

『世界市民に責任を負う国連へ』

国連改革に関する日本政府への呼びかけ

2005年6月28日

私たちは、それぞれの社会がその歴史の中から学んだ教訓を普遍的原則に転換し、それを私たち自身の政府や市民社会組織において実現していくことで、より自由で、平和で、安全な社会を築いてきたし、将来もまたそうあるべきであると考えます。日本は、その点、日本国憲法第9条に明らかのように、第二次世界大戦の愚かな歴史から、非戦や非暴力主義の原則を重要視してきた。同じように国連も、国連憲章において、戦争を違法化し、国際紛争を平和的手段によって解決することを定め、武力の行使を最小限に押しとどめる努力を行ってきた。改めて確認するが、武力行使は外交の失敗である。しかし21世紀に入り私たちが目の当たりにしているのは、戦争と暴力の連鎖、民間人の犠牲、排外主義の蔓延、極度な貧困と格差の拡大である。

これらの問題は、国連が公正な外交フォーラムとして機能していないことを示している。国連はまず、加盟国間の平和共存と人間安全保障に立脚した公正な集団的安全保障体制を確立すべきである。そのために、地域における信頼醸成機構の構築にも国際協力の焦点を当てるべきだろう。

私たちは、国家の権益や短期的利益にしばられず、国連が弱い立場に置かれたさまざまな犠牲者を国際的に救済し、人権侵害や貧困などを引き起こす構造を転換するための外交努力を最優先する機関として再生されるべきだと考える。

その意味において、今回の国連改革が、安全保障と開発、人権を新たな3つの柱として、世界各地の問題解決に、これらの分野の相互協力が不可欠であるとしたことを全面的に支持したい。それは、私たちを含めて世界のNGOがこれまで主張してきたことだからでもある。私たちは、以下の諸原則に則り国連が改革されるべきであると考えます。

- 非戦・非暴力・非武装の徹底
- 人権と人間安全保障の実現
- 公正な多国間主義の強化
- 二重基準の排除と普遍性の実現

国連は、政府間機関から一步踏み出し、世界市民に対して責任を負う機関に変貌しなければならない。そのためにも、市民に対する説明責任と透明性を確保するよう強く要望する。

以下の提言は、この観点から日本の平和・開発・人権NGOが国連改革の最優先事項と考える政策である。私たちは日本政府に対して、安全保障理事会の常任理事国入りを論議する前に、これらの点に関する方針と政策を明らかにすることを求める。

呼びかけ人：

上村 英明（市民外交センター、国際人権NGOネットワーク）

川崎 哲（ピースポート）

高橋 清貴（日本国際ボランティアセンター）

国連改革に関する日本 NGO の共同提言

1. 国連機構全般

1) 信頼性の回復

今、国連改革においては、最も必要なのは、その信頼性の回復である。そのためには、国連がいかなる場合においても、特権が固定化また拡大されるべきではなく、特定の加盟国政府の二重規準が国連全体の信頼性を低下させることがないようにしなければならない。従って、国連改革に当たっては、すべての加盟国が、

- イラク戦争に見られるように、政治的、経済的、軍事的に力をもつ特定加盟国の二重規準によって、とくに国連への不信感が高まったことをはっきり認識すべきである。
- また、テロリズムやその拡大は、貧困から生じるよりも、反テロ戦争および対テロ政策、経済のグローバル化政策などがもたらした二重規準から生じた不公平観、不正義、不信感によるものであることを明確に認識すべきである。

2) 普遍性の重要性

大小を問わずまた途上国であるか先進国であるかを問わず、すべて加盟国のすべての個人に国際人権法、国際人道法が等しく適用され、こうした人権法・人道法の達成に関して全加盟国が等しくモニターされることを改めて確認する。また、国連機関、その他の国際機関、国連で活動する市民社会組織および民間セクターにも国際人権法および国際人道法が等しく適用され、その遵守状況がモニターされることを確認する。更に、国外の難民問題には熱心な国家が、自国に庇護を求める難民には厳しい対応を示す事件が増加している。こうした人間の安全保障に関する問題に関しても、国連機関は、普遍性の原則の下で、問題に積極的に対応すべきである。

3) 権利アプローチの重要性

貧困、差別、暴力などの被害者は、それを生じさせる根深い社会構造のなかに存在するのであって、こうした社会構造の変革は、相互理解の促進や職業訓練やりハビリなどに関する支援システムの構築だけでは、達成されないことを認識すべきである。貧困、差別、暴力など国連が取り組む多くの問題は、これらの犠牲者たちからさまざまな権利が剥奪されたことから生じている。長期的な問題解決のためには、こうした犠牲者に自己決定権、土地や水の権利、教育の権利、資源へのアクセス権などの回復が保障されるべきである。

- 国連及び加盟各国は、問題解決のための権利アプローチ (right-based approach) の必要性を確認し、国連機構のすべての分野において、この権利アプローチあるいは人権アプローチが必要であるとする人権高等弁務官事務所の「行動計画」(A/59/2005/Add.3) を実現すること。

4) 弱い立場にあり、また周辺化された集団の救済

9.11 事件の直前に行われた 2001 年反人種主義世界会議において、新しいミレニアムの達成目標として採択された「ダーバン宣言と行動計画」を確認し、そこで提言されたさまざまな形態の弱

い立場にあり、周辺化された犠牲者に対する救済の重要性を、安全保障、開発、人権、環境、教育などすべての分野においてははっきりと確認するべきである。

- マイノリティ、先住民族、人身売買の犠牲者などさまざまな形態の犠牲者の集団に対する救済のプログラムを明確にすること。国連改革の大きな方針が決定された9月以降、この視点からより詳細な「国連改革のための行動計画」が策定されるべきである。

5) 信頼性を高めるための財政基盤の確立

国連分担金の未払いあるいは特定の専門機関からの拠出国の一方的な脱退、拠出金の使途に関する不透明な圧力などが、国連の信頼性を損なってきた要素であった。国連のこうした財政構造が維持されれば、組織運営、政策立案、実施にどのような効率化が図られようと、特定国による国連支配や国連に対する不当な干渉が起こらないとは限らない。それは、再び国連の信頼低下の大きな原因になるだろう。従って、政策を公正に実施するためには、より中立的な財源が必要である。

- 財政構造を政治化させないため、「寄託基金 (a deposit fund)」の設置のような工夫やトービン税のような独自の財源確保に関する取り組みを推進すること。
- 国連広報センターは、国連機関の活動ばかりでなく、国連の財政事情に関しても、広く加盟国市民に情報を提供すべきであり、各機関に設置された自発的基金などへの市民からの直接的な拠出を促進すること。

6) スタッフ・トレーニング

安全保障、平和構築、開発、人権などの分野に関して、国連機関が各国において人材のトレーニング・プログラムを実施することが増えている。しかしながら、その企画者である国連機関の職員が国際人道法、社会権や環境権、国際人権法に関する基本的な認識や総括的な理解を欠く場合が少なくない。また、平和維持、平和構築における国連の不祥事の防止は、犯罪者の非免責および処罰とともに、こうした活動従事者に対する事前の体系的かつ効果的な人権教育が不可欠である。

- すべての平和維持、平和構築の従事者に対しては、国際人道法や国際刑事裁判所規程に加え、女性や子どもの権利、マイノリティ・先住民族の権利など、必要と考えられる人権教育を事前に実施すること。
- すべての国連職員、国連専門機関職員に対し、市民的・政治的権利、経済的・社会的・文化的権利、女性や子どもの権利、マイノリティ・先住民族の権利などに総合的な基礎教育を実施するとともに、それぞれの機関の特性に合わせた人権分野を加味した教育を実施すること。

2. 平和

21世紀の世界は、民間非戦闘員を標的とした攻撃、各国による軍備増強と攻撃態勢の強化、唯一超大国たる米国による「対テロ戦争」、非国家主体の武装化・暴力行為など、「暴力の連鎖」と呼ばれる新たな戦争の時代に入った。今こそ、20世紀前半の戦争の惨害の上に成り立った国

連憲章および日本国憲法の意義を再確認し、武力によらない問題解決を国際社会の基本理念に据え、そのための具体的な安全保障政策を開発し実行すべきである。

敗戦60年、被爆60年にあたり、日本はこのための国際交渉を主導すべきである。

1) 紛争予防と平和的解決

- サミット最終文書は、国家間紛争・国内紛争を問わず武力紛争への対処における「反応から予防への転換」および「平和的解決」の二大原則を確認すること。
- サミット最終文書は、「人間安全保障」を基本理念として位置づけること。紛争予防と平和的解決は、人権および人間安全保障に基づき国内紛争や非国家主体の暴力にも適用される。
- 加盟国は、国連憲章6章に基づく紛争の平和的解決手段をより効果的に活用すること。国際司法裁判所や国際条約の手続きを完全活用すべきである。
- 国連は、紛争を助長しない開発、人権状況の定期的モニタリングが紛争予防に貢献することを認知し、「紛争予防のための開発・人権長期戦略」を策定すること。

2) 軍備削減

- サミット最終文書は、「軍縮と開発」専門家報告書(2004年5月)を支持し、世界的な軍事費削減を呼びかけること。軍事費の大きな国に先行責任があり、米国と並んで日本にも特別の責任がある。
- 国連は、「軍縮と開発」の議題の下で軍事基地問題を審議すること。国連環境計画など国連機関は、軍事基地のもたらす人的・環境的被害を調査すべきである。
- 加盟国は、ジュネーブ軍縮会議(CD)の再活性化に一致して努力すること。CDは、核軍縮、核分裂物質生産禁止、宇宙軍拡禁止にただちにに取り組むべきである。

3) 核廃絶

- サミット最終文書は、決裂したNPTプロセス再生のための加盟国の一致した努力を訴えること。日本は被爆国としてそのための国際交渉を主導する特別の責任がある。
- サミット最終文書は、核兵器国の核軍縮義務を再確認すると共に、新型核兵器開発の禁止、非核国に対する核使用・威嚇の禁止を明示すること。
- サミット最終文書は、普遍的かつ検証可能な核物質生産禁止条約の即時開始を求めると共に、ウラン濃縮・プルトニウム再処理の一時停止を決議すること。

4) 地域安全保障

- サミット最終文書は、軍事緊張や領土紛争を抱えた地域における信頼醸成・緊張緩和措置を訴えること。
- サミット最終文書は、六者協議への支持を表明し、東北アジアにおける非核地帯の必要性について明示的に言及すること。日本は、東北アジアにおける紛争地・緊張地周辺での軍事演習の禁止、非武装地帯化などの地域的信頼醸成措置をとるべきである。

5) 武力行使

- サミット最終文書は、先制攻撃および予防的軍事行動の禁止を明確に宣言すること。国連憲章第51条に基づく集団的武力行使の要件に関しては、ハイレベル委員会報告書(2004年12月)の定めた基準に立脚しつつ、実質的な大国の軍事介入を正当化させないために厳しい制約を設ける方向で審議すべきである。審議は、安保理だけでなく、総会、関連国連機関さらに市民社会も巻き込んで包括的に行うこと。違反者に対する罰則規定も合わせて審議しなければならない。
- 国連加盟国は、一致して国際刑事裁判所(ICC)を強化し、人道犯罪に対する裁判を通じた対処と、国際法違反の戦争犯罪者を裁く能力を強化すること。

6) 平和構築委員会

- 平和構築委員会および平和構築支援室の設置を歓迎する。その目的は紛争の影響を受けた地域において持続可能な平和を実現することであり、それは外の社会からの移植では達成されない。民主化を通じた内発的な平和構築が基本原則とされるべきである。それゆえ、市民社会の関与は不可欠である。
- 市民社会の関与に当たっては、当該地域の民主化、平和、紛争予防、人間開発、人権の経験をもつNGOが参加すべきである。復興に直接経済的利害を有する民間企業が意思決定介入は避けるべきである。
- 人権侵害など社会の不安定化が明らかになった時点で、平和構築委員会は、人権高等弁務官と協力しながら、「平和対話」を実施し早期警戒・紛争予防の役割を果たすこと。

7) 安全保障理事会

- 拒否権は、国際法の普遍的適用を阻害している最大の要因である。新たな拒否権を付与するいかなる安保理改革案にも反対する。現在の五常任理事国は、拒否権行使を停止ないし抑制するための非公式合意を結ぶこと。
- 安保理の審議に対するNGOなど市民社会の関与を公式化すること。アリア方式会合の公式化や、安保理公開討論・地域会合などの場で当該事案に関わるNGOの積極的発言を得るべきである。とりわけ、当該紛争に関わる当事者市民からの意見反映は必須である。

3. 開発

国連改革に関するアナン報告書(In Larger Freedom)における「開発」に関する提言を、安全保障問題の包括性と相関性を強調したという点において、総論として歓迎する。また、その観点から国際社会が直面する「脅威」のうち、貧困や感染症、環境破壊を最優先課題として位置づけていることを評価する。私たちは、これを「人間の安全保障」を基本的理念として国連の諸活動の基調にしようとしたものであると考える。貧困削減が国際社会全体にとって喫緊の課題であるという命題に対して、日本も人間の安全保障を外交の柱として、ミレニアム開発目標(MDGs)などに必要な援助の「質」と「量」の見直し、不公正貿易の是正などに積極的に取りくむべきである。

1) 貧困削減

「貧困撲滅」の方策として、MDGs 達成への取り組みを謳うアナン報告書『In Larger Freedom』の提案を基本的に支持する。しかし、「貧困」、特に現代の「貧困」は植民地の歴史や不公正貿易、環境や人権、ガバナンスへの配慮の欠いた援助によって構造的につくられてきたものであることに注意喚起したい。「貧困」は、経済的な困窮状態のみを指すのではなく、所得の不公正な配分、資源・資産の不平等な分配、雇用機会などの不平等、不公正な政治的権利などによって日々つくり出され続けられている状態である。その意味で、なによりも「貧困」が生み出される構造的要因への深い分析と認識がまず必要であることを指摘しておきたい。その上で、以下の諸点を提案する。

- 報告書は、全体的に経済成長の重要性を強調する一方で、現在の支配的なマクロ経済システムをどう変えるかへの言及を欠いている。現在の経済システムは、公正な分配、権利や持続的発展よりも成長を優先させるものである。従って、全ての貧困削減対策は、社会的正義、人権を優先するアプローチでなければならない。
- 「開発」に関する提案において、アナン報告書は「貧困」状況の緊急性を強調するあまり、全体的に短期的な即効性を求めるフロント・ローディングな提案となっている。しかし、『緑の革命』などは、中長期的に貧困層に負の影響を与えることが、過去の経験から明らかであり、適切とは思われない。地域住民の主体性を尊重し、持続性のある支援内容を慎重に選択して取り組むべきである。
- IFF などのような資金を前倒しするような仕組みよりも、恒常的に必要な開発資金を確保できる仕組みを創設すべきである。その意味で、国連は国際取引税などの創設にもっと積極的に取り組むべきである。
- 安全保障と開発問題の関連性が重視される中、両者を横断的に取り組む平和構築委員会を創設することに基本的に歓迎する。しかし、その設置及び運営に当たっては、安保理のみでなく、経済社会理事会の関与が不可欠である。また、同委員会がしっかりと機能するためには、必要な資金及び人材が確保され、NGO・市民の参加が担保され、情報公開と説明責任が確実に果たされなければならない。
- 途上国が援助などの外部資金に過度に依存することなく持続的な発展を行っていきけるようになるためには、税収入の確保を含むガバナンスの強化が不可欠である。このためには、二国間援助よりも、国連など国際機関ができるだけ中立性・公平性を保った形で適切に関与する方が望ましく、国連は、そのための取り組みを強化すべきである。

以上を踏まえ、日本政府を含む加盟各国に対しては、「貧困削減に資する質の高い援助を行う」ための政策を明確に打ち出すべきであると考え。については、アナン報告書をよく精査し、真に「貧困削減」を達成するために何が必要かを検討し、それを確実に実行するよう求める。また援助効果に関しては、今年3月に行われたOECDハイレベル会合での援助効果に関する議論（援助調整、政策の整合性など）を深めるべきである。特に、日本は政府開発援助（ODA）に関して、OECD・DACによるピア・レビュー（2003年12月）によって次のような勧告を受けており、ODAの「質」の改善が喫緊の課題である。

- (2003年に改訂された ODA 大綱を指して) ODA の主たる目的は途上国の開発にあり、自国の狭い国益にとらわれてはならないこと。
- ある特定のセクターだけを扱うのではなく、貧困削減のためにセクター間を横断する課題にも取り組むこと
- (日本はローンが中心なので)「債務の持続性」にもっと注意を払うこと
- 貧困国や国内の貧困層に焦点を当てること
- セクター間のバランスを考え、基礎医療や教育をもっと重視すること
- 環境や社会、ガバナンスへの影響をモニターするシステムを確立すること
- アンタイド化をより一層進めること
- 外務省は、援助実施機関 (JICA) にもっと権限を委譲すること
- 開発に携わる人材をもっと増やすこと

これらを真摯に受け止め、ODA 政策及び実施制度を抜本的な見直すべきである。特に、貧困や環境問題など地球規模の問題を国連と協力して効果的に行っていくためには、ODA の理念・目的を明確に定める基本法を制定し、新しく援助庁を設置して独立性と責任所在の明確化を図るべきである。

2) 経済社会理事会の強化

アナン報告書にあるように安全保障、開発、人権の連関性の認識の下で貧困問題に取り組むためには、包括的にアプローチしなければならない。その観点から開発援助も、これまでのように二国間 (バイ) を中心とするよりも多国間 (マルチ) またマルチにおいては途上国住民の意見が反映されやすいものとして国連の役割がもっと重視されるべきであると考えられる。すなわちブレトンウッズ体制 (世銀、IMF など) よりも国連の開発関連専門機関 (UNDP、UNCTAD、UNICEF) による支援を中心とすべきである。従って、それら諸機関及びその他関連国際機関との間で調整及び MDGs などの国際的開発目標に向けた進展をモニタリングする体制を強化するためにも、現在の経済社会理事会の役割・機能を見直し、総会や関連下部委員会との重複を整理・統合した上で強化する必要がある。

4. 人権

1) 法の支配

法の支配、人権、民主主義は、それぞれが安易な定義に基づくかぎり政策として容易に整合しないことを改めて確認する。民主主義が単なる選挙と多数決原理による意思決定であるかぎり、民主主義の進展によって、マジョリティに属さないさまざまなグループの人権は容易に侵害されることがある。そして、この人権侵害は、法の支配の下に起こりうる。ナチス・ドイツによって引き起こされた人権侵害に対するこの教訓と国連創設の理念が、もう一度想起されるべきである。

- 法の支配に関しては、各国の国内法が、国際人権法や国際人道法に違反していないかどうか、人権理事会やその下部機関、平和構築委員会などで、精査されなければならない。

- 正義の実現および和解プロセスとしての国際刑事裁判所が果たす役割は、法の支配ばかりでなく、人権の実現や平和構築においても重要であり、国際刑事裁判所規程の批准促進を、人権理事会と国連事務局によって展開することを要請する。

2) 人権理事会

- 普遍性の視点から、より恒常的に人権の保障、促進を行うため、人権理事会の設置を支持する。
- 人権理事会は、国連創設以来の人権の歴史的な重要性と今日的意義から、安全保障理事会や経済社会理事会と対等な理事会として「主要機関 (a principal organ)」として設置されるべきであり、この点に関して国連憲章を改定するよう要請する。
- 人権理事会が、効果的かつ機能的に活動を維持するために、構成国の半数は、条約機関をもつ7つの国際人権条約の内6条約以上に加盟していなければならない、また、残りの半数は地域区分によって選出されるべきである。
- 人権理事会、人権高等弁務官が、安全保障理事会や平和構築委員会の活動を促進するための活動を展開することを支持する。
- 同時に、人権理事会の活動を支持するため、平和構築委員会は、安全保障・平和構築活動を人権の視点から分析した報告を毎年、人権理事会に提出するよう要請する。
- 人権理事会は、対テロ対策と人権に関する常設の「特別報告者」および経済のグローバル化と人権に関する常設の「特別報告者」を任命することを要請する。
- 人権理事会は、市民社会団体との協力をこれまで以上に強化することを要請する。

3) 専門家による機関

ハイレベル委員会の報告書が指摘するように、人権保障を促進する機関は、人権に関する知識、情熱、経験を有する人材で構成されるべきである。この点、従来の人権小委員会・作業部会、条約機関および特別報告者が国連の人権活動に貢献してきたことを確認し、人権理事会の活動をより活性化するためにも、人権の個人専門家によって構成されるこれらの機関が、人権理事会の下に設置される必要があることを確認する。

- 人権小委員会および各種作業部会の活動を人権理事会の下で、維持あるいは拡充することを強く要請する。また、より個人専門家の活動を効果的にするため、1つの国家から正委員・代理委員がセットで選出される制度を見直すとともに、人権小委員会の委員の3分の1がこれまで人権に関わってきたNGOの推薦による専門家によって構成されるべきである。
- 条約機関の活動をさらに効果的にするためには、その調整ではなく、国別報告書提出の義務の履行・不履行、さらに勧告の履行・不履行を有効にモニターする権限が付与されることが不可欠である。とくに、それぞれの国際人権条約の未批准国政府と条約機関との間に「人権対話」が実施されることを要請する。
- 「特別報告者」の活動をより活発に、また、効果的に行うため、人権高等弁務官事務所の財源や人員の拡充を要請する。

4) 人権高等弁務官事務所の活動の拡大

人権高等弁務官事務所が提出した「行動計画」(A/59/2005/Add.3)を強く支持する。

- ハイレベル委員会報告が指摘するように、人権活動の重要性に比してその財政基盤が弱体であったことから、人権高等弁務官事務所に対する通常予算の比率を現状の2%から、2010年には5%、2015年には10%に拡大すべきである。
- 人権高等弁務官が、世界の人権状況に関する年次報告書を作成することを支持する。
- 人権高等弁務官事務所は、すべての国連職員、活動従事者に対する体系的で効果的な人権教育の実施責任者となることを要請する。
- ジュネーブに置かれた人権高等弁務官およびその事務所が、ニューヨークおよびウィーンに置かれた他の国連部局の活動とより効果的に統合され、人権の視点から他の国連政策をチェックすることが必要である。その点、ジュネーブ、ニューヨークおよびウィーンに人権副高等弁務官を配置し、それぞれで開催される会議に自由に参加し、人権状況に関して発言する体制に拡充することを要請する。

5) 民主主義

国連が民主化支援を行うことは、重要であって、これを支持するが、こうした活動を有効に行うためにも、国連は早急に「民主主義」を定義しなければならない。

民主主義は、支援が可能であっても、外の社会から移植できるものではなく、市民の不断の努力と多くの時間を必要とする。

- その点、平和構築委員会や法の支配支援ユニットには、こうした問題に卓越した人材が配置され、同時に民主化に取り組んできた市民社会組織との日常的な共同作業が必要とされる。

5. 市民参加

加盟国との協力のもと、国連機関と市民社会組織および民間セクターとの間に説明責任と透明性に基づく協力関係が再構築されるよう強く要請する。

1) 市民社会組織

1945年の国連憲章による協力関係の規定以来、立案、実施、監視など国連活動の重要な部分が、広範な市民社会組織によって担われてきたことを確認する。

また、1990年代の一連の世界会議が証明してきたように、専門性を有する草の根市民社会組織が、重要な活動を行ってきたことを確認する。

- この点、経済社会理事会がこれまで確立したNGOとの協議資格を、総会の下で、すべての理事会や国連関係機関に拡大することが必要であることを確認する。
- 専門性を有する草の根NGOや先住民族組織に対して、その関係する会議への参加を認める規則を制定する。

2) 民間セクター

民間セクターの国際協力を促進するため、2000年から「グローバル・コンパクト」が開始されたことは、大きな前進であることを確認する。

しかし、本来、民間セクターは、公益を担う存在ではなく、また、「企業秘密」などという形で、活動の透明性を確保することができない場合があることを確認する。

この点、国連およびその関連機関で民間セクターが活動する場合には、その権利義務関係を市民社会団体より明確にする制度の構築が必要であることを確認する。

(以上)