

軍 縮 研 究

DISARMAMENT REVIEW

日本軍縮学会論文誌（電子版）

Electronic Journal of
Japan Association of Disarmament Studies (JADS)

2012 年 4 月

April 2012

Vol. 3

第 3 号

日本軍縮学会

Japan Association of Disarmament Studies (JADS)

目次

巻頭言「すべての道はイランに通じる」 (浅田 正彦)	4
＜特集＞ 世界が直面する核の課題	
(特別寄稿 1)	
原子力政策・核燃料サイクルの選択肢をめぐる議論 —国際的視点を中心に—	
(鈴木 達治郎)	5
(特別寄稿 2)	
The Feasibility of a Diplomatic Solution to the Confrontation over Iran's Nuclear Program	
(Frank N. von Hippel)	8
(特別寄稿 3)	
2015年に向け、何をスタートさせるのか	
(川崎 哲)	15
＜研究論文＞	
1 変化する抑止力の概念と『核兵器のない世界』に向けた 日本の安全保障政策への一考察	
(一政 祐行)	18
2 「安定—不安定のパラドックス」の地域紛争における妥当性 —インド・パキスタンの核保有とカシミール紛争を例として—	
(栗田 真広)	29
3 米印原子力合意の再考 —1998年以降の米印交渉に着目して—	
(中西 宏晃)	40
＜研究ノート＞	
武器貿易条約 (Arms Trade Treaty) 第4回準備委員会の分析 (榎本 珠良)	51

<書評>

1 梅林宏道著『非核兵器地帯：核なき世界への道筋』	
	(田井中 雅人) 61
2 藤田久一著『核に立ち向かう国際法 ー原点からの検証ー』	
	(小倉 康久) 63
編集後記	65

巻頭言 「すべての道はイランに通じる」

2012年2月～3月にワシントンを訪れた。核不拡散に関してアメリカの政府関係者およびシンクタンクの研究者と意見交換をするのが主目的であった。そこで頻りに話題となったのは、イランの問題とアメリカの原子力法改正の問題であった。いうまでもなくイランの問題とは、イランの核兵器開発疑惑である。しかし、原子力法改正の問題もイラン問題と密接に関係していた。

現行の原子力法は、同法に列挙された一定の条件（包括的保障措置の適用、軍事不転用の保証など）を満たす原子力協力協定であれば、議会上程後90日が経過すれば、締結に反対する旨の上下両院の合同決議が採択されない限り承認されたものとして扱われる。この手続を改正しようという提案である。すなわち、濃縮・再処理を放棄する内容を含む協定であれば現行の手続通りであるが、濃縮・再処理の放棄を含まない協定の場合には、上下両院の合同決議で承認されなければならないというものである。上下両院の合同決議採択の困難さを考えれば、原子力法が改正された場合には、濃縮・再処理の放棄を含まない協定は承認がさほど容易ではなくなる。それが改正の目的なのである。

濃縮・再処理は核兵器の製造に必須の要素であり、それを放棄すれば核兵器は製造できない。したがって核不拡散に資するということである。これは、2003年のエルバラダイ構想（濃縮・再処理の多国間管理）や2004年のブッシュ提案（濃縮・再処理の設備・技術の移転禁止）の背後にあった考え方である。そして、そのさらに背後には、2002年8月に発覚したイランによる秘密裡の濃縮施設の建設問題があった。

原子力協力協定における濃縮・再処理の明示的な放棄は、すでにアメリカとアラブ首長国連邦（UAE）との間の2009年5月の協定において前例がある。ブッシュ政権がすでに署名までしていた協定をオバマ政権が再交渉して作成したものであり、これも対イラン・シフトだったといわれる。原子力法の改正がイラン問題と関係しているという点も含めて、若干の説明が必要であろう。

原子力法の改正は、今後の原子力協定の締結には濃縮・再処理の放棄を求めるといふ点に主眼がある。すでにUAEとの間に濃縮・再処理の放棄を定める協定（「ゴールド・スタンダード」と呼ばれる）を結びながら、今後濃縮・再処理の放棄を定めない協定を締結するならば、イランに対して濃縮・再処理活動の停止を要求することの正当化が困難になるというのである。そして、そもそもUAEとの協定で濃縮・再処理の放棄を求めたのも、同様にイランを意識してのことだったというのである。

いまのアメリカでは、「すべての道はイランに通じる」とさえいえる。

日本軍縮学会副会長
浅田 正彦

特集 世界が直面する核の課題

『軍縮研究』3号の特集は、いままさに世界が直面している核に関する緊急課題を3つ、取り上げることにした。

第1に、日本の原子力政策の見直しについて。福島第一原子力発電所の事故を契機に、日本の原子力政策のあり方が厳しく問われているが、まさにその見直し作業の渦中で格闘している内閣府原子力委員会の鈴木達治郎氏に、国際的視点から今後の選択肢をめぐる議論について、論じていただいた。

第2に、イランが国際社会との軋轢を生みながら継続している核開発問題について。その外交手段による解決の可能性はあるのか、ないのか。プリンストン大学のフランク・フォンヒッペル教授に、様々な角度から分析していただいた。

第3に、2010年の核不拡散条約再検討会議から2年が過ぎたが、会議の最終文書に盛り込まれた行動計画は、実行に移されつつあるのか。いかなる課題から我々は着手すべきなのか。川崎哲・ピースポート共同代表に市民社会の視点から問題提起していただいた。

(編集部)

特別寄稿 1

原子力政策・核燃料サイクルの選択肢をめぐる議論 —国際的視点を中心に—

原子力委員会
鈴木 達治郎

3.11以降、新しいエネルギー・環境政策は、「減原子力依存」という大きな枠の中で、原子力政策の徹底的検証を行うこととされている。そこで、原子力委員会では「原子力政策大綱」の見直しをすすめる「新大綱策定会議」を2011年9月より再開して、今年夏をめぐりに議論を進めているところである。特に、核燃料サイクルの選択肢については、「原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会」（以下検討小委）を設置して、2011年10月から議論を進めている。この小委員会の座長を務めることとなったことから、特に本学会とも関係の深い核燃料サイクル政策を中心に、現在の議論の状況について、ご紹介したいと思う。

まず検討小委の目的として、「提言や統一見解をまとめる」のではなく、「総合評価に資するデータ（情報）の整理」とした。具体的には「原則、公開されているデータ（根拠）に基づく議論」とし、「合意できる点、できない点」を整理して提示することとした。透明性を重視する点から、計算のもとになるデータや計算式、前提など、すべてウェブサイトで公開することとした。これは、従来ありがちな「結論ありきの恣意的な審議会運営」という批判にこたえる意味と、筆者が以前より取り組んできた「技術がもたらす正負の影響を公正に評価するテクノロジー・アセスメント（TA）」に少しでも近づく作業を狙ったものである。（ただ、TAは実施機関そのものが「独立・不偏」であることが重要な要素であるので、原子力委員会が実施していることで、厳密にはTAとは呼べない。）

まず取り組んだのが核燃料サイクルの経済性評価である。すでに5年前にも実施したが、今回はさらに当時のデータをアップデートして、全量再処理（使用済み燃料はすべて再処理し、回収したプルトニウムを再利用）、直接処分（使用済み燃料を再処理せずにそのまま地層処分する）、全量再処理の現状ベース（50%を当面再処理、残りは中間貯蔵後再処理）の3つで比較した。その結果、全量再処理が2.0円/kWh、直接処分が1.0円/kWh程度となり、

現状ベースはその中間である 1.4 円/kWh 程度（割引率 3%の場合）となった。これにより、直接処分の方が再処理よりも経済的で有利であることが再確認された。また、経済性評価で初の試みとして試算したのが「事故対応コスト」であった。これは、東京電力福島第一原子力発電所の事故（以下、福島事故）を踏まえて、事故が起きた時のコストをあらかじめ発電コストに組み込むよう試算する、というものであった。この試算は、研究としてもなかなか難しく、短期間で試算することは困難とされていたが、福島事故が起きた以上、政策議論として評価せざるを得ないこととなった。事故対応リスクを計算する手法として、いわゆる期待値による手法（損害値×事故確率/総発電量）を採用したものの、事故確率についてはどの確率を採用するかで意見が分かれた。一方、別の方法として、保険料の考え方から、あらかじめ決められた損害額を事業者で負担する「相互扶助方式」の手法を用いての試算も実施した。また損害値の不確実性が高いことから、損害値（約 5 兆円と推定）が 1 兆円増加するごとにリスク対応費用がどの程度増加するかの値も表示した。結局エネルギー・環境会議のコスト検証委員会では後者の手法を採用することになった。

今年 1 月から、いよいよ核燃料サイクルの選択肢評価の検討が始まった。ここでは、軍縮学会に特に関係が深い国際的な側面に焦点をあてて説明する。まず、「直接処分（ワンス・スルー）」と「軽水炉（LWR）へのリサイクル（使用済み燃料を再処理して回収したウラン・プルトニウムを既存の軽水炉に再利用）」、「高速炉（FR）/高速増殖炉（FBR）サイクル（回収したプルトニウムを高速炉・増殖炉で再利用・増殖）」の 3 つの選択肢を技術面から評価したなかで、「核拡散・セキュリティリスク」の評価が議論となった。まとめの文章で「ワンス・スルーが最も核拡散リスクが低く、LWR リサイクル、FR/FBR サイクルの順にリスクが高くなるため、より高度な保障措置・核物質防護措置が必要となる」という文章をめぐる、検討小委、さらには策定会議でも質問が出た。日本のサイクルや FR/FBR 開発は保障措置・核物質防護措置に万全を期しているのだから、リスクは高くないのではないかと。またワンス・スルーでは大量のプルトニウムが地下に埋設されるので、一定期間後はリスクが高くなるのではないかと、という意見である。前者は技術評価ではないので、別途後述することとして、技術評価としては後者の議論は根強くある。しかし、少なくとも今後 100 年程度は、ワンス・スルーの方がリスクは低い（分離プルトニウムは軍事転用時間が短い）ということで、上記文章は残し、ワンス・スルーの評価に「埋設後もプルトニウムが残るので保障措置に課題が残る」という趣旨の評価を併記することで落ち着いた。

次に、いよいよ日本の核燃料サイクル政策選択肢の議論が始まった。その中で、「核燃料サイクルを巡る国際的視点」は、「エネルギー安全保障（ウラン供給確保）」と「使用済み燃料貯蔵・管理」と並んで、3 つの重要課題の一つとして取り上げられた。軍縮学会理事でもある一橋大学の秋山信将准教授と東大原子力国際専攻の久野裕輔教授に講師をお願いして、国際的視点から話題提供をしていただいた。ここで議論となったのが、「非核保有国として唯一核燃料サイクル施設を有する日本の独特の位置づけ」についてである。この事実を肯定的に見る意見としては、日本が「模範国（role model）」となって、世界に民生用の核燃料サイクル政策のモデルを示している（あるいは示すべき）という考え方がある。これによれば、日本は保障措置や核物質防護で世界最先端の技術を有し、透明性を最大限に高めたサイクル政策を実施しているので、各国はこのようなモデルにならうべきだ、という意見である。さらに、核燃料サイクル所有は、長期間にわたる外交交渉の上獲得した日本の権利であり、日本の国力という意味でも重要であるとの意見が紹介された。一方、日本の核燃料サイクルを否定的に評価する意見としては、プルトニウム利用計画の遅れもあって在庫量が増加しており、信頼度が（今回の事故もあって）落ちているという指摘や、施設の所有は「潜在的な核保有能力」につながるため、海外からは懸念の声がある、との意見がだされた。また、他国が核燃料サイクル施設を所有する口実を与える面もあるとの意見も出たが、一方で日本の動向如何にかかわらず、サイクル能力所有を「奪い得ない権利」として主張する国はいずれ開発する、との意見もでた。

このように、核燃料サイクルを巡る国際的視点については、国際政治、とくに核拡散・核セキュリティに直結する議論が行われている。学会においては、日本国際問題研究所などと共催で、先日フランク・フォンヒッペル教授などを招いた公開討論会が開催されているが、おそらく政府の委員会で、このような議論が公開の場でされたのも珍しいのではないだろうか。核燃料サイクルを巡る議論はカーター米大統領の核不拡散政策（1977年）から30年以上も続いているが、その本質は変わっていないと感じる。福島事故以降の原子力政策の課題の一つとして、この問題は日本の核不拡散政策にとっても大きな分岐点になる可能性がある。

今後、核燃料サイクルの政策選択肢としては、①「全量再処理」②「再処理・直接処分併存（プルトニウム利用に応じて再処理、直接処分の可能性も確保）」③「直接処分」、の3つを基本に、原子力発電比率によって、それぞれの選択肢を評価することになる。原子力発電比率の推移は、エネルギー基本問題委員会での議論に基づき、大きく次の3つを対象とすることとした。①現状の規模維持（2030年時点での原子力発電の発電比率としては35%程度）②原子力依存度を低減（同20%程度）③脱原子力（2020年までに原子力発電をゼロ）。これらを組み合わせた9つのシナリオから、重要と思われるシナリオを定量的・定性的に評価する。この議論の過程で、「留保（wait and see）」の可能性についても検討することとなった。評価軸としては、上記の3つの重要課題に加え、「経済性（核燃料サイクルの総費用）」「社会受容性」「柔軟性（選択肢の確保）」「政策変更または政策実現に必要な課題」などが含まれている。

原子力委員会、特に検討小委の使命としては、このような議論をできるだけ公正に、かつ根拠を明らかにしたうえで整理し、今後の政策議論に参考となるよう提示することだと考えている。

軍縮学会の皆様におかれましては、ぜひ下記サイトの資料や録音・画像を参考にいただき、ご意見、コメントを原子力委員会のご意見の窓口までお寄せください。

原子力委員会 新政策大綱策定会議

http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/tyoki_sakutei.htm

原子力発電・核燃料サイクル検討小委員会

http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/tyoki_hatsukaku.htm

国民からのご意見募集

http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/tyoki_oubo.htm

特別寄稿 2

The Feasibility of a Diplomatic Solution to the Confrontation over Iran's Nuclear Program*

(for the *Journal of the Japan Association of Disarmament Studies*)

Frank N. von Hippel

24 February 2011

Since it became public in 2002 that Iran was building an underground enrichment plant near Natanz and a 40 MWt natural-uranium-fueled heavy-water reactor near Arak, the U.S., France, the UK, China, Russia and Germany (the 5 permanent members of the UN Security Council plus Germany, therefore often called the "P5+1") have attempted to stop Iran from moving closer to a capability of producing nuclear weapons quickly.

During the period 2003-2005 France, Germany, and the UK (often called the EU3), led this effort and focused on diplomacy. At U.S. insistence, however, the EU3 required that Iran suspend its enrichment program – and Iran did so for two years (2003-5). In 2005, however, Iran declared the EU3 diplomatic effort a failure and restarted its enrichment program and, in early 2006, the IAEA's Board of Governors responded by referring the matter to the UN Security Council.¹

Since that time, the primary focus of the United States and the UN Security Council has been on sanctions.²

Iran's response has been to escalate by increasing the scale of its enrichment program and the enrichment of its product. As of the IAEA report of 8 November 2011, Iran had increased the number of centrifuges installed at its Natanz site to about 9,000 (from 164 in June 2006) and had begun to install centrifuges in a second, more deeply buried site near Fordow. Iran also had accumulated 3.5-percent enriched uranium hexafluoride containing about 3,000 kg of low-enriched uranium (LEU) and had begun in February 2010 to produce uranium enriched to up to 20 percent, nominally for fuel for the Teheran Research Reactor.³

Since the beginning of 2006, there has been one major attempt at diplomacy on the part of the P5 + 1. It was triggered by a request from Iran in June 2009 to purchase through the IAEA 20% enriched fuel for the Teheran Research Reactor (TRR).

The Obama Administration saw in Iran's request an opportunity for a trade that could increase the confidence of both sides in the possibilities of diplomacy. Washington was

* This is an abridged version of a chapter to be published in the book, *Nuclear issues of North Korea and Iran: technical aspects*, Dr. Jungmin Kang, editor, Korea Advanced Institute of Science and Technology.

¹ IAEA Board of Governors Resolution, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran," adopted on 4 February 2006, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf>.

² IAEA and Iran, UN Security Council Resolutions and Statements, http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaea/iran/sc_resolutions.shtml.

³ Report by the IAEA Director General, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran," 8 November 2011, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-65.pdf>.

concerned about Iran's growing stockpile of 3.5 percent enriched uranium. Soon it would be sufficient to re-feed into the centrifuges to produce enough weapon-grade uranium for a bomb. The Obama Administration therefore proposed that Iran export most of its stockpile of 3.5% LEU (800 kg) as feed to produce 120 kg of 20-percent enriched uranium for TRR fuel.

In October 2009, the representative of the P5+1 met in Geneva with negotiators from Iran and almost agreed to this deal. President Ahmadinejad supported it. His political enemies in Teheran, however, attacked him for being too trusting in agreeing to export the LEU at least a year before the TRR fuel could be fabricated and delivered to Iran. After this criticism, Iran's Supreme Leader, Ayatollah Khameni, decided not to support the deal as negotiated.

In May 2010, Brazil and Turkey persuaded Iran to agree to a modified version of the deal under which Iran's LEU would be held by Turkey until the TRR fuel was delivered. If the fuel were not delivered, the LEU would be returned to Iran. That was on the eve of a new sanctions vote by the UN Security Council, however, and the Obama Administration rejected the agreement as a tactical move by Iran to derail the sanctions vote.⁴

Domestic politics in Teheran and Washington make a diplomatic solution difficult. The purpose of this article is to argue, however, that objectively a deal could be agreed. Much of the argument is based on the fact that, during the Presidency of Mohammad Khatami, after its enrichment program was revealed in 2002, Teheran was relatively flexible in its willingness to accept constraints on this program.⁵

Red lines

For a deal to be achieved, Iran's "red line," i.e. the line beyond which it would refuse to accept further constraints on its nuclear program, would have to be compatible with the P5+1 red line, i.e. the minimum constraints that the P5 +1 would be willing to accept.

Iran has repeatedly made clear that it refuses to surrender its "inalienable right" to have an enrichment program. This asserted right is derived from paragraph 1 of Article IV of the Nonproliferation Treaty (see box). The P5+1 point out, however, that the right is conditioned on the enrichment program being for peaceful purposes, and that they are not convinced that is the case.

The U.S. position during the Bush Administration was that "not one centrifuge spins" in Iran.⁶ The Obama Administration has not officially modified this position. In a December 2010 interview with the BBC, however, Secretary of State Clinton hinted at some flexibility:⁷

"We told them that they are entitled to the peaceful use of civil nuclear energy, but they haven't yet restored the confidence of the international community, to the extent where the international community would feel comfortable allowing them to enrich."

No Obama Administration official has repeated this statement since, however. Most likely, this is due to pressure from the Congress. The prevailing view in Congress was

⁴ For a detailed description of the politics and diplomacy, see Trita Parsi, *A Single Roll of the Dice* (Yale University Press, 2012).

⁵ Peter Crail, "History of Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue," Arms Control Association Factsheet, http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals

⁶ David E. Sanger and Elaine Sciolino, "Iran and the U.S. in a new cold war," *New York Times*, 30 April 2006.

⁷ Kim Ghattas, "Clinton urges Iran to fully engage in nuclear talks," BBC News, Manama, Bahrain, 3 Dec. 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-11917186>.

summarized in a letter sent to President Obama from five Senators written three days after Secretary Clinton's BBC interview:⁸

“we believe that it is critical that the United States and our partners make clear that, given the government of Iran's pattern of deception and noncooperation, its government cannot be permitted to maintain any enrichment or reprocessing activities on its territory for the foreseeable future. We would strongly oppose any proposal for a diplomatic endgame in which Iran is permitted to continue these activities in any form.”

Secretary Clinton's statement suggests, however, that there could be room for compromise if Iran were willing to constrain its enrichment program and make it transparent enough so that Iran “restored the confidence of the international community.”

Halting Iran's production of 20% enriched uranium

In September 2011, during his annual trip to speak at the UN General Assembly, President Ahmadinejad indicated Teheran's interest in de-escalating the confrontation with the P5+1 by offering to end Iran's production of 20% enriched in exchange for Teheran Research Reactor fuel.⁹

This was a very significant offer because it is Iran's accumulation of a stockpile of 20% enriched uranium that has been driving Israel toward a decision to bomb Iran's nuclear facilities before “[I]t will not be possible to use any surgical means to bring about a significant delay” if Iran decided to race to acquire a nuclear weapon.¹⁰

Unfortunately, the U.S. dismissed the Iranian offer as not serious.

A halt to Iran's production of 20% enriched uranium would be a very good first step toward de-escalating the confrontation over Iran's nuclear program. But, only weeks after Iran made the offer to do so, the U.S. Government revealed an Iranian plot to assassinate Saudi Arabia's ambassador to the United States. Since that time, the U.S. has given priority to working on a new round of “crippling sanctions” urged by 92 Senators in August 2011 aimed at blocking Iran from selling its oil on the world market.¹¹

The situation is becoming increasingly dangerous with Iran threatening to close the Straits of Hormuz if its access to the world oil market is cut off. The U.S. has responded that it will keep the Straits open -- with military force if need be.

Elements of a diplomatic deal

If there were the political will on both sides, what might a diplomatic deal look like? The following discussion is built on the assumption that a diplomatic deal would have to accept Iran's right to enrich. The P5+1 objective, within the negotiating space so defined, would maximize the warning time if Iran decided to move to acquire nuclear weapons. In

⁸ Letter to President Obama from Senators Lieberman, Kyl, Gillibrand, Casey and Kirk, 6 December 2010. See e.g. http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/12/06/senators_to_obama_no_iran_does_not_have_the_right_to_enrich_uranium.

⁹ <http://www.reuters.com/article/2011/09/22/us-nuclear-iran-ahmadinejad-idUSTRE78L6F620110922>.

¹⁰ Israel's Defense Minister Ehud Barak quoted by Ronen Bergman in “Will Israel Attack Iran?” *New York Times Magazine*, 25 January 2012, http://www.nytimes.com/2012/01/29/magazine/will-israel-attack-iran.html?_r=1.

¹¹ David Lerman, “Senators Call for ‘Crippling’ Sanctions on Iran Central Bank”, *Bloomberg News*, 9 Aug 2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-08-09/senators-call-for-crippling-sanctions-on-iran-central-bank.html>.

December 2011, US Secretary of Defense estimated the length of time it would take Iran to acquire nuclear weapons *if it decided to do so* as about a year.¹²

There are three main options that Iran could pursue to acquire HEU or plutonium for nuclear weapons:

1. Establish a completely separate and secret enrichment program. This is what Iran was discovered to be doing in 2002;
2. Use the LEU that it has produced to quickly make weapon-grade uranium. This is the timeline that the U.S. tried to lengthen temporarily when it proposed in 2009 that Iran export most of its LEU in exchange for Teheran Research Reactor fuel; or
3. Produce and separate plutonium. This is what some fear is behind Iran's program to build a heavy water "research reactor" near Arak that is very similar to those that India, Israel and Pakistan have used to produce plutonium for their nuclear weapons.

A diplomatic agreement should try to maximize the time it would take Iran to implement any of these three options.

A clandestine enrichment program. Iran built an underground enrichment facility near Natanz without informing the IAEA. The facility was made public by a non-governmental group in 2002. Iran also built a smaller facility under a mountain near Fordow, which it revealed to the IAEA in 2010 when its existence was about to be made public by the United States. In both cases, the facilities were revealed before centrifuges could be installed.

To decrease still further Iran's chances of successfully building a clandestine enrichment facility, it should accept stringent transparency requirements including the following:

- *Code 3.1 to Iran's Safeguards Agreement with the IAEA.* The original version of this requirement in the IAEA's Safeguards Agreement with Iran¹³ was that countries report new nuclear facilities to the IAEA at least 180 days before they introduce nuclear materials into them. In 1992, however, after the discovery of Iraq's clandestine enrichment program, the IAEA's Board of Governors revised Code 3.1 to require countries to report new nuclear facilities "as soon as the decision to construct or to authorize construction has been taken, whichever is earlier."¹⁴ Iran accepted that revision only provisionally between 2003 and 2006 and then reverted to the original Code 3.1 after the IAEA referred its case to the UN Security Council.
- *Additional Protocol.* The discovery of Iraq's clandestine enrichment program in 1991 also stimulated the IAEA to devise an Additional Protocol to the standard safeguards agreement. The Additional Protocol requires countries to declare nuclear-related activities that do not involve the use of nuclear materials, such as centrifuge production.¹⁵ Here again, Iran agreed to comply with the Additional Protocol on a provisional basis from 2003 until 2006. This allowed the IAEA to send inspectors to investigate sites where it believed it had credible reports of

¹² Thom Shanker, "Aides Qualify Panetta's Comments on Iran," *New York Times*, 20 Dec. 2011.

¹³ "Text of the Agreement Between Iran and the Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," (1974), <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infirc214.pdf>.

¹⁴ IAEA, *Subsidiary Arrangement to the Agreement Between The Government Of [.....] and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (IAEA, 2 Nov. 2011) [http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/Online_Version_SG-FM-1170 -- Model Subsidiary Arrangement Code 1-9.pdf](http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/Online_Version_SG-FM-1170_-_Model_Subsiary_Arrangement_Code_1-9.pdf), Code 3.1.2.

¹⁵ IAEA, *Model Protocol Additional to the Agreement(S) Between State(S) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards*, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/infirc540c.pdf>, Annex I.

clandestine nuclear-related activities. Some of these reports allowed the IAEA to discover enrichment and reprocessing research and development activities that Iran had not declared.¹⁶

- *Other inspections.* Because of Iran's past concealment of its nuclear activities and credible allegations that Iran has worked on the design of a nuclear warhead for one of its missiles, the IAEA has demanded that Iran provide additional "access without delay to all sites, equipment, persons and documents requested by the Agency."¹⁷ This special access would be for an interim period only until the IAEA is satisfied that it understands what Iran has done and that activities inconsistent with Iran's NPT obligations have ended.

Breakout using safeguarded LEU. In this scenario, Iran would suddenly begin to produce weapon-grade uranium from low-enriched uranium – either at a safeguarded facility or by transporting it to a clandestine enrichment facility.

Measures to protect against this scenario include:

- *A limit on the enrichment of uranium produced in Iran to less than 5 percent.* This would not be discriminatory because it is the limit currently adhered to by all civilian enrichment plants. The fuel of all of the world's commercial power reactors is enriched to less than 5 percent. The small requirements of research reactors for uranium fuel enriched 20% or higher can be provided for decades by blending down excess Russian and U.S. weapons uranium.
- *Limit the amount of low-enriched uranium hexafluoride (UF₆) that Iran can stockpile.* This is basically what the P5+1 was trying to do for a limited period through its 2009 proposed exchange of Iranian LEU hexafluoride for Teheran Research Reactor fuel. UF₆ is the chemical form of uranium that is enriched in gas centrifuges. Iran still would have a great deal of low-enriched uranium in the form of stockpiled fresh fuel for the Bushehr power reactor but would have to go through a time-consuming procedure of dissolving this fuel and fluorinating the uranium oxide in order to turn it back into UF₆.
- *Limit Iran's enrichment capacity.* If Iran increased its enrichment capacity to a level at which it could provide enrichment services for even a single power reactor (about 120,000 SWU/year), the time required to produce enough weapon-grade uranium for a nuclear bomb from natural uranium would shrink from about a year today to less than a month. As long as Iran depends upon external fuel suppliers (Russia for the Bushehr reactor), however, it does not need such a large capacity. For this reason, Iran indicated in 2005 that it would be willing to accept a limit on its enrichment capacity to less than 3,000 centrifuges for some years.¹⁸ That ceiling might have to be raised, given that Iran has since installed about 10,000 centrifuges.
- *Multilateral control of Iran's enrichment activities.* Soon after the revelation of Iran's enrichment program in 2002, then IAEA Director General Mohammed ElBaradei proposed that enrichment and reprocessing plants be placed under multinational

¹⁶ See the Director General's reports to the IAEA Board on Iran at <http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/index.shtml>.

¹⁷ See e.g. Report by the Director General to the IAEA Board on Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran, 8 November 2011, para. 39.

¹⁸ Paul Kerr, "U.S. Offer Fails to End EU-Iran Impasse," *Arms Control Today*, April 2005, http://www.armscontrol.org/act/2005_04/Iran_EU.

control.¹⁹ In his first speech to the United Nations, in September 2005, President Ahmadinejad professed Iran's willingness

"to engage in serious partnership with private and public sectors of other countries in the implementation of uranium enrichment program in Iran."²⁰

Unfortunately, the degree to which such arrangements might be able to build confidence has not been adequately explored.

Production and separation of plutonium. Today, five weapon states and one non-weapon state (Japan) have civilian programs to separate plutonium by chemical "reprocessing" of spent uranium fuel. At some time in the future, Iran could assert its "inalienable right" under the Non-Proliferation Treaty to reprocess as Japan does. To block Iran from reprocessing the spent fuel of the Bushehr reactor, Iran's fuel supply contract with Russia specifies that Russia will take the spent fuel back as soon as it can be safely transported (a few years after discharge).

As already noted, however, Iran is building a 40-MWt heavy-water research reactor near Arak that will be fueled with natural uranium. This reactor will not be a very good research reactor, because only a relatively small fraction of its neutrons will be available to use for research. It will produce a great deal of plutonium, however, because most of the neutrons not consumed in sustaining the U-235 chain reaction will be absorbed by the U-238, which makes up 99.3 percent of natural uranium. (The resulting U-239 decays with a half-life of 23 minutes into neptunium-239, which decays with a half-life of 2.4 days into plutonium-239.)

This is why the EU3 countries, when they were negotiating with Iran during 2003-5, offered to provide Iran with a research reactor fueled with 19.75% enriched uranium to replace the Arak reactor. The core of such a reactor would be more compact than that of the heavy water reactor. This would result in a higher neutron flux for the same power. Also a much larger fraction of its neutrons would be available for research and radioisotope production because there would only be 4 atoms of U-238 per U-235 atom to absorb neutrons instead of the 140 in natural uranium.

Recently, a Norwegian graduate student has produced an analysis of the possibility of converting the Arak reactor from natural uranium to low-enriched uranium fuel.²¹

The following initiatives therefore would strengthen the barriers against Iran using the Arak reactor to produce plutonium for weapons:

- *Convert the Arak reactor to LEU fuel or replace it with an LEU-fueled reactor.*
- *Export spent Iranian research reactor fuel and any other irradiated uranium.* As noted, Russia has already agreed to take back spent fuel from the Bushehr reactor. Russia or another country could agree to do the same for Iran's research reactor fuel.
- *Commit not to reprocess for at least a decade.* There is no rationale for Iran to reprocess spent fuel – especially if other countries are willing to take its spent fuel.

But is it conceivable that Iran would be willing to accept all of these restrictions?

¹⁹ Mohammed ElBaradei, "Towards a safer world," *The Economist*, 16 October 2003, <http://www.iaea.org/newscenter/statements/2003/ebte20031016.html>.

²⁰ Mahmoud Ahmadinejad, Speech before the UN General Assembly, 14 September 2005, <http://www.mohammadmossadegh.com/news/mahmoud-ahmadinejad/united-nations-speech/>

²¹ Thomas Mo Willig, *Feasibility and benefits of converting the Iranian heavy water reactor IR-40 to a more proliferation-resistant reactor*, Masters Thesis, Norwegian University of Life Sciences, Department of Mathematical Sciences and Technology, 2011.

In the past, Iran has indicated that it would accept most of the above constraints if the international community accepted its right to an enrichment program. Notably, on 23 March 2005, Iran offered to the EU3 “objective guarantees” of the peaceful nature of its nuclear program including the following:²²

“2. Confinement of Iran's enrichment program, in order to preclude through objective technical guarantees any proliferation concern:

“a. Open fuel cycle, to remove any concern about reprocessing and production of plutonium;

“b. Ceiling of enrichment at LEU level [*i.e. a ceiling on enrichment below 20 percent*];

“c. Limitation of the extent of the enrichment program to solely meet the contingency fuel requirements of Iran's power reactors [*This would have limited the enrichment to less than 5 percent and essentially suspended expansion of Iran's enrichment program for at least the ten-year duration of the initial Russian contract to provide fuel for Iran's Bushehr reactor.*];

“d. Immediate conversion of all enriched Uranium to fuel rods to preclude even the technical possibility of further enrichment [*This would have greatly reduced concerns about Iran stockpiling low-enriched uranium hexafluoride for possible re-feed into the centrifuge cascades to rapidly produce weapon-grade uranium.*];”

“3. Legislative and regulatory measures

“a. Additional Protocol [*i.e. Iran offered to ratify the Additional Protocol*];

These offers were made under President Khatami but the ultimate decisions on Iran's foreign policy -- then as today -- were made by Ayatollah Khameni.

These offers therefore are still relevant.

²² “Communication dated 1 August 2005 received from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the Agency,” <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/2005/infocirc648.pdf>. I would like to thank Dr. Steven Miller of Harvard University for bringing this document to my attention.

特別寄稿 3

2015年に向け、何をスタートさせるのか

川崎 哲*

2015年の核不拡散条約（NPT）再検討会議の第1回準備委員会が、4月30日にウィーンで始まる。昨2011年は核軍縮・不拡散が比較的静かな年であったから、2015年に向けたスタートが切られることは、国際的な動きを活性化させるにはよい機会である。

しかし同時に大切なのは、議論をNPTサイクルの枠内に閉じこめてはならないということだ。軍縮の停滞、拡散の進行、福島が投げかけた平和利用の新たな課題などいずれをとっても、世界が直面している事態は深刻であり緊急を要している。大騒ぎして文書は採択するが結論は現状維持のみ、というような5年ごとのサイクルをいつまでも繰り返しているわけにはいかないのである。

NPTの5年サイクルは、重要な機会ではあるけれども、それ自体として目的ではない。2015年の最終合意がどうなるだろうかといったことを今から論じることは、生産的でない。NPT会議を契機とした国際的な動きがいかにかに現実の軍縮や不拡散を動かしていくかが本質的に重要なのであって、その点からの分析、監視、提言が求められる。

先の2010年再検討会議の最終文書に盛り込まれた成果は多岐にわたるが、中でも想起すべきは、第一に核兵器の非人道性および核兵器禁止条約（NWC）への言及であり、第二に中東非核・非大量破壊兵器地帯に関する合意である。以下、この二点を中心に最近の動きを概観し、今後の展望を述べる。

核兵器禁止条約（NWC）

2010年NPT再検討会議最終文書は、「核兵器使用がもたらす破滅的な人道上の結末に深い憂慮」を表明し、すべての国が国際人道法を「いかなるときも遵守」しなければならないと述べた。そして各国に「核兵器のない世界を達成し維持するために必要な枠組みをつくるための特別な努力」を求め、その関連でNWCを含む潘基文国連事務総長の5項目提案に留意した。2008年に発表されたこの潘基文提案は、一本のNWCか、あるいは相互に補強し合う複数の条約のセットによって核兵器を包括的に禁止するというものであり、それには「強力な検証システム」が必要であることを強調している。

このことの第一の意義は、NPT体制が内包する差別性をこえて、核兵器を包括的に禁止する新たな体制を模索する動きが公式に認知されたということである。具体的形態はともかく、何らかの包括的な枠組みが必要であって、各国がそれに向けて「特別な努力」をしなければならないと明言したことは重い。

第二の意義は、核兵器禁止の土台に人道性の観点および国際人道法の規範を据えたということである。核兵器をめぐるのは国家安全保障の観点から論じられ交渉されることが常であるが、その中により普遍的な人道性という観点が公式に導入されたことは画期的であった。

NWCに向けた最近の動向

こうした2010年の成果を受けて、NWCへの下地づくりともいえるさまざまな動きが政府間および市民社会において進行している。

第一は、NWCに賛成を示す国々の顕著な増加である。NWCについてはこれまで、1996年の国際司法裁判所の勧告的意見を受けてマレーシアやコスタリカがモデル条約を作り、そ

* かわさき・あきら。ピースボート共同代表。kawasaki@peaceboat.gr.jp

れを基にNWCの交渉開始を求める国連決議を毎年提出してきた。これには主に非同盟諸国を中心とする支持が広がってきたが、潘基文提案によって、支持国の幅はさらに広がった。

核兵器廃絶国際キャンペーン (ICAN) は今年1月、NWCをめぐる世界の国々の態度をまとめた報告書を発表し、その中で143カ国がNWCの交渉を行うことに賛成、22カ国が態度保留、26カ国が反対、すなわち世界の4分の3の国々が賛成していると分析している¹。

日本政府は依然、NWCに対する消極姿勢を変えていないが、2011年1月のジュネーブ軍縮会議で「NWCに関する長期的な議論には参加していきたい」と表明している。

第二は、NWCを交渉する場所についての議論が始まっていることである。2011年秋の国連総会で、オーストリア、メキシコ、ノルウェーの3カ国は「多国間の軍縮の前進」と題する決議案を準備した。これは、停滞するジュネーブ軍縮会議にかわって国連総会の下に新しい場を作り、「核兵器のない世界の達成」などについて議論することを提案するものだった。従来よりノルウェーは、NWCについて議論することはやぶさかでないが、ジュネーブ軍縮会議で議論することを前提にすることは反対であると明言していた。国連に新しい場を設けるというアイデアは、将来的なNWC交渉につながる案として注目された。この決議は結局準備不足で取り下げられたが、日本の玄葉外相は国会答弁で賛意を明言している。

第三に、核兵器を人道的または地球規模の観点からとらえる動きが活発化していることである。2011年11月、赤十字社および赤新月協会国際連盟はジュネーブでの国際会議で、核兵器使用が国際人道法違反であることを訴える決議を採択した。

核兵器使用がもたらす地球規模の気候に対する影響としては近年、アラン・ロボック ラドガーズ大学教授らの成果が注目されてきた。これに続いて「核の冬」に伴って引き起こされる飢饉に関する研究も進んでおり、これらの成果は、来るウィーンでのNPT準備委員会のサイドイベントで報告される予定である。

また、世界的な経済危機の中で、核兵器と経済の関係も注目されている。イギリスのトライデント更新問題は財政問題として争点化されてきた。また、核兵器製造企業に対する主要銀行の投資状況を監視するNGO活動も始まっている²。

こうした中で、核兵器の非人道性に対する国際的な認識をさらにとれだけ深められるか、NWCへの議論や作業を行う国際的な場をいかに柔軟かつ機能的に作るができるかが、今後の重要なポイントとなる。そして、今年再開するNPTプロセスがそうした動きにどう貢献できるかが問われるところである。

中東非核地帯

2010年NPT再検討会議のもう一つの重要な成果は、中東非核・非大量破壊兵器地帯に向けたものである。1970年代より国連に提案され、1995年のNPT延長にあたって「中東決議」として確立されたものの、中東非核・非大量破壊兵器地帯に向けた実質的な進展はこれまでほぼ皆無であった。しかし2010年、主に米国とエジプトの間での交渉の結果として、中東非核・非大量破壊兵器地帯のための国際会議を2012年に開催することが合意され、最終文書に盛り込まれたのである。

イスラエルの核放棄を求めるアラブ諸国側は「非核地帯」を求め、イスラエルは周辺諸国の生物・化学兵器を念頭に「非大量破壊兵器地帯」を求めてきた。2010年の合意は「核兵器および他のすべての大量破壊兵器のない中東地帯」という表現によって、両者のバランスをはかった。

2012年の国際会議のファシリテーターとホスト国の選考と決定は難航した。2011年秋にフィンランドがホスト国になり、同国のヤーコ・ラーヤバ大使がファシリテーターになることが発表された。ラーヤバ大使は現在中東各国を精力的に周っており、フィンランド政府は会議の開催について「今年の終わり頃」としている。

¹ <http://www.icanw.org/files/TowardsTreatyBanningNuclearWeapons.pdf>

² <http://www.dontbankonthebomb.com/>

中東問題、市民社会の取り組み

この中東非核・非大量破壊兵器地帯に対しては、パグウォッシュ会議、モンレー不拡散研究所（CNS）、英米安全保障情報評議会（BASIC）など数多くの民間団体が市民社会としての取り組みを行っている。

ピースボートでは、2011年3月と2012年3月の2回にわたり「ホライズン2012」プロジェクトとして、地中海の船上に中東のNGO専門家や国連・国際機関の担当者らを集めて、中東非核・非大量破壊兵器地帯に関する市民会議を開催した。エジプト、イラン、イスラエル、パレスチナ、レバノン、ヨルダンなどの市民代表を集めたこの取り組みでは、2012年国際会議に対する勧告がまとめられ、ラーヤバ大使や中東各国政府に提出された³。こうした市民社会の取り組みにフィンランド政府は積極的に参加し対話を進めている。

その勧告では、イスラエルやイランを含めた中東のすべての国が2012年国際会議に参加すべきこと、2012年国際会議が一回限りの行事に終わるのではなく継続的なプロセスの始まりとなるべきこと、これらの過程に市民社会の参加を公式化させることなどが掲げられている。

イランの核問題をめぐる緊張が高まり、イスラエルによる対イラン攻撃論が公然と語られている。非核・非大量破壊兵器を求める動きが、こうした好戦論への抑制として、また、地域安全保障モデルとして機能することを期待したい。楽観は許されないが、現時点ではイスラエルも含め「フィンランド会議に参加しない」ということを公式に表明した国はない。

この中東会議はNPT会議から生まれたものであり、その進展や成果はNPTプロセスに報告されるものとなる。それゆえ、ウィーンで始まるNPT準備委員会が、フィンランド会議へのプロセスを前向きに促進するものになるよう、各国政府また市民社会の取り組みが求められる。

NPTの中と外をつなぐ

核兵器禁止条約にせよ、中東非核・非大量破壊兵器地帯にせよ、NPTの枠組みの中で議論されている重要事項はいずれも、NPTをこえた動きを同時に必要としている。国連総会や有志国連合の動きをいかに作れるのか。NPT非加盟のイスラエルをどう取り込めるのかといった問題である。

さらに今年は、福島事故を受けて初めてのNPT会議となる。福島事故は、原子力の将来そのものを世界に問うているが、NPTとの関連ではまず、保障措置、安全、核セキュリティという「3S」の認識に対する大幅な見直しを求めている。この意味において、NPTにおける平和利用や保障措置の議論は大きな影響を受けざるをえない。従来の思考枠組みでは対応しきれまい。

さらに日本にとっては、2015年へのプロセスの始まりは、被爆70周年へのカウントダウンの始まりを意味する。被爆第一世代が直接語ることのできる時代は、刻々と終わりを告げようとしている。核なき世界へ向けた新しい構想をスタートさせるための、日本の市民社会の責任は重い。

³ <http://www.peaceboat.org/english/?page=view&nr=26&type=22&menu=62>

研究論文 1

変化する抑止力の概念と『核兵器のない世界』に向けた 日本の安全保障政策への一考察

防衛研究所
政策研究部 防衛政策研究室 主任研究官
一政 祐行

キーワード

拡大抑止、抑止論、核軍縮、核の傘
核兵器のない世界、核リスクの低減

要旨

ポスト 9.11 の今日において、核兵器と抑止力の位置付けは大きく変化している。米国オバマ政権の誕生を境に、「核兵器のない世界」や「核リスクの低減」が矢継ぎ早に打ち出され、米国はもとより、日本を含むその同盟国でも「核の傘」を含め、抑止力の概念に見直しが行われる兆しが見えている。こうした前提のもと、本稿は、核兵器と抑止力を巡って変化する近年の国際安全保障環境を俯瞰し、冷戦期からポスト 9.11 の今日に至る抑止論研究の展開を概観する。次に日本の宣言政策に見られる抑止力の位置付けや脅威認識を踏まえた上で、国内外での先行研究を参照しつつ、日本にとって「核の傘」が有効な脅威について検討する。そして「核兵器のない世界」の実現を目指すプロセスにおける拡大抑止や「核の傘」を巡る議論に着目し、日本が今日の安全保障環境のもとで検討すべき抑止力の在り方について考察を試みる。

はじめに

冷戦期からポスト冷戦期にかけて、日本国内では米国の抑止力に依存することへの支持・不支持を問わず、日米同盟とその拡大核抑止（以下、「核の傘」）を当然の帰結と見なしつつ、同時に核軍縮推進を期する外交・安全保障政策を追求した。この間、日本は「核の傘」にまつわる一切を米国に任せ、基盤的防衛力整備に専心する一方、折々の宣言政策としての再保証（reassurance）を巡る議論はともかく、米国との戦略協議には真正面から取り組んでこなかった²とされる。

こうした背景には、冷戦期の戦略的環境の深刻さという意味で日本があくまでも二義的な位置付けにあったことが指摘される。例えば、日本には西欧諸国のように米国の拡大抑止を強調せずとも、米国との防衛協力を推進し、西側陣営との協調を確保してさえいれば、「核の傘」の曖昧さを残したままでも西側全体の抑止戦略のなかで安全確保できる素地があった³。他方、日本の安全保障や抑止力に対するこうした姿勢自体、核の脅威への対処は米国の「核の傘」に依存し、日本は限定的かつ小規模な侵略事態を念頭に、拒否力としての通常戦力整備を行う分業体制を採ってきた結果だとの見方⁴もある。

¹ 黒崎輝『核兵器と日米関係：アメリカの核不拡散外交と日本の選択 1960-1976』有志舎、2006年、274-275頁。

² Maria Rost Rublee, *Nonproliferation Norms: Why State Choose Nuclear Restraint*, Athens: University of Georgia Press, 2009, pp.87-89.

³ 岩田修一郎『核戦略と核軍備管理：日本の非核政策の課題』日本国際問題研究所、1996年、140-141頁。

⁴ 岩田、前掲書、140頁。

しかしながら、2009年、米国オバマ（B. Obama）大統領がプラハ演説⁵で「核兵器のない世界」を掲げたことを皮切りに、米国は拡大抑止の在り方を再検討すべく、同盟国やパートナーとの協議を開始した⁶。こうしたなか、従来は曖昧にされていた日本の「核の傘」も、改めて見直しを行う機会が生じつつある。折しも、日本を取り囲む安全保障環境は、冷戦期のそれとは性質の異なる不確実で予測困難な非対称脅威が顕在化している。更に、世界第2位の経済大国となった中国の不透明な軍拡と強硬な外交姿勢、そしてロシアの軍事ドクトリンにおける核戦力重視へのシフト等の懸念もある。かかる状況下での米国の拡大抑止や「核の傘」の見直しは、日本の安全保障政策における抑止力の再定義にも直結する重要な意味合いを持つ。

このような問題意識のもと、本稿は以下、核兵器と抑止力を巡って変化する近年の国際安全保障環境を冷戦期からポスト9.11の今日に至る抑止論研究の展開と併せて概観する。次に、日本の宣言政策での抑止力の位置付けや脅威認識を踏まえ、国内外の先行研究も参照しつつ、日本にとって「核の傘」が有効な脅威を検討する。そして「核兵器のない世界」の実現を目指す道程での拡大抑止や「核の傘」を巡る議論に着目し、今後日本が検討すべき抑止力の在り方について考察を試みる。

1. 核兵器と抑止力を巡る国際安全保障環境の変化

9.11同時多発テロに直面したブッシュ（G.W. Bush）政権期の米国では、非国家主体やテロ支援国家に対する先制攻撃論が出現し、戦場で使用可能な核兵器が模索された。また、多国間での拡散対抗措置が導入されたほか、拡散に対する安全保障構想（PSI）や安保理決議1540に象徴される実効的な不拡散規範の形成が相次いで打ち出された。

オバマ政権期に入ると、新たな「核の脅威」と核拡散に歯止めをかけるべく、米国が自ら核軍縮に一步を踏み出すことが宣言された。2010年2月の米国『4年ごとの国防計画の見直し報告書（QDR2010）』は、潜在的な敵である個人や組織、国家の持つ能力や意図への理解等に基づくテイラード（Tailored）型の抑止を提唱し、前方プレゼンスや弾道ミサイル防衛（BMD）を含む通常戦力、そして核兵器の役割を縮小するとの前提のもと、「核の傘」を含む拡大抑止への継続的関与を組み合わせ、同盟国やパートナーとの緊密な協議のもとに拡大抑止を強化するとしている⁷。2010年4月に発表された『核態勢見直し報告書（NPR）』では、米国の核戦略指針として初めて「核兵器のない世界」を究極的目標に掲げた一方、核兵器が地上に存在している間は信頼性ある核抑止力を維持すること、また北朝鮮やイランを例外とした上で、消極的安全保証（NSA）への米国の関与を再確認した⁸。2009年には国連安保理で初の核軍縮決議（第1887号）が全会一致で採択され⁹、2010年の核兵器不拡散条約（NPT）運用検討会議では、核兵器国の核軍縮努力や中東非大量破壊兵器地帯条約に言及した最終文書が10年ぶりに採択された¹⁰。

この間、日本国内の核兵器や抑止力を巡る議論にも大きな揺れが生じた。北朝鮮の弾道ミサイル発射を受けて最終的なBMD導入が決定され、また同国の核実験を契機に国会等で米国の拡大抑止と「核の傘」の再保証を求める声が高まった。その一方で、日本独自の核抑止力獲得の是非や策源地攻撃論¹¹等も公に議論され、世論を沸かせた。また、NPTの3本柱（核軍縮、核不拡散及び原子力の平和利用）を重視する日本は、NPT運用検討会議や国連

⁵ “Remarks by President Barack Obama, Hradcany Square, Prague, Czech Republic,” The White House, Office of the Press Secretary, 5 April 2009.

⁶ Nuclear Posture Review Report, U.S. Department of Defense, 6 April 2010, p.50.

⁷ Quadrennial Defense Review Report, U.S. Department of Defense, 1 February 2010, pp.13-15.

⁸ Nuclear Posture Review Report, *Ibid.*, pp.21-22.

⁹ S/RES/1887/2009.

¹⁰ 2010 NPT Review Conference Final Document.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50 (VOL.I)

¹¹ Christopher W. Hughes, “North Korea’s Nuclear Weapons: Implications for the Nuclear Ambitions of Japan, South Korea, and Taiwan,” *Asia Policy* (No.3), January 2007, p.87.

第一委員会での核軍縮決議の採択等の局面で、核不拡散に傾倒した米国ブッシュ政権と対立した。こうした紆余曲折ありながらも、これまで政府与党の非核三原則堅持の姿勢に変化は見られず¹²、核の脅威が存在する限り、米国の「核の傘」に依存するとの姿勢¹³も維持されている。

日本はオバマ政権の「核兵器のない世界」提案にもいち早く支持を表明¹⁴し、2009年には核兵器の先行不使用(NFU)や核弾頭搭載型トマホーク退役を巡り、クリントン(H.R. Clinton)・ゲイツ(R.M. Gates)両長官に宛てた岡田外相書簡を発出¹⁵した。また、同年の日米安全保障高級事務レベル会合で拡大抑止に関する定期協議の設置に合意し、翌2010年から拡大抑止協議が実施されている。同協議は米韓同盟にも設置された拡大抑止政策委員会¹⁶と同様に、米国のテイラード型抑止構造構築の一環だと言えよう。

2011年11月の日米首脳会談に際しては、ファクトシート『核リスクの低減に関する日米協力』¹⁷が発出され、米国は核兵器の「唯一の役割」を核攻撃の抑止とする政策が安全に採用される条件創出のために努力していく旨言及された。更に、日豪共催で2010年以来会合を重ねている「不拡散軍縮イニシアティブ(NPDI)」外相会合は、NPT運用検討会議最終文書の合意の履行や、「核兵器のない世界」に向かう移行期戦略である「核リスクの低い世界」を目指す措置の検討を行っている。同会合参加国の半数以上が米国の拡大抑止を享受し、また北大西洋条約機構(NATO)の核運用参与政策のもと、米国の非戦略核をホストするドイツやトルコ等の参加を得たことは、核抑止の将来を考える上で重要な意味合いを持つと言えよう。

このように、近年の「核兵器のない世界」を巡る様々な取組を概観すると、日本は抑止力に占める核兵器への依存を低減する方向へ、既にその最初の舵を切ったと考えることもできるのではないだろうか。

2. 先行不使用(NFU)に見る核兵器の役割縮小に向けた課題

米国で新たな核軍縮論とも呼ぶべき「核兵器のない世界」への挑戦が始まる一方で、核抑止の衰退が安全保障環境に及ぼす影響を危惧する見方も根強くある。前述した岡田外相書簡も、政府の公式宣言ではなく外相個人の見解という形を採らざるを得なかった点は留意すべきであろう。また、これは日本だけに限った議論ではないものの、例えば核兵器の役割縮小を巡る論考には、今日尚も容易に解決されない関心各国の安全保障上の懸念が色濃く反映されている。

冷戦期以来、生物・化学兵器での攻撃は核抑止の重要な対象と位置付けられることが多く、その抑止の有効性を巡る評価は、寧ろ「核の傘」の受益国側から強い懸念とともに表明されてきた¹⁸。実際にNATOが採用してきた核兵器の先行使用政策、即ち拡大核抑止の対象に通常戦力での軍事侵攻を含める考え方¹⁹も、未だ明確に修正されていない²⁰。冷戦期の欧州

¹² 首相官邸「広島市原爆死没者慰霊式並びに平和祈念式あいさつ」。

<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201008/06aisatu.html>; 首相官邸「長崎原爆犠牲者慰霊平和祈念式典あいさつ」。<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201008/09aisatu.html>

¹³ 広島県知事記者会見。<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/page/1282093319127/index.html>

¹⁴ 中曽根外務大臣政策演説。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/21/enks_0427.html

¹⁵ 外務大臣会見記録(要旨)。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1001.html

¹⁶ 章光一「『拡大抑止提供』の公約から『拡大抑止政策委員会』の制度化へ」『ROK Angle Korea's Defense Policy』(Issue 6)、2010年、1頁。

¹⁷ 「ファクトシート：核リスクの低減に関する日米協力」(仮訳)。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/president_1011/pdf/nuclear.pdf

¹⁸ 佐藤行雄「日米戦略協議の課題」『平成21年度安全保障国際シンポジウム：主要国の核政策と21世紀の国際秩序』防衛省防衛研究所、2010年、30-31頁。

¹⁹ David Gompert, Kenneth Watman and Dean Wilkening, "Nuclear First Use Revisited," *Survival* (37-3), Autumn, 1995, pp.30-31.

²⁰ Strategic Concept for the Defense and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19-20 November 2010.

ではNFUの採用で核戦争に発展するリスクが減り、結果的に核抑止の信憑性を高める効用が論じられた²¹一方、危機の性質によっては寧ろ限定核戦争にエスカレートすることが必要な場合もあり、またNFUを採用すれば通常攻撃の抑止が逆に困難になる²²とも考えられてきた。他方、核軍縮論の観点からすれば、NFUは「核兵器のない世界」を目指す重要なステップだと評価されている。例えば法的拘束力のあるNFUが実現すれば、核兵器国が一律に核兵器を削減・全廃しても、論理的には核兵器国には失うものがなく、NFUが核軍縮の弾みとなる可能性がある。そのためにも、まずは生物・化学兵器の軍縮や地域の信頼醸成こそ重要との見方²³がある。また「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会(ICNND)」報告書でも、核兵器国のNFUへの関与はNSAとともに核軍縮進展の要件だと指摘する²⁴。

しかし、今日NFUを宣言する核兵器保有国は中国やインド²⁵等に限られ、その他の大多数が先行使用を採る現実がある。また、ロシアは旧ソ連時代にNFUを宣言したが、ポスト冷戦期に通常戦力の劣勢が顕在化するのに伴い、これを撤回している。かかる事例から帰納すれば、NFUの概念は通常戦力の充足がもたらす心理的な保証であるとか、或いは脅威の存在自体が消失するといった、安全保障環境と密接に結びついたものとして捉えることができよう。

尚、核兵器の依存低減という点で、2010年のNPRでも言及された通常戦力での即時グローバル打撃(CPGS)は、拡大抑止の新たな柱になることが期待される。しかし、その破壊力や抑止の信憑性に関わる心理的影響面でCPGSが核兵器の直接的な代替にはならないとの批判²⁶や、戦略兵器としての性質から、今後の核軍備管理交渉でCPGSが争点化する可能性²⁷にも留意する必要がある。

3. 核抑止の論理とその変遷

それではこうして変化する安全保障環境の下で、抑止論はどのように変容しているのだろうか。冷戦期以来、当該分野の先行研究には膨大な知的資産があり、特に核抑止の論理は研究者や実務家によって様々な概念が検討されてきている。こうした抑止論を紐解くには、時代ごとの国際政治の地殻変動と照らす必要がある。

一般的に、抑止とは相手に強制、或いは強要するための力の対極にあるもので、相手の行動を思い留まらせるための政治的な力の負の側面であり、かつそうした力は必ずしも軍事力のみで依存しない²⁸と定義される。そして核抑止の論理においては「相手に対して領土獲得を拒否する能力によって、抑止を実現する拒否的抑止」と、「核攻撃による懲罰を与える能力と脅威によって、相手への抑止を実現する懲罰的抑止」²⁹という二類型がしばしば言及される。更に通常戦力での抑止と核抑止とに共通する抑止成功の条件として、①十分な能力と②抑止の信憑性、③相手との脅威を巡るコミュニケーションの必要性が論じられてきた³⁰。これらは核兵器の存在を前提とした核抑止論の嚆矢と呼ぶべきものであり、かかる冷戦期以

²¹ 土山實男『安全保障の国際政治学：焦りと傲り』有斐閣、2004年、215頁。

²² 土山、前掲書、232-233頁。

²³ 小川伸一「核軍縮と『核の傘』」黒澤満(編)『大量破壊兵器の軍縮論』信山社、2004年、39-40頁。

²⁴ International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, *Eliminating Nuclear Threats: A Practical Agenda for Global Policymakers*, Canberra: Paragon, 2009, p.75.

²⁵ Rajat Pandit, "Pakistan's Nuke Arsenal Bigger than India's," *The Times of India*, 3 June 2010.

²⁶ Amy F. Woolf, "Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues," *CRS Report for Congress*, 13 February 2012, p.27.

²⁷ David E. Sanger and Thom Shanker, "U.S. Faces Choice on New Weapons for the Fast Strikes," *New York Times*, 22 April 2010.

²⁸ Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*, Princeton: Princeton University Press, 1961, p.9.

²⁹ *Ibid.*, pp.14-15.

³⁰ T.V. Paul, "Complex Deterrence: An Introduction," in T.V. Paul, Patrick Morgan and James J. Wirtz eds., *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*, Chicago: University of Chicago Press, 2009, p.2.

来の論理を総括すると、恐怖心の存在、特定の利益を守る意思表示とそのための確かな能力、対外的に何もかも明らかにしないことで得られる不確実さや曖昧さ、脅威の確実性、また抑止が成立している間は、敵対者に脅威となるいかなる危害も実際には加えられないという確実な保証の必要性等が抑止の構成要素³¹だと位置付けられてきた。

ポスト冷戦期に入ると、ならず者国家やテロリストといった非対称脅威を念頭に、抑止失敗のリスクを重視し、抑止力の中核を通常戦力にシフトする必要性や、拒否的抑止力としての BMD を再評価する見方も登場した³²。他方で、9.11 以降はならず者国家の指導者の一部には核抑止が有効であり、広範な対テロ戦略概念のなかで抑止対象とその影響を再定義すべきこと、またテロリストの帰属する国家や民族等のレジームを標的とした懲罰的抑止力の重要性も指摘される³³ようになった。更に大国間の核抑止の論理が却って核拡散を助長し、現実には核兵器が使用されるリスクを高めたとの認識から、戦略的安定を損なわない範囲で段階的に戦略核を削減すべきとの指摘³⁴や、傑出した通常戦力を誇る米国の拡大抑止は、同盟国に抑止の信頼性をもたらす一方で、その抑止対象国では WMD の獲得が劣勢を覆す解決策となるパラドックスを孕む³⁵といった、従来の核抑止論に批判的な言説が盛んに議論されたのも、ポスト冷戦期から 9.11 前後の特徴と言えよう。

さて、冷戦期の主立った抑止論研究の一つに、米ソ核対立という対称性のある状況下での相互抑止に重点を置いたジャービス (R. Jervis) の論考がある。同論考では、核兵器による全面戦争が仄めかされても、実際に核戦争が戦われることはないと考えられた冷戦初期の抑止論研究「第 1 の波」、次に米ソ二極構造の下、核兵器が持つ影響力や米国の相対的優位性の高まりにつれて、様々な核抑止態勢が考案された「第 2 の波」、その後、抑止論が相手を合理的に行動するアクターと見なしてきたことへの批判を踏まえ、集団思考、官僚政治や誤認、更に社会心理学的観点にも注目した「第 3 の波」へ至ったと論じた³⁶。これに対して、近年、クノッフ (J. W. Knopf) は 9.11 以降の非対称脅威の台頭や、先制攻撃も辞さないとした米国ブッシュ政権の姿勢、ならずもの国家や大量破壊兵器 (WMD) テロの抑止に加え、テラード型の抑止や非軍事的手段を含む広範な抑止アプローチを念頭に、抑止論研究「第 4 の波」の到来を指摘する³⁷。

このように抑止論の系譜を概観すると、特にポスト 9.11 の安全保障環境と脅威の質的変容に伴い、抑止の概念や態様が変化していることが分かる。かかる変化は、米国でかつて政権中枢にあった著名な政治家らの議論にも見て取れる。2007 年の「核兵器のない世界」³⁸から 2011 年の「核拡散の時代における抑止力」³⁹に至る 4 つの論文を発表したシュルツ (G. Shultz) ら「四人の騎手」は、核拡散を止めるために米国が自ら核兵器への依存を低減し、核軍縮へと一歩踏み出す必要性を説いた。また核軍縮実現までの間、核抑止力を維持し続けねばならない米国のジレンマを浮き彫りにしつつ、相互確証破壊 (MAD) を前提とした冷

³¹ Austin Long, *Deterrence from Cold War to Long War*, Santa Monica: RAND Cooperation, 2008, pp.7-15.

³² Keith B. Payne, *Deterrence in the Second Nuclear Age*, Lexington: University Press of Kentucky, 1996, pp.158-159.

³³ Wyn Q. Bowen, "Deterrence and Asymmetry: Non-State Actors and Mass Casualty Terrorism," in Ian R. Kenyon and John Simson eds., *Deterrence and the New Global Security Environment*, New York: Routledge, 2006, pp.52-58.

³⁴ Alexei Arbatov and Vladimir Dvorkin, *Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the U.S.-Russian Equation*, Washington.D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006, pp.163-169.

³⁵ Gary L. Guertner, "Deterrence and Conventional Military Forces," in Max G. Manwaring ed., *Deterrence in the 21st Century*, New York: Frank Cass, 2001, p.67.

³⁶ Robert Jervis, "Deterrence Theory Revisited," *World Politics* (31-2), January 1979, pp.291-292.

³⁷ Jeffrey W. Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research," *Contemporary Security Policy* (31-1), April 2010, pp.1-33.

³⁸ George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons", *Wall Street Journal*, 4 January 2007.

³⁹ George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "Deterrence in the Age of Nuclear Proliferation," *Wall Street Journal*, 7 March 2011.

戦期の核抑止理論は過去のものだとして、安全保障の再保証を前提に核リスクを低減させ、より安定的な抑止力を構築すべきだと論じている。また、こうした「核兵器のない世界」提案の立役者の一人であったドレル⁴⁰ (S. Drell) らも、今日の国際安全保障上の脅威に管理の緩い核やミサイル技術の拡散、核の間市場を挙げ、これらの新たな「核の脅威」は伝統的な核抑止では対処しえず、寧ろ多国間の軍備管理・軍縮不拡散条約や拡散対抗、輸出管理等の包括的実施が有効だと指摘する⁴¹。

「四人の騎手」の諸提案やドレルらの言説は、いずれも冷戦期以来の核抑止力概念からの大きな転換を意図した点で共通しており、米国の安全保障・防衛エスタブリッシュメントの核抑止に対する考え方にも影響すると予想される。それは即ち、米国の拡大抑止を享受する日本の安全保障政策にも、何らかのインパクトをもたらす可能性を持つと言えよう。

4. 「核兵器のない世界」に向かう抑止力と現実の脅威

(1) 日本の宣言政策に見る抑止力と「核の傘」

抑止の文脈での宣言政策の役割とは、抑止力を強化する目的での一般的な情報の流れを形成し、制限し、或いは補うもの⁴²だとされる。では、近年の日本の宣言政策で拡大抑止と「核の傘」はどう位置付けられているのだろうか。

自由民主党政権期の2009年に作成された『安全保障と防衛力に関する懇談会報告書』では、破綻国家や国際テロ、国際犯罪、WMDや弾道ミサイルの拡散、米国の影響力の変化と国際公共財の不足をグローバルな脅威とする一方で、日本周辺の安全保障上の脅威としては北朝鮮、中国、ロシアに加え、アジア太平洋地域の領土問題や地域の協力枠組の欠如を指摘した。抑止力や「核の傘」の位置付けに関しては、例えば「北朝鮮の核・弾道ミサイル等に対する抑止力の維持」として、BMDの信頼性向上による拒否的抑止力の強化、被害の極限（民間防衛）のための情報提供システムの整備、更に報復的抑止力として米国の拡大抑止（「核の傘」）を軸に、その他の打撃力による抑止についても日米間で協議・役割分担する等、幾重もの抑止の網をかけるべきとした。また「弾道ミサイル攻撃への対応に関する方針について」として、弾道ミサイル攻撃から自らを防衛するための外交による働きかけ、報復攻撃能力による抑止、打撃力を用いた敵基地等への攻撃、BMDによる拒否、被害極限といった重層的方策が必要だとし、特に報復的抑止は米国に依存する旨明記した。更に「米国による拡大抑止」として、非核三原則について一方的に米国の手を縛ることだけを原則とするのは必ずしも賢明でないと言及している⁴³。

他方、2010年の新防衛大綱『平成23年度以降にかかる防衛計画の大綱』では、「核兵器の脅威に対しては、長期的課題である核兵器のない世界の実現へ向けて、核軍縮・不拡散のための取組に積極的・能動的な役割を果たしていく。同時に、現実に核兵器が存在する間は、核抑止力を中心とするアメリカの拡大抑止は不可欠であり、その信頼性の維持・強化のためにアメリカと緊密に協力していくとともに、併せてBMDや国民保護を含む我が国自身の取組により適切に対応する。」と記述する⁴⁴。冒頭に「核兵器のない世界」への日本の関与と核軍縮・不拡散の取組に言及した上で、米国の核抑止力に触れるという順序は以前の防衛大綱では見られなかったものであり、日本の抑止政策が「核兵器のない世界」提案から徐々に影響を受けている証左だと言えよう。

⁴⁰ 吉田文彦「カーネギー国際平和財団主催の国際シンポジウムを聞いて」『日本軍縮学会ニュースレター』No.1、2009年、3頁。

⁴¹ James E. Goodby and Sidney D. Drell, "Rethinking Nuclear Deterrence," in George P. Shultz, Steven P. Andreasen, Sidney D. Drell and James E. Goodby eds., *Reykjavik Revisited: Steps Toward a World Free of Nuclear Weapons*, Stanford: Hoover Institution Press, 2008, pp.449-450.

⁴² Snyder, *Op.Cit.*, pp.240-241.

⁴³ 『安全保障と防衛力に関する懇談会報告書』、2009年、7-48頁。

⁴⁴ 防衛日報、2010年12月21日。

勿論、「核兵器のない世界」は一朝一夕には達成できない、長く険しい道のりであることは事実である。そのため、今後も拡大抑止の行方や米国の核戦力が核軍拡競争や核拡散に与える諫止 (Dissuasion) の作用について、引き続き慎重に注目すべきとの指摘⁴⁵もある。しかし、「核兵器のない世界」を目指す国際的気運の高揚に伴い、他の米国の同盟国と同様に、日本の安全保障や核軍縮を巡る議論が新局面に入りつつあることも、重く受け止めねばならないのではないだろうか。

(2) 「核の傘」が抑止可能な脅威

それでは今日的な安全保障環境のもと、「核の傘」が抑止可能な日本の脅威とは、どのような存在なのであろうか。本稿では実際に武力紛争が勃発するか否かの蓋然性はさておき、かかる脅威を第一義的に伝統的安全保障の領域に属し、米国との核抑止が成立し得る条件を備えた中国とロシア⁴⁶だと指摘したい。また、現実的な核の脅威の1つである北朝鮮については、「核の傘」の効果が期待されるものの、最初の核実験から数年が経過したばかりの同国が拡大核抑止の論理が有効な相手か否か、未だ判断できない⁴⁷との立場をとる。以下、中国、ロシア、北朝鮮の順に考察を試みたい。

(i) 中国

中国は米口のいずれにも偏向せず、またその核戦略として最小限抑止を掲げてきた⁴⁸。同国は MAD に代表される核抑止理論を否定し、独自の NFU 概念を宣言することで他の核兵器国と差別化を図る一方、米国の BMD を核抑止の構造を正当化するものと批判する⁴⁹。中国は経済と安全保障の領域で米国と相互依存関係を深める反面、台湾問題をはじめ、未だ多くの争点領域が残されており、両国間の信頼関係も十分とは言えない状況にある⁵⁰。

核抑止の観点からすれば、米国と比べて中国の核戦力規模には一桁以上の格差がある⁵¹。そのため、中国は兵器用核分裂性物質の生産モラトリアムを宣言せず、かつ軍事能力面での非対称性向上のために衛星攻撃兵器 (ASAT) の実験⁵²やサイバー戦能力の強化⁵³に注力している。実際、米国国防省筋では中国の小規模な核戦力は侮りがたいとの見方も根強く⁵⁴、ブッシュ政権期の米国の作戦計画付属文書では、中国を念頭に、緊急事態の初動対応で核兵器使用も認める旨の記述があったとされる⁵⁵。他方、弾道ミサイルと衛星技術の拡散、そして米国の前方展開・戦力投射能力の減退等と相俟って、将来米中が軍事的に衝突する場合には、中国の接近阻止・領域拒否 (A2/AD) 能力獲得が米国と同盟国に深刻な脅威になるとの問題提起もある。かかる想定では、全面核戦争には発展しないレベルで米中が軍事衝突し、

⁴⁵ 梅本哲也「米国の核政策と『核兵器なき世界』」『国際問題』(No.595) 2010年、9-10頁。

⁴⁶ Nuclear Posture Review Report, *Op.Cit.*, p.19.

⁴⁷ 米ロ二国間での抑止は安定的である一方、米中・米朝間の核抑止はいずれも不安定だと評価される。Arbatov and Dvorkin, *Op.Cit.*, pp.48-49.

⁴⁸ 飯塚央子「中国に見る『核』の勢力均衡と国際協調」吉村慎太郎、飯塚央子(編)『核拡散問題とアジア：核抑止論を超えて』国際書院、2009年、93-94頁。

⁴⁹ Zhong Jing and Pan Zhenqiang, "Redefining Strategic Stability in a Changing World: A Chinese View," in Ian R. Keyon and John Simpson eds., *Deterrence and the New Global Security Environment*, New York: Routledge, 2006, pp.125-126.

⁵⁰ 三船恵美「『富強大国化する中国』と米中関係」天児慧、三船恵美(編著)『膨脹する中国の対外関係：パクス・シニカと周辺国』勁草書房、2010年、274-276頁。

⁵¹ Rober S. Norris and Hans Christensen, "Chinese Nuclear Forces, 2008," *Nuclear Notebook* (64-3), 2008, pp.42-45. <http://thebulletin.metapress.com/content/25094v7235832574/fulltext.pdf>

⁵² CFR Independent Task Force, *U.S. Nuclear Weapons Policy*, Council on Foreign Relations, 2009, pp.84-85.

⁵³ *Ibid.*, p.42.

⁵⁴ Christopher Bolkcom et al., "U.S. Conventional Forces and Nuclear Deterrence: A China Case Study," *CRS Report for Congress*, 11 August 2006, p.7.

⁵⁵ *Ibid.*, p.9.

米空母や海外の米軍基地等に核弾頭を搭載した弾道ミサイル攻撃が行われるリスクも指摘される⁵⁶。

さて、日米同盟の文脈で、「核の傘」や拡大抑止が中国にもある程度有効だとの認識に立つ見方としては、将来日本列島から台湾に至る「第1列島線」への中国の影響力が増大し、米国の東アジア戦略と中国の核心的利益が衝突するリスクが高まった場合、日本は米国との同盟維持に加え、非核三原則見直しも排除しない拡大核抑止の強化が重要だとの指摘⁵⁷がある。また、中国の外洋進出の障害の一つが沖縄の在日米軍であり、日本列島に到達する中国の中距離弾道ミサイルの脅威も踏まえれば、日本は東アジアにおける戦力バランスの現状維持に務めるべきとの見解⁵⁸もある。

他方、「核の傘」や拡大抑止が現在は有効だとしても、将来、米国が中国を東アジアのリーダーと認め、両国が経済的・軍事的な紐帯関係を一層強める場合、新たに「日本パッシング」が生ずる危険性も指摘⁵⁹される。もっとも、中国の脅威を巡って、日本国内の主流な外交・安全保障コミュニティでは冷静に事態を分析しており、将来中国が日本の軍事的脅威になるとは殆ど考えられていないとの指摘⁶⁰や、中国とのエネルギーや外交・安全保障上の対立軸だけを見ては、相互依存が進む日中関係全体を見誤る恐れがあるとの指摘⁶¹もある。

しかし、いずれにせよ米中間では核抑止も含めた抑止が機能しており、米国の拡大核抑止の信頼性と信憑性は、日中のそれぞれの文脈で重要な位置付けにあると言えよう。

(ii) ロシア

ロシアと核兵器とを巡る昨今の論点の一つは、2011年2月に批准された米ロ新戦略兵器削減条約（新START）である。北米の核軍縮コミュニティの議論では、同条約の発効を受けて、米ロ間での更なる戦略的安定性を追求するべく、あらゆる種類の核兵器削減に向けた交渉の開始が期待されている⁶²。確かに新STARTの交渉過程からは、ロシアの戦略的安定性を求める動きや協調的な姿勢を評価できる。しかしその一方で、BMDや非戦略核を巡る米ロ間の隔たりは依然大きく、近い将来に大幅な核兵器削減を実現することは容易ではないとも考えられる。

実際、2006年にプーチン大統領（V. Putin）は今後5年間で戦略核戦力を大規模に近代化すると明言し、またCPGSを想定したととれる非核弾頭搭載型の弾道ミサイル攻撃の脅威について、場合によっては戦略核で反撃する旨発言している⁶³。2010年に発表されたロシア軍事ドクトリンでも、地域紛争や大規模紛争で核兵器を先行使用する可能性が言及され⁶⁴、同国の核兵器への依存度は実質的に高まっている。更にロシアの政権中枢では、核兵

⁵⁶ Andrew Krepinevich, Barry Watts and Robert Work, *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*, Washington: CSBA, 2003, p.54.

<http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2011/03/2003.05.20-Anti-Access-Area-Denial-A2-AD.pdf>

⁵⁷ 平松茂雄『中国、核ミサイルの標的』角川書店、2006年、216-220頁。

⁵⁸ この場合、拡大核抑止についても現状維持であると解釈される。村井友秀「日中関係の基本」村井友秀、阿部純一、浅野亮、安田淳（編著）『中国をめぐる安全保障』ミネルヴァ書房、2007年、406-408頁。

⁵⁹ Kurt M. Campbell and Tsuyoshi Sunohara, "Japan: Thinking the Unthinkable," in Kurt M. Campbell, Robert J. Einhorn and Mitchell B. Reiss eds., *The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider their Nuclear Choices*, Washington D.C.: Brookings Institute Press, 2004, p.234.

⁶⁰ Mataka Kamiya, "Realistic Proactivism: Japanese Attitudes toward Global Zero," in Barry M. Blechman ed., *Unblocking the Road to Zero: Brazil, Japan and Turkey*, Washington D.C.: Stimson Books and Reports, 2009, pp.25-29.

⁶¹ 天児慧「中国の台頭と対外戦略」天児、三船（編著）、前掲書、21-22頁。

⁶² Daryl G. Kimball, "After New START, What Next?" *Arms Control Today*, January/February 2011, p.4.

⁶³ Annual Address to the Federal Assembly, 10 May 2006.

http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2006/05/10/1823_type70029type82912_105566.shtml

⁶⁴ Nikolai Sokov, "The New 2010 Russian Military Doctrine: The Nuclear Angle," CNS James Martine Center for Nonproliferation Studies, 5 February 2010.

http://cns.miis.edu/stories/100205_russian_nuclear_doctrine.htm

器が同国の立場を保証し、競争者の行動を抑止するとの考え方が支持を広げているとの指摘⁶⁵もある。

他方、ロシアの対日外交姿勢を見る限り、同国が米国の拡大抑止の信憑性に改めて挑戦する蓋然性は低いと言えよう。今日のロシアの潜在的な脅威とは、米国や欧州 NATO 諸国、更に米国に近い新興独立国、イスラム過激派、チェチェン等の自治共和国との紛争やテロ、そして中国だとの指摘がある⁶⁶。これらの脅威認識は、いずれも地政学的な側面やテロの動向に重きが置かれ、日本がロシアの直接的脅威とは位置付けられていない。また核抑止に関しても、ロシアにとって戦略核戦力の対米均衡を維持する重要性は低下し、寧ろ局所的戦闘で戦術核を用いる可能性の方が高まっているとの評価もある⁶⁷。

以上を踏まえると、ロシアに対する米国の核抑止や拡大抑止は依然有効に機能しており、またこれまでのところ、日米同盟としての今後の抑止力の在り方が、ロシアとの関係で直ちに日本の安全保障に重大な意味をなす状況にはないと言えよう。

(iii) 北朝鮮

2006年の核実験実施以後、北朝鮮は六者会合を含む二国間・多国間の各局面で核兵器の保有を誇示し、交渉材料、政権維持のツール、或いは米国の攻撃を抑止し、安全保障の再保証を獲得する手段として、核兵器への依存の度合いを高めてきた⁶⁸。

ここでまず問題となるのは、北朝鮮は核抑止の論理が通用する合理的アクターと見なせるか否かという点である。米国のブッシュ・ドクトリンでは、独裁者による WMD 使用や、テロリストへの WMD 供給支援を封じ込めることは不可能との認識のもと、場合によっては先制攻撃の決意が必要⁶⁹とされたことも忘れるべきではない。

実際に、北朝鮮による核の脅威の高まりを受けて、米韓同盟では 2009 年の首脳会談後の共同宣言で「核の傘」の再保証を確認した⁷⁰。しかし、その後僅か数ヶ月で韓国哨戒艦が北朝鮮に撃沈され、拡大抑止自体が有効に機能していないのではないかと指摘される事態に陥った⁷¹。更に、2010年には北朝鮮による延坪島砲撃が行われている。これらを踏まえると、抑止の信頼性に加えて脅威を巡るコミュニケーションが成立・維持されないという点で、北朝鮮は一般的な抑止成立の条件を満たさないアクターだと位置付けることもできる。他方、核兵器とその運搬手段を開発し、限定的ではあっても核抑止力の構築に向かう北朝鮮は、米国やその同盟国との抑止成功／失敗の分水嶺を模索する段階に入ったとも考えられよう。

金正日から金正恩へと権力移行が進むなか、特異な政治体制を敷く同国の指導者が常に合理的なアクターであり続けるのか、そして北朝鮮が米国に到達しうる運搬手段を開発し、ある程度の第二撃能力を獲得するのにどれ程の時間が残されているのか、いずれも見通しは不透明である。太田は冷戦構造が続く東アジアでは、生物・化学兵器や弾道ミサイルの廃棄、通常戦力の削減といった包括的な軍縮措置が重要だ⁷²と指摘するが、これは拡大抑止の有効

⁶⁵ Yury Fedrov, "Russia: "New" Inconsistent Nuclear Thinking and Policy," in Muthiah Alagappa ed., *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in 21st Century Asia*, Stanford: Stanford University Press, 2008, p.137.

⁶⁶ *Ibid.*, pp.138-143.

⁶⁷ Alexander A. Pikayev, "A Few Speculations on Russia's Deterrence Policy," in Ian R. Kenyon and John Simpson eds., *Deterrence and the New Global Security Environment*, New York: Taylor & Francis, 2006, p.113.

⁶⁸ Harold Brown, "New Nuclear Realities," *Washington Quarterly*, Winter 2007-2008, pp.10-17.; David C. Kang, "Threatening, but Deterrence Works," in Victor D. Cha and David C. Kang, *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*, New York: Columbia University Press, 2003, p.43.

⁶⁹ 吉田文彦『核のアメリカ：トルーマンからオバマまで』岩波書店、2009年、195頁。

⁷⁰ Joint Vision for Alliance between United States, South Korea Alliance adapting to 21st-century security environment.
http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/June/20090616124331eafas0.6518366.html&dist_id=ucs

⁷¹ 神保謙「哨戒艦沈没事件と北東アジア安保」日本経済新聞、2010年6月21日。

⁷² 太田昌克『盟約の間：「核の傘」と日米同盟』日本評論社、2004年、291-292頁。

性を巡る議論とともに、北朝鮮の脅威低減手段としても再認識すべきポイントではないだろうか。

(3) 日本の安全保障政策と抑止力の変容

それでは、「核リスクの低い世界」へと舵を切った日本は、今後どのように抑止力を構築・維持してゆけばよいのだろうか。冷戦期以来、一般に抑止の均衡であるとか、或いは完全なる抑止の達成とはあくまでも推論の問題であり、経験的立証が事実上不可能な命題⁷³だとされてきた。そのため、日米間での拡大抑止や「核の傘」を再保証できるとすれば、それはあくまでも①政府間での緊密な協議と、②日本側が米国に關与 (stake) を継続するインセンティブを与え続けること、或いは北東アジアの安全保障環境が不可避免的に米国に關与を強いる状況にあり続けるよう誘導すること、そして③コストの面で拡大抑止を見限る方向へと米国国内の議論が発展しないよう、日本が自助としての防衛力を構築・維持してゆく政治的意思を示すことに尽きるのではないだろうか。

核抑止が有効な脅威への対応としては、日米拡大抑止協議の枠組みを活用し、脅威認識の共有、具体的なケースを想定した対策の検討、更には米国核戦略の指針等について情報共有を求めてゆくこととなろう。このとき重要なのは、米国の考える抑止の全体像に対して、どれだけ日本側が理解を深め、かつ日本が考える安全保障上の脅威について、米国側の認識と摺り合わす機会を持てるかという点である。NFUの是非についても、こうした機会を通じて慎重に検討する必要があるだろう。

他方、核抑止が有効ではない脅威については、個別にシミュレーションを行い、米軍と自衛隊との共同作戦の在り方に踏み込む具体的な議論が求められよう。この点で、3.11 東日本大震災後の日米「トモダチ作戦」の展開は、予想しえない有事に日米が現場での対処力を発揮し、共同作戦を行う貴重な成功体験になったと言える。また、例えば 2010 年に日米協力が合意された核鑑識⁷⁴も、非対称脅威への新たな抑止力構築という意味で画期的な試みである。日本の国内世論に対しては、拡大抑止の意義や米国の關与を維持するために在日米軍基地が担う役割、更に北東アジア地域の公共財として日米同盟が持つ価値等を丁寧に説明せねばならない。

こうした一方、日本の安全保障政策に関連して検討すべき課題の 1 つに、抑止失敗への対応が挙げられる。マクナマラ (R. McNamara) 元米国防務長官は、後年、ソ連との相互核抑止が薄氷を踏むが如き抑止成功の事例であった⁷⁵旨述懐している。核抑止理論は万全ではなく、将来のあらゆる潜在的・顕在的対立に MAD の論理が当てはまる保証はない⁷⁶。また、非核兵器国が核兵器国に武力行使した抑止失敗の事例⁷⁷もある。米国の拡大抑止が失敗した場合、それが限定的・局所的なものであろうとも、日本列島を巻き込んで核兵器を投げ合う事態に陥るリスクも無視すべきではない。このとき BMD や被害限定、結果管理等の戦略防衛措置を講じようとも、最終的なダメージをゼロにすることは困難であろう。また仮に日本が核攻撃を受けたとして、日米の政治指導者が核反撃に伴う政治的・軍事的リスクを許容できる保証もない。

そのため、誤認や偶発的事態に起因した紛争勃発の可能性を極小化するべく、地域の信頼醸成の重要性が改めて認識される必要がある。更に日本の抑止力整備に際しても、安全保障のジレンマや、抑止対象との相互の脆弱性への留意⁷⁸が重要となるのではないだろうか。

⁷³ 杉江栄一「軍縮と安全保障」『国際政治』(第 80 号) 1985 年、27 頁。

⁷⁴ 「核セキュリティ・サミットにおけるナショナル・ステートメント」。

<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/201004/12statement.html>

⁷⁵ ロバート・マクナマラ(著)、藤本直(訳)『世界核戦略論：平和のための真実の提言』PHP 研究所、1988 年、191-192 頁。

⁷⁶ Brown, *Op.Cit.*, pp.9-10.

⁷⁷ 小川、前掲論文、37-38 頁。

⁷⁸ 土山實男「抑止失敗の外交政策理論」『国際政治』(第 90 号) 1989 年、49 頁。

おわりに

2012年2月、米国国防省では新 START 合意以上の更なる核戦力削減を目指し、削減後の核戦力数を 1,000~1,100、700~800、300~400 という3つの案で検討している旨報道された⁷⁹。ロシアをはじめ、核兵器国や同盟国等への影響もあり、かかる検討が政策にどう反映されるかは未知数だが、少なくとも「核リスクの低減」に向けた米国の模索は既に始まっていると見るべきであろう。

日本としても今日的な脅威を念頭に、忌憚なき日米協議を通じて自助としての抑止力や拡大抑止の在り方を再検討し、その結果は行動を以て示してゆく必要があるのではないか。このとき宣言政策の実施等を含め、適宜情報も開示することで、抑止力の信頼性と信憑性を内外に高める措置が求められるだろう。

※本論文は筆者の個人的見解であり、所属する機関の見解を代表したものではない。

⁷⁹ “US Weighing Steep Nuclear Arms Cuts,” *CBS News*, 14 February 2012.

研究論文 2

「安定－不安定のパラドックス」の地域紛争における妥当性 —インド・パキスタンの核保有とカシミール紛争を例として—

一橋大学大学院法学研究科 博士課程

栗田 真広

キーワード

核抑止、印パ関係、安定－不安定のパラドックス
米ソ関係、低強度紛争、地域紛争

要旨

今日、冷戦期の核抑止論を用いて米ソ以外の核保有国間対立を説明・予測する研究が数多く出てきており、中でもその先駆的事例とされる印パ関係について、核抑止の存在により通常戦争以下のレベルの紛争が起こりやすくなるとする「安定－不安定のパラドックス」を援用して説明する議論が支持を集めている。

これを踏まえ、本稿は印パ関係を題材に、安定－不安定のパラドックスの理論的妥当性を検証する。米ソの文脈での安定－不安定のパラドックスと、印パの文脈でのそれを理論的に検討すると、パラドックスに沿う形で核抑止の存在が低強度紛争を可能にすることは困難であり、核とは関係のない地域紛争に固有の要因が紛争の生起に重要な役割を持つことが判明する。これは、従来の核抑止論の理論体系の中で、核保有国間の軍事対立のモデルについて扱っていた部分に一定の修正が必要であることを示唆すると同時に、国際社会が軍縮政策をより包括的なアプローチへと転換していく必要性を示すものである。

1. はじめに

今日、冷戦期に形成された核抑止論を援用して、米ソ以外の核保有国の行動を説明・予測しようとする動きが広がっている。これらの研究の多くは冷戦期の理論をほぼそのまま適用する傾向が強いが、従来の理論が必ずしも今日的な文脈に妥当し得るとは限らない。今日の米ソ以外の核保有国の軍事対立において、核兵器がいかなる影響を持つのかについては、より実態に即した検討を行う必要がある。

上記の傾向が特に顕著なのは、核抑止と通常戦力以下のレベルの紛争の関係性の領域である。これに関する先行研究の中では、米ソ以外の核保有国間対立の先駆的事例であるインド・パキスタン関係について、核レベルの抑止の安定により、逆に通常戦争以下のレベルの軍事衝突が起こりやすくなるとする、スナイダー (Glenn Snyder) の「安定－不安定のパラドックス (stability-instability paradox)」を用いて説明する議論が広い支持を集めている。本稿では、核抑止論の今日的な適用可能性を問うという問題意識の下、この印パの文脈における安定－不安定のパラドックスの妥当性を再検討する。

本稿は次の仮説を提示する。安定－不安定のパラドックスでは、印パ関係を説明することが出来ない。安定－不安定のパラドックスを理論的に突き詰めていくと、実は同理論に沿った形で、核抑止の存在が低強度紛争を起しやすくなる効果を持つのは困難であることが判明する。両国間の低強度紛争は核によるものではなく、核保有以前から両国間の対立に固有の要因に依拠して遂行されてきた軍事的慣行の継続と言える。この結論は、従来の核抑止論のうち、核保有国間の軍事対立のあり方に関する部分に一定の修正が必要であることを示唆すると同時に、国際社会の軍縮に関するスタンスにも調整を促すものである。

2. 安定—不安定のパラドックスをめぐる議論：冷戦期

冷戦期の核抑止に関する議論の中では、核のレベルでの安定的な抑止をいかに構築するかといった側面が大きな比重を持つ一方で、それと通常戦争以下のレベルの紛争との関係性についても同じく重要なものとして論じられてきた。これは第一義的には米国と西欧同盟国にとっての拡大抑止の問題であった。すなわち冷戦に通底する前提として、欧州正面における通常戦力バランスは東側が優勢であるとの認識があり、それゆえワルシャワ条約機構軍の大規模通常侵攻の脅威に対し、西側は核戦争へのエスカレーションの威嚇によってそれを抑止する構えを取った¹。これがいわゆる大量報復戦略（Massive Retaliation）に繋がる考え方である。圧倒的な核戦力優位を背景に、欧州その他米国にとって重要な地域へのソ連の通常侵攻に対しては、ソ連本土への大規模核攻撃に訴えることを掲げ、東側がそうした行動に出ることを抑止しようとした²。

だが1950年代半ば以降、ソ連核戦力の拡充が進んで直接米国本土を射程に収めるようになり、対ソ核攻撃に訴えることが米国にとって破滅的な事態を招くことが確実になってくると、西側の戦略は大きな困難を抱えてしまう。この状態では、核兵器の存在は互いに核攻撃を思い止まらせるであろうが、相手の核攻撃への報復以外において、どちらも意図的な核使用に踏み切ることなど考えられないのではないかと、という疑問が浮上する。ジャーヴィス（Robert Jervis）が指摘したように、「核戦争に訴えることに意味がないのであれば、報復を除いて、核威嚇は無意味なものになってしまう」のである³。東側の通常戦争に対して、核戦争に訴えるとの威嚇をもって抑止することを掲げてきた西側にとって、これは抑止の信頼性が大きく損なわれる致命的な問題となる。そしてここで懸念されたのは、そうした状況に付け込んだソ連が自国の核兵器を西側の核に対する「盾」と位置付け、同国が優位に立つ通常戦力を用いた軍事行動に出ることだった⁴。

この懸念を捉えたものが、今日頻繁に言及されるスナイダーの安定—不安定のパラドックスである。スナイダーは1965年発表の論考の中で、以下のように述べている。

「戦略的な」恐怖の均衡が安定的になるほど、暴力のより低いレベルにおいて、全体的な均衡の安定性が損なわれる。すなわち、両者ともに「完全な第一撃能力」を持たず、また互いにそれを知っているときには、戦略的な均衡が不安定な場合よりも、両者は通常戦争や限定的核使用といった行動に出ることを躊躇しにくくなる。⁵

もし、ソ連が核レベルの安定を頼みに通常戦力を用いた軍事行動に出る蓋然性が高まったのであれば、西側にとって最も単純な解決策は通常戦力を増強し、これに対処出来るようにすることである。だが人的・財政的制約ゆえ、西側はこうした対応を取ることに限界があった⁶。そこで、柔軟反応戦略（Flexible Response）の下、通常戦力面での対応能力を部分的に向上させつつも、並行して核抑止力の信頼性維持に向かうことになる。そのための施策は次の二種類の流れに大別出来るとされる⁷。一方にはいわゆる対兵力打撃能力を高め、核戦争の際に予想される損害を限定するとともに、限定核戦争のオプションを用意することがあ

¹ 土山實男、『安全保障の国際政治学』、有斐閣、2004年、227-228頁。

² 梅本哲也『核兵器と国際政治 1945-1995』、日本国際問題研究所、1995年、54頁。

³ Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989, p.19.

⁴ *Ibid.*

⁵ Glenn Snyder, "The Balance of Power and the Balance of Terror," in Paul Seabury ed., *The Balance of Power*, San Francisco, CA: Chandler, 1965, p.199.

⁶ Avery Goldstein, *Deterrence and Security in the 21st Century: China, Britain, France and the Enduring Legacy of the Nuclear Revolution*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2000, p.151.

⁷ S. Paul Kapur, *Dangerous Deterrent: Nuclear Weapons Proliferation and Conflict in South Asia*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2007, pp.37-39.

る。これは核戦争に訴えるという選択肢を米国にとって破滅的でなく、また核戦争自体での勝利を可能にすることで、通常戦争に対しても核攻撃に踏み切ることの信頼性を持たせるものである。そしてもう一方には、短距離核の前線配備などにより、米国が望むと望まざるにかかわらず、自動的に米国を巻き込んだ核戦争へのエスカレーションが発生する状況を作るものがあつた。これらの施策を通じ、次第に相互確証破壊（MAD: mutual assured destruction）が強固になっていく中でも、西側は核攻撃の威嚇を履行されるものとするための努力を継続したのである。

しかし、それでも安定—不安定のパラドックスへの懸念は完全には消えなかった⁸。理由としては、ソ連が対抗して核軍拡を進めたことで、上述した西側の抑止の信頼性を向上させる施策が十分機能しなかったことであろう。だが根本的な問題として、守勢に立たされる西側からすれば、いつどの時点で核抑止の信頼性は十分高まったと言えるのか、またそもそも今こちらの核抑止がどの程度信頼性の伴うものとして相手に認識されているのか、それが分からないという点があつたと思われる。核攻撃の威嚇による抑止は、抑止そのものに意味があるのであって、いざ抑止が失敗して核攻撃を実行することは、本来避けたい事態である。たとえ核戦争に勝利可能な態勢の構築を唱える核戦争遂行論の系譜に則つたとしても、完全に相手の核戦力を無力化出来るだけの先制第一撃能力を確保しない限り、報復攻撃によって自身も甚大な損害を受けることがほぼ間違いない以上、核戦争に踏み切る上では躊躇が伴う⁹。そして抑止において重要なのは、そうした抑止の信頼性を相手が信じるかどうかである¹⁰。このとき、どれだけの手段を講じていたとしても、相手はこちらが核攻撃に踏み切るはずがないとの希望的観測の下で通常戦争に訴え、結果的に最も避けたいはずの抑止の威嚇の履行に追い込まれる可能性は捨てきれない。こうした拡大抑止につきまとう安定—不安定のパラドックスへの対処こそが、冷戦期の米国における核戦略議論の中心にあつた¹¹。

3. 安定—不安定のパラドックスをめぐる議論：印パ関係

1990年代に入ると、スナイダーの安定—不安定のパラドックスは印パ関係を説明する議論として再び脚光を浴びる。両国は独立以降、カシミール地方の領有権などをめぐって激しく対立し、三度の戦争を含め数多くの軍事衝突を繰り返してきた。インドが1974年に「平和的核爆発」と称した核実験を行ったのに対し、パキスタンは対抗して核開発を進め、1980年代末に保有に至る¹²。ちょうどこの頃、パキスタンによる支援が公然の秘密となっているインド側カシミールでの対インド反乱が激化したことを受けて、パキスタンが核抑止を盾に

⁸ Michael Krepon, "The Stability-Instability Paradox, Misperception, and Escalation Control in South Asia," in Michael Krepon, Rodney W. Jones, and Ziad Haider, eds., *Escalation Control and The Nuclear Option in South Asia*, November 2004, available from <http://www.stimson.org/books-reports/escalation-control-and-the-nuclear-option-in-south-asia/>, p.2.

なお、以下オンライン上の資料は、全て2012年2月7日時点でアクセス可。

⁹ ジャーヴィスは米国の相殺（countervailing）戦略について、それが核戦争遂行論を前提としたものであつても、飽くまで主目的は抑止にあると喝破している。Robert Jervis, *The Illogic of American Nuclear Strategy*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984, p.69.

¹⁰ 一例として、1984年の国防総省の年次報告書の中で、この点に関する米国の不安が端的に言い表されている。Department of Defense, *Annual Report F. Y. 1984*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1983, p.52.

¹¹ Keith B. Payne, *The Great American Gamble: Deterrence Theory and Practice from the Cold War to the Twenty-First Century*, Fairfax, VA: National Institute Press, 2008, p.29.

¹² パキスタンが核兵器製造能力を獲得した正確な年月は不明である。ただ、1987年1月にカーン（A. Q. Khan）博士がインド誌とのインタビューで同国の核兵器製造能力に言及したこと、同年3月に当時のジャーウル・ハク（Muhammad Zia-ul-Haq）大統領が、核兵器の製造について、パキスタンにはその意図はないが可能だと述べたことなどから、この時期に核保有に至つたものと見られている。Kuldip Nayar, "We have the A-bomb: Says Pakistan's Dr. Strangelove," *Observer (London)*, 1 March 1987; William R. Doerner and Ross H. Munro, "Knocking at the Nuclear Door," *Time*, 30 April 1987.

これらの反乱支援を強化しているとの分析が出始めていた¹³。だがそうした議論が大きな注目を集めるようになるのは、1998年の両国による核実験の翌年に、パキスタンが両国の支配地域を隔てる実効支配ライン（LoC: Line of Control）を越えて局地的な軍事侵攻を行ったカルギル戦争の後のことである。さらに2001年末にはパキスタンが支援しているとされるテロ組織がインド国会を襲撃した。これらの事件を受けて、同国が安定—不安定のパラドックスに沿う形で、インドに対するテロ・反乱支援や局地的侵攻といった低強度紛争に従事しているとの主張が数多く出され、支持を集めるようになる¹⁴。代表的論者であるガングリー（Sumit Ganguly）は、以下のように述べている。

1999年のカルギルにおけるインド・パキスタンの国境紛争は、「安定—不安定のパラドックス」の予測するところと一致する。これは、核兵器が核エスカレーションの恐怖によってあるレベルでの安定性に資することが前提である。だが同時にそれは、両当事者が特定の共有された敷居（threshold）を越えない限りにおいて、周辺的な地域での限定戦争に従事する誘因を生む。¹⁵

だがこれらの議論に共通していたのは、南アジアの低強度紛争を、安定—不安定のパラドックスの「核レベルの抑止の安定が全面核戦争より低いレベルの紛争を起しやすくする」という命題によって説明しようとするものの、それが実際どのようなメカニズムで機能しているかに関しては曖昧なところであった¹⁶。この点を指摘し、冷戦期の安定—不安定のパラドックスをそのまま適用するだけでは印パ間の低強度紛争を説明出来ないと主張したのがカプール（S. Paul Kapur）である。

カプールは、印パ関係においては核レベルでの安定というよりも、核レベルでの不安定が低強度紛争レベルでの不安定をもたらしているとして、これを「不安定—不安定のパラドックス（instability-instability paradox）」と呼び、次のような議論を展開した¹⁷。冷戦期の

¹³ The Kargil Review Committee, *From Surprise to Reckoning: The Kargil Review Committee Report*, New Delhi: Sage, 2000, p.197.

¹⁴ Kapur, *Dangerous Deterrent*, p.34. なお印パ間での低強度紛争や通常戦争について、先行研究は必ずしも共通の定義を持っているわけではない。ただ概ね、「低強度紛争」はLoC付近での局地的侵攻やテロ・武装反乱支援を指すものとされるのに対し、「通常戦争」は正規軍を用いて国境やLoCを越えて戦われる戦争であり、限定的なものから大規模なものまで幅がある。インドの選択肢として議論される、パキスタン側カシミールに侵攻して武装勢力の拠点を攻撃する作戦は微妙な位置だが、後者に分類されることが多い。

¹⁵ Sumit Ganguly, *Conflict Unending: India-Pakistan Tension since 1947*, New Delhi: Oxford University Press, 2002, pp.122-123. 印パの安定—不安定のパラドックスを主張する研究は他にも数多いが、例えばDavid J. Karl, “Lessons for Proliferation Scholarship in South Asia: The Buddha Smiles Again,” *Asian Survey*, vol.41, no.6, December 2001; Feroz Hassan Khan, “Challenges to Nuclear Stability in South Asia,” *The Nonproliferation Review*, vol.10, no.1, Spring 2003; Sumit Ganguly and Devin T. Hagerty, *Fearful Symmetry: India-Pakistan Crises in the Shadow of Nuclear Weapons*, Seattle, WA: Washington University Press, 2005.

¹⁶ S. Paul Kapur, “Revisionist Ambitions, Conventional Capabilities, and Nuclear Instability: Why Nuclear South Asia is not like Cold War Europe,” in Scott D. Sagan, ed., *Inside Nuclear South Asia*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2009, p.186. なおスナイダーはパラドックスの前提となる「安定」を、核レベルで「どちらも完全な第一撃能力を持たず、互いにそれを知っていること」、言い換えれば確立された第二撃能力の存在によって、核攻撃は確実に相手の報復を招き、双方の破滅をもたらすとの認識が共有された状況として定義していた。だが印パ関係の議論では、この「安定」が曖昧にされている部分がある。その背景として、両国はともにそれほど洗練された核戦力態勢を有しておらず、十分な先制攻撃能力などは望むべくもないために、事実上MADが成立していると見て差し支えないとの認識があるように思われる。本稿でもこの立場に則って、印パ間ではそうした状況が成立しているものとして議論を進めるが、この前提に疑問を呈する向きもある。Varun Sahni, “The Stability-Instability Paradox: A Less than Perfect Explanation,” in E. Sridharan, ed., *The India-Pakistan Nuclear Relationship: Theories of Deterrence and International Relations*, New Delhi: Routledge, 2007, p.193.

¹⁷ Kapur, *Dangerous Deterrent*, pp.34-55.

構図は、核レベルの抑止の安定により、通常戦争に対しても核報復で応じるという威嚇の信頼性が失われ、結果通常戦力優位を持つ側は核攻撃を恐れずに通常戦争に訴えることが出来る、というものだった。これをそのまま当てはめると、印パ関係でそうした行動に出られるのは、パキスタンではなく、通常戦力で優位に立つインドである。だが実際、現状維持を志向する同国にはそうした戦略を取る動機がない。パキスタンが低強度紛争を遂行出来るのは、むしろ通常戦争が核戦争にエスカレートする可能性が高いためである。同国がカシミール地方で局地的な侵攻やテロ・反乱支援を行った場合、従来ならばインドは優勢な通常戦力を用いて報復攻撃に出ることが可能であった。だがパキスタンの核保有以降、そのような事態には同国が核攻撃に踏み切る危険が出てくる。これを利用することで、パキスタンはインドの報復攻撃を恐れずに低強度紛争に従事することが可能になった。

カプールの議論は、それまでスナイダーの安定－不安定のパラドックスを援用していた論者が暗黙のうちに想定していた論理であった。そのため、現在ではカプールの不安定－不安定のパラドックスと同じロジックを想定して安定－不安定のパラドックスという呼称が用いられることが多い¹⁸。ただ彼の議論が重要なのは、それまで単に「核レベルの安定が核戦争より低いレベルの紛争遂行を可能にする」というレトリックを用いていただけであった先行研究を深め、南アジアと冷戦期の違いを明らかにした点にある。核戦争、通常戦争、低強度紛争という三つのレベルを想定したときに、スナイダーの言う冷戦期の安定－不安定のパラドックスでは、核戦争と通常戦争の間に「防火帯」が存在し、それゆえに通常戦争以下の紛争が起こりやすくなる。他方南アジアでは、通常戦争と低強度紛争の間に「防火帯」が存在する。ここでは、通常戦力の不均衡ゆえに通常戦争から核戦争へのエスカレーションが起こりやすいため、核のレベルでは安定が存在しない。だがそれゆえ、核戦争と通常戦争を合わせた「防火帯」よりも上の部分は、総体的に安定することになる。そしてこの「安定」により低強度紛争レベルでの暴力が発生しやすくなる現象が、カプールの言う不安定－不安定のパラドックスとなる。(図1参照)

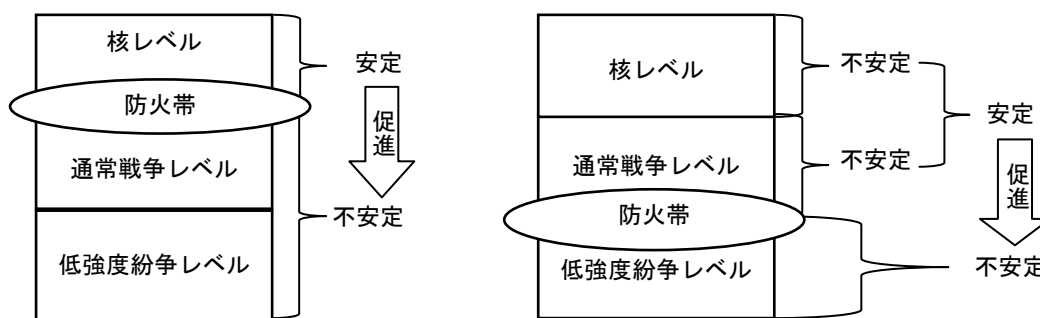
【図1】米ソと印パにおけるパラドックスの構図の差異

◆米ソ間のパラドックス

(安定－不安定のパラドックス)

◆印パ間のパラドックス

(不安定－不安定のパラドックス)



(筆者作成)

これに対して、パキスタンの低強度紛争は核抑止の存在によって可能になったものではないとして、安定－不安定のパラドックスは妥当しないとの主張も出されている。ラヴォイ (Peter. R. Lavoy) はパラドックスの代表例とされるカルギル戦争を取り上げ、パキスタンが核抑止の存在によってインドの通常戦力使用を抑止出来るとの計算の下でこれを引き起こしたわけではなく、飽くまでも印パ間で従来から続く限定戦争の延長として発生した戦

¹⁸ 例えば、Sumit Ganguly, "Nuclear Stability in South Asia," *International Security*, vol.33, no.2, Fall 2008; Saira Khan, *Nuclear Weapons and Conflict Transformation: The Case of India-Pakistan*, New York, NY: Routledge, 2009.

争であるとの認識を示した¹⁹。ラヴォイらによれば、こうした限定戦争は、その規模の小ささやそれが遂行される場所での地形の困難さなどを利用し、そもそもインドがコストのかかる通常戦争に訴える気を起こさせないような形で、両国の核保有よりもはるかに以前から繰り返されてきているという。他にも、パキスタン側の研究者から、類似の解釈が提示されている²⁰。

4. 安定—不安定のパラドックスの妥当性に関わる検討

以上が安定—不安定のパラドックスに関する冷戦期及び今日の議論である。カプールによる精緻化を経て、パラドックスが実際に低いレベルでの紛争を起しやすくするメカニズムが明らかにされたことで、その妥当性に関する議論が深まってきたのが今日の状況と言える。しかし本稿は、こうした議論を再検討し、核兵器が安定—不安定のパラドックスの形で低強度紛争を起しやすくすることは困難であると主張する。

この点はまず、安定—不安定のパラドックスの理論的な検討から明らかになる。上述の通り、冷戦期の安定—不安定のパラドックスが主に核レベルと通常戦争レベルの関係性を論じているのに対し、印パ関係におけるパラドックスは、核レベルと通常戦争レベルよりも下の低強度紛争レベルとの関係を扱う点で構図が異なる。そしてこれらは、ちょうど裏表の関係にある。同じ核レベルでの MAD の下で、前者は通常戦力で優る側が、相手は相互の破滅にしかかならない核攻撃に訴えるはずがないとの考えの下、通常戦争に出る。これに対し後者の場合、この核抑止と通常戦力不均衡の存在はそのままに、劣位にある側が、優位の側は核戦争へのエスカレーションを恐れて通常戦争に出るはずがないとの前提の下で、それより低いレベルの低強度紛争を遂行する。これら二つのパラドックスは、少なくとも各アクターの認識上、両立し得ないものである。後者のパラドックスが機能するには、通常戦力に対する核抑止の信頼性が十分確保されることにより、前者のパラドックスが機能しないようになっている必要がある。パキスタンは、例え相互の破滅にしかなくとも、同国は通常戦争に対し核報復に訴える、とインドに確信させない限り、インドによる通常戦争へのエスカレーションを抑止して低強度紛争に出ることは出来ない。この条件が満たされない場合、インドは逆に相互の核抑止の存在ゆえにパキスタンが核使用に踏み切るはずがないと考えて通常戦争に訴える、すなわち前者のパラドックスが機能することがあり得る。

ここで疑問なのは、どちらのパラドックスの場合でも、その下で通常戦争ないし低強度紛争を仕掛ける側が、なぜ相手は「逆の」パラドックスが機能しているとの認識を持っていないと確信出来るのか、という点である。どのアクターも相手との間でパラドックスに関する認識が一致していない恐れはどこまで行っても消えないために、核抑止だけを頼みにして行動を起こすことはあまりにも危険な賭けとなる。通常戦力優位を持つ側による通常戦争は、劣位の国家による全面核戦争も覚悟した形での核報復を招くかも知れないし、逆に通常戦力で劣位の国家による低強度紛争は、核抑止の安定性を信じる相手国の通常戦力報復を招く可能性が残ることになる。つまり核抑止の存在だけでは、パラドックスがどちら向きに機能するかわからない恐怖ゆえに、どちらも本来それに頼った軍事行動に出られないはずである²¹。

印パ関係で言えば、なぜパキスタンは、インドがパキスタンは実際に核攻撃に踏み切るはずがないとの前提の下で通常戦争に訴えることがない、と確信出来るのか。パラドックスの影響を主張する先行研究はこの点について明確に語っていない。ただ暗黙の前提として、拡

¹⁹ Peter R. Lavoy, "Introduction: The Importance of the Kargil Conflict," in Peter R. Lavoy, ed., *Asymmetric Warfare in South Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp.5-13.

²⁰ 例として、Rasul Bakhsh Rais, "Conceptualizing Nuclear Deterrence: Pakistan's Posture," in Sridharan, ed., *The India-Pakistan Nuclear Relationship*, p.72.

²¹ この「パラドックスがどちら向きに機能するか分からない」点は、冷戦期にも指摘されている。ジャーヴィスは、米国の戦略家はソ連の通常戦力の脅威に対する自国の核抑止の信頼性の薄さに焦点を当てがちであるが、当のソ連はこれを違った形で捉えており、西側が核使用に踏み切るリスクを冒してまで通常戦争に訴えようとするとは考えにくいと述べている。Jervis, *American Nuclear Strategy*, p.45.

大抑止ゆえに対通常戦争での核威嚇の信頼性に問題を抱えた米国と異なり、相互抑止の印パ関係では、パキスタンにとっては自国の存続という死活的利益がかかっているため、核使用に訴えることが信頼性を持つと考えられていると思われる²²。だがこれは飽くまで冷戦期の拡大抑止より相対的に信頼性が高いということに過ぎず、相互抑止における核抑止の信頼性は決して自明ではない。相互抑止の下でも、完全な先制第一撃能力を持たない限り核戦争は破滅的結果を招くが、当然パキスタンの核能力はそれにはほど遠い。結局のところ、核抑止は飽くまで抑止に重きがあるのであって、いざ抑止が破れて核攻撃を実行することは本来避けたいものである点は冷戦期の米国と変わりがないのである。そして低強度紛争を遂行する上で同国が依拠する核抑止が機能するか否かは、最終的にはインドの認識に依拠するため、パキスタンは行動を起こす際、インドが通常戦争に訴え、避けたいはずの核使用に追い込まれる可能性を捨てきれない。要するに、核抑止の存在自体から導かれる論理だけでは、パキスタンにとって自身に有利な側のパラドックスが作用するとの確信を持たせる要素が存在せず、先行研究が主張する、低強度紛争を促進するパラドックスの効果は発生し得ないのである。

仮に核抑止が低強度紛争を促進することがあるとすれば、この「パラドックスがどちら向きに機能するか分からない」という問題が、少なくとも低強度紛争を仕掛ける側から見て、解消される必要がある。だが、この問題が核抑止の存在から核抑止論が導く論理的帰結である以上、その解は同理論にとって外的な要因に求めざるを得ない。印パの文脈でこれをもたらし得る要因としては、よく言及されるパキスタンの意志決定上の誤った楽観主義や、同国が持つ、インドは弱腰であり断固とした行動には出てこないとの認識の作用が考えられる²³。これらパキスタンに特有の認識が、核をめぐる戦略思考にも影響し、同国が、インドにはその核抑止力によってこちらの核使用を抑え込んで通常戦争に訴えるだけの構えがない、と捉える可能性は指摘できよう。

ただ、そうした形で核抑止が低強度紛争を起こりやすくするとしても、それは先行研究がいう安定—不安定のパラドックスとは別の、より複雑なメカニズムだという点には留意せねばならない。先行研究は、通常戦力で不均衡な二国間において、現状打破を志向する国家は、核抑止の存在から合理的に計算した結果として低強度紛争を安全に遂行出来るとの考えを抱くとし、上述したある国家に特有の認識のような合理的計算を歪める要因の作用を退けてきた²⁴。安定—不安定のパラドックスの議論は、それが核抑止論に基づく以上、核抑止や同理論にとって外的な、特定の国家に固有の認識などが無くとも、核抑止が低強度紛争を起こりやすくする効果を持つとするものなのである。ところが、パキスタン固有の認識上の要因に補完されて初めて、核抑止がそうした効果を持つとなれば、これは従来のパラドックスとは明確に異なり、かつより複雑な論理だと言える。

だが本稿は、安定—不安定のパラドックスだけでなく、こうしたより複雑なメカニズムまでを考慮に入れても、印パの事例において、低強度紛争を起こりやすくする核抑止の効果はほとんど見られないことを主張する。事例分析として、印パの軍事対立を仔細に検討すると、次の点からこの主張を裏付けることが出来るのである。

まず、こうした低強度紛争の継続性に注目する必要がある。重要なのは、今後予想される他の核保有国間対立同様、印パの軍事対立は両国の核保有以前に長い歴史を持つ点である。そこでは、通常戦力面で劣位にあり、かつ現状に不満を抱えるパキスタンが、軍事的に優るインドの断固たる反応を招くことなしに、低強度紛争を遂行する術を確立してきた経緯があ

²² 例えばカプールは、米ソと印パにおける核抑止とパラドックスの構図を比較する中で、冷戦期において米国は自国の本土を守るためなら核攻撃に訴えるだろうが、同盟国をソ連の侵攻から守るという目的のために自国が破滅的な被害を受ける選択肢を取るとは考えにくかったという点に言及している。Kapur, "Revisionist Ambitions," p.188.

²³ 過去の戦争におけるパキスタンのこうした認識を指摘したものとして、Timothy D. Hoyt, "Pakistani Nuclear Doctrine and the Dangers of Strategic Myopia" *Asian Survey*, vol.41, no.6, 2001, p.972.

²⁴ Kapur, *Dangerous Deterrent*, pp.54-55.

る。同国は独立時から、テロ・反乱支援といった手段を用いてきた²⁵。カルギル戦争に見られるような係争地域での局地的侵攻も、特に1984年のシアチェン氷河（Siachen Glacier）をめぐる限定戦争以降、カシミール地方で日常的に繰り返されている。

パキスタンが紛争の形態をこうした低強度紛争に留めること自体、インドに断固たる対応を取る気を起こさせないためのものだった。それに加え、様々なファクターを利用し、インドのエスカレーション行為を抑制してきた面もある。通常戦力面で確かにインドは優勢だが、パキスタンも相当なりソースを通常戦力拡充に投じており、インドにとって通常戦争はハードルの低い選択肢ではない²⁶。両国間の文化的・社会的な結び付きや、インドが抱える大規模なムスリムの存在も、印パ間の大規模戦争を困難にする²⁷。また、過去の例からも明らかのように、超大国間のそれとは異なり、印パ間の危機にはエスカレーション抑制を目的とした第三国の介入がある。これらの要因は、核保有以前から今日まで、変わらず存在しているものである。

もし、ここで低強度紛争を起りやすくする核抑止の作用が働いているとすれば、こうした核保有以前からの低強度紛争は、核保有を境にしてさらに激化することが予想される。だが実際、そうしたエヴィデンスは見受けられない。カルギル戦争のような局地的侵攻は、先述の通り、1984年以降のシアチェン氷河をめぐる限定戦争や、古くは1965年のカッチ湿原（Rann of Kutch）での衝突と同じ性質を持つ。1999年当時の陸軍参謀長ムシャラフ（Pervez Musharraf）をはじめパキスタン当局者は、カルギル戦争がこうした流れの中にあつたと述べている²⁸。パラドックスを提示する先行研究は、核保有以後、パキスタンがインド側カシミールでの反乱・武装闘争を激化させているとも主張するが、これにも問題がある。その裏付けには、直接的にそうした行動の実態を示すデータがあるわけではないため、テロ攻撃件数や犠牲者数といった間接的な指標が用いられる。ただ、そもそも1980年代末の反乱勃発で同地域の状況が激変したことをはじめ、これらの指標に影響を与える他の要因があまりに多いことを考えれば、そこから核保有との因果関係を見出すことは困難である。さらに言えば、仮に同国が核抑止に依拠して低強度紛争を行っているとして、かつテロ攻撃の件数増が同国の反乱支援激化を直接反映しているとすれば、核実験を境に件数の増加傾向が見られるだろうが、同地域でのテロ攻撃総件数の推移は必ずしもこの予測と一致しない²⁹。

低強度紛争に起因した軍事危機の処理にも、核保有による変化は見出しがたい。ハガーティ（Devin T. Hagerty）が指摘するように、パラドックスの典型とされるカルギル戦争において、パキスタンの行動は、核抑止の存在ゆえインドが通常戦争による報復に出ること

²⁵ Owen Bennett Jones, *Pakistan: Eye of the Storm*, New Haven, CT: Yale University Press, 2002, p.63.

²⁶ 印パ間の通常戦力バランスの実態については、V. K. Sood and Pravin Sawhney, *Operation Parakram: The War Unfinished*, New Delhi: Sage, 2003 に詳しい。

²⁷ Bharat Karnad, "The Irrelevance of Classical Nuclear Deterrence Theory," in Sridharan, ed., *The India-Pakistan Nuclear Relationship*, pp.98-99.

²⁸ Pervez Musharraf, *In the Line of Fire: A Memoir*, New York: Simon and Schuster, 2006, p.87. ラヴォイらはカルギル戦争の計画策定に携わった当時の第十軍団司令官アフメド（Mahmud Ahmed）、北方軍司令官ハッサン（Javed Hassan）らへのインタビューを基に、この点を記述している。Feroz Hassan Khan, Peter R. Lavoy, and Christopher Clary, "Pakistan's Motivations and Calculations for the Kargil Conflict," in Lavoy, ed., *Asymmetric Warfare*, pp.64-91. なおラヴォイらはこの中で、カルギル戦争はそれまでのLoCを越える作戦と比べ規模・範囲が大きいことから、従前の同種の紛争とは異なるとの指摘に反論している。彼らによれば、パキスタン軍はここまでの規模の作戦を予定していなかったものの、インド側に探知されず、あまりにも容易く成功を収めたことから、本来の計画よりも拡張してしまった。だがそれゆえ、占領した砦を補給面で支えることも、反攻から守りきることも出来なくなったという。

²⁹ インド側カシミールでのテロ攻撃件数のデータについては、South Asia Terrorism Portal, *Incidents of Attacks by Terrorists in Jammu and Kashmir*, Institute for Conflict Management, http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/data_sheets/incidents_attacks_by_terrorists.htm を参照。

がないと考えていたと見るには、あまりに抑制的だった³⁰。1971年以後で初めて空軍まで投入したインドに対し、パキスタンには第二次印パ戦争時のような正規軍による侵攻作戦も、空軍の導入も行わなかったのである。

さらに付言すれば、パキスタンにとって、核抑止が自国に有利な形でのみ作用するとの認識を抱かせにくい要素もある。インドの政策決定サークルには、地理・人口・技術面の要因ゆえ、核戦争においてインドは深刻な損害を受けはするが存続出来るのに対し、パキスタンは壊滅するとの認識から、同国の核威嚇の信頼性に疑問を呈する向きがある。これは2001-02年の軍事危機の際のインド国防相及び与党党首の発言や、一部の戦略家の主張に見られる³¹。そうした発言は、パキスタンは通常戦争で追い詰められたとしても、自国のみが不均衡に破滅する核使用に訴えるはずがないとの認識の下、インドが通常戦争に出る可能性を示唆するものである。これらは明確に、パキスタンにとって核抑止に依拠した低強度紛争の遂行を難しくする。

勿論、低強度紛争の発生における核抑止の役割が全くなかったとまでは言い切れない。だがこれらの事実を踏まえれば、飽くまでも、両国の紛争に固有の要因により低強度紛争の遂行が可能な状況が先にあり、核抑止はそれをわずかに補強する程度の効果しか持ち得なかったと捉えるべきである。

以上より、本研究の結論をまとめる。安定—不安定のパラドックスでは、印パ関係を説明することが出来ない。理論的に見て、核抑止の存在のみから、パラドックスの形での低強度紛争を促進する効果は生じ得ない。核抑止がパラドックスよりも複雑な形で低強度紛争を可能にすることは想定こそ出来るが、実際のところ、印パ間の低強度紛争は核によるものではなく、核保有以前から両国間の対立に固有の要因に依拠して遂行されてきた軍事的慣行が継続されたものである。

5. インプリケーション

本研究の主眼は、従来の核抑止論、中でも安定—不安定のパラドックスについて、今日その典型例とされる印パを事例に、米ソ以外のケースにおける妥当性を検証することにある。そのため、上述の結論が持つ核抑止論への理論的含意について、最後にまとめておきたい。

本研究の結論は、冷戦終結以後、核抑止論が想定してきた核保有国間の軍事対立のあり方、特に印パのように通常戦力不均衡があり、かつ核保有以前にも紛争の経緯を持つ国家がほぼ同時に核を保有した場合の対立のモデルについて、理論に一定の修正が必要である可能性を示唆する³²。核抑止論とそれに基づく先行研究が提示してきたのは安定—不安定のパラドックスであり、核抑止によって、核・通常戦争レベルでの紛争が発生しない一方、通常戦力で劣る側による低強度紛争が起こりやすくなるというモデルであった。これは、通常戦力で優る国家が劣る側の国家の核使用を恐れ、軍事力行使を制約されるため、弱い側は安全に低強度紛争を遂行出来ることに由来する。

³⁰ Devin T. Hagerty, "The Kargil War: An Optimistic Assessment," in Sumit Ganguly and S. Paul Kapur, eds., *Nuclear Proliferation in South Asia: Crisis Behavior and the Bomb*, London: Routledge, 2009, p.109. カルギル戦争でパキスタンが用いたのは準軍事部隊であり、さらに同国政府は、公式にはこれを現地武装勢力が独自に行った行動であるとする立場を貫いた。

³¹ Richard Beeston and Zahid Hussain, "We Will Win Nuclear War, Says India," *The Times* (London), 31 December 2001; "Pak Would Be Wiped out If it Uses Nuclear Bomb: BJP," *The Press Trust of India*, 24 December 2001; Karnad, "Classical Nuclear Deterrence Theory," pp.114-121. パキスタンの政治・軍指導者も、インドとの核戦争には勝てないことを認識しているという。Peter R. Lavoy, *Pakistan's Nuclear Posture: Security and Survivability*, Nonproliferation Policy Education Center, January 2007, <http://www.npolicy.org/files/20070121-Lavoy-PakistanNuclearPosture.pdf>, p.6.

³² こうしたモデルは、今後の核保有国を考える上で重要と言える。過去の例を見ても、通常戦力で優る相手に対抗するための核保有は一般的であるし、また今後、米ソのように核保有以前の紛争の経緯を持たない軍事対立は、想定しがたいためである。

だが本稿での印パの分析からは、異なるモデルが抽出される。核抑止の存在からは、通常戦力で優る側の通常戦争を可能にする効果と、劣る側の低強度紛争を可能にする効果の両方を想起出来る。この両義性は、両当事国にとって、核抑止が自国に有利な形で機能すると信じて行動を起こす際、相手が逆の形で核抑止の作用を信じていた場合に核戦争に発展する、との恐怖を惹起させる。この恐怖こそが、どちらの当事国にとっても、パラドックスに沿った軍事行動が安全であるとの確信の形成を妨げ、結果として核抑止の存在は低強度紛争も通常戦争も可能にはしない。つまり、核から低強度紛争まで、全てのレベルが安定する。だがそれゆえ核より下のレベルで、核とは関係のない、その軍事対立に固有の論理が作用する余地が生まれ、これに依拠する形での低強度紛争が引き続き発生する。これが本稿の結論の示唆する、通常戦力不均衡と核保有以前からの紛争の経緯を持つ二国がほぼ同時に核を保有した場合の軍事対立のモデルである。

先行研究の中でも、これに近いものが示唆されてはいた。核抑止論を援用した研究は、核保有以後においても核以外の要因が低強度紛争を促進することを排除してはこなかったし³³、他方で、核よりも地域紛争に固有の要因を重視する研究もあった³⁴。だがこれらの研究はみな、理論的に見て、核抑止の存在自体が、安定—不安定のパラドックスの形で核未滿の紛争を可能にする論理を持たないという点を見落としてきたのである³⁵。

尤も、印パの事例のみから導かれたモデルを一般化することへの疑問は当然であろう。本稿が理論的に否定したのは、先行研究が主張する、純粋に核抑止の存在自体が低強度紛争を促進する安定—不安定のパラドックスである。途中で言及した、当事国に特有の認識上の要因が作用し、パラドックスよりも複雑な形で低強度紛争が促進される可能性については、飽くまで印パの事例でそれが生起していないことを示したに過ぎない。そのため後者が、今後の核保有国間の軍事対立においてより大きな妥当性を有するモデルとなる可能性は完全には否定出来ない。

だが一方で、これに関連した点において、今後予想される核保有国間の軍事対立に、印パと通じる点があることも確かである。印パでのインドと同様に、低強度紛争を受ける側の国家は、自身が弱腰であるとのイメージを相手に形成させまいとするシグナルを送ることは充分予想される³⁶。また、米ソのように核保有以前の紛争の経緯を持たない核保有国間の軍事対立は今後想定しがたく、そこでは通常戦力で劣るが現状に不満を抱える国家は、相手国の断固たる対応を招くことなく低強度紛争を遂行する術を核保有以前に確立していると思われる。だとすれば、本稿が印パの事例から抽出したモデルに、ある程度の一般的妥当性を期待しても非合理ではないだろう。

上述の新たなモデルは、国際社会の軍縮推進政策上も重要である。核保有国間の対立を扱う上では、国際社会の関心はどうしても、核軍縮・軍備管理の働きかけに集中しがちになる。先行研究の主張が妥当ならば、このアプローチは二重の意味で正しい。核戦争を防ぐには、時間はかかるにせよ、そのツールとなる核兵器の縮小・廃絶が直接的解決策であることは間違いない。加えて、潜在的に核エスカレーションの可能性を孕んだ低強度紛争が、核抑止の産物であるならば、その抑制にも資することになる。

しかし本稿の結論からは、これとは異なる施策の必要性が導かれる。核保有国間の低強度紛争を抑制する上では、核以外の、その地域紛争に固有の要因へのアプローチが必要なのである。勿論、核戦争のツールを削減・廃絶させるという面で、核軍縮・軍備管理を当事国に

³³ 例えば、Neil Joeck, "The Kargil War and Nuclear Deterrence," in Ganguly and Kapur, eds., *Nuclear Proliferation*, p.61.

³⁴ 例として、Lavoy, "Introduction," pp.5-13.

³⁵ ラヴォイらの研究も、カルギル戦争は核保有以前からの地域紛争の継続だとしているものの、核抑止が低強度紛争を可能にする効果を否定してはいない。

³⁶ インドは1990年代以降、伝統的な軍事力の使用を忌避する姿勢を変化させ、核や通常戦力を安全保障上積極的に用いる姿勢を示し始めたとされる。Ashok Kapur, "Major Powers and the Persistence of the India-Pakistan Conflict," in T. V. Paul, ed., *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.139.

働きかけることの意義は否定されない。だが並行して、当該軍事対立の核以外の様々な面を射程に収めた、包括的な紛争処理策が採られなければ、何らかのきっかけで核戦争へと繋がる可能性は残る。印パの場合、通常戦力の削減や信頼醸成、武装勢力への武器移転の阻止等、通常戦力面での軍縮・軍備管理に関連した点や、テロの取り締まり、印パ対立への大国の関与の中立性確保、そしてカシミール領有権問題自体の解決といった点に対し、国際社会の関わりが求められる。こうした包括的施策の必要性は、パキスタン同様、地域紛争に固有の要因に依拠する形で核保有以前から低強度紛争を行ってきた経緯を持つ、北朝鮮やイランの場合にも考える必要があるだろう。

いずれにせよ、今後核兵器の拡散が懸念される中で、米ソ以外の核保有国の行動を説明・予測することの重要性は大きく、そのための理論の必要性には疑いがない。その中で、基本的には米ソを扱ってきた従来の核抑止論について、今日的な文脈でそれを適用するためにいかなる修正を施すべきかを検討することが求められており、本稿はその一端を担うことを意図したものである。

研究論文 3

米印原子力合意の再考 —1998年以降の米印交渉に着目して—*

京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科博士課程
中西 宏晃

要旨

米印原子力合意が核不拡散体制にとって良いのか、または悪いのかという論争に収束の兆しが見えない。他方、1998年のインドによる核実験から2005年7月の米印原子力協力に関する基本合意に至る、米印間の一連の交渉過程を検討した場合、インドが、非核兵器国による核実験の禁止などを規定する米国連邦法に譲歩することで原子力協力を得るという、変則的な合意をしていた事実が垣間見られる。つまり、米印原子力合意は、インドの核開発の断念を含意しよう。そのため、非核兵器国による核不拡散規範の受容の一事例とみなすことも十分に可能である。確かに同合意は、核不拡散体制の下で想定されている非核兵器国の取り扱いとは異なるが、核不拡散体制の主要国である、原子力供給国グループの加盟国がそれを承認した事実は軽視できない。また、米国もインドに対して毅然とした対応をとるように見受けられる。以上より、日印原子力協力を進めることは核軍縮の観点から現実的といえよう。

キーワード

米印原子力協力協定、ヘンリー・ハイド米印民生用原子力協力法
日印原子力協力

1. はじめに

米印原子力協力協定¹、つまり、核不拡散条約(NPT)の非締約国であるインドに対して、例外的に原子力協力を認める措置は、核不拡散体制にとって良いのか、または悪いのかという論争に収束の兆しが見えない。このような状況が、日本もインドと原子力協力をすべきか否かといった論争に暗い影を落としていることは間違いない。

米印原子力協力協定に対する評価が分かれるのは、主に以下の懸念が存在するからであろう²。第一に、そのような例外扱いは、NPT上非核兵器国であるべきインドが1998年の核実験により得た、事実上の核兵器国の地位を正当化することにつながるのではないか。第二に、インドが軍事用の核施設を保有することを公式に認めることは、輸入核燃料によって生じるであろう国内余剰核物質の軍事転用を招き、同国の核軍備増強を助長して、南アジア地域の不安定化につながるのではないか。第三に、核不拡散体制においてインドを特別扱いすることが、同体制に対して消極的な影響をもたらさないかどうか。例えば、それが悪い先例

* 本稿は、2011年度日本軍縮学会研究大会（於学術総合センター：2011年7月30日）における報告内容を大幅に加筆及び修正したものである。

¹ Agreement for Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of India Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy, Washington D.C., 10 October 2008.

² 例えば、黒澤満「米印原子力協力合意と核不拡散」『海外事情』第54巻、第10号、2006年、2-11頁；小川伸一「米印原子力協力の意義と課題」『国際安全保障』第35巻、第2号、2007年、11-33頁；浅田正彦「米印合意と日印原子力協力」『日本原子力学会誌』第52巻、第11号、2010年、696-697頁を参照。

となり、他の非核兵器国が核不拡散体制に従わない事態が生じることで、同体制の崩壊にまで至るのではないか。これらすべての懸念は、米印原子力協力協定の曖昧さに起因しているといえる。

とりわけ米印原子力協力協定で問題視されているのは、実際にインドが核実験を実施した場合、米国が、原子力協力の停止・終了の手続きを定めた第14条2項³に従って、協力を一方的に停止・終了するのか、それとも、核実験をした場合の協力停止に関する明文の規定がないことを根拠として、インドの核実験を容認するのではないか、という点である。前者の場合、同協定第2条1項が「両国政府は、平和目的の原子力利用に関して、両国がそれぞれ適用する条約、法令、規則、ライセンスに従って、本協定を実施しなければならない」と定めているが、インドが核実験をすれば原子力協力が停止・終了される旨を規定する、米国のヘンリー・ハイド米印民生用原子力協力法（ハイド法）⁴が実行的に機能するのか否かという点が問題となろう。

このような懸念を背景として、米印原子力協力協定に対する多様な評価が存在する。第一に、同協定は、インドに新たな義務、例えば、NPT や包括的核実験禁止条約（CTBT）などの締結義務を課さず、さらにインド側に一方的に有利な内容となっていると評価するものである。なぜならば、インドが核実験をした場合でも、原子力協力は停止されない可能性があるからである。具体的には、インドが、同協定終了までの一年間の猶予期間中に米国以外の諸国から代替核燃料や、核燃料供給の途絶からの保護を目的とした戦略的備蓄体制の構築の支援を得られる可能性、さらに、米国がインドの核実験自体を容認する可能性が問題視されている。第二に、米国政府は、対中国や対イランといった、同国独自の地政学的利益や、将来的なインド市場における利益を優先し、NPT を軽視もしくはその義務に違反した可能性があるという評価も存在する⁵。他方で、このような消極的な評価だけではなく、上述のハイド法の存在により、インドの更なる核開発が抑制できるなどといった観点から、すでに核兵器を保有した国を核不拡散体制に組み込むための現実策であるという積極的な評価を与えているものも存在する⁶。

このような多様な評価が存在する中で、本稿は、以下三点を検討して、米印原子力合意の再考を試みたい。第一に、米印間の米印原子力協定に対する認識と対応の差違を検討し、第二に、2005年7月の米印原子力協力に関する基本合意⁷の基礎をなす、1998年のインドの核実験から2004年までの米印交渉の過程を検討する。最後に、米印原子力協力協定締結後のインド側の対応の変化を検討して、本稿を終えたい。

³ 米印原子力協力協定第14条2項〔協力の停止・終了〕は以下のように規定する。

「終了を求めた政府は、問題の相互に受け入れられる解決が不可能である又は協議によって達成できないと判断される場合、本協定に基づいた更なる協力を停止する権利を有する。両国政府は、協定の終了又は停止に至るかもしれない状況を注意深く考慮することに同意する。両国政府はさらに、終了又は停止に至るかもしれない状況が、変化した安全保障環境に関する政府の深刻な懸念から生じているのか、国家安全保障に影響を与える他の国家による同様の行為に対する対応として生じているのかを考慮することに同意する。」

⁴ Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act, H.R. 5682, 2006.

⁵ 詳しくは、脚注2に挙げた諸論文を参照。ただし、米印原子力協力協定自体はNPTの条項に直接的に違反するものではないが、核兵器開発の放棄により原子力協力が得られるという、NPTの根幹をなす「取引」に対して消極的な影響を生じさせる可能性を問題視する見解として、以下がある。浅田正彦「米印原子力協力合意と核不拡散体制」坂元茂樹（編）『国際立法の最前線』東信堂、2009年、251-324頁。Jörn Müller, "The Signing of the U.S.-India Agreement Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy," *Göttingen Journal of International Law*, vol.1, 2009, pp.179-198.

⁶ 例えば、Kate Heinzelman, "Towards Common Interests and Responsibilities: The U.S.-India Civil Nuclear Deal and the International Non-proliferation Regime," *The Yale Journal of International Law*, vol.33, 2008, pp.447-477; 山村司「米印原子力協力—核不拡散体制への挑戦—」『原子力 eye』第55巻、第3号、2009年、46-51頁を参照。

⁷ "Joint Statement between President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh," 18 July 2005, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/07/20050718-6.html>> [2011年7月21日閲覧].

2. 米印間の米印原子力合意に対する認識と対応の差違

まず最初に、米印両国が 2005 年 7 月に公表した米印原子力協力に関する基本合意⁸と、インド側が 2006 年 7 月に公表した核施設の軍民分離計画⁹の内容をみておきたい。

<p>[米国側の主な措置]</p> <ul style="list-style-type: none"> i) インドとの完全な民生用原子力協力の達成に向けた努力 ii) i) の目的を達成するための国際レジームの調整 iii) i) の目的を達成するための米国の国内法及び政策の調整 iv) 核燃料供給の途絶に備えた保証 v) 核燃料供給の途絶に備えた核燃料の戦略的備蓄体制の構築に向けた協力 vi) 核燃料供給が途絶した場合には、米国の友好国（ロシア、フランス、イギリスを含む）に対して、インドへの供給の代替措置を要請
<p>[インド側の主な措置]</p> <ul style="list-style-type: none"> i) インドが独自に、同国の保有する既存の原子力施設を民生用と軍事に特定して、それらを段階的に分離し、その民生用に分離された施設を国際原子力機関（IAEA）の査察下に置くこと（具体的には、22 基中 14 基を 2014 年までに民生用として分離し、それらと将来の全ての原子力施設を IAEA の保障措置に置くが、再処理・濃縮などの戦略的な核燃料サイクル関連施設は除外） ii) 民生用原子力施設に対する IAEA 保障措置協定を自発的に締結 iii) 民生用原子力施設に対する IAEA 追加議定書を締結 iv) 一方的な核実験モラトリアムの継続 v) 兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）の採択に向けた協力 vi) 濃縮・再処理技術の他国への移転を控えるとともに、その拡散を制限する国際的な取り組みへの支援 vii) ミサイル技術管理レジーム（MTCR）及び原子力供給国グループ（NSG）のガイドラインとの調和と遵守

本節では、このような米印原子力合意に対して、米印両国の間にどのような認識や対応の差があるかを検討する。

(1) 米国側

米国が、インドを「高度原子力技術を保有する責任ある国（a responsible state with advanced nuclear technology）」であり、そして他の諸国と同等の恩恵と利益を受けるべき国であると認めたのは事実である¹⁰。だが、インドの例外化については、第一に、同国を「核兵器国」と認めるものではないこと¹¹、第二に、仮にインドが核実験すれば原子力協力

⁸ “Joint Statement Between President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh, 18 July 2005,” <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/07/20050718-6.html>> [2011 年 7 月 21 日閲覧].

⁹ “Communication Dated 25 July 2008 Received from the Permanent Mission of India Concerning a Document Entitled ‘Implementation of the India-United States Joint Statement of July 18, 2005: India’s Separation Plan,’” INFCIRC/731, <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2008/infcirc731.pdf>> [2011 年 7 月 21 日閲覧].

¹⁰ Supra note.8.

¹¹ “Report of the Committee on Foreign Relations: United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation and U.S. Additional Protocol Implementation Act,” 20 July 2006, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_reports&docid=f:sr288.109.pdf> [2011 年 7 月 21 日閲覧].

は直ちに停止し、通告から一年後に終了すること¹²、第三に、核燃料供給に問題が生じた際に想定されている、同協定第 5 条 6 項に明記されている協力内容、例えば核燃料の戦略的備蓄体制の構築の支援や友好国に対する核燃料供給の代替措置の要請は、単なる「政治約束」に留まること¹³、を一貫して主張してきた。さらに、米国は、米印原子力合意を実施する目的について、インドを「核不拡散の主流」に組み込むことである、と主張していた¹⁴。

他方で、米国国内でも、米印原子力協力協定の草案が公表された 2007 年当時、核実験の際に協力の停止・終了を義務づけるハイド法との関係が曖昧にされたのではないかと、という疑念が生まれていた。この米印原子力協定とハイド法との関係をどのように捉えることができるだろうか。以下では、米国の法体系における、米印原子力協力協定と米国連邦法との関係について検討する。

まず最初に、2005 年の米印原子力協力に関する基本合意が公表された後、米国は、インドの例外化が原子力協力法（1978 年改正¹⁵）第 123 条と抵触するために¹⁶、2006 年 12 月にハイド法を制定した。このハイド法第 104 条は、原子力協力法第 123 条が規定する、他国と原子力協力協定を締結する際に満たされるべき諸条件から適用除外することを明記している。つまり、ハイド法は、基本的に、原子力協力法の特別法的な存在であるといえる。そして、同法第 106 条¹⁷は、インドが核実験を実施した場合に、第 104 条の適用除外が全て無効となることを明記している¹⁸。このことから、ハイド法がなければ米国は米印原子力協力協定を締結する基礎を持たなかったと考えられ、米国の法体系における同法の比重は非

¹² Answer to Question 16 of “Questions for the Record Submitted to Assistant Secretary Bergner by Chairman Tom Lantos House Committee on Foreign Affairs,” 16 January 2008, <<http://www.carnegieendowment.org/files/press090208.pdf>> [2011 年 7 月 21 日閲覧].

¹³ Maria Sultan and Mian Behzad Adil, “The Henry J. Hyde Act and the 123 Agreement: An Assessment,” *SASSI Policy Brief*, no.11, 2008, p.4, <<http://www.sassu.org.uk/pdfs/The%20123%20Agreement%20and%20Hyde%20Act.pdf>> [2011 年 7 月 21 日閲覧]. パウルスとミュラーも、米印原子力協力協定第 5 条 6 項自体が、「かなり広範かつ一般的」な内容であるため、「厳格な法律上の義務というよりも、より政治宣言的」なものではないかと評価する。Andreas L. Paulus and Jörn Müller, “Survival Through Law: Is There a Law Against Nuclear Proliferation?,” *Finnish Yearbook of International Law*, vol.18, 2007, p.118.

¹⁴ “On-the-Record Briefing on the Status of the U.S.-India Civil Nuclear Cooperation Initiative and the Text of the Bilateral Agreement for Peaceful Nuclear Cooperation, R. Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs,” 27 July 2007, <<http://www.usindiafriendship.net/viewpoints1/burns-07272007.htm>> [2011 年 7 月 21 日閲覧].

¹⁵ 原子力協力法は、NPT 締結後に米国議会が制定した核不拡散法（Nuclear Non-Proliferation Act, H.R. 8638, 1978）によって改正された。その際に、米印原子力協力協定の締結に際して問題となった、同法第 123 条の諸条件（脚注 16 参照）が盛り込まれた。浅田、前掲 5、322 頁。

¹⁶ 原子力協力法第 123 条は、NPT 上の非核兵器国と原子力協力をする際に、以下の諸条件を課している。第一に、他国に移転された原子力物質及び機材は、永続的に保障措置の下に置かれなければならないこと、第二に、IAEA の包括的保障措置協定の締結が前提となること、第三に、移転された原子力物質及び機材が核爆発装置などの軍事目的に使用されないこと、第四に、仮に核実験の実施や IAEA 保障措置協定に違反した場合は、移転された物資及び機材の返還を要請できる権利を米国が持つこと、第五に、米国が供与した核燃料の濃縮・再処理を行うためには事前の同意が必要なこと、などを規定している。Article 123, Atomic Energy Act, 42 USC 2153, 1954; “The U.S. Atomic Energy Act Section 123 At a Glance,” <<http://www.armscontrol.org/factsheets/AEASection123>> [2011 年 10 月 16 日閲覧]. とりわけ、上記の IAEA の包括的保障措置協定の締結を求めるという要件が、NPT 非締約国のインドと原子力協力をする際に障害となった。

¹⁷ ハイド法第 106 条 [実施不可能条項 (inoperability clause)] は以下のように規定する。

「第 104 条の下でなされた決定ならびにいかなる適用除外も、本法の制定後に、大統領がインドが核爆発装置を爆発させたことと決定した場合、その効力を終了しなければならない。」

¹⁸ それと合わせて、米国側は、インドが核実験を行った場合に、米印原子力協力協定上に規定された通告や協議の手続きを踏まずとも、自動的に協定を終了させることも有りうるという、ラガヴァンの主張は、ハイド法第 106 条の解釈に示唆を与えるものである。B.S. Raghavan, “The Hyde Act -- Misreading or Misleading?,” *The Hindu Business Line*, 5 March 2008, <<http://www.thehindubusinessline.com/2008/03/05/stories/2008030550380800.htm>> [2011 年 7 月 21 日閲覧].

常に大きいといえる。そのため、インドが核実験の権利を保持しているかもしれないが、米国は協定の停止・終了の権利を有するといえよう¹⁹。

次に、米国政府は、米印原子力協力協定の締結に向けて、同国議会に対してどのような対応をしてきたのだろうか。ここで特記されるべきは、ハワード・バーマン下院外交委員長が、2008年9月2日に公表した、ブッシュ米大統領の秘密書簡であろう²⁰。その秘密書簡の主な内容は以下であったとされる²¹。第一に、核燃料供給の保証の意図は、インド側の不履行によるものではない、例えば貿易戦争や、契約の不履行、そして市場の混乱から引き起こされるであろう供給の途絶から守ることにあること、第二に、仮にインドが核実験を行った場合、米国は、核燃料供給を含む、全ての協力を直ちに停止して、同協力の下でインド側に供与された核関連物資の返還を求めるとともに、そして、協定の終了の場合には、全ての保証を無しとすること、第三に、核燃料の戦略的備蓄は、燃料供給の途絶に対する、インド唯一の保証であるが、同国の原子炉用核燃料の容量を満たすにはかなりの時間がかかること、第四に、米国は、米印原子力協力協定の一部、もしくは外部で規定された汎用物資を通じて、インドの機微な核技術の設計、建設、及び運用を支援しないこと、第五に、IAEAの保障措置は、米印原子力協力協定の停止・終了にかかわらず、同協定の影響下にある、インドにおける全ての核関連物資に対して常に維持されなければならないこと、である。このような秘密書簡の存在は、ブッシュ米大統領政権が、ハイド法を重視する形で、米印原子力協力協定の締結を議会にはかっていたことを含意しよう。

その後、米印原子力協力協定の議会における承認に際して、2008年10月8日に、ハイド法に従った協定の実施が確保されること、そして大統領にNPT遵守の覚書の発出を義務づけることなどを規定した、米印原子力協力協定の承認法²²が制定された。その後、同年10月10日に米印両国が同協定を締結するに至った。ここで見落としてはならないのは、同承認法が、以下の内容の大統領覚書の発出を促したことである。

NPTの下で、核兵器その他の核爆発装置の製造若しくはその他の方法による取得又は核兵器その他の核爆発装置の管理の取得につき、インドに対して何ら援助、奨励又は勧誘を行わない²³。

この覚書は、インドに対して例外的措置をとるにしても、NPT第1条の核不拡散義務は果たされるべきという、米国の認識が端的に表われている。付け加えて、現オバマ米大統領は、この覚書を尊重しており、そして、「NPTの目標に合致」した、核兵器の無い世界の実現を訴えた安保理決議1887号(2009年)²⁴の採択に主導的な役割も果たした。以上より、米国側は、インドをあくまでも核不拡散体制の枠内で扱おうとしているといえる。

¹⁹ Sultan and Adil, supra note.13, p.3.

²⁰ 報道によれば、同書簡は9ヶ月間も秘密にされていた。Glenn Kessler, "In Secret Letter, Tough U.S. Line on India Nuclear Deal," *The Washington Post*, 3 September 2008, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/02/AR2008090202733.html>> [2011年10月12日閲覧].

²¹ 秘密書簡には、その他にも、米国が国際原子力エネルギー・パートナーシップ(GNEP)へのインドの参加を将来的に認めるとともに、高度な原子力及び拡散抵抗技術に関しても協力をを行う、という記述があったとされる。Pawan Sikka, *Nuclear-Powered India, NSG-Clearance: Indo-US Nuclear Deal, Ushering in a Dawn of the 21st Century*, New Delhi: Uppal Publishing House, 2009, pp.292-293.

²² United States-India Nuclear Cooperation Approval and Nonproliferation Enhancement Act, H.R. 7081, 2008.

²³ Memorandum on Certifications Pursuant to the United States-India Nuclear Cooperation Approval and Nonproliferation Enhancement Act, Presidential Determination no. 2009-6, 2008, <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2008-10-27/pdf/WCPD-2008-10-27-Pg1369-2.pdf>> [2011年7月21日閲覧].

²⁴ Security Council Resolution 1887, U.N. Doc. S/RES/1887, 2009.

(2) インド側

他方で、インド側は以下のように主張していた²⁵。第一に、NPT を締結しなくても、他の締約国と同等の恩恵と利益を受けられるという事実が示すように、米印原子力合意は欧米諸国のインドに対する核不拡散政策の失敗であったことの証明であること²⁶、第二に、協定上にはインドの核実験の禁止を制限する内容は明記されていないこと²⁷、第三に、仮にインドが核実験を実施した場合でも、米国との協議や戦略的備蓄の構築、そして他国への核燃料供給の代替措置により、協力の停止・終了による供給の途絶という事態は回避可能であること²⁸、第四に、同合意と米国のハイド法は一切関係なく、インドの核実験の権利が法的な規制を一切受けずに護持されたとみなせることから、結果として、インドの戦略的核兵器計画が一切毀損されなかったこと²⁹、第五に、米国が同国の国内法であるハイド法を根拠に、原子力協力を停止・終了した場合、そのような行為は国際法、とりわけ米印原子力協力協定の違反であること³⁰、第六に、軍事用の核施設の保有が認められたことや、インド独自の IAEA 保障措置協定の締結が容認されたことから、インドは「NPT の核兵器国とかなり同等」の地位を得たとみなせること³¹、である。

しかし、インド国内では米印原子力協力協定の締結を巡って論争が巻き起こっていた。特に、1998 年に核実験及び核兵器保有国宣言を行った前政権与党であるインド人民党は、米印原子力協力協定の締結に対して、反対の意思を表明していた。その主な理由は、「インドの核計画を制限し、後退させ、最終的には放棄させる」という意図が同協定に含意されており、それゆえ「ポカラン II (1998 年の核実験) によって得た利益やその後の発展が失われる」ことになるため、「自律的な戦略的核兵器計画」を損ねるといふものであった³²。そのような野党の批判に対して、現政権与党の国民会議派は、同協定を米国だけでなく、ロシア、フランス、カザフスタンまでも「もっぱら我々の条件に則して」締結できたと述べて、

²⁵ インド側の米印原子力協力協定の解釈としては以下が詳しい。Anupam Jha, “Indo-US Treaty on Peaceful Nuclear Co-operation, 2007: How Safe is the New Born Baby of Indo-US Love Affairs?”, *Indian Journal of International Law*, vol.48, no.3, 2008, pp.435-448.; Krishnamurthy Santhanam, “An Analysis of the Indo-US Civil Nuclear Cooperation Agreement,” in Subrata Goshroy and Götz Neuneck (eds.), *South Asia at a Crossroads: Conflict or Cooperation in the Age of Nuclear Weapons, Missile Defense, and Space Rivalries*, Germany: Nomos, 2010, pp.261-262.

²⁶ とりわけ、米印原子力協力協定に関する首相特使であった、シャム・シャランはそのような旨を述べていた。“Presentation by Special Envoy of the Prime Minister Mr Shyam Saran on ‘India and the Nuclear Domain’ at the India International Centre,” 18 February 2008, <<http://www.indianembassy.org/prdetail659/>> [2011 年 7 月 21 日閲覧].

²⁷ Prime Minister’s Office, *India’s Nuclear Energy Programme and the 123 Agreement with the United States*, <<http://pmindia.nic.in/India%E2%80%99s%20Nuclear%20Energy%20Programmeme%20and%20the%20123%20agreement.pdf>> [2011 年 7 月 21 日閲覧].

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ 条約法に関するウィーン条約第 27 条は、国内法と条約の関係について、「当事国は、条約の不履行を正当化する根拠として自国の国内法を援用することができない」ことを定めている。とりわけ、ラマチャンドランは、そのように主張した。R. Ramachandran, “The 123 Agreement and Internal Laws,” *The Hindu*, 19 September 2007, <<http://hindu.com/2007/09/19/stories/2007091950081000.htm>> [2011 年 7 月 21 日閲覧]. このような国際法上の解釈問題に関する詳細な検討については別稿を参照されたい。Hiroaki Nakanishi, “Rethinking The 123 Agreement: A Trade-off Between India’s Right to A Nuclear Test And Civilian Nuclear Cooperation,” *Indian Journal of International Law*, vol.51, no.2, 2012, pp.124-145.

³¹ “Statement of PM in Rajya Sabha on the India-US Nuclear Agreement,” 17 August 2006. また、前 IAEA 大使のシュリーニヴァーサンは、「インドが、他の核兵器国と同等の権利と義務を有する、核兵器国としての地位を事実上勝ち得た」こと、さらに「(2005 年 7 月の) 声明における義務と権利のバランスから、望ましい無差別の体制を得たことを確信した」と述べていた。Anil Gupta et al., “Indo-US Nuclear Deal: A Debate,” *Vikalpa*, vol.32, no.4, 2007, p.91.

³² またインド人民党は、更なる核実験の必要性も主張していた。中西宏晃「第 12 章 国防・外交政策」広瀬崇子・北川将之・三輪博樹(編著)『インド民主主義の発展と現実』劉草書房、2011 年、95-96 頁。

核政策に悪影響が及ばない形で締結した、という態度を示していた³³。なお、インド政府は、米印原子力協力協定の草案の改正を一度も米国側に要求しなかったとされる³⁴。

このように、米印原子力協力協定に対する、米印間の認識は相当異なると言わざるをえない。それでも、なぜ両国は同協定を締結できたのであろうか。

3. 1998年から2004年までの米印交渉の概観

本節では、1998年のインドによる核実験から2005年の米印原子力協力に関する基本合意までにどのような交渉が米印間で行われていたのかを検討する。

まず第一に、1998年5月のインドによる核実験及び核兵器保有国宣言の後、米国は同国に対して、NPT上の非核兵器国による核実験に対して制裁を科すという武器輸出管理法(グレン修正法)³⁵に基づいて、広範な経済制裁を行い、そして、以下の政策目標を公表した。

[インド・パキスタンに関する米国の政策目標の概要]³⁶

- i) 更なる核実験の停止
- ii) 即時かつ無条件でのCTBTへの署名
- iii) 核兵器の配備、または弾道ミサイル実験の禁止
- iv) 核兵器製造のための余剰核物質の製造禁止
- v) ジュネーブ軍縮委員会におけるFMCT交渉への協力
- vi) 他国との機微な製品ならびに技術の共有に関する規制の維持および法制化
- vii) 印パ二国間の緊張(カシミール問題を含む)の緩和

当時、ストローブ・タルボット米国務副長官は、ジャスワント・シン印外相と連日にわたって交渉した際に、インドによるNPTの締結がすぐに望めないために、同国を「核兵器国」として承認しないが、CTBTへの署名によって、将来的に米印間の関係正常化、つまり制裁解除をすることは可能であるという構想を描いていた³⁷。それに応じてか、ヴァージペーイー印首相は、1998年9月24日の国連総会演説において、インドが核実験モラトリアムの「法制化(de jure formulation)」に向けた努力を行うこと、そして、CTBTを尊重し、その早期発効に向けて協力することを公に表明した³⁸。さらに、インド側は、1999年上旬頃に、「原子力関連の高度技術の供与制限措置が緩和されるならCTBTの署名に応じてもよい³⁹」ことを米国側に伝えていた。しかしながら、1999年10月13日に、米国上院がCTBT

³³ 中西、前掲、96頁。

³⁴ 米印原子力協力協定の交渉に関わったとされる、国際政治学者のアシュリー・テリスは、インド現地メディアとのインタビューでそのような旨を述べている。S. Raghotham, "Do we really have a nuclear deterrent?," *Rediff.com*, 16 May 2007, <<http://www.rediff.com/news/2007/may/16guest.htm>> [2011年7月21日閲覧]。

³⁵ Arms Export Control Act, 22 U.S.C. 2778.

³⁶ "Fact Sheet: India and Pakistan Sanctions," 18 June 1998, <http://www.state.gov/www/regions/sa/fs_980618_india_pak.html> [2011年7月21日閲覧]。

³⁷ Strobe Talbot, *Engaging India: Diplomacy Democracy And the Bomb, Revised Edition*, Washington D.C.: Brookings Institute Press, 2006, pp.96-97. ただし、ストローブ・タルボット米国務副長官は、核兵器国となるべく核実験をしたインドとパキスタンに対して原子力協力を行うことは、他の国々に誤ったメッセージを送ることになるので、「インドとパキスタンが核兵器を否定し、全ての原子力施設に対する査察の受け入れをしない限り、NPTを遵守する締約国に対して当然に与えられる、全面的な承認と利益を受ける権利は剥奪され続けることになる」と述べていた。Strobe Talbot, "Dealing with the Bomb in South Asia," *Foreign Affairs*, vol.78, no.2, 1999, p.119.

³⁸ "Statement Made by the Prime Minister of India Atal Behari Vajpayee in the UN General Assembly on 24 September 1998," in Gopal Singh and S.K. Sharma (eds.), *Documents on India's Nuclear Disarmament Policy*, vol.3, New Delhi: Anamika Publishers, 2000, p.1520.

³⁹ 西脇文昭「南アジアにおける核兵器等の拡散と不拡散—90年代末以降を中心に—」『新防衛論集』第28巻、第4号、2001年、42頁。

批准を求める決議案を否決したことにより、CTBTの署名をインドに迫るという米国側の当初の計画は変更を余儀なくされた。

その後、米印両国は、クリントン米大統領とヴァージペーイー印首相の首脳会談により、デリー宣言を発出するに至る。この宣言では、第一に、「米印両国は、核軍縮とその究極の廃絶に向けたコミットメントを共有するが、いかにその目標を達成するかについては以前から合意できていない」こと、第二に、米国側が「インドが核兵器保有を差し控えるべき」こと、他方で、インド側が「自国が判断する安全保障上の必要性に合致する、信頼可能な最小限核抑止の維持が必要」であると主張したという両論並記がなされた⁴⁰。だが、「更なる核爆発実験を差し控えるという自発的コミットメント」を米印両国が受け入れること、そして「将来的には、クリーン・エネルギー開発も同様に視野に入れる」ことが合意された⁴¹。つまり、この宣言は、インドのCTBTの署名・批准を曖昧にしたが、その代わりに核実験のモラトリアムに合意することで、将来的に原子力協力が視野に入ったことを含意した。このような米印間の関係正常化を後押しするかのようになり、同年9月14日に、ヴァージペーイー印首相は、米国議会において、両国に「多くの共通点があり、そして利害の衝突も存在しない」こと、そして「インドが米国の懸念を理解し、「米国の不拡散努力をつぶすようなことは望まない」ことを述べたのである⁴²。

そして、米国の政権交代後に行われた、2001年11月のブッシュ米大統領とヴァージペーイー印首相の首脳会談における共同声明では、米印間の戦略的パートナーシップの構築に向けて、米印間の原子力協力に関する実務者協議を開始することに合意がみられた旨が記載された⁴³。その実務者協議後、2004年1月の第二回首脳会談における声明では、民生用原子力協力は「両国それぞれの国内法ならびに国際的義務に合致して実施⁴⁴」される旨が述べられるに至る。この合意の内容は、インド側の政権交代後に実施された、ブッシュ米大統領とシン印首相による2004年9月の共同声明で明らかとなる。この声明では、米国の国内法の改正が、「米国政府の不拡散関連の法、義務（など）に完全に一致した形で」実施されるとの記述がなされていた⁴⁵。このような経緯からすれば、2005年7月の基本合意に明記されていた米国の国内法の改正は、NPTや1978年の核不拡散法⁴⁶の規準から逸脱することなく行われるということであったと解される。つまり、このことは、インドが、後に米印原子力協力に関連して制定されるであろう米国連邦法、すなわちハイド法に服することに事前に合意していた可能性を含意するのである。

この1998年以降の一連の米印交渉の検討から浮き彫りとなるのは、インドが、米国と高度な原子力協力を行うことを切望しており、そのために、一方でNPTやCTBTを締結しないが、それとほぼ同じ規準を擁する米国連邦法には服そうとする変則的な形を選択したということではないだろうか。

⁴⁰ “US-India Relations: A Vision for the 21st Century (Delhi Declaration),” 21 March 2000, <<http://www.usindiafriendship.net/archives/usindiavision/delhideclaration.htm>> [2011年7月21日閲覧].

⁴¹ Ibid.

⁴² “Prime Minister Vajpayee’s Address to US Congress,” 14 September 2000, <<http://www.usindiafriendship.net/archives/usindiavision/pmaddress.htm>> [2011年7月21日閲覧].

⁴³ “Indo-US Joint Statement Issued at the End of Prime Minister Vajpayee’s Meeting with President George Bush (Washington Declaration),” 9 November 2001, <<http://www.usindiafriendship.net/archives/usindiavision/jointdeclaration.htm>> [2011年7月21日閲覧].

⁴⁴ “Statement on Next Steps in Strategic Partnership with India,” 12 January 2004, <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2004-01-19/pdf/WCPD-2004-01-19-Pg61-2.pdf>> [2011年7月21日閲覧].

⁴⁵ “Announcement on U.S.-India Next Steps in Strategic Partnership,” September 2004, <<http://www.bis.doc.gov/news/2004/us-indianextstep.htm>> [2011年7月21日閲覧].

⁴⁶ Supra note.15.

4. 米印原子力協力協定締結後のインド側の対応の変化

本節では、米印原子力協力協定締結後のインド側の対応の変化を検討する。

最初に、政策決定にかかわる人物達の発言を検討する。1999年の核ドクトリン草案を審議した国家安全保障諮問委員会の議長を務め、かつ長年政府の顧問も務めてきた、スブラマニヤムの見解を参照するならば、たとえ米印原子力協力協定を締結しようとも、インドによる「いかなる核実験の決定も国際的な帰結をもたらすこと」になるのであり、「将来のインドによる核実験がそのような帰結をもたらさないという保証を、他の諸国に対して期待することは非現実的である」ということであろう⁴⁷。このような発言から解すれば、インドの核実験の権利が護持された云々という議論は現実的になんら意味を持たないということが認識される。そして、2008年9月7日に、1998年の核実験の責任者であった、前インド大統領のアブドゥル・カラム博士が、政府の核実験モラトリアムの真意は、先の核実験によって「ある種の核兵器」が確立できたため、更なる核実験の必要がないということである、と発言をしていたことは重要である⁴⁸。さらに、インド外務省軍縮・国際問題担当局長のヴェーンカテーシュ・ヴェールマーは、第一に、米印原子力協力協定によって、国外から供給されたウランを軍事利用のために転用できるとの指摘は誤りであり、そもそもインドの核兵器計画はウランを基礎としたものではないこと、第二に、同協定はあくまでも平和利用に限定したものであり、そして増殖炉も基本的に軍事利用のためではなく、さらにIAEAの査察外に置かれた核施設の全てが軍事用というわけではないこと⁴⁹、第三に、インドは、国際社会との約束、とりわけ原子力供給国グループ(NSG)による2008年のインド例外化の決定⁵⁰とCTBTを尊重する立場から、今後、核実験を行わないこと、第四に、核実験を行わないというインドの国家実行は、法的義務から生じているものでは一切なく、同国の自発的かつ政治的な関与である⁵¹、と明確に述べている。

第二に、核政策における目に見える変化としては、インド防衛省が刊行する年次報告書の記述の変化が挙げられよう。2010年版以降の同年次報告書では、1999年以降必ず言及されてきた核ドクトリンなどの核兵器関連の記述が完全に削除されているからである⁵²。これと合わせて、インド側にCTBT署名やFMCT交渉に向けた意欲が垣間見えてきたことも記憶に新しいところである⁵³。そして、インドは、他国やテロリストなどへの拡散行為を現在まで一度も行っておらず、また、新たな核兵器国の出現を容認しない立場もとっている。

第三に、核兵器能力の現状について検討する。1999年の核ドクトリンの起草に中心的な役割を果たした、前インド防衛研究所所長のジャスジット・シンによれば、今なおインドは

⁴⁷ K. Subrahmanyam, "Introduction," in Arvind Gupta (ed.), *India in a Changing Global Nuclear Order*, New Delhi: Academic Foundation, 2010, pp. 19-20.

⁴⁸ Sikka, *supra* note.21, p.242-243. 無論、カラム博士は、米印原子力協力協定の運用が開始した後でも、仮に核実験が必要な国際情勢があれば、至高の国益の観点からそれを行うだろう、とも述べている。

⁴⁹ Tanvi Kulkarni and Lydia Walker, *IPCS Workshop Report 23-27 February 2011*, pp.3-4, <http://www.ipcs.org/pdf_file/issue/YSW2011-Report.pdf> [2011年8月23日閲覧].

⁵⁰ インド例外化を審議するNSG臨時総会は、2008年9月6日に、インド側の一方的な核実験モラトリアムの継続などの措置に留意した上で、IAEA包括的保障措置協定の締結などを原子力協力の前提条件として定める、1992年のNSGガイドラインからインドのみを例外扱いすることを正式に決定した。

⁵¹ 筆者によるヴェーンカテーシュ・ヴェールマーへの聞き取り(2011年2月22日実施)。

⁵² Ministry of Defence, India, *Annual Report: 2009-2010; 2010-2011*.

<<http://mod.nic.in/reports/AR-eng-2010.pdf>; <http://mod.nic.in/reports/AR-eng-2011.pdf>> [2011年7月21日閲覧].

⁵³ "Japan presses India to sign CTBT," *Deccan Herald*, 29 December 2009,

<<http://www.deccanherald.com/content/43828/japan-presses-india-sign-ctbt.html>> [2011年7月21日閲覧].

「不活性抑止 (recessed deterrence) 」を継続しているという⁵⁴。また、国際政治学者のラジャゴパランによれば、インドは「兵器保有量を急速に増やす切迫した必要性をそれほど感じて」おらず、また「核戦力の規模が小さいのは核分裂性物資不足ではなく、意図的な選択の結果」であり、そのため、「外国の核燃料を活用すれば国内の燃料資源を兵器に使えるようになる」との指摘は、「インド国内の燃料備蓄量のほうがよほど多く(約1トン)、兵器化を望めば十分可能」であるという現状から誤りであると述べる⁵⁵。このような事実から、そもそも米印原子力協力がインドの核兵器能力の増強を促進するといえるかについて疑問が生ずる。

このようなインド側の対応の変化からすれば、原子力協力を得る必要性があるのだから、少なくとも短期的に、核不拡散体制に対して更なる挑戦をしようという意図は見出し難いといえよう。また別の角度から見れば、上述のインドの国家実行は、1998年のインド・パキスタンに関する米国の政策目標を超えない範囲に留まっているともいえる。

5. 結論

本稿では、第一に、米印原子力合意に対する、米印の認識及び対応の差について検討し、両国間には相当の差違が見受けられることがわかった。第二に、1998年以降の米印交渉を検討し、インドは、米国連邦法であるハイド法に譲歩することで、換言すれば、間接的に核不拡散体制に組み込まれることを選択したことで、原子力協力を得るという、変則的な形で核不拡散規範を受容をしたことが垣間見られた。第三に、同合意によるインド側の対応の変化を検討すれば、インドが米国やNSGとの約束を誠実に果たそうとしていることが窺える。このことから、同合意は、インドという、核不拡散体制の外にいる非核兵器国の核不拡散規範、とりわけNPTの受容過程とみることも十分可能ではなかろうか。長期的な視野で見れば、インドの核開発の断念と捉えられよう。

さて、このような事実があるにもかかわらず、米印原子力合意に対する混乱が収束しない原因は何であろうか。それは、インド側が自身の面子を維持するような発言に終始している点にあらう。そして、米国側が、そのようなインドの対応について最大限配慮している点にもあらう。すなわち両国の外交上の曖昧な発言や態度がこのような混乱の解消を妨げているといえる。

第二に、米印原子力合意に対する実際の実行性、とりわけ違反した場合の拘束力の有無について疑念が払拭されていないことであらう。当時、ブッシュ米大統領は、ハイド法の制定のみに留まらず、NPTの義務を果たしながらインドの例外化を推進することを大統領覚書で表明していた。そして、現在、オバマ大統領もその線を継承している。このような事実は、米印原子力合意の実行性の有無や、その拘束力について多分の示唆を与えよう。そもそも、米国が、核不拡散体制外に留まるインドに対して、特別な配慮をしたという基本構造が米印原子力合意に存在すると考えられる。そのため、インドが、米国及びNSG加盟国の意図に反する政策をとることには相当の困難が予想されうる。

最後に、日本がインドと原子力協力協定を結ぶべきか否かについて述べておきたい。確かに米印原子力協力協定は、NPTで規定されているような一般的な非核兵器国の扱いとは異なる。そうであっても、上記で述べてきた米印間の情勢に加え、NPTの主要国であるNSG加盟国がその例外化に合意したことの重要性を無視することはできないであらう。2008年

⁵⁴ 「不活性抑止」とは、核弾頭ミサイルの非配備によって先制不使用を成し遂げ、また、弾道ミサイル開発などの最小限の核開発を継続するという、インド独自の核抑止であるといえる。中西宏晃「インド核問題の現状—首都デリーにおける現地調査報告—」『アジア・アフリカ地域研究』第11巻、第2号、228-229頁を参照。なお、「不活性抑止」という訳語は、伊豆山真理・小川伸一「インド、パキスタンの核政策」『防衛研究所紀要』第5巻、第1号、2002年、42-72頁を参照した。西脇は、そのニュアンスを重視して、「倉庫にしまっておく抑止力」などと表現した。西脇、前掲39、40頁。

⁵⁵ ラジャゴパラン、ラジェシュ「インドの核政策」『平成21年度安全保障国際シンポジウム報告書』防衛研究所、2010年、119-120頁。

の NSG のインド例外化の決定は、インドが核不拡散体制に反した行動を取らないこと、とりわけ核実験を行わないことが前提となっていると考えられる⁵⁶。換言すれば、米印原子力合意は、単なる米印二国間の合意に留まらない、核不拡散体制を前提とする合意であるといえよう。そのため、日本もインドと原子力協力協定を締結して、インドを不可逆的な方向に持って行く方が、核軍縮の観点から遙かに現実的で望ましいといえるのではないか。日印原子力協力を通じて、インドの「核」能力の把握と規制が今まで以上に容易になるという利点もあり得よう。今後の日印交渉では、このような点が十分に考慮され、核不拡散ならびに核軍縮にとって実りある結果が出ることを期待したい。

⁵⁶ Daryl G. Kimball, “Text, Analysis, and Response to NSG ‘Statement on Civil Nuclear Cooperation with India,’” 6 September 2008, <<http://www.armscontrol.org/node/3345>> [2011年7月21日閲覧].

研究ノート

武器貿易条約 (Arms Trade Treaty) 第4回準備委員会の分析

東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学

榎本 珠良

キーワード

通常兵器、小型武器、移転規制
条約交渉、手続規則、国連

要旨

2012年7月、ニューヨークの国連本部にて、4週間の武器貿易条約 (ATT) 会議が開催される予定である。この会議に向けて、同年2月13日から2月17日まで、第4回準備委員会が開催された。この準備委員会は、7月会議に向けた一連の準備委員会の最終回であり、参加国は7月会議の手続的事項を中心に議論し、合意形成を目指した。

筆者は、2003年より国際NGOでATTを担当し、NGOの立場で一連の準備委員会に参加してきた。本稿は、第4回準備委員会における議論および合意文書の内容を紹介するとともに、若干の分析を試みるものである¹。

はじめに

武器貿易条約 (Arms Trade Treaty、以下ATT) の策定に関しては、2006年の国連総会決議以降、国連におけるプロセスが進展しており、2012年7月の国連ATT会議 (以下、7月会議) での条約採択が目指されている。そして、7月会議を迎えるにあたり、条約内容と並んで大きな問題となっているのが、条約交渉にあたっての手続的事項である。

第4回準備委員会では、一連の準備委員会の経緯をまとめた報告書および7月会議の暫定手続規則の採択²を通じて、手続的事項に関して一定の合意に至ることが目指された。しかし、この手続的事項こそが、7月会議の行方を左右するものであるがゆえに、同委員会での議論は紛糾し、一時は決裂寸前に至ったが、各国は、最終日の会議日程を延長し、文書採択にこぎつけた。

本稿では、まず2006年以降の国連ATTプロセスを概観し、第4回準備委員会の位置付けや主要論争点を解説する。次に、同委員会における、各国の立場や動き、合意に至るまでの流れを紹介する。そのうえで、2つの合意文書を分析し、それらが7月会議に及ぼす影響を考察する。

1. 国連ATTプロセス概観

ATTに関する議論は、1990年代半ばから後半にかけて、国際法学者や非政府組織 (NGO)、ノーベル平和賞受賞者らが、通常兵器の国際移転について、国際法上の国家の義務と整合的な規制を定めた条約の形成を呼びかけたことに始まる。その後、2003年以降の「コントロール・アームズ」キャンペーンの活動を背景に、2006年にATTに関する国連総会決議³が採択

¹ 本報告の内容に関する責任は、筆者個人のものに属し、勤務先の NGO の分析や見解を必ずしも反映するものではない。

² 暫定手続規則は、7月会議において再度採択される必要がある。

³ A/RES/61/89, 18 December, 2006.

された。この決議に基づき、ATTの実現可能性、適用範囲、構成要素案を議論すべく、2007年に各国が見解を国連事務総長に提出し、2008年に政府専門家グループが設置され、議論を通じて報告書がコンセンサス（正式な反対なし）で採択された。同年に採択された国連総会決議⁴では、オープンエンド作業部会による会合を、2009年から6回開催し、引き続き議論することになった。

その後、2009年7月の第2回オープンエンド作業部会においてコンセンサス（正式な反対なし）で採択された報告書には、通常兵器の貿易や非合法市場への流出に関する問題に取り組む必要性があり、そのために国際的な行動が必要であることが明記された。このことは、何らかの「国際的な行動の必要性」について国連加盟国が初めてコンセンサスで合意したことを意味した。これを受けて、直後の2009年国連総会で採択された決議⁵は、2012年7月に、ATTの交渉のための国連会議を開催し、2010年以降に予定されていたオープンエンド作業部会を、7月会議に向けた準備委員会に変更することとした。また、決議には、7月会議を「コンセンサスに基づき」行う旨が盛り込まれた。当初の決議案にこの文言は無かったが、2009年国連総会中に、アメリカ合衆国がATT策定への支持を初めて表明した際に、7月会議をコンセンサスで行うという条件を付し、イギリス等の決議提案国がこの条件をのんだ。

2008年の政府専門家グループ、2009年のオープンエンド作業部会、そして2010年以降の準備委員会の全ての会議は、アルゼンチンのロベルト・ガルシア・モリタン大使が議長を務めた。2010年7月の第1回準備委員会では、議長が条約骨子状の非公式文書を配布し、各国が意見を述べた後、議長が修正版非公式文書を配布した。そして、この修正版に含まれる要素のうち、条約の適用範囲（対象範囲）、構成要素、国際協力・支援の部分については、2011年2月から3月の第2回準備委員会において、条文案形式の議長非公式文書を土台に議論が行われた。2011年7月の第3回準備委員会では、条約の実施メカニズムと最終規定の部分について、条文案形式の議長非公式文書をもとに議論が行われ、会議4日目には、条約全体に関する議長非公式文書が配布された。そして、2012年2月の第4回準備委員会では、7月会議に向けて、主に手続的事項を検討することになった。なお、同委員会については、2009年国連総会決議では3日間とされていたが、2011年国連総会第1委員会の決定により、第2回および第3回準備委員会と同様に5日間となり、ATTの内容を議論する可能性も残された。

2. 第4回準備委員会における主要論争点

第4回準備委員会（以下、本委員会）における主要論争点は、①コンセンサス、②NGOの参加、③議長非公式文書の扱いの3点であった。以下、それぞれ論争となった背景を解説する。

（1）コンセンサス

上述のように、2009年国連総会決議は、7月会議を「コンセンサスに基づき」行うとしていたが、この文言の意味は明確ではなかった。

一般に、コンセンサスによる決定とは、全会一致（unanimity）とは異なり、表決を伴わない決定であり、国連の会議では正式な反対がないことをもってコンセンサスとみなすことが多い。ただし、最終的には、何をもってコンセンサスとみなすのかは、会議の議長の判断に委ねられる場面もみられる。そうした事例としては、2010年11月から12月にメキシコのカンクンで開催された、気候変動に関する国際連合枠組条約第16回締約国会議及び京都議定書第6回締約国会合での合意採択がある。この会議で採択された「カンクン合意」をめぐっては、ボリビアが最後まで正式に反対したが、議長は「コンセンサスのルールは全会一致を意味しない」として、コンセンサスが得られたものとみなし、合意採択を宣言した。ただし、多くの国が正式に反対する状況において、会議の議長がコンセンサスが得られたとみなすこ

⁴ A/RES/63/240, 8 January 2009.

⁵ A/RES/64/48, 12 January 2010.

とは考えにくい。また、コンセンサスが得られない場合には表決での決定を可能にする手続規則もあり、国際刑事裁判所に関するローマ規程の採択時のように、実際に表決が行われ、条約が採択された例もある。ただし、手続規則上は表決に移ることが可能であっても、コンセンサスに達しない状況でも、あくまでコンセンサスによる決定を追求し、議論が長引く場合などもある。

コンセンサス問題に関しては、2009年国連総会決議採択の際にも論争があった。当時、アメリカは、「コンセンサスにより (by consensus)」という文言にすることで、全会一致を要するもしくは各国に事実上の拒否権があるという解釈をしようとした。これに対してメキシコやドイツは、そうした解釈を難しくするために、「コンセンサスに基づき (on the basis of consensus)」という文言を提案し、この文言が最終的に決議において使用された。とはいえ、どちらの表現にしても、解釈の余地があることに変わりはない。

加えて、コンセンサスを何に適用するか、という問題も重要な争点であった。7月会議中に決定を要する手続的な問題（手続的事項）や、条約の内容（実質的事項）に関する一つ一つの決定についても、全てコンセンサスを必要とするのか、あるいは最終的な条約採択のみをコンセンサスで行い、そこに至るまでの手続的事項や実質的事項については表決での決定を可能にするのか、といった問題である。

コンセンサスをめぐる問題は、本委員会の最大の争点であったと言ってよい。7月会議中の様々な手続的事項を含めた全ての決定に、全会一致という意味のコンセンサスが必要になる場合、ATTの策定に反対してきた国々が、手続的事項のレベルで議論を停滞させ、結果的に4週間の会議中の条約形成が困難になることは容易に予測できる。ゆえに、本委員会においては、これまでATTの策定に反対してきた国々は、手続的事項を含む全ての決定をコンセンサスで行うことを求めた。さらに、ATTの策定自体は支持するアメリカは、コンセンサスは条約採択にのみ適用すべきと論じたが、上述の「コンセンサスにより」という文言を強硬に主張し、最終日まで議論が紛糾した。

(2) NGOの参加

7月会議の暫定手続規則には、会議へのNGOのオブザーバー参加の可否、参加可能な場合の参加のレベル、そして会議期間中のNGOによる意見表明の回数が記される必要があった。そして、この問題は、コンセンサス問題に次ぐ大きな争点となった。

先述のように、ATT構想は、1990年代にNGOや国際法学者等が最初に提示したものであり、ATT推進国の多くは、NGOと協力しつつATTプロセスに関与してきた。また、通常兵器規制分野において、とりわけ欧米地域のNGOは、大学関係者や、政府、国連やシンクタンクとの人材交流も盛んで、一種の「業界」が形成されている側面がある。加えて、欧州連合（EU）諸国を中心とするATT推進国の多くは、国際的な問題に関する市民社会の参加を促進する国家、というアイデンティティを掲げる傾向がある。ゆえに、本委員会において、ATT推進国の多くは、7月会議へのNGOの参加レベルを上げるよう主張した。また、これらの国々は、NGOの参加レベルが上がり、ATTに消極的な国々を説得したり、交渉に関わる人員の少ない小国をサポートしたりする役割をNGOが果たすことに、利益を見出した可能性も指摘できよう。

しかし、シリア、イラン、エジプト、ロシアをはじめとする、ATTの策定に反対してきた国々や、自国の市民への武器を用いた人権侵害行為に関してNGOから批判を受けている国々は、NGOの参加を阻止しようとしたり、本会議のみにとどめようとしたりした。

(3) 議長非公式文書の扱い

上述のように、2010年以降の準備委員会では、アルゼンチンのモリタン議長が非公式文書を配布し、各国が見解を述べ、議長が非公式文書修正版を配布する、という作業が繰り返された。そして、2011年7月の第3回準備委員会4日目に配布された最新版の議長非公式文書は、条約の前文から最終規定まで網羅しており、条約草案の体裁を一定程度は備えていた。

しかしながら、一連の議長非公式文書については、条約案ではなく、あくまで議論を促すための議長の非公式なフード・フォー・ソート (food for thought) 文書である、として作業を進めたため、7月会議における議長非公式文書の位置付けは不明確であった。

4週間の7月会議で、ATTという非常に複雑な条約を白紙の状態からコンセンサスで作成するとなれば、条約採択までこぎつけることが困難になるのは明らかであった。したがって、本委員会において、ATTの策定に反対してきた国々は、議長非公式文書を7月会議における交渉のベースにすべきではないと主張した。これに対し、ATT推進国の多くは、7月会議で議長非公式文書をもとに議論を進める可能性を残そうとした。ただし、この問題については、後述のように、会議3日目に議長が示した方向性が受容され、他の争点よりも比較的スムーズに合意に至った。

3. 本委員会における各国の見解

上記の論争点のうち、コンセンサスおよびNGOの参加に関しては、本委員会開催前の2月6日に配布された7月会議の暫定手続規則案（以下、2月6日規則案）⁶に含められていた。ゆえに、この2点については、会議1日目の本会議から、2月6日規則案の具体的な文言をめぐる交渉に入った。

議長非公式文書の扱いに関しては、会議3日目に配布された準備委員会報告書草案⁷で言及され、この文書の文言をめぐる交渉が行われた。

以下では、3つの論争点に関する各国の見解を、会議1日目の2月13日から4日目の2月16日の本会議で行われた声明を中心に紹介する。なお、ATTの内容についての見解を声明に含めた国々も多かったが、本稿では上述の3論争点に焦点を絞る。

(1) コンセンサス

7月会議における意思決定については、2月6日規則案の規則33から35に記されていた。そこでは、手続的事項については、出席しかつ投票した国の過半数により決定する、とされていた。条約の実質的事項に関する決定は「コンセンサスにより」行われることを確保するべく最大限の努力をする、としつつも、表決によって、会議に出席しかつ投票した（つまり欠席や棄権を除いた）国の3分の2の多数による決定を可能にしていた。最終的な条約採択は「コンセンサスにより」行う、とされていた。そして、コンセンサスをめぐる文言は、2009年国連総会決議の「コンセンサスに基づき (on the basis of consensus)」ではなく、当時アメリカが求めた「コンセンサスにより (by consensus)」という文言が一貫して使用された。

本委員会1日目、EUは、国連の場でのコンセンサスとは、全会一致とは異なり、表決を要さず、正式な反対がない場合を意味すると述べ、オーストラリアも同様の発言をした。この他にも、コンセンサスとは全会一致や拒否権を意味しない、という趣旨の発言は、アルゼンチン、ノルウェー、メキシコ（以上1日目）、韓国、グアテマラ、グレナダ、コスタリカ、チリ、トリニダード・トバゴ、ニュージーランド、フランス、ベトナム、ペルー、マレーシア、リヒテンシュタイン（以上2日目）、カリブ共同体 (CARICOM: 1日目と3日目)、ウルグアイ、エクアドル、コロンビア、デンマーク、ニジェール、バングラデシュ、ブルンジ（以上3日目）などにみられた。また、CARICOM、メキシコ（以上1日目と3日目）、ジャマイカ、ベリーズ（以上2日目）、グアテマラ（2日目と3日目）、エルサルバドル、コロンビア、チリ、トリニダード・トバゴ、バハマ、パラグアイ、バングラデシュ、ペルー（以上3日目）、グレナダ（4日目）などは、条約採択の際にコンセンサスが得られない場合は、表決による採択を可能にすべきと主張した。

本委員会を通じて、メキシコは、カリブ諸国とともに、上述のように表決により3分の2

⁶ A/CONF.217/PC.IV/L.3, 6 February, 2012.

⁷ A/CONF.217/PC.IV/CRP.1, 15 February, 2012.

の多数で条約を採択する可能性を残すべきと強く主張した。ただし、メキシコが最も懸念していたのは、2月6日規則案が、2009年国連総会決議の「コンセンサスに基づき」ではなく、全会一致や拒否権と解釈される可能性が比較的高い「コンセンサスにより」という文言を使用していたことであった。ゆえに、コンセンサスをめぐる文言が2009年国連総会決議のものに戻る場合は、メキシコは表決に関しては妥協する可能性があるのではと、会議に参加したNGOは予想していた。

これに対して、イランは、2日目に、コンセンサスを全会一致や拒否権と解釈することを支持する声明を行った。また、本委員会を通じて、アメリカは「コンセンサスにより」という文言にすることを強硬に主張した。

コンセンサスの適用対象に関しては、CARICOMは、2月6日規則案について、手続的事項は過半数の決定とし、実質的事項は3分の2の多数による決定を可能にしている点を支持した(1日目)。ジャマイカ、ニュージーランド、フランス(以上2日目)、アイルランド、ザンビア(以上3日目)、インドネシア、ノルウェー(以上4日目)などは、手続的事項にコンセンサスを適用することに反対した。ノルウェー(1日目)、アメリカ、イタリア、オランダ、ケニア、スウェーデン、ニュージーランド、フィンランド、ベルギー(以上2日目)、アイルランド、ザンビア、チェコ共和国、デンマーク(以上3日目)などは、コンセンサスは最終的な条約採択にのみ適用されるべきだと述べた。本委員会を通じて、EUは、手続的事項は表決が可能であるべきだが、最終的な条約案は「コンセンサスに基づき」採択することとし、条約案作成の過程での実質的事項については、表決ともコンセンサスとも書かないことを提案していた。

これに対して、1日目に、ロシアは、2月6日規則案は、少数派の意見を無視するものであり、少数派の国々が最終的な条約採択に同意することを困難にすると述べ、シリアも同様の見解を示した。その他、キューバ(1日目と2日目)、アルジェリア、ベネズエラ(以上2日目)、イラン(2日目と3日目)、カタール、シリア、ベラルーシ(以上3日目)などは、コンセンサスは手続的事項を含めた全ての決定に適用されるべきと述べた。3日目に、イランは、1996年の包括的核実験禁止条約(CTBT)に関して、ジュネーブ軍縮会議のコンセンサス⁸のもとではインドの反対を受けて採択されなかったが、オーストラリアが条約案を国連総会に提出し、圧倒的多数で採択された例を挙げ、コンセンサスを恐れる必要はないと述べた。

ただし、全てをコンセンサスで決定すべきと主張した国々の中でも、コンセンサスの解釈は一樣ではなかった。例えば、2日目にイランはコンセンサスは拒否権を意味すべきことを示唆したが、キューバ(2日目)は、コンセンサスとは正式な反対がないことを意味すると述べ、ベラルーシ(3日目)は、コンセンサスは拒否権を意味しないと述べた。

なお、日本は、2日目午前の本会議で、2月6日規則案の議長のアプローチは2009年国連総会決議と整合性があると述べた。そして、効果的で普遍的なATTにするために、最終的な条約採択については全ての参加国が支持すべきだが、とりわけ手続的事項を議論する際は、スムーズで効率的なプロセスにすることが重要だ、と述べた。本会合の最後まで大きな論争の的になった、コンセンサスの解釈や具体的文言等については、日本は立場を表明しなかった。

(2) NGOの参加

2月6日規則案の規則57.1は、本会議は、別段の決定が行われない限りは公開で開催する(つまりNGOのオブザーバー参加が可能)、としていた。そして、規則57.2には、その他の会合は、別段の決定が行われない限りは非公開、とされていた。

規則57の文言をめぐる交渉は、初日午前の本会議から行われた。ほぼ全ての交渉参加国が、7月会議へのNGOの参加自体は概して支持したが、問題はそのレベルであった。メキシコは、市民社会の重要な役割と、透明性確保のために、規則57.2は削除すべきと主張した。

⁸ 手続的事項、実質的事項ともに、決定にコンセンサスを要する。

ノルウェーは、規則57.2を削除するか、あるいは「別段の決定が行われない限りは公開」という表現にすべきと述べ(1日目)、これについて、韓国、コスタリカ、スイス、トリニダード・トバゴ、ニュージーランド(以上2日目)、ガーナ、ザンビア(以上3日目)などが支持を表明した。CARICOMも、規則57.2を再考し、NGOが本会議以外の会合に参加できるようにすることを求めた(1日目)。スウェーデンは、ノルウェーの案は若干行き過ぎだが、規則57全体をもう少しNGOの参加を認める方向にすべきと述べた(1日目)。イギリスは、ノルウェー案には賛成しなかったが、1日目に、規則57.2は若干制限的に過ぎるため文言を工夫すべきと述べ、翌2日目には、規則57.1を、本会議および主要委員会は別段の決定が行われない限りは公開で開催する、という文言に変更し、NGOが主要委員会まで参加できるようにすべきと提案した。

しかし、ロシア(1日目)、アメリカ、アルジェリア(以上2日目)、パキスタン(3日目)は、規則57は2月6日規則案のままで良いと述べた。さらに、イランは、会議参加者は国家代表のみとし、全ての会合を非公開にすべきと述べた(3日目)。

また、規則63(d)は、4週間の7月会議中に設けられるNGOの意見表明の回数を1回としていたが、これについても議論された。ブラジル、メキシコ(以上1日目)、EU(1、3、4日目)、ノルウェー(1日目と4日目)、イギリス、イタリア、オランダ、スイス、スウェーデン、タンザニア、ドイツ、トリニダード・トバゴ、ニュージーランド、フランス、ベルギー、リヒテンシュタイン(以上2日目)、アイルランド、ザンビア、デンマーク、ポーランド(以上3日目)などは、回数を多くすべきと述べた。これに対し、イラン(2日目)とジンバブエ(3日目)は、規則63(d)を変更する必要はないと述べた。

なお、日本は、2日目午前の声明で、ATTプロセスにおける市民社会の役割の重要性を認識しており、7月会議への参加を支持する、と述べた。初日午後の日本政府とNGOとの会合では、規則57.2の変更など、具体的な文言修正の支持ないし提案をNGOが強く求め、日本政府も何らかの声明を検討しているとしていた。しかし、この声明には、NGOの参加のレベルを高めるような主張は含まれなかった。前述のように、NGOのオブザーバー参加自体に反対する国はほぼ皆無であったため、争点は参加レベルの問題であったが、この点に関しても日本の見解は明らかではなかった。

(3) 議長非公式文書の扱い

EU(1日目)、CARICOM(1日目と3日目)、イギリス、グレナダ、ケニア、ニュージーランド、フィジー(以上2日目)、チリ(2日目と3日目)、エルサルバドル、グアテマラ、コロンビア、デンマーク、トリニダード・トバゴ、バハマ、パラグアイ、ペルー、メキシコ(以上3日目)などは、2011年7月の議長非公式文書を7月会議の交渉のベースにすることを支持した。北朝鮮(1日目)などは、これに消極的な見解を示した。

3日目午前の本会議で、一連の準備委員会の経緯をまとめた報告書案が配布された。この報告書案の параграф 20 は、2011年7月の議長非公式文書を「バックグラウンド文書(a background document)」として報告書に附属させるとしていた。よって、3日目以降は、この параграфの文言をめぐる交渉となった。既に2日目に、インドネシア、ナイジェリア、ニュージーランド、ベリーズ、マレーシアなどは、議長非公式文書を準備委員会報告書に附属させることを支持する趣旨の発言をしていた。報告書案配布後も、CARICOM、韓国、ザンビア、ジャマイカ、スウェーデン、スペイン、チリ、ニュージーランド、ペルー(以上3日目)、EU、スイス(以上4日目)をはじめ、多くの国々が、議長非公式文書をバックグラウンド文書として附属させることを概して支持した。ただし、イラン、エジプト、パキスタン、マレーシア(以上3日目)などは、その文言を、「バックグラウンド文書(a background document)」ではなく「バックグラウンド文書のひとつ(one of the background documents)」にすべきと述べた。エクアドル(3日目)は、議長非公式文書は有用だが、7月会議の交渉のベースにするべきではないと主張し、バックグラウンド文書とする、という文言も削除するよう求めた。

また、アラブ・グループ（1日目）、インドネシア、ベトナム、マレーシア（以上2日目）、アルジェリア（2、3、4日目）、イラン、エジプト、シリア、パキスタン（以上3日目）などは、ATTの内容に関する各国の見解をまとめた報告書を新たに作成し、準備委員会報告書に附属させるべきと述べた。こうした国々は、概して議長非公式文書に自国の見解が反映されなかったと不満を表明しており、各国見解をまとめた報告書もバックグラウンド文書に含めることで、議長非公式文書への異論があることを示そうとした。

3日目に配布された準備委員会報告書案には、各国が一連の準備委員会中に述べた声明をまとめた簡潔な（concise）報告書を作成することが書かれており、イラン、エジプト、パキスタン（以上3日目）、アルジェリア（3日目と4日目）、キューバ、ニカラグア（以上4日目）などが歓迎した。これについては、アイルランド（3日目）、EU、スイス（以上4日目）などから、報告書の有用性や、実際の報告書作成の作業をすることになる国連事務局への負担等に関する懸念も示されたが、大きな問題にはならず、若干の文言の修正が議論された程度であった。例えば、イギリス、インドネシア、ベルギー、マレーシア（以上3日目）は、各国声明の趣旨と異なる要約がなされないよう、「簡潔な」という文言を削除することを求めた。ベリーズ（4日目）は、この報告書が7月会議に提出される前に、各国がチェックする機会を設けるべきと述べた。モロッコ（4日目）は、各国が見解を2012年3月30日までに提出し、それをまとめた報告書を作成することを提案した。

また、7月会議の議長についても、本委員会で議論された。モリタン大使を交代させることで、7月会議において彼の議長非公式文書を持ちだすことを阻止しようとする国々がでてくる可能性もゼロとは言い切れなかった。ただし、モリタン大使に代わって7月会議の舵取り役を期待できる候補者は挙がっていなかった。3日目の準備委員会報告書案は、議長の名指に関して、国連事務総長にコンサルテーションを行うことを求める、という記述になっていた。EU、CARICOM（以上1日目）、スイス、スペイン、ドイツ、ナイジェリア、ニュージーランド（以上2日目）、ウルグアイ（3日目）、スウェーデン（4日目）などは、モリタン大使が7月会議の議長を務めることを支持する旨の発言をした。おそらく最終的にはモリタン大使になるだろうという予想が会場内で共有されているようであり、論争にはならなかった。

日本は、2日目午前本会議の声明で、モリタン大使に7月会議において引き続き指導的役割（leading role）を期待する、と述べた。その後、4日目に準備委員会報告書案についてコメントし、議長非公式文書をバックグラウンド文書として報告書に附属することを支持し、各国見解をまとめた報告書の作成も支持した。ただし、議長非公式文書を7月会議における条約交渉のベースにすべきかについては、明確な発言はなかった。

準備委員会報告書については、3日目午前に配布された報告書案の方向性に沿った形で、同日午後の本会議終了時までには大枠の合意が形成され、すぐに修正版が作成される雰囲気になっていた。4日目午後の本会議で、議長は、報告書案の修正版を配布し、意見を求めた。修正版の大部分については異論が見られず、いくつかの部分に関する微調整を求める各国のコメントの後、議長が追加修正を行うと述べた。追加修正後、5日目に採択された文書の内容に関しては、後ほど解説する。

4. 暫定手続規則と準備委員会報告書の採択

議長非公式文書の扱いについては、4日目に準備委員会報告書の合意の目処がつくことで、とりあえずの決着をみたが、暫定手続規則案におけるコンセンサスとNGOの参加の文言に関しては、議論が紛糾し、採択自体が不安視された。

議長は、暫定手続規則を、最終日午前の本会議で採択することを期待すると述べていたが、もしコンセンサス（正式な反対なし）で採択できなければ3分の2の多数による採択を試みる可能性も示唆していた。しかし、表決により採択した場合、反発する国々がでてくるのは明らかであった。また、表決で採択したとしても、その文書は7月会議冒頭に再度採択

される必要があるため、そこで再度紛糾する可能性も否定できなかった。ただし、暫定手続規則が採択されないことには、7月会議で条約内容の交渉に進むことができなくなる。イギリスやブラジルは、表決は避けるべきだと主張したが、4日目夕方になっても暫定手続規則案の文言に着地点が見出せない状態が続いた。

本委員会では、毎日のように午後の本会議が予定よりも早く終了し、非公式協議が行われていた。4日目夕方からも非公式協議が行われ、その後も小グループに分かれて議論が続き、様々な国・地域が修正案を出した。コンセンサス問題に関しては、アメリカは「コンセンサスにより」の文言を、メキシコは「コンセンサスに基づき」の文言を主張して譲らなかった。

5日目の最終日は、午前の本会議で暫定手続規則案修正版が配布される予定であったが、開始時刻の午前9時を過ぎても本会議は始まらず、アメリカ、インド、エジプト、CARICOM、メキシコを中心にした非公式なコア・グループが、会議場2階のカフェで修正案の起草を始めた。本会議自体は11時頃に始まったが、その5分後に、非公式協議で交渉すること、15時に本会議を再開することを議長が告げて終わった。カフェには、コア・グループ以外の国々も集まり、アメリカ、イラン、インド、エジプト、シリア、メキシコなどを中心に議論が行われた。しかし、午前の本会議終了時刻の13時になっても修正案が出来上がらず、その後、昼食のため解散した。最終日の会議が長引き、表決になる可能性も現実味を帯びてきた一方で、会議場周辺では、修正案について各国が本国の政府関係者と協議する必要がある場合は7月に採択が持ちこされることを懸念する声もあった。

カフェでの交渉でも、「コンセンサスにより」の文言を求めるアメリカと、「コンセンサスに基づき」の文言を求めるメキシコの駆け引きが最後まで続いた。その間で、他の国々が「コンセンサスの方法で (in a consensual manner)」という文言を提案したり、アラブ・グループは「により (by)」でも「に基づき (on the basis)」でもアラビア語に訳せば同じ言葉になると主張したりした。NGOの参加については、イギリスが2月6日規則案で基本的に公開とされている本会議に加えて、主要委員会も同様に公開にするという妥協案を提示し、アラブ・グループは、それを呑むのならNGOの声明の機会は1回であるべきだと主張した⁹。その他の会合へのNGO参加については、シリアなどが強硬に反対した。EUはエジプトやメキシコと議論し、妥協案を探った。

午後の本会議の開始時刻は15時であったが、実際には17時30分過ぎに始まり、準備委員会報告書案修正版と暫定手続規則案修正版が配布された。まず、準備委員会報告書修正版について、議長が一項目毎に意見を求め、コンセンサスで(正式な反対なく)採択された¹⁰後、17時43分頃に暫定手続規則案修正版に議論が移った。インドやエジプトなどから修正を求める意見が出され、それらの修正について正式な反対がなかったため、修正が反映される旨を議長が告げ、17時55分、暫定手続規則がコンセンサスで(正式な反対なく)採択された¹¹。18時15分、議長は本委員会の閉会を告げた。

5. 合意文書の分析

最終日に採択された暫定手続規則、準備委員会報告書は、ともに玉虫色という形容の相応しい文書であった。以下、3論争点について両文書の文言を分析する。

(1) コンセンサス

コンセンサスをめぐる暫定手続規則の文言は非常に曖昧な書き方であり、正式な反対がない場合を意味するのか、全会一致ないし拒否権を意味するのかについて、明確な判断がつかない。手続的事項については、「コンセンサスによる (by consensus)」決定が行われる

⁹ NGOにとっては、声明の機会よりも主要委員会へのアクセスのほうが重要であるため、歓迎すべき動きであった。

¹⁰ A/CONF.217/1, 7 March 2012.

¹¹ A/CONF.217/L.1, 7 March 2012.

ために最大限の努力をするが、そうした努力をしても合意が形成されない場合は3分の2の多数による決定が可能な点は明確である。しかし、最終的な条約文書の合意に関しては、以下のように曖昧な文言である。まず、暫定手続規則の実質的事項に関する規則33と手続的事項に関する34の前に、これら全体にかかる一文が新たに挿入された。この文は、「会議は、コンセンサスに基づき (on the basis of consensus)、開かれた透明性のある方法で実施する」¹²としており、メキシコなどへの譲歩と言えるだろう。しかし、実質的事項に関する規則33は、「会議は、国連総会決議64/48に従い、コンセンサスにより (by consensus)、決定を行い、条約のテキストを検討する」¹³となっている。この「コンセンサスにより」という文言はアメリカなどへの譲歩と思われるが、その文言の直後に、「国連総会決議64/48 (「コンセンサスに基づき」という文言が使用された2009年国連決議)に従い」、という文言が入っている。さらに、コンマが多く、どの言葉がどこにかかるのかについて解釈の余地がある。ゆえに、条約内容に関する個々の文言について、そして最終的な条約採択の局面で、どのような形で合意を形成すべきなのか明確ではない。

(2) NGOの参加

NGOのオブザーバー参加については、暫定手続規則の規則57.1で、本会議と主要委員会は、別段の決定が行われな限り、公開で開催されることとなった。2月6日案では、本会議のみ基本的に公開であったのに対し、2月17日暫定手続規則は主要委員会も公開とした。ただし、規則57.2には、基本的に、その他の会合は、別段の決定が行われな限り、非公開で開催される、という記述であった。さらに、17日の採択の段階で、規則57.2から「別段の決定が行われな限り」という文言を消去するよう求めた国があり、開場から正式な反対がなかったため、この文言は消去された。

(3) 議長非公式文書の扱い

2011年7月議長非公式文書については、7月会議の「バックグラウンド文書の一つ (one of the background documents)」とされている。あくまで沢山あるバックグラウンド文書の一つとの位置付けで、7月会議での交渉のベースにするとは書かれていない。また、国連加盟国に、ATTの要素に関する1500文字以内の見解書を2012年3月31日までに提出することを促し、それらの見解書をまとめた報告書をバックグラウンド文書にする旨が記載されている。議長非公式文書を「バックグラウンド文書の一つ」にし、さらに各国見解をまとめた報告書も附属させることで、アラブ諸国等に譲歩したものと言える。議長については、その指名に関して、国連事務総長にコンサルテーションを行うことを求める、という文言であり、誰とは特定されていない。これまでの経緯からして、最終的にモリタン大使になる可能性があるが、4月23日現在、見通しは立っていない。

おわりに

第4回準備委員会における主要プレーヤーであった国・地域としては、以下が挙げられる。まず、全ての決定にコンセンサスが必要になったり、コンセンサスを全会一致や拒否権という解釈になったりしないように、あるいはNGOの参加のレベルが上がるように等、暫定手続規則の文言に関して具体的に交渉にあたった国・地域としては、イギリス、EU、CARICOM、コスタリカ、ザンビア、トリニダード・トバゴ、ニュージーランド、ノルウェー、メキシコが挙げられる。こうした主張に積極的に反対した国々は、アルジェリア、イラン、エジプト、キューバ、シリア、パキスタン、ロシアなどであった。アメリカも、コンセンサスの文言について、全会一致や拒否権という解釈が可能になるよう動いた。

¹² The Conference shall conduct its work in an open and transparent manner, on the basis of consensus.

¹³ The Conference shall take its decisions, and consider the text of the Treaty, by consensus, in accordance with the General Assembly Resolution 64/48.

本委員会で採択された両文書は、全体的に言えば、最も合意が難しい問題に関する決定を、7月会議中に実質的に先送りしたものだと言える。よって、例えば、7月会議では、条約の内容に関する厳しい交渉と並行して、コンセンサスの決定の仕方をめぐって再度紛糾することも、想定できるであろう。議長非公式文書も、あくまでバックグラウンド文書の中の一つという位置付けであり、7月会議中に、この文書の扱いについて揉める可能性等も無いとは言いきれない。本委員会で、暫定手続規則について表決に至る事態や、採択されない事態は避けることができたものの、7月会議に大きな課題や火種を残したことは確かである。

1990年代以降、ATTを含めて、通常兵器全般の規制においては、「非人道兵器」とみなされた特定の兵器のケースとは異なり、禁止ではなく「より良い規制」が目指された。冷戦終結以前に、類似の規制に関する議論が、国連の場などで幅広い支持を得られなかったことを振り返ると、規制の必要性の認識が共有され、国連ATTプロセスが展開したことは、大きな変化であった。しかし、ATTに関してNGO関係者が「悪魔は細部に宿る」と言うように、一連の準備委員会では、「より良い規制」の具体的な内容をめぐり、非常に多くの問題が発生した。ATTを支持してきた国々の中には、条約内容をめぐり多くの論争点、本委員会での紛糾の経験、そして本委員会の合意の曖昧さに鑑み、7月会議での条約採択は困難なのではないかという懸念が広がっている。そうした国々の中には、7月にATTが採択されない場合には、1996年のCTBTの事例のように、国連総会での採択という「プランB」に移る可能性も念頭に置く必要があるとの議論もある。いずれにせよ、7月会議は、軍縮分野における国連の枠内での条約交渉の可能性や限界について、重要な示唆を与えるものとなるだろう。

書 評 1

梅林 宏道 著
『非核兵器地帯：核なき世界への道筋』
(岩波書店、2011年)

朝日新聞 前カイロ特派員
田井中 雅人

本書は、世界に現存する5つの非核兵器地帯条約成立の経緯をわかりやすく説明し、北朝鮮問題で不透明感が増す北東アジアの地域情勢下においても、著者が提案する「北東アジア非核兵器地帯」の実現が可能であることを訴え、日本がその指導的役割を果たすことを促している。

本書は5章で構成されている。第1章では、「非核兵器地帯とは何か」との問いかけから説き起こし、既存の5つの非核兵器地帯条約（ラテンアメリカ・カリブ、南太平洋、東南アジア、アフリカ、中央アジア）は、地域の歴史も政治環境も条約の成立過程も異なるものの、①核兵器の不存在②核兵器国による消極的安全保証③条約遵守機構、の3要件を共通して含むものとしている。

冷戦後のジョセフ・ロートブラッド博士らによる「パグウォッシュ会議」から2009年のオバマ米大統領のプラハ演説に至るまで、「核兵器のない世界」の訴えが「核抑止論」と確執を繰り返してきた歴史的経緯を紹介。核抑止論を克服できない今日のNPT体制の行き詰まりにみられる核兵器廃絶までの「段階的アプローチ」の限界を指摘し、核兵器禁止条約や非核兵器地帯などの「包括的アプローチ」の有用性を唱える。

第2章では、既存の非核兵器地帯の成立の過程を詳述した。キューバ危機が非核兵器地帯成立を促したラテンアメリカ・カリブ地域や、反核草の根運動が原動力となった南太平洋の例などを紹介。また、南アフリカ共和国（アフリカ）やカザフスタン（中央アジア）のような、一度は核兵器を保有した国々が非核兵器地帯に参加する経緯は、核実験を実施した北朝鮮を抱えながら「北東アジア非核兵器地帯」の成立を考えるモデルとして参考になる。

第3章では、新しい非核兵器地帯への挑戦の例として、モンゴルの「非核兵器地位」を紹介。オチルバト元大統領の「核の傘の下にある国々は一国非核兵器地帯を宣言することによって核兵器国から安全の保証を得て、核の傘を放棄することを考えてはどうでしょうか」との提案は、戦後、米国の核の傘に安全保障を委ねてきた日本にとって示唆に富んでいる。また、北朝鮮と同様、NPTの枠外で事実上の核兵器国と見なされているイスラエルの問題を抱える中東地域の動きにも焦点をあて、今年（2012年）招集予定の中東非核兵器地帯設立のための会議などに注目する。

そのうえで第4章と第5章では、日本の核政策を検証。日本が米国の核の傘に依存することの代償として、中国との友好よりも米戦略への従属が優先されているように、「核武装」か「核の傘」か、との二項対立の論理構造に陥ったことが、被爆国日本にとって最も重要な指導原理であるはずの「核兵器の非人道性」を欠落させたと指摘。非核兵器地帯設立を進めることこそが軍事力依存を減らすことに貢献し、日本の平和主義の実践になると説く。

さらに北朝鮮の核問題の経緯をふまえ、3つの非核兵器国（日本、韓国、北朝鮮）と3つの核兵器国（中国、ロシア、米国）の「スリー・プラス・スリー」による「北東アジア非核兵器地帯」設立案などを紹介している。2007年に「核兵器のない世界」と題した共同論文を発表した米国の「四賢人」の一人ヘンリー・キッシンジャー元米国務長官も「スリー・プラス・スリー」案と同様の提案をしている。著者が言うところの「良質な米国」は、もはや軍事力の果たす役割や核抑止論に限界があると確実に感じ始めていることの証拠であろう。

先例に照らせば、地域を非核兵器地帯にするという政治意志を表明してから、それぞれ固有の核問題を抱えたまま、10～30年を要して諸問題を解決しながら非核兵器地帯を成立させてきたことがわかる。北朝鮮を抱える北東アジアにとっても、イスラエルを抱える中東にとっても、その実現は絵空事ではなく、まずは政治意志の表明が必要なのだと思います。

本書は、長年、NGOの代表として世界の官民の場で核軍縮・不拡散の議論を重ね、情報公開法を駆使して大量の機密資料の分析をしてきた著者がたどりついた「核なき世界への道筋」と言える。今年4月、金正恩新体制による北朝鮮の「ミサイル」発射で動揺が走るなか、地域安全保障を考える道しるべとなる必読の書であろう。

書 評 2

藤田久一著

『核に立ち向かう国際法 ―原点からの検証―』
(法律文化社、2011年)

明治大学法学部兼任講師
小倉 康久

本書は、国際法および国際人道法の分野の第一人者である藤田久一関西大学名誉教授がこれまで発表されてきた関連論文の中から、核兵器使用の規制に関する論文を中心に編集されたものである。

近年の核兵器に関する状況は、2009年のプラハ演説に象徴されるように核兵器廃絶へ向けて明るい兆しが見えるかのように思われる。しかし、著者は、はしがきで「昨今の国際状況の中で、必ずしも核廃絶への道程が加速しているようには思えない」と述べ、慎重な立場を示す。さらに、「核兵器のより使いやすい状況さえ現出している」と警鐘を鳴らす。このような問題意識のもと、本書は広島・長崎への原爆投下から冷戦期を経て、ポスト冷戦期に至るまでの核兵器を規制する国際法、特に国際人道法の展開を検討し、その問題状況を明らかにすることを目的とする。本書の構成は以下の通りである。

はしがき―核問題を原点から考える

第Ⅰ章 広島・長崎原爆と国際法―原爆判決を手がかりに

第Ⅱ章 核兵器と国際人道法―1977年追加議定書の適用問題

第Ⅲ章 冷戦（平和共存）期における核兵器先制不使用と国際法

第Ⅳ章 核の脅威に取組む国際司法裁判所―核抑止と自衛の議論

補論 核抑止論と集団的自衛条約―安保条約体制50年の軌跡

むすびに代えて―21世紀における核禁止の構図：核テロと反テロ核戦争、違法から犯罪へ

第Ⅰ章では、広島・長崎への原爆投下に対する唯一の司法判断である1963年の原爆判決（下田判決）を取扱う。著者は「抽象的議論の投げ合いから抜け出すためにまずなすべきことは、唯一の使用例である広島・長崎の原爆攻撃をふり返って検討することであろう」とこの判決の重要性を強調する。著者は、判決理由だけでなく、判決理由が言及しなかった点、さらには国内外の研究者の見解についても検討し、広島・長崎への原爆投下に対する国際法的評価を行う。

第Ⅱ章では、その後の国際人道法の展開と核兵器使用の規制について論じる。具体的には、1977年ジュネーブ諸条約第1追加議定書を検討し、この条約に「核兵器」という用語が欠落していたこと、すなわち「核兵器ぬき」が行われたことに着目し、国際人道法における核兵器使用の位置づけを明らかにする。

第Ⅲ章では、核戦争の危機が叫ばれた冷戦期において国連の内外で示された核兵器先制不使用の提案を取扱う。ソ連および中国の提案、第1回および第2回国連軍縮総会、アメリカ議会における決議ならびに著名な研究者の提案などを概説した上で、先制不使用の国際法上の位置づけを検討する。著者は、先制不使用という戦略あるいは政策の領域に、国際法が妥当するかという前提問題に対して「まさにそこに妥当する国際法があり、それによる評価が可能な、いや必要な問題なのである」と明言する。さらに、先制不使用が「一方的宣言の形式をとる場合でも法的評価を免れえない」と述べる。そして、武力行使禁止原則、国際

人道法および軍縮法との関係から検討を行い、先制不使用は「全面完全軍縮または核軍縮に直接導くわけではないが、核軍備管理や核軍縮へ向けての出発点となりうるものである」と結論づける。

第IV章では、1996年の核兵器の威嚇・使用の合法性に関する国際司法裁判所の勧告的意見を検討する。具体的には、その経緯、内容および著名な研究者の見解を概説した上で、著者が重要な法的論点であると考え「核抑止」および「自衛権」と核兵器使用の関係について論じていく。この点について、「抑止政策の法的位置づけを直接には避けつつ、自衛の脈略に持ち込んだ。つまり、抑止政策を自衛権という法概念を通じて『法化』（法的フォーミュラ化）しようとしたといえよう」と述べ、勧告的意見が「自衛と核兵器の関係」という問題の所在を明らかにしたことを評価する。

補論では、核抑止論および日米安保条約の展開と核兵器廃絶との関係を論じる。冷戦期からポスト冷戦期に至るまでの核抑止論の展開を概説した上で、9.11後の新しい核抑止の概念を明らかにする。著者が最も問題視するのは、「新しい抑止概念には、核兵器の先制使用も含まれる」という点である。このような新しい抑止概念と近年の日米安保体制の強化は「ポスト冷戦期に期待の高まっている全面完全核軍縮の実現および紛争の平和的解決の促進に等しい要因ともなっている」と警鐘を鳴らす。

むすびに代えてでは、近年の核兵器に関する状況を「2つのむしろ相反する方向に展開しつつある」と分析する。すなわち、一方では、「テロとの戦い」において核兵器使用の敷居が低くなっていること、他方では、核兵器使用を重大な戦争犯罪と見なそうとする国際刑事法の発展および核兵器使用禁止条約の締結を求める国際世論が高まっていることである。そして、核兵器使用の禁止あるいは核兵器の廃絶のためには、「広島・長崎原爆の原点からの検証が不可欠である」と結論づける。

本書の論旨は明確である。すなわち、**補論**で述べられているように「人類の生き残りにとって緊急に必要なのは全面的核軍縮であり、そのための条約づくりである」。これは、著者の長きにわたる国際法学者としての研究から導き出された到達点であろう。本書の特徴は、核兵器使用に対する国際人道法からの評価という法的問題と、核兵器問題を考える上で避けて通ることのできない核抑止という政治性の高い問題を、1つの枠組みに引きつけて論じていることである。国際法と国際政治を異なった領域の問題として別々に論じ続けていくなれば、それは現状維持に繋がっていく。本書のようなアプローチは、問題解決に有効な視点を与えてくれるものと思われる。また、本書は核兵器問題を考える上で不可欠なトピックを、歴史的展開の順序に沿って体系的に取扱っており、国際法の専門家のみならず、この課題に取り組む全ての人々に有益な示唆を与えてくれるものと確信する。

編集後記

『軍縮研究』（電子版）第3号の編集作業がようやく終わりました。今回も発行が遅れましたことを、お詫び申し上げます。

今回は、若手の研究者および大学院生の方々から、査読論文の投稿が5本ありました。過去最高であり、編集部としてはうれしい限りです。いずれも意欲あふれる論考でしたが、厳正なる審査の結果、最終的に3本を掲載させていただきました。

特集は、核軍縮が直面する緊急の課題について、実務家、研究者、市民社会を代表する論者から、最新の議論を展開していただきました。研究ノートおよび書評をお引き受けいただいた榎本さん、田井中さん、小倉さん、限られた時間でのご執筆、ありがとうございました。

編集者として、もう1つ正直に告白しなければならないことがあります。今回の執筆者の中で最も感謝すべきなのは、「巻頭言」をお願いした浅田副会長かもしれません。怠惰な編集者が発行直前まで「巻頭言」の発注を忘れており、あわてて浅田副会長をお願いしたところ、翌日には第1稿を送って頂きました。

核軍縮をめぐるっては、新たな動きがありました。長崎大学に核兵器廃絶研究センターが今月発足し、4月18日には開設記念シンポジウムが行われました。小生も聴講して来ましたが、長崎大学だけでなく、長崎県および長崎市関係者、長崎市民や被爆者の方々で会場は満員で、核兵器廃絶にかける地元の熱気が伝わってきました。

最後に、編集委員会の石栗勉、菊地昌廣、佐藤丙午、川崎哲、広瀬訓の各委員の皆様に厚くお礼申し上げます。

(2012年4月21日 記)

編集担当：水本 和実

日本軍縮学会 連絡先

日本軍縮学会事務局 540-0004 大阪市中央区玉造 2-26-54 大阪女学院大学黒澤研究室

E-mail: disarmament@oct.zaq.ne.jp

Fax: 06-6761-9373

ホームページ: <http://www.disarmament.jp/>

銀行口座: りそな銀行田辺支店 普通口座 1257235 日本軍縮学会

年会費: 3000円(学生1000円)です。まだの方は早速お振込みを。