

V. 国連の開発援助政策に関する調査

第1 国連開発計画（UNDP）の概要

1. 設立経緯・目的等

UNDPは、国連システムにおける技術協力活動を推進する中核的資金供与機関として、1965年の第20回国連総会決議2029に基づき、それまでの「国連特別基金」及び「拡大技術援助計画」が統合されて1966年1月1日に設立された。国連、国連専門機関及び国際原子力機関（IAEA）の加盟国は、自動的にUNDPの加盟国となる（現在、191か国・地域が加盟している）。

その任務は、国連憲章第55条の理念に基づき1961年から10年ごとに国連総会で採択される「国連開発の10年」（現在は2001～2010年の第5次）の開発戦略を指針にして、開発途上国及び市場経済移行国における持続可能な開発の実現を支援することにある。

また、UNDPは国連総会が設立した「国連資本開発基金（UNCDF）」、「国連女性開発基金（UNIFEM）」等の基金や「国連ボランティア計画（UNV）」の管理も行っている。

2. 組織

（1）総裁（Administrator）

UNDPの最高ポストであり、国連事務総長が、UNDPの執行理事会との協議及び国連総会の確認を得て任命する。任期は4年で、現職は、2009年4月に就任したヘレン・クラーク総裁（元ニュージーランド首相）である。

（2）執行理事会（Executive Board）

UNDPの政策及び活動を決定する最高意思決定機関である。理事国は36か国で、その任期は3年で毎年3分の1ずつ改選される（再選可）。

（3）事務所等

本部はニューヨークにある。130以上の国と地域に常駐事務所を置き、166の国及び地域でプロジェクトを実施している。各国の常駐代表は、多くの場合、国連システムの常駐調整官を兼務している。

（4）職員数（2009年1月末）

約7,870人（うち専門職以上の職員は約3,247人）

3. 事業の仕組み

UNDPは、開発途上国、市場経済移行国等を対象として技術協力や能力開発のための国別計画、地域計画、及びグローバルな計画を策定し、同計画に基づき受益国等からの要請に応じて専門家派遣、技術者の研修、機材供与等を行っている。その活動資金は、各国からの任意拠出によって賄われており、2007年のコア・ファンド収入合計は約11億2,000

万ドルである。

審査・決定プロセスについて、UNDPでは、各国からの任意拠出金（コア・ファンド）見込額をもとに、原則4年ごとに向こう4年間の国別援助割当額を定め、これをもとに各国にあるUNDP常駐事務所が中心になって、被援助国政府と協議しつつ援助の重点分野や主要プログラムの概要を示した国別協力計画を策定する。その上で、被援助国政府及び他の援助国等との協議を踏まえて具体的なプロジェクトを確定している。

UNDPは、自ら実施する事業のほかに他の国連機関やNGO等に委託して事業を実施している。なお、被援助国である開発途上国政府自らがUNDPの資金協力を得て事業を実施する場合もある。

4. 最近の活動内容

1994年以降、「持続可能な人間開発」を基本原則に掲げ、この原則の下、民主的ガバナンスの確立、貧困削減、危機予防と復興、環境とエネルギーの4分野に重点を置いて援助活動を行っており、その中でも貧困削減においては「HIV/エイズ」対策プログラムも実施している。

ミレニアム開発目標（MDGs）達成に向けた取組においては、国連事務総長がUNDP総裁をMDGsのスコア・マネージャー兼キャンペーン・マネージャーに任命するなど、MDGs推進の中心的役割を果たしている。

また、国連開発グループ（UNDG）の中核（UNDP総裁が議長）として、援助効果と一貫性を国連開発機関内で高めることにつながる取組も行っている。

5. 日本との関係

日本は、UNDPの広範なネットワークとその専門的知識・経験に基づく中立的援助を評価するとの立場から、積極的な協力を行うとともに、UNDPの設立以来、2008年まで最高意思決定機関である執行理事会の理事国も務めた。

また、2009年1月末時点の日本人職員は76人（うち専門職以上は56人、JPOは20人）である。（なお、国連機関における日本人職員の在職状況は次頁を参照されたい。）

日本の同機関への資金協力は1966年以来行われており、2008年度のコア・ファンド拠出額は、約7,300万ドルで全体の6.4%を占め、引き続き第6位である。また、2009年度のコア・ファンド拠出額は、約7,400万ドルである。なお、日本は、コア・ファンド以外に、UNDP内に用途を特定した「日・UNDPパートナーシップ基金」、「日本パレスチナ開発基金」及び「アジア・アフリカ協力基金」を設置し、拠出しているほか、無償資金協力によるUNDP経由の事業実施、補正予算等の形でも資金拠出を行っている。

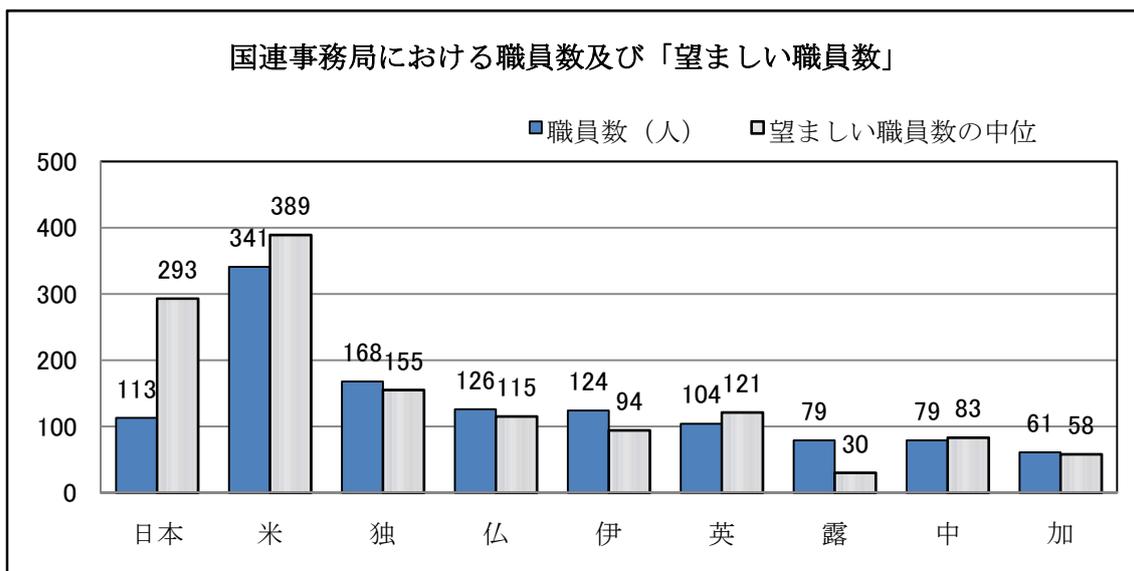
（注）本節は、調査団が米国を訪問した2009年10月までの情報に基づき記載している。

（出所）外務省資料より作成

(参考)

国連機関における日本人職員の在職状況

1. 国連・専門機関の日本人職員数 (2009年1月現在)
専門職以上の職員 708人 うちD(ディレクター)クラス以上 65人
2. 国連機関の日本人職員 (カッコ内はDクラス以上)
国連事務局 (UN) 199人 (13人)
国連児童基金 (UNICEF) 65人 (4人)
国連開発計画 (UNDP) 51人 (9人)
国連人口基金 (UNFPA) 13人 (3人)
国連婦人開発基金 (UNIFEM) 2人 (0人)
3. 国連機関における事務次官補 (AGS) クラス以上の日本人職員 4人
赤坂清隆氏 (国連広報局長)、山崎純氏 (国連財務官)
川上隆久氏 (UNMIT副特別代表)、弓削昭子 (UNDP管理局长)
4. 国連事務局における日本人の過少代表状況 (2008年6月末現在)
専門職以上の職員総数 11,142人 うち、2,797人が地理的配分対象
日本人職員の望ましい範囲は249人~337人
しかし、実際に地理的配分ポストに就いている日本人職員は113人に過ぎない。



(出所) 国連日本政府代表部からのヒアリングの際の配付資料等より作成

第2 意見交換の概要

1. クラークUNDP総裁との会談

10月12日、本調査団は、ニューヨークのUNDP本部において、クラーク総裁と国連機関の開発援助政策等について意見交換を行った。その概要は以下のとおりである。

【国連機関における邦人職員の増強・活用の要請】

(調査団) 国連機関で働く日本人職員の数が増え、活躍できるように努力していきたいと考えている。

(クラーク総裁) UNDPでは弓削管理局長のような優秀な方が幹部として働いている。日本からより多くの優秀な方々が国連に来てもらうことを期待しており、UNDPにおいても日本人の職員を増やす努力は続けていきたい。



(写真) クラーク総裁とともに

【日本のアフガニスタン、パキスタン支援とUNDPとの連携内容】

(調査団) 現在、日本における大きな問

題は、アフガニスタン、パキスタンに対していかなる支援を行うのかという点である。

(クラーク総裁) アフガニスタンやパキスタンに対する支援は、平和構築の取組としても重要である。現在、世界各国は経済的停滞期にあるが、その影響を途上国支援に及ぼしてはならない。先進各国は長期的な観点から考えて対応してほしい。

(調査団) 我々は、アフガニスタン、パキスタン支援について、バイ（二国間協力）とマルチ（多国間、国際機関を通じての協力）の2つがあると考えている。マルチではUNDPは重要な連携相手と考えている。日本としては、アフガニスタン、パキスタンへの支援について、国際社会に対して日本の顔が見える形で行いたい。そうした支援のあり方について、UNDPとも相談・協力しながらやっていきたいと考えているし、UNDPから何か提案があればお願いしたい。

(クラーク総裁) アフガニスタン、パキスタン支援については、それぞれ支援国会合もあり、UNDPと日本はそうした支援の取組において幅広く協力できると思う。

(調査団) UNDPはアフガニスタンの人々を支援する様々なスキルを持っており、それは日本政府が持ち合わせていないものである。そうした面でもUNDPによる日本政府の活動への協力・連携をお願いしたい。

(クラーク総裁) 我々はそうした面で協力していけるであろう。ただし、現在のアフガニスタンの状況は、開発を行うには危険な地域が多く、活動が難しいとも聞いている。どのような形で日本と連携していけるのかは改めて検討する必要があるだろう。

【気候変動問題での途上国支援の必要性】

(クラーク総裁) 鳩山総理の国連での演説、温室効果ガスの25%削減目標の表明は非常にインパクトがあり、他の国々への大きなメッセージになった。UNDPは気候変動の問題は開発問題であると考えており、我々はこの問題で開発途上国支援に積極的に取り組んでいる。気候変動の影響で途上国では既に様々な自然災害が起きている。日本は台風、地震等の自然災害の多い国であり、その対策について様々な知識や技術を持っている。日本にはそうした分野での積極的な援助も期待したい。また、それに対応することは、ミレニアム開発目標(MDGs)の中心課題を達成することともつながる。地球環境問題は、貧困、食料安全保障などの問題とも関係しているのである。

2. 国連機関で働く日本人職員との意見交換

10月12日、本調査団は、ニューヨークのUNDP本部において、弓削UNDP管理局長を始め、国連事務局、UNDP、国連児童基金(UNICEF)、国連人口基金(UNFPA)で働く日本人職員の方々と意見交換を行った。その概要は以下のとおりである。

【UNDP等の国連機関と日本との協力】

(弓削局長) 日本とUNDP等の国連機関は、双方の比較優位を高める形でいろいろな協力を進められると考えている。先月、鳩山総理は国連総会での演説において、国連機関との連携を強めたいと表明された。また、平和構築、貧困削減、特にアフガニスタン・パキスタン支援、さらには気候変動、世界的な経済危機への対応ということにも言及されたが、UNDPはそうした取組に力を入れており、日本とUNDPは連携を深めていけるものと感じた。現実にもいろいろなプロジェクトが共同作業で進んでいる。また、政策面での連携ということでも深みが出てきている。特に開発理念という面では、UNDPは1994年に「人間の安全保障」という概念を世界に紹介し、その後、日本がその理念を積極的に世界に広めた。そのため、私は「人間の安全保障」はUNDPが生みの親で日本政府が育ての親かもしれないと言ってきた。今後も政策面で日本とUNDP等の国連機関が協力できることはいろいろあると思っている。

【UNDP等の国際機関を通じた支援のメリット】

(調査団) 援助におけるマルチとバイのメリットとデメリットについて、皆様はどう考えているのかお聞きしたい。

(弓削局長) バイとマルチの活用の問題は、それぞれの得意分野をどのように前面に出してやっていくのがよいのかということになるのではないかと。例えば、日本とUNDPは、アフガニスタンでのDDR(元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰)を協力して実施したが、UNDPはその前からアフリカ諸国等でDDRを行った経験があった。そのようなノウハウ、経験、スキルといったものと資金等をうまく合わせるころにメリットが出てくると考える。またUNDPはアフリカ等の現場で様々なネットワークを持っている。日本があまり知識・経験のない地域・分野で活動を行う必要がある場合には、知識、ネットワークを持っているUNDP等の機関を活用することにはメ

リットが出てくるのではないか。

(日本人職員) マルチの強みの事例を紹介したい。以前にシエラレオネで働いていたが、紛争が終わり、自分達の国造りのための選挙を行うという時期であった。国の方向を決めるセンシティブな課題である選挙の支援ということで、特定の国の影響が出ないように国連に支援の要請が来た。国連の中立的な立場が評価されたものである。

【UNDP等の国連機関がドナー国のニーズを把握する方法】

(調査団) 国連機関の方でドナー国のニーズを把握するルートはあるのか。例えば、現在の日本政府の立場からすると、アフガニスタン、パキスタンに対する支援が重要項目になっている。そういうことについてUNDPから提案を頂けることはあるのか。

(弓削局長) 日本のことは東京事務所を通して情報を入手するし、必要に応じてUNDPの担当局長等が訪日することもある。また、現地での情報については、日本大使館とUNDP事務所というルートでの情報交換も行われる。

(調査団) 日本側からすると3つのニーズがあると思う。第一義的には支援する現地の方々に喜んでもらえることが大事である。次に日本の納税者への説明責任という要請がある。また、国際社会から十分な評価を受けるという要請もある。そのバランスをどのように取って支援をするのかという問題提起である。

(弓削局長) 3つのニーズを踏まえて取り組む必要があるのはそのとおりである。現場への貢献ということでは、ニーズ・ベースということで、現場から上がってくるものが大事になる。納税者への説明、国際社会の評価という点では、どのようにPRしていくのが課題となる。これは対象となる人々が違ってくるので、2つの戦略が必要になってくるだろう。アフガニスタンについては、2002年の支援国会合の頃から日本はリーダーシップを取ってきている。これまで日本がどのようなことを実施し、どのような成果を上げてきたか、これから何をやろうとしているのかといったことについてのアピールをしていくことが重要ではないか。これは日本政府だけでなく、我々のような国際機関についても言えることである。

【国連機関における重複事業の改善の取組】

(調査団) 国連機関については、組織が大きくなりすぎて、各機関が独自に活動を行い、重複している部分が多いのではないか。各国が厳しい財政状況の中で分担金・拠出金を出しているが、国連機関において無駄な支出を改善する取組はなされているのか。

(日本人職員) 私は駐在調整官事務所をサポートする部署にいる。2007年からワン・UN・パイロットという取組が幾つかの国で行われている。そこでは各国連機関の活動を一つにまとめようということで、一つのプランを作り、資金の流れも一元化している。また、管理事務所等もまとめられる所は一つにまとめている。そのようにして一つの国連として効率的に活動していこうということで取組を行っている。

(弓削局長) 国連機関の中でUNDPの常駐代表が兼任しているのが国連調整官である。その国への国連全体の支援が重複しないように調整を行っているほか、国連全体が他のドナーとの関係でも支援の重複がないように調整を行っている。本来は途上国自身がやるべきことであるが、そのお手伝いをしている。

【国連機関における日本人職員増強策】

(調査団) 国連機関等における日本人職員の増強策について、実際に働かれている皆さんの考えがあれば、お聞きしたい。

(日本人職員) ユニセフでは、それまでの実績等を踏まえ、いかにコンピテンシー・インタビューで自分の実力をアピールできるかが重要になる。国連本体でも、そういう形でインタビューのうまい人が勝ち残りがちである。日本人は積極的に自分の能力や実績をアピールするというのが苦手であり、採用や昇進で不利になってしまう。その点では、日本人職員増強策について、拠出金に見合った職員数の確保という言い方もあるが、もっと先に行って、日本人のすばらしい特性、例えば、物事を改善する能力、組織に貢献する姿勢などは、これからの国連にとって必要とされるものであるということ積極的にアピールしていくべきと考えている。

(弓削局長) 日本人は面接が苦手である。履歴書等は申し分ないのに、30～40分の面接でうまくアピールできなくて、採用されないというケースが多い。中で昇進するときも、今は全部公募制なので、いかに自分が有能であるのかをアピールできないと難しい。そのため、面接のコーチングと模擬面接が重要になってくる。採用試験を受ける前にこれを2～3回実施するとかなり違ってくる。また、面接をして不採用になった場合には、その理由を必ず聞くように薦めている。理由をすべて教えてくれないこともあるが、何が自分に欠けていたのかをある程度知ることができ、それにより次回に向けて改善すべきポイントが分かる。

(日本人職員) 確かに面接への対応は非常に重要なポイントであるが、もう少し制度的な面で、以下の提言を行いたい。

- ① 外務省あるいは日本政府として、国連の日本人職員を増やすということについてのビジョンと戦略を明確化する必要がある。諸外国は自国の国連職員を自らの国益や価値観を反映させるツールとして考えているのが現実で、日本政府もこれに対抗する必要がある。かかる取組により、納税者への説明責任という意味でもより説得力が増す。
- ② 外務省職員（特にニューヨーク、ジュネーブなどの国連機関の本部等所在地の在外公館の職員）に国連日本人職員増強を本来業務の一環として認識させ、より一層大幅な努力を促すこと。この点、トップダウンの指導力が必要である。外交政策のサブスタンスと人事を組み合わせて考える。例えば、鍵となる国への支援に併せて日本人職員（JPO¹も含め）も当該国に戦略的に派遣するなど、工夫をする。
- ③ 国連日本人職員の「少子高齢化傾向」を念頭に、幹部の選挙対策だけでなく中堅若手支援をしっかりと行う。幹部の選挙など短期的な取組に限らず、長期的観点から日本人職員対策にアプローチする必要がある。中堅若手を育てられなければ10年後、20年後の幹部人事で成果を上げられないことに十分留意する。

¹ JPO (Junior Professional Officer) 制度：国際機関に勤務を希望する若手日本人を、日本政府（外務省）の経費負担により、原則2年間国際機関に派遣し、勤務経験を積む機会を提供することにより、正規職員への途を開くことを目的とした制度。派遣終了後は各自が応募して正規ポストを獲得する必要がある。毎年、40人程度を新規に派遣している。

- ④ JPO制度については需要と供給がもはや必ずしもマッチしていないので、「オーバーホール（総点検）」し、強化する。その際、派遣期間を3年として（特にフィールドと本部の双方を経験させてネットワークを広げさせる）、現行のP2レベル（専門職レベル1～3の第2レベル）だけでなく、より高度なP3レベルでの派遣も行う。
- ⑤ キャリア上のリスクの少ない（身分が保障された）日本の国家・地方公務員の国連機関への派遣を促し、裾野を広げる。同時に、国連日本人職員が一時日本の公的機関などで働き、国連での経験等を共有できるような機会を拡充する。公務員改革の中で、より柔軟な公務員制度を構築するにあたり、国連日本人職員増強という観点を入れる。
- ⑥ さらに、③及び④との関連で、外務省の委託事業である平和構築人材育成事業についても見直しを行うことを提案する。現行制度では、同事業修了生に国連への就職を支援することとなっているが、ほとんどがよくてJPO採用（外務省スポンサー）あるいは国連ボランティアでの採用止まりで、国連の正規職員としての就職を斡旋するという意味では効果的な出口戦略を欠いている一方、国連への就職支援を売りにしている感があり、「誇大広告」となっているおそれがある。また、JPO制度との関係性の整理が必要である。

（日本人職員）私も現役のJPOの立場から意見を考えてきた。

- ① まず、任期の問題である。2年間で勝負するというのは厳しい。北欧の国などでは、原則は2年間だが、ほとんどの場合は1年延長されて、3年間というのが基本になっている。また、JPOでは任地があれば、そこで仕事を終えるというのが前提になっている。一方、北欧の国などでは、最初にフィールドで働いた人は3年目には本部やリージョナル・センターに行けるようになっており、2つの視点を養えるシステムとなっている。
 - ② 次に外務省のサポートに関することを申し上げたい。JPOとしてどの赴任地に行くかについては、本人のコントロールの及ばないことが多い。小さな国に赴任すると、国際的に活動するスタッフと接する機会も少なく、次に正規職員の試験を受けようとするときに人的ネットワークが限られて、不利になる。そのような場合には、在外公館による何らかのサポートが制度としてあれば望ましい。①と関連するが、フィールドと本部等の2つの視点を養えるというのが望ましく、そうした点での外務省のサポートを期待する。
 - ③ 個人的な見解として、ある外国がここ数年で急激にJPOによる職員を増やしているが、その分、若干、人材の質が落ちているのではないかと感じるがあった。日本のJPOを考えるに当たっては、むやみにその数を増やそうとするのではなく、きちんとした人材の質を確保するという点も重要であろう。JPO制度の再点検、見直しを行う際には、その点のバランスを考慮することが必要であると考え。
- （弓削局長） JPO制度に限らず、国連機関のどのようなポストに日本人を派遣したいのかを戦略的に考えることが重要である。日本政府がアフガニスタンでマルチ、バイ両面

での支援を強化したいというときには、例えば、現地に日本人のJPOを送るというように、組織全体として戦略的に取り組む必要があるだろう。

(調査団) 日本政府が国際機関の人事に対してそういう要望を伝えることはできるのか。

(弓削局長) ドナー国として、そういう希望を伝えることは出来る。また、UNDP側では、各事務所から、日本との連携を深めたいのでJPOで日本人職員を送ってほしいとの希望が出されることがある。それ以外のポストは公募制なので、日本人にも応募してもらえよう情報提供を行うことはできる。

(日本人職員) 日本人がJPOになりたいと思うときにはそれなりの年齢になっていることが多い。日本ではJPO制度の上限は35歳だが、国連機関では採用の上限を32歳としているところが多い。大学を出て、何年か仕事をし、それから語学を勉強して大学院を卒業してとなると、JPOになるのは32歳くらいになってしまう。そういう意味で、中学生・高校生くらいから国際協力教育を始めることが必要だと感じている。例えば、日本の学校ではユニセフ募金などを行っているが、その募金の意味というものを子供達にどのように伝えていくのが大事ではないか。今はYoutube等を通じて現場の活動を見せることもできるので、それを見て私もそういう所で働きたいと思うようになると、裾野も広がるのではないかと。

(日本人職員) 模擬国連というのをこちらの高校ではやっている。日本でも一部の高校は参加しているが、国際理解を深めるという意味でも、日本の高校生も積極的にそういうものにも参加するようにしていってほしい。

(弓削局長) 国連機関で働いている人達が、家族の理由などで日本に戻る必要が出た場合でも、国連を完全に辞めないで、休職した上で、なるだけ同じ分野のキャリアを日本で積んで、また国連に戻れるという、リボルビング・ドア・ポリシーのようなものがうまく構築できればよいと感じている。日本の場合、雇用が硬直的なので難しいところもあるが、大学や省庁、JICAなどで働いて、また国連機関に戻れるようになれば、日本のODAや制度を知っている人達が国連機関で働くことになるので、マルチ・バイ連携をするときでも日本の事情を踏まえた対応が出来ることとなり、日本にとってもメリットがあると思う。