



核兵器禁止条約第1回締約国会議  
写真：AFP/アフロ

## 国問研戦略コメント

### 国問研戦略コメント(2022-09)

#### 核兵器禁止条約の第1回締約国会議：NPTとの関係をめぐって

2022-07-13

浅田正彦（同志社大学教授、日本国際問題研究所客員研究員）

「国問研戦略コメント」は、日本国際問題研究所の研究員等が執筆し、国際情勢上重要な案件について、コメントや政策と関連付けた分析をわかりやすくタイムリーに発信することを目的としています。

## はじめに

1995年の核兵器不拡散条約(NPT)の運用検討・延長会議において、準備委員会が運用検討会議の議題やその各主要委員会への割当て、手続規則などの手続事項のみならず、実質事項についても議論することが決定されて以来、5年のNPT運用検討サイクルのうち4年(3年の準備委員会と1年の運用検討会議)にわたって、核兵器の不拡散と核軍縮の議論が交わされるようになった。それ自体、NPTの運用検討プロセスの強化として歓迎すべきことであるが、その結果として、NPT関連の会議があたかも年中行事のように開かれることとなり、議論がマンネリ化しているとの印象を持ってきた専門家も少なくなろう。

しかし、今年(2022年)は違う。1つは、核兵器禁止条約(TPNW)の第1回締約国会議が開かれたこと、今1つは、ロシアによるウクライナ侵攻に関連して、ロシアが核兵器の使用を示唆する発言を繰り返しているからである。本稿では、本年8月に開催される第10回NPT運用検討会議を見据えながら、前者に焦点を当てて核兵器の問題を検討したい。

## 1. TPNWとNPTの関係

## (1)TPNWの起源

TPNWは、2017年7月7日に国連会議において賛成122反対1(オランダ)棄権1(シンガポール)の多数をもって採択され、同年9月20日に署名された。発効のためには50カ国の批准ないし加入が必要とされるのみであるので(第15条1項)、採択時の賛成投票の数からして、もう少し早く発効するものとも思われたが、署名から3年以上が経過した2021年1月22日にTPNWは効力を生じた。その後も順調に当事国は増え、締約国会議の開催時には、65カ国が当事国となっていた。

TPNWの起源は、少なくとも2010年のNPT運用検討会議まで遡ることができる。この会議の最終文書が、「核兵器の使用がもたらす壊滅的な人道的結果に対する深い懸念」を表明し、同旨の内容を含む翌2011年の国際赤十字・赤新月運動会議の決議とも相まって、2012年以降毎年表明されることになる、いわゆる人道声明・人道決議(核兵器はいかなる状況においても二度と使用されてはならず、それを保証する唯一の方法は核兵器の完全・不可逆的・検証可能な廃絶である)へとつながった。その後、3回にわたった「核兵器の人道的影響に関する会議」(2013年オスロ、2014年ナヤリットおよびウィーン)を経た後、2016年の国連オープンエンド作業部会の勧告を受けて上記の国連会議が開催され、TPNWが採択されたのである。したがって、「TPNWはNPTから生まれた」という主張もあながち間違いではない。

TPNWはまた、NPT第6条の補完的措置と位置付けられることがある。NPT第6条は、「各締約国は、・・・核軍備の縮小(nuclear disarmament)に関する効果的な措置につき・・・誠実に交渉を行うことを約束する」と規定する。TPNWは、核兵器の使用と使用の威嚇を禁止し(第1条1項(d))、検証可能な形で不可逆的に核兵器の廃棄を義務づける(第4条)ものであるから、まさにNPT第6条を履行する条約として、NPTを補完する役割を果たしていると主張されることになる。

しかし、TPNWがNPTから生まれ、NPT第6条を補完するものであるというのは誤りではないにしても、両者の関係は相互補完的というほど密接なものではない。むしろTPNWは、NPTプロセスに対する失望感に由来するといってもよからう。

2000年のNPT第6回運用検討会議においてコンセンサスで採択された最終文書は、NPT第6条の実施のための実践的な措置(13項目)の1つとして、「核軍縮へと繋がる核兵器の全面廃棄を達成するという核兵器国による明確な約束(unequivocal undertaking)」を掲げていた<sup>1</sup>。しかし、2005年の第7回運用検討会議は、北朝鮮とイランによる核開発問題やカーン博士による核の闇市場の発覚など核拡散問題が深刻化する中で開かれ、「明確な約束」の履行を迫る非同盟諸国と核拡散問題を重視し「明確な約束」を否定するアメリカ等との対立のため、実質的な議論がほとんどできないまま終結することとなった。2010年の第7回運用検討会議は、前年のオバマ大統領による「核兵器のない世界」を目指すとするプラハ演説もあって、そうした悪い流れを断ち切るべく、新たな視点として核使用の非人道性を訴え、人道の側面から核廃絶への道を探ろうとしたものであった。

## (2)TPNWとNPTの真の関係

NPTとTPNWは相互補完的であるという見方が一面的であり、必ずしも正しくないのは、両条約の「核抑止」に対する考え方が根本的に異なる点に関係する。もちろんNPTの193の締約国がすべて同じ考え方であるという訳ではないが、少なくとも当初の考え方は次のようなものであった。NPTは、核兵器を保有する国の数が増えれば核戦争になる可能性が高まる(NPT前文)として、当時の保有国以上に核兵器を保有する国が拡散するのを防止することを第一義的な目的として作成された。したがって、核兵器国による核兵器の保有はある意味で前提として作成されたといえる。もちろん究極的には核軍縮を求めるとして、メキシコ提案をもとにNPT第6条が規定されることとなったが、それはいわば妥協の産物であり、核軍縮に向けて「誠実に交渉」する義務を課しているに過ぎない。少なくとも核兵器国が核抑止を維持できることを前提にNPTに加入しているのは明らかである。

これに対してTPNWは、上記のように、核兵器の使用および使用の威嚇を禁止しており(第1条1項(d))、核抑止を正面から否定している。核抑止が、核兵器の使用の脅しによって侵略を抑止するものであるとすれば、TPNWは核抑止とは両立しないからである。またTPNWは、締約国に対して禁止されている活動を行うことにつき、援助・奨励・勧誘することも禁止しているが(第1条1項(e))、核の傘の下にある国はそうした禁止に抵触する行動をとる可能性が高い。こうしてTPNW上の義務は、核兵器保有国のみならず核保有国と同盟関係にある国にとっても、自国の置かれている地位と両立しがたいところがあるのである。だからこそ、核兵器保有国とその同盟国は、これまで1国もTPNWに入っていないし、署名もしていないのである。

このようにTPNWとNPTとでは、核(抑止)に対する立場・価値観を根本的に異にしているとさえいえる。それゆえ、TPNWが採択されたとき筆者は、その点を指摘すると共に、TPNWは、NPTプロセスにおいて核兵器国と非核兵器国との間の対立のみならず、これまで潜在してきたともいえる非同盟国たる非核兵器国と核同盟国たる非核兵器国との間の対立を顕在化させることにならないかとして、懸念を表明したのである。実際、2013年以降の人道声明・人道決議をめぐる動きには、その点の萌芽が見られた<sup>2</sup>。今回のTPNW第1回締約国会議は、そうした懸念の真偽を確認する機会ともなった。

## 2. TPNWの第1回締約国会議

TPNWの締約国会議は、条約発効から1年以内に開催されることになっていたが(第8条2項)、新型コロナウイルスの世界的な感染拡大などの影響もあり、2度の延期を経てようやく発効から約1年半が経過した2022年6月21日～23日にウィーンで開催されることになった。TPNWの初めてとなる締約国会議の注目すべき点をいくつか指摘したい。

### (1)TPNWとNPTの関係

第1に、一般討論は、TPNWの発効を祝う声に満ちていた。これによって核兵器が国際法上禁止され、生物兵器禁止条約および化学兵器禁止条約に加えて、大量破壊兵器禁止の国際法レジームにおけるギャップが埋められることになったことが指摘された。この点は、16項目からなる締約国会議の政治宣言(ウィーン宣言)でも歓迎された<sup>3</sup>。条約への参加も拡大し、特にグアテマラの批准書寄託によって中米地域のすべての国がTPNW締約国となったとして、その事実が繰り返し指摘された。

第2に、TPNWとNPTとの関係については、それに言及する発言はいずれも異口同音に、両者の相互補完性を強調した。それは、TPNWのすべての締約国がNPTの締約国であるという事実からして、当然ともいえるが、少なくとも非同盟諸国の側からは、TPNWとNPTとの間に対立が生じないようにとの配慮が払われているように感じた。ウィーン宣言でも、NPTが軍縮・不拡散体制の礎石であることが確認されると共に、両者の相互補完性(complementarity)に言及した上で、すべてのNPT締約国と共通の目的達成のため建設的に協働したいとする意欲が示された<sup>4</sup>。

しかし、必ずしもTPNW締約国のみから一方的に秋波が送られたという訳ではない。締約国会議には未署名・未批准国から34もの国がオブザーバー参加した<sup>5</sup>。その中にはノルウェー、ドイツ、オランダ、ベルギーといったNATO加盟国や核同盟国であるオーストラリアも含まれていた。NATO加盟国は、一方で北大西洋条約上の義務からTPNWに参加することはできないとしつつ、(TPNW締約国会議での発言なので当然ではあるが)核兵器のない世界の達成という目標は共有するとして、建設的な対話と協力を約束するとも述べていた<sup>6</sup>。こうしたことは、核同盟国の一部には、必ずしもTPNWを完全否定している訳ではない国が含まれていることを示している。

## (2)ロシアのウクライナ侵攻との関係

第3に、2月に開始されたロシアによるウクライナ侵攻では、プーチン大統領が、侵攻開始当日の国民向け演説において、ロシアは「世界で最も強力な核大国の1つ」であるとすると共に、外部からの介入があれば「歴史上見たことのない帰結に直面することになる」として核の使用をちらつかせていた<sup>7</sup>。しかし、こうした点について、締約国からはそれらを正面から名指して非難する発言がほとんどなされなかった、少なくともそうした発言は目立たなかった(アイルランド、マルタなどは数少ない例外である)。核兵器の使用とその威嚇を禁止することがその最も重要な柱の1つであるTPNWの第1回締約国会議で、その3カ月前にそれを嘲うかのように行われた核使用の威嚇について、締約国の間からほとんど非難の声が上がりなかった点は、失望を超えて純粋に驚いた。

ウィーン宣言は、①「核兵器使用の威嚇に驚き、狼狽し(alarmed and dismayed)」たとし、②「明示的であれ黙示的であれ、状況を問わず、あらゆる(any and all)核の威嚇を明確に非難する」と述べているが<sup>8</sup>、世界が目にしていく現実に照らしてあまりに①微温的、②一般的な表現である<sup>9</sup>。この点は、締約国会議にオブザーバーとして参加したスウェーデン、ドイツ、スイス、オランダなどの国が、ロシアを名指してウクライナ侵略とその核兵器使用の脅しを強く批判したのとは対照的であった。

## (3)核兵器の廃棄と撤去の期限

第4に、今回の締約国会議で決定すべき実質的におそらく最も重要な事項は、条約第4条2項および4項に規定する、①核兵器を保有したまま締約国となる国の核兵器廃棄の期限と、②自国領域内に他国の核兵器が存在する締約国の核兵器撤去の期限であった。この問題は、意外にもあっさりと決着がついた。①核兵器の廃棄は10年以内(+例外的に5年を限度として延長の可能性)とされ(以上はCWCとほぼ同様のフォーミュラである<sup>10</sup>)、②核兵器の撤去については90日以内とすることが合意された<sup>11</sup>。

核兵器保有国が1国も入っていない中で、いかにして廃棄期限を決めるのか訝しく思っていたが、現にそうした締約国がいなかっただけでなく、今後も核保有国が核兵器を保有したままTPNWに加盟することは考え難いことから、この点が容易に合意できたのかもしれない。なお、廃棄期限については、当該核兵器保有国について条約が発効した時点が起算点であるのか(恐らくそうであろう)、それともTPNWの発効が起算点なのかを明記すべきであったと思われる。

## (4)会期間メカニズム

第5に、原則として2年ごとに開かれるTPNWの締約国会議であるが(第8条2項)、今回の締約国会議はわずか3日間のみであり、NPTの運用検討会議の4週間と比べてもいかにも短期間であり、条約上必須の事項と今後の体制づくりといった最低限の決定しかできなかった。多くの問題は、次回締約国会議までの会期間に非公式協議を通じて詰めていくことになる。そのための調整委員会(Coordinating Committee)が設置され<sup>12</sup>、その下に、3つの非公式作業部会(WG)、すなわち普遍性確保に関する非公式作業部会(南アとマレーシアが共同議長)、被害者援助・環境修復・国際協力・援助に関する非公式作業部会(カザフとキリバスが共同議長)、権限のある国際当局(competent international authority(ies))<sup>13</sup>の指定を含む第4条実施に関する非公式作業部会(メキシコとNZが共同議長)が設置され、条約および締約国会議の決定等の実施努力を調整することとしたほか、NPTその他の各種核軍縮・不拡散条約との協力に関する非公式推進役(アイルランド)、ジェンダー問題に関するフォーカルポイント(チリ)が置かれた<sup>14</sup>。併せて、核兵器の現状と開発状況、核兵器のリスク、核兵器の人道的帰結、核軍縮その他の関連問題について検討して次回締約国会議に報告する科学諮問グループ(SAG)を設置することも決められた<sup>15</sup>。SAGは、核兵器の廃棄期限の延長についての要件等に関して助言も行うことになっている<sup>16</sup>。以上が会期間メカニズムの概要であるが、今回の締約国会議の準備も同様のメカニズム(共同推進役の利用)を利用して行われたことからして、会期間のメカニズムも順調に機能するように思われる。



## (5)TPNWとNGOの密接な関係

最後に、非政府組織(NGO)について述べるならば、今回の締約国会議は、TPNWが核兵器廃絶国際キャンペーン(ICAN)を中心とするNGOの主導の下で推進されたことを象徴するかのようになり、NGOの存在が目立つ会議であった。まず、NGO参加者の多さである。参加者は、締約国+オブザーバー(国家、政府間組織(IGO))とNGOとの比率がおおむね同じと思えるような構成であった。一般討論演説は、締約国の演説の合間に広義のNGO(広島・長崎市長を含む)の演説が行われるという方式がとられ(他方、オブザーバー国やIGO等の発言は最後にまとめて行われた)、締約国とNGOの間の垣根が大きく取り払われている印象を与えた。提出ペーパーの数も、締約国からのポジション・ペーパーが2本<sup>17</sup>(このほか、議長や特定の問題についての推進役等がその資格で提出したワーキング・ペーパー等が9本<sup>18</sup>)であったのに対して、NGOからのワーキング・ペーパーは38本<sup>19</sup>を数えた。

さらに注目すべきは、今後のTPNWプロセスへのNGOの参加である。上記の調整委員会にはオブザーバーとして赤十字国際委員会(ICRC)とICANが参加するほか、各種非公式作業部会にもICRCとICANがオブザーバーとして関与することが決定されており、さらに非公式作業部会の共同議長は、署名国や専門家、NGOパートナーなどをオブザーバーとして招請することができる(ただし事前に締約国に通報する)ことも決定された<sup>20</sup>。こうした取り組みは、これまでもっぱら国家中心に動いてきた核兵器関連条約の締約国会議が、広くNGOによる実質的な参加にも開かれるという新しい形を示しているように思える。

## おわりに—NPTの第10回運用検討会議に向けて

2020年は、NPTが発効して半世紀、NPTの無期限延長決定から4半世紀目に当たる年であった。コロナ禍のため、第10回NPT運用検討会議は2022年に延期されたが、それが節目となる会議であるのは明らかである。それ以上に、延期された2年の間に核兵器との関係で重大(重要)な出来事が連続して起こった。ロシアによるウクライナ侵攻とそれに伴う核使用の威嚇、そしてTPNWの発効とその第1回締約国会議の開催である。

前者は、他国により邪魔されることなく侵略を遂行するという邪悪な目的のために核抑止が利用され、皮肉にもそれが効果を発揮しうることを示した。しかし、そのことはそれだけにとどまらない問題をはらんでいる。核拡散の危険である。さらに、核の拡散は核使用の可能性の拡大にもつながりうる。TPNWを生んだ哲学が「核兵器はいかなる状況においても二度と使用されてはならない」ということであったとすれば、TPNWの締約国会議ではこの問題についてもっと突っ込んだ議論がなされてしかるべきであったが、そうはならなかった。他のフォーラムでも見られるように、西側とロシアの対立に巻き込まれたくない、ロシアとの二国間関係を複雑化させたくないという思いがそこにあつたのであろう。来るべきNPT運用検討会議では、西側諸国を中心にこの問題が大きく取り上げられるであろう。核の不使用と核の不拡散を焦眉の急、緊急の課題として多くの国が団結することが重要である。

<sup>1</sup> NPT Doc. NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II), 2000, p. 14, Article VI, para. 15.6.

<sup>2</sup> 2013年以降、人道的側面から核廃絶の必要性を主張する非同盟諸国を中心とした人道声明・人道決議と、人道と安全保障の双方の視点の重要性を指摘するオーストラリアを中心とした人道声明・人道決議が並行して出される年が続いた。

<sup>3</sup> TPNW Doc. TPNW/MSP/2022/CRP. 8, 23 June 2022, para. 2.

<sup>4</sup> Ibid., para. 12.

<sup>5</sup> See TPNW Doc. TPNW/MSP/2022/L. 2, 22 June 2022, para. 17. なお、締約国からの参加は49カ国であった。Ibid., para. 16.

<sup>6</sup> See, e.g., "Statement by Ambassador Rüdiger Bohn, Head of the German Observer Delegation to the MSP: First Meeting of States Parties to the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW), Vienna, 21-23 June 2022," p. 3.

<sup>7</sup> UN Doc. S/2022/154, 24 February 2022, Annex, pp. 4, 7.

<sup>8</sup> TPNW Doc. TPNW/MSP/2022/CRP. 8, op. cit., para. 4.

<sup>9</sup> 軍備管理協会のキンボール所長は、国際社会全体の反応もあまりに微温的にすぎるという。Daryl G. Kimball, "A Turning Point on Nuclear Deterrence," *Arms Control Today*, Vol. 52, No. 6 (July/August 2022). 彼は、本文に引用したTPNW締約国会議の政治宣言に一縷の希望を見出しているが、筆者の評価は本文に述べたように、それとは異なる。

<sup>10</sup> 実際、老朽化した核兵器の廃棄の経験に加えて、CWCを含む他の条約におけるフォーミュラも参考にされた。TPNW Doc. TPNW/MSP/2022/WP. 9, para. 8.

<sup>11</sup> Ibid., paras. 17, 18, 21.

<sup>12</sup> 調整委員会は、第1回締約国会議の議長、第2回締約国会議の議長、各種非公式作業部会の共同議長、NPT等との協力に関する非公式推進役、ジェンダー問題フォーカルポイントが正式な構成員で、ICRCとICANがオブザーバーとなるほか、科学諮問グループの共同議長も参加を招請されることがある。TPNW Doc. TPNW/MSP/2022/CRP. 6/Add. 1, 22 June 2022, para. a.

<sup>13</sup> 「権限のある国際当局」は、核兵器を保有したまま締約国となる国と核兵器廃棄計画を交渉して、締約国会議ないし検討会議に提出するなど重要な役割を果たすが(第4条2項)、それがいかなる機関となるのかは条約上必ずしも明確でない。

<sup>14</sup> TPNW Doc. TPNW/MSP/2022/CRP. 6/Add. 1, op. cit., paras. a, e, h, k, l.

[15](#) TPNW Doc. TPNW/MSP/2022/CRP. 6, 22 June 2022, para. 1.

[16](#) TPNW Doc. TPNW/MSP/2022/WP. 9, op. cit., para. 19.

[17](#) キューバとバチカンからのものである。

[18](#) 議長ペーパーが2本、(共同)推進役のペーパーが5本のほか、赤十字国際委員会(ICRC)のペーパーと国連軍縮研究所(UNIDIR)+若干の国のペーパーがそれぞれ1本ずつである。

[19](#) そのうち15本はICAN関連組織からのものである。

[20](#) TPNW Doc. TPNW/MSP/2022/CRP.6/Add.1, op. cit., paras. a, f.