

グローバル・ガバナンスと国連

—— 国際公務員の役割 ——

内 田 孟 男

司会者 それではただ今より、香川大学法学会講演会を開催したいと思います。本日は、内田孟男先生に「グローバル・ガバナンスと国連—国際公務員の役割—」ということでご講演をいただきます。講演の最後には質疑の時間をお取りいただけるということです。ので、せっかくの機会ですから積極的に質問をしてもらえればと思います。ではまず、本学法学部の山本慎一先生に、内田孟男先生をご紹介いただきたいと思います。

山本 国際法を担当しております山本です。今日は法学会講演会の講師としてお越しいただいた内田孟男先生の経歴を簡単にご紹介させていただきます。内田孟男先生は、国際基督教大学をご卒業後、タフツ大学フレッチャー法律外交大学院にて Ph. D. を取得されました。博士号のことですね。その後国連教育科学文化機関（UNESCO）のプログラム専門官、国際連合大学にてプログラム主任および学術審議官を経て、1995年4月から2011年3月まで、中央大学経済学部の教授として国際公共政策、国際機構論の研究・教育に従事されました。2011年3月に同大学を定年退職され、現在は国際連合大学サステナビリティと平和研究所所長特別顧問として、引き続き研究活動に従事されています。

実は内田先生は、私が以前中央大学の経済学部に3年間ほど在籍していたときのゼミの先生、つまり恩師にあたります。法学部の私のゼミでは国際法と国際機構論の内容を合わせてやっており、特に国際機構論の内容は内田ゼミで学んだ内容が基礎になっています。そういう意味では今回、法学会講演会として内田先生に、私が受け持っている学

生達の前でお話ししていただく機会を設けることができ、私もうれしく思います。

本日のテーマは、「グローバル・ガバナンスと国連－国際公務員の役割－」というお話です。法学部には国家公務員や地方公務員志望者が多いと思いますが、公務員としての職業倫理や公共的な職業に就く意識といったものは、国際公務員、国家公務員、地方公務員も共通するものだと思います。公務員志望者にとっては有益な示唆が得られるお話になると思いますので、しっかり聞いて、積極的な質問を期待しています。それでは内田先生、よろしく願いいたします。

内田 お二人の先生、ご紹介ありがとうございます。特に山本先生にはいろいろとお世話になっております。昨日、高松に着きましてから、いろいろと市内を案内していただきました。最初に山本先生から講演依頼ということで、二つのテーマを提案されてきました。一つは、まさにグローバル・ガバナンスについて。二つ目が国際公務員についてでした。私は両方をまとめて、今日お話ししたいと思います。といいますのは、一つは国際公務員というちょっと抽象的な話を聞いても皆さんにはピンと来ないのではないかと危惧したことがあります。まずは国連とい



う一つの国際機構をよく知ってもらって、その中で働く国際公務員について皆さんにお話しさせていただいたら、より良いのではないかと考えたわけです。

国連を考えると、どうしてもグローバル・ガバナンスということを考えなくてはいけないと思います。国連はもちろん、世界政治の中でいろんな活動をしているわけですが、それではその世界というのはどのように変わってきているのか、またそれにつれて国連がどのように変革を自らに課して、どういう仕事をしているのか、やはり知る必要があります。講演内容について考えていくうちに、少し野心的になりました。皆さんにはパワーポイントを使ってご説明しようと思っておりますが、最後に皆さんから

活発な質問を受けて、より詳しいこともお話しできるのではないかと考えています。

本日の講演内容は少々野心的で盛りだくさんかもしれません。皆さんはグローバル・ガバナンスという言葉聞いたことがあると思いますが、その意味は必ずしも明らかではない。まず、グローバル・ガバナンス、とどうしてカタカナで使われ、日本語で表現しないのでしょうか。ガバナンスに相当する適切な日本語がないということが根底にあると思います。いくつかの用語、例えば「共治」という用語が提案されましたが、あまり使用されていない。メディアでも専門用語、学術用語としてもカタカナで書くということが一般的です。用語の意味についてはこれからお話ししますが、「ガバナンス」の歴史的な背景は、世界銀行がアフリカの開発について、1989年に出した報告書に、アフリカの国々の開発のためにはガバナンスがしっかりしていないと効果が期待できない、ということを指摘しました。それが一つの契機となって、広く使われるようになりました。ガバナンスというのは、ここでは政府機構の能率とか効率、透明性、法の支配というものが確立していないと、アフリカにいくら援助しても開発は可能ではないということを主張したわけです。

それがだんだんと意味が広がりまして、単に政府機関だけではない、社会の問題、国レベルを越えて世界のガバナンスというふう考えられるようになってきました。定義はもちろんいろいろありますが、今の世界には世界政府は存在しませんね。例えば日本の中では、中央政権というのがあり、アメリカでも連邦政府、ちゃんと最高の統一機構があるわけですが、世界にはない。そういう状況において、一定の公共財を提供するために必要なのが「ガバナンス」というわけです。私はガバナンスとは秩序の構築と維持を目的とする思想、制度、政策、活動と広く解釈しています。もう一つ重要なのは、ガバナンスといった場合は、政府・国家だけではなく、非国家アクターと言われる市民社会、またビジネス、民間部門も非常に大きなアクターとして包括的に考えることです。その中に当然、国連をはじめとするいろいろな国際機構もグローバル・ガバナンスのアクターとして考えられています。

どうしてそういうガバナンスという言葉とか、思想というものが重要になったかというと、一つにはグローバル化ということがあります。1980年代の終わりに冷戦が終結して、イデオロギーの対立が後退して、世界の一体化というのがより進展したということがあります。二つ目には、科学技術の驚くべき進歩がグローバル化を加速させたことがあります。特に情報・コミュニケーション技術による、人間の国境を越えた交流というのが日常的に行われています。皆さんもインターネットとかEメールを使って外国の友人と交信していると思います。海外旅行に行く、外国の製品を実際に使うなど日常生活の中でグローバル化は大きな影響を与えているのです。それから、地球規模のいろ

いろな問題が顕在化したことも注意しなくてはなりません。地球環境問題は現在非常に重要な問題になっていますけど、国連ができた頃にはそれほど問題視されていなかったわけです。それに加えて、貧困の問題とか感染症、特に今はヨーロッパにおける金融危機といったものもあり、他方では世界各地で国内紛争が多発しているわけです。このような問題は、国連設立時には意識されていなかったり、重要視されていなかったといえます。新たな、そして古い多様な問題が、グローバルなレベルで起こっているのですね。そして、冷戦の終結と一つの対になっているのですが、政治的対立が後退したということによって、いわゆる公共圏が拡大し、非国家アクター、市民社会がより活動できるスペースができたということですね。その新たな公共圏に国連をはじめとする国際機構や色々な地域機構がより活発に活動して、グローバル・ガバナンスに貢献しています。

次に多くの方には復習になると思いますが、国連の設立についてちょっと触れたいと思います。国連の一番の目的は世界の平和と安全を維持することです。国連は国際機構の中で最も普遍的な機構です。国連加盟国は全世界を網羅しており、ある特定の地域に限定された機構ではありません。国連は経済開発協力機構 (OECD) のように先進国だけが加盟している機構ではないということです。現在の国連加盟国は 193 を数えています。少し前に触れましたけれど、基本的に国連の活動は地球規模の問題が発生し、それが意識されるにしたがってより複雑になってきているということです。

そのような新たな挑戦に立ち向かうべく様々な国連改革案が提示されてきました。一番重要なのは、国連安全保障理事会 (安保理) の改革の問題ですけども、これは遅々として過去 20 年間何の進展もしていません。総会と経済社会理事会の改革もあまり成果を上げているとはいえないと思います。ただもちろん、いろんな意味での改革もありました。例えば人権理事会が設立されて、人権活動がより重要性を帯びてきているということも確かですし、平和構築委員会という新しい組織もできています。国連の機構図には信託統治理事会、安保理、総会、経社理、国際司法裁判所、事務局という 6 つの主要機関がありますが、信託統治理事会はその役目を果たし廃止されるということが決まっています。しかし国連憲章の改正は困難であるために、信託統治理事会も機構図にはそのまま載っています。

安保理については皆さんもよくご承知のようにその決議、決定というのは加盟国に対して拘束力を持っています。例えば、経済制裁について議論されますが、安保理が経済制裁を決定すると、全加盟国はそれに従わなければならないという義務がある。総会の決議は勧告であって拘束力を持たないという大きな差異があります。経済社会理事会の下には、17 の専門機関があります。一番新しいのが WTO です。WTO といっても世界

貿易機関ではなくて、世界観光機関ですね。世界貿易機関は国連とは専門機関の協定を結んでいません。それからイランの核査察問題でいろいろ議論されている国際原子力機関（IAEA）も国連の、広い意味でのファミリーのメンバーですけども、専門機関ではありません。IAEAは安保理にいろいろ報告や助言する重要な役目を果たしています。事務局については講演の後半でより詳しくお話したいと思います。

それではこのような歴史的、組織的な枠組みを持った国連は、何をしているのか。国連の現在の活動について、4つ5つ、分野に分けて簡単に触れてみたいと思います。

第1番目は国際の平和と安全保障。これにもいろんな方式があります。重要なのは紛争があった場合に、それを平和的に解決するということです。国連憲章では、第6章に紛争の平和的解決の規定があります。そこには具体的にどういったものが含まれているかという、交渉とか斡旋、仲介とか調停といったものです。仲裁裁判、司法裁判、地域組織の活用も含まれています。これが第6章です。第7章というのは集団安全保障で、これはある加盟国が他の加盟国に武力行使を行った場合には、他の加盟国全体がその侵略者に対して、軍事行動をとってもよろしいという考え方です。ですが、この原則を実際に適用するのは非常に困難です。集団安全保障の概念というのは、例えば、フランスがドイツを攻撃した場合に、他の国はすべてフランスに対して制裁をする、軍事行動を取る必要があります。しかしながら、色々な条件、特に歴史的な経緯を考えるとあり得ないと思えます。現在の状況では、フランスとドイツの関係は経済問題で摩擦があるようですが、第二次世界大戦前の両国関係とは全く違っているわけです。ここで非常に重要なことは、「ある国」というのが匿名でなくてはいけません。どの国が攻撃しても、それに対しては他の国がすべて一体となって反撃するという約束です。集団安全保障が適用されたといわれるのは、変則的な事例で1950年代の朝鮮戦争の時に、安保理の決定に基づき国連軍が展開されました。それから90年代初めに、湾岸戦争がありました。その時も安保理がいかなる手段をとってもよろしいということで、多国籍軍が武力行使をしました。この2つのケースを除いては、集団安全保障は、基本的には機能していないわけです。

紛争の平和的解決と強制措置の中間的な存在というのが、皆さんよく新聞等で読む、平和維持活動、PKOです。しかしこの活動について憲章は何も規定していません。PKOはよく6章半、6章と7章の間にあるというのはこの点を指しているのです。またPKOというからには国連が派遣する要員の中に軍人が含まれていなければPKOになりません。最初のPKOというのは1948年、次の資料に出てきますけども、国連停戦監視機構（UNTSO）というものがありません。それは軍人が初めてそのような業務に就いたケースです。ただその時は非武装の軍人監視団のみの展開でした。PKOはこれまでに60

数回派遣されているわけですが、1948年から今日に至るまでに、2つのケースを除いて、すべて安保理が決定している。2つのケースというのは、総会がそれを勧告して派遣されたPKOです。有名なのは1956年のスエズ運河に派遣された国連緊急軍です。

現在PKOは非常に重要で、一番新しい統計は去年の12月末ですけど、展開中のPKOは15あって、軍人、文民、警察含めて12万以上の人たちを送っています。年間予算は70億ドルを超えています。国連の通常予算が20数億ドルですから、3倍になります。どこにどんなPKOが展開されているかという、UNTSOは、現在までずっと続いている唯一のもので、56年のさっきお話ししたスエズ運河で展開された緊急軍というのは、任務を完了しているわけです。これはスエズ運河を国有化するとエジプトのナセル大統領が宣言し、それに反発したイギリス、フランス、それにイスラエルがスエズ運河を占領してしまいました。それを撤退させるために、武装をした国連軍が展開して、イギリス、フランス、最後にイスラエルの撤退を可能にしたという事例です。

この表を見ても、PKOは必ずしも安全ではないということが分かると思います。PKOで殉職した人はほぼ3,000人に上ります。カンボジアに1992年、日本の自衛隊が初めて国連PKOに参加しましたが、そのときにも文民警察の方が殉職しています。日本のPKOの5原則といわれているものは、非常に制限的です。国連のPKO原則よりももっと条件を厳しくしています。現在もう少し国連の条件くらいに原則を緩めた方がいいのではないかと議論されています。国連の条件というのは、停戦合意があるということ、展開中には紛争当事者は当事者の一方に有利にならないようにするという公平または中立の原則があり、加えて武力行使を最小限に抑え、自衛の場合のみ武力を行使するという3原則です。これも最近はかなり変わってきています。例えば旧ユーゴスラビアとかソマリア、ルワンダなど、いろんな虐殺があった時に、PKOはあまり有効にそういうものを阻止できなかったという反省から、より武力を使える強固なPKOを展開すべきであるという主張が次第に支持を得ていると考えられます。ですから3原則というもの、少しずつ変化しているということは記憶にとどめておく必要があると思います。

国連活動の2つ目は、世界経済の安定と開発分野です。専門機関として(配布した資料にある)、世界銀行と国際通貨基金(IMF)はブレトンウッズ機構と呼ばれ、経済・金融分野での主要な役割を果たしています。世銀というのはもともとヨーロッパの復興のためという目的があったのですが、その任務は短期間で完了して、世銀というと、とにかく発展途上国の開発のために資金を調達するというイメージが定着しています。IMFは先進国に必要なではないという考えが、ごく最近までありました。2007年のリーマンショック前には、まさかヨーロッパ、ユーロゾーンでIMFがこんなにいろいろ期待されるということは、考えられなかった。それがヨーロッパにおいてもIMFが非常

に重要な役割を果たすようになった。ブレトンウッズ機構は基本的にかんがりの資金を融資することによって仕事をしていただけていますが、国連開発計画（UNDP）は、無償援助を行う重要な機関です。単なる経済開発だけではなく、ガバナンスとか危機予防、環境問題に対して、いろんな支援を行っています。財政的な支援だけでなく、私はUNDPが果たしている非常に重要な役割というのは、知的な貢献だと思います。特に『人間開発報告』が毎年出ていますけれど、新しい開発とは何かということに関して指標を作って、それぞれの国をランク付けしています。1990年に最初の報告書が出て、そのときには日本はトップでした。それからだんだんと下がって行って、一番新しい報告書では確か11位です。でもトップ10は逃しましたけど、日本は人間開発という指標で見てもかなり上のほうです。それは単なる所得、収入だけでなく、教育程度、それから寿命、平均余命がどれくらいあるかの3つの大きな指標で判断するものですが、その国の生活レベルがわかります。年間400ドルとか800ドル、1日にすると1ドルか2ドル、それくらいの生活レベルのところでも、寿命とか教育レベルにおいてはかなり違うのですね。その一番いい例が、スリランカです。所得は少ないけど寿命が長く、教育程度も高いということで、同じレベルのGNPを持っている他の国と比べると、非常に人間開発でいう高いレベルに達しているということです。私はこのような包括的開発の概念は非常に重要だと思っています。開発に関しては国連機関では国連工業開発機関（UNIDO）が途上国の工業化に、国連貿易開発会議（UNCTAD）が貿易促進に貢献しています。

第3の分野は社会、文化、人権です。国連は80年代、90年代、また21世紀に入ってかなりの多くの世界会議を開催して、様々な地球規模の諸問題に対して国際世論を喚起しています。環境では90年代にリオ・デ・ジャネイロで地球サミット、アースサミットがありました。93年にはウィーンで世界人権会議、94年にコペンハーゲンでの社会開発会議、95年には世界女性会議が北京で開かれ、96年にはイスタンブールで人口会議がありました。21世紀に入って情報社会に関する会議が二度開催されました。これらの会議は情報社会における情報格差、デジタルデバイドをいかに克服するか、そのためにはどうしたらいいか、いろんな議論がなされたわけです。このような国際会議は加盟国の色々な政策や行動に大きなインパクトを与えています。

2000年にはミレニアム宣言とミレニアム開発目標が採択されています。2000年に国連でミレニアム総会が開催され、その時に採択された宣言が、ミレニアム宣言です。その中で、世界レベルでグローバル化の恩恵と負担が、非常に不均等に各国に配分されているとはっきりと認めています。グローバル化によって利益を得ている国と、むしろ負担を強いられている国があります。基本的には途上国がより多くの負担を強いられているということです。その宣言でいっていることの重要な点は、それを是正するために、

これは引用ですけど、「世界レベルの政策と措置」を取る必要があるとしています。この指摘は、まさにグローバル・ガバナンスの必要性を訴えているわけです。宣言は国連の場ではっきりと、「世界レベルの政策と措置」というグローバル・ガバナンスの正当性を認識した点に意義があると私は考えています。具体的な一つの目標というのがミレニアム開発目標 (MDGs) です。目標は貧困を半減するとか、女性のいろいろな問題、環境問題等を 2015 年までに改善することを謳っています。世界地域によって目標の達成度はずいぶん違いますが、特に東アジアにおいては既に貧困の半減は達成されています。その大きな原因は中国の急激な経済成長によって貧困層が劇的に減ったことが挙げられます。

国連活動で重要なものに人権があります。人権理事会が設立されましたし、国連における人権分野の予算も増加しています。なかでも重要なのは意識の問題です。人権問題は国内問題だという考え方が、だんだん受け入れられなくなってきている。かつては、これは私の国の問題だから、他の国は干渉するなとずっといつてきていました。もちろんまだそのように主張している国もありますけれど、そうではなく、深刻な大量の人権侵害は、国際問題であるという認識が強化されてきています。また文明間の対話に象徴される知的・学術的交流も国連の大切な役割です。

地球環境問題についてはどうでしょうか。たまたま今年は 2012 年、リオプラス 20 がブラジルのリオ・デ・ジャネイロで 6 月 13 日から開催されます。やはり国連がイニシアチブをとって、地球環境問題の深刻さを訴えて、それに対する各国の行動の協調を求めていくわけです。最初は 72 年にストックホルムで人間環境会議を開催しました。その 20 周年記念として 92 年にリオサミットがあり、今年その 20 周年でもって、リオプラス 20 です。ですから最初の 72 年のストックホルムから数えると、40 年目になります。その間に地球環境、例えば温暖化を考えても、果たして地球環境は 40 年間で改善したのでしょうか、どうでしょうか。

たまたま 1972 年には、このストックホルム会議があった年に学者とか実業家、官僚等をメンバーとするローマ・クラブが報告書を出しています。『成長の限界』という非常に重要な報告書です。皆さんの中でもこの報告書を読んだ方も大勢いると思います。結構薄い報告書ですが非常に重要な内容を含んでいます。たまたま私も、1970 年はまだユネスコに入ったばかりでしたが、ユネスコもストックホルム会議にペーパー提出することになり、準備会議がジュネーブで開催されたので、ボスと一緒に準備会議に参加したのを覚えています。その後、読んだのが『成長の限界』でした。その主要なメッセージは、70 年当時の生活様式、基本的な大量生産、大量消費というような生活様式をしていけば、人口増加に伴って、資源が枯渇して 100 年以内には経済成長はゼロになる

ということです。地球は有限である、無限ではない。例えば石油のような化石燃料というのは有限だということはある程度分かっていますが、当時は実感ではなかったのですね。報告書はすべての資源は有限であるということを指摘しました。空気も有限ですね。きれいな空気、きれいな水、きれいな森林、きれいな海はすべて有限ですね。ですからその有限の中でどういうふうに住むかというのは非常に重要です。たまたま一昨年、国連大学のグローバルセミナーにこのローマ・クラブの報告書を書いたデニス・メドーズ教授を講師に招待しました。彼は、92年にも『成長の限界』のフォローアップの報告書を出版しています。私は彼に2012年には新たな報告書を書くのかと尋ねました。彼は書かないと答えました。その理由は、彼はこれまでの地球環境政策に失望していると話していました。地球環境の悪化は皆さんの責任というよりも、皆さんの上の世代の責任ですね。でもその遺産というのは、みんなが受け継いでいる。皆さんは今どのような生活をしているのか。それによって残されるのは、皆さんの子ども達が受け継がなくてはならないわけです。地球環境問題で大事なものは、持続可能な開発という概念です。環境問題では、国連環境計画（UNEP）とか地球環境ファシリティー（GEF）といった国連機関があり、問題に取り組んでいます。今年にはリオプラス20でいろいろな報道があると思いますので、皆さんも少し関心を持って頂きたいと思います。

それでは、次のテーマに移ります。国際公務員制度についてです。国連憲章の中で、目的の一つに書かれているのに、「諸国の行動を調和するための中心になる」ことが挙げられています。先ほどお見せした国連機構図にある安保理とか総会、事務局といった主要機関の中の国連で、どの機関が最も「諸国の行動を調和させるための中心」としての役割を果たせるのでしょうか。加盟国の協議機関としての総会と安保理を第一の国連と呼びます。事務局を第二の国連とします。そして国連の各種委員会、国連と関係を有する専門家、NGOの人たちを第三の国連として考える学者が、国連のオーラル・ヒストリー・プロジェクトを中心におります。

基本的には、第一、第二、第三の国連がすべて協力するということが必要ですが、多様なアクターの行動を調和する中心に位置する機関は第二の国連である事務局だろうと私は考えております。第一の国連というのは、総会に参加する外交官や安保理に議席を持つ国の外交官は、自国の国益をまず最優先するという基本的な役割を持っています。それに対して事務局は、国益から離れて人類の利益とか地球公共財というものを中心に物事を考えないといけない立場にあります。私もユネスコで働いた経験からも、第三の国連も非常に重要だと感じています。しかしそれはまだ制度化されていない、非常にアドホックなものです。これら3つの国連の中では第二の国連の役割がこれからはますます重要になってきているのではないかと私は考えています。

事務局は、既にお話ししたように明確に国連憲章で規定されています。国連憲章は事務局に 1 章を充てています。第一次世界大戦後の国際連盟の規約と比較すると、より明確で詳細になっています。憲章第 101 条は、事務局は国際的で加盟国から独立しているとし、事務局で働く職員、これは国際公務員ですが、最高水準の能率、能力、誠実さを基準に採用されると規定しています。加えて、できるだけ広い地理的な配分、例えばヨーロッパとか欧米に偏った事務局のスタッフではなく、色々な地域、文化圏を事務局の中にも反映させないといけないとしています。現在国連に、専門機関は除きますけど、勤務する人の数というのはどれくらいなのかというと、非常に少ないですね。一番新しい報告書では、国連のスタッフ数というのは、4 万人強、43,000 人。専門機関全部を入れても 8 万人に満たない。昨年、国連大学のある渋谷区の公開講座でお話しする機会があり、その時にちょっと気になって、東京都のスタッフ、23 区の職員の数を調べました。都の職員は約 4 万人くらいです。私が住む世田谷区とか 23 区の職員が 6 万人強。10 万人を超えていました。東京都と区の公務員数と、国連全体の国際公務員の数は、前者の職員の数の方が多いのです。国連職員数はその程度であることをまず把握することが必要です。

国連憲章にある事務局の原則と実際の事務局には、かなりの隔たりがあることも皆さんにお話しすべきかと思います。国連職員の処遇についてみると、国際連盟のときからノーブルメイヤー原則というのがあって、国際連盟の職員の給与、処遇というのは、加盟国の中で最高の公務員の処遇に準ずるとされていました。この原則は今でも国連で使われています。今はアメリカの連邦政府の職員の給与水準に匹敵しないといけないということですけど、実際にはこの原則はだんだんと劣化して、ヨーロッパの先進国の国家公務員、特にドイツなんかの国家公務員の給与より低いとされています。国連の給与水準は、国際労働市場で競争力がないことは周知の事実です。他方、国連職員に対するアンケートを見ると、国連に勤めて何が一番満足感を得るものがあったかということ、やはり開発問題とか紛争解決に貢献ができたという、精神的、心理的な満足、達成感が最初に挙げられています。自分はそういう国際的な問題に対して、解決に貢献しているんだという自覚、これが圧倒的に国際公務員の間で抱かれている動機です。

私の経験はユネスコと国連大学という国連システムの中でも非常に学術的な機関での勤務でした。国連の政治局とか PKO 局は相対的にかなり政治的な場です。そこでは職員の相手は各国の外交官すなわち「第一の国連」です。私は学術的役割を持つ機関で働いていましたから世界の研究者、学者が私の仕事相手でした。ユネスコでも国連大学でも研究プロジェクトの計画と実施を行いました。相手が外交官というのはほとんどいませんでした。私が一番居心地の良いのは「第三の国連」です。私がお話ししている内

容は、例えば政治局に勤めていた人やPKO局に勤めていた人とは、国連に対する見方がかなり違うと思います。

国際公務員と国家公務員の葛藤というか、そういうのがあるのではないかという話を時々聞きます。それは冷戦中にはかなりありました。国連職員によるスパイ活動とか、自国の利益のためにいろんな資料を盗むとか、公表される前にそれを持ち出すという問題がありました。冷戦が終わった後ではこのような問題は非常に少なくなっているという印象を持っています。歴史的にみると、1950年の初めにアメリカの連邦捜査局(FBI)がニューヨークの国連本部の中に入ってきて、共産党シンパとみなされたアメリカ人を尋問したこともありました。60年代の初めには、ハマースホルド事務総長とソ連のフルシチョフ首相との事務総長制度を巡る対立もありました。冷戦終結とともに、このような目立った国際公務員制度そのものに対する挑戦は少なくなったと思われます。いうまでもなく国家公務員で必要な守秘義務といった一般的なことは、国際公務員でも当然重視されます。

それでは皆さんが国連職員になって活躍したいと思ったら、何が必要なのでしょうか。先ほどお話しした国連憲章にある能率、能力、誠実さをより具体的に考えると、高い専門知識を持ち、その専門知識を仕事場で発揮できることが求められています。基本的には専門知識プラス語学をはじめとするコミュニケーション能力が必要です。日本語が国連の公用語でないために、日本人にはかなり不利になります。イギリス人やフランス人、それからスペイン語を話す人たちというのは、専門知識があればそのコミュニケーションのためには、母国語を使えるわけです。英語やフランス語で話すのは当たり前であって、自己の専門知識をかなり自由に発揮できるわけです。私も最初ユネスコにいったときには、それほどフランス語はできなかったわけですが、たまたま社会科学局というのは、アングロサクソン系が優勢で、局内の主要な言葉というのは英語でした。ですから私は仕事において英語で通すことができました。社会科学局にはアメリカ人やイギリス人も結構いました。彼らは母国語で話して、私は外国語である英語で話しているのだから、第2外国語であるフランス語で話す必要はないと理屈をつけて、あまりフランス語を勉強しませんでした。

国連スタッフになるといっても、専門職と一般職という大きな区別があって、大多数の人たちは一般職、ジェネラル・サービスといわれる人たちです。皆さんは大学を卒業して、海外にある色々な国連機関に勤める場合、一般職で勤めるということは、ほぼ考えないほうが良いと思います。高等教育を受けた以上、専門家として国連に勤めた方がより有意義でしょう。加盟国には分担金の多寡によって職員数の一定の枠が設けられています。日本の分担金は加盟国で2番目に多いので、その「望ましい枠」はかなり大き

いです。日本人職員の望ましい枠は最新の報告書では 202 人から 273 人の間です。しかし、実際には 123 人しかいない。望ましい枠の約半分ですね。昨年までは 110 人くらいですね。ちょっとだけ増えている。日本人のスタッフがより国連の場で活躍することが望ましいのは言うまでもありません。外務省には国際機関人事センターがあり、国連等で勤務を希望する人の支援を行っています。例えば、ジュニア・プロフェッショナル・オフィサー (JPO) という制度があります。これは 2 年から 3 年にかけて、日本政府が国連に採用された日本人の若手職員の費用を支給して、その 2、3 年の間に実力を発揮して本採用に繋げていく制度です。確か毎年 50 人位がこの制度を利用して、色々な国連機関に日本人の若い人たちが配属されています。ぜひこの制度を利用させていただきたいですね。

これまでお話ししてきたことをグラフで見ると、ここに GS と書かれているのが一般職で、秘書、メッセンジャー、ドライバーから、国連の建物のメンテナンスや、警備に当たる人たちで、約 62% を占めています。P プラスと書いてあるのがプロフェッショナルで専門職とその上の幹部職員のディレクターズ、D1、D2 があります。さらにその上には、事務次長、事務次長補がいます。合計で専門職以上の職員は 28% しかいません。国連のスタッフの中でその数は 12,000 人です。これは国連本体だけですが、専門機関を入れればもっと増えます。FS というのはフィールド・スタッフで本部以外の各種現地事務所で勤務する職員です。特に UNDP は 130 カ国以上で事業を展開している。そういうところに派遣される人たちを含んでいます。

それでは次に、事務局でトップに立つ事務総長の役割についてお話を進めたいと思います。事務総長は憲章に行政職員の長であると規定されています。国連事務局の長として国連のすべてのマネジメントに責任を負います。ただ国連事務総長は単にマネジメントにとどまらないで、総会や安保理によって委託された任務を遂行することが義務付けられています。報告書の作成や提出といった事務的な委託もありますが、重要なのは安保理の決定に従って PKO を組織して、その指揮権を発揮することも委託の中に含まれています。それからこれは明文で書かれている第 99 条で、事務総長は単なる行政官ではなくて、政治的な役割を持っています。ある事態が世界の平和、安全を脅かすと事務総長が認めたときには、安保理の注意を喚起することができます。第 99 条を援用した有名な事例が、1960 年にダグ・ハマーショルド事務総長が、コンゴ危機に際して安保理の緊急会議を招集したケースです。この時の安保理決議によって、「コンゴにおける国連活動」と呼ばれる大規模な平和維持活動が開始されます。これは政治的な役割です。

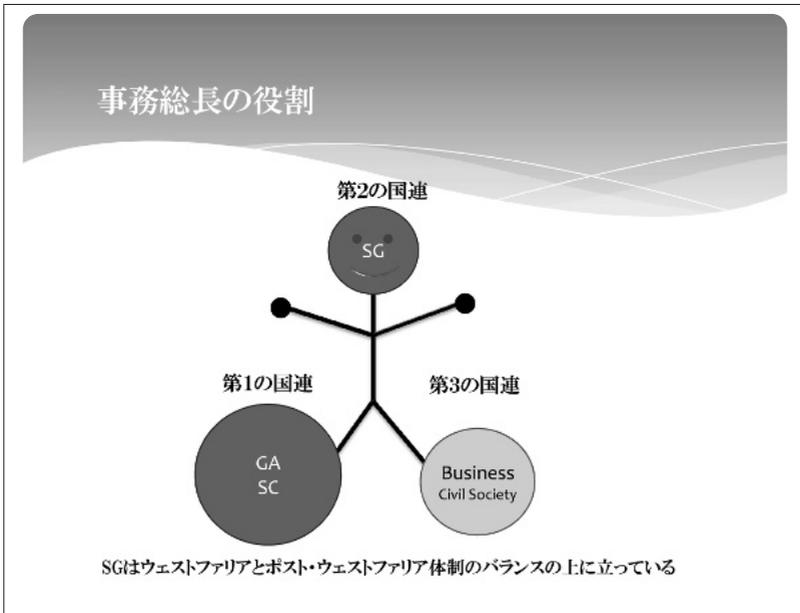
最後にグローバル・ガバナンスのアクターとしての国連について考えてみましょう。先ほど、国連憲章に謳われている目的の一つは「諸国の行動を調和する中心」となるこ

とであるとお話ししました。グローバル・ガバナンスのアクターは国家だけではなくその他のアクター、例えばビジネス、市民社会という非国家アクターも参画しています。事務総長は、このような多様なアクターの行動を調和させるための中心になって機能することが期待されています。ビジネスとの関係では、コフィー・アナン事務総長はグローバル・コンパクトという制度を2000年に立ち上げています。このコンパクト(約束)では、ビジネス活動において人権、環境、労働基準、腐敗防止といった原則を守りながら営利活動を行うという趣旨に賛成した企業が参加しています。市民社会やNGOの役割が、次第に重要になっていることは先ほど触れました。最初に指摘した地球的課題、貧困、環境の問題であれ、そういうものに対してこれから世界はどうなっていくのかという展望はどうなのか。そのためにどのような施策が必要かという提言を事務総長はする立場にあるし、できます。国連事務局はその事務総長を支える知的集団、または実行する集団でもあるわけです。私は事務総長を中心とした「第二の国連」は、グローバル・ガバナンスの中核的な役割を少なくとも期待されていると信じています。実際に事務総長と事務局がその責務を果たしているかどうかは別問題であります。

実は2010年9月に開始された第65回国連総会の一般討論のテーマが、「グローバル・ガバナンスにおける国連の中心的役割を再確認する」というものでした。スイスの外交官の総会議長がそういうテーマを提案して、それについて180近くの国が発言しています。しかし、国連とグローバル・ガバナンスを正面から取り上げた国というのは、半数もいませんでした。日本もほとんどそういうことには触れていない。発言の中で最も直接的にこのテーマに言及したのはイギリスでした。

最後の図表を見て頂きます。この図表には先ほどからお話ししている3つの国連が描かれています。第一の国連は総会や安保理ですね。第二の国連は事務総長を頂点とする事務局です。第三の国連は市民社会と民間部門です。コフィー・アナンは、地球的な支持基盤としてビジネスと市民社会を挙げています。市民社会だけではなく、ビジネスを包括したものが第三の国連といった方が、正しいだろうと思います。

この図表が何を意味するかというと、それぞれの国連の大きさが異なっているでしょう。第一の国連が非常に強力なので大きな円で表現されています。それに対して第三の国連はまだ萌芽期にあり、小さな円で表されています。第二の国連である事務総長は、単に第一の国連が指示するままに行動しているのではなくて、より先進的な市民社会等の発言を踏まえて、第一と第三の国連とのバランスの上に立っています。事務総長の本一足は、国家中心のウエストファリア体制の上に、もう一方の足は国家に加えて非国家アクターが重要な役割を果たしているポスト・ウエストファリア体制の上にあります。彼は手でバランスをとっている。両者のバランスの上に立っています。したがって、



国際公務員はこのような困難な任務を負っている事務総長を支援して、あるときには事務総長を勇気づけて導くというような役割を持っているといえます。少し抽象的なお話になりましたが、時間も押していますのでこの辺で私のお話を終わりにしたいと思います。皆さんに熱心に聞いていただいて本当にありがとうございました。

司会者 内田先生、ありがとうございました。まだ若干時間がありますので、せっかくの機会ですから皆さんから質問を受け付けたいと思います。質問がある方は挙手をお願いします。

質問者 今日はお話しいただき、ありがとうございました。経歴の方に国連大学サステイナビリティと書いてあるのですけれども、サステイナビリティをちょっと調べてみたんですけど、分からなくて、教えてもらってよろしいでしょうか。

内田 サステイナビリティの意味ですか？

質問者 どういうことをやっているのかと、詳しく知りたいなど。

内田 サステナビリティとは、これもカタカナですよ。持続可能性ということですね。先ほど、ブルントラント委員会の報告書のことが出ましたけど、持続可能な開発は今では世界的な議論の中心課題ともいえます。国連大学ではサステナビリティに関して学術的政策的研究を行っています。何がサステナブル・ディベロップメント、すなわち持続可能な開発であるかについては、有名な定義があります。良い質問ですが持続可能な開発あるいは持続可能な社会を作り出す方法をサステナビリティと考えていただいて結構だと思います。定義としてはブルントラント委員会の報告書にあるように、「将来の世代がその必要、ニーズを満たす能力を損なうことなしに、現在の世代の人の必要を満たすこと」です。要するに今、皆さんが森林を伐採し、どんどん石油を燃やしてしまうと、将来の人がそれを使うことが出来るのでしょうか。将来の世代がいろんな資源を使うことができなくなるような開発というのは持続可能ではない。今の世代の人たちは、将来の世代の人たちの必要を考えてライフスタイルを構築しないといけませんね。それがサステナブル・ディベロップメントです。例えば太陽熱とか、地熱、それから風力とか、そういうものは再生可能、今使ったからといって将来の世代が使えなくなるわけではないですね。これは公共財の考え方とよく似ている。公共財というのは、誰でもアクセスできるということ。それを使ったからといって、その効果が減らないということが公共財の定義なんです。誰でもアクセスできるというのは、例えばゴルフクラブに入っていないとゴルフができないというのは、それは公共財ではないですね。基本的には道路や信号が公共財にあたります。誰でも道路を使って信号を利用できるし、それによって信号とか道路の価値が減少してしまうものではない。よくいわれるのは、海の灯台。その光をある船が浴びたからといって、ほかの船が見られないわけではない。そういうのが公共財。厳密の意味では少しずつ変わっている。例えば高速道路はお金払わなくちゃいけないとかね。そういうのは半公共財、準公共財といえます。高速道路を使うには料金さえ払えば誰でも使用できる。

質問者 本日は貴重なお話ありがとうございました。先ほどのお話の中で、国連で働く望ましい枠というのがありましたが、日本人は少ないというお話がありました。なぜ日本人は少ないという状況があるのでしょうか。もう一つ。日本人だからこそ国連のスタッフとしてできることがあるとするなら、それは何でしょうか。

内田 どうして日本人が国連のスタッフの中で少数なのか。二番目は日本人だからできることですか？ 最初の質問は複雑ですが、わりと簡単にお答えできるでしょう。まずは語学の問題があります。専門的には世界的な水準に達している日本人でも、それを英語かフランス語でコミュニケーションするとすると、やっぱり難しいものがある。し

かし、より重要な点はコミュニケーションだけではなく、社会・文化的な慣習があると思います。例えば、日本の社会は、今はだんだんと変わってきていますが、大学を卒業した後、ある日本の会社に就職するとかなりの人がずっとその会社に一生勤務するという習慣がありますし、年功序列の考えも依然として残っています。国連の場合は専門職の P3 という中間のポストに就くと競争で勝ち抜かないと上のポストに上がられません。非常に競争が激しい。そのような競争を好まない日本人はまだ多いと思います。そういうところで競争ばかりするのは疲れてしまう。日本社会でいた方がもう少し安心していられる、ということだと思います。加えて日常生活も厳しいところがあります。先進国での勤務で安全で快適な生活を送れる職員もむろんいます。開発途上国での勤務は衛生状態からして必ずしも十分ではないところが多い。結婚して子供が生まれるとその子供をどう育てて教育するかは、ほとんどすべての職員が国籍を問わず直面する問題でもあります。そういう問題をどのように考えるか。日本人はわりと内向きであるといわれていますよね。私たちは会社の水準、昇進制度、継続性を結構重んじているといえないでしょうか。国連の場合は非常に競争的な勤務環境といえます。ですから国連で働いて5年で辞めて、今度日本に帰ってきたときに職がないというケースもあるようです。やはり職のモビリティというのは非常に重要だろうと思います。

日本人にしかできない仕事というのは、果たしてあるのでしょうか。国連憲章はできるだけ広い地理的配分に考慮した職員の採用について規定しています。事務局に必要なのは、多様な文化、伝統、物の見方を反映することです。例えば、欧米の人たちがいろんなことを話す、主張するのと、例えばアジアとかアフリカの人たちがそれについてどう思うかというのは、かなり異なることがあります。特に開発問題についての国連の役割に関しては、先進国の職員はブレトンウッズ機構が主導すべきであると主張する一方、途上国からの職員は経済社会理事会がより影響力を持つべきであると考えています。それはやはり援助をする方と、援助を受ける側の見方というのは非常に異なることを映し出しているといえます。また、同じような経済学、または法律を勉強している人にとっても、根強い文化や伝統というのは、そう簡単に大学や大学院での教育でもって統一されてしまう、アシミレイト（同化）されてしまうというものではないのですね。日本の場合は特に何があるだろうということ、日本は先進国と途上国の両方のことをよく理解できていると思います。私の印象では、少し先進国により過ぎているという感じを受けるのですが。例えばグローバル化をどう思うかというのは、一度、国連の一般討論の発言から調べたことがあるのですが、一番楽観的にグローバル化を肯定しているのは、やはりアメリカでした。ヨーロッパは結構分かれています。ヨーロッパには、グローバル化によって途上国の人達に大きな問題を投げかけているんだという意識がみられ

ます。日本の代表はヨーロッパとアメリカの間にあり、どちらかというアメリカ寄りです。グローバル化とは良いものであると楽観的な見方をしています。

個人的な経験についてお話しすると、ユネスコで感じたことは社会科学そのものに対する見方の違いでした。私がユネスコで働き始めた70年代初めには、社会科学を途上国に移植する（トランスプラント）という考え方がありました。それから次第に欧米で発達した社会科学を途上国に移植するのではなく、社会科学そのものをその国の風土や伝統文化に合わせて土着化させることが必要だという考え方が有力になりました。日本が1956年に国連加盟を果たした際に重光外相が、日本は太平洋の架け橋になると述べています。一つ反省点ですが、ある元国連大使が日本は国連の委員会の選挙ではかなりの確率で当選する。むしろアメリカとかイギリスはそれほど当選しない。その理由は、途上国も先進国も、日本なら分かってくれるだろうと思って日本に期待するそうです。良い面もありますが、日本の政策や旗印を明確にすることが必要で、そのために落選しても仕方がないのではないかという議論もあるとのこと。ただ、異なったアクターの多様な見解と行動を調和させることを考えると、調和を重んじる日本人職員の存在価値も理解できるのではないのでしょうか。それを皆さんが国連に入って、それぞれお考え下さい。

司会者 まだ質問もあると思いますが、時間になりましたので、これで法学会講演会を終わります。最後に講師の内田先生に拍手をお願いします。

（うちだ・たけお 国連大学サステイナビリティと平和研究所所長特別顧問）

【編集注】

本稿は平成24年1月25日に行われた香川大学法学会講演会の記録である。