

国際機関相互間における 統計活動の調整

おお いずみ えつ ろう
大 泉 悦 郎

は し が き

国際機関における統計活動は2種に分けられる。一つは統計作成の基準についての合意を促進したり、統計開発に協力したりする、いわば各国の統計活動の促進に関する活動であり、ほかは世界統計年鑑のような国際比較可能な2次統計を編纂・刊行して統計利用の便を図ることである。

ところで、一口に国際機関といっても、国際連合を中心とするいわゆる国連ファミリーに属する諸機関（FAO, WHOのような国連と同格の独立専門機関）もあるし、OECDのような国連ファミリーに属さない機関もある。また国連自体の下部組織でありながら、あたかも独立の機関のようにみえる ECAFE, ECLA, ECA などの国連地域機関もある。

これら諸機関の統計活動は上述の2面において、近時ますます盛んとなる傾向がみえる。それにしたがって、活動の統制もまた必要になってきた。わがアジア経済研究所は、上述のいかなる意味においても国際機関ではないが、その統計活動は研究活動の裏付けを直接の任務としているにもかかわらず、これら国際機関の統計活動と表面上類似のものがふえてくるのは事柄の性質上やむをえない。もとより国際機関の活動と完全に重複するような場合は、みずからの活動を省略して国際機関の活動の成果を享受することで足り、あえて研究所自身が、競合する活動を行なう必要がないのであるが、最近、研究所の実力の充実と、国際機関の実力の相対的低下がいまわって、国際機関の側から共同作業、あるいは提携を求めてくる事態が起こるようになった。

ところで、特定の国際機関、あるいはその下部組織などと提携するに当たり、国際機関相互の競合関係がどのようになっているのかを明らかにしないと、うっかりと提携することもできない。本稿は、さきに統計参考資料33集として出した「国際連合の出版物について」の中で述べた疑問^(注1)を確かめることが目的である。だが同時

に上述のような実際問題についてもいづらか参考になれば幸いである^(注2)。

(注1) 「国連本部の統計局が、専門機関、地域機関の統計活動にどの程度の統制力を事実上有しているかは疑問である。」（アジア経済研究所統計参考資料, No. 33), 12ページ。

(注2) 『統計情報』, Vol. 17, No. 12(行政管理庁)に国連の統計努力について紹介されている。

I 国連ファミリー内部の調整一般

国際連合は連合憲章第1条に二つの目的を掲げた。一つはいうまでもなく平和の維持であり、ほかの一つは経済社会分野における国際協力である。平和維持は国連の第一義的目的であり、平和なしの国際協力というものは考えられない。したがって国際協力は第二義的な目的といえるが、ひるがえって考えれば紛争の起こるのを避け、平和に対する脅威を未然に防ぐには、各国間の疑心暗鬼を取り去り、日常の活動のうちで理解と協力を推進することが必要である。国連憲章が目的の中に国際協力を明示し、平和維持と相補うものとして並記したのはゆえなくはない。

国際連合の機構は憲章に明示されたところによれば、総会、安全保障理事会、経済社会理事会、信託統治理事会、および事務局、ならびに国際司法裁判所の6機関からなっている。このうち国際司法裁判所は、ほとんど独立の自主的権限を有しているので、残りの5機関をもって狭義の国連ということがある。事務局は狭義の国連の事務局である。総会は国連の最高機関であるが、平和維持に関しては、安全保障理事会が第1次の専属権限を有し、かつ平和破壊に対し、これを回復するために加盟国を強制拘束する決定権を有している。この決定権は現在有名無実になってしまっているが、総会、経済社会理事会、および信託統治理事会が勧告をなしうるにとどまっているのに対し、安全保障理事会の特徴といわれていたものである。経済社会理事会は、経済社会分野での国際協力をつかさどる。ただし安全保障理事会が平和維持問題を専属するのと異なり、経済社会理事会はその業務を多くの政府間機関と分担・共管している。信託統治理事会は、信託統治の監督という特別な任務を有するが、大きくいえば、その目的は平和の確保に直接関係あるものといえよう。

国連の二つの目的のうち、経済社会面での国際協力は

経済社会理事会の任務とするところであるが、この分野での活動は経済社会理事会のみによって行なわれるわけではなく、経済社会理事会を通じて国連と連携する15の政府間機関^(注1)にそれぞれ分担される。このほか経済社会理事会は特別な協議的地位を国際的民間団体 (Non-Governmental organizations) に与えることにより、これらと協議的な関係を有している。国連と連携関係にある政府間機関は、国際法上独立の人格を有する法人であって、それぞれ、総会、理事会、事務局、またはこれに相当する内部機関を有し、それぞれの憲章と加盟国を有し、独自の意志決定にともない、独自の予算を有する。国連ファミリー (The United Nations family of organizations) という言葉が使われるが、これは国連と連携機関とを含む総体をさすものである^(注2)。

15の政府間機関のうち、13は国連憲章第57条にいう専門機関であり、残りの2機関のうち、国際原子力機関は複雑な設立時の経緯から専門機関にはならなかったが、ほとんど専門機関同様のものであり、GATT は設立の決議をみたま未成立になっている国際貿易機関の代わりとして、一般関税貿易協定を専門機関に準ずる扱いとしているものである。15の政府間機関を列挙すれば次のごとくである。

1. 国際労働機関 (ILO)
International Labour Organization
2. 食糧農業機関 (FAO)
Food and Agricultural Organization
3. 世界保健機関 (WHO)
World Health Organization
4. 国連教育科学文化機構 (UNESCO)
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
5. 国際電気通信連合 (ITU)
International Telecommunication Union
6. 万国郵便連合 (UPU)
Universal Postal Union
7. 世界気象機関 (WMO)
World Meteorological Organization
8. 政府間海事協議機関 (IMCO)
Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
9. 国際民間航空機関 (ICAO)
International Civil Aviation Organization
10. 国際通貨基金 (IMF)

International Monetary Fund

11. 国際復興開発銀行 (IBRD)
International Bank for Reconstruction and Development
12. 国際金融公社 (IFC)
International Finance Corporation
13. 国際開発協会 (IDA)
International Development Association
14. 国際原子力機関 (IAEA)
International Atomic Energy Agency
15. 関税貿易一般協定 (GATT)
General Agreement on Tariff and Trade

国連とこれらの政府間機関は協約によって結ばれているのみならず、政府間機関相互間においても連携の協約が結ばれている。このように経済社会面での国際協力を推進するのに、集権方式によらず分権方式をとっているのは各機関の機能を重視し、限られた分野における科学的合理性の追求が、国家主権への執着、政治的利害の考慮を比較的排除しやすくする利点をねらったものである。しかしながらこれによって、権限や活動の重複・競合、あるいは逆に競合分野での活動の空白などが生ずるおそれがある。また集権方式の長所とされる人員・経費の節約、仕事の優先順位にしたがう合理的な予算の配分、機関間の調整などの点は、分権方式では短所としてあらわれる。

これがため分権方式においては、各機関の活動に関する調整機能と機構とを必要とする。国連ファミリー間における調整の中心となるべきものは、もちろん国連自体である。すなわち、総合の調整機能として憲章に規定するところによれば、総会は専門機関の政策および活動を調整するために勧告し (58条)、その行政的予算 (administrative budget) を検査し、これについて勧告する権限を有している (17条)。つぎに経済社会理事会は、専門機関との協議およびこれに対する勧告によって、また総会および国際連合加盟国に対する協議によって、専門機関の活動を調整し (63条2項)、専門機関から定期報告を得るため適当な措置をとり、これに関する意見を総会に通報することができる (64条)。国連憲章は以上のように、総会には討議の場としての、経済社会理事会には執行機関としての、それぞれの調整機能を付与しているが、経済社会理事会はその任務の日常的遂行のためには、国連ファミリー各機関のスタッフの援助を必要とすることを認めて、経済社会理事会の補助機関として、行政調整委

員会を設け、ここに国連事務総長を議長、各政府間機関の事務総長を委員として吸収し、事務局および各スタッフ間の連絡協同を促進する機構とした。行政調整委員会には以上のほか、国連内での自治機関に成長した UN-OP, UNCTAD, UNIDO, および、比較的自治性の強い UNCF, WFP, UNRWA, UNITR, UNHCR などのスタッフが参加している。ECAFE, ECLA, ECA, ECE などの地域機関が、行政調整委員会のメンバーに加わっていないのは、これらの機関はまだ純然たる国連内部機関にとどまっており、本自治機関にも、準自治機関にも成長していないと考えられているからであろう。経済社会理事会が調整機能を果たすため、理事会の補助機関として、行政調整委員会を設けているのに対し、総会は格別の補助機関を特設していない。総会内部の常設委員会として、行政予算問題諮問委員会があるが、これは現在のところ、国連内部の調整のみに活動分野を限っており、国連ファミリー全体の調整までにはおよんでいない。これの活動分野を国連ファミリー全体の調整にまで広げようとする動きもあるようであるが、いまだ実現していない。

(注1) 政府間機関 (Inter-governmental organizations) というのも憲章には出てこない。国連憲章は柔軟な規約で、加盟国間の微妙な対立をさけて合意をもたらすため、明白に憲章に違反しないかぎり、解釈によって運営されることが多い。憲章に定めた専門機関以外の政府間機関が必要に応じて生ずるゆえんでもある。

(注2) 国連ファミリー (The United Nations family of organizations) という言葉は国連憲章には出てこない、いわば俗語である。したがって明確な定義があるわけではないが、普通国連およびその関連機関くらいの意味に使用されている。

II 統計活動に関する調整

1. 調整問題の経過

国連ファミリー各機関の統計活動が盛んとなるにつれて、重複競合する分野が出てくることは経済社会分野における国際協力を分権方式によることにしたことからの当然の帰結である。国連ファミリーの統計機構が主権国家の国内における統計制度の場合と同様に、分散形態をとるか、集中形態をとるかという議論は当然ありうること、1次統計の編纂をみずから行なうことのない国連ファミリー各機関においては、集中形態の採用は可能で

もあり、かつ効率的であるようにも考えられる。しかし現実には統計を主管する専門機関を新設することにでもならないかぎり、集中形態の採用は問題にならない。したがって国連ファミリーの場合も多くの主権国家内の統計機構と同様、分散形態を存続しつつ、各統計機関間の調整を図るということに帰着する。

国連ファミリー内部における、このような調整問題はわれわれ国連機関に直接に関係のないものにとっては、一見無縁のことものようにもみえる。しかし開発途上国の統計のもっとも一般的な統計発展の促進者であり、かつもっとも汎用的な2次加工統計の作成者であるところの国連および専門機関がバラバラの態度であっては困るのであって、特に各種統計の基準の設定においては、十分に各種統計間の有機的関係が考慮せられるべきことはいうまでもない。また立場を変えて、統計原資料の提供者としての加盟国の1員の立場からすれば、統計資料の重複請求という問題がある。いずれにしても、国連ファミリー内部における統計活動の調整問題は、はしがきに述べたアジア経済研究所の当面する問題を別としても、わが国の統計活動全体の立場からも見すごすことのできないものとなりつつあることは確かである。

以上のような問題は、いまさら感ぜられたものではなく、すでに国連ファミリーが連携協約によって形づくられつつあった当初のころ、すでに用心深い初期の国際機関創設者たちに明瞭に意識されていた。すなわち各協約はほとんど例外なく1カ条を割いて統計活動に関し、調整の行なわれるべきことを定めているからである。

しかし、これはあくまで大筋として、精神論としてうたっているだけであり、具体的な施策は、こうした枠の中で、しかるべき手続をふんで打ち出されなければならない。こうした具体的施策に関して最初に問題をとり上げたのは、国連経済社会理事会の下部機構である統計委員会であった。しかし前節でみたように国連ファミリー内部の調整は、総会、経済社会理事会がファミリー内各機関との連携協約の範囲内において、これに任ずるものであり、それらの下部機構は、行政調整委員会のように特に調整権限を移譲されたものでないかぎり、直接に調整の任に当たることはできない。したがって統計委員会が統計活動の調整問題をとりあげたからといって、急速な展開を見せなかったのは当然である。以下、調整問題の進展を統計委員会の動きを中心にしておってみよう。まず、これを簡単に年表の形にまとめてみると次のごとくである。

現地報告

国連ファミリー内各機関の統計活動調整に関する動き

1962年4月	第12回統計委員会	各機関に統計活動の長期計画の提出を呼びかけることが望ましいという議論が出た。
1965年4月	第13回統計委員会	上期の長期計画に関する検討が行なわれ、若干の評価が行なわれた。
10月	第40回行政調整委員会	ファミリー内各機関の統計専門家による臨時会議を開くことを決める。
1966年7月	(臨時)統計活動に関する機関間会議	行政調整委員会の恒常的の下部機構として統計活動小委員会をおくことを勧告。
10月	第14回統計委員会	各種統計の世界基準設定に関し、事前に統計委員会がタッチするための具体案作成を事務局に要請する決議を行なう。
12月	第41回経済社会理事会	特別な関心を統計調整問題に払った。
1967年4月	第43回行政調整委員会	統計活動小委員会の設置をきめた。
5月	第42回経済社会理事会	第14回統計委の決議草案を採択した。
7月	第1回統計活動小委員会	各種統計の世界基準はその設定前に、国連統計委員会に回付して審議を求めるべきである。
10月	第44回行政調整委員会	
1968年2月	第15回統計委員会	総合計画作成に関する作業グループの設置を決議。

以上の経過を通観すると、調整問題の進展は、行政調整委員会への持ち込みが行なわれるまでと、その後とは進展のテンポが截然と異なることが観取される。

統計委員会において、調整問題がなんらかの意味で議題にのぼったのは、第7回統計委員会(1953年)に事務局から提出された報告“Review of National and International Statistics”あたりからであろう。しかしこのあたりは文字どおり報告であるにとどまり、調整策らしいものの瀬踏みは1962年の第12回統計委員会に始まったといえる。第12回統計委員会はきわめて控え目に次のような記録を残している。すなわち、「(第12回統計委員会は)もし regional statistical organization を含む statistical agencies が、将来5カ年(できれば10カ年)の長期計画を、できるだけ詳細に示してくれるとしたら、これらの機関に対し、長期計画の提出を求めることが望ましいと考える。」この文だけを一見すると、regional statistical organization を含む statistical agencies とは、ECAFE, ECLA, ECA などの地域機関の統計部局をいつているかのごとく見えないでもないが、前後の文脈から、明らかに自主的専門機関のことをいつているものであることが推察される。すなわち、この文の前に regional activities in statistics of the United Nations and specialized agencies という句が出てきて、これが regional に特別な意味を持たせているからである。第12回統計委員会では、専門機関に報告を出してもらいたいとの意志を表示するのに、このような遠まわしのいい方しなかつ

たのである。ところで、次回第13回統計委員会(1965年4月)では、各専門機関の長期統計活動計画を含んで、“Review of International Statistics 1962~64”が事務局報告として提出され、これに対する検討が行なわれた。しかし、ここで統計委員会のなしえたものは、これら計画の中のあるものに対して、推奨あるいは注目の意を表示するだけにとどまった。明らかに、なんらかの権限が与えられないかぎり、経済社会理事会の補助機関にすぎない統計委員会が、直接に専門機関の統計活動にふれることが不可能なことを確認せざるをえなかった。

前に述べたように国連ファミリー内部の調整の任務は国連総会、経済社会理事会が、それぞれの専門機関との協約の範囲内で、これを負っているのであるが、日常的な調整は経済社会理事会の特別な下部組織であるところの行政調整委員会にまかされている。したがって統計活動の調整についても、行政調整委員会に持ち込むのが、そもその筋道である。第12回、第13回統計委員会の調整論議は、行政調整委員会に持ち込むための布石とも見られないことはない。次に、第14回統計委員会開催までに、事態はかなり大きく進展した。すなわち第40回行政調整委員会で、まず臨時の統計活動に関する機関間会議開催が決まり、ついで、この臨時会議が開かれ、このような会議を行政調整委員会の恒常的な下部機構とすべきことが提案された。第14回統計委員会の決議が、第12回、第13回にくらべて、かなりはっきりとした物のいい方をしているのは、こうした背景をふまえているからである。

第14回委員会は統計の調整に関し、経済社会理事会の決議草案を次のように作成し、これを理事会に勧告することを決議している（なおこの決議案は第42回経済社会理事会で採択された。）。

統計の調整に関する経済社会理事会決議草案

経済社会理事会は、行政調整委員会の下部機構として、統計活動小委員会を設置しようという提案を記録し、専門機関はそれぞれの職能に関する統計分野にもっぱらたずさわるという原則を考慮し、世界統計基準は、その基準の適用される分野以外の分野にも関連すること、したがって、世界基準を設定する前に、統計委員会において（統計技術上の理由、および国際的、国内的な経済社会分析に広く利用されるために）検討されることが望ましいことを認め、事務総長に次のことを要請する。

事務総長は専門機関と協議して、ここに提案された統計活動小委員会および第15回統計委員会の検討資料として、世界基準を必要とする統計の中で、相互に関連がある重要な分野に関する報告、およびその分野における統計基準案が世界基準として設定される前に統計委員会が、これについて検討、勧告しようような実際的方法に関する報告を作成すること。

このあと、第43回行政調整委員会は、統計活動小委員会の恒常的設置を決定し、ひきつづき3カ月後に第1回統計活動小委員会が開催された。この小委員会の報告は第44回行政調整委員会に提出され、検討が行なわれた。小委員会の報告は、現下の統計活動におけるあらゆる問題を広範にとりあつたが、重要な点は、第12回統計委員会の要望以来、第13回・第14回とつづいて提出されている国連ファミリー各機関の統計活動総合長期計画について、ならびに第14回統計委員会がまとめて第42回経済社会理事会が採択した世界基準に関する Co-ordination の決議についての二つである。前者についてみると総合長期計画については、今後これを白書化する——すなわち名称を “Integrated five year program of international statistics” から “Integrated statement of international statistics program” に変える——ように勧告するとともに、このような白書作成過程において統計の重複が自覚され、そのことがまた Co-ordination に役立つものとする旨を述べている。後者についてみると、世界基準に関する経済社会理事会の決議にかんがみ、

統計活動小委員会はみずから関連統計一覧表を作成したことを述べ、さらに統計活動小委員会としては、世界統計基準案は検討のために統計委員会に送付さるべきだと考えると、重要な意見を述べている。このほか小委員会報告は、アジア、アフリカに統計訓練機関を設けることの重要性、電子計算機の普及にとともなる技術協力の重要性などについて述べているが当面の問題に関係がないので省略する。

2. 最近の動き

以上のような背景のもとに、昨年2月、第15回統計委員会が開かれた。

統計活動の調整問題は、行政調整委員会統計活動小委員会報告をめぐり、特にその国際統計活動計画の調整をどう推進するかに焦点がおかれた。第15回統計委員会はこれについて “International Work Program and Co-ordination” の標題で経済社会理事会が次のような決議草案を採択するよう要求する旨の決議を行なっている。

国際統計活動計画および調整に関する経済社会理事会決議草案

経済社会理事会は、国連および専門機関の統計活動という主題に関する統計委員会の討議を参考とし、多くの国において、経済社会面における政策、行政、発展などの要請にこたえ、統計の総合調整、体系化が進行中であり、これに対応して、国際機関においても、同様な進歩が要請されていることを認識し、統計に関する国際機関の作業が、各国政府の統計官庁において、広範な使用目的のために期待されていることを強調し、各国民経済が、国際的相互依存の関係にあること、このため世界経済の中で各国の占める位置を示すような国際統計体系が求められていることを自覚し、

- 1) 国連事務総長に対して、次のことを要請する。
 - (a) 各国国際機関の現行計画より、さらに長期の計画を足場として、先進国および後進国の統計の効率化、ならびにその国際レベルにおける利用の促進を目的として、各種の手段を講ずべく努力すること。
 - (b) 国連および専門機関の各代表間の協議を準備し、かつ総合計画作成の進捗状況、ならびにいまだ調整されていない最大の分野における必要な調整の確保に関して、次回（第16回）統計委員会討議草案起草作業グループの設置に先だっ

現地報告

て、統計委員会議長および2名の委員よりなる作業グループを準備すること。

- (2) 国連事務総長に対して、さらに次のことを要請する。

国連事務総長は、以上に関する経過を計画調整委員会(注1)を通じて、経済社会理事会に報告すること。

- (3) 計画調整委員会に対して次のことを要請する。

計画調整委員会は上記(1)の(b)に示された協議の結果を検討し、統計委員会が、統計活動の調整に関して、将来いかなる作業を行なうべきかを検討すること。

上記の決議草案は経済社会理事会で採択されたが、このなかに盛られた次の二つの会議の開催は本年3月10日から25日まで、ジュネーブで行なわれる予定になっている。二つの会議の正式名称は Joint consultations between representative of the United Nations and Special Agencies と A working group consisting of the chairman and two additional members of the Statistical Commission である。この両者は並行して行なわれる。

これらの作業グループにおいては、統計活動の調整の必要を強調する国連側と、それに反対はしないが、調整は現在でも十分に行なわれていると主張する専門機関側との間に、具体的にはどのような妥協が行なわれるもの

かが注目される。特に統計の体系化については、いかなる指導原理によってこれを具体化するつもりか、第15回統計委員会報告書には、「多くの国において、総合体系のもとに統計データの統合が進められている。同様な進歩が国際レベルにおいても行なわれるべきである。」と述べているが、総合体系 (comprehensive system) とは具体的にどのようなものを指すのか、などが明らかにされることが期待される。

(注1) 計画調整委員会は経済社会理事会の下部組織であるメンバーは経済社会理事会で選挙され、任期は3年である。現在の委員は下記のとおり。1969年12月31日で任期が切れる。

アルジェリア	フィリピン
ブラジル	ルーマニア
カメルーン	ソ 連
カナダ	英 国
エクアドル	タンザニア
フランス	米 国
ガーナ	ベネズエラ
インド	パキスタン

以上16メンバーのほか投票権のない5メンバーが加わる。これは総会議長の指名によるもので、総会の仕事を助けると同時に計画調整委員会にも出席する。

(海外調査員)

— 在ニューヨーク —

正 誤 表

星昭『ローデシアの『原住民指定地』と『原住民購入地』』(第10巻第2号)

	誤	正
87ページ 左4行	村 落	農 業 経 営
90ページ 左6行	農業生産力の	農作物生産の実態を
92ページ 左30行	新しい労働	夥しい労働力
96ページ 右31行	低 い	高 く な い