

〈国連安保理常任理事国への道〉 戦争なき世界への貢献

いのぐちくにこ
猪口邦子 (上智大学教授)

先月二十二日、小泉首相は国連で安全保障理事会の常任理事国入りの意思を鮮明にした。国力と努力に応じて、世界への責任を負うと日本の意思を発信したのである。日本は、国連全体を視野にすえ、「成功する外交」に腐心する覚悟を持たねばならない

第二次世界大戦のような武力衝突を永遠に防ぐためにはどうしたらよいか。国際連合はそのような観点から制度設計され、なかでも安全保障理事会(安保理)は戦争と平和の根本問題に対応する心臓部を成す予定であった。国連はまず、憲章によってすべての加盟国が武力行使を慎むことを決定しており(憲章第二条四項)、次いで、もしその規定に違反する事態が発生したときは、その侵略行為の発生を認定し、対処す

る権限を安保理に付与している(憲章第七章)。

戦争防止力の向上へ

安保理の設計に当たっては、第二次世界大戦は大国間の武力衝突であったことを想起し、大同士の見解が割れないことが世界平和を維持するために不可欠であると考えて、終戦当時の主要軍事勢力であった米英仏露中の五カ国が常任安保理を構成し、かつ拒否権

すなわち発動により決議の成立を阻止しうる権限を各々に付与することで、戦争と平和の問題については大国間全会一致の立場で対処することとした。安保理はこの常任理事国五カ国(P5=Permanent Five)のほか、拒否権を持たず、国連総会加盟国から選挙で選ばれる二年任期の非常任理事国六カ国で当初構成され、一九六五年には、加盟国数の増加に鑑みて非常任理事国数が一〇カ国に拡大され、今日に至っ

ている。

この制度設計の意図は、国連創設直後から裏切られることになった。第二次大戦が終わると、それまではファシズムに対する戦いという構図において連帯していたその五カ国が、東西冷戦という新たな対立の構図のなかで割れていき、それは冷戦期(一九四五〜八九年)における米ソ間での極端な数の拒否権の応酬として表れた。拒否権の発動はソ連一一六回、米國六三回をはじめ計二二九回に及び、予定されたはずの安保理機能はほぼ完全に麻痺して武力紛争を防ぐことも早期に終結させることもできず、冷戦期の戦死者数は世界各地で二〇〇〇万人に及んだと推計される。



猪口邦子氏
1952年千葉県生まれ。75年上智大学外国語学部卒業後、エール大学政治学修士号取得。81年上智大学法学部助教授、82年エール大学政治学博士号(Ph.D.)取得。ハーバード大学の客員研究員を経て現職。国際政治学専攻。2002〜04年軍縮会議日本政府代表部特命全權大使。03年ジュネーブ軍縮会議議長。主著に『ポスト覇権システムと日本の選択』『戦争と平和』(吉野作造賞受賞)『政治学の手づめ』など。

米ソ首脳外交の成果とソ連邦の民主化・崩壊によって冷戦が終結すると、国連安保理では拒否権の応酬が止み、安保理が創設以来ついに本格的に機能することへの期待が高まった。ところが、今度は戦争の性質や脅威の要素が変化し、安保理はそのような新たな挑戦に対して創造的で工夫ある合意を生み出せないでいる。大国間対立の時代を克服したにもかかわらず、安保理が世界各地の戦争を終わらせることも防ぐこともできないのであれば、国連は機能強化への改革を必要としているのであり、とりわけ安保理は戦争防止や紛争終結についての新たな資質や能力を獲得して対応力を補強する必要がある。ゆえに常任理事国の拡大を含む改

革論が活発化したのである。

むろん、より具体的な背景としては戦後半世紀余りを経るなかで、日本やドイツなど、大国と認めざるをえない諸国の発展が見られ、その事実を国連としても真剣に受け止めなければならぬという認識がある。しかし、安保理とは大国の地位やラベルを付与する装置ではなく、侵略を防止もしくは停止させるといふ国際社会の重大任務を司る機関であり、そのための能力向上に集中して改革案は検討されるべきである。そして日本が常任理事国への道を目指すのであれば、そのために必要な価値ある新たな資質を日本が安保理に持ち込むことができ、その結果、戦争防止の成功確率が向上することを論理的に示していかなければならない。それでは、日本が安保理常任理事国となる機会を得た場合には、どのような観点から安保理を強化発展させ、世界平和を増進させることができるのであろうか。

軍縮・不拡散による平和観

第一に、日本は、二十一世紀国際政治においては軍縮・不拡散の世界的規模での徹底こそがテロ防止と紛争の再発防止に寄与することを申し進め、そのような平和観の定着を図り、その観点を平和回復への支柱として安保理の決議や勧告に反映させる役割を担うべきである。そもそも国連における今次安保理改革論議の直接的な契機となったのは、九・一一同時多発テロやイラク戦争にも関連する、テロ集団のグローバル化と大量破壊兵器の拡散懸念という、新たな脅威認識である。コフイ・アナン国連事務総長がいわゆる「ハイレベル委員会」を自らの諮問機関として発足させたのも、そのような新たなタイプの脅威に安保理として効果的に対処する必要性を感じたからである。

新たな脅威に予防的に対処するには、大量破壊兵器から小型武器までのあら

ゆる兵器の非合法拡散阻止を徹底させる不拡散政策により、テロ集団とそれを宿す国家等へのテロ実行手段の拡散を防ぐことが肝心である。その際、不拡散は軍備の量的縮減と一対のものとして進める必要があり、兵器は合法的なものであっても絶対量が過剰に拡大し続ければ管理に隙が発生しやすくなつて流出の危険が広がるため、軍縮は不拡散に資するものである。唯一の被爆国である日本は軍縮・不拡散の不屈の推進国としての実績を有している。

国連の文脈における一例として、日本政府が毎年国連総会に提出し、圧倒的多数で採択されてきた核廃絶決議案をあげることができたが、筆者が同決議案の担当大使を務めた昨年の国連総会においては過去最大の一六四カ国が支持票を投じ、軍縮・不拡散の緊要性を主張する世界の声は日本政府の決議案によってこそ統合される流れが決定的となった。また日本は、大量破壊兵器関連条約遵守のモニタリングや、査察

技術の開発・供与において傑出した貢献を行う能力も有し、このようにアドボカシー（理念の主張）と具体的貢献の両輪を推進する日本は、PSI（拡散防止構想）を主導する米国とともに、軍縮・不拡散を二十一世紀国際政治においてメインストリーム化させる主力エンジンとなっている。

なお、拡散阻止の失敗による大量破壊の恐怖ゆえ、イラク戦争の場合のように、拡散疑惑が戦争を誘発しうる世界においては、国際合意や不拡散規範の遵守を自己証明する透明性の確保は各国政府の国家責任である。前イラク政権の不幸は、新たな脅威認識の時代において、世界が特別の懸念を抱く履歴を有するにもかかわらず、この透明性に関する国家責任の重大さを過小評価したことにはかならない。兵器の非合法拡散の阻止に加えて、マネーロンダリングや麻薬・貴金属取引の非合法ネットワークなどテロ集団の権力基盤を打破する必要があるが、日本はその

ような総合的な不拡散政策を誠実に実施しようとする諸国が実施能力の面で支援を必要とする場合には、キャパシティ・ビルディング（能力構築）等の支援を与える国力と行政能力も有している。

同時に重要なことは、拡散関連の知識と情報の精度をあげることである。各国が不拡散情報強化のために団結していくことは、不安や予断からの予防戦争を防ぐためにも必須の国際社会の責務であり、軍縮・不拡散の旗手として国際的信頼を得てきた日本は、そのような知的連帯においても中枢機能を果たす立場にある。

和解プロセスの構築力

第二に、日本は、現代世界において再発なき戦争終結を導くには社会各層に到達する和解プロセスをポストコンフリクト（紛争後）社会で構築していく必要があることを申し進め、安保理の平和回復戦略の主翼のひとつに和解

プロセスを位置づける役割を担うべきである。

安保理の任務が侵略の防止と紛争終結であるならば、そもそもなぜ、戦争は繰り返されるのかを考えてみる必要があるが、それは戦争の終わらせ方が正しくないからにほかならない。かつて戦争は、大間対立の代理戦争や、特定の政治経済目的や覇権攻防に関わる政治エリート間の戦いであることが多く、その場合には、和平協定や停戦合意の成立をもって平和が回復する。しかし冷戦後の戦争は、宗教対立や民族紛争にみるように社会各層に浸潤する憎悪や反目の暴発する根の深い紛争（Deep-Rooted Conflict）としての特徴があり、その場合には政治指導部間で和平や停戦が成立して戦争は終わっても、戦争関連死は社会の深部で続くという状況に陥りやすい。その憎悪や反目は、テロ集団が強大化する精神的前線を成すこともあろう。紛争が再発しやすいのは、和平協定はあっても国

民各層を包含し、コミュニティ・レベルにまで到達する和解のための社会プロセスの構築が戦争終結過程で必ずしも重視されず、平和の定着が不確かだからである。

和解プロセスを実効性のあるものにするには、前記のように、まずは身近に殺戮手段がないよう小型武器軍縮等を広範に実施する必要がある、並行して治安部門の民主化と改革をあわせて遂行しなければならない。最近では和解プロセスの先行事例として南アフリカの「真実と和解委員会」（TRC）等を参考にしている。"TRC-like Method"も注目される。あるいは戦禍に病む社会では経済復興支援の確実性によって人々が銃を捨てることもあろう。実際に、人々が和解する場合、どのような政治資源の投入が効果をもつのかを画一的に特定することはできない。従って、安保理としては多様な能力や政治的リソースを確保し、柔軟な組み合わせによってケース・バイ・

第三に、米国は九・一一テロの被害国として、二度とそのような悲劇を経験しないために実効性のある確実な国際安全保障を追求しようとしている。

第二に、日本は小国から大国へ、戦争被害国から経済大国へと発展した国としての啓発的な国家像を有している。世界の小国や戦争被害国を重視するきめ細かい外交努力を展開することが、希望ある国連改革への展望に寄与することになる。筆者が昨年、国連総会系の会議である小型武器軍縮の実施会議（第一回国連小型武器中間会合）の議長を務めたときは、そのポジショニングこそが決定的な成功戦略となった。小国や被害国の思いを安保理を含む多国間の議場において代弁する大国としての信頼を全世界から得ていく努力は、日本の外交を充実した迫力のあるものにするであろう。

第五に、中国とロシアは日本の近隣に位置する大国であり、その協力を取り付けることは日本がどのような国際アジェンダを世界で追求する場合にも重要である。また両国とも、日本が真剣にフェアな課題を国際社会において追求する場合は、大国ならではの深慮

ある協力を与えてくれることを、筆者は軍縮大使として、またジュネーブ軍縮会議の議長として実感することが多かった。韓国についても同様であり、二十一世紀国際政治において日本が中核的な役割を担うのであれば、地域内の近隣諸国の評価とサポートを得ることに心血を注がなければならない。そして最後に、マルチ（多国間）の外交においてはどのように複雑で多角的な関係性を連続的に管理していくため、集中力や機動性が必要ことは言うまでもないが、同時に全体状況を鋭敏に分析しながら外交作戦を柔軟に調整していかねばならない。初期の考えや作戦に執着すれば有効性を失う局面に出会うかもしれない。そのような場面も含め、リードアップ・プロセス（準備期間）の戦い方のなかに、その国の外交力や外交哲学が表出するのであり、全世界は今、日本とはどのような国なのかを改めて関心をもって見つめようとしている。

ケースで和解誘導力を高めることを目指すべきであり、そのような観点からも常任理事国、非常任理事国ともに議席数を拡大し、とりわけ常任理事国について軍事大国でなければならぬという画一基準によらないメンバーの拡大を考える必要がある。

日本は、その歩んできた戦後の道のりそのものが、紛争に引き裂かれた人々に希望を与える存在である。軍縮大使としてジュネーブに勤務するなかで、筆者はどれほどの紛争地帯の代表が、日本こそを手本に立ち直りたいと願っている場面に接したかわからない。

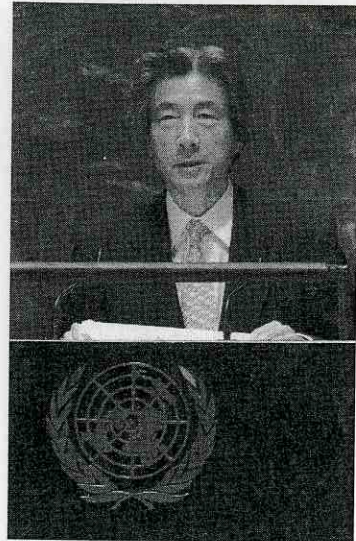
日本が常任理事国としてなすべきことは、その希望ある国家像を維持し、日本も含む安保理の和解への仲介を各国が受け入れやすい精神風土から国連活動の心臓部に持ち込むことである。

このほか、第三に、今次の自衛隊サマワ支援活動と累次PKO活動における貢献が大きいこと、国連分担金の主要負担国として国連と専門機関の行政改革を主導してきたこと、ポストコンフリクト社会における平和定着支援の実績があること等々を、常任理事国としての活動に活かしていくことは当然であろう。

成功する外交交渉へ

安保理のP5構造は戦後国際政治の根本的なテンプレートと成してきたことから、日本の常任理事国への道のりを楽観することはできない。しかし日本としては、小泉純一郎内閣総理大臣の国連総会演説を契機にそのための戦略と方法論を多角的に精査して人事を尽くす猛烈な外交を展開すべきである。多国間の議場で活動した軍縮大使としての筆者のささやかな経験から、思いつくままに要点を列挙しておきたい。

第一に、日本は自らの直接の外交目的のみでなく、国連改革の全般的文脈においても指導力を発揮する必要がある。安保理改革と同様に国連総会改革等も国連では大きな課題であり、総会はすべての加盟国の関心事項であることから、そこでの日本の貢献を強化して国連コミュニケーション全体の活性化をリードする国として認識されるようになるべきであろう。そのような包括的



小泉首相は、9月22日国連総会で「国連新時代」と題して演説を行った。国連改革の必要を訴え、日本の常任理事国入りを強く世界にアピールした。