

# 2006 春合宿 B G

## 目次

第 1 章	はじめに	p.2~
第 2 章	安保理の概要	p.3~
第 3 章	安保理改革の歴史と背景	p.7~
第 4 章	拒否権	p.14~
第 5 章	安保理の意思決定過程の透明性	p.19~
第 6 章	これまでの議論	p.25~
第 7 章	国際貢献	p.29~
第 8 章	論点	p.34~
最終章	終わりに	p.36~

# 第1章 はじめに

会議監督：相弘 真人 東北大学法学部1年

みなさんこんにちは！会議監督の相弘（すぎひろ）です。伝統となった合同合宿を仙台で開催できることは大変うれしく思います。今回は、仙台が主催ではありますが、BGの作成において、筑波、宇都宮の方々に大変お世話になりました。本当にありがとうございます。最初に、今回の会議の議題について簡単に説明します。議題は、安保理改革です。議席拡大、拒否権のあり方、意思決定過程の透明性の確保といった事柄について議論させていただきます。合宿という短い時間であるにもかかわらず、昨年よりも広い論点を扱う理由は、「みなさんに広く知られており、意見の対立の過程が明確であるこれら複数の議題に取り組むことによって、会議全体を見通す力をさらに伸ばしてほしい」と考えるからです。もちろんそういった力を既に十分持っている方もいるでしょうが、この合宿のテーマである新メン強化に向けて皆さんがんばっていきましょう。

さて、3つの論点について簡単に触れておきます。

1つ目は、議席拡大の問題です。やはりこの会議でもこの論点に重点を置いた議論をしてほしいです。昨年にはこの問題が解決されるのでは？という期待が高まりましたが、結局問題は先送りとなりました。基本的なことではありますが、常任理事国の拡大の意義はなんなのか？拡大によって自国がどんな利益・不利益を受けるのか？といったことを第一に考え、その上で必要以上に自国の立場に固執せず、会議に臨んでください。各国の立場が極めて明確なこの問題であるため、今会議においても、大使の皆さんには柔軟な対応を心がけていただきたいと思います。

2つ目は、拒否権の扱いです。拒否権は、P5を特権クラブたらしめている要因の一つであり、時代錯誤なものとして批判は多くあります。しかし、自国に極めて有利なものを手放すはずもなく、国連憲章には削除するための規定すらありません（そもそも国連は彼らの支配を確立するために作られたのですから）。この論点は、議席拡大との関連で、新常任理事国が選出される場合に拒否権を付与するかどうかという問題について絞って議論してほしいです。

3つ目は、安保理の意思決定過程の透明性の問題です。安保理は、国連システムにおいて非常に大きな力を持っているにもかかわらず（もっているが故に）、その意思決定過程はあまりに閉鎖的です。つまり、非公開会合と非公式協議のあり方が問題となっています。議長国や、理事国の取り組みで改善は見られるものの、あくまで各国の姿勢に委ねられているところが大きく、まだまだ改善していかなければならないところが多いです。そもそも非公式なのだから、情報公開が足りなくても仕方がないようなにも思えるのですが、安保理の特異な地位を考慮すれば、それだけの議論で終わってよいはずがありません。

では、以下安保理の概要や各論点について、詳説していきたいと思えます。

## 第2章 安保理の概要

### 1. 安保理の歴史

国際連合は、国際連盟の失敗をもとに作られたとされる。国際連盟の失敗は、

- ①軍事制裁が不可能
  - ②大国の不参加による正当性と実効性の欠如
  - ③全会一致性による意思統一の困難と迅速性の欠如
  - ④憲章の内容に統一的解釈がなされず、経済制裁さえも有効性に欠けたこと
- などが挙げられる。これらによって、集団安全保障は成功せず、世界大戦を避けることはできなかった。これらを踏まえて、国連が設立されたのである。

第二次大戦前に、国際連盟がその実質的機能を失った後でも、当時の識者は『もし国際連盟が破綻したとしても、我々はそのような機関を再び設立せねばならない』といていた。その言葉の通り、手続きの過程はともかくとして、戦勝国によって戦後に国際連合は設立され、国際の平和と安全を維持し第三次世界大戦を避けるべく活動が開始された。当時の加盟国数は、51カ国であった。

国連憲章には以下のような文言が盛り込まれている。

- ① 憲章第2条4項において、第51条の規定する「個別的または集団的自衛の固有の権利」を例外として「武力による威嚇または武力の行使」を禁止した。
- ② 制裁措置として「兵力を伴わないいかなる措置」に加え、軍事的制裁も明記し、集団安全保障体制を確立した。
- ③ 制裁の対象を「戦争」から「平和に対する脅威、平和の破壊または侵略」とし、また制裁の実施を各国個別の判断から安保理による集約的決定に改め、各国はその決定に従うこととしたことにより、実効性のある決定を下すことが可能になった。
- ④ ソ連、アメリカの加盟により正当性、実効性が確保され、一定以上の国際的影響力を維持した。

これらの特徴はすべて国際連盟の欠点を改善するものであった。そしてこれらの憲章に基づき、制裁を具体化、実行するのが安全保障理事会である。事項において、安保理の性質を見ていく。

## 2、 安全保障理事会について

安保理は、実質的に国連の中で最も大きな権限を持っているとされ、法的に加盟国を拘束する権限がある機関である。その目的や権限は国連憲章に定められており、世界の平和と安全の維持に対して重大な責任を持つことが規定されている。通常はニューヨークの国連本部で開催されるのが常だが、1972年にアジスアベバで、翌73年にはパナマシティで開催されたことがある。平和的な方法により紛争の解決を目指す、必要があれば経済制裁や集団的自衛権に基づき武力行使を決議、執行することができる。非理事国でも安保理の要請で議論に加わることができるが、投票権はない。

### 構成

五大国による常任理事国と、加盟国の中から総会で選ばれる10の非常任理事国から成る。理事国の代表は、国連本部に常に滞在していることが義務づけられている。

\*安全保障理事会については、国連憲章第5、6、7章に主に規定されている。

### I. 安全保障理事会、理事国の構成

安保理は国際の平和と安全の維持について主要な責任を負っている機関であり、そこでの決定は全加盟国に対して法的な拘束力を持つ。安保理の迅速かつ有効な行動を確保するために、理事国となっていない国は特別な場合を除いて安保理の審議に参加することは出来ない。安保理は他の機関よりも優越した権限を持っていることから、重い責任を負う理事国に対してもさまざまな特権を与えている。以下で常任理事国と非常任理事国の役割と権限についてまとめてみる。

#### ① 常任理事国

現行の安保理常任理事国の特権には、不文律の慣行を含めて以下のようなものがある。

- i) 憲章改正案の批准を拒否すれば、改正は無効となる。
- ii) 加盟申請を拒否できる。(ソ連の拒否権行使で4年間日本は加盟を阻まれた)
- iii) 事務総長の任免権がある。(安保理の勧告で総会が任命するが、勧告段階で拒否可能)
- iv) 国際司法裁判所の判事の任免権を有している。
- v) 自国語を国連公用語として認めさせることができる。
- vi) 経済社会理事会、信託統治理事会の理事国に自動的になることができる。
- vii) 総会のすべての下部機関・委員会になることができる。
- viii) 総会副議長21名のうち、5名は無投票で常任理事国に割り振られる。
- ix) 国連自体・付属機関のすべての重要ポストに事務次長を最低1名確保できる。
- x) 安保理議場の近くに独自の執務室が与えられ、そこで随時非公式協議を開催できる。

この他にも、常任理事国は「拒否権」を持っている。そして、これは常任理事国であることによって付与される権利ではないが、核兵器を持っている。現在の常任理事国のすべてが核保有国であるということは、非核国の声が安保理に反映されにくいということである。

またこれらの特権を持つことで、常任理事国は国連の関与する問題について自国の利益を反映させることに有利な立場にある。国連機関の中での発言力も情報力も非常任理事国、安保理非理事国に比べて圧倒的に勝っているといえる。

さらに、常任理事国は欧州に偏っている傾向が見られ、このことが国際の平和と安全の維持に影響をもたらしかねないとの問題もある。

しかし、現在、安保理の常任理事国が持つ以上のような特権をすべて廃止し、すべての主権国家が平等になるべきだという意見はあまり聞かれない。人口、経済力、軍事力などさまざまなファクターを用いて国同士を比べても、そこには歴然とした差があるのは事実であるからである。要は、全国家の代表たる理事国が公正に選ばれ、その特権を濫用しなければよいのである。

## ② 非常任理事国

非常任理事国には常任理事国のような明確な特権は与えられていない。安保理に参加することで得られる利益もあるが、後で説明するように、安保理の意思決定過程に深く関わることはあまりなく、現状では形式的な役割を演じているにすぎないことが多い。非常任理事国の選出方法は憲章第5章、23条に規定されている。選挙によって非常任理事国は選ばれるが、その際の選挙活動には多大な労力を要し、また加盟国の増大によって非常任理事国になる可能性は国連設立当時よりも低くなっている。

### 第23条【構成】

1. (略) 総会は、第一に国際の平和および安全の維持とこの機構のその他の目的とに対する国際連合加盟国の貢献に、更に衡平な地理的配分に特に妥当な配慮を払って、安全保障理事会の非常任理事国となる他の10の国際連合加盟国を選出する。

つまり、選出に当たって考慮されるべき点は、「国際の平和と安全の維持とその他の目的に対する貢献」と「均衡な地域配分」である。非常任理事国は総会によって2年の任期で選出される。連続での再選は認められておらず、選挙に臨むには最低1年待たなければならない。常任理事国も含め、各理事国の代表は1名と定められている。

現在の地域的配分はアジア諸国（中東を含む）から2カ国、アフリカ諸国から3カ国、東ヨーロッパ諸国から1カ国、ラテンアメリカ諸国から2カ国、西欧およびその他の諸国（オセアニア地域を含む）から2カ国となっている。

## 安保理の議席数と国連加盟国数

安保理は『常任理事国』と『非常任理事国』によって構成されている。国連が発足した1945年当時には、常任理事国が5ヶ国（米英露仏中）と非常任理事国が6ヶ国（2年ごとに改選）だった。ちなみに当時の国連加盟国は51ヶ国である。

その後、アジア・アフリカを中心に、欧米列強の植民地であった国々が、次々と独立していった。その結果、全世界の国の数も増えていき、国連加盟国の数もどんどん増えていった。そんな中で、安保理の議席の地理的衡平性が考慮され、1965年、非常任理事国の数が、6ヶ国から10ヶ国に改正された。このとき、国連加盟国数は、発足当時の2倍を越え、120ヶ国になっていた。

現在、国連に加盟している国の数は191ヶ国にも上る。これは発足当時の約4倍である。しかし、依然として、国連の中心的組織「安全保障理事会」の「常任・非常任理事国」の数は、1965年の改正以来、数の上の変化がまったく見られない。

#### \*近年の非常任理事国の推移

[2002～2003]

カメルーン、ギニア、シリア、ブルガリア、メキシコ

[2003～2004]

アンゴラ、スペイン、チリ、ドイツ、パキスタン

[2004～2005]

アルジェリア、フィリピン、ブラジル、ベナン、ルーマニア

[2005～2006]

アルゼンチン、デンマーク、ギリシャ、日本、タンザニア

[2006～2007]

コンゴ、ガーナ、ペルー、スロバキア、カタール

## 第3章 安保理改革の背景と歴史

安保理改革は、国連改革の中核であるとされ折に触れて総会の最重要課題に挙がってきた。しかし、国連が大きな役割を果たしてきたのはその他の分野が多く、さまざまな取り組みの中に課題は山積している。安保理改革は、国連改革についてまとめられた報告書（50ページほどの量）の1ページあまりを占めるに過ぎない問題である。それにもかかわらず、一部の国々では、国連改革といった場合、イコール安保理改革と解釈されることが多かった。確かに、安全保障理事会の構成に変化があまり見られず、現在の南側や新興経済大国の声が反映されていないのではないかと、という指摘はもつともである。しかし、安保理改革を幻想だと切り捨てる見方からすれば、「現実のパワーバランスを安保理に反映させるのであれば、超大国アメリカをどうやって安保理が押さえるかという問題を解決せねばならず」、「現在出されている改革案は、テーブルの座席と、安保理の議場外の現実の軍事力との間の不均衡に取り組んでおらず、世界の国の総数と安保理のメンバー数との間の不均衡や拒否権に異論を唱えているだけ。」なのだという。結局、国際連合は大国（戦勝国）のゆるぎない支配を強制するために作られたものであって、現在直面している課題をに立ち向かうために作られたのではないのである。しかし、現在では、安全保障理事会の扱う問題が広がり、国際社会全体が共同して解決せねばならない課題が数多くあり、安保理改革をただの幻想と切り捨てる見方は全くもって建設的でない。そういった意見を乗り越えて、改革が実現されるよう大使の皆さんにはがんばってもらいたい。

### 1、国連システム

まずは、国連システムについて概説する。「専門機関」と呼ばれる、国連本体と同格の扱いである機関が14～18（数え方による、）存在する。また、これら専門機関とは別に、国連憲章第7条2項に基づいて国連総会によって決議された「附属機関・補助機関」と呼ばれるものがある。これはまさに国連本体の子分的存在であり、その統括役は事務局の事務次長級ポストである。国連システム肥大化は、総会において第三国グループが多数派を占めるようになり、その声を反映させたものとしてさまざまな機関が作られたことによって起きたが、結局のところ、形骸化したり、有名無実化したりしているところも少なくない。※支援を受ける側である途上国が多数を占めている総会に対する先進国の批判は根強い。主権平等を尊重し、総会では各国家が一票しかもたない。これを民主主義の根本だと肯定する見方もあれば、形式的な民主主義に過ぎないと否定的な意見もある。

### 2、安保理改革

まず、現在の仕組みが、現状に合ったものではないのではないかと、というところからこの議論は始まる。前章で見てきたように、国連が発足してからまもなく、世界は冷戦の渦

の中に巻き込まれることになる。そこでは、主に西側・東側両陣営の主軸であるアメリカ・ソ連によって拒否権が乱発されたため、安保理は正しい機能を失っていた<sup>1</sup>。やがて冷戦が終了した 1990 年代に入ると、拒否権の行使回数は激減し、安保理は徐々に正常に機能しているといわれるようになった。

### 3、安保理改革の根拠

議席拡大に関する安保理改革の根拠としては、以下の 3 点が挙げられている。

#### ①国際情勢と安保理の役割の変化

現在の安保理会議においてその議題の多数を毎回占めるのは平和維持活動である。平和維持活動は、冷戦後、安保理に課せられた課題は、従来为国家間の集団安全保障に加えて、人間の安全保障という概念が議論され、難民の保護やジェノサイドの撲滅に代表される人権・人道支援問題も含まれるようになった。

ガリ事務総長が、『平和への課題』で平和構築に向けた包括的な国連の役割を示し、国際の平和と安全のために、国連がこれまで以上に積極的な役割を演じることも多くなった。その中には、これまでの主権概念では乗り越えられない壁も存在しているが、特に、国内問題ではあっても、人道上見過ごすことのできない問題や、周辺国へ影響のある問題に対して介入の必要性は高まっている。

安全保障理事会の理事国に必要な要素は拡大し、経済・社会分野で貢献できる国連機関や国との協力が重要になっている。

そもそも、国際の平和と安全の維持のために必要なのは、軍事行動ではなく、それを未然に防ぐことなのである。そのためには、多様な分野で指導的役割を演じ、平和と安全のための理念を示していくような国家が必要となってくる。

一方で、理事国数が増えすぎると、安保理の意思決定は遅れ、重要な効率性・迅速性が低下してしまう恐れがある。安保理改革では、理事国の拡大数において、拡大による正統性・実効性の強化と効率性・迅速性のバランスが議論されている。

#### ②P5 の地位の低下

P5 の占める国際的な地位は、戦後に比べれば低下している。国ごとの国連分担金の比率から見れば、1 位が P5 のアメリカであるが、2 位は日本で、3 位はドイツといずれも P5 ではない。経済的に見れば、P5 の影響力は以前よりはるかに低くなっている。ただ、国連分担金の支払い額と、安全保障理事会の構成とに直接的な関係はない。「代表なくして課税なし」という民主主義の大原則を掲げただけでは、常任理事国の議席拡大の国際的世論の大勢を占めることはできない。

また、理事国の国際的な地位を見る際にも、軍事力や経済力といった指標だけではなく、

---

<sup>1</sup>例えば湾岸戦争や旧ユーゴ問題で拒否権は行使されていない。

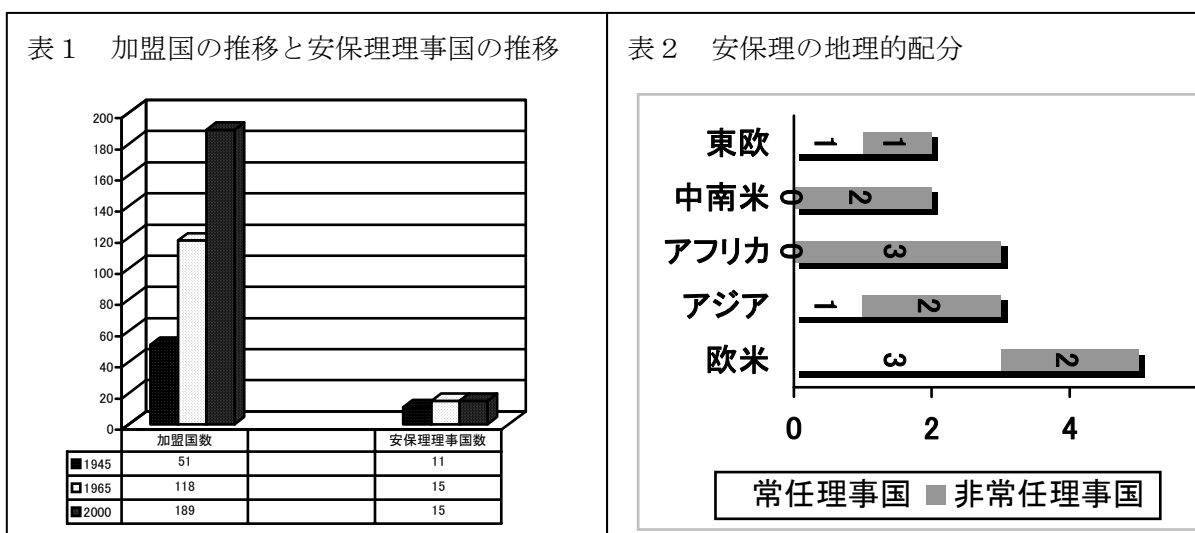


もっと多面的な要素を取り入れる必要があり、国連に対してどれほど積極的な姿勢を示し、国連の活動を牽引していったのかなども極めて重要である。

### ③代表制の改善の必要性

国連の加盟国数が創設時より約3倍の191ヶ国となったにもかかわらず、安保理の議席数は1965年に非常任理事国数が6カ国から10カ国に増加したのみである。故に、非常任理事国に選出される加盟国の比率は当初22%だったのに対し、現在は議席数が増えたにもかかわらず約8%に減少している。しかも議席配分は衡平な地理的配分がなされておらず、欧米偏重となっている。

うちわけは、欧米5（常3、非常2（この2議席は、西欧およびその他枠である）、アジア（常1、非常2）、アフリカ（非常3）、中南米（非常2）、東欧（常1、非常1）であり、国連加盟国の大半を占めるアフリカ・中南米地域からは常任理事国が出ていない。現在の安保理の構成は地理的に不平等であり、地理的配分を衡平にするように問われている。



以上のことから、安保理改革においては、以下のことを念頭に議論がなされるべきである。

- ①国際平和と安全の維持における責任を担う意思と能力を有する国の常任理事国入り
- ②地理的衡平性の担保を念頭においた常任理事国・非常任理事国の拡大による安保理構成の再検討。
- ③安保理の運営方法の改善による、安保理の正当性および実効性の向上と、現在の国際社会の課題への効果的かつ迅速な対応の確保。

## 4、安保理改革の経緯と現状及び主な論点

冷戦期初期の安保理論議は、米ソの拒否権行使による「安保理の麻痺」に対する改善

を求めるものであった。この問題については、1950年11月の「平和のための結集決議」が有名である。この決議により安保理の権限が一部制限され、この問題は、一応の決着を迎えた。多くの国々が、改革の必要性を唱えたが、大きな議題となるには至らなかった。

冷戦終結後、インド、インドネシアがこの議題を提示したのが安保理改革の始まりである。「国連の民主化」を唱える途上国は、他の機関に対する安保理の優位、さらにその中で特権を持つP5、といったヒエラルヒー構造を改善することを要求した。なぜ急に途上国が「国連の民主化」を唱え始めたかという点、東西対立が解消し、「国連の再生」（安保理の再生）が達成されようとしているときに、現状のままでは、安保理において特権を持つ大国中心の国連になることは必至だったからである。非同盟諸国は大国中心の国連となることを防ぐために、「国連の民主化」を達成しようとしたのである。非同盟諸国の有力国であるインド、インドネシアから安保理改革の議題が提案されたのにはそのようなわけがある。

その後、OEWG（安保理改革作業部会）が作られ安保理改革について議論が交わされているが、設立から10年以上を経た現在でも、改革のめどはついていない。

当初、OEWGでは以下のような議題に対して活発な議論がなされた。

- ①構成国のバランスのとれた配分と拡大
- ②実効的かつ効率的機能の確保
- ③国連憲章の規定に従った意思決定方法
- ④理事国の選挙と任期
- ⑤規定変更の実施方法および関連する憲章改正の検討
- ⑥安保理に関するその他の事項の検討

これらを踏まえた、第50回の総会では、継続協議の勧告にとどまり、改革は先送りされた。

### アナン事務総長就任—国連の「静かな革命」を公約

コフィー・アナンが第7代目事務総長として就任し、自身の国連改革を「静かな革命」と呼び、改革案を打ち出すなど1997年の就任直後から、積極的に改革を推し進めていった。

その後、マレーシアのラザリ氏が、国連総会の議長として包括的な議席拡大決議案を提示したことで、改革の機運は一気に高まったが、結局意見はまとまらず、改革は先送りされた。



### ミレニアム会議

2000年4月、安保理改革に大きな動きがあった。アメリカが方針を転換し、「米国は、

21 よりも若干多い議席をもたらす提案を検討する用意がある」と発言したのである。安保理改革に更なる進展が訪れると見られた。そんな中、開かれたのが、国連ミレニアム・サミットである。

国連ミレニアム・サミットは、2000年9月6日から開催され、各国元首または政府の長144人が一同に会し、まさに歴史的な大イベントとなった。そしてこのミレニアム・サミットにおいて各国首脳がもっとも多く言及したテーマこそが安保理改革であった。多くの国が改革の必要性を指摘した。結果、このことは改革反対派の主張がごく僅かにしか支持されていないことを明らかにした。

結局、ミレニアム総会では安保理改革の結論を出すにはいたらなかった。しかし、安保理改革は徐々に解決に向かい始めていたことは確かである。現に、この年のアメリカと各国の安保理改革に対する発言により、改革反対派の足並みが乱れ、安保理改革は、推進国に有利に推移し始めたのである。

しかし、ここで9.11同時多発テロとイラクへの武力行使問題が起きる。2002年11月、安保理はイラクの武装解除の勧告と査察の強化などを内容とする決議1441を採択した。これを受けイラクは査察を受け入れたが、大量破壊兵器所持の疑惑は晴れず、アメリカは「イラクは査察と大量破壊兵器の廃棄に非協力的である」と総括した。

2003年3月、アメリカは、上記の理由から、イラクの決議1441不履行に基づく対イラク武力行使を明確に容認する新たな国連安保理決議を提案。しかしそれがフランスなどの反対で通らないと見ると、「安保理は責任を果たさなかった」（ブッシュ大統領<sup>2</sup>）と時間切れを宣言し、決議を取り下げた。その後米英は国連を迂回する形で、事実上の単独武力行使に踏み切った。<sup>3</sup>

これら一連の事件は「安保理の危機」であるとして、国連加盟各国を震撼させた。無国籍テロへの対処という重大な課題が安保理につきつけられたことに加え、「国際の平和と安全に関する事項は安保理に諮り決定する」という長年の規範が薄れ、さらにアメリカという超大国の国連離れが浮き彫りとなったのである。

この事件によって、意見の収束は先送りとなったとはいえ、『安保理の危機』として、改革の必要性をいっそう強く加盟国に認識させる結果にもなった。

アナン事務総長は、これらの流れを受けて、2003年の第58回国連総会に先立ち「国連ミレニアム宣言の実施」の報告を発表し、その中で、国連改革の重要性を強く訴えた。同年11

---

<sup>3</sup> この時、米英は「決議1441だけで法的根拠は十分である」とコメントした。確かに1990年のイラクのクウェート侵攻の際にも同様な決議678が出され、それを根拠に湾岸戦争が開始したが、このときの決議678は「決議をイラクが遵守しなければ国際平和と地域の治安を回復するために必要なあらゆる手段の行使を承認する」とあるのに対し、決議1441にはこのような文言は存在せず、武力行使を承認するものではない。したがって、米英の単独武力行使は法的根拠をもたない、いわば殺人罪に相当するという反対意見も存在する。

月、いかに国連の機能・組織を改革するかという問題意識の下で「ハイレベル委員会」が設置され、有識者による議論が重ねられた。現在の議論の大枠は、同委員会から提出された報告書である。2005年3月20日 アナン事務総長報告（「より大きな自由を求めて」）：「事務総長はハイレベル・パネルの報告書で示された改革の原則を支持するとともに、この報告で提示されたA案およびB案、あるいは、規模とバランスという観点からいずれかの案に基づき策定されたその他何らかの実現可能な案を検討するよう加盟国に求める。」

このように、昨年、安保理改革に向けた機運は大いに盛り上がったがその実現には至らなかった。以下、今会議の議論の骨組みとなる4つの議席拡大案を説明する。

## 議席拡大案

◆ ハイレベル・パネル報告書（2004年12月）で提示された議席拡大案

### ○A案(モデルA)

常任議席6、非常任議席3を拡大し、計24議席とする案。（アフリカ地域は常任議席2、非常任議席4（現行の3議席に1議席を追加））

### ○B案（モデルB）

4年任期の再選可能な議席8、非常任議席1を拡大し、計24議席とする案。（アフリカ地域は4年任期の再選可能な議席2、非常任議席4（現行の3議席に1議席を追加））

（また、「総会は、国連分担金、任意拠出金、PKOへの参加において各地域の上位3カ国を優先的に考慮し安保理メンバーを選出。」,なお「拒否権の拡大は行わない。」）

◆2005年 第59回国連総会で提出された安保理改革の3つの案

### ○G4案（枠組み決議案）

G4案の内容： 1、常任理事国6カ国、非常任理事国4カ国、合計で10カ国増加させる。

2、新たに常任理事国となった国は最初の15年間は拒否権は行使しない。

\*G4グループ(Group of Four)： 日本、インド、ドイツ、ブラジルの4国。

### ○AU(アフリカ連合)案

AU案の内容： 1、常任理事国を6カ国、非常任理事国5カ国、合計で11カ国増加させる。

2、新たに常任理事国となった国にも拒否権を付与する。

\*AUグループ： AU（アフリカ連合。53カ国）によるグループ。

### ○コンセンサス連合の案

案の内容： 1、常任理事国は現行のままとし、非常任理事国のみを10カ国増やす。

\*コンセンサス連合“Uniting for Consensus” group：韓国、パキスタン、イタリア、アルゼンチン、メキシコなど。  
コーヒーグループなどとも呼ばれる。

## 2006年 日本の新しい決議案構想「新決議案」

(1) 新常任理事国と、任期が非常任理事国の2年より長く、連続再選可能な準常任理事国を合わせて6カ国増やす。

(2) 新常任理事国に立候補した国のうち、総会の投票で加盟国の3分の2(128カ国)以上の支持を得た国を常任理事国とし、これに満たなくても得票数の多い国を準常任理事国とする。

(3) 拡大枠はアジア、アフリカが各2、中南米、欧州は各1で新常任理事国に拒否権は与えない。

では、議席拡大についての説明の最後に、安保理が改革されるためには、憲章の手續上どのような条件が必要なのかについて述べたいと思う。

### 安保理が改革されるための条件

安保理が改革されるためには、手続的に二つの条件をクリアしなければならない。一つ目の条件は、総会において、安保理を改革する合意を得る決議を採択すること。これは、言い換えれば、安保理改革は、総会における重要問題指定を受けているため、総会において、加盟国の2/3以上の賛成を得ることである。

二つ目は、国連憲章を改正すること。つまり、総会において、2/3以上の賛成、安保理において、常任理事国を含む、9カ国以上の賛成を得ることである。

いままで憲章改正が行われたのは1965年の安保理非常任理事国の6カ国から10カ国への拡大、同年の経済社会理事会の構成国の27カ国への拡大、1968年の「国連憲章再審議のための国連加盟国の全体会議」を開催するために安保理で必要な賛成票の7票から9票への改正、経済社会理事会における1973年の構成国54カ国への拡大、の4つのみである。

以上のことからわかるとおり、憲章改正は、ほとんど各国の利益にプラスになる事項でしかなくない。しかし安保理改革には各国様々な利害が絡んでおり、必ずしもすべての国を利するわけではない。このような理由から、安保理改革が達成されるのは大変困難なことである。

## 第4章 拒否権

### \* 拒否権とは何か

「拒否権」という言葉は、本来国連の方針、運営を決定している国連憲章には存在しない。しかしながら、国連憲章第27条第3項の規定によれば、安保理では『手続事項以外のすべての事項に関する安全保障理事会の決定は、理事国15カ国のうち常任理事国（アメリカ、イギリス、フランス、ロシア、中国の5カ国のこと）の同意投票を含む9カ国以上の賛成投票で採択』される。この規定のもとでは、「非手続事項」という、いわゆる普通の決議に関する理事会の決定に必要な9カ国の賛成投票には、5つのすべての常任理事国の賛成投票が含まれていなければならない。これを言い換えれば、5ヶ国ある常任理事国には、一票でも反対票を投じることによって、単独で理事会の決定を帳消しにする特別の権限が与えられていることになる。この特別の権限を、私たちは「拒否権」と呼んでいる。常任理事国は、第27条第3項但し書きによって、自国が当事国である国際紛争の平和的解決に関する表決には棄権（アブステンション）しなければならないが、それ以外の場合には拒否権と呼ばれるこの特別の権限を行使できる。

なお、この拒否権が行使できる非手続事項（実質事項）に該当する内容は、安保理の主要任務である国際平和と安全に関する任務や、国連への加盟、加盟国の権利停止や除名、さらには事務総長の選任など安保理による勧告など幅広い。いわゆる、普通の決議全般である。

### 1. 国連憲章と拒否権

安全保障理事会の表決手続については、先ほど述べたように、国連憲章第5章【安全保障理事会】第27条に定められている。

<表決>

#### 第27条【表決手続】

1. 安全保守理事会の各理事国は、一個の投票権を有する。
2. 手続事項に関する安全保障理事会の決定は、九理事国の賛成投票によって行われる。
3. その他のすべての事項に関する安全保障理事会の決定は、常任理事国の同意投票を含む九理事国の賛成投票によって行われる。但し、第六章及び第五十二条3に基づく決定については、紛争当事国は、投票を棄権しなければならない。

第27条第3項こそが、「拒否権」に関する規定である。第2項の「手続事項」に関しては、理事国15カ国（常任理事国5カ国、非常任理事国10カ国）のうち国を問わず**9カ国の賛成票**が得られればその案が可決される。しかし、「その他のすべての事項」（いわゆる実質事項）については理事会の決定に最低限必要な9ヶ国の賛成票の中に、**必ず常任理事**

国である5カ国全ての賛成票が含まれていなければならないのである。つまり、実質事項は5常任理事国の1カ国でも反対した場合は可決されないということだ。常任理事国は単独で理事会の決定を妨げることのできる特別の権限、を有しているということから、この権限は「拒否権」と呼ばれている。

また、この表決に関する例外としては後半に明記されており、理事国が紛争当事国である場合は、憲章6章および第52条3項の紛争の平和的解決に関する実質事項の表決については、常任・非常任を問わず、その理事国は投票を棄権しなければならない。ただし、第7章の紛争の強制解決に関する実質事項の決定については、紛争当事国たる理事国は投票権を保持しており、常任理事国については拒否権も行使しうることになっている。

拒否権について整理すると、

- ① 棄権・欠席・投票不参加は拒否権の行使としては認められない。
- ② 理事国が紛争当事国である場合
  - ・ 紛争の**平和的解決**に関する非手続事項の決定（憲章第6条）  
→棄権しなくてはならない。
  - ・ 紛争の**強制的解決**に関する非手続事項の決定（憲章第7条）  
→投票権をもち、常任理事国は拒否権を発動することができる。
- ③ 二重拒否権 (Double Veto) とは、同じ決議案に対して二度拒否権が使えることである。

1回目…決議案が拒否権の行使できない「手続事項」か、拒否権の行使できる「実質事項」かを決定するための投票行動における行使。

2回目…1回目の投票で、「実質事項」での審議となったとき、この決議案採択に際しての行使。

ということである。拒否権について大まかな知識がついたところで、その成立の背景、歴史、現状を見ていきたい。

## 2. 拒否権成立の背景

安保理の投票方法は、サンフランシスコ会議以前、英米中ソの四カ国で1944年8月から10月に行われたダンバートン・オークス会議において討議され、「世界平和に影響を及ぼすかもしれない問題においては四大国のうちのどの一国によってでも、拒否権が行使される」という原則が成立した。しかし、そこで、「世界平和に影響を及ぼすかもしれない問題」の定義について意見は対立した。しかし、この問題はヤルタ会談において、安保理の審議事項を「手続事項」と「実質事項」に分けて、「実質事項」に関しては拒否権を認めるというアメリカに出された妥協案（ヤルタ方式）によって合意が達成された。しかし、サンフ

ランシスコ会議では、中小国の多数がこの手続に反対した。オーストラリアが一定数の中小国の支持を得て、5 大国が紛争の平和的解決のために拒否権を行使し得ないことを要求するなどしたが、大国は拒否権の維持を主張し、結局後者が勝利した。

これは、連盟時代の**全会一致の原則が国際社会の組織化の妨げ**となったことに起因していた。国際連盟は、投票ルールとして全会一致が採用されていたため、事実上全ての国が拒否権を有していたということになる。それでは決議がなかなか決まらず、決定までに多大な時間を要していたため、国際連合ではその反省から、戦勝国である 5 大国のみに拒否権を認めたのである。

### 3. 拒否権の利点

拒否権があることで得られる利点には、以下の 4 つがある。

- ① 一部の大国の単独行動を戒める。
- ② 大国間の軍事衝突を回避する。
- ③ 大国の脱退を防ぎ、国連につながとめることで、国連の普遍性の維持を図る。
- ④ 安保理決議の信頼性と強制行動に実効性を与える。

連盟時代、アメリカなどの大国の不在が事実上の国際連盟の機能不全を招いたという反省から、大国の一致した行動と協力が国連の成立に不可欠だという認識が生まれた。大国に拒否権という他国よりも有利な条件を与えることによって、大国を戦争の防止と平和の維持のために会話の場に引き出し続けることができる。冷戦時には拒否権が濫発されたが、これは冷戦下の国連におけるアメリカとソ連の軍事衝突を回避させ、また大国が国連から脱退して国連の普遍性が失われることを防いだ。

また、安保理の決定は全国連加盟国を拘束するものであるため、拒否権を有する大国がそれを行使せずに一致して決議を出すことにより、その決議に対して積極的な遵守と履行の義務を負うことになる。これによって拒否権は安保理決議の信頼性と実効性を保障する材料となりうるのである。

### 4. 拒否権の問題点

拒否権の問題点として、以下の 4 つがあげられる。

- ① 国連の基本原則である「主権平等」に反する。
- ② 常任理事国にとって不都合なことは消えてゆく。
- ③ 拒否権の濫用によって、安保理が機能不全に陥る。



④ 拒否権を持つ国の地理的不平等さと、大国の認定の難しさ。

国連憲章第2条第1項には、「すべての加盟国の主権平等」という基本原則が掲げられている。その中で安保理の常任理事国内にのみ特別な全会一致制がとられており、常任理事国に特権が与えられているのだ。また、常任理事国は拒否権を有することで、自分にとって都合の悪い懸案をその提出前や議会中に取り止めにすることができる。さらに、冷戦期にみられたようなソ連とアメリカの拒否権の濫発<sup>4</sup>は、安保理の機能を麻痺させてしまった。

拒否権を持つ国自体に対する疑問もある。現在、拒否権を持っている国は西欧などに偏りがあり、アジア・アフリカ・中南米地域に対する地理的不利益、不公平がある。これでは地域的な意見が安保理の場においてなかなか反映されにくい。また、もし現在の常任理事国を上回る軍事力・経済力・政治力を有する国があるなら、その国にも拒否権に相当する特権を与えてもよいかといったことも問題となっている。

## 5. 拒否権に対する諸国の態度

先にも書いてある通り、拒否権は憲章2条1項が規定する主権平等の原則に矛盾するのではないかと、疑問の声を投げかける国も少なくない。

中小国の多くは拒否権に対して国連発足当初から敵対的であり、第一総会ではオランダが、「拒否権は国際事項における民主主義原則を軽視するものである」と批判した。また、第二総会においてはアルゼンチンが憲章変更のための総会の招集を要求するということがあった。

他方、拒否権を5カ国の一部はそれに固執し、その他の大国は拒否権に賛成の態度を示しつつも、その濫用を批判し、規制の必要性も主張していた。そして現在もこれらの意見の対立は残されており、結論に達するのは大変困難であると予想される。

また、参考までに現在までに使用された拒否権の回数とその内容の一例を挙げておく。

### ■ 各国のこれまでの拒否権行使回数

旧ソ連・ロシア	121回（冷戦中に119回）
アメリカ	78回（うちイスラエルを非難するものに対しては35回・冷戦中に71回）
イギリス	32回（すべて冷戦中に行使）
フランス	18回（すべて冷戦中に行使）
中華民国・中華人民共和国	5回（冷戦中に3回）

<sup>4</sup> イギリスは紛争に関する決定に対して、紛争当事国である大国は棄権しなければならないと主張したが、ソ連はあらゆる場合において拒否権の行使を認めるべきであると主張した。

## 第5章 安保理の意思決定過程の透明性

ここで扱う問題は、「国連において重要な安保理の意思決定過程において、実質的な議論の場、決議案作成の場である非公開会合・非公式討議が非常に閉鎖的であり、より安保理をののために、それらを改善するためにどうするべきかということ」である。

敷衍すれば、安全保障理事会は、既に述べたように国際の安全と平和に対して、主要な責任を負っており、その決議には法的な拘束力がある。国連システムの中において、安保理には非常に強い権限があるにもかかわらず、決議をはじめとする安保理の決定に至るまでの過程は、閉鎖的であり、非常に不透明であるため、正当性に欠けるのではないかという指摘がなされているのである。

それを改善するために、クラスターⅡをはじめとして、さまざまな議論が交わされており、若干の透明性の向上は図られてきたが、まだまだ不十分な点が多く、今後とも改革の必要がある。

安保理討議において、決議または議長声明の採択を決め、一般に公開される安保理議場での会合を「**公開会合**」と呼ぶ。議事録が公開されるのはこの会合の協議のみであるだけに、安保理、そして各国の立場を国際社会に表明する場として極めて重要な役割をもっている。

しかしながらこの公開会合は決議または議長声明の採択のための安保理の行動の最終局面で、実際は公開会合の前にお膳立ては全て整っていることが多い。安保理には、公開会合の議場とは別に「**非公開会合**」のための議場が用意されており、実施的な協議の大半はこの非公開会合で行われることになる。

さらに、安保理理事国はこの二つの討議の場とは別に「**非公式協議**」と呼ばれる討議の場ももっており、後述するように非公開会合以上に透明性に欠けた、少数国による議論が行われている。

安保理の会合は、公開会合と非公開会合に制度上分けられており、非公開会合に関しても非理事国の参加を要請するシステムは仮手続き規則によって明記されている。

さらにこうした規則に則った会合の枠外で加盟国は非公式協議を行っており、実質的な議論は殆どここで為されるとされる。非公開会合への参加、情報公開を進めても安保理の意思決定過程に影響を与えるのは困難とする見方もある。

### 1. 安保理の意思決定過程

#### 公式協議

##### I 公開会合

通常安保理の馬蹄形の会議場で開催される会合。

現在利害関係国をはじめ加盟国の参加は安保理の許可が必要であるが、現在、参加を要請

すればほぼ時不動的に公開会合に参加できる状況である。

また、会合の議事録も公開される。

安保理は常任、非常任の15カ国からなるが（憲章第23条に規定）、公開会合における安保理の構成は、次の三つの場合に拡大される場合がある。

#### ①利害関係加盟国の参加（第31条）

理事国でない加盟国の利害に特に影響がある問題が安保理で討議されるとき、SCはその国の討議への参加を決定することができる。しかし利害関係国は参加を要請することはできず、安保理の要請が参加条件となる。また討議のみの参加であり、投票権は有しない。

#### ②非理事国または国連非加盟国たる紛争当事国の討議への参加（32条）

理事国でない国連加盟国、または非加盟国は、安保理の審議中の紛争の当事者であるときはこの紛争に関する討議に参加するよう勧誘されなければならない。しかしこの場合も投票権は有しない。

#### ③兵力提供国の参加（44条）

憲章第7章に基づく軍事的措置の場合、兵力を提供するよう要請された非理事国たる加盟国は、希望すれば安保理の決定に参加する権利を有する。その加盟国は、その国の兵力中の割り当て部隊の使用に関する安保理決定に関して投票権さえ有している。

この加盟国が提案や決議案提出の権利を有しているかは憲章は明記していないが、仮手続き規則において規則38は憲章第32条の適用により当該国家が提案及び決議案提出が可能であるとしている。

ただし、このような提案、決議案提出は、安保理のいずれかの理事国代表の要請によってのみ表決に付すことが可能である。

近年、公開会合への参加は加盟国が要請すればほぼ自動的に認められるようになった。現在透明性向上に関する問題の対象となっているのは、以下にあげる非公開会合、非公式協議の二つである。

## II 非公開会合

憲章に基づき安保理の枠内で行われる、議事録等が一般に公開されない会合である本会合は、仮手続き規則に準拠して行われ、議事録が一部のみ作成され、事務総長の管理の下、会合参加国のみ公開される（複写禁止）。また、会合直後に事務総長を通じてコミュニケーションが発表されることになっている。公開会合への参加は、上記の通り憲章に基づいてある程度認められている。しかし非公式協議と並んで実質的な協議の場である非公開会合は公開会合ほどには透明性が充実しておらず、議論が続けられている。

非公開会合の規則は憲章には定められていないが、憲章に基づいて安保理仮手続き規則が採択されており、非公開会合の規則を定めている。安保理は、憲章第 31 条に基づいて会議の運営方法や手続きなどについて規定した「安保理仮手続き規則<sup>5</sup>」を 1946 年の安保理第一会合で採択し、その後何度も改正を重ねてきた。

### 非公開会合における手続き

仮手続き規則は、理事国が非公開会合を開かなければならない場合を明示的に規定している（事務総長の指名、活動の総括）。しかし今日においては、非公開会合の大半は政治的意見交換にあてられている。

仮手続き規則によると、非公開会合への参加は理事国によって「招待」された加盟国や個人、事務局に限られる。また非公開会合記録は、一つのコピーだけ作成される。この記録は SG によって保管され、当該非公開会合に参加した国は閲覧できる（以上、rule51）。非理事国に対しては、この参加国が閲覧可能な議事録ほど詳細ではないが、毎日コミュニケが配布されることになっている（rule55）。秘密文書・記録のリストは事務総長によって安保理へ提出される（rule57）。

### 仮手続き規則の現在

最新の仮手続き規則は 61 の規則で構成されているが、典型的な手続き規則として会合の時間と場所、及び特別会合、議事日程の決定、安保理の文書が刊行される言語、レビュー会合、非公開会合の議事録、議長の議事手続きに対する異議などを規定している。

OEWG は、安保理に対して、利害関係国との独自の協議を行うよう働きかけてきた。また公開会合への参加同様に、国連憲章 31、32 条の適用を非公開会合にまで延長させることを提案している。

### 非公式協議

安保理全体で行う非公式協議；公開会合や非公開会合の合間を縫って安保理理事国による

---

<sup>5</sup>50 年以上たった今でも尚「仮」と呼ばれているのは、安保理自信が手続き規則に対するコントロールを維持し、規則を改正する資格を維持するためといわれている。即ち、手続きに関する諸規則に不可侵の価値を与えないこと、手続き規則の確定的制定を試みて無益な論争、恐らくは解決策のない論争を惹起するという危機を犯さないためである。

仮手続き規則は憲章に則っているために法的拘束力を有することは間違いないが、上記の理由から実行上この規則からの逸脱が許されないわけではない。特に手続き規則の逸脱は、憲章に抵触しないならば許されるとされる。

非公式協議が開催されるケースがある。

安保理理事国複数ヶ国で行う非公式協議：公開会合や非公開会合の合間を縫って行われる場合がある。常任理事国のみで協議したり、決議案を支持する理事国グループや反対グループなどでも行ったりする。

上記の公開会合、非公開会合の他に、理事国は非公式協議をしばしば開催している。この協議に関して正式に定められた規則などはなく、協議形態、決定方式も自由であり、当然非理事国の参加の当該協議への規定もないため、最も透明性に欠け、それゆえに最も実質的討議が為されている。

## 2、OEWGの対応（クラスターII）

OEWGは、こうした協議形態の透明性の欠如を問題視し、積極的な改善を提案している。非公開会合に対しては公開会合のように利害関係国が希望して参加できる制度を作ることや、憲章第31、32条を延長させることを提案している。また非公式協議に対しても、協議回数そのものを減らしていくことを提案してきた。

1992年以降クラスターIIに関するOEWGの議論の要点は、以下の二点である。

### i) 情報公開制度の充実

討議内容の公開・説明は、討議に影響しない時間を置いた後の公表という形と、即座のブリーフィングという形、また、討議への形式的な同席という形で表れる。また、決議案提出や投票行動等に対する説明を求める声も存在している。この声は安保理討議の透明性への要求であり、情報の公開は拒否権等の濫用を行いにくくする効果もある。

討議内容の公開・説明への取り組みは、非公開会合後のブリーフィングの実施やコミュニケの配布、安保理討議の予告や年次報告書の書式の変更などの成果を生んできた。また最近取り上げられている問題としてはPKO予算供出国への、PKO予算の使い道に関する情報公開や、サマリーステートメントの発行、非公開会合のコミュニケの内容の充実などが求められている。

### ii) 理事国以外のアクターの討議への参加

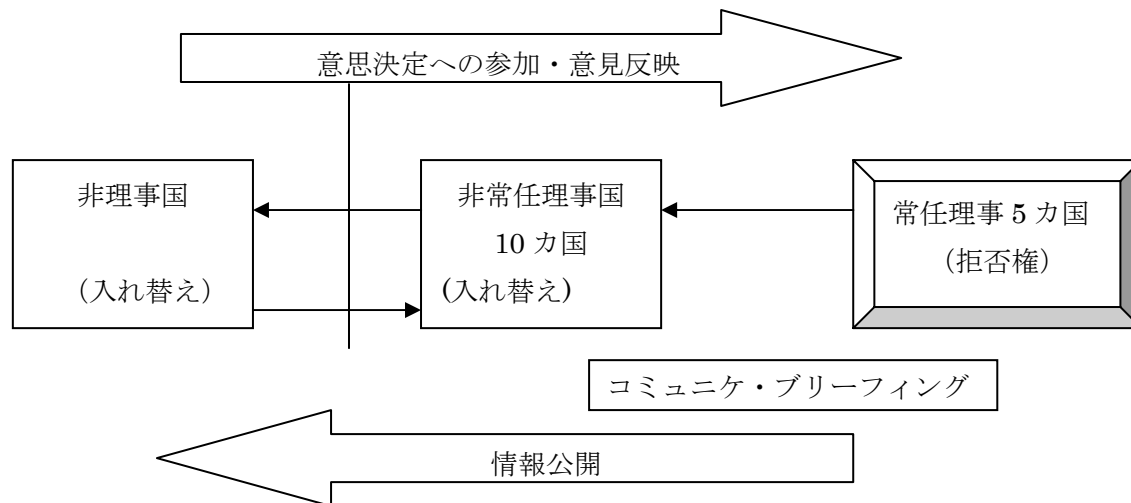
討議への参加は、つまり安保理の協議に深く関与できない非理事国がいかに関与に参加していくかということである。具体的には、地域情勢に関する会合において、紛争当事国や利害関係国がどのように関与するのか、あるいは、PKO兵力提供国と安保理との協議に、紛争当事国がいかに関わっていくかなどが重要な論点として挙げられる。

安保理の公開会合への参加は、現在では要請を行うことでほぼ自動的に受理される。これは憲章第31、32条に基づき、公開会合のみに直接適用される。しかしながら、前述した

ように安保理では本質的な議論が行われるのはほとんどの場合非公開会合および、非公式協議であるため公開会合のみの参加では、議論にほとんど参加できていないといっても過言ではない。そこで、OEWG は非公開会合にも国連憲章第 31, 32 条の適用を延長させるように安保理側に要求している。また非公式協議の代替として、安保理と利害関係国との独自の協議を行うように働きかけてきた。

近年の非公開会合の進展としては、「非メンバー国の会議への開かれた公開会合」が三回行なわれた。これは、国連のデイリージャーナルにおいて「参加を望む非メンバー国に公開する」と公表され、申し込みの提出なども不要で非メンバー国が参加できるものであった。このような試みは前例がなく、改善への進歩となった。しかしながら、非公開会合への参加に関して規定している仮手続き規則によると、非公開会合への参加の為には、加盟国や事務局、個人が安保理によって招待されなければならない。また PKO 兵力協定国との協議を除く多くの非公式協議にはそのような制度そのものも存在していない。そのため今後の具体的提案や、制度作りが望まれる。

これらの流れをうけて、最近のイラク問題の際には、イラク問題への発言機会を理事国以外にも与え、安保理協議に透明性を持たせるべきだとの、非同盟諸国会議の要請で公開討論が実現した。しかし非公式協議や非公開会合への参加の門戸は、ほとんど開かれていないのが現状である。



### 3、透明性に関する議論

透明性をあげようという主張には、安保理の「情報公開」と安保理への自国の「意見の反映」を求める2つの側面がある。安保理での透明性を高めることとはつまり、安保理での協議及び決議作成のプロセスの情報公開を進めるということと、安保理の決定に常任理事国以外の国々の意見が反映されるような体制を作るということである。

過去に作業部会からなされた具体的な提案を簡単にまとめると、

- ・公開の会合を原則とし、特別な事情下で全体の非公式協議を認める
- ・毎月ごとの作業計画をできる限り速やかに全加盟国に配布する
- ・予定されていなかった会合の開催を非理事国に通報する慣行を改善する
- ・安保理議長が非理事国に対して行う説明報告の慣行を継続する
- ・非公式協議の事実概要をその日のうちに全加盟国に配布する
- ・総会への年次報告により安保理の作業に関し詳細かつ包括的な報告を行う
- ・安保理と総会の議長が定期的に会合する
- ・安保理議長は任務終了後、安保理の作業につきその評価を行う
- ・安保理は実質事項の討議の冒頭に非理事国の見解を聴取する機会を頻繁に設ける
- ・安保理は利害関係国による討議への参加要請を積極的に考慮する
- ・理事国は適当な場合には非理事国を非公式協議へ参加するよう要請する
- ・理事国は個人や団体から非公式に見解を聴取する方式（リア方式）の慣行を進める
- ・平和維持活動に人員提供などの貢献を行っている諸国との会合を開催する
- ・強制措置により経済的困難に陥った諸国と協議するための手続を改善する

といったものが挙げられる。

#### 4、安保理における意思決定の実際

現在の安保理における意思決定プロセスは、最初にイギリスとアメリカの 2 カ国で協議し、その後フランスに打診を行うケースが多い。そして中国・ロシアへの打診をして承認されたあと、初めて非常任理事国と公式の協議を行うようになっている。常任理事国間の話し合いはすべて非公式協議となっているため、どのようなものなのかは明らかにされない。利害関係国や PKO 派遣国と意見交換も非公式協議の段階で行われる。ここで常任理事国の意見が一致しなければ、全体での協議にも進められない。また、この流れでは、非常任理事国との協議を行う段階で、すでに常任理事国の意見は統一されているので、決議に対する拒否権の行使はなくなるが、決議の際に常任理事国から経済援助を受けている国などは、自国の利益を考えた場合、正当な意思を表すことができなくなる場合があるという問題もある。

ただし、イラクへの武力行使の問題のときは上とは異なる対応がとられた。

このとき、米・英両国（特に英）は、武力行使の正当性を確保するために安保理の確たる承認を得たかった。湾岸戦争の場合と対比すれば、わかりやすい。この動きに対して非常任理事国までも反対に回ったのである（普段は援助を受ける側であるが故に援助国に反対することはまれである）。

アメリカの圧力によって、イラク戦争に明確な反対を打ち出す国は、減少していったが、米国の単独主義が目立つようになっていたこともあるため、世界の世論と国連が一体となってアメリカと対峙したという点で国連の役割を改めて考えさせられる事件となった。

## 第6章 これまでの議論

### 1965年の憲章改正

1963年第417会期から第429会期特別政治委員会において、[A/SPC/L.105](#)を採択。  
非常任理事国を6カ国から10カ国に拡大（地域的議席配分はラ米2→2、西欧1→西欧・  
その他2、アジア・中東2→アジア・アフリカ2→5、東欧1→1）する憲章改正が行われた。  
実質的には1965年8月31日の米国批准を待ち、改正憲章の効力が発生した。

### ●冷戦後の安保理改革

1992年、総会第47会期(12月11日)に総会決議[A/RES/47/62](#)「安保理議席の衡平配分と拡大」決議を全会一致で採択。翌年63年6月末までに事務総長に加盟国それぞれの議席拡大  
に関しての見解をまとめた報告書を提出することを要求した。

### 1993年 OEWG の設立

1993年第48会期、議席拡大問題に関する加盟国の見解が発表された。議席拡大を求める  
意見は多く、また安保理改革の流れを確かなものにしたインドやシンガポールなど一部  
の途上国大国が積極的に動き、[A/RES/48/26](#)が採択された。国連総会の下に安保理改革に  
ついての全般的な合意を形成していくための「安保理改革に関する作業部会(OEWG)を設置  
することを決定した。この作業部会において、安保理改革の二つの柱であるクラスター I  
とクラスター IIに関する議論がなされているが、全会一致の原則を取り入れているため、  
なかなか採決に至らず、議論はまとまっていない。

1994年(第49会期)から1996年(第51会期)間は、アメリカが途上国の常任理事国入りに初  
めて支持を表明したが、OEWGには大きな動きはなく、継続審議にとどまった。

### 1997年 ラザリ案

1997年3月20日、滞る現状を打開しようと、OEWGのラザリ・イスマイル議長が各加盟  
国の意見を包括した報告書をもとに独自の改革案(ラザリ案)を提出した。その内容は、

- ・ 新常任理事国を先進国2、途上国3の計5カ国とする。
- ・ 親非常任理事国をアフリカ、アジア、東欧、ラ米の各地域から1カ国ずつ、4カ国とし、  
計9カ国とする
- ・ 新常任理事国に拒否権は与えない



- ・ 安保理の透明性の確保の点では今後何らかの措置を講じる。  
というものであった。

このラザリ案は採択されなかったが、この取り組みに触発された日本、ドイツなどの改革急進派は、総会(第 52 会期)で安保理改革についての理事国の拡大、拒否権の取り扱い、透明性に関する具体的な枠組みを明記した「枠組み決議案」の提出・採択を目指し、早急な改革を進めようとした。これに対しイタリア、アルゼンチン、パキスタンなどの改革消極派は、非常任理事国議席のみの拡大と、今会期での拡大決定を阻止する目的で「加盟国が一般的な合意に達するためにさらに討議する時間が必要である」として議論を OEWG で継続審議するよう明記した先送り決議案を作成し始めた。両グループはそれぞれ各国の支持を取り付けようと働きかけを進め、多くの国が板ばさみに遭った。

しかし改革急進派内部では、総理事国数を 21 カ国までとし、新常任理事国には拒否権を与えたくない主張するアメリカと、総理事国数を 24 カ国とし英仏との格差を嫌がり新常任理事国にも拒否権を求めるドイツとの対立などいくつかの対立があり、結局「枠組み決議案」の作成は断念され、提出は行われなかった。このことにより先送り決議案も撤回された。

#### 1998 年 「**全般的な合意**」の解釈を巡る対立

1998 年第 53 回会期では、総会決議 A/RES/48/26 の「全般的な合意」の解釈を巡り、対立が起こった。エジプトを中心とする非同盟諸国は、改革消極派とともに、安保理改革に関する憲章改正を含む全ての決定は第 108 条に則り、総会構成国の 3 分の 2 以上の賛成票と全ての常任理事国を含む国連加盟国の 3 分の 2 以上の批准が必要であることを強調する決議案を提出した。これに対し改革急進派は第 108 条の法的拘束力が弱まるような修正案を提出して対抗した。

この動きを見て、全ての国の意向を反映した妥協案として、ウルグアイ外相オペリッチ総会議長が、安保理改革に関しては憲章改正に関する決定もその他の決定も全て総会構成国の 3 分の 2 の賛成票が必要だとする新たな決議案を提示し、コンセンサスで採択された。  
(総会決議 A/RES/53/30)

#### 2000 年 ミレニアム年

2000 年にはミレニアム特別総会が開かれた。

この機にアナン事務総長が安保理改革機運を盛り上げ、また 21 カ国以上の議席拡大を渋っていたアメリカがこれ以上の拡大検討を作業部会で表明した。

ミレニアムサミットでは 9 月 8 日、ミレニアム宣言 A/RES/55/2 が採択され、国連改革との絡みで安保理改革推進が盛り込まれた。

## ハイレベル委員会

2003年、第58回国連総会一般討論演説でアナン事務総長がハイレベル委員会の立ち上げを提唱し、11月4日に正式発足した。ハイレベル委員会は国際情勢に対応した国連改革のあり方などについてアナン事務総長に対して勧告する諮問機関で、世界各国からの16人の有識者(日本からは緒方貞子氏がメンバー入りしている)で構成された。

昨年2004年11月30日にハイレベル委員会の最終報告書が公表され、安保理拡大については、2つの案が提示された。(説明略)

## 安保理改革の現状

昨年の第59回国連総会で、G4、AU、コンセンサス・グループによる三つの安保理改革決議案が提出されたが、どの案も採択に至らず棄案となってしまった。その以降の改革への動きを見ていく。

9月13日に決議案が廃案となって、その二日後G4の外相会合が開催し、四カ国の結束を確認した。会合は、インドは積極的にG4の結束力を維持していくことを発言するが、フィッシャー独外相は欠席、町村外相は会合後すぐに退席するなど、結果的にG4内の温度差を露呈することになった。

9月以降、日本の安保理改革の方針は、G4としての連携を維持しつつ、米国と協調することによって安保理改革実現への道を探ることであった。ボルトン米国連大使は、従来から常任理事国の基準として財政貢献や民主制を挙げており、この条件をすべて満たすのは日本のみであるとして支持をしてきた。日本はこの協調関係を軸に常任理事国入りを目指す動きを活発化させており、日米で国連全般の改革案の取りまとめの文脈から安保理改革に向けて協力していくことで一致した。

また、最近日本は、日本の分担金比率が19.5%で、米国を除くほかの常任理事国の支払い総額の15%を遥か上まっていることに対して不満を述べており、貢献に見合った地位を要求している。そのことに対し、ライス米国务長官は「そういう点も踏まえ、日本の常任理事国入りを支持している」と米国が日本を支持することを表明している。

しかし事務総長を初め一部からは経済力を常任理事国入りの交渉カードにしているとの批判がなされている。

12月にナイジェリア、南アフリカ、ガーナ、セネガルのAU四カ国が安保理の拡大決議案を提出した。これは、9月に棄案になったAU案の内容に新常任理事国の拒否権を加えたものであった。このことによって、G4内で「枠踏み決議案」の再提出をめぐる議論

が活発になった。ドイツは再提出を主張し、インドとブラジルはそれに同調した。一方、日本は再提出に反対した。その背景には、米国との協調を重んじる方針があった。こうしてG4は分裂し、3国で決議案を提出することになり、日本は米国と協調しつつ独自で新決議案作成に取りかかることになった。二つの決議案の再提出を受けてコンセンサス・グループは、再提出によって安保理改革の気運が高まり、ドイツなどの追い風になることを恐れ、再提出を見送った。

G4から分裂した日本は1月に新安理改革案を作成した。その内容とは、安保理構成国を現在の15カ国から21カ国に拡大し、新たに増やす6カ国の枠は常任理事国と非常任理事国の区別はつけずに、加盟国の投票で三分の二（百二十八カ国）以上の支持を得た国を常任理事国とし、三分の二以上の支持を得ることのできなかつた国を準常任理事国とするといった内容である。これは米国の主張を考慮して作成された案であるが、ボルトン米国連大使が、「広範な合意を得ることができるとされる提案はまだ見えていない」と慎重な姿勢を表明したように、明確に米国の支持を得てはいない。また、ドイツ外相が日本の新決議案に対して、「G4案より大きなチャンスがあるのか疑問をもっている」と批判するように、インド、ブラジルもこの決議案に対して支持をしていない。

今後、これらの決議案を左右していくのは、米中などの大国、そして大票田であるAUの動きである。AUの大半をしめる中小国は、先進国からの経済支援を必要としているため、できるだけ支援国とは関係を悪化させたくはない。しかし、一部の決議案のみに対し支持をすることはそれ以外の国からの反発を招き、そうした国からの支援を低下させる恐れがある。そのため、そうした国々からの明確な賛成を得るのは容易ではない。

また、安全保障理事会の透明性の問題については昨年に大きな動きがあった。中心となったのは、スイスをはじめとする5カ国である。彼らは、拒否権の行使制限と透明性の確保に関する独自の決議案を各国政府に説明した。それに対して、多くの国の代表が言及し議席拡大の論点は片隅に追いやられる結果となった。

## 第7章 国際貢献

安保理改革、特に常任理事国問題について議論する際、新常任理事国を目指す国々は、それ相応の国際貢献をしているのだろうか。また、現常任理事国は国際貢献をしているのだろうか。という議論に発展していくことが多い。では、この国際貢献とは一体何を指すのであろうか。

### 1、国際貢献の種類

国際貢献は大きく分けて二つに分ける事ができる。一つ目は資金的寄与である。これは国連分担金を始めとする文字通りお金の貢献であり、先進国、特に日本・ドイツなど新興工業国が得意とする分野である。この資金的貢献はIMFなどの加重投票制を採っているような機関では、そのまま一票の重みの差、権力の差につながることが多く、国家にとっては非常に重要な国際社会的身分の決定要因となる。日本・ドイツが自らの国が常任理事国にふさわしいと考えるのは、自らの資金的貢献が非常に大きいことを自覚しているからである。

#### ①資金的供与

国連の予算はほとんど各国の分担金でまかなわれている。この分担金のほかにもPKOには特別のPKO予算が組まれており、また予算外資金やプロジェクト資金など、プログラムごとに別の予算が組まれることもある。このような国連財政だが、現在様々な点で改革が要求されている。こうした国連の財政について、以下の項目に沿って説明していきたい。

国連の財政については国際連合憲章第17条「財政に関する任務」において規定されている。また憲章19条には、分担金の延滞は総会投票権剥奪という規定もなされている。しかし後述する通り、憲章19条は現在死文化している。

#### i) 国連の通常予算

国連の年間予算総額は12億ドル（約1500億円）余りとなっている。その収入源は各国の分担金と職員課税、サービス収益などでまかなわれている。

この予算策定の際には、事務局による提案がなされた後、ACABQという専門家集団による審査や、第五委員会の加盟国代表による討議とコンセンサス裁決をへて予算策定される。この一連のプロセスは各国の政治的意図も絡んできて紛糾することもたびたびある。また分担金委員会が三年ごとに分担率を見直すという作業も行っている。

## ii) PKO 予算

初期 PKO では通常予算で支出していたが、予算の限界や、早急な資金集めの必要性からスエズ以降は自発的拠出方式が取られている。自発的拠出金とは、各国が自発的に拠出する資金であり、In-Kind contribution（物納）とよばれるものもこれに含まれる。その後、キプロス（UNFICYP）の長期化による財政負担から、派遣国への負担、拠出額の低下を目的として分担金方式が取られるようになった。

分担金方式においては、グループ化と傾斜配分という仕組みが取られている。これは安保理 5 大国が A、その他の先進国が B、その他を C,D として、それぞれ A と B で 90%の支出（うち米は約 30%）、そして D の属する最貧国には 0.001%の支出という配分になっている。しかし、米は最大の PKO 分担金滞納国となっている。

PKO は出来るだけ早くに資金を必要とする場合が多いため、PKO 予算が決定するまでのつなぎの資金として PKO 準備基金の設立がブラヒミレポートによって提案された。その後基金の運営が開始されたが、やはり資金難は解決していない。

### < PKO 予算の推移 >

1991…0.4

1992…1.4

1993…3.6

1994…3.5

1995…3.1

1996…1.4

1997…1.3

1998…1

1999…1.7

2000…2

(US billion \$)

### < PKO 予算滞納国 >

1 位…アメリカ

2 位…日本

3 位…ウクライナ

4 位…フランス

5 位…ロシア

6 位…ドイツ

7 位…ベラルーシ

8 位…スペイン

9 位…ブラジル

10 位…イタリア

## iii) 予算外資金

予算外資金とは、国連の通常予算に含まれない形での資金であり、すべて加盟国の自発的拠出金によってまかなわれている。社会経済人道的問題は予算外資金が中心となっており、援助政策を国連を通じて行なうことが目的の一つとなっている。

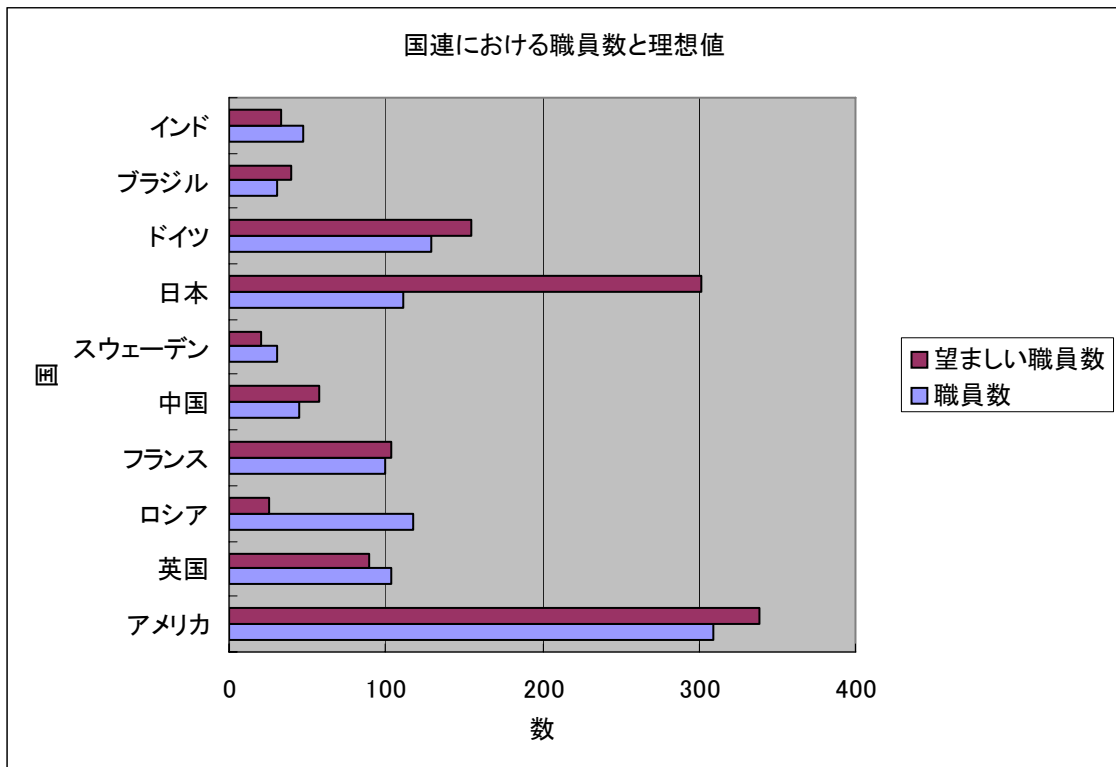
## ②人的貢献

人的貢献は、PKO など集団安全保障に関する人材派遣と、国際機関等の職員としての人材派遣の二種類がある。前者は湾岸戦争などでの多国籍軍への参加や、事後承諾となっ

てしまったもののイラク戦争後の治安回復部隊への参加などによる国際貢献である。この分野はスウェーデンなどの北欧諸国やアメリカなどが得意とする分野で、特に北欧諸国は毎回少なくない被害を受けているにもかかわらずPKOなどに人材を派遣し続けている。この分野を最も不得意とするのが平和憲法によって一国平和主義を貫いてきた日本は、資金援助（その金額は圧倒的に多かったのに）だけして行わなかったために湾岸戦争では全く評価されなかった。しかし、その後のPKO関連法案の整備によって、国外派遣の回数は増加している。イラク戦争でも『後方支援』（国際的に見れば軍隊派遣に等しいが）を行い、それなりの評価を得た。安保理の常任理事国入りと軍事力の対外的行使が不可分であると考えられる日本人からは、常任理事国入りに反対の者も多い。

後者の国際機関への職員派遣は、国連職員として、国連システム内の機関で、中立的な立場で働く職員の派遣による貢献である。この職員はあくまで中立的な立場で事務などを行う事が前提となるため、これらの職員派遣数によって国ごとに影響力の差が出ることは、元来、決してありえない話ではあるが、実際は、現場の生の情報を得られる点や、国際舞台で働いたというキャリアを持った人材を育成する事ができ、長期的に見てその国にとって有利な点が多い。また、危険な任務を負わされることもある国連職員を多く輩出することは、その国の国際的権威を高めることにもつながる。さて、この国連職員は国連によって望ましい職員数が定められている。実際の国連職員数と理想値を簡単にまとめた表が次のグラフである。

国	職員数	望ましい職員数
アメリカ	309	339
英国	103	89
ロシア	117	26
フランス	100	103
中国	45	57
スウェーデン	31	21
日本	111	301
ドイツ	129	154
ブラジル	31	40
インド	47	33



この図を見ると日本が断トツで人的貢献を怠っていた事がわかる。それに比べ北欧の台頭が光る。(ロシアが異常な値になっているのは、望ましい職員数の計算方法は、資金的貢献との比較によって行われるため、ロシアはソ連時代の遺産で職員数は多いが分担金が大幅に減っているからだと考えられる。) 北欧の職員派遣数が多い理由として、北欧で国連職員経験者は高く評価されている事が挙げられる。任を解かれた後、企業に凱旋したり、首相、大統領にまでなったりする事は普通のことであるのだ。またその後国連職員へ戻ることも多い。このようなキャリアの連続性が北欧の職員派遣を支えていると考えられる。ところで、国連職員の給与はその時代の公務員の最高給与を参考にしてつけられるが、日本をはじめとする先進国では普通に企業に勤めていたときの収入の方が多いのが実情である。北欧は独自の価値観と、キャリアの連続性によってこの問題を克服している。一方、人的貢献の問題児日本では、終身雇用が一般的であるため転職を嫌がる人が多いのが派遣数に伸び悩む理由となっている。国連職員は終身雇用ではないため数年、十数年でその任を解かれるのが常識だが、任を解かれた後日本の企業へ戻っても出世コースからは外れており、場合によっては再就職が困難な場合すら多い。日本に帰ってきた国連職員がセブンイレブンでバイトしていても全然おかしくないのである。(さすがに言いすぎか。せめてサークルKか。) この雇用の問題をなんとか克服し、職員をより多く輩出する事ができなければ常任理事国になる資格はないといっても過言ではないかもしれない。

## 2、安保理改革と分担金

上にも書かれてあるとおり、冷戦の終結とともにアメリカと旧ソ連の対立も終わり、安保理は再び活性化することになった。しかしそれによって国連財政は非常に切迫している。現在、安全保障理事会の常任理事5カ国は拒否権などの特権を持つ代わりに、通常の国連加盟国よりも重い財政的な負担を負っている。そのため、常任・非常任理事国を増やすことによって、新規の理事国に対しても財政的責任を負ってもらうことで、この財政危機を切り抜けようという意見も出ている。

日本は「分担金に見合った地位を！！」と繰り返し主張しており、最近では安保理の常任理事国は最低でも3%～5%の分担金を支払わねばならないと主張している。国連分担金は国連の運営に欠かせぬものであり、日本が事実上国連を支えていた状況も何度もある。しかし、上で見てきたように、安保理の議席と国連分担金の問題を直接に結びつける議論だけでは、説得力に欠けるのではないだろうか？それ以上の何かを示さねばならないとする識者も多い。



## 第 8 章 論点

今回の会議は、クラスター I—安保理の議席の拡大と拒否権の取り扱い  
クラスター II—安保理の作業方法の透明性  
を論点として扱う。以下それぞれについてもう一度説明する。

### ○ 安保理の議席の拡大→この論点をメインに扱います。

- ・ 安保理の拡大については意見の一致が得られているが、常任理事国の増加については意見分かれる
  - 増加の場合
    - ・ 先進国と途上国のバランス
    - ・ 地理的衡平性
    - ・ 常任理事国選定基準をどうするか
      - 常任理事国議席の地域的ローテーション提案
      - 非常任理事国増加案など
  - 政治、戦略、経済、人口統計的要素をどう扱うか

これらを前提として、昨年の G 4 案、AU 案、コーヒー案あるいは、日本の新案などを参考にして議論してもらいたいです。もちろん独自の案を出してもらっても全然かまいません。

### ○ 拒否権→サブ論点①

- ・ 拒否権の縮小（拡大）と合理化
  - 新理事国への付与について
  - 7 条制限案
  - 総会の特定多数決により停止する案

現在、すべての常任理事国は、自国が持っている拒否権は憲章に基づく正統なものであり、かつ、国連の機能を維持するのに必要不可欠なものであると主張しています。つまり、どの国も自国の拒否権に対するいかなる制限に対しても反対なのです。しかし、新たに常任理事国が加入する場合、それらの国に対して拒否権を与えるか否かについて意見は一致していません。最近では、拒否権の制限についてさまざまな提案がなされています。つまり、憲章第 7 章下でとられる強制的決定の義務的条項に該当する問題にのみ拒否権発動を制限することで、自発的に大きな自制を発揮できるという考えから、常任理事国に自主規制をさせる提案です。具体的には、集団虐殺や著しい人権侵害など、人道的介入の必要性が高い問題に対しては、拒否権を行使することを控えるべきといったことです。またその

提案にある程度の拘束力を持たせるため、国連総会でその旨の決議案を採択しようという動きも大きな反響を呼んでいます。また、新常任理事国に拒否権を与えるかどうかについては、見解が分かれています。全体として拒否権廃止の方向で動いていることから考えると、新常任理事国にそのままの拒否権が与えられることはまずないでしょう。

しかし、拒否権のない常任理事国が増えてもたいした意味はないという意見も根強く、拒否権の問題を棚上げにして、議席拡大論だけを唱えることに否定的な見方が多いです。

昨年に、スイスやシンガポールを中心とした S5 が各国に拒否権制限についての独自の決議案を発表し、賛否が分かれてきましたが、多くの国の代表がこれに対してコメントしておりこの問題に対する関心の高さが再確認されました。

拒否権という論点について、**現常任理事国の拒否権をどうするかという問題よりも、新常任理事国に拒否権を与えるのかどうかという点に重点をおきます。**BGに、拒否権のメリット・デメリットをそれなりに詳しく載せてあるのは、拒否権がいかに大きな力を持つのかを再確認してもらうためです。

#### ○ 安保理作業方法改善—実効性と有効性強化のため→サブ論点②

—情報公開の制度化

—非理事国等の協議への参加

などなど、透明性を高めるためにどうするかを取り上げます。

現在、安保理では作業部会からの提案を受けて、公式協議の前に理事国でない国や NGO の意見を聴く機会を設けたり、公式協議の回数を増やしたりなど、安保理の作業方法の改善に取り組んでいます。このように、意見反映の面に関しては非公式な形でありながらも、そのような場を設けようという流れにはなっています。

一方、情報の公開に関しては依然としてあまり進んでいません。常任理事国側が安保理の効率と実効性を尊重し、今のままの状態を持続するべきであると主張しているからです。もっとも、安保理の持つ特殊性を考慮し、やはりある程度の閉鎖性は必要であるともいえるかもしれません。

BGでは、**仮規則手続きについて少し触れましたが、この論点について本会議で細かなところまで取り上げようという意図はありません。**サブ論点はあくまで議席拡大に関連する諸問題という位置づけでやります。

## 最終章 おわりに

長々とした BG を最後まで読んでいただきありがとうございます。ここで各章の BG 作成に協力していただいた方を紹介します。

安保理改革の現状については筑波の丸山さんに、安保理の構成等については宇都宮の蓮池さんに、拒否権については松田さんに、国際貢献については山本さんに協力していただきました。他にも筑波の中俣さん、宇都宮の岩本さんには資料の提供をしていただきました。他にもいろいろな方にお世話になりました。忙しい中、本当にありがとうございました。そして、BG のアップがずれ込んでしまい申し訳ないです。

みなさんと仙台で会えるの楽しみにしています。会議の前日には、おもてなしとして松島に行く予定です。とりあえずおいしいものを食べつつ交流を深めてもらいたいと思います。

ではでは、またお会いしましょう～

### 参考文献一覧

#### 第 2 章

2005 年度 筑波模擬国連前期会議 BG

国連広報センター

藤田久一・大沼保昭 「国際条約集 2004 版」有斐閣 2004

財団法人 日本国際連合教会 「わかりやすい国連の活動と世界」三修社 2004

#### 第 3 章

2004 年度 宇都宮合宿 BG

トーマス・G・ワイス 「ワシントン・クォーターリー (世界週報)」時事通信社 2003

フィリス・ベニス 「国連を支配するアメリカ」文理閣 2005

#### 第 4 章

早稲田大学法学部 水島ゼミ HP

国立国会図書館 国連安全保障理事会の拒否権

バハイ国際共同体

千葉商科大学 「国連はいかにすれば機能するか」

国際連合憲章

#### 第 5 章

2005 年度 筑波模擬国連前期会議 BG

2003 年度 全日 BG

R. ドリフテ・吉田康彦 「国連安保理と日本一常任理事国入り問題の軌跡」岩波書店 2000

#### 第 6 章

2004 年 宇都宮合宿 BG

朝日新聞データベース

第7章

吉田康彦 「国連改革」集英社新書 2003

北野幸伯 「ボロボロになった覇権国家」風雲舎 2005

宮本武蔵 「五輪書」岩波書店 1985

国連資料 A/57/414