

<書 評>

北岡伸一 『国連の政治力学』

(中央公論新社, 2007年, 302頁)

Shin'ichi Kitaoka, *The Political Dynamics of the United Nations* (Tokyo: Chuokoron-shinsha, 2007, 302pp.)

軽 部 恵 子

本書は、日本政治外交史を研究する北岡伸一・東京大学法学部教授が、2004年4月から2006年9月までの2年半、ニューヨークの日本政府国連代表部次席代表として在職中および帰国直後に執筆した文章をまとめたものである。『読売新聞』への寄稿、外務省が編集協力する一般読者向けの外交問題月刊誌『外交フォーラム』、『中央公論』(中央公論新社)、『フォーサイト』(新潮社)等での論文から本書のための書き下ろしまで、様々な読者に向けて書かれた文章を合わせ、必要に応じ著者が加除修正した。著者自身が「はじめに」で述べているとおり、発表済みの文章を「臨場感を残しながら編みなおし、全体として統一性のある本にまとめることは、かなり難しいこと」(p.vi)であったろう。しかし、著者はその困難な作業を見事に成し遂げ、国連という巨大組織の仕組み、代表部大使の仕事の説明はもとより、国連と日本外交に関する著者の主張を展開している。

国連の活動を紹介した書物は数多く出版されてきた。しかし、今までの著作と本書が大きく異なるのは、著者自身認識するとおり、著者が国連を専門とする研究者でも元国連職員でもない点である。かつて国連職員で国連関係の著作がある人物といえ、元事務次長の明石康氏と元難民高等弁務官の緒

方貞子氏がまず思い浮かぶ。明石康氏は国連創設期から職員として勤務し、1990年代前半には長年にわたる内戦の傷跡も生々しいカンボジアと民族紛争が勃発した旧ユーゴスラビアへ国連事務総長特別代表として派遣され、紛争解決と紛争終結後の平和構築に尽力した。緒方貞子氏は、上智大学外国語学部長を経て1991年に国連難民高等弁務官に就任した。防弾チョッキを身につけた小柄な緒方氏は世界各地の紛争地域を飛び回り、難民たちを勇気づけ、彼らから「マザー・サダコ」と慕われた。両氏とも、アメリカの大学院で国際政治や国際関係論を研究し、1970年代にニューヨークの日本政府国連代表部の一員として務めた経験がある。

一方、日本政治外交史が専門の北岡伸一氏は、全くの門外漢ではないものの、国際法や国際機構論、国際政治の研究者ではなく、外務省に勤務した経験もなかった。それが、2002年に始まった外務省改革の一環でいきなり国連代表部次席代表に就任したのである。本書を通じてうかがえるのは、日本外交の一翼を担うことになった著者の自負と情熱、そして専門家でないがゆえに冷徹に国連を観察する眼である。

本書は「はじめに」を除き、計4部12章で構成される。第I部は「国連システムとアメリカ・システム」と題し、第1章「世界の中の国連、国連の中の日本」、第2章「二〇〇五年世界サミット：総会のダイナミクス」、第3章「戦後日本外交と国連」の3章から成っている。第1章は国連の組織と活動、予算の仕組みを紹介する。第2章は、2005年の世界サミットにおける総会の意思決定プロセスを具体的事例に基づき解説する。総会での演説順番を確保するには事前の周到な準備が必要だが、日本は首相の来訪自体が国会の都合で直前まで決まらず、良い順番を確保するのが困難という。第3章は16ページとかなり短いものの、戦後日本外交の基軸の1つとされてきた「国連中心主義」の意味、そして日本の安保理常任理事国入りの目的などを説いたきわめて重要な章である。

第II部は「国連代表部の仕事」と題し、著者の仕事、とくに2005年の国連安保理改革と日本の常任理事国入りに記述を割いている。第4章は「外交と

いう仕事」のタイトルどおり、外交官に求められる資質を論じる。著者いわく、外交とは「説得と交渉によって、合意に達するアート」(p.80)である。飲食は外交の核心ではないが重要な一部である。ビジネスランチやディナー、レセプション等を通じて各国大使や学者らと親しくなることで、情報交換が可能になる。頻繁に会合へ行くには、外食に耐える強靱な胃袋が不可欠という。この他、会話やスピーチにはユーモアを交え、予定終了時刻が来たらその通りに会合を終わらせることが求められる。

第5章は「国連代表部の多忙な一日 二〇〇五年一月十日」と題し、2005年1月10日月曜日の著者の仕事を紹介する。日本は2005年1月から安保理の非常任理事国としての任期が始まった。安保理は国連の中で唯一、加盟国に対し強制力のある決議を採択できる機関で、国連憲章第41条に基づき非軍事的措置、すなわち経済制裁等を実施し、第42条に基づき軍事的措置を決定する。過去、第42条に基づく決定がされたのは1950年の朝鮮戦争と1991年の湾岸戦争の2回のみで、具体的にはアメリカを中心とする多国籍軍が派遣された。安保理はその強大な権限ゆえに、任期2年の非常任理事国であっても重大な責務を担う。安保理のメンバーには、他の加盟国に知らされない情報が数多くもたらされるのはいうまでもない。

著者は毎朝午前6時半に起床してメールをチェックし、アメリカの主要紙を通読して、午前8時過ぎに代表部へ出勤する。日本との時差(夏時間で13時間)を考えれば、ニューヨークの朝にはさぞかし多くのメールが来ていることであろう。昼にはビジネスランチがあり、夜は催し物やレセプションへの出席を求められ、さらに本省への報告と打ち合わせもあるので、帰宅は決して早くあるまい。できれば、著者が国際政治の最前線で体得した上手な時間の使い方や新聞の速読術を公開してほしかった。

第6章は逆に「安保理の多忙な一ヶ月 二〇〇五年七月」と題し、安保理の活動を1ヶ月単位で総括した。第7章「安保理視察団」は国連の最重要課題である「国際の平和と維持」(国連憲章第1条第1項)のケース・スタディーとして、著者がハイチやスーダンへの安保理視察団の一員に加わり現地を訪

れた際の「見聞録」が記されている。

1990-1991年の湾岸危機と湾岸戦争当時、多国籍軍への資金提供にとどまった日本は「小切手外交」と揶揄された。日本外交に当時のイメージを持ち続ける人も多いのではないか。だが本書を読むと、外務省は地道な活動を通じて世界の平和に少なからぬ貢献をしてきたことがわかる。前述の視察団もそうだが、特殊な薬を塗り込んだマラリア防止の蚊帳をアフリカに提供する(p.94)、アフガニスタンでの平和構築を支援する(第5章)などである。これらの事例は、どの程度ニュースとして報道されたのだろうか。

この10年ほど、外務省の国内向け広報活動はかなり充実してきた。外務省ホームページによる情報提供のほか、外務省が大学に講師を派遣する「外務省外交講座」が挙げられる。評者もこのプログラムを利用し、外交の第一線に立つ人の話を学生が直接聞ける機会を何度も得た。それでも本書を読むと、外務省の国内広報は日本外交の地道な積み重ねをもっと積極的に国民へ伝えるべきと強く感じる。

本書はまた、大学と現場の交流の必要性も提起する。たとえばアメリカのワシントンでは、国務省や国防総省の職員が大学に講師として一定期間派遣されるなど活発な人事交流があり、大学教員やシンクタンクの研究者が政権のブレーンとして政策決定に関わることも多い。日本でも外務省と一部の大学で人事交流があるが、欧米の規模には及ばない。次席代表として国連代表部に勤務する機会を得た著者は、准教授クラスの研究者が一等書記官や参事官として現場を経験する重要性を指摘している(p.100)。これまでは、外務省が若手から中堅の研究者に委嘱し、原則2年の任期で在外公館に派遣して、特定分野の調査・研究と業務の補助を行ってもらった専門調査員の制度が官学の人事交流の機能のある程度果たしてきた。しかし、専門調査員は公用旅券を与えられ、実際の外交業務を行うことは少ない。今後、優秀な人材の発掘と育成、そして赴任先の国に関する調査と研究の質的向上を図るなら、著者の提言は真剣に検討されるべきだろう。研究者にとって現場を知ることは貴重な機会になるし、在外公館に勤務する省員が任期2-3年という短期間に

日々の業務をこなしつつ、赴任先の言語、文化、法律、政治、経済等を深く学ぶのはかなり大変なことだからである。

本書の構成に話を戻そう。第Ⅲ部「安保理改革の軌跡」は、第8章「安保理常任理事国入りの大義 二〇〇四年十一月」、第9章「中国の日本批判に答える 二〇〇五年四月」、第10章「改革はなぜ停滞するのか 二〇〇六年三月」の3章から成り、本書の半分以上にあたる170ページが費やされている。第8章は常任理事国の資格、近隣諸国の理解を得る上で困難になると思われる歴史認識問題、安保理の表決制度について著者の主張が続く。第9章も中国の日本に対する批判、小泉純一郎首相（当時）の靖国神社参拝など、第8章に関連した大きな 이슈が取り上げられている。第10章は日本外交のヴィジョン、アメリカに密着しては解決できないという「G4案」（日本、ドイツ、インド、ブラジルの4カ国、いわゆる“Group of Four”が2005年7月6日に提出した安保理改革案）の具体的な交渉経過が記されている。第Ⅳ部「これからの日本と国連」は、第11章「グローバル・プレーヤーの条件 二〇〇六年三月」と第12章「北朝鮮問題と国連」の2章から構成される。

第Ⅱ部の終わりとは第Ⅲ部、第Ⅳ部は密接に関連している。なぜ日本が安保理常任理事国になるべきかの議論は、著者やその他保守派の論客たちが既に繰り返し主張してきたとおりである。著者の『「普通の国」へ』（中央公論新社、2000年）、および『日本の自立：対米協調とアジア外交』（中央公論新社、2004年）に共通する部分も多い。著者の主張に同意するかは個々の読者の判断にゆだねるとして、国連代表部大使として各国の大使や外交官らと交渉し、「国益」を追求してきた著者の自信が強く感じられる。

著者は、常任理事国枠の拡大に際し新理事国に拒否権が付与されなくてもよいと主張し（p.198）、G4案は1997年と1998年に提出された案より強力な支持を得ていたとした（同）。しかし、2005年9月13日に国連総会で採択された国連改革の成果文書に安保理拡大への言及はなかった。評者が講義を通じて感じた範囲でいうと、安保理改革に対する学生の関心は2005年までは高かったが、その後は急速にしぼんでいった。現在でも国連では安保理改革の

議論が続いている。しかし、ここ数年日本では年金や高齢者医療費など生活への不安が急速に増大し、大半の国民にとって国連どころではない。日本の安保理常任理事国入りに関する外務省の方針および著者を含む保守派の論客たちの主張と、「普通の」国民の認識の隔たりは未だに大きい。そもそも「国益」とは何か。この点は議論の余地が大いにあるだろう。

次に、本書に対していくつか気になる点を指摘したい。第1に、著者が専門用語をやさしく言い換えたと思われる箇所があったが、評者は専門用語を使うべきだったと考える。「外交官に対する保護」(p.147)は、外交特権のうち外交官の「身体の不可侵」(外交関係に関するウィーン条約第29条参照)を意味するようである。しかし「保護」と聞いて、外交官が派遣された先の政府(接受国政府)が外交官に護衛を付ける義務、あるいは外交官を安全地帯へ移送する義務と受け取る人がいないだろうか。保護と不可侵は決して同義語ではない。著者自身、「情報を取り込む環境、文脈が異なると、…情報の持つ意味が違って」くる(p.99)と述べている。一般人にわかりやすい言葉を選ぶ時は、イメージが正しく伝わるか十分吟味する必要があるだろう。

第2に、著者は国連の主要機関を総会、安全保障理事会、経済社会理事会、国際司法裁判所、事務局の5つと紹介し、「理事会には信託統治理事会というものもある」(p.9)と書いている。たしかに、信託統治理事会は自治地域や元植民地を独立させるという任務を終え、1994年以降活動を停止しているが、「理事会」の1つではなく6つある国連の「主要機関」の1つであり、国連公式サイト¹の組織図に今も掲載されている(http://www.un.org/aboutun/chart_en.pdf 参照)。さらに2007年には、経済社会理事会の機能委員会だった人権委員会が人権理事会に改組転換した。ただし、人権理事会は「理事会」だが、第7の主要機関ではなく、国連総会の下部組織である。「理事会には…がある」と記述すると、信託統治理事会と人権理事会が同格という誤解を招くおそれはないだろうか。

第3に、著者は女性差別撤廃委員会を「経社理に付属する委員会の一つ」(p.133)と記述しているが、女性差別撤廃条約を初めとする国連で採択され

た人権条約の委員会（条約の国内適用に関する締約国の報告を検討し、今後の改善点などについて勧告する組織）は、国連総会の下部組織である（<http://www.un.org/ga/committees.shtml> 参照）。経済社会理事会に属するのは同理事会の機能委員会の1つ、女性の地位員会（Commission on the Status of Women: CSW）である。2007年まで女性差別撤廃条約委員会とCSWの事務局は国連事務局内の「女性の地位向上部」（Division of the Advancement of Women: DAW）が兼ねていたため、混同されやすい。しかし、本書は国際法、国際機構論、国際政治、専門演習などの授業で教科書または副読本の1つに指定され、多くの大学生が読むと予想される。増刷時には記述の再検討を望む。

なお、外務省ではCSWを「婦人の地位委員会」、略して「婦地委（ふちい）」と呼ぶが、日本語の「婦人」は成人した女性または嫁いだ女性を指し、あらゆる年代の女性に関する問題を扱うCSWの機能にそぐわない。評者を含む多くの研究者は“Women”を「女性」と訳し、CSWを「女性の地位委員会」と呼んでいることを付記したい。

最後に、国連研究のみならず、大学教育一般にとっても示唆に富む記述を2つ紹介したい。第5章の末尾に「外交、とくに国連外交は、思った以上に知的な仕事である。腕力を振り回すわけではなく（時にはそういう国もあるが）、事実と論理で他人を説得しなければならない」（p.135）とある。これは、著者が国連大使の職を引き受けたのが知的な好奇心からであり、それが十二分に満たされている喜びを記した箇所だが、「事実と論理に基づいた説得」は「国際の平和と安全の維持」（国連憲章第1条第1項）に不可欠だけでなく、学生のレポートや論文、そして大学教員の研究にも求められる。

また、評者は「情報の意味は環境が変わるとともに変わってくる」（p.101）ことを再度強調したい。世界各地の最新情報がインターネットで瞬時に入手可能になり、コンピューターでつないで世界中の人と会議を開催できる今日、本や新聞を直接手に取ることなく、図書館のデータベースや各種ホームページの情報だけでレポートを書く学生が多い。クリック1つで多く

の情報が手に入るのだから、実に簡単で楽である。しかし、自分の手で現物に触れ、自分の足で現地を歩かなければわからないこともたくさんある。

国際法、国際機構論、国際政治、国際関係等を勉強する学生諸君は本書を読んだら、在学中あるいは卒業後でも国連本部をぜひ訪問してほしい。きっと、世界各国から代表が集まるダイナミックな雰囲気、民族と文化の多様性、理想と現実のギャップ、それを少しでも縮めようという国連職員や外交団の努力を肌で感じるだろう。また、本書とともに読んでほしい参考文献を以下に掲げた。本書の理解を深め、そして国連に対する理解を深めるためにぜひ利用してもらいたい。

< 推奨参考文献 >

- 明石康『国際連合：軌跡と展望』岩波書店 2006年
同『国際連合：国境を越えた群像』岩波書店 2007年
同『忍耐と希望：カンボジアの560日』朝日新聞社 1995年
明石康他編著『日本と国連の50年：オーラルヒストリー』ミネルヴァ書房 2008年
池井優『近代日本外交のあゆみ』日本放送協会 2006年
臼井久和、馬橋憲男編『新しい国連：冷戦から21世紀へ』有信堂高文社 2004年
緒方貞子『女性と復興支援：アフガニスタンの現場から』岩波ブックレット 岩波書店 2004年
同『転機の海外援助』日本放送出版協会 2003年
同『紛争と難民：緒方貞子の回想』集英社 2006年
同『私の仕事：国連難民高等弁務官の十年と平和の構築』草思社 2002年
勝野正恒、二村克彦『国連再生と日本外交』国際書院 2000年
勝野正恒、二村克彦編『国際公務員をめざす若者へ：先輩からのメッセージ』国際書院 2005年
加藤俊作『国際連合成立史』有信堂 2000年
川鍋道子『国際機関資料検索ガイド』東信堂 2003年
川端清隆『イラク危機はなぜ防げなかったのか：国連外交の六百日』岩波書店 2007年
国際連合広報局『国際連合の基礎知識』増補改訂7版 世界の動き社 2006年
庄司真理子、宮脇昇編著『グローバル公共政策入門』晃陽書房 2007年

- 色摩(しかま)力夫『国際連合という神話』PHP 研究所 2001年
- 高井管『国連 PKO と平和協力法』真正書籍 1995年
- 田所昌幸『国連財政：予算から見た国連の実像』有斐閣 1996年
- 東野真『緒方貞子：難民支援の現場から』集英社 2003年
- R.ドリフテ『国連安保理と日本：常任理事国入り問題の軌跡』岩波書店 2000年
- 中田武仁『私は国連ボランティア：息子厚仁の遺志を継いで』中央公論新社 2001年
- ジョン・ピクテ『解説赤十字の基本原則：人道機関の理念と行動規範』東信堂 2006年
- 平野境子『明石康：国連に生きる』新潮社 1994年
- 最上敏樹『いま平和とは：「新しい戦争の時代」に考える』日本放送協会 2004年
- 同『国際機構論』第2版 東大出版会 2005年
- 同『国連とアメリカ』岩波書店 2005年
- 同『人道的介入』岩波書店 2001年
- 横田洋三『国際機構の法構造』国際書院 2001年
- 横田洋三編『国連による平和と安全の維持：解説と資料』国際書院 2000年
- 横田洋三編著『国際機構入門』国際書院 1999年
- 同編著『新版国際機構論』国際書院 2001年
- 吉田康彦『図解 国連のしくみ』日本実業出版社 1995年
- 同『国連改革』岩波書店 2003年

(かるべ・けいこ／法学部教授／2008年5月13日受理)