

「ウクライナ紛争から見えてきた国連の抱える課題」

実現可能な安保理改革と国連の課題とは(要点)

国連課題研究会講演

2023年4月25日

関西学院大学教授 神余隆博

1. 国連を巡る世界の状況

1) 人類の生存を脅かす複合危機

2) グローバルサウスの影響力拡大

3) 大国による分断の助長

安保理改革はウクライナ戦争で露呈した機能不全の国連の集団安全保障メカニズムをどう立て直すかという問題であるが、世界の分断と対立の先鋭化は、利害調整ができず、諸国間の友好関係を発展させ世界平和を強化させるための組織としての国連の存在意義を厳しく問うている。

4) なぜ国連憲章に民主主義が登場しないのか

国連憲章においては民主主義という言葉は登場しない。これは各国には政治体制決定の自由と主権平等の建前が存在し、また、内政不干渉の原則もあり民主主義を一方向的に重視することができなかつたことにもよるものと考えられる。民主主義あるいは民主主義体制とは、政治学者の恒川恵市氏によればその要件として「異議申し立ての自由」と「政治参加」並びに「少数派保護の基礎的的制度」と理解されている（常川恵市『新興国は世界を変えるか』中公新書 2023年）。

5) 人権と基本的自由の尊重こそが国連の目的

民主主義は、国連憲章第1条3項で要請されているすべての人に人権と基本的自由を尊重することによりおのずと実現されるものである。

6) 多国間主義は受難の時代に一特に国連原加盟国の責任は重大

7) 日本と国連の課題はミドルパワーとグローバルサウスの協力の実現

日本の目指すべき外交姿勢は、今後も大国外交ではなく、「グローバル・ミドルパワー」の代表格として積極的に他のミドルパワーやグローバルサウスの国々と協調して国際社会において紛争の平和的な解決を実現し、国際連合や地域的な取極めに積極的に参加することで、国際秩序の構築や平和と安定の維持に貢献するとともに、多様な文化や価値観

を持つ国々間の対話と協力を促進する国として歩むこと。安保理改革についても同様であり、これまでの G4 の目指す常任理事国志向の大国外交を脱却し、ミドルパワー諸国とグローバルサウスとの連携の拡大によって突破口を見出す外交の「大転換」を行わなければならない。

2. 国連の3つの顔と改革の本丸

1) 世界はアナーキーな状態にある

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。これに、「ロシアはならず者になった」を付け加える必要がある。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アナーキーな状態にあることを如実に示している。

2) 「主権平等原則の最大の例外たる安保理と拒否権という特権」を改革せよ

国連全体が機能不全に陥っているわけではない。機能不全なのは安保理で、主権平等に基づく総会や経済社会理事会ならびに専門機関や Funds and Programs 等の国際機関はパンデミックやウクライナ危機を経てもそれなりに機能している。国連の3つの顔のうち問題は「主権国家の合議体の国連」であるが、主権平等原則の最大の例外たる安保理と拒否権という特権の部分が機能していない以上、その構造改革は喫緊の課題である。

3. ウクライナ戦争から見てきた現実的な安保理改革とは

A) ウクライナ戦争を経た安保理改革の基本認識 ※

- 1) 日本はまもなくミドルパワーとなる。それに相応しい外交を行うべし。安保理改革も同じ考えで進める。
- 2) ウクライナ戦争の教訓として、グローバルサウスの多くの国は特権を持つ常任理事国を拡大せず、拒否権は制限すべしとの認識。この問題は総会決議で対応。
- 3) 常任理事国拡大案では加盟国の3分の2の多数はとれず、改革は進展しない。日本は政策転換して「準常任理事国」創設を目指せ。
- 4) 国際社会は次なる危機に備える必要がある。安保理改革に多大な時間をかけることはできないので実現可能な改革を行う（安保理の2段階改革論）。
- 5) 日本は拒否権改革にも取り組む。拒否権の乱用防止には米英仏も賛成。
- 6) 「平和のための結集決議」を今後も活用し、ウクライナ戦争の停戦実現に向けて緊急

特別総会で対応する（総会機能の強化）。

B) 安保理改革の短期的な（即応的な）改革と中長期的な改革

1) 短期的安保理改革の具体的な内容は以下のとおり。

- ① ジェノサイドや戦争犯罪のケースに拒否権は行使しない、もしくは反対票を拒否権と見做さないことの合意形成（総会決議またはP5の申し合わせ）。
- ② 拒否権行使に関する説明責任（実現済み）
- ③ ロシアの常任理事国議席の法的正当性の検討(除名や権利及び特権の行使の停止は疑問)
- ④ 常任理事国の国名変更と旧敵国条項の削除

2) 既存のメカニズムを積極的に活用することによるニューノーマル化

- ① 紛争の平和的解決における安保理理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

3) 発想転換が必要な中長期的安保理改革戦略（安保理の二段階改革論）

安保理改革は極論を排し、実現可能な改革案を目指す必要がある。紛糾し、迷宮入りしそうな常任理事国拡大を目指すのではなく、第一段階として 2025 年までに「準常任理事国」（長期の非常任理事国）議席の創設し（任期は 4 年～8 年で再選可能）、その拡大数は 6～8

議席またはそれ以上を目指す。そして第二段階の常任理事国の改革は、国連創設 100 周年の 2045 年までに実現するという戦略の転換が必要である。

4) 日本が今すぐに行うべきことは何か

ミドルパワー諸国および志を同じくするグローバルサウスとともに日本が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。そのため、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（2023 年 4 月 18 日の G7 外相声明パラ 13 の実現）。安保理の宿痾である拒否権がもたらす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。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）も本来的にはリラクタントと思われるので、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。

※ 今後の安保理改革の進め方に関する提言としては、明石康元国連事務次長、長谷川祐弘元国連事務総長特別代表、神余隆博元国連日本政府代表部大使の三者の提案になる「現実的な国連安全保障理事会の改革にむけて」（2022年7月25日）を参照願いたい。

<http://www.gpaj.org/ja/2022/10/01/20028>

※ また、安保理改革に関する詳細については以下の拙編著書・拙論文を参照願いたい。
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

5. 旧敵国条項の削除はどうすべきか

- 1) 旧敵国条項は国連憲章53条、77条1項(b)、107条の3か所に規定されている。
- 2) 1995年の国連総会決議で時代遅れであることが明記され（決議50/52）、同年の憲章特別委員会で改正・削除が賛成多数で採択されている（賛成155、反対0、棄権3＝北朝鮮、キューバ、リビア）。
- 3) 問題は、今回のウクライナ戦争後のロシアの態度。ロシアは対ロ制裁措置発動により日本とドイツを再び敵国とみなしている。したがって、この旧敵国条項の削除には応じない可能性がある（憲章改正案の批准の段階で拒否権を行使する）。
- 4) また、107条は「安全保障の過渡的規定」であるが、これは北方領土等に関してソ連が行った占領行為等を正当化するために必要であるとして、削除に応じないことが予想される。
- 5) したがって、安保理改革の際に旧敵国条項と一緒に処理しようとする、この問題で行き詰まってしまう可能性がある、この問題は安保理改革とは切り離して別途憲章改正するか、拒否権のない総会決議等で処理するのが適切か。

6. 人権理事会の改革の必要性

ロシアは、人権理事会メンバーの資格を停止されたが、これで十分ではない。中国やキューバなど人権理に「ふさわしくない国々」（ヒューマンライツ・ウォッチ）とされる国々が選出される人権理事会をどう改革するか、真剣に議論し、日本も改革案を提示すべ

きである。

7. 軍縮の推進を忘れてはならない

日本国際連合学会会員・長崎大学有志の緊急提言「世界平和のための新たな結集—ロシアのウクライナ侵略をめぐる世界的危機の解決を目指して—」（2023年2月24日）においてNPTレビュー会議の緊急会期の招集と、核兵器を不要とする実効的な平和構築の枠組みの策定ならびに原子力発電施設への軍事的および非軍事的攻撃によるあらゆるリスクと損害から包括的に文民を保護する単一の国際的な法的枠組みを確立するため、原子力の安全と安心関連の既存の諸規範の包括的な見直しが提案されている。興味深い提案であり、実現が望まれるが、むしろロシアによる核兵器の使用の威嚇による国際の平和と安全への脅威が存在するとして、「平和のための結集決議」に基づき緊急特別総会の開催を求め、これらの問題を議論するとともに、ロシア一国の反対によりNPT再検討会議で採択されなかった最終文書の内容について3分の2の多数で勧告を行うことも考えられる。

また、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。今年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心となって国連軍縮特総の開催を提唱するのが適切と考える。

8. 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

グテレス事務総長は来年2025年にハイレベルの「未来サミット」を開催するほか、世界ソーシャル・サミットも開催する。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、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。

9. 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、ミドルパワーやグローバルサウスの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る必要がある。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78年前に国連と国際機関の誕生に関わることのできなかつ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弱体化するであろう。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我々国連研究に従事する者は日本国際連合学会会員・長崎大学有志の緊急提言のように世論の啓発に努めなければならない。