

第7回国連改革に関するパブリックフォーラム 議事録

日時: 2008年3月30日(月)
場所: JICA研究所
主催: 国連改革を考えるNGO連絡会、外務省
協力: 国際協力NGOセンター(JANIC)

オープニング・セッション 「開会挨拶」

紀谷昌彦(外務省総合外交政策局国連企画調整課)

冒頭の挨拶として、このフォーラムの経緯と今後につきまして触れたいと思う。

そもそもこのフォーラムの第一回は2005年8月に、国連60周年記念の首脳会合の直前に、市民社会が国連改革に対する提言を行っていくことを目指して、政府とNGOの共催という形で開催された。以来、6回に亘って、気候変動やアフリカなど、様々なテーマに焦点をあてつつ開催されてきた。

そして今回、これまでの国連改革の進展と本フォーラムの一連の成果を振り返って、将来に向けての提言を頂いている。今回は、これまでの「開発」「人権」などの分科会の枠を越えて、横断的に議論を深めたい。

今回、本フォーラムを担当して、これまでの政府の政策に市民社会の意見を取り入れていくということに加えて、政府と市民社会が役割分担をしながら、国際課題の重要性を国内により強く訴えていくこと、そしてグローバルな市民社会の中で日本独自の貢献ができるようになることが重要であると感じており、政府として後押ししていきたい。

高橋清貴(国連改革を考えるNGO連絡会)

今年、2009年は様々な意味で節目の年である。米国においてオバマ新政権が誕生したこともあり、国際外交の潮流が一国主義から多国間主義という方向に向かうことが期待される。

また他方で、グローバルな課題の輪郭がかなり明らかになってきている。例えば、気候変動の問題も異論の余地がないくらいははっきりとしてきている。さらに食糧危機、経済危機など、世界のシステムほころびが明らかになりつつある。今、私たちに求められているのは政策文書をつくることよりも、言葉を行動に移すことではないだろうか。

4月2日から英国ではG20が開かれるが、それに先立ってロンドンでは160を超える労働組合やNGOによる大規模なデモが行われた。「雇用と社会サービス」・「貧困と不平等」・「環境問題」という3つのテーマを掲げ、「Put people first」をスローガンに3万5000人が集まった。また、今年1月にはブラジルで国際金融と環境、貧困と雇用の問題をテーマに第8回世界社会フォーラムが開催されたが、そこでも約5800の市民組織、13万人以上の市民が集まり、2000以上の集会とワークショップが開催された。日本でも先日、反貧困の催し物が開催されている。

なぜ、このように世界中で、多数の市民が行動を起こし始めているのか。求めていることは一つである。社会サービス、経済、金融、流通、軍事などの各面において、民主的な公共のコントロールの下に置かなければ、この社会は続かないのではないかという危機感がある。そのために私たちが考えなければいけないのは、この問題を解決するために多様なステークホルダーが集まって対話をするということである。この対話の重要性というものを、このフォーラムでもきちんと考えていきたい。

しかし、私たちが求める対話は、単なる交渉とは異なる。交渉は、話し合っている人同士だけの互いの最大利益を図るためのものである。しかし、私たちの対話は、ここにいない人びとの利益、特に現在の社会システムにおいて貧困や環境破壊にあえぐ人びとに納得してもらえらるような議論

、開かれた対話を作っていけるのが重要である。ここにいない人びとの事をも熟慮することが重要であり、それはすなわち国益を越えた議論をこの日本でできるかどうかということでもある。

セッション1 「開発・人権分野における国連改革の進展と課題」

時間： 10:30～12:30

司会： 上村英明（ピースボート）

報告者： 高木昌弘（CSOネットワーク）

大谷美紀子（日本弁護士連合会国際人権問題委員会委員）

植野篤志（外務省国際協力局多国間協力課長）

志野光子（外務省総合外交政策局人権人道課長）

コメンテーター： 城石幸博（ユニセフ駐日事務所副代表）

勝間靖（早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授/日本国連学会事務局長）

上村英明

2005年に開催した第1回のフォーラムの際には、国連改革が始まるということでNGO側には期待と危惧があった。特に、日本の社会および外交と国際社会の間にある温度差というものが危機意識の中にあった。

というのも、国連の改革はシステムの改革であり、国際社会のルール作りでもある。この点において日本社会は弱い。個別具体的な話には関心が集まるのだが、ルール作りに関してはマスコミの関心が集まらず、みなさんの思いもそこに集中しない、という危機意識があった。

もちろん対話は大事だが、ただお話をするというのではなく、NGO側は毎年一回、提言書を出している。これはWebでも公開しているが、この提言に基づいて話が進む形で、対話を積み重ねていくことを重視して、この企画を継続してきた。

特に、第1セッションは開発と人権、環境という三つの大きなテーマを横断して行う。

国連の旧来のシステムでは、経済社会理事会(ECOSOC)の中でこれらのテーマが扱われていたが、2005年からの国連改革の中で、ECOSOCにあった人権システムをその外に出すことになり、新たに人権理事会が発足した。その代わりにECOSOCは開発や環境問題についての仕事を強化することになった。当時はMDGsもあって、こうした問題をECOSOCが専門的に協議できないかということになり、人権については人権理事会という新しいシステムで進めていくという改革が行われた。

人権理事会の創設後、ECOSOCが今後どうなっていくかの議論も大切である。そういう意味でECOSOCの分解や再整備の中で扱われてきた開発・人権・環境の諸問題を今回横断的に取り上げたい。

開発

【報告1 NGOの視点から】 高木昌弘

現在の世界経済のガバナンス問題というものは、貧困、環境、人権の各問題に非常に大きな影響を与えている。

去年5月にドイツ銀行は、食糧価格の高騰に便乗した金融商品の宣伝を行った。しかし、同じ時期に途上国では食糧物価が高騰し、物を変えないということで暴動が起こっていた。国際金融市場が開発に甚大な影響を及ぼしており、人間の生存権において最も基本的な、食糧へのアクセスという権利を脅かしている。

また、現在の金融危機については、ILOによると2008年末で判明しているだけで1億9000万人

の失業者がおり、2009年中に3億5000万人の失業者が発生し、途上国を中心に2億人の労働者が極度の貧困に陥るとみられている。

ミレニアム開発目標(MDGs)が2000年にでき、2015年までに貧困半減などを掲げ、それに向けて開発に関する様々な取組が行われているが、この一時的な金融危機でこれほど多くの人々が貧困に陥ってしまう。長年にわたる開発の努力が一瞬で失われてしまうという状況である。この状況を問題にしなければ、貧困の問題と言っても、何を言っているのかということになる。そうした問題意識を持ちながら、国連改革について考えてみたい。

【NGOの提言】

まず前文の部分だが、特に金融危機に関して触れていて、国際的な経済秩序の見直しに言及している。やはり改めて社会的な公正さとはなんだろうかと考えなければならぬと思う。貧しい人がどういう状況におかれているのか。穀物価格や原油価格の上昇など、彼ら貧困者と全く関係ないところで行われている経済の投機的な構造や取引がさらに貧困状況を悪化させている。そうした構造が果たして公正なのか、そしてそれに対して国連は何をやっているのかについて考えることが重要である。

次に個別の課題だが、開発の総括的評価に関しては、世界の状況が変わってきている中で、援助に関しては量的な拡大から質的な議論に移ってきている。環境の問題についても、開発の議論の中で取り上げられつつある。提言の中では、こうした状況を踏まえて、国際社会全体を巻き込んだ規範の形成と、その規範に沿った成果重視のアプローチが重要であると指摘している。

その他の部分では、特に国際金融システムの問題と、経済社会理事会の改革について触れたい。国際金融システムの問題については、去年ドーハで会議が行われた。その場で途上国と世界経済という議論が行われた。毎年5000億ドル以上の資金が途上国から流出している。タックスヘイブンを金融機関が悪用し、不透明に資金が途上国から流出している。ODAだけでなく、こうした問題に取り組むべきとの意見が出された。租税分野でも議論があり、国連の租税委員会を格上げするという議論があったが、ある力が強く、強化できるよう努力するという表現で終わった。先進国の金融の透明性も問題で、国連が金融に関して何ができるか考えたとき租税の問題は非常に重要である。

金融危機の問題について、ミレニアム開発目標のゴール8には、先進国の責任が明記されている。2005年の世界サミット成果文書でも、グローバル経済の意思決定に関して、途上国の参加や透明性の向上などについて提言されているが、これが現在なされていない。

この点に関連して、G20が国際経済秩序を担うべきなのか、国連が担うべきなのか、という議論がある。NGOら市民社会は国連が担うべき、と主張している。

また、安全保障理事会と同格のグローバル経済理事会を創設せよ、との提言も出ている。国際経済に関するガバナンスについて国連がどうコミットできるのか、今年6月の国連ハイレベル会合で議論される予定である。こうした議論について、日本政府は、日本の市民社会はどうするのか。関心をもって考えていかなければならない。

コメント: 上村

重要な課題であると思う。新設された人権理事会でも、食料価格の高騰や経済の問題が人権の問題として積極的に議論されている。

人権

【報告2 NGOの視点から】 大谷美紀子

国連の人権機構改革の評価、それに関する日本外交の成果と課題、女性の問題について、の

3点に触れたい。

【人権機構改革の成果】

2005年の世界サミット成果文書では大きな2つの機構改革が挙げられた。ひとつが人権理事会を新設することであり、もう一つが人権高等弁務官事務所の強化である。

人権理事会の創設に関しては、60年の歴史を持つ人権委員会を廃止するという一方で、特別報告者の有意義な活動の後退や、NGO参加の縮小などが懸念されたが、そうしたような問題は起こらなかった。むしろ新しい人権理事会がかなりの頻度で開催されるようになり、年1回しか開かれなかった人権委員会時代よりも、人権活動の存在感・重要感が増してきている。

また、普遍的定期審査(UPR)も、当初あった懸念を乗り越えて、条約機関の出した勧告が有機的に結びつけられるなどの前進があった。また、人権高等弁務官事務所の強化では、職員が増加され、人権理事会のUPRに関して条約機関との橋渡しの役を果たすようになった。こうした意味で、人権理事会の設立については肯定的に評価できるものである。

以上を踏まえて、私のコメントは3点ある。

1) 特別手続きspecial procedureについて

これは、テーマ別と国別の特別手続きとあって、ほとんどは特別報告者のことを指している。機構改革の中で、特に国別特別手続きの活動をあまり好ましく思わない途上国からの意見でこれを無くすことや、あるいはテーマ別に関しても行動綱領を設けて活動の仕方を変えようという議論があり、NGO側は非常な懸念を持って議論を注視していた。

私たち日本の市民社会の間で、それまでは、この特別手続きの有用性や重要性が実感としては感じられていなかった。一方、この議論が起きたときに、世界のNGOは、非常に有用なこの特別手続きを無くしたら大変だということで大きなキャンペーンを展開した。この手続きは国連の憲章には書かれておらず、人権委員会の慣行の中で生まれてきたものではあるが、このキャンペーンは、この特別手続きが重要だということを表していた。

結果的にこの特別手続きが後退することはなかったが、この議論を通して、世界中の市民社会における特別手続きの認知度が高まることになった。また、特別手続きの人選が不透明だという批判があるがこれに関しても見直しが行われ、肯定的な前進があった。人権委員会が任命したものが、新たな手続きでは国だけではなく、人権高等弁務官事務所やNGOも相応しいと考える人を推薦することができるようになった。

2) ダブルスタンダードについて

それまでは、途上国や政治的に弱い国の問題は批判的に取り上げられるが、安保理常任理事国の問題が取り上げられ非難されることはない。国際人権基準が真に普遍的であれば、どの国の問題も同じように公正に取り上げられるべきなのに、実際はそうではない。この問題を克服するために出てきた制度が、UPR(Universal Periodic Review)。まだ2年目でその成果を評価するには早過ぎる。しかし、私が最近感じたことをご紹介したい。私は一昨日プラハから帰国した。プラハで国連民主主義基金の資金を得て、イラクの弁護士に対する国際人道法と人権法に関するトレーニングが行われ、日本からも日弁連を含む4団体が参加し、私も講師として参加した。そこで、イラクの弁護士たちは、国際人権基準というけれど、米国の責任についてどこで問われるのかということをお訴えた。

完璧な答えはないと思うが、その際に私が申し上げたのはUPRのことでした。この新しい制度においては、あらゆる国が審査される。イラクの審査と同じ2010年に米国の審査も行われ、どこのNGOでも様々な人権違反について情報提供できるということを紹介した。それが果たして実際にどの程度効果があるのかはわからないが、UPRは公平性・普遍性が可能性としてあり、4年に一度必ずどの国も審査される。

今まで、条約機関による審査を利用して国内の人権状況を改善していたが、世界的に見た場合

、条約を締結していない国もある。こうした条約機関の複雑な手続きに比べて、人権理事会ですべての国が審査を受けるというUPRはわかりやすさがあるし、そのことによって市民社会が活用していく可能性もある。

3) NGOの参加

ECOSOCとの協議資格があるNGOが、果たして人権理事会にどの程度参加できるのか、という懸念があった。この点に関しては結果として克服され、人権委員会のときの協議資格がそのまま引き継がれるという形でクリアされた。

一方、年間を通してジュネーブで人権理事会が活動している状況ができてきた中で、ジュネーブに事務所を持たないNGOが参加するのは難しくなってきたという状況もある。そこで人権理事会側は、登録したNGOにくまなく情報を発信したり、ハンドブックを作成したりと、様々な手段で市民社会との情報共有を向上させてきている。

他方で課題もある。機構改革のために専門化された知識が必要なのでより専門的に勉強しあっていくことが必要だ。

【日本外交の成果】

現在、日本は、人権理事会に理事国として2期目の参加をしており、これは評価したい。他方、日本が何について取り組むのかがなかなか見えない。日本独自の貢献というものがなかなかみえてこない。今のところ、たとえば北朝鮮の人権問題やハンセン病差別撤廃決議などについて取り組んでいるが、もっと日本としてどういったところに貢献していくべきか、という課題がある。それについての私の個人的な意見を述べる。

まず、UPRで受けた勧告について、自国内のNGOと対話しながら、どうフォローアップしていくのか、日本政府は他の国に模範を示してほしい。また、他の国々の審査について積極的に参加し、NGOとの対話を進めて頂きたい。

また、日本としてすべての人権は普遍的であることを全ての国に対して実現していくことを求めていくことも意義がある。さらに個別のテーマを取り上げるのであれば、日本には国連極東犯罪刑事研究所があるので、そこで、国際人権基準に関する法執行官向けのトレーニングを行うなどが考えられる。

さらに人権高等弁務官事務所の強化に関連して、東北アジアには現地事務所がないで、同地域での同事務所のプレゼンスをどうするのか、日本政府にぜひ検討してほしい。

最後に、NGOとの対話という点で言うと、最近参加した国連女性の地位委員会を振り返ってみると、NGOのブリーフィングが2週間の会期中に二回持たれるなど、前進している。いよいよ形だけでなく、NGOと政策対話をしながら、日本独自の外交政策を進めていくのかを考えていく時期に来ている。

【女性問題】

国連改革の中で女性機構の改革がまだ進行中である。現在さまざまある国連の女性機構について統合し地位を上げて強化していくのか、現状のままでいくのか、多くの女性NGOも非常に関心を持っているテーマなので、本フォーラムでも取り上げてほしい。

開発

【報告3 政府の視点から】 植野篤志

冷戦終結後、経済のグローバル化が進み、一つの国だけにとどまらない問題が増大してきている。例えば感染症などの問題は世界全体をカバーする国連にゆだねられるべきである。また、米国で政権交代があったが、オバマ新政権は国際的枠組みに協調的であることが期待でき、国連

の役割を高めるといふ点で大きな変化である。

一方、国連に対しては、同じ問題を扱っている組織が多い、縦割りの弊害、会議が多すぎる、などの様々な批判があり、これが国連改革の根底にあった問題意識であった。2005年の国連サミット成果文書では、その約半分が開発の問題に割かれている。MDGsや持続可能な開発をどう実現するのか、といったテーマが取り上げられ、人権の分野では人間の安全保障をどう実現していくか、さらに先ほどの国連に対する批判への対応、などについて改革の方向性が示されている。

日本としてはこの改革に可能な限り協力していく姿勢を表明した。ここでは、MDGsに向けた取り組み、人間の安全保障の推進、経済社会理事会の改革・強化、国連システム一貫性への努力という4つのポイントに関する国連の動きを紹介するとともに、日本の取組を紹介していきたい。

【MDGs】

日本国内では、国連改革というと日本が安保理に入れるかどうかという観点からの議論が盛んだったが、世界の多くの国では、国連が開発問題にこれからどう取り組むのか、がむしろ焦点になっていた。その中で、ODAの強化や、ODAだけでない開発へのアプローチが話されてきた。

MDGsの達成状況については、アジア地域においてインドや中国の経済成長によって改善された部分もある。しかし、アフリカの、特にサハラ以南では貧困問題の悪化など改善されていないところもあり、全体としてはMDGsの目標の達成は遠いどころか、絶望的との指摘もある。こうした状況の中で、金融危機の開発に関する影響について話し合うハイレベル会合の開催が今年6月に予定されている。

MDGsの目標達成に関しては、昨年、MDGsハイレベル会合が国連総会に合わせてニューヨークで開催され、そこに中曽根外務大臣も出席し、日本の立場をアピールした。また、年末にはカタールのドーハで開発資金フォローアップ会合が開催されたが、その直前に発生した世界金融危機の影響で、MDGsそのものというよりも金融危機にどう対応するかが主要議題となった。

【人間の安全保障】

人間の安全保障は、これまでの伝統的な安全保障概念ではなく、一人ひとりの人間を恐怖や欠乏から保護すること、能力強化を行うことを目指す概念である。2005年の国連サミットの成果文書の中でも、人間の安全保障に取り組んでいくことが明確に示されている。

具体的な取組としては、2006年からは、関心を有する国及び国際機関が集まって、人間の安全保障フレンズ会合を半年ごとに開催している。また、1999年には日本のイニシアティブにより、人間の安全保障実現のため、国連の中に「人間の安全保障基金」が設置され、これまでの10年間に192件のプロジェクトを実施するなど、様々な取組を積み重ねている。

【経済社会理事会の改革・強化】

2005年の国連サミットに向けてアナン事務総長(当時)が提言を行ったが、それ以降、提言に沿って、平和構築委員会との連携など色々な決議が行われ、決議された項目が実施に移されてきている。ハイレベル閣僚級レビューでは、いくつかの国とテーマを選び、それらの国がプレゼンテーションを行うことになっており、今年のテーマである保健については、日本がプレゼンテーションを行うことになっている。また、開発協力フォーラムが去年から開始され、平和構築委員会との連携も進んでいる。このように経済社会理事会の改革は今も進められている。

【国連システムの一貫性への努力】

国連60年の歴史の中で作られてきた、無数の会議やフォーラムについて、それらの活動をバラバラに行うのではなくできるだけ一つにまとめて行っていく試みが始まっている。この問題について検討する国連のハイレベル・パネルが設置され、報告書を発表している。例えば、国連の常駐調

整官をできるだけ強化し、各機関の活動を調整するなど、できるだけまとまって活動していく形を作っていくことが勧告されている。

こうした報告書に基づいて国連の決議も出されており、国連予算に関して、予算を統一して決定できるようにすることなども提言されている。この点については日本は必ずしも賛成というわけではない。また、8つの国を選び、国連システムの一貫性に関するプログラムのテストケースが始まっている。

以上申し上げた4点について、日本としては、MDGsは世界共通の目標であると認識して、その実現に向けて積極的に取組んでおり、経済社会理事会の改革についても日本の提言を基にした取組が動いている。人間の安全保障については、日本が自ら提案したものというくらいの意気込みをもって取組んでいる。

最後に、一番問題なのは実はこうした活動を支える予算の問題である。日本のODA予算は、近年減り続けているが、国際機関の活動を支える分担金・拠出金はそれ以上の割合で減少している。一方で、各国際機関の予算のうち日本が義務的に分担しなければならない部分の金額はむしろ増えている。その結果、日本の発言力が国連全体の中で低下してきており、例えばUNDPの執行理事会から日本が外れるとか、ただでさえアンダー・リプレゼンタティブな状態にある国際機関の日本人職員数のうち幹部職員の数が減ってしまうという形で、影響力の低下が顕在化している。

最近よく聞かれる、金融危機に対応するのは国連であるべきかG20であるべきか、という議論には、実は国連をめぐる問題が凝縮されていると考える。そのひとつは、代表制と効率性という問題である。国連は世界のほぼ全ての国家を網羅し、高い代表制と正統性を有しているが、一国一票制のために効率的に議論ができないという問題がある。一方で、金融危機への対応のように、実力のあるアクターによる議論と迅速な決定が求められる問題に関しては、どうしてもG7やG20が大きな役割を担うことになる。また、新しい問題に対応するためには、新しい会議や組織を設立することも大事だと思うが、だからといって既存の会議や組織をスクラップできるわけではなく、国連システム全体の選択と集中が実現できないという問題もある。さらに、G7か国連かという「枠組み」の議論にばかり時間と労力を取られて、深刻な問題が起こっているに、そこに有効な解決手段を提示できないという現状もある。日本は国連の主要メンバーであるから、国連を通じて解決できることについては国連で、と思うが、個人的には何でもかんでも国連で扱えば良いというものではないと考える。

人権

【報告4 政府の視点から】 志野光子

先日、第10回の国連人権理事会が行われ、36本の決議が採択された。3月、6月、9月の年3回、人権理事会の会期が開かれている。人権理事会に改組されてから、人権分野の国連活動は活発化したといえるが、その回数に見合うだけの効率的効果的な活動ができているのか、という疑問がある。

UPRについては、総じて良い評価が出ている。これは4年に一度、各国の人権状況につき数時間ずつの審査を行うという制度だが、すべての国連加盟国が真摯に参加している制度として評価できる。ただ、次第に各国の間では知恵がついてきて、答えやすい質問をしてもらうように協力しあう国々も出てきている。

一方で、専門性を発揮しているのか、という問題がある。グローバル経済の金融危機での人権について特別総会が開催されたが、議論の中身や採択された決議は人権理事会で取り扱うべき問題だったのかという疑問が残った。何のために人権分野の会議を開くのか、という問題意識を持つべきだと感じている。また、毎回同じような問題が繰り返し出てくることもあり、問題解決に役立つ

ているのかという問題がある。

また、途上国の参加が増大したのは良いのだが、特定の国々のブロックが出ており、議論が壁にぶつかってしまい、人権理事会が批判のための批判を行う場所になってしまっている面もある。私は、人権理事会は対話をする場であって、交渉やジャッジをする場ではないと考えている。今年1月のガザに関する決議の際にも議論のための議論、非難のための非難になってしまった。日本としては、公平な独立調査団を派遣することに主眼を置くべきと考えており、その前提として決議内容も公平・中立、結果を予断させるべきではないと考え、日本は棄権した。残念ながら、まだ独立調査団は送られておらず、公正中立なマンデイトに基づくものでないと結果を出すのは難しい。

人権は主流化されているかという点だが、人権の主流化の本当の形は、人権理事会だけでなく、他の国連機関でも人権の視点がきちんと取り込まれていることだと思う。事態が深刻になる前に効果的に対処するために、人権や開発という視点を忘れずに考えることが、人権の主流化ということである。人権高等弁務官事務所も確かに予算も人員も増やされたが、人権理事会の年3回の会期に対応できる体制やノウハウ、活動ができているのか、という問題もある。残念ながら準備不足のまま、人権理事会の会期に入ってしまった感もある。

米国はオバマ政権になって、アクティブ・オブザーバーとして人権理事会に参加したいとの意向を発表しているが、これは好ましい事と考えている。米国には、いきなりプレーヤーとして入られるよりも、これまでの人権理事会の経緯を押さえた上で、議論に参加してほしい。

UPRは遠くない将来、二順目に入っていく。一回目のUPRは、お互いにどのような状況にあるかを話し合う場として一定の有益性があるが、二順目以降も同様の議論が繰り返されるのでは有益でない。途上国や人権問題を抱えている国については、UPRの場で単に議論するのではなく、事前にテーマをセッティングすることが、有益であると考え。事前にUPRに向けて期待する部分を当該国に提言し、その実現状況を評価する場としてUPRを使うことが今後重要になってくる。

最後に、人権分野で日本独自にどのような貢献をすべきなのかということだが、日本独自のテーマを振りかざす必要はなく、日本独自のスタイルを提示できればと思う。日本の努力の特徴は、先行例を示してひっぱり出すのではなく、途上国のそれぞれの社会、文化、経済にみあった人権の尊重を目指し伴走するようなスタイルだと思う。

コメント: 上村

どのように人権を主流化するか、という課題は重要で、権利基盤アプローチのような議論が長く行われているが、なかなか定着しないという問題もある。

コメント(1)

城石幸博

今回の金融危機は先進国発の危機で非常に深刻であるととらえている。特に、途上国の中で貧しい層や女性、子どもなどにターゲットをすることが重要である。

国際金融システムの話については、国連がそうした問題について主導権を持ってどのようなことができるのか疑問点もある。また、世銀やIMFだけでなく地域開発銀行などの貢献も大きい。

人間の安全保障については、日本政府がプロジェクトの中で人権基盤のアプローチを行っていくことは大きな課題である。

MDGsに関しては、日本は保健や水、衛生、教育に関してフォーカスしていかなければ、という話があったが、日本の有償ないし無償援助の中でそれをどう実現していくのか、関心がある。

国連における、効率性の向上や選択と集中については、長く国連機関で働いてきた者として重要性が増してきていると感じている。

気候変動に関して、アフリカ地域などでマラリアの流行や水不足など、深刻な人的被害が出ており、また今後も予想されている。この問題についても国際的な取組みがなされなければならない、と感じている。

コメント(2)

勝間 靖

開発に関するNGO提言について。まず、途上国が自助努力をして発展していく前提で、豊かな国が支援していくという認識では一致している。その上で、量的な目標についてもっとはっきり言っても良い。

二国間援助と多国間(国連)援助のバランスも重要である。国連への拠出が減少しつつあるという外務省からの報告もあるが、国連への自発的拠出がズルズルと減らされていることについて、日本のプレゼンスの減少につながっているのは問題で、打開策はないのかと強く感じている。

援助の質について

1) 援助の理念

「保護する責任」というものが新しく出てきているが、感染症から保護する責任なども含められると思うので、援助の理念の再構築も必要と思う。人権アプローチについてだが、国連開発グループの中でも人権の主流化が着実に進んでいる。

2) 地域的な配分

MDGsの目標達成のためには、アフリカ・サハラ以南の地域へさらに支援すべきと考えている。アフリカに対する協力をもっと増やしていくことについて、市民社会ももっとフォローしていくことが重要である。また、教育や保険に対して、十分な資金協力が無い。こうした問題をどう打開するのか。

3) 援助のモダリティ

新しい国連の取り組みの中で、日本がどのようなプレゼンスを発揮するのか、国際機関をどう戦略的に使っていくのかという視点についても、さらに議論を深めていくことが重要である。

4) パートナーシップ

NGOだけでなく、民間企業とのパートナーシップをどう評価していくかも含めて論じていく必要がある。

5) 評価

何がうまくいって、何がうまくいっていないか、という評価を強調した上で、成果を重視することが重要であると思います。

私が関わっている国際保健の分野と関連づけて話すと、例えば地域的な配分の話で、アフリカへの援助など日本の政策は見えにくい部分などもあるので、TICADなどをより活用して、国連の場でプレゼンスを増していくことも重要ではないかと思う。また、パートナーシップという話だと、MDGsに向かった資金動員が、IMF等のコンディショナリティーによって基礎的社会サービスへの国内予算措置が止められるなどの矛盾が生じているので、国際金融機関とのコンセンサスをどう作っていくのか、は大きな課題である。これは保健分野に限らず教育分野などでも言えることである。さらに、グローバル・ファンドや新興財団といった開発分野の新しいプレイヤーをどう調和させていくかも非常に大きな課題である。

こうした新しい動きの中で、国連でどう議論を作っていくのか、日本がどうプレゼンスを示していくのか、NGOの提言の中で触れて頂ければと思う。

質疑応答

【質問】

野村(アムネスティ会員)

外務省の中で、人権理事会がどのように評価されているのか。人権の重要性に関する認識が薄いように感じるのだが？

黒宮(国際基督教大)

植野課長への質問。日本で国連改革と言うとメディアでは安保理改革がよく取り上げられているが、経済・社会理事会などの改革について、日本のメディアではほとんど取り上げられていない。外務省ではこの点、どのようにアピールしているのか？

川崎(ピースボート)

植野課長への質問。今日の話でも、高木さんから今の金融危機の深刻さと対策の緊急性が指摘されたが、この問題に関して、日本政府の対国連政策の中での対処指針は？

質問:高橋(日本国際ボランティアセンター)

植野課長への質問。勝間さんから指摘のあった援助の量に関しては、NGO側では、徒に量を増やしても意味はなく、結果重視で考えるべきだと思っている。その中で特に、実際に援助を受ける側の住民の意見や参加が反映されるのかどうか、が極めて重要で、それが保障されていないという現状がある。住民の参加をどう実現するのか、この点について、日本政府の姿勢を伺いたい。

【回答】

志野

普段の政策の中で人権の視点を踏まえて政策立案することが重要だと考えており、それが日本の政策にも即していると考えている。国連で取り扱う問題だけが人権問題でなく、二国間外交でも人権を反映させる必要がある。人権を主流化していく観点から言えば、外務省全体の組織強化も必要であると感じている。

植野

国連改革の全体像としては、安保理改革だけではなく経済社会理事会の改革などもある、という点をアピールする取組は不十分だったと考えている。今後、きちんと考えて取り組みたい。外務省の中でも国連担当部署が複数にまたがっているので、総合的な取り組みを十分に展開できるように、しっかり各部署で連絡を取り合って対応していきたい。

また、金融危機への対応について、日本も、国連の場だけでなく、例えばTICADのフォローアップの閣僚級会合を3月にボツワナで開催し、その場でアフリカ向け援助について速やかに行うことを表明したり、ダボス会議でアジアへの資金援助を表明するなどしてきている。ただ、国連という場でどう取り組むのかについては、どの国連機関がどう関わるかという入口の部分で加盟国間の意見が一致せず、話をもめているのが現状である。日本としては、国連の場でも議論するが、その議論の間にも、それ以外の場でやれることはやっていくという姿勢である。望ましいのは、今年6月のハイレベル会合までに、この入口の議論をクリアして実質的な議論に入ることだが、今後の見通しはなかなか楽観的にはなれない状況である。

住民参加をどうしていくかについては、バイの援助政策に関わってくる話なので、マルチの援助を担当する私としては責任を持ってお話できる立場にはないが、住民参加をまったく排除するものではないと考える。援助の枠組みは様々であり、無償資金協力の中でも国対国のプロジェクト以外にも、「草の根・人間安全保障無償」のように、住民参加を前提としたものもある。したがって、一律に住民参加を拒むものではないが、逆に住民の参加を一律にすべて受け入れる必要があるも

のでもないと思う。

今回の金融危機に関しては、国内の失業問題なども深刻化しており、政府の限られた予算をどれだけ途上国支援に回すことができるのか、という問題は、突き詰めれば、途上国支援に対して日本の納税者の理解をどれだけ得られるのか、という問題である。その議論を抜きに、援助の質や量についての議論をしても限界がある。途上国支援の必要性について国民の理解を得られるよう努力することが重要であり、この点については政府とともにNGOの皆さまにも頑張ってもらいたい。

まとめ

上村

数日前に、生物多様性条約に関するNGOと環境省との会議に出てきたが、その際に環境省側が、外務省も会議に招へいしたがどなたも来られないと嘆いていた。今日のこのセッションの話を聞いて、外務省の中での連絡調整やコミュニケーションの部分がもっとしっかりしないと国連政策も難しいのではないかと感じている。

セッション2 「平和構築・軍縮分野における国連改革の進展と課題」

時間： 13:30～15:30
司会： 川崎哲（ピースボート）
報告者： 高橋清貴（日本国際ボランティアセンター）
中村桂子（ピースデポ）
山口一義（外務省総合外交政策局国連政策課企画官）
森野泰成（外務省軍縮不拡散・科学部軍備管理軍縮課長）
コメンテーター： 水野孝昭（朝日新聞論説委員）
秋山信将（一橋大学国際・公共政策大学院准教授）

冒頭、司会より以下のとおり本セッションについての趣旨説明があった。

このセッションの軍縮と平和構築という2つの課題は、それぞれ実際的かつ専門的な課題を抱えた問題であるが、今回、それらを一つのセッションで話し合うということの意義は、今日の世界の中での安全保障をどう考えていくかということに関係する。国と国の相互依存関係が強まる今日の世界では、安全保障を一国だけで考えることはできず、「グローバルな安全保障」ということを地球規模で考えなければならない。グローバルな脅威に対してグローバルに対処するという視点が重要である。

平和構築では、紛争からの平和的復興と、人々にとっての平和と安全をどのように取り戻すかが課題となる。軍縮に関してはとりわけ核軍縮に焦点をあてて、長く核軍縮の停滞と拡散の脅威が高まるなかで、どのように公正な核軍縮・不拡散体制を立て直せるかという緊急の課題がある。これらの問題の解決に国連がどのような役割を果たせるか、そのなかで日本の役割は何かを考えていきたい。

平和構築

【報告1 政府の視点から】 山口一義

平和構築委員会(PBC)の活動と設立背景、構成、そしてPBCにおける日本の役割について、述べたい。1年目の議長はアンゴラが務めたが、2007年6月からは日本が議長を務めた。立ち上がりの大事なときに平和国家を掲げる日本が主導できたのは幸運であった。次期の議長の選出に時間がかかり、日本の議長は1年半となった。PBCは国連において重要な役割を担っており

、日本は議長任期中はPBCを育てるために尽力した。現在、PBCの対象国4か国はいずれもアフリカのいわゆる小国である。より国際的関心の高い国をとりあげるべきではないかとの意見もある。しかし、基礎作りである今の段階においては、小さな国で力量をつけていくことが重要である。また、小国がPBCでとりあげられたことによってその国の国際的関心が高まったという側面もある。PBCの対象国となった国について、それらの国を対象としたODAや国際社会からの支援についての一覧を作っている。そのことが、国際社会の注目を維持・継続するという役割を果たしている。2年半たって共通の教訓が生まれつつある。それらを念頭において、より柔軟な議論と戦略の展開が必要である。そして、現場における成果を生み出す必要がある。PBCが安保理、総会などすべての関係機関との緊密な協力を推進する必要がある。多くのコミットメントを政策・実行に移して、平和の構築をいかに迅速にやれるかが鍵である。現場で汗をかく地道な貢献、顔の見える貢献も大事である。(この他、配布資料に基づき平和構築人材育成事業の概要と展望が説明された。)

【報告2 NGOの視点から】 高橋清貴

PBCは平和構築が時間がかかるプロセスであることを認識し、関心を継続させることが大事である。そのためには現場レベルの組織との連携の強化が必要である。現地の住民組織とどうやって調整や連携をはかっていくのか、現場のニーズを吸い上げながら現地の復興に向き合っていく仕組みをどうつくれるかが課題である。PBCの対象国が増えてきたという点と、対象国はいわゆる小国だがその中で成果をあげつつ、PBCとしてのビジネスモデルを示すことができたという点は評価できるだろう。また、日本がその点で少なからず貢献してきたことは評価したい。一方、PBCの中でどのような話し合いが行われているか不透明であるという懸念がある。また、今後はPBCがイラク、アフガニスタン、パレスチナ、スーダンなどの国に、ハードルは高いが取り組むこと可能なはずであり、そのチャレンジに期待したい。現在の平和構築の取り組みは国家を主たるアクターと考える古典的なアプローチに留まってしまっている。現地にいる住民など、非国家アクターの声をすくいあげながらどのように統合的な戦略をとれるか考えていく必要がある。その意味で、今後は企業も重要なアクターとして捉え、市場が戦争を助長しないための企業の役割を考えていくべきである。そのためには、平和構築支援事務局がもっと中立性と専門性をもってやっていく必要がある。さらに言えば、安保理によってPBCが政治的に左右される懸念を払拭できない。今後は、安保理との距離の取り方や安保理自体の民主化なども視野に入れて、PBCが政治的に翻弄されないようにしていくかが課題。

軍縮

【報告3 政府の視点から】 森野泰成

政府として国連と核軍縮外交の現状と将来の課題を報告するという趣旨のもと、日本による国連総会決議、2010年NPT運用検討会議の準備委員会、核不拡散・核軍縮に関する国際委員会(ICNND)等に関連して報告がなされた。現実的かつ着実な措置を積み重ねていくべき。軍縮と信頼との相乗効果に期待するということである。また、日本は米ロが新たな核軍縮条約を締結することに合意したことを歓迎し、注目している。核軍縮はアメリカとロシアだけでなく、すべての核保有国を巻き込んでいかなければならない。とりわけ中国を含む核保有国の核軍縮における透明性の問題がある。包括的核実験禁止条約(CTBT)についてはアメリカを含めた未批准国の批准が求められる。兵器用核分裂物質生産禁止条約が案として出ているが、まだ交渉が開始されておらず、交渉開始が期待される。IAEAの保障措置に関する追加議定書の普遍化を求めている。現実的かつ着実な措置をとっていくことで核軍縮が進む。これが進まないのは国際社会における信頼の不完全性という現実の反映でもある。ICNNDのようなセカンドトラックの対話は、信頼醸成という面でも重要である。異なる考えをもっている国々の意見調整をしたり、信頼を醸成をしていくことによって具体的に軍縮をすすめることが重要である

。市民社会との協力も必要になる。

【報告4 NGOの視点から】 中村桂子

キッシンジャーをはじめとするアメリカの元政府高官の提言や、グローバル・ゼロなど新しい風が吹いている。オバマ米新政権も「核兵器のない世界」を公約に掲げた。現在、私たちは核を「削減はするが永続的に保有する」のか「核兵器のない世界を達成するのか」の分岐点にいる。安全保障のあるべき姿は何か。日本のように非核保有国だが安全保障上核兵器に依存している国も、この問題に向き合う必要がある。この追い風の中で、核兵器の非合法化を進める必要がある。国連事務総長も非合法化を支持する発言を最近している。核兵器禁止条約の提案については、日本政府は時期尚早だと主張し、マレーシアなどが提出する国連決議に棄権している。日本政府は「ステップ・バイ・ステップ」のアプローチが重要だというのが、包括的アプローチとステップ・バイ・ステップのアプローチを両立させることを考えるべきである。核戦略に関しては、先制不使用政策の採択が、一つのステップとして重要である。アメリカが核軍縮に向けて核態勢の見直しがおこなっている今の状況の中で、日本のような同盟国が足を引っ張ってしまっはいけない。北東アジアでは6カ国協議の枠組みのなかで持続的な平和と安全の枠組みが強調されている。非核兵器地帯を創設することは、日本や韓国などの非核保有国が主導できる重要な貢献であり、信頼醸成にもつながる。世界の軍事費でできることをいま一度考える必要がある。昨年11月には国連安保理の中でも議論されたが、資源の軍備への転用を減らしていくことで世界的な安全保障を高めることができる。

コメント

【コメント1】 秋山信将

安保理が国際の平和と安全に関する主要な役割を果たすことが国連憲章24条で規定されているが、テロ、大量破壊兵器拡散、人道危機などの新たな脅威が生まれるなかで、安保理が第24条で定められた機能を十分に果たせていないのではないかという問題が生まれている。

その一つの理由は安保理の正当性の危機である。安保理では常任理事国、非常任理事国がかわっていないなど、代表性が正當に反映されていない。もう一つの理由は、安保理の機能に、危機への対処に加え危機の予防が加わったことである。これまでは主に警察的役割を果たしてきた安保理に、これからはテロや拡散を防止するために司法・立法の機能をもたせることが重要になってくる。人道的危機に関しては、正義の実現という課題がある。そのような安保理の役割の変化の中で、安保理の理事国に求められる役割というのはただ単に軍事的、政治的なパワーの上での優位性ではなく、規範作りにどう貢献できるかということが重要性を増している。軍縮についていえば、核兵器の禁止条約や核兵器の使用禁止条約といった構想があるが、このような規範の形成への貢献も一つの役割となろう。

【コメント2】 水野孝昭

国連の議論は機構論に傾く傾向があるが、大事なものは中身である。PBCへの日本の貢献の度合いは、平和構築基金への金額だけではなく、日本のNGOや機関がそのを使って何をやっているかどうかではかる必要がある。PBCの教訓委員会の議論をしっかりとやるべきだと思う。今までの失敗を教訓としてこれまでのことを反省し今後も役割を果たしていく必要がある。紛争を抱えた国が国際社会から見放されてはならない。PBCは、国際社会がこれらの国作りを見捨てないというコミットメントの役割をもっている。米オバマ米新政権は期待できる。平和構築を重視し、国連主導でいこうという布陣がみてとれる。もちろんアメリカの国益という側面も重視されるだろうが、現実的な解決策、改善策をみつけて取り組みを進めていくべきである。軍縮に

関しても新政権のもとで前進があるだろうが、積み上げが大事である。軍縮部門に関しては、世論の後押しが必要である。

質疑応答

【質問】

- 核兵器条約は時期尚早であり、信頼醸成を積み上げていく必要があるということだったが生物兵器、化学兵器とどこが違うのか。人道に反するという意味では同じではないか。
- 先制不使用は核軍縮の重要なステップである。日本の政府は必ずしも先制不使用に賛成はしていないと思うが、どうか。
- 平和構築の人材育成について。コスタリカに国連平和大学があるが、こうした機関との連携や十分な活用を考えていいのではないか。
- 平和構築において失敗の検証なくして前進なし、というコメントに賛成である。しかし、そもそも失敗に気づいていないという側面がある。
- 北朝鮮が安保理決議に反して、ミサイルを発射している中で北東アジアでの非核兵器地帯というのはどの程度可能性があり、どのようにしたら達成できるのか。

【回答】

森野

- 核兵器については、米ロ中など核保有国にとって安全保障上もっている役割が依然大きい。インド、パキスタンをみても、核兵器によってその均衡が保たれているという面がある。生物・化学兵器の役割と核兵器が今もっている役割には違いがある。
- 先制不使用については、お互いの信頼にもとづいたものでなければ意味がない。先制不使用の約束だけでは具体的な核軍縮措置につながっていくのかわからない。逆に、信頼関係があれば、核兵器を減らす、透明性を増すなど色々な核軍縮措置をとれる。
- 核軍縮は安全保障と対立するのではなく、核軍縮は安全保障に役に立つというふうを考える必要がある。核軍縮が達成したときに、また達成していく過程で私たちが安全であることができる。そういうふうに核軍縮をすすめていかなければいけない。

山口

- 平和構築分野の人材育成をやっていくうえではノウハウを知っている国連機関ほか関係機関との連携を進めていくべきだ。
- 平和構築委員会のなかで失敗をふまえるための教訓作業部会があるが、失敗をふまえて次のステップを踏み出すということが大切であるから、拡大した意味での作業部会が今後必要になるかもしれない。

高橋

- 人材育成に関してこれまでこのパブリック・フォーラムでずいぶん議論してきたが、その中でのポイントは、いかに現場から学ぶのかということである。現場でしか分からないことがある。また、国連に集まる政府高官が現場に関わっていないという問題もあるので、現場をしながら政策に携わっていく人を送り出す必要がある。
- 失敗から学び、それをどう活かしていくかは、一貫して考えていかなければならない重要な課題である。その点で、PBCの教訓(Lesson-learned)ワーキンググループに期待したい。

星野俊也(フロアからのコメント)

- それまで世界銀行とも手を結んでいなかったし市民社会の参加もなかった国連において、PBCができたこと自体が今まで国連の失敗から脱却しようという改革の試みであった。ニューヨークでできることと現場でできることを分けなければならない。ニューヨークでできること

- 、すべきことは規範作りや現場が動きやすい政治的な環境を作ることなどである。
- 失敗の検証に関しては、外交レベルではどうしても婉曲的なものになってしまうので、だからこそNGOなど市民社会の厳しい評価が必要。実際に、既にNGOからシエラレオネとブルンジのPBCでの活動評価に関する報告書なども出ており、外交官はこれらを真剣に読んでいます。

中村

- 北東アジア非核兵器地帯に関しては、今の危機があるからこそ非核兵器地帯のような武力によらない長期的視点にたった議論が必要ということである。6カ国協議のなかで中長期的な平和のメカニズムが必要だということは合意されているので、そこに立脚して非核兵器地帯を提案している。日本の非核三原則や1992年の南北非核化合意に基いてやっていける。
- 日本も韓国も、自国の安全保障政策の中で核で守るということを主張している核依存国である。公正の視点が必要である。すべての人が安心、安全な生活をおくりたいというのをどのように実現するかが課題である。
- 中国の問題や日本のプルトニウムなどさまざまな問題を長期的に解決していかなければならない。非核兵器地帯がすべてを解決するとは思っていない。ただ、中央アジアの非核兵器地帯も構想から実現まで10年以上かかったのと同じように、日本が一步踏み出し、机の上に乗せるということができるのではないかと。

司会が以下のようにまとめ、セッション2は終了した。

- 平和構築と核軍縮の二つの分野は現実に日本が貢献し存在感を示している分野であり、今後も日本の政府とNGO双方の努力と対話が必要である。
- 委員会の存在や決議の採択といった形だけではなく、どうやってそこに実質を盛り込んでいくかが重要である。
- 失敗の検証が重要であるという指摘が重要であった。そのプロセスに市民の参加があることも不可欠である。
- 規範作りの重要性が強調された。どのようなルールをつくるのか考えることが、危機の回避と予防につながる。多国間の公正なルールや枠組みづくりが重要である。

セッション3 「国連改革の今後の課題と日本の役割」

時間： 16:00～17:25

司会／総括： 星野俊也（大阪大学大学院国際公共政策研究科教授）

パネルディスカッション：

上村英明（市民外交センター）

川崎哲（ピースデポ）

廣木重之（外務省総合外交政策局審議官）

黒田かをり（CSOネットワーク）

野村浩一（富士ゼロックスCSR部／グローバル・コンパクト・ジャパン・ネットワーク）

星野俊也

2005年8月の第1回パブリック・フォーラムで司会を務めたときのことが思い出される。それ以降、7回の積み重ねがある。本セッションでは、これまでの議論の進展や積み残された部分についても触れられればと思う。本日は、開発と人権、平和構築と軍縮の2つのセッションがあった。そこでの

議論をここでも掘り下げたい。両セッションを司会した上村さん、川崎さんに内容を振り返っていただきたい。外務省からは廣木氏に出していただき、新たに黒田氏と野村氏にもお加わりいただいている。セッションのテーマは、「国連改革の今後の課題と日本の役割」である。政府、NGO、ビジネスなどそれぞれの役割を議論できればと思う。

上村英明

第1セッションで、また第2セッションでも、米国でオバマ政権が誕生したことのモメンタムが今後国連改革全体の進展に好機であるという認識が共有され、人権、開発の両面に言える。開発の分野では、経済社会理事会(ECOSOC)の強化が試みられる中で、MDGsなどの具体的な開発目標の達成に関する努力が進んできた。しかし、グローバルな金融・経済危機が生じたことで、これまでの開発分野の成果さえ水泡に帰す危険性も指摘された。その点、この危機を生かすという意味で、国際金融体制の改革が不可欠だろうと考える。

人権分野の改革も極めて重要なものである。人権委員会は、国連憲章自体(第68条)に明記された数少ない委員会でも、長年の輝かしい歴史をもってきた。その点、これを廃止して、新しい理事会を作ることは大きなチャレンジで、ボルトンが米国の国連代表を務める中、意味ある新しい改革をできるのかが問われていた。しかし、当面の制度改革では、人権機構改革は、新たな普遍的定期審査(UPR)を含めて、一定の成功が確認できたと思う。それを確認した上で、NGOとして今後それをどう強化するかという指摘があり、政府の側からは、改革の一巡目まではうまくいくが、二巡目はどうかかわからないという指摘があった。

人間の安全保障という日本外交の新基軸の役割がセッション2で改めて確認された。個人的な感想では、人間の安全保障概念には、基本的に賛成するものの、歴史的に多くの経験を積んできた人権というコアの考え方が、実体的にスポイルされていると感じている。2月にバングラデシュのチッタゴン丘陵地帯の先住民族と政府の間の「和平協定」実施を監視する国際委員会の委員として現地を訪れた。草の根の平和構築とも言える活動だが、現地で訴えられたことは、女性への暴力や土地収奪など人権侵害の実態であり、まず人権の確保が深刻な問題であった。日本政府は、人権という概念を広げて人間の安全保障という概念が出たと立場を取っている。しかし、例えば08年のODA白書の人間の安全保障に関する章を見ても人権はクリアに出てこない。日本政府の提起する人間の安全保障はもう一度人権を再定義する必要がある。人権人道課長からは、国連では人権と言いつぎるという意見もあった。しかし、人権概念も、古い概念から新しい概念に発展している。今回も権利基盤アプローチに触れたが、その中心は社会権という人権グループの実現の問題である。

さらに、個人の権利ではない、集団の権利としての人権もある。集団の権利は従来国家の権利だったので、集団の権利を確保したい集団は分離や独立の政治運動を行って紛争に結びついたわけである。そうではない形で集団の権利を確保できれば、紛争の予防にもなる。こうした開発と人権がクロスする部分で外務省の認識に懸念を覚えたし、権利基盤アプローチが広がらない原因ももう少しきちんと分析しなければならない。

日本外交の独自のスタイルの確立という議論があった。これも重要で、ぜひ独自のスタイルを確立してほしい。この点、より深みのあるアプローチを期待する。セッション2では、水野さんから失敗の検証というポイントが平和構築に関して提起された。人権では、ダブルスタンダードの防止という問題が歴史的にある。例えば、難民の支援が重要だといいいながら、国内の難民政策が進まない。これでは国際社会における説得力を得られない。これには、いわゆる植民地問題や奴隷制の問題も含まれる。たとえばディアスポラの問題、アフリカ系の人々がなぜヨーロッパ、アメリカにいて、差別されているのか。歴史的なところから考えなければ解けない人権もある。こうした深い部分での問題に手が届くような形で、日本の外交スタイルを築いてほしい。

星野

同じ人間を見ようとしているのに、人権と人間の安全保障の観点にずれが生じているというのは非常に重要な指摘だ。

川崎哲

平和と軍縮から国連システム全体に関わってくる問題として、資源を軍備から人間の開発に向けた必要性がある。核軍縮の分野で日豪共同イニシアティブが生まれたことが先のセッションで紹介されたが、日豪のNGOの議論のなかでは、「いま世界で、危機と好機が同時に起きている」という認識が語られている。一方では、食糧危機や金融危機、経済危機の問題がある。これは、途上国、先進国を問わず危機になっている。他方では、ブッシュ米政権の時代のような武力に依拠した一方行動主義に対する見直しが進んでおり、これは好機とみることができる。

昨年、本パブリック・フォーラムは3月に1回しか開催されなかった。それから今日までの間に、5月に9条世界会議が幕張メッセで3万人規模で開かれた。平和憲法の価値を世界に広げていくの意義が確認された。夏にはG8北海道洞爺湖サミットがあり、NGOの様々な取組みがあった。その中で議論されたのは、世界の軍事費が1兆3千億ドル以上にのぼっていて、その7割をG8の大国が占めているという事実である。これら大国が世界の貧困や開発、環境や平和を語る上で、非常に重い責任があることをしっかりと認識しなければならない。

昨年11月、コスタリカのアリアス大統領の提案で、「集団安全保障と軍備の規制」をテーマにした公開討論が国連安保理で行われた。これは「資源の軍備への転用は最小限にしなければならない」という国連憲章第26条の議論である。このような大事な規定が憲章にあるにもかかわらず、国連では長くこの問題は議論されてこなかった。グローバル化の矛盾が明らかになるなかで、コスタリカがイニシアティブをとって、この議論を国連安保理で開始したのである。安保理公開討論では、東南アジア諸国連合(ASEAN)が自らの地域平和メカニズムについて議論したり、コスタリカ、日本、ボリビアが戦争放棄を憲法上で選択をした国が、自国の議論を紹介したりした。軍備の規制が開発につながっている点も強調された。ひとつは、武器の流通の問題である。世界の武器貿易を規制するための武器貿易条約(ATT)を定めようという動きが国連で続いている。このようなATTを作ることが、紛争に苦しむ国の人々の命を救い、発展するための手助けとなる。つまりこのような国際法規範は、単なる軍備管理条約にはとどまらず、人道や開発の側面もあわせもつ。また、スイスが中心となっている「武装暴力と開発に関するジュネーブ宣言」のプロセスも進んでいる。

日本が国連外交および国際社会においてどのような柱を掲げるのかというときに、軍縮を、環境や開発、人間の安全保障とつながる問題としてアピールすることができる。実際に、武器貿易を管理していこうとすれば、企業も管理の対象となる。それゆえ、このプロセスに企業の参加が不可欠である。このあとグローバル・コンパクトの話が出ると思うが、企業の社会的責任(CSR)のなかに平和に対する責任も含めてとらえていくべきである。グローバル・コンパクトの原則に「平和」は明記されていないが、これを盛り込んでいくべきだという提案がなされている。

もう一つ開発と軍縮をつなぐ問題として、エネルギーに関する問題がある。なかでも原子力は重要な問題である。原子力推進を地球温暖化の解決にしようという動きがあるが、NGO連絡会としては、慎重になるべきと考えている。原子力が温暖化問題にどれくらい根本的な解決かという、かなり疑問である。こうした議論に、原子力に関わる産業界も巻き込んでいく必要がある。

このように、軍縮を、エネルギー政策や開発政策と関係する問題として議論していくことは、今後必要である。

黒田かをり

複合的な危機に直面する中、持続可能な社会経済システムを構築することは喫緊の課題であり、その課題に取り組むためには、グローバル・ガバナンスがこれまで以上に重要になっている。そ

れを強化していくためには、国連の機能強化がより求められており、また、民間セクター、市民社会、地方自治体を含む多様なステークホルダーの連携の枠組みや取組みが必要になっている。その中の市民社会ということで、少し話をしたい。

国連というのは一般市民にとってはまだまだ遠い存在である。新聞やテレビで報道される安保理中心の政治外交のニュースは断片的には入ってくるし、国連事務総長の名前もよく知られているかもしれない。しかし、午前中のセッションでフロアからも出ていたが、国連改革をめぐる報道－改革のビジョンや改革の必要性－などはほとんどされていないという指摘がされている。一般市民にとっては、国連改革が自分たちの問題とどうつながるのかよく見えてこない。

本日の議論の中にもあったが、国連とNGOは対話の場を持っている。国連憲章第71条にも定められているように、経済社会理事会との協議資格の取得、会議へのオブザーバー参加、人権理事会など、対話の機会が一定程度保証されている。政府とおなじようなアクセス権が得られていないという問題は依然としてあるが、そこについては、しっかりと議論しなくてはいけない。

しかし、ここで考えたいのは、NGO（といっても一部の）と政府、国連などの対話がさまざまな形で進む中、それがどこまで一般市民に開かれているのかということである。日本の話ではないが、政府や国連等とNGOの対話は、現場から離れたエリート同士の議論になっているのではないかと、対話が何にどうつながっているのかわからない、というような批判もある。ハイレベル（閣僚級という意味ではなく）な会合でしっかりとNGOの立場からものを言っていく、政策に働きかけていくことと同時に、草の根に対しては、情報提供するだけでなく、参加しやすい仕組みをつくっていく、参加を保證することがNGOには求められているのではないかと。

日ごろ、地球規模の問題に関心を持つ人は多くなっていると感じる。さきほど反貧困ネットワークのフォーラムに2000人以上が参加したという話が出た。毎年、10月の貧困の日の周辺に、国連とNGOが共同でやっているスタンドアップ(STAND UP)にも多くの市民が参加している。国連改革の議論をもっと開かれたものにしていくためには、多くの人たちが参加できるしくみを具体的に考えていくことは必要である。

まず、情報の共有の機会を増やしていくことである。この国連改革PFは、まさに市民が国連について議論できる場だと思う。物理的に、この会議場に来られない人たちにも会議に参加できるしくみをITなどを使って可能にすることも検討されていると聞すが、是非実現してほしい。また、一方的な情報発信だけではなく、ステークホルダーや草の根の人たちの期待を考慮し、彼らの視点に立った情報提供も重要であろう。同時に、市民が意見を述べたり、政策立案や実施においてチェックやモニターができるしくみやツールを考えていくことも必要だと思う。

星野

NGOと市民社会のギャップについての問題提起があった。次回からウェブキャストで中継するようなことも検討すべきだろうか。

野村浩一

企業の中でもグローバル・コンパクト(以下、GC)を知らない人が多い。GCジャパン・ネットワークの話をしたい。

企業に対するGCの見方をお話する。世界の格差の問題などを知らない企業の人はいない。しかし、自分の問題とは捉えていない。それを自分たちの問題であると呼びかけたのがアナン事務総長である。GCの10原則をまとめた。企業が貧困を生み出している実態もあることを示した。国際課題を政府の課題ではなく、企業も向き合う必要があるというところから出てきたのがGCだ。10原則は、企業が守るべき原則で、反論はない。しかし、守れているかはわからない。ただ、守る姿勢を見せなければならない。

GCは、企業が責任をもってやるが、他のアクターも含むプラットフォームである。GCとは、原則と

してMDGsに賛同する。グローバル企業はほとんどが賛同しているが、日本の企業は少ない。

世界中にGCのネットワークがある。企業はサインして、プロGRESS・レポートを示す。それが主な仕事で、世界各国で立ち上がっている。目的が地域によって違う。UNDPが関与していたり、中国では政府がやっている。フィリピンでは民間がイニシアティブをとっている。アジアについては、韓国が積極的である。我々も日本ネットワークを強化したい。日本では、08年4月から経営トップ主導型に移行した。グローバルに行動するとき、国の法律をいくつもこえる。そのときに国連が監督する。国の法律が異なるときに、GCの精神をもとに話し合う必要が出てくる。論拠としてGCが必要。国連は、大きな求心力となっている。国連のステータスは東南アジアなどでは高い。国連が進めているGCにそってやるのが大切である。

GCを進めるにあたり、日本は影響力が大きい。アジアで主導権争いが起こっている。中国は政策的にやっている。その意味で、日本はネットワークを結成した。現在、80ほどの団体がGCに署名している。ただ、一枚岩ではない。さまざまな目的をもって入ってくる。ただ、原則は10原則を守ることである。

企業では、いいことだからやろうということにはならない。環境にいいからやろうといっても、コストが出ると財務の人が反対する。決めるのは社長しかない。

現在、国連や諸機関と連携し、シンポジウムや勉強会を実施している。企業や投資家、NGOが参加した。また、スタンドアップもやっている。一緒にやる団体を探している。

昨年潘基文事務総長が訪日したときに日本のネットワークの代表と会った。

GCは企業だけではなく、自治体も入れる。企業と政府とNGOだけでは解決できない。複雑な構造の中で、GCネットワークは一つのプラットフォームになる。日本企業のいいところ、日本なりの課題の解決の仕方、地政学の距離感などのなかで企業、NGO、政府に何ができるか、日本のイニシアティブを発揮していくべきである。

星野

GCを知っていても、参加企業の方の視点を直接聞くと、またいろいろな発見がある。ありがとうございました。

廣木重之

本日は有意義なディスカッションを聞くことができた。NGO連絡会による提言が手元にあるが、よくできていると思う。

個別イシューのトップに開発が来ている点がすばらしい。去年はTICADIV(第4回アフリカ開発会議)があった。準備の課程で“ONE UN”という言葉もあった。国連はいろいろな部署があるが、UNがひとつで行動しようという機運が高まっている。6ページには、権利基盤アプローチが記載されている。今後重要になるテーマだ。魅力的な取組みが書かれている。国際金融も今、重要なテーマだ。ECOSOCの活用も、多くの加盟国の認識になっている。TICADのときも、各組織との連携が議論された。

第二に、環境である。今、途上国と先進国が先鋭的に対立する構図になっている。国連が議論の場になっている。今後、国連がどう応えるかが焦点だと考えている。

第三は、軍縮である。強調したいのはテクニカルな問題だ。若い人にテクニカルなところを勉強してほしい。国際的に活躍する素地を作ってほしい。今、IAEAの事務局長選挙に取り組んでいる。日本は天野大使が立候補している。選挙で当選に1票足りなかった。近いうちに改めて選挙が行われる。平和に対する強い思いだけではなく、イランの問題、北朝鮮の問題のどこを検証すればいいか議論できる人が求められている。

第四に、平和構築である。安保理常任理事国を目指して15年間日本は取り組んできた。これまでオープンエンド・ワーキンググループで議論されていたが、今年の2月から政府間交渉で議論が

本格化する。日本が常任理事国になったときにどのような役割を果たすかという、日本が議長をやってきた平和構築委員会はひとつのモデルだ。着実かつより大胆に進みたい。

最後に、人権である。人権は地道な努力が必要だ。国連で人権理事会ができた。普遍的定期的審査(UPR)ができた。いろいろな試みがなされている。25ページにあるように、開発の分野とのリンクが重要な視点である。国際社会では、人権と開発の位置関係は近い。人権の議論とともに、開発の話を入権理事会で議論する傾向が認められる。総合外交政策局と国際協力局の分離に対する指摘があったが、的を射た議論だと考える。

広報についてであるが、この提言が広く知られ、パブリックディベートを巻き起こすとこの会議も更に意義深いものとなる。国連改革もサポートを得て、外交の前線の人間が発言できる素地となる。提言を持ち帰るだけではなく、議論の内容も広げてほしい。

上村

言い忘れたことを補足したい。大谷氏から重要な指摘があったが、ジェンダーの問題を国連全体で考えていただきたい。昨年9月にジュネーブに行ったが、その直前に国連の人権高等弁務官にピライ氏という南アフリカの女性が選ばれた。これは、国際社会が人権に立ち向かう点で、ひとつのメッセージとしても効果的だったと思う。より弱い立場の人たちがより前面に立っていくことが必要だ。

質疑応答

【質問】

川崎

廣木審議官と野村氏に質問がある。現在の時代的問題ということで、金融危機や経済危機の問題がある。食糧危機はアフリカにおいては暴動の発生にまでつながった。アメリカをはじめ先進国でも経済危機は深刻である。このことは、日本の国連外交にどのような影響を与えているのか？野村氏にも聞きたいのは、こうした情勢は、これまでCSRを掲げてきた企業にとって、どのような影響を与えているか、ということだ。労働者の権利の問題など、グローバルコンパクトの関係で影響があるか。

寺中誠(アムネスティ・インターナショナル日本)

廣木審議官の指摘に、権利基盤アプローチの話があった。日本の外交政策なかで、権利基盤アプローチが広がっていない問題がある。これをどうするのか。アフガニスタンでは、女性が刑務所に入れられている。釈放しても、社会的にその命は助からない。そういったときに、権利アプローチ、人間の安全保障が重要である。政策のなかで、権利基盤アプローチがどのように位置づけられているのか。人間の安全保障がありきでは本来ないだろう。人間の安全保障を通して人権を実現するというのではないのか。企業も同様であろう。

高橋清貴(日本国際ボランティアセンター)

廣木審議官と野村さんに。提言に関して、前向きなコメントに感謝します。ただ、少し包括的だと感じる。審議官がこの提言に優先順位をつけるとしたら、どの部分だろうか。また野村さんに聞きたいのは、責任の限界ということ。これだけグローバルな課題が私たちを取り巻いているなかで、何もしないということに対して責任が生じているのではないか。その辺の意識が企業のなかでどうなのか。

【回答】

廣木

まさに、経済危機の話のなかで、日本としては、途上国支援をやっている。途上国もこの危機の影響に引き込まれている。G20をやるが、それぞれ、支援をしていくということ。日本も、IMF・世銀への拠出、途上国支援など、今なにが求められているのかを考えながら、取り組みを進めている。G20だけでいいのかという意見もあるが、G20としても他の190カ国のことを考えながら取り組んでいる。

人権と人間の安全保障の問題について、もともと、人権というのはそこで意識され、緒方さんもそうだったと思う。決して、人間の安全保障ありきということではない。しかし、そういうように思われていけば、気をつけなければならない。権利基盤アプローチについては、今後の議論であろうと思う。引き続き、外務省としては、人間の安全保障を中心にしながら、他のセクターの方とも議論していきたい。

また、優先順位の話だが、それは全部である。この提言を参考にしながら、外交政策を考えていきたいと考えている。こっちをとればこっち、という話でもない。それぞれの部署の担当で、参考にしていきたい。

野村

川崎さんの質問に答えて。企業は今厳しい。利益が出ていない企業は半分以上ある。日本経済が一番被害を受けているかもしれない。CSRどころではない、という主張もある。

企業が二極化するかもしれない。規模を縮小するか、生き残るためにCSRをするか。GCに取り組んでいる企業は後者。CSR調達でも、労働環境を整備するなどして生産力を確保する方向である。中国では離職率が3割。実は生産力はよくない。生産現場がみえないために、余計に資金がかかったりする。日本では、そこがみえる。現在、企業はリスク回避と競争力強化を進めている。CSR等を進めて、新しいビジネスチャンスに結びつけようとしている。

このような企業が少ないことを危惧している。日本ではCSR部がなくなっている企業が多い。グローバルに要求されていることに目を閉ざしている企業が多い。そこでビジネスチャンスを失い、競争力を失う可能性がある。日本の競争力は企業が支えている部分もあるので、日本の競争力も減る。

社員教育をするときに、海外に駐在する6割が何を考えているか興味がある。無関心が国境を渡ると広がりやすい。例えば、廃棄物処理。中国では廃棄物処理のレベルが日本より低いと考えてしまう。現地に基準に合わせる企業と、きっちりやる企業がある。企業として、自分の企業が何をしているのか興味をもつこと。安くものを売ればいいのか。子供を使ってもいいのか。環境汚染をしてもいいのか。グローバルで活動するときには、そのような行動を取っていないことを言わなければならない。それをトップが言わなければならない。企業の社員の無関心を防がなければならない。

。

まとめ

星野

国連改革を考えるNGO連絡会と外務省の主催による国連改革パブリック・フォーラムは今回が7回目である。前回から約1年ぶりの開催となったが、今回、NGO側からは具体的な政策提言が出され、外務省からも各分野に関する包括的な説明があった。政府、NGOに国連、ビジネス、メディア、研究者ら幅広いステークホルダーが加わり、有益な対話と率直な議論の機会となった。我々がいま国連改革を重視する理由については、グローバルなリスク、安全保障についてグローバルに取り組む必要という、今日の時代状況を反映した認識が共有された。また、国連改革といっても機構論ではなく、実質的に人々の境遇をどうよりよいものに変えていくのかという視点が共有されていたと思う。官民のパートナーシップやマルチ・バイの外交の連携なども含め、幅広く議論され

た。

過去4年間で7回のフォーラムが開かれたわけだが、第1回(05年)から今日まで、連続性と変化の両面が見られた。連続性ということでは、MDGsや平和構築、人権などの分野で地道に、一定の進展がみられた。国連世界サミットの成果文書で軍縮の部分が全く欠落するという状況のなかでスタートしたわけだが、軍縮の重要性についても本パブリック・フォーラムは継続的に声を上げてきた。変化については、米新政権の誕生が国連改革にモメンタムを与えとの期待が多く表明された。他方、05年時には予想しなかった時代状況や危機が生まれたことも見逃せない。気候変動の深刻化やエネルギー危機、食料危機、経済金融危機などがその例であり、これまで積み上げてきた改革を打ち消すことにもなりかねないインパクトを持つ。日本を含め、各国が内向きになり、ドナー国の貢献が制約されていることは大いに懸念された。禍機を好機に変えるためにも議論を活性化させていかなければならない。

今回取り上げられた諸課題は相互に関連している。平和、開発、人権の三角形を正のスパイラルにしていかなければならない。各分野を横断するクロス・カッティングな側面にも目を向ける必要がある。この関連では、人間の安全保障、人権、ジェンダーといった視点の主流化の重要性が改めて強調された。権利基盤アプローチと人間の安全保障アプローチがどう関係し合い、両方のよさを引き出すにはどうしたらいいのかは、今後さらに掘り下げるべき論点である。

市民社会の参加の重要性も改めて確認された。具体的には、草の根の視点からの行動、提言や発信する活動、政府や国連の活動を検証する役割などが特に指摘された。

日本のプレゼンスやスタイルをどう高めたらいいかという議論もあった。人間の安全保障のアプローチの有用性や現地の人々を主体として伴走し、さらにプロアクティブに協力していくべしとの意見や平和の配当の重要性も強調された。いずれにしてもボトム・アップでみていく日本の視点がここにある。もうひとつ、平和国家・日本としてのスタイルも忘れてはいけない。「9条の会」の活動も紹介された。援助の質や量についても議論があった。援助効果の質的な向上の重要性が強調されるとともに、資源の量的な観点から、軍事費を開発資金に仕向ける意義や、ODA予算や任意拠出金の減少を食い止める必要も強調された。日本の外交予算が現在の10倍くらいあってもよいとの声もあった。

安保理改革に日本として積極的に取り組む意欲も表明された。本フォーラムは、日本が国連や世界に対してどのような付加価値を提供し、指導力を発揮し、行動につなげていくことができるのかを考える貴重な機会だった。たいへん有意義な一日だった。