

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1144 (2021. 3.26)

国際機関に対する中国の影響力

—国連専門機関のトップ獲得の動きを中心に—

はじめに

- I 習近平政権の国連重視姿勢
- II 中国による国際機関トップポスト獲得の動き
- III 国連専門機関トップの選挙戦
- IV 国連専門機関が中国の影響力を受けているとされる事例

おわりに

キーワード：中国、国際機関、国連、国連専門機関

- 2019年に中国で発生した新型コロナウイルスの世界的流行への対応をめぐって、中国がWHOを始めとする国際機関への影響力を強めているとの見方が高まった。現在15ある国連専門機関のうち、4機関のトップを中国人が務めていることも注目を集めている。
- 国連専門機関のトップを選出する選挙において、中国はアフリカ等の途上国との関係を活用し、相次いでトップポストを獲得した。中国が各機関のトップとの関係を利用して、その活動に影響力を行使しているとされる事例もある。
- 中国の国際機関におけるプレゼンス強化の動きは、欧米諸国や日本の警戒を招いており、欧米諸国等が協力して中国に対抗する動きも出ている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛課 やまもと あやか 山本 彩佳

第 1 1 4 4 号

はじめに

2019年に中国で発生した新型コロナウイルス（COVID-19）の世界的流行への対応をめぐって、中国が世界保健機関（World Health Organization: WHO）を始めとする国際連合（以下「国連」という。）の専門機関への影響力を強めているとの見方が高まった¹。2013年に発足した習近平政権は国連を重視する外交姿勢を示しており、現在15ある国連専門機関のうち、4機関のトップを中国人が務めていることも注目を集めている。そこで本稿では、これまでの中国による国際機関のトップポスト獲得の動きを概観し、特に国連専門機関のトップを選出する選挙において、中国が途上国への働きかけを行ったとされる事例や、欧米諸国が中国人の当選を阻止するための外交的取組を行ったとされる事例を取り上げて概説する。あわせて、国連専門機関の活動が中国からの影響力を受けているとされる事例も取り上げる。

I 習近平政権の国連重視姿勢

中国の習近平国家主席は、国際政治の面で国連を重視する姿勢を示している。2015年9月28日、習主席は第70回国連総会における演説で「中国は始終国際秩序の擁護者であり、協力して発展する道を歩むことを堅持する。中国は国連憲章の最初の署名国であり、国連憲章の趣旨と原則を核心とする国際秩序と国際システムを擁護し続ける。中国は多くの発展途上国とともにあり続け、発展途上国、とりわけアフリカ諸国が国際的なガバナンス・システムにおける代表性と発言権を増すことを確固として支持する。中国の国連における一票は、永遠に発展途上国に属する」²と述べ、国連とともにあることを国際秩序の擁護者であることと同義なものと捉える姿勢を示すとともに、中国が発展途上国に属するという立場も併せて表明した³。同年10月12日には、中共中央政治局第27回集団学習会で行った演説で「現在、世界で起こっている様々な対立や不公平は、国連の趣旨と原則が時代遅れであることによるものではなく、まさしく、これらの趣旨や原則がいまだ有効に履行されていないことによるものである。国連憲章の趣旨と原則を核心とする国際秩序と国際システムを確固として擁護し、第二次世界大戦の勝利の成果を守って強固なものとし、開放的な世界経済体制を積極的に擁護し、貿易と投資における保護主義にはっきりと反対しなければならない」⁴と述べ、国連を重視する姿勢を中国国内でも改めて表明した。

その後も習政権の国連重視の姿勢は変わらず、2019年9月27日に中国政府が発表した「新時代の中国と世界」と題する白書にも、「国連を核心とする国際システムを擁護する」と題

* 本稿における肩書は全て当時のものであり、インターネット情報の最終アクセス日は2021年3月16日である。

¹ 三船恵美「新たな国際秩序形成を目指す中国の挑戦」『東亜』No.637, 2020.7, pp.10-13.

² 習近平「携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话（2015年9月28日，纽约）」2015.9.29. 中华人民共和国外交部网站 <https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1301660.shtml>

³ 川島真「習近平政権の国際秩序観—国際政治は国際連合重視、国際経済は自由主義擁護—」2019.10, p.4. 一般財団法人鹿島平和研究所ウェブサイト <http://www.kiip.or.jp/taskforce/doc/anzen20191000_KawashimaMakoto.pdf>

⁴ 「习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调推动全球治理体制更加公正更加合理为我国发展和世界和平创造有利条件」2015.10.13. 中国政府网 <http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/13/content_2946293.htm>

する 1 節が設けられた。同白書は「国連は現代のグローバル・ガバナンス・システムの中で核心的な地位にある」として、国連を核心とする国際システム、国連憲章の趣旨と原則に基づく国際法や国際関係の基本的な規範及び国際問題に対する国連の核心的機能を各国が擁護することの必要性を主張している⁵。

II 中国による国際機関トップポスト獲得の動き

1 中国人の国際機関トップへの就任

中華人民共和国は、1971 年に中華民国に代わって国連における代表権を認められたが⁶、その後しばらくは、中国人が国連の機関及びその他の国際機関の高官ポストに就くことはまれであった。中国人が国際機関の高官ポストに就くことが増えたのは、2003 年以降であるとされる⁷。同年、史久鏞氏が国連の主要機関である国際司法裁判所（International Court of Justice: ICJ）の所長に就任し、2007 年には、香港出身のマーガレット・チャン（Margaret Chan、陳馮富珍）氏が WHO の事務局長に就任した。その後も国連専門機関のトップに中国人が就任することが続き、2013 年には李勇氏が国連工業開発機関（United Nations Industrial Development Organization: UNIDO）の事務局長に、2015 年には趙厚麟氏が国際電気通信連合（International Telecommunication Union: ITU）の事務総局長に、同年、柳芳氏が国際民間航空機関（International Civil Aviation Organization: ICAO）の事務局長に、2019 年には屈冬玉氏が国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO）の事務局長にそれぞれ就任した。このほか、主要な国際機関では、2015 年に張曉剛氏が国際標準化機構（International Organization for Standardization: ISO）の会長に、2016 年に孟宏偉氏が国際刑事警察機構（International Criminal Police Organization: INTERPOL）の総裁に就任した。なお、上記のうち現在も在任中なのは、国連専門機関のトップを務める李氏、趙氏、柳氏及び屈氏の 4 名である（李氏と屈氏についてはⅢ章で、趙氏と柳氏についてはⅣ章で後述）。

2 相次ぐ国連専門機関トップポストの獲得

前述のとおり、現在 15 ある国連専門機関のうち、4 機関のトップを中国人が務めている。国連専門機関とは、経済、社会、文化、教育、保健その他の分野で国際協力を推進するために設立された国際機関で、国連憲章第 57 条、第 63 条に基づき国連との間に連携協定を有し、国連と緊密な連携を保っている国際機関のことをいう⁸。国連の主要機関である総会、安全保障理事会、経済社会理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所、事務局の 6 つの機関のほか、国連の諸基金や計画、関連機関等とともに「国連システム」と総称される集団を構成しており⁹、日本と中国は全ての専門機関に加盟している。

⁵ 「新時代の中国与世界」2019.9.27. 同上 <http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/27/content_5433889.htm>

⁶ 1971 年 10 月 25 日、国連総会決議第 2758 号が採択され、中華民国に代わって、中華人民共和国が国連の活動に参加することとなった。

⁷ 「又有一位中国人当上了国际组织高官」2017.6.10. 中国新闻网 <<https://www.chinanews.com/gn/2017/06-10/8247054.shtml>>

⁸ 「国連専門機関」2020.9.7. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page22_000754.html>

⁹ 「国連システム」国際連合広報センターウェブサイト <<https://www.unic.or.jp/info/un/unsystem/>>

国連専門機関のトップは、各機関の理事会や総会における選挙で選出される¹⁰。中国人で初めて国連専門機関のトップに就任したチャン氏は、2006年11月の選挙（Ⅲ章で後述）でWHO事務局長に選出され、2007年1月から2017年6月まで2期の任期を務めた¹¹。2021年3月現在の各専門機関のトップの氏名、出身国及び任期は下表のとおりであり、複数の機関のトップの出身国となっているのは中国のみである。

表 国連専門機関のトップ

機関名	氏名	出身国	任期（注1）
国連食糧農業機関（FAO）	屈冬玉	中国	2019年8月～2023年7月
国際民間航空機関（ICAO）	柳芳	中国	2015年8月～2021年7月 （2018年8月再任）
国際農業開発基金（IFAD）	ジルベール・ウングボ	トーゴ	2017年4月～2025年3月 （2021年4月再任予定）
国際労働機関（ILO）	ガイ・ライダー	英国	2012年10月～2022年9月 （2017年10月再任）
国際通貨基金（IMF）	クリスタリナ・ゲオルギエバ	ブルガリア	2019年10月～2024年9月
国際海事機関（IMO）	イム・ギテク	韓国	2016年1月～2023年12月 （2020年1月再任）
国際電気通信連合（ITU）	趙厚麟	中国	2015年1月～2022年12月 （2019年1月再任）
国連教育科学文化機関（UNESCO）	オドレー・アズレー	フランス	2017年11月～2021年11月
国連工業開発機関（UNIDO）	李勇	中国	2013年6月～2021年11月 （2017年11月再任）（注2）
世界観光機関（UNWTO）	ズラブ・ポロリカシュヴィリ	ジョージア	2018年1月～2021年12月
万国郵便連合（UPU）	ビシャ・フセイン	ケニア	2013年1月～2020年12月 （2017年1月再任）（注3）
世界保健機関（WHO）	テドロス・アダノム	エチオピア	2017年7月～2022年6月
世界知的著作権機関（WIPO）	ダレン・タン	シンガポール	2020年10月～2026年9月
世界気象機関（WMO）	ペテリ・ターラス	フィンランド	2016年1月～2023年12月 （2020年1月再任）
世界銀行グループ（World Bank Group）	デイビッド・マルパス	米国	2019年4月～2024年4月 （注4）

（注1）2期目の任期中の者については、カッコ内に再任年月を記した。

（注2）前任者の任期満了前の辞任により、2013年6月28日に事務局長に就任した。2期目の任期は、2021年11月29日から2022年12月3日にかけて開催予定の総会で後任者の任命が行われるまでの間である。

（注3）2020年8月の第27回万国郵便大会議で次期国際事務局長選挙が実施される予定であったが、新型コロナウイルスの世界的流行を受けて、同会議は2021年8月に延期された。

（注4）前任者の任期満了前の辞任により、2019年4月9日に総裁に就任した。任期は就任日から5年間である。（出典）各機関のウェブサイトに掲載された情報を基に筆者作成。

¹⁰ ただし、国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）のトップである専務理事には欧州出身者が、世界銀行グループの総裁には米国出身者がそれぞれ就くことが不文律となっているとされる。大内佐紀「WHOだけじゃないー米中対立で揺れる国際機関ー」『読売クオーターリー』54号、2020.7、p.48。

¹¹ “Former Director-General: Dr Margaret Chan.” World Health Organization website <<https://www.who.int/dg/chan/en/>>

Ⅲ 国連専門機関トップの選挙戦

1 2006 年 WHO 事務局長選挙

WHO とは、国際保健事業の指導的かつ調整機関としての活動や感染症及びその他の疾病の撲滅事業の促進等を行う機関であり、194 か国が加盟している¹²。チャン氏が事務局長に選出された 2006 年 11 月の選挙は、同年 5 月 22 日にリー・ジョンウォック（李鍾郁）事務局長が急死したことを受けて行われた。当時の WHO 事務局長選挙は、34 か国の代表から成る執行理事会における秘密投票の形式で行われていた¹³。まず、11 人の候補者を 5 人に絞り込む予備選挙¹⁴が実施され、本選挙の候補者として、香港政府の衛生署長や WHO 事務局長補（感染症担当）を歴任したチャン氏、日本政府が擁立した尾身茂 WHO 西太平洋地域事務局長¹⁵、メキシコのフリオ・フレンク（Julio Frenk）保健相、スペインのエレナ・サルガド（Elena Salgado）保健相及びクウェートのカーゼム・ベハベハーニ（Kazem Behbehani）元 WHO 事務次長補が選出された。各候補の得票数は、チャン氏 32 票、尾身氏 31 票、フレンク氏 30 票、サルガド氏とベハベハーニ氏がそれぞれ 28 票であったと伝えられている¹⁶。続く本選挙は、過半数の票を獲得する者がいなければ、最下位の者を除いて再度投票を行う形式で行われた。第 1 回投票では、チャン氏が 10 票、尾身氏が 9 票、フレンク氏が 6 票、サルガド氏が 5 票、ベハベハーニ氏が 4 票を獲得し、ベハベハーニ氏が脱落した¹⁷。第 2 回投票では、チャン氏が 11 票、フレンク氏が 10 票、尾身氏が 9 票、サルガド氏が 4 票となった。ベハベハーニ氏を支持していた中東諸国の票がフレンク氏に流れたとされており、その理由については、同時期に行われていた米国の中選挙でヒスパニック票の獲得を狙ったジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権が、中東諸国にメキシコを支持するよう働きかけたためとの見方がある¹⁸。第 3 回投票では、サルガド氏を支持していた欧州諸国の票がチャン氏に流れ¹⁹、チャン氏 15 票、フレンク氏 10 票、尾身氏 9 票となり、尾身氏が脱落した。欧州諸国の票がチャン氏に流れた理由については、メキシコと日本の背後に米国がいることを欧州諸国が嫌ったためとの見方が伝えられている²⁰。第 4 回投票では、尾身氏を支持していた票がチャン氏に流れ、チャン氏 24 票、フレンク氏 10 票となり、チャン氏が事務局長に選出された。

¹² “About WHO.” *ibid.* <<https://www.who.int/about>>

¹³ 選挙プロセスの公平性や透明性を高めるため、2017 年の事務局長選挙から、執行理事会が候補者を 3 人に絞り込んだ後、総会における加盟国の投票で事務局長を選出する形式に変更された。“FAQs Regarding the Election Process of the WHO Director-General.” *ibid.* <https://apps.who.int/gb/ep/e/e_ep-faqs.html>

¹⁴ 各理事国が 5 名の候補者を選んで投票する形式で実施された。WHO, “Director-General: nomination for the post,” 6 September 2006, EB119/INF.DOC./1, p.3. <https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB119/B119_ID1-en.pdf>

¹⁵ 「尾身茂（おみ・しげる）世界保健機関（WHO）西太平洋地域事務局長の次期 WHO 事務局長選挙への擁立について」2006.6.5. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/18/r1s_0605a.html>

¹⁶ Mary Ann Benitez, “Margaret Chan tops WHO chief shortlist Beijing envoy confident China’s candidate will be picked to lead global health body,” *South China Morning Post*, 7 November, 2006.

¹⁷ 本選挙の得票数は、中国の国営通信社である中国新聞社が香港紙の情報として伝えたものである。「世衛四輪票選競争激烈 陈冯富珍胜出过程揭秘」2006.11.9. 中国新闻网 <<https://www.chinanews.com/ga/kjww/news/2006/11-09/817813.shtml>>

¹⁸ 増田明男「WHO 事務局長選の舞台裏／勝因は中国の執念、欧米も後押し」2020.8. 日本記者クラブウェブサイト <<https://www.jnpc.or.jp/journal/interviews/35178>>

¹⁹ 同上

²⁰ 「早い話が 敗因はアフリカか 金子秀敏」『毎日新聞』2006.11.16, 夕刊。

チャン氏の当選の要因について、アフリカを専門とする安恵侯・中国国際問題研究所特約研究員は、選挙の直前に行われた「中国・アフリカ協力フォーラム」が重要な役割を果たしたと指摘した²¹。中国は2006年11月4日から5日にかけて、アフリカ48か国の首脳らを北京に招いて「中国・アフリカ協力フォーラム」の第1回首脳会議を開催し、その開会式において胡錦涛国家主席が、2009年の中国のアフリカに対する援助の規模を2006年から倍増させることや、2005年末に返済期限を迎える重債務国や最貧国に対する中国の無利子融資の債務を免除することなどを含む8項目の対アフリカ政策を発表していた²²。日本政府の選挙戦の陣頭指揮を執った武見敬三厚生労働副大臣も、選挙後に行われた産経新聞のインタビューで「尾身茂氏は、WHOの執行理事34人全員を訪ねて協力を依頼し、政府としても大がかりな選挙になった。しかし、選挙直前に北京でアフリカ首脳会議が開かれ、相当ハイレベルの政府首脳が協力を要請するなど中国政府は特に熱心だった」と語っている²³。また、武見氏は「保健医療分野では日本が途上国の支持を幅広く得ていたため、当初は尾身氏が有利だと思っていた。だが今は国連での中国の影響力が拡大している過渡期だ。今回の選挙は、このような過渡期における各地域の対応が見えた点で一時代を区分する選挙だったと認識すべきだ」とも述べ、その後の日本外交の在り方について、「中国の影響力の増加と反比例に日本の発言力が低下している。日本は今後、中国を含め、発展途上国との協力関係を改めて確立し、国際社会における存在感を作り直さなければならない。このため、中長期的視点に立った総合戦略を政府一体となって確立すべきだ」と主張した²⁴。翌2007年3月には、外務省内に外務大臣を委員長とする「選挙対策委員会」が設置され²⁵、国際機関選挙への対策強化に向けて、外務省全体として、また、「オールジャパン」として取り組むことの重要性が確認された²⁶。

2 2013年 UNIDO 事務局長選挙

UNIDOとは、開発途上国や市場経済移行国において「包括的で持続可能な産業開発」を促進し、これらの国々の持続的な経済の発展を支援する機関であり、170か国が加盟している²⁷。2013年6月24日、中国財政部²⁸副部長の李勇氏がUNIDOの次期事務局長に選出された。UNIDOの事務局長選挙は53か国で構成される工業開発理事会での秘密投票の形式で実施され、李氏のほかに、アフガニスタン、カンボジア、イタリア、リビア、ポーランド、タイの候補者が立候補していた²⁹。投票前にリビアの候補者が立候補を取り下げ、候補者6名での戦い

²¹ Shi Jiang Tao, "Beijing's close ties with Africa played vital role, say analysts," *South China Morning Post*, 9 November 2006.

²² 「中非合作论坛北京峰会开幕 胡锦涛发表重要讲话」2006.11.4. 中国政府网 <http://www.gov.cn/ldhd/2006-11/04/content_432808.htm>

²³ 「WHO 事務局長選敗北 厚労省、国際戦略練り直し 他国と親交、人材育成」『産経新聞』2006.12.4.

²⁴ 同上

²⁵ 「副大臣会見記録（平成19年3月）」外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/fuku/f_0703.html#2-E>

²⁶ 「選挙対策委員会第1回会合の開催について」2007.4.5. 同上 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h19/4/173040_802.html>

²⁷ "UNIDO in brief." United Nations Industrial Development Organization website <<https://www.unido.org/who-we-are/unido-brief>>

²⁸ 中国の行政機関である国务院の各部は、日本の行政機関の省に相当する。

²⁹ "Candidates from EU, Asia and Africa nominated for post of Director General of UNIDO," 29 April 2013. United Nations Industrial Development Organization website <<https://www.unido.org/news/candidates-eu-asia-and-africa-nominated-post-director-general-unido>>

となったが、第1回投票で李勇氏が当選に必要な全投票数の3分の2を超える37票を獲得した³⁰。

UNIDOからは、1996年末に米国が脱退した³¹ほか、1993年末にカナダ、1997年末にオーストラリア、2012年末に英国がそれぞれ脱退した³²。米国の戦略国際問題研究所（Center for Strategic and International Studies: CSIS）上級副所長のダニエル・ルンデ（Daniel Runde）氏は、このことが李氏の当選を可能にしたとの見方を示している³³。また同氏は、李氏の当選は米国にとって、国際システムへの中国の統合を進める機会と見るべきであるが、その一方で、西側諸国や米国が築いた通商、開発及び多国間協力の国際基準に対する中国の挑戦の一部であると見ることもできると指摘した³⁴。

3 2019年FAO事務局長選挙

FAOとは、全ての人々が質の良い食糧を十分に手に入れ、健康的な生活を送れるようにすることを目的として、貧困撲滅のための国際的な取組を指導する機関であり、194か国が加盟し、欧州連合（European Union: EU）も加盟組織として加わっている³⁵。2019年6月23日、FAOの総会において、中国農業農村部副部長の屈冬玉氏が次期事務局長に選出された。事務局長選挙には、屈氏のほか、カメルーン、フランス、ジョージア、インドの候補者が立候補していたが、カメルーン及びインドの候補者は投票前に立候補を取り下げた³⁶。候補者3名で行われた第1回投票で、屈氏は191票中108票と当選に必要な過半数の票を獲得した³⁷。他の候補者の得票数は、フランスのキャサリン・ジェスレイ＝ランネール（Catherine Geslain-Lanéelle）農業・食料相付担当長官が71票、ジョージアのダヴィト・キルヴァリゼ（Davit Kirvalidze）元農業相が12票であった³⁸。

カメルーン及びインドの候補者が辞退したことで、屈氏は「G77+中国」³⁹と呼ばれる国連の途上国グループの唯一の候補者となり、同グループは屈氏を支持することで合意していた⁴⁰。

³⁰ “LI Yong of China to be next Director General of UNIDO,” 24 June 2013. *ibid.* <<https://www.unido.org/news/li-yong-china-be-next-director-general-unido>>; “Chinese candidate Li Yong elected as new UNIDO Director-General,” 2013.6.25. Permanent Mission of the People’s Republic of China to the United Nations and Other International Organizations in Vienna website <<http://www.chinesemission-vienna.at/eng/zgbd/t1053148.htm>>

³¹ 1995年12月のUNIDO総会で米国代表が演説し、「途上国の工業化は民間の仕事。UNIDOも組織として極めて非効率だ」として、翌年末で脱退する意思を表明した。「国連工業開発機関 米が来年末脱退表明 日本が最大抛出国に」『読売新聞』1995.12.5.

³² “Former Member States.” United Nations Industrial Development Organization website <<https://www.unido.org/who-we-are/structure/member-states/former-member-states>>

³³ Daniel F. Runde, “China’s Li Yong Wins UNIDO Elections: Implications from an American Perspective,” June 27, 2013. Center for Strategic and International Studies website <<https://www.csis.org/analysis/china%E2%80%99s-li-yong-wins-unido-elections-implications-american-perspective>>

³⁴ *ibid.*

³⁵ “About FAO.” Food and Agriculture Organization of the United Nations website <<http://www.fao.org/about/en/>>

³⁶ “Candidates for the post of FAO Director-General announced,” 4 March 2019. *ibid.* <<http://www.fao.org/news/story/en/item/1183644/icode/>>

³⁷ “Qu Dongyu of China elected FAO Director-General,” 23 June 2019. *ibid.* <<http://www.fao.org/news/story/en/item/1199116/icode/>>

³⁸ FAO, “Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference: Forty-first Session,” June 2019, C2019/PV, p.39. <<http://www.fao.org/3/ca5658en/ca5658en.pdf>>

³⁹ 国連内で最大の政府間グループ。1964年に77か国の発展途上国で結成され、2021年3月現在、134か国が加盟している。“About the Group of 77.” The Group of 77 at the United Nations website <<http://www.g77.org/doc/>>

⁴⁰ “G77 & China Plenary members reached a consensus to support Dr Qu Dongyu, China’s candidate for the post of Director-General of FAO 2019-2023,” 19 June 2019. Food and Agriculture Organization of the United Nations website <<http://www.fao.org/g77/archive/news-details/en/c/1198632/>>

カメルーンの候補者が辞退を表明する約2か月前、2019年1月18日から19日にかけて、楊潔篪中国共産党中央政治局委員・中央外事工作委員会弁公室主任が習主席の特別代表としてカメルーンを訪問し、ポール・ビヤ（Paul Biya）大統領との会談で、2018年末に返済期限を迎えた中国の同国に対する無利子融資の債務を免除することを表明した⁴¹。このことが同国の候補者の辞退と関係しているとする見方がある⁴²。EUはフランスのジェスレイン＝ランネル氏を、米国はジョージアのキルヴァリゼ氏をそれぞれ推しており、フランスが米国にジョージアの候補者を辞退させて共に中国に対抗するよう提案したが、米国はそれに応じなかったと伝えられている⁴³。屈氏の当選については、中国がうまく選挙キャンペーンを展開した結果であり、中国自身の脱貧困化による発展の成功にも支えられたものであるとの見方がある一方で、米国が状況を読み誤り、同盟国との内紛を起こしたことが中国の勝利につながったとする見方もある⁴⁴。

4 2020年WIPO事務局長選挙

世界知的所有権機関（World Intellectual Property Organization: WIPO）とは、知的財産に関する国際的なルール策定等を行う機関であり、193か国が加盟している⁴⁵。2020年3月4日、シンガポール特許庁長官のダレン・タン氏が、中国出身の王彬穎 WIPO事務次長を破ってWIPOの次期事務局長に選出された。事務局長選挙には当初、両氏のほか、アルゼンチン、エストニア、カザフスタン、ガーナ、コロンビア、ナイジェリア、ペルーの候補者及び日本政府が擁立した夏目健一郎 WIPO上級部長⁴⁶が立候補していた。

中国による王氏の擁立を受けて、米国の超党派の上下両院議員は、ドナルド・トランプ（Donald Trump）米大統領及びマイク・ポンペオ（Mike Pompeo）米国務長官宛ての書簡を連名で提出し、中国がWIPOを率いようとする事への懸念を表明した⁴⁷。米国は前述のFAO事務局長選挙での屈氏の当選に危機感を覚え、日本や他の国に対し、自国の立候補を取り下げてシンガポールの候補者を支援するよう説得するなどの外交的取組を行ったとされており⁴⁸、例えば、ポンペオ国務長官は2020年1月以降、28か国の高官と対面や電話での会談を行っ

⁴¹ 「中国同意免除部分略对华政府间无息贷款债务」2019.1.23. 中华人民共和国驻喀麦隆共和国大使馆网站 <<http://cm.china-embassy.org/chn/zxxx/t1631526.htm>>

⁴² Brett D. Schaefer, “How the U.S. should address rising Chinese influence at the United Nations,” *Backgrounders*, No.3431, August 20, 2019. Heritage Foundation website <https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-08/BG3431_0.pdf>

⁴³ Colum Lynch and Robbie Gramer, “Outfoxed and Outgunned: How China Routed the U.S. in a U.N. Agency,” *Foreign Policy*, October 23, 2019. <<https://foreignpolicy.com/2019/10/23/china-united-states-fao-kevin-moley/>>

⁴⁴ *ibid.*

⁴⁵ “About WIPO.” World Intellectual Property Organization website <<https://www.wipo.int/about-wipo/en/>>

⁴⁶ 「世界知的所有権機関（WIPO）事務局長の候補者を擁立します」2019.10.29. 経済産業省ウェブサイト <<https://www.meti.go.jp/press/2019/10/20191029001/20191029001.html>>

⁴⁷ “Bipartisan Lawmakers Urge President Trump To Oppose China’s Bid To Lead The U.N. World Intellectual Property Org., Say China’s Repeated Violations Of Intellectual Property Protections Disqualifying,” December 18, 2019. Senate democrats website <<https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/biparchinaschct>>; “Schumer, Cotton, Van Hollen & Young Urge Sec. Pompeo And President Trump To Oppose China’s Bid To Lead U.N. World Intellectual Property Org.—Say Persistent Violator Of IP Protections Wrong Pick To Lead Global IP Protection Efforts,” March 2, 2020. *idem.* <<https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/schumer-cotton-van-hollen-and-young-urge-sec-pompeo-and-president-trump-to-oppose-chinas-bid-to-lead-un-world-intellectual-property-orgsay-persistent-violator-of-ip-protections-wrong-pick-to-lead-global-ip-protection-efforts>>

⁴⁸ “China Expands its U.N. Clout, One Vote at a Time: A decadelong campaign is now helping shield Beijing from international scrutiny,” *Wall Street Journal*, 30 September 2020.

たとえ報じられている⁴⁹。同国務長官は同年2月13日の記者会見でWIPO事務局長選挙に関する質問に答え、「中国は米国から何億ドルもの知的財産を盗んできた」と主張し、「我々は財産権及び知的財産権に関する法の支配を尊重する者が最終的に選ばれるよう、多くの議論を重ねてきた」と述べた⁵⁰。また、ピーター・ナヴァロ（Peter Navarro）米大統領補佐官も、英紙フィナンシャル・タイムズに寄稿し、「米国は、中国の代表にWIPOを管理させることはひどい誤りになると確信している」と主張した⁵¹。これに対し中国側は、在ジュネーブ国際機関中国政府常駐代表の陳旭大使が同月26日に行った記者会見で、WIPOでの30年近い勤務経験を持つ王氏の擁立は、より多くの優秀な女性指導者が国際機関を率い、男女の平等を推進するという国際社会の期待に応えるものであると反論し、米国はWIPOの事務局長選挙を「政治的なゲーム」にしていると非難した。また同大使は、国連の4つの専門機関のトップを中国人が務めていることについて、ICAO、UNIDO及びITUのトップの任期は今後2年のうちに満了を迎えるのであり、中国による国際機関の管理や支配といったものは全く存在しないと主張した⁵²。

投票前の2020年1月から2月にかけて、アルゼンチン、エストニア、ナイジェリアの候補者が立候補を取り下げ⁵³、日本政府も「先進国出身の現事務局長⁵⁴が2期12年を務めた後は、新興国出身者が次の事務局長に就くことが、知財制度を新興国を含めた全ての国の人々のためのものとするために望ましい」との意見が表明されている状況を踏まえて、同年2月14日に夏目氏の推薦を取り下げた⁵⁵。WIPOの事務局長選挙は、83か国から成る調整委員会で行われる。第1回投票では、投票前にカザフスタンの候補者が棄権し、得票数の最も少なかったペルーの候補者が脱落した⁵⁶。タン氏は37票、王氏は19票をそれぞれ獲得したと報じられており⁵⁷、コロンビア及びガーナの候補者は、第2回投票の前に棄権した⁵⁸。タン氏と王氏の一騎打ちとなった第2回投票では、タン氏が55票を獲得し、28票を獲得した王氏に大きく差をつけてWIPOの次期事務局長に選出された⁵⁹。投票結果を受けて、米国のアンドリュー・ブレンバーグ（Andrew Bremberg）在ジュネーブ国連大使は記者団に対し、「今日の圧倒的な票差は、国際社会において知的財産及びWIPOの完全な独立性を守ることの重要性を明確に示

⁴⁹ “U.S. diplomats stood up to China,” *Washington Post*, 11 March 2020.

⁵⁰ “Secretary Michael R. Pompeo Remarks to Traveling Press,” February 13, 2020. U.S. Department of State Archive website <<https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-to-traveling-press-3/index.html>>

⁵¹ Peter Navarro, “Don’t give Beijing control of intellectual property group,” *Financial Times*, 24 February 2020.

⁵² “Transcript of H.E. Ambassador CHEN Xu’s Press Briefing on WIPO Election,” 2020.3.3. Permanent Mission of the People’s Republic of China to the United Nations Office at Geneva and Other International Organizations in Switzerland website <<http://www.china-un.ch/eng/hom/t1751645.htm>>

⁵³ “Election of the Director General in 2020.” World Intellectual Property Organization website <<https://www.wipo.int/about-wipo/en/elections2020/>>

⁵⁴ 2008年10月から2020年9月まで、オーストラリア出身のフランシス・ガリ（Francis Gurry）氏がWIPOの事務局長を務めた。

⁵⁵ 「世界知的所有権機関（WIPO）事務局長選挙について」2020.2.14. 経済産業省ウェブサイト <<https://www.meti.go.jp/speeches/danwa/2020/20200214.html>>

⁵⁶ “WIPO’s Coordination Committee Nominates Singapore’s Daren Tang for Post of Director General,” March 4, 2020. World Intellectual Property Organization website <https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2020/article_0003.html>

⁵⁷ 「国連知財トップ 中国人就任阻む 日米欧、保護強化へ結束 当選はシンガポール人」『日本経済新聞』2020.3.6.

⁵⁸ “WIPO’s Coordination Committee Nominates Singapore’s Daren Tang for Post of Director General,” *op.cit.*(56)

⁵⁹ *ibid.*

したものであると確信している」と述べた⁶⁰。また、ポンペオ国務長官は、「米国を代表して、ダレン・タン氏の WIPO 事務局長選挙での当選を祝福する」とのプレス声明を発表した⁶¹。

IV 国連専門機関が中国の影響力を受けているとされる事例

1 ITU の中国政府への協力姿勢

ITU とは、通信技術に関する国際標準の策定、周波数帯及び衛星軌道の管理、途上国への技術協力等を行う機関であり、193 か国が加盟している⁶²。2014 年 10 月 23 日の ITU 全権委員会会議において、趙厚麟 ITU 事務総局次長が次期事務総局長に選出された⁶³。

趙事務総局長は、習近平政権の対外政策である「一帯一路」を支持する発言を繰り返し行っている。2017 年 5 月の第 1 回「一帯一路」国際協力サミットフォーラムへの参加を前に行われたインタビューでは、「『一帯一路』構想は、電気通信の発展レベルの全面的な向上に貢献し、全世界の進歩と経済発展をよりよく促進するものであり、ITU はこれに積極的に参与する」と述べた⁶⁴。5 月 14 日から 15 日にかけて北京で開かれた同フォーラムで趙事務総局長は、ITU を代表して中国政府との間で「『一帯一路』の枠組みにおける電気通信及び情報ネットワーク分野での協力に関する意向書」に署名し⁶⁵、その後のインタビューでは、「ITU は中国と共同で情報通信技術に関する事業を実施し、健康や教育分野における政府サービスなど、多くの分野で成長と革新を達成するであろう」と述べている⁶⁶。2019 年 4 月 24 日には、ITU と中国の政府系金融機関である中国輸出入銀行との間で、「一帯一路」構想下でのデジタル分野における協力の強化に関する了解覚書への署名が行われた⁶⁷。趙事務総局長は同年 8 月のインタビューで、同覚書について「長年にわたり、ITU は広大な発展途上国での情報通信技術の普及において、資金不足などの困難に直面してきた。『一帯一路』の建設は、ITU の当該分野における協力の実施に力強い支援を提供し、ITU が更なる役割を発揮することを可能にした」と述べるとともに、「『一帯一路』構想は、ITU の目標と符合するところが多い。ITU は一貫して『一帯一路』建設に積極的に参与しており、より広域に通じるデジタルシルクロードを協力して構築することを希望する」として⁶⁸、「一帯一路」構想及びそのデジタル

⁶⁰ “Singaporean defeats Chinese candidate to head U.N. patent office,” March 4, 2020. Reuters website <<https://www.reuters.com/article/us-un-election-wipo/singaporean-defeats-chinese-candidate-to-head-u-n-patent-office-idUSKBN20R17F>>

⁶¹ Michael R. Pompeo, “Election of Daren Tang of Singapore as Director General of the World Intellectual Property Organization,” March 4, 2020. U.S. Department of State Archive website <<https://2017-2021.state.gov/election-of-daren-tang-of-singapore-as-director-general-of-the-world-intellectual-property-organization/index.html>>

⁶² “About International Telecommunication Union (ITU).” International Telecommunication Union website <<https://www.itu.int/en/about/Pages/default.aspx>>

⁶³ “ITU Plenipotentiary Conference elects Houlin Zhao as next Secretary-General,” 23 October 2014. *ibid.* <https://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/53.aspx>

⁶⁴ 「专访：互联互通的“一帯一路”倡议将造福整个人类——访国际电信联盟秘书长赵厚麟」2017.5.5. 新华网 <http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/05/c_1120922848.htm>

⁶⁵ 「苗圩、陈肇雄、刘利华出席“一帯一路”国际合作高峰论坛」2017.5.15. 中华人民共和国工业和信息化部网站 <https://www.miit.gov.cn/jgsj/gjs/gzdt/art/2020/art_0d45c128122147c8878972b5caf0f897.html>

⁶⁶ 「国际电联秘书长赵厚麟：“一帯一路”为发展中国家电信事业发展提供更多机会」2017.5.24. 人民网 <<http://ydy.people.com.cn/n1/2017/0524/c411837-29296939.html>>

⁶⁷ 「中国进出口银行与国际电信联盟签署谅解备忘录」2019.4.26. 新华网 <http://www.xinhuanet.com/money/2019-04/26/c_1124419971.htm>

⁶⁸ 「“共建一帯一路将持续展现蓬勃活力”——访国际电信联盟秘书长赵厚麟」《人民日报》2019.8.17.

分野での取組であるデジタルシルクロード構想への協力を継続する姿勢を示した。

2 ICAO 及び WHO の総会からの台湾の排除

ICAO とは、民間航空に関する国際標準の作成等を行う機関であり、193 か国が加盟している⁶⁹。2013 年 9 月、1971 年に台湾が国連を脱退して以降初めて、台湾の代表団が ICAO の総会にゲストとして招待された⁷⁰。当時の台湾は「92 年コンセンサス」⁷¹を認める馬英九・国民党政権の下で中国と良好な関係を築いており、中国の対台湾政策を担当する国务院台湾事務弁公室の楊毅報道官は、「このような措置は大陸側の台湾同胞に対する関心を体現したものであり、兩岸関係の平和的な発展の勢いを維持するという我々の誠意と努力を示したものである」と述べた⁷²。

その後、2015 年 3 月 11 日の ICAO 理事会において、柳芳 ICAO 総務局長が女性として初めて ICAO の次期事務局長に選出された⁷³。また、台湾では 2016 年 5 月 20 日に蔡英文氏が総統に就任し、国民党から民主進歩党（以下「民進党」という。）への政権交代が行われた。ICAO の総会は 3 年に 1 度開かれ、台湾は 2016 年の総会へも参加することを目指していたが、ICAO からの招待状は届かなかった。これを受けて、台湾外交部の李大維部長は記者会見を開いて「強烈的遺憾と不満」を表明し、「台湾が ICAO への参加を求める目的は、各国が共同で全世界の航行の安全を守り、『シームレスな空』を実現するという ICAO の目標を達成するためであり、いかなる政治的枠組みの制限も受けるべきではない」と主張した⁷⁴。これに対し中国側は、外交部の陸慷報道局長が 2016 年 9 月 23 日の記者会見で「台湾は中国の不可分の一部であり、当然このような活動に参加する権利はない」と述べた⁷⁵。また、国务院台湾事務弁公室の馬曉光報道官は同日、「民進党当局はこれまで『92 年コンセンサス』を認めず、兩岸の共同の政治的基礎を破壊し、兩岸の連絡・交流メカニズムの中断を招いた。よって台湾は参加できないのであり、この局面は完全に民進党当局が作り出したものである」と主張した⁷⁶。

⁶⁹ “About ICAO.” International Civil Aviation Organization website <<https://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>>

⁷⁰ 「我應聯合國專門機構「國際民航組織」理事會主席邀請，以特邀貴賓的身分參加國際民航組織第 38 屆大會」2013.9.13. 中華民國外交部網站 <https://subsite.mofa.gov.tw/igo/News_Content.aspx?n=3E9C6A131C420E9D&sms=B5877621755C11D4&s=851381EA3A12CD77>

⁷¹ 92 年コンセンサスとは、「中台の高レベル接触に道を開いた「一つの中国」をめぐる 1992 年の中台間のやりとり。中国側は「中台がともに『一つの中国』原則を認めた」と位置づける。台湾の馬英九・前政権は「『一つの中国』が何をさすかは中台それぞれが解釈する」との内容と主張しつつ、「コンセンサスはあった」と認めて中台交流を進めた。民進党は「台湾は中国とは別」との考えで、蔡英文総統は当時のやりとりの事実関係は受け入れるとする一方、コンセンサスの存在は認めていない。」「台湾、国際会議出席できず 「一つの中国」否定に中国が圧力」『朝日新聞』2016.9.24.

⁷² 「楊毅：中华台北列席国际民航组织大会展现大陆诚意」2013.9.25. 中国台湾网 <http://www.taiwan.cn/xwzx/bwzx/201309/t20130925_4933380.htm>

⁷³ “Dr. Fang Liu of China Becomes First-Ever Woman Appointed Secretary General of ICAO,” 2015.3.11. International Civil Aviation Organization website <<https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Dr-Fang-Liu-of-China-becomes-first-ever-woman-appointed-Secretary-General-of-ICAO.aspx>>

⁷⁴ 「「説明有關國際民航組織（ICAO）第 39 屆大會事」記者會紀要」2016.9.23. 中華民國外交部網站 <https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=70bce89f4594745d&sms=700de7a3f880bae6&s=6678e031dd2dc0c1>

⁷⁵ 「2016 年 9 月 23 日外交部发言人陆慷主持例行记者会」2016.9.23. 中华人民共和国外交部网站 <https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1400041.shtml>

⁷⁶ 「国台办：台湾方面不能参与第 39 届国际民航大会完全是民进党当局造成的」2016.9.23. 环球网 <<https://taiwan.huanqiu.com/article/9CaKrnJXM8N>>

日本を始めとする複数の国が台湾の ICAO 総会への参加を支持しているが⁷⁷、台湾は 2019 年の総会へも参加することができなかった。

同様に、台湾は 2009 年から毎年参加していた WHO 総会への参加を 2017 年以降認められなくなったが、当時の WHO 事務局長はマーガレット・チャン氏が務めていた。その後、2017 年 7 月 1 日に就任したエチオピア出身のテドロス・アダノム (Tedros Adhanom) 事務局長も、中国の支援を受けて当選したとされている⁷⁸。2019 年に中国で発生した新型コロナウイルスの世界的流行をめぐっては、WHO の対応が中国寄りであるとしてテドロス事務局長に対する批判が強まった一方、同ウイルスの感染封じ込めに成功した台湾の WHO 総会への参加を支持する声が高まったが⁷⁹、台湾は 2020 年の総会にも参加することができなかった。

おわりに

中国は自らを途上国と位置づけ、「G77+中国」という国連内最大の政府間グループに属する一方で、アフリカ等の途上国に対して経済援助等を行い、関係の強化を図っている。国連専門機関トップの選挙において、中国が途上国との関係を利用して選挙戦を有利に進めたことは確かであろう。国連次席大使を務めた経験のある北岡伸一国際協力機構 (JICA) 理事長は、「外交とは長期の貸し借り関係であり、日ごろの取り組みが大切だ。1 国 1 票の世界では、開発途上国とふだんから信頼関係を深めておくことはとても重要になる」と指摘している⁸⁰。また同氏は、国際機関のトップに選ばれる条件について「英語と、できればフランス語が話せること。博士号を持っていること、大臣経験など。すべてを満たし、かつやる気のある人を日本で探すのはなかなか難しい。その他の要素として、世界のために貢献するという姿勢も大事だ。国際機関では自国の国益ばかり強く主張する人は好まれない」とも述べている⁸¹。

現在、国連専門機関のトップを務める日本人はいない。日本政府は 2021 年 8 月に実施予定の次期万国郵便連合 (Universal Postal Union: UPU) 国際事務局長選挙に目時政彦日本郵便株式会社執行役員を候補者として擁立しており⁸²、中国が国連を始めとする国際機関におけるプレゼンスを強化する中、日本政府の今後の取組が注目される。

⁷⁷ 2019 年 4 月 5 日及び 6 日に開催された G7 外相会合の共同コミュニケには「我々は、国際的な航空コミュニティの全ての活動的なメンバーの ICAO フォーラムへの実質的な参加を支援する。政治的目的のために一定のメンバーを排除することは、航空の安全及び保安を傷つけるものである」と記された。「G7 ディナール外相会合共同コミュニケ」(仮訳) 2019.4.6. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000466468.pdf>>

⁷⁸ ビル・パウエル「無関心が招いた中国の WHO 支配」『Newsweek』35(17), 2020.4.28, p.43.

⁷⁹ 日本では、2020 年版の外交青書に「我が国としては、WHO 総会への台湾のオブザーバー参加を一貫して支持してきている」と初めて明記された。外務省『外交青書 令和 2 年版』2020, p.48.

⁸⁰ 「国際機関幹部 増やすには まず仲間づくりから 国際協力機構 (JICA) 理事長 北岡伸一氏」『日本経済新聞』2021.1.7.

⁸¹ 同上

⁸² 「目時政彦 (めときまさひこ) 日本郵便株式会社執行役員の万国郵便連合 (UPU) 国際事務局長選挙への立候補の公式表明」2018.10.26. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu15_02000033.html>