

第3章 核不拡散体制の課題

小 川 伸 一

はじめに

1968年7月1日、米英ソを含む62カ国の署名から出発した核兵器不拡散条約（NPT）は、核兵器の拡散防止、核軍縮、それに核エネルギーの平和利用の促進を目指す国際条約である。2004年1月末現在、189の締約国を擁する最も普遍的な軍備管理・軍縮条約となっており、主な未締約国は、インド、パキスタン、イスラエルの3カ国のみとなっている。

1995年5月のNPT運用検討・延長会議でNPTの無期限延長が採択されたことから窺えるように、NPTを存続させることについては国際社会の合意がある。しかしながらNPTは、発足当時からの構造的課題に加え、核兵器を保有するに至った非核兵器国からの核拡散など、新たな課題に直面している。これらの課題は、国際社会の対応如何ではNPTの信頼性や安定性を脅かす危険を孕んでいる。

本稿の前段は、NPTの構造的欠陥を概観するとともに、その弊害を和らげることに役立つ施策を概観する。後段においては、新たな課題を指摘し、その対策を考察する。

1. NPT体制の構造的課題

NPTは、歴史的な経緯から締約国を「核兵器国」と「非核兵器国」に二分せざるを得なかったが、そうした締約国の権利・義務の二重構造を解消する施策を進捗させることができず、これによって生じる弊害に苛まされている。また、核物質の民生利用と軍事利用は分離可能との前提に立つNPT第4条の規定の妥当性についても、疑問が残ったままの状況にある。

（1） NPTの二重構造と国際政治

NPTは、1967年1月1日より前に核兵器その他の核爆発装置を製造しかつ爆発させた米、ソ（露）、英、仏、中国の5カ国を「核兵器国」とし、当面核兵器の保有を是認する一方、他の国々を「非核兵器国」と位置づけ、核兵器の開発・保有を禁じている。NPTが核不拡散を本旨とすること、さらに当時既に核兵器を保有していた5カ国に対し核兵器の全廃を促す施策が見当たらなかったことを考慮すると、こうした取り決めに落ち着いたことは一面やむを得ないと言わざるを得ない。しかし、核兵器国と非核兵器国が併存するという状態は、それが解消される見込みが立たない以上、NPTの安定性や信頼性を常に脅かすことになる。この問題は、単に締約国の権利義務の二重構造だけの問題に留まらない。核兵器国が結果的に第2次世界大戦の戦勝国であり、しかも国際社会の平和と安定に大きな責任を有する国連安保理

の常任理事国であるために、別の厄介な問題を派生させている。すなわち、NPTが核兵器国を安保理常任理事国でもある5カ国に限定しているため、核兵器国が核軍縮を進めて核廃絶を達成しない限り、核兵器国は国際政治に大きな影響力を有する大国と同じ意味を表すことになる。しかも、核廃絶の見通しが立っていないにも拘わらず、NPTは他の国家が核兵器国となることを許していない。この結果、NPTは、国際社会が国家の盛衰を繰り返すダイナミックな性格を有するにも拘わらず、国際政治秩序の現状固定化に資するレジームに陥りかねない¹。インドがNPTを批判し、加盟せずに核兵器開発に走った理由の1つは、この点に見出すことができる。

核廃絶の見通しが立たない現状においてこの構造的課題に対処するためには、可能な限り核軍縮を進めるとともに、核兵器の意義と役割を絞り込むこと以外に見当たらない。具体的には、核兵器を国家の安全保障を担保する究極的手段とすることと、他の核兵器国の核使用を抑止することの2点に絞り込めるような安全保障環境を構築することにある。広島、長崎以降、半世紀以上の長きにわたって核兵器が使用された事実がないことから、核兵器の役割は、既に上述の2点に絞り込まれていると見ることもできるかもしれない。しかしながら、一部核兵器国の核使用に関する宣言政策を見る限り、核兵器に上述の2つの役割以上のものを期待している国家も見受けられる。したがって、核兵器国も含めたNPT締約国は、核使用の危険の極限化を可能とする安全保障環境の構築に取り組まなければならない。

核兵器を国家の安全保障の究極的保障手段として位置づけることの法的妥当性については、核威嚇や核使用の合法、違法性をめぐって、国際司法裁判所（ICJ）が1996年7月に呈示した勧告的意見のなかで既に一定の見解が示されている。すなわち、国際司法裁判所は、核兵器の威嚇や使用は、一般的に、国際人道法を含む国際法に違反するが、国家の存亡がかかる極限的状况における核兵器の威嚇や使用については、合法、違法とも結論を下すことができない²、と断じたのである。この勧告的意見を読む限り、国家の存亡が岐路に立っている究極的事態から脱するために核兵器の使用に踏み切っても、人道法上、違法とは即断できないことになる。勿論、国際司法裁判所の勧告的意見には法的拘束力がない。しかし、唯一の世界法廷の意見として無視できない政治的、道義的重みを有していることも否定できないのである。

核兵器の役割を他の核兵器国の核使用を抑止することに絞り込むことは、冷戦後とみに要

¹ 例えば、T.V. Paul, "The Systemic Bases of India's Challenges to the Global Nuclear Order," *The Nonproliferation Review*, Vol. 6, No. 1 (Fall 1998), pp. 1-11を見よ。

² International Court of Justice, Case Summaries, "Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons," Advisory Opinion of 8 July 1996. <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/iunanaummary960708.htm>>. (2001年11月2日)

求されるようになった核の「先行不使用（no first-use）」体制の構築と同義である。核の先行不使用を制度化できれば、核兵器の役割を他の核兵器国の核使用を抑止することに絞り込むのみならず、核軍縮・廃絶へ向けてのはずみとなる可能性も秘めている。すなわち、核兵器の存在意義が他の核兵器国の核使用を抑止するのみであれば、その論理的帰結として、核兵器国が一律に核兵器を削減、そして全廃しても失うものがないということになるからである。さらに、5核兵器国が合意して核の先行不使用体制を構築すれば、その副次的効果として、非核兵器国は、原則的に核威嚇や核攻撃を恐れる必要がなくなり、NPT体制の最も大きな懸案事項である核兵器国と非核兵器国の間の政治・安全保障上の不平等性も緩和され、NPT体制の安定性や信頼性が格段に向上することになる。このように、核の先行不使用を制度化できれば、核軍縮を促進するのみならず、NPT体制の安定性や信頼性を高めることにも役立つ。

しかしながら、核の先行不使用体制を構築してもその約束の遵守を確認する術がない。したがって、核の先行不使用の安全保障上の意義は、核の「先行使用（first-use）」の誘因をどの程度取り除くことができるかにかかっている。そのためには、まず、生物・化学兵器の廃絶を徹底しなければならない。生物兵器禁止条約（BWC）及び化学兵器禁止条約（CWC）の普遍性を高めるとともに、懸案となっているBWCの査察・検証システムを早期に構築することが求められる。さらには、過渡的措置として「大量破壊兵器の先行不使用」を宣言するなどの措置を講じて生物・化学兵器を封じ込めて廃絶を追求するとともに、地域毎あるいは対立国間の通常戦力バランスを維持する施策を講じなければならない。とりわけ、事実上の核保有国を抱え、紛争が頻発している中東や南アジア地域においては、他の地域にもまして上述の各施策や地域毎の信頼醸成措置の徹底を図らねばならない。

（２） NPTの二重構造と核に対する非核兵器国の安全保障

NPTは、核兵器国と非核兵器国の併存を容認しながら、条文上、核脅威に対する非核兵器国の安全に手当を施していない。国家が核兵器を開発・保有しようとする動機を見ると、安全保障上の懸念、国家威信、地域覇権、外交上の手段など幾つかの理由を挙げることができるが、安全保障上の懸念、とりわけ核脅威が最も大きな理由となっている。核兵器開発・保有の主たる動機が核脅威であるとするならば、NPTは、核拡散防止を企図しているにもかかわらず、核脅威に対する非核兵器国の安全を保障していないために、核拡散の芽を包含したままの状態にあると言える。

核兵器国は、こうした欠陥を考慮して、NPT上の非核兵器国が他の核兵器国と同盟または連携して自国や同盟国に武力攻撃を加えた場合を除き、非核兵器国に核威嚇や核攻撃を加え

ないという「条件付き消極的安全保障」(ただし、中国は無条件の消極的安全保障を宣言)あるいは、非核兵器国が核威嚇や核攻撃を受けた場合、国連安保理などを介して対抗措置や救済措置を講じるという「積極的安全保障」を宣言している。とりわけ5核兵器国は、NPT運用検討・延長会議を目前にした1995年4月5～6日、ジュネーブ軍縮会議(CD)の場で、揃って消極、積極安全保障宣言を出した³。しかしながら、これらの宣言は、いずれも政治宣言にとどまっており、法的拘束力を有していない。尤も、5核兵器国が初めて消極、積極両面にわたる安全保障宣言を揃って出したこと、さらにはこれらの宣言を含む「安保理決議984」が全会一致で採択されたことで、核兵器に対する非核兵器国の安全保障、とりわけ消極的安全保障が強化されたとみる向きもある⁴。

しかしながら、非核兵器国の多くは、非核兵器国がNPTの条文の下で核兵器開発・保有を放棄しているとの理由で、非核兵器国に対する消極的安全保障も法的拘束力を備えたものでなければならないと主張している。実際、核兵器に対する非核兵器国の安全保障を強化すれば、それだけ核兵器開発の動機が和らぐことから、2000年のNPT運用検討会議の最終文書で述べられているように⁵、法的拘束力を備えた消極的安全保障はNPT体制を強化することにつながるのである。

このように、NPT体制の強化の観点から消極的安全保障を法制化することが望ましいが、5核兵器国の間には、依然、消極的安全保障を法制化するための共通の基盤が欠如している。例えば、中国と他の4核兵器国の消極的安全保障宣言の相違から明らかなように、核兵器国

³ 5核兵器国は、冷戦時代から消極的安全保障を宣言していたが、異なった核抑止戦略や安全保障上の利害関係から、その内容は一様ではなかった。ところが中国を除く4核兵器国は、NPT運用検討・延長会議を目前にした1995年4月5～6日、ジュネーブ軍縮会議(CD)の場で、若干、表現は異なるものの、「核兵器の不拡散に関する条約の締約国である非核兵器国に対しては、自国、自国の軍隊、同盟国、または自国が安全保障上の約束を行っている国に対して、核兵器国と同盟ないし連携して攻撃を加えない限り、核兵器を使用しない」との趣旨の消極的安全保障宣言を出した。中国も同じ時期に消極的安全保障を宣言したが、その内容は従来通り、無条件の消極的安全保障宣言であった。他方、積極的安全保障に関しては、1968年6月にNPTが国連総会で採択される前の同年3月頃、米英ソが同趣旨の積極的安全保障宣言を出し、安保理決議255で承認されている。また、5核兵器国は、1995年4月5～6日に、前述した消極的安全保障と並んで積極的安全保障も宣言している。なお、中国に関しては初めての積極的安全保障宣言であった。1995年4月5～6日に発出された5核兵器国の消極、積極安全保障宣言は、同年4月11日に「非核兵器国の安全保障に関する決議」として全会一致で安保理によって採択(決議984)されている。1995年4月5～6日に発出された5核兵器国の宣言及び安保理決議984の詳細については、藤田久一、浅田正彦編『軍縮条約・資料集』第二版(有信堂、1997)、104-108頁。

⁴ Statement by U.S. Delegation, 2000 NPT Review Conference, Main Committee I, Security Assurances, May 5, 2000. <http://cnsdl.miis.edu/npt/npt_5/ussecas.htm>. (2003年7月3日)

⁵ NPT/CONF.2000/28, 24 May 2000, “Final Document”の“Article VII and the security of non-nuclear-weapon states”の項を参照。

の間で消極的安全保障を供与するにあたっての条件が一致していない。さらに、消極的安全保障の対象国をNPT上の非核兵器国のみとするか、普遍的に供与すべきかで意見が不一致であることや、交渉の場をNPT関連の場、あるいはジュネーブ軍縮会議とすべきかで意見がまとまらないことなどが挙げられている⁶。

しかしながら、これら3つの争点は妥協不可能な問題とは言い難い。交渉の舞台をNPT関連の場とするか、ジュネーブ軍縮会議とすべきかは本質的に技術的な問題であり、解決できないことはない。また、消極的安全保障の受益国をNPT上の非核兵器国とするか、普遍的に供与すべきかの問題については、NPTの普遍性を高める観点に立つと、NPT上の非核兵器国に限定することが望ましい。消極的安全保障を供与する際の条件については、米英仏露の4核兵器国が「他の核兵器国と同盟または連携して、自国あるいは同盟国に武力攻撃を加えない限り」との趣旨のほぼ同じ条件を付けているのに対し、中国のみが無条件の消極的安全保障を宣言している。中国が唱えている無条件の消極的安全保障宣言は、戦略的に不合理であり、信憑性に乏しい。近年、中国が次第に大量破壊兵器に関わる軍備管理レジームに参画し始めたことを考慮すると、将来、中国が他の4核兵器国の主張に歩み寄る可能性も否定できない。

近年、一部の核兵器国の間には、これまで宣言してきた消極的安全保障を修正、あるいは弱める発言や政策を打ち出す動きが見受けられる。例えば、米国は、非核兵器国が単独で生物・化学兵器攻撃を加えてくる危険を考慮して、そうした攻撃を抑止するために、数度にわたって核使用の可能性を示唆している⁷。また英国も、消極的安全保障の例外的措置としてか、2002年3月、フーン（Geoffrey Hoon）国防大臣は、大量破壊兵器を保有している「懸念国（States of Concern）」に対する核使用の可能性を示唆した⁸。さらにロシアも、2000年1月に公表した国家安全保障戦略において、侵略の態様に言及することなく、一般的な表現で、

⁶ 日本国際問題研究所、広島平和研究所『核の危険に直面して - 21世紀への行動計画 - 』核不拡散・核軍縮に関する東京フォーラム報告書（日本国際問題研究所、1999年）、41頁。

⁷ 例えば、湾岸戦争時のブッシュ（George H.W. Bush）大統領の発言、さらには1996年5月のペリー（William Perry）国防長官の発言などもこの範疇にはいる。さらに2002年1月にその内容の一部が明らかにされたブッシュ（George W. Bush）政権の「核態勢見直し（NPR）」にあつては、イラン、リビア、シリア、イラクなど核兵器国と同盟関係のない非核兵器国に対する核使用の可能性に言及されていた模様である。また、2002年2月、国務省のパウチャー（Richard Boucher）報道官は、1995年の米国の消極的安全保障宣言を踏襲するとしながらも、「米国や同盟国に対する大量破壊兵器の使用を抑止するために必要なことは行う。もし米国や同盟国に大量破壊兵器が使用された場合、米国はあらゆる軍事的な対応措置をとる」と述べている。

⁸ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security* (New York: Oxford University Press, 2003), pp. 617-618.

侵略を排除するために必要であれば、核兵器を使用する権利を有すると述べている。こうした発言が為される背景には、大規模な生物・化学兵器の使用を効果的に抑止するためには、核報復の可能性を示唆する必要があるとの認識があるものと推測される。

それでは、5核兵器国が合意し易い条件は如何なるものであろうか。おそらく、米英仏露の4核兵器国が提示している条件から「核兵器国と同盟あるいは連携」しているか否かの条件を除去したものであろう。この基準を取り外したために、非核兵器国全体が核攻撃の対象となる欠点が生じるが、冷戦が終結したこと、さらには生物・化学兵器に対する抑止手段を維持し、生物・化学兵器の違法化、廃絶を徹底させるためにはやむを得ないのではなかろうか。また、核使用の対象を非核兵器国一般に拡大しているとは言え、非核兵器国が核兵器国とその同盟国に武力攻撃を加えない限り核報復の対象とはならないことは、今日の消極的安全保障と同じである。消極的安全保障の法制化のために必要な核使用についての共通の条件を早期に打ち立てることが要請される。

注意すべきは、インド、パキスタン、イスラエルなどNPTの枠外で核を保有している核保有国に消極的安全保障を約束させるわけにはゆかない点である。なぜなら、インド、パキスタン、イスラエルに法的拘束力を伴った消極的安全保障を約束させることは、NPTの枠外での核保有を法的に認知することになるからである。この欠陥を埋め合わせる施策が、先に指摘した積極的安全保障である。積極的安全保障は、NPT上の核兵器国でもある安保理常任理事国が加害国となった場合には拒否権が障害となって機能しない公算が高いが、加害国が安保理常任理事国以外の核保有国の場合には、国連安保理を介した対抗措置が採られる可能性も残っている。このように、消極的安全保障レジームと国連安保理に基づく積極的安全保障は、相互補完的に機能して、非核兵器国の核脅威に対する不安を和らげることにつながるのである。

(3) NPT第4条が抱える問題

NPT第4条は、核エネルギーの平和利用をNPT締約国の譲ることのできない権利と認定し、核兵器国を含めた締約国全体に対して原子力の平和利用のための資機材や技術の交換を促して、「締約国である非核兵器国の領域におけるその応用の一層の発展」に貢献することを要請している。この規定は、核物質の民生利用と軍事利用は分離可能であり、非核兵器国による核物質の軍事転用は未然に防止できるとの前提の下に設けられたものである。また、核軍縮を義務づけている第6条とともに、非核兵器国が核兵器開発を放棄する代償としての性格も孕んでいる。

ところが、平和目的の核エネルギー開発の名の下に、保障措置の間隙を縫って兵器級核分

裂性物質を製造し（イラク、北朝鮮、リビアなど）、爾後NPTから脱退する非核兵器国（北朝鮮）が見られるようになった。湾岸戦争後、包括的保障措施を受けていたイラクが秘密裏に核兵器開発を進めていたことが発覚したが、この事件を契機に、核施設や原子力活動情報の追加提供や査察のための立ち入りの強化などを視野に入れた追加議定書が纏められ、保障措置の強化が図られている⁹。しかしながら、追加議定書を受け入れるか否かは、非核兵器国の判断にかかっていることには変わりがない¹⁰。したがって、今後も原子力の平和利用の名の下に核物質が軍事転用される危険は残っていると云わざるを得ない。

このように、核物質の軍事転用の危険を解消できないことから、NPT第4条の規定とは裏腹に、ウラン濃縮や使用済み核燃料の再処理など核物質を精製・処理する権限を国際機関や特定のNPT締約国にのみ与えるべきとの提案が出されるようになってきている。例えば、IAEAのエルバラダイ（Mohamed ElBaradei）事務局長は、ウラン濃縮、使用済み核燃料の再処理、使用済み燃料貯蔵所の国際化を訴えている。その理由としてエルバラダイ事務局長は、米国軍備管理協会とのインタビューの中で、「第4条が問題というわけではない ... 国家が原子炉や研究炉を保有していること自体も問題ではない。懸念されるべきことは、兵器級核分裂性物質の生産を可能とする再処理能力やウランの濃縮技術を個々の国家が保有していることである¹¹」と述べている。また、米国のブッシュ（George W. Bush）大統領は、2004年2月、包括的な不拡散政策を発表した際、兵器級核分裂性物質のさらなる拡散を防ぐために、40カ国で構成される「原子力供給国グループ（NSG）」に対し、ウラン濃縮及び再処理に関わる資機材・技術をこうした資機材・技術を保有していない国家へ供与することを全面的に禁止するよう求めた¹²。

エルバラダイ事務局長やブッシュ大統領の提案は、核物質の民生利用と軍事利用は分離可能との前提に立つ第4条の問題点に対する手当として評価すべきであろうが、同時に新たな

⁹ 追加議定書の詳細については、浅田正彦「NPT・IAEA体制の新展開 - 保障措置強化策を中心に - 」『世界法年報』第18号（1999年3月）1-36頁を参照。

¹⁰ 1997年5月に追加議定書の「モデル議定書」がIAEAで採択されたが、その約6年半後の2003年12月18日現在にあっても、追加議定書には79カ国が署名、そのうち38カ国が批准しているにすぎない。署名・批准国数については、Arms Control Association, “Fact Sheets: The 1997 IAEA Additional Protocol at a Glance,” January 2004を見よ。<<http://www.armscontrol.org/factsheets/IAEAProtocol.asp?print>>

¹¹ Arms Control Association, “Curbing Nuclear Proliferation,” An Interview with Mohamed ElBaradei, *Arms Control Today*, Vol. 33, No. 9 (November 2003), p. 5.

¹² The U.S. White House, “President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD,” Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation, National Defense University, February 11, 2004 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>>. (2004年2月13日)

課題も生じさせる。まず、第4条1項が原子力の平和利用を「すべての締約国の奪い得ない権利」と規定し、また2項において、「締約国は ... 平和目的のための原子力の応用、特に締約国である非核兵器国の領域におけるその応用の一層の発展に貢献することに協力する」と定めていることに照らすと、ウラン濃縮や再処理機能を総ての締約国から取り上げるエルバラダイ提案や一部の非核兵器国から取り上げプッシュ提案は、4条の規定との整合性が問われることになる。さらに言えば、プッシュ提案は非核兵器国の間に二重構造を創り上げることになり、非核兵器国からの反発が予想される。また、ウラン濃縮や再処理を国際機関あるいは国際的な管理下に置くというエルバラダイ提案にしても、国際管理下のウラン濃縮や再処理施設をどの国に設置するのか、さらには既に稼働中あるいは開発中のウラン濃縮や再処理施設に対する対策など難問が待ちかまえている。これらの提案に対し、イランや北朝鮮のように、包括的保障措置協定を犯した非核兵器国のみにウラン濃縮施設や再処理施設の放棄を迫るという代案も考えられる。今後の国際社会の対応を注視する必要がある。

2. NPT体制の新たな課題

NPT体制は、近年、国際安全保障環境の推移から新たな課題に直面することとなった。第1の課題は、パキスタンからのウラン濃縮技術や核兵器関連情報の拡散に見られるように、国家ではなく私人の活動を起因とする核拡散、さらには北朝鮮のように秘密裏に核兵器開発を行っている国家からの核拡散の危険が生じた点である。第2に、テロリストが核兵器関連の資機材や技術を取得する危険が増大したことに加え、テロの横行により原発施設など平和目的の原子力施設がテロ攻撃の対象となる危険が生じている。第3の課題は、一部核兵器国の核政策や核軍備管理・軍縮政策がNPTの信頼性や安定性を損なう恐れがある点である。

(1) パキスタン及び北朝鮮からの核拡散の危険

冷戦終結後の1991年、米国は、ナン・ルーガー法を制定して、旧ソ連邦の核兵器など大量破壊兵器及びその運搬手段の解体や管理・保全の強化を進め、旧ソ連邦から核兵器関連の資機材や技術が拡散するのを防止しようとしてきた。こうした努力は、その他のG-8諸国も参画して今日も続けられているが、約7,000発の核弾頭が解体待ちの状況にあることや約4万トンにもものぼる旧ソ連邦の化学兵器が手つかずに残っているなど、残された課題は多い¹³。

こうした課題に加え、2004年1月初旬から中旬にかけて、新たにパキスタンから高濃縮ウランを製造する遠心分離技術や核兵器関連の情報が北朝鮮、リビア、イランなどに流れてい

¹³ Editorial, "Russia's Mountain of WMD," *The Christian Science Monitor*, February 18, 2004.

る事実が判明した¹⁴。パキスタンのムシャラフ（Pervez Musharraf）大統領は、この事件に対するパキスタン軍部などのムシャラフ政権関係者の関与を否定し、一部の科学者や技術者によって引き起こされたものとしている¹⁵。いずれにせよ、核兵器関連の資機材やノウハウが流出したことに変わりはなく、NPT体制に新たな課題を突きつけることになった。さらに、この事件によって、パキスタンのみならず、欧州、中東、アジアにまたがる核兵器関連の闇市場の存在も明らかになった¹⁶。さらに、北朝鮮についてみれば、その経済状況に鑑み、代価次第で核関連資機材を輸出する危険がある。ところでパキスタン、北朝鮮ともに、NPT上、法理的には非核兵器国であり、NPTは非核兵器国に対し他国の核兵器開発を支援することを明文で禁止していないが、NPTの理念と目的に鑑み、NPTが非核兵器国に対し核兵器開発支援を行うことを容認しているとは考えにくい¹⁷。これまでの核拡散防止施策の対象は主として国家であり、私人や私的組織が起こす問題に関しては当該私人や組織が属するNPT締約国個々の課題とされていたが、パキスタンからのウラン濃縮技術や資機材の流出事件で国家機関以外の私人や組織に対しても、何らかの国際的対策を講じることの必要性が改めて確認されることになった。

この観点で、将来一定の役割を果たすと考えられる施策が2003年5月末にブッシュ大統領によって打ち出された「拡散安全保障イニシャチブ（PSI）」である¹⁸。PSIは、国連海洋法条約など既存の国際法やPSI参加国の国内法の下で、海洋、空、陸地を介した大量破壊兵器関連の資機材の移転を防止することを目的とする施策である。現在、ロシアを除くG-8諸国など14カ国が参加し、南太平洋、地中海、アラビア海などで船舶の臨検などの訓練を重ねている。核兵器関連資機材・技術の流出事件を起こしたパキスタンや、そうした資機材を輸出する可能性のある北朝鮮を考慮すれば、今後、インド洋や西太平洋でもこうした海上阻止訓練が実施されることも想定される。

¹⁴ Patrick E. Tyler and David Sanger, "Pakistan Called Libyan's Source of Atomic Design," *The New York Times*, January 6, 2004; Johanna McGeary, "Inside The A-Bomb Bazaar," *Time*, January 19, 2004, pp. 18-20.

¹⁵ McGeary, "Inside The A-Bomb Bazaar," *Time*, January 19, 2004, p. 19.

¹⁶ Douglas Frantz and Maura Reynolds, "Individuals Supplying Nuclear Trade, Officials Say," *The Los Angeles Times*, January 29, 2004; Craig S. Smith, "Roots of Pakistan Atomic Scandal Traced to Europe," *The New York Times*, February 19, 2004.

¹⁷ Marvin Miller and Lawrence Scheinman, "Israel, India, and Pakistan: Engaging the Non-NPT States in the Nonproliferation Regime," *Arms Control Today*, Vol. 33, No. 10 (December 2003), p. 18.

¹⁸ 詳しくは、U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, "Proliferation Security Initiative," September 15, 2003 <<http://www.state.gov/r/pa/ei/ris/24134pf.htm>>を参照。

PSI自体は年が浅く、拡散防止行動を実施する手続きやオペレーションの確立過程にあることから、その効果は未知数であるが、領海などPSI参加国の領域内では一定程度の成果を挙げることが期待される。しかしながら、公海を舞台とするオペレーションに関しては疑問が残る。PSI参加国は、公海での臨検・捜索を行うために、麻薬取り締まりのために乗船し捜索を可能とする協定をモデルに、パナマやリベリアなど船舶の便宜置籍国も含めた主たる海洋国との間で、大量破壊兵器関連資機材を輸送している疑いのある船舶に対する臨検・捜索を許容する協定を締結する準備を進めている¹⁹。しかしながら、臨検・捜索を可能とする協定を船舶の便宜置籍国と締結しても、拡散懸念国が便宜置籍を停止して自国の国旗の下で運用する船舶を増加させれば、防止効果は損なわれることになる。また、対象が航空機の場合、船舶と異なり、犯罪の疑いがあるとの理由だけで実弾を発射することは一般的に許されていないため²⁰、疑惑のある航空機が警告を無視して目的地へ飛行し続けることは十分予想される。

さらに、いわゆる「ならず者国家」と称される国家に隣接する中国やロシアがPSIに参加しない状況が続けば、陸路を経由する大量破壊兵器関連資機材の移転などを効果的に阻止できないことが想定される。中露にPSIへの参加を求めることについては、効果的なPSIの実施手続きやオペレーションの確立の観点から、否定的にみる向きもある。確かに、中露両国ともに、PSIと既存の法制度の整合性に疑問を呈しており、PSIには消極的な姿勢をとっている。しかしながら、中露両国、とりわけ中国は、過去、長期に亘って大量破壊兵器関連資機材の拡散の元凶であった国である。今日にあってこうした疑いは完全に払拭されていないものの、両国ともに米国を中心とする旧西側諸国が打ち出した国際的な不拡散体制にコミットする方向にある。こうした動きを後押しすべく、またPSIの実効性を高めるためにも、長期的には中露の参加も視野に入れて門戸を開放しておくことが必要であろう。

(2) 核テロ対策

NSGの対象は国家であり、PSIの対象は国家のほか私人・私的組織も含むことができる。しかしながら、PSIのみではテロリストが核兵器関連の資機材を取得することを防ぐことはできない。これまで講じられてきた各種の核拡散防止施策を強化して核兵器保有国が増加するのを防止することが基本であるが、これに加えて重要なのは、核分裂性物質や核兵器を扱

¹⁹ Wade Boese, "News and Negotiations: U.S., Allies Seek Right to Board Ships in WMD Search," *Arms Control Today*, Vol. 34, No. 1 (January/February 2004), p. 37.

²⁰ 国際民間航空条約第3条2を参照。

うNPT締約国がそれぞれの国内でテロリストが核兵器関連資機材にアクセスするのを防ぐ施策を講じることである。核兵器国及び平和目的で核物質を扱っている非核兵器国を見ても、こうした施策の有無、さらにはそうした施策を講じていてもその施策の有効性については一律に論じることができない状況にある。

国際社会は、1980年3月、核物質防護条約を成立させたが、この条約の意図するところは、核物資の国際移転の際の安全を確保することのみにある。防護の対象に締約国国内にある核物資も含ませるべく、条約の改訂を唱える向きもあるが、こうした改訂作業が開始され合意に至るまで、あるいは新たな国際的措置が合意されるまでの当面の間、IAEAが提示している破壊活動や盗難に対する物理的防護の処方箋に則り、各国が独自に対策を講じることが重要である²¹。また、兵器級核分裂性物質と核兵器を対象にその保全・管理を徹底させるべく、国際的安全基準を設定し、核兵器国にその遵守を迫ることも提案されている²²。

(3) 一部の核兵器国の核政策及び核拡散防止政策

1995年のNPT運用検討・延長会議と異なり、2000年のNPT運用検討会議においては最終文書が合意された。その最終文書では、核軍縮に向けた实际的措置として13項目が合意されている。ところがその後、一部の核兵器国はこの合意事項を必ずしも遵守していない。最終文書は法的拘束力を欠くものの、核兵器国を含めNPT締約国が合意した文書であり、明白にそれに反する政策をとることはNPTの信頼性を傷つけると言ってよい。例えば、13項目の1つとして核軍縮の不可逆性が合意されている。にも拘わらず、米露両国は、後述するようにこの合意に十分注意を払っているようには見受けられない。また、13項目の第1項目がCTBTの早期発効を求めているにも拘わらず、米国のブッシュ政権は上院にCTBTの批准審議を要請する意図がないと述べている。核拡散防止の観点からCTBTが重要であるとの2003年10月の国連総会第1委員会決議に反対した国が米国のみであったことから²³、CTBTに対するブッシュ政権の否定的な姿勢が窺えよう。

またブッシュ政権は、13項目のうち、核兵器国による核軍縮を念頭に合意された第9項目の合意にもとる政策を打ち出している。第9項目は6点に細分化されているが、その中には非

²¹ George Bunn and Fritz Steinhausler, "Guarding Nuclear Reactors and Material From Terrorists and Thieves," *Arms Control Today*, Vol. 31, No. 8 (October 2001), p. 12.

²² Graham Allison, "How to Stop Nuclear Terror," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1 (January/February 2004), p. 69.

²³ George Bunn, "The Nuclear Nonproliferation Treaty: History and Current Problems," *Arms Control Today*, Vol. 33, No. 10 (December 2003), p. 10.

戦略核戦力の削減と核兵器の役割の低下を求める文言が含まれている。それにも拘わらず、ブッシュ政権は、開発・配備の決定にまでは至っていないものの、1994会計年度国防権限法で新規の研究・開発が禁じられていた5キロトン未満の小型核兵器の研究を進めるようになった。その理由としては、「ならず者国家」などを念頭においた抑止力強化のためと説明されている²⁴。確かに、爆発威力の小さな核兵器は使用しやすい印象を与えるために、その抑止効果はほかの核兵器より大きいかもしれない。しかしながら、その効果も限定的である。核兵器は、小型核であってもテロリストを抑止できないし、「ならず者国家」に対しても一定程度の核兵器開発の段階にある国家に対しては、逆に核兵器開発を急がせる危険が生じる。いずれにせよ、米国のように他国を圧倒するハイテク通常戦力を誇る国でさえ「ならず者国家」に対処するために小型核兵器が必要であるとするならば、米国以外の国にとっての必要性はさらに大きいことになる。小型核兵器に対する今後の米国の姿勢次第では、核兵器の拡散をもたらす新たな要因になりかねない。

2003年3月に開始された米英による対イラク武力行使は、核を含む大量破壊兵器の開発を志向した政権を崩壊させたことで、短期的には核拡散の危険の鎮静化に役だったと言える。また、これによって、サウジアラビアなど近隣諸国の大量破壊兵器保有のインセンティブも緩和されたかもしれない。また、米英の対イラク武力行使は、ともすれば条約の遵守を強制する手だてに苦しむNPT体制の欠陥を補強することに役だったかもしれない。しかしながら、単に核兵器など大量破壊兵器を志向する政権を倒しても、核を含む大量破壊兵器開発の動機を払拭できるわけではない。中東の和平プロセスが進まず、イスラエルが核を保有し続ければ、新生イラクが、将来、核兵器開発を志向する可能性は、依然、残っている。レジーム・チェンジは、単に核兵器開発を遅らせるだけに終わりかねないのである。

NPTの枠外で核兵器を保有するに至ったインド、パキスタン、イスラエルに対する一部の核兵器国、とりわけNPT体制の将来に大きな影響力を持つ米国の姿勢には、若干、疑義が持たれる。核兵器開発を進めていたイラク、あるいは核兵器開発を疑われている北朝鮮やイランに対する米国の政策は、それぞれ手法が異なるとは言え、核兵器の開発・保有を阻止しようとする強い姿勢が窺える。これに対し、インド、パキスタン、イスラエルに対しては、これら3カ国がNPT未加盟であること、核保有が既成事実となったこと、さらにはこれら3カ国が米国の脅威となっていないことなどが災いしてか、ややもすれば追認とも見紛う姿勢をとることがある。しかしながら、パキスタンからの核兵器製造用資機材やノウハウの流出事件

²⁴ Carl Levin and Jack Reed, "Toward a More Responsible Nuclear Nonproliferation Strategy," *Arms Control Today*, Vol. 34, No. 1 (January/February 2004), p. 12.

が示唆するように、核保有国の増加は、その分核兵器が拡散する危険を高めるのである。とりわけ、国によって程度の差はあるにしても、核兵器や兵器級核分裂性物質の国内管理が不十分な状況にある今日、単に自国に脅威を及ぼさないとか、利害関係の共有などを理由に核保有を追認することは、将来に禍根を残す恐れがある。また、国際政治の動向次第では、今日脅威をもたらさない国家であっても、将来は脅威をもたらす国家に変容することもあり得るのである。

幸い、インド、パキスタン、イスラエルの3国ともに核拡散防止の理念に反対しているわけではない。それぞれの安全保障・政治上の理由からこれら3国が、近い将来、核兵器を放棄してNPTに加盟することは期待できないが、核拡散防止に資する政策をとるよう促すことは可能であろう。具体的には、核兵器関連資機材の輸出管理の徹底、兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）の成立に向けての積極的な関与、国内の兵器級核物資や核兵器の管理の強化、さらにはCTBTへの加盟などを挙げることができよう²⁵。そしてインド、パキスタン、イスラエルへのアプローチの成否の大半は、拡散防止の指導的立場にある米国にかかっているのである。

（４） 核軍縮に対する5核兵器国の姿勢

NPT体制の安定性や信頼性は核軍縮の進捗度合いによっても影響される。既に指摘したように、非核兵器国が核開発・保有に走る動機は、安全保障上の懸念、国家威信、地域覇権、外交手段の獲得など様々であり、米露などNPT上の核兵器国が核軍縮を進めても、そのこと自体必ずしも核拡散防止に直結するわけではない。しかしながら、非核兵器国が核開発・保有の禁止義務を受け入れているのは、5核兵器国が核軍縮を進めることを前提にしていることも事実である。したがって、核兵器国が核軍縮努力を怠れば、NPTの信頼性や安定性を脅かすことになるのである。とりわけ、世界の核兵器の約95パーセントを占める量の核兵器を保有している米露の責任は重い。

米露は、2002年5月、戦略核弾頭の削減を目指すモスクワ条約に調印したが、同条約には、核拡散防止を念頭に置いて合意が図られたという形跡はほとんど見あたらない。例えば、戦略兵器運搬手段をSTART レベルに温存し、しかも戦略兵器運搬手段から撤去した戦略核弾頭の多くを保管して戦力再構築の途を残そうとする姿勢は²⁶、2000年5月に開催されたNPT

²⁵ 例えば、Marvin Miller and Lawrence Scheinman, "Israel, India, and Pakistan: Engaging the Non-NPT States in the Nonproliferation Regime," *Arms Control Today*, Vol. 33, No. 10 (December 2003), p. 18を見よ。

²⁶ そうした姿勢をとる理由としてブッシュ政権は、戦略環境の変化に適應できる柔軟性の確保、それ

運用検討会議の最終文書で言及された核軍縮の「不可逆性」に反することになる。核軍縮の「不可逆性」が採択された背景には、後戻りを許さない核軍縮がNPT体制の信頼性や安定性を確保するために不可欠との認識があるからである。

NPT第6条の規定する核軍縮義務は、一義的には米英仏露中の5核兵器国にある。ところが、これまで5核兵器国は、核廃絶を「究極の目標」として受け入れてきたものの、核軍縮に関する効果的措置について具体的な施策を講じることには必ずしも積極的ではなかった。しかしながら、国際司法裁判所は、先に指摘した勧告的意見のなかで、第6条の規定について、一般的、抽象的な核軍縮義務にとどまらず、核軍縮に向けての具体的な措置を講じることが義務づけているとの解釈を示したのである²⁷。また、2000年に開催されたNPT運用検討会議においては、非核兵器国からの強い要請を受けて、核兵器国は「核兵器の廃絶を明確に約束」するに至っている²⁸。このように、第6条が規定する核軍縮義務は、従来の核兵器国の解釈に比べ、より具体的かつ直截的なものに変容してきているのである。核軍縮をめぐる5核兵器国の今後の動向を注視する必要がある。同時に、非核兵器国も、核軍縮をめぐる単なる傍観者、あるいは核兵器国の核軍縮義務の不履行を難詰するだけの国家にとどまることは許されない。なぜなら、核軍縮や核兵器の意義と役割の極限化を可能とする安全保障環境を作り出すためには、生物・化学兵器の廃絶、さらには通常戦力バランスの維持など非核兵器国の積極的関与を要する課題が多々見受けられるからである。

おわりに

1995年に開催されたNPT運用検討・延長会議の議長を務めたダナパラ（Jayantha Dhanapala）は、NPT体制を含め国際的レジームが崩壊過程にあると判断する際の目安を提示している²⁹。その幾つかは次の通りである。

にロシアなど他の核兵器国と異なり、米国は核弾頭を製造する施設をもはや有していないために既存の核弾頭の解体・廃棄を急ぐわけにはゆかないことを挙げている。（Douglas J. Feith, “Statement of the Honorable Douglas J. Feith,” Undersecretary of Defense for Policy, Senate Armed Services Hearing on the Nuclear Posture Review, February 14, 2002.）こうした姿勢は、クリントン（Bill J. Clinton）大統領が、1997年3月のSTART 枠組み合意で、撤去した核弾頭の廃棄・解体協定の可能性を探ることや備蓄した核弾頭の透明性向上策を検討することをロシアとの間で合意していたのとは対照的である。

²⁷ International Court of Justice, Case Summaries, “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons,” Advisory Opinion of 8 July 1996.

²⁸ Arms Control Association, “2000 NPT Review Conference Final Document,” *Arms Control Today*, Vol. 30, No. 5 (June 2000), p. 31.

²⁹ Jayantha Dhanapala, Under-Secretary-general for Disarmament Affairs, United Nations, “Plenary Address: The Relevance of Regimes,” Carnegie International Non-Proliferation

- レジームの目的がレジーム参加国の政策に反映されなくなった。
- レジームの目的が侵犯されようになった時、これを押し止める動きが出ない。
- レジームの目的が常時ではなく、選択的に追求されるようになった。
- 十分な予算が充当されなくなった。
- レジームの目的と他の政策目的が両立しない時、レジームの目的が無視されるようになった。

これら5つの目安をNPT体制の現状に照らすと如何なることが言えようか。5つの判断基準の総てが今日のNPT体制に当てはまるわけではなく、したがってNPT体制は崩壊の危機に直面している訳ではないが、一部の核兵器国及び非核兵器国の政策は上記の目安の幾つかに該当する。

先に指摘したように、非核兵器国が核兵器開発に走る動機には、核脅威など安全保障上の懸念、国家の威信、地域覇権、それに外交上のテコなど幾つかあるが、NPT体制は、これらの動機の総てに手当をできるわけではない³⁰。したがって、NPT体制は核拡散を抑制できるが、完全に防止することはできない。しかしながら、これをもってNPT体制の意義を軽んじてはならない。なぜなら、NPT体制が崩壊した場合、核兵器国よりも非核兵器国が被る損害の方が大きいと考えられるからである。すなわち、核兵器国が第6条で負う核軍縮の義務も、非核兵器国が享受している平和目的の核技術支援も、さらには不十分とは言え非核兵器国が受けている消極的安全保障も同時に解消され、今日よりもさらに不平等な世界、持てる国と持たざる国の較差が広がる世界が現れる危険が想定されるからである。NPT体制の信頼性と安定性の向上を目指して、核兵器国のみならず非核兵器国の一層の努力が要請される所以である。

Conference, Washington, D.C., November 15, 2002.

³⁰ とりわけ、国家の威信を理由として核兵器開発が進められる場合には、これを阻止する有効な手だては見当たらない。