

国連の刷新と日本の 対国連外交の戦略的展開に向けて

2011年5月

東京財団政策研究

本提言について

本提言は、東京財団の「国連」プロジェクトにおける研究成果である。深刻な信頼性の危機に直面する国連を、日本と世界にとって使い勝手のよい機関に刷新するために、指導的役割を果たし得る立場にある日本がなすべき諸施策を提言する。

<研究会メンバー>

プロジェクト・リーダー

北岡伸一（東京大学法学部教授）

メンバー

池内 恵（東京大学先端科学技術研究センター准教授）

池田伸壹（朝日新聞社国際本部国際業務担当部長）

岩沢雄司（東京大学法学部教授）

小林賢一（外務省国連政策課長）

鶴岡公二（外務省総合外交政策局長）

中谷和弘（東京大学法学部教授）

蓮生郁代（大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授）

福島安紀子（国際交流基金特別研究員）

星野俊也（大阪大学大学院国際公共政策研究科教授）

渡部恒雄（東京財団上席研究員兼政策研究事業ディレクター）

<本提言に関するお問合せ>

東京財団研究員兼政策プロデューサー 片山正一 電話：03-6229-5502 email：katayama@tkfd.or.jp

刊行にあたって

あなたは国連についてどのような印象を持っていますか？世界の平和維持のためのひとつの理想的な機関であるというイメージがある一方で、カネがかかる割にはそれほど役に立っていないという声も聞かれます。しかし実際のところ、国連とはいったいどのような組織なのか、その内部でどのようなことが行われているかについては、ほとんど知られていないのではないのでしょうか。

国連は1945年の発足以来、加盟国は51から192に増加し、活動領域も平和・安全保障に加えて、経済、社会、文化、人道支援など広範囲に拡大しています。その間、冷戦の終結や9.11テロなど、時代が大きく変化し、国際協調の必要性は飛躍的に高まりました。しかし、国境を越えて人類に直接影響を及ぼす課題が急増する中で、加盟国間の国益がぶつかり合う権力政治が避けて通れないことから、国連は、国際社会において深刻な信頼性の危機に直面するようになりました。

このような国連に対して、日本は米国に次いで多額の分担金を拠出しているだけでなく、軍縮、開発、人道、環境、平和構築などの分野で、一貫して誠実かつ堅実な貢献をしてきました。日本は国連の改革に指導的役割を果たすことのできる位置にあるのです。また日本は、国益のために国連をもっとうまく使うべきです。

東京財団ではこのような問題意識の下に、国連に関する理解を広げるために、2007年度より北岡伸一上席研究員（東京大学法学部教授）をリーダーとして、「国連」プロジェクトを実施してきました。北岡上席研究員は、2004年から2年あまり、日本の国連代表部次席大使として国連安保理改革に尽力された経歴の持ち主です。

この度、プロジェクトの集大成として、「国連の刷新と日本の対国連外交の戦略的展開に向けて」と題する提言をまとめました。ここでは、日本の国連外交を国家戦略の中に位置付け、国連を日本と世界にとって使い勝手のよい機関に刷新することにより、日本の外交政策目標の達成に資すること、日本が率先して信頼性の危機に直面する国連を立て直し、21世紀にふさわしい国連を作り上げることを提言しています。

この提言が、日本の外交政策に反映されるだけでなく、国際社会における国連の重要性についての一般の認識を高めることに貢献することを期待します。最後にこの提言には、プロジェクトメンバー全員の貢献が反映されている一方で、鶴岡公二・外務省総合外交政策局長、星野俊也・大阪大学教授の貢献が大きかったことを特記します。

目 次

はじめに	2
1. 日本の対国連外交戦略のあり方に関する提言	4
2. 平和・安全保障、開発、人権・法の支配分野における日本の対国連外交戦略	7
3. 「第二の国連」に対する外交	11
4. 「第三の国連」との協調	13
おわりに	14

はじめに

国際の平和と安全の維持を主要な役割とする国際連合（以下、国連）が、いま深刻な信頼性の危機に直面している。何よりもまず、北東アジアの朝鮮半島から中東・湾岸や中央アジア・アフガニスタン、アフリカにいたる各地で持ち上がる諸課題に向けて、国連を舞台にした外交が期待された役割を果たせずにいる。北朝鮮の度重なる挑発的な行動に対し、国連安全保障理事会（以下、安保理）が理事国内の一部の抵抗によって明確な措置やメッセージを打ち出せなくなっていることは象徴的である。2009年12月にコペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組み条約第15回締約国会議（COP15）でも先進国と途上国の立場の相違が先鋭化し、期待された合意を見送らざるを得ない状況に立ち至ったことも想起される。国連における集団的な意思決定がいま、大きな壁に直面している。

実際、急速にグローバル化が進む世界では多くの課題が容易に国境を越える。そこには政治・軍事的な紛争や大量破壊兵器の拡散などの伝統的な問題もあるが、脆弱国家を拠点とする国際テロ組織や反乱軍など非国家主体による攻撃、あるいはグローバルな環境問題や保健・衛生、経済・金融危機など、非伝統的な安全保障の分野も深刻化している。国家間の対立や抗争の舞台が、陸上や海洋のみならず、宇宙空間やサイバー空間へと拡張していることも、問題を複雑化させている。問題解決にあたって、G20や地域機構など、国連以外のフォーラムでの議論を通じて具体的なステップが検討されるケースも増えている。

では、今日の世界で国連はもはや無力な存在でしかないのだろうか。この問いに対し、当研究プロジェクトの活動から導き出される答えは、明確に「ノー」である。確かに国連システムは、20世紀の政治的な要請のなかから成立・発展してきた国際機関の集まりだが、その基底をなす国連憲章の原則や精神は21世紀の世界でも決して色あせてはいない。そして、実際、国連の活動や決定には、今も他の機関がもちえない大きな正統性の力がある。しかし、その一方で設立から多くの歳月がたった国連が、今日の国際社会の実態やグローバル化が進む世界の多様な危機に効果的に対応しにくくなってきていることも事実だろう。国連が国際の平和と安全にとって不可欠であり、日本の国益にとってもなくてはならない機関であればこそ、われわれは今日の国連が抱える構造的・機能的な課題を直視し、深刻な信頼性の危機の払しょくに努めるべきだろう。この意味で、国連はいまこそ大胆な刷新を求められている。

日本の対国連外交は、こうした国連システムの現状と国連を通じて取り組むべきグローバルな諸課題の性質と、日本として達成したい政策目標とを見極めるなかで立案・決定・実施しなければならない。これは、とりもなおさず、日本の対国連外交を改めて戦略的視点を持って組み直していく必要性を意味している。日本は国連のなかで一貫して誠実で堅実な活動をしている数少ない国の一つである。その日本が信頼性の危機に直面する国連の立て直しに率先して貢献し、21世紀における国連刷新の立役者になることも外交政策の重

要な柱となる。

本提言は、日本の対国連外交を、日本の国家戦略の全体図のなかに適切に位置付け、日本としての持ち味と国連の特性とを最大限に生かし、かつ、必要な国連改革を積極的に促すことにより、日本の外交政策目標の達成に向けた提言を打ち出そうとするものである。

政策の現場における「国連」は、個別の機関を指す場合やシステムとして主要機関から附属機関や関連機関までを包括した総体を示す場合など、文脈によって異なっている。本提言で国連に言及するときには、必要に応じ、加盟国政府の代表が集団的な意思決定を行う政治機関としての国連（便宜的に「第一の国連」と呼ぶ。国連総会や安保理などが代表的である）と、国連事務総長をヘッドとする国際公務員が、不偏・中立の立場から、さまざまな事業を実施する国連関係機関の活動（便宜的に「第二の国連」。UNDP やユニセフ、UNHCR などのほか、国連 PKO も含まれる）に区別する。

以上に加え、グローバル化の急激な進展により、市民や、国境を超える市民のネットワークの影響が著しく拡大したことも 21 世紀の国際関係の特徴と言える。この結果、非政府組織（NGOs）や市民社会組織（CSOs）が、国連を通じた政治や事業に果たす役割も多く、これらの動きをまとめて「第三の国連」と呼ぶ向きもある。

では、日本の対国連外交は、何を目指し、国連のどこに着目し、いかなる行動を取るべきなのだろうか。

1. 日本の対国連外交戦略のあり方に関する提言

国連は日本にとって唯一の外交の場ではない。他にも重要な二国間、多国間外交がある。それゆえ、日本外交の全体的な戦略の中で国連を適切に位置づけることから始めなくてはならない。

1-1 そもそも日本にとって望ましい世界とはいかなるものだろうか。それは、平和と安全が維持され、通商の自由が保障され、文化の多様性が尊重され、法の支配が保障され、人権が尊重され、経済発展と民主化が進展する、そのような世界であろう。このような世界とは実は国連憲章の目指すものであり、日本が目指す世界と国連憲章が目指すものはほぼ同じであると言ってよい。

したがって日本は、国連をそのような世界を実現する手段として位置づけ、これを使いこなし、また、国連をそのような方向で機能する組織として発展強化させていかなければならない。それが本来の意味の国連中心主義であり、われわれが目指す対国連政策である。

1-2 このように日本の国家戦略のなかに対国連外交を位置付けるとすれば、他の二国間外交、地域外交、特に日米同盟外交や対アジア外交との関係はどうなるであろうか。

1-2-1 日米安全保障体制を基軸とする日本の外交は、米国との間に共通戦略目標を共有し、その実施の過程で国連システムをいかに活用していくかをしっかりと協議していくべきである。日米協力と国連外交との連関を模索するうえで、いまは日本にとって好機と言える。なぜなら、現職のオバマ米大統領が、前政権の単独行動主義や軍事偏重姿勢を改め、国連システム等のマルチの枠組みを重視する姿勢に転じ、さらに、米国外交が「3つのD」—すなわち、外交 (diplomacy)、防衛 (defense)、開発 (development) —の有機的な組み合わせを指向するなど、日本の基本的な外交のアプローチとの親和性は高まっている。

もちろん、日米間の共通戦略目標がすべて国連外交と結びつくわけではないことは言うまでもない。しかし、北朝鮮やイランの核開発問題からアフガニスタンやスーダンなど地域情勢の安定化と復興・平和構築への取り組み、災害救援や人道支援における協力、「グローバルコモンズ (地球公共空間)」における秩序形成の推進など、国連の枠組みの中で日米協力を進めることにより両国の共通戦略目標の前進に寄与する部分がある。このことの認識も重要である。

1-2-2 アジアの国々との関係では、日本はアジアの一員としての立場を重視し、アジアから次の時代の世界標準や国際ルールを打ち出していく上でリーダーシップを発揮していくべきである。

国連の地域グループとしてのアジアは広大であり、グループ内の一体性を保つことは決して容易ではない。アジア・グループの国々は、安保理の非常任議席や主要な会合の議長ポストの選出などで互いにパートナーにもなればライバルにもなる関係がある。しかし、国際政治経済の重心がアジア太平洋地域に移りゆくなか、今後、日本にとってのアジア・グループの存在意義が、増すことはあっても減ることはないはずである。日本の利害がアジアの国々のそれと重なるような場合には、率先してアジアの標準を世界の標準に引き上げ、国際的なルールや制度にアジア・グループの声がしっかりと反映されていくように共同の努力をしていくことが望まれる。そのためにも、平素から、日韓、日中の協力や、東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国との連携、太平洋島嶼国との提携、南アジアの友好国（特にインド）との提携、そして東南アジアから西アジアに広がるイスラム諸国や穏健なイスラム勢力との交流を一層発展させていく必要がある。定例開催されている日中、日印間の国連協議の重要性は、今後ますます高まっていくことだろう。

1-2-3 他の地域については、国連の理想に鑑み、民主主義の国々との連携を強化すべきである。とくに体制変革の苦難を越えてきた新興民主主義国に対しては、支援を惜しまず、関係を強化すべきである。かつて国連は米ソ冷戦でマヒしたのみならず、G77 プラス中国や非同盟諸国（NAM）が数で支配し、停滞してきた。その中から、東欧から民主主義諸国が生まれ、G77 の中からも民主化を遂げる国々が生まれつつある。これらの国々と提携して、国連の民主化を進めることが重要である。

1-3 日本は、自らの国家戦略や外交戦略を政府として明確化すると同時に、そのメッセージを国際社会に対して効果的に発信し、幅広い理解や支持を得ることは重要である。この意味で、毎年9月の国連総会新会期の開会時に、加盟国の首脳や閣僚が多数集まって行われる一般討論演説の週を効果的に利用すべきだろう。そのために、総理大臣と外務大臣はこの時期、国内政局に左右されることなく、確実に国連の諸会合に出席できるように政治日程を調整すべきである。政府は、国連総会や安保理会合とマージンで開催される一連のハイレベルの諸会合を、日本の外交政策の所信やイニシアティブを対外的に発表する重要な外交ステージと位置付け、演説や発言の内容を周到に準備し、日本の立場や主張を迫力のあるかたちで内外に表明すべきである。

1-4 日本の対国連政策の戦略的な展開のためには、国連で議論される政策アイデアの先取りという側面も重要である。国連で打ち出される政策方針は、決して突然現れるものではなく、多くの場合、国連事務総長や国連機関が組織する有識者グループなどで議論され、国連事務総長報告などのかたちでまとめられたものが政府間協議に提起されるパターンが一般的である（国連PKO改革に関する2000年のブラヒミ報告書、国連ミレニアム開発目標に関する2000年の報告書、国連改革に関する2004年の「ハイレベルパネル報告書」、

国連と市民社会の関係を議論した「カルドーソ委員会報告書」などがその例)。日本の対国連政策が国連自体の戦略目標の後追いにならないよう、こうした政策アイデアの構想の段階から日本の有識者が積極的に関与する体制を取ることが必要である。

2. 平和・安全保障、開発、人権・法の支配分野における日本の対国連外交戦略

国連は、平和・安全保障、開発、人権・法の支配といった分野を軸に多様な役割を果たしている。これらの分野で日本が国連のなかで存在感を示し、有効な役割を果たしていくためには、機構改革と機能別の活動とを戦略的に進めていく必要がある。

まず、国連の主要な役割である国際の平和と安全の維持の分野では、次の 5 点の取り組みが重要である。

2-1-1 国際の平和と安全の維持を目的とする国連の最大の特徴は、集団安全保障メカニズムの発動だが、その決定を担う国連安保理の改革が遅れに遅れている。21 世紀における国連の刷新には、旧態依然たる安保理の構成と行動に具体的なメスを入れ、議席の合理的な拡大を含む改革案の早期決着に道筋をつけることが不可欠である。

日本としては、安保理改革の停滞こそが国連の機能不全や信頼危機の最大の象徴であることを率先して訴え、改革に向けたモメンタムを高めていく必要がある。改革に向けた具体案の策定にあたっては、G4 諸国（日本、インド、ドイツ、ブラジル）の結束を維持しつつも、必ずしも G4 案にこだわることなく、日本が可能な限り長期に安保理に議席を維持しうるオプションを目指すという大方針を持ちつつ、多数派工作を進めていくことが望ましい。問題の先送りは改革のモメンタムをそぐ恐れがある。国連総会の今次会期中にも一気呵成に改革案の取りまとめを行う意気込みで取り組むことが重要である。

2-1-2 21 世紀に入り、国際の平和と安全に対する脅威の性格が、国際関係の主要な主体である主権国家の脆弱性やそうした国家の脆弱性に起因する内戦や人道危機へと変質してきている。脆弱国家を放置することは、アフガニスタンのように国際テロ・ネットワークの増殖を招き、また、ソマリアのように無政府状態が海賊問題を引き起こすなど、一国に留まらない深刻な問題を国際社会にもたらすことになる。したがって、日本としても、国連のスキームを活用し、これらの脆弱国家における紛争予防やガバナンス支援に、あるいは不幸にして紛争が発生した場合にはその早期の平和創造と平和維持・平和構築に、それぞれ積極的に協力していくことが重要である。地域としては、アジアはもとより、アフリカの国々への支援のニーズに応じていく必要があるだろう。

脆弱国家の紛争予防とガバナンス支援には、当該国における潜在的な紛争要因を的確に分析し、それらの要因の発現の防止に向けた政府開発援助（ODA）の活用と文民専門家によるガバナンス支援を効果的に行っていくことが求められる。

内戦の続く脆弱国家では、日本は平和国家として、当該国における平和の回復に積極的に貢献すべきだろう。とりわけ、可能な範囲で、日本は次の 4 点において、従来以上の積

極的な役割を果たすことが重要である。それらは、1) 和平合意の達成に向けた政治的な仲介努力の実施、2) 和平合意の履行に向けた国連平和維持活動 (PKO) のミッション・デザインと統合的な平和構築戦略の策定へのより直接的な関与、3) 国連 PKO への自衛隊・文民警察・文民専門家の全カテゴリーにおける人的貢献の大幅な拡大、4) 和平の促進や復興・平和構築の前進を視野に入れた支援国会合の開催、である。

具体的には、圧倒的多数が住民投票で独立を選択した南部スーダンで展開が予定されている国連 PKO への日本の部隊参加は大いに前向きに検討すべきである。

日本が特に影響力を発揮できる国の場合には、上記の 4 つのステップを包括的に行っていくことも有益である。カンボジア和平に向けた日本の取組は、まさにこうした包括的なものだった。

国連 PKO への参加にあたっては、派遣される要員の安全に十分な配慮をするべきであることは言うまでもないが、現在、派遣先の決定や派遣後の要員の行動に大きな制約となっている PKO 参加 5 原則や武器使用基準はできるだけ早期に見直しをすべきである。また、要員の海外派遣を迅速かつ効率的に進めるため、国際平和協力のための一般法の制定も急務である。

日本は、その意思さえあれば、当該国の平和創造、平和維持、平和構築にインパクトを与えることのできる類まれな国である。特に支援の対象国が、日本の国益の観点からも重要と考えられる場合には、より一層積極的に関わり、自らがリードして現地政府や他の関係主体と支援のための戦略枠組みを策定し、その支援戦略に当該国で活動する国連ミッションやカントリーチームや世界銀行・国際通貨基金 (IMF) 等の活動を巻き込んでいくくらいの意気込みがあってしかるべきだろう。

2-1-3 日本は、核軍縮・核不拡散・核テロ対策を「ジャパン・アジェンダ」と位置付け、国連の内外でリーダーシップをとっていくことは、唯一の被爆国としての正当かつ政治的な責任である。特に現在は、オバマ米大統領による「核兵器のない世界」実現の呼び掛けを受けて、核軍縮への国際的な関心は飛躍的に高まっている。他方で北朝鮮やイランの核開発など核拡散への懸念や、国際テロ組織による核テロ事件のリスクも深刻化している。日本は、日米同盟関係に基づく現実的な対応として、信頼性の高い核抑止体制を維持しつつ、国連安保理の文脈で北朝鮮とイランに対する核不拡散のメッセージを明確化し、さらに、核セキュリティ (核テロ対策) 分野でも万全を期していかなければならない。

核不拡散条約 (NPT) 体制の強化に向けてリーダーシップを発揮することも日本に期待される役割である。そこで、現在、事務局を持たずに運用されている NPT 体制を強化するため、広島に小規模の常設事務局を設置することも有益である。

2-1-4 平和と安全に対する脅威は必ずしも人為的なものだけとは限らない。2011 年 3 月 11 日に日本の東北地方太平洋岸を襲った未曾有の地震と津波は自然災害の猛威を改め

て我々に見せつけた。防災や復興は、本来、日本の得意分野のはずである。日本は観測史上最大規模の大規模災害となった今回の震災からも必ずや立ち上がる。そして、防災や復興の分野でさらにいっそう国際社会に貢献する国家・国民になっていくことだろう。この防災協力も、もう一つのジャパン・アジェンダとするにふさわしい。

2-1-5 科学技術が急速に進む 21 世紀の国際関係では、海洋秩序から宇宙空間、さらにはサイバー空間にいたるまで、旧来の発想による既存の制度は機能不全をきたしている。「グローバルコモンズ（地球公共空間）」といわれるこれらの領域については、新たな現実を踏まえた国際レジームの再定義が求められている。日本としては、米国を含め、普遍的な理念を共有する国々と協調し、時代の要請に見合った制度設計を率先して進めていくべきである。

2-2-1 開発分野における国連の取り組みの軸は、当面、国連ミレニアム目標（MDGs）の実現だが、日本は、ここに平和構築と人間の安全保障の視点も取り入れ、個別の支援対象国のおかれた状況を把握した上で、より包括的・複合的な対応を提案し、実践すべきである。国連の場で合意された国際開発目標としての MDGs は重要だが、MDGs 目標は紛争経験国に対する特別な視点を欠いている。多くの途上国が紛争経験国であり、紛争から平和への転換過程にある国であることを考え合わせれば、持続的な開発に平和構築の視点を加えた包括的な視点が求められる。

2-2-2 グローバルなレベルでの MDGs 目標の実現や国別開発戦略の実施にあたっては、現地の人々の保護と能力向上を重視する人間の安全保障の視点が見落とされることのないよう常に指摘しながら、積極的な支援をしていくことは日本に期待される大きな役割といえる。途上国や移行期にある国々にとっては政府を機能させ、国家の中央の視点から開発計画を進めていくことも重要だが、同時に、コミュニティ・レベルからボトムアップで援助プログラムを実施し、人々一人ひとりが開発から取り残されることのないように目配りをしていく意義も見逃せない。日本が人間の安全保障の視点を強調することにより、人々に開発の恩恵が届く多層的な援助が可能となることだろう。

2-2-3 日本が持続的な開発と平和構築と人間の安全保障をテーマに国際社会への貢献を考えるならば、アフリカの国々への支援が引き続き重要となる。日本は 1993 年からアフリカ開発会議（TICAD）プロセスを開始し、これまでも重点的な支援を続けてきた。日本の政府開発援助（ODA）が削減傾向を示すなか、アフリカへの ODA の供与は倍増の政策が表明されている。日本は過去の実績をしっかりと踏まえ、2013 年の次回 TICAD に向け、国連やアフリカの地域機構とも連携し、大胆な方針を組み立てていくべきである。民間ビジネス部門の育成・発展も視野に入れた事業も有益である。

2-3 人権と法の支配の分野における日本の対国連外交戦略

基本的人権の尊重と法の支配の追求は、国際社会の最も基本的な原則だが、現実の世界では原則とかけ離れた事象は各地で発生している。人権も法の支配もきわめて普遍性の高い原則だが、世界のどの国においても画一的に実施されるべきものではない。非西欧の国でありながら、人権や法の支配といった原則を自らの文化的な伝統のなかに適用し、定着させてきた日本の経験は、多くの国々にとって希望をもたらすものである。日本のこうしたユニークな経験を踏まえた途上国や体制移行国への法整備支援やガバナンス支援、人権外交は、今後さらに積極的に進めていくべき分野といえるだろう。

3. 「第二の国連」に対する外交

国連には、国連事務総長をヘッドとする職員（国際公務員）によって運営される事業実施主体としての顔もある。国連システムを構成する数多くの基金や計画、専門機関などを擁するこの「第二の国連」の活動のなかに日本のプレゼンス（存在）を高め、これらの機関を日常的に動かしている国連職員のなかに日本としての影響力を高めていくことは、対国連外交のもう一つの柱となるものである。

3-1 国連システムの権威を高め、その権威のもとに対国連外交を推進していくために、日本は国連事務総長の地位向上に尽力する一方、事務総長のキャビネット（副事務総長や事務次長らで構成）や事務総長顧問ポスト及び事務総長官房に日本人を配置し、連携を強めることが有益である。

もとより国連職員は不偏・中立を旨とし、特定の国家の利害を代表することが禁じられていることは当然だが、日本人職員の過小代表という深刻な現状を改善しつつ、ベテラン日本人職員の昇進や有能な新人のリクルートを後押しすることは、国連職員の人事構成に一定のバランスを確保するという意味でもきわめて有益である。JPO (Junior Professional Officer) 制度の拡充や外務省や民間の専門家の戦略的な投入、女性の登用支援など、きめ細かいサポートで実績を上げていく必要がある。

なお 国連 PKO に関し、日本からの要員の大幅な拡大の必要は上述の通りだが、それに加え、今後も日本から PKO ミッションを代表する事務総長特別代表 (SRSG) を輩出していくべきだろう。平和維持のための活動が戦闘行為と異なることを考え合わせれば、ゆくゆくは自衛官が PKO の軍事部門のトップにあたる司令官 (FC) を担当することも有益である。

3-2 国連の信頼性の危機は、国連の行財政面の非効率性とも無縁ではない。国連システム内における調整や一貫性確保に向けた議論や努力は繰り返し行われているが、依然として課題は大きい。国連諸機関は、「マנדート・レビュー」のさらなる徹底や組織の合理化、コスト・パフォーマンスの改善など、さまざまなかたちで行財政規律の向上に努めるべきである。

3-3 国連の行財政面で規律を厳しく追及する日本は常に一目おかれる存在になっている。しかし、これは日本が国連第二の財政貢献国であり、かつ、二国間・多国間の ODA を通じ、多くの加盟国の発展や福祉に貢献している実績に裏付けられたものであることも忘れてはならない。国連予算における日本の分担率が今後も下がり続け、ODA もさらに減額が続くようであれば、日本に対する国際社会の積極的な評価には大きな陰りがでてくるこ

とは想像に難くない。とりわけ今回の大震災からの復興が財政面で日本を大きく圧迫することは確かだか、だからと言って日本が過度に内向きになることにわれわれは慎重でなければならない。財政状況がいかにか厳しくても、日本が国連への分担金や拠出金を含め、日本の外交に投入する予算の全体のパイを相応に拡大していく努力を続けていくことは、世界の中の日本の責務であることをしっかりと認識すべきである。

3-4 国連財政の健全化に向けて、今後は民間からの寄付や革新的資金の導入といった、新たな取り組みについても積極的に検討していくべきだろう。

4. 「第三の国連」との協調

グローバル化の急速な進展で活発化する非政府組織（NGOs）や市民社会組織（CSOs）のネットワークの活動は、いまや国連の諸事業と切っても切り離せないほどに深まっている。これら NGOs/CSOs の活動は、いまや「第三の国連」として、加盟国や国連機関と密接に協働している。日本の対国連外交は、したがって、こうした NGOs/CSOs との積極的な意思疎通や協力を行いつつ、戦略目標の実現に向けて努力していく必要があるだろう。

4-1 NGOs/CSOs は、特定のイシューやアジェンダに対し、深い洞察と国際的なネットワークを有している場合が多い。もちろん、NGOs/CSOs の特徴は多様性であり、これらの団体のすべてと理解や認識を共有しえないことは無理からぬことではあるが、幅広い NGOs/CSOs との対話の機会をもち、可能な範囲で協力や協働の可能性を模索することも日本の対国連政策にとっては有益である。

4-2 NGOs/CSOs のスタッフに加え、学識経験者や企業関係者も含めた民間の政策エキスパートには即戦力として機動的に動ける人材もおり、政府とタイアップして行動することで相互利益につながる場面も多いと考えられる。そこで、日本の対国連政策の一環として、人事の流動性を図り、これらのエキスパートが政府機関、援助機関、国連機関、大学・研究機関、関連企業、メディア、NGOs/CSOs 等の中で人事交流を可能とし、持てる能力を発揮できるような仕組みを整備することも有益である。

おわりに

国連を総合的に活用し、日本の対国連政策を戦略的に展開する際、最も重要なことは、日本の戦略目標のなかに国連を的確に位置付けることである。深刻な期待と信頼性の危機に陥る国連を無力な存在と切り捨てることは容易である。しかし、過度の失望感から国連が日本の国益にとってあたかも無関係の存在であるかのように対応するのであれば、そもそも国連の戦略的な活用を考える必要もないことになる。日本に求められていることは、むしろ、国連を今日の日本と世界にとって使い勝手のよい機関に刷新し、さらに、日本の国家戦略の延長線上に国連を位置付けて、活用する方針を持つことである。

日本は、国連に対し、さまざまな不満や苛立ちを感じながらも、この普遍的でユニークな国際機関の役割を重視し、その憲章が掲げる目的や理念の実現や発展に向けて誠実かつ堅実に取り組んできている。これは日本の対国連外交に宿る DNA のようなものかもしれない。一国の外交が第一義的には国益の追求であるのは当然だが、国連のなかでは、大小を問わず、大多数の加盟国がかなり狭く定義した国益か、無関心ないし無責任かの両極端で強引な動きをしているケースが多い。だからこそ、日本の対国連外交における誠実さや堅実さに目が行くのかかもしれない。

もとより、192 の主権国家の国益がぶつかり合う場所でグローバルな公共価値のあり方について合意することや、国家の死活的な利害に関わる紛争の解決に糸口を見出すことは、決して容易ではない。その観点から国連での協調外交と自国の国益の追求とをはかりにかけるような議論がよく聞かれるが、この両者はア・プリオリに対立するものでもない。日本は、国連を自らの国家戦略や外交戦略のツールとして位置づけることによって、こうした二項対立的な考えから脱却することが可能になる。

今日の国連にとって、日本は間違いなく不可欠な存在になっている。そのなかで、日本が軍縮、開発、人道、環境、平和構築、さらには防災や復興などの分野を中心に誠実かつ堅実な貢献をしていることが広く歓迎されていることは、日本にとっての大きな外交資産と言える。

国連は、また、日本外交にとっても不可欠な存在である。不安定や不安全も急速にグローバル化する世界では、利他的な貢献と思われる活動も日本の国益に直結する「予防的・先行的」な投資の側面が大きくなっていることを再認識し、国連を大胆に改革しつつ、日本の対国連外交を戦略的に実施していく重要性を改めて強調しておきたい。

国連の刷新と日本の対国連外交の戦略的展開に向けて

2011年5月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>