

第4章 危機に直面する国際協力

2021年には危機を脱しつつあるかに見えた多国間の国際協力枠組みは、ロシアのウクライナ侵略を受けてこれまでも増して深刻な機能不全に直面している。国連安保理は機能不全を露呈し、改革を求める声が高まっているが、その見通しも立っていない。核軍備管理・軍縮の停滞・逆行が、核兵器国・同盟国と非核兵器国の間の亀裂を拡大させてきていた中で、ロシアのウクライナ侵略と繰り返される核の恫喝により、核兵器国間の深刻な対立が明らかとなり、核軍備管理・軍縮の進展を一層厳しくしただけでなく、核兵器が使用される可能性への懸念を国際社会にもたらした。経済分野や気候変動に関する多国間枠組みでは、地政学的な緊張の高まりの影響を受けつつも、首脳会合や閣僚会合においてコンセンサスの形成という一定の成果を収めるケースも見られたが、世界経済への深刻な悪影響への協調した取り組みや気候変動目標達成のための協調した取り組みという点では課題が残った。

国連を中心とする安全保障体制の危機

国連では、ロシアの拒否権行使により安保理が国際の平和と安全の維持に対する主要な責任を果たすことができない現実が露呈した。緊急特別総会を含む総会決議はロシアによる侵略行為に対して加盟国の大多数の意思を表明する機会となり、常任理事国が拒否権を行使した場合に総会で説明を求める決議も採択されたが、安保理の機能不全に代替するものではない。安保理改革を求める声も高まっているが、その実現に向けた見通しは立っていない。



露がウクライナ侵攻 国連安保理、ロシア非難決議を採決へ
(2022年2月 写真：AP/アフロ)

2月24日、ロシアのウクライナ侵略開始直後の安保理会合で、グテレス国連事務総長はロシアの軍事攻撃は「誤り」であり「国連憲章に反している」と述べた。しかしその翌日には、ロシア軍の撤退を求める決議案に対して安保理議長を務めるロシアが拒否権を行使する模様が全世界に報道され、国連憲章の下で「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を有する安保理が常任理事国による侵略に直面した際の無力ぶりを象徴する光景となった。

安保理の行き詰まりを受けて、加盟国は国連総会を意思表示の場とし、ロシアに関する決議の採択がいくつも行われることとなった。3月2日には緊急特別総会で、ロシア軍の即時撤退を求める決議が141か国という大多数の賛成（反対5か国、棄権35か国）で採択された。4月にはブチャなどでのウクラ

イナ市民の遺体発見を受けて、2011年のリビア以来2例目となるロシアの人権理事会での理事国資格を停止する総会決議が採択された。賛成93か国に対し、24か国が反対、58か国が棄権し、資格停止は決定されたが、国連機関のメンバーシップに関する問題では加盟国の立場が大きく分かれることが明らかとなった。一方、9月末のロシアによるウクライナ4州の併合決定を巡っては、併合を非難する決議が安保理でロシアの拒否権により否決されると、総会は10月、併合が国際法に違反し違法とする決議を143か国の賛成で採択した（反対5か国、棄権35か国）。ロシアのウクライナ侵略開始以来の総会決議で最も多くの賛成を得たことは、力による現状変更の禁止という国際法の基本原則に対し国連加盟国の幅広い支持があることを明確に示した。一方で、こうした基本原則に関する決議についてさえ、中国やインドなどグローバル・サウスに属する諸国を中心に35か国が棄権を選択したことは、それぞれの立場や利害を優先する国々を「国際社会の声」に結集することの難しさも浮き彫りにした。

安保理の機能不全を象徴するロシアの拒否権行使を受けて、長年停滞してきた安保理改革を求める声も高まった。国連総会は4月、安保理常任理事国が拒否権を行使した場合に総会を開催して説明を求める決議を無投票で採択した。この決議は、直接的には安保理常任理事国による説明責任を高めること、間接的にはこうしたプロセスを通じて拒否権行使の抑制につながることを目指すものであった。しかし、2022年に入ってミサイル開発を加速させている北朝鮮に対する制裁強化の安保理決議案に中国とロシアが5月に拒否権を行使したことに示されるように、常任理事国の判断に影響を与えるには至っていない。安保理の行き詰まりで北朝鮮への対応が妨げられていることにより、日本にとって重大な安全保障上の脅威への対応にも現実的な支障が出ている。

こうした中で、6月に2023年から2年間の非常任理事国に選出された日本は、9月の岸田総理の国連総会演説で、国連憲章の理念と原則に立ち戻るための安全保障理事会を含む国連の改革、軍縮・不拡散も含めた国連自身の機能強化、国際社会における法の支配を推進する国連の実現、新たな時代における人間の安全保障の理念に基づく取り組みの推進を提唱した。国連総会においてはバイデン米大統領も、日本など従来支持してきた候補国に加えてアフリカ及びラテンアメリカの国を含む常任理事国の拡大に言及して安保理改革の必要を訴えた。一方、国連憲章改正は安保理常任理事国全てが批准する必要がある以上、これらの国々の賛成なしには進まないとの構造的な問題に変わりはなく、安保理改革が実質的に進展する見通しは立っていない。

核軍備管理・軍縮

ロシアのウクライナ侵略は、核軍備管理・軍縮を巡る状況にも直接・間接に大きな影響を与えた。ロシアの度重なる核の恫喝は、ロシア（を含む核兵器国）が現在に至るまで強調してきた「防衛的手段としての核抑止」から大きく逸脱し、国連憲章に違反する侵略行為の下でなされたものである。これは、いかなる理由を述べたとしても全く正当化できるものではない。また、とりわけ戦局がロシアに不利に傾くと、恫喝にとどまらず、ロシアが核兵器を実際に使用するのではないかとの危機感も高まった。

そうしたロシアの行為は、ロシアを含む5核兵器国の共同声明（2022年1月）で確認された「核戦争に勝者はなく、決して戦ってはならない」という原則を、ロシアが実際にはまったく軽視していることも明らかにした。非核兵器国に対して核兵器の使用・威嚇をしないという消極的安全保証へのコミットメントにも、またウクライナとの関係ではブダペスト覚書に規定された誓約にも反している。さらに、ウクライナが核兵器や他の大量破壊兵器を開発あるいは保有しているとの偽情報の乱発、さらにはザポリージャ原子力発電所など原子力施設に対する攻撃・占拠も、ロシアによる（核）不拡散体制への重大な挑戦であった。米露は引き続き2010年に成立した新戦略兵器削減条約（新START）を遵守しているものの、コロナ禍で2020年以降実施が見送られてきた条約に基づく現地査察について、ロシアは西側諸国などによる対露制裁の影響で再開が困難になっていると主張した。また、ロシア・ウクライナ戦争勃発以降中断されていた米露「戦略的安定対話」が11月末に開催されることがいったん決まったが、その後ロシアが開催を拒否し、核軍備管理の再活性化も困難に直面している。

ロシアによる核の恫喝や核兵器使用の可能性は、広島・長崎以来77年間続いた核兵器不使用の歴史を終わらせることになるのではないかと強い懸念を招いた。西側諸国などはロシアを厳しく非難したが、中国やインドなどロシアと友好関係にある国は、核兵器使用や戦争への反対には言及したが、対露批判は明言しなかった。2022年6月に開催された核兵器禁止条約（TPNW）の第1回締約国会議では、核兵器禁止規範の世界的な確立を主張していた条約参加国も多くはロシアの名指しを避け、採択された最終文書（ウィーン宣言）では、「核兵器使用の威嚇と、ますます激しくなる核のレトリックに恐怖を抱き、愕然としている。…明示的であれ暗示的であれ、またいかなる状況下であっても、いかなる核による威嚇も明確に非難する」という記述にとどまった。

ロシアの侵略は、2022年8月に開催された第10回NPT運用検討会議の動向にも大きな影響を与えた。ロシアの侵略以前から、核軍備管理・軍縮を巡る核兵器国・非核兵器国間の亀裂の拡大を受けて、会議の目標である最終文書のコンセンサス採択は容易でないと予想されていた。そうした中で5核兵器国は、戦略的競争下でもNPT運用検討プロセスでは一定の協調を保ち、共同でステートメントや作業文書を発出してきていたが、ロシアによる侵略を受けて、運用検討会議でも核兵器国間の対立が明らかとなった。

会議では、西側核兵器国・同盟国が、ロシアによる核の恫喝や原子力施設攻撃・占拠を厳しく非難するとともに、実質的な核軍備管理・軍縮に取り組んでいない中国を多分に念頭に置きつつ様々な提案を行った。日本からは、岸田総理が現職の総理大臣として初めてNPT運用検討会議に出席した。岸田総理は演説で、『核兵器のない世界』という『理想』と『厳しい安全保障環境』という『現実』を結びつけるための現実的なロードマップの第一歩として、核リスク低減に取り組みつつ、次の5つの行動を基礎とする『ヒロシマ・アクション・プラン』にまずは取り組んでいきます」と述べ、(1)核兵器不使用の継続の重要性の共有、(2)兵器用核分裂性物質の生産状況に関する情報開示を含めた透明性の向上、(3)核兵器数の減少傾向の維持（一層の削減に向けた米露間の対話の支持や、核軍縮・軍備管理に関する米中

間での対話を後押しするなど)、(4) 核兵器不拡散と原子力平和利用の促進、(5) 被爆の実相に対する正確な認識の広がりを挙げた。このなかで言及された『『核兵器のない世界』に向けた国際賢人会議』の第1回会合が12月に広島で開催され、国内外の有識者が、核軍縮を取り巻く状況、核軍縮を進める上での課題、優先的に取り組むべき事項などについて議論を行った。



国連でNPT再検討会議 岸田首相が演説（2022年8月 写真：ロイター/アフロ）

これに対して、中国は、兵器用核分裂性物質の生産モラトリアムの提案に強く反対し、また AUKUS の下での豪州の原子力潜水艦取得計画、米国による同盟国との核共有、さらには福島原発処理水といった問題で西側諸国を強く批判するなど、これまでになく攻勢的な発言を繰り返した。そして、会議における最終文書の採択を阻止したのはロシアであった。議長が取りまとめた最終文書案は、主として核兵器国による修正の提案を受けて、核軍縮を中心に非核兵器国が当初求めた内容からは薄まっていたが、それでも、核兵器が二度と使用されないことを確かなものにするための取り組みへのコミットメント、核兵器使用がもたらす破滅的な非人道的結末の認識、米露による新 START 後継枠組みの交渉の追求、核兵器国による透明性の向上、核リスク低減措置、ジェンダーや軍縮教育の重要性など、重要な論点が少なからず盛り込まれた。しかしながら、ロシアは会議最終日に、ブダペスト覚書への言及、ならびにザポリージャ原発の管理に関する記述への反対を示唆しつつ、「5つのパラグラフに同意できなかった」として、最終文書の採択に反対した。

世界経済：コロナとウクライナ戦争の影響

2022年12月現在、中国を除くほとんどの国で国境制限措置が解除されるなど、3年近くに亘った新型コロナウイルス感染拡大に伴う経済活動への制限はようやく出口を迎えつつある。一方で、世界経済を取り巻くいくつものダウンサイドリスクが明らかとなり、世界経済は減速の様相を呈している。

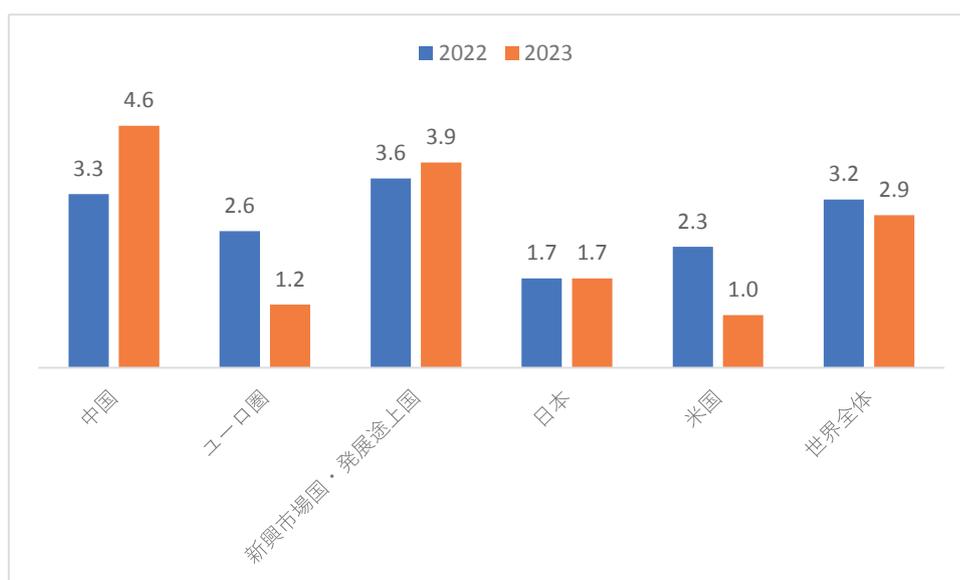
先進国・途上国を含めて世界的にインフレが高まる状態となり、2022年の世界の消費者物価指数（CPI）は8.2%、食品・エネルギーを除くコアCPIでも6%を記録している。ロシアのウクライナ侵略に起因する食糧・エネルギー価格の上昇、コロナ禍後の需要の高まり、原材料・賃金等の生産コストの上昇といった複合的な要因が重なっている。日本を除く主要国の中央銀行は金利引き上げ政策に舵を切っており、特に米国による急速な利上げは、ドル高の進行、金融市場の引締めにつながっている。インフレに対し賃金上昇の伸びは弱く、一般家計への負担、特に脆弱なグループへの負担が増している。

ロシアのウクライナ侵略を巡り、欧州連合（EU）はエネルギー資源のロシア依存を減らす方針であり、ロシアはこれに対する報復として欧州向けの天然ガスの供給を絞っている。ガスパイプラインによるロシアから欧州向けの天然ガスの供給は前年比で40%近く減少している。EUは消費を抑制するなどの対応を決めているが、ロシアからの天然ガスの供給が停止してしまえば、インフレを一層加速させ、家計及び産業全体に深刻な影響を及ぼす。そのためユーロ圏の2023年の経済成長予測は1.2%とされている（図1）。

中国は2022年の大半の期間「動態ゼロコロナ政策」を維持し、オミクロン株の拡大により上海をはじめ中国各地の都市のロックダウンを講じるなど、経済活動、サプライチェーンに再び混乱をきたした。そのため2022年の経済成長率の見通しは3.3%に留まる（図1）。2022年末にゼロコロナ政策を転換した後、高齢者を含むワクチン接種を加速していけるかが2023年の経済回復の鍵となる。また、不動産市場の不透明感もリスクであり、中国経済の行方が国内外に及ぼす影響が注視されている。

新興国・発展途上国は、エネルギー・食糧への消費の割合が高く、原油、天然ガス、農産物の価格の高騰により深刻な影響を受けている。石油・石炭を含む化石エネルギーの価格は2021年以降、急激に上昇している。食糧では、とりわけ穀物価格が上昇しており、2019年時点と比較して2倍以上となっている。食糧供給の懸念から、インドの小麦輸出規制など、国内供給を優先して輸出を制限する動きも出ている。また、先進国の金利引き上げにより、新興国・発展途上国の債務危機が表面化しつつある。通貨下落の圧力、新規借入の困難、コロナ禍に伴う財政悪化などにより債務不履行に陥る国が増えており、スリランカ、ガーナ、パキスタンなどはIMFの支援を受けることを余儀なくされている。

図1 実質成長率の見通し（%）



出所：World Economic Outlook, July 2022, IMF.

経済分野の多国間枠組み：成果と課題

G20 や APEC 等の経済分野における多国間枠組みでは、ウクライナ侵略をめぐって日本や欧米各国とロシアが対立することで一連の閣僚会合では共同声明を採択できないという厳しい状況が続いた。こうした中で、11月に開催された G20 首脳会合においては首脳宣言に関する合意が実現し、続いて同月に開催された APEC 首脳会合でも首脳宣言が採択された。これらの首脳宣言の中では、「多くの国がウクライナ戦争を強く非難する」とし、戦争が甚大な人的被害及び世界経済への悪影響を及ぼしていることが明記された一方、ロシアや制裁に反対する国の見解も「異なった見方と評価が存在する」と記載され、両論併記となった。経済分野の多国間枠組みにおいて主要各国がウクライナ侵略を含む地政学的緊張の高まりと世界経済への悪影響に対しての危機意識を共有し、首脳レベルでコンセンサスを形成することができたことは明るい兆しとして捉えられる。また、それぞれの議長国となったインドネシアやタイの粘り強い努力や知恵があったことも報道等で紹介されている。しかし、これらのプロセスにおいて首脳会合に先立つ累次の閣僚レベルで合意が得られなかったことは、世界的なインフレや資源・エネルギー危機が継続する中で各国間の対立により政策協調が進まないことを国際社会に強く印象付けた。



WTO が閣僚会議（2022年6月 写真：AP/アフロ）

世界貿易機関（WTO）においても、3度の延期を経て2022年6月に4年半ぶりに閣僚会議（MC12）にてコンセンサスを形成することに成功した。WTOは、近年の地政学的競争を背景とした単独主義の横行、2019年12月以来定員数を満たせず機能停止に陥っている紛争解決制度における上級委員会の問題などに直面しており、主にルールメイキング、紛争解決機能、協定履行監視の3つの分野でのWTO改革を通じたマルチの自由貿易体制の活性化が喫緊の課題となっている。MC12は2021年事務局長に就任したオコンジョ・イウェアラ氏を取り仕切る初めての閣僚会議となり、同事務局長のリーダーシップの下、会期を延長した末、閣僚宣言を採択した。オコンジョ事務局長は、日本国際問題研究所が開催したウェビナーにおいて、閣僚会合においてコンセンサスが形成できた理由について「関係国との多くの対話を重ね、WTOが各加盟国にとっての利益であり不可欠なものであるということを粘り強く訴えた」と述べた。MC12の特筆すべき成果として、新ルールとなる漁業補助金協定の合意、知財に関する協定（TRIPS協定）に関するワクチンの特許使用の手続き簡易化（いわゆるワクチンウェーバー）の合意が挙げられる。ルールメイキングにおける成果は新たなルールの交渉の再活性化にとって極めて重要なため高く評価できる。また、途上国における時限的なワクチンの特許使用の手続き簡易化という、先進国・途上国が対立する問題を合意に結びつけることができたことは大きな意義がある。一方で、ルー

ルベースの要である紛争解決制度をはじめ、WTO 改革の多くの重要課題が未解決のまま残されている。

2022年には、ロシアのウクライナ侵略が各国のエネルギー政策に大きな影響を与え、化石燃料への依存が高まるケースもみられた一方、極端な気象現象や大規模な自然災害が世界各地で生じ、温暖化の影響が進んでいるとの危機感も高まった。こうした中で、11月にエジプトで開催された国連気候変動枠組条約第27回締約国会議（COP27）においては、途上国側の強い要求を受けて「ロス&ダメージ」（気候変動の悪影響に伴う損失と損害）に対する資金支援が新たな議題となった。その具体策を巡っては先進国と途上国の間で意見が対立したが、特に脆弱な国への支援のための基金の設置が決定され、その運用についてCOP28に向けて検討が進められることとなった。COP27における合意も困難な国際環境の下でマルチの取り組みが一定の成果を示した例と言えるが、パリ協定の「1.5℃目標」達成のための取組の強化をはじめ、今後の課題も多く残されている。

展望

国連においては、ロシアのウクライナ侵略開始の前から、米中対立の高まりを受けて安保理常任理事国間の合意形成が困難となってきていた。ウクライナでの戦闘が終結したとしても、米英仏と中露の分断状況が近い将来大幅に改善する見通しは立たず、両陣営が対立する問題については安保理の機能不全が当面続くと思込まれる。

核軍備管理・軍縮については、2015年の運用検討会議に続く最終文書の採択失敗が、直ちに核不拡散体制や核秩序の崩壊をもたらすわけではない。ロシアを除く会議参加国は、一定の不満は残しつつも最終文書の採択に反対せず、NPTへのコミットメントを繰り返し再確認していた。しかしながら、ロシアによる核の秩序に反する行動と、これが拍車をかけつつある核保有国・同盟国の核抑止力への依存の高まり、核戦力の質的あるいは数的な増加、さらにはロシアを模倣した核の恫喝を伴う現状変更を新たに試みる国が現れる可能性は、今後も当面、核軍備管理・軍縮の進展、ならびに核不拡散体制の信頼性の回復を難しくすると考えられる。

経済分野及び気候変動対策分野では、ウクライナ侵略を含む地政学的緊張の高まりと世界経済への悪影響の顕在化の中で、かろうじて多国間枠組みでのコンセンサスの形成に成功した。他方、世界経済は引き続き地政学的リスクの影響を受け続けるとともに、既存の国際貿易体制は経済安全保障をめぐる半導体などの重要物資のサプライチェーンの問題を含む新たなグローバル化の時代への対応に直面している。気候変動への取り組みも、一層の強化が求められている。世界経済の回復に向けての国際的な協力と協調の前進、WTOを中心とする国際貿易体制で積み残しになっている課題について、自由で公正な経済ルールに基づく多国間貿易体制の再構築に向けて国際経済ルールのアップデートを着実に進めていくこと、さらに、気候変動などのグローバル課題へのマルチの取り組みを強化することがますます重要となっている。■