

〈1〉 カットオフ条約交渉開始を目指して：日本の作業文書等を手掛かりに

国際安全保障専門家 福井 康人

1. はじめに

軍縮の進め方については、国連創設当時から議論されていたものの、1978年5月23日から6月30日にかけて開催された第1回軍縮特別総会（SSOD-I）では、先ず軍縮交渉を推進するためには、核兵器、化学兵器を含むその他の大量破壊兵器、不必要な苦痛を与え無差別的な効果を有する兵器を含む通常兵器が戦力削減の優先順位とされた¹。その結果、包括的核実験禁止条約（CTBT）は最終的には軍縮会議（CD）での採択に失敗するも国連総会において採択され、署名開放されたものの現在も未発効である²。他方、カットオフ条約³についてはCDでの交渉開始さえも困難な状況が続いている。その一方で、核兵器禁止条約⁴は交渉妥結後に署名開放され、2021年1月には発効したものの、核兵器国等は強硬な反対姿勢を崩しておらず、同条約を巡っては顕著な「分断状態」が発生している。

この関係で、SSOD-I文書パラ50に核軍縮の達成には国際協定の緊急の交渉が適切な段階で必要とされ、各国が満足する検証を伴うべきとして、(a)項

は核兵器システムの質的改善及び開発を抑制することをあげている。更に(b)項は全てのタイプの核兵器、運搬手段の生産の停止、更に兵器用核分裂性物質の生産禁止を明示している。続く(c)項には、可能な限り早期に究極的且つ完全に可能な時に、包括的な合意された時間的枠組みによる段階的計画及びバランスの取れた核兵器及びその運搬手段の備蓄の廃棄を行う。その際にはいかなる国の安全保障及びいかなるタイプの核軍備如何にかかわらず、相互に合意した制限や禁止のための交渉の途中で考慮されとする⁵。

このうち、CTBTが核兵器の開発及び質的な改善を抑制し並びに高度な核兵器の開発を終了させることによって、核兵器の量的制限をかけることを目的にして条約交渉が行われてきたことは同文書には合致した結果である。他方、(b)項は内容からカットオフ条約に該当すると考えられる。なお、(c)項は核兵器等を究極的に廃棄することから、内容的には「核兵器禁止条約」に該当すると思われる。もっとも、核兵器国等は時限的(time-bound)な制限を課すことに反対に拘る傾向があり、そもそも受け入れ

¹ UN Doc. A/S10/4, p.7, para. 45.

² Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (adopted as UNGA Res 50/245 (17 September 1996) UN Doc A/RES/50/245) 35 ILM 1439 (CTBT).

³ 核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（A Fissile Material Cut-off Treaty）と称する条約構想であるが、本稿では「カットオフ条約」と称する。より正式には後述のシャノン・マンデートで引用された名称に近くなる。

⁴ Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, (adopted 7 July 2017, entry into force 22 January 2021) 729 UNTS161(TPNW).

⁵ supra note 1, p.7, para.50.

ない可能性が高い。

近年のカットオフ条約は、まだ CTBT 交渉が進行中であったものの、当初はカナダのジェラルド・シャノン大使が非公式協議を重ねて纏めたいいわゆるシャノン・マンデート (CD/1209)⁶ に基づき、議論が行われてきた。もっとも同マンデートは汎用性のある書き方がしてあるものの、合意されたのが 1995 年 3 月であり、その後の国際安全保障環境の変化等を理由にその妥当性に疑義を呈する国もある。さらに言えば、SSOD-1 最終文書についても第 1 回軍縮特別総会で採択されたもので、その後の特別総会が全て失敗に終わり、この文書の捉えられ方も微妙である。

かかる状況下で、新たな交渉マンデートが出来ていないため、同文書がカットオフ条約に係る議論に頻繁に引用される傾向がある。同マンデートでは、「非差別的な、多数国間の、国際的且つ有効に核兵器その他の核爆発装置のための核分裂性物質の生産禁止条約を交渉する (*to negotiate a non-discriminatory, multilateral and internationally and effectively verifiable treaty banning the production of fissile material for nuclear weapons or other nuclear explosive devices*)」目的が明らかにされており、中心となる内容は 3 項目からなる⁷。また、同マンデートでは付加的に非公式協議において議論が揉めた点も指摘している。

例えば、先ずスコープで議論が揉めて、将来生産が禁止されるもののみを対象とするか、過去の生産分も禁止対象に含めるのかとのいわゆる「ストック問題」で揉めたため、条約交渉ではいかなる問題の提案も排除しないとされ、CD でのコンセンサス合意を目指す工夫がなされている。本稿ではこのシャノン・マンデートに基づき提出した日本の 2 回に亘る作業文書の内容を基本にその後の関連国連文書等を材料に、両文書が国連での同条約を目指す議論に

貢献しているかを明らかにする。両文書が提示する論点がその後の国連文書、例えば、「ハイレベルパネル報告書」にはどのように書かれているかを見た上で、最後に、今後の交渉に向けての気づきの点についても触れる。

なお、この関連の先行研究としては、国連軍縮研究所がまとめた A Fissile Material Cut-off Treaty : Understanding the Critical Issues⁸ が古典的な論点をまとめた代表的文献として挙げられる。日本国内では、浅田による「核実験の禁止と兵器用核分裂性物質の生産禁止」に加え、最近では条川及び宇根崎による「FMCT の実現に向けた交渉の論点の体系的整理」⁹ が代表的な参考文献として挙げられるが、30 年近くに亘る CD 停滞もあり、他にも様々な文献が国内外で発表されている。もっとも本稿は、筆者が個人的に分析・研究した成果であり、筆者の所属先等の見解を代表するものではなく、筆者の理解を纏めた個人的見解であるので、念のため付言する。

2. 2003 年日本政府提出作業文書

この作業文書は、そのカバーレターが示すように、その目的がカットオフ条約は過去 10 年に国際社会にとり多数国間核軍縮・核不拡散分野の優先事項であり、大量破壊兵器の国家のみならず非国家主体への拡散の脅威に対抗するために重要であると位置づけている¹⁰。その背景には、当時はシャノン・マンデートが合意され、特に CTBT が国連総会で採択されて署名開放されたことも相俟って交渉開始への機運が高まった状況があった。

もっとも、CD での交渉は進まず、特に 1998 年 5 月にはインド・パキスタンによる核実験実施もあり、CTBT が採択されてからの核実験であったことから

⁶ CD Doc. CD/1209, 24 March 1995, pp.1-2,

⁷ 同マンデートでは以下の 3 項目が謳われている。

- ① 軍縮会議は核兵器その他の核爆発装置のための核分裂性物質の生産禁止条約を交渉するために、特別委員会を設置することを決定する。
- ② 軍縮会議は、特別委員会に対して非差別的な、多数国間の、国際的且つ有効に核兵器その他の核爆発装置のための核分裂性物質の生産禁止条約を交渉することを支持する。
- ③ 特別委員会は 1995 年会期末の前に作業の進捗を軍縮会議に報告する。

⁸ “A Fissile Material Cut-off Treaty : Understanding the Critical Issues,” UNIDIR, October 2010, pp.1-129,

⁹ 浅田正彦「核実験の禁止と兵器用核分裂性物質の生産禁止」『21 世紀の核軍縮——広島からの発信』法律文化社、2002 年、409 頁 -437 頁；条川泰一・稲崎博新「FMCT の実現に向けた交渉の論点の体系的整理」『日本原子力学会和文論文誌』23 巻第 4 号 (2024)130 頁 -148 頁。doi:10.3327/taesj.J24.001

¹⁰ CD Doc. CD/1714, 19 August 2003, p.1.

国際社会の緊張が一気に高まり、かかる背景もありカットオフ条約の交渉を行うマンデートに合意された側面もあった¹¹。特に 2000 年核兵器不拡散条約¹² (NPT) 運用検討会議でも「13 の実践的ステップ」にカットオフ条約交渉の早期開始を含めた一連の措置がコンセンサス合意され、ジュネーブの CD ではカットオフ条約交渉のための特別委員会設置のための決定が行われたものの、既に 8 月であり通例は同月後半から CD 報告書の審議が行われるので、事実上実質的な交渉はできなかった。

もっとも当時から様々な試みは行われており、正式な交渉は行われなかったものの、主要国が主催するカットオフ関連セミナーが開催され、主催者からの要請を受けて日本から専門家を派遣することもあった。しかしながら、こうしたセミナーは正式な交渉にはなりえず、仮に条約交渉が開始されても対応可能なように共通の理解を形成することが目的であった。このため、交渉が始まっても長丁場となるので、近い知見が活用しうる可能性があることから、IAEA 保障措置専門家を特定して将来の交渉に備えるための専門家を確保することも議論され、こうした準備の一環として、この作業文書も作成された模様である。

同文書は、I. 導入部、II. 範囲、III. 検証制度、IV. 組織及び法的問題、V. 結論の 5 章からなる。先ず、導入部において先述の本作業文書の目的から始まり、同条約が出来ることによる意義が示される。即ち、パラ 2 において、核軍縮を推進する上で核戦力を究極的に削減するビルディング・ブロックとして重要なステップになりうるとする。特に、核物質の透明性を高めてその管理の責任を持つこととなり、核兵器用核分裂性物質の生産を全世界的に禁止することにより、核不拡散にも貢献しうる点を強調している。

また、国際政治的な機運は、上述の「実践的な 13 ステップ」にもカットオフ条約の交渉の早期開始と

交渉妥結の重要性が謳われている。このような当時の状況を踏まえて同条約交渉開始の機運が高まっているとする。他方で、当時から顕著になりつつあった CD の停滞状況もあり、「唯一の軍縮交渉フォーラム」として CD の重要性も強調されている。

(1) ストック問題

先ず、II. の範囲の章で取り上げられているのは既存のストック問題である。同作業文書が提案しているのは、シャノン・マンデートを根拠に取り扱うべきとしている。即ち、最初の段階で取り上げるべきでないとし、ストック問題はパキスタンをはじめ一定数の非道盟諸国が強硬に反対して、核兵器国やインドは保有済みの既存の生産済みの核分裂性物質を含めない旨シャノン・マンデートがいかなる問題も交渉に取り上げうるとしているのでは、出発点から不平等が生じると強硬に反対することが予見されていた。他方で、既に保有する核分裂性物質を規制の対象とすることには、核兵器国をはじめとして反対するのは明らかであり、ストック問題が議題に上がった段階で交渉が止まる可能性が極めて高い。

このため同文書では保有する核分裂性物質の透明性確保や削減のために重要であるとして、困難であるものの避けて通ることが出来ない問題であり、ストック問題を重視する国は兵器用核分裂性物質生産禁止条約 (FMCT) ではなく、兵器用核分裂性物質条約 (FMT)¹³ と呼称している。同作業文書ではカナダ提案を引用し「別途の並行プロセス」で交渉すべきことを提案している¹⁴。南アフリカは対象物質が変換等によりセンシティブではなくなるまで特別な取決めにより「不可逆性」が確保されるべきであるとする¹⁵。その他にも、条約前文に言及する方法、特別条項を設けることにより、多少は問題の先送りになっても同問題で最初から条約交渉が出来なくなることを回避すべきで、更に交渉が進んでいない現状に鑑みストック問題の扱いは現時点ではオープンで

¹¹ CD Doc. CD/1547, 11 August 1998, p.1.

軍縮会議では毎年議題案と作業計画に合意されないと、翌年には再度合意されないと交渉は再開できないとの制約がある。

¹² Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (adopted 1 July 1968, entered into force 5 March 1970) 729 UNTS 161(NPT).

¹³ 例えば、パキスタンは FMCT とわずに FMT と言っている。このような状況も勘案し、本稿ではこの条約については FMCT 乃至は兵器用核分裂性物質生産禁止条約の名称は最低限度しか使用せずに、基本的に通称ではあるものの、中立的な「カットオフ条約」の名称を用いる。

¹⁴ CD/1578, 18 March 1999, pp.1-4.

¹⁵ CD/1671, 22 May 2002, pp.1-11.; CD/1671.add.1, 23, August 2002, pp.1-2. (同文書は核分裂性物質のライフサイクルとの関係を明確にするために図示したものであり、提案国の南アフリカも FMT と言っている。)