

ポストコロナ時代における新たな多国間主義の模索

鈴木亜紀

2018 年末中国で初めて確認された未知の感染症は瞬く間に全世界へ広がった。新型コロナウイルス感染症(COVID-19)と名付けられたこの感染症は、2021 年 1 月 7 日までに推計 8700 万人に感染し、うち 190 万人が死亡した。この予防対策として国内外の人や物の流れが制限された結果、世界経済は急速に減速し国際社会は戦後最大の経済危機に直面している。加えて COVID-19 の世界的流行が国家間の政治的分断を浮き彫りにした。COVID-19 をめぐった大国間の対立や国際機関への不信はこれまで各国でくすぶっていた脱多国間主義をより一層加速化させる可能性がある。「積極的平和主義」を掲げ多国間主義を主導し、その恩恵を受けてきた我が国にとって国際社会の分断と一国主義の益々の興隆は最も望まないシナリオである。本稿では COVID-19 の世界的流行によって明らかになった外交課題を整理しその課題解決のために我が国が果たしていくべき姿を考察したい。

1 脱多国間主義の興隆

第二次世界大戦後 75 年間、基本的人権、民主主義、法の支配そして主権の平等を原則とした多国間主義は国際社会における共通の価値観であった。多国間主義は戦後の脱植民地化や金融経済の安定、紛争予防、そして貧困の削減を実現した。社会情勢の安定は科学技術の革新をもたらした。人やモノの移動が容易になったことでグローバリズムが隆盛し世界はさらなる経済発展を経験した。

一方、米国を中心とした先進諸国において一国主義の機運が高まったことは、多国間主義の追求に伴うグローバリゼーションの副作用であったと考えられる。米国の経済学者、ダニ・ロドリックはその著書の中で「民主主義、国家主権、グローバリゼーションの 3 つを同時に追求することは不可能である」と明言している。「世界経済の政治的トリレンマ」として知られるこの理論は、まさに国際社会を説明しているといえる。グローバリゼーションに伴い活発化した自由貿易は高所得国家を中心に富裕層への富の集中と中間層の経済的没落を生じさせ経済格差を拡大させることとなった。経済的没落に不満を抱いた人々が増えたことで反グローバリズムや脱多国間主義を掲げる一国主義的政治リーダーを生むこととなった。

2 地球規模課題の政治利用と国際機関

COVID-19 の発生源をめぐり米中政府が攻防を繰り広げたことは、新興感染症の世界的流行という未曾有の危機下においても一国主義が先行することを裏付ける出来事であった。2015 年、世界保健機関は感染症の名づけについて特定集団に対する差別や偏見を助長する可能性があるとし、「国名・地域名」、「民族名、職業名」「人名」、「関連する動物名」の使用を避ける規範を定めた。それにも関わらずドナルド・トランプ米国大統領は COVID-19 を「China Virus」と繰り返し発言した。これについてはかねてより対立関係にあった中国政府に COVID-19 抑制失敗の責任転嫁をしようとしたという見方が一般的になされている。中国政府はこの大統領の発言に対し厳重に抗議するだけでなく、米軍が新型ウイルスを武漢市に持ち込んだとする陰謀論

を拡散することで対抗した。COVID-19の世界的流行の中で二大経済大国が協力ではなく対立路線をとり政治利用したことは国際社会の深刻な分断の証左となった。

COVID-19の世界的流行は国際機関の意義についても一石を投じた。国際連合を始めとする国際機関が開催する総会は、政治利用されがちな地球規模課題について多国間で審議し国際規範を作る役割を持つ。その決議に法的な拘束力はないが道徳的な権威を有しており、加盟国は自発的な順守が求められる。これが、国際機関が多国間主義の象徴として扱われる所以である。しかしながら今回、国際連合も世界保健機関も、COVID-19を政治利用し対立を深める加盟国に対し影響を示すことができなかった。グテーレス国連事務総長曰く「第2次世界大戦以降で国連が直面する最も困難な危機」の中で国際機関が各国を結び付ける役割を果たせなかったことでその存在意義を問われても仕方がない。我が国でもCOVID-19対応の初動を誤ったと世界保健機関を批判する声が挙がっている。この批判には各加盟国に対して中立でなければならないはずの国際機関が中国への配慮によってその責任を果たさなかったというものも含まれ、抛出停止や脱退を唱えるものもある。こうした批判を行うのはこれまで国際機関に関心を持っていなかった層が中心だ。しかし、こうした意見がやがて脱多国間主義の大きな流れとなりうることは他国の例からも否定できない。

3 ポストコロナ時代の多国間主義と日本

次期米国大統領に当選したジョー・バイデン氏は、大統領就任後、国際協調を重視した政策に舵をきることが予想される。米国の多国間主義への回帰は喜ばしいことである。他方、米国民の半数はいまだ一国主義を支持しているという事実は留意しなければならない。また、大統領選挙中に見られた民主党支持派と共和党支持派の激しい対立は、民主主義国家の模範として国際社会をリードしてきた米国の印象を損なわせるのに十分であった。再び脱多国間主義の機運が高まる危険性があることを鑑みると、米国がこれまでのような世界の強いリーダーとして復活するには時間を要するだろう。また同時期、中国は一国主義を強めたトランプ政権に対し多国間主義の尊重を強調したことで国際社会のリーダーシップポジションを狙った。しかし、莫大な経済力を盾に権威主義的な外交を進めることも見られたこれまでの振る舞いから西洋諸国はもちろん、多額の経済支援を受ける東南アジア諸国からも警戒感が残ったままだ。

ポストコロナではこれまで存在していた絶対的なグローバルリーダーが不在となる。世界秩序についても慣例的に唱えられてきた民主主義を標榜するブルーチーム対一国主義を貫くレッドチームという単純な二項対立化は出来なくなる。従来のパワーバランスが崩れた国際社会において我が国が追求すべきことは経済や安全保障の観点から利益を共有しうる国々との共同体の構築、維持である。我が国は環太平洋パートナーシップ協定(TPP)の締結や自由で開かれたインド太平洋(FOIP)の推進を通じて、米国と中国、いずれにも肩入れしない、第三の多国間枠組を創設してきた。世界第三位の経済大国でありながら、過度な民主主義志向を押し付けることなく、また経済力を盾に内政干渉を行うこともない我が国のバランスの取れた外交戦略はポストコロナ時代に多国間主義の維持を願う国々、特に世界の大多数を占める中低所得国の信頼を確実に勝ち取るだろう。COVID-19ワクチンを世界各国で共同購

入して分配する国際的枠組み「COVAX」への参加はその一例である。この枠組みに米国、中国は参加しなかったことから、我が国はこの枠組みの中で最も経済的に豊かな国家となった。高所得国の COVID-19 ワクチン独占に苦悩する中低所得国にとって、こうした我が国の姿は多国間主義を主導していく新たなリーダーとして映るだろう。

更に多国間主義を維持していくための国連改革の議論を主導も必須である。ポストコロナにおいても国際連合を始めとする国際機関は多国間主義の象徴としてあり続けるだろう。実際、第 75 回国連総会にて「多国間主義は選択肢ではなく、持続可能な世界へのよりよい復興を遂げるために必要不可欠なものである」と明記された決議が採択された。しかし、COVID-19 の世界的流行下において人々の間に芽生えた国際機関に対する不信感を払拭しない限りこれまで享受してきた道徳的権威は取り戻せない。国際機関への反発から脱多国間主義の政治リーダーが再び選出されることがあれば、国際社会の混乱は避けられない。多国間主義の象徴であった国際機関が多国間主義を壊す要因となってはならない。よって人々が持つ不信を払拭するための国連改革が不可欠である。とりわけ 1) 意思決定機序及び資金フローの透明化、2) 組織のスマート化、3) 高所得国の分担金に頼らない新たな資金調達メソッドの確立 4) 緊急事態下の地球規模課題の政治利用の禁止についての議論は米国、中国に次いで国連通常予算を分担する我が国にしか主導できない。

最後に、外交政策を実施していく上で無視をしてはいけけないのは国民の理解である。民主主義を基本原理とする我が国は、政府が多国間主義を推進、維持していくことを掲げても、国民がそれを支持しなければ実施できない。例えば、我が国は国際社会の安定と国益の確保を目的として国際機関への拠出や政府開発援助(ODA)を続けてきた。しかし経済の低迷が続く中で開発協力に対する国民の目は厳しい。内閣府が毎年実施する外交に関する世論調査では、国民の 30%が ODA の縮小ないしは廃止するべきと回答している。先ほど例に出した COVAX への参加表明についても国内課題を後回しにしているという批判がある。こうした国内の不満を軽んじれば、先の欧米先進国のように、我が国内においても脱多国間主義的な意見が主流となる可能性がある。これを避けるためにも国民への説明義務を果たすことが重要である。

4 終わりに

COVID-19 の世界的流行は多国間主義の脆弱性を明らかにした。我が国の国際的な存在感は 90 年代から続く経済の長期低迷と少子高齢化で低下しつつある。その中、我が国は多国間主義に貢献することで存在感を維持してきた。2015 年、国連総会にて採択された持続可能な開発目標 2030 の基本理念はその最たる成果である。「だれ一人取り残さない社会の実現」は我が国が長きにわたり国際社会に提唱してきた「人間の安全保障」が結実したものである。こうした実績が看過され国家の経済力や軍事力のみで国際的評価が決まりうる一国主義の隆起は我が国の国際的な存在感のさらなる喪失に繋がるだろう。故にポストコロナ時代、我が国は多国間主義の維持を外交戦略とするべきである。混乱が残る国際社会で我が国がポストコロナ時代の多国間主義を主導することができれば、新たなグローバルリーダーとしての地位を固めることに繋がるだろう。

参考文献

- 1 COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- 2 The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. Dani Rodrik. New York and London: W.W. Norton; 2011 pp. 368.
- 3 World Health Organization. (2015). World Health Organization best practices for the naming of new human infectious diseases. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/163636>
- 4 UN General Assembly, “A/RES/75/1, Declaration on the commemoration of the seventy-fifth anniversary of the United Nations,” p.2, para.5, 28 September 2020.
- 5 令和 2 年版外交青書. 外務省; 2019. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>
- 6 国際連合 その役割と機能. 植木 安弘. 日本評論社. 2018.
- 7 Gostin, Lawrence O. et al. 2021. “A Global Health Action Agenda for the Biden Administration.” The Lancet 397(10268): 5-8.
- 8 Gavi The Vaccine Alliance. 2020. “Japan pledges US\$ 130 million to support global access to COVID-19 vaccines.” Press release. <https://www.gavi.org/news/media-room/japan-pledges-us-130-million-support-global-access-covid-19-vaccines>
- 9「米中対峙」時代の ASEAN——共同体への深化と対外関与の拡大. 黒柳 米司. 明石書店. 2014.