



CHAIR'S REPORT

for the 2020 Review Conference
of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) and Beyond



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
JAPAN

Table of Contents

■ Executive Summary	2
■ Members of the Group	4
■ Chair's Report of the Group of Eminent Persons for the Substantive Advancement of Nuclear Disarmament	5
INTRODUCTION	(6)
I. STATE OF THE AFFAIRS: CURRENT ENVIRONMENT SURROUNDING NUCLEAR DISARMAMENT	(7)
1) Deteriorating US-Russian Arms Control and Rising Major Power Competition	
2) Growing Regional Security and Proliferation Concerns	
3) Eroding Multilateral Disarmament Machinery	
4) Acute Divide over Nuclear Disarmament	
II. HARD QUESTIONS: AGENDA FOR BUILDING BRIDGE	(10)
1) Finding a Common Ground and Building Bridges	
2) Hard Questions	
III. PRINCIPLES FOR POSITIVE ENGAGEMENT TO BRIDGE DISARMAMENT DIVIDE	(22)
IV. ACTIONS THAT CAN BE STARTED BEFORE 2020	(24)
V. ACTIONS THAT CAN BE TAKEN BETWEEN 2020 AND 2025	(27)
CONCLUSION	(30)
In Japanese (日本語仮訳)	31
■ 概要	32
■ 賢人会議委員	34
■ 核軍縮の実質的な進展のための賢人会議 議長レポート	35
はじめに	(36)
I. 現状—核軍縮を取り巻く現在の環境	(36)
1) 米露間の軍備管理の悪化と大国間競争の高まり	
2) 地域の安全保障及び拡散上の懸念の高まり	
3) 多国間軍縮機構の毀損	
4) 核軍縮に関する深刻な分断	
II. 困難な問題—橋渡しのためのアジェンダ	(39)
1) 共通の基盤の模索と橋渡し	
2) 困難な問題	
III. 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	(49)
IV. 2020 年以前に着手され得る行動	(50)
V. 2020 年から 2025 年の間にとられ得る行動	(53)
おわりに	(55)

Executive Summary

State of the Affairs: Current Environment Surrounding Nuclear Disarmament

- » The erosion of the US-Russian nuclear arms control regime presents immediate, serious security concerns and has important ramifications for the overall nuclear disarmament architecture.
- » Regional security dynamics, especially in East and South Asia and the Middle East, also greatly affect the landscape for nuclear disarmament.
- » Uneven implementation of the commitments contained in the NPT and made in the context of past review conferences is causing frustration among many states. The lack of universality of the NPT remains an outstanding challenge. And the NPT review process suffers from institutional fatigue.
- » Differences of view over the positive and negative roles that nuclear weapons play in international peace and security have become sharper.

Hard Questions: Agenda for Building Bridge

Central to the impasse between proponents of deterrence and proponents of nuclear abolition are divergent views on a series of “hard questions.” It is difficult to see how states can make break the impasse and develop a common vision for a world without nuclear weapons if they do not discuss and address these questions constructively. The hard questions include, inter alia:

- a. Consistency of use of nuclear weapons with universally agreed principles and conditions to exercise the right of self-defense including imminence, necessity, and proportionality;
- b. Any non-nuclear threats to be deterred only by nuclear weapons;
- c. Consistency of nuclear targeting and use of nuclear weapons with international humanitarian law;
- d. How to treat or manage the trade-off between nuclear deterrence and its associated risks, and ensure transparency and accountability on such risks that could contribute to stability and set standards for responsible behavior and progress toward nuclear disarmament;
- e. How to Manage the process of nuclear disarmament without undermining international security including setting effective benchmarks, considering alternatives to nuclear deterrence, and engaging with the non-NPT nuclear possessing states; and
- f. How to maintain a world free of nuclear weapons without nuclear deterrence once it is achieved, including questions on effective verification and enforcement measures.

Principles for Positive Engagement to Bridge Disarmament Divide

Actors engaged in efforts to bridge the disarmament divide should adhere to the following principles in order to establish common ground for groups with divergent views to jointly work on reinvigorating and promoting nuclear disarmament:

- a. **Strengthening the norm of non-use of nuclear weapons** and a vision of a world without nuclear weapons;
- b. **Upholding existing commitments on arms control and nuclear disarmament** as foundations for international security and further dialogue on disarmament; and
- c. **Restoring civility in discourse.**

Following measures should be taken for maintaining the momentum and making the progress on nuclear disarmament even in a difficult environment.

Actions that can be started before 2020

- a. Resuming Russia-United States dialogue on nuclear arms control and strategic stability, including on extension of New START and its follow-on treaty;
- b. Ensuring to reduce the risk of use of nuclear weapons including safety and security measures, and sharing such information with the international community;
- c. Sharing information primarily by NWS, and later with the rest of the international community, on their respective nuclear posture and deterrence as well as the consistency with international humanitarian law;
- d. Revitalizing multilateral nuclear disarmament measures, including the CTBT and an FMCT;
- e. Signing and ratifying protocols to NWFZ treaties, and reaffirming negative security assurance;
- f. Further exploring a way-forward, in particular, a platform for continued dialogue, on the Middle East Zone free of WMD, and preserving the JCPOA;
- g. Facilitating nuclear non-proliferation and disarmament in the context of regional security (North Korea, the Middle East including Iran, and South Asia);
- h. Engaging younger generations for building bridges and exploring common ground;
- i. Further involvement of civil society, and cultivating partnerships between political leaders and social movements; and
- j. Visiting Hiroshima and Nagasaki for a deeper understanding of the humanitarian risks and consequences of nuclear weapons, and honoring the legacy of the Hibakusha.

Actions that can be taken between 2020 and 2025

- a. Finding a way to involve the three non-NPT nuclear-armed states in taking cooperative measures to enhance risk reduction and nuclear security, and share this information with other states—and clarifying whether and how their nuclear policies and force postures are consistent with international humanitarian law;
- b. Making self-declared commitments to undertake additional voluntary measures to fulfill their NPT obligations toward nuclear disarmament, and reporting their implementation periodically during the 2020-2025 review process;
- c. Finding means to mitigate security dilemmas, and to achieve a basic level of strategic stability in their bilateral and/or trilateral relationships, which is crucial until such time that major powers agree on deep cuts in their nuclear arsenals;
- d. Addressing nuclear/non-nuclear “entanglement” and the impact of emerging technologies on strategic stability and arms control modalities;
- e. Controlling fissile materials both in civilian and military use; and
- f. Exploring a liability mechanism for nuclear weapons accidents and use.

Members of the Group

Takashi Shiraishi (Chair)

Chancellor,
Prefectural University of Kumamoto

Setsuko Aoki

Professor of Law,
Keio University Law School

Nobumasa Akiyama

Dean,
School of International and Public Policy,
Hitotsubashi University

Masahiko Asada

Professor and Vice Dean,
Kyoto University

Linton F. Brooks

Former Administrator,
National Nuclear Security
Administration

Tim Caughley

Non-Resident Senior Fellow,
UNIDIR

Trevor Findlay

Senior Research Fellow,
Department of Social and Political
Sciences, Faculty of Arts,
University of Melbourne

Angela Kane

Former UN High Representative
on Disarmament Affairs

Mahmood Karem

Former Ambassador of Egypt to Japan
/ Former Member of UNSG's Advisory
Board on Disarmament Matters

Anton Khlopkov

Director of Center for Energy and
Security Studies (CENESS)

Yasuyoshi Komizo

Former Chairperson, Hiroshima Peace
Culture Foundation / Former Secretary
General, Mayors for Peace

George Perkovich

Ken Olivier and Angela Nomellini Chair
/ Vice President for Studies, Carnegie
Endowment for International Peace

Tariq Rauf

Former Head of Verification and Security
Policy Coordination Office, IAEA

Shen Dingli

Professor,
Institute of International Studies,
Fudan University

Bruno Tertrais

Deputy Director,
Foundation for Strategic Research

Masao Tomonaga

Honorary Director,
Japan Red Cross Nagasaki
Atomic Bomb Hospital

Noboru Yamaguchi

Vice President, International University
of Japan / Advisor, The Sasakawa Peace
Foundation

[SECRETARIAT]

Toby Dalton Co-director of Nuclear policy program, the Carnegie Endowment for International Peace

Wakana Mukai Assistant Professor, Faculty of International Relations, Asia University

Hirofumi Tosaki Senior Research Fellow, Center for Disarmament, Science and Technology, Japan Institute of International Affairs

Chair's Report

Chair's Report of the Group of Eminent Persons
for the Substantive Advancement of Nuclear Disarmament

INTRODUCTION

1. Prompted by deterioration of the international security environment and widening of serious schisms on approaches towards achieving a world without nuclear weapons between nuclear-weapon states (NWS) and non-nuclear-weapon states (NNWS), as well as among NNWS, Mr. Fumio Kishida, then Foreign Minister of Japan, announced the establishment of the Group of Eminent Persons for Substantive Advancement of Nuclear Disarmament (EPG) at the First Session of the Preparatory Committee for the 2020 Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) Review Conference in May 2017.
2. The most serious schism on nuclear disarmament is between those who approach nuclear disarmament from the standpoint of security, and those who approach it from the standpoint of humanitarianism, norms, and morals. To bridge the gap between these two viewpoints requires political compromise and restoration of constructive dialogue. At the same time, it is necessary to delineate the most important issues to be discussed so that constructive dialogue can commence as soon as possible.
3. The purpose of this report is to characterize the gap between the logic of security and the logic of humanitarianism pertaining to nuclear weapons; to identify and explore “hard questions” that must be faced in order to eliminate nuclear weapons; and to suggest early steps that states and civil society groups can take to help bridge the gap between the two sides.
4. The EPG members agreed that in his individual capacity, the Chairperson would prepare a report summarizing the discussions and views expressed during five meetings of the group. Therefore, this Chair’s Report is not a consensus document agreed by the EPG members, but a summary of their ideas and discourse.
5. The report consists of five parts:
 - I. “State of the Affairs: Current Environment Surrounding Nuclear Disarmament,” which analyzes factors that shape the current nuclear disarmament agenda;
 - II. “Hard Questions: Agenda for Building Bridge,” which explores issues that must be addressed to substantively advance nuclear disarmament;
 - III. “Principles for Positive Engagement to Bridge Disarmament Divide,” which enumerates elements for constructive engagement by contending parties over nuclear disarmament;
 - IV. “Actions that can be started before 2020,” which proposes steps that can be immediately or urgently started to move forward nuclear disarmament before the 2020 NPT Review Conference; and
 - V. “Actions that can be taken between 2020 and 2025,” which identifies actions that require additional preparation and therefore could be initiated during the next NPT review cycle.

I. STATE OF THE AFFAIRS: CURRENT ENVIRONMENT SURROUNDING NUCLEAR DISARMAMENT

1) Deteriorating US-Russian Arms Control and Rising Major Power Competition

6. The erosion of the US-Russian nuclear arms control regime presents immediate, serious security concerns and has important ramifications for the overall nuclear disarmament architecture. After accusing each other of violating the Treaty on Intermediate-Range Nuclear Forces (INF), Washington and Moscow withdrew from the treaty on August 2, 2019. Furthermore, the United States and Russia have yet to make progress in discussions on the future of the New Strategic Arms Reduction Treaty (New START), which will expire in 2021. They have not agreed on even an extension of the treaty. Momentum and political will for deeper cuts in US and Russian nuclear weapons seem to be lost. Unless and until Washington and Moscow resume discussions on arms control and strategic stability, prospects look dim for further reductions in strategic and non-strategic nuclear weapons below the limits established under New START.
7. The US-Russia arms control situation is further complicated by intensifying competition among the major powers. The United States, Russia, and China are all implementing nuclear modernization programs, which include work on ballistic missile defenses (BMD), hypersonic boost-glide weapons, and other emerging technologies that complicate strategic stability. Such developments reaffirm the role of nuclear

weapons in their respective security policies and bolster nuclear deterrence. Meanwhile, technology developments and doctrinal changes seem to be lowering the threshold for using nuclear weapons, and consequently increasing the risk of a nuclear catastrophe.

2) Growing Regional Security and Proliferation Concerns

8. Regional security dynamics also greatly affect the landscape for nuclear disarmament. Although US and Russian arsenal reductions resulted in a decline in the net number of nuclear weapons since the Cold War, nuclear arsenals in East and South Asia have been increasing, while concerns over future proliferation in the Middle East complicate security in the region.
9. In South Asia, tensions and periodic military crises between India and Pakistan are increasing the risk of nuclear war between these two non-NPT nuclear armed states.
10. In the Middle East, there has been little progress toward the establishment of a zone free of weapons of mass destruction (WMD). A conference to be held under the auspice of the United Nations in November 2019, without the participation of Israel, can hardly be expected to result in significant progress. Furthermore, the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), which resolved immediate concerns about nuclear proliferation by Iran, is on the verge of collapse following withdrawal of the United States from the agreement. With Iran not receiving the promised economic returns for its compliance with the JCPOA, Tehran has started to break out of the agreed constraints

on uranium enrichment. The risks of military confrontation between the United States and Iran are acute.

11. In East Asia, tensions on the Korean Peninsula in 2017 caused by North Korea's nuclear and long-range missile tests eased in 2018 following summit meetings between states in the region and North Korea. However, it remains unclear whether negotiations can produce an agreement that leads North Korea to take steps toward the total elimination of its nuclear weapons and related programs.

3) Eroding Multilateral Disarmament Machinery

12. The NPT remains the cornerstone of the international nuclear nonproliferation regime and enjoys near universal adherence. However, uneven implementation of the commitments contained in the NPT and made in the context of past review conferences is causing frustration among many states and raising difficult questions about how to strengthen treaty implementation in the future. In particular, NNWS charge that NWS have not made sufficient progress or taken sufficiently "meaningful measures" over many years toward implementing the disarmament commitments contained in NPT Article VI. Although the United States and Russia claim that they have cut their nuclear forces by 85 percent from their Cold War peak arsenal, some NNWS argue that these reductions have been driven by national security imperatives and that none of the five NWS have ever carried out nuclear force reductions expressly for the purpose of implementing Article VI.

13. The lack of universality of the NPT remains an outstanding challenge. India, Israel, and Pakistan never joined the treaty, while North Korea's legal status is a matter of dispute. Meaningful discussions on nuclear disarmament require the participation of all countries, but the lack of universality means this is very difficult in the current NPT context.
14. In addition, the NPT review process suffers from institutional fatigue. Previous consensus commitments on nuclear disarmament (the 13 steps agreed in 2000 and the 2010 Action Plan) stand unfulfilled. Debates on key issues have become sterile and repetitive. Many states and civil society groups have seemingly become indifferent to the review process, and only a handful of states devote high-level attention to the review meetings. This contributes to a vicious cycle that further erodes the value of the review process.

4) Acute Divide over Nuclear Disarmament

15. Differences of view over the positive and negative roles that nuclear weapons play in international peace and security have become sharper.
16. On one side of the divide are those who favor the immediate prohibition and abolition of nuclear weapons. They insist that stability that might result from a nuclear "balance of terror" is unethical, and that the continued presence of nuclear weapons threatens the existence of human beings. They argue that the survival of humanity requires that nuclear weapons never be used under any circumstances and should be eliminated as soon as possible. They further contend that nuclear-armed states'

perceptions of the value of nuclear deterrence and the status and prestige derived from nuclear weapons create potential temptation for further proliferation.

17. On the other side of the divide are those who favor retaining nuclear weapons for security purposes. They argue that nuclear weapons, and especially nuclear deterrence, play an essential role in maintaining national security and international stability by deterring an adversary's use of nuclear weapons and, for some countries, other weapons of mass destruction (WMD) and conventional weapons; preventing large-scale warfare among major powers (or nuclear-armed states); stabilizing major-power relations through mutual deterrence; offsetting an adversary's perceived superior military capabilities; and preserving status and prestige as a major power. Accordingly, they stipulate that advances toward nuclear disarmament depend on achieving a stable international security environment.
18. In light of this deep divide, states and a large number of civil society groups that advocate for immediate nuclear disarmament initiated negotiations culminating in the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW). The treaty was adopted with the approval of 122 states at the UN General Assembly in July 2017. All five NWS, other nuclear-armed states, and some NNWS, comprised mostly of allies of NWS did not sign the treaty.
19. TPNW proponents tend to view the treaty as an expression of frustration that progress toward a world without of nuclear weapon is blocked by nuclear-armed states which are perceived to lack the political will to advance nuclear disarmament. Proponents argue that

the TPNW, which highlights international concerns about the potential for disastrous humanitarian and environmental consequences of nuclear war and challenges the notion that nuclear weapons are acceptable armaments, is itself an essential plank in the platform for the elimination of nuclear weapons. They contend the treaty will increase awareness of the humanitarian dimensions of nuclear weapons, thereby enhancing a prohibition norm. Some TPNW supporters also argue that the treaty demonstrates the political costs of the nuclear-armed states' failure to live up to their NPT commitments regarding nuclear disarmament.

20. TPNW skeptics and opponents, on the other hand, insist that the treaty will not be effective in eliminating nuclear weapons because the nuclear-armed states refuse to sign it. They argue that the security issues that drive nuclear-armed states and their allies to rely on nuclear deterrence cannot be solved through the TPNW. Furthermore, they criticize the treaty for eliding how nuclear disarmament should be verified and enforced, which are among the key issues that must be resolved if nuclear disarmament is to be pursued.
21. The relationship between the NPT and TPNW is also a matter of debate. Opponents of the TPNW warn that the treaty risks neglect of the NPT and its review process, possibly contributing to delegitimizing the NPT as the foundation of the international nonproliferation regime. TPNW proponents retort that the treaty is not a cause, but a symptom, of the gap and inequality between NWS and NNWS that has already been "institutionalized" in the NPT and has widened due to inadequate implementation of nuclear disarmament

obligations/commitments by nuclear-armed states.

22. The TPNW negotiation process and conclusion, as well as uncertainty about how to deal with the treaty during the NPT Review Conference preparatory meetings, highlights how wide and deep the gap between these two groups has become. The divide is so stark that states with divergent views increasingly are unable to engage in constructive dialogue with each other.

II. HARD QUESTIONS: AGENDA FOR BUILDING BRIDGE

1) Finding a Common Ground and Building Bridges

23. Regardless of disagreements expressed by states during the NPT review process and the TPNW negotiations, it is not in any state's interest to allow the foundation of the global nuclear order to crumble. Rather, it is a common interest of all states to improve the international security environment and pursue a world without nuclear weapons in line with Article VI of the NPT. The international community must move urgently to narrow and ultimately resolve its differences.
24. In order to build bridges across the nuclear disarmament divide, both sides need to recognize and accept the existence of these differences in view. Further, these differences must be addressed constructively if they are to be reconciled in a way that makes the elimination of nuclear arsenals possible. The longstanding dispute over the way forward, especially over how to reduce the role of nuclear weapons in national security policy or strategic

relationships among states, can only be resolved through reasoned discourse and structured negotiations, rather than unproductive finger pointing. For example, nuclear prohibition advocates need to acknowledge that security concerns expressed by states that now rely on nuclear deterrence must be resolved, or at least redressed, if they are to make serious steps to eliminate nuclear weapons. States that rely on direct or extended nuclear deterrence need to acknowledge the humanitarian concerns about nuclear weapons and nuclear deterrence. These states should also acknowledge that, although nuclear deterrence may arguably enhance stability in certain environments, it is a dangerous basis for global security and therefore all states should seek a better long-term solution. Political leaders and civil society actors on both sides should acknowledge the differences that divide the groups, while showing respect for each other's opinions and conscientiously addressing their mutual concerns. In addition, they should not stick to their own positions in principle, but should exercise flexibility and make every effort to seek common goals and values through collaboration and cooperation.

25. Actors that wish to build bridges across the divide should consider developing an agenda that requires states and civil society groups holding diverse views to address directly the fundamental issues and questions at the heart of the divide, so that possible pathways to common ground can be identified and effective, concrete steps toward nuclear disarmament can be taken. One possible fruitful avenue, for instance, would be to establish a common agenda on the historic and root causes of reliance on nuclear weapons.
26. A successful bridge-building agenda to

foster dialogue involving both nuclear-armed states and non-nuclear-weapon states must:

- (1) contribute effectively to the reduction of threats and risks and to lowering tensions in the current security environment;
- (2) improve confidence and trust among all types of states – nuclear-armed states, states in extended nuclear deterrence alliances, and TPNW proponent states; and
- (3) address security concerns likely to be incurred during a nuclear disarmament process.

2) Hard Questions

27. Central to the impasse between proponents of deterrence and proponents of nuclear abolition are divergent views on a series of “hard questions.” It is difficult to see how states can break the impasse and develop a common vision for a world without nuclear weapons if they do not discuss and address these questions constructively. The agenda includes such issues as:

- a) The relationship between nuclear deterrence and security, including the right of self-defense;
- b) Nuclear deterrence as the only remaining role of nuclear weapons;
- c) The consistency of uses of nuclear weapons with international humanitarian law;
- d) Risks, mitigation and accountability associated with various aspects of nuclear weapons;
- e) How to manage the process of nuclear disarmament without undermining the security environment; and
- f) How to maintain a world free of nuclear

weapons once it is achieved.

a) Nuclear deterrence and the right of self-defense

28. Would it be legitimate or appropriate for a state to use nuclear weapons as a last resort if it concludes it would otherwise lose a war that threatened its existence? This question engages an undefined problem in international law characterized by the tension between state survival and the potential humanitarian consequences of nuclear use.
29. The International Court of Justice (ICJ) advisory opinion in 1996 regarding legality of the threat or use of nuclear weapons highlights this question: “[T]he threat or use of nuclear weapons would generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law; however, in view of the current state of international law, and of the elements of fact at its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defense, in which the very survival of a State would be at stake.” In practice, any use of force, especially nuclear force, for self-defense must meet universally agreed principles and conditions to exercise the right of self-defense including imminence, necessity (no alternative other than using armed forces), and proportionality
30. A key issue is whether it is possible for any nuclear use to meet the legal principles for legitimate exercise of the right of self-defense, given the potential for catastrophic levels of casualties and environmental destruction.

Abolition proponents tend to argue that nuclear weapons cannot be reconciled with the right of self-defense. If states stipulate the plausible legality of the use of nuclear weapons in extreme cases of self-defense, rather than advancing a strict prohibition and delegitimization, it will be exceedingly difficult to eliminate nuclear weapons forever.

31. Some deterrence proponents, on the other hand, argue that the use of nuclear weapons as a last resort could meet the principles for self-defense if no other measures could stop the aggression, and low-yield nuclear weapons are used only against military targets surrounded by few, if any, civilians. However, the risk remains that even small-scale, low-yield nuclear warheads could lead to conflict escalation and, ultimately, catastrophic consequences. This raises a corollary issue of how to assess proportionality and what could constitute a level of permissible damage.
32. Alternatively, can there be a clear distinction between survival of the state, which might be deemed less legitimate as reason for use of nuclear weapons, and survival of the nation/population? For instance, would it be legitimate for North Korea to use nuclear weapons against Japan, South Korea, or the United States in order to prevent certain military defeat or leadership decapitation? If nuclear use by North Korea in such circumstances was perceived as illegitimate, then the applicability of this principle to other nuclear-armed states must be questioned.
33. If the use of nuclear weapons in circumstances of national survival or genocide prevention were to cause environmental and possibly humanitarian catastrophe to non-belligerent

nations, how should the conflict between these two categories of states' rights be addressed?

b) Nuclear deterrence as the only remaining role of nuclear weapons

34. Should the only role of nuclear weapon be deterrence of other nuclear weapons? To answer this question it is necessary to answer whether there are any non-nuclear threats today (or on the horizon) that cannot be deterred or defeated by means other than nuclear weapons?
35. States with strong conventional military forces might feel sufficiently confident that they do not need nuclear weapons to deter or defeat conventional (or hybrid) military threats. However, weaker states, and/or providers of extended deterrence to weaker allies, might believe that conventional weapons alone will not deter or defeat aggression by powerful potential aggressors to avoid defeat.
36. Some nuclear-armed states and their allies argue that chemical or biological weapons use cannot be deterred or defeated without threat or use of nuclear weapons. In the future, emerging non-nuclear threats such as cyber attacks on national or global critical infrastructure, might fall into the same category. There is no clear evidence to support the likelihood of such "cross-domain" deterrence. Skeptics of nuclear deterrence argue that the role of nuclear deterrence cannot be demonstrated, so it certainly should not be contemplated with regard to non-nuclear threats. For others, however, the question is about the extent to which the existence of nuclear weapons could contribute to general deterrence of an adversary's use of non-nuclear weapons.

37. To encourage nuclear-armed states to move toward a sole purpose declaration, it will be necessary to detail convincingly how weaker states that now rely on nuclear deterrence (directly or from allies) could deter or defeat existential non-nuclear aggression by more powerful states. Similarly, it will be useful to explore the potential relationship between sole purpose declarations and controlling conflict escalation, including after first-use of nuclear weapons.
38. There are several corollary issues associated with sole purpose and deterrence credibility. For instance, if deterrence fails to prevent use of nuclear weapons, how can nuclear-armed states control escalation? Can deterrence be restored after first use of nuclear weapons? These questions have legal and moral implications for potential belligerent states and for non-belligerents alike.

c) The consistency of uses of nuclear weapons with international humanitarian laws?

<Nuclear targeting and humanitarian laws>

39. If there are threats against which the threat and use of nuclear weapons arguably could be legitimate in the abstract, is it probable that in practice the use of nuclear weapons would comport with international humanitarian law?
40. Embedded in this question are three issues. First is whether there are legitimate military targets against which nuclear weapons could be used in accordance with the principle of distinction. The second is whether so-called low-yield nuclear weapons could be used against distinct military targets and still meet the principle of proportionality. And the

third is whether nuclear doctrines based on such targeting policies and arsenals would be consistent with international humanitarian law.

41. In the past, the concept of “strategic bombing,” that could result in millions of deaths as collateral damage, overcame legal and moral arguments and was too readily accepted by policy makers in the name of deterrence. Even if nuclear-armed states shift away from a “counter value” construct, their nuclear doctrines and/or force postures may still involve targeting assets located in or near cities, resulting in significant loss of life. Does such targeting for deterrence purposes, or locating strategic assets in or near cities in order to avoid such targeting and attack, even if nuclear weapons are never used against targets in cities, violate international humanitarian law?

<Low-yield nuclear weapons>

42. Depending on how states address these issues, additional questions would follow. For instance, if it were possible to target military facilities with precise, low-yield nuclear weapons in a manner consistent with international humanitarian law, could not advanced conventional weapons be used instead? When low-yield nuclear weapons are incorporated into nuclear arsenals to replace or supplement high-yield ones that cannot meet the requirements of humanitarian law, would it actually lower the threshold for nuclear use, thus endangering the norm of non-use? At the same time, if the use of such weapons is more credible, would that strengthen their deterrent effect and thereby reduce the probability of conflicts in which their use might be contemplated?

<Minimum deterrence>

43. If the greatest risks of catastrophic human and environmental destruction stem from escalatory nuclear conflicts involving hundreds or thousands of weapons, could movement toward minimal deterrents reduce these risks? What are the qualitative and quantitative nuclear arsenal requirements for minimum deterrence?
44. Targeting policy is a central issue for minimum deterrence. If targeting policy is free from ethical constraints that prohibit counter-value targeting with high-yield nuclear weapons, then minimum deterrence might depend on the geographic and population size of an adversary, the distribution of its strategic and national assets, its defensive capabilities, and its political resilience. Against smaller states with concentrated populations and resources, therefore, a very small arsenal may be sufficient for minimum deterrence. However, if targeting policy is based on utilizing low-yield nuclear weapons against military capabilities, and upholding to the extent possible principles of international humanitarian law, then presumably a minimum deterrence capability would involve a much larger arsenal.
45. The implications of nuclear doctrine and targeting choices for minimum deterrence pose a dilemma. On the one hand, a small minimum-deterrence arsenal that is targeted at cities may be less ethical, but also may be more secure, less prone to accident, and establish a higher threshold of use given the small numbers and expectations of humanitarian consequences. On the other hand, a larger minimum-deterrence arsenal targeted at military facilities may be more ethical, but also could be less secure and more prone to accidents, and still lower

the threshold for use if it is perceived to be in accordance with international humanitarian law. Is one type of minimum deterrence preferable to the other?

46. In the abstract, a secure, technically-reliable retaliatory capability of a dozen nuclear weapons could inflict unprecedented, immediate damage on any country. Whether or not this generates minimum deterrence or not cannot be determined in a scientific or empirical way, since deterrence depends on the credibility of the threat, which in turn depends on the perceptions and circumstances of the parties involved.
47. A corollary issue relates to minimum deterrence nuclear postures, crisis stability, and escalation control. With smaller arsenals, leaders may perceive greater pressure to use nuclear weapons early in an escalating nuclear crisis to avoid losing them in a pre-emptive attack. Such pre-emptive attacks could come from nuclear-armed or non-nuclear strike systems. This fear may reinforce belief in the necessity of launch-on-warning nuclear postures. Thus, minimum deterrence might have unpredictable or even undesirable effects on crisis stability. The moral and legal complexities of the issues associated with minimum deterrence require further consideration.

d) Risks of nuclear weapons and confidence building measures

<Risks and mitigation>

48. How might the trade-off between nuclear deterrence and its associated risks be treated or managed? How can agreed risks of nuclear deterrence be identified and what kinds of

steps/measures could be taken in order to reduce them?

49. Nuclear-armed States describe themselves as “responsible actors” when it comes to their nuclear arsenals, although there is no explicit consensus about the behaviors that would be deemed responsible. The legitimacy and efficacy of nuclear deterrence implies that risks associated with nuclear weapons can be managed and minimized, yet the credibility of nuclear deterrence requires planning for nuclear weapons to be used. Nonetheless, nuclear-armed states tend to argue that the security benefits outweigh a small and manageable risk of deterrence failure.
50. To skeptics of deterrence and proponents of nuclear abolition, this approach to nuclear risk is unacceptably dangerous. There is no risk-free nuclear deterrence, and the extent to which risks actually can be minimized is unclear. Stipulating an acceptable level of nuclear risk runs counter to efforts to delegitimize nuclear weapons.
51. Yet, as long as nuclear weapons exist, it remains useful to identify, quantify, and ultimately reduce some of the measurable risks associated with nuclear deterrence. One example is ensuring the security of weapon-usable nuclear materials and their associated production infrastructure. Other proposals to address nuclear posture risks could also be useful: nuclear forces could be taken off alert if this would reduce chances of accidental use or early use in a conflict; warheads could be stored separately from delivery systems; and enhanced fail-safe mechanisms could be installed. Nuclear-armed states can also improve crisis communications, such as by establishing

hotlines. Nuclear-armed states could identify ways of measuring progress toward these objectives and report them to the international community.

52. Transparency and confidence-building measures (TCBMs) can also help states to manage the risks of deliberate, accidental, inadvertent or unintended nuclear use. Nuclear-armed states could usefully negotiate TCBMs for promoting multilateral nuclear threat reduction cooperation. TCBMs should also be contemplated under the TPNW, aiming to reduce the possibility that nuclear weapons will be used.

<Transparency>

53. What kinds of transparency measures by nuclear-armed states could substantially contribute improving the security environment, leading to confidence building for nuclear threat reduction and disarmament?
54. What forms of transparency could contribute to stability and set standards for responsible behavior? Such measures could, for instance, be aimed at reducing uncertainties about the characteristics and scope of NWS strategic modernization programs, and at developing agreed rules of the road for potentially destabilizing military activities in peacetime, crisis, or conflict.
55. Though it is unrealistic for NNWS to expect full transparency, nonetheless NWS could undertake certain transparency measures that can provide a baseline for promoting nuclear disarmament. For instance, transparency in strategy and doctrine—that is, how states think about nuclear weapons and why they think they need to possess them—could be an essential

form of transparency. Both quantitative and qualitative (such as posture and doctrine) transparency also should be pursued, including, to the extent possible, transparency about numbers, capabilities, deployments and modernization plans for nuclear arsenals. Continued engagement with all the NWS to increase transparency in implementing the NPT remains fundamental to trust and confidence-building.

56. A possible step is that NWS could agree to report on their nuclear weapon system and weapon-usable nuclear material holdings in an agreed common format, with declarations of nuclear material holdings broken down into categories of material in: active warheads, stored warheads, recovered from dismantled warheads, naval nuclear propulsion, space propulsion, nuclear weapon laboratories, and material excess to military requirements. Placement of declassified excess military nuclear material under IAEA monitoring would be useful, utilizing attribute verification with information barrier techniques.

<Accountability>

57. States relying on nuclear weapons for their security have not necessarily addressed accountability issues explicitly. For instance, they have not clarified or demonstrated how their nuclear weapons would not pose a humanitarian catastrophe, or the basis on which the international community should have confident that once nuclear weapons are used in a conflict involving two nuclear-armed adversaries, the conflict will not escalate to the point of humanitarian disaster. How can NWS become more accountable to the international

community vis-à-vis the risks of deterrence?

58. Are there measures for accountability that NWS and NNWS could agree that would constitute progress toward disarmament? Transparency activities to demonstrate accountability could include non-NPT States in due course. Until now, nuclear-armed states have largely failed to accept, let alone implement, any meaningful forms of accountability. Neither have NWS attempted to provide accountability through engagement with NNWS.
59. For example, NNWS might ask NWS to clarify their positions on the relationship between their nuclear doctrine and international humanitarian law in terms of *jus in bello* (justice of war), *jus ad bellum* (justice in war) and *jus post bellum* (justice in the result of war); identify their efforts to enhance the safety and security of their nuclear arsenals (beyond just saying they are safe and secure); and provide reasons why they continue to possess nuclear arsenals.
60. If NWS begin to implement transparency and accountability measures, what might a standard reporting system in the NPT Review process look like? Developing a system for reporting might itself be a form of confidence-building. For instance, NWS could utilize an informal session or a Review Conference side event to discuss the reporting system and/or present initial transparency actions and provide an opportunity for NNWS to ask questions and seek clarifications.
61. A related issue is whether there are situations or types of activity for which transparency of extant capabilities could be destabilizing rather than stabilizing? For example, states facing potential adversaries with larger nuclear or other military capabilities may perceive that

transparency about their own capabilities could enhance the adversary's capacity or confidence to attack them, or negate or degrade their capacity to retaliate. One way to avoid such situations might be for nuclear-armed states to declare (in whatever forums, to whichever counterparts) the extent and pace of future force acquisitions of concern, rather than providing information on existing capabilities.

62. In general, nuclear-armed states have not addressed demands for accountability from NNWS. The incorporation of these demands in the text of the TPNW gives them additional weight. Yet opposition to the TPNW by nuclear-armed states and their extended deterrence allies presents opportunity for dialogue on the reasons they deem it impossible to join the treaty. Proponents and opponents could also jointly consider what to do after the TPNW enters into force: what kind of steps to be defined and promoted under the NPT regime and the TPNW regime; and how could they design a verifiable and enforceable nuclear disarmament regime. These issues could be discussed at the NPT and/or TPNW review conferences, or other forums.

e) Managing the process of nuclear disarmament without undermining international security

<Benchmarks>

63. Are there any effective benchmarks for managing the way to and ensuring the progress in nuclear disarmament?
64. Defining the relationship between constituent elements of a disarmament process along with benchmarks for measuring progress against them has at times been lost in the context

of lists and actions agreed in NPT Review Conferences, but not yet implemented in full. Though some of these actions may be useful benchmarks, out of context of an agreed process and/or roadmap they can lose meaning.

65. Alternative approaches to nuclear disarmament with associated benchmarks have been detailed in various international reports, including the 2009 Australia/Japan International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (ICNND). Among the recommendations from these reports is to jointly define a minimization point or vantage point, a difficult but useful exercise to (collaboratively) establish a target short of zero. Also, collaborative efforts (or discussion) for identifying transparency and accountability benchmarks both in quantitative and qualitative terms could be a useful confidence-building step among nuclear-armed states and between nuclear-armed states and NNWS. Another approach would be to agree on a target timeframe for achieving a world without nuclear weapons, such as the year 2045, the 100th anniversary of the first test and use of nuclear weapons. This could be agreed at the 2020 NPT Review Conference that will mark the 50th anniversary of the entry-into-force of the Treaty.
66. However, such creative formulations for disarmament benchmarks have still not addressed some fundamental issues associated with the final steps in a roadmap when nuclear-armed states would reduce their small nuclear arsenals to zero. Among these very difficult challenges are how the final steps would be measured and verified; what would be done with nuclear weapon establishments; and how the possibility of reconstituting nuclear forces

would be managed. The TPNW notably avoids many of these issues.

<A minimization point>

67. If states could agree on a “minimization point” as an essential benchmark for disarmament, what should be the required elements?

68. The ICNND characterized the minimization point as one consisting of very low numbers of nuclear warheads (less than 10 percent of the nuclear arsenals that existed in 2005), adoption of “no first use” doctrines, and implementation of force deployments and alert statuses reflecting that doctrine. Several additional issues about the parameters and potential characteristics of the minimization point require further clarification, including:

- (i) Whether reducing the number of nuclear weapons matters more than reducing the roles and objectives served by nuclear weapons (qualitative minimization).
- (ii) How many nuclear weapons would be regarded as necessary or acceptable to credibly maintain a minimum deterrent, and how could the numbers be tailored to the perceived requirements of individual nuclear-armed states.
- (iii) To what extent and how could the importance given to nuclear weapons in international politics be minimized, and how could the roles that nuclear weapons play in international security issues be narrowed.
- (iv) What would constitute a “minimized role” for nuclear weapons in concrete terms: for example, would it preclude nuclear counterforce targeting, or giving up conventional military targeting entirely,

and what are the implications of such changes for international humanitarian law?

- (v) How to define the relationship between a quantitative and/or qualitative minimization point and the maintenance of deterrence.
 - Would nuclear-armed states need to have more accurate and reliable weapons should they proceed to a certain “minimization point,” and what would this imply for the acceptability of nuclear modernization programs?
 - How could states in extended nuclear deterrence alliances maintain confidence in their security during the minimization process?
 - What would minimization mean for missile defense systems and concerns about damage limitation?
- (vi) Whether the minimization point can be compatible with the objective of mitigating the risk of humanitarian disaster.
- (vii) How enforcement of an agreed minimization point can be implemented if a state attempts to violate its commitments.

69. For those who regard the process of nuclear disarmament since the NPT entered into force as too slow, discussion of “minimization” raises concerns that it might result in an “acceptable” minimum arsenal level. Thus, states would need to consider assurances that a minimization point would not become a *de facto* end-point. Nuclear-armed states, on the other hand, could attempt to use this concept as a way to avoid deep reductions in the numbers and roles of nuclear weapons, arguing that the current level is a minimization point for them.

<Alternatives to nuclear deterrence>

70. To what extent can non-nuclear military capabilities be alternatives to nuclear deterrence?
71. Managing power asymmetries during nuclear disarmament is one of the biggest obstacles to its achievement. Movement toward nuclear disarmament must be accompanied by efforts to prevent a conventional arms race and mitigate the sources of conflict among states.
72. Advanced, precision guided conventional weapon systems can be as lethal as certain types of low-yield nuclear weapons, without the physical and environmental devastation and potential humanitarian consequences of a nuclear explosion. To the extent these weapons can replace missions currently planned for nuclear weapons – including targeting of buried or hardened facilities, or even deterrence of chemical and biological threats – they remove some of the rationale for nuclear deterrence.
73. However, if these weapons become “easier” to use because they do not carry the same taboo as nuclear weapons, then an increase in conflict could result. Rapid advances in conventional weapons pose special dilemmas for weaker states, which could see the acquisition of nuclear weapons as necessary to equalize the non-nuclear capabilities of stronger states. Non-nuclear weapons that threaten the survivability of small nuclear forces could inhibit states from pursuing nuclear disarmament or minimization.
74. Addressing the role of non-nuclear means of deterrence during nuclear disarmament will require first defining, and ultimately attempting to negotiate agreement on, acceptable overall balances of military power that would meet the defensive requirements of competing states while not enabling them to conduct aggression.

What measures of control on offensive and defensive non-nuclear and other unconventional military capabilities must be considered in order for nuclear-armed states to diminish the roles of nuclear weapons? What methods could be developed to define whether and how cross-domain balances could be achieved? How could agreed force balances be monitored and enforced?

<Engaging non-NPT states>

75. How can the non-NPT states possessing nuclear weapons be brought into nuclear disarmament discussions and processes?
76. Formal NPT-related processes that omit non-parties are incapable of engaging all nuclear-armed states. Article VI of the NPT obligates the five NWS to engage with all states on nonproliferation and disarmament issues, which can include the other nuclear-armed states outside the NPT. India and Pakistan, as states that have openly tested and declared possession of nuclear weapons, could be included in informal meetings with NWS. Israel, which has not acknowledged possessing nuclear weapons, may be better included in the context of discussions on creating a zone free of WMD in the Middle East. However, how to frame or characterize dialogue with non-NPT nuclear-armed states without according them special status as possessors of nuclear weapons is a clear challenge.
77. Given that non-NPT states have not made legally-binding commitments to disarmament, an agenda for dialogue among all nuclear-armed states could begin with a question: are the three states that have never signed the NPT willing to join the other nuclear-armed states

if and when they verifiably eliminate their nuclear arsenals? Nuclear-armed states could collectively discuss benchmarks for progress toward nuclear disarmament. Necessarily, given the adversarial relations among several of them, they would also need to identify steps to reduce regional and global tensions alongside steps to reduce their nuclear arsenals.

f) Maintaining a world without nuclear weapons once it is achieved

<Peace and stability>

78. How can the international community maintain peace and stability after eliminating nuclear weapons including the modality of deterrence without nuclear weapon? How can it ensure the irreversibility of the achievement of a world without nuclear weapons? What international security systems, including security assurances, are best suited for maintaining a world without nuclear weapons?
79. A world without nuclear weapons is not today's world minus nuclear weapons. It is a fundamentally transformed world in which states and other actors do not feel the need to possess nuclear weapons, and therefore have dismantled the means to do so. For that to happen, however, states that have previously relied on nuclear deterrence would have to be confident in other means to deter or defeat major aggression.
80. Establishing and maintaining cooperative relations among UNSC members, such that the Council could function effectively as a provider of peace and security, is a necessary condition. Other measures to bolster the UN as a collective security apparatus could be created.
- For example, the UN General Assembly could negotiate a new UN Charter Chapter that would deal with Peace and Stability in a World without Nuclear Weapons. Other enhancements to global collective security may be necessary, such as an international armed force set up under UN auspices as an emergency-response provider.
81. Even after nuclear weapons are dismantled, nuclear weapons know-how and the capabilities to recreate them will remain. States will need to evaluate which kinds of capabilities and activities would be permissible, and with what measures of reassurance, in a world without nuclear weapons. For instance, would ballistic missiles capable of carrying payloads beyond 500kg still be permitted? Would conventional military munitions need to fall beneath certain thresholds? How would states regulate the range of dual-use scientific and research and development activity, such as astrophysics and neutron modeling, that can contribute to nuclear weapons design?
82. The possibility that states could rebuild nuclear weapons may pose a form of virtual deterrence. Whether and how to establish a system that would permit states to retain the ability to reconstitute nuclear weapons at short notice, under international monitoring and verification, is an important question. At the same time, the possibility of nuclear re-armament could destabilize international security, as states might fear that an adversary was seeking to acquire nuclear weapons in secret. This risk may be exaggerated, however, since breakout could be deterred by risks similar to those that deter nuclear use today: an aggressor would not have high confidence that it could succeed with

its aggression and/or rebuild nuclear weapons before it was detected and others mounted a countervailing capability. Nor would a potential aggressor know that it could acquire enough nuclear weapons to deter or defeat a response by other powers.

<Verification and Enforcement>

83. How can nuclear disarmament in its final stages be verified? How would monitoring and enforcement work in a world without nuclear weapons?
84. Development of effective monitoring, verification and compliance mechanisms is a necessary condition for the achievement of nuclear disarmament. The process of developing such means should itself help build confidence among nuclear-armed states and between nuclear-armed states and non-nuclear-weapon states.
85. The further nuclear weapons are reduced, the more important monitoring and compliance verification procedures for nuclear disarmament will become in order to maintain the confidence of the international community, both to detect non-compliance and to ensure enforcement. Intensified research on nuclear disarmament verification is needed to develop robust approaches. Verification measures established under existing arms control, disarmament and nonproliferation treaties can inform a future nuclear disarmament verification system.
86. Verifying the total elimination of nuclear weapons is a particularly complex task and will require an extensive infrastructure. This infrastructure would also necessitate substantial changes to existing multilateral institutions, or creation of new specialized organizations,

equipped with trained personnel and politically enabled to trigger challenge inspections and/or refer issues for enforcement action. At zero nuclear weapons, effective verification would require unprecedented levels of transparency and intrusiveness in order to detect illicit activities. New approaches and technologies can provide deep transparency on key activities, but whether and how to do so without unduly compromising sovereignty is an issue requiring further study. One of the most difficult technical challenge is the verified dismantlement and elimination of nuclear warheads given the need to protect proliferation-sensitive information, in accordance with Article I of the NPT.

87. Several initiatives are currently being undertaken by individual states and groups of states, including NWS and NNWS, to investigate technologies, techniques and methodologies to ensure effective monitoring and verification of nuclear disarmament. Useful work has been done by some of the nuclear weapon states, and more can be done in the future, on verification and monitoring of stocks of deployed, non-deployed and stored nuclear warheads, as well as all types of delivery systems. The International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV) and UK-Norway transparency experiment are useful precedents in terms of not only developing verification technologies but also cooperation between NWS and NNWS. Current efforts should be strengthened and afforded the necessary resources. The development of reliable, cost-effective technologies that provide a high level of confidence without disclosure of sensitive information to non-nuclear-weapon states should be the goal of these activities.

Ideally, there should be collaboration among current initiatives to help accelerate progress, with regular reports to the NPT review process. All states should consider how to contribute to effective monitoring and verification.

88. Nuclear disarmament verification cannot, however, rely solely on technology. Complementary mechanisms, such as personnel exchanges, on-site inspections, and joint verification teams, will be necessary to mitigate concerns about intrusiveness, espionage, and potential misuse of monitoring and verification technology.
89. If an effective monitoring and verification arrangement can be designed and implemented, how can the international community ensure and, if needed, enforce compliance by states with their legally binding obligations? Among the worst-case scenarios that must be confronted is the attempted breakout by a state from the constraints governing a nuclear-weapon-free world. To give all states the confidence that nuclear disarmament will be effective and durable, agreed mechanisms must be created to ensure timely enforcement. Research into this relatively neglected but vital subject should be accelerated both by governments and civil society, and results shared in the NPT review process.
90. Could one form of disarmament enforcement entail individual states responding to attempted breakout by re-arming, thus denying the violator the coercive benefit of the violation? Nuclear-armed states are likely to insist on maintaining a capability to resume a nuclear weapons program if others do so. Yet, permitting a reconstitution capability would complicate verification and may create its own form of instability.

91. The UN Security Council is currently the only existing international institution that could address the potential violation of nuclear disarmament treaties. However, it is unrealistic to expect that this mechanism will always work effectively in enforcing nuclear elimination obligations given that the five permanent, veto-wielding members of the Council are also NWS under the NPT. Establishing a new, special body for enforcement other than the UNSC is implausible if the P5 would not support it, nor would it be effective if the P5 do not agree to vest it with sufficient enforcement authority.

III. PRINCIPLES FOR POSITIVE ENGAGEMENT TO BRIDGE DISARMAMENT DIVIDE

92. Actors engaged in efforts to bridge the disarmament divide should adhere to the following principles in order to establish common ground for groups with divergent views to jointly work on reinvigorating and promoting nuclear disarmament.

a) Strengthening the Norm of Non-use of Nuclear Weapons and a Vision of a World without Nuclear Weapons

93. The international community needs to renew its commitment to achieve a world without nuclear weapons. Statements in support of this commitment should reinforce the following core ideas, which not all nuclear weapon-possessing states have made clear: “A nuclear war cannot be won and must never be fought”; nuclear weapons should only be intended

only for deterrence and not for war fighting; and international humanitarian law should be respected in all circumstances.

94. The norm of non-use of nuclear weapons, which is backed by the 74-year practice of non-use, must be upheld by the entire international community. Continuing the practice of non-use is a pillar of achieving a world without nuclear weapons, despite differences of view in how to achieve such a world.
95. Although nuclear deterrence may arguably enhance stability in certain environments, it is a dangerous basis for global security and all states should seek a better, long-term solution. Proponents and opponents of nuclear deterrence must persist in bridging their differences.

b) Upholding existing commitments on arms control and nuclear disarmament as foundations for international security and further dialogue on disarmament

96. Existing commitments on arms control and disarmament should be maintained and implemented in full. Despite new sources of instability in the global security environment, arms control, disarmament and non-proliferation commitments provide an important foundation for international security and cooperative relations between NWS and for the entire international community.
97. The Russian Federation and the United States should make every effort to affirm remaining arms control arrangements, including by extending New START until they agree on a new treaty.
98. The three NPT pillars (nuclear nonproliferation, nuclear disarmament, and peaceful uses of

nuclear energy) remain central to advancing the common goal of a world without nuclear weapons. To preserve the NPT, all states parties should fulfill their joint commitment to the full implementation of the Decisions on Principles and Objectives and Strengthening the Review Process of 1995, and the Final Documents of the 2000 and 2010 Review Conferences.

99. NPT Article VI contains the fundamental commitment by the nuclear-weapon States to achieve the total elimination of their nuclear arsenals leading to nuclear disarmament, which all States parties affirmed by consensus. All States, and especially NWS, should seek additional means of demonstrating their commitment to this principle.

c) Restoring civility in discourse

100. The stalemate over nuclear disarmament is not tenable. Whatever the disagreements expressed by states regarding the NPT process and the TPNW, it is not in any state's interest to allow the foundation of the global nuclear order to crumble. Rather, it is a common interest of all states to improve the international security environment and pursue a world without nuclear weapons in line with Article VI of the NPT.
101. The record of nuclear arms control makes clear that treaties can be negotiated and concluded in an international environment characterized by conflict, discord, and distrust. Establishment of a favorable environment for dialogue and negotiations on nuclear disarmament therefore should not be made a pre-requisite for actions to advance the disarmament agenda.
102. As they seek progress toward disarmament,

states and civil society engaged in dialogue on disarmament must practice civility in their discourse. Respect for divergent views must be maintained to facilitate a joint search for common ground, on which all parties can cooperate to reduce nuclear dangers.

IV. ACTIONS THAT CAN BE STARTED BEFORE 2020

103. The first step in preserving the value of the NPT as a common platform for all states working toward disarmament is to achieve a successful 2020 NPT Review Conference. All NPT states parties are well aware of the critically high stakes and should demonstrate ownership of the treaty through careful and thoughtful preparation for a meaningful outcome of the Conference, especially through constructive statements, by taking actions, and making practical suggestions for progress. The implementation of these measures will also be beneficial in maintaining the momentum and making progress on nuclear disarmament even in a difficult environment. Actions that can be taken in advance of the 2020 Review Conference include:

a) Extension of New START and starting talks for a follow-on treaty

104. The Russia-US nuclear arms control framework constitutes a fundamental basis for the global nuclear arms and threat reduction effort. The Russian Federation and the United States should spare no effort to re-engage and to rehabilitate the arms control framework to

secure further reductions in nuclear forces. With the collapse of the INF treaty, the most urgent task for preserving the arms control framework is the extension of New START for an additional five years before the treaty expires in 2021. Should New START fail to be extended, its verification and data exchange measures will also cease to exist, leading to greater uncertainty about the two states' existing nuclear arsenals and modernization programs.

105. Resumption of a regular Russia-United States dialogue on nuclear arms control and strategic stability is the single most urgent and important step to be taken. In addition to facilitating an expeditious extension of New START, the two countries should use these talks to begin mapping out how to establish a new arms control framework to address new types of nuclear weapons and delivery systems.

b) Risk reduction and nuclear security measures by NWS

106. While nuclear disarmament is likely to take many years, the more, immediate danger is the use of nuclear weapons. NWS should take measures to reduce the risk of use, including by ensuring the safety and security of their nuclear weapons, weapon-usable nuclear materials, and related infrastructure. Such measures need to be in accordance with states' respective international, legally binding non-proliferation obligations. It is also imperative that they share information on the actions taken to reduce risks of nuclear use with each other and with the rest of the international community.

c) Information sharing by NWS on nuclear posture, deterrence, and international humanitarian law

107. NWS should better utilize the P5 consultation mechanism within the NPT framework to share information on their respective nuclear posture, doctrines and policies so that they can better understand each others' intentions and hence mitigate potential misperceptions or miscalculations that could lead to nuclear use and escalation.
108. NWS should also explain and discuss with each other whether and how their nuclear policies and force postures are consistent with international law, especially international humanitarian law. NWS should share views on whether they think that the international humanitarian law applies to the use of nuclear weapons; the procedures and other means they plan to utilize to give others confidence that such law will be upheld; and whether they would be willing to endorse an international mechanism for adjudicating the legality of nuclear-weapons use after the fact.
109. The information on nuclear doctrines shared amongst the P5 should also be shared with NNWS to the extent possible. This would constitute an important first step toward establishing a productive, long-term dialogue between disarmament proponents and nuclear deterrence proponents.
110. Relatedly, the NPT review process could make better use of national reports. In particular, it would be useful to convene a session at the Review Conference and its preparatory committees, at which NWS explain their national reports, followed by a discussion

with other states parties and civil society participants.

d) Revitalizing multilateral nuclear disarmament measures

111. The total elimination of nuclear weapons will not be achieved without multilateral nuclear disarmament measures. They should be reinvigorated as the most important medium-term efforts. While the entry-into-force of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) remains pending, states should identify additional steps to advance the objectives of the treaty and reinforce the non-testing norm. In addition, states should ensure sufficient funding for maintaining and improving the CTBT's international monitoring system and on-site inspection arrangements.
112. Commencing negotiation of a Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT) as early as possible also would constitute a significant step forward for multilateral nuclear disarmament. Considering the challenges encountered in attempting to negotiate an FMCT in the Conference on Disarmament (CD), and the urgent need to find avenues for progress, likeminded countries could utilize another venue to commence the negotiation and then report their conclusions to the CD.

e) Signing protocols to NWFZ treaties and reaffirming negative security assurance

113. NWS which have yet to sign and ratify protocols to the NWFZ treaties should do so. NWS should also reaffirm their commitments

of negative security assurance under UN Security Council Resolution (UNSCR) 984 and NWFZ treaties. These actions would help reinforce non-proliferation and the legal norm on the non-use of nuclear weapons.

f) Further exploring a way-forward, in particular, a platform for continued dialogue, on the Middle East zone free of WMD, and preserving the JCPOA

114. Festering regional disputes make nuclear-armed states more reluctant to contemplate steps towards nuclear disarmament. The key driver for nuclear weapons acquisition (beyond mere nuclear temptation) remains the combination of the perception of an existential threat and of the absence of a credible security guarantee. Whether real or imagined, addressing such threats is the key to disarmament. Therefore, vital efforts should be directed at resolving political problems and bringing parties to the negotiating table.
115. All states concerned should participate actively and constructively at the conference on the establishment of a Middle East zone free of nuclear weapons and other weapons of mass destruction, to be held at the United Nations in New York in November 2019. The conference should be carefully prepared so as not to disappoint the stakeholders in the region and the international community more broadly.
116. Important measures to be taken immediately in order to set a good basis for discussing a Middle East zone free of WMD are those to preserve the JCPOA. Its demise might lead to Iran's withdrawal from the NPT and possibly to reduce other Middle East countries'

commitments to the NPT. Full compliance by all parties with all elements of the JCPOA is essential to the integrity of the nuclear non-proliferation regime.

g) Facilitation of nuclear non-proliferation and disarmament in the context of regional security (North Korea, the Middle East including Iran, and South Asia)

117. Full compliance by all parties with all elements of the JCPOA is essential to the integrity of the nuclear non-proliferation regime. All stakeholders should continue to support full implementation of the JCPOA, which is underpinned by UNSCR 2231.
118. Avoiding catastrophic consequences from the North Korean nuclear and missile crisis and upholding the integrity of the international non-proliferation regime are two major principles for the denuclearization of the Korean Peninsula. Concerned states are urged to make every effort to resolve the problems through peaceful means, and to achieve the complete, verifiable and irreversible denuclearization of the Korean Peninsula.
119. Track 1 and track 1.5 regional security processes should seek to strengthen confidence-building measures. In addition, states in key regions should consider: creating inter-regional dialogue mechanisms for nuclear disarmament and nonproliferation; inviting states which have renounced the nuclear option to speak about their experiences; and developing interregional forums in which participants can share experiences on addressing regional security and nuclear challenges, including how to minimize the negative implications of a

unstable regional security environment for the NPT regime.

toward cooperative security approaches more conducive to nuclear disarmament.

h) Engaging young generations

120. Engaging younger generations is essential for building bridges between proponents of abolition and proponents of deterrence, and for exploring common ground. Intergenerational forums can permit younger generations to hear from and share perspectives with actors that have deep experience on nuclear disarmament issues, which can be an important means of developing understanding of diverse viewpoints.

i) Further involvement of civil society

121. Civil society actors have an important contribution to make in nurturing mutual understanding and cooperation among conflicting parties, as well as in cultivating innovative ideas to help states implement nuclear disarmament measures. Engaging with civil society and academia is essential to advancing nuclear disarmament and nonproliferation. Increasing efforts to educate and inform citizens, especially the younger generation, about the various dimensions of nuclear weapons should help cultivate informed discussions. It is imperative to find additional methods for bringing inter-generational views into disarmament discussions.

122. Widespread civil society movement is crucial, but without critical political leadership disarmament cannot be achieved. Partnerships between political leaders and social movements can be instrumental in facilitating the transition

j) Visit to Hiroshima and Nagasaki

123. Cultivating a deeper understanding of the humanitarian risks and consequences of nuclear weapons is an important means of building shared perspectives on achieving the total elimination of nuclear weapons. Visiting Hiroshima and Nagasaki is a powerful and unique way to develop such a deeper understanding. State leaders, policy makers, members of civil society should visit these important cities, not least to honor the legacy of the Hibakusha, whose stories must be disseminated for posterity and placed in a human context as a testimony to the imperative of nuclear disarmament.

V. ACTIONS THAT CAN BE TAKEN BETWEEN 2020 AND 2025

124. As the next NPT review cycle between 2020 and 2025 would be a very critical period to uphold nuclear disarmament momentum, it is necessary for all kinds of states, either NWS, NNWS, or non-NPT nuclear armed states to take concrete actions such as:

a) Expanding actions to non-NPT nuclear-armed states

125. To universalize nuclear risk reduction and nuclear disarmament, it is necessary to find a way to involve the three non-NPT nuclear-armed states. These states, in addition to the

five NWS, should take measures to enhance risk reduction and nuclear security, and share this information with other states. In addition, these states should also explain and clarify whether and how their nuclear policies and force postures are consistent with applicable international law, especially international humanitarian law.

126. In order to include India and Pakistan, the process needs to be conducted informally, outside the NPT. It would be useful to set up an informal, off-the-record, open-ended, forum to discuss necessary steps and measures to move forward the disarmament agenda. This should be done under UN auspices, as this will allow non-NPT nuclear-armed states to participate. Inviting them to side events during the NPT Review Conference and its preparatory committee would also be helpful. Such dialogues with non-NPT nuclear-armed states should not imply giving them any special status as possessors of nuclear weapons.

b) Unilateral voluntary measures or “gift-baskets”

127. All states parties to the NPT, particularly NWS, can make self-declared commitments to undertake additional voluntary measures to fulfill their NPT obligations toward nuclear disarmament, and report their implementation periodically during the 2020-2025 review process. For this purpose, NPT member states should discuss how to conduct this exercise before the 2020 NPT Review Conference begins.

128. Such unilateral, voluntary commitments would not be a formal part of the NPT process, but

would complement consensus-based steps that are binding on all parties.

c) Addressing strategic stability, security dilemmas and nuclear arms control among major powers

129. Insecurity among major powers (China, Russia and the United States), coupled with the absence of multilateral arms control cooperation, is likely to frustrate progress towards nuclear disarmament. Finding means to mitigate security dilemmas, and to achieve a basic level of strategic stability in their bilateral and/or trilateral relationships is crucial until such time that major powers agree on deep cuts in their nuclear arsenals. China, Russia and the United States are strongly encouraged to find ways to discuss nuclear weapons policy, doctrine and risk reduction measures, including confidence-building measures such as hotlines and data exchanges.

d) Addressing nuclear/non-nuclear “entanglement” and the impact of emerging technologies on strategic stability and arms control modalities

130. The entanglement of nuclear and non-nuclear capabilities, in which these strategic capabilities are dangerously intertwined, can increase risks of accidental or unintended escalation and should be closely studied. All states should assess how new domains and emerging technologies—including cyber, space, lethal autonomous weapons and artificial intelligence —might affect strategic stability and the dangers of nuclear-weapons use, and

contemplate how to mitigate or reduce risks of disruption.

131. A cyber-attack on nuclear weapons or related systems—including nuclear planning, early warning, communication, and delivery systems, in addition to the nuclear weapons themselves—could have catastrophic consequences. The international community should carefully study the implications for nuclear arms control and disarmament.
132. Meanwhile, pursuing a normative framework, such as a code of conduct for these domains and technologies, could be useful. An example would be restraint on cyberattacks on nuclear command and control systems, States should also explore confidence building measures relating to non-nuclear high-technology weapons. A new kind of arms control architecture should be developed to regulate these new domains.

e) Controlling fissile materials both in civilian and military use

133. States are encouraged to end the production of fissile material for nuclear weapons. States that continue to produce such material are encouraged to clarify what prevents them from stopping.
134. While the negotiation of an FMCT is an urgent imperative, the political deadlock in the Conference on Disarmament currently stands in its way. Nevertheless, the effective control of weapons-usable fissile material – highly enriched uranium (HEU) and weapons-usable plutonium – at the highest level of safety and security is both a near-term imperative and a prerequisite for disarmament. Notwithstanding

the challenges, it would be worth contemplating a safety and security regime that regulates all fissile material, whether military or for peaceful uses.

135. A world free of nuclear weapons will require an agreed, legally-binding global regime that not only regulates fissile material production, but also provides verifiable accounting of existing material and strengthened safeguards against its use in nuclear weapons. This regime must also cover the disposition of fissile material in an irreversible and verifiable manner. This regime should include effective provisions to ensure that HEU or plutonium used in non-weapons applications cannot be diverted to weapons use. All states possessing HEU or plutonium should work toward developing the characteristics of such a regime.

f) Exploring a liability mechanism for nuclear weapons accidents and use

136. All States should explore mechanisms to hold states accountable and liable for any damages to third party states and populations resulting from the development, transport, deployment, or use of nuclear weapons.
137. States should also discuss the need for a special liability system for nuclear weapons. The general legal system of responsibility of states for internationally wrongful acts covers the damage nuclear weapons may cause to other states. However, this would not apply to past damages caused by, for instance, nuclear testing, which would need to be addressed through the special system.
138. Existing nuclear accident liability regimes do not cover an accidental nuclear weapon

detonation (although they presumably cover accidents at facilities dealing with nuclear materials for nuclear weapons). States could initiate a process to amend these regimes, notwithstanding likely opposition from states with nuclear weapons. States could also discuss the obligations of states using nuclear weapons to neutral or third-party states that suffer harm.

CONCLUSION

139. Numerous security, legal, and normative issues must be resolved to achieve the total elimination and prohibition of nuclear weapons. The “hard questions” contained in this report and the actions it recommends constitute a roadmap for states and civil society actors to work together in navigating these issues.

140. For states with nuclear deterrence deeply embedded in their national security policy, taking steps to reduce and ultimately eliminate their reliance on nuclear deterrence will be politically difficult. The abolition of nuclear weapons will constitute a change in the structure of international politics and cannot be achieved without building broad political momentum. In this sense, it is necessary for the international community to increase public awareness of the challenges and opportunities presented by nuclear disarmament, and to advance a strong, universal norm that nuclear weapons are taboo. Political and social movements that carry the flag for the humanitarian consequences of nuclear weapons are necessary to overcome the inevitable

political challenges.

141. Political and social movements can create momentum, but they must be paired with a step-by-step strategy for simultaneous movement toward a new international security order and a world without nuclear weapons. Practical steps towards nuclear disarmament to achieve this outcome are diverse and complex, and their implementation will be technically and politically sensitive. How to safely manage the process leading to the elimination of nuclear weapons, including reducing reliance on nuclear deterrence and replacing it with alternative means for security, is probably the most difficult challenge of all. New, sophisticated mechanisms for maintaining stability will be necessary, backed by strong and sustained engagement of all states.

142. Human history is littered with evidence of the fragility of peace. In the wake of conflict, leaders emerged to establish international institutions and craft rules to advance peace. Especially since 1945, considerable wisdom and political capital have been invested to maintain these institutions and rules. To make the peace less fragile, and realize progress toward the ultimate achievement of nuclear disarmament, the entire international community should work relentlessly to overcome the divide between proponents of deterrence and proponents of abolition, face up to the “hard questions” explored in this report, and jointly design a new international order based on security, legal instruments, and normative pillars for advancing and upholding a nuclear-weapon-free world.

核軍縮の実質的な進展のための賢人会議

議長レポート

日本語仮訳

概要

現状—核軍縮を取り巻く現在の環境

- » 米露間の核軍備管理体制の毀損は、切迫した深刻な安全保障上の懸念を生じさせ、核軍縮アーキテクチャ全体に重要な影響を及ぼす。
- » 特に東アジア、南アジア及び中東における地域安全保障の力学も、核軍縮の展望に大きく影響している。
- » NPT の中に含まれ、また、過去の運用検討会議でなされたコミットメントの不均等な履行は、多くの国の間で不満を引き起こしている。NPT の普遍性の欠如は、依然として未解決の課題である。さらに、NPT 運用検討プロセスは制度的疲労に苦しんでいる。
- » 国際の平和と安全において核兵器が果たすプラスとマイナスの役割に関する見解の相違は、より鮮明になってきた。

困難な問題—橋渡しのためのアジェンダ

抑止論者と核廃絶論者との間の行き詰まりの中心には、一連の「困難な問題」に関する見解の相違がある。建設的な方法でこれらの問題を議論し、対処しなければ、各国がいかにして行き詰まりを打開し、核兵器のない世界のための共通のビジョンを発展させ得るかを見通すことは難しい。そのアジェンダには、特に以下のような問題が含まれる。

- a. 自衛権の行使のための普遍的に合意された原則及び条件（切迫性、必要性及び均衡性を含む）と核兵器の使用との整合性。
- b. 核兵器によってのみ抑止される非核の脅威。
- c. 国際人道法と、核の標的設定及び核兵器の使用との整合性。
- d. 核抑止とこれに伴うリスクとの間のトレードオフを扱い、あるいは管理する方法、並びに、そうしたリスクに関して、安定性に貢献し、また責任ある行動と核軍縮に向けた進展のための基準を定め得るような透明性及び説明責任を確保する方法。
- e. 効果的なベンチマークの設定、核抑止の代替手段の検討、並びに非 NPT 核保有国の関与を含め、国際安全保障を損なうことなく、核軍縮に至る道のりを管理する方法。
- f. 効果的な検証措置及び強制措置に関する問題を含め、核兵器のない世界の達成後にこれを維持する方法。

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

軍縮に関する分断を橋渡しするための努力に関与するアクターは、異なる見解を有するグループが核軍縮の再活性化及び促進に共同で取り組むための共通の基盤を確立するため、以下の原則を守るべきである。

- a. 核兵器不使用の規範及び核兵器のない世界のためのビジョンを強化すること
- b. 国際安全保障の基盤としての軍備管理及び核軍縮に関する既存のコミットメント、また軍縮に関する更なる対話を支持すること
- c. 議論における礼節を取り戻すこと

以下に挙げる措置は、困難な状況においても核軍縮の機運を維持し、進展を図るために実施されるべきである。

2020 年以前に着手され得る行動

- a. 新 START の延長及び後継条約を含め、核軍備管理及び戦略的安定性に関する米露間の対話の再開
- b. 安全性及びセキュリティ措置を含め、核兵器使用のリスクの低減の確保、並びにそうした情報の国際社会との共有
- c. 核態勢及び抑止と国際人道法との整合性に関する、まずは核兵器国による、続いて他の国際社会との情報共有
- d. CTBT 及び FMCT を含む多国間核軍縮措置の再活性化
- e. 非核兵器地帯条約議定書への署名・批准、消極的安全保証の再確認
- f. 中東非 WMD 地帯に関する今後の方策、特に継続的な対話のためのプラットフォームの更なる追求、並びに JCPOA の存続
- g. 地域安全保障の文脈における核不拡散・軍縮の促進（北朝鮮、イランを含む中東、及び南アジア）
- h. 橋渡し及び共通基盤の模索のための、若い世代の関与
- i. 市民社会の一層の関与、並びに政治指導者と社会運動との間のパートナーシップの涵養
- j. 核兵器の人道上のリスクと結末についてのより深い理解を育むための広島・長崎への訪問、並びに被爆者のレガシーへの敬意

2020 年から 2025 年の間にとられ得る行動

- a. リスク低減と核セキュリティを強化するための協力的措置の実施に非 NPT 核保有国を関与させ、他国と情報を共有する方法の検討、並びに核政策・戦力態勢が国際人道法に整合的であるかの説明
- b. 核軍縮に向けた NPT 上の義務を果たすべく、更なる自発的な措置をとるために自己申告に基づくコミットメントの実施、並びに 2020 年から 2025 年の運用検討プロセスの間におけるその履行状況の定期的な報告
- c. 安全保障のジレンマを緩和し、その二国間／三国間の関係において基本的な水準の戦略的安定性を達成する一大国が核兵器の大幅な削減に合意する時まで極めて重要である一ための手段の検討
- d. 核・非核の「絡み合い」と、戦略的安定性及び軍備管理モダリティに対する新興技術の影響への対応
- e. 民生・軍事利用双方の核分裂性物質の管理
- f. 核兵器の事故及び使用に対する法的責任メカニズムの検討

賢人会議委員

白石 隆（座長）

熊本県立大学
理事長

青木 節子

慶應義塾大学大学院
法務研究科教授

秋山 信将

一橋大学国際・公共政策大学院
院長

浅田 正彦

京都大学法科大学院
教授

リントン・ブルックス

米国エネルギー省国家核安全保障庁
(NNSA) 元長官

ティム・コーリー

国連軍縮研究所 (UNIDIR)
シニア・フェロー

トレバー・フィンドレイ

メルボルン大学社会政治学院
シニア・リサーチ・フェロー

アンゲラ・ケイン

元国連軍縮担当上級代表

マフムード・カーレム

元駐日エジプト大使、
元国連軍縮諮問委員会委員

アントン・フロプコフ

ロシア・エネルギー安全保障研究
センター (CENESS) 長

小溝 泰義

前広島平和文化センター 理事長

ジョージ・パーコビッチ

カーネギー国際平和財団
副会長

タリク・ラウフ

元国際原子力機関 (IAEA)
検証安全保障政策課長

沈 丁立

復旦大学国際問題研究院
副院長 (教授)

ブルーノ・テルトレ

フランス戦略研究所
副所長

朝長 万左男

日赤長崎原爆病院
名誉院長

山口 昇

国際大学副学,
笹川平和財団参与

(座長以下はアルファベット順)

〔起草委員会〕

トビー・ダルトン カーネギー国際平和財団核政策プログラム共同ディレクター

向 和歌奈 亜細亜大学国際関係学部講師

戸崎 洋史 日本国際問題研究所軍縮・科学技術センター主任研究員

〔日本語仮訳〕

議長レポート

核軍縮の実質的な進展のための賢人会議

はじめに

1. 国際的な安全保障環境の悪化や、核兵器のない世界の実現に向けたアプローチに関する核兵器国と非核兵器国の間、さらには非核兵器国の間における深刻な分断の拡大を踏まえ、岸田文雄外務大臣（当時）は2017年5月、2020年核兵器不拡散条約（NPT）運用検討会議第1回準備委員会において、「核軍縮の実質的な進展のための賢人会議（EPG）」を設置すると発表した。
2. 核軍縮に関する最も深刻な分断は、安全保障の観点から核軍縮に取り組む者と、人道主義、規範及びモラルの観点から核軍縮に取り組む者の間にある。これら2つの見方の間のギャップを橋渡しするためには、政治的妥協と建設的な対話の回復が必要である。同時に、建設的な対話が可能な限り早期に開始されるよう、議論されるべき最も重要な課題を明示する必要がある。
3. このレポートの目的は、核兵器に関する安全保障の論理と人道主義の論理との間のギャップを明らかにすること、核兵器を廃絶するために直視されなければならない「困難な問題（hard questions）」を特定及び検討すること、並びに、両者の間におけるギャップの橋渡しに貢献するために国家や市民社会グループが取ることのできる早期の措置を提案することである。
4. 賢人会議の委員は、同会議の5回の会合における議論及び表明された見解を総括するレポートを議長が個人の資格で作成することに合意した。したがって、この議長レポートは、賢人会議の委員によって合意されたコンセンサス文書ではなく、委員の考え及び議論をまとめたものである。
5. このレポートは、以下の5つのパートで構成されている。
 - I. 「現状―核軍縮を取り巻く現在の環境」：現在の核軍縮の課題を形成する要因を分析
 - II. 「困難な問題―橋渡しのための課題」：核

軍縮を実質的に前進させるために取り組まなければならない問題を検討

- III. 「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」：核軍縮をめぐり対立する関係者による建設的な関与のための要素を列挙
- IV. 「2020年以前に開始され得る行動」：2020年NPT運用検討会議以前に核軍縮を前進させるための即時又は緊急に着手され得る措置を提案
- V. 「2020年から2025年の間にとられ得る行動」：追加の準備が必要であり、このため次のNPT運用検討サイクルの間に開始され得る行動を特定

I. 現状―核軍縮を取り巻く現在の環境

1) 米露間の軍備管理の悪化と大国間競争の高まり

6. 米露間の核軍備管理体制の毀損は、切迫した深刻な安全保障上の懸念を生じさせ、核軍縮アーキテクチャ全体に重要な影響を及ぼす。米露両国は、互いに中距離核戦力（INF）全廃条約への違反を非難した後、2019年8月2日にこの条約から脱退した。さらに、米露間では2021年に期限を迎える新戦略兵器削減条約（新START）の将来に関する協議が進展しておらず、同条約の延長についてさえ合意されていない。米露両国の核兵器を大幅に削減するという機運や政治的意思は失われているように見える。米露が軍備管理及び戦略的安定性に関する協議を再開しない限り、新STARTの下で設定された制限を下回る戦略・非戦略核兵器の一層の削減への見通しは暗いように見える。
7. 米露間の軍備管理の状況は、大国間の競争の激化によって、一層複雑化している。米国、ロシア及び中国は、いずれも核の近代化計画

を実施しており、これには戦略的安定性を複雑化させる弾道ミサイル防衛（BMD）、極超音速滑空兵器、その他の新興技術に関する取組が含まれる。こうした動きは、それぞれの国の安全保障政策における核兵器の役割を再確認し、核抑止力を強化するものである。一方で、技術開発やドクトリンの変更が核兵器使用の敷居を下げ、結果として核の惨事のリスクを増大させているように見える。

2) 地域の安全保障及び拡散上の懸念の高まり

8. 地域安全保障の力学も、核軍縮の展望に大きく影響している。米露の核兵器削減が冷戦以降の核兵器の総数の減少につながったが、東アジア及び南アジアでは核兵器は増加してきており、中東における将来の拡散に対する懸念はその地域における安全保障を複雑化させている。
9. 南アジアでは、インドとパキスタンの間の緊張と断続的な軍事的危機が、これら2つの非NPT核保有国の間における核戦争のリスクを高めている。
10. 中東では、非大量破壊兵器（WMD）地帯の設置に向けた進展がほとんど見られていない。2019年11月に国連主催で開催される予定の会議については、イスラエルの参加なしには、大きな進展につながることはほとんど期待し得ない。さらに、包括的共同作業計画（JCPOA）は、イランによる核拡散についての当面の懸念を解消したものの、米国の離脱の後、崩壊の危機に瀕している。イランは、JCPOAの遵守に対して約束された経済的見返りを得られず、ウラン濃縮に関する合意された制約から抜け出し始めた。米国とイランの間における軍事衝突のリスクは深刻である。
11. 東アジアでは、北朝鮮による核・長距離ミサイル実験によって引き起こされた2017年の朝鮮半島における緊張は、2018年に地域諸国と北朝鮮の間における首脳会談の後に緩和

された。しかしながら、交渉によって北朝鮮が核兵器及び関連計画の完全な廃棄に向けた行動をとることにつながるような合意を生み出すことができるかは、依然として明らかではない。

3) 多国間軍縮機構の毀損

12. NPTは、依然として国際的な核不拡散体制の礎石であり、国連加盟国によるほぼ普遍的な支持を享受している。しかしながら、NPTの中に含まれ、また、過去の運用検討会議でなされたコミットメントの不均等な履行は、多くの国の間で不満を引き起こし、将来における条約の履行をいかに強化するかについて、難しい問題を提起している。特に、非核兵器国は、NPT第6条に規定されている核軍縮のコミットメントの履行に向けて、長年にわたって核兵器国が十分な進展を見せてこなかった、あるいは「有意義な措置」を十分には実施してこなかったと批判している。米露は冷戦期のピーク時から核戦力を85%削減してきたと主張しているが、非核兵器国の中には、これらの削減は国家安全保障上の要請によるものであり、5核兵器国のいずれも、明白にはNPT第6条の履行のために核戦力の削減を行ってこなかったと主張するものもある。
13. NPTの普遍性の欠如は、依然として未解決の課題である。インド、イスラエル及びパキスタンはNPTに加入しておらず、北朝鮮の法的地位にも論争がある。核軍縮に関する有意義な議論には、全ての国による参加が必要であるが、普遍性の欠如は、このことが現在のNPTの文脈では非常に難しいことを意味している。
14. さらに、NPT運用検討プロセスは制度的疲労に苦しんでいる。核軍縮に関するこれまでのコンセンサスでのコミットメント（2000年に合意された13のステップと2010年の行動計画）は達成されていない。重要な問題に

関する議論は、不毛かつ反復的なものとなってきた。多くの国や市民社会グループは運用検討プロセスに関心になってきたようであり、運用検討会議に高いレベルの関心を払っている国はほんの一握りである。これは、運用検討プロセスの価値をさらに低下させる悪循環をもたらしている。

4) 核軍縮に関する深刻な分断

15. 国際の平和と安全において核兵器が果たすプラスとマイナスの役割に関する見解の相違は、より鮮明になってきた。
16. その分断の一方には、核兵器の即時の禁止・廃絶を支持する人々（以下、「核廃絶論者」）がいる。彼らは、核の「恐怖の均衡」によってもたらされるかもしれない安定は非倫理的であり、核兵器の存続は人類の生存を脅かすと主張している。彼らは、人類の生存のためには、核兵器がいかなる状況下でも決して使用されず、可能な限り早期に廃絶されるべきだと主張している。さらに彼らは、核抑止力の価値や核兵器から得られる地位と威信に関する核保有国の認識が、更なる拡散への潜在的な誘惑を生み出していると強く主張する。
17. その分断のもう一方には、安全保障上の目的のために核兵器を保持することを支持する人々（以下、「抑止論者」）がいる。彼らは、核兵器、特に核抑止が、敵対者による核兵器の使用、また一部の国にとっては他の WMD や通常兵器の使用を抑止することによって国家安全保障と国際的な安定を維持すること、大国間（あるいは核保有国間）の大規模な戦争を防止すること、相互抑止を通じて大国間関係を安定化させること、敵対者の優勢な軍事力を相殺すること、並びに、大国としての地位と威信を守ることにおいて、不可欠な役割を果たしていると主張する。このため、彼らは、核軍縮に向けた進展が、安定した国際的な安全保障環境の実現に依拠していると明言する。

18. こうした深刻な分断を踏まえ、即時の核軍縮を主張する国々や多くの市民社会グループは、核兵器禁止条約（TPNW）に結実した交渉を開始した。この条約は 2017 年 7 月、国連総会において 122 か国の賛成を得て採択された。5 核兵器国、他の核保有国、並びにほとんどが核兵器国と同盟関係にあるいくつかの非核兵器国は、この条約に署名しなかった。

19. TPNW の支持者は、核軍縮を進める政治的意図に欠けると認識されている核保有国によって、核兵器のない世界に向けた前進が妨げられているとの不満を表明するものとして、この条約を見る傾向がある。また、彼らは、核戦争が人道上及び環境上の悲惨な結末をもたらす可能性への国際的な懸念を浮き彫りにし、核兵器が受け入れ可能な兵器であるとの考えに挑戦するものであるとして、TPNW 自体が核兵器廃絶のためのプラットフォームにおける不可欠の施策であると主張する。彼らは、TPNW が核兵器の人道的側面への認識を高め、それによって禁止規範を強化するだろうと強く主張する。TPNW の支持者の中には、この条約は、核保有国が核軍縮に関する NPT 上のコミットメントを守らないことの政治的コストを示すものだとして主張する者もいる。
20. 一方で、TPNW の懐疑派・反対派は、核保有国がこの条約への署名を拒否していることから、TPNW は核兵器を廃絶する上で効果的ではないだろうと主張する。彼らは、核保有国やその同盟国を核抑止力に依存させる安全保障上の問題は TPNW を通じては解決できないと主張する。さらに、彼らは、核軍縮が追求されるならば解決されなければならない重要な課題の一つである、核軍縮がいかに検証され、強制されるべきかとの点について考慮していないとして、TPNW を批判している。
21. NPT と TPNW の関係についても議論がある。TPNW の反対派は、この条約が、NPT とその運用検討プロセスを軽視し、国際的な不拡散体制の基盤としての NPT の正当性を低下さ

せることにつながり得るリスクがあると警告している。TPNW の支持者は、TPNW は、原因ではなく、NPT において既に「制度化」され、核保有国による核軍縮義務・コミットメントの不十分な履行により拡大してきた、核兵器国と非核兵器国の間のギャップ及び不平等の症状であると反論する。

22. NPT 運用検討会議準備委員会において TPNW をいかに取り扱うかについての不確実性ととも、TPNW の交渉プロセス及び結論は、これら 2 つのグループの間のギャップがいかに広く深いものになっているかを浮き彫りにしている。その分断があまりにも大きいため、多様な見方を持つ国々は互いに建設的な対話を行うことがますますできなくなっている。

II. 困難な問題—橋渡しのための アジェンダ

1) 共通の基盤の模索と橋渡し

23. NPT 運用検討プロセスや TPNW 交渉の間に各国によって表明された意見の相違があるとしても、世界的な核秩序の基盤を崩壊させることはいかなる国の利益にもならない。むしろ、NPT 第 6 条に従って、国際的な安全保障環境を改善し、核兵器のない世界を追求することが、全ての国の共通の利益である。国際社会は、その相違を早急に狭め、最終的に解決しなければならない。
24. 核軍縮をめぐる分断を越えて橋渡しするためには、双方がこのような見解の相違の存在を認識し、受け入れる必要がある。さらに、核兵器の廃絶を可能にするような方法で調和させるために、これらの相違は建設的に取り組まなければならない。今後の方向性、特に国家安全保障政策や国家間の戦略的關係における核兵器の役割をどのように低減するかをめぐる長年の論争は、非生産的な責任追及で

はなく、合理的な議論と体系的な交渉を通じてのみ解決され得る。例えば、核兵器禁止論者は、核兵器を廃絶するための真剣なステップをとりたいのであれば、核抑止力に現在依存する国によって表明された安全保障上の懸念が解決されるか、少なくとも是正されなければならないと認識する必要がある。核抑止あるいは拡大核抑止に依存する国は、核兵器や核抑止についての人道上の懸念を認識する必要がある。これらの国々はまた、核抑止が特定の環境における安定性を向上させる可能性はあるとしても、それが世界の安全保障にとって危険な基礎であり、したがって、全ての国はより良い長期的な解決策を模索すべきであることを認識すべきである。双方の政治指導者と市民社会の関係者は、互いの意見への尊重を示し、互いの懸念に誠実に対処しつつ、グループを分断している相違を認めるべきである。さらに、原則として自らの立場に固執せず、柔軟性を発揮し、協調と協力を通じて共通の目標と価値を模索するあらゆる努力を行うべきである。

25. 分断を越えて橋渡しを望むアクターは、共通の基盤へのあり得る道筋が特定され、核軍縮に向けた効果的かつ具体的なステップがとられるよう、多様な見解を有する国家及び市民社会グループに分断の中心にある根本的な課題や問題に直接的に取り組むことを求めるようなアジェンダの策定を検討すべきである。例えば、核兵器への依存の歴史的かつ根本的な原因に関する共通のアジェンダを設定することは、考え得る有益な道の一つであろう。
26. 核保有国と非核兵器国の双方が関与する対話を促進するための橋渡しのアジェンダを成功させるためには、(1) 現在の安全保障環境における脅威とリスクの低減、並びに緊張の緩和に効果的に貢献しなければならない。(2) 核保有国、拡大核抑止の同盟関係にある国、TPNW の支持国といった、あらゆる種類の国の間の信頼と信用を改善させなければならない。(3) 核軍縮のプロセスで生じる可能性の

ある安全保障上の懸念に対処しなければならない。

2) 困難な問題

27. 抑止論者と核廃絶論者との間の行き詰まりの中心には、一連の「困難な問題」に関する見解の相違がある。建設的な方法でこれらの問題を議論し、対処しなければ、各国がいかにして行き詰まりを打開し、核兵器のない世界のための共通のビジョンを発展させ得るかを見通すことは難しい。そのアジェンダには、特に以下のような問題が含まれる。

- a) 核抑止と、自衛権を含む安全保障との間の関係
- b) 核兵器の唯一残る役割としての核抑止
- c) 核兵器使用の国際人道法との整合性
- d) 核兵器の様々な側面に関係するリスク、緩和及び説明責任
- e) 安全保障環境を損なうことなく、核軍縮プロセスを管理する方法
- f) 核兵器のない世界の達成後にそれを維持する方法

a) 核抑止及び自衛権

28. 国家が、そうしなければ戦争に敗北し、生存を脅かされると結論づける場合、最後の手段として核兵器を使用することは合法的であるか、また適切であるか。この問題は、国家の存続と核使用の潜在的な非人道的結末との間の緊張によって特徴付けられる、国際法上の不明確な問題に関係している。

29. 核兵器の威嚇又は使用の合法性に関する1996年の国際司法裁判所（ICJ）の勧告的意見では、この問題が以下のように強調された。「核兵器の威嚇又は使用は、武力紛争に適用可能な国際法の規則、特に人道法の原則及び規則に一般的には違反する。しかしながら、国家の存亡そのものが危険に晒されるよ

うな、自衛の極端な状況において、核兵器の威嚇又は使用が合法であるか違法であるかについて、裁判所は最終的な結論を下すことができない」。実際的には、自衛のためのいかなる武力、特に核戦力の使用も、切迫性、必要性（軍事力の行使以外に選択肢がない）及び均衡性を含む、自衛権の行使のための普遍的に合意された原則及び条件を満たさなければならない。

30. 重要な問題は、壊滅的なレベルの死傷者及び環境破壊の可能性に鑑み、いかなる核兵器の使用が自衛権の正当な行使のための法的原則に合致し得るか否かである。核廃絶論者は、核兵器は自衛権と両立し得ないと主張する傾向がある。国家が、厳格な禁止や非合法化を進めるのではなく、自衛の極端な場合における核兵器使用のもっともらしい合法性を規定するならば、核兵器を永久に廃絶することは極めて困難であろう。

31. 一方で、抑止論者の中には、他の手段で攻撃を止めることができないければ、また例えいたとしてもわずかな民間人が周りにいる軍事的目標に対してのみ低出力核兵器が使用されるのであれば、最後の手段としての核兵器の使用は自衛の原則に合致し得ると主張する者もいる。しかしながら、小規模な低出力核弾頭であっても、紛争のエスカレーション、そして最終的には壊滅的な結末につながり得る危険性が残る。このことは、均衡性をどのように評価し、何が許容される損害のレベルを構成し得るかという当然の帰結としての問題を提起する。

32. あるいは、核兵器使用の理由として正当性がより低いと考えられる（統治機構としての）国家の生存と、国・国民の生存との間に明確な区別があり得るか。例えば、北朝鮮が明白な軍事的敗北や指導者の斬首を阻止すべく、日本、韓国あるいは米国に対して核兵器を使用することは合法的なのだろうか。仮にこのような状況下での北朝鮮による核兵器使用が非合法だと考えられるならば、他の核保有国

へのこの原則の適用可能性も問われなければならない。

33. 国家生存あるいはジェノサイドの防止という状況下での核兵器の使用が、非交戦国に対して環境への、場合によっては人道上の大惨事を引き起こすとすれば、これら2つのカテゴリーでの国家の権利の間における対立は、いかにして対処されるべきであろうか。

b) 核兵器の唯一残る役割としての核抑止

34. 核兵器の唯一の役割は他の核兵器の抑止であるべきか。この問いに答えるためには、核兵器以外の手段によって抑止あるいは撃退できない非核の脅威が、現在（あるいは近い将来において）あるか否かに答える必要がある。
35. 強力な通常戦力を保有する国々は、通常戦力（あるいはハイブリッド戦力）による軍事的脅威を抑止又は撃退するために核兵器は必要ないと十分に確信しているかもしれない。しかし、より弱い国や、より弱い同盟国に拡大抑止を提供する国は、敗北を回避するために、通常兵器だけでは強力な潜在的攻撃者による攻撃を抑止又は撃退できないと考えるかもしれない。
36. 一部の核保有国やその同盟国は、核兵器の威嚇や使用なしに化学兵器や生物兵器の使用を抑止したり撃退したりすることはできないと主張している。将来的には、国家のあるいは世界的な重要インフラに対するサイバー攻撃のような、新たな非核の脅威も同じ範疇に入るかもしれない。こうした「領域横断」抑止の可能性を支持すべき明確な証拠はない。核抑止の懐疑論者は、核抑止の役割を実証することはできず、非核の脅威に関して核抑止は考慮されるべきではないと主張している。しかしながら、それ以外の者にとって問題なのは、核兵器の存在が、敵対者の非核兵器の使用に対する一般抑止にどの程度貢献し得るかという点である。
37. 核保有国が「唯一の目的」宣言に向かって進

むことを奨励するためには、（直接的に、あるいは同盟国からの）核抑止に現在依存しているより弱い国が、より強力な国によるその存亡に関わる非核攻撃をどのように抑止又は撃退できるかについて、説得力のある形で詳述する必要があるだろう。同様に、核兵器の先行使用の後を含め、「唯一の目的」宣言と紛争エスカレーションの管理との間の潜在的な関係を検討することも有益であろう。

38. 唯一の目的と抑止の信頼性に関連する、いくつかの当然の帰結としての問題がある。例えば、抑止力が核兵器の使用を阻止できない場合、核保有国はどのようにエスカレーションを管理し得るのか。核兵器の先行使用の後に、抑止を回復し得るか。これらの問題は、潜在的な交戦国や非交戦国にも法的及び道義的な含意を持つ。

c) 核兵器使用の国際人道法との整合性

< 核の標的設定と人道法 >

39. 理論上、議論の余地はあるかもしれないが、それに対する核兵器の威嚇及び使用が正当であると考える脅威が存在する場合、実際に核兵器の使用が国際人道法に適合する可能性はあるか。
40. この質問には、3つの問題が組み込まれている。第1に、区別原則に従って核兵器が使用され得る正当な軍事目標があるか否かである。第2に、いわゆる低出力核兵器が、明確な軍事目標に対して使用され得るか否か、しかも均衡原則に合致し得るか否かである。第3に、そうした標的設定政策・戦力に基づく核ドクトリンが国際人道法に合致し得るか否かである。
41. 付随的被害として何百万人もの死者をもたらし得る「戦略爆撃」の概念は、かつて、法的及び道徳的な議論を乗り越え、抑止の名の下に政策立案者によって安易に受け入れられ過ぎた。たとえ核保有国が「対価値」概念から転換したとしても、その核ドクトリン・軍事

態勢には、結果として多くの人命の損失につながるような都市やその近傍にあるアセットを標的にすることが含まれているかもしれない。そうした抑止目的の標的設定、あるいはそうした標的設定や攻撃を回避するための都市やその近傍における戦略アセットの設置は、たとえ核兵器が都市の目標に対して決して使用されないとしても、国際人道法に違反するのだろうか。

< 低出力核兵器 >

42. 各国がこれらの問題にどのように対処するかに応じて、更なる質問が続くだろう。例えば、国際人道法に合致する方法で精密かつ低出力の核兵器によって軍事施設を標的にすることが可能であるならば、代わりに先端通常兵器を使用できないのであろうか。人道法の要件を満たし得ない高出力核兵器を代替し、あるいは補完するために低出力核兵器が核兵器庫に組み込まれる場合、実際に核使用の敷居を下げ、不使用の規範を危険に晒すものとなるのだろうか。同時に、そのような兵器の使用がより信頼できるものになれば、その抑止効果が強化され、その使用が検討され得る紛争の可能性を低下させるのであろうか。

< 最小限抑止 >

43. 人間と環境の壊滅的な破壊の最大のリスクが、何百、何千もの兵器が関与するエスカレートする核戦争から生じる場合、最小限抑止に向けた動きは、これらのリスクを低減し得るか。最小限抑止のために必要な核兵器の質的及び量的要件はどのようなものか。

44. 標的設定政策は、最小限抑止の中心的課題である。標的設定政策について、高出力核兵器による対価値目標の設定を禁止する倫理的制約がないとすれば、最小限抑止は、敵対者の地理的及び人口の規模、戦略的及び国家的資産の配分、防衛能力、政治的強靱性に依るかもしれない。したがって、人口と資源が集中している小国に対しては、最小限抑止のため

には非常に小規模な兵器で十分であるかもしれない。しかしながら、もし標的設定政策が、軍事能力に対する低出力核兵器の使用と、国際人道法の原則の可能な限りの維持に基づいているとすれば、おそらく最小限抑止能力には、より大規模な核戦力が含まれるであろう。

45. 核ドクトリンと最小限抑止のための目標設定の含意は、ジレンマを提起する。一方では、都市を目標とした小規模な最小限抑止戦力は、より倫理的ではないかもしれないが、より安全で、事故を起こしにくく、非人道的結末の少なさ及び見込みに鑑み、その使用の敷居をより高いものとし得る。他方で、軍事施設を目標とする大規模な最小限抑止戦力は、より倫理的であるかもしれないが、より安全性が低く、事故を起こしやすく、国際人道法に従っていると認められる場合には、使用の敷居を下げ得る可能性もある。一方のタイプの最小限抑止が他方のタイプよりも好ましいのであろうか。

46. 理論的には、多くの核兵器による安全で技術的に信頼できる報復能力は、いかなる国に対しても前例のない、即時の損害を与え得る。抑止力が威嚇の信頼性に依拠し、それは当事者の認識と状況に依拠することから、これが最小限抑止を生み出すか否かは、科学的にも経験的にも解明できない。

47. 当然の帰結としての問題は、最小限抑止の核態勢、危機の安定性及びエスカレーション管理に関するものである。核戦力の規模が小さくなれば、指導者は、核危機がエスカレートしていく中で、先制攻撃によって核兵器を失うことを避けるために、核兵器を早期に使用するよう、より大きな圧力を感じるかもしれない。そうした先制攻撃は、核あるいは非核の攻撃システムによるものとなろう。この懸念は、「警報即発射」態勢の必要性への信念を強める可能性がある。このため、最小限抑止は、危機の安定性に予測不可能な、あるいは望ましくない影響を及ぼしかねない。最小限抑止に関連する問題の道徳的及び法的な複

雑さについては、更なる検討が必要である。

d) 核兵器のリスク及び信頼醸成措置

< リスクと緩和 >

48. 核抑止とこれに伴うリスクとの間のトレードオフは、どのように扱われ、あるいは管理され得るか。核抑止の合意されたリスクをどのように特定し、それらを低減するためにどのような措置を講じ得るか。
49. 核保有国は自らの核兵器に関して「責任あるアクター」であると述べるが、責任があると判断される行動についての明確なコンセンサスはない。核抑止の正当性と有効性は、核兵器に伴うリスクが管理され、最小限化され得ることを意味しているが、核抑止の信頼性には核兵器の使用計画が必要となる。それにもかかわらず、核保有国は、安全保障上の利益が抑止の失敗という小さく管理可能なリスクを上回ると主張する傾向がある。
50. 核抑止懐疑論者及び核廃絶論者にとって、こうした核リスクへのアプローチは容認できないほどに危険である。リスクのない核抑止は存在せず、実際にリスクを最小化できる程度は不明確である。受け入れ可能な核リスクの水準を定めることは、核兵器を非正当化するための取組に逆行する。
51. しかし、核兵器が存在する限り、核抑止に関連する測定可能ないくつかのリスクを特定し、定量化し、最終的に低減することは引き続き有益である。例えば、兵器使用可能な核物質及びその関連生産インフラの安全性を確保することが挙げられる。また、事故による使用、あるいは紛争での早期の使用の可能性を低減する場合に核戦力の警戒態勢を解除すること、核弾頭を運搬システムとは別に保管すること、並びに、強化された絶対確実なメカニズムを導入することなど、核態勢のリスクに対処するための他の提案も有益であろう。核保有国は、ホットラインの設置などの措置など、危機コミュニケーションを改善す

ることもできる。核保有国は、これらの目標に向けた進展を測定する方法を特定し、国際社会に報告することもできよう。

52. また、透明性・信頼醸成措置（TCBM）は、意図的な、事故による、過失による、あるいは意図せざる核使用のリスクを国家が管理することに資する。核保有国は多国間の核脅威削減協力を促進するために、TCBM について有益な交渉を行うことができる。TCBM はまた、核兵器が使用される可能性を低減するという目的で、TPNW の下で検討されるべきである。

< 透明性 >

53. 核保有国によるいかなる透明性措置が、核の脅威削減及び軍縮のための信頼醸成につながる安全保障環境の改善に実質的に貢献し得るか。
54. どのような形の透明性や説明責任が、安定性に貢献し、責任ある行動のための基準を定め得るか。そうした措置は、例えば、核兵器国の戦略的近代化計画の特徴と範囲に関する不確実性を低減すること、並びに、平時、危機時又は紛争において潜在的に不安定化する軍事活動に関する合意された行動規範を策定することを目的とし得る。
55. 非核兵器国が完全な透明性を期待することは非現実的であるが、それでもなお、核兵器国は核軍縮を促進するための基準を提供し得る一定の透明性措置を実施し得る。例えば、戦略及びドクトリンにおける透明性—すなわち、国家が核兵器についてどのように考え、なぜ核兵器を保有する必要があると考えるのか—は、透明性の本質的な形態である。量的及び質的（態勢やドクトリンなど）な透明性も追求されるべきであり、これには、可能な限りにおいて、核兵器の数、能力、配備及び近代化計画に関する透明性が含まれる。NPT の履行における透明性向上のための、全ての核兵器国の継続的な関与は、引き続き、信用及び信頼醸成の基礎である。

56. 考え得るステップは、核兵器国が、自国の核兵器システム及び兵器利用可能な核物質の保有量について、合意された共通のフォーマットで報告することに合意することであり、そうした核物質保有量の申告は、アクティブな弾頭、貯蔵弾頭、解体弾頭から回収された弾頭、海軍核推進、宇宙推進、核兵器実験室、及び軍事的要求に対する物質余剰といったカテゴリーに分類される。そうした情報バリアを伴う属性検証の技術を活用しつつ、機密解除された余剰軍事核物質を IAEA の監視下に置くことも有益であろう。

<説明責任>

57. 自国の安全保障のために核兵器に依存している国は、説明責任の問題に必ずしも明確には取り組んでこなかった。例えば、核兵器がどのようにして人道上の大惨事をもたらさないのか、あるいは核武装する 2 つの敵対国が関与する紛争において核兵器が使用された場合、紛争が人道上の惨事にまではエスカレートしないと国際社会が確信すべき根拠について、明確化も実証もしてこなかった。核兵器国は抑止のリスクに対して、いかにして国際社会により大きな説明責任を負い得るか。

58. 軍縮に向けた進展となるものとして、核兵器国と非核兵器国が合意し得る説明責任のための措置はあるか。説明責任を明らかにするための透明性の活動には、いずれ、NPT 非締約国を含め得る。これまで、核保有国は、いかなる有意義な形での説明責任も、実施どころか、ほとんど受け入れてこなかった。核兵器国は、非核兵器国との関与を通じた説明責任の提供も試みてこなかった。

59. 例えば、非核兵器国は核兵器国に対して、交戦法規（戦争の正当性）、開戦法規（戦争における正当性）及び戦争後の正義（戦争結果の正当性）に関する自国の核ドクトリンと国際人道法との関係について立場を明らかにすること、すなわち、（単に自国の核兵器が安全だと述べるだけでなく）核兵器の安全性と

セキュリティを強化するための取組を特定し、核兵器の保有を継続する理由を提供することを求めるかもしれない。

60. 核兵器国が透明性及び説明責任の措置を実施し始める場合、NPT 運用検討プロセスにおける標準的な報告システムはどのようなものになるか。報告システムの発展は、それ自体が信頼醸成の一形態となるかもしれない。例えば、核兵器国は、非公式セッションや運用検討会議のサイドイベントを活用して、報告システムについて議論したり、初期の透明性措置を提示したり、あるいは、非核兵器国が質問し、明確化を求めるための機会を提供したりすることができるだろう。

61. 関連する問題は、現存する能力の透明性が、安定化ではなく不安定化する可能性がある状況や活動の種類があるか否かということである。例えば、より大規模な核戦力やその他の軍事能力を保有する潜在的な敵対国に直面している国は、自国の能力についての透明性が敵対国の攻撃能力や自信を高めたり、自国の報復能力を無効化あるいは低下させたりする可能性があることを認識するかもしれない。こうした状況を回避する一つの方法は、核保有国が、既存の能力に関する情報を提供するのではなく、懸念される将来の戦力獲得の程度及びペースを（いかなるフォーラムでも、どのようなカウンターパートに対しても）宣言することかもしれない。

62. 一般的に、非核兵器国からの説明責任の要求に、核保有国は対応してこなかった。これらの要求を TPNW の条文に盛り込むことは、要求に更なる重みを与える。しかしながら、核保有国とその拡大抑止の下にある同盟国による TPNW への反対は、この条約に参加できないと考える理由に関する対話のための機会を提供している。賛成派と反対派は、NPT 体制及び TPNW 体制の下でどのようなステップを定め、促進すべきか、また検証可能かつ強制可能な核軍縮体制をどのように設計し得るかなど、TPNW の発効後に何をすべきかを

共同で検討することもできよう。これらの問題は、NPT や TPNW の運用検討会議、あるいは他のフォーラムで議論され得る。

e) 国際安全保障を損うことのない核軍縮プロセスの管理

<ベンチマーク>

63. 核軍縮に至る道のりを管理し、その進展を確保するための効果的なベンチマークはあるか。
64. 軍縮プロセスの構成要素間の関係を、それらに対する進捗を測定するためのベンチマークとともに定めることは、NPT 運用検討会議で合意されたリストや行動の文脈において、時として失われ、まだ完全には実施されていない。これらの行動の中には有用なベンチマークもあるかもしれないが、合意されたプロセスやロードマップの文脈の外においては、意味を失う可能性がある。
65. 関連するベンチマークを伴う核軍縮への代替的アプローチは、2009 年の日本及び豪州による「核不拡散及び核軍縮に関する国際委員会 (ICNND)」を含め、様々な国際的な報告書において詳述されてきた。これらの報告書の提言の中には、最小化地点あるいはバンテージ・ポイントを共同で定義するというものがあり、これは、核兵器ゼロの手前の目標を（共同で）設定するための、困難ではあるが有益な試みである。また、透明性及び説明責任のベンチマークを量的及び質的な方法で特定するための共同の努力（あるいは議論）は、核保有国間、また核保有国と非核兵器国との間の有益な信頼醸成のステップとなり得る。別のアプローチとして、核兵器の最初の実験及び使用から 100 周年に当たる 2045 年など、核兵器のない世界を達成するための目標時期に関して合意することもできよう。これは、条約発効 50 周年を迎える 2020 年の NPT 運用検討会議において合意され得る。
66. しかしながら、そうした軍縮のベンチマーク

の創造的策定は、核保有国が少数の核兵器をゼロに削減するというロードマップにおける最終段階に関連するいくつかの根本的な問題に依然として対応していない。これらの非常に困難な課題の中には、その最終段階がいかにして測定及び検証されるか、核兵器製造施設がどのように処理されるか、そして、核戦力の再構築の可能性がどのように管理されるかといったものがある。TPNW は、同じ問題の多くを著しく回避している。

<最小化地点>

67. 各国が軍縮の重要なベンチマークとして「最小化地点」について合意できるとすれば、何が必要な要素となるべきか。
68. ICNND は最小化地点を、非常に少数の核弾頭数（2005 年に存在した核兵器の 10% 以下）、先制不使用ドクトリンの採用、及びそのドクトリンを反映した戦力展開と警戒態勢の実施で構成されるものと特徴付けた。最小化地点のパラメータと潜在的特徴に関するいくつかの追加的な問題には、以下を含む更なる明確化が必要である。
 - (i) 核兵器の数の削減は、核兵器が果たす役割や目的の低減（質的最小化）より重要であるか否か。
 - (ii) 最小限抑止を信頼できる形で維持するために、何発の核兵器が必要あるいは受入れ可能と見なされるか、また、その数は個々の核保有国が認識する必要性に合わせていかに調整され得るか。
 - (iii) どの程度、またいかにして、国際政治において核兵器に与えられる重要性は最小化され得るか、また、国際安全保障上の問題において核兵器が果たす役割はいかにして縮減され得るか。
 - (iv) 核兵器の「最小化された役割」を構成するものは具体的に何か。例えば、核の対兵力標的設定を排除するのか、あるいは通常戦力による標的設定を完全に放棄するのか、そうした変化が国際

人道法に及ぼす含意は何か。

- (v) 量的・質的な最小化地点と抑止の維持との間の関係をいかに定義するか。
 - 核保有国はまた、特定の「最小化地点」まで進むとすれば、より正確で信頼できる兵器を保有する必要があるか否か、またこれが核の近代化計画の受入れ可能性に与える含意は何か。
 - 拡大核抑止の同盟の下にある国は、最小化プロセスの間に自国の安全保障における信頼性をいかにして維持し得るか。
 - 最小化は、ミサイル防衛システムにどのような意味を持ち、損害限定についてどのような懸念をもたらすか。
- (vi) 最小化地点は、人道上の惨事リスクを軽減するという目的と両立し得るか否か。
- (vii) 合意された最小化地点の強制は、国家がそのコミットメントに違反しようとする場合に、どのように実施され得るか。

69. NPT の発効以来の核軍縮のプロセスが遅すぎると考える者にとって、「最小化」の議論は、それが「受入れ可能」な最小限の兵器レベルをもたらすかもしれないという懸念が生じさせる。したがって、各国は、最小化地点が事実上の終点にならないという保証を検討する必要があるだろう。一方で、核保有国が、現在の水準は自国にとっての最小化地点であるとして、核兵器の数及び役割の大幅な削減を回避する方法としてこの概念を利用しようとする可能性もあり得る。

< 核抑止の代替手段 >

- 70. 非核の軍事能力はどの程度、核抑止力の代替となり得るか。
- 71. 核軍縮の間におけるパワーの非対称性を管理することは、その達成の最大の障害の一つである。核軍縮に向けた動きには、通常兵器の軍備競争を防止し、国家間の紛争の要因を緩

和するための努力が伴わなければならない。

- 72. 先進精密誘導通常兵器システムは、核爆発による物理的・環境的破壊や非人道的結末の可能性なしに、ある種の低出力核兵器と同程度の致死性を持ち得る。これらの兵器が現在計画されている核兵器の任務一地下化された、あるいは強化された施設の標的設定、あるいは化学・生物兵器の脅威の抑止さえも含む一に取って代わり得る程度まで、核抑止の理論的根拠の一部は失われる。
- 73. しかし、これらの兵器は核兵器と同様のタブーを有していないため、その使用がより「容易」になるとすれば、紛争の増加という結果になり得る。通常兵器の急速な進歩は、核兵器の取得をより強力な国の非核能力と均衡させるための必要なものとみる可能性がある弱小国にとって、特別なジレンマをもたらす。小規模な核戦力の残存性を脅かす非核の兵器は、各国が核軍縮や最小化を追求することを阻害する可能性がある。
- 74. 核軍縮の間において非核手段の抑止の役割に対処するためには、まず、競合国の防衛上の必要性を満たしつつも、その攻撃を可能にしないような、受入れ可能な軍事力の全体的バランスを定義し、最終的には合意に至るよう交渉を試みることが必要だろう。核保有国が核兵器の役割を縮減させるためには、攻撃的及び防衛的な非核及び他の非通常軍事能力について、いかなる管理の措置が検討されなければならないか。領域横断的なバランスが達成され得るか否か、またどのように達成され得るかを明らかにするために、いかなる方法が作られ得るか。合意された戦力バランスはどのように監視及び強制され得るか。

< NPT 非締約国の関与 >

- 75. 核兵器を保有する NPT 非締約国を、いかにして核軍縮の議論及びプロセスに参加させ得るか。
- 76. 非締約国を排除する公式の NPT 関連プロセスでは、全ての核保有国を関与させることは

できない。NPT 第 6 条は、NPT 外の他の核保有国も含む全ての国との不拡散・軍縮問題についての関与を 5 核兵器国に義務付けている。インド及びパキスタンは、公然と核実験を行い、核兵器の保有を宣言した国として、核兵器国との非公式会合に含め得る。核兵器の保有を認めてきていないイスラエルについては、中東非 WMD 地域の創設に関する議論の文脈で、より適切に含めることができよう。しかしながら、核保有国としての特別な地位を与えることなしに、NPT 非締約国の核保有国との対話の枠組みや特徴をどのように定めるかは、明らかな課題である。

77. NPT 非締約国が法的拘束力のある軍縮のコミットメントを行ってきていないことを考えると、全ての核保有国の間における対話の議題は、仮に NPT 未署名の 3 か国が、自国の核兵器の検証可能な廃絶を行うとすれば、他の核保有国に加わる意思があるのかという問題から始まる可能性がある。核保有国は、核軍縮に向けた進展のためのベンチマークを共に議論することができる。いくつかの核保有国の間に敵対的な関係が存在することを考慮すると、必然的に核保有国は、自国の核兵器を削減するための措置とともに、地域的及び世界的な緊張を緩和するための措置を特定することも必要である。

f) 核兵器のない世界の実現後の維持

< 平和及び安定 >

78. 核兵器の廃絶後に、国際社会はいかに平和と安定を維持し得るか。核兵器のない世界の実現の不可逆性をいかに確保し得るか。安全の保証を含め、どのような国際安全保障システムが、核兵器のない世界を維持するために最も適しているか。
79. 核兵器のない世界は、現在の世界から核兵器を差し引いたものではない。それは、国家や他のアクターが核兵器を保有する必要性を感じず、それゆえ、そのための手段を放棄した、

根本的に変容した世界である。しかし、その実現には、これまで核抑止に依存してきた国が、大規模な攻撃を抑止又は撃退するための他の手段に確信を持たなければならないだろう。

80. 国連安保理が平和と安全の提供者として有効に機能するよう、安保理理事国間の協力関係を構築及び維持することが必要条件である。国連を集団安全保障機構として強化するための他の方策も考えられる。例えば、国連総会は、核兵器のない世界における平和と安定を取り扱う国連憲章の新たな章について交渉できよう。緊急時対応の提供者として国連の支援の下で設立された国際的な部隊など、グローバルな集団安全保障に対するその他の強化も必要になるかもしれない。
81. 核兵器が解体された後も、核兵器のノウハウ及びその再現能力は残るだろう。核兵器のない世界において、いかなる種類の能力及び活動が許容されるか、また、どのような再保証の手段によって許容されるかについて各国は評価する必要がある。例えば、500kg を超える可搬重量を有する弾道ミサイルは引き続き許容されるのか。通常兵器の弾薬は特定の閾値を下回る必要があるのか。宇宙物理学や中性子モデリングのような、核兵器の設計に寄与し得る軍民両用技術の研究開発活動の範囲を各国はどのように規制するか。
82. 各国が核兵器を再構築する可能性は、仮想抑止 (virtual deterrence) の一形態となり得る。国際的な監視及び検証の下で、各国が短期間に核兵器を再構築する能力を保持することを許容するシステムを確立するか否か、またどのように確立するかは重要な問題である。同時に、敵対者が秘密裏に核兵器を取得しようとしているのではないかと各国が懸念する可能性があるため、核兵器の再武装の可能性は国際安全保障を不安定化させ得る。しかしながら、現在の核使用を抑止するリスクと同様のリスクによって、短期間の核開発が抑止される可能性があるため、そうしたリスクは誇

張されている可能性がある。攻撃国は、攻撃が成功し、またその攻撃が探知され、他国が対抗能力を備える前に核兵器を再構築できるという確信を持ってないであろう。また、潜在的な攻撃国は、他国による対応を抑止したり撃退させたりするために十分な核兵器を取得し得るとは分からないであろう。

< 検証及び強制 >

83. 最終段階において核軍縮はいかに検証され得るか。核兵器のない世界における監視及び検証はどのように機能するであろうか。

84. 効果的な監視、検証及び遵守のメカニズムの発展は、核軍縮を達成するための必要条件である。そうした手段を開発するプロセスは、それ自体、核保有国間、また核保有国と非核兵器国との間の信頼を構築することに役立つはずである。

85. 核兵器の削減が更に進むほど、不遵守を探知し、強制を確実にするべく、国際社会の信頼を維持するために、核軍縮のための監視及び遵守検証の手続きがより重要になる。強固なアプローチの開発のためには、核軍縮検証に関する研究の強化が必要である。既存の軍備管理・軍縮・不拡散条約の下で確立された検証措置は、将来の核軍縮検証システムに知見を与え得る。

86. 核兵器の完全な廃絶を検証することは極めて複雑な課題であり、広範なインフラを必要とするであろう。また、このインフラは、既存の多国間制度の大幅な変更、あるいは訓練された職員を備え、チャレンジ査察の発動や、強制行動のための問題への言及を政治的に可能にする、新たな特別の組織の設立を必要とするであろう。核兵器ゼロの段階では、効果的な検証のためには、違法行為を探知するべく、前例のないレベルの透明性と侵入性が必要になるだろう。新たなアプローチや技術は、重要な活動に関する高い透明性を提供し得るが、主権を不当に損なうことなくそれを行うか否か、またいかにして行うかは、更なる研

究を必要とする課題である。NPT 第 1 条に従って拡散に関して機微な情報を保護する必要性を考えると、最も困難な技術的課題の一つは、検証された核弾頭の解体及び廃棄である。

87. 核軍縮の効果的な監視及び検証を確保するための技術、技法及び方法を探るために、核兵器国及び非核兵器国を含む個々の国及び国のグループによって、いくつかのイニシアティブが現在実施されている。配備、未配備及び貯蔵された核弾頭のストック、並びに全ての種類の運搬システムの検証及び監視について、いくつかの核兵器国によって有益な作業が行われてきており、将来的に更に多くの作業が行われるだろう。核軍縮検証のための国際パートナーシップ (IPNDV) や英・ノルウェーの透明性実験は、検証技術の開発のみならず、核兵器国と非核兵器国の間の協力という点でも有用な先例である。現在の取組が強化され、必要な資源を与えられるべきである。非核兵器国に機敏情報を開示することなく、高いレベルの信頼を提供する、信頼できて費用対効果の高い技術の発展が、これらの活動の目標となるべきである。理想的には、NPT 運用検討プロセスへの定期的な報告とともに、進展を加速化させることに資する現行のイニシアティブの間で協働がなされるべきである。全ての国は、効果的な監視及び検証にいかに関与できるかについて検討すべきである。

88. しかしながら、核軍縮検証は技術だけに依拠することはできない。侵入やスパイ行為、監視・検証技術の悪用の可能性についての懸念を緩和するためには、人的交流、現地査察、合同検証チームなど、補完的なメカニズムが必要である。

89. 効果的な監視及び検証の取り決めが策定及び実施され得る場合、国際社会はいかにして各国による法的拘束力のある義務の遵守を確保し、必要に応じて強制し得るか。直面しなければならない最悪のシナリオの一つは、核兵

器のない世界を管理する制約から国家が抜け出しを試みることである。核軍縮が効果的で持続可能であるという信頼を全ての国に与えるためには、適時の強制を確保するための合意されたメカニズムが構築されなければならない。この比較的軽視されているが死活的に重要な課題についての研究は、政府と市民社会の双方によって加速化されるべきであり、その結果はNPT運用検討プロセスにおいて共有されるべきである。

90. 軍縮の強制の一つの形態は、個々の国々が、再武装による抜け出しの試みに対応し、違反によって得られる強圧的な利益を違反者に与えないことを必要とするのであろうか。他国が核兵器計画を再開する場合、核保有国もそのための能力を維持すると主張する可能性が高い。しかしながら、再構築能力を認めることは、検証を複雑化させ、独自の不安定性を生み出すかもしれない。
91. 国連安保理は現在、核軍縮条約の潜在的な違反に対処し得る、既存の唯一の国際機関である。しかし、安保理で拒否権を有する常任理事国5か国がNPT上の核兵器国でもあることに鑑み、このメカニズムが核廃絶の義務の強制に際して常に有効に機能すると期待することは非現実的である。国連安保理以外に強制のための新たな特別の機関を設立することは、5常任理事国が支持しないとすれば信じ難く、また5常任理事国が十分な強制の権限を付与することに同意しなければ実効性がないだろう。

III. 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

92. 軍縮に関する分断を橋渡しするための努力に関与するアクターは、異なる見解を有するグループが核軍縮の再活性化及び促進に共同で取り組むための共通の基盤を確立するため、

以下の原則を守るべきである。

a) 核兵器不使用の規範及び核兵器のない世界のためのビジョンを強化すること

93. 国際社会は、核兵器のない世界を実現するためのコミットメントを新たに必要がある。このコミットメントを支持する声明は、「核戦争は勝利することはできず、決して戦われてはならない」こと、核兵器は戦争遂行ではなく抑止のみを目的とすべきであること、並びに、国際人道法があらゆる状況において尊重されるべきであることといった中核的な考え—核保有国の全てが明言してきたわけではない—を強化すべきである。
94. 核兵器不使用の規範は、74年間にわたる不使用の慣行に裏打ちされたものであり、国際社会全体によって守られなければならない。核兵器のない世界をいかに実現するかについての見解の相違にもかかわらず、不使用の慣行を継続することは、核兵器のない世界を実現するための柱の一つである。
95. 核抑止は、特定の環境における安定性を強化するかもしれないが、世界の安全保障にとって危険な基盤であり、全ての国は、より良い、長期的な解決を追求すべきである。核抑止の賛成派及び反対派は、意見の相違を橋渡しすることに粘り強く取り組まなければならない。

b) 国際安全保障の基盤としての軍備管理及び核軍縮に関する既存のコミットメント、また軍縮に関する更なる対話を支持すること

96. 軍備管理及び軍縮に関する既存のコミットメントは、完全に維持及び実施されるべきである。世界の安全保障環境における新たな不安定要素にもかかわらず、軍備管理、軍縮及び不拡散のコミットメントは、国際安全保障や、核兵器国間の、また国際社会全体にとっての協力関係のための重要な基盤を提供する。

97. ロシア及び米国は、新たな条約について合意するまでの間は新 START を延長することを含め、残存する軍備管理取り決めに支持するために、あらゆる努力を行うべきである。
98. NPT の三本柱（核不拡散、核軍縮、原子力の平和的利用）は、引き続き、核兵器のない世界という共通の目標を前進させるための中心である。NPT を維持するために、全ての締約国は、1995 年の「原則及び目的」及び「運用検討プロセスの強化」に関する決定、2000 年及び 2010 年の運用検討会議の最終文書の完全な実施に対する共同のコミットメントを果たすべきである。
99. NPT 第 6 条は、核軍縮につながる核兵器の全面的廃絶を達成するための核兵器国による基本的なコミットメントを含んでおり、これは全ての締約国がコンセンサスによって確認したものである。全ての国、特に核兵器国は、この原則へのコミットメントを示す追加的な手段を模索すべきである。

c) 議論における礼節を取り戻すこと

100. 核軍縮をめぐる行き詰まりは、耐えられるものではない。NPT プロセスと TPNW に関して各国が表明した意見の相違が何であれ、世界的な核秩序の基盤を崩壊させることは、いかなる国の利益にもならない。むしろ、国際的な安全保障環境を改善し、NPT 第 6 条に沿って核兵器のない世界を追求することは、全ての国の共通の利益である。
101. 核軍備管理の記録は、紛争、不和及び不信に特徴付けられる国際的な環境においても、条約が交渉及び締結され得ることを明らかにしている。したがって、核軍縮に関する対話及び交渉のための良好な環境の構築は、軍縮のアジェンダを前進させるための行動の前提条件とされるべきではない。
102. 軍縮に向けた進展を模索する中で、軍縮に関する対話に関与する国及び市民社会は、

議論における礼節を実践しなければならない。多様な見解の尊重は、全ての当事者が核の危険を低減するために協力し得る共通の基盤を共同で探求することを促進するために維持されなければならない。

IV. 2020 年以前に着手され得る行動

103. 軍縮に向けて取り組む全ての国にとって、共通のプラットフォームとしての NPT の価値を維持する際の第一段階は、2020 年 NPT 運用検討会議において成功を収めることである。全ての NPT 締約国は、極めて重大な利害を十分に認識しており、この会議の有意義な成果のための慎重かつ思慮深い準備、特に建設的な声明を通じて、行動を起こし、進展のための実際的な提案を行うことにより、NPT のオーナーシップを示すべきである。また、これらの措置の実施は、困難な状況においても核軍縮の機運を維持し、進展を図る上でも有益である。2020 年運用検討会議に先立ってとられ得る措置は、以下を含む。

a) 新 START の延長及び後継条約のための協議の開始

104. 米露間の核軍備管理の枠組みは、世界的な核兵器及び脅威の削減努力の根本的な基盤となっている。米露は、更なる核戦力の削減を確保するために、再び関与し、軍備管理の枠組みを修復する努力を惜しむべきではない。INF 全廃条約の崩壊に伴い、軍備管理の枠組みを維持するための当面の急務は、2021 年に失効する前に新 START を更に 5 年間延長することである。新 START が延長されない場合、その検証及びデータ交換措置もなくなり、両国の既存の核戦力や近代化計画についての不確実性がより大

きくなる。

105. 核軍備管理及び戦略的安定性に関する米露間の定期的な対話の再開は、とられるべき唯一の最も緊急で重要な措置である。新STARTの迅速な延長を促進することに加え、新型の核兵器及び運搬システムに対処するための新たな軍備管理枠組みをいかに構築するかについて入念な検討を始めるために、これらの協議を活用すべきである。

b) 核兵器国によるリスク低減・核セキュリティ措置

106. 核軍縮が長い年月を要する可能性が高い中で、より切迫した危険は核兵器の使用である。核兵器国は、核兵器、兵器利用可能な核物質及び関連インフラの安全性及びセキュリティを確保することを含め、核兵器使用のリスクを低減するための措置を実施すべきである。そうした措置は、各国がそれぞれの国際的かつ法的拘束力のある不拡散の義務に従うものとする必要がある。また、核兵器国が、核使用のリスクを低減するためにとられた行動に関する情報を、核兵器国間で、また国際社会と共有することも重要である。

c) 核態勢、抑止、国際人道法に関する核兵器国による情報共有

107. 核兵器国は、それぞれの核態勢・ドクトリン・政策に関する情報を共有するために、NPTの枠組みの中でP5協議メカニズムをより活用すべきである。これによって核兵器国は、相互の意図をより良く理解でき、核の使用及びエスカレーションにつながり得る誤解あるいは誤算の可能性を軽減できる。
108. 核兵器国はまた、自国の核政策・戦力態勢が国際法、特に国際人道法と整合的であるか否か、またどのように整合的であるかを相互に説明し、議論すべきである。核兵器

国は、国際人道法が核兵器の使用に適用されると考えるか否か、そうした法が守られるとの確信を他国に与えるために利用することを計画する手続及びその他の方法、並びに、核兵器使用の合法性について事後的に裁定を下すための国際的なメカニズムを支持する意思があるか否かについて、見解を共有すべきである。

109. P5の間で共有された核ドクトリンに関する情報は、可能な限り非核兵器国にも共有されるべきである。これは、軍縮の支持者と核抑止の支持者との間の、生産的かつ長期的な対話の確立に向けた重要な第一歩となるだろう。
110. 関連して、NPT運用検討プロセスは、国別報告書をより有効に活用し得る。特に、運用検討会議とその準備委員会でセッションを開催し、核兵器国が自国の国別報告書について説明した後、他の締約国や市民社会の参加者との議論を行うことは有益であろう。

d) 多国間核軍縮措置の再活性化

111. 多国間での核軍縮なしに核兵器の完全な廃絶は実現しない。それらは、最も重要な中期的取組として再活性化させるべきである。包括的核実験禁止条約（CTBT）は依然として発効していないが、各国はこの条約の目的を前進させ、核実験禁止規範を強化するための追加的措置を特定すべきである。さらに、各国は、CTBTの国際監視システム及び現地査察の取り決めを維持及び改善するために十分な資金を確保すべきである。
112. 核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）の交渉を可能な限り早期に開始することも、多国間核軍縮のための重要なステップとなる。軍縮会議（CD）でFMCTの交渉を行おうとする際に直面した課題、また進展のための道筋を早急に見つける必

要性に鑑み、志を同じくする国は、交渉を開始し、その結論を CD に報告するために別の場を活用することができよう。

e) 非核兵器地帯条約議定書への署名、消極的安全保証の再確認

113. 非核兵器地帯条約議定書に署名・批准していない核兵器国は、これを行うべきである。核兵器国はまた、国連安保理決議第 984 号及び非核兵器地帯条約の下での消極的安全保証のコミットメントを再確認すべきである。これらの行動は、不拡散、また核兵器不使用の法的規範を強化することにも資するだろう。

f) 中東非 WMD 地帯に関する今後の方策、特に継続的な対話のためのプラットフォームの更なる追求、並びに JCPOA の存続

114. 地域紛争の悪化により、核保有国は核軍縮に向けた措置を検討することに、より消極的になる。(単なる核への誘惑を越えた) 核兵器取得の主な推進力は、依然として、生存に関わる脅威の認識と信頼できる安全の保証の欠如との組み合わせである。現実的であろうと、想像上であろうと、そうした脅威に対処することが軍縮にとって鍵となる。したがって、極めて重要な努力は、政治的問題を解決し、当事国を交渉のテーブルにつかせることに向けられるべきである。

115. 2019 年 11 月にニューヨークの国連本部で開催される予定の、中東における核兵器及び他の大量破壊兵器のない地帯の設置に関する会議には、全ての関係国が積極的及び建設的に参加すべきである。この会議は、地域及び広く国際社会における利害関係者を失望させないよう、慎重に準備されるべきである。

116. 中東非 WMD 地帯について議論するため

の良い基盤を築くために即時にとられるべき重要な措置は、JCPOA の存続である。JCPOA の崩壊は、イランの NPT からの脱退、そして場合によっては他の中東諸国による NPT へのコミットメントの低下につながりかねない。JCPOA の全ての要素を全ての当事国が完全に遵守することは、核不拡散体制の完全性にとって不可欠である。

g) 地域安全保障の文脈における核不拡散・軍縮の促進（北朝鮮、イランを含む中東、及び南アジア）

117. 核不拡散体制の完全性のためには、JCPOA の全ての当事者による全ての要素の完全な遵守が不可欠である。全ての利害関係者は、国連安保理決議第 2231 号によって裏打ちされている JCPOA の完全な履行を引き続き支持すべきである。

118. 北朝鮮の核・ミサイル危機による壊滅的な結末を回避し、国際的な不拡散体制の完全性を維持することは、朝鮮半島の非核化のための 2 つの主要な原則である。関係国は、平和的手段によって問題を解決し、朝鮮半島の完全で検証可能かつ不可逆的な非核化を達成するためにあらゆる努力を行うことが求められる。

119. 地域安全保障に関するトラック 1 及びトラック 1.5 のプロセスは、信頼醸成措置の強化を追求すべきである。加えて、主要地域の国々は、核軍縮・不拡散のための地域間対話メカニズムを創設すること、核の選択肢を放棄した国に対して、その経験について発言するよう要請すること、並びに、不安定な地域の安全保障環境が NPT 体制に及ぼす悪影響をいかに最小化するかを含め、地域の安全保障と核の課題への対処に関する経験を参加者が共有できる地域間フォーラムを発展させることを検討すべきである。

h) 若い世代の関与

120. 核廃絶論者と抑止論者の橋渡しを行い、共通の基盤を模索するためには、若い世代の関与が不可欠である。世代間のフォーラムは、核軍縮の問題について深い経験を有するアクターから若い世代が意見を聞き、見方を共有することを可能にするものであり、多様な視点への理解を深める重要な手段となり得る。

i) 市民社会の一層の関与

121. 市民社会のアクターは、対立する当事者間の相互理解及び協力を育み、また国家が核軍縮措置を実施することに資する革新的なアイデアを生み出す上で重要な貢献をする。核軍縮・不拡散を前進させるためには、市民社会や学界との連携が不可欠である。核兵器の様々な側面について市民、特に若い世代に教育し周知させる努力を強化することは、見識のある議論を涵養することに資する。世代間の意見を軍縮の議論に持ち込むための更なる方法を見出すことが必要不可欠である。

122. 市民社会運動の拡大は重要であるが、重要な政治的リーダーシップなしには軍縮は達成し得ない。政治指導者と社会運動との間のパートナーシップは、核軍縮に一層貢献する協力的安全保障アプローチへの移行を促進するのに役立つ。

j) 広島及び長崎への訪問

123. 核兵器の人道上的リスクと結末についてのより深い理解を育むことは、核兵器の全面的廃絶を達成するための共有された見方を構築する重要な手段の一つである。広島及び長崎への訪問は、こうした理解をより深めるための強力かつ独特の方法である。国

家指導者、政策立案者、市民社会の構成員は、これらの重要な都市を訪問し、特に被爆者のレガシーに敬意を払うべきである。被爆者の語りは、核軍縮に不可欠な証言として、後世の人々のために発信され、人間的文脈の中に位置付けられなければならない。

V. 2020 年から 2025 年の間にとられ得る行動

124. 2020 年から 2025 年までの次の NPT 運用検討サイクルは、核軍縮の機運を維持するために極めて重要な時期であることから、核兵器国、非核兵器国、NPT 非締約国のいずれであれ、全ての国が以下のような具体的な行動をとることが必要である。

a) NPT 非締約国の核保有国への行動の拡大

125. 核リスクの低減及び核軍縮を普遍化するためには、NPT 非締約国の 3 つの核保有国に関与させる方法を見出す必要がある。5 核兵器国に加えて、これらの国々は、リスク低減と核セキュリティを強化するための措置を講じ、この情報を他の国々と共有すべきである。また、これらの国々は、自国の核政策・戦力態勢が適用可能な国際法、特に国際人道法に整合的であるか否か、どのように整合的であるかを説明し、明らかにすべきである。

126. インドとパキスタンを含めるために、このプロセスは NPT の枠外で非公式に実施される必要がある。また、非公式のオフレコでオープンエンドのフォーラムを設置し、軍縮アジェンダを前進させるために必要なステップ及び措置について議論することも有益である。これは、NPT 非締約国の核保有国の参加を可能とすることから、国連の

下で行われるべきである。NPT 運用検討会議やその準備委員会の間におけるサイドイベントにそれらの国々を招待することもあるであろう。NPT 非締約国の核保有国とのそうした対話は、それらの国々に対して核兵器の保有国としての特別な地位を与えることを含意すべきではない。

b) 一方的かつ自発的な措置又は「ギフト・バスケット」

127. NPT の全ての締約国、特に核兵器国は、核軍縮に向けた NPT 上の義務を果たすべく、更なる自発的な措置をとるために自己申告に基づくコミットメントを行い、また 2020 年から 2025 年の運用検討プロセスの間において、定期的にその履行状況を報告し得る。そのために、2020 年の NPT 運用検討会議が開始される前に、NPT 加盟国はこの取組の実施方法について議論すべきである。

128. こうした一方的かつ自発的なコミットメントは、NPT プロセスの正式な一部とはならないであろうが、全ての締約国を拘束するコンセンサス・ベースのステップを補完するだろう。

c) 大国間の戦略的安定性、安全保障のジレンマ及び核軍備管理への対応

129. 大国（中国、ロシア及び米国）の間の不安定性は、多国間軍備管理協力の欠如と相まって、核軍縮に向けた進展を妨げる可能性がある。安全保障のジレンマを緩和し、その二国間／三国間の関係において基本的な水準の戦略的安定性を達成するための手段を見出すことは、これら大国が核兵器の大幅な削減に合意するまで極めて重要である。中国、ロシア及び米国は、ホットラインやデータ交換などの信頼醸成措置を含む、核兵器政策、ドクトリン及びリスク低

減措置について議論するための方法を見出すことを強く奨励される。

d) 核・非核の「絡み合い」と、戦略的安定性及び軍備管理モダリティに対する新興技術の影響への対応

130. 核及び非核能力の絡み合いは、これら戦略能力が危険なまでに結び付く中で、事故による、あるいは意図せざるエスカレーションのリスクを増大させる可能性があり、綿密に研究されるべきである。全ての国は、サイバー、宇宙、自律型致死兵器、人工知能を含む新たな領域や新興技術が、戦略的安定性や核兵器使用の危険性にどのように影響するかについて評価し、混乱のリスクをいかにして緩和または低減するかを検討すべきである。

131. 核兵器あるいは関連システム（核兵器自体に加えて、核計画、早期警戒、通信、運搬システムを含む）に対するサイバー攻撃は、壊滅的な結果をもたらす可能性がある。国際社会は、核軍備管理・軍縮への含意を慎重に検討すべきである。

132. 一方で、それらの領域や技術のための行動規範のような規範的枠組みを追求することは有益であろう。例えば、核の指揮統制システムに対するサイバー攻撃を抑制することが挙げられる。また、各国は非核ハイテク兵器に関する信頼醸成措置を検討すべきである。これらの新しい領域を規制するために、新しい種類の軍備管理アーキテクチャを発展させるべきである。

e) 民生・軍事利用双方の核分裂性物質の管理

133. 各国は、核兵器用核分裂性物質の生産を終了するよう奨励される。そのような物質を生産し続ける国は、何かがその停止を阻害しているかについて明確にすることが奨励される。

134. FMCT の交渉は喫緊の責務であるが、軍縮会議における政治的な行き詰まりが現在、その妨げになっている。それにもかかわらず、兵器利用可能な核分裂性物質—高濃縮ウラン（HEU）及び兵器利用可能なプルトニウム—を最高レベルの安全性とセキュリティで効果的に管理することは、軍縮のための短期的な責務かつ必須条件である。様々な課題にもかかわらず、軍事利用であれ平和利用であれ、全ての核分裂性物質を規制する安全性及びセキュリティのレジームを検討する価値があるだろう。

135. 核兵器のない世界は、核分裂性物質の生産を規制するだけでなく、既存の物質の検証可能な計量、並びに核兵器使用に対する強化された保障措置を提供する、合意された法的拘束力のあるグローバルな体制を必要とする。この体制はまた、不可逆的かつ検証可能な方法で核分裂性物質の処分をカバーしなければならない。この体制は、非兵器用途で使用される HEU あるいはプルトニウムが兵器利用に転用され得ないことを確保するための効果的な規定を含むべきである。HEU 又はプルトニウムを保有する全ての国は、そのような体制の特徴を発展させるために取り組むべきである。

f) 核兵器の事故及び使用に対する法的責任メカニズムの検討

136. 全ての国は、核兵器の開発、輸送、配備あるいは使用から生じる第三者及びその人々へのいかなる損害に対しても、当該国に説明責任及び法的責任を負わせるためのメカニズムを検討すべきである。

137. 各国はまた、核兵器のための特別な法的責任制度の必要性について議論すべきである。国際的な不正行為に対する国家責任の一般的な法制度は、核兵器が他の国家にもたらすかもしれない損害をカバーしている。しかしながら、これは、例えば過去に

核実験などによって生じた損害には適用されず、そうした損害は特別な制度を通じて対処される必要があるだろう。

138. 既存の原子力事故賠償体制は、事故による核兵器爆発を対象としていない（核兵器のための核物質を扱う施設での事故は想定されている）。核兵器を保有する国からの反対はおそらくあるだろうが、各国はこれらの体制を修正するプロセスを開始し得る。各国はまた、被害を受けた中立国あるいは第三国に対する核兵器使用国の義務について議論することもできるだろう。

おわりに

139. 核兵器の全面的廃絶及び禁止を達成するためには、安全保障上、法的及び規範上の多くの問題が解決されなければならない。このレポートに含まれている「困難な問題」や、このレポートが提言する行動は、国家と市民社会のアクターがこれらの問題乗り越える際に協働するためのロードマップとなる。

140. 国の国家安全保障政策に核抑止力が深く組み込まれている国にとって、核抑止への依存を低減し、最終的にはなくすための措置をとることは、政治的に難しいであろう。核兵器の廃絶は国際政治の構造における変化を構成し、幅広い政治的なモメンタムの構築なしには実現され得ない。その意味で、国際社会は、核軍縮によって示される課題と機会に関する人々の認識を高め、核兵器がタブーであるという強固で普遍的な規範を促進する必要がある。避けられない政治的課題を克服するためには、核兵器の非人道的結末のための旗を掲げる政治的・社会的運動が必要である。

141. 政治的・社会的運動はモメンタムを生み出し得るが、新しい国際安全保障秩序と核兵

器のない世界に向けた同時進行の動きのためには、漸進的な戦略と組み合わせられなければならない。この成果を達成するための核軍縮に向けた実地的な措置は多様かつ複雑であり、その実施は技術的及び政治的に機微であろう。核抑止への依存を低減し、それを安全保障のための代替手段に転換することを含め、核兵器廃絶に至るプロセスをいかに安全に管理するかは、おそらく最も困難な課題であろう。全ての国の強力かつ持続的な関与に裏打ちされた、安定を維持するための新たなかつ洗練されたメカニズムが必要となるだろう。

142. 人類の歴史には、平和の脆さを示す証拠がたくさんある。紛争を受けて、指導者たちは平和を促進するために国際的な制度を構築し、規則を策定するようになった。特に 1945 年以降、これらの制度や規則を維持するために、かなりの知恵と政治的資本が投入されてきた。平和をより非脆弱なものとし、核軍縮の究極的達成に向けた進展を実現するためには、国際社会全体が、抑止論者と核廃絶論者との間の分断を乗り越え、このレポートで検討された「困難な問題」に向き合い、核兵器のない世界を支える安全保障上、法的・規範的な柱に基づく新たな国際秩序を共に構想するべく、絶え間なく取り組むべきである。



Sponsored by



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
JAPAN