

# KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

## 国連安保理における日本の役割： 代表性の視点から見た日本のこれまでの活動

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 関西外国語大学・関西外国語大学短期大学部 公開日: 2016-09-05 キーワード (Ja): 国際連合, 国連改革, 安全保障理事会, 常任理事国, 代表問題 キーワード (En): 作成者: 岩波, 由香里 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学短期大学部
URL	<a href="https://doi.org/10.18956/00006086">https://doi.org/10.18956/00006086</a>

## 国連安保理における日本の役割

— 代表性の視点から見た日本のこれまでの活動 —

岩 波 由香里

### 要 旨

国連安全保障理事会の改革論は、加盟国の貢献度に基づいたものと、代表性に基づいたものがある。前者は、安保理の理事国は国連に財政的・軍事的に貢献しているものが選出されるべきであると論じ、後者は、安保理は様々な地域の代表者で構成されるべきであると主張する。日本はこれまで前者の議論に基づいて、自国の常任理事国入りを国際社会に訴えかけてきた。しかしながら、安保理改革を唱えている国の多くは、後者の議論を支持している。では代表性の観点に立つと、日本はどの程度、常任理事国として相応しいのであろうか。この論文は、国連安保理における日本のこれまでの活動を代表性の観点から振り返り、常任理事国としての妥当性を検討する。分析の結果、日本はアジアの代表として、当地域における問題をどの常任理事国よりも多く安保理に打診しており、また投票では、当地域における重要問題に関して、同盟国である米国とも異なる決定をしてきたことが判明した。

キーワード：国際連合、国連改革、安全保障理事会、常任理事国、代表問題

### I はじめに

国際制度は、しばしば国際社会の勢力図を反映していると見なされる。それは国際制度が国際社会で圧倒的なパワーを有している国々によって、そのパワーを維持・向上させる目的で形成されることが多いからである。そして設計を行った（諸）国家の相対的なパワーが低下し、国際社会における勢力図に変化が現れたとき、国際制度は新しく大きなパワーを得た国家によって変更を迫られるか解体される（Gilpin 1981; Ikenberry 2001; Mearsheimer 1994/95）。

国際連合も、そのような国家間のパワー関係を反映した国際制度の一つである。しかも加盟国の多さからみて、現在の国際社会において最も普遍的な国際制度といえる。1946年の設立以降、国連は国際社会における様々な問題に携わり、その平和と安全の維持に尽力してきた。しかしながら、その制度は第二次世界大戦の勝利国によって設計された故に、当時の国家間のパワー関係が非常に色濃く反映されている。その為、時間の経過と共に、既存の制度に満足できない多くの諸国が、国連の構造改革を求めるようになった。

国連改革をめぐる議論において、とりわけ大きな物議を醸しだしているのが、その主要機関の一つである安全保障理事会の理事国の拡大である。国連安保理には、国連全加盟国を法的に拘束できる決議を採択する権限が与えられているにも関わらず、その政策決定に携われるのはたった15カ国（設立当初は11カ国）である。<sup>1</sup> そしてこの内、安保理の政策決定過程に常に携わることができるのは、アメリカ・イギリス・フランス・中国・ロシアの5カ国のみであり、残りの10カ国（設立当初は6カ国）は、2年以上継続して安保理の政策決定過程に参加することが許されていない（但し再任は可能である）。

このような少数制による意思決定は、国連設立当初から批判を浴びてはいたが、現在ほど問題視はされてはいなかった。というのも1946年の時点では、国連の加盟国は51しかなく、多くの国々は非常任理事国として安保理の意思決定に参加できる機会が、数年ごとに巡ってくると考えていた。また第二次世界大戦直後の国際社会では、大多数の国が経済的に疲弊・困窮しており、国際社会の平和の維持に対して実質的な貢献ができる状態ではなかった。そのため諸国は、大戦後もそのようなパワーを保持していると考えられたアメリカ・イギリス・フランス・中国・ロシアが、常任理事国として選ばれることに不本意ながらも同意したのである。

ところが、1950年代頃から国際社会の様相が徐々に変化し始める。まず脱植民地化運動が活発になり、アジアやアフリカの多くの新独立国が国連に加盟した。これにより国連では加盟国の数が急激に増加しただけでなく、地域間のバランスが変化した。設立当初は51カ国であった加盟国は、1963年には113カ国になった。また、1946年には多数派であった西欧諸国は、少数派に転落した。このような変化を受けて国連では1963年、非常任理事国の数を6から10に増やし、アフリカに3議席、アジアに2議席、ラテンアメリカに2議席、西欧諸国に2議席、東欧諸国に1議席割り当てることを決定し、1966年から実行したが、その後も加盟国の数は増え続け、2012年には193カ国までになった。それと同時に、地域間のバランスも変化し、2012年にはアフリカとアジアの地域グループに所属する国の数は、それぞれ54カ国と53カ国となり、西欧諸国グループ（28カ国）、東欧諸国グループ（23カ国）、そしてラテンアメリカのグループ（33カ国）を大幅に凌駕することになった。また、大国間の勢力図も時代と共に変化した。第二次世界大戦直後、相対的に優位なパワーを有していた常任理事国の多くは、急速な戦後復興を遂げたドイツや日本に経済面で追い抜かれた。その結果、ドイツや日本が国連に対し財政的に大きな貢献をするようになり、執行面においても国連の活動を広く支えることになったのである。

現在、安保理理事国の拡大に関する議論が広く展開されている理由として、以上の2つの背景がある。つまり①加盟国の増加によって生じた現行制度の地域間格差をなくすこと、②国際社会における勢力図の変化を、安保理に取り込む必要があるということである。日本は主に1990年初頭あたりから、第2の議論に基づいて安保理の改革、そして日本の常任理事国入りの

正当性を訴えてきた。日本のこの行動は、日本の国連通常予算への分担金負担額が第2位となったことと連動している。政策決定過程への参加が認められていないのに、採択された政策の執行における負担を強いられるというのはおかしい、というのが日本側の主張である。負担と権限を関連させる日本の議論は一理あるが、現在、分担金率に基づく理事国拡大論に同調するものはあまり多くない。なぜなら安保理の改革を唱える多くの国は、経済的に豊かでない（すなわち国連に対して大きな貢献ができない）アジアやアフリカの発展途上国であり、自分たちの議席獲得率を伸ばさない（あるいは妨げとなる）議論を支持する動機は持たないからである。代わりにこれらの諸国は、主に第1の議論に基づく安保理改革論を展開している。安保理の改革、つまり国連憲章の改正には、国連の総会で3分の2以上の投票国の賛成が必要とされている（国連憲章27条3、108条）以上、国連の過半数を占めるこれらの国々の主張を軽視することは賢明ではない。

では第1の議論から見た場合、日本はどのくらい常任理事国として相応しいのだろうか。この問いに対し、既存の研究で満足のいく答えを提供してくれるものはほとんどない。そもそも一般的に言って、国連改革や日本の常任理事国入りに関する書物は、国連大使や外交官などの実務家によって書かれていることが多く（大島 2008; 小和田 2008）、彼らが関与した少数の事例が引用されているにすぎないので一般化が難しく、また個人の経験に基づいているが故に客観性を保つのが困難であるという問題が存在する。また、ジャーナリストによる書物（河辺 1994; 白川 2009）では、日本の貢献度に基づいて常任理事国入りが語られることが多く、地域の代表者としての視点から論じられることは非常に少ない。研究者による著書も同様の問題を抱えている場合が多く、また、たとえ第1の点にも言及しているものでも、地域の代表性について実証分析を行っているものは、ほとんど存在しない。例えば、田所は、日本の常任理事国入りを財政的・軍事的な貢献度と絡み合わせて論じているが、地域の代表性の視点からは十分な考察をしていない（Tadokoro 1997）。北岡（2007, 262）も、日本が安保理においてどのように役立ってきたかは述べているが、アジア地域の代表として日本が活躍した例は、ほとんど挙げていない。ラセットは、地域間格差をなくすという視点から、国連改革を行う重要性に言及はしているが、どの国がどれだけ地域代表としてふさわしいのかには言及してないし、経験的に示していない（Russett 1997）。

本稿では、国連が発行した資料に基づいて著者自身が作成したデータを分析することを通して、日本がアジア地域の代表として、当地域に対してどれほど貢献してきたのかを、経験的・客観的に示すことを目的とする。より具体的には、決議案の作成過程と投票行動に焦点を当て、日本がこれまでアジアの平和と安全にどのくらい尽力してきたのか、そして安保理の多様性の付加にどれ程貢献してきたのかについて、実証分析を行い考察する。

## II 国連安保理における理事国と安保理改革

### II(I) 連盟の失敗と国連の創設

国連憲章24条は、国連安保理が国際平和と安全の維持に関する主要な責任を負うとし、全ての加盟国の為に行動すると規定している。また全ての国家は、国連加盟国となる際に安保理の決定に従うことに同意しており、安保理の決議は全ての加盟国を拘束できるとされる（24条1、25条、49条）。つまり安保理の権限は、安全保障に関する事項において、加盟国の主権を超越しているのである。にもかかわらず、その政策決定に携われるのはたった15カ国の理事国である。この内、常に安保理の政策決定に参加できるのは、アメリカ・イギリス・フランス・中国・ロシアの5カ国のみであり（23条1）、残りの10議席は、アフリカ（3議席）、アジア（2議席）、西欧諸国（2議席）、東欧諸国（1議席）、ラテンアメリカ（2議席）の諸国で構成されている。これらの諸国は常駐権を持たず、いずれの国も最大で2年間の任務を終えれば、次に再選されるまで、最低でも1年は安保理の外で待たなければならない（23条2）。

安保理がその意思決定過程において、このような少数人数制を採用しているのには、歴史的な理由が存在する。国際連合は1946年に創設されたが、その設立をめぐる動きは第二次大戦中から存在していた。国連の設立の際に人々が念頭に置いていたのは、その先駆者である国際連盟における問題、とりわけその執行力不足と、制度面における問題であった。連盟は、第一次世界大戦後、国際平和と安全の維持のために設立されたが、提唱者であるアメリカが上院の反対にあって参加せず、設立当初から十分な執行力を有していないとみなされていた。当時の国際社会において、平和と安全の維持に貢献できるだけの財政的・軍備的余裕があったのはアメリカだけであったが、その国が参加しなかったことで集団安全保障の効果が薄れることになった。その上、ドイツや日本、イタリアなどの大国も、連盟が自国の利益とならないとみなすと脱退を選択し、連盟の執行力はさらに低下した。

また連盟では、重要事項における意思決定には全会一致が必要とされた。全会一致の票決手続きは、主権の平等という観点からは望ましいが、決議案を採択させるには全員が納得するように内容を変えなければならず、意思決定に長い時間が要される。また理事会の理事国数は、加盟国の増加に伴って徐々に増えていき、意思決定に非常に長い時間が掛かることも珍しくなくなった（Goodrich 1947）。<sup>2</sup> これらの問題を受けて国連の創設者たちは、以下のようにして連盟の二の舞を踏まないように心がけた。まず政策を執行できるパワーを持つ大国を国連に留める為、その主権や利権を脅かすような決定を安保理が行わないよう彼らに常駐権と拒否権を与えた（Claude 1966）。無論、多くの中小国はこのような特権を与えることに初めは難色を示したが、拒否権や常駐権無しにはアメリカやソ連が国連に参加しないことは明らかであり、またこれらの大国が参加しない国連は執行力が期待出来ないことも理解していたので、最終的に

は合意した。意思決定においては迅速さを確保する為に少人数制を採り、票決制度は11カ国中7カ国の賛成のみ必要とされた（但し常任理事国の反対票がないことが前提）。1966年に安保理は非常任理事国の数を4カ国増やし、15カ国中9カ国の賛成で決議案は可決されることとなったが、少人数制には変わりはない。

## II(II) 国連憲章の改正手続き

安保理の拡大が行われた1966年以降も様々な安保理の拡大に関する提案書が提出されているが、どれも実現はしていない。<sup>3</sup> 安保理の改革には国連憲章の改正が必要となるが、憲章の改正には国連総会における3分の2以上の投票国の賛成と、安保理の全ての常任理事国を含む加盟国の3分の2によって批准される必要がある（国連憲章27条3、108条）。すなわち改正を行うには、約130カ国の賛同を手に入れると共に、常任理事国を含むこれらの国が、各自の憲法手続きにのっとりて批准しなければならないのである。国家が新しく常任理事国として着任するには、その存在が国際社会の利益に合致すると大多数の国によってみなされることが要求されているのである。

## III 日本の常任理事国入りをめぐる動き

1994年、日本は初めて公の場で常任理事国入りの決意を表明した。1994年9月27日、第49回国連総会において河野外務大臣が、日本は「安全保障理事国として責任を果たす用意があることを表明」した。<sup>4</sup> しかし日本が本格的に安保理改革に取り組んだのは、2004・05年のことである。2004年9月21日、小泉純一郎首相は、第59回国連総会において、「我が国の果たしてきた役割は、安保理常任理事国となるに相応しい確固たる基盤となるものであると信じます」と述べた。<sup>5</sup> そして2005年には、ドイツ、インド、ブラジルと共にG4と呼ばれるグループを結成し、共同で常任理事国を目指した。

日本が常任理事国入りを果たすことによって得られる恩恵は多い。第一に、常任理事国になると安保理の議論に常に参加できる常駐権を獲得できる。常駐権は拒否権と比べると特権としての印象は弱いかもしれないが、実際には大きな恩恵を国家にもたらす（Bailey and Daws 1998, 138）。常に会合に参加できるということは、会合での手続きやルールに慣れており、それらの改正などに携わる機会を持っていることになる。また、安全保障に関わる大きな問題が発生すると、まず常任理事国の間で話し合いが行われ、その後非常任理事国も含めた協議が開かれる（北岡 2007, 228）。その為、議題を設定する面でも、常任理事国は有利である。2年間しか安保理に在籍しない非常任理事国は、安保理にとって「客」でしかなく、多くの議題が着任するまでに決まっているのである（Mahbubani 2003, 259）。常任理事国はさらに、他の常

任理事国の選好に関する情報をより多く入手できるし、紛争当事国が相談に来れば、当事国の意向も把握することができる（北岡 2007, 228）。よって安保理での常駐権は、政策決定面や情報面で非常に大きな恩恵を国家にもたらすのである。

第二に、常任理事国になると、望ましくない決議案が可決されるのを止める拒否権も保持できる。<sup>6</sup> そして拒否権は、その行使の脅しによってでも、議題や決議案の内容に影響を与えることができる（Wallensteen and Johanssen 2004, 20）。実際、安保理の決議案は、提出される前によく常任理事国に打診される（Baily and Daws 1998, 138）。拒否権を行使されると、せっかく準備した決議案が台無しになる為、提案国は予め全ての常任理事国の意向を確認し、合意を取り付ける。つまり、常任理事国になれば、ほぼ全ての決議案の内容に自国の意向を反映させるのが可能となるのである。

最後に常任理事国入りは、このような政策決定面における利点だけでなく、国際的な名声の向上など副次的な効果も、もたらしてくれると期待できる。常任理事国となることによって、現代国際社会が直面する様々な問題に対処し、国際社会の一員としての責任を果たしているとみなされるからである（Malone 2000）。このような理由から、日本は安保理における常任理事国入りを目指していると考えられる。

## IV かみ合わない議論 一貢献度か代表性か一

### IV(I) 貢献度に根差す議論

日本が、自国の常任理事国入りを唱える際に、とりわけ強調してきたのは、常任理事国は国連への貢献度によって決定されるべきだという点である。<sup>7</sup> 常任理事国入りは、拒否権や常駐権といった非常に大きな特権を与えられることを意味する。そのような国には、安保理が政策を執行する過程において、財政面や軍事面で支えることができる国家が選ばれるべきであるというのが日本の論旨である。そのような国家は、安保理の執行力を支え、安保理の機能の維持に一役買うので、正当性を担保すると考えられる（Hurd 1997, 142）。

この議論は、確かに一理ある。国連は採択された決定を執行する力を保持していない。すなわち、国連憲章に明記された国連軍は形成されておらず、加盟国から強制的に税金を徴収する制度も存在しない。この為、安保理の決議が執行されるかは、加盟国、特に大きな経済力や軍事力を有する国家が、平和維持活動や多国籍軍に参加し、分担金の支払いを行うかに依存しているのである。<sup>8</sup> そして国連に対し貢献できる国家は、時間と共に変化する。国連創設時の大国が60年経った後もそのパワーを維持できるとは限らないし、創設時の中小国でも、当時の大国を凌ぐパワーを得ることがある。日本は、第二次世界大戦の敗戦国であり国連の原加盟国ではなかった。また大戦直後は、IMFから融資を受けるほど経済的に困窮していた。しかしその

後、日本は目覚ましい経済発展を遂げ、1980年代中葉からは国連の通常予算の10%以上を負担する経済大国となったのである。

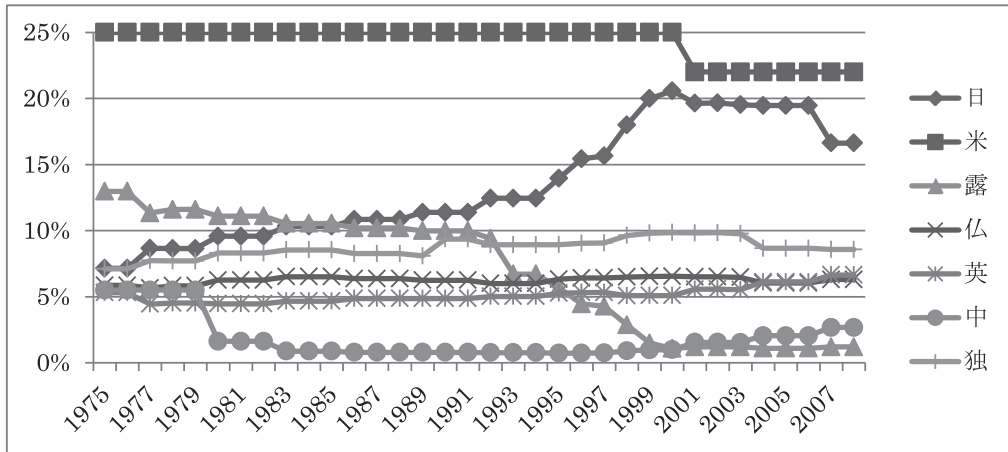


図1 各国の国連の通常予算への分担金率

図1は常任理事国、日本、そしてドイツの国連通常予算への分担金率を示している。<sup>9</sup> これを見ると、日本の分担金率は、1980年代後半からアメリカに次ぐ第2位となり、1990年代中葉からは、他の4カ国の常任理事国の分担金率を合わせたものよりも多くなっている。更に日本は、国連の通常予算とは別に、平和維持活動への財政援助も積極的に行ってきた。日本やドイツの協力がなければ、多くの平和維持活動は存在しなかったと考えられている (Russett 1997)。以上のことを背景に、日本は、安保理における発言力は国連への貢献度に応じて強化されるべきであるとの主張を打ち出してきたのである。

#### IV(II) 代表性に根差す議論

安保理改革を唱える国家の中で、日本と同様の論旨を展開するものはあまり多くない。現在、安保理の理事国拡大を唱える多くの国家は、経済的にあまり裕福でないアフリカやアジアの国々であり、財政面での貢献は望めない。その為、これらの国は、地域的な利益の反映という点から改革を訴えている。国連憲章24条が示すように、安保理は国際社会の平和と安全の維持の為に、全ての加盟国に代わって行動を起こす責任がある。しかし国際社会は、様々な歴史的、文化的、社会的背景を持つ国家から構成されており、安保理が真の意味で加盟国の為に行動するには、多種多様な政治的選好を代表する国家から構成されている必要があるというのが彼らの主な主張である (Russett 1997, vii; Sutterlin 1997, 2)。

そしてこれらの多様性の内、特に発展途上国によって重要視されているのは、世界の各地域

の代表者によって安保理が構成されているかという点である。国家の選好は、ある程度はその国が位置している地理的な条件に左右される。もし安保理が特定の地域にある国家ばかりで構成されていれば、安保理の決定はその地域の利潤のみを向上させる内容になるだろう。安保理が真に国際社会の意向を反映させようとするのであれば、公平な地理的分布に基づき、理事国が構成される必要がある（Russett, O'Neill, Sutterlin 1997, 157）。

これらの議論を展開する発展途上国は、現在の安保理の議席率は欧州諸国に対する比重が過度に大きいと指摘する。実際、常任理事国であるイギリスやフランスに加え、欧州には3つの非常任理事国の議席が割り振られている。また、アメリカやロシアも欧州諸国に含まれるとみなすと、合計で7つの議席が欧州諸国に占められていることになる。その一方で、アフリカ諸国には常任理事国が存在せず、非常任理事国の枠が3議席設けられているだけである。またアジアには、中国が常任理事国として存在するが、アフリカと加盟国の数がほぼ同数であるにも関わらず、2つの非常任理事国の枠しか割り当てられていない。<sup>10</sup>

国連に財政的に貢献できる国は、欧州諸国などの経済的に豊かな国であり、貢献度に基づく議論を受け入れることは、この地域の議席の比重がさらに大きくなることを意味する。よって途上国は、国連への貢献度という点だけに根差した常任理事国拡大案に否定的である。彼らの多くは経済的に貧しいだけでなく、紛争やテロなどその地域の安全を脅かすような問題を抱えているものが少なくない。欧州諸国の中には、これらの問題の解決に関心をもつ国もいるが、彼らは自分たちの利益になる形でしかこれらの問題に対処しないし、自分たちの関心を引かない問題は言及すらしないと考えられる。途上国にとって重要なのは、自分たちの選好と類似した国家を安保理に送り込んで、その地域の利益を守り、向上させることである。そのため彼らは、その地域の利益を向上してくれる国家が常任理事国として安保理の政策決定過程に参加することを期待するのである。

ではこの代表性の観点からすると、日本はどのくらい常任理事国に相応しいのであろうか。以下では、コストリー・シグナルの議論に基づき、日本のこれまでの安保理における活動を考察する。

## V 地域的利益とコストリー・シグナル

国連にある5つの地域グループの内、日本はアジア・グループに属している。2012年時点で、このグループには53カ国が在籍している。その中には、東、東南、南アジア諸国だけでなく、中東の諸国も含まれている。<sup>11</sup> つまり、アジア・グループから非常任理事国として選ばれた国は、これらの広範囲に渡る地域の代弁者としての役割を果たすことが期待されるのである。1957年の外交青書では、日本外交の三原則としてアジアの一員として行動することを掲げており、この地域の為に行動することを示している。<sup>12</sup> では実際に日本が安保理において取った行

動がアジア地域の為か否かを調べるのはどうすればよいだろうか。

考えられる一つの方法は、日本がアジア地域の問題を安保理で積極的に取り上げているか、或いはアジアにあまり関心を持たない諸国と投票を異にしているかを吟味することである。しかしそれだけでは、日本がアジア諸国の為に行動しているという確証は持てない。なぜなら、その行動をとることが自国の利益となる場合、国家は地域の為ではなく、主に自国の為に安保理を利用するからである。よって国家の真意を確かめる為には、ある程度コストが掛かる行動に注目する必要がある。つまり自己の利益の為だけではコストが高すぎるが、地域全般の利益の為だとするとそれほど高いコストとはならない行動である。

本論文はアジア地域の為に決議案を作成することと、投票を決定することは、日本の同地域への関心を示す信憑性の高いコストリー・シグナル (costly signal) と成り得ること主張する。アジア地域の為に決議案を作成するという事は、同地域に対する諸外国の介入をあまり好ましく思わない諸国、とりわけ中国の意向を取り入れる必要があり、途方もない時間と労力がかかる場合がある。実際に、日本政府国連代表部次席代表の経験をもつ北岡は、著書においてその苦勞を語っている (北岡 2007)。単に自国の利益の促進の為だけであるのならば、わざわざそのような国が常駐権を保持している安保理を介さず、総会または国連の枠組みを外れて行動をすればよいので、安保理での決議案作成は、アジアの為に行動しているというコストの高いシグナルと成り得るのである。

同様に、安保理での投票もコストリー・シグナルとみなされ得る。なぜなら、アジアの利益向上の為に投票することは、日本の重要な同盟国かつ貿易相手であるアメリカと、時には異なる意向を表明する必要がでてくるからである。現在のアジア・グループには多くの中東諸国が在籍しており、彼らは往々にしてイスラエルと親密であるアメリカと対立する。アラブ諸国の意向を汲むということは、アメリカと距離を置くことを意味するのである。同盟に関する既存研究が、同盟国はよく類似した政策選好を持つと述べていること (Signorino and Ritter 1999)、さらにアメリカが1991年の湾岸戦争の際に、賛成票を入れなかった理事国に対して、経済援助を打ち切るなどの制裁を課したことを踏まえると、自国の利益のみを追求する国家にとって、公の場でアメリカに反対することは賢明ではない。しかし自国の利益だけでなく、地域全体の利益を安保理の政策に反映させ、地域に対する責任を果たすこと、或いは果たしていると見なされることに便益を感じている国家であれば、アメリカと対峙するような投票行動をとる可能性があると思われる。

以上のことから、日本がアジア・グループ内で発生した問題を、安保理に持ち込んで解決しようという場合、地域の利益を代表するために行動していると考えられる。また、この地域における問題に対する投票行動において、アメリカと異なる票を投じている場合、地域の為に行動していると考えられる。では実際に、日本がどれ程アジアの利益の為に行動してきたのかを検

証するために、次節では決議案作成過程と投票行動に関するデータを用いて、実証分析を行う。

## VI 分析の手法

1956年12月18日、日本は国連の加盟国となった。以来、日本は国連安保理の非常任理事国として10回選出されている。これは、ブラジルと並んで2012年の現在、最も多い選出回数である。実際に日本が非常任理事国として、安保理の政策決定過程に参加することができたのは、1958 - 59、1966 - 67、1971 - 72、1975 - 76、1981 - 82、1987 - 88、1992 - 93、1997 - 98、2005 - 2006、2009 - 2010年の20年である。この20年の間における日本の決議案の作成回数と投票行動を、UNBISNETから手に入れた公式会議の議事録を基にデータを作成し、それぞれ地域ごとと問題の性質ごとに分けて分析を行う。<sup>13</sup>

### VI(I) 安保理における議題設定と決議案の作成

まず安保理に提出された決議案に注目し、それらがどの理事国によって作成されたかを考察する。この分析の対象となるのは安保理に提出された決議案のみであり、議事録に残されていない草案、又は後に改正された決議案や、修正案はこの中には含まれない。その理由は、議事録に残されていない草案を把握することは困難であり、また後に改正された決議案や修正案は、その問題の比重を必要以上に大きくする可能性があるからである。<sup>14</sup>

国連加盟国は一国、又は他国と共同で決議案を提出できる。基本的に全ての加盟国が行えるが、理事国以外の国が提出するには安保理の理事国の容認が必要とされる。よって安保理に提出される決議案は、支持者（supporter又はco-supporters）として理事国の名前が記載されていることが多い。近年、非公式協議の発達により公式協議の前に全ての理事国によって決議案が準備されることがあるが、そのような決議案はこの論文では取り扱わない。また国際司法裁判所の判事の選出など、安保理が設置した委員会によって作成・提出された決議案や、作成者が不明の決議案は、この分析からは除外される。

図2は、日本が非常任理事国であった年に、日本と常任理事国によって提出された決議案数を、提出国別に表したものである。なお共同で提示した場合は、全ての国が提出国として数えられている。まず冷戦の終結と共に、アメリカ、イギリス、フランスによって作成された決議案の数が極端に増加したということが分かる。このことは、1990年以降、安保理が取り扱うべき紛争が増加しただけでなく、これら3国の安保理への関心が冷戦後増加したことを意味している。また、イギリスとフランスによる積極的な政策決定への関与は、彼らの伝統的な外交政策の表れとみることができ、両国の相対的なパワーが低下した後も、安保理における議席の継続を正当化する試みであるとも捉えられている（Mahbubani 2004）。

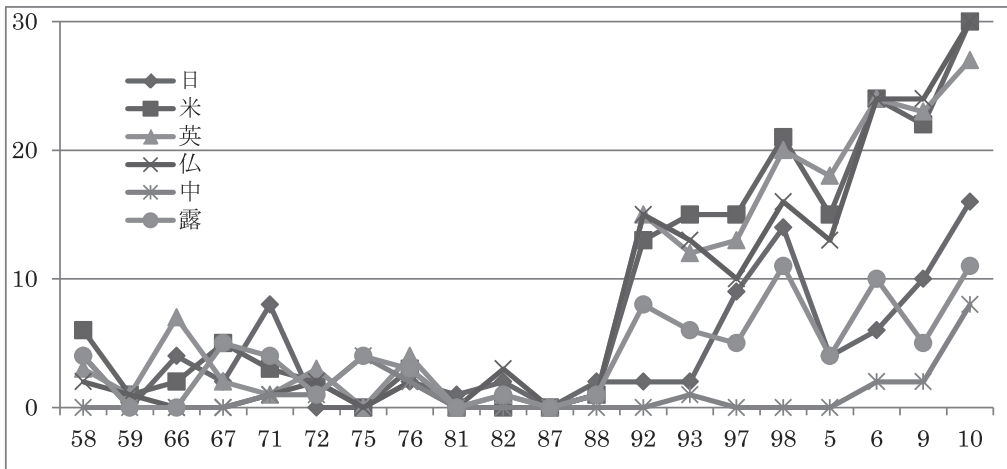


図2 諸国家による決議案作成の数

冷戦期における日本の決議案の作成回数は、これらの3国とほぼ互角であった。1971年には、日本はどの常任理事国よりも多くの決議案を提出している。しかし冷戦の終焉と共に、日本の決議案提出回数は相対的に低下することになった。2004年に至っては、4つの決議案作成にしか携わっていない。これは安保理の活動に比較的消極的であるといわれるロシアの作成数と同じである。しかしこの数字だけを見て、日本が決議案の作成に消極的になってしまったと結論するのは早急である。先述したように、決議案は提出される前に常任理事国に打診されるのが通常である。もし協議の過程で一国でも拒否権の行使を仄めかすものがあれば、提出を見送らなければならないこともある。安保理で議論できる紛争の数には限りがあり、否決されるような決議案に貴重な時間を割くわけにはいかないからである。つまり図2は、冷戦後、決議案作成の指導権は常任理事国によって掌握され、非常任理事国が活躍できる機会が減少したことを示唆している。では日本が提出したこれらの決議案には、どのくらいアジアの地域における利益向上が図られていたのだろうか。以下では日本と常任理事国が提出した決議案を、地域別・問題別に区分して考察する。

次の2つの表は、先ほどの6ヶ国が提出した決議案の内容を、地域別・問題別に分類したものである。<sup>15</sup> 表1をみると、アメリカ、イギリス、フランスは、アフリカや欧州の問題について特に多くの決議案を作成していることが分かる。欧州は、イギリス、フランスの所在地であり、この地域の安全は両国にとって最も大きな関心事であるのは容易に理解できる。また同地域は、冷戦時代にはアメリカの勢力圏内であり、冷戦後においても重要な戦略的基盤をなしているため、アメリカの関心も大きいと考えられる。よってこれらの諸国は、自己の利益の為と地域の為という両方の目的の下に行動していると考えられる。<sup>16</sup>

地域	全て	日本	米国	英国	フランス	中国	ロシア	協議
アフリカ	299	9	47	40	46	2	16	158
アメリカ	26	4	11	3	9	1	1	14
アジア	62	19	15	16	11	3	10	20
キプロス	45	4	6	9	6	6	6	32
ヨーロッパ	91	16	35	37	37	3	20	46
旧ソ連	27	0	5	6	6	0	5	21
中東	180	22	44	43	29	0	14	65
地域間	16	1	1	1	0	0	2	2
その他	90	13	14	20	13	6	9	17
合計	836	88	178	175	157	21	83	375

表1 地域別にみた各国の決議案の作成数

アフリカは欧州の南に位置しており、かつてのイギリスやフランスの植民地であった諸国が多く存在する。また、豊富な天然資源を有しているアフリカ諸国は、イギリスやフランス、そしてアメリカの重要な貿易相手となっている。故に、これらの3国はアフリカの問題に関心を持ち、多くの決議案を提出していると考えられる。しかし、このことは、この3国がアフリカ諸国の利益を必ずしも理解・推進していることを意味しない。アフリカには常任理事国は存在しておらず、これらの国はアフリカ諸国による拒否権の行使を恐れることなく決議案を作成できる。よって、これらの国家の行為は、コストリー・シグナルとは考えられず、自分たちの利益に沿うように、安保理を介してアフリカの問題を解決しようとしている可能性も否定できない。<sup>17</sup>

またこの表は、常任理事国にとって利益とならない問題には、安保理が消極的であったことを示している。アフリカと比べ、アジアや南北アメリカにおける問題は、安保理ではあまり取り扱われてこなかった。無論、アフリカと同様、アジアや中南米でも多くの内戦や国家間戦争が発生した。例えばアジアでは、ミャンマーのように、何十年にも亘って安保理で取り上げられなかったものもある。これは主に、中国がアジアでの紛争を国連で取り扱うことに消極的であった為である。中国は、予てからアジアにおける問題に、第三者が介入することに反対しており、他の常任理事国も中国の反対を押し切つてまで、この地域における安全の向上を図ることに利益を見出していなかった。また中南米における紛争では、アメリカが諸国の介入を望んでいなかった為、安保理で討議されることが少なかった。<sup>18</sup> つまり表1は、安保理の議題が常任理事国の国益にいかにか影響されるものであるかを物語っているのである。

このことを考えると、表1は日本が安保理において地域の代表として行動をしてきたことを裏付けている。日本は、アジアにおける問題に関する決議案を19回提出しており、これはどの

常任理事国の回数よりも多い。そして同地域に対する中国の決議案作成回数が3回ということは、中国がアジア地域における国連の介入に消極的であるという定説を裏付けている。このような中国の存在にもかかわらず日本の決議案に対する積極的な姿勢は、アジアの代表として安保理でアジアの問題も討議しようという日本の意思の表れとみることができる。

問題	全て	日本	米国	英国	フランス	中国	ロシア	協議
国家間紛争	260	21	35	30	29	7	22	110
内戦	396	33	99	91	96	5	44	231
その他の紛争	23	0	0	0	0	0	1	1
地域の安全	9	0	0	0	0	0	0	7
国内問題	27	8	9	11	3	3	3	6
テロリズム	18	4	14	14	11	0	3	3
大量破壊兵器	20	11	9	12	6	0	1	5
人権	8	5	5	5	5	0	0	3
新規加盟国	54	4	4	10	4	6	7	0
ICJ	7	0	0	0	0	0	0	4
その他	14	2	3	2	3	0	2	5
合計	836	88	178	175	157	21	83	375

表2 問題別にみた諸国の決議案作成数

表2は、提出された決議案を問題別に区分したものである。<sup>19</sup> この表によると、安保理で最も多く協議されたのは内戦の問題で、国家間紛争がそれに続く。内戦の場合もアメリカ、イギリス、フランスによる提出が多い。これは内戦の多くがアフリカ大陸で起きていることから、先程と同じ理由でこれらの国がこの問題を取り上げていると推測できる。国家間紛争に関する日本の決議案の数は、これらの3国とあまり差がないが、内戦に関しては大きく突き放されてしまっている。その一方で、日本は大量破壊兵器に関してイギリスの次に多くの決議案を提出している。そのほとんどが、北朝鮮の核実験や核ミサイル発射に対する抗議や制裁を求めるものであるが、実際の作成数はこれよりはるかに多い。中国が同盟国である北朝鮮に対してこれらの行動を起こすことには消極的であり、日本が打診した決議案の中には中国の拒否権行使の脅しを受けて撤回されたものや、議長声明に回されたものがあるからである（北岡 2010）。<sup>20</sup>

以上を踏まえると、日本の積極的な行動は、アジアの安全の維持に対して日本が強い決意を持っていることを示唆しているのである。

VI(II) 安保理における投票行動

次に、日本と常任理事国の投票行動について分析する。具体的には、安保理で票決にかけられた決議案に注目し、日本の投票行動がアメリカ、イギリス、フランスとどのくらい異なっているのかを考察する。<sup>21</sup> しかし、近年の国連における投票行動に関する研究がよく指摘しているように、加盟国間の投票権の取引や売買の可能性は近年高くなっており (Kuziemko and Werker 2006)、また、非公式協議で理事国間の利害の調整が図られることが多くなった結果、近年の90%以上の草案が、全会一致またはコンセンサスによって可決されるようになっている。その為、1990年以降の安保理における投票行動からは、あまり有益な情報を得ることができないことに注意をする必要がある。

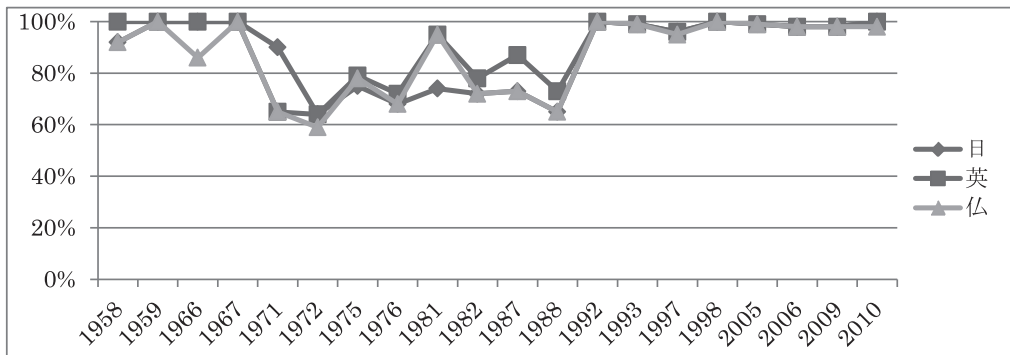


図3 日本、イギリス、フランスのアメリカとの投票決定の一致率

図3は、アメリカと比べた場合、日本、イギリス、フランスがどのくらいの割合で同じ投票行動をとったのかを示している。図が煩雑になる為、中国とロシアの投票行動は省略してある。同じ投票行動とは、賛成、反対、棄権の全てにおいて、両国が同じ行動をとったか、ということである。<sup>22</sup> この図からは、これらの4国の投票行動が極めて似通っていることが分かる。日本が他の2国よりもアメリカの選好から離反していたのは、1981年のみである。その年ですら、70%の比率で両国の投票決定は合致している。また、最も合致率が低かったのは1972年であるが、それでも64%の比率で合致していた。このことは、同盟国間の対外政策は類似するという既存の同盟研究の主張を裏付けている (Signorino and Ritter 1999)。それでも日本の投票決定が、アメリカのそれと完全には一致しないということは、日本が常任理事国の脅しに屈せず、ある程度の自律性を保っていることを示唆している。そして重要なのは、日本がどの問題においてアメリカと異なる投票決定を行ったのかということである。この点を確認る為に、アメリカと日本が異なる投票決定を行った問題を地域別・種類別に分けて考察する。

表3は、日本がアメリカと異なる投票決定を行った問題について、地域別・種類別に分類し

ている。この表からは、2国が異なる決定をした回数が最も多いのは、地域別では中東問題であり、種類別では国家間戦争であることが判明した。つまりこの表は、日本は中東における国家間紛争に関しては、アメリカと距離を置くことも辞さないことを示唆している。アメリカがイスラエルと親密な関係にあり、中東がアメリカにとって戦略的に非常に重要である限り、日本のこのような行動はアメリカにとって望ましいことではない。同盟国であり、かつ重要な貿易相手であるアメリカは、他の国にしたように日本に対しても強力な圧力をかけてきたはずである。それでも日本がこのような行動をとったということは、アジア諸国に対してその利益を尊重しているという強い決意の表れとみなすことができる。

地域	頻度	問題	頻度
中東	29	国家間紛争	38
アフリカ	20	独立戦争	9
新規加盟国	6	内戦	5
地域間	4	国内問題	3
南米	1		

表3 日米の間で異なる投票決定が行われた際の地域別・問題別の分類

既存の研究は、このことを裏付けている。1958年5月、レバノンで反政府暴動が起これ、アメリカがその地に兵隊を派遣した際、日本は米軍の早期撤退を求める決議案を提出している(権 2007)。そして日本がこのような行動をとった理由としては、自国の利益を重視したのではなく、アジアの一員として行動したからであるとみなされている(北岡 2010, 96)。<sup>23</sup> つまり日本は、決議案の作成過程だけでなくその投票行動においてもアジア諸国の代表として行動してきたといえるのである。

## VII 終わりに

国連安保理の改革論には、加盟国の貢献度に基づいたものと、代表性に基づいたものがある。前者は、安保理の理事国には国連に財政的・軍事的に貢献している国が選出されるべきであると論じ、後者は、安保理は様々な地域の代表者から構成されるべきであると主張する。日本はこれまで前者の議論に基づいて、自国の常任理事国入りを国際社会に訴えてきた。しかし、安保理改革を唱える多くの国は、後者の議論を支持している。本稿は、安保理での日本の活動を代表性の視点から振り返り、常任理事国としての妥当性を検討した。

データ分析の結果、日本は、他の諸国が安保理で討議するのに消極的であったアジアの問題

について、積極的に決議案を作成していることが分かった。また投票については、アジア地域、とりわけ中東での重要な問題に関して、同盟国かつ重要な貿易相手である米国とも、しばしば異なる決定を下してきたことが判明した。国連において、他の加盟国が消極的である問題を持ち込むことは、彼らを説得する必要があることを意味し、決議案作成に多くの時間が要される。また、同盟国や貿易相手と異なる投票を行うことは、自国の安全の低下や、貿易相手の喪失、また経済的な制裁を受ける危険性を伴う。自国の利益の向上の為だけであれば、国家はこのようなコストが高い行動をとるとは考えられない。国連の枠組みから離れて行動したり、内密に問題を処理することが、大抵の場合は可能だからである。

にもかかわらず、日本が安保理においてこれらの行動を起こしてきた背景には、アジア諸国の代表として、この地域の利益の向上の為に活動する意思があったと考えられる。日本はしばしば独自の外交政策が持てず、西側同盟国と同調しがちであると考えられてきた。故に、日本の常任理事国入りを許すことは、西欧諸国の代表をもう一国増やすことになるだけと非難するものもいた。しかし、この分析で判明したことは、日本は決議案作成過程においても投票決定においても、アジア・グループの代表として行動し、この地域の意向をできるだけ汲み取る努力をしてきたということである。

本論文は、代表性の観点から日本のこれまでの安保理での活動を、データをもとに詳細に振り返った。このような研究は筆者が知る限りこれまでに存在しなかったため、研究を進めていく上で多くの困難が存在した。改善できる点は対処したが、まだこの論文には将来の研究において改善されなければならない多くの問題が存在している。

第一に、先述の通り、非公式協議の発達により、近年多くの決議案が全会一致、又はコンセンサスによって採択されており、国家の選好を調べるのに投票行動が余り有効な手段でなくなっている。その為、加盟国の政策選好の分析には、安保理以外の主要機関での投票も分析する必要があると思われる。次に、本稿では日本と常任理事国のみを焦点を当てたが、本当に日本がアジアの代表として適当かを確認するには、アジアの他の諸国と比較する必要があると考えられる。ただ現在の所、アジア諸国で分析を行える程の頻度で非常任理事国に選出された国は存在しない。この分析を行うには、もう少し時間が必要であると思われる。最後に、本論文では非常任理事国としての日本の行動を考察したが、常任理事国となった日本が同じような行動をするとは限らない。一度、常駐権や拒否権を有すれば、アジア地域の利権よりは、自国の利益のみを追求する可能性に留意しておく必要がある。

本論文は、安保理改革の観点から、日本のこれまでの活動を振り返ってきたが、このように加盟国の理事国としての活動を振り返ることは、近年広く議論されている国際機構における説明責任 (accountability) の観点からも必要であると考えられる (Dahl 1999)。よって将来の研究において、多くの加盟国の理事国としての活動を振り返ることは、安保理改革の文脈を離れ

ても有益であると思われる。

## 註

- 1 国連憲章は、安保理によって採択された決議は、国連の加盟国を法的に拘束することができる旨を定めている（国連憲章2条5、25条、49条）。
- 2 当初、連盟の理事会はイギリス・フランス・イタリア・日本の常任理事国と2カ国の非常任理事国で構成されていた。1922年には非常任理事国が2カ国追加され、1926年にはドイツが5カ国目の常任理事国となり非常任理事国が更に3カ国追加された。1933年には非常任理事国がもう1つ追加され、1934年にはソ連が常任理事国となった。他方で日本、ドイツ、イタリアは1933年、1935年、1937年にそれぞれ連盟から脱退している。このような理事国の増加は、連盟の意思決定に掛かる時間を増加させた。また、理事国が当事国となった紛争では、全会一致原則によって連盟は何らの行動も起こすことが出来なかった（Padelford 1960）。
- 3 国連の加盟国による安保理改正案については、様々な研究（例えばBailey and Daws 1998, 382）で紹介されているため、ここでは割愛する。
- 4 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1995\\_1/h07-contents-9.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1995_1/h07-contents-9.htm)より引用。2012年12月14日にアクセス。
- 5 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/16/ekoi\\_0921.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/16/ekoi_0921.html)より抜粋。2012年10月5日にアクセス。
- 6 但し、改革案の中には、新しい常任理事国には拒否権を認めないというものも存在する。
- 7 ラセットらは、このような貢献度に基づく議論を、資源依存性アプローチ（the resource-dependency approach）と呼んでいる（Russet, O'Neill, Sutterlin 1997）。
- 8 国連への貢献については、財政的なものだけでなく軍事的なものも含まれるが、軍隊の派遣に関しては派遣国にとって戦略的に重要な地域にのみ送る可能性もあれば、経済的に貧しい諸国が金銭目的のために派兵を行う場合もあり、必ずしも国連への貢献といった公的目的で行われているわけではないので、この論文では検証しない。
- 9 *Status of Contributions to the United Nations Regular Budget* [ST/ADM/SER.B/...]に基づき著者がデータを作成。
- 10 1966年の安保理拡大の際、アジアとアフリカは、合計で5つの非常任理事国の枠が設けられたが、慣例によってアフリカに3議席、アジアに2議席、割り振られている。
- 11 ただし、イスラエルは西ヨーロッパ諸国やカナダなどと同じグループに属している。
- 12 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1957/s32-1-2.htm#a>より引用。2012年12月14日にアクセス。
- 13 UNBISNET (<http://unbisnet.un.org/>) には、2012年8月にアクセスしデータを作成。
- 14 決議案の中には、後に何度も改正されたものがある。また修正案も、同一の事項について内容が微妙

に異なるものが何回も提出されることがある。それらを含めることは、その問題の比重を必要以上に高めることになるので、この論文では除外することにした。

- 15 その他には、国連の新規加盟国に関する問題や、事務手続き上の問題などが含まれる。
- 16 ただしアメリカはどの地域グループにも属していない。西ヨーロッパのグループにオブザーバーとして参加しているだけである。
- 17 よって、これらのヨーロッパ諸国の行動はコストリー・シグナルとならない為、地域の為に行っているのか、自国の利益の為に行っているのか判断することができない。ヨーロッパ諸国の行動については、この論文の目的を超えるため、これ以上は議論しない。
- 18 理事国の戦略的利益の存在と安保理の議題の関係には、正と負の双方が考えられる。つまりアフリカの紛争のように利益が存在すると安保理の議題に載りやすい場合と、アジアやアメリカの紛争のように安保理の議題に載りにくい場合である。著者は別稿でこの問題を考察しているので、それを参照されたい（岩波 2013; Iwanami 2012）。
- 19 その他には、国連における手続き事項などが含まれる。
- 20 そのような草案は、ここには含まれていない。
- 21 よって、作成されても投票されなかった決議案、また議事録に残されていない決議案、そして決議案に対する修正案などは、この分析には含まれない。
- 22 賛成、反対、棄権以外にも、投票をしない、欠席などがあるが、この分析ではこれらの行動の際に3国の決定が重なり合うことがなかったので、ここでは取り扱わない。
- 23 日本は自らの資源の輸入先を確保する為、中東よりの政策を採用したとの指摘があるかもしれないが、実際に日本がアメリカと最も離反していたのは石油ショック前であり、また、石油ショック時でも日本は他の先進諸国と協力しあうことを選択することが可能であった（白鳥 2010）ことから、そのような利己的な動機だけが原因ではなかったと考えられる。

## 参考文献

- 岩波 由香里. 2013. 「単独軍事介入と多国間連携軍事介入のゲーム」鈴木基史・岡田章編著『国際紛争と協調のゲーム』有斐閣.
- 大島 賢三. 2008. 「常任理事国入りへの挑戦」明石康・高須幸雄・野村彰男・大芝亮・秋山信将編著『オーラルヒストリー 日本と国連の50年』ミネルヴァ書房.
- 小和田 恆. 2008. 「難航する安保理改革」明石康・高須幸雄・野村彰男・大芝亮・秋山信将編著『オーラルヒストリー 日本と国連の50年』ミネルヴァ書房.
- 河辺 一郎. 1994. 『国連と日本』岩波新書.
- 北岡 伸一. 2010. 『グローバルプレイヤーとしての日本』NTT出版.
- 北岡 伸一. 2007. 『国連の政治力学: 日本はどこにいるのか』中公新書.

- 白川 義和. 2009. 『国連安保理と日本』中央公論新社.
- 白鳥 潤一郎. 2010. 「国際エネルギー機関の設立と日本外交」『国際政治』第160号.
- 権 容爽. 2007. 「レバノン危機と『藤山外交』」『一橋法学』第6巻第2号.
- Bailey, Sydney D., and Sam Daws, 1998. *The Procedure of the UN Security Council*, Clarendon Press, Oxford University Press, New York.
- Claude, Inis L., Jr. 1966. Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations. *International Organization* 20(3):367-379.
- Dahl, Robert A. 1999. Can International Organizations Be Democratic? A skeptic's View, in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón eds., *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, New York, 19-40.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in world Politics*, Cambridge University Press, New York.
- Goodrich, Leland M. 1947. From League of Nations to United Nations. *International Organization* 1(1):3-21.
- Hurd, Ian. 1997. Security Council Reform: Informal Membership and Practice, in Bruce Russett ed., *Once and Future of the UN Security Council*, St. Martin's Press, New York, 135-152.
- Ikenberry, John. 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, And the Rebuilding of order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Iwanami, Yukari. 2012. Setting the Agenda of the UN security Council. *Working Paper*.
- Kuziemko, Ilyana and Eric Werker. 2006. How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations. *Journal of Political Economy* 114(5):905-930
- Malone, David M. 2000. Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council. *Global Governance* 6(1):3-23
- Mearsheimer, John J. 1994/95. The False Promise of International Institutions. *International Security* 19(5):5-49.
- Padelford, Norman. 1960. Politics and Change in the Security Council. *International Organization* 14(3): 381-401.
- Russett, Bruce. 1997. Ten Balances for Weighing UN Reform Proposals, in Bruce Russett ed., *Once and Future of the UN Security Council*, St. Martin's Press, New York, 13-28.
- Signorino, Curtis S., and Jeffrey M. Ritter. 1999. Tau-b or Not Tau-b: Measuring the Similarity of Foreign Policy Positions. *International Studies Quarterly* 43(1):115-144.
- Sutterlin, James S. 1997. The Past as Prologue, in Bruce Russett ed., *Once and Future of the UN Security Council*, St. Martin's Press, New York, 1-11.
- Russett, Bruce. ed., 1997. *Once and Future of the UN Security Council*, St. Martin's Press, New York.
- Russett, Bruce, Barry O'Neill, and James S. Sutterlin. 1997. Breaking the Restructuring Logjam, in Bruce Russett ed., *Once and Future of the UN Security Council*, St. Martin's Press, New York, 153-169.
- Tadokoro, Masayuki. 1997. A Japanese View on Restructuring the Security Council, in Bruce Russett ed., *Once and Future of the UN Security Council*, St. Martin's Press, New York, 153-169.

岩 波 由香里

Wallensteen, Peter, and Patrik Johansson, 2004. Security Council: Decisions in Perspective, in David M. Malone ed., *The UN Security Council: From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, Lynne Rienner, Boulder, CO.

(いわなみ・ゆかり 短期大学部講師)