

国連事務総長主催のF M C T、N S Aに関するハイレベル会合に向けた提言

2010年8月18日

核軍縮・不拡散に関する有識者懇談会

国連事務総長の呼びかけで、兵器用核分裂物質生産禁止条約（F M C T）、非核兵器国には核攻撃しない「消極的安全保証」（N S A）に関するハイレベル会合が9月に国連本部で開催される。2010年のN P T再検討会議で採択された最終文書にその旨が盛り込まれており、F M C Tの交渉開始・締結、効果的なN S Aの実現に向けてどのような方向性を生み出すが、大きな課題である。そこで本懇談会としては、以下のような提言をまとめ、外務大臣に提出するものとする。

（１）交渉の場の選択肢

a) ジュネーブの軍縮会議（C D）には、核軍縮作業グループ、F M C T作業グループ、宇宙の軍備競争防止（P A R O S）作業グループ、N S A作業グループ、の4つの作業グループがある。しかし、C Dはどのテーマについて作業計画づくりに入るかなど、手続き的な事項までコンセンサスによる決定方式をとっており、しかも現在はメンバー国が65カ国にまで増えているので、なかなか実質審議には入れない。

b) こうした実情を踏まえて、今回のN P T再検討会議の最終文書は、行動8と15で、「再検討会議は、軍縮会議の作業を支援するため、2010年9月にハイレベル会合を開催するよう国連事務総長に求める」となっている。本懇談会は、実質審議を進めるべく、少なくとも来年9月までにC Dにおいて議論が開始されない場合に、他の方法を検討すべきであるという考えを支持する。

c) C Dは1996年にC T B Tの条文作成という成果を残したが、条文の採択そのものはやはりコンセンサスルールが障害となって、多数決方式の国連総会に委ねることになった。それ以降、C Dは具体的な条文作成という成果にたどりつくにはいたらず、N P T再検討会議で採択された諸文書に記された期待を達成できずにここまできている。C Dの低迷は、ジュネーブにおける各国代表部の縮小・機能低下も誘発し、国連総会第一委員会の質の低下にもつながりかねない。核関連条約に詳しい人材の育成・プールという視点からも、実質的な条約交渉の必要性が高まっている。こうした諸点を鑑みて、時期を見て、C D以外の選択肢を検討すべきであると考える。

（２）F M C TとN S A

国連事務総長の呼びかけで開催されるハイレベル会合は、F M C TとN S Aが主テーマである。どちらのテーマもC Dとの関連をどうするかという共通課題が存在するが、異な

るアプローチの可能性を有する面もあるので、ここでは、それぞれのテーマについて別々に提言することとする。

a) FMCTについて

CD以外でFMCTをという趣旨の提案を示している国はすでに複数ある。カナダは、CDのコンセンサスルールはFMCT交渉開始の障害になっている、CDは軍縮交渉の独壇場ではなく、政治的意思があれば政治的方法が見出されるであろう、との考えを表明している。ノルウェーも、CD以外での場も含めたFMCTの交渉開始を提案している。日本も今後、CD以外の選択肢を検討すべきであるが、その際、どのような交渉テーブルがベストと考えられるか、という問題がある。

今後は新興国も含めた宇宙開発競争が加速すると予想され、PAROSをめぐる国家関係を調整する作業は難しさを増すことも考えられる。核軍縮だけでなく、PAROSもCDとしてのバランスのとれた前進をめぐる隘路となる公算も大きい。シャノン・レポートに配慮せざるを得ないCDの状況を考えると、もしFMCTだけで合意が得られても、結果的にCDでの議論は停滞することになると予想される。したがって、FMCTだけをCDから取り出して合意を進める方策を考えることが望ましく、それについては交渉開始の国際合意を得ることが比較的容易だと考えられる。

具体的には、国連が引き取って議論を進める方式のほか、CDに代わる枠組みの構築もしくは、CDの抜本的な改革による活用も選択肢と考える。オタワ条約やオスロ条約のように有志国が規範を背景に、合意を先行させるという方式もある。こうした方式については、必ず確信をもって条約に入らない国が出てきて、それら国を後から参加させるのは非常に困難になるとの懸念もある。それは確かだが、FMCTの交渉開始に関して言えば、兵器用核分裂物質を生産している国で反対しているのはパキスタンだけであり、兵器用核分裂物質の生産モラトリウムを実施している国、FMCTを支持している国を中心に、オタワ条約・オスロ条約方式で進めることも検討に値すると判断する。いずれにせよ、特定の方式に絞り込むのは時期尚早であり、それぞれの選択肢の長所短所を見極めながら最終判断していかなければならない。

交渉舞台とは別に、FMCTのスコープをどうするかも、今後の焦点となるだろう。本来は、不拡散だけではなくて、「核軍縮に貢献する」方向に議論をもっていくべきである。将来の生産禁止に加えて、発効までの生産モラトリウムも、交渉過程の合意事項として主張する必要がある。さらには、核兵器に利用可能な核分裂物質（濃縮ウラン、プルトニウム）の軍事用、非軍事用の分類をした在庫登録の義務化、非軍事用の軍事用への転用の禁止、削減した核兵器から取り出した核物質は自動的に非軍事用として登録することなども検討課題だろう。ただ、核保有国、核武装国によって利害が交錯する論点も多く、早期の条約成立を優先しながら最大公約数をさぐっていくことが大切である。

b) NSAについて

NSAに関しては、シャノン・レポートのような大多数の国によって合意されている議論の枠組み設定はない。他方、NPT再検討会議の最終文書の趣旨は、4つのテーマのバランスを重視している。CDから離れた交渉の選択肢を検討する場合、このバランスについても考慮する必要があるが、FMCTの場合と同様に、NSAをCDから取り出して合意を進める方策を考えることが望ましく、やはり国際合意を得ることは比較的容易だと考えられる。CD以外の選択肢を検討するにしても、FMCTのケースと同様、特定の方式に絞り込むのは時期尚早であり、やはり、個々の選択肢の長所短所を見極めながら最終判断していくのが得策と考えられる。

効果的なNSAの実現に向けてどのような方法論が適切か、複数ある方法論のベストミックスをどのように模索し、着地していかも、今後、精査していく必要がある。すでにNSAに関する諸提案が出されている。ノルウェーはNSAについて、2000年に合意されているように、新たな安保理決議またはNPT議定書の採択により法的拘束力あるものにすべきだとの見解を示している。米国は非核地帯条約・付属議定書の批准を通じて法的拘束力のあるNSAを拡大する方針を示したほか、Nuclear Posture Reviewでは、NPTやその他の不拡散ルールを順守するNPT加盟の非核国には核使用しない戦略を明らかにしている。NACは、NSAは核兵器を保有しないことをNPTで誓約した非核兵器国が、NPTとの関連で享受するのは正当であるとの考えから、2005年NPT議定書、あるいはNPTで協議されるべき別協定の草案を提案していた。

また、NSAに法的拘束力を持たせるには、安保理決議ではなく、何らかの国際条約が適切であるとの主張もある。NPT加盟国をNSAの対象とすることは妥当だが、NPT遵守国という概念を持ち出すと問題が複雑化する恐れがあり、NSAはNPTが本来的に備えていなければならない要素であると位置づけるべきである、との見方もある。

こうした複雑な要素がからみあうNSAではあるが、日本政府は、これまでのNPT再検討会議の文書にも触れられている法的拘束力を持たせるべく積極的な外交を展開し、それを具体化する国際的枠組みを追求すべきである。なぜならば、NSAの普遍化は、NPT体制を維持する安全保障上の効果的な方策であるばかりでなく、アジア、そして世界で核軍縮を促すために核兵器の役割を縮小させるうえで有効な手段と考えられるからである。また、NSAの普遍化は、「核リスクの低い世界」をめざすプロセスにおいても重要なステップとなりうると期待でき、その実現を日本が率先して提案していくべきである。

以上