



Title	国連安全保障理事会の改革：透明性と開放性を重視すべき
Author(s)	ホーキンス, ヴァージル
Citation	国際公共政策研究. 1999, 4(1), p. 385-402
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/9561">https://hdl.handle.net/11094/9561</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 国連安全保障理事会の改革

—透明性と開放性を重視すべき—

## Why Transparency and Openness Should Come First —Reform of the UN Security Council—

ヴァージル・ホーキンス\*

Virgil Hawkins\*

### Abstract

The reform of the UN Security Council has become a popular issue. In particular, the ideas of expanding the number of seats on the Council and limiting the veto powers held by the permanent members are attracting a great deal of attention. Obscured by this, is the relatively successful movement to improve the working methods of the Council, namely transparency and openness. This paper aims to demonstrate how important and feasible the reform of the working methods are, and in doing so, restore some balance to the reform debate.

キーワード：国連安保理改革、代表性、民主性、透明性、開放性

Keywords: UN Security Council reform, representation, democracy, transparency, openness

---

\* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

## はじめに

国連安全保障理事会の改革をめぐる議論は、1993年に国連総会で安保理改革に関する作業部会が設置されて以来進められており<sup>1)</sup>、大きく「クラスター1」と「クラスター2」の改革作業に分けられている。「クラスター1」は安保理の代表性と民主性を扱っている。代表性とは安保理の議席拡大に関する問題であり、民主性は投票メカニズム、特に5常任理事国(P5)が持つ拒否権に関する問題に対して使われている言葉である。これに対して、「クラスター2」は安保理の作業方法、特にその透明性と開放性を扱っている。透明性と開放性はよく同一の問題として扱われているが、この二つを区別することは実質的に有用である。安保理を建物に例えれば、ドアや窓がなければ透明性も開放性も皆無だが、窓を作ると透明性は向上されたと言える。なぜなら、安保理の実際の行動が見えてくるからである。さらに、ここにドアが作られるならば開放性が向上されることになる。それは、加盟国が安保理の議論に参加することができるようになるためである。このように、本稿では安保理の意思決定過程の検討とその過程への参加の問題、つまり透明性と開放性とを区別している。

作業部会の正式名称から見ても、安保理拡大の必要が強調されていることは明らかであり、透明性と開放性に関しては副次的に「その他の事項」の中に含まれているにすぎない<sup>2)</sup>。それはこの問題の重要性に対する意識が欠けていることを反映しているとも言える。

本稿では、安保理改革を実現するための最も現実的かつ効果的な方法はむしろ透明性と開放性の改善であることを証明する。そのために、

1. 代表性、民主性の改革は相当に困難である
2. 例えこのような改革が実現されても、その改革は妥当ではない
3. 透明性と開放性の改革は可能である
4. 透明性と開放性は実質的な改革につながる、という四つの観点から論証する。

### 1. 代表性、民主性の改革は困難

一般に安保理改革を検討する際、実現の可能性まで十分に考慮せず、改革案のみが理想的に議論されることが多い。安保理のみならず、国連システムの改革に携わる人々が理想を持つことは必要条件であるとはいえ、実現不可能な提案ばかりでは意味がない。議席拡大に関

1) UN Document A/48/26.

2) 作業部会の正式名称は「安保理の衡平な代表性と議席拡大及び安保理に関連するその他の事項に関する作業部会」である。

する議論は過去何年も続いているが、コンセンサスに至っておらず、今後、容易にそれが得られるとも考えにくい。性質的に数多くの国々が受け入れられない提案がたくさんあり、そのほとんどには妥協の余地がない。拒否権に関しても、P5 が他の国々の非難を耐え続ける一方、具体的に拒否権をどう制限すべきか、あるいは廃止すべきかについてもコンセンサスはない。これほどにまで安保理改革の中心課題に関する議論は行き詰まっている。しかも、安保理議席の拡大や拒否権制度の変更は、国連憲章の改正を必要とする。憲章を改正するには、P5 の賛成を含む国連加盟国の3分の2の賛成投票を得なければならない<sup>3)</sup>。厳しい現実ではあるが、これは避けようがない。

### 1.1 代表性

改革の実現可能性に着目するならば、何がその改革案を妨げているのかを考慮する必要がある。安保理の代表性に関わる改革の唯一の前例としては1963年の議席拡大がある<sup>4)</sup>。当時の国連は非常任議席6に4議席を加え、合計議席を11から15に増やすのに9年間を費した。その時は、非常任理事国選出の方式も改められた。無論、かつてと現在とではその状況に大きな違いがあるので、単に比較することは妥当ではないかもしれないが、現在、議論されている複雑で包括的な諸提案を考えれば、長い苦闘が予想できる。

さまざまな提案と各国の立場の背景にある動機を考察すれば、意見の相違は解決が困難であることがわかる。各国の動機は基本的に国益の確保だと言えるが、ここにもいくつかの形態がある。最も際立っている動機は常任理事国になること自体かもしれない。安保理の代表性を向上させることが重要だという点でほとんどの国は合意しているが、いくつかの国に、これが自国の常任理事国入りにとって好都合な機会となった。そこで、日本、ドイツ、ブラジル、インド、ナイジェリアなどは予算分担率、人口、面積、国際の平和及び安全保障への貢献に基づいて、自国の常任理事国入りの適格性を主張した。ドイツの国連代表部はわざわざマンハッタンの3番街から引越し、国連ビルの向かいに新しいビルを建設した。このビルを「決してかなわない常任理事国入りへの記念塔」と呼んでいる外交官もいる<sup>5)</sup>。また、これらの国が常任理事国入りのために行った政治運動は「美人コンテスト」に例えられたこともある<sup>6)</sup>。そこで「2プラス3方式」が生まれた。「2プラス3方式」とは、先進国2カ国と途上国3カ国、合わせて常任理事国を5カ国増やす方式である<sup>7)</sup>。その中で、かなりの注目を集めたのはラザリ案であった。ラザリ案は当時の作業部会の議長による個人的な案で、最も広

3) 国連憲章第108条。

4) UN Document A/RES/1991 (XVIII)。

5) 国連外交官(非理事国)とのインタビュー、ニューヨーク、1998年8月。

6) 同上

7) 一般的に、先進国の常任理事国の候補は日本とドイツで、途上国のはアジア、アフリカ、ラテンアメリカから1カ国ずつだと考えられている。

い支持を得られる妥協点を探る試みだった。しかしこの案は113カ国の非同盟諸国などから批判され、新しい常任理事国を選出する期限に間に合わなかった。

他方、これらの国の常任理事国入りによって一番影響を受ける国々（特に地域のライバル国）の間にも緊密な関係が作られていった。このグループは「コーヒー・クラブ」と呼ばれ、イタリア、パキスタン、メキシコ、インドネシア、韓国、スペインなどで構成されている。これらの国々にとって、ライバルが常任理事国という手の届かない地位を得る一方で、自国の影響力が弱くなることは許せない。この考え方は「2プラス3方式」に対する強い反発として現れた。よくこの「コーヒー・クラブ」は前からの議論の成果を無効化しようとしていると思われがちだが、イタリアやメキシコは十分価値のある別の提案を提出している<sup>8)</sup>。しかし、彼らが不適切と考える改革案に関しては「コーヒー・クラブ」の立場が一致しているものの、安保理にとって適切とされる改革の中味に関しては意見の相違がある。例えば、イタリアが提案しているようなローテーション制がその一つである。

常任理事国の例の最も分かりやすい動機は既得権の維持である。特に英国とフランス（ある外交官に「盛りを過ぎた者クラブの会長たち」と名づけられた<sup>9)</sup>）の権力と権威は核兵器の保有と常任議席にかかっているように見えるので、この動機は大きいと言えよう。英仏はともに「2プラス3方式」への支持を表明したが、ドイツが同レベルに上がることに伴う自国の相対的な弱体化を許せないため、これは口先だけに過ぎないと指摘する外交官もいる。また、それが、「2プラス3方式」が結局は、実現不可能だということを見越した上での支持であると指摘する向きもある。中国とロシアは自国の姿勢を明らかにしていないが、歴史的背景から考えると、日本とドイツの常任理事国入りを歓迎するとは考えにくいという疑問が残る。

常任理事国の姿勢に影響しているもう一つの要素は経済的なものである。特に、未払いの国連分担金と平和維持活動の費用を重く感じている米国は、日本とドイツの常任理事国入りによって、自国の負担を軽減させようと考えている。その点から、日本とドイツの運動を最も支持しているのは米国であるといえる。

これらの対立している動機は以上の約15カ国の姿勢のみであるが、安保理改革については、非同盟諸国を含む残りの170カ国の動機も考える必要がある。これらの国にとって最も大きな動機は非常任理事国として選出される機会を増やすことかもしれないが、その場合でもいくつかの形態がある。まず、非常任議席の拡大により、全体として選出される機会が増えるという点に注目している国がある。また、大国を非常任理事国の枠から常任議席へと移すこと

8) イタリアの提案は、UN Document A/AC.247/1997/CRP.8。メキシコの提案は、UN Document A/AC.247/1996/CRP.7。

9) 国連外交官（非理事国）とのインタビュー、ニューヨーク、1998年8月。

により、非常任理事国として選出される可能性が高くなると考えている国がある。

しかし、小国はみな安保理の非常任理事国入りを希望しているわけではない。実際、多くの小国は非常任理事国になろうとしていないし、決して選出されることはないとも承知している国もある。つまり、大国の常任理事国入り運動を支持する（あるいは支持しない）動機は他にもあると考えなければならない。例えば、貿易などで大国に依存しているため、その大国の立場を支持する小国（たとえばブラジルを支持しているパラグアイ）がある。これに対して、大国への依存度がそれほど高くないことから、大国が公平で十分に地域を代表できるかどうかに関心を抱く小国もある。さらに、議席拡大問題に国益があまり影響されないため、誠実に国際の全体的な利益のために、安保理の代表性を拡大しようとしている小国もあるかもしれない。

各国の動機が国益の増進であるということは決して新しいことではなく、それでいて必ずしも合意が実現不可能になるわけでもない。却って、国益に基づいていないような国際的合意は失敗するに違いない。一般に、国際交渉では各国が自国の国益に基づいた立場を伝え、互いの立場が合わない場合、一つ以上の当事国の間で妥協が得られれば、合意は可能になる。しかし、安保理の議席拡大の交渉における最大の難点はそこにある。つまり、ほとんどの提案に対しては妥協の余地がないことである。各意見の相違は大きすぎる上に、妥協がほとんど不可能なほど大きな利害関係がかかっているのである。これは議席の合計の数から、常任及び非常任理事国の構成にまで及んでいる。非同盟諸国は部分的な拡大を受け入れられず、少なくとも11議席の増加で合計26以上の議席を要求している<sup>10)</sup>。また、米国は合計21以上の議席を許せないと宣言している<sup>11)</sup>。どちらの提案にも柔軟性は欠けているが、柔軟性があつたとしても21と26との間のギャップはあまりにも広すぎる。「2プラス3方式」に対する支持は相当高いものだと考えられているが、「コーヒー・クラブ」の反対も強力だと言える。ここでも、ラザリ案とイタリア案の間に大幅な開きがある。常任議席のローテーション制は妥協案として提案されたはずが、解決になるどころか、問題をさらに複雑化してしまった。「ローテーション制」と「常任議席」という概念は矛盾していると批判され、ローテーションから外れている国々が賛成するとは考えにくい。アフリカであれば、アフリカ統一機構（OAU）が存在しているために、何とか成功する可能性があるとの考えもあるが、アジアやラテンアメリカで成功する可能性は極めて低いと考えられている。

どの提案やアプローチに対しても、阻止するのに十分な力（拒否権、数、影響力）を持っている少なくとも一つのグループが存在している。それぞれの提案と姿勢には柔軟性がなく、そして各提案と姿勢の間の差を埋める妥協案も現れていない。「常任」という恒久的な席がか

10) UN Document A/AC.247/1997/CRP.10.

11) Anne Penketh, 'New Security Council Enlargement Plan Unveiled', *Agence France Presse*, 20 March 1997.

かっているため、どの国も頑なになり、妥協できなくなる。この結果として、安保理の代表性における実質的な改善を実現させることは近い将来（さらには遠い将来にも）非常に予想し難い。

## 1.2 民主性

拡大問題ほど複雑ではないが、投票制度（すなわち拒否権問題）の改革を実現することも同じ程度（もしくは拡大問題以上に）難しいと言える。問題は三つある。すなわち、P5の反対、拒否権の制限方式（あるいはその廃止）、そして新常任理事国への付与の是非である。拒否権に関しても利益を得るものと失うものが出て、妥協案を見出す隙間は非常に狭い。

第一の問題は最も難しい問題で、解決策としては、拒否権の何らかの方式での制限に合意することである。この提案は賛成180カ国に対して、反対がP5と、大多数の支持を得ている提案なので、それが実現不可能だとは皮肉なことである。圧倒的な反対に耐え続けるP5の強さは拒否権の力を反映している。近年、拒否権が公式に行使されることはほとんどないが、裏舞台では活発に利用されている。拒否権は日常の交渉において、かつてほどの影響力のなくなった常任理事国にとっては特に有用である。それほどの既得権益を手放すことは非合理的である。従って、どんなに軽微な改正でも、P5が拒否することは当然考えられる。

次に、拒否権の改革を要求している180カ国が一つの提案のもとで合意すれば、その圧力で常任理事国の姿勢を少しは柔軟にすることができるかもしれないが、そういう提案はまだできていない。現在では、拒否権の廃止ではなく、その制限を要求する提案が主流と思われるが、制限することは廃止に向かった一つの段階だという考え方にも支持が集まっている。具体的にどう制限するべきかについては国によって異なり、提案としては、拒否権の行使を憲章第7章に制限するもの、二つ以上の常任理事国の行使を必要とするもの、あるいは拒否権を覆すことのできる逆拒否権を導入するものなどが挙げられている。拒否権の変更を要求している国々が一つの明確な提案のもとで合意しない限り、P5は他の国々からの批判に耐え続けることだろう。

最後に、新しい常任理事国に拒否権を付与するべきかどうかは論争的な問題である。予想通り、候補だと思われる国々は常任理事国入りした場合、既存の常任理事国と新しい常任理事国との間で差別がないよう要求し、拒否権を与えられるべきだと主張している。それと同時に、（インドとパキスタンが事実上の核兵器国になったとき、核軍縮を要求したのと似たような論理を使って）拒否権の制限も要求している。これら候補国以外のほとんどの国は、拒否権の付与が問題を複雑化してしまうことに懸念を抱いているが、すべての常任理事国が平等であるように拒否権を新たな常任理事国にも付与するか、もしくは完全に廃止するべきだと考えている国も少なくない。

上記の問題のすべてを考察すれば、180対5が期待できそうな議論も弱くなり、拒否権を改革することは不可能に近いということが明らかになる。

### 1.3 憲章の改正

安保理の議席の構成（常任理事国と議席の数）は憲章の第23条で明確に規定され、拒否権に関する規定は第27条に含まれている。従って、議席の構成と拒否権を変更するためには、公式の憲章改正が必要となる。改正のプロセスは第108条に明文で規定され、総会の3分の2の賛成投票とP5を含めた国連加盟国の3分の2の批准が必要とされている。このことは現行の国連加盟国185カ国の中の124カ国の賛成投票が必要とする。そして拒否権も使用可能だということを考慮すれば、憲章改正は非常に困難である。しかも、この拒否権は各常任理事国の国会が有しているので、問題はさらに難しくなる。ある外交官が述べているように、「ジェシー・ヘルムス米上院外交委員長が拒否権を持っている」ことを忘れてはならない<sup>12)</sup>。

作業部会が必要な賛成投票を得ることができる提案を生み出せていないため、特に改革推進派の間で不満が募っている。作業部会の設置を定めた総会決議は、一般的合意（general agreement）を得る重要性について言及しているが、最近、この「一般的合意」という言葉の解釈を変えようとする動きもある<sup>13)</sup>。これは行き詰まりへの不満の現れだと言える。そこで、改革に関する決議を段階的に扱うという考え方が作業部会に現れた。この方法は、最後の包括的決議を採択する前に、賛成できるところから部分的に改革案を採択していくことを可能にする。作業部会の前副議長は「重要な決定は……（中略）出席し投票した加盟国の3分の2の賛成投票で行う」と述べ、上記の方法が可能だということを示唆した<sup>14)</sup>。しかし、これが批判され、「一般的合意」の意味をめぐって討論がなされた。イタリアは、この作戦は「ただ勢いをつけて、少数の独裁者たち（常任理事国の意）の拡大は確実なものであるという誤解を招こうとしている」と反発した<sup>15)</sup>。イタリアや非同盟諸国を含む批判者は、一般的合意とは、どんな提案に対しても、出席で投票した加盟国ではなく、すべての加盟国の3分の2以上を意味していると主張する。リトアニアなどは、155カ国（84%）が一般的合意だと提案し、他に165カ国（89%）という数字も提案されている<sup>16)</sup>。安保理に関する前例を見ると、1945年に常任議席を設置した決議は当時の全加盟国の51カ国（100%）の賛成投票で採択された。1963年に非常任議席の拡大に関しては、一つの決議が85%の賛成投票と15%の棄権で採択された。現在考えられている改革の重大性、そしてその改革に対する必要な正統性を考えるな

12) 国連外交官（非理事国）とのインタビュー、ニューヨーク、1998年、8月。

13) UN Document A/RES/48/25.

14) UN Document A/AC.247/1998/CRP.14.

15) 作業部会でのイタリアのフルチ大使の声明、Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/security/docs/fulci.html>.

16) 前掲資料



らば、賛成投票が多ければ多いほどよいと言えよう。

議席拡大と拒否権に関する改革運動を滞らせている数多くの問題と解決できそうもない意見の相違、そして憲章改正のプロセスを考えると、近い将来に改革案が採択されそうにないことは明らかになる。問題はここでも行き詰まっている。

## 2. 改革後の問題

仮に上記の問題で意見の相違がすべて解決され、憲章第108条に文字通り従い、国連加盟国によって非常に高い賛成率で包括的な改革案が採択されたと想定してみよう。これは歓迎すべき展開だが、代表性と民主性が向上された安保理は国際の平和及び安全保障に関する世界の期待に応じるようになっているだろうか。残念ながら、結果はそう単純ではないだろう。

代表性と民主性の向上に基づいた改革に関する問題を理解するのに、なぜそれが安保理にとって重要であるのかをまず考えないといけない。簡潔に言うと、それは正統性を高めるためである。安保理の意思決定過程に地域、圏、グループから公平に代表されればされるほど、そして民主的に大多数に基づいて決議が採択されればされるほど、安保理が公平だと認められるようになる。これによって、安保理の影響力が強まり、すべての国連加盟国に対して、国際法上も道徳上も拘束力を持つ効果的な決議の採択につながるだろう。これは確かに説得力のある考え方である。しかし、代表性と民主性に基づいていると言われている提案でも結局、期待できる効果は不十分であり、場合によっては逆効果を引き起こすこともあり、問題解決にどれだけ有用なのかは未知数である。

### 2.1 代表性

国連加盟国の増加に従い、地理的配分に基づいて、常任及び非常任議席を拡大する必要があると論じられている。このような議席拡大から、永続性、実効性、事実上の代表性、安保理内の勢力均衡などに関する問題が生じると考えられる。

議席拡大に関するほとんどの有力な提案には新しい常任議席の増加が含まれているが、「常任」という意味を軽く考えてはいけない。現在、改革が求められている大きな原因は、現在の理事国の構成が第二次世界大戦後の力関係を反映し、時代遅れになっているからである。この半世紀間にある国が相対的に強くなっているのに対して（例えば日本とドイツ）、ある国は逆に弱くなってきている（例えばフランス、英国、ロシア）が、この状態に安保理が対応できていない。これを考慮に入れるならば、常任議席をさらに増やすことは近視眼的な解決方法だと言えよう。

いくつかの提案には10年ないし20年後に再検討を行うメカニズムが含まれているが、もは

や永続性という非現実的な期待を払拭すべきだ。帝国の興亡があるように、100年の間に国際の勢力均衡には数回の大きな変化が起こるはずである。ラザリ案が採択され、日本、ドイツ、ブラジル、インド、ナイジェリアが常任理事国になった場合、これらの国々が今は適格だとしても、20年後にまだそうであるとは限らない。ローテーション制の常任議席に関しても、ローテーションに入っている国が適格でなくなった場合、同じ問題が発生する。だから定期的な選挙でローテーションのメンバーが入れ替わるという点がイタリア案の長所の一つである。

ブルース・ラセットの論文は国連改革案を10の尺度で評価しているが、そのうちの一つに権力（あるいは実効性）と正統性（あるいは公正さ）とのバランスを扱ったものがある<sup>17)</sup>。これは議席拡大の候補のみならず、安保理の全体的な大きさを決めるときに対しても、考慮すべきバランスであろう。安保理は決して代表的な機関として創設されたのではない。よって、常任理事国は地理的配分ではなく、安保理の決議を履行できる能力に基づいて選ばれた。今でもこれは重要な要素として見なされるべきである。安保理の決議を実行に移す能力のない常任理事国があれば、安保理の信頼性が損なわれる可能性がある。また、拡大議席数を決めるとき、現在の安保理では、決議の正統性を高めるため、できるだけすべての決議をコンセンサスで採択しようとするという傾向があることを考慮すべきである。これは15の理事国からなる安保理でさえ難しいことなので、理事国が24以上に増えたら一層困難なことになる。しかも、安保理に持ち込まれる議題の数が、安保理の解決能力を超えている。ほとんどの紛争は、解決に緊急性を要するため、安保理が迅速で効果的に対応しなければならない。従って、議論している国が多ければ多いほどこの能力は失われてしまう。このようにおぎなりの議席拡大案では実効性と正統性とのバランスをうまく取れない恐れがある。

もう一つの問題は事実上の代表性である。地理的配分によって新しい議席（特に常任議席）を作るという考えは、新しい理事国が自分の地域にある他の国々を代表するという前提に基づいている。しかし、理事国が地域ではなく、自国を代表する可能性が非常に高い。実際、地域的配分によって選出されている非常任理事国が、果たして自国が属する地域を本当に代表しているかどうかは明らかではない。もちろん、選出される国がある程度、地域の要求に応じる責任を認識していることは確かである。例えば、1998年にアフリカで起きたテロ爆撃に対して、ケニヤが決議の草案を作成した<sup>18)</sup>。もう一つの例はラテンアメリカ諸国間の協力である。リオ・グループは毎週の金曜日にブラジルの国連代表部に集まり、当時の非常任理事国であるブラジルが安保理の議論についてグループに報告することになっていた。しかし、

17) Bruce Russett, 'Ten Balances For Weighing UN Reform Proposals', in *The Once and Future Security Council*, Russett ed., Houndmills: Macmillan Press, 1997, pp.18-21.

18) S/RES/1189、国連外交官（非常任理事国）とのインタビュー、ニューヨーク、1998年8月。

事実上の代表性に関しては、常任理事国か非常任理事国かによって、大きな差がある。常任理事国としてのインドがパキスタンを代表することは非常に想像しにくい。このように、事実上の代表性を考慮に入れずに議席拡大を行うことは安保理の正統性を損なう危険がある。

最後に、安保理の議席拡大によって、国連加盟国間の勢力関係は変わってしまう。バリ・オニールは投票に関する指標を用いて、拒否権を有する、または有しない理事国の権力を測り、数字として現す<sup>19)</sup>。この指標は権力に同盟関係などの影響を計算に入れてはいないものの、注目すべき結果が出た。安保理におけるすべての国の権力の合計を1として、各常任理事国が持つ権力は0.196で、各非常任理事国は0.00186と計算された。合わせると、P5の権力は0.981に対して、10非常任理事国は0.0186になっている。安保理に一つの理事国（常任か非常任を問わず）を加えると、非常任理事国が有する権力が下がる（無論、加えられた理事国が拒否権を持った場合、減少は大きい）。要するに、安保理の拡大によって、非常任理事国が持つわずかな権力がさらに減ることになる。非同盟諸国の提案で議席が26（拒否権を有するのは5カ国のみ）になるが、この場合、全体的に非常任理事国は権力を温存する、もしくは少し増やすことができる（決議採択に必要な賛成投票によって異なる）。この数字は、論理的に予想できる展開を裏付けている。つまり、拒否権の付与と必要な賛成投票によって異なるが、常任理事国の議席を拡大すると、選出される理事国が持つ権力が下がる恐れがある。

このように、代表性と地理的配分を理由に安保理の議席を拡大することは期待どおりの効果をもたらさない。安保理が国連加盟国の意思を反映する能力を改善できないどころか、安保理決議の効力性と正統性を損なうという逆効果を引き起こす可能性さえも考えられる。

## 2.2 民主性

次に、拒否権制度の改革によって生じる問題について説明する。拒否権を制限する運動が仮に実現すれば大きな進歩ではあるが、それは改革者の期待ほどの効果は得られない。そして拒否権の廃止は国連にとって危険なことかもしれない。また、新常任理事国が拒否権を得ることは安保理を麻痺させる可能性にもつながる。

拒否権を制限するためのもっとも支持のある方法は、憲章第7章に基づく決議案のみに対して拒否権を行使できるようにすることであり、平和執行を許可する決議を止めさせる最後の手段にする考え方である。冷戦中、憲章第7章はまれにしか引用されなかったので、当時は効果的であったかもしれないが、今の安保理ではそれほど効果的ではないであろう。冷戦後、憲章第7章に基づいた決議は急増し、現在の決議の中で比較的の高い割合を占めている。第7章は安保理に引用されすぎだという批判もある。しかも、憲章第6章と第7章との間の

19) Barry O'Neill, 'Power and Satisfaction in the Security Council', Russett ed., op.cit., pp.59-80.

境界線はあいまいで解釈によって受け止め方が異なる。この制限が実現されても、数多くの決議案は拒否権の対象になる。拒否権の効力を発生させるには、二つ以上の常任理事国の反対投票を必要とする制限の方法は確かに拒否権の権力を下げるが、不公平になる可能性はある。二つの常任理事国の意見が一致している場合、拒否権の権力は相対的に高くなる（例えば、イラクやリビア問題に対する米国と英国）。明確に拒否権が行使できる事項とできない事項を定めることは理論上効果的に見えるが、実際の効果はそれほどはっきりはしない。憲章や手続規則は非常に柔軟で、解釈によって大きく変わることは今までの安保理の慣習を見れば明らかになる。憲章第27条には「紛争当事国」が棄権しなければいけない規定は含まれているが、自国が「当事国」ではなく、「利害関係」がある、あるいは問題は「紛争」ではなく、「事態」だと主張するなどと言いかえれば棄権しなくてもすむ。しかし実際上は、条文の詳細に構わずに、拒否権は自由に行使されるようになっていく。拒否権を制限しようとする案の最も大きな問題は、「ポケット拒否権」を封じ込める能力に欠けていることにあると言える。「ポケット拒否権」とは拒否権を使うことを示唆し、相手の譲歩を導くことである。柔軟な解釈に助けられ、拒否権の脅威は広い範囲で決議案に影響を与えうる。

もちろん、拒否権を完全に廃止する、あるいは段階的に廃止していくべきだと言う提案や考えを持っている国も少なくない。これはより民主的な安保理への大きな一歩で、正統性が高まるように見える。しかし残念ながら、拒否権の短所が強調されすぎ、そして必要性が軽視されたため、改革者が拒否権のない安保理の危険性が見えなくなってしまった。拒否権の存在を弁護できる二つの理由があげられる。一つは国際連盟からの教訓である。大国を非難する決議が下された時、日本とイタリアのように、その大国が国際連盟から脱退したことがあった。拒否権があれば、大国は国連から脱退することなく、自国に不利な決議を阻止することができる。それは、完全な安保理を維持する安全措置のようなものである。大国を国連の枠内から出さないために、一定の譲歩は望ましいかもしれない。もう一つの理由は違った意味において、完全な安保理を維持する必要性に関連する。大国が決議を支持し、実行することによって、その決議が正統性を得る。従って、決議が採択されるときにこれらの大国の意見が統一していない場合、その決議が（そして安保理も）正統性を失う。例えば、常任理事国の一つ以上が湾岸戦争に至るまでの決議に反対していた場合、これらの決議が完全に正統で拘束力を持っていたとは想像しにくい。分裂している常任理事国で決議を通すことによって完全な安保理へダメージを与えるより、決議を通さない方がよいかもしれない。

大国が拒否権を有するべきだという議論に基づいて、新常任理事国への拒否権の付与を正当化できると考えられるが、これは問題解決になるどころか、安保理を冷戦期のような冬眠状態に逆戻りさせる可能性がある。「2プラス3方式」で新常任理事国に同じ特権を与えること（フランスなどが提案しているように）が採択されるとすると、拒否権を有する国が倍に

なり、10カ国が決議案を阻止できるようになる。現在の P5 でさえ、各国の利害関係に合わせて決議案を改変したりし、意見を統一することは困難である。拒否権を制限したとしても、P10 の各国の利害関係に合わせて、意味のある決議を下すことは不可能に近いと言っても過言ではない。このように安保理の効力は急減し、各国は安保理の枠外に必要な許可なしで強制措置を取るようになることが考えられる。

### 3. 透明性と開放性は改革可能

安保理改革を透明性と開放性の問題から始める論拠の一つは、このような改革は実現可能で、現在の運動の行き詰まりを打開することができるかもしれない。議席拡大や拒否権を制限することと違い、透明性と開放性の改革が実現可能なのは、憲章改正が不要だからである。実は改善策のほとんどは憲章、手続規則、議長声明や文書にもうすでに規定されている。改善策の多くには「履行するように」、「実施するように」、「より頻繁に用いるように」という表現が含まれ、すでに存在している規定が守られるだけで改善されるのである<sup>20)</sup>。つまり、安保理の慣行の調整のみで改革が実現可能となる。

透明性と開放性に関する改善策によく使用されるもう一つの表現として「…の慣行を制度化するように」というものがある<sup>21)</sup>。これを見れば、既に改革が慣行を通じて多く行われていることがわかる。憲章と手続規則は柔軟で、解釈によって異なり、そして多くの場合、拘束力を持たないことも事実である。書かれた条文と実際の作業との差は大きい。そして皮肉なことに、もっとも厳しく安保理を拘束しているのは法より慣行だと言える。多くの場合、提案は慣行を調整すること、あるいは慣行を条文で裏付けることを目指しているので、事実上、改革はすでに実現されたようなもので、制度化によって再確認ができるという考え方である。今までの改善の多くは慣行を通じて行われた。安保理の中で慣行を徐々に変えていく勢いをつけることでさらに改善を実現することができる。このような勢いをつける効果的な方法は安保理の1カ国以上の理事国が積極的に動き出すことである。例としては、ベネズエラのアリア国連大使の個人的努力により立案され、頻繁に利用されるようになった「アリア式」の協議が挙げられる。「アリア式」の協議とは、安保理が個人の意見を聞くために行われる非公式協議である。

透明性と開放性を改革するもう一つの長所は、これが妥協が可能で、安保理のニーズに合わせて調整できることである。議席拡大や拒否権の制限は一度きりで、繰り返しのきかない

20) 例えば、ラザリ案(第9節)、非同盟諸国案(A/AC.247/1997/CRP.4)、作業部会の議論のまとめ(A/AC.247/1997/CRP.8)などが挙げられる。

21) 同上

改革であり、必要に合わせて議席の数を増減することができず、そして常任理事国は永遠に変わることがないようにできている。上記のように、このような改革は性質的に妥協ができないものである。他方、透明性と開放性に関する改革は一つの包括的な合意を必要とせず、加盟国のそれぞれの要求に合わせて、部分的に行うことができる。従って、交渉と妥協に必要な余地ができ、改革が成功する可能性が高くなる。このような改革はもうすでに行われている。1994年にブラジル（当時の議長国）は非公式の協議日程を国連ジャーナルに掲載することを決めた。これに対して、英国が強く反発し、交渉が行われた。結局、両者が妥協し、すべての事項が載らず、下に「その他の事項」という言葉が記入されることを条件に、日程が掲載されるようになった<sup>22)</sup>。このように改革は部分的に実現されている。

前述のように、いくつかの改革はすでに行われているが、改善する余地はまだあると考えられている。これからも、徐々に改革を実現することは比較的簡単だということを下記で証明する。

### 3.1 透明性

冷戦後、安保理の意思決定過程におけるほとんどの作業は非公式協議で行われているが、手続規則によれば、公式の会合を開催することは決して例外ではなく、通常の作業方法だということを意味しているし、1994年の議長声明もこれを裏付けている<sup>23)</sup>。安保理の理事国が適切な条文を引用し、公式の会合の開催を要請するほど、安保理の慣行が変わり、全体的に公式の会合の利用は増える結果になる。

安保理の仮の長期的予定、ジャーナルでの日程などの作成に関する手続は慣行に基づいて、議長覚書（1993年<sup>24)</sup>、1994年<sup>25)</sup>）と非公式の報告書（1995年<sup>26)</sup>）によって制度化された。議長国はこの分野で改革を引き起こす能力を持っている。1998年9月に当時の議長国であったスウェーデンはジャーナルで「その他の事項」を記入するのをやめ、日程の完全版を掲載することにした。マスコミや理事国以外の加盟国への報告も慣習に基づいており、マスコミへの声明には安保理理事国の合意が必要であるが、一般の加盟国への報告は議長国の裁量に任せられている。従って、議長国は報告の形式と詳細の程度を決める余地は十分にあり、新しい慣習を始めることによって安保理の透明性を高めることができるはずである。1998年にスロベニアとスウェーデンは、全ての非公式の協議が行われた数時間後に協議の要約を公表した。

22) 国連外交官（非常任理事国）とのインタビュー、ニューヨーク、1998年、8月。

23) UN Document S/PRST/1994/81.

24) UN Document S/26015, S/26176.

25) UN Document S/1994/230.

26) Sydney D. Bailey and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 3<sup>rd</sup> edn, New York: Oxford University Press, 1998, pp.553-555.

憲章と手続規則には安保理から総会への年報に関する具体的な規定は用意されていないが、議長覚書（1993年<sup>27)</sup>、1997年<sup>28)</sup>）によってこの状況はある程度改善されている。もっとも、形式と提出期限がはっきり定められても、実質的な内容や透明性を確保することは規定できない。総会の要求を満たす質の高い年報を作成することができるかどうかは安保理の各理事国（特に議長国）にかかっている。

このように、透明性の改善が、すでに存在している規定の枠の中でも、部分的に実現できるということは明らかである。しかし改善が実行されることには限界があるため、実現する改善の度合いは個別、または集団としての理事国の努力によって異なる。

### 3.2 開放性

非公式の協議は安保理の正式な会合と見なされないため、憲章や手続規則には拘束されないことは一般的に認められている。従って、憲章第31条（利害関係国の参加）と32条（紛争当事国の参加）の規定は非公式の協議における非理事国の参加には適応できないと考えられていた。これに対し、ジャーナルにも掲載され、しかも経済制裁の再検討などの法的な権限を持つ決定はこうした協議で行われているため、ニュージーランドなどは慣習法により非理事国の参加は公式になり、憲章第31、32条は適応可能だと主張している。これは、非理事国の参加を可能にする準合法的な根拠になることが考えられる。

安保理改革のための他の方策もある。アドホック的に開催されるオリエンテーションと公開討論会は一般の加盟国にとって、限られたわずかな参加する機会である。回数が少なく、特に安保理が意見を統一する前に行われるオリエンテーション討論会をもっと開催するべきだと批判されているが、理事国がより頻繁に討論会を要求することで改善できよう。成功率は内容の微妙さで異なるが、成功の実績が重なれば慣行として討論会が頻繁に開催される将来への道が開かれる。「アリア式」の会議に関しても同じことが言える。また、安保理理事国以外のメンバーが憲章第35条に基づいて公式の会議の開催を要請することもできる。

安保理決議の影響を受ける第三国の困難に関しては、それに対応するための条文はすでに存在している。憲章第50条によって、安保理の発動する強制措置などで経済的困難が生じる国には安保理と協議する権利が与えられている。憲章と手続規則には兵力提供国が安保理と協議する権利については言及していないが、慣行に基づいて改善され、議長声明（1994年<sup>29)</sup>、1996年<sup>30)</sup>）とブトロス・ガリ前事務総長の「平和のための課題。追補」で制度化されている。規定が存在しているので、理事国以外の国でも権利を主張すれば、改革がさらに実現可能に

27) UN Document S/26015.

28) UN Document S/1997/451.

29) UN Document S/PRST/1994/62.

30) UN Document S/PRST/1996/13.

なる。

安保理と他の機関との協議や協力に関しても、憲章の改正は不要である。安保理と総会との関係は憲章第10、11、12、14条、国際司法裁判所の役割は憲章第96条、そして地域的取極との関係は憲章第8章に規定されている。これらの規定を十分に実現するには、安保理も他の機関も前例を通して慣行を創造しなければならない。特に、地域的機関の役割は認識されつつあって、安保理との関係は改善されるようになっていく。

透明性と同様に、憲章を改正せずに安保理の開放性を向上させることは可能であり、改革を実現する上で、手続と慣行の変更こそ最も現実的で重要な要素である。これらは理事国（特に議長国）のイニシアチブで進み、安保理の作業方法が徐々に改善されていく。慣行を手続規則の改正により制度化することも望ましいが、改革を実現していく上でそれは必ずしも必要ではない。

#### 4. 透明性、開放性と実質的な改革

はじめに説明したように、安保理を改革する鍵はその正統性を高めることにある。そして安保理の正統性はそれが正当かどうかにかかわらず依存するだろう。正当性は、安保理が国連加盟国を民主的なプロセスに従って平等に代表する能力と密接に関わる。本研究は代表性と民主性の重要性を軽視してはいないが、代表性の向上には議席拡大を、そして民主性の向上には拒否権の条文上の制限をすることが必要だという考え方に異議を唱えている。なぜならこれらは結局のところ部分的な解決方法に過ぎず、別の問題を引き起こすことも考えられるからである。

作業部会での米国の代表は、議席拡大問題を解決してから作業方法の問題（透明性と開放性）に取り組むべきだと主張した<sup>31)</sup>。他方、非同盟諸国は包括的な改善策として二つを同時に解決するべきだと主張している<sup>32)</sup>。作業方法に手をつけずに議席の拡大を目指すことは本末転倒である。現在の作業方法のままでは、議席を拡大し、拒否権を憲章第7章に制限したとしても、代表性或民主性が実質的に改善される見込みはない。しかし、透明性と開放性における改善は安保理の正統性を高めるのみならず、代表性と民主性の改善にもつながる。こうした改善は憲章改正による議席拡大や拒否権の制限より効果的かもしれない。透明性と開放性の改善がどのように具体的な改革につながるのかは下記にある。

31) 国連外交官（非理事国）とのインタビュー、ニューヨーク、1998年、8月。

32) UN Document A/AC.247/1997/CRP.4.



#### 4.1 透明性

まず、透明性の改善により、安保理の意思決定過程に対する不信は払拭され、安保理の正統性を高めることができる。意思決定過程を実際、隠密に行なえば、非理事国は猜疑心を抱く結果になる。これに対し、安保理が頻繁に公式の会合を開けば、国連加盟国の信頼をある程度回復させることができる。また、コンセンサスで決議を通す現行の慣行を公式の場で繰り返すことによって信頼も高まることだろう。多くの場合、安保理に対する不信は情報不足のせいでは起こる誤解や思い込みが原因である。例えば、パレスチナ人追放問題で安保理がイスラエルと非公式に協議したとき、安保理はその事項を日程からはずそうとしているようにマスコミは報道した<sup>33)</sup>。もし、安保理で起こっていることをより明確に見ることができたら誤解が避けられ、安保理のイメージは余計なダメージを受けなくてもすんだはずである。

安保理の日程の公表と協議後の報告の改善により、情報の誤りはある程度、回避することができる。一般の加盟国の中から「静かな部屋」<sup>34)</sup>に送り込まれた外交官が理事国から情報を得るために群がる様子はオーストラリアのリチャード・バトラー元国連大使によって「ラグビーの乱闘」に例えられた<sup>35)</sup>。これに対し、ある外交官は安保理の協議の日程がわかっているならば、せめて乱闘に送り込む専門家を選ぶことができると述べている<sup>36)</sup>。協議後の情報不足を利用し、協議の内容を自国に有利なように歪めて伝える理事国もある。協議直後に（マスコミの前に）内容が詳細で偏見のない報告を必ず行うことによって一般の加盟国の信頼を得ることもできる。このような行為は誤解を減少させることにより、透明性を改善し、安保理の正統性を高めるのである。

一般の加盟国が実際にどれほど代表されているのかは別にして、知らされていれば知らされるほど、安保理において自分達が代表されていると感じるだろう。下される決議が非理事国に対しても拘束力を持ち、しかも、決議の効力は非理事国が実行し、守ることにかかっているため、この正統性が特に重要である。非理事国が代表されていることを実感するのは代表性の大きな要素だと言えよう。安保理から総会への報告の調整はこのように改善につながる。

安保理に「風穴」を開けることは民主性の改善にもつながる。透明性を向上させることによって、安保理は大きな注目を浴び、各理事国が意思決定過程においてとる発言や行動を慎重にさせることになる。特に、多数派と対抗している少数派の場合（拒否権が行使される状

33) James O.C. Jonah, 'Differing Perspectives on the United Nations in the Post-Cold War World', *ACUNS Reports and Papers*, no. 4, 1993.

34) 「静かな部屋」とは、安保理の協議室のとなりであり、一般の加盟国の代表が協議から出てくる理事国を待つ部屋である。

35) 国連外交官（非理事国）とのインタビュー、ニューヨーク、1998年、8月。

36) 同上

況)、立場を正当化しなければいけなくなる。拒否権を行使した場合、その必要がないにもかかわらず、常任理事国が声明を発表して正当性を主張してきたということは大国でも自国の評判を重視している証拠だと言える<sup>37)</sup>。より透明な安保理では、広く支持されている決議案に対してポケット拒否権が使用される機会を減らすのにも効果的かもしれない。これは安保理の実質的な改革につながる。

#### 4.2 開放性

開放性の改革から安保理が得られる利益の一つに代表性における実質的な改善がある。地域ごとに常任理事国がある拡大された安保理では、非理事国が意見を述べたいとき、その地域の代表国、あるいは理事国である同盟国を通じて行わなければならないわけで、成功するかどうかはその理事国にかかっている。開放性の高い安保理では、非理事国でも憲章第35条に基づいて会合の開催を要請し、憲章第31、32条に基づいて会合に参加し、あるいは憲章第50条、または兵力提供国に関する協定に基づいて安保理と協議する権利が与えられ、直接、自国の意見を述べることができる。安保理が「裁判官」である15理事国の意見のみに基づいて決議を下す「裁判所」と仮定してみよう。どんなに地理的な代表性があっても、公平に決断を下す能力は、状況を完全に把握できないことや、安保理内での政治的な要素に妨げられるに違いない。ある程度、これは避けられないことだが、この「裁判所」に紛争当事者、または解決方法に影響されるもの（特に経済制裁や平和活動が含まれている場合）が意見を主張できるように「証人席」を設置し、そして必要に応じて、情報や提言を持つ人やグループの意見を取り入れてみよう。このような状況になれば、実質的な代表性がかなり改善され、議席拡大の必要性が減る。そして、安保理の意思決定過程の公平性に対する国際社会の信頼が上がり、これに伴い、安保理の正統性が高まる。

さらに、開放された安保理では、決議がより実効性が高く、効果的になる。紛争の当事国や利害関係国が十分自国の意見を述べる機会がないままであれば、決議が下されても、その決議が紛争解決につながらないだろう。いずれ紛争当事国は下された解決方法に満足する、あるいは少なくとも受け入れなければならないので、これらの意見を事前に聞くことは意思決定過程の重要な要素だと見なすべきであり、実効的で永続的な解決を見出す可能性を高める。兵力提供国との協議も、効果的な解決を見出す上で有用である。これらの国は紛争の現場に要員を派遣しているので、現地情報を直接伝え、取るべき措置についても客観的で現実的な提案ができるはずである。また決議後、その効力を高めるには、安保理と地域的機関との関係を改善する必要がある。安保理決議の履行が地域的機関に任せられつつある中、相互

37) Anjali V. Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto*, London: Mansell, 1992 参照。

の協力によって、決議がより効果的で合法的になる。

安保理と総会や国際司法裁判所といった他の国連諸機関との関係が改善されることは、安保理の意思決定過程において、これらの機関が貢献できるようになり、安保理の決議を裏付ける。総会は安保理のいわば「選挙区」なので、協議によって安保理にとって国連加盟国の考え方がより理解しやすくなると同時に、総会は代表され、意見が受け入れられていることを実感できる。協力が重要となるもう一つの理由は、総会は「平和のための結集」決議によって、普段、安保理のみが有する権限を発揮できるからである<sup>38)</sup>。「国際連合の主要な司法機関である」<sup>39)</sup>国際司法裁判所は安保理の権限を強める（または弱める）権力を持っている。安保理決議の元になる、または決議を支持する裁判所の勧告的意見はその決議の正統性を高める。他方、安保理の決議と矛盾している判決が下されれば、その決議のみならず、安保理自体の権限も疑われかねない。後者の場合を懸念し、安保理が国際司法裁判所との関わりを避けてきたかもしれないが、正統性の面では、裁判所は安保理に大きく貢献できると言えよう。憲章で唱われているように、安保理と他の機関との関係が発展すれば、他の機関が持っている権限が安保理にとって、力強い味方になるに違いない。

#### 4.3 ゆっくりでも着実な改革が効果的

上記で透明性と開放性の改善は徐々に、部分的に行う必要があると強調したが、理由は三つある。第一に、安保理は慣行に基づいて動くものなので、数多くの勧告や手続規則への改正を含む包括的な提案が通されても、すべてが実現され、守られると考えるのは非現実的であるため。安保理の作業方法をすぐには変えることはできない。第二に、部分的な改革であれば、安保理は必要に応じて慣行を何度も直しながら、透明性と開放性と実効性との適切なバランスを見つけることができると考えられるため。そして第三に、これが最も重大な理由かもしれないが、改革には安保理の理事国（特に P5）の協力が必要だからである。急に安保理が透明で開放的になると常任理事国が、明かりがついたときに暗いところを求める夜行性の動物のように、安保理の実質的な作業の場を全理事国による非公式協議からより少数メンバーによる「非公式の非公式協議」に退かせるに違いない。結果的には、現在より透明性や開放性に欠けている安保理になってしまう。

同様に、上記のような逆効果を避けるために、現在守られている慣行を制度化しようとするときにも注意が必要である。無論、明確で拘束力のある規則に基づいて行動する安保理が望ましいが、安保理メンバーが最も強く拘束されているのは規則よりも慣行だということを考慮しなければいけない。憲章や手続規則の条文が歪められ、解釈し直され、無視されても、

38) UN Document A/RES/377 (V).

39) 国連憲章第92条。