

インターネットと国連 国際公共政策網の形成*

猪又忠徳**

はじめに

I. インターネットの普及を巡る国際的課題 の変化

ITの普及と多数国間国際協力

国連による国際公共政策網の形成の可能性

II. 外交スタイルの変化

国際政治とコミュニケーション

多数国間外交スタイルの変化

－ Eメールによる通信の普及の功罪

－ NGOの活動の活発化

III. 国連の広報方針の刷新

広報目的の転換

広報局の活動の強化

ウェブサイトの立ち上げ

国連ウェブサイトの利用状況

国連による国際的意思形成の促進

批評と結論

各国情報政策の自由化の必要

リソースの不足

公用語優先主義への疑問 または

もうひとつの DIGITAL DIVIDE

国際的認識共同体への参画の振興

英語と対等な日本語のウェブサイトの立
ち上げを

* 本論文執筆にあたり、平成11－平成13年度文
部省科学研究費補助金による基礎研究(B)
(1)報告書『国際関係の日常性と非日常性－
ポストモダンの国際関係論の構築にむけて－』
(2001年2月)の成果の一部を活用した。

** 神戸大学大学院国際協力研究科教授

はじめに

今日、各国国民は、インターネットの普及
によって、国連のホームページ <http://www.un.org>
をヒットすれば、毎日、国連の会議の様子を
手に取るように知ることができる。国連の報
道官のブリーフィングや事務総長の記者会見、
各国代表の発言や新聞発表、そして、会議の
討議文書、議事録、過去の決議、決定、果て
は事務総長や各国首脳のスピーチのライブ中
継と視聴覚記録にいたるまで入手可能である。

これまでマスメディアは、しばしば、グ
ローバルな重要事件やイベントを刻々に報
じ、世界の多くの人々の関心をひきつけてき
た。たとえば、CNNは、1991年湾岸戦争の
一部始終を報じた。実際に戦闘に参加しなか
った日本国民にとっても同胞が人質に取られ
ていたこと、あるいは、石油の供給削減の懸
念も手伝って、マスメディアの報道に釘付け
になったことは記憶に新しい。この現象は、
メディアが大規模の大衆を一つの関心に同時
に引きつけ、世界をあたかもひとつの劇場に
してしまった一例である。その後もマスメデ
ィアは、ことあるごとに、このような状況を
つくりだしてきた。ソマリア、旧ユーゴでの
紛争等とはもとよりオリンピックやワールドカ
ップのようなスポーツ・イベントもそのよ
うな例である。

この十年のあいだに、マスメディアのお陰
で我々市民は、ある意味で、世界社会の存在
を感じる事が出来るようになったといえる。
これに加え、最近のインターネットの発展・
普及は、我々に地球社会をより如実に感じさ

せるようになったといえよう。というのもインターネットを使えば、テレビのニュースに受動的に接するのと違い、我々がその気になればいつでも地球的な事象について能動的に情報をえることができ、世界のどの国の人もコミュニケーション（意思疎通）できるからである。

そして、重要なことは、国連という、世界的な組織を通じるあらゆる国民の間のコミュニケーションがいまや夢ではなく、実現する可能性があるということである。それと共に世界大の公共政策のネットワークが成立する可能性があることである。

もとよりこの状況が国連を通じる国際的な意思形成に影響を与えることは想像できる。直接市民が国連で取り上げられる諸問題にふれ、その背景につき自らいかなる政府の介在もなく、知識を得ることができれば、国際会議の決定にも民意がよりよく反映される可能性がある。

しかしながら、もともと国連の政策形成過程に関与し得ない人々、また、インターネットの恩恵に浴さない、いわゆるデジタル・デバイドの犠牲者である人々、とくに、開発途上国の国民の声はどうなるのか、そして、日本人のように国連の公用語の恩恵に浴さない国民はどうすればよいのか、といった問題をこれから検討してみたい。

本稿では、先ずインターネットの普及から生じる諸問題への国際的取り組み、とくに国連による国際公共政策のネットワーク形成の現状を略述し、次いで、国連外交のスタイル

の変化およびその広報政策の転換を分析する。

1. インターネットの普及を巡る国際的課題の変化

ITの普及と多数国間国際協力

世界のインターネット人口は、2000年末現在、4億人を越えたと推定される。国連事務局は、ミレニアム・サミットの準備のために作成した報告で2002年には7億人がインターネットのユーザーとなると予測している。さらに、eコマース取引額は、1993年の26億ドルから2002年には3,000億ドルに達すると見積もっている¹。また、ITUによれば、世界のインターネットホスト数（ウェブサイトの普及数）は、1993年の230万台から1999年央には5,600万台に達した²。

しかしながら、世界の实情は、必ずしも全ての国がいわゆるIT（先進国サミットの用語ではInformation Technology、国連用語ではICT, Information and Communication Technologies）を享受してはいない。ITUは、アジア、アフリカおよびラテン・アメリカの全開発途上国に所在するホスト数は全世界のわずか6.4%にすぎないと報告している³。そ

1 United Nations, Report of the Secretary-General, *We the People: the Role of the United Nations in the Twenty-first Century* (A/54/2000), 27 March 2000, para. 151.

2 International Telecommunication Union, *Internet for Development: Challenges to the Network*, Executive Summary, Update for Telecom 99, October 1999, Figure 2.

3 *Ibidem*.

の結果、ITをもつものとそうでないものとの間、すなわち、先進国と開発途上国の間にデジタル・デバイドと称される情報や経済の面での種々の成長格差が生じている。

かかる状況で、2000年7月の主要国首脳会議では、ITを主題とした「地球的情報社会に関する沖繩憲章」が、また、同年9月の国連ミレニアム・サミットでは開発途上国におけるデジタル・デバイドの解消に関する経済社会理事会宣言に盛り込まれた諸措置を含む「国連ミレニアム宣言⁴」が採択された。

そして、今後の国際協力措置の具体化のために、「憲章」はDigital Opportunity Taskforceを通じる開発途上国との対話を決定し⁵、また、「宣言」は、経済社会理事会およびその下のICT TaskforceをICT知識の普遍的習得と情報アクセスの振興のための包括的フォーラムとする方針を決定している。一見、これ

4 国連総会決議 *United Nations Millennium Declaration* (A/RES/55/2 of 8 September 2000) 参照。

ちなみに、ミレニアム宣言は、ITCに関し、大要以下を謳っている。

一諸国の人民の相互連関性と同時に独立の強まりを認識。

グローバリゼーションの結果、途上国のあるものは貧困化。

一2000年経済社会理事会閣僚宣言の勧告に従い、新技術、とくに情報・通信諸技術の恩恵を開発途上国に利用可能なものとする。

同経済社会理事会宣言は、以下を決議している(経済社会理事会文書E/2000/L.9参照)：digital divideの解消への国連の能力の強化と総合的措置の策定、digital opportunityの活用策推進、開発途上国の自助努力、制度改革、ガバナンスの強化、外からの金融支援をふくむ助成策の約束、および、経済社会理事会が知識の普遍的習得と情報アクセスの振興のための包括的フォーラムの任を負うこと並びに理事会の下にICT Taskforceを設立することの検討。

ら二つの文書は、取り組みの場の選択を巡って競合しているようであるが、主要国首脳会議は国連経済社会理事会のITC宣言を承認しており、矛盾はない。むしろ、二つの文書は、ITが単に経済成長を加速するだけでなく、各国国民の相互依存の強化を通じて、世界大で、政府と社会の関係を変容させること、たとえば、それがすべての人々に遍く浸透し、各国の制度的変革、政府のガバナンス、あるいは、人々への答責能力の向上をもたらすことを認識している点で共通している。

国連による国際公共政策網形成の可能性

ミレニアム・サミットにおいて、各国は、世界がこれまでの地球的規模の問題への取り組みのみならず、インターネット等のITの普及によって世界のどの場所における事象も短期間に他の地域に波及し、グローバルイズすることを認識し、これへの取り組みを強化する誓いを新たにした。

同様の決意は、IT分野での今後の課題とされるサイバーテロやインターネットの悪用、e-commerceにおける不正の抑制、独裁国で

5 沖繩憲章、「グローバルな情報社会に関する沖繩憲章」は、途上国との関係につき、おおむね、次のことを謳っている。

経済成長の加速にITを活用すべし。

ITは政府と社会の関係もかえ、民主主義の促進、政府の答責能力向上、文化的多様性、人権の尊重を促進する。

Digital divide対策：諸国際機関による支援強化；経済社会理事会宣言の承認、利用コストの引き下げ、

IT関連の国際ルールの形成、悪用防止とprivacy保全、ハッカー対策、インターネット取引への新規課税廃止、Digital Opportunity Taskforceの設立；途上国との対話促進を含む。

の電子情報へのアクセス制限への対応のための国際協力に止まらず、環境保全、麻薬・犯罪統制、国際的疫病・感染症統御などの地球問題の解決にも寄せられている。

このためには、国際的なガバナンスの構築が必要であり、当然、国連システム諸機関をそのような取り組みに動員することが論理的帰結と思われるが、はたしてそのような条件を国連システム諸機関が備えているであろうか。

実際、これら問題の関心保持者、責任団体・機関（NGO）、メディア等は、インターネットにより、国境を越えて情報を取得し、また、自らの意見を発信・交換し、国際政治に積極的に関与している。

いまや国際関係における意思形成の主体は、政府あるいは政府間国際機関だけでなく、これら民間諸団体でもである。国連広報局の政策責任者の一人、ウオルフアンゲ＝ラインニケは、グローバリゼーションの挑戦に国際社会がよりよく対応するには、これまでの公式の政策策定機関—各国議会、政府機関、多数国間機関だけでなく、取り組む課題についての真の情報と関心を有する専門団体、業界、宗教団体、そして、当事者である地域市民社会の成員の参加と協力をえた世界的な公共政策網による政策決定が必要であり、また、益々、それが有効になりつつあると指摘している⁶。ラインニケは、そのような例として、世銀とFAOを中心とする Consultative Group on International Agricultural Research (1971年設立)、UNEP、世銀等を中心とする

General Environment Fund (1991年設立)、国連、地域開銀等を中心とする Global Water Partnership (1996年設立)、WHO等を中心とする Roll Back Malaria (1998年設立)および世銀、地域開銀、世界自然基金等を中心とする World Commission on Dams (1998年設立)を挙げている⁷。

実際のところ、国連は、後述するように、経済社会理事会を中心に設立当初より、非政府間機関 Non-Governmental Organizations (以下 NGO) との協議を通じて、政府間決定に民間各界の意見と利益を考慮に入れる制度を発達させてきた。最近では、地球的な課題に関して、国連および国連システム諸機関は、多くの世界会議を開催し、その都度、会議のテーマに従って、世界中の民間団体とのネットワークを形成してきた。そのいくつかは、民間セクターの代表や研究者の参画を得て、会議での合意のフォローアップのための正式のメカニズムを発展させている。その典型的な例がオゾン層保護のためのモントリオール議定書の作成を巡る学界、業界、環境 NGO と国連および政府とのコンセンシュアルな国境を越えた意思形成であった。このような環境協力のレジーム作りには、関係各界からの科学的知見と意見に依拠したバランスのとれ

6 Wolfgang Reinicke, Director of the U.N. Vision Project on Global Public Policy Networks (www.globalpublicpolicy.net), "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks", *Foreign Policy*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, Number 117, Winter 1999-2000, pp.44-57.

7 *Ibid.*, pp.52-53.

た経済的社会的判断が不可欠となっているのである⁸。

今日、国連は、取り組む地球的課題ごとに各国に関係者とのネットワークを持っているとあって過言ではない。さらに、分野別の専門的ネットワークに加えて、各国の市民に直接接近する広報ネットワークを形成しようとしている。このようなネットワークは、国際公共政策網の萌芽をなすといつて差し支えないであろう。

つぎに、ミレニアム・サミットにおいて勢いを得たIT活用のグローバル化への対策が国際的なガバナンスをどのように向上させるか、さらに、それが、国連外交にどのような変化をもたらし、とくに国連の広報政策をいかに刷新しているかを検討したい。

II. 外交スタイルの変化

国際政治とコミュニケーション

かつてアメリカの国際政治学者 Karl Deutsch は、アメリカのような民主主義社会において、独自の情報とオピニオンを分有する社会階層があり、そのような階層（社会／経済エリート、政治／政府エリート、マスメディア、地方オピニオン・リーダーおよび大衆の5階層）間のコミュニケーションの流れと連関によって国際政治的現実への意思形成

がなされることをモデル化した。そして、今後、メディアと情報化の発達によって、国内で新たな価値観や利益を分有する階層、各種専門的エリート階層が伝統的階層に取って代わる見通しを示した。しかしながら、そのような変化の過程は長きにわたり、また、国際的問題について言えば、政治指導者は錯綜する国内的利害の葛藤を克服する手段として国家的政策と民族的意識を掻きたてる傾向をもつため、安定的な対外関係を維持しがたいと考えた⁹。

もとより、このような分析は、今日のインターネットの普及を見越したものでない。冷戦下の西側諸国では、エリートといえども他の国の事情につき限られた情報源を有するだけでなく、多かれ少なかれ偏見や先入観にとらわれたものであった。Deutsch は、これまで多くの国で外交を扱うエリートがもちあわせた外国事情の知識はおうおうにして外国の特権階級に属する友人からえたものであったり、外交当局、在外ビジネスマンおよび軍人の情報収集や情勢判断も彼らの生い立ちに影響されたものであったりしたと述べている。また、民間において外国の事情に通じていた貿易商や金融業者とはいえば、多くの場合、外国の国内政治および国際政治についてのこれらの認識は自国政府の立場に影響されたものであった、と¹⁰。

インターネットの普及しつつある今日、外

8 拙稿「オゾン層保護のためのモントリオール議定書における国際協力の枠組」『国際協力論集』神戸大学大学院 国際協力研究科 第8巻第1号 2000年6月 6-8ページ。

9 Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Second Edition, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1978, pp.70-71 and pp.119-131.

10 *Ibid.*, pp.59-60 and pp.67-68.

国の事情は外交当局や業界対外部門の担当者だけでなく、広く一般国民にも取得可能となった。これによって、人々は、これまでいわば自国の「対外的窓口」を通して外国との交流を続けるのではなく、自ら、同様の関心を抱く外国のカウンターパートを選び、国境を越えた営利あるいは非営利のネットワークを結成することが可能になったのである。これによって、従来の社会集団や規制のエリートやクラスは流動化するだけでなく、これまで例外的であった国際的結社集団が出現し、グローバルな問題への民間での横断的取り組みが現実のものになりつつある。

多数国間外交スタイルの変化

まず、このごろの国連外交の主体は、これまでの政府および国際機関事務局に加え、NGO、非政府機関、そして、ある場合には個人であることが多くなったことを指摘せねばならない。国連加盟国は、現在189カ国であり、その殆どの国がニューヨークをはじめジュネーヴ、ウィーンおよびナイロビにある国連センターに加え、世界の5地域に散在する経済社会委員会に常駐代表部を置いている。この他にも種々の経済社会分野の計画活動組織(いわゆる国連諸計画、UNHCR、UNDP、UNEP、UNFPA、UNICEF、WFP等)、国連傘下にはあるが、国連とは独立した法人格を有する16個の専門機関やIAEA、そして、国連の諸会議での交渉の結果生まれた幾多の条約体(最近はオゾン層保護のためのモントリオール議定書、CTBT、生物兵器、化学兵

器の廃棄に関する条約、人権諸条約機関)がある。これら機関に対して、参加国政府は、常駐代表者に加え、会議の度ごとに本国からの代表を派遣し、地球的規模の諸問題の討議と克服策の合意の形成に努力している。

最近は、冷戦の終結に伴い国際機関で扱われる問題も多様化し、安全保障のみならず開発、人権、ジェンダー問題、環境、情報化が扱われ、ますます専門的国際組織と民間の関係団体、市民団体の参加が要請されるようになった。しかも、このような動きは、平時のみならず紛争時、紛争直後の段階における人道支援をはじめとするNGOの貢献によって加速されている。

ちなみに、国連諸フォーラムへのNGOの参加、情報の提供および意見の陳述や提出は、今日、当然のこととされている。後述するように、経済社会理事会、その主要委員会たる人権委員会においては、たとえば、個人人権侵害等に関する民間部外者からの情報の受け付けは、会議討議の前提となっている。インターネットの普及は、当然に、NGOからの情報のインプットを促進する。

先述のように、いまや国連における合意の形成は、実質的には、政府—国際機関—NGOの世界大のネットワークによって達成されているとって過言ではない。このような外交アクターの変化が今後、外交分析の有効な視点となるであろう。

1. Eメールによる通信の普及の功罪

以下にインターネットの導入が生じつつある外交活動における実際の諸問題を指摘して

おきたい。

イ. 専門化とグローバル化

本来、国連の政府間諸国会合の意思形成は、問題の設定、事実調査・評価、討議、交渉そして決定の過程をたどる。従来、調査段階は事務局ないし政府の独壇場であったが、今では、扱う問題の専門性、多様性、地理的広範さのみならずその解決へ民間機関の貢献能力に鑑み、民間からのインプットが必須のものとなりつつある(たとえば、環境問題)。かかる状況で、従来の政府・事務局サーキット内の自己完結的な課題解決は不可能となっている。それに応じ、通信は専門化し、世界大の規模に及んでいる。特定問題への取り組みは、当該専門分野での世界中の叡智を結集することを必要とする。そのため、世界大の単一の機能的コミュニティ形成が必要となる。インターネットは、大量の情報を瞬時に送付することが出来るので専門家の間の連絡に大いに適しており、そのような世界大の専門家共同体の形成を促している。

ロ. 公式チャンネルでの交信 対 E-メール

国連には、Optical Disk System、ODSと呼ばれるデータベースがある。これによって、公式国連文書が電子化されている。同システムには、国連の扱う政治、経済、社会および人権諸分野の公式会議文書、事務局所部局の発表資料、スタッフペーパー、統計/データ等がインプットされている。収録された文書数は、2000年には13万件に及ぶ¹¹。ユーザーはオンラインで文書を検索できる。同シ

ステムは、1992年に始まったが、いまや6ヶ国語で検索可能となっている。各国政府には、10個のパスワードが無償で配布されている。また、海外からのアクセスも容易であり、外部の学術研究者、シンクタンク、産業団体、NGO等のユーザーも有料で検索することができる。

これは、代表団にとって、大きな手間の節約となっている。もともとニューヨーク国連本部、ジュネーヴとウィーンの国連センターで1年間に作成される国連会議文書量は、都合、8億ページ、配布文書は1.3億件に達している¹²。従来はすべてハードコピーで代表団など会議出席者の数に応じて必要部数が配布されていた。しかも配布は、会議開始日の6週間前と定められていた。現在でもかかる規則に従って、ハードコピーは配られているが、PCとインターネットの導入により、作成と配布は大幅に効率化した。これにより、各国政府の代表団および本国当局は、会議に臨む立場を適時に準備できる。

各国外交当局は、いわゆる公電をもって内部連絡を行っている。そこでは高度の機密性が保たれ、また、情報の発信者と受信者の公式の責任がかかっている。原則として本省からの公電、公信は、外務大臣の名において在外公館長に発せられ、指示内容は一定の本国方針を示し、相応の理由なくして変更または撤回されることはない。これに対する在外か

11 United Nations, *Proposed Programme Budget for the Biennium 2000-2001*, Volume III (A/54/6/Rev.1), 1999, p.554.

12 *Ibid.*, Volume III, Section 2, pp.66,78 and 97.

らの返答は、当然、在外公館長の責任を伴うものであり、よしんばそれが情勢観測であってもその政策的帰結は重要視される。従って、かかる通信の発出にあたっては、徹底した内部検討と周到な起案および決裁過程が課せられる。

これに対し、Eメールは、省員に使用が許されるが、公式あるいは機密を伴う通信に使用されることはない。しかしながら、上記のように海外のカウンターパートからの問い合わせがあった場合、とくに各国専門家コミュニティ間のコンセンサス作りへの参加が必要な折は、速やかに実質の見解を相手方に披瀝せねばならず、実質の協議に参画することになる¹³。

おそらく外国では、立場策定のため日本のように律儀な各省間の協議などなく、長年その道で鍛えた専門家が個性豊かで、柔軟な見解を提供できるのであろう。早晩、インターネットの普及によって、各国の専門家はそれぞれの分野でLANとまでいかななくてもそれに近いネットワークを組むようになるであろう。実際、いくつかの環境協定の事務局は、普段の協議先の担当者に事務局のデータベースへのアクセスIDを提供している。

今後、政府の職員がインターネットを利用して、自分の業務上の連絡を外国の担当者と

やり取りしても誰もとがめるものはないであろう。実用性と便益を犠牲にすることはないであろうから。また、そのようなメリットは、専門家層に止まらなると考えられる。

ハ．公式決定過程の保全

しかし、このままでは公式の過程が形骸化しないであろうか。そうならないためには、組織内での報告・連絡・相談が一層はかられ、外交戦略の一体性が強化されなくてはならないであろう。そのような規律は、国連が国際公共政策を推進するルール・メイキングの場であるとすれば、益々、必要とされよう。

他方、外交交渉の機密性は、外交団がLANを共有することに一定の限界を付すであろう。たとえば、1999年12月、国連総会はジュネーブで開始された *Geneva Diplomatic Community Network* の設立を歓迎した¹⁴。同ネットワークは、基本的にITUが開発途上国の代表団にコンピュータネットワークへの低廉なアクセスを提供するねらいを持ったものであるが、各代表団での複数PCリンク等の先行投資をしっかりとやらねば、PC1台当たりのアクセス料は低廉にならないようである。もとより、秘密の交渉上のやり取りをこのネットワークでやるには相当の覚悟が必要である。

また、国際機関の側でも、会議にする参加するNGOが信用できる組織であるか、それが提供する情報が信頼に値するものであるかを精査する必要がある。そのためのNGOの

13 筆者自身モントリオール議定書実施のための多数国間基金の会合の代表を過去3年務めており、会議前のコンセンサスづくりに参加することをEメールで外国の代表から求められることが多いが、当然、国内関係者のコンセンサスを得て、しかもタイムリーに発信するのは、一種のチャレンジである。

14 1999年12月6日採択国連総会決議A/RES/54/82B、主文第36項参照。

合理的な認定基準や厳密な情報提供の手続を定める必要がある。

2. NGOの活動の活発化

イ. NGOの国連におけるステータス

国連は、これまで自己の活動の目的に適用民間団体を協議の相手あるいは援助活動あるいは世論形成のパートナーと認め、これらになんらかの形で一定のステータスを賦与してきた。インターネットの普及によって、これら NGO に国連から提供される情報量は格段に増加し、また、翻って、NGO がよりの確に国連諸機関の活動に参画する余地は高まっている。

国連経済社会理事会によって、同理事会との協議機関としての地位を与えられた NGO は2000年10月現在、2012に及ぶ¹⁵。これらは、いわゆる国連憲章に基づく NGO である。憲章第71条では、経済社会理事会は自らの権限内にある事項に関係のある国際的民間団体あるいは国内的民間団体と協議するために、適当な取り決めを行うことができるとされている。1968年5月採択の経済社会理事会決議1296 (XLIV) は、理事会との協議の目的を、理事会とその下部機関に対し、NGO が専門的知識、能力に基づき情報と助言を提供すること、および、NGO がその専門分野での世論を反映させることとしている。

国連の NGO は、憲章に基づくものに限らない¹⁶。すなわち、国連総会、総会の設立し

た UNCTAD のような機関、ないし総会の招集した国連会議、その他の委員会は、それぞれの手続規則で NGO の会議参加と貢献を謳っている。

さらに、これとは別に、たとえば、UNICEF、UNRUWA、UNHCR といった人道支援機関が、NGO からの支援の確保とこれとの協調のために民間団体に NGO の地位を賦与することになっている。同様に UNEP は、その計画実施について民間団体の協力を引き出すため、NGO の育成を活発に進めてきている。また、1970年の経済社会理事会決議1503 (XLVIII) は「人権および基本的自由の侵害に関する通報手続」に従って、国連人権委員会およびその小委員会が NGO からの人権侵害に関する通報をうけることを定め、これに従って、毎年膨大な量の通報が寄せられている。

ロ. 国連公共政策形成への NGO の参画

最近の国連に対する NGO の活動は、単なる会議への参加だけではなく、当該国連機関の活動への実質的参画、当該機関が検討しているイシューの解明への貢献を目指す傾向がうかがえる。かれらの参加は、一回限りの一業界、一セクターの利益の表明に止まらず、いわば、問題解決のためのコンセンサス形成の基礎となる問題認識過程への参画をなすものである。その背景には、国連事務局が、1980年初頭より恒常的になった財政難にもかかわらず、主要国際会議の準備にあたり、あ

15 United Nations, *Non-Governmental Organizations in Consultative Status with ECOSOC as October 2000*, <http://www.un.org/esa/coordinationngo/>, hit on 8 January 2001.

16 福田 菊『国連とNGO』三省堂 1988年 57頁。

るいは、新しい国際問題の解明のため、多くの専門家グループや会合を召集し、いわば、国連の扱う問題ごとに職業的あるいは学術的な認識集団 epistemic community の形成に努めてきたことである。そのような例として、先述の UNEP による産業界、学界、環境運動団体の代表との協議の仕組みの構築が上げられる。とくに、オゾン層保護のためのウィーン条約およびモントリオール議定書の締約国会議の傘下に設けられた、科学、環境、経済および技術の4分野を評価する世界的ネットワークを持つ3つの常設専門家パネルは、世界中の NGO から吸い上げた知識と意見を基にオゾン層の保護に関する科学的知見を政府間討議に提供する重要な役割を負っている。

このような常設的枠組みにおいてなされるインターネットによる情報と意見交換は、受け手にとっても送り手にとってもお互いに、責任ある、信頼のおけるものである。もとより、そのような普段の信頼関係に基づく通信は、個々の NGO 間の長年にわたる交際によって築き得るが、それに参加する集団が必ずしも世界の各国および各界の意見を代表したものは限らない。非公式な交際によるバイアスは、言語の障壁および DIGITAL DIVIDE によって助長される。

国際的な政策形式のネットワークの発達のためには、公式の恒常的な枠組みが設けられる方がはるかに、これに参加する NGO 間の意思疎通の安定性および信頼性を高めることは当然である。国連の NGO の圧倒的多数は、欧米諸国で設立されたものである模様であ

り¹⁷、その間の交流／交信が特定地域に偏する傾向は否めないからである。

ハ. 国連広報への NGO の参画

国連広報部が広報上の便宜を与え、また、協力のため認可した NGO の数は、1,672¹⁸である。これら機関は言うまでもなく各国におけるオピニオンリーダーであり、また、国連の理解者である。これら機関は、国連の主要行事のたびに国連に専門的知識を有する代表を派遣し、また、ウェブサイトを駆使して国連会議諸代表、事務局に自らの知見を提供している。かかる過程を通じて、彼らが自らの知見につき政府の理解を獲得し、また、世論の動向を知らしめる機会を得ていることは注目すべきことである。

これに対し、当然、国連は、広報局や原局がワークショップ、セミナー等、彼らの意見結集の場を提供するなど、積極的対応をし、また、当該会議の原局事務局は専門的ウェブサイトを政府代表のみならず一般にも開放し、プレス・リリースだけでなく会議のすべての討議文書をダウンロード出来るようにしている。これによって、一層、NGO が会議の実質討議に貢献する機会が増えている。

17 前掲書 5頁および28頁。

18 United Nations Press Release PI/1322, 25 January 2001.

III. 国連の広報方針の刷新

広報目的の転換

1946年2月13日、国連総会は、第1回会期決議13（I）において、「国連は、世界の人々がそのねらいと活動を十分に知らされないならば、目的を達成できない。」とし、さらに、国際連合設立のための準備委員会から総会に提出された「国連広報局の政策、機能および組織に関する広報に関する技術諮問委員会の勧告を国連の広報政策と活動の健全な基礎を成す。」として、同勧告を承認し、事務総長に対し、彼の情報と参考のために伝達した。

技術諮問委員会の勧告によれば、(i)広報局の活動は国連の事業と目的について情報に基づく理解を世界の人々の間に可能な限り最大限振興するべく組織され運営されなくてはならない、(ii)このため、広報局は、公共への国連に関する情報の提供にあたって、一義的には、確立された政府および非政府機関の協力を支援し、これに依拠するものとする、(iii)広報局は、プロパガンダを行ってはならない、および、(iv)広報局は自らのイニシャティヴによって上記の確立された機関の広報の不足を補うために建設的な広報活動を行うべきであるとされている¹⁹。

これを踏まえ、今日、国連広報局の政策は、「国連の広報活動のフォーカルポイントとして機構のイメージの向上と機構の活動の履行を通じて機構の事業に関する諸人民の間の理

解を振興する」ことであると計画予算書で定められている²⁰。

最近、グローバリゼーションにおける国連の役割を認識して、国連事務局は、広報政策をより行動指向型のものに転換することを提案した。即ち、すべての広報活動の目的は、「国際連合を国連憲章の諸目的を満たすことができる、開かれた、透明かつ公の制度として投影することによって、機構に対する世界の各界の広範な支持を構築すること」であるとし、かつ、「世界のあらゆる地域の人々に彼らの日頃の生活に対する国連の継続的な関連性を知らせる」こと、および、そのためインターネット等のITにより人々に直接アウトリーチすることを提案した²¹。

この新目的は、ミレニアム・サミットに向けて、国連を世界社会の形成者として活動する機関であることを印象付けようとしたものである。そのため、国連は、従来、国連機構の説明、あるいは、全体としてイメージを広報の中心に据えていたのを、これからは、機構がグローバルな諸問題に実際にどう取り組んでいるかを各国国民に直接しらせる方針を採用した。

このような事務局の方針に対し、2000年の第55回国連総会は、上記第1回総会決議を再確認しつつも同意を表明した。同決議は、A部において「人間に奉仕する広報」と題する世界大のあらゆるレベルでの情報の流れの

20 United Nations, *op.cit.*, A/54/6/Rev.1, Volume III, p.411.

21 事務総長報告(A/AC.198/2000/2,21 March 2000)パラグラフ6,8,12,16および27参照。

19 GA/RES/13 (I) of 13 February 1946, Annex I, para.2.

不均等を解消するための国際協力を謳い、B部「国連広報政策と活動」において「広報とコミュニケーションは、国連の目指すところとその活動を世界中の人々（複数）に十分に知らせる手段として（as a means of fully informing the peoples of the world）、国連の戦略的経営の中核に位置付けられるべきであり、コミュニケーションのカルチャーは国連機構のあらゆるレベルに浸透しなくてはならない。」としている（下線は筆者による）²²。

広報局の活動の強化

そして、事務局は、これからは、NGOへの働きかけを最新技術を利用して行い、実質部局の広報も強化し、また、国および地域レベル双方に資源を配分することになっている。

具体的には、六カ国によるウェブサイトの立ち上げとその英語並みの充実によって、これまで広報局が行っていた一般広報資料の伝播に加え、質部局が行う国連会議などの主要イベントの専門的広報を強化する予定である。

事務局の提案は、野心的なものである。すなわち、英語、仏語、西語、露語、アラビア語および中国語の六ヶ国語のウェブサイト

22 国連総会決議A/RES/55/136 A & B of 8 December 2000. 同A部「人間に奉仕する広報」Information in the service of humanityで、国連総会は、情報の流れの不均等を解消するための措置として、すべての国および国際機関に報道の自由を実現する法的、社会的、技術的支援、就中、人材育成／訓練のための協力を呼びかけ、また、ユネスコの国際コミュニケーション発展計画への全面的支援を懲通した。

archivesを含む）を載せることとし、六カ国語間の衡平、パリティを確保せんとするものである。それに要する追加経費は、実に5.6億ドル（8年間で完成）であり、そのうち、当面、必要なウェブサイトの初期立ち上げのためのソフトウェア等のコストは26百万ドルである²³。

結局、この提案は、財政的負担が膨大であることから、そのまま実施されることにはならなかった。しかしながら、6カ国語で国連のウェブサイトを漸進的に充実させることには、加盟国の支持があった。これをうけて、国連は、視聴覚広報モジュールを中心に基本的な広報物を六カ国語で用意し、漸次、財源と人員に許す範囲でサイトに搭載することを始めた。

ウェブサイトの立ち上げ

最初のウェブサイトは、国連創設50周年のパイロット事業の一環として、1995年6月26日、英語で立ち上げられた。他の言語での立ち上げ振りは、次の通り。

1996年9月仏語、西語サイト立ち上げ

1998年4月露語サイト立ち上げ

1998年11月アラビア語と中国語サイト立ち上げ

なお、各国所在の国連広報センターについては、日本を含め31カ国で17カ国語のウェブサイトが立ち上げ済みである。

国連ウェブサイトの利用状況

2000年初頭現在、国連のウェブサイトは、

23 事務総長報告(A/AC.198/2000/7-A/AC.172/2000/4, 5 April 2000) パラグラフ 6 参照。

一日当たり9,000メガバイト(9ギガバイト)の情報を発信、週当たり152カ国から5百万件のアクセスが在る由²⁴。これは、世界のインターネット利用者2億75百人の1.8%にあたる。ちなみに、月当たりアクセス数の増加の趨勢は、1996年1月489,000、1999年1月12百万、2000年1月には21百万と見積もられる。

各国国民のアクセスの分布については、1999年の資料しかないが、それによると週あたり2.8百万ヒット(1999年当時、世界インターネット人口164百万人の1.7%)のうち、英語によるアクセスが殆どであり、ついで仏語が63,000ヒット余(2.25%)、西語が37,000ヒット(1.32%)となっている。その他の3ヶ国語、中国語、ロシア語およびアラビア語によるアクセスは仏語、西語によるそれをはるかに下回っている模様である。なお、当時、世界のインターネットユーザー164百万人の内訳は、英語が55%、西語が19%、独語と日本語がそれぞれ18.4%、仏語が9.5%、中国語が6.2%であった²⁵。

国連による国際的意思形成の促進

主たる広報課題に最近の世界情勢事情を反映して変化が見られる。すなわち、伝統的な分野である政治安全保障、経済社会、飢餓・疾病、環境、人権、人道問題、国際法等から、現在のテーマは国連会議等の主要行事にあわせて、麻薬統制・犯罪、防止、技術と知識集

約型経済、グローバル化問題、民主化、アフリカ、PKO(東チモール、コソヴォ)、小火器問題へと重点が移っている。

事務総長は、NGO、教育・研究機関との連携をウェブサイトで情報の交換によって強化する意向である。これらへの毎週の定例ブリーフ、専門情報の送付、教育者セミナーの開催、電子情報を利用した学校教育の振興、そして、民間会社経営者との開発に関する対話の強化を上記グローバルコンパクト(経済の地球化に対応する国際企業の役割を確認するフォーラム)の開催等を手始めに強化することを企図している。

さらに図書館機能の強化は、研究者、政策研究者にとって急務となっている。ダググハーマショルドライブラリーでの電子データ情報の充実、ODSの拡張・強化も課題となっている。142カ国と地域に点在する総計378の国連寄託図書館による一般市民および研究者へのきめ細かな広報の強化も、市民社会への国連のメッセージの伝播を目指している。

このような努力は、テーマ別の広報計画において、単に広報局に留まらず国連および国連システム諸機関の実質部局を巻き込んだ専門的な広報とネットワーク作りと一体のものとして推進されることになったことも注目すべきである²⁶。とくに、ミレニアム総会の機会にグローバリゼーションへの対応として、「人間に奉仕する広報」実施のため全ての国連システム諸機関の協力を総会が求めたのは、

24 Ibid., paras. 8-9.

25 事務総長報告(A/AC.198/1999/6, 10 March 1999)パラグラフ 6 参照。

26 事務総長報告(A/55/452, 4 October 2000)パラグラフ42-48参照。

このような国連広報の最近の方向を指し示すものである²⁷。これらは、政府-国際機関-民間団体の協調による国境を越えた意思形成を可能にするための努力の一環と考えられる。

批評と結論

上述の国連広報活動は、人々が解決に関心を有する世界の諸問題に国連が有効に機能する機構であるとのイメージの向上だけでなく、問題検討への人々の参加を促す方向にあることは明らかである。国境を越えたインターネットによる NGO、業界、政府での間のボトムアップによる意思形成に貢献せんとする国連の方針も世界の現状に合致したものであろう。

また、当然のことながら、国連がそのような合意を確認し、世界のルールを確定する場であるならば、公開の意思形成を促しつつ、それと均衡の取れた形で公式な外交過程の一体性を維持する必要がある。

各国情報政策の自由化の必要

しかしながら、現状で、公開の意思形成が外交プロセスを脅かしているわけではない。また、国連広報は、未だ公開の意思形成を支えるに十分なリソースを備えているとは言えない。加盟国の大部分が未だ報道や言論の自由に制限を設けている現状で、国連創設時に決定された加盟国機関のメディアに頼る間接広報が未だに支配的であり、インターネット

へのアクセスがすべての国で必ずしも自由でないばかりか、国によってはそれを自国の政治的立場の宣伝に活用し、他国の人々にデイスインフォメーションを行うのが現実である。

たとえば、ミャンマル政府による人権抑圧政策がある。同政府は、昨年8月、アウン・サン・スー・チー氏の国内移動を阻止した際、www.myanmar.com. というサイトを通じて、同氏一行の移動は単なる夏期の水浴び、ショッピングや物見遊山の類であるとの悪意の情報を流し、人権抑圧を正当化しようとした²⁸。

リソースの不足

国連が世界の国々の人々に直接アウトリーチするには、インターネットの使用がさらに自由化されると共に開発途上国の人々がより安価にそれを利用できるようにならねばならない。また、そのためには、国連公用語での発信では不十分であり、もっと各国の自国語での広報を増やさなければならない。

また、これと同時に、公共の広報と専門分野の情報ネットワークも強化されなくてはならない。たとえば、アジアにおいて希薄な人権意識を啓蒙するため、国連はアジアにおいて、国連人権高等弁務官事務所による客観的な人権教育の展開とインターネット情報のネットワークを構築するべきである。

27 前掲国連総会決議A/RES/55/136Aおよび同決議B本文第6項参照。

28 Thomas Crampton, "Burma Turns to Internet to Shape Story on Dissident", *International Herald Tribune*, 31 August 2000, pp.1 and 4. 参照)。

公用語優先主義への疑問

または日本の抱えるもうひとつの DIGITAL DIVIDE

そもそも国連の広報を公用語の6ヶ国語で進めて良いものでしょうか。国連が本部でのウェブサイト完全な言語パルティイーを唱えたのは、形式論ではなかったか。幸か不幸か、現在、加盟国には、パルティイー確保の財政的負担を引き受ける用意がない。6ヶ国語のウェブサイトの構築は、実際の必要に応じて行くと現実路線が合意されている。

これが、真に加盟国国民のニーズに合致したのか、さらに、日本語の公用化がなぜこれまでなされなかったかを我々日本人は考えてみる必要がある。国連が各地の広報センターの拡充を唱えているのは、多くの人々が各国語で国連のことをじかに理解することが望ましいからであろう。そうならば、各国語での広報は、当然の帰結であるはずである。

日本のインターネット利用者が世界の利用者数に占める割合は、アメリカ等の英語圏について第二位である。にもかかわらず日本語のウェブサイトの導入が本部で行われないのは、おそらく、公用語優先主義への阿りによるのであろう。ここで論じているコミュニケーションは、外交官の間のそれではなく、各国国民の間のそれである。外交官なら語学の訓練を経ているので公用語に日本語がなくても不都合を感じないであろう。もっとも日本の政治家が国連の会議に出席して、予め準備されたペーパーなしに、活発かつ頻繁に発言するには通訳が必要であるが。

他方、より根本的には、日本語が国連公用語にも広報用語にも一般的に取り入れられないのは、前述の通り、日本には有力な NGO が育っていないからであるといえよう。国際的フォーラムの討議問題に進んで答えを出す知見を提供する能力があっても普段からそのような知見を国際会議に提供する「認識集団」に属していないことによるハンデキャップは覆うべくもないのである。政府間の国際会議での意見の表明は、外交官など政府スポークスマンが務めるが、そのいわば母集団である意見と利害を有する専門集団の多くは、普段の水面下の国境を越えた意思形成に参加していない。かかる現状で、日本語の公用語化を提起しても他国の支持は得られない。かたて加えて、語学の障害がそのような普段からの接触を困難にするという悪循環があることも事実である。

国際的認識共同体への参画の振興

従って、長期的には、密度の濃い国際的接触と意思形成に参画しうえる NGO の育成が必要であるが、他方、オゾン層保護のためのモントリオール議定書の傘下にある専門パネルのように公式かつ常設的な知見提供集団／共同体の構築を個々の国際的課題への取り組みにおいて実現して、それぞれの日本斯界の参画を半ば義務的にする必要がある。

短期的には、少なくとも東京の国連広報センターは、日本語による広報を強化する必要がある。その日本語ウェブサイト <http://www.unic.or.jp> のコンテンツは、国連本部の出す毎日のプレスリリースのサマ

リーが主あり、研究者や知的認識共同体の成員が満足する専門的な情報は殆ど掲載していない。重要な国連会議の採択文書の翻訳については、そのような訳文を一部の関心 NGO が作成した時に提供をうけて掲載しているようであり、最近の PKOs 制度の改革に関する賢人会議報告、いわゆるプラヒミ報告のようにやや浩瀚な研究報告は掲載されがたい。また、サイトの速度も十分ではない。早急にその中身を充実し、かつ、その容量と性能が強化されないならば、日本国民は、国連を中心とする「人間のための情報化」、あるいは、国境を越えた意思形成からとりのこされるおそれがある。

英語と対等な日本語ウェブサイトの上上げを

これまで、東京国連広報センターの11人の歴代所長は、若干の例外はあっても殆ど日本に関する造詣のない人ばかりであり、当然、所長は広報活動を英語で行ってきた。昨夏から漸く日本人が所長に任命されたのを契機に、これからは国連活動への市民参加を目途とした、日本語でのきめの細かい行き届いた広報が行われることを期待したい。

これからは、日本の一般人や NGO 関係者が国連、しかも国連の特定分野の専門的な情報を自ら手に入れる必要に迫られる時代である。すべての日本人が英語を習得するに越したことはないが、グローバリゼーションの波はそれを待ってくれない。多くの人が国連と否応なく実体的関係を持つようになることを考慮すれば、英語と完全に均等な質量を備え

た日本語のウェブサイトの立ち上げは、急務ではないであろうか。

ドイツは、1973年の東西ドイツの同じ国連加盟の一年後、他のドイツ語国家である西ドイツおよびオーストリーと語らって²⁹、国連が国連総会の公式文書のあるもの、すなわち決議と決定ならびにその公式記録のその他の補足文書、そして、安全保障理事会と経済社会理事会の決議および決定をドイツ語で発出すること国連に承諾させた。その経費は、ドイツおよびオーストリアからの年額110万ドル程度の自発的拠出により賄われている³⁰。これに加え、主要会議の通訳サービスをドイツ語で提供せしめており、そのための経費も両国が負担している。

そもそも、1974年当時、これら取り決めの提案にあたって、両独およびオーストリーは、国連総会議事規則第57条によれば、総会は公用語以外の言語でも公式文書を発出することを決定できると規定していると指摘した。さらに、ドイツ語が多く国際機関や国際協力の場で使用されているので、ドイツ語による文書の発出がこれら三国の政府および行政当局、議会諸機関そしてこれら諸国の政治的および科学的諸機関の作業を容易にする旨強調した。今日、国連は、これを基礎に、総会、

29 A/9705 containing Letter dated 15 August 1974 from the Representatives of Austria, the German Democratic Republic and the Federal Republic of Germany to the Secretary-General.

30 United Nations, *op.cit.*, A/54/6/Rev.1, Volume II, p.51. なお、このための国連事務総長の信託基金は、1974年の国連総会決議3355(xxix)に従って設立された。

安全保障理事会および経済社会理事会の決議決定のみならずそこに提出された重要会議文書、さらには、種々の重要文書、たとえば、国際司法裁判所規程、国際司法裁判所やユーゴ、ルワンダ国際刑事裁判所の定款、国連諸会議での採択文書に加え、機構の活動に関する浩瀚な事務総長年次報告をドイツ語で発刊している。そして、最近では、国連ウェブサイトにドイツ語のセクションを設け、右諸文書の参照を可能にし、ドイツ語の出来る人々にドイツ語での情報を提供している³¹。

わが国にとって、国連での日本語の使用を推進する機会は、上記のドイツ語の使用の決定の折とその前年の第28回国連総会におけるアラビア語の公用語への追加の決定時を含め少なくともこれまで2回あった。ドイツ語使用の決定の折に、わが国の代表、明石康氏は、国連総会第五委員会において、米国と共に新たな使用言語の追加は言語使用国の自弁によることを主張したが、それでは日本語を追加するかどうかについては、日本語もドイツ語と同じく多くの国際会議の用語となっており、しかも一億人以上が使う言語であり、追加されれば、日本の朝野の国連活動への参加が高まるので、国連用語に追加すべき必要はドイツ語と同様にあると主張し、日本は、将来、ドイツと同様に日本語の追加を要請する権利を留保すると発言した。しかしながら、使用言語の追加が国連に不当な負担を生じ、かつ、

国連作業の不能率を招くことを懸念するが故にして、日本が日本語を追加言語とすることが真にやむをえない状況が生じ、そして、それが国連予算を不当に負荷とならず、また、国連の能率を減じないことが十分に満たされる場合に、日本はそのような要請を行うであろう旨明言した³²。

これまで、日本が実際にしたことといえば、日本政府は、1987年以来、本邦における国連文書および広報資料の非公用語への翻訳とその普及のため広報活動拡充信託基金を国連に設け、東京国連広報センターのためとして、毎年、国連本部に10万ドルから15万ドルの自発的拠出を行ってきたことである。これへの自発的拠出を日本政府が増やすことができれば、確実に日本人が恩恵をうけられる。これは、他の国のために貢ぐ、いわゆる「国際貢献」ではなくて、日本国民自身のためである。

筆者は、日本語が1億2千万人にしか使われない「少数言語」であるがゆえに国際語になれず、国連の使用語に採用されないとのロジックは、外交官の世界ではいざ知らず、国民がコミュニケーションの直接の主体であるインターネットには援用すべきではないし、早晚、通用しなくなると考える。

(丁)

31 United Nations German Translation Section, <http://www.un.org/Depts/german/h2-e.htm>, hit on 23 March 2001.

32 Summary Record of the 1692nd meeting of the Fifth Committee, Friday, 13 December 1974, A/C.5/SR.1692.

The Internet and the United Nations Public Policy Networks

INOMATA Tadanori*

Abstract

The Internet enables the peoples of the world not only to share information simultaneously but also communicate with each other in real time, thus making them feel the existence of the world community. It also enables the United Nations to daily disseminate information worldwide and at the same time interact with individuals and NGOs as well as the Governments on the policy-making of the U.N. on global issues. This technological advance facilitates transboundary exchange of views and consensus making among professional and industrial associations, academic and scientific communities in the countries of the world on major global problems even before the governments tackle with the examination of these agenda.

In this respect, the U.N. has decided to provide six official language services on its website and adopted a new public information policy to inform directly the public of the Member State rather than its traditional policy to ought-reach them through the Member country's media and government agency.

On various occasions, the U.N. has promoted the establishment of "epistemic communities" that provided intergovernmental forums with scientific findings and professional analysis on the global issues tackled by the international communities. The U.N.'s policy to involve NGOs in the work of these forums has greatly been enhanced by the use of the Internet. Thus the Internet assists the U.N. in developing a global public policy networks involving international institutions, private entities and NGOs, and governments on a cross-border basis.

Nevertheless, the U.N. website strategy has the following drawbacks. For example, the formation of the epistemic communities would not ensure a truly public policy unless these communities are representative of the world community the most part of which suffers of digital divide and language barriers. Arbitrary choice and use of the influential

*Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

NGOs and industrial or professional associations risk leading the intergovernmental forums to adopt a biased source of information for their decision-making. And the choice of the six official languages for its website has not taken into account the real use of the Internet in the world, particularly penalizing the peoples of those countries whose languages are not in official use in the United Nations such as Japan and Germany.