

# 国連システムの中心－周辺の関係構造

佐藤 幸男

広島大学平和科学研究センター

## Center-Peripheral Relation Structures of The United Nations System

Yukio SATOW

Institute for Peace Science, Hiroshima University

### SUMMARY

The purpose of this paper is to point out through global context the United Nations system structures. Center-peripheral relation structures explains three dimensions of stratification within the United Nations system: (1) Principal organs of the U.N., other U.N. organs, specialized agencies and other autonomous organizations and regional commissions in the U.N. system developed on a worldwide scale with regional differences. (2) Inequality of resource allocation in financial and administrative structures. (3) Decision-making structures in international bureaucrats system.

The results of analysis clearly show by stratification within the U.N. system that institutional reform efforts are required in the context of North-South relations. These proceedings have represented a significant set of reformations for North-South relations, since over the past decade, the operation and structure of the U.N. system have been important in shaping the political relationships between industrialized and developing countries, particularly over issues relating to the possible creation of a Future World Order or New International Economic Order.

## はじめに

現代の国際政治にみられるひとつの特徴は、第三世界の存在が實力以上にきわだってきていることである。それは国連やその他の国際組織を通じて、自己表現の諸型態を開発してきていることによって裏付けられる。

一方、第三世界の台頭とともに、国際政治場裡における米ソ超大国の相対的なパワーの低下という現象がこれに付随していることも忘れてはならない。

総じて70年代以降の国際政治は、多極化、多元化の傾向が顕著となり、戦後の米ソ冷戦体制が崩れたかに見えるが、いまなお強引に冷戦の枠組のなかに引き戻そうとする諸勢力が存在している。このことによって世界はますます混迷の度を深めているといえる。<sup>1)</sup>こうした国際政治の状況は、米ソの地球管理システムの一翼になってきた国連をはじめとする国際組織を通して鮮明に読みとることができる。<sup>2)</sup>

最近とみに深まる国連批判の事例をちなみにみてみよう。レーガン政権のもとで、カークパトリック米国連大使は、「国連はアメリカが一票を行使するために一日当たり500万ドルも支出するに値する組織か」という質問に答えて、「国連はその創設者たちが意図したのは、全く正反対の性格になり、陰うつな政治ショーにすぎない」と述べ、国連を中心とした安全保障理事会や総会がおもうにまかせない状態にきていることを示唆した。また、83年9月、第38回国連総会開幕をまえにして、ソ連グルムイコ外相の総会欠席問題が、「国連本部所在地委員会」で討議された際、アメリカによる同外相の総会出席妨害を非難するソ連と、これに対して反論するアメリカは、「不服な加盟国は代表団を引き揚げるなり、国連本部の移転を考えろ」と開き直りをみせた（毎日新聞、83年9月21日付）。まさにこれは、1960年、第15回総会に出席した当時のフルシチョフ首相の国連本部移転提案にみられたような東西対立を想起させる一コマである。

いずれにしても、過渡的段階にある国際社会においてこれら国連への懐疑は、アメリカ国内の孤立主義的傾向とあいまって国連無用論や国連有害論へと単純にエスカレートし、問題の所在や問題解決の方向すらぼやかそうとする危険がある。

国際組織を通じて国際協力を推進していく場合、これまでのように力に依存した論理立てでは成立しえない状況が、世界をおおう問題にはある。それゆえに、

地球管理システムの分権化が必要であると同時に、その成立を拒む要素を検討する必要があるのである。

国連を中心とする国際組織、別のいいかたをすれば、国連システムの没落か再生かは、ひとえに世界秩序の正統性の問題であるといえる。またこれは、正統性の危機と密接不可分な関係にあり、看過しえない世界問題のひとつにさえなってきており、アメリカによるILOに続く、UNESCO脱退問題は、その象徴的な出来事である。

本稿では、国連システムの構造的問題に焦点をあてることを目的とする。この構造的問題について、最近いくつかの興味ある論稿が発表されているので、あわせて参照されること<sup>4)</sup>が望ましい。

国連システムにはいくつかの大きな問題があり、それらすべてをとりあげたならば、枚挙にいとまがないだろう。なかでも国益優先主義、大きな政府への不信と拠出金の停滞による財政危機、システム自体の官僚主義となわ張り意識、大国優位のシステム構造などがあげられている。

1981年9月15日ウェクマー議長はその退任演説のなかで、「いまや国連は、あまりに多過ぎる決議、会議、文書によって窒息しつつある。例示すれば、昨年のニューヨーク、ジュネーブ両本部の公式会議の総時間は、1,170日分に相当し、(1982年の一年間にニューヨークで開催された会議の数は約4,300回に及んでいる)昨年の総会会期中の配布書類2億3,600万枚(これを縦につなぐと地球を5分の4回りする)、ひとつの会議のサマリー・レポート作成費用が、3,648ドル(その一ページあたりのコストが200ドルであり、これは最貧国の一人当たりの国民所得を上まわる)であり」、国連改造の必要を訴えた。こうした問題はデクエヤル事務総長によって提言された機構改革、能率向上案に強くしめされるように、行財政改革の推進によって、国連の無力化の解決にあたる考え方がある。

他方、国連システムの問題を深く掘り下げることによって、システム全体の構造的変革の方向を探る考え方<sup>5)</sup>がある。なかでも国連とはなにか、専門機関はたんなる援助機関なのか、途上国の誰にとつての組織なのかという本質的な問題がある。第三世界の国連システムへの参加の動機は、独立国となった国々が、国際的に認知され、承認をうることにより、それは主権の正統性の獲得に他ならない

とすれば、国連システムも必然的に主権の延長線上におかれることによって、政策決定にあたってのエリートと非・エリート、ひいては中心と周辺という分離がおこり、これまでの枠組だけをもって問題解決にあたる決め手とはなりえないという認識が生まれてくるはずである。

本稿はまさに後者の視点に立って、国連システムの構造に接近し、実体論的分析を手がかりとして国際組織研究の新たな地平を切り拓くことを試みるものである。

\* 本稿の骨子は、1982年12月22日、日本平和研究懇談会において発表した「第三世界にとっての国際組織」に負っている。本会を準備して下さった高柳先男中央大学教授をはじめ、当日きわめて刺激的なコメントをして下さった坂本義和東京大学教授や栗野鳳前広島大学教授、国連広報センターの福田菊女史に心よりお礼を申し上げたい。本稿をとりまとめるにあたって、貴重なコメントを参考にさせていただきながらも、十分に生かしきれなかったのは筆者のみが負うべき責務であることを明記しておく。

- 1) 武者小路公秀「南の「民主化」と北の「平和化」にむかって」『エコノミスト』1983年11月1日号、42-48ページをひとまず参照されたい。
- 2) 拙編著『現代の国際組織』、1982年、人間の科学社。
- 3) 坂本義和「平和研究の現状と展望」1983年10月31日付、朝日新聞。
- 4) 西川潤「国連システムと日本」1982年1月5日付朝日新聞および、1983年5月11日、日本平和研究懇談会における同氏の研究発表「国連からみたアジア」にも啓発された。記して感謝したい。また明石康「内側からみた国連」が1983年11月10日付より朝日新聞に連載された。
- 5) 平和研究と関連したものとして、つぎのものがある。Yassin El-Ayouty, "Peace Research and the United Nations: A Role for the World Organization," *Conflict Resolution*, Vol. XVI, No. 4, 1972, pp 539-553.

## 1. 世界秩序と国連システムとに関連する基本的な問題視角について

国連が発足して以来、こんにちほどその無力さがなげかけられたことはない。と同時にその果たすべき役割も強調されて久しい。この国連への失望と期待が同時に高まっている。このことがこんにちのひとつの世界情況をしめしているといえよう。<sup>1)</sup>

第二次世界大戦という大規模な戦争に終止符がうたれて以来、世界の平和秩序創出のために発足した国連は、国連憲章にもみられるような役割を十分に発揮することなく、「力による綱引き」状況のもとで存続してきた。

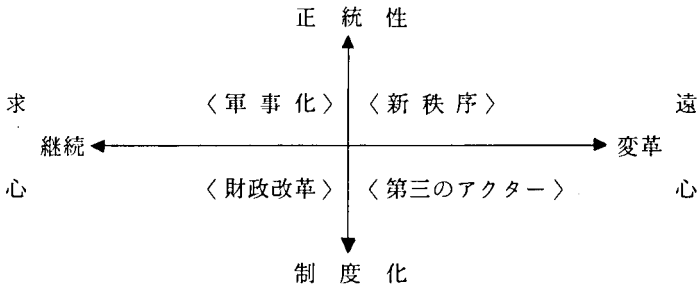
その歴史は、国際政治の渦中でつねに揺らいでいたといえる<sup>2)</sup>別のいいかたをすれば、安全保障理事会の常任理事国たる超大国に拒否権を認めることによって、これら超大国を中心とした安全保障による国際秩序を築きあげたという事情と、1960年後半から70年代にかけて、国連総会における第三世界諸国の発言権の増大をきっかけとして、むしろ国際秩序の周辺部に属する発展途上諸国が国連の方向を決定づけ、主導権をにぎるようになった事情との矛盾が、こんにちの国連の正統性の問題をひきおこし<sup>3)</sup>ているといえる。

この正統性の問題は、単に国際システムのもとでの国連サブ・システムの妥当性の問題<sup>4)</sup>だけではなく、世界に共通した現象である。つまり、正統性の危機の様相が西欧先進諸国、社会主義諸国、第三世界という三つの世界における政治システムの構造的分化によって表現形態は異なりながらも存在しているのである<sup>5)</sup>この正統性の危機をもたらす不条理の基準は、正統化するために必要な権威の存在の有無、世界経済を管理する国家の範囲を定めた国際秩序ないしは国家政策を推進する政治的、軍事的秩序の国内的要請の有無、大衆の政治的動員を引きおこすとともに暴力ないしテロ行為抑制の有無、国内的、国際的エリートの結合によって地球的利益に対応しうる行政能力の有無などによって構成されよう。こうした正統性の危機は、国内社会のみならず、国際秩序の構成体とも深く結びついているこんにちの現象なのである。こうした観点からすれば、いまや世界全体の諸現象の多くは、正統性をめぐる根源的危機にさらされているといっても過言ではない。

したがって正統性の問題はひろくとらえられなければならない。なかでも、国際秩序を構成している国連システムにおけるこの正統性の問題は、妥当な権力の源泉が自律性であり、ステータスであって、軍事的能力や経済資源ではないゆえにより重大である。また国際秩序を構成する国連システムの正統性は、それを維持する国民国家体系それ自身の国内的、国際的状況によってのみ問われているのだろうか。

たしかに17世紀中葉に形成された国民国家体系が、20世紀後半のこんにちにお

## 危機の構図



いて、生誕期と同じような機能を保持しつづけることには限界があることは明らかである。しかしながら、国民国家体系の限界が必ずしも国連システムの正統性の危機とまったく同じであるとはいえないだろう。それでは国連システムをどのようにとらえたらよいであろうか。

下記の表1で明かなように、国連および国連システムが主権国家によって従属したアクターとする現実主義的アプローチは、本研究課題に対応するものではない。そうはいてもS・ホフマンが指摘しているように<sup>9)</sup>国際組織は、主権国家がどんなに劣悪でも、とって代ることができず、むしろ、国際組織が駆引きの場として留まりながらも、より一層の大きな自治能力をもつことが必要であり、システムの穏健性を維持しうる短・中期の利益というべきものを表明する組織として重要なのである、といえなくもない。たしかに国連の果たすべき役割は、第三者機関として、一方的制限や契約的約束を超えたバランスのとれた主権に対するセーフ・ガードとしてであり、世界秩序の基本的原理たる「関心の普遍化」(universalization of concern)であり、変化のための安全弁である必要があろう。

しかしながら、国連のおかれたこんにちの状況は、かならずしも国民国家体系を優位とするようなものではないように思われる。少なくとも、その変容のきざしを感じざるをえないのである。人口増加と交流、コミュニケーションの拡大、地球社会システムへの参加などの諸現象によって人間は新しい社会的役割のなかに組み込まれ、国民国家は存続しながらも、複雑な国際組織網のなかに組み入れられてきている。それゆえに一国支配ないしは少国支配は必要でないばかりか、こんにちの複雑な問題をとり扱うには非生産的なものとなっているのである<sup>9)</sup>

表1 二つのパラダイムによるUNの対照的な論じ方の概要

理論構築のための課題	現実主義の立場	地球政治の立場
1. 国際関係における分析レベル	単一レベル国家間	三レベル ・グローヴァル・システム ・超政府間・多国家間 ・亜・国家間
2. 分析の単位としてのUNの性質	集团的、還元的手法による処置	環境への対応システム、ホリズムによる処置
3. UNの主要な決定力	・国家権力 ・軍事力と経済力 ・UNへの外生的な力	権威によって支えられる内発的動員と、十分な投票を獲得することによる正当な議案
4. UNへの非政府機関の必要性	力ないし投票の不足ゆえに最少限度の効果	事務局、非政府アクター、国際非政府アクター等が実質的影響力をもつ
5. UN事務局の性格	加盟国家の下位機関	システム入力とは別の独立したアクター
6. UN決議の対外的影響	国内的権力構造を助長するかまたはそれに挑戦することができないゆえに最少限度	政治ないしアクターを強化し、保障するか、弱めるかいずれかを拒否する
7. 諸国家の国内政治とUNとの関連	対外的関係は外相のもとで展開し、国家利益を保持するゆえに最少限度	政府への与えられた相互作用を高める可能性があるとし、伝達手段によって効果は調整しうる。

[出所] Peter Willetts, "The United Nations and the transformation of the Interstate system," Barry Buzan and R.J. Barry Jones (eds.), *Change and The Study of International Relations : the Evaded Dimension*, Frances Pinter, 1981, p. 109 が詳しい。

その端的な事例は、政府間・非政府間国際組織の増加傾向によってしめされる(図・1)。

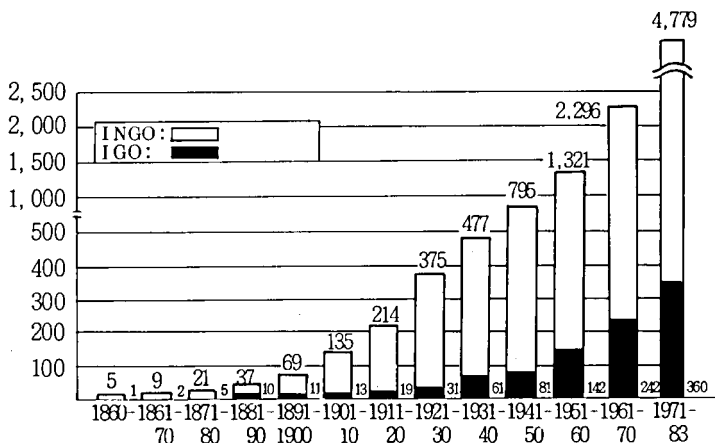
こうした国際組織の端的な増加ばかりではなく、その形態もまた多様であることがわかる(表・3)。その類型化を試みると表・2のように分類できる。

こうして、国際組織の数的増加とともに、分野の多様性が明らかにされ、世界秩序と国際組織との相互関連性がよくしめされているといえる。そこには、国際

表 2 国際組織のタイプ

目的 参加型態	専門的	一般的
制限的	1. 全米保健機構 アジア放送連盟	2. アフリカ統一機構 欧州連合
普遍的	3. 世界保健機構 (WHO) 世界放送連盟	4. 国連 国連システム

図 1 国際政府機関 ( IGO ) と国際非政府組織 ( INGO ) の増加パターン ( 1860 - 1983 )



〔出所〕 Werner J. Feld, *Nongovernmental Forces and World Politics*, N, Y, Praeger, 1972. p. 177 と Union of International Associations (ed.), *International organization Participation*, Vol. 2, 1983. K.G.Saur. を参考に作成した。

組織のネットワークが形成され<sup>10)</sup> 相互依存関係の深化を読みとることができる。さらには、相互に依存し合うだけではなく、いまや国際組織がメタ・パワーとしての役割をもち、国際的レジームとしての機能を保持しつつあるのである。<sup>11)</sup> いずれにしても、世界システム変容過程のなかで国際組織の動態を明らかにする意味がここに存するように思われる。

ところで国連総会を中心とする、安全保障理事会とその傘下の国連緊急軍、総会事務局およびその傘下の各種専門機関、経済社会理事会および傘下の専門機関、



表 3 分野別による専門的国際組織（ I G O ）の成立時期

分 野	1960年以前に成 立した I G O の数	1960 - 75年	1975現在の合計
文献 / 資料 / 新聞	—	2	2
宗教 / 人種	—	—	—
社会科学 / 人文科学	—	—	—
国際関係	2	1	3
政治学	—	—	—
法 / 行政	15	8	23
社会保障	9	2	11
職業 / 雇用	—	1	1
労働組合	—	1	1
経済 / 財政	17	34	51
商業 / 工業	13	12	25
農 業	29	15	44
運輸 / 旅行	18	8	26
技 術	6	5	11
科 学	13	8	21
健康 / 医療	5	6	11
教育 / 青少年	3	8	11
芸術 / 文学 / ラジオ / TV	3	3	6
スポーツ / 余暇	—	—	—
環 境	1	3	4
開 発	1	6	7
婦 人	1	—	1
コミュニケーション	10	8	18
軍 事	5	1	6
合 計	151	132	283

[ 出所 ] Marjo Hoefnagels, "Growth of International Organizations Since 1945: Interpretations of Quantitative and Qualitative Evidence," Rüdiger Jütte and Annemarie G. Jütte (eds.), *The Future of International Organization*, Frances Pinter, 1981, p. 30.

国際司法裁判所、信託統治理事会をもって構成されるものが、いわゆる国連システムなのである。この国連システムは、すでにふれたようにこんにちの世界秩序を構成する主要なアクターである。この行為体が、そのシステム変容の渦中におかれていることも明らかである。とりわけ行為主体たる国連システムの機能作動が鈍くなる要因として、行財政改革案に示めされているように「先進国病候群」による問題がつきつけられている。もちろん、行財政改革によって国連システムがその機能をふたたびとりもどすことができることが望ましい。<sup>12)</sup>こうした方向性をもってデクエヤル国連事務総長はモラトリアム宣言を発表し（83年10月7日）、その能率向上と予算の抑制を訴えた。財政問題はきわめて政治的枠組をもつものであって、<sup>13)</sup>単に小手先の数的、量的手段をもって解決をみるものではないし、ましてや正統性の危機をまえにしてあえて、その構造が内包している問題を等閑視することになるならば、その限界がより明らかにされるだろう。なぜなら構造によって生起する問題は、不均等な配分システムによる漸進的な組織の肥大化現象であり、国連活動の政治化傾向による。それゆえに行財政改革だけでは、これら問題を先送りすることになり、かえって政治的摩擦を助長したり、援助機関にとどまることによって秩序全体の相互作用の影響の波をもろにかぶることになる。そこで国連システム<sup>14)</sup>を検討するにあたって、まずはじめにシステムの全体構造について述べ、のちに現在とり扱われている行財政問題にふれ、それを支える官僚政治とそのプロセスについて述べ、問題をさぐりながら改革の方向性について言及することにしよう。

- 1) 武者小路公秀監修『国連を考える』潮出版社、1983年をあげておく。
- 2) この点については Evan Luard, *A History of the United Nations, Vol. I, the year of Western Domination 1945-55*. Macmillan Press. 1982, pp. 404 が詳しい。また、桑原輝路『国際連合の話』平和冊子No.4、広島平和文化センター、昭和57年1-120頁が基本的文献となる。
- 3) 武者小路公秀「試練に立つ国連」『世界』1978年、6月号、90ページ。  
Alan Wolfe, *The Limits of Legitimacy*, Free Press, 1977, pp. 214-224.
- 4) Kurt Jacobsen, "Sponsorships in the United Nations," *Journal of Peace Research*, No. 3, 1969, p. 235.
- 5) Irving Louis Horowitz, "The Norm of Illegitimacy-Ten Years Later," Bogdan

- Denitch (ed.), *Legitimation on Regimes*, Sage, 1979, p. 25.
- 6) Ibid, pp. 28–29.
  - 7) Peter Willetts, “The United Nations and The Transformation of the Inter-State System,” Barry Buzan and R.J. Barry Jones (eds.), *Change and the Study of International Relations*. Frances Pinter, 1981, pp. 107–109.
  - 8) Stanly Hoffmann, “International Organization and the International System,” *International Organization*. Vol. XXIV, No. 3, 1970, p. 405.
  - 9) Harold K. Jacobson, *Networks of Interdependence*, Alfred A. Knopf, 1979, p. 415.
  - 10) Kjell Skjelsbæk, “Peace and the Structure of the International Organization Network,” *Journal of Peace Research*, No. 4, 1972, pp. 315–331.
  - 11) Lawrence V. Gould, Jr. “International Organization in the World System : Notes Toward an Analytical Framework,” *International Interactions*, 1978, Vol. 4, No. 4, pp. 347–362. レジューム論については最近, Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell U.P. 1983. がひとつのまとまった論文集として出版されている。
  - 12) Ronald I. Meltzer, “UN Structural Reform : Institutional Development in International Economic and Social Affairs,” Toby Trister Gati (ed.), *The US, The UN, and The Management of Global Change*, New York U.P. 1983, pp. 239–262.
  - 13) Inis L. Claude, Jr. “The Political Framework of the United Nations’ Financial Problems,” Leland M. Goodrich and David A. Kay (eds.), *International Organization : Politics & Process*, The University of Wisconsin Press, 1973, p. 107.
  - 14) 国連システムを図式化すると図1のようになる。  
これをさらに四つのレベルに分けてみると図2のようになっている(出所: Mahdi Elmandjra, *The United Nations System : An Analysis*, Faber & Faber, 1973, pp. 110–111)。

図 1

● 国連の主要機関

- その他の国連機関
- 専門機関およびその他の国連関係自治機関

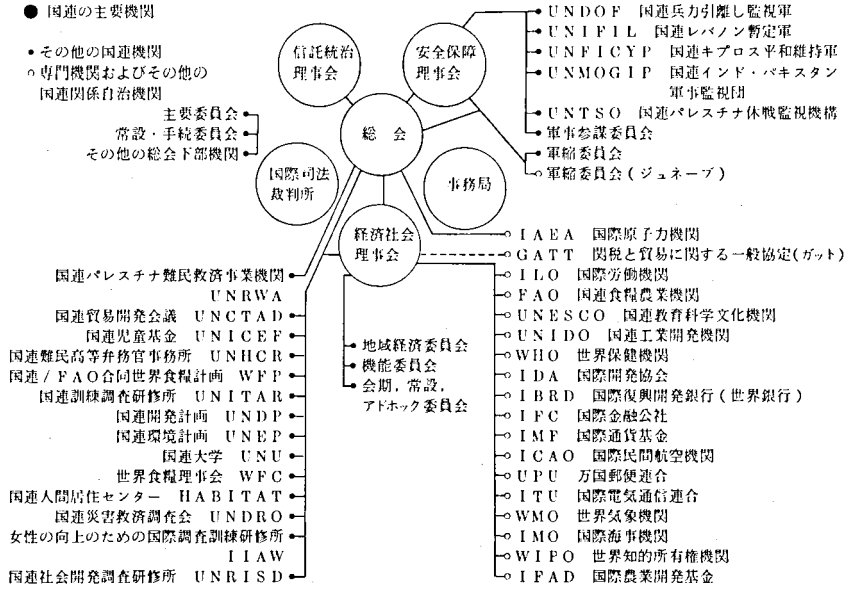
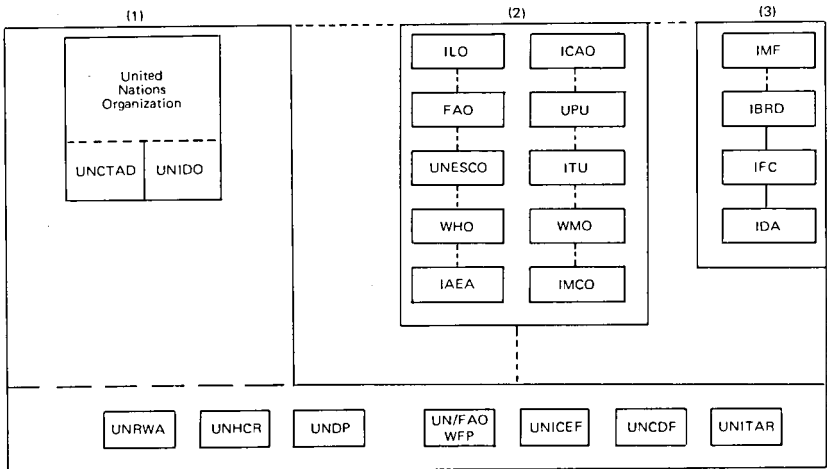


図 2



## 2. 中心－周辺関係を助長する国連システムの階層性について — その1

さきにふれた世界秩序は、おのずから国際政治システムを内包し、かつそれと同様に垂直的構造をもっている。国際政治におけるこの垂直的構造は、超大国を中心とする先進工業諸国によって管理の中枢が形成され、非西欧地域たる後進的諸国を周辺とする権力関係によって形成されているのである。とくに、先進工業諸国が主としてその勢力圏を保持する後進地域においては、権力的支配と政治的、軍事的、社会的従属という浸透作用によって格差が助長され、その結果、固有の諸価値や政治文化が変容されたり、破壊されたりする。ここに不均等な秩序体系が維持されてこんにちにいたっていることになる。<sup>1)</sup>この不均等な秩序体系が、不公正や不平等な関係を維持・強化するための温床となり、よって社会発展を歪め、格差拡大に拍車をかけているのである。

この秩序体系は、世界資本主義システムにおいてもまた共通し、「南北問題」という経済的格差に代表される不均等な支配と従属関係をつくりだしてきたのである。こうした国際経済・政治・社会秩序を総体的にとらえたものが世界秩序なのである。

世界をとり囲む支配構造に内在する中心性と周辺性を対象とする平和研究において、帝国主義の構造理論<sup>2)</sup>従属理論<sup>3)</sup>や世界システム論<sup>4)</sup>といった諸理論が存する。なかでも国連システムとの関連を考えた場合、ガルトゥングの帝国主義論は、静態的な分析モデルとしての有効性をもっているのにもかかわらず、動態的分析力が決定的に欠けるといった難点がある<sup>5)</sup>。

かつてガルトゥングはその理論のなかで、世界秩序の帝国主義的相関関係を分析し、その内的連関効果を明らかにする際に、経済的、政治的、軍事的、コミュニケーション、文化的諸型態にわたってメスを入れることを不可欠とした。そして、帝国主義の発展段階を三つの段階に分けたなかで、未来秩序における帝国主義的相関関係の指標それ自体の根拠が乏しいものであった。それゆえに、ガルトゥング・モデルの有効性が全面的に否定されかねない。たしかにこのシェーマの壮大さないしは斬新さは一時期を画するものであった<sup>6)</sup>が、こんにちでもその影響は平和研究に残っており、より精緻なものにする必要があるように思われる。

国連システムは、行為主体である国民国家の第三者機関であるがゆえに、世界秩序ほどその構造分析が単純におこなわれるものではない。しかしその秩序構造からの政治的影響や相互作用などが反映される場であることは否定できないゆえにより難解な対象である。

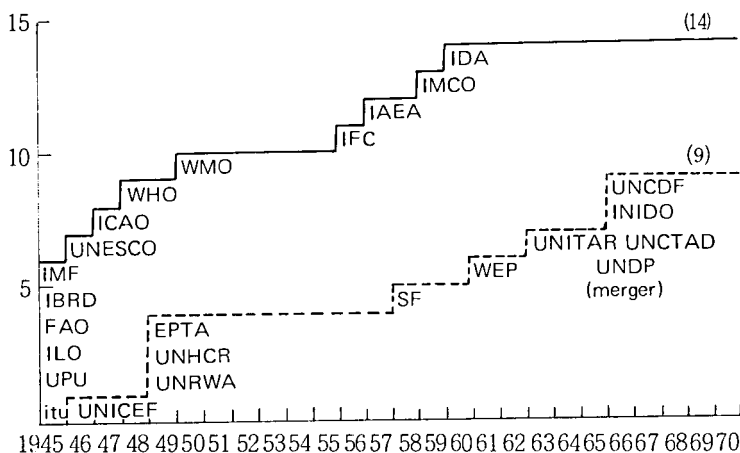
ところで、ガルトウングのしめした「新・植民地」という現段階において果たす国連システムを中心とした一般的な国際組織の組織的關係が、帝国主義的な相関関係を維持・発展させることになるかをここでは検証することにしよう。

かくして本論では世界的規模で発展する国際組織による帝国主義的な相関関係を実体論の立場から分析してみよう。国連経済社会理事会の国連行政調整委員会報告書1976年を中心として、国連システムの配置の構図をまず検討することにしよう。

国連システムは、少なくとも14の機関と18の専門機関を中心として構成されている。この22機関に、国連広報センターなどを加え、その世界地図をまとめてみたのが表・4である。もちろん、こうした世界地図を国連広報センターは、*Descriptive map of the United Nations*として毎年のように発表しており、一般的知識を獲得するためにはたいへん有益である。

図・2で明らかなことは、第一に、新興独立国が誕生すればするほど、あるいは

図2 国連機関計画と専門機関設立の推移(1945-70)



[ 出所 ] Mahdo. Elmandjra, *The United Nations System*, Faber & Faber, 1973, p. 119.

表 4 国連組織の配置

機 関	地 域	本 部							出 先							計	
		(2) ア メ リ カ	(3) ヨ ー ロ ッ パ	(4) ア ジ ア	(5) ア フ リ カ	(6) ラ ア メ リ カ	(7) ソ ン 連 ・ 東 欧	(7) 中 東	(1) ア メ リ カ	(2) ヨ ー ロ ッ パ	(3) ア ジ ア	(4) ア フ リ カ	(5) ラ ア メ リ カ	(6) ソ ン 連 ・ 西 欧	(7) 中 東		
国 際 連 合	国連訓練調査研修所 UNITAR	1															1
	地域経済機関							1	1	1	5	6		1	15		
	国連開発計画 UNDP	1						1	2	21	47	27	2	18	119		
	国連人口活動基金 UNFPA	1							1	10	6	6		2	26		
	国連児童基金 UNICEF	1							4	22	23	7		8	65		
	国連難民高等弁務官事務所 UNHCR		1					3	12	6	18	3	1	3	47		
	国連パレスチナ難民救済事業機関 UNRWA							1	1	2		4		21	29		
	国連貿易開発会議 UNCTAD		1						1						2		
	国連環境計画 UNEP				1				1	2	1	1	1	2	9		
	国連工業開発機関 UNIDO		1						1		6	12	8	4	32		
	国連大学 UNU			1					3	6	1	2	1		14		
	国連/PAO合同世界食糧計画 WFP		1						1	2	14	38	15	10	81		
	ILO 国際労働機関		1						3	5	9	11	8	5	47		
	FAO 国連食糧農業機関		1						2	1	24	53	37	13	131		
	UNESCO 国連教育科学文化機関		1						1	1	5	8	7	1	25		
	WHO 世界保健機関		1						3	1	22	30	33	11	101		
	IBRD 国際復興開発銀行(世界 銀行) IDA 国際開発協会		1						2	3	8	11	2	1	28		
	IFC 国際金融公社																
	IMF 国際通貨基金		1						1	2					4		
	ICAO 国際民間航空機関			1						1	1	2	2		7		
	ITU 国際電気通信連合			1											1		
	UPU 万国郵便連合			1											1		
	WMO 世界気象機関			1											1		
	IMCO 政府間海事協議機関			1						1					2		
	WIPO 世界地的所有権機関			1						1					2		
	IAEA 国際原子力機関			1						1	3				5		
広報センター									1	9	9	20	10	4	4	58	
国際司法裁判所			1												1		
計		7	16	1	1			1	28	59	160	291	173	13	105	855	

Regional and Branch Offices, co-ordination IR. 1169/23, July, を参考にして作成した。

は新たな国際的問題が生起すればするほど、各機関およびその出先機関の数が増加してこんにちにいたっているといえる。第二に、出先機関の形態を細かく分類していくと、多種多様であることがわかる。第三に、もっとも特徴的なことであるが、25の機関のうち、欧米に本部をおいている機関は、全体の約88%であり、わずかにアジア、アフリカ、中東に各1機関ずつという状態である。これに対して、世界をとり込む国際問題の多くが第三世界地域で起っていることを考えるならば、これら地域への出先機関が圧倒的に多くなることは避けられないが、問題解決にあたる最終的機関の圧倒的な部分が先進諸地域に集中しているという現実を無視することもできない。第四に、これら機関配置の世界的構図は、奇妙にも国際政治の秩序構造と密接に関連している（この点については、さらに分析する必要がある）。以上の諸点が、この表を作成する際に明らかになったことである。つぎに、各国家の国連システムへ参加数と、設置されている機関の本部数、および人口100万人あたりの国連機関職員数を割り出してみよう。なかでも西欧先進諸国が、圧倒的に多く参加し、またヨーロッパ諸国のうちでもフランス、ベルギーなどが多くの本部をもち、そこで多くの職員数をヨーロッパ諸国が提供している。それゆえに、国連システムが先進諸国によって植民地化されようとしている<sup>7)</sup>実体であるとは単純にいけない。国連システムは、少なくともこうした側面とともにシステム内の階層的秩序ないし行政的・財政的側面からの分析をもって、はじめてその実態が明らかにされるからである。

巨大な市場となりつつある国際会議は、同一構造ないし相同関係を備えもつために、政府間、非政府間を問わず、非領域的（non-territorial）システムを形成してきている。この非領域的システムの成長と領域システムの成長によって権力関係が生じ、その結果、国連システムのような政府間組織と非政府間組織との間に2つの中心一周辺関係という規制ピラミッドをつくることになる<sup>8)</sup>（図・3）。こうした秩序関係を精緻化したのがバイリネンである<sup>9)</sup>。彼は、国際組織における財政とスタッフ規模を基礎として、国際組織間秩序をランクづけし、その階層性を明らかにした。なかでも、彼は国連システムが、超大国による多極の支配体系であることをしめした。この超大国による多極の支配システムは、必然的に垂直的な支配構造をとまなう<sup>10)</sup>ものであり（図・4）、かつそれは、活発化する問題



図 3

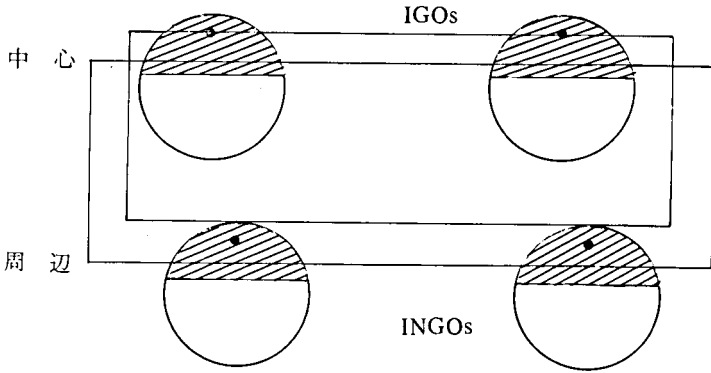
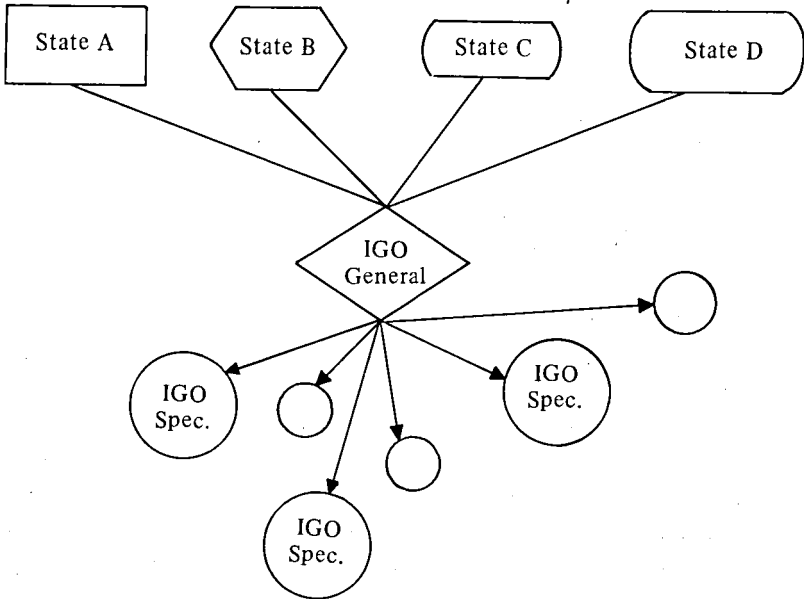


図 4 国連システムをめぐる中心-周辺関係の構造モデル



[ 出所 ] Marjo Hoefnagels, "Growth of International Organization Since 1945," R. Jütte and A.Grosse-Jütte (eds.), *The Future of International Organization*, Frances Pinter, 1981. p. 26.

領域の推移とも関係するのである。例えば、1960年は、農業分野をはじめとして通信、経済、法、行政といった領域の順位であったものが、1975年段階では、財政をはじめとして商工業、科学といった分野が上位をしめるようになってきているのである。

さらに、国連システムに限定してみるならば、その秩序体系は、のちに詳述するように財政的サポートときわめて深く結びつき、国連組織の当面している財政問題がいわゆる新国際経済秩序（NIEO）と不可分な関係におかれ<sup>1)</sup>構造的であるといえる。

いずれにしても、こうしたことから国連システムを中心とする秩序体系の一端は、すでに明かなように、その世界的な配置の構図、および問題領域の推移、さらには領域を特定することが非常に困難となる組織（=機関）間の規制ピラミッドの形成などによって維持、発展してきたといえる。国連システムはしたがって、たんなる組織体の集合体のみにとどまるのではなく、階層的な秩序を保持していることになる。

- 1) 拙稿「国際的情報・コミュニケーションの相互依存構造」鴨武彦、山本吉宣編『相互依存の国際政治学』（第二版）有信堂、1982年、199-237ページ。
- 2) Johan Galtung, "A Structural Theory of Imperialism," *Journal of Peace Research*, 1971, No. 2, pp. 81-118.
- 3) 代表的で、入手しやすいものだけをあげておく。  
Samir Amin, *L'accumulation a l'Echelle mondiale*, 1970. Antropos. 邦訳、野口祐他訳『世界資本蓄積論』、1979年、野口、原田金一郎訳、『周辺資本主義構成体論』、1979年、原田金一郎訳『中心=周辺経済関係論』、1981年、いずれも柘植書房。  
Andre Gunder Frank, *Underdevelopment or Revolution*, 1975, 大崎正治他訳『世界資本主義と低開発』、1976年、柘植書房。  
Theotomio Dos Santos, *Imperialismo Y Dependencia*, 1978, 青木芳夫他訳『帝国主義と従属』1983年、柘植書房。  
Andre Gunder Frank, *Lumpen-Bourgeoisie and Lumpen-Development*, Monthly Review Press. 1972. 西川潤訳、『世界資本主義とラテンアメリカ』1978年、岩波書店。  
Alain Touraine, *Les sociétés dépendantes*, 1976, Duculot. (新泉社より訳出予定である)。
- 5) Volevi Arosalo and Raimo Väyrynen, "Financial and Industrial Oligarchy: Present Structure and Some Trends", *Journal of Peace Research*, 1973, No. 1, pp. 1-35. Karl W. Deutsch, "Theories of Imperialism and neo-colonialism," Steven J. Rosen and James R. Karth (eds.), *Testing Theories of Economic Im-*

perialism, Lexington Mass, 1974, pp. 15-33.

- 6) 西川潤『多国籍企業と第三世界』毎日新聞社, 1976年が詳しい。
- 7) Johan Galtung, "Non-Territorial Actors and the Problem of Peace," *Paper prepared for the World Order Models Project*, 1973.
- 8) Johan Galtung, "Non-territorial actors : the invisible continent," George Abi-Saab (ed.), *The Concept of International Organization*, unesco, 1981, pp. 67-75. 図表は77ページ参照。
- 9) Raimo Väyrynen, "Stratification in the System of International Organizations," *Journal of Peace Research*, 1970, No. 4, pp. 291-309.
- 10) Marjo Hoefnagels, "Growth of International Organizations Since 1945 : Interpretations of Quantitative and Qualitative Evidence," Rüdiger Jütte and Anemarie Grosse Jütte (eds.), *The Future of International Organization*, 1981, Frances Pinter, pp. 14-36.
- 11) John P. Renninger, "Restructuring the UN System," Harold K. Jacobson and Dusan Sidjanski (eds.), *The Emerging International Economic Order*, 1982, Sage, pp. 257-277.

### 3. 行・財政問題と国連システム—その2

国連システムの階層的秩序を、先進諸国に本部がおかれ、後進的地域に多くの出先機関が配置されているということだけをもってして論証することはできない。この階層的秩序を支えるものとして考えなければならないことは、行・財政をめぐる構造的問題である。国連システムは、その創設の過程でも明らかなようにこんにち等しく先進国がかかえている、いわゆる「先進国病」の余波をうけているといえよう。

国連システムの中核を荷なうのは、ニューヨークを根拠地とする国連本部である。この国連本部は、各機関がそれぞれ独立した機関であっても、それぞれ連繋し合っているがゆえに、国連システム全体のいわば統治機関であるとみることができる。こんにちの「先進国病」の特徴は、国家の統治能力が内外にわたって低下し、国家の正統性自体が問われ、統治機構に関する公式的側面、つまり憲法規範とインフォーマルな現実、すなわち憲法実体とがすくなく乖離し、現実的次元における行政国家への不可避的な傾斜をおこしていることに起因する。もっとも顕著なことは、行政部の量的拡大、なかでも行政組織の膨張と行政の人的・

物的手段の増加であり、これがやがて質的に変化し、行政機能の官僚制化と中央集権化をへて政治化にむかう事態が生じたことである。とくに官僚制化と中央集権化とを相携えることによって、行政国家化の核心たる行政の政治化が進行した。行政機能およびその担い手たる行政部の国家政策過程における中心的地位への進出によって、行政活動の政治的意義の肥大化に拍車をかけることになる。<sup>1)</sup>この結果、財政危機を招来する遠因とみなされるようになり、改革の矛先がむけられることとなる。財政危機とは、本来不可避的な支出決定メカニズムのもとで経済が構造変化の後遺症として生じたものである。<sup>2)</sup>

国連の場合は、歳出決定の実質的な政策決定のほとんどが、テクノクラート層によってしめられ、毎年度の予算編成は、各機関間の既存のバランス維持を最優先視し、微調整的なものであった。これは先進諸国の諸施策と近似しており、行財政問題の方策を国連システムのうちに見いだすこともできるのである。

国連事務総長ひきいる国連事務局を国連の執行機関としてみると、その責任の拡大は国連全体の活動範囲が拡大されていくことの必然的な帰結なのである。<sup>3)</sup>が、こんにち行政部門の比重が日増しに増加してきている。国連職員は、創設当初1,200人でスタートしたが、いまやその数は9,300人に達し、専門機関を加えると3万3,000人(1975年現在)にいたっている。そこには、国連の悲劇的な質の退化の広がり、慢性化する全般的な財政状態から行政管理上の問題までが大きく浮上することになった。この点は、すでにみたデクエアル現国連事務総長のモテトリアム宣言にも明確にしめされている。国連システムにとって避けることのできない行財政問題は、その構造すら揺さぶりがかねない状態にきている。

19世紀に創設された国際組織の組成国の意図は、組織に最少限の独立的機能のみを委託することであった。それゆえ組織は行政活動だけをおこない、組織の共同意思は、すべての組成国の個別意思の集合力として表示され、これをうけるのが当該行政連合の職員に委ねられた<sup>4)</sup>のである。

しかしながら国際組織の事務局は、元来自己に付与されていた役割を超えて大きく成長してきた。その増大する力の淵源は、その職員が組織の装置を国家代表よりも熟知していたからにはほかならない。委員会活動の調整や世論操作(つまり、組織課題の自己表現)を任せられ、組織内で自国の代弁者となるのである。そのた

め大国はできるだけ多くの官吏を事務局に派遣することによって、事務局を支配しようとする。その結果事務局が権力闘争の場となる。

もちろん国連を含むすべての国際組織は、その職員が本国の指示に従わないことをむしろ強く求められ、組織のみに責任を負うことを規定している。さらに事務局内で優位な地位を手に入れようとする各国に規制を加え、その構成員を広汎な地理的配分にしながら求めている<sup>5)</sup>。選考基準に加えて、さらに忠誠義務、法的保護、特権および免除規程等が定められているのだが、現実には前述したような傾向をもっているように思われる。

一方、財政の問題には、分担金、公債、固有収入、予算権などがある。分担金の比率は、たいてい国民所得を目安として、兌換通貨によって支払われなければならないが、財政能力によってその比率が決定される。しかしながら、すでに述べたように行政費（職員の俸給、会議開催費、出版物印刷費など）が、全予算の約80%を占めるような状況に至っては、予算権をめぐって政治的影響を及ぼそうとする傾向が強まることは必然である。

ところで、こうした行・財政問題が叫ばれだしてきたのは、1960年頃からであったが、なかでも国連の人的構成について共産圏諸国やアジア・アフリカの後進諸国が事務局に対して圧力を強めたことにはじまる。そこでまず人的構成の問題からみてみることにしよう。

### 3・1 国連システムの人的構成

国連システムにかかわる諸機関に従事する人々を通常国際公務員と呼んでいる。この国際公務員は、国連の共通給与制度に加入しているILOなどの9つの専門機関およびIAEA、GATTの総計12機関と、その他に独自の給与制度を採用しているものに大別できる。国際公務員のカテゴリーは、原則として、官職と職員の二つに分類されている。すなわち、専門職員と一般補助職<sup>6)</sup>である。しかし、国連、ILO、IAEAでは肉体労働者（manual workers）や保安管理職を別に設けているほか、国連ではとくに警備職（security service）および現地技術援助職（field service）が設けられている。またUNICEFでは、現地採用で自国勤務しか服さない者を対象とする現地専門職（local professional）の制度を取り入れているし、JNRWAではパレスチナ難民救済に携る当該国の公務員にた

いて8種のカテゴリーを設定しており、個別の給与体系を定めている。

ところで、こうした国際公務員が国連システム内でいかなる配置をともなっているかをみたのがつぎの表・5である。こうした人員の算定はすでにのべたように、国連方式といわれる分担金を基礎に定められている（専門機関では必ずしもこの方式を採用していない）が、分担金比率を超えた人員を有する国もある。

表5 国連職員の国籍別状況(1982.6.30現在)

順位	国名	合計(人)	望ましい範囲(人)			判定	分担率(%)	分担率順位
			(下限)	(中位点)	(上限)			
1	アメリカ	504	409	~ (481)	~ 553	○	25.00	1
2	ソ連	208	224	~ (268)	~ 313	△	12.22	2
3	フランス	141	107	~ (126)	~ 145	○	6.51	5
4	イギリス	113	78	~ (92)	~ 106	◎	4.67	6
5	日本	101	161	~ (189)	~ 217	△	10.32	3
6	西ドイツ	100	140	~ (165)	~ 190	△	8.54	4
7	イタリア	65	62	~ (73)	~ 84	○	3.74	7
8	カナダ	62	59	~ (70)	~ 80	○	3.08	8
9	中国	57	33	~ (38)	~ 44	◎	0.88	16
9	フィリピン	57	4	~ (10)	~ 15	◎	0.09	48
11	インド	54	13	~ (19)	~ 25	◎	0.36	31
12	オーストラリア	47	36	~ (42)	~ 49	○	1.57	11
13	アルゼンチン	36	17	~ (23)	~ 28	◎	0.71	23
13	タイ	36	4	~ (10)	~ 15	◎	0.08	52
13	チリ	36	3	~ (9)	~ 15	◎	0.07	53
16	オーストリア	35	15	~ (21)	~ 27	◎	0.75	20
17	スウェーデン	34	27	~ (33)	~ 38	○	1.32	14
18	オランダ	33	33	~ (39)	~ 44	○	1.78	10
19	スペイン	32	34	~ (40)	~ 46	△	1.93	9
20	スイス	28	-	-	-	-	-	-
その他		1,216	-	-	-	-	-	-
合計		2,995	-	-	-	-	-	-

(注1) 本表は、国連資料(A/37/143)に基づく。

(注2) 判定

◎ 望ましい範囲の上限を上回る状態にあることを示す。

○ 〃 内にあることを示す。

△ 〃 の下限を下回る状態にあることを示す。

(注3) ソ連には白ロシア、ウクライナを含む。(ソ連10.54%、白ロシア0.36%、ウクライナ1.32%)

出所：野口晏男「国際連合の行・財政問題」『海外事情』1983年5月、14ページ。

たとえばインド系職員は、その割当数の上限以上を擁して、「インディアン・マフィア」と呼ばれて非難されたり、エジプトやチュニジア系職員が超過人員としてたびたび非難されている。

こうした人員増加の原因は、管理職に当該国の職員が任用された結果、自国系職員を優遇するといったことだけではなくて、国連加盟国数の増大や国連の主たる任務である平和維持活動が低落し、60年代から急速に拡大した経済開発活動に伴うものである。もちろんこれに呼応して、国連が費やした費用も同じ傾向にある。ちなみに、1946年から70年のあいだに費やした費用は、平和維持活動が約10億ドルであるのにたいして、専門機関を含む経済・社会問題に約75億ドルであった。

さらに、これら一般行政職に加えて、国連の全機関の翻訳および通訳職の数は、専門職総数の14%を占め、約1,200名の職群を形成している。国連の共通公用語は、中国語、英語、仏語、スペイン語およびロシア語の5ヶ国語であったが、1973年よりアラビア国が認められ、加えられている。これら職員が一般行政職への転換を希望する場合もかなりある。これら職員の構成はつきにどのようになっているのだろうか。

専門職以上の職員の出身国別の上位10ヶ国は、イギリス（1,924名）、アメリカ（1,710名）、フランス（1,619名）、インド（604名）、ドイツ（557名）、ソ連（539名）、オランダ（505名）、ベルギー（502名）、カナダ（449名）、スイス（377名）となっている（給与特別委員会の特別調査結果）。表・6は職員の役割別数をしめたものである。また、事務局の構成人員だけをとってみても、日本を除いて構成国は同じである（表・5）。したがって、ここで明らかなのは、国連の政策決定過程に参画しうる重要ポストは、これら主要な諸国によって占められているということである。つまり、ここでも、国連システムの階層的秩序体系を維持する人的機能が存在することをみとめることができよう。

さらに階層秩序体系を物語るものとして、つぎのような表・7がある。これはこれまでの任命された総長ないし総裁の出身国および在任期間、就任年齢、事務局担当年数を表にまとめたものである。さらにそれを各国別にしたものが表・8である。

表 6 国連職員 の 役 職 別 数

地 域	USG		ASG		D-2		D-1		P-5		P-4		P-3		P-2		P-1		小 計		合 計
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
アフリカ	6		2	1	11		38		2	92	9	111	22	109	14	54	3	7	51	430	481
アジア・太平洋	6	1	6	14	4	53	4	53	6	84	19	89	37	58	46	63	9	11	122	384	506
東 欧	2	1	1	16	23	3	44	2	92	6	99	4	26				1	15	304		319
西 欧	7	1	8	15	8	53	6	121	39	153	60	100	53	57	9	5	177	519			696
ラテン・アメリカ	3	1	1	11	1	22	3	51	16	46	24	40	19	23	5	63	202				265
中 東	2		6	2	16	2	34	8	28	10	25	5	9	1			28	120			148
北米・中米	1	1	5	2	12	6	34	19	93	47	126	75	99	57	29	11	7	218	406		624
そ の 他							1	1	6	1	10	4	4	7	4			13	25		38
小 計	1	27	2	23	4	85	21	240	52	525	141	655	238	534	205	265	33	36	687	2,390	3,077
(%)	3.6	96.4	8.0	92.0	4.5	95.5	8.0	92.0	7.4	92.6	17.7	82.3	30.8	69.2	43.6	56.4	47.8	52.2	22.3	77.7	
合 計	28		25	89	261		567	796	772	470	69	3,077									

注 1) 略号はつぎのとおりである。また F = 女, M = 男をさす。

注 2) “地理的配分”の原則は、国連職員の国別構成に偏向のないよう、出来る限り広い地理的範囲から職員を採用する原則をいう。この原則は特殊語学専門職員、秘書およびタイピストなどの一般事務職員(G級)等を除いた専門職員以上の職員に適用される。ちなみに、この原則の対象とならない一般事務職員なども含めた全職員数は、16,155名である。

注 3) ソ連には白ロシア、ウクライナを含む(分担率:ソ連10.54%,白ロシア0.36%,ウクライナ1.32%)。

出所:第38回国連総会に事務局より提出された資料(A/38/347)より。

名 称	略	名 称	略
事務総長	(SG)	専門職員	(P <sub>5</sub> )
事務次長	(USG)	専門職員	(P <sub>4</sub> )
事務次長補	(ASG)	専門職員	(P <sub>3</sub> )
部長	(D <sub>2</sub> )	専門職員	(P <sub>2</sub> )
部(次)長	(D <sub>1</sub> )	専門職員	(P <sub>1</sub> )



表7 1945-70年までの任命された総長ないし総裁一覧

名 前	国 名	機 関	在任期間	年齢	事務局 経 験
John Boyd Orr	United Kingdom	FAO	1945-48	65	0
Trygve Lie	Norway	UN	1946-53	50	0
Juilian Huxley	United Kingdom	UNESCO	1946-48	59	0
Eugene Meyer	United States	IBRD	1946-47	71	0
Camille Gutt	Belgium	IMF	1946-51	62	0
Albert Roper	France	ICAO	1947-51	56	0
John J. McCloy	United States	IBRD	1947-49	52	0
David A. Morse	United States	ILO	1948-70	41	0
Norris E. Dodd	United States	FAO	1948-54	69	0
Jaime Torres Bodet	<i>Mexico</i>	UNESCO	1948-52	46	0
Brock Chisholm	Canada	WHO	1948-53	52	0
Eugene R. Black	United States	IBRD	1949-62	51	0
		IDA	1960-62		
		IFC	1961-62		
Fritz Hess	Switzerland	UPU	1950-61	55	0
Leon Mulatier	France	ITU	1950-53	63	10
Ivar Rooth	Sweden	IMF	1951-56	63	0
Gustav Swoboda	Switzerland	WMO	1951-55	58	0
E.C.R. Ljungberg	Sweden	ICAO	1952-59	55	0
Dag Hammarskjold	Sweden	UN	1953-61	48	0
Luther H. Evans	United States	UNESCO	1953-58	51	0
Marcolino Candau	<i>Brazil</i>	WHO	1953	42	3
Philip V. Cardon	United States	FAO	1954-56	65	0
Marco A. Andrada	<i>Argentina</i>	ITU	1954-58	50	0
David A. Davies	United Kingdom	WMO	1955-	42	0
Binay R. Sen	<i>India</i>	FAO	1956-67	58	0
Per Jacobsson	Sweden	IMF	1956-63	62	0
Robert L. Garner	United States	IFC	1956-67	62	0
W. Sterling Cole	United States	IAEA	1957-61	53	0
Vittorino Veronese	Italy	UNESCO	1958-61	48	0
Gerald C. Gross	United State	ITU	1958-65	55	13
R.M. Macdonnell	Canada	ICAO	1959-64	50	0
Ove Nielsen	Denmark	IMCO	1959-61	66	0
U Thant	<i>Burma</i>	UN	1961-71	52	0
Rene Maheu	France	UNESCO	1961-	56	15
Edouard Weber	Switzerland	UPU	1961-66	50	0
Sigvard A. Eklund	Sweden	IAEA	1961-	50	0
George D. Woods	United States	IBRD	1963-68	62	0
		IDA	1963-68		
		IFC	1963-68		
Pierre-Paul Schweitzer	France	IMF	1963-	51	0
Jean Roullier	France	IMCO	1963-68	65	0
Bernard T. Twigt	Netherlands	ICAO	1964-70	52	7
Manohar B. Sarwate	<i>India</i>	ITU	1966-67	55	7

Michel Rahi	<i>Egypt</i>	UPU	1967-	55	17
Mohamed Mili	<i>Tunisia</i>	ITU	1967-	50	7
Addeke H. Boerma	Netherlands	FAO	9168-	56	20
Robert S. McNamara	United States	IBRD	1968-(82)	52	0
		IDA	1968-(82)		
		IFC	1968-(82)		
Colin Goad	United Kingdom	IMCO	1968-	54	5
Wifred Jenks	United Kingdom	ILO	1970-	61	39
Assad Kotaite	<i>Lebanon</i>	ICAO	1970-	56	0

表8 各国別任命件数

国名	任命件数	1958-70 任命率(%)	機関数	任命年	事務局経験 による任命率	在任期間	1966年の 分担金率
United States	12	25	8	57	9	6	31.90
France	5	60	5	58	40	4	5.56
Sweden	5	20	4	56	0	8	1.15
United Kingdom	5	40	5	56	40	3	6.58
Switzerland	3	33	2	54	0	7	0.81
Canada	2	50	2	51	0	5	2.89
<i>India</i>	2	50	2	57	50	6	1.69
Netherlands	2	50	2	54	100	6	1.01
<i>Argentina</i>	1	0	1	50	0	4	0.84
Belguim	1	0	1	62	0	5	1.05
<i>Brazil</i>	1	0	1	42	100	-	0.87
<i>Burma</i>	1	100	1	52	0	-	0.05
Denmark	1	100	1	66	0	2	0.56
Italy	1	100	1	48	0	3	2.32
<i>Lebanon</i>	1	100	1	56	0	-	0.05
<i>Mexico</i>	1	0	1	46	0	4	0.74
Norway	1	0	1	50	0	7	0.40
<i>Tunisia</i>	1	100	1	50	100	-	0.05
<i>Egypt</i>	1	100	1	55	100	-	0.21
平均	2	49	2	54	28	5	3

注) イタリックは第三世界諸国をさす。

出所: 表7・8はいずれも, Francis W. Hoole, "The appointment of executive heads in UN treaty-based organizations," *International Organization*, Vol. 30, No. 1, 1976, p. 95, p. 97.

ここでは、先進国が圧倒的優位のもとで各機関の代表者となっており、さきの国連システムの世界的配置とをてらしあわせれば、階層性のもつ意味がよく理解されることであろう。たしかに、第三世界からの職員登用がおこなわれているが、その組織の長はこんにちでも西欧優位の状態にある。また第三世界にとって職員数を数多く確保することは、国際社会において自国を認知させる効果をもっている反面、利益導入の温床を勝ちとることでもある。

こうした人員配置の問題は、必然的に人件費の増大に拍車をかけ、影響を及ぼすことになる。またそれは単に財政問題だけに還元されるのではなくて、官僚廃敗や不正行為といった行政全般にわたる問題を引き起こすことになる。<sup>7)</sup>

### 3・2 国連システムの財政問題

国連全機関、全組織にわたる人員の増大は、国連の財政を窮迫させる結果となったが、その原因をそれだけに帰するわけにはいかない。財政危機の構造は少なくとも5つのレベルで考えなければなるまい。まず第一のレベルは、世界経済の展開と国連システムとの関係である。分担金拠出の低下<sup>8)</sup>が叫ばれているが、これは、こんにちの「世界同時不況」という世界経済の構造的な問題から発している。それゆえに、各国政府が拠出すべき分担金率を、各国の国民所得率に依存する結果、停滞せざるをえないのである。つまり、国連への拠出金完納問題は、世界経済の動向とパラレルな関係におかれていることである。第二に、すでにその概要をみた職員増と給与支出の負担増ないし給与体系からの拘束的要因である。第三に、国連システム全体を維持、管理する予算体系と財政支出という基本的な問題である。第四のレベルは、財政支出決定過程と、それに伴う官僚機構という組織的要因である。第五は、「開発」、「援助」に伴う機構の増大と立案、実施過程における資金増である。これらすべてについて言及する紙幅は許されていないので、ここではとくに第三の分析レベルを中心にとりあげ、第四のレベルは次節にゆずることとする。

国連の財政支出は、政治、経済、社会、国際法および広報の4分野から成るプログラム、総会などの政策決定経費および管理費などから構成されている。また特殊項目として国連公債償還費があるが、実効予算枠のうち74%が人件費となっている(表9・10)<sup>9)</sup>

表 9 国連通常予算

	1980 / 81	1982 / 83
政 策 決 定	28, 114, 700ドル	38, 849, 500ドル
政 治 ・ 平 和 維 持	66, 912, 600	84, 326, 800
政 治 ・ 非 植 民 地 化	14, 855, 600	21, 106, 700
経 済 ・ 社 会 ・ 人 道 問 題	451, 714, 500	469, 918, 600
国 際 法	19, 585, 200	22, 018, 500
広 報	48, 818, 600	64, 635, 000
共 通 サ ー ビ ス <sup>1)</sup>	447, 680, 500	511, 002, 000
国 連 公 債 償 還 費	17, 056, 000	17, 220, 300
職 員 課 金	190, 367, 600	207, 802, 500
資 本 支 出	53, 740, 200	36, 081, 800
特 別 抛 出 <sup>2)</sup>	305, 700	—
計	1, 339, 151, 200	1, 472, 961, 700

1) 会議・文書サービスを含む

2) UNITAR 1980年赤字の通常予算による補填

3) 補正後予算ベース

表10 国連予算の要素別構成

(千ドル)

	1980 / 81	1982 / 83
給 与 ・ 諸 手 当	824, 794. 5( 71. 8)	944, 889. 1( 74. 0)
旅 費	30, 851. 3( 2. 7)	33, 052. 5( 2. 6)
委 託 費 ・ 謝 金	24, 133. 6( 2. 1)	27, 260. 5( 2. 1)
一 般 運 営 費	130, 649. 6( 11. 4)	147, 240. 2( 11. 5)
そ の 他	138, 354. 6( 12. 0)	124, 274. 0( 9. 7)
計	1, 148, 784 (100. 0)	1, 276, 716. 3(100. 0)
( 職 員 課 金 )	(190, 367. 6)	(229, 525. 5)

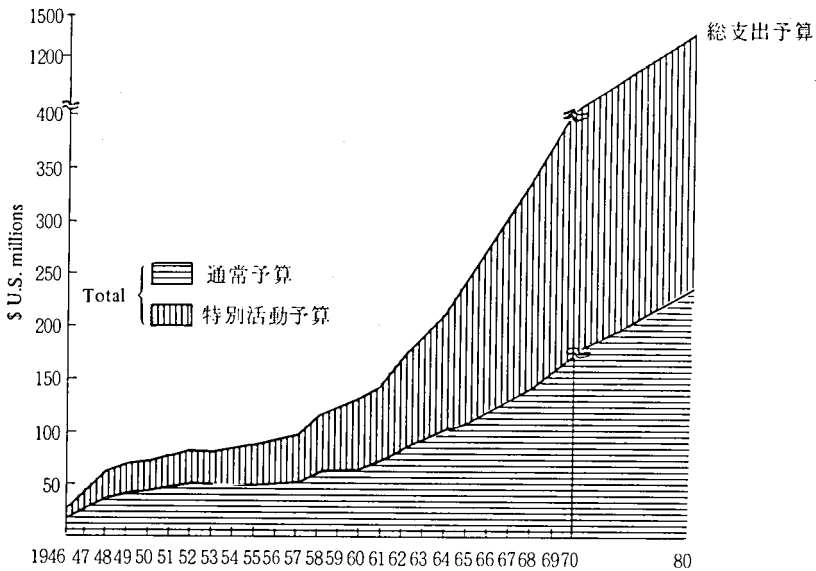
(注) 1982 / 83は当初予算ベース。

出所：いずれも野口晏男「国際連合の行財政問題」『海外事情』1983年5月, 13ページ。

しかしながら、ここで、人件費の高騰だけをもって財政支出の硬直性を主張したり、あるいはその解決方法として人員の配置変えないし削減によってこの問題が解決されるとは考えられない。財政支出の構造そのものの変革なくして、真の解決はありえず、人件費削減のみをもって改革にあたろうとすること自体に無理がある。それはまさに、臨調行革と規模こそ違い、発想そのものが類似したものである。ここでは、財政支出の構造的な問題にたいして試験的に接近してみよう。

国連システムの財政問題は1960年以降、こんにちにいたるまで慢性化しているが、<sup>10)</sup>これは単に参加国メンバーの増大のみによってもたらされたものではないことは言をまたない。それではまず、国連システムの財政の延びからみてみよう(図5)。

図5. 国連システム全体の財政支出(1946-1980)予算の延び



注) 単位 100万米ドル

出所: M. Elmandjra, *The United Nations System*, Faber & Faber, 1973, p. 256 と、UN (A/36/6) から作成した。

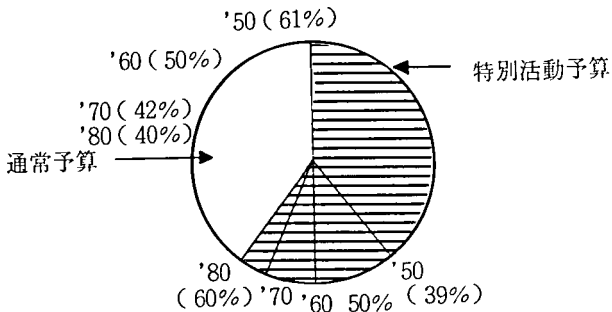
国連システム全体の財政支出のうち実質予算はたとえば1970年段階とこんにちの段階とを比較してみた場合、その20年間に約3.3倍の増加をしめしていること

表11 1946—70までの国連システムの通

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
UN	19.3	27.3	38.4	42.6	43.7	48.6	50.3	49.3	48.5	50.1	50.5	53.2	62.5
ILO	2.7	3.7	4.1	5.0	5.3	5.8	6.4	6.5	6.6	7.0	7.3	7.7	8.5
FAO	0.4	5.2	4.2	4.7	4.5	4.6	4.8	5.1	5.5	6.0	6.4	7.0	9.1
UNESCO	1.1	6.2	6.7	7.8	7.2	8.0	8.7	8.0	9.0	9.2	11.4	10.6	12.3
ICAO	0.7	1.7	2.3	2.3	3.0	3.0	3.2	3.1	3.1	3.3	3.4	3.9	4.0
UPU	0.1	0.2	0.9	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
WHO	0.1	1.7	4.4	4.8	6.1	6.3	7.9	8.1	8.1	9.2	10.0	12.1	14.0
ITU			0.9	3.0	1.6	1.4	1.6	1.5	1.3	1.3	1.7	1.5	1.9
WMO						0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
IMCO													
IAEA													3.9
小計	5.1	18.7	23.5	27.9	28.0	29.6	33.1	33.0	34.3	36.8	41.0	43.7	54.6
合計	24.4	46.0	61.9	70.5	71.7	78.2	83.4	82.3	82.8	86.9	91.5	96.9	117.1

出所：M. Elmandjra, *The United Nations System*, Faber & Faber. 1973. pp. 228—229.

図6. 支出予算の比率の推移



(58%) 出所：前掲書P.257. より作成した。

が理解できる。さらにこのうち、通常経費予算と特別活動経費との比率の推移をみまるとつぎのようになる(図・6)。

50年代の比率は39%が特別活動予算、61%が通常予算であったものが60年代には半数となり、70年代には特別活動予算の伸びがにぶり8%増となり、80年には

## 常支出予算に占める各専門機関の割合

(単位：100万米ドル)

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	合計
61.9	65.8	71.1	84.5	92.2	102.9	107.1	118.6	130.5	141.2	156.8	168.4	1,885.3
9.1	9.6	10.4	11.6	14.5	17.0	21.5	23.5	26.5	29.0	31.0	34.8	315.1
10.5	10.6	11.1	14.4	16.8	18.0	23.6	27.8	29.7	31.7	36.2	39.9	337.8
12.6	13.8	15.8	18.2	19.7	21.3	27.2	28.6	32.9	37.3	41.8	44.3	419.7
4.5	4.6	4.8	5.5	5.8	6.1	6.4	7.6	7.0	7.6	7.7	8.2	112.8
0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	1.2	1.1	1.3	1.5	1.5	2.1	2.0	19.1
15.4	17.1	19.2	24.2	29.8	33.9	42.1	48.2	56.3	61.1	68.8	75.4	584.3
2.7	2.3	2.8	3.4	4.1	4.1	5.7	7.0	6.8	7.2	7.7	9.0	80.5
0.5	0.6	0.6	0.8	0.9	1.1	1.5	2.0	2.4	2.6	3.1	3.8	22.5
0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.9	0.9	0.8	0.8	1.2	1.3	8.0
4.5	5.2	6.0	6.4	6.9	7.3	8.8	10.0	10.4	12.0	12.7	13.8	107.9
60.6	64.7	71.7	85.6	99.7	110.5	138.8	156.9	174.3	190.8	212.3	232.5	2,007.7
122.5	130.5	142.8	170.1	191.9	213.4	245.9	275.5	304.8	332.0	369.1	400.9	3,893.0

ついにその伸びが2%となっている。もちろんこれに呼応して通常予算の伸びも減少してきているのである。ただし、この図で念頭においておかなければならないのは、予算額全体の枠は、前図のように増大してきており、そのなかで占める比率をしめしたものがこの図である。しかしながら、予算規模が拡大しながらも、諸事業活動予算比の伸びが乏しいのは、財政構造それ自体が硬直化しているからであるといえよう。

もうひとつの特色は、国連の諸活動が世界全体におよんでいるために、国連システムを構成する国連事務所や下部機関の出先機関が各国に点在していることだ。国連本部のあるニューヨークでの支出割合は、全体の約40%であるのに対して、国連貿易開発会議のあるジュネーブや社会人道問題センターがおかれているウィーンなどニューヨーク以外の地域の支出が約60%を占め、国連予算に大きな通貨問題を投げかけていることである。こうしたことから、先進地域を中心として設置された国連システムのセンターが、国連予算の膨張をうみ、大きな足かけとなっ

ているといえる。つまり、これらのことから国連システムそのものの構造が問題となってくる。

第三に、国連予算への影響としては、国際紛争の増加、経済社会開発や人道活動が増大したことであろう。これに伴って、戦後秩序を構築することに主導権をとってきた欧米先進国が、問題の多発現象や争点の多元化現象にたいして主導権をとりえなくなったと同時に、経済的不況を理由として分担金支出を渋ったり、削減の方向にむかった政策を採用してきている。その代表的な論拠となるのが、アメリカ国務省の推計であろう。<sup>11)</sup> つまり、今後超極小国の加盟が進行して、それが200加盟国になった場合、国連総予算の3.5%しか負担しないこれら国家群が、国連総会の4分の3の票数を支配することになる。そして96.5%の予算額を大国が負担することになるのに、その票数は4分の1しか確保できない。国連無用論が根強く主張される根拠をここに見いだすことができる。

第四の特色は、60年代後半、顕著となった経済社会開発の増大が、国連予算のなかで占める比率を大きくしたことである。その主たる分野は、WHOであるといえる。各専門機関を比較してその支出パターンをみれば明らかである(表・11)。国際的公共政策を推進する場合、どの部門に力点を置くかは政策決定過程の問題と密接に関連することになる。経済社会開発に対する国連システムの対応策もここからうかがいしることができよう。<sup>13)</sup>

このようにしてみると、国連システムの財政問題は、予算規模の拡大にもかかわらず、予算比率が微増に終わっていることが明らかであり、単に人員増や参加国増加のみが要因ではなくて、システム構造から発した拘束的要因による症候群であるといえる。とりわけ、そのシステム構造が、戦後秩序体制と同様に、中心-周辺関係によって維持されてきていることに起因するのである。いずれにしても、国連の支出研究は、ひとつの世界秩序問題と密接に関連しているがゆえに重要な分野となってきているといえよう。<sup>14)</sup>

1) 手島孝『現代行政国家論』勁草書房、1979年、161ページ。

2) 野口悠紀雄『財政危機の構造』東洋経済新報社、1980年、8-9ページ。

3) 明石康『国際連合』(第二版)、岩波書店、1975年、208ページ。

4) Seidl-Hohenveldern, Ignaz, *Das Recht der Internationalen Organisationen*.



*einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, 1979, Köln. 邦訳, 山口福夫  
訳『国際機構の基本問題』 晃洋書房, 1980年, 118ページ。

- 5) 前掲書, 121 ページ。  
6) 一般補助職の等級別標準職務にはつぎのようなものである。

等級	ニューヨーク	ウィーン	ジュネーブ
1等級	メセンジャー	見習事務員 タイピスト	メセンジャー 庭園士
2等級	初級事務員 電話交換手 初級タイピスト	初級事務員 事務-タイピスト 初級技能職	事務員 タイピスト 守衛
3等級	速記職 2か国語事務員 秘書	事務員, 速記 技能職, 看護婦, 秘書	運転手 事務-タイピスト 速記職
4等級	上級秘書 統計事務員 会計事務員	上級秘書 監督者補佐 上級技能職	運転手 事務-速記 秘書
5等級	行政補助職 管理職秘書 監督職	事務主任 監督職 行政補助職	上級事務員 上級秘書 看護婦
6等級	なし	5等級と同一 職種で付加職 務のあるもの	行政補助職 製図士 監督職
7等級	なし	なし	プログラマー 監督職

- 7) Nelson Iuniz Casàs, *Karruption in der UNO*, Econ Verlag, 1970, 邦訳, 佐藤信行  
訳『内側からみた国連』 サイマル出版会, 1975年, の国連批判はきわめて痛烈で  
ある。
- 8) Edward T. Rowe, "Financial Support for The United Nations; The Evolution  
of Member Contributions, 1946-1969," *International Organization*, Vol. 26,  
No. 4, 1972, pp. 619-657. と通常予算に対する加盟国の分担比率を再検討する  
さいに採用される国民所得を各国別にまとめたものとして, *Report of the Commit-  
tee on Contributions*, (A/32/11), 1977. がある。
- 9) 野口晏男「国際連合の行財政問題」『海外事情』 1983年, 5月号, 2-3ページ。
- 10) Norman J. Padelford, "Financial Crisis and the Future of The United Nations,"

Richard A. Falk and Saul H. Mendlovitz (eds.), *The Strategy of World Order, Vol. 3, The United Nations*, 1966. World Law Fund, pp. 733-773は、創設当初からの国連の財政問題についてまとめている。

- 11) U.S. Department of State "U.N.: Microstates," No. 2, 1969, p. 118.
  - 12) 米国内の国連に関する世論調査結果がそれを物語っている。Alfred O. Hero, Jr., "The United States Public and the United Nations," Daird A. Kay (ed.), *The Changing United Nations*, Praeger Pub. 1977, pp. 17-29.
  - 13) Evan Luard, "Functionalism Revisited: the UN family in the 1980s," *International Affairs*, 1983, Vol. 59, No. 4. pp. 677-692.
  - 14) Kurt Jacobsen, "Some Behavioral Characteristics in The United Nations as a Function of Rank," *IPRA Studies in Peace Research*, 1970, Vol. II, pp. 22-50.
- なお、最後に83年度の分担金率と分担金の一覧表を参照されたい(出所: *World Concerns and The United Nations*, U.N. 1983年, p. 183)。

分担率	分担金 (米ドル)	国名	分担率	分担金 (米ドル)	国名
25.00	171,328,773	United States	0.11	647,183	Colombia
10.54	62,011,858	Soviet Union	0.09	529,514	Cuba, Malaysia, Philippines, Singapore
10.32	60,717,492	Japan	0.08	470,680	Thailand
8.54	50,245,432	Federal Republic of Germany	0.07	411,843	Chile, Egypt, Peru
6.51	38,301,442	France	0.06	353,010	Luxembourg, Pakistan
4.67	27,475,843	United Kingdom	0.05	294,544	Morocco
3.74	22,004,208	Italy	0.04	235,341	Uruguay
3.08	18,121,113	Canada	0.03	176,504	Bangladesh, Dominican Republic, Iceland, Ivory Coast, Qatar, Syria, Trinidad and Tobago, Tunisia
1.93	11,355,114	Spain			
1.78	10,472,592	Netherlands			
1.57	9,237,061	Australia	0.02	117,670	Costa Rica, Ecuador, Gabon, Ghana, Guatemala, Jamaica, Lebanon, Panama, Viet Nam, Zimbabwe
1.39	8,178,035	Brazil, German Democratic Republic			
1.32	7,766,192	Sweden, Ukrainian SSR	0.01	58,834	Afghanistan, Albania, Angola, Antigua and Barbuda, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Benin, Bhutan, Bolivia, Botswana, Burma, Burundi, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Comoros, Congo, Cyprus, Democratic Kampuchea, Democratic Yemen, Djibouti, Dominica, El Salvador, Equatorial Guinea, Ethiopia, Fiji, Gambia, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Jordan, Kenya, Lao People's Democratic Republic, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Malta, Mauritania, Mauritius, Mongolia, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Oman, Papua New Guinea, Paraguay, Rwanda, Saint Lucia, Saint Vincent and Grenadines, Samoa, Sao Tome and Principe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Solomon Islands, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Swaziland, Togo, Uganda, United Republic of Cameroon, United Republic of Tanzania, Upper Volta, Vanuatu, Yemen, Zaire, Zambia.
1.28	7,530,853	Belgium			
0.88	5,177,461	China, Mexico			
0.86	5,059,792	Saudi Arabia			
0.76	4,471,444	Czechoslovakia			
0.75	4,412,610	Austria, Denmark			
0.72	4,236,105	Poland			
0.71	4,177,271	Argentina			
0.58	3,412,418	Iran			
0.55	3,235,914	Venezuela			
0.51	3,000,575	Norway			
0.48	2,824,070	Finland			
0.46	2,706,401	Yugoslavia			
0.41	2,412,227	South Africa			
0.40	2,353,392	Greece			
0.36	2,118,053	Byelorussian SSR, India			
0.32	1,889,409	Turkey			
0.26	1,529,705	Libya, New Zealand			
0.25	1,470,870	Kuwait			
0.23	1,353,201	Hungary, Israel			
0.19	1,117,862	Nigeria, Romania			
0.18	1,059,027	Bulgaria, Ireland, Portugal			
0.16	941,358	United Arab Emirates			
0.13	764,853	Algeria, Indonesia			
0.12	706,019	Iraq			

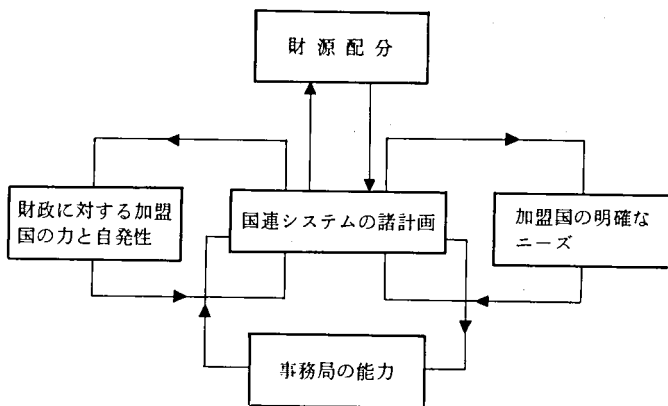
#### 4. 国連システムの政策決定過程の構造

すでにみた国連財政の1960年以降の慢性的窮乏化現象は、職員増や加盟国数の拡大だけではなく、国際的な問題の多様化現象に対応するべく財政支出の傾斜的配分にあった。さらにまた財政支出負担をめぐる分配構造が、国連システムの根幹をなす本部—出先機関、これを換言すれば中心—周辺関係による非対称性が明らかワールド・プロブレマティクにされた。こうした問題がある人々は世界的問題群とよんでいる<sup>1)</sup>

ところで、この国連の財政支出をめぐる分配メカニズムはどのようになっているのだろうか。これを本節で政策決定過程と関連づけてとりあつかうことにする。まずはじめに、前節でみた国連財政比率と関連させながらみていくこととしよう。基本的には、国連システムにおける財源配分のメカニズムには、三つの主要な決定過程があり、これを経なければならぬ。それは、国連システム全体の諸計画に基づいて財源配分をおこなう場合、第一に、加盟国の明確な諸要求とのつき合わせがあり、第二に、各機関事務局がそれぞれにまとめあげた諸計画を国連システムの諸計画に統合しうる能力、ないしは立案能力といったさまざまな機能があり、第三に、財源を構成する加盟国の分担金支払能力に代表される力と自発性による国連システムへの参加能力という要素が諸計画策定のさいに働くことになる(図・7)。

この三つの主要な要素にもとづいて国連システムの諸計画は、財源を確保する

図7. 国連システムの財源配分の主要な三要素



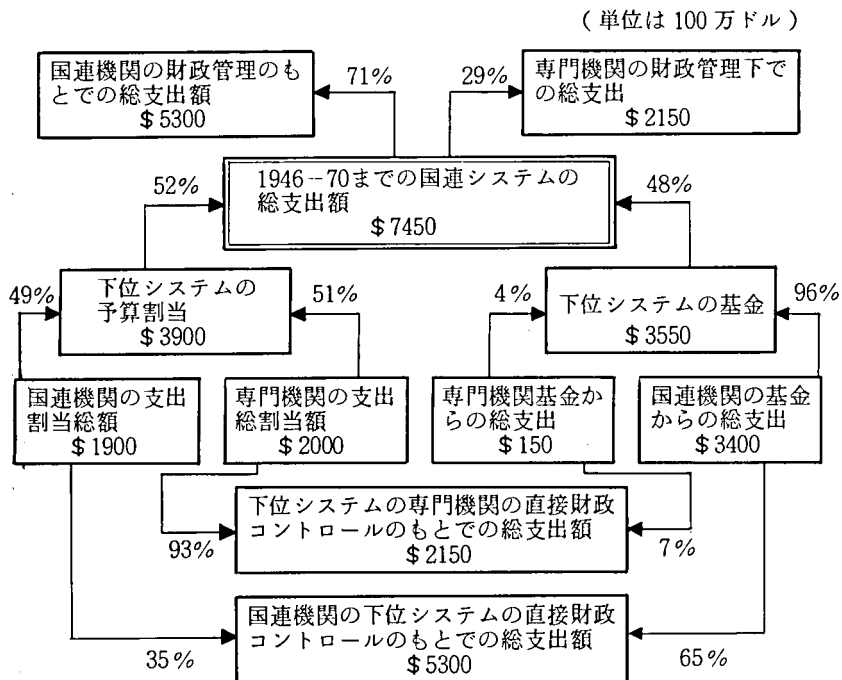
出所： M. Elmandjra, *The United Nations System*, Faber & Faber, 1973, p. 220

ことによって実施されることになる。そこで、国連システムを構成する各機関ないし各組織が、それぞれ予算編成に対していかなる比率をもって対処しているかである。これもすでに前節で各専門機関の毎年の予算支出の推移についてはふれているが、予算形成にいたる財源配分の構図は明らかにされていないので、ここでふれておく。ただし、80年代の国連財政支出についての資料が、膨大であるとともに、いまだ筆者の怠慢から未整理であるために、70年までを要約して説明しておくこととする。しかし戦後創設されて以来、国連活動がどのようなところに入力を入れてきたかを歴史的にまずおさえることも有用であろう。

1946年から1970年までの国連システムの総支出構成額は、74億5千万ドルである。この総額74億5千万ドルの国連システム内への流れの比率をみたものが図・8である。

こうして、国連システムが諸計画を実施するにあたっては、財政的裏付けを必

図 8. 1946年から70年までの国連システム全支出額の構成比率



要とするのであるが、その財政構成の配分比率のなかで明らかなことは、まず各専門機関が独自にもつ基金からの支出は、当然のことからきわめて小さな比率となっており、第二に、財政構成の配分比率は、全体的にはほぼ均衡しておこなわれている。

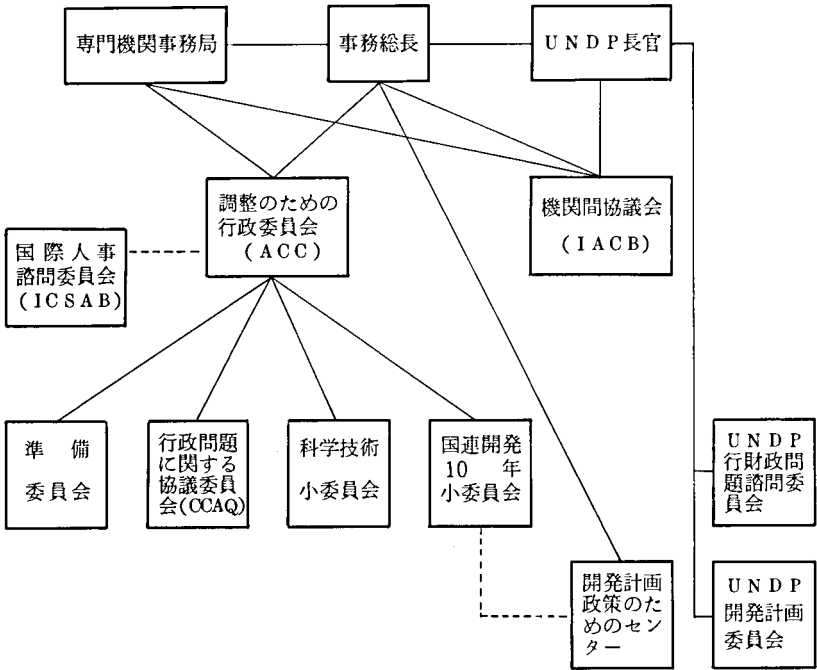
しかしながら、こうした財政構成の配分比率には、もうひとつ大きな問題が存在している。それは、とりもなおさず官僚機構の存在であるといわれている。現代社会において大規模かつフォーマルな組織体が成長をとげてくると、管理、運用上の必要から、ヒエラルヒー的な社会機構がそのなかに不可避免的に発達する。そこで問題とされるのは、官僚制による規格化と慣例化の危険、非人格性と互換性の危険、さらには巨大性そのものが招きやすい危険がある。

なかでも国際組織における官僚機構は、さまざまな国家によって送り出された人々によって構成されており、問題はより複雑であるといえる。<sup>2)</sup>そこで、国連システムの財政支出の構成分配の調整をおこなうさいに重要な役割をになっているのが、国連事務総長およびその事務局である。

国連事務総長は、国連事務の総括者として直接国連事務局のおこなう調整を統轄するとともに、UNCTAD、UNIDO、UNRWA、UNHCR、UNDP、UNICEF、UNITARの活動を統轄する。また協定にもとづいて、専門機関との調整の責任を負っている。さらに総会、経済社会理事会、調整のための行政委員会による決定実施の責任者として機能をはたさなければならない。このほか、事務総長のもとに独立した事務局がプログラムをもつUNCTADとUNIDOがある。これらの機関はともに、国連通常予算に関するかぎり事務総長の下部機構である。またUNDPの長官は、国連事務総長指揮下にあるが、そのプログラムに関するかぎり全権をもっている。

そこで問題がおこるとすれば、事務局間調整の問題であろう。とくにプログラム調整と予算調整との問題、通常プログラムと予算プログラムとの問題、ACCとUNDPとの問題、中央と地方、および中央と加盟国家との問題といった重層的な調整問題が生ずるのである。それにまた事務局間調整にあたる機関は、ACCとIACBである。<sup>3)</sup>つぎの図は、国連システムにおける調整機構についてのものである(図・9)。

図 9. 調整機構図



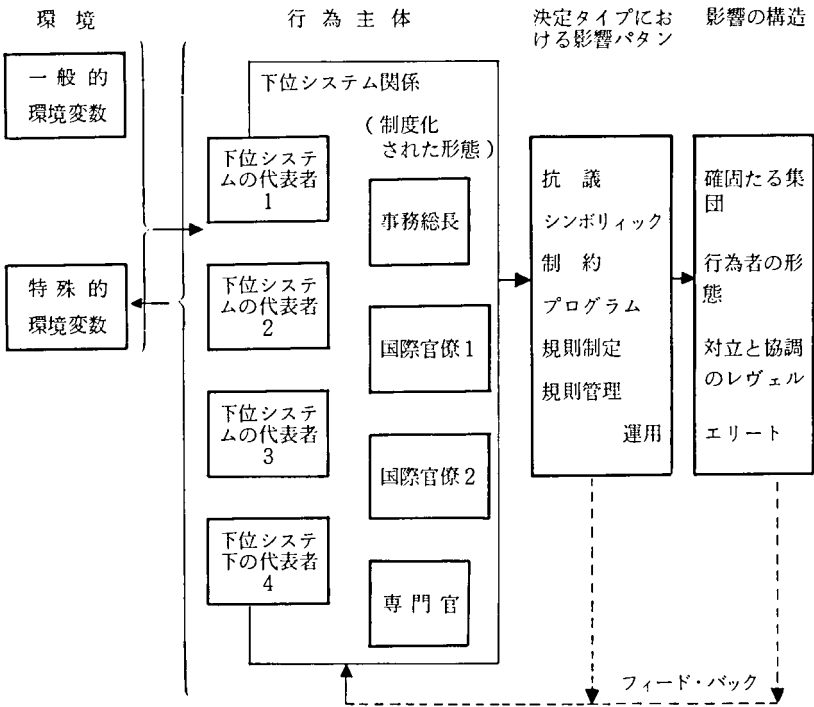
出所： M. Elmandjra, *The United Nations System*, Faber & Faber, 1973, p. 171.

ただし、当然のことながら、国連システムの運営にあたる調整機構は、事務局だけでなく、総会、経済社会理事会を中心とした政府間レベルにおいても存在する。しかしながらこうした反面、調整の必要性は、国連システムの組織的分散化や機能的分散化によって増大した。その結果、各組織間の調整作業は必ずしも効果的におこなわれているとはいえないのである。

問題をさらにすすめると、調整作業を通じて浮上してくるのが官僚主体の問題である。とりわけ、調整作業を推進する官僚体制のもとで、いかなる過程を通じて政策決定がなされるかである。もちろん、政策決定の過程を、環境に発生した事態に対処するための問題解決行為であるから、まずはじめに検討しなければならないのは、政策決定主体をとりまく環境に発生した課題の内容でなければならない。ついで、その課題を政策決定主体が認知し、その解決策をもとめて選択す

る肢の問題であり、第三に選択された結果としての政策である。この一連の過程にみられる転換メカニズムが主たる問題となるが、国際組織、なかでも国連システムを運営する際の一機構である事務局は、ルーティン化された部分的合理システムであるといえる(図・10)。<sup>4)</sup>

図10. 国際組織における影響の流れ



出所: Robert W. Cox and Harold K. Jacobson, "Decision-Making in International Organization," Lusan Sidranski (ed.), *Political Decision Making Processes*, Elsevier. 1973. p. 178.

大規模な組織としての官僚機構は、各組織単位で保有する個別利害が前面に押し出され、官僚機構間の意見対立を調整させる傾向をもつ。また、こうした機構は、環境の入力(課題の提示)が複雑多岐にわたり、複雑であったとしても長期的視野にたつて対処することよりもむしろ当面の問題解決を優先させる傾向がある。なぜならば、官僚機構は、複数の行政単位から成立しており、各機関が保有して

いる作業手続の標準的方式をもって問題解決にあたるときがもっとも効率的だからである。

これらの結果から、国連システムのもつ官僚機構は、単になわばり主義とか作業ルーティンにおける非効率性だけではなくて、第一に、財政配分についていえば、すでにみたように調整作業を中心とするがために集団間の既存のバランス維持を最優先視する微調整がおこなわれるにとどまる。

つまり、ここでは、前年度からの増加分のみを査定するという、いわゆる増分主義が支配的であるがゆえに国連財政の慢性的肥大化を生んでいるといえる。この内部官僚型増分主義は、予算編成過程のなかでより鮮明にさせる<sup>5)</sup>。第二に、60年代からつづく、経済社会開発への国連の諸施策が便々とおこなわれ、財政負担を加重させてきたが、官僚主導型の政策決定において出力とされる諸施策が、西欧的価値基準を前提とした発展途上諸国への援助という型態をとってなされるからである（各機関に占める国籍別職員数だけの問題ではなく、「開発」理念から生じている）。たとえば、国連をはじめとする外国援助が贈与形態をとまうとその一部は結果として財政消費にむけられ、借款の場合は、その金額が資本形成にむかうだけでなく、経常予算からの資源の誘発をとまないうる。したがって、国連を中心とする援助が間接的に受入国の消費を増加させ、成長の阻害要因となりうる可能性すらもっているといえる。ここで果たされている利益導入型の官僚機構による政策決定のもつ意味はきわめて重要であるといえる。第三に、当該施策対象地域の必然的要請と選択順位をめぐる政策決定機構とのあつれきや認識のズレとみられる出力の妥当性がある。こうした意味からすれば、国連システムにおける政策決定過程における管理機構の諸施策の多くは「開発」援助の色を濃くしているといえる。しかし、最近では「開発」をめぐるとらえ方の相違が生じている一方、政策決定過程に新たな参加者が増えつつあることは、組織の機能としては望ましい方向である<sup>6)</sup>が、第三世界出身の官僚層が既存秩序を補完する結果、こうした傾向を助長していることを忘れることはできない。つまり、経済社会「開発」の概念は、多義的であり、一元的価値をもって達成されるものではないにもかかわらず、援助費が増大する一方、「開発」が停滞している。この「ねじれ」現象は、国連のシステム構造に起因しているといえよう。それゆえ国連シ



システムによる「開発」援助と「開発」計画プログラムとをさらに照合させて検討する必要があるだろう。

こうして、国連システムの内部官僚主導型の政策決定は、徐々に多元化の方向をとってきているとはいえ、問題をさらに深化させているのである。

国連財政の推移、配分効率と、国連システムの世界的展開の問題とをつなぎ合わせてみると、政策決定過程における官僚主体の行動は、経済社会開発計画をめぐる地域と機関との認識のズレが生じているとみることができる。さらに、こうした問題を煮じつめれば、財政分担の問題や、国連をはじめとしておこなわれる経済社会開発への財政投入の問題は、ひとえに国際経済秩序構造と密接に関連しているといえる。

国連システムを維持・運営する中心一周辺関係を、これまで 1) 国連システムの組織体系の構造、2) 行政的、財政的なしくみからみた分配構造、3) それを遂行する主たる行為者である官僚機構、に光をあてたが、中心一周辺関係は一筋縄では解明できないのである。少なくともこれらを通している最大の問題は、組織的に重層化した南北問題の構図であり、新国際秩序をいかに創出するかというものであったといえる。<sup>7)</sup>つまり、国連システムの中心一周辺関係を変革するならば、これに関連して、世界秩序研究と国連組織との関連を研究する必要がある<sup>8)</sup>ことになる。

ここでは国連システム運営の一主体たる官僚機構を中心として政策決定過程の理念型を明らかにし、これがもたらす行財政問題への波及効果について言及したにとどめる。

- 1) John Gerand Ruggie, "On the Problem of 'the Global Problematique': What Roles for International Organizations," *Alternatives*, 1980, Vol. V, No. 4, pp. 517-550.
- 2) Raymond F. Hopkins, "The International Role of "Domestic" Bureaucracy," *International Organization*, 1976, Vol. 30, No. 3, pp. 405-432. が、米国内官僚の国際的役割について論じている。
- 3) 斉藤鎮男『国際連合論序説』新有堂、1979年、110-114ページ。
- 4) 野林健「政策決定過程の類型学」関寛治編『国際政治学を学ぶ』有斐閣、1981年、78-100ページ。

- 5) A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*. Little Broom. 1964. が詳しい。
- 6) Johan Kaufmann, *United Nations Decision Making*, Sijthoff & Noordhoff, 1980. 邦訳, 山下邦明訳『国連外交の戦略と戦術』有斐閣, 1983年, 299ページ。
- 7) Ronald I. Meltzer, "Restructuring the United Nations System : institutional reform efforts in the context of North-South relations," *International Organization*, 1978. Vol. 32, No. 4, pp. 993-1018.
- 8) 代表的なものとして, Richard A. Falk, *A Study of Future Worlds*, Free Press, 1975, pp. 506. がある。

## 5. 試練に立つ国連システム —あとがきにかえて—

国連システムについて、これまで断片的、試論的にみてきたように、中心一周辺関係の生成・発展は、制度と構造の合理性を基盤として成立している。しかしながら、この制度と構造の合理性は、いまや世界秩序変容のまえに、大きく揺らぎはじめているといえる。つまり、ここでは、世界秩序の変容過程のなかで、存続の正統性が問われていることになるう。

国連システム改革の問題は、すでに多くの議論ないしは構想をもって語られてきた。<sup>1)</sup>行財政改革が主たる現実的施策としてとりあげられる傾向がいまなお根強きのこっている。しかし、国連システムの行財政改革だけをもって問題にあたりとすれば、不均衡体系の拡大再生産を生み、旧態然とした世界秩序の維持・管理の一翼をになうにすぎないだろう。ガルトゥングの帝国主義モデルは、こうしたいみで重要であり、本稿でとりあつかった国連システムもそれに近いことは、明らかだが、国連システムにおける行財政改革の本質は、世界秩序変容の体系と不可分であり、国連システムの構造それ自体の変革に結びつくものでなければならない。

たとえば、国連本部がおかれているニューヨーク市に職員らの生活費などによってこれまでに落された支出金額の総額は、約50億ドルであり、年間にして4億5千万ドルであった。ヨーロッパに本部があるジュネーブでは年間2億5千万ドル、またウィーンでは年間4,200万ドルである。ちなみに、これら国連本部や各機関の本部を発展途上国に移転させたならば、これらの金額がどれだけの効果をあげ

るか計りしれない。西欧の生活水準を基準とする国連代表団の資金を、発展途上国にまわすだけでも年間10億に達する<sup>2)</sup>であろうとする無視できない意見もある。これはまさに国連システムの中心一周辺関係の構造がもたらす歪みの結果である。それゆえにこの見解は国連システムが総力をあげて経済社会開発政策を推進しようとするならば、まったく意味のないことではなからう。

ところで、国連システムの中心一周辺関係を硬直化させることなく、弾力的に運用し、かつ機能改善をはかることが当面必要である。それにはいくつかの選択肢があるとおもわれる。決定主体への参加を本格的に拡大し、地域的ニーズを汲み上げようとするならば、地域的ネットワークを拡大することであり、西欧的価値に恋々とする官僚（第三世界出身の）に加えて、地域的非政府機関（NGO）の活用などが必要となってくるのではなからうか<sup>3)</sup>いずれにしても国連システムが、こんにち試練にさらされているのは事実であり、自治能力の拡大によってこれをのり切らなければならない。その際、幾層にも「ねじれ」た中心一周辺関係をひとつずつほぐすことがいま必要なのである。

加えて国連システムに関する研究は、世界秩序とのかかわりのなかで今後検討されなければならない。これまでの国連研究はシステム運営の力関係や法的側面に多くの力を注ぎ、国連システムの各部門を統合した理論体系は存在せず、資料の洪水のなかにただ手をこまねいているだけにとどまっていたといってもいいすぎではないだろう。国連システムの構造研究を、世界秩序構築の試みと関連させて研究していくことはきわめて有意義なことである。さらに国連システムを考えるさいに、政府間組織のみならず非政府間国際組織を含めた国際組織のネットワークを分析の鍵にしていく必要も<sup>3)</sup>ある。こうした国連研究の本格化が叫ばれていることは、とりもなおさず国連システムの実体と研究面における双方からの試練に立たされていることになるのではないだろうか。（1983年12月15日記）

1) 齊藤鎮男「国連改造の基本問題」『法学研究』（慶応大学）第56巻、第3号、1983年、53-84ページ。

2) Nelson Iviñiz Casás, *Korruption in der UNO*. 1979, 邦訳、前掲書、42-43ページ。

3) Jun Nishikawa, *ASEAN and the United Nations System*, UNITAR. 1983.

pp. 78 が詳しい。

- 4) Chadwick Alger, "International Organization," *Peace and World Order Studies*  
: *A. Curriculum Guide*, Institute for World Order. 1981. pp. 158-167.

(注) 略語一覧および本表の地域機関に該当するものは次のとおりである。

ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (国連行政財政問題諮問委員会)
ACC	Administrative Committee on Coordination (国連行政調整委員会)
ANC	African National Congress (アフリカ民族協議会)
ASEAN	Association of South East Asian Nations (東南アジア諸国連合)
CDF	Capital Development Fund (資本開発基金)
CIEC	Conference on International Economic Co-operation (国際経済協力会議)
CPC	Committee for Programme and Coordination (計画調整委員会)
EC	European Communities (欧州共同体)
ECA	Economic Commission for Africa (アフリカ経済委員会)
ECE	Economic Commission for Europe (欧州経済委員会)
ECLA	Economic Commission for Latin America (ラテン・アメリカ経済委員会)
ECOSOC	Economic and Social Council (経済社会理事会)
ECWA	Economic Commission for Western Asia (西アジア経済委員会)
EEC	European Economic Community (欧州経済共同体)
EPC	European Political Cooperation (欧州政治協力)
EPTA	Expanded Programme of Technical Assistance (拡大技術援助計画)
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (アジア太平洋経済社会委員会)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (国連食糧農業機関)
GA	General Assembly of the United Nations (国連総会)
GAOR	General Assembly Official Records (国連総会公式記録)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (関税及び貿易に関する一般協定)
IAEA	International Atomic Energy Agency (国際原子力機関)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (国際復興開発銀行)
ICAO	International Civil Aviation Organization (国際民間航空機関)
ICSAB	International Civil Service Advisory Board (国際公務員制度諮問委員会)
IDA	International Development Association (国際開発協会)

IDB	Industrial Development Board (工業開発理事会)
IFALPA	International Federation of Airline Pilots Associations (パイロット協会国際連盟)
IFC	International Finance Corporation (国際金融公社)
IFDA	International Foundation for Development Alternatives (国際代替開発財団)
IIAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women (女性の地位向上のための国際調査訓練研修所)
ILO	International Labour Organization (国際労働機関)
IMF	International Monetary Fund (国際通貨基金)
IMO	International Maritime Organization (国際海事機関)
ITU	International Telecommunication Union (国際電気通信連合)
JIU	Joint Inspection Unit of the United Nations (国連合同監査団)
OAS	Organization of American States (米州機構)
OUA	Organization of African Unity (アフリカ統一機構)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (経済協力開発機構)
OEEC	Organization for European Economic Co-operation (欧州経済協力機構)
PAC	Pan Africanist Congress of Azania ([アザニア]汎アフリカ主義者会議)
PLO	Palestine Liberation Organization (パレスチナ解放機構)
RIO	Foundation Reshaping the International Order (国際秩序変革財団)
SALT	Strategic Arms Limitation Talks (戦略兵器制限交渉)
SG	Secretary-General (事務総長)
SUNFED	Special United Nations Fund for Economic Development (国連特別経済開発基金)
SWAPO	South West African Peoples Organization (南西アフリカ人民機構)
TAB	Technical Assistance Board (技術援助理事会)
UNCDF	United Nations Capital Development Fund (国連資本開発基金)
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law (国連国際商取引法委員会)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (国連貿易開発会議)
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force (国連兵力分離監視軍)
UNDP	United Nations Development Programme (国連開発計画)
UNDRO	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator (国連災害救済調整官)
UNEP	United Nations Environment Programme (国連環境計画)

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (国連教育科学文化機関)
UNFDAC	United Nations Fund for Drug Abuse Control (国連薬物乱用統制基金)
UNFICYP	United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus (国連キプロス平和維持軍)
UNFPA	United Nations Fund Population Activities (国連人口活動基金)
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (国連難民高等弁務官)
UNICEF	United Nations Children's Fund (国連児童基金)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (国連工業開発機関)
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon (国連レバノン暫定軍)
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research (国連訓練調査研修所)
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (国連インド・パキスタン軍事監視団)
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development (国連社会開発調査研修所)
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (国連パレスチナ難民救済事業機関)
UNSO	United Nations Sudano-Sahelian Office (国連スーダン・サハラ地域事務所)
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization (国連パレスチナ休戦監視機構)
UNU	United Nations University (国連大学)
UPU	Universal Postal Union (万国郵便連合)
WEO	Western European and Other Countries (西欧州諸国及びその他)
WFC	World Food Council (世界食糧理事会)
WFP	World Food Programme (国連・FAO世界食糧計画)
WHO	World Health Organization (世界保健機構)
WIPO	World Intellectual Property Organization (世界知的所有権機構)
WMO	World Meteorological Organization (世界気象機関)
WFUNA	World Federation of United Nations Associations (国連協会世界連盟)