

「試練を迎える国連－国連を巡る多国間関係と国連改革の観点から」

2022年6月7日

関西学院大学教授 神余隆博

## 1. 国連を巡る世界の状況

今日、人類と国際社会が直面している最大の問題は、民主主義の後退もさることながら、国連憲章第1条に国連の目的として掲げられている基本的自由と人権の侵害である。権威主義・独裁国が勢いを増してくる中で、人類はなお自由と人権を求めて闘いを行っている。体制を超えた和解と連帯は人々の自由と人権を前提とせずに到底実現するものではない。これらの普遍的な価値を21世紀において世界の隅々まで実現することが国連の使命ではないだろうか。

自由と人権が有名無実になる日は国連が終わる日である。その意味で、国連を支える加盟国、特に日本を含む民主主義諸国の責任は重大である。国連に代わる普遍的な組織は存在しない。自由と人権の普遍的な実現を求めて変革し続けて、国連を100年あるいはそれ以上存続する組織にしていくことが日本を含む加盟国の使命だと確信する。

少し前になるが、2020年4月15付ワシントン・ポスト紙は、「米国はリーダーシップをとらず、欧州は自分のことで手一杯、中国は身勝手な行動に終始している」と酷評している。同紙記事はさらに「国連安保理は単に機能を果たしていないだけでなく、もはやその目的に合致していない、G7とG20は会合を開いてはいるが、即効性のある行動に移していない」と手厳しいコメントを紹介している。今回のウクライナ戦争はまさに世界がそのようなナーキーな状態にあることを如実に示した。

## 2. 国連の持つ3つの顔と改革の中心

国連には3つの顔がある。第一に、加盟国が作る合議体としての国連（総会、安保理、経済社会理事会等）、第二に、事務総長を長とする中立の事務局、第三に、各種事業実施機関としての国際機関。このうち、改革が必要なのは第一の合議体としての国連であり、特に、拒否権を持つ安保理が最も問題である。合議体でも、拒否権のない総会や経社理などは効率性と実効性の点では課題があるが、問題なく機能している。結局国連改革の本丸は安保理であり、その最大の癌は大国の証明である拒否権をどう改革するかに収斂する。これから鍵を握るのは国連総会であり、総会を強化し、もっと活用すべきである。

### 3. ゼレンスキー大統領の要請に応える安保理改革とは ※

#### 短期的安保理改革の具体的な中身とは

- (1) ジェノサイドや戦争犯罪に拒否権は行使しない
- (2) 拒否権行使に関する説明責任
- (3) ロシアの常任理事国議席の法的正当性の検討
- (4) 常任理事国の国名変更と旧敵国条項の削除

#### すでに存在するメカニズムのニューノーマル化

- (1) 紛争の平和的解決における当事国の投票棄権の義務（憲章 27 条 3）
- (2) 「平和のための結集決議」による総会の第二安保理化

#### 発想転換が必要な中長期的安保理改革

安保理改革は極論を排し、実現可能な改革案を目指せ。迷宮入りしそうな常任理事国入りを目指すのではなく、準常任理事国（長期の非常任理事国）議席の創設を目指せ。

#### 日本が今すぐに行うべきことは何か

ミドルパワーとともにイニシアティブをとれ。すぐに実行すべき改革は憲章改正を必要としない安保理作業方法の改善である。日本は、その実現可能性を追求しているスイスやスウェーデンなど 25 か国からなる ACT グループとの協力を構築すべきである。そして、これに好意的な反応を示しているフランスやドイツなど 60 か国以上からなる多国間主義同盟（Alliance for Multilateralism）ならびに ASEAN 等の民主主義国をも巻き込むべきである。これによって喫緊の課題である拒否権行使の仕方を改革するとともに、第二、第三のウクライナが生じないように総会において外交努力を傾注することが、いま日本に最も求められている。

安保理の宿痾である拒否権がもたらす国連の機能不全のジレンマを脱却する努力を率先実行することによって、日本は次の段階の本格的な安保理改革を主導するに相応しい国としても再認識されるだろう。だ拒否権改革は、ロシアのみならず常任理事国たる米、中（そして英、仏）も本来的にはネガティブと思われるので、これらの国々の説得も併せて行う必要があり、決して容易な改革ではない。

※ 安保理改革に関する詳細については以下の拙編著・拙論を参照願いたい。

竹内俊隆・神余隆博編著『国連安保理改革を考える』東信堂 2021 年（第 2 章および第 11 章）

神余隆博「ゼレンスキー大統領の要請にどう応えるかー 国連安保理改革の方向性」

『中央公論』2022 年 7 月号

#### 4. 人権理事会の改革の必要性

国連総会は、2020年10月13日、人権理事会の理事国（47カ国）として中国、ロシア、キューバを選出した。国際人権団体ヒューマン・ライツ・ウォッチは、中国が「大規模な人権侵害」をしており、ロシアも「シリア内戦で数々の戦争犯罪に加担している」と批判。この3カ国を人権理に「ふさわしくない国々」と指摘した。国連人権理事会や国連総会第三委員会は、香港やウイグル自治区、内モンゴル自治区における少数民族への人権侵害を糾弾することはできず、無力化されている。今回のウクライナ戦争の結果、この3国の一つのロシアは、ウクライナにおける国連憲章違反、国際人道法違反等により人権理事会メンバーの資格を停止された。しかし、これで十分ではない。人権理事会をどう改革するか、理事国は真剣に議論し、日本も改革案を提示すべきである。

#### 5. 軍縮の推進を忘れてはならない

今回のウクライナ戦争は核兵器を含む軍縮が喫緊の課題であることを訴えている。今年6月の核兵器禁止条約第一回締約国会議、8月の核不拡散条約（NPT）運用検討会議という重要な国際的な会議が開催される。日本は核兵器禁止条約の締約国ではないが、この条約とNPT条約を相互補完的なものにするために、この二つをアウフヘーベンするような第三の議論の場を国連に設けるべきである。そのための方策として、核兵器と通常兵器の軍縮について国連で議論するために、1988年以降開催されていない第4回軍縮特別総会の開催を提唱すべきである。来年はG7首脳会議が広島で開催されるが、その成果も踏まえて日本が中止となって国連軍縮特総を提唱すべきである。

#### 6. グテレス事務総長の役割と国連2.0へのアップグレード

国連総会は2020年9月21日、国連創設75周年を記念する加盟国首脳の宣言を発出した（総会決議A/75/L.1）。この首脳宣言は、国連が正統性、糾合力（convening power）、規範力において他を凌駕する世界的な組織であることを確認した上で、「誰一人取り残さない」、「地球を保護する」、「平和を促進し、紛争を予防する」「国連をアップグレードする」など合計12項目にわたる決意を表明した。グテレス事務総長はこれに応じて、昨年9月に『我々の共通の課題』（Our Common Agenda）と題する事務総長報告を公表した。そのポイントは以下のとおりである。

人類は、感染症や温暖化による災害、飢餓等による生存の危機、貧困、差別、暴力、疎外による生活の基本権の侵害、信頼と連帯の欠如等により現在、ブレイクダウン（崩壊）かブレイクスルー（突破）かの分かれ目にある。

そのために、第一に、人類の連帯を取り戻し、共通の善（common good）のために力を合わ

せ、人類の共有財産（global commons）である地球を守る。第二に、国家と国民の間の社会契約（social contract）を更新し、教育、健康、インターネットへのアクセスなど国際公共財のガバナンスを改善する。第三にインフォデミック（科学に基づかない偽情報）の蔓延を防ぐ、第四に、経済の繁栄と進歩を図るものとして GDP を補正する方法を導入する。第五に、若者および次世代の人間のために国連を改変する。休眠中の信託統治理事会をそのために改組することも考えられる。第六に、国連を中心に強力でネットワーク化され、包括的な多国間システムを構築する。具体的には新しい「平和のための課題」の策定ならびに G20 と国連経済社会理事会のメンバーの首脳会議の隔年開催などを提案する。

以上のことを推進するためにハイレベルの「未来サミット」を開催するほか、2025 年に世界ソーシャル・サミットを開催する。そして、国連 2.0 にアップグレードするための改革としては、安保理、総会、経済社会理事会の改革が急務であると訴えている。

グテレス事務総長は、ウクライナ戦争において、長い間自ら動こうとはせず、国連内外からの厳しい批判に晒され、ようやく人道回廊設置のためにロシアとウクライナの仲介外交に乗り出した。遅きに失したが、国連事務総長の権限の強化と選出プロセスの改革が必要である。また、グテレス事務総長は“*Our Common Agenda*”で行った約束を守り、任期中に新しい「平和のための課題」を策定し、安保理、総会、経済社会理事会の改革を推進すべきである。

## 7. 日本の役割

国連は多国間主義そのものである。米中対立の弊害を避けるためにも日本は、有志国とともに多国間主義を擁護・推進する一大勢力にならなくてはならない。ドイツやフランスなど EU 諸国が中心になって推進している「多国間主義のための同盟」（*Alliance for Multilateralism*）に日本がより主体的に参加していくことが、民主主義と権威主義による分断と対立の世界情勢を平和的かつ安定的に保っていくために肝要である。国連は二度の世界大戦という人類の大きな犠牲のもとに作り上げられた叡智の結晶である。それを改善し、発展させていくことは 77 年前に国連と国際機関の誕生に関わることのできなかった日本の新たな使命と言ってもよい。

日本はこの先、経済大国から「ミドルパワー」になる分岐点にある。日本の発言力は、国連分担金の分担率の低下とともに低下するであろう。これを補うためには、国連や G20、G7 等のマルチラテラリズムの積極活用による国益確保に努めなければならない。問題は日本人の国連への関心低下（2020 年の Pew Research Center 報告では主要国中日本は最低）であり、国連無用論や極端な二国間主義に陥らないように我々国連研究に従事する者は世論の啓発に努めなければならない。