

研究ノート

国連における地域経済社会委員会の役割 アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）の事例を通じた考察

薄井 次郎

はじめに	2
1. 地域経済社会委員会の概容	3
(1) 設立の経緯	3
(2) アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）設立の経緯	4
(3) 地域委員会の役割	6
(4) 活動の状況	6
(イ) サブ・プログラム	6
(ロ) 地域機関	7
(ハ) サブ地域事務所	7
(5) 事業予算と人員	7
2. 地域経済社会委員会の役割の見直し	8
(1) 国連諸機関の地域事務所開設の動き	9
(2) サブ地域機関の誕生と役割の拡大	10
(3) 国連一貫性ハイレベル・パネルの報告	11
3. 地域経済社会委員会の今後の役割	13
(1) 今後の活動範囲	13
(2) アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）の今後の役割	16
(3) 地域委員会の我が国にとっての重要性	18
おわりに	20

はじめに

いわゆる国連の地域委員会（Regional Commission）は国連の中でも最も影の薄い存在の一つであり、よっぽど国連のことをよく知っている人でないとあまり聞いたことがないものと思う。筆者は、1994年から1998年までNYの国連代表部に勤務し、国連総会の第3委員会（社会、人権、人道、文化等）を担当した経験があるが、NYの各国代表部員や国連職員でさえも地域委員会についてはその名前は聞いたことがあっても、その活動状況についてはほとんど知らない人が多かったようだ。しかしながら、経済社会理事会（ECOSOC）はその下部機関として、5つの地域（アジア、欧州、ラ米、アフリカ、西アジア）に5つの経済社会委員会を擁しており、予算的、人力的にもかなりの規模を有している（これについては後述する）。

ついては、本編では、これまで余り脚光を浴びてこなかった地域委員会に光を当て、まずその設立の経緯から稿を起し、次にその役割について主に日本が加盟しているアジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）の事例を通して見ていきたいと考える。国連については、総会、安保理、経社理、専門機関や基金・プログラム等に関しては日本でもその活動につき良く知られているところではあるが、地域委員会については日本が国連本体より古くから加盟しているにも拘わらず、その存在について残念ながら余り知られていない。最後に、開発、人道、環境分野での国連の活動の一貫性が求められている昨今、地域委員会が地域レベルでこの課題にどの様に応えていくことが出来るか考察してみたいと考える。

なお、筆者は在タイ大使館において、2003年から2008年の5年間にかけて、この地域委員会の一つであるアジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）を直接担当してきた者であり、本稿の執筆にあたっては、自分の経験も踏まえてみることにした。本稿により、地域委員会について特に日本の方々の間で認識が少しでも深まることを期待するものである。

1. 地域経済社会委員会の概容

(1) 設立の経緯

地域経済社会委員会設立の歴史はかなり古く、例えばアジア太平洋地域を所掌しているアジア太平洋経済社会委員会（Economic and Social Commission for Asia and the Pacific 以下 ESCAP）は経済社会理事会決議により、まずアジア極東経済委員会（Economic Commission for Asia and the Far East, 以下 ECAFE）を前身として 1947 年に設立された。また、欧州を所掌する欧州経済委員会（Economic Commission for Europe 以下 ECE）も同年に設立され、少し遅れてラ米・カリブ経済委員会（Economic Commission for Latin America and the Caribbean 以下 ECLAC）が 1948 年に設立された。その後、アフリカ経済委員会（Economic Commission for Africa 以下 ECA）が約 10 年遅れた 1958 年に、そして最後に 1973 年に西アジア経済社会委員会（Economic and Social Commission for West Asia 以下 ESCWA）が設立され、現在の 5 つの地域委員会に至っている¹⁾。いずれも、カバーする地域の経済、社会開発を促進する役割を負っており、これらの地域に属するほとんど全ての国がメンバー国として加盟している²⁾。なお、地域委員会によっては、「経済社会委員会」といった名称を使わず、「経済委員会」の名称のままのものもあるが（ECA、ECLAC 等）、社会分野の重要性が増したことを反映し、いずれも現在は経済のみならず社会分野も扱っている。各地域委員会の本部は以下の国に設置されている³⁾。

(イ) アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）：タイ・バンコク

(ロ) 欧州経済委員会（ECE）：スイス・ジュネーブ

(ハ) ラ米・カリブ経済委員会（ECLAC）：チリ・サンティアゴ

1) New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, *United Nations Handbook 2007/2008*, 2007, pp.136-143.

2) 「ほとんど全て」としたのは、例えばイスラエルは中東に位置するにも拘わらず、ESCWA に加盟していないからである。

3) New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, *op.cit.*, pp.136-143.

(二) アフリカ経済委員会 (ECA)：エチオピア・アジスアベバ

(ホ) 西アジア経済社会委員会 (ESCWA)：レバノン・ベイルート

(2) アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP) 設立の経緯

1946 年、経済社会理事会 (ECOSOC) が 20 人のメンバーよりなる荒廃地域経済
 再建暫定小委員会 (Temporary Sub-Commission on the Economic Reconstruction
 of Devastated Areas) の設置を決定したことが始まりで、その後この小委員会は、
 欧州・アフリカに関する作業部会、アジア・極東に関する作業部会を設置した。国
 連設立当時、アジアの国連加盟国は 4 カ国 (中国、印、イラン、比) だけであった
 こともあり、欧州作業部会に比べ、アジア・極東作業部会の審議は遅れていたが、
 欧州経済委員会が設立されたこともあり、アジア極東経済委員会 (ECAFE) も設
 立の運びとなった。なお、1947 年の設立当時は、ECAFE はアジアの 4 カ国 (中国、
 印、比、タイ)、非アジアの 6 カ国 (豪、仏、蘭、ソ連、英、米) の計 10 カ国とい
 う極めてアンバランスなメンバー構成であったが、これは当時アジアのほとんどの
 国が未だ欧米の植民地であった情勢を反映している⁴⁾。

なお、日本について言えば、サンフランシスコ平和条約の締結後、ECAFE の会
 合にオブザーバーを送ってはいしたが、正式なメンバーとして認められるまでには数
 年待たざるを得ず、まず準メンバーとして 1952 年に加盟を認められた後、1954 年
 によりやく正式なメンバー国として認められた⁵⁾。ただ、これは日本が国連に加盟
 を認められる 2 年前のことであり、その意味では日本と ESCAP との付き合いは国
 連よりも長いと言える。

ESCAP の面白いところは、そのメンバー国に米、英、仏、蘭という域外メンバ
 ーを含んでいることであるが、これは多分に設立当時のアジアの状況を物語るもの
 である。例えば、当時はビルマ、セイロン、マラヤは英国の植民地、カンボジア、

4) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), *The First Parliament of Asia-Sixty Years of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (1947-2007)*, United Nations Publication, ST/ESCAP/2446, March 2007, p.22.

5) Economic and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP), *op.cit.*, p.22.

ラオス、ベトナムはフランスの植民地、インドネシアはオランダの植民地といった具合であり、これらの旧宗主国が当時のアジアに大きな影響力を有していたことが窺い知れる。いずれにしろ、当時は独立への過渡期における国がアジアには多数あり、独立前のこれらの国に対しては、メンバー国ではなく、準メンバー国（associate member）というステータスで加盟が認められることとなった⁶⁾。なお、ESCAP には現在でもこの歴史的な名残が残っており、正式なメンバー国 53 カ国の他に準メンバーとして、米領サモア、クック諸島、フランス領ポリネシア、グアム、香港、マカオ、ニューカレドニア、ニウエ、北マリアナ諸島の9つの地域が加盟している⁷⁾。このうち、香港、マカオについては、ご承知の通り、1997年、1999年に各々中国に返還されたが、現在に至るまで準加盟メンバーとしての地位を有しており、会議にも中国とは別の代表団が参加している（ただ、名称は1997年、1999年に各々「香港」、「マカオ」から、「香港、中国」、「マカオ、中国」に変更された）⁸⁾。因みに、ECLAC にも準メンバーとしてのステータスが残っており、アンギラ、アルバ、英領バージン諸島、モンセラット、オランダ領アンティル、プエルトリコ、米領バージン諸島、タークス・カイコス諸島が準メンバーとしての地位を有している⁹⁾。

1947年、ECAFE は最初の総会を上海で開催し、その事務局も上海に置いたが、1948年に上海で国民党と共産党の間の戦闘が激しくなると、一旦シンガポールに脱出せざるを得ず、その後1949年初め、バンコクに暫定的に事務所を移動した。結局、1970年のECOSOCの決定により事務局本部はバンコクとされ現在に至っている¹⁰⁾。なお、その後ECAFE は1974年に太平洋地域加盟国の増加と社会開発の必要性を反映させるため、名称をアジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)と改称した¹¹⁾。

6) Economic and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP), *op.cit.*, p.22.

7) New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, *op.cit.*, p.139.

8) ESCAP ホームページ (www.unescap.org)、「Members」の「Notes」参照。

9) New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, *op.cit.*, p.142.

10) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), *op.cit.*, p.28.

11) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), *op.cit.*, p.31.

（３）地域委員会の役割

５つの地域委員会の役割は基本的にはさほど大差はなく、地域の経済・社会開発の支援、地域統合及び地域協力の促進が主な任務である。なお、ESCAP について言えば、付託事項（Terms of Reference, TOR）にある４つの主な機能は以下の通りとなっている¹²⁾。

- （イ）地域協力の推進
- （ロ）研究調査の実施・支援
- （ハ）情報の収集・分析・普及
- （二）技術援助の供与

地域委員会はこれらの目的を達成するため、総会、各委員会等の諸会議を開催するほか、加盟国のニーズに基づき、事務局による種々の活動（調査・研究、技術協力、諮問サービス等）が行われている。なお、地域委員会はいずれも経済社会理事会（ECOSOC）の決議により設立された下部機関であることから、その活動は経済社会理事会に定期的に報告されている。

（４）活動の状況

（イ）サブ・プログラム

各地域委員会とも幾つかのサブ・プログラム毎に事業を実施しており、その主なサブ・プログラムは大まかに言えば以下のカテゴリーに分類される¹³⁾。

- ①経済開発
- ②統計
- ③貿易・投資

12) *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Annual Report, Economic and Social Council Official Records, 2007, E/2007/39, E/ESCAP/63/35, Annex V Terms of Reference of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, paragraph 1 参照。

13) New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, *op.cit.*, pp.136-143 及び以下の各地域委員会ホームページ参照：ESCAP (www.unescap.org), ECA (www.uneca.org), ECE (www.unece.org), ECLAC (www.eclac.cl), ESCWA (www.escwa.un.org).

- ④運輸・インフラ
- ⑤環境・エネルギー
- ⑥情報・通信・宇宙技術
- ⑦社会開発（ジェンダー、人口等）

（ロ）地域機関

また、ESCAP では、上記の活動の他、半独立的な運営機能を持ち、特定の関心国が任意に参加し、実施するものとして以下の 5 つの地域機関（regional institutions）が設置されている¹⁴⁾。

- ①副産物開発による貧困削減アジア太平洋研究センター（CAPSA、於：インドネシア・ボゴール）
- ②アジア太平洋技術移転センター（APCTT、於：インド・ニューデリー）
- ③農業土木・機械地域センター（APCAEM、於：中国・北京）
- ④アジア太平洋統計研修所（SIAP、於：日本・幕張）
- ⑤アジア太平洋情報通信技術センター（APCICT、於：韓国・仁川）

（ハ）サブ地域事務所

幾つかの地域委員会では、より地域の特性やニーズに沿った活動を行うべきとの観点より、地域委員会の本部の下に更にサブ地域事務所（sub-regional offices）を設けている。例えば、ESCAP では地理的にも本部（バンコク）より遠隔地にある太平洋地域に対する活動を強化する観点より、フィジーに ESCAP 太平洋事業センター（EPOC）を置いており、ECA では中部アフリカ、東部アフリカ、北部アフリカ、南部アフリカ、西部アフリカの各サブ地域毎に 5 つ、ECLAC では、メキシコ・中米、カリブ地域に 2 つのサブ地域事務所を設置している¹⁵⁾。

（５）事業予算と人員

2004 年～2005 年の各委員会の通常予算は概ね約 5 千万ドル～9 千 5 百万ドルで

14) New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, *op.cit.*, p.138.

15) New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, *op.cit.*, pp.136-143 及び各地域委員会ホームページ参照。

あり、ECA、ECLAC、ESCAP、ESCWA、ECE の順に高くなっている。また、人員は約 200 名～500 名となっている。なお、人員の数にはいわゆる P ポスト（professional post）の他に G ポスト（general service post）も加えている¹⁶⁾。

各委員会とも、その長である事務局長（Executive Secretary）は事務次長（Under-Secretary General）ポストとなっており、ナンバー2 の事務局次長は D2（Director 2）レベルのポストである。事務局長は国連事務総長の任命ポストである。因みに、日本はこれまで ESCAP の事務局次長ポストに 1981 年より日本人職員を送り続けており、現在は持田繁次長が 2005 年より就任している。

また、通常予算の他に、各国や他の国際機関、NGO 等よりの拠出が行われており、例えば ESCAP について言えば、2007 年にはこれらの通常予算外の資金が 14,992,229 米ドル拠出されている¹⁷⁾。

2. 地域経済社会委員会の役割の見直し

これまで見てきたように、地域経済社会委員会のうち、ESCAP、ECE、ECLAC は設立以来 60 年を経過する等、いずれも長い歴史を有してきており、これらが地域の経済・社会開発の支援、地域統合及び地域協力の促進に果たしてきた役割には大きいものがある。例えば、余り知られていないが、アジア開発銀行（ADB）やメコン河委員会は ESCAP の決議により設立されたものである。他方、その後の 60 年間において、国連諸機関の地域事務所開設の動きが進み、また地域機関、サブ地域機関の誕生と役割の拡大が加速したことから、地域委員会の存在意義を問う声が大きくなってきたことも事実である。ついては、以下、地域委員会の役割に大きな影響を及ぼしているこの 2 つの動きにつき触れると共に、この問題に一定の結論を出したとも言える「開発・人道支援・環境分野の国連システムの一貫性に関する国連事務総長ハイレベル・パネルの報告書（一体となった任務遂行）」が地域委員会の

16) 第 58 回国連総会決議 A/RES/58/271 参照。

17) 第 64 回 ESCAP 総会提出文書 E/ESCAP/64/32, p.4.

役割について述べた部分につき詳しく見ていきたいと考える。

(1) 国連諸機関の地域事務所開設の動き

地域委員会の設立以来、国連関係諸機関における最近の分権化に向けた動きとも連動し、地域における地域事務所設立の動きが進んでいる。例えばアジアの例で見ると、現在まで以下 22 の専門機関、基金・プログラム、国連事務局、国際金融機関等の地域事務所がバンコクに設立されている。

(専門機関：7)	FAO、ICAO、ILO、ITU、UNESCO、UNIDO、UPU
(基金・プログラム：7)	UNDP、UNEP、UNFPA、UNHCR、UNICEF、UNIFEM、 WFP
(国連事務局：3)	OCHA、OHCHR、UNODC
(国際金融機関：2)	ADB、WB
(その他の国連機関：3)	UNAIDS、UNCCD、UNOPS

これらの機関のうちかなりのものは ESCAP の活動分野とも重なる経済・社会開発分野における活動を行っている。例えば、UNDP のバンコク地域センターは民主的ガバナンス、エネルギーと環境、危機予防と復興、能力開発、開発のための ICT 等を重点分野に挙げているが¹⁸⁾、ESCAP の上記サブ・プログラムと重なる部分が多い点は明らかである。UNDP は地域委員会に比べ豊富な予算、人員を擁しており、ESCAP が UNDP と重複する分野で活動することについては資源の効率的運用の面からも望ましくないことから、UNDP と ESCAP との業務の分担について早急に明確な調整を行うことが求められている。

18) 国連開発計画（UNDP）バンコク地域センターホームページ参照。アドレスは、<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/>。

(2) サブ地域機関の誕生と役割の拡大

地域委員会の設立以来、国連の枠外においてサブ地域における域内協力の強化に向けた取組が行われるようになり、活動の範囲も経済分野の促進に限らず、国境を越える問題で広く協力関係の構築を促す動きが生じている。例えば、アジア太平洋地域におけるサブ地域協力の枠組みとして、日中韓協力、東南アジア諸国連合（ASEAN）、ASEAN+3（日中韓）、東アジア首脳会議（EAS）をはじめ、南アジア地域協力連合（SAARC）、太平洋諸島フォーラム（PIF）等が挙げられるが¹⁹⁾、これらの枠組みが取り扱う範囲は、貿易・投資、金融から環境、貧困対策、災害対策等多岐に亘り、ESCAP の活動分野と重複している部分も多いと言える。

サブ地域機関の誕生とその役割の増大はアジア太平洋地域に限らず、欧州、中南米、アフリカ等でも顕著であるところ、地域委員会としてはこれらのサブ地域機関との間で如何に効率的な協力関係を築くかが強く問われる状況になっている。いずれにしろ、ESCAP を初めとする地域委員会と国連の枠外におけるサブ地域機関とはその役割につき各々一長一短があるので²⁰⁾、今後は両者の活動の調整を更に緊密に進めることにより、地域レベルでの活動のより有効な相乗効果が生まれることが期待されるところである。

19) 外務省、『平成 20 年版外交青書』、平成 20 年 4 月、p.47, p.49, pp.50-53.

20) 地域委員会は一般的にそのメンバー国が広範囲に亘ることにより、合意を得るのがサブ地域機関に比べ困難であると言える。例えば、ESCAP の例で言えば、メンバー国/地域数は 62 カ国/地域であり、西はロシア連邦から東は南太平洋諸島に至る地域を対象としており、政治、経済、文化等において多様な地域を包含している。これに比べ、ASEAN は東南アジアに属する 10 カ国をメンバーとするサブ地域機関であり、歴史的、文化的にも比較的共通点が多いことからコンセンサスを得るのがより容易であるとの利点がある。他方、地域委員会は、国連経済社会理事会の下で機関であることから、経済、社会分野における地域の総意をまとめることにより、経済社会理事会や国連総会を通じ、グローバルなレベルでの規範設定に影響を与える機能を有している。また、グローバルなレベルでの意思決定が、地域委員会を通じて、域内各国の政策等に影響を及ぼすこともある。このように見てみると、地域委員会の活動は、サブ地域機関の活動に比べ、国連をはじめとするグローバルなレベルでの活動により有機的に関わっていると言える。

（３）国連一貫性ハイレベル・パネルの報告

2000 年のミレニアム・サミット及び第 55 回国連総会（2005 年）の成果文書²¹⁾を受けて、コフィ・アナン前国連事務総長は「開発・人道支援・環境分野の国連システムの一貫性に関するハイレベル・パネル」（High-level Panel on UN System-wide Coherence in Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment）（以下、ハイレベル・パネル）を設置し、開発、人道支援、環境の各分野における国連諸機関の事業活動とマネージメントを強化するために必要な改革の検討を依頼した。2006 年 11 月、同パネルは「一体となった任務遂行」（Delivering as One）と題される報告書（以下、報告書）を前事務総長に提出²²⁾。同報告書は、この中で国連の地域委員会について、触れ、以下のように述べている²³⁾

（イ）“ 過去、ある地域委員会は地域のニーズに応え続けてきたが、他の地域委員会はその比較優位が地域の分析や政策枠組み・規範の発展等にあることを忘れ、国レベルでのオペレーショナルな活動に重点を置くようになった。地域レベルでの国連機関間、及び国連と国連外の地域機関との補完関係の確保及び真の協力関係を築くための強い制度上のアレンジが求められている。”

（ロ）“ 地域委員会は、分析及び規範的作業、並びに国境を越える問題に集中すべきであり、政府間レベル及び国連事務局レベルで会議を開催する能力を活用し、これらの機能についての触媒機能を果たすべきである。”

この報告書の結果から見て、ハイレベル・パネルが地域委員会の役割として期待しているものとして、以下の 3 点を挙げるができると思う。

- ①地域における経済、社会、及び環境に関する分析的機能。
- ②会議を開催できる能力を活用することによる、地域におけるこれらの分野についての規範作成作業。

21) 第 60 回国連総会決議 60/1 2005 World Summit Outcome, paragraph 168 : System-wide coherence 参照。

22) 第 61 回国連総会提出文書 A/61/583, “Delivering as one: Report of the High-Level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment” 20 November 2006.

23) 第 61 回国連総会提出文書 A/61/583, 前掲書, p.46, paragraph 66-67.

③国境を越える問題への対応に関する機能。

他方、地域委員会ではなく、他の国連諸機関（基金・プログラム等）に任すべきとされた機能として、国レベルでのオペレーショナルな機能が挙げられている。確かに、国レベルでのオペレーショナルな活動については、UNDP が中心となった国連カントリーチーム（UNCT）が CCA（国別共通評価）に基づき、その国の政府や他の関係機関と協議の上作成した UNDAF（国連開発支援枠組み）の下、優先分野に沿った活動を実施しており、これらの国レベルでの活動に地域委員会が関与することは資源の効率的な配分の観点から見ても、望ましいものではないと思われる。

それでは、上述の 3 つの機能についてはどうであろうか。これらの機能は確かに、地域委員会がいわゆる比較優位（comparative advantage）を有している分野である。特にこの 3 つの機能のうち重要なのは、②の「会議を開催することによる地域における規範作成作業」であり、残りの①は②を補完する機能、そして③は②を実施することにより可能となる機能と整理することができる。つまり、国境を越えて当該地域において問題となっている経済、社会、若しくは環境分野の問題について、地域委員会が有する会議開催能力を活用して、地域レベルで互いの情報、知識、経験を交換/共有することにより、地域レベルでの政策/指針についてのコンセンサスを得ることが、②の規範作成作業に該当する。地域レベルでの政策/指針造りに当たっては、まず初めに、各国や地域の実情を把握し、データを収集した上で、地域のトレンドを分析する等の作業が必要である。そしてこれらの分析結果に基づいて、地域での政策/指針に関する提言/勧告を行うことが可能となり、会議においてこれらの提言/勧告を議論することにより各国間でのコンセンサスを得ることに繋がるといった一連の流れが可能となる。また、政策/指針についてのコンセンサスを得ることにより、国境を越える問題への対処が可能となる面があるところ、その意味ではここで示された①～③の機能については、いずれも互いに強く関連している機能であると言える。

上記の機能は、その他の国連諸機関には見られないものであるが、その理由は、これらの国連諸機関は地域レベルで各国の代表を招いた国際会議を開催し、各国際

機関が所掌する分野での政策/指針についてのコンセンサスを得る機能を有していないことにある。もちろん、これらの国連諸機関には各国代表がメンバーとなる最高意思決定機関としての理事会といったものが存在し、その機関の活動方針について決定する機能を有しているが、これらの理事会では通常当該機関に関連するグローバルな事項を扱っており、地域レベルでの規範作成等の決定は行わないのが常である。その点、地域委員会は、当該地域の状況をより詳しく分析した上でその状況を勘案した政策決定を行える立場にあり、この点が他の機関にはない地域委員会の強みであると言っても良いであろう。

3. 地域経済社会委員会の今後の役割

(1) 今後の活動範囲

地域委員会の今後の活動範囲としては、大きく分けて以下の3つの分野に分類されるものと思われる。

(イ) 経済社会理事会、国連総会を通じ、グローバルな規範設定に貢献するもの。

(ロ) 国境を越える課題/問題について、地域に関する政策面でのコンセンサスを促進させるもの。

(ハ) 地域調整メカニズム (Regional Coordination Mechanism) を通じ、地域レベルでの国連諸機関の活動の調整を図っていくもの。

以下、上記に挙げた3つの分野について、もう少し詳しく見てみることにしたい。

まず、最初の経済社会理事会、国連総会を通じ、グローバルな規範設定に貢献する分野であるが、国連においては、分野毎に世界会議、サミット等を通じ、グローバルなレベルでのコンセンサスを成立するための努力が払われている。例えば、1992年の地球環境サミット、1993年の世界人権会議、1994年の国連人口開発会議、同年の小島嶼国の持続可能な開発に関する国際会議、1995年の世界女性会議、同年の社会開発サミット、2001年の国連後発開発途上国会議、2003年の内陸開発途上国閣僚会議等、環境、人権、人口、ジェンダー、貧困、雇用、社会統合、特別な二

ーズのある国における諸問題等の分野でグローバルなコンセンサスを成立するための努力が払われてきており、地域委員会もこのグローバルなレベルでの動きと無関係ではない。むしろ、地域委員会としても、グローバルなレベルでのコンセンサス造りに向けて、積極的な役割を果たすことが求められており、これは通常、世界会議の開催に向けた地域準備会議を開催し、そこで得られた地域のコンセンサスを世界会議に提供することにより行われている。国連における地域割りは5つの地域（アジア、アフリカ、中南米、西欧その他、東欧）から構成されているところ、若干のずれはあるが現在の5つの地域委員会が所掌する地域とほぼ重なる部分が多いので、5つの地域委員会よりのインプットを得られれば、ほぼ全ての国連加盟国の意見を吸収したとすることが出来る。地域委員会はこの様に、地域レベルでの意見を取りまとめることにより、世界会議でのコンセンサス造りに貢献していると言える。また、世界会議で宣言や行動計画が合意された後も、通常5年毎にそのフォローアップが行われており、地域委員会はこのフォローアップにおいても、会議の開催等により各地域の意見をまとめる機能を果たしている。また、地域委員会はまれに条約等の作成過程においても、地域としてのインプットを提供する役割を果たすこともあり、2006年に国連総会で採択された障害者権利条約については、ESCAP主催の専門家会合が条約草案を同条約アドホック委員会に提出した²⁴⁾。この様に見てくると、地域委員会は、経済社会理事会、国連総会を通じ、グローバルな規範設定に大きく貢献していると言える。

次に、国境を越える課題/問題について、地域に関する政策面でのコンセンサスを促進させる分野であるが、これについては例えば以下の分野で地域におけるコンセンサス造りのための努力が払われている²⁵⁾。

①運輸・交通分野：ESCAPではアジア・ハイウェイ、トランス・アジア鉄道についての協定が作成されており、域内での運輸・交通の発展に資するため、国境を

24) 秋山愛子「第2次「アジア太平洋障害者の10年」中間年評価と今後の課題」『ノーマライゼーション』2007年6月号。

25) これらの分野における各地域委員会の活動については、前掲の各地域委員会ホームページ参照。

越えて通過する道路/鉄道のルートやそれらの基準に関する合意が形成されている。同じような動きは ECE にもあり、欧州を横断する道路や鉄道に関する種々の協定が作成されている。また、ESCAP では、5 年毎にアジア太平洋運輸大臣会合が開催されており、アジア太平洋地域における運輸・交通の促進に向けた地域行動計画が採択されている。

- ②環境分野：環境分野も地域内で各国が共同して対処すべき問題であり、環境分野における規範設定作業が地域委員会でも行われている。特に、ECE では活発に環境分野での規範設定作業が行われており、1979 年以来、大気汚染、環境影響評価、水資源等を対象に、14 の国際規約、5 つの条約、9 つの議定書が ECE において作成されてきた。また、ESCAP においても、5 年毎にアジア太平洋環境開発大臣会合を開催しており、同地域における持続可能な開発のための行動計画等を採択している。
- ③貿易分野：貿易の促進に向けた活動は、地域統合/地域協力における重要な柱の一つであり、各地域委員会において地域貿易の促進に向けた議論や活動が活発に行われている。なお、ESCAP においては、域内貿易を促進するために優遇関税措置を取り決めたアジア太平洋貿易協定 (APTA) が 1975 年に署名されており、中国、インド、韓国、ラオス、バングラデシュ、スリランカが同協定に参加している。
- ④ICT 分野：ESCAP では、アジア太平洋諸国が直面している貧困、教育、インフラ整備等の諸問題につき宇宙技術を応用して解決することを目的として、1994 年以降、ESCAP 宇宙技術利用閣僚級会合をほぼ 5 年毎に開催してきており、この閣僚級会合において、地域宇宙利用プログラム (RESAP) を採択してきている。
- ⑤社会分野（障害者、高齢者等）：障害者の分野では、ESCAP は 1992 年、「アジア太平洋障害者の 10 年（1993～2002）」宣言を採択、2002 年には、滋賀県大津市で開かれたハイレベル政府間会合で、2003 年から 2012 年を第 2 次「10 年」とすることを宣言し、第 2 次「10 年」を実施する枠組みとして「びわこミレニアム・フレームワーク」(BMF) を採択した。また、高齢者の分野では、1998 年、高齢

者に関するアジア太平洋マカオ宣言及び行動計画を採択している。なお、ECE でも 2007 年にスペインで高齢者に関する大臣会合を開催している。

最後に、地域調整メカニズム（Regional Coordination Mechanism、以下 RCM）を通じた地域レベルでの国連諸機関の活動の調整を図っていく活動について述べると、バンコクには先述したように、22 の地域事務所が設置されており、地域委員会の事務局長には地域レベルでのこれら諸機関の活動を調整することが求められていると言える。従来、バンコクでは RCM は年に 2 回しか開催されておらず、若干形骸化していたきらいもあるが、国レベルにおける国連諸機関の「一体となった任務遂行」（Delivering as One）が以前にも増して強く求められている情勢で、地域レベルでも業務の重複をなくし、国連諸機関間でのより戦略的なパートナーシップの構築、並びに活動の調整が求められている。なお、ESCAP のヘイザー事務局長は 2007 年 8 月の就任以来、RCM の役割に注目し、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成等、国連諸機関の共通目標の達成に向けて、RCM の機能を再活性化するための努力を開始している。

（2）アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）の今後の役割

ESCAP の主な機能としては、先述したように、TOR には 4 つの機能が挙げられているが、その機能は極めて広範囲に亘っており、また ESCAP が利用できる資源も限られていることから、実際はその他の国際機関と活動の重複がなく、かつ ESCAP としてどの分野の活動に最も比較優位があるかを厳しく見極めた上で、活動の重点が決められることとなる。また、活動の重点を決めるに当たっては、メンバー国のニーズや優先分野を充分勘案することが必要であり、メンバー国はこれらのニーズや優先分野について、政府間会議である ESCAP 総会場で決議案、決定案を採択することにより、ESCAP の活動分野の方向付けを行っていると言える。また、活動の重点分野を決める際には、事務局の長である事務局長の意向も大きな影響力を有していると言える。もちろん、最終的にはメンバー国の意見が最も強く尊重されることとなるが、事務局長が自分の考えをメンバー国に呈示することによ

り、ESCAP の活動を牽引するといった側面も否定できない。

ESCAP の今後の役割について言えば、地域委員会がカバーする 5 つの地域のうちアジア太平洋地域という最もダイナミックかつ、最大の面積及び人口をカバーする地域委員会であり、その役割には極めて大きいものがあると言えよう²⁶⁾。例えば、この地域は中国、インドを筆頭に ASEAN 諸国のように近年経済的に大きく成長している国々を包含しており、国際的にその存在感がとみに増大していると言える。他方で、この地域には、カンボジア、バングラデシュ、インドのように 1 日当たりの所得が 1 ドルに満たない貧困者を人口の 3 割以上有する国も存在しており、6 億人以上の貧困層が暮らしていることも事実である²⁷⁾。また、後発開発途上国 (LDC)、内陸開発途上国 (LLDC)、小島嶼開発途上国 (SIDS) 等を多く抱え²⁸⁾、各国間の発展状況の格差も大きいことから、欧州等とは違い地域統合、経済統合に向けて大きな課題が存在していると言える。

グローバリゼーションが進行する現代においては、国境を越える問題は近年益々増えると共に、深刻化しているところ、これらの問題に対して、地域的、若しくはグローバルに取り組む必要性は増えてきている。このような状況に於いて、ESCAP はアジア太平洋地域が直面する問題について、同地域の状況に応じたきめ細かな対応を取ることが可能な立場にあると言える。また、経済社会理事会、国連総会等を通じ、経済社会分野におけるアジア太平洋地域の意見をグローバルな場に反映する

26) 各地域委員会がカバーする人口は以下の通り。

- ①ECA：812 百万人 (World Population Prospects: The 2002 revision, United Nations Population Division による)
- ②ECLAC：522 百万 (Statistical Yearbook for Latin America and Caribbean 2002, ECLAC secretariat による)
- ③ESCAP：3, 781 百万 (ESCAP Population Data Sheet 2002, ESCAP secretariat による)
- ④ESCWA：169 百万 (World Population Prospects: The 2002 revision, United Nations Population Division による)
- ⑤ECE：1, 164 百万 (ECE Statistics Division, web site による)

27) ESCAP/ADB/UNDP, *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2007*, October 2007, pp.34-35 参照。なお、貧困層について、ここでは 1 日 1 ドル以下で生活する者とした。

28) ESCAP のホームページによると、14 カ国の後発開発途上国、12 カ国の内陸開発途上国、17 カ国/地域の小島嶼開発途上国/地域がメンバーとなっている。

という役割も担っており、今後とも国連システムにおいて重要な役割を担っていくことが期待されている。

（３）地域委員会の我が国にとっての重要性

地域委員会は経済社会分野におけるミニ国連とも言える存在であり、統計、環境、貿易、運輸、ジェンダー等の分野での幅広い専門知識を基に、貧困削減、持続可能な開発、地域統合等の分野横断的なテーマに総合的に対処してきており、この点で国連の他の分野別機関に対して比較優位を保っていると言える。なお、我が国は2006年にECLACにも加盟した経緯があるが、我が国にとって最も重要な地域委員会は、やはり我が国が地理的に属するESCAPであると思われるので、ここではESCAPを中心に我が国にとっての地域委員会の重要性について述べてみることにしたい。

我が国は、豪、NZ、韓国を除けばESCAP域内加盟国の唯一のOECD加盟国として、これまでESCAPにおける議論を大きくリードしてきたほか、その活動に大きく貢献してきたところ、我が国のESCAPにおける役割に対する途上国の期待には極めて大きなものがあると言える。特にミレニアム開発目標（MDGs）と密接に関連するESCAPの3つの優先分野（貧困削減、グローバリゼーション対応、社会問題対策）に対して、1979年に設立された日本・ESCAP協力基金（JECF）を通じて、ESCAPが実施する種々の技術協力プロジェクトを支援してきており、同基金への拠出金を通じた我が国の協力はESCAP加盟国及びESCAP事務局より高く評価されてきたところである。アジア地域については、CLMV（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）や南アジア諸国等、多数の国民が貧困から抜け出せずにおり、新ODA大綱においても引き続き我が国ODAの重点地域とされている。ESCAPの途上国に対する技術協力活動は、右重点地域への我が国の支援と軌を一にするものであり、これらの国の貧困削減、貿易・投資促進、インフラ整備、環境保全、社会問題への対応能力強化等を通じ、我が国二国間支援の効果的な実施にも大きく資するものと思われる。また、ESCAPはUNICEFやUNDP等とは異なり、

草の根レベルでの技術協力活動は少なく、その活動の太宗は各国の政策決定者/実務者に対する諮問サービス（研修、訓練、技術指導等）の提供であるが、これらの技術協力活動を通じ、各国政策決定者/実務者の能力向上に大きく貢献しており、この分野における ESCAP の活動に対する途上国の期待には極めて大きいものがあると言える。なお、参考までに、先述の日本・ESCAP 協力基金（JECF）を通じて我が国が支援してきた主なプロジェクト 3 つを以下のとおり紹介することとしたい。

（イ）びわこミレニアム行動計画

2002 年に滋賀県大津市で ESCAP 主催の下行われた「アジア太平洋障害者の第 2 次 10 年（2003～2012）」ハイレベル政府間会合に於いて、障害者の 10 年における「びわこミレニアム・フレームワーク」（BMF）²⁹⁾が採択され、現在 ESCAP の支援の下、各国において、公共交通、貧困削減、教育等の分野での行動計画の目標達成に向けた取組が行われている。我が国はこれまで同行動計画の実施を支援するため、JECF による拠出金を使用して、障害者問題に関する邦人専門家を派遣するほか、各国における障害者問題への理解を深めるためのセミナーやワークショップの開催を支援してきた。

（ロ）アジア・ハイウェイ・プロジェクト

アジア・ハイウェイ・プロジェクトは、1959 年当時の ECAFE が国際幹線道路の整備を通し各国の社会と経済の発展を促すために始められたもので、我が国は 1965 年のアジア・ハイウェイ調整委員会の設置以来、その整備促進に向けて、ESCAP を通じて、調査研究、参加国への助言及び勧告、専門家及び調査団の派遣、技術研修員の受け入れ、セミナー及びトレーニングを実施してきた。また、1992 年よりは JECF による資金協力を通じてネットワークの見直しや実地調査等に協力し、ネットワークの拡大に貢献しており、我が国の本プロジェクトに対する貢献については自他共に広く認めるところである。更に、2003 年に採択され

29) Biwako Millennium Framework for Action: towards an Inclusive, Barrier-free and Rights-based Society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific, 2002 年 10 月 25 日～28 日に滋賀県大津市で開催された「アジア太平洋障害者の 10 年」最終年ハイレベル政府間会合で採択。

たアジア・ハイウェイ政府間協定³⁰⁾についても、我が国は、作業部会、地域会合の開催経費負担のほか、同政府間会合への積極的な参加等を通じて同協定の採択に向けて大きく貢献してきており、我が国の右貢献は、事務局及び関係各国より高く評価されている。

(ハ) クリーンな環境のための北九州イニシアティブ

2000年8月末から9月にかけて北九州市において、ESCAP主催の「第4回アジア太平洋環境・開発大臣会議」が開催され、「クリーンな環境のための北九州イニシアティブ」³¹⁾が採択された。同イニシアティブはアジア太平洋地域の主要な都市における環境の着実な前進を目的とし、公害の克服と環境再生を成し遂げた北九州地域の経験を広く共有し、アジア太平洋地域の都市環境の改善を図るための施策を列挙している。ESCAP加盟国の多くはその経済発展の副作用として公害等の都市環境の劣化に悩まされており、我が国は、そうした困難を克服した経験を基に、JECFを通じ、ESCAPにおける環境再生のためのグッド・プラクティスの普及や都市環境の向上のための地域ネットワークの確立等の活動を支援している。

おわりに

第二次大戦後、約60年を経た地域委員会について現在その存在意義が強く問われていることは確かである。これまで見てきたように、国連が創設された後暫くは地域における国連のプレゼンスは地域委員会だけといった時期もあったが、現在は専門機関、基金・プログラムや国連以外のサブ地域機関が地域におけるプレゼンス

30) Intergovernmental Agreement on the Asian Highway Network, 2003年11月17日～18日にバンコクで開催された政府間会合で採択。32カ国を対象とし、総延長14万キロに亘る道路の基準を定めている。なお、我が国は2004年4月のESCAP第60回総会において署名した。

31) Kitakyushu Initiative for a Clean Environment, 2000年9月に北九州で開催された第4回「アジア太平洋環境と開発に関する閣僚会議」で採択。「北九州イニシアティブ」事業の成果は2005年3月に韓国で開催された第5回「アジア太平洋環境と開発に関する閣僚会議」に報告され、さらに5年間延長され、2010年まで継続することが合意された。

を強化しており、状況は一変していると言える。従って、このような新たな状況において、地域委員会の役割を見直すべきことはある意味で当然のことである。国連もある意味では官僚機構であり、その存在意義を利益で計れないといった側面があるため、常に肥大化の危険性を有しており、メンバー国としては無駄な国連機関がないかどうか監視の目を光らせる必要があると言えよう。

特に地域委員会については、他の専門機関や基金・プログラムといった機関と異なり、活動の分野が特化しておらず、多様な分野での知識・経験を基に問題に包括的に対処できるといった利点はあるものの、一般の人から見れば活動の分野が特化していないため、何をやっているのか良く分からないといった点があるのも確かである。例えば、UNICEF や UNHCR はその対象分野が子供や難民であることから、効果的な広報を行うことによって一般国民の理解や支持を得るのが容易であるが、地域委員会はその活動の太宗が政府関係者を対象にしたセミナーやワークショップの開催、或いは諮問サービスの提供といったものであり、費用対効果も短期的には測定不可能であるので、一般国民の目から見れば真っ先に存在意義を疑われることとなる機関となっても不思議ではない。実際、先述した「国連システムの一貫性に関するハイレベル・パネル」においては、一時 ESCAP と ECE の廃止を提言する案が取り沙汰された由であるが、このことから見ても、地域委員会の存在意義に対する世間の目は時代の変遷に伴い一層厳しくなっていると言えよう。

他方、ハイレベル・パネルにおいても、結局は地域委員会についての役割をある程度認めざるを得ない勧告を出すこととなったことから分かるように、現在において地域委員会の役割が全くなかったかと言うと必ずしもそうではなく、他の機関が代替できない重要な役割が依然として存在することも確かである。要は時代の要請に応じて地域委員会の役割を再度見直した上で、比較優位がある分野に特化することが必要なのであり、その意味ではハイレベル・パネルの勧告は地域委員会の新たな存在意義を見出す上で一役買ったとも言える。

グローバル化が進行する現代において、国境を越える問題がこれからも益々増えることは確かであり、地域委員会は経済、社会分野におけるこれらの問題

に対し、地域の実情に応じた処方箋を勧告するのに最も相応しい国連機関であり続けられると思われる。ついては、地域委員会がこの様な重要な役割を充分認識し、メンバー国や他の国際機関とより一層有機的な連携を築いていくことを強く期待するものである。

(筆者は在タイ大使館参事官)