

# 第1章 大量破壊兵器拡散をめぐる国際政治

## 納 家 政 嗣

はじめに

大量破壊兵器（WMD）拡散は、冷戦後の国際安全保障論の中心を占める深刻な問題であった。それはひとつには長い間懸念された拡散が現実化した衝撃であったが、他方、従来の不拡散制度が新たな問題に対応できなくなったのではないかという不安でもあった。この問題で主導的な役割を果たしてきたアメリカではアーミテージ（Richard L. Armitage）国務副長官が核不拡散条約（NPT）体制の「構造疲労」を指摘し（2003年4月30日）、検証体制の中心機関である国際原子力機関（IAEA）の事務局長のモハメッド・エルバラダイ（Mohamed ElBaradei）も不拡散体制が「粉々に打ち砕かれた」といい、制度の再編を訴えた（2003年10月）。確かに21世紀に入ってからの数年間だけでもこの体制には多くのことが生じた。しかし問題が悪化しているのか、それとも90年代初期に比べて行き着くところまで来て好転の兆しが見えてきたのか、あるいは問題自体が質的に変わってしまったのか、極めて不分明である。

判断はもちろん何を基準に情勢を見るかによって異なってくる。しかしその基準自体がかなりの不透明感に包まれている。まず国際政治が冷戦終結という大きな構造変化に見舞われ、それに連動して「不安定の弧」とされる北アフリカ、バルカン、中東、ユーラシア中部、南アジア、東アジア沿岸までを激しい国際関係再編の波が洗っている。加えて2001年の大規模テロ事件以後は国際政治の捉え方が大きく変化した。そのいずれもが大量破壊兵器拡散問題と密接に関わると認識されているのである。アメリカの戦略も、不拡散政策なのかテロ対策なのか、区別し難いものになった。この状況をもう少し大きく言えば単極たるアメリカの目指している秩序が従来のような主権国家体系 国家主権を絶対的なものとする世界システム における何らかの共存パターンにとどまるのか、ある種の主権概念を超える「非公式の帝国」を目指しているのかという問い返しということになる<sup>1</sup>。大量破壊兵器拡散問題を従来のように独立した問題として取り上げ、対応を考えることが難しくなったのはこのためである。

WMD拡散に関わる個別の問題、詳細な情報と分析は、続く各章で示される。ここではWMDを中心とした国際政治の大きな動向、その中でのWMD不拡散問題の意味の変化、これに対する今後の対応などを検討しておきたい。

---

<sup>1</sup> 米の全般的な戦略についてSeymour Brown, *The Illusion of Control*, Brookings, 2003.

## 1. 大量破壊兵器拡散問題の構図

「大量破壊兵器」という概念がこれほど一般化したのは、第一次の湾岸危機・戦争（1990 - 91年）の最中からであった。この問題の性格やそれが顕在化した今日の国際政治の文脈を確かめておくためにも、用語の経緯に簡単に触れておく必要がある<sup>2</sup>。

大量破壊兵器という用語自体は、1947年の国連通常軍備委員会の設置決議においてそのマンドートを明らかにするために通常軍備以外の兵器（「原子兵器およびその他の大量破壊兵器」）を除外したところから生まれた。すでに原爆については1946年以来、国連原子力委員会での審議が始まっていたし、生物兵器、化学兵器は交戦法規の文脈で第一次大戦後から審議が行われていた。こうして「大量破壊兵器」概念は核兵器、生物、化学兵器を指す概念として1947年以来存在したのである（今日では三兵器のほかその運搬手段としての弾道ミサイル、巡航ミサイルも含めて議論されることが多い）。

ただ冷戦期には米ソを中心とする主要国の安全保障論が核兵器、それを利用した核抑止論を中心に構成されたため、WMDのすべての兵器が同等の比重で議論されてきたわけではなかった。またこれらの「不拡散」という概念も核兵器を中心に抑止戦略に利用しつつ保有国を増やさない措置として1960年代半ばに案出され、1968年の「核」不拡散条約（NPT）で定着したものであった（この間に生物・化学兵器は切り離され、生物兵器については1972年に不拡散ではなく全面的な禁止条約（BWC）が成立している）。

不拡散については5つの核兵器国に続いて1974年にインドが核爆発実験を行って以来、「N番目国問題」が常に懸念されてきたが、「大量破壊兵器」概念が改めて急浮上したのは、1991年1月にはじまった湾岸戦争の過程においてであった。この戦争が終わり、国連イラク特別委員会（UNSCOM）が査察を行ったところ、この国がすべての大量破壊兵器の開発を進めていたことが明らかになったからである。同時期に北朝鮮の核開発疑惑が浮上したことも、新たな脅威の広がり強く印象付けた。

重要だったのは、これらのWMDが従来の何らかの形で核抑止戦略に結びついた安全保障上の考慮とは異なり、一挙に地域的な優位に立つこと、主要国との圧倒的な力の格差の均等化（equalizer）およびそれによる交渉手段化、恐怖兵器としての国際社会の強制措置封じ、それによって大国主導の秩序に挑戦する、ないし体制生き残りをはかる、など特異な目的が推定されたことであり、したがって大量破壊兵器であればとりあえずどれでも保有しようとする国家

---

<sup>2</sup> この経緯について納家政嗣・梅本哲也編『大量破壊兵器不拡散の国際政治学』有信堂、2000年、第一章。

(体制、指導者)が現れたことであった。

アメリカは湾岸戦争にいたる過程でこのような国家を「ならず者国家」と呼んだ<sup>3</sup>。それは一般に非民主的(独裁)で、大量破壊兵器を開発し、テロリストを支援し、反米的、として性格付けられる。WMD開発がならず者国家の主要な指標となったのであり、もう少し一般的に言えば、WMDをもって冷戦後のアメリカ主導の自由主義的な国際秩序形成に挑戦する国家という意味合いが強かったのである。

このような経緯を考えると、この間に関連する多くの問題が生じているとはいえ、基本的な構図としては次の点を見ておくことが大事であろう。まず国際政治の構造が大きく単極体系に傾いたことである。それは90年代を通じアメリカの戦力が他国の追隨を許さないほど質的に優位にあることで明確になった。これはこの構造下では比較的容易に強制力が用いられるということであった。しかも単極であるアメリカの対外政策は、近代欧州をモデルにした国際政治観からすれば人権、民主主義、市場経済など内政関与的な(obtrusive)理念を掲げて極めてイデオロギー的であった。

他方、このような国際秩序の強化は、自由主義的制度に適應できない国内的脆弱性、それを押さえ込む強権的体制をもつ諸国にとっては、脅威の増大と映るのは自然であろう。かつての冷戦二極体系下では、アメリカに脅威を感じる国家には東側に逃げ込んだり(その結果、ソ連に統制されることはあるが概してソ連の統制はゆるかった)東西双方から距離をとって拘束を免れる道もあったが、構造変化でそういう逃げ場は断たれた。そのような国家がいわゆる「ならず者国家」として何をするか分からないというイメージを醸し出し、WMDへの一層の執着を見せるのはかなり単純な力関係の計算に基づくといつてよい。そして新しい国際秩序への挑戦が鋭くなれば、アメリカの対応がいよいよ警察官的になるのも不可避であった<sup>4</sup>。

こうしてWMD不拡散問題は実は90年代末には、少数国に絞られていよいよ危機感を高める「ならず者国家」とそれに対して強制措置をも辞さない単極の警察的行動という構図が出来上がりがつつあったのである。この状況をどう評価するかは、視点によって異なるであろう。伝統的な主権国家体制のルールからいえば、アメリカの政策は差別的、内政干渉的であり強制力を

---

<sup>3</sup> Robert S. Litwak, *Rogue states and U.S. Foreign Policy*, Woodrow Wilson Center Press, 2000.この間の軍備管理の変化についてAvis Bohlen, "The Rise and Fall of Arms Control," *Survival*, 45:3, Autumn 2003; Paul Bracken, "Thinking (Again) About Arms Control," *Orbis*, 48:1, Winter 2004.

<sup>4</sup> 民主化、市場化についてClaes G. Ryn, *America the Virtuous: The Crisis of Democracy and the Quest for Democracy*, Transaction Publisher, 2003, Ch. 13, 14. 内戦への対応についてR. J. Art, *A Grand Strategy for America*, A Century Foundation Book, 2003 .

用いるのに性急すぎるということになる(アメリカ「帝国」論)<sup>5</sup>。アメリカが追求する自由主義的な新秩序の高い規範水準から言えば、WMDの拡散はすでに犯罪行為に近いのであって、対応が主権によって妨げられてはならない。

ところでこのような二項対立的な視点で見落とされやすいのは、生じている問題が従来考えられてきた不拡散問題とやや性質を異にしているという点であろう。NPTが作られたときには拡散は、技術的、資金的な能力の順に(従って先進国から)生じると考えられた。その含意は拡散国も既存の核兵器国同様に管理責任能力があるはずということであった。しかし現在生じているのは、国際的に孤立して食うや食わず状態になるのが、自国の他の戦力はどうか、何はなくてもまずWMD開発(の装い)をと確信犯的に考える諸国の問題なのである。しかもそこから非国家アクターへのリンクが伸びている。いうまでもなく、これは従来の不拡散制度では想定外であった。したがってアメリカの警察的行動は「法の欠缺」状況を埋める実行としての意味を持ちながらその妥当性が問われ、伝統的な国際政治観は逆にこの状況を制度的にどう埋めるかを問われる。従来の考え方ではそういう答えのない構図なのである<sup>6</sup>。

## 2. 制度強化論の有効性と限界

「ならず者国家」と呼ばれたのは、多くはNPT加盟国でありながら条約に違反して核兵器の取得を模索したり、他のWMDをすでに保有したりする国家であった。従ってこの問題への90年代の対応が、この制度の破れ目の補修・強化に向かったのは自然であった。しかしそれは完全ではありえない。90年代は二つの時期に分けて考えると分かりやすい。

90年代前半は、主にアメリカのクリントン(Bill J. Clinton)政権の下で不拡散の制度強化が進められた時期であった。この経緯はすでに多くの研究があるので繰り返さない<sup>7</sup>。

---

<sup>5</sup> Andrew J. Bacevich, *American Empire*, Harvard University Press, 2002.

<sup>6</sup> Paul Bracken, "The Structure of the Second Nuclear Age," *Orbis*, 47:3, Summer 2003.

<sup>7</sup> たとえば 1993年の化学兵器禁止条約(CWC)、95年のNPT恒久化、96年にはNPT未加盟国にも網を広げる包括的核実験禁止条約(CTBT)、IAEAの新たに強化された保障措置協定追加議定書(INFCIRC/540, 1997-9) 供給サイドでは以前からの原子力供給国グループ(NSG)、生物、化学兵器に関する輸出管理のオーストラリア・グループ、さらにミサイル技術管理レジーム(MTCR)が強化された。不拡散問題は95年までに最初の整理がなされた。この間に仏、中国が核兵器国としてNPTに加盟したほか、長い間懸念国であったブラジル、アルゼンチン、また実際に核兵器を製造していた南アフリカも核オプションを放棄して、他の冷戦後の秩序に順応的な大半の国家とともにNPT加盟国となった。この時期は生物兵器禁止条約の検証議定書作成のように制度志向が過度に強すぎた面もあった。ただしクリントン政権が多国間協調主義一本やりだったわけではない。1997年12月、生物、化学兵器による米本土攻撃に対しては核使用も辞さないことを明らかにしていたし、1998年のケニア、タンザニアの米大使館の爆破事件に対してまさに単独でスーダン、アフガニスタンに巡航ミサイル攻撃を行った。

しかし制度強化にもかかわらず破れ目は容易には塞ぐことができなかった。湾岸戦争後国連の監視下にあったイラクはしばしば査察を妨害し、徐々に同国の活動状況は確認できなくなった。北朝鮮も核開発の凍結と軽水炉・重油供与を交換した1994年の米朝「合意された枠組み」にもかかわらず、凍結にまつわる疑念は消えなかった。再び制度疲労が浮かび上がってきた時期をおよそ1998 - 99年と見てもよい。1998年には、インド、続いてパキスタンが核実験を行った。アメリカでは共和党多数の議会で批准の見通しが立たなくなっていたが、印パの動向も加わって米議会はCTBT批准を拒否した。イラクは、米英の空爆などに抗議してUNSCOMの査察員受け入れを拒否、99年に国連が妥協として新たに組織した国連監視検証査察委員会（UNMOVIC）も受け入れず、以後イラクの大量破壊兵器開発状況は不明になった。北朝鮮でもクムチャンリで秘密の核関連施設と疑われた地下施設が発見され、弾道ミサイル・テポドンの発射実験を行うなど、核開発凍結の対価をつりあげるかのような行為が目立ってきた。

ところで90年代後半のこうした事態への対応は、間もなく単純にWMD拡散問題に対するものとはいえなくなった。2001年に「9・11テロ事件」が発生し、WMD問題がテロの脅威と大きく重なってしまったからである。WMD拡散の抜け道をふさぐというより、それに関わる「ならず者国家」自体への強制的な措置が前面に出てきた<sup>8</sup>。2001年のアフガニスタン戦争は対テロ戦争であった。続く2003年のイラク戦争はWMD開発疑惑が開戦理由とされたが、アメリカの意図から言えばテロ後のならず者国家退治の戦争としての比重がはるかに大きかった。ブッシュ（George W. Bush）政権が発足したときから大統領はすでにイラク攻撃を口にしていてというオニール（Paul O'neil）前財務長官の証言はこのことを傍証しよう<sup>9</sup>。テロ後のブッシュ政権の政策にはテロ対策とWMD不拡散政策が混在するようになった。

イラク戦争の正当性についてはさまざまな議論があるが、ここでは文脈を外れるので立ち入らない<sup>10</sup>。ひとつだけはっきりしているのはアメリカにとって問題はWMDではなく、サダム・

---

<sup>8</sup> Jason D. Ellis, "The Best Defense: Counter-proliferation and U.S. National Security," *The Washington Quarterly*, 26:2, Spring 2003; Robert S. Litwak, "Non-proliferation and the Dilemmas of Regime Change," *Survival*, 45:4, Winter 2003.

<sup>9</sup> 『日本経済新聞』2004年1月12日。John Newhouse, *Imperial America*, A.A.Knopf, 2003.

<sup>10</sup> 米英が挙げた証拠は根拠薄弱という印象が強かった。生物兵器、化学兵器については確認できなかったが、核兵器開発が存在しないことは、戦争直前のブリックス（Hans Blix）委員長の報告書から明らかであった。国連査察継続中の最後通告も強引であった印象は免れない。さらに戦後の査察団の団長を務めたデイヴィッド・ケイ（David Kay）は、イラクには戦前から大量破壊兵器があったとは考えられないと証言し、1月23日、辞任した。これによりブッシュ大統領の支持率は急落した。ただそれは民主主義国における指導者 国民の信頼関係の問題であって、証拠が見つからなかったことは、開戦が不当だったことを意味するともいえない。イラクは国連決議に違反して査察に全面的に応じず、あたかもWMDを持っているかのような素振りをやめなかったからである。

フセイン (Saddam Hussein) がそれを持っているということだったことであろう。WMDの有無を別にしてもアメリカはアメリカが進める国際秩序形成にとってこの戦争が必要と判断したことは疑いないように思われる。

しかしここでより注意したいのは、戦争でWMD開発疑惑を理由とする強制措置が取られる前例ができたということである。径路依存的 (path-dependent) な国際政治においては、大規模な武力行使が国際政治の主動向を作り出すことはよく見られるところであり、したがってこの戦争の効果については開戦の正当性とは別の評価が必要である。この武力行使がなければ、WMD保有のオプションを維持しようとする国にとっては疑惑があっても抵抗していれば最終的に放置されるという重要な先例となったかもしれない。さらにそれにとどまらず、戦争は90年代後半のWMD不拡散問題の流れを大きく変えた。

長く拡散を懸念されていたのは、イラク、北朝鮮、イラン、シリア、リビア、スーダンなどであるが、イラクは2003年3月の戦争の結果、WMD開発能力がなかったこと、また今後発見されれば全面的に破壊されることが確実にされた。北朝鮮は、94年の枠組み合意が崩壊した後、体制保障、経済支援を求めて2003年夏に6者協議に応じたが、ブッシュ政権は再処理凍結のみならずウラン濃縮も含めて核開発の疑惑を残したままの妥協には応じようとしなかった。北朝鮮は核実験をほのめかし、非政府の米代表団にプルトニウムを見せるなどより強い手持ちカードを切り始めているが、追い込まれている。イランは2003年12月18日、IAEA保障措置協定追加議定書に調印し、未申告施設も含めて全面的な査察をついに受け入れた。

さらに衝撃的であったのは、リビアが2003年12月19日に核兵器およびその他の大量破壊兵器の放棄で米英と合意に達したことであった。翌年1月14日には包括的核実験禁止条約 (CTBT)、化学兵器禁止条約 (CWC) を批准した。リビアがブラック・マーケットを通じて核開発を続けてきただけに、ここから裏の市場情報が明らかになり、芋づる式にWMD拡散の実態が明るみに出る可能性もある画期的な事件となった。その兆しはすでに見えている。「最大の拡散懸念国」とされながらアフガニスタン戦争以来、アメリカにとってその対テロ戦争への協力が不可欠になったことから追求しにくかったパキスタンが、2003年11月、リビアからの情報を突きつけられて調査を進め、拡散情報を開示せざるを得なくなったのである。従来予想通り、パキスタンは核技術情報、機材をリビア、イラン、北朝鮮に売り渡していた。同政府は「核開発の父」アブダル・カディール・カーン (Abdul Qadeer Khan) 博士が個人的な欲得で行ったとし、博士は大統領から恩赦を受けて幕が引かれたが、これはパキスタンがそれ以上の追求を受けないことを条件に拡散防止に協力することを明らかにしたに等しい。

リビア、イラン、パキスタンの今回の行動にはそれぞれ長い経緯があるが、この時期に一斉

に動き始めたことについてはイラク戦争の効果も見落とすことはできないであろう。追い込まれた諸国にとって最後の一押しになった可能性は大きい。この状況からなにが言えるであろうか。

第一に、懸念国は従来挙げられてきたイラク、イラン、リビア、北朝鮮、シリア、スーダンのうち、ほぼイランと北朝鮮に絞り込まれた。さらにイランはIAEA保障措置協定追加議定書に署名している。この点だけで言えば状況は改善された<sup>11</sup>。

第二に、1998年のインド、パキスタンの核実験は、両国をイスラエルと合わせて、法的にはともかく事実上の核兵器国にした。特にアメリカが対テロ戦争に乗り出してからはアメリカの印パ両国への接近に目覚しいものがあり、両国の事実上の核兵器国としての地位を認知したとの印象が強まっている<sup>12</sup>。印パのように実験しさえすれば核兵器国の地位(とアメリカの協力)が獲得できるということになれば、NPTに加盟することの意義が疑われ、核実験まで突き進んで核兵器国としての認知を模索する国家が続かないとも限らない。長くあいまいにされてきたが、状況がここまで煮詰まると、今後のイラン、北朝鮮問題への対処、長期的な体制のあり方を考える上で、インド、イスラエルおよびパキスタンに対する国際社会の態度を明確にすることが必要になった。

第三に、開発を放棄した懸念国の情報から、新たな問題としてムシャラフ(Pervez Musharraf)・パキスタン大統領が説明した核の「闇世界」の広がり大きさが顕在化した<sup>13</sup>。彼の説明には出てこないが、それが旧ソ連の核物質、機材、技術の流出とリンクしている可能性は決して低くない。そしてアメリカが懸念するように、ここにどの程度までテロリスト集団が関与しているかが、今後のWMD不拡散問題のひとつの焦点となった。

WMD不拡散をめぐる状況が不透明なのは、従来の懸念国が減少し改善に向かっているように見えるのに、新たな問題が生じているからなのである。「ならず者国家」に強制措置で対処したことはそれなりに成果をあげたが、それがこれまで予想された脅威の存在を顕在化させた。問題が明るみに出て対処しやすくなったのか、新たな闇世界の脅威が拡大しているのか。まだ判断は難しいが、懸念はその中に従来の制度で対処可能かどうか疑わしい面がある点にある。

---

<sup>11</sup> イランは平和利用権としてウラン濃縮のための施設建設を続けると主張しており疑念は消えないが、追加議定書に基づく査察下におかれるので、あからさまな軍事転用は難しくなる。スーダンの核開発能力は低いと見られているし、他に新たな懸念国が浮上しているわけではない。

<sup>12</sup> 2004年1月12日にブッシュ大統領は原子力協力をふくむ米印協力強化合意を発表した。印パの核実験についてDevin T. Hagerty, "The South Asian Nuclear Tests: Implications for Arms Control," in C.U. Ungere and M. Hanson, *The Politics of Nuclear Non-Proliferation*, Ullen and Unwin, 2001.

<sup>13</sup> 2月5日の会見要旨は、『朝日新聞』2月6日(夕刊)。

不拡散問題が変質したとされるひとつの意味はここにある。

### 3. 「闇世界」+テロリストの脅威

パキスタンの拡散関与を説明したムシャラフ大統領は、カーン博士が作り上げた拡散ネットワークを「闇世界」と表現した。それは、ムシャラフ大統領が言うようにインドもパキスタンも他の拡散懸念国もいずれもが利用し、現在も利用され続けているものであろう。

2003年10月4日に米英が追跡するドイツ船がイタリア・タラント港で臨検され、押収された5個分のコンテナに遠心分離機部品が含まれていた。それが入った木箱にマレーシア・クアラルンプール近郊のスコミ・プレジジョン・エンジニアリング(SCOPE)社(旋盤・平削り中心の加工専門企業)の社名があった。アメリカのリビア調査から得られた情報では、同社に発注したのはアラブ首長国連邦(UAE)にあるガルフ・テクニカル・インダストリー(GTI)社で、それを仲介したのがドバイにコンピュータ会社を持つ、タヒール氏(Buhary Syed Abu Tahir)(スリランカ人)であった。ブッシュ大統領によればカーン博士の財務責任者、資金洗浄役である。実際にスコミを訪れたのはスイス人コンサルタント・ウルス・ティンナー氏(Urs Tinner、彼の父親がカーン博士と取引関係にある)で、注文は彼を通して「石油・ガス製造用」とされていたが、ティンナー氏はGTIからの注文後増設された同社工場に英独から必要な機械、機器を持ち込み、技術指導に当たった。原材料はシンガポールのドイツ子会社から仕入れた。完成した部品14種類は2002年12月から2003年8月まで4回に分けて輸出された。部品完成後、ティンナー氏は設計図を廃棄、個人情報の入ったハード・ディスクも持ち帰った<sup>14</sup>。

リビアのほか、カーン博士はイラン、北朝鮮への核技術流出も明らかにしているから、これらの表面化した報道は氷山の一角と考えるべきであろう。さらに何倍もの企業、技術者、仲介人、また国家が関与した闇世界がすでに存在していることは想像に難くない。リビアは、スイス人コンサルタントのほか、これもドバイに活動拠点を持つ英国人技術者のピーター・グリフィン(Peter Griffin)氏(先のGTI所属)を仲介にスペイン、イタリア、独などで訓練、部品調達に当たったという。リビアから発見された核兵器の設計図は1960年代のものと見られる古い中国製であったらしい。さらにタヒール氏のコンピュータ会社の子会社はカザフスタン・アルマトイにあり、当局の捜査を受けた。IAEAによるリビア報告書(2月20日公表)はこの「闇世界」の概要を明らかにしたが、エルバラダイ事務局長は「完成品に近い部品を供給できる高度な闇

---

<sup>14</sup> 『読売新聞』『朝日新聞』2004年2月14日、21日、22日。



市場に度肝を抜かれた」と伝えられる<sup>15</sup>。

ところで2001年の大規模テロ事件以来、テロリストとWMDの結びつきが強く懸念されてきた。問題はまさに上に述べた闇世界にどの程度テロリストが絡んでいるかであるが、これは今後の捜査によっても確実な情報が得られる可能性は低い。他方これまでの情報では、主たる拡散アクターは依然として基本的に国家であるといつてよい<sup>16</sup>。資金的に、また設備建設にも国家の関与なしに大規模なWMD開発は難しいであろう。無数のテロリスト（代理人）は、情報の取れそうもないこのブラック・マーケットの周辺に寄生し、暗躍していると思われる。

テロリストとWMDの結合は恐るべきことではあるが、その印象は情報不足とともに、いくつかの事件が重なって増幅されている面もある<sup>17</sup>。情報機関やメディアの情報には警告としての意味があるにしろ、黙示録的なセンセーショナルリズムが混入する傾向があるように思われる。もちろん警戒を緩めてよいということにはならないが、ここではあえて参考のために異なる角度から検討したい。

テロリストとWMDのリンクについては入手、逆にいえば探知の難易を考慮に入れて、3つの兵器を分けて考えたほうがよい。一般的には拡散の難易は次のように言える<sup>18</sup>。

	費用	発見可能性	技術的難易
核兵器	非常に高い	高い	非常に高い
生物兵器	中低	低	中
化学兵器	低	低	低

まずテロリストには核兵器の開発・製造は極めて困難である。核開発施設が巨大であり、濃

<sup>15</sup> 『朝日新聞』1月14日。

<sup>16</sup> マレーシア企業の親企業スコミ・グループの最大株主は首相長男であった。ベナジール・ブット（Benazir Bhutto）元首相は1993年に北朝鮮から弾道ミサイルを現金で購入したことを明らかにした。直接の交換ではなかったかもしれないが、パキスタンから北朝鮮へウラン濃縮技術が流出したことも明らかにされた。仲介業者はいるであろうが国家間取引である。

<sup>17</sup> 実際のWMD使用例は多いわけではないが、それらが旧ソ連からの核物質の流出懸念、イラクの大量破壊兵器開発、1993年の世界貿易センター攻撃、1995年4月のオクラホマ・シティ爆破事件、1995年東京地下鉄サリン事件などと重なり、不安感を大きくした面がある。John Parachini, “Putting WMD Terrorism into Perspective,” *The Washington Quarterly*, 26: 4, Autumn 2003; Steven Simon and Daniel Benjamin, “America and the New Terrorism,” *Survival*, 42:1, Spring 2000; Jonathan B. Tucker, “Lessons Learned,” in J.B. Tucker, ed., *Toxic Terror: Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons*, Cambridge: MIT Press, 2000.

<sup>18</sup> Kathleen C. Bailey 氏（全米公共政策研究所）の講演で示された評価枠組みを参考にした。「WMD拡散防止策の強化」東京アメリカンセンター、2004年2月3日。

縮や再処理を行えば独特な構築物の建設を必要とするし、原料となるプルトニウム239の毒性の強さは取り扱いが困難である。それを必要なときに爆発させる、持ち運び可能な爆弾に仕上げるにはさらに高度な技術が必要になる。国家財政を背景とした資金、技術、土地・電力、資機材の調達が不可欠で、これを行えば国家が匿うのでない限り発見可能性は著しく高い。テロリストに渡るとすれば、放射性物質を散布するいわゆる「ダーティ・ボム」か、確認はされないが行方不明とされる旧ソ連製のスーツケース核爆弾であろう。これはしかし、保有国の厳格な流出統制によってしか摘発できない。

これに比較すると生物兵器、化学兵器は比較的入手が容易で、探知が難しい。生物兵器は食品化学工業、醸造・発酵技術があれば、培養は可能である。小規模の培養タンクで細菌を培養すれば、一日で製造して破棄することも可能、また移動・隠匿も容易とされる。ただし生物兵器を長期に使用可能な状態で保存するにはそれなりの装置、技術を要するから、隠密に移動し続けるテロリストにはかなり大きな負担となろう。

こうしてテロリストにとってもっとも容易で、探知されにくいのは化学兵器と思われる。かなり大規模な製造装置を要するが、開発者の安全性（ベンチレーター設置など）を無視した場合、製造施設を含む構築物は外見からは判断しにくい。完成品の状態は比較的安定的であり、本格的な軍事用でなければ使い方も容易といわれる。

それではテロリストは実際にどの程度、化学兵器ほかのWMDに関心を持っているのであろうか。この点については実は情報はかなり錯綜している。たとえばCIAレポートでもアル・カーイダについて、記述箇所によりマスタード・ガス、サリン、VXについて製造の「方法」を持っている、「関心」を持っている、「実験したことが疑われている」など食い違いのある断片的情報しか提供していない<sup>19</sup>。当局の想定を超える虚をついて社会的不安を高めるのがテロリストの狙いであるから、過去の事例から言えることは限られているが、判断の参考にはなる。過去25年間にWMDを非国家アクターが使用した例は、オレゴン州のサルモネラ菌混入サラダ事件（1984年）、スリランカの「タミール・イーラム解放の虎」の政府軍に対する塩素ガス攻撃（1990年）、オウム真理教の松本（1994年）および地下鉄サリン事件（1995年）、米における炭疽菌郵送事件（2001年）である。

パラチニ（John Parachini）の研究によれば、テロリストがWMDを使用するかどうかは、

---

<sup>19</sup> Central Intelligence Agency, “Terrorist CBRN: Materials and Effects(u),” CTC2003-40058, May 2003; National Infrastructure Protection Center, “Homeland Security Information Update: Al Qa’ida Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Threat and Basic Countermeasures,” *Information Bulletin* 03-003. Feb. 12, 2003, <[www.nipic.gov/publications/infobulletins/2003/ib03-003.htm](http://www.nipic.gov/publications/infobulletins/2003/ib03-003.htm)>.

テロリスト・リーダーの世界認識(マインドセット)、機会、能力、内部的・外部的な拘束、特殊兵器への特異な執着などによって決まる<sup>20</sup>。サルモネラ菌混入事件、炭疽菌郵送事件はテロリスト、ゲリラの行為かどうか、何を目的にしたものか判然としないので検討しにくい。ただテロリストによる無差別の世界改変のための使用とは考えにくい単発の事件であった。残る事件でこれらの条件を最もよく満たしていたのはオウム真理教の麻原彰晃だけであった。麻原は黙示録的な世界変容観を持ち、毒物や兵器への特異な執着もあった。周囲に高度な科学知識を身につけた人材を抱えていた。警察が宗教法人への捜査に慎重であったという機会も得た。それでも生物兵器の使用には10回すべて失敗したとされ、サリンについても松本、東京ともに黙示録的な世界の全面的な破壊を目的としたものとはいえなかった。WMDを入手すれば直ちに大量殺戮に走るといえるかどうかは必ずしも明らかではない<sup>21</sup>。

タミール・イーラムの場合は、まったく機会の産物と見られている。使用中の小火器が尽きかけたとき近傍の製糸工場にたまたま塩素があったので使用したが、毒ガスに特に執着があったわけではない。また使用した側にも被害が出たことから、運動への支持を失うことを恐れ、その後は使われたことがない。

オサマ・ビン・ラーデン(Osama Bin Ladin)はイスラム黄金時代の再現観をもち、アル・カーイダにはリシン開発の噂がある。しかしイスラム復興をWMDで実現できるとは考えていないといわれ、実際これまでのテロ攻撃の大半はイスラム人口の同情を買う、火薬を用いた自爆テロなどである。同様にハマス、ヒズボラーなどイスラム過激派はほとんどWMDに関心を示していないとされる。

テロリストがWMDを入手しても、政治観、軍事的効用、道義性から使用するかどうかには留保が付されることが多い。テロリストの道義性を問題にするのは矛盾のように聞こえるが、しかしテロリスト、過激派も戦いの後の新しい現実の秩序を想定している場合がほとんどであり、WMDの使用は戦後の支持者離れの原因となる。政治権力としての支配の正当性もそがれよう。使用したリーダーは、それによって自らの勢力内で孤立する可能性もある。WMDが自暴自棄的に使用されることは少なく、テロリストなりの目的に案外拘束されていることがうか

---

<sup>20</sup> Parachini, *op. cit.*; W. Seth Carus, "The Rajneeshees (1984)," in J.B. Tucker, ed., *op. cit.*; Bruce Hoffman, "Terrorism and Weapon of Mass Destruction," RAND Document P-8039, 1999.

<sup>21</sup> M. Leitenberg, "The Widespread Distortion of Information on the Effects to Produce Biological Warfare Agents by the Japanese Aum Shinrikyo Group," *Terrorism and Political Violence*, 11:4, Winter 1999; David E. Kaplan, "Aum Shinrikyo (1995)," in J.B. Tucker, ed., *op. cit.*; Richard A. Falkenrath, "Confronting Nuclear, Biological and Chemical Terrorism," *Survival* 40:3, Autumn 1998.ただしこの見方は「9・11」後変わったとの議論もある、G. Allison, "How to Stop Nuclear Terror," *Foreign Affairs*, 83:1, Jan./Feb. 2004.

がわれる。

このように見てくるとWMD取引の闇世界に寄生するテロリストの規制も、基本的には寄生される媒体としてのいわゆる「ならず者国家」、あるいはかつてのアフガニスタンのように一元的統治が失われテロリストに支援されてWMD取引の「聖域」になるような破綻国家の統制がもっとも有効と考えられる。「9・11テロ事件」に衝撃を受けたアメリカが「WMD+テロリズム」を最大の脅威を考えるのは理解できないことではない。しかしテロリストに対してはその性格上、地道な警察的対応以上の独自の対応は考えにくい。順序としては脅威となる国家を国際的、国内的に統制することによって、そこに寄生するテロリストとWMDの結びつきも付随的に断つ、ということになる。

#### 4. 今後の制度強化

最後に今後の制度強化の大まかな方向を検討して見たい。第一に、すでに触れたように、不拡散政策の主たる対象は国家であることを確認しておこう。いうまでもなく大半のNPT加盟国には、ほぼ拡散の懸念はない。こうした現状維持国には、非核兵器国という自らの地位見直しに対する歯止めとして、IAEA保障措置協定追加議定書への加盟促進がもっとも重要である<sup>22</sup>。次に少数になった拡散懸念国は、もし核保有を決断しているならば現行制度下では時間はかかっても核開発を完成する可能性が大きい。これにはIAEA保障措置はあまり実効的ではないので改めて後述したい。最後に付け加えておくべき国家カテゴリーとして、このグローバル化が進む世界で安全に不安を抱え、同時に高度化した現在の国際秩序への適応に困難を感じ、国内社会が不安定化する国家がある。現状ではこの種の国家は増える可能性が高い。とりわけ問題なのは、繰り返される内戦の結果、一元的な国内統治がほぼ失われた破綻国家であり、それらがWMDに関わる取引の「聖域」になることである。ここでまず必要なのは、内戦の停止と統治機構の再建であるが、その過程にWMD不拡散措置も組み込まれるべきである。平和維持活動、その他の国際機構の関与にWMDの査察、WMD関連の取引規制、資金洗浄防止、周辺国での国境検問規制などが組み入れられる必要がある。

---

<sup>22</sup> 非核兵器国の地位見直し動機についてKurt M. Campbell, "Nuclear Proliferation beyond Rogues," *The Washington Quarterly*, 26:1, Winter 2002-03. これは世界で唯一原発が増大する地域であるアジアにとっては特に重要である。目覚ましい経済発展を遂げた東アジア諸国は、経済発展の当然の帰結としてエネルギー需要の増大が予想され、ほぼすべての国家が原子力発電に関心を示す。平和利用が増えれば、軍事転用の可能性も増大する。現在のアジアでは軍事転用の価値が不拡散という現状維持政策の効用を上回することは考えにくい。しかし環境の変化で非核国の地位を見直す国家が出てくることはある。アジアの場合、とくに弱体な国内管理体制の強化に国際的な支援が必要である。

第二に、先の懸念国への対応は、これまで追加議定書に加えて供給規制、移転規制の強化が図られ、それも普遍的な制度というよりは能力のある諸国の自発的な協力（有志連合）による実行に移ってきている。ブッシュ大統領が2003年5月にポーランド・クラコフで提案した拡散安全保障構想（PSI）は、当初の11か国にシンガポール、カナダ、ノルウェーを加えて14か国となり矢継ぎ早に情報交換、演習、図上演習を行い体制を強化している。目的はWMDの関連物質、資機材を、懸念国へ移転する船舶、航空機で差し押さえることである。2003年10月、米英がマレーシアからの遠心分離機部品の積載・移送を探知し、輸送していたドイツ船をドイツ政府を通じてイタリアに入港させ、臨検し摘発したことが、リビアの核開発断念にとって重要な要因の一つだった。このことはPSIが強化されればその有効性が高くなることを示している。PSIへの協力国拡大と法的な根拠の強化が今後の課題であろう。

特に中国、ロシアの協力は不可欠である。PSIに参加していない中国が、2003年夏、北朝鮮に列車移送中のリン酸トリブチル（TBP、再処理、プルトニウム抽出に使う化学剤）をアメリカからの要請を受けて摘発押収した<sup>23</sup>。アメリカは中国、韓国のPSI参加を、迅速な決定・行動が遅れるとして嫌っているといわれるが、中国地方都市から北朝鮮への（その逆も）関連物質、機材移転を考えれば、非公式であっても協力の枠組みを個別に作っておくことは不可欠である。また今日のWMD拡散源のひとつは間違いなく旧ソ連地域の杜撰な核管理にある。91年のナン・ルーガー法に基づく協調的脅威削減（CTR）以来の米欧日を中心とする管理、廃棄支援も依然として資金は十分とはいえず、またパキスタン・ルートがカザフスタンまで伸びていることを考えると、その取締りにはロシアの協力が重要であろう。

今後もっとも重要なことは情報収集能力と参加国の迅速な行動を可能にすることで、そのためには港湾での検査体制、税関検査システムの弱い途上国への管理システムの一括供与を含む支援強化を欠くことはできない。セミナー開催から要員の訓練まで、日本として自らの安全のためにもなすべきことは多い。また最終的には臨検の国際法的根拠を多少広げる必要も生じよう。海洋法の旗国主義にメスを入れ、領海内臨検の対象となる「平和的秩序または安全を害する通航」にWMD関連物質、機材の積載を加える安保理決議が考えられる。これによりPSI規制網の抑止効果はさらに大きくなるであろう<sup>24</sup>。

第三に、このような移転規制も国家内部での開発は防止できない。そこで抜け道をふさぐには、かつて1970年代末から行われた核燃料サイクル評価（INFCE）で提案された使用済み燃料

---

<sup>23</sup> 『朝日新聞』2月21日。

<sup>24</sup> これに関する問題提起として、Lee Feinstein and Anne-Marie Slaughter, "A Duty to Prevent," *Foreign Affairs*, 83:1, Jan./Feb. 2004.

の再処理（プルトニウム抽出）とウラン濃縮の制限が再び求められる<sup>25</sup>。実際、エルバラダイ IAEA事務局長が、両活動を国際機構の独占的管理下に移す案を提示しており、ブッシュ大統領も2004年2月11日、新たな不拡散政策を打ち出し、原子力供給国グループ（NSG）メンバー国が、ウラン濃縮および再処理に関わる資機材・技術を、そうしたプラントを保有していない国に供与しないことなどを提案した。エルバラダイ提案と趣旨は似ている面もあるが、こちらはNSGによる自主的な供給規制が中心となっている。

問題は、最終的に再処理とウラン濃縮を誰に認めるか、誰に認めないかの線引き（新たな差別化）になる。これまでの経緯から見る限り国際機構案はまとまれば正統性が高く望ましいが、合意可能か、合意するにしても時間がかかり過ぎないかという懸念が強い。今のところイラン、北朝鮮、シリアが主たるターゲットならば、普遍的な機構創設のコストに見合うかどうかの疑問も残ろう。この点、アメリカのNSGを使う供給規制のほうが、紳士協定的な弱さはあるが迅速に実行可能である。また国際機構ができて燃料の貸与・回収の実施をめぐる機構内が割れたときには行動不能にならないか、さらに供給先に不正使用の疑義が生じ強制措置が必要となると再び安保理に持ち込まれ、そこで合意できなければ有志連合の実行になる可能性もある。したがって長期的には合意を得て新国際機構を設けるにしても、当面はNSGによる実行を積み重ねるのが現実的であろう。いずれにしても拡散不安が高まれば次の手として再処理・ウラン濃縮規制案が浮上するのは避けられないから、日本として自前の核燃料サイクル、新たな国際機構のあり方、地域的な協力について考え方を早急に整理しておかなければならない。

第四に、すでに述べたように確信犯的な拡散懸念国には、普遍的な不拡散体制（NPT - IAEA）では対応できない一方、イラク戦争の事例から考えて有志連合による強制措置には抑止効果が認められた。ただイラク戦争はWMD問題の解決を理由にとられた強制措置であったが、状況からみて例外的な措置であり、WMDだけで強制措置を取れるかどうかには確立した根拠があるとはいえない。加えて強制措置は当面の脅威の排除には即効があっても、その種の国家が得てして部族間で割れたり政教一致の伝統社会であるために、強制措置後の体制再建が著しく難しい。イラクで国家再建に失敗すれば、強制措置の拡散抑止効果も低減しよう。したがって長期的にはWMD疑惑をめぐる強制措置に関して、戦後処理まで含む新たな枠組みも検討されなければならないだろう。

強制措置に関連して触れておきたいのはアメリカが2004会計年度国防予算で地下構築物を目標とする5キロトン以上の核爆弾開発に従来どおり1500万ドルの予算をつけ、加えて5キロト

---

<sup>25</sup> 佐藤栄一・木村修三編『核防条約』日本国際問題研究所、1977年。

ン以下の核兵器開発を禁じた条項（ファース・スプラット条項、1993年）を解除したことである。核兵器の効用を認めるこの予算措置が核不拡散を阻害するという見方は一般論として論理的である。望ましくはないが、現状では不拡散規範を弱めるコストよりも拡散抑止の効用のほうが大きい可能性もある<sup>26</sup>。

最後に、以上のすべての問題と関連するが、不拡散問題はいつでも最後に同じ問題に戻ってくる。核兵器国と非核兵器国の線をどこに引くか、誰が保有してよく、誰はいけないかという問題である。もともとこれには明確な根拠はない。NPTは、67年1月1日までに核実験を行った国という基準で、条約成立時という偶然を根拠に5か国を核兵器国とした。線引きはほとんどの場合は現状を基準とするしかないが、常にあいまいな国家が残る。当面緊急の問題はイランと北朝鮮の核開発をどう扱うか、であろう。

ここで先に述べたイスラエル、インド、パキスタンが法的には認められないが、事実上の核兵器国の地位を達成していることが改めて問題となる。パキスタンはカーン博士の闇市場情報開示後、「核保有国と認めるならNPTに加盟」と核兵器国としての認知を要求しており、これはインドにも共通する思いであろう。しかしならず者国家のWMD拡散脅威に対処している現状で、これを容認することは不可能である。この3国はNPT体制の内側に入る可能性はゼロに近いが、可能な限りNPTレジーム外の規制網に取り込んで、核兵器国が拡大しているのではないことを示していかなければならないであろう。たとえば印パ間で核爆弾と運搬手段を切り離し貯蔵する合意（non-assembly regime）が考えられるし、両国は実験直後にCTBT加盟の意志を表明している。ジュネーヴ軍縮会議で交渉の兆しが見えてきた核分裂性物質生産停止（FMCT）も（たとえ過去の生産・蓄積を問わないとしても）早期に合意して印パの加盟を促す必要がある<sup>27</sup>。

当面問題になるのはイラン、北朝鮮である。イランは2003年12月にウラン濃縮を一時停止したが、「平和利用の権利はある」として将来の必要に備え、遠心分離機の組み立ては継続するこ

---

<sup>26</sup> アメリカは、WMD開発が地下構築物の中で行われており、これを破壊し、かつ生物・化学兵器を無害化するために核徹甲弾が必要としている。核開発技術および技術者の維持も大きな狙いであろう。予算は厳密に研究に限られ、開発段階では再び議会承認が必要とされるから実際に実用化されるかどうかはまだ不明である。一般的には、普遍的な核不拡散体制と矛盾する。ただ「ならず者国家」の脅威がある現状では、研究される核兵器が戦略兵器などと異なり少数の対象国に対する特殊目的の兵器であり、核の効用を一般的に高めるとも言えない面がある。

<sup>27</sup> NEWS紙、2004年2月13日（『朝日新聞』2月14日）。パキスタン外務省はカーン博士の情報公開により「責任ある核兵器国」化を強調、ジャマリ（Mir Zafarullah Khan Jamali）首相は2月12日、国防大学で「核兵器国としてあつかわれるべき」との演説を行った。non-assembly regimeについて、D. T. Hagerty, *op. cit.*

とを明らかにしている<sup>28</sup>。アメリカは核開発の疑念を表明しているが、未申告のウラン濃縮機器を批判しているのか、疑念があるからイランにウラン濃縮自体を認めないということかはあまり明確ではない。現在の体制では査察を受け入れて違反行為がなければ、条約違反の制裁は別にして平和利用権を否定することは難しいであろう。

北朝鮮は、2002年10月、米朝交渉でケリー（James A. Kerry）国務次官補にウラン濃縮を認めしたが、その後は一貫して否定している。しかしパキスタン・ルートからの情報で、北朝鮮に濃縮技術情報、機器が移転されたことが明らかになった。北朝鮮に対するアメリカの要求は、再処理・ウラン濃縮を含めすべての核兵器開発の不可逆で検証可能な全面放棄である。北朝鮮はこれまで核兵器開発の示唆をあからさまに交渉カードとしており、すでに平和利用権の問題を超えているから、米国の要求は当然のものといえる。しかし北朝鮮は兵器開発のみの放棄を主張するであろうし、全面放棄をどのように実現するかは極めて難しい。

基本的には三つの可能性が考えられる。武力行使による核能力の排除、事実上の核兵器国として共存、核能力を放棄するまで制裁を続け対抗する、である。現在のところは米中口関係を中心とするアジア国際関係の激変、アフガニスタン、イラクに加えてもうひとつの戦後再建負担を抱えるなど、コストが大きすぎる。は既成事実を作れば地位を獲得できるという更なる前例となり不拡散規範を著しく弱める上、核兵器開発を容認しても将来、活動の透明性を高め、不拡散規範を遵守する責任ある核兵器国にまで導いてゆけるかは疑わしい。国内の困窮と脆弱性に加え、それに対する支援取り付けの交渉カードが核の脅ししかないからである。長期的に北朝鮮に変化が見られればともかく、今は取りえない選択肢であろう。

したがって現状ではの制裁、封鎖を強化して内部変化を待つのがもっとも現実的である。こうした制裁は時間がかかってもリビアの事例をみても効果がないとはいえないし、北朝鮮は6者協議での要求の第一項として米「テロリスト支援国リスト」からの除外を求めている。世界銀行などからの融資が得られないからである。日本単独の経済制裁を可能にした外国為替・貿易法改正も同様に効果があろう。ただ朝鮮半島非核化では合意があるとはいえ、長期の制裁という手段については中国、ロシアの了解をえることが重要であり、その意味で6者協議の枠組み維持が不可欠であろう。この種の危機管理は、一方では完全に退路を断たない工夫（何らかの体制保障や経済支援）と同時に、他方で最終的な武力行使も躊躇なく視野に入れなくては

---

<sup>28</sup> ニューヨークタイムズ紙（2月13日）は申告済みのものとは異なる遠心分離機の設計図、部品、購入計画などに関する書類の発見を報道、その後IAEAによって新型P-2遠心分離機そのものも発見された。ただボルトン国務次官の「濃縮計画停止の約束を守っていないのは核兵器開発計画の継続を示す」（2月12日）という非難には解釈の余地がある。この点で米欧のイラン対応は分裂した。



成り立たない。北朝鮮が追い込まれて核実験まで突き進んだときには、改めて の武力行使か、 に目標を切り替えるかの選択を迫られる。武力行使の場合、それまでの過程であらゆる手段を尽くしたことを中国、ロシアが納得できる状況を作っておくことが最も重要な条件になる。 の場合、韓国、日本の防衛体制再編も検討しておく必要がある。

現在の体制下では、基本目標は数少なくなったWMD開発懸念国の封じ込め、最悪の場合でも国際社会に管理可能な程度まで拡散ペースを遅らせ、長期的にこれらの国家が内部から変化するのを待つのが、最善ではないにしろ、上策といわざるを得ない。

おわりに

WMDの「不拡散」は、本来的に主権平等原理とは矛盾する体制であり、不拡散体制はこの矛盾の制度化である。したがって様々な国際関係の変動の都度、原理的な問題にまで行き着く議論が生じるのはやむをえない。

しかし国際社会は本来、文化的にも能力的にも相違、格差の大きい階層社会で、多くの制度はそれを暗黙の了解として成立している。人類の目標として核軍縮を否定するものはほとんどいないであろうが、そこに至る過程での「不拡散」はそれと対立するものではなく、国際社会の安定に重要な意義を持つことはほとんどの国家によって認められてきた。「不拡散」はすでに30年以上の制度的履歴を持つ独自の規範となっており、これを後退させることは国際社会の貴重な秩序資産を失うことになるであろう。

加えて国際政治はすでに大きく変わった。第二次大戦後の国際政治においては国連創設時にもっとも重要な課題と考えられていた国家間の戦争（防止）は、冷戦後は内戦が国境を越えた例以外にほとんどなくなった。その原因をここで論じることはしないが、国際戦争不在ということは、WMDの保有動機も1960年代にそれが懸念されたときとは大きく変わったことを意味する。大量破壊兵器は効果の無差別性、人権規範との真っ向からの衝突、規範壟断の評判コストと安全保障上の利益の不釣り合いなどいずれを考えても、通常の家には著しく使いにくいものになった。

もちろん主要国、ないし地域大国間の潜在的な勢力均衡、威信競争は消えないから、ある国家に保有が許される国には認められないという状態では保有動機はなくなることはないであろう。しかし実際のWMD使用は、体制消滅がかかり自暴自棄にでもならなければ、極めて考えにくくなった。今日ではその種の特異な国家は少数に絞られ、今日の不拡散体制を緩めずに厳格に運用していけば、この状態を維持することは可能に思われる。ただ現代の基本的な問題のひとつは、冷戦後のアメリカが目指す新秩序の原則・理念に脅威を感じる国家、あるいは市

場化、民主化を基盤がないままに導入して伝統的な社会システムが崩壊する国家が発生しているところにあるかもしれない。つまり威信や生存のためにこの秩序そのものに挑戦せざるを得なくなり、そのためにWMD開発動機を抱く、あるいは国内統治が混乱してWMD関連の取引が横行するという可能性である。

現在の平和利用を認めて軍事転用を防止する体制では、なにがあってもWMDを開発しようと政治的に決断した国家まで規制できる水も漏らさぬ体制の構築は無理である。また懸念されていた諸国が作り上げたブラック・マーケットとそこへの国家以外のアクターの関与が増えたという問題にも、従来制度では実効的に対処できそうもない。飛躍的に厳密な体制が無理ならば、目標は基本的に「封じ込め」となる。そのために本章では、第一に、従来のNPT - IAEA体制およびNSGによる管理とPSIの強化、第二に事実上の核兵器国のレジーム外措置への取り込み、最後にWMD拡散を統制する国内体制が貧弱な国家への管理システムの供与、セミナー、要員訓練、検査・臨検機材の提供、捜査・司法協力、地域的な情報交換体制など国際的な支援の必要性、などを指摘した。

完全無欠な体制の構築は不可能である。普遍的な制度を強化し、有志による輸出管理で、もぐらたたきのような作業であっても根気よく物質、資機材の移動を監視・摘発し、非国家アクターを含む闇のネットワークを手繰り寄せては切断してゆく以外にない。これまでの体制は拡散を完全に止めることはできなくても、国際社会に管理可能な程度まで遅らせることはできた。WMD拡散がたとえ長期的に不可避であっても、国際社会が管理不能に陥らないことが重要なのである。