

第3章 核兵器の非人道性から核兵器禁止条約へ

川崎 哲

1 「人道の誓約」に集まる賛同

二〇一五年五月に開かれた核不拡散条約（NPT）再検討会議は、最終文書を採択できずに閉幕した。中東問題をめぐり米国などが最終合意をブロックしたからである。合意なき閉幕に新聞では「核なき世界、遠のく」といった見出しが並んだが、このような見方は事態を正確にとらえたものとはいえない。たしかに成果文書を出せなかったが、重要な進展があった。

四週間にわたる会議においては、核兵器の非人道性と法的禁止というテーマが核軍縮の

議論の中心にあった。オーストリアが提示した核兵器の禁止に向けた行動を誓約する文書「人道の誓約」には、同会議終了までの間に一〇七カ国が賛同を表明したのである。

前回二〇一〇年のNPT再検討会議では、「核兵器使用がもたらす壊滅的な人道上の結末」という認識が言及されたこと、また、核兵器禁止条約の提案への「留意」がなされたことが大きなニュースであった。しかしそこから五年の間に、核兵器の非人道性に関する計六回の共同声明（参加国は第一回（二〇一二年五月）の一六カ国から第六回（二〇一五年五月）の一五九カ国へと拡大した）、核兵器の人道上の影響に関する計三回の国際会議（ノルウェー、メキシコ、オーストリア。以後「非人道性会議」とする）を通じて、核兵器の非人道性を禁止をめぐる議論は大きく前進した。それは今や、誰もが認める国際的な核軍縮の中心的アジェンダとなったのである。

核兵器は、国際法で禁止されていない唯一の大量破壊兵器である。大量破壊兵器と称される生物兵器は一九七二年、化学兵器は一九九三年にそれぞれ多国間条約によって禁止された。だが、その破壊力や長期的かつ広範囲にわたる影響の甚大さにかんがみて最悪の大量破壊兵器である核兵器は、不拡散条約が一九六八年に作られているものの、いまだに禁止されていないのである。

一方で対人地雷は一九九七年、クラスター爆弾は二〇〇八年に、非政府組織（NGO）と有志国家が連携して禁止条約を成立させている。これらの兵器の使用がもたらす非人道的な結果に着目したNGOと政府の連携によるキャンペーンの結果であった。今これと同様に、核兵器の非人道性を基礎に核兵器を法的に禁止する動きが大きな前進をみせている。

2 「法的な不備を埋める」

核兵器の非人道性に関する第一回の国際会議がオスロで開催されたとき（二〇一三年三月）、ノルウェー政府は、これは核兵器がもたらす影響をあくまで科学的に検証することが目的であって、軍縮や禁止といった政治的・法的議論をするものではないと説明した。続く第二回のナジャリット（二〇一四年二月）と第三回のウィーン（二〇一四年二月）においても同様の説明がくり返された。核兵器国は第一回、第二回の会議は参加を拒んできたが、第三回のウィーン会議にあたっては「軍縮や禁止を議論するものではない」ことの念を押した上で、米国とイギリスが参加した。両国とも会議の場では、核兵器の非人道性は重要なテーマであるが「核兵器禁止条約には賛成しない」という立場を表明している（なお「核兵器国」という場合には、NPT上の五カ国〔米国、ロシア、イギリス、フランス、中国〕を指す。核保有国であ

るインドとパキスタンは、三回とも参加した)。

ウィーン会議は、前二回の会議を引き継ぎ、核爆発や核実験の非人道的影響や偶発的発射を含む核使用のリスクといった議論を中心に行った。しかし同時に、核兵器と国際法に関するセッションが一つ設けられ、今日の国際法が核兵器をどのように規制しているか、そこに不備はないか、また核兵器と倫理の関係といったテーマが論じられた。

ウィーン会議の閉幕にあたりオーストリア政府は、会議の議論をまとめた「議長総括」を発表したが、これは、全三回の非人道性会議を総括するものでもあったといえる。それはおおむね、以下のような内容だ。

核兵器の爆発がもたらす影響は、越境して長期に及び、壊滅的であって、人類の生存を脅かす。核兵器が存在する限り、事故や誤算による発射も含め、核爆発のリスクがある。これを防ぐ唯一の保証は核兵器の完全廃絶である。核爆発が起きた場合には、人道的な対応や救援をする能力は国際社会には存在しない。核兵器の保有、移送、製造、使用を禁止する包括的な法的規範は存在しない。核兵器の破滅的な結末は、法律上のみならず倫理上の問題を提起している。

以上が「議長総括」の主な内容である。オーストリア政府はこの議長総括に加えて、「オーストリアの誓約」と題する文書を発表した。同文書は「核兵器の禁止と廃絶に向けた法的な不備（ギャップ）を埋める」ために諸政府や市民社会と協力していくと宣言した。

オーストリア政府は翌月、この「誓約」を全ての国連加盟国に送付し賛同を求めた。これにはまずメキシコなどラテンアメリカ諸国がすばやく賛同を表明した。ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体（CELAC）の首脳会議で、加盟三三カ国が一齐に賛同したのである。

国際的なNGOの連合体「核兵器廃絶国際キャンペーン（ICAN）」は、世界九五カ国四〇〇団体以上からなるネットワークを駆使して、この「誓約」への賛同を求める各国政府への集中的な働きかけを行った。NPT再検討会議の直前に約七〇カ国が賛同していたものが、四週間後の会議閉幕時には一〇七カ国が賛同するに至った。オーストリアは、もはや自国の名のみを冠するのは相応しくないとして同文書を「人道の誓約」と改名した。「人道の誓約」には二〇一六年三月現在で二二七カ国が賛同している。

3 核軍縮への「効果的な措置」

NPT再検討会議では、核軍縮の「効果的な措置」という言葉が核兵器禁止条約をめぐ

るキーワードとして浮上した。これは、ニュージーランドやアイルランドなど「新アジェンダ連合」と呼ばれる非核六カ国が提案に基づくものである。

NPT第六条は、次のように定めている。

「各締約国は、核軍備競争の早期の停止および核軍備の縮小に関する効果的な措置につき……誠実に交渉を行うことを約束する」（強調は引用者）

新アジェンダ連合は二〇一四年の準備会合に作業文書（WP.18）を提出し、このような「効果的な措置」として核兵器禁止条約の四つのオプションを示した。一口に核兵器禁止条約といっても、廃棄や検証過程まで詳細に定めた包括的条約もあれば、核兵器の禁止のみを定める簡素な条約もありうるし、複数の条約の組み合わせも可能だ。二〇一五年の再検討会議ではさらに、一本の条約にまとめる「単一条約」型と複数の条約の組み合わせにする「枠組み合意」型の二パターンに大別して考えるべきだとした。

核軍縮は核兵器国の義務であると解されやすい。しかし先にある通り、第六条の書き出しは「核兵器国」ではなく「各締約国」である。それは核兵器国か非核兵器国かを問

わない。核兵器を持たない国もまた核軍縮の当事者であるというのが、彼らの重要な主張なのである。

核兵器国は抵抗した。米国やイギリスは、核軍縮の「効果的な措置」について議論することはやぶさかでないが、それは現在進めているステップ・バイ・ステップ（一歩ずつ）のアプローチであって、核兵器禁止条約のような「法的アプローチ」ではないと強調した。

こうしてNPT再検討会議の最終文書草案を作成する過程では、核兵器の非人道性、核軍縮の「効果的な措置」、核兵器禁止条約をめぐる書きぶりをめぐって激しい攻防が展開された。結果的に最終日前日に議長から示された文書案は、核兵器国の意向を強く反映し、非人道性や禁止についての表現はかなり薄められたものになっていた。

最終文書案は、核軍縮の「効果的な措置」を採求するために国連総会に作業部会を設置することを勧告した。作業部会の目的として「核兵器禁止条約」という言葉は明示されなかった（交渉過程で削除）が、「単一の条約または枠組み合意などの法的な規定」という文言が禁止条約をおわせる表現として維持された。

この作業部会は「全会一致」ルールで運営されるべきとの勧告も記された。これは核兵器国の意を受けたものであった。多数決であれば、禁止条約に賛同する圧倒的多数の非核

保有国が決定権をもつ。全会一致なら、禁止条約に反対する国が一カ国でも不同意を表明すれば議決はできない。

最終的に米国は、中東問題をめぐってこの文書案をブロックしたが、中東の部分以外は合意可能だったと述べている。それゆえ、核軍縮の「効果的な措置」に関する国連作業部会の設置には同意していたことになる。

4 包括的な核兵器条約と「禁止先行」条約

新アジェンダ連合は核兵器禁止条約について四つのオプションを示している（上述の二〇一四年の作業文書）。①包括的な核兵器条約（NWC）、②核兵器の禁止規定を先行させる「禁止先行」条約（Ban Treaty）、③複数条約による枠組み合意、④それらの混合型である。このうち、もっとも具体的に論じられているのは第一の包括的条約と第二の禁止先行条約である。

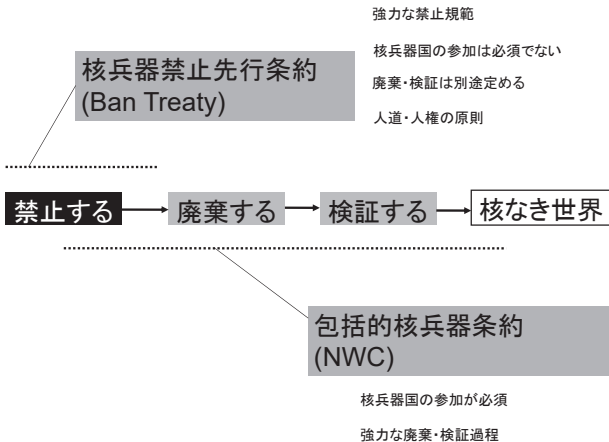
これまで一般的に「核兵器禁止条約」というと、第一の包括的な核兵器条約（NWC）を意味することが多かった。NWCは、時間枠を伴う、不可逆的で検証可能な核軍備撤廃のための全般的な規定をする多国間条約である。一九九七年に国際反核法律家協会などNGO

が「モデルNWC」を起草し、国連にも提出された。

NWCは、化学兵器の禁止と廃棄を包括的に定めた化学兵器条約(CWC)を参考にしたものである。CWCは化学兵器を単に禁止するというだけでなく、その廃棄や検証過程も詳細に定め、その実施のための国際機関を設置している。核兵器に関して同様に包括的な定めをしようというのが、NWCの考え方だ。

これに対して核兵器「禁止先行」条約は、核兵器の禁止をまず定めるということに集中するものである。禁止先行条約はそれ自体として簡素なものとなり、廃棄や検証過程の詳細は追って定めればよいとする(図1参照)。

図1 核兵器禁止先行条約と包括的核兵器条約の比較



(出典) 筆者作成

核兵器のない世界に至るには、第一に禁止、第二に廃棄、第三に（廃棄されたゼロになった状態を維持するための）検証、という三段階が必要だと考えられる。NWCは第一から第三段階までを包括的に定めるといふ構想であるのに対して、禁止先行条約案は第一段階のみをまずは定め、第二、第三段階は追って詰めていくというアプローチだ。

NWCが核兵器廃絶の最終形態に近いものだとなれば、禁止先行条約は廃絶への入口でつくられるものである。その意味では、禁止先行条約はそれだけでは不完全なものだ。それでも、核兵器廃絶国際キャンペーン（ICAN）は禁止先行条約こそ今日もつとも現実的かつ効果的な次の一歩であると提唱しており、筆者もそう考える。

5 ICANの提案

ICANは、次の三点を基本原則とする禁止先行条約を提唱している。第一に、加盟国とその国民に対して「核兵器の開発、製造、実験、取得、貯蔵、移送、配備、使用の威嚇ならびに使用に関わることを禁止」すると共に、これらの「援助、融資、奨励、勧誘」も禁止する。第二に、核兵器の完全廃棄のための義務ならびにそれを達成するための枠組みを定める。だが、廃棄のための具体的な規定や時間枠は別途文書で定める。第三に、核兵

器の被害者や生存者の権利の確保、環境被害に対処する行動、そのための国際協力といった積極的義務を定める。

そのような条約をつくるプロセスは、すべての国や市民社会に対して開かれたものとする。そして、仮に核保有国が参加しなくてもプロセスを進め条約を妥結できるようにする。全会一致ルールにはたよらず、誰によってもブロックされないものとする。

これは、仮に核保有国が参加しなかったとしても核兵器禁止先行条約をまずつくってしまおうという提案である。

このような禁止先行条約の第一の効用は、核兵器を非正当化する規範を強めることである。すでに一九九六年、国際司法裁判所が核兵器の使用・威嚇を「一般的に国際法違反」とする勧告的意見を出している。だがこれには法的拘束力はない。核兵器を明確に禁止する国際条約が生まれれば、格段に拘束力の強い規範となる。仮に保有国が条約に入らなくても実効性をもちうることは、核実験禁止の先例が示している。一九九六年につくられた包括的核実験禁止条約（CTBT）には今日なお米国と中国が未批准で、条約は発効していない。それでも条約に多数の国が参加することで、世界的な核実験禁止規範は定着してきた。

今日の核の秩序を形作るNPT体制は、核兵器国中心の秩序である。持っている国が独

占し、持っていない国を管理する。しかしこれでは結局、問題は解決しない。なぜなら、「彼らが持っていないなら、我らも持ちたい」という動きが出ることを防がないからである。これに対して今始まろうとしている核兵器禁止先行条約の動きは、持っていない国が主導して、世界的な規範と秩序を確立し直すという試みである。核兵器はいかなる者の手にも絶対に許されないという世界的規範を打ち立てるということだ。

6 「禁止先行」条約の実効性

この構想には、懐疑論や批判もある。まず、核保有国が入らなければ実効性がないという意見がある。しかし、対人地雷禁止条約もクラスター爆弾禁止条約も、主要保有国をさしおいて、非保有国が禁止条約をまずつくってしまった。そのことによって、地雷やクラスター爆弾の製造や貿易はしづらいものとなり、実際に大幅に減少した。保有国における地雷やクラスター爆弾への依存は確実に減ってきた。

ICANの提案は、核兵器への「融資」も禁止している。核兵器が国際条約で非人道兵器と認定されれば、そのような兵器の製造や貿易からは投資を引き揚げるといふ動きが出てくるだろう。国際的に主流化しつつある社会的責任投資の考え方からだ。核兵器をめぐ

る経済活動への障壁が高まれば、その維持は当然コスト高となる。しかも核兵器の禁止規範が強化されるなか、核はますます使えない兵器となっていく。こうして核保有国の中からは、使えない核兵器を多額の費用をかけて維持・更新するよりも、戦力の非核化を現実的に検討する国が出てくるだろう。

このほかの批判としては、非保有国が禁止条約づくりを強行すれば、保有国と非保有国の対立が深まり国際関係が不安定化するとか、既存のNPT体制が弱体化するという声もある。

禁止条約づくりは、NPTを放棄するものでも軽視するものでもない。核兵器国がNPTの下で負っている軍縮義務は依然重要であり続ける。禁止条約ができたとしても核兵器国が即座には入らないと考えられる以上、NPT下での核兵器国の義務は引き続き求めていかなければならない。また、濃縮ウランやプルトニウムの管理といった、NPT本来の核兵器の拡散防止措置も、その重要性は今日減るどころか増している。

これらNPT遵守への取り組みは今後も重要であり続ける。しかしその上に核兵器の全般的な禁止という傘をかぶせない限り核兵器廃絶は見通せないというのが、禁止条約を求める運動の根幹にある考え方だ。NPTと核兵器禁止条約は、取捨選択の関係ではない。

旧秩序の上に新秩序をかぶせ、不備を補い、強化するという関係にある。

7 国連作業部会と日本の抵抗

NPT再検討会議に続く二〇一五年秋の国連総会では、再検討会議が合意しかけていた核軍縮の「効果的な措置」に関する国連作業部会を実際に設置するための決議案が提出された。主導したのはメキシコである。メキシコはナジャリットでの第二回非人道性会議を主催した際に、外務次官が議長総括において「核兵器禁止条約のための外交プロセスを広島・長崎への原爆投下から七〇周年に開始しよう」と呼びかけていた。まさにそれを、国連の作業部会という形で実現しようとしたのである。

しかしその動きは、核兵器国をはじめ核兵器禁止条約を嫌がる勢力によって強い抵抗を受けた。メキシコが最初に出した決議案は、法的措置を「交渉する」ための作業部会を設置するというものだったが、激しい抵抗の結果、「交渉する」という任務が「実質的に検討する」に弱められた。そして作業部会は国連総会の議事運営規則に則り多数決で最終勧告を採択できるものとされたが、あくまで全会一致ルールにこだわる核兵器国などの意向を反映し「なるべく全体合意に達するよう最大限努力する」という一文が加えられた。こう

した妥協の末に、決議は賛成多数で可決された（総会決議70/33）。

このときに日本は棄権に回っている。ここで強調しなければならぬのは、以上みてきた核兵器の非人道性から禁止条約に向かう一連の流れにおいて、日本政府が一貫して消極姿勢をとり続けていることである。

核兵器の非人道性に関する共同声明が二〇一二年に発せられたときには、日本は最初の三回、声明への参加を拒否している。被爆国なのに核兵器の非人道性に参加しないのはおかしいという強い批判を受け、広島選出の岸田文雄外務大臣は第四回に声明への参加に転じた（二〇一三年一〇月）。しかしその際にも、「この共同声明に賛同するからといって、核兵器禁止条約という特定のアプローチに賛同するわけではない」という趣旨の言い訳を発している。

日本政府は「人道の誓約」にも賛同していない。「いたずらに核保有国との関係に溝を作」ることはしないというのが政府の説明だ（二〇一五年三月一八日、参議院予算委員会における安倍晋三首相の答弁）。

その根幹にあるのは、安全保障を米国の「核の傘」に頼るといふ日本の基本政策である。日本政府は、米国の「核の傘」の機能を有効に維持していくためには、米国が核兵器を使

用できる状態を維持することが不可欠であり、それゆえに核兵器を法的に禁止することに賛同できないというわけだ。だから日本政府の核兵器に関する公式見解は、核兵器は「非人道的」であるが「国際法違反とまではいえない」というねじれたものになっている。

8 禁止条約推進派と反対派

核兵器のない世界のための法的措置に関する国連作業部会は、タイの議長の下で二〇一六年二月、五月、八月の計三会期にわたり、ジュネーブ国連欧州本部にて開催された。もともと実質的な議論が行われた五月会期は、さながら、メキシコが率いる核兵器禁止条約推進派と日本が率いる禁止条約反対派の応酬合戦であった。メキシコ、ブラジル、コスタリカ、マレーシアなど一〇カ国は、核兵器禁止条約の交渉会議を国連総会の下で二〇一七年に開催することを提案した(WP34)。「人道の誓約」に賛同している一二〇超の国々は、核兵器を禁止し廃絶する新たな条約を「緊急に」追求すべきだとした(WP36)。

これに対して日本は、約二〇カ国の米国の「核の傘」の下にある国々と共に作業文書を提出し、核兵器の法的禁止は最終段階にのみ可能であって、今は時期尚早であり、核兵器国を関与させることが重要で、それまでは一歩ずつ進むアプローチしかない」と主張した

(WP.9)。

作業部会の中ではまた、禁止条約推進派の中で「禁止先行」型への支持が明らかに高まってきた。たとえばコスタリカとマレーシアは作業文書を出し(WP.8)、数多くある法的措置のうち核保有国によってブロックされることなく今すぐに追求することができるのは核兵器禁止先行条約と枠組み条約であると結論づけた。そして両者は相互排他的ではなく、禁止先行条約は枠組み条約の一要素と位置づけることができるとしている。コスタリカとマレーシアは包括的核兵器条約(NWC)を提唱してきた中心的二カ国であったため、両国が禁止先行条約を支持する表明をしたことは注目される。また、ブラジルも独自の作業文書(WP.37)の中で「即時に可能な措置」として核兵器禁止先行条約を挙げ、その締結の後にさまざまな議定書を追加しつつ、当初参加を拒んだ国々を徐々に巻き込んでいくというアプローチを提唱した。

作業部会では、中南米、東南アジア、アフリカなど大多数の国々が禁止条約に賛成しその具体的な内容を提案するのに対して、日本など少数の核の傘下国がこれに激しく抵抗するという展開となった。八月の最終会期で議長は「多数国が禁止条約の交渉開始を求めているが少数国がこれに反対している」という客観的な両論併記によって全会一致の報告書

採択を試みた。ギリギリの交渉の中で両者は歩み寄りをみせたが、最後の最後になって禁止条約反対派のオーストラリア（豪州）の求めにより、投票による採決となった。賛成多数で採択された報告書の核心的な勧告は次の通りである。

「作業部会は、国連総会が二〇一七年に、すべての加盟国に開かれ、国際機関と市民社会の参加と貢献を得て、……（核兵器の）完全廃絶につながる、核兵器を禁止する法的拘束力のある文書を交渉する会議を開催するよう幅広い支持を得て勧告した。」

ただしここには、安全保障上の懸念などからこの勧告に合意しなかった国々があったことも明記された。そして勧告を支持した国々は一〇〇カ国超、合意しなかった国々は二四カ国であったことが注釈として示された。なお、報告書の採決結果は賛成六八、反対二二、棄権一三であり、日本は棄権した。

9 今後の展望と日本の役割

国連作業部会が二〇一七年の条約会議の開催を勧告したことで、核兵器禁止条約をつく

るための歴史的な扉が開かれた。禁止条約プロセスは、まさに始まった。

国連作業部会の勧告を受け、オーストリアやメキシコなど六カ国は二〇一六年一〇月の国連総会に、翌二〇一七年に核兵器禁止条約を交渉する国連会議を開催するという決議案を提出した。これに対して米ロ英仏など核兵器国は一斉に強く反発し、多くの国々に反対を呼びかけた。それにもかかわらずこの決議案は、国連総会第一委員会でも国連加盟国の三分の二近い一二三カ国の賛同をえて採択された。日本は反対投票をし、国内外を驚かせた。日本政府はこれまでは禁止条約の提案には棄権という姿勢を保っていたが、現実に条約交渉が始まる段階に入り、本音が出てきたといえるだろう。

交渉会議は、二〇一七年三月と六、七月の二会期にわかれて計約四週間開かれる。条約交渉が速く進めば、二〇一七年内、あるいは翌一八年に予定されている国連総会核軍縮サミットまでに完成するということも不可能ではない。これに対して反対派は、核軍縮・不拡散の土台はあくまでNPTであるとして、二〇一七年から始まる二〇二〇年NPT再検討会議に向けた準備プロセスに力を注いでいこうとしている。

こうした中で日本はどう動くのか。核兵器禁止条約の交渉会議に参加するのか、それとも拒むのか。日本政府は、核兵器禁止条約は時期尚早であり、核軍縮は安全保障を考慮に

入れながらゆっくりと進めるべしと主張してきた。しかし核兵器禁止条約の交渉が現実には始まらうとしている今、これ以上逃げ続けることはできない。

日本が参加を拒否したとしても、禁止条約交渉は続けられ、何らかの条約がつくられることになるだろう。地雷禁止条約は「オタワ条約」、クラスター爆弾禁止条約は「オスロ条約」と、その交渉に力を注いだ国の土地を冠した呼び名を得た。このままいけば核兵器禁止条約にはメキシコ、コスタリカ、ブラジル、マレーシア、南アフリカ、アイルランドなど、どこかは分らないが日本からは遠く離れた土地の名前が冠せられるだろう。「ヒロシマ、ナガサキ条約」にはなりそうもない。被爆国日本は、それでよいのだろうか。

国際的な議論は、もはや核兵器禁止条約がいいか悪いかではなく、どのような禁止条約が現実的で効果的かを論じ、それを交渉するという段階に入っている。日本政府は、核兵器禁止条約のさまざまな形態と可能性について、公式な検討をしたうえで、条約交渉に積極的に参加すべきである。NPTの下で一歩ずつゆっくりと進めばいずれ核廃絶に至るだろうというだけの主張では、あまりにも無責任だ。NPTが生まれてまもなく半世紀もなろうとしているのに核兵器の廃絶は見通せていない。現在提案されている禁止条約の案がのめないというのであれば、何らかの対案を示すべきだ。

日本の行動がもつ国際的な影響力は大きい。日本が被爆国であるにもかかわらず核兵器禁止を求めなければ、世界的な機運に大きく水を差す。逆に日本が禁止条約へ積極姿勢に転じれば、それは他の核の傘下国をも牽引する効果をもつ。米国との安全保障協力の関係の下でも、非人道兵器である核兵器をそこから取り除いていくことは可能である。核の傘下国がその努力をしなければ、およそ核兵器のない世界など達成することはできない。政府を動かすのは、人々である。日本の私たちが声を上げ、世界に道を示すことが今求められている。

《より深く知るために》

梅林宏道（二〇一六）『核兵器・法的禁止への分水嶺』『世界』二〇一六年八月号、岩波書店、一五四―一六三頁
川崎哲（二〇一四）『核兵器を禁止する』岩波書店

——（二〇一五）『核の非人道性』をめぐる新たなダイナミズム』秋山信将編 『NPT——核のグローバル・

ガバナンス』岩波書店、一六三―一九四頁

——（二〇一六）『核兵器禁止条約と日本の安全保障』『世界』二〇一七年一月号、岩波書店、一六一―一七〇頁

中村桂子（二〇一六）『核兵器の法的禁止と市民社会』吉川元、水本和実編 『なぜ核はなくなるのかⅡ』法

律文化社、一八六―二〇二頁