

〔論文〕

国連事務総長の選択と役割

—— ジェンダーとインクルーシブの観点からの将来的課題 ——

長 田 こずえ

名古屋学院大学国際文化学部

要 旨

ソ連の崩壊以降、国際機構が強化され国際問題を解決する手段としてマルチラテラリズムやグローバルガバナンスが提唱されるようになってきた。リベラルな思想が広がり始め、国家主権主義を超越した、保護する責任の概念が徐々に定着し始めた。国連の役割は増大した。国連は現存する国際機構の中では最大・最強の組織である。政治的な機構ではあるが、その組織を担う事務局や国際公務員の役目は国連強化のためには不可欠なものであり、そのトップに立つのが国連事務総長である。国連事務総長の任務は組織のトップとしてのCEO的なものと政治的外交官としての役割と二つあるが、この責任ある人材はどのようにして任命されるのであろうか。本論文においては、国連事務総長の役割とその変化、国連事務総長任命の過程とその問題点を考察する。さらに現在叫ばれている国連改革論の観点から、今後の挑戦と可能性を模索してみたい。ケーススタディーとしては一つ、前回2016年の9代目国連事務総長の選出・任命過程を詳しく検証、分析する。加盟国の様々な利益や政治的要素を批判的に分析することをも試みる。将来的アプローチとしては、真のメリット主義を目指す、より効率的で民主的な選択プロセスの可能性を具体案として提唱してみたい。

キーワード：国連事務総長，国連改革，安全保障理事会，グローバルガバナンス

The selection and role of the United Nations Secretary-General:

Future challenge from the perspective of gender equality and inclusiveness

Kozue NAGATA

Faculty of Intercultural Studies
Nagoya Gakuin University

発行日 2019年10月31日

1. はじめに

ソ連の崩壊以降、1990年代には国際社会におけるオプティミズムが広がり、国連やEUなどの国際機構は徐々に強化され、国際社会の協調が提唱され始めた。国際問題を解決する手段としてマルチラテラリズムやグローバルガバナンスなど新しいアプローチが提唱されるようになってきた。欧米を筆頭にリベラルな思想が広がり、これに伴い国連の役割は必然的に増加した。もちろん、国家を超えるスーパー世界政府などは存在しないが、現存する国際機構としては、国連は最大最強であり、2018年現在、193カ国が加盟している。国連は人道的で崇高な目的を掲げながらも、一方では政治的な組織であり、加盟国の政治的思惑や利益によって左右されがちである。その組織を担う事務局、中立を保持する国際公務員の役割は国連強化のためには不可欠なものであり、そのトップに立つのが国連事務総長である。筆者は国連に30年間、国際公務員として在籍、貢献した。その間、ペレス デクエアル、ブトロス ブトロス ガリ、コフィ アナン、ハン キ モンと4代にわたる国連事務総長に仕えたが、それぞれやり方や方向性が異なり、組織としての国連の目立ち方も異なっていたと感じている。国連事務総長の影響力は多大である。

国連事務総長の役割は組織のトップとしてのCEO的な役割と政治的外交官としての役割と二つあるが、この責任ある人材はどのようにして任命されるのであろうか。国連事務総長の任命に当たっては国連憲章に従い、能力主義 メリットシステムを優先するべきであるが、加盟国の政治性が反映され、地理的配分 geographical distributionや大国、特に安全保障理事会の常任理事5カ国の意向など、様々な要素が加味され複雑である。以下には、2016年の前回の国連事務総長選出任命過程をケースとして分析し、その政治性や問題点を深く検証してみたい。また、総論としては今後の可能性として、現代の国際事情に即した、より民主的でインクルーシブな方法論を提言してみたい。

2. 歴代の国連事務総長

現在の国連事務総長、ポルトガル出身のアントニオ グテーレスは9代目の国連事務総長（2017-2021）である。それ以前に8人が国連事務総長の座についた。その間、欧州が目立つが基本的には欧州、アメリカ大陸、アフリカ、アジアとローテーションを組んで地理的な分配を保ってはいる。リー ノルウェー、ハマーショルド スウェーデン、ウ タント ミャンマー、ワルトハイム オーストリア、デクエアル ベネズエラ、ブトロス ブトロス ガリ エジプト、コフィ アナン ガーナ、ハン 韓国、グテーレス ポルトガルといった国籍である（表1を参考に）。ほとんどの事務総長は5年の任期を2期、つまり10年務めたが、当時深まる東西対立に巻き込まれ任期を終えずに辞めた初代事務総長と2代目のハマーショルドは例外である。2代目はコンゴへ任務に向かう際、航空事故に遭い、任期を遂げることなく不慮の死を遂げた。国連の政治性を示すケースもある。エジプト出身のガリは米国に嫌われたため支持を受けることなく、5年の一期任務を終えた後は延長されなかった。それぞれにスタイルが異なり長短あり、それなりの成果を上げたが、国連のインサイダー、外部の国連ウォッチャー、外交筋の間では2代目のハマーショルドとアナンが高く評価されている。二人とも

表1 歴代の国連事務総長

1	Trygve Lie (Norway) - Western Europe	1945-52
2	Dag Hammarskjöld (Sweden) - Western Europe	1953-61
3	U Thant (Myanmar) - Asia	1961-71
4	Kurt Waldheim (Austria) - Western Europe	1972-81
5	Javier Perez de Cuellar (Peru) - Latin America	1982-91
6	Boutros Boutros Ghali (Egypt) - Africa/Middle East	1992-97
7	Kofi Annan (Ghana) - Africa	1997-2006
8	Ban Ki-Moon (Korea) - Asia	2007-2016
9	Antonio Guterres (Portugal) - Western Europe	2017-2022

Antonio Guterres は再選可能

崇高な志を持つ立派なリーダーであり、加入国の政治的駆け引きに引きずり回されることのない強い意志を持っていた。また、二人とも素晴らしいシニアマネジメント人材を採用し、国連組織を強くした。筆者のようなインサイダーの間では、ハマーショルドがイノセントであるのに対し、アナンは雄弁で行動力もあったが政治性も持ち合わせ、外交手腕にも長けていた。いずれにしても、二人が偉大な国連事務総長であったことには違いはない。ハマーショルドは国連の平和維持活動いわゆるPKOの基礎を築いた¹⁾。日本に本部のある国連大学を提案したのはウ タントである。ブトロス ガリは平和へのアジェンダを発表し、国連PKOを目玉として強化した。アナンは国連内部官僚出身であったので内部事情に詳しく、政治的なリーダーシップと事務局CEOとしての力の両方を持ち合わせていた。事務局の内部改革に力を注ぎ、国連の開発目標（ミレニアム開発目標2000-2015）を採択させ、国連のPKOの強化と規模拡大を成し遂げた²⁾。一方、8代目の総長、ムンは環境問題に力を注ぎ、気候サミットを成功させた。また、アナンの後を継ぎ、国連の開発目標（持続可能な開発目標SDGs 2016-2030）を採択させた。さらには2009年には、国家主義、ウエストファリア主義を超越し国際社会が無能な国家に対して責任を負う、いわゆる保護する義務（Responsibility To Protect：R2P）

-
- 1) 2代目総長ハマーショルドの業績と名誉を称え、国連のNY本部にある図書館はハマーショルド図書館と名付けられた。設立時の国連憲章にはPKOは明記されていない。国連の平和維持活動の基盤ともなる、PKOの基礎を作り上げたのはハマーショルドである。
 - 2) アナンの業績は国際的にも評価され、強く行動力のある国連リーダーとして2001年に国連とともにノーベル賞を受賞した。アナンの2期目はあまりにもリーダーシップが強く、独立心があったため米国政府からは好かれなかった。また、イラクの介入に関してはスキャンダルに巻き込まれたが乗り切った。

の概念を定着させた³⁾。現在の9代目総長、ポルトガル出身のグテーレスに関しては今後が期待されるが、国連UNHCR出身の彼は難民問題やジェンダー課題などを中心に取り組んでいる。後半には、彼が選択任命された過程をケーススタディーとして扱う。

3. 国連事務総長の役割とその変化

3.1. 国連事務総長の事務的・政治的役割

国連事務総長の役割は事務局長としてのCEO的なものと政治的なトップ外交官としてのものと両方が存在する。CEOの役割に関しては、国連憲章の97条に規定されている。以下に英語の憲章を引用する。

Article 97

"The Secretariat shall comprise a Secretary-General and such staff as the Organization may require. The Secretary-General shall be appointed by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council. He shall be the chief administrative officer of the Organization."

97条により明らかなように、Secretariatつまり国連事務局のトップとしての権限を持ち、世界各地に4万人以上赴任している職員たちのボスとして事務局の運営を取り仕切る。その他、国連システムの機構、例えばユニセフやUNDPなど国連の資金や補助機関、ユネスコやWHOなど国連専門機関の総指揮官の役割も持っている。国連事務総長は事務次長に助けられ、局長レベル、事務次長補レベルといった幹部職、その下に部長職のディレクターレベル職員⁴⁾、一般のプロフェッショナル職員、末端にはフィールド職、庶務や補助業務をこなす一般職などを指揮する。職員の任用や解雇も事務総長の権限において行われる。幹部職員の採用に当たり、加盟国政府の押し付けに振り回されることなくメリット主義の任命を行うことも必要なスキルの一つである。国連の資金の調整や内部改革なども事務総長のイニシャティブにより実行される。国連事務総長の人柄により国連の職員たちの士気やモ

3) R2Pの概念は、もともとガリの時代から徐々に形成され、有名な2000年のBrahimi Reportを基盤とするもので、ガバナンスのよくない弱い政府が自国民の人権保護や人道的支援に責任を持ってない場合、国連は人権を侵害された国民たちを守る義務があるとするもので、その際、必ずしも当事国のOKを必要としない場合もあるというものである。ウエストファリア以降の国家主権の概念に挑戦するものでもある。ハンはこの概念を一般市民の保護という形で、PKOを通して行動に移した。実際、2008-2009年ケニア暴動への介入という形で実行された。

4) Deputy Secretary-General (DSG), Under Secretary-General, Assistant Secretary (USG), Director (D1 & D2), P1-P5, Field Service (FS), General Service (GS) が職員のランクであり、筆者はP2から始め国連30年のキャリアを経て部長職D1で退職した国連の古狸インサイダーである。その間ILO, GATT/WTO, ESCWA, UNTAET, ESCAP, UN NY HQ, UNESCOの七つの国連機関と七つの赴任地を経験した。国連の三本の柱、開発、人権、平和維持のすべての分野で貢献したベテランである。したがって本稿は筆者の経験的知見を参考にしている。

ラルもかなり影響される。

国連事務総長な政治的役割に関しては、国連憲章の98条に基づき任務を負うことになる。

Article 98

“Authorizes the Secretary-General to bring to the attention of the Security Council to any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security ……”

つまり事務総長は一定の政治的役割を果たすことが求められている。事務総長が国連の権威を代表し中立的立場で国際紛争や安全保障のために果たす役割は不可欠である。ハマーショルドが実施した[静かな外交]もこの98条に基づき行われた。さらに、この98条は2011年8月30日に採択された安全保障理事会決議案1366によりさらに拡大、強化された。

Resolution 1366

“Invites the Secretary-General to refer cases of serious violations of international law to the Security Council.”

3.2. 事務総長の役割の変化

国連事務総長の役割は固定的なものではなくダイナミックに変化する。上記の97-98条の定義は大まかなものであり、役割を細かく規定するものではない。その時代性や総長の人柄によりかなり拡大解釈することも可能であり、実際にそのような変化がなされてきた。国連の事務次長を務めた経験者、英国の外交官Mark Mallock-Brown は国連事務総長の役割のダイナミックスに関して以下のように述べている⁵⁾。

“The Charter doesn’t envisage significant powers for the Secretary-General in international relations. Rather the internationally active secretaries-general have succeeded by convincingly genuinely important individuals, heads of government and so on, they can be helpful”

つまり自らが取り仕切るのではなく、convening power納得させる術を駆使し、国際世論を形成しながら国際紛争の解決へと導く静かで地味な外交能力が要求される⁶⁾。しかし、国連事務総長には多岐にわたる手腕が要求されることは確かであり、政治的すぎる選択任用はよくない結果を生み出す。米国など大国の言いなりになりすぎない、独立した政治力を持つ国連事務総長が望まれる、

-
- 5) Fasulo. L. An Insider’s Guide to the UN, third edition, p.27 に引用された Ballock-Brown の引用を参考に。
6) デクレヤルによる1986年のレインボーウォーリア号事件が有名である。NZのオークランドに停泊していた環境NGO グリーンピースの船がフランスの治安当局機関員2名に襲撃され乗組員が死亡した。フランス政府からの賠償や逮捕されたフランス機関員の処遇に関してニュージーランドとフランスは国連事務総長の下した裁定に従った。

4. 国連事務総長の任命に関する課題：ジェンダーと民主性の観点から

国連トップの事務総長の選出過程は複雑すぎて、外交筋の間でも深く理解されていない傾向にある。現在の任命方法は、メリット主義の観点からも民主性の観点からも多くの問題を抱えすぎている。ジェンダー平等の観点からも時代遅れである。歴代の国連事務総長は全員男性であり、国連専門機関や補助機関、IMFなどのトップのポストには一定数の女性が登用されているのとは異なっている。最近 UN WOMENなどを新設しジェンダー平等を目指す国連の主義とは正反対である。国連は現時点では193カ国の加盟国から成り立つ国際機関であり、その複雑さと政治性は想像に絶する。国連事務総長の任命は加盟国にとっても大切な課題であり、当然政治性を帯びる危険性を含んでいる。超政治的であることはインサイダーの間では常識であるが、以下に外部の学者のコメントを引用する。

“Not One UN Secretary-General has been appointed because he was expected to provide outstanding leadership” (Rosemary Righter)

素晴らしい統率力を期待されて当選した国連事務総長など歴史的に見てもひとりもない。少し皮肉なコメントであるがある程度実態を表している。本来はメリット主義で選ばれ、統率力のある人を優先させるべきであろうが、必ずしもそのようになるとは限らない。むしろ拒否権を持つ Big 5 (B5)⁷⁾ に受け入れられた common denominator 的で誰にも嫌われない温厚で当たり障りのない、リーダーシップの強すぎない人が選ばれる危険性を持っている。特に米国の意向は選出を大きく左右する。上記の国連憲章97条により、事務総長は安全保障理事会の勧告に基づき国連総会が任命することになっている。国連総会は一応、国連の立法機関として最高権限を持つものとされている。また、拒否権を持つ B5 のすべてが納得する人物である必要がある。しかし実際は、次期の国連事務総長を選挙するのは安全保障理事会の15カ国⁸⁾ であり、その中でも B5 の意向は圧倒的な力を持つ。インサイダーの間で呼ばれているように、国連の主要機関の中で一番大切なのは、全員参加で民主的な国連総会と非民主的で大国主義の安全保障理事会の二つであるが、実際は重要事項すべてが後者により決められ、前者は推薦された人をただただ認めるだけになっている。つまり、現在のやり方では国連加盟国193カ国のほとんどの意向が無視され反映されないままである。さらに採用に関してはメリットシステムと地理的ローテーションの原則が対立し両方に妥当な考慮を払う必要がある。大国の政治的意向が強く反映される場合もしばしばある。例えば、米国に嫌われたエジプト出身のガリ総長は再選されなかった。また、2期目以降においては、独立心と統率力が強すぎるアナン総長も米国ににらまれ苦戦を強いられた。一方、おとなしく官僚的であった第8代総長 韓国出身のハンは米国と中国の両方から支

7) United Nations Security Council の常任理事国 (USA, Russia, China, UK & France) を Big 5 (B5) と称する。拒否権を持ち絶大な権力を行使できる。国連の非民主的な制度の側面を反映している。

8) 安全保障理事会のメンバーは B5、常任理事国5カ国の他、10カ国が地域配分を考慮して選挙で選ばれる。非常任理事国は期限付きであり、合計15カ国から構成されている。拒否権を持つのは常任理事国の5カ国だけである。

援されて選ばれた。米国の怒りをかうことなく2007－2016年の2期を無事に終了したが、インサイダーの間での評価は低く、この間（2006－2011）筆者も国連NY本部に勤務していたが、職員の士気は低かったと思う。よくもない悪くもない大国に受けの良い事務総長でカリスマに欠くといった感があった。カリスマと統率力を備えた前任者アナンとは格段の差が見られた（インサイダーの視点から）。

米国政府筋には人気の高かった事務局長ハンであるが、世論は割合と手厳しかった。

“There is little doubt that the UN now badly needs an effective Secretary-General. During the nine years in which Ban Ki-Moon has been in charge, the Organization has slipped to the sidelines of international politics” (by Washington Post correspondent 2016)⁹⁾

米国の有名紙であるワシントンポストであるが、米国政府と異なり8代目の国連総長に関してはかなり批判的であり、次期総長に期待を求めるコメントである。これはインサイダーの情報と似通っている。こういった状況の中で、9代目の国連事務総長の選出は2016年に始まった。実際には2015年12月に国連総会議長が候補者を正式に募った。今回（9代目）の国連事務総長選出に関しては、グローバル社会の時代を反映して以前よりは少しは民主的な要素を追加した。まずは、ジェンダーへの配慮である。同年、国連総会は国連事務総長選出において、地域的なローテーションに加えてジェンダーの平等を追加した¹⁰⁾。2019年現時点において女性の国連事務総長は残念ながら生まれていない。また、国連事務総長の選出過程が閉鎖された安全保障理事会によって行われ、その結果も公表されないし、いろいろな政治的駆け引きはすべて国連のcorridor diplomacy(裏の外交)によってひそひそと行われ、透明さが無いのも欠点である。そして最大の欠点は、安全保障理事会の中でもB5が圧倒的な影響力を使い、気に入らない候補者であると拒否権を行使することもできる制度そのものである。上記に述べたように、ハンが候補であったときには中国と米国の両方から支援されていたので、彼は初めから最有力候補であったし、選出もスムーズに行われた。このように問題を抱える審議、選出過程ではあるが、以下に、9代目の国連事務総長ポルトガル出身のアントニオ・グテーレスが選ばれるまでの経過を詳しく分析してみたい。

5. 2016年の第9代国連事務総長選出過程のケーススタディー

2016年に何度も会議を重ね、最終的には元国連の官僚でもありポルトガルの外交官の経験もあるグテーレスが選ばれたが、その過程にはいろいろな挑戦があり、ある意味では国連事務総長選出形式の問題点を浮き彫りにした。同時に、今回のプロセスはグローバル時代に即して、過去とは比較にならないほど透明性のあるインクルーシブなものとなった。また、様々なステークホルダーとの対話

9) Thakur R. Choosing the Ninth United Nations Secretary-General: Looking back, looking ahead” Global Governance 23 (2017) p.1-13 に抜粋されたものを参考に。

10) General Assembly resolution 8 September 2016, A/RES/69/286

を加味した比較的オープンなものとなったことは喜ばしいことである。ジェンダーの点に関しては上記に説明した。これも時代に即したプラスファクターであったが、結果としては女性の国連事務総長が選出されることはなかった。特に透明性のあったのは、インターネットを使い一般公開のホームページを作り、それぞれの候補者が政策ステートメントを公開したことであった。これにより、4-6月の間、候補者と各国の政府や市民社会との対話を可能にした。内容は公開された。まさにネット時代の革新的な試みであったがその他の閉鎖性も残っていた。地理的分配の点からは、順番からすれば次の国連事務総長は東欧からとの考えが一般的であったがそうにはならなかった。アフリカ、アジア、西欧、中南米からは事務総長が選ばれているが、東欧からの事務総長はまだいなかった。東欧以外の国々も名乗り出た。カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの3カ国、いわゆるCANZも地理的分配を要求したが、これらの国々は文化的に欧米に近すぎるので、東欧からの要求に比較すると説得力がなかった。インサイダーの間では、東欧からの候補者が誕生するとの読みが高かったが、結果的には外れた。また、英国などは女性事務総長の誕生を期待していたようである。順番的には東欧からのはずであったが東欧は結果的にはチャンスを逃した。実際、東欧からの候補者はロシアの支援が必要になるだろう。しかし、ロシアが推す候補者は米国が嫌がる可能性が高く、逆に米国が推す候補者はロシアや中国に敬遠される傾向にある。このあたりの政治的な駆け引きが難しい。評価の高い国連事務総長となり業績を上げるには、ワシントンの支持と信頼が必要であるが、逆に米国に押されすぎるとよくない、難しいバランスである。

前回、2016年の国連事務総長選挙の際は13人が推薦されそのうち9名が東欧出身であった。これは東欧圏にとっては賢いやり方ではなく、結果的に票が割れることを招いた。ジェンダーのバランスが要求される時代になったので、この点から分析を始める。まず、女性候補であるが、女性の中で最有力とみなされたのは、当時、国連専門機関ユネスコの現役事務局長でブルガリア出身のIrena Bokoba(イレナ ボコバ)¹¹⁾であった。表2を参照。7月の1番最初のラウンドでは支持9票を獲得し、これは全体15カ国の60%を超えており、当選の規定をみたしてはいた。出だしは悪くなかった。ボコバは日本人のユネスコ事務局長松浦晃一郎¹²⁾の後任であり、ユネスコがパレスチナを加盟国として認めるといった事態に直面し、米国の支援を失った¹³⁾。結果的にユネスコは米国から干されることになり、現在に至るまでユネスコは米国からの資金援助を受けていない。ジェンダーの視点からは、有力な候補者であったが、弱点があった。母国のブルガリアからは一応推薦を得たものの強い支援を受

11) 筆者は2012年から2015年まで3年間彼女に仕え、パキスタンの所長を経験した。個人的にはリーダーシップのある有能なユネスコ事務局長であったという印象である。

12) 米国はそれ以前にも情報の自由に関する問題でユネスコから脱退していたが、松浦の時代に一度ユネスコに復帰し、NO.1のドナーとして資金貢献を開始した。しかし、パレスチナの問題で再度ユネスコを離れた。

13) パレスチナは、国連はオブザーバーという形で参加を認めているが、イスラエルの占領下にあり国家としては認められていない。国連の総会の正式な加盟国でもないが、国連システムの中でユネスコだけが加盟国として認めた。イスラエル寄りの米国は国連に反発し、ユネスコへの資金援助をやめ、ユネスコ脱退状態である。これらの決議はユネスコの加盟国が決めたものであるが、事務局の対応の弱さが指摘され、当時の事務局長が責任を追及される立場に立った。

表2 安全保障理事会15カ国の国連事務総長投票過程2016年

候補者氏名		第1ラウンド			第4ラウンド			最終ラウンド		
		7月			9月			12月		
		E	D	No	E	D	No	E	D	No
Baokova	Irena	9	4	2	7	5	3	7	7	1
Clark	Helen	8	5	2	6	7	2	6	8	1
Figuerres	Chrisitina	5	5	5	5	10	0	辞退		
Georgieva	Kristalina	推薦なし						5	8	2
Ghaerman	Natalia	4	4	7	3	11	1	3	11	1
Guterres	Antonio	12	0	3	12	2	1	13	0	2
Jeremic	Vuc	9	5	1	9	4	1	7	6	2
Kerim	Srgian	9	5	1	8	7	0	5	9	1
Lajcak	Miroslva	7	3	5	10	4	0	7	6	2
Luksic	Igot	3	7	5	辞退					
Malcorra	Sussana	7	4	4	7	1	1	5	7	3
Vesna	Pusic	2	11	2	辞退					
Turk	Danilo	11	2	2	10	2	0	5	9	2

E=Encourage 賛成, D=Discourage 反対, No=No opinion 意見なし

出典 Thakur R. “Choosing the Ninth United Nations Secretary-General: Looking back, looking ahead” Global Governance 23 (2017) 表2を参考に筆者が編集

けることはなかった。それどころか後半においては、母国は二人目の候補者を推薦してきた。さらに、当時、民主党オバマ政権であった米国ではあるが、ボコバ候補に関しては煮え切らない態度をとった。このような事情で政治的なバックアップが弱く、最初のラウンド以降は票が取れずに後半は過半数を保つことができなかった。（表2を参考に）

また、もう一人国連内部出身の女性候補者が推薦された。KANZの国、ニュージーランド出身、当時、国連開発計画（UNDP）のトップであったHelren Clark ヘレン クラークが挑戦してきた。彼女はUNDP時代に内部改革や粛清などマネジメントにおいて貢献したが、内部の職員の間では大変評判の悪い独断的なマネージャーであった。母国の政治的な支援は得たが受けは悪く、最初のラウンドでは8票獲得したが、その後は下降し続け、最終的には米国、中国、ロシアの3カ国から拒否されるという最悪の状況に陥った。女性事務総長が望まれる中、ある程度の段階で他の女性候補が辞退し、イレナ ボコバの支援に回れば可能性はあったかもしれない。東欧圏諸国の間だけでなく、女性候補者の間でも票が割れ、ジェンダーなど理想的なものよりどす黒い政治性が強く出た。さらに、秋に入ると、思ったほど票が集まらないボコバを諦めたブルガリアは二人目の正式な女性候補者を立てた。以前ワールドバンク（世界銀行）の職員であった、Kristalina Georgievaを二人目の候補者として推薦してきたのである。これは振り返れば政治的な失敗であり結局後者は票が集まらず、共倒れの結果

に終わった。

少し投票の方式を説明する。投票の仕方はいわゆる **Straw Poll** というもので、15カ国の政府が賛成、反対、特に意見なしといった三つの中から選択していくやり方である。もし、最低9カ国以上の国が賛成し、常任理事国の5カ国が異議を申し立てなければリストのトップの候補者が選ばれ、実質上決定する。総会は選出された候補者を形式上認めるだけの役割しか持っていない。三つの選択しかないのです、どの候補が一番気に入っているかというランキングは反映されない。つまり、X国はすべての候補者の中から「一人に賛成、一人だけに反対、残りのすべての候補者に対して意見なし」と投票する可能性もあるし、別のY政府は、「一人だけ賛成、残り全員に反対」とする可能性もある。この場合、賛成票の重みは違っているはずだが、それが反映されることはない。つまり、すべての諸国から一応の最低限の賛成票を取り付ける候補者が有利になる。特に米国からも支援され、ロシアや中国からも支援される必要がある。反対の例としては、アルゼンチンの候補者 **Susanna Malcorra** は米国、つまりワシントンに近すぎる候補者として他の国々から敬遠された。嫌われないことが大切なのである。

このやり方であると、誰にも嫌われない候補者が有利になる可能性が高い。この条件にぴったりとはまる候補者がグテーレスであったと言える。グテーレスはUNHCRのトップ、難民高等弁務官を2005-2015年の間務めた国連内部のベテラン官僚である。以前はポルトガルの外交官であったので、外交的な手腕もある。UNHCR時代の評判も高い人物である。国連に関する知識、人道支援の経験、外交的な手腕を兼ね備えたよい候補者であったことは間違いない。温厚な人格者で欧米、中国、ロシアなどからも受けがよかった。反対する人はいない。また、筆者のインサイダー的な分析によると、2016年当時、欧州にシリア、イラクなどの難民が大量に流れ込み、国際的に難民問題がホットな課題であったことも彼を有利にしたのではないか。しかも彼は透明性がある人物との評判も高く、強力な加盟国の支援を受けるために国連トップマネージャーの国籍別割り振りなどに関しての事前任命約束のような政治的な駆け引きをしなくても済む立場にいたことも有利であった¹⁴⁾。いずれにしても、グテーレスは15カ国の **common denominator** であった。反対する国は一つとしてなかった。第一ラウンドでは12票の賛成、最終ラウンドでは13票の賛成を手にし、反対の国はゼロであった¹⁵⁾。こうして、グテーレスがジェンダーの考慮や地理的な順番、東欧圏の原則を超越して、第9代国連事務総長として選ばれる結果になった。2017年よりその職務に就き、ジェンダー平等などの分野に力を注いでいる。その実力評価はもう少し後に回し、次のセクションでは、193カ国の加盟国のほとんどが関われない、安全保障理事会における事務総長選出過程に関する問題点に重点を置き、今後の改革課題として、より民主的でインクルーシブな選出方法を模索してみたい。

14) 国連においては事実上、有力な加盟国政府、B5が国連事務総長の下のトップマネジメントポストを暗黙のうちに握り、もちろん事前に打ち合わせもある。例えば、国連経済社会開発局のトップは通常、中国人、PKO局のトップはフランス人といったように、上級職の政治的採用が一般的であり、総長はこれに対処する必要がある。

15) 最終ラウンドで **No Opinion**、強い意見はないと投票した国の一つはロシアであると思われる。グテーレスは東欧圏出身ではないがロシアも特に反対はしなかった。反対した国は皆無である。

6. 学んだ教訓と未来への提示

“The choice of Guterres is remarkably uncontroversial… in the end, there was just a candidate whose experience, vision and versatility across a range of areas proved compelling” (Power. S.)

民主党オバマ政権時代、米国の国連大使を務めたSamantha Powerの上記コメントが物語っているが、前回の選挙は“uncontroversial”つまり、早い話が誰にも反対されない人が選ばれた感である。各国のエゴがぶつかり、まとまりがなく順番を失った東欧圏諸国ですら反対する人がいない人気のある候補者であった。グテーレスの経歴は素晴らしいが、はたしてこのような基準で国連総長を選ぶのが正しいのであろうか、疑問が生まれる。また、実際、決定権はB5を含む安全保障理事会にあり、それ以外の国、つまり193の加盟国の大半が決定に参加できない状況でよいのであろうか。現状では総会の役割は安全保障理事会から推薦された最終候補者を認めるだけのものであり、実際は拍手をして終わりの状況である。開発途上国の意見などが反映される確率は低い。この問題は国連の機構改革とも関連するが、拒否権を含むB5の特権と安全保障理事会の閉鎖性、大国主義を批判する人はインサイダー、アウトサイダー共に多い。

実際、安全保障理事会の常任理事国は現在の国際的経済情勢を反映していない。国連の通常予算への資金貢献に関しては米国に次ぎ2番目の日本や、4番目のドイツなど経済大国は常任理事国ではないし、国連憲章にある設立当初の国際事情のままの第2次世界大戦敗戦国が不利になる条項もまだ完全撤廃されていない。日独伊の不満だけではなく、最近の途上国の経済大国、BRICS（ブラジル、ロシア、インド、中国、南アメリカ）のうち、3カ国も常任理事国ではなく、開発途上国の間にも現在の安全保障理事会の閉鎖性と民主性の欠如、時代遅れの大国主義に関する反発が強くなっている。しかも、B5は国連事務総長の選出に関しても気に入らなければ拒否権を行使することができるし、実際にこれを使っている。このやり方であると、当然、中国やロシアなどに好かれすぎる候補者は米国の拒否権にさらされ、逆に、米国の言いなりになりそうな人は、ロシアや中国に嫌われ選ばれない。また、リーダーシップがあり、経験豊かでも米国の意向にかなわなそうな人も排除される可能性が高い。開発途上国の間には不満が募っている。本論文のスコープは国連事務局の国連事務総長に限定されるが、国連システムを見てみると不公平さと大国主義はさらに著しい。国連システムの経済機構、世界銀行の総裁は通常、常に米国から選ばれることになっている。その見返りに、IMFの総裁は常に欧州から選出されることになっている¹⁶⁾。また、少しは透明性が増したにもかかわらず、市民社会や一般の人々だけではなく国連の加盟国の間ですら、選出は閉鎖された会議室内の秘密保持主義をモットーに行われる。これでは市民社会や開発途上国の人々の意見はまったく無関係になってしまう。国連改革の一部として改正されるべき必要のある事項でもある。

16) 20018年時点では、IMFの総裁はフランス人女性、クリスチヌ ラガリト女史、一方、世界銀行の総裁は、2018年現在、韓国系米国人のジム ヨン キム氏である。途上国からの批判を気にしてか、どちらも女性やマイノリティーを送り込んでいるのは興味深い。

7. 今後の可能性

それでは、今のやり方よりも良い方法があるのだろうか。B5の拒否権を取り上げたりすることが一番民主的であるが、実際には難しい。あまり政治的にハードルの高い国連改革案はここでは避けて、国連の憲章を変えなくてできるような、選挙と任命方法の変革について述べてみたい。ここからは、上記のケーススタディーから学ぶ、筆者の体験的知見に基づく分析と提案であるが、不可能なものではない。また、似通った提案を発表している関係者も存在する¹⁷⁾。

第一点は「賛成、反対、特に意見なし」の三つの選択形式のストロー投票ではなく、トップ5なりトップ3なりを選び順位をつける方法が考えられる。選択順に重みを加算する方法である。トップX国の数は候補者の人数によっても変わるだろうが、例えばトップを選ぶとすれば、各国が1位から3位まで順番をつけることにする。これなら、当たり障りのない候補者でなく強いリーダーシップを発揮できるだろう候補者を熱狂的に推薦することができる。また義理で投票する自国の候補者や政治的圧力のために入れる候補者以外にもある程度意思表示が許される - 二人目、三人目を選ぶことができるから。優先順位に従い、それぞれ3点、2点、1点と計算し、最終ラウンドで総点数の高い人を選ぶことにする。投票に重みを付けると各国の真意が見えてくる。

次に拒否権をやめることは不可能であろうが（B5が特権である拒否権を諦めるとは思えなく現実的ではない）、できるだけ自制してむやみに使わないようにB5に頼むことはできるだろう。使わないことが望ましいのでやってみる価値はある。暗黙の了解で、ジェンダーや地理的な考慮を促すようにするが、あくまでもメリット主義を採用することを原則とする。次に、このようにして選択された候補者をランク付けトップの2～3人を正式候補としてショートリストし、全部の加盟国が発言できる民主的な国連ウィング、つまり国連総会に提出する。ショートリストされた候補者は全員、安全保障理事会の推薦を受けた候補者であるから問題はないし最終的な選択は民主的に一国一票ルールに基づき、193カ国が決める。一国一票である。このようにすれば、形式的になりすぎた国連立法最高機関である国連総会に決議権を与えることができる。開発途上国、小国、中進国にも意向を反映する機会が与えられる。

ジェンダー平等原則に関しては、例えばショートリストされるべく候補者が2名ならば、一人は男性もう一人は女性になるように上から順番にリストアップする。この場合、もし3位まで全員男性候補者であれば、1位の男性と4位の女性をショートリストすることになる。ショートリストが3名なら、ユニセフの通常の職員採用方式をまねて、男性1に女性2の比率でリストする。つまり、男性候補一人に対して女性候補二人といった形式のショートリストにする。最終的な判断は、国連の最高立法機関であるべき国連総会にゆだねる。この方法であると途上国や弱小な国の意向も取り入れることができるし、民主的でインクルーシブな要素を取り入れることができる。また、現在国連事務総長の任期

17) Thakur R. “Choosing the Ninth United Nations Secretary-General: Looking back, looking ahead” *Global Governance* 23 (2017)の中で、著者は筆者と多少似通った形のランキング形式と総会の選択を提唱している。筆者はさらに、ジェンダーの点など加味し、少し違った形ではあるが同様の形式を提唱する。

は5年で、中間で再選、合計10年が通常であるが、B5の一国にでも嫌われ途中解任されないように、任期を7-8年に変更し再選は行わない方法に切り替えれば、国連事務総長が米国などの大国に振り回され、顔色を窺う傾向が減り、ある程度の独立性を確立することができるであろう。任命後すぐに大国の顔色を気にしながら、独立性を保つのがむづかしい現状を改善できる。

8. 結論

前回の国連事務総長選出のケーススタディーからも、あるいは歴代の国連事務総長の活躍ぶりからも、国連事務総長選出の政治性と問題点が明らかにされた。もちろん、これらは大きな国連改革論や安全保障理事会の改革などとも関連する総括的な問題であるが、国連憲章を書き換えなくてもできる事項からやり始め、一度でも実行されたケースを基盤とするやり方で、慣例的なルールとして変更する可能性もある。また、大掛かりな改革をしなくてもできる改善もある。

まずは前回のときに透明性が改善されたが、それをさらに前進させることである。候補者の名前や国籍、政策ステートメントのネット公開、市民社会などとの公開ヒアリングなどを頻繁にやることを進める。現在では投票の結果は公開されていないが、皮肉にも内部通には筒抜けである状態だ。これもマフィアの取引のようで透明性に欠ける。投票結果を公表できない理由はないし、そのような事項は国連憲章には書かれていない。堂々と公表すればよい。ジェンダーの点においても、ユニセフが通常職員採用に使っている方法、男性1対女性2の比率でショートリストするやり方は悪くない。本気でジェンダーを考えているならやればよいだろう。

もう一つは国連の民主制の問題である。加盟国全部、193カ国が参加する国連総会にショートリストから選ばせるだけの権限を与え、「閉鎖的な国連すなわち安全保障理事会から民主的な国連つまり国連総会へ」と国連事務総長の選出に関しては、権限を多少譲ることも必要であろう。5年後の再選も問題になる。任命されたとたん、次の再選に備えてB5のご機嫌をとる必要のあるような再選方式から、10年を少し短くしてもよいので再選なしにすればよい。任命されたら一定の独立を保ち、B5に対しても必要ならばNOといえる権限を与えることも、筆者や他のインサイダーたちは必要であると考えている。B5の誰かに嫌われても国連の独立を保ち、国連の権限を行使し中立的な政治的決断のできるような強いリーダーシップを持つ人物に国連事務総長の席についてもraitたいと思うのはインサイダーの筆者だけの考えであろうか。すべの人に好かれる人はある意味では独立心の薄い八方美人な人かもしれない。冷戦が終わり東西戦争は終わった。世界が欧米的自由主義に傾きかけ、その後新経済大国BRICSが台頭し始め、世界経済に占める途上国やドイツ、日本などのシェアも高い。インド、ブラジル、南アフリカなども力をつけてきた。1945年設立当時の国連とは異なった、また、17世紀以降ウェストファリアの国家主義を超越したグローバル社会¹⁸⁾に我々は暮らしている。

18) グローバル社会とは、単なる国家間の交流と協力を意味するインターナショナル社会とは異なり、その担い手として国家・政府、国連を筆頭とする国際機構、地方自治体、市民社会、民間私企業、個人のグローバル市民をも含む幅広いパートナーシップを意味する。

グローバル社会の意向が国連事務総長の選出にも反映されない限り事務総長の立場は難しくなり、国連は時代遅れの古臭い閉鎖的な **Ancient Regime** 的国際機構になってしまう可能性がある。これはぜひ回避したい結果である。グローバル社会のコンセンサスに対応できるリーダーが望まれる。

文献

English bibliography

- Cowan R. Floating Down the River of History: Ban Ki-Moon and Peacekeeping 2007–2011. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, V. 217 2011. pp. 399–416
- Fasulo L. An Insider's Guide to the UN, third edition, Yale University Press, New Heaven & London, 2015.
- Frederking B. & Diehl P.F. The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World, 5th edition, Lynne Rienner Publishers, London UK, 2015
- Johnstone, I. The Role of the United Nations Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, V.9–4 2003. pp. 441
- Stephen M. D. Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, V. 23 2017. pp. 483–502
- Thakur R. Choosing the Ninth United Nations Secretary-General: Looking Back, Looking Ahead, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, V. 23 2017. pp. 1–13
- United Nations. General Assembly Res. A/RES./69/321
- Vestergaard J. & Wade R. H., Still in the Wood: Gridlock in the IMF and the World Bank Puts Multilateralism at Risk, *Global Policy* 6, no.1 2015, pp. 1–12
- Viera M. A. and Alden C. India, Brazil and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Cooperation, V. 27 3011, pp. 502–563

日本語文献

- 最上敏樹「国際機構論」第二版，東京大学出版会，2006年
- 田所昌幸「国連の財政—予算から見た国連の実像」有斐閣，1996年
- 田中敏弘，前国連UNDPパキスタン所長インタビュー，2017年，パキスタンイスラマバードにて
- 横田洋三 監修「入門国際機構 Introduction to International Organizations」法律文化社2016年
- 吉田康彦「国連改革—『幻想』と『否定論』を超えて」集英社新著2003年