

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

元国連事務次長	明石康
元国連事務総長特別代表	長谷川祐弘
元国連日本政府代表部大使	神余隆博

2月24日のロシアによるウクライナ侵攻に対して、安保理はロシアの拒否権行使で機能不全となり、「平和のための結集決議」に基づき緊急特別総会が開催された。国連総会は3月2日の緊急特別会合で、「ロシア軍の即時、完全かつ無条件の撤退」を求めるとともに、ウクライナ東部の親ロシア派支配地域の独立承認の撤回も要請する決議を193の加盟国の3分の2をはるかに超える141か国の賛成多数で採択した。このような安保理の機能不全は、北朝鮮についても生じている。同国の安保理決議違反のミサイル発射に対して、安保理は5月26日、中国とロシアの拒否権により決議が採択されず、なんら責任を果たしていない。今後、第二、第三のウクライナや北朝鮮の出現を防ぐために、安保理ならびに拒否権の改革は喫緊の課題である。

現状認識

日本は、1992年1月の安保理首脳会合で宮澤喜一首相が改革の必要性を提案して以来、30年の長きにわたり国連安保理改革に向けて積極的に活動してきた。しかしながら、改革は遅々として進まず、その間安保理の劣化が進行し、ますます時代遅れの存在となっている。特に、この度のウクライナ戦争においては、国連憲章の禁ずる武力による侵略という何人も犯してはならない強行規範(ユスコーゲンス:jus cogens)を他のどの国連加盟国よりも大きな責任を担っている安保理常任理事国が公然と破るといふモラルの低下を招いており、安保理は信頼性の危機に陥っている。

日本は来年1月から2年間、12回目の安保理非常任理事国に就任する。日本政府は、国際秩序が劇的に変化し、対立と分断が深まる国際社会において、国際の平和と安全の実現ためにリーダーシップを発揮し、信頼性の低下が著しい安保理の改革と国連システムの強化に向けて有言実行で行動してもらいたい。それが多くの日本国民および世界の市民の願いであると確信する。

安保理改革の目的

安保理改革の目的は、新たな対立と分断が進む21世紀の安全保障環境の下で、国連の集団

安全保障システムが、国際の平和と安全を実効的に確保できるよう必要なアップグレードを行うことである。特定の国のステータスの向上や既得権の見直しのために行うものではないという共通認識を国連加盟国の間で確認すべきである。

安保理の構成を見直すにあたっては、各国は自らの権利や利益の確保に専心するのではなく、現在および将来の世界の平和と安全を確保できるような安保理体制を再構築するとの決意で臨むべきである。そのような安保理改革を行うにあたっては、地理的な配分の視点に加えて、常任・非常任を問わず安保理の理事国として持つべき資質や能力ならびに国連の3つの目的である平和、開発、人権などの面への貢献を考慮することを明確に定める必要がある。

安保理改革の方法論—交渉フォーマットの見直し

安保理改革は、国連憲章の規定にしたがって主に国連総会において議論や交渉が行われる。改革は国連憲章の改正を必要とするものとそうでないものに分かれ、4月26日に無投票で採択された拒否権行使の際の説明責任を求めるリヒテンシュタイン決議のように、憲章改正をせずとも、拒否権をめぐる常任理事国の行動を一定程度抑制することはできる。

また、安保理常任理事国が自らパフォーマンスを改めることによって改善されることもある。日本は来年から2年間の非常任理事国任期中に安保理の機能不全がこれ以上進むことのないように、同じく非常任理事国となるスイスを始めとする志を同じくする他の理事国と協力して安保理の中から常任理事国のパフォーマンスの改善を促すべく、レジリエントな外交を行うべきである。

同時に安保理の理事国の拡大や代表性の改善など憲章改正を必要とするものについては、国連総会において具体的な決議案作成のための交渉を直ちに開始する必要がある。2009年2月以降国連総会の非公式本会議で行われてきた安保理改革に関する交渉は、実態は交渉と呼べるものではなく、審議・意見交換にとどまっている。このようなものは何年経けても改革には繋がらないので、直ちに終了して、具体的な安保理決議案の作成交渉に移行すべきである。参考にすべきはSDGsの政府間交渉プロセスである。SDGsに関する交渉では5つの地域グループから指名された30議席(数か国で1つの議席を共有)からなるオープン作業部会で交渉が行われた。現在の総会非公式本会議における交渉のやり方をこのSDGs交渉方式のようなものに変えていくための合意形成を早急に行う必要がある。

日本の目標と交渉戦術の転換

常任理事国の拡大を目指す安保理の構造的改革案については、常任理事国やコンセンサス・グループなどの抵抗が強く、日本やドイツなどが目指すG4案では、加盟国の3分の2の多数獲得の可能性は限りなく小さく、加えて憲章改正案批准時のP5の拒否権行使も予想される。もはやこの

方法では安保理改革の可能性は皆無といってよい。したがって、常任理事国の拡大にこだわることなく、準常任理事国もしくは任期の長い(4～8年で再選可能)非常任理事国の議席を6～8新設して、日本を含む積極的な意思と能力をもつミドルパワーの国々の国際の平和と安全への貢献の可能性を拡大すべきである。また、準常任理国等については、複数の国が共同で立候補できる共同議席の可能性も追求すべきである。以上のために、日本は加盟国の3分の2以上の多数意思の形成を目指し、実現可能な改革を進めるべく、安保理改革の目標と交渉戦術を思い切って転換すべきである。

改革が成功するための条件

本年5月23日のバイデン米国大統領の訪日時の日米共同声明において、米国は「改革された国連安全保障理事会において日本が常任理事国となること、また、多国間協力の重要な擁護者であり常任理事国を目指すその他の国に対し、改めて支持を表明した。」と記されている。安保理改革を実現させるためには、米国の支持は重要である。ただし、それは必要条件であるが、十分条件ではない。米国の日本の常任理事国化への支持は、これまでも行われてきたが、米国は日本と一緒に改革を前に進めるべく積極的な協力を行うことまでは約束していない。米国の好意的なスタンスのみでは改革は実現せず、加盟国の3分の2の多数の支持ならびにすべての常任理事国が同意するか反対しない案でなければ安保理改革は実現困難である。

今後の改革の手順と提言

1. 来年(令和5年)1月に日本は安保理非常任理事国に就任するが、それに先立ち、本年9月に始まる総会において、拒否権行使のあり方に関する具体的な指針となるような総会決議案(例えば憲章第27条3の紛争の平和的な解決に関する紛争当事国の棄権義務の厳格適用やジェノサイド等の事案においては拒否権を行使しない等)をスイスを中心とするACTグループやその他の有志国と組んで提出するなど、総会における作業に積極的に取り組む。
2. 憲章改正を必要とする安保理の拡大・構成の見直し等に関する改革案については、政府間交渉を行うための新たな交渉方式(上述のSDGsの際のオープン作業部会等)の確立に向けて既存の交渉グループ(コンセンサス・グループやアフリカ・グループなど)やP5と協議し、早急に総会内に新たな交渉のための枠組みが設置されるよう総会決議案の提出を行う。
3. その上で、安保理改革は二段階で進めるべきである。第一段階は、2025年頃までの短期の改革であり、準常任理事国(もしくは長めの任期をもつ非常任理事国)の創設である。第二段階は、国連創設100周年を迎える2045年頃までに行う中・長期的改革である。ここでは安保理常任理事国の構成ならびに憲章第108条および第109条に基づいて、憲章の他の規定に関する改正や変更が行われる可能性もある。このような改革の進め方について合意形成をはかるべきである。

4. 常任理事国の地位は選挙の洗礼を受けないため、他の加盟国の意向に左右されることは少なく、国際社会の期待に反して不必要に拒否権の行使(あるいは行使の脅し=ポケット・ヴィーeto)を行っている。常任理事国のこのような振る舞いを改めさせるべく、総会において定期的(例えば3年毎)に常任理事国の行動に関する国連加盟国による評価を実施し、その結果を総会決議として採択する。
5. 来年から2年間日本が安保理非常任理事国として活躍するためには、国連代表部を挙げて対応しなければならない。それに加えて安保理改革を推進するためには、国連外交の経験を有する専門家による総会対応が必要である。安保理改革に関する政府間交渉を実効的に行うために、外務本省ならびに国連日本政府代表部の体制強化が急務である。