

2020 年 NPT 運用検討会議第 2 回準備委員会に参加して

広島市立大学広島平和研究所
准教授 福井 康人



2020 年 NPT 運用検討会議第 2 回準備委員会は、4 月 23 日から 5 月 4 日までジュネーブ国連本部において開催されたが、筆者は一般討論演説及びテーマ別討論において核軍縮が取り上げられる第 1 週に集中して傍聴した。個人的には、ジュネーブでの NPT 準備委員会に参加したのは、2002 年に軍縮代表部に勤務していた頃に代表団員として同会議に現地から出席して以来である。会議場も通常の会議室から総会会議場へと変わり、ジュネーブ国連本部内での扱いが随分変わったものと驚いた次第である。ちなみに開催地については、かつてはジュネーブ、ニューヨークのみで開催されていたものが、2010 年より不拡散に関係の深いウィーンも含めて NPT に関連する 3 つの主要国連本部で開催されるようになった。ただし、3 回目（2019 年）のニューヨーク開催予定の NPT 準備委員会以外は、往々にして各国が声明を発表するだけの「スピーチ大会」となることが少なくない。もっとも、第 1 回目及び第 2 回目における議論の動向や各国の対応が積み重なり、運用検討会議に繋がることも事実なので、各回とも軽視はできない。本稿では、まず今回の会議で決定された手続事項、会議場での気づきの点等につき述べて頂く。

ほとんどの国連会議の報告書を見ても、手続事項と実質事項に二分され書かれていることが多いが、今回の会合でも手続事項に係る重要な決定が行われた。先ず第 1 点

目は、次回以降の日程であるが、次回の第 3 回準備委員会は 4 月 29 日から 2 週間の日程にてニューヨークでの開催が決定された。更に、2020 年 NPT 運用検討会議は 4 月 27 日から 4 週間の予定で開催されることも決定された。これにより些細な話であるが、会議経費の算定も可能になり、各国政府に会議分担金等も請求が行われる。なお、議長については慣行では非同盟諸国が第 3 回準備委員会及び運用検討会議の議長職を務めることとなっており、現時点ではマレーシア等の名前があがっており、今後調整が本格化するものと思われる。ちなみに意思決定については、可能な限りコンセンサスを目指すことも確認された。これはこれまでの運用検討会議の手続規則を注意深く読むと、手続規則上は表決も排除されないことが明らかであるが、慣行上会議での意思決定に表決が行われたことがないだけである。筆者はこの点につき現時点では関係国間ではどのような議論が行われているか承知しないが、いずれにせよ、念を押すがごとく今回の報告書には記載されている。

会議を傍聴し気づいた第 2 点目は、代表団リストのみならず、NGO オブザーバー参加者のうち、日本からの参加者が大変に多い一方で、マスコミも含めて地元ジュネーブのみならず各国のアテンションはそれほど大きくないという日本の国内外で大きな意識のギャップが生じていることである。日本は唯一の戦争被爆国であるため、伝統

的に核廃絶に取り組む平和運動家の参加も少なくなく、特に被爆地広島及び長崎からはユース活動に参加する学生も多数来ていた。このため普段から会合等でお見掛けする方もおられ、また日本の市民団体に加えて、核兵器廃絶国際キャンペーン (ICAN) を始め国際的な市民団体関係者も一堂に会する機会となっていた。筆者は6月末にニューヨーク国連本部で開催された第3回国連小型武器行動計画履行検討会議にも出席したが、日本からのNGOオブザーバーは筆者のみで、日本の代表团も数人のみという状況とは対照的であった。核廃絶に対する日本の市民団体の熱意と、それに答えざるを得ない日本政府といった関係当事者の置かれた状況を如実に反映した準備委員会であったように思えた。

会議そのものは順調に進行し、まさに「スピーチ大会」の様相を示していたが、第3点目に感じたことは、会議そのものよりもサイドイベントの方が関心と呼ぶといった逆転現象が生じていたことである。私の記憶では、かつては代表团席には代表又は代表代理と記録担当官が順番で座り、残りの担当官はスペイン語、フランス語、アラビア語等、言語ごとに担当国を割り振って、各代表团席を回って文言の調整をしたりしていた。こうした作業は、地味ではあるが外交会議においては不可欠なものである。ところが今回の準備委員会では、こうした作業よりは、主要国の演説及び市民団体が演説枠押さえの段階から競うNGOセッション以外はむしろ単調なスピーチ大会に終始しているように見受けられ、昼休になりサイドイベントが始まるとそちらの方が活気づくという様相を呈していた。もっとも日本が賢人会議の成果を披露すべく河野大臣自らが出席したサイドイベントは、期待されたほどの参加者が見られなかったよう

だった。また、翌日の米国のNPR関連サイドイベントは総会会議場から小会議室に会場を急きょ変更して開催されたが、各国市民団体も、こうした「官製サイドイベント」には意外に手厳しいようにも思えた。

第4点目は、予想されたことではあったものの、核兵器禁止条約を巡っての見解の対立がNPTプロセスにも波及してきたことである。ICANのノーベル平和賞受賞もあり、勢いづく推進国及び市民団体と、このような動きを警戒する反対国の対立は当分解消される見込みはない模様である。米国をはじめとする核兵器禁止条約に反対する国はその旨を明確に演説で述べる一方で、核兵器禁止条約支持国はNPTの3本柱である核軍縮について述べつつ、さりげなく核兵器禁止条約のNPTへの補完性等を説くことになり、こうした核兵器禁止条約を巡っての対立は、当分解消されないものと筆者は感じている。なぜならば、これまでNPTの中で存在していた核軍縮急進派と核保有国を中心とする核軍縮穏健派の対峙位置は、核兵器禁止条約が出来たことによって急進派がNPTに隣接する核兵器禁止条約の普遍化に注力しつつも、依然としてNPTの枠内では、穏健派との対峙関係を維持し続けている現状があるからである。このためNPT準備委員会は終了したが、10月には国連総会第一委員会が開催され、このNPTを巡る政治力学構造から逃れることの出来ない核兵器廃絶決議等核軍縮決議の対応にも最大限の気を配る必要がある

第5点目は、NPTに大きな影響を与えつつもNPTの枠外の政治的動向であるため、NPTの会議としては手が出せない案件が意外に多いという現実である。具体例を挙げると、まずはイラン合意と呼ばれる包括的共同行動計画 (JCPOA) を巡る駆け引きであるが、米国が既に離脱を表明する中で、

この枠組みが壊れないように関係国の努力が問われている。また、米国はイスラエルを支持する一方で、パレスチナ国家は国家としての正当性を高めるためにも条約等への積極的な加入や国際場裏での活動を活発化させている。特に中東地域を巡ってはロシアが積極的に介入することにより複雑化するシリア情勢も未解決のままである。また、朝鮮半島を巡っては6月12日に米朝合意が発表されたが、行政府限りで作成される典型的な意図表明文書の形式を取り、史上初の合意であることが強調されて、ランプ政権のパフォーマンス主義が垣間見られるのが実情である。この北朝鮮の「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化 (CVID)」を巡っては絵に描いた餅に終わるのか、米国がIAEAや関係国の協力を得て、北朝鮮にNPTへの復帰を含めた非核化を迫ることが、今後のNPTレビュープロセスにも大きな影響を与えることは明らかである。今回の米朝協議の際に観察されたのは、中国がシンガポールへの輸送手段を提供し、中国が北朝鮮の擁護者になろうとする傾向を見せつけるなど明らかな中朝接近である。このため、中国が一連の国際協調の動きを乱さないように自重を求めるとともに、CVIDの実現に向けて中国からも応分の協力を求めることが不可欠である。

第6点目は、今後NPTの枠組みの地域情勢で懸念されるのはインド、パキスタンによる核実験から20周年になる南西アジア(インド、パキスタンはNPT非締約国)及び中国で核増強の動きが顕著なことである。2018年6月18日にSIPRI^{編註}が公表した核弾頭数は、米国6450発、ロシア6850発、英国215発、フランス300発、中国281発、インド130～140発、パキスタン140～150、イスラエル80及び北朝鮮10～20発である。

NPT上の核兵器国に加えて事実上の核保有国のほとんどが核弾頭数の減少傾向にある中で、インド、パキスタン及び中国のみが保有核弾頭数を増加させているという、アジア地域での核増強傾向が強く懸念される。特に中国は日本に近いのみならず、日本近海でもハン級原潜を運用しており、日本の安全保障の観点からも十分な注意が必要である。更に、インド及びパキスタンはカシミール地方を巡って恒常的に緊張状態にあり、両国の緊張をこれ以上悪化させないような国際社会の努力が必要であるが、問題はNPTのフォーラムとしてはこれらの問題に直接手が出せないことである。

第7点目は、中東問題は議場で観察している限りは、今回の会議ではこの問題で審議が止まるといったようなこともなく、関係国も淡々と自国の主張を演説で述べるのみであり、議事もスムーズに進行した。在ウィーンの国際機関で勤務している知人と久しぶりに会ったので、四方山話とともにNPTについても少し議論したが、ウィーンのコミュニティの相場観としても、2015年NPT運用検討会議が決裂する原因となった中東問題はこれまで殆ど手当てされておらず、今後の展開次第で再燃する可能性が高いと見るものが多いようである。2020年のNPT運用検討会議では、核軍縮、核不拡散及び原子力の平和的利用の3つの主要委員会(準備委員会ではクラスター)の全ての分野の論点が最終的に統合されて議論の上最終文書採択に向けて交渉が行われる。このため中東問題が今後2年間の間に解決されないと、2年後の運用検討会議で最終文書に合意できることは保証されないのが現状である。

筆者も過去の外務省勤務時に経験があるが、議長サイドとの綿密な申し入れ協議を

編註：Stockholm International Peace Research Instituteの略称、ストックホルム国際平和研究所

重ね、最後には外務大臣等ハイレベルでの働きかけを行えば、確かに報告書に反映される可能性が高くなるのは事実である。しかしながら、2015年NPT運用検討会議で他の部分では様々な調整を経て合意されていた文言が中東問題で合意できなかったために採択できず、日本の提案を含めて会議の経過文書としてしか残らなかった事実を想起すべきである。国際会議での意思決定が非情であるのは、会議ペーパーは全体として最終合意されないと史料としての価値しなくなるという点にある。同様のことは、6月末にニューヨークの国連本部における第3回国連小型武器行動計画履行検討会議でも目の当たりにした。

最後に、2020年NPT運用検討会議に向けて筆者が個人的に懸念していることについて述べたい。適切な表現でないかもしれないが、筆者もかつて経験したボルトン流の米国軍縮外交の再来の可能性である。ボルトン氏はかつてジュネーブで生物兵器禁止条約検証議定書交渉が行われていた際に、既に最終段階にあり最終交渉用の統合テキストをベースに議論していたところに現れて、米国としては受け入れられないとして強く主張した。当時の特別委員長は、1年間の冷却期間を置いて交渉の継続を試みたものの結局交渉は頓挫した。つまり、米国の考えが反映されていないNPT成果文書（例えば、米国が強く反対している核兵器禁止条約を擁護する文言が入る等）については、拒否される可能性が以前よりも高くなっている恐れがある。

このことの日本に対する含意は、唯一の戦争被爆国としての立ち位置のみならず、それ以前の問題で米国側から譲歩を迫られる可能性も念頭に置く必要があるということだ。米国による人権理事会からの離脱もこうした米国の強硬外交の証左である。ま

た、第3回国連小型武器行動計画履行検討会議では、議長国が念入りに調整を行った最終成果文書のコンセンサス採択に米国は反対し、特に自国が譲れないとする弾薬に関連するパラに投票を要求した。手続規則を参照しつつ夜中まで押し問答が続いた挙句に、12時を過ぎてからついに投票にかかり、文書自体は投票の結果採択されたものの、米国とイスラエルが反対してコンセンサス文書にはならなかったのが実情である。勿論、小型武器問題は米国国内にトランプ政権を支える全米ライフル協会（NRA）関係者が議場で米国代表団の行動を事細かに監視し、代表団間の政治力学構造もNPTとは異なっており、同一視はできないものの、これまで余り手当もされていない中東問題で再燃する可能性も否定できない上に、特に米国の中東政策と反する場合は米国が躊躇せずに拒否する可能性が高くなっているように思われる。

その関連でNPTについても最終文書不採択の事態に、日本政府代表団の中にも諦めではないものの、最終文書を拒否することについて許容する閾値が下がっている傾向があるように思われる。時計を止めて最終日翌日の土曜日午後まで交渉した2000年NPT運用検討会議に携わった筆者の経験に照らしても、唯一の戦争被爆国を代表して代表団が交渉に臨む以上は、難易度が高いことは重々承知の上で、まずは中東問題、更には採める可能性の高い論点については事前に十分に関係国と議論を尽くした上で2020年の交渉に臨んでほしいと願っている。5年に1度のNPT運用検討会議の成功は、我々日本の軍縮関係者の願いでもあり、それは当地広島におられる既に高齢になられた被爆者の方も同じ思いであろうと思われる。

※本稿は広島市立大学個人研究費及び科研費課題番号17H02494の研究成果の一部である。