

自由民主党

外交調査会 国連改革検討会

2023年3月28日

参加者

衛藤 征士郎 衆議院議員、中曾根 弘文 参議院議員、舩田 元 衆議院議員、
石破 茂 衆議院議員、中谷 元 衆議院議員、遠藤 利明 衆議院議員、
下村 博文 衆議院議員、上川 陽子 衆議院議員、山口 壯 衆議院議員、
稲田 朋美 衆議院議員、猪口 邦子 参議院議員、堀井 巖 参議院議員、
長谷川祐弘 参考人





左から石破茂、山口壯、中谷元、遠藤利明、稲田朋美、中曾根弘文 委員

長谷川参考人の述べた要点

ウクライナ戦争が続く中、2022年の国連総会の一般討論演説で67カ国が機能不全に陥っている国連総会の国連安全保障理事会を改革する必要性を指摘した。日本政府は安全保障理事会の常任理事国入りを長年の悲願として掲げている。しかし、日本を含む新たな6カ国を安全保障理事会の常任理事国に追加するというG4の提案は、常任理事国の追加に必要な国連憲章の改正に必要な加盟国の3分の2の支持を容易に獲得できる提案ではない。それはまた、安全保障理事会を特権的なメンバーによって運営される寡占政治体制を永続させることになるだろう。このような考え方を変え、安全保障理事会改革に向けて二段階で取り組むパラダイムシフトを起こすよう勧める。まず、第一段階には、直ちにG4の提案を変更し、現在の世界を反映するために安全保障理事会に8～10年と4～5年の再選可能な任期を持つ非常任理事国10議席を追加することである。第二段階として、日本は、国連創設100周年にあたる2045年に国連安全保障理事会の構成を大幅に転換し、安全保障理事会の全ての理事国が総会に対して責任を負うよう、新たな体制を構築すべきである。すなわち現存の常任理事国の5議席を16～20年の再選可能な議席に変換することにより、国連の理事会を再構築することである。これにより、現在の常任理事国5カ国が自動的に国連加盟国全体に対する責任を負うことになるため、拒否権の行使が制限されることになる。

現在日本は安保理の理事国だが、来年(2024年)いっぱい2年間の任期が終了する。現状では、日本が、今後また安保理に戻るとなっても、5～6年、または10年ほどの後になってしまうであろう。その理由は、国連憲章に定められているように、現在の非常任理事国の

任期は2年で再選不可能であると。そして、日本の経済など国力が旺盛であった時と異なり、ほかのアジアの国々も安保理で理事国としての議席を確保する意思が強くなり、日本に譲ることが少なくなって来ていることである。それでは、今後も日本が安保理に議席を長く確保して活躍できるようにするには、どうしたら良いであろうか。そのためには、2段階で安保理改革を行うのが望まれると思われる。第1段階では、現常任理事国の米国、中国、ロシア、英国とフランスを含めた、ほとんど全ての国連加盟国が合意されているごとく、安保理の議席を10～11増やし、全議席数を25から26にすることである。そして、第2段階として、国連創設100周年年度の2045年には抜本的な改革をすることである。そのためには、ただ単に地政学的な要素を配慮してアジア・アフリカの議席数を増やすだけでなく、国連安保理の構成と国連の役割の捉え方や見方を大胆に変える必要がある。その為にはパラダイムシフトをする必要がある。そして、常任理事国が暴走した時に、どのようにしてそれを止めることができるか。民主主義の理念と選挙によりすべての理事国を選出する方法を確立することによって国連の構造を再構築することである。

第一段階：世界の現状を反映する必要性

第一に、加盟国の現状をいかにして安保理に反映するかである。そのためには、全ての加盟国は自分たちが理事国になる権利を維持したいという気持ちが強いことである。日本を含めて加盟国は自分達がいかにして入れるかしか考えない、ということをもまず認識すべき。そのため、前もって特定の国が常任理事国や非常任理事国になることを前提とした提案では、3分の2以上の加盟国に支持されることは無理である。すなわち、初めからどこの国が新たな理事国になると決めようとしても、それが永久的に残ることに対して、加盟国の多くの国々はそれを受け入れられないことである。

よって、日本、ドイツ、インド、ブラジルの4カ国と、それにアフリカの2カ国が常任理事国になるというG4プランは、残念ながらその可能性は非常に少ないという現実がある。中核をなす12カ国からなるコンセンサス連合(Uniting for Consensus)というグループがあるが、その大半は日本、ドイツ、インド、ブラジルに常任理事国に絶対にさせないという強い意志を抱いている。韓国は日本に、パキスタンはインドに、イタリアはドイツに、メキシコとアルゼンチンはブラジルに反対してる。最近ではトルコが主要なメンバーとして活動し始めた。

コンセンサス・グループの主張

最近では2023年3月にローマで会議を開いたコンセンサス連合は、第一には追加の非常任理事国の議席を長期議席と2年の両方を推進する案で合意した。これにより、通常の選挙を通じて全ての国連加盟国、特に小国に機会を与えることを意図している。第二に、193の加盟国のうち、60の国が安保理に参加していない。アジア、アフリカ、ラテンアメリカ、及びカリブ海などを含む地域グループに、新たに選出された議席を追加することにより、理事会における地理的公平性をもたらせることである。第三に、コンセンサス連合は新たな常任理事国の追加に固く反対する理由として、現在の安保理の構成は第二次世界大戦後の歴史的状況に根差しているが、国際社会における特権的な地位の追加は、国連全体の利益にとって有害であると主張している。また、コンセンサス連合は国連安保理が決議をするにあたり

より公平で、より民主主義的な理念に基づいて、なおかつ透明性を持つべきであると考えている。

これに関して、去年の10月に4つの提案がされている。まず一番注目されているのがG4案である。これは日本、ドイツ、インド、ブラジルの4カ国と、アフリカの2カ国が常任理事国として入るというものである。そのほかに非常勤の議席を増やして合計25-26議席、すなわち今の議席から10から11議席増やす案である。それに対しアフリカも、同じような案ではあるが、アフリカの非常任理事国を1カ国増やすべきと主張している。アフリカはG4案を何らかの形で受け入れていると期待されている。そして、アフリカ案に似たようなのが、カリコムとL69の国々で構成されているグループで提案されており、島嶼国や小国に議席を与える案である。

拒否権の問題を取り上げることもできるが、この議論し始めたら尽きない。現在の常任理事国、特に米国、中国そしてロシアが、今の段階で拒否権を放棄することは絶対にないことを悟るべきである。そのため、安保理改革にその話題を入れたらほとんど前に進む可能性が少ないことも確かである。

安保理改革案の概要 2022年10月						
	現在	G4 <small>※2015年のIGN文書において表明した立場</small>	アフリカ <small>※2005年のアフリカ決議案の立場</small>	カリコム	L69	UFC
常任理事国	5 米、英、仏、中、露	+6 アジア2、アフリカ2、ラ米1、西欧その他1				+0 (現状維持)
非常任理事国	10 アジア2、アフリカ3、ラ米2、西欧その他2、東欧1	+4/5 アジア1、アフリカ1/2、ラ米1、東欧1	+5 アジア1、アフリカ2、ラ米1、東欧1	+6 アジア1、アフリカ2、ラ米1、東欧1、SIDS小島嶼開発途上国)		+11以下 新たに創設する長期任期・再選可能な非常任理事国を含む。
拒否権	常任理事国5か国	新常任は現常任と同じ責任と義務を有すべきだが、拒否権は15年のレビューまで行使しない	拒否権は廃止すべきだが、存続するのであれば新非常任理事国にも拒否権を付与			全常任理事国が行使を抑制
総数	15	25/26	26	27		26以下

※G4は、2021年9月のG4外相会合の共同プレス声明にて、アフリカの立場を支持する旨表明。

(参考)各グループの主な構成国

G4: 日本、ドイツ、インド、ブラジル

アフリカ: アフリカ54か国

カリコム: カリブの14か国1地域

L69: インド、ブラジル、アフリカ、カリコム諸国を中心にした途上国グループ約40か国

UFC: イタリア、パキスタン、韓国、メキシコ、アルゼンチン等12か国

現実的な改革案

安保理の議席が11から15に1965年に増加されたように、まずは安保理の議席を15から10議席増やすことが、現在の欧米の過剰な安保理での存在を是正することになる。この案はナンモデルBを拡大したもので、再選可能な長期の非常任理事国を入れるという内容である。G4案は、6カ国の新たな常任理事国は、現存の5理事国と同じように拒否権を有する

が、15年は使用しないという、拒否権の必要性を強調していない。アフリカ連合は、拒否権は廃止されるべきだが、もしそれが続くような場合は、新たな常任理事国も拒否権を持つべきであると主張している。コンセンサス連合は、現常任理事国のみならずいかなる理事国が拒否権を行使すること反対している。また、L69も拒否権は廃止すべきと主張している。長谷川氏は、いずれの場合も、常任理事国、特に米国、中国そしてロシアは拒否権を放棄しない事が明白であるとの見解を示した。

拒否権問題を国連創設100周年に向けて第二段階目の改革の案件として、長谷川祐弘氏は第1段階の2023-25年には安保理の議席を増やすことに専念することが得策であると説いた。2024年に開催される、未来に向けた首脳会議(Summit for the Future)に向けて出す改革案として、常任理事国は今のまま維持し、再選可能な理事国を10国増やすことを提案した。そして、この案には、2つの可能性があることを示した。

第一の可能性として、日本が進めているG4案を修正して、常任理事国の6議席を再選可能な任期8-10年間として、あとの4議席は任期を4-5年にする。そして、2045年には5カ国の常任理事国の任期を16-20年とする。世界では20年くらいごとに、大国のパワーバランスが変わっている。第一次世界大戦から第二次世界大戦もそうであり、冷戦後も大国のバランスが変わってきている。すなわち、今の常任理事国は16-20年、その次に再選可能な8-10年の任期を持った議席が6つ、残りの4議席を任期4-5年とし、現在の2年間の非常任理事議席で、合計で25議席にすることである。長谷川祐弘氏は、これまで議席を国が占めていたが、今後は安保理の議席を国連の加盟国が構成する地域機構が、占めることを可能にすべきであると説いた。G7にはヨーロッパ連合がすでに、入っており、アメリカのバイデン大統領はG20にアフリカ連合を入れることを支持したように、アフリカ連合やヨーロッパ連合、ASEANなどという機構が、安保理での議席を確保できるようにするのが、世界の主な地域の現状と意見を反映することになると述べた。

実際にどうすれば良いかという点で、ぜひ日本はG4案の常任理事国のアプローチを撤回して、先述の再選可能で任期4-8年の案にすることを、まずはアメリカに提案して了解を得て、韓国と協議をすることを勧めた。G4案に対して反対してきた韓国では政権が変わったため、今後密接な関係構築を行えば共同提案国になりえる可能性がある。長谷川祐弘氏が国連にいて感じたことは、日本が韓国や中国と仲良くやっていけるならば、これまで欧米主導であった国連内でのバランスが変え、東洋的な平和に関する考え方を反映することが出来ると述べた。そうすることによって、安保理改革案が具体的になり、総会で3分の2の支持を得られと確信していると述べた。そして、この新たな理事議席に世界に信頼されている第3の経済大国である日本が選出される可能性は十分とある。また韓国が長期にわたって理事国になりたいと主張するなら、それは選挙を通じて行われるため、韓国にも安保理に入る可能性が出てくるために、韓国が日本の案を支持する可能性は十分にあると思われるとの見解をしめした。

第2段階：明治維新からの教訓を生かして安保理改革

長谷川祐弘氏は「明治維新から教訓」を生かす理由として、安保理改革にせよ、どのような改革を実現するには、人類の歴史的な進展に鑑み、国際社会が今後30年、50年、100年後に、どのようになるかという、ビジョンをもっておくことが重要であると述べた。

再選可能な8 - 10年の議席が創設することにより、日本は今後3 - 4回すなわち20~30年間は安保理で議席を有することができることになるが、そのあとは正直どうなるか分からないと述べた。その主な理由は、国際社会では近年日本の相対的な国力がどんどん落ちてきており、国連の中での地位も落ちている。それを再構築するために、経済力や軍事力などを再興して国力を挽回することが必要不可欠である。

このような状態で、私が明治維新に言及したのは、日本人が国連を通してグローバルガバナンスに貢献する可能性が多々あると思ったからである。現在、国連システムで活躍する日本人のスタッフは、中国人よりも、また多い。国連がどのように政策を立案して運営するか、中国人はまだまだ精通していない。国連の中では、実務的な実力は日本の方が高いと思われるが、長期的には、日本人が自由に入っていける国連を構築していくべきだとの意見であった。

国連は2つの趣旨からできた。一つは、ヤルタ会談で3か国の利益を確保するように決めたこと。もう一つは、また戦争が起きないためのグローバルガバナンスの基本的なシステムを作ろうとした。それにあったような仕組みに変えていくべきである。今のG4案が難しい要因の一つは、アフリカの中でどの2国が常任理事国になるか合意が取れないことが挙げられる。国連安保理改革において、公平性と透明性の2つが必要であるとの論点について、長谷川祐弘氏は、地域的な代表権の公平性を重んじるとともに、国際社会の安全保障を担う機関として、理事国の国力を反映することが必要であるとの見解を示した。国力は軍事力、経済力のほかに、ソフトパワーとしての発言力があり、これらの総合的な国力がある国々が安保理の理事国になるべきでもあると述べた。国連安保理では非公式な場で話される場合が多く、そこには発言力の強い国がある。そういう場でブラジル、インドやドイツなどが入ってくると、常任理事国の思う通りに収集がつかなくなる。これは意外と民主主義的なアプローチの強化になり良いと思うと述べた。

国連の有用性を認めた上で、拒否権のない集団安全保障システムを構築するべきだと意見について、長谷川氏は、平和構築論の概念が国連にはあり、国連では小さいが、公平で透明に世界を運営していける土台ができてきていると述べた。ロシアが国連を脱退しないのは、ロシアが国連を必要としているからであり、国連で正々堂々と議論して平和裏に戦える場所に育て上げることが大事である。ロシアは国連を駆け引きの場として使っている。アジアやグローバルサウスがこれまでと違うのは、各国はそれぞれの国益と考え方に基づいて投票をしている。

国連が100周年を迎える2045年までにポスト第二次世界大戦の体制を再構築するという趣旨で進める上で、拒否権の撤廃や敵国条項の撤去などを連動させていく具体的な戦略があるかとの問いに、長谷川氏はまずは拒否権に反対する国を安保理にメンバーとして増やすことが効果的であると述べた。拒否権をなくすとか、13か国でオーバーライドをするとかの案は、現在の常任理事国が拒否すれば実行できない。まずは国連安保理の議席を10議席増や

し、そこに日本のみならずドイツ、インド、トルコやブラジルなどの国が入ってくると、拒否権が行使されると、これらの国々は、堂々と賛成・反対の意見を述べるので、民主化のプロセスが増すことになる。今は安保理が非常任理事国は2年しかなく、日本のようなノウハウを蓄積した国ではない小国になった時に、何もできないので、常任理事国の大国が牛耳ってしまう。よって、まずは再選可能な長期間の議席を増やすことに専心すべきであり、国連創設100周年にあたる2045年には、安保理の議席保有国のすべてが民主主義の原則に基づいて国連の全加盟国によってえられる制度を構築することであるとの見解を示した。