

# 今日の多国間主義における諸問題

## —「効果的な多国間主義」の概念を鍵に—

岩 田 将 幸

### 要 旨

本稿では、今日、新たな注目を集めている多国間主義が抱える諸問題について考察を行う。EUをはじめ、さまざまなアクターが「効果的な多国間主義」という用語を使って、多国間主義に新しい風を吹き込もうとしている。では、その「効果的な多国間主義」とはいったい何か。従来の多国間主義とは、どのような相違があるのか。本稿では、「効果的な多国間主義」という概念が出てきた背景や、その概念の意味するところを紐解くことで、今日の多国間主義が抱える根本的な問題について考察を行う。第1節では、多国間主義の概念について、先行研究に基づき整理を行う。第2節では、「数」と「質」の問題、「正当性」の問題、「実効性」の問題、という3つの根本的な問題から、今日の多国間主義について分析を行う。第3節では、EUが安全保障上の戦略目標と位置づける「効果的な多国間主義」に焦点を当て、それが具体的に何を意味するのか説明を試みる。

キーワード：多国間主義、効果的、単独主義、正当性、実効力、有志連合、EU、NATO、国連

### はじめに

今日、多国間主義（multilateralism）に新しい注目が集まっている。例えば、EU（欧州連合）は、2003年末に採択した初の安全保障戦略において、主要な戦略目標として、多国間主義を採用した。しかし、そこで掲げられた多国間主義とは、国際的な秩序の原則となるような「効果的な多国間主義（effective multilateralism）」であって、国家の外交姿勢または諸国家間の関係性を表す一般的な多国間主義とは、一線を画している。では具体的に、それは、従来の多国間主義とどう異なっているのだろうか。本稿では、「効果的な多国間主義」という概念が出てきた背景やその意味するところを解き明かすことで、今日の多国間主義が抱える根本的な問題について考察を行う。

「効果的な多国間主義」とは矛盾語法である。なぜなら、多国間主義は、その比較対象となる単独主義（unilateralism）や二国間主義（bilateralism）よりも関与するアクターが増え、アクター間の関係を規定する規則や手続きがより複雑となる結果、意思決定および行動において、しばしば迅速性や決定力に欠けるからである。つまり、多国間主義は本来的に効果的ではない

という暗黙の前提が、「効果的な多国間主義」という用語の裏には存在する<sup>1)</sup>。よって、今日国際社会が標榜する「多国間主義」という原則を「効果的にしなければならない<sup>2)</sup>」という意図が、この用語には含蓄されているのである。EUの場合も、多国間主義を効果的にするというEUの決意の表れを示すものだと考えられる。

しかし、「効果的な多国間主義」という用語自体は、決してEUの専売特許ではない。例えば、NATO（北大西洋条約機構）の事務総長は、これまでも同盟は「効果的な多国間主義に立脚することが出来た」し、いまなお「諸国家が問題への共通の見方を保持している場合にのみ、効果的な多国間主義を実施することが出来る」と改めてそれを擁護している<sup>3)</sup>。また、単独主義のレッテルを貼られがちな米国においてすら、大量破壊兵器の拡散など、他の諸国や諸機構との協力が必須と認められるグローバルな脅威への取組みに対しては、「効果的な多国間主義」という用語が使用されている<sup>4)</sup>。したがって、多国間主義が効果的でなければならないというのは、今日、もはや共通の認識になっていると言えよう。

本稿では、まず、「多国間主義」の概念に付随するあいまいさについて説明する。その上で、今日の多国間主義が、どのような根本的問題を抱えているのか考察を行っていく。その際、従来の多国間主義に飽き足りず、なぜ「効果的な多国間主義」という用語がかくも用いられるようになったのかに迫る。そして本稿の最後では、具体的事例として、EUの「効果的な多国間主義」に焦点を当て、それが何を意味するものなのか説明を試みる。

## 第1節 「多国間主義」概念のあいまいさ

多国間主義は、多義的な概念であり、概念上の統一的理解が確立されるに至っていない<sup>5)</sup>。多国間主義は、諸国間の関係の制度化が進展した場合、レジームや国際機構という形態に至ることから、それらとほぼ同義で用いられることがある。例えば、J. ラギーは、EUの統合の進展を「多国間主義の最も明白な実行」であると述べている。たしかに、EUは、最も国家間関係の制度化が進んだ機構であり、EU内部の意思決定や行動には、多国間主義という原則が高度

- 
- 1) 佐瀬昌盛「欧州独自の安全保障？(中) —変質する米欧関係 (V) —」『海外事情』2004年9月号、p.79参照。
  - 2) 本稿では、「effective」という語を、他の文献などを参考にして「効果的な」と訳す。しかし実際のところ、「実効力を有する」または「実効的な」と解釈したほうがより正確かつ明瞭かもしれない。
  - 3) Keynote Address by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, “Reinventing NATO — Does the Alliance Reflect the Changing Nature of Transatlantic Security?”, at the “New Defence Agenda” Conference, Brussels, 24 May 2005参照。
  - 4) Andrew K. Semmel, Deputy Assistant Secretary for Nuclear Nonproliferation, “Effective Multilateralism: The U.S. Strategy for Dealing with Global Nuclear Proliferation”, Address to the National Strategy Forum Chicago, Illinois, 14 November 2005, U.S. Department of State, Robert Joseph, Under Secretary for Arms Control and International Security, “Combating Weapons of Mass Destruction (WMD): Effective Multilateralism”, Prepared Remarks to the Lawrence Livermore National Laboratory Conference on WMD Latency Livermore, California, 20 January 2006など参照。
  - 5) 滝田賢治「多国間主義の再定義とアメリカ外交—協調主義と単独主義の相克—」『国際政治』第133号 2003年8月、p.12参照。

に機能している。しかし、EUが対外政策上のアクターとして国際社会で行動する場合、必ずしもEU内部の多国間主義を反映しているとは限らない<sup>6)</sup>。事実、EUの対内政策と対外政策の矛盾を指摘する批判は、存在してきた<sup>7)</sup>。

R. O. コヘインは、多国間主義を「3ヶ国またはそれ以上の国家集団間の政策を調整する実行」であると定義していた<sup>8)</sup>。これに対して、ラギーは、それが数的な必要条件に過ぎず、諸国家間の関係を規する質的な要素も含めて考慮されなければならないと指摘した。そのラギー自身は、多国間主義を「行動の一般化された原則に基づき、3ヶ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」であると定義している。したがって、ラギーは、3ヶ国以上というコヘインの提示した数的な必要条件を踏襲しながらも、多国間の枠組みの中で国家間関係を規する原則や規範こそが、多国間主義の概念における真骨頂であるとしたのである。そして、多国間主義を支える最も重要な要素として、集団を構成する諸国家間の「不可分性」、「行動形態の一般化された原則」、「相互主義の拡散」を掲げている<sup>9)</sup>。

ラギーのいう多国間主義の制度的な形態において前提とされるのは、制度に参加する諸国家の「協調主義」的な精神および行動である。諸国家は、制度内の枠組みに従って決定し行動するよう、拘束されることが期待されている。しかし現実には、数的な必要条件を満たし「多国間」を名乗る国際機構であっても、諸国家の協調的な思考や行動が常に期待できるとは限らない。ラギー自身も、多国間主義は「非常に要求水準が高い制度的な形態」であるため、歴史的にはほとんど例がないと認めている<sup>10)</sup>。

また、「協調的」という表現は、基本的には国家の対外姿勢・方針について用いられ、多国間主義に限定されるものではない。今日の米国の単独主義的な外交姿勢に対峙するものとして、しばしば多国間主義が引き合いに出されることから、多国間主義はなおさら協調主義と混同して用いられる傾向がある。しかし、外交ゲームにおける国家間関係の外観の様式（数的次元）を問うとき、多国間主義の真の対抗概念となるのは「二国間主義」である。そしてその二国間主義においても、当然、国家の協調主義的な思考や行動は見られる。したがって、多国間主義と協調主義は、一義的に結び付けられる訳ではないのである<sup>11)</sup>。

以上のように、多国間主義の概念にはあいまいさが付随し、依然として統一的理解が確立さ

6) A. レゴールによれば、多国間主義は、本来、集団内部の協調的行動を促進・調整するものであるため、集団外部の問題や紛争を解決・調停するのには不向きである。Albert Légault, “Régimes et Multilatéralisme Euro-Atlantique”, *Revue Études Internationales*, vol. XXXVI, no. 4, décembre 1995, pp.763-764参照。

7) John Van Oudenaren, “What is ‘Multilateral’?”, *Policy Review*, no.117, February 2003, p. 5 参照。

8) Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, vol.45, Autumn 1990, p.731参照。

9) John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, vol.46, no. 3, Summer 1992, pp.567, 571参照。

10) *Ibid.*, p.572参照。

11) 国家間関係の外観の様式を問う数的次元で、多国間主義の対抗概念となるのは、「二国間主義」である。他方、国家の対外的な行動姿勢を指し示す際、単独主義の対抗概念となるのは、多国間主義ではなく、協調主義である。滝田賢治「多国間主義の再定義とアメリカ外交」、pp.12, 15参照。

れるに至っていない。この点を踏まえつつ、次節では、今日の国際安全保障が抱える多国間主義の根本的問題が何かを明らかにしていく。以下、「数」と「質」の問題、「正当性」の問題、「実効性」の問題、という3つの問題から、多国間主義について考察を行う。

## 第2節 多国間主義に付随する問題

### 第1小節 多国間主義の「数」と「質」をめぐる問題

多国間主義に付随する第1の問題として、多国間主義を構成する「数」と「質」の問題があげられる。まず、「数」の問題に関して、多国間主義が、単独主義および二国間主義と明確に区別される際の必要条件として、「3ヶ国」以上という数的条件がある。しかし、「数」という形式的な議論を越えて、ここで改めて問われなければならないのは、数の「程度」の問題と、数を構成する「中身」の問題である。

前者の数の「程度」の問題とは、その多国間の枠組みに、どのくらいの数の国家や組織が参加しているのかということである。国際社会が細分化された平等な主権国家から構成される以上、それは「普遍性」の問題（どれだけ普遍的な参加が行われているのかという問題）と大きく関連してくるのであり、さらにその「普遍性」は、「正当性」を獲得する上で大きな基盤ともなり得る<sup>12)</sup>。これは、国際連合を想起すれば明らかであろう。

後者の数を構成する「中身」の問題とは、どのような種類の国家や組織が参加しているのかということである<sup>13)</sup>。概して、多大な影響力を持つ国家や組織が多国間の枠組みに参加していればいるほど、その多国間の枠組みは「実効性」を持つとみなされ、それゆえときにはより正当であるとすらみなされる。例えば、B. ジョブは、地域機構の分析において、どのような国家（グローバルな大国、地域大国、地域の主導国家、小国）によって構成されているかという点に着目し類型を行っているが、少なくとも主要国を含まない地域機構は「実効性」に欠けるという結論を下している<sup>14)</sup>。また、NATOやEUといった厳しい加盟条件を課す排他的な民主主義諸国のクラブは、少数かつ地域的にも限定された国家から構成されているにもかかわらず、その決定や行動には不釣り合いなまでの影響力が加味されている。

次に、多国間主義の「質」の問題であるが、J. A. カボレイゾは、「多国間主義的 (multilateralist)」という形容詞が、「多国間の (multilateral)」という形容詞と区別されるのは、数的次元に留まらない、信念、イデオロギー、原則などがそこに含意されているからだと指摘する<sup>15)</sup>。

12) "A Human Security Doctrine for Europe", The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana Barcelona, 15 September 2004, p.16など参照。

13) Robert W. Cox, "Multilateralism and World Order", *Review of International Studies*, vol.18, 1992, p.163参照。

14) Brian L. Job, "Prospects for Multilateralism in Resolving Regional Conflicts: 'A Little Help from your Friends'", Michael Fortmann, S. Neil MacFarlan, Stephane Rousset, eds., *Multilateralism and Regional Security*, Canadian Peacekeeping Press, 1997, pp.65-74参照。

15) James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: the Search for Foundations", *International Organization*, vol.46, no. 3, Summer 1992, p.601参照。

これには、ラギーが多国間主義において強調する「質」的な側面、なかでも「行動の一般的原則を有する制度的形態」という議論が当てはまる。しかし、ここでいう「質」についても、大きく2つに分けて考えられなければならない。すなわち、「行動の一般的原則」と「制度的形態」である。

第1に、「行動の一般的原則」において問われるのは、多国間の枠組みの内部で、どのような原則や規範が支持されているのかということである。今日のポスト冷戦の世界において有力となっているのは、民主主義、人権、法の支配といった統治の方法を問う政治的規範や、国内市場の開放、自由貿易といった経済的原則であり、これらの規範や原則に対抗して、あるいは不支持を表明して結集された多国間の枠組みが、国際的な正当性を獲得するのは極めて困難である。第2に、「制度的形態」において問われるのは、多国間で共同の決定や行動に至るために、どのような枠組みにおいて、どのような手続きのもと、合意が形成されたかというプロセスの問題である。こういった意思決定や行動の方法およびプロセスもまた、合意の「質」そのものを問い、国際的な承認が獲得できるかという「正当性」を決定づけるのである<sup>16)</sup>。

以上のように、多国間主義を構成する「数」と「質」の問題の背景には、「普遍性」の問題、参加する「アクター」の問題、支持される「規範」や「原則」の問題、合意に至るための「制度的な手続き」の問題が存在する。これらの問題は、密接に関連していながらも、必ずしも相互補完的であるとは言えない。例えば、J. V. オーデナーレンは、多国間主義の背景において、「規範」と「数」の対立、ならびに「普遍性」と「非普遍的な合意」の対立が、しばしば生じてきたと指摘している<sup>17)</sup>。

前者の「規範」と「数」の対立に関して、伝統的には、19世紀初めの欧州協調の例にあるように、特定の「規範」を所有している一握りの大国が国際関係を取り仕切り、その他大勢の国家は、それらの大国によって独占的に決定された秩序に属することが通例であった。しかし、第二次世界大戦後、国際連合において、主権の平等が原則として掲げられ、脱植民地化の時代を迎えるに当たり、多国間の枠組みでは、「数」の論理が次第に優先されるようになった。そして、冷戦終結後の今日、「規範」と「数」の対立の問題は、再び新しい局面を迎えており、我々はこの問題を改めて問い直すときに来ている。

後者の「普遍性」と「非普遍的な合意」の対立の例として、オーデナーレンは、国連のような普遍的な加盟国を有する機構と、北米・欧州地域に存在するような限定的であるが強力な地域機構とが、今後競合する可能性を示唆している。ここで問題になるのは、その強力な地域機構がしばしば少数かつ限定的な「同類国家」から構成されていて、必ずしも普遍的機構における大多数の意見を反映していないという点である。そしてさらに、強力であるがゆえに、不釣

16) Peter Schmidt, "Bowling by the Same Rules? EU-United Nations and the Transatlantic Partnership", *Journal of Transatlantic Studies*, Edinburgh University Press, vol. 3, issue 1, Spring 2005, pp.127-129参照。P. シュミットは、「質」および「数」の判断に基づいて獲得できる正当性には、レベルが存在すると指摘している。

17) John Van Oudenaren, "What is 'Multilateral'?", pp.34-37参照。

合いなほど大きな影響力を保持しているという点である。今日の「普遍性」と「非普遍的な合意」の対立の大きな背景には、帝国による植民地分割の時代にまで遡る「不平等」の歴史が存在する。しかし、より直近の背景としては、冷戦の終結であろう。そこでは、「東」の諸国がほぼ消滅し、「西」に自ら吸収されようと希求する。そして、「西」と「東」の間で存在感を示してきたが、同時にそれらの支援に依存してきた「南」の諸国の結集力が弱まり、しばしば「弱い国家」または「破綻国家」へと転落していく。こうした文脈の中で、強力な実効力と制度的な規範の力に裏づけされた「西」が、圧倒的な優位をもって、再び国際秩序を変えるような規範の形成および伝播に取り組んでいるという実情がある<sup>18)</sup>。オーデナーレンによって提起された、これら二つの対立において問われていることは、実は同じ根源的問題に由来している。それは以下で述べる、多国間主義における「正当性」と「実効性」をめぐる問題である。

## 第2小節 正当性の問題

多国間主義に付随する第2の問題として、正当性の問題があげられる<sup>19)</sup>。国家が多国間主義に依拠するのは、自らの行動が国際社会の合意に基づいているという認識を前提として、それを正当化するためである。主権国家で構成される国際社会では、この国家による正当化は、国際社会に向けてと、国内に向けての、二重のレベルにおいてなされる。

前者（国際社会に向けて）の場合には言うまでもないが、後者（国内に向けて）の場合、国際社会における正当化、すなわち他の諸国家による集団的な承認は、国内において国民の支持を調達する上でも強力な手段になり得る<sup>20)</sup>。これを翻せば、米国のような覇権国家にとって、国内で正当化できない国際社会での合意事項に関しては国内の論理を優先し、逆にそれを国際社会に対して強制することで、黙認、理解、支持のいずれかを取り付けることが考えられる<sup>21)</sup>。米国は、覇権国家として、現行の国際秩序を保護する責務を負うと同時に、その秩序に随伴する制約から逃れようともする。いわば、その秩序の内にも外にも位置することができ、よってそれを保護すると同時にそれを弱めることも出来るという矛盾した立場にある<sup>22)</sup>。実際、こう

18) Roland Paris, "International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'", *Review of International Studies*, vol.28, 2002, pp.637-656参照。

19) 国連平和維持局代表、J-M. ゲーノは、「効果的な多国間主義」について、「まず正当性の基礎に立脚しているという認識を持つ」ことから始まると述べている。Jean-Marie Guéhenno, "The European Union and the United Nations - Partners in Effective Multilateralism", *Chaillot Paper*, N°78, June 2005, Institute for Security Studies, European Union, Paris, p. 9 参照。またB. W. ジェントルソンは、多国間主義が単独主義より有利な点として、①目的の共有、②パードン・シェアリング、③正当性、の3点を掲げており、これらはとりわけ、今日対テロ戦争協力において重要な要素となっていると指摘している。Bruce W. Jentleson, "Tough Love Multilateralism", *The Washington Quarterly*, vol.27, no.1, Winter 2003-04, p. 9 参照。

20) Jr. Inis L. Claudem, "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations", *International Organization*, vol. XX, no. 3, Summer 1966, pp.370-371参照。

21) Edward C. Luck, "The United States, International Organizations, and the Quest for Legitimacy", Patrick Stewart and Forman Shepard eds., *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Center on International Cooperation Studies in Multilateralism, Lynne Rienner Publishers, 2001, pp.47-50参照。

22) Gilles Andréani, "L'Europe et le Problème de la Puissance Américaine", Marcin Zaborowski eds., *Friends Again?: EU-US Relation after the Crisis*, Institute for Security Studies, European Union, Paris, 2006, p.93参照。

した米国の両義的な姿勢をあげようとするれば枚挙にいとまがないであろう<sup>23)</sup>。

正当性に関してとりわけ論争的であるのは、その根拠をめぐってである。I. L. クローデンが指摘するように、「正当性」と「パワー」は、決して相反する概念ではない。例えば、パワーの保持や行使に対して、誰も疑義を挟まない状態にまで昇華すれば、それは「権威」として認められ、自動的な服従が期待できる。つまり、正当性とパワーは、相互補完的な側面すら有しているのである<sup>24)</sup>。しかしながら、正当な権威者が確定してない主権国家システムにおいては、正当性は、往々にしてパワーをもとに恣意的に作り出されやすく、解釈もされやすい。したがって、諸国家は、国家間の合意という契約をもとに条約の締結など法的枠組みを盾にして、恣意的なパワーの行使の濫用を制限しようとしてきた。そして、その法的枠組みの基盤をより強化するため、規範や原則の制度化を推し進め、それらの遵守が担保されるよう適切なメカニズムを確立させるべく、多国間の枠組みの発展に努めてきたのである。

しかし、たとえ規範や原則が既に法制度化されていたとしても、それらが現実の脅威に対応できておらず、新しい安全保障環境に適応していないと認識されるとき、新たな正当性の解釈の余地が生じてくる。ここに「正当性 (legitimacy)」と「合法性 (legality)」の対立という根本的な問題が発生してくるのである。「合法性」の概念が、より広くは「正当性」という概念に含まれるとするなら<sup>25)</sup>、クローデンの言うように、これを正当化における「政治的な道徳 (moral)」と「法制度 (law)」の対立と、置き換えたほうがよいのかもしれない<sup>26)</sup>。コソヴォ危機の際、NATO諸国は、人権の蹂躪やジェノサイドなど人道的な危機に対して、まさに自らが根本的な価値であると標榜するものを守るため、国連安全保障理事会の決議を迂回し、主権国家に対する武力介入に踏み切った。この「政治的道徳」と「法制度」という正当性の根拠をめぐる対立は、今日の国際社会が直面している問題の本質なのである<sup>27)</sup>。

コソヴォへのNATOの介入を正当化する議論として、J. ハーバーマスは、次の3つの根拠を提示している。第1に、民族浄化の存在、第2に、人道上緊急の必要性に駆られていた点、第3に、介入する国家がいずれも民主主義かつ法の支配を特徴とする国家であった点、である。これを擁護する見解として、T. ワイスは、武力行使の承認に際して、法的根拠となるはずの国連憲章が、今日の新しい安全保障環境下で生じる脅威に対応できていないという現実があると

23) J. アイケンベリーによれば、多国間主義は、米国において決して否定された訳ではない。G. John Ikenberry, "Multilateralism and U.S. Grand Strategy", *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, pp.137-138参照。米国にとって問題は、単純な「単独主義か、多国間主義か」という二者選択にあるのではなく、「多国間主義」において、どのような「解釈」を行い、どのような「種類」のそれを選択するかということにある。Osvaldo Croci, "A Closer Look at the Changing Transatlantic Relationship?", *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, no. 4, 2003, pp.471-472参照。

24) Jr. Inis L. Claudem, "Collective Legitimization...", p.371参照。

25) M. ウェーバーは、支配の正当性の源泉の一つとして、合法的支配をあげている。マックス・ウェーバー(世良晃志郎訳)『—M. ウェーバー経済と社会—支配の社会学 I・II』創文社 1960年7月・1962年4月、pp.549-558参照。

26) Jr. Inis L. Claudem, "Collective Legitimization...", pp.368-370参照。

27) 篠田英朗「国際社会における正当性の政治—NATOによるユーゴスラヴィア空爆を事例にして—」『国際学論集』第47号 2001年1月、p.16参照。

指摘する。そもそも国連憲章が作成されたときの主要な脅威は、国家の侵略行為であり、よって国連憲章は、国家による武力攻撃に対する自衛行為としてのみ、武力の行使を容認している。その結果、国連は、今日のトランスナショナルな脅威や非国家アクターの行動を規制するのに事実上機能してこなかった。さらに国連内部では、憲章上の規定がないこれらの脅威に関してコンセンサスに至るのは極めて難しい。非民主主義国家が常任理事国としての地位を占め拒否権を有する安保理では、なおさらである。それゆえに、上述のNATOによるコソヴォ介入や米国による先制攻撃論の採用、さらには国連の「外」で問題を解決しようとする多国間の枠組みが、出現してくることになる<sup>28)</sup>。

K. シュミットは、合法性と正当性を区別して、政治的な決断に迫られた決定的な瞬間の「例外」の優越性を指摘している<sup>29)</sup>。かたや、クローデンは、国際的な法制度の中に組み込まれた正当性の規準に対して、逸脱のコンセンサスが認められるとき、その法制度自体の効力が失われると説明している。事実、正当性の原則は、時代とともに変化していく。また現実問題として、その実際の適用に関しては、あいまいさや不確実さが不可避的に付随する。したがって、法制度に基づく正当性（すなわち合法性）が、新しい政治的現実在即した道徳的規範と対立し、逸脱を生むのは、免れ得ない現象ということになるのである<sup>30)</sup>。

この二つの異なる根拠に基づく正当性の対立を乗り越える契機として、クローデンは、「集団的正当化」という概念を提示し、新しく正当性を付与する「権威の解釈者」の重要性を説いている<sup>31)</sup>。そして、この集団的正当化という機能が国連に排他的に独占されているわけではないとしつつも<sup>32)</sup>、国連は、ほぼ「普遍性」を有する機構であるという点において、他の国際機構や地域機構よりも優越した立場にあるとしている。実際、諸国家は、その普遍性ゆえ、国連に、国際的な承認／不承認の印を押す審判としての権限を付与してきたのであった<sup>33)</sup>。

このように、国連は、いわば特権的な地位を認められてきた。しかしそれと同時に、それが抱える内在的な弱さも曝け出してきたのである。国連は、自ら決定した事項に対して履行に移すだけの手段や能力を持たない。よって、諸国家や他の地域機構に「承認」を与えるという形で、その履行を委任（依存）してこざるを得なかった。

28) Tomáš Weiss, "European Security Between the United Nations and the United States", <http://www.nros.cz/01dload/soutez/weiss.pdf>, pp.10-11参照。例えば、米国主導のPSI (Proliferation Security Initiatives) は、大量破壊兵器の拡散の脅威に対してより効果的な解決策を打ち出していると評価されている。

29) 篠田英朗「国際社会における正当性の政治」、pp.10-11参照。

30) Jr. Inis L. Claudem, "Collective Legitimization...", pp.369-371参照。

31) クローデンによれば、正当とされる「原則」よりも正当化を行う「機関」のほうが、重要な機能を持つことがある。よって、実際に問われるのは、誰がその原則の「権威」ある解釈者として認められているかということになる。*Ibid.*, pp.369-370参照。

32) R. ウェッジウッドは、合法性も正当性も国連によって独占されるものではなく、そもそも多国間行動の理念として、「より幅広い規範的共同体の権威を発動する」ということがあると述べている。篠田英朗「国際社会における正当性の政治」、pp.10-11参照。

33) クローデンは、国連が「世界の世論」を代表するというのはおよそ神話に過ぎず、国連が実際に何を代表しているかという問題は、諸国家が「集団的正当化」の機能をこのほぼ普遍的な機構に委譲しているという事実よりも、重要でないと断を下している。Jr. Inis L. Claudem, "Collective Legitimization...", pp.371-372参照。



クローデンの国連による「集団的正当化」という議論は、40年以上前（1966年）に提起されたにもかかわらず、今日もなお有効であるように思われる。国連は、以前に増して普遍的に諸国家を包括するようになったが、依然として「合法性」と「正当性」の対立に由来する問題を解決できていない。さらに、憲章に基づく法的規範を実行に移す際、不可欠となる能力や手段を確実にできていないばかりか<sup>34)</sup>、人道上の道德規範を正当化するのにも失敗している<sup>35)</sup>。これらはいずれも、国連が「集団的正当化」という独自の機能を担保するのに、他の地域機構や国家集団に依存しているという事実から派生する問題である。そして、この問題をより複雑にしているのは、いくつかの地域機構がはるかに強い政治的道德規範に支えられ、それを履行に移すだけの強い実効力と手段を有しているという点にある<sup>36)</sup>。

### 第3小節 実効性の問題

多国間主義における第3の問題点は、「実効性」に関してである。多国間主義への批判として、効率性、迅速性、実行力の欠如がこれまでよく指摘されてきた<sup>37)</sup>。実際、複雑で長期にわたる諸国家間の交渉プロセスを経て導き出される共通の決定や行動に関する合意は、しばしば最低水準に過ぎなくなる<sup>38)</sup>。また、多国間主義が発展すればするほど、すなわち、より多くのアクターが関与し、より制度化が進んで意思決定の方式や合意形成のための手続きが複雑化すればするほど、多国間の枠組みは決定力を欠き、一致した決定や行動が採れず、機能不全に陥りやすい。ジョブが指摘するように、多国間主義を標榜する機構において、「関与の深さ」と「包括性の広さ」が反比例する傾向はたしかに存在するのである<sup>39)</sup>。とはいえ、人道危機等への緊急対応が求められる安全保障機構にとって、そのような多国間主義が本来的に抱える弊害を看過できないのは言うまでもない。

多国間主義に付随する遅延、非効率性、機能不全を回避するための一つの処方として、集団を牽引するリーダーシップの役割があげられよう<sup>40)</sup>。例えば、米国のある高官は、今日我々が真に問わねばならないのは、「多国間主義が果たして効果的に機能しているかどうか」であり、

34) Jeffrey Laurenti, "The European Union and the United Nations – Partners in Effective Multilateralism", *Chaillot Paper*, N°78, pp.71–72参照。J. ローレンティによれば、国連安保理に存在する根本的な無秩序の原因は、「意思決定」と「実施」の結びつきの弱さにある。それは、安保理の「信頼性」にも関わる問題であり、現にその欠如が指摘されてきた。実際、安保理の五大国は「国際安全保障の不在の家主」の状態にあり、国連の実施する作戦に対して専ら他の諸国に兵力の提供を要請するのみである。

35) 篠田英朗「国際社会における正当性の政治」、p.17参照。

36) N. ネゾットは、G8であれ、NATO、EU、有志連合などの民主主義クラブであれ、「代表性の小さな」組織によって、国連が脇へと追いやられてしまうことに警鐘を鳴らしている。Nicole Gnesotto, "The European Union and the United Nations – Partners in Effective Multilateralism", *Chaillot Paper*, N°78, p. 5参照。

37) 岩間陽子「国際安全保障における多国間主義」『国際政治』第133号 2003年8月、p.53参照。

38) Edward C. Luck, "The United States, International Organizations, and the Quest for Legitimacy", p.56参照。

39) Brian L. Job, "Prospects for Multilateralism in Resolving Regional Conflicts", pp.63–64参照。

40) P. シュミットによれば、主導的なリーダーがいる同盟は、強い統一性を有する。Peter Schmidt, "Bowling by the Same Rules?", pp.131–132参照。またE. ジョーンズは、「制度はリーダーシップを必要とし、リーダーシップもまた制度を必要とする」、つまり「正当性には、パターン化されたリーダーシップが必要となる」と述べている。Erik Jones, "Debating the Transatlantic Relationship: Rhetoric and Reality", *International Affairs*, vol.80, no. 4, 2004, pp.606–608参照。

米国は、それが効果的に機能する限りにおいて多国間主義を支持し、そのために欠かせないリーダーシップを提供する用意があると述べている<sup>41)</sup>。

実際、NATOが、安全保障分野で最も実効力ある機構として内外で認められてきたのは、米国という盟主の存在とそのリーダーシップの行使によるところが大きい<sup>42)</sup>。その反面、加盟国間の平等を原則としてきたEUは<sup>43)</sup>、1990年代はじめ、旧ユーゴスラヴィア危機の過程で、各国間の足並みを揃えることが出来ず、内部での收拾がつかないまま、決定は遅きに逸し、無力を呈することになった。結果、米国のリーダーシップを引き出すことでNATOを出勤させ、紛争の対処に漸く漕ぎつけることが出来たのである<sup>44)</sup>。

同様の現象が、数年後、再びバルカンにおいて、別の形で繰り返されることになる。今度、NATOに追い越されたのは、冷戦終結直後、今後の国際秩序の中軸を担うという期待を一心に集め、それが一時の幻想にすぎないと判明した後の国際連合であった。国際連合は、国際連盟が機能不全に陥った経験を踏まえて、集団安全保障体制を担保するため、大国際協調を基本とした安全保障理事会に、国際の平和と安定に関する主要な責任を委ねた（国連憲章24条）<sup>45)</sup>。しかし、その安保理も、コソヴォ危機にあたって、冷戦中自らを無力化してきた大国際対立をまたも克服することが出来なかった<sup>46)</sup>。そして、国連では必要な策を講じられないと見限ったNATO諸国は、安保理決議を回避し、その委任がないまま武力介入に踏み切ったのである。

しかし、長きにわたって大西洋をつなぐ多国間の集団防衛機構として君臨してきたNATOもまた<sup>47)</sup>、2001年9月11日の同時多発テロ以降、アフガニスタン、イラクにおいて、盟主米国に

- 41) この米国高官は、リーダーシップという背骨が存在しないと多国間主義は失敗に終わる恐れがあり、必要に応じて、米国はそれを提供することを選択してきたと述べている。“The Commitment of the United States to Effective Multilateralism”, Stephen G. Rademaker, U.S. Assistant Secretary of State for Arms Control to the Conference on Disarmament, United States Mission – Geneva, Geneva, 13 February 2003参照。
- 42) Anand Menon, “Why ESDP is Misguided and Dangerous for the Alliance”, Jolyon Howorth and John T. S. Keeler, *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave Macmillan, 2003, p.208参照。
- 43) EUの加盟国間の平等の原則と、実際の各加盟国の貢献の差異の問題については、Brian Crowe, “A Common European Foreign Policy after Iraq?”, *International Affairs*, vol.79, no. 3, 2003, p.545が詳しい。
- 44) Charles A. Kupchan, “In Defence of European Defence: An American Perspective”, *Survival*, vol.42, no. 2, Summer 2000, p.28参照。
- 45) “European Defence A Proposal for a White Paper”, *Report of an Independent Task Force*, Institute for Security Studies, European Union, Paris, May 2004, p.34参照。同文献では、規範の形成・実行・制限・認可における大国の役割および大国際協調の重要性が指摘されており、国連安保理は、その最も直近の例であると述べられている。
- 46) ジェントルソンは、国連安保理内の現実として、各国が自国の立場に基づき国益を追求するために、国際社会全体の利益を考慮できていないと指摘する。例えば、ロシアと中国は、国内に民族問題を抱えるために「介入」には極めて消極的であり、フランスは米国のパワーを抑えるために国連の場を活用しようとする。よって、国連安保理内では、「結果」よりも「プロセス」への偏重が顕著になっており、その結果、「介入」に関してコンセンサスに至るのは、極めて困難になっている。Bruce W. Jentleson, “Tough Love Multilateralism”, pp.16–17参照。
- 47) F. エイスプールは、米国の単独主義的行動によって反故にされるのは国連だけではなく、NATOもあり得ると予測していた。よって、米欧間の多国間同盟であるNATOにおいて、「多国間」の関与の原則を確認すべきだと訴えていた。François Heisbourg, “L’Europe de la Défense dans l’Alliance Atlantique”, *Politique Etrangère*, 2 / 1999, p.232参照。

より置き去りにされる運命にあった<sup>48)</sup>。冷戦終結後、その存在理由を失ったNATOは、新しい安全保障環境に適合すべく、新たな使命の獲得に向けて自らの改造を断行していくことになる<sup>49)</sup>。その中核として、同盟構造を機能中心に再編成し、同盟内部で有志連合を形成できるよう「柔軟性」を高めるという統合合同任務部隊 (CJTF) 構想があった。さらに、そのCJTF構想に付随する形で、同盟内部における欧州諸国の能力強化 (ESDI) や、近隣諸国との実践的な協力を可能にするパートナーシップの枠組み (PfP) の構築といった改革が、同時に決定された。これら一連の改革はいずれも、同盟諸国間 (とりわけ米欧間) で安全保障上の利益の一致がもはや当然視できず、困難になったという認識を反映するものであった。したがって、同盟内部の「統一性」を否応なく押し下げる結果となったのである。このように、冷戦後のNATOの存亡を賭けた改革である同盟構造の「柔軟性」の促進は、それまで同盟の靱帯の強さを示す象徴であった「統一性」の犠牲の下、成し遂げられたのだった<sup>50)</sup>。

さらに、「柔軟性」の強化という文脈で行われた、拡大、欧州化、近隣諸国とのパートナーシップの構築というNATOの一連の改革は、米国の対同盟関与を引き下げることでも意味した<sup>51)</sup>。実際、米欧諸国が一致して介入に臨んだコソヴォ紛争では、米国は、欧州諸国に攻撃対象の選定など、これまでにない作戦上の共同参画を許した。しかし結果として、これは、米国、欧州の双方に、皮肉な結果をもたらしたのである。自他ともに盟主として振る舞ってきた米国は、NATO内部においても拘束感を覚えるようになり、軍事能力上の貢献は少ないが口だけは挟もうとする欧州諸国のために、より効率的な軍事作戦を遂行できなかったという教訓を痛感させられた<sup>52)</sup>。こうして、アフガニスタンでは、NATO史上初の5条発動と同盟諸国からの積極的な支援の申し出があったにもかかわらず<sup>53)</sup>、米国はそれを無下に扱い、他方、イラクでは、同盟国トルコの有事の際の支援に対して、独仏など一部の欧州諸国から拒絶されるという事態につけ、米国は、一層、柔軟性および実効性に富んだ多国間主義の形式的枠組みである「有志連合」を優先するに至るのである<sup>54)</sup>。仏人研究者のB. テルトレは、いまや比類なき軍事能力を手

48) P. シュミットは、コソヴォへの介入とイラクへの介入の相違について以下のように説明している。前者での行動の基本枠組みは、制度化された同盟NATOであったが、後者のそれは、有志連合にすぎなかった。欧州諸国は、意思決定に関して、形式的な規則やプロセスが備わった多国間の枠組みを明確に好む。なぜなら、意思決定プロセスに影響力を行使するための正当な権利を有することができるとともに、部分的であれ、国連安保理の承認の欠如を埋め合わせる事が出来るからである。Peter Schmidt, "Bowling by the Same Rules?", p. 6 参照。

49) M. プレナーは、リーダーなき多国間主義の実効力に対して疑問を呈し、特に冷戦後の大西洋同盟の行方に警鐘を鳴らし続けてきた。Michael Brenner, "Multilateralism and European Security", *Survival*, vol.35, no. 2, Summer 1993, pp.138 - 155参照。

50) Joanne Wright, "Trusting Flexible Friends: The Dangers of Flexibility in NATO and the West European Union / European Union", *Contemporary Security Policy*, vol.20, no. 1, April 1999, pp.111 - 129参照。

51) The EU, NATO and Other Regional Actors: Partners in Peace?", *The European Union Institute for Security Studies, Directorate for Strategic Affairs Ministry of Defence, France, and International Peace Academy*, 11 - 12 October 2002, Paris, pp. 2, 11参照。

52) Wesley K.Clark, *Waging Modern War*, Public Affairs, 2001, pp.417 - 449参照。

53) NATO初となる5条発動の経緯については、Edgar Buckley, "Invoking Article 5", *NATO Review*, Summer 2006が詳しい。

54) 注意すべきは、たとえ恣意的な有志連合であれ、出来るだけ多くの多数派を形成しようという努力が実際に行われたということである。Paul Dibb, "The Future of International Coalitions: How Useful? How Manageable?", *The Washington Quarterly*, vol.25, no. 2, Spring 2002, p.133参照。

中にした米国にとって、制度化された同盟は、かつてのような政治的・軍事的・地政学的価値を持ち得なくなったのであり、その結果、戦略上合理的な判断に基づいて、米国は、アドホックな有志連合という枠組みを優先するようになったと分析している<sup>55)</sup>。

### 第3節 具体的事例 —EUの「効果的な多国間主義」—

2003年12月のブリュッセル欧州理事会は、EUの共通外交安全保障政策（CFSP）の高級代表であるソラナが中心になって取りまとめた、欧州安全保障戦略を正式に採択した<sup>56)</sup>。同戦略文書の中で、中心的な概念として提示されたのが、「効果的な多国間主義」である。「効果的な多国間主義に基づく国際秩序」と章立てられているように、それは、今後EUが依拠しようとする国際秩序に関する原則である。

欧州安全保障戦略は、EUが今後どのような安全保障アクターを目指すべきかという指針を示した画期的な文書である<sup>57)</sup>。同戦略文書では、主要な脅威として、テロリズム、大量破壊兵器の拡散、地域紛争、国家の破綻、組織的犯罪、の5つがあげられている。それに続く形で、EUが追求すべき3つの戦略目標が掲げられており、「効果的な多国間主義に基づいた国際秩序」は、「脅威への取組み」、「近隣における安全の構築」に続く、3番目の戦略目標に当たる。

その「効果的な多国間主義」に関する項目では、今日のグローバル社会では、脅威も必然的にグローバル化するため、我々の安全と繁栄は、次第に効果的な多国間システムに依拠するようになってきているという前提がまず述べられる。その上で、国際的な諸制度をより機能させ、規則に基づく国際秩序を構築するという目的が掲げられているのである。

さらに、「効果的な多国間主義」を強化していくための方策として、国際法を支持し、その発展に関与していくことが打ち出され、その中心的枠組みに、国連憲章と国連安保理を据える

55) テルトレは、これを対費用便益効果の視点から分析している。まず、費用として、①軍事的なコスト（米国の軍事技術の革新的進歩により、同盟諸国との相互運用性の確保が困難になった）と、②政治的なコスト（制度化された同盟では、コンセンサスに至るための手続きに逐一則る必要がある）、があげられる。次に、便益として、①米国の軍事能力の圧倒的優越（米国は、単独でも主要な脅威に対抗可能になった）、②同盟諸国の領土の重要性の低下（米国は、長距離でも大規模な兵力の派遣や攻撃が可能になった）、③同盟諸国の限定的な政治的価値（同盟諸国は、同盟の制度的手続きを通じて効果的に米国の決定に反対できる）、があげられる。以上のような対費用便益効果の変化によって、米国は、同盟より有志連合を優先するようになったとテルトレは説明している。Bruno Tertrais, “The Changing Nature of Military Alliances”, *The Washington Quarterly*, vol.27, no. 2, Spring 2004, pp.141 – 142参照。

56) 以下、“A Secure European in a Better World, European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003参照。

57) Martin Ortega, “Beyond Petersberg: Missions for the EU Military Forces”, *EU Security and Defence Policy, the First Five Years (1999 – 2004)*, Institute for Security Studies, European Union, Paris, 2004, p.50参照。ただし、わずか14ページ弱の文書であり、EUおよび今日の世界が直面する問題や課題が幅広く列挙されている割には、それらに対する具体的な手段が曖昧で説得力に欠けるため、真の「戦略文書」と呼ぶに足らないという意見も存在する。Julian Lindley-French, “The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the 21st Century”, *European Security*, vol.13, no. 1 – 2, 2004, pp.4 – 5, Adrian Hyde-Price, “European Security, Strategic Culture, and the Use of Force”, *European Security*, vol.13, no. 4, 2004, p.328など参照。

ことが明確に示されている。そこでは、「国際関係の根本的枠組みは、国連」であり、「国連安保理は、国際の平和と安全を維持する主要な責任を負う」という前提の下、「国連を強化」し、「国連がその責任を全う」できるように支援を行うことは、「欧州の優先事項である」というEUの決意が表明されているのである。

国連に続いて、「国際的な機構、レジーム、条約」を効果的に機能させるという目標が述べられた後に、「効果的な多国間主義」の鍵を握るもうひとつの重要な要素とされる「大西洋関係」について言及がなされる。「大西洋関係」に関して、同戦略文書では、「国際システムの核となる要素の一つ」であり、その発展は「我々二者間の利益であるに留まらず、国際社会全体の強化」に貢献すると述べられている。実際のところ、EUとNATOの関係は、EUと国連の関係に比べると、はるかに深く実践的な協力分野にまで及んでいる。しかし、同戦略文書では、国連優先の立場が明確に打ち出されており、大西洋関係に関する記述は、より下方に置かれて少なく、その相対的な重要性の低さは、否めない<sup>58)</sup>。「大西洋関係における重要な表現である」とされるNATOとの協力において、最重要の公的な取極めである「ベルリン・プラス協定」に関しても<sup>59)</sup>、さらに後方の「EUの能力強化」という項目の中で、わずかに記述されるに留まっている。

また、同戦略文書の序章では、米国に関して、次のように記述されている。「米国は、とりわけNATOを通じて、欧州統合および欧州安全保障において欠かせない役割を果たしてきた。冷戦の終結は、軍事的なアクターとして米国を支配的な立場に置いた。しかし、いかなる単独の国家も、それ自身で今日の複雑な問題に立ち向かうことはできない。」

このように、同戦略文書は、米国の単独主義の限界と否定から始まり、そこでは、EUとしてそれを牽制する姿勢が明瞭に示されている。そして、その米国の単独主義への実質的な代替案として提起されたのが、「効果的な多国間主義」というEUの戦略目標であると言えるのである<sup>60)</sup>。したがって、欧州安全保障戦略を読み解く限り、「効果的な多国間主義」においてEUが主として意図するのは、米国の単独主義の否定、法に基づく国際秩序の構築の支援、国連への依拠と国連強化のために関与を行う決意の誇示、そして現行の協定に基づくNATOとの協力関係の維持、であると結論することが出来よう。

「効果的な多国間主義」に関して、欧州安全保障戦略は、国連への依拠およびその強化を明言しているが、それ以上の詳しい説明は行っていない。その「効果的な多国間主義」の概念を事実上補足すると考えられるのが<sup>61)</sup>、欧州委員会が理事会と欧州議会に提案した通達文書、

58) 大西洋関係に関する記述はわずかに留まり、OSCE（欧州安全保障協力機構）、欧州審議会などの欧州地域機構や、ASEAN（東南アジア諸国連合）、MERCOSUR（南米共同市場）、AU（アフリカ連合）など、他の地域機構との協力の重要性に関する記述がその後に続いている。つまり、「地域機構の強化もまたグローバル・ガバナンスを強化する」という一般的な文脈において、NATOは、他の地域機構と同列に位置づけられている。“European Security Strategy”, p. 9 参照。

59) ベルリン・プラスとは、EUが独自に作戦を実施する際に、NATOから軍事手段の貸与を可能にする両機構間の正式な協定である。EU-NATO Declaration on ESDP, Press Release (2002) 142 – 16 Dec. 2002参照。

60) Gilles Andréani, “L’Europe et le Problème de la Puissance Américaine”, p.93 – 94参照。

61) “Towards Effective Multilateralism: EU-UN Cooperation Gets Practical”, *European Security Review*, no.19, October 2003参照。

「EUと国連、多国間主義の選択」である<sup>62)</sup>。同文書は、「EUの多国間主義への関与はその対外政策を定義する原則である」という文面から始まるように、欧州安全保障戦略同様、多国間主義に基づく国際システムの機軸に国連を据えている。

同文書は、国連を強化する上で、EUが果たすべき役割を「先駆者 (front runner)」と規定している。「国連の下に設けられた多国間の法的な手段および関与」において、EUが「先駆者」としてなし得る具体的貢献として、次の二つの側面があげられている。ひとつは、「その多国間的手段や関与を発展させ実施する上で、EUが先駆者として行動する能力」を有することであり、いまひとつは、EUが「必要な場合、より効果的に多国間の関与を実施できるよう、他の諸国の能力を支援」することである。「先駆者」としてEUが具体的に追求する目標は、安全保障分野に限定されず、多国間の法的枠組み（国際司法裁判所や京都議定書など）の支援や、開発や資源の問題に関するイニシアチヴ、さらに国連改革への積極的関与など、幅広い分野にわたっている。このように、幅広い諸問題を国連に対して包括的に提案し対話を行えるのは、EUが長年の統合の過程で培ってきた独自の強みであり、軍事的な機能に焦点を当ててきたNATOには欠ける部分であると言えよう<sup>63)</sup>。

「先駆者」という自己規定においてEUが意図するのは、自ら奨励する「効果的な多国間主義」の中心に据える国連を他の機構や諸国に先駆けて強化し、かつそれをEUが提唱するモデルとして内外に発信することにある<sup>64)</sup>。このような自己規定は、対外的なアクターとしてのEUのアイデンティティーの確立にも寄与する。なぜなら、EUは、自らの原則や規範をもって、国連をはじめとする多国間の諸制度の強化に積極的に関与を行うことで、より統一のかつ一貫したEUというアクターを前進させることが出来るからである<sup>65)</sup>。つまり、国際安全保障アクターとしてのEUの将来は、EU内部において加盟諸国が統一のかつ一貫した意思決定や行動を取れるかどうか、さらにはEUとしての対外的なアイデンティティーを確立できるかどうか、にかかっているのである<sup>66)</sup>。

## おわりに

本稿では、まず、多国間主義の概念について整理を行い、続いて、その概念の多義性および

62) “The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Commission of the European Communities, Brussels, 10.9.2003, COM (2003) 526 Final参照。

63) Jean-Marie Guéhenno, “The European Union and the United Nations – Partners in Effective Multilateralism”, p. 7 参照。

64) 同文書は、EUの「政治、安全保障、人権問題」あるいは「対テロのグローバルな戦い」における主導的な立場や、国連の人権委員会における「先駆者」としての地位を主張している。それは、EUの「内的な政治統合の独自の程度ゆえ」、そして「世界の他の機構へのモデルかつ触媒としての潜在的役割ゆえ」である。“The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism”, pp.4–8参照。

65) 同文書の第3章は、「国連内部で、EUの利益や価値を促進する」という課題に割かれている。*Ibid.*, pp.16–23参照。

66) *Ibid.*, pp.5–8参照。ほか、“European Security Strategy”, p.13参照。

統一的理解の欠如ゆえに生じる解釈の問題について考察を行った。その際、「効果的な(effective)」という形容詞が、「多国間主義」という概念にかけられる理由を説明しようと試みた。さらに、その具体的事例として、EUが自らの安全保障上の戦略目標として掲げた「効果的な多国間主義」を取り上げ、その意味するところを明らかにしようとした。

「欧州安全保障戦略」が、EUによって準備され採択されたのは、非民主的な政権打倒、いわゆる主権国家に対するレジーム・チェンジを伴う対イラク武力介入によって<sup>67)</sup>、米欧間に亀裂が走り、EU内部でも激しい対立が生じた直後の熱醒めあらぬ中であつた。実際、この主権国家への武力行使は、国際秩序の原則や伝統的な同盟関係に大きな疑問を投げかけたのである。そこでは、国連の権威(国連憲章に由来する合法性や集団的正当化の機能)、多国間の制度化された集団防衛機構であるNATOの存在意義、外交・安全保障分野でも統合を進めようとするEUの統一性のいずれもが、大きく傷つけられた。そして、米国を主とする諸国が信望する道徳規範の恣意的な強制と、そのために形成されたより柔軟かつより便宜的である有志連合という形態が、我々の眼前に明白に映し出された。

本稿では、実効性、正当性／合法性、道徳的規範、普遍性など、今日の「多国間主義」の概念の背景において問われている根本的問題から、今日、なぜ「効果的な多国間主義」が、至るところで取り上げられているのか説明を試みた。「効果的な多国間主義」という概念が現れた文脈を要約すれば、以下のようになろう。それは、より柔軟な「実効性」が多国間主義の質的な基盤である「制度的形態」を超えようとする文脈であり、新たな政治的「正当性」が従来の「合法性」を超えようとする文脈であり、そして「特定の道徳規範」が「普遍性」を再び越えようとする文脈である。

EUは、まさにこうした文脈において、「効果的な多国間主義」を安全保障上の戦略目標として提示した。欧州安全保障戦略に関して、EUは、国連と米国の狭間で揺らいでいるという指摘も存在する<sup>68)</sup>。実際、同戦略文書中でも、いずれもEUにとって欠かせない存在であると明記されている。しかし、「効果的な多国間主義」を国際秩序の原則として擁護するという立場からすれば、国連を序列の上に、NATOや米国との関係を下位に置くのは、EUにとって妥当な選択なのかもしれない。同戦略文書において述べられているように、EUがグローバルな安全保障アクターとなろうとするとき、それが依拠する存在は、より普遍的でありかつ国連憲章という国際法上の法的基盤を持つ国連になるからである。しかし他方で、「効果的な」という形容詞が実効力を有するということを意味し、それにより重きを置くのであれば、軍事的には実効性に勝るNATOとの関係や従来通りNATOの枠組みを中心とした米国との関係をより重視するのも、決してあり得ない選択肢ではない。さらに、非民主国家が安保理の常任理事国として拒否権を持ち、非民主国家や不安定な民主国家が多数を占める国連よりも、EUは、より多くの

67) Pascal Boniface, "What Justifies Regime Change?", *The Washington Quarterly*, vol.26, no. 3, Summer 2003, pp.61-71参照。

68) Tomáš Weiss, "European Security Between the United Nations and the United States", pp. 1, 23-24参照。

価値や規範を共有している米国との関係を優先すべきであるという意見も実際に存在する<sup>69)</sup>。

しかし現に、EUは、「効果的な多国間主義」において、国際法に依拠し、普遍的機構たる国連がその中軸として機能するような国際秩序を構築するという戦略目標を提示している。そこでEUは、国際法や国連を強化するという決意を明確に打ち出しているのであり、こうしたEUの姿勢を最も明瞭に示すのが「先駆者」という自己規定である。

EU、国連の双方とも、パートナーシップを強化する互惠性をよく認識しており、近年、両機構間の関係構築の動きは急速に進んでいる。EUは、国連に軍事・非軍事的な能力を提供することが出来る一方、国連は、EUに正当性を提供することが出来る<sup>70)</sup>。つまり、EUは、国連の「正当化」という機能や憲章上の法的根拠に基づく「合法性」を活用し、自らの軍事・非軍事的な「実効性」と織り合わせることで、より存在感と影響力を有する統一的なアクターとなることを目指している。国際安全保障アクターとしてEUが将来を嘱望されるのは、軍事的な手段と非軍事的な手段を結びつけるその潜在能力ゆえである<sup>71)</sup>。したがって、幅広い安全保障問題を扱う普遍的機構である国連との協力によってこそ、EUは、伝統的なハード・パワーと新しいソフト・パワーを併せ持つ先駆的なアクターとなることが出来るのである<sup>72)</sup>。つまり、EUは、国連もNATOも成し遂げていない、「実効力」と「正当性」の両方を備えたアクターとしての可能性を自らに見出していると言えよう<sup>73)</sup>。

以上のことを踏まえると、EUの場合、「効果的な多国間主義」とは、実効力を備えたEUが、国連を中心とする国際秩序を支えていくということの意味するのではないだろうか。EUは、国際法に則り国連が中軸となって機能するような国際秩序を主導する「先駆者」となることで、実効力だけではなく普遍性にも支えられたより正当なアクターとして、さらに、後続の諸国や諸機構を牽引するモデルとして、自己を規定している。そして、この自己規定により、EUは、米国の単独主義的行動に対して牽制を行うと同時に、軍事力主体で現在の脅威や危機に対抗し

69) *Ibid.*, p.24参照。

70) EUと国連は、互いの関係を構築する上で、それぞれ相手に「正当性」と「実効性」を求めようとしていると、国連の平和維持局代表であるゲーノは指摘している。Jean-Marie Guéhenno, “The European Union and the United Nations – Partners in Effective Multilateralism”, pp.10–11参照。また、国連の委任が、単なる法的裏づけ以上のものを提供することを鑑みる必要がある。すなわちそれは、当時国からの合意だけでは獲得できないような正当性と公平性である。国連の委任によって、作戦の中身や目的についてより透明性が増し、EUのプレゼンスの可視性を高めることが出来る。それにより、南の諸国からの不干渉原則を盾にした批判や、ポスト冷戦期の欧州の「新植民地主義」に関する批判をかわすことにも役立つと考えられる。Thierry Tardy, “Limits and Opportunities of UN-EU Relations in Peace Operations: Implications for DPKO”, Geneva Center for Security Policy (GCSP), September 2003, pp.9–10参照。

71) 欧州安全保障戦略において、NATOとの協力関係の中核であるベルリン・プラス協定を「EUの能力強化」という項目の中に置いていたように、EUは、NATOとの関係から、軍事的な「実効力」の保証を引き出そうとしている。にもかかわらず、同戦略文書におけるNATOの位置づけは、国連のそれと比べると、決して高いとは言えない。

72) Alexandra Novosseloff, “EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects”, *International Peace Academy*, June 2004, p. 2 参照。

73) 国連は、実効力に関して、他の有力な諸機構や諸国に依存するほかないという弱点を抱えている。他方、NATOは、正当性に関して、冷戦の勝者（生き残り）であるがゆえに負の遺産を必然的に背負い、なおも自らの存在理由を明確に出来ていないという弱点を抱えている。



ようとし、制度的枠組みよりも実効性を重んじようとする米国のモデルに対して、事実上の代替案を提起しようとしていると言えるのである<sup>74)</sup>。

---

74) Joachim Krause, “Multilateralism: Behind European Views”, *The Washington Quarterly*, vol.27, no. 2, Spring 2004, pp.50–51など参照。また、EUのこの明確な国連支持の姿勢は、「可能なら国連と、必要なら単独で」という米国のアプローチと一線を画すものである。Graham Kennedy, “Towards Effective Multilateralism. The EU and the UN: Partners in Crisis Management”, EPC Working Paper n°13, *EU and Global Governance*, with the Support of the European Commission, European Policy Center (EPC), 2004, November, p.24参照。