

コラム4

国連事務総長の超国家性？

——保護する責任の規範伝播を事例に

政 所 大 輔

はじめに

本稿は、保護する責任の規範伝播に関して国際連合（国連）事務総長が果たしてきた役割を整理し、超国家性の観点から考察することを目的とする。国連事務総長について国連憲章では、国際公務員であり行政職員の長であると明記されている。その活動としては、総会や安全保障理事会（安保理）、経済社会理事会などの要請に基づく任務や、総会への年次報告などが想定されている。さらに事務総長は、国際の平和と安全の維持の脅威となりうる問題について、安保理の「注意を促す」ことができるかとされている。このように、国連憲章上、事務総長の役割は非常に限定的であるが、実際には歴代の事務総長は多種多様な取り組みを行ってきた。中でも、近年特に注目されているのが、規範の形成と伝播に積極的に関与する「規範起業家」（norm entrepreneur）としての役割である⁽¹⁾。

保護する責任の規範伝播における国連事務総長の役割

2001年末に「介入と国家主権に関する国際委員会」（ICISS）によって提起された保護する責任は⁽²⁾、当時のコフィ・アナン（Kofi Annan）国連事務総長と後任の潘基文事務総長の双方によって、優先課題の一つとして取り上げられてきた。保護する責任は、ジェノサイドや深刻な人道危機からの市民の保護を国家と国際社会に求める規範であり、これまで2005年と2009年に国連総会で合意されただけでなく、2011年2月のリビア危機では安保理の意思決定を導く理論的な根拠の一つとしても用いられた⁽³⁾。国連において保護する責任は、①国家の保護責任、②国際支援と能力構築、③国際社会による強制的な保護の「三つの柱」から構成されると理解されている。

アナンと潘の両事務総長はこれまで、様々な手段を用いて保護する責任の規範伝播に関与してきた。国連加盟国間で規範を伝播させる際に事務総

長が用いる手段としては、①事務総長報告の作成と公表、②当該規範に関する発言や声明の発出、③特別代表や特別顧問の任命、④有識者会議の設置を挙げることができる⁽⁴⁾。事務総長は、こうした手段を用いて、また公式、非公式に加盟国に接触して、規範の形成と普及を目的に規範起業家として活動を行う。以下では、これら四つの手段に着目しながら、保護する責任の規範伝播に関して国連事務総長が行ってきた活動を概観する。

第一に、国連事務総長は、総会決議や安保理決議の知的基盤や、国連が活動する際の理論的な根拠として、加盟国が詳細に検討することを期待して、事務総長報告を作成し公表する。アナンと潘はこれまで、多くの事務総長報告で保護する責任を取り上げてきたが、加盟国の幅広い支持を獲得するために同規範を戦略的に定義してきた⁽⁵⁾。アナンは、2005年9月の国連総会首脳会合（世界サミット）の成果文書のたたき台として公表した報告書において、保護する責任の対象事態を既存の国際人道犯罪に限定し、安保理を通じた集団行動の中に位置づけることで、保護する責任に懐疑的な諸国の懸念の払拭を目指した。一方、潘は、加盟国の合意を重視する観点から、2005年世界サミットの成果文書で合意された保護する責任の内容を厳密に解釈して、前述の「三つの柱」を導出し、保護する責任に関して加盟国の理解を深めようと努めた。また、2010年以降、保護する責任の諸側面に関する事務総長報告を毎年公表し、総会において非公式の相互対話を開催して規範の伝播を促そうとしてきた⁽⁶⁾。

第二に、国連事務総長は特定の規範に関して自身の主張を直接述べることによって、規範の普及を促そうと試みることがある。アナンと潘は、様々な機会をとらえて、保護する責任に対する自身の立場を明示してきた。アナンは、ICISSの設立時や活動中の意見交換、最終報告書の受け取りなど、事務総長としての意見の発出や権威の付与を行った。また、2005年世界サミットで成果文書が採択された際には、保護する責任に関する加盟国間の合意に直接言及し、その重要性を高く評価した。他方、潘は、前述の安保理によるリビア危機への対応について、国際社会が政府による暴力行為か

ら市民を保護する責任を果たす決意を確認した歴史的な決定であると明言し、その意義を強調した。このように、国連事務総長として発言することで、保護する責任の認知度と正当性を高め、規範の普及を促進しようとしてきた。

第三に、国連事務総長は、特定の専門領域に関する特別顧問や特別代表を任命して、加盟国間の合意形成を進めることがある。保護する責任に関して特別顧問を任命したのは潘であった。潘は2008年2月、「保護する責任に関する事務総長特別顧問」としてエドワード・ラック（Edward Luck）を任命し、保護する責任をめぐる諸課題の解決や概念的精緻化、同規範の実施に関する事務総長報告の作成と総会討論の開催を目的に、主に懐疑派諸国との協議にあたらせた⁽⁷⁾。加盟国との協議内容は後に公表された事務総長報告に反映され、加盟国の理解の進展を後押ししてきた。特に、2009年7月の保護する責任に関する初の総会テーマ別討論の開催と同年9月の保護する責任に関する総会決議の採択に向けて、特別顧問が加盟国の関与を引き出すために説得にあたったという意味で、その役割は重要であった。

第四に、国連における規範の形成と普及は、事務総長が設置する有識者会議での議論を通じて促進される場合がある。アナンが2003年9月に設置した「脅威、挑戦、変化に関するハイレベル・パネル」は、2004年12月の最終報告書の中で、保護する責任を「生成しつつある規範」として確認した⁽⁸⁾。ハイレベル・パネルの議論において保護する責任を強く主張したのは、当時のカナダ政府と、同パネルの委員でありICISSの共同議長を務めたギャレス・エバンズ（Gareth Evans）であったが、アナンも保護する責任を取り上げるようハイレベル・パネルに求めていた。結果として公表された最終報告書は、高い権威と正当性を有する公式の文書として、その後の事務総長報告の知的基盤の一つとなり、アナンが自身の報告書で保護する責任に言及する直接の契機となった。

おわりに——国連事務総長の超国家性？

以上、整理してきたように、アナンと潘は国連事務総長として、様々な手段を用いながら、保護

する責任の規範伝播に積極的な役割を果たしてきた。実際には、カナダや欧州諸国など保護する責任に好意的な加盟国が存在したものの、国連事務総長は、これら諸国の利益を代弁するかたちで規範を推進してきたわけではない。他方、現実の問題として、国連において規範を普及させるにあたり、事務総長としてすべての加盟国の意向に配慮せざるをえなかった。事務総長は、特別顧問を任命するなどして、加盟国の意見を幅広く聴取し、自身の報告書や声明の内容の正当性を確保しようとしてきた。保護する責任のように政治的色彩の濃い規範を普及させるにあたっては、可能な限り多くの加盟国の理解を得る必要があるといえる。

こうした歴史的な事実を根拠に、国連事務総長が国際政治においてある種の「パワー」を行使するという指摘は妥当である⁽⁹⁾。しかし、ここでいうパワーは、リアリストが強調する物質的な要素に基づくものではなく、国連憲章と加盟国によって付与された権威と正当性に基づくパワーを意味する。国連事務総長は、強大な物質的パワーを有する大国のように、各国に対して規範を強制的に押しつけることはできない。また、規範を普及させるために、加盟国と交渉して譲歩を引き出すことが可能となるような、経済的な資源を有しているわけでもない。国連事務総長としての権威と正当性をパワーの源泉としつつ、規範の重要性を訴える説得活動を通じて当該規範の普及を図ることになるのである。

周知のとおり、国連は超国家機関ではなく政府間機関であり、事務総長も同様に超国家的な役割を果たす権限は与えられていない。事務総長の実際の役割は各事務総長個人の性格や経験に大きく依存するが⁽¹⁰⁾、積極的な役割を果たそうとする場合であっても、特に大国の意向を無視できない場合が多い。国連の平和活動をめぐって米国の不評を買った、当時のブトロス・ブトロス・ガリ（Boutros Boutros-Ghali）事務総長が同国の拒否権によって再選を阻まれたように、大国の懲罰的な対応を招きかねない。国連において意思決定を行うのはあくまでも加盟国であり、事務総長は加盟国の立場や主張を踏まえつつ、慎重かつ戦略的に規範の伝播に取り組んでいかざるをえないといえ

よう。

注

- (1) Jason Edwards, "Redefining Sovereignty: An Analysis of U.N. Secretary-General Ban Ki Moon's Rhetoric on the Responsibility to Protect Doctrine," *Peace and Conflict Studies*, 19-1 (2012), pp. 36-60; Ian Johnstone, "The Secretary-General as Norm Entrepreneur," in Simon Chesterman, ed., *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 2007, pp. 123-138; Simon Rushton, "The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship: Boutros Boutros-Ghali and Democracy Promotion," *Global Governance*, 14-1 (2008), pp. 95-110.
- (2) International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- (3) 政所大輔「国連における『保護する責任』概念の展開—リビア危機への適用をめぐって」『国連研究』第13号(2012年)、209-230頁。他方、リビア危機と同時期に発生したシリア危機では、国連事務総長や多くの加盟国、非政府組織(NGO)などが、保護する責任を根拠に安保理の積極的な対応を求め続けてきたが、6年近くが経過した現在も危機の解決には至っていない。
- (4) これらの手段と事例について詳しくは、Daisuke Madokoro, "How the United Nations Secretary-General Promotes International Norms: Persuasion, Collective Legitimation, and the Responsibility to Protect," *Global Responsibility to Protect*, 7-1 (2015), pp. 31-55.
- (5) UN Documents, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, A/59/2005, 21 March 2005; *Implementing the Responsibility to Protect*, A/63/677, 12 January 2009.
- (6) 最新の報告書としては、UN Document, *Mobilizing Collective Action: The Next Decade of the Responsibility to Protect*, A/70/999-S/2016/620, 22 July 2016.
- (7) ラックの後任として、2013年7月からはジェ

ニファー・ウェルシュ (Jennifer Welsh) が、2016年10月からはイワン・シモノビッチ (Ivan Simonovic) が特別顧問を務めている。

- (8) High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, United Nations Department of Public Information, 2004, para. 203.
- (9) Michael Barnett and Martha Finnemore, "The Power of Liberal Institutional Organizations," in Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, New York: Cambridge University Press, 2005, pp. 161-184.
- (10) Kent Kille, *From Manager to Visionary: The Secretary-General of the United Nations*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.

