
[基調講演－2]

ルールに基づく世界秩序

中東の視角

ナビル・ファハミ

Nabil Fahmy

エジプト元外務大臣／カイロ・アメリカン大学グローバル公共政策大学院院長

岡会長、佐々江理事長、皆様、日本国際問題研究所のメンバーおよび支援者の方々、素晴らしい参加者の方々からなるこの素晴らしい会合に私を招待いただき感謝いたします。

世界、そして中東地域の国際秩序はかつてない混乱にあります。この情勢を受けて、私は結論から始めることにします。中東のみならず中規模国家からなるすべての地域にとって「ルールに基づく世界秩序」が必要であり、それが最も資するということは私の揺るがない信念です。さらにあえて主張したいのは、それがグローバリゼーションの時代に世界全体に持続的に資する唯一の秩序だということです。

よって真の問いは「ルールに基づく秩序は実現可能か否か」ではなくむしろ「いかなるルールに基づく秩序か」、「そこから最大限の利益を得るために中東には何が必要か」です。

*

現代の国際秩序は、第2次世界大戦後、国連憲章を国際関係を進めるうえでの正当な参照枠組みとして、第3次世界大戦の勃発を防ぐべく作り出されました。およそ80年後の今日、この国際秩序は挑戦に晒されています。諸国家間の相対的な力の差は開いたり縮んだりしました。非国家主体も含めて、他の強力なプレーヤーが現われました。そのうえ、世界はもはや二極でも一極でもなく多極です。パラダイムが変わりゆくのものにもかかわらず、包括性を欠く政治風土のほうはまったく変化に乏しいことから、ルールに基づく世界秩序は主要な役割を果たし続けることができるのかという疑問の声が上がっています。そして急速な科学の進歩は、生き方の多くの側面を変え、機会と変化をもたらすとともに、力（パワー）の概念の定義自体も変えています。

われわれの時代の特徴は、潜在力やチャンスだけでなく、強い不安や心配もみられることにあります。このことには、はっきりした理由があります。グローバリゼーション、自由貿易、人・お金・アイデアの移動の円滑化は多くの便益をもたらしましたが、これらは鳥インフルエンザやエボラ出血熱のような疫病の拡散も容易にしました。また、組織犯罪の拡大や、過激主義的で狂信的な言説や組織の伝播が、アジア、中東、アフリカ、欧州そして米州で見られます。社会の不安定化は国家主義的な政治潮流の急増を世界中でもたらし、いかなる他者をも拒否し、しばしば国際的ないし地域的な関係よりは国家が、ナショナリスト的な絆よりは生来のエスニックな紐帯がより重視されています。

しかも現在の国際秩序は、さまざまな社会において大衆からの強い批判と反逆に直面しており、最近ではチリ、香港、レバノン、イラクにおける政治不安にその例がみられます。ポピュリズムや排外主義の興隆、政治における孤立主義の傾向、そして社会的分断が最も豊かな欧米でも生じていることは、多国間主義に疑義が呈されていることの表われです。

その結果、世界秩序の変質のひとつとして、グローバルガバナンスの枠組みが徐々に再構成されつつあります。国際連合の枠組み内で機能している公式の機構は、多くの非公式な集まり (bodies) と個別イシューごとのアドホックな討議の場 (fora) に道を譲りつつあります。この国際ガバナンスの「非公式化」は、密度の濃いグローバルネットワークを形成し、国際的なアジェンダ設定をますます行なうようになっていきます。これらのアジェンダ先行型のグループ化 (agenda-driven groupings) のなかで、ルールに基づく戦略的な世界秩序が尊重されると期待してよいのか、私には確たることが言えません。

*

中東ないし近東は世界の中心に位置し、大陸や大洋が交差する所にあります。幾世代にもわたって、資源は豊かでありながら混乱に費やされてきました。世界が変化するに従い中東地域も変化しつつあります。地域はグローバルなパラダイムに影響されると同時に、これに影響を与えてもいます。

中東は一般的に、アラブ世界、イラン、イスラエル、そしてより最近の分類ではトルコを含むものとして定義されてきました。そして、この地域はとてつもない試練の時代を経験してきたので、ルールに基づく秩序だけでなく国民国家システムの実現可能性すらを疑問視してきたのです。変化がもたらした不安定さの程度は国により異なりますが、その深刻さや扱いの難しさに変わりはありません。

第1に、アラブの指導者たちは、ほぼ前世紀を通じて、徐々に増す不可避の変化に対して、特有の抵抗をしてきました。これら変化は、通常、時が経つとともに新たな現実とパラダイムを作り出すものであるにもかかわらずです。これらの国々においては、漸進的な変革 (evolution) というよりは、むしろ時間が止まったような期間が続き、それが停滞期に至り、そして状況が人々の対応できる能力の限界を超え不満が上回ると、革命 (revolution) に至りました。

第2に、アラブの多くの国々のガバナンスは非効率的でした。したがって、統治する側とされる側との間の社会契約に疑義が生じ、厳しい検証に晒されることになったのです。その結果は応酬的な信頼感の喪失でした。お互いに相手を問題の原因であると考えようような状況です。そこでは、本当は自己破壊的であるにもかかわらず、ゼロサムゲームが唯一の選択肢であるかのように映ります。

第3に、この半世紀を通じて、すべてのアラブ諸国が例外なしに、安全保障問題において外部の力に一度ならず過度に依存しました。このことは危険な2つの結果を招きました。ひとつは、アラブ諸国の非アラブ系隣国、すなわちイスラエル、トルコ、イランに対する国家安全保障上の劣勢です。そのことは諸隣国に、国際法の完全なる無視を伴う、過度に覇権主義的な態度を追求させることになりました。2つ目に、外国への過度の依存はアラブ内部の

問題に外部のステークホルダーを作り出しました。そのため、社会の変容という本来は域内の問題であるべきことを、いっそう複雑にしています。

第4に、アラブにおいて若者が人口全体の65%以上を占めるなか、蔓延する諸問題の解決に向けては、その緊急性につき、正統ではあるものの非現実的な意識が広まっています。

中東の非アラブ系諸国家もそれぞれ挑戦や変容のなかにあります。まずもって、それはアイデンティティーの挑戦でした。トルコやイスラエルは、中東になりたいのか、それとも西洋の一部になりたいのか、を決めなければなりませんでした。彼らはまた、信仰に基礎を置いたアイデンティティーと世俗主義の間に、適切な方向性を定めねばなりませんでした。同様のアイデンティティー問題は、自らを正式に世俗主義とは表明していないものの、イランでもみられました。

いかに論じようとも、トルコによるシリア領内における軍の反乱行為およびイラクに対する領土要求は、広く国際法違反とみられています。イランは湾岸地域、隣国イラクからレバント、地中海に至る諸政策を直接かつ無思慮に遂行しています。そのことは隣国の内政事項への干渉であると批判されています。イスラエルは中東で最も長い紛争における占領勢力であり続けています。その非妥協的な立場は国際法違反の増加につながっており、その領土の併合、植民活動、アラブ系市民に対する差別、国境を越える武力の使用を含め、度し難いものとなっています。

*

中東情勢は当然深刻に懸念されるべきものです。また、域内諸国は国により程度は異なるにしても、自らの地域に対して例外なく責任を共有しています。しかしながら、「自由・公正で透明なルールに基づく国際秩序、ましてそれ以上のこと」に対する脅威への責任は、国際社会、なかんずく、国際の平和および安全の維持に関する主要な責任を負う国連安全保障理事会の5つの常任理事国が負うのです。

国連憲章は自ら採り上げた法と規範を成文化した極めて重要な文書ですが、野心的であると同時に合理的で賢明なものでした。憲章はその冒頭から「われら人民は」という表現を用い、主たるステークホルダーが人類であり、われわれが共有のオーナーシップを有することを強調しているのです。憲章は「集団的安全保障」措置を規定しています。これは、安全保障は個別に達成できるものではなく、また一方が他方の犠牲の下において勝利するゼロサムゲームでもない、ということを示すものです。同時に、憲章の規定は、国家の主権と内政不干渉を認めています。これは、われわれの多様性と、国際法の認める範囲内で自らの道を追求する権利を認めるものです。したがって、憲章は、「諸々の規定に沿って恣意性を排したかたちで集団的行動」をとるための「自由・公正で透明なルールに基づく国際秩序」に向けた基盤を提供するはずのものでした。

しかし、われわれ、特に諸大国は残念ながら皆これに失敗しました。というのも基準を恣意的に適用し、国際法違反に政治的に対応したからです。諸大国はしばしば敵対的な立場をとることになりました。国際社会が拡大すると、これら諸大国はより限定的な相手と協力することを選びました。つまり多国間主義と国連から距離を置いたのです。加盟国は数を増す

につれ諸大国の指図にやすやすとは従わなくなってきたからです。

初の国連総会決議は原子力技術を平和目的に限定することを目的としましたが、核軍縮には消極的で、持てる者と持たざる者からなる停滞したシステムができあがりました。来年には核不拡散条約50周年、無期限延長から25周年を迎えます。しかし今日、核兵器保有国で核軍縮を行なっている国はなく、より多くの国々が核兵器または関連技術を獲得しました。現状を黙認しているだけでは決して核軍縮に成功することはないでしょう。

*

経済についても一言申し上げます。『ガーディアン』紙の最近の記事で、ノーベル賞受賞者であるジョゼフ・スティグリッツ氏が、経済的・社会的進歩を評価するやり方は根本的に間違っている、われわれはとりわけ「不平等の危機」にある、と論じています。彼はまた、GDP（国内総生産）の増加にもかかわらず、政治に対する不満がみられることを強調しています。というのも諸制度は、然るべき理由もないのに、世界の大半を占める小国や、そこにいるより恵まれない人々よりも、企業であれ政府であれ、大きなプレーヤーたちに奉仕しているように見えるからだということです。

アンヘル・グリアOECD（経済協力開発機構）事務総長は、「より良い生き方のためのより良い政策は、人々の生活実態や願望を本当に反映できるより良い尺度を導入することによって初めて設計し実行できるようになるだろう」と書いています。同じことは国際社会についても当てはまります。国際秩序を規定するルールは、少数の大国や先進国だけではなく、各国にとり共通のニーズを踏まえたものでなければなりません。

国際社会が平和と安全の前提となる継続的な発展をしていくためには、何点かの基本原則および行動が、われわれの指針ないし優先事項となっている必要があります。

第1に、恣意的に適用されることのない公平、自由なルールに基づいたシステムが不可欠です。

第2に、国際システムは「力の支配」から「利益のバランス」の概念に移行すべきです。ここでは、国家間のバランスのみならず、われわれの行動の、差し迫った必要性と長期的な帰結との間のバランスをも意味しています。目先の利益のために環境を破壊するのは無謀なことです。

第3に、民主的なプラクティス、特にステークホルダーに参加型のガバナンスへの対等な権利を保障することは、可能かつ重要であり、それは国、文化、習慣の別を問いません。しかしこれらは、幅広い理解を得る観点から、国際ガバナンスのみならず国民国家内でも適用されるべきです。国際関係は民主化される必要があります。

第4に、さまざまな分野領域において、外交はいま一度紛争解決の主要な手段となるべきです。武力の行使は自衛または侵略への対応に制限されるべきです。

最後に、中東の視点から申し上げれば、それぞれの国のサイズがせいぜい中規模である中東にとり、最も資するのは、自由で公平なルールに基づく世界秩序です。力の概念だけというのは、地域においても世界においても、頼りなく、グローバルないし地域的な諸事案に対して長期にわたって持続的な安全保障を提供することはないでしょう。

そして、すべての国々は、国際法に従って権利を主張するのであれば、国内であれ対外的にであれ、それにふさわしいかたちで行動をとらなければなりません。（2019年12月2日）

* 原題 = A rule based world order, a Middle Eastern perspective