

私の提言
国連機関がひとつになり効率よく援助するために
宮沢一朗

2007年から始まった国連改革 **One UN** “Delivering as One”。その活動内容の策定に長い時間を費やした。そして実施は始まった。当初は2010年に実施を完了する予定が現在は2012年に再設定された。最終的な検討・提言は2012年以降にされるべきであるが、2年半この国連改革に携わった経験と2つの国連機関での実務経験に基づき独断・偏見の部分もあるがいくつかの提言を行いたい。

0. 経歴

1992年慶応大学卒業、青年海外協力隊でケニアに中学校教師として赴任する。米国コロンビア大学開発教育学修士修了の後、コンサルタントとして主にインドネシア、フィリピン、ミャンマーの教育開発に携わる。1999年よりUNICEFタンザニア事務所にJPOとして勤務、2004年からUNESCOバングラデシュ事務所の教育担当官、2006年8月より現在までUNESCOパキスタン事務所の教育部主任を務める。**One UN**の教育プログラムの作業部会の調整役。

1. 提言要旨(イントロ)

パキスタンにある18の国連機関がひとつになり効率よく国民に貢献するには、**各分野での選択集中、強い調整組織の創設、スタッフの流動化、管理システムの統一化**を短期・中期的(5年以内)に進めることと考える。また、長期的(10年)にはすべての組織名を取る。例えて言うなら Education Department of United Nations を創設しそこに教育に関連するスタッフを集める。UNICEFのようなブランドはプログラムとして残し、いくつかの関連する Department が実施する。そして最も大事なことは、短・中・長期を通してスタッフに**組織の理念、使命、貢献すべき人々、成果**は何かを常に問うように習慣づけることであろう。

2. パキスタンでの One UN

18という組織数、3000人以上のスタッフ(9割以上はローカルスタッフ)、何百というプロジェクトの数、しかしながら国連全体の貢献度を資金的にはかればパキスタンの受けるODAのわずか8%も占めない。ある会議にて当時29歳の女性の経済庁の大臣に「私たちは国連に資金的にはなにも期待していません」とバツサリいわれて各国連機関の代表は苦笑していたことを覚えている。

2006年、当時の首相が国連のハイレベルパネルの委員長であり、パキスタンは国連改革である **One UN** “Delivering as One”をパイロットとして行う8カ国¹のひとつとなった。国内では2007年3月に首相と国連パキスタン代表との間で **One UN** は公式発表された。

One UN “Delivering as One”では **One Programme, One Leadership, One Budgetary Framework, One Business Practice, One Office** がキーワードになっている。パキスタンの One Programme は教育、環境、保健と人口、農業と地方開発、災害対処・管理の5つの分野を含むことに政府と同意した。また各分野について4つの国連の役割(アドバイザー、提唱者、仲人・招集者、提

¹ Albania, Cape Verde, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay and Viet Nam

供者²)と4つのテーマ(ジェンダー、人権、難民、市民団体)に焦点が合わされることになった。

大きな期待と不安で始まった国連改革 **One UN**、最初のステップはプログラム(活動内容)の作成であった。2007年4月、教育プログラム作成のために教育作業部会が発足、UNICEFとUNESCOが議長役になり11の機関³が参加表明をした。**One UN**をサポートするドナー⁴からはこの改革実行のために約6億円(Transformation Fund)が供与された。

当初の計画では2007年12月には5つ分野での活動内容を決定し、政府と調印して2008年1月から実施を行う予定であった。しかしながら実際に調印が行われたのは2009年2月初旬であり、教育作業部会が発足してから22カ月後であった。度重なる問題のためプログラム作成は5つすべての分野で難航を極めていた。ちなみに教育プログラム策定に雇ったコンサルタントは12人(契約書数)、行ったワークショップは11回、作成に携わった人数は約600人、作成費用は約2千万円(各機関スタッフの労働費用は含まず)教育プログラム作成のプロセスは文書の最後へ。

調印された教育プログラムの予算は260.8億円⁵。このうちすでに国連が持っているのは約55億円。差額である215億円を調達するために現在ドナーと交渉を行っている。既にある資金の約55億円は各機関の本部から送られる通常予算と既にドナーから資金を受け取り実施しているプロジェクト予算を合わせたもの。55億円のうち通常予算が占める割合は32%である。

既に所持する予算で活動は行われているので、**One UN**の教育プログラムの実施は始まっているといえる。しかしこれらはほぼ単独で行われているものなので“Delivery as One”とまだ呼べるものではない。**One UN**が3ステップあるとすれば、最初のステップはプログラム策定(実施管理計画策定含む)、次が資金の調達、そして最後に実施・評価とつながる。最初のステップは完了し、第2、3ステップが並行して行われているのが現状である。

3. 問題点と分析

調整組織の弱さ: UNRCO (United Nations Resident Coordinator Office) という事務所が国連改革を調整する役目を担った。Resident Coordinator とはその国においての国連代表、つまり国連組織のトップである。ドナーより供与された資金(Transformation Fund)で8人程度(この部署の部長はインターナショナル)のスタッフが雇われたが、この UNRCO の組織能力に多くの問題があった。スタッフは短期間で入れ替わり、インターナショナル(部長)も途中で辞任し、後任は1年半以上いない。

そのような状況下で5つ分野の作業部会がプログラム策定に関してバラバラに進んでいくことになった。プログラムの策定の道筋は(文章末)は目標を定めてから論理的に組まれたものでなく、ひとつのステップが終わると次を模索するようなものだった。教育作業部会は他の作業部会をリードしていたが、時にして

² Advisor, Advocate, Convener, and Provider

³ UNICEF, UNESCO, ILO, WFP, UNDP, UNFPA, UNIDO, FAO, UNHCR, IOM, and WHO で始まる。しかしながら最終的には WHO と IOM が抜けて9つの機関が教育プログラムに参加している。

⁴ DFID, AusAID, etc.

⁵ 1ドル100円として

RCO が遅れてガイドラインを作成し、書類やプロセスのやり直しを強いられることも何度かあった。

国連改革の調整が新しい RCO のスタッフにとり困難すぎたことは間違いない。また 18 の機関の各代表の足並みを揃えることも難しく、国連代表のリーダーシップを感じることは稀であった。

期待と不安: 各機関の代表やインターナショナルスタッフは半信半疑なところもあったが、何か特別なことが始まるという期待感があった。一方、多くのローカルスタッフは **One UN** に関しては否定的であった。なぜならば One UN の目的のひとつは効率化でもあり、それはものを省いていくという解釈も十分できるからである。

期待の意味は各々で違う。各機関が共通の Vision と目的を持ちパキスタンの国民により貢献できるという期待をもっていたスタッフ。資金調達額がその後のキャリアに大きく関連することもあり、この機会に巨額の資金調達を期待するスタッフ。また、純粋に所属組織への忠誠心でこの機会に組織のサイズやプログラムを大きく変化させようとしていたスタッフ。機関の維持・管理をするという意味ではただナイーブに国民へ貢献だけを考えてこの改革に参加できないことも確かであろう。それが機関の代表であればなおさらだ。

例えば教育プログラムに参加している 9⁶ の国連機関中、いくつかの機関はパキスタンにおいて全く教育開発の分野での実績はない。教育プログラム策定におけるプロセスはあるかわからない巨大なパイを競うゲームのようにも時折見えた。不安といろいろな期待はプログラム策定をとっても困難にしたことは間違いない。

多忙すぎる各機関の代表: 既に国連事務所で仕事をしている方なら各機関の代表の多忙さをご存じであろう。国連改革の仕事はその上に重く押し掛かることになる。機関の代表が集まる頻繁で長い会議、毎日届く改革に関する多くの書類とメール。さらに、5つの作業部会は各機関の代表が 2 人で議長を行っていた。各作業部会の議長として政府との折衝、書類・報告書の確認、ワークショップへの参加など、数えたらきりが無い。同様に国連改革の仕事がその他のスタッフに重く押し掛かったことは確かであり、自分は仕事時間の半分は国連改革に費やしていた。

拡大するプログラム: 組織の実績や強み、能力の現実をまず冷静に確認せずにプログラム(活動内容)を描き出した。国の教育事情に対応するプログラムでその包括さは評価できるものの、実施に必要な組織能力と現在の組織能力とはとても大きなギャップがあることは確かだ。プログラムは国に承認され国と実施していくものであるため、策定プロセスは国政府と州政府の参加を大いに募った。多くの関係者の参加は意味があったがプログラムをより肥大にした要因でもある。

各機関の非効率性: いまのところ直接に国連改革に影響を及ぼしてはいないが、プログラム実施が進むにつれて問題になる。すでにプロジェクト数やスタッフ数が肥大している機関もある。そのプロジェクトやスタッフ数のため必要以上に官僚的な層も増えいく、また事務処理(契約、支払い、調達等)が追いついてい

⁶ 最終的に 11 機関から 9 機関になった。

けず常に業務が大幅に滞る状態になる。

人材の問題も大いにある。能力の高い素晴らしい人材がローカルスタッフにいることに疑いはない。しかし10～20年と同じ仕事と職場にいるローカルスタッフも多い。そういったスタッフで高い能力とモチベーションを持ちつづける例はかなり稀である。むしろ、事務所内の極めて内向きな政治や新人いびり、組合活動に没頭し盲目になるケースもある。また、もと政府役人、天下りスタッフも多く、内部情報の漏出や組織の同僚が行っているプログラムへの妨害の話は珍しいことではない。9割以上がローカルスタッフであり、強い組合があり、しかも政府とも深い繋がりがあると、たとえばインターナショナルが主要ポストをしめたとしても大きな変革を断行することはかなり困難になる。

各機関の独自管理システム: 18の機関は各々独自のシステムソフトウェア(データベース)を使用している。UNICEFのProms、UNDPのAtlas、UNESCOのFABs、等など。そのため、例えば資金がドナーから与えられたとしても、UNDPのパキスタン事務所から関連機関の本社にまず送られそれが各パキスタン事務所に戻ってくる。また、同じプログラム下でもシステムの違いで機関をこえた情報共有できない。一見、異なるように見えるシステムソフトウェアだが、根本的な部分でとても類似している。プロジェクト予算を分けたり、活動予算の確保を行ったり、支払いを承認したり行ったりといった具合である。

国の治安状況(外部要因): 治安面において2年半前と現在のパキスタン大きく異なっている。政情は極めて不安定の中、タリバンや過激派との戦いの激しさは増している。イスラマバッドの街中や近郊での爆弾テロもこの2年間で20回は数えた。実際、近くでの爆発のため自分の事務所も数回揺れている。

2008年10月にイスラマバッドはSecurity Phase 3になり、家族退避となったため辞任していくインターナショナルスタッフも少なからずいた。また、事務所の運営は「必要不可欠なスタッフ」のみで行うという指導のもと、1週間のうち半分は家での仕事を強いられている機関もある。

UNDPその他の事務所が入っているUN HouseやUNICEF事務所はその高い防御壁、銃を持つセキュリティガード、外から見れば軍事基地のように見える。教育プログラムの策定のワークショップ等で度も使用していたマリOTTホテルは去年の9月の大きな爆破で一度崩壊した。不安定な政情、治安の著しい悪化は国連改革の進捗に影響を及ぼしていることは間違いない。

4. 提言 (短期と中期)

各分野での選択集中(短期)

外部の力を借りて各機関が客観的にその分野での実績や能力の現実を見極めることである。各機関の強いところを組み合わせ国連全体で何ができるのかを考えた上で、国の教育事情を検討し迅速に実施が可能なプログラムを作成すべきである。教育に関していえばUNESCOとUNICEFは比較的柔軟にニーズに即対応し複数の役割をこなせる能力があるが、他の機関は教育専門ではないのでそうはいかない。国連のチームとして確約してしっかりと実施できることはそれほど多くはないだろう。数年という限られた時間の中、まず自らのシェフと材料とキッチンを考慮した上でメニューを作るほうが現実的であり、国に貢献できる可能性も上がると考える。

例えばUNESCOは4年ほど前までは教育セクターの中でも6、7の分野で薄く幅広く活動を行っていたが、約3年前より主に3つの分野に活動を集中した。代表の能力やその他の要因も寄与していると考えられるが、結果としてUNESCOの国におけるプレゼンス、認知度は大きく上がり、現在のスタッフの数や活動予算は4年前の3倍以上である。

強い調整組織の創設(短期)

One Programmeの5つの分野を担当する専門アドバイザーを当初より投入すべきである。アドバイザーはUNRCOの所属で、5つの作業部会の議長も務める。アドバイザーは各機関の該当分野における組織能力や実績を客観的に評価する役割も果たす。UNRCOは国連代表(RC)のもとに5人のアドバイザーをもち、そしてローカルのサポートスタッフをもつ。各組織の代表は代表会議の際に各アドバイザーより作業部会やプログラム実施の進捗状況報告を受ける。作業部会に参加するスタッフはこのアドバイザーよりも評価(PER⁷)されることになる。

スタッフの流動化(中期)

ローカルスタッフの勤続年数制限を設ける。インターナショナルが国の事務所のポストいれるだけの最長期間と同様にする。(例えば6年間)いくら優秀な人材であっても、安住しているとモチベーション・価値は下がる。問題点と分析で述べた人材に関するポイントは個人の問題というよりシステムの問題だと考えている。ある国連機関で6年やることで他の機関に異動も可能であるし、他のドナーやNGOでの仕事の可能性も大きく広がる。

幸いにして多くの途上国に若く、能力が高い人材は存在している。定期的に組織に新しい力を加えていくことは必然と考える。インターナショナルも契約ポストが増え、終身ポストが減る傾向の中でスタッフの9割を占めるローカルスタッフの流動化は今後国連の組織能力や効率性を考えるときにそのコアとなることに疑いはない。

管理システムウェアの統一化(中期)

国連統一の管理システムソフトウェアを使用することで組織間の情報共有や資金の流れが簡略化できる。現在あるUNICEFのPromsかUNDPのAtlasを評価して各機関のニーズを確認し、優れているほうをベースにして改善させ、他の機関でもすぐに使えるようにする。すべての国連機関はその管理システムウェアを使用するという決定を本部レベルで合意する。

組織の理念と使命(短期、中期、長期)

国連のスタッフが自己評価プロセスを通じて、組織、自らの使命について、その使命が何であり、何であるべきかを検討する機会を定期的に設ける。自分達はだれに恩恵を届けるべきなのか、そしてそれによってそれらの人の生活がどう改善されるのか、そしてそれらの成果はどうかを常に検討する。成果は量ではかることが難しければ質ではかれる指標を考案する。

⁷ Personal Evaluation Report

毎日、おびただしい数のメール、度重なる会議、書類の処理に埋没していて、すべてが日常の仕事になっていき慢性化する。定期的に事務所レベル、部署レベルで組織の理念や使命が各スタッフの念頭に強く刻まれる機会を設けることは必須であるとする。

最後に

こうして振り返ってみると調整役としての自分の未熟さが浮き彫りになり恥ずかしいが、素晴らしい経験を得ているとも思った。長い時間を要したが、国連改革での仕事は次から次へと降ってきて、自分の本来の教育課の仕事と共に半分盲目になりただ捌いていた感がある。ふと息つく時、いつもこんな素朴な質問を自分にしていた。「自分たちは誰にもっとも忠誠を尽くすべきなんだろう、自分自身？ 上司？ 所属する機関？ 国連？ 理想？、、パキスタンの人々？」

発展途上の自分ですが、ブログを更新しています。いろいろとアドバイス・ご指導いただければ幸いです。「教育開発の仕事」 <http://miyaichi.seesaa.net/>

最後までお読みいただき本当にありがとうございました。

宮沢一朗

教育プログラム策定プロセス(2007年4月～2009年2月)

1. Situation Analysis (2 workshops)
2. Setting Outcomes
3. SWOT Analysis on Outcomes (Workshop)
4. Validation of Outcomes
5. Developing the Logframe
6. Cost estimation (internal)
7. Provincial consultation on the Logframe (5 workshops)
8. Capacity Assessment on UN agencies
9. Prioritization of Outcomes (Workshop)
10. Government Endorsement on the Logframe
11. Identifying Activities (Workshop)
12. Budget Allocation
13. Drafting the Joint Programme Documents
14. Finalization of the Joint Programme Documents (Workshop)
15. Signing the Joint Programme

参考文献・サイト

Website: Delivering as One in Pakistan	http://un.org.pk/UN/site/show_pcontent/3/
Website: United Nations Development Group	http://www.undg.org/?P=7
One UN Program in Pakistan	United Nations Pakistan (2009)
Delivering as One Pakistan: Stocktaking report 2008	United Nations Pakistan (2009)
ビジョナリーカンパニー(社会セクター特別編)	ジェームス・コリンズ(2006)
非営利組織の成果重視マネジメント	ピーター・ドラッカー(2000)
マネジメント	ピーター・ドラッカー(2001)
公務員の人材流動化がこの国を変える	山中俊之(2009)
最高のリーダー、マネージャーがいつも考えているたったひとつのこと	マーカス・バックingham(2006)
ウイニング	ジャック・ウェルチ(2005)
他、、、	