

豊かな「人間開発」に向けて

——鍵を握る“水平的な人間関係”の実現——

中 神 洋 子

I. はじめに

“平和な世紀にしたい”という世界中の人々の強い思いで始まった21世紀は、相次ぐ様々な残虐な事件によって散々なものになってしまった。特に9月11日の米国での同時多発テロや炭そ菌による汚染などは、平和で安全な世界が砂上の楼閣のごとく簡単に崩れ去る事を再認識する事となった。しかし如何に不安な世界にいても、平和で安全な世界を目指す努力は放棄すべきではない。前国連難民高等弁務官、緒方貞子氏は、アフガニスタン空爆、タリバーン政権崩壊、暫定政権樹立等の一連の出来事を目の当たりにして、国家の安全保障だけではなく「人間の安全保障」の必要性を強調されているが、どのような情況に置かれても、人間が健康で、安心して生きてゆく為に最低限保障されるべきなのが、医療と教育である。特に将来を担う子ども達に教育や医療を充分に与える事は、“健全で豊かな世界を築く上で最も重要な柱であり有効な投資である”とユニセフをはじめ、世界の子どもの為の活動に従事してきた様々な人々が主張し続けてきた事と一致する。

前稿で、ユニセフが発展途上国の子ども達を対象に、どのような経過で「人間開発」援助活動を計画・実行しているのかを述べた。国連組織であるユニセフの持つ“内政不干渉”の原則との兼ね合いの中で、如何に政府

三三三

と協力してゆくかについて、必然的に生まれる問題点を例に挙げながら考えてみた。本稿では、プログラム運営、人事、ニューヨーク本部やドナーとの関係等様々な側面から、フィールドでの経験を例にして更に問題点を探ってゆく。敢えてマイナスの側面を直視する事で、「人間開発」のプロセスにおける困難さを浮き彫りにし、より質の高い「人間開発」が実現し充実してゆく為には、何が必要なのかを考えてみたいと思う。

Ⅱ. プログラム運営と管理：本当に資金不足なのか？

国連全体の財政が悪化する中、ユニセフの財政事情もここ数年苦しくなっている。他の国連機関と違って全体の収入は僅かながら増えてはいるが、人件費や物価上昇率ゼロで組まれた予算枠の中では、現実には高くなる物価や職員の給料増額でかなり厳しい実情である。現地事務所によっては、職員の大幅削減を断行しなければ、決められた枠の予算では事業を運営してゆけない所もある。

ここで、ユニセフの財政とその配分方法について簡単に述べておこう。ユニセフの財源は、世界各国政府からの任意の拠出金と、個人や民間団体からの寄付や様々な製品の売り上げ等からなっている⁽¹⁾。事務所管理・運営に最低限必要な費用は、全体収入の約2割で、その機能を果たす人件費も含め⁽²⁾、理事会等の厳しい分析や審査を受け承認される。残りの8割は、世界中のプログラム事業費として、理事会で承認されている指標や条件により各国に配分される⁽³⁾。これを“一般予算”と言い、プログラムの運営に必要なすべての経費に使われる。一般予算に対して、カントリープログラムの中のある特定のプロジェクトにドナーが予算をつける事がある。“補助予算”というが、“一般予算”が安定した財源であるのに対して、この補助予算は、付かない場合もあったり、その額が計画当初の仮合意と大幅に異なったりする危険性が高い。その他に、カントリープログラムの計画に組込まれていない予測外の緊急事態が発生すると、特別に理事会承

認を得て別枠の緊急予算を要請することがある。これも補助予算の一部として考えられるが、この額が全体の事業支出に占める割合が、1990 年以降増加傾向にある。

世界経済の落ち込みはまず補助予算削減をもたらす。1989 年の米ソ間の冷戦終結後、頻発する内戦などの為緊急事態は増加するが、この補助予算獲得は困難をきわめ、生存の為の人道援助は充分に行き届かない。従って、カントリープログラムに与えられた一般予算をやりくりする事も多い。この一般予算の中で、受益者の為の事業費を確保する為には、予算の多くの割合を占める人件費の削減も必要となる。しかし、もし各プログラムを運営する人材が不足すると、その実施がおぼつかなくなる。財源は豊かであることに越した事は無い。物資、食糧、各種サービスを必要としている人々が大勢いて、彼らに十分な満足を与えられないのも事実であるが、詳細に見てゆくと案外貴重な資金を無駄にしている事も多い。ここでは、現地事務所で使用する事業予算やプロジェクト運営に関わる問題の内、敢えてマイナスの問題をバングラデシュを例に、幾つか挙げてみよう。

バングラデシュ現地事務所は、私の赴任前から何度も大胆な人事削減を断行した。それでも事務所の規模としてインドについて 2 番目に大きく、5 年間のカントリープログラムに割り当てられる“一般予算”も、インド、中国について 3 番目に多い 8,800 万米ドルであった⁽⁴⁾。現在進行中のプログラムは、2001 年度に始まったばかりであるが、私の在任した 1988 年には、次の 5 ヶ年計画への準備が始まろうとしていた。「5 歳未満の子どもの死亡率を下げる」事が国の goal として掲げられ、健康・医療、栄養と言った子どもの生存を重視したプログラム・プロジェクトを中心に、水と環境衛生、教育、女性の地位向上、農村地域開発や、都市化に伴うスラム問題と環境整備等の分野での活動計画が、活気を帯びて進行していた。

(1) 結果重視のもたらすもの

1988 年当時のバングラデシュで、子どもに関するの最も不名誉なデー

タのひとつが、僅か2%という、5歳未満の子ども達への予防接種率であった。子どもの死亡は予防接種でかなり防げる。ポリオ、ジフテリア、百日咳、破傷風、はしか、結核の6つの病気に対するものだが、接種を受ける回数もタイミングも異なる⁽⁵⁾。注射が乳児の健康や生命維持にもたらす効果を母親や保護者がほとんど理解していない上に、この複雑なスケジュールが、低い接種率の原因のひとつであった。イスラムの世界の中であって普段でさえ外出する事が困難な女性が、家事育児に加え、農業等で多忙な時間をやりくりして、特設の予防接種会場や保健サービスセンターに乳児を連れて来る事は不可能に近かった。当時は健康・保健サービスセンターの数は少なく、何よりも家から遠すぎた。徒歩以外の交通手段と言えば、力車が手軽な庶民の乗り物であるが、多くの村や集落は、時として力車も走れない場所に位置していた。何よりも、わずかな運賃⁽⁶⁾さえ払えない程人々は貧しかった。

1977年に、世界保健総会ですべての子どもに予防接種を(UCI)と言う目標を決め、1985年には、国連総会が1990年末までのUCIを全面的に指示する事を表明している。こうした背景の中、いっこうに効果の現れないバングラデシュは、重点地域リストに上る。低い接種率を「80%に引き上げよ」という、故J・グラント前ユニセフ事務局長からの当時としては不可能と思われるような、至上命令を受けて1989年に登場した新所長は、グラント氏の息のかかったやり手のアメリカ人であった。野心満々の彼の指導力の下、数ヶ月の内に、事務所全体が、医療・健康プログラムの中の数有るプロジェクトのひとつ、予防接種拡大計画(EPI)一色に変化していった。他のプログラム・プロジェクト担当の職員も含め、全職員の労力、時間、そして予算の多くが、EPIに注がれた。そのかいあって、翌年の1990年には、“奇跡”が起こった。ひとつの州で、80%の接種率を達成したのである⁽⁷⁾。大規模な社会動員、5万人以上のボランティアに接種を行う訓練をし、マスメディア、企業、宗教団体などあらゆる人々を通して、子どもへの予防接種の重要性を隅々まで広げた功績はすばらしい。

しかしここでは敢えて結果重視の落とし穴に触れてみる。

一番身近な例は EPI の金の使い方である。当時他のプログラム部署では、予算削減や事業縮小・変更を余儀無くされた。コピー用紙も購入出来ない部署も出てきた。ところが EPI プロジェクトは、豊富な予算をかなり自由に、時として不必要と思われる物資購入等に費やした。当時カントリプログラム全体の資金の流れをモニターしていた私は、こうした無駄使いに苦情や忠告を行ったが、EPI 最優先の方針の元では、誰も聞く耳を持たなかったのである。「終わり良ければすべて良し」と言う結果重視は、確かに合理的でしかも見栄えがする。しかし、いかなる手段でも目的達成の為なら正当化されるやり方は、利潤を追求し続ける経済開発・発展とどこか似通っており、「人間開発」にはそぐわない。ニューヨーク本部（本部）からの様々な要求や良い結果を期待しての圧力は、現地事務所にとって大変な重荷である。現地における受益者のニーズや状況に歩調を合わせては、本部からの圧力に抗し切れない現実も痛いほど理解出来る。本部はこのバングラデシュの奇跡に大喜びだ。理事会に、そして世界に向けて発信出来るすばらしい材料となりうるからだ。確かに明るい話題は人々に勇気を与え、当事国にも他の同じような立場にある国々にも、更に上の目標達成への動機付けになる。しかし結果を急ぎ過ぎると、達成したレベルを自力で維持出来なくなる。所謂「消化不良」を起こしてしまうのだ。事実バングラデシュでは、1990 年をピークにして接種率は減少する。Sustainability（維持能力）と言う語がユニセフの公式書類に多く登場するのはこの頃からだ。達成した事を、如何に維持し継続させてゆくかが問われてくる。1999 年に、バングラデシュの現首相ハシナ氏がユニセフ発行の『国々の発展』の中で、EPI の経験が「貴重な遺産」⁽⁸⁾ となっていると述べているのを知って心から安堵し、開発が長期のスパンで評価されねばならない、という事を再認識させられたのだが、国によっては必ずしもバングラデシュの様にプラスの結果を生むとは限らない。独自の力で消化し切れずに、押しつぶされてゆく事もあるのだ。プログラムがゆっくりと

浸透し広がってゆく為に要する時間は、決して無駄では無い。早く結果を出す事、効率の良さを押し付ける事だけに焦点を合わせるのでは無く、当事国の現状に合わせた開発支援を決して忘れてはいけないと思うのである。あくまでも“自立”への道を支えること、その国の置かれている実情を鑑み、政府の持つ能力（capacity）、ペース、価値観や歴史的に育まれてきたその国独自の方法などを尊重し、支援する側の論理や価値観を押し付けない事が大切であると考ええる。

(2) 膨大な労力・時間・金が無駄になる時

しかし政府のペースや実情を尊重するという大原則ばかりを貫く事が出来ないのが、開発協力の難しさだ。念入りな実地調査・現状分析に基づいて3年以上をかけて準備されたカントリープログラムだが、各プログラム年間計画の実施が様々な理由で遅れる事がある。自然災害の場合もあれば、政治的な原因の時もある。私の赴任中には、毎年、洪水、サイクロン、湾岸戦争⁽⁹⁾そして、当時の政権崩壊と、大きな負の要素が重なった。その結果、年度事業予算が消化し切れず、本部へは、低いプログラム実施率を報告せざるを得なかった。事業が遅れると、所長の指導者としての管理・運営能力が問われる。発展途上国では、停電や通信不能等の日常の問題から内戦・紛争に至るまで、ありとあらゆる問題を抱えているのが実情だ。しかし、如何に困難な状況にあっても、年度予算を消化する努力を強いられる結果頻繁に起こるのが、「何でも良いから、とにかく使ってしまえ」的思考である。本部で世界中の地域事務所のプログラム資金運用をモニタリングしていると⁽¹⁰⁾、超高級車や、ランドクルーザー、テレビ・ビデオ等のオーディオ製品の購買や、プログラムとの関連が不明なコンサルタントとの契約が、一般予算会計締め切り前の12月のリストにずらりと並ぶ。果たして誰の為に何の目的でこれらの物資を使うのか、子ども達の命や、豊かな生活の保証と如何に結びつくのかという、根本的疑問が沸いてくる⁽¹¹⁾。膨大な時間と労力をかけて作り上げた計画が無駄に帰する瞬間である。

これは、与えられた予算を計画通り使い切れない当事国の吸収能力の問題でも有る。例えば中央政府と地方自治体を結ぶ構造が弱体であったり、中央政府の官僚システムがあまりにも煩雑且つ複雑で、地方自治体や村・地域に必要な資金がタイミング良く下りて来なかったりする。コミュニケーションのパイプが無かったりするのもネックになる。バングラデシュで教育プログラムのひとつ、教科書開発のフォローアップを行う為に、或る北部の県を視察した時の事だ。開発した教科書が子ども達に一年以上も行き渡っていない事実確認の為、それらを一次保管した倉庫の立ち入り調査をしたら、ねずみにかじられて無残な姿の教科書の山を片隅に見つけて愕然とした。カリキュラムと教科書内容の開発を行い、パルプを購入し、印刷や製本に時間と金と技術を費やし、その長年の努力の結末がこれであった。政府側担当責任者の突然の異動、その後の人事の凍結で、引継ぎも、フォローアップも、ユニセフへの連絡も報告も無かった事が後に判明した。

その国に関する情報収集や研究は出来るだけ深く広く行うのは原則だ。特にユニセフのプログラム専門の国際職員は、その地域の特色を十分に認識していないと、ほんの些細な不注意から不必要な無駄が生まれる。南部の港町チッタゴン市から陸揚げされたコンクリートが、倉庫に一年以上の長期にわたって保管されていた事がある。雨季には国土の三分の一以上が水没する国である。いざ使用する段になってみたら、見事固まって居て無用の長物と化していた。多雨多湿の気候風土を理解していれば避けられたはずの何千ドルもの無駄使いであった。もうひとつの例が、農村の女性を対象にした収入向上プロジェクトである。小規模の養鶏業援助の為に鶏を囲む金網を大量注文したところ、網目が大きすぎて鶏が逃げ出してしまったと言う笑い話のような事実は、網目の単位のセンチとインチを間違えたのが原因であった。バングラデシュは、メートル法を使用しているが、注文した人が、インチ法使用国出身だったのか、注文を受けたコペンハーゲン物資調達事務所の職員が、勘違いをしたか、或いは、単なる入力ミスなのか、真相は判らずじまいであったが、不勉強不注意の生んだ結果であっ

た事には変わり無い。

(3) 汚職の可能性

カリブ海諸国のように予算配分が少ない国々では、政府の担当者達が鉛筆一本の購入に至るまで細かく記録していたし、一個 100 ドル相当のパン焼き釜を、女性の収入向上のプロジェクトで設置する為に、ベルギーの NGO（非政府組織）ドナーや政府担当者が、村人達を交えて熱心な話し合いを何度も行なっていた。その使用目的や額をめぐり熱く議論する彼らの姿に開発問題に携わる場合の原点を見る思いであった。一方、バングラデシュの様に一般や補助予算額の大きい国では、プロジェクトに関係するすべての人々の間で、金銭感覚が麻痺する傾向が強くなる。前述の無駄になった金網やセメント代は、カリブ海諸国にとって、のどから手が出るほど欲しい年間予算に相当する額であるが、大きな事務所では、無駄にされる物資に感傷的になる職員は少ない。自分の金ではないし、損失は自身の利害とは何の絡みも無いからだ。しかしこうした金銭感覚の麻痺は、汚職に繋がるケースが多い。単一事件としてで起こる事も有るが、難しいのは組織化された汚職である。時に関係省庁を巻き込む事もある汚職の組織化は、それが犯罪行為であるという認識を関係者達から奪ってしまう。後述するが、現地職員間の濃密な人間関係とそのしがらみが、悪い方向に作用して汚職を組織的に育ててしまうのかもしれない。組織的汚職は官庁でも企業でも我々の身近で頻繁に起こっていて珍しくは無い。しかしユニセフが掲げるすばらしい理念の基、本来ならば子ども達の生存、成長発展や福祉向上にフルに使われるべき貴重な財源や物資を、「人間開発」を熱く語る人々が横取りするなどは、決して許されるべきものではない⁽¹²⁾。一部の人々のこうした行為が、子どもの福祉や未来の為に全力を上げてきたユニセフ全体のイメージダウンに繋がり、日々身を粉にして働いている多くの関係者にマイナスの影響を及ぼす。援助協力そのものが、一部の有力者や権力者を肥らせる所謂“社会的権力構造⁽¹³⁾”を育んでいく事は否めない

が、そうした構造を断ち切るような庶民の力を充実させていく事が「人間開発」の大きな使命の一つと考える。その為には、この様な問題に断固として向き合い、職員の意識改革を強化する等の継続的な対策を考える必要があると思う。

こうして幾つか無駄の多い例を挙げると、本当に予算が足りないのかどうか疑問は残る。しかし矛盾する様だが、不足していると感じる事は多々存在する。特に緊急事態に直面した時である。必要な時必要な事に必要な額が使えないのである。その点に関しては後に述べる事にするが、予算配分の方法や基準の適・不適切の問題、消化能力の問題、予算を使用するに当たっての制度や規約の柔軟性の問題等、更に考慮しなければならない課題は多い。

ユニセフの真髄は、実情に適したプログラムを立案し、出来るだけ予測した結果を残す点にある。各国は、壮大なエネルギーと情熱を注ぎ、ベストに近いプランを練る。効果の査定には、直接的、間接的と言った側面や、短期的・長期的と言った側面などがあるが、大切なのは、継続性を持つ事、そしてやがて外部からの援助が無くても、自立して発展して行く力を構築する事であろう。もちろん経済・社会的な発展は言うまでも無い事だが、それを力強く支えてゆくのは、優秀な人材である。プログラムやプロジェクトを通して、こうした地域や政府のリーダー達、そして受益者である子どもや女性達が如何に育っていくかが、その国の将来を決める鍵となる。

Ⅲ．組織の質は、職員次第——難しい人事

さて「人間開発」に携わる人々の意識改革について触れた。人事は、如何なる組織でも重要であり、その組織の質を維持したり向上させたりする為の鍵である。「人間開発」に関わる様々な人々、とりわけユニセフ職員ならなおさらだ。明確なビジョンを持ち、管理・指導能力に優れ、深い経験と知識を持ったリーダーを頂点に優秀なスタッフの揃った事務所は、活

気もあり着実にプログラムやプロジェクトが進行する。ユニセフの様に大きな組織になると、特に管理職のポスト人事で、事務所運営・管理に対する考えや方法、プログラム運営の為の理念や方向性が大きく変わる事も少なくない。そこでまずユニセフ人事に関する概要を簡単に述べる。

ユニセフの職員は、専門官と彼らを支える一般職員から成っており、予算請求の折、事業実施に必要な人事（ポスト）も含め、理事会の承認を得る⁽¹⁴⁾。専門官は世界中からの公募をもとに、本部採用される国際専門官と、各国々のユニセフ現地事務所で採用される、現地国籍を持った専門官とに分けられる⁽¹⁵⁾。一般職員はほとんどがこの現地採用である。専門官や一般職員は、職種や給料の財源により、更に永久職員とプロジェクト職員とに大きく分けられる。プロジェクト職員は、前述した一般予算のプログラム事業割り当て金や、補助予算が財源となっており、それぞれのプロジェクト（例えば教育）に関わる職種についており、もしそのプロジェクトが終了又は、何らかの理由で打ち切られれば契約が切れる。大変不安定なポストである。自分の関わったプロジェクトの成功は、プロとしては、大変喜ばしく誇らしい反面、自分や家族の生活を支えている一個人としては、援助を必要とする子どもがいつまでも存在して欲しいと言う内部矛盾を抱えている。従って、現地採用の職員は“契約”の行方に大変敏感だ。国際専門官が、平均4～5年で赴任国を変えるローテーションの可能性を持っている一方で⁽¹⁶⁾、多くの現地職員は、長期間働き続けている。事務所創設以来同一の部署に留まる者も少なくない。同国人同士の結束も一般に固く、様々な情報と現地のシステムや必要な人脈を把握しており、赴任した国で国際専門官が仕事を成功させ、安全で快適な生活の保証を得る為には、現地職員との好ましい関係を築く事が必要不可欠である。

一般に、政治的・社会的混乱状態の中での人材発掘は実に困難である。多くの頭脳労働者が国外流出している事もあるし、学問を受けた若い層や中堅の経験豊かな人々が、戦死したり再起困難な重傷を負っていたりする。雇用募集情報も人々に充分行き渡らない。採用は急を要する場合が多く、

たとえ必要最低条件を十分に満たさなくても、採用に必要な証明書が不備であっても採用せざるを得なかったり、すでに採用された職員達の知人・縁故者に頼らざるを得ない状況も生まれる。内戦後の混乱期には仕事は無く、失業率は異常に高い。そのような状況下で、一般庶民が“聖職”とあがめる国連職員となるという事は彼らにとっては夢物語だ。給料も格段に良い。こうして混乱期に採用された職員達は、勤務を継続し、経験や実績を積み、徐々に権力を蓄えてゆく。国によっては、こうした古参の人々を核に、グループとして繋がりを強化していく。

バングラデシュ事務所も 1971 年の独立後開設され、混乱した国の復興に情熱を注ごうと若い職員が集まった。我々国際専門官達は、そうした古参の職員に尊敬、畏敬、恐れなどの複雑な感情を抱いていた。彼らの中には地道な努力を積み重ね実績を持つ優秀な職員が多かったが、残念な事に、その能力や人脈、築き上げた権力を次第に悪用する者も居た。勤続年数が長ければ昇進をする。しかしその現地職員の昇進や採用の検討委員会のメンバーには、必ず数人の古参のリーダー達が含まれ、必ずしも客観的でオープンな議論がなされていたとは言えない。極秘であるはずの議論内容は、委員会終了後即座に事務所中に知れ渡る。従って、上級の国際専門官ですら、“報復”を恐れて該当現地職員に対してのマイナスの発言を手控える。この様な複雑な人間関係も存在する中で、子ども達の命や健康を守り、より良い生活環境を整えると言う共通の目的を持って日々働く事は、大きな挑戦でもあった⁽¹⁷⁾。

「人間開発」を目的としたプロジェクトでは、事務所に勤める職員全員が彼らのミッションを忘れず、様々なパートナーと共に、率先して意識や開発に関する知識と技術の向上に努力する事を要求される。ニューヨーク本部では様々なトレーニングが年間を通して企画され、職員全員が、専門職、一般職の区別無く、しかも継続的に学ぶ機会が与えられている。一方現地では、トレーニングに関する的確な情報や資金不足で、職員の能力や資質向上の機会が大変少なかった。地域事務所でもたまに行われる管轄諸国

の職員達への国外研修は、知識・技術訓練が本当に必要な実務者の為というより、一種の“褒賞”や“抱き込み”等政治的に利用されがちである。本部勤務になり国外研修を実施・指導する立場になって初めて、その訓練効果が上がらないいだたしさが身に沁みた。誰にでも納得のいく選定基準を設け、すべての現地職員が平等に公平に、必要な再教育や訓練を受ける機会や制度を充実させる事は、職員の意識改革や動機付け、そして隠れた能力開発の為に役立ち、その波及効果は計り知れないと思う。

IV. 本部との関係

(1) ニューヨークは、神様：中央集権的構造の中で

バン格拉デシュ事務所が UCI の掛け声のもと、子ども達への接種率向上の為約 2 年間事務所中の力を結集した事は II 章で述べた。当時、とにかく本部からの圧力は凄まじかった。ニューヨークとの時差は半日で、ほぼ昼と夜が逆転している。イスラム教徒の国の休息日である金曜と土曜日は、本部の木曜と金曜日に当たり、ニューヨークで頻繁にある重要な会議（例：執行理事会やドナーや各国政府首脳級との会談・会議）等で公式の報告書が必要となれば、いつでも本部のニーズに応じた。自然災害や政変などの緊急事態ともなれば、休日はおろか、昼も夜も無くなる。現地に勤務する職員の多くは、程度の差はあれ、本部に対してあこがれと同じ位心の中では不満を抱えている。例えば、中央に様々な決定権が集中している事への不満、本部の官僚的対応や非効率性への怒り、現場の窮状や実態を知らない専門家集団に“管理されている”と言う歯がゆい思い等。しかし、縦の命令系統がかなり明確な官僚機構であるユニセフでは、現地的事务所にとって、本部は雲の上に居座る“神”の様な存在であった。何をするにも、“ニューヨークの OK”を取らなくてはならなかった。本部を喜ばせる為、関心を惹き付ける為に費やされる創造力、時間、労力そして資金は、事務所長の考え方や方針にも拠るが、かなりのものが有る。EPI で

は、前向きで明るい話題を取り上げ、順風満帆の成功物語を作る事は、大切な仕事の1つであるし、“How to lie with Statistics⁽¹⁸⁾”を実践経験したのもこの時である。もともと、statisticsの語源から考えても、データを主観的に使用したり操作する事は不思議ではない。従って倫理観や道徳観だけで単純に“悪い事”とは言えない側面もある。EPIの成果が急上昇で表われているグラフを目の当たりにして、実際政府は喜んだ。これが自信に繋がり、強い原動力となり、より熱心に大規模な社会動員へと広がっていったのである。ただ、競争を下手に煽り過ぎて、陳腐な事を考える責任者も居たのは今となっては笑い話である⁽¹⁹⁾。

本部の要求に沿う事は理事会との関係上仕事の一部として捉えなくてはならないが、本来は同じ基本理念の元で働く“仲間”である。従ってへつらいとも取れる程の力の入れようが目につくと、何となく釈然としない。「“ニューヨーク”に認めてもらい、次のキャリアに結び付けたい」と言う個々人のエゴが見え隠れする事もある。そこでは、現地の子どもの発展とより良い未来を真剣に考えると言う基本理念がおろそかにされ易い。

この中央集権的体制は、非効率的側面を多く持つ。国連全体の構造改革が進む中で、ユニセフは、1997年頃から各地域事務所⁽²⁰⁾や各国の現地事務所等に、徐々に様々な決定権を分散させようと試みているが、地域間格差や地域下に抱えている国々の政治的・経済的状況による能力差を始め、人事や財政部門で権力の誤用の可能性など、更なる議論を要する問題は多く、試みはあまり進展していない。

(2) “対岸の火事”：官僚機構の宿命か？

バングラデシュでは、赴任以来毎年、自然災害による緊急活動を経験した。最大級と言われた1988年の大洪水も、15万人の死者を出した翌年の凄まじいサイクロンも、歴史に残る大きなものであった。1988年の洪水は、乾季中の日照り続きであったにもかかわらず見る見る間に水位が上がり、道端のすべての汚物、動物の死骸、腐った野菜、水辺周辺に立ち並

ぶ貧しい小屋 (squatters) も、ほとんどの外国人や現地の裕福な人々達が住んでいる高級住宅地区の邸宅も水面下に没した。私の家は僅か数センチの高さの差で浸水をまぬがれたのだが、家から4~5メートル離れた道路はひざ上まで、もう少し先の大通りは腰まで水が溢れた。ユニセフは、車高の高い小型マイクロバスで一人ずつ職員を迎えに来たが、ボートで家から漕ぎ出して来る者、水着や腿まで有る長靴をはいて出勤する者など、苦勞して集まった職員はやっと全体の35%であった。特に現地職員達の家や近郊の農村に住む彼らの家族が、被害にみまわれていた。事務所内に緊急対策本部が設置され、UNDP、WFP、UNFPA等の他の国連組織や各国大使館との連絡体制も即整えられ、現状分析と情報収集、今後の取り組みとスケジュール、必要物資の調達、役割分担と責任等が、手際良く決定されていった。

ニューヨーク本部に連絡が入れられ、先立つものとしての最低額資金、必要援助物資発注等推し進めようとしたのだが、緊急時に人の緊張を解きはぐす事に長けている当時の所長が、興奮気味にやっと通じた電話口で怒鳴っていたのが印象に残っている。受話器を置くや、本部に対する不満と怒りが彼の口からほとぼしり出た。ともかく、所長権限で動かせる、僅か2万5000米ドル(当時)で、緊急に必要な水清浄剤、シェルター用のビニール、高タンパクのビスケット、医療キット、経口補水塩等、現地又は近隣国から調達可能なものを取り揃えた。資金の調整、現行事業の即刻見直し、NGOとの連携調整等、様々な活動が迅速に進行して行く中、遅れていたのは、ニューヨーク本部からの反応であった。普通、生命救助は74時間以内、何とか最低の生活を維持する為の援助は3~4週間まで、と言われるが、結局、最初のドナーからの資金援助がなされたのは、緊急性を失い、リハビリテーション(復興)の段階に入りつつあった2ヶ月後であった。

ニューヨーク勤務になって気が付いたのは、多くの職員が現地での経験が皆無、又は少ないと言う事であった。緊急事態に遭遇・対処経験を持つ

スタッフは特に稀であった。従って、その緊張感やタイミングやプライオリティの判断の難しさなど、理解の範囲を超えていたのかもしれない。現地から送られてくる“SOS”は、5時になると帰宅してしまう本部職員達の机やE-mailにむなしく取り残されてしまっていた⁽²¹⁾。官僚機構であるが故にコミュニケーションが遅れる事は予測される。しかしその時間を短縮する事は大いに可能だと思う。職員の対応や、緊急下で必死になって働いている同僚への思いやりの気持ちの有無を含め、自己のミッションを明確に認識しているかどうかが問われる必要がある。ローテーションで、短期間でも良いから現地事務所でインターンとして臨場感を養う為のシステムを充実させることも、トレーニングの一環として必要ではないかと考える。

V. ドナーと共に学ぶ「人間開発」の意義

遅い対応は、ユニセフ活動を支えてくれる各国ドナーとの関係も大きく影響している。ドナー側の立場や言い分も充分理解しているつもりだが、ここでは、敢えて現地の視点で、援助資金を受け取り、実際に使う立場から述べてみたい。

特にいらだたしい思いをするのは、緊急事態に対応する時だ。1988年の洪水の際、一番欲しかったのは現金であった。例えば、被害を免れた地元の店では、基本的な医薬品や、水を純化するタブレット、ローソクやコンロ、なべ・釜などの日常必需品は即調達可能であったし、入手困難な物資も、近隣の国々から購入してきた。が、所長権限で使用出来る金額は上限が有り、微々たる額であった。後から支援国に払い戻ししてもらう、と言うような交渉もしたが、援助内容が支援国の趣旨と合わないなどが大きな理由で、柔軟な対応はしてもらえなかった。ドナーは、例えば“被災に会った子ども達への予防接種”とか、“下痢対策の一環で、経口補水塩購入”等の注文をつけてくる。しかも、前に述べた様に、すでに“緊急”期間を

はるかに過ぎてしまってからである。現場の要求は、この様に必ずしも援助する側の理解を得る事が出来ない。

カリブ海諸国を担当していた時の事だが、私が赴任した1980年初期は、女性の自立を支援するプログラムが活発であった。カリブ海諸国でも、“収入掘り起こし”活動がさかんで、当時はさとうきびや、バナナを使用した手工芸が主に行われていた。ドナーもこぞって資金を援助した。ところが、市場の未開拓、経営知識や製品の技術の更なる熟練教育が必要となってきた段階で、突然援助が激減した。「援助の中身に魅力が無くなった」というのが、かなり本音の部分であった様だ。次に目を引き始めたのは、10代の少女の妊娠問題であった。カリブ海諸国での若者達の性に対する成熟は早い。奴隷制度時代の影響と言われている、父親不在の、女性を世帯主とした家族構成の多いカリブの国々では⁽²²⁾、貧困層の大半がこの女性の世帯主の家庭である。少女達が正規の教育や職業訓練を受け、経済的にも自立して行く事が、貧困脱出、健康な次世代の育成に必須である。10代の妊娠は、本人の身体に悪影響を及ぼすのみならず、学業を途中放棄する事で未来への様々な可能性をも閉ざしてしまう。こうした議論が、ドナーや援助を支える一般の人々の間に関心を引き起こし、“ブーム”を巻き起こせば資金は集まり易くなる。時代の状況によって、“ファッション”もあり、もてはやされたり人気のあるプロジェクトが変わってくる。ところが時がくれば、やがて下火となってしまう。特に長期を要する活動、活動の内容や効果などが目立たない、地道でしかも簡単に進展が計測出来ないような活動になると、人気は減少するのである。栄養関連プロジェクトや、現地の人々へのトレーニング等は、ドナーの支援を受けにくい例である。

ユニセフに募金を続けている幾つかの支援団体が、緊急発生時に偶然スタディツアーでバングラデシュを訪問した事がある。限られた職員と車で緊急支援に忙しい我々に、せっかく来たのだから現地を案内して欲しい、酒が欲しい等の、非常識な要求が出された事もある。「募金に影響するので、彼らの希望をかなえて欲しい」と主張するツアー企画責任者と議論し

ながら、“援助・協力の仕方”を、支援する側の人々と共に考えてゆくことの重大性を認識した。“援助とは何か、どの様にあるべきなのか”と言った根本的な問いかけを子どもの頃から考え学ぶ必要性を、ひしひしと感じたものである。

VI. 水平的関係を求めて：「人間開発」のチャレンジ

(1) NGO との連携

ユニセフと言う国連機関の持つ様々な制約は、根本的には国益優先の国家の連合体と言う部分から来ている。少規模であった創設当初はともかく、巨大化した官僚組織故に、迅速性、柔軟性に欠ける部分は否めない。そこを補うのが、現在に至るまで開発の様々な分野で実績を上げている国際的な又は国内の非政府組織・民間援助団体（以下 NGO）との連携である。もちろんそれまでも、積極的に NGO の持つ利点をいかし、巧く連携プレイを機能させてきた政府も存在する。例えば村の隅々まで行き渡ったそのきめ細かな情報や人的ネットワークを使い、特に緊急時には、経験と実績を持った NGO の迅速且つ柔軟な対応の助けを借りるなどである。しかし一般的には非積極的な政府が多いのが実状である。一つには、官尊民卑の考え方がいまだ根強く、NGO が持つ実績を公には認めたがらない所謂“プライド”の問題が有る。一方 NGO は独自の理念と方針で運営されている場合が多く、政府のイニシアティブのもとで“命令”を受ける事を良しとしない等の、力関係の問題が存在する。しかし 20 世紀も押し迫ってから、NGO との連携が真剣に見なおされ、重視されるようになってきた。ガリ前国連事務総長自らが、NGO をこれからの世界平和や貧困撲滅などを実現する為には重要不可欠な“パートナー”と位置付け、その後次第に市民の持つパワーが認められるようになってきたのである。

バングラデシュではかなり早い時期から、援助地域のオーバーラップや、不均衡性などが指摘され、ユニセフの活動分野と関連した他の国連組織は

もちろんの事、NGO 等との情報交換や連携の必要性を唱えてきた。例えば交通の便利なダッカなどの都市周辺は、幾つもの団体が同じようなプロジェクトを実施している。浴びるように“援助漬け”となったその村の人々は“援助慣れ”して、自立心を喪失するという結果を招く。一方、徒歩でしかアクセス出来ないような奥にある不便な村は援助対象からはずされ、貧しい村々の間での“貧富の格差”を生みだしてしまう。これは、更なる資金援助を得る為に、ドナーの期待や要請に答え、効率の良い場所で、プロジェクトの“成功”を示さなくてはならないと考える、多くの NGO の抱えるジレンマである。しかし同時に、具体的且つ明確な結果を、しかも短期間の内に目にしたいと願う、支援をする側の責任でもあるのだ。

NGO 自体が内蔵する諸問題は、本質的にはユニセフの抱えるものとあまり相違ない。様々な内部矛盾を抱えつつも、両者がお互いの存在を認め合い、手を携え共に学び成長し、お互いの良さを活かしながら住み良い社会へと変えてゆくエネルギーは、21 世紀には、無くてはならないものである。その姿は、21 世紀の地球人類すべてが地球の平和を求めて努力すべき姿の指針ともなろう。

(2) 質の高い「人間開発」をめざして：鍵となる「人権意識」の広がり

第二次世界大戦後の半世紀を子ども達の状況から振り返ってみると、1946 年、ユニセフが創設された当初には、約 2,500 万人の子どもが予防接種で防げたはずの病気で亡くなっていたのが、1996 年には約 1,250 万人と半減した。60 年代に小学校教育を受けた途上国の子は 48% だったのが、1995 年には 80% と大きな成果をあげている。前進を遂げているのが解かる。こうした達成は我々に勇気と希望を与えるものであり、例えばどの様な困難があろうとも、時間をかけ努力を続ける意義を示している様である。しかし、世界にはまだ 1 億 1,000 万人の就学年齢時が初等教育をうけられずにいる。予防可能な病気で毎日 1,100 万人以上の 5 歳未満児が命を亡くし、無数の子どもが身体的、知的潜在能力を失っている。一日一米ド

ルの貧困ラインで暮らす 12 億人の人々の内、6 億人の 1～5 歳の子どもが満足な食事を取れず、頻繁な病気、非衛生的な環境に脅かされている。南アジアの子どもの 50%以上、サハラ以南のアフリカの子どもの 40%近く、全体では 2 億 900 万人が栄養不良で身体や脳の発達に致命的なダメージを受け発育阻害の状態にある。多くの子どもと女性が社会の保護を受けられず、権利が踏みにじられたり、脅かされたりしている。

21 世紀を担うすべての子ども達に、最善の環境を整え豊かな地球を残してゆく為に、子ども達をもって生まれた能力を充分に伸ばし発揮できるような条件を整える為に、子ども自身を含め政治家、企業家などその道のリーダー達、国、地域のすべての人々が、人権の普遍性即ち人間は平等である、と言う事を認識しなくてはならない。お互いを尊重し、協力しながら世界の多くが直面している様々な困難な課題解決に立ち向かって行くときに初めて、豊かで質の高い「人間開発」が可能になるのではないかと思う。開発特に人間開発協力を携わる国連職員や関連 NGO スタッフはもちろんの事、我々庶民一人一人が、果たす役割と責任はこれから益々貴重なものとなってゆくであろう。いやなっていかなければ、21 世紀の発展は望めないのではないかと考える。

終わりに

カリブ海諸国から始まった、7 年間の発展途上国での援助・協力活動を終えて、いよいよ本部転勤が決まった時に感じたのは、魂の抜けたような虚脱感と寂しさであった。「“人間開発”の為にがんばるぞ」と意気込んでいた私は、気が付いてみれば、“相互依存”どころか、現地の子ども達や村の人々から得ていた事の方がより多かったのである。苦境に立った時、生きる事の意味を見失いそうになった時、私に人生の原点に立ち戻る事を教え支えてくれた現地の子ども達、そのたくましさと笑顔を何時までも忘れまい。この気持ちをいつまでも大切にしようという思いを胸に、そして、

「現地の子ども達の良き代弁者として、フィールド側に立った支援を！」という現地事務所の同僚達の熱い声を背中に受け、1992年初夏、雨季の始まったバングラデシュを私は後にした。

“A drop in the Ocean” という言葉が有る。とてつも無く広い大海に、ぽつんと落ちる一滴のしずくと言う意味で、「無駄」だとか、「とてもかなわないからあきらめた方が良い」といった、マイナスの意味に使われる事が多い。しかし私はこの言葉が好きだ。いつも最初に「たとえ」を付けて自分に言い聞かせる。「たとえ、一滴でも、Better than Nothing!」と。何も無いよりは良い、そして何もしないよりは、ほんの少しでも何かをした方が良い、いつの日か、せせらぎとなり、小川となり…と前向き思考で希望を捨てない為の「おまじない」としてである。開発途上国での仕事、特に「人間開発」に携わる時の大切な心構えのひとつであると思っている。

脚 注

- (1) 多少の変動は有るが、1990年代には政府からの搬出金は全体収入の約75%、民間協力その他が25%の割合であったが、2000年の報告では、政府からが64%、個人や民間協力などの非政府関係から32%で、後者の割合が増加傾向にある。
- (2) “permanent post”（永久ポスト）と言われる職につく人々、例えば所長、財務、総務関係職員等
- (3) GNP、子どもの人口、5歳未満の子どもの死亡率、が主な指標だが、他の要素が加味される事も有る。例：内陸国、島嶼国家、紛争当事国
- (4) 緊急支援や特別プログラム等に与えられる予算は、含まれていない。
- (5) 例えば、DPTの名で知られるジフテリア、百日咳、破傷風の予防接種は、生後1ヶ月目とその半月後、生後3ヶ月目の3回必要である。
- (6) 例えば2キロぐらい離れた市場へ行くのに、現地の人なら1~2タカ。1タカは2円32銭（2002年1月11日現在のレート）。
- (7) 全体的には1990年に約60%で南アジア地域の平均にも及ばなかった。しかし、1985年に予防接種を受けた乳児は6万4000人、1990年には235万人と言う飛躍は賞賛に値する。
- (8) 国々の前進 UNICEF、1999、p.22

豊かな「人間開発」に向けて

- (9) イスラムの、反米・反西欧感情の高揚で、アメリカ、カナダ等からは、強制的・自主的避難勧告が発令された。ユニセフは、所長命令で“最後まで留まる”事になるが、暴徒に襲撃されたり、車を焼かれたり等、特に国際職員は身の危険にさらされた。
- (10) ユニセフ、ニューヨーク本部勤務時、筆者は1992～1994 にかけて、カントリープログラムのモニタリングを担当。その際、目に付いた問題のひとつである。
- (11) ユニセフの名誉の為に付け加えておくが、監査や制度の見直し、職員のモラル向上への取り組み、リーダーの管理脳力強化等、様々な前向きの改善努力が現在なされている。
- (12) 組織改革の一環として、特に1996 年以降内部監査が強化される様になった。しかし必ずしも効果をあげているとは言い難い。
- (13) 田中義あき『援助と言う外交戦略』p. 151
- (14) 理事会の承認を得たポストは公募され、世界中からの応募者は書類選考と面接、人事委員会での審議・推薦を得、事務局長によって最終決定される。正規職員の他にも、各プロジェクトが必要とする専門家が、コンサルタントとして、長期・短期にわたる契約を結ぶが、これはプログラム事業の一部と考えられるので、各国現地事務所所長の裁量で行われる。
- (15) 現地採用は専門官も一般職員もその国の国籍所持が原則だが、本部が置かれたアメリカや、日本やデンマークの事務所には、それぞれの国籍を持った“国際”職員が、例外として勤務している。
- (16) 自動的では無く、あくまでも自力で発掘するのが原則。自分の能力や条件に合う空きのポストに応募し競い合う。ただし、実際には、政治的な力や、ネポティズムが人事に作用する事は大変多い。
- (17) バングラデシュ事務所の場合、1990 年代には入ってから広く公募し、新しい息吹を吹き込む事も含め、色々な改革がなされている。特に近年財政縮小の折、先に少し述べたような、職員一人一人の能力や仕事の成果を評価する制度が浸透し、有る一定レベルに達しない職員は、切り捨てられる事が以前より簡単に行われる様になった。
- (18) “How to Lie with Statistics” Darrell Huff, Pelican Books, 1973
- (19) 出生登録率が低い事を利用して、母数、即ち該当年齢の子どもの数を少なく計上する事で、率を上げるなどは、ひとつの例である。
- (20) 2002 年3 月現在は、東南アジア・太平洋地域、南アジア、東アフリカ、北アフリカ・中東、旧ソ連・東欧、中央・南アメリカ・東カリブ海諸国の6 つの地域事務所が有る。
- (21) 現地事務所とは様々な点で事情が異なるので、本部職員の勤務状態が悪いと言

う意味ではない。例えば、事務所と自宅の通勤距離は一般に長い。現地では、育児や家事を支える人々が得やすく、職務に専念できる環境が整って居る事が多いが、米国では、ニーズにあった人材確保が難しい上費用も高い。時間差通勤なども導入されたりしているが、生活時間の確保は全般において困難である。職員組合の取り組みも活発で、職員の権利意識は現地に比べると格段に高い。従って勤務に対する態度もかなり現実的・合理的で、勤務時間内で、仕事をこなし、時間外労働をできるだけ避けて、プライベートな生活を大切にする傾向は強い。しかし中には、早朝から出勤するものや、勤務外時間労働に従事する者もいる。

② 女性を世帯主とする世帯は、カリブ海諸国では 30%～42% (1989 年)

参考文献

- Darrell Huff *How to Lie with Statistics* Pelican Books, 1973
UNDP *Human Development Report* (1994 年版) (2000 年版)
UNICEF *The State of the World Children* (1988～2002 年版)
UNICEF *Progress of Nations* (1993～2000 年版)
UNICEF *Annual Report* (1988～2000 年版)
UNICEF, Bangladesh *Annual Report* (1988～1996 年版)
川上洋一『国連を問う』(日本放送出版協会、1993 年)
坂口明『国連——その原点と現実』(新日本出版社、1995 年)
田中義あき『援助という外交戦略』(朝日新聞社、1995 年)
田畑茂二郎編『21 世紀世界の人権』(明石書店、1997 年)
日本ユニセフ協会『Annual Report 2000』(財団法人 日本ユニセフ協会、2001 年)
日本ユニセフ協会『UNICEF News』(1999～2001 年)