



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

はじめに

2010年NPT運用検討会議は、5月28日午後に行われた最後の全体会で最終文書を採択して終了した。第4週に入り、核軍縮や中東決議をめぐる非同盟諸国(NAM)の強硬な国々と核兵器国との意見の相違がより顕在化し、対立の解消は困難かと見られた。しかし、結局カバクトゥラン議長を中心にP5、エジプト、日本を含む主要国十数カ国間(イシューによってプレイヤーは異なる)での舞台裏での交渉が最終日にまとまり、イランを含む全会一致での最終文書採択となった。前回、2005年にはアメリカが、内容の薄いものであるならば(すなわちNAMなどの要求に配慮するならば)、コンセンサスでの文書採択がなくても仕方がないとの消極的姿勢を取り、またそのようなアメリカに対する反発もあってエジプトが中東決議の扱いに対して不満を高めていたこともあり、各国の間で妥協を目指す雰囲気が醸成されずに、結局最終文書が採択されなかった。今回は、オバマ大統領のプラハ演説以来の核軍縮のモメンタムと、アメリカが多国間協調を重視する姿勢を打ち出していることで、なんとか成果を残したいという雰囲気が会議全体にあった。こうした環境が各国の間の妥協を可能にしたといえよう。

合意した文書は、これまでのレビューと今後の行動に関する提言の二部構成になっている。レビュー部分には、議長の職権においてなされ、議長が最大限知りえるところを反映させたものである、との注釈がついており、この部分について会議は、「留意する(take note)」ことに合意したことになる。そして、提言部分についてのみ「採択(adopt)」された。

会議の動き

第3週終了時点で各主要委員会の討議が終了せず、各主要委員会から提出された報告書は、結局のところ調整が完了せずコンセンサスのない、「主要委員会議長報告」であった。カバクトゥラン議長から最終文書案が提示されたのは、月曜深夜であった。そのころには、各国間で調整が必要なイシューを前にし、カウントダウンが始まった残り時間を見ながら、最終文書の採択は困難なのではないかという厳しい見方も徐々に増えてきた。火曜、水曜

と報告書案の文言について全体の非公式協議において各国の意見表明が行われたが、議長から示された報告書案の案文が、各主要委員会における調整の最終版を反映していないものであったことや、そもそも委員会レベルで未調整な文言が含まれていたことなどから、議場での調整は困難であった。この協議での議論および各国の主張は、主要委員会からの繰り返しにすぎず、それぞれが主張を述べ合うにとどまった。

その中で、主要な論点については、これらの問題についての意見を集約し、文言の調整を行う、「取りまとめ役 (facilitator)」が指名され、調整が行われた。また、中東問題や核軍縮など、より中核的な問題を中心に、週末あたりからカバクトゥラン議長が日本を含む主要国との調整に乗り出し、舞台裏での交渉が行われた。取りまとめ役が指名されたイシューは、核軍縮 (オーストリアのアレクサンダー・マルチック大使)、中東問題 (アイルランドのアリソン・ケリー大使)、保証措置、追加議定書および輸出管理 (ニュージーランドのジュニファー・マクミラン大使)、普遍化、脱退、制度問題 (ウルグアイのホセルイス・カンセラ大使) であった。全体会合の非公式協議と並行してこれらのイシューの文言調整が進められた。この中で特に注目されたのが、NAM が核軍縮と中東問題においてどの程度強硬な要求をするのか、また従来よりも積極的な行動計画が盛り込まれた核軍縮において核兵器国が修正を求めてくるのかであった。中東問題については NAM の議長国であるエジプトが特に重視しているとみられていた。また、イランはこれらのイシューすべての非公式協議に出席して自国の立場を強く主張し、妥協点を見出すことができなかった。これらの「取りまとめ役」による調整は木曜日の午後 1 時過ぎで打ち切れ、それぞれの「取りまとめ役」の案としてカバクトゥラン議長へ報告された。

カバクトゥラン議長は、午後 5 時半に短い全体会合を開催し、その場で最終文書の最終案を配布した。カバクトゥラン議長によればこの最終案は、「注意深くバランスを取った文書」であり、すべての人を満足させることはできないが、この文書に変更を求めるようなことがあれば我々の作業は危険にさらされる、と述べ、文書への修正は行わないことを示唆した。しかし、この時点では、すべての国がこの最終文書案に同意したわけではないことは明らかであった。

最終日は、当初午前 11 時に全体会合が予定されていたが、一度正午に開会が延期された揚句、結局午前中の会合はキャンセルとなり、午後 3 時から全体会合が開かれることになった。カバクトゥラン議長、アメリカ、ロシア、エジプトなど主要国およびイランとの調整は最後まで続けられ、イランを除くすべての国が最終文書の採択を望むような状況になった。(前日の報道などでは、イランはコンセンサスをブロックするのではないかと伝えられていた。) ただし、最後までイラン、とりわけテヘランの意向がどうなのかは多くの国には伝えられず、3 時からの全体会合開会前の議場では、採決をめぐって実質的にイランに反対の猶予を与えない形で一気に採決に持っていくのではないかと、とか、イランを除く「コンセンサス・マイナス・ワン」で行くのでは、など様々な憶測が飛び交っていた。

カバクトゥラン議長は、開会を宣言するとただちに採決に入り、最終報告書案のレビュー

一部分については、「留意する (take note)」ことに合意し、そして行動計画の部分をコンセンサスで「採択 (adopt)」した。すなわち、レビュー部分は会議としてのコンセンサスが存在しない文書となった。その表現ぶりは、運用検討会議の準備委員会の議長が非公式に取りまとめた「議長サマリー」のように、「多数の国」とか「多くの国」が主語となり、すべての国が同意したわけではないことを示唆する表現が随所にみられた。

最終文書の採択後、NAM 議長国のエジプトから各国がステートメントを行い、各国とも最終文書の採択に至ったことを歓迎し、NPT へのコミットメントを新たにした。他方で、この最終文書がいかにコンセンサスを得ることが困難であったかが、それらのステートメントから浮かび上がってくる。エジプトをはじめとする非同盟諸国は、期限を切った核廃絶や、核兵器禁止条約、法的拘束力のある無条件の消極的安全保証等が具体的な約束として盛り込まれていないことなどに不満を表明した。アメリカは、コンセンサスでの合意を目指すために敢えて最終文書の中で触れなかったイランの不遵守問題について、「この議場の中でイランだけが不遵守の状態にある」と改めてイランを批判し、核軍縮と並び核不拡散・核セキュリティの重要性について強調した。イランは、コンセンサスをブロックすることはなかったものの、アメリカがイスラエルに核開発の協力を行い、中東決議の履行を妨げていると強い調子で非難し、いくつかの事項について留保をつけ、不満を表した。

最終文書の概要

最終文書の内容についての分析及び評価には詳細な検討が必要であり、それは別の論文に譲ることとし、ここでは、行動計画部分の概要及び特徴について簡単に述べたい。

まず、今回の最終文書の特徴は、多少表現などが弱められたとはいえ、核軍縮について新しい点がいいくつか「頭出し」出来たことであろう。たとえば、核兵器禁止条約は、国連事務総長の 5 項目提案の文脈で言及され、今後このテーマについて国際社会が真剣に議論していく足掛かりができたといえるであろう。言うまでもなく、核兵器の禁止について多国間で「交渉」していくことには大きな困難が伴い、すぐに実現するのは難しいであろう。しかし、NPT の文書の中でこれが言及されたのは、国際人道法との関連で核の悲惨さが触れられたことと合わせ核廃絶に向けて、道義性・倫理面でさらに半歩近づいたと評価されよう。また、日本にとっては、核軍縮の原則として透明性が明記されたことは重要である。また、核兵器国に対して核軍縮の進展を定型の形式で報告することに合意するように促していることや、7 項目にわたる核軍縮の行動について 2014 年にその報告を行い、2015 年の運用検討会議でそれを検討し、次のステップについて考慮することなどが盛り込まれている。

こうしたより進んだ考え方を盛り込むことが可能になった背景には、前述の通り国際的な核軍縮の機運の盛り上がりとともに、この会議を失敗に終わらせてはいけないという核兵器国側の思惑から来る妥協があった。途中の議論をみると、最初の NAM 寄りとみられた主要委員会報告に対する核兵器国の削除・修正の要請は多岐にわたり（各国で力点は異なる）

ったが)、そうした多くの要請にもかかわらず、核兵器国が最終的にこの文書を飲んだことは、核軍縮のモメンタムを確認する上で重要であったと見る。

他方、核不拡散については、レビュー部分についてはより進化した考え方が盛り込まれる一方、行動計画部分では途上国との妥協を重視した内容になっており、苦心の跡がうかがえる。具体的には、追加議定書を検証標準とするかどうか、普遍化を目指すのか、また輸出の際の判断材料とするのかで一部の NAM 諸国から強力な抵抗があったが、それでもすべての未締結国に対して速やかに締結するように奨励された。他方、追加議定書の普遍化については記述が削除され、包括的保障措置の普遍化を促進する措置について考慮する旨が書きこまれている。また、地域問題では、北朝鮮の核実験を非難する文言が盛り込まれたほか、焦点だった中東決議においても 2012 年に会議を開催すること、国連事務総長によって指名された「ファシリテーター（取りまとめ役）」が中東決議の実施を支援し、2015 年運用検討会議およびその準備委員会に報告することなどが決められた。

原子力の平和利用においては、途上国の主張である平和利用の「奪い得ない権利」の確認に配慮して各国の政策の主体性の協調や国際協力の重要性が述べられ、一方で平和利用を進める上での保障措置、安全、およびセキュリティ（いわゆる 3S）の重要性から、それらへの配慮の必要性が書きこまれた内容になっている。また、多国間管理および供給保証の問題（バックエンドも含む）については、IAEA のもとで、非差別的かつ透明性を持った方法で議論をしていくことが示された。

また、普遍化（第 9 条）、脱退問題（第 10 条）、および制度問題（第 8 条に関連）については、各国の認識の違いは埋まらなかったために行動計画に盛り込まれず、レビュー部分に掲載された。脱退については、2000 年最終文書の中では触れられていない問題であったが北朝鮮の脱退宣言を受け、その問題への取り組みが必要であると考えた大多数の国と、脱退の手続きや脱退後の責任などについて明確にすることを拒否するイランとの間での対立の溝は埋まらなかった。制度問題では、カナダおよび日本ほか共同提案国が提示した改革案の中で、国連の軍縮部に NPT 担当官を一人置くかどうか議論の中心であったが、関係国からの自主的な拠出を条件とする形で記述が残った。

今次会合の特徴

最後に、上に述べた事項以外で、現時点において気がついた今次会合の特徴をいくつか述べたい。まず、サブスタンスの議論において、上記以外にもいくつかの重要な動きがあった。第一に、原子力の平和利用に関連する議論がより重要性を増し、NPT の三本柱が、ある意味では、NPT 運用検討会議の文脈においても真に同等の重みを持つ 3 本柱になったということがある。世界的に原子力の平和利用への関心が高まり、それに伴い核拡散防止のための措置が議論され実施されるような環境になってきた。核不拡散の重要性が増すとそれは逆に平和利用の権利への制限（先端技術や物資へのアクセスの制限）への懸念を高めることになった。それにより、NAM の中に平和利用の「奪い得ない権利」を確保する論

調が有力になってきたのである。この議論は、従来から内政干渉的な要素が強いとして批判が強かった（ただしこれは必ずしも正鵠を得た主張ではない）追加議定書への反対論に加え、輸出管理や核燃料サイクルの多国間管理が「奪い得ない権利」を制限することにつながるなどの主張も出されるようになり、不拡散分野での措置の強化が進まないという状況も生まれてきた。

第二に、米印の原子力協力協定が影を落とした点についても指摘すべきであろう。NPT非締約国であるインドに対して原子力協力を実施する一方で、NPT締約国に対して運用検討会議を通じて核不拡散や核セキュリティなどの義務を新たに負わせることは、二重基準であり、NPTにとどまるインセンティブを低下させかねない、との主張がNAMから提起された。こうした不満を述べる国にとっては、運用検討会議の最終文書に政治的に拘束されることになることを考えれば、核不拡散その他、自国の原子力政策の裁量を狭めたり、その実施が大きな負担になりかねない措置が最終文書に盛り込まれることを回避するインセンティブが働くことになる。

次に各国の動きについてであるが、今回の運用検討会議において最終文書採択が可能になった最大の要因は、2回連続の失敗は許されないという思いと、もし失敗に終わった場合にその責任をかぶることは避けたいという思いをすべての締約国が持っていたことがあげられよう。最終日、前日までコンセンサスをブロックするかもしれないといわれていたイランが最終的に強い不満を述べながらもそのような動きに出なかったことはこれを示唆する。こうしてコンセンサスで文書が採択されたことにより、NPTが国際安全保障とりわけ核をめぐる秩序の規範を提供する役割を再び国際社会が再確認したことになる。この意義は非常に大きいといえる。

ただ、妥協を重視する各国の姿勢に隠れて、いくつか今後の懸念材料となる兆候についても記しておくべきであろう。第一に、最終的にコンセンサスが出来たとはいえその内容は、妥協を重ねた結果、重要な論点について見切り発車的に曖昧な表現（各国に行動を取ることを「奨励する」とか「求める」という約束の拘束性の薄い書きぶりなど）で落ちてしまい、今後の実施をめぐる対立を呼ぶ可能性があることであろう。（たとえば中東決議や核軍縮の措置をめぐる協議など。）また両義性を持たせた表現が散見される（これはこの会議に限ったことではない）が、これらの実施をめぐる解釈の違いが表面化する可能性は当然ながらある。

第二に、NAM諸国が当初、核兵器国にとって非常に高いハードルとなるような内容の提案をし、最後まで妥協の姿勢を示さなかったことにより、非常に多くの 이슈が舞台裏での一部有力国の協議にゆだねられることになり、一部の国からは不満も聞かれた。また、その交渉の方法についても、最終文書案が示されてから一度も全体での協議を行うことなく（議長が修正に応じず）採択をしたことに対して、「この手続きは問題があり、前例にすべきではない」（キューバ）との発言があった。こうした会議運営の手法は、カバクトゥラン議長の個性に負うところが大きいとみるが、今回は正面からの突破で成功したが、ある

研究者が「ビギナーズ・ラック」と評したように、今回はコンセンサスを目指すという国際社会の強い要請および締約国の意思という会議を取り巻く環境に依存するところが大きく、今後このような手法が成功するかは疑問である。ただし、全体での協議によって議論を収斂させていくことが難しいことも今回の会議は示している。

次に、会議中での政治的なダイナミクスをめぐる構造変化に注目したい。第一に、NAMが次第にその一体感を維持することが難しくなっていることがあげられる。最終的に議長国のエジプトが NAM 諸国間の意見の相違をこのグループの分裂にまで持っていくことなく、アメリカなどとの交渉において合意を取りまとめた手腕は評価されるが、保障措置・追加議定書、多国間管理、脱退問題、制度問題などの議論においては、NAMの統一ポジションを維持することはほぼ不可能になったといえよう。NAMの統一ポジションの形成においては、当初、中東諸国、とりわけイランという最強硬派に NAM 全体が引っ張られていたようでもあったが、会合を重ねていくうちに、NAMの中の穏健派を中心に NAMの統一ポジションとは異なるより協調的な方向性を打ち出す意見を述べる国が増え、さらに会期中に随時開催されていた NAMの会合に対する不満を口にする NAM参加国も増えてきた。特に原子力の平和利用を進めていく国や経済相互依存の中で成長をしていく国などにとっては、プラグマティックな協力関係の構築が、NPTを南北格差・対立の構図で政治化するよりも現実的に理に適っているといえよう。なお、2015年の NAM議長国はイランである。その時までにはイランの核問題が決着をみないとすれば、NAMの動向は非常に興味深いものになる。

また、欧州の中でもスイスやオーストリアのように、核兵器禁止条約に賛成する国が出てきたことも重要な変化であろう。今回、新アジェンダ連合（NAC）はグループとしてその存在感を示してはいなかったが、今後欧州を中心に核軍縮の促進により積極的な動きが出てくることを予感させる。日豪およびドイツを中心に、アメリカの同盟国間でも拡大抑止のあり方などをめぐり議論を深めていけば、核軍縮・不拡散の議論において中核的な役割を果たしていく可能性も秘めている。

（注：本報告は、筆者の個人的な所感であり、日本政府代表団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どがありますので、引用はお控えください。）