2023 年 10 月 10 日

MIGA ノート

ウクライナ戦争・米中戦略競争の中でタブー破りに直面するＮＰＴ体制

～第 11 回ＮＰＴ運用検討会議第 1 回準備委員会に参加して～

髙見澤 將林

武蔵野大学国際総合研究所

研究主幹

東京大学公共政策大学院客員教授
1978 年に東京大学法学部を卒業後、防衛庁（現・防衛省）に入庁。防衛局運用課長、防衛局防衛政策課長、運用企画局長、防衛政策局長などを歴任。防衛研究所長の後、2013 年に内閣官房副長官補。2014 年から新設の国家安全保障局次長、2015 年から内閣サイバーセキュリティセンター長を兼務。2016 年に退官後、ジュネーブ軍縮会議日本政府代表部大使に就任。

7 月 31 日から 2 週間、国連ウィーン本部において、2026 年に開催予定の第 11 回ＮＰＴ（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 核兵器不拡散条約）運用検討会議に向けた第 1 回準備委員会（議長：フィンランドのヴィーナネン軍備管理・不拡散担当大使）が開催された。

これは今後 3 年間のプロセスのスタートとなる重要な会議であり、また、今年 5 月のＧ７広島サミットにおい

「核軍縮に関するＧ７首脳広島ビジョン」[1]が発出されたことや原爆投下から 78 年が経過した広島と長崎において平和記念式典が行われる時期と重なったことに加え、ＡＬＰＳ処理水の海洋放出に関するＩＡＥＡ（国際原子力機関）の報告書[2]の公表もあり注目が集まっていた。

日本からは、武井外務副大臣による一般討論演説[3]、ウィーンやジュネーブの日本政府代表部大使などによる討論や日本単独又はＮＰＤＩ[4]など共同による作業文書[5]の提出に加え、被爆者団体、高校生・大学生など若い世代や広島・長崎両市長、両県知事なども参加し、ＮＧＯセッションにおける被爆証言やサイドイベントを含めて、積極的な活動を行った。筆者も日本政府代表団のアドバ

[1] 100506500.pdf (mofa.go.jp)参照。なお、本稿は多くを外務省ＨＰに拠っているほか、筆者の小論「G7 広島サミットと「核兵器のない世界」に向けての取組」anzen202307_TakamizawaNobushige.pdf (kiip.or.jp)を踏まえて作成している。

[2] 000439954.pdf (nra.go.jp)

[3] 100535329.pdf (mofa.go.jp)　広島アクションプランを含む日本の考え方を説明

[4] 不拡散軍縮イニシアティブ。2010 年 9 月に発足した 12 カ国の非核兵器国（豪州，カナダ，チリ，ドイツ，日本，メキシコ，オランダ，ナイジェリア、フィリピン、ポーランド，トルコ及び UAE）による NPT 強化のための取組。

[5] 日本単独（3 本）：原子力の平和的利用（ALPS 処理水の海洋放出についても記載）、軍縮・不拡散教育及び「核兵器のない世界」に向けた国際賢人会議によるメッセージ。NPDI として 2 本：透明性（報告）及び説明責任（アカウンタビリティ）と運用検討プロセス強化についてを提出。

Copyright©2023 MIGA. All rights reserved.

イザーの一人という形で最初の 1 週間この会議に出席するとともに、岸田総理のイニシアティブで立ち上げられた「核兵器のない世界」に向けた国際賢人会議[6]に関するサイドイベント（ヴィーナネン議長への国際賢人会議メッセージ[7]の手交、パネルディスカッション等）に参加した。

ＮＰＴは、米国、ソ連、英国の三か国が寄託国となり、1968 年 7 月 1 日に署名開放され、1970 年 3 月 5 日に発効したものである（日本は 1970 年 2 月署名、1976 年 6 月批准。）。この条約は、①核不拡散（1969 年 1 月 1 日の時点で核兵器を保有していた米、ソ（露）、英、仏、中の 5 か国を「核兵器国」と定め、「核兵器国」以外への核兵器の拡散を防止）、②核軍縮（締約国が誠実に核軍縮交渉を行う義務を規定）、③原子力の平和的利用（原子力の平和的利用は締約国の「奪い得ない権利」と規定）という三本の柱から構成されている。このうち、核軍縮については、ＮＰＴ第６条において、「各締約国は、核軍備競争の早期の停止及び核軍備の縮小に関する効果的な措置につき、並びに厳重かつ効果的な国際管理の下における全面的かつ完全な軍備縮小に関する条約について、誠実に交渉を行うことを約束する」と規定されている。これはＮＰＴに内在する核兵器国と非核兵器国の間の不平等性が永続することは是認できないという趣旨で設けられたものである。現在の厳しい国際情勢を理由に核軍縮に否定的な議論はあるが、この条項は「核兵器のない世界」の実現を目指して各国が行動しなければならないという原点になるものである。

ＮＰＴの現在の締約国数は 191 か国・地域（脱退したと主張する北朝鮮と国連準加盟国のパレスチナ・バチカン市国を含む。）であり、他の条約と比較しても最も加盟国の多い条約である。しかし、現在 193 の国連加盟国のうちインド、パキスタン、イスラエルという事実上の核保有国やスーダンから独立し、最後の国連加盟国である南スーダンの 4 カ国が未加盟となっている。

この条約については、1975 年を第１回として、５年ごとにその履行状況などについてレビューする運用検討会議が行われてきている。条約の発効から 25 年後に当たる 1995 年の第 5 回会合では、条約の規定に従ってその後の取り扱いについて検討が行われ、「無期限延長」が決定されるとともに、運用検討プロセス強化に関する決定も行われ、運用検討会議に先立つ 3 年間、毎年準備委員会を開催することが合意され、現在のようなプロセスが構築された。

第 10 回運用検討会議は 2020 年にニューヨーク(NY)の国連本部での開催が予定されていたが、コロナウィルスの世界的蔓延により、2 年延期され、昨年 8 月までずれこんだ。その結果、この会合はロシアによるウクライナ侵略が開始された半年後という厳しい状況の中で開催されることになり、ロシアの

[6] 「核兵器のない世界」に向けた国際賢人会議｜外務省 (mofa.go.jp)

[7] 100494974.pdf (mofa.go.jp)

Copyright©2023 MIGA. All rights reserved.

反対もあって合意文書案[8]が採択されず、前回 2015 年の第 9 回運用検討会議と 2 回続けて合意文書が存在しないという前例のない事態に陥っていた。

こうした厳しい状況について、本年 4 月に出された国際賢人会議のメッセージにおいては、「核不拡散レジームの重大な危機」として、核兵器の実際の使用という事態に状況がエスカレートする危険性の高まり、核戦力と核の存在感の増大、軍備管理体制が提供するガードレールの著しい毀損、核兵器の使用による人道上・環境上の重大な影響、地域の安全保障環境の悪化に伴う世界的な核兵器拡散のリスクの高まりなどに対する危機感を表明した。同時にこれらの課題が、国際的な安全保障構造の礎石である ＮＰＴ に立脚した国際的核不拡散体制を損なうようなことがあってはならず、現在の危機を、特にＮＰＴ の維持・強化によって国際的核不拡散体制を強化する機会に変えなければならないことを強調していた。

筆者は、第 10 回ＮＰＴ運用検討会議のプロセスの中で、ジュネーブ在勤の軍縮会議日本政府代表部大使として、3 年連続で準備委員会（第 1 回　2017 年ウィーン、第 2 回 2018 年ジュネーブ、第 3 回 2019 年ＮＹ）に参加した。本稿では、数多くの論点のうち、核軍縮分野を中心に今回の会議及びサイドイベントにおける議論で見られた特徴点などについて私見を述べることとしたい。[9]

ロシアのウクライナ侵略の影響の大きさ

会議全体としては、まずロシアによるウクライナ侵略に関する発言が目立ち、核の威嚇やザポリッジャ原発占拠の非難、ウクライナにおけるＩＡＥＡの保障措置の実施に関するロシアによる侵略がもたらす深刻な脅威への懸念が多くの国から表明された。この文脈で、ウクライナに隣接するポーランドは、核抑止への依存を高めることへの批判に関して、ロシアの侵略に対する周辺国の懸念を代表する形で発言を行い、「現在の安全保障環境の下では安全保障のために核抑止を必要不可欠とする国があり、ＮＰＴの目標達成のためにこれが損なわれることがあってはならない」と主張した。

ポーランドは、第 10 回ＮＰＴ運用検討会議の第 2 回準備委員会（2018 年 5 月）では議長国を務め、ＮＰＴの目標達成のため、異なる見解をとりまとめる側に立っていたことが想起される。その議長国によるこのようなあからさまな発言は、数々のタブーを破る形で行われているロシアのウクライナ侵攻とそのエスカレーションに対する危機感の深さを窺わせるものであると同時に、ＮＰＴ、とりわけ核軍縮をめぐる議論についての分断と対立の深さを示すものである。

また、国連安全保障理事会における対立も顕著になっている。一連の国連安保理決議に反し、ＮＰＴを蹂躙する形で行われている北朝鮮の核開発や弾道ミサイルの発射に対して国際社会として一致し

[8] npt_conf.2020_wp.74_advance_.pdf (un.org)

[9]核軍縮をめぐる幅広い視点からの議論に関しては、MIGA コラム「世界診断」の岡部直明 MIGA 客員研究員の寄稿　*「核兵器なき世界」へ総合戦略を―唯一の被爆国の地球責任―*abm.php (musashino-u.ac.jp)を参照されたい。

Copyright©2023 MIGA. All rights reserved.

て厳しい態度を取ろうとしても、北朝鮮との関係の深まりを反映したロシアの反対やこれに同調する中国の動向により、新たな決議の成立は事実上困難な状況に陥っている。

透明性・説明責任の向上に対する関心の高まり

今回の準備委員会では、核兵器国に対する透明性（transparency）と説明責任（accountability）に対する関心が高かった。これは核兵器国に対し、保有核兵器や運搬手段の数や種類、核ドクトリンや政策、核分裂物質の保有量、リスク削減・核軍縮に関して実行した措置などの情報を求めるものである。以前は核軍縮を進める前提としての色彩が強かったが、最近では核リスクの高まりや核抑止の有効性に関する危機感も反映し、本件に対する関心の広がりと深まりが感じられる。

日本は、一貫して、核軍縮を進めるためには核戦力の透明性の向上を通じた信頼構築が重要であることを訴えてきた。ＮＰＤＩを通じた透明性・説明責任に関する共同作業文書の提出、第9回ＮＰＴ運用検討会議（2015 年 4 月）における日本政府が重視する 5 つの原則の最初の柱としての「核戦力の透明性の向上」の強調、第 10 回ＮＰＴ運用検討会議第 1 回準備委員会（2017 年 5 月）における「三つの向上」の一つとしての「透明性の向上を通じた信頼構築」、ヒロシマ・アクション・プラン（2022 年 8 月）の 5 本柱の一つとしての「透明性の向上」などがその具体例である。

こうした日本の考え方も反映した形で策定された「核軍縮に関するＧ７首脳広島ビジョン」においては、中国による透明性・有意義な対話の欠如や核戦力の増強に対する懸念の表明、自国の核戦力や規模に関するデータの提供による透明性の促進、核兵器国と非核兵器国との間における核戦力及び核軍備競争の制限に関する透明性についての有意義な対話などの具体的な取組（市民社会の参加、双方向の議論、ＮＰＴに基づく国別報告書に関する説明など）の実現などが求められている。今回の準備委員会において、限定的ながらＮＧＯを含む幅広い関係者の間で透明性と説明責任の向上のための具体策に関する議論が実施されたことは重要な成果と言えよう。

公式文書として残すことができなかった議長サマリーにみられる分断と対立

分断と対立という意味で今回の会議で最も注目された点は、手続事項ではあるが、いわゆる議長サマリーが本準備委員会の決定事項（公式文書）に添付されなかったことであろう。

本来であれば、委員会における一般討論、各分野別での討論や各国が提出した作業文書の内容を踏まえて文書案が策定され、コンセンサスが得られるのが望ましい。しかし、対立が深まっている状況の下ではコンセンサスを得ることが難しいため、討議の内容について、議長の責任の下で、できるだけ客観的に、両論併記により事実関係を整理し、様々な立場や主張を反映する形でまとめ、それを議長サマリーとして公式文書に添付するという方法がとられてきた。

2017 年から行われた第 10 回運用検討会議のプロセスでは、3 回の準備委員会すべてにおいて、とりまとめ文書をめぐって激しい議論が行われ、いずれもコンセンサスは得られなかった。一方、このよ

Copyright©2023 MIGA. All rights reserved.

うなやりとりを反映させ、これを議長サマリーとして公式文書に残すことはいわば確立された慣行として受け入れられてきたため、どの国もこの点には異論をさし挟まなかった。

ところが今回は、イランの核活動について欧州諸国を中心に多くの国が深刻な懸念を表明したことに議長サマリーが言及している点を捉えて、イランが欧州諸国の主張に偏ったものだとして強く反発し、公式文書への添付そのものに反対した。また、これを契機して、ロシアやシリアなどが自国の関心を有する他の問題の記述についても同様な主張を行った。議長の見解を示した文書がいわば人質にとられ、次回会合の日程[10]を含む公式文書そのものの採択が脅かされることになり、最終的には議長判断として議長サマリー[11]を取り下げ、これを公式の報告文書に添付しないまま形で閉会することとなった。

最近の国連総会においては、かつて米国とロシアが共同提案し、中国もそれに賛成していた決議について、以前と同様の内容であってもこうした協調関係が崩壊し、中ロよる新たな提案が対抗的に提出され、米国も別の決議案を出してこれに対応せざる得ないような状況が生じていた。また、立場の違いを保留しつつもコンセンサスとしてこれまで認められてきた決議案についても、米ロ双方がこれまでの態度を一変させ、コンセンサスが崩壊するという事例が増えるなど対立的な傾向が強まっていた。しかし、今回の準備委員会では、公式記録を認めないというより深刻なタブー破りが行われたわけであり、悪しき前例として定着しないようにすることが求められる。

ＡＬＰＳ処理水の海洋放出

東京電力福島第一原子力発電所におけるＡＬＰＳ処理水の海洋放出に関しては、欧米、アジア大洋州、南米の幅広い地域から 10 か国以上がＩＡＥＡの取組等に対する理解・支持を表明した。また、中国から科学的根拠に基づかない発言があったが、日本側からしかるべく反論を行い、科学的根拠に基づいた議論を行うよう改めて強く求めた。

なお、処理水放出後初めてとなるＩＡＥＡ年次総会（2023 年 9 月 ウィーン）においても、中国が初日の総合討論で処理水を「核汚染水」と呼んで批判したが、日本側からしかるべく反論した。しかし、このような主張を行ったのは中国だけで、13 カ国からＩＡＥＡや日本の情報公開に対する評価が表明された。

[10] 第 11 回ＮＰＴ運用検討会議に向けた第 2 回準備委員会については、来年 7 月 22 日から 8 月 2 日までの 2 週間、ジュネーブで開催すること、議長はカザフスタンの国連代表部常駐代表が務めることが決定されている。

[11] 議長が提示した事実関係を記載した議長サマリーの草案については、議論のために提示されたものとして、以下の NGO サイトに掲載された資料を参照。CRP3.pdf (reachingcriticalwill.org)

Copyright©2023 MIGA. All rights reserved.

ＡＵＫＵＳをめぐる議論

ＡＬＰＳ処理水批判については、科学的根拠に基づかないこともあって、中国の孤立が明らかとなり、中国自身も対応を変えつつあると認識されている。一方、ウィーンの準備委員会でもう一つ注目されたのは、ＡＵＫＵＳに対する根強い批判である。

ＡＵＫＵＳは、豪州、英国及び米国の３か国安全保障協力の枠組みであり、幅広い合意が含まれているが、その柱の一つが非核兵器国である豪州が米・英からの技術協力を得て、原子力潜水艦を保有するというものである。ＮＰＴとの関係では、非核兵器国が原子力潜水艦を保有することは禁止されていないが、軍事用であるため、ＩＡＥＡによる保障措置の対象は「すべての核物質」と定義されているものの、「平和利用の核物質・施設」に限られることから、事実上ＩＡＥＡによる保障措置の枠外に置かれるのことになる。このギャップについては、ＩＡＥＡの包括的保障措置において、「核物質が核兵器や他の核装置に使用されないことをＩＡＥＡに報告する義務を負う」ことになっているが、果たしてこの運用で十分なのか、「抜け穴」ではないかということについては確立された見解があるとは言えず、これまでも国際的な議論の対象となってきた。

今回の準備委員会においては、原子力潜水艦保有企図国はＩＡＥＡと新たな保障措置協定を締結すべき（スイス）とか、原子力潜水艦プログラムに対する平等な査察・検証を客観的に保証する普遍的なメカニズムを設立すべき（南ア）などの意見も見られた。こうした提案は真剣な検討に値するものと考える。なお、このＡＵＫＵＳ合意に対しては、核兵器国から非核兵器国への大量の兵器級核物質の移転そのものを意味するものであり、核不拡散体制の信頼性と実効性に深刻な影響を与えるとの主張（エジプト）も行われた。また、中国やロシアは、ＡＵＫＵＳについて、そもそも論として軍拡競争や不安定化を招くといった批判を強めており、本会合に止まらず、中ロ主催によるサイドイベントを含む様々な場においてキャンペーンとも言える活動を行っていることが窺われ、今後のプロセスにおいても引き続き一つの焦点化が図られるものと考えられる。

核兵器禁止条約との関係について

今回の準備委員会でもＮＰＴと核兵器禁止条約との関係についても議論が行われた。この点に関しては、2017 年に始まったＮＰＴ運用検討会議のサイクルにおいても議論が行われ、特に 2017 年 7 月に条約が採択されてからは、その内容について、ＮＰＴとの整合性が確保できていない、検証措置が十分なものになっていないなどの指摘をめぐって議論が行われてきた。今回の議論においては、多くの国がこの条約の意義について、核兵器国がＮＰＴ第 6 条に規定されている核軍縮義務を履行する効果的な手段であり、 ＮＰＴを 補完し、強化するものであるといった点を指摘する一方、即時にかつ全面的に核兵器を禁止することは非生産的であるとの主張も見られた。特にフランスは、議長サマリー草案をめぐる議論の中で、核兵器禁止条約はＮＰＴ第 6 条とは両立しないし、それを補完するものでもないという主張を行った。

このような対立は以前からあるものではあるが、核兵器禁止条約が 2021 年 1 月に発効し、2022 年 6 月にはウィーンで第 1 回締約国会合が行われたという状況を反映して、核兵器禁止条約加盟国からの主

Copyright©2023 MIGA. All rights reserved.

張が強まる一方、核兵器国側からは、国際安全保障環境がさらに激変したこともあって、条約そのものに対する批判を強めており、議論が先鋭化している側面があるように思われる。

日本政府は、この条約に関しては、核兵器廃絶という目標は共有できるとする一方、核兵器の使用をほのめかす相手に対する抑止が困難であり、人道的視点が中心で、安全保障の観点が踏まえられていないことや核抑止力を直ちに否定することは国民の生命・財産を危険にさらすことを容認する結果になることが問題である、核兵器国や核の脅威にさらされている国が支持せず国際社会の分断を招いているとして、条約に加盟する考えはないとしていた。

こうした中で最近よく聞かれる議論は、今年 11 月にニューヨークで行われる第 2 回核兵器禁止条約締約国会議（議長国はＮＰＤＩの一員でもあるメキシコ）に被爆国である日本こそ、仮に条約に直ちに加盟はできないとしても、少なくともオブザーバーとして参加し、核兵器国との橋渡しをすべきではないかというものである。その背景には、第１回締約国会議に対し、核兵器禁止条約交渉に参加しながら条約の採択に反対したオランダ、棄権したシンガポール、採択には賛成したが条約草案の問題点を指摘しつつ条約への署名をしていないスウェーデンやスイスに加え、交渉そのものに批判的で交渉会議に欠席した米国の同盟国のうち数カ国がオブザーバーの立場で参加したという事実がある。それらの国の中には、豪州、ベルギー、フィンランド、ドイツ、ノルウェーが含まれている。[12]

なお、日本政府は、2022 年に国連提出した核廃絶決議、「核兵器のない世界に向けた共通のロードマップ構築に向けた取組」[13]の前文において、初めて核兵器禁止条約の存在に触れ、「核兵器禁止条約が 2017 年 7 月 7 日に採択されたことを認識し、同条約が国連事務総長により 2017 年 9 月 20 日に署名のため開放され、2021 年 1 月 22 日に効力を生じ、2022 年 6 月 21 日から 23 日にかけて第１回締約国会合が開催された」という表現でその経緯を客観的に記述する立場をとっている。

運用検討プロセス強化に向けて

第 1 回準備委員会に先立って、運用検討プロセス強化に関する作業部会が 1 週間にわたり初めて実施された。これは、前年の第 10 回ＮＰＴ運用検討会議の決定をうけたもので、その目的はプロセスを改善し、より効果的で効率的な運用を行い、透明性と説明責任の向上を図り、継続性を確保しつつ調整を行っていくための施策について提言することを目指すものである。会合に向けてはＮＰＤＩを含め共同又は単独で数多くの作業文書が提出されていたこともあり、会議ではこうした内容も踏まえて、双方向的なやりとりが行われた。

この点に関して外務省は、「最終的には一部の締約国が反対したために作業部会としての決定を採択することはできなかったが、透明性や説明責任（アカウンタビリティ）の要素を取り入れた作業部

[12] NPDI ベースでは、豪州、ドイツ、オランダの三か国に加え、加盟国として参加した、チリ、メキシコ、ナイジェリア、フィリピンと合わせて、過半数の７カ国が第１回締約国会議に参加していたことになる。

[13]決議全文（日本語）は以下のとおり。 100438116.pdf (mofa.go.jp)

Copyright©2023 MIGA. All rights reserved.

会決定案が提示されるなど、ＮＰＴ体制の維持・強化に資する実質的な議論が行われた。」と評価している。

今後の課題：抑止か軍縮かという二項対立的な議論を超えて

岸田総理は 9 月 19 日に国連総会議場で一般討論演説を行い、①分断・対立ではなく、協調に向けた世界を目指す、②国連を中核に置いた、強く実効的な多国間主義に改めてコミットする、③人間の命、尊厳が最も重要であるとの原点に立ち返り、人間の尊厳が守られる世界を追求する　という方針を述べ、平和で安定した国際社会の実現に向けた協力を呼びかけた。

この中で、核軍縮については、改めてヒロシマ・アクション・プランの下での様々な取組を実行していくとの決意を表明するとともに、新たに、アカデミアや実務の世界における、抑止か軍縮かとの二項対立的な議論を乗り越え、核軍縮主流化の流れを改めて確実に進めていくための重層的な取組として、海外の研究機関・シンクタンクに「核兵器のない世界に向けたジャパン・チェア」を設置する方針を示した。

これは総理が外相時代に設置した賢人会議におけるいわゆる「困難な問題」への取組[14]ともオーバーラップするもので、それをさらに深化・発展させるものとも言える。いずれも地道な施策であり、また見解の隔たりが大きい現実の中で、粘り強い取組が求められるが、核兵器政策に関する透明性や説明責任の向上に資するような形で、国や立場の違いを横断するより幅広い専門家ネットワークの形成と議論の継続性・多様性の確保につながることが期待される。

核軍縮などの問題を扱う国連総会第一委員会においては、11 月 3 日までの日程で 10 月 2 日から議論が始まっているが、我が国としても、昨年の核軍縮・核廃絶に関する国連決議、「核軍縮に関するＧ７首脳広島ビジョン」、総理が一般討論演説で示した方針などを踏まえ、ウィーンでの議論をどう発展させ、ジュネーブでの第 2 回準備委員会に繋げていくかということが問われている。

[14]Chair's Report (mofa.go.jp)　核軍縮の実質的な進展のための賢人会議の議長レポートは、2019 年 10 月にまとめられたもので、「現状―核軍縮を取り巻く現在の環 境」、「困難な問題―橋渡しのための課題」、「軍縮に関する分断を橋渡しするための積極的な関与のための原則」、「2020 年以前に開始され得る行動」、「2020 年から 2025 年の間にとられ得る行動」という 5 つの柱からなっている。

Copyright©2023 MIGA. All rights reserved.