

国連において日本が果たすべき役割



吉川 元 偉

要旨

戦前、日本は世界の五大国の一角を占め、国際連盟の常任理事国だった。しかし満州事変後、国際連盟を脱退し、その地位を自分から捨ててしまった。戦後、日本は大きな期待と理想を抱いて国際連合に加盟した。しかし、今では国連の機能不全に失望が広がっている。元国連大使が、日本人は国連を理想化せず国益のために利用せよと説く。

一. 自己紹介

私は、高校在学中にAFS奨学制度によりアメリカに留学しました。一九七四年、国際基督教大学を卒業後直ちに外務省に入省し、二〇一六年までの四十二年間外交官生活を送りました。その間、OECD課長、国連政策課長、中東アフリカ局長、スペイン大使、OECD大使、国連大使などを歴任しました。

OECD大使時代にはOECD執行委員会議長を務め、国連大使時代には安全保障理事会（安保理）の非常任理事国選挙で十一回目の当選を果たし、安保理での日本代表を務めました。大使在任中の二〇一五年には、SDGsが採択され、二〇一六年には気候変動に関するパリ協定に日本代表として署名しました。

二. 国連の誕生

国連の始まりは、第二次世界大戦末期の一九四五年四月二十五日、連合国代表がサンフランシスコに集まって国際連合設立のための会議を開催し、同年六月二十五日、五十一カ国が国連憲章に署名したことです。国連憲章は同年十月二十四日に発効しました。

ただし、国際連合の構想は日米開戦前に始まりました。一九四一年八月、ルーズベルト米大統領とチャーチル英首相が太平洋憲章を提唱した際、一戦争が終わったら、国際連盟よりはるかに強力な国際機関を設立しよう」と合意していたのです。

一九四五年二月、ヤルタ会談で国連の構成などを協議した際、ソ連のスターリン書記長の要求に米英が譲歩し、拒否権を認めたことがその後の困難の原因となりました。

国連の原加盟国五十一のうち、アジアが七カ国（中国、インド、フィリピン、イラン、イラク、レバノン、サウジアラビア）、アフリカが三カ国（エジプト、エチオピア、南アフリカ）と少ないのは、両地域はほぼ植民地だったからです。つまり、国連は基本的にヨーロッパと中南米の戦勝国が設立した組織なのです。

国連憲章の特徴（国際連盟挫折の教訓）

- ① 第二次大戦中に米英ソが中心になって構想された。（国際連盟は第一次大戦の戦後処理の一環として創立された）
- ② 安全保障理事会に強制力を持つ決定権を与えた。（国際連盟理事会は強制力を持つ決定はできなかった）
- ③ 全ての戦勝大国が加入し、今日まで脱退国はない。（国際連盟は常任理事国五カ国中、最後まで理事国だったのは、英仏のみ。米は不参加。日伊は脱退）
- ④ 多数決原則に立脚（連盟は全会一致が原則。なお、国連も五常任理事国は安保理で拒否権を持つ）

三. 国際連盟常任理事国の地位を自ら捨てた日本

パリ講和会議は日本の晴れ舞台だった

第一次世界大戦終了後の一九一九年、日本はパリ講和会議に参加し、ベルサイユ条約に調印しました。日本が明治維新から約五十年で戦勝国として世界の五大国（米英仏伊日）に名を連ねたのは、大変なことです。

日本の全権は西園寺公望と牧野伸顕の二人ですが、後に首相や外相となる近衛文麿、吉田茂、芦田均、松岡洋右、有田八郎、重光葵も出席しました。パリ講和

会議は日本にとってそれだけ重要な晴れ舞台でした。パリ講和会議には大勢の軍人も随行しました。後に駐米大使となり、日米開戦回避に奔走した野村吉三郎(当時、海軍大佐)もその一人です。

パリ講和会議随員の中に、後に最後の国際連盟日本常駐代表となる澤田節蔵と、戦後初の国連大使になる澤田廉三兄弟がいました。ちよつと脱線して澤田兄弟についてお話しします。二人は鳥取県出身の外交官でした。一九二一年、皇太子裕仁親王(昭和天皇)が欧州を歴訪した時は、兄の節蔵が英語の通訳兼補佐を務め、弟の廉三がフランス語の通訳兼補佐を務めました。節蔵は戦後、東京外国語大学の初代学長になりました。廉三は、戦後外務次官に就任しました。夫人は岩崎弥太郎の孫、美喜です。美喜は戦後、児童養護施設エリザベス・サンダース・ホームを建設し、戦争混血孤児約二千人を養育した人物です。

日本は国際連盟に精鋭を派遣した

一九二〇年、国際連盟が発足しました。国際連盟はアメリカ民主党のウィルソン大統領の提唱で設立されましたが、共和党が多数を占める議会の反対でアメリカは加盟しませんでした。残されたのは英仏伊日です。

その点、今のロシアは大違いです。二〇二二年に始まったロシアのウクライナ侵略は明白な国際法違反です。しかもロシアは二〇一四年には、クリミア半島を侵略して併合しています。

これらは明々白々の国際法違反ですが、ロシアは国際的に非難されても反論して居直り、今も常任理事国のままです。常任理事国は安保理で拒否権を発動できるので、除名できない仕組みもあります。ロシアの動じない態度を、戦前の日本も見習って欲しかった。

ちなみに国際連盟の規則は国連よりも民主的で、当事国以外の全員が賛成すれば除名できました。実際、ソ連はフィンランド侵略を理由に除名されました。なお、イタリアとドイツは、日本同様国際連盟から脱退しています。

四、国連加盟に至る道

日本の降伏と講和

日本は連盟脱退後、国際的に孤立して敗戦に至ったことから、戦後は国連加盟が一大政治課題でした。特に国連憲章に、国連は全ての「平和愛好国」に開放される、とあるので、国連加盟により、世界から平和愛好国として認められたいという思いもありました。

一九四五年九月二日、戦艦ミズーリ号の甲板で降伏

日本は国際連盟に大変な意気込みを感じていたと思います。その証拠に、日本が国際連盟の事務次長として派遣したのは新渡戸稲造です。彼は『武士道』の著者として、既に海外でも有名人でした。

各省庁も精鋭を送り込みました。例えば農商務省は柳田國男を国際連盟委任統治委員として派遣しています。ジュネーブで委員会に出席した柳田は、「日本は委任された太平洋の島々で地元の歴史と文化を尊重した統治を行っている」と説明しました。

日本は国際連盟を脱退するべきではなかった

ところが、設立から十三年後の一九三三年、日本は連盟脱退を決め松岡洋右外相は有名な脱退演説をしました。パリ講和会議の全権だった最後の元老西園寺公望も、反対せず、国内は脱退に歓声を上げました。

この前年、リットン調査団が満州事変を調査し、日本に満州からの軍の撤退を勧告しています。しかし、勧告は満州における日本の権益は認めています。英仏とも自国の植民地支配に跳ね返ってくることは避けた訳です。

そもそも、リットン調査団の勧告に不満なら従う必要はないのに、日本は除名を恐れるあまり、自ら連盟を脱退し、常任理事国の地位を捨ててしまいました。

文書の調印式が行われました。アメリカ側の全権はマッカーサー総司令官、日本側の全権は重光葵外相(パリ講和会議出席)と梅津美治郎陸軍参謀総長でした。

外務省が派遣したのは、岡崎勝男(終戦連絡中央事務局局長官)、加瀬俊一(外相秘書官)、太田三郎(随員)です。前者二人は後に国連大使になりました。

重光はこの後、東京裁判で裁かれ、巣鴨拘留所で四年七カ月服役します。彼の『巣鴨日記』によると、戦前、上海で爆弾テロに遭って右脚を失い義足と杖を手放せなかったこともあって、大変辛い日々だったようです。

一九五一年九月、サンフランシスコ平和条約に吉田茂首相が署名しました。吉田は牧野伸顕の秘書官としてパリ講和会議に出席していました。

岡崎勝男外相による加盟申請

一九五二年四月二十八日、サンフランシスコ平和条約が発効しました。独立国に戻った日本が最初にしたことの一つが、国連への加盟申請でした。加盟申請の書簡は岡崎勝男外相が書き、同年六月十六日、国連事務総長宛に発送されました。この書簡は国会答弁などで今もよく引用されます。岡崎はミズーリ号の甲板に

立った一人です。

書簡を読むと、「拳国的な共感が漲っている」「熱意を持って申請する」と書かれています。こうした表現は通常、公文書では使いません。更に、「日本は加盟国としての義務を有する全ての手段をもって (by all means at its disposal) 履行する」と書かれています。それだけの情熱を有して申請したのです。

澤田廉三・初代国連大使 (オブザーバー)

一九五三年、外務次官の澤田廉三が初代国連大使に任命されました。先に述べた澤田兄弟の弟です。彼は戦前にも外務次官を務め、パリ講和会議に出席し、皇太子の欧州外遊に随行し、駐仏大使も務めています。つまり、外務省は最高の人材を国連に送り込んだのです。澤田の在任中の二年間に、日本の国連加盟が安保理に三回提案されましたが、三回ともソ連が拒否権を発動しました。澤田はソ連の大使と親交を深め、アメリカと友好関係を築くなど奔走しましたが、念願はかないませんでした。

加瀬俊一・二代目国連大使 (正式加盟)

一九五五年、ミズーリ号の甲板に立った一人、加瀬俊一が二代目国連大使に任命されました。加瀬は翌

と自由陣営のことかは不明ですが、この文言のため、重光の演説は「架け橋演説」と呼ばれています。重光は一月後の一九五七年一月二十六日、死去しました。この国連演説が彼の最後の大事な仕事でした。

加盟当初、日本は理想に燃えていた

一九五七年、国連に加盟したばかりの日本は、早速、安保理の非常任理事国に立候補して当選し、一九五八～五九年、安保理の一員になりました。当時は三代目国連大使、松平康東 (一九五七～六二) の時代でした。

四代目国連大使は、国連加盟申請書簡を書いた岡崎勝男 (一九六一～六三) です。外交官だった彼は戦後政界入りし、官房長官や外相を務めました。外相を務めたあと政界を一度引退しましたが、国連大使に就任しました。彼の自伝『戦後二十年の遍歴』(中公文庫)は、若き日、中距離走者としてパリオリンピックに出場した思い出も語られ、面白い読み物です。

五、国連において日本が果たすべき役割

日本の国連に対する認識の変化

日本国憲法前文に、「日本国民は恒久平和を念願し、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼し……」(要

年、初の正式な国連大使となります。一九五六年十月十九日、日ソ共同宣言が調印されたからです。宣言には「ソ連は日本の国際連合への加盟を支持する」という条項があり、ソ連が拒否権発動を止めたため、同年十二月十八日、日本の加盟が国連総会で決定しました。

この日、重光外相が国連総会で加盟受諾演説をしました。日本人初の国連職員で元国連事務次長の明石康氏は、当時コロンビア大学に留学中で、重光の演説を現場で聞いたそうです。加盟国の国民でない国連職員になれませんが、日本の国連加盟は安保理が承認した時点で内定したので、明石氏は国連でインターンとして働き始めていました。詳しくは、『国際連合』軌跡と展望』(明石康著、岩波新書)をお読みください。

重光葵外相の加盟受諾演説

重光は演説の前半で、日本国憲法前文や岡崎勝男の加盟申請書簡を引用し、「日本は国連加盟を通じて、国際社会において名誉ある地位を占めたい。そのために、有する全ての手段をもって、国連加盟国としての義務を履行することを約束する」と述べています。

演説の後半では「日本は東と西の架け橋となりたい」と述べています。東洋と西洋のことか、共産陣営(約)とあります。加盟直後の日本は、この理想を実現するのは国連だと強く期待していました。そのため、一九五七年の『外交青書』では外交三原則として、①国連中心主義、②自由主義国との協調、③アジアの一員としての立場の堅持、を掲げました。

しかし、一九五九年の『外交青書』では、国連中心主義は「崇高な目標」になっています。国連中心主義という理想では、冷戦という厳しい国際情勢には対応できない。国連中心主義は「崇高な目標」として言うてみれば神棚に上げ、「自由主義国との協調」という現実路線を重視する方向に転換したと言えるでしょう。

日本の国連政策の転機

一九九〇年、イラクのクウェート侵略を受け、九一年に湾岸戦争が始まりました。日本は憲法を理由に自衛隊を海外派兵せず、代わりに戦費百三十億ドルを多国籍軍に提供しました。ところが戦後、クウェート政府の感謝広告の中に、日本の名前はありませんでした。

資金だけを出しても世界では認められないことを思い知った日本は、九二年に国際平和協力法を制定し、カンボジアでのPKO活動に自衛隊と文民警察を派遣

し、以後、ゴラン高原、東チモールなどでPKO活動の実績を挙げていきました。

とはいえ、今でも日本の軍事貢献には、憲法及び政策上の制約があります。①PKO要員の武器使用に制限がある、②犠牲者を許容しない風土が国内にある、③安保理の認める多国籍軍に参加できない、④「国連憲章が認める集団的自衛権行使は憲法違反」という見解が支配的である、⑤武器供与三原則のためにウクライナに武器を供与できない、などです。

安保理改革 (日本の常任理事国入り) について

国連は政治思想や体制に関係なく、全ての国に開かれている国際機関なので、その決定には正統性があります。また、安保理は法的拘束力のある決定を下せるので、ロシアのウクライナ侵略で機能不全が明白となったとはいえ、依然として権威があります。日本は今後も安保理改革の旗振り役を続けるべきです。

日本には常任理事国になる資格が十分あります。まず、非常任理事国に最多の十二回選出されています。選挙で選ばれている分、一度も選挙を経っていない常任理事国より加盟国の信頼は厚いとさえ言えます。

国連分担金でも日本は長年、米国に次ぐ第二の拠出国で、一時は国連予算の二割近くを負担していまし

た。今も中国に次ぐ第三の拠出国です。

ただ、こうした安保理改革や日本の常任理事国入りを目指す運動は、官僚の手に負える仕事ではありません。一九九四年、河野洋平外相が国連で、「日本は安保理の常任理事国としての責務を果たす用意がある」と演説したように、政治家が強い覚悟を示す必要があります。

その後日本はブラジル・ドイツ・インドと連携して積極的に運動し、二〇〇五年、国連総会に安保理改革案を提出しました。しかし、他グループからも複数の国連改革案が提出されたため、どれも投票に付されず、廃案となりました。

当時投票に持ち込めたとしても、採択に必要な全加盟国の三分の二以上の賛成は得られなかったでしょうが、百票は獲得できたと思うので、翌年以降も状況に応じて提案を修正し連携国を変え、決議案を出し続けるべきでした。国連で新しいことを始めようと思ったら、一度で諦めてはいけません。中国の代表権問題も決着までに一九四五年から七一年までかかりました。根気が必要なのです。

ロシアのウクライナ侵略と国連

二〇一四年三月、ロシアがウクライナ領のクリミア

半島を併合した時、常任理事国のロシアが拒否権を行使したため、国連安保理は何もできませんでした。

国連総会もロシアを名指しせず、即時撤退も求めず、領土不可侵の原則を確認する決議案には、多くの国が棄権する状況でした。国益を考えると、立場を曖昧にした方が得策だからです。

それでも、決議案は(全加盟国百九十三か国中)百票の賛成で可決されました。当時国連大使だった私は、米欧の「日本がアジア太平洋諸国に働きかけて欲しい」という期待に添えて、同地域の大使たちに働きかけ、票を積み増すことに成功しました。

二〇二二年二月末、ロシアが再びウクライナを侵略した時も、ロシアが拒否権を行使したため、安保理は何もできませんでした。しかし、国連総会がロシアの

国連憲章違反を名指しで非難し、ロシア軍の即時かつ無条件の撤兵を求める決議案を、(百九十三か国中)百四十一票という圧倒的多数で可決しました。総会決議に拘束力はありませんが、「国連憲章に違反したら、常任理事国でも罰せられる」と知らしめたことは重要です。

この時も日本はアジア太平洋諸国に働きかけたはずですが、その証拠に、エマニュエル駐日米国大使が、「日本はアジアの票を獲得するために大きく貢献した」と発言しています。こういう機会に日本が外交力を発揮して協力することは非常に重要です。将来、必ず日本に返ってきます。一方で、日本の依頼に応じて一票を入れてくれた国々には、きちんとお返ししなければなりません。それが国際舞台の常識です。

シリーズ 古代史をひらくII

全6冊

吉村武彦・吉川真司・川尻秋生 編

第2回 天変地異と病

—災害とどう向き合ったのか—

川尻秋生 編 / 今津勝紀・柳澤和明・右島和夫・本庄総子・中塚武・丸山浩治・松崎大嗣

火山噴火、地震、疫病、飢饉——古気候学等の成果を参照しつつ被害の実態を復元。災害に向き合った人々の姿や復興の様子に迫る。

四六判 定価3080円

既刊

古代人の一生

—老若男女の暮らしと生業—

吉村武彦 編 / 菱田淳子・若狭徹

吉川敏子・鉄野昌弘

定価3080円

続刊

古代王権

—王はどのように生まれたか—

列島の東西・南北

—つながりあう地域の展開政治—

—古代の終焉か、中世の開幕か—

(内容案内進呈)

岩波書店

東京・千代田・一ツ橋

www.iwanami.co.jp

日本人はもって国連を利用せよ

日本人の国連観は理想論と無力論に両極化している、国益のために国連を利用する視点が欠けていると言えます。日本が国連に貢献できるかどうかでも大事ですが、国連をどう改革すれば日本にとって使い勝手がよくなるかという視点も持つべきです。その意味では、福島原発の処理水放出にIAEAのお墨付きを得たことや、地域活性化にユネスコの世界遺産登録を活用していることは、国際機関を上手に利用している好例です。

日本は友好的とは言えない国々に囲まれている上、国力が低下しつつあります。アメリカも世界の警察官の役目を降りようとしています。このままだと、中露が牛耳る世界になりかねません。

日本が緊急事態になった時、「国連は正義の味方だからすぐに助けに来る」ことなど、まずありません。それどころか、加盟国の考え方次第で右にも左にも動きます。常に日本の仲間を増やし、国連での票集めの際は価値観を共有する米欧などと協力し、「日本の味方をする」と貴国の国益にもかなう」とアジア太平洋諸国を説得し、国連を常に日本の国益に沿う方向に向かせておくことが非常に重要です。

そのためには、多国間枠組みの中で交渉力を発揮で

きるマルチ要員を養成し、政界・財界・官界幹部の英語力を向上させることが急務です。アジア太平洋諸国との間で率直に議論できる二国間関係を築くことも重要です。

ウクライナや中東のガザでの紛争など、懸案事項は多様ですが、他人ごとではありません。日本にも必ず関係してきます。先週(十月七日)ハマスがイスラエルを攻撃して、既に昨日、原油価格が上がっています。

近年、国連総会に総理が出席し、日本の政策を開陳する機会が増えたのはよいことです。また、安保理の機能不全を受けて、経済政策の調整の場だったG7が、政治外交問題の政策調整の場となったことも、日本には好都合です。国益の観点から、国連などの多国間交渉の場を一層活用していくことが期待されます。

(元国際連合日本政府代表部特命全權大使・常駐代表、国際基督教大・教養・昭49)

(本稿は令和5年10月10日夕食会における講演の要旨であります)

※講演の様子は学士会会員交流サロン「謝恩の情」内の動画チャンネルにて、公開しております。スマートフォンは下記QRコードから、PCの方は左記URLからご覧いただけます。

https://www.gakushikai-salon.jp/lecture_video

