２０１８年の展望とウィーンにおけるマルチ外交

　今回で、四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が、今年も、この年頭の講演を行う機会をいただきましたので、「２０１８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。昨年までの講演に来ていただいた方は、直ぐにお気づきと思いますが、「２０１８年」の部分だけを変えたテーマです。「定点観測」の観点から、これまで三回、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』、『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、２０１７年を振り返り、２０１８年を展望すると、どのようなことが言えるでしょうか。

１　２０１７年はどのような年であったのか。

　まず、今年のこれまでの動きを含めて、昨年の２０１７年を振り返ってみたいと思いますが、「秩序の力」と「無秩序の力」との観点からすると、懸念を持たざるを得ない動きが目についた年であったと言わざるを得ないかと思います。

（１）トランプ米大統領の就任とイラン核合意（JCPOA）の先行き不透明

　昨年１月に米国でトランプ新大統領が就任し、“America first”に基づく外交を展開し始めました。JCPOAについては、昨年１０月１３日、トランプ大統領は、イランがJCPOAを履行しているとは認めないと議会に対して通知しました。これで米国がJCPOAから離脱したというわけではなく、米国が引き続き JCPOAを履行していくかどうかは、今後の議会の判断、大統領の判断によるところです。１月１２日、米政府は、JCPOAによるイランへの制裁免除を延長しましたが、JCPOAの先行きは不透明なものとなっています。２０１５年７月に合意されたJCPOAは、イラン核問題について外交によって解決の道筋をつけたものとして、国際的に広く評価を得ているものであるだけに、米国の新たな外交方針は、各方面から懸念を持って見られています。

　トランプ大統領は、このほかにも、気候変動問題に対処するためのパリ協定からの離脱、移民・難民についての国連の宣言からの離脱、エルサレムをイスラエルの首都として認めるなど、これまでのマルチの枠組みでの討議の方向性とは異なった方針をとってきています。

（２）北朝鮮の核・ミサイル開発の継続

　北朝鮮は、昨年９月３日に６度目となる核実験を行い、累次に渡ってミサイル発射を繰り返しています。これらにより、北朝鮮の核・ミサイル能力は相当程度の進展を見せており、米国本土への攻撃能力を備えるに至ったか、それに近いところまで来ていると見られています。こうした北朝鮮の動きは、累次の国連安保理決議に真っ向から反するものであり、日本の安全、北東アジアの平和と安定にとっての脅威であるとともに、世界全体の平和と安定にとっての深刻な脅威であり、世界の秩序に対する挑戦と言ってもよいでしょう。

　こうした事態に対し、国連安保理は北朝鮮への制裁を強化し、また、米国は、軍事的圧力を強めるとともに、中国に対して北朝鮮により厳しく対応するように働きかけを強めています。

（３）核兵器禁止条約の成立

　昨年７月、ニューヨークにおいて核兵器禁止条約が採択され、９月の国連総会の際に、署名開放されました。これまでのところ、批准国は３カ国、署名国は５６カ国となっています。

　この条約は、核軍縮分野において近年行われてきた核兵器の非人道性、核軍縮のための「効果的な措置」についての議論の流れの中で成立したものです。世界における核軍縮についての進展のペースの遅さについての非核兵器国側の不満の表れとも言えます。

　この核兵器禁止条約については、評価は分かれています。核軍縮分野でマルチの条約が成立したことを前向きに評価する見方が一方にあり、この条約を提唱した国際 NGOのICAN（核兵器廃絶国際キャンペーン）にノーベル平和賞が授与されたのはこうした考えによるものと思われます。

　他方で、 NPT（核兵器不拡散条約）上の五つの核兵器国を含む核保有国のいずれもが、この条約交渉に参加しておらず、この条約を拒否する姿勢を見せていることもあり、核兵器国と非核兵器国との分断をさらに大きくしたとも見られています。日本もこうした評価から、この条約の交渉には参加をしませんでした。

　こうした点からすれば、実効的な核軍縮を進めるという意味での秩序の形成に貢献したとは言えないのではないかと思います。日本としては，現在の状況においては、こうした核兵器禁止条約を進めるよりは、人道的な考慮に基づくアプローチと安全保障の観点からのアプローチの双方の橋渡しをし，実質的に核軍縮を進めるべきと考えています。

（４）中東情勢の複雑化

　中東情勢は、複雑化の様相を強めました。昨年６月にカタールを巡る対立が表面化し、サウジアラビア、アラブ首長国連邦、エジプトなどの国がカタールと外交関係を断絶しました。イランと周辺アラブ諸国との関係は、さらに厳しさを増しているように思えます。米国のトランプ政権は、中東和平の問題に取り組む姿勢を見せていますが、昨年１２月にエルサレムをイスラエルの首都と認めたことによって、アラブ諸国や民衆から強い反発が示されています。

　近年、国際社会にとっての大きな脅威となってきたISISの退潮が明確となったとの展開はあったものの、総じて言えば、中東情勢はさらに複雑さの度合いを強めたと感じられます。昨年、いろいろな会議の場で、今、述べてきた対立関係が影を落としているやりとりが見られました。

（５）グテーレス国連事務総長の就任

　昨年１月には、グテーレス国連事務総長が就任しました。シリア、イエメンの内戦、ミャンマーのラカイン州における情勢悪化など、多くの問題に直面しています。グテーレス事務総長は、国連のさまざまな業務分野の中でも、「平和と安全」の問題を重視するアプローチを取っているように思われます。

　グテーレス事務総長の取り組みの中で、ウィーンと関わりの深いものの一つがテロ対策です。昨年、国連本部に新たなテロ対策ユニットが設立されました。また、グテーレス事務総長は、昨年１１月にロンドンでテロ対策をテーマとする政策スピーチを行いました。テロの問題の深刻化、特に、国際的なテロ組織の活動の広がりは、「無秩序の力」が強くなっていることをまざまざと思い起こさせます。

（６）まとめ

　これまで当代表部と関わりが深い事項を中心に２０１７年を振り返ってきましたが、総じて見ると、「無秩序の力」が強くなってきていることを感じます。これまで国際的な秩序の主な担い手であった西側先進国において、現状への不満から現状否定的な動向が強くなっていること、社会グループ間の分断が目立つようになっていること、国際的なつながりが前向きなものとしてみられるというよりは否定的なものと捉える向きが強くなっている状況ではないかと思います。また、世界全体で見ても、力の分散、グローバル化が進み、問題・課題が大きくなる一方、国際システムにおいても、個々の国家においても問題・課題を解決する力がそれに追いついていない状況になっているように思われます。冒頭申し上げたリチャード・ハースが昨年初頭に”A World in Disarray”という本（『混迷する世界』とでも訳すのでしょうか）を出版し、今年初頭、日経新聞が世界が「液状化」しているとの表現を用いたのはそうした現実を捉えたものです。

２　２０１８年の注目点

　それでは、こうした２０１７年を受けた２０１８年の注目点を見ていきたいと思います。

（１）北朝鮮問題の行方

　米国のトランプ大統領は、「すべてのオプションがテーブルの上にある」ことを強調して、北朝鮮に対する軍事的な圧力を強めており、第二次朝鮮戦争が起こるのではないかが懸念されています。昨年１１月の段階で、米国の識者が戦争になる確率について、人によっては１５％、人によっては５０％との見通しを述べていたことが報じられました。何が起こっても不思議ではない状況になっていると言ってよいかと思います。当面、２月に行われる平昌（ピョンチャン）冬季オリンピックに向けての南北対話が行われていますが、核・ミサイル問題の現実は何も変わっていません。戦争を回避しつつ、北朝鮮の核・ミサイル開発を止める方法があるのかが問われています。

　当地の国際機関との関係で言うと、CTBTの観点から見ると、北朝鮮は、２１世紀に入ってから核実験を行っている唯一の国です。「核実験を許容しない」という規範を強化するとともに、仮にこれ以上の核実験を行った場合、これを検知し、必要な対応を取れるようにしておかなければなりません。

　また、IAEAは、北朝鮮の核開発を監視する上で鍵を握る機関です。現在は、まだそのような状況、段階となっていませんが、国際社会が目指している北朝鮮の非核化の具体的な道筋が見えて来ればIAEAが大きな役割を果たすことが求められることが予想されます。その意味で、IAEA事務局の体制整備は重要です。

（２）イラン核問題の行方

　先ほども触れたとおり、米国が今後もJCPOAを維持するかは、議会・大統領双方の動向によるところです。米国の中で、JCPOAへの批判として、イランのミサイル開発や地域における活動に目を向けていないこと、核活動の制約が一定の期間に限られているとの点があります。

　JCPOAは、スコープを核分野にのみ絞った形で策定されているところ、米国議会で討議される新たな制裁が核以外の分野に限って行われるのか、それとも核分野に及ぶのか、大統領がJCPOAによる制裁免除を引き続き延長するかが重要なポイントになります。JCPOAの内容と合致しないような措置が取られる場合には、JCPOAは重大な危機にさらされると見られています。

　一方、イランの方でも、動きがあります。昨年末、イランの国内各地で反政府デモが起こりました。国内の経済状況への不満が背景と言われています。こうした動きがイランの今後のこの問題への対応にどのように影響を与えるかが注目されます。

　私は、IAEA理事会で本件についての討議の機会があるたびに、JCPOAは、核不拡散の観点からも、中東地域の安定の観点からも重要であると述べてきていますが、その双方の意味で、JCPOAの行方が注目されます。

（３）NPT運用検討会議プロセス

　昨年５月には、２０２０年NPT運用検討会議のための第一回準備委員会がウィーンで開催されましたが、今年４～５月にこの第二回準備委員会がジュネーブで開催されます。二年後の２０２０年に開催されるNPT運用検討会議に向けての作業ですが、見通しは明るいとは到底言えません。北朝鮮、イラン、中東、核兵器禁止条約と、本日、触れてきたさまざまな問題がすべてその深刻な課題となっています。

　現在、米国は、核分野における政策レビューの最中であり、間もなくその内容が明らかになってくると見られています。これまでのトランプ政権の動きを見ると、前のオバマ政権とは相当異なった方向性が打ち出されるのではないかと予想されています。

　一方で、各地域において核の問題がより深刻となっており、また、非核兵器国の側が核軍縮のペースの遅さに強い不満を抱いている中、核軍縮、不拡散、原子力の平和利用の三本柱からなるNPTプロセスをマネージすることはかなり難度の高い課題となっています。一方、これは、この分野の秩序の維持・強化に大きく関わる問題です。

（４）原子力科学技術閣僚会議

　本年１１月には、ウィーンで原子力科学技術閣僚会議が開催されます。ここでいう原子力科学技術とは、原子力応用ともいわれる分野で、放射線医療をはじめとする保健・医療、農業、環境・水資源、災害対策、工業など、発電以外の分野において原子力の平和利用を進めることです。こうした分野の取り組みには、多くの途上国が関心を持っています。この原子力科学技術閣僚会議の成功に向け、日本とコスタリカの二カ国が共同議長としてプロセスを引っ張っていくこととなりました。原子力科学技術の分野は、日本にさまざまな知識・経験があるとともに、各国への支援にも積極的に取り組んできた分野です。また、これは、NPTの三本柱の一つの原子力の平和利用の重要な要素でもあります。よい成果を上げるべく、各国とよく連携していきたいと考えています。

（５）国連諸機関の動き

　国連諸機関の動向を考えると、６月に宇宙分野の大きな会議が行われます。「UNISPACE＋５０」という会議です。１９６８年に最初の国連宇宙会議が開催されて５０年になることを記念する会議です。今後の宇宙の平和利用の方向性を討議する重要な機会となります。

　UNIDOでは、昨年末に李勇事務局長が再選されました。UNIDOでは、「包摂的で持続可能な産業開発（ISID）」との目標を推進するため、「カントリー・パートナーシップ・プログラム（PCP）」という取り組みを行ってきました。そのパイロット国として、エチオピア、セネガル、ペルーの三ヶ国が選定されていましたが、昨年末にこれにカンボディアとキルギスタンが加わりました。このPCPの取り組みが成果をあげるか、これからが正念場です。

　UNODCでは、麻薬分野でこれまでの国際的な取り組みをレビューする取り組みが重要です。また、犯罪分野では、二年後に日本で開催する『犯罪防止・刑事司法コングレス』への準備をさらに加速することが課題です。昨年は、このコングレスの準備のため、犯罪防止・刑事司法委員会（CCPCJ）において全体テーマや議題を決定しました。今後、会議の日程を固めるとともに、討議の中身を練っていくといった準備を進めていくことになります。

３　結語

　今、述べてきたように、秩序という観点から見れば、課題山積の状況です。ただ従来の延長線上で国際的な秩序の維持・強化を言うだけでは、問題の解決にならない時代に入っているのかもしれないと思います。それぞれの論点において、なぜ秩序にチャレンジする動きが強くなってきているのかを理解するとともに、なぜ秩序を維持・強化することが重要なのかを捉え直し、併せて、我々の現場の中でそのために何ができるかを考え続けることが重要と思います。

　昨年までも述べてきたように、日本が目指すべき方向は、国際的な秩序の維持・強化にあるのだと思います。無秩序の力が強くなっていると感じさせる状況の中、秩序と無秩序のバランスを秩序の方に向けるべくこのウィーンでできることに取り組んでいきたいと思います。

　本日、当地の国際機関に勤務されておられる邦人職員の方々にも、多くご出席いただきましたが、今年、邦人職員の方々との連携にも従来以上に力を入れていきたいと思っております。今申し上げたように、日本が目指すべき方向は国際的な秩序の維持・強化にあると思うので、国際機関にご勤務されておられる方々とわれわれとで多くの点において立場は重なってくるのではないかと思います。国際場裏で多くの日本の方々にご活躍いただくという観点からも、国際機関に勤務する邦人職員の増強、キャリアアップの支援に取り組んでいきたいと思いますので、よろしくお願い申し上げます。