

2019年の展望とウィーンにおけるマルチ外交

今回で、五回目の講演となりました。正直なところ、これほど多くの機会をいただくとは予想しておりませんでした。今年も、この年頭の講演を行う機会に恵まれましたので、「2019年の展望とウィーンにおけるマルチ外交」についてお話しさせていただきます。毎回、同じことを申し上げておりますが、「2019年」の部分だけを変えたテーマです。「定点観測」の観点から、これまで四回、同じアプローチでお話ししてきましたが、今年も、同じアプローチを続けたいと思います。

ベースになるのは、これまでに引き続き、「世界には『秩序の力』と『無秩序の力』との絶え間ない緊張関係がある」「このところ、秩序と無秩序のバランスは、無秩序が強くなる方向にシフトしてきている」との指摘です。前者は、英国の国際政治学者ハドレイ・ブルの捉え方であり、後者は米国の外交評議会会長のリチャード・ハースが2014年末に指摘したものです。

このように秩序と無秩序という観点から、2018年を振り返り、2019年を展望すると、どのようなことが言えるでしょうか。

1 2018年はどのような年であったのか。

まず、昨年、つまり2018年を振り返ってみたいと思いますが、一言で言うと、「秩序の力」と「無秩序の力」との観点からすると、以前にも増して懸念を持たざるを得ない動きがますます目についた年であったと思います。

(1) 北朝鮮

昨年、北朝鮮をめぐるのは、さまざまな展開がありましたが、どちらの方向に向かうか方向性が定まらない一年でした。

一昨年の2017年は、北朝鮮の核・ミサイル開発が進展し、これに対し、米国が軍事的圧力を高め、戦争に至る可能性さえさやかれる状況でした。ところが、2018年に入って、対話の機運が高まり、6月12日には史上初の米朝首脳会談が行われました。そこで、非核化の実現に向けて金正恩国務委員長のコミットメントが書面で示されたことは歓迎されるのですが、その後の米朝の交渉プロセスははかばかしい進展を見せておりません。その一方で、天野IAEA事務局長がIAEA理事会に提出した報告書は、北朝鮮が核活動を継続していることを示しており、北朝鮮の真意がどこにあるのか、懸念が持たれるところです。昨年の動きを振り返ってみると、緊張の緩和という点でのプラスもあったものの、北朝鮮に非核化のための行動を求める国際社会の一致した立場の維持という点では難しい面が生じた年でした。

（２）イラン

昨年、イランについては、今後の方向性が見えにくくなった年でした。

米国のトランプ大統領は、選挙キャンペーン中からイラン核合意（JCPOA）を「最悪の合意」として批判してきましたが、昨年５月８日に、こうした姿勢を実際の政策として実行に移し、JCPOAからの脱退と制裁の復活を宣言し、その後、実際に制裁を復活させました。JCPOAを米国と一緒に作成した欧州勢（EU、独、仏、英）は、JCPOA維持の方針を堅持し、米国の制裁が行われてもイランがそれから影響を受けないですむような仕組みの構築に努めています。イランは、米国のJCPOAからの離脱と制裁の復活には反発を示しつつも、JCPOAからの離脱には動いていない状況です。これまで、世界の核拡散防止のためにリーダーシップを発揮してきた米国が、自ら作成した問題解決のための枠組みから離脱し、より厳しい対イラン政策を目指す中、どのようにしてイラン核問題に対処していくかの方向性が不透明になった年でした。

（３）大国間競争の激化

２０１８年は、米国とロシア、米国と中国との間の大国間競争が激化したことが感じられた年でした。今からすれば約１年前になりますが、トランプ政権は、昨年２月に核態勢の見直し（NPR）を発表しました。これは、米国の核政策の基本を示した政策文書です。米国では、これまで、クリントン政権の１９９４年、ジョージ・W・ブッシュ政権の２００２年、オバマ政権の２０１０年にこのNPRの作業が行われてきており、今回で４回目。このところ、新政権が発足すると毎回この作業が行われてきていることとなります。トランプ政権の下でのNPRは、米国とロシア、米国と中国との大国間競争が激化していることを基本的な認識として示したことが一つの大きな特徴です。

米国は、１２月に中距離核戦力（INF）条約からの離脱方針を示しました。このINF条約は、１９８７年に米ソ間で締結された核軍縮条約で、冷戦終結に向けての米ソの核関係の緩和・改善を示したものでした。INFは、欧州諸国の脅威となっていたソ連の地上配備型短・中距離ミサイルを取り除くことが狙いの一つでした。米国は、２０１４年の時点から、ロシアがこのINF条約に違反して、中距離核ミサイルを開発していることを指摘してきましたが、ロシア側が是正策を取らなかったことをこの条約からの離脱方針をとることとなった理由として挙げました。米国は、半年の間、状況を見て、その上で、離脱に踏み切る考えです。この問題は、かねてから懸念されていましたが、米ロ関係が冷戦終結以降の流れとは異なった方向に向かっていることを印象付けました。また本件が欧州のみならず世界の安全保障環境に与える影響も注視が必要です。

米中間の貿易関係は、ますます厳しい状況となっています。昨年は、「貿易戦争」という言葉が頻繁に聞かれた年になりました。ペンス副大統領が１０月に米国のシンクタンクのハドソン研究所において対中国政策について行ったスピーチは、非常に厳しい対中姿勢を示しました。

（４）自己主張の政治 vs マルチラテラリズム

また、２０１８年は、世界の状況を見ると、大国間競争の激化の他に、「自己主張の政治」の前にマルチラテラリズムが受け身に立っている状況が目立った年でした。米国の１１月の中間選挙、英国におけるEU脱退を巡る議論の混迷は、２０１７年以来の両国における国論の分裂を改めて示しましたが、１１月以降、フランスで継続的に行われてきた「黄色いベスト」によるデモは、地球温暖化対策のための燃料税の引き上げが一因となっており、マルチラテラリズムへの反発の色彩を帯びたものでした。また、米国のポンペオ国務長官が１２月にブラッセルで行った「リベラルな国際秩序のもとで国民国家の役割を取り戻す」と題するスピーチは、国連、世銀、IMFなど多くの国際機関の現状に疑問を投げかけ、マルチラテラリズムへの米国の懐疑的姿勢を改めて示しました。また、世界の動向を見ても、ブラジルやメキシコにおける新政権の誕生もポピュリズムの文脈で語られることが多いものです。

昨年、様々な本を読んできましたが、印象的であった本として、アメリカの政治学者フランシス・フクヤマの「Identity: Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition」を挙げたいと思います。これは、現在、世界の各国で盛んになりつつあると見られる「自己主張の政治」がどこから来ているかを Identity Politics という概念で分析しようとしたもので、こうした観点は、今後の世界の状況を読み解く上で、重要なものではないかと感じます。

（５）マルチ外交の現場

今、世界の動向について申し上げましたが、当地で国際機関の仕事をする中でも、さまざまなアップダウンがありました。当地のIAEA理事会やCTBTO準備委員会、ジュネーブで行われたNPT運用検討会議準備委員会において、各国の間の政治的対立や批判合戦が従来にも増して行われるようになったこと、麻薬委員会（CND）において、今年３月の閣僚セグメントの準備が難航したこと、大麻の娯楽用使用の合法化を巡って激しい議論が展開されたこともマルチラテラリズムの難しさを感じさせました。

一方、いろいろと難しい課題に直面する中、ウィーンのマルチ外交を進める上で、成果が挙げた分野もありました。国際組織犯罪防止条約（UNTOC）のレビューメカニズムが１０年越しの課題でしたが、本年１０月の締約国会議でその設置について合意が成立しました。UNIDOでは、イスラエルとパレスチナを地域グループでどのように取り扱うかが政治的にデリケートな問題でしたが、これについても、１１月の関係会合で決着しました。さらに、１１月のIAEA原子力科学技術閣僚会議は、各国のコンセンサス文書である閣僚宣言を採択し、成功裏に終了しました。ちなみに、この会議は、コスタリカとともに、日本が共同議長を務めましたので、自分にとってもうれしい結果となりました。

これらの成果は、マルチラテラリズムが難しい局面に立たされている中であっても、われわれの持ち場で成果を上げることができることを示した点でも嬉しいことでした。

2 2019年はどのような年となるか

さて、それでは、2019年は、どのような年となるでしょうか。2019年は、オーストリアとの関係では日本オーストリア友好150周年の年となりますが、本日のテーマであるマルチ外交の観点から主な課題について触れてみたいと思います。

(1) 北朝鮮

引き続き、北朝鮮の動向からは目を離すことができません。二回目の米朝首脳会談の見込みが示唆されていますが、北朝鮮の非核化に向けた姿勢が真剣なものかに引き続き注目していきたいと思います。自分は、北朝鮮の姿勢を考える際、非核化、核軍縮、核軍備管理の三つのレベルに分けて考えるようにしています。非核化とは、すべての核兵器、そのための計画を廃棄することです。核軍縮とは、核兵器の数を減らすことです。核軍備管理とは、核兵器の数を減らすというよりは、別の形で核計画に制約を加えることです。われわれは、北朝鮮が核軍縮や核軍備管理に取り組めばそれで満足するという立場を取っているわけではありません。北朝鮮が非核化することを求めているので、それに向けた具体的なコミットメント、その検証が重要であるとの立場です。核施設・核物質の検証のためには、IAEAが役割を果たすことが重要です。

本年1月1日の新年の辞で金正恩国務委員長は、「既に、これ以上核兵器を作りも実験もせず、使用も拡散もしない旨内外に宣言し、様々な実践的な措置をとってきた」と述べましたが、こうした発言を評価する際にも、先に述べた非核化、核軍縮、核軍備管理のどの内容が含まれており、どの内容が含まれていないのかをよく見ていく必要があると考えます。

(2) イラン

イラン核問題については、イランがJCPOAにとどまり続けるかがポイントです。米国のJCPOAからの離脱に伴い導入された制裁措置がイランにどれほど重くのしかかるか、それによってイラン国内のJCPOAへの対応姿勢がどうなのかを見ていく必要があります。米国の制裁の行方にも注目です。米国は、昨年11月、イランと原油取引をした国についても制裁対象とする措置を導入しましたが、その際、日本、中国、韓国、インド、トルコ、イタリア、ギリシャ、台湾の八つの国・地域については、180日間、一時的な適用除外とされています。これがその後、どうなるかが注目されます。さらに、イスラエルは、独自に入手した情報をもとに、イランは、核開発の意思を持ち続けていると主張しています。IAEAがこの問題にどう対応するかも、注目されます。

（３）核軍縮・不拡散分野の動向

核軍縮・不拡散分野全体について言えば、２０２０年 NPT 運用検討会議に向けた第三回準備委員会が４月から５月にかけてニューヨークで開催されます。NPT 運用検討会議は、５年に一度開催されるものですが、そのために三回の準備委員会が開催されることとなっており、今度、開催されるものは、本番の２０２０年の会議の前に行われる最後の準備委員会となります。

この準備プロセスについては、核軍縮アプローチについての各国の意見の相違、中東非大量破壊兵器地帯を巡る問題に加え、大国間競争の激化、米ロの核関係の悪化もあり、見通しは明るくありません。そうした状況の中、どのようにして NPT 運用検討会議をマネージするかを当地においては IAEA、CTBTO を中心に考えていく必要があります。

（４）麻薬・犯罪分野の動向

２０１９年は、麻薬や犯罪の分野においても重要です。麻薬分野では、麻薬委員会（CND）の閣僚級セグメントが三月に開催されます。政治宣言と行動計画という重要な政策文書を作成した２００９年から１０年経過した時点での現状を確認し、今後に向けての方向性を議論する機会です。麻薬問題は、各国それぞれ置かれた立場の違いによって政策の方向性が異なる難しい分野であり、このところ、関係する国際条約の規定に反して、大麻の合法化に踏み切る国が出てきているなど難しさが増している状況ですが、国際社会の一致した方向性を示すことが期待されます。

また、犯罪分野では、犯罪防止・刑事司法の分野での国連最大の会議であるコンGRES の開催が近づいてきました。次回のコンGRES は、２０２０年４月に京都で開催されるので、我が国は、開催国として、準備プロセスをリードする役割を担います。本年前半に UNODC が世界の五つの地域で開催する地域準備会合から準備の討議が本格化します。本年後半には、成果文書の交渉が始まることになります。こちらもしっかりと準備をしていきたいと思っています。

（５）関連する国際会議・国際機関の動き

本年は、６月に G20 首脳会議が大阪で、８月に第 7 回アフリカ開発会議（TICAD）が横浜で開催されます。当地の国際機関の中で、特に、開発に関わりの深い機関の積極的な参加、貢献に期待しています。UNIDO は、当地で TICAD プレイベントを実施予定であり、当代表部としても密に協力していきたいと考えています。

また、開発問題の関連では、本年初頭から国連開発システム改革が実施に移されました。これは、２０１７年に着任したグテーレス国連事務総長が意欲を持って取り組んできた課題であり、フィールドにおけるプレゼンスをどのように整理するかを主な課題としています。多くの国連機関がフィールドで活動している中、それぞれの機能の発揮と調整・連携の確保を図るのは、容易な課題ではありませんが、できる限り前向きな成果

を得るように支援していきたいと思います。

さらに、宇宙分野では、持続可能な開発のための2030アジェンダ（SDG）を達成するために宇宙分野でどのような取り組みを進めていくべきかの議論が進められていきます。こうした議論にも積極的に取り組んでいきたいと考えます。

結語

2019年の世界がどのようなになるかは、引き続き、大国間競争の状況、自己主張の政治とマルチラテラリズムとの緊張関係の二つの要因によって大きく左右されることになるのではないかと思います。

大国間競争については、関係の悪化と緊張の力学が働き始めると、それがさらに別の分野での関係の悪化と緊張を招きかねないものです。そうした循環が生じることは、概して言えば、秩序の力ではなく、無秩序の力を作ることになるものと思われます。我々の担当している国際機関や国際会議においては、できる限り、競争や対立よりは、協調と協力の機運を高まるようにしていきたいと思います。

また、自己主張の政治とマルチラテラリズムとの緊張関係も秩序と無秩序の力関係に大きく影響を与えるものと思われます。今年も、「移民」「貿易」「不満」といったキーワードが引き続き各国の政治に大きく影響を与えるのか、違う流れが出てくるのかに注目していきたいと思います。

本年も引き続き、無秩序の力を強くするのではなく、秩序の力を強くすべく尽力していきたいと思います。引き続きよろしくお願い申し上げます。