

7 長谷川祐弘著『国連平和構築の新たな課題— 国連安全保障理事会はどう改革されるべきか』

(創生社、2023 年、291 頁)

星 野 俊 也

平和構築とは、突き詰めると、政治であり行動であり人である。「国際の平和と安全の維持」という国連の主要な目的にかかわる活動に国連の高官として幅広く、かつ、長く現場の最前線に自らの身を置いてその実現に向けて全精力を傾け、研究者としては先行する研究や同時代の資料を丹念にフォローし、リアルな分析と提言にまとめた本書の著者からは、国連を通じた平和構築の課題と展望についてのそうしたメッセージが読み取れる。それは、「国連平和構築」の分野で積み重ねられてきたさまざまな取組への時に厳しい評価であるとともに、これからの変革に望みをつなぎ、世界が取るべき選択肢を明らかにしようとする著者の熱き志に裏打ちされた洞察でもある。

本書は、国連が1945年に創設されて以来、国連安全保障理事会（以下、安保理）の権威の下で行われてきた国連の平和活動、特に平和維持活動と平和構築活動を振り返って分析するにあたり、とりわけ冷戦終結後の1990年代、新たな戦略環境のなかでブトロス・ブトロス＝ガーリ（Boutros Boutros-Ghali）国連事務総長が主導した『平和への課題』『開発への課題』『民主化への課題』の3報告書によって新機軸が打ち出された当時から、直近のアントニオ・グテーレス（Antonio Guterres）事務総長による国連アーキテクチャーの改革に至る期間を重点的に取り上げ、その間の前進と今なお残る課題とを精査する。

21世紀の世界が直面する喫緊の挑戦に国連の政治・安全保障、持続可能な開発、人権・人道の柱をつなぎ、効果的な多国間主義で立ち向かうことが何よ

りも求められているさなか、ロシアがウクライナに軍事侵略したことで世界の歴史の針が大きく巻き戻された感はある。しかし、グテーレス事務総長が「平和のための新たな課題」をはじめ、「平和のための行動」「我々の共通の課題」「平和を築き持続させる」という一連の政策文書で現状の打開を訴えるいま、著者による国際社会の取組に関する暫定評価は、あるべき国連平和構築活動に関する私たちの理解と思索の大きな拠り所となることだろう。なぜ暫定評価なのかと言えば、ロシア・ウクライナ戦争はいまなお先が見えず、重要な政策課題、たとえば「女性・平和・安全」に関する安保理決議1325の履行や2030年までの「持続可能な開発目標（SDGs）」（その目標16は「平和と公正をすべての人に」である）の達成のため、さらには国連安保理の抜本的な改革の実現のために私たち自身がまだしっかりと向き合い続けなければならないからである。

こうした文脈において、全12章からなる本書は、日本で「失われた30年」などと自嘲気味に捉えられていた時期にも世界は止まることなく、紛争と平和、再発防止と持続可能な開発、人権・人道の取組の狭間で、悲惨にも多くの人々の命が奪われ、あるいは「誰一人取り残されることなく」生きられるようにするための懸命な努力が重ねられてきたことを克明に紹介している。

ウクライナ戦争では常任理事国ロシアが侵略行為に手を染め、しかも拒否権行使によって安保理本来の役割が無効化される事態に立ち至った。本書は、侵略を受けたウクライナに対し「アジアで初めて援助の手を差し伸べた」日本への感謝を表明したボロディミル・ゼレンスキー（Volodymyr Zelenskyy）大統領が、機能不全となった国連を嘆き「国連のシステムは直ちに改革されなければならない」と投げかけた問題提起をきっかけに、改めて国連の平和維持・構築活動のあり方や安保理の現実的な改革案を検討する。

著者が着目するのは、まず人である。国連加盟国の指導者であり、歴代の国連事務総長であり、平和活動の運営当事者であり、また専門家や知識人たちの思考や行動である。その出発点として、第1章の「激動する国際社会での平和構築のための国連の役割」で著者が読者に真っ先に想起させるのは、冷戦後で時代は変わっても、あらゆる分野で相互依存が増し、技術革新が飛躍をして

も、人間の自尊心と貪欲さは変わることなく、国家の指導者のなかには自らの権力の維持のため、いかなる手段を取ることも辞さない者がいるという冷厳な現実である。

著者はこれらの指導者が自らの権力の保全と自国の主権に固執すればするほど長期的には自らの利益を損なう「主権のパラドックス」を指摘する。他方で、カンボジア、ソマリア、ルワンダ、東ティモールなどの現場で、まさにそうした政治指導者と渡り合い、また、寄り添わない現地の人々と直に接し、平和のために活動するなかで、著者は、当事者のメンタリティーや思考方法を変える必要、あるいは平和が人々にとって何を意味するのかを的確に把握し、各々の状況に適合した対応策を講じようとしてきた努力を振り返る。

しかし、国際社会におけるパワーバランスの変化に加え、気候変動やCOVID-19やサイバー空間の危機、さらにはエネルギー危機や食糧難もあれば、意図的な事実の歪曲や扇動による相互不信や規範崩壊など、現状はますます複雑化している。では、国連や国際社会では平和の実現のため、どのような論議が繰り広げられてきたのだろうか。

本書は、第2章で国連平和活動が創設後間もない時代に開始されてからの史的展開を「主役者の交代」というユニークな観点から分析し、第3章から第9章まではブトロス・ブトロス＝ガーリ、コフィ・アナン（Kofi A. Annan）、潘基文、アントニオ・グテーレスという歴代の事務総長自身、あるいはそれぞれの政権下において、主に国連平和活動の分野で進められた主要な政策見直しや組織改編の内容及びその背景をなす発想や議論をきわめてよく整理されたかたちで概観する。読者はそこで、さまざまなドクトリンやアーキテクチャーやアプローチなど、いかにも国連らしいテクニカルな用語や表現の数々に接し、その意味や意義を理解しようとする衝動に駆られるかもしれない。しかし、前職が国連難民高等弁務官という人道支援機関のグテーレス事務総長がそうであったように、著者の眼差しは実務的である。政策実施にあたっての成果主義や現地主義、当事国のオーナーシップ、人材と資金の管理と説明責任という、あくまでもオペレーショナルな側面にこだわる著者の視点から私たちが学ぶことは多い。平和とは理念でもあるが、その実現に向けた弛まぬ行動があってこ

その営みなのである。

第4章で取り上げられる「人間の安全保障」は日本が国連で主導した政策であり、第5章の「自由民主主義の実現を目指した国連平和構築活動」のなかで紹介される移行期正義や人権と法の支配、選挙支援などといった取組は日本としても支援に実際に協力した実績のある分野である。しかし、一般に国連のハイレベルでの政策立案プロセスに日本人専門家が参画したケースは少ないと言わざるを得ない。その意味では、第7章「国連の平和活動の政策転換と再構築」に再録された2015年1月の東京意見交換会の様子は示唆に富む。

この会合は、潘事務総長が設置した「平和活動に関するハイレベル独立パネル(HIPPO)」の議長となった東ティモールのジョゼ・ラモス＝ホルタ(José Manuel Ramos-Horta)元大統領一行の訪日時、同議長からの要請を受けた著者(元東ティモール担当の国連事務総長特別代表)からの呼びかけで急きょ開かれたもので、日本の国連実務経験者、外交当局者、研究者、メディア関係者らが参集し、2日間にわたって行われた。筆者も参加したこの意見交換のクオリティは高く、それは今後の国連など国際舞台での政策論議に日本からの専門家が直接関与していく意義を実感させるものだった。

ところで、このHIPPOの最終報告書でラモス＝ホルタ議長が強調した重要なポイントの一つは「政治の優越性」であり、国連の平和活動の企画や実施にあたって紛争の政治的解決なしには平和の達成など覚束ないとの現実であった。東京会合の総括で著書が打ち出した平和維持と平和構築活動の政治的性質を鮮明に認識した政治ミッションの役割強化といった提言は、こうした報告書の結論につながっているといえる。

もちろん、国連安保理を抜きに国連政治は語れない。したがって、本書のもう一つの柱は、「安保理はどう改革されるべきか」であり、それが最後の3つの章を割いてじっくり論じられている。安保理の課題には、すでにその発足時より内在されたものもある。そこで著者は第10章で安保理の起源とともにこれまで提起されてきた主要な改革案を概観する。その上で著者が第11章で提起するのは「現実的そして抜本的」な安保理改革案である。

詳細は本書を手にとっていただくことに尽きるが、著者は「持続可能な安保

理改革として、大国そして中小国の各々の立場を反映し、なおかつ今後20～30年ほど現実性のある安保理構成の拡大を行うこと」と「国連創設2045年のみならず50～100年後にも持続可能な体制を構築する」という二段階の改革を構想する。この改革案は著者と明石康氏(元国連事務総長特別代表)と神余隆博氏(元国連大使)と共同で取りまとめたものである。そして、最終章では戦後日本の国際貢献の歩みをたどり、正当性と存続性のある安保理改革を成し遂げるため、日本だからこそ果たせる歴史的な役割と望まれる心構えが論じられている。その心構えとは、日本が引き続き国連加盟の大多数の国から「名誉ある国」として選ばれるための条件と言い換えられる。

「国際の平和と安全の維持」という国連の主要な目的が真正面から挑戦を受けている現在の状況は深刻だが、であればこそ、私たちは全力で現状の打開に取り組まなければならない。では、どこから、誰に対し、どんなかたちで実際の政治や行動につなげていかなければならないのか。これらの問いを考えるために不可欠な材料はほぼすべて本書に網羅されているといってよいだろう。自ら当事者意識を持っていかなる解を導き出し、いかなる行動をとるのか。それも著者から私たち一人ひとりに投げかけられた「国連平和構築への課題」である。

〔付記〕国連安保理改革に関する著者の最新の見解は、国連の実務当局者の間で広く読まれているニュースレター『PassBlue』の2025年1月14日付で取り上げられている(ドイツとギリシャの元国連高官と共著の寄稿)。Sukehiro Hasegawa, Kerstin Leitner and Georgios Kostakos, "Security Council Reform: When and How It Can Be Done," *PassBlue*, January 14, 2025.

<https://www.passblue.com/2025/01/14/security-council-reform-when-and-how-it-can-be-done/>