

ISSUE BRIEF

国連安全保障理事会の拒否権

安保理改革問題に関連して

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 463 (Feb.7.2005)

はじめに

国連憲章上の拒否権

- 1 国連の集団的安全保障制度と拒否権
- 2 安保理の表決手続
- 3 国連憲章改正と拒否権
- 4 拒否権の効果
- 5 拒否権濫用防止の試み

国連安保理改革と拒否権の取扱い

- 1 ラザリ案
- 2 ハイレベル委員会の安保理改革案
- 3 拒否権に対する各国の立場

おわりに

(参考) 国連安全保障理事会における拒否権行使一覧

外交防衛課

かりこみ てるあき
(対応 照彰)

調査と情報

第463号

はじめに

2004年9月21日、小泉首相は第59回国連総会の一般討論演説において「我が国の果たしてきた役割は、安保理常任理事国となるに相応しい確固たる基盤となるものであると信じます」¹と述べ、安全保障理事会（以下「安保理」という。）の常任理事国入りに強い決意を表明した。第59回総会の一般討論演説において、安保理改革に言及した国は190カ国中148カ国に上った²。

このように安保理改革論議が活発化した背景には、2003年3月の対イラク武力行使をめぐる安保理の機能不全に加え、内戦、貧困、感染症、テロ、大量破壊兵器の拡散といった「新たな脅威」への対応を図る必要が急務になってきたという面も大きい。ただし、安保理改革に関する議論は、総論賛成、各論反対といった状況にあり、加盟国の間で安保理改革に関する一致した結論は未だ出ていない。

安保理改革の具体的論点は、大別してほぼ次の2点に収斂している。すなわち、理事国数の拡大枠（現在の15カ国を何カ国まで拡大するのか³）及び拒否権の取扱いをどうするか、という2点である。そのうち拒否権に対しては、国連創設以来、非同盟諸国などが中心となって批判してきたが、常任理事国は拒否権の制限又は廃止の動きに強硬に反対しており、拒否権をめぐる問題は解決の目処が立っていない。しかし、この拒否権をめぐる問題が解決しなければ、安保理改革は実現しえないのも事実である。

そこで、以下では、拒否権制度の概要について触れた上で、安保理改革案における拒否権の位置付け及び拒否権に対する各国の態度について紹介する。

国連憲章上の拒否権

1 国連の集団的安全保障制度と拒否権

国連憲章は、安保理を中心とする集団的安全保障制度を規定している。国際連合の目的の一つは、「国際の平和及び安全を維持すること」であり（第1条第1項⁴）、そのため安保理は国際平和と安全の維持に関する主要な責任を負い、この責任に基づく義務を果たすに当たり、国連加盟国に代わって行動する（第24条第1項）。安保理は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を認定し（第39条）、国際の平和と安全を維持・回復するための強制措置を発動する権限を持つ（第41条・第42条）。

このような任務を迅速に遂行するために、安保理の表決手続には、国際連盟理事会の全会一致制度に代えて、多数決制度が採用されることとなった。しかし、安保理の決定には、その実施に重要な役割を果たすこととなる5大国の支持を得ることが重要である。特に軍事的措置の場合は、5大国の支持が得られなければ、そのような措置を効果的に実施することは不可能といえる⁵。そこで、5大国に常任理事国の地位とともに拒否権を与え、安保

¹ 「第59回国連総会における小泉総理大臣一般討論演説 - 新しい時代に向けた新しい国連（「国連新時代」）（仮訳）」国際連合日本政府代表部ホームページ<<http://www.un.int/japan/jp/statements/koizumi040928.html>>

² 「安保理論議 新局面に」『毎日新聞』2004.10.4.

³ 理事国数を拡大する場合のさらなる論点として 常任・非常任ともに拡大するのか、それとも非常任のみとするのか、どの国を新常任理事国にするか、またその選出方法はどうか、といった点が挙げられる。

⁴ 以下、条文番号は、国連憲章のものを指す。

⁵ 東泰介「国連安全保障理事会の拒否権制度の再検討（一）」『国際法外交雑誌』79巻4号,1980.10,pp.35-36.

理の表決手続には、大国の一致と協力を前提とする仕組みが作られた（大国一致の原則）。しかし、冷戦期はすべての常任理事国による一致した結論が導き出されることはほとんどなく、国連の集団的安全保障制度は十分に機能することができなかった。

2 安保理の表決手続

安保理の表決手続は、国連憲章第 27 条に規定されている。この規定によれば、理事国は各一票の投票権を持ち、「手続事項」⁶の議決については 15 カ国中 9 理事国の賛成投票（単純多数決）によって成立する。他方、「その他のすべての事項」すなわち、実質事項（非手続事項）の議決については、常任理事国の同意投票を含む 9 理事国の賛成投票（制限多数決）によって成立する。すなわち、実質事項に関する決議が成立するためには、アメリカ、イギリス、フランス、ロシア、中国の 5 カ国すべての常任理事国の賛成投票が含まれていなければならない⁷。このことは、それぞれの常任理事国には、たとえ他の理事国すべてが賛成しても、自国一国の反対によって安保理の決議を不成立に終わらせる強力な権限が与えられていることを意味する。常任理事国が行使しうるこのような特別の権限が、一般に「拒否権(the right of veto)」と呼ばれているものである。もっとも、第 27 条第 3 項ただし書によれば、国際紛争の平和的解決に関する決定⁸については、当該紛争の当事国たる理事国は棄権しなければならない。したがって、常任理事国が紛争当事国の場合で、安保理に当該紛争の平和的解決に関する提案がかけられたときは、その表決に当たり、この常任理事国は拒否権を行使しえない⁹。

また、常任理事国は、ある問題が手続事項にあたるか否かの決定の際、拒否権を行使して実質事項とした上で、その実質事項の決定に際して再び拒否権を行使することができる。このように、拒否権が二度にわたって行使されることを「二重拒否権 (double veto)」という。

3 国連憲章改正と拒否権

国連憲章は、総会を構成する国の 3 分の 2 の多数で改正案を採択する通常の改正手続（第 108 条）のほか、憲章の規定を再審議するための全体会議を開催し、全体会議において 3 分の 2 の多数で改正案を採択する方法（第 109 条）の二通りの改正手続を規定する。いずれの場合も、採択された改正案が、国連加盟国の 3 分の 2 の多数によって、それぞれの憲法上の手続に従って批准されたときに、憲章の改正は効力を生じる。そして、この批准国の中には、すべての常任理事国が含まれていなければならない。したがって、国連憲章の改正の際も、常任理事国は拒否権を行使することができる。

4 拒否権の効果

常任理事国による拒否権の行使は、実質事項に関する決議案の否決をもたらし、このこ

⁶ 手続事項及び実質事項の内容については、「4 拒否権の効果」を参照。

⁷ 常任理事国の欠席・棄権の場合については、「5 拒否権濫用防止の試み」を参照。

⁸ 国連憲章第 6 章に基づく決定（紛争の平和的解決）及び同第 52 条第 3 項（地方的紛争の平和的解決）に基づく決定を指す。

⁹ 紛争当事国が棄権しなければならないのは平和的解決に関する表決であるので、それ以外の場合（権利と特権の停止処分（第 5 条）、除名処分（第 6 条）の場合や、国連憲章第 7 章に基づく強力的解決に関する決定の場合など）は、仮に常任理事国が紛争当事国であっても、その表決に際し棄権する必要はなく、拒否権も行使しうる。なお、このただし書の規定が明示的に援用された例は、ごく稀である。

とによって安保理の決定がなされないという効果が生じる。

国連憲章上、安保理の決議が必要とされ、さらに拒否権の対象となりうる実質事項は非常に広範なものとなっている。しかも、手続事項と実質事項の区別の具体的基準は、国連憲章上明示されてはいない。そのため、1945年に国連憲章採択のために開催されたサンフランシスコ会議では、国連憲章の元となった提案（ダンバートン・オークス提案）に関する疑問点を明瞭にするため、23か条の質問書が参加国から招請国（米・英・ソ・中）に対して提出された。この質問書に対する回答が「安全保障理事会の表決手続に関する四招請国政府代表団声明」¹⁰である。この四招請国の声明によれば、理事会の開催の時期と場所、補助機関の設置、議長の選任方法、手続規則の採択、利害関係国の参加と紛争当事国の参加の勧誘、紛争又は事態についての理事会の審議の開始の決定などが手続事項であるとされている¹¹。また、区別の基準を明確化しようとする試み¹²がなされてきたものの、依然として両者の境界については疑義が残っている。

このように両者を区別する基準は、必ずしも明確とは言い難いが、実質事項に該当する具体的な例としては、まず安保理の主要任務である国際平和と安全の維持に関する任務が挙げられる。そのほか、国際連合への加盟、加盟国の権利停止、除名処分、非加盟国を国際司法裁判所規程当事国とすること及び事務総長の選任等に関して、安保理の勧告に基づいて総会が決定することとなっており、これらの勧告についても常任理事国は拒否権を行使することができる¹³。したがって、常任理事国が拒否権を行使することによって、このような国連の行動が妨げられることとなり得る。

さらに、拒否権の効果については、政治的な側面も考慮に入れる必要がある。2003年の対イラク武力行使授權決議をめぐる安保理における議論の際に、フランスは拒否権の行使を示唆した。このように拒否権はそれを持つこと自体によって交渉力を増加させることができ、実際の行使とほぼ同等の影響力を及ぼしうるのである¹⁴。多くの場合、決議案は事前に常任理事国の意思を確認し、調整した上で提出されることとなる。しかも、公式記録（議事録）には残らないので、国際社会の批判を浴びることも少ない。これを「ポケットに入れた拒否権(pocket veto)」、あるいは「隠れ拒否権(closet veto)」などと呼んでいる。

5 拒否権濫用防止の試み

拒否権制度は、集団的安全保障制度を実効的ならしめるために導入されたが、冷戦開始とともに拒否権は濫発され¹⁵、むしろ常任理事国の国益のために拒否権を行使するという弊害が目立つようになり、当初想定された集団的安全保障制度が十分には機能しなかった。そのため、拒否権の濫用防止のため、いくつかの方法が編み出されてきた。

¹⁰ *Documents of the United Nations Conference on International Organization San Francisco, 1945, Vol. 11.* New York: United Nations Information Organization, 1945, pp.711-714.

¹¹ *Ibid.* p.711.; 横田洋三編著『新版 国際機構論』国際書院, 2001, p.121.

¹² そのような試みとして、1947年の国連総会決議 117()によって設立された委員会の報告書(UN Doc.A/578)や、1993年に国連総会決議(GA/Res.48/26)によって設立された安保理作業部会が2000年に提出した報告書(UN Doc.A/54/47 Annex)などがある(Bruno Simma ed, *The Charter of the United Nations: a commentary 2nd ed.* New York: Oxford University Press, 2002, pp.485-486.)

¹³ *Ibid.* p.484.; 田畑茂二郎・石本泰雄編『ニューハンドブックス国際法 [第三版]』有信堂高文社, 1998, pp.68-70.

¹⁴ 白井久一・馬橋憲男編『新しい国連』有信堂高文社, 2004, p.230.

¹⁵ 最初の拒否権は、1946年の第23回会合で、シリアとレバノンからのイギリスとフランスの軍隊の早期撤退に関するアメリカ提出決議案の表決の際に、ソ連によって行使された。

その一つは、常任理事国の棄権や欠席の場合に拒否権行使の効果を認めないというものである。国連憲章第 27 条は、紛争当事国の棄権（義務的棄権）について規定しているが、常任理事国の自発的棄権については明記していない。しかし、早くも 1947 年には、常任理事国の自発的棄権は拒否権の行使と同一視されないという慣行が確立されたものとして認められていた¹⁶。また、常任理事国が討議に欠席したときの取扱いについては、1950 年の朝鮮戦争の際にソ連が欠席したときに問題となった。しかし、現在では、安保理の先例や実行上、常任理事国が欠席した場合も拒否権の行使とならないことが認められている。

第二に、二重拒否権の弊害を防ぐため、安全保障理事会仮手続規則第 30 を活用することである。この規則は、議長の裁定を覆すには 9 理事国以上の賛成を必要とする（拒否権は適用されない）という規定であり、もともと議事進行に関して緊急動議が提起された場合の議長裁定の適否を決定するための手続を定めたものであった。しかし、すでに初期の段階から議長が手続事項であるか実質事項であるかについて裁定を下す慣行が生じていたことを踏まえ、この規則を援用することによって、二重拒否権を防止しようとするものである¹⁷。

第三に、コンセンサス方式の導入が挙げられる。コンセンサス方式とは、採択までに反対国ができるだけ出ないように非公式の協議を十分重ねた上で投票を省略する方式である。コンセンサス方式で採択された決議の効力は、憲章第 27 条に基づいて採択された決議の効力と同一である¹⁸。

第四に、1950 年に国連総会が採択した「平和のための結集」決議（決議 377（ ））がある。この決議は、安保理が拒否権のために行動を妨げられたときは、総会に審議の場を移し、総会の 3 分の 2 の多数で集団的措置を勧告できる等、安保理が国際の平和及び安全の維持のために果たすべき機能を総会が代行しうるようにするものである。

しかし、このような拒否権濫用を防ぐための措置にも限界があり、拒否権は国連憲章第 2 条第 1 項に規定する加盟国の主権平等原則に反する制度であって、時代錯誤的で非民主的であるという批判を浴びてきた。早くも第一回総会において、拒否権の廃止又は制限のための憲章改正の動きが見られ¹⁹、その後も拒否権の取扱いをめぐる、さまざまな改革案が提出されている。

国連安保理改革と拒否権の取扱い

1 ラザリ案

これまでに実現した安保理に関係する国連憲章の改正は、1965 年に行われた第 23 条及び第 27 条の改正、並びに 1968 年に行われた第 109 条の改正がある²⁰。安保理の非常任理事国数の拡大は、多くのアジア・アフリカ諸国が独立し、国連加盟国が増加したことによ

¹⁶ アラン・プレ・ジャン＝ピエール・コット（中原喜一郎・斎藤恵彦監訳）『コマンテール国際連合憲章』（上）東京書籍、1993、pp.634-635。

¹⁷ 東 前掲論文、pp.55-59。

¹⁸ 藤田久一『国連法』東京大学出版会、1998、p.203。

¹⁹ 内田久司「初期の国連総会における「拒否権論議」」『東京都立大学 法学会雑誌』14 巻 2 号、1974.1、pp.108-133。

²⁰ 1965 年の改正は、安全保障理事会の非常任理事国数を 6 カ国から 10 カ国に拡大し、実質事項に関する決定に必要な賛成票を、7 カ国から 9 カ国に増やすというものである。また 1968 年の改正は、1965 年の改正によって、安全保障理事会の理事国数が増加したことに伴い、全体会議開催に必要とされる安全保障理事会の賛成票数を、7 カ国から 9 カ国に改めたものである。なお、そのほかの改正には、1965 年と 1973 年に行われた経済社会理事会の理事国数の拡大（第 61 条）がある。

るものである。

その後も、国連創設後大きく変化した国際社会に対応するため、さまざまな安保理の改革案が提案されてきた。特に冷戦が終結し、安保理の活動が活発化するとともに、PKO 経費の増大などにより国連財政が悪化した 1990 年代には安保理改革の機運は大きく盛り上がった。その流れは、1997 年に提出されたラザリ案によって、頂点を迎えたといえる。

このラザリ案とは、1997 年 3 月に総会議長兼「安保理理事国数の拡大及び安保理に関するその他の事項に関する作業部会²¹」議長であったラザリ・イスマイル (Razali Ismail) 大使 (マレーシア) が提示した安保理改革案である。その主な内容は次のとおりである。

安保理理事国を、国名に言及しない形で、常任理事国 5 カ国 (先進国から 2 カ国及びアフリカ、アジア、ラテンアメリカ・カリブ地域から 1 カ国ずつ)、非常任理事国 4 カ国 (アフリカ、アジア、東欧、ラテンアメリカ・カリブ地域から各 1 カ国ずつ) に拡大する。したがって改革後の総理事国数は 24 カ国となる。

新規の常任理事国には拒否権は認めない。現在の常任理事国 (米・英・仏・露・中) の拒否権行使は国連憲章第 7 章の国際の平和と安全の維持に関する問題に限定する。安保理の構成とメンバーの枠組みの決定を含む総会決議案を採択し、総会の 3 分の 2 の多数による投票で新常任理事国を決定する。その後、国連憲章改正の投票を行い、5 常任理事国を含む 3 分の 2 の批准を得て改正が発効する。

国連憲章の改正が発効してから 10 年後に再検討会議を開催する²²。

ラザリ案によれば、新しい常任理事国は拒否権をもたず、従来の常任理事国と非常任理事国との間の中間的な位置付けとなる。このことについて、ラザリ氏は「拒否権は全世界的な批判にさらされており、論理的にも道義的にも新しい常任理事国に拒否権を拡大して付与することは認めがたい。新しい常任理事国は選挙によって選ばれるのであり、1945 年の結果として得た固有の地位とは異なる」²³と述べている。

その後、同年 5 月 29 日には作業部会ビューローがこれまでの議論を整理の上、改革の諸論点につき主流の考え方を記した討議用資料²⁴を提出した。討議用資料は、拒否権の問題を解決するために、いくつかの選択肢を提示しているほか²⁵、拒否権に関する加盟各国の姿勢を次のように要約している。

拒否権の問題は常任理事国数の増加と非常に密接に関連している。拒否権は時代錯誤的かつ非民主的であり、国連改革に際して廃棄されるべきであるというのが圧倒的多数の加盟国の意見である。一方では、既存の安保理構成国の間に存在する差別を固定化すべきではなく、他方では、既存の常任理事国と新規参加が予想される常任理事国との間の差別を形成すべきではない。この見解は作業部会参加各国が強硬に主張している点である。しかしながら 5 常任理事国は拒否権を廃棄したり、行使を制限したりする憲章改正は受け入れない、あるいは批准しないという意向を表明している²⁶。

²¹ 正式名称は、"The open-ended working group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council"

²² UN Doc, A/AC.247/1997/CRP.1.

²³ UN Press Release GA/9228, 20 March 1997.

²⁴ UN Doc, A/AC.247/1997/CRP.8.

²⁵ *Ibid.* para.10.

²⁶ *Ibid.* para.9. ; ラインハルト・ドリフテ著(吉田康彦訳)『国連安保理と日本』岩波書店, 2000, p.225.

ラザリ案が提出された 1997 年には、拒否権の取扱いを含め、安保理改革論議が具体的に進展し、この問題は年内中に決着するかと思われた。しかし、常任理事国を増やすことに反対するイタリア、スペイン、パキスタン、メキシコ、韓国などはいわゆる「コーヒー・クラブ」を結成し²⁷、同年 10 月にはイタリア、カナダ、メキシコなどが、安保理改革の遅延を目的とした共同決議案を総会に提出した。この共同決議案は、改革の先送りと、安保理改革に関する如何なる決議の採択にも国連憲章第 108 条を厳密に適用すべきであると主張するものである²⁸。これに対し、日独等は、ラザリ案は単に安保理改革を求めるものである以上、憲章第 18 条の規定に基づき、総会出席国の 3 分の 2 が投票に参加し、賛成すればよいと主張した²⁹。結局、両者の提案は総会議長の裁定により、翌年に先送りにされた。

翌 1998 年の第 53 回総会においても、イタリア等の提案と日独等の提案が提出され、協議・調整の結果、「安保理改革に関する如何なる決議又は決定も、少なくとも総会構成国の 3 分の 2 の賛成票なくして採択しない」という内容の決議(A/RES/53/30)が採択された³⁰。その後も 2000 年のミレニアム・サミットなどにおいて安保理改革に関する議論は継続して行われてきたが、安保理の構成等に関して具体的な改革は実現しなかった。

2 ハイレベル委員会の安保理改革案

アナン国連事務総長は、2003 年 9 月 23 日の第 58 回国連総会において、国連を取り巻く状況に関して次のように演説した。その概要は次のとおりである³¹。

国際社会は、新たな形態のテロと大量破壊兵器の拡散とが結びついた新たな脅威に直面していると同時に、いわゆる「ソフトな脅威」(貧困、感染症、気候変動、環境悪化等)にも脅かされている。

これらの問題に対処するため、安保理に対する国際社会の信頼を回復し、国連事務局の有効性を高め、国連総会を強化し、かつ、経済社会問題全般に対する国連の役割を再び活性化しなければならない。

そして、アナン事務総長は、平和と安全に対する脅威の検証や、国連の主要組織の見直し、国連を強化するための改革等について検討するため、有識者による諮問委員会を設置することを提唱した。その後、同年 11 月 3 日にアナン事務総長は、16 人の諮問委員を任命した³²。こうして設立されたハイレベル委員会(The High-level Panel)は、2003 年 12 月 5 日に初会合を開いたのを皮切りに 6 回の会合を開催し、2004 年 11 月 30 日に最終報告書³³を公表した。報告書は、国際社会が今日直面する脅威を、国家間の武力行使、内戦・広範な人権侵害・ジェノサイドを含む国内の暴力、貧困・感染症・経済的困窮、核及び生物化学兵器の拡散、テロリズム、国際的組織暴力の 6 分野に分類して分析

²⁷ 佐藤行雄「安保理改革 現場からの報告」『季刊 国連』25号,2001,p.3. その動機には二つあり、ライバル国の常任理事国入りの阻止を目的とする国々(例えばイタリアはドイツ、パキスタンはインド)と、拒否権の存在そのものに反対という立場から常任理事国の拡大に反対する国々(ニュージーランド等)とがある。

²⁸ 外務省国際連合局国連政策課『国際連合第 52 回総会の事業』p.146.

²⁹ ドリフテ 前掲書, p.238.

³⁰ 外務省国際連合局国連政策課『国際連合第 53 回総会の事業』p.125.

³¹ UN Doc./A/58/PV.7,pp.2-4.; 吉田謙介「国連改革と日本の立場」『国連ジャーナル』2号,2004.1,pp.70-71.

³² UN Press Release SG/A/857, 2003.11.4. 委員長はタイのアナン(Anand Panyarachun)元首相、委員には緒方貞子前国連難民高等弁務官など。

³³ “A more secure world: our shared responsibility; Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change”, UN Doc, A/59/565. 国連ホームページ<<http://www.un.org/secureworld/>>

している。安保理の武力行使容認については、それが正当化されるための5項目の基準を列挙した。また、紛争後の平和構築を支援するための「平和構築委員会 (Peacebuilding Commission)」を新設することや、旧敵国条項の見直しの提言についても報告書に盛り込まれている。

安保理の改革については、まず、次の4原則を満たすべきであるとしている。

財政的、軍事的、外交的に国連に貢献している国々が、安保理の意思決定に、より深く関与すべきである。

発展途上国など、より広範な加盟国を意思決定過程に加える。

安保理の効率性を損なうものにならないようにする。

安保理を、より民主的で説明責任のある組織とする³⁴。

そして、理事国数を現在の15カ国から24カ国に拡大する案が明らかにされたが、拡大手法については委員の間で意見が対立し、2案が併記された。第一の案(Model A)は、常任理事国を6カ国³⁵、非常任理事国(任期2年)を3カ国それぞれ拡大する案である。第二の案(Model B)は、新たな常任理事国の拡大はせず、準常任理事国(任期4年で連続再選可能)を8カ国³⁶新設し、非常任理事国(任期2年、再選不能)を1カ国拡大する案である。

両案とも、国名には言及していないが、選出に当たり、国連分担金支払いや国連平和維持活動などへの要員派遣などで貢献度の高い各地域の上位3カ国を優先的に考慮することを提言している³⁷。そして、2020年に安保理の構成について見直しを行うとしている。

拒否権については、いかなる改革案の下でも、拒否権の拡大はすべきではないとし、いずれの案も、新たな常任理事国又は準常任理事国に対して拒否権を認めていない。そして、現行の常任理事国の拒否権を変更する現実的方法はないとしつつ、5常任理事国に対してジェノサイド(集団殺害)と大規模な人権侵害の場合には拒否権の行使を抑制するよう要請している³⁸。ハイレベル委員会の報告書を受けて、アナン事務総長は2005年3月にも報告書を国連総会に提出する見込みである。

ハイレベル委員会のアナン委員長は、拒否権について、「(現行の常任理事国が持つ)拒否権は非常に不適切なもので、民主的でない。拡大後の新常任理事国にも拒否権を付与することは不正義を増強することにつながる」との考えを示した³⁹。また、委員のエバンズ元オーストラリア外相は、ハイレベル委員会における拒否権に関する議論について、「拒否権を拡大することは良い考えではないということで合意をみたが、現行の常任理事国から拒否権を取ることは、短期的、中期的には困難だ」と語った⁴⁰。

3 拒否権に対する各国の立場

(1) 現常任理事国

現行の常任理事国は、既得権たる拒否権を廃止又は制限する動きには断固反対の姿勢を

³⁴ *Ibid.* para.249.

³⁵ アジア・太平洋、アフリカから2カ国ずつ、欧州と米州から1カ国ずつ。

³⁶ アジア・太平洋、アフリカ、欧州及び米州から各2カ国ずつ。

³⁷ UN Doc, *op cit.*(33), para.254.

³⁸ *Ibid.* para.256.

³⁹ 「国連改革ハイレベル委員長 アナン元タイ首相に聞く」『毎日新聞』2004.12.4.

⁴⁰ 「国連改革「ハイレベル委員会」2氏に聞く」『毎日新聞』2004.12.6.

見せている⁴¹。アメリカは、1996年の安保理作業部会において「安保理の決定と常任理事国との間の不一致の可能性を排除しうる拒否権があるからこそ、これまで大規模な紛争を防止することができたのであり、また、その機能ゆえに、ひとたび安保理が行動する際には、強力な加盟国の支援の下での行動が確保されるのである」⁴²と拒否権の積極的な役割を強調している。そして、拒否権の行使を憲章第7章に限定しようとする提案に対しては、「意思決定において、すべての常任理事国が合意する必要性は、様々な状況の下で存在するのであって、憲章第7章に基づく場合に限られない」⁴³として反対の姿勢を表明した。また、拒否権は特定の国に認めるものであり、アフリカのようなローテーションで回る議席に与えられるべきではないとの考えをもっているとする⁴⁴。

ロシアも、1999年3月の安保理作業部会において、いかなる拒否権の制限にも断固として反対し続けると述べた⁴⁵。新規の常任理事国への拒否権付与については、第59回国連総会の時点では、理事国数の拡大について合意に達した後に議論するのでなければ意味はないとしていたが⁴⁶、その後プーチン大統領がインドを訪問した際、新たな常任理事国への拒否権付与に肯定的な態度を示したと報じられている⁴⁷。

フランスは、2001年の国連総会において、「拒否権の行使は事前に定義された基準によって制限され、又は抑制できるものではない」と主張した⁴⁸。中国とイギリスも同様に拒否権の改革に対して、現状維持を求める姿勢を見せている⁴⁹。なお、フランスは1999年の国連総会で新規の常任理事国にも既存の常任理事国と同様の権利を付与することに賛成の立場を示した⁵⁰。これに対し、イギリスは新規の常任理事国への拒否権付与に関して、安保理の運営が困難になることを理由に挙げて、2003年の時点では否定的な見解を示している⁵¹。

(2) 日本

拒否権に関する日本の立場は、一国の狭量な国益のために拒否権は使われてはならず、日本はそうした目的で拒否権を行使することはないとしつつ、常任理事国が増える場合に、常任理事国間でその権能に差異が設けられるのは原則論としておかしいというものであ

⁴¹ なお、イギリス、フランス、ロシアは、日本、ドイツ、インド、ブラジル及びアフリカの常任理事国入りを支持している（The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, *The United Kingdom in the United Nations*, October 2004, (Cm 6325); UN Doc, A/59/PV.26, p.8.;A/59/PV.26,p.1.）。アメリカは、日本の常任理事国入りを支持しているが、その他の国への支持については不明である（U.S. Department of State, *Daily Press Briefing*, November 30, 2004.）。中国は、ドイツの常任理事国入りを支持する意向を表明しているが、日本については態度を明確にしていない（「中国 独の常任理 支持」『産経新聞』2004.12.8.）。

⁴² “Statement by Cameron R. Hume, US Minister Counselor for Political Affairs”, May 23, 1996. Global Policy Forumホームページ<<http://www.globalpolicy.org/security/docs/hume.htm>>

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ ドリフテ 前掲書, p.226.

⁴⁵ “Russia Vetoes the Abolition of the Veto”, March 24, 1999. Global Policy Forumホームページ<<http://www.globalpolicy.org/security/docs/russia99.htm>>

⁴⁶ UN Doc, A/59/PV.26, p.2.

⁴⁷ 「新規でも拒否権を」『毎日新聞』2004.12.6.

⁴⁸ UN Doc, A/56/PV.35, p.15. もっとも、同時に「安全保障理事会は、特に国際の平和と安全を脅かす深刻な国際人道法違反の状況において国連憲章によって委ねられた重要な責任を完全に遂行しなければならず、それゆえに常任理事国は拒否権の行使に責任を負っている」と述べている。

⁴⁹ Giji Gya, “Chapter Four :Composition and Veto Reform of the Security Council”, in her *Global Policy and the United Nations Security Council*, 1999.(updates 2001-02) <<http://www.sapereaude.org/unsct/thesis99/4-sc-reform.htm> >

⁵⁰ UN Doc, A/54/PV.82, p.31.

⁵¹ “Straw Plan to Boost UN Security Council”, *Guardian*, June 11, 2003.

る⁵²。また、2003年に設置された「国連改革に関する有識者懇談会」は、2004年6月28日に提出した最終報告書の中で、拒否権について「新旧常任理事国間で異なった扱いを受けることは制度を必要以上に複雑にするという観点から望ましいことではない」⁵³と同様の認識を示している。

ハイレベル委員会の改革案では、新たな常任理事国（準常任理事国）には拒否権が認められなかったが、この点について、細田博之官房長官は「常任理事国は同じ立場ということが基本だ」と述べ、あくまで拒否権が付与されるべきとの認識を示し、町村信孝外務大臣も「原則論は差はない方がいいが、現実との妥協をどうするかだ」と述べている⁵⁴。

（3）ドイツ

ドイツの拒否権に対する態度は、拒否権は問題が多く、その行使は抑制されたものでなければならないが、同時に、すべての常任理事国は同じ権利と義務を有するべきであり、新旧の常任理事国の間に格差が設けられてはならないというものである⁵⁵。この見解は、日本の拒否権に対する態度とほぼ一致している。ただし、ドイツは拒否権の改革に関する興味深い提案があれば検討の余地はあるとし⁵⁶、妥協案（拒否権を一カ国の行使では認めず、二票以上の場合を有効とするもの）を提示するなど、日本に比べ、より柔軟な姿勢を示しているとされる⁵⁷。そして、国連憲章の改正には常任理事国の批准が必要であり、拒否権の改革には常任理事国が反対するであろう点を考慮に入れた改革案でなければならないとしている⁵⁸。なお、シュレーダー首相は、2004年12月9日に行った演説の中で、日独が常任理事国となった場合には、拒否権を持つべきだと発言している⁵⁹。

（4）コーヒー・クラブの反応

日本、ドイツ、ブラジル及びインドの4カ国は、常任理事国入りで共同歩調を取ることを確認しており、2005年春にも国連憲章の改正決議案を共同提出する方針を固めているとされる⁶⁰。これに対し、「コーヒー・クラブ」の国々の多くは、安保理改革に関して、「国連の民主化」や地域的代表等の観点から、メンバーが固定化される常任理事国の拡大に反対し、選挙で交替しうる非常任理事国のみでの拡大を主張している⁶¹。そして拒否権については、安保理拡大と拒否権の問題の密接な関連性を強調しつつ、拒否権の制限を重要視する点でほぼ一致している⁶²。

例えば、メキシコは、新たな常任理事国に拒否権が付与されれば、権力が一層集中する

⁵² 神余隆博『新国連論』大阪大学出版会、1995、p.75；塩谷さやか「冷戦後の国連システムから見た国連安保理改革問題」『アジア太平洋研究科論集』5号、2003、p.40。

⁵³ 国連改革に関する有識者懇談会『21世紀における国連の役割と強化策』2004.6.28。

⁵⁴ 「国連改革案 政府、外交活発化へ」『産経新聞』2004.12.2。

⁵⁵ “Security Council Reform: Germany’s position”, April 2004.

< <http://www.germany-info.org/UN/peace/council/GermanMissionWEBPAGE-SR-REFORM.pdf>>

⁵⁶ “Is Germany aiming for a right of veto?”, *Questions and answers on the work of the United Nations Security Council*, Last updated in June 2003. ドイツ外務省ホームページ

<http://www.auswaertigesamt.de/www/en/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat/faq_reform/frage7.html>

⁵⁷ ドリフテ 前掲書、pp.229-230。

⁵⁸ ドイツ外務省ホームページ、*op cit.*(56)。

⁵⁹ 「訪日中に「拒否権必要」と発言」『東京新聞』2004.12.12。

⁶⁰ 「決議案 来春にも提出」『朝日新聞』2004.12.4。

⁶¹ 第59回国連総会で非常任理事国のみでの拡大を訴えた国は、イタリア（UN Doc, A/59/PV.7, p.27.）パキスタン（UN Doc, A/59/PV.24, p.25.）スペイン（UN Doc, A/59/PV.27, p.12.）メキシコ（UN Doc, A/59/PV.25, p.13.）サンマリノ（UN Doc, A/59/PV.25, p.6.）韓国（UN Doc, A/59/PV.24, p.26.）の6カ国である。

⁶² 塩谷 前掲論文、p.42。

ことに懸念を抱くとし、あらためて非常任理事国のみでの拡大を主張した⁶³。ハイレベル委員会の報告書を受けての反応としては、「新常任理事国に拒否権を与えないという今回の提言には賛成だ」と基本的に支持する姿勢を表明している⁶⁴。

イタリアは、1999年の安保理作業部会において、最終的には拒否権の廃止を求めるが、当面はその行使を憲章第7章の問題に限定するという抑制案を提案している⁶⁵。その後、2004年9月29日には、フラティニ（Frattini）外相（当時）が、イタリアの外務委員会の安保理改革に関する議論の中で、「拒否権を有する常任理事国の地位と状態を再検討する必要性を強調するのをためらわない」としつつも、「今日拒否権の存否に（議論を）集中することは、おそらく改革全体を死へと追いやるものであろう」と述べている⁶⁶。

パキスタンは、インドが拒否権を得ることだけは避けたいとの思いが強く、現在の常任理事国以外への拒否権拡大に強く反対してきた⁶⁷。拒否権そのものについても、拒否権が行使された場合に、その妥当性について総会又は国際司法裁判所で見直す機会を設けること等を提言すると同時に、「特権を持つ国を増やすべきではない」と拒否権の拡大に反対する姿勢を示している⁶⁸。

韓国は、拒否権の制限も含めた包括的な安保理改革が必要と主張しつつ⁶⁹、拒否権の行使はすべての加盟国に対しても正当化可能なものでなければならず、拒否権の拡大は安保理の円滑な機能を妨げるものとなる、との立場を示している⁷⁰。

おわりに

拒否権制度をめぐる改革案には、その廃止を求めるものや制限を企図するもの等、様々なものがある。しかし、国連憲章の改正に常任理事国の批准が必要である以上、拒否権制度に関するラディカルな改革が実現する可能性は極めて低い。拒否権制度には、強力な現状維持の力が備わっているのである⁷¹。しかし、表決手続における拒否権そのものを廃止することは困難だとしても、安保理をより民主的なものへと改革するためには、拒否権の濫用を制限する方法を検討することも必要となろう。例えば、拒否権は二カ国以上でなければ行使できないとするドイツの提案や、ラザリ案のように拒否権の行使を憲章第7章の国際の平和と安全の維持の問題に限定するという提案、さらに一カ国が拒否権を行使した場合に安保理において再度議決を行い、安保理構成国の3分の2をもって決定を覆しうるといふ制度の導入⁷²等々、既存の拒否権を容認しつつ拒否権の濫用を防ぐ様々な提案は、この点について参考となるものではなかろうか。

⁶³ UN Doc, A/59/PV.25, p.13.

⁶⁴ 「安保理新理事国 「拒否権与えるな」」『毎日新聞』2004.12.3.

⁶⁵ Ambassador F. Paolo Fulci, “Statement by the Permanent Representative of Italy to the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council.”, February 8, 1999. イタリア国連代表部ホームページ< <http://www.italyun.org/fulci99feb8.htm>>

⁶⁶ “Minister Frattini addresses the Senate Foreign Affairs, Migration Committee on UN Reform.”, 29 September 2004. イタリア外務省ホームページ<http://www.esteri.it/eng/0_1_01.asp?id=437>

⁶⁷ 「安保理改革・国連報告書」『毎日新聞』2004.12.2.

⁶⁸ UN Doc, A/59/PV.24, pp.24-25.

⁶⁹ “Security Council Reform.”, 韓国国連代表部ホームページ<<http://www.un.int/korea/index.htm>>

⁷⁰ “Security Council Reform by H.E. Amb. Sun Joun-Yung at the Security Council Chamber”, 2001.3.12.

韓国国連代表部ホームページ< <http://www.koreanconsulate.org/un/GeSiPanReadPrint.asp?num=514&Cat=6>>

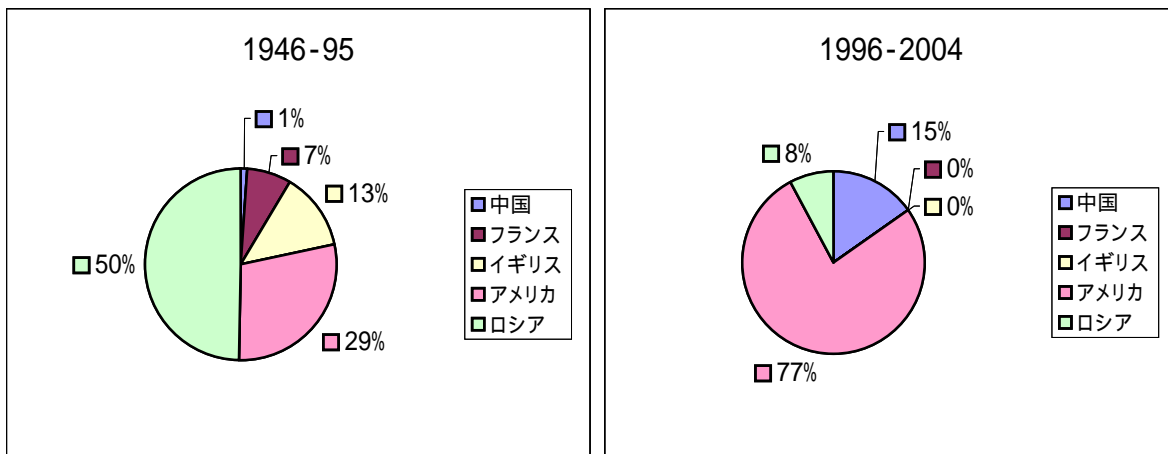
⁷¹ 東 前掲論文, p.39.

⁷² 神余隆博「岐路に立つ国連」『外交フォーラム』184号, 2003.11, p.31.

(参考)

国連安全保障理事会における拒否権行使一覧 *1

	中国*2	フランス	イギリス	アメリカ	ロシア*3	合計
1946-55	(1)	2	0	0	80	83
1956-65	0	2	3	0	26	31
1966-75	2	2	10	12	7	33
1976-85	0	9	11	34	6	60
1986-95	0	3	8	24	2	37
1996	0	0	0	0	0	0
1997	1	0	0	2	0	3
1998	0	0	0	0	0	0
1999	1	0	0	0	0	1
2000	0	0	0	0	0	0
2001	0	0	0	2	0	2
2002	0	0	0	2	0	2
2003	0	0	0	2	0	2
2004	0	0	0	2	1	3
合計	4~5	18	32	80	122	257



(出典) "Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council"

Global Policy Forumホームページ

<<http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm>>

* 円グラフは筆者作成

*1 事務総長の指名に際し、43回の拒否権が行使されているが、これらの拒否権は非公開の議事で行使されたため、上記の数値には含まれていない。

*2 中国については、1946年から1971年までの間は中華民国（台湾）が常任理事国であり、モンゴルの国連加盟に際して拒否権を行使した（1回のみ）。1972年8月25日以降は、中華人民共和国が常任理事国である。
なお、1946年から95年までの円グラフにおいては、中華人民共和国の回数（2回）で%を算出した。

*3 ロシア連邦は、1991年末に、旧ソ連の国連における地位を承継。