

2015 年の展望とウィーンにおけるマルチ外交 (講演要旨)

1 冒頭

○ 通常、「〇〇年の課題」というテーマは、その年を迎える前年末に議論される主題。週刊誌、月刊誌など、年末に刊行されるものが新たな年を前に事前の予測として特集を組む。2 月下旬になったところでその年の課題を議論するのは、時期はずれの感も。一方、2 月下旬の今の時点で、「2015 年の課題」を議論することには、実際に 2015 年が展開しつつある中で起こっている現象に照らして、事前の予測との距離を測ることができる点で、前年末にこれを議論することとは、別の意味がある。

○ 外務省の中でも、2015 年がどのような年になるかについて以前から注目されてきた。「戦後 70 年」の年であること、国際的な枠組みに関わる国際会議(NPT 運用検討会議、国連総会でのポスト 2015 年開発アジェンダの討議、国連気候変動枠組条約の第 21 回締約国会議)が開催される年であることについて意識してきた。メディアにおける事前の予測の議論の中でも、「戦後 70 年」や前記の国際的な枠組みに関わる国際会議が開催される年であることに着目する見解が出されていた。

○ 一方、2015 年に入って衝撃的であったのは、1 月 7 日にパリで起こった連続テロ事件、1 月下旬から 2 月まで世界を揺るがした邦人殺害テロ事件。

○ これらの事件を受けて思い起こしたのは、米国の外交評議会の会長のリチャード・ハースが『フォーリン・アフェアーズ』誌の 2014 年 11 月/12 月号に寄稿した“Unraveling”という論考であり、その冒頭の部分。“unravel”とは「もつれた糸、編んだものなどを解く、ほぐす、解明する」との意味だが、ここでは「もつれたものが解きほぐされる」という良い意味で使っているのではなく、「秩序が失われて行く」という悪い意味で使っている。実際に、『フォーリン・アフェアーズ』誌の日本語版は、「解体する秩序」というタイトルを付けている。

○ リチャード・ハースは、この論考の冒頭で、イギリスの国際政治学者ハドレイ・ブルの著書 *The Anarchical Society* の一節を引いて、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とした上で、「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

指摘した。2015年の課題を考える際に、これは念頭に置くべき問題設定。「秩序」を一つのキーワードとして「2015年の課題」を考えてみたい。

2 国際社会の取り組むべきグローバルな課題と日本の役割

○ 昨年9月からウィーン国際機関日本政府代表部の大使として着任。自分のやる仕事は何かを自省。国際機関における外交とは何をするのか。そもそも、国際社会は、なぜ国際機関を作ってきたのか。

○ 現在の国際関係は、主権国家システム。主権国家は、自らの領域と国民について主権を持つが、それでも、国際会議を開催して討議を行い、国際条約を作り、国際機関を作ってきた。そうした国際的な取り組みの主なテーマとしては、①「平和」の確保、②「繁栄」の実現、③「正義」の実現。

○ ウィーンの国際機関の目下の課題で言えば、①イラン核問題を含む核不拡散、包括的核実験禁止は「平和」の確保、②原子力の平和利用、工業開発は「繁栄」の実現、③テロ、組織犯罪、麻薬・薬物、腐敗の問題は「正義」の実現に関わる問題。

○ こうした問題が国際的な取り組みの対象となってきたのは、これらは、それぞれの国が主権国家であるからといって勝手に行動していたのでは実現しないから。そこで、国際機関が、それぞれが担当する問題について、意識の向上、取り組みの方向性の共有、法的枠組みの構築、国際協力（能力強化）、機能的役割の発揮などを行う作業が重要になる。かといって、主権国家は、こうした問題の対処を「よろしく」と言って国際機関に委ねてしまったのではない。主権国家の側も、こうした平和、繁栄、正義の実現に向けて努力するのだが、それと国際機関の取り組みとの組み合わせによって対応していこうとするもの。その意味で、両者が相まって、ハドレイ・ブルとリチャード・ハースの言うところの「秩序」を支えてきた。

○ このところ、国際社会の課題として指摘されるのが、①パワーの分散、②国家の弱体化、③国際秩序を支える基本的な価値にチャレンジする動き。

○ パワーの分散。bipolar (冷戦) → unipolar (ポスト冷戦) → multipolar (G-20の登場) → zeropolar? (Gゼロ?)。「平和」の確保のため、指導的役割を果たすべき国のリーダーシップがどれほど発揮されるのか。「繁栄」の実現のため、負担を背負って国際的な役割を果たす国はどこか。国際的な合意の形成ができる

のか。

○国家の弱体化。中央政府の支配が弱まり、権力の空白地帯。犯罪者集団などの非国家的主体がグローバリゼーションを利用しつつ、勢力を伸ばす。「破綻国家」の問題。地域の「平和」を脅かし、「繁栄」の実現を困難にし、「正義」の実現に反する流れ。

○国際秩序を支える基本的な価値にチャレンジする動き。「暴力」、「奴隷」、「人身売買」の否定といった基本的な価値を否定する動き。ボコ・ハラム、ISILなどの過激派暴力組織。「正義」に真っ向から挑戦。本年に入ってから発生したパリの連続テロ事件、邦人殺害テロ事件は、こうした動きの深刻さを物語るもの。邦人に対するものだけではない ISIL の蛮行、ナイジェリアにおけるボコ・ハラムの非道な行動も。

○ そうした中で、日本として何をなすべきか。一言で言えば、ハドレイ・ブルとリチャード・ハースの言うところの「秩序の力」となることではないか。即ち、平和の確保、繁栄の実現、正義の実現で秩序を支え、それを強固なものとして行くこと。

○ 安倍総理は、2月12日の施政方針演説の中で、そうした方向性を明確に打ち出している。

- ・「これまで以上に世界の平和と繁栄に貢献する国」

- ・「自由や民主主義、基本的人権や法の支配といった基本的価値」を大事にする国

○ 岸田大臣も、2月12日の外交演説で、「自らの経験に裏打ちされた平和と繁栄を、地域と世界に広げていきたい」と述べている。

○ これらは、安倍内閣の下で策定された国家安全保障戦略(2013年12月)に示されている、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に積極的に寄与していくとの考えに沿ったものといえる。

○ それは、日本が、周囲がどうであれ、力で自国にとって有利な環境を作る国ではないから。海洋国家であり、貿易立国国家であって、国際環境の安定が重要であるから。更に、自らが重要と思う事柄が尊重される国際環境を希求するから。

○ その意味で、日本が目指すべき方向と国際機関が目指す方向は、基本的に

一致。

3 2015 年のウィーンのマルチ外交における具体的課題

以上を念頭に置いて、今年、ウィーンのマルチ外交において、どのような具体的な課題があるのかを「いつ何が起こるか」を中心に見て行きたい。

(1) イラン核問題

世界の耳目を集めているイラン核問題については、3 月末が合意の枠組みをまとめる期限、6 月末が合意をまとめる交渉期限となっている。イラン核問題が国際的な問題として浮上した 2002 年以来、最も重要な局面と言ってよい。世界の不拡散体制の「秩序」が維持されるかどうかがかかっている。イランと正面に立って交渉しているのは、EU3 プラス 3、IAEA であり、日本は、直接の交渉当事者ではないが、イランに対する個別の働きかけ、IAEA の取り組みへの支援を通じて、この問題の解決に向けて努力。

(2) 福島事故対応、我が国の原子力利用

IAEA の作業として日本に関わりが深いものとしては、福島事故報告書の作成がある。これが6 月の理事会に提出され、9 月の総会で公表される。また、IAEA では、それぞれの分野で各国の取り組みをレビューして気づきの点、アドバイスを提供するレビュー・サービスを行っているが、このいくつかが本年、日本について実施される。現在、核セキュリティ分野の国際核物質防護諮問サービス（IPPAS）ミッションが訪日中。時期未定であるが、原子力安全分野の運転安全評価チーム（OSART）ミッション、総合的規制評価サービス（IRRS）ミッションが本年中に派遣される可能性あり。また、今年は、日本国内でエネルギーミックスが議論される年（COP21（於：パリ）において、2020 年以降の世界の気候変動・温暖化対策の枠組み（現行の京都議定書に代わりうるもの）が決定されるので、それに向け本年の然るべきタイミングで、新たなエネルギーミックスを踏まえた、CO₂ 排出削減目標を作成する必要あり）。

2011 年 3 月の福島事故からもうすぐ四年目となる。世界の原子力の潮流は、2000 年代初頭から「原子力ルネッサンス」時代に入っていたが、福島事故は、その流れを大きく変えた。先ほど述べた作業を通じて、日本の原子力利用の今

後のあり方にどのような流れが出てくるのかが注目される。

(3) NPT 運用検討会議

原子力の平和利用は、エネルギー源の一環としての意味とともに、核軍縮、不拡散との関わりが深い。新たな核兵器国の出現をさせないとの目的で核不拡散条約（NPT）が 1970 年に作成されているが（発効は 1972 年）、本年は、4 月-5 月に 5 年に一度の運用検討会議が開催される（於ニューヨーク）。

前回 2010 年の「行動計画」が採択（2009 年のオバマ政権の誕生が追い風）。ところが、5 年後の今回、現時点での見通しは、必ずしも「視界良好」とはいえない。核軍縮が進んでいない、中東における大量破壊兵器の問題に進展がない、などさまざまなリスクがある中、結論文書の採択ができるか。これは、まさにこの分野（核軍縮、不拡散、原子力の平和利用）において、今後進めて行くべき国際的な方向性が確認されるかどうか、言い換えれば、「秩序」がしっかりしたものとして維持・強化されるかがかかっている。

(4) CTBT

今も触れた核軍縮の分野では、さまざまな取り組みがなされているが、ウィーンベースで重要なものは、包括的核実験禁止の取り組み。これは、1950 年代から重要課題として提起されてきたものであったが、1996 年に包括的核実験禁止条約（CTBT）との形で条約が採択、署名開放された。一方、残念ながら条約はまだ発効していない。この条約を作成する際、原子力活動を行っている国 44 カ国をリストアップし、これらの国がすべて批准することをもって条約の発効要件としたが、44 カ国の内、八つの発効要件国（米国、中国、イスラエル、エジプト、イラン、インド、パキスタン、北朝鮮（注：アンダーラインの国は署名済み））が未批准。この発効促進をどう進めて行くかが大きな国際的な課題。

CTBT の条約は、この発効促進を進めるための発効促進会議という仕組みを作っているが、一昨日（2 月 23 日）、日本がカザフスタンとともに、本年 9 月から二年間、発効促進会議の共同議長、共同調整国となることが決定された。本年 9 月に国連総会の際に開催が予定される発効促進会議で、日本は、カザフスタンとともに、共同議長を務めることになる。

本年、来年の二年間は、大事な年。今年は、戦後 70 年であるとともに、広島、長崎の被爆から 70 年の年。また、来年は、1996 年の CTBT の採択、署名開放か

ら 20 年の年。CTBT は、条約として発効していないが、核実験モラトリアムは事実上、ほぼ国際規範化しており、国際監視制度など既に実際に動いている。とはいえ、CTBT を発効に一步でも近づけることは、核軍縮の「秩序」を前進させる重要な取り組み。

(5) グローバリゼーションの負の側面（テロ、組織犯罪、麻薬・薬物、腐敗）

4 月に、5 年に 1 度の国連犯罪防止刑事司法会議（通称：コンGRESS）が開催される（於カタール）。来年の国連麻薬特別総会（UNGASS）に向け、議論が進む年。このところ、テロ、組織犯罪、麻薬・薬物、腐敗といったグローバリゼーションの負の側面の深刻化が見られる。これは、「秩序」にとっての大きなチャレンジ。それに対し、国際社会としてどのような対応が取れるかが問われる。

2 月 17 日、岸田大臣からは邦人殺害テロ事件を受け、今後の日本外交の三本柱（①テロ対策の強化、②中東の安定と繁栄に向けた外交の強化、③過激主義を生み出さない社会の構築支援（先般エジプトでの安倍総理による政策スピーチ「中庸が最善」の実践等））を発表。UNODC 等との更なる連携強化が課題。

(6) 開発アジェンダ

9 月に、国連総会の際、ポスト MDGs サミットが開催され、ポスト 2015 開発アジェンダの設定が行われる。これは、今後の開発分野の取り組みの方向性を決めるもの。その意味で、「秩序」の重要な構成要素の更新・見直し。

ウィーンに本部を持つ国際機関との関係では、「持続可能な開発目標（SDG）」に「包摂的で持続可能な工業化を推進」（目標 9）、「安全で包摂的な社会を推進、すべての人々に司法へのアクセスを提供」（目標 16）が言及。

開発の関係では、IAEA の原子力技術の利用も、エネルギー（原発）の観点だけでなく、開発アジェンダへの貢献に幅広く関連（保健、食料・農業、水管理等）。自分は、一昨日（23 日）、エボラ出血熱対策に係る IAEA の PUI プロジェクトに新たに 50 万ドルの拠出をプレッジしたところ。昨日（24 日）は、原子力の平和利用に関するシンポジウムをこの会議場で開催。また、「防災」及び「保健」分野に対する宇宙技術の利用も開発アジェンダに関連。

4 結語

2015 年の課題を中心にお話したが、2016 年には、核セキュリティサミット、そして日本が主催をする G7 サミット、TICAD 等が予定されている。これらを視野に入れつつグローバル課題の解決のための秩序を強化するための議論を本年から始めていくことが必要であろう。日本としては、こうした課題について積極的に貢献することを通じて、国際社会の「秩序の力」となるように一層努力していきたい。それを通じて、秩序と無秩序のバランスを秩序の方に向けてシフトさせるように努力したい。われわれの役割は、そのために、このウィーンでできることに取り組んで行くこと。国際機関の方々、志を同じくする各国とともに進めて行きたい。