

東アジア共同体憲章案について

— 一人の移動とコンストラクティビズムの観点から —

滝澤 三郎

概 要

東アジアにおける「人の移動問題」の重要性が認識されつつある中で、東アジア共同体がそれを政策課題として取り上げるべきことを述べる。その上で、地域主義と国際政治関係におけるコンストラクティビズム（Constructivism）的理解の例として、1951年の難民条約やアフリカと中南米での地域的難民条約・宣言を核とする国際的難民レジームの形成や、1990年代に入ってから国内避難民の国際的保護体制の形成に果たした国連事務局の役割を参考にして、加盟国の代理人としての東アジア共同体、またその事務局の規範形成的役割に触れる。最後に組織規定について、国際機関事務局が政治的・規範形成的な性格・役割を持つことに鑑み、行動し結果を出す組織になるための事務局のあり方についてコメントする。

キーワード

地域主義，東アジア共同体，コンストラクティビズム，難民，人の移動

はじめに

本稿では、東アジア共同体憲章案（以下憲章案）について、30年近く国際機関で働き、特に UNRWA（国連パレスチナ難民救済事業機関）と UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）で長く勤務した経験から、難民や移民など「人の移動」について、また国際機関の事務局での経験から事務局や事務局長のあり方について組織論の見地からコメントする。

I. 人の移動問題と東アジア共同体憲章案

東アジア共同体憲章案では多くの重要な政策課題と行動領域が示されている。しかし、これらは過去の様々なフォーラムで取り上げられたトピックから集約されたものであるため、今まで取り上げられなかった課題や、将来大きな課題となる可能性が大きい政策課題が少ないように見受けられる。その例が東アジア地域における「人の移動」問題である。この問題は憲章案第2部（共同体の政策）第19条（人の移動）に、構成国は共同体内においてサービス貿易を行っている構成国国民の自由移動に対する障壁を低下させなければならないこと、また、共同体内における観光客・学生・その他の短期対座者の自由移動を促進し、構成国における不法滞在者への対処につき協力しなければならない、という形で述べられている。しかしここに見られる問題意識は、ビザの簡素化や交流の促進といった課題に示されるように、共同体内における人の自由な移動をいかに促進するか、それへの障害をいかに低減するか、に限られている。それはいわば技術的なものであり、経済成長や治安維持という「国家の安全保障」から望ましい政策を挙げたものである。そこには難民や人身取引の被害者など「移動を強いられる人々」の問題、彼らの「人間の安全保障」についての問題意識は欠落している。

「憲章案」が「人の移動」の「負」の部分、「強いられた移動」の犠牲者について全く触れていないことは、この種の問題が東アジア諸国においてあまり議論がされてこなかったことによるのだろう。しかし言説が少ないことは必ずしも問題が存在しなかったこと、またはそれが重要な問題でないことを意味するわけではない。「人の移動」の影の部分に関心を持つ UNHCR や IOM（国際移住機関）などの国際機関の観点からは、紛争や迫害を逃れて外国に庇護を求める難民、国外に逃げることも出来ず国内で避難生活を送る国内避難民（Internally Displaced Persons, 以下 IDP）、人身取引の被害者、さらには無国籍者問題などは、アジアにおける深刻な問題であったし、今後もその重要性は増えると思われる。

事実、アジアの IDP・難民・無国籍者の総数は 690 万人に上り、この数字はアフリカに次いで多い。難民というとアフリカを思い起こすが、実は私たちの暮らすアジアに多くいるのである。まず IDP であるが、冷戦後の国内民族問題の噴出、「民族浄化」を達成するための意図的な民間人攻撃を含んだ戦争方法などから、世界の国内避難民の数は 2,600 万人に達する¹⁾。政治的迫害や武力紛争を逃れ、住み慣れた土地を捨てて国内の各地で避

1) Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008, Internal Displacement Monitoring Center, 2009.

難生活をしている IDP はアジアには約 340 万も人いる。政府軍による少数民族の弾圧を逃れるミャンマーの IDP は推定で 50 万人である。フィリピンでは推定で 10 万人から 20 万人が政府軍と反政府軍の紛争を逃れて IDP となっている。北朝鮮では非常に激しい人権侵害が続く、政治犯収容所には 30 万人から 40 万人が収容されていると推定されている。収容者同士の強いられた結婚で生まれてから 20 年間、収容所外の世界を知らないといったケースや、収容者への人体実験など、悲惨なことがたくさんある。しかも北朝鮮の場合は国を逃れる自由が憲法上ない、つまり難民となる自由すらもないのである。何とか国境を越えて隣国の中国に逃げても、中国は彼らを不法移民という形で北朝鮮に強制送還している。送還後に彼らを待つものは厳しい処罰である。中国は難民条約に加入しているが、その基幹である「ノン・ルフルマン（non-refoulement）原則」（迫害が予想される国や地域に難民を追放や強制送還することを禁じる原則）を遵守しているようには見えない。ちなみに北朝鮮の現体制が崩れた場合には多数の IDP が発生し、その一部は難民として国外に流出する可能性が高い。難民の大半は中国やモンゴル、韓国に逃れると予想されるが、日本にも短期的に数千人、中期的には十数万人が逃れて来る可能性がある。難民が大量に発生した場合には一国単位で対処は難しく、東アジア諸国が協力する必要があるが、現在のところそのような体制はない。東アジアでの大量難民発生の可能性について、東アジア共同体は地域的危機管理の問題として取り上げるべきであろう。

IDP の置かれた窮状は難民と実態上なんら変わることはない。IDP と難民の違いは国境の中にいるか外にいるかだけである。にもかかわらず DP に対する国際社会の対応は、「主権尊重」と「内政不干渉」の原則の前に極めて遠慮がちである。チベットやウイグル地域での政府と反政府勢力の衝突から生じた IDP の実態は不明だが、中国はそれを完全に国内問題として国際社会の批判を寄せ付けない。人権問題は必ずどこかの国の国内で起きる以上、もし各国が「人権問題は国内問題」としておたがいに目を瞑ることを暗黙のうちに約束するなら、国際的には人権問題が存在しなくなってしまう。2005 年の国連のサミットでは「保護する責任」論が受け入れられ、人道危機に際して国家が自国民を保護できない、または保護する意図がない場合には、国際社会が代わりに「保護する責任」を持つ、との画期的な合意が成立したが、提唱される東アジア共同体は人道主義と人権規範の重要性を標榜している以上、アジアに多数存在する IDP に対して、どういう形で保護と支援を与えるかにつき、自己の問題として取り上げるべきであろう。

難民に眼を転じると、アジア諸国では約 340 万人もの難民が発生している。しかしアジア諸国は難民の受け入れや国際的な難民保護体制に参加することについては必ずしも熱心でない。アジア地域で難民条約に加入している国は 37 カ国のうち 14 カ国のみに過ぎない。アフリカ諸国が全て難民条約に加入しているのとは対照的である。かつてインドシナ戦争

の終結時には、240 万人ものインドシナ難民が流出したが、そのほとんどが欧米諸国に受け入れられた。日本が強い国際的圧力の下でようやく受け入れたのも 1 万 1000 人のみである。最近でも、30 年以上続く軍事政権による圧政と迫害の中で、ミャンマーから約 50 万人が周辺諸国に難民として流出している。隣国タイには 150 万人以上のミャンマー人が不法就労者・移民として住んでいるが、彼らの多くは弾圧や経済的搾取ゆえに生活が出来なくなって出国したのであり、実質的には難民とも言える。しかしタイも難民条約には未加入であり、ミャンマー難民や不法移民の置かれた状況は厳しい。中国については毎年 1 万 5 千人から 2 万人近くの中国人が外国で難民申請をしているが、彼らの大半はアメリカやフランスなど欧米諸国に向かい、その多くが難民として認定されている。日本は中国の隣国であるにもかかわらず中国人難民申請者は年に 10 数名に過ぎず、そのうち難民認定を受けるのは 1 人ないし 2 人である。難民も逃げる先の国を選ぶのだが、いわば中国人難民は日本を「避けている」のであり、その背景には日本と中国の過去の問題が清算されていないこと、また日本政府が難民保護に消極的であるというイメージが難民の間に広がっていることがあろう。

このようにアジア地域の難民保護体制は弱体であって、多くの難民が難民キャンプなどでの避難生活活を長年にわたって送っている。ところで何十年も続く「長期化した難民状況」は、難民の人権保護、「人間の安全保障」の観点から問題であるだけでなく、地域全体の「国家の安全保障」上の脅威ともなる²⁾。例えばタイに 20 年以上前に逃げ込み、9 つのキャンプに収容されている 10 万人以上のミャンマー難民の存在は、タイの安全と治安を脅かす存在でもあり、ミャンマーとの関係を緊張させる原因でもある。長期化した難民問題が地域全体の安全を損なう例の一つである。

さらにこの先 20 年ないし 30 年単位で考えると、気候変動で引き起こされる海面上昇や降雨量の減少で農地や住む地を失い、長年住んできた土地を離れざるを得ない「環境難民」がアジア・太平洋諸国で数十万、数百万人の単位で発生する可能性がある。これも国家と人間の安全保障上の大きな問題であろう。民族・宗教・文化的に多様な背景を持つだけでなく、冷戦の足跡がいまだ残り、政治的にも民主的国家から独裁的国家までが混在し、経済的・社会的な大変動が続くという状況の中で、アジアの難民問題は今後もこの地域の大きな問題であり続けるだろう³⁾。アジアの難民問題を放置して、結果的に欧米諸国に解決

2) Understanding the problem of protracted refugee situations, by Gil Loescher and James Milner, in *Protracted Refugee Situations*, edited by Gil Loescher, James, Milner, Edward Newmann and Gary Troller, United Nations University Press 2008.

3) The Age of Migration - International Population Movements in the Modern World, 4th edition, by Stephen Castles and Mark J. Miller, Palgrave Macmillan, 2009, p. 144.

を委ねるという過去のパターンをやめ、アジアの難民問題はアジアで解決する、という姿勢が東アジア共同体に求められるのではないか。

さて「強いられた移動」をする難民と違って、移民は「自発的な移動」をする人々である。日本など北側の国で少子・高齢化が進行して労働力不足が起こり、同時に南北の国の間の経済格差が広がる中で、人々の北へ自発的移動は今後増えることはあっても減ることはないだろう。移民増は、送金などで祖国の経済発展に寄与する半面で「頭脳流出」問題を引き起こす。受入国側では不法入国・滞在の問題や人身取引の被害などの人権侵害問題も引き起こすことがある。アジアの人身取引問題は世界的に見てもその規模と深刻さにおいて看過できるものではない。移民現象は人口問題（数と年齢構成）と密接にかかわるが、東アジアにおいてはこの問題が大きくなりつつある。日本は既に少子高齢化の時代に突入し、そのスピードは驚くほど速く、特に中山間部では共同体が崩壊しつつある。先日長野県中部の出身の村に行って驚いたのは、50年前には小学校も中学校も600人の児童生徒がいたのに、今では両方とも70人前後にすぎないことだった。地方では高齢化が著しく、農業の担い手は減り、耕作放棄地が増え続ける。希望を持ってない若者は東京などの大都市に移住し、地方の人口減と高齢化が加速する。その中で日本での移民の受け入れは早晚避けられないだろう。同様な事態は韓国でも起こりつつあるし、一人っ子政策で人口増がいずれ止まる中国でも2, 30年内には同様な事態が起これと予想されている。移民問題をどうするかは国や地域の将来の形を決める問題であり、一カ国だけの解決ができない地域的課題である。グローバリゼーションの中でのアジアに置ける人の移動の「光」の部分だけでなく、「影」の部分の解決についても地域的対応が必要となる⁴⁾。東アジア地域での「国境を越える人の移動」はさまざまなかつ深刻な課題を含み、東アジア共同体は数十年後を見越しての問題を今からしっかりと取り上げるべきであろう。

最後に無国籍者問題について。国籍は全ての権利の源で、「権利を持つ権利」と言われているが、それがいない人々がアジアには多く、ネパール、タイ、ミャンマー、バングラデシュなどに推定で400万人もいる。これは世界の無国籍者の3分の1にあたる。自分を守る国がない、ほかの国に移動するのもままならないという人々が東アジア共同体の地域に400万人もいるという事実を重く見て、これも東アジア共同体の政策課題として入れるべきであろう。

人の移動の「影」の部分への関心の薄さは、アジア地域での人権保護に対する姿勢がいまいであったことに起因しよう。政府が権威主義的または独裁的である国がいくつか存

4) ASEAN Migrant Workers, in *Human Insecurity in Asia*, edited by Michi Umegaki, Lynn Thiesmeyer and Atsushi Watabe, United Nations University Press, 2009.

在し、「アジア的人権論」などが唱えられ、アジア地域は人権問題には後ろ向きであるイメージが強かった。その一つの結果として多くの IDP や難民が存在し、彼らの保護体制も不十分である。アジア地域の政治文化こそが難民・国内避難民・無国籍者等の発生の一つの原因であり、問題解決が進まないひとつの理由でもあるということができる。しかしこのような状況と政治文化は変わりうる。最近アセアンは人権機関の創設を決めたが、それはこの地域の変化の可能性を物語っていると同時に、国際機関のリーダーシップ如何によっては、今後事態が急速に変わりうることを示している。人の移動、特にその影の部分についての理解が進み、人権保護の新しい地域的レジームができることは十分ありうる。東アジア共同体はそのためのエイジェントとなりうるし、なるべきであろう。人間の安全保障、人権尊重の精神という観点に加え、新しい価値観と規範の形成、国際公共財の供給という点においても、この課題を東アジア共同体が重要な課題として取り上げ、議論を主導することが望ましい。

II. コンストラクティビズムと東アジア共同体

「憲章案」は第1章3の4で地域主義と国際政治関係について重要な指摘をしている。それは国際機関の持つ「規範創造性」である。国際関係論においてはコンストラクティビズム (Constructivism) ないし構成主義が力を増してきたが、そこで指摘される点の一つが、国際機関が「規範企業家」となって新たな国際レジーム形成を主導する可能性である。コンストラクティビズムは、国際場裏において規範や価値観が社会的に共有 (Socialization) され、国家を相互に結びつけ、国際社会のある秩序を形成し、それらの総体が国際的構造 (Structure) を作ると考えるが、そのプロセスにおいて各種の国際機関がもつ指導的役割 (Agency) に注目する。その一つが新たな国際的規範とアジェンダを設定するという役割である。実際、過去においてさまざまな国際機関がその権威と能力を持って、新たな認識枠組みや価値基準、アジェンダを打ち出し、それらが国際的に「社会化」され共有されるようになる機能を果たしてきた⁵⁾。

その良い例が第二次大戦後の難民の国際的保護体制、ないし「難民レジーム」の形成であろう。それは難民についての新しい認識枠組みと規範が受け入れられていくプロセス、「社会的構成としての難民問題」の生成の過程として捉えることが出来る⁶⁾。紛争や迫害を

5) Agents, Structures and International Relations, by Colin Wight, Cambridge University Press, 2006.

6) The Globalization of World Politics, by John Baylis, Steve Smith, Patricial Owens, Oxford University Press 2008, p.164.

のがれて逃げ惑う難民は近代国家の成立、またはそれ以前からあり、宗教団体などが支援の手を差し伸べてきた。しかし、それが国家間条約をベースに、「ノン・ルフルマン原則」を核とする国際的保護レジームになったのは、ようやく第2次大戦後のことである。戦後の世界的な人権保護意識と制度の進展とともに、このレジームは深化と拡大を見せてきた。コンストラクティビズム的理解では、難民「問題」をめぐる国際政治は、「社会化された規範」ないし「構造」の枠内における国家（エージェント）のアイデンティティと利益の相克、また「規範」そのものの破壊と創出のプロセスである。最近は多くの国で難民が「脅威」とみなされるが、それは各国のアイデンティティと利益の今日的表現に過ぎない⁷⁾。かつて冷戦中には、共産圏から自由主義諸国への「亡命者」は、後者の前者への優越性を示す存在として「歓迎されるべき人々」であったのである。つまり難民は「望ましい人々」であった。後述するように、近年 IDP の国際的保護体制の形成の動きがあるが、それについてもコンストラクティビズム的分析が可能である。

このような動きを推進してきたのは、一義的にはグローバルな国際機関である UNHCR であるが、同時に地域的国際機関の役割も大きかった。1951 年の難民条約以後の難民の国際的保護体制の拡大と深化は、地域的国際機関の手で主導された。1951 年の難民条約はその適用範囲がヨーロッパに限られ、しかも難民発生の原因事態が 1951 年以前と時間的にも限定されていた。難民条約は第二次大戦後のヨーロッパでの難民事情を反映していたのであった。1967 年の難民条約議定書は 1951 年難民条約に内在していたこれらの地理的、時間的制限を取り払い、アフリカでの独立運動などで発生した難民も対象とすることとしたが、その推進役は地域的国際機構である OAU（アフリカ統一機構）であった。OAU は、1969 年に OAU 難民条約⁸⁾を作り、いわゆる「紛争難民」も保護の対象とするなど、アフリカの事情に合わせた難民の地域的保護体制を作り上げた。中南米においても、同地域における 70 年代、80 年代の政治的動乱の中で発生した難民の取り扱いにかかるカルタヘナ宣言⁹⁾がラテンアメリカ 10 カ国によって 1984 年に採択されたが、ここでも主導権を握ったのは同じく地域的国際機構である米州機構（OAS）である。カルタヘナ宣言では「一般化した暴力、外部からの侵略、国際紛争、大規模な人権侵害、公の秩序の崩壊によって生命、安全、自由を脅かされた者」も難民とされたが、これは「人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるという十分に理由のある恐怖を有する者」を難民とする 1951 年難民条約の定義を大幅に拡大する

7) The Refugee in International Society, by Emma Haddad, Cambridge Studies in International Relations No. 106, Cambridge University Press, 2006, p.15.

8) OAU Convention Governing the Special Aspects of Refugee Problems in Africa, 1969.

9) Cartagena Declaration on Refugees, 1984.

ものであった。つまり現在の国際的難民保護レジームは、ヨーロッパ、アフリカ、中南米という地域的取り決めの上に成り立っている。難民の多くが隣国で暮らすという意味で、難民問題は地域的な問題である以上、地域的アプローチは理にかなっている。例外的に、難民にかかる地域的取り決めを持たず、グローバルな難民レジームを脆弱にしているのがアジア地域なのである。

アフリカや中南米の例を見るならば、東アジア共同体がその政策アジェンダに、難民、国内避難民、移民、そして無国籍問題を載せ、議論のリーダーシップを取ることで、東アジア地域での新しい難民レジームへと発展していくという可能性は十分ある。それに向けてのひとつの具体的な提案に、アジアにおける難民保護の共通基準を設けるというものがあるが¹⁰⁾、「人の移動」にかかる東アジア共同体の課題の一つとしてふさわしいアジェンダというべきではなからうか。OAU や OAS の例に倣い、東アジア共同体が「アジアの難民問題はアジアで解決する」という決意を持ち、新たな難民レジーム形成に向けた姿勢を示すならば、それはアジアにおける新しい時代の幕開けとなり、存在するグローバルな難民保護体制と結びつくことで、人権分野でのグローバルガバナンスの進展にも貢献するだろう。この点において、東アジア共同体とその事務局が果たせる役割は大きい。

このように難民保護規範と難民レジームの形成においては地域的国际機関が大きな役割を果たした。難民と並ぶ「強制移動」の被害者である IDP についても保護にかかる新たな国際基準、国際規範形成の動きがあるが、そこでリーダーシップを発揮したのは、1992 年に IDP 担当事務総長特別代表に任命されたフランシス・デン (Francis Deng) を中心とする少人数のグループであった。冷戦の終焉に伴い、国際社会に安定した秩序が形成されるという期待と裏腹に、国境内での民族対立と武力紛争の増加とともに IDP も急増し、彼らの保護問題が浮上した。旧ユーゴスラビアの「民族浄化」、コソヴォの内戦と NATO の空爆、ルワンダの大虐殺、イラク紛争などで大規模な人権侵害が行われたが、その中で発生した数百万人の IDP については難民条約は適用されず、IDP の保護は国際社会の喫緊の課題となった。この課題に対するひとつの反応がカナダ政府が提唱した「保護する責任 (Responsibility to Protect = R2P)」論である。これは「国家が自国民を保護する責任を果たせない或いは果たそうとしない場合、また国家そのものが人権侵害の加害者である場合には、国家以外のアクターに保護する責任が存在する」という考え方である。「保護する責任」論は、2005 年の国連世界サミット会合で 190 カ国が承認した「成果文書」に明記され、また翌年国連安保理決議で再確認され、その概念はグローバルな規範として定着しつつある¹¹⁾。

10) アラン・マッケイ、朝日新聞 2009 年 8 月 25 日。

11) http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf

もうひとつの反応が、フランシス・デンを中心とするグループが、難民法、国際人権法、国際人道法などから抽出した原則や手続きを集大成して 1989 年に国連人権委員会に提出した「国内避難民にかかる指導指針」である¹²⁾。「指針」は食料、住居、医療、教育などについて IDP が受けるべき最低基準を定め、また政府や軍事勢力、国際機関などの行動基準を定めた。「指針」には強制力はないものの、それは上記「成果文書」に反映され、国際的規範となった。「指針」は UNHCR などの国際機関や NGO が現場での保護活動の実施において使用しているのみならず、最近ではトルコなどのように「指針」を国内法に反映する動きもある。「保護する責任」が法的・概念的な論議であるのに対し、「指針」は人権保護のためのプラグマティックな立場から、実践可能な手引きを提供し、IDP の命を救い、彼らの安全に寄与している。20 年前にフランシス・デンが「指針」策定作業を始めたとき、多くの国際機関や NGO が IDP の保護と支援に関与するという事態は想像できなかったであろう¹³⁾。彼の強い信念と超人的な努力が多くのステークホルダーを動かし、関係国を動かしてきたのである。個人の強力な指導力 (Agency) が、国際社会での規範と制度、構造の形成に果たす役割をフランシス・デンに見ることができる。

Ⅲ. 組織規定：事務局と事務総長

「憲章案」第 3 部（組織規定）の第 1 章（共同体の機関）、第 26 条において、事務総長と東アジア共同体事務局の役割が論じられている。一般的に、共同体を加盟国の「代理人」として考えれば、事務局・事務総長は共同体の更なる代理人、つまり「代理人の代理人」となる。代理人がきちんと仕事を出来れば、「本人」たる加盟国もベネフィットを受けるが、代理人が弱かったりすると、組織全体のパフォーマンスが落ち、効用も減る。優秀な事務局の存在は国際機関の成功を左右する。このことは上に述べた、難民レジームの形成に果たした OAU や OAS の例と、「IDP 指導指針」の策定におけるフランシス・デンの例に現れている。

そのような見地からすると、「憲章案」に述べられている事務総長と事務局に与えられた役割と権限は制限的である。「代理人」としての事務局については、どのような役割を与えるか、それを実行することのできる職員をいかに選ぶか、選ばれた職員をいかにコントロールするかという 3 つの問題がある。役割につき、本人たる加盟国からの指示を忠実

12) Guiding Principles on Internal Displacement, United Nations, 1998.

13) Ten Years of the Guiding Principles - The Genesis and the Challenges, in Forced Migration Review, Refugee Studies Center, The University of Oxford, December 2008.

に実施するだけの場合、つまり会議をアレンジすることや統計作成などのバック・オフィスの機能が期待されるのであれば事務局は小さくてもよい。事実「憲章案」に示される事務局の役割はそれに近い。しかしそのような事務局は、複雑な国際問題や専門性を要する技術的な問題についての理事会への有効なサポートが出来ず、共同体への貢献は少ないだろう。加盟国政府から来る政府代表の理事たちは会議にしか出席しないので、常設の事務局が、組織としての一貫性を保ち、理事会にきちんとした分析に基づいた提言や政策オプションを提出することが出来るよう工夫すべきだろう。事務局は加盟国に一目おかれる存在でなければいけない。世界銀行などは専門性を持つ多数の職員がおり、職員が言うことにそれなりのクレディビリティがある。東アジア共同事務局を創設するにあたってはまず事務局への「期待値」を明らかにすべきだが、その期待値を低くするのは避けるべきだ。

国際機関のパフォーマンスは事務総長などトップの Agent としての能力で大きく変わる。事務総長は「組織の顔」であり、彼・彼女の信念、ビジョンを説明する力、人を動かす能力によって、歴史的な業績を残す者もいれば、存在がほとんど意識されないままで終わる者もいる。事務総長を補佐する専門職員にも優秀な人間を集めなければならない。そのためには給料もそれなりに良くしなければならない。一般的に言うと、開発銀行を含めた国際機関の給与水準は初級職員でも 10 万ドルくらい、幹部になると 20 万ドル以上である。「憲章案」では、財政を 5 年で 1,000 万ドルとあるが、これは 1 年にすると 200 万ドルであり、これでは専門職員を 20 人ぐらいしか雇えず、一流の専門家が揃った事務局にするのは難しいだろう。

既存の国際機関と比較してみると、ASEAN 事務局のポストは 100 名¹⁴⁾であって、年間予算も 500 万ドルとやや少ない。実際に 100 名なのかは不詳だが、事実であればきちんとした政策分析などをするのは難しいだろう。ジュネーブの国連貿易開発会議 (UNCTAD) は、調査畑を中心に専門職員が 330 人、その他の職員も合計すると全部で職員は 500 人を抱え¹⁵⁾、2008-2009 年度予算が 1 億 1,736 万ドル¹⁶⁾である。国連アジア太平洋経済委員会 (ESCAP) は職員 569 名のうち専門職員が 192 名¹⁷⁾、2008-2009 年度予算が 7,536 万ドル¹⁸⁾である。大きな国連機関の例では、国連開発計画 (UNDP) の 6,530 人の職員のうち 3,052

14) <http://www.aseansec.org/11856.htm>

15) UN General Assembly, A/63/310, 29 September 2008, sixty-third session, Agenda Item 123, human resources management, Composition of the Secretariat, Report to the Secretary General.

16) UN General Assembly, A/62/6sect.12, 4 April 2007, Proposed Programme Budget for the biennium 2008-2009, Part IV, section 12.

17) UN General Assembly, A/63/310, 29 September 2008, sixty-third session, Agenda Item 123, human resources management, Composition of the Secretariat, Report to the Secretary General.

18) UN General Assembly, A/62/6sect.18, 3 April 2007, sixty-second session, Proposed Programme Budget for the biennium 2008-2009, Part V, section 18.

人が専門職員¹⁹⁾であり、2008-2009年度予算は8億5,360万ドル²⁰⁾である。ユニセフは10,363名中、専門職員が5,091人²¹⁾、2008-2009年度予算が9億1,280万ドル²²⁾である。地域共同体で突出して大きいのがEU（ヨーロッパ共同体）で、2009年EUの予算は事業費を含めて1330億ユーロ（15兆円）²³⁾で、管理予算だけでも5%、ないし66億ユーロである。ECの欧州委員会だけで2万3,000人の職員²⁴⁾があり、その他の理事会事務局なども含むと3万人を超すであろう。EUは他にも20を超す専門機関の専門職員を抱えているので、職員の総数は3万5,000人ほどに達するかもしれない。

結局のところ、事務局のあり方は共同体が事務局に何を期待するかにより、ア・プリオリに500人いなければいけない、1,000人いなければいけないというものではない。ただし効果を出すのに最低限必要な「クリティカル・マス」があるので、数10人規模ではまずインパクトはないと言える。他方で、事務局を大きくし、大きな国際官僚制が出来ると、それに伴う「弊害」は当然出てくる。しかし、国際関係では「本人」である国家と「代理人」である国際機関の主客が逆転し、あるイシューについて国際機関（またはその事務局）が国家を指導する、ということはしばしばある。このことは本書第1章の3、政治学サイドの3つの接近方法でも触れられている。このような関係は、発展途上国と国際機関の間だけでなく先進国と国際機関の間にも起こるし、それは単なる「弊害」ではなく、むしろ国際機関が作られた趣旨に沿った「あるべき姿」とも言えよう。このようなことも含め、共同体事務局の任務と規模、デザインについては更に検討を重ねる必要があろう。

ところで日本では「国際機関の事務局はジャングルのようだ」といわれることがある。日本人の国際機関幹部の少なさは何十年も言われているが一向に増えない。筆者が過去15年の間に見聞きした例だけでも、D1の部長級以上で契約更新がないまま帰国した邦人職員は10人近くいる。彼らはなぜそうなったかが解らないまま帰国し、国際機関側の非を唱えることが多いが、彼らの失敗の本当の原因は別のところ、つまり彼らが抱く「組織観」にあるように見える。

19) UN General Assembly, A/63/310, 29 September 2008, sixty-third session, Agenda Item 123, human resources management, Composition of the Secretariat, Report to the Secretary General.

20) Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, 11 February 2008, DP/2008/19, Annual session 2008, Decisions adopted by the Executive Board at its first regular session 2008.

21) UN General Assembly, A/63/310, 29 September 2008, sixty-third session, Agenda Item 123, human resources management, Composition of the Secretariat, Report to the Secretary General.

22) United Nations Economic and Social Council, E/ICEF/2008/AB/L.1, 13 November 2007, Biennial support budget for 2008-2009.

23) http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/034-45136-357-12-52-905-0081217IPR45133-22-12-2008-2008-false/default_en.htm

24) http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_en.htm

日本人に多いのが国際機関事務局を「ピラミッド型の官僚制」とイメージすることだろう。たとえば霞ヶ関の中央官庁のイメージである。組織には組織全体としての目標があり、合理性が支配する。仕事は局、部、課のような単位で割り振られ、任務の遂行は法律、政令、規則、稟議手続きなどによってなされる。組織をめぐる政治的環境は比較的安定し、任務の予測可能性は高い。最近でこそ参事官や審議官などの調整的ポジションが増えたものの、指揮命令・報告系統ははっきりしており、課長クラスの起案するプロポーザルが稟議を経て組織の政策となる可能性が強い。組織のトップが強いリーダーシップを発揮することはほとんどないし、それはそもそも期待されていない。日本の官庁では先例との整合性のほうが革新性より重視され、「肩書教」と「名刺信仰」がはびこり、部下が実質的な仕事と準備をしてくれるので、高級幹部ほど安楽である。もっとも最近の自民党から民主党への政権交代で官僚組織をめぐる環境は激変しうるが、国際機関ではそのような事態は稀ではない。

他方で、多くの国際機関は「政治的行動の場」とイメージしたほうが理解しやすい。国際機関事務局が「ジャングル」のように見える理由は、その中での職員の行動パターンが「政治的行動」に偏るからだ。このような「政治モデル」的見方によると、組織における政策決定過程の本質は、限られた資源をめぐる資源分配競争に他ならない。そこでは自分が正しいと信ずるアジェンダを設定し、同盟を結成して、交渉し、資源を獲得するのが本来任務になる。異なった価値観、信念、関心、利益、情報をもつ構成員の中心的関心は「誰がどのような資源をどのくらい獲得するか」にあり、そのための手段としての「権力」をめぐる競争が日常的となる。組織の幹部の権力の源には地位や情報と専門性などと並んで、魅力的なアジェンダを設定する力、物事の多角的な説明能力（Framing）と意味づけ、またカリスマ性などがある。幹部になればなるほどさまざまな圧力は強まり、忙しくなる。組織内での紛争は常態であって、むしろ組織の活性化とイノベーションの源と考えられる²⁵⁾。このような国際機関の政治的組織文化の中で官僚的組織文化に慣れた日本人職員が生き残るのは容易ではない。「現実的」でない組織観が効果的でない思考・行動様式につながり、組織への貢献という点での「失敗」を招くのである。

良くも悪くも「政治的行動」が支配する国際機関にあって、目に見える「業績」をあげる組織のトップ（事務総長）にはかなりの共通性がある。彼（女）らの多くは50歳代半ばであってエネルギーに溢れる。アジェンダセッティングに優れ、「ビジョン」とそれを達成する「戦略」構想に長けている。政治的影響力のある者を味方につけ、ネットワークキン

25) Reframing Organizations - Artistry, Choice and Leadership, by Lee G. Bolman and Terence E. Deal, Third Edition, John Wiley Sons, 2003, pp. 181-238.

グと組織内と組織外の「同盟」の結成に力を注ぐ。加盟国政府や他の機関、たとえばアセアンや国連、世界銀行、のトップとの交渉においても手腕を発揮する。「憲章案」においては、事務総長は賢人委員会への参加有資格者の中から構成国政府の合意によって推薦され、首脳理事会によって任命されるとされているが、退職した高級官僚が天下りの持ち回りで就任するようなことは絶対避けるべきである。アジア諸国に広く公募し、国際的なリクルート会社などを使って東アジアを代表できる人材を広く公募し、パネル・インタビューなど透明性と公平性のある方法で選ぶことが望ましい。「密室」での選考は今日の国際機関では時代遅れであるし、事務総長の「正統性」を最初から傷つけよう。新しいレジームを作り出す強力なリーダーシップを持つ人物は必ずいるであろう。

IV. 行動のための組織に向けて

最後に、東アジア共同体が「行動する組織」、「結果を出す組織」になるためにいくつかのコメントをしたい。第1は戦略性である。提案された14の政策課題はすべて大きな問題で、それぞれについて1つの国際機関が必要なくらいの複雑な課題である。しかもそれらの諸課題は相互に絡み合っていて、独立に存在しているわけではない。となると「戦略性」が必要になる。軍事学に戦略地図（ストラテジー・マップ）というのがある。いわば戦場の鳥瞰図であり、地形と敵味方の兵士や火力の展開状況が一目瞭然になっている。その地図を目の前に置いて、まずはあそこの小高い山を占拠し、その次に東側の橋を確保する、他方で西側の陣地強化のため小隊を投入する、といった戦術・戦略を視覚的に捉えて意思決定をするのである。それと同じような「戦略地図」、言い換えればマニフェストが共同体にも必要であろう。

第2は、順番設定（sequencing）である。新しく作られる共同体の問題・課題は絡み合っているため、これを達成するにはもうひとつのことをやらなければならない、それをやるために更に他のことをやらねばならないという形で、課題が一挙に増えてしまう可能性がある。また、政策決定当時には予期しなかった外的要因のために、「予期しなかった結果」が生まれるのはほぼ避けられない。一方で、資源は有限であり、かつ国際社会は新しい共同体の成果が出るかどうか見守っている。そうすると何を「最初の100日間」にやるのか、2番目に何をするのか、3番目は、の順番設定、シナリオ化、また想定外の事態に至ったときのコンティンジェンシープランも必要になる。そのためには「どの価値を一番重視するか」を明示することが重要になる。平和が一番大切か、経済成長か、それとも人権保障の徹底か、などのプライオリティは政治的価値判断によるから、共同体のリーダーシップを

とる理事会や事務総長の価値観と戦略のあり方が鍵となる。

第3は、戦略というのは基本的には「何をするか」だが、裏を返せば「何をしないか」も戦略である。言い換えれば「選択と集中」である、マイクロソフトは巨大な世界企業で金は山ほどあるが、ビル・ゲイツは「やらないリスト」を作り、コア・コンピテンシーのある分野に事業を限って会社が方向性のないまま膨れ上がるのを阻止したと言われた。組織が無分別にあちこちに広がっていき、結局は資源を無駄にする、という「マンドート・クリーピング」は国内官庁でも国際機関でもありがちなことである。東アジア共同体は「何をするか」ということだけではなく、「何をしないか」を決めるのも大切であろう。

第4に、結果を出すためには、「最初の100日間」の重要性を意識し、数か月で小さくても「目に見える成果」を挙げることが肝心である。アメリカの大統領が新しい政権を作ると、最初の100日間はアメリカ国民と世界がこの大統領は何をどうするかと注視する。最初の100日間に何か出来ればよし、目に見える成果がないと一斉に批判が始まる。「最初の100日間」の重要性は、最近日本で政権を奪取した民主党にも当てはまるだろうが、「目に見える」成果を挙げることでステークホルダーの期待と政治的支持も保つことが出来る。国際社会には課題が沢山ある中で人々の「アテンション・スパン」は短く、結果を数年かけて出すということだと忘れられてしまう。短期決戦を狙い、「期待の管理」と早めの「成果の配分」をすることは生まれたての国際機関では非常に大切である。

第5に、「憲章案」のアプローチ、つまり「やわらかな法的枠組み」を作ることにより、その実施可能性を高めるのは現実的な方法であろう。単なる政治的宣言だけでなく、また各国の個々の対応に委ねるだけでなく、条約という形をとることは効果的である。難民の保護についても1951年に難民条約ができ、同時にUNHCR組織規定が作られ、UNHCRは各国の難民保護制度の実施の監視役となった。ただし、具体的な難民認定と難民支援はそれぞれの国の国内法に委ねられ、加盟国はかなりの自由裁量権を持つ仕組みが導入された。条約、国内法、アドバイザー兼監視役としてのUNHCRという3層の法的枠組みと実施体制があってこそ、難民の国際保護体制はここまで進んできた。東アジア共同体は、難民の国際保護体制の設立とその運営から「成果を挙げる共同体」になるためのヒントを学ぶことができる。他方でコンストラクティビズムの観点からは、「東アジア共同体」という歴史の実験をめぐる言説の発展は興味の尽きない研究主題となることであろう。

終わりに

本書のような形で「東アジア共同体憲章」といったものが日本から、しかも英語で出て

きたことは素晴らしいことである。日本は何を考えているのか分からない、日本の声が聞こえない、日本の顔が見えないということは外国に住んでいると実感として感じられる。その中で、東アジア共同体という、前向きな将来のアジアの姿を考えたイニシアティブが日本から出されるのは素晴らしいことである。先ごろ発表された国連開発会議（UNDP）の 2009 年人間開発報告書（Human Development Report）は、1991 年の創刊以来初めて「人の移動と開発」問題を取り上げたが、それは「人の移動」が今後の世界のあり方に大きなインパクトを与えるという認識に基いている。この問題を正面から取り上げることで東アジア共同体は一層有意義なものとなろう²⁶⁾。このようなイニシアティブは日本のイメージも変える。幸いに、最近政権奪取を果たした民主党はアジア外交を重視し、東アジア共同体の設立にも前向きである。アジアで急速に存在感を増す中国なども東アジア共同体に関心を寄せているといわれ、事実、2009 年 9 月の日中韓の首脳会談では東アジア共同体の設立が話し合われた。その意味でもよく考えられた本「憲章案」の公開はきわめて時宜を得たものである。

（2009 年 8 月 31 日脱稿）

26) Human Development Report 2009: Overcoming Barriers - Human mobility and development, UNDP, 2009.

