

国連における日本人職員増強問題

～参議院ODA調査派遣における調査を踏まえて～

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお
中内 康夫

2009年10月、参議院政府開発援助（ODA）調査派遣議員団の第2班¹は、米国及びカナダを訪問し、両国及び国際機関の援助政策の動向等に関する調査を行った。その際、国際機関における日本人職員増強（職員数の増加、機関の意思決定に関わる幹部ポストの確保等）の在り方も調査項目の一つとし、国連開発計画（UNDP）総裁及び世界銀行副総裁との会談では、それぞれの機関の援助政策のほか、日本人職員の積極的採用・活用についても話し合われた。また、国連機関に勤務する日本人職員との意見交換の際には、日本人職員増強策に関する様々な意見・提言が出された。それらを踏まえ、2010年2月に参議院議長に提出された参議院ODA調査派遣報告書²の中では、第2班の議員団が示した所見の一つとして、国際機関における日本人職員増強策に関する見解も示されている。

筆者は、第2班の派遣議員団に同行し、現地での情報収集や会談記録の作成等に携わった。本稿では、こうした調査を踏まえた上で、国際機関の中でも、特に国連機関³における日本人職員（以下「国連日本人職員」という。）の増強問題に焦点を当て、その現状を概説するとともに、議員団の所見の中で示された日本人職員増強策の内容を紹介する。

1. 国連日本人職員の現状

国連機関で働く職員には、大きく分けて、国際的に採用される「専門職」（P（Professional）クラス）以上の職員と現地採用を中心とした「一般職」がある。一般職は、秘書、用務員などの職種が代表的なものである。国連機関で中心的な役割を果たすのは、専門職以上の職員であり、現在、その数は国連機関全体で約26,000人であるが⁴、このうち日本人職員は2009年1月時点で708人となっている（次頁の図1及び表1参照）。国連日本人職員は、着実に増えてきてはいるものの、それでも全体の3%にも達しておらず、国際社会の中での日本の地位を考えれば、部・課長相当のD（Director）クラス以上の幹部日本人職員（2009年1月時点で65人）も含め、その数はまだ少ないと言えよう。

¹ 第2班の派遣議員団は、団長の藤末健三議員（民主）、泉信也議員（自民）及び草川昭三議員（公明）で構成され、参議院事務局の職員が同行した。

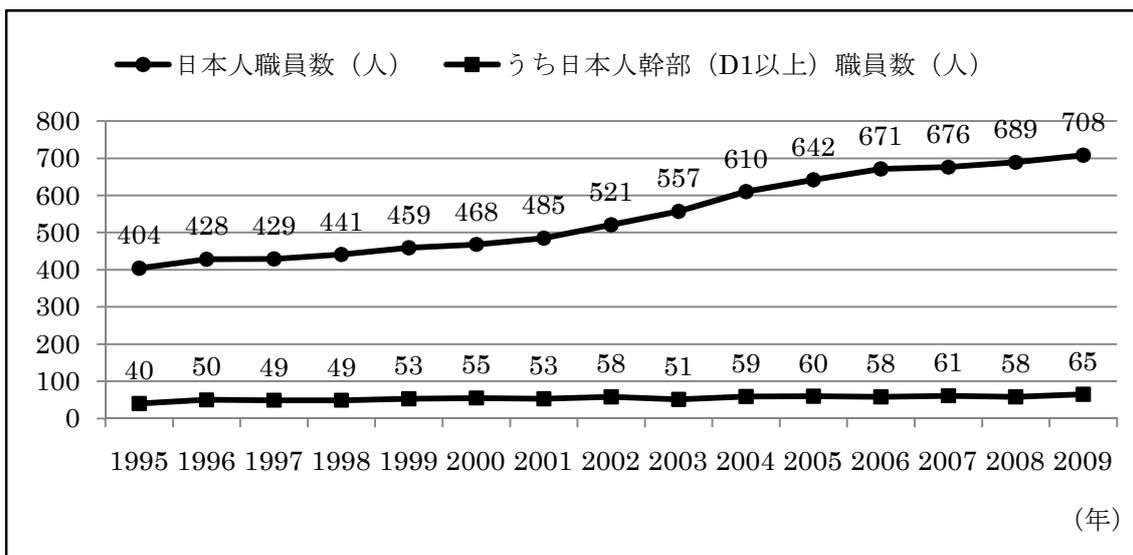
² 同報告書は、参議院ホームページ上に掲載されている。

http://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chousa/h21/h21oda-houkoku.html

³ 国連機関には、国連本体及びその総会等で設立された機関のほか、国連と連携関係にある国際機関（専門機関等）を含む（具体的な機関名は次頁の表1参照）。なお、世界銀行グループ、経済協力開発機構（OECD）、国際通貨基金（IMF）等は含まれない。

⁴ 国連資料（CEB/2009/HLCM/HR/30）によれば、2008年12月末現在の国連機関全体で専門職以上の職員（衡平な地理的配分の原則に服するポストに勤務する職員のほか、特別な語学要件が必要とされるポストに就いている職員等が含まれる。）及び技術協力専門家の職員の数の合計は26,316人となっている。

(図1) 国連日本人職員数の推移 (専門職以上)



(注) 人数は各年1月現在 (外務省調べ) のものである。

(表1) 国連機関に勤務する日本人職員数 (専門職以上)

機関名 (英文略称)	日本人職員数	うち幹部 (D1)以上	トップ・次長レベルの有無	全体の職員数
国連事務局	177	12	○	8,674
国連児童基金(UNICEF)	65	4		2,081
国連教育科学文化機関(UNESCO)	59	4	○	969
国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)	59	1		1,623
国連開発計画(UNDP)	51	9	○	1,898
国際労働機関(ILO)	43	4	○	938
国際原子力機関(IAEA)	42	3	○	1,030
世界保健機関(WHO)	39	4	○	2,230
国連食糧農業機関(FAO)	36	8	○	1,427
国連世界食糧計画(WFP)	33	2		1,308
国連工業開発機関(UNIDO)	14	3		290
国連人口基金(UNFPA)	13	3		482
世界知的所有権機関(WIPO)	9	1		466
国際電気通信連合(ITU)	6	1		320
国連大学(UNU)	5	1		63
その他国連関係機関	57	5		2,517
合計	708	65		26,316

(注1) 日本人職員数 (専門職以上) は 2009 年 1 月現在 (外務省調べ) のものである。

(注2) 全体の職員数 (専門職以上) は 2008 年 12 月末現在 (国連資料) のものである。

(出所) いずれも外務省提出資料に基づき作成

特に、国連事務局については、「衡平な地理的配分の原則に服するポスト」の国別職員数比較では、日本人職員数は111人（2009年6月末現在）であり、日本は、国別順位では第5位にあるものの、「望ましいとされる職員数」⁵（2009年時点で265人～359人）と最も大きく乖離している国となっている（表2参照）⁶。

（表2）国連事務局の「衡平な地理的配分の原則に服するポスト」の国別職員数

（2009.6.30現在）

順位	国名	職員数 (女性数)	望ましい職員数の範囲 下限～(中位点)～上限	判定	職員比率 (%)	分担金の 比率(%)
1	米国	333(186)	352～(414)～476	△	11.85	22
2	ドイツ	170(80)	140～(165)～189	○	6.05	8.577
3	フランス	132(63)	104～(123)～141	○	4.7	6.301
4	イタリア	117(60)	85～(101)～116	◎	4.17	5.079
5	日本	111(66)	265～(312)～359	△	3.95	16.624
6	英国	99(39)	110～(129)～148	△	3.52	6.642
7	中国	85(46)	75～(88)～101	○	3.03	2.667
8	ロシア	75(11)	27～(32)～37	◎	2.67	1.2
9	カナダ	74(30)	52～(62)～71	◎	2.63	2.977
10	オーストラリア	55(29)	34～(37)～46	◎	1.96	1.787
11	スペイン	50(22)	53～(62)～71	△	1.78	2.968
12	インド	46(17)	37～(44)～51	○	1.64	0.45
13	オランダ	43(14)	35～(41)～47	○	1.53	1.873
14	メキシコ	40(16)	43～(50)～58	△	1.42	2.257
15	フィリピン	40(30)	6～(10)～15	◎	1.42	0.078
16	アルゼンチン	39(19)	9～(14)～19	◎	1.39	0.325
17	ブラジル	37(15)	23～(28)～32	◎	1.32	0.876
18	韓国	35(12)	40～(48)～55	△	1.25	2.173
19	スイス	32(24)	24～(29)～34	○	1.14	1.216
20	オーストリア	30(15)	18～(23)～28	◎	1.07	0.887
	その他	1,166(466)				
	合計	2,809(1,260)				

※国連資料(A/64/352)に基づく。

（注）判定 ◎ 望ましい職員数の範囲の上限を上回っている。

○ " の範囲内。

△ " の範囲の下限を下回っている。

（出所）外務省提出資料に基づき作成

⁵ 国連憲章第101条3後段は、国連事務局職員の採用に当たり、「職員をなるべく広い地理的基礎に基づいて採用することの重要性については、妥当な考慮を払わなければならない」と定めている。これがいわゆる「衡平な地理的配分の原則」と呼ばれるものであり、国連事務局では、それを踏まえて、通常予算で設置された専門職以上のポストで特別な語学要件が不要なものを「衡平な地理的配分の原則に服するポスト」とした上で、加盟国ごとに分担金の比率や人口等を基礎として「望ましいとされる職員数」を算定し、採用の目標値としている。

⁶ 2009年当時の日本の国連分担金の比率は16.624%であったが、2010～2012年の分担率は12.53%に減少したため、「望ましいとされる職員数」も下方修正されることとなる。ただし、日本は実際の職員数との乖離が大きいことから、修正されたとしても「望ましいとされる職員数」との大幅な乖離は続くこととなる。

近年のグローバル化を背景にその責務の重要性が更に高まりつつある国連機関において、日本人職員数が少ないことは、もともと情報発信力が弱いとされる日本が、多くの場面で、その主張や立場を的確に理解されないなどの問題が起きるおそれがある⁷。また、国連機関に対して、日本は多大な財政的貢献を行っているにもかかわらず、それに見合った影響力が行使できていないとの批判もあり、そうした観点から、日本人職員の増加と意思決定過程に影響力を持つトップ・レベルや幹部レベルのポストの確保が重要であるとの指摘がなされている。

2. 外務省の国連日本人職員増強に向けての取組

以上の状況を踏まえ、外務省は従来から国連日本人職員の増強に向けて取り組んでおり、鳩山政権の下においても、岡田外務大臣は、2010年1月29日に行った外交演説の中で、「日本は国連を重視し、積極的に活用し、その実効性と効率性を高めることに貢献してまいります。そのためにも、日本の常任理事国入りを含む安全保障理事会改革の早期実現に取り組めます。国際機関における邦人職員を増強し、人的貢献を高めます。」⁸と述べ、国連等の国際機関における日本人職員の増強に向けて取り組む方針を改めて表明している。

具体的な取組としては、まず、外務省の国際機関人事センターを通じたJPO（Junior Professional Officer）派遣制度の実施がある。これは、国際機関での勤務を希望する35歳以下の若手の日本人を対象として、日本政府（外務省）の経費負担で、原則2年間、国際機関に派遣し⁹、職務経験を積むことにより正規職員への道を開くことを目的とした制度であり、2009年1月現在でJPOとして98人が派遣されている。なお、JPOは、任期終了後に自動的に国際機関の正規職員になることができるわけではなく、正規職員として派遣先機関や他の国際機関に採用されるためには、各自が任期中において、それぞれの担当業務をこなしながら、国際機関で定められている通常の採用手続に従って、空席ポストに応募し、正規職員のポストを獲得する必要がある（JPO派遣制度の抱える課題等については後述）。

また、外務省は国連等の国際機関による採用ミッションの招致を行っている。これは、国際機関が日本人職員を増やすために、人事部長などの採用担当者を日本に派遣して候補者の面接等を行うものであり、一般に、国際機関が適格と判断した候補者については、具体的なポストへの選考の際に考慮されることとなる¹⁰。

さらに、選挙で選出される国際機関の長などのポスト獲得の観点から、2007年に外務省内に国際機関の選挙対策委員会が設置されている。これは、当時、国際機関の選挙で日本人候補の敗北が続いたこともあり、国際機関の選挙対策を包括的に取り扱う組織が必要で

⁷ 小寺清「増えぬ国際機関の邦人職員 日本の主張届かぬ懸念」『読売新聞』（平21.10.29）

⁸ 第174回国会衆議院本会議録第4号7頁（平22.1.29）、同参議院本会議録第4号9頁（平22.1.29）

⁹ 派遣先は、UNDP、UNICEF、UNHCR、WFP、UNEP、UNFPA、ILO、FAO、UNESCO等の国連機関が中心である。なお、国連職員採用競争試験が行われる国連事務局にはJPOは派遣されていない。

¹⁰ 2009年には、国連事務局、WFP及びOECDの3機関から採用ミッションが日本に派遣されている。

あるとの判断から設置されたものであり、選挙情報を集約し、候補者の選任や各国への働き掛けなどを戦略的に行っていくことを目的としている。

こうした取組などもあり、国連日本人職員の数は、幹部職員も含め、着実に増加してきてはいるが、前記1で示したとおり、国際社会における日本の地位を考えれば、現状の数はまだ相当程度少ないレベルにあり、こうした状況を改善していくためには、日本政府として、更なる取組の強化を検討していく必要がある。

3. 参議院ODA調査派遣報告書で示された日本人職員増強策

前述のとおり、2009年10月、参議院ODA調査派遣議員団の第2班は、米国及びカナダを訪問したが、その際には、国連日本人職員の増強問題に関する調査も行われた。特に、現地（ニューヨーク）での国連日本人職員との意見交換の中では、日本人職員増強策についての様々な意見・提言が出された。これらはまさに現場の声ということで大いに参考になるものであり、その内容については、派遣報告書において第2班の議員団が示した所見の中でも取り上げられている。こうした点を踏まえ、ここでは議員団の所見の中で取り上げられた国連日本人職員増強策の内容・趣旨を紹介していくこととしたい（以下、枠囲いは派遣議員団の所見として示された部分である）。

（1）日本人職員増強についてのビジョンと戦略の明確化

国際機関の日本人職員を増やすことについてのビジョンと戦略を明確化し、外務省のみならず日本政府全体として取り組んでいく必要がある。現在、外務省に国際機関の選挙等のための対策委員会が設けられているが、政府全体で取り組むより強力な体制に改革すべきである。

現地での国連日本人職員との意見交換の中では、「日本政府として国連の日本人職員を増やすことについてのビジョンと戦略を明確にしてほしい。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、日本政府としてもこうした諸外国の動きに対抗する必要がある。」との意見が示された。また、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）に国連日本人職員の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べきであり、そのためには政治レベルでのトップダウンの指導力が必要であるとの意見もあり、それらを踏まえて示された所見である。

なお、外務省内に設置されている選挙対策委員会については、関係省庁と連携しつつ国際機関の選挙に取り組む体制となっているが、中国等の新興国の国際社会での影響力が高まりつつあることなどを考えると、国際機関の選挙は、今後、更に厳しいものになっていくことが予想されるため、政府全体として取り組むより強力な体制に改革すべきとの考えが示されている。

(2) 外交政策のサブスタンスと国際機関の人事の組み合わせ

外交政策のサブスタンスと国際機関の人事を組み合わせで考えるべきである。例えば、鍵となる国への支援に併せて国際機関の日本人職員（JPOも含む）を当該国に派遣するように働きかけるなど、戦略的な取組を考えるべきである。

これも現地での国連日本人職員との意見交換の中で議論となった点である。国連機関から支援対象国への職員派遣に当たり、ドナー国の立場から日本政府が国連機関に日本人職員の派遣を要請することは可能であるとのことであり、また、日本が重視する政策分野について、金銭面のみならず、併せて人的貢献も行いたいとの立場を表明することは、国際的にも受け入れられやすいとの意見も出された。

現状では、外務本省、在外公館ともに、国連との関係において政策のサブスタンスと人事を別次元のものにとらえる傾向があるとされ、また、外務省では、優秀な日本人候補者のストックを十分に蓄積できていないことから、日本が重視する政策分野とうまく連携する形で効果的な日本人職員の送り込みができていないとの指摘もある。

こうした観点から、両者をうまく連携させ、日本の政策実施の効果を高めるとともに、日本人職員の増強にもつなげていくような戦略的な取組を考えるべきであるとしている。

(3) 日本人の中堅若手職員の支援

国際機関の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べきである。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挙げられないことに十分留意する必要がある。

現在の国連日本人職員の半数弱はJPO出身者であり、2000年代初頭のピーク時には年間60人以上のJPOの新規派遣を行っていたが、現在は40人程度に減少し、応募者も激減している。また、国連事務局の国連職員採用競争試験についても、近年は日本人の合格者、新規採用者ともに伸び悩んでおり、こうしたことから、現在は着実に伸びてきている国連日本人職員数も、将来的には、減少に転じる可能性が高いと指摘されている。

こうした点を踏まえ、ここでは、国際機関の意思決定に係わる幹部職員の選挙対策だけでなく、中期的な視野を持って、中堅若手職員の支援にも力を入れていくべきであるとの問題提起を行っている。

(4) JPO派遣制度の見直し

JPO派遣制度の見直しについて真剣に検討すべきである。その際、派遣期間を現行の2年から3年に延長し(特にフィールドと本部の双方を経験させて人的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ことを検討すべきである。

前述のとおり、JPOについては、応募者、新規派遣者ともに減少してきており、現地での国連日本人職員との意見交換でも、JPO派遣制度については、「オーバーホール（総点検）」が必要であり、その上で、派遣期間の延長やP3レベルへの派遣等の見直し策を考えるべきであるとの意見が出された。それらを踏まえて示された所見であり、以下、JPO派遣制度が抱える具体的な課題について説明する¹¹。

①派遣方法についての問題

日本のJPO派遣制度においては、対象分野を特定せずに募集を行い、約40人の合格者を選んだ後で国連機関とのマッチングを行っている。これに対し、国連における人事マネジメントは、日本のような「人中心」ではなく、「ポスト中心」で動いていることから、他国はまず各機関におけるJPOポストをイヤマーク（仮押さえ）した上で、当該ポスト単位での募集を行い、各機関の人事担当者の参画も得て人選を行っている。

日本が他国と異なるシステムを採用していることについては、各国連機関からも改善を求められており、P3レベルやその他の日本政府として派遣価値の高いと考えるポストへのJPO派遣を実現させるためにも、この点の改善が必要であると指摘されている。

②派遣期間・異動の問題

日本のJPO制度は任期が2年とされており、正規採用の見込みがある者については、半年単位の延長（2回まで）を認めている。これに対し、他国では1年間の任期延長を認めるもの、派遣先機関と派遣費用を折半しつつ1年又は2年の延長を認めるもの等のバリエーションがあるが、基本的に半年単位での延長を行うケースは存在しないため、各国連機関から見ても日本のJPOの任期は短いとの指摘を受けている。

国連の人事においては、現場の各ラインのマネージャーが採用の実質的な権限を握っていることから、できるだけ長い期間勤務させることにより、仕事ぶりを上司にアピールする期間を延ばした方が正規ポストの獲得につながりやすいと言われており、実際にJPO派遣後に正規ポストを獲得した日本人を見ても、当初2年間の派遣期間内でポストを獲得できた者は少ないようである。

また、現地での国連日本人職員との意見交換では、「日本のJPO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が、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。日本のJPO派遣制度においても、任期を3年に延ばすような場合には、人的ネットワークを広げるとの観点も考慮し、本部・フィールド間の異動を行うようにしてもらいたい。」との意見が出された。

こうした指摘を踏まえ、JPOの派遣期間や異動の在り方についても検討していくべきであるとの考えが所見で示されている。

¹¹ JPO派遣制度の現状と今後の課題等については、井手亮「国際機関におけるJPO派遣制度について」『人事院月報』（2010年4月号）が詳しい。

(5) 国家・地方公務員の国際機関への派遣拡充

我が国の国家・地方公務員の国際機関への派遣を拡充すべきである。同時に、国際機関で働く日本人職員が一時我が国の公的機関などで働き、国際機関での経験等を共有できるような機会を増やすことも必要である。

現地での国連日本人職員との意見交換では、「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当たり、国連日本人職員増強という観点を入れる。」との提言があり、それを踏まえて示された所見である。

この点については、国家公務員制度改革基本法においても、国際競争力の高い人材の確保と育成は課題の一つとして取り上げられている（第2条第4号、第8条）。したがって、公務員の国連機関への派遣を拡大させることに加え、国連日本人職員の各省庁への中途採用（任期付採用等）を行うことにより、日本全体として国際競争力の高い人材の層を厚くするよう取り組むことなどが考えられよう。

(6) 外務省の平和構築人材育成事業における国際機関への就職支援の在り方

外務省の平和構築人材育成事業については、国際機関への就職支援の在り方やJPO派遣制度との関係について、改めて検討する必要がある。

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、現地での国連日本人職員との意見交換では、「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としての派遣又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」との指摘があった。

こうした指摘を踏まえれば、同事業については、平和構築分野へのJPO派遣の前段階としての位置付けを明確にし、両者の一体的な運用を図ることなども考えられる。また、同事業は外務省総合外交政策局国際平和協力室の所管であるが、JPO派遣制度との一体的運用の観点からは、同制度を所管する国際機関人事センターとの連携強化も必要と考えられ、そうした点も含めて、同事業の在り方の検討を所見において求めているものである。

(7) その他

現地での国連日本人職員との意見交換では、①日本人の国連機関への就職・昇進に当たっては、面接試験への対応が大きな課題となっていること、②国連勤務を希望する若手日本人の裾野を広げる観点から、中高生の段階から国際協力についての教育を充実させる必要があることなどの意見が出され、それらについても報告書の中で言及されている。

おわりに

以上のとおり、参議院ODA調査派遣議員団の第2班は、現地において、国連日本人職員増強問題についての調査を行い、派遣報告書の中では、様々な課題やその改善策等についての考えを示している。

また、派遣報告書では具体的に記載していないが、その他の課題として、①近年の日本の厳しい経済・財政事情を踏まえて、日本の国連等の国際機関に対する任意拠出金の減少が続いており、それが国際機関での日本人幹部職員の減少につながるおそれがあるとの指摘や、②最近の若者は海外勤務を敬遠する傾向が強く、国連職員を目指す若手日本人の数が減少しつつあるといった問題なども指摘されている。

グローバル化を背景に国連機関の役割は更に重要になってきており、政治・安全保障、国際経済、地球規模課題への対処等、国際社会のために働く国連職員の仕事はやりがいのあるものである。他方、日本は、現在では、国際的に見て給与レベルは高く、比較的安全で住みやすいので、給与その他の処遇面を見れば、日本人が国連機関で働くことの魅力が小さくなってきていることも事実である。そうした状況で、国連日本人職員を増やしていくためには、政府、地方公共団体、民間企業、NGO、大学など国連機関に人材を送り出す側が、国連勤務を後押しするようなサポート体制を充実させていく必要がある。また、国連勤務経験者に対する日本国内の受け皿作りを進めていくことも重要である。

国連分担金の比率が低下し、ODA一般会計予算の減少が続くなど、資金面での日本の国際的な影響力が落ちてきている中、日本が国際社会において存在感を発揮していくためには、人材を通じた国際貢献がより一層重要となっており、そうした観点からも、国連日本人職員の果たす役割は大きい。参議院ODA調査派遣報告書で示された考えも含め、国連日本人職員の増強策については、今後、国会において十分に議論を深めていく必要がある。

【参考文献】

- ・『第6回 参議院政府開発援助（ODA）調査－派遣報告書－』（2010年2月）
- ・外務省・国際機関人事センター『国際公務員への道－基礎編』（2010年1月改訂版）
- ・井手亮「国際機関におけるJPO派遣制度について」『人事院月報』（2010年4月号）
- ・岸本康雄「国連邦人職員の現状」（東京財団国連研究プロジェクト「代表部便り」第5号（2008.3.28））〈<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=229>〉