

2024年2月28日

多国間外交の多様性 (多国間関係研究会コメントリーNo. 1)

主任研究員
久島直人

多国間外交、すなわち国連や国際機関などを舞台として、二国間ではない、複数の国々（国連の場合は加盟 193 各国）の間で展開する外交は、様々な分野で見られる。我が国が多国間外交に臨むにあたっての重要な目的として、既存のルールの具体的運用、あるいは新しいルールの形成等を通じた国際秩序を形作る作業を、我が国にとりできるだけ望ましい形に主導すること、という視点が重要であろう。ここではいくつかの異なる分野において、具体的に何が「我が国にとって望ましい形」と言えるのかを考えてみたい^(注1)。

なお本論考で示される見解や分析は、筆者個人のものであり、所属しているあるいは所属していたいかなる組織のものでもない。

1. 気候変動

気候変動に対処するために初めて国際社会が構築したルールは 1992 年に採択された気候変動に関する国際連合枠組条約であり、この中では、先進国と途上国の取扱が区別されていた。その後 1997 年に採択された京都議定書においても、主として先進国や市場経済移行国と言われる国々のみが排出削減義務を負い、多くの途上国はそのような目標を持たないというルールであったが、2005 年に京都議定書が発効してまもなく、CO₂ の排出量第一位はそれまでの米国にかわり中国となった^(注2)。このような状況において、我が国にとり目指すべき国際秩序、ルールとは、すべての国、特に温室効果ガスの排出量が多い国が、公平な削減目標を持って削減に取り組む、という秩序の構築であったと言える^(注3)。具体的には、いわゆる「ポスト京都」交渉において、上述の構造を持つ京都議定書の単純な延長では公平な秩序とは言えない、という主張である。この国際交渉の中心は COP (Conference of the Parties、締約国会議) という年一度の国際会議であり、2009 年にはコペンハーゲンでの COP15 において新たなルール作りに合意できないなど紆余曲折を経て、2015 年の COP21 においてパリ協定が採択され、同協定は翌 2016 年に発効した。パリ協定の下では、先進国・途上国にかかわらずすべての国が、自主的な削減目標を定めるというルールとなり、現在に至るまでこの枠組みの下で具体的な様々な取り組みや交渉が行われている。我が国が、多くの途上国に、気候変動への適応などの分野で様々な支援を行ってきたことも、このような秩序の構築につながるものであったと言えよう。

2. 核不拡散

国際的な核不拡散体制、すなわち NPT (核兵器不拡散条約) を中心とした秩序は、米ロ中英仏の

五か国を「核兵器国」として、それ以外の「非核兵器国」に対する IAEA（国際原子力機関）による保障措置（査察等）の受諾義務等を通じて核兵器の拡散を防止するとともに、原子力の平和的利用を促進し、五つの核兵器国（米ロ中英仏）を含む締約国に誠実な核軍縮交渉を義務付ける、という秩序である。我が国にとって、これまでもこれからも望ましい国際秩序として、この枠組みを通じて北朝鮮の核開発を制止することも含め、NPT 体制を強化していくことをあげることができるであろう。

NPT は五年ごとに運用検討会議という国際会議を開き、核軍縮、核不拡散、原子力の平和的利用の三つの柱のそれぞれの実績や今後の方向性について議論し成果文書を発表することになっているが、この結論が合意に至らないこともある。コロナ過で2年遅れて開催された2022年の会議では、ロシアがウクライナにおけるサポリージャ原子力発電所に関する記述等に異議を唱え、他の諸国がすべて合意できるとした最終成果文書案がロシア一か国の反対によって採択されなかった^(注4)。気候変動の分野では、COP は毎回全会一致で何とか成果文書を採択してきたが（唯一例外ともいえるのが上記のコペンハーゲンにおける COP15 であり、京都議定書の後継枠組みに合意できるかに思われたが、いくつかの国が反対の姿勢を崩さず、採択できなかった）、NPT 運用検討会議の場合は同じように全会一致を目指しつつも、2005年、2015年、2022年、と採択に至らない場合があり、我が国として望ましい国際秩序の構築という観点からは残念な結果と言わざるを得ない場合が生じている。

3. 人権

人権の分野を集中的に議論する主な国際的な場としては、ジュネーブの人権理事会と、ニューヨークの国連総会の下に設置されている第三委員会がある。いずれにおいても、女性の人権、児童の人権、障害者の人権など、様々なテーマが議論されるが、この分野の一つの特徴といえることは、多くの場合コンセンサスが成立せず、投票で意思決定が行われるということである。気候変動や核不拡散の場合は上記で述べたように全会一致による意思決定が基本で、それがどうしても難しい場合は（多数決によらずして）決定自体を見送るのだが、人権の場合は投票決着が普通にみられる。

このような場合に、我が国にとり望ましい姿の一つは、我が国の利益にかなうような投票行動をなるべく多くの国に取ってもらう、ということになる。言い換えれば、我が国が望ましいと考える決議案になるべく多くの国の賛同を得る、ということでもある。たとえば我が国がジュネーブでもニューヨークでも提出してきた北朝鮮人権状況決議は、拉致問題をはじめとする北朝鮮の人権状況に深い懸念を表明し非難するという内容であるが、これになるべく多くの国が賛成を投じてもらうということが大事になってくる。2023年の第三委員会では、「ウクライナの占領下にある地域における人権状況決議」等が投票にかけられ、決議数（および修正動議）の全体が69本あったうち、約33%にあたる23本（うち6本は修正動議に対する投票）が投票による決着であった^(注5)。この背景としては、先進国と途上国との間のみならず、先進国の中でも途上国の中でも、共通の認識や取り組みに合意することが容易ではないテーマが多いということが挙げられよう。

4. 平和維持

何らかの紛争が起こった後で停戦や和平が成立した場合に、再び緊張が高まったり衝突を予防し

たり、国づくりに向けた環境を整備したりするのが平和維持の活動であり、そのような活動としてよく知られているのは国連PKO（Peacekeeping Operations）であろう。PKOは、国連の安保理の決議によって設立、任期の更新、任務の終了などが議決され、その活動経費は、国連加盟国が傾斜配分で拠出している分担金が充てられている。

他方で、世界各地には国連以外の主体によって同様の活動が担われている例も多くある。その中には現在我が国が人員を派遣しているものもあり、中東シナイ半島において平和維持活動を行っているMF0（Multinational Forces and Observers、多国籍軍監視団）がそれであって^(注6)、2019年から自衛官が派遣されている^(注7)。MF0は、1979年のエジプト・イスラエル和平条約において、停戦監視などのために国連のプレゼンスを追求することとされたものの、国連において必要な合意が形成できず（ソ連（当時）が反対したとされる^(注8)）、1981年に締結されたMF0設立協定では、「安保理は国連軍監視団を設立するとの提案について必要な合意に至ることができなかった旨安保理議長が表明したことに照らし、エジプト及びイスラエルは次の合意に至った：（中略）1. 国連軍監視団の代替策として、多国籍軍監視団（MF0）をここに設立する。」（筆者訳）と明記された^(注9)。それ以来40余年にわたり、MF0はエジプトとイスラエル双方から、お互いに対して疑心暗鬼のようにならないですむような効果を発揮しているといえる。

国連PKOについても、我が国はこれまで、カンボジアや東チモール、ゴラン高原など世界各地にPKOを派遣してきており、近年は途上国のPKO要員の研修指導を行うといった活動にもその幅を広げている^(注10)。

我が国にとり望ましい国際秩序としては、世界のどこにおいても紛争じたいが起きないことであろうが、不幸にして紛争が起きた場合に、紛争後の地域の平和維持、復興等にできるだけ参加することもまた、我が国の利益になることが多いであろう。その場合、国連によるものにせよ国連ではない主体によるものにせよ、我が国が強みを生かせる場合に、法律上の手続きを踏んだうえでスムーズに参加でき、また途上国の研修指導等幅広い活動がよりいっそうの国際的な評価を受けることが重要ではないだろうか。

（注1）当然ながら以下にあげる分野以外にも、国際貿易、国際保健、国際司法、等々多くの分野において多国間外交は展開されているが、ここでは筆者が直接的にかかわった経験がある四つの分野をあげた。

（注2）「環境白書」平成21年度版、平成22年度版

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h21/pdf/1-2.pdf>（2024年1月5日閲覧）

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h22/pdf/1-2.pdf>（2024年1月5日閲覧）

（注3）例えば「ポスト京都」交渉において重要な節目となったCOP13（於：インドネシア・バリ島）についての外務省の評価等にそれがみてとれる（筆者もこのCOP13に参加した）：

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/cop13_gh.html（2024年1月5日閲覧）

（注4）国連による2022年NPT運用検討会議の結果に関する報道発表：

<https://press.un.org/en/2022/dc3850.doc.htm>（2024年1月5日閲覧）

（注5）国連による2023年第三委員会の各決議案採択状況一覧：

<https://www.un.org/en/ga/third/78/proposalstatus.shtml>（2024年1月5日閲覧）

(注 6) MFO ホームページ

<https://mfo.org/> (2024 年 1 月 5 日閲覧)

(注 7) 内閣府国際平和協力本部事務局ホームページ

https://www.cao.go.jp/pko/pko_j/result/sinai/sinai02.html (2024 年 1 月 5 日閲覧)

(注 8) 2022 年 12 月 7 日の米カーネギー財団中東センター主催のウェビナー” Still Relevant? What is the Value of the Multinational Force and Observers” において、エリザベス・ディブル(Elizabeth Dibble) MFO 事務局長がその趣旨を発言している :

<https://carnegie-mec.org/2022/12/07/still-relevant-what-is-value-of-multilateral-force-and-observers-pub-87866> (2024 年 1 月 5 日閲覧)

(注 9) MFO ホームページにおいて両文書の原文を見ることができる :

<https://mfo.org/documents-and-downloads> (2024 年 1 月 5 日閲覧)

(注 10) たとえば防衛省ホームページ

https://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/pko/ardec.html (2024 年 1 月 5 日閲覧)