国連の手引き

1992

国際連合広報センター

国連の手引き

1992

国際連合広報センター

注　意

「国連の手引き」は公式文書ではなく、単に広報を目的とするものである。特に断わりがない限り、記されている内容は1992年５月１日現在のものであり、一般に入手可能な資料に基づいている。状況の変化が早いことから、この「国連の手引き」に示されている参考資料の最新情報を参照されることを読者にお勧めする。国連組織の広報窓口については本書巻末を参照のこと。

目　次

序　　文

▶ **新たな戦略の構築：国連を通じた集団安全保障** …… 1

▶ **平和維持から平和建設へ** …… 12

▶ 軍　　縮：新時代の変わらぬ優先課題 …… 23

▶ 対外債務：よりよいバランスを求めて …… 30

▶ 難　　民：故郷への遥かな道のり …… 42

▶ **包括的な生命の保護：海 洋 法** …… 54

▶ **麻薬統制のために力を合わせて** …… 64

▶ 註 …… 71

▶ 参考資料 …… 72

▶ 国連システムの情報窓口 …… 74

序　文

過去数年間の世界政治の変化の重要性は、いくら誇張してもし過ぎることはないだろう。このような急激な変化にも関わらず、国連憲章において述べられている諸原則は、半世紀近く前と同様に、今でも有効である。冷戦のイデオロギー的硬直が民族感情の噴出にとって変わられる中で、その重要性は明白になった。ブトロス・ブトロス・ガーリ事務総長が指摘したように、現在ほど頻繁に国連の活動が求められていることはなく、それは伝統的な平和維持及び平和創造のみならず、第三世界の国々の民主的機構への援助の提供のような新たな役割にまで及んでいるのである。国連の行動は、相互依存と民族主義の間の正面からの衝突を避け、世界的問題及び資源の管理を行なうために不可欠な要素である。

このような新たな政治的環境における平和の建設と維持において、国連の役割は増大している。「国連の手引き」は、国連について話をする人が効果的に講演の準備を行なう上で一助となるものである。これは全てを網羅する参考書ではなく、いくつかの主要分野における国連機構の活動に関する最近の活動の簡便な資料として作られている。今日の問題、すなわち軍縮、増大する開発途上国の債務、海洋資源の管理、難民及び住む家を失った人々の援助、そして麻薬の違法取引及び乱用との闘いは、各国が新たな機会を生かして国連を通じた協力活動を行っていくよう求めているのである。

国連について話したり教えたりする全ての人に対し、その社会の人々がこの世界機構の能力と目的について学習するよう奨励することを求めたい。

エウゲニウシュ・ヴィズネール
広報担当事務次長

新たな戦略の構築：国連を通じた集団安全保障

「国際社会におけるさまざまな激動の中で、現れ始めた混沌に秩序をもたらすことができる力が一つだけ残されている。すなわち、変化する便宜的な認識を超越した諸原則の力である」。

ブトロス・ブトロス・ガーリ国連事務総長
1992年１月　第１回安全保障理事会サミットにおける演説

（ブトロス・ブトロス・ガーリ氏は1991年12月、第６代国連事務総長に任命された。任期は1992年１月１日より５年間。ハビエル・ペレス・デクエヤル前事務総長の任期は1982年１月１日より1991年12月31日まで。）

ある歴史学者は、過去数年間の激動を見て、20世紀は1914年に始まり1989年に終わったと語った[1]。この「短い」75年間の世紀は２つの世界大戦の波の衝撃に揺さぶられた。これにより植民地帝国の終焉と、原子爆弾の誕生、２つの超大国の台頭、そしてイデオロギーによる軍事同盟への世界の分割がもたらされたのである。多くの場合根深い歴史的対立に起因する地域紛争は、冷戦に至った状態の再燃をもたらしかねない余震となった。

２つの世界大戦の死者は7,000万人と推定されている。大戦が引き起こしたこのおびただしい破壊は、戦争とは事実上「別の手段をもってする外交」であるという、19世紀初頭のプロシアの軍人カール・フォン・クラウゼビッツの言葉に異議を呼び起こした。全面戦争、特に核戦争においては、どのような防御も有効ではないのである。戦争の回避を求める人々は、受動的な中立主義では不十分であり、戦争を防ぐために協力しなければならないと考えた。このような認識は、集団的安全保障のための効果的な機構を設立するという、20世紀的な試みに結実した。すなわち最初は国際連盟として、ついで国際連合が設立されたのである。

▶ **今から50年前の1942年１月、26カ国により連合国宣言 *(Declaration by United Nations)* が署名された。枢軸国に対するこれらの国の戦いの共同目的を述べたこの宣言は、「国際連合」 *(United Nations)* という言葉を初めて公式に使用し、1945年に国際連合憲章 *(United Nations Charter)* を起草したサンフランシスコ会議へと続く、ステップの一つとなった。国連の目的と原則を述べ、組織の青写真であるこの憲章は、1945年10月24日に発効した。**

▶ **国連の加盟国は1945年の51カ国から、1992年12月現在では179カ国に増加した。加盟国数は、植民地だった地域が独立を獲得するに従い増加しており、世界政治の変化を反映している。1990年にはドイツの統一、ナミビアの加盟、２つのイエメンの統一を目の当たりにし、1991年には７カ国が新たに加盟しており、その年末には安全保障理事会の旧ソビエト連邦の議席が、新たに結成された独立国家共同体の支持により、ロシア連邦に継承された。1992年には13カ国がさらに加盟しており、その内９カ国が旧ソ連、３カ国が旧ユーゴスラビアの国々である。**

無秩序の脅威

元事務次長、ブライン・アークハート卿は、冷戦下の国連を「離婚した両親から生まれた末が楽しみな子供」だと述べたことがある。国連憲章は戦争を違法とし、紛争の平和的解決を求めるよう各国を拘束しているが、各政府は往々にしてこの規定を無視した。憲章は国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任を安全保障理事会に託している。しかしイデオロギー上の分裂は、憲章の集団安全保障システムを妨げる事を意味した。特に安全保障理事会常任理事国５カ国の間の合意の欠如は、しばしば集団行動を妨害したのである。この結果、紛争を制御しその拡大を防ぐために、国連は新たな方法を生み育てることを強いられた。ハビエル・ペレス・デクエヤル第５代国連事務総長は、1989年の国連平和維持軍へのノーベル平和賞記念演説で、この状況を次のように語っている。

▶ **「……国連憲章は、まず国際関係における武力の放棄及び紛争の平和的解決に基づく過程を述べている。これらの原則が拒否された場合、憲章は、安全保障理事会を通じた国際社会の集団的強制行動を規定している。……戦後世界の政治軍事情勢の中で、国際的武力行動が現実的な状況にはないことが証明された。制裁及び禁輸は希にしか合意されず、軍事的強制行動は、朝鮮戦争の場合を例外として１度も合意されなかった。その代わり、安全保障理事会と事務総長は異なる方法を生み育ててきた。すなわち、コンセンサス、和解、仲介、外交圧力そして非軍事の共同的な平和維持である。**

10年前、南大西洋で武力紛争が吹き出し、中東でも改めて火の手が上がった。イラン・イラク戦争は長引いており、アフガニスタン、カンボジアそして中央アメリカでも同様だった。統制のない軍備競争や他の様々な分野における進展の欠如を背景にしたこれらの出来事に対して、ハビエル・ペレス・デクエヤル事務総長は警鐘を鳴らすことになった。1982年９月、彼は最初の年次報告において、国連憲章に明言されている原則や機構が引き続き無視されていることに次のように注意を促したのである。

▶ **「武力により国際的目標を達成できると信じる政府は、往々にして武力を行使する準備を整えるものであり、このような状況に対して国内世論が喝采を送ることも珍しくない。……憲章の中で述べられている紛争の平和的解決のプロセスは、しばしば軽視される。憲章第７章には、世界平和のためのより確固たる措置が想定されていた。……しかし私達の分断された国際社会においては、そのような措**

置が現実化する見通しは現在ほとんどないと考えられる。私達は新たな国際的な無秩序に危険なほど近づいているのである」。

吹き荒れる嵐

ペレス・デクエヤル事務総長は、憲章の諸原則を墨守し、集団的安全保障の機能的な機構の確立へ向けて協調して努力するよう一貫して各国政府に求めていた。彼は「予防外交」に関する安全保障理事会と事務局の能力を強化し、潜在的な紛争地域における事実調査能力を大きく向上させることを探求した。そして、危機から紛争が勃発することを防ぐために、より体系的で適時な安全保障理事会の活用を推進したのである。特に、安全保障理事会常任理事国間の実務的な関係の改善を要請し、各国政府に対し、集団的影響を全面的に傾注して理事会の決定を積極的に支援するよう要請した。1980年代中ごろより始まった国際政治の変化が、事務総長のこの提案に前向きの環境を提供した。

▶ **1989年11月の共同声明の中で、ソ連とアメリカは国連の有効性を増大させることと、国際の平和及び安全に関する安全保障理事会の任務の全面履行の保証を表明した。ペレス・デクエヤル事務総長は、この新たな理解はそれ自身としては多国間主義の成功を保証するものではないことに留意したが、国際平和を確立し維持しようとする国連の努力に対する「主な障害であると歴史的に証明されたもの」が、取り除かれたとつけ加えたのである。**

1980年代の終わりが近づくに従い、国連における議論が現実主義の新しい精神を反映し始めた。各国政府は昔年の紛争に対する新たな対応を探った。様々な国連の審議機関は、平和解決の可能性を活性化しこれを探るために、様々な国に場所を提供したのである。妥協が対決にとって代わり、正当な利害と共通の合意原則の認識に基づいて合意の細部の詰めが行なわれた。全ての転換点において、交渉当事者は国連機構の関与を求めたのである。

- ▶ **安全保障理事会と総会** — **話し合いの気運を維持し、合意成立をはかる。**
- ▶ **事務総長の仲介** — **対立する各者の間の連絡を推進し、構想を生み出す。**
- ▶ **事務局の支援** — **合意を履行し検証するための技術的な需要を決定する。**
- ▶ **国連監視員と平和維持要員** — **同意の監視と停戦の確認。**

転　換　点

1980年代の終わりから1990年代の始めにまたがる時期は、新たな時代を告げた。そして事務総長、彼の特使、加盟国そして他の人々の不断の努力に現実的な実りをもたらしたのである。

▶ **イラン・イラク戦争の停戦の達成、国際的に認知されている国境への撤兵、そして全面的な解決に向けての国連の一層の努力。**

▶ **アフガニスタンからのソ連兵の撤兵、国連監視員による監視そしてアフガニスタンとパキスタンの間の相互保証（アフガニスタンに関するジュネーブ協定は、ソ連とアメリカが国連事務総長の後援の下で交渉された合意の共同保証者になった、最初の事例となった）。**

▶ **国連の監督による自由で公正な選挙によるナミビアの独立への移行。**

▶ **中央アメリカの平和に向けての大きな進展。この地域の国際的（及び国内的）和解の事実上全ての側面において、国連の関与を伴った。**

▶ **西サハラにおける停戦計画に関する原則的合意。その後地域の将来的地位を決定するために、国連が組織し監督する住民投票が行われる。**

▶ **国連が監視するアンゴラからのキューバ兵の撤退、並びにアンゴラの内戦を終わらせるための協定の遵守の監視及び選挙を通じて民族的和解をもたらすための国連の支援。**

▶ **カンボジアの包括的和平計画に関する合意。これにより国連は、自由で公正な選挙を通じて新生カンボジアに移行する間、同国の行政に対する前例のない責任を負うことになった。**

しかし逆行的な事態も起こっている。西サハラのための国連計画は遅滞を続けており、他の地域、例えばキプロス及び中東では、国連の平和維持活動がこれらの地域の安定的な環境を提供し続けているにも関わらず、今なお問題の解決が図られずにいるのである。

▶ **キプロスでは事務総長の仲介使節団が駐留を続けている。1992年４月、安全保障理事会は、「特に領土の調整及び流民に関する未解決の問題に対してなされるべき活動に従い、全面的な枠組みの合意に達成するための適切な基盤としての」公正な解決のための要素を含む一連の計画を、全会一致で承認した。この計画は、事務総長が４月に安全保障理事会に提出した報告の中で述べられているもので、1991年の関係者との協議の中から生まれたものだった。理事会は事務総長に対し、その集中的な努力を継続し、キプロス問題の解決は政治的に同等な２つの社会から成り立つ１つのキプロス国家に基づくという、理事会の立場を再確認した。**

▶ **事務総長はキプロスに関する４月の報告の中で、度重なる努力にも関わらず「いかなる進展もなく……一部の分野では悪化すら見られる」ことを指摘し、国連キプロス平和維持軍 *(UNFICYP)* の財政状態の悪化と人員派遣国の不満が、その仲介任務に進展がないことに拍車をかけていることを警告したの**

である。そして彼は次のように結論付けている。「平和維持の需要が大幅に増大している現在、*UNFICYP*とそれが支援する平和創造のような長期の活動には批判的な目が向けられている。紛争の平和解決を話し合えるような環境を維持するために28年間も平和維持軍が展開されていながら、話し合いが成功しないのであるのなら、加盟国が国連の平和維持活動に提供している乏しい資材の中で、この活動が優先すべきなのかどうかという疑問が呈されるのである」。

▶ **安全保障理事会決議は、話し合いによるアラブ・イスラエル間の紛争の包括的で公正かつ永続的な平和の達成のための努力を支持し続けている。1991年、事務総長は中東へ特使の派遣を再開した。同年10月、アメリカとソ連の共同主催により国連の枠外で開催されたマドリッド会議は、長年の間、包括的な解決のための基礎と考えられてきた、安全保障理事会決議242（1967）と338（1973）に基づいている。**

新たな武力行使

1990年が新しい時代の幕開けだとすると、この新時代はすぐに国連に対して新たな挑戦となった。1990年8月にイラクがクウェートに侵攻し併合を試み、冷戦の終焉が戦争の終焉を意味していないことを実証したのである。

▶ **ペレス・デクエヤル事務総長は、イラク・クウェート紛争は、ある加盟国が別の主権を持った加盟国を武力で完全に支配した、国連史上初めての事態だと指摘した。これは、冷戦後の時代において国連がその主要な任務、すなわち国際の平和及び安全の維持を果たす能力を試す、最初の試練となった。**

安全保障理事会は、即座にかつ組織的に対応した。段階を踏んで一連の決議を採択し、制裁を課すことを含む決定の強制を定めた憲章第7章の下の力の使用を検討した。イラクがあらゆる警告への留意と事務総長の嘆願を拒絶したことに対して、安全保障理事会はクウェートの独立の回復のために「必要なあらゆる手段」の利用を、クウェート政府に協力する各国に委任したのである。1991年1月16日、クウェートを支援する国際同盟軍はイラクに対する武力行動を開始した。

▶ **1990年の第45回総会の一般討論でなされた155の演説の中で、ただ1つの例外、つまりイラク代表を除いて世界中の代表が、イラクの攻撃を国際の平和及び安全に対する侵略と脅威であるとして非難した。**

戦闘の停止と、クウェートに関する全ての決議に対するイラクの全面的な同意を受けて、安全保障理事会は1991年3月より多くの決定を行なったが、このうち伝統的な平和維持の枠に入るものは、イラク・クウェート間の停戦監視団の設立、ただ一つだった。他の決定は、国際社会の経験と事務局の責任に新たな分野を開いたのである。それは次のような任務を含んでいる。

- ▶ **イラク・クウェート国境の画定。**
- ▶ **特別委員会と国際原子力機関 *(IAEA)* の活動を通じた、イラクの大量破壊能力の除去。**
- ▶ **賠償基金の管理と、イラクが奪い取った全てのクウェート資産の返還の準備。**
- ▶ **イラクの人道的需要に活用するための、同国の石油輸出体制の精緻化と管理。**

これらの措置の履行に問題がないわけではない。しかしこのような措置それ自身が、国際社会、特に安全保障理事会常任理事国間の共通目的の新たな動向の証拠である。1991年９月、ペレス・デクエヤル事務総長はその10年間の任期の最後に、彼の最初の年次報告の論点に立ち帰った。彼は、1982年に彼が提唱した平和を創造し維持するための国連の能力の強化が、ほとんど「日常的な日課」となったと指摘し、次のように続けている。

- ▶ **「国連の歴史の大半を通じて世論が戸惑ってきた２つの疑問がある。１つ目は、そもそも国連は平和の崩壊を修復し侵略を撃退するために力を結集できるのか、２つ目は、事務局が増大する多様な平和計画を実行することができるのかというものだった。議論ではなく活動がこれに答えている。その答えとは、イエスである」。**

しかし事務総長は次のようにも述べている。

- ▶ **この強制行動は、正確には（憲章の関連条項が）予想していたような形態では実行されなかった」。その代わり「理事会は武力行使を国家及び同盟に委任したのである」。そして次のようにつけ加えている。「湾岸における作戦の経験は、今後憲章第７章の下で安全保障理事会に与えられている権限の行使に関する問題に、集団的な意志の反映が必要であることを示唆している」。**

事務総長は、武力の行使における加盟国の代表性の原則、そして武力紛争においては人道法の原則を保証するための手段について懸念を示した。

政治的動乱：民族主義、相互依存及び安全保障

国連は、多くの国の政治機構の復興を映し出す外交的革命の中心となっている。根本的な変革は個人の自由の大幅な拡大及びより活発な社会を約束している。しかし同時に国際関係に新たな問題と重大な不確実性をもたらしてもいる。1992年１月に開催された史上初の安全保障理事会サミットで、新しく第６代事務総長に任命されたブトロス・ブトロス・ガーリ氏は、相互依存と強烈な民族主義が正面から衝突する世界の複雑さに言及した。

- ▶ **「確固とした国際秩序の規範に反対または無視する偏狭な民族主義や、健全な経済的または政治的統**

合に抵抗する極小民族主義は、平和な世界を混乱に陥れかねない。自己中心的な孤立主義を容認するには、各国の相互依存は進み、国境は低くなり、そして超国家的な現実は、一方では技術と投資の、そして他方では貧困と悲惨の諸面で、きわめて危険な状態にあるのである」。

▶ 「多民族国家を分裂に追いやる民族感情の爆発は、平和と安全に対する新たな挑戦である。独立を達成した少数民族の中には、不満を抱える少数民族が必ずいるだろう。つまり、民族主義の熱狂は、主権を主張する集団を際限なく増やすことになるのである。まず民族紛争や部族戦争が平和を脅かし、ついで国境紛争が頻繁に混乱をもたらすことになるだろう」。

▶ 「国連は、民族的・文化的共同体の復活やその自治を求める声に応えるための、新たな戦略を採択すべきである」。

このような新戦略の基礎は、ブトロス・ガーリ事務総長が「民族的和解のための機構的措置」と呼ぶ、平和を回復し維持するための国連の努力と活動に見ることができる。

▶ 国連の管理したナミビアの選挙と独立移行管理の成功は、この地域の国際の平和と安全の育成と民族的和解の推進のための国連の努力において画期的なものだった。

▶ 1990年のニカラグアの選挙では、国連監視員が、全ての勢力が選挙に参加するよう推奨し民族的和解の尊重を強化しつつ、政党づくりから選挙キャンペーン及び選挙それ自体に至るまでを監視した。

▶ 事務総長と彼の特使は、エルサルバドルの重要な構造改革を行ない、積年の内戦を終わらせるために、エルサルバドル政府とファラブンド・マルチ民族解放戦線 *(FMLN)* の間の会談に集中的に取り組んできた。1991年５月、安全保障理事会は国連エルサルバドル監視団 *(ONUSAL)* を設置した。 *ONUSAL* は、政府と *FMLN* の間の人権に関するサン・ホセ協定の検証を開始し、その後、新たな任務を遂行するために安全保障理事会により強化されたのである。1991年12月31日深夜、ペレス・デクエヤル氏の事務総長としての最後の時、事務総長と彼の特使の支援を受けた関係者の引き続く努力が難関を打開した。国連本部での会見で、エルサルバドル人の武力紛争を終わらせる最終的合意に達したことが宣言され、両者が協定に従うことを検証する国連の役割が強化されたのである。

▶ アフガニスタンにおいては、事務総長と彼の特使は、全てのアフガニスタン人がその包括的政治解決に向けて活動することを支援する努力を続けている。1992年１月、事務総長は、自由で公正な選挙を通じて政府を確立するための移行期間と機構に関して合意するために、できる限り多くのアフガニスタン社会のグループによる会合を組織する用意があることを表明した。４月10日、事務総長は、全ての権力及び全ての行政当局を移管する、中立なアフガニスタン人で構成される移行準備理事会をできる限り速やかに設立するための原則的合意が成立したことをを公表した。同国の政治情勢の急激な変

化に照らして、事務総長は４月16日、「政治解決のための代案は他になく」、「暴力は、これまでアフガニスタンを長らく覆ってきたアフガニスタン人の苦痛と困難を、単に長引かせるだけである」と語った。４月30日、事務総長は、ムジャヒディン暫定委員会のカブール到着を重要なステップとして歓迎する声明を発表した。同時に彼は、国連がアフガニスタンの復興及び再建、そしてその統一の推進を求めるアフガニスタン人を支援する用意ができていることを確認した。

▶ **1991年、カンボジアの各派は、20年近くカンボジアで続いている紛争の解決に向けた計画に合意した。安全保障理事会常任理事国、オーストラリア、インドネシア及び他の東南アジア諸国連合 *(ASEAN)* のメンバーを含む様々な国が、各派が合意に達するのを支援したのである。事務総長と彼の特使は、包括的政治解決に向けた交渉過程に密接に関わってきた。1991年10月、移行期間のカンボジアにおいて国連に前例のない責任を課する包括的政治解決に関する協定に、カンボジア４派全てが署名した。その最終的な目標は、国連の管理による自由で公正な選挙により、新たなカンボジア政府を設立することである。**

カメレオンのような戦争

政治学者レーモン・アロンが語ったように、戦争はカメレオンのようになってしまっている。内戦から国家間の戦争に、動乱からレジスタンスにそしてテロリズムから武力闘争へと、いつのまにか変化するようになったのである。国内社会の集団の間の相違が暴力や内戦で吹き出るように、新たな問題が、近隣諸国を脅かしながら確実に首をもたげている。生活や生活手段が党派間の暴力の犠牲になる中で、停戦を確保し、非戦闘員を保護し、民族の和解を推進するため、国連はしばしば地域機関や他の関心をもつ国とともに、活動を拡大している。ユーゴスラビアやソマリアの情勢は、国連憲章が予見していた国連と地域機関の協力の重要性を示しているのである。

▶ **1991年のユーゴスラビアの暴力的惨状において、国連は、停戦の実現と敵対する集団の間の対話を推進しようとするヨーロッパ共同体 *(EC)* のイニシアチブを支援した。数次に渡る事務総長の特使により、1991年11月に停戦が成立した。事務局と関係各派の代表の間の広範に渡る協議により、1992年２月、安全保障理事会は平和維持活動、国連保護軍 *(UNPROFOR)* の計画を了承した。**

1991年と1992年のソマリアの内戦も、武器、難民及び流民に満ちあふれる一方で食料はほとんどないに等しい国での派閥戦争という、複雑な問題を国際社会に提起した。

▶ **1992年３月、ソマリアで対立する２つの主要なグループの代表が停戦に合意し、国連、アラブ連盟 *(LAS)*、アフリカ統一機構 *(OAU)* 及びイスラム会議機構 *(OIC)* の各代表の前で誓約に署名した。その後事務総長は、３つの地域機関の関与するメカニズムのための計画準備、停戦の監視そして同国内における人**

道物質の安全な輸送を確保する技術チームを派遣することを安全保障理事会に提案し、理事会はこれに同意した。４月、安全保障理事会は同国における監視団、国連ソマリア活動 *(UNOSOM)* の創設を認め、同国内の「全ての運動及び派閥に対して、敵対行為の即時中止並びに和解及び政治的解決の推進のために国内全域における停戦の確保」を要請した。事務総長は、 *UNOSOM* を全面的に監督し紛争の平和的解決に向けた彼の努力を支援させるために、特使を任命した。

国連の今後の効率的活動は次のことにかかっている。すなわち、国家主権とその責任を認識すること、予防的措置により敵対行為の発生を防ぐ国際社会の能力、そして各国が一貫して国連憲章の原則に従うことである。ブトロス・ガーリ事務総長は、1992年１月の安保理サミットにおける演説の中で次のように指摘している。

▶ **「国内紛争及び国家間の対立を防ぐ新たな方法を発展させる必要があろう。この場合、国家主権は新しい意味を持ってくる。権利という側面に、対内的にも対外的にも責任という面が加わってくるのである。国家主権の侵害は世界秩序に対する攻撃であり、今後もこれは変わらないだろう。しかし同時に、その乱用は人権を脅かし、平和な世界を危険に晒しかねない。内戦はもはや国内問題ではないのである。そしてその引き起こす虐殺は、世界の関心を呼び起こさずにはおかないだろう」。**

成功のもたらす奇妙な兆候：破産の危機

事務総長は安全保障理事会サミットでの演説で、予防外交の重要性を強調していた。すなわち、潜在的紛争地域を認定し、紛争が顕在化する前に仲介に乗り出し、武力対立に堕する前に危機を解決するのである。安全保障理事会の不断の警戒、並びに事務総長が憲章99条の下の行動のためのタイムリーで客観的自立的な情報を活用することは、国際社会の危機回避能力を飛躍的に強化するだろう。監視、複雑な通信網及び新たな財源のための独立した手段が求められているのである。

▶ **第99条は平和を推進する上での事務総長の政治的役割を認めている。事務総長は、「国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促すことができる」のである。**

国連の活動基盤は、各国が憲章の原則を守り常時適用することにある。国連がその活動を果たすための分担金の支払いは、このような原則の一つである。しかし国連は、加盟国が分担金を全額期日までに支払わないことに長年苦しめられている。

▶ **1992年４月末の時点で、1992年及びそれまでの国連通常予算及び平和維持活動会計に対する加盟国の滞納額は、合計で18億9,900万ドル近くに達する。通常予算だけを取って見ても、滞納額の合計は10億9,400万ドルを超える。これは1992年の通常予算の105%に匹敵するのである。**

▶ **1991年末で分担金を全額支払っているのはわずか25カ国に過ぎない。各国は事務総長の分担額を告知する書簡を受け取ってから、30日以内に全額を支払わなければならないのにも関わらずである。**

▶ **1992年通常予算の分担金は、１月中に支払われなければならない。しかしこの義務を果たしたのは15カ国だけだった。**

このような事態は、他ならぬ加盟国の決定に基づいて国連が担う任務の増大とその複雑さのためにさらに深刻化している。1992年４月の時点で活動中の平和維持活動の費用の年次概算は27億ドルである。

人命への妨害と未だ果たされていない任務：人質

1985年、国連パレスチナ難民救済事業機関(UNRWA)職員アレック・コレット氏は、ベイルートで武装した暴漢に誘拐された。今もなお行方が知れず、生死も不明である。1991年も押し詰まった頃、この地域でその意志に反して捉えられていた人々が、事務総長の長年の努力と支援により釈放された。しかしアレック・コレット氏のような人々に好運は訪れていない。

▶ **ペレス・デクエヤル氏は、その事務総長の任期終了が数週間に迫ったとき、解放に寄与したこの地域の政府及びグループに謝意を表明した。しかし彼は、「未だ果たされていない任務」にも言及した。不法に逮捕され、今なお捉えられているドイツ人、イスラエル人、レバノン人の解放と、拘留されたまま死亡した人々の遺体である。こうして命を落とした人々の一人に、1988年に誘拐された国連休戦監視機構*(UNTSO)*の監視員、ウィリアム・Ｒ・ヒギンズ大佐がいる。彼の遺体は1991年12月に事務総長特使に引き渡されている。**

空の安全：責任の問題

1992年１月、安全保障理事会はリビアに対し、フランス、イギリス、アメリカの要求に「全面的かつ意味ある対応」を即時に取ることを全会一致で要求した。この３カ国は、441人が犠牲になったパンナム103便とUTA772便の２件の民間航空機の爆破の責任を明らかにするためリビアに協力を求めており、爆破においてリビア人が関与したことを調査して理事会に持ち込んでいた。同時に理事会は、リビアに協力を求めるよう事務総長に要請した。リビアは、この紛争は「民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する1971年モントリオール条約」のような関連の国際的手段を通じて扱われるべきだと主張し、国際司法裁判所(ICJ)に提訴を行なった。

▶ **リビアは、アメリカがリビア国民をその管轄外に引き渡すように強制するための措置を取ることを妨**

ぐなどの「暫定措置」を求めていたが、４月14日、*ICJ*は11対５でリビアのこの訴えを棄却した[2]。

リビアが１月の理事会決議に従わなかったことから、３月31日、理事会はリビアに対し第７章による制裁を課することを賛成10、反対0、棄権５で採択した。この決議の中で理事会は、リビアとの航空関係の断絶、武器、軍事装備、航空機及び航空機の部品の提供の禁止並びに国内のリビア外交団の削減を各国に要請した。

▶ **安全保障理事会は以前の決議で、民間航空に対するテロ行為の防止のための国際協力を要請し、このための国際民間航空機関*(ICAO)*の活動に支持を表明している。この場合の理事会の行動は、プラスチック爆弾や紙爆弾の発見のための研究を強化するよう各国に要請した1989年の決議と、国際民間航空の妨害を防ぐために可能な全ての法的措置を取るよう各国に要請した1970年の決議を再確認したものである。**

原則の力

あるドイツ人の哲学者は、今世紀末には世界を改善することはもはや問題ではなく、世界を救うことが問題となるだろう、と語っている[3]。世界の人々及びその指導者たちが、国連憲章がうたいあげている諸原則の適用を学び、また実行せねばならないことが問われているのである。

平和維持から平和建設へ

「出身国も背景も異なる人々が一つのことのために集まり、彼らはその青春と情熱を平和への奉仕に進んで捧げた。危険を承知で任務に志願し、人が支払うことができるもっとも高価な代償を支払ったのである」。

ノルウェー・ノーベル委員会は1988年の平和賞を国連平和維持軍に与えるに当たって、殉職した平和維持員を追悼した。

1992年の最初の３カ月で、アジア、ヨーロッパ、そしてアフリカの３つの異なる大陸で起こっている紛争に対して、三つの国連の現地派遣団の提案を検討することが安全保障理事会に求められた。

- **国連カンボジア暫定統治機構 *(UNTAC)*。自由な選挙で選ばれた新しい政府が活動を始めるまでの間、カンボジア人の生活のほとんど全てに責任を持ち、今までで最大で最も野心的な現地派遣団となる。**

- **国連保護軍 *(UNPROFOR)*。ユーゴスラビアに派遣され、特定の国連保護区における停戦を維持する。この停戦維持の任務の期間は１年間だが、その後関係者の話し合いによる解決が達成されるまで駐留することになるであろう。**

- **ソマリアに派遣された技術部隊。内戦の停戦を安定させ監視するため機構の計画を作成し、人道的援助を行き渡らせることを保証するための手段を調査する。この部隊の調査結果は、４月に安全保障理事会が国連ソマリア活動 *(UNOSOM)* の設立を決定した際の重要な資料となった。**

これらの活動は、規模、目的及び構成においてかなり異なっている。これらの派遣は、その派遣された紛争の異なる段階を示していた。カンボジアとユーゴスラビアでの活動では軍人と文民の現地への展開が含まれている。またソマリアでの活動の目下の目的は、技術的な情勢評価を行ない、安全保障理事会に対して行動指針を提供することである。しかしこの３つの活動の最終的な目標は変わらない。すなわち、戦闘で破壊された地域の平和を確保し、これにより人々の惨状を軽減し、国際平和を維持することである。これらの活動は、後に「平和維持」と呼ばれるようになった、1948年に創始された活動の共通指針に基づいている。

- **1948年に国連休戦監視機構 *(UNTSO)* が中東に設置されて以来、50万人を超える兵士が国連平和維持**

活動に参加してきた。そして790人を超える平和維持兵が国連旗の下で紛争地域で活動中に死亡している。ノーベル平和賞受賞の栄誉は、彼ら全員に与えられたのである。

従来の平和維持活動

従来の平和維持活動は二つに区分される。

- **停戦監視団――その大半は非武装の将校による活動で、停戦協定の履行または兵力の引き離しの監視を行い、事務総長に報告する。**

- **平和維持軍――一般に直接戦闘には関わらない。各国政府が自発的に派遣した軽武装の歩兵部隊で構成される。通常、戦闘地域の特定区域に展開され、新たに戦闘が勃発するのを防ぐ。その任務の中で一般的なのが、撤兵の監視、対立勢力の間の干渉地帯の維持、そして停戦協定の定めた地域のパトロールである。**

平和維持兵は自衛のためにのみ最小限度の武力を行使することを許されているがめったに行使されない。もし武力を行使すると、平和維持兵は紛争当事者の一部となる危険を負うことになる。彼らが持つ最強の「武器」は国際社会の支持であり、彼らの持つ信頼こそがその「盾」なのである。そしてこの「武器」も「盾」も徹底的に公正であってこそ獲得でき、これにより平和維持兵は紛争を和らげ現地の誤解を解くことができる。従って、戦闘を目的に訓練を受けてきた兵士には、特別な訓練が不可欠になるのである。

平和維持活動の多くは当事者双方の同意に基づき、国連旗の下で働く様々な国から派遣された兵士がその主要部分を担っている。その主な任務は、各国間または国内の対立勢力間の紛争の抑制を支援し、これにより平和創造のための努力が実を結ぶようにすることである。平和維持活動は多くの場合、話し合いで確固たる平和を築くための時間稼ぎをするために「現状維持活動」をしているように見られてきた。しかし紛争地域の非戦闘員にとっては、国連の平和維持兵の存在は、往々にして相対的な安全への復帰を意味しているのである。

平和維持と国連憲章

「平和維持」という言葉は、国連憲章では一切使われておらず、安全保障理事会や総会の決議で定義されたこともない。これは、長年に渡るもっぱら暫定的な活動の中で生み出され発展してきた技術なのである。それぞれの活動は個々の紛争の必要性に合わせて独自に組織されている。平和維持は概念的には、国際紛争の平和的手段による解決を述べている憲章第６章を超えたものである。また兵士と軍事機構に拠っているに

も関わらず、憲章第７章の武力強制措置の埒外にある。

▶ **憲章第６章は、紛争を解決するために各国がとるべき平和的手段を概説している。すなわち、「交渉、審査、仲介、調停、仲裁裁判、司法的解決、地域的機関又は地域的取極の利用、その他の平和的手段」である。**

▶ **憲章第７章は、国連加盟国による強制行動を規定している。これには、軍事力の行使または「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」に対処するための他の集団的措置が含まれている[4]。**

1956年、スエズ危機に際して設置された第１次国連緊急軍(UNEF Ⅰ)は、総会によって設立された。しかし通常は、国連憲章の下で国際の平和と安全の維持に主要な責任を持つ安全保障理事会が平和維持活動を設置する。理事会は個々の平和維持軍の機能、活動地域、活動期間を決め、全ての紛争関係者がこれを理解し受け入れることを保証する。理事会の継続的な支持があってこそ、国際社会の関心が強調され、平和維持軍の信頼が高まるのである。理事会の権限に基づいて設置された平和維持活動は、事務総長の指令下で活動する。

平和維持活動の発展

近年、国連平和維持活動に新たな分野が生まれ、飛躍的に発展している。ほとんどが軍事的な従来の活動の多くが事態の悪化を防ぐというきわめて対処的なものだったのに対し、この新たな分野は特定の目標を持つ具体的な計画から生まれているのである。従来の平和維持活動と同様、この分野の活動もそれぞれ異なっており、決まった定義を当てはめることはできない。この近年の活動は、急激に増大した責任範囲を包含しているのである。特に最近５年間のこの変化について、1992年１月の安全保障理事会サミットの声明は次のように述べている。

▶ **「近年、国連の平和維持任務が増加し、その範囲も大きく拡大している。いくつかの地域紛争の解決においては、関係者の要請または合意に基づく選挙の監視、人権の検証そして難民の本国への送還が、安全保障理事会の国際の平和と安全の維持のための努力において不可分となっているのである」。**

近年の急激なそして歓迎すべき変化の中でも特筆すべきなのが、長期化していた紛争を解決するための話し合いや複雑な合意の履行を助ける国連の役割である。このような合意のうちいくつかは、国連旗の下で協力して活動する、軍人、文民を問わない経験豊かな専門家により実行されている。このような広い範囲に及ぶ「複合的活動」は、国内治安の維持や行政を目的とするような活動を含んでおり、1960年代のコンゴや西イリアンにおける初期の国連平和維持活動においても、独立した活動として見られたものである。

ナミビア：計画的に達成された平和と独立

ナミビアでの初めての自由で公正な選挙による独立への移行を国連が管理するという国連の計画により、大規模な活動が必要となった。ナミビアはフランスとイギリスを合わせた面積を持ち、これを管理する活動は文民部門と軍人部門を合わせ持つものだった。この国連ナミビア独立支援グループ(UNTAG)により、国連事務総長ナミビア特使が政治過程の全ての面を監督し、各当事者が困難な交渉により合意された役割を果たすことを確保できたのである。

- **国連の計画は1989年に実行に移された。*UNTAG*にはその１年間の活動の中で、最大約120カ国から8,000人を超える文民及び軍人が参加した。**

- ***UNTAG*の軍事部門は、これまでの平和維持活動にならったものだった。つまり、ナミビア内の停戦の監視、軍隊の活動の凍結の監視、南アフリカ軍の撤退の検証そして南アフリカが設置した地域保安隊の武装解除である。**

- **この活動においては文民部門も同じく重要だった。独立までナミビアは南アフリカが行政を続けていたのであるが、*UNTAG*はナミビア人が威嚇を感じることなく、その将来の政治を選択する権利を行使できるよう注意を払っていた。*UNTAG*の文民警察は、地方の行政官が法及び秩序の公正な維持を保証することを監視し、選挙監視団とナミビア全土の地方センターは基本的な政治・情報組織を提供し、国連ナミビア特使が選挙の全過程を監督することを手助けした。**

- **選挙の実際の措置は複雑なものだった。有権者教育計画が複数の言語で強力に進められ、広く遠隔地及び投票の経験のない人々に提供された。ナミビア全土の人々に情報を届けるために、*UNTAG*の広報部門はラジオ、テレビ、映画及びビラそして伝統的な口コミを活用したのである。**

投票終了時の投票率はナミビア人有権者の97%以上に達した。最終結果が告知され、特使は事務総長に選挙の全過程が自由で公正に実施されたことを報告したのである。そして国連特使とナミビア総督の合意に基づき制憲議会の召集が宣言され、制憲議会は役員を選び憲法の起草に着手した。大統領がコンセンサスで選出され、1990年３月21日のナミビア独立式典において、国連事務総長の執行により大統領就任の宣誓が行なわれた。そして1990年４月、ナミビアは国連の加盟を果たしたのである。

アンゴラ：もう一つの未来への歩み

1989年１月、アフリカ南西部におけるもう一つの平和維持活動、国連アンゴラ検証団(UNAVEM Ⅰ)がアンゴラからのキューバ兵の段階的撤退を監視するために派遣された。この撤兵は、アメリカの調停による合

意の一つで、国連のナミビア計画実行の導入の一助となるものだった。1991年５月、国連監視員がキューバ兵の完全撤兵を確認した。

▶ **アンゴラでは、政府とアンゴラ全面独立民族同盟 *(UNITA)* の内戦が16年間に渡って続いてきた。1991年、アンゴラ政府はこの両勢力間の和平協定を実行するために、国連の援助を要請した。このため *UNAVEM II* として拡大された平和維持活動が、1991年６月末に活動を開始した。国連は両勢力間の停戦の監視のための合意措置の検証と文民警察の活動に対して責任を負ったのである。その任務には、1992年９月に設定された選挙関連活動の検証及び監視も含まれている。**

中央アメリカ

1980年代の終わり、コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス及びニカラグアの各国は中米地域の平和と安全を推進する合意の下で問題に関与していた。そして５カ国の大統領は国連に対し、この諸国の関与を監視及び検証する機構の設置と、これらの合意の実行の支援を要請したのである。1989年から1991年の間にこの地域には３つの国連平和維持活動が設置されたが、その中で従来の活動に即したものは一つしかなかった。全ての活動は、地域内の和平を育むために必要な状況を確立するための各派の努力、つまり国際的国境の安全、政治的に分断された社会の融和、そして経済復興及び社会改革への着手に貢献した。

▶ **西半球における最初の国連平和維持活動である国連中米監視団 *(ONUCA)* は、元来1987年の和平協定（エスキプラスⅡ）の安全保障措置の遵守を検証するために設置された。 *ONUCA* は、中米諸国が約束した、不正規軍への援助の停止と他国の攻撃のために自国の領域を使用させないことを、検証したのである。軍事監視員の機動部隊が陸上、空中そして水上から通常パトロールを行ない、また特定の場所の調査や臨時視察を行なった。安全保障理事会は数次にわたって *ONUCA* の任務を拡大し、武装歩兵部隊を追加した。ニカラグア反政府軍の自発的武装解除において役割を演ずることを認め、武装解除の一環として停戦と兵力の引き離しを監視するためである。 *ONUCA* はニカラグア反政府軍の兵士２万人以上から武器を没収している。この目的の達成にともない、安全保障理事会は1992年１月にその任務を解いた。**

▶ **国連ニカラグア選挙検証監視団 *(ONUVEN)* は、国連が主権国家の選挙過程を監視し検証した最初の活動だった。1989年８月から1990年２月25日の投票日までの間、 *ONUVEN* はニカラグアの全選挙過程を監視したのである。選挙期間中、200名以上の国連選挙監視員がニカラグア中の2,100以上の投票所を訪れている。これは平和維持活動ではないが、ニカラグアの平和的な変革の可能性において信頼を生み出すことにより、 *ONUVEN* はその和平過程において重要な役割を演じたのである。この後、新しい政府が作られるまでの移行期間、この小さな国連チームは国連の存在を保証する任を課されたのである。**

▶ **国連は、米州機構 *(OAS)* とともに国際支援検証委員会 *(CIAV)* に共同責任を負った。 *CIAV* は、ニカラグアの武装解除過程及び政府の保証のフォロー・アップの一環として、ニカラグア人の本国への帰還、移住及び再定住を監視及び援助する責任を負ったのである。**

エルサルバドル

中米全体の幅広い和平過程の枠組みの中で、事務総長はエルサルバドル政府とファラブンド・マルチ民族解放戦線 (FMLN) の間の仲介に乗り出した。過去10年間に渡って約7万5,000人の生命を犠牲にしてきた内戦の、話し合いによる解決の達成を支援したのである。この事務総長特使の努力により両者の協議は、停戦の達成、和平の推進と民族和解のために重要な憲法改正そして行政改革に焦点を合わせた。

▶ **1990年７月、政府と *FMLN* は人権に関して監視団を設置するサン・ホセ協定に署名した。1991年５月、事務総長の勧告に基づき安全保障理事会は、政府と *FMLN* の間の全ての協定を監視するために国連エルサルバドル監視団 *(ONUSAL)* を設置した。 *ONUSAL* は、戦闘が続いていたにも関わらず、エルサルバドルの人権状況の監視を活発に開始し、人権侵害の申し立てに対応・調査し、状況改善のために両者がとり得る措置を勧告し続けている。サンホセ協定により監視団に与えられた権限は、平和を建設し維持するための国連の活動の発展に新たな分野を拓いたのである。**

▶ **1991年12月31日深夜、国連の支援を得て、両者はエルサルバドルの武力紛争終結のための最終合意に達した。国連に課せられた役割は、停戦と兵力の引き離しの検証、そして秩序の維持の監視などであった。安全保障理事会は、停戦合意の監視のための軍事部門と、警察活動の監視のための警察部門を、*ONUSAL* 内に設置したのである。**

カンボジア

1993年半ばまでに選挙を先導しカンボジアの新政府を生み出すというカンボジアにおける国連の活動は、国連史上において最も大規模で複雑なものである。国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC) はカンボジア国民の生活の事実上全ての面を監督することを期待されている。 UNTAC は、平和維持活動の概念の発展と拡大を体現しており、本格的な「解決案」を構成しているのである。ここでは文民も軍事機構と同じく重要であり、この両者を包括的に活用している。

▶ ***UNTAC* の広範囲の任務を遂行するために、軍人及び文民の専門家の能力が不可欠である。その任務とは、停戦監視、武装軍の宿営及び地雷撤去、法の執行及び行政、選挙の組織化及び監督、人権の推進、難民の帰還、経済及び社会の復興及び再建である。 *UNTAC* の能力は、活動の段階によって異な**

るが、軍人文民合わせて最大で１万5,000人から２万人に達することが予定されている。

▶ **1991年10月23日、カンボジアに関するパリ会議の最終会合で包括的解決合意が署名された。安全保障理事会はこの合意に対して全面的な支持を表明し、*UNTAC*の土台作りのために国連カンボジア先遣隊*(UNAMIC)*を設置した。1992年２月、事務総長は安全保障理事会に*UNTAC*の具体的計画を提出した。**

UNTACが最終的に成功するか否かは、移行期間を通じて各派がパリ協定に厳格かつ忠実に従うこと、そして国際社会が一貫して支持することにかかっている。

実施されている活動に対する住民の信頼が活動の理解にかかっている新世代の平和維持活動においては広報が重要となってくる。住民が人権の国際的基準に親しむことにより、このような新たな活動において重要な、人権尊重の推進のための努力も強化されるのである。

▶ **これまで選挙権を享受したことがないナミビア人に、ナミビアで初の自由で公正な選挙にいかに参加するかを説明するため、国連は広報キャンペーンを組織した。この経験は、エルサルバドルの人々に対し人権の基本概念を紹介し、国連監視団の性格を説明するための計画を策定する上で参考になった。カンボジアの国内広報活動も、その特に厳しい状況の下、同様の問題に直面することと思われる。同国の成人識字率は50%に過ぎず、情報伝達手段もきわめて限られているのである。国連がカンボジア人との意志疎通を図る上で、ラジオが重要な手段となるだろう。**

乾燥した世界では防火地帯が必要

従来の国連平和維持活動は今も必要である。イラクのクウェート侵攻に対する戦闘が停止した後、安全保障理事会はイラクとクウェートの国境に沿って非武装地帯を設け、国連停戦監視員による監視を決めた。このため国連イラク・クウェート監視団(UNIKOM)が設置され、非武装地帯の監視、国境侵犯の阻止、一方の国の領域からの他方への敵対行為の監視そして地雷の除去及び破壊を行なっている。

平和維持活動の「系図」の中で、ユーゴスラビアの国連保護軍(UNPROFOR)は国連レバノン暫定軍(UNIFIL)及び国連キプロス平和維持軍(UNFICYP)と、その紛争は大きく異なるにしても、「親戚」とでも呼び得る。

▶ **1991年11月、事務総長特使の数次にわたるユーゴスラビア派遣により、停戦が成立した。1992年1月、他の地域で活動中の平和維持活動から選ばれた50人の連絡将校が、停戦維持を確保するために派遣された。国連と関係各派の度重なる協議を経て*UNPROFOR*設置案がまとめられ、1992年２月、安全保障理事会は１万3,000人の軍人及び文民警察の展開を認めた。展開地域はクロアチアの指定地域で、期**

間は最初の１年間だが、話し合いによる解決が達成されるまでユーゴスラビアに駐留することになっている。

事務総長は、安全保障理事会に保護軍の設置を勧告した報告書の中で、３カ月を超える交渉によりユーゴスラビアにおける国連平和維持活動の展開が可能になったことに留意している。そして保護軍の展開及び機能の一部の側面に対して、同国内の政治グループの間の意見対立によって引き起こされた「ユーゴスラビア情勢の複雑さと危険性」を指摘している。

柔軟性こそが現代の秩序

個々の国連平和維持活動は独特であり、それぞれに独自の活動手続きがある。計画の緻密さが求められ具体的な目標があるにも関わらず、これらの活動は緊張の中で、しかも往々にして不安定な環境の中で実行されている。全ての活動を一つの型にはめ込んだり、柔軟性のない手続きや厳格な定義付けを行なうことは望むべくもないし、また現実的な意味もない。しかし、全ての現行の活動に共通する以下のような基本的特徴がある。

- **当事者間の同意が必要。**
- **一方的にまたは外部から強制されない。**
- **自衛の場合の最小限の使用を除き、武力強制措置または威嚇的行動に関わらない。**
- **現職の国連職員及び各国から事務総長に派遣された人員の現地への配備をともなう。**
- **事務総長の活動指揮の下にある。**
- **国際紛争または最近増加している国際的重要性を持つ国内紛争の制御及び解決を支援する。**

同時に、国際社会の政治的物質的両面の支持も、国連平和維持活動の規模を問わず、特徴である。一方の当事者に対する各国政府の政治的支持は、合意にしたがう当事者間の対立及び人命と平和への進展を犠牲にする深刻な違反を意味する。

原則を実行に移すには費用がかかる。平和維持分野の責任の拡大は、各国政府が負担しなければならない費用の増大を意味するのである。これらの活動を認可したのは、その各国政府に他ならない。分担金を払うという憲章上の義務を各国が順守することは、平和維持活動の有効性と不可分なのである。1992年４月末までに通常予算と平和維持活動予算に対する加盟国の滞納額は、18億9,900万ドルに達している。

- **事態は急を要している。1992年４月には、活動中の全ての平和維持活動の年間経費は27億ドルに達すると見積られているのである。**
- **以下の数値に注意していただきたい。近年、世界の軍事費の合計は年間１兆ドル近くになる。「砂漠の**

嵐作戦」における多国籍軍の費用は、１日あたり15億ドルと言われているのである。

金額的には平和維持活動の費用は割安である。しかし単に安いだけではない。各国が国連による手段を活用できず（またはその意志がなく）、戦争に訴える場合に起こる紛争と人的被害に比べ、平和維持活動に対する加盟国の貢献は、国際紛争に対してより費用対効果に優れ、人道的な解決なのである。

活動中の国連平和維持活動 (1992年４月現在)	活動開始時期	費用(米ドル)[5]	規模(概算)
国連休戦監視機構 (UNTSO)	1948年６月	3,100万ドル	軍人 300人
国連インド・パキスタン軍事監視団 (UNMOGIP)	1949年１月	500万ドル	軍人 40人
国連キプロス平和維持軍 (UNFICYP)	1964年３月	3,100万ドル	軍人と警官 2,200人
国連兵力引離し監視軍 (UNDOF)	1974年６月	4,300万ドル	軍人 1,300人
国連レバノン暫定軍 (UNIFIL)	1978年３月	1億5,700万ドル	軍人 5,800人
国連イラク・クウェート監視団 (UNIKOM)	1991年４月	6,700万ドル	軍人 550人
国連アンゴラ検証団 (UNAVEM Ⅱ)	1991年６月	1億1,000万ドル (92年12月までの17カ月間で)	軍人と警官 440人
国連エルサルバドル監視団 (ONUSAL)	1991年７月	7,000万ドル (92年10月までの16カ月間で)	軍人と警官 540人
国連西サハラ住民投票ミッション (MINURSO)*	1991年９月	5,900万ドル (９カ月半で)	軍人と警官 375人
国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC)*	1992年３月	19億ドル (15カ月間で)	軍人と警官 １万9,500人
国連保護軍 (UNPROFOR)*	1992年３月	6億700万ドル (12カ月間で)	(予定) 軍人と警官 １万3,870人
国連ソマリア活動 (UNOSOM)*	1992年４月	2,300万ドル (６カ月で)	(予定) 軍人と警備員 550人

1991年から1992年の全ての活動の年間概算費用の合計は27億ドル余り

＊1992年4月30日現在、全面的には活動していない

活動が終了した国連平和維持活動		活　動　期　間
第１次国連緊急軍	(UNEF　Ⅰ)	1956年11月－1967年６月
国連レバノン監視団	(UNOGIL)	1958年６月－1958年12月
国連コンゴ活動	(ONUC)	1960年７月－1964年６月
国連西ニューギニア(西イリアン)保安隊	(UNSF)	1962年10月－1963年４月
国連イエメン監視団	(UNYOM)	1963年７月－1964年９月
ドミニカ共和国事務総長特使	(DOMREP)	1965年５月－1966年10月
国連インド・パキスタン監視団	(UNIPOM)	1965年９月－1966年３月
第２次国連緊急軍	(UNEF　Ⅱ)	1973年10月－1979年７月
国連アフガニスタン・パキスタン仲介ミッション	(UNGOMAP)	1988年４月－1990年３月
国連イラン・イラク軍事監視団	(UNIIMOG)	1988年８月－1991年２月
国連アンゴラ検証団	(UNAVEM　Ⅰ)	1989年１月－1991年６月
国連ナミビア独立支援グループ	(UNTAG)	1989年４月－1990年３月
国連中米監視団	(ONUCA)	1989年11月－1992年１月
国連カンボジア先遣隊	(UNAMIC)	1991年10月－1992年３月

軍縮：新時代の変わらぬ優先課題

「軍縮と安全保障について語る際、先進国と開発途上国の見解の違いは理解できるが、両者とも近隣に住む人間として責任を負う必要がある。そして、一方の平和が保障されない限り、もう一方の平和も不可能であるのが我々の住む世界の現状なのだという発想を大切にしようではないか」。

オスカー・アリアス・サンチェス[6]
1987年ノーベル平和賞受賞者

「戦争は人類最古の性癖だろう。そしてこれほど近代的なものもない」。

バーナード・ブロディ[7]

1980年代半ばより進行中の世界の建設的な変化は、真に効果的な軍縮措置のための歓迎すべき見通しをもたらした。冷戦の同盟関係は解消し、各国は新たな共同の安全保障機構を模索している。この文章を書いている今この時にも、旧ソ連邦の共和国が構成する独立国家共同体において、全ての人々にとって大きなそして未知の影響を及ぼす安全保障措置の展開が続けられているのである。最近の動向は、好ましい相互作用及び制限、そして安全保障の相互依存的な性格を強調している。

チャンスはつかまえなければ消え去ってしまうことに、各国政府は気がつき始めている。核、化学兵器及び他の大量破壊兵器の潜在的な破壊能力を減らすための国際的努力において、新たな緊急性がある。国連内外の議論は、通常兵器、兵器貿易及び兵器移転、そして兵器関連の科学技術の新たな開発による脅威を減らす措置への関心が増大していることを示しているのである。緊急性は新たな責任感をともなわなければならない。軍縮の進展とは、選り好みできるような問題でも、便宜的な問題でもない。これは私達の時代にとって道徳的に避けられない問題なのである。

未だに止まぬ古くからの悪癖

軍縮及び軍備規制において実質的な進歩がなされてきた。しかし1945年以降いくつもの協定が締結されたにも関わらず、軍備競争の速度を落とすための基本的措置の必要性は減じてはいない。戦争は今も過去のものとなってはいないのである。

▶ **第２次世界大戦の終結以来、約150の戦争が起こり約2,000万人が死亡している。**

▶ **1987年の１年間だけを見ても、22の戦争により220万人が死亡した。その84%は文民だった。**

▶ **1991年の時点で、世界中になお５万発の核弾頭が配備されていると推計されている。その威力を合計すると約１万5,000メガトンに達し、広島に投下された原爆の100万倍を超えている。**

冷戦後の軍縮協力は始まったばかりである。軍事支出は習慣化していてやすやすとは止まらない。ストックホルム国際平和研究所(SIPRI)によると、1990年の世界の中央政府の支出の15%が軍事費にあてられている。これは保健や教育のために支出された額を超えていると思われる。そして開発途上国の軍事支出は世界総額の15%しか占めていないにもかかわらず、その国内総生産における割合は高く、社会経済部門への資源配分を妨げているのである。

▶ **1980年代末の時点で、世界の軍事支出は年間9,000億ドル、１日当たり25億ドル近くに達していると推計されている。この１日分の軍事支出で２年分以上の国連財政を賄えるのである。**

▶ **1990年の主な通常兵器の貿易総額は、1985年の為替レートで217億ドルと見積られている。**

▶ **1986年から1990年の間に主要な通常兵器システムを輸入した国は、130を超えている。**

▶ **北大西洋条約機構 *(NATO)* 諸国の軍事支出を10%削減するだけで、援助額を２倍にできる。**

▶ **1988年、*NATO* 諸国と現在は廃止されたワルシャワ条約機構諸国は世界の軍事支出の約80%を支出し、世界の兵器移転の85%以上に関わっていた。ペレス・デクエヤル事務総長は1991年の演説で次のように指摘している。「1990年８月２日にサダム・フセインが所持していた兵器のほとんどは、主要国から提供されたものだった」。**

こうした背景の下、軍縮の努力のために使われているのはごく僅かの資源に過ぎないのである。

国連と原子力爆弾

国連憲章署名の数週間後、世界は核の恐怖の時代に突入した。1945年８月６日、広島に最初の原子爆弾が投下され、７万８千人の生命を瞬時に奪い去ったのである。その３日後、２番目の、そして今までのところ戦時では最後の原子爆弾が長崎に投下され、さらに４万人を犠牲にした。この２つの原子爆弾の放射能の影響は、その後徐々に表れた。この影響を含めると、犠牲者の数はさらに増大するのである[8]。

▶ **現代の水素爆弾は、1945年に広島に落とされた原子爆弾の75倍以上、*TNT*火薬100万トン分を超える破壊力を持つ。国連の研究によれば、100キロトンの爆弾が人口50万人のヨーロッパの都市の中央上空で爆発した場合、その爆風は半径 *5 − 6km* 以内の建物の少なくとも半数を押し倒し、半径 *2km* 以内のほとんど全ての人が即座に死亡する。軽傷を受けただけで生き残った人も放射能の影響を受ける。そして大量の核兵器が一度に使用されると、個々の爆発を合計した以上に被害は増大する。伝染病や放射能病の拡大、気象災害の危険性が急増するのである。**

国連は1945年10月24日に生まれて以来、原子爆弾という人類最大の脅威の一つに直面してきた。そして冷戦はこの不安を拡大し、軍備競争に油を注いだ。この中で国連の努力はしばしば無にされたにも関わらず、国連は交渉機関としてまた触媒として、積極的に役割を担ってきた。これは、1963年の部分的核実験禁止条約や1968年の核不拡散条約など、重要な協定として結実している。総会はこれまで３回の軍縮特別総会を開催し、また通常総会においても軍備競争とその原因を取り除くために多くの努力を払ってきている。

1980年代末に向けて、冷戦の主な敵がいなくなることにより、核の脅威は急速に低下した。しかし、核兵器及び他の大量破壊兵器の脅威ははっきりと残っている。1992年１月に行なわれた史上初の安全保障理事会サミットの閉会演説において、議長は近代兵器が今も世界を危険に陥れていることを認めている。

▶ **「大量破壊兵器の拡散は国際社会の平和と安全への脅威である。安全保障理事会理事国は、このような兵器の研究または製造に関する技術の拡散を防止するための活動に関わり、これを終わらせるための適切な行動を起こしている」。**

核保有国であることを公式に宣言した国は、中国、フランス、ロシア連邦、イギリス及びアメリカのみである。しかし核兵器の「パンドラの箱」が開けられて以来半世紀近くが経っており、核技術の知識は広く知られている。超大国間の核戦争の可能性が後退しているにしても、核兵器の拡散は可能性の問題から確立の問題になりつつある恐れが大きい。５カ国以外の国が最終的に核兵器または他の大量破壊兵器を保有し使用するという予測が、未来に暗雲を投げかけているのである。拡散の可能性は、この種の兵器の制御、削減そして最終的な撤廃に対して、新たな問題を提起している。

核の連鎖反応を止める

1968年の核兵器不拡散条約(NPT)は、非核兵器国への核兵器の拡散を防止し、原子力の平和利用を推進するための基本的な機構である。これは、加盟国が145カ国を超える史上最も支持されている軍縮協定で、最近さらに数カ国が条約に参加、1991年には中国とフランスが加盟を決めている。他の核兵器国３カ国は条約の原加盟国である。この条約の主な目的と規定は次の通り。

- **非核兵器国の平和的原子力活動が、核兵器または他の核爆発装置の製造に転換されないことを保障する。**
- **原子力の平和利用の推進。**
- **核軍縮の推進。**
- **非核兵器地帯を設置する各国の権利の維持。**
- **５年ごとの再検討会議（1970年に *NPT* が発効して以来４回開催されている）。**

この条約は期限を25年に限っており、1995年に加盟国がその後を決めるために会議を開くことになっている。1990年の第４回再検討会議では、最終宣言または1995年の条約延長に関して合意することができなかった。多くの加盟国が、1995年までに包括的核実験禁止条約 (CTB) が締結されない限り、 NPT の延長と CTB の締結に向けた進展との関連付けを求めることを示唆したのである。

苦い教訓

現在、有効な不拡散体制が求められている。 NPT 加盟国であるイラクが、秘密裏に核兵器の開発を進めていたことが発覚したことにより、国際原子力機関 (IAEA) はその核保障システムの深刻な限界に対する対処を迫られているのである。

- **ペルシャ湾岸戦争の停戦を公式に表明した安全保障理事会決議687（1991）により、国連は、ある国の戦闘能力の破壊を監督するという前例のない責任を負った。これは、イラクの化学・生物兵器、150ｋｍ以上の射程を持つ弾道ミサイル及びその生産のためのあらゆる関連設備の破壊、撤廃または無害化を含んでいる。また国連は、核兵器に関する全ての同様の能力を破壊することで、 *IAEA* と協力したのである。**

- **これまでの *IAEA* の査察はイラクの核兵器計画を発見することができなかった。しかしペルシャ湾岸戦争後の努力の一環として、安全保障理事会の指令により *IAEA* の査察チームは、イラクの核兵器研究または製造施設を認定し解体する上で、きわめて重要な役割を演じた。 *IAEA* はイラクでの経験を通じて、その保障措置の改善へ努力を傾けている。1992年２月26日、 *IAEA* 管理理事会は、特別査察団並びに核施設の設計に関する情報及び利用に関するより詳細な需要の監督能力を含む、多くの査察システムの強化措置に合意している。**

冷戦は終わったと言えよう。しかし核に支配される世界からの脱却の見通しはまだ判然としていない。現在の世界の安全保障環境の変化の中でさえも、核に関する進展は比較的低調なのである。核削減は進展してはいるが、それでもなお、現在の半分以上の核弾頭が残される。世界を何回にも渡って破壊するに足る量である。近代的軍備の需要は減じていない。核能力及び他の大量破壊兵器の拡散の可能性が、それを自ずと物

語っている。

流れを止める

軍縮において、核兵器の削減及び撤廃だけに満足していることはできない。国連は常に他の大量破壊兵器、そして通常兵器の軍縮努力に関わってきた。新たな危険はさらに危険を生み出すものである。新たな兵器技術に取り組むことをせずにいくら兵器を削減しても、根本的な解決にはいたらない。軍縮には以下のことを含むべきである。

- **化学、生物兵器及び破壊力を増す通常兵器の管理及び撤廃**
- **例えば二重利用技術のような科学技術の進歩の管理**
- **兵器移転の管理及び軍事支出の増大の否定的影響への取り組み**
- **確実な国際的検証システムの開発**
- **軍備及び軍事制限に対する地域的アプローチの強化**
- **核、生物及び化学兵器の破壊がもたらす環境への悪影響の最小化**

ペルシャ湾岸戦争は、軍縮に関する唯一の多国間交渉機関である軍縮会議における化学兵器禁止条約の起草に関する議論に、新たな刺激をもたらした。1991年の第46回総会は、化学及び細菌（生物）に関する３つの決議をコンセンサスで採択している。総会は軍縮会議に対し、1992年の会期中に化学兵器条約に関する最終合意の達成を最優先とすることを、強く求めたのである。

1991年９月、細菌学的及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止に関する1972年条約第３回再検討会議において、条約加盟各国は透明性及び公開性を拡大することの重要性を強調した。この条約は、開発途上国の参加を増やし、国際的検証体制を確立することにより、強化される必要がある。

- **第３回再検討会議は、1986年の会議で決められた信頼醸成措置を強化した。加盟国は各国の過去の生物兵器、すなわち攻撃的防御的を問わず生物的研究計画及びワクチン生産施設の活動を明らかにすることに合意した。中でも大きな進展は、潜在的な検証措置を認定し調査するための特別専門家グループの設立に合意を見たことである。**

前向きな進展がもう一つなされた。1991年、総会が通常兵器の登録の確立を投票に付したのである。戦車、装甲車、大口径の大砲システム、戦闘機、攻撃用ヘリコプター、戦艦そしてミサイルまたはミサイル・システムの保有量及び輸出入に関する情報を登録する制度である。同時に総会はこのような兵器の集積を防ぐ決意を宣言したが、その移転をいきなり制限または禁止はしていない。軍事用に応用されるハイテク及び大量破壊兵器の移転を公開することの一般的な方法については、軍縮会議に送付されている。

最近のその他の動向

▶ 1987年、アメリカとソ連の間で中距離核戦力 *(INF)* の撤廃に関する条約が結ばれた。これはある種類の核兵器を全廃する、史上初の核軍縮協定である。

▶ 1990年11月、欧州通常戦力削減条約 *(CFE)* が署名された。この条約は低レベルの段階で永続でかつ安定した通常戦力のバランスの確立を追求するもので、これまでの軍備及び兵力制限協定の中で最も野心的なものと言われている。

▶ 全欧安保協力会議 *(CSCE)* の1990年ウィーン文書。1986年の *CSCE* ストックホルム文書の信頼及び安全保障醸成措置を大きく強化するものである。二つとも、ヨーロッパにおける紛争の危険性を低減する上で、重要なステップとなった。

▶ 1991年までに、アメリカと旧ソ連は戦略核兵器削減協定 *(START)* に合意した。その後両者は削減範囲を、ミサイルの形式及び新型核弾頭の開発のような新たな分野にまで、一方的に拡大した。これは核兵器史上最も劇的な削減である。

▶ ラテンアメリカでは、アルゼンチンとブラジルの大統領が、1990年11月の共通核政策に関するフォスドイグアス宣言で核兵器の生産及び収得を放棄した。その後、両政府の代表、核物質の会計及び管理のためのブラジル・アルゼンチン合同機関及び *IAEA* が、包括的核保障協定に調印した。現在ではチリとウルグアイもフォスドイグアス宣言を承認し、地域保障協定への参加の意志を表明している。

▶ 1991年９月、アルゼンチン、ブラジル及びチリが、化学兵器または生物兵器の開発、生産、収得、貯蔵または移転を禁止するメンドサ宣言に署名した。

▶ 1992年３月24日、ウィーンにおける *CSCE* 会議に参加した24カ国が、「オープンスカイズ」条約に署名した。これはこれまで合意された中ではおそらく最も広範囲に渡る信頼醸成措置で、署名国の上空の自由な監視飛行を認めるものである。

氷河期は過ぎ去った。しかしマンモスは絶滅したのだろうか?

第２次世界大戦の後に出版された回想録の中で、日本の元外交官は次のように書いている。

▶ 「軍艦を建造することは国庫を破産させることを意味する。しかしそれでも私達は多くの軍艦を建造したのである。私達は同時に巨大な陸軍とかってないほどに拡大した空軍も維持していた。そしてつ

いに私達は、牙が大きくなりすぎ最後には体のバランスを崩してしまった毛むくじゃらのマンモスのようになっていた。全ては巨大な牙を支えるために費やされ、体の残りの部分の維持のためにはごくわずかしか残らなかった。マンモスは最後には絶滅してしまった。なぜマンモスは一方的に自滅してしまうような武装をしたのだろうか。心配だったからだ。なぜ心配だったのか。敵がいたからだ。なぜ敵がいたのか。侵略的な政策が他のものたちの疑念をかきたてたからだ。武装とは相対的なものだ。軍備競争には終わりはないのである」。[9]

対外債務：よりよいバランスを求めて

「どうかこれ以上私達に善意を施そうとしないでいただきたい。みなさんの善意によってすでに私達は充分傷ついているのです」。

シェイク・モハメッド・アブドゥー

エジプトの指導者シェイク・モハメッド・アブドゥーが、1884年にイギリス人支配者へ言った言葉[10]

1989年３月上旬、ベネズエラのカラカスを始めとする都市での路上で、４昼夜に渡って暴動が発生した。生活状態の悪化と物価の暴騰に抗議する人々が警官と衝突し、死傷者は数百人に登った。カルロス・アンドレス・ペレス大統領は、この暴動に対して次のように言っている。「いま私達が経験している危機を一言で言えば、対外債務なのである」。

理性の声――そして警告

数カ月後、当時のハビエル・ペレス・デクエヤル国連事務総長はポーランドの債務及び開発に関する研究センターで演説し、世界経済の荒廃した様子について演説している。彼は、累積する債務と貧困にまみれた開発途上国においては、よりよい生活を求める闘いが今や路上に移ってきている、と警告し、次のように語った。「経済的圧迫と社会の退廃による不安の結果、債務を抱える国々では多くの人々が死に至っているのである」。

1991年12月、ブトロス・ブトロス・ガーリ氏は第６代国連事務総長指名受諾演説において、開発途上国の債務は世界経済が直面する問題の中でも最も深刻な問題であると指摘し、南北の格差の解消に取り組むことを自分の活動の最優先におくつもりである、と語った。

約３年を隔てた演説でありながら、２人の事務総長が、20年間問われ続けてきた一つの国際問題に対する共通の関心を表明したのである。今日では、開発途上国の対外債務は１兆３千億ドルを超え、そのGNPの合計の半分、年間輸出額の２倍近くに匹敵している。その年間返済金額は元利合計で約1,500億ドルに達しており、開発途上国の受ける財政援助の約３倍に当たるのである。

▶ **最も債務が重い開発途上国15カ国は、以下のとおり。**

ラテンアメリカ	10カ国	アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、チリ、コロンビア、エクアドル、メキシコ、ペルー、ウルグアイ、ベネズエラ
アフリカ	3カ国	コートジボアール、モロッコ、ナイジェリア
アジア	1カ国	フィリピン
東欧	1カ国	ユーゴスラビア

▶ **ラテンアメリカ及びカリブ海諸国の対外債務は5,000億ドルを超え、この地域の年間輸出額の約3倍である。**

▶ **アフリカの債務総額は2,700億ドルを超え、アフリカ諸国の *GNP* 合計の4分の3以上に当たる。**

▶ **後発開発途上国の数は1971年には24カ国だったが、1992年には47カ国に増大した。その債務は950億ドル以上である。その輸出額に対する債務返済額の比率は1980年には11%だったが、1989年には28%に上昇している。ウガンダでは債務返済額は輸出額の80%を超え、ソマリアでは120%を超えているのである。最近後発開発途上国となったマダガスカル及びザンビアの人口1人当りの債務は、それぞれ328ドルと850ドルになる。**

「ゼイ肉」をそぎ落とすことにより子供がやせ衰える時

この巨額な債務を返済するために、開発途上国は往々にして社会サービス、食料補助、教育そして保健への支出を削減することになる。この状況は、特に最も貧しい国々において顕著である。1980年代を通じて、後発開発途上国の保健に関する一人当りの支出は4分の1近くに、また教育に関する支出の半分近くに落込んでいる。これらの国の債務総額は、巨額債務国と比べると目立たないかもしれない。しかし、輸出を通じた外貨獲得及びその国内収入の拡大に関する能力はきわめて限られているのである。

巨額の債務を抱えた国々は、輸出を増加し、雇用を創出し、政府の計画を実行するために、しばしば新規借入れを必要とする。外国から貸付を受けるためには元利の支払いを滞ることはできない。そこで最も貧しい諸国にはごく僅かの外貨しか残されず、食料や医薬品のような基本的な物資すら輸入できなくなってしまうのである。アフリカや南アジアの多額債務国の多くは経済成長が事実上止まってしまっている。この結果、貧困は拡大し、社会生活はさらに悲惨になっている。ユニセフは、債務危機の社会的影響、特に社会の最下層に対する影響に世界が関心を向けるよう、再三に渡って声をあげてきた。ユニセフの1989年世界子供白書はその影響を次のように見積っている。

▶ **債務の影響を最も大きく受けているのは子供達である。開発途上国の成長の鈍化または後退のために、**

過去12カ月の間に少なくとも50万人の幼い子供達が死亡している。

貧困と債務の関係

債務はそれ自体としては悪ではない。貸付を受けることは、開発のための財源として前向きな手段になり得る。銀行にとって債務が問題となるのは借り手が支払い不能に陥ったときである。この場合必要ならば、借り手は生活を切り詰めることになる。そして借り手が国である場合、全国民が生活を切り詰めることになる。

▶ **1980年代、極貧層の人口は優に10億人を超えるまでになった。今日、５人に一人は１日当り１ドル以下で生活しているのである。**

▶ **開発途上国では、毎日少なくとも４万人の子供達が栄養失調や治るはずの病気により死亡している。**

▶ **毎分一人の母親が出産時に死亡している。年間では50万を超える。適切な栄養、出産前の手当そして出産設備が不足していることが原因である。**

▶ **９億人以上の成人が読み書きができず、１億人の子供達が学校へ行くことができないでいる。**

債務危機の影響の一つが「貧困の女性化」とでも呼べるものである。最近イギリス連邦女性問題担当省によってまとめられた専門家の研究によると、開発途上国の女性は「(経済) 危機の直中にあり、調整努力の矢おもてに立っている」。

▶ **ユニセフは、開発途上国の女性は男性の10分の１の収入を得るために男性の２倍の時間働いている、と指摘している。教育及び保健に対する国家予算の急激な切り詰めにより、男女間の格差は拡大している。最下層の女性の場合、状況はさらにひどい。アフリカとラテンアメリカの一部では、緊縮措置により女性の失業者が増加し、その購買力が低下している。これらの地域の女性及び乳幼児死亡率は、長年の中で初めて上昇し始めている。一方、少女の就学率は低下し始めている。**

危機の原因

現在の債務危機の原因は、世界経済の構造と諸国間の経済的不平等にある。そして国内制度においても同様のことが言える。

▶ 利子の変動は新旧の借入金の経費に影響する。例えば1980年代末まで、アメリカの銀行は21．5%という記録的な利子を要求し、開発途上国にとって最も厳しい貸付国だった。これは歴史的にも空前の高さで、常軌を逸したものだった。これは利率の変動が債務国に与える影響を証明することになった。1984年まで、利率が１%上昇するごとに、ブラジル一国だけで毎年７億ドルの支払いが付け加わったのである。急激な利率の低下は開発途上国の当座の財政負担を軽減する。しかしその債務残高が減るわけではなく、危機を将来に先送りにするだけである。

▶ 1980年から1988年の間に、開発途上国が輸出している一次産品の大半の価格が急劇に下落した。下落率は、砂糖が64%、錫57%、コーヒー30%、麦17%だった。これに対し、開発途上国が輸入する工業製品の価格は25%以上上昇している。例えば、かつては砂糖２トンとトラクター１台の価格が等しかったが、今では７トン分の砂糖の価格を超えているのである。

▶ 多くの先進国が課している貿易障壁は、輸出製品を作って経済成長を図ろうとする開発途上国の努力を妨害している。例えば、ヨーロッパ経済共同体に開発途上国がパイナップルを輸出する場合９%の関税がかかる。これがパイナップルの缶詰では32%、パイナップル・ジュースでは42%になる。世界銀行の1986年の推定によると、先進国が農産物に対する関税を半分に減らした場合、開発途上国の現在の輸出収入額は年間60億ドル近く増加するのである。

▶ 多くの第三世界にとって、借り入れた資金の管理も問題である。第三世界の政府は、合理的な経済的理由ではなく政治的理由から、盛んに高額な「国家的威信をかけたプロジェクト」を行なうのである。支出を監督する省庁の職員が未熟であったり管理不十分な場合も多い。フィリピンでは、28億ドル以上の資金を投じて原子力発電所を建設しながら、地震地帯に建てたために未だに稼働していない。その建設費用の大半は西側諸国の銀行から借入れており、この債務によるフィリピンの負担は１日当り35万5,000ドルと見積られている。このプロジェクトの受益者の中には、これをフィリピンに売却した多国籍企業がいる。フィリピン工業省は「１つの原子炉に２つ分の費用がかかった」と説明している。

▶ 債務の支払いの財政支出は、資本の流出によって事態の悪化を招いている。開発途上国が借り入れるか輸出によって獲得した資金は、もっぱら北の銀行に還流してしまうのである。これにより1974年から1985年の間に、アフリカ諸国は300億ドル以上を負担している。ラテンアメリカの主要債権国に対する資本流出は、その諸国の対外債務の半分以上に当たっている。あるメキシコの銀行の幹部職員の計算によると、1979年から1983年の間にメキシコから流出した資本は900億ドルを超えていた。これは当時のメキシコの債務総計を上回っていたのである。

▶ 開発途上国は、平均すると借り入れた金額の５分の１を軍事費に向けている。1980年代半ばには、開発途上国の軍事部門は優に年間1,450億ドルを超える金額を使っていたのである。これはその年間返済元利に匹敵する。南アジア及びサハラ以南の貧しい諸国の多くは、現在も教育への支出の２倍から３

倍の金を軍事費に使っている。ある推計によると、1980年代のエチオピア政府は国民一人当り44ドルの軍事費を使いながら、保健には13ドルしか支出していなかった。国連開発計画の「1991年人間開発報告」は、今後数年間第三世界の軍事費を凍結するだけで、年間100－150億ドルを人間開発に振り向けることができると推計している。

1973－1974年と1979年の石油価格の急上昇は、産油国に莫大な富をもたらしたが、一方で石油を輸入している開発途上国の経済を締め付け、場合によっては大きな損害を与えた。その後石油価格が急落した際には、景気の良かった時の借り入れが、今度は産油国に重くのしかかってきたのである。

麻薬取引、北への移民そして政治的不安定は、開発途上国の中でも債務の重い国の国民の欲求不満のあらわれである。債務が脅かすのは人間だけではない。1990年に事務総長が債務に関する報告の中で指摘したように環境をも脅かしているのである。

▶ **「牧場や粗放農業のための見境のない土地調査、ラテンアメリカ及びアジアの巨大都市の過密、そして燃料不足。これらすべてが森林伐採及び砂漠化を引き起こし、経済停滞及び低落の主な原因となっているのである」。**

1982年８月13日の危機

債務問題は、すでに1960年代から国際経済の問題だった。しかし1982年までは危機と呼べるものではなかった。その年の８月13日、メキシコが国庫が空であることを発表し、その260億ドルの債務の元利の支払いの延期を求めたのである。その後すぐに他の諸国も同様の発表を行ない、いくつかの国は支払いを延期した。ペルーは一方的に利払いを制限し、他の諸国も債権者に新たな措置を求めた。衝撃が世界の銀行及び財界を揺さぶった。ラテンアメリカに対する主要な債権者は商業銀行だったのである。これらの大口の債務国の債務不履行は、世界経済に対してその後大きな影響を与えた。

メキシコの場合で見れば、短期的な解決としては支払いの繰延べがある。銀行はメキシコの債務不履行を避けるために新規貸付を提供した。見返りとしてメキシコは政府支出及び経済管理に影響する「厳しい措置」に同意した。この結果メキシコ通貨のペソは下落し、食料補助は削減され、物価は上昇そして輸入は低下したのである。国際通貨基金(IMF)により話し合われたこの一括措置は「構造調整」と名付けられ、債務不履行に直面している他の債務国のモデルとなった。「メキシコ危機」から10年以上が過ぎた今日、この債務危機は深刻さを増し拡大している。

▶ **現在70カ国以上の開発途上国が深刻な債務を負っていると考えられている。**

▶ **巨額の債務を負っている中進国15カ国の債務総計は、1990年末で5,060億ドルである。**

▶ **東欧諸国も債務国に加わった。その商業ベースの債務総計では1970年には56億ドルだったが、1990年には1,530億ドルに昇っている。支払い遅滞を除く兌換通貨の債務は、旧ソ連一国だけで1990年末で550億ドルだった。**

重い債務を抱えた開発途上国、中でも特に貧しい国においては、外国資本が離れて行かないように政府が構造調整計画を進めるにつれ、生活状況が悪化している。

▶ **政府が信用を維持または回復するためにとる厳しい措置により、購買力は衰え、特に貧しい人々に影響を与えている。例えば、メキシコの平均的な労働者が500グラムの鳥肉を買うためには、1982年には45分間働けば良かった。ところが1989年には３時間半働かなければならなくなったのである。**

アフリカで最も貧しくしかも重い債務を抱えた国の一つであるウガンダは、債務により開発がどれほど滞るかを実証している。ロンドンを本拠にするアフリカ・オールタナティブ・インスティテュートの発行した「債務と民主主義」によると、IMF の構造調整計画の下でウガンダの予算の半分は債務返済のために費やされているのである。そしてさらに石油輸入と軍事支出で40%が消えている。

資金の流出

開発途上国に対する国外からの資金流入は減少している。ところが開発途上国が国際金融機関、外国政府及び商業銀行に支払う債務返済の総額は増加を続けているのである。

▶ **開発途上国が現在外国の債権者に払う金額は、新に提供される貸付よりも概算で年間300億ドルも多い。1983年から1988年の間に開発途上国から流出した資金は1,550億ドルを超える。いくつかの多国的資金機関が開発途上国の資金の受け皿になっているとはいえ、開発途上国からの払い戻し総額は、これらの機関から開発途上国に向かう資金を凌いでいるのである。**

この南から北への資金の流れは、先進国と開発途上国との間の格差を拡大している。

▶ **1980年代に起こった開発途上国に対する新規資金の急激な低落により、これらの国に対する既存の債務の利子を差し引いた後の正味の資源移転は、1981年の460億ドルの黒字から、1988年には170億ドルの赤字に推移した。**

▶ **開発途上国に対する外国からの商業資金の流れは、1980年代には事実上完全に途絶えてしまった。1981年には、開発途上国に対する私的貸付及び商業銀行からの資金流入は正味で合計530億ドルあった。1989年にはこの数値は40億ドルに下落している。**

▶ **1989年に多国間資金が78億ドルから120億ドルに増加したにも関わらず、公的資金の流れは民間資金と歩調を合わせ、この期間に半分に減少している。**

世界銀行によると、開発途上国の外国資金の確保は中期的には厳しい状況が続くが、1995年には正味の移転の合計が僅かに上向きに転じると予想される。

▶ **開発途上国に対する正味の流入は、1990－1995年の年間平均で8．9%増加することが期待されている。これは開発途上国の貿易黒字の計画成長率を僅かに下回っている。しかしながら開発途上国の巨大な債務残高の実質利率は相対的に高く、増大する外国企業の投資蓄積から得られる利益は国外へ流出を続けている。開発途上国が投資に回せる資金は僅かしか残されないのである。**

北も第三世界の債務を同様に分担すべきか

累積債務により引き起こされる開発途上国の経済停滞は、先進国にも負担を強いている。

▶ **南北貿易の減少は、一般に先進国の雇用に悪影響を与える。例えばアメリカでは、開発途上国への輸出の減少により、1987年には180万人の雇用が失われたと推測されている。開発途上国との貿易の減少は、西ヨーロッパでは約200万から300万人分の雇用の負担をもたらしている。**

▶ **特にアメリカは、一貫して債務危機の解決から利益を受ける立場にある。アメリカは巨額の貿易赤字に直面し、貿易相手を必要としている。そして多くの潜在的な貿易相手国が、外貨の30%から50%を輸入ではなく債務返済に費やしているのである。ユニセフの「1990年世界子供白書」は、債務危機の解決によりアメリカの貿易赤字は年間300億ドル減らすことができる、と分析している。**

「債務の罠」からの脱出

債務問題は、長期的には主に流動的な問題として見ることができる。国家が支払いの継続をできないことは、短期的な障害に起因するためである。その障害除去のために、支払いの繰延べ、返済期限の再設定、そしてもし必要なら新規貸付の提供が考えられる。1980年代半ばより新しい長期的解決が始められている。問題の焦点は、市場的な解決から債務削減へ移動したのである。

▶ **ベイカー案。1985年、当時のアメリカ財務長官ジェームス・ベイカー氏は、商業銀行や *IMF* 及び世界銀行のような多国間金融機関の融資の増額により、成長の更新を刺激し、債務を克服できると提案した。しかしこの案は一度も実施に移されなかった。多国間開発銀行には充分な資金がなく、商業銀行**

は新規貸付を拡大することに消極的な姿勢を続けたのである。

▶ トロント・サミット。1988年、西側先進７カ国が公的すなわち政府間債務の帳消しを含む、債務救済オプションを提案した。その後これらの諸国は、債務返済の３分に１の免除と、①残額の繰延べ、②完済日の延期、または③利子を市場水準より引き下げることの三つのオプションに合意した。このオプションへの資格を持つのは、*IMF*と世界銀行の調整計画の履行に合意した国とされた。1988年10月から1991年６月の間に、20カ国がこのトロント案に基づいて債務の繰延べを行なったが、短期的な資金流通の利益は小さかった。

▶ ブレイディ案。1989年、アメリカ財務長官ニコラス・ブレイディ氏は商業銀行に対し、第三世界の債務の一部を帳消しにし、３年間元利の支払いを求めないよう要請した。これは*IMF*と世界銀行を通じた保証と資金強化により支えられていた。この案は1990年と1991年の商業銀行の債務再交渉に適用され、コスタリカ、メキシコ、モロッコ、ナイジェリア、フィリピン、ウルグアイ及びベネズエラとの間で合意が成立した。

▶ *IMF*方式。1987年、支払いバランス問題を長年抱える低収入国がその経済を調整し中期的成長を刺激することを支援するために、*IMF*は拡大構造調整融資*(ESAF)*を設置した。これは、1986年の基金により設置された本来の構造調整融資*(SAF)*を補完するものだった。1991年、*IMF*はサハラ以南の24カ国に対し、*SAF*及び*ESAF*に基づき６億ドルの資金を提供することを求められた。

「債務帳消し」の場合

ハビエル・ペレス・デクエヤル氏は事務総長の任期中に、特に最終的に僅かの経済成長しかない場合、債務問題は債務を増やすことでは解決できないことを指摘した。単なる債務援助ではなく債務削減が求められているのである。きわめて大胆な債務援助オプションの検討による「債務帳消し」は、現実的な唯一の答えであると言えよう。特に僅かな輸出潜在力しかない国にとってはなおさらである。

商業銀行も債権国政府も、大規模な債務帳消しには好意的ではない。債務国としても、債務帳消しまたは完全な支払い猶予の一方的宣言を強行することには積極的ではない。信用を失うためである。しかしながらいくつかの先進国は、一部の開発途上国の支払い不能の状況が深刻になるのを見て、自発的に債務の帳消しを行なっている。

▶ 後発開発途上国の未返済債務の３分の２近くが公的貸付である。経済協力開発機構*(OECD)*の大半の債権国が、後発開発途上国に対して、貸付ではなく贈与として援助を提供する方針を決めている。また後発開発途上国に対する既存の公的貸付を帳消しにする方向にも踏み出している。1990年10月まで

にこのように取り消された債務の合計は110億ドルである。

▶ 1991年、ポーランド及びエジプトの２国間の公的債務を50パーセント、約240億ドル削減することに、公的債権者が合意した。この数値は、過去13年間に *OECD* 諸国が帳消しにした全債務額の２倍を超えている。

▶ 1990年９月の第２回国連後発開発途上国会議において、*IMF* の支援する経済計画を実施している後発開発途上国及び他の低収入国の公的二国間債務をすべて帳消しにすることを、オランダが提案した。

▶ 1990年イギリスは、いわゆるトリニダード・スキームにおいて、パリ・クラブの債権国は一つの活動において資格のある債務国の債務残額の３分の２を帳消しにし、残額を25年以上繰り延べることを提案した。

革新と債権市場

これらの公的及び多国間措置に加え、債務国の商業義務を処理するための新たな方法も近年展開されている。例えば、債務の株式化や債務と自然環境の交換などである。例えば債権銀行が、債務国でのビジネスを希望する投資家に債務を兌換通貨で安く販売する。そしてその投資家は債務を債務国政府に売り、その支払いはその国での事業投資に使用できる現地通貨で受け取るのである。

▶ 1988年、アメリカに本社を置くミドランド銀行は、スーダンを対象にした「開発のための債務」を作成した。ミドランド銀行は、スーダンがユニセフに対して、同国の干害地域の保健、水及び植林計画用に、現地通貨で80万ドル相当を支払うことを条件に、その債務の帳消しに合意したのである。

▶ 1987年、アメリカに本部を置く非政府機関 *(NGO)* である自然保護国際基金は、債務と自然環境の取り引きを初めて締結した。自然保護国際基金は、第二次市場では65万ドルの債務に相当する、10万ドルをボリビアに支払う。そしてこの債務を帳消しにする代わり、ボリビアは160万ヘクタールの熱帯雨林保護地域を設置することに同意したのである。

▶ 1986年、日本の自動車会社日産は、メキシコと6,000万ドル相当の債務に対して4,000万ドルを支払う取り引きを締結した。メキシコ政府はこの債務を5,400万ドルで日産から購入し、代金はペソで支払う。日産はこれを用いてメキシコ子会社を設立するのである。

▶ ボリビアとチリは自らの未償還貸付を第二次市場において買い戻した。

ラテンアメリカなどのいくつかの国では、債務スワップを通じてその債務を削減している。しかし全面的な援助の歩みは遅い。巨額債務国15カ国の商業的債権者に対する未償還中長期債務は、1987年には3,300億ドルだったが、1990年には2,600億ドルを僅かに上回る程度に削減した。とはいえ、債務の一部が新たな債務または対外責務に置き換えられただけであり、現実の削減は小さい。

現在のより建設的な取り組みは、債務危機を克服するためにどの程度有効なのだろうか。債務及び開発に関する1991年の事務総長の報告は、若干の進展が見られはしたが成果が限られていることを示している。

▶ **「債務危機の最も深刻な国に対しては、今も債務繰延べの追加措置が必要である。多くの開発途上国の銀行の債務について第二次市場債券の深刻な額面割れが続いていることは、危機が引き続いていることを示しているのである。しかし、チリ、メキシコ、ベネズエラのような深刻な債務国に、商業的資金の流れが自主的に戻ってきていることを示す兆しもある。これらは、プロジェクトに関する融資、民間企業または国有企業及び公的団体からの借入れという形をとっている」。**

これらのラテンアメリカ諸国は企業投資家の保護を行なっており、これにより海外からの直接投資が急増している。世界銀行によれば、「最も重要な保護策は、商業投資家にとって魅力ある国内環境を創り出すことである」。

チリ、メキシコ及びベネズエラにおけるこのような投資は、1990年には合計36億ドルと見積られており、1991年には53億ドルに達することが期待されている。これは1989年の水準の約２倍である。

債務危機の終結は未だ遠い。目的を限定しない貸付はまだきわめて限られている。財政基盤のしっかりした会社のみが、全体的には国に反して、いくらかの利益を得ているだけである。商業銀行が大規模に開発途上国への貸付を再開する様子はなく、直接投資も、経済政治両方の理由から劇的な増大は望めないでいる。

▶ **旧ソ連諸国を含む東欧諸国の需要の増大は、「世界的資金不足」を生み出した。開発途上国に対するこの影響は、何らかの資本の「配分の急転回」よりもむしろ利子の上昇に表れるだろう、と世界銀行は述べている。**

▶ **1992年１月、47カ国の外相がワシントンで会合し、旧ソ連に対する新規貸付及び贈与を約束した。これは1990年９月以来誓約した800億ドルを超える包括援助を実施に移すものだった。この金額は、もし実際に貸し付けられれば、1991年の開発途上国への資金の正味の流れにおおよそ匹敵するのである。**

国連の役割

近年、債務を含む主要な経済社会問題に取り組む代替方法及び指針の策定を調査するために、先進国、開発途上国両方に対して国連が話し合いの機会を提供することが増えている。

▶ **1990年４月の国連特別総会は、開発途上国の経済の再活性化を推進するための方法を検討した。1990年９月の第２回国連後発開発途上国会議では、後発開発途上国のための新行動計画が合意された。1990年12月の総会では、開発途上国における経済成長と開発を活性化するための行動の概略を述べた、第４次国連開発の10年のための国際開発戦略が採択された。**

▶ **債務に関する1990年の事務総長の報告は、債務負担の速やかかつ実効的な低減を推進する行動提案を含んでいた。すなわち、ブレイディ案に基づく急激な削減、繰延べの長期化及びより大胆な譲歩、そして政府開発援助の提供の増加で、債務援助及び削減に関する議論に貢献したのである。**

議論だけではなく

国連、30を超える関連計画及び専門機関は、開発のための直接援助も提供している。

▶ **1990年には、国連機構の開発途上国への開発援助のための支出は85億ドルを超えた。このうち47億ドルは贈与、38億ドルは譲許貸付だった。この資金は、国連機構の様々な機関、つまり国連開発計画、ユニセフ、国連人口基金、世界保健機関、国連食糧農業機関、国際農業開発基金及びユネスコなどの開発活動の実施に向けられた。世界銀行と *IMF* は国連機構の主な貸し付け機関である。そして、1990年の国連機構の譲許開発援助の約半分は後発開発途上国に提供された。**

成長を可能にする

1992年２月の第８回国連貿易開発会議(UNCTAD Ⅷ)は、開発途上国の経済努力に応えるための新戦略を提案した。UNCTAD事務局長はこの会議の報告の中で、1990年代の各国の政策及び国際政策に求められることをいくつか示している。

▶ **開発のために資源を動員すること。開発途上国が国内の貯蓄率を高めるための余地は限られているが、その貯蓄の割当と活用方法は改善し得る。公的部門及び民間部門の財政的訓練の拡大並びに慎重な財政、金融、価格及び収入政策が求められているのである。社会における政治的多元化は、国内政策の決定の透明化を促し、責任の拡大と資源の有効利用につながる。防衛部門の支出を民間需要に向けな**

おすことには、特に注意が向けられるべきである。国際的には、さらに活発な債務援助措置と国外資源の増加が求められている。国際的実勢利率の低下は、債務返済問題を緩和し、それにより浮いた資源を開発途上国における投資及び成長に振り向けることが可能になる。

- 開発途上国においては民営化により効率性を向上させることができる。多くの公営企業はきわめて不効率で、明らかに改革が必要なのである。とはいえ、民営化それのみでは成長は保証されない。成長は所有形態以上に管理の質、財政的訓練そして競争に大きく依存しているのである。

- 貿易環境の改善。国際貿易体制は、強硬な保護主義、管理貿易そして開発途上国に不利な一方的措置に覆われている。もっと開かれたそして透明性に富んだ世界貿易体制を育てるために改善が求められているのである。これにより、開発途上国及び東欧諸国を世界経済に統合する上に必要な、保護と援助が与えられる。

- 技術的ダイナミズムの推進。科学技術は、経済的社会的進歩の第一義的決定要因である。開発途上国には、海外直接投資、海外市場へのアクセスそして戦略的同盟及び情報共有ネットワークへの参加が必要なのである。

よりよい調和に向けて

1980年代を通じて、多くの人類は生活環境を改善した。しかしそれ以上の人々が厳しい挫折に晒されたのである。先進国と開発途上国の間では「よりよい調和のための闘い」が進行している。ブトロス・ブトロス・ガーリ事務総長は、UNCTAD Ⅷで次のように指摘している。

- 「全ての人々にとって世界をより安全な場所とするために、地球規模の問題への経験と理解を備えている国連を活用しなければならない。貧困、栄養不良、飢餓そして伝染病が追放された新しい世界、公正と平等の上に立って各国が調和の中で一緒に生きてゆける世界を作るために」。

難民：故郷への遥かな道のり

「各国はその国を出身国とする市民に対して責任を負わなければならない。難民を生み出すような状況を防ぐ意味においても、その安全と自主的な帰還を促す環境を生み出す意味においても」。

緒方貞子国連難民高等弁務官

「私たちは13年間ここにいる。私たちの子どもは医者にも弁護士にもなれたかもしれない。しかしこの子たちには、ここのゴミの中で座っているしかないのだ。まさに無駄なことだ」。

シャー・マフムード（教師）
パキスタンにあるアフガン難民のためのハワイ第８キャンプ

私達の時代の政治経済の混乱は、人々が移動した足跡をたどることで見ることができる。1991年末の時点で、約1,700万人の人々が迫害、政治弾圧または内戦などから逃れるために故国を離れていると推定されている。国連に加盟している諸国の半数以上はこれより人口が少ないのである。同様の理由で、さらに何百万人以上もの人々がその国の中で流民化している。この難民と国内の流民を合計すると、現実には世界の全ての大陸において、3,000万人を超える人々が故郷から追い立てられ、四散しているのである。

UNHCRとUNRWA: 難民問題解決のために現在活動している機関

難民の状況は、早くから国連で取り上げられてきた問題の一つである。第一回総会ですでに、その故郷への帰還に正当な異議を表明した難民または流民は帰還を強制されないことを、強調している。1948年に総会が採択した世界人権宣言第14条は、「何人も迫害からの避難を他国に求め、かつ他国でこれを享受する権利を有する」と宣言している。

1946年、総会は国際難民機関(IRO)を設立した。当時の難民は大半がヨーロッパのキャンプに暮らしており、この難民の問題の解決に当たるために作られた専門機関だった。その後IROの限定的で特定的な任務では難民問題全体を解決することができないことが明らかになり、1951年、総会により国連難民高等弁務官事

務所 (UNHCR) が創設された。その任期は３年間とされたが、５年間を単位に総会により繰り返し更新されている。その設立以来、UNHCR は約2,600万人の難民の確定的な問題解決を支援してきた。UNHCR は同時に、難民の公式定義に当てはまらない場合であっても、人災により国境の内外で追い立てられたり家を失った人々への支援を呼びかけてきた。

1948年のアラブ・イスラエル紛争によるパレスチナ難民の惨状に対して、総会は1949年にその支援のための専門的な機関を創設した。国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA) である。

誰が難民なのか

UNHCR の規定によると、高等弁務官の保護は「人種、宗教、国籍、特定の社会集団への所属、または政治的意見の故に迫害を受けるという充分根拠のある恐怖のために、国籍国の外にあって、かつ、国籍国の保護を受けることができない全ての者」に適用される。

▶ **1951年に総会が採択した難民の地位に関する条約は、1951年以前に起こった事件のために難民になった人々の最低限の権利を確立した。1967年の議定書はこの条約の条項を、1951年以降に発生した事件により国籍国から離れて難民になった人々にまで広げた。この適用には地理的制限はない。**

▶ **これらの条約により、難民が危険に晒されるような国への送還から保護されることを保証する「ノン・ルフールマン」原則が確立された。これらの条約は同時に、難民の労働、教育、公的援助、社会的安全及び旅行証明書の権利を確認した。また難民を保護する地域的な取り決めもいくつかある。**

国連難民高等弁務官は、1991年６月の演説で、難民の動向は故郷で不安定化した人口の増加の兆候であると述べた。

▶ **「今日私達が経験している政治的経済的調整過程、南北の経済格差の拡大、貧困の圧力とよりよい生活への渇望が、輸送と情報における技術進歩の結びつきにより、人々の大量移動を促しているのである」。**

しかし同時に、難民高等弁務官は難民と移民の間には厳格な違いがあることを強調した。それぞれに異なる対応が必要なのである。移民は自らその移動を決定し計画している。一方難民はその生命と自由を守るために、故国の政治紛争から逃れることを余儀なくされている。このように逃亡を強いられている人々には、たとえ1951年の条約の定義に厳格に当てはまっていなくとも、保護が必要である。

国際的な保護と永続的な解決

UNHCR の最終的な目標は、もし難民が望むのなら故郷に帰還、または新たな国に統合または定住できるようにすることにより、難民問題の永続的な解決を達成することである。このような解決がなされるまで、UNHCR は以下のような手段を通じて難民に国際保護を与えている。

- **難民の処遇に関する国際的基準の採択を推進する。**
- **各国が難民の権利を保証する国際条約を遵守し、国内法において難民法の推進を行なうことを鼓舞する。**
- **難民が保護を受けている国において、できる限りその国の国民と同等の処遇の享受を保証する。**
- **難民が迫害を恐れる国に対する帰還を強制されないよう、難民に対する庇護権の供与を推進し、「ノン・ルフールマン」原則の尊重の保証する。**
- **難民の処遇に関して認められた国際原則の知識の拡大を推進する。**
- **難民の故郷への自主的帰還、その居住する国への帰化または第三国への定住を通じて、難民が難民状態を解消することを支援する。**

UNHCR が最優先する問題は、難民の良好な状態の保証及び難民に対する緊急援助の提供である。 UNHCR は様々な政府機関、半公的機関、政府間機関、国連機構の機関及び約200の非政府機関 (NGO) とともに活動している。これらの機関とともに、 UNHCR はこれらの問題の永続的な解決に向けて難民の権利の尊重を擁護し、緊急援助、現実的な補助、カウンセリング、教育及び法的援助を提供するのである。

- **約2,000名の職員がジュネーブの *UNHCR* 本部及び100カ国以上で働いている。 *UNHCR* の活動費用の合計は、1991年に８億5,000万ドルを超えた。**

- **1992年１月、 *UNHCR* の当年の活動予算は、９億4,000万ドルを超えると見積られた。ここには1991年に故郷に帰還しながら、生計を立て直すためになお援助の継続を必要としている約62万人への、実施中の援助のための基金を含んでいる。**

きわめて多くそしてきわめて傷つきやすく

UNHCR の援助を受ける人々の75パーセントは女性と子どもであり、年齢を別にしても女性が過半数を占めている。女性と子どもは搾取、虐待、暴力、病気及び栄養失調の犠牲者に特になりやすいのである。そのために国際的保護と物質的援助に関して特に努力が求められており、 UNHCR は女性と子どもの難民の代弁者として、各国政府に保護を提供するよう求めている。また女性難民は、その家族の自活と社会の開発努力に貢献する重要な人材であるとも UNHCR は考えている。

脅かされる原則

現在、難民に対して寛大な伝統を持っている国の中ですら「ノン・ルフールマン」原則が脅かされている。人々の大量移動は、庇護している国、特に開発途上国の資源に負担をかけるのである。難民の流入により、開発計画が複雑化したり後退したりすることも多い。また難民に対する人道的援助は、生きてゆくために格闘している地元の人々の恨みをかうこともあるのである。

▶ **リベリア難民が隣国に流出をはじめて２年以上たつ。コート・ジボアール、ギニア及びシエラレオネ国境沿いの難民はすべて、民衆が個人的に収容し、わずかしかない食糧を分け与えており、さらに耕作地を提供することも珍しくない。しかし一方で、難民と受け入れている人々との間の軋轢も隠せなくなっている。約80万人の難民の存在により限られた社会サービスは逼迫し、さらに時には伝統的社会秩序も損なわれてしまうのである。1991年、コート・ジボアールは新たに流入する人々には難民の地位の認定を厳しくすることを決めている。**

反移民感情の蓄積により、難民及び庇護を求める人々に対する差別事件が発生している。一部の先進国においては特に顕著である。移民を制限し庇護の要求を拒否するよう、政府に圧力をかける団体が存在している。

難民の窮状は、行政的検討もうけずに拘留されたり閉鎖された収容所に監禁されるなど、公的私的両方からのさまざまな措置が重なることでもたらされている。1991年 UNHCR は、一部の政府が難民に関する国際条約に対して制限的な解釈を採択していることを報告している。

▶ **庇護を求める人々が迫害の恐れの充分な証明を示しているのに、その恐れが故国全土に拡大していることを証明できないというだけの理由で、受け入れを拒否している国も僅かながらあるのである。**

難民に対する追放命令を出し、逃れてきた国に強制送還し、入国を防ぐためにフェンスに電流を流し、また庇護を求める人々の船が着岸することを妨害する政府もある。また UNHCR や NGO の抗議にも関わらず、有効な旅行文書を所持していない庇護を求める人々を乗せている航空会社に罰金を課し、庇護要求の検討の責任を転嫁する政府もある。航空会社は有効なビザを持っていない人々を認可する資格があるのに、彼らを排除するという過ちを犯しやすいのである。

▶ **1990年末、ペルシャ湾で戦争が勃発しようとしていたとき、156名のイラクのクルド人がエジプト機をチャーターしてロンドンへ向かい、庇護を求めた。これに対してイギリス当局は、クルド人が有効なビザを所持していたかどうかの調査を怠ったとして、26万ドルあまりの罰金を航空会社に課した。**

難民の権利を守るために、 UNHCR は各国政府の担当者や他の人々に対して、公正で速やかに難民の地位

を認定すること、並びに、国内法及び行政措置における国際難民諸条約の履行についてアドバイス及び訓練を行なっている。またUNHCRは、難民の処遇に関して各国政府、NGO及びその他の関係者の問い合わせ先にもなっている。

▶ **UNHCR難民文書センターはデータベースを運営しており、難民に関する国際的取り決め及び国内法についての情報を出版している。また同センターはNGOの要望に応じて国際難民通信ネットワークを運営し、メンバーの間の連絡設備に供している。**

自発的帰還：故郷への道程に潜む地雷

長期化している多くの紛争の解決とその地域の平和が見込まれることから、難民高等弁務官は1992年を自発的帰還の年になるとした。大量の難民の本国帰還が見込まれる理由として、受け入れ国の難民収容能力に限界があることと、東西関係の変化があげられる。これにより難民が最初に庇護を受けた国での難民の受け入れ、または外国での再定住の可能性が減少しており、自発的帰還は難民にとって最も現実性の高い選択になったのである。しかし、その最初に受け入れられた地からの帰還を難民に促すのは、故国の状況の政治的解決が受容できるようなものであるか否かにかかっている。以下の事例は、自発的帰還を推進する、または逆に妨害するような状況を示している。

▶ **1992年が明ける頃、UNHCRは、92年中に170万人の帰還を組織化し、自発的な故国の帰還が望まれている72万人を超える人々を援助するための、20あまりの事業を推進することが期待されていた。**

▶ **1992年年頭、帰還活動計画はアフリカ全土に関して練られた。隣国に逃れていた難民が、アンゴラ、ブルンジ、チャド、エリトリア、エチオピア、リベリア、モザンビーク、ルワンダ、シエラレオネ、ソマリア、南アフリカ、西サハラ及びザイールに帰還することが予想されている。世界の難民の約3分の1がアフリカにおり、UNHCRの支出先の40%がここに当てられているのである。**

アフリカの角：アフリカの角における難民及び流民そして彼らを援助しようとする人道活動家の状況は、悪夢そのものであった。オガデン東部では3年間の間雨が一滴も降っておらず、アフリカの角地域全体も干害で苦しめられてきた。何十年もの間内戦で流血を続けてきた場所も多い。この地域をさすらっているまたはキャンプに集められている難民及び流民は、1991年12月の時点で190万人近くと見積られている。国内の流民が、内戦の恐怖や食糧や水を必死になって捜すことから、いつ国境を越えてもおかしくないのである。

▶ **武装した盗賊の襲撃が、援助物資の輸送隊や個人の人道援助活動家を悩ませている。これは時には、エチオピア内の50万人近いソマリア難民に対する食糧配給を一時的な停止に追いやっているのである。政府は安全な補給路を開設し輸送隊の安全を図ろうとしたが、この攻撃は1991年末まで続いた。この**

ような状況と難民の帰国を求める声を前に、*UNHCR*は国境沿いの収容所にいるソマリア難民の故郷への帰還の検討を進めた。しかしソマリアには何万もの地雷が巻散らかされており、故郷への道は危険に満ちている。*UNHCR*が支援する計画により、1991年12月までにすでに1万個の地雷及び他の爆発物が撤去されているが、この地雷は12カ国もの異なる国によって作られたものなのである。

南アフリカ：1992年年頭の時点で約2万人の南アフリカ人亡命者が、多くは近隣諸国から、自発的に帰国の途についている。1991年、UNHCRと南アフリカ政府との間の501日に及ぶ集中交渉の後、亡命者の帰国に関する協定が締結されたのである。UNHCRは、30年以上の間で最初に現地に駐留した国連機関となった。南アフリカ人の帰国者の帰還後6カ月間は、その経済的困窮への対処に対する援助を続けている。

カンボジア：カンボジア紛争の包括的政治解決に関する1991年10月のパリ協定により、カンボジア難民及び流民の帰国への扉が開かれた。彼らの自発的帰還を援助することは国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)の主要任務の一つなのである。UNHCRは、帰還活動の中心機関と指定されている。

▶　カンボジアの未帰還者の人数は37万人あまり。その90%以上は45才以下、半分近くが15才以下である。

帰還家族はそれぞれ2ヘクタールの土地を受け取る。難民の定住希望の約70%は四つの県に集中しているが、この地域の耕作可能地の大半は地雷で覆われている。ある研究によれば、地雷の爆発のためにカンボジア人の身体障害者の比率は世界中で最も高いのである。

▶　ロンドンに本部を置く非営利会社、危険地域生活支援機関*(HALO)*トラストは、カンボジアで3カ月間に渡って調査を行い、この4県に限っても少なくとも40万個の地雷があると推定した。1992年1月、安全保障理事会は国連カンボジア先遣隊の一環として、地雷撤去計画のために1,100人の人員増加を認可した。

UNHCRは、かつて耕した土地との関わりを失ってしまった農民の帰還者の再統合を援助するという、困難な事業に直面した。多くの難民は農民としての記憶を失ってしまっている。収容所での長年の生活により、農業技術をなくしてしまったのである。このため帰還者は農耕具と生活用具を受け取り、UNTACの個別計画がカンボジア人の生活と国の再建を援助する予定である。

アフガニスタン：1990年以来、UNHCRの援助などにより30万人から50万人の難民がアフガニスタンに自発的に帰還している。しかしなお500万人のアフガン難民がイランとパキスタンに残留していると推定されており、最近の政治的軍事的動向によっては空前の大量帰還が予想される。UNHCRと国連機構はこのための備えを進めている。

▶　1988年にアフガニスタンとパキスタンの間で締結されたジュネーブ協定には、アフガン難民の自発的

帰還を許可する措置が含まれている。しかし、1989年のソ連兵の撤兵後も続く戦闘により、多くの難民が故郷への帰還を躊躇している。

国連アフガニスタン援助調整官はUNHCRと協力して、難民の自発的帰還を推進しその便宜をはかっている。UNHCRは、イラン・パキスタン両政府及び世界食糧計画やユニセフなどの国連機構の他の機関、また国際移住機関などの非政府機関とも協力し、食糧配給、予防接種及び他のサービスを提供しているのである。

▶ **アンゴラ、カンボジア及びソマリアと同じように、アフガニスタンの大半も広大な地雷源となっている。埋まっている地雷は200万個から3,000万個の間と見積られており、正確な数値も判明していない。同国において、2,000人余りが国連の支援する地雷除去活動と教育に従事しているのである。**

インドシナ：約18万人のインドシナ難民が今も東南アジア各地の収容所に留まっているが、彼らは必ずしも帰国を望んではいない。UNHCRは各国政府とともに、新たに流入した人々が難民であるかどうか、そして再定住すべきかどうかを審査し、帰還を求める人々にはそれが順調に進むように活動している。革新的な協定により、ベトナムからの非合法の出国は減少し、多くの難民が自発的に帰還するのに必要な安心を提供しているのである。

▶ **1989年以来、*UNHCR*の「合法出国計画」を通じて再定住したベトナム人は、約25万人に達する。約6万3,000人のラオス難民の自発的帰還も、*UNHCR*と関係政府の間の協定の下で、見通しは明るい。**

中央アメリカ：中央アメリカにおける和平の進展は、1970年代末以降、エルサルバドル、グアテマラ及びニカラグアを離れた数万の亡命者が帰還を始めることを意味する。コスタリカ及びホンジュラスにおける難民人口は、特にエルサルバドル及びニカラグアでの国民和解へ向けた努力が手がかりを掴むにつれて劇的に減少した。国連の平和創造、平和維持、難民援助及び開発援助がこの地域の状況の改善を援助している。

1989年の見積では、中央アメリカで土地を追われた人々の数は200万人を超えており、その3分の1が国内の流民だった。この年頭、中央アメリカ国際難民会議が行動計画を採択した。これは、難民及びその影響を受けている地方住民と、この地域の経済社会開発のための様々な計画を結びつける計画である。

▶ **ニカラグアでは約7万人の難民が故郷に帰っている。*UNHCR*は、以前ニカラグアの反政府軍のメンバーだった人々を含む約5万3,000人の帰郷を援助したが、これは*UNHCR*史上最大のラテンアメリカ人の帰還作業だった。しかし、この流入はニカラグアの乏しい資源に負担をかけることになった。*UNHCR*と国連開発計画*(UNDP)*は、ニカラグア政府が短期的援助と長期的開発の間を結ぶ計画を実行できるよう、支援を続けている。これらの「即効的計画」は地域社会の選んだ優先順位に基づいており、緊急の需要がよせられる中で経済再建を刺激する目的を持っている。**

ペルシャ湾岸地域の危機

イラクがクウェートに侵攻してすぐ、UNHCRはイラクとクウェートを離れた70万人を超える第三国人の帰国計画を間接的に支援し、帰国がかなわぬ数千人の難民及び庇護を求める人々を直接に援助した。1991年1月11日に開始された国連の地域的人道行動的計画の一環として、UNHCRはイラクと国境を接する国の中の約40万人の難民の援助を予想し、この地域に援助物資を事前展開した。しかし、UNHCRの40年間の歴史の中で最も急速に難民が拡大したために、これらの援助物資は残念ながら不十分であった。

▶ **イラク国内の内紛と戦闘により、1991年4月の第1週の5日間で、イラン・イスラム共和国内のイラク難民の数は5万人から70万人に、トルコでは7,500人から25万人に増加した。4月末までに、避難場所を求めてイラン国内に約100万人、トルコには40万人のイラク人が流入したのである。国連は計画を変更し、イランとイラク内の150万人の難民を3カ月に渡って援助した。*UNHCR*はイランとトルコの現地職員を増強し、各国政府、*NGO*そして他の国連機関と救済努力の調整を続けたのである。**

国外脱出から数週間で、イランまたはトルコの国境から100万人の難民がイラク北部に戻ってきた。しかしその半分近くの人々は、イラク国内をさまよい続けたのである。

▶ **イラク、クウェート及びイラク・クウェート国境及びイラク・トルコ国境地帯のための国連人道計画の事務総長特使は、イラク当局とイラク国内の国連人道援助を管理する協定の交渉を行なった。そして人道監視及び援助活動の安全のために、国連臨時衛視が派遣された。*UNHCR*、他の国連機関及び国連衛視の存在を、この地域の住民は緊張と暴力的な状況における安定的影響として捉えたのである。**

ペルシャ湾岸の危機は、複雑な緊急事態の増加に対する国際社会の機構を強化する必要性を示した。この危機、そして安全保障理事会の対応により、世界は基本的な事実に気がついた。安全保障理事会決議688（1991）は、人権、難民及び国際平和の関連を最終的に認知し、歴史的先例を生み出したのである。

より良き調和を目指して

その主権の保護に対して各国は用心深いが、緊急事態における人的被害の削減のための国際協力の正統性は事実上疑いのないものになっている。そして援助活動は、国連機構が早期警戒をうけ、各国政府の協力を得られる時に最も有効に機能するのである。1991年12月、総会は国連の人道活動の調整の強化に関する詳細な決議をコンセンサスで採択した。この中には以下のような規定がある。

▶ **人道的援助のための指針原則。これは国家主権の尊重と自然災害及び領域内の他の災害に対して対応する国家の第一義的責任を強調している。**

- ▶ **各国に対する国際社会の人道努力への協力要請。**
- ▶ **事務総長の指導力の強化措置の承認。ここには、事務総長に直接連絡がとれる緊急援助高級調整官の指名も含まれる。**
- ▶ **緊急事態に速やかかつ調整的な対応を保証する資金提供機構として、自発的拠出によって賄われる5,000万ドルの緊急回転基金の設置要請。**

1992年２月、ブトロス・ガーリ事務総長は初代の国連緊急援助調整官を任命、そして同月の国連本部の会合で、各国は緊急基金に対して4,200万ドル近くの拠出を誓約した。

大量の難民及び流民を巻き込む緊急事態はひきも切らない。しかも各々の緊急事態は、バングラデシュにおける19万人のミャンマー難民やユーゴスラビア紛争のために生まれた120万人近い難民及び流民のように、状況が異なっている。これは、国際的援助努力を推進し管理するために、より効率的な国連の機構が必要なことを強調しているのである。

- ▶ **1992年２月バングラデシュは、４月までに19万人を超えた同国内のミャンマー難民を援助するという *UNHCR* の申し出を受け入れた。難民の半数近くは住むところもない状態で、住居の提供が *UNHCR* が即座に対応しなければならない問題だった。 *UNHCR*、世界食糧計画、そして国境なき医師団、 *OXFAM*、イギリスの児童救済基金のような *NGO* さらに現地の *NGO* は、水、食糧及び医療の提供に協力してあたったのである。新たに任命された国連緊急援助調整官は３月にこの地域を訪問し、両国の指導者と会見した。そして難民の安全なミャンマーへの自発的帰還を達成するための対話を推進する上で、両国の間で仲介として活動したのである。**

- ▶ **ユーゴスラビアにおける暴力の激化によって、ヨーロッパは過去41年間で最初の大規模な難民危機を迎えた。５月１日、難民高等弁務官は援助提供国の外務大臣に対して、ユーゴスラビアの民族紛争によって故郷を離れざるを得なかった120万人への財政的及び物資の即時支援をアピールした。この120万人のうち40万人あまりが、その前月ボスニア・ヘルツェゴビナを離れ、50万人あまりがクロアチア一国だけで生み出された住む場所を失った人々だった。３月には、ユニセフ、 *UNHCR* 及び世界保健機関 *(WHO)* が、その地域における共同援助及び保護活動のための合同アピールを出していた。**

開発の牽引力

帰還を妨げるのは地雷だけではない。飢餓、干害、病気がそれである。さらに国家基盤の全面的とも呼べる崩壊も珍しくない。難民高等弁務官は、自発的帰還の成功を保証するのは、一人 UNHCR の任務または資源の範囲を超えていることを指摘している。

▶ **「現在、自発的帰還の見通しはかってないほど明るくなっている。しかし、難民が帰って行く先の国のほとんどすべてが戦争の被害にあい、国内の流民により荒廃しているのである。国を離れた人々や帰国の準備が整っている人々を改めて受け入れるには、わずかの能力しか残されていない。全く能力に欠けている場合もある。住む場所を失う問題が、単に国境の向こう側からこちら側へ移動するだけのものでないのならば、帰還した難民の再統合にももっと注意が払われねばならないのである。このような国において民族和解と民主化の脆弱な過程を維持するためには、政治、社会及び経済の再建のための包括的な計画が重要なのである」。**

UNHCR の任務は広い。しかし中東のパレスチナ難民はこの範囲にはない。UNRWA が直接責任を負っているからである。

UNRWA とパレスチナ難民：特別な任務

1991年、イスラエルとパレスチナが初めて公式に交渉の席についた。UNRWA 事務局長はこれを「特筆すべき成果」として歓迎したが、この数年間で UNRWA の役割が減じたわけではない。UNRWA は今も、西岸地区、ガザ、ヨルダン、レバノン及びシリアの250万人の登録パレスチナ難民に対して、人道的社会的援助を続けているのである。この活動が緊張と困難な環境の中で行なわれることも珍しくなく、特にイスラエルの占領下の地域のパレスチナ難民に保護の手をさしのべる場合には顕著である。1987年、イスラエル占領地域でパレスチナ人の反乱、インティファーダが始まった。イスラエルはこれに応戦し、この状況は今も引き続いている。相対的に静寂な時期は、この地域では暴力的な対決と膨大な犠牲によってもたらされてきたのである。イスラエルの保安軍は過酷な行動を続けており、人権侵害の報告は増加の一途をたどっている。

▶ **1991年６月までの１年間にインティファーダで殺害された、または負傷したパレスチナ人の数は、前年よりも減少している。とはいえ *UNRWA* の報告によれば、1987年12月にインティファーダが始まってから1991年６月30日の時点までで、988人のパレスチナ人が殺害され、負傷者は７万人を超えているのである。逮捕や拘留されているパレスチナ人は約１万4,000人に上り、しかも嫌疑がなく裁判を経ないことも珍しくない。そして、そのうちの64人は *UNRWA* の職員である。**

▶ **イスラエル保安軍との衝突による多くの犠牲者に加え、パレスチナ人の中でも協力者と見なされた人の殺害が続いている。ガザ地区と西岸地区におけるその数は、1991年６月30日までの１年間で124人である。**

▶ **1990年10月にエルサレムのアル・アクサ・モスク（岩のドーム）で起きた、パレスチナ人とイスラエル保安軍の大規模な衝突により、少なくとも17人のパレスチナ人が死亡し150人が負傷した。これに対して安全保障理事会は、イスラエル占領地域のパレスチナ人市民の状況を監視し定期的に理事会に報**

告することを事務総長に求める決議を採択した。 *UNRWA* は事務総長に求められる情報を提供するよう要請されている。

イラクのクウェート侵攻はUNRWAに様々な影響を及ぼした。

▶ ***UNRWA* は、ヨルダンに流れ込んだ何十万もの避難民を援助する努力に参加し、難民の一部に食糧を配給し、緊急保健部隊を派遣し、そして他の援助機関に対して後方支援を行なったのである。ヨルダンに入国し、後にヨルダンのパスポートを受けた25万人の多くは、登録パレスチナ難民だった。この中から、 *UNRWA* の学校は約7,000人の子供を受け入れている。**

▶ **1991年1月に戦闘が始まってから、西岸及びガザ地区でイスラエル当局がパレスチナ人に強制した夜間外出禁止令が長期化したことによる被害を軽減するために、 *UNRWA* は緊急措置に着手した。難民全体及び難民ではないが貧しい人々に食糧を配給したのである。戦争の余波の中で *UNRWA* は、夜間外出禁止令の影響呼び湾岸地域のパレスチナ人の収入及び送金が失われたことに取り組むため、仕事を創出し収入を生むための活動の領域とその量を拡大した。**

原　　因

UNRWAは1948年のアラブ・イスラエル紛争に対応するために創設された。戦争のために家と生活手段を失ったパレスチナ人を援助するため、1949年、総会が臨時の非政府組織として設置したのである。 UNRWAは、この地域に残っている1948年難民の子孫そして、1967年の戦争及びその後の戦争で影響を受けた人々にも、実行できる限り援助の手を広げてきた。

▶ ***UNRWA* が設置される以前の1948年、総会はパレスチナ難民問題解決のための条件を勧告した。その故郷に帰ることを希望している難民は帰郷が許可されるべきであり、帰郷を選ばない人々はその損失が保障されるべきであることを決めたのである。しかし、国連パレスチナ調停委員会がアラブ諸国とイスラエルとの間の合意を得ることができないことから、この決定は未だに一度も実行されていない。総会は *UNRWA* の任期を定期的に延長してきた。ただしこれは難民の帰還または賠償の権利を侵害するものではない。**

UNRWAに登録している難民のうち3分の1弱が、中東に点在する61のキャンプに暮らしている。 UNRWAの教育システムは約36万5,000人の難民の子供達を対象にし、100の保健センターを通じて、保健計画がほとんど全ての難民に行き渡っている。

その中心的な計画とは別に、 UNRWAは特殊な需要に見合うような援助や社会サービスを提供している。

レバノン国内で各派の間の戦闘やイスラエルの軍事行動により被害を受けているパレスチナ人にも緊急援助を行なっているのである。

▶ **UNRWAの援助活動は各国政府の自発的な拠出により賄われている。1992年と1993年のプロジェクト支出は５億7,000万ドルと見積られている。他にレバノン、西岸及びガザ地区への1992年の緊急援助には約1,400万ドルの予算がつけられている。また占領地域での生活状況を改善するために、6,500万ドル分の拡大援助計画のための長期計画もある。**

包括的な生命の保護：海　洋　法

「海洋の生命維持システムのために国家が行なうことのできる最も重要で、しかも最初に行なうべきことは、海洋法条約の批准である」。

世界環境開発委員会の報告「われら共有の未来」

1974年６月、ベネズエラのカラカスで開催された第３次国連海洋法会議の最初の実質会合に、164カ国の代表が集まっていた。彼らは全ての地域、全ての法的政治的機構そして全ての開発段階にある国を代表しており、解決または変革を求める重要問題を抱えていた。1982年12月、国連海洋法条約の署名により、この会議は頂点を迎えたのである。

第３次国連海洋法会議はユニークなものだった。超大国の支配も、硬直的なグループに分かれた対立もなかった。そこには交渉過程、つまり人類の未来にとってきわめて重要なものがあったのである。会議の議長を務めたシンガポールのトミー・コー氏は次のように語っている。

▶ **「交渉相手を屈服させるべき敵と見なさなかったことが、私達が成功した理由である。私達は、紛争を呼んでいる問題を克服すべき共通の障害と考え、個々の国の利害を追求するためだけではなく、海の憲法を書き上げるという皆の共通の夢のためにも働いたのである」。**

この条約は海とその資源の利用の全ての側面を取り扱っている。平和時の国家を律するこれまで試みられた合意の中では最も広範囲に及び、国連憲章に次ぐ記念的な成果と呼ばれているのである。

▶ **この条約は320の条文と９つの付属文書からなり、海洋資源の理性的な管理及び将来の世代のためのその保全のために、最初の不変的な法的枠組みを提供している。**

▶ **条約が署名のために開放されたその最初の日だけで、119カ国もの国が署名をした。前例のない数であり、条約に対する圧倒的多数の国の支持が示されている。**

資源、権利そして責任

この条約は、事実上全ての海の利用に関して国家の権利及び義務を定めている。すなわち航行、漁業、鉱物開発、海洋環境保護、内陸国の海洋への及び海洋からのアクセスの権利、危険廃棄物の運搬、海洋環境に対する意図的な悪影響の責任、そして海洋の科学的調査である。また国際条約の中でもユニークな点として、この条約は国家間の紛争の義務的な解決を示している。

この条約の発効には60カ国の批准が必要である。現在までに批准したのは51カ国であり、未だに発効していない。しかし各国の政策及び行動に影響を及ぼしている。最近制定されたまたは改訂された国内法の多くがこの条約の規定を確認しており、新しい国際協定も同様なのである。しかしこの条約が発効し全ての国がその規定に従うまでは、今後の海洋の環境と経済的健全さは問題を抱えることになる。

変革を促すもの

海洋法の発展の主な原動力となったのは、新技術と資源への強い要求だった。300年間に渡って比較的安定していた法原則に対して圧力が増大していったのである。

▶ **約３世紀の間、海洋の自由という単純な法律が海を支配してきた。伝統的な領海の範囲は、国の安全を守るための海岸に沿った狭い帯、つまり性能の良い大砲の射程距離３海里に限られていた。**

国及び企業は、資源開発の手を海岸線から遠くへ遠くへと延ばし続けた。海、そして海底はかってないほど開発に晒されているのである。鉱物資源は魚及び他の海洋生物とともに、国家の富に大きく貢献するものになっている。

▶ **一部の海洋鉱物の開発は論理的段階から実行段階へと移っている。インドネシアとタイの沖合いでは錫の採掘が、アラスカ沖の海底の堆積からは金の抽出が、ナミビア沖ではダイヤモンドが、何れも商業的に成り立つ企業により行なわれている。沿岸の石油採掘は着実に沖合いへ、そして大陸境界の岩盤に一層深く向かっている。深海海底のマンガン団塊は、商業開発の手は及んでいないが、利益及び投資を呼び起こしている。**

入り組む管轄権と「冷戦」

1945年、沿岸国が領海の外の海底資源を調査開発する主権を主張し、アメリカが大陸棚への管轄権の構想を示した。これが国際法の最も重要な革命の一つの口火となったのである。

▶ **1958年に国連の会議で採択された大陸棚に関するジュネーブ条約は、大陸棚に対する管轄原則が一般的に認められるきっかけとなった。しかし、大陸棚に対する国家管轄の限界を決める基準の一つが曖昧で、管轄を混乱させることとなった。以前は公海と考えられていた海域に対して、各国は徐々に管轄の手を延ばしたのである。**

1950年代末から1960年代の始め、開発途上国は近接する海域の資源を、外国による開発から守ることを模索し始めた。ラテンアメリカの数カ国は、その領海から遠く離れた海底及び海中の資源開発の統制を主張し、200海里に及ぶ広大な地域を設置したのである。他の諸国もすぐに同様の政策、つまり海に対する国家主権の考え方の拡大を採用した。各国が公正な海洋資源の分け前と見なす資源へ統制を行なうようになるにつれ、緊張が増大した。

▶ **1970年代始め、アイスランドがその漁業水域を拡大したことに対して、ドイツ連邦共和国とイギリスが国際司法裁判所 *(ICJ)* に提訴した。この漁業権を巡る対立は、イギリスがそのトロール船保護のために派遣した海軍のフリゲート艦とアイスランド湾岸警備隊の砲艦との間の衝突に発展した。このいわゆる「冷戦」は、*ICJ* の裁定と２国間の交渉により最終的な解決を見たが、海洋資源を巡る競争の激化を劇的に物語っていた。**

……それとも秩序だった世界システムか？

国連海洋法条約は紛争の解決のための規定を含み、国際協定の交渉のための新たなアプローチを提唱している。また、海洋資源の管理のための枠組みを規定し、沿岸国の主権、そして権利を確立しているのである。この条約により海洋地域は明確に区分された地域に分けられた。

沿岸国が全面的に主権を行使する「領海」は12海里に拡大された。

▶ **領海における各国の権利及び権利には法の執行が含まれており、その領土に対する場合とほぼ同様である。しかし他国の艦艇のこの水域に対する「無害通行」権は維持されている。**

「接続水域」は領海から12海里、つまり沿岸からまたは領海を規定する基線から24海里に拡大された。

▶ **沿岸国の主権は領海の境界を越えないが、沿岸警備隊は国内法の侵害を防ぐために接続水域をパトロールし、警察権を行使できる。例えば、麻薬密輸船と思われる船、密入国者及び密輸入者を追跡し逮捕できるのである。**

「排他的経済水域」は基線より200海里に拡大された。この排他的経済水域の考え方は海洋問題を革新した。

▶ **沿岸国は排他的経済水域の海中、海底及びその土中で発見される全ての資源の調査、開発、管理及び保護を行なう権利を持つ。そして海洋の科学調査、設備及び人工島に対する管轄権を持ち、海洋の環境の保護に関する権利及び責任を負う。しかしこの領域に対する主権はない。つまり他の国は公海と同様の自由、すなわち航行、上空の飛行及びケーブル及びパイプラインの敷設の自由を享受する。**

▶ **92カ国の沿岸国は200海里の経済管轄に不満を示した。世界の漁場の90%以上が、そして現在知られているそして予想されている海中の炭化水素埋蔵量の約87%が、いずれかの国の管轄下におかれるのである。深海海底のマンガン団塊及び堆積硫化物を除いて、ほとんど全ての既知及び潜在的な埋蔵鉱物も同様である。**

「大陸棚」は排他的経済水域の境界の外にまで拡大された。複雑な決定方式に基づいて、350海里までまたはそれ以上まで拡大されたのである。

▶ **大陸棚が各国の排他的経済水域より遠くまで続いている時は、その国は200海里以遠でも大陸棚の資源を開発する排他的権利を持つ。ただし前出の水域での権利はなく、大陸棚の水域及びその上空の法的地位には影響はない。**

「群島水域」は群島国家の主権の下に置かれ、現在は最も遠い島の最も外側の縁または外端を結んで基線を引くことができる。

▶ **群島国家は歴史的に一つの国家を形成してきた島の群れを言う。しかし多くの場合、以前は公海とされていた海によって分断されてきた。この基線の内側は現在では国家の領域のように扱われている。新しい国際法の特色である。これらの諸国は領海、排他的経済水域そして大陸棚も主張できる。現在では太平洋の40%を含む広大な海域が群島国家の管轄下にあるのである。**

▶ **群島国家は群島水域に主権を持つが、全ての国の艦船はその自由航行の権利を保有している。群島国家は、全ての艦船が通行できる通行路及び上空の航空空域を指定できる。この規定の重要性は言うまでもない。例えば、インドネシアの水域を航行できない場合、ペルシャ湾岸の国から石油を積み込んだ日本のタンカーは3,000海里も迂回しなければならなくなる。大半の日本船は群島国家を通り抜けているのである。**

世界共有の海

公海の自由という古典的な原則は、いくらか修正を経たものの、この条約の下でも生きている。公海ではいかなる国も主権を主張できず、航行及び航空の権利を持ち、海底にケーブル及びパイプラインを敷設でき

る。また全ての国は合意に基づく保護措置に従って漁を行うことができる。新たに加えられた国家の義務は、公海における船舶による麻薬の違法取り引きの制圧に協力することで、これは海賊行為及び奴隷の使用に対しても同様である。

この条約の最も独創的な特色は、深海地域、つまり国家の管轄の外にある海底及びその土中を管理する包括的体制の創設である。この地域とその資源は「人類共有の財産」と宣言されている。

▶ **ジャマイカに本部を置く国際海底機構は、深海地域の資源のあらゆる調査開発を監督する。この機構の活動主体は「エンタープライズ」（操業部門）であり、これが採掘活動を行ない、海底で発見された鉱物の抽出をするために民間のまたは政府の事業と契約を結ぶ。**

▶ **海洋法会議が採択した文書は、すでに海底採掘に投資を行なっていた諸国及び民間企業に「先行投資者」として登録する権利を与えている。この会議の設置した準備委員会は、このような国からその国自身またはその資格のある企業のための申請を受け付け、15万平方キロメートル以内の開発地域を割り当てる。この申請が行えるのはこの条約に署名した国だけである。準備委員会は現在までに、中国、フランス、インド、日本、旧ソ連及び旧社会主義諸国に開発者の地位を与えている。**

皮肉なことに、この条約の最も本質的ではない問題である深海における海底採掘が、この条約の世界的な受け入れを拒む唯一の問題となった。

▶ **1970年代、深海海底採掘の思惑から企業は急いで、特に太平洋の海底から何百万トンものマンガン団塊を引き上げるための計画の準備にとりかかった。しかし、法律家や経済人は何年間も海底鉱物の抽出を制限する方法について論議をしており、従って陸上の採掘者が打撃を受けることはないと思われていたのである。このような思惑は海の藻屑と消えることとなった。今後20年間に商業的に採算のとれる海底採掘が始まると予言する人は誰もいない。この問題に対する各国の相違を解消するには、充分な時間が与えられているわけである。**

汚染：被害を最小限にとどめる

海洋法条約締約国は、海洋汚染の抑制のためにその国内法及び規則を強化し、国際的努力に協力することを約束している。いくつかの条項は、陸地からの、船舶からの及び廃棄による汚染を統制しかつ低減することを規定しており、空気中を通じて汚染が拡大することまたは石油開発及び海底採掘による汚染もこの例外ではない。海洋の環境を監視し報告することはこの条約の重要な目的であり、各国政府が大きな役割を担う分野なのである。

▶ **海洋環境の保全は、国際航行に関わる国に対して特別な責任を課している。旗艦国はその旗を掲げている船の行動に対して責任を負い、船長及び船員が、この条約を基に制定された法律及び規則、例えば廃棄物の投棄や海でタンクを洗浄することに関する規定に従うよう、充分に訓練されていることを保障する責任を負うのである。沿岸国はその水域でこの法を犯す船舶を逮捕する権利を有している。また各国はその港において海洋汚染を行なっている船を逮捕する権利を有しており、この条約における新しい概念なのである。**

沿岸国の排他的経済水域を合計すると3,800万平方海里に達する。沿岸国の科学研究機関及び環境省は大きな責任に直面しているわけである。多くの国では、研究機関を発展させ、技術を入手しそして人材を訓練する上で援助を必要としている。このように航行から漁業管理まで、また情報収集から汚染の監視までの諸分野の各国の能力を強化するために、国連食糧農業機関、国連教育科学文化機関(UNESCO)、国際海事機関及び国連環境計画(UNEP)などの国連機構の機関及び計画が援助を行なっている。国連は同時に、これらの分野における国際協力を強化するための合意を工夫するための交渉も支援している。

漁業：利益を増大する

世界の商業漁業の収穫高の分析を見ると、過去30年間に渡って海の全体的な生命力が急劇に減退していることが分かる。商業的な在庫の多くが減少し、魚や甲殻類の大きさは小さくなっている。警鐘が鳴らされているのである。現在の汚染状況や乱獲だけではこの傾向を説明することはできない。海洋に対するこれまでの損害が沿岸の住民及び海洋生物に与える影響は、汚染及び違法なまたは不注意な漁業方法と、沿岸地域における人口の集中、埋め立ての増加、沼地や湿地の乾燥、河川の付け替え、無統制な沿岸開発のような要因の相乗作用だと言えよう。

できるだけ多数の人にできるだけ多くの利益をもたらすように世界の漁業を管理するためには、各国の開発状態の大きな差異を考慮にいれなければならない。現代の漁業は、小さな船で海と陸を往復する職人的な漁師から、故郷の浜を遠くはなれた海で一度に何ヵ月ものあいだ漁を行なう企業の漁船船団まで、ありとあらゆる形態がある。開発途上国にとっても先進国にとっても、漁業は雇用と食糧を確保する上で重要である。この条約は沿岸国及び主な漁業国が海の生物資源を理性的に管理することを目指しているのである。

▶ **この条約は、乱獲による漁業資源の枯渇の危険を犯すことなく、漁業資源を最適に利用することを奨励している。沿岸国は、個々の魚種についてその排他的経済水域で捕獲できる総量を、入手可能な科学的に優れたデータを考慮して決めるのである。沿岸国はその漁獲可能量の余剰を、条約に従って起草された沿岸国の規則に応じて、他の国、中でも隣接国及び内陸国に機会を提供しなければならない。**

この条約の定めている科学的な根拠に基づいた漁業管理は、「捕獲して集める」ことから、養殖及び節約シ

ステムへの転換を示している。漁業資源の開発には、長期的な展望に立った政策、戦略の調整及び適切な計画が求められているのである。

▶ **世界の漁類需要の大半は、今後も伝統的な「獲る」漁業により賄われるだろう。しかし、養殖漁業の重要性の増大が求められている。養殖漁業の年間漁獲高が現在の総漁獲高に占める割合は12%だが、*FAO*は20世紀末には20%に増大すると推定している。養殖漁業は伝統的な漁業よりもむしろ農業に似ている。養殖漁業は「品質管理」により付加価値を増し、世界の総漁業取り引きの３分の１以上を占めていると推定されている。**

▶ **ノルウェーの支援する国連開発計画 *(UNDP)* と *FAO* の包括的開発プロジェクトの下で、外洋調査船フリッチョフ・ナンセン博士号が沖合いの資源調査のために開発途上国に提供された。ナンセン号は主要な海洋地域、つまりアフリカの西海岸と東海岸沿い、アラビア海、南シナ海を、また中央アメリカとコロンビア沖の太平洋を初めて、そしてコロンビアからスリナムまでの南アメリカ西海岸沿いを調査した。開発途上国間の技術協力を強化するために、*UNDP* と *FAO* のもう一つの合同活動も、開発途上国が地域的な漁業評価と管理を行なうための調査船の入手を援助している。**

公海と排他的経済水域にまたがって生息する海洋生物を一方の水域で過剰開発することは、他方の水域の資源に対して悪影響を与える。この条約は、公海の生物資源の保護及び管理において国際社会のメンバーが協力することを課している。これにより関係各国は、近接水域において資源を保全するために必要な措置に関する、合意を探ることが求められているのである。同様の原則はまぐろのように移動性の高い魚種に対しても適用されている。例えば流し網漁のようないくつかの魚法を制限し、最終的には禁止されるべきであることについて、広い合意が得られているのである。

▶ **大規模な外洋流し網漁は、ナイロン製の単繊維の網で公海の広大な地域をさらってしまう。これは幅55キロメートル、深さ９メートルに張られたカーテンで、「死の壁」と呼ばれている。一つの種だけを狙って流し網を利用することは不可能である。網目を通り抜けてしまう小さな生物を除いて、事実上全ての生物を無差別に捕獲する。使用中の網、紛失した網または捨てられた網に絡み捕られ、イルカ、海鳥及びその他生物が傷ついたり死亡する。最近まで1,000隻以上の漁船が大規模な外洋流し網を使用していたのである。**

1991年12月、総会は全ての国に対して、1992年６月末までに公海での大規模外洋流し網の使用を半減させることと、1992年末までその使用を全面的に見合わせることの遵守を、要請している。

国家の管理の強化と地域協力：一つの目標のための二つの方法

この条約の全面的な効力は、これが世界的に受け入れられることと、その規定を実行する能力の２本の柱にかかっている。そしてこの実行の分担は大きく沿岸国に依存している。

▶ **西アフリカ沿岸沖の水域は長い間、無許可の外国漁民が無統制に「誰でも自由に」漁ができる地域だった。1991年１月、シエラレオネ政府はイギリスの企業と合同で、海洋保護サービスを設立した。３月、監視船が無許可で操業していたフランスのトロール船を逮捕した。その船長は、マグロ用に装備し60万ドル以上の漁獲をあげたと言われる自分の船の起訴と没収の危険性に直面することになった。この新しいパトロール活動により、シエラレオネ政府が1991年に得る漁業料及び漁獲権料は1,000万ドルに達すると予想されている。これに対し1990年には２億5,000万ドルの魚が違法に輸出されており、政府には何の収益もなかったのである。この計画の開始以降、この水域での漁船の違法操業は急激に減少している。**

海洋資源の管理において協調的な取り組みを行なう上で、地域協力が重要である。この条約は、海洋環境の保護において国家の責任と同様に地域的責任を規定している。漁業大国の漁船が小さな島国の漁場に押しかけたらどうなるだろうか。南太平洋フォーラム漁業機関(FFA)加盟国16カ国の政府とアメリカの間で結ばれた1987年の漁業協定は、地域協力及び漁業開発の潜在的可能性を劇的に示したのである。

▶ **公海での自由な漁業体制の下で、アメリカの漁船は南太平洋で大量のまぐろを捕獲していた。アメリカは1990年まで、回遊性の高い魚に対する排他的経済水域における主権を認めない政策をとっていたのである。その後、南太平洋監視軍によりアメリカの漁船が拿捕されるなどの劇的な事件が続いた。**

▶ ***FFA* 諸国は、その利害及び背景の違いにも関わらず、団結してアメリカ政府との３年間の交渉を行なった。その結果結ばれた条約により、登録したアメリカ船35隻に対して、太平洋の排他的経済水域においてまぐろ漁を行なうことを最初の５年間について認めた。これと交換に、*FFA* 諸国は認可料として6,000万ドルを受け取り、各国で分配したのである。**

FFA 条約は、太平洋の島国が大きく漁業に依存しており、捕りすぎを防がなければならないことを特に認めている。この強力な管理規定は、地域の諸国の権利及び利益が守られるように、漁船に対し FFA 諸国から派遣された訓練された監視員を同乗させることを求めている。アメリカ政府は、漁業会社が条約を守ることを保証する、最終的な責任を受け入れたのである。

▶ **国連環境計画 *(UNEP)* の地域海洋計画は、世界の海洋の大半をカバーする12の地域計画を含んでおり、個々の地域の問題に取り組むための地域的枠組みを提供している。**

悲劇を教訓とする

惨劇により国際協力が進むこともある。

▶ **1990年１月、イランのスーパー・タンカー、カーグ５号がモロッコ沖160ｋｍで爆発し、原油が流出し始めた。乗員が下船してから、原油は海岸に向かって流れていき、油膜は160ｋｍに渡って広がった。タンカーが修理のために曳航されるのに２週間以上かかり、この間に７万トン以上の原油が流出した。これはアラスカでエクソンのヴァルデス号から流出した総量の２倍あたる。**

▶ **事故から１年以内に、フランス、モロッコ、ポルトガル及びスペインの環境大臣及び *EC* の代表が、その海岸を北東大西洋の汚染事故から保護するための新しい条約に署名した。この条約は、速やかな情報の交換及び締約国が一方の国を援助した場合の支出の払い戻しを規定した海洋法条約の条文を反映しているのである。**

紛争解決：解釈の違いを調停する

海洋法条約は、その適用に関する解釈の違いを解決するための機構を組み込んでいる。国際条約の義務に関する紛争の解決のための規定は、条約の本体から分かれている場合が多い。強制的な拘束手続きが盛り込まれている場合はなおさらで、その規定を受け入れるか受け入れないかは締約国の意向次第なのである。この条約は、直接交渉が失敗した場合締約国があらかじめ尊重することを誓約している、第三者による四つの解決方法を提供しており、国際法において画期的なものと認識されているのである。

▶ **国際司法裁判所による裁定**
▶ **拘束力のある国際的調停**
▶ **特定の紛争における専門的知識を持つ特別調停裁判所。例えば漁業、汚染、航行または科学研究に関するもの。**
▶ **この条約で設立される国際海洋法裁判所による裁定。海底活動に関する紛争は、この裁判所により設立される11名からなる海底紛争委員会により調停される。**

しかし、国家が国境紛争、軍事活動または安全保障理事会により審議されている問題に巻き込まれた場合、強制的手続きに縛られないことをいつでも宣言することができる。

条約の原則及び規定は、海洋資源及び海洋の境界に関する各国の紛争についてすでに効力を発揮している。

▶ **カナダとアメリカの間のメイン湾事件は、海洋の境界が「全ての利用」に対して持ち出された初めて**

の例であり、200海里排他的漁業水域及び排他的経済水域という概念が国際法上受け入れられて以来、初めての法的境界となった。両国の海岸線から200海里水域に入る、メイン湾の３万平方海里の豊かな漁場に関する紛争解決のために、国際司法裁判所の５人委員会が活動を始めた。

部分を束ねたよりも大きく

世界の人口増加により、天然資源の需要は増加している。生体学的にしっかりした、分野の壁を越えた海洋管理政策が不可欠である。各国は生体学、経済学及び技術を調和させるために力を合わせなければならない。海洋法条約は、国際的な努力と科学分野を法の支配の下で繋げ、このような協力の指針として必要な原則を束ねているのである。

この条約は海洋地域の問題を相互に密接に関連しているものとして捉えている。これはあらゆる海洋活動の相互関係を成文化する「一括取り引き」なのである。政府、産業界及び世論が海洋環境に影響を与えるあらゆる活動を調整する必要を認め始めており、この国際法における「静かな革命」は、すでに国家レベルで認識されるものとなっているのである。

麻薬統制のために力を合わせて

「今日世界は、効率よく管理され、独自のマーケティング戦略を持ち、卸売から小売までの販売網を備える多国間企業、巨額の利潤を伴うまさに数十億ドル産業に相対している。私は、違法麻薬取り引きにおける組織犯罪の関与は、国際社会の安定と福祉に対する最も大きな脅威の一つであると思う」。

ジョルジオ・ジャコメリ国連国際麻薬統制計画事務局長

麻薬乱用は国境を越えた一種の汚染である。国境を自由に行き来し、これに触れる全ての人々、特に弱くて闘う力のない人々の生命に危害を与える。しかし多くの環境破壊の形態とは異なり、麻薬乱用の害は意図的なものである。そして環境問題と同じく、麻薬乱用及び違法取り引きは、どのような国であれ一カ国で取り扱うにはきわめて広範囲に渡り、しかも複雑である。国連国際麻薬統制計画 (UNDCP) 事務局長は次のように述べている。「より効果的な国際麻薬統制は、今後の国連の最優先課題の一つである。加盟国は、国連にこのきわめて重要な使命の中心的な役割を特に付与している」。

以前は組織犯罪の大部分は国境の外に出ることはなかったが、今や国際企業としての競争力を獲得している。その経済力は強大で、特にラテンアメリカのアンデス地域では、数カ国の経済を歪めるのに充分なほどである。密売人は民衆や組織を取り込み、政府を脅かしている。この脅威に対抗するためには、効果的な戦略が必要となる。すなわち麻薬乱用の防止、麻薬中毒者の教育、処遇及び社会復帰、取締り並びに供給の統制を合わせたアプローチが求められ、地方から国そして世界まで全てのレベルで関わらなければならないのである。

安全な地域はない

国際麻薬統制委員会 (INCB) の1991年の報告は、アフリカとアジアを含む世界の新しい地域にまで、コカイン取り引きと乱用が及んでいることを示している。同時に密売人は、統制が緩やかかまたは法執行が不十分な国や地域に活動の場を移している。例えば、

▶ **アフリカでは、アヘン・ケシ栽培のもくろみがいくつか確認されている。ヘロインとコカインの売買**

と乱用も拡大している。

- **主な違法アヘン生産地であるミャンマーからの流出により、特に中国国内で、新たなルートによるアヘン剤乱用の拡大を引き起こしている。**

- **東ヨーロッパにおける政治変動とインドが制定した厳重な法律により、ヘロイン取り引きがインドから東ヨーロッパへ大きく移動している。**

- **中近東では、アヘン剤と大麻の乱用が増加し始めている。この地域の中の多くの難民により、統制問題は複雑化しているのである。**

- **ヨーロッパではコカイン押収量が1990年に２倍以上になったが、ヘロインや大麻乱用の数値は安定化または低下している。しかし麻薬に関連した死亡者は、大半のヨーロッパ諸国で増加を続けている。**

- **アメリカでは、1990年の調査によると、1985年以来コカイン乱用者の数は約70%低下している。しかしクラック乱用者の数は約50万人で変化はなく、麻薬関連の犯罪は依然として重要な問題である。**

- **南アメリカのいくつかの国は、二国間及び多国間の取締り協定を批准し、また同時にコカ経済を健全な公的経済に転換する開発戦略により、その協力を強化している。しかも密売組織に対するボリビア及びコロンビアの取り締まりが大きな成果を達成しているが、密売人はより巧妙にそしてより複雑になっている。**

対　策

麻薬の乱用及び違法売買の急増に対して、どのように対処すべきなのだろうか。違法麻薬の需要と供給を同時に退治し、麻薬密売人を締め出すための国際協力を強化し、取締り措置を強化しそして、麻薬取り引きの悪循環の中に捕らわれてしまった人々に代わりの生活手段を提供するのである。これらの対策に対して国連は三つの機関を中心に支援している。

国連麻薬委員会。国際連盟より始められた国際麻薬統制政策を引き継ぐために、1946年に設置された。この委員会は53カ国の代表により構成されており、麻薬乱用統制に関する国連機構の中心的政策立案組織である。

国際麻薬統制委員会。経済社会理事会の任命する国際専門家グループで、国際麻薬統制条約機構を監督する。

国連国際麻薬統制計画。1991年に設置され、以前の３つの国連麻薬機関、つまり国連事務局の麻薬局、国際麻薬統制委員会事務局そして国連薬物乱用統制基金の機構を統合したものである。この機関には多くの任務が課せられているが、中でも

- ▶ **各国政府に対して、国内の薬物統制法を国際協定に沿って活用するにはどうすればよいか、助言する。**
- ▶ **各国の薬物取締り機関の長のための地域会合を開催し、情報と経験の交流を推進する。**
- ▶ **薬物法及び規則に関する各国の取締り官、研究員そして税関吏の訓練を組織する。**
- ▶ **薬物統制の取締りの強化、需要の低減、薬物の原料栽培に代わる生活手段の提供そして薬物中毒者の社会復帰のための様々な計画を策定し財源を確保する上で、各国及び各地域を支援する。**

需要と供給へ立ち向かう

国連の支援の下で、伝統的な薬物生産国及び消費国は、薬物の違法な供給と需要をともに削減しなければならないことを認識するようになった。

各国政府は非政府機関(NGO)の力を借りて、薬物乱用及び違法取り引きに取り組むための、国内計画及び他国との協力計画を工夫している。1987年、国連は薬物問題に取り組む国際協力の推進のために、薬物乱用及び違法取り引きに関する国際会議を開催した。この会議は、麻薬乱用及び違法取り引きのあらゆる面についてとるべき行動のために、35項目からなる「包括的多面的アウトライン」を承認した。このアウトラインは需要の拡大の防止と低減、供給の統制、違法取り引きの抑制そして薬物中毒者の処遇と社会復帰に関する条項が盛り込まれている。

1987年の会議の結論に基づいて国連総会は、違法薬物により引き起こされる暴力の蔓延、腐敗、人々の惨状と闘う方法を探るために、1990年２月特別総会を開催した。この特別会期の最終政治宣言及び世界行動計画は会議の協力精神を表わしており、1991年から2000年を「国連薬物乱用防止の10年」とする宣言の決定がこれを補足している。この会期の成果をいくつか掲げると次のようになる。

- ▶ **保健職員のための理性的な処方及び違法利用に関する訓練資料の開発と、*AIDS*と薬物乱用の関係に関する教育計画の開発を、世界保健機関*(WHO)*に要請。**

- ▶ **違法薬物栽培及び鎮静剤の処理過程で使用された化学物質の廃棄が環境へ与える影響の調査を国連環境計画に要請。**

- ▶ **国連と関税協力理事会及び国際刑事警察機構の間の関係の強化により、取締り協力を強化した。**

代替策の提供

国連国際薬物統制計画(UNDCP)は、各国または地域的な「マスタープラン」に基づく麻薬統制事業への財政提供により、各国政府を支援している。UNDCPの1991年予算の中で最も多くの比率を占めているのが、違法なコカ、大麻及びアヘン栽培が蔓延している地域の農村の生活状態を改善し、これに代わる作物を支援することにより、違法供給を低減することに集中している。UNDCPは、各国政府やNGOと同じく、薬物摂取から違法需要の抑制へ姿勢を変化させることを目的とする活動を拡大している。その最近の例をあげると、

- **1991年*UNDCP*は、鎮静剤、向精神剤及び薬物生産に用いられる前駆化学物質の需要が高留まっていることを改善するための、エクアドルにおける事業の完了を支援した。この事業は、これらの物質に対する統制を厳しくするのに加えて、現地職員に調査方法の訓練を施したのである。**

- **国際アルコール中毒理事会による、24カ国の医師、看護婦、教師、保健職員及びソーシャル・ワーカーの、麻薬中毒者の欲求を低減させる資格を向上させるための特別コースに*UNDCP*は資金を提供した。**

- **1991年、ボリビア、コロンビア及びペルーの違法薬剤の供給を低減させるために、*UNDCP*は、農村がコカ生産に代わる実現可能な方法を開発することを支援した。信用援助、技術援助及び管理知識が、生活の質を改善するための健康管理、教育、上水システム及び他の活動の他に提供された。1985年以来このような事業が展開されているコロンビアの南コウカでは、コカ撲滅率は85%に達している。**

- **バルカン半島を経由する薬物取り引きにより影響を受ける広大な地域をカバーするために、1992年、*UNDCP*はチェコスロバキア政府が四つの関税統制機動部隊を設置することを援助する予定である。車両、薬物検出装置、無線通信設備及び精巧な車両用X線装置が提供されることになっている。**

UNDCPの1992年予算では、この種の活動のために8,200万ドルが当てられ、約63カ国で125の事業をカバーしている。また、栽培転換、取締り、中毒者の処遇及び社会復帰の他に、防止及び法的構造的改革に取り組んでいる計画がある。UNDCPが利用可能な全財源の内、約93%、約1億ドルが自発的拠出である。今後さらに多くの財源が必要となるだろう。

国際条約体制

国連は、今世紀早くから始められた努力の上に立って、特定の薬物の生産及び貿易を規制する国際条約体制を発展させてきた。

▶ **1961年の麻薬に関する単一条約は、それまであったいくつかの麻薬統制協定を統合し、国際的な統制機構を単一化した。この条約は統制すべき物質を列挙し、麻薬の栽培、生産、加工、貿易及び流通に関するこの条約の統制規定に対する全ての国際的違反を、処罰すべき罪として指定することを締約国に対して要請している。**

▶ **単一条約に対する1972年の議定書は、その規定を改訂し、中毒者の処遇及び社会復帰の必要性に焦点を当てている。**

▶ **1971年の向精神剤に関する条約は、1961年の条約では取り扱われていなかった薬剤の乱用問題を扱っている。*LSD*のようにきわめて危険な幻覚剤に対しては、1971年の条約は麻薬に対する以上に厳しい統制機構を設立している。**

国連は国際薬物統制機構に注意を払い続ける責任がある。国際麻薬統制委員会(INCB)は1961年及び1971年の条約により規制されている物質の国際貿易の情報を、合法違法を問わず収集している。INCBは各国の統制と条約の規定の間の格差及び弱点について政府の注意を促し、改善を勧告するのである。INCBの年次報告、麻薬に対する世界の需要に関する技術報告及び統制物質の生産貿易統計は、全ての国の麻薬取締り当局者が読むべき資料となっている。

薬剤の分析とその使用に関して特別の責任を負い、国際統制に関して麻薬委員会に勧告を行なうのがWHOである。

国際協力により大きな成果が上がっている。1961年の条約により統制されている薬物の中で、合法的な貿易から地下取り引き化したものはまれで、その多くの処理量から比べるとここに関わる量も最少水準になっている。1971年の向精神剤に関する条約により設立された統制機構も順調に機能している。各国政府による活動と各国とINCBとの密接な協力により、1991年には13トン以上の向精神剤の地下取り引き化が防止された。現在、ほとんどの地下化が防がれているが、これを犯そうとする者も後を絶たない。

取締り措置の強化

各国政府は麻薬密売人と闘うための新しい武器を手に入れた。1988年の麻薬及び向精神薬の不正取り引きの防止に関する条約がそれである。この条約は1988年末に国連が開催した会議において全会一致で採択され、1990年11月に発効した。これにより政治的に大きく躍進したのである。従来の条約は特定の薬剤の統制に焦点を当てていたが、この1988年の条約は薬物取り引きの収益と技術に狙いを定めている。この条約は麻薬密売人にとって最も痛手となること、つまりその財布の中身と移動の自由に打撃を与えようとしており、59カ国と地域経済組織一つが参加している。

1988年の条約の下で、麻薬密売人の利益の把握が容易になるよう、各国は国内法を改訂することに同意している。この条約は以下のことを規定している。

- **麻薬関連調査において、裁判所に銀行の機密を明らかにすることを認める。**
- **麻薬密売の被告の引渡し及び起訴を促進し、麻薬事件における政府間の多国的法的援助を推進する。**
- **監視つき移動 *(controlled delivery)* の活用を促進し、違法な麻薬の積み出しを追跡及び阻止する。**
- **通過国との協力を深め、郵便による違法な輸送を防止する。**
- **民間の航空会社及び船舶会社の責任を明確化する。**
- **麻薬作物栽培を根絶するために各国政府を拘束する。**
- **違法な加工で使用されることの多い、「前駆」物質の国際貿易を監視する機構を初めて設置する。**

多くの政府は、麻薬密売人のマネー・ロンダリング（資金洗浄）を防止しその資産を没収することを認めるよう、国内法の改訂に着手している。各国の取締り機関は、麻薬取り引き活動を粉砕するために、他国の関係機関と協力を強めている。

その他の国連機関と麻薬統制

国連の麻薬関係機関に加えて、その他の国連機関もその専門分野で麻薬問題に取り組んでいる。

- ***WHO* は麻薬委員会及び *INCB* と密接に活動しており、向精神剤の合理的な使用、麻薬中毒者の処遇及び麻薬中毒者の間での *AIDS* の防止と処遇など、広く麻薬関係分野の保健職員のために、訓練技術マニュアルを提供している。**

- **国際労働機関、国際民間航空機関及び国際海事機関は、職場、飛行機内及び船上における麻薬乱用及び違法取り引きと闘うために、勧告を策定している。**

- **国連食糧農業機関及び国連開発計画は、農村開発及び栽培転換計画を実行するために、 *UNDCP* と密接に協力している。**

- **国連事務局の犯罪防止刑事司法部は、1995年に開催される、第９回犯罪防止及び犯罪者の処遇に関する国連会議の準備を進めている。この会議には取締り機関及び司法機関の上級職員が参加するが、その審議する問題の中には、麻薬関連犯罪及び犯罪者の取り扱いをいかにすべきかが含まれている。1990年の第８回会議では、引渡しに関する条約モデル、検察官の役割に関する指針そして法律家の役割に関する基本原則が採択されている。**

「合法化」という言葉

麻薬の地下市場を廃絶し犯罪を防止するための方法として、娯楽や非医学的な目的のためにある種の薬品の保有及び利用を合法化することを求める声が最近上がっている。薬物の合法化を巡る論議について、INCBは1991年の報告の中で次のように述べている。「このようなやり方が制裁薬物の使用と同様に、潜在的な中毒者により失敗することは疑いもない。そしてこれにより乱用が急増し、麻薬関係の死者の増加、保健費用の高騰、家族の崩壊そして基本的な価値の腐敗を招くことになるだろう」。　次のような問題が議論される必要がある。

- **どのような薬物が合法化されるのか。**
- **合法的薬物の購入のために、どのような年齢制限が設けられるのか。**
- **価格はどのように設定されるのか。その水準は。**
- **危険で習慣性のある薬物の入手を拡大することによって生じる保健及び福祉費用の増大は、誰が負担するのか。**

違法薬物のジレンマへ答えることは、単純でも簡単でもない。問題を直ちに解決する打出の小槌などないのである。しかし包括的で調整された国際的責任への確固たる付託があるのならば、必ずや成功をおさめることができるだろう。

註

1．**John Lukacs,** “**The Short Century - It's over**”, ***New York Times*** Op-Ed article, 17 February 1991.

2．この訴訟に参加した判事は、総会及び安全保障理事会によって選出された15名と、国際司法裁判所規定第31条によりリビアによって推薦された臨時判事１名である。

3．Odo Marqvard, cited by Hans Magnus Enzensberger. ***The State of Europe,*** Granta 30, Winter 1990.

4．国連憲章第７章による強制措置と平和維持を混同すべきではない。現在まで安全保障理事会が武力行使の権限を付与したのは２回しかない。北朝鮮の攻撃に対して加盟国に大韓民国への支援を要請した1950年の朝鮮戦争と、1990年のイラク・クウェート紛争である。（本書５ページを参照。）

5．現在活動中の12の平和維持活動のうち、UNTSO とUNMOGIP の２つは国連通常予算で賄われており、UNFICYP は自発的拠出により支弁されている。そして９つは、全国連加盟国が強制的に負担しなければならない特別会計によっている。個々の活動開始日はばらばらで、その日付から定期的に任務が延長されているので、比較のための年間費用の見積りは概算である。特に別記していない限り、経費は国連の年間概算費用。各部隊の規模は、特に別記しない限り1992年４月現在のもの。

6．Oscar Arias Sanchez, “Third World interests in the new era of East-West relations”, Olaf Palme Memorial Lecture, in ***SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament,*** (New York: Oxford University Press, 1991)

7．Bernard Brodie, “Theories on the Causes of War” in ***War and the Human Race,*** ed. by Maurice N. Walsh, (Amsterdam: Elsevier Publishing Company, 1971).

8．***The Impact of the A-Bomb,*** Tokyo, Iwanami Shoten Publishers, 1985, pp. 22, 25, 47－48, as quoted in ***Comprehensive study on nuclear weapons: Report of the Secretary-General,*** UN Doc. A/45/373, p.80（日本語版は「原爆災害ーヒロシマ・ナガサキ」岩波書店）.

9．Toshikazu Kase（加瀬俊一）, ***Eclipse of the Rising Sun,*** London, 1951; quoted in ***Total War,*** Peter Calvocoressi and Guy Wint, London, Penguin, 1972.

10. Quoted by Cheryl Payer in ***Lent and Lost,*** London, Zed, 1987.

11. Quoted in “Afghanistan : A Sad Legacy of the Cold War”, ***Refugees*** magazine, No.88, January 1992.

参考資料

出　版　物

国連の現在及び過去の活動については国連出版物が有益である。「国際連合の基礎知識」は国連及び関連機関の活動を簡便にまとめたハンドブック。「Everyone's United Nations」は国連機構の活動のより詳細な歴史的説明を述べた基本文献。「国連ー明日に向かって」は設立から1985年までの40年間の国連の歴史を振り返っている。「UN Chronicle」は国連機構の最近の動向を扱っている国連の公式季刊雑誌。国連の平和創出及び平和維持努力については、以上の出版物に加えて「ブルーヘルメット」が特に役立つ。経済社会問題一般に関しては、例えば「The United Nations And Drug Abuse Control」、「The World's Women:Trends and Statistics 1970-1990」などを始めとする、広範囲に及ぶ出版物がある。

▶以上の出版物は世界中の書店で入手できる。お問い合わせは書店または United Nations, Sales Section, Room DC2-0853, United Nations, New York, NY 10017 USA へ。国連出版物のカタログも入手可能。

国連広報局も多くの資料を発行している。例えば「国連事務総長年次報告」や、アフリカの経済社会開発に関する危機に焦点を当てた季刊誌「Africa Recovery」などで、希望に応じて入手できる。

これらの資料の大半は世界各国の首都に設置されている国連広報センターで入手できる。または Department of Public Information, United Nations Headquarters, New York, NY 10017, USA まで。

軍縮にしては、Publications and Information Branch of the UN Office for Disarmament Affairs, Room S-3151, United Nations Headquarters, New York, NY 10017, USA が無料配布物及び有料出版物を作成している。

国連公式文書

国連広報センターの大半に国連文書が備えられている。また世界各地の多くの図書館が国連寄託図書館に指定されており、国連文書を一般に供している。国連広報センターの一覧については Department of Public Information に問い合わせるとよい。

▶寄託図書館についてのお問い合わせは、Dag Hammarskjold Library, UN Headquarters, New York, UN 10017, USA へ。ただし、Dag Hammarskjold Library は一般には公開していない。

参考資料

視聴覚資料

国連及び国連機構の他の機関は様々な視聴覚資料を製作しており、業者、図書館及びいくつかの国連事務所で購入または借り出すことができる。ただし入手可能な資料とその期間は国によって異なる。なお、国連本部からは直接貸出はしないので注意。

▶ 国連映画のカタログは国連広報センターで入手できる。または UN Department of Public Information まで。

国 連 機 構

国連機構の機関、特別機関及び国際原子力機関も、無料配布または有料の広報資料を出版しており、幅広い問題を取り上げている。この「国連の手引き」を作成するに当たって参考にした資料から、一部を以下に掲げる。

Human Development Report; and Change: Threat or Opportunity(UNDP)
State of the World's Children(UNICEF)
State of the World's Population(UNFPA)
Refugees Magazine(UNHCR)
World Economic Survey(UN)
World Development Report （世界銀行）

上記資料及びその他の国連機構の機関の出版物については、次の所に申し込んでください。

国連システムの情報窓口

ユニセフ（国連児童基金）

Division of Information
Three United Nations Plaza
New Nork, NY 10017 USA

国連貿易開発会議 (UNCTAD)

Palais des Nations
1211 Geneva 10 Switzerland

国連開発計画 (UNDP)

Division of Information
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA

国連環境計画 (UNEP)*

P.O.Box 30552
Nairobi, Kenya

国連人口基金 (UNFPA)

220 East 42nd Street, 19th floor
New Nork, NY 10017, USA

国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA)*

Vienna International Centre
P.O.Box 700
A-1400 Vienna, Austria

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

Case postale 2500
CH-1211 Geneva 2 Depôt, Switzerland

国連国際薬物統制計画 (UNDCP)

Vienna International Centre
P.O.Box 500
A-1400 Vienna, Austria

国連人間居住センター (Habitat)

UN Office at Nairobi
P.O.Box 30030
Nairobi, Kenya

国連女性開発基金 (UNIFEM)

Room FF-0616
United Nations
New York, NY 10017, USA

専門機関及び国連関係機関

食料農業機関 (FAO)

Via delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italy

関税と貿易に関する一般協定 (GATT)

Centre William Rappard
154 rue de Lausanne
1211 Geneva 21, Switzerland

国連システムの情報窓口

国際原子力機関 (IAEA)*

Vienna International Centre
P.O.Box 100
Wargramer Strasse 5
A-1400 Vienna, Austria

国際復興開発銀行（世界銀行）

1818 H Street, NW
Washington, D.C. 20433, USA
国際開発協会 (IDA) と国際金融公社を含む

国際民間航空機関 (ICAO)

P.O.Box 400
Montreal, Quebec, Canada H3A 2R2

国際農業開発基金 (IFAD)

Via del Serafico 107
00142 Rome, Italy

国際労働機関 (ILO)*

4 routes des Morillons
CH-1211 Geneva 22, Switzerland

国連工業開発機関 (UNIDO)*

P.O.Box 300
Vienna International Centre
A-1400 Vienna, Austria

国連海事機関 (IMO)

4 Albert Embankment
London, SE1 7SR, United Kingdom

国際通貨基金 (IMF)

700 19th Street, NW
Washington, DC 20431, USA

国際電機通信連合 (ITU)

Place des Nations
1211 Geneva 20, Switzerland

国際教育科学文化機関 (UNESCO)*

7 Place de Fontenoy
75700 Paris, France

万国郵便連合 (UPU)

Weltpoststrasse 4
Berne, Switzerland

世界保健機関 (WHO)*

20 avenue Appia
1211 Geneva 27, Switzerland

世界知的所有権機関 (WIPO)

34 chemin des Colombettes
CH-1211 Geneva 20, Switzerland

世界気象機関 (WMO)

41 avenue Giuseppe-Motta
CH-1211 Geneva 2, Switzerland

＊ニューヨーク国連本部に連絡事務所を置く機関

1992年12月　(DPI / 1237)

国際連合広報センター

東京都港区南青山1-1-1 新青山ビル西館22階
〒107　電話（03）475－1611～2