

「核軍縮枠組み条約」の提案

2017年2月

NPO法人ピースデポ作業チーム

2016年12月23日に第71回国連総会で採択された決議「多国間核軍縮交渉を前進させる」(A/RES/71/258)に基づく核兵器を禁止するための法的文書(条約)の交渉が、3月27日に開始される。私たちNPO法人ピースデポは、20年間、日本で核軍縮のための調査研究に取り組んできたが、今回の交渉開始を歴史的な一歩と喜び、大きな期待を寄せている。

私たちの見解では、決議71/258は交渉されるべき条約の内容についてほとんど踏み込んだ内容を示していない。条約のすべての詳細はゼロから交渉の会議に委ねられていると考えられる。

核兵器の完全廃棄は核保有国やその同盟国を含むすべての国が関与しなければ実現できない。したがって、有志国家による核兵器禁止の早期達成の目的を満たしつつ、核兵器保有国や日本のような拡大核抑止力に依存する国も交渉に参加して大きな枠組みに合流し禁止に段階的に参加することを可能にするような条約を追求することが、可能であり必要だと考えられる。

そのような考えから、私たちピースデポの作業チームは、まず、交渉されるべき条約(以下たんに「条約」という)にどのような要素がどのような構造をもって含まれることが望ましいかを検討した(I)。次に、その結果を踏まえ、「枠組み条約」という形態に着目して「核軍縮枠組み条約」の骨子を考案した(II)。以下、それらを示す。

I. 「条約」が含むべき要素と特徴

国連総会決議71/258(以下「決議」という)の内容や、その採択までに行われた第71回国連総会第1委員会、2016年の公開作業部会(OEWG)、それに至る核兵器の人道上の影響に関する3度の国際会議などにおける議論の経過を考慮すれば、交渉されるべき条約は、核兵器による「壊滅的な人道上の結末」への懸念に下支えされた次のような要素ないし特徴を備えるべきである。

1. 核兵器を全面的に禁止する

交渉されるのは、「核兵器を禁止し」、核兵器の「完全廃棄に導く」、「法的拘束力のある」文書である(決議主文8節)。よって第一に条約に含まれるべき要素が核兵器の全面的禁止であることは論をまたない。

2. 核兵器の完全廃棄をめざすことを法的に義務付ける

決議主文8節は「禁止」が核兵器の完全廃棄へと導かれることを要求している。いかなる

核兵器禁止条約であっても、それだけで将来の完全廃棄に貢献するという主張もありうる。しかし、主文8節の要求をより明確に達成するには、決議前文9節に列挙されている、核不拡散条約（NPT）に関連して従来から繰り返されてきた政治的な諸誓約を、法的義務にすることが望ましい。

3. 現存する核兵器に関する透明性措置やリスク低減措置を追求する

核兵器の使用や爆発がもたらす「壊滅的な人道上の結末」への憂慮が禁止条約（交渉）の起点にあることを考えれば、核兵器が現に存在していることによる核爆発リスク（偶発的、人為的を問わず）の低減措置についても追求されるべきである（決議前文3節参照）。主文7節はこれら措置の「実施を適宜、検討することを勧告」しており、これら措置についても「禁止」と共に条約交渉の対象にすることは、決議の趣旨に沿う。

4. 核被害者への援助、及び被害に関する国民への教育・啓発を国に義務付ける

決議主文7節は、「公開作業部会の報告書で提起されているような」、さまざまな諸措置について「実施を適宜、検討すること」を勧告している。OEWG報告書（A/71/371）は、核兵器を禁止する法的拘束力のある文書には、「核兵器の使用及び実験の被害者の権利を認め」、彼らへの「援助」と「環境修復」を誓約することが含まれうる（35節）とした。また、報告書は核被害の実態や核兵器の使用による人道上の結末に関する教育・啓発の重要性を強調（59、60節）している。したがって、核兵器の使用、開発、維持などによって被害を受けた人々への援助、環境の修復、被害や環境破壊の実態の国民への教育・啓発について国が負うべき義務（以下「積極的義務」という）について「禁止」と共に条約交渉の対象にすることは、決議の趣旨に沿う。

5. 廃棄と検証は必ずしも含まれなくてもよい

決議前文17節は「核兵器を禁止する法的拘束力のある文書」、その次の前文18節は「不可逆的で検証可能で透明性のある核兵器の破壊のための追加的措置」について述べている。「禁止」について述べたのとは別の節で「破壊」に言及していることから、「検証」及び「破壊」ないし「廃棄」に関する規定は条約に必ずしも含まれなくてもよいことが含意されていると考えられる。

とはいえ、最終目標が「完全廃棄」であり、「条約」がそこ「に導く」（主文8節）法的文書とされる以上、「条約」は完全廃棄を誓約する内容を含むべきであろう。

6. 「禁止」への段階的参加を可能とする

決議はまた、「すべての国連加盟国に対し、（交渉）会議に参加するよう奨励」（主文9節）している。事実、最終的には核保有国が関与することなしに「核兵器のない世界」は実現できない。しかし決議採択に際しての国連総会での討議内容やそれ以前からの核保有国・非保有依存国の見解をみると、それらの国が禁止条約に当初から参加することは期待

できない。

多数の有志国によって全面的禁止のみを規定する条約を交渉、締結すれば、核兵器が一層使いにくいものとなり、保有国による核兵器削減を促すという考え方もあろう。他方、核保有国や非保有依存国、とりわけ後者の姿勢に流動化を促して交渉への参画につなげ、支持・加盟を段階的に拡大しうるような条約を探求する意義は極めて大きい。それは「完全廃棄に導く」ための具体的な方策ともなる。

7. NPTとの相互補完的關係を確保する

核軍縮・不拡散分野において過去に築かれてきた核保有国、非保有国、非保有依存国などの間の協力関係を可能な限り良好に継続するために、NPT再検討プロセスと禁止条約交渉のプロセスが、今後、相反することなく補い合うことを確保することが極めて重要である。その意味で、条約は、将来のNPT会議における全会一致の合意文書で認知されるようなものであることが望ましい。決議主文6節も、核兵器のない世界の達成と維持のために締結する必要のある「法的措置」等の追求が、NPTの3本柱を含む核軍縮・不拡散体制を補い強化するものであるべきだとしている。

II. 「核軍縮枠組み条約」骨子案

以上の考察から、我々は、全面的禁止を確保し、完全廃棄のための法的義務、透明性・リスク低減措置などの諸要素を包含し、かつ各国の選択的、段階的な参加を可能にするような条約の形態として、「枠組み条約」のモデルを提案したい。

2016年OEWG報告書は、「枠組み条約」について「核軍縮プロセスの様々な側面を漸進的に扱った相互に補強しあう一連の諸条約、あるいは、核兵器のない世界に徐々に進むための『シャポー』合意とそれに続く補足合意や議定書から成る」（38節）のものであると述べている。我々が言う「枠組み条約」は、ここで述べられている後者の場合に該当する。すなわち、大枠を「基本合意」（シャポー）として条約本体で定め、個別の具体的な目標や目標達成手段を、議定書などの附属文書で補ってゆく条約の形態である。

このような例の一つとして「気候変動枠組み条約」がある。条約本体は1992年に採択され、そのもとで、京都議定書（1997年採択）、パリ協定（2016年採択）などの補足合意が作られた。それぞれの補足合意は、条約本体で定められた一般的義務を実施するためのより詳細な措置を規定している。軍縮分野には「特定通常兵器使用禁止制限条約」（1980年採択）と、禁止もしくは制限される兵器種ごとの5つの議定書がある。議定書のうち3つは本体と同時に署名開放され、他の議定書はその後に締結された。同「条約」は締約国が議定書を選択的、段階的に批准してゆく構造になっている。

「核兵器のない世界を実現し維持する」という究極的な目標には総論的合意がある。しかし個別の方法や措置、時間枠などにおいては国家間の立場や見解の隔たりが大きく、それが目標達成への前進を妨げている。この現状を克服するために「枠組み条約」モデルは効果的に機能しうると考えられる。

以下に、我々の考案した、「基本合意」を定める「『枠組み条約』本体」と複数の議定書とからなる「核軍縮枠組み条約」の骨子を示す。

1. 「枠組み条約」本体

目的、核兵器の完全廃棄に向けた法的義務、条約本体と議定書の関係、締約国会議や運用に関する「基本合意」を規定する。

(1) 目的規定として「核戦争により全人類および環境の上にもたらされる壊滅的な惨害と核戦争の危険を回避するために、国家の兵器庫から核兵器を廃棄し、核兵器のない世界を実現することを目的とする。」といったものが考えられる。

ここでは、NPT前文と国連総会決議第1号(A/RES/(1))で用いられた表現を援用した。このようにすでに普遍的な合意が形成されている目的を掲げることによって、各国が「条約本体」を受け入れるためのハードルは低くなる。

(2) 締約国は次の法的義務を担う：

- i) 核兵器のない世界を実現、維持する上で必要な枠組みを確立すべく、特別な努力を払う¹。
- ii) 厳格かつ効果的な国際管理の下においてすべての側面での核軍縮に導くための条約の交渉を誠実に行い、かつ完結させる²。
- iii) 核兵器のない世界という目的に完全に合致した政策を追求する³。
- iv) 核保有国は、保有核兵器の完全廃棄を達成する明確な約束を行う⁴。
- v) あらゆる種類の核兵器の世界的備蓄の相対的削減に速やかに向かうと共に、あらゆる軍事及び安全保障上の概念、ドクトリン、政策における核兵器の役割と重要性をいっそう低減させる⁵。

これらの義務と同趣旨の事項は、脚注において示す通り、過去に国際司法裁判所(ICJ)から全会一致で勧告され、あるいは核軍縮・不拡散交渉の中ですでに普遍的な合意が形成されている。したがって、核保有国も、その同盟国である非保有依存国も、「条約本体」を受け入れることができるはずである。

¹ 2010年NPT再検討会議最終文書(10年5月28日、NPT/CONF.2010/50(Vol.1))「結論ならびに今後の行動に向けた勧告」の「B-iii」。

² 国際司法裁判所(ICJ)勧告的意見(96年7月8日)パラグラフ105(2)F項、及びNPT第6条。

³ 2010年NPT再検討会議最終文書(10年5月28日、NPT/CONF.2010/50(Vol.1))「結論ならびに今後の行動に向けた勧告」の「行動1」。

⁴ 2000年NPT再検討会議最終文書(00年5月19日、NPT/CONF.2000/28)第I部、P.14、「第6条及び前文第8～12節関係」、第15節6。

⁵ 2010年NPT再検討会議最終文書(10年5月28日、NPT/CONF.2010/50(Vol.1))「結論ならびに今後の行動に向けた勧告」の「行動5」。

(3)「枠組み条約」本体には、議定書と条約本体との関係、締約国会議、運用機関などの実務的条項、及び発効要件なども明記される。発効要件については、締約国の事情により段階的参加が可能とするように柔軟性を持たせることが重要である。

2. 議定書

(1)の目的、(2)の法的義務を具現化するための議定書が締約国会議において交渉、締結される。議定書のいくつかは、「1.」の「枠組み条約」本体と同時に交渉され締結される。条約本体に同意した「締約国」は、以下に例示する議定書に選択的、段階的に加盟することができる。「枠組み条約」本体と議定書には、個別に締約国会議（議定書の場合は加盟国会議と呼ぶ）が設置される。議定書の発効要件は議定書によって異なってもよい。各議定書の内容は「条約」本体に規定する目的や義務に沿う範囲内で、それぞれの議定書の加盟国会議で適宜見直すことができる。

A. 核兵器の全面的禁止に関する議定書

核兵器の保有、開発、製造、実験、入手、備蓄、移動、配備、使用及び使用の威嚇、ならびにこれらへの援助、出資、奨励もしくは勧誘を禁止する。

なお、「使用及び使用の威嚇」に関しては、核爆発による壊滅的な人道上の結末をもたらす行為そのものであり、かつ使用側の意図が歴然と存在することから、使用に至らない「保有」や「備蓄」との間に区別すべき重要な違いが認められる。96年のICJ勧告的意見が主として「核兵器による威嚇またはその使用」の合法性を論じたのもそのような区別が存在するからである。

そこで「使用及び使用の威嚇」を禁止する議定書を独立させることも考えられる。核保有国や依存国は、保有も含むものである全面的禁止条項に参加する用意が整う前に、使用や使用の威嚇への禁止条項に署名する用意が整うことも考えられる。

B. 積極的義務に関する議定書

核兵器の使用、開発、維持などによって被害を受けた人々への援助、破壊された環境の修復、及び被害の実態の国民への教育・啓発について、国が負うべき義務を定める。

C. 核兵器の透明性措置に関する議定書

核兵器の完全廃棄に不可欠な透明性を前進させるための議定書。例えば、核保有国に保有核兵器及び運搬手段の種類、配備・非配備の別、もしくは警戒態勢等に関する情報を標準的な様式で公開することを義務付ける議定書が考えられる。また、議定書には透明性措置を監視・前進させる方策を検討、立案する委員会の設置が規定されてもよい。

D. 核兵器の役割及びリスクの低減措置に関する議定書（先行不使用議定書を含む）

過誤によるものや偶発的使用を含めた核兵器爆発の可能性を低下させるために、あら

ゆる軍事及び安全保障上の概念、ドクトリン、政策における核兵器の役割と重要性をいっそう低減させることを約束する議定書。低減措置には核兵器使用に関する協議、戦略核兵器の警告即発射体制、高度警戒態勢の解除等の一方的措置や複数の核保有国間の措置、非保有依存国を含む拡大核抑止体制における合意などが含まれるだろう。

さらに、役割及びリスク低減措置の文脈で、**先行不使用議定書**を独立に設定することも検討に値する。いくつかの核保有国は参加できるはずである。

また、役割及びリスク低減措置を監視・前進させる低減委員会の設置も考えられる。

E. 包括的核兵器禁止条約（CNWC）の準備に関する議定書

「枠組み条約」本体と同時に交渉し締結することが可能であれば、検証を伴う核兵器の全面的廃棄を目的とするCNWCの準備プロセスに関する議定書についても、検討に値する。

一方で、本提案では「枠組み条約」本体とA～Dのいくつかの議定書の早期締結を優先させる必要性を強調したい。

3. 各議定書の加盟・発効プロセスを独立に定めることの意義

「枠組み条約」本体の締約国は、上記に例示した議定書のいずれにもいつでも加盟することができ、議定書は一定の条件が達成されれば発効する。

たとえば、核兵器禁止条約の交渉開始を推進してきた有志非保有国は、当初からすべての議定書に加盟するかもしれない。一方、非保有依存国は、当初は「枠組み条約」本体のみの加盟に留まるが、やがて議定書B・C・Dのいずれかに加盟し、さらにそれぞれの国の条件を整えるにしたがって徐々に議定書Aにも加盟する国が現れ増加してゆくことも期待される。核保有国も「枠組み条約」本体に同意できるはずであり、さらには議定書B、C、D（とりわけ「先行不使用議定書」）への加盟へと展開してゆくことができる。

「枠組み条約」本体と「議定書」への加盟・発効プロセスは、1国的、2国間的、多国間的核軍縮交渉、あるいは新たな非核兵器地帯の創設とそのための交渉等といった地域的努力と同時並行的に進められたときに、活性化されるだろう。そのような努力の進捗によって、新しい議定書が必要な状況が生まれれば、締約国会議で交渉し締結できるのも、「枠組み条約」の利点である。

以上

ピースデポ作業チーム：

田巻一彦、荒井摂子、梅林宏道

〒223-0062

横浜市港北区日吉本町 1-30-27-4 日吉グリーネ 1F

Tel 045-563-5101 Fax 045-563-9907

連絡先 荒井摂子 (e-mail: sarai@peacedepot.org)