

じっきょう

地歴・公民科
資料

No. 102

もくじ

巻頭	国連創設 80 周年 一直面する国連危機と今後の展望— 国連事務局 ファイナンス予算オフィサー 山口 知也……………	1
論説	排外主義の台頭と日本 東京大学先端科学技術研究センター教授 中井 遼……………	7
論説	沖縄に焦点を当てた日本の〈国防〉の歴史 埼玉大学教授 一ノ瀬 俊也……………	12
論説	地政学と政治地理学 —その歴史と視角 大阪公立大学教授 山崎 孝史……………	18
特集	改訂教科書のご案内……………	24
図書紹介	……………	32

巻頭

国連創設 80 周年
—一直面する国連危機と今後の展望—

国連事務局 ファイナンス予算オフィサー

山口知也

第二次世界大戦終了から 80 年、記念すべき第 80 回国連総会が幕を開けた 2025 年 9 月、トランプ米大統領はニューヨークの国連本部を訪れ、痛烈に国連を批判した。「国連は問題を解決しない、国連は何のためにあるのか、国連からもらったのは壊れたエスカレーターだけだ（次頁コラム 1 参照）」。

国連本部をニューヨークに抱え、最大の財政貢献国でもある米国は今、国連に強い疑念を抱いている。米国のみならず、国連の活動を疑問視する声は国際社会に一定数あり、日本においても、先進国の中で国連への好感度が最も低いという世論調査結果もある。この国際社会からの声が、国連への政治的関与の低下や財政拠出削減という形で表出し、国連は数十年に一度の危機に陥っている。国連への高まる批判を受けてグテーレス事務総長は、「UN80」と呼ばれる人員・予算削減を含む身を切る改革案を打ち出し、国連への信頼を取り戻す取り組みを進めている。筆者は、国連事務局の予算部門においてこの改革の一部を担っているところ、内部からの視点も交えつつ、国連 80 年の現在地、今後の進むべき道について論ずる。

1. 国連とは誰か

国連が現在直面している最大の危機は、加盟国からの信頼低下である。日本国内でも「国連は役に立たない」「日本は国連に多額の貢献をしているのに、国連から受ける恩恵は低い」との批判がある。まず国連の評価を考える際に、そもそも国連とは誰のことを指しており、何ができて何ができないのかを知ってから批判しても遅くはない。国連加盟国は、設立時の 51 から現在の 193 まで拡大し、国連システム全体の活動や組織も拡大してきたが、その中核となる構造は変わっていない。すなわち、加盟国が意思決定を行い、事務局（事務総長）がこれを実行するという構図。そして加盟国の意思は、安全保障理事会（安保理）や総会といった政府間協議体によって決定される。ここで特徴的なのは二点。まず「意思決定権力（加盟国）」と「実行権力（事務局）」が分離していることであり、この点において多くの国家機関とは構造が異なる。つまり、「国連は何もできない（何も決められない）」と、その意思決定について批判する場合、その矛先は日本を含む加盟国、

そして加盟各国の代表を選んでいる私たち自身にブーメランとして跳ね返ってくるのである。国連とは、詰まるところ加盟国、そして私たち自身を投影したもののなのである。例えば全加盟国が参加する総会は、異なる国益を抱える193か国の意思を反映させる必要があるため、そもそも意思決定が遅く、その合意内容も当たり障りのない内容になることが多い。また、わずか15か国で構成される安保理も、地政学的緊張の高まり、常任理事国の拒否権濫用等によって合意形成ができないことも多い。国連は、国際社会の共通利益を追求す

コラム1 エスカレーター事件

国連本部1階の中央部には、2階の総会議場へと直接つながる、主にVIPが使うエスカレーターがある。普段は各国の代表団、特に大使クラスが使用し、毎年9月の国連総会時期には、各国の元首級専用となる特別なエスカレーターである。当然そのメンテナンスも万全である。その日、トランプ大統領夫妻が乗った瞬間にこのエレベーターが急停止し、先を歩いていたメラニア夫人が転びかけた。これに対して大統領は、誰かが嫌がらせのために止めたのではと憤り、国連に調査を強く要求した。国連事務局としては、トランプ大統領が日頃から国連に厳しい視線を向けていた中、今回の訪問で国連への意識を変える好機と思っていた矢先のこのアクシデントに戦慄した。かたやその調査結果はというと、大統領を同行取材していたホワイトハウスのカメラマンが無理な撮影をしたためエスカレーターの安全装置が稼働して急停止した、というなんとも苦笑の結末であった。

トランプ大統領夫妻が転びかけたエレベーター(筆者撮影)



るのが目的でありながら、実際には各国が自らの国益を最大化させることに腐心し、その利害が激しく対立する。つまり、国連はその成り立ちや構造からして意思決定能力が弱い上に、現在の大國間対立によってさらに意思決定が難しくなっているのが現状である。これは、国連が世界中の国を包摂する唯一の国際機関であることから、避けては通れないジレンマとも言える。もう一つ特徴的なのは、実行権力側(事務局)の裁量が小さいこと。事務局は、加盟国に対して提案はできるが意思決定をする立場にない上に、決定事項を実行するに際しても、国内の軍隊や警察のような常設の実力部隊を持たない。つまり国連には、力づくで悪者を懲らしめたり、争いを力によって収めたりするための実力が備わっておらず、各国を超越した世界政府のような役割はそもそも期待できないのである。

2. 国連は期待された役割を果たしているか

では、現実的には国連にどのような役割を期待すべきで、それをどのように果たしているのか。国連憲章第1条は、国連の目的について「国際の平和と安全を維持すること」と記しており、これが国連の一丁目一番地である。一口に平和と安全と言っても、紛争予防、平和維持、平和構築、人道復興支援などの幅広い切り口があり、国連はその全てを活動対象としている。国連80年の歴史を振り返ると、湾岸戦争や多くのPKO派遣に見られるように、国連が平和と安全に対して大きな貢献を果たしてきたことは間違いない。また2025年だけをとっても、例えばハイチの国内混乱に対処するため、多国籍部隊の後方支援を担う国連支援オフィスを安保理が設立するなど、日本にとってはなじみが薄くとも国際社会にとって重要な役割を担い続けている。しかし80周年を迎えた現在、今後の国際秩序を占う主要な二つの国際紛争(ウクライナ、ガザ)において国連は明らかに力不足であることを露呈しており、設立当初の期待値に届いていないと言いはし難い。その意味で、国連の設立目的たる平和と安全への対処において、国連は危機的状況にあると言える。また、平和と安全以外に目を向けると、SDGs目標設定、気候変動、難民支援、人権促進など国連は多くの実績を残してきた。しかしこれらの分野においても、2030年

のSDGs達成に向けた進捗が停滞、米国が人権理事会やパリ協定から離脱、難民支援に対する国際支援が近年大幅に削減するなど、多国間主義への信頼が揺らぎ始めていることで多くの課題に直面していることも事実である。その主要因は、大国間の対立が激しく、国際秩序への遵守意識が低下している現在の国際環境にあると言える。一方で、国連の内部機構そのものも、過度に入り組んで肥大化した構造、類似する組織の乱立、硬直化した官僚機構や低い効率性といった、改善すべき多くの点があることも間違いない。

3. 国連の財政危機

国連が直面するもう一つの危機は財政危機である。国連予算は加盟国からの支払いに支えられており、大きくは任意拠出金と義務的拠出金の二種類がある。様々な国連専門機関の財源を支える任意拠出金については、トランプ政権誕生以降、米国以外も含めた国際社会からの拠出が大幅に削減され、2025年予算は2023年比でマイナス30%、それにより大規模な人員削減を余儀なくされている。もう一つの主要財源である分担金（義務的拠出金）については、各国のGNI等に応じてその分担率が定められ、各国はその分担率に応じた支払いが義務付けられている。2025年現在、分担率トップ5は、米国（22%）、中国（20%）、日本（6.9%）、独（5.7%）、仏（3.9%）となっている。かつて日本は米国に次ぐ第二の拠出国であったが、経済力の低下とともに分担率も低下し続け、次回の分担率改定時には4位以下に下がることが確定的である。この分担率を見ると、米中の二か国によって国連予算の半分近くが担われている状況であることがわかるが、これが大きな問題を孕んでいる。米国は、これまでも議会による予算承認時期とのずれなどを理由として分担金支払いを常に遅延させてきたが、上述のようなトランプ政権による強い国連不信により、もはや分担金を全額収めることさえも見通せない。また中国も近年、自国の影響力を増大させるために分担金支払いを活用するなどして、支払いが大幅に遅延している状態が続いている。二大拠出国による未払い問題により、国連は本来求められている活動を実行できなくなり、深刻な危機に直面している。

4. 国連改革「UN80」

これらが、80歳を迎えた国連が直面する危機である。このような強い逆風下において、グテーレス事務総長は2025年3月から「UN80」と呼ばれる野心的な改革を進めている。この改革は3つのフェーズに分かれており、1年以上かけて実現していく計画である。3つのフェーズとは、①国連事務局内の効率性向上（予算・人員削減）、②加盟国から与えられる任務（マンデート）の見直し・整理、③国連システム内組織間の再編（重複の廃止）といった、大規模組織改革である。③について具体的に掘り下げると、平和・安全に従事する組織やミッションの統合・再配置、国連システム全体の人権活動を統合するグループの設立、国連活動を支えるバックアップオフィスの統合などが含まれる。事務総長自らが大胆な身を切る改革を進めることで、加盟国からの信頼を取り戻し、加盟国による支払い改善につなげ、効果的な活動に取り組む環境を整えることを目指している。この改革は、全体で数万規模の人員整理、組織・オフィスの統廃合、世界有数の物価であるニューヨークからより物価の低い国・都市（アフリカ、欧州、アジア、中東等）への本部機能の一部移転といった内容を含んだイニシアティブであり、人員・予算の削減や統廃合レベルに鑑みても数十年に一度規模の改革と言える。UN80の全体像から見えてくるのは、加盟国が今の国連に求めているもの、そして事務総長が体現しようとしているのは、「より小さく、より効率的な国連」という方向性であると言えよう。これによって「肥大化しすぎた国連」への批判に応えることが主眼にあるが、過度な削減は、国連が期待されている本来の活動そのものに支障が出るとの懸念も国連内部からは出ている。

5. 改革の行方

この改革実現には、いくつかの大きな壁が立ちまわっている。一つ目の壁は、加盟国間のコンセンサスが得られるかどうか。前記の「国連とは誰か」で述べたとおり、事務局はあくまで加盟国に対して提案をしたり、決定された事項を実行したりする機関であるが、意思決定をするのは加盟国である。そして国連には193の加盟国があり、それぞれが異なる国益を抱えているため、国連に

においてはそもそも野心的な合意を得ることが難しい。そして国連の組織構造や予算は、まさにその国益が正面からぶつかり合う場所であり、国連総会の6つの主要委員会の中でも、予算委員会（第5委員会）はその交渉が最も激しく長いことで知られている。毎年12月に大詰めを迎える予算交渉最終版には、各国代表が徹夜で数日間議論を続けたり、ときにはクリスマス休暇もろくに取らずに12月31日の予算期限ぎりぎりまで交渉が続いたりすることもある。限られたポストとお金をどの分野・組織にどれだけ配分するかという議論は、まさに国連に対する各国の国益そのものを反映しているのであり、それだけに各国ともに立場を譲歩するのが難しいのである。UN80に対しても、改革の必要性そのものについては各国ともに異論はなくとも、どの分野・組織の予算を削るかという各論に入ると、各国の思惑が錯綜して難しい交渉になることもある。そのような予算交渉を乗り切り、UN80に関する加盟国間コンセンサスを形成していくことが第一の関門である。この点、2025年末に上記の改革の第一フェーズ（国連事務局内の予算・人員削減）に関する予算案が国連予算委員会（第5委員会）に提出され、筆者も年末休暇返上で同委員会への予算説明に奔走した。最終的に同委員会は、通常の会期を超えて12月末まで交渉した結果、この予算案承認にまでこぎつけた。この結果、数千のポスト削減や本部機能の移転と引き換えに、加盟国からUN80に対する最初の政治的支持を得ることができた。この予算案に対する加盟国の反応は、今後もUN80の改革精神が継続されるかどうかを占う重要な試金石であっただけに、加盟国からの支持を得られたことは大きな意義がある。これが、フェーズ2及び3にも継続していくことが期待される。

二つ目の壁は、国連事務局内部の抵抗である。これだけの身を切る改革である以上、当然ながら内部職員には、解雇も含めた大きな影響が及ぶ。筆者の周囲にも、UN80の影響によりやむなく解雇を告げられたり、ニューヨークから別大陸への転勤を命じられたりするなど、大きな生活の変化を強いられている職員も複数いる。筆者の息子の友人家族も近々この影響でニューヨークを離れる見込みであり、子供にとっては悲しい現実である。そもそも国連職員の多くは雇用形態が不安定

であり、このような組織改革を前にするとその立場の弱さが一気に露呈し、家族を含めた生活環境が脅かされる。また、例え雇用を維持できたとしても、多くのポストが一度に減少すれば、今後の組織の継続性や個人のキャリア形成にも大きな不安が生まれる。そのため、職員間にはこの改革に対する抵抗も強くあり、そのような職員の意向が加盟国の意思決定に影響を及ぼす可能性もある（次頁コラム2参照）。筆者は、予算部門においてポスト・予算の大幅削減を断行している側であり、断腸の思いで同僚達の雇用を奪う業務に従事している。この改革が、加盟国からの信頼を取り戻し、戦後80年の国連のあるべき姿に近づける正しい道であると信じて。

三つ目の壁は、改革の継続性である。UN80を力強く進めているのはグテーレス事務総長だが、同事務総長は2026年12月をもって二期目の任期を終えて退任することが決まっている。事務総長に残された時間は1年ほどしかなく、そして通常はレームダック化する任期最終年において、果たしてこのような野心的な改革を実行できるだろうかという疑問の声がある。また、このような大規模改革は複数年にわたって段階的に実行する必要がある一方で、国連はトップが替わると同時に幹部陣容も大幅に入れ替わり、その政策も大きく動くのが通例であるため、UN80の継続性には懐疑的な見方もある。しかし、加盟国の国連に対する信頼がこれだけ低下し、政治的にも財政的にも危機的状況にある中では、事務総長が誰であるかにかかわらず大規模改革が必要なのは論を待たない。したがって、加盟国がUN80の方向性を支持するのであれば、UN80の精神を受けつぐ人物が次期事務総長に選出され、改革が継続されるのがあるべき姿であろう。UN80の行方を左右するのも、次期事務総長を選出するのも加盟国なのであり、改革の継続性を担保する責任もまた加盟国にあるのである。

6. UN80のその先

先述のようにUN80は数十年に一度規模の野心的な国連改革であり、国連事務局の業務の進め方、任務（マンドート）の実行方法、そして国連組織のあり方そのものを含めた広範な分野を対象としている。しかし、UN80は、これを率

いるグテーレス事務総長の任期満了が近いことも関連し、改革実行の時間軸が比較的短く、そのためにカバーしきれない重要な分野もある。その代表例が安保理改革であろう。安保理は、戦後80年を経て国際社会が大きく変化してきた中で、その構造がほぼ変わっていない。国連が現在の国際社会の現実を反映していないと批判されるとき、その代表例は常に安保理である。国連の加盟国が1945年の51から2025年現在の193に増加したという数字の変化に留まらず、第二次世界大戦終了当時と比較して、各国の国力の変遷とともに国際戦略環境は多極化してきた。特に、米国が国際問題への関与を低下させ、グローバルサウスの台頭が著しい中でも、そのような国際戦略環境の変化は安保理の構造変化に結び付いていない。安保理は、国連創設以来、非常任理事国が6から10に増加したのが唯一の変化であり、拒否権を有する常任理事国五か国（米英仏露中）が突

出した影響力を有する構図は不変である。安保理改革の必要性は広く共有されており、1990年代から安保理改革の議論が継続されてきたにもかかわらず、現時点で具体的な進展はない。安保理改革の中身については様々な場面で論じ尽くされているので、ここで詳細には入らないが、近年安保理の機能低下ばかりが目目されている中、安保理の本来あるべき姿を今一度思い起こすことも重要である。安保理が目指すべき理想は、国際の平和と安全の主要な責任を一元的に負い（国連憲章第24条）、単なる討議ではなく決定と行動を行う執行機関としての姿である。国連は第二次世界大戦の反省を踏まえて集団安全保障体制を前提としており、その体制を維持するための実行行使に関する意思決定を安保理に委ねている。そのために15か国という小規模で意思決定しやすい構成となっている。また、大国は、国際社会の平和と安全に大きな責任を有しており、大国が反対する決定は実行不可能であるという現実を踏まえて、大国が安保理における意思決定に強く関与し、そして自らが決定したことに責任を持たせるための構造は必要である。その意味で、安保理をむやみに拡大して意思決定をさらに複雑化させたり、拒否権の役割を過度に否定して大国の関与を低下させたりするべきではない。歴史的に見て、このような安保理の理想の姿が実行に移された例は一定数存在している。例えば1990年の湾岸戦争において、イラクによるクウェート侵攻を受けて安保理は「侵略の認定」、「制裁」、「武力行使」、「戦後秩序管理」までの一連のプロセスを全て安保理決議に基づいて決定・実行し、最も包括的な安保理活動の成功例として認知されている。また、カンボジアや東ティモールにおける平和維持・暫定統治機構、ナミビアやモザンビーク等における選挙支援や武装解除も含めた包括的平和維持活動（PKO）など、各地域の平和・安全に安保理は大きく寄与してきた。これらの成功例は特に90年代において顕著であるが、その背景としては、①冷戦終結によりイデオロギー対立が解消され、拒否権の濫用が減少、②唯一の超大国となった米国が国連決議を通した正当性を重視した、③拡大するPKO マンデートへの国際的な信頼が向上した等の理由が挙げられる。つまりは国際協調が求められる国際戦略環境にあったと言えよう。

コラム2 国連職員の就職活動

国連職員と聞くと一見華やかに聞こえるが、その雇用は非常に不安定である。特に採用当初の契約は、短いものは数か月、長くても1年から始まる。契約が継続されるかどうかは、自らのパフォーマンスもさることながら、財政状況次第ではポストそのものがなくなることもある。また、PKOなどのフィールドミッションで勤務している場合は、そのミッション自体が役割を終えて解体されることもあり、その場合、数千人規模の職員が短期間に職を失うことになる。さらに、国連職員はジョブ型雇用と呼ばれる採用形態をとっている。空席ポストに各個人が応募し、合格すればポスト、部署、勤務地等を異動するという制度であり、自ら空席に応募しなければ異動も昇格もない。そのような不安定な雇用形態とジョブ型雇用制度があいまって、国連職員は、常に空席ポストに目を光らせ、生涯就職活動を繰り返すのである。職場で職員同士が徐々に顔を合わせて挨拶するとき、「久しぶり、元気？」の代わりに「生き残ってる？」という合言葉が使われる。このように国連職員は、常に競争に晒され、激しい能力主義の中で実力を高めていく環境にあると言える。一方で、不安定な雇用環境の中で就職活動に精を出し続けることで、本来業務に割かれる時間とエネルギーが犠牲になる側面もある。そしてそのような制度の下で、国連で出世していく人は総じて、自己アピール力とネットワーキング力が高いという傾向も見られる。

一方で、このような安保理のあるべき理想とは裏腹に、現在の安保理に見られるように、大国間対立が激しくなれば拒否権が濫用されて安保理の意思決定機能はマヒし、また常任理事国自体が紛争当事国となれば安保理は機能しない。その結果として米国を含めた加盟国は国連そのものの価値を過小評価してしまっている。また、80年前の戦勝国五か国のみが特別な地位を維持し続けること自体が国連の様々なひずみを生んでいるのも事実である。例えばこの五大国は、安保理における常駐議席と拒否権という強大な権限にとどまらず、その権限を活用して、事務総長選出に大きな影響力を行使したり、国連事務局内の主要なポストを継続して占めたりするなど、国連の様々な側面において特権的地位にある。このような現状は、国際社会を最も代表する国際機関のあるべき姿とは言えず、残念ながら国連の硬直性を示す代表例となってしまっている。国連改革の本丸と言える安保理改革こそが、国連の機能と加盟国からの信頼を取り戻すための最大の課題である。その本丸を議論する土壌を整える上でも、現在進められているUN80の着実な実行が必要であろう。残り1年となったグテーレス体制の下でこの改革を最大限進めることが、国連に携わる者の現在の使命と筆者は考える。

7. さいごに

国連が困難に直面するとき、「国連は役に立たない」「国連などいらない」とつい切り捨ててしまいがちである。一方で、国連の不完全さは、世界の複雑さの表れでもある。国連は、国際社会全体を包み込む唯一の普遍的枠組みであり、武力ではなく、対話と合意によって国際秩序を維持することを

国連安保理 (国連ウェブサイト)



目的としている。国連に代わる普遍的存在は今の国際社会には存在しない。対話が途切れれば、国際社会は力と力が直接衝突する世界へと近づいてしまう。また、その普遍的枠組みから自ら外れてしまえば、対話に参加する権利さえ失ってしまう。それは決して日本にとっての国益ではない。

国連は、はるか遠くニューヨークにある、私たちとは無関係の世界の話なのだろうか。国連をどのように評価し、どのような役割を期待すべきかについて、外交官や専門家だけに委ねて良いのだろうか。本文冒頭で述べたように、国連は加盟国によって構成され、その加盟国の意思は、市民一人ひとりの選択や関心の積み重ねによって形作られる。つまり国連とは私たち自身なのである。国連への信頼が揺らぎ、その存在意義が厳しく問われている今だからこそ、私たち一人ひとりが「これからの国連はどうあるべきか」「私たちは国連とどう向き合うべきか」を考えることが重要である。

また、日本は国連や国際社会全体を形作る主要国の一つとしての責任があることを忘れてはならない。戦後80年にわたる長く重厚な国際貢献の積み重ねにより、日本は国際社会において大きな尊敬を集めており、日本の発言には一定の耳目が集まる。私たち日本人自身が日本の影響力を過小評価してはならない。日本は、国連を他人事として批判するのではなく、正しい方向に導くリーダーシップをとる存在であるべきである。

国連は完成された機関ではなく、問い続け、変え続けられる存在である。その行方は、今後も私たち一人ひとりの関心と選択の延長線上にある。日本の将来を担う高校生には、平和、気候変動、難民、開発など国際社会で起きている出来事を、単なるニュースとして消費するのではなく、自らの問題として受け止める姿勢を期待したい。そのための具体的な糸口はある。例えば日本全国で開催されている模擬国連への参加はその代表例だろう。模擬国連に向けた準備を通して国際問題への関心を高め、大会に参加することで同じ志を持つ全国の高校生から刺激を受ける。模擬国連の世界大会は毎年ニューヨークの国連本部で開催されるが、日本の高校生は世界大会最優秀賞の常連である。このような志高い日本の高校生がさらに増え、国際社会をより良い方向へと導くリーダーが生まれていくことを切に願う。