

国連活動の効果促進・効率化のための
基本枠組み分析と活動(事業)の見直し・整理問題

2007.11.28

国連大学客員教授(元 JIU・第五委員会議長,ACABQ 委員,国連事務次長補)：久山純弘
日本学術振興会特別研究員(東京大学)：坂根 徹

I. 本報告の背景と目的

世界が現在直面する多くの課題(グローバル・イシューズ)を前にして、国連がその活動を通じて本来の役割、即ち国連憲章に謳われた目的(現実的には国連総会により定められた 8 つの優先課題¹⁾)を効果的且つ効率的に果すことが益々重要となっている。

国連活動の効果促進・効率化に関しては、国連改革等のコンテキストで過去 30 有余年にわたり色々な審議・検討が行われ、これらを通じある程度の成果も収めてきた(例えば、計画・予算・評価等に関する国連総会決議 32/197²⁾、“G18”³⁾による審議と決議 41/213⁴⁾、PPBME⁵⁾、RBB/RBM⁶⁾の導入等)。然しながら、これらの成果も十分と云うには程遠く、例えば決議 32/197 等を背景に作成されたPPBME(Regulation 5.9, Rule 105.8)をベースに事務局から発出される「計画予算インプリケーション」(“programme budget implications”)(PBI)の内容に関しても、実際には国連総会手続規則 153 に定められた所謂フィナンシャル・インプリケーションに事実上限られ、プログラムの側面についての実質的情報の提供は、既存のプログラム活動(事業)の組織的見直し・整理が未だ行われていない等の事情もあって、事実上殆んど無いに等しい状況で推移してきた。この様な状況を背景に 2005 年世界首脳会合成果文書は 5 年超の全てのマンダートの「レビュー」(見直し)を求めたが、これに関する作業は種々の理由で実質的進展が見られず、事務局によるマンダート目録(“Mandate Registry”)の作成と事務総長報告(A/60/733)の提出等に止まっている。

この様な状況を踏まえ、本報告は国連活動の効果促進・効率化の視点から先ず、(1)活動の基本枠組みを提示し、その中での加盟国(政府間ボディ)(「政府間ボディ」は“intergovernmental body”の日本語訳であり、国連総会等の政府間意思決定機関を指す)、事務局、監査機関・組織など行為主体の夫々の役割・相互関係等についての分析を行ない、それをベースに、(2)基本枠組みの各段階における問題点を明らかにするとともに、(3)国連活動の組織的見直し・整理の必要性を含め、若干の対応策を提示することを主たる目的とする。

II. 国連活動の基本枠組み

国連活動の基本枠組みは、加盟国(政府間ボディ)による政策的意思決定(マンダート策定)と、マンダートに基づく活動の財政的裏付けに関わる意思決定にはじまり、事務局によるマンダートの実施・関連マネジメントを経て、その評価と、評価結果のフィー

ドバックにいたる一連のプロセスとして捉えることが可能である。

II-1 (第一段階) 政策的意思決定(マンドレート策定)

(行為主体： 政府間ボディ)

(1) 加盟国(政府間ボディ)の機能：

政策的意思決定(マンドレート策定)は国連加盟国で構成される意思決定機関の主要機能であるが⁷、これに加え、政府間ボディはリソース(予算)の承認(II-2 参照)、並びに所謂“legislative (又はgovernance) oversight” (政府間ボディによる監査)(II-5 参照)⁸の機能をも有する。

(2) 決議(決定)・マンドレート・マンドレートに基づく活動の関係並びに作業上の定義：

決議ないし決定は、一般に特定の活動、事業、サービス等(本報告ではこれらを総括して「活動」と呼称する。ここで「活動」とは計画予算関連の国連文書で使われている“activities”の意)の実施を実施主体(通常事務局)に対し、“requests”ないしそれに準ずる文言で明示的に要請ないし指示するパラグラフを含むが、その場合当該パラで求められた内容の活動指示が所謂マンドレートである⁹(例えば、婦人の地位向上を目的とした週一度の国連放送の継続に関する国連総会決議 49/161 の場合、マンドレートはパラ 19¹⁰による婦人の地位向上に関する週一度の国連放送の継続要請であり、その放送の継続がマンドレートに基づく活動となる。又PKO関連で、スーダン南部地域紛争安定化のための国連スーダンミッション(UNMIS)を、スーダン西部のダルフルにも展開させることを決議したS/RES/1706(2006)の場合、パラ 2, 5, 7, 11, 12(b), 13 で夫々求められた内容の事務総長に対する活動指示(requests)がマンドレートである。尚、同決議の場合、パラ 8, 9 においてUNMISのダルフルでの活動内容を詳細に規定している。)

II-2 (第二段階) マンドレートに基づく活動の財政的裏付けに関する意思決定

(行為主体： 政府間ボディ)

新規マンドレートの実施は、“sunset rule” (マンドレート・活動の時限化) の導入や既存活動の見直し・整理等が体系的に何ら行われていない現状 (詳しくは III-1 参照) では、概して既存のリソースでは対応しきれず、必要な財政的裏付け(ファイナンス)を伴って初めて可能となる場合が多い。ファイナンスについては、国連では国連行財政問題諮問委員会(ACABQ)での審議を経て総会(第五委員会)で決定される。その意味で、ファイナンスに関する意思決定も政策的意思決定(マンドレート策定)の場合と同じく政府間ボディ(加盟国)によって行われるが、事務局としても予算案の作成、予算の執行面などで大きな役割を有する。しかも最近の“limited budgetary discretion” (「予算上の限定的裁量」)に関する国連総会決議 60/283, Part III は限定的ながらも予算執行面で事務局の裁量を許容するものであり、また近年しばしば挿入される「既存のリソースの枠内 (“within existing resources”) で賄うべし」との加盟国による指示も見方によっては

ファイナンスに関する事務局裁量の拡大(機動的対応)を可能にしている面もあるかと思われる。

II-3(第三段階) マンデートの実施と関連マネージメント

(行為主体：事務局)

事務局はマンデートに基づく活動の実施と、実施に必要なプログラム管理のほか、財・人・物・情報等のリソース全般にわたるマネージメント(監査機関・組織から発出されるマネージメント関連提言の実施¹¹を含む)につき第一義的責任を有する¹²。このようなマネージメントは国連活動に関わる非効率や不正等を回避しながらマンデートの適切な実施を確保するために重要である。

II-4(第四段階) マンデートに基づく活動の評価体制と評価実施

(行為主体：事務局各部局

内部監査部(OIOS)

国連合同監査団(JIU)等)

マンデートに基づく活動の評価は、まずプログラムの側面に関する評価(効果¹³の視点からの評価)と、その実施に関わるマネージメントの側面についての評価(効率性¹⁴の視点からの評価)に2分することが適切と考える。

評価体制・実施については、国連の場合、事務局各部局、内部監査部(OIOS: Office of Internal Oversight Services)、国連合同監査団(JIU: Joint Inspection Unit)が主な評価行為主体であり、各部局はPPBME, Article VIIに基づき“self-evaluation”(各部局プログラム管理者/スタッフ自身による評価)を、OIOSは同じくPPBME, Rule 107.2に基づき“in-depth evaluation”を、またJIUはその設立規則(“Statute”)に基づき評価を実施している。

II-5(第五段階) 評価結果の審議・フィードバック

(行為主体：政府間ボディ)

評価結果の政府間ボディによる審議と将来の国連活動へのフィードバック¹⁵を目的として、JIU等外部監査機関による評価結果は主要事項・問題点に対する注意喚起、提言を含む報告書のかたちで国連総会等の政府間ボディに送付される。但し、国連の場合、内部監査組織(従って事務局の長である国連事務総長へのレポーティングが原則)であるOIOSも、設立決議(48/218 B)により、報告書の提出に関して外部監査機関と同様、事実上国連総会への直接のレポーティングが認められているが、事務局各部局による“self-evaluation”の結果は通常政府間ボディには報告されない。

評価報告書を受けた政府間ボディは、その内容の審議を経て、然るべき決議・決定案の採択を行うことにより、評価結果を将来の国連活動の改善等に事実上結びつける(フィ

ードバックさせる)というメカニズム(例えばJIUの「フォローアップ・システム」等)も少なくとも部分的には樹立されている。尚、評価結果の政府間ボディに対する報告とは別に、事務局に対してはOIOSが中心となって公式、非公式にとりわけマネージメント問題に関する問題提起、助言等を常時行っているが、外部監査機関であるJIUや会計検査委員会(Board of Auditors)としても部分的には事実上同様の機能を果している¹⁶。

以上からも明らかな通り、国連活動の各段階において、加盟国(政府間ボディ)、事務局、並びに監査機関・組織は機能的に互いに密接な関係を有している。従って、国連活動の効果促進・効率化のためには、加盟国(政府間ボディ)、事務局、監査機関・組織の3者が、活動の全過程を通じ夫々本来有する機能を最大限発揮するとともに、総体としての相乗効果が高まるよう行動すべきである。換言すれば、マンデートに基づく国連活動の実効性・効率性の強化は、全ての関係行為主体の共同責任(“collective responsibility”)であり、加盟国(政府間ボディ)、事務局、並びに監査機関・組織としてもそういった自覚の下に行動する必要がある(尚、非国家主体・国連関係以外の主体との協力の必要性についてはVの提言20を参照されたい)。

III. マンデートに基づく国連活動の各段階における問題点と対応策

III-1 (第一段階) 政策的意思決定(マンデート策定)

問題点

潜在的マンデートを内蔵した新規の決議・決定案に関し、

(1)主として加盟国間の立場の相異のため、“sunset rule”や、マンデートに基づく活動の効果・実施過程の効率性等についての定期的検討・見直し条項の導入問題を含め、加盟国が全体として謂わば規律(discipline)を十分確保することが難しい状況にある。

(2)プログラムの側面に関する事務局からの、実質的情報(所謂プログラム・インプリケーション)が、事実上欠如している。

既にI(「本報告の背景と目的」)で述べた通り、ファイナンスの側面に関しては、従来から少なくとも形式的にはある程度考慮が払われてきたが、ファイナンスのベースたるプログラムの側面については、事務局から発出される「計画予算インプリケーション」(PBI)の中で必要な情報が提供されてこなかったこともあって、これまでのところ実質的に意味のある審議は事実上殆どなされていないと言っても過言ではなからう。

例えば、PPBME Rule105.8は、潜在的マンデートを内蔵した決議・決定案が提出された場合には、(i)潜在的新規マンデートに基づく活動と同様の、或いはそれと密接に関連した既存活動の有無、(ii)新規マンデートが実施される結果、変更ないし縮小・停止すべき活動等の情報をPBIに含めるよう規定しているが、現実にはこういった情報がPBIの一部として事務局から提供される事例は殆ん

どなく、それがコスト(予算)増につながるのみならず、「2年次プログラム計画」にある特定のプログラム活動全体としての効果の観点からも問題を提起しているように思われる¹⁷。

対応策

潜在的マンドートを内蔵した新規の決議・決定案の審議に際し、

(1) PPBME 中の関連規定(例えば、サブプログラムの時限的目標—“time-limited subprogramme objectives”—に言及した Rule107.1(a)、107.2(b)等)の再確認に加え、安保理等の慣例をも勘案し、加盟国として“sunset rule”や、マンドートに基づく活動の効果、活動過程の効率性等についての定期的検討・見直し条項を決議・決定案に含めることをあらためて真剣に検討する。

(2) ファイナンスのベースたるプログラムの側面についての実質的情報の重要性に鑑み、今後事務局としては、ファイナンスの側面のみならず、プログラムの側面に関しても以下の様な点を含む包括的情報、換言すれば、より実質的内容を伴った「計画予算インプリケーション」(PBI)を組織的且つタイムリーに提供する必要がある。即ち、

(i) 重複に関する情報：現在実施中の活動との重複の有無。重複している場合はどのマンドートに基づくいかなる活動と重複しているか、重複の態様等。

(ii) 重複が認められない場合であっても基本的に重要なのは、活動目的の基本に立戻って、潜在的な新規マンドートに基づく活動が特定プログラム目標(例：2006-07年プログラム7-サブプログラム4の「持続的開発」目標)達成にとって効果的と判断し得るかどうか。

(iii) 上記(ii)に関して何らかの効果が期待される場合は更に：

a) 潜在的な新規マンドートに基づく活動を現在実施中の活動(プログラム)内容の修正または追加によりカバー出来ないか。

また何らかの理由でそれが不適當ないし不可能な場合、特定目標に関しての潜在的な新規マンドートに基づく活動と既存のマンドートに基づく活動との相互補完性、或いは活動の追加により期待される付加価値。

b) また現在実施中の活動とは重複がなくとも、仮に過去において潜在的な新規マンドートに基づく活動と同様な事例がある場合には、その活動の過去における実施状況・具体的内容、評価結果(プログラム目標に対する貢献度、貢献の態様等)

(iv) PPBME, Rule105.8 で求められているその他の情報

(3) ところで、上記(2)のような内容の情報を含む包括的「計画予算インプリケーション」を事務局が準備するに当たっては以下のような諸点に留意する必要がある。

(i) プログラム的側面についての必要な情報の提供を支える管理情報システム(マネージメント・インフォメーション・システム)の整備：

このシステムの整備に関しては、

- a) 国連自体を含め、多くの国連機関がERP¹⁸ (“Enterprise Resource Planning”、「企業資源計画」)システムの導入を検討ないし実行済みであるが、同システムを効果的に管理・運営していくには、その前提として以下のような条件が満たされなければならない。
- ・ 業務の進め方(プロセス)の効率化と、効率化されたプロセスをベースに既存の各種管理情報システムの統合
 - ・ マネージメント構造の合理化
 - ・ ニーズの明確化と ERP 機能の間の整合性の確保
 - ・ ERP システムの導入に関し、既製のパッケージを購入するのか、それとも事務局自身により構築するのかについての費用対効果の分析
 - ・ スタッフの訓練等
- b) ERP に加え、最近民間企業の間で ECM (“Enterprise Contents Management”、「企業コンテンツ管理」)が注目されていると云われる。これは増え続ける膨大な情報量、とりわけ過去の情報(データ)を活かせないために多くの業務(活動)の間で重複の可能性があるという側面をも踏まえ、情報の一元的管理・有機的活用を目的とした新しい経営戦略であり、情報を蓄積する仕組みと、蓄積した情報を活用する仕組みの両者から成る。その意味で、ECM は国連にとっても、たとえば「計画予算インプリケーション」のプログラムの側面の充実を図るための重要な要素と思われるので、費用対効果をも勘案の上、今後 ERP 等の整備とともに総合的視点から然るべく対応することが望ましいと考えられる。

(ii) 既存のマネードないしマネードに基づく活動の見直し・整理：

新たな潜在的マネードを含む決議・決定案の審議に際して、既存のマネードに基づく活動との重複の有無、或いは新たにマネードを追加することの実質的意義(即ち、特定のプログラム目標達成にとっての新規マネードの付加価値)等に関する事務局からの情報(プログラム・インプリケーション)提供が不可欠との点については既に上記「対応策」(2)で指摘したところである。しかし、所謂プログラム・インプリケーションの提供は必要条件ではあっても、そこに含まれた諸情報の内容が実質的に意味のあるものでない限り決してその目的を十分果しているとは云えない(膨大な数にのぼる既存のマネードに基づく活動について、何ら組織的見直し・整理が行われていない現状では、事務局から出される情報にも自ずと限定的価値しか見出し得ないのではないかと思われる)。その意味で、潜在的な新規マネードの背後に存在する既存のマネード(活動)について、実質的見直し・整理作業が極力早い機会に開始されることが是非

とも必要であり、その場合以下の様なアプローチも一案であろう。

- a) 見直し・整理の基本的尺度としては、加盟国間の立場の違い等を止揚した客観性の高いものが好ましいとの観点も踏まえ、マンデートに基づく活動の効果性(“effectiveness”)とする¹⁹。
- b) 事務局資料(“Mandate Registry”：マンデート目録)によると、国連総会の策定によるマンデートのうち、所謂“active”マンデート²⁰は、8つの優先分野に限定した場合でも、約5,300となっているが(第1表参照)、例えば2006-2007年度の公式の国連活動(“Programme of Work”、具体的にはプログラム及びサブプログラム)のベースたる謂わば基幹的マンデート(“legislative mandates”)として扱われているものはそのうちの一部に過ぎない²¹。換言すれば、公式の国連活動のベースではない謂わば正当性の観点からも問題視するに足ると思われる非公式或いは潜りの活動を支えているマンデートが多数あるというのが現実の姿である。そこで取敢えず、公式の国連活動のベースではないと見られるアクティブ・マンデートについて、公式活動のベースたる基幹マンデートへの整理、統合²²を主たる目的として国連活動の見直し作業を行うことは活動の透明性とアカウンタビリティを高める上からも意義があると考えられる。

表1 国連総会関連「アクティブ・マンデート」数
(2006-2007年国連活動の優先分野別)

Maintenance of international peace and security	709
Promotion of sustained economic growth and sustainable development	2,018
Development of Africa	70
Promotion of human rights	939
Effective coordination of humanitarian assistance	373
Promotion of justice and international law	336
Disarmament	652
Drug control, crime prevention and combating international terrorism	235
	5,332

(国連“Mandate Registry”より作成²³)

III-2 (第二段階) マンデートに基づく活動の財政的裏付けに関する意思決定

問題点

(1) 「計画予算インプリケーション」(PBI)の内容問題：

新たなマンドートを内蔵した決議・決定案への対応に当り、加盟国として、当該マンドートの実施に必要な経費は既存のリソースの枠内(“within existing resources”)で賄うべしとの文言を挿入することによりリソース増に対し一応の歯止めをかけているケースも多い。しかし、ここで基本的な問題なのは、既に述べた通り、「計画予算インプリケーション」に含められるべきプログラムの側面に関する情報が限られている(実質的内容に乏しい)ことであり、そのため新たにマンドートを追加することの意義(付加価値等)についての検討はおろか、重複等の問題も見過ごされたまま安易なリソース増につながっている面があるように思われる。

(2) 予算制度(予算書)の改善問題：

マンドートに基づく活動の財政的裏付けについての検討・審議の前提として、「計画予算」(“programme budget”)制度の下におけるプログラムと予算の相互関係が予算書等においても容易に把握できるようになっていることが望ましいが、この点現状は必ずしも十分ではない。

(3) 予算外資金(任意拠出金)に関する課題：

全体としてみた場合、国連の財政規模は最近の10年間で約2倍に達した²⁴。しかし国連が対処すべきグローバルな課題は山積しており、しかも加盟国からの義務的経費支払いの大幅増加を期待することは不可能に近い現状では、マンドート実施に必要な分担金以外の財源の確保と、国連活動の目的に対してそういった財源をどの様に効果的に活用していくかという所謂予算外資金(任意拠出金)のあり方の問題が重要となっている。

(4) 予算執行上の硬直性：

国連予算については、執行に関わる硬直性の問題もある。国連予算は通常2年分を一括して採択され、予算作成のプロセスは採択より一年半以上前に開始される。即ち、国連では、変化の激しい世界情勢の下、将来を正確に見通すことが容易でないにも拘わらず、長期的予測に基づき予算を作成することが求められている。従って、この様にして作成された予算の執行に当たっての過度の硬直性には問題ありと云わざるを得ないであろう。

対応策

マンドートに基づく活動の財政的裏付け(ファイナンス)に関しては、下記の諸点にも留意しながら検討・審議を行うことが必要である。

(1) 「計画予算インプリケーション」の内容強化：

III-1で述べた通り。

(2) 予算制度・予算書等の改善：

(i) 通常予算に関して、「計画予算」のより統合的な検討・審議を容易にするため、予算(“Programme budget”)の実質プログラムに関する「セクション」数を削減し(例えば

特定の「プログラム」につき予算面で複数の「セクション」が存在する場合には、それらを統合し夫々をサブ・セクションとする等)、「計画予算」のベースたる「2年次プログラム計画」(“Biennial programme plan”)の「プログラム」項目数に合わせる(それによりプログラムと予算との相互関係の把握が容易となる)ことなどを検討すべきである。

(ii) 予算外資金については、「計画予算」書の中でその内訳の把握を容易にすること等による透明性強化が求められる。予算外資金は規模の面でも既に通常予算を大きく上回っており、その意味でも単に補助的資金として扱うことは不適當な状況に至っていると考えられる。因みに計画予算の全体像を提示している最新の国連文書A/62/1(Introduction)においても、予算外資金に関する情報は限られており、今後多くの点で改善を要する。

(3) 予算外資金(任意拠出金)の確保と有効活用：

国連がグローバルな課題に積極的に取り組んでいく上で、より多くの資金、現実的には予算外資金の確保とその有効活用が重要となっている。従って、今後国連としても、UNICEF等の経験をも参考に、各国の国連協会等との連携も図りつつ、予算外資金の増強に努めるほか、これまでも議論のあった航空や為替、石油取引等からの資金徴収の可能性についても先ずは技術的検討がなされるべきかと考える。

また予算外資金に関しては、資金提供主体からの独立性の問題²⁵に加え、モニタリング体制が必ずしも十分でない現状等をも踏まえた上で、通常予算との連携も視野に入れて、国連活動の優先課題に基礎を置いたマנדート実施のための有効活用が図られるべきである。

(4) 適切なコントロールを伴った事務局への裁量付与と予算節約メカニズム：

III-2「問題点」で指摘した予算執行上の硬直性に対処するに当っては、「予算執行の限定的裁量」に関する総会決議60/283, Part IIIの利用促進を含め、適切なコントロールを伴った予算執行上の裁量を事務局に付与することが必要と考えられるが、これに加え、予算の節約強化策等の検討も重要であろう。

即ち、予算の節約促進を実行するインセンティブをプログラム管理者に与えることが有効であろう。具体的には、プログラム管理者が例えば与えられたマנדートの実施を予算枠より少ない支出で賄った場合にはそれを評価する仕組みとか、将来の査定において節約分の一部を当該部局に割当てると等の検討も望ましいのではないかと思われる。何れにせよ、予算を使い切らなければ次回査定で減額されるため、必要性に乏しい場合でも使い切ってしまうという様な事態はあってはならない。

III-3(第三段階) マンドートの実施と関連マネージメント

問題点

マンダートの効率的で適正な実施は、種々のマネージメント改革、すなわち、財政管理、調達管理、人的資源管理、情報・伝達管理、知識管理等の進捗度合いとも密接にリンクしている。財政管理²⁶においては結果重視型予算の導入、情報・伝達管理²⁷においてはERPシステム導入の模索、調達管理においては内部統制強化、それに全体的な結果重視型管理の試みなど、一定の改革努力と進展は見られる。しかし、未だ課題も多く、マンダートに基づく活動の効率化のためにも以下の通りマネージメント面での改善の余地は大きい。

即ち、先ず事務局のマネージメント改革の基本的な問題として、体系的且つ継続的な推進体制が必ずしも確立していない点が挙げられる。(事務総長交代のような)事務局体制の変更によって、国連活動の重点分野の変更もある程度止むを得ない面もあるが²⁸、マネージメント改革は、一過性のものであってはならない。また、このようなマネージメント改革は、①個別活動分野ごとのマンダートの効率的且つ適切な実施の確保と、②分野横断的な財政・人材・情報等の行政資源ごとの管理という少なくとも2つの側面に関して、具体的且つ体系的な推進が求められていると云えよう。しかも、とりわけ国連活動全体としての効果促進・効率化の見地からは、財政的な配分の多い分野や行政資源に対して、極力、意識的に重点的な分析が継続的になされる必要がある。

対応策

(1)マンダートの効率的な実施に関しては、その基盤とも云うべき財、人、物、情報等に関する事務局のマネージメント改革の体系的且つ継続的な推進と体制整備が必要である。そのため、改革を統括する事務局内部組織の確立²⁹、事務総長・幹部管理者のリーダーシップと継続的コミットメント、その意味で事務総長が交代した場合でも、従来の改革路線が有効である限り、それを踏まえた更なる改革の推進が必要である。

(2)上記に関しては、特に改革に関する情報公開(改革進捗度のウェブサイトへの掲載)が望ましいと考えられる。これについては、アナン事務総長時代に作成されたサイトは³⁰、2007年初以降更新されておらず、またバンキムン新事務総長のウェブサイト(<http://www.un.org/sg/>)には、事務総長報告の項目があるにも拘らず³¹、同事務総長就任後の情報としては、2007年11月28日時点で“Reports to the Security Council”(安保理に対する報告)のみとなっている³²。

(3)また各種マンダートを効率的且つ適正に実施していくには、マンダート自体、或いは活動の優先順位も時と共に変化していく場合が多いことにも鑑み、財、人、物、情報等の行政資源のうち、とりわけ人的資源については配置転換等の面で機動的にマネージしていくことが必要と考えられる。その意味で、国連事務局全体の各種リソースのマネージメントを担当する管理局(DM)に、所謂マンダート管理の職務が事務総長室より2007年になって移管されたことは、その着実な実行にとってメリットがあると捉えることも

出来よう。

(4)尚、既に指摘した通り、マンダートの実施との関連で、分野横断的な行政資源ごとのマネージメントの改善も引続き重要である。因みに調達³³管理を例にとると、近年、一定期間内に繰り返し発生する物・サービスのニーズに対応するため、予め調達条件を取り決めておくシステム契約の締結を推進することにより、規模の経済の実現を含め、効率的な調達に貢献している模様である。しかしながら、例えば「主幹機関」(“lead agency”)概念に基づく適正な態様での他の機関との調達面での協力は未だ十分ではなく、従って、マンダート実施の効率化等の見地から今後とも調達に関する改革も継続的に実施されるべきである³⁴。

III-4(第四段階) マンダートに基づく活動の評価体制と評価実施

問題点

(1)事務局各部局自身による評価：

PPBME, Article VII は事務局各部局による“self-evaluation”の目的、対象、方法論等につき色々有益な規定(Regulations 及び Rules)を提供している。然しながら、評価の重要性についての認識の甘さや、プログラム管理者の評価能力、スタッフの不足問題などもあって、概して PPBME の諸規定は実際の評価作業には生かされておらず、また“self-evaluation”の客観性についても第三者による確認(“validation”)作業が十分に行われていないという意味で問題がある。

(2)内部監査部(OIOS)による評価活動：

PPBME, Rule 107.2 に基づき、OIOS は主として政府間ボディ(現実には計画調整委員会(CPC))の要請を受けて“selected programme areas or topics”について“in-depth evaluation”を行っているが、これはあくまでアド・ホックなかたちでの評価であり、全てのプログラム分野をカバーする包括的且つ組織的な評価活動からはほど遠い。

(3)外部監査機関(国連合同監査団(JIU)、会計検査委員会(Board of Auditors))による評価：

JIU は外部監査機関として、本来ここで求められている評価活動を行うべき立場にあり、現にアド・ホックなかたちで色々評価活動を行ってきた実績もあるが、現在の JIU のリソース(予算規模)等からみて、JIU が包括的且つ組織的な評価活動を行うには限界がある。

(4)尚、評価能力の強化に関しては、そもそも評価に当たっての一つの重要な指標であるマンダート別“outputs”の進捗状況に関する情報を含め、目的に応じ容易に検索可能なかたちで必要なデータが整備されていないという問題がある。本件は既に III-1 で指摘したプログラムの側面の情報欠如、その背景にある無数とも言えるこれまでのマンダート(それに基づく活動)の未整理、また管理情報システムの弱体等の問題とも密接な関わりを有する。

対応策

(1)上記のような事情から判断して、国連における評価能力を向上させるには、事務局各部署プログラム管理者/スタッフ自身による評価(“self-evaluation”)能力の強化と、評価結果の然るべき活用³⁵を柱とし、同時にOIOS等の監査組織・機関の評価機能の充実も図りつつ、PPBMEの関連規定を今後の評価活動のガイドラインとすることを再確認するとともに、その完全な遵守を志向する。

(2)尚、OIOSの評価能力の強化に関しては、今後スタッフ増を図る前に既存のスタッフの再配置の可能性につき真剣に検討することが必要である。つまり、OIOSのスタッフは専門職以上約200名を含め、総勢約300名に上る³⁶が、そのうち評価担当は6名の由。従って、評価担当スタッフと、それ以外の監査(audit)、監察(inspection)、捜査(investigation)等に従事するスタッフ数のバランスを改善する余地はあるものと考えられる。

(3)また評価能力を強化する上で、例えば、各マנדート別の“outputs”の明細と進捗状況に関する情報が必要であるが、この様な情報の整備については、最近作成された“Mandate Registry”の有効活用も視野に入れて、国連の管理情報システム強化の一環として取上げられることが適切かと考えられる(III-1,「対応策」(3)参照)。

III-5(第五段階) 評価結果の審議・フィードバック

問題点

JIUなど外部監査機関からの評価報告が国連総会等の審議を通じて将来の国連活動にインパクトを与えているケースも散見されるが³⁷、例えばPPBME, Rule107.2(c)(ii)で定められたin-depth evaluationに関するOIOS報告のCPCによる審議はなおざりであり³⁸、PPBME, Rule 107.1 (c)で規定されているような政策、マנדート、活動内容、実施方法等の改善、見直しにつながるような組織的フィードバックは極めて不十分というのが現状である。

対応策

(1)評価結果のフィードバックに関しては、監査機関・組織による評価結果(報告)の組織的活用の強化に加え、とりわけ夫々の分野のプログラム策定等に実質的に携わったボディが直接積極的に関与するメカニズムが望ましいと思われる。即ち、一つのオプションとして、評価結果の審議は原則としてマנדート(プログラム)策定に直接関わった各分野の政府間(或いは専門家)ボディにより行うこととし³⁹、審議結果を国連総会の関連主要委員会(例えば、開発分野であれば第二委員会)に報告する(但し、政府間或いは専門家ボディとして、報告書の中に、PPBME, Rule107.4(e)の趣意にも鑑み、評価から学び得る事項(プラス・マイナス両面の“lessons-learned”)を将来の政策、マנדート、活動内容等に反映させるため、適切な提言を含めることとする)。報告を受けた当該委

員会は報告内容についての審議を経て然るべき決定（例えば、報告書に含められた提言のエンドースメント或いは一部修正等）を行うといったメカニズムが考えられよう。

(2)尚、評価結果審議の場は、単に個別のマンデート(活動)についての評価結果の検討に止まらず、プログラム(計画)と優先課題との関わり合い、予算措置のあり方、マンデートの実施方法、更には人的資源のマネージメント、組織の改廃、国連外の主体との協力・役割分担等の一般的諸問題についても検討が行われ、それにより、将来の国連活動全体としての実効性・効率性強化に向けて然るべきフィードバックが可能となる様な機会になることが望ましい。

IV. 横断的課題

上記 III では国連活動の各段階(局面)における問題点(課題)について検討してきたが、これらの全ての段階に当てはまる以下の様な謂わば横断的な課題についても然るべく対処の必要がある。

1. アカウンタビリティの強化

国連活動の実効性・効率化を促進させる上で、近年国連機関のアカウンタビリティ強化の必要性が叫ばれるに至っている⁴⁰。

ところで、アカウンタビリティに関しては、一般的には内部的(“internal”)な性格を有する「管理型アカウンタビリティ」の概念(例えば特定のマンデート実施に関し、AからBに権限委譲がなされた場合、その実施に関わる行政諸資源の経済的・能率的運用・管理並びに実施結果についてのBからAへの説明責任・結果責任)に限定した議論が多い。しかし、以下3でも指摘する通り、少なくとも国連のコンテキストでは、アカウンタビリティは単に「管理型アカウンタビリティ」にとどまらず、しかも「説明責任」等の対象としても加盟国だけではなく、本来国連憲章前文に謳われている“**We the Peoples of the United Nations**”⁴¹をも念頭に置いて、政策(マンデート)策定プロセスへの非国家主体(とりわけ国連の政策・活動から影響を受けやすいか、或いはそれらに強い関心を有する非国家主体)の直接・間接的参加や、政策(マンデート)実施結果について非国家主体への説明責任等を果たす体制の整備等をも含む広義の概念として捉えられるべきである。従って少なくとも中・長期的にはその様な広義概念を踏まえて、国連機関のアカウンタビリティの強化が図られなければならない⁴²。

2. 国連組織・機構の整理・簡素化

国連がマンデートの実施を通じて、多様化する諸課題(挑戦)に対処していく上で、ガバナンス構造、活動のベースとなる財政的裏付けの態様(ファンディングの問題)、マネージメントの仕組み・方法等の側面に関する国連組織・機構の煩雑性ないし分裂的情况(“**fragmentation**”)、一貫性の欠如などが効果的且つ効率的なマンデートの履行を妨

げるとともに、例えば活動(事業)の重複、並びに不必要な競争等をもたらしている。従って、こういった組織・機構の整理・簡素化についてこれをあらためて推進することは、国連活動(事業)の見直し・整理のコンテキストにおいても一つの重要な課題である⁴³。

3. 主要アクター(主体)間の協働と国連の役割

世界情勢の変化を反映して、国際社会が取り組むべき地球的規模の課題も多様化している中で、今や国家とか、国連等の国際機関のみならず、市民社会、企業、自治体等々全ての主要アクター(主体)間の協働(連携)が重要となっている⁴⁴。このような状況を背景として、国連としても活動の各局面において、多様なアクターとの間に適切な協力関係を樹立し、相互の調整を図って行くためのファシリテーターとしての機能を発揮していくことが求められる⁴⁵。

V. 提言

本報告書は、多くの地球的課題を前に、国連がその活動を通じ、如何に憲章に謳われた諸目的をより一層効果的且つ効率的に果すことが出来るかという I で述べた観点から、II で国連活動の基本枠組みを示し、III でマンドートに基づく国連活動の各段階における問題点と対応策を検討し、最後に IV で各段階に横断的な若干の課題を挙げた。

以下はこの様な検討を踏まえた上での主な提言を、A から G の項目ごとに提示したものである。

A. 国連活動の効果促進・効率化のための基本枠組みと基本原則

1. 世界が直面する諸課題に対処するための国連活動の効果促進・効率化の検討に当たっては、政策的意思決定(マンドート策定)、マンドート実施のためのファイナンス(資金付与)、マンドートに基づく活動の実施、実施結果の評価、そのフィードバックという五段階から成る基本枠組みの全てに関し、総合的な検討、分析がなされるべきである。

2. また国連活動の実効性・効率性の強化は、第一義的には、a) 加盟国(国連総会等の政府間ボディ)、b) 事務局、並びに c) 監査機関・組織 3 者の共同責任であり、従って夫々の主体がそういった自覚の下に、国連活動のあらゆる段階(局面)において本来の機能を最大限発揮するとともに、3 者が総体としての相乗効果が高まるように行動すべきである(尚、非国家主体・国連関係以外の主体との協力問題については提言 20 を参照されたい)。

B. 政策的意思決定(マンドート策定)

3. 潜在的マンドートを内蔵した新規の決議・決定案が政府間ボディにより審議される場合に、事務局から提出されるべき「計画予算インプリケーション」(PBI)は、III-1「対

応策」(3)で言及した 2 つの問題 (即ち、i) 潜在的新規マンドートの所謂プログラム・インプリケーションを検討するための基礎とも言うべき既存のマンドートや、マンドートに基づく活動の整理が行われていない。ii) 同時にまた、そういった作業、検討を支えるための管理情報システムが不備) 等もあって、少なくともプログラムの側面についての実質的情報の提供は極めて不完全な状況にある。そのような中で、今後事務局としてファイナンス面のみならず、プログラムの側面に関しても、既存のマンドート(活動)の整理、並びに管理情報システムの整備 (下記 4, 5 参照) 等とも相俟って、以下のような点を含む実質的且つ包括的内容の情報 (PPBME, Regulation 5.9, Rule 105.8 に規定されたような内容を含む真の「計画予算インプリケーション) を組織的且つタイムリーに準備、発出する必要がある。即ち、

(1) 重複に関する情報(どの既存マンドートに基づく活動と重複しているか、重複の態様等)

(2) 重複が認められない場合、特定プログラムの目標達成に関し潜在的マンドートに基づく活動から期待される効果の度合い

(3) (2)にて効果が期待される場合は更に：

- a) 潜在的新規マンドートの実施を既存マンドートに基づく活動内容(態様)の修正または追加によりカバーすることの可否
それが不可能または不適當な場合、当該新規マンドートに基づく活動と既存マンドートに基づく活動との補完性、或いは活動追加により期待される付加価値
- b) また現在実施中の活動とは重複がなくとも、仮に過去において潜在的新規マンドートに基づく活動と同様な事例が存在する場合は、その活動の具体的内容、実施状況、目標に対する貢献度などの評価結果

(4) PPBME, Rule 105.8 で求められているその他の情報

4. 上記 3 のような内容の情報を含む包括的「計画予算インプリケーション」を準備するには、同時に ERP(「企業資源計画」)など、それを支える管理情報システムの整備が欠かせない。従って、事務局としては ERP 等の関連システムの効果的導入・運営のための前提条件を充足させるための作業 (即ち、仕事のプロセスの効率化、マネジメント構造の合理化、ニーズと ERP 機能の間の整合性の確保等) を至急取り進める必要があり、また加盟国としても費用対効果の分析等をも踏まえた上で、基本的には総合的に立って ERP 等の関連システムの整備に前向きに対処すべきである。

5. また潜在的マンドートを内蔵した決議・決定案の審議に必要な所謂プログラム・インプリケーションは、内容的に上記 3 で述べたような諸情報を含むものでなければならぬが、その様な情報が真に意味のあるものであるためには、潜在的新規マンドートの

背後にある既存マンドート(活動)について真摯な見直しが行われ、それをベースに既存マンドート(活動)がきちんと整理されていることが前提となる。その意味で、本報告 III-1, 「対応策」(3)(ii)に記した案なども勘案の上、出来るだけ早い機会に国連活動(事業)の実質的見直し・整理作業を開始することが望ましい。

6. 尚、新規決議・決定案に関しては、加盟国として例えば、サブプログラムの時限的目標に言及した PPBME, Rule 107.1(a), 107.2(b)等の再確認に加え、安保理等の慣例をも勘案し、原則としてマンドートないしその実施のための活動の定期的レビュー(見直し)条項を含め得ないか真剣に検討すべきである。

C. マンドートに基づく活動の財政的裏付け(ファイナンス)に関わる意思決定

7. 国連のファイナンスの基本構造は、異なる性格や予算構造を有する、通常予算分担金、予算外資金、PKO 分担金の 3 者から構成されているところ、単にそれらを独立したものとして扱うのではなく、リソース全体の有効活用という視点から、とりわけ予算外資金と通常予算との連携等について留意・検討すべきである。

8. また、マンドートに基づく活動のファイナンスについての検討に関し、プログラムと予算の相互関係の把握を容易にするため、「計画予算」(“Programme budget”)書の実質プログラムに関する「セクション」を統合(削減)し、計画予算のベースたる「2 年次プログラム計画」(“Biennial programme plan”)の項目数に合わせることを検討すべきである。

9. 国連が対処すべき課題や国連の置かれている環境(世界情勢)の変化の激しさ、予算の作成から執行にいたるプロセスが長期にわたること等に鑑み、ファイナンスについての意思決定に当たっては、総会決議 60/283, Part III の利用促進を含め、適切なかたちでの予算執行面での裁量付与に加え、プログラム管理者に対するインセンティブ供与(例えば、マンドート実施が予算枠より少ない支出で賄われた場合にそれを評価する仕組みの導入等)を伴った予算節約強化のメカニズム等が検討されるべきである。

D. マンドートの実施と関連マネージメント

10. マンドートの効率的且つ適切な実施のためには、その基盤とも云うべき各種の資源(財・人・物・情報等)に関する事務局のマネージメント改革が体系的且つ継続的に推進されることが重要であり、そのため、事務局内部で改革を統括する組織の確立、事務総長・幹部管理者のリーダーシップと継続的コミットメントのほか、例えば事務総長のウェブサイト改革の進捗度についての情報を掲載するとか、事務総長の交代がある場合でも、従来の改革路線が有意義である限り、それを踏まえた更なる改革の推進等が必

要である。

1 1. またマネージメント改革に関しては、(1)個別の活動分野ごとの効率的且つ適切なマンドートの実施と、(2)分野横断的な財政・人材・情報等、行政資源ごとのマネージメントという 2 つの側面に関して、体系的且つ継続的な推進が図られるべきである。因みに、分野横断的資源のマネージメントの具体例として調達管理を取上げた場合、迅速且つ効率的な調達の推進(システム契約や、機関間協力の一層の推進)、透明性強化、管掌問題(国連管理局の役割強化・明確化)等についての検討が重要である。

1 2. 尚、各種マンドートの実施に関し、マンドート(或いは活動の優先順位)自体、時とともに変化していく可能性も決して小さくないことにも鑑み、行政諸資源のうち、とりわけ人的資源については特定部局に固定的に張り付けるのではなく、必要に応じ配置換えを機動的に行えるような管理体制が望ましい。その意味で、マンドート管理職務が行政資源をマネージする立場にある管理局に最近移管されたことにはそれなりのメリットがあるように思われる。

E. 活動評価体制と評価実施

1 3. 国連の活動評価能力を向上させる方策としては、第一義的には、事務局各部局プログラム管理者及びスタッフ自身による評価(“self-evaluation”)能力の強化と、その評価結果の組織的活用(例えば OIOS による “in-depth evaluation” に有機的にリンクさせる等)が現実的と考えられるが、同時に OIOS、JIU 等の監査組織・機関の評価能力の充実を図るべきである。

1 4. また今後の評価実施に当っては、PPBME の関連規定を評価活動の基本ガイドラインとすることについての再確認とその完全な遵守を志向すべきである。

1 5. 尚、評価能力強化のためには、目的に応じ容易に検索が可能なかたちで必要なデータ、とりわけ、マンドートに基づく具体的活動内容 (“outputs”) 明細と進捗状況に関する情報が整備されていることが不可欠であるが、これについては、最近作成された “Mandate Registry” の有効活用をも視野に入れつつ、上記 4 で言及した管理情報システムを適宜充実させることが必要と思われる。

F. 評価結果の審議・フィードバック

1 6. 評価結果については、政府間ボディによる審議を経て、将来の政策(マンドート)、活動内容、マンドートの実施方法等の改善につながる様なかたちでの然るべきフィードバックが重要なところ、これに関しては、監査機関・組織による評価報告の活用強化に

加え、PPBME, Rule 107.4(e) の趣意にも鑑み、a) 夫々の分野のプログラム作成等に実質的に携わった政府間(或いは専門家)ボディが直接評価結果についての審議を行なうと同時に、評価結果から学び得る事柄(教訓)を将来の政策、マנדート・活動(プログラム)の内容等に反映させるべく、当該ボディとしての提言を作成し、b) 同提言を含む審議報告を国連総会の関連主要委員会に提出、c) 報告を受けた当該委員会は報告内容の妥当性についての審議を経て然るべき決定(例えば、提言のエンドースメントとか一部修正等)を行うといったメカニズムが前向きに検討されるべきである。

17. 尚、評価結果の審議は上に述べた諸点に加え、例えばプログラムの作成と優先課題・順位(プライオリティ)との関わり合い、予算措置のあり方、マנדート実施の方法、人的資源のマネージメント、更には組織の改廃、国連外の主体との協力・役割分担等の諸問題についても意識的に検討が行われ、それにより、将来の国連活動の実効性・効率性強化に向けての然るべきフィードバックの機会となることが望ましい。

G. 横断的課題

18. アカウンタビリティの強化： 国連活動の効果促進・効率化を図る上で、国連のアカウントビリティの強化が重要との認識が高まっているところ、これへの対処に当っては、アカウントビリティについての謂わば一般的概念である内部的(“internal”)な「管理型アカウントビリティ」の強化に限定するのではなく、所謂「説明責任」等の対象としても単に加盟国だけではなく、国連憲章前文に謳われた“**We the Peoples of the United Nations**”の精神をも念頭に置いて、政策(マנדート)策定プロセスへの非国家主体の適切な関与や、政策(マנדート)実施結果の非国家主体への説明責任等の体制整備をも含む広義でのアカウントビリティの強化が図られるべきである。

19. 国連組織・機構の整理・簡素化： ガバナンス構造、ファンディング、マネージメントの仕組み・方法等の側面に関する国連組織・機構の煩雑性ないし分裂的情况(“fragmentation”)、一貫性の欠如が、効果的・効率的なマנדートの実施の妨げになるとともに、活動の重複、不必要な競争などをもたらす根源的要因となっているところ、国連組織・機構の整理・簡素化は、国連活動(事業)の見直しのコンテキストにおいても一つの重要な課題である。

20. 多様なアクター(主体)間の協働(連携)と国連の役割： 国連の置かれている環境(世界情勢)の変化を反映して、国連が具体的に対処すべき課題は多様化し、また諸課題間の相対的重要性も絶えず変化しているところ、これらに効果的に取り組むには、国家(政府)とか、加盟国を主体とした組織である国連などの国際機関のみならず、市民社会、企業、自治体等々の役割も重要となっている。従って、国連としても、その正当性を念

頭に、また他の国際機関の事例等をも参考に、中長期的には国連活動の各局面においてこのような多様な主体との間に適切な協力関係を樹立していくことが望ましい。

[注記]

1 国連総会決議 59/275 (23 Dec.2004) に基づく 2006-2007 年度国連活動(事業)の優先分野は次の通り：国際の平和と安全の維持、持続的経済成長と持続的開発の促進、アフリカの開発、人権の促進、人道援助の効果的調整、司法と国際法の促進、軍縮、麻薬統制・犯罪防止・国際的テロリズムとの戦い

2 “Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system” (20 Dec.1977). 因みに本決議は、Annex パラ 49 において、新規或いは追加活動(事業)要請を含む決議・決定の審議に際しての「計画予算インプリケーション」発出の必要性に言及するとともに、この「インプリケーション」については、単にフィナンシャル・インプリケーションのみならず、“obsolete, of marginal usefulness or ineffective” な活動への言及を含むプログラムの側面についての情報をも併せ提出するよう事務局に求めている。

3 “The Group of 18” (“The Group of high-level intergovernmental experts to review the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations”) (1986)

4 国連文書 A/60/6 (Introduction), Annex III, パラ 40 参照。

5 “Regulations and Rules governing Programme Planning, the programme aspects of the Budget, the Monitoring of implementation and the methods of Evaluation ” (ST/SGB/2000/8). 本 Regulations は当初国連総会決議 37/234 (21 Dec.1982)により採択されたが、その後 42/215 (21 Dec.1987)並びに 53/207 (18 Dec.1998) により修正。また Rules は関連 Regulations 履行のための補則として決議 37/234, 38/227A, 53/207, 54/236 及び 決定 54/474 に基づき事務局により作成されたもの。

6 “Results-based budgeting” / “Results-based management” 「結果重視型予算 / 結果重視型マネジメント」

7 政策的意思決定(マンドート策定)のベースとしての政策素案は現実的には事務局により作成(準備)されることも多いのではないかと思われる。

8 “legislative (又は governance) oversight” とは、政府間ボディが国連監査機関・組織からの報告書等をベースに、マンドートに基づく活動の実施主体である事務局が財政・人的その他のリソースを効率的且つ適切にマネージしているかについての検討・検証機能である。本機能はその良し悪しが往々にして事務局のパフォーマンスに影響を与えるという意味でも重要である。

9 因みに、国連文書(A/60/733, p.1)ではマンドートを次の様に定義している；

“--- a mandate has been defined as a request or a direction for action by the UN Secretariat or ---”

10 “The General Assembly --- requests the Secretary-General to continue to provide for the

existing weekly radio programmes on women ---”

11 国連総会決議 61/275、Annex パラ 2(b)によると、新たに設置されることになった “Independent Audit Advisory Committee” の主要任務の一つとして監査機関・組織から発出される提言の事務局による実施を確実にするための措置を国連総会に提出するよう求めている。

12 尚、マネージメントに関する第一義的責任に加え、政策意思決定に関わる事務局のいわば非公式の機能(即ち、政策素案の準備に関与)については既に II-1(1)関連注 7 で指摘した通りである。

13 ここで効果(“effectiveness”)とは、マンデートに基づく活動の予め定められた目的 (“objective”)、目標 (“expected accomplishments”) に対する貢献度。例えば、2006-07 年プログラム 7-サブプログラム 4 の下での特定活動の持続的開発目的・目標に対する貢献度等。

14 またここで云う効率性 (“efficiency”) とは、プログラムの実施・マネージメント段階での効率性を指す。

15 フィードバックはその内容如何により、II で述べた国連活動の全ての局面が対象となる。

16 因みにJIU報告に含められる提言は、通常、国連総会等政府間ボディ向けのもの、事務局(事務総長)向けの両者から成っているが、後者において JIU は謂わば内部監査機能をも果していることになる。

17 因みに国連総会決議 41/213, 42/211 は、2 年度計画予算成立後に採択される決議(新規マンデート)実施に必要な追加経費を賄うための “contingency fund” の使用に関し、もしも同資金が不足し、新規マンデートの実施に必要な追加経費がそれで賄い得ない場合には、優先順位の低い活動経費の転用 (“redeployment”) 或いは既存活動(内容) の変更により賄う、さもなければ将来の 2 カ年予算時まで延期すべしとの原則を定めている。然しながらPBI の事例によると、実際には活動(内容) の変更とか、縮小・停止可能な既存活動を摘出することは現時点では不可能としており、そのため、新規マンデートの実施に必要な経費は事実上そのまま予算増につながっているケースが多いものと判断される。

18 ERPはもともと企業全体を経営資源の有効活用の観点から統合的に管理し、経営の効率化を図るための手法・概念である。

19 効果・効果性 の定義については注 13 を参照されたい。尚、限られたリソースの有効活用の観点から、マンデートに基づく活動過程の効率性の確保も当然重要ではあるが、マンデート(活動) 自体が非効果的なものであれば、その実施の効率性はあまり意味があるとは言えないため、マンデート(活動) の見直し・整理議論に関する限り効果が最も基本的な尺度であると考える。

20 国連文書A/60/733、para. 14 によると、“active or potentially active” マンデートと認定するための根拠の一つとして、当該マンデートに基づく活動を実施中である旨の原局(事務局各一部局)からの報告を挙げているところ、このような謂わば恣意的扱いが可能とも云える要因(原局プロジェクト当事者が事業の継続中止を自主的に提案するといったケースは余り多くはないかと思われる)がアクティブ・マンデートの根拠として使われている限り、そのような活動

のベースたるマンデートが目標達成上効果のあるものであるとの保証はあまり無いと云うべきだろう。

²¹ 例えば 2006-2007 年度国連活動プログラム 7-サブプログラム 4「持続的開発」の場合、そのベースたる総会関係マンデート(“legislative mandates”)の数は関連文書(A/59/6/Rev1)から判断する限りせいぜい 18 に過ぎない。それに対し、第 1 表からも明らかな通り、プログラム 7-サブプログラム 4 に概ね対応していると見られる“Promotion of sustained economic growth and sustainable development”のアクティブ・マンデートの数は 2,000 を超えている(両者の比較はベースの整合性上、多少問題のある可能性もあるが、何れにせよ両者の数の間に大きな開きがあることには変わりない。

²² 事務局の説明によると、アクティブ・マンデートの中にはA/59/6/Rev1 の中で“legislative mandates”として明記されていなくとも、例えば関連決議の前文(Preamble)パラの中で言及されるケースもある模様。そうだとすれば、例えばPreamble パラ の中で言及された決議(マンデート)のうち、少なくとも今だに有効と判断されるものについては、これを関連“legislative mandate(s)”に適宜、整理・統合する作業もそれほど大変ではないと考えられる。

²³ www.un.org/mandatereview

²⁴ 通常予算分担金、予算外資金、PKO分担金のうち、特にPKO分担金の伸びが著しい(A/60/692, p. 10 参照)。

²⁵ 特に企業からの寄付の場合、例えば、「国連の目的や利益に反する様な内容、かたちでの資金提供は受けない」など、慎重な対処、そのような方針の確立が必要である。

²⁶ 財政管理においては、結果重視型予算の他、IPSAS(International Public Sector Accounting Standard : 国際公会計基準)の導入も検討されてきた。

²⁷ 情報管理関連の改革については、従来のIMIS(Integrated Management Information System)に代わり、情報・伝達管理分野のニーズに包括的に対処可能なERPシステムへの前向きな対応に加え、本分野の総括責任者たる“Chief Information Technology Officer”(所謂“CIO”)ポストの設置も遅まきながら決定され、最近実際に任命された。しかし、上述の情報・伝達管理に加えて、知識管理等も含めた包括的な改革の実施は今後の課題である。

²⁸ 因みに新事務総長は、気候変動問題、アフリカや中東の平和と安全の維持等が優先課題であるとしている模様。

²⁹ この点については、A/60/692, パラ 89-90 の“Change Management Office”の提案は参考になろう。日常のマネージメント業務は、国連ではDMが担当しているが、マネージメント改革を体系的且つ継続的に進めるには、単に日常の管理業務の延長のみで対処することは難しい。

³⁰ <http://www.un.org/reform>

³¹ <http://www.un.org/sg/reports.shtml>

³² つまり、総会に対する主要な報告(例えば、マネージメント改革についての報告等)は含まれていない。

33 ここで調達とは、国連活動に必要な物やサービスを、外部からの購入その他の手段により確保し使用できるように供給する活動のことである。調達は、2006年に20億ドル近くと財政的に大きな比重を占めているのみならず、業者を始め行政外の主体の利害が絡む分野でもあり、不正防止の観点、ひいては国連への信頼を保持しながらマンドートを実施する上でも留意すべき行政活動である。

34 効率性に加えて、調達業務の透明性強化や、調達業務の管掌問題における国連管理局の役割強化・明確化などについての検討も重要である。

35 因みに、PPBME, Rule, 107.2(c) は、in-depth evaluationの必要性に関する決定を行うに際しては、self-evaluationの結果を斟酌すべしと定めているが、実際にはself-evaluationの結果はあまり活用されていないのではないかと思われる。

36 A/62/6(Sect. 29), p.5 参照。

37 因みにIII-3 でふれたERPの導入とか、CIOの設置はJIUの提言に基づくものであるが、比較的最近のJIUの貢献事例としては、さらに例えばRBB/RBM(結果重視型予算/同マネジメント)の導入、サポート・コスト制度の改善・強化、WHO及びUNESCOにおけるガバナンス構造の簡素化等々がある。

38 尚、PPBME, Rule107,2(c)(ii)によると、in-depth evaluation 報告についての審議を行う主体は、CPC或いは夫々のプログラム分野の政府間ボディ等としているが、実際にはCPC以外の場合でin-depth evaluation 報告についての審議が行われることは殆んどない模様。

39 本件に関し、PPBME, Rule 107.4(e) は各専門分野の政府間ボディ或いは専門家委員会の機能を明記している。

40 例えば国連総会決議 60/254 (2006年5月に採択) パラ4は次のように述べている：

“Stresses the importance of strengthened accountability in the Organization and of ensuring greater accountability of the Secretary-General to Member States, inter alia, for the effective and efficient implementation of legislative mandates and the use of human and financial resources”

41 通常「われら連合国の人民」と翻訳されているが、本報告のコンテキストでは寧ろ「われら地球市民」とでも訳するのが適当であろう。

42 国際機関のアカウンタビリティの強化問題、とりわけ国際機関の意思決定に市民社会が直接・間接に関わっている事例としては、世界銀行の「インスペクション・パネル」(これは世銀プロジェクトから悪影響を受ける可能性があるか、或いは既に受けている一般市民の声を聴取し、それを政策決定に生かすことを念頭に置いて生まれたフォーラムで、世銀事務局のマネジメントからは独立の存在)とか、EUの“Your voice in Europe”ウェブサイト等がある。

43 本課題に関しては、中でも経済社会理事会 (ECOSOC) 並びに開発関連事業活動 (“operational activities for development”) 分野で、これまでに色々な取り組みがなされてきた。ECOSOC 関連分野では例えば決議 32/197 においてECOSOCの下部組織 (“subsidiary

bodies”)の整理・統合を目的として、ECOSOC 自体を問題別の“subject-oriented sessions”に変更すべし(Annexパラ 7,10)との政策指針が既に 1977 年の時点で国連総会により打出された経緯があるが、その後は種々の関連決議が採択されたにも拘らず、特筆するに価するような動きはない。また開発関連事業活動についても、決議 32/197 の採択以降色々審議がなされてきたが、一部を除いて取り立てて進展があったとは思えない。尚、最近のハイ・レベル報告書(A/61/583, “United Nations System-wide coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment”, 20 November 2006) も国連活動の一貫性の促進、国連組織・機構の整理・簡素化に関わる一連の取組み努力の一つと見てよいかと思われる。

44 その背景としては、国連等の国際機関の正当性を論ずる場合、最近の趨勢として、単に国際機関を設立した国家(加盟国)の視点のみならず、国際機関活動の対象である主体や、活動が影響を与えている(或いは与え得る)主体を含む、多様な主体の視点も事実上無視できなくなっているという事情もある。

45 因みに、最貧国行動計画(2001-2010 年)実施の実態をレビューするためのハイレベル会合に関する最近の国連総会決議(A/C.2/60/L.32/Rev.1) は、総会議長に対し、同ハイレベル会合に先立ち NGO、市民社会、企業代表との対話のための会合を開催し意見を聴取するよう求めているが、これは国連と主要アクター間の協働の一つの事例と云えよう。

[インタビューリスト]

本報告書作成にあたり、2007 年 6 月 27 日から 7 月 5 日の間、外務省からの派遣により、ニューヨークにおいて国連事務局、並びに若干の国連代表部関係者に対しヒアリングを行なった。ここに関係者名(但し日本政府関係者を除く)を記すとともに、合わせ関係者に謝辞を表す。

27/6/2007

Ms. Demetra Arapakos, Senior Evaluation Officer, Evaluation Section, OIOS

28/6/2007

Mr. Robert Orr, Assistant Secretary-General for Policy Planning, Executive Office of the Secretary-General

Mr. Warren Sach, Assistant Secretary-General, Controller, Office of Programme Planning, Budget and Accounts, DM

29/6/2007

Mr. Nikolai Zaitsev, Chief of Office, Office of the Under-Secretary-General, DESA

Mr. Rashid Khalikov, New York Office Director, OCHA

Mr. Rajat Saha, Chairman, ACABQ

Ms. Cass Durant, Senior Policy Officers, Office of the Under-Secretary-General, DM an

Mr. Kihwan Kweon, Administrative Officer, Office of the Under-Secretary-General, DM

2/7/2007

H.E. Ms. Rosemary Banks, Permanent Representative, New Zealand Mission

Mr. Phillip Taula, First Secretary(Member of the 5th Committee), New Zealand Mission

3/7/2007

Mr. Movses Abelian, Secretary of the 5th Committee / CPC

Mr. Steven Siqueira, Political Affairs Officer, Office of the Under-Secretary- General,
DPA

5/7/2007

H.E. Mr. David J. Cooney, Permanent Mission, Ireland Mission

Mr. Arild Hauge, Monitoring, Evaluation and Consulting Division, OIOS

Mr. Eduardo Blinder, Director, Information Technology Services Division, Office of
Central Support Services, DM