

三粹人国連問答 — 国連創設 70 周年に思う —

石 原 直 紀

目次

国連と平和

国連平和維持活動（PKO）について

持続可能な開発目標（SDGs）と COP21

国連事務総長の選出

2015 年は国連創設 70 周年にあたり、9 月には国連で記念総会が開かれた。2016 年を迎え、かつての国連ウォッチャー 2 人と元国連職員の自称“三粹人”が集い、国連の昨今を振りかえる放談の機会を持った。3 人は、それぞれ元ジャーナリストの深間（しんぶん）氏、元大学教授、岳成方（がくなりがた）氏、元国連の職員、克練（こくれん）氏である。いずれも基本的には現役を退いており、奔放かつ断定的な物言いが目立つ年ごろになっている。3 人の交友は、冷戦終焉時のニューヨークに偶然居合わせたことをきっかけに始まった。元ジャーナリスト氏は当時、某保守系メディアのニューヨーク特派員を務めていた。元教授は、当時在外研究でニューヨークの大学に滞在しており、日本ではリベラルな論客としても知られている。元国連職員氏も現役国際公務員としてニューヨークの事務局本部で活躍していた。当時、それぞれ忙しい中、折を見て集まっては、冷戦後の国連の歴史的転換をめぐって喧々諤々議論を戦わせていた。

それから 20 年余り、彼らも国連も共に齢を重ねた。70 周年を機に再度会合した 3 人は、中江兆民の『三酔人経綸問答』よろしく、三粹人国連問答を展開した。本来は“酔人”が実態に近いのだが、3 人ともニューヨークの水によって洗練された、との思い込みだけは共通で“粹人”を自認している。

国連と平和

深間氏：久しぶりだな。国連も創設70年を迎えたようだ。人間で言えば喜寿，そろそろ天寿全うの域に入ったといえるか。

岳成方氏：国連に寿命があるような言い方をするなよ。いずれにしても，前身の国際連盟よりは長持ちしたのは確かだな。

克練氏：そうだ。国際連盟の寿命は短く，制度的にも未成熟な面が多々あったことは間違いなが，その教訓は国際連合に活かされている。

深間氏：国連が組織として継続していることは確かだが，本来，世界の平和と安全保障のために作られた国連は，大戦後70年の間に実際どれだけのことを成し遂げてきたというのか。特に「集団安全保障」については，結局は掛け声倒れではないのか。最近のシリアの例を見ても，安保理はなかなか効果的な措置をとれずにいるし，東アジアをめぐる安全保障環境も厳しさを増している。米国，ロシア，中国といった常任理事国のみならず，日本やASAN諸国も含め彼らの発想と行動は，依然19世紀型のパワーポリティックスにとらわれているように思われるが。そうした中で，国連の存在意義をどう評価できるのか。

岳成方氏：もちろん，主権国家の併存という国際社会の基本的仕組みに変化がない以上，パワーポリティックスの要素が消えることを期待するのは現実的ではないよ。だが，注目すべきは，今日の国際関係は，パワーポリティックスだけでは国際関係が動かなくなっている点だ。その中で国連も連盟に比べれば，はるかに多くの政策手段を持つようになってきているし，平和や安全のために重要な役割を担っているよ。もちろん国連が万全でないことは言うまでもないが，それは国連という国際組織そのもののせいではなく，まさに国連を動かす国際関係の性格による应考虑すべきだろう。

克練氏：そう。基本的に国連が何をできるかは，加盟国全体の意思と能力によるからね。安保理では15の理事国，特に常任理事国の意思がどのレベルで一致できるかにかかっている。70年の歴史を振り返れば，時代時代の国際環境によって国連のできることも随分変化してきているし，冷戦終焉が安保理，ひいては国連の活動の幅を大きく広げたことは否定できない。だからと言って，全ての問題で理事国が一致できるかということももちろんそうではない。国内の議会やどの組織の会議体でもそれは一緒ではないか。

深間氏：昨年，日本でも安倍政権の安保法制制定の過程で，自衛権の範囲や自衛隊の国連平和維持活動（PKO）の活動範囲をめぐるいろいろな議論になった。そもそも国連憲章で「集団安全保障」を含め，平和と安全保障の問題をどう規定しているのかを再確認する必要があるのではないか。日本国内の議論を聞いていると，国際社会全体を視野に入

れた議論が全くなく、日本の事情しか念頭に置かない閉鎖的な議論が横行しているように思えてならない。平和というのは、日本と他国との関係、すなわち国際関係全体として考えられるべきだ。その上での話だが、そもそも国連憲章の骨格にある「集団安全保障」なる概念が有効なのかどうか、疑わしいといわざるを得ない。

岳成方氏：まず、国連憲章の考え方、規定を整理してみよう。「集団安全保障」という考え方は国際連盟の創設を決めたヴェルサイユ会議において、第一次世界大戦後の世界の安全保障体制の核心に据えられたものだ。連盟の創設にリーダーシップを発揮した当時の米国のウィルソン大統領だが、彼は元プリンストン大学の学長だった人物だ。人類の歴史上、初めて「国際連盟」という形で国際機関を創設し、そこに19世紀型の勢力均衡の発想を脱した、新たな平和と安全保障の考え方として「集団安全保障」の考え方が導入された。確かに、理想主義的な一面が強く反映されたこともあるかもしれない。連盟における全会一致の意思決定方式も含め、連盟における「集団安全保障」構想はうまく機能しなかった。しかしこの考え方の骨格は、国際連合にもそのまま踏襲されているわけだ。言うまでもなく、国連創設を主導したのは、当時の米国のローズヴェルト大統領、英国のチャーチル首相、ソ連のスターリン首相という第二次大戦を勝利に導いた筋金入りのリアリストたちだよ。

克練氏：そう。そういう意味では、「集団安全保障」の考え方自体の問題ではなく、それを実現するための体制を作り得るか否か、という問題なのではないか。国連発足とともに、安保理に常任理事国の参謀本部長によって構成される会議を発足させ、そこで実際の集団安全保障を機能させるための合同軍、これがいわゆる「国連軍」と呼ばれるものだが、その構成や規模について議論を行った。結局、米ソの冷戦対立が昂じる中で、会議は暗礁に乗り上げたままになってしまっていて、冷戦が終焉してからもこの議論を改めて取り上げようという機運や動きは全くないが。

深間氏：それが、そもそも「集団安全保障」が機能しないということの証ではないのか。そうであるなら、なぜ、ローズヴェルトをはじめとした連合国の指導者たちはそんなことを考えたのだ？ 実際の大戦後の国際社会は、基本的に各国の自衛権、つまり個別の自衛権を前提に集団的自衛権を組み合わせる形で安全保障を考えてきたのではないか。

岳成方氏：連合国の指導者が考えたのは、何といても悲惨な世界大戦を三度引き起こしてはならないということだ。そのためにも、第二次大戦を引き起こした枢軸国にそうしたことを再びさせないということ、憲章のいわゆる「旧敵国条項」はその具体的表現だ。また、そのために連合国が中心となっていわゆる「世界の警察官」の役割を果たそうという発想に立った考え方をした。言い方を変えれば、勝者による戦後秩序という側面もある。安保理における常任理事国だけがもついわゆる拒否権は、

その表れと見ることもできるかもしれない。

克練氏：国際連盟において、安保理に相当する理事会の意思決定を全会一致にした結果、うまく機能しなかったことへの反省もあるのではないか。全会一致というのは、ある意味、全ての国が拒否権を持つということだ。制度的に平等ではあるが、実際には機能しない。その教訓もあったのだろう。

岳成方氏：そう、国連の安保理は、いわば加盟国の協議を通じて協力できる政策を作るという啓蒙主義的な側面と最終的には軍事力によって安全保障を担保するという現実主義的側面の融合したメカニズムということができる。

深間氏：しかし、それにしても「集団安全保障」が機能しないことには変わりはないだろう。根本的な疑問への答えはない。

岳成方氏：だから、それはさっきも言ったように、連合国は国連の安全保障の仕組みを第二次世界大戦における軍事同盟の延長線上で考えたということさ。いざという時には、連合国による共同作戦行動によって対処しようという発想だ。必要があれば、これをまた動員しようと考えていたのだろう。それを国連旗によって象徴される国連の権威と正当性の下に実施するということだ。さらに、指揮命令も国連の関与の下に運用することにした。それが、国連旗の使用という一部だけを実現したのが、1950年の朝鮮戦争における多国籍軍だ。そもそもこの軍事組織と軍事活動は、安保理のお墨付きを得てはいたが、当時、ソ連が安保理を欠席したという特殊な事情の下で可能になったのだし、指揮命令はGHQの責任者、マッカーサー将軍がとることになった。その後の実際の作戦活動にはほとんど国連は関与していない。未だに韓国軍、米軍を中心としたいわゆる「国連軍」側には国連旗が翻ってはいるが、これは形式に過ぎない。この軍隊は、事実上は今日の多国籍軍に近く本来の「国連軍」ではない。そこで、話を元にもどして「集団安全保障」構想だが、一般的にはこの概念が機能するためには二つの条件が必要と言われている。これらは、主観的条件、客観的条件とも呼ばれるが、まず、国際社会の平和に脅威を与えるとして、安保理によって、制裁の対象とされた国への制裁に軍事制裁も含め、基本的にはすべての加盟国が参加するという条件。言うまでもなく、制裁対象国と友好関係、経済関係をもっている国も含めてだ。これは、そういう国にとっては、大きな政治的、経済的コストを負う行動だ。第二に、仮に軍事制裁が決定されたとして、国連が組織する軍、すなわち「国連軍」が常に制裁対象国よりも軍事的に優位、望ましくは圧倒的優位にないと軍事制裁は可能とならない。そうした軍事的優位を保証する客観的条件が満たされなくてはならない。やってみなくてはわからない、あるいは拮抗する戦力では、世界大戦になりかねない。そうなれば国連も終わりだ。その点から、

安保理の常任理事国の拒否権は、常任理事国には軍事制裁が向けられないようにした国連というシステム維持のための安全弁、という側面がなくもない。「世界政府」の存在しない世界で、各国の自発的意志を前提とした「協力」を軸に国際関係を運営しようとするれば、法的公平さのみでなく政治的実効性を考慮せざるを得ない面があってもやむを得ない。あくまでも過度的な措置としてだが。

克練氏：リベラルな論客のリアリスト的発言だな。国連もそういうことなのか。実際の集団安全保障を実現するためには、加盟国が「国連軍」に参加するリスクを負う用意があるのかも大きな問題だ。

岳成方氏：現実に理想を追求するためには、その過程においてはリアリスティックな判断も必要だろう。

深聞氏：言うまでもなく、軍隊というのは、基本は国家という枠組みの単位で組織され、自国の安全保障のために軍事行動をとることが想定されている。軍人もそのように訓練されている。したがって、国家の危急存亡に際しては命を投げ出す覚悟はあっても、それ以外の目的で同様のリスクを負えといわれても無理がある。軍だけでなく国民の支持も得られない。

岳成方氏：確かにそこに核心的問題があるのは事実だ。これから議論する国連の平和維持活動（PKO）においても、その点はよく議論的になる。しかし、第二次大戦後の歴史を見ても、外国の戦争や紛争に自国の軍隊を派遣した例は少なくない。先に話の出た朝鮮戦争の「国連軍」にも当初は米国の同盟国が参加していたし、ベトナム戦争、中東戦争、アフガニスタンからイラク戦争に至るまで、直接自国の平和が脅かされないケースでも各国の軍隊が動員され、実際に多くの犠牲も払っている。

克練氏：そう。軍隊の使命を自国への直接的危機だけに限定するとしたら、「集団安全保障」どころか「集団的自衛権」も機能しないことになってしまう。

深聞氏：では、なぜ平和維持活動（PKO）と違うのだ？米国は、ベトナム戦争は言うに及ばず、イラク戦争でも多くの戦死者を出したが、冷戦終焉直後の国連のソマリアの活動の際は、20名弱の犠牲者で撤収の判断をした。

岳成方氏：いわゆる「国益」の規定の仕方だろう。「国益」と「国際公益」としての平和を維持するために払うべきコストの問題だろう。そこにどれだけ主体的に関与できるかが、関与し得る能力の問題とあわせて、21世紀の時代の課題と言ってもいいだろう。

国連平和維持活動（PKO）について

深聞氏：「集団安全保障」についてはいろいろ複雑な要素があり、近い将来現実のものとなる

ことは期待できないが、平和維持活動（PKO）はどうなんだ？ 巷間で言われるほど高い評価に値するものなんだろうか。人類の歴史を見れば、戦争も紛争も永遠に続いたものはない。いつかは終わるものだ。PKOが戦争を積極的に終わらせることに貢献するならまだしも、PKOの役割というのは限定されたものだ。

岳成方氏：もちろんそうだ。しかし、PKOがあるからこそ戦争や紛争をより早く収拾に導くことができるのは間違いない。

克練氏：そう、誤解されがちだが、PKOは決して戦争や紛争を力づくで終わらせることを目的としたものではないし、そんな能力もない。しかし、この本来国連憲章には一言も書かれていない独創的な活動形態を、国連の平和のための政策手段として定着させ発展させてきたことは、高く評価されてしかるべきだ。PKOが実際に戦争や紛争を解決に導く上で、大きな役割を果たしてきたことは否定できない。特に、冷戦後のPKOは、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の例でも分かるように、常にその活動形態を変容、進化させ、世界の紛争状況に柔軟に対応してきている。その進化は今後も続くだろう。

深聞氏：UNTACと聞いて思い出すが、我々がニューヨークで出会ったのも1992年頃だった。当時は、確かに冷戦終焉直後で、国連にも大きな、今にして思えばやや過剰ともいえる期待が寄せられた時期でもあった。UNTACの事務総長特別代表に日本の明石氏が任命された。そして、日本国内の国論をほとんど二分する中で作られた、いわゆる「国際平和協力法」の下で自衛隊も初めてPKOに参加した。当時、国会で野党議員として反対の急先鋒だった管直人氏が総理になって自衛隊の閲兵を行った光景を見た時には、全く今昔の感があった。

岳成方氏：UNTACは、カンボジア和平に大きな貢献をし、PKOとしても新たな地平を拓くこととなった。

克練氏：そう。その後の文民警察や文民スタッフの多様な活動プログラムを含むいわゆる複合型PKOの先駆となった。カンボジアで民主的選挙を成功裏に実現したことは、大きな功績と言えるだろう。その後、日本が主導した国連の「平和構築」活動の具体化もUNTACがきっかけとなったともいえる。

深聞氏：しかし、当時は同時にソマリア、旧ユーゴスラビア、ルワンダなど必ずしも成果をあげ得なかったPKOも少なくない。国連が成功例をアピールしたいのはわかるが。

岳成方氏：それらのケースは皆事情が異なる。マスコミはいつもPKOを成功か失敗かという単純な尺度で評価しがちだ。うまくいったとされるカンボジアでも紛争各派の武装解除プログラムはうまくいかなかった。しかし、これはPKOの失敗というより、悪名高いポルポト派が和平プロセスから出て行ってしまったことによる。ソマリア

のケースは、PKOが米軍の海兵隊の活動と一体化してしまい、米国の政策転換に巻き込まれてしまった結果だ。旧ユーゴは、当の紛争当事者が停戦協定を尊重しなかったし、カンボジアの時のパリ協定のような関係国を巻き込んだ政治的、外交的な和平の枠組みも存在しなかった。頓挫したPKOの場合でもどこに原因があったのかは、きちんと見て検証する必要がある。メディアは、いつも「国連の失敗」を言いたがるが、その国連とは誰を意味するのか。事務局なのか加盟国なのか、そこをきちんと整理した論じ方をしないと建設的な議論にはならない。

深聞氏：国連の評価にはそうした「政治性」がつきものだ、ということだ。

岳成方氏：そう開き直られても困る。

克練氏：国連自身もPKOの強化のためには様々な改革や努力をしてきている。2000年のブラヒミ報告に基づく改革は有名だが、その後も継続的な努力がなされてきている。平和構築活動との連続性や統合も進められ、予防外交から平和創設活動まで含め、今日では国連の平和活動と総称されるようになってきている。

深聞氏：しかし、ガリ元事務総長が提唱した平和強制活動は、ソマリアで失敗して結局日の目を見なかったし、ガリさんもその後、時期尚早であったとして構想を引っ込めてしまったのではないか。

岳成方氏：PKOにおける「武力行使」が大きな課題であることは間違いない。言うまでもなく、1956年に当時のハマーショルド事務総長がPKOの活動原則を整理して以来、PKOにおける武力行使は自衛に限るという原則が確立された。これは基本的に今日でも踏襲されている。ガリさんが言ったのは、それに加えてPKOのマנדート（任務規定）を実行するために、自衛を超えた武力行使を行ってもいいのではないかと、ということだった。しかし、彼もそれが本来の「国連軍」によるような武力行使を意味しない、ということはある有名な『平和への課題』という政策文書でも明言していた。当時、ソマリアや旧ユーゴ、あるいはカンボジアでも限定的に発生した、紛争当事者による停戦合意をないがしろにするような武力行使に対して、PKOが停戦を回復するために武力行使の範囲を少し拡大させる可能性を言ったものだ。

克練氏：しかし、さっきも言ったようにこれは十分な加盟国の支持を得られなかったし、構想としてはひっこめざるを得ないことになった。しかし、ガリさんはアイデアを引っ込めたが、国連のPKOにおいてこの課題がなくなったわけではない。ブラヒミ報告においても、基本的にPKOの武力行使は自衛に限定しながらも、安保理によってPKOに与えられたマנדートに沿う形での果敢な対応（robust rule of engagement）、すなわち限定的な武力行使を排除しないことを示唆している。

深聞氏：実際、最近のコンゴ民主共和国のPKO、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション

(MONUSCO)においては、もっと積極的な武力行使がなされただろう。

克練氏：そうだ。しかし、これは例外的措置であり先例とはしない、という歯止めがかけられている。

深聞氏：国連 PKO への加盟国の関与の姿勢としてはわからないではないが、結局、PKO はどこまでの可能性が期待できるのだ？ コソボ、アフガニスタン、イラクでは PKO は多国籍軍によって担われているし、スーダンでは、アフリカ連合 (AU) と国連と合同のダルフル・国連共同ミッション (UNAMID)、いわゆるハイブリッド型 PKO と言えば響きがいいが、多様な形での PKO が出てきている。国連の PKO への信頼性が低下してきているのではないのか。アフリカなどでは国連 PKO のスキャンダルも珍しくないし、PKO にはインド、パキスタン、バングラデッシュなど多くの途上国が兵員を出しているが、これも外貨稼ぎだともいわれているではないか。

岳成方氏：それはアンフェアな俗説だ。国連は PKO の要員派遣国には先進国も含め国連総会で定めたルールに沿って等しく報酬は払っている。それは派遣国として受け取るべき当然の報酬だし、加盟国全体でそのように決めたのだ。南アジアの国々も含め、多くの途上国の貢献がなければ、国連の PKO はここまで発展してこなかった。

克練氏：一部のスキャンダルは残念ながら事実だが、大多数の PKO の要員は、困難で危険な状況下で真面目に活動をしている。国内の問題でもそうだが、こうしたスキャンダルは関係した組織全体が色眼鏡で見られてしまいがちだ。もちろん規律を徹底し、こうした問題をなくすための努力をすることの必要性は言うまでもない。国連も要員派遣国と一緒に事前の訓練を徹底するなど対策を講じている。しかし、PKO の軍事要員の監督はあくまでそれぞれの国の政府にあり、派遣も加盟国の国連活動への自発的協力というのが大原則だ。その意味で、国連サイドが要員を直接罰するようなことはできないし、国連のできることに限界があるといえはるともいえる。

深聞氏：また、武力行使の問題に戻るが、PKO が活動原則をどのように規定しようが、あるいは変えようが、武力行使の効果というのは、常に相対的な面があるのではないか。

岳成方氏：どういうことだ？

深聞氏：つまり、マンデートを守るためであろうが、他の目的であろうが、武力行使が奏功するためには、常に PKO の側が武力において優位を維持していなくてはならないということだ。集団安全保障の課題とも重なる点があるように思うが。

岳成方氏：それはそうだ。武力行使というのはつまるところ相手の武力との力関係に左右されざるを得ない面はある。PKO でも最近人道支援物資の運搬の警護という任務が増えてきた。これに対して、紛争当事者、あるいは現地の第三者が物資略奪を目的に PKO のコンボイ (輸送車列) を攻撃する例がある。物資略奪だけが目的の場合と

PKO への妨害、嫌がらせを意図したものがあるが、こうした攻撃を受けた場合など、これに反撃を加え、人道支援物資の輸送を確保することは、理屈では何ら問題のない行動だ。しかし、それで一度は撃退できたとしても、その攻撃が再発しない保証はない。相手は繰り返し、攻撃してくるかもしれないし、かえって敵対心をあおり、攻撃を激化させる危険性もないではない。結果的に、一つの人道支援物資輸送はそうした危機を切り抜けたとしても、次の輸送体が狙われる可能性を大きくしてしまうことにもなりかねない。武力行使には常にこうした危険が付きまとう。

克練氏：旧ユーゴのケースでは、紛争当事者は確信犯的に PKO への攻撃を行っていた。PKO の対応能力には限界がある。

深聞氏：それに、要員派遣国も PKO での犠牲を「平和のための尊い犠牲」といって、甘受できるわけでもないだろう。PKO の活動の歴史で 3,000 人以上が犠牲になっているというではないか。

克練氏：その通りだ。もちろんすべての犠牲者が敵対行為によるものではなく、事故や病死も含まれる。しかし、PKO に一定の危険が付きものであることは否定できない。

深聞氏：加盟国がどこまでその危険を甘受できるかだ。さっき話した「集団安全保障」の難しさにも通じる問題があるな。

岳成方氏：国連の PKO を論じるときは、紛争地域の現場のニーズだけに目を奪われがちだ。もちろんそれが第一義的に重要なことは言うまでもないが、そのニーズにどの程度加盟国が応えられるか、PKO の供給サイドの能力も考えなくてはならない。双方のダイナミズムの中で実際の PKO 活動が展開される。

克練氏：PKO のリソースも問題だ。PKO の軍事要員や文民警察要員は加盟国から提供される。機材や資金も加盟国からの拠出による。PKO 予算を提供するのは、国連の通常予算同様、加盟国の義務だが、国際平和のためという大義名分の下、際限なく予算規模を拡大できるわけではない。さらに大事なのは、PKO を支えようとする加盟国の政治的意志だ。カンボジアの PKO の例でも分かるように、PKO は現場の活動のみならず、紛争を解決に導こうとする加盟国の政治的、外交的支援が不可欠だ。紛争当事者は、国際社会の支援に感謝し、素直に和平に協力しようという善意の集団ではない。国連の PKO やその活動プロセスにおいてさえ、常に自分たちの政治的目標の達成、利益の極大化を虎視眈々と狙う政治的、軍事的集団なのだ。加盟国は時として、紛争への対応の無策の隠れ蓑に PKO を使うことがないとも言い切れない。あるいは、旧ユーゴやルワンダのケースなどが典型だが、必要な人員を含むリソースを提供せずに過大な負担を現場の PKO に押し付ける場合もある。本部と現場の双方で国連事務総長を筆頭とした PKO のマネージメントも不断に改善、強化されなくてはならないことは

言うまでもないことだが、こうした課題に取り組むべく、加盟国、国連事務局双方で努力し続けることがPKOの強化、ひいては国連への信頼を高めることにつながる。

持続可能な開発目標（SDGs）とCOP21

深聞氏：70周年記念総会の成果としては何が挙げられるのかな。あまりメディアの報道もなかったようだが。

岳成方氏：元ジャーナリストの君にそう言われても返事に困るよ（笑）

だいたい、メディアの国連報道は、総会冒頭の主要国や日本の首脳の演説と緊急事態発生で召集される安保理がらみの話題と相場が決まっている。

深聞氏：冷戦直後、ニューヨークの特派員をしていた時はまじめに取材をしていたよ。日本政府代表部や大使の定例記者会見以外に事務局にもずいぶん足を運んだ。

克練氏：君が頑張っていたのは覚えているよ。論調は国連に厳しいことが多かったがね。

岳成方氏：当時は国連への注目度も高かったからな。大戦後約50年にわたって国際政治の枠組みを規定していた冷戦が終わったわけだからね。大きな地殻変動があり、その中で国連にも注目と期待が集まった。

克練氏：メディアの注目度は別として、国連は地味でも重要なことをやってきているよ。70周年の記念総会でもミレニアム開発目標（MDGs）の後継となる持続可能な開発目標（SDGs）が採択された。年末には、パリのCOP21で気候変動枠組条約のパリ協定が調印された。これは、随分報道されたよ。

深聞氏：パリのテロ事件の直後でもあったしね。

岳成方氏：この成果は画期的なものだよ。

深聞氏：しかし、温室効果ガスの削減目標について、法的拘束力を持った協定は作れなかったではないか。これで、本当に各国が真剣に取り組むと期待できるのかね。

岳成方氏：確かに、君の言うように達成目標値自体に法的拘束力を持たせることはできなかったが、各国がそれぞれ目標を設定し、その達成度を定期的にモニターする作業を義務付けた。目標値へのコミットを避けたい加盟国が多い中、これは、この種の多国間外交交渉のまとめ方としては巧みだったといえる。途上国への資金供与も先進国を中心とした努力目標として、協定外ではあるが合意をみた。

克練氏：議長を務めたフランスのファビウス外相の手腕が高い評価を受けた。何とんでも、CO2排出大国の米中両国をはじめ、京都議定書の枠組みでは参加してこなかった途上国を含め、国際社会全体が合意し、参加する枠組みが整ったことの歴史的意義は小さくないよ。

岳成方氏：もちろん法的には数値を義務付けることの意味はあるかもしれない。しかし、この種の協定は、結果的にそれを達成できるか否かは政府の力だけで左右できない。国全体の産業活動やエネルギー政策、個人のエネルギー消費のパターン、さらに不確定な経済成長動向など様々な要因が複雑に絡み合っている。仮に目標が達成できなかったからといって、その国を厳しく責めるような性格の課題ではない。つまり、努力目標になったからといって、結果にそれほど大きな違いがあるとは思えない。

深間氏：やはり、世界的な昨今の異常気象への関心に後押しされたということか。

岳成方氏：国連の環境問題への取り組みの歴史は長い。1970年代から国際社会に警鐘を鳴らし、環境問題について啓発し、関心を高め、さらに、具体的に時間をかけて政策的取り組みを行ってきた。1992年のリオでのいわゆる「地球サミット」は、大きな転換点だったし、この気候変動枠組条約を含めいくつかの環境関連の条約や協定を国連の場で作ってきた。今日、開発は環境と一体として語られ、政策化されることが常識化した。これも国連の場で途上国と先進国、途上国の中でも、例えば産油国とその他の国、海面上昇に強い懸念を有する島嶼国など、複雑に錯綜する利害を粘り強く調整してきた結果だ。

克練氏：国連以外の場ではなかなかこういう交渉はできないからね。

深間氏：持続可能な開発目標（SDGs）はずいぶん多くの目標を掲げたようだが、この種の開発目標というのはどの程度意味と効果を持つのだろう。国連はこれまでの歴史の中で様々な開発戦略を打ち出してきているが、概ね計画倒れに終わる夏休みの学習計画のようなものではないのか。

岳成方氏：計画通りに学習する人間もいるのだよ。君はそうではないかもしれないが（笑）

克練氏：今回採択された国際社会の開発目標である「2030 開発アジェンダ」いわゆる SDGs は、2000年のミレニアム記念総会で採択されたミレニアム開発目標、MDGsの後継の開発目標だ。MDGsの全体としての評価としては、一定の成果を上げたとみられている。もちろん目標ごとに成果のばらつきはあるが、従来の開発戦略や目標に比べれば大きな成果を上げたといえるのではないか。大きな8つの目標の下に21の具体的ゴールを掲げ、ベンチマークを設定することによってその進捗を細かくモニターしてきた。そうした成果はSDGsにも引き継がれている。SDGsではさらに、民主的なガバナンスと平和構築を視野に入れた、「平和、法の正義、有効な制度作り」、気候変動と災害に対するコミュニティの強靭性を謳った「持続可能な都市・コミュニティづくり」といった全部で17項目のより包括的な目標設定を行った。

深間氏：包括的なのはよいが、それが網羅的、拡散的になる危険はないのか？

岳成方氏：貧困削減や教育の普及等個々の目標が相互に密接に連関を有しており、そうである

以上、包括的なアプローチが必要だというのが、基本的な考え方だ。もとより、貧困削減や環境問題というのは大きな課題であり、政府や国際機関という個々のアクターだけで取り組める問題ではない。産業界、市民社会いわばあらゆる社会の構成要素を動員していかななくてはならない。また、国連をはじめ国際機関、日本でいえば国際協力機構（JICA）のような2国間の援助機関も含め、こうした組織が途上国に対してできる支援もある意味限られたものだ。であればこそ、そうした様々な支援のためのリソースを効果的に使うためにも、このような戦略や目標に沿って国際社会が一定の努力の方向性を共有することは意味のあることだ。もちろん国際社会の開発目標や援助戦略を立案することは国連の専売特許ではない。経済協力開発機構（OECD）や世界銀行、地域の開発銀行等様々な国際機関が取り組んでいる。しかし、先進国で構成される OECD は言うに及ばず、世銀等の開発金融機関は出資額の多い先進国主導の開発戦略になりがちだ。これに対し、国連では、数の上では圧倒的に多い途上国が自らの意見や利害をより反映する形で開発戦略を作り上げることができる。平和構築や民主的な制度作りなど広く、政治的社会的要素を視野に入れていくうえでも、国連の有する専門性が活かされる。決してどちらが良いか悪いか、という性格の話ではないが、そうした多様で包括的な開発戦略を企画できるのは国連の強みといえるだろう。

克練氏：国連機関自体もこれまでの開発戦略や実際のプロジェクトやプログラムの実施経験から学んできており、国連そのものの能力強化もなされてきている。時代の課題や加盟国のニーズに応じるべく、開発戦略も変化をしてきているし、国連機関も柔軟に対応してきているといえるのでないか。

国連事務総長の選出

深聞氏：そういえば、今年は潘基文事務総長の任期の最終年だ。今年の後半は、新しい事務総長選びに関心が集まるのではないか。とはいえ、選ばれ方もそうだが、事務総長のリーダーシップというのが外から見ている者にはもう一つよくわからない。

克練氏：国連憲章に規定されている事務総長の役割は、若干抽象化していうと二つだ。第一は、国連事務局の管理運営の責任者、もう一つは、いわゆる国連外交の中心となることだ。これには、紛争解決のための様々な外交努力にリーダーシップを発揮すること。つまり、安保理の招集から紛争解決のための仲介努力、PKOの国連本部での統括責任等幅広い任務が含まれる。さらに、様々な国際会議を主催するのも事務総長だし、そうした国連の会議に提供される会議文書は全て「事務総長報告書」として作成される。

もちろん実際に作成しているのは、各部署の国連職員だが。

岳成方氏：そう。そうした憲章規定に基づく実務的な任務に加え、やはり国際社会に向けて様々な問題について、タイミングよく効果的なメッセージを発することも期待されている。もちろんその場合、国際法に基づく正義、さまざまな国連決議に立脚した国連としての立場、さらには国際社会の弱者の声といったものが適切に代弁されなくてはならない。さらに、それを説得的に発信できる、今どきの言い方をすればコミュニケーション能力、プレゼン能力も問われる。

深間氏：その点では、潘基文事務総長は、やや地味な感じがしないでもないな。

克練氏：現事務総長は、韓国の外交通商相を務めた人物で元々は職業外交官だ。官僚的な手堅さと真面目な仕事ぶりは内部ではよく知られているよ。外向けのコミュニケーションの巧みさという点では、コフィ・アナン前事務総長が優れていたかもしれない。彼は国連でキャリアを積んだこれまでに唯一の事務総長だった。国連の在り方に通暁していたし、コミュニケーションの取り方については、メディア関係者の指南も受けながら、予習もしていたらしい。

岳成方氏：しかし元来、国連事務総長というのは、どちらかというと地味なキャラクターが多かった気がする。一種独特の静かなカリスマ性を持っていたハマーショルド事務総長を除けば、全体的に歴代の事務総長は地味で実務型の人物が多かったようだ。冷戦という環境がそれを求めたという背景もあるかもしれない。その意味では、冷戦終焉と時を一にして就任したプトロス・ガリ事務総長は、歴代の事務総長に比しているんな意味で目立つ事務総長ではあった。

深間氏：そう。強いリーダーシップを発揮したな。強すぎて結局米国と衝突し、再選を果たせなかった。冷戦終焉という時代背景、彼の強い個性に基づくリーダーシップが相まってということがあったのかな。しかし、国連事務総長は国際的には注目されて然るべきポジションだとは思うが、その選出方法がもう一つ透明性に欠ける気がする。どこからどう、何を基準に選ばれてくるのかももう一つよくわからない。

岳成方氏：手続き的には、安保理の推薦を受けて、総会の投票で選ばれることになっている。実質は、安保理、とりわけ5つの常任理事国が受け入れられる人物でないと可能性はない。したがって、冷戦下ではどちらかというと中立的で比較的小国から選ばれていた。地域的な要素も考慮されてきている。これは、明文規定があるわけではないが、慣行として地域的ローテーションという発想もあった。国連では加盟国の地域的区分が安保理や経済社会理事会をはじめとする様々な選挙の割り当て、つまり選挙区のような役割を果たしている。事務総長選出においてもそうした出身地域がこれまでも考慮されてきた。西欧・北米地域からは、初代のノルウェーのトリグブ・

リー、次のスウェーデンのダグ・ハマーショルド、4代目のオーストリアのクルト・ワルトハイムが出ている。アジアからは、3代目のビルマ（現在のミャンマー）出身のウ・タントと潘基文現事務総長が韓国出身だ。ラテンアメリカ・カリブ海諸国からは5代目のペレス・デクエヤルが選ばれている。アフリカからは、ご存知のように、エジプトのブトロス・ガリ、ガーナのコフィ・アナンと二人が選ばれている。

深聞氏：すべての地域から出ているとすると、次はどこの番だ。

克練氏：いや、すべてではないのだよ。ロシア・東欧地域からはまだ一人も出ていない。

深聞氏：おっと、確かに言われてみればその通りだが。複数の事務総長を出している地域もあるのに、なぜロシア・東欧地域から一人も選ばれなかったのだ。

岳成方氏：それは冷戦と関係する。冷戦下、この地域の国はソ連をはじめ社会主義国だった。西側をはじめ、多くの加盟国がそうした国のグループから事務総長を選出することは考えもしなかったというか、実現しがたいことだったのだ。

克練氏：しかし、今や冷戦構造はなく、ほとんどの東欧諸国は政治的には西欧諸国と同じグループといってもいい。そこで、地域区分に従えばなぜ、この地域から出ていないのだ、という疑問がわいてきた。もちろんそれを積極的に主張しているのは他ならぬこの地域の国々だが。

深聞氏：で、具体的には名前があがっているのか。

克練氏：例によって、自薦、他薦いろいろ噂はないではないが、あまり早く名前が出すぎると選ばれないとも言われているし。

岳成方氏：見通しの確かでない固有名詞はさておくとして、今回の事務総長選出で考慮されるいくつかの要素はある。一つは女性ということだ。これまで一人も女性の事務総長は出ていない。時代の流れもあるし、女性候補は一つの要素だろう。噂に上っている候補にも女性がいる。それから、地域的要素も無視できない。常任理事国のロシアはないが、東欧圏の国というのも考慮に入るだろう。もっとも、これまでもそうだが、複数候補の中で加盟国の折り合いがつかない場合には、これらの要素の考慮外の候補が浮上する可能性もなくはない。

克練氏：もう一つ選出過程で言われているのが透明性の確保だ。手続き的にはどうしても安保理の常任理事国の意向が大きく影響することは否めない。非常任理事国の支持も得て安保理から推薦された候補を総会で覆すということは、事実上ほとんどありえない。他の加盟国からすれば、自分たちは結局、安保理の選んだ候補を形式的に信任するだけか、という不満も常にある。そこで、総会の投票に先立って例えば安保理が推薦する候補に対してヒヤリングの機会を設けるようなアイデアもささやかれてはいるようだ。しかし、選出手続き自体を変更するわけではないので、これも選出過程に決定的

な影響を与えるような変更とはならないだろう。

岳成方氏：今回はもうひとつ面白い要素がある。

深聞氏：それは何だ。

岳成方氏：20年に一度の出来事だ。

克練氏：そう。国連の事務総長と米国の大統領選挙が同時に行われるのだ。前回は、1996年にこれが起きた。何れも再選を目指していた、当時のクリントン米国大統領とブトロス・ガリ事務総長の選挙が同じ年に重なった。米国大統領の任期は4年、国連事務総長の任期は5年なので、20年に一回こういうことが起きるのは数字の上では当たり前だが。

深聞氏：そうだったな。さっきも出たが、ワシントンとうまくいかなかったガリ事務総長が米国の支持を得られなくて再選を果たせなかったのだったな。

岳成方氏：確かにソマリアでのPKOの挫折や、当時、ガリ事務総長と折り合いのよくなかったオルブライト米国国連大使が国務長官になったこともあり、ガリさんの再選には悪条件が重なったようだ。クリントンの再選に挑戦すべく立候補した共和党のベテラン上院議員のボブ・ドール候補の陣営がソマリアPKOの失敗をガリ事務総長の責任に帰し、それを一体として進めたクリントン大統領というイメージを選挙キャンペーンの一環として作ろうとした。クリントン陣営は、ガリ再選不支持を打ち出すことで、共和党の作戦に対抗しようとした側面もあったようだ。ガリさんにすれば、米国の大統領選挙の犠牲になったという面もないではなかったのかもしれない。

深聞氏：就任直後は期待された彼の強いリーダーシップも、結局自分の足元をすくわれる結果になったということか。今回もそういうことがあり得るのか。

岳成方氏：いや、今回はむしろ米国が明確な態度を決めにくいのかもかもしれない。先回は、クリントン政権の2期目ということで、政権の政策や人的継続性が見込めた。しかし、今回は、オバマ政権は去るわけだ。例え、同じ民主党の候補が選ばれるとしても、現政権は、次期大統領に選択の余地を残すという意味でも、積極的に他の加盟国より前に出て、特定の事務総長候補を推すということはしないのではないかな。よほど、米国にとって好ましくない候補でも出てくれば別だが、基本的にはさっき話したような原則論に立って他国と協調的な選択をするという流れになるのではないかな。

深聞氏：では、聞いたことを参考に選挙を注視することにするか。まだ、いろいろ話したいこともあるが次回ということにしよう。

（石原 直紀，立命館大学国際関係学部教授）

Three Gentleman's Discourse on the United Nations: Looking back on the United Nations on its 70th Anniversary

Three retired gentlemen engaged in an informal and frank dialogue about the United Nations on the occasion of its 70th anniversary. They are a former journalist, a former university professor and a former staff member of the United Nations. They share common experiences of working in New York City in the early 1990's in their respective professional fields. In those days they often had heated discussions about the new era of the United Nations in light of a newly emerging international environment immediately after the end of the Cold War. More than two decades have passed since they held their candid debates and now they revisit the notion of collective security enshrined in the U.N. Charter and examine the potential and limits of evolving U.N. Peacekeeping operations. They also critically assess the achievements made at the Paris COP21 conference on the issue of climate change. Finally they share views on the upcoming 2016 election of a new Secretary-General of the United Nations.

(ISHIHARA, Naoki, Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University)