

国際機関トップ「空白」の日本 背景に中国の台頭 試金石は UPU、獲得なるか

毎日新聞 2021 年 1 月 20 日 16 時 00 分(最終更新 1 月 20 日 16 時 00 分)



記者団の質問に答える国際原子力機関（IAEA）の天野之弥事務局長（当時）＝首相官邸で 2018 年 12 月 18 日、川田雅浩撮影

2021 年は主な国際機関のトップを選ぶ五つの選挙が予定されている。そのうち、日本は万国郵便連合（UPU）国際事務局長に独自候補を立てた。国際機関で中国の存在感が高まる一方、日本は 19 年 7 月に国際原子力機関（IAEA）の天野之弥前事務局長が亡くなったことで 31 年ぶりに国連傘下の国際機関のトップが不在となって以降、今も「空白」が続く。UPU の選挙は今後を占う試金石となる。

訪問 22 カ国、電話協議 110 回超 外務省が「選挙活動」

茂木敏充外相は 20 年、22 カ国を訪問し、各国外相らと 110 回以上、電話で協議した。重要なテーマの一つが同年 11 月に予定されていた世界貿易機関（WTO）事務局長選挙。政府関係者は、「茂木氏は世界で一番選挙活動をしている」と振り返る。

加盟国の話し合いによる全会一致を原則とする WTO 事務局長選では、米国が支持する韓国と、アフリカなどが支持するナイジェリアの候補が最終選考に残った。日本はトランプ米政権とは一線を画し、ナイジェリアの候補を支持したとみられる。選挙戦ではそのナイジェリアの候補が多数の支持を獲得した。米国の政権交代後に正式に選出される見通しだ。

外務省には外相をトップとする選挙対策委員会があり、国際機関の選挙日程の確認や票読み、各国との取引状況などを分析している。茂木氏が WTO 事務局長選に力を注いだのは、21 年の国際機関の選挙を見据えたためだ。



茂木敏充外相 = 2020 年 10 月 23 日 (代表撮影)

21 年は UPU や経済協力開発機構 (OECD) などの選挙が控える。現在、中国人がトップを務める国際民間航空機関 (ICAO) や国連工業開発機関 (UNIDO) も改選を迎える。

日本はそのうち UPU 国際事務局長候補に日本郵便執行役員の目時政彦氏を擁立した。目時氏は UPU 郵便業務理事会の議長を 2 期 8 年務めた。

勝利すれば、IAEA 事務局長を務めた天野氏以来、2年ぶりに日本人の国際機関トップが誕生する。WTO 事務局長選で日本がナイジェリアの支援に力を注いだ背景には、UPU 国際事務局長選をにらみ、同国をはじめアフリカ諸国に対する支持を広げたいとの戦略も透ける。

大栗田のアフリカが左右

日本が国際機関のトップ獲得に熱心になったの 1980 年代からだ。

68年に国民総生産（GNP）で世界2位になった日本は途上国支援に力を注ぎ、政府開発援助（ODA）は89年と91～00年に世界1位になった。途上国への積極的な貢献を背景に国際的な支持を広げた日本は、88年に中嶋宏・世界保健機関（WHO）事務局長を誕生させ、91年には緒方貞子氏が日本人初の国連難民高等弁務官に就任。99年に国連教育科学文化機関（ユネスコ）事務局長に松浦晃一郎氏が就いた。

松浦氏は当時について「アフリカの支持が大きかった」と振り返る。

小渕恵三首相はタンザニアのベンジャミン・ムカバ大統領（いずれも当時）と会談した際、真っ先に「松浦を支持してくれ」と頼んだという。当時、アフリカは独自候補を擁立するエジプト支持を決めていたが、日本はアフリカの切り崩しを図った。タンザニアから日本支持の約束を取り付けたことで、日本は他のアフリカ諸国に「タンザニアが日本を支持してくれている」と働きかけることができたという。



松浦晃一郎・元ユネスコ事務局長

積極的な途上国支援で国際機関のトップ獲得を進めた日本だが、ODAは97年度にピークを迎え、現在は半減した。そうした中で途上国支援を拡大したのは中国だ。00年代から途上国支援を急速に拡大したとみられている。

中国は10年、名目国内総生産（GDP）で日本を抜いて世界第2位になった。強大な経済力を背景に今も途上国支援を進めており、巨大経済圏構想「一帯一路」でもアフリカのインフラ投資に力を入れている。

中国の台頭

国連関係機関には専門機関や計画・基金、関連機関などがある。そのうち近年、注目されるのは国連食糧農業機関（FAO）や国際電気通信連合（ITU）など15の専門機関だ。中国はそのうち四つの機関のトップを占める。

中国が初めて国連専門機関のトップを勝ち取ったのは06年。WHO事務局長選で、香港出身のマーガレット・チャン氏を推薦した。

それに対して日本は尾身茂氏（現・新型コロナウイルス感染症対策分科会会長）を擁立したが、中国は「日本はもう専門機関のトップを二つ持っているが、中国はゼロだ」と説得工作を展開。日本は中国に敗北した。

それ以来、中国は国際機関への積極的な進出を進めている。だが、こうした動きに欧米などは「中国に有利な国際ルール作りに利用される」との懸念を強めている。世界知的著作権機関（WIPO）事務局長選では欧米が中国の当選阻止に動き、日本も独自候補を取り下げて欧米に協力した。

ポスト獲得のための「人材育成」

ポスト獲得に向け、各国の支持を集める以外にカギを握るのは、候補者の人材育成と国際的な知名度だ。



国連難民高等弁務官を務めた緒方貞子氏＝東京都港区の新高輪プリンスホテルで2002年1月21日、中村琢磨撮影

ユネスコ事務局長を務めた松浦氏は外務省出身で、ODA担当や駐フランス大使を歴任するなど実績を積み重ねた。緒方氏の国連難民高等弁務官就任も「国連代表部で公使を務めていたことが評価され、起用された」と松浦氏は解説する。

松浦氏が事務局長を務めた当時、ユネスコ幹部には中国人はいなかった。

「中国は当時、盛んにポストを得ようとしていたが、適任者がいなかった。それで中国は米国で修士号や博士号を取得させ、帰国後に大臣にするなど専門知識を持った人材を熱心に育成した」と松浦氏。専門分野の知見に加え、国際舞

台で顔を売る必要もある。「いきなりトップを取りに行くより、ナンバー2やその下のポストに送り込んでトップを狙うことも重要だ」と語る。

国連本部事務局で広報官を務めた上智大教授、植木安弘氏も「国際機関トップは大きな人事権を持っている。局長や部長クラスには選挙で支援してくれた国を任命したり、中間職以下で自国民が増えたりする傾向がある」と話す。

「中長期的な戦略が必要」

国際機関の職員養成制度として、各国が給与や手当を負担して原則2年間、35歳以下の若手を国際機関に派遣し、経験を積んでもらうJPO（ジュニア・プロフェッショナル・オフィサー）制度がある。

外務省は74年からこの制度を活用しこれまで1800人以上を派遣してきた。10年度に応募者数は621人に上った。だが、近年、300人台で低迷。16年度以降は派遣者数は52~59人ととどまる。

それに対して中国はJPO制度で今後5年間に800人の中国人を送り込む計画を立てている。

植木氏は「国際機関でJPO以外の方法でポストを獲得するのはかなりの困難が伴う。JPO制度の活用が国際機関での日本人職員を増加させる最善の方法で、若手が成長していくのが長期的戦略としては一番だ」と語る。JPO経験者の最高位は現在、国連事務次長兼軍縮担当上級代表を務める中満泉氏だ。



植木安弘・上智大教授＝東京都千代田区で2019年10月1日、森忠彦撮影

「国際機関のトップは大臣経験者や国際機関での経験が豊富な人になる傾向があり、そうした人材を発掘して国際機関に送り込む姿勢が今の日本には欠けているのではないか。日本の政治力をうまく使ってトップレベルから職員レベルまで職員増加を図る中長期的な戦略が必要だ」。植木氏は危機感を示す。

自民党の「ルール形成戦略議員連盟」（会長＝甘利明税制調査会長）も20年10月、政府に対し、国際機関での日本のプレゼンス（存在感）強化に向け、「優秀な人材を積極的に（国際機関に）輩出し、国際秩序・ルール形成を主導

しなければならない」と提言した。外務省と内閣官房が連携して国際機関の幹部候補生を育成することなどを政府に求めている。

中国が国際機関への進出を強める中、いかに日本の人材を育成しながら各国の支持を集めるか――。戦略の成否は、今後の日本の国際社会でのプレゼンスに直結する。【加藤明子】