

東南アジア非核兵器地帯条約の背景と意義

—ASEANによる広域安全保障の追求—

山地 秀樹

はじめに	2
1. バンコク条約作成までの主な動き	6
(1) 1971年～1983年	6
(2) 1983年～冷戦終了	8
(3) 冷戦終了～1995年	11
2. バンコク条約と他の非核地帯条約との共通点及び相違点	
並びにその意味合い	13
(1) 主な共通点	14
(2) 主な相違点	15
3. 他の非核地帯条約と異なる内容をバンコク条約に含めたASEANの狙い	17
(1) 条約適用地域に排他的経済水域及び大陸棚の概念を用いたこと	17
(2) 東南アジア非核兵器地帯内での核兵器国による核兵器の使用及び その威嚇の禁止	20
4. バンコク条約作成が可能となった背景	23
(1) 第1の要因—米国の非核地帯に対する立場変更	23
(2) 第2の要因—インドネシアの積極的なリーダーシップ	25
(3) その他の要素	26
(4) 米国の意向に対するASEAN側の希望的な観測	27
おわりに	28
資料—1 バンコク条約の概要	30
資料—2 バンコク条約作成までの主な動き	31

はじめに

東南アジア非核兵器地帯条約（以下、「バンコク条約」という¹⁾）は、1995年12月15日にバンコクで開催された第5回ASEAN（Association of Southeast Asian Nations）公式首脳会議で東南アジア10か国により署名され、1997年3月27日に発効した。しかし、これまでのところ、同条約議定書には、どの核兵器国²⁾からの署名も得られていない。この理由としては、同条約において条約適用地域を示す指標として排他的経済水域や大陸棚の概念が用いられていることや、同条約議定書において核兵器国が核使用及びその威嚇を行わないとの確約（消極的安全保障、Negative Security Assurance：NSA³⁾）を同条約を批准した国家に対してのみならず、東南アジア地域全体に対して与えることを規定していることなどについて核兵器国が難色を示していることが指摘されている⁴⁾。

-
- 1) 本稿では、95年初め頃から作成され同年12月に署名された東南アジア非核兵器地帯条約を「バンコク条約」と呼び、同条約案作成以前にASEANで検討されていた構想を「東南アジア非核兵器地帯（構想）」と呼ぶ。英文論文では、両者をSEANWFZ（Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone）と一括して呼ぶ場合が多いが、両者の内容が異なる可能性も排除されないで別扱いにする。両者を一括して指す場合には「東南アジア非核兵器地帯（構想）／バンコク条約」と表記する。なお、東南アジア非核兵器地帯（構想）／バンコク条約以外の条約及び構想については、非核兵器地帯ではなく、非核地帯と表記する。
 - 2) 本稿にいう核兵器国は、核兵器不拡散条約第9条第3項にいう「核兵器国」と同義であり、米国、ロシア、フランス、英国、中国を指す。
 - 3) 「消極的安全保障」とは、核兵器国が非核兵器国に対して核兵器の使用及びその威嚇を行わないとの確約である。1968年に核兵器不拡散条約が作成された際、同条約は核を保有する国と保有しない国とを固定化し差別的であるとの批判が非核兵器国の間にあり、これらの批判を緩和するために、核兵器国が非核兵器国に対して消極的安全保障を与えるとの一方的宣言を行った。岩田修一郎「核戦略と核軍備管理—日本の非核政策の課題」日本国際問題研究所 1996年 52頁及び83頁参照。本稿では便宜上、核不使用確約と表記する。
 - 4) 例えば、1997年6月30日付 マレーシア、*New Straits Times*

非核地帯条約としては、バンコク条約が作成されるまでに、「ラテンアメリカ及びカリブ地域における核兵器の禁止に関する条約（以下、「トラテロルコ条約」という⁵⁾。）」や「南太平洋非核地帯条約（以下、「ラロトンガ条約」という⁶⁾。）」が作成されてきているところ、これらの条約では、バンコク条約の中で核兵器国により問題視されているような要素は含まれていない。また、バンコク条約の後に作成されたアフリカ非核兵器地帯条約（以下、「ペリンダバ条約」という⁷⁾。）にもこのような要素はみられない。また、トラテロルコ条約やラロトンガ条約は冷戦時に作成されたが、その作成過程で、グローバルな安全保障環境と地域的な非核地帯条約が齟齬をきたさないような調整が図られ⁸⁾、結果として、核兵器国による非核地帯条約への署名を得てきた。冷戦終結に伴い世界的な規模の武力紛争が生じる可能性が大幅に低下したバンコク条約作成時の安全保障環境下では、このように調整済みの既存の非核地帯条約の内容を踏襲して条約を作成すれば、核兵器国の理解は容易に得られ、また、条約締約国が核兵器を保有することを防ぎ、核兵器国が当該締約国に核兵器を使用することを防ぐとの非核地帯条約の本来の目的を達成することはさほど困難ではなかったように思われる。しかし、このような状況下にあったにもかかわらず、バンコク条約にはあえて核兵器国が難色を示すような内容が含まれたのである。これらの意味で、バンコク条約は、

5) トラテロルコ条約は、1967年2月14日に署名、1968年4月22日に発効。

6) ラロトンガ条約は、1985年8月6日に署名、1986年12月11日に発効。

7) ペリンダバ条約は、1996年4月11日署名、未発効（2001年9月現在）。

8) 例えば、ラロトンガ条約の第5条2は、「各締約国は、その主権的権利の行使において、外国の船舶及び航空機による港及び飛行場への寄港、外国の航空機による領空の通過、並びに無害通航、群島航路帯通航又は海峡の通過通航の権利に含まれない方法での外国の船舶による領海または群島水域の航行を許可するか否かを自ら決定する自由をもつ」とし、核艦船・航空機の通過、寄港の許可を各締約国の判断に委ねている。なおラロトンガ条約を含め非核地帯条約条文の訳文は藤田久一、浅田正彦編「軍縮条約・資料集（第2版）」有信堂、1997年を使用。

他の非核地帯条約と比べて「特異」とも言える内容をもっている。

同条約がなぜこのような内容をもつに至ったのか、その狙いは何であったのかといった点に焦点をあてた研究はこれまでのところほとんど行われていないようであるが、バンコク条約の作成目的及び同条約が作成可能となった理由についてはいくつかの一般的な説明が行われてきている。第1の説明は、冷戦終結による米ソ勢力の東南アジア地域からの撤退に伴い「東南アジアに対する中国の影響力が強大になってきた。特にスプラトリー（南沙）諸島をめぐる領有権争いおよび中国の軍事力の増強などが、東南アジア諸国に対する共通の脅威となっていた」⁹⁾というものである。これは、バンコク条約が特にASEANの中国への懸念を反映して、中国の「脅威」に対応することを念頭に作成されたことを示唆している。第2の説明は、ASEANが「創立30周年を契機に10カ国体制をめざし、さらなる強靱性を示そうとして」おり、バンコク条約をもって「この地域に大国の利害対立を持ち込まないとする意思を冷戦後にふさわしい形で、改めて示したかった」とする¹⁰⁾。この説明では、地域の強靱性維持と域内での大国の利害対立の排除という従来からのASEANの対外政策目標をASEAN10カ国体制のなかで改めて示すという狙いがバンコク条約に込められていたことが示されている。第3の見方は、バンコク条約作成の背景として次の諸点を挙げる。①カンボディア問題が終結しASEAN自身の目的と方向性が失われることが懸念される中で、このような懸念を払拭するためにASEANは新たなイニシアティブを求めている。②ASEANは1992年に安全保障問題を扱うことを決定しており、バンコク条約をこの新たな方向性のシンボルとして用いた。③ASEANは、朝鮮半島及び南アジアの大量破壊兵器の拡散、特にそれが日本の核武装化や日中の核対峙を招くことを

9) 黒沢満「アジアの地域安全保障体制と非核兵器地帯」原子力燃料政策研究会報告書「アジア地域の安全保障と原子力平和利用」、1996年 <http://www.glocomnet.or.jp/cnfc/asia96/kurosawa.html>

10) 佐島直子「非核地帯—その思想と現実」、防衛研究所紀要、第2巻第3号、1999年12月、100頁。

懸念していた¹¹⁾。この見方に従えば、ASEANは冷戦後の安全保障面での新たな対外政策のシンボルとして、かつ同時に、ASEAN域外の近隣諸国の核拡散を防ぐことを目的として同条約を作成したと考えられる。第4の説明は、冷戦後米国がこれまでの政策を変更して非核地帯条約設置に前向きの姿勢をみせたことが条約作成の弾みとなったというものである¹²⁾。これは、ASEANは70年代初頭以降一貫して地域の非核化を目指してきたが、米国の反対が条約化への主要な妨げになっており、冷戦後この障害がなくなったために従来からのASEANの目標が現実となったことを示している。以上の一般的説明のうち、1番目から3番目まではバンコク条約の作成目的に重点をおく説明であり、4番目は同条約が作成可能となった理由を説明しようとするものであるといえる。

本稿の目的は、このような通説不在の状況を踏まえて、バンコク条約の作成の狙い及びその作成を可能とした要因をできる限り明確にすることである。この目的を達成するために、まず、バンコク条約作成にいたる経緯を整理し、次に、バンコク条約が他の非核地帯条約と比べてどのような共通点及び相違点をもつかを明らかにし、相違点がどのような狙いまたは事情をもって含められたかにつき考察する。最後に、このように特異な要素を有する条約の作成がなぜ可能となったのかについて検討する。

11) Amitav Acharya & J.D. Kenneth Boutin, “The Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone Treaty”, *Security Dialogue*, Vol. 29 (2), 1998, pp. 219-230

戸崎洋史「非核兵器地帯と核不拡散」納家政嗣、梅本哲也編「大量破壊兵器不拡散の国際政治学」有斐閣、2000年、第11章では、Acharya & Boutinの論文が引用され、同様の見解が示されている。

12) Jozef Goldblat, “Nuclear-Weapon-Free Zones: A History and Assessment”, *The Non-proliferation Review*, Spring-Summer 1997, p. 27

佐藤栄一「『核』と『非核』のせめぎ合い—東アジア非核地帯構想」、軍縮問題資料、1998年10月、19頁も同様の説明。なお、日本国際問題研究所軍縮・不拡散センターの報告書「非核兵器地帯の包括的検討—とくにアジア・太平洋地域との関連において」の22頁では、南シナ海の領有権問題と米国の政策変更の2つの理由が言及されている。

1. バンコク条約作成までの主な動き

バンコク条約の作成に至る過程は、①1971年に「ZOPFAN（東南アジア平和・自由・中立地帯、Zone of Peace, Freedom and Neutrality in Southeast Asia）宣言」が発表されてから1983年に至るまでの時期、②1983年にインドネシアが東南アジア非核兵器地帯の条約化を提案してから1987年に米国政府が同条約化に反対し、条約化作業が停滞していく時期、③1992年のASEAN第4回公式首脳会議で東南アジア非核地帯の実現を目指すことが発表されてから、1995年の条約作成、署名に至るまでの時期、の3つの段階に分けることができよう。

(1) 1971年～1983年

東南アジアを非核兵器地帯化するとの考えは1971年11月のASEAN臨時外相会議で発表された「ZOPFAN構想に関するクアラルンプール宣言」の中に最初に現れる。同宣言は、同年3月の第4回ASEAN外相会議でマレーシアが、中立化による安全保障の必要性を強調し、その後、ASEAN諸国内での調整を経て合意されたものである。同宣言の前文では、トラテロルコ条約とアフリカの非核地帯宣言であるルサカ宣言に言及し、「国際的紛争と緊張の地域を減少させることによって、世界平和と安全保障を促進するため非核地帯へ向かう重大な傾向を認識」¹³⁾とされている。これは、ASEAN諸国がZOPFANを検討する際の1つの主要要素として非核地帯をとらえていたことを示すものである。

だが、東南アジア非核地帯構想は容易には進展しなかった。ZOPFAN構想を検討するために設けられた高級事務レベル委員会（1971年11月のASEAN臨時外相会議で設置が決定されたもの）は、東南アジア非核地帯構想の検討よりもまず、東南アジア友好協力条約の作成を重視した。そして、1975年の第8回ASEAN外相会議で東南アジア友好協力条約（Treaty of Amity and Cooperation in South-

13) 山影進編「ASEAN資料集成 1967-1996」

east Asia : TAC) の草案が承認され、1976年の第1回ASEAN公式首脳会議で、同条約が採択されることとなる¹⁴⁾。

東南アジア友好協力条約の採択後、ASEANはZOPFAN実現のコミットメントを外相会議の共同コミュニケ等で繰り返し表明した。1977年7月の第10回ASEAN外相会議や1978年の第11回ASEAN外相会議では、ZOPFAN構想に関するクアラルンプール宣言に対するASEANのコミットメントが再確認され、1977年8月の第2回ASEAN公式首脳会議の際の共同宣言でも、ZOPFAN構想実現に向け努力することが謳われた¹⁵⁾。

しかし、このような度重なる政治的コミットメントの表明にもかかわらず、ZOPFAN構想検討の高級事務レベル委員会による東南アジア非核地帯構想の検討作業はさほど進展しなかった。米ソが大規模な核戦力をもって対峙するという冷戦構造の下では、ZOPFAN宣言で示された域外大国の干渉排除や国家及び地域としての強靱性・自立性を確保するためには、域内の非核化はASEANにとり重要な要素ではあった。しかし実際には、1978年末のヴェトナムによるカンボディア侵攻に対抗するためにASEANが米国の軍事的プレゼンスを受け入れ、中国との関係良好化を図らざるを得なかった状況では、域内の非核化を追求することは極めて困難であった¹⁶⁾。当時のASEANにとっての喫緊の課題はカンボディア問題の解決であった¹⁷⁾。このような状況の中で、ZOPFANは「いよいよ一つ

14) ZOPFAN実現を検討する高官委員会が、ZOPFAN実現の手段として、不可侵条約、紛争平和処理制度、東南アジア友好協力条約を検討する過程については、山影進著「ASEAN—シンボルからシステムへ」東京大学出版会、1991年、第6章参照。

15) 山影進編「ASEAN資料集成 1967-1996」

16) Kusuma Snitwongse, "ASEAN's security cooperation: searching for a regional order", *The Pacific Review*, Vol. 8 No. 3 1995 pp. 518-530

17) これを示すように、81年の第14回ASEAN外相会議（マニラ）及び82年の第15回ASEAN外相会議（シンガポール）の共同コミュニケでは、カンボディア問題の包括的政治解決は、ZOPFANの設立にとって極めて重要との認識が示された。

の理想的状態としてスローガン化し、タテマエ化していき」¹⁸⁾、ZOPFANを実現する重要な要素として東南アジア非核地帯化を図るとのASEAN内の作業も徐々に中断に追い込まれていった¹⁹⁾。

② 1983年～冷戦終了

東南アジア非核地帯構想は、1983年に新たな展開をみせた。この年、インドネシアが東南アジア非核地帯化をASEANの場で提案したのである²⁰⁾。

インドネシアが、何故この時期に非核兵器地帯化構想を提案したかについてはいくつかの理由が考えられる。①インドネシアは、東南アジアへの大国の介入を排除するとの信念を有しており、核の使用を含む大規模紛争に巻き込まれることを避けるために非核兵器地帯が必要と判断した²¹⁾。②カンボディア問題の解決の糸口がつかめずZOPFANが実現できない中、東南アジア非核兵器地帯化構想はZOPFAN実現のための暫定的措置ととらえられた²²⁾。③ラロトンガ条約の作成に刺激を受けた²³⁾。④インドネシアは、自国の「群島航路帯理論を強化しその実

18) 岡部達味編「ASEANをめぐる国際関係」日本国際問題研究所、1997年、153頁。同様の説明はMichael Leiferの著書の中でも行われている。(Michael Leifer, *ASEAN and the Security of Southeast Asia*, Routledge, 1989, p. 57)

19) これを証拠づけるものとして、84年7月の第17回ASEAN外相会議（ジャカルタ）の共同コミュニケでは、ZOPFAN作業グループの復活を歓迎している。いずれかの時点で、作業グループの作業が停止していたことは間違いないと思われる。

20) “Indonesia’s role in ASEAN: the end of leadership?”, *Contemporary Southeast Asia*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1999, No. 2, Vol. 21, p. 238（また、95年12月26日付のThe Christian Science Monitorは「(東南アジアの) 非核地帯の考えはインドネシアによって20年間推進された。」と報じている。)

21) *ibid.*, p. 238

22) Amitav Acharya & J.D. Kenneth Boutin, *op. cit.*, p. 222

23) ラロトンガ条約の作成のきっかけは、83年に豪州が第14回南太平洋フォーラムにおいて南太平洋非核地帯構想を提案したこと。

施を確保する」²⁴⁾との意図を有していた。しかし、現時点では、これらのいずれが、またはいくつかの組み合わせがインドネシアの真意であるかを決定づけるような裏付けは得られていない。

いずれにせよ、1984年から東南アジア非核兵器地帯構想をめぐる動きが活発化する。1984年7月の第17回ASEAN外相会議の共同コミュニケでは、ZOPFANの作業グループが再開されたことが明らかにされ、1984年9月のASEAN常任委員会議では、東南アジアを非核地帯にすること、究極的には米ソに核を持ち込まないように要求していくことが合意された²⁵⁾。

東南アジア非核地帯構想の条約草案作成作業は、1986年後半から1987年初めにかけて開始されたようである。1986年6月の第19回ASEAN外相会議は、条約草案作成を視野にいたした準備作業をするよう指示している²⁶⁾。また、1987年6月のASEAN外相会議では、東南アジア非核地帯構想について「協定案文作りを急ぐ」との合意がなされている²⁷⁾。

しかし、1987年に入り、このASEANの動きに対して米国が反対の意向を示す。1987年6月16日、米国のシュルツ（Schultz）国務長官は東南アジアの非核地帯条約化を「よい考えとはいえない」とし²⁸⁾、同19日には、ASEAN諸国の外相との会談の中で、「非核地帯条約の増大は、侵略及び戦争防止のための抑止を損なう」と発言した²⁹⁾。米国は、冷戦時には東側の通常戦力の優勢を自国の核兵器により相殺するという核抑止力に大きく依存した戦略をとっており、核兵器の使用を制限することになる非核地帯構想には後向きの立場をとっていた。また、冷戦

24) Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN-Foreign Policy and Regionalism*, Institute of Southeast Asian Studies, 1994, p. 181

25) 東南アジア月報 1984年9月号

26) 山影進編「ASEAN資料集成 1967-1996」

27) 東南アジア要覧 1987年版 東南アジア調査会編 16-13～14

28) *ibid.*, 1988年版 16-20

29) 87年6月19日付AP通信

末期の1980年代後半にはソ連の太平洋艦隊がヴィエトナムのカムラン湾での戦力を増強し、東南アジア地域での軍事プレゼンスを増大させていた。このような状況の下では、ASEAN諸国の非核化への動きは、シュルツ発言のとおり、米国にとり抑止力を損なうものにとらえられたのであろう。この米国の反対表明に加え、ASEAN内の米同盟国又は友好国であるタイ、シンガポール、フィリピンは米との安全保障関係を損なうような構想に乗り気でなかった³⁰⁾。これらのことから、東南アジア非核兵器地帯構想の条約化作業は停滞していくことになる。

但し、非核化に向けたASEANの動きが一気に冷却化した訳ではなく、米の反対表明以降も、インドネシアの反発やASEANによる非核地帯化追求のコミットメント表明がみられた。例えば、1987年7月6日の記者会見でインドネシアのモフタル・クスマトマジャ（Mochtar Kusumaatmadja）外相は、東南アジア非核兵器地帯の詳細について述べるとともにシュルツ国務長官の同構想への反対表明を強く批判した³¹⁾。また、1987年12月の第3回ASEAN公式首脳会議では、東南アジア非核兵器地帯構想の追求がマニラ首脳宣言に盛り込まれた。同会議で、インドネシアのスハルト（Suharto）大統領は、「ZOPFANは政治協力における重要な発展であり、もう一つの政治協力における重要な発展は東南アジア非核兵器地帯構想である」と述べている³²⁾。

30) 東南アジア非核兵器地帯化構想についてはタイ、シンガポール、フィリピンが米との同盟関係の観点からはっきりした態度をとらなかった。結果として合意がみられたのは、適用地域の範囲、禁止される核関連活動の種類、ASEANと域外諸国との安全保障アレジメントに与えるインパクト、検証・遵守に関する内容だけであった。Muthiah Alagappa, *Towards a Nuclear-Weapons-Free Zone in Southeast Asia*, ISIS Research Note, Institute of Strategic and International Studies, Kuala Lumpur, 1987

同様の見方としては、Amitav Acharya, “A New Regional Order in Southeast Asia: ASEAN in the Post-Cold War Era”, *Adelphi Paper*, No. 279, International Institute for Strategic Studies, 1993

31) 87年7月6日付BBC SUMMARY OF WORLD BROADCASTS

32) 東南アジア要覧 1988年版 16-14~15

③ 冷戦終了～1995年

冷戦終了後、東南アジア非核兵器地帯化構想は条約化に向けて動き出すこととなる。1992年1月の第4回ASEAN公式首脳会議では2つの重要な決定がなされた。1つは、ASEANが安全保障問題に本格的に取り組むことであり、もう1つは、ZOPFANと東南アジア非核兵器地帯の実現を目指すことであった³³⁾。この決定を受けて、同年6月にはバンコク条約の作業グループの活動がマニラで再開した³⁴⁾。なお、この動きと併行してシンガポールをはじめとするASEAN諸国は、同年10月に東南アジア友好協力条約の目的と原則並びに地域紛争の平和的解決及び地域協力の関連規定を支持する旨の東南アジア友好協力条約に関する国連決議を提出している。この決議案は国連総会で全会一致で可決された³⁵⁾。

一方、米国は、湾岸戦争後、イラクによる大量破壊兵器の開発が米国の予想を超えて進展していたことを深刻に受け止め、自国の安全保障上の最優先課題を大量破壊兵器の拡散防止におき、その関連で、拡散防止のための有効な手段として非核兵器地帯を再評価していた。米国は、1993年夏にASEANに対して、同地域の非核兵器地帯構想に対して前向きに検討し得る旨のシグナルを送っている。これを裏付けるものとして、1994年10月5日、米下院外交委員会公聴会においてドイチェ（Deutsche）国防次官は次のように証言している。「クリストファー（Christopher）国務長官が、1993年の夏にASEANと協議をした際に、南太平洋非核地帯条約の議定書遵守問題について見直しをすとの約束をした。この問題については、我々は米国の同盟国、米政府部内、特に国防省内で広範な議論を

33) 92年1月のシンガポール首脳宣言では、「ASEANは、拡大外相会議の場を利用し、政治上及び安全保障上の事項に関する外部との対話を強化すべきである」、「ASEANは、ZOPFAN及び東南アジア非核兵器地帯を目指す」とされている。山影進編「ASEAN資料集成 1967-1996」

34) 92年7月の第25回年次閣僚会議の共同コミュニケ、山影進編「ASEAN資料集成 1967-1996」

35) 「東南アジア友好協力条約に関する国連決議（47/53B）（L.24）」

行っている。」³⁶⁾この点については、第4節(1)で詳しく論じることとする。

このような米国の非核地帯条約に対する立場変更もあり、条約化に向けた作業は進展をみせる。1993年7月の第26回ASEAN外相会議後の共同コミュニケでは、バンコク条約案の「未解決問題に重要な進展があった」旨明らかにされている³⁷⁾。また、同年12月21日から23日には、ZOPFANと東南アジア非核地帯の高級事務レベル作業部会（議長はタイ外務省東アジア局のアシポン（Asipol）次長）がバンコクで開催され、東南アジア非核兵器地帯条約案の改訂作業を行っている³⁸⁾。

なお、バンコク条約では原締約国が東南アジア10カ国になっているが、条約作成当時にはASEANは6カ国であったことを考えると、何故原締約国を10カ国にしたのかについて疑問が生じる。この理由としては次のようなことが考えられる。まず、1990年代に入ってから、従来の加盟国6カ国にインドシナ3国及びミャンマーを加えて、ASEAN10カ国にするとの動きが生じており、バンコク条約はこの流れを反映したことが考えられる。1992年にはヴィエトナムとラオスが東南アジア友好協力条約に加入していたし、1994年のASEAN外相会議にはミャンマーがゲストとして招かれている。そして1995年にはミャンマーとカンボディアが東南アジア友好協力条約に加入している。このようにASEANを10カ国に拡大する素地が築かれていく中で、バンコク条約もASEAN10を視野に入れていったと思われる。また、東南アジア非核兵器地帯構想／バンコク条約がZOPFAN構想の具体化の1つとして位置づけられていたことも主要な要因であると考えられる。

36) 94年10月5日、米下院外交委員会公聴会におけるドイチェ国防次官証言。 (“The Committee also asked about the status of US policy on the South Pacific Nuclear Free Zone (SPNFZ). Secretary Christopher made a commitment to have the question of USG adherence to the protocols of the SPNFZ reviewed when he spoke to ASEAN in the summer of 1993. We are conducting extensive discussions on this subject with US allies, inside the US government and especially within the Department of Defense.”)

37) 山影進編「ASEAN資料集成 1967-1996」

38) *ASEAN UPDATE* 1994年1月号

ZOPFANは東南アジア全体を対象にしており、その具体策たる東南アジア非核兵器地帯構想も当然のことながら東南アジア全体を対象にしていたが、カンボディア問題などにより実現できなかった。カンボディア問題解決の目途が立ち始めた1990年代初めの状況の中ではASEANは東南アジア諸国全てをバンコク条約の原締約国にしたいと考えたと想定するのが自然であろう。したがって、バンコク条約の原締約国を東南アジア10カ国にするとの考えはかなり早い段階で固められていたのではないかと思われる。これを示唆するように、1989年に東南アジア非核兵器地帯の研究者によって書かれた論文では、東南アジア非核兵器地帯の条約は「全ての東南アジア諸国に開かれ、全ての域内国の支持を得るべきものである」とされている³⁹⁾。

1995年に入ってバンコク条約の草案作成作業が本格化する⁴⁰⁾。米国政府は、1995年2月、インドネシアに宛てた書簡の中で、米国が設けた非核兵器地帯を支持するための「7項目の基準」⁴¹⁾に合致する限り、東南アジアにおける非核兵器地帯の設置に賛成する用意があることを明らかにし、この動きに弾みをつけた。同年9月にバンドンで開催されたバンコク条約協議作業部会で条約草案作業がほぼ完了し⁴²⁾、同年12月15日にバンコクで開催された第5回ASEAN公式首脳会議で東南アジア10か国により署名され、1997年3月27日に発効に至るのである。

2. バンコク条約と他の非核地帯条約との共通点及び相違点並びにその意味合い

ここで、バンコク条約と他の非核地帯条約との主な共通点と相違点を整理してみたい。一般的に、非核地帯条約は、①適用地域、②締約国の義務、③条約遵守の有無の検証制度、④核兵器国による締約国に対する核不使用の確約の4つの主

39) Muthiah Alagappa, *op. cit.*, p. 11

40) 95年10月30日付日経ウィークリー

要要素から構成されているところ、これらの要素に着目してバンコク条約と他の非核地帯条約との共通点及び相違点をまとめると次のようになる。

(1) 主な共通点

(イ) 締約国の義務

バンコク条約は、締約国の義務として、締約国による核兵器の開発、製造、取得、保有、管理、輸送、実験、使用を禁じており（第3条1項）、自国領域内において他国が右行為（輸送を除く）を行うことを許可しないこととしている（第3条2項）。また、締約国は、条約適用地域内において放射性物質及び同廃棄物の排出及び処分を行わないこととされている（第3条3項）⁴³⁾。これらの規定は、

41) 非核地帯に関する米国の7つの基準は次の通りである。

1. 非核地帯創設のイニシアティブが域内諸国からとられること。
2. 参加が重要であると考えられる国家がすべて、当該非核地帯に参加すること。
3. 非核地帯では、条約遵守のための適切な検証措置が与えられること。
4. 非核地帯の創設は、地域及び国際の安全保障に害を与え既存の安全保障上のアレンジメントに障害をもたらすものでなく、また、国連憲章で保障された個別的又は集団的自衛権を奪うものでないこと。
5. 非核地帯は、その締約国がいかなる目的の核兵器の開発又は保有を効果的に禁ずるものであること。
6. 非核地帯の設置は、自国の領土、内水及び領空での原子力推進及び核搭載可能な非締約国の艦船及び航空機による寄港、領空通過を含む通行の許可を与える又は拒否する締約国の国際法上の権利に影響を与えないこと。
7. 非核地帯のアレンジメントは、特に公海での航行及び飛行の自由、領海及び群島水域の無害通航権、国際海峡の通過通航権並びに群島航路帯通航権に制限を与えるものでないこと。

（1995年12月6日、米国国務省バーンズ報道官による記者会見での発表内容）

42) 東南アジア月報 1995年9月号

43) バンコク条約上の締約国の基本的義務としての放射性物質の大気への放出禁止などの規定の詳細をみれば他の非核地帯条約と異なる点は更にいくつか挙げられるが、本稿の目的上、このような内容は取り扱わない。

ラロトンガ条約に似通っているが、締約国が核兵器を保有したり、使用したりせず、域外国にもそのような行為をさせないという大筋においてはトラテロルコ条約やペリンダバ条約の内容とも共通している。また、バンコク条約は、域外国の核搭載の艦船や航空機による通過通航や無害通航等の国連海洋法条約上の権利を認めており（第2条2項）、これらの艦船や航空機による航空機の自国内の通過等については各締約国が独自に決定できるとしており（第7条）、核兵器国の艦船及び航空機の行動の自由に配慮した形になっている。これらも他の非核地帯条約と同様である（但しトラテロルコ条約には核艦船、航空機等の通航に関する明示的規定はない）。

ロ 検証制度

核兵器を開発したり保有したりしないとの締約国の義務の遵守状況を検証するために、バンコク条約では、各締約国が国際原子力エネルギー機関（IAEA）とフルスコープ保障措置協定を締結するよう規定しており（第5条）、締約国による条約義務遵守に疑義があった場合には他の締約国は事実調査団の派遣を執行委員会に要請できることになっている（第13条）が、これと同様の管理制度は、他の非核地帯条約にもみられるところである。

（2）主な相違点

イ 適用地域

バンコク条約では、「本条約とその議定書は、本条約が効力を有する地帯内にある締約国の領域、大陸棚及びEEZに適用される（第2条）」と規定されている。一方、ラロトンガ条約は、同条約附属書Iとその添付地図で示される地帯の中の締約国の領域が同条約及び議定書の適用地域であるとし、ペリンダバ条約もほぼ同様の規定となっている。トラテロルコ条約は、アメリカ合衆国の大陸部分及びその領海を除く西半球のうち8つの点（北緯35度西経75度、北緯30度西経75度、北緯30度西経50度、北緯5度西経20度、南緯60度西経20度、南緯60度西経115度、緯度0度西経115度、北緯35度西経150度、北緯35度西経75度）で結ばれる境界の

内部を条約の適用地域としている。いずれにせよ、バンコク条約のように大陸棚や排他的経済水域を条約適用地域確定のために用いている例はない。

ロ 核兵器国による核不使用の確約

バンコク条約の議定書第2条は、「各締約国は、いずれの条約締約国に対しても、核兵器を使用し又は核兵器を使用するとの威嚇を行わないことを約束する。各締約国はさらに、東南アジア非核兵器地帯内において核兵器を使用し又は核兵器を使用するとの威嚇を行わないことを約束する。」と規定している。一方、他の非核地帯条約のいずれの議定書でも、核兵器国は条約締約国に対しては核兵器の使用及びその威嚇を行わないと規定しているのみである。非核地帯条約の締約対象国が同条約を批准しているか否かにかかわらず非核地帯全体での核不使用を核兵器国に確約させるような規定が用いられた例はない。

以上のように、バンコク条約は他の非核地帯条約にはみられない内容を有するのだが、これは何を意味するのだろうか。一般的に非核地帯条約とは、非核地帯内の締約国が核兵器の保有や使用を行わないことを条約上の義務とし、それに対して、核兵器国が法的拘束力をもつ核不使用確約を与えるというものであるから、その効果としては、①非核地帯内での核兵器の拡散防止に資する、②非核地帯への核兵器国による核兵器使用及びその威嚇の可能性を理論上は軽減できる、③核兵器国による核兵器使用及びその威嚇の可能性が軽減できるならば、非核地帯が核兵器国間の利害対立の場となる可能性を減じることができる、④東南アジア地域を非核化することにより、グローバルな核不拡散体制の強化に貢献し、軍縮・不拡散に向けた動きに弾みをつける、といったことが考えられる⁴⁴⁾。仮に、ASEANが以上のような効果獲得のみをバンコク条約作成の狙いとしたのならば、トラテロルコ条約やラロトンガ条約といった先行する非核地帯条約の内容を踏襲

44) John R. Redick, “Nuclear-Weapon-Free Zones”, in *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, ed. by Richard Dean Burns, Macmillan, New York, 1992, pp. 1079-1098

することで十分であっただろう。しかし、ASEANはバンコク条約に従来の非核地帯条約にはない内容を盛り込んだ。とすれば、バンコク条約と他の非核地帯との相違点の中に、域内の核拡散防止や域外からの核の脅威低減といった狙い以外のASEANとしての狙いが含まれていると考えるのが自然であろう。

この観点から、次に、他の非核地帯条約との相違点である適用地域と核兵器国による東南アジア非核地帯全体への核不使用確約をバンコク条約に含めることとしたASEANの狙いについて検討する。

3. 他の非核地帯条約と異なる内容をバンコク条約に含めたASEANの狙い

(1) 条約適用地域に排他的経済水域及び大陸棚の概念を用いたこと

ASEANがバンコク条約の適用地域として排他的経済水域及び大陸棚の概念を用いた背景には、南シナ海での中国による領有権主張拡大の動きに対するASEAN側の懸念があった可能性が高い。中国は、1970年代の米国のインドシナ半島からの撤退、1980年代末から1990年代初めにかけてのソ連の海軍プレゼンスの低下、そして1992年の米軍のフィリピンからの撤退にあわせるかのように、西沙諸島から南沙諸島へと実効支配する島嶼や環礁等を拡大してきた⁴⁵⁾。ASEAN側はインドネシアを中心として1990年代初めから南シナ海の領有権問題に関するワークショップを開催し、話し合いによって領有権問題を解決する努力を試みたが、このような努力は中国側の消極的な姿勢もあって成功しなかった。中国は、1992年には領海法を發布し、南シナ海ほぼ全域を自国の領海であるとした。現時

45) 平成12年版「日本の防衛」の防衛年表 312頁から319頁。

46) 南シナ海の軍事情勢については、Mark J. Valencia, “China and the South China Sea Disputes”, *Adelphi Paper* No. 298, IISS, Oct. 1995、1994年12月号の「軍事研究」86頁から97頁、“Oil and regional stability in the South China Sea”, *Jane’s Intelligence Review*, November, 1993等を参照。

点では、中国は南シナ海全域で航空優勢を確保したり、制海権をとる通常戦力は有していないが⁴⁶⁾、仮に中国が核兵器を南シナ海に配備したりその使用に言及すれば、中国の南シナ海における政治的発言力は極めて強いものとなろう。このような懸念からASEAN諸国では中国脅威論が1990年代初めからASEAN諸国の政府内外で議論されていた⁴⁷⁾。領海法の発布により、中国が主張する領海はフィリピン、マレーシア、ブルネイ、ヴィエトナムの排他的経済水域や領海に重なることになった。バンコク条約の草案起草者達が条約の適用地域を議論する際にこれらの点を認識していなかったとは考えにくい。

これらの状況証拠を裏付けるような発言もある。バンコク条約の作成に先導的な役割を果たしたといわれるアジア太平洋安全保障協力委員会（CSCAP）米国事務局長のラルフ・カッサ（Ralph Cossa）は、ASEANが大陸棚や経済水域を含めたことの狙いはとのインタビューに対して、「ASEAN諸国がこだわったのは、条約の網を南沙諸島まで広げ、中国の核兵器持ち込みを防ごうとの思いだ」、「（同条約では）南シナ海、特に南沙諸島で領有権を主張している中国の核配備を望んでいない、という強い姿勢をあらわした点が大きい」と述べている⁴⁸⁾。また、アミタフ・アチャリヤ（Amitav Acharya）は、バンコク条約のインプリケーションとして、「ASEANは、南シナ海における領有権の主張を拡大させASEANの経済ゾーンにまで入り込んでいる中国に対し、同地域で中国が軍事力を増大させ核兵器化する可能性にASEANが懸念を有しているとのシグナルを送ったと思われる。」と論じている⁴⁹⁾。

47) 例えば、ユスフ・ワナンディ「80年代の東南アジア（瀬崎克巳訳）」第4節 勦草書房 第4節 参照。

48) 1996年7月20日付中国新聞 また、Ralph A. Cossa, “Promoting Nuclear Disarmament: Nuclear Weapons Free Zones and Other Measures”, remarks prepared for the Third United Nations Conference on Disarmament Affairs, Hiroshima, Japan, July 17-20, 1996, p. 10参照。

49) Amitav Acharya and J. D. Kenneth Boutin, *op. cit.*, p. 224

一方、南シナ海の領有権問題をめぐって中国が同海域に核兵器を配備し、それを使用又はその威嚇を行うことを牽制しようとする明らかな狙いがASEANにあったかどうかについては、いくつかの疑問点がある。仮にASEANがバンコク条約を用いて南シナ海の領有権問題に端を発する紛争から核の側面を除去したいと考えるならば、ラロトンガ条約で用いられたような附属書添付地図により、南シナ海全域を含む地域を東南アジア非核地帯であると宣言した上で、同地域内では核兵器の使用のみならず配備も行わない旨の議定書を作成し、それを核兵器国に迫るようなより有効な手法がとり得たのではないかと思われる。米国が問題にしているのは、国連海洋法上の概念である排他的経済水域や大陸棚を安全保障上の条約である非核地帯条約で用いることでそれらの内側では国家は安全保障上の管理権を及ぼすことができるとの先例をつくることによる国際法秩序への悪影響であるのだから⁵⁰⁾、これらの概念を用いず、添付地図方式にすれば、米国をはじめとする中国以外の核兵器国からの支持を得ることができ、中国に圧力をかける状況をつくれたかもしれない。もちろん、そのような添付地図方式を採用する場合、ASEANが南シナ海全域にバンコク条約を適用しようとするれば、直ちに中国との間で摩擦を生じる可能性が高いため、他の核兵器国の支持も得られないかもしれないが、ラロトンガ条約のように、条約の適用自体は、添付地図で示した非核地帯内の締約国の領域のみに適用されるとの考え方を反映させた文言を付加すれば、核兵器国の支持は得られたであろう。

また、ASEANの領域、排他的経済水域及び大陸棚を条約適用地域とすることにより南シナ海への中国による核兵器の配備及び核兵器の使用又はその威嚇を防げるわけでは必ずしもない。中国は、南シナ海を自国の領海とみなしているのので、たとえバンコク条約の議定書に署名したとしても、南シナ海への核兵器の配備やそこでの使用は可能であると考えだろう。バンコク条約に基づいて中国のこのような動きを牽制する政治的メッセージをASEANは発出することができるかもしれ

50) 1995年12月8日のバーンズ国務省報道官の発言

ないが、西沙諸島や南沙諸島のうち中国が既に実効支配している部分への核兵器配備等についてまで、ASEANの排他的経済水域及び大陸棚であるから行ってはならないと主張することができるだろうか。そのような主張をすれば逆に中国との間での紛争発生の可能性を著しく高めることになる。このように考えると、排他的経済水域及び大陸棚の採用は、中国による南シナ海への核兵器の配備及び核兵器の使用又はその威嚇を牽制するには中途半端であり、さほど有効でないと思われる。

更に、条約適用地域に排他的経済水域等を用いた理由として「ASEAN諸国の領域のみを適用地域とすれば、その範囲が極めてモザイク状の複雑な区域となり、非核地帯と称するにはふさわしくないものとなるためである」⁵¹⁾とのASEAN関係者の説明もある。この説明が正しいならば、条約の適用地域を決定しかねたバンコク条約の起草者達は、中国による南シナ海の「核兵器化」を牽制することを狙ってではなく、適用地域を確定する便宜上の手段として大陸棚及び排他的経済水域の概念を用いたとの可能性も排除されない。

以上をまとめれば次の通りである。ASEANがバンコク条約の適用地域を領域、大陸棚及び排他的経済水域とした背景には、南シナ海での中国による領有権主張拡大の動きを受け、中国による同海域への核兵器の配備及び核兵器の使用又はその威嚇を牽制するとの考慮があった可能性が高い。しかし、それは、せいぜいASEANとしての政治的意思表明の手段確保といったレベルにとどまるもので、中国による南シナ海での核兵器配備・使用・威嚇を牽制するための実効ある手段としてバンコク条約を用いようとの狙いがASEAN側にあったとは言い切れない。

(2) 東南アジア非核兵器地帯内での核兵器国による核兵器の使用及びその威嚇の禁止

51) インドネシアのASEAN事務局アバド高級事務官（当時）へのインタビュー 2000年12月

ASEANが東南アジア非核地帯内での核兵器国による核兵器の使用及びその威嚇の禁止をバンコク条約議定書に含めた狙いとしては、①核兵器の分野でASEANの安全保障を確保するには、単に核兵器国による核不使用確約をとりつけるだけでは不十分であり、核兵器国の行動を従来以上に制限させることが必要であるとASEANが判断したこと、②東南アジアは1つであるとのASEANの政治的意思の具体的現れであるとの2点が挙げられると思われる。

1点目の根拠は、同議定書の規定そのものから導くことができる。東南アジア非核兵器地帯内で核兵器の使用及びその威嚇を行わないとの義務を核兵器国に課するとの規定は、バンコク条約及び同議定書が発効すれば、議定書に署名した核兵器国は、バンコク条約を批准していない東南アジア非核地帯内の国に対して、またはその国内での核兵器の使用及びその威嚇を行えないことを意味している。既存の核兵器地帯条約では、核兵器国による核不使用確約は、当該非核兵器地帯条約を批准した国に対してのみ与えられる。この意味で、バンコク条約の議定書は、核兵器国による核兵器使用に対して従来以上の制約を課しているということができる。

もう一つは状況証拠ではあるが、バンコク条約の作成過程に現れている。ASEANは当初、バンコク条約の付属議定書を核兵器国のみならず、域外国すべてに開放することを考えていた。これを裏付けるように、タイ外務省ノラチット（Norachit）東アジア局次長は、「ASEANの当初の考えは、付属議定書を核兵器国のみならず、すべての諸国に開放することだった。その後、まずはP5のみに署名を得ることに変更した。」と述べている⁵²⁾。また、1995年12月のバンコクでのASEAN公式首脳会議においてのスハルト大統領の演説の中でも、域外非核国が議定書に署名することによって非核条約を支持することを期待する旨の言及

52) 95年11月28日付 タイ、*The Nation* タイ外務省ノラチット東アジア局次長へのインタビュー

53) 95年12月16日付 タイ、*Bangkok Post*

があった⁵³⁾。

付属議定書を域外国すべてに開放すれば、インド、パキスタン、北朝鮮などアジア太平洋地域の核開発疑惑国及び核開発の潜在的能力を有する国による署名が得られ、結果として、これらの国による東南アジア地域への核兵器の使用及びその威嚇を防ぐことができるとの効果が期待できる⁵⁴⁾。このことは、ASEANが核のレベルでの東南アジアの安全保障をより確実にするため、域外国の行動を制限しようとしていたことを示している。非核兵器国に議定書を開放するとの案は頓挫したが、少なくとも条約作成過程では域外国の行動を制約しようとする考えが具体化されていたことから、ASEANは同様の考えに基づいて、核兵器国に対し東南アジア全域への核不使用を約束させ、核兵器国の行動を制限しようとしたと考えることができよう。

一方、「1つの東南アジア」を示すこともASEANの狙いに含まれていた可能性がある。これを支持する直接的な証拠はないが、1980年代後半に出された東南アジア非核兵器地帯構想に関する研究の中で、同構想の条約はすべての東南アジアに開かれ全ての東南アジア諸国に支持されるべきであるとの考えが示されていることや⁵⁵⁾、東南アジアの研究者のバンコク条約に対する評価として、地域的には「1つの東南アジア」の考えを推進し、冷戦時に東南アジアがイデオロギー的に分断されていた過去を払拭しようとした政治的意思の現れであるともみることができる⁵⁶⁾との指摘などはこの可能性を示すものとして挙げられる。また、第1節でみたようにバンコク条約がそもそも東南アジア地域全体の中立化を構想した

54) 但し、この考えは、核兵器開発疑惑国や核開発の潜在的能力を有する国を事実上認めるものであり、核兵器国と非核兵器国を分けて、核兵器国には核軍縮努力を促す一方で非核兵器国は核保有をしないとのNPT体制の考え方に相反するものである。おそらく、このような理由からASEAN諸国も非核兵器国に議定書を開放することは諦めたのであろうと思われる。

55) Muthiah Alagappa, *op. cit.*, p 11

56) Amitav Acharya & J.D. Kenneth Boutin, *op. cit.*, p 224

ZOPFANから発展しているという経緯に鑑みてもこの可能性はあると思われる。

以上、バンコク条約と他の非核地帯条約との相違点に着目してバンコク条約に込められたASEANの狙いを考察した。これらの考察はいまだ仮説にとどまるものではあるが、現時点で概ね言い得ることは、ASEANは、従来の非核地帯条約のように、単に、地域的な核拡散の防止や域内国への核兵器国による核使用及びその威嚇の防止のためだけでなく、域外諸国に積極的に働きかけ東南アジアにとり有利な域外安全保障環境を構築し、「東南アジアの地域的安全保障のために広域安全保障を追求」⁵⁷⁾するための手段としてバンコク条約を用いようとしたのではないかということである。

4. バンコク条約作成が可能となった背景

以上で論じたようにバンコク条約は「特異」ともいえる内容をもつのであるが、このような条約が何故1990年代中盤に作成できたのだろうか。以下では、条約作成を可能とした要因についてみてみたい。

(1) 第1の要因—米国の非核地帯に対する立場変更

1987年に条約化されなかった東南アジア非核兵器地帯条約が米国の反対によって棚上げされたことは第1節(2)でみたとおりであるが、冷戦終了後、米国の安全保障政策では、核拡散防止の優先順位が上がり、米政府は、冷戦時には戦略バランスを損なうとして消極的に対応していた諸措置を再評価する方向に変化をみせた。まず、米政府は1991年9月にいわゆるブッシュ・イニシアティブを発表し、米本土外の陸上配備戦術核をすべて米本土に撤去した（1992年半ばまでに実施完

57) 山影進著「ASEANパワー アジア太平洋の中核へ」東京大学出版会、1997年、307頁

58) James A. Baker, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community”, *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5, Winter 1991-92

了)。1991年末にはベーカー国務長官が多国間の対話枠組みを支持する論文を発表した⁵⁸⁾。クリントン（Clinton）政権になると核拡散防止を重要視する傾向は更に強まった。1993年12月にアスピン（Aspin）国防長官が発表した「拡散対処政策」では、非核地帯の推進が核拡散防止の有効な措置として取り扱われていた⁵⁹⁾。更に、1994年9月に発表された「核態勢見直し」では、戦術核は更に削減され、航空機搭載の核爆弾及びトマホーク対地攻撃用巡航ミサイルのみとなり、水上艦船からは戦術核の搭載能力が除去され、攻撃型原潜には搭載能力は残すものの、通常は巡航ミサイルを搭載しないこととされたが、この中でも拡散防止の重要性が強調された⁶⁰⁾。

このような核政策及びその運用の変更の中で、米政府は東南アジア非核兵器地帯構想についてもその推進を支持する方向に傾いていく。クリストファー国務長官は、1993年夏に非核地帯に関する米政府の立場変更をASEAN拡大外相会議の際にASEAN側に伝え⁶¹⁾、1995年2月にはクリントン大統領はスハルト・インドネシア大統領に対し、東南アジア非核地帯の創設を支持する旨の書簡を送った⁶²⁾。

こういった米政府の動きはASEAN諸国の非核地帯に対する姿勢に多大の影響を与えたと考えられる。1991年のブッシュ・イニシアティブにより非核地帯の考えは一般に受け入れられやすくなったとの見方があり⁶³⁾、1995年初頭のクリントン書簡はバンコク条約の条約化作業が本格化した時期と重なっている。これを裏付けるように、1995年11月28日のタイ、ネーション紙によるタイ外務省ノラチッ

59) Les Aspin, US Secretary of Defense, *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, January 1994, p37

60) *Nuclear Posture Review*, Department of Defense, Washington D.C., US Government Printing Office, September 1994

61) 米下院外交委員会公聴会におけるドイツ国防次官証言 前掲注36)

62) 95年9月15日付 読売新聞

63) *CSIS/MIT Research Survey* Vol. 16, No. 1, Winter, 1993

ト東アジア局次長へのインタビューで、同次長は、「SEANWFZの考えは、過去20年間フロートしていたが、冷戦期にはほとんど注目されなかった。しかし、地政学的な敵対がなくなり、米国がクリントン政権の下で政策を変更し、核兵器の不拡散に対する世界的な意識の高まりにより、ASEAN諸国が非核地帯条約案を進める途が開かれた」⁶⁴⁾と述べている。

東南アジア非核兵器地帯に対する冷戦終了までのASEAN各国の立場は、積極派のインドネシア、マレーシアに対して、タイ、フィリピン、シンガポールが消極的という構図であったが⁶⁵⁾、以上のような米政府の政策変更の中で、消極派が東南アジア非核兵器地帯構想に躊躇する理由が弱くなり、結果として、積極派の意見が主流を占めるようになったのではないかと考えられる。

以上のことから、米国政府の非核地帯条約に対する立場の変化が、ASEAN各国の東南アジア非核兵器地帯構想に対する立場及び姿勢の変化を生み、同構想を現実的なものにした最大の要因であったといえる。

(2) 第2の要因—インドネシアの積極的なリーダーシップ

米国の非核地帯条約に対する政策変更は、東南アジア非核地帯構想を現実的なものにし、バンコク条約作成のきっかけを提供したが、それだけでは、バンコク条約は作成には至らなかった。東南アジア非核地帯構想をバンコク条約作成作業に具体化した最も大きな推進力はインドネシアのリーダーシップであったと思われる。

インドネシアは、東南アジア非核地帯構想の提唱国であり、第1節(2)でみたよ

64) 95年11月28日付タイ、*The Nation* タイ外務省ノラチット東アジア局次長へのインタビュー

65) Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN-Foreign Policy and Regionalism*, Institute of Southeast Asian Studies, 1994, p181

66) *Contemporary Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, Aug. 1, 1999及び *The Christian Science Monitor*, Dec. 26, 1995

うな理由から、その後一貫して東南アジアの非核兵器地帯化を実現しようと他のASEAN諸国に働きかけてきた⁶⁶⁾。1992年から1995年のバンコク条約作成の過程でも他のASEAN諸国を積極的にリードした。特に、アラタス（Alatas）外相は東南アジア非核兵器地帯構想の条約化推進の中心的存在であり、1992年のシンガポール公式首脳会議の準備段階で東南アジア非核兵器地帯構想の条約化作業グループ再開を盛り込む努力を行った⁶⁷⁾。1994年7月にはメディアからのインタビューに対して「東南アジア非核地帯はアジア太平洋の平和と安定に貢献できる措置である」⁶⁸⁾と述べ、バンコク条約の推進に意欲を示している。

1992年6月、インドネシアはバンコク条約作業グループの議長となり、草案化作業を進めていく⁶⁹⁾。また、1995年7月からインドネシアはASEAN議長国となっている。同年9月のASEAN7カ国の高級事務レベル協議会合においてバンコク条約の早期署名が再確認され、その頃から12月の公式首脳会議でのバンコク条約署名が急浮上したとの報道が出てくるが⁷⁰⁾、これもインドネシアが議長として他のASEAN諸国をリードしたためであると思われる。これを裏付けるように、1995年10月頃、バンコク条約の性急な署名に反対の立場をとっていたシンガポールは、ASEAN内部でインドネシアを中心に高まった12月署名の意見に結局押し切られたとの情報がある⁷¹⁾。

③ その他の要素

バンコク条約が作成された理由としては、以上に挙げた要素以外にも、①95年

67) 95年12月9/10日付 *International Herald Tribune*

68) 94年7月27日付 シンガポール、*Business Times*

69) 95年11月24日付、タイ、*The Nation* インドネシア外務省アリザル・エフェンディ条約局長へのインタビュー

70) 95年9月16日付 毎日新聞他

71) 当時在シンガポール米大使館勤務のキーガン書記官（現在米国務省勤務）へのインタビュー、2000年12月

の中国及びフランスによる核実験へのASEAN諸国の反発、②ASEANは、94年7月に発足したアセアン地域フォーラムの具体的成果を示す措置を探しており、バンコク条約が実現可能な目標として取り上げられた等も挙げられるのではないかとの見方もある。

確かに、それぞれの要素は、バンコク条約の作業に弾みをつける上で重要な役割を果たしたかもしれないが、バンコク条約の作業グループの設置から条約化までのあらゆる局面にわたって役割を果たしたとはいえない。その意味で、これらの要素は、インドネシアのリードや米国の政策変更に比べれば、バンコク条約作成に与えた影響はかなり小さいと言える。

(4) 米国の意向に対するASEAN側の希望的な観測

以上みたように、バンコク条約の実現にあたっては、外的要因としての米国の非核地帯条約への立場変更及び内的要因としてのインドネシアのリーダーシップが重要な役割を果たした。ここで1つの疑問が提示されよう。米国の立場変更が条約作成のための重要な要因であったならば、何故バンコク条約の内容は米国の意に添うものとはならなかったのだろうか。

この答としては、ASEANは実は米国の懸念には十分配慮したつもりであったのではないかということが言い得る。米国は従来から、非核地帯条約は米国の核搭載艦船や航空機の移動の自由を制限するのではないかという点を最も懸念してきた。このことから、米国が明らかにしている非核地帯支持のための7つの条件には、「非核地帯の設置は、自国の領土、内水及び領空での原子力推進及び核搭載可能な非締約国の艦船及び航空機による寄港、領空通過を含む通行の許可を与える又は拒否する締約国の国際法上の権利に影響を与えないこと」という点が含まれているのだが、実はこれらの点はバンコク条約では十分に手当てされている。第2節(1)(イ)でみたように、バンコク条約は、域外国の核搭載の艦船や航空機による通過通航や無害通航等の国連海洋法条約上の権利を認めており（第2条2項）、これらの艦船や航空機による自国内の通過等については各締約国が独自に

決定できるとしており（第7条）、核兵器国の艦船及び航空機の行動の自由に配慮した形になっている。

おそらく、ASEANはこれにより米国の懸念は払拭されると考えたのではないだろうか。そしてその上で、第3節でみたようなASEAN独自の狙いをもってこれまでの非核地帯条約にない内容をバンコク条約の案文に盛り込んでいったのではないかと思われる。そして、これらの内容については条約案文の完成前に米国との間で十分な協議が行われなかったと想定される。

おわりに

本稿の目的は、バンコク条約の狙いとそれが作成可能となった要因をさぐることにあったところ、以上の議論から次のような暫定的結論が得られると思われる。

バンコク条約は、主にその適用地域及び核兵器国による核不使用確約の範囲において他の非核地帯と異なる内容を有している。ASEANは、このような内容を盛り込むことにより、単に地域的核不拡散の確保だけでなく、南シナ海の領有権問題をめぐっての中国による同海域への核兵器の配備・使用・威嚇には反対するとの婉曲な政治的な意図を表明すること、及び、核兵器国の行動を制約し、結果として、核のレベルにおいて東南アジアに都合の良い近隣地域の安全保障環境を確保することを狙いとしていた可能性が高い。このような従来の非核地帯と異なる要素を有した条約の作成を現実化したのは、冷戦後の米政府による非核地帯への立場の変化だったと思われる。この変化により、東南アジア非核地帯の条約化に対するASEAN内消極派の立場が弱まり、推進派であったインドネシアの積極的な働きかけによりバンコク条約の作業が具体化されていったと考えられる。

但し、本稿の説明は状況証拠を組み合わせる妥当性の高いものとなっているとは考えるが、未だ1つの仮説にすぎない。この仮説がはたしてバンコク条約の狙いとその作成を可能とした要因をどの程度正確に説明できているかどうかを判断するには、バンコク条約の作成に直接携わった関係者の証言を得る必要がある。

筆者もこの努力を試みたが、バンコク条約の議定書への署名をめぐるASEAN側と核兵器国側での調整が未だに続けられている現状では、このような証言を得ることは困難であった。証言を得るためにはおそらく議定書への核兵器国による署名問題が何らかの形で決着するのを待つ必要があるだろう。

最後に、上の仮説に基づき、本稿の冒頭で紹介したバンコク条約の目的と作成背景に関する4つの説明に対する評価してみたい。

第1の説明は、バンコク条約の作成目的として中国への脅威認識を反映していたとする。確かに、バンコク条約の起案者は中国の軍事力増強に対する懸念を有していたと思われるが、バンコク条約の内容は中国の軍事力増強や南シナ海での領有権主張の拡大に対応するには中途半端であり、中国への対応手段としてバンコク条約をとらえるには無理があるように思われる。また、仮に中国への対応が狙いに含まれていたとしても、それはバンコク条約の狙いのうちの1つにすぎず、その比重は必ずしも高くないと思われる。

第2の説明は、従来からのASEANの対外政策目標をASEAN10カ国体制の中で改めて示すとの狙いがバンコク条約には込められていたというものであるが、これも、バンコク条約の狙いの1つではあるものの、その比重は高くないのではないと思われる。バンコク条約の作成過程とその狙いをみる限り、域内での大国の利害対立の排除という従来の「拒否の論理」よりも、ASEANが東南アジアの安全のために域外国の安全保障環境に積極的に働きかけ、国際法の中にあらたな前例を確立しようとするいわば「能動の論理」が強く現れているように思われる。

第3の見方は、ASEANの新たな安全保障政策のシンボルとして、かつ、域外の近隣諸国の核拡散を防ぐことを目的としてバンコク条約は作成されたとする。本稿で明らかにされた諸点の多くは、この見方を支持するものである。自らの安全のために核兵器国の行動をも制約しようとするという積極的アプローチはそれまでのASEANの対外政策にはみられなかった要素であるし、近隣諸国の核拡散を防ぐことを意図した内容は条約作成過程で消滅したものの、バンコク条約の起

草者がこのような狙いを有していたことは明らかであると思われる。この意味で、本稿はこの第3の見方の立場に近いといえる。

第4の説明は、冷戦後の米国の非核地帯条約に対する政策変更がバンコク条約作成の弾みになったというものであるが、本稿はこの見方も支持する。ただし、米国の非核地帯条約への立場変更はバンコク条約を現実的なものにしたが、それだけで条約作成が可能となったわけではなく、インドネシアによる積極的な働きかけがバンコク条約の具体的な条約化作業を可能にしたことは留意されるべきであろう。

(筆者は日米地位協定室課長補佐)

資料1—バンコク条約の概要

1. 署名及び発効

署名 1995年12月15日

発効 1997年3月27日

2. 条約の適用範囲

「東南アジア非核兵器地帯」は、東南アジアのすべての国、すなわち、ブルネイ・ダルサラーム、カンボディア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ及びヴィエトナムの領域、並びに、これらの諸国の大陸棚及び排他的経済水域（EEZ）からなる地域をいう。（第1条(a)）

本条約と議定書は、締約国の領域、大陸棚及びEEZに適用される。（第2条1）

3. 締約国の義務

- (1) 締約国は、いかなる場所においても、核兵器の開発、製造、取得、保有、管理、配置、輸送、実験及び使用を行わない。（第3条1）
- (2) 締約国は、その領域内において、他国が核兵器を開発、製造、取得、保有、管理、配置、実験又は使用することを許可しない。（第3条2）
- (3) 締約国は、その領域内において、放射性物質及び同廃棄物の海洋投棄、排出、処分を行わず、自国領内における他国による右行為を許可しない。（第3条3）

4. 核兵器国の船舶及び航空機への配慮

各締約国は、無害通航権、群島航路帯通航権又は通過通航権によらない方法による、外国の船舶及び航空機による自国の港及び空港への寄港及び着陸、外国航空機による自国の領空の通過、並びに、自国の領海又は群島水域の外国船舶による航行及び外国

航空機によるこれら水域上空の飛行を許可するか否かを、独自に決定することができる。(第7条)

5. 検証措置

- (1) 締約国はIAEAのフルスコープ保障措置協定を締結する義務を負う。(第5条)
- (2) 締約国は、条約遵守について疑義のもたれる状況解明のために、事実調査団の派遣を執行委員会に要請できる。(第13条)

6. 他の国際法との関係

公海の自由、無害通航権、群島航路帯通航権、通過通航権等の国連海洋法条約上の全ての権利又は権利の行使を害せず。(第2条2)

7. 付属議定書

各締約国は、いずれの条約締約国に対しても、核兵器の使用又はその威嚇を行わないことを約束する。各締約国はさらに、東南アジア非核兵器地帯内において核兵器の使用又はその威嚇を行わないことを約束する。

資料2－バンコク条約成立までの主な動き

1971年	マレーシア、ZOPFAN提唱。
1983年	インドネシア、東南アジア非核兵器地帯提唱。
1984年7月	第17回ASEAN外相会議が非核兵器地帯の研究実施を支持。 ZOPFAN作業グループが非核地帯概念の研究開始。
1986年末	東南アジア非核兵器地帯の条約案作成作業開始
1987年6月	米国政府、東南アジア非核兵器地帯の条約化に反対の意向表明。
1992年1月	第4回ASEAN公式首脳会議で、ZOPFANび東南アジア非核兵器地帯の実現を目指す旨発表。
1992年6月	バンコク条約の作業グループの活動がマニラで再開。
1993年夏	米国、非核地帯に対する政策変更。
1995年初頭	バンコク条約の条文作成作業本格化。
1995年7月	第28回ASEAN外相会議で、条約案の「法律的及び技術的問題に進展があった旨留意」と発表。
1995年12月	バンコク条約採択。署名のために開放。
1997年3月	条約発効。