

国連総会がロシアに放った「三本の矢」

「国際世論」の実像と国連改革の可能性

常任理事国ロシアの拒否権に抗して、

国連は非難決議や人権理事国資格停止など

精一杯の策を講じ、人道支援も行っている。

国や地域の温度差もあるなか、国連はイニシアチブを

どう取るべきか。国連本部の動きを追った。

国連は無力なのか。国連憲章を踏みにじられながら、何もできないのか。何をしているのか。これから何ができるのか。

ロシアがウクライナに侵攻して以降、国連に対する批判が高まっている。「機能不全」という四文字で片付けるのは容易だ。だが、国連とはだれなのか、ということを考える必要がある。

“We are the UN”これは、オーストリアの国連大使が取材に対して語った言葉だ。国連には世界の一九三カ国が加盟する。そして、それぞれの加盟国の市民一人一人が国連を形づくっている。オーストリア大使の言葉には、そんな意味が含まれている。

朝日新聞ニューヨーク支局記者

藤原学思

ふじわら がくし 一九八六年生まれ。慶應義塾大学卒、同大学院でプロバガンダを研究。二〇一〇年朝日新聞入社。東京地検特捜部担当などを経て、一九年からニューヨーク特派員。国連のほか、アメリカ社会を担当。陰謀論集団「Qアノン」の連載も執筆。

「国連」という大きな主語に責任を押し付けるのではなく、ファクトに基づき、また、自省しながら評価しなければならぬ。まず、ウクライナ危機における国連の動きを確認しておきたい。

拒否権の壁を打ち破る「三本の矢」

国連の目的は、国連憲章の第一章第一条に明記されている。「国際の平和及び安全を維持すること」。なかでも、その「主要な責任」を負うのが、安全保障理事会だ。

安保理は、ロシアがウクライナ国境周辺に一〇万人以上の軍隊を配置しているといわれた一月三一日にまず緊急会合を開催。それからたびたび、会合が召集された。ロシア

のプーチン大統領が「特別軍事作戦」を宣言し、ウクライナに侵攻を始めた二月二四日（米東部時間二月二三日夜）も、まさに安保理の会合中だった。

取材によると、その日に「何かが起きる」というのは、一部の理事国間で共有されていた。だが、具体的にいつ何が起きるのか、という情報までは入っていなかったようだ。「絶望を感じた。ショックだった。憂鬱な夜で、生涯、忘れられないだろう」。アイルランドのネイソン国連大使は、取材にそう振り返った。「侵略を阻止するための努力が、水の泡になった気がした。ウクライナの人びとはどんな経験強いられるのか。心配と恐怖があった」と。

一月三一日から五月六日までに、ウクライナに焦点を絞って開かれた安保理の公式会合は、実に一九回に及んだ。一国の情勢をめくり、これだけ頻繁に会合が催されることは異例だ。だが、法的拘束力のある「決議」は一度も出せていない。侵攻した当事国であるロシアが、常任理事国として拒否権を有しているからだ。実際ロシアは、自国を非難する決議案に対して、唯一の反対票を投じている（中国、インド、アラブ首長国連邦は棄権）。

ただ、安保理がまったくの無策だったわけではない。二〇二四年には「平和のための結集決議」に基づき、三度にわ

たつて国連総会緊急特別会合の召集がなされた。安保理としての要請は、イスラエルによるゴラン高原の併合が議題となった一九八二年以来、四〇年ぶりのことだ。

この枠組みを利用して、総会はロシアに対して「三本の矢」を放った。

一本目は、ロシアの侵略について「最も強い言葉で遺憾の意を表明する」としたロシア非難決議の採択。これには一四一カ国が賛成し、反対は五カ国のみだった。ウクライナのキスリツァ国連大使は決議の採択後、報道陣に「国連はまだ生きている。私は国連を信じているし、人びとが国連を信じる理由もより多くなった」と語った。

二本目は、ウクライナの「悲惨な」人道状況について、ロシアの責任だとする決議だ。これはフランスと非常任理事国のメキシコが起草し、もともとは安保理で採決が見込まれていた。だが、ロシアが拒否権を行使することが濃厚だったため、総会に議論の場を移すことになった。ロシアは安保理で自国が起草した人道決議案を出したが、賛成したのは中国だけで、あとの一三カ国は棄権に回った。

フランス・メキシコによる決議は、ロシア軍の敵対行為がもたらした人道的影響に遺憾の意を表し、ウクライナからの即時完全無条件撤退を求めた。総会では一四〇カ国が

賛成し、反対は前回と同じ五カ国。数字だけ見ると、二つの決議にそれぞれ国連加盟国の七割超が賛成票を投じたこととなる。圧倒的多数、と言っている。

しかし、「国際社会がロシア非難で一丸となった」とまで評価することは難しい。むしろ二つ目の決議採択をめぐっては、国際社会の亀裂が見えた。それを浮き彫りにしたのは、南アフリカだ。採択された決議案とは別に、独自の決議案を提出。欧米の取り下げ要求にも最後まで応じなかった。ロシアへの言及がなく、安保理で否決されたロシア提出の決議案と似通ったもので、ウクライナのキスリツァ氏は「双子の兄弟」だと激怒した。

南アフリカのマブホンゴ次席大使は、取材に対してその意図を説明した。「政治的な問題を取り除き、総会でコンセンサスが得られるようなものが必要だと考えた」という。そして、はっきりこう語った。「多くの国が西側諸国の決議案を快く思っていないかった」と。

南アがロシア寄りともとれる対応を取るのは、現在の与党である「アフリカ民族会議（ANC）」が長らく、反アパルトヘイト闘争において、旧ソ連から支援を受けたことが影響しているとみられる。また、両国とともにBRICS（新興五カ国、他にブラジル、インド、中国）の一員で

もある。

南ア案については、総会会合で「投票にかけるかどうかの投票」が行われた。結果は賛成五〇〇反対六七〇棄権三六。反対多数で採決にすらかけられなかったが、マブホンゴ氏は「試みは成功した」と話す。それは、西側諸国の対口姿勢が、必ずしも「『国際世論』ではないということを実に示すものだった。

三本目の矢は、ロシアの国連人権理事会理事国としての資格を停止することだった。これは、ウクライナ的首都キウ近郊のブチャで、ロシア軍による虐殺の疑いが明るみに出た後、米国が主導する形で一気に進んだ。国連外交筋によると、わずか数日間で総会に諮ることが決まり、加盟国には困惑もみられたという。採択された決議に対する投票は、賛成九三〇反対二四〇棄権五八。人権理は三月、ウクライナにおけるロシアの人権侵害疑惑について調査委員会を設置することを決めており、投票の前後には「調査委の結果を待った方がいい」という意見が相次いだ。

三つ目のロシア追放決議の票を地域グループごとに見ると、二つ目の決議で明らかになった「国際社会の亀裂」が、よりはっきりと浮かび上がる。「西欧・その他」は全二九カ国、「東欧」は二三カ国中一九カ国がそれぞれ賛

成したが、「ラテンアメリカ・カリブ海」は三三カ国中一九カ国（五八％）、「アジア太平洋」は五四カ国中一六カ国（三〇％）、「アフリカ」にいたっては五四カ国中一〇カ国（一九％）が賛成だった。

これら「三つの矢」は、欧米諸国が「ロシアの孤立化」を狙って放ったものだ。確かに決議案はいずれも採択され、欧州や米国の視点に立てば、「ロシアは孤立している」という見方ができるかもしれない。ただ、ある外交官の言葉を借りれば、「孤立させているという自己満足に陥ってはいけない」。確かに、国際社会が圧力をかけ続けることは重要で、それをやめるという選択肢はロシアを利するだけだろう。一方、「ロシアと付き合いをやめるわけにはいかない」という国が多数あるという事実にも目を向けて、一定の気配りをしながら物事を進めていく必要がある。

事務総長のリーダーシップと改革のゆくえ

ウクライナ危機をめぐっては、安保理や総会での動きのほかに、グテーレス事務総長の動向にも注目が集まっている。

グテーレス氏はウクライナにおける緊張が高まっていた一月二日、ロシアによるウクライナの侵攻について「起

きないと確信しているし、自分の考えが正しいと強く望む」と語った。この考えはしばらく変わらず、侵攻のわずか六日前にも、ミュンヘン安全保障会議において「私はまだ、欧州で軍事衝突は起きないと思っている」と話していた。

米国や英国は今回、インテリジェンスによる情報を公にし、世界に警鐘を鳴らしていた。報道官によると、グテーレス氏は「自らの分析と希望」から侵攻は起きないと信じていたようだが、見通しが甘かったと言わざるを得ない。結果的に侵攻を防げなかったとしても、例えば侵攻前にプーチン氏を直接訪問するなどの措置を取ることではできなかったのか、疑問が残る。

ただ、ロシアによるウクライナ侵攻が始まってからは、「国連憲章違反だ」との立場を明確にしてきた。国連事務総長が常任理事国を公然と非難することは異例のことで、ニューヨーク駐在の外交官や専門家からは「ロシアと対話ができなくなるのではないか」という声もあがった。だが、四月下旬にはロシアを訪れてプーチン大統領との会談に臨み、ウクライナ南東部マリウポリの製鉄所「アゾフスターリ」からの避難について、国連と赤十字国際委員会（ICRC）が関与することで「原則合意」をとりつけた。会談直後は「実現するのか」という懐疑的な見方もあったもの

の、五月九日までに、アゾフスターリなどに残っていた市民六〇〇人以上が救出されている。グテーレス氏自身が語ったように「一定の成果」と言える。

国連では現在、トップであるグテーレス氏を中心に、人道支援に比重を置こうという姿勢が見て取れる。安保理は五月六日、侵攻七二日目になってようやく一致した見解である「議長声明」を出すことができたが、そこにも「平和的解決を模索する事務総長の努力に強い支持を表明する」と記された。「ロシア」や「侵攻」、「戦争」といった言葉は一切含まれていないが、ロシアの同意が必要ということを考えれば、現時点でこれ以上は望めない。

ウクライナ危機は、安保理改革の必要性を改めて明るみに出した。ゼレンスキー大統領も安保理会合にオンラインで出席した際、「安保理はあるが、何事もなかったかのようだ」と不満をあらわにし、グテーレス氏も「安保理はこの戦争を防ぐため、終わらせるため、持てる力を出し切ることに失敗した」とストレートに語っている。

問題は、安保理を抜本的に改革するためのハードルがきわめて高いということだ。例えば理事国を増やしたり、拒否権の行使に変更を加えたりするためには、国連憲章の改正が必要となる。憲章は、常任理事国すべてを含む、国連

加盟国の三分の二がそれぞれの国内手続きを経て改正となる。どれほど多くの国が「改正が必要」と議論を進めても、常任理事国のたった一つが「ノー」と首を横に振れば、すべてが水の泡となる仕組みだ。安保理改革は現実的とは言えない。ウクライナ危機でも、なにか実効性のある成果物を安保理に期待することはできない。

だが、国連は安保理だけではない。現場でなにかしらの動きがあれば、きっとまた総会が活用されるだろう。停戦の道のりは遠くとも、グテーレス氏にはまだ、プーチン氏と会話ができるチャンネルが残っている。また、ウクライナ国内だけで一四〇〇人以上の国連職員が働き、一人でも多くの市民の命を救うべく活動している。

ここで、最初の問いに戻りたい。国連は無力なのか。国連憲章をふみにじられながら、何もできないのか——。私はここで、二代目国連事務総長、ダグ・ハマーシヨルドが一九五四年に残した言葉を借りたい。

「国連は、私たちが天国に連れていくためではなく、地獄から救い出すためにつくられたといわれている。これは、国連の本質的な役割と、私たちがそれを支える際に持つべき心構えの両方について、なによりも見事に要約した言葉であると考えている」。