

# 国際政治での 発言権を確保するため 改めて国連安保理改革を考える

日本国際問題研究所理事長  
佐藤 行雄

「日本が国連に加盟して50年。日本が安全保障理事会の常任理事国となつて、しっかりとその責任を果たしていかなければならないと考えます。戦後つくられた国連を、21世紀にふさわしい国連に変えていくため、我が国の常任理事国入りを目指し、国連改革に引き続き取り組んでまいります」

## 日本における 世論の変化

安倍晋三首相が9月29日、最初の所信表明演説で述べた冒頭の言葉は、戦後生まれの安倍首相らしい認識と決意を示していた。この発言はまた、国連に関する近年の世論の変化を反映しているようにも思われた。変化の一つは、今日の国連に対する国民の関心の低下である。

国連加盟50周年の2006年、記念切手や銀貨が発行され、東京やその他各地で記念行事も開催されたが、盛り上がりには欠けたことは否めない。都道府県の国連協会の中から近年、財政難からその活動をやめた協会が五つも出てきた。また、日本リサーチセンターがこの9月に発表したギャラップ国際世論調査(05年実施)では、「国連を知っている」と答えた日本人

は調査対象の78%と、調査が行われた69カ国の平均(83%)よりも低く、かつ国連を知っている日本人の中で国連の活動を肯定的に評価した人は32%と、国連に批判的な米国の38%をも下回った。

国連安全保障理事会の機能不全、安保理改革の停滞、日本の大きい財政負担といった事情が重なって、国連に対する不満や失望感が国民の間に広まったためと思われるが、国連を理想化してその現実を目を向けられないで来た、世論の国連観に起因するところも少なくない。もっとも、国連活動のすべてに対する関心が低下したわけではない。例えば、ユニセフを支援する民間資金量で日本は、ほぼ毎年米

国と1、2位を競っているし、国際機関で働きたいと考えている若い人たちは多い。兵庫県が国連の人道支援に協力するといった動きも出てきた。

国連分担金の払い過ぎという批判も、国連に対する関心の低下のためというよりは、日本の分担率が米国を除く4常任理事国(英、仏、中、ロ)の分担率の合計より大きいことや、安保理改革の停滞に対する不満を反映しているように思われる。現に、内閣府が06年11月に行った世論調査では、国際機関への資金拠出を減らすべしという意見は17.2%にとどまっている。世論のもう一つの変化は、日本

衆院本会議で所信表明演説をする安倍首相



の常任理事国入りに対する支持の高まりである。06年10月に内閣府が行った調査では、常任理事国入りを支持する声は全体の75・2%と、昨年比べて6・9%増加し、

国連で安保理改革についての議論が始まった1994年(56%)以来の最高値を記録した。

北朝鮮問題をめぐり、日本が安保理決議の採択に指導力を発揮したことが、安全保障理事会に対する世論の関心を高めた原因であるが、より長期的な傾向として、理想化した国連に希望を託そうとした発想から、日本の国益を追求する視点から国連を見るように、

世論の見方が変わってきたように思われる。

### 時間がかかる 安保理改革

常任理事国入りに対する世論の関心が高まる一方で、安全保障理事会を改革することがいかに難しいかということはよく理解されていない。このことは重要で、安保理改革をめぐる国連の現実を理解せずに期待だけが高まると、先に触れた国連観の変化と似たような現象が、安保理改革についても起こりかねない。

安保理改革を実現するためには、

まずそのための憲章改正案を加盟国(192カ国)の3分の2以上の賛成を得て総会で採択しなくてはならず、さらに、採択された改正案がすべての常任理事国を含む加盟国の3分の2以上によって批准されなくてはならない。

常任理事国の反対が物を言うのはこの批准の段階においてだが、そもそも、192カ国の利害と思惑が交錯する国連総会で加盟国の3分の2以上の賛成を得ることは容易なことではなく、これまでに国連憲章が改正されたことは3回しかない。

だからといって改革をあきらめることは、第二次世界大戦終了時の戦勝国とその後継国が常任理事国の地位を独占しているという、現在の体制が今後とも続くことを是認することに等しく、日本をはじめとして、多くの国にとつて受け入れられるものではない。

最大の問題は、どのようにすれば安保理改革を実現できるかという点についてはっきりとした展望を持ってないことであるが、94年

1月以降の議論を通じて、安保理改革の基本的な方向は見えてきている。04年から05年にかけてのG4(日本・ドイツ・インド・ブラジル)案をめぐる議論も、初めて決議案の形で問題を議論したという点で、一つの前進だった。

これからなすべきことは忍耐強く加盟国を説得して改革の機運を改めて高めていくことだが、常任理事国入りを目指す日本としては、明治時代に時の指導者たちが不平等条約改正のために行ったのと同じような、粘り強い外交努力を続けていかななくてはならない。

### 多数派工作の目標は 途上国

安保理改革の鍵を握っているのは、常任理事国入りに関心はないが、安保理改革は必要と考えている大多数の加盟国で、その大半は開発途上国である。これらの国々の理解と協力を得ることなしには、いかなる改革案にも加盟国の3分の2を越す賛成票は得られない。

国連創設時の安保理の構成は、

常任理事国5に対して非常任議席は6だった。それを非常任議席を4議席増やして、常任理事国5、非常任議席10という現在の構成にしたのは63年のことだった。このための憲章改正案が、すべての常任理事国を含む加盟国の3分の2の批准を得て発効したのは2年後の65年だったが、憲章改正案を採択した時点での加盟国数は112だった。

その後40年以上経ち、加盟国数は80増えて192となったが、その間、非常任議席は増えていない。だから、多くの国が非常任議席を増やすことを求めているのである。加えて、60年以上前の第二次大戦終結時に「大国」と見なされた国だけが常任理事国の地位を独占している現状はあまりにもおかしいという認識は、多くの加盟国に共有されているし、途上地域の代表を常任理事国として送り込みたいという意識も途上国の間で強く働いている。だから、常任理事国入りに関心のない国々も、常任理事国を増やすことが必要と考えて

いるのである。

そこで重要になってくるのが、非常任議席の追加を含め、どこまで安保理議席を増やすかという問題である。この関連で、2000年に、民主党政権下の米国が日本の説得を容れて、議席総数について、「21議席を若干上回る」数まで検討する用意があるという立場を表明したことが大きな意味を持っている。

それまで米国は、拡大安保理の数が21議席を超えることは絶対に認められないとしていたが、これは大多数の加盟国の期待に込めるものではなく、米国がこのような立場をとっている限り安保理改革は動かないと多くの国が考えていたし、この点は今も変わらないと思う。

## 日本が旗振り役を

私だけの思い込みかもしれないが、常任理事国になるだけの力を備えていると多くの国に認められ、かつ米国に対する説得力を持つて

いる国が旗を振らないと、安保理改革は動かない。米国は国連での人気はないが、米国の支持がなければ大きな問題で国連を動かすことはできないことも事実である。

そして、日本はこの二つの条件を備えていると多くの国から見られている。まず、何故多くの国が、安保理改革が実現した暁には日本が常任理事国入りして当然と考えているかと言えば、「経済大国としてグローバルな視野を持つ日本」「ODA（政府開発援助）大国として途上国の苦しみを理解してくれている日本」「アジアの民主主義国（中国は民主主義国ではない）」として、米欧とは違った視点から民主化を支援してくれるであろう日本」、そして、「現在の常任理事国がすべて核保有国であるのに対して、非核国である日本」——このような日本が常任理事国になれば安保理に変化をもたらしてくれるだろうという期待があるからである。

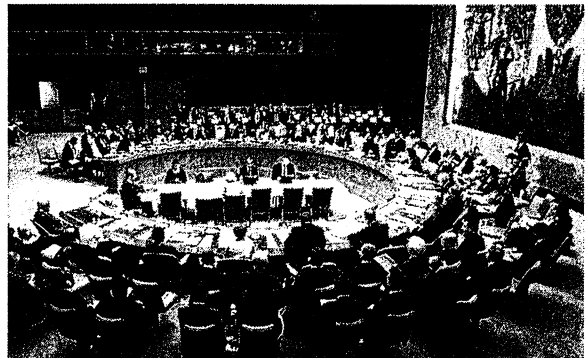
それに加えて、先に触れた通り日本には、2000年に、拡大安

保理の数についての米国の立場をより弾力的なものに変えさせたという実績がある。それだけに、安保理改革で日本が指導力を発揮することが期待されている。

もちろん、常任理事国入りを確実にするためには国連の内外で、開発、平和維持、平和構築、人間の安全保障等々の課題に積極的に取り組んでいく必要があるが、安保理改革実現のために先頭に立つことも、多くの国の期待に込めることになる。

## 拒否権問題がもう一つの焦点

コフィ・アナン国連事務総長は05年、国連創設60周年記念サミットに向けた、いわゆる「ハイレベル委員会」の答申を踏まえて、(イ)拒否権を持たない新しい常任理事国を選任するか(ロ)任期4年で再選可能な「準常任理事国」の仕組みを設けるか——のどちらかを選択する方法で、安全保障理事会を改革することを提案した。ちなみに、現在の非常任議席



ニューヨークの国連本部で開かれた安全保障理事会の閣僚級会議

EPA

は任期2年で、任期を続ける形での立候補は認められない。

国内でも、そろそろこのどちらかを選ぶべきではないかという声が聞かれ始めたが、方針転換を考えるのは時期尚早と思う。というのは、この2案ともが、現在の常任理事国が持つ拒否権について何もしようとしていないからである。そもそも、無条件に拒否権の放棄に同意して良いかどうかについて、国内で全くと言って良い程に議論されていない。例えば、国連憲章が国際司法裁判所の判決につ

いて、「事件の一方の当事者が裁判所の与える判決に基づいて自国が負う義務を履行しない時は、他方の当事者は、安全保障理事会に訴えることができる」として、「理事会は、必要と認める時は、判決を執行するために勧告をし、又はとるべき措置を決定することができる」となっていること（94条2）との関連で、拒否権問題の持つ意味合いをよく見極めておく必要があると、私には思われる。言うまでもなく、領土問題があるからである。

それ以上に、仮に常任理事国入りの条件として拒否権を放棄するなり、放棄しないまでも拒否権を行使しないことを国際的に約束しても良いという結論が国内で出たとしても、対外的にそのことを約束する見返りとして、現在の常任理事国に与えられている拒否権の行使に何らかの制限を加えることを求めるべきではないか。またそのために、日本が率先して常任理事国入りを希望する他の国々の意見をまとめ、現在の常任理事国と

交渉する努力を行うべきではないか。そして何よりも、国際的にも批判されることが多い拒否権について、少しでも事態を改善できるように指導力を発揮することこそが、多くの国が日本に期待していることではないか。

このようなことを十分に検討することなく、現在の常任理事国の賛成が得られそうな案を選択することを考えるのは早計に過ぎると思う。

何故、常任理事国入りを目指すのかと問われるたびに、日本が国際政治の重要な問題について発言する権利を確保するためと答えてきたが、この考え方を受け入れてくれる人が近年増えてきたように感じている。

それでも、内閣府が06年10月に



さとう・ゆきお 1961年、外務省入省。大蔵省主計局主査（科学技術・文化担当）、外務大臣秘書官、国際戦略問題研究所（I I S S、ロンドン）研究員、在英大使館参事官、宮崎県警察本部長、在香港総領事、情報調査局長、北米局長、官房総務課長、駐オランダ大使、駐オーストラリア大使、国際連合日本政府常駐代表（大使）等を歴任。2003年より現職。

行った世論調査で、常任理事国入りに賛成する理由として、国連に多大の財政的貢献を行っていることを挙げる人が34・1%と一番多かったことには、いささか失望させられた。納税者の立場からは当然の発想であるが、常任理事国を目指す国の世論としてはいささか物足りないという印象を持ったからである。

安倍首相の言う通りに、常任理事国となつて、「しっかりと」その責任を果たしていくためには、世界の平和と安全のために、日本の視点から発言していく覚悟が必要である。国際社会は既に、日本がそのように行動することを求めており、だからこそ、日本の常任理事国入りを支持する国が多いのである。

