

2004年9月21日、ドイツのフィッシャー副首相兼外相、小泉首相、インドのシン首相、ブラジルのルラ・ダシルバ大統領が、国連総会が開かれていたニューヨークで会談して、国連改革に関する共同声明を発表した。国連安全保障理事会について、「21世紀の国際社会の現実を反映したものでなければならない」と主張し、ドイツ、日本、インド、ブラジルがそれぞれ立候補の意志を表明し、お互いに支持する、という内容だった。

筆者は、勤務先の新聞社で、このニュースを伝える特派員電を編集しながら、「4か国は、ずいぶん思い切ったものだな」という印象を

受けた。それぞれの国が国連安全保障理事会の常任理事国を目指していることは周知のことだが、それぞれ根強い警戒心を抱く周辺国がある。このように4か国が集まって声明を出したことは、常任理事国入りの運動を始めるとの意思表示であり、反対派を刺激するのは、覚悟のうえだ。敗戦の歴史を背負ったドイツ、日本が、これまで国連の舞台でとってきた行動様式とは違う。この4か国の常任理事国入りの動きは今後も注目する価値がある、と考えたのだった。

日本、ドイツ、インド、ブラジルの4か国（一般に「G4」と呼ばれるようになったので、

本稿でもその略称を使う)が、この時点で協力を打ち出したのは、国連改革の動きが盛り上がり、常任理事国入りのチャンスが得られるかもしれないという読みがあった。

本稿では、G4 が常任理事国入りを目指してどのような行動をとったかを記録し、その意味を考えたい。

■イラク戦争と安保理改革の機運

イラク戦争(2003年)は、国連に大きな衝撃を与えた。イラクは、大量破壊兵器開発の疑惑を抱えており、イラク自らが疑惑を払拭するために十分な協力をしていないのは、明らかだった。では、イラクに対する武力行使にお墨付きを与えるべきなのか。この問題をめぐって、安全保障理事会は、深刻な意見対立に陥り、結局、決議の形で統一した姿勢を打ち出せないまま、米国、英国がイラクに対する開戦に踏み切った。

このままでは、国際社会の安全維持に関して安保理が果たしうる役割について、深刻な疑念が広がることは避けられなかった。安保理は国連の核心的な機関であり、安保理の機能不全は、国連全体の地位低下を意味する。

アナン事務総長は、こうした事態を避けようと手を打った。有識者で構成する諮問委員会(ハイレベル委員会)を設置して、国連改革についての議論を依頼したのだ。

ハイレベル委員会は2004年12月に報告書を発表した。注目された安保理改革については、「拒否権を持たない常任議席を6、非常任議席を3、それぞれ設ける」という「A案」と「任期4年で再選可能な準常任議席を8、非常任議席を1、それぞれ設ける」という「B案」を併記した。

現状では、安保理は、常任理事国5か国(米、英、仏、露、中)と、2年交代の非常任理事国10か国からなる。ハイレベル委員会の報告は、「A案」であれ、「B案」であれ、安保理を計24か国までに拡大することを提案し

ていた。

この報告について、シュレーダー首相と小泉首相は連名で、歓迎の声明を出した。常任理事国入りを目指す独、日、両国にとって、両案併記の形であれ、常任理事国拡大案が含まれたことが重要だった。

ハイレベル委員会の報告を受けたアナン事務局長は、これを下敷きにして独自の国連改革案を作成、翌2005年3月20日、「より大きな自由の中で」とのタイトルをつけて発表した。開発、安全保障、人権、国連強化の4分野にわたる包括的な内容だ。

このアナン報告では、安保理改革に関して、「A案」、「B案」のいずれかに絞るのではないかという観測もあったが、ふたをあげてみると、アナン氏は、両案を併記しつつ、第3の案の可能性まで許容した。2005年9月に開催される首脳会議までの決着を求めた点が注目された。

このアナン報告の発表を機に、常任理事国入りを図るG4と、これに反対する勢力のつばぜり合いが一気に激化していく。

■安保理改革の前史

ここで、時計の針を大きく過去に戻して、国連改革の歴史を振り返りたい。国連が1945年に発足して以来、安保理メンバーの数が変わったのは、1965年に行われた改革のただ一回だ。この時は、アフリカにおける独立ラッシュで、改革機運が生まれた。それまで6か国だった非常任理事国が10か国に増加した。

ふたたび改革を求める声が高まるのは、冷戦が終結した90年代だ。冷戦の間は、米ソ対立構図によって、安保理改革の道は、最初から閉ざされていた。冷戦終結で、安保理を取り巻く状況が激変した。

1992年、ドイツのキンケル外相は、国連総会で、ドイツが常任理事国入りを目指すと表明した。97年には、ドイツ、日本などは、安保理拡大の枠組みを決める決議案作成を試み

るが、結局、改革は進まなかった。この時期、イタリアが、ドイツの常任理事国入りを阻止すべく、反対派糾合の活動を熱心に行ったことは、よく知られている。

こうして、ドイツは 90 年代から、常任理事国入りの意欲は示していたが、2004 年以降の活発な動きは、シュレーダー首相ならではの側面がある。コソボ空爆への参加、アフガニスタンへの派兵など、シュレーダー首相とフィッシャー外相のコンビの下、ドイツは安全保障面で、役割を拡大してきた。その延長線上に、常任理事国入りへの挑戦がある。

シュレーダー首相の前任者、コール氏は、首相在任当時、北大西洋条約機構 (NATO) 域外へのドイツ軍派遣には慎重だった。シュミット元首相は、シュレーダー政権の常任理事国入りの動きを批判して、ドイツは、常任理事国になろうとするよりも、欧州統合での役割や国内の改革に力を入れるべきだと主張した。こうした前任者たちと比べると、シュレーダー首相の国際貢献への積極姿勢は、際だっている。

さて、一口に G4 と言っても、日本、ドイツの 2 か国と、インド、ブラジルの 2 か国に分けて考えることもできる。日本、ドイツの常任理事国入りは、90 年代に俎上にのぼった。一方で、インド、ブラジルは、発展途上国の代表格として、すでに 60 年代の国連改革の際に、常任理事国入りの意欲を示した。そもそも、国連創設時に米国は、地域バランスを考慮して、ブラジルを常任理事国にすることを検討したと言われている。

日本、ドイツにとって、今回の安保理改革論議が、ひょっとして最後のチャンスになるかもしれない。これに対して、インド、ブラジルにとって、常任理事国入りの話は、これまでもあったし、これからもあるだろう話なのだ。

余談だが、この立場の差は、4 か国の外務当局による広報で、熱心さの差になって現れ

ていたと思う。たとえば、インターネットで各国の外務省のサイトをチェックすると、安保理拡大問題で、ドイツ、日本が詳細な情報提供を行っていたのに対して、インド、ブラジルは、さほどでもなかった。

たとえば、ドイツの外務省のサイトから、注目すべき一点を紹介したい。

そもそも、ドイツが常任理事国を目指すというのは、同国の欧州政策と矛盾しないのかという疑問は当然のものであろう。EU は、統合を進める過程で、共通の外交政策を形成しようとしている。その方向を追究していけば、安保理においても、EU の代表こそが、しかるべき席をしめるべきであろう。

ドイツ外務省は、そのサイトの質疑応答のコーナーで、「どうして、ドイツは、EU の常任議席を求めないのか」という質問に答える。その理由は、「EU の共通外交・安全保障政策は、いまのところ、加盟国がすべての問題で、『ひとつの声』で発言できる段階には、達していない」「英国、フランスは、EU の常任議席のために、自国の議席を放棄する用意がない」というものだ。

■G4 の動き

G4 は、5 月 16 日、安保理改革の大枠を定める「枠組み決議案」草案を、加盟国や総会議長に提示した。

枠組み決議案草案の骨子は次のようなものだ。(1)現状 5 か国の常任理事国を、6 か国増加して、計 11 か国とする。現状 10 か国の非常任理事国は 4 か国増加して 14 か国とする。(2)新常任理事国の配分は、アフリカ 2 か国、アジア 2 か国、中南米 1 か国、西欧その他 1 か国(3)新常任理事国は現常任理事国と同じ責任と義務を持つべきだ。

また、枠組み決議案草案は、安保理改革の手続きについて、総会が新常任理事国を選出し、その後、2 週間以内に国連憲章改正案を採択するとしていた。

現在の国連加盟国は計 191 で、この決議案の可決には、その 3 分の 2 以上、すなわち 128 か国以上の賛成が必要とされた。

さて、この枠組み決議案は、ハイレベル委員会の報告、それを受けたアナン報告でいう「A 案」を基にしたものだ。ただし、非常任理事国の増加分は、A 案では 3 だったが、枠組み決議案草案は 4 としている。これは、東欧諸国の取り込みを図るドイツの意向からだ。

さて、この時点で、G4 の間で意見の一致を見るのが難しかったのは、「拒否権」の扱いだ。結局は、新常任理事国が現常任理事国と「同じ責任と義務を持つ」という表現をとっている。このくだりは、現常任理事国が持つ「拒否権」を、新常任理事国を持つという意味だ。

「拒否権」は、常任理事国のパワーの核心ともいえる。安全保障理事会は、常任理事国が 1 か国でも拒否権を行使すれば、決議を出すことができない。そもそも国連憲章には、「拒否権」という言葉はない。安保理の「決定」には「常任理事国の同意投票」が必要である旨を記しているだけだ。当初は、常任理事国のうち、ある 1 か国が棄権することで、決定が成立しなくなるのか否か、解釈が分かれていた。結局、常任理事国は、決議案を葬る場合には、単なる棄権でなく明確な「拒否」を行使する慣行ができた。

安保理を改革する際に、新しく常任理事国になる国に「拒否権」を認めるかどうかが大問題となる。G4 の中では、インドが、新常任理事国も拒否権を持つべきだと強く主張した。これは筋論である。ただ、現常任理事国は当然ながら、拒否権を持つ常任理事国が増えることを嫌うから、安保理拡大を狙う国が拒否権に固執すると、安保理改革自体に同意を得にくくなる。ドイツ、日本は、こうした認識から、拒否権については、譲歩の余地があった。

この拒否権問題について、ドイツの国連大

使プロイガー氏は、枠組み決議案草案を提示した日、記者団に対して次のように説明した。「現常任理事国は拒否権を現状のまま、維持したい」「新常任理事国は新旧同等の地位を望む」「大多数の加盟国は、拒否権は時代遅れで非民主的と考えている。もし拒否権を廃止できないのならば、より受け入れやすい形で行使されるべきだと考えている」。ちなみに、プロイガー氏は、これ以降も、安保理改革に関して、このような饒舌さをしばしば発揮した。時に、米国を批判することも辞さなかった。シュレーダー時代のドイツ外交の饒舌さを、体現する人物だといえる。

G4 の枠組み決議案草案提出に対して、イタリア、韓国など、地域「二番手」国が多い反対派は、5 月末に、独自の安保理改革構想を発表した。非常任理事国を 10 増やすだけというシンプルな内容だ。なんとしても G4 の常任理事国入りは阻むという意味表示だ。G4 は、草案に対する国連加盟国の反応を見たうえで、6 月 8 日、修正案を提示した。焦点となっていた拒否権については、新常任理事国は拒否権を有するものの、15 年間は凍結するという内容だった。

修正案が発表された 8 日、フィッシャー外相とライス米国務長官が会談した。会談後の記者会見で、常任理事国拡大の問題を聞かれると、ライス氏は、「米国が常任理事国入りを支持したのは日本だけだ」と、素っ気ない返事だった。

イラク戦争にいたる過程で、安保理が機能不全に陥ったことが、国連改革論議を引き起こした。一方で、この過程でドイツが、米国と対立したことは、厳然たる事実だ。米国は、ドイツの常任理事国入りに反対することが予想された。

米国は、6 月 16 日、バーンズ国務次官の記者会見を通じて、安保理改革に関する自国の立場を公表した。常任理事国については、「日本を含む 2 か国程度」を新たに常任理事国と

し、非常任理事国は2-3か国増やすというものだった。この発表は、裏返せば、枠組み決議案への反対を明確にしたものだった。7月12日には、国連総会の場で、米国のタヒルケリ国務長官上級顧問（国連改革担当）が、加盟国に対して、枠組み決議案が採決に付された場合は反対票を投じるように求めるといふ、強い反対姿勢を表明した。

超大国米国は、G4が進めようとした安保理拡大に、明確な「NO」を突きつけたのだ。21世紀のアジアの大国、中国は、日本の常任理事国入りに対して、陰に陽に反対運動を展開した。4月には、中国各地で反日デモが活発に行われていた。

こうして窮地に陥ったG4が最後に望みをかけたのが、アフリカ連合（AU）の協力を取り付けて突破口を開くというシナリオだった。

AUの加盟国は53か国で、国連の場では大票田だ。ただ、アフリカは、安保理拡大の動きの中で、常任理事国入りを目指す各国の草刈り場に甘んじようとはしなかった。AUの観点からすれば、アフリカこそが新しい常任理事国を送り込むべきなのだ。AUは、7月に首脳会議を開いて、安保理拡大問題への対処方針を話し合った。

G4は、この会議で、AUから枠組み決議案支持を引き出したかったが、果たせな

かった。AUは、常任理事国については6か国増、非常任理事国5か国増という独自案を提出した。AU案がG4案と違うのは、常任理事国については拒否権を持ち凍結はしないこと、非常任理事国の増加数が多いこと、という2点だった。G4は、7月17日に、AUとの外相会議を行って一本化を図ったが、不調に終わった。最後に期待をかけた8月2日のAU首脳会議でも、一本化はならなかった。

G4の枠組み決議案は、AU案との一本化ができなかった時点で、急速に勢いを失っていたのだ。安保理拡大問題で、アナン事務総長が求めた9月までの決着は、実現しなかった。

本稿を書いている時点（2005年10月末）で、安保理改革の機運が、再び盛り返すのかどうかを占うのは困難だ。また、ドイツでメルケル氏を首班に形成される大連立政権が、常任理事国入り、どこまでエネルギーを注ぐのかも分からない。

G4の試みはすでに水泡に帰したと、突き放した見方も可能であろう。ただ、G4の奮戦とそれに対する反応は、結果的に、国連の常任理事国を核とする既成秩序の壁がいかにか厚いかを示したといえる。ドイツであれ、日本であれ、当該国にとっては、自国が世界の中で占める位置を計測する、絶好の機会になったことは間違いない。