

書 評

Dulcie Leimbach (Ed.)

A Global Agenda : Issues Before the United Nations 2009-2010,

A Publication of the United Nations Association of the USA, 2009.

xxiv + 228 pp.

篠原 梓

はじめに

本書は2009年にアメリカ国連協会(UNA-USA)から発行され、国連の活動内容や現在の課題、今後の展望等について解説する最新の入門書である。同様の刊行物は数年前まで定期的に出版されていたが、今回韓国の慶熙大学の資金援助を得て5年ぶりに復活したとのことで、折しもオバマ新政権の誕生とも相俟って2010年代のアメリカと国連との関係、そして21世紀の国連の役割について考察する上で適切な手引を提供していると言えよう。UNA-USAは1946年に国連のために活動する市民運動として設立された国連協会連合の一員で、アメリカ人の間で国連についての理解を深めて支援の拡大を目的とするNGOである。地雷除去活動やエイズに感染した子ども達の援助に従事すると同時に、週刊のeメール・ニュースレターや季刊雑誌等を刊行している。編者は長年ニューヨーク・タイムズで働いた新聞記者で、大学でジャーナリズムについて講義した経験もあり、現在は上記2誌の編集に加えてUNA-USAの出版部門の責任者を務めている。執筆者は総勢50人近くに及び、大学教員・ジャーナリスト・NGO活動家等が多くの頁を担当しているが、中にはUNA-USAでインターンとして働く大学生も複数含まれていて、彼等にも活躍の場が与えられているのは意義深いと思われる。

本書の構成は全7章から成り、各章は更に4~10位のサブテーマに分けて執筆されているが、他に米政府元高官や国連職員へのインタビュー記録や概況報告(Fact Sheet)が挿入されていて、最新情報についてのコラム記事

や難民の写真集も掲載され、そして巻末には国連に関する年表・組織図・予算配分一覧等が収録されている。本文の各サブテーマに関する解説は短いもので1頁、長くても10頁程度で、それぞれが平易な言葉で解りやすく記述されている。以下、各章の記述内容の概略を紹介した上で、最後に全般的な評価を試みたいと考える。

第1章 国際の安全の維持

第1章の導入部は、21世紀初めの10年間の安全保障上の特徴を、テロの脅威とイラク・アフガニスタンへの米軍等による進攻に求めている。前者は従来の国家間戦争や内戦とは大幅に異なる安全保障の新たな枠組の構築を必要とし、後者は地域的なテロ集団の拡大や大量破壊兵器の移転の危惧という課題の解決を国際社会に迫っている。これらは全て、現在アメリカが直面する重要な外交課題とも符合している。

9.11同時多発テロに国連安保理は一早く対応したが、国連では1960年代からテロ対策のための法定立が継続してきた。個別的なテロ犯罪の処罰や資金規制等に関する条約は既に16に及ぶが、肝心のテロの定義についての各国間の意見の不一致から、包括的なテロ禁止条約の成立には至っていない。又安保理は2001年以降憲章第7章下の決議を採択し、テロ組織への資金凍結や大量破壊兵器の拡散防止を、加盟国に対する法的拘束力のある決定として課してきた。2006年には総会が従来の条約や決議を集大成し、体系化された対テロ・グローバル戦略を決議として採択している。このように国連はテロ対策のフォーカルポイントとして、各国が協力すべき経験と信頼を既に獲得していると見るべきであろう。

軍縮は非人道的兵器の禁止という方向と、核兵器の管理・拡散防止というもう一つの方向を目指している。前者については、ジュネーブ軍縮会議において生物兵器・化学兵器という大量破壊兵器の禁止条約が成立した後、大国間の意見の不一致から進展が見られなくなった。そこでNGOとの協力の下に新たな軍縮条約を成立させたのが、オタワ・プロセスやオスロ・プロセス

と呼ばれる方式で、対人地雷全面禁止条約とクラスター爆弾禁止条約を実現させた。これに対して後者の核軍縮では北朝鮮やイランを巡って新たな緊張が増している中で、2007年にウォールストリート・ジャーナル紙に掲載された論文で提唱された「核なき世界」という理想が、オバマ政権によってどのように現実の政策に反映されていくのかが注目される。

第2章 平和への取組み

第2章は平和維持活動（PKO）や他の紛争地域の状況を詳細に検討し、多くの頁を個別のPKOの解説に割いた上で、最後に子ども兵士の問題を提起している。まずPKO全般に関しては、1990年代以降アフリカを中心に派遣要請の増加と任務の多様化が進行し、現在では18の活動に合計11万人が従事している状態にある。これは人的にも資金的にも国連の能力を遥かに超え、紛争解決と平和構築へ向けての政治的な交渉が進展しないまま、確たる成果を見出せない中で危険な任務の継続を国連に課していると言えよう。国連内でのPKO改革が試みられてはいるものの、進むべき方向の明確な展望が開けているわけではなく、世界各地の現場からの報告に基づいて様々に模索が続けられている現状である。

本章で取上げられているのは、2万人の軍事要員を抱える最大のPKOであるコンゴ・ミッションを初めとして、海賊被害が多発しているソマリアや最悪の人道危機と言われるスーダン・ダルフール等、アフリカの紛争地域がほとんどである。中にはシエラレオネやブルンジのようにPKOの使命が終結して選挙実施を控えている国もあるが、日本での報道ではアフリカ諸国の現況は解り難く、先の見えない混沌とした状態としか言いようがない。他方アメリカが戦争を継続しているイラクとアフガニスタンでは国連のプレゼンスが不可欠とされ、アジアでは60年間も軍事監視団が置かれている印パ国境のカシミール問題が、ヨーロッパではコソボとグルジアの問題が言及されている。最後にスリランカとシエラレオネにおける子ども兵士の現状が紹介され、コンゴの民兵組織指導者が子ども兵士使用の罪で、国際刑事裁判所

(ICC)における初めての公判で裁かれると報じられ、子ども兵士を永久に根絶するには平和の達成が必要であると結ばれている。

第3章 環境保護

この章は相対的に少ない分量で、国連研究の専門家である大学教授一人によって書かれている。まず国連が取り組むべき課題として、気候変動・森林問題・生物多様性・耕地減少・水資源・衛生設備・有害廃棄物・大気汚染・都市問題について概観される。続いてオバマ大統領が主導するグリーン・ニューディール政策の国際版である、グローバル・グリーン・ニューディールが潘事務総長により提唱されていること、更に中長期的な戦略として開始されたグリーン・エコノミー・イニシアティブが取上げられる。又国連食糧農業機関 (FAO)・国連開発計画 (UNDP)・国連環境計画 (UNEP)・国連工業開発機関 (UNIDO) 等と協力して、国連は持続可能なエネルギー政策を推進しつつあることが紹介されている。

第4章 人道援助・経済発展・ミレニアム開発目標

本章では食糧援助・エイズ対策・難民問題・移民問題・識字率の向上等、多様な課題が取上げられる。中でも詳細に記述されているのはミレニアム開発目標 (MDGs) についてで、2015年までの中間年に当る2008年における8項目の達成目標の現況が分析される。貧困・飢餓の根絶を図る第1目標は食糧価格の高騰とその後の金融・経済危機に大きな影響を受け、初等教育の普及を達成すべき第2目標はある程度の成果を挙げつつあるものの、性の平等と女性の地位向上を促進すべき第3目標における停滞に見られるように、男女間の不均衡が未だ改善されていない。子どもの死亡率を低下させる第4目標は進展しているが、妊産婦保健を促進すべき第5目標は最も達成が遅れている。エイズ・マラリア等の疾病対策に関する第6目標ではアフリカの患者の困窮が顕著で、環境の持続可能性を確保すべき第7目標については第3章と同様の現状が叙述される。開発への地球規模の協力を達成すべき第8目

標は非常に幅広く、貿易不均衡・失業問題・ODA・債務問題等多くの課題が山積している。最後に一定の成果は見られるものの目標の達成にはまだ程遠く、多大な困難を伴うという潘事務総長の言葉で締括られている。

難民・国内避難民を巡る問題も深刻で、2006年に減少した難民の数も再び増加に転じ始めている。現在多くの難民を抱える国のほとんどが貧しい国で、国連を初めとする国際社会の支援が不可欠とされているが、国連の能力には人的にも資金的にも限界がある。国連難民高等弁務官（UNHCR）へのeメールによるインタビューは、資金不足や難民キャンプの安全も確保し難い現状を述べるものの、帰還促進事業の進展やスポーツ企業との協力開始等明るい側面も紹介している。しかし難民が受入れ国に定住できてもその後の生活は容易ではなく、帰還にも多くの困難が伴う現実が指摘される。又金融・経済危機に起因する先進国の景気後退は移動労働者にも大きな影響を齎し、多くの労働者の帰国は仕送り金の激減という形で途上国経済を悪化させ、この悪循環を断ち切る目はたっていない。このように国連が50年に亘り取組んできた経済発展・開発問題解決の糸口は未だ見出せず、国連や先進国による対症療法的な支援や人道援助に頼らざるをえない状況が当分続くと考えられるのである。

第5章 人権の保護と伸張

世紀転換期のここ20年間に国連が実現した最も大きな改革は、人権分野における組織改編であろう。1947年に経済社会理事会の機能委員会として設立され、以後20世紀後半に数多くの人権条約を起草してきた人権委員会は、21世紀に入って新たに人権理事会として出発することになった。これに先立ち冷戦終結後の90年代には、難民援助の場合と同様に人権高等弁務官のポストと事務所が新設されている。第5章ではまずこの経緯が詳しく説明され、続いて子ども・女性・障がい者の人権と人種差別に関する近年の動向が取上げられる。概況報告等を除くほとんどの部分は元国連職員の単独の筆者によって書かれているが、記述はもちろんのこと初学者にも解りやすい

配慮が随所に認められる。

人権委員会の理事会への移行は形式的には格上げであるが、実際には人権を巡る南北間の対立や人権侵害国が委員会メンバーとなって自国への非難を阻止する弊害等、様々な政治的理由に促された側面は否めない¹⁾。理事国数を若干減らして更に選出条件を厳格化したものの、人権侵害国に対する従来の国別手続は廃止され、全加盟国を対象として人権状況に関する普遍的定期レビュー（UPR）が発足した。この手続は2008年から開始され、16カ国づつ年3回の検討が行われているが、1国の審議に費やされるのは僅か3時間でとても十分とは言えない²⁾。又先進国の専門家が任命されることの多いテーマ別特別手続に対しても途上国の反発が強く、現地調査の協力を得られなかったり報告における有益な提言が受け入れられないといった問題が指摘され、特別手続の有効性の阻害要因となっている。人権理事会の制度と実行については、2006年の設立から5年以内の再検討が総会決議によって勧告されている。このように多くの政治的問題を抱える人権理事会に対して、1993年に設置された人権高等弁務官事務所（OHCHR）は、千人近い職員と20の現地事務所を抱えるまでに成長した。人権理事会の事務局としても機能するOHCHRは理事会の業務指揮下にあるが、他方で予算権限は独立しているといった微妙な関係に両者は置かれているため、今後人権理事会による政治的な介入の増加が懸念される。

子どもの権利を巡っては児童労働や教育・エイズ感染・地雷除去・貧困対策等様々な課題が挙げられるが、中でも緊急に改善が必要とされるのが子ども兵士の使用で、これに関する子どもの権利条約選択議定書が成立して126カ国に批准されたことと、ICC規程が人道に対する罪としてこれを処罰対象としたことが挙げられる。女性の権利も同様に幅広い分野に及ぶが、特に安全保障問題への女性の視点の導入が近年の傾向で、安保理も2000年以来武力紛争下の女性への暴力撤廃と平和構築における女性の役割を強調する決議を採択してきた³⁾。又2006年に国連総会で採択された障がい者の権利条約は、2008年に発効して現在47カ国に普及している。最後に先進国と途上

国の対立が著しい人種差別問題が取上げられるが、2001年のダーバン会議において激しいイスラエル非難から同国とアメリカが途中退席した事実、そこで採択されたダーバン宣言のフォローアップ過程等が検証され、2009年4月にジュネーブで開催予定の再検討会議の行方が注目されている。本書刊行後の報道によると、オバマ政権は結局イスラエルやドイツと同様に出席を見送り、加えて会議中にフランスが途中退席に踏み切ったとのことで、事態は悪化の一途を辿っていると言えよう⁴⁾。

第6章 国際裁判の促進と法の支配

第6章では国際裁判の動向と破綻国家において国民を国際機関が保護する責任、更にソマリア領海での海賊行為の取締りが扱われる。国家間の紛争解決に当る国際司法裁判所（ICJ）については、判決や勧告的意見が実行に移されない現実が批判的に記述され、特にアメリカが51人のメキシコ国民に対して領事援助の権利を認めずに死刑を執行できるかが争われたアヴェナ事件の判決の解釈が、再びICJに持込まれた経緯が説明される⁵⁾。又国際人道法違反やジェノサイド罪等で個人を裁くICCが初の公判を開始することも注目され、ICCへの移行により任務終了を予定する旧ユーゴ国際刑事裁判所（ICTY）とルワンダ国際刑事裁判所（ICTR）、シエラレオネ・カンボジア・レバノンの特別法廷の現状が要領よく解説されている。

重大犯罪に関わった個人を放置せずに国内・国際裁判所において処罰する国際刑事法の発展に呼応して、これを更に進めた破綻国家等の国民を国際機関が保護する責任（R2P）原則が国連60周年首脳会議において提唱され、2005年以降加盟国間の議論を喚起してきた。途上国は不干渉原則に反する大国の干渉に実態として繋がることを懸念するが、2008年のミャンマーのサイクロン被害に代表される大規模自然災害時の救援等を効果的に実行するためには、是非とも必要な国連の任務と言えよう。同様にソマリアの領海内で多発する海賊被害を規制する能力が同国政府にはなく、公海における海賊取締りのための慣習法上の普遍的管轄権も適用されないため、安保理は憲章

第7章下で法的拘束力のある決議を採択し、他国の船舶にあらゆる必要な措置を執る権利を認めることで海上交通の安全確保を図った。このように国連は国際社会の秩序維持を目的として新たな事態に対応し、ますます多様化する役割を担わなければならない現状が明らかにされている。

第7章 21世紀の国連改革

第2次世界大戦後に国連が設立されてから60年以上が経過し、20世紀後半を通じて国際社会は大きな変革を遂げてきた。51カ国で発足した国連も旧敵国・新独立国の加盟問題や冷戦下の東西対立を克服して、国連による非植民化活動の成果としての新独立国の増加を背景に、4倍近くまでに加盟国数を拡大した。しかし設立条約である憲章規定が改正されたのは安保理非常任理事国と経社理のメンバー数の増加だけで、PKOの慣行や人権理事会の設立等は憲章上の根拠を伴わない改革であった。従って国連という巨大組織の改革についてのコンセンサス達成がいかに難しいか、特に憲章改正においても拒否権を有する5大国間の意見の一致がいかに困難か、21世紀の国際社会の現実に関連が対応していく上でも十分推測されよう。第7章では現在進められている国連改革について事務局・総会・安保理と順次検討され、21世紀において国連が果たすべき役割と機能が展望されている。

総会は2008年末に始まったガザ攻撃に際して、平和のための結集決議に基づく11回目の緊急特別総会を招集して存在感を示したが、20年近くに及ぶ改革議論は依然として進展せず、総会活性化の展望は開けていない。更に厄介なのが日本でも頻繁に報道される安保理改革で、日・独・印・ブラジルのG4と加・伊・韓・西・アルゼンチン等のコンセンサス連合の対立が解消されないまま、常任理事国の拒否権の取扱いが複雑に絡んでいて、どのように収束するのか予測もつかない状態である。事務局レベルでは効率化と資金・予算配分が最大の課題で、各事務部門への付託内容を再検討することで透明性とアカウントビリティを高める努力が続けられている。国連内部の組織改編も効率的な活動に不可欠であり、第5章でも広範な分野に及ぶとき

れた女性の人権に関する4つの組織が統合され、更に強化される改革が将来の可能性を広げる展開と位置付けられている⁶⁾。

おわりに

以上本書の内容を、若干の補足も交えながら構成に従って概観してきた。最後の第7章で未来志向の改革が論じられるだけで、特に結論が導かれていないのも本書の大きな特徴であると言えよう。即ち最新の客観的な情報と分析結果を提示することで、国連と国際社会の現実を読者に理解・把握してもらい、今後アメリカが国連にどのように関わっていくべきかを模索する手掛かりの提供が目的とされている。現在国連に関する様々な情報は国際社会に溢れていて、国連自身のホームページだけでも膨大な記録や文書が掲載されている。しかし断片的な記事を満遍なく読んでも全容を把握することは困難であり、又本当に重要な情報を入手するためには検索上相当な慣れを必要とすると思われる。その中で本書のように、国連の活動全般を俯瞰する手引書の存在は便利であるばかりでなく、国連が直面している主要な課題を明らかにし、新たな関心を喚起する上でも非常に有益と考えられる。

他方各章で取上げられている論点には、扱いの軽重にややばらつきが生じているのを否めない。同様の傾向は数字に表れる一次データの挿入の仕方についても認められ、個別テーマ毎に読む分には何も問題はないが、全体を通して比較すると統一性に乏しい部分が散見される。ただし副題にも謳われている通り、2009年から2010年にかけての時点で十分使用可能な最新情報が盛込まれていて、書物としての体裁や一貫性よりも時宜に合った発信性が優先されていると見るべきなのかもしれない。編者を初め執筆者の多くがジャーナリスト出身であることから、本書のこのような性格を窺うことができよう。実際に数多くのジャーナリストが国連で働いていて、様々な分野で記録や広報活動に携わっている。国連の活動を全世界に周知して国際世論の支持を得るためには、これらの貢献が学問研究に劣らない重要な機能を担っていると見做される。

又本書はアメリカ人が国連をどのように捉え、民主党の新政権がどのような外交政策を実行していくのか、2010年代の行方を予測する上でも非常に興味深い。9.11同時多発テロに始まったこの10年間、国連とその最大の資金拠出国であるアメリカとの間には、イラク戦争やテロ容疑者の移送・拘束等を通して良好な関係が維持されたとは言い難い。その結果アメリカは国際社会での信頼を喪失したと同時に、国連も十分な活動を遂行できなかったのであり、両者にとっても国際社会全体にとっても大きな損失を齎した。今後の10年間で従来の方が是正され、アメリカにも国連にも新たな展望が開けて、国際社会における協力が更に強化されることを期待したい。

註

- 1) 木村徹也「人権理事会の創設」『国際人権』第17号、2006年、103-105ページ。又『国際人権』第18号、2007年、103-118ページに掲載される特集〈人権理事会の発足〉中の論文も参照。
- 2) 日本についてのUPRに関しては、外務省総合外交政策局人権人道課「人権理事会発足以来の動き」『国際人権』第19号、2008年、132-133ページ。
- 3) 2000年の安保理決議1325の他、同1820(2008年)・1888(2009年)等。
- 4) 朝日新聞、2009年4月21日、朝刊。
- 5) この後2009年1月19日に判決が下された。判決文は国際司法裁判所ホームページ <http://www.icj-cij.org> に掲載されている。
- 6) 2009年9月14日に総会が採択したSystem-wide Coherence 決議 (A/RES/63/311) により、女性の地位向上部 (DAW)・国際女性調査訓練研修所 (INSTRAW)・国連女性開発基金 (UNIFEM)・ジェンダー問題担当事務総長特別顧問室 (OSAGI) の統合が決定された。その後2010年7月2日には総会が新たな決議 (A/RES/64/289) をコンセンサスで採択し、新女性機関“UN Women”が2011年1月の発足を目指して創設されることを決定した。