

Susan Hannah Allen and Amy Yuen,

Bargaining in the UN Security Council: Setting the Global Agenda.

Oxford: Oxford University Press,
2022, x + 207pp.

うえき やすひろ
植木安弘

国際連合（国連）の安全保障理事会（安保理）は、国連憲章上国際の平和と安全保障の維持で第一義的な役割を与えられている。多くの安保理に関する研究は、安保理決議をもとに安保理の行動を分析しているが、スーザン・アランとエイミー・ヤン共著（以下、本書）の研究は、安保理の作業プロセスに焦点を当て、安保理理事国の間でのバーゲニングのあり方を解明しようとする。

具体的には、安保理がどのようにアジェンダ（議題）を設定したり設定しない決定をするのか、どのような理由で安保理内あるいは安保理外で議論することに決めるのか、そして、安保理会合の公式会合や非公式協議での議論の選択にどのように影響を与えているのかを分析する。分析手法として定量分析（regression analysis）を用い、定量分析では捉えきれない側面は、事例研究（定性分析 qualitative analysis）で実証しようとするものである。

定量分析は、一般的に公表され特定できる数字・数量をもとに説明変数を確定するが、安保理会合のなかでも頻繁に開催される非公式協議は、公開の公式会合と異なり、議事録が準備されない。いわば、カーテンに包まれたなかで実質的な議論を行うため、どのような議論がなされたのかは公表されず、したがって、これを統計的に分析はできない。そのため、本書は3つの要因に焦点を当てる。常任理事国の優先事項（preferences）、アジェンダを設定する理事国の優先事項、そして、理事国が直面する対外コスト（public accountability costs）の判断である。こ

れらの要因によって、安保理のアジェンダ設定の手続きのあり方と会合を公開するか非公開とするかの判断がなされるというものである。

本書は、1) 安保理のアジェンダは戦略的に決定される、2) 毎月交代する安保理議長は、アジェンダ設定で大きな役割を果たす、3) 会合が公式になるか非公式になるかの決定で理事国の対外コストの判断が作用し、理事国間のバーゲニングに影響を与える、と議論する。また、安保理議長は、自国のアジェンダを優先することから、拒否権が使われそうな議題は避ける。それでも拒否権が行使されるのは、常任理事国のグランドスタンディング（スタンドプレーあるいは自国の常任理事国としての誇示）だとする。

この本の内容をさらに分析する前に、本書は定量分析で幾つかの仮説を立てているので、まずこれを紹介し、考えてみる。

「仮説1：5つの常任理事国の優先事項が近ければ近いほど協力の度合いが増え、理事国間の交流や決議の数も増える。」

これは、一般論としても同じようなことがみられ、安保理に限らず、国家間や国内の政治でもみられる現象である。問題は、優先事項が異なる場合である。

「仮説2：ある特定の問題で拒否権を有する理事国が安保理外で行動する選択肢を譲れない場合、会合が開催される可能性が増える。」

これは、拒否権を有する理事国の安保理外での行動を安保理会合で阻止しようとする力学が働き、統計上会合が増えるというものだ。この場合、その理事国の対外コストを高めるために公式会合をより多く開催することは理論上考えられるが、逆の理論で、拒否権が行使されることが事前に明らか場合には会合をより多く開いても解決にはならないという逆の力学も作用する。

「仮説3：仮説2と近いが、拒否権を有する国が一方的介入の度合いを強めた場合、安保理が会合を開催する頻度が増える。」

これも仮説2の場合と同じように、介入を阻止しようとする作用が起きるが、一方的介入の度合いが高くなるため、安保理が拒否権行使のために機能しないことが予想される。それでも安保理の会合をより頻繁に開催して圧力をかけることは考えられる。ただ、安保理の会合をより頻繁に開催するよりは、

安保理外での行動に力を入れるといった力学も生まれるため、安保理会合が増えるということでは必ずしもない。

「仮説4：公式会合や非公式協議の結果拒否権の発動が予想される場合には、安保理議長はその議題を取り上げない。」

安保理議長は暫定的手続規則のもとで会合を招集する権限が与えられており、また議題を承認する権限が与えられている。そのため、拒否権の発動が予想される場合にその議題を先送りすることを考える可能性もあるが、議長は議題設定に関し全理事国と協議する義務があるため、議題が緊急性を帯び、理事国が取り上げることを主張した場合に議長独自の判断で拒否することはできない。議論が分かれた場合には、手続き事項になるので、公式会合を開催して決めることになる。

「仮説5：議長が合意を求める場合、安保理決議を通すことで生じる対外コストが拒否権による対外コストより大きい場合、協議の回数が増える。合意形成や決議を通すことが困難なためである。逆に、拒否権による対外コストが決議を通すことより大きい場合、公式な会合で合意の可能性が高くなるため、安保理議長は公式会合を開催する選択をする。」

これは、無理に安保理決議を通そうとするとその代償が大きくなるため、拒否権を行使させたほうが代償が少なくなる。そのため、協議の回数が増えるとは限らない。逆の場合は、安保理議長は拒否権行使を思い止まらせるために努力することにより合意の可能性が広がり、安保理議長が公式会合を選択する可能性が高くなることは考えられる。問題は、拒否権を有する国が対外コストをどのように判断するか、そして、安保理議長がどの程度の影響力を持つかである。

「仮説6：安保理議長は、会合の形態（協議か公式会合かどちらでもないか）を決める時、議長が望ましいと思う決議が採択されるのに最適の形態を選ぶ可能性が強い。」

この仮説は、議長の望ましいという判断と実際の決議の採択の間には相関関係があるとのモデルに依拠している。議長は会合を招集する権限が与えられていることから、どの形態を選ぶかの立場にはあるが、実際には決議を通そうとする理事国の意志が反映されることが多い。

本書では、非公式外交における交渉のバーゲニングが二国間交渉でも合意の範囲を広げるのに役立つが、これは国連のような多国間外交にもみられ、安保理での交渉にも現れているとして、北朝鮮の核の拡散に対する対応を事例研究している。また、コンボの例を取り上げ、仮説6で使ったモデルの定性分析も行っている。

ここから本書の仮説をさらに検証するため、まず安保理に関する基本的な手続きについて説明する。安保理の会合には、大別して公式会合と非公式協議の2つがあり、公式会合は安保理議場で開催される。この会合は通常は公開で行われるが、一定の問題については非公開で行われる。非公開で行われる会合には、国連事務総長任命推薦に関する協議と採択、国連平和維持活動（PKO）への兵員提供国との会合や、国際司法裁判所の所長による同裁判所の活動に関するブリーフィング、事務総長・事務局職員あるいは他の人物によるブリーフィングなど幾つかある。

非公式協議は議事録が作成されないため、密室での協議といった雰囲気となる。この非公式協議で特定の議題に関し、本音の議論が行われることになる。しかし、非公式協議のあり方は時代によって変わってきている。冷戦直後安保理が活発に行動した頃は、米、英、仏の3常任理事国がP-3と呼ばれ、まずP-3間で決議案を議論し、その後ロシアと中国、そして最後に非常任理事国と非公式会合で協議をすることが多かったが、世界が分断している現在、非公式協議の意義は薄れてきている。理事国が一カ国でも会合開催を要請すれば、公式か非公式かにかかわらず議長はそれに対応しなければならない。

通常、安保理の暫定的議題は事務総長（実際には事務局の安保理部）がその月に審議することが決まっている案件を中心に準備し、議長国に提出する。議長国は通常は議長に就任する2週間ほど前、場合によっては数カ月前から自ら提案する議題を付け加えてから全理事国に諮り、追加議題が提案されればそれを入れてその月の作業計画を策定し公表する。自動的に加わる議題は、加盟国や国連の他の機関、事務総長によって安保理に通知されたものか、前の会合で終わらなかったものか、安保理が以前の会合で後日審議すると決めたものかのいずれかとなる。安保理が議題を承認したあと、審議が始まる。

議題が採択されないことはほとんどないが、議題に対して異議を唱える場合は時々ある。例えば、2022年1月31日の安保理会合では、米国が提案した公開会合の議題「国際平和と安全保障への脅威」にロシアが異議を唱えた。米国が懸念しているロシアのウクライナ国境への軍隊の集結がそのような脅威にあたることにはまったく根拠がなく、これは内政干渉であり「メガフォン外交だ」としたのである。議題の採択は手続き事項で拒否権が行使されないことから、議題は認められた。2023年8月と9月にはロシアがウクライナを各月の「作業プログラム」の議題に入れることに異を挟んだが、議長国の米国とアルバニアは、それぞれのホームページに「作業計画」を発表し、ウクライナに関する公開会合を別途開催した。ロシアが会合を阻止することはできなかった。

2022年2月、ロシアが議長国の時、ウクライナのドンバス地方をめぐる会合が3度開かれたが、1度目はロシアが会合を要請し、2度目はウクライナが会合を要請した。そして、2月24日にロシアがウクライナに軍事侵攻したことを受け、翌25日には緊急会合が開催されたが、ロシアが拒否権を発動し、ロシア批判の決議案を棄つた。この例からもわかるように、安保理議長は自国に不利な会合の場合でもそのような会合を阻止する権限はない。公式会合を開くか非公式協議を開くかについても、拒否権が予想されるために議長が独自の判断で決めることができるということではない。

公式会合で決議案を投票にかける時には、以前はまず非公式協議を行うことが多かった。そのため、公式会合の前にどの常任理事国が拒否権を発動するか大体わかるのが普通であったが、最近では非公式協議を行わずに理事国が公式会合を要請し、開催されることが多くなっている。例えば、2023年10月にイスラエルとハマスの衝突で人道的危機が起きているなか、ロシアが突然非公式協議なくハマスの批判を入れずに人道支援決議案を提出した。議長国ブラジルはロシアの要請により公式会合を開催したが、採決に必要な9票を獲得することができずに決議案は否決された。これは、本書がいう常任理事国の「グランドスタンディング」に当たる。その後、ブラジルは議長国として他の非常任理事国9カ国に働きかけE-10グループとして決議案を作成したが、軍事

行動の一時停止を求めたために、米国の拒否権で葬られた。この公開会合ではUAE(アラブ首長国連邦)が非公式協議の開催を求め事実開催されたが、米国の拒否権行使の意志を覆すことはできなかった。本書は、議長国が拒否権が予想される場合には議題として取り上げない、あるいは会合の形態を決める傾向を指摘しているが、必ずいつもそうだとはいえないことがわかる。

本書は、議長国のアジェンダセッターとしての役割を強調しているが、それは議長国が関心のあるテーマについて提案することが恒例化してきたことに依拠していると思われる。その場合のテーマは、拒否権が予想されるような問題ではなく、平和と安全保障にかかわる法の支配や女性の平和活動への参画、民間人の保護といった自国に関心のある一般的なテーマが多い。このように議長国が自ら関心のあるテーマを取り上げることは冷戦時代にもテロリズムなどについてあったが、冷戦終焉後1992年当初に発表されたブトロス・ブトロス＝ガリ事務総長の『平和への課題』報告書についてテーマ別に毎月審議した頃から頻繁に取り上げられるようになった。カナダが1999年と2000年に議長国だった時、紛争下における民間人の保護について取り上げ、この原則がシエラレオネの国連PKOのマンデートになったことなどは、議長国としての役割の重要性が際立った例だった。

安保理は自らの議題を決める権限があることから、国際平和と安全保障という教義の範囲から徐々に議題の範囲を拡大していったことがある。2000年に議長国の米国が、グローバルに広がったHIV/AIDS問題を取り上げたことが発端となったと一般に考えられている。その後、平和の創成(ピースメイキング)や平和維持(ピースキーピング)での女性や若者の役割などに関する議題も扱い、決議を採択している。平和プロセスにおける女性の役割等に関する安保理決議1325号は、非常任理事国のナミビアが議長の時に採択されたが、女性と国際平和・安全保障に関する連立NGOの役割が大きかったとされる。このようなテーマは、常任理事国も特に反対するようなものではなかったことがわかる。

北朝鮮への経済制裁に関する中国の態度は、北朝鮮の核・ミサイル開発へ何らかの制約をかける必要性和西側諸国との関係維持の必要性をバランスさせ

るために、安保理での国連憲章第7章下の西側の強硬な経済制裁措置提案を緩和し、徐々に制裁内容を強めていくことにしたが、本書はこのプロセスを正確に分析している。ただ、米国のトランプ政権以来の米中対立がより鮮明になり、2022年2月に始まったロシアのウクライナ戦争でロシアが北朝鮮の軍事支援を必要とする段階となると、中国は2022年5月には、北朝鮮の弾道弾ミサイル発射を安保理による制裁違反としさらなる制裁を科そうとした決議案に対して拒否権を行使した。この時の議長は常任理事国の米国であった。米国はアジェンダセッターの役割を果たしたが、中国は拒否権行使の「対外コスト」は少ないと見越した。この場合、注意を要するのは、対外コストの判断が安保理で対応するか安保理外で対応するかを要因になったわけではない。というのは、この問題は長年安保理で対応してきた問題だからである。また、米中関係が良ければ中国の投票行動は変わった可能性もある。

評者の結論として、次のことがいえる。安保理の理事国は、議長を務める際に安保理を自国の外交政策に活用すべく戦略的にアジェンダを設定することもあるが、それが安保理の会合の形態を決める要因では必ずしもない。アジェンダに異論が出る場合でも、理事国は一国でも会合開催を要求することができるため、議長はそれを阻止できず、また、異論を

迂回して議題を取り上げることも行われている。対外コストの判断で公式会合ではなく非公式協議で問題を処理することも行われてきているが、特に常任理事国間の分断が表面化している現在、非公式協議の役割が薄れてきており、会合の形態の選択はそれほど重要ではなくなっている。「対外的コスト」をどのように測るかであるが、国益の判断が必要になるため国際政治の文脈や結果としての行動から分析せざるを得ない。定量分析の有効性はデータ次第だが、安保理のように外交交渉のパーゲニングが裏舞台で行われるような場合は、行動の結果から分析する方がより正確だといえる。安保理の理事国あるいは理事国でない加盟国でも理事国を通じて会合を要請できることから、どのような紛争でも安保理が国際平和と安全保障への脅威と断定すれば取り上げることができる。アジェンダの設定では常任理事国が優位性を持っているわけではない。問題を国際化しようとするれば、どの国でも安保理の会合を要請すれば良いことになる。それは各国の対外・対内コストを見極めた政治的判断になる。安保理は不完全ではあるが、国益を追求する多国間（マルチ）外交の戦略の一環として、現在の国際政治状況のなかではまだ必要不可欠な存在なのである。

(上智大学特任教授)