

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」評価報告書

2013年3月

遠藤 誠治

(成蹊大学法学部)

目次

はじめに

評価報告書作成の経緯

評価の方法

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の設立と展開

評価項目に関する評価

評価報告者による所見と提言

参考資料

はじめに

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、2005年8月に第1回が開催されて以来、2012年3月に第10回を迎えた。この7年間に実施された10回におよぶ「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の成果や問題点を整理し、このフォーラムの今後に関する提言を行うことが、この第三者評価報告書の目的である。

但し、評価報告者は、国際政治理論・平和研究を専門とする研究者であり、この種の報告書の作成に習熟しているわけではなく、むしろ素人である。しかし、一般市民よりは、外務省の職務・NGOの活動内容・それぞれの組織の特性やそれに属する者の行動様式の特質・国際社会全体の大きな変動に関する知見を有してはいる。こうした知見に照らして、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の成果や問題点を整理することが評価報告者に期待されていると考えてこの課題に取り組んだ。

また、評価報告者は、同フォーラムには、第8回（2010年3月30日開催）にパネリストとして参加したことはあるものの、定期的な参加者ではなく、運営にも関与したことはない。したがって、7年間にわたる息の長い「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の成果や組織面に関する今回の評価報告書の作成に際しては、あくまで国際政治に関する専門的知見を有する第三者として臨んだ。

しかし、第三者の立場に立てば、「客観的」な評価ができるわけではない。このような評価・再検討を行う場合には、実際には、純粋に客観的な立場が存在するわけではなく、「どのような基準を採用して評価を行うのか」ということが問題化せざるをえない。この点に関して、要約的に述べるならば、日本国および日本社会が国際社会においてより有意義な貢献をなすことを通じて、日本の国際的存在感を高めるという目的に照らして、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の意義・意味・有効性を検討するよう心がけた。その意味では、本評価報告書は「客観的」なものではなく、専門的知見を有する市民・研究者としての評価者が、上記の目的に照らして、可能な限り「中立的な立場」から分析・判断しようとしたものに過ぎない。

また、本格的で包括的なレビューを目指すのならば、パネリストとして関わった外務省や他省庁職員、政治家はもとより、多様なNGOのメンバー、市民の参加者などからも意見や感想を求める必要があるが、限られた時間と資源の中で行う作業としては、そのように無限に広がりうる分析対象をカバーすることはできず、主として企画運営の中心を担った方々への意見聴取に止めざるをえなかった。さらに、諸般の事情から、本来ならばお話を伺うべきであった数名の方々へのインタビューを実施することができなかった。

他方で、一見したところとは異なり、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、7年間10回に及ぶプロセスの中で、それ自体が「同一のもの」とはいえないくらい変容を遂げてきた。一例を挙げるならば、担当課長ごとに、このフォーラムに託された目的や課題は同一ではなく、その有効性や意義を判断する基準も同一ではない。また、討議を進めるために工夫を施された結果として、議論の枠組みや時間帯設定も多様に変化してきた。さらに、当初目的として掲げられていた「政策協議」の側面は、実際にはそれほど容易に実現するものではなく、その面での有効性については限られたものとなっている。しかし、とりわけ外務省側の当事者の中には、もともとそれ以外の側面での意義や有効性に期待をかけていた方々が少なくない。

そして、評価報告者に依頼された「評価項目」が、実際には、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」に関する評価を行うためには必ずしも十分ではないことは、関係当事者に対するインタビュー調査を開始して間もない頃から明らかになった。したがって、本報告書では評価報告者に与えられた「評価項目」に関する検討も行うが、むしろ、それ以外の面に関する記述が拡大せざるをえなくなった。

ただし、それは無制約に議論の対象を広げたというわけではなく、この種のパブリック・フォーラムの有効性・意義・必要性を評価するためには、いわば与えられたマンデート外の点を考慮する必要があったということである。例えば、評価項目に関する評価に先立って、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の設立前後からの歴史的展開について簡潔に記述した。これは、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」が本来的にもっていた趣旨が何であったのか、その後の展開で何が変化していったのかについて、全体を見通す必要があると考えたからである。特に、外務省の担当者が担当以前の状況に関して知っていることは少なく、また担当を外れて以後の状況についても十分情報が伝わってはいるわけではないため、7年間10回の全体の見取り図を簡潔にでも記しておく必要があると思われた。さらに、「評価報告者の所見と提言」においても、「評価項目」以外の記述が大きな比重を占めることになった。この点については、評価項目の設定にあたられた関係当事者にお詫び申し上げるとともに、ご海容を乞う次第である。

評価報告書作成の経緯

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、2005年8月の第1回から数えて、2012年3月に第10回を迎えた。この第10回を機会として、2005年から2007年までは年2回、2008年以後は年1回開催されてきた「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の過去の成果を確認するとともに問題点を摘出するために、外部の第三者による評価（レビュー）を行うべきであるとの問題提起が、国連改革を考えるNGO連絡会からなされ、その点について外務省総合外交政策局国連企画調整課との間で了解された。そのため、2012年度は「国連改革に関するパブリック・フォーラム」本体は開催せず、年度内にレビューを実施することとされた。

その後、両者の調整過程を経て、以下の評価項目を中心にレビューを行うことが合意された。

【評価項目】

- (1) これまでの成果
 - ア 外務省にとっての成果
 - イ NGOにとっての成果
- (2) 態度・政策の変化（それぞれ、変化した部分、及び特にインパクトのない部分について記載）
 - ア 外務省の態度・政策の変化について
 - イ NGOの態度・政策の変化について
 - ウ 市民の国連に対する態度・政策の変化について←可能であれば
 - エ 改善策
- (3) 今後の役割と重点領域
 - ア 今後のPFへの期待

- イ 双方の期待の収斂について
- ウ 提言
- (4) 運営方法について
 - ア 議題について
 - イ 討議スタイルについて
 - ウ 討議結果の公表の仕方について
 - エ 広報・パブリシティについて
 - オ 他の協議会、研究会、討議の場との連携について

さらに、NGOからの提起に基づき、両者の調整過程を経て評価報告者を遠藤とすることについても合意があり、2013年1月にレビューの過程が開始された。

評価の方法

評価（レビュー）にあたっては、これまで「国連改革に関するパブリック・フォーラム」を共催してきた国連改革を考えるNGO連絡会（以下では、NGO側と表記する）の世話人および外務省の担当課（外務省の組織変更前においては国際社会協力部政策課、組織変更後は総合外交政策局国連企画調整課）の課長および担当官への聞き取りを中心に行うこととなった。さらに、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」において議論全体のまとめ役やファシリテーターを繰り返し務めた学識経験者もインタビュー対象者とすることにした。

また、評価を正確に行うためには、インタビューを中心とする意見聴取に際して、可能な限り忌憚のない意見や感想を得ることが重要であるとの判断から、報告書においては、個別のコメントや発言が誰によるものであるのかは特定しないことにした。

さらに、外務省やNGO側が、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」に関してまとめた文書も参考にした。

以下の評価項目に関する評価は、基本的に、上記のインタビュー対象者の中に見られた多様な発言のなかから重要だと思われるものを、評価報告者が全体のバランスを失わないように配慮して抽出して行うものである。発言者が特定されない形をとっているために、意見聴取の過程が正確に反映されているのかという懸念が生まれるかもしれないが、評価報告者としては、インタビューにおいて示された多様な見解を、多様な限り正確に反映するように心がけたつもりである。換言すると、評価報告書自体に若干まとまりがなくなるという問題がありえることを理解しつつ、むしろ多様な見解の存在を示すよう心がけた。

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の設立と展開

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、2005年8月30日に第1回が開催された。まず、以下に第1回に至る経緯を簡潔に述べる。

2005年は国連設立60周年にあたり、これに向けて国連の多様な局面に関する課題設定の再確認・制度改革などが行われていた。そして、2005年9月には、2000年に採択されたミレニアム宣言の5年後を期してフォローアップのサミットが予定されていた。このサミットに向けて、国連事務総長コフィ・アナン（当時）が *In Larger Freedom: Towards*

Development, Security and Human Rights for All（『より大きな自由に向けて：すべての人々のための開発・安全保障・人権』）と題する報告書をまとめた。その内容はここでは詳しませんが、この報告書は、開発、安全保障、人権を柱として、国連がすべての人のために役立つ機関となるにはどのような変革が必要かという問題意識から書かれていた。国連改革といえば安全保障理事会改革の問題であり、安保理改革といえば、日本が国連安全保障理事会の常任理事国になる（いわゆる「安保理入り」）ことだと考えられていた日本の文脈は、世界の中で機能する国連に向けて改革を実現するというアナン報告の方向性とは大いにずれたものであった。

そのような点を問題としてとらえた上村英明・川崎哲・高橋清貴が中心となって「『世界市民に責任を負う国連へ』 国連改革に関する日本政府への呼びかけ 国連改革に関する日本NGOの共同提言（2005年6月28日）」をまとめた（参考資料① また、同文書をまとめた3名の問題意識は参考資料②に詳述されている）。同文書を外務省に提出した際に、当時の外務省国際社会協力部政策課長はその内容を高く評価し、「国連改革」に関する問題意識を共有している者同士として、外務省とNGOが共同討議を行う場を設けることが提起された。それが第1回「国連改革に関するパブリック・フォーラム」へと結実した。

その際、重要なポイントは、①国連改革を考えるNGO連絡会と外務省が「国連改革に関するパブリック・フォーラム」を共催すること、②NGO側と外務省が「政策に関する協議」を行う場としてフォーラムを位置づけること、③「開発」・「軍縮・平和と安全」・「人権」を柱としてフォーラムの運営を行うこと、であった。もともと発想の原点が開発・安全保障・人権を柱とするアナン報告にあったので、このような3本の柱が立てられたのは自然なことであった。

当時の文脈においては、NGOが外務省に対峙しつつ自らの考え方や要求をぶつけていくというスタイルではなく、共通の課題について検討するためのフォーラムを共催するということが自体がきわめてユニークな取り組みであった。また、「国連改革」が高い関心を集めているという文脈を背景としつつも、主流メディアが取り上げているものとは異なり、安保理改革にとどまらない幅広く重要な課題があるという問題意識を外務省側担当者とNGOとが共有して実施するという意味でもユニークであった。さらに、「政策に関する協議」を行うために、専門性を備えたNGO関係者と外務省をはじめとする政府の担当者、さらにその分野に詳しい研究者が掘り下げた議論をする分科会形式が採用された。このような議論のフォーマットも当時としてはユニークであったといえるだろう。また、フォーラムの開催時期としても、例年9月に開催される国連総会を意識して、7月から8月にかけてが選ばれていた点も確認すべきであろう。

第2回からは、議論を十分に尽くすとともに分野ごとのたこつぼ化を回避するために、午後半日から午前・午後一日にフォーラム開催時間を拡大するとともに、全体討議にも時間を割くように変更された。さらに、上記の3つの柱を束ねるものとして「人間の安全保障」を重視するとともに、開発・平和・人権を実現するものとして「平和構築」を4つめの柱とすることになり、独自の分科会で議論が進められるようになった。「人間の安全保障」は、日本が国際社会において定着させるべき規範として尽力してきたものであり、このような形で柱の変更がなされたことは、日本の国際社会における存在感の向上という観

点からも意義深いことであった。

第3回以後も、前回までの反省点をふまえて議論の枠組みや課題設定などに工夫が施されていった。また、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」を、日本が国連を中心とするマルチラテラルな国際会議の場で採用すべき政策スタンスを議論するための場として活用する試みもなされた。例えば、2008年5月に横浜で開催された第4回アフリカ開発会議（T I C A D I V）にむけて第6回「国連改革に関するパブリック・フォーラム」（2008年3月3日開催）はアフリカを中心テーマに据える、あるいは、2010年10月に名古屋で開催された第10回生物多様性条約締約国会議（C O P 10）に合わせて、第8回「国連改革に関するパブリック・フォーラム」（2010年3月開催）では、生物多様性を全体会合のテーマとして取り上げるなどの工夫もなされた。あるいは、国連本体でも民間企業とのパートナーシップが推進されていることを反映して、企業の社会的責任・社会的貢献という観点も加えられた。また、日本独自の経験を生かしつつ多国間の国際関係において普遍的な貢献をなすという観点から、第10回「国連改革に関するパブリック・フォーラム」（2012年3月開催）では、2011年3月11日の東日本大震災の経験をふまえて、「防災の将来～市民社会と政府の連携を目指して～」がテーマとして採り上げられた。

このように「国連改革に関するパブリック・フォーラム」では、日本が多国間外交においてなしうる貢献を念頭におきつつ、N G O側と外務省が共有する問題関心を探る形で課題設定がなされてきた。しかし、このようにしてなされる課題設定自体が、「国連改革」という看板とは必ずしも合致はしなくなっている。また、安保理改革を中心とする「国連改革」は、日本においてもメディアの関心の中心からも外れた論点となっているのが現状である。

このような現状に照らして、「国連改革」を掲げるパブリック・フォーラムがどのような意義や有効性を持ってきたのか、そして方針や課題設定の転換が必要だとしたらどのようなものであるのかを探ることが、以下の評価報告における中心的な課題の一つとなる。

評価項目に関する評価

（1）これまでの成果

従来、日本においてはN G Oは政府が指向する路線には批判的な姿勢をとることが多く、外務省の側もN G Oと行う協議においても、対策や対応が必要な相手という認識が強かった。この点を背景において考える場合、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」がN G Oと外務省が共催するフォーラムとして開始され、定着したことそれ自体が成果ということもできる。

このフォーラム以後は、とりわけ、人権・環境・開発などの分野においては、外務省とN G Oとの間で協議の場や協調関係が生まれ定着するようになった。それをこのフォーラムの成果と呼ぶことには無理があるが、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」が、外務省とN G Oとの間のパートナーシップの嚆矢となったと位置づけることはできるだろう。

政府（外務省）とN G Oとは、分野によっては依然として明確な対立関係となることが多いが、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」においては、議題の設定・登壇者の選定・議事運営方法の確定などに際して、N G O側と外務省とが協議・協調しつつ進め

るといことが制度化された。その過程で、外務省とNGO側との間に安定的な信頼関係が築かれた。また、外務省では、事前の準備段階から議題とされる問題の担当課がNGO側との議論に参加するようになった。NGO側でも、多様な分野のNGOが事前の勉強会や報告会を開催して情報を交換し問題意識を共有するように努力を重ねてきた。こうした地道な努力は可視化可能な成果を生んでいるわけではないが、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」を通じて、NGO側と外務省の間およびNGO相互間や外務省の部局間で、議題に関する掘り下げた検討・対話・政策協議のルーティンが作られたことの意味は小さくない。それに関して、外務省関係者からも、国連改革を考えるNGO連絡会世話人の人脈・配慮・調整が有効に機能したと評価されている。

他方で、10回7年間の歴史を積み重ねてきたとはいえ、半日から1日限りの会議に過ぎない「国連改革に関するパブリック・フォーラム」が、日本社会全体にとって何かしら可視的で大々的な成果を生み出すことはもともと期待できないし、外務省という巨大な組織全体に大きな変革を生むとも考えにくい。また、多様な規模や活動分野をもつ多数のNGOやその構成メンバーの思考や行動を大幅に変容させるようなインパクトをもつとも考えにくい。むしろ、成果は、明確に可視化することが難しい点において生まれているという印象が強い。

ア 外務省にとっての成果

外務省にとって、対策の必要な相手としてのNGOではなく、協調や対話の相手としてのNGOという位置づけは、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」以前においては、希薄であったように思われるが、これ以後はそのような協調関係のもとに外交を展開することが可能となる事例が出てきた。

外務省にとって、外交を推進する際には国内社会からの支持や社会的な要求が後押しになる場合があるが、国連改革はまさにそのような事例であった。しかし、他方で、国連を代表例とするような多国間外交の現場は、多くの国民の知りうるところではない。その意味では、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、外務省がNGOと協調しつつ、多国間外交に関する社会的関心を喚起する一つのルートとはなると認識されている。しかし、同時に、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、多数の国民に対する宣伝を可能にするフォーマットではないため、そのようなツールとしての有効性は高くはないとも考えられている。

イ NGOにとっての成果

NGO側にとっての成果の一つは、外務省を相手としてではなく、むしろNGO相互間に起こることを期待されていた。すなわち、開発・人権・軍縮・平和・環境など、それぞれ専門分野をもつNGOおよびその活動家は、しばしば、自らの専門分野の問題については強い関心を示すが、個別の分野を超えて存在する共通の問題や幅広い制度の問題、あるいは争点相互間の関連などには必ずしも強い関心を示してはこなかった。いわば、NGOの「たこつば化」が起こっているわけだが、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、分野を横断する問題に関する問題意識を醸成し、NGO間の相互連携を培う機会となることが期待された。そうした機会は、実際には、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」そのものの会議場においてよりも、それに至るプロセスで進められたNGO相互間の準備や協議において生まれたといえる。

また、NGO側と外務省との関係においては、既に述べたような議題の設定、準備のための打合せなどを通じて、外務省の担当官との間での連携や信頼関係が生まれた。それはNGOが政府や外務省の政策や方針を無批判に受け入れたことを意味しないが、共通の課題に異なるアプローチをとるパートナーとして相互に対話が可能であるとの認識を定着させた。

(2) 態度・政策の変化（それぞれ、変化した部分、及び特にインパクトのない部分について記載）

ア 外務省の態度・政策の変化について

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」があったために外務省の政策変化が起こったという端的な事例を確認することはできない。ただし、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」を通じて議論されてきたことが、例えば、国連総会における総理演説において紹介されたというような事例はあった。むしろ、外務省の当事者には、もともとこの枠組みが具体的な政策変化をもたらす機会になるという期待は大きくなかったといえる。

実際、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」において行われた討議内容や結果を、局長クラスに報告したり他部署との間で共有するなどして省内で活用していくためのルーティンが作られたわけではない。また、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」を所管する課（現在は総合外交政策局国連企画調整課）の課長が交代する場合にも、このフォーラムに関する詳細な引き継ぎがなされてきたわけでもない。そのためもあり、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、歴代の課長が、自らのイニシアティブやアイデアを活用して取り組むものとなった。

また、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、当初は政策に関する協議の場として位置づけられていたにもかかわらず、具体的な政策について、変更や再検討がありうるというよりは、むしろ、NGOや市民に対して外務省の認識や考え方を説明するための場と位置づけられていたように思われる。

他方で、外務省の担当者のなかには、外務省自身がその公的機関としての性格を生かして、NGO側に認知を与えることの重要性を認識し、それを活用すべきだとの考え方もあった。すなわち、NGOに対して、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」のような場において、外務省との公的協議をするだけの力がある組織であると認知することによって、そのNGOが社会内で信頼感をえて、より積極的に行動することができるようになるという考え方である。そのような考え方の背景には、外務省は市民社会の活動を積極的に応援する立場をとるべきであり、また、そうすることができるという役割認識があったといえるであろう。NGOの側が外務省による公的認知をどの程度求めていたのかは明らかではないが、外務省側から見ると、これが両者のパートナーシップのあり方の一つと位置づけられていた。

また、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」には外務省内に向けた役割もあると考えられていた。すなわち、国連が扱う争点や課題が多様であるにもかかわらず、外務省内には、国連の問題を集中して所管する部局がなく、多様な部局が開発、軍縮、安全保障、人権、環境などを分担して担当しているため、日本の国連政策を総合的に調整することができないという問題があった。「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、そ

のような縦割り問題を克服し、外務省内での調整を活発化する一助としての意味があると位置づけられていた。

さらに、外務省職員に対しては、NGOとの接点を持ち意見交換をすることを通じて、市民社会・NGOのなかにも、日本の外交のあり方や国益の定義の仕方に関して、外務省の立場とは異なるものの真摯な取り組みがあるということを知ることによって、従来の政策指針やアイデアが十分であるのかという点について再考を迫られることに意義があるとの評価もあった。

イ NGOの態度・政策の変化について

既に(1)イで述べたように、NGO側は、外務省に対する積極的なはたらきかけを通じて、分野によっては、批判したり要望をぶついたりするだけではなく、協調しつつ自らが掲げる目的を追求するパートナーとして外務省を位置づけられるという期待が生まれた。その期待があるがゆえに、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は活発な議論の場として機能しえたといえる。

他方で、NGOの側から外務省を見ても、外務省が必ずしも国連や多国間外交に関してグランド・デザインをもっているわけではない、との評価が見られるようになった。NGOとしては、外務省が長期的なビジョンをもって一貫した政策を追求しようとするならば、開発・人権・軍縮・平和構築などに関して、具体的なフィールドでの活動経験に基づいた理念的・政策的な提言を行うことで、外務省に対するより積極的な支援も可能であるとの自己意識もあった。しかし、外務省にそのようなビジョンを形成し実施していこうという方向性がないのならば、NGOが積極的な提言をしても実現は難しいのではないかと考えられるNGO関係者もいる。

ウ 市民の国連に対する態度・政策の変化について (←可能であれば)

今回の調査の方法においては、この点について具体的に論ずる材料がえられなかった。

エ 改善策

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」を通じて、外務省とNGO側に安定的な信頼関係は生まれた。しかし、その信頼関係を基礎にして、もともと目指されていた具体的な政策に関するダイナミックな相互作用が起こっているかということ、そうではない。むしろ、対話や協議は起こっていても、それが蓄積的な効果を発揮することは現状の「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の枠組みでは考えにくい。

この点に関していえば、政府機関・国際機関・NGOの間で、人の相互交流が非常に活発な欧米型の社会のあり方とは異なり、日本では政府機関とNGOの間の人事交流などほとんど存在しない。また、日本では、欧米の大手NGOのように、多数のスタッフを備え独自の分析を行い政策立案を行うだけのシンクタンク的な能力を備えたものもきわめて少ない。日本の市民社会やNGOが政策分析能力を高めることは必要であるが、そうした現状を前提とするときに、外交現場でユーティリティーの高い政策や方針を外務省とNGOが協議するという事は難しいように思われる。

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」あるいはそれに類似の枠組みが、「政策協議」を目的に掲げるかどうか、それ自体を再検討する必要があるとも思われるが、それとは別に、日本社会が積み重ねてきた開発・人権・軍縮・平和構築に関する、経験・知・理念・理念の実現のための方策などを、政策パッケージとしてまとめる工夫を自覚的に展

開する必要があると思われる。

(3) 今後の役割と重点領域

ア 今後のPFへの期待

現状の「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の意義や有効性に関しては、この枠組みへの期待の持ち方を反映する形で、多様な評価が見られた。その多様な評価は、以下の2つに大別することができる。その際、第1の立場と第2の立場は、外務省とNGOの立場の違いではない。むしろ、外務省の担当経験者の間にも、NGO側にも非常に異なる評価がある。インタビュー対象者全体に占める比重からみると第2の見解の方がやや優勢ではあるが、両者の見解はかなり拮抗している。

第1は、政策協議の場としての「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、既に有効性を失っているという評価である。その根拠は以下のようにまとめることができる。

①既にもともと「国連改革に関するパブリック・フォーラム」で掲げていたようなNGOと外務省の間の政策協議の場は、開発、人権、環境などの各分野で立ち上げられており、それぞれの分野において具体的な政策についての議論が展開している。より専門的な見地からする政策協議が実施されている以上、この枠組みはもはや必要性を失っている。

②日本社会に対して外務省の政策目標を説明する場として「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、必ずしも有効ではなくなっている。「国連改革」自体への日本社会の関心も低下しており、NGO側の集客力や動員力にも陰りが見られる。外務省とNGOの協調関係は、より専門性を高めた形で遂行すべきであり、アドボカシーに関してもより専門性の高いNGOとの協調関係を模索した方が効率的である。

③NGOにとっても、ソーシャル・メディアの発達により、自らの活動をPRするための道具は多様な形で存在しており、この形に固執する理由は希薄になっている。

④現状において、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、継続すること自体を自己目的化して、形骸化しつつある。NGO側にとっても外務省にとっても、新しい視点や建設的な議論は起こりにくくなっている。

⑤NGOの立場から見ても、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」における外務省との協議からえられる実際上の便益に比べると、事前の準備・調整や事後の報告書の作成にかかる手間暇が過大すぎる。

第2の立場は、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、「国連改革」を掲げるタイトル自体は再検討する必要があるが、NGO・市民社会と外務省が政策に関する協議を行う場は依然として必要であるというものである。その根拠は、以下のように整理することができる。

①分野ごとの外務省とNGOの政策協議の場は生まれてきているが、分野横断的な協議の場は他に例がなく、日本の国連に対する外交あるいは国連における外交を包括的に議論する場は別途必要である。

②①に関連して、外務省と市民社会・NGOとの対話は、民主主義の観点から見て依然として必要である。専門的な見地からする政策協議それ自体も必要かもしれないが、もともと具体的な政策上の刷新や転換が、この枠組みを用いて実現するとは考えられていなかった。市民社会・NGOから実施可能な政策提言を受ける枠組みというよりは、市民社会が

外交の過程に参加し、外務省は日本政府の外交行動に関して説明する責任を担うという姿勢を体現する場合は、民主主義の観点からしても重要である。

③外務省にとっても外交目的を追求するためには、市民社会からの支持や支援は不可欠である。今後、市民社会との連携がますます重要になると考えられる以上、このような協調の枠組みは、むしろ充実させるべきであり、縮小すべきではない。

④NGO側にとっては、専門性に閉じこもりがち各NGOが、多様な争点相互間の連携関係を理解し、他のNGOや外務省の考え方や政策のあり方を知る機会として、依然として重要である。

⑤NGOの専門分野ごとのたこつば化と類似の問題は、外務省内部にも縦割りの弊害の問題として存在している。特に国連局が解体されたことにともない、国連関連の問題を総合的に扱う担当部局が存在せず、省内の多様な部局が国連関連の機能を分掌しているのが現状である。その意味では、国連関係のパブリック・フォーラムを継続することは、外務省内で国連関連部局の横の連携を維持・確認し、総合的な国連政策の形成の後押しをするという観点からも重要である。

⑥NGOからの提言を外務省内で生かす取り組みはこれまでも不十分であったし、パブリシティの面に関しても外務省が積極的に関与する余地は残されている。

⑦NGO活動を担ったり、国際公務員になりたいという希望をもつ若者を支援することは外務省にとっても重要である。そのためには、とかく日常生活から見て縁遠い活動に見えがちな日本の外交上の取り組みについて身近に感じてもらう機会が必要である。その枠組みの一つとして、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」やそれに類似する枠組みは依然として必要である。

いずれの見解も、現状のままの「国連改革に関するパブリック・フォーラム」では持続しがたいという評価であるが、今後に関しては、非常に異なる評価が下されている。また、対立する両者の評価の根拠が、実際には真正面からぶつかっているわけではなく、異なる観点による評価である点には注意を要する。第1の立場の廃止論は、現状における政策協議の場としての有効性あるいは外務省の立場からする有用性を主たる判断基準としているのに対して、第2の立場の継続論ないしは改革の上継続論は、政策協議の場として意義以外に市民社会との連携やそれにともなう教育効果、民主主義やそれにともなうアカウンタビリティ、あるいは人材育成という観点に基づいたものである。

イ 双方の期待の収斂について

この評価項目における「双方」は、もともと外務省側とNGO側で立場が異なるという想定に基づいて用いられた言葉だが、(3)アで記したように、実態としてみると、外務省対NGOという見解の対立ではなく、「双方」のなかに異なる評価と期待が見られる。さらに、この種のパブリック・フォーラムの今後に関する期待は、現状の評価に由来しているのではなく、パブリック・フォーラムの果たすべき役割に関する認識の相違に由来している点が重要である。

その意味で、異なる評価に基づく期待を収斂させることは困難かもしれないが、この点については、「評価者の所見と提言」において論ずることにしたい。

他方、外務省とNGO側では、信頼関係は築かれたものの、ある程度互いの実態に関する理解が進んだ結果として、相互関係の進捗はいわばプラトーに達している。そのため、

相互間の政策協議や協調を進めることによってさらに実現可能なことが何なのかが必ずしも明確ではないという状況に立ち至っているように思われる。

ウ 提言

この項目については、「評価者の所見と提言」において論ずることとする。

(4) 運営方法について

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、立ち上げに関わった人々の間に若干の外国の事例に関するイメージがあったとはいえ、もともと雛形があつて始まったわけではない。したがって、運営方法についても、経験を積み重ねる中から、実施・反省・改善のプロセスを経てきた。また、望ましいパブリック・フォーラムのあり方に関するイメージがしばしば担当課長ごとに異なるために、議論の内容や枠組みも大きく異なる運営がなされてきた。

大きく分けると、外務省内外を含む多様な登壇者をさせる一方で、国連に対する政策の大きな絵柄を描こうとするタイプの運営と、外務省内の担当部局の責任者たる課長を中心とするパネリストを集めて地道な議論を積み重ねることを重視する運営とがあつた。前者の場合は、議論の場は盛り上がりを見せるかもしれないが、登壇者が各省庁に帰ったあとには蓄積されるものが明らかではないという問題がある。後者の場合は、外務省の担当部局の責任者が責任をもって外務省の考え方を伝え、疑問に答えられるというメリットがある一方で、外務省内部で議論が完結しうる議題が設定される傾向があり、国連に関する幅広い政策の全般をカバーしきれないという問題がある。

ア 議題について

外交日程や日本社会の経験をふまえた議題が、NGO側と外務省の担当者との協議によって定められてきた。時宜にかなったものが多く、それ自体としては大きな問題がないように思われる。しかし、場合によっては、外務省外の関係者を招く必要があるような議題が回避される傾向があつたとの反省も聞かれた。

イ 討議スタイルについて

専門性のある議論を深く行うための分科会方式と、幅広く多様な問題について全体討論との兼ね合いをめぐって試行錯誤が継続された。時間幅は当初の午後のみから午前・午後で実施するものへと拡大されたが、近年は、午後のみ半日で終了という方向に縮小傾向であつた。議論を深めるためには、一定以上の時間幅が必要だが、多様な議題をカバーし、多数の発言者がいる場合が多く、議論が浅く拡散する傾向が見られたことについては改善を要すると思われる。

また、議論の蓄積と包括的な見通しを確保するという観点からは、パブリック・フォーラム開催中は、パネリストが継続して出席していることが望ましいが、近年では、多忙な日常業務の合間を縫って出席をする外務省側パネリストが自分の発言部分だけに出席するということが多く、分野を横断するような問題について包括的な議論が十分展開できない場合があつた。この点も改善を要すると思われる。

ウ 討議結果の公表の仕方について

外務省はホームページで議論の概要を公表し、NGO側は討議の結果をさらに深めた提言をまとめて公表しようと努めてきた。

外務省側が比較的早く実施された「国連改革に関するパブリック・フォーラム」の概要をまとめホームページ上で公表することができたのに対して、事務局体制を十分にもたず、個人の尽力によって維持されているNGO側は、討議結果のまとめに時間を要することが多かった。また、NGO側では、ホームページ上でも、関係資料が利用しやすい形で集められているわけではないという問題点があった。

討議の模様をインターネット中継するといった方法も考えられたが、効果は明らかではない。恐らく、ソーシャル・メディアとウェブサイトの併用によって、集めてある資料に繰り返し注意を喚起をして、過去の議論を参照する人が増えるような工夫が必要であろう。

エ 広報・パブリシティについて

メディアを通じた広報について、外務省側もNGO側も十分熱心に取り組んだわけではないように思われる。とりわけ、日本の外交の担い手を育てるという観点からも高校生や大学生の積極的な参加が必要だと思われる。その点からも、国際関係を専門とする大学の教員を通じて、ゼミ生の出席を呼びかけるなどの工夫が必要である。また、近年、参加者数の減少傾向が顕著であり、広報の方法については、積極的な改善努力を必要としている。

オ 他の協議会、研究会、討議の場との連携について

過去には、国連広報センター、国連大学、国連学会、国際法学会などとの連携の可能性が検討されたが、それぞれの事情により連携は必ずしも容易ではない。アドホックに可能な場合には連携するという方法以外に、恒常的な連携関係をつくりつつ「国連改革に関するパブリック・フォーラム」のような議論の枠組みを実施することは難しいように思われる。

評価報告者による所見と提言

以下では、評価項目に示された観点に限定されない、評価報告者の所見を自由に記すとともに、今後の方向性についていくつかの選択肢を示すことにしたい。所見を可能な限り指定された評価項目に盛り込もうとしたために記述の重複が見られるかもしれない。この点は、ご海容をお願いしたい。

「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、外務省とNGOがパートナーシップを組み共催したフォーラムとしてユニークなものであった。どちらかが優位に立って他方に指令する、あるいは、一方が多様に対して質問するという方向性の決まった枠組みではなく、外務省とNGOの間に双方向的な議論が可能であるとともに、NGO相互間でも議論が可能であるのがこの枠組みであった。また、理論的には、外務省の部局相互間でも質疑応答がなされるという関係もありえた。もともと、外務省の担当者は個人として参加しているわけではなく職責を担った者として参加しているため、外務省担当者相互間の質疑応答は想定されていない。しかし、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、二者間対話ではなく、多角的な議論の場として設定され、実際に、かなりの程度そのように機能してきたという点は評価されて良い。

但し、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、実際には、会議が開催されていた半日あるいは一日のみを評価対象とするのでは不十分であり、むしろ、準備のプロセスにこそ大きな意義があったように思われる。課題の設定、パネリストの選定、議論の進め方の調整などに関して、NGO側と外務省の担当者・担当部局の間で進められる準備の

プロセスにおいて、相互の問題意識や課題認識などに関する意見交換が行われた。その際に、相互の専門的知見や視野の広がり・奥深さに対する理解が深まることで、相互信頼が成り立っていったといえるだろう。

また、多様な分野で活動し多様な見解をもつ多数のNGOから意見を聴取し、相互間の調整を行い、フォーラムへの参加を促すということは、それ自体が容易なことではないが、そのプロセスを通じることで、NGO相互間の視野・問題意識・課題認識・利益などの相違を相互に理解することが可能になったと思われる。

また、歴代の担当課長は、独自の人脈やアイデアに基づいて、外務省内外の担当部局の責任者の「国連改革に関するパブリック・フォーラム」への参加を確保しなければならなかった。外務省内部の部局はおおむね協力的であったと聞くが、通常は繁忙を極める日常業務に加えて、エクストラの業務を引き受けるよう説得することは容易ではない。それにもかかわらず、パネリストとなるよう説得するためには、NGOとの対話や協議の重要性に関して説得力のある議論を展開せねばならないし、その点に関する理解を得ねばならなかった。さらには、準備プロセスにおいて、他省庁や外務省内の他部局がもつ状況認識や課題認識などに関する理解を深めることになったであろう。

こうしたことを通じて起こる変化はきわめて小さいものであり、その変化を定量的に計測することは不可能である。しかし、こうした多角的な調整と意見交換のプロセスに参加することで、NGO関係者も省庁関係者も、従来とは異なる視点、異なる考え方、そして異なる立場から国際関係の諸問題に真摯に取り組む姿勢があることを学んでいったといえる。このような準備プロセスをも含めた全体としての「国連改革に関するパブリック・フォーラム」は、多角的な学習の場であったと位置づけることができるであろう。このような多角的学習の場としてのパブリック・フォーラムの意義は、現在なお失われてはいないように思われる。

では政策協議の場としてのパブリック・フォーラムの有効性についてはどのように考えるのか。このような枠組みで議論をすることで、目に見えて政策上の変革が実現されるとはもともと考えられない、その意味で、政策を協議するとしても、具体的な政策変更を達成すること自体が課題なのではなく、政策を支える背景に関する認識を深めたり、異なる政策理念や具体的政策アイデアが出てくる際の現状認識や問題意識を共有することが重要である、と考えられてきた。それが「政策協議」の意義であり、協議の結果としての政策変更という具体的成果が生まれにくい現状は甘受せざるをえないように思われる。

確かに、NGOと外務省、あるいはNGOと他省庁との間でも、多様な問題に関する政策協議の場は存在するが、個別の問題を横断する形で多角的な協議が行われる場としては、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」はユニークなものである。「国連改革」の部分については、以下で述べるような変更が必要であると思われるが、この枠組み自体は基本的には維持されていくことが望ましいというのが、評価報告者の判断である。

その際、NGO側の世話役を務めた、上村・川崎・高橋3氏に対しては、外務省関係者の多くからもきわめて強い信頼が示されたという点は特筆されて良いであろう。しかし、7年10回におよぶ「国連改革に関するパブリック・フォーラム」が現状において停滞感を示している原因の一つは、NGO側にフォーラム設立当初のような熱気が感じられなくなっていることにあるということとは指摘せざるをえない。特に、三氏ともに各々のNGOに

において重要な職責を担っているとともに、上村・高橋両氏は大学での教授職も重なり繁忙を極めている。そのため設立当初と同じ程度のエネルギーを「国連改革に関するパブリック・フォーラム」に投入することが困難となっているように思われる。また、NGO相互間の調整を行う世話人として三氏が強い信頼をえている一方で、その職務を引き継ぐ次の世代が育ってきていないことも問題の一角をなしているように思われる。NGOのたこつぼ化を問題としてとらえ、それを克服することの重要性が指摘されているが、三氏のような専門分野での知見と幅広い視野を兼ね備えたより若い人材が育ってこなければ、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」やそれに類似したフォーラムを継続することは困難になるだろう。その意味で、この枠組みを継続していくためには、NGO側には、新たな熱意あるいは新たな人材の投入が必要であると思われる。

今回実施したさまざまな関係者へのインタビューを通じて、現在の文脈において「国連改革」を掲げていることの意義をどのように考えるかという問いを投げかけてきた。多くの方は、現状では、「国連改革」を掲げることは意味がほとんどないとの判断であった。では、それに代わってどのような課題設定なら、現在の枠組みと共通するようなパブリック・フォーラムを持続するに値するのか、という問いも投げかけてきた。インタビュー対象者からは、日本の多国間外交において柱となるべき「人間の安全保障」や「平和構築」が、多様な問題をカバーするアンブレラ的な概念として有効かもしれないとの指摘があった。評価報告者自身も、「人間の安全保障」や「平和構築」は、日本が過去の歴史的経験に照らして、国際社会において積極的な貢献をなす事を通じて、日本の国際的地位を向上させる上で有効な概念であると考えている。しかし、他方で、人間の安全保障も平和構築も、現在の「国連改革に関するパブリック・フォーラム」を担当する国連企画調整課が担当することを想定されていないという問題がある。それ自体は外務省内の事情によるものであるが、従前からの継続性も重要であると考えている。

そこで、「人間の安全保障や平和構築も含む形で、『日本の国連政策』を主題とする形でパブリック・フォーラムを再編成することが望ましい」というのが評価報告者の判断である。外務省内で国連を中心とする多国間外交に関する長期的な方針を作り、多様な部局間の相互調整を行う機能が十全に果たせていないとの現状に関する問題意識が、省内の関係者からも聞かれるだけに、このような課題設定は適切であると思われる。

しかし、新たなエネルギーを投入し、看板を掛け替えるだけではなく、さらにいくつかの工夫が必要だと思われる。NGO側と外務省との間の相互学習、NGO相互間の相互学習、外務省内の多様な部局間の相互学習という三つの局面において効果が期待されるというのが評価報告者の判断であるが、もともと多様な課題を横断するような枠組みで議論をしようとしてきたために、議論が浅く中途半端に終わる傾向が見られた点については、改善の工夫が必要である。

その点については、例えば、「日本の国連政策」に関する中期的なビジョンを生成していくための息の長い対話を実施してはどうだろうか。すなわち、2015年に国連が創設70年を迎えることを視野に入れて、「日本の国連政策」の柱を構成できるように政策体系を検討していくことをNGO側と外務省の共通の課題として、2年から3年間かけて議論を深めていくという提案である。その際、大規模な会合を開催するには手間がかかることを考慮に入れると、公開される集会は年1回とし、さらにもう1回は少人数による勉強会形式

の会合を組み合わせるという形をとることも考えられる。つまり、「日本の国連政策に関するパブリック・フォーラム」の行事としては年1回の公開集会とするが、その準備過程を半公式化し、NGO側も外務省側も前回までの議論の内容をふまえて掘り下げた議論を行う半日規模の勉強会（これを準備会合と呼んでもよいかも知れない）をもう1回は行う。そうした形を採用することで、議論の公開性と専門性のある議論という実質の両方を確保することが可能になると思われる。

このような課題設定や運用方法は一例に過ぎないが、既に実現している「信頼関係」から、さらにプラスの相互作用がえられるようにするためには、マンネリズムを脱する工夫が必要である。そのためには、外務省とNGO側の関係当事者が、より主体的で積極的な関与をする意欲をもてるような課題設定と枠組み設定が不可欠である。

本報告書が、NGO側と国連企画調整課の間で積極的な意見交換と提案がなされるための基礎となりうることを願う次第である。

参考資料①

「『世界市民に責任を負う国連へ』国連改革に関する日本政府への呼びかけ
国連改革に関する日本NGOの共同提言（2005年6月28日）」

参考資料②

上村英明・川崎哲・高橋清貴（座談会）

「『常任理事国入り』よりも、大事なことはたくさんある」（『世界』2005年10月号）