



## 核の先制不使用を巡る諸問題

黒 澤 満

大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

### 1 問題の所在

核兵器の先制不使用の問題が最近あちこちで議論されている。この論考においては、この問題を巡るさまざまな問題を整理しつつ議論し、現状がどうであって、将来の可能性としてどういう方向が考えられるのかを検討してみたい。

まず現在の国際社会の大前提として、国連憲章第2条4項は、武力の行使を一般に禁止していること、例外的に武力の行使が許されるのは、国連が集団的に武力を行使する場合と、個々の国家が個別的または集団的自衛権を行使する場合であることを確認する必要がある。

したがって、ここで言う「核兵器の先制不使用 (no-first-use of nuclear weapons)」という用語は、核兵器による先制攻撃 (first attack) をしないことを意味するのではない。先制攻撃はいかなる兵器によるものも禁止されている。相手国からの武力攻撃が発生した場合に、自衛権の行使として武力を行使することができるが、「核兵器の先制不使用」とは核兵器の使用を核兵器による攻撃の場合に限定することを意味し、反撃 (自衛権の行使) の場合に

先に核兵器を使用しないことを意味する。

核兵器の使用を制限しようとする議論は、3つの段階で行われているので、その区別をしておく必要がある。第1は、核兵器の使用全般について、それが国際法上どのように規制されまたは禁止されているかという問題である。これについては、国際司法裁判所 (ICJ) が、国連総会からの要請に応えた1996年7月の勧告的意見において、「核兵器の威嚇または使用は、武力紛争に適用可能な国際法の規則、特に人道法の原則と規則に一般的に違反する。しかし、国際法の現状および裁判所が入手できる事実要素の観点からして、国家の生存そのものが危機に瀕しているような自衛の極端な状況において、核兵器の威嚇または使用が合法であるか違法であるかを決定的に結論できない」と述べた<sup>(1)</sup>。ここでも、自衛権との関連で議論されている。

第2は、ここで議論の中心となっている「核兵器の先制不使用」の文脈における議論であり、特にNATOや米国の核政策の関連において議論されている。

第3は、核不拡散条約 (NPT) の文脈で議論されているもので、核兵器の取得を

放棄したNPT締約国である非核兵器国に対して核兵器を使用しないという「消極的安全保障 (Negative Security Assurances=NSA)の問題である。特に最近の議論が錯綜しているのは、先制不使用の問題と消極的安全保障の問題が必ずしも整理されないで議論されているからである。

## 2 先制不使用に関する各国の態度

NATOおよび米国の冷戦時における理論は、NATOがワルシャワ条約機構と鋭く対立しており、またワルシャワ条約軍が通常兵器において圧倒的に優勢であったという情勢に立脚していた。すなわち、東西の武力衝突は通常兵器のレベルで開始されるであろうが、通常兵力において優越するワルシャワ条約軍の侵攻をNATOが通常兵力で防ぎきれない場合には、NATO軍は核兵器を先に使用する (first-use) することも辞さないというものであり、先制不使用政策は採用しないというものであった。

冷戦が終結し、ワルシャワ条約機構が解体し、ソ連も崩壊し、また欧州通常戦力 (CFE) 条約により東側の通常戦力が大幅に削減されたため、冷静時の状況は根本的に変化した。1990年7月に採択されたロンドン宣言では、「変容した欧州において、NATOは核戦力を真に最後の頼み綱の兵器 (truly weapons of last resort) とする新しいNATO戦略を採用することが出来るだろう」と述べられたが、先制不使用政策を採択するには至らなかった。

NATO創設50周年を記念する1999年4月のサミットで採択された新しい戦略概

念においても、「核兵器の使用が考えられなければならないような状況は極めて遠のいている。NATOの核戦力は如何なる国も標的としていない。しかし、NATOは欧州に最低限の戦術核戦力を維持する」と述べられ、先制不使用政策は採用されていない。

ソ連は、冷戦時においては、先制不使用政策を宣言していた。これは、ワルシャワ条約機構軍が通常兵器で優勢であったこともその背景にある。冷戦が終結し、ソ連が解体し、ロシアの通常戦力も大幅に削減され、また経済的理由により高いレベルの通常戦力の維持も不可能になったため、1993年にロシアはそれまでの先制不使用政策を放棄した。

中国は、1964年の最初の核実験以来、継続して核兵器の先制不使用を宣言しており、さらに先制不使用に関する条約を締結することを主張している。しかし、中国の先制不使用政策に関しては、その信憑性に疑問が呈されることがある。中国の政策が一層信頼されるためには、核政策をいっそう明確に確立すべきであるし、また核兵器の配備なども先制不使用政策に合致したものでなければならないだろう。

## 3 核軍縮提案における主張

1995年に出されたスティムソンセンターの報告書「進展する米国の核態勢」においては、「4世紀以上にわたって核兵器は米国の外交・防衛政策で中心的な役割を果たしたが、新しい戦略環境においては、現在および計画中の戦力レベルは軍事的に正

当化できない。米国の通常戦力はすべての通常戦力による脅威に対抗できるし、そうすべきであり、生物・化学兵器による攻撃の脅威には防衛手段と通常戦力による対応がより適切である。核兵器の唯一の任務は米国および同盟国に対する核の威嚇を抑止することである」と述べ、先制不使用政策を提言している<sup>(2)</sup>。

1996年のキャンベラ委員会の報告書は、二極対立の終結は核による大惨事の危険を除去するものではなく、核兵器は相手国による核兵器の使用または威嚇を抑止する以外に有用性がないので、即時にとるべき措置の一つとして、「核兵器国の間において相互に核兵器を先制使用しないという合意をすべきであること、および非核兵器国との関連で不使用の約束に合意すること」を勧告している<sup>(3)</sup>。

1997年の全米科学アカデミーの報告書は、冷戦期においては核抑止は核戦争および大規模通常戦争を防止する米国の戦略の基盤であったが、それはジレンマと危険を備えたものであったとし、それを除去するために、委員会の結論として、「冷戦後の戦略環境においては、その抑止を米国またはその同盟国に対する核攻撃、核攻撃の威嚇による強制を抑止するという中核的任務に限定すべきである」と述べ、ここでも先制不使用政策を提言している<sup>(4)</sup>。

1999年の東京フォーラム報告書は、「核兵器の先制不使用の誓約は、それが核兵器の重要性を低下させ、他の大量破壊兵器使用の敷居を低下させないならば有益でありうる」としながらも、さまざまな否定的要

因を列挙し、「効果的なNATOの先制不使用のコミットメントを実現させるためには、徹底的な議論と一層の努力が必要である」と結論しており、先制不使用を提言することにはきわめて慎重な態度をとっている<sup>(5)</sup>。

#### 4 非核兵器国による主張

1998年6月にアイルランド、スウェーデン、南アフリカなど8カ国が、「核兵器のない世界に向けて：新しいアジェンダの必要性」と題する共同宣言を行ったが、その中で、核兵器国の間における共同の不使用約束につき、また非核兵器国に対する核兵器の不使用、すなわち消極的安全保障につき法的拘束力ある文書が作成されるべきであると提言されていた<sup>(6)</sup>。この新アジェンダ連合の宣言は、同年の国連総会に提出されたが、先制不使用の箇所は核兵器国の鋭い反対に遭遇し、この部分は、「核兵器国に対し、戦略的安定性を促進する措置を含むいっそうの暫定措置を検討し、したがって戦略理論を再検討することを要請する」というよう変えられている<sup>(7)</sup>。

ドイツにおいては、1988年11月頃より、フィッシャー外相が、冷戦が終結したにも拘わらず冷戦時代の理論を持ち続けるのはおかしいとして、NATOが先制不使用の政策を採択するよう主張している。これは、社会民主党と緑の党の連立協定に盛り込まれていたものである。

カナダの下院外務・貿易委員会は約2年にわたる検討の後に、1998年12月に「カナダと核の挑戦：21世紀において核兵器

の政治的価値を低下させる」と題する報告書を提出し、15の勧告の一つとして、「カナダ政府は、同盟の戦略概念の現在の再検討および更新がその核の構成要素も含むべきであると強く主張すべきである」と述べた<sup>(8)</sup>。この勧告に対するカナダ政府の回答が1999年4月に提出されたが、この部分には政府も合意すると答えており、カナダも核の先制不使用をも含むNATOの政策の変更を求めている<sup>(9)</sup>。

#### 5 核抑止と先制不使用

核抑止とは、相手国が攻撃してきた場合には、核兵器により反撃し、相手方に耐え難い打撃を与える意思と能力があることを示すことにより、相手方からの攻撃を防止しようとする政策である。厳格な意味での核抑止は、核兵器による自国に対する攻撃の場合に限られる。それに対して、拡大抑止というのは二つの意味があり、一つは相手の攻撃の手段を核兵器に限らず通常兵器、生物・化学兵器にまで拡大することであり、もう一つは自国に対する攻撃のみならず同盟国に対する攻撃まで拡大することである。後者は「核の傘」と呼ばれるもので、NATOの非核兵器国、日本、韓国などが米国の核の傘の下にある。この意味での拡大抑止は、今のところ問題とはなっていない。

先制不使用との関連で問題になるのは前者の問題で、核抑止として想定する状況を、核兵器による攻撃に限定するのか、あるいは通常兵器や生物・化学兵器の場合にも対象とするのかという問題である。核兵器による攻撃に限定することが、先制不使用の

採用という結果になる。

#### 6 先制不使用と消極的安全保障

消極的安全保障とは、核兵器を保有しないことを約束した非核兵器国に対し、核兵器を使用しないという核兵器国の約束を意味する。現在の核兵器国の政治的約束は、中国を除いて条件付きのものである。4核兵器国の消極的安全保障の除外となるのは、たとえば、米国またはその同盟国に対する侵略その他の攻撃が、核兵器国と連携または同盟して、当該非核兵器国により実施されまたは継続される場合である。それ以外には核兵器の使用または使用の威嚇は行わないと約束している。

消極的安全保障は非核兵器国との関連で与えられているものであって、当該非核兵器国が単独で米国等を攻撃した場合には、核兵器の使用による反撃は想定されていない。ここでは核兵器の不使用が想定されている。ただ当該非核兵器国が他の核兵器国と連携または同盟して攻撃した場合には、核兵器の不使用は保障されない。

従来、先制不使用と消極的安全保障は異なる文脈で議論されていたため、両者が矛盾したり衝突したりすることはなかった。消極的安全保障は非核兵器国との関連で、先制不使用は他の核兵器国との関連で議論されていたからである。消極的安全保障の除外規定においても、他の核兵器国がからんでくるが、基本的には当該非核兵器国に対して核兵器を使用するかしないかという問題であって、消極的安全保障は非核兵器国のみに関わるものであった。

## 7 先制不使用と生物・化学兵器による攻撃

最近、これらの概念の混乱がみられるのは、米国が生物・化学兵器の使用を抑止するために、生物・化学兵器による攻撃があった場合に核による先制使用を排除しないと述べるケースが出てきたからである<sup>(10)</sup>。ここで米国が念頭に置いている国家は、イラン、イラク、北朝鮮、リビアなど米国が「ならずもの国家(rogue states)と呼ぶものであり、核兵器国を念頭においているわけではない。

NATOの理論はもともとソ連など核兵器国を念頭に作成されたものであり、相手国も核兵器を保有しているという前提でずっと議論されてきた。NATOのドクトリンは核兵器の先制不使用を採用していないから、通常兵器や生物・化学兵器による攻撃に対しても核兵器で反撃する可能性は開かれている。これを非核兵器国のケースにも拡大するというのであれば、理論的には整合性が保たれる。

しかし、消極的安全保障との関連で検討するならば、当該非核兵器国が他の核兵器国と連携または同盟して攻撃してこない限り、核兵器は使用しないと約束している一方で、当該非核兵器国が単独で生物・化学兵器で攻撃してきた場合に核兵器の使用の可能性を示唆するのは、論理的に矛盾すると考えられる。

1990年代に入り、大量破壊兵器の拡散が進み、生物兵器禁止条約や化学兵器禁止条約が成立しているにもかかわらず、それ

らの条約に加入せず、生物・化学兵器を開発し保有している国家があることは事実であり、米国の安全保障がそれらの国々により脅かされる危険があるのも事実である。これらの国々による生物・化学兵器による攻撃を抑止するために、米国がそのような声明を出すことは理解できるとしても、それが米国の一般的な消極的安全保障の約束を大きく変えたことを意味するのか、すなわち米国の核政策の大幅な変更を意味するのかどうかは明確ではない。

一方では、米国の政策はあいまいな方が抑止力の点からして好ましいという見解があり、他方において、それは逆に核兵器の拡散を奨励することになるので好ましくないという見解がある。

## 8 核兵器の先制不使用と大量破壊兵器の先制不使用

大量破壊兵器の先制不使用というのは、上述のジレンマから逃れながら現状よりも一歩前進する側面ももつ提案である<sup>(11)</sup>。すなわち、相手側からの攻撃に対して、先に大量破壊兵器を使用することはないというものである。この考えによれば、通常兵器による攻撃に対しては通常兵器による反撃しか認められないから、この点では現在のNATOのドクトリンよりは進展している。他方、生物・化学兵器による攻撃に対しては、核兵器による反撃が許される。なぜなら、生物兵器、化学兵器、核兵器はすべて大量破壊兵器として同じカテゴリーで理解されるからである。

このような理論が出される背景として、

米国は、生物兵器禁止条約および化学兵器禁止条約の締約国として、条約上の義務としてそれらの兵器を保有できないという現実がある。すなわち、生物・化学兵器の攻撃に対して米国が反撃できる兵器は、通常兵器か核兵器かということになっている。

## 9 将来の可能性の探求

核兵器の先制不使用をめぐる戦略状況は、冷戦期と大きく異なっている。冷戦期においてはNATOとワルシャワ条約機構による東西対立の文脈においてこの問題は議論されてきたが、今日では主として「ならずもの国家」の文脈で行われている。もっとも、ロシアの場合には、NATOの東方拡大や西側の通常兵器における優位なども関連している。

まず、5核兵器国間の関係で考えるならば、NATOおよび中国にとっては大きな問題はなさそうである。ロシアにとっては多少困難を伴うかも知れないが、最初に5核兵器国の間で核兵器の先制不使用の約束を追求すべきであろう。特にNATOは先制不使用を採用できなかった冷戦時の正当化理由も消滅しているので、積極的にロシアの安全保障を損なわない形で進めるべきであろう。5核兵器国はすべて、生物兵器禁止条約と化学兵器禁止条約の締約国であり、事実上まだ保有しているとしても、法的には廃棄の方向に進んでおり、それらの兵器による威嚇は考えられない。

核兵器国と同盟している非核兵器国については、消極的安全保障の除外条項にあてはまる可能性があったが、5核兵器国同士

が核兵器の先制不使用を約束することは、それらの同盟国との関連においても先制不使用を約束したことになる。これらの同盟国もほぼすべて、生物兵器禁止条約および化学兵器禁止条約に加入している。

次に、非核兵器国に対する核兵器の先制不使用の約束であるが、ここでは、生物・化学兵器による攻撃にいかに対応するかという問題が中心となる。一つのオプションは、生物・化学兵器による攻撃への対応、あるいはそれらの兵器による攻撃の抑止として、通常兵器に依存すべきだという意見がある。生物・化学兵器に対してはその防護手段を十分発展させることにより、通常兵器による反撃と組み合わせることで十分対応できるという考えがしめされている<sup>(12)</sup>。

生物・化学兵器と核兵器を同じカテゴリーの兵器としてとらえ、大量破壊兵器の先制不使用という考えも提起されているが、これは結果的には生物・化学兵器は核兵器と同じであるということになり、それらの価値を高めることになり、生物兵器禁止条約および化学兵器禁止条約の有効性を低下させることになる。すなわち、国際社会は生物兵器および化学兵器を全廃するための国際条約をすでに作成しており、全廃の方向に向かっているのであるから、それらの国々をも条約に参加させる方向で議論すべきである。

また、核兵器と生物・化学兵器との間にはその戦略的意味や破壊力、政治的有用性について大きな違いが存在するので、それらの兵器を同列に取り扱うのは必ずしも正

当でないと考えられている。また生物兵器・化学兵器の抑止力として核兵器は必ずしも適切ではなく、通常兵器の方が迅速に対応できると考えられている<sup>(13)</sup>。

かりに、生物・化学兵器による攻撃の抑止として核兵器を考えると、それは一般的なドクトリンとしてではなく、例外的な、主として「ならずもの国家」に対して暫定的に考えられているという方向で検討すべきであろう。なぜなら、生物兵器禁止条約および化学兵器禁止条約にはすでに多くの国が参加しており、例外的にこれらの特殊な国家に対応するという側面を強調することが、核兵器の軍事的および政治的価値を低下させるからである。

1972年に署名された生物兵器禁止条約にはすでに140の国が参加しており、5核兵器国、インド、パキスタン、北朝鮮、イラン、イラク、リビアも締約国となっている。ただイスラエルはまだ参加していない。1993年に署名された化学兵器禁止条約にはすでに107カ国が参加しており、5核兵器国、インド、パキスタン、イランが締約国となっており、イスラエルは署名している。しかし、北朝鮮、イラク、リビアは署名していない。

このような現状を基礎にこの問題を考えるべきであって、ほとんどの関連国家が参加しているので、原則は核兵器の先制不使用としつつ、これらの条約に参加していない国をその保障から例外的に除外する方法が望ましい。なぜなら、生物兵器禁止条約および化学兵器禁止条約に参加することにより、核兵器による攻撃を受けないという

保障があたえられることになり、まだ参加していない国に対し、条約に参加させる動機となるメリットが生じることになるからである。

最後に日本との関連においては、米国の核の傘の下にありながら核軍縮を進めようとする場合、この二つは異なる方向に向かうベクトルであり、これらの二つのベクトルを交差させる最初のものは「核兵器の先制不使用」である。冷戦が終結し、新たな国際秩序の模索の中で、より平和で安定した国際社会を形成し、日本の平和と安全に貢献するものとして、日本においてもこの問題が真剣に議論されるべきである。

#### 注

<sup>(1)</sup> International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 July 1996.

<sup>(2)</sup> The Henry L. Stimson Center, *An Evolving US Nuclear Posture*, Second Report of the Steering Committee, Project on Eliminating Weapons of Mass Destruction, December 1995.

<sup>(3)</sup> Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons, *Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons*, Department of Foreign Affairs and Trade, Australia, August 1996.

<sup>(4)</sup> Committee on International Security and Arms Control, National Academy of Science, *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*, National Academy

Press, Washington, D.C. 1997.

<sup>(5)</sup> *Facing Nuclear Dangers: An Action Plan for the 21st Century: Report of the Tokyo Forum for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament*, 25 July 1999.

<sup>(6)</sup> Joint Declaration of the New Agenda Coalition, *Towards A Nuclear-Weapon-Free World: The Need for A New Agenda*, 9 June 1998.

<sup>(7)</sup> United Nations General Assembly Resolution 53/77Y, 4 December 1999.

<sup>(8)</sup> *Canada and the Nuclear Challenge: Reducing the Political Value of Nuclear Weapons for the Twenty-First Century*, Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, December 1998.

<sup>(9)</sup> *Government Response to the Recommendations of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade on Canada's Nuclear Disarmament and Non-Proliferation Policy*, April 1999.

<sup>(10)</sup> たとえば、1996年4月11日に、アフリカ非核兵器地帯条約がカイロで署名された後、米国はその議定書に署名したが、その日の会見で、ロバート・ベル(Robert Bell, special assistant to the President and senior director for defense policy and arms control at the Nations Security Council)は、「そのことは、大量破壊兵器を用いた条約締約国による攻撃への反撃として、米国が利用できる選択肢を制限する

ものではない」と述べた。 in George Bunn, "Expanding Nuclear Options: Is the U.S. Negating Its Non-Use Pledges?" *Arms Control Today*, May/June 1996, p.7.

<sup>(11)</sup> David Gompert, Kenneth Watman and Dean Wilkening, "Nuclear First Use Revisited," *Survival*, Vol.37, No.3, Autumn 1995, pp.27-44.

<sup>(12)</sup> Victor A. Utgoff, *Nuclear Weapons and the Deterrence of Biological and Chemical Warfare*, Occasional Paper No.36, The Henry L. Stimson Center, October 1997.

<sup>(13)</sup> Committee on International Security and Arms Control, *op. cit.*, pp.74-75.

---

本稿は、軍縮・不拡散促進センター(CPDNP)内で行っている「軍備管理・軍縮と安全保障」研究会での報告に基づいて執筆されたものである。

---

(財)日本国際問題研究所

軍縮・不拡散促進センター

〒100-6011

東京都千代田区霞が関3-2-5

霞が関ビル11F

Tel: 03-3503-7558 Fax: 03-3503-7559

<http://www.ijnet.or.jp/JIJA-CPDNP/>

©Center for the Promotion of Disarmament and Non-Proliferation