が形成しうる様々な協力の形態のアウトラインを示唆した。それに示された形態には、まず協議（consultation）がある。協議には、総会に対し定期報告がなされるような公式な形態と、事務総長のイニシアティブで地域機構の長が召集されるような非公式な形態とがある。次に、外交的支援（diplomatic support）である。地域機構は国連が主導する平和創造活動のプロセスに参加することにより、国連の仲介する平和創造を支援したり、平和維持活動の設置に協力している。たとえば、ソマリアの事例においては、アフリカ連合、アラブ連盟、イスラム諸国会議機構などが国連の外交交渉を援助してきた。最後に、具体的な事業活動への協力の形態として、事業支援（operational support）、共同派遣（co-deployment）、共同活動（joint operation）の3つの形態がある。事業支援による具体的な活動形態は、現地のニーズにより様々である。極端な例としては、旧ユーゴスラビアにおけるNATOによる空爆のような形態をとることもあれば、NATO主導の多国籍軍によるクロアチアにおける安全地帯の設置と維持のような形態をとることもある。共同派遣とは、国連の現地ミッションが地域機構の平和維持軍と連携しながら派遣されるケースである。リベリアやシエラレオネにおける西アフリカ諸国経済共同体との共同派遣の事例や、グルジアやタジキスタンにおける独立国家共同体との共同派遣の例などがある。共同活動とは、平和維持活動が国連と地域機構の双方によって共同で設置され、監督されるケースである。ハイチに派遣されたハイチ国際文民ミッション（MICIVIH : International Civilian Mission in Haiti）は、国連と米州機構が共同で設置し、要員整備、指令、財政などの責任を共有した例である。

一方、安保理も1993年以降、地域機構との連携のあり方を探求し、安保理決

議や議長声明などを採択し、その重要性を強調してきた。それらの成果に基づき 1999 年 3 月 PKO 局は、地域機構との協力のあり方に関する原則やメカニズムの雛型をまとめた文書（Suggested Principles and Mechanisms to Enhance Cooperation between the United Nations and Regional Bodies）を発表した<sup>27</sup>。

そして、国連は多くの（広義の）地域機構、サブ地域機構、地域間機構と、平和維持あるいは平和関連分野における協力関係を築くことに成功してきた。とりわけ NATO、アフリカ連合、アラブ連盟、米州機構、西アフリカ諸国経済共同体、欧州連合、欧州安全保障協力機構などとは、強い連携関係を築いてきており注目される<sup>28</sup>。（注：ただし、NATO は自らを国連憲章第 8 章の定義する地域機構とは認めていない。）具体的には、アフリカ連合平和・安全保障理事会（PSC）と国連安保理が定期的に協議する場が設けられている他、国連と EU などの地域機構・サブ地域機構との協力に関するブリーフィングが国連安保理において頻繁に開催されている。

これらの地域機構の中で最も豊潤な物的および人的資源と高い軍事能力を備えているのが NATO であり、1990 年代のデイトン合意の実施、2000 年代のアフガニスタンにおける国際治安支援部隊（ISAF）への参加による初の域外活動の遂行など、国際の平和と安全の維持のために NATO は目覚ましい実績を残してきた。しかし、すべての地域機構が NATO のような豊潤な資源や高い能力に恵まれているわけではなく、むしろ紛争多発地帯の地域機構の中には、資金的かつ人的資源の逼迫などのなんらかの困難を抱えているところのほうが多い。

したがって、そのような困難な状況にある地域機構の紛争解決・平和維持における能力を国連がいかにして活用するかということは、非常に重要な課題である。そのような困難な状況にある地域における具体的な協力例としては、国連とアフリカ連合の合同ハイブリッド・ミッションで、ダルフルに展開されている UNAMID などが挙げられよう。さらには、地域機構によるミッションを国連が承認することによって、国連が地域機構に必要な支援—ロジスティック支援など—の協力をする例なども注目される。具体的な協力例としては、ソマリアにおけるアフリカ連合のミッションである AU ソマリア平和維持部隊（AMISOM）や、マリにおけるアフリカ連合と西アフリカ諸国経済共同体の合

---

<sup>27</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Lessons Learned Unit, Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/Arrangements in a Peacekeeping Environment, Suggested Principles and Mechanisms, March 1999, Part II: Suggested Principles and Mechanisms to Enhance Cooperation between the United Nations and Regional Bodies.

<sup>28</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Lessons Learned Unit, Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/Arrangements in a Peacekeeping Environment, Suggested Principles and Mechanisms, Annex: Regional, Subregional and Inter-regional Organizations/Arrangements Cooperating with the United Nations in Peacekeeping and Peace-related Activities.

同ミッションであるアフリカ主導国際マリ支援団 (AFISMA) などが挙げられる。

## 6 おわりに

冷戦解消後、安保理の機能の復活に伴い、国際社会からの強い期待に応えるかたちで、国連の安全保障分野における活動は機能的にも規模的にも拡大してきた。

平和維持活動の分野においては、旧来型の停戦監視を主たる目的としたものから、冷戦解消後には、選挙支援や暫定統治機構を含む複合的なものなど、大きくその機能を変容させてきた。近年では、平和創造や平和構築などを行う特別政治ミッションの派遣も活発化させており、継ぎ目のない支援の強化に尽力していると言えよう。また、国連は、安全保障分野の活動において地域機構との連携強化やその活用にも努めてきた。安保理の主要な牙たる制裁措置に関しても、対イラク制裁の失敗後には、スマートサンクションの導入などよりターゲットを絞った効果的な制裁方法の開発に尽力してきた。軍縮分野に関しても、とりわけ国連は軍縮に関する規範形成の分野において大きな役割を果たしてきた。多様な軍縮関連条約の採択と締約国の増加は、国連による活動の大きな成果であると言えよう。

このように国連は大きな成果を挙げてきたにもかかわらず、着目すべきは、そのコストの低廉さである。国連の安全保障関連費用の世界 GDP に占める割合は、湾岸戦争終了後の過去 20 年間の平均をとってみると、わずか 0.00833% となっている。さらに世界全体の軍事支出費と比較した場合、国連の安全保障関連費用の世界軍事支出費に対する割合は、過去 5 年間の平均でわずか 0.51% である。これらは、国連の安全保障分野への投資が軍事費への投資と比較し、きわめて僅少、かつコスト・パフォーマンスの高い活動であることを示唆していると考えられる。

一方、このような国連の安全保障分野の活動と日本の外交方針との合致性をみてみると、日本は第 2 次世界大戦後、国連への加盟が承認されると、国際社会への平和的貢献をモットーに、積極的に国連の活動に協力してきた。日本は国連の分担金負担度では、米国に次ぎ世界第 2 位を占めている。また湾岸戦争以降、国際社会においてより積極的な役割を果たす必要があるという観点から、1992 年 6 月、国連 PKO 等に対する協力に関する法律「国際平和協力法」を制定し、物的および人的協力を積極的に行ってきた。現在 PKO への財政貢献国としては、米国に次ぎ世界第 2 位の地位を占めている。一方、PKO への人的貢献に関しては、国連 PKO、人道的な国際救援活動、国際的な選挙監視活動への協

力などを行うにあたり、PKO参加5原則に従うべきことが定められている。PKO参加5原則とは、①停戦合意の存在、②受入国の同意、③中立性の保持、④これらの条件が満たされなくなった場合における一時的な業務の中断と、長期にわたり困難な場合における派遣の終了、⑤武器使用は自衛などの最小限の目的に限るとされていることを意味する。このような厳しい足枷のある中、2012年10月現在、日本はPKOに対する世界第37位の要員派遣も果たしているが、さらなる一層の人的貢献の拡大が切実に望まれるところである<sup>29</sup>。

---

<sup>29</sup> See UN/DPKO's website at [www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/October12\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/October12_1.pdf) (accessed on 9 Feb 2013).

## 第3章 国際連合（人権分野）

古川浩司（中京大学）

### 1 はじめに

本章では、国際連合の人権分野における活動の評価を試みる。

国連にとって、人権の実現のための国際協力の達成は、その目的の1つである。国連で人権分野に関わる機関として、国連憲章に基づくものと人権条約に基づくものがある。国連憲章に基づく機関として、総会、安全保障理事会、国際司法裁判所、経済社会理事会といった国連主要機関、総会の補助機関である人権理事会、経済社会理事会の機能委員会である女性の地位委員会及び犯罪防止・刑事司法委員会、そして人権理事会や人権条約機関の事務局の役割も担う人権高等弁務官事務所があげられる。一方、人権条約に基づく機関として、自由権規約（市民的及び政治的権利に関する国際規約）、社会権規約（経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約）、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、拷問等禁止条約、子どもの権利条約、移住労働者権利条約、障害者権利条約、強制失踪条約に基づく委員会があげられる<sup>30</sup>。

さて、2000年代に入り、最も改革が行われた分野の一つとして、人権分野があげられるのではないだろうか。というのも、2005年9月の国際連合首脳会合「成果文書」を受け、2006年3月の人権理事会の設立（経済社会理事会下部機関であった人権委員会を改組して総会下部組織に格上げ）、全加盟国の人権状況審査制度（UPR）の新設、また2010年7月の国連女性機関（UN Women<sup>31</sup>）の設置決定など、数多くの制度改革が行われてきたからである。

このような中で、国連における人権分野に関する機関である人権高等弁務官事務所（OHCHR）<sup>32</sup>やUN Womenなどはどのように評価できるのか。本論では、当該機関の位置づけ、アウトカム、アウトプット、プロセスの観点から、この点を考察してみたい。

---

<sup>30</sup> 阿部浩己・今井直・藤本俊明『テキストブック国際人権法【第3版】』日本評論社、2009年、79-81頁を参照。

<sup>31</sup> DAW（国連女性地位向上部）、INSTRAW（国際婦人調査訓練研究所）、OSAGI（国連ジェンダー問題特別顧問事務所）、UNIFEM（国連女性開発基金）の4機関を統合して設立された、United Nations Entity for Gender Equality and Empowerment of Women（ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連機関）の略称。

<sup>32</sup> OHCHRは1993年の世界人権会議の勧告を受けて国連総会決議48/141により設立された機関である。

## 2 当該機関の位置付けとインプット

### 指標 1：(定性的指標) 人権分野における国連のミッション

国連の人権活動における目的は、現実には発生する人権侵害に対処することである。その目的のために、国連にはさまざまな機関があるが、主に政府代表から構成される機関（総会第 3 委員会、人権理事会など）と主に個人資格の専門家から構成される機関（人権理事会諮問委員会、人権条約に基づく機関など）、そして事務局機能（OHCHR）を有する機関がある<sup>33</sup>。

その際、注意しなければならないのは、特に前者は極めて政治的な決定がなされるため、その決定が国際公益に資するか否かを判断するのが非常に難しいということである。例えば、総会や人権理事会である国に対する人権非難決議が採択されたとしても、反対する国にとっては内政干渉であるし、その決議に拘束力がないため、すぐにその効果が表れるものでもない。

とは言え、だからと言って、何もしないということになれば、国連の人権分野の目的は全く進展しないことになる。ゆえに、基本的にどうしても現状では議論の場としての役割が大きくならざるを得ない。

### 指標 2：国連の人権関連予算の推移及び割合

標記に関する指標として、国連の人権分野と主要人権 NGO の予算の推移からの考察が考えられる。そこでまず、国連の人権分野の予算の推移を説明する。

国連（人権分野）の予算は、2002-2003 年は約 1.23 億ドルであったのに対し、2012-2013 年は約 4.11 億ドル（概算）に達し、ここ 10 年で 3 倍以上に増加している（表 1）。なお、このうち、通常予算の伸びが約 4800 万ドルから約 1.56 億ドル、予算外資金は約 7400 万ドルから約 2.55 億ドルとともに 3 倍以上の伸びである。なお、国連予算全体に占める割合は、通常予算が約 1.6%（2002-2003）から約 2.9%（2012-2013）、予算外資金が約 1.7%（2002-2003）から約 2%となっている（表 1）。

<sup>33</sup> 古川浩司「国際連合（人権分野）」（田所昌幸・城山英明編『国際機関と日本』日本経済評論社、2004 年所収）239 頁を参照。

<表1 国連（人権分野）予算（歳入）<sup>34</sup>>

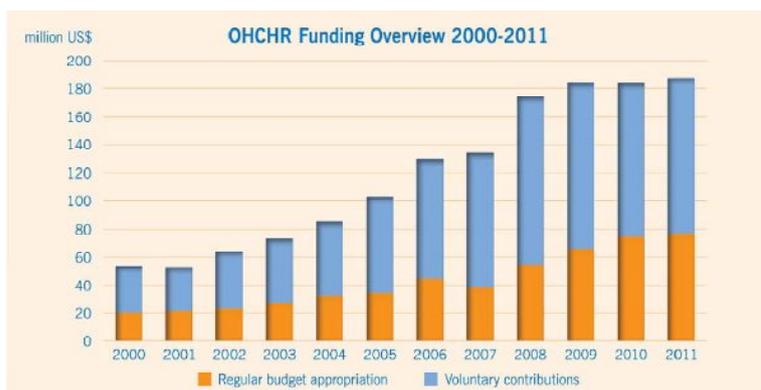
	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013
通常予算	48149.8	59908.0	77958.5	116921.9	141191.4	155796.1
予算外資金	74370.4	112765.5	156469.4	199679.2	258214.0	254743.0
合計	122520.2	172673.5	234427.9	316601.1	399405.4	410539.1

（単位：1000米ドル）

（出所）国連文書（A/60/6（Sect.23）、A/62/6（Sect.23）、A/64/6（Sect.23）、A/66/6（Sect.24））をもとに筆者作成。

また、OHCHRが公表した年次報告書によれば、2002年に通常予算が約2000万ドル、自発的拠出金が約4000万ドルであったのに対し、2011年は通常予算が約8000万ドル、約1.2億ドルとなり、通常予算が約4倍、自発的拠出金は約3倍になっている（表2）。

<表2 OHCHRの歳入の推移>



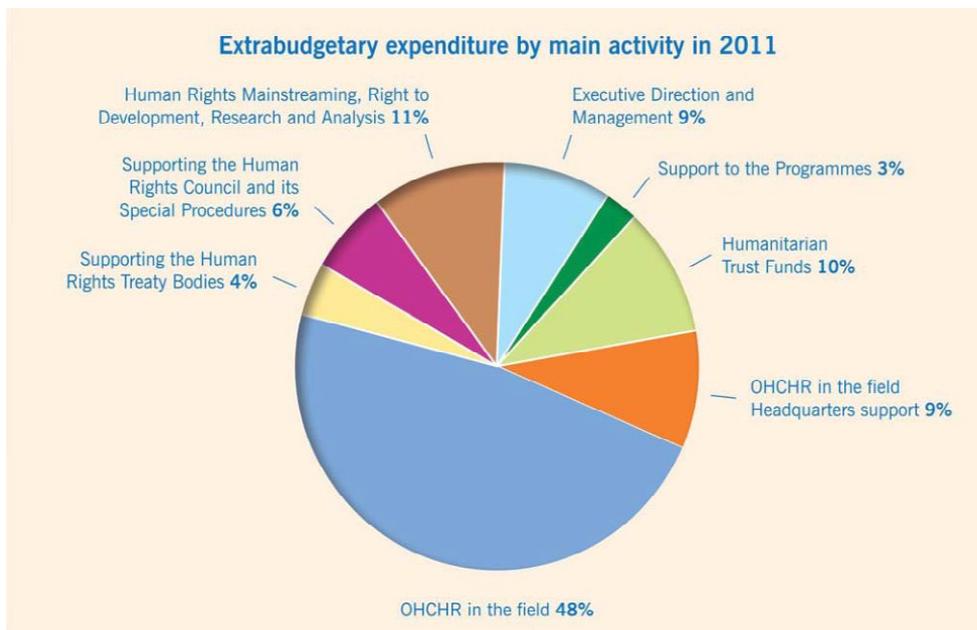
（出所）OHCHR Report 2011<sup>35</sup>, p.124.

なお、2011年におけるOHCHRの活動を、予算外資金と通常予算の歳出の内訳から比較すると、現地における活動には予算外資金の48%が充てられており（通常予算では11%）、各国がOHCHRに予算外資金として自発的拠出金を拠出する際には、現地における人権活動を重視していることが読み取れる（表3・表4）。

<sup>34</sup>通常予算は2002-2003～2008-2009は支出、2010-2011は承認（予算外資金は概算）、2012-2013は概算。

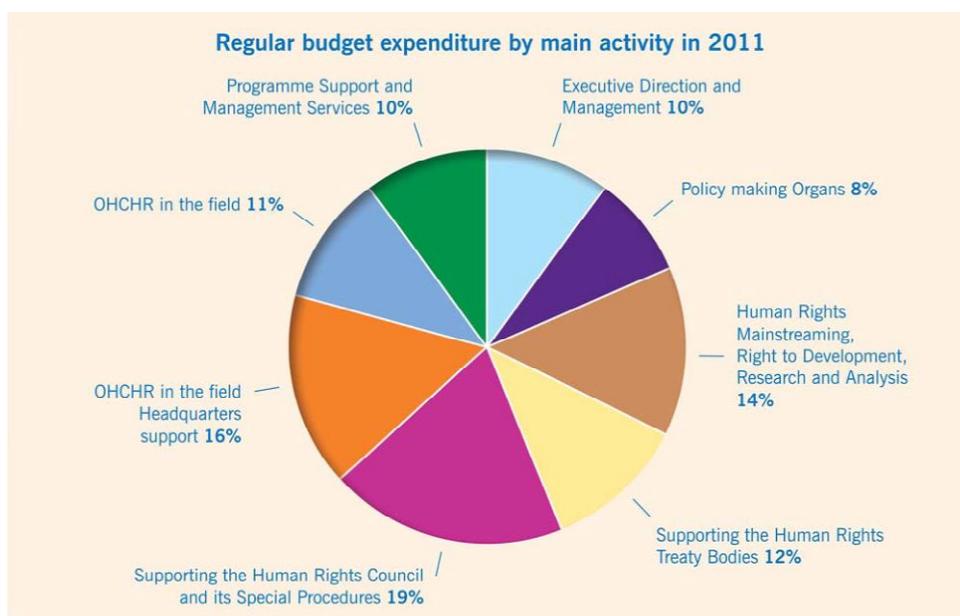
<sup>35</sup> OHCHR Report 2011  
[http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web\\_version/ohchr\\_report2011\\_web/index.html](http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/index.html)  
 なお、アクセス日は特に記述のない限り、2013年3月10日である。

<表 3 予算外資金の歳出の内訳（2011年）>



(出所) OHCHR Report 2011, p.144.

<表 4 通常予算の歳出の内訳（2011年）>



(出所) OHCHR Report 2011, p.145.

これに伴い、職員数も 2002-2003 年の 291 人（専門職 200 人、一般事務職 91 人）から、2012-2013 年には 1120 人（専門職 570 人、一般事務職 412 人、その他 137 人）まで増加している。このうち、通常予算による常設ポストは、2002-2003 年の 166 人から 2012-2013 年の 351 人となって約 2 倍以上に増加し

ているのに対し、予算外資金による一時ポストは 2002-2003 年の 125 人から 2012-2013 年の 765 人となって約 6 倍以上に増加している（表 5）。なお、2011 年現在、OHCHR には 12 の地域事務所／センター（東アフリカ・南アフリカ・西アフリカ・中央アフリカ・東南アジア・太平洋・中東・中央アジア・欧州・中央アメリカ・南部アメリカ・南西アジア・アラブ地域）と 13 の国の現地事務所（ボリビア・カンボジア・コロンビア・グアテマラ・ギニア・モーリタニア・メキシコ・ネパール・トーゴ・チュニジア・ウガンダ・コソボ・パレスチナ）がある<sup>36</sup>。

<表 5 国連（人権分野）の総数・等級別分類>

カテゴリー	常設ポスト						一時ポスト												合計					
	通常予算						通常予算						予算外資金											
	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013
専門職以上																								
USG	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
ASG	1	1	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	2
D-2	1	1	3	4	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	4	3	3
D-1	3	4	6	9	9	9	0	0	0	0	0	0	1	3	3	3	3	3	4	7	9	12	12	
P-5	16	19	36	42	42	42	0	0	0	0	0	0	10	21	22	31	35	36	26	40	58	73	77	
P-4/3	70	77	139	175	178	183	0	0	0	0	1	2	52	148	161	215	244	244	122	225	300	390	423	
P-2/1	17	17	18	20	20	20	0	0	0	0	0	0	28	31	33	35	0	0	45	48	51	55	45	
小計	109	120	204	252	255	260	0	0	0	0	1	3	91	203	219	284	307	307	200	323	423	536	563	
一般事務職																								
Principal level	2	2	2	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	6	6	6	
Other level	55	55	69	77	78	82	0	0	0	0	1	1	34	173	174	280	314	324	89	228	243	357	393	
小計	57	57	71	81	82	86	0	0	0	0	1	1	34	173	174	282	316	326	91	230	245	363	399	
その他																								
Local level				4	4	4										0	0	0	0	0	4	4	4	
National Officer				1	1	1										32	95	139	132	32	96	140	133	
小計				5	5	5										32	95	139	132	32	100	144	137	
合計	166	177	275	338	342	351	0	0	0	0	2	4	125	376	425	661	762	765	291	553	700	999	1106	

（出所）国連文書（A/60/6（Sect.23）、A/62/6（Sect.23）、A/64/6（Sect.23）、A/66/6（Sect.24））をもとに筆者作成。

### 指標 3：国連（人権分野）と主要人権 NGO の予算の比較

2009-2011 年の国連の人権機関（OHCHR・UN Women）と人権 NGO の収入を比較すると、OHCHR が通常予算と自発的拠出金と併せて約 1.90 億ドル前後で推移しているのに対し、2010 年に発足した UN Women が約 2.36 億ドル、Human Rights Watch が約 7000 万ドル（平均：以下同じ）、Oxfam International が約 1300 万ドル、Amnesty International が約 7500 万ドルで推移している（表 6）。

<sup>36</sup> OHCHR Report 2011, p.206. なお、ネパールからは 2012 年に撤収した。

<表 6 国連（人権分野）機関と人権 NGO の収入（2009 年-2011 年）>

	2009	2010	2011
OHCHR	190.1	188.5	190.6
UN Women	n.a.	187.3	236.2
Human Rights Watch	31.5	48.8	151.7
Oxfam International	13.8	11.7	14.4
Amnesty International	n.a.	71.5	82.5

（単位：100 万米ドル）

（出所）各機関のホームページをもとに筆者作成<sup>37</sup>。

### 3 当該機関のアウトプット

指標 4：主要人権条約の締約国、条約体による政府審査、及び UPR の結果文書[勧告数を含む]の数等から人権条約の普及度を分析する。

まず主要人権条約の締約国に関して、2004 年 2 月と 2012 年 12 月の条約及び締約国数を比較すると、条約は、選択議定書も含め、引き続き締結されると同時に、締約国数も着実に増加している（表 7）。これに伴い、各条約体において審査が行われており、各条約体及び年により多少はあるが、平均して多い機関で 20、少ない機関で 10 の報告書が提出されている（表 8）。この他、UPR は人権理事会の第 1-12 セッションまでは各 16 カ国に対して行われた結果一巡して、現在は二巡目に入っている<sup>38</sup>。

<sup>37</sup> OHCHR Report 2011 (ibid)、UN Women Annual Report 2011-12 (<http://www.unwomen.org/resources/annual-report/>)、Human Rights Watch Financial Statements (<http://www.hrw.org/financials>)、Amnesty International Financial Statements (<http://www.amnesty.org/en/who-we-are/accountability/financial-reports>)、Oxfam International (<http://www.oxfam.org/en/about/accountability>)。

<sup>38</sup> Universal Periodic Review (<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx>)

<表 7 国連が中心となって作成した主な人権関係諸条約>

名称	採択年	発効年	締約国数 (2012.12)	締約国数 (2004.2)
経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (CESCR)	1966	1976	160	148
経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約に関する選択議定書	2008	-	8	-
市民的及び政治的権利に関する国際規約 (CCPR)	1966	1976	167	151
市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書	1966	1976	114	104
市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書(死刑廃止)	1989	1991	75	52
あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約 (CERD)	1965	1969	175	169
女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約 (CEDAW)	1979	1981	187	175
女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約の選択議定書	1999	2000	104	60
拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は刑罰に関する条約 (CAT)	1984	1987	153	134
拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は刑罰に関する選択議定書	2002	2006	65	3
児童の権利に関する条約 (CRC)	1989	1990	193	192
児童の武力紛争への参加に関する児童の権利に関する条約の選択議定書	2000	2002	150	69
児童売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書	2000	2002	162	71
通報手続に関する児童の権利に関する条約の選択議定書	2011	-	2	-
全ての移住労働者及びその家族の権利保護に関する条約 (CMW)	1990	2003	46	25
障害者権利条約	2006	2008	127	-
障害者権利条約選択議定書	2006	2008	76	-
強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約 (CRPD)	2006	2010	37	-

(出所) ヒューライツ大阪及び外務省ウェブサイトをもとに筆者作成。

<表 8 条約体の報告書数 (2013年2月11日現在) >

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	計
CERD	22	15	15	22	22	21	21	138
CCPR	13	11	13	18	13	8	10	86
CESCR	11	1	20	8	12	9	12	73
CEDAW	31	38	23	8	11	18	12	141
CAT	13	12	16	18	9	22	11	101
CRC	29	12	9	17	22	16	23	128

(出所) OHCHR Treaty Body Database をもとに筆者作成<sup>39</sup>。

また、作業部会・特別報告者・独立専門家に関しても、2004年はテーマ別に24機関、国別に13機関設置されていたが、2013年1月現在では、テーマ別が36機関、国別が12機関となっている(表9・10)。

<sup>39</sup> OHCHR Treaty Body Database (<http://tb.ohchr.org/default.aspx>)

<表 9 テーマ別作業部会・特別報告者・独立専門家（2013年1月現在）>

テーマ	委託者	設置年
強制的または非自発的失踪	作業部会	1980
超法規的、略式または恣意的処刑	特別報告者	1982
拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける 取り扱いまたは刑罰	特別報告者	1985
宗教または信条の自由	特別報告者	1986
児童の売買、児童の買春および児童のポルノグラフィ	特別報告者	1990
恣意的拘禁	作業部会	1991
現代的形態の人種主義、人種差別および外国人排斥	特別報告者	1993
言論および表現の自由	特別報告者	1993
裁判官および法律家の独立	特別報告者	1994
女性に対する暴力(その原因および結果を含む)	特別報告者	1994
有害危険物および廃棄物の環境的に健全な管理と処置に 関する人権の実施	特別報告者	1995
教育の権利	特別報告者	1998
極度の貧困と人権	独立専門家	1998
移民の人権	特別報告者	1999
十分な住宅供給	特別報告者	2000
人権擁護者	特別報告者	2000
食糧への権利	特別報告者	2000
対外債務	独立専門家	2000
先住民の権利	特別報告者	2001
アフリカの家系	作業部会	2002
最も高度に利用可能な水準の身体的および精神的健康の 享受の権利	特別報告者	2002
国内避難民	特別報告者	2004
人身売買(特に女性と子ども)	特別報告者	2004
自決権の行使を妨げる手段としての傭兵の使用	作業部会	2005
少数者の問題	独立専門家	2005
人権と国際的連帯	独立専門家	2005
反テロリズムへの人権の促進と保護	特別報告者	2005
現代的形態の奴隷(その原因と結果を含む)	特別報告者	2007
安全な飲料水と下水設備に対する人権	特別報告者	2008
文化の権利	特別報告者	2009
平和的集会と結社の自由	特別報告者	2010
法と実践における女性差別問題	作業部会	2010
民主的かつ公平な国際秩序の促進	独立専門家	2011
真実、正義、賠償、再発防止の保障の促進	特別報告者	2011
人権と多国籍企業その他の企業体の問題	作業部会	2011
安全、清潔、健康かつ持続可能な環境の促進の人権義務	独立専門家	2012

(出所) OHCHR ウェブサイトをもとに筆者作成<sup>40</sup>。

<表 10 国別特別報告者・独立専門家（2013年1月現在）>

国	委託者	設置年
ミャンマー	特別報告者	1992
カンボジア	特別報告者	1993
パレスチナ	特別報告者	1993
ソマリア	独立専門家	1993
ハイチ	独立専門家	1995
朝鮮民主主義人民共和国	特別報告者	2004
スーダン	独立専門家	2009
コートジボワール	独立専門家	2011
イラン	特別報告者	2011
シリア	特別報告者	2011
ベラルーシ	特別報告者	2012
エリトリア	特別報告者	2012

(出所) OHCHR ウェブサイトをもとに筆者作成<sup>41</sup>。

<sup>40</sup> Thematic mandates (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>)

<sup>41</sup> Country mandates (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx>)

このように、2000年代以降においても、予算の拡大とともに、国連の人権機関の活動は量的に拡大しており、特に2011年から2012年にかけて、国・テーマ別ともに新たな機関が設置していることが特筆すべき点としてあげられる。

#### 4 当該機関に関するアウトカム

##### 指標5：人権は世界において普及しているか。

人権が世界において普及しているかを、世界における人権状況に関する以下の指標（①民主主義国の推移、②各国の自由度の評価、③表現の自由の度合の推移、④女性の権利の浸透度の推移）をもとに分析する。

まず民主主義国の推移に関しては、2003-2011年のFreedom in the Worldの選挙民主主義（Electoral Democracies）の推移をもとに考察すると、国の数はあまり変わらず、全体に占める割合も大体60%となっている（表11）。

次に、各国の自由度に関しては、人口別では「Free」が約43-46%、「Partly Free」が約17-22%、「Not Free」が約34-37%、国別では「Free」が約45-47%、「Partly Free」が約27-31%、「Not Free」が約22-26%で、「Partly Free」と「Not Free」において数字の違いがみられるが、概ね同じ割合で推移している（表12-1・2）。

表現の自由の度合の推移に関しては、2003年と2011年を比較すると、「Free」が73か国から67か国に微減である一方、「Partly Free」が49か国から72か国、「Not Free」が71か国から59か国となっており、「Not Free」が減少している点でやや改善しているとみることができる（表13）。

<表11 選挙による民主主義国（Electoral Democracies）の推移>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
国数	117	119	123	123	121	119	116	115	117
%	61	62	64	64	63	62	60	59	60
総計(国)	192	192	192	193	193	193	194	194	195

<表12-1 各国の自由度（人口別）>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Free	2780.1	2819.1	2968.8	3005.0	3028.2	3055.9	3088.7	2951.9	3016.6
	44.03%	44.08%	45.97%	45.97%	45.85%	45.72%	45.49%	42.95%	43.29%
Partly Free	1324.0	1189.0	1083.2	1083.2	1185.3	1351.0	1367.4	1487.0	1497.4
	20.97%	18.59%	16.57%	16.57%	17.95%	20.22%	20.14%	21.63%	21.49%
Not Free	2209.9	2387.3	2448.6	2448.6	2391.4	2276.3	2333.9	2434.2	2453.2
	35.00%	37.33%	37.46%	37.46%	36.21%	34.06%	34.37%	35.42%	35.21%
世界人口	6314.0	6395.4	6457.7	6546.8	6604.9	6683.2	6790.0	6873.2	6967.2

(単位：上段100万人)

<表 12-2 各国の自由度（国別）>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Free	88	89	89	90	90	89	89	87	87
	46%	46%	46%	47%	47%	46%	46%	45%	45%
Partly Free	55	54	58	58	60	62	58	60	60
	29%	28%	30%	30%	31%	32%	30%	31%	31%
Not Free	49	49	45	45	43	42	47	47	48
	25%	26%	24%	23%	22%	22%	24%	24%	24%
国数	192	192	192	193	193	193	194	194	195

<表 13 表現の自由の度合いの推移>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Free	73	75	73	74	72	70	69	68	66
Partly Free	49	50	54	58	59	61	64	65	72
Not Free	71	69	67	63	64	64	63	63	59
国・地域合計	193	194	194	195	195	195	196	196	197

（出所）Freedom in the World 各年版をもとに筆者作成<sup>42</sup>。

最後に、女性の権利の浸透度の推移に関しては、比較可能なデータがなかなか見つからないが、UNDP の人間開発報告書にあるジェンダー不平等指数（Gender Inequality Index: GII）をもとに 2008 年と 2011 年を比較すると、ジェンダー不平等が残っているために生じた人間開発達成上の損失は、いずれの地域も世界全体でも数値が低くなっていることから、基本的に好転しているとみることができる（表 14）。

<表 14 女性の権利の浸透度（Gender Inequality Index）の推移>

	2008	2011
Arab States	0.699	0.563
East Asia and the Pacific	0.467	n.a.
Europe and Central Asia	0.498	0.311
Latin America and the Caribbean	0.609	0.445
South Asia	0.739	0.601
Sub-Saharan Africa	0.735	0.61
World	0.56	0.492

（出所）UNDP 「人間開発報告書」 2009 年版及び 2012 年版より筆者作成<sup>43</sup>。

<sup>42</sup> Freedom House Database (<http://www.freedomhouse.org/reports>)

<sup>43</sup> UNDP Gender Empowerment Measure (<http://hdr.undp.org/en/statistics/gii/>)

## 5 当該機関のプロセスの評価<sup>44</sup>

### 指標 6 : ドナー及び他の国連機関との協調・調整に取り組んでいるか。

OHCHR が事務局機能を果たす国連人権理事会は、人権委員会から改組する際に、作業部会や委員会数の削減や合理化に努めたほか、職員の旅費や会議費用の削減に努めた。また、OHCHR の体質を成果重視に変えるための努力を行っており、これまでは活動の紹介に重点を置いてきた年次報告も、2010 年度からは成果及びアウトプットに重点を置いている<sup>45</sup>。また、国連内のジェンダー機関の改革（UN Women の設置）に関しては冒頭で述べたとおりである。

他の国連機関との協調・調整の具体例として、PKO との協調があげられる。例えば、OHCHR は、2010 年までに 14 の国連平和維持活動（アフガニスタン、ブルンジ、中央アフリカ、コートジボワール、ダルフル、コンゴ民主共和国、ギニアビサウ、ハイチ、イラク、リベリア、シエラレオネ、ソマリア、スーダン、東ティモール）の人権部門に対して 600 人以上の人権担当官とナショナルスタッフを派遣している<sup>46</sup>。

### 指標 7 : グローバル・コンパクトに参加している企業が人権に配慮した取組を行っているか。

一方、グローバル・コンパクトに参加している企業が人権に配慮した取り組みを行っているか否かに関しては、2011 年の国連グローバル・コンパクトの年次報告書によれば、その主要 4 分野（①人権、②労働、③環境、④腐敗防止）のうち、人権に関しては、他の分野と比較して、低いレベルで人権に関する行動をしており、2009 年と 2010 年を比較すると、中小企業ではそのインパクトが低くなっているが、5 万人以上の大企業では高くなっている<sup>47</sup>（表 14）。

<sup>44</sup> 当該機関のプロセスの評価としては、まず経済社会理事会に登録（協議資格を持つ）している人権 NGO とどれだけ連携しているかということも考えられるが、国連の NGO データベースにおいては人権 NGO の分類はなされておらず、個別の案件をもとに検討せざるを得ない。なお、経済社会理事会に登録（協議資格を持つ）している人権 NGO に関しては、'UN NGO Database'

(<http://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?method=searchEcoSoc&sessionCheck=false&ngoFlag=1>) を参照されたい。

<sup>45</sup> 「国連人権高等弁務官事務所提出金」（平成 22（2010）年度）：

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k\\_kikan\\_24/pdfs/009.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k_kikan_24/pdfs/009.pdf)

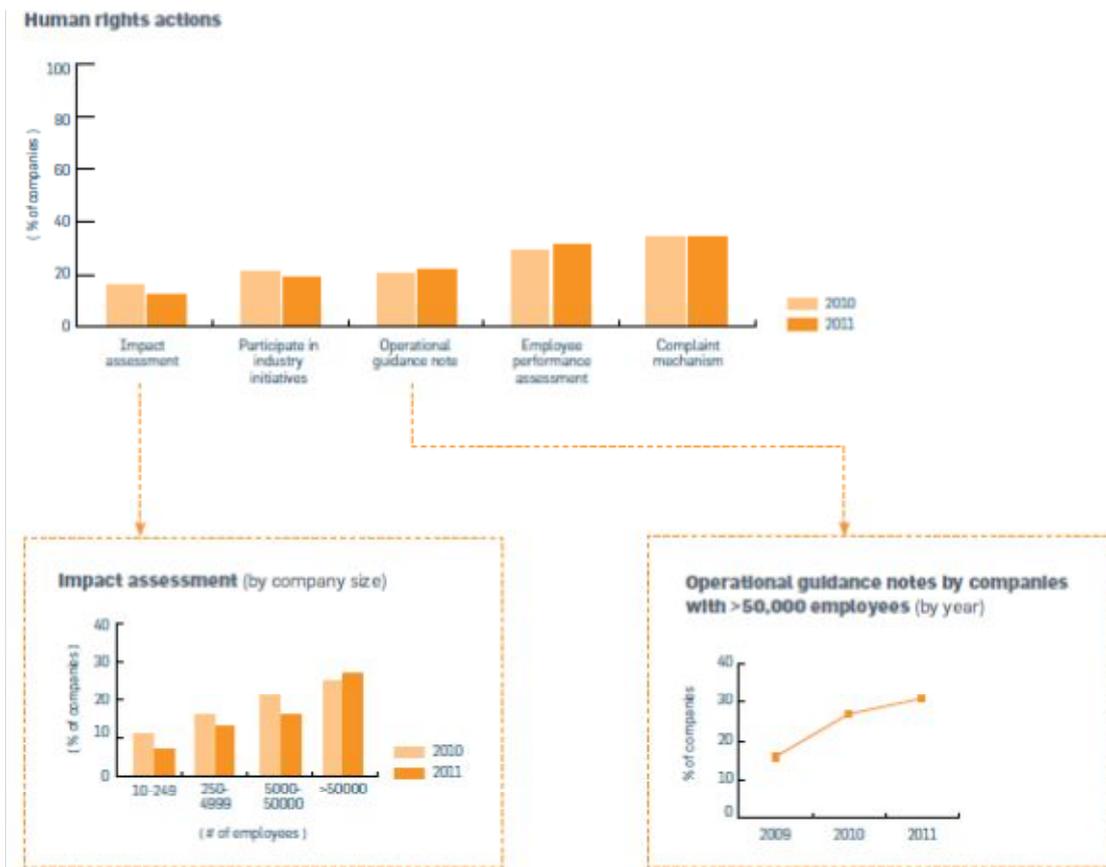
<sup>46</sup> Human Rights Components of Peace Missions

(<http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/PeaceMissionsIndex.aspx>) なお、国連 PKO の人権分野の任務の発展に関しては、松沢直子「国連 PKO の人権分野の任務の発展（後編）」

([http://www.pko.go.jp/PKO\\_J/organization/researcher/atpkonow/article025.html](http://www.pko.go.jp/PKO_J/organization/researcher/atpkonow/article025.html)) を参照されたい。

<sup>47</sup> 2011 Annual Review of Business Policies and Actions to Advance Sustainability

<表 14 人権に配慮した取組を行っているグローバル・コンパクト参加企業の数>



(出所) 2011 Global Compact Implementation Survey, p.14.

## 6 おわりに

本章では、国連の人権分野における活動を、その位置づけ、アウトプット、アウトカム及びプロセスを踏まえて評価した。その結果、主に、その位置づけにおいては予算の拡大、アウトプットにおいては量のみならず質的な拡大も見出すことができた。また、プロセスにおいても、**NGO**のみならず、企業との連携も読み取ることができた。他方、アウトカムにおいては、条約や締約国数の増加以外においては、なかなかその成果を読み取ることができなかった。

([http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/annual\\_review.html](http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/annual_review.html))によれば、2011年には100カ国以上の1325の企業より回答を得ている。ちなみに、バングラデシュでは、グローバル・コンパクト参加国内企業の一部が初等教育普及やそのための所得向上プログラム等の**CSR**を、東ティモールでは民間保険会社が参加し、人権擁護、雇用問題の解決、環境保全、汚職・腐敗の撲滅に配慮した取組を行っている。

アウトカムだけ見れば、「なぜ予算規模が拡大しているのか」という点を説明できないばかりか、そこに資金を投入することにも疑問が呈せられることは大いに予想できる。しかしながら、予算外資金が増加し続けていることから、国連の人権分野における活動への期待は高まっていると言えるため、アウトカムの指標については、引き続き検討すべき課題であろう。

また、国別の特別報告者や独立専門家は基本的に安全保障上においても問題のある国に設置されていることが多いことから、人権実現を通じた国際の平和と安全の維持を、特に資金を提供している国が志向しているということもできるであろう。。さらに、OHCHRの予算外資金の内訳の説明する際に指摘したように、自発的に拠出する場合、現地での活動に予算を付ける傾向がある。言い換えれば、国連の人権活動を通じて、当該国との関係を維持・向上させようとしているように思われる。

他方、テーマ別の作業部会、特別報告者及び独立専門官を見る限り、そのテーマはなかなか指標化するのは困難であるが、これまで普及してきた人権概念のさらなる精緻化を目指すものであり、全世界の処方箋とすることはできないとは言え、少なくとも一部の国の問題を解決するのには有用であると思われる。例えば、一国レベルで見た場合、バングラデシュでは移住労働者条約の批准

(2011年)、国内人権委員会の創設(2009年)、政府女性開発政策の採択(2011年)、Domestic Violence(DV)法の制定(2010年)が、東ティモールでは国際的な人権基準を取り入れた刑法の制定(2009年)、DV法の制定(2010年)がある。しかし、これらを指標化した資料を見つけるのは困難である。したがって、実効性を高めるためには、テーマ別作業部会・特別報告者・独立専門家として委託されている分野も含め、まずはそのような指標をいかに形成するかが課題となろう<sup>48</sup>。

さて、このように国連の人権活動は拡大し続けているが、日本の拠出金は、国連本体及びPKO分担金を比して小規模であり、2010年のOHCHRへの拠出金は23位(拠出率0.7%)<sup>49</sup>、UN Womenの前身である国際連合婦人開発基金への拠出金は初代執行理事国となったにもかかわらず17位であった<sup>50</sup>。

以上のことから、日本の人権外交の推進及び国連の人権活動を通じて国益の実現を図る国に差を付けられないためにも、引き続きこの分野において日本も資金面も含めたより大きな役割を果たしていくことが強く求められよう。

<sup>48</sup> この点を考える上で、Human Rights Indicator : A Guide to Measurement and Implementation ([http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf))を参照されたい。

<sup>49</sup> 「国連人権高等弁務官事務所拠出金」(前掲サイト)

<sup>50</sup> 「国際連合女性関係拠出金」(平成22(2010)年度 :

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k\\_kikan\\_21/pdfs/022.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k_kikan_21/pdfs/022.pdf))

## 第4章 国際連合（開発分野）

秋月弘子（亜細亜大学）

### 1 はじめに

本章では、国際連合の開発分野における活動の評価を試みる。

国際連合（国連）の開発分野の活動は、単に、「貧困撲滅」という国際公益を追求するだけでなく、貧富の差をなくすことにより、より平等な社会を構築することができるという意味において「人権促進」という公益をも追求することができ、また、貧困や不平等が根本原因となる紛争を予防することができるという意味において「平和・安全保障」という公益をも追求することができる重要な活動である。

開発分野においては、国連総会の補助機関である国連開発計画（UNDP）が国連の中心的開発援助機関であることから、国連本体と UNDP との活動を明確に区別して論じることは困難であるが、おもに、国連は議論の場（フォーラム）として開発に関する政策立案や啓発の場、UNDP は開発援助活動（オペレーション）の実施主体（アクター）として認識し、区別することが可能であろう。本章では開発分野における国連の活動の評価を行い、UNDP の活動については次章で評価を行う。

### 2 当該機関の位置付けとインプット

#### 指標 1：（定性的指標）開発分野における国連のミッション

国連の主要な任務は、言うまでもなく国際の平和および安全の維持（国連憲章第1条1項）であるが、永続的な国際平和は、世界中の人々の経済的、社会的福祉が確保されて初めて可能となる。また、貧困、感染症、気候変動、難民、組織犯罪など、国境を超えて広がる地球的規模の問題については、1カ国だけの努力では解決することが困難であり、国際的な協力が不可欠となる。したがって、「経済的、社会的、文化的又は人道的性質を有する国際問題を解決することについて」「国際協力を達成」し（国連憲章第1章3項）、「これらの共通の目的の達成に当たって諸国の行動を調和するための中心となる」（同4項）、という国連の役割は極めて重要である。実際に国連では、世界中の人々の生命と福祉に深く関わる「一層高い生活水準、完全雇用並びに経済的及び社会的の進歩

及び発展の条件の促進」(国連憲章第 55 条 1 項)を行う開発分野に、国連の資金的、人的資源の多くを投入している。

開発分野における国連の役割は、おもに、議題設定 (agenda setting)、開発援助活動 (operational activities for development)、資金管理、の 3 つである<sup>51</sup>。

第一に、議論の場(フォーラム)としての国連は、開発のための行動に関する国際的合意を形成し、1960 年以降、10 年毎に国連国際開発戦略を策定し、持続可能な開発、女性の権利向上、人権、環境保護、ガバナンスなどの新たな、または、優先的課題を提起し、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals; MDGs) に代表される、国際的開発目標を設定してきた。国連本体としての役割は、このような国際的合意形成、政策策定、および、そのための国際会議の招集という議題設定機能がもっとも重要であると考えられる。

第二に、国連は、経済的および社会的開発を促進するために広く開発援助活動を行っている。実際には、開発援助活動 (オペレーション) の実施主体 (アクター) は、おもに、国連内の中心的開発援助機関である UNDP と、専門機関<sup>52</sup> などであり、これらの機関が政策的、技術的支援を行うことにより開発途上国の開発努力を側面から支援している。

国連内では、経済社会理事会 (Economic and Social Council; ECOSOC) と、その活動を支える国連事務局内の経済社会局 (Department for Economic and Social Affairs; DESA) が国連の開発援助活動を管轄している。また、国連と専門機関およびその他の機構との調整は、国連事務総長、ならびに、各国連機関、各専門機関、国際原子力機関 (IAEA) および世界貿易機関 (WTO) の長により構成される、国連システム調整執行理事会 (the UN System Chief Executives Board for Coordination; CEB) により行われる。また、開発援助活動を行っている国連システムの機関は、国連開発グループ (the United Nations Development Group; UNDG) を構成し、活動の調整を行っている。

第三に国連は、分野横断的、または、機構横断的な複合的な問題に取り組むために、個別の基金を設置し、管理している。たとえば、地球環境ファシリティー (the Global Environment Facility; GEF) や AIDS 共同プログラム (the Joint UN programme on AIDS) などがある。

以上のように、開発の分野において国連は、議題設定機能、開発援助活動、資金管理という 3 つの機能を果たしているが、その中でも国連本体のおもな役

<sup>51</sup> United Nations, "About Development", <http://www.un.org/en/development/other/overview.shtml> (accessed 21 December 2012)

<sup>52</sup> 専門機関とは、国連憲章第 57 条および 63 条に基づき国連の経済社会理事会と連携関係にある、国連とは別個の 19 の国際機構である。なお、国連内の計画と基金などの諸機関、専門機関、国際原子力機関 (IAEA) および世界貿易機関 (WTO) は、総じて「国連システム」と呼ばれている。

割としては、開発問題に関する国際的な合意形成、国際的政策形成、国際的目標設定などの、議題設定機能がもっとも重要であると考えられる。なお、開発援助活動については、次章「国連開発計画（UNDP）」で詳細を検討する。

## 指標 2：国連の相対的評価（量的評価）

経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）の統計によれば、1991年から2010年までの20年間の開発資金額（政府開発援助[ODA]、その他の公的資金、民間資金の総額）は、1991年の1007億901万ドルから2010年の5090億2612万ドルへ5.05倍に増えた。この間、民間資金が1991年の260億8176万ドルから2010年の3301億415万ドルへ12.66倍に増加したのに対し、ODAは1991年の660億5508万ドルから2010年の1483億7973万ドルへ2.25倍の増加にとどまっている（表1および図1参照）。

<表1 開発資金額の変化 1991-2010年、単位：百万USドル>

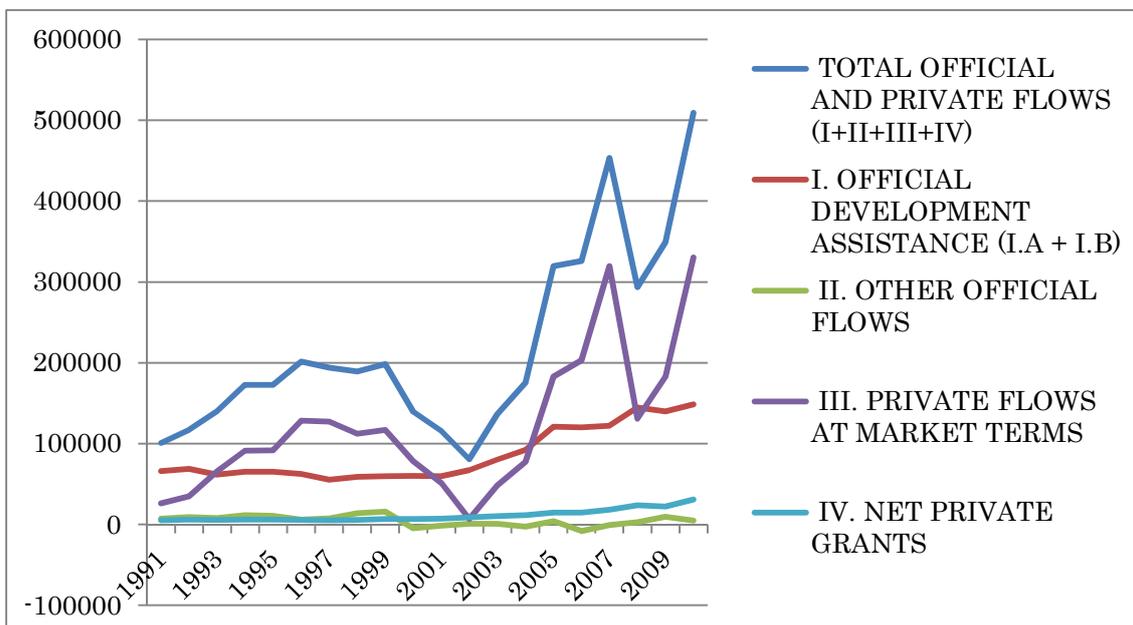
Year	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL OFFICIAL AND PRIVATE FLOWS (I+II+III+IV)	100709.01	117005.05	139845.31	172545.02	172754.85	201490.42	193927.53	189118.88	198246.64
I. OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (I.A + I.B)	66055.08	68702.57	61852.17	65256.16	65424.46	62468.35	55361.81	59105.24	59691.23
II. OTHER OFFICIAL FLOWS	7041.23	9288.5	8106.24	11574.43	10811.01	5967.1	7483.04	13801.78	16070.62
III. PRIVATE FLOWS AT MARKET TERMS	26081.76	34773.54	65820.74	91138.91	91677.15	128533.18	127250.7	112229.18	116833.1
IV. NET PRIVATE GRANTS	5402.87	6004.55	5692.42	6046.33	5973.25	5784.74	5205.76	5610.07	6735.28

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
139648.37	115795.72	80619.7	136141.33	175246.59	319703.48	325773.9	453558.36	293518.27	349200.83	509026.12
60019.81	59653.1	67367.04	80414.47	92149.41	120771.28	120240.59	122169.66	144422.6	139893.49	148379.73
-4602.25	-1541.15	1002.88	766.96	-2773.28	3975.01	-8090.3	-816.31	2830.54	9482.63	4940.4
78330.58	51304.12	6670.65	48312.95	77630.55	182885.31	203102.34	319355.96	130647.85	182574.42	330104.15
6964.32	7320.81	8804.23	10298.54	11383.85	14879.3	14827.31	18397.3	23859.04	22168.15	30757.56

（出所）OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

<図1 開発資金額の変化 1991-2010年、単位：百万 US ドル>

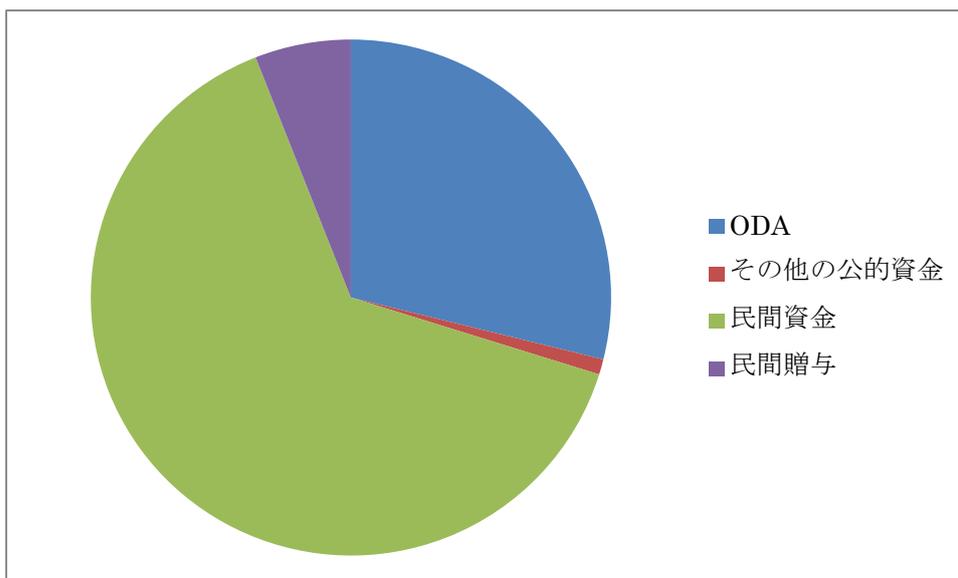


(出所) OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

2010年の開発資金額の内訳は、ODAが29%（1483億7973万ドル）、その他の公的資金が1%（49億4040万ドル）、民間資金および贈与が70%（3608億6171万ドル）である（図2参照）。

<図2 2010年の開発資金額の内訳>



(出所) OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

ODA は、過去 20 年間に、二国間 ODA が 2.17 倍に増加（500 億 9473 万ドルから 1088 億 9442 万ドル）したのに対し、多国間 ODA（マルチ経由の ODA）は 2.47 倍（159 億 6035 万ドルから 394 億 8526 万ドル）に増加している。両者とも 2002 年以降に増加率が増大しており、これは、2000 年のミレニアム宣言採択、2001 年のミレニアム開発目標（MDGs）設定などにより、開発資金の増額および貧困削減などが国際的な開発目標とされたことに関係していると考えられる（表 2 および図 3 参照）。

しかし、2001 年以降で見ると、二国間 ODA が 2001 年の 416 億ドル 2906 万ドルから 1088 億 9442 万ドルへ 2.6 倍の増加となっているのに対し、多国間 ODA は 2001 年の 180 億 2333 万ドルから 394 億 8526 万ドルへ 2.2 倍の増加であり、多国間 ODA のほうが伸び率は少ない（図 3 参照）。

<表 2 二国間および多国間 ODA の変化 1991-2010 年、単位：百万 US ドル>

Year	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (I.A + I.B)	66055.08	68702.57	61852.17	65256.16	65424.46	62468.35	55361.81	59105.24	59691.23	60019.81
I.A. Bilateral Official Development Assistance by types of aid (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)	50094.73	48290.87	44089.21	46482.06	46131.57	45462.52	38906.35	41899.99	43783.99	41510.41
I.B. Multilateral Official Development Assistance (capital subscriptions are included with grants)	15960.35	20411.73	17762.95	18774.09	19292.94	17005.82	16455.48	17205.25	15907.24	18509.41
1.1 UN agencies	4757.19	5256.44	4433.77	4707.35	4768.51	4586.62	4151.38	4400.31	3833.55	5402.34

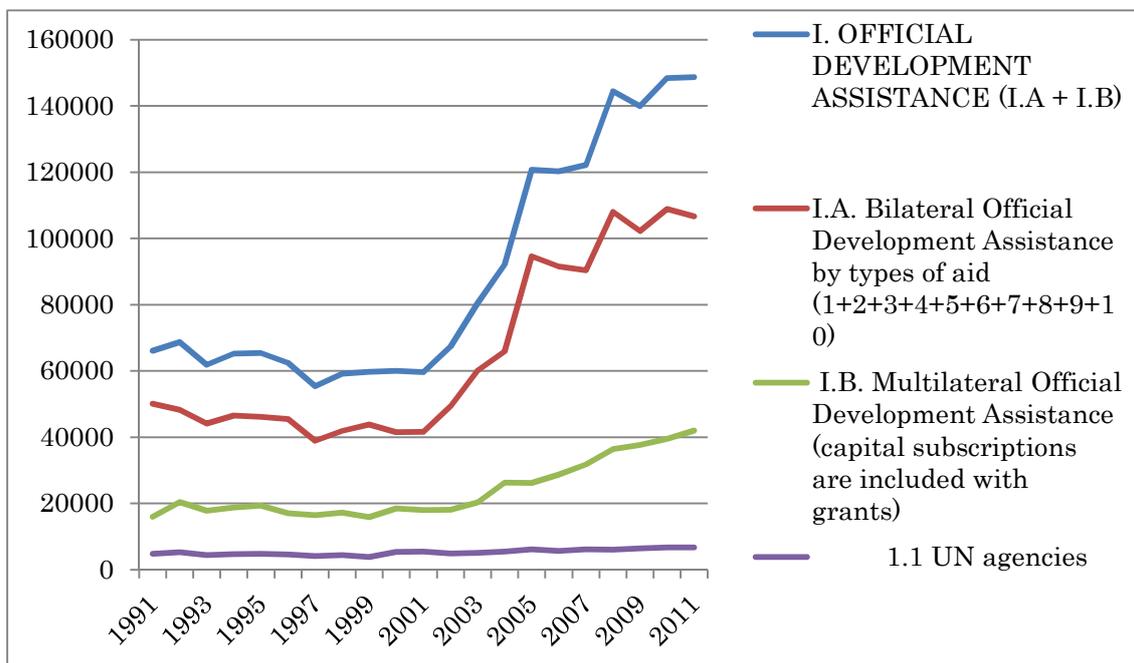
  

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
59653.1	67367.04	80414.47	92149.41	120771.28	120240.59	122169.66	144422.6	139893.49	148379.73
41629.06	49302.07	60074.06	65906.33	94590.82	91536.62	90376.1	108016.85	102266.96	108894.42
18023.33	18064.95	20340.41	26243.11	26180.46	28703.96	31793.56	36405.77	37626.53	39485.26
5502.24	4912.7	5030.37	5496.04	6124.73	5608.02	6126.29	6062.25	6408.79	6745.39

(出所) OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

<図3 二国間および多国間 ODA の変化 1991-2010 年、単位：百万 US ドル>

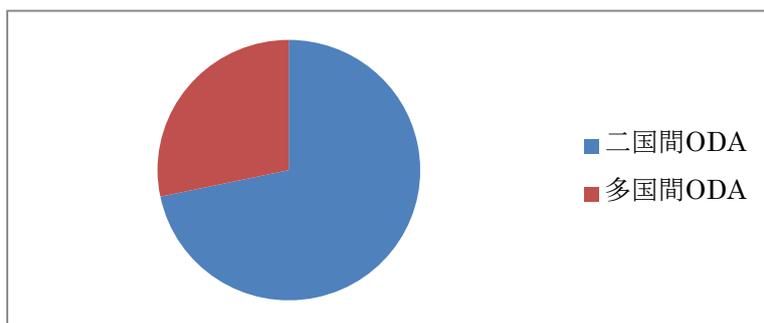


(出所) OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

2010 年の二国間 ODA と多国間 ODA の比率は、二国間が 73% (1088 億 9442 万ドル)、多国間が 27% (394 億 8526 万ドル) である (図 4 参照)。

<図4 2010 年の二国間 ODA および多国間 ODA の比率>



(出所) OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

多国間 ODA の内訳を見てみると、2001 年以降、EU 機関が 49 億 3945 万ドルから 138 億 644 万ドルへ 2.8 倍、世銀グループが 43 億 2774 万ドルから 91 億 6313 万ドルへ 2.1 倍、増えているのに対し、国連機関は 55 億 224 万ドルから 67 億 4539 万ドルへ 1.2 倍しか増えていない (表 3 および図 5 参照)。

<表3 多国間 ODA の変化 1991-2010 年、単位：百万 US ドル>

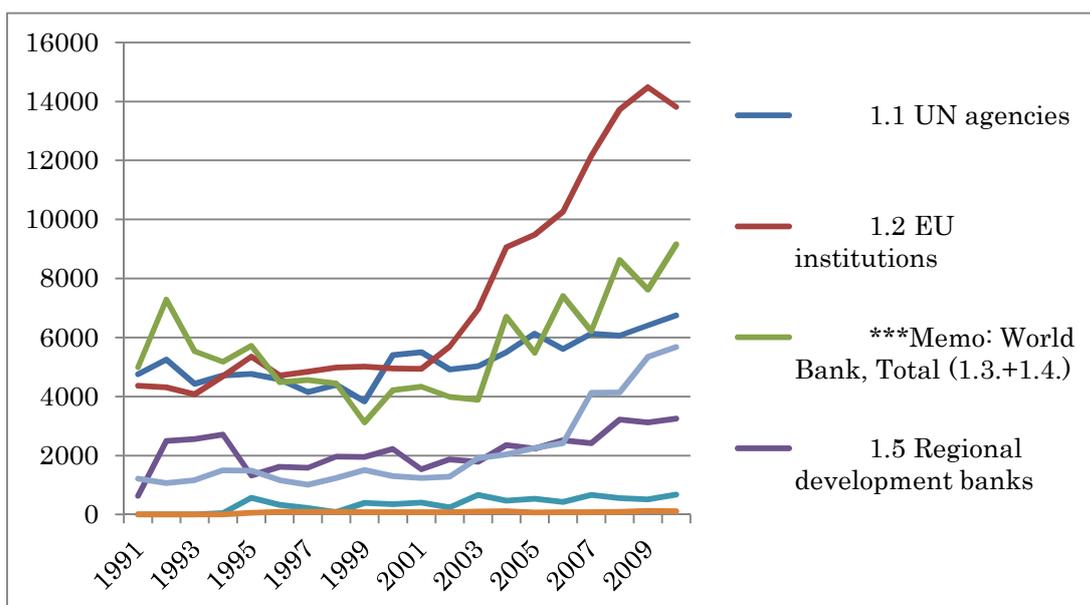
Year	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1.1 UN agencies	4757.19	5256.44	4433.77	4707.35	4768.51	4586.62	4151.38	4400.31	3833.55	5402.34
1.2 EU institutions	4363.66	4310.17	4074.87	4690.84	5353.22	4713.05	4842.38	4984.79	5009.09	4945.5
***Memo: World Bank, Total (1.3.+1.4.)	4994.49	7290.53	5537.19	5181.06	5720.07	4481.24	4563.88	4443.4	3118.9	4209.59
1.5 Regional development banks	633.21	2487.74	2554.99	2714	1322.28	1620.99	1583.61	1962.4	1951.64	2221.98
1.6 Global Environment Facility (96%)	..	..	..	47.2	572	325.4	217.33	81.24	397.23	345.18
1.7 Montreal Protocol	..	..	..	8.8	62.53	91.3	88.52	91.47	85.24	81.39
1.8 Other agencies	1211.43	1064.41	1158.38	1496.03	1491.48	1157.85	1008.36	1234.35	1511.64	1303.45

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5502.24	4912.7	5030.37	5496.04	6124.73	5608.02	6126.29	6062.25	6408.79	6745.39
4939.45	5692.32	6947.52	9066.47	9482.24	10262.66	12154.7	13725.7	14479.21	13806.44
4327.74	3984.41	3890.36	6705.96	5477.32	7408.33	6220.02	8627.01	7625.91	9163.13
1531.24	1870.24	1787.88	2351.3	2237.77	2511.97	2413.73	3212.72	3122.41	3252.37
401.21	243.35	668.83	473.89	534.13	422.08	667.59	551.85	517.36	675.52
84.77	75.69	101.17	107.6	71.77	76.41	84.25	86.38	126.64	111.91
1236.7	1286.29	1913.92	2041.82	2252.22	2414.4	4127.01	4139.77	5339.76	5672.9

(出所) OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

<図5 多国間 ODA の変化 1991-2010 年、単位：百万 US ドル>

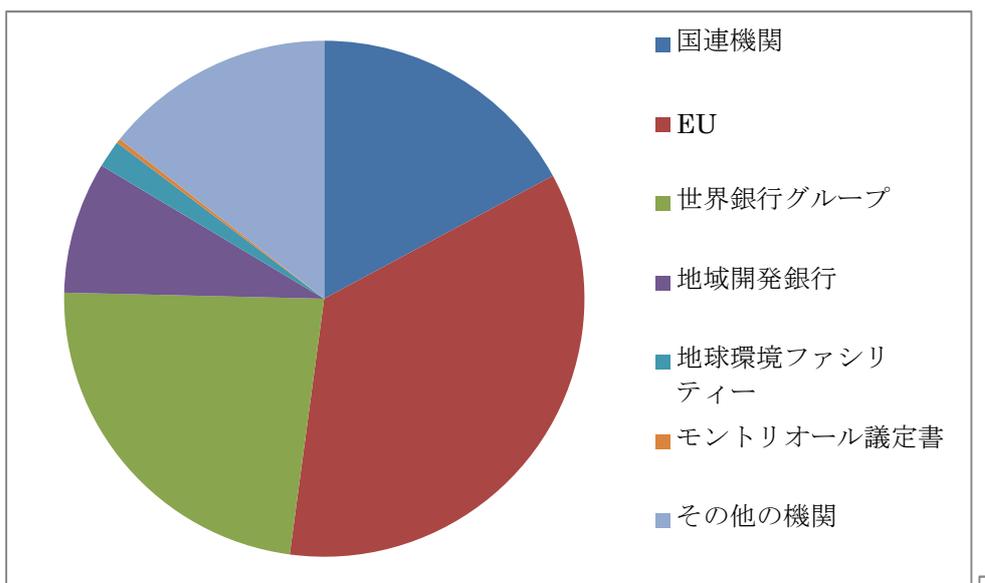


出典：OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

2010年の多国間 ODA の内訳は、国連機関が 17% (67 億 4539 万ドル)、EU 機関が 35% (138 億 644 万ドル)、世銀グループが 23% (91 億 6313 万ドル)、地域開発銀行が 8% (32 億 5237 万ドル)、地球環境ファシリテーターが 2% (6 億 7552 万ドル)、その他が 15% (57 億 8481 万ドル) である (図 6 参照)。

<図 6 2010 年の多国間 ODA の内訳>



出典 : OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>

以上で見てきたように、2010年の国連機関の開発資金額 67 億 4539 万ドルは、ODA 総額 1483 億 7973 万ドルの 4.5%、開発資金総額 5090 億 2612 万ドルのわずか 1.3%に過ぎないので、開発分野における国連の資金量はかなり少ないといわざるを得ない。

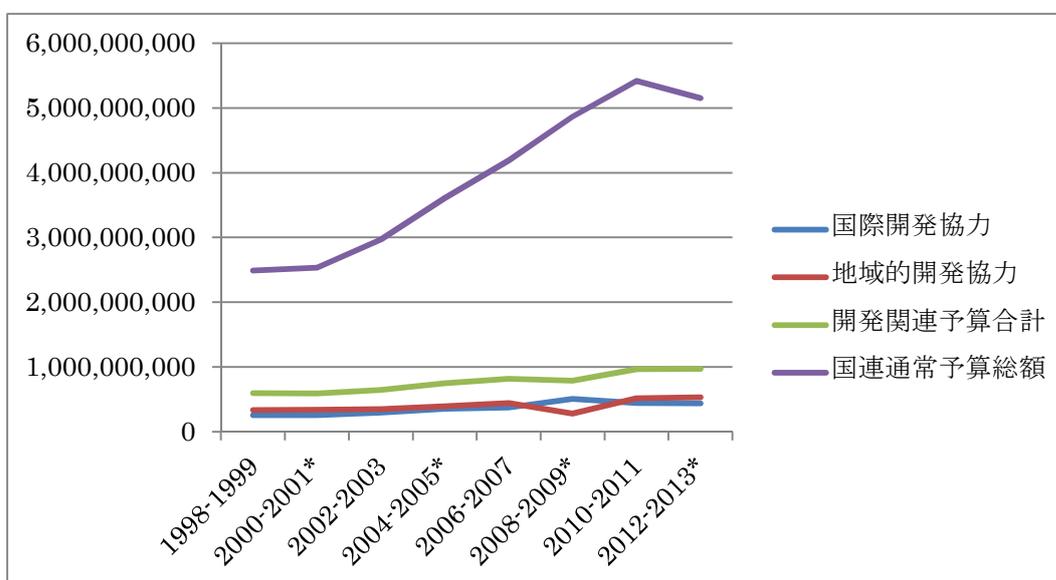
また、国連通常予算額内の開発関連予算額を見てみると、1998-1999 年の 5 億 9502 万ドルから、2012-2013 年の 9 億 6953 万ドルへと 1.6 倍に増えてはいるが、国連通常予算額も 24 億 8830 万ドルから 51 億 5230 万ドルへと 2 倍に増えている。したがって、国連通常予算額における開発関連予算額の比率は、1998-1999 年の 23.9%から、2012-2013 年の 18.8%へと下がってきている (表 4 および図 7 参照)。このように、国連通常予算額内の開発関連資金額も多いとは言えない (ただし、多国間 ODA の国連機関予算の中で、UNDP 予算の割合およびコスト・シェアリング額は増加している点について、次章を参照)。

<表 4 国連通常予算における開発関連予算の変化、単位：US ドル>

	1998-1999	2000-2001*	2002-2003	2004-2005*	2006-2007	2008-2009*	2010-2011	2012-2013*
国際開発協力	257,821,400	255,612,700	296,425,000	356,344,800	374,581,900	508,494,700	446,112,400	436,635,700
地域的開発協力	337,200,000	337,891,100	351,455,600	395,309,400	442,488,200	282,290,600	517,816,600	532,892,300
開発関連予算合計	595,021,400	593,503,800	647,880,600	751,654,200	817,070,100	790,785,300	963,929,000	969,528,000
国連通常予算総額	2,488,302,000	2,533,125,400	2,967,727,800	3,608,173,900	4,188,772,400	4,865,080,200	5,416,433,700	5,152,299,600
国連通常予算総額に対する開発関連予算の比率	23.90%	23.40%	21.80%	20.80%	19.50%	16.25%	17.80%	18.80%

(出所) A/RES/54/247A-B, A/RES/55/239A-C, A/RES/58/267A-B, A/RES/59/277A-C, A/RES/62/235A-B, A/RES/63/264A-C, A/RES/66/245A-B, A/RES/66/248A-C に基づいて筆者作成。(※は未確定の数字)

<図 7 国連通常予算における開発関連予算、単位：US ドル>



(出所) A/RES/54/247A-B, A/RES/55/239A-C, A/RES/58/267A-B, A/RES/59/277A-C, A/RES/62/235A-B, A/RES/63/264A-C, A/RES/66/245A-B, A/RES/66/248A-C に基づいて筆者作成。(※は未確定の数字)

### 3 当該機関のアウトプット

指標 3：開発分野において政策形成、活動の主流化、国際的関心の喚起等に重要な役割を果たしているか

前述の通り、開発分野における国連本体の主要な役割は、開発問題に関する国際的合意形成、政策策定、および、そのための国際会議の招集という議題設定機能である。

国連憲章に規定されている安全保障、人権、開発という国連の目的に対する加盟各国の具体的な誓約を取り付けるため、1990年代以降国連は、世界会議や世界サミットを数多く開催してきた。たとえば、1990年および2002年の子どもサミット、1990年、2001年および2011年の後発開発途上国に関する国連会議、1992年、2002年および2012年の持続可能な開発に関する国連会議、1993年の世界人権会議、1994年の人口と開発に関する国際会議、1995年および2005年の世界女性会議、1995年および2005年の社会開発に関する世界会議、2000年のミレニアムサミット、2010年のMDGsサミット、などがある(表5参照)。

<表5 1990年以降の主要世界会議および世界サミット>

GLOBAL CONFERENCES AND SUMMITS	
Event	Year
Children	1990, 2002
Education for All	1990, 2000
Least Developed Countries	1990, 2001
Drug problem	1990, 1998
Food Security	1992, 1996
Sustainable Development	1992, 2002
Human Rights	1993, 2001
Population and Development	1994
Small Island Developing States	1994, 2005
Natural Disaster Reduction	1994, 2005
Women	1995, 2005
Social Development	1995, 2005
Human Settlements	1996, 2001
Youth	1998
Millennium Summit	2000, 2005
HIV/AIDS	2001
Financing for Development	2002
Ageing	2002
Landlocked and Transit Developing Countries	2003
Information Society	2003, 2005

(出所) United Nations, *The United Nations Development Agenda: Development for all*, ST/ESS/316, 2007, p.3.

国連は、これらの世界会議、世界サミットを通して、国連憲章に規定されている価値を定義し、目標を定め、戦略を策定し、具体的行動のための計画を採択してきた。国連は、世界中のほぼすべての国を加盟国として有していることから、国連で採択された目標、政策、戦略、行動計画は、国際社会の支持を得た正統なもののみならず、これらを採択する国連の規範的な役割は非常に重要である。

現在では、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成期限が2015年と迫ってきていることから、2015年より先の開発目標（ポスト2015年開発目標）の検討作業がすでに始まっている。この作業はおもに、①ポスト2015年開発目標に関する国連システム・タスクチーム<sup>53</sup>、②リオ+20で設置が決められた、持続可能な開発目標についてのオープン・ワーキング・グループ、③ポスト2015年ハイレベルパネル<sup>54</sup>など多くのフォーラムがある。

ポスト2015年開発目標に関する国連システム・タスクチームは、国連事務総長により2012年1月に設置された。このタスクチームは、国連経済社会局（DESA）およびUNDPが共同議長を務めており、2012年6月、『すべての人に望まれる未来を実現する（Realizing the Future We Want for All）』を作成した。同報告書は、ポスト2015年開発目標は、第一に、人権、平等、持続可能性の3つの中心的価値観に基づいた未来へのビジョンであること、第二に、包括的社会開発、包括的経済開発、環境持続可能性、平和と安全保障という4つの基本的側面に沿って包括的なアプローチを取ること、第三に、国際的、地域的、国家的、地方的レベルの政策の一貫性が必要であること、第四に、ポスト2015年開発目標は、すべての国が責任を有する真に地球的な課題であると捉えられるべきこと、第五に、具体的な目標を設定するには早すぎるので、リオ+20持続可能な開発会議の成果や、より広範な協議プロセスを進めながら決定していくこと、を提言している<sup>55</sup>。

<sup>53</sup> 60の国連機関、専門機関、その他の国際機関が参加している。UN/DESA, "UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda - membership", [http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/untt\\_members.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_members.pdf) (accessed 13 February 2013)

<sup>54</sup> キャメロン英首相、ユドヨノ・インドネシア大統領、ジョンソン＝サーリーフ・リベリア大統領を3共同議長とし、地理的配分および男女のバランスを考慮に入れ、国連加盟国政府、民間セクター、学識者、市民社会活動家ら27名から構成されている。外務省「ポスト2015年開発目標（ポストMDGs）」、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/p\\_mdgs/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/p_mdgs/index.html) (accessed 13 February 2013)

<sup>55</sup> UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, *Realizing the Future We Want for all – Report to the Secretary-General*, New York, June 2012.

また、国連システム・タスクチームは、約 100 カ国で国別コンサルテーション、および、11 のテーマ（不平等、ガバナンス、保健、環境持続可能性、人口動態、水、成長と雇用、紛争と脆弱性、食糧安全保障と栄養、教育、エネルギー）<sup>56</sup>についてテーマ別のコンサルテーションを行っている。

両協議会での議論は 2013 年春に報告書にまとめられる予定で、同報告書はポスト 2015 年開発目標に関するハイレベルパネルに共有されるとともに、2013 年 9 月に予定されている国連総会 MDGs 特別イベントにおける議論の基礎となるなど、ポスト 2015 年開発目標策定プロセスでの主要なインプットとして寄与することが期待されている。

このように、開発分野において国連は、国際的関心の喚起、政策形成、開発目標の設定等に重要な役割を果たしている。とくに、ほぼ世界中の国を加盟国として有しているという国連の普遍性、および、国際協力達成に当たって諸国の行動を調和するための中心となるという国連の使命から、国連の場において策定された政策の正統性は広く認められていると考えられる。

#### 4 当該機関に関するアウトカム

##### 指標 4：開発分野において指標の改善が見られるか

『ミレニアム開発目標報告書 2012』<sup>57</sup>によれば、以下のような開発指標の改善が見られる。

- 貧困率を 1990 年の半分以下にするというミレニアム開発目標 1 は、2015 年以前に達成可能である。貧困人口および貧困率は、サブ・サハラ地域を含むすべての地域において減少した。1 日に 1.25 ドル以下で生活する人々の割合は、1990 年の 47%（20 億人）から 2008 年の 24%（14 億人弱）に減少した。
- 飲料水を手に入れない人を半減するという目標は 2010 年までに達成された。
- 初等教育におけるジェンダー平等を達成した。
- 人口増加にもかかわらず、5 歳未満の乳幼児死亡者数は、1990 年の 1200 万人から、2010 年の 760 万人に減少した。
- 2010 年末現在、650 万人の HIV/AIDS 患者が治療を受けており、この数字は、2009 年末より 140 万人以上増加している。
- マラリアは、2000 年以降 17%削減し、死亡者数も 25%削減した。

<sup>56</sup> The World We Want, “Thematic consultations”, <http://www.worldwewant2015.org/> (accessed 13 February 2013).

<sup>57</sup> United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2012*, New York, 2012.

これらすべての改善を国連のみの成果として捉えることはできないかもしれない。しかし、経済的、社会的開発のために国際協力を達成し、諸国の行動を調和するための中心となることが国連の使命であるから、国際協力の結果としてのこれらの改善は、間接的に国連の成果と考えても間違いではないであろう。

#### 指標 5：被援助国のオーナーシップの強化が進んでいるか

国連の開発援助活動は、被援助国政府が、当該国の国家開発戦略および優先的課題に基づき、当該国の開発努力および援助調整を行う第一義的責任を有するという、被援助国の自助努力（オーナーシップ）強化を重視し、活動の原則としている<sup>58</sup>。被援助国のオーナーシップの強化は、1970年以降、国連の国別計画の中心的な課題であり、2000年のミレニアム宣言、2002年のモンテレー宣言などによっても繰り返し確認されている。援助効果向上に関するパリ宣言においても、制度・政策への協調（alignment）、援助の調和化（coordination）、開発成果管理、相互説明責任と並んで、被援助国のオーナーシップ強化を、開発パートナー間の誓約事項の一つと位置付け、被援助国は、幅広い協議プロセスを通じ、国家開発戦略の開発・実施に際してリーダーシップを発揮することが期待されている<sup>59</sup>。

またパリ宣言では、12項目の指標を設定しているが、オーナーシップに関しては、2010年までに被援助国の少なくとも75%が実施可能な開発戦略を有するという目標を設定し（指標1）、進捗状況をモニタリングしている。さらに、2011年の第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラムにおいても、効果的な開発のための協力の基盤を形成する共通の原則の一つとして、被援助国による開発優先事項のオーナーシップが確認されている<sup>60</sup>。

OECDが2011年に行った調査によれば、被援助国の開発戦略の質は、2005年、2007年のいずれよりも向上が見られる。しかし、実施可能な開発戦略を有する国は、2010年現在、37%にとどまっており、2010年までに被援助国の少なくとも75%が実施可能な開発戦略を有するとするパリ宣言の目標は達成できていない<sup>61</sup>。

<sup>58</sup> United Nations document (UN Doc.), A/RES/67/226, “Quadrennial comprehensive policy review” 22 January 2013, para.7, p.4.

<sup>59</sup> パリ援助効果向上ハイレベル・フォーラム『援助効果にかかるパリ宣言』2005年。

<sup>60</sup> 外務省「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム『効果的な開発協力のための釜山パートナーシップ』（主要ポイント）」2011年11月、  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/seimu/nakano/pdfs/hlf4\\_9.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/seimu/nakano/pdfs/hlf4_9.pdf)、(2013年2月13日)。

<sup>61</sup> OECD, *Aid Effectiveness 2005-2010: Progress in Implementing the Paris Declaration*, OECD, 2011, p.30.

国連開発グループ(UNDG)の2011年の調査によれば、「1つの国連(Delivering as One) (後述)の取組みを行った被援助国では、当該国のオーナーシップとリーダーシップが強化され、国連の支援がより当該国の優先課題に整合され、国連の幅広い知識と専門性をより入手することができ、戦略的、焦点の絞られた支援を得られたことが確認された<sup>62</sup>。

被援助国の国家開発戦略・計画のオーナーシップと能力の強化は、MDGsを含む国際的開発目標を達成するための基礎であり、国連の開発援助活動の基本原則である。国連システムは、広範な任務、専門性、および、経験を有しているため、被援助国が広範な開発課題に取り組む能力を強化し効果的な開発を行うのを支援し、被援助国のオーナーシップとリーダーシップを強化することに貢献していえると言えるだろう<sup>63</sup>。

## 5 当該機関のプロセスの評価

### 指標6：援助効果向上の取組みにどのように取り組んでいるか

国連は、すべての被援助国において、国連システムの活動の重複を減らし、支援を整理統合することにより、より質の高い、より効果的、かつ、費用対効果の高い支援を行うことを目指している<sup>64</sup>。

2011年の調査では、パリ宣言で合意された12の指標のうち8つの指標につき成果が評価された。国連は、2010年を目標として合意された指標のうち、技術協力の調整(指標4)、アンタイド援助に関する目標(指標8)、および、被援助国への合同ミッション派遣(指標10a)について目標を達成した(図8参照)。目標を達成した指標は3つしかないが、その他の多くの指標についても進捗が見られる<sup>65</sup>。

このように、国連は、援助効果向上のためのパリ宣言、アクラ行動計画、効果的な開発協力のための釜山パートナーシップなどに積極的に取り組み、援助効果向上の取組みについて効果をあげてきていると言えるだろう。

<sup>62</sup> United Nations Development Group, *United Nations Results Report: 2001 Survey on monitoring the Paris Declaration*, 29 November 2011, Busan, p.12.

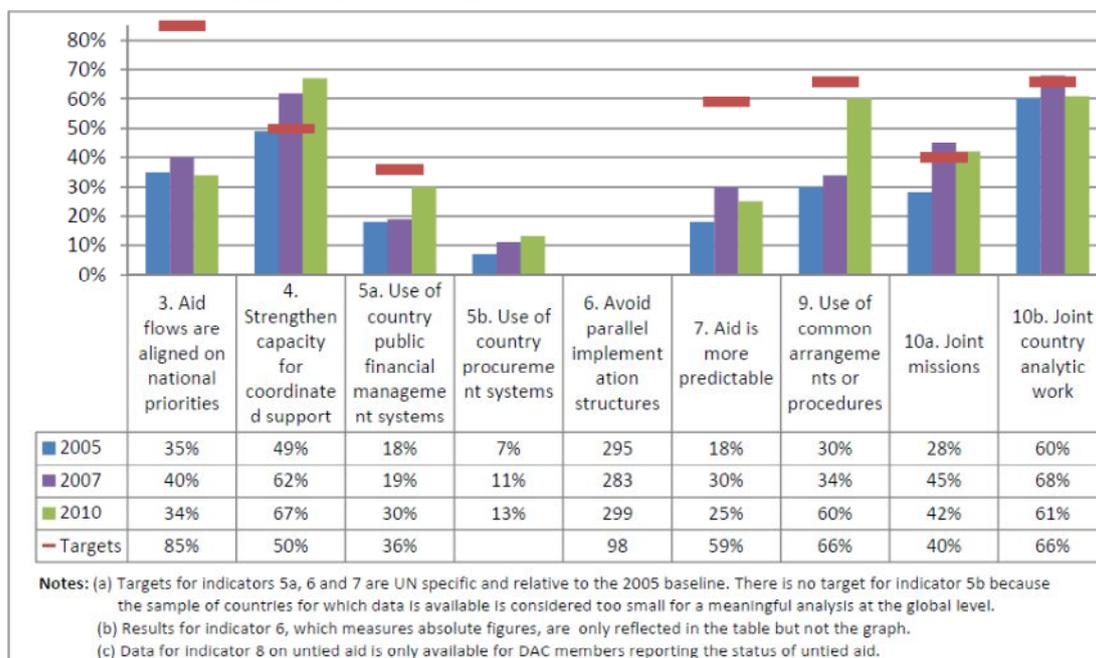
<sup>63</sup> *Ibid.*.

<sup>64</sup> UN Doc., A/RES/67/226, para. 152, p.25.

<sup>65</sup> United Nations Development Group, *op.cit.*, p.11.

<図 8 パリ宣言の指標達成に向けての国連の進捗状況>

Figure 2: UN progress towards meeting the targets, 2005-2010 (32 countries)



(出所) United Nations Development Group, “United Nations Results Report 2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration”, Busan, 29 November 2011, p.11.

**指標 7：他の国連機関との連携強化・業務合理化が進んでいるか**

2001 年以来、国連ではその開発システムをより一貫性のある、効果的、適切なものに変革する試みが行われてきた。国連事務総長が設置した国連の一貫性に関するハイレベルパネルは、2006 年 11 月に報告書「一つの国連 (Delivering as One)」<sup>66</sup>を提出し、被援助国において、国連システムが一人のリーダー、一つのプログラム、一つの予算、一つの事務所で活動することを勧告した。この提案に基づき、国連総会も国連システムの一貫性に関する決議を採択し、この取組みを進めている<sup>67</sup>。

「一つの国連」の取組みは、8 カ国<sup>68</sup>において試験的に始められ、以来、21 の国が取り組を始めている。2006 年から 2011 年までの「一つの国連」の取組みは、適切性、効果、効率および持続可能性という基準からの評価が行われた。その結果、「一つの国連」の取組みにより、被援助国のオーナーシップおよびリーダーシップが強化されたこと、国連システムは被援助国の多様な開発課題に

<sup>66</sup> UN Doc., A/61/583.

<sup>67</sup> UN Doc., A/RES/62/277, A/RES/63/311, A/RES/64/289.

<sup>68</sup> アルバニア、カーボヴェルデ、モザンビーク、パキスタン、ルワンダ、タンザニア、ウルグアイ、ベトナム。

対処でき、その支援が各被援助国の優先課題により整合されるようになったこと、被援助国が国連システムの広範な開発経験から多くのことが学べること、国連システムは人権、ジェンダー平等、HIV/AIDSのような分野横断的課題に対してより適切に対応することが可能となること、一つの予算枠組が被援助国のリーダーシップと、被援助国政府、ドナー国、国連システムとの間の相互交流を強化していること、などが確認された。他方で、プログラムの計画、モニタリング、評価および報告、達成された成果および資金の効率的な利用に関する国連システム相互の説明責任と透明性、行政経費の削減、業務の簡素化および調和化などに関しては連携、合理化がいまだ不十分であることも指摘されている<sup>69</sup>。

「一つの国連」の取組みは、その開始からあまり時間が経っていないので、その成否を判断するのは時期尚早であろう。しかし、国連システムによる開発活動の成果の向上、より一貫したプログラム、行政経費の削減などのため、今後、この取組みを拡大することにより、国連システム内の連携強化、業務合理化が進むことが期待される。

## 6 おわりに

開発分野における国連本体のもっとも重要な役割は、議論の場（フォーラム）として開発に関する国際的合意形成、政策策定、および、そのための国際会議の招集などの議題設定機能である。とくに、ほぼ世界中の国を加盟国として有しているという国連の普遍性、および、国際協力の達成に当たって諸国の行動を調和するための中心となるという国連の使命から、国連の場において策定された政策や開発目標の正統性は広く認められていると考えられる。

また、国連は、国連開発グループ（**UNDG**）を構成する国連システムにより開発援助活動も行っているが、他の開発機関と比較した場合の国連の優位性は、国連システムの広範な任務、専門性、経験を有しているということである。さらに開発の分野において国連は、被援助国の能力開発を中心に行い、国際的に合意された、人権、ジェンダー平等、持続可能な開発などの規範を、開発援助活動を行う上でプログラム活動に繋げる重要な役割を担っている。

国連システムに投入される資金はかなり少ないものの、被援助国のオーナーシップとリーダーシップを強化し、他の開発機関と連携することを通して援助効果向上に取り組み、**MDGs**などの国際的に合意された開発目標の達成に向け

<sup>69</sup> UN Doc., A/66/859, “Report on the independent evaluation of lessons learned from <Delivering as one>”, 26 June 2012, pp.29-32.

て成果を上げてきている。具体的なプログラム活動は各国連機関および専門機関等が行っているため国連本体の成果は見えにくいものの、その役割は決して小さいものではない。ポスト **MDGs** の開発課題を議論している現在、国連に対する支援を行い、積極的に政策策定に関与することは、日本にとっての重要開発政策を達成するためにも必要であると考えられる。

## 第5章 国連開発計画（UNDP）

秋月弘子（亜細亜大学）

### 1 はじめに

本章では、国連内の中心的開発機関であり、開発援助活動（operational activities for development）を行う国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）の活動の評価を試みる。

UNDP は、開発途上国の開発努力を側面から支援することを目的として、1965年の総会決議<sup>70</sup>により設置され 1966 年から活動を始めた、国連総会の補助機関である。したがって、UNDP は国連内の一機関であり、国連の中心的開発援助機関であることから、開発分野における国連本体の活動と UNDP の活動とを明確に区別して論じることは困難であるが、国連本体はおもに議題設定機能を担うのに対し、UNDP は開発援助活動（オペレーション）の実施主体（アクター）である。本章では、UNDP の開発援助活動について詳細を検討する。なお、開発分野における国連本体の活動については、前章で評価を行っている。

UNDP は、被援助国における当該国の開発努力の支援、および、国連常駐調整官（United Nations Resident Coordinator; UNRC）システムの管理を通じた被援助国における国連システム全体の活動の調整、という二つの任務を有している。

### 2 当該機関の位置付けとインプット

#### 指標 1 : (定性的指標) 開発分野における UNDP のミッション

国連システム内の中心的開発援助機関であるUNDPの特徴は、被援助国内での活動を中心とした（field based）援助活動を行う（operational）機関であり、2012年現在、129の国事務所を通じて177カ国・地域で活動を展開している<sup>71</sup>。このような普遍的プレゼンス、60年以上にわたる開発現場での活動実績と経験の蓄積により、UNDPは、支援が届きにくい国や分野においても開発援助活動を実施することが可能であり、また、ガバナンス支援やジェンダー平等といった分野横断的で重要な活動も行っている。

<sup>70</sup> United Nations Document (UN Doc.), A/RES/2029(XX), 22 November 1965.

<sup>71</sup> UNDP 『長期的課題に取り組む UNDP』2011年11月、1頁。

開発の分野における国連のおもな目標は、2015年までに極度の貧困と飢餓を半減するということである。この目的を達成するための国連システムによる開発援助活動の基本的特徴は、普遍性、自発性、無償性、中立性、多国間主義であり、被援助国の自助努力（ナショナル・オーナーシップ）およびリーダーシップの尊重、被援助国の多様な開発要請への対応、国家開発戦略および計画との整合性、が重視されている<sup>72</sup>。

国連システムによる開発援助活動の中核を担っているUNDPの役割は、第一に、貧困削減、民主的ガバナンス、危機予防と復興、環境と持続可能な開発といった、分野横断的な課題に取り組むための政策アドバイスおよび技術援助を提供すること、第二に、被援助国において国連システム全体の調整、効率、効果を促進することを支援すること、と位置付けられている<sup>73</sup>。

実際にUNDPは、ミレニアム開発目標（MDGs）を含む国際的に合意された開発目標の達成を支援することをUNDPの戦略計画の基礎とし、人々がより良い生活を送ることができるように、①貧困削減とMDGsの達成、②民主的ガバナンス、③危機予防と復興、④環境と持続可能な開発、を優先的課題として、貧困削減と人間開発の実現に向けた各国の取組みを支援している。また、国連常駐調整官（UNRC）システムの管理機関として、被援助国における国連開発援助活動の調整、効率、効果を促進している。さらに、被援助国の開発については当該国政府が主要な責任を有するという認識に基づき、UNDPの活動は、被援助国のオーナーシップおよびリーダーシップを強化している<sup>74</sup>。

このようなUNDPの活動は、2011年11月にプサンで開催された第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラムにおいて確認された、オーナーシップの尊重、幅広いパートナーシップ、援助の透明性と相互説明責任、カントリー・システムの活用、ジェンダー平等化の加速、脆弱国における持続的開発、南南協力などの政策<sup>75</sup>にも合致している。

このようにUNDPは、MDGsを含む国際的な開発目標・政策の達成を支援しており、国際的な開発戦略に沿った活動を行っていると評価できる。また、その優先課題は、人間の安全保障、貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題への取組みを重視する日本のODA中期政策および平成24年度国際協力重点方針に照らしても妥当なものであると考えられる（表1参照）。

<sup>72</sup> UN Doc., A/RES/64/289, 21 July 2010, para.8, p.1 and para.18, p.4.

<sup>73</sup> UN Doc., DP/2007/43/Rev.1, “UNDP strategic plan, 2008-2011 – Accelerating global progress on human development”, 22 May 2008, para.19 and 20, p.10.

<sup>74</sup> *Ibid.*, paras.58-59, p.20.

<sup>75</sup> 外務省「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム 『効果的な開発協力のための釜山パートナーシップ』（主要ポイント）」2011年12月、  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/seimu/nakano/pdfs/hlf4\\_9.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/seimu/nakano/pdfs/hlf4_9.pdf)(2013年2月13日)。

<表1 UNDPのミッション>

MDGs	ODA中期政策/平成24年度国際協力重点方針	UNDPのミッション
1. 極度の貧困と飢餓の撲滅	1. 人間の安全保障	被援助国が紛争を予防し、すべての人の生活の質を
2. 初等教育の完全普及の達成	2. 重点課題	改善することができるような成長を生み出し維持することを
3. ジェンダー平等推進と女性の地位向上	①貧困削減	支援する
4. 乳幼児死亡率の削減	②持続的成長	4つの重点分野
5. 妊産婦の健康の改善	③地球的規模の問題への取組	1. 貧困削減とMDGsの達成
6. HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止	④平和の構築	2. 民主的ガバナンス
7. 環境の持続性確保	3. 新成長戦略への貢献	3. 危機予防と復興、
8. 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進	4. 被災地の復興と世界の防災への貢献	4. 環境と持続可能な開発

(出所) 筆者作成。

**指標2：多数国間（マルチ経由の）ODAの中でUNDPが占める割合（量的評価）**

2002年以降、多数国間 ODA は緩やかに伸びている一方で、国連機関および UNDP の伸びは、ほぼ横ばいとなっている（表2および図1参照）。

2011年の多数国間 ODA の中で UNDP が占める割合は、わずか 10.3%（420億 3058 万ドルに対して 43 億 4540 万ドル）に過ぎない。しかし、国連機関に対する UNDP の割合は、2002年の 39.35%（49 億 1270 万ドルに対して 19 億 3330 万ドル）から、2011年の 65.11%（66 億 7382 万ドルに対して 43 億 4540 万ドル）に増加している<sup>76</sup>。

<表2 多数国間 ODA の変化、単位：百万 US ドル>

Year	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (I.A + I.B)	66055.08	68702.57	61852.17	65256.16	65424.46	62468.35	55361.81	59105.24	59691.23	60019.81
I.A. Bilateral Official Development Assistance by types of aid (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)	50094.73	48290.87	44089.21	46482.06	46131.57	45462.52	38906.35	41899.99	43783.99	41510.41
I.B. Multilateral Official Development Assistance (capital subscriptions are included with grants)	15960.35	20411.73	17762.95	18774.09	19292.94	17005.82	16455.48	17205.25	15907.24	18509.41
1.1 UN agencies	4757.19	5256.44	4433.77	4707.35	4768.51	4586.62	4151.38	4400.31	3833.55	5402.34
UNDP total expenditure										

<sup>76</sup> OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

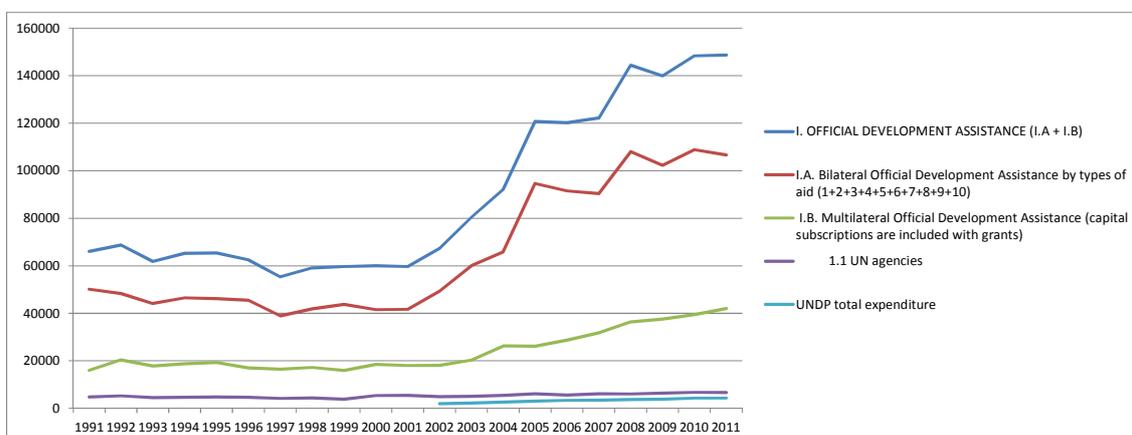
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>, (Data extracted on 12 Sep 2012 07:34 UTC (GMT) from OECD.Stat), and DP/2012/7/Add.2.ただし、OECD/DAC の統計資料と UNDP 執行理事会の資料とは必ずしも単純に比較可能とはいえ、とくに、UNDP の割合の増加については、ノン・コア資金の増加（後述）が影響しているものと考えられる。

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
59653.1	67367.04	80414.47	92149.41	120771.28	120240.59	122169.66	144422.6	139893.49	148379.73	148681.64
41629.06	49302.07	60074.06	65906.33	94590.82	91536.62	90376.1	108016.85	102266.96	108894.42	106651.06
18023.33	18064.95	20340.41	26243.11	26180.46	28703.96	31793.56	36405.77	37626.53	39485.26	42030.58
5502.24	4912.7	5030.37	5496.04	6124.73	5608.02	6126.29	6062.25	6408.79	6745.39	6673.82
	1933.3	2253.7	2552.9	3053.4	3368.2	3458.4	3760.6	3849.4	4323.3	4345.4

(出所) OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>、および DP/2012/7/Add.2。

<図 1 多数国間 ODA の変化、単位：百万 US ドル>



(出所) OECD/DAC “DAC1 Official and Private Flows”

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>、および DP/2012/7/Add.2。

UNDP の財政基盤は、任意拠出であり、通常資金（コア）とその他の資金（ノン・コア）に分けられる。通常資金は用途を特定しない資金であり、その他の資金にはドナー政府、多国間機関やプログラム実施国から目的別に資金協力を得るコスト・シェアリングや基金・信託基金が含まれる。2010 年のコスト・シェアリング額は約 30 億ドルであり、通常資金額の約 3 倍に達している。近年、UNDP の資金に占めるその他の資金の割合が増加しており、2010 年のコスト・シェアリング額は、2000 年の値に比べ、約 2.5 倍の伸びを示している<sup>77</sup>。

多数国間 ODA の中で UNDP が占める割合は決して多くはないが、国連機関に対する UNDP の割合が増加し、また、コスト・シェアリング額も増加していることから、国連の開発援助活動の中核としての UNDP の、被援助国における

<sup>77</sup> UNDP 『長期的課題に取り組む UNDP』2011 年 11 月、5 頁。

プレゼンスとプログラム実施能力に対する信頼と評価は高いと考えられる。

なお、UNDP に対する日本の拠出額については、2000 年および 2001 年は UNDP の通常資金への拠出額順位が日本は 1 位であったのに対し、2002 年以降その順位は低下し、2006 年以降は 6 位という状況が続いている<sup>78</sup>。他方、日本の、その他資金を含めた UNDP への拠出額順位は 2010 年以降 1 位を占めている。

UNDP の人的資源投入の特徴としては、被援助国の現地事務所に勤務する職員の割合が多いことが挙げられる。2012 年 12 月現在、本部に勤務する国際職員は 36.9% (975 人) であるのに対し、現地事務所に勤務する国際職員は 63.1% (1666 人) である。現地職員を含めると、本部に勤務する職員は 19.4% (1556 人) であるのに対し、現地事務所に勤務する職員は 80.6% (6468 人) である。これらの数字は、UNDP がグローバルなネットワークを有していること、被援助国の開発ニーズに即した活動を行うために現地事務所に対し権限を委譲していることを反映している、と考えられる。また、国際職員だけでなく、現地職員の専門職員も多数いる。現地事務所に勤務する専門職員 3161 人のうち、53% が国際職員、47% が現地職員である。これも、UNDP が被援助国のオーナーシップと能力開発に力を入れてきたことを反映して、UNDP 事務所内においても国際職員から現地職員に対し技術移転が行われ、その結果、現地職員の専門職員が増えたと考えられる (表 3 参照)。

<表 3 UNDP の職員配置>

	HQ			County Offices			Total
	Number of Male staff	Number of Female staff	HQ staff total	Number of Male staff	Number of Female staff	Country Office staff total	
International Professional	481	494	975 36.9%	1,036	630	1,666 63.1%	2,641 100%
National Professional	0	0	0 0.0%	792	703	1,495 100.0%	1,495 100%
General Service	166	415	581 14.9%	1,496	1,811	3,307 85.1%	3,888 100%
Total	647	909	1,556 19.4%	3,324	3,144	6,468 80.6%	8,024 100%

(出所) UNDP 資料

### 3 当該機関のアウトプット

#### 指標 3 : 意義ある実績をあげているか

UNDP は、被援助国レベルにおいて、第一に、貧困削減、民主的ガバナンス、

<sup>78</sup> UNDP 『日本・UNDP パートナーシップ』2010 年 10 月、20 頁。

危機予防と復興、環境と持続可能な開発に取り組む当該被援助国の開発努力を支援すること、および第二に、被援助国レベルにおいて国連システム全体の活動を調整すること、という二つの任務を有している。

前者について、UNDP の重点活動分野別のプログラム支出の内訳は表 4 の通りである。「環境と持続可能な開発」の分野については、UNDP はこの他に、地球環境ファシリテーター（Global Environment Facility; GEF）の実施機関として、約 52 億ドルを持続可能な開発のための優先事項に支出している<sup>79</sup>。

<表 4 重点活動分野別 UNDP プログラム支出の内訳（暫定値）>

重点活動分野	千ドル	%
MDGsの達成と貧困削減	1,276,510	28%
民主的ガバナンスの強化	1,192,398	26%
危機予防と復興の支援	1,091,482	24%
持続可能な開発のためのエネルギーと環境の管理	534,676	11.60%
その他	513,064	10.40%
合計	4,608,130	

（出所）UNDP 『年次報告書 2011/2012』 p.5.

2011 年に UNDP の支援を受けた国の数を見ると、対象国が限定される「危機予防と復興」の分野を除く 3 つの重点分野すべてにおいて、90%以上の被援助国が UNDP の支援を受けている（表 5 参照）<sup>80</sup>。

<表 5 2011 年に UNDP の支援を受けた国の数>

重点分野	被援助国数	全156カ国に対する比率%
貧困削減とMDGsの達成	148カ国	95%
民主的ガバナンス	141カ国	90%
危機予防と復興	91カ国	58%
環境と持続可能な開発	143カ国	92%

（出所）DP/2012/7, Annex II, pp.22-25.

<sup>79</sup> UNDP 『年次報告書 2011/2012』 4-5 頁。

<sup>80</sup> UN Doc., DP/2012/7, “Annual report of the Administrator on the strategic plan: performance and results for 2011”, Annex II, pp.22-25.

したがって、UNDP の開発援助活動は、ほぼ世界中において普遍的に行われていることが明らかである。このように、グローバルなプレゼンス、および、現地政府や NGO との幅広いネットワークを有していることが UNDP の強みである。そのため、脆弱な国家などのように困難な文脈において、他の援助機関がなしえない重要な役割を UNDP は担うことが可能であり、また、民主的ガバナンスのような政治的な文脈での支援も UNDP は可能である<sup>81</sup>。

また UNDP は、特定の専門分野の技術を有する世界保健機関 (WHO) や国際労働機関 (ILO) などの専門機関とは異なり、貧困削減、民主的ガバナンス、危機予防と復興、環境と持続可能な開発といった、分野横断的な活動を中心としている。そのため、被援助国の国家開発戦略に対するアドバイスを求められることが多い。

4つの重点分野のうちどの分野に重点的に取り組むかは、各被援助国の開発状況により異なる。2011年の重点分野ごとのアウトプットの種類、および、アウトプット種類別の国別アウトカム数は、表6の通りである。その中でも、貧困削減と MDGs の達成に関する UNDP の貢献は、表7の通りである。このように、UNDP の開発援助活動により、多くの国において意義ある実績をあげてきていることが理解される<sup>82</sup>。

<表6 2011年の重点分野、アウトプット種類別の国別アウトカム数>

重点分野	主要なアウトプットの種類				小計: アウトプットの種類が報告された数	アウトプットの種類不明	国別アウトカム数合計
	意識啓発	政策変更	プロジェクト実施	適応力強化			
貧困&MDGs	54	124	138	14	330	23	353
民主的ガバナンス	98	127	67	20	312	20	332
危機予防および復興	32	21	11	56	120	5	125
環境&エネルギー	24	67	22	64	177	8	185
合計	208	339	238	154	939	56	995

(出所) DP/2012/7 Annex II, p.34.

<sup>81</sup> UN Doc., DP/2012/20, "Annual report on evaluation in UNDP 2011", para.42, p.14. Department for International Development, UK, "Multilateral Aid Review: United Nations Development Programme (including the Bureau for Crisis Prevention and Recovery)", <http://www.dfid.gov.uk/Documents/MAR/UNDP-response.pdf> (accessed 13 February 2013).

<sup>82</sup> UN Doc., DP/2012/7, "Annual report of the Administrator on the strategic plan: performance and results for 2011", Annex II, p.34.

<表 7 貧困削減と MDGs の達成に関する UNDP の貢献>

2011年のUNDPの貢献	結果	実施国数
意識啓発	ジェンダー不平等に関する市民の態度の変化	81カ国
	人権団体や市民組織から司法省や平和委員会、苦情処理委員会までのさまざまなグループ間で、	87カ国
	開発のための効果的な協力関係を築けるよう仲介	
政策変更	国家のジェンダー計画や戦略を開発	56カ国
	人間開発のために計上する国家および地方予算を変更	70カ国
プロジェクト実施	低所得世帯と小規模ビジネスが確実に幅広い金融サービスと法的サービスを利用できるよう、 官民協力体制を確立	22カ国
	規模の拡大や反復の効果を実証するためのパイロット・プロジェクト	89カ国
適応力強化	国家および地方レベルの自然災害および人災に対する強靭性を確立	94カ国
	環境省から民間マイクロファイナンス組織までの機関が危機やショックに耐える力を強化	45カ国

(出所) UNDP 『年次報告書 2011/2012』 p.3.

UNDP の第二の任務である被援助国における国連システム全体の活動の調整については、UNDP 総裁は 2001 年 12 月、国連事務総長から国連システムにおける MDGs のキャンペーン・マネージャー兼スコア・キーパーとして任命された。したがって UNDP は、被援助国レベルにおいて、MDGs 達成に向けた進捗状況報告を調整する任務をも有し、国連開発援助枠組 (UNDAF) および国別計画を通して被援助国の MDGs 優先事項を促進するだけでなく、当該被援助国が国家 MDGs 目標に関する進捗報告書を作成するための技術および資金の援助も行っている。これまでに 400 以上の国家報告書が作成され公刊されている<sup>83</sup>。

MDGsの進捗状況としては、①開発途上地域で極度の貧困状態（1日1.25ドル未満で生活）にある人々の数は、1990年の20億人以上から2008年の14億人へと減少し、貧困率も47%から24%へと低下し、2015年までに貧困者を半減させる目標は達成可能、②初等教育の就学率は、1999年の82%から2010年の90%へ改善、③初等教育における格差は大幅に縮小しつつあり、男児100人に対する女児の就学数は、1999年の91人から、2010年には97人に改善、④人口増加にもかかわらず、世界的に5歳未満児の死亡総数は、1990年の1200万人から、2010年の760万人へと減少し、途上国における5歳未満の新生児1000人当たりの死亡数も、1990年の97人から、2010年には63人へと35%低下、⑤出生児10万人当たりの妊

<sup>83</sup> UNDP, “UNDP’s mandate for the MDGs”, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-reports/> (accessed 13 February 2013)

産婦の死亡者数は、1990年の440人から、2010年の240人へと改善、⑥HIV/エイズの新規感染者数は、ピークだった1997年から21%減少し、2010年には270万人（うちサハラ以南アフリカが70%を占める）になり、死亡者数も、2000年代半ばの220万人のピークから、2010年は180万人に減少、⑦世界で安全な水を利用できる人の割合は、1990年の76%から2010年の89%に上昇し、2015年までに、安全な飲料水を利用できない人を半減するという目標を既に達成、というような成果が見られる<sup>84</sup>

これらすべての成果を UNDP のみの成果として捉えることはできないかもしれない。しかし、MDGs 達成は UNDP の任務の中心的なものであり、UNDP の活動の多くがこれに焦点を当て行われている。したがって、貧困削減、民主的ガバナンス、危機予防と復興、環境と持続可能な開発という重点分野における活動の成果は、MDGs 達成を促進するのに間接的に貢献していると考えられる。

具体的に Bangladesh における UNDP の活動を例に取り上げてみる。

Bangladesh では、開発 5 カ年計画策定にあたり、UNDP が国家計画委員会に専門家を派遣し、政策アドバイスをを行っている。また UNDP は、*The Millennium Development Goals Bangladesh Progress Report* の作成を毎年支援し、Bangladesh における MDGs 進捗状況のモニタリングの中心的役割を果たしている<sup>85</sup>。

Bangladesh における MDGs の進捗状況は比較的順調である。たとえば、5 歳児未満死亡率は、MDGs の達成目標である出生 1,000 に対し 48 人に対して、2011 年時点で 53 人、乳幼児死亡率は、MDGs 達成目標である出生 1,000 に対し 31 人に対して、2011 年時点で 32 人と、2015 年までに達成予定である。また、妊産婦死亡率も、MDGs の達成目標である出生 100,000 人に対し 143 人に対して、2010 年時点で 194 人と、2015 年までに達成予定である。さらに、貧困削減、初等教育におけるジェンダー平等なども達成可能である<sup>86</sup>。

以上のように、UNDP は、グローバルなプレゼンスおよびネットワークを用いて、国家開発戦略などの政策策定に対するアドバイスと資金の提供、MDGs 達成を目指した活動と進捗状況のモニタリングなどを通して、被援助国の開発に貢献し、意義ある実績をあげていると判断できる。このような UNDP の活動を行うための資金量は決して多くはないが、その活動の意義と影響は大きいと考えられる。

<sup>84</sup> UNDP 『ミレニアム開発目標』2012年12月、  
[http://www.undp.or.jp/publications/pdf/millennium2012\\_11.pdf](http://www.undp.or.jp/publications/pdf/millennium2012_11.pdf) (2013年2月13日)。

<sup>85</sup> UNDP Bangladesh, “MDGs and Bangladesh”, <http://www.undp.org.bd/mdgs.php> (accessed 13 February 2013)

<sup>86</sup> *Ibid.*

指標 4 : 開発分野において政策形成, 活動の主流化, 国際的関心の喚起等に重要な役割を果たしているか。

UNDP は、1990 年に初めて『人間開発報告書』を刊行し、以来、20 年以上にわたって同報告書を刊行し続けている (表 8 参照)。

<表 8 『人間開発報告書』の特集テーマ>

年	テーマ
1990	人間開発指数
1991	人間の自由度指数
1992	世界的な経済・所得格差
1993	雇用と成長・参加型開発
1994	人間の安全保障
1995	ジェンダーと人間開発
1996	経済成長と人間開発
1997	貧困と人間開発
1998	消費パターンと人間開発
1999	グローバリゼーションと人間開発
2000	人権と人間開発
2001	新技術と人間開発
2002	ガバナンスと人間開発
2003	ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向けて
2004	この多様な世界で文化の自由を
2005	岐路に立つ国際協力: 不平等な世界での援助、貿易、安全保障
2006	水危機神話を越えて: 水資源をめぐる権力闘争と貧困、グローバルな課題
2007/2008	気候変動との戦い—分断された世界で試される人類の団結
2009	障壁を乗り越えて—一人の移動と開発
2010	国家の真の豊かさ—人間開発への道筋
2011	持続可能性と公平性—より良い未来をすべての人に

(出所) 筆者作成。

同報告書は、「人間中心の開発」という概念を打ち出し、それを測る指標として人間開発指標という指標を考案した。そして、開発の目的は、単に経済の規模を拡大し所得を向上させることだけではなく、人が人としての尊厳にふさわしい生活を送るべく支援することであるとする。そのため、開発とは、人々が、長寿で、健康で、創造的な人生を送る自由ばかりでなく、意義ある目標を迫及する自由、さらには、持続可能な開発の在り方を形作るプロセスに積極的に関わる自由を拡大することをも意味すると、UNDP は指摘する<sup>87</sup>。

UNDP が人間開発という概念を導入し、人間開発報告書を発表したことにより、開発援助活動の重点が経済開発から、教育、保健衛生などを中心とした社会開発へと移ってきた。また、1994年には「人間の安全保障」というテーマを取り上げ、国家中心の安全保障の考え方を、一人一人の人間の視点から見た恐怖と欠乏からの自由という安全保障の考え方へと転換してきた。さらには、ジェンダー問題にも着目するなど、開発援助活動における人権の主流化なども主導した。また、ガバナンス、グローバリゼーション、MDGs、水資源問題など、新たな開発課題を提起し、国際的議論を喚起してきた。このようにUNDP は、国際的な開発課題の設定、新たな開発概念と指標の導入、開発を阻害する要因を乗り越えるための新たなアプローチの導入などを通して、開発分野における国際的な関心の喚起と、政策形成において大きな役割を担ってきたと評価できる。

また、前述の通り、UNDP 総裁は、2001年12月、国連事務総長から国連システムにおけるMDGsのキャンペーン・マネージャー兼スコア・キーパーとして任命され、UNDP は、各被援助国におけるMDGs進捗状況をモニタリングし、MDGs阻害要因を乗り越えるための政策アドバイスも行っている<sup>88</sup>。

さらに、MDGs達成期限である2015年より先の開発目標（ポスト2015年開発目標）を策定するために国連事務総長は、2012年1月に国連システム・タスクチームを設置した。UNDP は、国連経済社会局（UNDESA）と共にその共同議長を務めることになった。普遍的プレゼンスおよび被援助国政府との強い信頼関係にあるUNDP は、現場の声を吸い上げ、中立的な立場でポスト2015年開発目標を策定できると期待されている。また、国連開発グループ（UNDG）の他の国連機関と協働し、ポスト2015年開発目標に関する国別コンサルテーションとテーマ別コンサルテーションの開催も支援している<sup>89</sup>。

UNDP が中心的に行った国際会議としては、2012年だけでも、第8回アフリ

<sup>87</sup> UNDP 『長期的課題に取り組む UNDP 人間開発の実現に向けて』2011年11月、3ページ。

<sup>88</sup> UNDP、『人々を力づけ、国々をたくましく』2012年12月、2ページ。

<sup>89</sup> UNDP、『ミレニアム開発目標』2012年12月、5ページ。

[http://www.undp.or.jp/publications/pdf/millennium2012\\_11.pdf](http://www.undp.or.jp/publications/pdf/millennium2012_11.pdf) (2013年2月13日)。

カガバナンス・フォーラム（ボツワナ）、第1回グローバル人間開発フォーラム（トルコ）、女性の政治参加：アジアにおける政治的平等への道を描く（モンゴル）、第1回開発閣僚フォーラム（ブラジル）、リオ+20 ハイレベル・フォーラム（ザンビア）などがあり、日本においても、5年ごとに開催されるアフリカ開発会議（TICAD）や、2012年に開催された世界防災閣僚会議 in 東北、2011年に開催されたミレニアム開発目標（MDGs）フォローアップ会合などを共催している。

このように UNDP は、開発分野における国際的な政策形成および各被援助国の開発政策形成、活動の主流化、国内的、国際的会議の招集による国際的関心の喚起等に極めて重要な役割を果たしている。

#### 4 当該機関に関するアウトカム

##### 指標 5：被援助国の開発課題に対する実効性

UNDP の開発援助活動のアウトカムは、開発環境に対して実際に意図した変化を生じたか否か、それにより、人々の福祉で図られる人間開発に対して実際に意図した変化を生じたか否か、で判断される<sup>90</sup>。また、被援助国の貧困削減、経済成長、持続可能な開発に対して影響を与えたか、被援助国のオーナーシップと能力開発を促進したか<sup>91</sup>、MDGs およびその他の開発成果を達成するための被援助国政府の努力を支援したか、被援助国が重要な戦略的開発分野において変化を生じさせる解決策を生み出し共有するのを支援したか<sup>92</sup> などが問われることになる。

より具体的な判断基準は、

- A. 被援助国の優先順位と開発課題に合致しているか、
  - B. プログラム目標を達成するか、
  - C. ジェンダー、人権、能力開発を組み込み、促進するか、
  - D. プログラムおよびマネジメント効率を改善するか、
  - E. 開発成果の持続可能性をより確保するか、
- である<sup>93</sup>。

さらに、UNDP の活動の適切性、効果、効率、インパクト、開発努力の持続

<sup>90</sup> UN Doc., DP/2011/3, “The evaluation policy of UNDP”, para.12, p.5.

<sup>91</sup> UN Doc., A/RES/59/250, 17 August 2005.

<sup>92</sup> UN Doc., DP/2011/3, para.3. p.2.

<sup>93</sup> UN Doc., DP/2012/20, “Annual report on evaluation in UNDP 2011”, paras.41-52, pp.14-17.

可能性なども考慮に入れて評価がなされなければならない<sup>94</sup>。

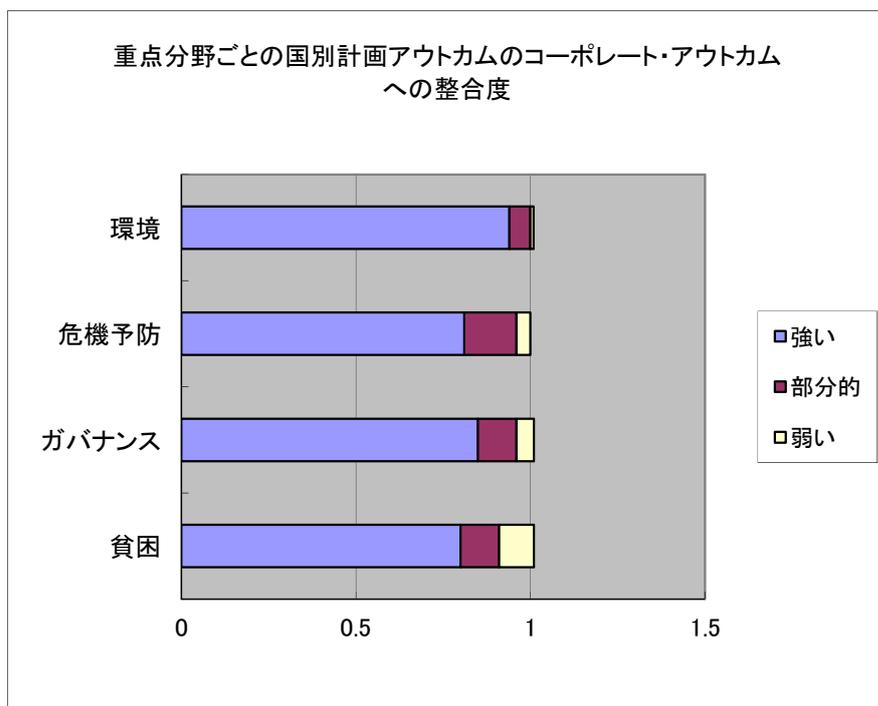
国別計画のアウトカムがどの程度 UNDP の組織としてのアウトカム（コーポレート・アウトカム）へ整合しているかを見てみると、国別計画のアウトカムの 83%が、コーポレート・アウトカムに強く整合している。したがって、国別計画は、想定した開発効果を上げ、意義ある開発効果を上げていると考えられる（表 9 および図 2 参照）<sup>95</sup>。

<表 9 国別計画アウトカムのコーポレート・アウトカムへの整合度>

			強い	部分的	弱い
強い	83%	貧困	80%	11%	10%
部分的	10%	ガバナンス	85%	11%	5%
弱い	7%	危機予防	81%	15%	4%
		環境	94%	6%	0.90%

（出所） DP/2012/7 Annex II , pp.28-29.

<図 2 重点分野ごとの国別計画アウトカムのコーポレート・アウトカムへの整合度>



（出所） DP/2012/7 Annex II , pp.28-29.

<sup>94</sup> UN Doc., DP/2011/3, “The evaluation policy of UNDP”, para.9, p.4.

<sup>95</sup> UN Doc., DP/2012/7, “Annual report of the Administrator on the strategic plan: performance and results for 2011”, Annex II , pp.28-29.

MDGs の進捗状況は、国によって様々である。しかし、全体的に見て、貧困者を半減させる目標は達成可能、初等教育の就学率は改善、初等教育におけるジェンダー格差は大幅に縮小、5歳未満児の死亡総数は減少、出生児 10 万人当たりの妊産婦の死亡者数も減少、世界で安全な水を利用できる人の割合は増加、など、MDGs に重要な進展が見られる<sup>96</sup>。

また、MDGs 達成に向けて意識が向上した、被援助国の優先的課題に合致した適切な援助活動である、直接的に各国の貧困削減戦略の実施に貢献してきた、紛争後の移行期/脆弱な国家において政治的中立性を保ち適切である、国内の不平等に目を向けさせた、個人/政府などの能力開発に貢献した、などの評価が見られ、被援助国の様々な開発状況、優先的課題に柔軟に対応した成果が得られていると考えられる<sup>97</sup>。

バングラデシュにおいても、UNDP は、援助管理システムの構築支援、現地諮問グループ (Local Consultative Group; LCG) に対する支援、開発援助プロジェクトの担当省庁の能力開発などを通して、バングラデシュ政府のオーナーシップを確実に強化しつつある。また、MDGs の目標を比較的良く実施できており、初等・中等教育はすでに目標は達成し、貧困削減、妊産婦・乳幼児死亡率削減の目標も 2015 年には達成する見込みである。

東ティモールにおいても、とくに治安及び民主的ガバナンスの分野でオーナーシップの強化が確認できる。

このような UNDP の開発援助活動は、外部の機関からも高い評価を受けている。

英国の海外開発研究所 (Overseas Development Institute: ODI) の 2007 年の調査によれば、UNDP は資金基準の半分以上、政策および手続基準の半分について最も実績を上げた機関として評価され、開発関係者は、UNDP を最も好ましい援助パートナーと認めた<sup>98</sup>。また、同じく英国の国際開発省 (DFID) の UNDP の評価では、被援助国レベルでの成果については 98%、パートナーシップについては 98%、国別プログラムがプログラム目標に合致しているかについては 96% の評価を与えている<sup>99</sup>。さらに、多国間機関成果評価ネットワーク (MOPAN) による 2007 年の評価では、UNDP は、被援助国との政策対話および情報共有、UNDP の技術アドバイスの質、貧困削減戦略における国家政策との整合性、お

<sup>96</sup> UNDP 『ミレニアム開発目標』2012 年 12 月、  
[http://www.undp.or.jp/publications/pdf/millennium2012\\_11.pdf](http://www.undp.or.jp/publications/pdf/millennium2012_11.pdf) (2013 年 2 月 13 日)。

<sup>97</sup> UN Doc., DP/2012/20, “Annual report on evaluation in UNDP 2011”, paras.41-52, pp.14-17.

<sup>98</sup> Simon Burall, “Multilateral Donors: stakeholder perceptions revealed”, Overseas Development Institute (ODI) Project Briefing No.1, September 2007, p.3,  
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/472.pdf>  
(accessed 13 February 2013)

<sup>99</sup> *Ibid.*.

よび、ドナーおよび国連機関との調和・調整への積極的な参加、に関して評価を得ている<sup>100</sup>。

以上から、UNDP の開発援助活動は、被援助国の開発課題に対して高い実効性を有していると判断できる。

## 5 当該機関のプロセスの評価

### 指標 6 : 援助効果向上にどのように取り組んでいるか

UNDP は、本部レベルにおいては、国連開発グループ (UNDG) の議長機関であり、また、複数の信託基金の管理者でもある。UNDP は、国連開発諸機関の中心的存在であり、国連開発諸機関の調整、および、国連諸機関による開発援助活動の一貫性、効率、効果の促進に貢献している。

また UNDP は、国連常駐調整官 (UNRC) システムの管理者でもあり、被援助国レベルにおいては、被援助国における国連諸機関のプラットフォームとして、被援助国における効果的な調整を促進している<sup>101</sup>。

2011 年に行われた評価によれば、UNDP は、被援助国政府を支援する価値ある、尊敬に値する重要な開発パートナーであると評価されている。UNDP の活動は、被援助国の優先的開発課題に照らして妥当なものであり、国家開発戦略策定に欠かせない存在である<sup>102</sup>。

具体的な事例としてバングラデシュにおける UNDP の援助協調・調整の取り組みを見てみる。

バングラデシュには、10 の国連機関が常設の事務所を設置しており<sup>103</sup>、常設の事務所のない 12 の機関<sup>104</sup>とともに現地の国連チームを構成している。これらの機関が国連開発援助枠組 (UNDAF) 2012-2016 を作成し、バングラデシュ政府が、ミレニアム宣言の原則を適用し、MDGs を公平に達成するのを支援している。これは、MDGs と、バングラデシュの国家開発優先事項、国連システム of 戦略的な協力分野が適切に整合することによって実現可能となる。したがって UNDAF は、バングラデシュにおける不平等を是正するために、とりわけ、国内のもっとも脆弱な人々のために、どのような成果を、どのような活動を通

<sup>100</sup> *Ibid.*.

<sup>101</sup> UN Doc., DP/2011/3, "The evaluation policy of UNDP", 15 November 2010, para.3, p.2.

<sup>102</sup> UN Doc., DP/2012/12, "Annual report on evaluation in UNDP 2011", 14 June 2012, para. 42, p.14.

<sup>103</sup> FAO, ILO, UNAIDS, UNDP, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, WHO and WFP.

<sup>104</sup> UNCDF, UNEP, UNIDO, UN WOMEN, UNODC, UNHABITAT, IAEA, IFAD, OHCHR, UNCTAD, UNOPS and IOM.

して、国連システムが一貫して、協力して取組むかについての指針を示している。

UNDAF 2012-16 では、活動の中心となる 7 つの分野について、協力、調整、モニタリング、評価を中心的に行う主導（リード）機関を認定し、UNDAF の管理および説明責任を果たせるようにしている。このうち、以下の通り 4 つの分野について UNDP が主導機関として認定されている<sup>105</sup>。

1. 民主的ガバナンスと人権 (主導機関 : UNDP)
2. 貧困者のための公平な経済成長 (主導機関 : UNDP)
3. 人間開発のための社会サービス (主導機関 : UNICEF)
4. 食糧安保と栄養 (主導機関 : WFP)
5. 気候変動、環境、災害危機緩和および対応 (主導機関 : UNDP)
6. 貧困者のための都市開発 (主導機関 : UNDP)
7. ジェンダー平等および女性の権利向上(主導機関 : UNFPA)

UNDAF の実施メカニズムとしては、バングラデシュ政府と国連カントリー・チームからなる UNDAF 実行委員会が設置され、UNDAF の策定および実施を管理し、UNDAF 協調グループが UNDAF の実施および成果をモニタリングし、UNDAF モニタリング評価グループがモニタリングおよび評価を行っている。UNDAF 実行委員会は、バングラデシュ政府の受入れ調整機関（Economic Relations Division/ERD, Ministry of Finance）と国連常駐調整官（RC）が共同議長となっている。また、バングラデシュ政府の担当省と他の開発パートナーは、UNDAF 共同年次審査に参加することで、国連諸機関との連携を図っている。

バングラデシュには、バングラデシュ政府と開発パートナーとの協働を確保するために、現地諮問グループ（LCG）や共同協調戦略（Joint Cooperation Strategy: JCS）などの既存の開発プロセスも存在する。LCG の本会合の共同議長も ERD と国連 RC が担っている。また、ドナー機関が構成する LCG 執行委員会の議長も国連 RC が務めている。さらに、LCG 内には 18 のセクターグループがあるが、UNDP は 4 セクターで議長を務め、さらに 4 グループのメンバーにもなっている。UNDAF は、これらの既存の開発プロセスとの連携も図っている。

このように、UNDAF の下、国連諸機関が一体となって開発努力に取り組んでおり、バングラデシュ政府、他のドナーとの協調、調整のためのメカニズムはしっかりと整備されている。

以上から理解されるように、UNDP は、国連システム内、被援助国政府およ

---

<sup>105</sup> UNDP, “United Nations Development Assistance Framework for Bangladesh 2012-2016”, p.2, <http://www.undp.org.bd/library/publications/UNDAF%202012-2016.pdf> (accessed 13 February 2013).

び他の開発パートナーとの間に強固なパートナーシップを構築していると評価できる。実際に、英国国際開発省（DFID）はパートナーシップについて、他の国連機関と比較して、UNDP に最も良い得点を与えている（表 10 参照）<sup>106</sup>。また、多国間機関成果評価ネットワーク（MOPAN）の 2012 年の UNDP 評価は、UNDP が国連システム内の調整役であることは、UNDP の重要な強みであると指摘している<sup>107</sup>。UNDP が、国連開発グループ（UNDG）の議長であること、MDGs 達成のための主導機関であること、人間開発報告書の出版者であること、「一つの国連」の調整者であることを通じて、UNDP は、他の国連機関およびドナーと協調、調整を行い、援助効果向上に貢献していると評価できる。

<表 10 DFID 多国間効率性フレームワーク（MEFF） 獲得スコア一覧表>

機関	組織能力(パフォーマンス)	国レベルの成果	パートナーシップ	総合評価
国連開発機関(UNDPを含む)	84	80	82	82
UNDP	96	98	98	97
国連基準策定機関	66	51	67	62
国連開発金融機関	84	74	82	80
人道援助機関	83	84	89	86
援助調整機関	86	71	92	83
その他	79	84	93	85
全調査対象機関	80	72	82	78

（出所）UNDP 『UNDP 評価報告書 内部/外部調査の概観』2005 年 4 月、12 頁。

[http://www.undp.or.jp/publications/pdf/Assessing\\_UNDP\\_pdf.pdf](http://www.undp.or.jp/publications/pdf/Assessing_UNDP_pdf.pdf) (2013 年 2 月 13 日)。

**指標 7：効率的な資金動員を含めて他のステークホルダーとの連携を進めているか**

プログラム支出は、UNDP 自身による直接実施、被援助国政府による実施（National Execution）、NGO による活動が増加している（表 11 および図 3 参照）<sup>108</sup>。これは、被援助国政府のオーナーシップとリーダーシップの強化、UNDP

<sup>106</sup> UNDP 『UNDP 評価報告書 内部/外部調査の概観』2005 年 4 月、12 頁。

[http://www.undp.or.jp/publications/pdf/Assessing\\_UNDP\\_pdf.pdf](http://www.undp.or.jp/publications/pdf/Assessing_UNDP_pdf.pdf) (2013 年 2 月 13 日)。

<sup>107</sup> MOPAN, “Assessment of Organisational Effectiveness and Reporting on Development Results UNDP”, December 2012, p.78.

<sup>108</sup> UN Doc., DP/2012/7Add.2, “Annual report of the Administrator on the strategic plan: performance and results for 2011”, p.9.

が直接実施を行っている危機予防と復興など、UNDP が優先的な課題としている活動に多くの資金を充てているからだと思われる。したがって、被援助国政府の状況に応じた多様な開発要請に対応した支出となっていると考えられる。

プログラム資金は、通常予算が 12%、他のドナー資金が 69%、現地資金が 19%の割合である（表 12 参照）<sup>109</sup>。貧困削減および MDGs の達成と、民主的ガバナンスの分野では 30%近くを現地資金が占めており、これは被援助国のオーナーシップの観点から望ましいと思われる。危機予防と復興の分野は 91%が他のドナー資金となっており、他のドナーとの連携も取れていると思われる。

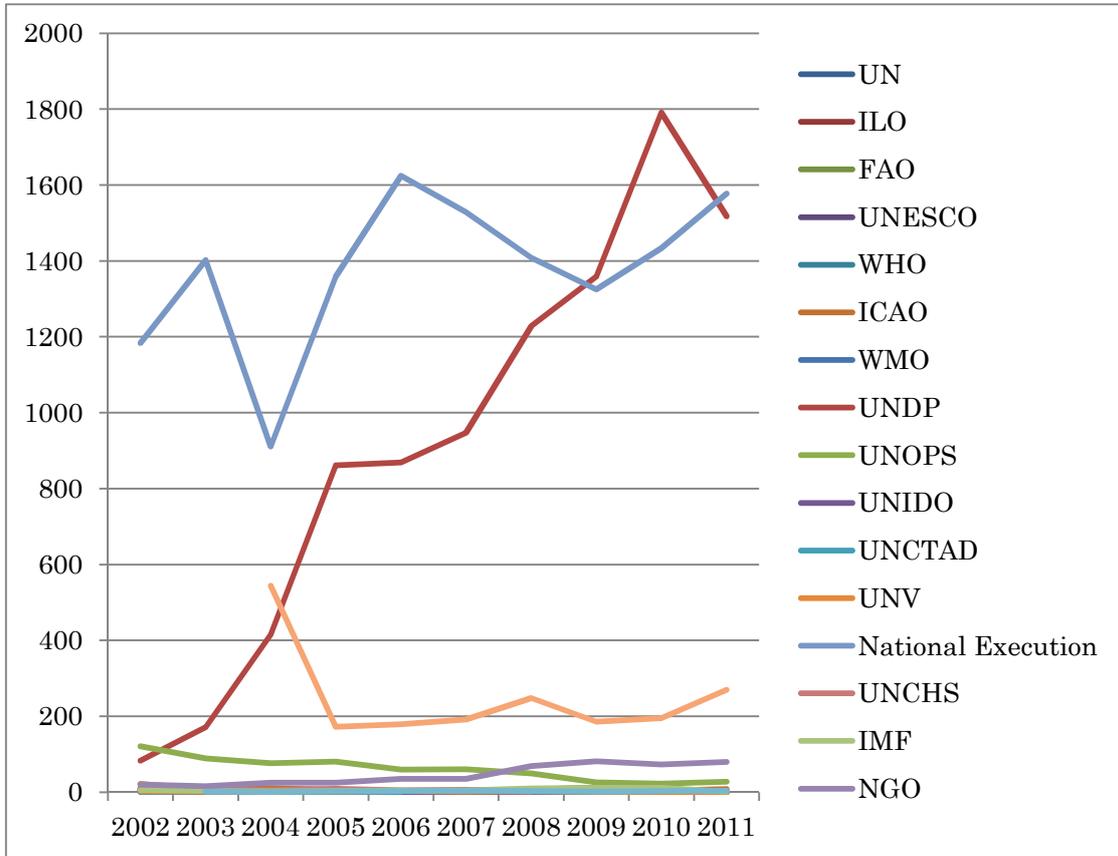
<表 11 プログラム実施主体ごとのプログラム支出の変化、単位：百万 US ドル>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UN	9.2	9.1	7.6	6	3.4	3.2	2.4	2.9	1.2	0.5
ILO	6.6	4.4	1.6	2.9	2	4.5	7.4	11.4	2.5	0.6
FAO	11.6	7.3	3.4	2.1	1.4	1.5	1.9	0.2	0.5	0.1
UNESCO	5.7	3.8	2.8	1.2	1.2	0.3	0.3	0.3	0	0.1
WHO	0.5	0.8	0.1		0.1			1.4	0.1	
ICAO	21.3	7.8	10.5	5.2	4.2	4.2	4.1	4.6	4.1	7.7
WMO	2.3	1.3	1.8	0.1	1.1	2.3	0.2	0.1	0	0.2
IAEA										
IMO	0.1	0.1	0.1							
ITU	1.3	1.1	1.1	0.7	0.7	0.6	0.3	0.7	0.8	0.8
UNDP	83.3	171.2	415.1	861.2	869.2	947	1228.5	1358.4	1791.4	1517.6
UNIFEM	0.9	1.2	0.7	0.3	0.4	0.6	0.7	0.3	0	0
UNOPS	120.7	88.6	76.6	80.7	59.8	60.4	48.9	25.4	22.4	27.6
UNIDO	2.5	2.5	1.1	0.8	0.6	0.7				
UNCTAD	1.5	2.9	1	0.4	0.3			0.2	0	
UPU										
World Bank	-0.1	0.4		0.1						
EBRDAsDB										
ECA	0.4	0.7								
ESCWA	0.1	0.1								
ESCAP	1.2	0.8	0.8	0.1		0.1	0.2			
ECLAC	0.6	0.6					0.1			
UNV	2	1.5	2.5	2.3	2.6	1.4	1.8	1.2	0.3	0
National Execution	1183.8	1402.3	910.9	1358.8	1624.3	1528.2	1407.9	1325	1433.3	1577
UNCHS	8.8	6.3	5.6	8.8	5	6.8	1			
WIPO										
WTO	0.9	1.3	1.1	0.8	0.4	0.1				
ECE	0.3	0.1								
ITC	0.7	0.5	0.2	0.2						
IFC	-0.1									
IMF	5.3	3.2	2.5	3.3	5	5.1	9.7	11.8	11.7	1.4
UNITAR	0.2	0.2					0.1			
NGO	20.2	15.9	25.2	24.6	34.6	35.2	69	81.6	73.2	79.4
UNCDF		1	0.7	2.3	3.1	3.6	3.3	1.3	3.1	3.7
OTHER			544.5	172.2	178.9	191.4	248.3	186	194.6	269.7
Sub-total	1491.8	1736.9	2017.5	2535.1	2798.3	2797.3	3036.1	3012.8	3539.2	3486.3
GCCC	1.1	0.1			0.1					
Programme expenditure	1492.9	1737	2017.5	2535.1	2798.4	2797.3	3036.1	3012.8	3539.2	3486.3

(出所) DP/2012/7Add.2, p.9.

<sup>109</sup> UN Doc., DP/2012/7 “Annual report of the Administrator on the strategic plan: performance and results for 2011”, Annex III, pp.80-83.

<図3 主なプログラム実施主体のプログラム支出の変化、単位：百万 US ドル>



(出所) DP/2012/7Add.2, p.9.

<表12 2011年の重点分野別支出、単位：百万 US ドル>

重点分野	通常予算 % of		他のドナー資金 % of		現地資金 % of		非LDC予算 % of		LDC予算	合計
		total		total		total		total		
貧困&MDGs	184704	14%	733105	57%	358701	28%	827126	65%	449384	1276510百万ドル
ガバナンス	147132	12%	715520	60%	329746	28%	699251	59%	493147	1192398百万ドル
危機予防	71665	7%	989994	91%	29823	3%	227399	21%	864084	1091482百万ドル
環境	53202	10%	361920	68%	119554	22%	437314	82%	97362	534676百万ドル
合計	564162	12%	3164967	69%	879001	19%	2454452	53%	2153678	4608131百万ドル

(出所) DP/2012/7 Annex III, pp.80-83.

UNDP は、前述の通り、多くの被援助国政府との間には強固なパートナーシ

ップを有しているが、地方政府、国際的なドナー、市民社会組織、開発パートナーとの連携はまだ弱いという指摘もある。しかし、民間セクターへの関与を増やしたことにより貧困削減プログラムを成功させたモルドバや、脆弱な移行期にあるコンゴ民主共和国（DRC）において地方政府、市民社会組織、NGO、国連機関を含めた開発パートナーシップを構築したことにより、同国の開発共同ロードマップが成功裏に策定されたなど、パートナーシップの成功例もみられる<sup>110</sup>。

バングラデシュでは、現地ドナーの約7割が前述の現地諮問グループ（LCG）に参加しているため、他のドナーとは主に LCG を通じて連携を強化している。また、NGO の多くは UNDP を含むドナーの実施機関となっているため、自然と連携は図られている。

UNDP は、マネジメント改革を含む独自のプロセスによる組織的効率性向上への取組も行っており、その結果、資金の調達および引き出しの改善、強いリーダーシップによるプログラム実施率の向上、などの成果も生じている<sup>111</sup>。

英国国際開発省（DFID）も、UNDP は、国連システム、国連加盟国、ドナー機関との強力なパートナーシップを有している、被援助国政府を支援し受益者の声を取り入れている、明らかで透明性のある資金配分システムがあり、長期間のコミットを可能としている、と評価している<sup>112</sup>。

## 6 おわりに

おもに被援助国内での開発援助活動を行う UNDP は、国連システムの中心的開発援助機関として、グローバルなネットワークと、長年にわたる活動実績と経験の蓄積を有し、被援助国政府および現地の他のステークホルダーと良好なパートナーシップを維持し、分野横断的な開発問題に対する専門性をも有し、紛争後の脆弱な社会状況や民主的ガバナンスといった政治的に困難な問題についても、被援助国との間に構築された信頼に基づいて、有効な開発成果を生み出してきたと考えられる。

貧困撲滅や MDGs の達成、さらにはポスト 2015 年開発目標の策定という大きな課題を目前にしている現在、UNDP の重要性はさらに増してきていると考

<sup>110</sup> UN Doc., DP/2012/20, “Annual report on evaluation in UNDP 2011”, para.52., p.17.

<sup>111</sup> UN Doc., DP/2012/20, “Annual report on evaluation in UNDP 2011”, para.49-50., p.16.

<sup>112</sup> DFID, “Multilateral Aid Review summary – United Nations Development Programme (UNDP), October 2011, <http://www.dfid.gov.uk/What-we-do/Who-we-work-with/Multilateral-agencies/multilateral-Aid-Review-summary---United-Nations-Development-Programme-UNDP/> (accessed 13 February 2013)

えられる。被援助国に対する UNDP の影響力を考えた場合、日本も UNDP への支援を強化し、UNDP の政策作りに積極的に参加することが重要である。

とくに、UNDP に対する日本の拠出額順位は、通常資金への拠出に限ってみると、2000 年、2001 年の 1 位から 2009 年以降は 6 位にまで下がっており、UNDP に対する日本の影響力も低下している。拠出額順位の高い国は、UNDP 総裁と定期的に情報を共有する機会を持つことなどが可能となり、UNDP 執行理事会での発言力も強まり、国際的な開発政策策定に大きな影響力を与えることが可能となる。人間の安全保障などのように日本が重視する開発政策を国際的に実現させるためには、OECD/DAC 諸国の共通価値ともいえる「政策の一貫性」の観点から考えるならば、二国間 ODA を通して個別に各開発途上国の理解と協力を得る努力をするよりも、途上国の開発課題全般に対して対話を通じて国別計画を策定し政策・技術支援を展開している UNDP の執行理事会における発言権を増大し、UNDP の政策策定に大きな影響力を有するほうが効率的であると考えられる。したがって、以前のように UNDP に対する拠出額順位を 1 位にする、つまり、UNDP のトップ・ドナーになることも真剣に検討されるべきであろう。

## 第6章 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

古川浩司 (中京大学)

### 1 はじめに

本章では、難民に関する様々な活動を行う国連難民高等弁務官事務所 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) の活動の評価を試みる。

UNHCR は、世界の難民の保護と支援を行なう国連機関である。UNHCR は国連総会によって創設され、1951年にスイスのジュネーブを拠点に活動を開始した。当初は第二次世界大戦後の後遺症がまだ残る欧州において、100万人以上の難民の支援を行った。その後数十年間、世界各地で国を追われた人々が増えるにつれ、暫定機関であった UNHCR は、その存続期間を5年毎に延長してきた。2003年12月、国連総会はその存続期限の撤廃を決定し、UNHCR は難民問題が解決するまでの恒久的機関となった<sup>113</sup>。

1990年代、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、緒方貞子氏が高等弁務官として、これまでの保護対象であった難民に加え、国内避難民もその保護対象としたことで日本国内においても世界的にもその認知度が高まった<sup>114</sup>。その後、日本国内においては、近年、テレビドラマでも取り上げられ<sup>115</sup>、さらに人々の関心を得るところとなった。しかしながら、緒方氏が退任してから、特に2000年代後半以降にその活動や運営においてどのような変化があったかはあまり知られていないところである。1990年代にその量・質ともに活動内容が変化した UNHCR は、2000年代にさらなる発展を遂げたのか。以上の問題意識から、本論では、2000年代における UNHCR を評価するために、その人道機関としての位置づけ、アウトカム、アウトプット及びプロセスの観点から、考察したい。

---

<sup>113</sup> UNHCR 駐日事務所「UNHCR とは?」、[http://www.unhcr.or.jp/ref\\_unhcr/unhcr/index.html](http://www.unhcr.or.jp/ref_unhcr/unhcr/index.html) (2012年3月10日)

<sup>114</sup> 詳細は「国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)」(田所昌幸・城山英明『国際機関と日本』日本経済評論社、2004年所収)を参照。この他、UNHCR の施策に関しては、小澤藍『難民保護の制度化に向けて』国際書院、2012年及び Alexander Betts, Gil Loescher, and James Milner, *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century*, 2<sup>nd</sup> ed., Routledge, 2012 も参照されたい。

<sup>115</sup> 「風に舞いあがるビニールシート」(2009年5月30日-7月14日放送)

## 2 当該機関の位置付けとインプット

### 指標 1：難民分野における UNHCR のミッション

UNHCR は、2012 年現在、125 か国に 414 の事務所を展開し、そのうち 9 割近くの職員は危険地や遠隔地を含む現場で働いている<sup>116</sup>。

UNHCR の最も重要な任務は、難民の基本的人権の尊重を確保することである。それには難民が庇護を求める可能性や、誰も迫害の恐れのある国に自分の意思に反して送還されないということを保障することも含まれる。UNHCR は難民に関する国際的な諸規定の批准を促進し、国際法の遵守を監督する一方、故郷を追われた人々に対して食糧や水、住居、医療支援などの物的支援も行っている。難民問題解決に向けて、UNHCR では 3 通りの恒久的解決策を追求している。「自発的帰還」が最も好ましい解決策であるが、それが可能でない場合は、難民が最初に庇護を求めた国での「庇護国での定住」、あるいは「第三国定住」として新たな国にて生活を再スタートする支援を行っている。なお、1951 年の「難民の地位に関する条約(難民条約)」は、UNHCR の事務所規定の主旨を強く反映しており、難民は、「人種や宗教、国籍、政治的意見または特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れ、その本国の保護を受けることができない、あるいはそのような恐怖を有するためにその本国の保護を受けることを望まない者」と定義されている。

しかしながら、冷戦終結後、世界的各地で続発する紛争により、劇的に増加した国内避難民への支援を国連事務総長により限定的に要請されるようになった。国内避難民は国境を越えていないことから、国際条約で難民として保護されることがないが、難民と国内避難民の苦境は同質であることが多く、共通の支援対策を執ることが最も現実的であることも多い。これは国内避難民が帰還する難民と地理的に同じ場所において、両方が同じ支援の必要性に直面するような帰還事業において、特に顕著である。その結果、2005 年に国連とその専門機関は、国内避難民の問題を打開するため協調性と統一性を確保することを合意した。この新たな「協調的なアプローチ」のもと、UNHCR は国内避難民の保護や緊急シェルター支援、およびキャンプの調整運営を担っている<sup>117</sup>。

なお、後述するように、難民の社会復帰のための自立支援についても、開発機関と連携しつつその早期復興の過程における活動も目立ちつつある。また、UNHCR は難民や国内避難民が発生する地域に出向いて保護活動を行うために

<sup>116</sup> UNHCR 駐日事務所「UNHCR とは？」(前掲サイト)

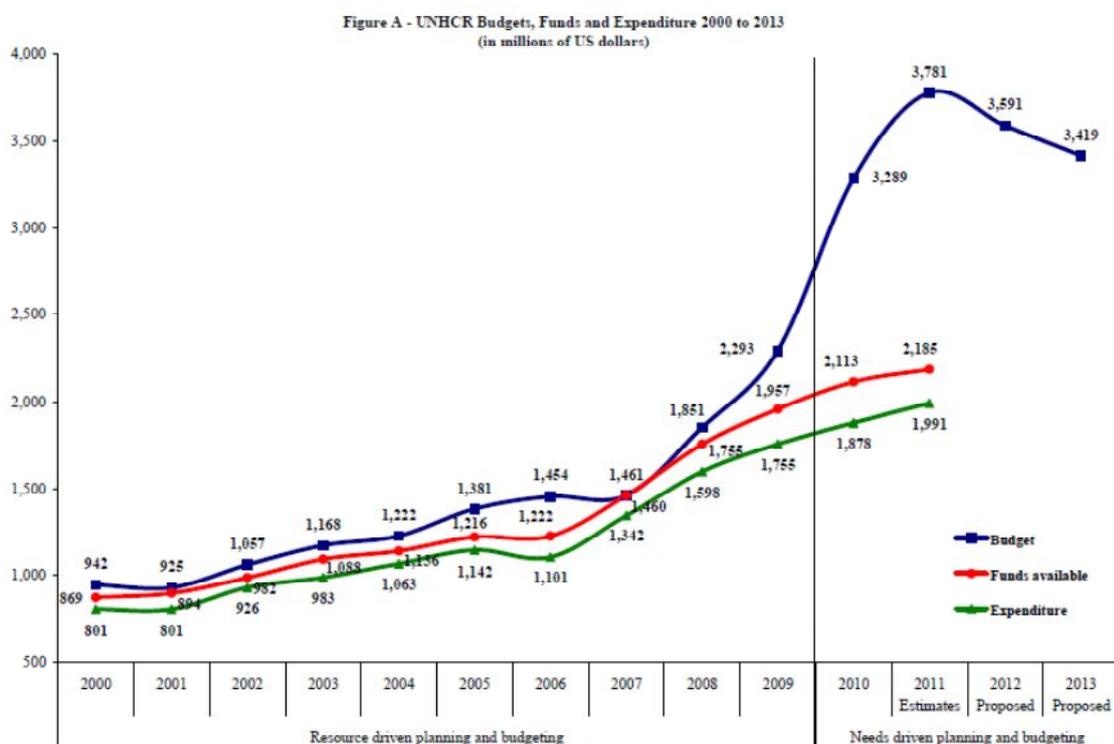
<sup>117</sup> 同上。

地方に拠点を有することが多い。

**指標 2 : UNHCR 及び同種の活動を行っている他の国連機関や団体等との予算の比較**

UNHCR の予算 (Budget)、利用可能な基金 (Fund available)、支出 (Expenditure) の推移は表 1 の通りである。利用可能な基金は 2000 年の 8.69 億ドルから 2011 年には 21.85 億ドル、支出は 8.01 億ドルから 19.81 億ドルと、それぞれ 2 倍以上になっている (表 1)。

<表 1 UNHCR の予算の変遷 (2000 年-2013 年) >



(出所) 国連文書 (A/AC.96/1100) p.7.

2010 年以降に予算が急増している理由として、従来は集められる金額を基に予算を立てていたのに対して、包括的に本来必要な金額をもとに予算を立てることがあげられる。すなわち、1990 年代は応急措置として「できることをできる範囲内とする予算 (Resources Based Budgets)」という考え方にに基づき予算を立てていたのに対し、2005 年から 2006 年にかけての議論の結果、ニーズの捉え方を変え、GNA/CNA (Global/Comprehensive Needs Assessment、すなわち必要性に基づく予算になった。ただし、この予算はすべて UNHCR 単独

で行うというわけではなく、企業や NGO も含めたより広範なステークホルダーとともに実施することも意図されている<sup>118</sup>。

次に、人的資源に関しては、合計では 2000 年の 4907 人（専門職 1245 人、一般事務職 3663 人）から 2012 年には 8451 人（専門職 1995 人、一般事務職 6456 人）となり、約 1.7 倍となっている。なお、専門職と一般事務職の割合はほとんど変わらないが、本部と現地の割合は 15:85 より 10:90 となり、現地重視が見て取れる（表 2）。

<表 2 UNHCR 職員の総数・等級別分類>

	本部				グローバルプログラム				現地				合計	合計			
	P/L	GS	合計	%	P/L	GS	合計	%	P/L	GS	合計	%		P/L	%	GS	%
2000	324	358	682	14%	12	8	20	0%	909	3296	4205	85%	4907	1245	25%	3662	75%
2001	325	356	681	14%	25	11	36	1%	855	3204	4059	85%	4776	1205	25%	3571	75%
2002	344	363	707	16%	25	11	36	1%	787	2878	3665	83%	4408	1156	26%	3252	74%
2003	368	368	736	16%	45	12	57	1%	787	3004	3791	83%	4584	1200	26%	3384	74%
2004	324	344	668	15%	47	11	58	1%	733	2922	3655	84%	4381	1104	25%	3277	75%
2005	391	395	786	14%	56	19	75	1%	870	3797	4667	85%	5528	1317	24%	4211	76%
2006	430	401	831	15%	34	14	48	1%	923	3920	4843	85%	5722	1387	24%	4335	76%
2007	432	389	821	16%	36	10	46	1%	821	3551	4372	84%	5239	1289	25%	3950	75%
2008	403	403	806	16%	40	11	51	1%	805	3543	4348	84%	5205	1248	24%	3957	76%
2009	419	392	811	12%	41	20	61	1%	1097	4665	5762	87%	6634	1557	23%	5077	77%
2010	424	405	829	11%	36	8	44	1%	1324	5585	6909	89%	7782	1784	23%	5998	77%
2011	443	406	849	11%	38	9	47	1%	1275	5701	6976	89%	7872	1756	22%	6116	78%
2012	420	393	813	10%	50	19	69	1%	1525	6044	7569	90%	8451	1995	24%	6456	76%

（2000-2009: 7月1日現在 2010-: 1月1日現在）

（出所）国連文書（A/AC.96/950, A/AC.96/964, A/AC.96/979, A/AC.96/1011, A/AC.96/1026, A/AC.96/1040, A/AC.96/1055, A/AC.96/1068, A/AC.96/1087, A/AC.96/1100, A/AC.96/1112）を  
もとに筆者作成。

そして、UNHCR の歳入（含む民間資金）及び人的資源の推移と同種の活動を行っている他の国連機関（UNRWA, WFP, UNICEF 等）及び団体（IOM, ICRC）の歳入の推移を比較すると、UNHCR は UNRWA の約 2-3 倍、IOM 及び ICRC の約 2 倍の収入を得ている一方で、WFP の約 2 分の 1 から 3 分の 1、UNICEF の約半分となっている（表 3）。

<sup>118</sup> UNHCR 駐日事務所関係者からのヒアリング（2012年11月）。

<表 3 人道関係国際機関の歳入>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UNHCR	981	1068	1216	1459	1755	1957	2113
UNRWA	476	476	549	439	449	n.a.	n.a.
WFP	3340	6310	2705	4665	5115	4373	4266
IOM	30	1134	707	1092	986	1034	1316
ICRC	626	794	772	861	1,079	1,040	1033
UNICEF	1679	2762	2746	3012	3373	3256	3682

(単位：百万ドル)

(出所)「国際機関等への拠出金・出資金等に関する報告書」各年版をもとに筆者作成。

### 3 当該機関のアウトプット

#### 指標 3：UNHCR が難民の状況改善に意義ある実績をあげているか

UNHCR の支出の詳細（プログラム別・地域別）は、表 4-1・2 及び表 5 の通りである。

<表 4 - 1 UNHCR の支出（プログラム別：2000年-2009年）>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
緊急援助	61688.3	65477.8	155489.8	56062.1	38987.0	52097.0	77279.3	180648.6	286339.5	402925.1
保護と扶助	277508.6	256924.2	209783.9	235809.1	296374.4	262550.2	254502.6	317776.4	361060.1	386944.8
自発的本国帰還	123065.8	118454.5	165472.6	244594.4	262961.3	340935.9	267281.3	253144.9	251613.2	224710.3
現地定住	95924.1	105150.3	127620.8	146290.4	125215.5	123915.4	144028.0	193533.1	258689.3	297875.7
再定住	3178.3	4595.8	4782.6	3311.9	5819.2	4569.4	7383.4	10382.8	13392.8	14685.5
事業支援	178442.7	188025.5	205851.8	218189.1	249182.8	263275.3	261840.5	288841.9	318504.2	308793.2
運営と管理	34952.9	62331.4	57416.3	78736.2	84087.4	94289.1	88411.7	97686.7	107874.2	118561.6
合計	774760.7	800959.5	926417.8	982993.2	1062627.6	1141632.3	1100726.8	1342014.3	1597473.3	1754496.2

(単位：1000 ドル)

(出所) 国連文書 (A/56/12、A/57/12、A/58/12、A/59/12、A/60/12、A/61/12、A/62/12、A/63/12、A/64/12、A/65/12) をもとに筆者作成。

<表 4 - 2 UNHCR の支出（プログラム別：2010年-）>

		2010	2011
Pillar 1	難民プログラム	1353262.1	1647328.3
Pillar 2	無国籍プログラム	29159.5	33536.7
Pillar 3	再統合プロジェクト	90164.3	121379.5
Pillar 4	IDPプロジェクト	405587.9	378854.8
合計		1878173.7	2181099.3

(単位：1000 ドル)

(出所) 国連文書 (A/66/12、A/67/12) をもとに筆者作成

<表 5 UNHCR の支出 (地域別<sup>119</sup>) >

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
アフリカ	315,105.8	376,414.3	468,262.0	347,569.7	383,727.1	399,798.7	650,012.8	661,189.1	675,339.6	857,742.2
中東と北アフリカ	248,590.8	224,912.7	192,516.1	123,569.7	26,593.0	34,730.5	268,676.6	312,871.5	318,356.4	362,415.1
アジア太平洋	48,150.0	54,399.1	50,833.2	54,182.6	144,378.4	185,390.7	221,848.0	301,577.4	379,879	385,991.5
ヨーロッパ	137,837.7	123,535.5	114,265.5	107,611.9	98,506.4	106,609.8	124,389.6	132,394.1	124,847.5	128,221.1
アメリカ	22,015.4	24,293.1	28,543.9	31,405.5	28,557.0	25,782.4	47,469.6	54,004.3	62,978.4	57,448.8
グローバル・プログラム	50,513.7	55,230.6	68,435.5	61,375.3	65,630.2	94,822.4	108,930.7	112,121	134,103.3	180,456.5
本部	39,582.9	116,831.0	131,402.0	148,663.9	147,495.5	159,833.1	165,086.5	168,217.3	171,558.1	199,234.6
JPO	7,205.2	7,736.7	8,369.4	8,715.0	9,836.5	9,566.0	11,059.5	12,121.5	11,111.2	9,589.9
合計	926,417.8	982,993.2	1,062,627.6	883,157.1	904,724.1	1,015,876.6	1,597,473.3	1,754,496.2	1,878,173.5	2,181,099.7

(単位：1000 ドル)

(出所) 国連文書 (A/56/12、A/57/12、A/58/12、A/59/12、A/60/12、A/61/12、A/62/12、A/63/12、A/64/12、A/65/12、A/66/12、A/67/12) をもとに筆者作成。

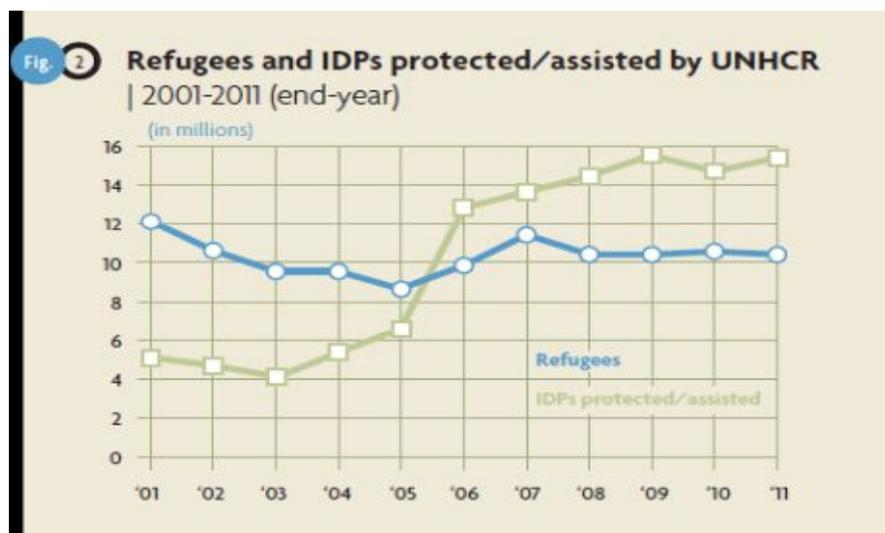
2010年の予算改革に伴い、それまでの「緊急援助」、「保護と扶助」、「自発的本国送還」、「現地定住」、「再定住」、「事業支援」、「運営と管理」という予算項目が、「難民プログラム」、「無国籍プログラム」、「再統合プロジェクト」、「IDPプロジェクト」に再編された。再編前は、概ね「保護と扶助」が中心であったとは言え、年によって別のプログラムがそれを上回ることがあったが、再編後は、難民プログラムが全体の約75%を占め、IDPプロジェクトが約2割前後となっている。また、地域別では、基本的にアフリカが約4割前後を占めているのが特徴的である。

なお、UNHCRが保護・支援している難民・国内避難民の数は、図1・表6の通りで、難民はこの10年間、約1000-1200万人を支援してきているが、国内避難民の保護・支援者数は、約500万人から約1500万人となり、この10年間で約3倍まで増加している。国内避難民の保護・支援者数の増加の背景には、まず2006年以後、IASC (Inter-Agency Standing Committee : 機関間常設委員会) 主導によるクラスター・アプローチの枠組みの採用を受けて、UNHCRも国内避難民への対応事業を組織として正式に位置づけたことがあげられる。これにより、以前のアドホックな対応方針と異なり、特に「紛争を主要因」とする国内避難民については保護、キャンプ・コーディネーション/マネジメント、緊急シェルター/支援物資の配布の3分野でシステムティックに主導的任務を果たす機会が増加、その結果が保護対象数の増加に反映されることとなった。また、特に2005年前後からの「紛争を起因」とする国内避難民数の増加傾向が影響していることもあげられる。なお、こうした増加は主にソマリア、イラク、スーダ

<sup>119</sup> 中央アジア、南西アジアは、2002年から2005年までは「中東と北アフリカ」、2006年以降は「アジア太平洋」に分類。

ン、その後 2006 年以降はコンゴ民主共和国、ウガンダ、さらにここ 2, 3 年でパキスタンやミャンマーにおいて発生しており、コロンビアでの状況もこの 10 年増加傾向をたどっている<sup>120</sup>。

<図 1 UNHCR に保護・支援された難民・国内避難民の推移 (2001 年-2011 年) >



(出所) UNHCR Global Trends 2011<sup>121</sup>

<表 6 難民・庇護申請者・国内避難民等の推移 (2000 年-2012 年) >

	Refugees	Asylum-seekers (pending cases)	Returned refugees	IDPs protected / assisted	Returned IDPs	Stateless persons	Other of concern/Variou (2011-)	Total
2000年	12129600	1087500	767500	5998500	369100	-	1653900	22006100
2001年	12116800	1072700	462400	5096500	241000	-	1039500	20028900
2002年	10594100	1093500	2426000	4646600	1179000	-	953300	20892500
2003年	9592800	997600	1094900	4181700	237800	-	905300	17010100
2004年	9574800	885200	1434400	5426500	146500	1455900	597000	19520300
2005年	8662000	802100	1105600	6616800	519400	2383700	960400	21050000
2006年	9877700	743900	733700	12794300	1864200	5806000	1045500	32865300
2007年	11391000	740100	730600	13740200	2070100	2937300	68700	31678000
2008年	10489800	825800	603800	14442200	1361400	6572200	166900	34462100
2009年	10396500	983900	251500	15628100	2229500	6559600	411700	36460800
2010年	10549700	837500	197700	14697900	2923300	3463000	1255600	33924700
2011年	10549670	837480	197630	14697800	2923240	3463090	1255590	33924500
2012年	10404820	895290	531910	15473400	3245820	3477120	1411850	35440210

(出所) UNHCR Statistical Yearbook 2010<sup>122</sup>、UNHCR Global Appeal 2012-2013<sup>123</sup>、UNHCR Global Appeal 2013<sup>124</sup>をもとに筆者作成。

<sup>120</sup> UNHCR 駐日事務所関係者からの文書による回答 (2013 年 3 月)。

<sup>121</sup> <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html> (2013 年 3 月 14 日)

<sup>122</sup> <http://www.unhcr.org/4ef9c7269.html> (2013 年 3 月 14 日)。なお、2007 年以降は推定方法が変更されている、

<sup>123</sup> <http://www.unhcr.org/4ec230f516.html> (2013 年 3 月 14 日)

<sup>124</sup> <http://www.unhcr.org/50a9f81b27.html> (2013 年 3 月 14 日)

この結果、例えば、東ティモールでは、1999年の住民投票後に起こった騒乱によって25万人以上が難民として西ティモールへ避難、また2006年の騒乱時には一時は約15万人もの住民が国内避難民（IDP）となる事態が発生したが、当国政府及びUNHCRが強く連携した結果、2012年1月に事務所を撤収した。

一方、バングラデシュでは、長年にわたりロヒンギャ難民問題解決のために連携を行っているが、ミャンマーへの帰還を望まずキャンプに残留する難民の数は過去20年ほど横ばい状態であり、難民の自主帰還（voluntary repatriation）が完了し問題が解決する目処は立っていない。とは言え、バングラデシュでは、パートナーNGOとの連携により、難民子女に対する教育の質的向上のための取り組みや、キャンプ内における石けん、歯磨き、下着、バッグ、学校用のベンチなどの製作といった指標には表れない効果も見られる<sup>125</sup>。

**指標4：難民支援分野において政策形成、活動の主流化、国際的関心の喚起等に重要な役割を果たしているか**

近年の具体的事例として、2011年6月の気候変動と環境難民に関するナンセン国際会議をあげることができる。この会議では、気候変動や難民問題の研究者、各国や市民社会の代表が集まり、自然災害により移動を余儀なくされる人々を救済するための新たな原則が「ナンセン原則」と位置づけられた<sup>126</sup>。また、2012年5月のアフガニスタン難民会議では、アフガニスタン難民の自発的帰還や持続可能な再定住のための新戦略が採択されている<sup>127</sup>。

さらに、2012年7月にはNGO年次コンサルテーションが開催され、NGOとの連携を通じた主流形成も見出すことができる。この他、2011年11月に、日本の国会において、難民の保護と難民問題の解決策へ向けた継続的な取り組みに関する決議案が採択されている<sup>128</sup>。

<sup>125</sup> この他、青年海外協力隊（JOCV）のOB隊員を、UNHCRへUNVとして派遣し、UNHCRが展開し始めていたミャンマー国境のロヒンギャ難民居住地域（難民キャンプ外）のHost Communityへの支援に対して貢献するといった事例もある。

<sup>126</sup> ナンセンとは、第一次世界大戦後に国際連盟の初代難民高等弁務官として活躍したフリョフ・ナンセンを指す。なお、ナンセン会議の詳細は、[http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4ea969729&query=Nansen Conference](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4ea969729&query=Nansen+Conference)（2013年3月10日）を参照されたい。

<sup>127</sup> 詳細は、Afghan Conference: Delegates endorse solutions strategy for refugees（<http://www.unhcr.org/4fa28abb9.html>：2013年3月10日）を参照されたい。

<sup>128</sup> 詳細は、「UNRCR プレスリリース（2011年12月5日）」、<http://www.unhcr.or.jp/html/pr111205.pdf>（2013年3月10日）を参照されたい。

#### 4 当該機関に関するアウトカム

指標 5：難民人口、国内避難民人口、自発的帰還民・庇護国への定住者・第3国への定住者数をもとに、状況が改善されているかを分析する。

UNHCR のアウトカムに関して、難民、国内避難民、庇護申請者の推移をもとに考察する。

まず、難民、国内避難民、庇護申請者の推移は、2001年から2011年にかけては概ね4000万人台で推移しているが、2000年代前半が減少傾向であったのに対し、後半以降は増加傾向となっている（図2）。なお、その内訳は、難民が約1500万人前後、国内避難民が約2500万人前後、そして庇護申請者が約100万人前後である。

<図2 難民・国内避難民・庇護申請者の推移（2001年-2011年）>



（出所）UNHCR Global Trends 2011

#### 5 当該機関のプロセスの評価

指標 6：ドナー及び他の国連機関との協調・調整に取り組んでいるか。また、効率的な資金動員を含めて他のステークホルダーとの連携を進めているか。

UNHCRは、グテーレス高等弁務官の指導力の下で、マネジメント改革を実行しており、組織・財政の合理化・人事ローテーション導入など、相当程度の成

果を上げている。具体的には、より効率的・効果的な難民支援を行うために、過去数年間組織改革に努めており、本部（ジュネーブ）機能の一部のブタペストへの移転、本部職員数の削減、本部経費の削減等を実施している。その結果、本部職員数を削減する一方で、在外事務所の職員数を維持し、事業量を60%以上増加させると同時に、2006年～2010年で人件費を14.3%削減している<sup>129</sup>。

具体的に言えば、人道支援分野でのパートナーとの連携強化に向けた政策の一環として、主にTransformative Agendaを推進し、①組織内での啓蒙と実践力強化、②Global Protection Cluster強化、③Shelter Cluster分野での情報共有・コミュニケーションの強化、④Camp Coordination/Camp Management (CCCM) Clusterでの貢献を行おうとしている<sup>130</sup>。また、NGOなどUNHCRの事業実施パートナーとの効果的な連携を強化するために、①事業実施パートナーを巡る契約・管理業務などの包括的な見直し作業を行い、これまでの契約手続きや規則上の不備の解消、評価システム、説明責任やリスク管理の改善、さらに一層の

---

<sup>129</sup> 「国連難民高等弁務官事務所拠出金」（平成 22（2010）年度）：

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k\\_kikan\\_24/pdfs/032.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k_kikan_24/pdfs/032.pdf) : 2013 年 3 月 14 日)

<sup>130</sup> 具体的には以下の通り。

1. 組織内での啓蒙と実践力強化: 2012 年中に The Transformative Agenda に関する内部通達など行い、本部幹部クラスから末端現場職員レベルまで、その重要性、関連する UNHCR の役割などの理解を促進。また、Senior Corporate Emergency Roster (SCER)、Senior Emergency Leadership Programme (SELP) and Coordination and Leadership Learning Programme などを導入し、大規模な緊急人道問題の発生時の UNHCR のリーダーシップ面での機能強化。さらに、IASC の場を通じ cluster approach のより効率的・戦略的な運用にむけた議論をリード。一方国連姉妹機関との長年にわたる協力体制についても、WFP や UNICEF などを中心に難民の緊急対応業務についてのあり方を一層深化する協議を首脳レベルで継続中。IFRC や NGO との協議についても一層精力的に協議の機会を拡充。
2. Global Protection Cluster 強化: Global Protection Cluster のリード役として UNHCR はパートナー団体の人道支援要員が参加できる訓練プログラムを構築。具体的には、以下のプログラムなどを活用し、主に自然災害対応や国内避難民支援時における保護活動に関する訓練プログラムを提供。a) Coordination and Leadership Learning Programme: b) Protection Cluster Coordination Learning Programme: c) Protection in Natural Disaster Situations: d) IDP Protection and Assistance Induction Course (e-learning):
3. Shelter Cluster 分野での情報共有・コミュニケーションの強化: IFRC と協同し、UNHCR は shelter cluster に関するウェブサイト(<http://www.sheltercluster.org>)を作成管理。これにより、担当機関がいずれの場合でも、現場レベルで展開するすべての shelter clusters に関する基本状況が一括して参照することが可能。
4. Camp Coordination/Camp Management (CCCM) Cluster での貢献: 13 の活動現場で実施中の CCCM Cluster への支援や、グローバルレベルで各種ブリーフィングの実施、ニーズ調査、情報管理に貢献。また、2011 年より CCCM Cluster ニュースレターを作成、関連分野にかかわるパートナー団体への有益な情報提供を継続。さらに以下の研修資料などを作成し、関係団体と共有。a) Camp Management Toolkit: b) Camp Closure Guidelines: c) Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) for CCCM: d) Standardized Camp Profiles: e) CCCM Cluster Coordinator Guidelines and Lessons Learned: f) Generic CCCM Cluster Coordinator ToRs g) Collective Centre Guidelines: (UNHCR 駐日事務所からの文書による回答: 2012 年 12 月)。

透明性の確保などを目指した活動を実施すると同時に<sup>131</sup>、②事業実施パートナーに関する情報を一括管理し本部と現場事務所で同時に共有するためのポータルサイトの構築を準備中。また、Ernst & Youngの協力によりUNHCRの事業実施パートナーの活動についての外部監査のあり方の見直しも実施している<sup>132</sup>。

その上で、ドナー、他の国連機関及びNGOなどとの協調・調整に関して考察すると、まずドナーとの調整としては、例えば、日本政府とは、JICA・UNHCRパートナーシップに基づき、40を超える国でそれぞれの比較優位を活かした難民や国内避難民の自立支援を行っている。

次に、他の国連機関との調整としては、国際機関・団体との協定 (Agreement with International Organization and Bodies) があげられる。具体的には、UNICEF (2011年10月)、UNFPA (2008年4月)、UNV (2005年10月)、WFP (2011年1月)、IOM (2012年9月)、ICRC (2006年11月)とそれぞれ締結し、連携を図っている<sup>133</sup>。また、OCHAが推進するクラスター毎にリード機関を決めて、その下で国連として一体感のある支援を行う手法であるクラスター・アプローチにおいても、積極的に避難民の権利保護やキャンプの運営・調整のクラスターを主導している。さらに、開発分野の国際機関 (UNDP や世界銀行など) との連携を通じて、人道問題のみならず開発問題と結び付けようとしている点もこれまでに見られない動きとして注目できる<sup>134</sup>。

そしてNGOの連携の具体例として、日本UNHCR・NGO評議会 (Japan Forum for UNHCR and NGOs : J-FUN) があげられる。J-FUNは、難民保護と人道支援に従事する団体が自由に参加できる開かれたフォーラムとして、2006年6月に設立され、現在では26の国際機関 (国連難民高等弁務官駐日事務所、日本赤十字社など) 及びNGO (日本国際ボランティアセンター、ワールド・ビジョン・ジャパン、アドラ・ジャパンなど) で構成されている。なお、J-FUNからは2011年11月に「難民条約60周年に係るNGOの提言」が発出されている。また、緊急派遣契約のあるNGO・政府団体として、Austcare、アメリカ公衆衛生局の疾病対策予防センター (CDC)、ノルウェーの市民保護・緊急計画総局 (DCPEP)、デンマーク難民評議会 (DRC)、ロシアの民間防衛問題・非常事態・自然災害復旧省 (EMERCOM)、国際カトリック移住委員会 (ICMC)、国際労働機関 (ILO)、国際救済委員会 (IRC)、Irish Aid、ノルウェー難民評議会 (NRC)、OXFAM GB、

---

<sup>131</sup> 例えば、その一環として2012年7月にUNHCR本部で行われたNGOとの年次協議の場(全世界から390団体が参加)においても進捗について意見交換を開催し、2012年末よりセネガル、タンザニア、ソマリア、ニジェール、イラク、アフガニスタンなどで試験的な運用を開始予定である (UNHCR資料)。

<sup>132</sup> UNHCR駐日事務所からの文書による回答 (2012年12月)。

<sup>133</sup> UNHCR資料。

<sup>134</sup> UNHCR駐日事務所からのヒアリング (2012年11月)。

RedR Australia、SCN/SCS (Norway and Sweden)、スイスの開発協力庁・人道支援局 (SDC/SHA)、スウェーデン救援サービス局、UNV がある。この他、2000年に UNHCR 駐日事務所内に設立された国際人道援助緊急事態対応訓練地域センター (e センター) を通じて、JICA、UNU、ReaR Australia タイ王国歩兵部隊連携センター、インターワークス、ウィスコンシン大学災害管理センター (UWDMC) とも連携している。

また、現地においても、例えば、バングラデシュにおいては、WFP との連携による難民キャンプにおける食料援助及び栄養の確保のための支援や、UNIQLO との連携による衣服の提供や職業訓練、インターンの派遣等を通じた貢献が行われている。

一方、透明性と説明責任に関しては、①2010年12月までに情報公開方針を策定 (内部通達済)、②独立した監視及び監査については、執行委員会との協議を踏まえ助言機能を有する (Independent Oversight and Audit Committeeの設置、高等弁務官およびUNHCR執行委員会へ報告する体制を採用)、③事業関連文書の公開の制度化、④個別事業実施国に関する情報に関しては、the Global Appeal やthe Global Reportを作成し、特に予算規模が1,500万米ドル以上の事業実施国については、詳しい情報を開示、⑤特に人道上の緊急事態対応時の情報提供の強化のために、特設ポータルサイトを開設し公開 (各種統計資料、ニーズ調査結果、地図、各援助機関の活動地域や支援内容などのデータを常時更新)、⑥Global Strategic Prioritiesについての進捗報告<sup>135</sup>、などを行っている<sup>136</sup>。

このように、UNHCRは、ドナー、他の国際機関及びNGO等の連携を、その活動におけるプロセスに組み込むと同時に、その透明性と説明責任を高めている。

## 6 おわりに

本章では、UNHCR の活動を、その位置づけ、アウトプット、アウトカム及びプロセスを踏まえて評価した。その結果、2010年の予算改革により、その予算規模の拡大を目指すと同時に、その透明性や説明責任を高めながら、他の国際機関やNGOなどとの連携を図っていることを見出すことができた。言い換えれば、UNHCR は人道分野における国際機関として、この分野におけるリーダーシップを図ろうとしているとも言える。

<sup>135</sup> 2009年より、2年毎の括的な Global Strategic Priorities を策定し、本部及び各支援現場における事業目的とそれに関連する達成課題・評価指針を導入している。その進捗結果は Global Report for 2011 を参照のこと (<http://www.unhcr.org/gr11/index.xml>)。

<sup>136</sup> UNHCR 駐日事務所からの文書による回答 (2012年12月)。

難民が発生する要因は、多種多様であり、その数の多少を UNHCR のみに押し付けることはできない。しかしながら、UNHCR が何もしなければ難民の減少は期待できないし、その規模を考えると、他の国際機関や NGO との連携は不可欠であろう。実際に、UNHCR の収入により、NGO が活動している事例もあることも踏まえると<sup>137</sup>、難民問題解決のための主導機関としての UNHCR の役割はこれからも大いに期待される。

日本は 2008 年、2009 年は米国、EU に次ぐ第 3 の抛出国であったが、2010 年の抛出率は全体の約 7.5% (143,494 千米ドル) となり、2007 年以来再び第 2 の抛出国となった。ただし、最大の抛出国である米国 (37.4% : 712,221 千米ドル) からは大きく引き離されている<sup>138</sup>。高等弁務官になった米国人はこれまでにないが、米国は最大の抛出国として従来から副高等弁務官に着任しており、執行委員会をはじめとして重要な会議では米国代表が最初に発言している<sup>139</sup>。したがって、引き続きこの分野において日本も大きな役割を果たしていくためにも、UNHCR の要請に最大限応えるべく、資金面でのさらなる協力が強く求められよう。

---

<sup>137</sup> UNHCR 駐日事務所からのヒアリング (2012 年 11 月)。

<sup>138</sup> 「国連難民高等弁務官事務所抛出金」(前掲サイト) 及び各年版を参照。

<sup>139</sup> UNHCR 駐日事務所からの文書による回答 (2013 年 3 月)。

## 第7章 国連児童基金 (UNICEF)

城山 英明 (東京大学)

### 1 はじめに

本章では、子どもに関する様々な活動を行う国連児童基金 (United Nations Children's Emergency Fund : UNICEF) の活動の評価を試みる。

UNICEF の活動にはいくつかの特色がある。第1に、「子ども」が活動の焦点であるが、子供の生存に大きな影響を持つ母親等もターゲットとしつつ、国際保健の分野における活動に関しては、規模的に大変大きなプレゼンスを示している。活動規模に関して言えば、国際保健全般を管轄する世界保健機関 (WHO) よりも活動規模は大きい。第2に、「子ども」に関する活動という支持の得やすいシンボリックな目標を持っている。これは、人間の安全保障の確保を政策目的とする日本政府の政府開発援助政策とも整合的である。第3に、「子ども」に関する活動という支持の得やすい目標を背景に、特に資金調達において様々な具体的組織的工夫を行ってきた。ユニセフカードの販売による直接的収入の確保、主要ドナー国における国内委員会の設置と国内委員会を通じた資金調達活動等がその例である。近年も資金調達量を増加させつつある。第4に、これまでは、MDG の目標でもあるが、乳幼児5歳以下死亡率の削減等の比較的明示的目標の立てやすい保健分野の業務活動を主要活動としてきた。これは、寄与率の確定は困難であるものの、比較的評価になじむ活動といえる。第5に、「子ども」という対象集団に即した組織の管轄設定のため、様々な他の国際機関の活動領域と交錯することとなる。具体的には子ども等に対する保健活動、子ども等に対する教育活動は主要領域であるため、保健活動全般を管轄する WHO、教育活動を管轄する国連教育科学文化機関 (UNESCO) の活動と交錯する。また、難民における子どもの比率は高く、子どもの難民を対象とした活動は国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の活動と交錯する。近年は、子どもの人権に焦点を当てる傾向があり、その結果国連の人権関係機関の活動とも交錯するようになっている。さらに、この分野では近年、グローバルファンドのような官民連携組織ややゲイツ財団のような民間ファンドの役割が増大しており、これらとの連携・調整も課題となってきた。

UNICEF は、第2次世界大戦中に設立された連合国復興救済機関 (United Nations Relief and Rehabilitation : UNRRA) を前身として、1946年に設立された。UNRRA は戦争で荒廃したヨーロッパ、アジアの諸国に食料、衣料、医薬品

等の緊急救援支援を行うことを目的とする時限付き組織として 1943 年に設立されたが、46 年には廃止されることになった。しかし、国際連盟保健機関の中心的人物であったポーランド人のラッジマン (Ludwik W. Rajchman) は UNRRA の廃止に反対し、基金の残余を子どもの支援のために使うことを主張し、イギリスの支持を得て、1946 年 12 月の国連総会は UNICEF の設立を承認した。これは UNRRA の子ども分野での後継組織であるとともに、その役割範囲を拡大するものであった。事務局長にはアメリカの支持を得るために、アメリカ人であるモーリス・ペイト (Maurice Pate) が就任した。ペイトは就任する際に、日本、フィンランド、オーストリア、イタリア、ドイツ等の旧敵国の子どもたちも対象に入れることを条件とした。UNICEF は当初暫定機関であったが、1953 年には国連総会は全員一致で UNICEF の常設化を決定した<sup>140</sup>。

UNICEF の活動の重点は時代とともに変遷してきた。当初はヨーロッパや中国の救援活動が中心であったが、その後新しく独立した開発途上国等に展開するとともに、予防接種等の伝染病対策の比重が高まっていった。1950 年代末には予算の半分はマラリア等の伝染病対策費用であった。1960 年代には開発問題との連携を増し、教育、女性、水、衛生といった領域にも活動を拡大し、70 年代初頭には柔軟な国別アプローチも採用するようになった。78 年には WHO と共同でアルマアタにおいて国際会議を開催し、プライマリー・ヘルスケアを重視する新しい保健政策を掲げるアルマアタ宣言を採択した。プライマリー・ヘルスケアとは、教育、食糧供給、安全な水の十分な供給、母子保健、感染症予防接種、伝染病予防、共通な疾病への適切な対処、基本的医薬品の提供という 8 つの要素を組み合わせた統合的方法である。1979 年は国際児童年とされ、子どもの課題に関する関心が広く惹起された。

1980 年に第 3 代事務局長に就任したジェームズ・グラント (James Grant) の下、当時毎年 1,500 万人いた 5 歳以下の乳幼児死亡を半減させるという「子どもの生存と開発の革命」が 1982 年 12 月に開始された。89 年には「子どもの権利条約」も採択され、続いて 90 年には世界子どもサミットが開催された。世界子供サミットにおいては、大胆な定量的目標を含む子どものための「2000 年の目標」が採択された（この結果は最終的には 2002 年の国連子ども特別総会においてレビューされ、新たに「子どもにふさわしい世界」という文書が採択された。

その後、1995 年に事務局長に就任したキャロル・ベラミー (Carol Bellamy) の下では、子どもの権利アプローチが重視されるとともに、人員削減や様々なマネジメント改革が試みられてきた<sup>141</sup>。さらに、2005 年には、アメリカの農務

<sup>140</sup> Yves Beigbender, *New Challenges for UNICEF*, PALGRAVE, New York, 2001, pp. 8-16.

<sup>141</sup> Beigbender, *New Challenges for UNICEF*, pp. 20-41, 186-189.

長官等に歴任したアン・ベネマンが事務局長に就任し、2010年からはクリントン政権の国家安全保障補佐官等を務めたアンソニー・レーク (Anthony Lake) が事務局長に就任している。レークは、最も脆弱な子どもに活動の焦点を当てるといふ公平性アプローチを主導している。

このように事務局長には拠出額も多いアメリカ人が継続的に就任しているが、次長レベルでは様々なバランスも考慮している。現在3人いる次長は、アジア出身者、アフリカ出身者、ヨーロッパ出身者であり、うち2人は女性である。

## 2 当該機関の位置づけとインプット

### 指標1：(定性的指標)

#### UNICEFのミッション

UNICEFの主要な活動は国際保健活動である。そして、「子ども」に関する活動という支持の得やすいシンボリックな目標を持っている。

創設50周年記念時に明文化された「ユニセフの使命」によると、UNICEFは「子どもの権利の保護および子どもの基本的ニーズの充足、子どもの潜在的能力を十分に引き出すための機会の拡大を推進」することを目的としている<sup>142</sup>。

これは、人間の安全保障の確保を政策目的とする日本政府の政府開発援助政策とも整合的である。そのため、日本政府は近年から政府による拠出総額を増大させるとともに(2001年7192万ドルから2011年1億9282万ドル)、UNICEFを通じた無償資金協力も行うようになってきている。例えば、インドにおけるポリオ撲滅計画(2001年度から)<sup>143</sup>、アフガニスタンの小児感染症予防計画(2003年度から)<sup>144</sup>、エジプトにおける母子保健改善計画(2006年度から)<sup>145</sup>等を行っている。

例えば、近年、バングラディッシュにおいては、日本政府のUNICEFに対するイヤマーク拠出金(保健分野)を活用して、「日・ユニセフEMBRACEパートナーシップ」として、母子保健分野における拠点病院整備や人材開発のための共同プロジェクトを展開している。このプロジェクトでは、2つの大学病院と4つの県病院を対象に、新生児特別ケアユニットの設置、技術向上によるサービスの改善、監視・監督システム並びに病院間のレファラル・システムの導入に

<sup>142</sup> [http://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_mis.html](http://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_mis.html)

<sup>143</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h\\_13/010529\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h_13/010529_1.html)

<sup>144</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h\\_15/031218\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h_15/031218_1.html)

<sup>145</sup>

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/africa/egypt/contents\\_01.html#m011803](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/africa/egypt/contents_01.html#m011803)

取り組み、新生児死亡率低下に向けたモデルの構築を実施してきた。また、JICAの技術協力である「母性保護サービス強化プロジェクトフェーズ2」はこのプロジェクトと連携している。

なお、日本政府と UNICEF との間のコミュニケーション回路として、1989 年以来、日本の外務省と UNICEF の幹部職員の間で、毎年、日本・ユニセフ政策協議が実施されてきている。

**指標 2 : 予算額等の推移**  
**WHO・Global Fund・Gates Foundation (国際保健部分) 等の予算の推移と UNICEF の予算の推移—通常予算とその他資金の区別、政府資金と民間資金の区別。及び人的資源の動向についてもインプットとしてデータを整理。**

(1) 財政的資源

2003 年以降の UNICEF の収入の内訳は表 1 のとおりである。また、関係機関と比較した UNICEF の事業支出動向は表 2 の通りである。

<表 1 UNICEF の収入内訳>

(単位: millions USD)

年 (総計)	通常予算 (Regular Resources)	その他の予算 (一般拠出) (Other Resources /regular)	その他の予算 (緊急拠出) (Other Resources /emergency) (その他計)	政府・政府間組織・機関間組織 (通常、その他)	民間・非政府組織 (通常、その他)
2003 (1688)	732	513	443 (計 958)	67%1136 (403、733)	31%515 (292、223)
2004 (1978)	791	796	391 (計 1187)	68%1339 (438、901)	29%578 (292、286)
2005 (2762)	812	820	1129 (計 1950)	53%1472 (469、1003)	42%1236 (289、946)
2006 (2781)	1056	1126	599 (計 1725)	64%1792 (466、1326)	29%799 (400、399)
2007 (3013)	1106	1378	529 (計 1907)	66%1969 (538、1431)	29%868 (393、475)
2008 (3390)	1085	1570	735 (計 2305)	68%2295 (616、1679)	29%924 (296、626)
2009 (3256)	1066	1527	663 (計 2190)	69%2251 (594、1657)	28%916 (383、533)

2010 (3682)	965	1694	1023 (計 2717)	67%2439 (576、1863)	32%1188 (334、854)
2011 (3711)	1078	1670	963 (計 2633)	68%2567 (646、1921)	29%1089 (377、712)

(出典)『ユニセフ年次報告』各年版(2003～2011、[http://www.unicef.or.jp/library/library\\_pdf.html](http://www.unicef.or.jp/library/library_pdf.html))、  
[http://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_jigyoh.html](http://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_jigyoh.html) をもとに筆者作成。

<表 2 関係組織事業支出推移>

	WHO	Global Fund	UNICEF	Gates Foundation
2003		1096		654
2004	1 159	905	1606	642
2005	1 893	1583	2 197	1000
2006	1 790	1903	2 344	1913
2007	1 973	2713	2 782	1979
2008	1 582	2530	3 081	2473
2009	1 819	4220	3 297	1683
2010	1 826	3475	3 653	1427
2011	2 116		3 794	2931

(単位 : millions USD)

(出典) United Nations Office for ECOSOC Support and Coordination, Statistical Annex (2012) of Report of Secretary-General: "Provisional analysis of funding of operational activities for development of the United Nations system for the year 2011", Statistical Annex to SG report on funding (2011) <http://www.un.org/en/development/desa/oesc/funding.shtml> );

Global Funds annual report 2003-2010

(<http://www.theglobalfund.org/en/library/publications/annualreports/>);

Bill and Melinda Gates foundation annual report 2003-2011,

(<http://www.gatesfoundation.org/annualreport/Pages/annual-reports.aspx/>)

特徴・傾向としては第 1 に、事業支出額は年約 16 億ドル (2004 年) から年約 38 億ドル (2011 年) 年へと継続的に増加している。このような増加の傾向は、表 2 からわかるように、WHO、グローバルファンド、ゲイツ財団といった国際保健分野の国際機関に一般的にみられる。増加率を見ると、ゲイツ財団のような民間組織、グローバルファンドのような官民連携組織の伸びが最も大きく、WHO の伸びが最も小さく、UNICEF の伸びは WHO よりは大きい。

第 2 に、表 1 からわかるように、政府関係組織、民間組織のいずれにおいて

も、通常予算ではなくその他予算の比率が高くなっている。UNICEF の場合、国内委員会等からの通常予算収入もあるため、通常予算もある程度増大しているが、総額が増大しているため、予算における通常予算の比率は減少している。例えば、2003 年には約 45% であったものが、2011 年には約 29% となっている。

第 3 に、民間の国内委員会等からの収入が大きい。表 1 からわかるように、2003-2011 年における国内委員会等民間からの収入比率はほぼ一定であり、約 28% から約 32% となっている。政府以外からの通常予算収入が一定規模であることは、UNICEF の活動が政治化することを避けることに寄与していると考えられる。

第 4 に、各国政府からの拠出状況は表 3 の通りである。

<表 3 UNICEF への主要国の拠出状況> (政府一、括弧内合計)

	アメリカ	イギリス	日本	ノルウェー	オランダ
2004	262782 (311723)	187957 (215436)	155605 (258814)	135130 (137278)	113405 (180084)
2005	233887 (450879)	159229 (227274)	184138 (296899)	205482 (209769)	117184 (201847)
2006	260741 (329219)	185698 (230137)	155400 (289339)	178621 (180568)	135026 (206687)
2007	277063 (351645)	195140 (234449)	107170 (231450)	197545 (203757)	170953 (238556)
2008	301402 (367967)	212820 (258789)	153275 (308970)	196885 (213957)	196187 (271390)
2009	299467 (363194)	182027 (228695)	164450 (319550)	199085 (213853)	190836 (264410)
2010	340671 (469422)	258134 (314796)	175046 (368651)	204967 (223909)	158758 (241888)
2011	345432 (432242)	290662 (331682)	192817 (320870)	225725 (241436)	142945 (215319)

単位 : thousands USD

(出典) 『ユニセフ年次報告』各年版 (2004~2011)

アメリカ、イギリス、日本、ノルウェー、オランダといった諸国からの拠出が多いのが特徴的である。日本の拠出が増えたのは、2001 年くらいからである。他方、表 3 から明らかなように、国内委員会等民間からの拠出分を足すと状況

は変わり、国内委員会からの拠出の多い日本からの拠出額が増大する。  
2003-2006年、2008年2010年においてはこの分を足すと日本がアメリカに次ぐ拠出国ということになっていた。

## (2) 人的資源

UNICEFの職員構成は表4のようにになっている。

<表4 UNICEFの職員構成>

### ●UNICEFの本部・現場の職員数(2010年度)

	Permanent	Fixed-term	TAs/TFTs	Total
International Professional	275	2147	379	2801
National Officer	77	2349	559	2976
General Service	467	3908	1031	5406

(出典) Human Resources Management, Informal Briefing to UNICEF Executive Board 27 July 2010

### ●男女比(2006~2010)

	Female	Male	Total
2006	4644	5317	9961
2007	4765	5381	10146
2008	5128	5521	10649
2009	5309	5747	11056
2010	5528	6021	11549

(出典) Division of Human Resources 2010 Annual Report

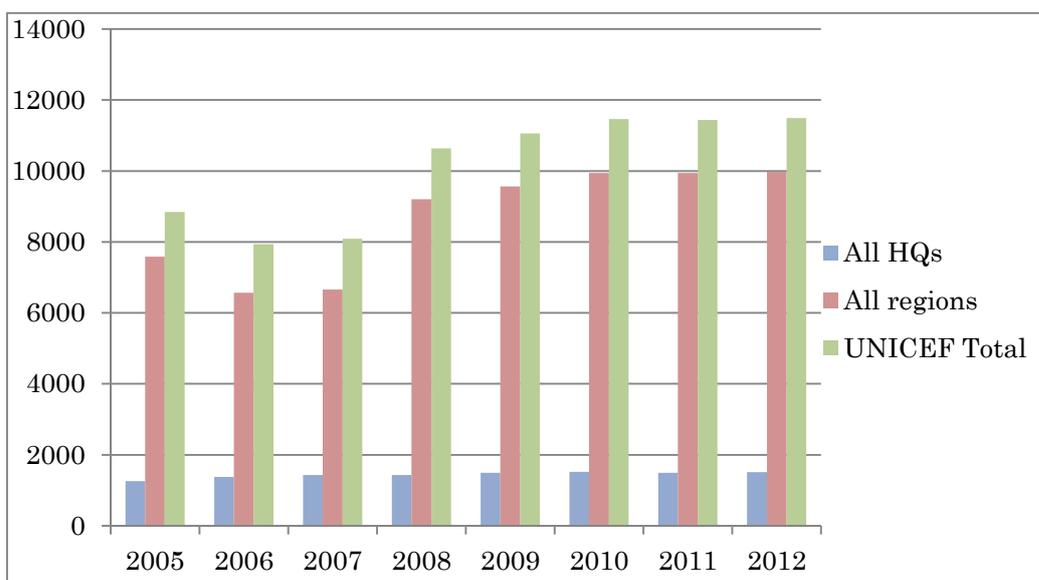
●地域別・職域別・雇用形態別職員数 (2012年4月17日時点)

Region	Reg				Temp					GRAND TOTAL
	IP	NO	GS	Total	IP	NO	GS	Not coded	Total	
<a href="#">CEE/CIS</a>	94	200	253	547	3	18	29	1	51	598
<a href="#">EAPRO</a>	234	386	502	1,122	13	18	21	0	52	1,174
<a href="#">ESARO</a>	538	661	1,000	2,199	58	70	95	1	224	2,423
<a href="#">MENA</a>	178	237	371	786	27	20	41	0	88	874
<a href="#">Not coded</a>	2	10	6	18	0	0	0	0	0	18
<a href="#">NYHQ</a>	669	0	285	954	37	0	14	0	51	1,005
<a href="#">Other HQ</a>	242	0	254	496	13	0	45	0	58	554
<a href="#">ROSA</a>	219	585	677	1,481	22	123	72	0	217	1,698
<a href="#">TACRO</a>	150	218	379	747	10	42	87	0	139	886
<a href="#">WCARO</a>	460	627	1,021	2,108	93	43	139	0	275	2,383
<b>Total</b>	<b>2,786</b>	<b>2,924</b>	<b>4,748</b>	<b>10,458</b>	<b>276</b>	<b>334</b>	<b>543</b>	<b>2</b>	<b>1,155</b>	<b>11,613</b>

(注) Reg 正規スタッフ (2年更新) Tem 短期スタッフ (1年未満、1年延長可能) Not coded  
2ヶ所以上の地域をまたがって仕事をしているスタッフ

(出典) UNICEF 人事局データ

●職員数の過去10年程度の推移



Location	31 Dec 2005	31 Dec 2006	31 Dec 2007	31 Dec 2008	31 Dec 2009	31 Dec 2010	31 Dec 2011	30 Sep 2012
<b>NYHQ</b>	779	819	836	857	892	909	878	896
<b>Brussels</b>	5	7	9	10	9	10	10	11
<b>Copenhagen</b>	225	256	251	261	283	297	304	301
<b>Florence</b>	23	21	28	23	18	21	19	21
<b>Geneva</b>	223	262	297	270	280	275	276	271
<b>Tokyo</b>	5	8	9	6	8	8	6	8
<b>All HQs</b>	1260	1373	1430	1427	1490	1520	1493	1508
<b>All regions</b>	7585	6565	6659	9206	9566	9942	9940	9981
<b>UNICEF Total</b>	<b>8845</b>	<b>7938</b>	<b>8089</b>	<b>10633</b>	<b>11056</b>	<b>11462</b>	<b>11433</b>	<b>11489</b>

(出典) UNICEF 人事局データ

特徴としては、第 1 に、2010 年の時点では、任期付職員の比率が大変高い。その後、2012 年時点での非公式資料では、2 年毎に更新される正規スタッフが約 1 万人、1 年未満で延長可能な短期職員が約 1 千人となっている。このように職員のカテゴリーが変わっているのは国連システム全体の人事制度改革を反映していると思われる。いずれにしろ、2000 年の時点で約 4500 人であった<sup>146</sup>のと比較すると、予算規模に比例して職員の規模も増大してきている。

第 2 に、本部組織と現場組織における人的配置については、圧倒的に現場における職員配置が多くなっている。そして、2012 年 9 月時点で、2005 年に比べ、職員総数は 1.3 倍に増加したが、そのうち本部職員数は 1.2 倍、地域事務所及び国事務所職員数は 1.3 倍に増えており、傾向としては、過古 10 年間で地域事務所・国事務所の職員数割合が増加しているとは言えるようである。

第 3 に、UNICEF の事務局長に関しては、当初、アメリカとヨーロッパとの争いがあった。これまでのところ、アメリカが多くを拠出していた UNRRA の後継組織という側面、アメリカ政府が政府からの拠出が最大の政府拠出であるということもあり、前述のようにアメリカが代々事務局長を出してきた。しかし、北欧等を中心にヨーロッパからの拠出も増える中で、ヨーロッパ側も、例えば 1980 年、1995 年の事務局長選出に際しては、事務局長を出そうと動いた。1980 年の際にはスウェーデンが候補を出し、95 年の際にはフィンランド人、ベルギー人、イギリス人が候補に上った<sup>147</sup>。

第 4 に、職員における男女比率も、ほぼ均等である。

なお、適切な場所に適切な人材を配置することの困難等も指摘されているが、人事制度に関しては一定の改革も行われている。2009 年以降、オンラインで採用プロセスを行う e-recruitment システムを導入している。これにより、年平均して 950 件程度の空席情報が公開され、これまでに 24 万 6 千人以上の外部志願者を登録した<sup>148</sup>。

また、新しい採用に関するポリシーが 2009 年 11 月に施行された。その主な改革の 1 つに、タレント・グループと呼ばれる人材プール制度の創設がある。これは主に外部・内部でポストに応募し、選考には漏れたが将来性のある候補者や、特にポストの指定がない包括的な公募に応募した人の中で、試験と評価で適切であると認められた人材を、プールとして登録するものである。各国代表が求めれば、この人材プールからの直接任用も可能であり、これまで多くの時間が割かれた、公募・1 次選考・2 次選考・筆記試験・インタビュー・内部

<sup>146</sup> 城山、「国際児童基金 (UNICEF)」、223 頁。

<sup>147</sup> Beigbeder, , *New Challenges for UNICEF*, pp. 29, 37-38.

<sup>148</sup> UNICEF 東京事務所からの回答。

討議などの選考プロセスを早めることができるようになった。タレント・グループ設立から今日に至るまでに、保健、水と衛生分野でのパイロットで**67名**（全体の4%）がこの制度で任用されており、採用に要する日数も、平均**102日**から**40日**余りに短縮されたと報告されている<sup>149</sup>。

タレント・グループ以外にも採用に要する日数を短くする努力を続けており、**2009年**以前と比べて平均**10%**（**113日**から**102日**）に短縮しているという。特に緊急人道支援地への採用等については、優先的に採用日数を更に短くする努力を続けている<sup>150</sup>。

### 3 当該機関のアウトプット

**指標 3 :**  
**対象活動別、地域別の配分比率**

UNICEF の分野別の活動状況の分野別の概況については、表 5-1（中期戦略目標）となっている。

<表 5-1 UNICEF の活動別支出額—中期戦略目標>

	子どもの生存	教育とジェンダー	子どもの保護	HIV/AIDSと子ども	ポリシー・アドボカシー	その他	総プログラム支出
<b>2006</b>	<b>1,081</b>	<b>451</b>	<b>216</b>	<b>117</b>	<b>233</b>	<b>21</b>	<b>2,119</b>
<b>2007</b>	<b>1,323</b>	<b>511</b>	<b>264</b>	<b>161</b>	<b>234</b>	<b>24</b>	<b>2,517</b>
<b>2008</b>	<b>1,454</b>	<b>613</b>	<b>317</b>	<b>193</b>	<b>274</b>	<b>29</b>	<b>2,880</b>
<b>2009</b>	<b>1,377</b>	<b>629</b>	<b>343</b>	<b>188</b>	<b>400</b>	<b>17</b>	<b>2,943</b>
<b>2010</b>	<b>1,704</b>	<b>696</b>	<b>325</b>	<b>188</b>	<b>367</b>	<b>74</b>	<b>3,355</b>
<b>2011</b>	<b>1,822</b>	<b>709</b>	<b>339</b>	<b>152</b>	<b>359</b>	<b>21</b>	<b>3,472</b>

（単位）million USD

（出典）：『ユニセフ年次報告』各年版（2006～2011）

表 5-1 から指摘できる事項として、第 1 に、比率でいうと、子どもの生存の活動分野の支出比率が約半分を継続的に占めており、圧倒的に大きい。

第 2 に、中期戦略目標分野別でみる限りは、大きな変化は分野間でみられない。

<sup>149</sup> 同上。

<sup>150</sup> 同上。

しかし、UNICEF の活動状況の詳細について、より細かい調達に即した項目レベルで把握すると、表 5-2（調達）により、以下のことが指摘できる。

<表 5-2 UNICEF の活動別支出額—調達<sup>151</sup>>

	V	E	M	IT	W	N	Print	Phar	T	Bed	Other
2003	347	56	54	45	37	29	29	28	24	18	
2004	374	71	56	53	46	35	31	29	22	21	
2005	439	87	97	49	78	34	53	76	39	84	
2006	491	77	107	41	62	33	49	91	-	126	
2007	618	67	112	52	68	50	57	148	35	92	
2008	633	89	92	49	72	86	59	135	47	100	
2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010	757	72	102		88	117	68	203	104 <sup>152</sup>	116	138 <sup>153</sup>

(単位) millions of USD

(出典) UNICEF Supply Annual Report 2003~2008、2010

第 1 に、金額の比率でいうと、ワクチン等の供与の比率は一貫して約 20% をこえており高い。

第 2 に、水・衛生、医薬品提供、蚊帳提供といった分野も比較的急激に伸びている。特に、2005 年は調達および供給に関する転換点であった。特に、これらの 3 つのコモディティ分野で顕著な増加が見られた<sup>154</sup>。例えば、2005 年の水・衛生分野の増加の背景には、2004 年 12 月 26 日に起こったスマトラ島沖地震後の援助があると考えられる<sup>155</sup>。

第 3 に、栄養に関しては、2008 年には関連の支出額が増加しているが、これは他機関や NGO とのパートナーシップの形成が進んだためであるとされる<sup>156</sup>。

第 4 に、教育に関しては、一貫して重要性は指摘されてきたが、調達項目としての支出レベルに関しては、ほぼ停滞しており、UNICEF の活動規模が拡大していることを考えると、相対的役割が減少してきている側面がある。

地域別の活動規模に関しては、表 6（地域別支出配分割合）から、次のことが

<sup>151</sup> 略称 : V: Vaccines/Biologicals, E: Education Suppliers, M: Medical Suppliers&Equip., IT: IT&Office Supplies, W: Water&Sanitation, N: Nutrition, Print: Printing, Phar: Pharmaceuticals, T: Transport, Bed: Bednets&Household Tech.

<sup>152</sup> International Freight と表記

<sup>153</sup> Construction と表記

<sup>154</sup> UNICEF Supply Annual Report 2005, p.3.

<sup>155</sup> UNICEF Supply Annual Report 2005, p.5. 被害地域への重点的援助に関する記述がある。

<sup>156</sup> UNICEF Supply Annual Report 2008, p.15.

確認できる。

<表 6 UNICEF の地域別支出割合>

	Sub-Saharan Africa	Asia&Pacific	Middle-Africa	Central America	Eastern Europe	Other Regions
2003	41	39	16	2	2	
2004	46	34	15	3	2	
2005	43	40	14	2	1	
2006	47 <sup>157</sup>	40 <sup>158</sup>	10	2	1	
2007	50 <sup>159</sup>	37 <sup>160</sup>	8	2	3	
2008	56	31 <sup>161</sup>	8	3	2	
2009	57	30 <sup>162</sup>	8	2	3	
2010	55	29	8	5	3	

(単位：%)

(出典) UNICEF Supply Annual Report 2003～2010

第 1 に、サハラ以南のアフリカにおける支出割合は増加しつつある。この地域を、戦略的ターゲットとしていることがうかがわれる。

第 2 に、アジア・太平洋地域に関しては、2006 年ごろまではサハラ以南のアフリカとほぼ並ぶ支出割合を維持してきたが、その後、比率を減少しつつある。

**指標 4 :**

**UNICEF** の報告書等から重点活動分野に関する活動・アウトプットに関する指標 **UNICEF** が子どもの状況改善に意義ある効果を上げているかを分析する。

- (1) 子どもの生存と発達
- (2) 基礎教育とジェンダー平等
- (3) エイズと子ども
- (4) 子どもの保護
- (5) アドボカシー

<sup>157</sup> Africa と表記

<sup>158</sup> Asia と表記

<sup>159</sup> Africa と表記

<sup>160</sup> Asia と表記

<sup>161</sup> Asia のみの表記

<sup>162</sup> Asia のみの表記

## (1) 子どもの生存・発達

### ① ワクチン

子どもの生存・発達分野における個別的活動については、表5-2で見たように、ワクチン供給は一貫して主要な活動となっている。以下の表7には、各ワクチンの調達数、調達額が整理されている。

<表7 ワクチン調達額/調達数>

	総計	ポリオ (OPV)	はしか	DPT-HEP-HIB <sup>163</sup>	結核 (BCG)	破傷風
2003	337/2537	178/1889	24/188	57/16	6/115	5/115
2004	374/2782	205/2112	20/145	54/15	9/108	7/144
2005	436/3028	234/2265	35/224	76/21	9/122	9/151
2006	491/3008	281/2369	31/181	76/21	9/107	5/93
2007	617/3158	286/2323	45/237	143/40	9/119	11/174
2008	629/2556	240/1817	36/173	251/72	8/106	12/179
2009	806/2953	316/2284	28/127	363/107	11/141	8/128
2010	750/2527	272/1885	38/169	292/98	8/106	9/130
2011	1030/2499	226/1729	40/169	418/169	8/107	9/148

(単位) millions of USD/million dose

(出典) "Table Vaccine Procurement 1996-2012 (Volume)"

([http://www.unicef.org/supply/files/Table\\_of\\_Vaccine\\_Procurement\\_\(Volume\)\\_1996-2012.pdf](http://www.unicef.org/supply/files/Table_of_Vaccine_Procurement_(Volume)_1996-2012.pdf)),

"Table Vaccine Procurement 1996-2012 (Value)"

([http://www.unicef.org/supply/files/Table\\_of\\_Vaccine\\_Procurement\\_\(Value\)\\_1996-2012.pdf](http://www.unicef.org/supply/files/Table_of_Vaccine_Procurement_(Value)_1996-2012.pdf))

2011年、UNICEFは世界最大のワクチン供給者として、過去最高の10.3億ドルを支出し、全世界の子どもの56%にワクチンを供与した (UNICEF HP<sup>164</sup>)。ちなみに2010年には、7.49億ドルを支出し、約25億回分のワクチンを調達し、99カ国に配布した。これは、58%の子どもたちにワクチンを供与したことになる (UNICEF HP<sup>165166167</sup>)。

<sup>163</sup> DPT:対下痢、破傷風、百日咳、HEP:対肝炎、HIB:対B型インフルエンザで上記はこれらの混合ワクチン。DPTのみ、DPT-Hibなども一般的で援助にも使用されているが、額・投与数ともに混合形態のこのタイプが圧倒的に多い。なお、独立投与と混合投与のいずれがより望ましいかについては医学的な論争があるようである。

<sup>164</sup> [http://www.unicef.org/supply/files/table\\_Total\\_Value\\_of\\_Vaccines\\_bought\\_1996-2011\\_table.pdf](http://www.unicef.org/supply/files/table_Total_Value_of_Vaccines_bought_1996-2011_table.pdf)

<sup>165</sup> [http://www.unicef.org/immunization/index\\_supplies.html](http://www.unicef.org/immunization/index_supplies.html)

<sup>166</sup> [http://www.unicef.org/supply/files/table\\_Total\\_Value\\_of\\_Vaccines\\_bought\\_1996-2011\\_table.pdf](http://www.unicef.org/supply/files/table_Total_Value_of_Vaccines_bought_1996-2011_table.pdf)

特に、2007年からワクチン支出額が大幅に上昇しているが、これは2006年より開始したGIVS(Global Immunization Vision and Strategy : WHOとUNICEFによるジョイントプログラム)の影響を受けている<sup>168</sup>。特に、2010年までに90%以上の国内ワクチンカバー率(national vaccination coverage)等目標としており、そのための投資額が増加している。

表7からわかるように、ワクチンの中では、ポリオワクチンが調達数、調達金額とも、一貫して大きな比率を占めている。また、DPT-HEP-HIBという混合ワクチンがコスト的に大きな部分を占めていることがわかる。DPT(ジフテリア・百日咳・破傷風3種混合ワクチン)の調達数、調達金額が2003年から2011年の間で急増している。そして、このDPTのカバー率は2007年で81%、2008年で82%となっている<sup>169</sup>。さらに、調達金額的にはそれほど大きくはないが、2008-9年には、はしかキャンペーンを57カ国で1.76億人を対象に実施した<sup>170</sup>。

## ② 蚊帳

蚊帳については、表5-2に見られるように、2005年から2006年に支出額が急増している。

2006年に70カ国で実施されたFamily Support Groups Programmeの一環として蚊帳が大規模に供給された。その中でも、92%をマラリア対策の長期効用の殺虫ネットが占めている<sup>171</sup>。なお、2007年に同ネットに対する支出額の大幅な減少(116 million USD→83 million USD)は、UNICEFから各国政府への調達の適切な移転が行われたことを示唆している<sup>172</sup>。

その結果、殺虫剤処理済蚊帳の供与は、2000年から2008年で、23カ国において少なくとも3倍となり、2009年には49カ国で4300万の蚊帳を提供し、2008年よりも供給は62%拡大することとなった<sup>173</sup>。

現在、UNICEFは、世界最大の供給者として、長期残効型防虫蚊帳の調達・配布を継続している。2011年には、1.1億ドル支出し、2500万帳の蚊帳を調達し、36カ国以上において配布した。これは2011年に配布された蚊帳総数の4分の1に相当する。UNICEFの蚊帳の調達量は2000年と比べると25倍に増えている<sup>174</sup>(UNICEF HP<sup>175</sup>)。なお、2010年には41カ国に対し、2300万帳の

<sup>167</sup> [http://www.unicef.org/supply/index\\_vaccines.html](http://www.unicef.org/supply/index_vaccines.html)

<sup>168</sup> WHO/IVB/05.05([http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/WHO\\_IVB\\_05.05.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/WHO_IVB_05.05.pdf))

<sup>169</sup> Annual Report of the Executive Director: Progress and Achievements in 2009 and Report on the In-Depth Review of the Medium-Term Strategic Plan 2006-2013 (E/ICEF/9), p. 6.

<sup>170</sup> E/ICEF/9, p. 9.

<sup>171</sup> UNICEF Supply Annual Report 2006, p.5.

<sup>172</sup> UNICEF Supply Annual Report 2007, p.10.

<sup>173</sup> E/ICEF/9, pp. 6, 10.

<sup>174</sup> UNICEF Supply Division Annual Report 2011

<sup>175</sup> [http://www.unicef.org/media/media\\_62293.html](http://www.unicef.org/media/media_62293.html)

配布が行われた<sup>176177</sup>。

### ③ 栄養アプローチ

栄養については、RUTF (Ready to use therapeutic food :そのまま食べられる栄養食品) の供給が拡大した。これについては、UNICEF は、the Clinton Foundation, WHO、WFP その他 NGO などと協力関係を結び、研究面ではデューク大学.とも協力した。

この RUTF という現物パッケージの供与は、2008-2009 年にかけて急激に拡大した<sup>178</sup>。そして、栄養アプローチのコスト・エフェクティブネスも優れていたと評価されている。

ただし、RUTF の供給が急増した背景には、コモディティとして調達が可能であったという事情もあると思われる。

### (2) 基礎教育・ジェンダー平等

例えば、義務教育無償化 : School Fee Abolition Initiative に向けた政策対話が行われた。また、CFC (child-friendly schools としたプログラムも行われ、2009 年に中印の政策になるとともに、63 カ国で支援している。さらに、ECD (Early Childhood Development)政策を 23 カ国で新規導入している<sup>179</sup>。

また、国別教育計画におけるジェンダー平等の促進も UNGEI として進めている。そして、ユネスコと共同で女子就学率国内格差測定・学習アウトカム測定に関する各国支援を行っている<sup>180</sup>。

### (3) エイズと子ども

#### ① 薬の提供

医薬品の調達に関しては、表 5-2 に見られるように、2005 年に急増しているが、その背景として、HIV/AIDS 対策が強化され、抗レトロウイルス剤、HIV/AIDS 対策のキットについての調達が 1840 万ドルから 3360 万ドル、290 万ドルから 800 万ドルにそれぞれ増加したことがある。

その結果、HIV ポジティブへの ARV (antiretroviral treatment:抗レトロウイルス剤治療) は 2007 年の 35%から 2008 年には 45%へと拡大した。また、15 歳以下の子どもへの供与も、2005 年には 75000 人だったものが、2008 年には 275000 人となり、これは潜在的対象者 73 万人の 38%となっている。ただし、

<sup>176</sup> UNICEF Supply Annual Report, 2010 p. 9.

<sup>177</sup> [http://www.unicef.org/publications/files/UNICEF\\_Supply\\_Annual\\_Report\\_2010.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Supply_Annual_Report_2010.pdf)

<sup>178</sup> E/ICEF/9, pp. 3, 9,13.

<sup>179</sup> E/ICEF/9, pp. 15-17.

<sup>180</sup> E/ICEF/9, pp. 15-16.

ART 及び対処予算には停滞・減少の恐れがある<sup>181</sup>。

## ② 教育・情報提供

2005年には56カ国がHIV/AIDS教育を中等教育カリキュラムに取り入れていたが、これが2009年には87カ国となった<sup>182</sup>。

### (4) 子どもの保護

2009年には、最初の世界的な子ども保護統計である「Progress for Children」報告を公表した<sup>183</sup>。また、子ども保護システムの評価を実施した<sup>184</sup>。

### (5) アドボカシー

#### ① 情報収集・分析

UNICEFは、MICSやDHSなどの調査、データ入手・解析を行い、子どもたちの状況を定期的にモニターしている。このような信頼できる世界的なデータベースを維持・管理し、関係者に利用してもらうことで、科学的に根拠のある政策決定や、政策提言を推進している。例えば、2009年に第4回目のMICSが実施された。

また、MICSは、UNICEFの国別計画の計画、モニタリング・評価のためデータとして使われているばかりでなく、現地の政府、職員と協働して行うことで、その国の能力向上や問題意識の伝達にも貢献している<sup>185</sup>。

また、子ども女性のデータ収集支援を2005年には58カ国で行っていたが、2009年には73カ国で行った<sup>186</sup>。

ただし、このような情報収集・分析活動においては、国の中で紛争・不安定地域がある場合、サンプリング数を十分にとれなかったり、モニタリングが不十分なため、信頼できるデータを集めることができない場合がある。その場合、全体のデータそのものの信頼が疑問視されるようなこともある。また、調査の実施、解析、データの維持・管理・配布には、多くの人員とコストが必要であるが、多くのドナーは、調査に関する支援に消極的であり、活動の維持は容易ではない<sup>187</sup>。

---

<sup>181</sup> E/ICEF/9, p. 19.

<sup>182</sup> E/ICEF/9, p. 21.

<sup>183</sup> E/ICEF/9, p. 26.

<sup>184</sup> E/ICEF/9, p. 23.

<sup>185</sup> <http://www.unicef.org/statistics/index.html>

<sup>186</sup> E/ICEF/9, p. 28.

<sup>187</sup> UNICEF 東京事務所からの回答。

## ② 政策提言

2008 年以來、社会における子どもの保護システム構築、各国計画予算策定に関する各国への支援を拡充している<sup>188</sup>。また、子どもの権利・保護の強化のための国内法改正にも関与している。

## 4 当該機関のアウトカム

### 指標 5 :

**MDGs** 等に関する以下の指標をもとに、状況が改善されているかを分析する。

- 子どもの死亡の削減（通年変化、地域差）
- ポリオ/はしか等の疾病の防止
- 持続可能な環境づくり（安全な飲み水・改善された下水設備へのアクセス）
- 教育（就学率等）、女子教育

### （1）子ども死亡削減

5 歳未満死亡児の絶対数は、1990 年の年間約 1201 万人から 2010 年の年間約 761 万人へと 37%減少している。ただし、対応に一定の医療インフラが必要な新生児の死亡については、減少が緩慢であるといわれている。

また、以下の表 8 に見られるように、地域差も大きい。

<表 8 5 歳未満児死亡率>

	5 歳未満児死亡率 (%)		低下率 / 年間平均低下率 (%)		MDG-2015 (%)
	1990	2000	2010	1990-2010	(目標)
先進地域	15	10	7	53/3.8	5
途上地域	97	80	63	35/2.2	32
北アフリカ	82	47	27	67/5.6	27
サブサハラアフリカ	174	154	121	30/1.8	58
ラテンアメリカ・カリブ諸国	54	35	23	57/4.3	18

<sup>188</sup> E/ICEF/9, p. 28.

コーカサス・中央アジア	77	62	45	42/2.7	26
東アジア	48	33	18	63/4.9	16
-除く中国	28	30	17	39/2.5	9
南アジア	117	87	66	44/2.9	39
-除くインド	123	91	72	41/2.7	41
東南アジア	71	48	32	55/4.0	55
西アジア	67	45	32	52/3.7	52
オセアニア	75	63	32	31/1.8	31
世界	88	73	57	35/2.2	35

(出典) UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (2011) “Levels and Trends in Child Mortality” p.6.

アフリカ地域、ラテンアメリカ・カリブ地域、東アジア地域では年間の減少率も 4.3%から 5.6%と高く、また、MDG の 2015 年目標もターゲットもほぼ達成しつつある。他方、UNICEF の活動の焦点であるサハラ以南のアフリカにおいては、減少はしているものの、その減少率は年間 1.8%と低く、また、MDG の 2015 年目標の達成もほど遠い（目標が 1000 人当たり 58 人なのに対し、2010 年時点での現状は 121 人）。

## (2) 疾病防止

ポリオの発症状況は表 9 の通りである。

<表 9 ポリオ罹患者数>

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
716	1348	1783	1731	1386	2021	2032	1258	784	1922	497	2971

1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988
7141	6347	5186	4074	7044	8666	10500	15304	13274	23053	26104	34617

ポリオ罹患者数 (人) <sup>189</sup>

(出典)

[http://apps.who.int/immunization\\_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tsincidencepol.htm](http://apps.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tsincidencepol.htm)

<sup>189</sup> 上記は観測数であって、推測数とは異なる。1988 年の罹患者推測数は 350000 にのぼり、2011 年の 615 ケースまでに 99%が削減されたとされる。

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs114/en/index.html>

1980年代、90年代に比べれば急速に減少しているが<sup>190</sup>、2003年以降再び増加の傾向もみられた。しかし、2011年には、2003年以下のレベルまで減少している。

また、はしかによる死者は、2000年の75万人から2007年の19万7千人へと大幅に減少した。

### (3) 安全な飲み水

表10に見られるように、安全な飲み水の普及率も、全体としては改善の傾向がみられるが、地域差が大きい。

<表10 安全な水へのアクセス>

	1990	2000	2008
サハラ以南のアフリカ	53	57	60
東アジア/太平洋諸国	71	76	88
南アジア	72	85	86
ラテンアメリカ/カリブ海諸国	82	86	93
中東/北アフリカ	82	87	86
CEE/CIS	N/A	91	94
先進工業国	100	100	100

1990年 79% (41億人)  
2000年 82% (50億人)  
2010年 87% (60億人)

(出典) <http://www.unicef.org/rightsite/sowc/statistics.php>

アジア太平洋地域や、ラテンアメリカ・カリブ地域においては大きな改善がみられるが、サハラ以南のアフリカでは改善が小幅にとどまっており、インドにおいては停滞している。

### (4) 教育

基礎教育充当の基準(School Readiness)を満たす国が、2005年には37カ国であったものが2008年には69カ国となり、2012年には71カ国に増加した。義務教育の目標については達成の方向とされる<sup>191</sup>。

また、国内に男女格差是正に関する教育施策計画(national education plans)を持つ国の数は2005年の58カ国から2008年の87カ国に増加した。また、学校に行かない女性は54%に減少したといわれる<sup>192</sup>。

<sup>190</sup> 城山、「国際児童基金 (UNICEF)」、226頁。

<sup>191</sup> E/ICEF/9, p. 3.

<sup>192</sup> E/ICEF/9, p. 14.

## (5) 寄与率の評価

以上のようなアウトカムは、様々なドナーや各国政府等の共有の成果であるが、その中で、UNICEFは重要な役割を果たしていると考えられる。

一般的には、UNICEFの比較優位は、その高い認知度、信頼度、及び世界的規模での活動を基礎とした提案能力、および政策支援ばかりでなく、中央政府・地方政府双方で実施の支援ができる人的資源の配置にある。

UNICEFは、ほとんどの国と地域に活動拠点があり、また人口が多く、子どもの死亡数・死亡率の高い国には、州・県事務所を置いて、中央・地方政府の双方と緊密に連携し、MDGs達成のための立案や政策実施の協力を行っている。また、MICSの実施、Devinfoの普及などを通じ、国・地域レベルのMDGsの進捗状況のモニタリングに関する、主導的役割も果たしている。

UNICEFはMDGsの多くの分野に寄与してはいるが、特に子どもの死亡率削減(MDG4)、初等教育の普及(MDG2)では中心的な役割を担ってきた。さらに、MDG1のターゲット1C(指標1.8 低体重の5歳未満児の割合)、MDG3のターゲット3A(3.1 初等・中等・高等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率)、MDG5のターゲット5A(2015年までに妊産婦の死亡率を1990年の水準の4分の1に削減する)、MDG6のターゲット6A(指標6.1 15~24歳のHIV感染率、指標6.3 HIV/エイズに関する包括的かつ正確な情報を有する15~24歳の割合、指標6.4 10~14歳の、エイズ孤児ではない子どもの就学率に対するエイズ孤児の就学率)、ターゲット6.B(2010年までにHIV/エイズの治療への普遍的アクセスを実現するのうち、特に小児に対する治療のアクセス) ターゲット6.C(指標6.6 マラリア有病率及びマラリアによる死亡率、指標6.7 殺虫剤処理済みの蚊帳を使用する5歳未満児の割合、指標6.8 適切な抗マラリア薬により治療を受ける5歳未満児の割合)、MDG7のターゲット7.C(2015年までに、安全な飲料水及び衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する)、MDG8のターゲット8.E(製薬会社と協力して、開発途上国において人々が安価で必要不可欠な医薬品を入手できるようにする)などにも寄与してきた<sup>193</sup>。

---

<sup>193</sup> UNICEF 東京事務所からの回答。

#### 4 当該機関のマネジメント及び連携プロセスの評価

##### 指標 6 : (定性的指標)

マネジメント改革の実施とその運用実態について分析する。

##### (1) 結果志向型予算と計画システム

UNICEF では、結果志向型予算 (Result Based Management) が導入されている。この運用には、組織を挙げて取組んでおり、約 70%以上の職員が必要なトレーニングを受けている。また、2012 年における資源計画システムである VISION の導入にあわせ、国レベルの計画がすべて Result Based Planning (Intermediate Results: IRs と Programme Component Results: PCRs を利用) に変わり、またその進捗状況を評点づけ (Rating) して報告するよう義務化された。

VISION 導入以前は、国事務所と本部で異なる財務・プログラムマネジメントのためのソフトウェアを使っていたため、本部と国事務所間のデータをやり取りする過程で発生する財務データの時間的乖離のため、本部での世界レベルでの実態把握に多くの困難が生じていた。2012 年 1 月の VISION 導入後は、すべての VISION ユーザーが、同じデータを共有することが可能になり、本部・地域事務所幹部が、効果的かつ時宜にかなって監督することができるようになったとされる<sup>194</sup>。

##### (2) 公平性重視アプローチ

UNICEF がプログラムを実施する上で、MICS などの客観的データと、フィールドでの経験、パートナーとの意見交換等を基礎として行う状況分析が重要である。

2010 年の公平性重視方針導入により、公平性の視点を持った状況分析が、新しいプログラム立案時ばかりでなく、各国事務所での Annual Review/Report の中でも、行われるようになった。また、最も脆弱な子どもたちも見逃さないために、従来行われてきた活動においても、公平性の視点を入れて、戦略や活動・モニタリング手法の見直しが行われた。

公平性アプローチの対費用効果については、UNICEF と世界銀行が開発した、保健介入における費用対効果のシミュレーションソフトウェア (MBB: Marginalized Budgeting for Bottlenecks) を用いて算出しており、外部の専門家も入れてその妥当性を検証している<sup>195</sup>。

<sup>194</sup> 同上。

<sup>195</sup> Narrowing the Gaps to Meet the Goals (UNICEF, September 2010)

また、インドネシアでは 2008 年頃から、UNICEF は TANAHASHI モデルの導入を積極的に行っており、各ドナーへの情報共有も積極的に行っている。TANAHASHI モデルは介入のボトルネックになっている所を明らかにし、それに適切な対策を行うことにより、より効率的に介入することを目指すものであり、この調査は、UNICEF の活動のみならず、政府や各ドナーの活動にも多くの示唆を与えることが期待できる。2012 年からはバングラディッシュでも実施している。このようなモデルの利用をより一般化した形で、公平性重視の活動をサポートすることを最終的な目的として、MoRES (Monitoring Results of Equity System) と呼ばれるツールが開発され、国・地域事務所で順次拡大している<sup>196</sup>。

### (3) 執行委員会の運用

執行委員会は、公式委員会に加えて、かなりの数の非公式委員会を開催し、執行委員会による実質的マネジメントを確保するように努力している。

執行理事会の非公式ブリーフィングは、通常年 3 回の執行理事会の前に、事前に討議を深めておくべき主要な議題に関して行われる。主要な非公式委員会の議題は、事務局長の年次活動報告、内部会計検査部および評価部の報告書、中期戦略計画の実施に必要な予算の概算などがある。非公式な形をとることで、不明な点などや、争点などを事前に自由に議論することで、執行理事国のメンバーとしての公式なコメントを、より有意義なものにできるという利点があり、多くの執行理事国のメンバーが積極的に参加している。

また、執行理事国が、理事会事務局に対して特別の議題に対し非公式ブリーフィングを要請することもできる。また、国連開発計画、国連人口基金などとの合同の報告書が議題となる理事会の前にそれらの関係機関と調整をし、事前の非公式ブリーフィングを実施することもある<sup>197</sup>。

### (4) 調達システム

UNICEF は 2011 年に 21.4 億ドル相当の調達を行った。UNICEF が行う調達には、UNICEF のプログラム資金を使って行う内部調達、そして政府や NGO からの依頼によって行う調達サービス (5%程度のハンドリングチャージ) がある。

UNICEF の調達は世界有数の規模で行われることで、比較優位がある。第 1 に、調達市場に一定の影響を与えうる。例えば、ワクチンや医薬品、長期残効性防虫蚊帳などの各国の予定調達数を示すことで、市場供給の安定性が確保される。第 2 に、大量かつ予想できる調達により、より適正な価格交渉が可能に

<sup>196</sup> UNICEF 東京事務所からの回答。

<sup>197</sup> 同上。

なる（ワクチンの価格はこの5年で50%以上下がっている）。第3に、世界規模での調達価格の明示によって、先進国ばかりでなく、開発途上国での調達市場の透明性を高めることができる。第4に、各国のプログラムを通じ、開発途上国の調達・ロジスティックの能力開発をサポートしている。第5に、24時間365日体制で、緊急人道支援に必要な資材・医薬品の調達機能を有していることで、2011年には78カ国、1億6600万ドルの緊急人道援助のための調達を行った。開発と人道支援に関わる供給プロセスは最も複雑なプロセスの一つで、紛争や自然災害の影響下にある子どもたちに物資を届けるには技術、ノウハウ、革新的アプローチ、パートナーシップ及び財源が必要であり、UNICEFにはその十分な能力がある<sup>198</sup>。

**指標7：(定性的指標)**

効率的な資金動員を含めて他のステークホルダーとの連携を進めているかを分析する。

**(1) 官民連携組織、民間財団等との関係**

グローバルファンドとUNICEFのパートナーシップは、国レベルでは案件形成から実施、成果報告にいたるまで全てのレベルにわたって実施されている。グローバルレベルでは政策協調、戦略分析、モニタリングとアドボカシーでも協力している<sup>199</sup>。

具体的には、UNICEFが当該国政府の戦略や案件形成における技術的な専門性、調達の管理、モニタリングと評価、データ分析、資金管理、HIV/AIDS 母子感染予防などで比較優位を持つ約30カ国で協力している

UNICEFは、グローバルファンドの執行理事会のメンバーではないが、UNAIDSの共同スポンサー・共同提案者としてグローバルファンドの戦略や政策の協議に携わっている。また、UNICEFはグローバルファンドの資金を使って行われる、政府や国際機関、NGOが行う医薬品や機材の調達も、UNICEFの調達サービスを通じて、その多くを担っている

グローバルファンドの支援を受ける国にとっては、タイムリーな技術支援を受けることが、その計画・実施には最も重要である。UNICEFは、多くの国では、CCM (Country Coordination Mechanism) の主要メンバーとして、各国での計画・実施・モニタリングと評価、アドボカシー、技術支援などで、グローバルファンドのプロジェクトが効果的かつ透明性が高く行われるよう、積極的に協力している。

<sup>198</sup> 同上。

<sup>199</sup> 同上。

また、政府がその任を得ない、朝鮮民主主義人民共和国とソマリアでは、UNICEF が **Primary Recipient**（資金管理者）となっている。

グローバルファンドと UNICEF の連携は、その多くが国レベルでの技術協力であるが、資金援助を受けることもあり、近年では増加傾向にある（2011 年で約 4000 万ドル）。

ゲイツ財団は費用効果、業績、革新的な取り組み、及び測定可能な成果を重視する組織であり、予防接種、保健、栄養などの分野で連携している。最近では、水・衛生や HIV/AIDS 分野でのアドボカシーなど、その協力分野は拡大傾向にある。

ゲイツ財団の UNICEF への資金協力（量）は増加し、2008 年と比べると、2011 年には 1.6 倍の資金供与を受けている（約 6300 万ドル）。資金協力の大半はポリオ撲滅事業に対するものである<sup>200</sup>。

## （2）国内委員会との関係

各国の国内委員会（日本では日本ユニセフ協会）は、UNICEF と「協力協定（**Joint Strategic Plan**）」と呼ばれる公式文書を締結しており、同協定は「国内委員会は各国の市民社会において UNICEF の利益を代表し、かつ促進する、UNICEF の唯一のパートナーである」と定めている。国内委員会は各国内で政策提言等を行うとともに、ファンドレイジング等を担う。

各国の国内委員会が民間から集めた寄付・募金のうち、広報や募金活動、職員の給与など国内活動経費として運用できる割合は全体の最高 25%まで、更に必要に応じて 5%を上限として子どもの権利のアドボカシーのための必要経費に運用することができることと取り決められている。よって寄付・募金の 70%以上は UNICEF 本部に送金されている。日本ユニセフ協会は、国内活動経費を 36 の国内委員会の中でも最も低い年平均 18%程度に抑えている<sup>201</sup>。

表 3 からわかるように、各国からの総拠出と各国政府拠出の差の多くは国内委員会からの一般拠出であると考え、日本の場合、年間約 1 億ドルに上る大きな額が国内委員会経由で調達されていることがわかる。

### 指標 8：（定性的指標）

各ドナー等との協調が進んでいるかを分析する。緊急援助におけるクラスター・アプローチにおける役割を中心に分析する。

UNICEF がリードエージェンシー（**Lead agency**）であるクラスターは、水衛

<sup>200</sup> 同上。

<sup>201</sup> 同上。

生 (WASH) と栄養 (Nutrition) であり、UNICEF が共同リードエージェンシー (Co-lead agency) であるクラスターは、教育 (Education) である (Save the Children International とともに共同リードエージェンシーを担っている)。

また、UNICEF はクラスターリードではないが、UNICEF がリードないし共同リードであるクラスター内の責任領域 (Area of Responsibility : AoR) としては、保護 (Protection) クラスター内の子ども保護 (Child protection) という責任領域がある (UNICEF はリードエージェンシー)。また、Protection クラスター内のジェンダーに基づく暴力 (Gender Based Violence) という責任領域では、UNICEF は UNFPA とともに共同クラスターリードとなっている<sup>202</sup>。

## 6 おわりに

21 世紀に入ってから、UNICEF は継続的に活動規模を拡大してきている。

そして、主要な活動分野である子どもの生存確保に関しては、例えば、はしか等の疾病の防止、殺虫蚊帳によるマラリア防止、RUTF による栄養改善等については、成果も残してきていると思われる。また、UNICEF は、MDG の改善に多くの分野で寄与してきたと思われる。特に子どもの死亡率削減 (MDG4)、初等教育の普及 (MDG2) では中心的な役割を担ってきた。

ただし、ワクチン、蚊帳、RUTF の提供等が主要な活動手段であったことからわかるように、物品の提供に力点が置かれるという垂直的アプローチのある種の特徴は継続的にみられる。このようなアプローチには、このような物品の世界における主要な購買主体になることによって、価格の低下に寄与してきたというメリットもある。他方、教育やジェンダーについては、政策提言等も重要な活動であるが、このような分野におけるシステム改善については、どのようにしたらうまく機能するのかに関する方程式はなく、また、効果は短期的には認識しにくい側面がある。また、成果の確認にも難しい面がある。例えば、教育の成果に関しては、就学率だけで見ていいのか、出席率等も考慮しなければいけないのではないかという論点がある。

また、UNICEF は、様々なドナーが活用できる組織的インフラを提供してきたともいえる。例えば、UNICEF による MICS や DHS などの調査、データ収集・解析は、子どもたちの状況を定期的にモニターすることにより、信頼できる世界的なデータベースを維持・管理し、様々な関係者による利用を可能にしている。また、活動の現場においては、国レベルだけではなく、地方政府レベルで

---

<sup>202</sup> 同上。

活動拠点を持つことで、実効的な実施活動が可能となっている。また、調達活動についても、前述のように、一定の規模を確保することで、一定の比較優位を持つとともに、市場に適切なシグナルを与えている。

このような組織的インフラを活用することで、UNICEF はグローバルファンドやゲイツ財団の活動とも有機的連携が可能になっている。また、日本政府とも、2003年以降無償資金援助に関して、連携を拡大させてきた。

従来、UNICEF の活動については、各国レベルの結果志向マネジメント活動が世界レベルで十分に調整されていないのではないかといった懸念も示されてきた<sup>203</sup>。しかし、この点も改善の方向が模索されている。2012年における資源計画システムである VISION の導入以前は、国事務所と本部で異なる財務・プログラムマネジメントのためのソフトウェアを使っていたため、本部での世界レベルでの実態把握に多くの困難が生じていたが、2012年1月の VISION 導入後は、すべての VISION ユーザーが、同じデータを共有することが可能になり、本部・地域事務所間の連携が進んでいるようである。

---

<sup>203</sup> UK, Multilateral Aid Review: Assessment of United Nations Children's Fund (UNICEF), 2011.

## 第8章 おわりに

平成24年度の国連・マルチ外交研究会では、国連及び主要な国連機関（UN・UNDP・UNHCR・UNICEF）に対する日本の拠出金のあり方を考察するために、他の国々の評価も参考にしながら、インプット、アウトプット、アウトカム及びプロセスに焦点を当てつつ、それらの評価を試みた。その結果、各機関（分野）により、程度の差こそあれ、以下の点をほぼ共通している点としてあげることができる。

第一に、21世紀に入っても、考察した国際機関の予算規模は拡大しているということである。UNに関しては冒頭でも指摘した通りであるが、UNDP、UNHCR、UNICEFも引き続き予算規模を拡大している。また、これに伴い、アウトプットも増大していることは言うまでもない。

第二に、そのプロセスにおいて、機関内の説明責任及び透明性の確保はもちろん、国際機関間の連携の深化も指摘することができる。具体的には、「一つの国連（Deliver as One）」やUNHCRやUNICEFでも採用されている「クラスター・アプローチ」、UNICEFによる世界的なデータベースの維持・管理などがあげられる。したがって、ドナー、他の国際機関及びNGOなどとの連携も、かつてとは比較にならないほど深化していると言える。

他方、アウトカムに関しては、その数字からはなかなかその成果を見出せないケースが目立つ。この背景として、当該国際機関のミッションに対する寄与度を推量することが難しいこと、すなわち、これらの国際機関の抱える問題はアナーキーな国際社会において主権国家をはじめとするそれ以外のアクターの動きにも左右されてしまうことがあげられる。本研究会においてもこの点に関してどのように捉えるべきかに関して議論がなされたが、本研究の今後の課題としてあげておきたい。

ところで、上記の機関に関する日本の拠出金は、2000年代後半においては伸び悩んでいると言える。特にUNDPに対する日本の拠出金は、2001年は1位であったにもかかわらず現在は6位、人権関係機関に関してはトップ10にも入っていない。単に拠出金を増加させれば良いとは必ずしも言えないが、第2の分担金支払い国としての地位、あるいは発言力を確保するためにも、それに見合った拠出金を支払うことが求められよう。

本研究は、以上のようにまとめることができるが、まだ端緒に過ぎない。というのも、国際機関は上記の機関（分野）以外にも数多く存在し、また、上記の国際機関の評価それ自体もあくまで一例であり、さらなる検討が必要であると考えられるからである。したがって、本研究を契機に、日本における国際機関の評価に関する研究が進み、それが日本の国連をはじめとする国際機関外交

に資することを期待しつつ、本報告書を締めくくりたい。

2013年3月  
執筆者を代表して  
古川浩司