



# 複層的対立が 影を落とすNPT

運用検討会議の不調と今後のプロセス

最終文書の発表に至らなかったNPT運用会議。  
核抑止論がもたげる大国の論理と、  
核廃絶を訴える国々の主張が鋭く対立した。  
ロシアの核使用言明、ザポリージャ原発の攻防と  
核の脅威が増大する中での  
次のプロセスはどうなる。



8月26日、国連本部のNPT再検討会議で、対応を打ち合わせる各国代表。(REX / アフロ)

## 一橋大学教授 秋山信将

あきやま のぶまさ 広島市立大学広島  
平和研究所、日本国際問題研究所重縮・  
不拡散促進センター主任研究員を経て一  
橋大学大学院法学研究科教授。二〇〇六  
年から在ウィーン国際機関代表部公使参  
事官、一八年より一橋大学に戻り国際・公  
共政策大学院院長を兼務。著書に「核不拡  
散をめぐる国際政治」「核の忘却の終わり  
核兵器の復権」など。

新型コロナウイルス感染症のパンデミックの影響で二年間延期された、核兵器不拡散条約（NPT）の第一〇回運用検討会議は八月二六日、アルゼンチンのスラウヴェイン議長を示した最終文書案がコンセンサスの支持を得られず、具体的な成果なく終了した。

NPTの運用検討会議は五年周期で開催され、条約の三本柱である、核不拡散、核軍縮、および原子力の平和的利用、それぞれの分野での過去の条約の履行状況や、条約の目的を達成するために実施した措置をレビューし、今後実施すべき行動計画を策定する。最終文書はこれらを取りま

とめたものだ（ただし、最終成果文書の形式は必ずしもレビュー部分と行動計画から構成されるとは限らない）。

過去の運用検討会議においては、常に最終文書が採択されてきたわけではない。直近では、二〇一〇年の運用検討会議において、レビューの部分と行動計画の部分に分割され、後者のみが採択されたものが最後で、一五年の運用検討会議では、中東の非大量破壊兵器地帯をめぐる米欧と中東諸国の対立の中でコンセンサスを形成することができなかった。今回の採択失敗で二回続けて成果文書なく会議が終了したことになるが、果たしてこれは国際的な核軍縮・

不拡散体制にどのような意味を持つのだろうか。

## 対立が厳しさを増す中での会議

本来二〇二〇年に予定されていた今回の運用検討会議は、核軍縮を取り巻く二つの潮流が渦巻く、極めて厳しい環境の中で開催が想定されていた。一つは、中国が急速に核戦力を質および量の両面において拡充し、また米国の戦略核軍備管理交渉も行き詰まり、米中口という核大国間の戦略的競争が激化するなか、安全保障における核兵器の役割を再確認する潮流である。もう一つは、一七年に国連で採択された核兵器禁止条約（TPNW）の発効が迫り、市民社会も含む核廃絶を求める声が高まっていく潮流である。その結果、これら核抑止を重視するグループと核廃絶を強く主張するグループの間で深刻な分断が起きていた。さらに、新型コロナウイルスの影響で運用検討会議が延期されるなか、この二つの潮流の断絶をいっそう激化させかねないことが起きた。一つは、ロシアによるウクライナ侵攻である。もう一つは、昨年一月に発効した核兵器禁止条約（TPNW）の第一回締約国会合の開催である。

このような環境の下では、核軍縮をめぐる意見の集約が困難であることが見込まれ、開会前からコンセンサスでの

成果文書の採択が危ぶまれる状況であった。しかしながら、二回続けて成果文書が採択できないとなればNPTの存在意義が問われかねない、との危機感は多くの国が共有していた。岸田首相以下日本政府も、国際的な核軍縮不拡散体制の礎石であるNPTの意義を減じないためにも何らかの成果を出すことを強く望み、日本の首相としては初めて、首相自ら一般討論演説を行った。

ただ、どのような成果物を目指すべきか、という点については異なる考え方が存在していた。一部では、最終文書がコンセンサスを得ることが困難であれば、最低限でもNPTのインテグリティ（一体性）と実効性を確認するためのコンパクトな声明を出すといった次善策（fallback plan）も模索すべきではないかという声があった。その一方、当初から次善策を追求することは軍縮の進展を妨げると、非同盟諸国（NAM）の軍縮推進国を中心に強い反対論があり、議長は後者の意見を採用し、レビューと行動計画の両者を含む最終文書の採択を目指すことになった。

## 大國間対立が大きく落とす影

既に述べた通り、今次運用検討会議の最終文書案はコンセンサスを得られなかった。しかし、その議論の過程では、

国際社会の核の秩序をめぐるさまざまな論点が生々しくなり、また各国間の思惑や政治力学が見えてきた。

今回の会議における特徴的な論点は、大まかに言って次の三つに整理されるであろう。第一に、米ロ、米中という核大国間の戦略的競争である。第二に、ロシアのウクライナ侵略をめぐる対立である。第三に、核軍縮の進展の評価および取り組みをめぐる対立である。以下、この三つの論点について解説する。なお、伝統的に大きな争点となり、前回のNPT運用検討会議分裂の直接の原因となった中東の非大量破壊兵器地帯をめぐる問題は、北朝鮮問題とともに、小グループでの文言調整に委ねられ、争点を残しながらも会議全体の趨勢を決するような争点とはならなかった。会議に大きな影を投げかけたのは、核兵器国間の深刻な対立である。米ロの間では、中距離核ミサイル全廃条約（INF条約）失効後、唯一の軍備管理条約となった新戦略兵器削減（START）条約が、その失効を前に、昨年二月に五年間延長されたものの、その後継条約のあり方に関する議論は進展していない。戦略的安定対話もロシアによるウクライナ侵略の中で停止されている。世界全体に存在する核兵器の約九割を保有する両国間で核兵器のさらなる削減に向けた機運が盛り上がりがないことは、国際社

会全体の核軍縮の進展にとって大きな障害と言えよう。

また、中国はNPT上の核兵器国の中で唯一核戦力を増強しているとみられている（英国は保有数の上限を引き上げたが、実際に保有数を増加させてはいない）。米国防省は、中国が二〇三〇年までに核弾頭を一〇〇〇発保有するとの見積もりを示している。そうしたなか、今回の会議では中国が自らの戦略的利益を擁護するための議論を展開した。従来、米ロの後ろに隠れ、あまり自らの存在感を出さうとしなかった中国がより積極的に自らの立場を主張したことは、従来の運用検討会議と異なる重要な点である。

中国の主たる論点は、次の通りである。第一に、中国は、米英豪の安全保障技術協力の枠組みであるAUKUSを通じた、米英から豪州への原子力潜水艦の提供が核拡散のリスクを増大させると主張する。核兵器国である米英から非核兵器国である豪州に、核兵器製造に転用可能な高濃縮ウランを燃料とする潜水艦動力炉を提供すること、そしてこの高濃縮ウランに対する保障措置のあり方が定まっていなことを問題視し、これは核拡散上問題であるだけでなく、地域の戦略環境に大きな影響を与えるため、すべての関係国に対し開かれた協議メカニズムをつくり、そこでの承認が得られるまではAUKUS三カ国は国際原子力機関（I

A E A)と保障措置のあり方についても協議すべきではないとの議論を展開した。実際には、A U K U S三カ国は、I A E Aとの間で最高水準の不拡散を担保するための保障措置のあり方について協議を行っており、I A E Aから保障措置のあり方について報告書が出されることになっていく(九月初旬時点)。

第二に、中国は、米国が欧州N A T O諸国との間で行っている「核共有」のメカニズムがN P T違反であり、日本や韓国で同様の動きがあると主張して、アジア太平洋地域において「核共有」が再現されないようにすべきであると主張した。核共有については、違法性の主張は過去にも何度も提起されてきたが、N P Tの起草過程において米国とソ連の間で了解がなされ、また米国議会での証言などを通じて既に公知の事実となっている中で各国が条約に署名していることから、いわゆる「祖父条項」が適用されうると解され、これを認めることは難しいとされてきた。

第三に、福島第一原発事故の処理から生じたいわゆる「処理水」の問題である。中国はこの「処理水」を執拗に「汚染水」と呼び、日本が国際社会に対して適切なコミュニケーションをとっていないと非難した。実際にはI A E Aとの間でコミュニケーションをとり、技術的な検討や確認も実

施しているが、これを不十分とし、こちらも関係国が了承するまでは海洋放出を行うべきではないと主張した。

これらの論点はいずれも、条約上の問題というよりも自国の戦略的利益の増進という観点からの主張である。第一の論点は、東南アジアや太平洋島嶼諸国なども関心を寄せしており、インドネシアも独自の作業文書を提出するなど、潜在的には広く支持を集める可能性のある論点であった。実際のところは、中国がインドネシアなどと積極的に調整・協調を図った様子はなかったが、第二の論点とともに核軍縮推進国の議論と親和的なものであり、「欧米および日本に対するそれ以外の国々」という政治的な対立の構図から自国の戦略的利益をマルチの場でも追求するという姿勢を積極的に打ち出しているように見えた。

その一方で、中国にとつてのレッドラインは、兵器用核分裂性物質(F M)の生産モラトリアムの宣言であった。これは、兵器用核分裂性物質生産禁止条約(F M C T)の交渉が開始され発効するまでの間、各国はF M生産を自粛しそれを宣言することで軍縮につなげようという措置である。これについては、他の核兵器国も含め中国以外の締約国では明確に反対を示した国はなかった。しかし、最終文書案の交渉過程において、中国はこの記述の削除を強硬に

迫り、AUKUSに関する記述ぶりについての大幅な妥協と引き換えに削除を勝ち取った。なお、中国は、IAEAのINFCIRC/549「プルトニウム管理に関する指針」に規定されている、国内のプルトニウム管理状況に関する報告も一七年以降実施していない。このような姿勢は、中国が核弾頭数を増加させるための準備をしている兆候に見える。

## 最大の争点となったロシア問題

ロシアは核軍縮の原則や、核共有問題を含む米国との核軍備管理にかかる論点など従来の主張を展開したものの、そもそも会議決裂の直接の原因となったことからうかがえるように、ロシアのウクライナ侵攻の問題が、今回のNPT運用検討会議において最大の注目点となった。

第一に、ザポリージャ原発の問題である。ロシアがザポリージャ原発を占拠したことで、ウクライナ原子力規制局は核燃料の軍事転用の不在について検認できず、また原子力安全および核セキュリティが脅かされているとして、IAEAによるアクセスを認め、管理権限をウクライナへ返還すべきという議論が欧米を中心に展開された。一方ロシアは、原子力安全が脅かされているのは、ウクライナの原発攻撃が原因であると主張した。最終案では、ロシアとい

う国名こそ記述されなかったものの、ウクライナに管轄権があること（実質的には主権）を再確認する、つまりロシアの行動の正当性を否定する記述が盛り込まれたため、ロシアはこれを最後まで認めず、逆にウクライナと欧米にはこれ以上文言を薄めることは認められず、会議は決裂となった。ロシアは、最終セッションの直前になって議長に異議を伝えた。ロシア自身も修正案を用意しており、交渉の意図が全くなかったかどうかは不明だが、いずれにしても実質的な交渉を行うには時間が足りなかった。

第二に、ブダペスト覚書（一九九四年）をめぐる議論である。同覚書は、ウクライナが自国に所在していた戦略核をロシアに引き渡し、非核兵器国としてNPTに加入する際の政治的約束として、ロシアが米国、英国とともにウクライナに対し、核兵器の不使用、領土・主権の尊重などを宣言した文書である。ロシアによる核の恫喝を伴うウクライナへの侵攻は、非核兵器国に対する核兵器の不使用（「消極的安全保証」）の約束に対する信頼性を大幅に低下させた、というのが国際社会の主張である。これに対しロシアは、同覚書に違反していないとの立場を主張した。

第三に、核抑止重視派と核廃絶論者の間の分断を深めた。ロシアによる核の恫喝や核使用を示唆するシグナリン

グは、安全保障における核兵器の存在が改めて確認される状況を生んだが、一方で、ウクライナでは、核兵器の存在にもかかわらず戦争を防止することができなかつた。したがって、平和の維持において核兵器の役割はないことを示したのだ、という議論も核廃絶論者によって展開された。核抑止による安定は平和とは言えず、核兵器は非人道的な兵器であり、その使用は人類に破滅的な影響をもたらすゆえ、人類の生存を脅かす核兵器の廃絶以外に核のリスクを削減する道はないと、非同盟諸国は主張したのである。

## 軍縮をめぐる争点が明確化

大國間の戦略的競争がからむ争点が注目されたことが今回の運用検討会議の重要な特徴であるが、同時に看過されるべきでないのは、条約上の核軍縮義務の履行をめぐる考え方の相違である。基本的には、多くの国が二回続けて最終文書の採択に失敗することを回避しようと、従来の立場から譲歩し共通の立場（common ground）を見出そうとする努力も見られた。例えば、偶発的な核兵器の使用、あるいは核のエスカレーションや恫喝などによる核戦争のリスク低減の取り組みの必要性や、信頼醸成のための各国の核戦力の透明性の向上が、核兵器国をはじめさまざまな国

やグループから提起された。また、核兵器国や同盟国に対して核政策や安全保障における核兵器の役割の低減について報告するように求める、といった措置や、TPNWの枠組みにおいて議論されてきた、核兵器が使用された場合の被害者の救済や環境の回復の必要性など、核兵器の非人道性にかかる論点も議論された。

ただし、こうした妥協の中で、以前の議論より後退した部分もある。最終文書案は、非同盟諸国や新アジェンダ連合など軍縮を積極的に推進する国々にとつては大いに不満が残るものとなったことは否めず、NPTとTPNWの関係についても核軍縮推進論者にとっては不満が残る内容となった。核廃絶論者（TPNW支持者）は、TPNWはNPT第六条に規定された核軍縮の法的義務の欠缺（要件が欠けている）を補うという点で相互補完関係にあると主張するが、核抑止論者は、そのような関係を否定し、NPTが核軍縮について議論しそれを履行する唯一のフォーラムであると主張する。

また、核軍縮の具体的な措置とその進展をめぐつても、見解が分かれた。核抑止重視派は、ロシアによるウクライナ侵略を受け、また米中の戦略的対立が激化するなかで、「いまだかつてなく核兵器使用のリスクが高まっている」

(グテーレス事務総長) 状況では、意図せざるエスカレーションや、偶発的な核使用などの「核リスク」を低減するための措置が、現在できうる措置であると主張する。一方でTPNWを支持する側は、「核リスク」の低減は必要であるが、それはNPT上の核軍縮の義務を代替するものではなく、核軍縮のための具体的な措置(例えば、先行不使用などの核ドクトリンの変更、核弾頭の削減、核戦力の近代化の中止、あるいは核共有や拡大核抑止の提供の終了など)を、第六条の法的義務として国際安全保障環境いかにかわらず進めるべきである、と主張した。

## 今回の運用検討サイクルをより生産的に

今回、最終文書が採択されなかったことで「目に見える」成果は残すことはできなかったが、今後の核軍縮の進め方をめぐり国際社会として留意すべき点がより明確になったという意味では、学ぶべきところの多い会議であったともいえよう。第一に、国際安全保障の礎石として、その存在意義——あるいはその形骸化のもたらす問題の深刻さ——を認識し、何とか成果を残そうと、対話と協調の姿勢を多くの国が示したことは、今後のNPT運用検討プロセスの運営にとって参考にならう。第二に、対話を重

ねる中でお互いの認識や考え方の違いが明瞭になり、重要な争点があぶり出された一方、例えば、透明性の向上のための措置や信頼醸成のための試みなど、立場を超えて共通の課題として取り組むことが可能な事柄も見えてきた。

他方で、当面は大国間の戦略的対立は継続するであろうし、であれば、これらの問題は、今回の会議に限ったことではなく、構造化していく可能性もある。この戦略的対立は、単に大国間にとどまらず、非同盟諸国、あるいはTPNW締約国の間でも温度差を生じさせた。ある国は対ロシア批判に慎重になり、また中国の議論に同調する国もあった。その一方、これらの国々の行為や議論に対して批判的な国もあった。国際政治の大きな構図の中での戦略的対立の影が、核兵器国対非核兵器国というNPTの伝統的な政治力学の構造をより複雑化させる要素となっている。

次の運用検討サイクルは来年から始まる。明確化された争点をどう議論し、具体的な措置につなげていくのか、今回の教訓を生かして次回サイクルをより生産的なプロセスにする構想が求められる。日本は、岸田総理のイニシアティブのもと、核軍縮のための国際賢人会議を立ち上げる。「橋渡し」役を自任する日本が果たせる役割は、決して小さくはない。●