

---

# 安保理改革の展望

望月 康恵

Mochizuki Yasue

---

## はじめに

国際連合創設60周年を迎えた2005年に開催された世界サミットでは、「早期の安全保障理事会の改革」が「国連を改革するための全般的な努力における不可欠な要素として支持」され、「このための決定を達成するために努力を継続することにコミット」（「2005年世界サミット成果文書」153項）することが確認された。翌年に国連加盟50周年を迎えた日本では、国連とりわけ安全保障理事会（安保理）の改革と、常任理事国入りに向けた機運が高まっていた<sup>(1)</sup>。ところが安保理改革に向けた取り組みは頓挫し、その後、国連の改革が飛躍的に前進した様子はみられない。安保理改革を含む国連改革は、1990年代から総会の議題として審議され、国連加盟国の多くは安保理改革の必要性を認識している。ただし安保理の「何を」「どのように」改革するのか、安保理の構成と機能という実体的側面と、どのように改革を進めるかという手続的側面の双方において、加盟国が合意に至ることが困難な状況が続いている。

過去10年、国際社会にもさまざまな変化がみられる。まずは、国家のパワーバランスの変化である。中国が経済および政治面でのプレゼンスをますます高める一方で、世界の警察国としてのアメリカの国力は相対的に低下してきた。次に日本の経済力の低下が挙げられる。日本の国内総生産（GDP）は2010年に中国に抜かれ、世界第3位になった。日本の国連分担金はアメリカに次いで第2位ではあるが（2016年現在）、経済力の低下により分担率は今後さらに下がることが予想される。したがって日本が経済力を後ろ盾にして国連改革を主導することは、より困難になるであろう。

このような状況のなかで、安保理改革について、特に21世紀における状況を概観することは、今後の国連改革のあり方を探るうえでも意義のある作業となる。本稿は、2000年代の安保理改革の動向とその失敗について検証し、安保理改革に向けたその後の議論について探る。さらに、安保理改革に向けて今後どのような取り組みが考えられるのか検討する。

## 1 安保理改革とは

### (1) 議論の焦点

国際の平和および安全の維持に主要な責任を負う安保理を改革しようとする動きは、冷戦後に活発になった。安保理改革が主張された背景には次の理由が考えられる。

第1に、安保理の構成が国際社会を十分に反映していない点である<sup>(2)</sup>。国連の加盟国は設立

当初の51カ国から193カ国へと増加したにもかかわらず、安保理では1965年に非常任理事国の議席が拡大されたのみであり、常任理事国は国連創設時の5カ国のままである。特にアフリカの国が常任理事国になっていないことについて、アフリカ諸国は代表性の観点から正義に反すると考える。

第2に、安保理がその機能を十分に果たせないことに対する効率性、措置の正当性の観点からの批判である。冷戦後、安保理の機能は飛躍的に拡大し、平和に対する脅威として認定される範囲もその数も増加してきた。安保理は国連憲章上は想定されていなかった司法的、立法的、行政的な機能を積極的に担うようになった<sup>(3)</sup>。安保理の権限と機能が実際に拡大する一方で、常任理事国による拒否権の行使やその暗示により、安保理が決定を行なわ（え）ず、その結果として、国連の行動が妨げられてきた。とりわけ一般市民に対する暴力行為や虐殺に対して<sup>(4)</sup>、安保理が具体的な措置を決定できないことへの不満が高まった。

第3に、これら2つは、安保理における作業方法に関連する。安保理での議論が常任理事国を中心に非公式な協議において行なわれるなど、慣行に基づいたプロセスがとられてきたことにより、非常任理事国が安保理での審議に十分に参加できず、また理事国以外の加盟国が安保理での議論や決定に関与できないこと、すなわち透明性の欠如として批判されてきた。

## (2) 安保理改革のプロセスと実現しなかった要因

安保理の機能の重要性が再確認されるなか、国連加盟国の主権平等原則、公平な地理的配分、国際の平和と安全の維持への貢献との関連において、安保理の機能、構成そして作業方法の正当性が問われるようになっていった。1993年に「衡平な代表制と理事国数の増加及び安保理に関するその他の問題についての作業部会」が総会によって設立された。ここには、安保理が国連憲章第7章に基づいて行動する機会が増え、加盟国の政治的、安全保障上の問題により深く関与してきた経緯がある。安保理の強制措置について再確認されるなかで、その決定が、いかに、またどのような根拠に基づいて、誰によってなされるのかが問題とされた<sup>(5)</sup>。

この時期に安保理改革の議論が進んだ理由のひとつとしてコフィ・アナン氏の事務総長就任（1997—2006年）が指摘できるであろう。国連での長いキャリアをもつアナン事務総長の下、国連改革に関するさまざまな提案がなされた。1997年には、マレーシアのラザリ国連大使による改革案が上述の作業部会に提出された。ただし、ラザリ氏による案は加盟国から十分な支持を得ることができず、改革は進まなかった。その後も2000年のミレニアム宣言には安保理改革の必要性が記され、事務総長報告書「われら人民——21世紀における国連の役割」において、国際社会の諸課題とそれに対処するための国連の機能強化について示された<sup>(6)</sup>。さらには国連創設60周年に向けて国連改革の必要性が強調され、有識者により構成されるハイレベル・パネルが2003年に事務総長により設立された。翌年に事務総長に提出されたハイレベル・パネル報告書「より安全な世界——我々の共有する責任」<sup>(7)</sup>には、国際社会が直面する脅威に対して必要な取り組みや、国連改革の提言が含まれた。

2005年には、ハイレベル・パネルの報告書を土台とした事務総長報告書「より大きな自由を求めて——すべての人々のための安全、開発、および人権に向けて」において、安保理改革案として、ハイレベル・パネル報告を踏襲するかたちで安保理の構成を常任および非常任

理事国ともに拡大する案が提示された<sup>(8)</sup>。同年に開催された世界サミットの成果文書において、上述のとおり、早期の安保理改革を、国連改革の全般的な努力における不可欠な要素として支持することが確認された<sup>(9)</sup>。このような安保理改革に向けた提案は、一方では、安保理の改革の必要性を確認したものの、他方では、具体的な改革の内容やプロセスに関する意見の多様性と対立を明らかにした。

安保理改革の必要性が確認されながら2000年代に改革が実現しなかった要因として、以下の点が指摘される。第1に、常任理事国の同意が得られなかったことである。安保理改革は常任理事国の同意なくして実現されない。常任理事国が納得できる改革案とプロセスをいかに示すことができるのかが、安保理改革における最も重要な事項のひとつである。常任理事国にとって現状の安保理の枠組みの維持が最も都合がよく、常任理事国は、国連創設以来、安保理そのものの改革には必ずしも積極的ではない<sup>(10)</sup>。また安保理改革の動きは、アメリカにとっては自国の外交への挑戦とも受け止められた。2003年、アメリカによるイラクへの武力攻撃に対して、アナン事務総長は、国連が岐路に立たされていると総会で演説したが<sup>(11)</sup>、これはアメリカ主導の軍事行動に対する批判とも受け止められた。アナン事務総長は、武力行使の基準をより具体化し、安保理の構成を見直す必要性を確認し、ハイレベル・パネルを設立した。アメリカにとっては、安保理改革の議論は、安保理でのアメリカの影響力を弱めようとする取り組みとみなされた<sup>(12)</sup>。

第2に、安保理改革は、常任理事国に次ぐ地位をもつミドルパワー諸国による常任理事国に対する挑戦であり、またミドルパワー諸国間の闘いでもある<sup>(13)</sup>。安保理改革を主導してきた主な国家間集団として、G4（日本、インド、ブラジル、ドイツ）、G4に対抗するコンセンサスのための統一（UfC: *Uniting for consensus*）、アフリカ連合（AU）などがある。各集団は、国際社会における望ましい安保理の構成や機能について論じながら、理事国という特権的地位に就く可能性を模索している<sup>(14)</sup>。

各集団によって、これまで次の改革案が提案されてきた。G4は各地域において主導的な立場にあると自らを位置付け、G4が新しい常任理事国として選出される安保理改革を進めてきた。G4の改革案は、安保理の構成国を15カ国から25カ国に拡大すること、その場合に、常任理事国を6カ国追加し（アフリカ2、アジア2、ラテンアメリカ・カリブ1、西欧その他1）、非常任理事国を4カ国追加（アフリカ1、アジア1、ラテンアメリカ・カリブ1、東欧諸国1）するものである。また拒否権について、新常任理事国は、現在の常任理事国と同じ責任と義務をもつべきであるが、新常任理事国は当面の間、拒否権を行使せず、改正された憲章が発効した15年後に検討するという提案を行なった。

UfCはかつて「コーヒークラブ」と呼ばれ、G4に対抗する諸国の集合である。UfCは、新しいカテゴリーの常任理事国の設立には反対し、非常任理事国として選出される方策を支持してきた<sup>(15)</sup>。UfCは、非常任理事国の10議席の増加（アフリカ3、アジア3、ラテンアメリカ2、西欧その他1、東欧1）を提案した。現在、UfCは改革案において、理事国数を合計26カ国とすること、非常任理事国のカテゴリーを2つに区分し、①従来の2年任期の非常任理事国の数を増加し、②別個に2年以上の任期で、現在の非常任理事国には認められていない任期満了

後に引き続いての再選可能な非常任理事国の創設を提案する。UfCは拒否権の廃止が望ましいとしながら、喫緊の課題として集団殺害（ジェノサイド）などにおける拒否権の行使をいかに制限するのかに着目する<sup>(16)</sup>。なお国連総会において、安保理改革に関する決定は構成国の少なくとも3分の2の賛成票なくしては採択されない、という決議が採択されている。これはコーヒークラブの主導によって採択され<sup>(17)</sup>、この決議により、安保理改革に関する意思決定において、より多くの加盟国の同意が必要となった。

AUは、アフリカに非常任理事国の議席と拒否権付きの常任理事国の議席の双方が与えられ、アフリカの理事国はアフリカ諸国によって選出されるべきとの立場である<sup>(18)</sup>。アフリカ選出の常任理事国に拒否権が付与されるべきという提案は、常任理事国にとって受け入れられる条件ではない。またアフリカのどの国が常任理事国としてふさわしいのかについて合意はみられず、この案の実現可能性は必ずしも高くはないと考えられている。

2005年の総会では、安保理改革についてこれら各グループによって準備された決議案の採択が目指された。G4とAUは、非常任理事国の議席数と拒否権の扱いに関する議論を一度は収束させたものの、アフリカ諸国からの常任理事国は拒否権をもつべきであるという立場をAUが維持したことから、G4とAUによる合同決議案は合意に至らなかった。AUとの交渉が妥結しなかったことにより、G4決議案は採択に必要な3分の2の支持を得られる予測がつかず採択に付されなかった。AUとUfCによる各決議案も採択の見通しが立たず、3つの安保理改革決議案は総会会期の終了とともに廃案となった<sup>(19)</sup>。

## 2 安保理改革に向けた議論および取り組み

改革に向けた取り組みは、国連加盟国の中で同意を確認していく地道な作業である。それは総会における議題化、議題に基づく審議、審議を通じての決定というプロセスを進める作業である。安保理改革は常任理事国を含む国連加盟国すべての総意により実現されることから、総会における議論を通じての合意形成が求められる。

平和維持活動など、安保理の決定に基づく活動として評価されている取り組みもあるが、安保理に対して国連加盟国の不信感が高まる状況にもある。それは安保理の決議が少数の大国の利益実現を目的としたものであったり、国際法に抵触するものであったりしたことによる<sup>(20)</sup>。上述のイラクに対するアメリカや、ウクライナへのロシアの軍事行動のように、国連憲章上の根拠が不明確な武力攻撃は、常任理事国の特権的な地位の濫用とみなされる。また、シリアのように一般市民が虐殺の被害を受けている状況に対して国際社会としての措置が求められながらも、拒否権の行使により措置をとることができない状況については安保理の機能不全や意思決定の不透明さに対する批判がなされる。そのようななかで、安保理の組織および機能について説明可能かつ透明性を高めようとする取り組みがなされてきた。

### (1) 安保理改革についての議題化

安保理改革は、上述のとおり、総会において安保理改革を正式な議題としたうえで議論の場をもつことにより議論が進められる。総会では1992年に安保理改革について論じる決議が採択され<sup>(21)</sup>、これにより安保理改革が総会で議題となり公式なプロセスが開始された。また作

業部会（Open-Ended Working Group）が設立されたが<sup>(22)</sup>、加盟国の立場の相違から作業部会は行き詰まり、交渉のプロセスに変えるべきとの意見が各国からなされた<sup>(23)</sup>。そこで新しい交渉枠組みとして、安保理改革を話し合う非公式の政府間交渉の場が設立され<sup>(24)</sup>、また議論の対象となる5分野として、加盟国の分類、拒否権問題、地域の代表性、拡大された安保理の構成数と安保理の作業方法、安保理と総会の関係が確認された。

これに基づいて2009年以降、安保理改革に関する非公式会合が総会で開催された。ただし議論は行なわれるものの交渉は進展しなかった。そこで2014年に総会議長が政府間交渉の基礎となる安保理改革に関する文書を配布し、そこには上記5つの課題について各グループや加盟国からの意見や提案が網羅的に記されていた。国連総会では、この文書を基礎とする安保理改革に関する政府間交渉を第70会期に引き継ぐ決定がコンセンサスで採択された<sup>(25)</sup>。

この決定は、安保理改革について、各グループや国家が立場を主張する段階から、文書に基づいた交渉を進めていく方向性への転換を示すものであり、安保理改革のプロセスが新たな段階に入ることが想定されている。文書に基づいた交渉の決定については、技術的な先延ばしにすぎないという見解が示される一方で、この決定自体が早期の安保理改革の必要性を示し、また改革を失敗させようとする試みを食い止めるとも評価される<sup>(26)</sup>。いずれにしても、文書に基づいた議論が総会において進展するのか、今後のプロセスを注視していく必要がある。

## (2) 作業方法の明確化

主権平等原則に基づく国連の意思決定手続において、常任理事国が特別な権利を行使できる意義は大きい。拒否権は安保理に常にいることを源泉として発揮されるので、安保理の作業方法自体が常任理事国の力の根源の重要な一側面でもある<sup>(27)</sup>。安保理では、正式な手続規則は採択されておらず仮手続規則（S/96/Rev.7）に基づいて議事が運営されている。安保理での作業方法の多くは暗黙知として常任理事国間で継承され発展してきた。それゆえ、非常任理事国は、安保理での議論や決定に参加する以前に、作業方法についてまず理解を深めなければならなかった。このことから安保理での作業は常任理事国によって主導されてきた。

そこで作業方法について透明性や開放性を改善することにより、安保理の決定の正当性が高まり、さらには安保理の役割の実効性を向上させることになる。日本は、非常任理事国であり安保理文書手続作業部会（1993年に設置）の議長であった時に、安保理議長ノート（S/2006/507）の策定を主導し、仮手続規則等を含む「安保理作業方法ハンドブック」を作成した。この文書の作成により安保理での作業方法の透明性が向上し、また文書は常任理事国内で継承されてきた作業方法を、後退させない機能をも担った<sup>(28)</sup>。

日本に加えて、新しい非常任理事国の就任前に、安保理での作業方法について情報を提供する国もある。このような国家に対する支援活動は、現状把握の機会であると同時に、さらには安保理の作業方法の改善という長期の取り組みにおいて、新しい措置を考える機会でもある<sup>(29)</sup>。

安保理の作業の効率性と透明性を強化し、非常任を含む理事国のより広範な参加を確保するためにいくつかの取り組みが確認されてきた。その取り組みのひとつとして、2008年以降、安保理では特定の状況や分野について特定の理事国がイニシアチブをとり、決議や議長声明

などの文書を起草するペンホルダー（penholder）制度が確立している<sup>(30)</sup>。ペンホルダーとしての役割は、常任・非常任いずれの理事国も担う。安保理は、ペンホルダーが、起草の作業において早期に、すべての安保理の理事国と情報交換ができることを確保し、またすべての理事国との適切な協議を奨励すること、国連の他の加盟国と非公式に協議することについても確認する<sup>(31)</sup>。

この安保理での作業の効率性と透明性を図る取り組みは、2017年より就任することになる第9代事務総長の選出プロセスにも反映されている。事務総長は安保理の勧告に基づいて総会が任命するが、これまで安保理においてどのような基準に基づき事務総長の候補者が総会に対して勧告されるのか、必ずしも明確ではなかった。そこで、新しい事務総長の選出が、すべての加盟国の成功事例と参加に立脚した透明性と包括性の原則に基づくことが確認され、総会議長と安保理議長の双方は選出プロセスを開始した<sup>(32)</sup>。すべての加盟国に対して事務総長候補者を推薦することが求められ、事務総長の候補者が加盟国や市民社会と対話する機会も提供されている<sup>(33)</sup>。国連の行政職の長の選出におけるこの新しい取り組みは、組織としての国連の正当性をも高めるものとして機能するであろう。

### (3) 拒否権行使の明確化

国連では、安保理の作業方法の透明性の向上を図ることに加えて、作業方法そのものを変えようとする動きもみられる。安保理に対する非難は、拒否権の行使に加えて、その行使を含蓄することによって決議案の提出さえも妨げられることや、安保理での決定を妨げようとする常任理事国による恣意的な行動に対しても向けられる。

大規模な人権侵害や虐殺が生じた場合に、拒否権の行使によって、国連が措置をとることができない状況が問題視され、そのような状況においては、常任理事国が拒否権の行使を控えることを誓約すべきという提案は、すでにハイレベル・パネル報告書においてなされていた<sup>(34)</sup>。その後、スモールファイブ（S5）と称するスイス、シンガポール、ヨルダン、コスタリカ、リヒテンシュタインの5カ国は、安保理の作業方法の改善を提案した。S5は、常任理事国が、集団殺害、人道に対する罪および国際人道法の重大な違反の場合に、国連憲章第27条3項の意味での賛成ではない投票（non-concurring vote）を投じてはならないと提案し、決議案の採択を試みた<sup>(35)</sup>。この提案は常任理事国から反対され採択には至らなかったものの、安保理の構成と機能に内在する問題をあらわにした。

常任理事国による拒否権行使の抑制については、常任理事国のなかではフランスが具体案を提示した。フランスは、安保理が大規模な犯罪について決定を行なうことが求められている場合に、常任理事国が自ら拒否権の行使を控えることを提案する。また大規模な犯罪が発生した場合には、少なくとも50カ国の要請を受けて国連の事務総長が犯罪の性質を特定し、その判断に基づいて行動基準を自動的に適用するというものである。ただし、この手続はいずれかの常任理事国にとって死活的な国家利益が危険にさらされている場合には適用されないとする<sup>(36)</sup>。

このフランスによる提案は、拒否権行使を制限する手続をより明確にしたものである。この提案によれば、常任理事国が拒否権を行使する場合には、自らの投票行動について説明を

しなければならず、拒否権行使の抑制をもたらす。さらにこの案は国連憲章の改正を必要としないことが実施に向けての利点として挙げられる。

### 3 実現可能な安保理改革についての議論

#### (1) 理事国の構成と権限

安保理改革の議論において、理事国のカテゴリーと数の拡大は最もデリケートな問題のひとつである。これまでの議論においては、①常任理事国と非常任理事国双方の拡大と、②非常任理事国のみでの拡大、という2つの提案がなされている。前者は、G4とAUから提案されている。常任理事国のポストの拡大に関しては、先述のように、新しい常任理事国に対する拒否権の付与という問題がある。G4は、当面は拒否権にはこだわらない立場である一方で、アフリカは原則的に拒否権に反対するものの、拒否権が在る場合には、安保理のすべての常任理事国に利用可能となるべきとの立場をとる。現在では、国連の目的と原則に合致しないとみなされる常任理事国による拒否権の行使に対して非難がされていることから、拒否権を有する常任理事国のポストを設立することについては、加盟国からも、また常任理事国からも支持を得ることは困難であろう。

より現実的な提案として、非常任理事国の議席の拡大や、現在は認められていない非常任理事国の再選を可能とする提案がなされている。また従来よりも任期の長い非常任理事国を創設すべきとの案もある<sup>(37)</sup>。これら提案の背景には、安保理改革は長期的なプロセスであるとの考えがある<sup>(38)</sup>。また安保理改革をいくつかの段階に分ける提案もなされている。すなわち非常任理事国の数をまず増やし、任期を延長し再選可としたうえで、次の段階として15年後をめどに新しい安保理の構成について再検討する案である<sup>(39)</sup>。この案では、非常任理事国の議席の拡大、非常任理事国の任期の延長、再選可能とする案も、常任理事国の拡大に向けたプロセスにおいて考えられている。

常任理事国の議席を増やす案はG4とAUにより主張されていることから、G4が非常任理事国の拡大を支持することについてAUに賛同を促すことも可能であろう。アフリカにおいて、常任理事国としてふさわしい国について同意されていないことを鑑みた場合には、非常任理事国の数をまず拡大することは、アフリカ諸国にとっても受け入れやすい案と言える。繰り返しになるが、非常任理事国の拡大と任期の延長、さらに再選可とする案は、常任理事国の拡大を妨げるものではなく、長期的な改革のプロセスにおける一措置と位置付けられる。また安保理の非常任理事国数が拡大されたうえで常任理事国の増加を主張することは、これまで非常任理事国に選出されてこなかった加盟国が、非常任理事国に選出される機会を増やすことになるであろう。

#### (2) 日本の取り組み

##### ① 作業方法改善のさらなる進展への貢献

先に述べたとおり、2011年、国連事務局は日本政府代表部と協力して、「安保理作業方法ハンドブック」を出版しており<sup>(40)</sup>、ハンドブックの更新作業を日本が今後も継続していくことは、安保理への貢献となる。また、日本は安保理の作業方法についてのペンホルダーであ

ることから、この分野における発展と、安保理の手續の透明性の確保にさらに貢献できる。

### ② 外交における多国間（マルチ）と二国間（バイ）のさらなる連携の必要性

安保理改革を進めるうえでは、首脳レベルでの政治的決断が最終的に必要となり、二国間の政治交渉が求められる<sup>(41)</sup>。日本においては特にアメリカおよび中国との関係が重要であるものの、安保理改革については2000年以降、二国間外交での交渉議題になっていない。

日本では、日米関係を基軸とした二国間関係が外交の中心にあるという認識が強く、多国間の外交の比重も評価も二国間関係と比べて低い。たしかに外交は、二国間外交を中心に行なわれてきているものの、過去には、多国間外交を通じて二国間外交が強化されてきた。日本はかつてアメリカの国連離れを食い止め、アメリカの国連への復権を実現して同国による国連の活用の基礎を築いた。その際には、国連の行財政改革や平和維持活動の強化と、日本によるそれらへの参加を推進する方針をとることにも成功した<sup>(42)</sup>。

また国連を通じての外交とは、国家間の交渉を行なう「場」として国連を用いることにとどまらない。それは国際社会全体の課題に向けた取り組みでもあり、二国間外交にも資する。マルチの外交とバイの外交は相反するものでもなく二者択一でもない。両者はむしろ有機的な繋がりを持ち、共に進めることが可能でありかつ求められる。マルチとバイの外交を両輪として進めていくことが、国際社会全体に資することを国内そして国際社会において積極的に示していく姿勢が求められる。

### ③ 世論への働きかけ

日本は、自ら安保理の常任理事国としてふさわしくまた常任理事国になる決意を国連において示してきた<sup>(43)</sup>。その一方で、国内における安保理改革へのアピールは、国際社会での取り組みと比較した場合に、それほど積極的ではないように見える。国民の理解と支持を得ることが、日本の常任理事国入りを対外的にアピールする前提である。安保理改革は長期的な課題であることから、過去には、これを政治家やマスコミが注目するような短期的目標にどのように切り替えるのかということが課題であった。そこで国連外交の当面の課題を、安保理改革、分担率の引き下げ、法人職員の増加およびその地位向上の3つを同時に追求することとして示し、そのなかに安保理改革を位置付け、立法府の支持を得る努力がなされてきた<sup>(44)</sup>。ただし、日本の経済力の低下など国際社会における地位の低下を鑑みた場合には、これまで掲げてきた短期的な目標についても修正せざるをえないであろう。

安保理改革についての内閣府の調査によれば、安保理の常任理事国入りについての支持は、ほぼ一定の範囲内で推移しており、大きな変化はみられない（第1表を参照）。つまり、日本が常任理事国になることについては、社会において一定の条件があると言える。国民の支持をさらに広げるためには、安保理の活動や機能についての理解を深めるような、より積極的な働きかけが求められる。すなわち、安保理での審議と決定に日本がかかわることが、日本のみならず国際社会の平和と安全——そこには安全保障のみならず、人権や開発といった問題も含まれる——にとってきわめて重要であり、さらにこの分野への日本の貢献によって、よりよい国際社会が創られていくといった具体的なアピールをする余地があると思われる。

その際には、非政府組織（NGO）など市民社会、メディアとの協働がさらに必要である。



第1表 国連安全保障理事会の常任理事国入りについての賛否

(%)

	賛成 (賛成・どちらかといえば賛成)	反対 (反対・どちらかといえば反対)	その他・わからない
2003年 平成15年	67.6	10.7	21.7
2004年 平成16年	62.6	16.0	21.4
2005年 平成17年	68.3	13.2	18.5
2006年 平成18年	75.2	9.2	15.6
2007年 平成19年	80.2	9.2	10.6
2008年 平成20年	78.9	8.7	12.5
2009年 平成21年	79.2	6.8	14.0
2010年 平成22年	83.2	6.2	10.5
2011年 平成23年	78.1	6.1	15.8
2012年 平成24年	79.7	5.7	14.7
2013年 平成25年	82.3	7.8	9.9
2014年 平成26年	75.7	9.4	14.9
2016年 平成28年*	77.1	10.6	12.3

(注) \*2015年に世論調査は実施されず、2016年1月に行なわれた。  
(出所) 内閣府「外交に関する世論調査」を参照して筆者作成。

まず前者についてである。日本では国連改革に関するパブリックフォーラムを2005年から10回開催し、これにより外務省とNGOとの信頼関係が構築され、分野横断的な関係づくりに役立った。しかしながら、2013年に開催されたフォーラムでは、現在の文脈において、国連改革を掲げることの意味はほぼない、との判断がなされたことが報告されている<sup>(45)</sup>。NGOが国連改革の必要性を認識しない状況においては、政府がどれほど改革を進めようとしても対外的な説得力をもつには至らないであろう。国連改革に関する世論の意識を啓発し、機運を盛り上げる取り組みとして、政府がNGOとさらに協働することはできる。その際に、安保理改革はそれ自身が目的ではないこと、むしろNGOの掲げる価値や目的の実現に安保理の活動が資すること、またそれを実行していくためには改革が必要不可欠であることの理解をさらに深める方策が求められる。

現在、国連の働きにおいてNGOとの連携は欠かせない。これについては「女性、平和と安全」に関する安保理での決議の採択と取り組みが参考となる。2000年に採択された決議1325は、安保理が、女性と、平和および安全保障の問題の結びつきをはじめて確認した文書である。この決議採択の背景には、NGOネットワークによる積極的な働きかけと理事国との協働関係があった。同決議の採択後も、安保理ではこの議題が定期的に審議されている。

安保理での日本のプレゼンスが、NGOの活動や取り組みにも十分に益することをNGOに示し、またその活動に関連する事項を安保理において議題とすることを日本が後押しすることも可能である。このような取り組みを通じてのNGOとの協力体制の確立が、今後はさらに求められよう<sup>(46)</sup>。

また、安保理改革を通してNGOが目指す価値をどのように高めることができるのかについて

て、政府は情報を提供する必要がある。NGOは一般の人々の意見を代弁する組織として、国家とは異なる機能と役割を担う。国際社会において影響力をもつNGOの多くが、欧州や北米を本拠とすることを鑑みれば、それら組織に対して安保理改革の必要性を示すことも重要である。また同時に日本のNGOに対しても、安保理改革が、NGOによって追求される価値の実現に資することに加えて、安保理決議1325の審議と採決において明らかなように、国際の平和と安全の範疇に含まれ、またNGOにとっても重要な国際社会の課題を、安保理において審議するように協働していくことも考えられる。

メディアとの関係については、安保理の理事国としての日本の役割について、より多くの、また多角的な報道が、国連における日本の外交への理解を深めるうえでは欠かせない<sup>(47)</sup>。国連という「場」を通じての日本の外交や交渉について日本に直接に関係する、狭義の安全保障に関する事項については報道がなされてきたものの、国連に対して、あるいは国連を通じて、国際社会の課題に日本が積極的な役割を担っている情報についてもより提供されるべきであろう。その意味では、国連の機能の独自性や活動の発展、さらには日本による働きかけについてのメディアの理解を深めることが求められる。

加えて、すでに述べたとおり、安保理での文書草案にはペンホルダー制度に基づいて、理事国は特定のテーマや国に関して文書作成を担当する。日本は安保理における作業方法についてペンホルダーの役割を担っている。日本の役割についてメディアにより積極的に説明することによって、安保理での審議や決定への日本の地道な貢献がさらに理解されるであろう。

## おわりに

本稿は、2000年代の安保理改革の動向に着目し、改革の失敗要因、改革に向けたその後の取り組みについて検討を試みた。安保理の構成および機能の改革の必要性は認識されながら、安保理改革が多くの国にとって緊急の課題となっていないことも、改革が進展しない理由のひとつである。安保理改革を進めるにあたっては、国内の世論の理解をより深めることが求められ、NGOなど市民社会との連携も重要である。安保理において処遇される国際の平和と安全の維持とは、伝統的な安全保障問題にとどまらず、一般市民に影響を及ぼす非人道的な状況や人権の促進や保護に関する問題をも含む包括的なものであることの理解を、日本においてさらに深めていくことが求められる。また安保理改革は、最終的には高度な政治的な決断が求められる事項でもあり、それに向けての地道かつ着実な交渉がいつそう望まれる。

- (1) 国連改革についての論文や書籍の数の多さからこのことが明らかである。例えば、『国際問題』（焦点：国連改革の新動向）第534号（2004年9月）、明石康・高須幸雄・野村彰男・大芝亮・秋山信将編著『オーラルヒストリー 日本と国連の50年』、ミネルヴァ書房、2008年、『世界週報』（特集：国連外交50年）2007年新年合併号、などがある。
- (2) 2005年の事務総長報告書において、国際社会また地政学的な現状をより反映するために、安保理の構成を変えることが必要であること、それによって安保理が国際社会をより代表し、正当な組織としてみなされる重要性が指摘された。“In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All,” A/59/2005, 21 March 2005, p. 42.

- (3) 村瀬信也編『国連安保理の機能変化』、東信堂、2009年。
- (4) 2008年にジンバブエのムガベ政権による反政府勢力への暴力行為に関して、また2012年にはシリア情勢に対して、いずれも中国とロシアの拒否権行使により制裁決議案が否決された。
- (5) Edward C. Luck, *UN Security Council: Practice and Promise*, Routledge, 2006, p. 115.
- (6) Kofi A. Annan, “‘We the Peoples’: The Role of the United Nations in the 21st Century,” United Nations, 2000.
- (7) Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change, “A more secure world: Our shared responsibility,” A/59/565, December 2004, paras. 252–253. 同報告では、安保理の常任および非常任理事国双方の議席を拡大し、その構成を24カ国にする提案がなされた。
- (8) A/59/2005, 21 March 2005, paras. 167–170.
- (9) A/RES/60/1, 24 October 2005, para. 153.
- (10) 1965年の安保理の議席拡大においても、常任理事国のなかで賛同を示したのは中国（当時の常任理事国は中華民国）のみである。フランスとソ連は反対し、イギリスとアメリカは棄権した。また国内の批准プロセスも、特にアメリカでは、ぎりぎりの日程で進められた。Luck, *op. cit.*, pp. 113–114.
- (11) The Secretary-General Address to the General Assembly, New York, 23 September 2003.
- (12) Luck, *op. cit.*, p. 120.
- (13) 北岡伸一「安保理改革はなぜ停滞するのか」『中央公論』2006年5月、140ページ。
- (14) これら集団に加えて、L.69グループ（開発途上国により構成）、C-10（アフリカ諸国の共通の立場を調整する委員会）、非同盟諸国（NAM）、カリブ共同体（CARICOM）、太平洋小島嶼開発途上国（PSIDs）も改革案を提示する。
- (15) 明石ほか編、前掲書、330–332ページ。
- (16) <[http://www.italyun.esteri.it/rappresentanza\\_onu/resource/doc/2016/01/ufcdocument25march2015.pdf](http://www.italyun.esteri.it/rappresentanza_onu/resource/doc/2016/01/ufcdocument25march2015.pdf)>, accessed 15 May 2016.
- (17) A/RES/53/30, 23 November 1998.
- (18) The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: “The Ezulwini Consensus,” African Union, Executive Council 7th Extraordinary Session, 7–8 March 2005, Addis Ababa, Ethiopia.
- (19) 滝崎成樹「国連安全保障理事会の改革」『国際法外交雑誌』第106巻第3号（2007年11月）、44–45ページ。
- (20) Christian Wenaweser, “Working Methods: The Ugly Duckling of Security Council Reform,” in Sebastian von Einsiedel, David M. Malone, and Bruno Stagno Ugarte eds., *The UN Security Council in the 21st Century*, Lynne Rienner Publishers, 2016, p. 176.
- (21) Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council, A/RES/47/62, 11 December 1992.
- (22) Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council, A/RES/48/6, 3 December, 1993. 安保理改革に関して設立された作業部会。
- (23) Wenaweser, *op. cit.*, pp. 182–183.
- (24) General Assembly decision 62/557, 15 September 2008.
- (25) General Assembly decision 69/560, 14 September 2015.
- (26) Hardeep S. Puri, “Why the Kutesa Consensus is a Victory for the UN,” *The Wire*, 16 September, 2015 <<http://thewire.in/10789/vital-reform-the-world-cannot-afford-to-postpone-any-longer/>>, accessed 27 June 2016.
- (27) 松浦博司『国連安全保障理事会——その限界と可能性』、東信堂、2009年、251–252ページ。
- (28) 同上、256–258ページ。

- (29) Edward C. Luck, “The Security Council at Seventy: Ever Changing or Never Changing?” in von Einsiedel et al, op. cit., p. 213, note 21.
- (30) Security Council Report, “In Hindsight: Penholders,” September 2013, Monthly Forecast.
- (31) S/2014/268, 14 April, 2014.
- (32) A/RES/69/321, 22 September 2015.
- (33) < [http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/15-Dec-2015\\_Appointment-of-Secretary-General-15-December-2015.pdf](http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/15-Dec-2015_Appointment-of-Secretary-General-15-December-2015.pdf) >, accessed 27 June 2016; Security Council Report, “Appointing the UN Secretary-General: The Challenge for the Security Council,” No. 4, 30 June 2016.
- (34) Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change, “A more secure world: Our shared responsibility,” 2004, para. 256.
- (35) Draft resolution on Reforming the Working Methods of the Security Council, 20 March 2006.
- (36) Laurent Fabius, “A Call for Self-Restraint at the U.N.,” *The New York Times*, October 4, 2013.
- (37) 大芝亮「多国間外交と多国間主義——国連、G8・G20、ブレトンウッズ機関」、大芝亮編『日本の外交（第5巻）対外政策・課題編』、岩波書店、2013年、306ページ。
- (38) Martin Daniel Niemetz, *Reforming UN Decision-Making Procedures: Promoting a deliberative system for global peace and security*, Routledge, 2015, pp. 188–189.
- (39) Yasuhiro Ueki, “Rethinking Security Council Reform,” *USJI Voice*, Vol. 11, January 15, 2016, p. 3.
- (40) 都築正泰「国連安保理による作業方法改善の動向——安保理議長ノート507（S/2006/507）改訂を題材に」『外務省調査月報』2011/No. 4、35ページ。
- (41) 明石ほか編、前掲書、280–281ページ。
- (42) 斎藤鎮男『外交——私の体験と教訓』、サイマル出版会、1991年、44–46ページ。
- (43) 日本の常任理事国入りについては、国連総会での日本の一般討論演説において言及されてきている。2006年の大島賢三国連大使、2007年の高村正彦外務大臣、2011年の野田佳彦首相による一般討論演説においては、日本の常任理事国入りについては触れられていないが、これら演説においても安保理改革の必要性は指摘されている。他方で、国会での所信表明演説等において、日本が常任理事国入りを目指すという明確な意思表示は、2008年1月の福田康夫総理大臣による施政方針演説以後はなされていない。
- (44) 明石ほか編、前掲書、280–281ページ
- (45) 遠藤誠治「『国連改革に関するパブリック・フォーラム』評価報告書」、2013年3月、15ページ。
- (46) Niemetz, op. cit., pp. 46–48. 2016年には、女子差別撤廃委員会の会期中に、日本政府代表部と日本のNGOの共催により、サイドイベント「経済分野での男女格差解消のための私たちの挑戦」が開催された。「女性」の分野に関しては政府とNGOとの協働関係がみられる。本稿の主張は、国連の目的を安保理において実現していくために、NGOと日本政府とのさらなる協働が求められるということである。
- (47) 2006年の北朝鮮によるミサイル発射実験を受けて、安保理での非難決議案採択に向けて、当時、非常任理事国だった日本が初めて主導的な立場をとったことについて日本では多くの報道がなされた。安保理の機能や日本の安保理での役割をいかに報道するのか、ということは国連についての理解を深めるために重要である。ここでも多国間外交の視点から国連を捉えるなどメディアリテラシーの向上も望まれる。