



秋山 信将

一橋大学大学院准教授／日本国際問題研究所客員研究員

概要

第2週の週末に各主要委員会の報告書案が出揃い、第3週はその報告書案のテキストに対する検討が行われた。主要委員会の報告書案は、各国から出されたワーキング・ペーパー、ステートメント、それに委員会での発言等をもとに、議長の裁量で書き上げたものである。その意味では、最初の報告書案は、異なる主張に配慮してバランスを取りながらも、議長（国）の主観、委員会での発言の多さなどが反映されたものであった。

14日（金曜日）にこれらの報告書案を受け取った各国は週末にかけて内容を検討し、各国の報告書案に対するポジションを確認した。非同盟運動（NAM）諸国は、週末に会合を持ち、NAMとしての共通ポジションを確認し、極めて詳細かつ長大な修正案を作成した。そして週明けの17日から、それらの意見を報告書に反映させるべく議論が行われた。

報告書案作成の手続きをめぐって

カバクトゥラン議長は、21日（金）までに各主要委員会で報告書案の審議を終えて報告書案を採択して全体会合に上げるように指示した。そして3本の報告書案を議長が統合する作業を行ったうえで、第4週にその統合された最終報告書案を討議するというシナリオを描いていたようである。核軍縮、核不拡散、原子力の平和利用というNPTの三本柱のそれぞれについて個別に検討した後は、それらを総合し、全体のバランスを考慮しながら、各国間でそれぞれの主張を取引し、最終報告書のテキストの調整を行うという方針だったとみられる。

他方、各主要委員会においては、多くの争点において各国間の主張の隔たりは大きく、1週間でコンセンサスを形成し討議を終了することが困難であるという認識は会議全体で共有されていたようである。また、主要委員会IIIは当初から第4週の月曜に会合が予定されていたこともあり、第3週一杯で報告書案を採択することは、政治的に非現実的であった。それでも1週間で主要委員会の審議を終えることを優先することになった場合、いくつか

の争点について合意が取り付けられないまま全体会合での審議に回されることになり、最終文書取りまとめに向けた全体会合への負担が増大する。カバクトゥラン議長の方針に対して、これで可能なのだろうかという疑念が代表団の間からも聞こえてきた。ただし、前述のように、最終報告書全体の中で各国の主張のバランスを取っていくアプローチはいずれにしても必要になる。したがって、各委員会の議論の「煮詰まり」具合を見極め、どのタイミングで全体調整に回すのかというのが円滑に報告書を取りまとめていくときのポイントとなる。

結論から言うと、21日（金）に各主要委員会が報告書案をカバクトゥラン議長に提出することは不可能となり、24日（月）に再び各主要委員会を開催し、そこでカバクトゥラン議長に提出する報告書について審議を尽くすことになった。そして、21日（金）の17:30から開かれた全体会合において、報告書の取り扱い手順が次の通り決定された。24日（月）の午後6時までに議長に各主要委員会議長は報告書案を提出し、カバクトゥラン議長は、その後作業を行って深夜12時にフィリピン代表部にて最終報告書の一次案を手交する、もしくは翌日（火曜日）9時に会議室にて配布することになった。

しかし、この方針の決定まで全体会合ではひと悶着あった。カバクトゥラン議長が、主要委員会の報告書案提出を1日延長して月曜の提出とし、翌日に最終報告書の一次案を提出するとの方針を示すと、イランが発言を求め、手続き規則上、会議の実質審議は各主要委員会で行うことになっており、議長職権で月曜日までという期限を切ることはできず、各主要委員会で時間をかけて審議すべきとして議長の方針に反対を示した。イランは、主要委員会のレベルで報告書案についてコンセンサスを得てから議長に出すべきとの立場である。さらに、ナイジェリア、キューバなども審議の時間が足りないことから、主要委員会の報告書案提出を火曜日にするように求めた。ただし、議長に文書を提出する際には主要委員会で必ずしもコンセンサスが必要というわけではない¹。

それに対して、アルジェリアやチリは、すでに論点はほぼ出尽くし、議論も煮詰まってきたので「断片的」アプローチでは結論が得られず、むしろ、報告書の全体像をとらえながら、全体のバランスを見て判断する、「グランド・ディール」が必要であると主張した。そして、チリ代表は、議長に対し「May the force be with you」と、あとは議長の采配次第、との姿勢を示した。

議長はここで10分の休会を宣言し、議長席を降りたところで多くの各国代表団にもみくちゃにされながら話し合いを行った結果、上記のようなプロセスに合意したのである。

報告書案の争点

すでに各委員会とも数次にわたる報告書案の改訂版が出され、どのような内容が報告書に盛り込まれ、それをどのように表現するのか（文言）について議論は煮詰まってきたい

¹ 月曜に、各主要委員会で、コンセンサスがないことを明らかにしたうえで各主要委員会議長のペーパーとして討議の結果をカバクトゥラン議長に提出することが合意された。

る。それにより、対立点がさらに明確になり、すでに、現時点で歩み寄ることはかなり厳しい情勢になってきたともいえよう。おそらく現時点でそれぞれの報告書案について内容を詳細に検討することはあまり意味をなさないので、対立が明確で今後争点になりそうな論点について、簡単に紹介したい。

主要委員会 I の報告書は、当初 NAM の意向に近い、より積極的に核軍縮を進めるための行動計画が提示されていた。その後の修正の中で NAM は、それでも不十分として NAM の意向を最大限に取り入れるように要求する一方、核兵器国も、現実的で実現可能な、ステップ・バイ・ステップのアプローチの内容へと修正を求めた。全体の文体についても、第一次案の中で使用されていた、shall（法文の中で「～しなければならない」という用法で使われる）が、commit to や、encouraged to という、法的義務から政治的義務に薄められた表現に書きかえられている部分が多くみられる。サブスタンスでは、次の部分が注目されよう。

第一に、核兵器禁止条約の交渉について頭出しができるかどうか。NAM 側は 21 日付の修正案においては、「核兵器禁止条約の交渉について考慮することあるいは…（中略）…を提案している国連事務総長の 5 つの提案」として、残っている。ただ、具体的な「Action」としての言及ではなく、「II. 核兵器の軍縮」の項目の前文での言及となっている。

第二に、期限付きの軍縮措置の実施について。Action 6 で言及のあった、核軍縮の具体的な措置に関して 2011 年までに協議を開始すべきとの案から、2011 年の期限が削除されている。また、2012 年にその成果を報告するという部分も、次回のレビュー・サイクルの間に報告、と変更された。その内容についても、宣言的政策やオペレーショナル・ステータスなどの問題について、核兵器国は削除を求めている。

第三に、消極的安全保証（NAS）について。NAS について、核兵器国はジュネーブの軍縮会議において、作業計画に基づいて議論することは認めるものの、そのフォローアップとしての国連事務総長による会議の招へいや軍縮会議が機能しなかった場合の国連総会での議論については削除を求めている。

そのほか、透明性（核兵器の保有状況に関する報告を含む）、NAM が強く求める NPT の普遍化（とりわけイスラエル問題、これは補助機関 III で扱うことになっているので重複にあたる）などが今後、交渉の中でどう扱われるか注目される。

主要委員会 II の報告書は、不拡散問題の性質上、非常に規制色の強い内容となっており、NAM 側からの修正要求は多岐にわたった。NAM は、追加議定書の検証標準化や輸出管理などが、NPT の権利と義務のバランスを大きく逸脱し、また不当に原子力平和利用の権利を制限することになる NPT 遵守をめぐる安保理の役割を強調することは認められないと主張した。

20 日付の修正案では、レビューの部分で追加議定書が自主的なものであるという性質に触れつつ（being voluntary in nature）、行動計画の中では、包括的保証措置協定は「追加議定書とともに」検証標準であるという表現や、すべての締約国に追加議定書の締結を求

めるなど、その普遍化を進める方向性を明確にしている。さらに、輸出管理については、NSG に関する文言を削除し、一部の有志国による原子力の技術や資機材の移転を制限し、不当に平和利用の権利を制限しているとの NAM の主張への配慮を見せたが、他方で、受領国が追加議定書を批准しているかどうかを原子力関連輸出の意思決定の判断材料とすることを促すなど、依然として不拡散強化の方向性が明確である。

ただ、主要委員会 II の対立点はここにとどまらない。NAM が最も重視するのが補助機関で議論されている中東決議の扱いである。主要委員会 I でも、NPT の普遍化の核軍縮への貢献という文脈で触れたように、イスラエルの核問題（中東非核地帯）は、NAM にとって最も優先順位の高い問題と位置付けられている。21 日の補助機関 II の報告書案では、2012 年に国連事務総長がすべての中東諸国を集めて会議を開くこと、特別コーディネーターを指名し、会議開催の準備にあたらせるとともに 2015 年の運用検討会議まで進捗を報告するように求めている。ここでも、実際の非核地帯条約に向けた交渉開始を要求する NAM 諸国と、現実問題としてイスラエルをエンゲージすることに悲観的な核兵器国（とりわけアメリカ）が存在する。また、1995 年の中東決議は、注意深く見ると非大量破壊兵器地帯の成立となっており、生物・化学兵器の禁止も含まれる。中東諸国の中にはこれらを禁止する条約に入っていない国もあり、「中東決議の実施」について自らも義務を負うこととなるために、苦しい議論もあった。

主要委員会 III では、原子力の平和利用における協力、多国間管理・燃料供給保証などが、対立点となった。平和利用の奪い得ない権利については、この権利自体に制限を加えるという議論は全く見られなかったが、原子力協力のあり方について、NAM と西側・東側の意見の隔たりは大きかった。NAM の基本認識としては、平和利用における協力は、経済的な不平等を是正する権利であり、完全かつ無差別な実施が条約の目標と目的を達成するのに不可欠であるというものである。そのために、輸出管理レジームなどのような条約の規定に合致しない規制などを取り除き、「機微」であることをもって資機材の移転を禁止すべきでないと主張する。また、多国間管理・燃料供給保証も、各国の平和利用の権利を害する恐れがあり、議論がまだ煮詰まっていないとして、今後の検討の余地を残し大幅な削除を求めた。

しかし、すでに最初の議長案の中で途上国の利益に対して配慮を示していたうえにさらに大きな修正を求める NAM に対しては、西側等を中心に、議長案に対する支持が表明された。

また、補助機関 III では、条約の普遍化、脱退、それに制度問題が議論された。主要委員会 III では、補助機関の会合は 4 回しか予定されていなかったために、議論は希望国が参加する非公式の協議で行われた。普遍化は、NAM、とりわけ中東諸国にとってイスラエル問題という最も優先度の高いイシューであった。この非公式の協議においても、NAM は、イスラエルの核問題に対して NPT が断固とした姿勢を示すことを主張し、また、アメリカ、フランス、ロシアなどが進めるインドへの原子力協力について、インドと名指しこそしな

いものの、NPT 非締約国への協力は、NPT の非核兵器国が NPT の非締約国に比べて不平等な扱いを受け、それによって NPT への忠誠心が薄れるため普遍性の精神に反するとの主張を行った。それに対してアメリカなどは、インドの例外化は、NSG の 46 カ国の総意で決まったものであり、インドとの協力によりインドがより積極的に核不拡散や核軍縮の国際レジームに協調的になったとの見方を示した。

また、脱退問題（第 10 条）については、報告書案においては脱退後も脱退前の条約違反に対して責任を負うことや IAEA 保障措置や二国間協定など、NPT 以外の法的な権利義務関係には脱退が影響を及ぼさないこと、脱退の過程での安保理の役割などについて述べられていた。これらは、NPT 運用検討会議が他の機関等に具体的な措置について指示を出しているものではないが、NAM は、NPT の条項に書かれていることはすべて明白であり、安保理の役割は安保理自身が決めることだとして、脱退前の違反に対する脱退国の責任や安保理の役割の明示的記述など、条項に書かれていること以外の記述の削除を求めた。また、イランは、2000 年の文書においても脱退問題は触れられていないし、今後も脱退の事案が発生する見通しはない（！）と述べて、脱退問題への言及全部を削除するように要請した。

しかし、実際には北朝鮮の脱退をめぐり、それが手続き上有効なものであったのかどうかをめぐっても解釈が分かれているうえ、安保理の役割についても、起草時に想定された通りに機能しておらず、2003 年の北朝鮮の脱退宣言以降、2005 年の NPT 運用検討会議が成果文書なしで終わったことを考えると、今回脱退について何らかのレビューおよび行動計画を示すことは重要である。ただ、この安保理の役割も絡む脱退の問題については、第 9 条の普遍化に関連して中東問題で安保理が役割を果たしてこなかったという中東諸国の考え方から、安保理が中東問題で機能しないならば、脱退問題においても安保理の役割については記述すべきではないと、リンケージさせる姿勢を見せている。

最終週の見通し

以上のように 1 週間の議論を経て、各国の立場の違いが際立つ 이슈が浮かび上がってきた。すでに数次にわたる報告書の修正案が出されており、こうした 이슈については大局的な見地から「グランド・バーゲン」をしていくことになるろう。

NAM 内での立場、主張の違いが顕在化しつつある。補助機関 III の脱退問題をめぐる議論でも、一部の国を除いた NAM 諸国と西側諸国の間で意見が収斂していく状況が何度か生まれた。非公式協議ということで、具体的な文言について最終合意を確認しなかったために、それら一部の国が孤立化するという決定的な事態には陥らなかったが、今後の展開によってはそのような場面も考えられよう。

ポイントとなるのは、一つは、NAM がどの程度まで一体となって中東問題を強力にプッシュしていくのかという点である。大局的な見地からある程度の妥協をすべしという立場の中東以外の国も、またどうしても譲れないという中東諸国もあろう。また、原子力の国

際展開についても異なる立場が存在する。原子力協力を受けて国内の原子力計画を推進していきたい立場、原子力ビジネスに乗り出していきたい立場、原子力よりもアメリカを中心とする先進国との政治的な対決姿勢を重視する立場、逆に国際協調を重視し、穏健な姿勢を維持する立場などの国々が入り乱れている。今後、報告書全体のバランスを考えながら、「グランド・バーゲン」を成立させようとする中で、NAM 中の足並みが乱れてくる可能性もある。2007年の準備委員会では、議長の天野之弥大使（現在のIAEA事務局長）が、エジプトとイランを引き離し、最終的にエジプトの理解を得ることで、イランも孤立を避けるためにコンセンサス合意がなされたという経緯がある。

今回の運用検討会議では、当初カバクトゥラン議長が、特に議長が協力を仰ぎ、会議の運営やコンセンサスの形成の外交努力において補助的な役割を担う国々で構成される「議長フレンズ」グループを作らずに、フィリピン外交団と国連軍縮部（ODA）スタッフのチームの協力で運営を乗り切ろうとしていた。しかし、最終段階に来て、やはり議長を支援する国々の存在は重要になってくるはずである。このような国々を信用し、かつうまく使ってコンセンサス（各国の妥協）を引き出すことができるのか、議長の手腕も注目される。

また、今回の会議を失敗させたくない、より正確には、会議が失敗したときに自らの責任にたくない、というのはすべての国に共通する考え方であり、そのためには、交渉中での「降り所」（あるいは「名誉ある撤退」の方法）を探すことも重要となる。これはある意味では「チキン・ゲーム」のようでもある。もちろん、イランは、また他の国も2007年の第1回準備委員会の経緯については記憶しているであろう。

2000年のNPT運用検討会議では、最後まで話し合いがもつれ最終文書の合意は困難なのではないかとの悲観論が広がる中、最後に歩み寄りがなされ、文言の最終調整は、会議場の時計の針を11:57で止めたまま、早朝まで続いた。今年の運用検討会議も、結局のところ最後まで予断は許さない駆け引きが続くことになる。ただし、国際社会が核軍縮、核の脅威削減に向けてより前向きな雰囲気の中にある今、NPT運用検討会議が成果文書の発出に失敗することのダメージは計り知れない。最終週、まさに正念場を迎えた運用検討会議である。

（注：本報告は、筆者の個人的な所感であり、日本政府代表团および筆者の所属する一橋大学、もしくは派遣元の日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センターの見解ではありません。また、情報の出展についても明示できないものおよび裏付けの不十分なところがありますので、引用はお控えください。）