

危機に瀕する多国間主義

国際法学会エキスパート・コメント No. 2026-6

藤田将史（関西学院大学 准教授）

脱稿日：2026年4月23日

国際連合（国連）のグテーレス事務総長も繰り返し言及してきたように、「多国間主義が危機に瀕している」という評価を多く耳にします。そもそも、この多国間主義とは何でしょうか。そして、多国間主義の危機とはどのような現象で、なぜ起きているのでしょうか。

多国間主義とは何か

多国間主義（multilateralism）とは、多国間制度（multilateral institutions）で他国と協調していくという国家行動の方針を指します¹。国際法などの国家間で合意されたルールや、その合意に基づいて創られた国際組織をまとめて国際制度（international institutions）と呼びます。その国際制度の中でも、「一般化された原則・ルールに基づいて多くの国の行動を調整するもの」が多国間制度です。言い換えれば、同じルールが適用される類似の状況では、たとえ自国の利害に反していてもそのルールに従い同じように行動する、という原則に基づき多数の国が協調しているのが多国間制度ということになります。多国間主義とは、対外的な国家行動においてそのような多国間制度での協調、すなわち多国間協調を重視するものです。例えば、国連は代表的な多国間制度であり、そのルールである国連憲章は、自衛の場合を除いて安全保障理事会（安保理）の承認無しに武力を行使してはならないと定めています。この一般化されたルールに従い、たとえ、ある国を即座に攻撃することが自国の利益に適う場合でも先に安保理の承認を求めるというのも、多国間主義に沿った行動です。

逆に多国間主義ではない国家行動の方針には、単独行動主義（unilateralism）、二国間主義（bilateralism）、少国間主義（minilateralism）などがあります。単独行動主義とは、そもそも国際協調を指向せず、自国だけの判断で独自に行動するという方針です。二国間主義とは、一対一の二国間で外交や協調を行うという方針を指します。最後に少国間主義とは、3カ国以上のグループで外交や国際協調を行うものの、その時々状況と利害に基づいてメ

¹ 多国間主義を定式化したラギーは、「多国間主義とは3カ国以上の国の関係を一般化された行動原則（関係主体の個別的利害や特定の状況における戦略的要請と関係無く、ある種の行動について適切な振る舞いを規定するもの）に基づいて調整する制度形態である」と定義しました。この多国間主義に基づく協調では、1) 全ての参加国を一体と捉える「不可分性」、2) 各参加国が短期的には不利益を被ることも受け入れる「拡散相互主義」、という二つの特徴が生じるとされています。さらに一般的な用法として、そのような多国間協調を重視する国家行動の方針も多国間主義と呼ばれており、本論でも政策方針として多国間主義を用いています。John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46 (1992), p. 561, pp. 571–572.

ンバー国や協調の内容を柔軟に変えるという方針です。

少国間主義と多国間主義の境界はしばしば曖昧ですが、少国間主義は目的達成に必要なメンバーのみで、かつ、その時々各国の利害に合わせたケースバイケースの協調を指向します。対して多国間主義は、より多くのメンバーでの協調を指向し、その内容は個別的な利害に依らず原則やルールに従います。つまり、多国間主義は国際社会における法の支配にも繋がる概念です。少国間協調と多国間協調の違いとして参加国の数が含まれますが、これも原則・ルールが一般化されている程度に影響するためです。非常に多くの国が加盟する制度であれば、ある加盟国と他の多くの国との間で、一貫した原則・ルールが無差別に適用され得ます。対照的に、各国がその時々利害に合った小規模なグループを次々作っていく場合、各国は類似の状況でも個別的利害に従って異なる行動を取り、一般化された原則・ルールに従うという性質が薄れます。ただし、少国間協調と多国間協調の違いはあくまで相対的なものです。例えば、NATO (North Atlantic Treaty Organization)、EU (European Union)、OAS (Organization of American States) のような比較的多くの国が加盟する制度は、国連のように国際社会の大半が加盟している訳ではありませんが、多国間制度として言及される場合があります。

多国間主義の危機

多国間主義は第二次世界大戦後の国際社会で特に重視され、戦後秩序の中心的な原則とも捉えられてきました。その背景には、二つの世界大戦と、その間に起きた大恐慌があります。第二次世界大戦以前の国際社会では、多くの国を恒常的に規律する多国間制度はあまり無いか、あっても国家行動をあまり制約しない浅い協調に留まっていました。しかし、二度の世界大戦とその間に起きたブロック経済化が未曾有の人的・経済的被害をもたらし、各国がその時々偏狭な国益を追求する単独行動・二国間・少国間主義では、世界の平和や経済的安定を守れないという教訓が生まれたのです。結果として第二次世界大戦後の世界では、国際社会の共通利益を体現する原則・ルールに従って多くの国と共に協力すべきという発想の下、多国間主義が支持を集め、多くの多国間制度が創られました。国連、GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) /WTO (World Trade Organization)、IMF (International Monetary Fund)、世界銀行などが代表的ですが、核拡散防止条約、気候変動枠組み条約など様々な分野別の多国間制度があり、前述のように広く捉えれば NATO や EU も含まれます。

近年叫ばれている多国間主義の危機とは、上述のように戦後進んできた多国間主義の強化を巻き戻すような動きを指します。すなわち、近年様々な分野で新たな多国間協調が成立しにくくなり、既存の多国間協調に対する国家の反発も増しているという現象です。特に深刻な状況にある分野の一つが貿易です。貿易分野の多国間制度として GATT/WTO がありますが、90年代のウルグアイ・ラウンドで貿易自由化が進展したのを最後に、多国間の自由化交渉は完全に停滞しました。結果として、各国は自由貿易協定などを使った二国間・少

国間の貿易自由化を追求するようになっていきます。さらに、2017年に成立したアメリカのトランプ政権は WTO への反感を隠さず、ルールを無視して多くの国に高関税を課した上に、ルール違反を抑止する上で重要な WTO の紛争解決手続きを機能停止に追い込みました。結果として、現在は他の国も WTO ルールに反する可能性のある貿易政策を頻繁にとっています。そういった多国間協調からの離反と、単独行動ないし二国間・少国間協調への移行が、多くの分野で起きています。安全保障についても安保理を無視した武力行使がロシアやアメリカなど多くの国によって行われ、平和維持活動や援助といった国連の諸活動も加盟国の協力を得にくくなり縮小傾向にあります。経済的・政治的統合を推進し、最も深い協調を実現してきた多国間制度とも捉えられる EU も、多くの加盟国で反 EU 政党が躍進してさらなる協調が難しくなっている他、イギリスは実際に EU から離脱しました。

特に、戦後の多国間制度を主導してきたアメリカは、第一次トランプ政権の成立以降、その方針を著しく変化させています。トランプ政権は、多国間制度はアメリカの行動を縛る国益に反する存在だと見なし、気候変動枠組み条約や WHO (World Health Organization) といった多くの多国間制度から離脱するか、そのルールを軽視し協調を拒否してきました。特に貿易分野では上述のように WTO を機能停止に追い込んでいる他、やはり加盟国数の多い TPP (Trans-Pacific Partnership) 交渉からも離脱しています。安全保障分野でも安保理を無視して武力行使を繰り返し、さらには西側諸国の中核的な軍事同盟である NATO での協力にも否定的で、カナダやデンマークといった NATO 加盟国を軍事的に威圧するまでに至っています。

多国間主義の退潮は、国際社会における法の支配の後退を意味しています。すなわち、各国が自国の利害に従って独自に行動し、剥き出しの権力を行使する、より不安定な時代を迎えつつあるということです。

危機の原因

多国間協調への支持が低下している原因は複雑であり、いくつかのメカニズムが複合的に働いていると考えられています。第一に、戦後の多国間協調をしばしば主導してきたアメリカの覇権が後退していることです。多国間主義の大きな弱点として、利害の異なる多くの国の間で、「長期的に利益になる」と全ての国が認識する妥協点を見出すことがそもそも難しいことがあります。そのため重要視されてきたのが、戦後の西側諸国で覇権的な地位にあり、冷戦後も唯一の超大国となったアメリカの役割です。アメリカは他の国を利益で誘導したり、力で威圧したりすることで、しばしば合意形成を主導してきました。また、一度できた多国間制度の運営やルールの執行のためにも、アメリカは権力を行使してきました。例えば、GATT/WTO ではアメリカが自国の市場を交渉材料にすることで新たな自由化の合意をまとめたり、一度できたルールに違反する国を制裁して従わせたりといったことです。NATO のような一部の制度でも、アメリカの提供する資源がその運営に不可欠となっています。しかし、アメリカの経済力は他の国と比べて低下し、覇権は後退してきました。その

結果、アメリカが多国間協調を負担だと認識し、合意形成や運営を主導しなくなっているということです。

第二に、アメリカ覇権の後退に伴って少数の主要先進国がその役割を負ってきたことも指摘されていますが、それも主要新興国への経済力の移行で困難になっています。アメリカの覇権後退は 1950 年代から漸進的に起きていますが、それでも近年まで多国間の合意が成立しやすかったのは、突出した経済力を持つ主要先進国が多く合意を主導しており、他の国は主要先進国の間で作られた合意に従うしかなかったという背景があります。つまり、形式的には多国間制度に多くの国が参加していても、意思決定の実権は利害が似通っている少数の国が握っていたということです。しかし近年は、経済力を増す新興国を実質的な意思決定に加えざるを得なくなりました。結果として、意思決定に参加する国の数が増し、利害の差異も大きくなってしまい、合意形成が難しくなったのです。上述の WTO での自由化交渉の停滞については、WTO の意思決定が全会一致であることもあって、このメカニズムが顕著に働いています。

第三に、先進諸国におけるポピュリスト勢力の台頭があります。ポピュリストとは、政治を民衆とエリートが対立する二元構造として提示し、その中で自分達を民衆の代弁者と位置づけ、エリートと見なす集団との闘争を訴える政治勢力です。アメリカのトランプ政権、イギリスのリフォーム UK、フランスの国民連合、ハンガリーのオルバン政権など、ポピュリズム勢力の多くはイデオロギーの面で多国間主義に否定的です。多国間制度で自国の個別的利益を反映させることは、単独行動や二国間・少国間の協調と比べて困難です。そのためポピュリストは、多国間制度は「グローバル・エリートが民意に反して自国を支配するための道具」と見なします。トランプ政権とその支持集団が多国間制度全般に否定的なもの、そのためです。

以上のような理由で多くの国が、合意形成がしやすく、かつ自国の利益を反映させやすい単独行動や二国間・少国間の協調に軸足を移し、多国間協調と法の支配を軽視するようになっていきます。3つの原因はどれも重要ですが、アメリカ覇権の後退と新興国への経済力の拡散は漸進的に進んできたのに対し、ポピュリズムに基づく多国間主義への反感はトランプ政権後のアメリカなど 2010 年代以降に目立っています。そのため、近年の多国間主義の危機は、特にポピュリズムの影響が大きいと考えられます。

ポピュリズムと多国間主義との関係でさらに重要なのは、行き過ぎた多国間主義自体が、ポピュリズムの台頭をもたらしたのではないかと疑われてきたことです。特に多国間の経済協力は、各国の国内経済に大きな影響を与える貿易の自由化を推し進めました。その結果、自由貿易から損害を被った人々が多国間協力に反対し、反グローバリズムを唱えるポピュリストを支持するようになったのではないかと、という仮説が注目されてきました。しかし、自由貿易による損害の影響を実際に検証し、そのような仮説に否定的な根拠を示す研究も蓄積されています。そういった研究がポピュリズムの原因として注目するのは、社会的・文化的な要因です。すなわち、リベラルな方向への社会的変化やマイノリティの地位向上を通

して、伝統的なマジョリティであった集団（アメリカの白人男性など）は自分達の地位が脅かされていると感じており、それが保守的・排外主義的なポピュリズムへの支持につながったという説明です。さらに経済的要因と社会的・文化的要因を組み合わせ、技術革新と機械化が引き起こした中間層の所得停滞が、自身の地位が脅かされているという危機感と社会的・文化的な防御反応を引き起こし、保守的なポピュリストへの支持につながっているという研究もあります。以上のようにポピュリズムの原因もまた複雑で、学術的な知見も一致を見ていません。

仮にポピュリズムの問題を解決できても、新興国の台頭に伴って多国間の合意形成と協調が難しくなっているという長期的な問題は残ります。しかし、直近の危機を乗り越えて多国間協調の短期的な瓦解を防げるかどうかは、反グローバリズムを唱えるポピュリストのさらなる台頭を阻止できるかという問題と密接に結びついていると言えます。