

令和元年6月12日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2018

課題番号：25380194

研究課題名(和文) 国連システムにおけるアカウンタビリティ向上の取り組みと管理型概念の解明

研究課題名(英文) Improving Accountability of the United Nations System and Clarifying its Managerial Concept

研究代表者

蓮生 郁代 (Hasuo, Ikuyo)

大阪大学・国際公共政策研究科・教授

研究者番号：80509597

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、国連教育科学文化専門機関(ユネスコ)を事例に、国連システムにおける管理型アカウンタビリティのサブ概念の解明と、アカウンタビリティ向上のための指針を探究したものである。ユネスコでは、パレスチナ加盟を契機とするアメリカの分担金不払いにより、2011年以降深刻な財政危機が起き、大胆な行財政改革の必要に迫られた。そして、結果志向型予算アプローチの導入、通常予算と予算外資金を統合した統合予算枠組みの施行、統合基幹業務システムとIT監査などが導入された。その結果、ユネスコの管理型アカウンタビリティの概念は、結果志向型管理方式に裏付けられる「業績志向型アカウンタビリティ」の段階にあると考察された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

冷戦終了後、国連システムの機能や意義が劇的に変化し、それと同時に国連システムの行政規模や質が急激に変化していったが、かかる行政の質・量の変容に国連システムの行政管理・統制能力が追いついていけないというギャップ問題が生じることになった。本研究は、国連システムのアカウンタビリティ強化という問題意識に根差している。

本研究の学術的意義は、グローバルガバナンスの重要な一構成要素であるにもかかわらず、国内外の研究において従来見過ごされてきた「国際行政(international public administration)」におけるアカウンタビリティの向上という側面に焦点をあてていることにある。

研究成果の概要(英文)：This research intended to clarify the sub-concept of the managerial accountability of the United Nations Educational Scientific Cultural Organisation called the UNESCO, and the means to improve its accountability. Since 2011, the UNESCO has suffered from a serious budget crisis which was triggered by non-payment of the dues by the U.S.A. in relation to the admission of Palestine as a Member State. In response to such crisis, the UNESCO has gone through drastic administrative reforms which included introduction of the results-based budgetary approach, implementation of the Integrated Budgetary Framework, and adoption of the Enterprise Resources Planning system accompanied by Information Technology audit. As a result of introduction of the results-based management as mentioned-above, I have concluded that the performance-based accountability represents the present sub-concept of the managerial accountability of the UNESCO.

研究分野：グローバルガバナンス論、国連研究

キーワード：国連システム アカウンタビリティ ユネスコ 国連教育科学文化専門機関 結果志向型管理方式

1. 研究開始当初の背景

(1) 冷戦終了後、国連システムの機能や意義が劇的に変化し、それと同時に、平和維持活動や緊急援助活動など国連の行政規模や質が急激に変化していったが、かかる行政の質・量の変容に、国連システムの行政管理・統制能力が追いついていかないというギャップ問題が生じたことになった。その一例として、2005年の国連創立60周年を祝う世界首脳会合においては、イラク石油食糧交換計画に関わる政治的腐敗疑惑に端をなす、国連に対するアカウンタビリティの追及がピークに達するところとなった。窮地に立った国連は、行政管理方式や行政統制制度などの様々な分野で抜本的な改革の手立てを打ち出していった。本研究は、これら一連の改革が、国連システムのアカウンタビリティ強化という観点から正当化されるものなのかという問題意識に根差している。

(2) 本研究の学術的意義は、グローバルガバナンスの重要な一構成要素であるにもかかわらず、国内外の研究において従来見過ごされてきた「国際行政 (international public administration)」におけるアカウンタビリティの向上という側面に焦点をあてていることにある。国連システムのアカウンタビリティというテーマが学術的に本格的に取り上げられることは極めて稀で、行政学あるいは公的監査理論からのアプローチもほとんどなく、アメリカの国連研究の一角で主として外交上の概念として研究されてきた程度だった (Edward Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919-1999*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1999)。

(3) そのような状況下、申請者は、国連のアカウンタビリティ研究に関するパイオニアのプロジェクトを国連大学にて立ち上げてきた (同プログラムは2009年終了)。また、基盤研究C (一般)「国連行政におけるアカウンタビリティの概念の歴史的考察と現代的展開」(平成21-24年度実施)においては、国連行政におけるアカウンタビリティのサブ概念の推移という視座から、国連における総括管理手法の歴史的変遷と行政統制制度の歴史的発展を明らかにしてきた。同研究成果は、『国連行政とアカウンタビリティの概念 国連再生への道標』(単著) 東信堂 (2012年) にまとめられたほか、“A Ladder of Accountability: Analysis of Subconcepts of Managerial Accountability in the United Nations” (United Nations University Press, 2009) (査読付) などで海外に向け発信された。

2. 研究の目的

国連システムにおけるアカウンタビリティの概念の現代的展開とサブ概念の解明

(1) 国連システムの専門機関におけるアカウンタビリティのサブ概念の解明

上記の先行研究においては、現代の国連における管理型アカウンタビリティの概念が、結果志向型予算の導入を背景とした「業績志向型アカウンタビリティ」であるという暫定的結論に至っていた (下記の表を参照)。

表：国連における管理型アカウンタビリティの概念の推移

	アカウンタビリティのサブ概念	特徴的な行政手法
第1期 (1945-74年)	合規性のアカウンタビリティ	法規やプロセスの遵守
第2期 (1974-82年)	プロセス・アカウンタビリティ	プログラム予算の導入
第3期 (1982-2002年)	プログラム・アカウンタビリティ	内部プログラム評価の導入
第4期 (2002年-現在)	業績志向型アカウンタビリティ	結果志向型予算の導入

(出典：蓮生郁代『国連行政とアカウンタビリティの概念 国連再生への道標』、東信堂、2012年、81頁。)

ただし、上記の研究においては、研究対象がニューヨークに本部を置く国連本体に限定されていたため、結論の一般的適用性を著しく狭める結果となっていた。したがって、本研究においては、研究対象を (専門機関を含む) 国連システム全体に広げることにより、上記研究の結論の国連システム全体への適用可能性を検証することを目的とする。具体的には、専門機関の国連教育科学文化専門機関 (UNESCO、通称ユネスコ) をケーススタディーとして取り上げ、ユネスコにおける総括管理や行政統制の手法を分析することを通して、現代のユネスコにおける管理型アカウンタビリティのサブ概念を解明することを目的とする。

(2) 結果志向型管理の隣接分野に与える影響の解明

国連システム合同監査団の猪又忠徳検査官が拙著 (上記の単著) に関する書評 (『国際法外交雑誌』掲載) の中で、結果志向型管理の導入が行政統制などの隣接分野に与える影響が考察の対象外となっている点を今後の課題としてご指摘頂いた。先行研究の調査当時は、当該論点はまだ時期早々だったため検討の対象外としていたが、本研究においては、結果志向型予算だ

けでなく、評価分野や行政統制分野に対し与える影響についても考察対象に含めるとする。

### 3. 研究の方法

分析枠組みは、実証的研究と理論的研究に大別される。研究対象は、先行研究においては国連本体のみに限定していたが、(専門機関を含む)国連システム全体に広げる。実証研究の際には、専門機関のユネスコをケーススタディーとして取り上げる。その主たる理由は、次の2つである。第1に、ユネスコは米やイスラエルの脱退により、アカウンタビリティ向上という課題に国連システムの中で最も強い外交上の圧力を受けてきた機関である。したがって、行政改革に関する取り組みは、国連システムの他の機関と比較し先取的であるという評価を受けており、業績志向型管理の導入という先進的な課題の調査の対象として適している。第2に、国連システムにおいて行財政改革などの分野の検討に関しては、原則外部者には非公開を前提としているため、調査の際、アプローチは困難を極めることが想定される。申請者は、UNESCOパリ本部にて10年余り行政統制の現場で国際公務員として勤務した経験があるため、そのネットワークを生かす。本課題に関しては、次の3つの段階に分けて研究を行う。

#### (1) ユネスコにおける結果志向型管理方式の総括管理分野への導入状況の分析【実証的分析】

国連の専門機関であるユネスコに的を絞り、結果志向型管理方式のプログラムと予算の編成方法や評価方法などの分野への導入状況の解明を試みる。まず国内で文献調査を行う。ユネスコ国内委員会での資料収集や、ホームページ上で公開されているユネスコ公式文書の入手を行う。一方、監査改革に関する非公式文書や内部文書に関しては、海外での文献調査が必要であり、ユネスコ本部の内部監視局(在パリ)にアプローチする。さらに政府側からの統治機関への改革圧力に関しては、ユネスコ日本政府代表部(在パリ)などで資料収集をする。また、それにあわせて政府関係者や現場のスタッフへのヒアリング調査なども行う。

#### (2) ユネスコにおける業績志向型管理方式の行政統制分野への影響の分析【実証的分析】

ユネスコにおいて、「結果志向型管理の導入が行政統制の実体的側面に与える影響」、すなわち旧来の伝統的な財務監査が現代的な業務監査(performance audit)へと変容する過程とその問題点に関し、実証的な調査・分析を行う。調査は第2段階に分けて行う。まず第1に、国連システム全体の監査機能の現状に関する鳥瞰図を得るために、国連システム合同監査団によるシステム全体の比較研究の成果を活用する。具体的には、国連システム合同監査団の報告書“The Internal Audit Function in the UN System”(cf. UN Document, JIU/REP/2016/8)、“The Audit Function in the UN System”(cf. UN Document, JIU/REP/2010/5)や、“Oversight Lacunae in the UN system”(cf. UN Document, JIU/REP/2006/2)などを参照する。次に、ユネスコ事務局での監査関連部署での資料収集とヒアリング調査を行う。統治機関に対する加盟国側からの圧力に関しては、ユネスコの政府代表部(在パリ)でヒアリング調査を行う。

#### (3) ユネスコにおけるアカウンタビリティのサブ概念の分析【理論的分析】

ユネスコにおける管理型アカウンタビリティのサブ概念の解明に関しては、(1)および(2)の実証的分析の結果に基づき分析を行う。参照するのは、国連本体事務局の管理型概念の分析の際にも用いたJ. D. スチュワート(J. D. Stewart)のモデルであるが、本分析においては、歴史的推移ではなく、現在のユネスコの管理型概念のサブ概念の解明に焦点を当てるとする(J. D. Stewart, “The Role of Information in Public Accountability” in Hopwood and Tomkins (eds.), Issues in Public Sector Accounting, Oxford: Philip Allan Publishers, 1984.)。

### 4. 研究の成果

#### (1) ユネスコにおける結果志向型管理方式の総括管理分野への導入状況の分析

ユネスコにおける計画策定手法や予算編成手法、評価手法などの分野における結果志向型管理の導入状況をまとめると、次の表のようになる。

表：ユネスコにおける結果志向型管理(RBM)導入の経緯

実施年	RBM導入状況
1998年	プログラムと管理運営上の有効性を向上させるために、結果志向型管理を計画策定分野(programming)に導入
2001-02年	結果評価システムウエア(SISTER)が初めて2002-03年度プログラム予算(31C/5)の編成と承認、および予算外資金プロジェクトを統合するために使用される
2013年	SISTER上へ2014-15年度プログラム予算(37C/5)の期待される結果と関連業

	務計画のための「結果枠組み」(Results Frameworks)が導入される
2014年	2016-17年度プログラム予算(38 C/5)策定過程にて、本格的な結果志向型予算アプローチ ボトムアップ・アプローチ が初めて導入される
2016年	ユネスコ全体において結果志向型予算方式の導入が施行される。2018-19年度予算(39C/5)策定に向け、統合予算枠組みと構造的財政対話が導入される。
2018年	2018-19年度予算(39C/5)にて、初めての統合予算枠組みの導入が施行される。これにより、通常予算と予算外資金が初めて统一的に運用されるようになる。

(出典: UNESCO doc., BSP/RBM/2008/1.REV.8, Paris, Jan 2019, p.6 他)

ユネスコにおける業務レベルは、通常予算によって実施されるプロジェクト(2年間)と予算外資金によって実施されるプロジェクトの2種類がある。予算サイクルは2年間だが、計画(プログラム)のサイクルは4年間である。これらを統合し記載しているのがC/5と呼ばれるプログラム予算書であり、2年ごとに発行される。中期戦略(Medium-term Strategy)のサイクルは8年間であり、C/4と呼ばれている。したがって、現在のユネスコにおける「結果のチェーン」(results chain)をまとめると、次のようになる(下記参照)。それぞれの結果は、より上位の結果に貢献しなければならないというチェーンの関係を構成していることがわかる。

### ユネスコの結果のチェーン

C/4(中期計画)における戦略目標(8年間)

C/5における期待される結果(4年毎のプログラム、2年毎の予算)

各プロジェクトの結果

#### (2) ユネスコにおける結果志向型管理の行政統制への影響の分析

結果志向型管理を統制する業務監査とは、日本語の辞書では、「企業の会計業務以外の業務活動(購買・生産・物流・販売など)および組織・制度などに対する監査」(出典: デジタル大辞林)などと定義されていることが多いが、本来、最高会計検査機関国際組織(INTOSAI)による定義では、業務監査とは、「政府の業務活動や事業や組織などの効率性や有効性を、経済性も考慮しながら、改善を目的として独立して検証すること」(出典: International Organisation of Supreme Audits Institutions)とされている。すなわち、経済性(Economy)、効率性(Efficiency)、有効性(Effectiveness)という「3つのE」を達成するために適切な手段が備わっているかを検証することを目的とする監査のことを指す。以下、伝統的な監査と業務監査との特徴の差異をまとめると、次の表のようになる。

表: 業務監査と伝統的な監査との特徴の違い

	業務監査	伝統的監査
目的	3Eの基準の達成	コンプライアンス、リスク・マネジメント、ガバナンス、統制を査定
焦点	・主として事業、プロジェクト、システム、活動など。 ・とくにそれらに関連した管理の手段に対し注意が払われる。	リスク・マネジメントの過程、ガバナンスと統制
監査の基準	・通常、より主観的な傾向が強いが、「良い管理」と考えられる最善あるいはより良い実践に基づくことが多い ・個別の監査により変化する	・相対的に固定的であり、通常は法制などにより事前に規定されていることが多い ・あらゆる関連法規の遵守の検証
方法論	兆候に基づく	リスクに基づく

出典: ISACA, *Performance Auditing in the Public Sector*, <http://m.isaca.org/chapters10/Lusaka/NewsandAnnouncements/Documents/Performance-Auditing.pdf#search=%27performance+auditing%27> (last accessed on 8 June 2019) を元に修正。

業務監査は、大別して民間セクターにおける私的監査と公的セクターにおける公的監査の2種類に分けることができるが、一般的には、前者が経済性や効率性を重視し、株主に対する利潤と株価の価値の最大化を目的とする傾向があるのに対して、後者は課題領域の発見や政策達成のための代替的解決方法の示唆などを目的とする傾向がある。

ISACAによれば、公的監査において旧来の伝統的な財務監査が現代的な業務監査へと変容する過程において生じる問題点としては、次の4つの点が挙げられている。予算年度の短さゆえに、3Eを査定するために必要なアウトプットとアウトカムを設定することが困難。政府

の国家予算は必ずしも戦略的計画にリンクしているとは限らないことから、アウトプットやアウトカムを設定することが困難。財政的制約。資金調達の不足により活動が実施されないことに起因。内部監査にとって業務監査を定期的実施することが困難。原因としては、スタッフ不足、専門技術の不足、業務監査実施ガイドラインの欠如などが通常挙げられる。( ISACA, *Ibid.* )

これらの4つの問題点がユネスコにも該当するかどうかについては、以下の通りである。のアウトプットとアウトカムの設定の困難さという問題に対しては、プログラム評価担当部署による職員研修がその克服に効果を上げていると考えられる。 に関しては、上記(1)の「結果のチェーン」の図が示唆するように、戦略目標とアウトプットとアウトカムはリンクしている。しかしながら、ユネスコにおいて問題となっているのは、 と である。 の財政的制約に関しては、パレスチナのユネスコへの国家としての加盟に端をなす2011年11月以降のアメリカの分担金不払いによる財政危機の影響で、そもそも想定されていた事業活動が予算不足により実施されないことになってしまった。ユネスコにおいては、業務監査の実施に際し、この財政的制約要因が最もインパクトが大きいと考えられる。 も同様で、未曾有の財政危機が人事面や予算面をはじめとして内部監査担当部署の活動にも大きく影響している模様である。

一方、ユネスコに対する業務監査の実施に関しては、上述したように内部監査の財政的制約もあり、外部監査の積極的関与が目立っている。一例を挙げれば、国際機関評価ネットワーク(MOPAN)がユネスコの業務監査を実施しており、ユネスコの業務査定報告書を2019年春に提出している。確かにユネスコに限らず諸外国でも、業務監査は、内部監査ではなく外部監査によって実施されている例は多い。例えば、アメリカの連邦政府においては、業務監査は外部監査であるガバメント・アカウンタビリティ・オフィスによって担当されている。それらを勘案すると、内部と外部の監査が機能を補完し合っているという状況は、とりわけ財政緊縮期などの過渡期においては、特異とは言えないだろう。一方、内部監査の機能強化という課題に関しては、ユネスコは統合基幹業務システム(Enterprise Resource Planning: ERP、企業資源計画とも言う)を導入することにより、インフォメーション・テクノロジー(IT)監査の導入の方向に向かっていることが注目される。これまで国連システムの中で統合基幹業務システムを導入した機関はたった8つしかないことから、これは特筆すべきことであろう。

### (3) 国連システムの専門機関ユネスコにおけるアカウンタビリティのサブ概念の分析

本研究開始前に行われた先行研究では、J.D. スチュワートの「アカウンタビリティの梯子説」(ladder of accountability)というアカウンタビリティのモデルを参照していた。スチュワートは、「合規性のアカウンタビリティ」、「プロセス・アカウンタビリティ」、「パフォーマンス・アカウンタビリティ」、「プログラム・アカウンタビリティ」、「ポリシー・アカウンタビリティ」という5つのサブ概念が梯子のようになっているモデルを提起していた。先行研究では、国連が到達していたアカウンタビリティの概念には、このうち「パフォーマンス・アカウンタビリティ」の概念、すなわち業績志向型アカウンタビリティの概念が該当すると結論するに至っていた。本研究においては、当該結論が国連システム全体でも通用するのか検証するために、国連システムの専門機関であるユネスコにおいて追求されているサブ概念の検討が行われた。

ユネスコは、すでに合規性およびプロセス・アカウンタビリティに関してはクリアしていたと考えられた。2011年、パレスチナの国家としての加盟をユネスコ総会が承認したことにより、アメリカが分担金不払いを開始し深刻な財政危機を引き起こした。それが予算大幅削減の中での一層の効率化を求める加盟国からの強い要求につながり、2012年以降、大幅な事業計画の見直しと合理化や業務の効率化が図られた。また、人件費の大幅な削減も行われ、行政管理・統制強化を求めた行財政改革の推進につながった。行政管理の結果志向型管理方式への移行に関しては、2014年には本格的な結果志向型予算アプローチボトムアップ・アプローチ が導入され、それによって編成された予算が2016年から施行されることになった。また、通常予算と予算外資金を統合した初めての統合予算枠組みも、2018年から施行されている。一方、行政統制分野への結果志向型管理方式の移行に関しては、ユネスコは統合基幹業務システムを導入することを選択し、IT監査導入の基盤を整えた。これにより、プロジェクト・ベースの効率性の追求のみならず、資源の効率的配分がより容易になるという利点が考えられる。以上の考察により、現在のユネスコの管理型アカウンタビリティの概念には、結果志向型管理方式に裏付けられたパフォーマンス・アカウンタビリティ、すなわち業績志向型アカウンタビリティの概念が該当すると結論づけられる。

一方忘れてはならないのは、持続可能な開発目標(SDGs)が2015年に国連総会で採択されたことである。これにより、先進国も包含したグローバルなガバナンスにおける政策的な目標の設定に関わる合意の達成が可能となった。スチュワートのモデルを参照すれば、SDGs の 設定により、国連システム全体がポリシー・アカウンタビリティ(policy accountability)の概念への移行を目指す一歩を踏み出し始めたとも考えられる。しかし、それをサポートすべき体制に関しては、まだ制度的な面で様々な課題を抱えており十分準備されているとは言い難いことから、これは、今後の検討に委ねたい。

〔雑誌論文〕(計3件)

蓮生 郁代、国際連合 国連安全保障理事会に関するアカウントビリティの関係の解明、グローバルガバナンス学、査読有、1巻、2018年、2-28、ISBN978-4-589-03881-4C3031.

蓮生 郁代、国連安保理改革とアカウントビリティの概念の歴史的変容 プラグマティックな多元的統制メカニズムの構築へ、国際政治、査読有、185巻、2016年、126-140、[https://www.jstage.jst.go.jp/article/kokusaiseiji/2016/185/2016\\_185\\_126/\\_pdf](https://www.jstage.jst.go.jp/article/kokusaiseiji/2016/185/2016_185_126/_pdf).

蓮生 郁代、第2章 国際連合(安全保障分野) 国連機関の評価、査読無、2013年、5-39、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp\\_un/pdfs/houkoku1303.pdf#search=%27E8%93%AE%E7%94%9F%E9%83%81%E4%BB%A3%E3%80%81%E5%9B%BD%E9%9A%9B%E9%80%A3%E5%90%88%EF%BC%88%E5%AE%89%E5%85%A8%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E5%88%86%E9%87%8E%EF%BC%89%E3%80%81%E5%9B%BD%E9%80%A3%E6%A9%9F%E9%96%A2%E3%81%AE%E8%A9%95%E4%BE%A1%27](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pdfs/houkoku1303.pdf#search=%27E8%93%AE%E7%94%9F%E9%83%81%E4%BB%A3%E3%80%81%E5%9B%BD%E9%9A%9B%E9%80%A3%E5%90%88%EF%BC%88%E5%AE%89%E5%85%A8%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E5%88%86%E9%87%8E%EF%BC%89%E3%80%81%E5%9B%BD%E9%80%A3%E6%A9%9F%E9%96%A2%E3%81%AE%E8%A9%95%E4%BE%A1%27).

〔学会発表〕(計4件)

Ikuyo HASUO, Enhancing Accountability of the UNESCO Management -UNESCO's Financial Crisis since 2011, 2018, Academic Council of the United Nations System (ACUNS) in Rome, Italy.

蓮生 郁代、国連安保理改革とアカウントビリティの概念の歴史的変容、日本グローバルガバナンス学会第4回研究会(早稲田大学)、2016年。

Ikuyo HASUO, The UN Security Council Reforms and Historical Transformation of Concepts of Accountability: Toward Pragmatic Plural Accountability Mechanism, International Studies Association in Atlanta, U.S.A., 2016.

Ikuyo HASUO, Demanding Accountability to the United Nations Security Council, 日本グローバルガバナンス学会年次研究大会(専修大学)、2014年。

〔図書〕(計1件)

蓮生 郁代、大阪大学出版会、『グローバリズムと公共政策の責任』「国連安全保障理事会改革 アカウントビリティの三つの属性から考える」、2018年、53-79、ISBN978-4-87259-544-4.

〔その他〕

科研に関するホームページ

<http://www2.osipp.osaka-u.ac.jp/~hasuo/seminar.html>

国際研究集会(元ユネスコ事務局長の松浦晃一郎氏を招き、一般公開で開催)“The Role of UNESCO in Today's World and Its Future”、大阪大学、2019年

国際研究集会(元ユネスコ事務局長の松浦晃一郎氏を招き、一般公開で開催)「アズレー新事務局長の下におけるユネスコの将来」、大阪大学、2018年

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。