

## 国連安保理の現実

講演者：石 垣 友 明  
（内閣法制局参事官（外務省より出向））  
（現外務省国際協力局気候変動課長）

報告者：吉 村 祥 子  
（関西学院大学国際学部教授）

本日は、ニュース等によく報じられる国連の安全保障理事会、安保理が実際にどのような仕事をしているのか、安保理の決議が交渉、採択され、実施される方法、また安保理が抱えている課題を含めて私がニューヨークにある国連の日本政府代表部で働いていたときの経験を踏まえてお話ししたいと思います。

### 1. 国連安保理について

国連安保理は5カ国の常任理事国と任期が2年の10カ国の非常任理事国で構成されますが、一度も安保理のメンバーに選出されることがない国が69もあります。安保理は、学校の教室のようなものですが、学校とは違って先生に当たる人が存在せず、全て自分たち（加盟国）で決めなければなりません。安保理には制裁委員会や平和維持活動（PKO）や平和構築を扱う委員会などがありますが、その担当は学校という係活動のようなものです。すなわち、クラス全体でその仕事を行います。誰が何の担当のリーダーになるかについては、自分が立候補したものができるとは限りません。安保理では、戦争や難民、核不拡散の問題などその時々国際問題を議論し、関係する決議を採択し、その決議がきちんと守られているかどうかを確認・フォローしています。

安保理は忙しい機関です。PKO派遣の期限延長をはじめ過去に採択された決議の実施状況についての報告の聴取といった定期的に対応しなければいけない案件の処理で1カ月の予定の相当部分が既に埋まっています。ですから、安保理ではまず、どの議論をどの場所で行うかを巡る交渉から始まります。北朝鮮に制裁を課すために日米などが決議を採択しようとする場合も、他の国々から決議を採択する前に色々な事実関係を調べた方がよいという主張が出たりするなど、採択のための段取り自体が交渉事になるわけです。北朝鮮が直近で核実験を行ったのは（2016年の）1月でしたが、安保理決議2270が採択されたのは3月2日なので、2カ月かかっています。つまり、自国が重要だと思える問題でも、それを議題に乗せ、実質的に議論するところから難しい交渉が始まるわけです。

### 2. 活動の内容

安保理決議は、大きく分けて2種類あります。一つは一般的な決議、もう一つは国連憲章第7章に基づいた強制力のある決議です。

国連憲章の第24条には、国連加盟国は「国際の平和及び安全に関する主要な責任を安全保障理事会に負わせる」とあり、第25条には、国連加盟国は「安全保障理事会の決定をこの憲章に従って受諾し、かつ履行することに合意する」とあります。そして、第7章では、安保理は平和に対する脅威、平和の破壊、侵略に対して軍事行動も含めた強制的な行為を取ることが定められています。ですから、安保理決議で、第7章に言及しているかどうか大きな意味を持ちます。第7章が言及されることによって、

軍事行動等について他の締約国も守らなければならないという強制力が発生するのです。

安保理は、国際平和を維持・回復するために兵力の使用を伴わない措置、いわゆる経済制裁を発動します（第41条）。経済関係の全部または一部の中断、つまり貿易を禁止することができるわけです。それでも駄目なときは武力を行使できます（第42条）。その点で安保理は非常に重い権限と責任を持っています。

70年あまりの国連の歴史の中で経済制裁は、「包括的制裁」から「ターゲット制裁」に変化してきています。1990年、イラクがクウェートに侵攻したとき、国際社会はイラクに対してクウェートからの撤退を求め、原油取引を含むイラクとの経済活動を停止する措置をとりました。ただし、その制裁が非常に包括的だったために、イラクの一般国民は侵略に手を貸していないにもかかわらず、日常生活に大変苦勞することになったと批判されました。

その反省を踏まえて導入されたのが「ターゲット制裁」です。侵略行為や内戦の激化、大量破壊兵器の拡散等に関与しているグループや意思決定をしている個人に対する措置です。具体的には、軍や政治指導者、核開発に関連している個人や団体などに対し、入国を禁止したり、口座を凍結したり、資金調達をできなくする制裁です。

国連の下での武力行使についても、形がいろいろと変わってきました。朝鮮戦争では国連が主体となって朝鮮国連軍を派遣しましたが、1991年の湾岸戦争では、武力行使するアメリカなど数十カ国に権限を委ねて必要な措置が取られました。

国連の武力行使のもう一つ大きな特徴は、平和維持活動（PKO）です。国連は、原則として紛争があって停戦合意が成立したときに、きちんと守られているかを監視するために部隊を派遣しています。最近紛争後の国づくりや選挙実施の支援なども行うようになったほか、停戦期間中に軍隊による犯罪や人権侵害行為から住民を保護するために一定の強制力を行使する仕組みも強化されています。

それから、国際平和と安定のために人権問題や女性の権利などを議論すべきだとする国が増えており、実際に安保理決議も採択されています。しかし、これらを安保理が扱うことには消極的な意見もあります。途上国にとっては、先進国が「あなたの国の人権問題は見過ごせないから、私たちが助けてあげましょう」と言うことは、過去の植民地統治と似て、国内問題への介入の口実になるかもしれないとの警戒感があるのです。ですから、安保理は国際の平和と安定に関する限られた範囲の議論しかすべきではないと考える国も少なくありません。また、安保理はあくまで執行機関なので、安保理が新しいルールを作って他の国に従わせるのは行き過ぎだとする主張する国も多くあります。安保理が大きな権限を持っていることを積極的に評価して、より幅広い分野に関与させるべきと考える国々と、安保理が従来の活動の幅を超えて介入することを警戒する国々のはざ間で、その機能と期待される役割は揺れ動いていると言えます。

### 3. 安保理決議の書き方・作り方

次に、安保理決議がどのように作られていくかを紹介します。何か問題が発生したとき、安保理のメンバーは連絡を取って、対応を協議するための日程を調整します。そして最初に考えることは、安保理の意思表示の仕方です。事態が深刻であれば決議という選択肢がありますし、議長による声明やプレス向けのステートメントもあります。ステートメントや声明は比較的早く出せますが、強制力はありません。一方、第7章に基づく決議は、軍事行動も含めた措置を取れますが、決まるまでに時間がかかります。

また、対応を協議する方法も考えなければなりません。通常の協議の場だけでは時間が足りないので、非公式協議が頻繁に行われます。何かを決める際、自分の意見を強く主張する国には一言相談しておいた方がいいという局面も考えられますし、あらかじめ賛同者を得ておくことも必要なので、様々な

タイミングや場所、機会を利用して行います。国連本部があるニューヨークでは、国連本部ビルのそばのあちこのレストランやカフェで非公式な協議が行われていて、各国関係者が相手の本音を探ろうとしています。

非公式協議を繰り返した後で決議の採決が行われます。「拒否権」という言葉をよく聞きますが、安保理の常任理事国が拒否権を行使する例がそれほど多くないのは、水面下で事前に調整しているからです。逆に、いつまでも調整が付かない場合、意思決定できないといった批判が出てくることもあるので、ある国が絶対に賛成しないと分かっているにもかかわらず、意図的に決議案を提出して、その相手国に反対させることもあります。しかし、これがあまり行われないのは、自分が反対する問題があるときに同じことをされる可能性があるからです。そういった力のバランスや牽制の要素もあるので、拒否権をいかに使わないように決議をまとめるかが一つの大きなポイントになります。

こうした交渉の際には、各国の交渉相手の代表性と利害関係を理解することが重要になります。相手が代表している国の内政・経済がどうなっているか、周辺国との関係はどうか、相手は国内の意見をどの程度代表しているか、あるいは他の国々に対して遠慮しているのかといった点です。例えば、ある提案について政府が賛成しているにもかかわらず、世論や経済界、宗教指導者等が反対しているためなかなか賛成できない場合、どのような内容であれば、代表している人が国内において説明しやすくなり、提案に賛成しやすくなるかを考えることも大事です。

#### 4. 安保理決議の採択と実施

安保理決議の実効性を確保するには、まず各国から決議の実施状況に関する報告を提出してもらうことが必要です。一見当たり前のことのようにですが、それほど簡単ではありません。なぜなら、制裁が対象とする国際的な貿易を例に挙げれば、世界で流通する貨物は想像を絶する量であり、制裁対象国が違法に武器などを輸入していないかをチェックするには、膨大なノウハウとデータベース、人材やお金が必要だからです。

また、北朝鮮の核実験について、中国は大変不満だと表明する一方で、北朝鮮が崩壊してしまうといろいろな形で負担が生じるので、全ての貿易を止めたいとは思っていない可能性もあります。イランについても、イランと関係が深い国は真正面から「イランのことを信用しない」とは言えません。こうした地域における政治的、経済的な関係があるため実施が容易ではない側面もあります。

安保理制裁の実施については、例えば北朝鮮制裁委員会の専門家パネルが今年2月に出した制裁違反事例の報告書には、北朝鮮のミサイルが1980年代にソ連が開発したミサイルとよく似ているといった指摘もされています。また、北朝鮮が公開したミサイル発射映像からは、船に積んでいるレーダーが市販品を転用した可能性があることが分かりました。このように大量破壊兵器やミサイルの開発は、過去の技術移転や一般的な貿易を利用して行われることもあります。貿易の流れや製品の中身、兵器の開発状況を一つ一つ追ひ、安保理決議に違反していないか調べているのですが、これは専門的な知識を必要とする大変な作業です。

#### 5. 安保理の課題

安保理は、193ヶ国の国連加盟国の1割弱の国だけで意思決定している機関です。他の9割の国々が、決議が勝手に決められたと思っても不思議ではありません。安保理のメンバーが世界の国々をきちんと代表し、その意思決定についてどれだけ信頼を得ているかという正当性が、決議を実施する上では大きな課題になります。

例えば、安保理ではアフリカでの紛争に対してPKOを派遣したり、制裁を発動したり、アフリカの平和構築について議論したり、女性問題や暴力の問題を解決しようとするわけですが、アフリカには常

任理事国がないので、アフリカの国々が「自分たちの意見はどこで聞いてくれるのか」と思っても不思議ではありません。

国連加盟国数の推移を見ると、1960年にアフリカの国々が一気に増え、アジアも1980年代に増えました。ソ連崩壊後には東欧の加盟国が増えました。その一方で、安保理のメンバーは、1963年に非常任理事国が6カ国から10カ国に増えた以外に変わっていません。これでは、各国から私たちを正当に代表している機関ではないと思われても仕方ありません。

もう一つ安保理が機能する上で重要なのは、実効性です。世界平和のために頑張ろうと安保理が各国にかけ声をかけても、きちんとした目標や手段があって、能力も備わっていなければ実現できません。どんなに大事な問題であっても、国によっては実践できることとできないことがあるという現実も考えなければなりません。ですから、安保理が義務を課すことはできても、加盟国が自発的に頑張ろうと思うこととはまた別問題です。そういう意味で、様々な改革が間違いなく必要なのですが、次の改革のステップは容易ではありません。

日本は安保理の常任理事国入りを目指していますが、日本は憲法の制約があって軍事力を行使できないし、核兵器も持っていないから、入らない方が良いという考えをよく聞きます。常任理事国として活躍しなくても、人道や教育、福祉や援助の分野などで活躍すればいいという意見もあります。

しかし、日本は本当に何をしたいのか、どのような国際社会を作りたいのかということを考えるべきです。日本は軍事力を他の国と同じような形で行使できなくても、経済的には大国であり、他の国から資源を得て貿易を行い、経済的な繁栄を維持しています。だから、「難しいことはあまりやりたくない」とばかり言うと、身勝手だと批判されても仕方ありません。国連の中で日本が何をしたいかを考えるときに、周囲に対して「私、どうしたらいい？」と聞くべきではないのです。

私もよく、「日本は国連で何をしたらいいと思いますか」と質問されるのですが、逆に「あなたは何をしたいと思いますか」「日本はそれができていると思いますか」「もしできていないのであれば、どうしたらいいと思いますか」と聞くようにしています。そうした問いかけ、そして自らその答えを見つけようとするのが、皆さんが現在の国際社会をより批判的に見て、より良くしたいと考えるきっかけになると思います。

## 質疑応答

(Q1) 国連総会で、インドの代表は我が強く、意見をとても長く述べると聞いたのですが、本当ですか。

(石垣) この仕事をしていて学んだ教訓は、ステレオタイプで見ないことです。確かにインド人は自己主張の強い人達だというイメージがあるかもしれませんが、それは個人によるところが大きいと思います。物静かなインドの人もいれば、日本人にも我が強くて賑やかな人はいます。反対に、「日本人は静かすぎて、何を考えているか分からない」というステレオタイプの見方をされると、皆さんも「私もいろいろ考えているし、意見だってある」と感じるのと同じだと思います。

(Q2) 各国代表の人間関係によって、交渉がスムーズに進んだり、うまくいかなかったりすることはよくありますか。

(石垣) 相性のよしあしや仲の良さによって、交渉の進捗は影響され得ると思いますが、世界の運命を変えるほどのものは少ないと思います。例えば第2次世界大戦の直前では、1人がスーパーマンのように頑張ったとしても、大きな流れを変えるのは難しかったかもしれません。しかし、だからといって諦めてはいけないと思うのは、大きな流れは、小さなことの積み重ねで変えられるかもしれないからです。人との信頼は、お互いのいろいろな話を聞いた上で、相手の意見が正しいかどうか、その人が頼りになるかどうかを総合的に判断することで、お互いに生まれます。そうした積み重ねを経て、国同士の

交渉は解決が図られていくのです。

(Q3) 安保理では、人権や女性問題に関してどのような議論がされていますか。

(石垣) 紛争で一番被害を受けるのは一般市民です。だから、紛争の解決の方法や、紛争後の社会の作り方について、一般の人々の意見が反映されず、一部の人たちだけで意思決定をしても問題の本質が解決されることはありません。特定の人だけで物事を決めてしまって、その他の大勢の人々の意見が排除される社会では、大多数を占める一般の人が活躍できる社会にはなりません。多様な意見を持つ人たちが意思決定に加わるシステムをどう作っていくのが議論されてきています。

女性の問題についても、「女性だから」特別な視点があるというよりもむしろ、人類の半数は女性であり、その女性が社会に全く関与していない、重要な意思決定に加わっていないことは本質的に何かおかしいと考えるべきです。「女性だから」ではなく、一人一人の個人の意見が社会においてフェアに反映されているかどうか大切な基準であり、これまで社会の中で意見や代表性が損なわれていた女性や社会的弱者の考えをより適切に反映しようという議論が安保理を含む国連においても行われています。