

国連改革問題に対する アフリカ諸国の姿勢

— アフリカ連合(AU)の「エズルウィニ・コンセンサス」 —

高林敏之



はじめに



アナン国連事務総長の下に設置された「脅威・挑戦および変革に関するハイレベル・パネル」が、2004年12月に国連機構改革案を含む包括的な勧告を盛り込んだ報告書を公表して以降、過熱していた国連改革問題をめぐる国際的な議論は、2005年7月のアフリカ連合(AU:加盟53カ国)首脳会議における、「アフリカ共通の立場」を反映した国連改革決議案提出方針の承認と、国連総会への決議案提出によって、大きなヤマ場を迎えた^{†1}。これまで自国の常任理事国入りを主眼とした安全保障理事会(以下、安保理)「改革」(正確には安保理拡大)にばかり気を取られ、アフリカを4カ国グループ(G4:日本、ドイツ、インド、ブラジル)の安保理拡大案に対する集票運動の対象と見なす傾向の強かった日本政府は、アフリカの主体的な意志表示に狼狽し、AU案とG4案の調整に奔走したが、成果を挙げることはできなかった。

AUによる国連改革提案の核心をなす「アフリ

カ共通の立場」とは、2005年3月7～8日の閣僚執行理事会で採択された、「提案された国連改革に対するアフリカ共通の立場：エズルウィニ・コンセンサス」(The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: “The Ezulwini Consensus”。以下、「コンセンサス」と表記する)のことである^{†2}。これは、国連改革に関するアフ

†1 しばしば報道でも誤解がみられるが、厳密にはAUと「アフリカ」(ないし国連アフリカ・グループ)とは同一ではない。AUには国連加盟国であるモロッコが加盟しておらず、同国が占領する西サハラの亡命政府サハラ・アラブ民主共和国(RASD)が加盟しているからである。「アフリカ共通の立場」の採択にはRASDが参画しているが、現実に国連での議論に参加できるのはRASDを除く52カ国である。本稿では「コンセンサス」原文の表記に従い「アフリカ共通の立場」という語を使用するが、正確には「AU共通の立場」と呼ぶべきものである。

†2 全文はアフリカ連合(AU)ホームページに所収(<http://www.africa-union.org/home/Welcome.htm>)

リカ共通の立場の起案を委任されていた15カ国委員会が、同年2月にスワジランドのエズルウィニで、ハイレベル・パネル報告書に対するアフリカ側の応答として作成した勸告である。この「コンセンサス」は、AUの国連改革論議に関する基本姿勢、ひいては今後の国際社会のあり方に対するアフリカ共通の政治的姿勢を示す重要な基礎資料である。同時にこの提案は、もっぱら安保理拡大に論点が集中する日本政府筋の議論^{†3}とは対照的に、ハイレベル・パネル報告書に対応する包括的な内容でも注目に値するものである。しかるに安保理拡大問題ばかりに焦点が当てられる日本では、メディアも含め、これまで「コンセンサス」の包括的な内容を正確に取り上げてこなかった。そこで本稿では、「コンセンサス」の概要を紹介し、国連改革論議に関するアフリカの姿勢を正確に理解する一助としたい。

1. 安全保障上の諸課題に関する 包括的提言

「コンセンサス」は、ハイレベル・パネル報告書の各論部分である第2部から第4部に対応する構成となっており、さまざまな安全保障上の課題

に対するAUの基本的姿勢と要求をまず列挙した上で、それを踏まえた機構改革に関するアフリカの主張を提案するという構成になっている。

まず「A. 集団的安全保障、および予防のチャレンジ」として、(i) 貧困、感染症および環境悪化(HIV/AIDS、貧困、債務、環境悪化、WTO協議プロセス)、(ii) 国家間および国内紛争、(iii) 通常兵器、(iv) 核・放射能・化学および生物兵器、(v) テロリズム、(vi) 超国家組織犯罪、制裁の役割。次に「B. 集団的安全保障および武力行使」として、(i) 保護の責任、(ii) 合法性の問題、(iii) 平和執行および平和維持能力、(iv) 紛争後の平和構築という順序で、論述が進められる。Aがハイレベル・パネル報告書の第2部に、Bが第3部に対応しており、各項目の表題および順序も報告書の章構成とほぼ同じである。ただし、Aでは報告書にないA(iii)が追加され、Bでは第4部における議論の一部をB(i)として立項する一方、「市民保護」の章に対応する項を欠いている。

要するに、以上の項目におけるアフリカの主張を反映する取り組みを行うことがAUの考える「国連改革」であり、その前提に立脚しない機構改革は支持できないというのが、AU共通の立場であることを意味するといえよう。

「コンセンサス」は、不安定の根本原因としての貧困と開発との重要な関連性を、ハイレベル・パネル報告書は充分強調していないと指摘しつつ、「ミレニアム宣言」の中で認められたアフリカの特別な必要への考慮とりわけ国内総生産(GDP)の0.7%を政府開発援助(ODA)に充てるという確約を満たすタイムテーブルの重要性を提起する。また、重債務貧困国の債務帳消し、中所得債務国の債務削減・帳消し、京都議定書の批准促進、世界貿易機構(WTO)貿易協議へのアフリカの実効的参加の強化などを提唱している以上A(i)。

†3 例えば、外務大臣の諮問機関「国連改革に関する有識者懇談会」が2004年6月28日に公表した「21世紀における国連の役割と強化策」(外務省ホームページに所収。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_kaikaku/pdfs/ykaigo_final.pdf)、また今年3月20日にハイレベル・パネル報告書および「ミレニアム・プロジェクト」報告書を踏まえたアナン事務総長の報告書が公表された際の町村外相の談話「町村外務大臣談話 アナン国連事務総長報告の公表について」2005年3月21日(同。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/17/dmc_0321.html)

また、マイノリティの権利のための枠組みの発展 (development of frameworks for minority rights) や民主的に選挙された政府の反憲法的変革からの保護に関するハイレベル・パネル報告書第14勧告、平和維持活動の予防的展開に関する第20勧告への支持を表明する A(ii)。「コンセンサス」では、ハイレベル・パネル報告書に立項のない通常兵器の問題について特に立項し、小火器・軽量兵器の違法な移転・製造・流通、過度の備蓄、制御なき拡散の禁止や、少年兵の利用ならびに対人地雷の禁止に言及する A(iii)。アフリカにとっては、大量破壊兵器の問題以上に、通常兵器を使用して引き起こされる「民族紛争」やクーデタこそが、より切迫した課題であるとの認識が示されているといえる。

核兵器等の問題について「コンセンサス」は、ハイレベル・パネルの勧告がAUの関心に充分応えていないと批判する。新たなタイプの核兵器(劣化ウラン弾等を指すと考えられる)開発が包括的核実験禁止条約(CTBT)協議妥結時の核保有国による保証に反すると指摘、一定期間内での核兵器全面廃絶のための段階的プログラムを策定する国際会議を早急に開催するよう提案し、核兵器廃絶に消極的な核保有国の姿勢を指弾している。他方で「NPT(核不拡散条約)の条文に従い、差別なく平和的目的の核エネルギー研究・生産・利用に従事する、アフリカ諸国を含む発展途上国の譲ることのできない権利(the inalienable rights)を尊重する必要がある」とし、安保理による行動が大量破壊兵器・通常兵器に関する既存の条約体制、ならびに国連総会(傍点は筆者 以下同じ)を含む関連国際機構の役割を蝕むことのないよう保証する必要を強調して、核エネルギー開発を口実に特定国への制裁圧力や武力行使を重ねる米国などの姿勢を(名指ししないものの)牽制している 以上A(iv)。関

連して「制裁の役割」の項でも、制裁は国連憲章第6章に定められたあらゆる平和的手段を尽くした後、その影響を徹底的に考慮した上でなされるべきであると主張している。いうまでもなく、これはイラク戦争を念頭に置いたものといえよう。

テロリズムの問題については、テロリズムと正統な解放・自決闘争との相違を指摘し、「テロリズムの法的定義は総会により締結される条約の主題であるべきで、他の国連機関により決定され課せられる問題ではない」と述べ、人民をテロ活動に駆り立てる根本原因・条件に適切に対応する定義の必要性を主張している A(v)。これもまた、パレスチナ等の解放闘争にテロのレッテルを貼る一方、イスラエルなどの占領体制に十分な撤退圧力を行使しない米国等の偏向姿勢に対する批判と見なすことができる。むしろ、反アパルトヘイト闘争をテロと同一視した米国等の過去の姿勢も念頭に置いたものといえる。重要なことは、テロの定義を他の機関(特に安保理)ではなく総会の権限とすべきだと主張することで、安保理とりわけ常任理事国が、テロを理由にした制裁行動を濫用することへの危機感を示していることである。

紛争介入の問題については、地域機構の一義的役割を強調し B(i)、正統な自衛権を定めた国連憲章第51条、および戦争犯罪・大量虐殺・人道に対する犯罪などの重大事態におけるAUの介入権を定めたAU設置法第4条hの枠外での武力依存は禁止されるべきであるとしている B(ii)。さらに、ハイレベル・パネルの提案する「平和構築委員会」は安保理の権威の下に置かれるべきではなく、総会、安保理、経済社会理事会など全主要機関の寄与を受けることが重要であるとして、紛争後の平和構築における広範な諸機関の協力を提唱する。さらに、必要な平和維持活動の展開を遅延ないし妨害し得る拒否権の恣意的な行使を避けるた

め、PKO展開の明確なルールを策定することが重要であるとも提起している（以上R iv）。いずれも、安保理とりわけ常任理事国の独走ないし恣意的行為を掣肘する意図を明確に示したものである。

「コンセンサス」において注目されるべきは、京都議定書を拒否し、CTBTの死文化を図り、パレスチナ等での抵抗闘争をテロと決めつけ、イランや朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）の核エネルギー開発を締め上げ、果ては「大量破壊兵器開発」を口実にイラク等への強引な武力制裁に踏み切ったブッシュ政権に対する反発を含意する提言が列挙されていることである。そのことはまた、米国への同調姿勢や債務問題などでの消極姿勢が鮮明で、北朝鮮の核エネルギー開発を「核兵器開発」という視点でのみとらえ圧力をかけ続けてきた日本の姿勢も、アフリカにとってかならずしも理解可能なものとはいえないことを、示唆しているともいえよう。



2. 安保理権限抑制の意図



さて、「コンセンサス」は、以上のとおり安全保障上の諸課題を列記した上で、「C. 機構改革」に話題を移す。これはハイレベル・パネル報告書の第4部に対応しており、その構成は、a 総会、b 事務局、c 経済社会理事会、d 人権委員会、e 安保理である。報告書の「平和構築委員会」に関する提言や、地域機構に関する章に対応する記述はBに含まれている。a b c は要するに総会、経済社会理事会の役割強化、事務局の専門性およびアフリカからの職員採用増加を謳ったものであるが、特に注目すべきは総会に関する提言である。「コンセンサス」は、ハイレベル・パネル報告書が総会の役割を充分考慮していないと批判し、「国連システム内で最も代表性が高く民主的な機関とし

て、また世界議会（the parliament of the world）として、その真の役割を果たすよう強化されるべきである」と述べる。その上で、「国際の平和と安全の維持におけるその役割を含む、総会の実効性を強化し、かつその決定の実施を保障する措置も講じられなければならない」と強調し、「総会と安保理の間の権能ないし関係のバランスを改善する必要」を指摘する。ハイレベル・パネル報告書が「すべての政府の見解が提示される全体討議を毎年開催することの重要性を過大評価できない」として「議事日程のより良き概念化と短縮」を提起し、もっぱら総会審議の効率化のみに力点を置いているのに対し、「コンセンサス」は総会の普遍的性格を重視しその権限強化を主張する点で大きく異なっている。また、総会の実効性強化、および総会と安保理のバランス改善という主張は、1990年代の国連改革論議における非同盟運動の主張と合致する^{†4}。現行の国連憲章では総会の権限は勧告権にとどまり、安保理が強制行動を実施している安全保障問題に関しては勧告を行えないという制約を課されているが、これを取り払い、安全保障問題における総会の権限を拘束力ある実効的なものに拡大することを含意した提案である。

安保理拡大の問題は「コンセンサス」の締め括りとして現れる（ハイレベル・パネル報告書では総会に続いて第4部の2番目に立項されている）。AUがここで最も重視しているのは、アフリカが「国連のすべての意思決定機関、とりわけ安保理において完全に代表されること」である（c e 第1項）。その上で、「拒否権を含む、常任メンバーとして

†4 第12回非同盟運動首脳会議（ダーバン、1998年9月）「最終文書」第1章「地球的課題」（<http://www.nam.gov.za/xiisummit/chap1.htm>）、第58～59項。

のすべての特権と優越を保持する、2議席を下回らない常任議席」と「5の非常任議席」を要求し同第2項、そのメンバーならびに選出基準はAUが決定すべきことと釘を刺している同第4、5項。矛盾するようであるが、「アフリカは拒否権には原則的に反対である」ことにも言及しつつ、「それが存在する限り、また一般的正義の問題として、安保理のすべての常任メンバーに有効とされるべきであるとの見解をとる」と述べている同第3項。

この拒否権に関する主張の「矛盾」をどう理解すべきであろうか。実は、「コンセンサス」の安保理拡大提案は、その文中にも言及のある、1997年のアフリカ統一機構(OAU)首脳会議において採択された「国連安保理改革に関するOAU国家・政府首脳会議ハラレ宣言」のそれとまったく同じであり、G4が支持するハイレベル・パネル報告書の安保理拡大案A案がアフリカに割り当てた「常任2、非常任4」よりも多い。ハラレ宣言では安保理の議席数を26議席とすることも提唱されているが、これも現在のAUの国連改革決議案に合致する。つまり、AUの安保理拡大案はG4の動きに対応して生まれたのではなく、90年代からのアフリカの一貫した主張を再確認したものである。そのハラレ宣言では、アフリカの常任議席は輪番制で選ぶべきこと、究極的には常任理事国自体を定期的に各地域が指名し総会で選出する輪番制とすべきこと(つまり、現在の常任理事国5大国も真の意味での「常任」ではなくなることを意味する)、拒否権を漸次制限し最終的に廃絶すべきことを謳っている^{†5}。そして、ハラレ宣言が支持すると謳う非同盟運動の文書もまた、11を下回らない安保理議席の増加(つまり26議席への拡大)、拒否権の最終的な廃絶を謳い、かつ、常任理事国拡大につき合意ができないならば、非

常任理事国のみ拡大すべきであると宣言しているのである^{†6}。

なお、「コンセンサス」には常任理事国輪番制への言及がないため、一部の有力国が常任理事国入りの願望を示している。これは日独のみならず、非同盟の有力国インドまでが常任理事国入りの意志を明確にしていることに、権力志向を刺激されている側面が強いと思われる。しかし「コンセンサス」が特定国の恒久的な常任化を意図しているとは考えにくい。かかる議論がAUの共同歩調を乱すことは火を見るより明らかだからである。現にG4と決議案一本化交渉に当たっていた15カ国委員会の内部で意見が一致せず、決議案一本化を審議する臨時AU首脳会議をさる8月4日に開催するに至ったのは、自国の常任理事国入りに意欲をもちG4との調整に積極的なナイジェリアや南アフリカと、これに反発し「コンセンサス」の堅持を図るアルジェリア、セネガルなどの諸国との足並みが揃わないためといわれた^{†7}。しかし首脳会議で総意を決するという方法はAUの内部団結重視を表すものといえ、最終的には前者の思惑を抑え、「コンセンサス」を維持するという多数の意志が貫徹された。

以上の考察をテロリズムや平和構築の問題に関する部分での主張とも総合して判断すれば、国連改革に関するAUの真意は、総会の権限強化、常

†5 ハラレ宣言の全文はAUホームページの“Official Documents”に所収(<http://www.african-union.org/home/Welcome.htm>)

†6 1990年代における国連安保理拡大に関する非同盟運動の主張は、第12回非同盟運動首脳会議(ダーバン、1998年9月)「最終文書」第1章「地球的課題」の第64～69項に集約されている。

†7 『読売新聞』7月26日付、『毎日新聞』7月27日付。

任理事国制度の柔軟化および拒否権制限・廃止（後者が不可能ならばアフリカの常任理事国自身が拒否権をもつこと）によって、5 大国に過度の特権を与えた現在の安保理常任理事国制度を有名無実化し、加盟国間の権限を可能な限り均等化することにあるとみるべきであろう。つまり、G4 案との違いは単に安保理における新常任理事国の拒否権行使を15年間凍結するか否かとか、非常任議席1議席の違いといった微細なものではなく、国連システムに関する根本的なコンセプトの相違なのである。もとより「コンセンサス」にはG4の安保理拡大案ないし常任理事国入りを支持するという文言は一言もない。また、ハラレ宣言の内容を考慮すれば、「コンセンサス」の想定する「常任理事国」の実態は、ハイレベル・パネル報告書の安保理拡大案B案に示される新カテゴリー案（地域ごとに選ばれる任期4年、再選可の理事国新設）に限りなく近いものであると考えられるし、かかる常任理事国の拡大さえ絶対不可欠のものとは考えられていないとみるべきである。したがって、非常任理事国だけの拡大を主張するイタリア、パキスタンなど「コンセンサス・グループ」に合流する可能性すら残されている。その包括的提言に照らしても、「コンセンサス」の示す国連機構改革案は、「国連改革」と「安保理拡大」を同一視し、安保理の優位性を所与の前提として自国の恒久的な特権的地位を追求する日本の構想とは、まったく異質のものであるといえよう。



おわりに



以上の概観から明らかなように、AUの「コンセンサス」は多岐にわたる安全保障上の課題に対応し、より公平性の高い国連をめざした、包括的かつ本質的な国連改革への提言であり、単なる

「安保理(常任理事国)拡大」にとどまる議論ではない。しかも、安保理とりわけ常任理事国の特権を掣肘すべく、総会の権限強化を謳うその提案は、非同盟運動ひいては第三世界の犬勢と合致する見識である。もちろん、アフリカ非核兵器地帯条約(ペリンダバ条約)が未だ発効していない事実をはじめ、列挙されている課題の中にはアフリカ諸国自身、実行できていないものも多いと揶揄するのは簡単である。また、人権委員会の普遍化に消極的な姿勢を示すなど^{Cd}、市民参加への後ろ向きな姿勢は重大な欠陥として指摘されなければならない。しかし、アフリカ諸国がハイレベル・パネル報告書を受けて直面する切実な課題を総括し、国連改革に反映させようとする努力は、正当に評価されて然るべきであろう。それに比して、自国の常任理事国入りばかりに気を取られる日本の「国連改革」(安保理拡大)論議とその報道は、いかに「木を見て森を見ず」的な次元のものであることか。

なにより強調されるべきは、「コンセンサス」が、「アフリカが今や、その目的の統一を維持することによって、提案された国連改革に影響を与える立場にあることを確信」^{Ce} 第3パラグラフするという、並々ならぬ自覚に裏打ちされたものであるということである。OAUからAUへの改組以来、地道ながらも着実に進められてきた組織と活動の発展に裏打ちされたこの主体的意識を、日本政府もメディアも過小評価し、アフリカを「票」としてとらえ意見の食い違いを強調することばかりに終始してきた。かくも浅薄な外交戦略とアフリカ認識の見直しを、日本は今、迫られているといえるのではないだろうか。(2005年8月7日脱稿)

(たかばやし・としゆき / 西サハラ問題研究室)

