
要約

国際連合のホームページは、国連事務総長を「外交官にして唱道者、公務員であると同時に最高経営責任者」であり、「国連の理想の象徴であり、世界の人々、とくに貧しい者や弱い者の代弁者」と定義している。

更に国連憲章において事務総長に関して規定された 15 条を確認すると、事務総長には安保理の注意を促す権限や、国際公務員としての独立性が担保される一方で、その選出方法は安保理の勧告に基づいて総会が任命することから、その任務は国連加盟国の支援と承認によって制約されうるものであることが分かる。つまり事務総長は、加盟国の関心事項や国際政治のパワーバランスを慎重に考慮に入れると同時に、「国連の理想の象徴」として、「国際平和と安全の維持」「諸国間の友好関係発展」といった国連の目的の為に、場合によっては加盟国を懐柔し、時には挑戦してでも公平性・誠実性を持つ立場として発言・行動しなければならないという、非常に複雑で難しい任務を果たすことが要求されている。

こうした事務総長の複雑な位置づけは、国際連合設立の経緯を考えれば納得のいくものである。つまり国際連盟が第二次世界大戦を防げなかった反省から、連盟時代における「総会での全会一致原則」や「武力制裁の禁止」を見直し、安全保障理事会に対して武力制裁を含む強力な権限を付与し、更に米国・ソ連の二大強国を含む五大国に拒否権を付与することで、国際連合として効果的に紛争対処が出来ることを目指したのである。

このような歴史的背景から、国際連合及び事務総長は、「国連の理想の象徴」という「理想主義的」な面と、国際情勢や安保理や総会からの制約を受けるという「現実主義的」な面を併せ持つようになったと言える。

本稿では、こうした「理想主義的」「現実主義的」な任務を遂行する事務総長に求められる資質として理想主義的な面に対応する「公平性」と、現実主義的な面に対応する「政治力」を指摘し、双方の充足度によって事務総長の統率力が左右されるとの論を展開する。

「公平性」とは、国連憲章 100 条が指摘する所の、いかなる国の政府又は国連以外のいかなる当局からも指示を受けず、国連に対してのみ責任を負うということである。これは前述した国連の言う所の「国連の理想の象徴であり、世界の人々、とくに貧しい者や弱い者の代弁者」に求められる資質であるとも言えよう。

「政治力」とは目的達成の為の意思決定手段としての政治的駆け引きの力であり、人脈形成力や時代を読み取る力も含まれると言えるだろう。これは前述した国連の言う所の「外交官にして唱道者、公務員であると同時に最高経営責任者」に求められる資質である。国

連には共通の目的・理念が存在するとは言え、現実的には、国連加盟国の間には、東西対立や南北対立といった利害対立が存在してきた。これらの対立を乗り越えて国連の理念に沿った意思決定を行うには、事務総長による加盟国の説得・懐柔が必要になってくる。

理念に基づく「公平性」を持っていても、「政治力」が無ければ、事務総長として現実社会に影響を与えることは少なくなる。反対に「政治力」のみが長けていても、そこに「公平性」が付随していなければ、多くの国の賛同を得ることは出来ず、国連の分裂に繋がりがねない。「公平性」「政治力」の双方をバランス良く兼ね備えることが「理想主義的現実主義者」としての国連事務総長には求められる。

このことを踏まえ、本稿では、主権国家体制が相対化し、国連の役割が飛躍的に拡大したと言われる冷戦終結後に就任した事務総長であるブトロス・ガリ、コフィ・アナン、パン・ギムンの具体的な実践・実績を確認した。ガリに関しては、同タイミングで提唱した「平和強制部隊」と「国連待機制度」に注目し、前者が頓挫した一方で、後者が成功した理由を比較検証した。アナンに関しては、「結果志向予算」「グローバル・コンパクト」「保護する責任（R2P）」の成功理由と、安保理改革と汚職疑惑を巡る失敗要因を検証した。またパンに関しては、「フィールド支援局（DFS）」「軍縮部」「人間の安全保障基金」に関する機構改組、R2P構想の実践的発展に関して検証した。

一連の検証の結果、3人の事務総長は共通して、「公平性」と「政治力」の双方が充足している場合に、指導力を発揮し、国連として有効なアウトプットが実現出来ているということが分かった。これらを踏まえ、本稿の結論として、以下の点を指摘した。

- 事務総長の職務に伴う特性とは、「国連の理想の象徴」として「国際平和と安全の維持」「諸国間の友好関係発展」といった理想主義的な目的を有すると同時に、国益がぶつかり合う総会・安保理におけるバランスャーとして現実主義的な対応が求められることである。こうした特性を持つ事務総長職に求められる資質は「公平性」と「政治力」である。
- 一方で、国連は「増大する要請」と「減少する資源」という矛盾に直面しており、事務総長一人で紛争や、地球温暖化に伴う干ばつ・飢饉や HIV/エイズ拡大の問題といった多様で緊急性の高い問題に対処することは困難である。ガリが述べたように事務総長がリーダーシップを発揮する為には「国連システムの特定機関に適宜委任する」「地域組織の参画と協力を求める」「NGO や国際ビジネスと協調する」といった柔軟な対応に加え、アナンやパンが実践したブレインの登用や、組織の事務総長直轄化や事務局の効果的なマネジメントを通じた迅速な意思決定が重要になってくる。

1. はじめに

国際連合は、二度にわたる悲惨な世界大戦の反省の下、「国際の平和及び安全の維持」「諸国間の友好関係の発展」「経済的・社会的・文化的・人道的性質を有する国際問題の解決、及び人権や基本的自由の尊重を助長する為の国際協力」といった共通の目的達成の為に設立された¹。その長たる国連事務総長について、国際連合のホームページでは「外交官にして唱道者、公務員であると同時に最高経営責任者」であり、「国連の理想の象徴であり、世界の人々、とくに貧しい者や弱い者の代弁者」と定義されている²。こうした事務総長像は、事務総長に対する大いなる期待を表すと同時に、その理想像が現実において実現出来ているのかという問いも我々に投げかける。

本稿では、国連事務総長に今日期待される役割及び求められる資質・特性を検討する。構成としては、まず、国連憲章における「事務総長」の位置づけを確認する。ここでは国連憲章の具体的な文言に沿う形で、事務総長に与えられた権限の範囲に注目し、その理想像と現実の権限に関する整理を行いたい。また「国連の理想の象徴」たる事務総長の権限の源泉として、古くは米国のルーズベルト大統領が一般教書で言及し、その後も2000年のミレニアム総会における事務総長報告書や2005年の世界サミット成果文書『人間の安全保障』でも言及される「恐怖からの自由、欠乏からの自由」という理念の重要性を指摘する（第2章）。続いて、第2章で整理した事務総長の権限を、歴代事務総長の実践・実績に照らして検証する。ここでは特に主権国家体制が相対化し、国連の役割が飛躍的に拡大したと言われる冷戦終結後³の事務総長である第6代ブトロス・ガリ、第7代コフィ・アナン、そして第8代で現職のパン・ギムンの例を挙げ、歴代の事務総長が、その時々の国際環境に効果的に対処する上で、いかに限られた権限の中で最大限の影響力を行使すべく

¹ 国連憲章1条。本稿で引用する邦訳は『みんなで読む国連憲章』（潮文社、1991年）を参照。

² 国際連合広報センター・ホームページ

([http://www.un.org/News/Press/docs/2001/0101.un.org.secretariat.secretary-general/](http://www.un.org/News/Press/docs/2001/0101.un.org.secretariat.general.html))

³ 例えば、第6代ガリ事務総長は1992年の『平和への課題』において、「国連の活動の基礎は国家であるが、同時に絶対的排他的主権の時代は過ぎ去った」と指摘した。続く第7代アナン事務総長は1999年の「二つの主権概念」と題する論文で、「国家主権」と「個人主権」とを区別して論じ、更に2000年のミレニアム総会における報告書『我ら人民は：21世紀における国連の役割』においても、国家を超えて、平和の恩恵を個人が享受する為の国連の役割の重要性を指摘している。このような発言の背景には、冷戦の終結及びグローバリゼーションの進行があると思われる。詳しくは内田孟男「グローバル・ガバナンスにおける国連事務局の役割と課題」（日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』国際書院、2002年）

苦心してきたかを指摘する（第3章）。最後に、今日の世界が抱える諸課題に対処する為に求められる事務総長の役割・資質・特性について纏める（第4章）。

本稿を通じて、国際社会の理想と国際政治の現実の狭間で苦心してきた国連事務総長の実態とその可能性が解明出来れば幸いである。

2. 事務総長の位置付け

国連憲章では主に「15章:事務局」において事務総長に関して以下の通り記載している。事務総長は国連の行政職員の長であり、安全保障理事会の勧告に基づいて総会が任命する（97条）。事務総長は、総会、安全保障理事会、経済社会理事会及び信託統治理事会の全ての会議において事務総長の資格で行動し、かつ、これらの機関から委託される他の任務を遂行する他、総会にて年次報告を行う⁴（98条）。事務総長は、国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促すことができる（99条）。事務総長及び職員は、その任務の遂行に当って、いかなる国の政府又は国連以外のいかなる当局からも指示を受けてはならず、国連に対してのみ責任を負う。同時に国連加盟国は、事務総長と職員の責任のもっぱら国際的な性格を尊重し、不適切な影響力を行使しないことを約束する（100条）。

以上から分かるのは、事務総長には、安保理の注意を促す権限や、国際公務員としての独立性が担保される一方で、その選出方法は安保理の勧告に基づいて総会が任命することから、その任務は国連加盟国の支援と承認によって制約されるものである。つまり事務総長は、加盟国の関心事項や国際政治のパワーバランスを慎重に考慮すると同時に、「国連の理想の象徴」として、「国際平和と安全の維持」「諸国間の友好関係発展」といった国連の目的の為に、場合によっては加盟国を懐柔し、時には挑戦してでも公平性を持つ立場として発言・行動しなければならないという、非常に難しい任務を要求されている。他にも、事務総長は国連予算案の提出といった経営者的任務や、特別代表を通じた平和維持活動の指揮といった司令官的任務も行うが、これらの任務も同様に、安保理や加盟国による承認を要する点で大きな制約を受けている。

こうした事務総長の複雑な位置づけは、国際連合の設立経緯を考えれば納得のいくものである。つまり国際連盟が第二次世界大戦を防げなかった反省から、連盟時代の総会にお

⁴ 国連憲章 15 章には言及が無いが、総会、安全保障理事会、経済社会理事会、信託統治理事会、事務局と並ぶ国連の主要機関である国際司法裁判所（ICJ）との関連においては、事務総長は国連職員の国際性・独立性を維持して任務を遂行できるよう加盟国司法機関に必要な応じて当該国の司法手続きからの免除を要請する機能的保護権を有するとの ICJ 勧告的意見が出されている（クマラスワミ事件）。また国連職員等が安全な任務遂行を脅かされる事件に関しては、事務総長はその実態を年次報告書の中で報告している。

ける全会一致原則及び武力制裁の禁止を見直し、安全保障理事会に対して武力制裁も含むより強力な権限を付与し、更に米国・ソ連の二大強国を含む五大国に拒否権を付与することで、国際連合としてより効果的に紛争対処が出来ることを目指したのである。

こうした国際連盟と国際連合の相違を細谷（2012）は、国際秩序の原理を「均衡の体系」「協調の体系」「共同体の体系」という3つの概念に分け、分かり易く説明する⁵。「均衡の体系」とは勢力均衡を指し、軍事力や主権国家を中心に国際政治を考え、パワーを直視するリアリズム的な国際秩序観である。「協調の体系」とは、国際政治を必ずしもゼロサムとは見做さず、共通利益の実現が可能であり、利害の対立の調整が外交的に可能と考えるリベラリズム的な国際秩序観である。「共同体の体系」とは、国境を越えた市民の活動に注目し、一つの共同体として国際秩序を考える立場であり、アイデアリズム的な国際秩序観である。最も安定的な国際秩序とは、この3つの原理が全て融合している秩序であるが⁶、国際連盟は小国も含めた加盟国間での全会一致原則を前面に出す一方で、「力による平和」を否定した他、米ソ両国が加盟しない等、大国間の均衡・協調の観点がおざなりになり、「均衡なき共同体」となってしまった⁷。結果として国際連盟は第二次大戦を食い止めることは出来なかった。この反省から、国際連合は、「力による平和」を否定せず、拒否権を持つ五大国を常任理事国とする安保理に武力制裁を認める形で大国間の「均衡・協調の体系」を確立した上で、国連憲章という価値を共有する加盟国が一国一票を持つ総会において「共同体の体系」を形成することで、均衡・協調・共同体の体系を融合させたのである⁸。

こうした国際連盟の問題点に関しては、既に第二次大戦前に E.H.カーが『危機の二十年』において、利益の衝突は事実として存在するのであり、これを覆い隠すユートピアニズムは現実を歪めると指摘している⁹。カーによれば、真に成熟した政治の段階とは、理想主義の目的と現実主義の観察・分析を併せ持つ必要がある¹⁰。国際連合の持つ「均衡・協調のある共同体」としての組織体系は、どの程度意識的であったかどうかは定かではないが、こうしたカーの指摘を適切に反映したものだと言えるだろう。

⁵ 細谷雄一『国際秩序』中公新書、2012年、pp.14-16

⁶ 同 p.17

⁷ 同 pp.213-217。国際連盟が「均衡なき共同体」となったことに対し、イギリス主導で1925年にロカルノ条約が締結されたが、あくまでも欧州地域に限定された「均衡・協調の体系」に留まった。その後、1931年の日本による満州事変と1933年のドイツ・ヒトラー政権誕生で国際連盟による国際秩序は挫折することになる。

⁸ 同 pp.218-246。国際連合における五大国間の均衡は、冷戦下では、核兵器に基づく東西の「恐怖の均衡」となり、結果として、ジョン・ギャディスが言う所の「長い平和」をもたらした。

⁹ E.H.カー『危機の二十年—理想と現実』原彬久訳、岩波書店、2011年、pp.116-117

¹⁰ 同 p.39

話を戻すと、こうした歴史的背景から国際連合の長たる事務総長は「国連の理想の象徴」という「理想主義的」な面と、国際情勢や安保理や総会からの制約を受けるという「現実主義的」な面を併せ持つようになったと言えよう。

本稿では、このような「理想主義的」「現実主義的」な任務を遂行する事務総長に求められる資質として、理想主義の面に対応する「公平性」と、現実主義の面に対応する「政治力」を指摘し、双方の充足度によって事務総長の統率力が左右されるとの論を展開する。

「公平性」とは、前述の国連憲章 100 条が指摘する「いかなる国の政府又は国連以外のいかなる当局からも指示を受けず、国連に対してのみ責任を負う」ということである。これはまた同じく前述した「国連の理想の象徴であり、世界の人々、とくに貧しい者や弱者の代弁者」に求められる資質であるとも言えよう。「国連の理想」とは、国連憲章 1 条にある「国際の平和及び安全の維持」「諸国間の友好関係の発展」「経済的・社会的・文化的・人道的性質を有する国際問題の解決、及び人権や基本的自由の尊重を助長する為の国際協力」という共通の目的達成である。この理念は、大西洋憲章や国連憲章の基礎となったと言われる 1941 年の米国のルーズベルト大統領による一般教書演説における「四つの自由」、特に「恐怖からの自由」「欠乏からの自由」に遡ることが出来る。その後も、歴代の事務総長は折に触れてこの理念に言及している¹¹。つまり「公平性」が事務総長の統率力に与える影響力は、この理念の普遍性に基づいているとも言える。

「政治力」とは目的達成の為の意思決定手段としての政治的駆け引きの力を指し、人脈形成力や時代の潮流を掴む力も含むと考える。これは前述した「外交官にして唱道者、公務員であると同時に最高経営責任者」に求められる資質である。国連には共通の目的・理念が存在するとは言え、現実には、国連加盟国の間に、東西対立や南北対立といった利害対立が存在してきた。これらの対立を乗り越えて国連の理念に沿った意思決定を行うには、事務総長による加盟国の説得・懐柔が必要になってくる。

理念に基づく「公平性」を持っていても、「政治力」が無ければ、事務総長として現実社会に影響を与えることは難しい。反対に「政治力」のみが長けていても、そこに「公平性」が無ければ、多くの国の賛同を得ることは出来ず、国連の分裂に繋がりがかねない。「公平性」「政治力」の双方をバランス良く兼ね備えることが「理想主義的現実主義者」としての国連事務総長には求められるのである。

3. 歴代事務総長の実践・実績

本章では、前章で確認した事務総長に求められる資質である「公平性」と「政治力」の

¹¹ 例えば、2000 年のミレニアム総会における事務総長報告書や 2005 年の世界サミット成果文書『人間の安全保障』、2015 年「人権デー」における事務総長メッセージ等。

観点から、グローバリゼーションが進行し、国連が平和に対して果たす役割が従来よりも拡大したと言われる冷戦終結以降¹²の事務総長の実践・実績を検証する。検証に当たっては、「公平性」と「政治力」が効果的に働いた成功例だけでなく、どちらかが不足した結果、不十分に終わった例も挙げることで、双方の資質が必要不可欠であることを示したい。

ブトロス・ガリ事務総長（第6代、在1992年～1996年）

国際法学者でもあったガリは、事務総長在任中に特に国連の平和維持活動に対して積極的な提案を行った。1992年の報告書『平和への課題（An Agenda for Peace）』¹³では、「平和強制部隊（peace-enforcement units）」と「国連待機制度（UN standby arrangements）」の創設が提案された¹⁴。この2つの提案は対照的な結末を迎える。

平和強制部隊は、紛争当事者が合意した停戦を遵守しない場合、その遵守を確保する為の武力行使権限が与えられた強制措置部隊であり、従来のPKOと異なり紛争当事者の同意を必要とせず、重装備である点が特徴であった¹⁵。この平和強制部隊構想は、第2次国連ソマリア活動（UNOSOM II）と旧ユーゴスラビアの国連保護軍（UNPROFOR）で実践されることになる。

ソマリア内戦では、当初は1992年4月の安保理決議により停戦監視及び人道援助活動の警護を任務とする従来型のPKOである国連ソマリア活動（UNOSOM）が組成されたが、紛争当事者の不協力により十分な成果を挙げられず、12月には安保理から米軍主体の多国籍軍に対して、憲章7条に基づいて人道支援を可能とする安全な環境構築の為に必要なあらゆる手段をとる権限が与えられ、UNOSOMに代わって現地に派遣された¹⁶。その後、1993年3月に平和強制部隊を提唱するガリの要請に応える形で安保理決議によって、武装集団に対する強制的武装解除や国連要員を攻撃した責任者の逮捕といった武力行使を伴う任務もPKOに認め、UNOSOM IIが派遣されたが、火器の引渡を拒む武装勢力との武力衝突に発展し、国連活動はPKO本来の中立・公平な立場を離れて内戦の当事者となり、事態は一層悪化した¹⁷。その結果、軍事作戦を主導した米軍兵士等に多数の犠牲者が出て、米軍兵士の遺体が市中を引き回される映像が公開された影響もあり、米国の世論は一変して撤退に傾き、安保理の新たな決議によりUNOSOM IIは強制行動を停止、その後、和平

¹² 脚注3で述べた通り内田(2002)に詳しい。

¹³ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, United Nations・New York, 1992, para44, 51

¹⁴ 同報告書では、平和強制の前段階としての予防外交、平和創造の概念も提示されている。

¹⁵ 香西茂「国連の平和維持活動（PKO）の意義と問題点」pp.13-14（日本国際連合学会編『21世紀における国連システムの役割と展望』国際書院、2000年）

¹⁶ 香西（2000）p.14

¹⁷ 同

交渉も達成出来ないまま、1995年3月をもって活動は終了した¹⁸。

続いて1992年に旧ユーゴであるボスニア・ヘルツェゴビナに派遣された国連保護軍は、当初は人道援助物資輸送支援や、安全地帯の保護・監視を任務とする従来型PKOとして始まるも、ボスニア内戦が激化した為、安保理は、安全地帯への攻撃や、人道援助物資の移動妨害に対する自衛の為の武力行使の権限を追加する決議を採択した¹⁹。「自衛」の為である以上従来型のPKOの枠は外れていなかったが、セルビア勢力の武力行使に対する大規模な反撃は、これを支援するNATOの存在も相俟って、国連はセルビア勢力から、次第に紛争の当事者として見做されるようになった²⁰。

こうした状況下で、最終的にガリは1995年1月に国連創設50周年記念事業の一環として公表された事務総長報告「平和への課題—追補 (Supplement to an Agenda for Peace)」において、PKOと「自衛以外の武力行使」を明確に分け、強制力を伴うPKO構想の断念を表明した²¹。

ガリのもう一つの提案である国連待機制度は、PKOの迅速性と安全性を高める為、国連加盟国が事前に必要な情報を提供し、その情報に基づき国連が各国に協力を要請することを可能とする事前準備制度である。この待機体制への参加条件は「紛争当事者の同意がある国連の現地活動」とされ、従来型PKOに限定されていた²²。この制度は着実に賛同国を増やし、2015年6月時点で98カ国が登録、日本も2009年に登録している²³。

こうした「平和強制部隊」と「国連待機制度」の比較からは、前者が国連の「公平性」を損ねたことから結果として撤廃を余儀なくされたのに対し、後者は従来型のPKOの範囲内での制度改革としたことで「公平性」に対する懸念を生じさせることなく賛同されたという相違が見て取れる。ガリが同タイミングで提案した構想であっても、「公平性」の有無によって成否が異なってくることを示していると言える。

同様の例として、退任を目前に控えたガリが1996年12月に総会に提出した『民主化への課題 (Agenda for Democratization)』にて、デモクラシーの単一のモデルは存在しないと断りつつも、自由選挙の実施など民主的と言い得る一定の条件を提示し、国連による国家の民主化への支援の重要性を主張したことがある。結局、デモクラシーの公平な定義を巡って加盟国内で合意がなされず、総会決議には反映されなかった²⁴。

¹⁸ 同 pp.14-15

¹⁹ 同 p.15

²⁰ 同

²¹ Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace*, United Nations • New York, 1995, para33-36.

²² 香西 (2000) p.21

²³ 外務省ホームページ (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/unsas.html>)

²⁴ 杉浦功一「国連と「我ら人民」(We the Peoples)の関係」p.71 (日本国際連合学会編『民

また「政治力」の観点では、1996年に再選を目指して出馬表明したものの、米国のクリントン政権から「国連の行財政改革に熱心でない」との理由から拒否権を発動され、再選を果たせなかった²⁵ことに関しては、ガリの政治的駆け引きの力が不足していたと言わざるを得ない。この点は、時代背景は異なるが、後述するアナンが米国に対して引く所は引いて、押す所は押すという高い政治力を見せたことと比較するとより顕著になる。

コフィ・アナン事務総長（第7代、在1997年～2006年）

アナンが、それまでの事務総長と異なったのは、彼が国連で長年キャリアを積んできたことである。1962年に世界保健機関の行財政担当官として国連でのキャリアをスタートしたことを皮切りに、国連高等弁務官事務所人事部長や国連本部財務予算部長といった要職を歴任、1992年から1996年にかけて平和維持活動担当の事務次長補さらには事務次長として活躍した。そして事務総長に選出される直前には、 Dayton 和平合意後の旧ユーゴスラヴィア事務総長特別代表を務めた²⁶。

このように国連に精通していたアナンは、1997年1月に事務総長に就任すると、同年3月²⁷と7月²⁸と立て続けに国連改革案を発表、「静かなる革命（Quiet Revolution）」と銘打って、前事務総長ガリの再選拒否の一因ともなった国連改革に高い優先度を与え、国連活性化と国際システム実効性の強化を目的とする包括的改革プログラムを開始した。まずは事務総長の権限で可能な国連組織改革を実行すると共に、加盟国の合意が必要な、より抜本的な改革も進められた。例えば、国連の効率化に重点を置く先進国と開発協力の拡大を求める発展途上国の意向のバランスを取る形で、開発協力等を担当する「副事務総長」のポストや、行政コスト削減で捻出した予算で作る「開発勘定」が提案・設立された²⁹。また「結果志向予算（Results-Based Budgeting）」導入³⁰に関しても、効率化の観点から賛

主化と国連』国際書院、2004年)

²⁵ 産経新聞 2016年2月18日

²⁶ 外務省ホームページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/yojin/arc_99/un_ryaku.html)

²⁷ U.N. Doc. A/51/829, March 1997.事務総長の権限で可能な改革と、総会・安保理等による決定が必要な改革を分類、主に前者に関して、「政策調整グループ（policy management group）」や主要政策領域ごとの「執行委員会（cabinet-style body）」の設立など、国連の効率化・実効性の向上を目的とした改革実行を明言。

²⁸ U.N. Doc. A/51/950, July, 1997. 「国連の刷新：改革に向けたプログラム（Renewing the United Nations: A Programme for Reform）」として知られる報告書。これを基にした事務総長による総会演説では、これまでの国連活動の縦割り状態を認め、一貫性と対応力のある国連に刷新することを誓い、ブレトン・ウッズ機関（世界銀行等）といった専門機関との関係の抜本的な改革の必要性について加盟国に協力と理解を呼びかけた。

²⁹ 杉浦（2004）p.77

³⁰ U.N. Doc. A/51/950, July, 1997, p.78. 尚、結果志向予算導入過程に関しては、城山英明「国連財政システムの現状と課題：多様な適応とマネジメント改革の試み」（日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』国際書院、2002年）を参照した。

成する先進国と合理化・効率化の名の下に開発援助に関する制度・政策が廃止されることを懸念する発展途上国³¹とのバランスを取る形で粘り強く導入が進められた。具体的には、前述した7月の改革案提示の際のアナンによる導入提案に対して、国連総会は、同年12月の国連総会決議で事務総長に詳細な検討を求め³²、アナンは翌1998年1月に報告書を提出、結果志向による説明責任の確保、財務上の柔軟性、業績測定のための指標の必要性を主張した³³。更に総会は2月にも決議によって、事務総長に対して現行予算システムと結果志向予算システムの包括的比較分析を求めたのに対し³⁴、アナンは同年10月に包括的比較分析も鑑み、主要な財務規則はそのままに2002-03年予算に業績指標を導入するという漸進的アプローチを提案³⁵、最終的に2001年の国連総会決議において、成果に影響を及ぼす外部要因の同定、インプットデータの従前の詳細度の維持、人件費とそれ以外の費目間流用の総会同意の必要性確保を条件に、結果志向予算導入が決定された³⁶。こうした一連の過程が示すのは、アナンが効率的に事務局を率いて迅速且つ粘り強く総会の要請に応え、先進国と発展途上国の双方に受け入れ可能な形で、改革を進めたことであり、アナンの類い稀なる「政治力」が見て取れる。

アナンはまた1999年1月に世界経済フォーラムの場で、世界の財界指導者に対し、その企業活動の範囲内において国連の人権・労働・環境に関する原則を履行するよう呼びかけ、企業側の強い支持を得て、2000年7月に国連と民間企業との互恵的なパートナーシップとしての「グローバル・コンパクト」として結実させた³⁷。これは、前事務総長ガリが事務総長のリーダーシップを発揮する為に必要だとした手段の一つである「NGOや国際ビジネスとの協力」³⁸を具現化したものであると同時に、アナン自身が、企業が社会的責任の推進に以前よりも更に積極的に反応するようになっていた潮流を的確に掴んだ「政治力」の賜物であった³⁹。アナンはこの提案を事務局主導で推進するに当たり、少数のスタッフのみで検討し、特に事務総長特別顧問であり国際政治学者であったジョン・ラギーをブレイ

³¹ 杉浦 (2004) p.77

³² U.N. Doc. A/RES/52/12B

³³ U.N. Doc. A/53/500

³⁴ U.N. Doc. A/RES/53/205

³⁵ U.N. Doc. A/54/456

³⁶ U.N. Doc. A/RES/55/231

³⁷ 笠原重久「国連グローバル・コンパクト—この官・民パートナーシップの意義に関する一考察」p.39 (日本国際連合学会編『市民社会と国連』国際書院、2005年)

³⁸ Boutros Boutros-Ghali, "Global Leadership After the Cold War", *Foreign Affairs*, March/April 1996, p.94. ガリは、国連は「増大する要請」と「減少する資源」という矛盾に直面しており、そうした中で事務総長がリーダーシップを発揮するには、「国連システムの特定機関に適宜委任する」「地域組織の参画と協力を求める」「NGOや国際ビジネスと協調する」といったことが必要だと主張した。

³⁹ 笠原 (2005) p.36

ンとして重宝した⁴⁰。グローバル・コンパクト構想に関しては、多国籍企業を多く抱える先進国は基本的に事務総長案に賛同したのに対し、パキスタンといった一部の発展途上国は、国連と企業が直接結びつくことで国家の影響力が低下しかねないと懸念を示していた⁴¹。そこでアナンは事務総長報告として、「国連と非国家主体との関係強化は、主権国家の自国民に対する安全確保の役割と責任に取って代わるものではない」ことを明確化した⁴²。これはラギーが提唱していた国内自律性と国際的開放性を妥協・両立させる概念である「埋め込まれた自由主義 (embedded liberalism)」⁴³にも通じる巧みな妥協とも言える。

その他にも、アナンは平和維持活動の分野でも改革を主導した。例えばアナンによる要望を受ける形で、2005年に国連加盟国によって平和構築委員会及び人権委員会の2つの新しい政府間機関を創設された⁴⁴。また前述の通り、アナンは1999年の「二つの主権概念」と題する論文で、「国家主権」と「個人主権」とを区別して論じ、更に2000年のミレニアム総会における報告書『我ら人民は：21世紀における国連の役割』においても、国家を超えて、平和の恩恵を個々人が享受する為の国連の役割の重要性を指摘⁴⁵、これが後の「保護する責任 (Responsibility to Protect, R2P)」構想に繋がり、同構想を国連加盟国に認めさせる上で中心的役割を果たした⁴⁶。R2Pは、特にコソボ紛争からイラク戦争の過程において、国連の集団安全保障システムの実効性欠如が武力行使の一方行動主義的展開の口実を招いたと言われる中で現れた。アナンは、イラク戦争に際して米国ブッシュ政権に対して強く向けられていた一方行動主義に対する国際的非難を念頭に、一方行動主義のみを非難するだけでは十分ではなく、国連による集団的措置が現代でも効果的であることを示す必要があるとの現実的な主張を行った⁴⁷。そして2004年末に出された「脅威、挑戦、変化に関する国連事務総長ハイレベル諮問委員会」の報告書を受け、2005年3月に事務総長報告書を提出、「住民を保護すべき義務は第一義的には国家にあるが、もし国家が保護出来ない、若しくは保護する意思がないならば、その責任は、国際共同体に移行する」とのR2P

⁴⁰ 内田 (2002) p.18

⁴¹ Jacques Fomerand with Brendan Monahan, “The UN Secretary-General as an Actor in International Politics: The Need for Leadership” p.94 (日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』国際書院、2002年)

⁴² 同 p.96

⁴³ John Gerald Ruggie, “Winning the Peace: America and World Order in the New Era.”, 1996, Columbia University Press, pp.36-38

⁴⁴ 国際連合広報センター・ホームページ

(http://www.unic.or.jp/activities/ban_ki-moon/list_sg/annan/)

⁴⁵ 内田 (2002) p.10

⁴⁶ 国際連合広報センター・ホームページ

(http://www.unic.or.jp/activities/ban_ki-moon/list_sg/annan/)

⁴⁷ 藤田久一「世界秩序再構築への展望—国際憲章システムと「保護責任」論」p.31 (日本国際連合学会編『国連憲章体制への挑戦』国際書院、2008年)

の重要性を主張し、更に国家元首及び政府首脳に対して、ジェノサイド、民族浄化、人道に対する罪に対する集団的行動の基礎として R2P を取り込むように求めた⁴⁸。その結果、2005 年 9 月の国連総会において、議論が分かれていた「干渉権」に代わる「国際法の新概念」として R2P は提示され、決議文書である「2005 年国連世界サミット成果文書」の中で言及された⁴⁹。更に、2006 年の安保理決議でも同文書が再確認された⁵⁰。まさに「公平性」に基づく R2P の構想を、事務総長の「政治力」を駆使して成立させた好例と言える。

一方でアナンに関しては、代表性を高めることを目指した安保理改革では十分な成果を挙げられなかったとの批判や、任期後半には「石油と食糧交換計画」を巡る汚職疑惑⁵¹が取り沙汰され、改革が失速したとの批判もあった⁵²。安保理改革に関しては、米国を懐柔する為のアナンによる戦略的譲歩の一環と捉えることも可能であろうが、汚職疑惑に関しては「公平性」を損ね、事務総長としての権限弱体化に繋がったことは否定出来ない。

パン・ギムン事務総長（第 8 代、在 2007 年～）

パン・ギムンは 2007 年 1 月に就任して間もなく、平和維持活動における国連の能力強化を目的とした多くの基本的改革を提案した⁵³。例えば、国連平和活動の要員を相当数増加させる必要を予測し、平和維持活動の計画策定・展開・支援を扱う「フィールド支援局（DFS）」の新設を提案、同年に総会によって正式に設置された⁵⁴。これにより「平和維持活動局（DPKO）」は戦略的監視と作戦上の政治的ガイダンスに専任出来ることになり、効率化に繋がった。また同じく 2007 年に、これまでの「軍縮局」を事務総長直下の「軍縮

⁴⁸ U.N. Doc. A/59/2005

⁴⁹ 国際連合広報センター・ホームページ (http://www.unic.or.jp/activities/peace_security/r2p/) この成果文書では「各国家は集団殺害、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪からその国の人々を保護する責任を負う」「国際社会もまた、国連を通じ、人々を保護することを助けるために、(中略)適切な外交的、人道的およびその他の平和的手段を用いる責任を負う」「この文脈で、われわれは、仮に平和的手段が不十分であり、国家当局が集団殺害、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から自国民を保護することに明らかに失敗している場合は、適切な時期に断固とした方法で、安全保障理事会を通じ、7 章を含む国連憲章に則り、個々の状況に応じ、かつ適切であれば関係する地域機関とも協力しつつ、集団的行動をとる用意がある」と宣言され、R2P 構想が明示された。

⁵⁰ U.N. Doc. S/RES/1674(2006), para 4

⁵¹ 経済制裁下のイラク国民を支援する為、石油を輸出した資金で食糧、医薬品等の輸入を図った国連の人道支援事業である「石油と食糧交換計画」を通じて 1996 年から 2003 年までに不正な資金がフセイン政権に流れたとされる事件。独立調査委員会の最終報告書は、アナンの長男が事業を受注したスイス企業から不透明な報酬を得ていたことも取り上げ、国連の指導力の欠如を批判。アナンも自らの管理責任を認めた。(朝日新聞 2005 年 9 月 8 日)

⁵² 大平剛「紛争予防と国連システムにおける援助の調和化—アナン改革の成果」p.205 (日本国際連合学会編『平和構築と国連』国際書院、2007 年)

⁵³ 国際連合広報センター・ホームページ

(http://www.unic.or.jp/info/un/un_organization/secretariat/secretary-general/)

⁵⁴ 同

問題担当上級代表」率いる「軍縮部」に機構改組することで、事務総長の軍縮分野での更なるリーダーシップ拡大を図っている⁵⁵。また 2014 年 4 月には国連人間の安全保障基金に関して、人道問題以外の様々な問題に対処するため、国連事務総長室に直結する組織に変更することを決定する⁵⁶等、積極的な組織改組を行っている。

パンはまた、就任以来、アナンが提唱した R2P 構想を更に戦略的に発展させてきた。前述の通りアナン事務総長時代の「2005 年国連世界サミット成果文書」で R2P 構想が言及され一定の成果を挙げたが、ここでは「国家の保護責任」「国際社会による支援提供」といった「予防」的要素が前面に出され、「国際社会による強制介入」といった「対応」的要素はかなり弱められていた⁵⁷。また 2005 年の世界サミット以降、国連での議論が下火となっていた⁵⁸。こうした状況を危惧し、パンは 2007 年末に R2P 特別顧問の任命、及びジェノサイド予防特別顧問との共同オフィスの設置を提案するも、国連の予算を審議する総会第 5 委員会は承認せず、予算はつかなかった⁵⁹。そこでパンは国際関係学者であるエドワード・ラックを事務総長権限を使い無報酬で特別顧問に任命し、2009 年以降毎年、R2P に関する報告書を提出した。その結果、2010 年末に共同オフィスの設置が承認された他、2011 年にはリビアやコートジボワールでの紛争で、R2P を根拠に国連憲章 7 章下での介入措置が取られる等、「予防」と「対応」が重なり合う分野としての「防止」措置を R2P 実践上の主軸にし、国連の R2P における役割拡大に成功している⁶⁰。これもまた R2P に基づく介入に積極的な英国やカナダといった先進国と、介入を警戒し予防措置に限定したい中国を含む発展途上国との意見の相違⁶¹をバランス良く妥協させた「政治力」の賜物と言える。

4. 結び：現代国際社会の課題と求められる事務総長の役割

前章で見た通り、冷戦後の事務総長であるガリ、アナン、パンの全てに共通しているのは、「公平性」と「政治力」の双方が充足している場合に、事務総長としての指導力を発揮し、国連として有効なアウトプットを実現している点である。つまり事務総長の職務に伴う特性とは、国連の理想の象徴として「国際平和と安全の維持」「諸国間の友好関係発展」といった理想主義的な目的を有すると同時に、国益がぶつかり合う総会・安保理における

⁵⁵ 同

⁵⁶ 朝日新聞 2014 年 9 月 17 日

⁵⁷ 高澤洋志「保護する責任（R2P）論の「第 3 の潮流」—2009 年以降の国連における言説/実践を中心に」 pp.145-156（日本国際連合学会編『グローバル・コモンズと国連』国際書院、2014 年）

⁵⁸ 同 p.145

⁵⁹ 同 p.164

⁶⁰ 同 pp.145, 162-164

⁶¹ 同 p.151

バランスサーとして現実主義的な対応が求められることである。そしてこうした特性を有する事務総長職に求められる資質が「公平性」と「政治力」である。

このことを踏まえて、今日の国際社会の課題と、そこに求められる事務総長の役割を考えたい。一言で言えば、事務総長に期待される適正な役割とは「公平性」と「政治力」を発揮することで、国連が一人でも多くの人を恐怖や欠乏から解放する為の行動を実行出来るようにすることである。前章で見た通り、歴代の事務総長は、平和構築や非国家主体との関係といった分野において、国家主権との関係性に苦慮しながらも、時代の潮流を掴み、有識者の理論的助言を活用する形で、国連の役割拡大に尽力してきた。

思えば冷戦終結前後の1989年にフランシス・フクヤマは論文『歴史の終わり？』で自由民主主義の勝利とイデオロギー闘争の終焉を宣言したが⁶²、イデオロギー対立の背後に存在していた利害対立という現実には、冷戦終結後は、宗教・宗派や民族といった要素と絡み付き世界各地で顕在化、テロやジェノサイド、難民問題を引き起こし、今なお多くの人を恐怖や欠乏で苦しめている。特に中東地域では、アフガニスタン戦争・イラク戦争後の混乱の中で、米国オバマ政権が「米国はもはや世界の警察官ではない」として中東への直接的関与を弱める一方、ロシアは勢力拡大を目論み欧米が批判するシリアのアサド政権への軍事支援を行っている。また核問題を巡る国際社会による対イラン経済制裁が解除されたのも束の間、サウジアラビアとイランの対立が激化する等、多様な利害が絡み合い、結果として「イスラム国」を維持させ、テロも一向に減少しない⁶³。こうした多様な利害が対立する状況では、安保理や総会における合意形成も難しくなるが、こうした混乱は多くの人を恐怖と欠乏で苦しめる緊急性の高い問題である。加えて、地球温暖化に伴う干ばつ・飢饉やHIV/エイズ拡大の問題といったその他の緊急性の高い問題も国際社会は抱える。

こうした現代の多様で緊急を要する様々な諸課題に対して国連として有効な対応を決定・実行する為には、公平性を掲げ、多様なプレイヤーと連携して、利害調整・合意形成を促す事務総長の存在が極めて重要になる。ガリが述べたように「増大する要請」と「減少する資源」という矛盾に直面する中で事務総長がリーダーシップを発揮する為には「国連システムの特定機関に適宜委任する」「地域組織の参画と協力を求める」「NGOや国際ビジネスと協調する」といった柔軟な対応に加え⁶⁴、前章で触れたアナンやパンが実践したブレインの登用や、組織の事務総長直轄化や事務局の効果的なマネジメントを通じた迅速な意思決定が重要になってくるだろう。

⁶² 篠田英明『国際紛争を読み解く五つの視座：現代世界の「戦争の構造」』講談社、2015年、pp.48-50

⁶³ 朝日新聞 2013年9月18日、2016年1月14日

⁶⁴ Ghali, op. cit.

参考文献

- 内田孟男「グローバル・ガバナンスにおける国連事務局の役割と課題」（日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』国際書院、2002年）
- 大平剛「紛争予防と国連システムにおける援助の調和化—アナン改革の成果」（日本国際連合学会編『平和構築と国連』国際書院、2007年）
- 笠原重久「国連グローバル・コンパクト—この官・民パートナーシップの意義に関する一考察」（日本国際連合学会編『市民社会と国連』国際書院、2005年）
- 香西茂「国連の平和維持活動（PKO）の意義と問題点」（日本国際連合学会編『21世紀における国連システムの役割と展望』国際書院、2000年）
- 篠田英明『国際紛争を読み解く五つの視座：現代世界の「戦争の構造」』講談社
- 城山英明「国連財政システムの現状と課題：多様な適応とマネジメント改革の試み」（日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』国際書院、2002年）
- 杉浦功一「国連と「我ら人民」（'We the Peoples'）の関係」（日本国際連合学会編『民主化と国連』国際書院、2004年）
- 高澤洋志「保護する責任（R2P）論の「第3の潮流」—2009年以降の国連における言説/実践を中心に」（日本国際連合学会編『グローバル・コモンズと国連』国際書院、2014年）
- 藤田久一「世界秩序再構築への展望—国際憲章システムと「保護責任」論」（日本国際連合学会編『国連憲章体制への挑戦』国際書院、2008年）
- 細谷雄一『国際秩序』中公新書、2012年
- E.H.カー『危機の二十年—理想と現実』原彬久訳、岩波書店、2011年
- Jacques Fomerand with Brendan Monahan, “The UN Secretary-General as an Actor in International Politics: The Need for Leadership”（日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』国際書院、2002年）
- John Gerald Ruggie, “Winning the Peace: America and World Order in the New Era.”, 1996, Columbia University Press
- 『みんなで読む国連憲章』潮文社、1991年

その他国連文書、各種新聞、国際連合広報センター・外務省ホームページ（本文・脚注に明示）