

論説

国際機関の将来—国連創設 75 周年を契機に考える

神余隆博

関西学院大学教授

日本国際連合学会理事長

はじめに

国連創設 75 周年を迎えた 2020 年は COVID-19 のパンデミックと米中対立に席捲されたかのように、危機の様相を色濃くしている。国際社会は、感染症危機をはじめ、地球温暖化、貧困、難民、地域紛争など多くの問題を抱え、また、安全保障理事会の常任理事国である米、中の対立により世界の分断も広がっている。さらに、米国トランプ政権の自国優先主義ならびに権威主義的な国々の台頭により、国連を中心とする多国間主義とリベラルな世界秩序が後退しつつある。2021 年のバイデン氏の大統領就任により、米国が国際協調主義に復帰することが期待されるが、今ほど世界が連帯を必要としている時代はない。国連 75 周年を契機に国際公共財ともいえる国連をはじめとする国際機関の将来について考えてみることにしたい。なお、IMF や世界銀行などのブレトン・ウッズ機関は広義の国連システムに含まれるが、金融・通貨・開発金融に関する問題は筆者の専門外であり能力を超えるので、検討の対象としていないことをお断りしておく。

国連や国際機関はますます無力になるのか？

そもそも分断と対立の時代、100 年に一度のパンデミックのような人類全体の危機にあっては、人や国を結びつけ、人類のために奉仕する国連あるいは WHO (世界保健機関) のような国連専門機関が中心的な役割を果たしていかなければならないが、今それが十分に機能していない。専門機関である WHO については、すべての国連機関がそうであるように中立・不偏でなくてはならないのであるが、COVID-19 の対応に関し、テドロス事務局長が中国に阿^{おもむ}った対応をとり、必要な情報を迅速に世界に提供しなかった (2019 年 12 月末の段階で中国で感染が起きていることを把握しながら、中国の感染抑止策を称賛するなどして、ようやく 20 年 1 月 22 日に至って人から人へ感染することを警告) ことについて、米国から強く非難されている。その米国は 12 月 15 日現在、1652 万人の世界最大の感染者とベトナム戦争の死者数 58,220 人の 5 倍にあたる 30 万人の死者を出している。トランプ大統領は自らの失策を棚に上げて、中国と WHO を非難している。実際にアメリカは WHO に対する拠出金を停止するとともに、遂には WHO からの脱退を通告してしまった。人類の生死にかかわる危機の時だからこそ機能しなければならない WHO のような専門機関が、米中対立のために本来の任務を果たせず、無力になってきているとすれば、重大な損失である。これは、国際機関としての専門性、中立性に基づく正統性を損なわせかねない。

米国の調査会社 Pew Research Center が 2020 年 9 月 21 日に公表した先進 14 か国における国連に関する調査によれば、国連に対して好感度を抱く人の割合が最も少なかったのは何と日本である。14 か国の中央値が 63% であるのに日本は 29% に過ぎない。米

国ですら 62%である。反対に、好感を抱かない人の割合は、中央値が 34%のところ日本は 55%、米国は 31%である。日本だけが他の国と極端に異なっている。これは、トランプ大統領の国連軽視の影響、WHO のパフォーマンスの悪さ、大国である安保理常任理事国の横暴、日本が常任理事国になれないことへの不満の表れとみることもできるが、日ごろ国連の恩恵を感じる事が少なく、危機において国連の無力化が進行していることを日本人が敏感に感じ取っている証左ではないかと思われる。国連は創設 75 周年であり、あと 25 年すれば 100 年である。果たして国連がこれまでと同様に、あるいはこれまで以上に無力な存在であり続けるか、多国間協力の中心になるのかを占う上で、波乱に満ちた 75 周年は大きな転機になるものと思われる。

パンデミックが露わにした国際機関の危機

COVID-19 への危機対応をみるにつけ、国連ならびに国際機関のパフォーマンスについては、世界中で 160 万人以上の命を奪う、大戦争に匹敵する人類の危機を克服する組織として限界にきているのではないかという疑念を生じさせている。2020 年 4 月 15 付ワシントン・ポスト紙は、「米国はリーダーシップをとらず、欧州は自分のことで手一杯、中国は身勝手な行動に終始している」と酷評している（“Global institutions are flailing in the face of the pandemic”, [washingtonpost.com, April 15, 2020](https://www.washingtonpost.com/global-health/global-institutions-are-flailing-in-the-face-of-the-pandemic/2020/04/15/)）。同紙記事はさらに「国連安保理は単に機能を果たしていないだけでなく、もはやその目的に合致していない、G7 と G20 は会合を開いてはいるが、即効性のある行動に移していない」とドバイ在住の保健専門家の手厳しいコメントを紹介している。要するに、国連と国際社会は、戦後 75 年間、第 3 次世界大戦が生じることを防いできたが、戦争とは異なる 100 年に一度の人類の危機に見舞われて、慌てふためきその無能振りを曝け出していると言わんばかりである。

パンデミックが露わにした国際機関の危機とは、第一に、人の生命にかかわる感染症や安全保障上の危機管理においては、畢竟、主権国家の役割が重要であり、各国政府が対応の中心となったことである。米国の脱退をもたらした WHO の対応もさることながら、EU における初期の対応をみても EU 委員会のリーダーシップは発揮されず、EU のコロナ復興基金の設立にあたって加盟国間で内部対立が続くなど、EU 主導の多国間協力の出番も残念ながら少ない。第二に、米中対立が国際機関に反映され、WHO は信頼性を失い、WTO（世界貿易機関）は改革が進まず、いまだに事務局長すら選出できないでいる。安保理に至っては 2020 年 3 月 23 日にグテレス事務総長から要請のあった世界各地の紛争のグローバル・パンデミック休戦を求める決議 2532 が、WHO をめぐる米中対立のために 3 か月以上も要し、ようやく 7 月 1 日に採択されるなど、有効に機能していないことが露呈した。これは、中立を旨とする国際機関の正統性、信頼性ならびに実効性の危機であり、国連もその他の国際機関も改革が待たないで改めて世界に示された。

中国の台頭と国連利用をどう見るか

政治、経済、軍事、科学技術等あらゆる面において中国の台頭は著しく、米国と競い合

っている。中国は拒否権を持つ安保理の常任理事国であるが、最近では 15 ある国連専門機関の内、4 つの専門機関の長を中国人が占めている。具体的には国連食糧農業機関 (FAO)、国際民間航空機関 (ICAO)、国際電気通信連合 (ITU)、国連工業開発機関 (UNIDO) である。少し前までは世界保健機構 (WHO) そして国連の専門機関ではないが、国際刑事警察機構 (ICPO) の長も中国人であった。また、本年、知的財産権の保護を行う国連専門機関である世界知的所有権機関 (WIPO) の事務局長選挙にも立候補していた (結果は落選)。ちなみに、国連本部事務局に DESA という経済社会関係を担当する局がある。その長 (事務次長) も中国人である。DESA は SDGs や環境、社会開発、人権問題を統括する国連事務局の重要部局であり、影響力は極めて大きい。

中国ほど専門機関の長を多く占めている安保理常任理事国はいない。長年、安保理常任理事国は専門機関の長に立候補しないという不文律があったが、中国はお構いなしに振舞っている。これらの機関は経済の重要分野での世界標準や国際的なルールを設定し、経済安全保障にも直結する機関である。航空や通信、農業といった分野で世界標準を設定する国連機関のトップに自国の人材を積極的に送り込み、国連組織で影響力を握ることで、中国は国内外における自らの言動について、国際社会の追及を阻止することが可能になった。残るは人権問題であるが、国連総会は 2020 年 10 月 13 日、人権理事会の理事国 (47 カ国) のうち今年末で任期が切れる 15 カ国を改選する選挙を実施し、中国、ロシア、キューバを選出した。国際人権団体ヒューマン・ライツ・ウォッチは、中国が「大規模な人権侵害」をしており、ロシアも「シリア内戦で数々の戦争犯罪に加担している」と批判。この 3 カ国を人権理に「ふさわしくない国々」と指摘した。国連人権理事会や国連総会第三委員会は、香港やウイグル自治区、内モンゴル自治区における少数民族への人権侵害を糾弾することはできず、無力化されている。

人権や表現の自由などに問題を抱える中国は、超大国を目指すプロセスの一つとして国連事務局、専門機関その他の国際機関の長のポストを獲得し、普遍的な価値観が西側諸国の基準で評価されることを阻止しようという長期計画を有しているものと思われる。米国の中国専門家のマイケル・ピルズベリーの著書 *The Hundred-Year Marathon* (邦訳書 *China 2049 「世界覇権 100 年戦略」*) の第 9 章において、「2049 年の中国の世界秩序」が目指すシナリオの一つとして、「中国は国連と世界貿易機関を一層弱体化させる」危機について述べられている。中国はまさにこのシナリオのとおり国連を利用して中国流の多国間主義とグローバル・ガバナンスを実現する戦略を着実に進めているものと考えられる。

米国はマルチラテラリズムに回帰するか

トランプ大統領のアメリカ・ファーストにより、米国は国連やマルチラテラリズム (多国間主義) からどんどん後退していつている。米国の国連離れということであれば、UNESCO、人権理事会、国連人口基金 (UNFPA) から脱退し、最近では WHO から脱退した。そして国際取極めである地球温暖化に関するパリ協定からも脱退している。米国には国際主義と孤立主義の歴史があり、自ら創設した国連に対しても love and

hate（愛憎）の間を揺れ動く傾向がある。米国が国連組織から抜けるとその空白を中国が埋めるというゼロサムゲームが続いており、その結果、中国の影響力は米国が抜けた分だけ増えることになる。このことにバイデン次期大統領は気づいていると思われるので、米国は WHO とパリ協定に復帰し、早晚その他の国連機関と多国間主義に復帰するであろうというのが大方の予想である。因みに、2020年11月24日、ロイター通信は、米国長官に任命されたブリンケン氏について、同氏は「米国は同盟国と連携し、世界で主導的な役割を積極的に担う必要があり、そうでなければ利害関係で対立する中国などの国がその担い手になると長年にわたり訴えている」と報じている。

米国が国連に復帰したとしても、米国民の対中感情に鑑みれば、米中が即、協力することにはならないと予測されるので、競争と対立は続くともみべきであろう。米民主党の歴代政権は、クリントン政権とオバマ政権でもそうであったが、初期は理想主義を掲げ、人権や民主主義、地球温暖化、軍縮などにおいて米国流価値観外交をマルチの場で実現しようと試みる。そして、単独主義ではなく、同盟国に強く同調を求めるため、日本を含む西側同盟諸国は政治的な負担が増えることを覚悟しなければならない。

しかし、その理想主義が国内世論や中国の反対などで壁にぶち当たると急転直下熱が冷め、現実主義と不作為（inaction）の状態となり、始末が悪い結果となる。古くは国際連盟の創設を提唱するも、上院の反対で加盟しなかったウィルソン大統領、地球温暖化に関する京都議定書の批准を断念したクリントン大統領、核軍縮の理想を語りノーベル平和賞を受賞したが、何もしなかったオバマ大統領等枚挙に暇がない。自国の国益を守る Realpolitik、現実主義外交を進めると理想主義は後退せざるを得ないのは常である。しかし、それでも米国が国際協調路線を続ける限り、国連と国際機関はその存続が根底から覆されるようなことは起こらないであろう。

国連は改革できるか

一国の利益、すなわち国益を交渉などを通じて国際公益に昇華していく。国際公益となることによって多くの国が共通の関心事項として認識し、各国の行動が伴ってくる。これがマルチ外交の要諦である。紛争予防と平和の実現は日本の国益である。不幸にして紛争が起きたときは紛争を解決する、解決しないまでも紛争を拡大しないよう努力する。これがまさに国連の平和創造（peacemaking）であり、日本外交の目指すべきところと完全に一致する。日本は、今後も国連や国際機関を中心に感染症や温暖化、テロ、開発、貧困等、地球規模の問題について多国間協力を進めていかなければならない。もはや大国ではなくなってきた日本は、将来的に日本の国益のためにも、国際公共財としての国連や国際機関を活用して、地球規模問題の解決にあたるのが日本の開かれた国益に沿うものであり、日本の名声を高らしめるものである。それゆえに国連や国際機関を強化し、育てていくことは今後も日本の多国間外交の中心的な課題であると思う。

そのためには国連や国際機関の改革が必要であり、その場合の象徴的な存在が安保理改革であるが、国連の将来のためにも改革は実現しなくてはならない。安保理改革は日本

が 1992 年に提案してから 30 年近くになるにもかかわらず、国連総会で議論と交渉はしているが、1 インチも動いていない。このまま、迷宮入りにするのは避けたい。ただし、国際情勢の激変と日本の国力の減退という客観的な条件を考えれば、常任理事国になることを金科玉条のごとく目指すことでよいのかどうか、再考が必要である。その場合考えられるのは、準常任理事国あるいは特別任期の理事国のカテゴリーを設ける方向で妥協を図っていく中間的なオプション（かつてアナン事務総長が示したオプション B）の実現である。これであれば、日本やドイツの常任理事国化に反対している「コンセンサスグループ」や、これ以上常任理事国を増やしたくない 5 つの常任理事国（P5）との間で交渉の余地が出てくる可能性がある。準常任ないし特別任期理事国の期間については、現在の非常任理事国より長く、4 年から 10 年の間とし連続再選可能にする。これによって、任期が終わっても選ばれ続けていくことができれば、事実上の常任理事国に等しい。

この改革を 2025 年までに実現し、安保理に新たな息吹を与える。常任理事国を増やす必要があるか否かは、国連 100 周年となる 2045 年の課題にして、当面の喫緊の課題とはしない。このように安保理改革に関しては「二段階改革論」を採用すべきである。拒否権について云々することには P5 の反対が強いが、その行使については説明責任を果たすことが必要である。国連安保理が拒否権等で機能しない場合には、国際平和と安全の問題を総会に付託できるシステムがある。これは「平和のための結集決議」と呼ばれる 1950 年の総会決議 377 である。これに基づき、総会の過半数または安保理の 9 理事国以上の賛成によって招集する緊急総会（Emergency Assembly Meeting）を活用し、3 分の 2 の多数決で軍事的な措置を含めた勧告を行うことができる。実際には容易ではないが、国連総会が既にもつ機能を、これから予想される米中対立によって安保理が機能しない場合の補完的なメカニズムとしてフェールセーフ的に活用することを真剣に考える必要があるのではないかと思われる。

最後になったが、国連改革に関する七つの提言について付言しておきたい。日本の国会議員からなる世界連邦日本国会委員会がある。超党派の議員でつくっている世界連邦を目指す委員会であるが、その要請によってグローバル・ガバナンス推進委員会が設置された。座長は東チモール元国連事務総長特別代表であった長谷川祐弘氏、そして、その下に、国連改革、環境問題、軍縮問題、議員外交、国際連帯税、法の支配の六つの分科会ができ、2019 年 5 月から 1 年間議論をして、2020 年 5 月に報告書がとりまとめられた。筆者は国連改革分科会の議長を務め、日本および外国の国連専門家と議員会館の会議室で議論を重ねた。

具体的には、1. 至近の課題である差し迫った危機、パンデミックへの対処、2. 国連組織のガバナンスの改善、3. 非国家主体である市民社会の関わり強化という三つの視点に基づいて改革案が作成された。国連に NGO も含めた世界の市民組織から成る「地球市民会議」を設置すること、平和構築委員会を平和構築理事会に格上げすること、安保理改革については、2025 年までに第一段階として準常任理事国あるいは特別任期制

の理事国といったカテゴリーをつくり、2045 年ごろに第二段階として常任理事国の改革を行うという二段階改革方式も提案している。関心のある方はぜひ一読願いたい。

<http://www.gpaj.org/ja/2020/04/09/18707>

国連と G20 の協力は可能か

2008 年のリーマンショック以降、G20 といわれる世界の GDP の 4 分の 3 を占め、世界経済に大きな影響力を持つ 19 の先進国と新興国ならびに一つの地域 (EU) が集まって世界的な協調メカニズムが作られている。この G20 との関係を国連はどのように構築していくべきであろうか。G20 は毎年持ち回りで首脳会議を行っている。2019 年は大阪で、今年はオンライン・ベースであるが、サウジアラビア主催で首脳会議が行われた。国際経済、金融、政治、地球規模問題等様々な課題に関する意見調整を行っており、まさにこのサミットメカニズムは大国間に紛争が起きることを防ぐ予防外交的な側面を持っている。この G20 と国連との関係すなわちグローバル・ガバナンスをどう調整していくのかも、国連の将来を見通す上で重要なテーマである。

問題は、G20 での議論の成果を国連のどのフォーラムで反映させるのかであるが、毎年 9 月、国家元首や首相などが出席する国連総会のハイレベル・ウィークの際に、4 年に 1 回首脳レベルで開かれる「ハイレベル政治フォーラム」(High-level Political Forum on sustainable development, HLPF: SDGs のフォローアップを行うもの。それ以外の年は 7 月に閣僚レベルで開催) と呼ばれる場がある。これを活用して、SDGs を共通の分母にして国連と G20 の政策の擦り合わせを行うことが最も現実的である。この HLPF の首脳レベル会議は、国連の経済社会理事会のレベルを超えるものであることもあり、将来的には、休眠中の信託統治理事会を改組して、HLPF をベースに何らかの新しい理事会 (名前は人間の安全保障理事会でも、地球規模問題理事会でもよいが) を作ることも国連と G20 のシナジーを作り出し、グローバル・ガバナンスを強化する上で意味があるものと思われる。

国際機関の将来に関する四つのシナリオ

ここで、国際機関の将来を考える上で、どのようなシナリオがあり得るのかについてみておきたい。ジュネーブ国際開発高等研究所のセドリック・デュポン Cédric Dupont 教授は今後 SDGs が達成されるまでの 10 年間のタイムスパンで見た場合の国際機関の将来的なシナリオについて、四つの可能性を分析している (“The Future of International Organisations”, Executive Education Newsletter, 20 February 2020)

<https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/future-international-organisations>

以下やや長くなるが、そのシナリオを紹介する。

(現在の国際機関が存続する将来の世界)

第一のシナリオは、発展シナリオである。世界は今後 10 年間に高度な社会的な不安を経験する。環境災害や気候変動によって多数の人が移動し、また労働形態の変化によつ

て、何百万人もの職が奪われる。さらに、資源の枯渇により、主要大国間で競争が激化する。また革命的な指導者も現れてくる。社会の緊張の高まりにより国家間の結びつきは弱体化し、大国間競争がルールに基づくシステムを押しよけるが、国際機関は超大国が容認する限り存在する。国際機関には政治的な色がついていない分だけ大国間の仲介役として行動するチャンスが出てくる。

第二のシナリオは、抑制シナリオである。SDGs 目標として組み込まれた 2030 年までの持続的な開発が進展することによって、自由で個人主義的な秩序を抑制した新たな国家の介入という方向にシフトしていく可能性がある。世界は全体として資源の安定性が乏しく、欧州のいくつかの国や中国は順調に発展するが、その分、他の多くの国の発展は縮小していく。地球環境をめぐる選択の違いにより EU と米国は離間し、貿易・投資紛争が長引く。他方、中国は新しい経済・技術覇権国家となる。中国は世界の安定要因としての責任を持つようになるが、内政優先の立場を継続する。持続的な開発を達成するための新しいパートナーシップが必要な場合には、既存のグローバル・ガバナンスの担い手である国連は、新しいハイブリッドの国際組織によって補完されるだろう。国際関係において国連は特権的な地位を幾分か失うことになる。しかし、国連や国際機関は引き続き存在しており、政治的、技術的なネットワークを調整する役割を果たすであろう。他方、資金不足に陥り、その活動の規模を縮小する必要がある、新たに創設される機関との間で資金を分割することになる。結論として SDGs の指導的な価値観の下で活動する世界では、より焦点を絞った、スリムで、より機敏な国連システムとなるであろう。

(現在の国際機関が存在しない将来の世界)

第三のシナリオは、崩壊シナリオである。

このシナリオでは主要な社会的、政治的インフラストラクチャーとしての主権国家が崩壊する。これまで国際機関を支えてきた主権国家は、自らの生存のために闘い、その力を国内に集中をせざるを得ないために、国連システムは大方の場合解体されざるを得ない。生き残る国家は、国境を支配する権限を取り戻さなければならないので、自由な世界秩序は存在しなくなる。そして存在する国境をめぐる国家間の衝突が起き、国民国家を守るために武力行使が行われる。国家間協力のための地域は残るであろうが、それは一方では自由主義的な EU であり、もう一方はより重商主義的な新シルクロード回廊地帯である。国連システムが解体されて生まれた空白は一部、都市の連合によって埋め合わせられる。そしてその都市の連合は世界人口の 60%以上の人々のために問題解決に当たることになる。しかしながら都市の連合は、なお国民国家と結びついており、その主権概念が世界秩序の完全なる変容を妨げている。

第四のシナリオは、変容シナリオである。このシナリオにおいては劇的な変化が期待される。そこでは、製造中心、国家中心そして希少性によって特徴づけられた現在の社会から分配中心、パートナーシップが支配するコスモポリタンの世界、アクセスの問題がほとんどない世界に変容する。これまで見なかったようなレベルのバーチャルならびに

リアルなモビリティの世界、暴力的な紛争のより少ない世界である。国家主権の平等という考え方は、国家の主体である国民を守る上ではもはやベストな方法ではないため、国際関係ならびに外交に関する指導的な考え方ではなくなる。安全保障という点においても、サイバーセキュリティが大概の場合、需要に基づいて民間企業によって提供され、バーチャル経済も富を創出する。これらは紛争の潜在的な危険性を低下させる。国家主権の覇権的要素が減少してくることがもたらすものは、国籍の重要性の希薄化である。個人は多様性の尊重などにより、世界市民的な意識を持つが、そのようなコスモポリタンの世界においてはノマド的 (nomad: 時間と空間にとらわれない働き方) ならびにバーチャル (仮想現実あるいは仮想空間に存在する) かフィジカル (現実空間に存在する) かといったことがもてはやされる。このような世界において、国連システムはパートナーシップまたはネットワークという多層的なシステムに置き換えられる。欧州においては、EU の形成過程を通じて蓄積された多層的な統治システムを管理する経験がネットワーク間の連結性の発展に寄与してきた。しかし地球上の他の地域においてはまだその域に達していない。

そしてデュポン教授は、現在世界が直面している深刻な挑戦、人類にとって見通しの明るくない将来を考えれば、国連 75 周年は重要な節目を祝うものとしては最後のものとなるかもしれないので、国際協力の強化のために祝うべきであると述べている。そして、そのような望ましい国際協力の未来を目指す 75 周年のイニシアティブにもかかわらず、現在我々の知っている国際機関が存在しない世界が到来するかもしれないとすれば—それは必ずしも国連が意図するものではないであろうが—単に組織が生き延びることが重要な目標でなかったのかどうかよく考えてみる必要があると結んでいる。

SDGs の達成目標年である 2030 年が、デュポン教授の想定するどのシナリオになるのかは予測困難である。また、その予測が間違っているかもしれないし、それ以外のシナリオもあるであろう。しかし、筆者は、人の生死に関わる国際機関である WHO や安保理などの現状を見るにつけ、現状のまま生き残ることができるのか悲観的にならざるを得ない。改革するならばできるだけ早く行う必要があると考えている。したがって、安保理改革についても既に述べたとおり、ベストな改革でなくとも中間的 (intermediary) な改革で合意達成を目指すべきと考えている。そうすればデュポンのシナリオの 1 と 2 を足して 2 で割ったシナリオ 1.5 のようなところで国際機関が持ち堪えることもあると期待したい。シナリオ 4 は、国連 100 周年の 2045 年ごろに至っても果たしてあり得るシナリオか疑問に思われるが、10 年先にはまず起こりえないと考えられる。シナリオ 3 は、米中対立の激化によっては、もしかすれば一部あり得るかもしれない。その場合には、国際機関で機能しなくなるものも出てこよう。

結論から言えば、2030 年までの国際社会が目標とすべきは、米中対立が深刻なものにならないようにするとともに、シナリオ 3 が到来することを防ぐことである。その間に、安保理はじめ WHO、UESCO、UNFPA など米国が脱退して、中国がその穴を埋めようとしている国連の機関や WTO のように米中の対立で機能していない国際機関

の改革を早急に実現しなければ、国際機関の命運はシナリオ 3 の崩壊コースを辿ることも可能性として排除されない。バイデン大統領が 2021 年 1 月に就任することは、国際機関とマルチラテラリズムの復権にとっては天の配剤であり、好機到来である。日本をはじめとする民主主義諸国は米国を国連と多国間主義に連れ戻し、志のある途上国とも連帯して国連・国際機関の改革に邁進すべきである。もちろん、デュポン教授の警告するとおり、国際機関を存続させること自体が自己目的とならないような改革であるべきことは言うまでもない。

日本の目指すべき方向は

日本はなお経済大国であるが、かつてのような経済超大国ではない。これからミドルパワーになるその分岐点にある。したがって、日本の発言力も低下せざるを得ない。それを補うためには、米国との同盟、中国や近隣諸国とのアンタント（協商）そして多国間外交あるいは国連や国際機関の積極活用を行っていかなければならない。日本が様々な外交手段を駆使して自らの国益を確保することは当然のことである。これまで日本は一方的に国連に貢献する側であった。そして、国連を通じて世界の平和と繁栄のために尽力してきた。それは今後もできる範囲で継続するとして、これからはもっと国連をどう日本のために活用するかという長期戦略も持つ必要がある。2045 年をにらんだ長期外交戦略の策定が不可欠であり、国連や多国間外交、知的、物的、資金的、人的外交資産の開拓と活用もその中で論じるべきである。中国にあって日本にないのはこの長期的な国益計算なのである。

もちろん、日本の国益は閉ざされた国益であってはならない。開かれた国益、世界に対してオープンかつフェアであり、透明性のある国益を追求しなくてはならない。開かれた国益を追求し、地球規模の問題を日本がリーダーシップをもって解決していく。日本の経済力には自ずと限度があるので、これからは、人的資産を育成し活用する。具体的には、国際機関で活躍する邦人職員の数を 2025 年までに 1,000 人にする現在の計画を一気に倍増して、2030 年までに 2,000 人にする。他の G7 各国は 1,000 から 3,000 人台にあることに鑑みれば、2,000 人は合理的な目標といえる。それは国連・国際機関の存続への貢献となると同時に、日本が国連をうまく使っていくことにもなる。政治的野心の少ない日本人が国連機関の長になる機会が増えれば、国際機関の在り方も欧米偏重でなく、中国支配でもなく、中立を宗として、加盟国間の仲介を果たす国連本来のあり方が取り戻せ、国際機関の将来にとってプラスになるのではないかと考えられる。そのようにパラダイムの転換をしていかななくてはならない。

日本の国連外交も観念的な外交から現実主義の国連外交に転換していかなければならない。国連は多国間主義そのものであるが、米国はまだ、国連に戻ってきていない状況である。それだからこそ、日本は、有志国とともに国際社会において多国間主義を擁護・推進するための一大勢力にならなくてはいけない。ドイツやフランスなど EU 諸国が中心になって推進している 60 か国ほどの「多国間主義のための同盟」(Alliance for

Multilateralism) に、日本はより主体的に参加していくことが、リーダーなき G-Zero 世界（国際アナリスト Ian Bremmer の命名した多極世界）において分断と対立の国際秩序を平和的かつ安定的に保っていくために必要である。上述のデュポンのシナリオ 3 に至らないようにするためでもある。国際機関を解体してつくりなおすことは現実的ではない。無駄であるし、不可能に近い。平和な時代においてそのような荒療治ができるとは思えない。改善しかないのである。国連と国際機関は二度の世界大戦という人類の大きな犠牲のもとに作り上げられた叡智の結晶である。それを改善し、継承していくことは国連と国際機関の創造に関わることのなかった日本の新たな使命と言ってもよい。

おわりに—国際機関の未来は自由と人権の擁護にこそ

国連の未来を考える際に思い出されるのは、コンゴの和平ミッション遂行中に搭乗していた飛行機が墜落し、殉職したハマーショルド第二代国連事務総長のことである。ハマーショルド氏がベートーベンの第九交響曲についてスピーチを行っていたことはあまり知られていない。亡くなる一年前の 1960 年 10 月 24 日の国連創設記念日のコンサートで行った演説である。著者はその存在を明石康元国連事務次長の示唆により知ることとなった。ベートーベンの第九は、シラーの詩によるものであるが、主題は人類の精神と連帯 (brotherhood) への信念そして和解の喜びを謳うものである。2020 年はベートーベン生誕 250 周年にあたる。過日放送された NHK の番組で、ベートーベン第九交響曲の第 4 楽章の「歓喜に寄せて」の詩は、実は作詞者シラーの意図としては喜び (Freude) ではなく、自由 (Freiheit) を謳い上げようと考えていたが、当時、検閲を恐れて同じイニシャル F をもつ Freude にしたと説明されていた (2020 年 11 月 23 日放送 NHK 「ベートーベン第九誕生！難聴との闘い」)。

今日、人類そして国際社会が直面している問題も自由の問題である。権威主義、独裁国が勢いを増してくる中で、人類はなお自由そして人権を求めて呻吟している。ハマーショルドが演説で述べたとおり、ベートーベンの第九が辿った道は、国連憲章の起草者が辿った道そのものである。和解と連帯は自由を措いては到底実現するものではない。その自由の価値を 21 世紀において世界の隅々まで実現することがハマーショルドの遺した国連と世界へのメッセージではないだろうか。自由と人権が有名無実になる日は国連が終わる日である。その意味で、国連を支える加盟国、特に自由と人権、法の支配を標榜する日本を含む民主主義諸国の責任は重大であり、今こそ国連憲章を体現する国連機関が本来の使命を果たせるように日本も自らを省みて人事を尽くさなければならない。国連に代わる普遍的な組織は存在しない。その改善を求めて変革し続けて、国連を 100 年あるいはそれ以上存続する組織にしていくことが日本と心ある国の大きな役割だと筆者は確信している。