

AFICS-Japan 第15回総会・講演会 「国連システムのいまとこれから」

星野俊也 日本国連学会理事長、大阪大学名誉教授、国連システム合同監査団(Joint Inspection Unit of the United Nations System) 監査官

2023年3月23日 国際文化会館

1. 国連システムの「いま」

国連は今、大幅な予算削減や人員カットの事態に直面しており、その役割が本当に必要とされている時期であるにもかかわらず、国連自体が身動きを取りにくい状況にあるのではないかと。端的に言うと、国連システムは2つの危機、ひとつはマルチラテラリズムの危機、もうひとつは行財政の危機、に直面しているのではないかとと思う。

マルチラテラリズムの危機とは加盟国間の外交関係が緊張していることにより、安保理を始め身動きがとれない状態であることである。行財政の危機は国連システムの諸機関(事務局、専門機関、基金・計画など)が、加盟国からの分担金の滞納や拠出金の削減により活動が大きく制限されるという危機である。国連事務局では、Liquidity crisis(流動性の危機)という言葉をよく使うが、これは、国連自体の予算の危機ではなく流動性の危機だということを強調するため、大口の分担金拠出国も含め多くの国の分担金の出し渋りにより現金フローが回らず、各国が支払いの義務を果たせば出来るはずの事ができない状況が起きていることを意味している。それに輪をかけるようにトランプ米政権の国連諸機関からの離脱や予算カットにより、大規模な人員削減やダウンサイジングが起きている。背後には、安保理常任理事国の特権的地位が続いていることにより、戦争が起きても止められないという国連の構造的要因がある。他方、アメリカの国連離れと言われるが、これだけ大幅な人員削減が起きているのは、アメリカがこれまで国連機関に多額の拠出金を出してきたことの裏返しであり、アメリカへの過度の依存を当然のこととしてきたこと、そして国連機関が人員を増やし肥大化したことから、今、大きなしわ寄せがきているのだと思う。

昨年2025年は国連創設80周年であったが、祝賀のイメージはなく、むしろグテレス事務総長は昨年3月に「UN80イニシアチブ」という国連改革のための声明を出した。ここには3つのワークストリームがあり、1番目は国連事務局の効率化を高めるということで、似たような活動の統合(consolidation)、ニューヨークやジュネーブなどコストが高い事務所の移動(relocation)、規模の適正化(optimization)という動きがある。2番目のMandate Implementation Review (マンドート実施レビュー)では、Informal Ad hoc Working Group (IAHWG)が作られ、ジャマイカとニュージーランドが共同議長国となり、国連総会でのマンドートをマッピングし、課題をレビューし、現在、決議案のドラフト作成が進んでいる。3番目は構造改革とプログラム再編で、現存の国連機関で統廃合できる機関があるのではないかとということで、例えば女性やジェンダーを扱うUN Womenと UNFPAの統合の可能性やSustainable Developmentで協力しているグループ同士をさらによく調整できないかなど、これまで出ては消えていた案が本格的に議論されている状況である。これらのワークストリームはグテレス事務総長が掲げたものだが、今年末に任期を終える事務総長の在任中にどこまで実現できるのか、特にマンドートについては加盟国がどういう合意に達するのか、また、国連機関の統廃合は加盟国の意向が大きく反映されるので、どのようになるのか目が離せない時期にあると思う。

2. 国連システムの「これから」

以上のような動きを、JIUという国連の監査をする唯一の外部監査機関の監査官として感じるの
は、国連システム、あるいは国連ファミリーという言葉が強調されるが、実は国連システムは言葉だ
けでシステムとしては動いてないのではないかということである。事務局、専門機関、基金・計画などと
それぞれが唯我独尊の世界で、自分たちのアイデンティティと特殊なマンデートを強調していて、協
力しにくい状況にあるのではないかという印象がある。監査の立場からすると、もう少し国連機関同
士で協力し合ってほしいと感じることがあり、昨年mutual recognitionに関する報告書を作った。
<https://www.unju.org/news/review-implementation-principle-mutual-recognition-within-united-nations-system-jiurep20244>
一緒に協力すれば、コスト面での効率化や節約を得られるのではないかと思うがなかなか難しいよ
うで、国連システムという認識を再確認する必要があるのではないかと感じる。

国連ではこれまで多くの改革案が提示されてきたが、対応を放置したり先延ばしなどをしてきた感
がある。しかし、かつてない規模での財政危機に直面している今、待たないで改革に向けて必要な
努力をすることが求められていると思う。これを機に徹底的なオーバーホールを行い、抜本的な改革
につながれば良いと思うが、その時に期待するのは、目先の改革でなく、科学的なデータに基づい
た改革を行うこと、そして機関同士の協力を妨げている異なるERP (Enterprise Resource Planning)
システムの相互運用性を高めることである。さらに、もっと抜本的なところで、加盟国からの拠出金が
あれば活動するというSupply driven からそれぞれの機関の専門性や特異性を活かしたdemand
drivenの活動に移行するようにならないといけないのではと思う。危機の時代だからこそ優先順位を
見直し、それぞれの機関にとって唯一無二、あるいは最も得意とするところに財源や人材を投入する
ことで結果を出し、国連機関としての存在が評価されることが必要になっていると思う。

JIUは国連システムの唯一の独立・外部・監査機関として1960年代に試行的に作られ、その後常
設機関になり、今年2026年に60周年を迎える。国連システムを構成する事務局、専門機関、基金・
計画を俯瞰できる立場にあるからこそ見えてくることもあるので、国連改革の波の中で必要とされる
有益な提言をできればと思っている。

3. 日本の対国連外交70年とこれから―「蹉跌」を越えられるのか

日本の国連外交の現状は逆風の中にあると言わざるを得ない。ひとつは、外交予算のカットでそこ
に円安が追い打ちをかけている。また、国民の間での国連への失望感の高まり、国連幹部職員の
減少がある。このような状況の中で国連加盟70周年を迎えるが、それでも、分担金の未払い、ある
いは滞納する国が多い中で、Predictable (予測可能)な形で第3位の分担金を支払っている日本政
府に対しては、国連事務局から歓迎され、謝意はいつも示されており、これは誇りに思っているの
ではないか。また加盟国の間でも日本へのリスペクトがあり、これまでの日本政府の貢献や邦人国連
職員の方々の努力があったからだと思う。外務省の中では、総合外交政策局の中に国連課が新設
され、これまでの担当部署が統合された形での組織改革が行われている。

このような状況で、日本は何ができるかということで、「蹉跌」を越えられるかという問いを出させて
いただいた。蹉跌という言葉は以前、明石先生が、「日本の国連外交は失敗ではなく「蹉跌」という課
題がある」とおっしゃった言葉が頭に残っているからで、その課題は今も続いているのではないか、
そして改めてこれを乗り越えていく必要があるのではないかと考えている。逆に言うと、危機の渦中
にある今の国連で、日本が存在感を示せる千載一遇のチャンスがあるのではないかと思う。例え
ば、日本が得意とする防災、保健、軍縮、科学技術などの分野で活躍できる知恵や人材を投入した

り、財源でもタイムリーに資金を出すようなメリハリをつけ、財源、人材を含め、日本が積み上げてきた多様な「外交資産」をこの機会に戦略的に使い、存在感を示せるようにできるのではないかと考えている。

国連は今、マルチラテラリズムと行財政の2つの危機を抱えているが、どういう形でクライシスをチャンスに持っていき、今まで無駄だった部分を機能する国連に変えていけるのか、JIUの監査官としても役立つような活動をし、日本政府もこの機会に存在感を確認できるような対応ができるのを見たい。AFICSの皆さんからも意見を発信してほしいと思う。

講演に続いて質疑応答が行われた。

1. コアとノンコアの予算のバランスが悪くなり、国連機関が本来、優先的に使うべき活動に使えるコアの予算の割合が少なくなっている傾向が続いているが、今の改革でどのように変わっていくと思われるかという質問に対し、星野氏は、JIUの中では少なくともコア30%、ノンコア70%くらいになってほしいという議論はされており、コアを増やすことに対して加盟国の理解を深めていく努力が必要だと思うと回答された。

2. 国連の危機が言われるが、世銀グループはあまり影響を受けていないように見える。JIUから見て、国連と世銀グループとの関係についてどのように考えられるかという質問に対し、星野氏は、世銀グループは、JIUの監査の対象に入っていないが、例えば採用人事では、国連機関に比べ、フレキシブルな人事を行っているようなので、国連システムも学ぶような機会があっても良いかなと思うと回答された。

3. UN80イニシアチブのタイムラインの実施に関する質問に対しては、JIUはUN80 Initiativeの監査は行っていないため、すべて情報が入っているわけではないが、少なくともマニフェスト実施レビューに関しては加盟国の間でどこまで合意ができるのかを見ている状態である。今年の総会に向けて決議が準備されているが、どこまで具体的な進展があるかは見通せない。その中でも、日本政府として何ができるか、邦人職員、また元職員として何か提言しても良いかという思いがある。

4. 国連は社会経済、人道支援では良いことをしてきたと思っているが、現在の財政難で大きな影響を被っていると思う。国連を一番必要としているのは貧しい国だと思うが、彼らの声は国連の中でどういう形で出て、その声は届いているのかという質問に対し、星野氏は、貧しい国々の経済社会面への手当のために資金が回れば良いと思うが、国連機関が本当に有効に資金をそうした目的のために活用できているのかが課題である。実際に途上国のために使われているのか、効率の問題なども含め、我々はそのへんをしっかりと評価しないといけないと思っている。JIUの対象は国連機関なので加盟国に直接メッセージを伝えることは難しいが、少なくとも各国連機関の執行理事会や議決機関に対してしっかり提言することで、加盟国に伝えることはできると思う。いずれにしても誰のための国連機関なのかを再確認する必要があると思うと回答された。

* 本講演は、あくまでも個人の意見で所属する組織の見解などを代表するものではありません。