

序 章

ウクライナのゼレンスキー大統領が2022年3月23日、日本の国会議員に向けて12分にわたってオンライン演説をした。ロシアによるウクライナへの侵攻を巡り、「日本はアジアで初めて援助の手を差し伸べた」と、謝意を示すとともに、国際機関とくに国連の安全保障理事会が侵略行為を阻止するために「機能しなかった」ことを指摘した。そしてゼレンスキー大統領は4月5日にはニューヨーク本部で開かれている安保理の会合で初めてオンラインで演説し、前日にみずから訪れたブチャの状況について「第2次世界大戦後、最も恐ろしい戦争犯罪だ」と述べた。ロシアを強く非難するとともに、機能不全となってしまった国連を嘆き「国連のシステムは直ちに改革されなければならない」とも断言した¹⁾。

ウクライナ戦争に関してロシアの拒否権行使によって、安保理が機能不全になったことは確かであるが、安保理がすべてのことに機能不全となったのではないことも明らかである。明石康氏が指摘しているように、「国連機能不全の声は、世界の各地から聞こえるが、国連が現在世界の各地域において、より平和な世界を目指して懸命な努力を払っていることを私たちは認識する必要があると思われる²⁾」と指摘したことは傾聴すべきである。毎日のようにアフリカ諸国や他の地域での国際平和と安全を脅かす多くの課題に対処しようと討論して方針を打ち出し行動を取っていることも事実であり、評価されるべきである。ウクライナに関しても、安保理は人間の安全保障の観点から核兵器の戦術的な使用の可能性と原子力発電所の安全性が重大な課題となっているのに鑑み

1) 朝日新聞「ゼレンスキー氏 国会演説」2022年3月24日、朝日新聞デジタル「ゼレンスキー氏『国連を解体する覚悟はあるか』国際社会に行動迫る」2022年4月6日。

2) 明石康「ウクライナ侵攻と国連の可能性—そして日本の役割」『国連ジャーナル』2022年秋、2-9頁。

て、国際原子力機関（IAEA）の関与を承認した。この決議に従ってIAEAは、ロシア軍が掌握するウクライナ南部にあるザポリヰジャ原子力発電所に調査団を2022年9月1日に派遣した。調査団が施設を視察したあとに、数名が現地にとどまることになった。これで国際機関による中立で科学的な監視が行われることになり、国連機関が重要な活動をしている証拠といえよう。

本書はこのゼレンスキー大統領の問題提議を念頭におきながら、国連の平和維持・構築活動の歴史的な進展を追って、国連が抱えてきた課題を精査して、国連安全保障理事会がどのように再構築されるべきかを示唆することを目的として書かれた。まずは国連が1945年に創設されてから、国連安全保障理事会の権威の下で行われてきた国連の平和活動とくに平和維持活動と平和構築活動がどのように実施されてきたかを精査する。そして国連加盟国の指導者と専門家たちが紛争と平和をどのように認識し、平和維持と平和構築の概念と施行方法を変えてきたか分析する。紛争の再発を阻止し、維持可能な平和をいかにして築くかという、歴代の国連事務総長や平和活動政策や運営当事者の考え方を吟味する。そして、新たな世紀に入って、紛争の要因が多様化する中で、国連の平和活動政策や運営当事者の考え方がどのように変遷してきたか解析する。

第1章では、この数年に激動してきた国際社会で、国連加盟国である国々の指導者たちが自らの権力の保全と自国の国家主権の維持のみに固執して行動することが、長期的には自らの利益を損なうことになる「主権パラドックス」と呼ばれる現象が起きてきていることを説明する³⁾。これは人権・人道価値を前面に出す関与側に対し、国家主権や自らの政治的立場の維持をより重視する被関与側が向かい合うことで起こる「人道パラドックス」と同じように克服されなければならないことである。すなわち、人道主義のパラドックスとは、人道支援政策の多元化・重層化の結果、人道状況改善を目指すある政策が同じように人道状況改善を目指す別の政策と両立困難かつ取捨選択困難な関係にあるため、各政策の効果（部分最適）を積み上げても人道状況改善という最終的な結

3) Inge Kaul, The Governance Report 2013. Hertie School of Governance / Oxford University Press, 2013
URL = <http://www.governancereport.org/media/news/the-sovereignty-paradox/>

果（全体最適）につながらないことを意味する。この章では、そのような政策同士の衝突を具体的に4点挙げて説明する。

第2章では、国連の平和活動が開始されて以来どのように進展してきたか見極める。そして、その形態と主役者たちが、この75年間にわたり、どのように変遷してきたか見定める。第3章では、冷戦後の1990年代になってから顕著になった国内や地域内での種族や民族の対立が戦争へとなっていくことを防ぐために、国連がどのような役割を果たしてきたか究明する。具体的には1992年に国連事務総長になったブトロス・ブトロス＝ガーリ（Boutros Boutros-Ghali）が1996年までの5年間の任期中に発表した『平和への課題』『開発への課題』そして『民主化への課題』と題する3つの報告書に込められた問題意識と提案を考察する。これらの報告書では、冷戦の終結後に国家間の戦争が無くなった反面、民族間の紛争が多発するようになり、一般住民の安全を守ることが、現地社会の指導者のみならず国際社会の新たな任務となってきたことに触れた。平和と開発そして民主主義の理念と体制の関係を吟味して、紛争多発国と地域における予防外交、平和創造と平和維持のみならず紛争後の平和構築を国連が戦略的に行う必要性を示唆した。平和活動に関する一連の概念を統合して、紛争後の国家において恒久的な平和を構築できるようにするにはどうしたら良いかを考察した。ブトロス・ブトロス＝ガーリにとっては平和構築の核心的な目的は、武力紛争へと発展していく部族間などの対立関係を平和的に解決し、社会の包括的な紛争処理能力を向上することであった。安定した秩序と平和を維持していくためには、国家のみならず、国際社会全体において正義で公正な社会作りを目指した民主主義政治が実現されることであった。ブトロス＝ガーリが任期の最後の年の1996年に書き上げた『民主化への課題』で表されたこの問題意識と概念は、国際社会の民主化を目指した既存の国際体制に対する挑戦であった。その結果は米国の反対で、ブトロス・ブトロス＝ガーリは第二期目の再選を安保理で拒否されてしまった。

第4章では、国連が国家の安全保障と、基本的人権を擁護した人間の安全保障の概念を精査して、国連の加盟国がどのように受け止めたか確認してみる。そして、カナダが提案した『保護する責任』という概念との論争がどのように

展開していったか精査する。なおかつ自由民主主義の理念が国連そして加盟国の政策と行動にどのような影響を及ぼしたか吟味する。第5章では東西冷戦後に自由民主主義が国連でも唯一の政治イデオロギーと見なされるようになった1990年より20年間近くの間、国連が紛争後の国々の民主主義国家づくりにどのようにして支援したかを精査する。まずは紛争後の国々が闘争に逆戻りしないように、国連は移行期正義を進め、人権と法の支配を根付かせ、究極的には、自由民主主義の価値観と政治体制の樹立に向かって道を邁進した。その第一歩として歩んだ道は、紛争国において起こった虐殺など重大な人権侵害に対処すべき政治的そして法的なメカニズムである移行期正義（Transitional Justice）の設立であった。ここでは移行期の正義の確立へ向けての理論的な展開を見定めると同時に国連の政策と東ティモールでの事例を紹介する。そして人権と法の支配の確立を国連は平和構築の手段としてどのように試みたかを吟味する。その上で、自由民主主義国家の樹立を支援するにあたって国連が平和構築活動としてどのように寄与しようとしたかを精査する。最後に民主化における選挙の役割、国連の具体的な支援活動、選挙支援の形式と骨組みそして選挙の究極の目的と役割に関して詳しく説明する。

第6章では、平和維持活動の効率性と効果性を改善していくために、国連がどのような具体策を打ち出したかを検証する。ブラヒミ勧告を受け入れ、安保理は平和維持活動部隊の早期の派遣を実施して効率性を高くしたがどのような課題が残ったか指摘する。そして、コフィ・アナン国連事務総長は、専門家を招集して、「脅威・挑戦・変革」と題する報告書を踏まえて、自らの平和への志を反映した「全人類のためのより大きな自由を求めて」という勧告案を提出した。国連は2005年には特別総会で成果文書を採択して、平和維持から平和構築活動へと前進していくことを確認した。国連事務局は平和活動を推進していく指針案としてキャプストーン・ドクトリンを2007年に、そしてニュー・ホライズンを2009年に公表したが、本章ではその内容と意義を精査する。

第7章では、国連が創設されてから70年目にあたる2015年は、国連の平和活動に関する重要な3つの報告書、「平和活動に関するハイレベル独立パネル」報告書、「平和構築アーキテクチャー」に関する報告書、そして国連安全保障

理事会が女性と平和、安全保障に関する決議第 1325 号を採択した後の 15 年間の進展状態に関する報告書と、国連総会が 2015 年に採択した持続可能な開発目標の達成のための 2030 アジェンダの目標 16 の意義と内容を精査する。HIPPO と呼ばれるようになった、ラモスホルタ元大統領が率いたパネルは、新しい課題に対処し、現在の国連平和活動を徹底的に見直し包括的に検討して、新たな脅威にどのように対応していくべきか勧告した。平和構築アーキテクチャー諮問グループは、国連平和構築委員会 (PBC)、平和構築基金 (PBF) と平和構築支援事務所 (PBSO) が平和構築に積極的に取り組めるよう、どのように改革されるべきかを入念に調査した。そして国連安保理決議 1325 (2015) の勧告案がどの程度にわたり実施されたか調査したグループは、紛争と平和の確保のための女性の役割がどのように効果的になったか検討する。すべての人々に司法へのアクセスを提供するとともに、あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある包括的な制度を構築することを目標にした。本章では、これらの報告書と勧告案とともに、日本で行われた意見交換会で検討された要点を吟味してみる。また「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals) の 16 番目の「平和と公正をすべての人に」と題する目標の意義と課題を精査する。

第 8 章では、アントニオ・グテーレス国連事務総長の国連改革と課題を精査する。まずは、平和と安全保障分野の統合に向けた国連アーキテクチャーの改造で取り上げられた、政治平和構築局 (DPPA) と平和活動局 (DPO) の創設、そして「全柱」アプローチといわれる統合された地域別運営方法が何を意味するか、成果主義と現地主義に基づいた業務執行の確立が果たせるかなどを吟味してグテーレス事務総長の国連改革案の意義と課題を見定める。そして、現地ミッションの平和と開発・人道支援活動の統合と世界銀行との平和構築へ向けての協力関係がどのようにして達成されるかグテーレス事務総長の国連システム改革案の意義と課題と共に吟味する。

第 9 章では新たな平和構築政策の模索と課題を取り上げる。具体的には、成果主義と現地主義に基づいた業務執行の確立がどのようになされるか。「平和のための行動 (A4P)」(Action for Peace)、「我々の共通な課題」(Our Common Agenda)、「平和のための新たな課題」(New Agenda for Peace)そして、「平和を

築き持続させる」(Build and Sustain Peace)などの政策課題がどのように取り上げられたか吟味する。

第10章では、国際平和と安全保障のための国連安保理事会の役割と課題が何であるか見極める。具体的には、安保理がどのようにして構成され、非常任理事国の分配と就任期間がどのような問題を起こしてきたか精査する。そして安保理改革のための国連憲章改正の可能性をコフィ・アナン事務総長の安全保障理事会の改革案と共に探る。具体的にはG4、コンセンサス連合、アフリカ連合諸国、中南米諸国の問題意識と提案を精査する。具体的には、アフリカグループ諸国、アジア太平洋グループ、アラブ諸国、東ヨーロッパグループ、ラテンアメリカおよびカリブ海グループ、そして西ヨーロッパおよびその他のグループ(WEOG)が、安保理での非常任理事国の座をどのように確保して代表権を行使しているか探求してみる。なおかつ、ウクライナ戦争がもたらした新たな安保理改革論争を吟味する。

第11章では、国連安保理の歴史的な進展と課題を定め、実現可能な現実的な安保理改革案を提示する。そして、国連創設100周年の2045年に向けた抜本的な安保理改革の意義と可能性を示す。具体的には、安保理改革の議席数の拡大の先例と可能性、安全保障理事会の更新可能な議席数を10増やす。国連憲章の第23条と27条の改正案や109章に基づいた全体会議による国連憲章の改正の内容を紹介する。

最後の第12章では、戦後の日本が歩んできた国際貢献の道をたどり、正当性と存続性のある安保理改革を成し遂げるために、日本が果たせる歴史的な役割と望まれる心構えを示す。日本は民主主義の理念を堅持し、人間の安全保障を根幹として改革を目指すべきであり、そのために明治維新からの教訓を生かすことを勧める。そして、国連安保理の議席の配分にあたっては現在の欧米中心から、世界全域の国家と市民の利益を反映する必要性を強調する。究極的には民主主義の理念に基づいて、いつの時代でも、どの国が理事国になるべきか国連加盟国の選挙で決めるように制度化することを勧める。