

多国間主義の現在と未来、日本への期待

中満 泉

Nakamitsu Izumi

序

第2次世界大戦後の国際秩序は、国際連合やブレトン・ウッズ機構、さまざまな地域機関や多国間の同盟、核兵器不拡散条約（NPT）、難民条約や国連海洋法条約など課題別の多国間条約や取り決めと、それらを支える制度や機関などを基盤として維持されてきた。国連安全保障理事会の常任理事国のいわゆる「大国一致原則」と、全加盟国の主権平等、内政不干涉、領土保全の原則の下、多国間制度は冷戦中は東西の勢力均衡と安定維持に寄与した。

冷戦後の国際社会では、加速度的に進むグローバル化のなか、平和と安全、自由貿易体制、人権、保健衛生、人道活動、気候変動や持続可能な開発など、さまざまな地球規模の課題に対応するために多国間枠組みがますます重視されることとなった。2003年のイラク侵攻などアメリカの単独主義的な行動や2014年のロシアによるクリミア侵攻もあったものの、グローバルな課題に多国間交渉と協調によって取り組む多国間主義は、2015年の「持続可能な開発のための2030アジェンダ」と気候変動に関する「パリ協定」の採択によってその有効性を印象付けたかにみえた。

それからわずか3年にも満たない2018年、イギリスの欧州連合（EU）離脱決定やアメリカのパリ協定、環太平洋パートナーシップ（TPP）、イラン核合意、国連人権理事会からの離脱宣言などを経て、国際社会は一転して多国間主義の危機に直面している。

126カ国の国家元首・首相が参加した2018年の国連総会ハイレベル会合は、まさに「多国間主義」が最も重要な争点であった。トランプ米大統領が「グローバリズムのイデオロギー」を拒否して「愛国主義のドクトリン」を強調するのと対照的に、多くの指導者たちが国連を中心に据えた多国間主義と規則に基づく国際秩序へのコミットメントを表明したことは、危機感の表われであったとも言える。しかし筆者は、主要加盟国がいわゆる「自国第一主義」や内向き志向の外交政策をとりつつあるのは、多国間主義の直面する課題の原因ではなく症状であると考えている。

多国間主義が直面する課題の真因は何か。その再生には何が必要なのか。21世紀の

多国間主義のあるべき形態とはどのようなものか。そして日本に期待されることは何か。国連の視点から論じたい。

1 多国間主義停滞の原因

すべての主権国家は外交政策目標の達成を最大化するために、単独主義、二国間主義と多国間主義から最も適した方策をとる。一般的に超大国ほど単独主義や相手を圧倒することができる二国間外交によって自国利益を追求する可能性が高く、中小国ほど多国間の枠組みで外交力を発揮する機会をつかんで外交政策目標を追求する傾向が強い。

多国間主義を語るときに重要なのは、この用語には規範的な側面が多分にあることだろう。アナン元国連事務総長の下で戦略計画担当の事務次長補として勤務したこともあるジョン・ラギーは、多国間主義を「行動の一般化された原則に基づき、三カ国またはそれ以上の国家間の関係を調整する制度的な形態」と定義する⁽¹⁾。そしてこの「規範的」な側面とは、冷戦後の国際社会において、アメリカ率いる西側諸国が促進してきたリベラルな規範に基づく秩序でもあった。1994年の国連人権高等弁務官ポスト創設、2005年の「保護する責任」概念の明示、2006年の国連人権理事会設立などはポスト冷戦期の規範的な行動原則の例でもある。

しかし2012年にはシリア問題をめぐって国連の多国間制度の中核である安保理の機能不全が明らかになり、ポスト冷戦期の多国間主義に軋みが出始めていることがみてとれた。ロシア外交官からは、「西欧諸国がイラクやリビアで行なったような政権転覆はシリアでは決して許さない。」という言葉がしばしば聞かれた。化学兵器使用問題など、現在も米ロの対立の構図が鮮明であることは周知のとおりである。冷戦期を思わせるような米ロの戦略的な対立関係が、ウクライナ問題、核兵器など戦略兵器削減・管理の問題、そしてサイバーセキュリティ問題などに波及し、「大国一致原則」に基づく国連安保理の機能不全が多国間主義の危機のまず第1の原因である。そして仮に米中がトゥキディデスの罠にはまる可能性があるとするれば、多国間主義のみならず世界の安定への影響も計りしれないものがある⁽²⁾。

同時に今日の多国間外交における意思決定メカニズムは、東西二極対立の冷戦時代のように単純ではなくなった。世界は多極化しつつあり、すでに「新興国」ではなく地域大国と言える数カ国が大きな影響力と発言力をもつようになった。したがって、安保理だけでなく、特にコンセンサス方式で意思決定をする多国間外交の場において、合意の形成がより困難になりつつある。ジュネーブ軍縮会議は20年以上停滞しているし、国際安全保障体制の根幹のひとつとも言えるNPTの運用検討会議も2005年と2015年には実質的な合意文書を採択することができなかった。

しかし、多国間主義の停滞の根源には、ポスト冷戦期の期待を裏切られ、グローバ

リゼーションの恩恵から取り残されたと感じる多くの人々の失望があるのではないか。この失望感をグテーレス国連事務総長は2018年国連総会での演説で「信頼不足症」と形容した³⁾。安保理の機能不全によって長期化するシリア紛争は大規模な難民流出を引き起こし、アフリカのサヘル地域やリビアなどからの移民問題は、ヨーロッパ諸国の社会的・政治的危機の引き金となった。経済のグローバル化は世界経済を成長させ極端な貧困を半減させることに寄与したものの、格差と不平等が広がったと感じる人を多く生むこととなった。先進国を見渡せば、まさに多国間主義の下、国際社会が作り上げてきたよりオープンな国のあり方や制度そのもの、そして国際的な協調への反感が増大しているようだ。この失望感と信頼の減少が、各国の国内政治においてはポピュリズムと排他主義を増長させ、国際社会では内向きで一国主義的な外交政策となって表現され、多国間主義をいっそう停滞させる悪循環を形成しつつある。

2 21世紀の多国間外交と多国間主義のあり方

グテーレス事務総長は、多極化に伴い複雑になりつつある状況下に冷戦時代の緊張関係が再来していることに警鐘を鳴らし、世界の平和と安全保障のために、多国間制度を再生強化する必要性を強調する。気候変動、大規模な難民・移民問題や、「第4次産業革命」とも言われる人工知能(AI)やサイバー技術などが安全保障のみならず社会のあらゆる分野に及ぼす大変革はすべて地球規模の問題であり、一国もしくは二国間外交で対応できるものではない。多国間主義の停滞を乗り越え、これを再生強化するには何が必要か。3つの要点を提示したい。

まず第1に、多国間主義が達成してきた成果を正に理解し、そのうえで規則に基づいた国際秩序を維持することである。実際、国連憲章には存在しないにもかかわらず、国際社会が課題に対応するために創造した平和維持活動(PKO)は紛争の拡大を防ぎ解決に貢献してきたし、保健衛生や教育分野での成果も多国間の協力がなければ達成しえなかつただろう。この規範・制度の中核に、その普遍性ゆえに比類なき正当性をもつ国連憲章と国連の諸制度があることを再確認することが必要だ。そして21世紀の規範は、単に主権国家間の行動を律する秩序ではなく、排除され取り残されたと感じる人々の信頼を回復できるような人間中心のものになるべきだろう。以前にも増してなぜ今、多国間協調が必要であるかについてのわかりやすいメッセージを発信しなくてはならない。

第2に、人々の信頼を回復するためには、21世紀の新しい課題に効果的に対応できるよう、多国間制度の改革が急務である。安保理改革など加盟国が責任を負う分野も多く、これらの分野ではポスト冷戦期に真剣な改革努力がなされなかったのは残念であった。事務局や国連システムの改革など、グテーレス事務総長の国連改革への努力はこの広い文脈で理解されるべきである。国連機関は可能な限り、紛争を予防し解決

しうる組織であるべきだし、難民問題や格差問題を軽減することに効果的に貢献できなくてはならない。そのためには、国連組織は単なる国際的な官僚組織であってはならず、困難な課題に対応するビジョンをも提示できる思考能力をもつべきだろう。現代の課題はどれも困難なものであり、1つの機関で対応するのは不可能である。すでに国連はアフリカ連合（AU）などの地域機構などと平和活動や和平調停において協力の経験を重ねているが⁽⁴⁾、いっそう多国間機関が連携しパートナーシップを組みながら効果的に機能できる体制が必要であろう。ネットワーク型の多国間主義⁽⁵⁾とも言えるかもしれない。

第3に、多分に行き先のわからない世界の大変革を見据えて、多国間外交のより創造的な形態を模索することが重要だ。AIの兵器化など新たな課題に対応するには、多国間外交によって新たな規範を構築していくことも必要になろう。21世紀の規範づくりは、おそらく伝統的な条約などの国際法規以外に、法的規制はないものの実施を監視される各国政府の政治的宣言やコミットメント、民間企業や科学者の自主的な行動規範や業界のスタンダードといったソフトな規範なども包括的に必要になるのではないか。だとすれば、伝統的な多国間政府交渉だけでなくもっと包摂的な、いわゆるマルチステークホルダーの参加と貢献の上に成り立つ新しい創造的な多国間外交のあり方が追求されるべきであろう。そして、対話と交渉の場としての国連のもつ「招集力（Convening Power）」は重要性を増すだろう。

3 日本に期待すること

日本は1956年の国連加盟以来、穏健で中庸な平和主義外交に徹し、国際社会のよき構成員であり続けている。この長年の積み重ねのもつソフトパワーと国際社会からの信頼は過小評価すべきでない。人道・開発支援や平和構築、保健衛生などの分野での多国間協力の主軸にもなってきた日本であればこそ、今こそ多国間主義の重要性を実績をもって主張するリーダーであってほしい。そのためには、進行中の国連をはじめとする多国間制度の改革議論において強力な支援と後押しを期待する。国際社会での信頼を最大限活用して、もっと活発に各国利益の調整や仲介に取り組んでもよいのではないか。さらに言えば、過去に人間の安全保障など重要な政策概念を国際社会で促進してきたように、市民、主権国家と地球社会をつなぐ、21世紀の知恵とビジョンを提示できる国であってほしいと願う。そして、加速度的にグローバル化・ネットワーク化し、フラット化する世界においてこれを可能とするには、日本自体も年功序列制度を廃し、多様性を確保し、老若男女の別なく活躍できる社会に転換することが急務であることを申し加えたい。

(1) John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46,

No. 3 (Summer 1992), pp. 567-571

- (2) ハーバード大学のグレアム・アリソン教授は2017年の新著『米中戦争前夜——新旧大国を衝突させる歴史の法則と回避のシナリオ』（藤原朝子訳、ダイヤモンド社、2017年）で、新興国が覇権国に取って代わろうとする際に戦争の危険をはらむ緊張が生じることを、古代ギリシャの歴史家に倣い「トゥキディデスの罠」と名づけた。
- (3) <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-09-25/address-73rd-general-assembly>>.
- (4) たとえばアフガニスタンでは北大西洋条約機構（NATO）を中心とする多国籍軍ISAF（国際治安支援部隊）と国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）が連携したし、現在もソマリアではAUのソマリア平和維持部隊（AMISOM）と国連ソマリア支援ミッション（UNSOM）が、南スーダンではアフリカの政府間開発機構（IGAD）と国連南スーダン派遣団（UNMISS）が連携して活動している。
- (5) グテーレス事務総長の2018年11月9日安保理でのスピーチ <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-11-09/strengthening-multilateralism-and-role-un-remarks-security-council>>。

なかみつ・いずみ 国際連合事務次長・軍縮担当（UNODA）上級代表
[https://www.un.org/disarmament/
UNODA-web@un.org](https://www.un.org/disarmament/UNODA-web@un.org)