

サウスの声を体现する国連改革を

多くの新興国・途上国は、ロシアの侵略行為を非難する一方、

米欧主導の制裁外交にも不満を持つ。途上国を含めた

国際世論を吸い上げ、よりよい方向性を見出すのは、

国連の本来の役割だろう。その国連が機能不全であつてよいわけがない。

日本はいまこそ安保理改革に臨むべきである。

今年二月二四日に始まったロシアのウクライナ侵攻は、

戦後最悪の国際法違反である。三月二日、国連総会でロシ

ア非難決議案が、賛成一四一、反対五、棄権三五という圧

倒的多数で可決されたのは当然だった（さらに投票しな

かった国が一二あった）。次いで三月二四日には、これを

人道的危機として非難する決議案が投票に付された。その

結果は、賛成一四〇、反対五、棄権三八（投票せず一〇）で、

前回とほぼ同様だった。

しかし、ロシアを人権理事会から追放すべきだという四

月七日の決議案になると、賛成九三、反対二四、棄権五八（投

票せず一八）となり、賛成が最初の決議より四八も減って

いる。決議案の内容が違うので、一概には言えないが、ロ

シアに対して強い措置を取るべきだとする国は九三、賛成

東京大学名誉教授
北岡伸一

きたおか しんいち 一九七六年東京大学大学院法学政治学専攻博士課程修了。法学博士。専門は日本政治外交史。立教大学教授、東京大学教授、国際大学学長などを歴任。二〇〇四～〇六年国連大使、一五～二二年国際協力機構理事長を務める。著書に「明治維新の意味」など。

しない国（反対、棄権、投票せず）が一〇〇カ国なのである。しかも、賛成票を投じたアフガニスタンとミャンマー

の国連大使は、本国政府と対立しているから、実態は、賛成した国九一、賛成しない国一〇二なのである。

この第三決議について、賛成と不賛成を地域別にまとめ

ると、東アジアが二対三、東南アジアが三対八、南西アジ

アが〇対七、豪州・ニュージールランド（NZ）が二対〇、

大洋州が一〇対二、EUが二七対〇、欧州（EU以外）が

一三対〇、中央アジアが〇対五、旧ソ連が三（ウクライナ、

ジョージア、モルドバ）対四、中東が二対一三、アフリカ

が一〇対四四、中南米が一九対一四、北米は二対〇だった。

要するに、賛成の中心はヨーロッパ、米国、カナダ、豪州、

NZ、日本、韓国、イスラエルなどの先進国であり、不賛

成の中心は、アジア、アフリカ、中東の途上国だった。明らかに、これは先進国と途上国の対立なのである。

アメリカの二重基準、途上国の不信

途上国には先進国の行動に不信感を持つ国が少なくない。

ロシアの行動はたしかに酷い。しかし、アメリカも二〇〇三年に国連安全保障理事会決議なしにイラクに攻め込んだ。その理由は、大量破壊兵器の開発疑惑だったが、結局大量破壊兵器はなかった。国連でこの疑惑について演説したパウエル国務長官は、誤った演説をしたことを、終生悔やんでいたという。ともにイラク戦争に参加したイギリスのブレア首相も強く後悔していた。しかも、イラク戦争において、アメリカのシンセキ参謀総長は、秩序の維持のためには数十万人の兵士が必要だと述べたのに対し、ラムズフェルド国防長官は、少数で足りるとして、結果的にイラク国内の混乱をもたらし、ラムズフェルドは辞職に追い込まれた。またサダム・フセイン政権の崩壊の結果、武装過激派はテロリストとなって中東世界に広がり、IS（イスラム国）の成立となり、シリアの混乱をもたらした。イラク戦争のとき、ブッシュ大統領は、われわれはドイツや日本を民主化した、イラクも民主化できると叫んだ。

私はそれを聞いて、本当に驚いた。ドイツにも日本にも、長い民主化の歴史があり、親米の歴史があつて、それが戦後の民主化の基盤となった。同じ基盤がイラクにあつたとは思えない。仮にブッシュ大統領にそうした理解がなくとも、側近に知識のある人はいなかったのだろうか。

〇一年のアフガニスタン戦争開始の時も類似の現象があつた。9・11の直後、ブッシュ大統領は、これは戦争だと叫んだ。しかし、そのようなことは第二次大戦末期の日本やドイツでは毎日のように起こっていた。一九四五年三月一〇日の東京大空襲では、一夜にして一〇万人が亡くなった。八月には広島、長崎に原爆が投下された。ドイツでも、空爆による犠牲者は数十万人にのぼると言われている。9・11の二〇〇〇人の犠牲者は痛ましいが、これらの犠牲者の比ではない。しかも、これは戦争ではなく、国際テロであつた。戦争の場合は、相手が降伏すれば戦争は終わる。しかしテロリストは降伏しない。テロが起らないような搜索と警戒を、辛抱強く続けるしかない。戦争とは対処すべき方法が違うのである。

二〇二〇年からの世界的なコロナ禍では、ワクチンはまず先進国で利用され、途上国に回ったものは少なく、遅かつた。ロシア・ウクライナ戦争が長引くにつれ、エネルギー、

食糧の価格高騰で、途上国の多くは打撃を受け、債務返済が困難な国も多数出てきている。ここでも、途上国は被差別感を強めている。

アメリカは（ヨーロッパも日本も）民主主義の理想を高く掲げる。私も民主主義が（チャーチルの言う意味で）、最も優れた政治体制だと信じている。しかし、それをどういう国に、どういう形で定着させるかは、相当に難しい問題である。アラブの春で定着した成果は少なかった。昨年、アメリカが主催した民主主義サミット（Summit for Democracy）は、狙いは立派であるが、招待国の選定にやや強引なところはなかったか。

先進国の中の日本

先進国は、こうした途上国の不信や不満に真摯に応えなければならぬ。先進国の中で、こうした不信に最もよく答えることのできる国が日本である。

二〇〇〇年代初頭に、「保護する責任」（responsibility to protect, R2P）が、人間の安全保障かという議論があった。前者は、自国民の保護は国家の基本的な義務であるが、それを果たす意思や能力がない場合には、国際社会は当該国民を保護する責任があるという考えであり、後者

は、より個人が尊厳を持つて生きる権利に注目し、非強制的、非介入的な支援を重視するものである。日本は後者の立場であった。

また欧米の政府開発援助（ODA）は、チャリティに起源を持ち、しばしば上から目線で行われるのに対し、日本のODAは、対等の立場に立って行い、したがって支援や援助よりも協力という言葉を多用する特色を持つ。この点は多くの途上国から歓迎され、昨年はフランスも支援や援助という言葉に変えて協力を使うと決定するなど、世界的にも評価され、広がっている。

昨年一二月、ウガンダでは国会決議が採択された。それは国際協力機構（JICA）その他の先進国のウガンダへの支援を讃えたものだが、実質的にはJICAを称賛したもので、他の国と異なって、JICAは下心なく、ウガンダのために支援をしてくれたという、こちらからすると面はよいような称賛を受け、満場一致で採択された。

もちろん、こんなことで満足したり、喜んだりしてはいけない。日本のODAは質・量ともにまだまだ不十分である。こういう途上国の信頼に堪えて、日本は誠実な協力を続け、強化すべきである。しかし同時に、それを世界に向けて政治的にもアピールしたいものである。その場所は、

やはり国連なのではないだろうか。

国連安保理改革 拒否権の制約は困難

ロシアのウクライナ侵攻以来、国連に対する失望が広がっている。常任理事国であり核大国であるロシアが、国連憲章を真つ向から踏み躪^じつているとき、国連が何もできないのは、まことに残念である。しかし、国連は元来無力なものなのである。国連は自前の軍事力も経済力も持っていない。北朝鮮に対して多くの制裁決議がなされたが、その核開発を止められなかった。まして今回は核大国で常任理事国であるロシアである。現在の安保理が無力なことはやむを得ない。

しかし、こうした現状は変えなければならない。国連は何かを決定し、実施する機関というよりは、何が正しい、正しくないかを議論して、国際世論をつくる場所である。その世論が国連の権威を支えるのである。しかし、国連安保理は瀕死の状態にある。これを変えなければならない。

安保理改革の一つの焦点は、常任理事国の拒否権をいかに制約するかということである。先頃、リヒテンシュタインなどが提唱して、安保理で拒否権を行使した常任理事国は、総会においてその理由を説明しなければならないとい

う決議が成立した。これは長年議論されてきた案だが、それがようやく実現したのである。それでもロシアは白々しい説明をして、おしまいになった。拒否権を制約することはとても難しい。日本人はあまり意識していないようだが、アメリカも拒否権制限に絶対に反対するだろう。

国連憲章二七条には、安保理のメンバーは、常任理事国を含め、紛争当事者である場合など一定の場合には棄権しなければならない（拒否権を行使できない）というルールがある。しかし常任理事国は、これは紛争ではなく自衛であるとか、いろいろな理由をつけて言い逃れるだろう。それ以外に、ロシアの常任理事国としての地位を争うことも考えられる。憲章二三条には、常任理事国が列挙されているが、そこにはソビエト社会主義共和国連邦とあって、ロシア連邦とは書いていない。ロシアがソ連の継承国家であるということに異議を唱えることも考えられる。しかし、人権理事会からロシアを排除することすら賛成国は多くないので、これもとても難しい。

「準常任八カ国」案で改革機運高めよ

もう一つが構成の問題である。

日本は長年安保理改革を主張し、自ら常任理事国となる

意思があることを表明してきた。かつて二〇〇五年に、わずかながら日本が常任理事国になるチャンスがあった。コフィ・アナン事務総長が設置したハイレベル・パネルが、安保理改革について、常任理事国を六、非常任理事国を増やして計二四議席とする案（モデルA）と、任期四年（以上）、再選可能な長期議席を八（準常任理事国と通称した）創設し、通常の非常任理事国は一増やして計二四議席にしようというもの（モデルB）であった。

日本はドイツ、インド、ブラジルとともにG4を結成し、モデルAを基礎とした案を作り、総会に提出した。他方、新たな常任理事国を作ることに反対する国々は、UFC（Uniting for Consensus）を結成して、モデルBを基礎とした案を提出した。G4はUFCを圧倒し、可決に必要な一二八票（加盟国の三分の二）に近い、一一〇票くらい取れそうなどころまで来ていたが、決議案は投票に付されず、運動は失敗に終わった。

それが失敗した理由については、ここでは述べないが、現在、そういう改革の機運は国連には存在しない。その間、日本の経済力は低迷し、国連分担金は当時二二%のアメリカに迫る一九・六%だったのが、現在では八・〇%まで低下し、中国（一五・二%）に抜かれて第三位である。〇五年

以降も、日本は一貫して、G4案、あるいは常任・非常任の双方の拡大ということを主張してきた。もし、常任理事国を一つだけ増やそうということで、投票することがあれば、今でも日本は一位になるかもしれないが、いずれその地位はインドに取って代わられるだろう。

こうした経緯から、またG4の連帯もある中で、日本として簡単にこれまでの立場を転換するわけにはいかない。しかし、ウクライナ問題で安保理は瀕死の状態である。それを理由に、G4案を凍結し（例えば国連一〇〇周年である二〇四五年に抜本的な改革を行うので、それまでの間の暫定措置という言い方もあるだろう）、モデルBを基礎とした案に移行してはどうだろうか（このような立場は、多くの国連経験者によつてすでに提唱されている。竹内俊隆・神余隆博編著『国連安保理改革を考える』は最も参考になる）。

そうすればUFCとも連携しうる。またアフリカを説得することも不可能ではない。なぜなら、アフリカには、絶対の常任理事国候補はなく、多くの国は特定の国に固定するのではなく、ローテーションを望んでいる節がある。

モデルBにはいろんなバリエーションがあるが、仮に任期四年、再選可能の議席を八つ作るとすれば、日本はおそ

らく、三回のうち二回当選し、一二年のうち八年は安保理に議席を持つことができるだろう。悪くても二回に一回は当選し、八年のうち四年は安保理にいられるだろう。これまで日本は、しばしば安保理非常任理事国に選ばれているが、近年では一度務めたあとは五、六年休むことが普通なので、それよりはずっと良いのである。

モデルBのメリットの一つは、有力国の参加が増えることである。現在の安保理非常任理事国は、任期二〇二一―二二年がインド、アイルランド、ケニア、メキシコ、ノルウェー、任期二二―二三年がアルバニア、ブラジル、ガボン、ガーナ、アラブ首長国連邦である。今年の末に二一―二二年の五カ国が退出し、日本、スイス、マルタ、エクアドル、モザンビークが代わりに入ることになっている。以上の国々を見ると、世界の問題を判断するには、やや弱体な国が数カ国あることは否めない。

もし準常任八カ国となれば、日、独、インド、ブラジルなどが頻繁に参加し、メキシコ、インドネシア、韓国、豪州などもしばしば登場することになる。新しい安保理は、G20に数カ国の中小国が加わったようなものになるだろう。しかし、G20と違って、毎週、毎日、世界の政治問題を議論するのである。

これは、日本にとってもチャレンジである。日本はこれまで、アメリカとの関係を第一に考え、またG7の中で考えることが多かった。しかしこの制度になれば、世界の途上国にもより大きな配慮をしなければなくなる。そして、日本はそれができる国なのである。つまり、日本にとっても世界にとっても、この案は良いものである。

かつて岸信介内閣は、安保改定を行って日米関係を強化したが、訪米の前後に南アジア、東南アジアを訪問し、また国連中心、自由主義世界との協力、アジアの一員としての外交の三つを柱とする、外交三原則を提示した。中曽根内閣は、やはり日米関係の強化に貢献したが、中曽根は早くからアジアなどのナシヨナリズムに注目し、首相時代にも中国、韓国との関係強化に取り組んだ。途上国の信頼を得る日本は、結局、日米関係の強化にも資するものなのである。

ウクライナ問題は、世界の危機である。しかし、危機は変革のための好機でもある。安保理改革のチャンスである。すでに岸田総理は国連総会において、安保理改革について「文言ベースの交渉を開始すべき時だ」と世界に訴えられた。専門家を集めて具体的改革案の策定にすぐさま着手することを、心から願うものである。●