

IPSHU 研究報告シリーズ

研究報告 NO.27

ポスト冷戦時代の核問題と日本

1999-2000 年度

広島大学平和科学研究センタープロジェクト

報告書

広島大学平和科学研究センター編

## まえがき

本報告は、広島大学平和科学研究センターが1999年から2000年度にかけて行った研究プロジェクト「ポスト冷戦時代の核問題と日本」の成果の一部である。

この研究プロジェクトは、冷戦終焉から1990年代の半ばまでの核軍縮に対する大きな期待感が、インドとパキスタンの核実験によって打ち破られときに当たって、日本の立場から核問題と核廃絶の問題を再検討することを意図したものであった。

研究プロジェクトにおいては、後掲のように国内外の多くの専門家を招聘してシンポジウムと研究会を開催し、これを中心に遂行した。また、成果の社会的還元的一端として、1999年10月2日から11月6日にわたって広島市民を対象に、広島大学公開講座「核軍縮と日本の役割」を開講した。

本報告書は、このような研究活動にもとづき、2000年1月19日に開催された平和科学研究センター第133回研究会における報告にセンターの専任研究員の論考を加えてまとめたものである。報告の掲載を快諾いただいたフランク・ウムバッハ、クリストファー・ヒューズ両氏に心より感謝申し上げる。

研究プロジェクトの成果を平和科学研究センターの研究報告シリーズNO. 27として上梓するに際し、この報告書を可能にいただいた研究会とシンポジウムの報告者と参加者にこの場を借りて改めて御礼申し上げます。また、広島大学後援会からは、第133回研究会の開催のための助成を賜った。改めて感謝の意を表したい。

平成13年2月  
広島大学平和科学研究センター長  
松尾 雅嗣

「ポスト冷戦時代の核問題と日本」プロジェクト  
シンポジウム・研究会一覧

第24回シンポジウム 1999.12.17

21世紀の日本の核政策—変動する国際社会の中で—  
基調講演

松永信雄（外務省顧問・東京フォーラム共同議長）  
パネリスト

梅林宏道（平和資料協同組合）

木村修三（姫路獨協大学）

黒沢満（大阪大学）

第25回シンポジウム 2000.11.25

地方から見た日本の核問題

報告

我部政明（琉球大学）「沖縄について」

川村一之（非核自治体草の根ネットワーク世話人）「非核自治体について」

山根和代（高知大学非常勤講師）「平和博物館について」

大牟田稔（元広島平和文化センター理事長）「広島について」

研究会

125回 1999.4.28

中園和仁：返還後の香港：一国二制度の行方

126回 1999.7.26

村田晃嗣（評者）・山田浩（討論者）：山田浩『IPSHU研究報告シリーズ研究報告No.26：冷戦後世界の核状況とヒロシマー「新核廃絶主義者」の見解を手掛かりにして—』合評会

127回 1999.11.24

Akmal Hussain：Nuclear Issues in South Asia: A Bangladeshi Perspective

128回 2000.2.3

梅本哲也：CTBT批准審議と米国の核政策

129回 2000.3.1

菅英輝：クリントン政権のアジア戦略

130回 2000.3.27

澤田眞治：地域統合・信頼醸成・核不拡散：南アメリカの事例

131回 2000.7.3

百瀬 宏：戦後フィンランドの戦争責任問題—戦争責任裁判（1945-46年）をめぐる—

132回 2000.9.13

村田晃嗣：日米同盟の歴史と課題

133 回 2001. 1. 18

Security in East Asia and Nuclear Issues surrounding Japan

Frank Umbach: Strategic Trends of Global Denuclearization and Nuclearization ?  
Implications for Japan's Security policies, Regional Stability and the TMD-Debate in  
East Asia

Christopher Hughes: Ballistic Missile Defence and Sino-Japanese Relations: The Impact  
on Arms Control in East Asia

Discussant: Koiji Murata

## 目次

まえがき

執筆者一覧

核廃絶におけるアキレスと亀 —あるいは過程ユートピアの陥穽—

松尾雅嗣

南太平洋地域の核問題と日本

小柏 葉子

日中関係と弾道ミサイル防衛 (BMD) システム

クリストファー・ヒューズ

**Strategic Trends of Global Denuclearization and Nuclearization: Implications for Japan's Security Policies, Regional Stability and the TMD-Debate in East Asia**

Frank Umbach

核兵器使用と国際人道法—1996年核兵器使用と使用の威嚇に関する国際司法裁判所勧告の意見を中心にして—

篠田英朗

## 執筆者一覧

松尾雅嗣：広島大学平和科学研究センター

小柏葉子：広島大学平和科学研究センター

クリストファー・ヒューズ (Christopher Hughes) :

Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick

フランク・ウムバッハ (Frank Umbach) :

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)

篠田英朗：広島大学平和科学研究センター

# 核軍縮における「アキレスと亀」 もしくは過程ユートピアの陥穽

松尾 雅嗣

広島大学平和科学研究センター

## はじめに

ギリシアの英雄アキレスは、その武勇のみならずその韋駄天でも知られた。しかし、そのアキレスが歩みの鈍い亀を追い抜くことができないという逆説がある。

今、アキレスが地点  $p_0$  におり、亀が地点  $p_1$  にいるとしよう。アキレスが亀を追って地点  $p_1$  に達したとき、亀は僅かながら進み、地点  $p_2$  に達している。同様にアキレスが、 $p_2$  に達したとき亀は  $p_3$  に達している。同様に、アキレスが地点  $p_n$  に達したとき、亀は地点  $p_{(n+1)}$  に達している。かくしてアキレスは、無限に亀に近づくことができたとしても、永遠に亀を追い抜くことはできない。

現実の世界でアキレスが亀に追いつけない、亀を追い越せないことは考えられない。「アキレスと亀」の逆説は、もっぱら「アキレスが亀のいたところに到達したら」という仮定による。この仮定さえなければ、なぜアキレスが亀を追い抜けないのかと思ひ悩む必要は毛頭ない。アキレスは恐らくは瞬時のうちに亀を追い抜くはずである。しかしながら、この逆説を古典古代のちょっと気の利いた逆説で済まされぬところに今日の問題がある。

## 1 ふたつのユートピア

平和学はしばしばユートピア的であるとされる。トマス・モアやカンパネラを引くまでもなく、ユートピアはその語源からして、「何処にも存在しないもの」であり、理想の状態を示す。戦争のないことが、この理想境のひとつの条件であるとするならば、平和学がユートピア的であるのはふたつの意味で当然であろう。

ひとつには、平和学が過去の平和構想と平和のための提言に関心を示すことである。一説によれば、西欧では14世紀以降約450点の平和構想が公表されていると言う(Wiberg 1988: 48、註8)。これには、グロティウス、サン＝ピエール、カントといった周知の平和構想も含まれる<sup>1</sup>。またひとつには、平和学の目標の一つである戦争と暴力的紛争のないことが、平和学にとって一種のユートピアである。いずれの場合も、戦争のないことそれ自体が、もし可能であるとしても達成まで気の遠くなるような時の経過を要するという意味でのユートピアと化する。そして、核兵器の廃絶が戦争の暴力の廃絶のひとつの要件であるとするならば、核兵器の廃絶、もしくは全面完全核軍縮も同様の論理によりユートピアと呼ぶことができるであろう。

勿論、戦争の暴力の廃絶にせよ、核兵器の廃絶にせよ、ユートピアと呼ぶことについて、批判があるのは当然である。特にユートピアを「未来永劫に到達不可能な」理想状態と解するならば、筆者としても弁明の余地はない。しかし、ここでは、ユートピアを、上述のように「到達不可能ではないが到達までには長い時間を必要とする」目標、俗な言葉で言えば将来の到達目標、と理解する。これは、後述のジョセフ・ナイ(Joseph Nye, Jr.)の用法に近い。これに対しても、戦争の廃絶はともあれ、核兵器の廃絶は即時でなくてはならぬという反論がありえよう。これについては、以下の議論が回答となるであろう。

平和学は、上述の意味でユートピア的であると言える。しかし、平和学が学として存立するためには、理想境と理想状態を独創と想像力をもって描くだけでは足りない。現状に代わるべき遠い将来のオルターナティブを構想するだけでは足りない。ケン・ブース(Ken Booth)のいう如く、ユートピア的思考の根幹にあるのが、「世界はわれわれのよく知る姿である必要はないという理念で[あり]、ユートピア的志向は、<偉大なる拒絶>である」(Booth 1991: 535)とするならば、理想状態とあまりにもかけ離れた現状を声高に難詰する事もまたユートピア的と言えかもしれない。しかし、学としての存立のためには、それだけでは到底十分

---

<sup>1</sup> これらの平和構想に見られる「平和」概念の分析については、Kende (1989) 参照。



とは言えまい。戦争の悲惨を難じ、核兵器の非人道性を厳しく批判するだけでは足りないのである。

理想状態の構想も、現状の批判も重要な営みであることは論を俟たない。しかし、平和学がそのいずれかあるいは双方に埋没するならば、学としての存立は覚束ない。平和学に課されるのは、今日の世界の現実と、将来の理想や目標を、実行可能な形で架橋するという課題だからである。平和学の課題は、高柳先男が指摘するように、「次の世代にとって意味のある平和構造の構想を現実の状況のなかで追及することで〔あり〕… 多様な価値観を有するできるだけ多くの層の支持調達ができる程度に現実主義的であり、そのような人々がもっている平和像のステレオタイプを転換できる程度に理想主義的」(高柳 1989: 320) な方策を探求することである。

今日の現実から出発して将来の理想(あるいはユートピア)に至る道程を明らかにするという発想から生まれたのが、「終着点ユートピア」と「過程ユートピア」の区別である。ブースによれば、「終着点ユートピア」と「過程ユートピア」の区別を最初に提案したのは、ナイであると言う(Booth 1991: 536)。ナイ論文は、核戦略論者が静態的で非歴史的な核抑止論に依拠することが甚だしく、核廃絶も含めた長期的将来展望を無視してきたことを戒め(Nye 1987: 233, 247) カント(の恐らくは「恒久平和のために」)を引照しながら(Nye 1987: 240) 核抑止に関する多様な終着点ユートピアを比較考量する必要性を論じたものである(Nye 1987: 245-246)。ナイの議論においては、上述のふたつのユートピアの区別は、終着点ユートピアの比較考量のみでは不十分であり、終着点に至る過程ユートピアをも考察の対象としなければならないという形で導入されている(Nye 1987: 246)。しかし、過程ユートピアは、このナイ論文では、単に「仮定された好ましい、平和的な動向(原文は trend)」とのみ定義されており、加えて「悪夢」とも呼ぶべき「悪性の」傾向、即ち好ましからざる過程ユートピア、ないしは過程ディストピア、の存在も認められている(Nye 1987: 246-247)。例えば、ナイは、西欧型の多元的安全保障共同体の発展を前者の例として、テロリストグループの大量破壊兵

器の技術へのアクセスを後者の事例として挙げてはいるが、過程ユートピアの事例としては国家間協力や危機防止のための体制の発展、政治的学習過程の進展といった具体的政策目標というより明らかに動向とみなすべき事例を多く掲げている (Nye 1987: 248)。ナイの場合、終着点に至る経路を幾つかの段階なり過程に分割して、それを過程ユートピアと称するわけでないことは明らかである。

終着点ユートピアと過程ユートピアの区別の有効性に着目してこれを定式化したのはむしろブースの功績であろう。ブースはまずユートピア的志向を、「ユートピア的志向は目標を設定し行動の触媒となりうる。到達目標 (destinations) は、政治の不可分の要素である」(Booth 1991: 535) として正当化する。「目的地がなければ、世界政治共同体 [ という船 ] は当て所なく漂流 [ する ]」(Booth 1991: 536) ことになるからである。そして、通常の意味での大多数のユートピア思考は、歴史が事実上終わる将来の青写真に着目するが、「過程ユートピアは、よりよい世界の可能性を将来の世代にとって多少とも大きくすることを意図」(Booth 1991: 536) するものであるとして、過程ユートピアの有効性を論ずる。過程ユートピアが終着点に至る道程の一段階である限り、過程ユートピアは最終目標に至る手段である。と同時に、短期的、中期的目標そのものでもある。ここでは、手段が目的でもあり、目的が手段でもある。

国際政治理論に関して「国際政治の理論と実践において<ユートピア主義 (utopianism) >の役割と名声を回復するための議論」(Booth 1991: 527) と銘打ったこのブース論文では、彼の言うユートピア的現実主義の立場からして論文の表題の示すように「アナーキーにおける安全保障の問題をどのように扱うべきか」(Booth 1991: 539) が最も重要な問題である。従って次の問題は、アナーキーな国際社会における「終着点と過程」(Booth 1991: 539) を明らかにすることである。ブースは続けて、終着点としての「解放」(ibid) を論ずるが、過程については論議を省略している。

われわれは、ここでナイとブースの議論を一步進めて、核兵器の廃絶を念頭に置いて過程ユートピアと終着点ユートピアを次のように定義しよう。それがどの

ような実態を意味するかという問題は別として、核兵器の廃絶という終着点ユートピアは文字どおりの最終目標であるとする。人類がこの終着点に辿り着ける確証はないが、本来のユートピアのように永遠に到達不可能ではないとする。但し、到達可能であっても数十年、百年あるいはそれ以上の時間を必要とするものと考えておく。過程ユートピアは、この終着点に至る経由地である。終着点に至る道程は、少なくともひとつの過程ユートピアを含むものとする。単純作業の繰り返して百年河清を待つという戦略もありえようが、ここではその可能性は考慮しない。このことは、勿論、「核兵器の即時全面廃絶」をひたすら訴え続けることが無意味であることを意味しない。ここで議論の対象としないのは、核兵器廃絶のための過程ユートピア的アプローチを論ずることが目的だからに過ぎない。

現在から出発して、終着点に至る道筋には、幾つかの通過点が想定される。換言すれば、終着点に至る道程は、幾つかの行程に分割される。あるいは幾つかの過程ないしは段階に分割される。いずれにせよ、最終目標に到達するための、短期的、あるいは中期的目標である。

理想的には、最終目標に至る経路が明らかにされ、それに至る行程ないしは過程が明らかにされるであろう。核兵器の廃絶についてであれば、例えば、最も有効であるかどうかは別として、まず戦略核兵器の数を順次削減し、次いで戦術核兵器を削減し、といった段階なり過程が想定されるであろう。しかしながら、最終目標が相当に遠い未来にあるとき、分割された段階の後半の部分は、当然のことながら不分明な漠としたものにならざるを得ない。最終段階まで明確な展望があるのであれば、そもそもユートピアなどと言う必要はない。ここにひとつの問題が生ずる。明確な展望はないにせよ、終着点と思われる方向に向かってまず第一歩を踏み出すことが肝要であるという考え方がそれである。一般的には、この「第一歩主義」にはそれなりの危険性もあろうが、核兵器の廃絶に関して提案されている「即時的措置」それ自体の大多数の妥当性について異論はないのでこの点にはこれ以上触れない。

終着点ユートピアに至る経路が幾つかの過程ユートピアに分割されるという過程に関して、これまでこの経路は一本しかないと暗黙に仮定してきた。しかし、

現実には、終着点に至る経路は複数ありうる。終着点に至る経路は、単線的でも単径的でもない。これと関連するが、質的に異なる問題は、複数の順序を問わない過程ユートピアが存在するということである。例えば、戦略核兵器の削減、兵器用核分裂物質の生産停止条約（所謂カットオフ条約）の締結、非核兵器地帯の設置<sup>2</sup>を考えてみよう。核兵器の廃絶が具体的にどのような状態を意味するかは別として、それが達成されたならばこのいずれもが達成されているはずである。あるいは、このいずれもが核兵器を廃絶するという最終目標に寄与するものである。その意味で、この三者はいずれも終着点に至る過程ユートピアであり、しかも時間的な順序は想定できない。言わばどこから出発してもよいが、すべてを通らなければならない。単線性という仮定を棄却すれば、同時に追求可能な目標である。過程ユートピアは、恐らくは終着点ユートピアの不確定性という性格からして、並行的、並列的でもある。かくして、終着点への経路は、複線的、多径的でありかつ並行的、並列的でもある。些か冗長になるが誤解のないように断って置けば、ここで言う複線性と並行性は論理的には峻別さるべき事柄である。今ふたつの過程ユートピアAとBがあるとする。A, Bいずれかが達成されれば次の過程に進むことができるのであれば、これは複線性の問題である。将来の目標を達成するためには、費用対効果の問題は別とすれば、いずれか一方を達成すればよい。試験問題が2問あって1問選択せよというのと同じである。これに対して、A, Bの間に時間的順序もなく、並行してもよいが、A, B双方を達成しなければならない場合、これは並行性の問題である。試験問題が2問あって2問とも答えなければならない場合がこれに当たる。どちらを先に答えてもよいが1問だけ解答したのでは、合格という目標は達成できない。この場合、ふたつの問題に同時並行的に解答することは常人にできる業ではないが。

後に事例を検討する核兵器の廃絶に関する提案の多くが、幾つかの措置や短期的目標を、時には単なる羅列とすら思われるほどに並列的に掲げていることはこのふたつの特性の反映である。長崎アピールの言う如く「一歩ずつ実現するための措置を、並行して進める努力が必要」なのである。

---

<sup>2</sup> これらはいずれも黒沢（1999: 149-152）に直ちに実施すべき措置として掲げられている

過程ユートピアの複線性と並行性に加えて、問題を複雑化する要因は他にも存在する。目的に至る一段階としての過程ユートピアに加えて、過程ユートピアあるいは終着点ユートピアの実現に資するあるいは過程ユートピアの達成のために好ましい環境を醸成する要因も存在しうる。このような要因あるいは目標もまた並行的に追求することが望まれる。例えば、後述の「キャンベラ委員会」報告においては、ABM 条約の遵守、非核兵器地帯の設置、核の貿易と輸出の管理体制の推進、他の大量破壊兵器の廃絶などが、「核軍縮と核不拡散に望ましい環境を醸成する」要素であるとされており、すべての国家、とりわけ核兵器国にこの点での努力が要請されている。後に見るように、これらの目標は、他の提言では核廃絶のひとつの過程であるとされる。これらが核廃絶の過程における補助的要因であるか否かはひとまず措くとして、ここでは補助的要因という問題も存在することを指摘するにとどめる。

過程ユートピアと終着点ユートピアをこのように定義し、この観点から核兵器廃絶に向けた様々な提言や動向を見ると、過程ユートピアに本来的に内在する逆説を危惧することを禁じ得ないのは筆者だけであろうか。以下具体的な提言に即してこの点を検討する。まず、核兵器の廃絶に関する多くの提言が、ヘンリー・スティムソン・センターの報告書の言葉を借りれば、「[核兵器の]段階的削減」(Henry Stimson Center 1995)を提言しているように、明らかに過程ユートピアの発想にもとづいていることを明らかにしておこう。

## 2 核廃絶に関する諸提言

1990年代の後半から、核兵器廃絶に向けての様々な提言が報告書として公表されている。「核兵器廃絶に関するキャンベラ委員会」報告を恐らく嚆矢とするこれらの提言においては、「幾つかの段階を踏まえて核廃絶に至る道が示され

---

ものである。

(黒沢 1999: 138) ている。これはまさに過程ユートピアアプローチに他ならない。

同様の発想は、「核兵器の廃絶は、一連の段階的な、検証された削減として行わねばならぬ」(キャンベラ委員会報告、傍点筆者、以下同様)「核兵器の廃絶に至る連続的段階は」(同)等にも見られる。同様に、1998年の所謂「新アジェンダ連合」8カ国<sup>3</sup>の声明「核兵器のない世界に向けて：新たなアジェンダの必要性」においても、最終目標に至る諸段階を明確に区分するわけではないが、「核軍縮の過程」(パラグラフ11)、「核兵器の全面的廃絶に至る過程」(同12)、「核兵器を廃絶する過程」(同13)などの表現が用いられている。

また、1999年の「核の危険に直面して - 21世紀への行動計画 - 」と題する「核不拡散・核軍縮に関する東京フォーラム」報告書もまた、「核弾頭の削減および廃棄を段階的に進める」(第1部パラグラフ3)「戦略核弾頭を...段階的かつ不可逆的に削減する」(同19)「核兵器の段階的削減と廃絶」(同19)「多国間で核保有量を段階的に削減」(同21)「検証可能な段階的削減のプロセス」(同21)等の表現を多用している。

これらの表現を一瞥しただけでも、近年の核兵器廃絶あるいは核軍縮を求める諸提言が、核兵器の廃絶とその前提としての核軍縮に至る過程をいくつかの段階的プロセスに分割して目標を達成しようとしているという意味で、過程ユートピア的アプローチを採用していることは明らかであろう。

次に、核廃絶を目指す政策提言や行動計画がどのような過程ユートピアを設定しているかに関して、二、三の文書を実例として検討してみよう。まず、過程ユートピア的提言の近年の典型的な例として「キャンベラ委員会報告」を取り上げる。報告は6つの部分から成り、その第4番目の「報告」第2部に、即時に実施すべき措置として、次の6項目の措置を掲げる。

核戦力の警戒態勢からの解除  
核弾頭の運搬手段からの取り外し  
配備された非戦略核兵器の撤収

---

<sup>3</sup> ブラジル、エジプト、アイルランド、メキシコ、ニュージーランド、スロヴェニア、南アフリカ、スウェーデン。

核実験の終了  
米口間の核兵器の一層の削減のための交渉の開始  
核兵器国間の相互的先制不使用と非核兵器国に対する核兵器不使用の合意

この報告は、さらに、上記即時措置の成果にもとづき、次の段階で以下の措置を取ることを提案する。

水平的核拡散を防止するための行動  
核兵器のない世界のための検証のための協定の推進  
核爆発を目的とする核分裂性物質の生産停止

そして、核兵器廃絶の最終段階においては、すべての核兵器国が核軍縮過程に参画し、核弾頭を100まで削減し、最終的に全廃するという構想が提示されている。

「キャンベラ委員会報告」の提言は、核兵器廃絶に至る道のりをこのように大雑把に分けて3段階に区分している。この報告が過程ユートピアを採用していることは、明らかである。

1998年6月の新アジェンダ連合の声明は、具体的短期的目標というよりも核兵器国、核兵器能力国、非日核兵器国の努力と協力の必要性と原則を協調したものである。とはいえ、これに加えて、以下のような具体的措置が提案されている。末尾の括弧内の数字は、パラグラフ番号を示す。

核兵器国及び核兵器能力国による自国の核兵器及び核兵器能力の廃絶の明確な誓約 (4)  
核兵器国及び核兵器能力国による自国の核兵器及び核兵器能力の廃棄に必要な实际的措置と交渉の即時開始 (7)  
核兵器廃棄の過程において大量の核兵器保有国から始め、他の核兵器保有国も順次参加する円滑な措置を取る (8)  
二国間、多国間の核兵器削減交渉 (9)  
即時的、実践的措置  
核兵器の警戒解除、不発化  
非戦略核兵器の配備の撤収 (10)  
潜在的核兵器国の核不拡散条約と包括的核実験禁止条約への即時無条件加

盟 ( 1 1 )

核兵器のための核分裂物質の生産禁止条約の交渉の開始 ( 1 2 )

核分裂物質及び他の核兵器部品の管理の拡大 ( 1 3 )

核兵器の先制不使用及び不使用を保証する法的措置 ( 1 4 )

非核地帯の拡大・設置 ( 1 5 )

このような措置を提案した後、声明は次のように述べる。

これらの措置はすべて、不可欠の要素であり、(中略) 並行的に追求されるものであり、またそうされるべきである。そうすることによって、核兵器のない世界にいたる道程が示されるであろう(パラグラフ16)<sup>4</sup>。

この声明においてもまた、過程ユートピア的発想は明白であり、多くの過程ユートピアが提案されている。

次に日本国内で発表されたふたつの提言を手短に検討しておこう。ひとつは「東京フォーラム報告書」であり、他のひとつは「長崎アピール」である。前者は、政策決定者と研究者の論議の事例であり、後者は市民運動の議論の報告である。

日本政府のイニシアティブによる東京フォーラムの報告書「核の危険に直面して - 21世紀への行動計画 - 核不拡散・核軍縮に関する東京フォーラム報告書」は、その第5部で「主要提言」として17の政策提言を掲げている。それぞれの提言は、現実には複数の並行的提言からなるもの、複数の段階的措置を含むものなどがあるが、ここでは17項目のみ取り上げる。また、テロと大量破壊兵器に関する提言も示すように、すべての提言が核兵器の廃絶と直接の関連をもつわけではない。

- 1 核不拡散条約体制(NPT)体制の強化
- 2 核兵器の段階的削減とその完全な廃絶
- 3 核実験禁止条約の発効
- 4 STARTプロセスを再活性化させ、核兵器削減の対象を拡大せよ
- 5 核についての透明性を高める措置の採用

<sup>4</sup> 訳文は平和資料協同組合(ピースデポ)訳  
(<http://www.jca.apc.org/peacedepot/shiryu/agenda.html>)による。



- 6 核兵器について即時警戒態勢の解除
- 7 核分裂性物質の管理、カットオフ条約  
兵器用核分裂性物質の生産停止の宣言
- 8 テロと大量破壊兵器の警戒
- 9 ミサイル拡散に対する措置の強化
- 10 ミサイル防衛の配備は慎重に
- 11 南アジアにおける核拡散の阻止と逆転
- 12 中東における大量破壊兵器の廃絶
- 13 朝鮮半島における核とミサイルの危険を根絶
- 14 拡散の支持につながる国連安保理拒否権の行使は自粛せよ
- 15 軍縮会議を再活性化せよ
- 16 軍縮の検証措置を強化せよ
- 17 核不拡散・核軍縮の違反に対して効果的な制裁メカニズムの構築

2000年11月17日から20日まで核兵器廃絶を目指して長崎市で開催された非政府組織の会議「核兵器廃絶 地球市民集会ナガサキ」が最終日に採択した「長崎アピール」には、以下の5項目の行動指針が呼びかけとして含まれている。ここでは、本論で議論の対象とした目標設定に関わる部分だけを取り上げる。市民の要求や活動の重要性を訴えた部分は論の性格上割愛する。

- 1 核兵器禁止条約締結のための国際会議の開催（正確には、呼びかけは「核兵器禁止条約を交渉するための国際会議の開催」であり、明らかに段階的な手順が想定されている）。
- 2 日本政府の責任と役割として、核兵器に依存した安全保障政策からの脱却と、北東アジア非核地帯設置の二点。
- 3 米国のミサイル防衛計画の中止。
- 4 核開発のすべての過程で生み出された被害の軽減、補償と環境の回復。（この項では、核兵器の廃絶とその検証に資源を振り向けることも提案されているが具体的な日程を伴うものでないので省略する）。
- 5 この項には、その他として、多くの中期目標即ち過程ユートピアが列挙されている。曰く、包括的核実験禁止条約の早期発効、未臨界実験などすべての核兵器実験の禁止、兵器用核物質の生産禁止と国際管理、核兵器の大幅削減、警戒体制の解除、核保有国同士の先制不使用と非核保有国への不使用政策の採用、外国領土や国際海域からの核兵器の即時撤去、非核地帯の新設と強化、核抑止論の公的否定、インド、パキスタンの核兵器計画の中止。

このような目標を列挙した上で、「アピール」は、上記第5項において、前掲のようにいみじくも「一歩ずつ実現するための措置を、並行して進める努力が必要

である」とする。

このように概観するだけでも、近年の核兵器廃絶のための諸提言が過程ユートピア的発想を極めて色濃く反映していることは容易に見て取ることができよう。加えて、これらの提言に先立つ核不拡散条約、INF 条約、包括的核実験禁止条約の締結も同様に、核兵器の廃絶に至る通過済の過程ユートピアと見做し得よう。勿論、このような条約が、核兵器廃絶に至る真の過程ユートピアとして機能したか否か、あるいは核兵器国を利する他の政治的効果を持ったかどうかに関しては異論がありえようが、ここでは論じない。核兵器の廃絶に至る一步であったという光の部分だけを見ているだけである。

### 3 過程ユートピアの陥穽 (1)

上で検討した核廃絶のための諸々の段階的措置、即ち本論の用語で言えば諸々の過程ユートピア、に関しては、過程ユートピアと終着点ユートピアという観点だけからしても、幾つかの問題を指摘できる。ここではふたつだけを指摘しておく。

第一に、当然といえば当然であるが、多くの過程ユートピアが終着点への明確な道筋を欠いたまま提案されていることである。核兵器の削減を4段階に分割して明確な道程を示したヘンリー・スティムソン・センターの報告書 *An Evolving US Nuclear Posture* はむしろ例外に属する。この報告書では、第一段階では米ソの核弾頭それぞれ2000発、第二段階で全核保有国各数百発、第三段階では各国数十発、第四段階で廃絶、という「段階的削減」の道筋が示されている。しかし、この報告書ですら、「廃絶の確証もな[く]...確実に数十年は要する」と述べているように核兵器廃絶の将来は甚だ不透明である。にもかかわらず、「第二次世界大戦後50余年の世界政治の大変動に鑑みれば、核兵器の廃絶という空想的とも思える目標も一、二世代のうちに達成できるかもしれない」(Henry Stimson Center 1995)という期待と、「現在の国際環境においても実現可能なことは多い」(Henry

Stimson Center 1995) という認識にもとづき、まず第一歩を踏み出すことを重視して多くの即時的措置が提案される。提案された、あるいは既に着手された、核兵器廃絶のための諸措置が、最終目標の達成のために最も有効な手段であるか否かは現時点では確定の方法がない。後世の判断に委ねるべき事柄であろう。これは、終着点ユートピアが何らかの意味でユートピアである限りにおいて、過程ユートピアの逃れられぬ宿命であろう。

第二のより深刻な問題は、多くの提言において多くの過程ユートピアが提案されるとき、既に指摘した複線性の問題、並列性の問題がほとんどの場合等閑に付されていることである。複線性の問題は、第一の問題と関連する。ヘンリー・スティムソン・センターの報告書のように、「核兵器の唯一の機能は、[他国の]核兵器の脅威を抑止すること」であると規定すれば、核兵器の脅威を相互的に削減すれば必要な核兵器を削減することができるから、核兵器の脅威の削減のために実現可能でかつ最も効果的な方策を探ることもある程度は可能であろう。しかし、最終目標のユートピア性とも言うべき不確定性を考慮するならば、複数のアプローチのうちどれが最も有効な方策であるか、例えば最短の経路であるか、対費用効果的に最善の経路であるか、は、現時点では確定できない。ある程度の試行錯誤は必然であり、非難には当たらない。

問題は、過程ユートピアの複線性よりも、むしろ並行性にある。これは、上で検討した様々な過程ユートピアのすべてではなくとも、少なくとも即時的措置とされるものを同時的に追求できるかという問題である。確かに、論理的には、提案された多くの過程ユートピアは、時間的順序を特に考える必要なく同時並行的に追求できると仮定してよいであろう。例えば、「長崎アピール」第5項に盛り込まれた目標である「包括的核実験禁止条約の早期発効、未臨界実験などすべての核兵器実験の禁止、兵器用核物質の生産禁止と国際管理、核兵器の大幅削減、警戒体制の解除、核保有国同士の先制不使用と非核保有国への不使用政策の採用、外国領土や国際海域からの核兵器の即時撤去、非核地帯の新設と強化、核抑止論の公的否定、インド、パキスタンの核兵器計画の中止」等がそうであろう。様々な過程ユートピアの整合性、無矛盾性もまたここでは問題にしない。

問題は、国内社会と国際社会の資源の有限性にある。政策決定者、市民運動、研究者を含む人的資源と物的資源は、希少とは言わぬまでも、明らかに有限である。世界は、地域武力紛争、大規模な人権侵害、地球温暖化あるいは持続的開発といった深刻な数多くの課題に直面している。これらの問題に投入すべき資源を考えれば、核兵器の廃絶のために投入できる人的物的資源は更に限られざるを得ない。このとき、われわれは上に掲げた短期目標のすべてを同時に追求できるであろうか。なるほど、核兵器廃絶のために要する資源、特に即時的措置に要する労力と時間と経費は、世界の貧困問題解決に要するそれと比較して微々たるものに過ぎないという見解は恐らく正しい。そして、核兵器のない世界の実現のために最も必要とされるのは資源ではなくて「コミットメント (commitment)」であるという指摘も正しい。しかしながら、これを認めたくえでもなお、多様な目標の間での何らかの形での資源の配分、あるいは結果的には同じことであるが優先順位の確定もまた避けることができないのではなからうか。しかし、最終目標へ至る道程が確定できないとすれば、優先順位の確定は至難の業であろう。他方、仮に優先順位が暫定的に確定されるとするならば、過程ユートピアの並列は、単線的な過程ユートピアの問題に還元される。

例えば、キャンベラ委員会報告では上述の如く、「核戦力の警戒態勢からの解除」、「核弾頭の運搬手段からの取り外し」、「配備された非戦略核兵器の撤収」、「核実験の終了」、「米口間の核兵器の一層の削減のための交渉の開始」、「核兵器国間の相互的先制不使用と非核兵器国に対する核兵器不使用の合意」という6項目が、即時に実施されるべき措置とされている。この6項目のうちの幾つかを同時に追求することは可能であろう。また、警戒態勢の解除や核兵器の運搬手段からの取り外しや(先制)不使用の宣言などは、核兵器国一国でも実行不可能ではない。実行されてこなかったのは、一方的な履行や宣言が、所謂戦略的均衡と安定を揺るがし、核攻撃に対する抑止能力を脆弱化し、結果として当事国の安全保障に対する脅威を増大させる、安全保障を減少させるという理由からであった。この議論の妥当性は措くとしても、この種の議論に従うならば、これらの過程ユートピアの実現が、米国とロシア二国間、イギリス、フランス、中国を含めた多

国間、更には非核兵器国をも含めた包括的多国間交渉を必要とすることは明白である。相互的あるいは多角的な合意がなければ、これらの過程ユートピアの実現は現実には不可能だからである。

この6つの過程ユートピアのいずれもが二国間、多国間の交渉を必要とするならば、すべてを同時並行的に追求することは到底可能であるとは思われない。このうちの幾つかを優先して着手せざるを得ないであろう。例えば、「米口間の核兵器の一層の削減のための交渉の開始」と「核兵器国間の相互的先制不使用と非核兵器国に対する核兵器不使用の合意」の実現を当面は最優先するといった方策が必要となろう。このことは、論理的には本来並行的である過程ユートピアを単線的、単径的關係に還元することに他ならない。ここでは、二国間、多国間の合意の必要性と、その前提としての二国間交渉、多国間交渉の必要性から、並行的過程ユートピアが単線的過程ユートピアに還元される事例のみを論じたが、他の制約要因、例えば、人的物的資源といった要因が作用する事例もあることは言うまでもない。いずれにせよ、核兵器の廃絶に関して複数の過程ユートピアを並行的に設定して追求することは、多くの場合実行不可能であり、優先順位を設定して単線化、単径化せざるを得ないことは明らかである。

並行的過程ユートピアの単線化とは、過程ユートピア群の空間的配置を一次元的な時間軸上に投射することに他ならない。厳密に言えば、すべての並行的過程ユートピアを時間軸上の異なる位置に配置する必要はない。末尾の図に示すように、同時並行的に実現できるものは同じ位置に配置されることになる。例えば、前述の例で言えば、「米口間の核兵器の一層の削減のための交渉の開始」と「核兵器国間の相互的先制不使用と非核兵器国に対する核兵器不使用の合意」は、時間軸上の同じ位置で同時的に追求されることになる。しかしながら、図からも明らかのように、並行的過程ユートピアの単線化は、並行性を時間軸上に引き延ばすこと、別の言い方をすれば幾つかの課題を先送りすること、である。このことは、核兵器廃絶に至る本来的に並行的な過程ユートピアがすべて実現されるためには、一般には並行的過程ユートピアの数に何らかの形で比例する形で時間の経過を要することを意味する。図に示された並行的過程ユートピアをすべて同

時的に追求できるとするならば、例えば、時間  $t_i$  までに図のすべての過程ユートピアが実現されているであろう。厳密に言えば、個々の過程ユートピアの実現に要する時間の総和以下で、そのうちで最大の時間を要する過程ユートピアの実現に要する時間以上の時間の経過を要する。

従って、本来並行的でない過程ユートピアを羅列するという見せ掛けの並行性の問題は別として、並行的過程ユートピアの実現には、様々な制約要因によって単線化されることにより、はるかに長い時間の経過を必要とする。核兵器の廃絶のために即時に実施すべき過程ユートピアをあまりにも数多く並列することは、この意味であまりにも明るい未来を描く弊に陥らないとは限らない。

#### 4 過程ユートピアの陥穽 (2)

前節では、核兵器の廃絶に至る過程ユートピアの孕む問題、就中複線性の問題と並行性の問題を論じた。そして、並行的な過程ユートピアが往々にして単線化されることを明らかにした。所要時間の問題は別として、単線化には格別の問題もないかのごとく思われる。しかし、最大の問題は、最も単純なはずの単線的な過程ユートピアの概念に内在する。

前述の如く、過程ユートピアは、今日の世界の現実と、将来の理想や目標を、実行可能な形で架橋するものである。それは、「よりよい世界の可能性を将来の世代にとって多少とも大きくすることを意図」(Booth 1991: 536) したものであり、「できるだけ多くの層の支持調達ができる程度に現実主義的であり」、現実を「転換できる程度に理想主義的」(高柳 1989: 320) でなくてはならない。先にも引用したブースと高柳の言葉を筆者なりに解釈すれば、過程ユートピアは、現実から最終目標に向かって前進するものでなくてはならぬと同時に、実現可能なものでなくてはならない。即ち、過程ユートピアには実現可能性と目標への接近というふたつの要請が課される。核兵器廃絶のための諸提言が基本的にこのふたつの要請に従っていることは既に見た通りである。

しかしながら、このふたつの要請をそれぞれどの程度満たすか、高柳の言葉を借りればどの程度理想主義的でどの程度現実主義的であるべきか、このふたつの要請のバランスを如何に図るかは、過程ユートピアの設定において深刻な問題となる。一方で、実現可能性を重視すれば、目標に向かってはごく僅かしか前進できない。他方で、目標への接近を重視すれば、実現可能性は減少することを避けられない。過程ユートピア的発想を捨てて、即時全面核廃絶を唱えることは後者の論理的帰結である。勿論この問題を解決するために、過程ユートピアへの道程を実現可能でかつ目標に向かって相当程度の前進となる複数の過程ユートピアに再分割するという方法もあるが、ここでは論じない。この場合も問題自体が解消するわけではないからである。ここで注意すべきは、この両極端いずれの場合にも、実現可能性と目標への接近という要請それ自体は満たしていることである。逆に言えば、このふたつの要請は最小限の必要条件だということである。このことは、実現可能性と目標への接近の間の緊張関係がしばしば失われることを意味する。

ここで仮に、幾つかの選択肢があり、それぞれに関して達成可能性と目標への距離が大小を比較できる形で与えられたとしよう。例えば、核分裂性物質の生産停止や核兵器の運搬手段からの取り外しに関して、このような大小関係の比較が常に現実可能であるという意味ではないが、ここでは議論のために過程ユートピアの設定においてはこのような相対比較が何らかの形で可能であるとしておく。このような場合、問題は、十分な比較の努力が傾注されないままに実現可能性が大きな選択肢が過程ユートピアとして優先されないかということである。過程ユートピアという短期的あるいは中期的目標の設定が、言わば易きに流れる形で行われる危険が多分に存するのである。ふたつの要請の緊張関係が失われるとは、この意味である。結果は、先に触れたような過程ユートピアの再分割と同じである。

核兵器廃絶の将来の不確定性とそれゆえの過程ユートピアに課される要請の評価の困難を考えれば、このような危険性の存在も致し方ないとせねばならないのかもしれない。しかし、実現可能性の範囲で目標に最大限近づく過程ユートピアが設定されているとは限らないのではないかという懸念を払拭できないのは、筆

者の杞憂であろうか。

過程ユートピアという目標を、アキレスの場合のように亀のいた位置に置かならば、永久に亀を追い抜くことはできない。過程ユートピアの実現は、亀のいた位置に辿り着くことにほかならないからである。あるいは実現可能性に拘泥するあまり、さらに低い目標を設定するならば、即ち亀のいる位置より後ろに置かならば、最終的な目標の達成は更に遠のくであろう。これは、ひとつの過程ユートピアへの道程をさらに小さな過程ユートピアに分割することに等しい。この場合でも同じ問題が実はより深刻な形で残るだけである。

核軍縮の過程を見ると、国際社会というアキレスは、永久に核兵器の廃絶という亀に追いつくことができないのではないかという苛立ちすら感じさせる。

アキレスの事例と核兵器廃絶のプロセスの間に、厳密なアナロジーが成り立つわけではないが、アキレスも感じたに違いないもどかしさを感じるのは筆者だけであろうか。ラメシュ・サクルの言葉を引いて、小論の結びとしよう。

大多数の場合、段階的な (step-by-step) 接近法が最善の策である。しかし、深淵を越える必要があるときにはそのような慎重さは致命的である。核兵器に関しては、飛び越えるべき深淵は、国家と世界の安全保障をこの上なく不安定な兵器に依存する精神状態である (Thakur 2000: 38)。

飛び越えるべき大地の裂け目がサクルの言うとおりであるかどうかは措くとして、何らかの飛躍なき過程ユートピアにはアキレスの逆説が常に内在する。過程ユートピアが優れた発想であり、優れた接近法であるだけに、このジレンマは深刻である。

## 引用文献及び資料

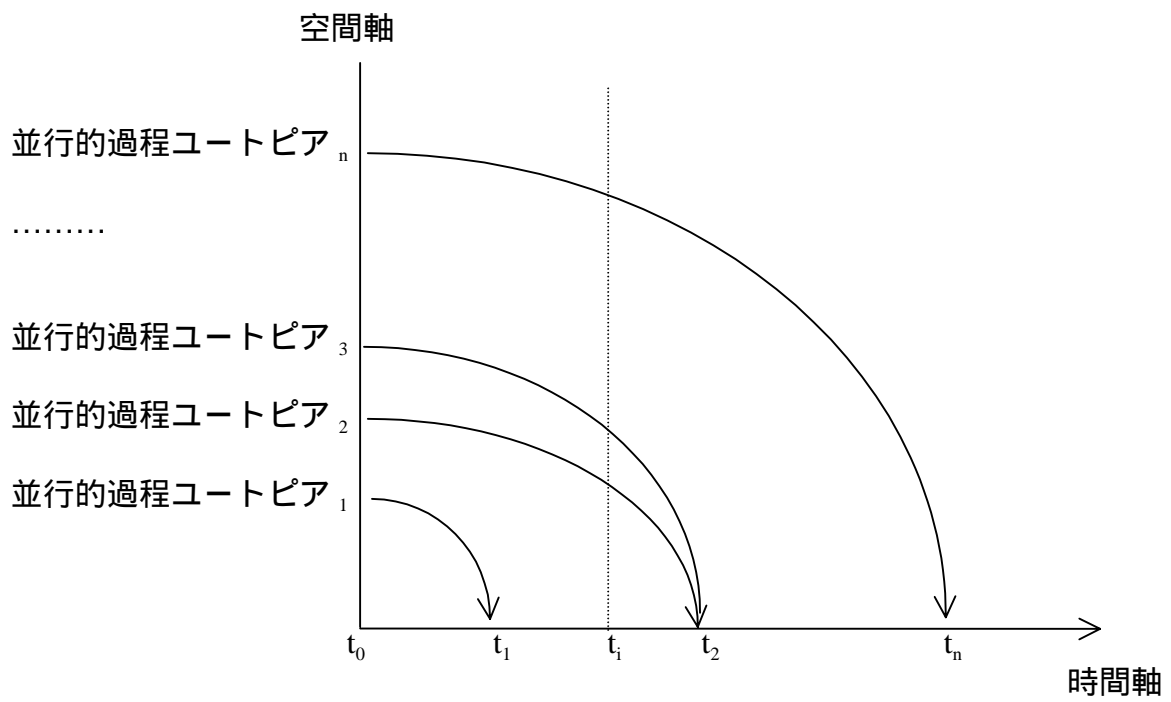
URL の記載がある資料は、該当サイトからの引用であることを示す。アドレスは 2001 年 1 月現在のものである。

Booth, Ken (1991), "Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice," *International*



- Affairs*, 63(3), 527-545
- Canberra Commission Home Page: <http://www.dfat.gov.au/cc/cchome.html>
- The Henry Stimson Center (1995), *An Evolving US Nuclear Posture*,  
<http://www.stimson.org/zeronuke/evolve/summary.htm>, [pahse1.htm](http://www.stimson.org/zeronuke/evolve/summary.htm), etc
- 核兵器廃絶 地球市民集会ナガサキ (2000) 「長崎アピール」  
<http://www3.ocn.ne.jp/~gca.naga/>
- Kende, Istvan (1989), "The History of Peace: Concept and Organizations from the Late Middle Ages to the 1870s," *JPR*, 26(3), 233-247
- 黒沢満 (1999) 『核軍縮と国際平和』、東京:有斐閣
- New Agenda Coalition <http://www.clw.org/pub/clw/coalition/eigh0609.htm>
- 日本国際問題研究所・広島平和研究所 (1999) 「核の危険に直面して - 21世紀への行動計画 - 核不拡散・核軍縮に関する東京フォーラム報告書」  
<http://serv.peace.hiroshima-cu.ac.jp/>
- Nye, Joseph S. (1987), "The Long-term Future of Deterrence," Roman Kolkowicz (ed.) (c1987), *The Logic of Nuclear Terror*, Boston: Allen and Unwin, 233-250
- 高柳先男 (1989)「平和研究のパラダイム」、有賀貞(他)(編)(1989)『講座国際政治 1 国際政治の理論』、東京:東京大学出版会, 299-330
- Thakur, Ramesh (2000), "Envisioning Nuclear Future," *Security Dialogue*, 31(1), 25-40
- Wiberg, Håkan (1988), "The Peace Research Movement," Peter Wallensteen (ed.) (1988), *Peace Research: Achievements and Challenges*, Boulder, CO: Westview Press, 30-53

図1 並行的過程ユートピアの単線化



$t_i$  はすべての過程ユートピアが同時に追求されたときに、実現される時間を示す。

# 南太平洋地域の核問題と日本

小柏 葉子

広島大学平和科学研究センター

## はじめに

太平洋島嶼 14 カ国、およびオーストラリア、ニュージーランドによって構成されている太平洋島嶼フォーラム<sup>1</sup>（以下、フォーラムと略）は、1971 年の成立以来、地域協力組織として活発な活動を展開してきた。そうした活動の中で、ひとときフォーラムが力を注いでいるのが、核問題をめぐる地域協力である。本稿は、南太平洋地域において核問題がきわめて重要な意味合いを持つ地域的問題であり、そしてそのような南太平洋地域の核問題に、実は日本が深い関わりを持っていることを明らかにしようとするものである。

もともと南太平洋地域にとって、日本は地理的に必ずしも遠隔に位置する訳ではなく、また歴史的な文脈から言っても、浅からぬ関係が存在していた。太平洋島嶼のうちミクロネシアは、第一次世界大戦におけるドイツの敗北によって、1919 年から第二次世界大戦終結の 1945 年にいたるまで、国際連盟の委任統治領として、日本が南洋群島と称して、統治を行っていた。また、第二次世界大戦中、ニューギニアやソロモン諸島といった太平洋の島々は、日本軍と連合軍との間の熾烈な戦いの主な舞台ともなった。<sup>2</sup>

しかし、第二次世界大戦における敗北によって南洋群島を失った日本が南太平洋地域に対する関心を著しく低下させたことによって、同地域と日本との関係は、戦後かなりの期間にわたって、ほぼ途絶えることになった。他方、太平洋島嶼側も、この時期、日本に対して関心を向けることは少なかった。太平洋島嶼は、1960

---

<sup>1</sup> 南太平洋フォーラムというそれまでの名称を 2000 年の年次会議から太平洋島嶼フォーラムへと改めた。

<sup>2</sup> たとえば、ジェフリー・ホワイト他編、小柏葉子監訳『ビッグ・デスーソロモン人が回想する第二次世界大戦』（現代史料出版、1999 年）を参照のこと。

年代半ばから、西サモア（現・サモア）を皮切りに脱植民地化を遂げ始め、1971年にはフォーラムを設立して、核問題をはじめ域外に対する共同行動を活発に展開し始めたが、その主たる対象となっていたのは、イギリスやフランスなど、太平洋島嶼を統治領とする、あるいはしていた南太平洋地域と関係の深い欧米諸国であり、また一方ではロメ協定交渉や国連海洋法問題といった多国間関係であったためである。<sup>3</sup>

太平洋島嶼諸国と日本との関係が本格的に復活するのは、1980年代に入ることである。そのきっかけとなったのが、1980年代前半の日本による放射性廃棄物の太平洋への投棄計画という核問題であった。この問題について検討する前に、そもそも南太平洋地域における核問題の発端となった核実験問題についてまず検討し、そこから南太平洋地域において核問題がいかに重要な意味合いを持っているのかを探っていくことにしたい。

## I 核実験問題と南太平洋地域

南太平洋地域に核問題がもたらされる発端となったのは、アメリカの国連信託統治領であったミクロネシアのマーシャル諸島にあるビキニ環礁において、アメリカが1946年に行った大気圏核実験であった。その後、同じくマーシャル諸島にあるエニウェトク環礁でも、1948年からアメリカによる大気圏核実験が開始された。ビキニ環礁では、1946年から1958年までに、水爆実験も含め合計23回、またエニウェトク環礁では、1948年から1958年までに合計43回の核実験が行われた。さらに、中部太平洋のアメリカ領ジョンストン島では、同じくアメリカによる高空・超高空核実験が1958年から1962年にわたって合計12回行われた。また、イギリス領だった中部太平洋のライン諸島のクリスマス島（現キリバス領）においても、アメリカは1962年に24回にわたる高空核実験を行った。このうち、1954年3月のビキニ環礁における水爆実験では、日本のマグロ漁船の第五福竜丸の乗組員が被爆し、これが契機となって日本における原水爆禁運動の誕生に結びつい

---

<sup>3</sup> フォーラム形成初期の地域協力については、小柏葉子「形成期SPFの性格と機能」『広島平和科学』第15号、1992年、を参照のこと。

たことはよく知られている。

アメリカに続いて、南太平洋地域において核実験を行ったのは、イギリスであった。オーストラリアのモンテベロ島、エミュー・ジャンクション、マラリングアにおいて、1952年から1957年にかけて合計12回にわたる核実験を行ったイギリスは、1957年から1958年にかけて、前述のクリスマス島、および同じくライン諸島のモールデン島において、合計9回の核実験を行った。

1963年に大気圏核実験を禁止する部分的核実験禁止条約（PTBT）が締結され、これに調印したアメリカとイギリスは、南太平洋地域における核実験を中止した。だが、その一方、フランスは、PTBTへの調印を行わず、1965年からフランス領ポリネシアのモルロア、ファンガタウファ両環礁において、核実験を開始した。このフランスによる核実験は、当時、脱植民地化の途上にあった太平洋島嶼から厳しい非難を浴びることになった。

しかしながら、太平洋島嶼諸国による非難は、思わしい効果をあげることができなかった。太平洋島嶼諸国は、1947年に統治国によって創設された地域組織である南太平洋委員会（SPC）の諮問機関、南太平洋会議の場において、フランスの核実験に対する抗議声明を採択させようと試みたが、SPCでは政治問題は討議しないという統治国による暗黙の原則によって、その試みは退けられてしまったためである。1965年、および1970年の2回にわたって、南太平洋会議におけるフランスの核実験に対する抗議声明採択の動議に失敗した太平洋島嶼諸国は、1971年には英連邦首脳会議において同じことを試みる。だが、ここでもやはり他の参加国から積極的な支持が得られなかったことから、太平洋島嶼諸国の間では、新たに自らの手でフランスの核実験問題を討議できるような地域的な政治フォーラムを設立しようという機運が高まる。

こうして1971年に設立されたのが、フォーラムであった。すなわち、フォーラムは、フランスの核実験という核問題を大きな契機として設立されたのであった。核問題は、このように南太平洋地域において地域協力の根幹を形成するきわめて重要な地域的問題としての意味合いを持っていたと言えるのである。

## II 放射性廃棄物太平洋投棄計画

### (1) 計画の発表

フォーラムは、その後、フランスの核実験に対して、さまざまな地域的抗議活動を展開していく。フォーラムに加盟するオーストラリア、ニュージーランド、フィジーらによる 1972 年の国連総会における核実験禁止決議案の提出や、同じく 1973 年の国際司法裁判所へのフランスの核実験問題の提訴に対して、フォーラム年次会議で全面的な支持を与えたことなども、そうした活動の一環としてあげられるであろう。

だが、1980 年代になると、南太平洋地域には、フランスの核実験以外に新たな核問題が出現することになる。それが、日本による放射性廃棄物の太平洋への投棄計画であった。日本に存在する原子力発電所からは、放射性を帯びた大量の廃棄物がうみ出されており、それをいかに廃棄するかが大きな問題となっていた。1972 年と 1979 年の 2 回にわたって調査を行った結果、日本は、低レベル放射性廃棄物に関しては、海洋投棄を行うことを決定した。その理由は、人口過密で地震活動の活発な日本においては、大量の放射性廃棄物を地中浅く埋設するのは限りがあるというものであった。<sup>4</sup>

科学技術庁の提案に基づいて、低レベル放射性廃棄物の投棄場所と決まったのは、小笠原諸島の北東の公海、北緯 30 度東経 147 度水深 6000 メートルの地点であった。ドラム缶に封印された放射性廃棄物の廃棄は、(1) 海洋および実験室における実施前安全調査、(2) 放射性廃棄物が入ったドラム缶 5000 から一万缶の実験投棄、(3) 実験投棄の影響調査を目的とした海洋実験、(4) 本格的投棄、の 4 段階から行われるとされていた。このうち日本はすでに第一段階を実施しており、第二段階を 1981 年に開始すると、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、および投棄地点に近いミクロネシアの島嶼に通告したのは、1980 年のことであった。

この日本の計画は、ミクロネシア島嶼はもちろんのこと、フォーラムからも強

---

<sup>4</sup> Hiroshi Wakabayashi, *Nuclear Waste-Disposal Issues in the Asia-Pacific Region: Overview and Comments from a Sociological Point of View* (East-West Resource Systems Institute, 1983), pp.14, 41.

い反発をもって受けとめられた。同年に開かれたフォーラム年次会議においては、同計画に関してもっぱら議論が行われ、クック諸島の提案による放射性廃棄物の太平洋への投棄を非難する声明が採択された。

名指しこそされなかったものの、日本はこうした非難を懸念し、1980年に計画の安全性について説明を行うことを目的とした使節団をグアム、オーストラリア、ニュージーランド、サモア、フィジー、パプアニューギニアの各国に派遣する。しかしながら、サモア、フィジー、パプアニューギニアでは、政府レベルとともに、NGOなど民間レベルからも非難されるなど、計画についての理解を得られることはできなかった。<sup>5</sup>

こうしたことから、日本は計画に対する再検討を余儀なくされる。1981年、日本は実験投棄の開始を延期することを示したのに続き、南太平洋諸国の合意なしに計画を進める意図はないことを明らかにした。<sup>6</sup>しかし、フォーラムは、計画に対する懸念を緩めず、むしろ日本の対応に反発を強めていた。同年のフォーラム年次会議では、ツヴァルが提出した太平洋における核実験と放射性廃棄物の投棄の危険性に関する意見書をもとに、日本による放射性廃棄物の投棄計画についての討議が行われ、太平洋ではなく日本において投棄を行うことを求め、またこの件に関し、フォーラム諸国は団結しており、各国個別に扱うような試みには応じないという声明が採択されたのだった。

## (2) 抗議活動の展開

フォーラムは日本による放射性廃棄物の海洋投棄計画に対して活発に抗議活動を展開する一方、フォーラム以外の場においても、さまざまな抗議活動の展開を試みていた。1981年のフォーラム年次会議において、同年に行われる英連邦首脳会議をこの問題の討議にとって重要な機会と位置づけたフォーラムは、英連邦首脳会議に出席したフォーラム諸国のロビー活動を通じて、日本の放射性廃棄物の海洋投棄計画を非難するフォーラム年次会議の決議を英連邦首脳会議に支持させ

---

<sup>5</sup> *Samoa Times*, 29 April 1980; *Fiji Times*, 6 September 1980; *Pacific Islands Monthly*, November 1980, pp. 35-36.

<sup>6</sup> *Pacific Islands Monthly*, May 1981, p. 5; July 1981, p. 5.

ることに成功した。<sup>7</sup>

また、その約1ヶ月後に行われた南太平洋会議においても、フォーラム諸国による抗議活動が展開された。まず、ソロモン諸島が日本による放射性廃棄物海洋投棄計画問題を提起したのを受けて、サモアが核実験および放射性廃棄物の投棄のために太平洋を使用することに反対する声明を発表し、パプアニューギニアがこれに同調した。さらに、ヴァヌアツは、放射性廃棄物の投棄を禁止する南太平洋非核地帯条約の設立を訴えた。こうした声に対し、太平洋で核実験を行ない、日本と同じくフォーラムからの非難にさらされていたフランスは、決議が会議全体の意思ではなく、加盟国数カ国の意見であることを示す文言にすることを求めた。だが、これはフォーラム諸国からの激しい反対にあい、結局、会議は、日本の名指しは避けたものの、太平洋における放射性廃棄物の投棄計画の破棄を求める決議を採択して閉幕した。<sup>8</sup>

さらに、フォーラム諸国は、翌1982年の南太平洋地域環境計画（SPREP）の会議においても同様の抗議活動を行う。SPREPは、フォーラム諸国、独立を達成していない太平洋島嶼地域、および統治国（フランス、アメリカ）をその構成メンバーとして、1980年に設立された南太平洋地域の環境管理・計画を目的とした地域機関であった。<sup>9</sup> SPREPは、本来、放射性廃棄物に関して扱うことを想定していなかったが、フォーラム諸国がこの問題を会議において提起したことによって、日本やアメリカなど、放射性廃棄物の貯蔵や投棄を計画している政府に対し、計画の破棄を訴え、南太平洋地域外での処分方法の検討を強く求める決議が採択された。あわせて、廃棄物の投棄に関する地域的な条約の成立に向けての会議を開催することも決議された。

だがこのようなフォーラムによる抗議活動にもかかわらず、日本は、計画を完全に断念するには至っていなかった。1982年、放射性廃棄物投棄計画の中止を求める南太平洋諸国住民の署名を前に、科学技術庁原子力安全局局長は、計画を破

---

<sup>7</sup> *Pacific Islands Monthly*, November 1981, p. 11; *New Zealand Foreign Affairs Review*, October-December 1981, p. 46.

<sup>8</sup> *Vanua'aku Viewpoint*, 27 November 1981.

<sup>9</sup> SPREPについて詳しくは、小柏葉子「SPF諸国による気候変動問題をめぐる地域的アプローチ SPREPを中心として」『広島平和科学』第16号、1993年、を参照。



棄する考えがないことを明言し、低レベル放射性廃棄物の投棄は海洋汚染を引き起こさないと強調した。<sup>10</sup>さらに、この年、南太平洋会議にオブザーバーとして出席した日本政府代表も、日本はしかるべき時に放射性廃棄物投棄計画を実行すると述べ、<sup>11</sup>依然、日本が計画を実施する意向を持っていることを示したのだった。

### (3) ロンドン海洋投棄条約会議と計画の停止

日本による放射性廃棄物海洋投棄計画の中止を求めてフォーラム以外の場で展開された抗議活動の中で、もっとも効果をあげたと考えられるのは、ロンドン海洋投棄条約 (London Dumping Convention・LDC {正式名称は、廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約}) 会議におけるものであった。LDCは、廃棄物などの投棄による海洋汚染の防止を目的として、1972年に調印された国際条約であったが、高レベルの放射性廃棄物の海洋投棄に関しては禁止していたが、低レベルの放射性廃棄物の投棄については、特別許可を通してそれを認めていた。

フォーラム諸国の中で、低レベル放射性廃棄物の海洋投棄についても禁止させるべくLDCの改正を特に熱心に追求したのが、ナウルとキリバスであった。両国は、それまでほとんど国際的舞台上において目立った行動をとったことがなく、それだけに日本による放射性廃棄物の海洋投棄問題に対しては、高い関心を抱いていたことがうかがえた。両国は、日本が計画している放射性廃棄物の海洋投棄地点に近いミクロネシアに存在していること、またその他のミクロネシア島嶼は、当時、国連信託統治領としてアメリカの施政下にあったため、両国が独立国として国際的舞台上におけるミクロネシアの声を代表しようとしたものと考えられる。

ナウル、キリバス両国は、1983年のLDC締約国第7回協議会議において、低レベルのものを含むすべての放射性廃棄物の海洋投棄を禁じる改正案を共同提案した。これに対し、北欧諸国が1990年までに投棄の漸次的な停止を提案した一方で、スペインは、共同提案を検討する研究グループの設置とすべての投棄の2年間の停止という動議を行った。日本をはじめアメリカ、イギリス、オランダとい

<sup>10</sup> *Pacific Islands Monthly*, July 1982, p. 6.

<sup>11</sup> Michael Hamel-Green, *The Future for the South Pacific Nuclear-Free* (Victorian Association for

った投棄を実施、もしくは実施を予定している国々は、放射性廃棄物の投棄による被害をまず検討する科学的調査の実施を主張し、スペインの提案に反対した。しかしながら、多数決によって、スペイン提案が通り、すべての放射性廃棄物の海洋投棄の2年間の停止が採択されるに至った。スペイン提案の採択は、決議にとどまり、参加国に対して法的拘束力を持っているわけではなく、また直ちにLDCの改正を意味するものでもなかった。だが、そうではあっても、国際的世論の形成という点で、日本にとっては太平洋への放射性廃棄物の投棄計画に対するさらなる圧力となったことは否めなかった。

フォーラムによる日本の放射性廃棄物海洋投棄計画に対する反対は、ついに1985年初頭に一つの決着をみることになる。同年1月、中曽根首相は、日本の首相として初の南太平洋地域公式訪問に先立ち、放射性廃棄物の太平洋への投棄計画を無期停止すると発表した。この決定は、訪問先のフィジーにおいて、再度、中曽根首相によって確認され、日本政府が太平洋島嶼諸国からの反対を重視した結果と説明された。<sup>12</sup>こうして日本による放射性廃棄物の太平洋への投棄計画は、無期停止、すなわち事実上の中止という結末を迎えたのである。

#### (4) 南太平洋非核地帯条約

日本による放射性廃棄物の太平洋への投棄計画は、上記で述べたように、1985年には無期停止と決定したが、一方でこの問題は、フォーラムの場において、新たな展開を呼び起こしていた。1980年代はじめに浮上した南太平洋非核地帯条約構想の中で、放射性廃棄物の海洋投棄が重要なイシューの一つとして取り上げられたのである。そもそもこの構想は、ニュージーランドによって1975年のフォーラム年次会議に提起され、採択された後、同年に国連第一委員会においても決議として採択されたものであった。しかしながら、ほどなくしてオーストラリアおよびニュージーランドにおいて保守党政権が誕生し、両政権が構想に対して否定的見解を示したことで、フォーラムの場で、構想がそれ以上、進展することはなく、棚上げされた状態が続いていた。

---

Peace Studies), 1983, p. 5.

<sup>12</sup> *Islands Business*, February 1985, p. 38.

ところが、1983年、オーストラリアで南太平洋非核地帯条約構想を党綱領として採択していた労働党が政権の座に就いたことで、南太平洋非核地帯条約構想は、再びフォーラムの場で日の目を見ることになった。同年のフォーラム年次会議において、オーストラリアのホーク首相によって提案された南太平洋非核地帯構想は、翌1984年のフォーラム年次会議において大筋で合意され、具体的な条約の作成作業が同年末から開始される作業部会において進められることになった。

このオーストラリア原案の中では、もともと放射性廃棄物の海洋投棄に関しては、独立した条項が条約の中に含まれておらず、前文の中で簡単に言及されているにとどまっていた。オーストラリアは、南太平洋非核地帯条約の中に放射性廃棄物の投棄禁止条項を入れると、潜在的投棄国であるアメリカやフランスといった国々が条約を認める可能性が低くなると考え、この問題に関しては、太平洋における海洋および沿岸環境の汚染の防止と管理を目的とした条約の交渉を進めていたSPREPに委ねようとしたためである。これに対し、放射性廃棄物の投棄禁止を南太平洋非核地帯条約の中で扱うべきだと考えるソロモン諸島は、条約締結国は各々の領域において放射性廃棄物の投棄を防止し、南太平洋非核地帯内における放射性廃棄物投棄の奨励、支持、便宜供与を意図する行為をとってはならないとする条約草案を提出し、ヴァヌアツ、パプアニューギニアもこれに支持を表明した。<sup>13</sup>

しかしながら、この問題に関してはあくまでもSPREPを主体としたいオーストラリアは、SPREP条約（正式名称は、南太平洋地域天然資源及び環境保護条約）および同議定書の早期締結に努力するよう条約締結国に求める条項を南太平洋非核地帯条約の中に挿入するという修正案を提示し、妥協を図ろうとした。

<sup>14</sup>このオーストラリアの修正案は、ナウルによる反対を受け、ナウルは、条約締結国は南太平洋非核地帯内、あるいは地帯外において放射性廃棄物の投棄を行ってはならず、またSPREP条約も支持するという、南太平洋非核地帯条約を主に

---

<sup>13</sup> Levi Laka, A Report on South Pacific Nuclear-Free Zone Working Group's 3rd Meeting (Ministry of Foreign Affairs of Solomon Islands, 1985), p. 6; Levi Laka, A Report on South Pacific Nuclear-Free Zone Working Group's 4th Meeting (Ministry of Foreign Affairs of Solomon Islands, 1985), p. 12.

<sup>14</sup> *Ibid.*

S P R E P 条約を副とした内容の提案を行った。<sup>15</sup>

これを受けて、オーストラリアは、ニュージーランドとの共同提案として、先のオーストラリア提案に、南太平洋非核地帯内のいかなる場所においても放射性廃棄物の投棄を禁じることを付け加えた修正提案を提出した。<sup>16</sup>だが、パプアニューギニアはこれに異を唱え、討議の結果、( 1 ) 南太平洋非核地帯内の海洋における放射性廃棄物の投棄の禁止、( 2 ) S P R E P 条約および同議定書の早期締結の支持、( 3 ) S P R E P 条約適用範囲外への第 1 項の適用、の 3 点を柱とする南太平洋非核地帯条約を S P R E P 条約よりも優位に位置づけた内容の条約草案がまとめられた。さらにパプアニューギニアは、南太平洋非核地帯内におけるあらゆる放射性廃棄物および物質の投棄の奨励、支持、便宜供与を行う行動を禁止する項目を、投棄防止の強化のために付け加えようと試みた。<sup>17</sup>

だがこの試みは、潜在的投棄国に対し厳しすぎるというニュージーランドからの反対にあい、条約草案は再度修正され、( 1 ) 南太平洋非核地帯内の海洋における放射性廃棄物の投棄の禁止、( 2 ) 南太平洋非核地帯内の海洋における放射性廃棄物の投棄を奨励する行動の禁止、( 3 ) S P R E P 条約および同議定書の早期締結の支持、( 4 ) S P R E P 条約および同議定書が発効する南太平洋非核地帯内への第 1 項の適用除外、とする S P R E P 条約に重心をやや移した内容のものへと改められた。<sup>18</sup>ここでパプアニューギニアは、S P R E P 条約および同議定書の早期締結の支持という条項を条約前文に移すことを主張し、S P R E P 条約に傾いた重心を再び南太平洋非核地帯条約の方へ戻そうと試みた。しかし、これは受け入れられず、領海におけるあらゆる者による放射性廃棄物の投棄防止の項目を修正草案に付け加えることで、フォーラム諸国は最終的に条約草案に合意した。

この他に、核爆発装置実験、実験の補助、奨励行動と、核兵器の配備を禁止する条項を含んだ南太平洋非核地帯条約は、1985 年のフォーラム年次会議において採択、調印された。同条約は、核兵器のみにとどまらず、放射性廃棄物の投棄防

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Levi Laka, *A Report on South Pacific Nuclear-Free Zone Working Group's 5th Meeting* (Ministry of Foreign Affairs of Solomon Islands, 1985), p. 4.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 4-5. なお、S P R E P 条約は、1986 年に調印され、1990 年に発効した。

止条項が含まれている「非核地帯条約」という点で、それまでの先行する非核兵器地帯条約には見られない画期的なものとして注目を集めたが、それはまさに、日本による放射性廃棄物の太平洋への投棄計画に起因するものであった。換言するならば、日本が太平洋への放射性廃棄物の投棄を計画していなかったならば、おそらく南太平洋非核地帯条約には、この画期的な放射性廃棄物の投棄防止という条項は含まれなかったと言えるのである。

### III 放射性物質海上輸送問題

南太平洋非核地帯条約が調印された後、やがて南太平洋地域の核問題には、いくつかの重要な変化がもたらされることになった。中でも冷戦の終結によって、核軍縮にいくつかの進展が見られたことは、南太平洋地域における核問題にも大きな影響を及ぼした。特に、1996年の包括的核実験禁止条約（CTBT）の採択、および同条約へのフランスの調印は、長年にわたって重要な地域的問題となり続けてきたフランス領ポリネシアにおける核実験について終止符を打つことになった。また、CTBTの調印によって、フランスをはじめ、イギリス、アメリカの核保有国3カ国がそれまで拒んできた南太平洋非核地帯条約付属議定書への調印を1996年に行ったことも、大きな変化としてあげられた。<sup>19</sup>

だがその一方で、南太平洋地域は、新たな核問題に直面することにもなった。そうした問題のうちの重要な一つとしてあげられるのが、放射性物質の海上輸送問題であり、この問題には再び日本が関係していたのである。

この問題は、1992年の末から日本が実施しているプルトニウム、高レベル放射性廃棄物、およびプルトニウムとウランの混合酸化物（MOX）燃料といった放射性物質の海上輸送に対し、フォーラムが懸念を表明しているという問題である。フォーラムは、この問題に関して、日本を主体に、海上輸送に関与しているフランス、イギリスの三カ国を対象とした直接交渉、および核不拡散条約（NPT）再検討会議に代表されるような多国間交渉の二つの次元において対応を試みてい

---

<sup>19</sup> ロシア（当時はソ連）は、1986年に、中国は1987年にそれぞれ付属議定書に調印を行っていた。

る。ここでは、それぞれの次元におけるフォーラムの活動について検討することにした。

### (1) 直接交渉

日本は、1992年に、国内の原子力発電所において使用した核燃料をヨーロッパの工場でプルトニウムに再処理し、それを再度燃料として日本に海上輸送する計画を発表した。この時には、テロを警戒して輸送ルートは一切公表されなかったが、地理的位置から太平洋が輸送ルートにあたると予想したフォーラムは、同年のフォーラム年次会議において、海上事故や積み荷の海上での損失など、プルトニウムの海上輸送にともなう危険性を指摘して、日本の計画に対する深い懸念を表明した。フォーラムの懸念に対し、日本はプルトニウム海上輸送の安全性についてフォーラムに説明と情報を提供した。だが、結果的には予想通り、同年末から喜望峰回りで太平洋をルートとしたプルトニウムの海上輸送が実施され、特に太平洋においては、ニューカレドニア、ソロモン諸島、マーシャル諸島の近海を輸送船が航行したため、フォーラムは、翌1993年の年次会議において、改めて日本の計画に対する反対の意を表した。

さらに1995年から1999年にかけては、ヨーロッパの工場で再処理された高レベル放射性廃棄物が、3回にわたってパナマ運河、およびホーン岬経由で再び太平洋をルートとして日本に海上輸送された。前回のプルトニウム海上輸送時のフォーラムからの抗議に配慮して、これらの時にはフォーラムからの要求前に日本から説明と情報提供が行われ、また輸送船の出港後に大まかな輸送ルートも発表された。加えて、第2回目の高レベル放射性廃棄物海上輸送実施直前の1997年1月には、ヴァヌアツ、ソロモン諸島、パプアニューギニア、フィジーに、日本、フランス、イギリスの原子力産業の使節団が派遣され、輸送に関する説明がなされた。だが、これら諸国も含め、フォーラムはその安全性に強い疑問を投げかけ、日本による高レベル放射性廃棄物の海上輸送に反対していくことを表明した。<sup>20</sup>また、単に反対を表明するばかりでなく、放射性物質の再処理と海上輸送に携わっている日本、フランス、イギリスの三カ国に対して、事故の際には、たとえ実際

の被害は生じなかったとしても、南太平洋地域の観光や漁業などの産業に及ぼされる経済的損失への補償を行う制度の創設を求め、あわせて輸送ルート沿岸国への事前通告および協議の強力な体制を適切な国際機関において追求していくという具体的要求も掲げられた。<sup>21</sup>

日本による放射性物質の海上輸送問題をめぐっては、日本とフォーラム諸国の首脳が一堂に会し、意見交換を行う場として 1997 年 10 月に東京で開催された日本フォーラム首脳会議（太平洋・島サミット）（PALM）の第 1 回会議においても取り上げられ、日本は席上、フォーラムの懸念に配慮し、この問題を重要な共通関心事項として扱っていく姿勢を示した。<sup>22</sup>だが 1999 年 7 月には、今度は使用済み核燃料から取り出した MOX 燃料の海上輸送を喜望峰経由で太平洋をルートとして日本が実施したため、フォーラムはこれに反対するとともに、日本による放射性物質の海上輸送に対する懸念をいっそう高め、補償制度に関する交渉の早期開始と事前通告および協議体制の確立を目指した。<sup>23</sup>

フォーラムの要求のうち補償制度については、日本、フランス、イギリスが交渉の開始に難色を示し、ようやくと交渉が開始されたのは、1999 年 9 月のことであった。フォーラム代表とこれら 3 カ国の政府および原子力産業の代表との間で行われた会談では、海上輸送の安全性や、事故の際の責任、補償問題などが話し合われ、さらに会談を重ねていくことで合意された。<sup>24</sup>

一方、2000 年 4 月に宮崎において開催された第 2 回 PALM では、日本による放射性物質の海上輸送問題が改めてフォーラムと日本との間に存在する重要な問題の一つとして取り上げられた。会議最終日には、太平洋の将来に関する日本と太平洋島嶼諸国の共通のビジョンとそれに向けた中長期的な協力の方向性をまとめた宮崎宣言が採択されたが、その中では、安全、および事故の際の潜在的な経済損失といった放射性物質の輸送に関する太平洋島嶼諸国の懸念に対処するための沿岸国と輸送国の対話の推進がうたわれていた。さらに会議後、日本は親善信

---

<sup>20</sup> Forum Communique, 1995; 1996; 1997; 1998. Pacific Report, 31 January 1997.

<sup>21</sup> Forum Communique, 1998.

<sup>22</sup> Joint Press Conference on Japan-South Pacific Forum Summit Meeting, 1997. *Islands Business*, November 1997, p. 17.

<sup>23</sup> Forum Secretariat, Press Statement 4099, 1999.

託基金の設立を決め、1000 万 U S ドルの原資は、日本が実施する M O X 燃料を含む放射性物質の海上輸送時に、南太平洋地域を通過した際に事故が起こった場合の初動措置のコストを補償するために使用されることになった。また、日本の民間部門によって太平洋島嶼諸国開発協力基金が設立されることも決まったが、フォーラムはこの基金は補償制度とは別個のものであるという見解を明らかにし、あくまでも日本、フランス、イギリスの 3 カ国を対象として補償制度を要求していく姿勢を示した。<sup>25</sup>

フォーラムと 3 カ国との次回の会談は、2001 年の初頭に予定されているが、3 カ国が補償制度に関して、どこまでフォーラムの主張を聞き入れるかは不確定と言える。だがその一方で、日本は、2000 年 1 月に第 2 回目の M O X 燃料海上輸送を開始し、輸送ルートは前回と同じく喜望峰回り、タスマン海経由で太平洋を北上すると発表されているところから、日本単独での補償制度とは別個に、3 カ国による補償制度をフォーラムがますます強く日本に要求してくることになると予測される。フォーラムがいかにして日本を動かし、日本によってフランスおよびイギリスを巻き込ませて、3 カ国共同による補償制度に踏み込ませていけるのか、が今後、交渉の進展の上での一つの大きな鍵となると言えるであろう。

## ( 2 ) N P T 再検討会議における多国間交渉

日本による放射性物質の海上輸送問題に関して、フォーラムは、日本を主とした関係諸国との直接交渉の他に、国際海事機関 ( I M O ) や国際原子力機関 ( I A E A ) といった多国間交渉の場においても、フォーラム諸国を通じてその声を反映させようと努めている。そうした多国間交渉における活動の中で、N P T 再検討会議におけるフォーラムの活動は、フォーラム自体がオブザーバーの資格を得て会議に参加している点、またフォーラム諸国を通じての活動と並んで、太平洋島嶼諸国が参加している小島嶼諸国の集まりである小島嶼諸国連合 ( A O S I S ) を通じて活動を試みている点で、特に注目されると言えよう。

A O S I S は、1990 年に、太平洋、カリブ海、インド洋、大西洋、地中海、南

---

<sup>24</sup> Forum Secretariat, Press Statement 5399, 1999.

<sup>25</sup> Forum Communique, 2000.



シナ海に位置する小島嶼諸国をメンバーとし、気候変動問題における小島嶼諸国の利害を代表するものとして成立していた。<sup>26</sup>このようにAOSISの主たる関心領域は本来的には気候変動問題であったが、日本による放射性物質の海上輸送問題の出現によって、それは拡大することになった。太平洋島嶼諸国をはじめ、カリブ海諸国などAOSISのメンバーである小島嶼諸国の大半が、日本による放射性物質の海上輸送のいずれかのルート上に位置していたためである。フォーラムは、AOSISを通じたこれら他の小島嶼諸国との連携によって、NPT再検討会議における放射性物質の海上輸送問題に関する論議に、よりいっそうの影響力を及ぼそうと図っているのである。

放射性物質の海上輸送問題がNPT再検討会議において初めて取り上げられたのは、1995年のことであった。この時の会議は、NPT発効後25年目にあたり、NPTの無期限延長が議論の未決定した節目となる会議であったが、その席上、AOSISを代表してトリニダード・トバゴは、核燃料、プルトニウム、高レベル放射性廃棄物の海上輸送の事故の可能性と、その小島嶼発展途上諸国に及ぼす影響の重大性について懸念を表明し、これら諸国の沿岸水域、領海、排他的経済水域を通過する放射性物質の輸送の中止と海上輸送に伴う包括的な環境影響調査の実施の早急な必要性を訴えた。<sup>27</sup>これに対し、日本やフランスは、放射性物質の海上輸送は、IMOやIAEAの安全基準を満たしていると反論したが、最終的に採択された原子力平和利用を扱う第三主要委員会の報告書には、AOSISの主張に沿う形で、放射性物質の海上輸送について小島嶼発展途上諸国や沿岸諸国の懸念に留意するという文言が盛り込まれた。

このNPT再検討・延長会議では、条約の再検討プロセスの強化として、5年ごとの再検討会議開催に先立ち、条約の完全履行のための審議を行い再検討会議に勧告する準備委員会を3年間にわたって開催することが決定され、2000年の再検討会議に向けて1997年から準備委員会が開催されることになった。フォーラム

---

<sup>26</sup> 現在は、39カ国、4オブザーバーが参加している。AOSISについて詳しくは、小柏葉子「AOSIS 小島嶼諸国によるインターリージョナリズムの展開と可能性」『広島平和科学』第17号、1994年、を参照のこと。

<sup>27</sup> 1995 Conference of Parties to Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons 9th Meeting, DC/2502, 21 April 1995.

は、第1回のNPT準備委員会開催直前の1997年3月に、核問題に関するセミナーと会議を行い、地域としての立場の調整を図り、非核兵器地帯と並んで、放射性物質の海上輸送問題をNPT準備委員会においてフォーラムとして焦点の一つとして追究していくことを定め、共通の立場をとる他の諸国や組織と密接に協力を図っていくことで合意した。<sup>28</sup>

こうして、1997年から1999年にかけて、3回にわたって開催されたNPT準備委員会に臨んだフォーラムは、会議にオブザーバーとして参加するとともに、フォーラム諸国およびAOSISを通じて、放射性物質の海上輸送問題をめぐる論議に積極的に加わっていた。2000年4月から5月にかけて行われた本会議であるNPT再検討会議では、フォーラム諸国の代表が演説を行い、放射性物質の海上輸送は、積み荷が明らかに最小限の危険性の場合のみ、なされうるとし、また事故の際の保障制度を求めるとともに、現行制度の不備をただす新たな取り決めを追求し続けていくと述べ、フォーラムとしてのこの問題に対する姿勢を改めて提示した。<sup>29</sup>

フォーラムのフォーラム諸国およびAOSISを通じたこうした主張は、NPT再検討会議で採択された最終文書の中で、放射性物質の海上輸送の事前通告制度に関して、日本などの主張する公海上の航行の自由が併記されながらも、一定の国際基準設定の必要性を認める内容となって示された。これから事前通告制度に関する具体的な国際基準作りをめぐる交渉が、次回2005年に開かれるNPT再検討会議を目指して開始されると考えられるが、その際、フォーラムにとって重要となるのは、補償制度でとりあえず一応は日本、フランス、イギリスの三カ国を交渉のテーブルにつかせ、その意味で若干先行しているフォーラムが、事前通告制度に関しては、AOSIS内の他の小島嶼諸国と足並みをそろえ、協調を図っていかなければいけないということであろう。補償制度については、AOSIS一体となつての取り組みは進んでおらず、AOSIS内にはフォーラムのように直接交渉によって先行しているところとそうでないところといった差が認めら

---

<sup>28</sup> *The South Pacific Forum: Nuclear-Free Pacific Campaign Newsletter*, No.3, 1996.

<sup>29</sup> Statement by T. T. Tupou on Behalf of the Members of the South Pacific Group, 2000 Review Conference of the Parties to Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 27 April 2000.

れる。しかし事前通告制度の国際基準設定は、関係各国との直接交渉ではなく、NPT再検討会議のような多国間交渉に委ねられるところから、AOSISの結束が重要となってくる。補償制度の進展をめぐるAOSIS内のばらつきに配慮しながら、フォーラムは事前通告制度をめぐるAOSISの結束に努めていかなければならないと言えるのである。

## おわりに

核問題は、フォーラムがそもそも結成される際の契機として働いた地域協力の根幹を成すものであり、フォーラムの発足以後も、南太平洋地域において重要な地域的問題となり続けてきた。そして日本は、放射性廃棄物の海洋投棄計画や放射性物質の海上輸送など、南太平洋地域におけるいくつかの重要な核問題の原因を担う当事者となってきた。また、80年代に南太平洋地域と日本との関係の本格的復活が日本による放射性廃棄物の海洋投棄計画をきっかけに始まり、現在では、放射性物質の海上輸送問題が重大案件となっているなど、核問題は、両者間の関係の上で大きな比重を占めてきた。

日本においては、兵器を対象とした核と、核の平和利用を対象とした原子力は、一般に切り離されて考えられることが多い。核においては、一方では「唯一の被爆国」というスタンスから核の被害者として、他方では「非核三原則」を標榜しながら新ガイドラインの設定以後は、TMDといったアメリカの核戦略の一翼により明確な形で巻き込まれつつあるものとして、日本の立場は常に受動的なものとして理解されてきたと言えよう。だが、その一方で原子力の面から見ると、日本は、南太平洋地域の核問題に示されているように、主体となって行動してきたと言える。南太平洋において重要な地域的問題となってきた放射性廃棄物の海洋投棄や放射性物質の海上輸送は、いずれも日本の原子力政策の変遷によって引き起こされたものであり、そうした日本の原子力政策が他地域の安全を脅かしているといった認識は、日本においては極めて薄い。

ヨーロッパをはじめとして、国際的潮流となりつつある脱原発の流れに逆行する日本の原子力政策が、日本の核武装化に対する根強い疑念の土台を提供してい

ることとあわせて、21 世紀の核問題といった時、南太平洋地域の核問題がつきつけているように、日本には、核と原子力とを包括的に考える視点が求められると言えるのではないだろうか。

# 日中関係と弾道ミサイル防衛（BMD）システム

クリストファー・ヒューズ

Research Fellow,

Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick

（篠田英朗 訳）

## 序章：日本と BMD の戦略的含意

### 日本と BMD

1998 年 12 月 25 日、日本の国家安全保障会議は、弾道ミサイル防衛システム（BMD）に関するアメリカ合衆国との共同技術研究を開始することを承認した。<sup>1</sup> この日本の閣議決定は、1999 年 8 月 16 日の日本政府とアメリカ政府との間でかわされた弾道ミサイル技術に関する共同研究計画についての覚書の交換をうけたものであった。<sup>2</sup> その同意にしたがって、日本政府は弾道ミサイル攻撃に対する日本の防御壁を作る共同技術研究に関わることになったのであり、1999 年度予算として BMD と日本の防衛形態の一般研究に 1600 万円をあて、さらに 9 億 6200 万円を BMD の一部である海上配備型上層システム（NTWD）に日本が参加する際に鍵となる 4 つの技術の研究にあてることにしたのである（詳細については後述）。<sup>3</sup> 2000 年度予算では、さらに 20 億 5000 万円がそれら 4 つの技術の研究にあてられた。<sup>4</sup> 防衛庁、外務省、そして他の関連政府機関は、BMD は現在のところ純粋に研究段階にあり、いかなる形での開発、生産、配備への進展にも別個の政府決定が必要となることを強調した。しかしながら研究段階においてすら明白なのは、

---

<sup>1</sup> 防衛庁 『防衛白書 1999』（大蔵省印刷局、1999 年）、137 頁。

<sup>2</sup> 外務省 <http://www.mofa.go.jp/announce/1999/8/816.html>

<sup>3</sup> 防衛庁 『弾道ミサイル防衛（BMD）に関する研究について』（1999 年）、11 頁。

<sup>4</sup> 朝雲新聞社 『防衛ハンドブック 2000』（朝雲新聞社、2000 年）、144 頁。

BMD に関わる日本の政策決定者と外部観察者がともに、計画には開発のそれぞれの潜在的段階において多くの問題があると指摘しているということ、そのことが日本の安全保障政策全体に様々な含意を持っているということだ。<sup>5</sup>

BMD(日本とアメリカでよく用いられる表現で言えば戦域ミサイル防衛[TMD]<sup>6</sup>)は、日本の政策決定者に幾つかの懸念、つまり BMD の技術的妥当性に関する疑問、研究・開発・生産・配備の費用対効果、ミサイル防衛にともなう法的、特に憲法上の問題、などを与える。<sup>7</sup>これらの問題は「やるかやらないか」という

---

<sup>5</sup> Patrick M. Cronin, Paul S. Giarra and Michael J. Green, 'The alliance implications of theater missile defense', in M. J. Green and P. M. Cronin, *The US-Japan Alliance: Past, Present and Future* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999), p. 94.

<sup>6</sup> ただし TMD という表現は、アメリカの海外・同盟国派遣の軍隊を防護するための TMD 計画と、日本駐留の米国軍を防護する付随的だが必然的に生まれる機能を果たすとはいえあくまでも日本の領土を防護するための日本独自の BMD とを区別したい日本政府関係者をいらだたせるものである。

<sup>7</sup> 日本の政策決定者と分析者は、米国の専門家たちと同様に、「弾丸に弾丸をあてる」BMD 技術の妥当性に関しては疑念を持っている。そして彼らの疑念は失敗に終わったアメリカでの最近の要撃ミサイル実験によって、そして高価な BMD 技術を打ち負かすには単純なおとり手段での対抗措置を配備するだけで十分であるという事実によって、強められている。BMD の費用対効果もやはり疑わしいものだと見なされている。防衛庁は研究に試算を限定し、BMD システムを最終的に配備するまでにどれだけの費用がかかるのかについては明らかにしない。だがある試算によれば、配備までのプロジェクト全体で 160 億ドルがかかるという。この資産額は、防衛予算に多大な影響を与え、自衛隊の他の兵器システムを獲得する努力に深刻な制限を加えることになるだろう。アメリカは冷戦時代の軍産複合体を維持できるほどの規模では最後に残った防衛計画を支援するために日本を資金源として使っているのではないかと、との疑念もある。半田滋「無駄な兵器：自衛隊から批判される TMD 参加」、『軍縮問題』、230 号、1999 年 12 月、40 頁。BMD 開発にあたって日本が直面する法的あるいは憲法上の問題は、日本による集団的自衛権行使の禁止、攻撃的能力を持つ兵器所有の禁止、兵器輸出の禁止、ミサイル技術制限レジーム(MTCR)との整合性、空の平和的使用に関する 1969 年 5 月の国会決議などである。集団的自衛の禁止は、日本の安全保障とは直接的には関わらない状況でアメリカの防衛に資すると思われる統合的 BMD 統制システムをアメリカとともに開発する日本の試みを複雑にする。日本のパワープロジェクションと兵器輸出の禁止、及び MTCR 遵守は、日本が対弾道ミサイル技術研究の基礎となりうる自らの弾道ミサイル技術をこれまで持ってこなかったということの意味する(もっとも日本の H-2 ロケットがこの機能を果たすとも言われるが)。日本の政策決定者は、「平和の目的に限り」日本は空での活動を行う、つまり非軍事的活動のみ行うとの 1969 年国会決議を逃れるのは、特に難しいと感じている。しかし日本政府の BMD 参加の釈明によれば、日本政府は日本国民の生命と財産を守る責任を持っており、BMD は純粋に防衛的システムであり、ただミサイル攻撃に際してとりうる唯一の防衛手段なのでありから、BMD システムは決議の目的にそうものであり、政府はこの件に関する日本国民の寛大さを求める、とのものだった。実際、政府

BMD の将来に関する判断に決定的な要素となるかもしれない。だが本稿の、そして実際のところ日本の政策決定自身にとっての主要な問題は、東アジアにおける全般的安全保障政策と国際関係に対して日本の BMD への参加可能性が持つ政治的・外交的・戦略的含意である。

### 日本、中国、そして BMD

1998 年 8 月 31 日にテポドン 1 号「ミサイル」が発射されて日本領空を越えて以来、北朝鮮からの弾道ミサイルの脅威あるいは不穏な朝鮮半島情勢は、日本が BMD 研究を開始するにあたっての最大にして最も切迫した懸念であった。<sup>8</sup>しかし本稿の主題に大きく関わる明白な点は、BMD が中華人民共和国（中国）に対する日本の安全保障政策あるいは中国をめぐる国際関係に大きな意味を持っているということであり、東アジアにおける「大国」の安全保障情勢の三角関係的性質により、不可避的に日本と同盟国アメリカとの関係に問題を生じさせるということだ。本稿の主張は、日本の政策決定者たちにとって BMD の追求は、すでに 1997 年の日米防衛協力のガイドライン改訂によって非常に複雑なものとなった中国との安全保障関係を、より危険なものにするということである。改訂ガイドラインは、疑いなく、ここ三年にわたる日本・中国・アメリカの間の緊張を高めた責任を負っている。しかし注意深い枠組み作成とその対象の曖昧な定義づけは、日本とアメリカに、そしてある程度までには中国にも、必要であれば緊張を和らげて紛争のシナリオを避けることを可能にする戦略的操作のための十分な余地を与えた。改訂ガイドラインによってもたらされた不愉快ではあるがおおむね許容できる「妥協線(modus vivendi)」とは対照的に、日本にとって BMD は、中国との二国間関係及び日米同盟との関係において、質的にさらに危険である。BMD の本

---

は「平和的」という決議の語句の解釈を「非軍事的」から「防衛的」に変えた。朝日新聞、1998 年 12 月 24 日、2 頁、朝雲新聞社、『防衛ハンドブック 2000』、147 頁。

<sup>8</sup> BMD 問題と日本・北朝鮮関係の詳細については、Christopher W. Hughes, 'Japan's Strategy-Less North Korean Strategy', *Korean Journal of Defense Analysis*, Winter 2000 (forthcoming); Patrick M. Cronin and Michael J. Green, 'Theater Missile Defense and Strategic Relations with the People's Republic of China', in Ralph A. Cossa (ed.) *Restructuring the US-Japan Alliance: Toward a More Equal Partnership* (Washington, D. C.: The CSIS Press, 1997), p. 112; 防衛庁防衛研究所『東アジア戦略概観 1998-99』（大蔵省印刷局、1999 年）、58 頁、参照。

質的に技術的で軍事的な論理は、東アジアにおけるそして中国に対するアメリカの軍事戦略に日本がより深く組み込まれることを示している。極端に言えば、日本の政策決定者の十分に注意深い対処なくしては、BMD の論理は結末として日本の政治的・外交的・戦略的自由を掘り崩し、中国の不可侵の安全保障利益をめぐって日中間の衝突を引き起こすだろう。それにもかかわらず、もし極度に注意を持って処理されれば、BMD 問題は日本の安全保障の想定できる利点となるかもしれないということも、本稿は主張する。BMD が、中国とアメリカとの戦略的関係を構築するに際しての日本の「避難条項」を取り去ってしまう可能性を秘めているとしてもである。本稿はしたがって、日本の安全保障にとっての BMD の潜在的危険性と利点とを検討するだけでなく、それがどのように日本の政策決定者自身によって理解されているのか、そしてもし何らかの戦略があるとすれば、彼らはどのような戦略を持って進もうとしているのかを検討する。

## 日本の BMD への参加

### *BMD システム*

BMD あるいはそれに相当するアジア太平洋やその他の地域で最終的に配備されるアメリカの対ミサイル防衛システムである TMD は、陸・海に対応した上層と下層の 4 つの形態からなる。BMD・TMD 兵器システムは、下降中の再突入段階で様々な高度で向かってくる弾道ミサイルを要撃して破壊するために、直撃破壊ミサイル技術を用いるものである（本質的には弾丸を別の弾丸を打つために用いる）。TMD システム開発の過程においてアメリカ政府は、1972 年の二国間対弾道ミサイル（ABM）条約に合致する技術を用いるという合意をロシアとの間に結んだ。ABM 条約は TMD システムの開発を禁止しないが、他国の戦略ミサイルに対抗して防衛するための対弾道ミサイルの開発を禁止する。1997 年にはアメリカ政府とロシア政府は、TMD システムと ABM システムを区別する共同政府見解を採択した。両者が合意したのは、毎秒 3 キロの要撃速度を持ち、毎秒 5 キロ以上の速度で飛行する弾道ミサイルに対して実験され、3,500 キロの射程範囲を持つ



TMD システムは ABM 条約と合致しないということだった。<sup>9</sup>TMD 能力に上限を課すのは、米口間の戦略核兵器の抑止効果を維持するためである。どちらか一方の大陸間弾道弾 (ICBM) の典型は、少なくとも秒速 7 キロの速度で進み、9,000-16,000 キロの射程を持つ。しかしより詳しく後述するように、TMD 能力の実際の限界および共同声明との整合性に関しては、強い疑念が存在する。下層で低能力システムである PAC-3 と NAD は疑いなく ABM 条約と両立するが、これまでの研究によれば THAAD システムとおそらくは NTW システムは毎秒 3 から 5 キロの要撃速度を持つ。<sup>10</sup>そうした能力を持つアメリカの TMD システムは、ABM 条約との不整合の可能性をひめており、ロシアの戦略弾道ミサイルなどの他の核兵器に対抗することができるものなのである。

アメリカは海外の自国兵力を保護するために、下層・上層そして地上・海上 TMD システムを組み合わせて使用することを考えている。上位・下層システムは、大規模な弾道ミサイル攻撃の際の「漏れ」に対して防衛するため、相互に補強する幾つかの保護層を供給する。それに対して陸上・海上システムは、可動性に関する諸々の利点をもたらす。PAC-3 と THAAD システムは戦闘域へ迅速空輸を行う C-141 輸送機に搭載可能であり、NAD と NTW システムはイージス駆逐艦の海上可動性の利点を持つ。<sup>11</sup>

それに加えて、TMD プログラムと統合的に、アメリカは弾道ミサイルの発射を感知するシステムと、TMD 兵器システムによる対応を作動させるための戦闘管理 (BM) と指揮・統御統制・コミュニケーション通信・情報 (C<sup>3</sup>) システムを開発した。

---

<sup>9</sup> Stephen A. Cambone, 'The United States and Theatre Missile Defence in North-East Asia', *Survival: The IISS Quarterly*, vol. 39, no. 3, Autumn 1997, p. 70; M. Saperstein, 'Demarcation between Theater Missile Defense and Strategic Missile Defense', *Security Dialogue*, vol. 27, no. 1, March 1996, pp. 110-112.

<sup>10</sup> Dean A. Wilkening, *Ballistic-Missile Defence and Strategic Stability: Adelphi Paper 334* (London: Oxford University Press, 2000), p. 47; Lisbeth Gronlund, George Lewis, Theodore Postol and David Wright, 'Highly Capable Theater Missile Defences and the ABM Treaty', *Arms Control Today*, vol. 24, no. 83, April 1994, pp. 3-8; Michael O'Hanlon, 'Star Wars Strikes Back', *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 6, November/December 1999, p. 77.

<sup>11</sup> Ballistic Missile Defence Organization, *Fact Sheet: Theater High Altitude Area Defense System; Fact Sheet, Navy Theater Wide Ballistic Missile Defense Program*.

表 1 BMD/TMD システム

下層	地上配備	PAC-3 (地対空誘導弾ミサイル)	現有のペトリオット (PAC-2) システムが、新型 GEM ミサイルの採用およびレーダーと射撃統制装置の改善によって高水準化されたもの
	海上配備	NAD (海軍地域防衛)	レーダーと射撃統制装置と標準ミサイル 2 Block IV A および弾道ミサイル要撃能力装備によって高水準化された現有のイージス・システム
上層	地上配備	THAAD (戦域高高度地域防衛)	大型移動式レーダー、高速高高度要撃ミサイル、射撃統制装置の新規開発
	海上配備	NTWD (海上配備型上層システム)	NAD において高水準化された現有のイージス・システムと新規開発の軽量大気圏外要撃体 (LEAP) による弾道ミサイル要撃能力の追加

出所：山下 正光・高井 晋・岩田 修一郎『TMD：戦域弾道ミサイル防衛』（TBS ブリタニカ、1994年）、151-200頁。

頭字語: PAC-3: Patriot Advanced Capability-3 (ペトリオット先進能力-3); NAD: Navy Area Defence (海軍地域防衛); THAAD: Theatre High Altitude Defence (戦域高度防衛); NTWD: Navy Theatre Wide Defence (海軍戦域広域防衛); GEM: Guidance Enhanced Missile (誘導上層化ミサイル); LEAP: Lightweight Exo-Atmospheric Projectile (軽量大気圏外要撃体)。

THAAD システムは到来する弾道ミサイルを感知する能力を持つ陸上レーダーを持つ。<sup>12</sup>しかしながら TMD システムの効果は実際のところ、空中での宇宙配備赤外線センサーによって供給される早期警告に依存している。アメリカの防衛支援プログラム国防支援計画(DSP)衛星は、弾道ミサイル発射の炎の柱を見つけ出し、その情報を北米航空宇宙防衛コマンド(NORAD)と米国空中指揮(USSPACECOM)に伝える。そうしてミサイル発射に関する情報は C<sup>3</sup> システムによって伝達され、TMD システムによる反応に関する決定と指導が現実的時間の枠の中で行われうる。後述するように、日本がこれらと同一の探知・指揮システムを独自の BMD シス

<sup>12</sup> 山下 正光・高井 晋・岩田 修一郎『TMD：戦域弾道ミサイル防衛』（TBS ブリタニカ、1994年）、205頁。

テムの中で開発するかどうかは、安全保障計画の独立性の度合いに大きく影響する。

### 日本と BMD 開発

日本の BMD に対する関心は、1983 年レーガン政権下での戦略防衛構想 (SDI) (「スター・ウォーズ」として知られる) と 1986 年中曽根康弘政権下での SDI 研究への参加にまでさかのぼる。当時の SDI への日本の参加は問題の多いものであった。1991 年 1 月にブッシュ政権が計画をより現実的な限定攻撃に対する限定的な弾道ミサイルに対するグローバルな防御 (GPALS) に変更することに失敗した後、アメリカも結局 SDI を放棄してしまう。しかし両国は冷戦終結をへながら、対弾道ミサイル技術への関心を維持した。1986 年の日米政府間合意にもとづき、1989 年 12 月から 1993 年 5 月にかけてアメリカ政府戦略防衛構想機構 (SDIO) と日米民間防衛受注企業は、西太平洋ミサイル防衛構想研究 (WESTPAC) に関する共同調査を行った。<sup>13</sup> その間、ポスト冷戦時代の日米両政府の BMD 技術への関心は地球大のそして東アジアにおける弾道ミサイル能力の拡散によって高まり続けた。1990-91 年の湾岸戦争時のイラクによるスカッドミサイルの使用は、増大するミサイル脅威を象徴するものであった。アメリカがイラクのミサイルを要撃するためにペトリオット・システムを使用した (ほとんど成功しなかったとはいえ) 湾岸戦争の経験への反応ということもあり、また北朝鮮の 1990 年 5 月と 1993 年 5 月の日本海でのノドン 1 号発射実験への反応ということもあり、日本はアメリカ

---

<sup>13</sup> アメリカ側の受注者は、Raytheon, McDonnell Douglas, Lockheed, GE Aerospace, Boeing であり、日本側の受注者は三菱重工業、三菱電気、三菱商事、NEC、JRC、日立、富士通であった。800 万ドルかけた報告書は 1994 年 5 月に公表された。それによれば西日本への北朝鮮による 6 発のミサイル攻撃の場合、ペトリオット・システムは 46.6 パーセントの漏出率になるだろうと想定された。ペトリオットと THAAD の組み合わせは、漏出率を 33 パーセントにまで下げる。さらに報告書によれば、佐世保海軍基地への仮想集中攻撃の場合にはペトリオット・システムだけで到来するミサイルの 66 パーセントを要撃するが、ペトリオットと THAAD の組み合わせはほぼ 100 パーセント要撃するという。それゆえ報告書は下位ペトリオットと上位 THAAD の組み合わせの使用を推奨した。それはまた BMD のためにイージス軍艦を使用することも検討した。

からの現有のペトリオット地対空ミサイルから対弾道ミサイルシステムへの高水準化の導入を始めた。<sup>14</sup>

1993年9月に米国国防長官レス・アスピンと防衛庁長官中西啓介は、二国間安全保障小委員会(SSC)の下に、1993年12月以降12回にわたって会合を開くことになるTMDの作業グループを創設することに合意した。これは1994年6月にBMDに関する日本との二国間協力についてのアメリカ政府からの直接提案に引き継がれる。アメリカの弾道ミサイル防衛機構は、日本に4つの選択肢を提示したと伝えられた。第一に、4つのイージス駆逐艦を配備する現有の日本の計画を高水準化し、45億ドルの費用での上層NTWDと下層ペトリオット・システム、4つの空挺警戒統御システム(AWACS)航空機を導入すること。第二にはNTWDシステムとペトリオット・システムだが、すでに述べたように現有の日本の配備計画を高水準化することを前提にすれば、二つのイージス駆逐艦と新しい監視レーダーを加えて、163億ドルの費用がかかる。第三に、THAADシステムとペトリオット・システムは88億ドルかかる。第四に、NTWD・THAAD・ペトリオット・システムの組み合わせの費用は、89億ドルである。<sup>15</sup>BMDへの日本参加のアメリカ提案は、日本独自のBMD開発にあたっての日米合同作業を推薦した1994年9月の防衛問題懇談会の報告書にそうものでもあった。<sup>16</sup>日本政府は同じ月、BMDシステムの技術的妥当性を調査するSSCの下での専門家の二国間研究(BS)を発足させた。このグループは1995年1月以降、定期的に会合を開いた。1995年から

---

<sup>14</sup> 非常に批判的な湾岸戦争におけるペトリオット・システムの評価としては、see Theodore A. Postol, 'Lessons of the Gulf War Experience with Patriot', *International Security*, vol. 16, no. 3, Winter 1991/92, pp. 119-71.日本のペトリオット・システム導入の背景の研究としては、Michael Chinworth, *Inside Japan's Defense: Technology, Economics and Strategy* (New York: Brassey's, 1992), p. 95; Reinhard Drifte, *Arms Production in Japan: The Military Applications of Civilian Technology* (London: Westview Press, 1986), pp. 69-70.

<sup>15</sup> Michael J. Green, *Arming Japan: Defense Production, Alliance Politics, and the Search for Postwar Autonomy* (New York: Columbia University Press, 1995), p. 138; Steven A. Hildreth and Jason D. Ellis, 'Allied Support for Theater Missile Defense', *Orbis: A Journal of World Affairs*, vol. 40, no. 1, Winter 1996, pp. 109-110; James Clay Moltz, 'Viewpoint: Missile Proliferation in East Asia: Arms Control vs TMD Responses', *The Non-Proliferation Review*, vol. 4, no. 3, Spring/Summer 1997, p. 66; Steven A. Hildreth and Gary J. Pagliano, *Theater Missile Defence and Technology Cooperation: Implications for the US-Japan Relationship* (Washington, D. C.: Congressional Research Service Library of Congress, 1995), p. 7.

<sup>16</sup> 防衛問題懇談会『防衛の安全保障と防衛のあり方：21世紀へ向けての展望』（大蔵省印刷局、1994年）、47頁。

1998 年の間、政府は研究費として 5 億 6 千万円を TMD 兵器システム、感知・C3<sup>17</sup> システム、そして国産 BMD 能力を改善するために鍵となる技術を調査する日本の民間防衛受注企業への委託にあてた。しかし諸々の理由により（そのうちの幾つかは後述するが）、日本政府は、BMD に関するアメリカとの共同研究に参加するかどうかについては沈黙を保っている。<sup>17</sup>共同研究の契機は、同盟の信頼性を高める手段としての BMD の重要性を強調した 1996 年 4 月の安全保障に関する日米共同声明において、最終的に表明された。そして日本の BMD 共同研究への関与は、1998 年 8 月の北朝鮮によるミサイル実験によって確定的なものとなった。本稿の冒頭で言及した日米覚書の交換にしたがって、日本は 4 つの鍵となる技術に関する共同研究を開始することに合意した。標的を探知し追いかける要撃ミサイル円錐頭に据え付けられた赤外線追跡弾、大気圏から飛行中に生じる熱からの赤外線追跡弾の保護、弾道ミサイルを直接的破壊するためのキネティック弾頭、そして要撃ミサイルの第二段階でのロケット動力である。<sup>18</sup>日本はすでに AWACS や イージス級駆逐艦など BMD 兵器システムのための装置を多く持っているので、最も効率的な選択として NTWD システムが研究のために選ばれた。<sup>19</sup>

#### *BMD への日本の関与と日中安全保障関係へのインパクト*

日本の当初の BMD への関心表明そして実際のアメリカとの共同計画への関与は、中国に関する新しい安全保障上の緊張の可能性を示す。ほとんど最初の段階から、1995 年以來の努力を強化しつつ、中国の政策決定者は非公式・公式の対話ルートを用いて、BMD に対する懸念を日本に対して露わにした。中国の懸念は、BMD が中国の戦略核抑止に対して与える影響と台湾問題の成り行きに与える影響との二側面から生まれている。

---

<sup>17</sup>たとえば 1995 年中頃、防衛庁は日産自動車と川崎重工業との間に、側面反動推進要撃ミサイルを開発するための契約を結んだ。

<sup>18</sup> 防衛庁編『防衛白書 1999』、138 頁。

<sup>19</sup> 国内産業や技術ナショナリズムなどの NTWD システム選択理由のさらなる説明としては、see Cronin, Giarra and Green, *op. cit.*, p. 173. 技術ナショナリズムの定義づけに関しては、Richard J. Samuels, *Rich Nation, Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994).

表2 中国の弾道ミサイル能力

国防省用語	中国側用語	Static/mobile 据え付き/移動式	射程 (km)	CEP	在庫 (配備/貯蔵)
<b>ICBM</b>					
CSS-4	DF-5	Static	13,000	500	20
CSS-NX-5	JL-2	SLBM	8,000	n. k.	12
CSS-X-9	DF-31	Mobile	8,000	n. k.	n. k.
CSS-X-10	DF-41	Mobile	12,000	n. k.	n. k.
<b>IRBM</b>					
CSS-2	DF-3	Mobile	2,800	1,000	40
CSS-3	DF-4	Static	4,750	1,500	20-30
CSS-N-3	JL-1	SLBM	2,150	700	12
CSS-5	DF-21	Mobile	2,150	700	24
CSS-6	DF-15/M-9	Mobile	600	300	48
<b>SRBM</b>					
CSS-7	DF-11/M-11	Mobile	280	600	n. k.
CSS-8	M-7/Project 8610	Mobile	150	n. k.	n. k.

出典: International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1999-2000* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 312; Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1999* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 555; John Wilson Lewis and Hua Di, 'China's Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals', *International Security*, vol. 17, no. 2, pp. 9-11.

頭字語: CEP: Circular Error Probable (半数必中界); CSS: Chinese Surface-to-Surface (中国地対地ミサイル); CSS-N: Chinese Surface-to-Surface Naval (艦対地ミサイル); CSS-T: Chinese Surface-to-Surface Tactical (中国戦術地対地ミサイル); DF: Dong Feng (東風); DOD: Department of Defence (防衛省); ICBM: Intercontinental Ballistic Missile (大陸間弾道ミサイル); IRBM: Intermediate Range Ballistic Missile (中距離弾道ミサイル); JL: Julang (大波); n.k.: not known (不明); SLBM: Submarine Launched Ballistic Missile (潜水艦発射弾道ミサイル); SRBM: Short Range Ballistic Missile (短距離弾道ミサイル)。

中国政府当局と第三者的観察者によれば、アメリカと連携して開発された日本のBMDあるいはTMDシステムは、日本に「槍」と「盾」の両方を与え、中国の

核抑止を効果的に否定することになるという。<sup>20</sup>アメリカの拡張された核抑止の槍は、BMDの盾によって補足され、中国の能力との関係において日本に懲罰としての抑止と否定としての抑止の両方を許すことになる。<sup>21</sup>先進TMDシステムの能力に関するこのような指摘は、中国の懸念が一定程度まで正当であることを示唆する。中国の戦略兵器の8割は、3,500キロ以内の射的距離を持つミサイルから成っている。TMDあるいはBMDシステム開発にあたってアメリカが用いた定義によれば、これらのミサイルは戦域兵器に分類され、日米のNTWDシステム能力の及ぶ範囲に入るだろう。<sup>22</sup>さらに言えば、上述したように、毎秒3から5秒の速度を持つ要撃弾を搭載したNTWDシステムもまた、20個ほどでしかない中国の長距離ICBMを迎え撃つことができる。

NTWDによって可能となる戦術核抑止の否定を、中国は対抗措置と現在進めているミサイルの高水準化を通じて、特に数の力においてBMDシステムに集中砲火を浴びせて圧倒する複数個別誘弾道頭(MIRV)の配備によって、克服できるだろう。<sup>23</sup>しかしながらNTWDおよび他のBMDシステムは、もし中国が集中砲火を浴びせることができるほどにまでミサイルの生産量を飛躍的に上げるのでなければ、依然として中国の他のより短い距離の弾道ミサイルの能力を否定するか、あるいは少なくとも相当程度に抑えこむ能力を持っている。

中国の政策決定者にとって、中国の中距離・短距離弾道ミサイルに対抗する日本のNTWDシステムの取得可能性は、第二の懸念である台湾問題へも深刻な波及効果を持つ。台湾政府を威嚇することを目指した中国が選択してきた兵器は、1996年3月に台湾海峡を越えて実験放射されたD-15のようなIRBMである。中

---

<sup>20</sup> *International Herald Tribune*, 18 February 1999, p. 4; Alastair Iain Johnston, 'China's New "Old Thinking": the Concept of Limited Deterrence', *International Security*, vol. 20, no. 3, Winter 1996-96, p. 73.

<sup>21</sup> 山下、前掲書、29-30頁。

<sup>22</sup> Alastair Iain Johnston, 'Prospects for Chinese Nuclear Force Modernization: Limited Deterrence Versus Multilateral Arms Control', *The China Quarterly*, no. 146, June 1996, p. 573. Gronlundによれば、実際にTMDの範囲は3,500キロのレベルに及び、中国のCSS-2のようなミサイルを標的としうる。Gronlund, *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>23</sup> Ivo. H. Daalder, James M. Goldgeier and James M. Lindsay, 'Deploying NMD: Not Whether, But How', *Survival: The IISS Quarterly*, vol. 42, no. 1, Spring 2000, p. 15; Michael O'Hanlon, 'Theater Missile Defense and the US-Japan Alliance', in Mike M. Mochizuki (ed.) *Toward a True*

国にとっての最悪のシナリオとは、将来の危機的状況において台湾を守るための、日本単独もしくはアメリカと共同でのイージスを基盤とし海上可動性を持つ NTWD システムの配備である。<sup>24</sup>日本の政策決定者の間には台湾海峡での危機に直接的に巻き込まれることへの恐れがあるが、そのことが意味するのは、日本自身の安全保障に脅威を与えアメリカからの大きな同盟圧力を生み出すだろう極度の緊張状態でなければ、台湾を直接守るのであれ、あるいは台湾における紛争に関わる米軍を守るのであれ、日本が実際に NTWD 配備を考えることはほとんどありえないということである。それにもかかわらず、たとえ日本が台湾をめぐる危機に自らの NTWD システムを関わらせないとしても、また台湾のような第三者が日米 BMD 研究に関わることはないと表明していても、中国が恐れるのは日本の参加が BMD の恩恵を台湾にも与え、中国の安全保障上の立場を弱めることである。<sup>25</sup>特筆すべき中国の懸念は、日米合同で開発される BMD 技術が日本から台湾へ移転されることは日本の武器輸出禁止によってありえないとしても、台湾は参加させないという日本の意図とは関わりなく、アメリカによって移転されるかもしれないということである。

それゆえ日本の BMD システムへの参加、特に NTWD システムへの参加は、中国にとっては、主権と領土的統一に関する中国最大の国家安全保障上の利益に反して、日本が直接的または間接的に、そして個別的またはアメリカと共同で、台湾をめぐる紛争に介入する能力を持つことを意味している。このような状況において、BMD は日本に限定された「純粋に防御的」システムであって周辺国に何ら脅威を与えるものではないという日本の政策決定者の説明が中国側にほとんど受け入れられなかったのは、驚くべきことではない。<sup>26</sup>日本内外の評論家が指摘する

---

*Alliance: Restructuring US-Japan Security Relations* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1997), pp. 186-7.

<sup>24</sup> Banning Garrett and Bonnie Glaser, 'Chinese Apprehensions about the Revitalization of the US-Japan Alliance', *Asian Survey*, vol. 37, no. 4, April 1997, p. 395.

<sup>25</sup> たとえば当時官房長官であった野中広務は、台湾を含むいかなる第三者も BMD 計画への日本の参加に関わることはないだろうし、BMD システムは台湾を守るためのものではないと強調した。朝日新聞、1999年3月9日、3頁。

<sup>26</sup> 外務省や防衛庁にかかわる日本の政策決定者が国会や公刊物において行った BMD の公式的性格付けは、BMD は純粋に防御的なシステムだというものであった。この表現を繰



ように、BMDのような「純粋に防御的」兵器は、もし現状への脅威であるならば、実際のところ攻撃的なものとして現れてくるのだ。中国の主要な安全保障上の目標は、台湾の事実上の独立が法的独立となるのを防ぐことにあり、何度となく中国が表明しているのは、軍事的強圧は台湾に独立を思いとどまらせる可能な唯一の手段であるかもしれないということだ。結局のところ、中国の弾道ミサイルや主要な軍事的強圧手段に対抗でき、台湾独自の開発もしくは危機的状況におけるアメリカあるいは日本のシステムの拡大によって獲得できる BMD システムは、現状を変更して独立宣言を行うことを可能にする防御的兵器なのであり、それに台湾が近づくことは、攻撃的動きとしてみなされうるのである。またそれは地域のバランス・オブ・パワーにとっての阻害要因となりうる。<sup>27</sup>特に中国の分析者は、TMD が台湾海峡での危機に軍事介入を試みるアメリカや日本のような外部勢力の兵力を守る機能を果たし、結果として攻撃的力を高めることに寄与するというシナリオを恐れているようだ。<sup>28</sup>

BMD と TMD の防御的・攻撃的役割の結びつきの可能性に対する懸念が引き起こしたのは、日本の安全保障の意図に対する中国の疑念を今日にいたるまで高めることであった。そのことは中国が最近になってますます、改訂ガイドラインの既成事実から BMD や TMD にそのレトリックの矛先を向ける傾向を強めていることから見てとれる。BMD は、日本が独自の核政策を追求するかもしれないとの誤った中国の懸念を高めさえもした。<sup>29</sup>また BMD 計画は、確かにその端緒とは言

---

り返すことに終始する日本の政策決定者の説得方法は、改訂ガイドラインにおける「周辺」とはあくまでも事態的のものであるとの説明の繰り返しを思い出させる。

<sup>27</sup> Thomas J. Christensen, 'China, the US-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia', *International Security*, vol. 23, no. 4, Spring 1999, pp. 65-66; Xinbo Wu, 'Integration on the Basis of Strength: China's Impact on East Asian Security', in Kyongsoo Lho and Kay Möller (eds.) *Northeast Asia Towards 2000: Interdependence and Conflict?* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999), p. 20; David Shambaugh, 'Sino-American Strategic Relations: form Partners to Competitors', *Survival: The IISS Quarterly*, vol. 42, no. 1, Spring 2000, p. 103. 防御的兵器は安定を高めるとの当初からのテーマについては、Stephen Van Evera, 'Offense, Defense and the Causes of War', *International Security*, vol. 22, no. 4, Spring 1998, pp. 5-43.

<sup>28</sup> Yan Xuetong, 'TMD Rocking Regional Stability', *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 11, no. 1, Summer 1999, p. 70.

<sup>29</sup> 中国が懸念するのは、BMD 技術を取得して攻撃的ミサイル技術生産に転用し、核搭載可能な弾道ミサイルの生産の技術的基盤を強化する日本の能力である。しかし効果的防御となるならば、BMD が核兵器に対する日本の関心を高めることはあまり考えられない。

えないが、中国が核弾道ミサイルや他の通常兵器を高水準化するのを加速させ、地域の軍拡競争を生み出す一要因とはなるだろう。

#### 日米間の安全保障関係緊張の可能性

BMD への日本の参加は、アメリカとの間の同盟関係運営に関する新たな諸問題を引き起こす可能性もひめている。そしてそのことは、中国との間に安全保障上の緊張を高める結果をもたらすかもしれない。台湾をめぐる紛争において米軍を支援するために NTWD システムを拡大するようにアメリカから要請されたとき、日本は困難な選択を迫られる。その要請は強いアメリカからの圧力という直接的な形で行われるかもしれないが、前述したようにより高い可能性としては、集団的自衛権の非難を逃れるためにアメリカの戦闘境界線において、そして日本の領海内において、ミサイル攻撃からの防御壁を供給する、というような間接的な形で行われるだろう。台湾をめぐる米中間の紛争において同盟国にそのような支援を与えることには、日本国内では大きな政治的困難があるだろう。BMD 防御壁を拡大する支援へのアメリカからの要請にこたえることができないようであれば、1994 年の北朝鮮核疑惑危機の際にアメリカを支持することに日本が躊躇したときのように、同盟関係への信頼に危機が訪れるだろう。<sup>30</sup>

BMD 計画の技術的性質は、東アジアでのアメリカの軍事戦略に過度に統合される危険性に関して、日本の政策決定者に強くそして質的に新しい試練を与える。なぜならば効果的 BMD システムを開発する日本の試みは、かなりの程度にまでアメリカによって提供される技術と情報に依拠するからである。そのことは日米軍事協力が必然的に強化され、日本の戦略的自由が浸食されることを意味する。松村昌廣が主張するのは、弾道ミサイルの発射を探知するのに重要である赤外線衛星技術と関連早期警戒システムを日本が持っていないので、アメリカの DSP 衛星そして NORAD から提供される能力と情報に関して、日本がアメリカに依存さ

---

日本が独自の核兵器開発を回避して得られる核不拡散の利益を強調する分析としては、防衛研究所『東アジア戦略概観 1998-99』、58 頁、参照。

<sup>30</sup> Christopher W. Hughes, 'The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security', *Survival: The IISS Quarterly*, vol. 38, no.2, Summer 1996, pp. 79-103.

せられてしまうということである。<sup>31</sup>それに加えて、ミサイル発射の情報を得て利用するために日本は、アメリカと同一的でアメリカから調達する C3<sup>I</sup> システムを開発しなければならなくなるだろう。クローニン、ギアラ、グリーンが強調するように、日本の航空防衛を再構築することは、設計・開発・獲得・配置・教義・作戦の体系的二国間協力と合理化を要請する効果的の二国間統合の必要性を受け入れることから始まるだろう。<sup>32</sup>そうした開発の結果は、現在のところアメリカとはかなりの程度に独立していて並列的に機能する軍事指揮系統に代えて、アメリカと両立し、アメリカに提供してもらった技術と情報に依拠して正確に機能する指揮系統を、日本が取り入れるということだ。日本の BMD と他の軍事的指揮系統は、集団的自衛権行使の禁止により、アメリカの指揮系統と明白に統合されるところにまではいたらないだろう。しかしアメリカからトップダウン方式で伝えられる情報への依存のために、日本は同盟構造の中で暗黙のうちに補助的な立場をとるだろう。

この BMD の技術的・軍事的性格は、紛争状況における日本の戦略的選択行為に大きな意味を持つ。日本が BMD システムを機能させるためにアメリカが提供する情報に依存しなければならないということは、潜在的敵国に対する、そして同盟国アメリカに対する、政治的・軍事的不利益を生み出すものだ。アメリカの同意を得て、アメリカの利益と両立することを示せなければ、日本は危機的状況において BMD を配備する決定を自ら行うことができないかもしれない。さらにマキャヴェリの思考を極限にまで押し進めて言うならば、アメリカは日本の安全保障を脅かすミサイル発射に関する死活的情報を日本の政策決定者から奪い取ることができるわけである。そしてそのようにして日本を攻撃に対してなすすべがないような状態に追い込んだ上で、アメリカの側に立って紛争に関わるように仕向けることができるのだ。最後に、意図的であれ偶然であれアメリカが正確な情報そして互換性のある C3<sup>I</sup> システムによって可能となる日米の兵力間の迅速なコミュニケーションを日本に提供しない場合、日本は米軍を支援する事実上の TMD システムとして BMD を配備するかもしれない。これらのシナリオの全ては、台

---

<sup>31</sup> 松村昌廣『日米同盟と軍事技術』（劉草書房、1999年）、141-2頁。

湾をめぐる紛争において起こりうるし、中国に対する日本の敵対的安全保障ジレンマを強めるものである。

### 日本の「避難路」

このように日本のアメリカとの共同の BMD 研究への参加は、長期的には、そして実際の NTWD システム配備の後では、日本側の技術的・戦略的依存の相互連関構造を、そしてそれに付随して中国と同盟国アメリカとの緊張関係を、作り出すものである。BMD に関する限り、自らの戦略的自由に課せられた制限から逃れる能力が日本にあるかどうかは、疑わしい。BMD によって示される依存の技術的論理は、他の技術的選択肢の発展によってのみ対抗されうる。1998 年の北朝鮮のテポドン 1 号実験に反応して、日本は合成開口レーダー・センサー(SAR)にもとづく独自の画像情報(IMINT)衛星を開発する決定を行った。それはミサイル発射準備を探知する能力を日本に与えるものであるが、実際の発射そのものを探知する能力を与えるものではない。<sup>33</sup>実際、日本のアメリカへの戦略的依存を軽減する手段として多くの自民党政治家たちに説明された計画ですら、依存度を高めるだけに終わるものであるかもしれない。というのはこの日本純粋の国産計画には、依然としてアメリカからの主要品目の購入や、衛星情報処理に関するアメリカへの依存が含まれているのだからである。

日本はしたがって、中国とアメリカに関する安全保障上の利益の間で身動きがとれないような行き詰まった状況に置かれる。そこからの脱出口は即座には見つけられそうにない。BMD の妥当性を研究することに対してすら見せる中国の懸念は、軍拡競争の道を開くものかもしれない。その一方アメリカは、日本に対する不可避的な軍事的優位を發揮する可能性を獲得したように見える。つまり BMD は日本を北東アジアにおける紛争への絶望的で険しい道へと追いつめる現実の潜在力を持っているのである。日本に開かれた唯一の他の選択肢とは、BMD に関するアメリカとの協力を全面的に控えることであろう。しかし 1998 年以来高まっている

---

<sup>32</sup> Cronin, Giarra and Green, *op. cit.*, p.182.

<sup>33</sup> 自由民主党政務調査会情報衛星に関するプロジェクト・チーム『情報収集衛星導入について提言』、1998 年 10 月 29 日。

BMD に好意的な国内的圧力は、そして同盟継続の政治的価値は、そうした選択肢を急進的な最後の手段でしかないものにする。

このような状況において、BMD に関してアメリカとの協力を拒否することは、日本にはできない。しかし BMD の実際の配備に伴うアメリカの戦略への統合と中国との関係悪化の危険性にも、日本は十分に気づいている。多くの専門家が推察するのは、BMD を推進するにあたっての日本にとっての最適な戦略は、アメリカと協力の諸段階を進めつつ、中国に対しては安全保障上の態度を穏和化するように説得する手段として BMD を用い、両者との緊張関係を和らげるというものである。そうした議論の主張によれば、日本は、アメリカからの協力要請を受けて、異なった BMD システムの研究・開発・配備の諸段階をへて自らの防衛力を高めることができるが、しかしそれぞれの段階において BMD 配備を中止する選択肢を保持し続けることにより、罠のような状況に陥ることを避けることができるという。<sup>34</sup>この段階づけられたアプローチは同時に、中国との緊張関係を和らげる機会を提供する。たとえ日本が BMD への参加を通じて中国に対して自らの安全保障上の利益を守る意思を見せ、相対的に強い立場から交渉にあたるとしても、段階づけられたそして日本に特徴的な漸進主義的なアプローチは、BMD への日本の関与が撤回不可能なものではないということ、そして安全保障問題に関して両者の側に利益を得る余地があるということ、中国に対して示すだろう。最終的な希望は、このような日本的アプローチが中国を東アジアにおける軍備管理交渉のテーブルにつけることである。

端的に言って、このアプローチは一種の危険回避的戦略である。しかしそれは BMD 技術の強制力によって困難なものとなるだろう。日本は、アメリカと中国の対立する利益の間で柔軟に行動する機会を保持する前に、アメリカの戦略につな

---

<sup>34</sup> Matsumura Masahiro, 'Deploying Theater Missile Defense Flexibly: a US-Japan Response to China', in Nishihara Masahi (ed.) *Old Issues, New Responses: Japan's Foreign and Security Policy Options* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1998), pp. 103-18. BMD は中国に軍備管理に関与する必要性を理解させるために日本とアメリカによって用いられうるという議論としては、Green, *op. cit.*, p. 117; and Kori J. Urayama, 'Chinese Perspectives on Theater Missile Defense: Policy Implications for Japan', *Asian Survey*, vol. 40, no. 4, July/August 2000, pp. 613-4. なお森本敏の参議院での証言も参照。「142 回参議院外交防衛委員会 21 号」、1998 年 6 月 11 日。

ぎ止められてしまうだろう。このように BMD は、アメリカと中国に関して中・長期的期間にわたって、日本に潜在的で複雑な問題をもたらす。次の最終節の課題は、BMD に関する政策決定者たちの理解を厳密に検討し、彼らが計画にともなう戦略的含意の全てを認識しているのかどうかを探り、彼らが逃避路を確保して日本の安全保障上の選択肢を維持するような戦略について感知できているのかについて確認する。

### 日本の政策決定者と BMD の戦略的考慮

日本の政策決定者は、BMD の真の戦略的意味を理解していないと批判されてきた。添谷芳秀の指摘によれば、「日本の政策決定者の考えでは、TMD の萌芽的段階での日本の参加はアメリカとの安全保障上の協力行為であり、それ自体が目的である。…日本政府が TMD 計画の戦略的様相について真剣な考察を加えたことを示す材料は何もない。」<sup>35</sup>まだ限定的な数のインタビューではあるが、諸々の二次的・一次的な出所からの証拠によれば、ある程度までにこうした観察は正しいと思われる。しかし日本の政策決定者たちが計画の戦略的問題に全く気づかなかったというわけでもない。

外務官僚たちは、BMD が日米関係・日中関係における潜在的な安全保障上の緊張を引き起こすという懸念を、確かに表明する。BMD への日本の参加は日米同盟の信頼性を再構築して放棄の懸念を払拭するという、既に述べた改訂ガイドラインとも重なり合う、より大きな全体的計画の単なる一部でしかないという添谷の批判は、抗いがたいものである。<sup>36</sup>同盟の軍事的というより政治的基盤を固める道具としての TMD の機能は、北朝鮮の「テポドン・ショック」に先だっても強かったのであり、直接的弾道ミサイルの脅威の登場は、共同 BMD 研究に日本が飛び込んでいくことを正当化するものであった。しかし結果としての日本の BMD 研究への参加は、政策決定者にとっては、計画が同盟の政治的・軍事的決意両方

---

<sup>35</sup> Soeya Yoshihide, 'In Defense of No Defense', *Look Japan*, vol. 45, no. 527, February 2000, p. 23.

<sup>36</sup> Hughes, *op. cit.*, pp. 202-3. 日米同盟への信頼性とその地域をこえた機能を強める手段として TMD が重要であると強調する日本人の見解の一つとしては、森本敏『極東有事で日本は何ができるか：ガイドラインと有事法制』（PHP 研究所, 1999 年）、104-5 頁。

に対するテストとして働くということの意味した。同時に、外務省政策決定者は、地域でのアメリカの軍事戦略への統合についても、中国との間に敵対的安全保障ジレンマが生まれることも、認識していたようである。上述したように、中国の政府関係者たちは日本側との直接的対話のあらゆる機会を捉えて、BMD と台湾に関する懸念を表明した。そして外務省は、中国の不安の信憑性を強く否定しながらも、認識はしている。さらに外務官僚は、アメリカのありうる一方的な ABM 条約の放棄に対するロシアと中国の反対から、BMD の問題を厳密に切り離すことはできないと知っている。そして国際的軍備管理のために働く日本の役割に壊滅的影響を与えるだろうことも知っている。日本は、本質的には、軍備管理レジームを掘り崩すアメリカの共犯者として見られる。結果として、日本は NMD と ABM 条約の奇妙な問題に関しては、2000 年 7 月の沖縄 G-8 サミットにおいて、相対的沈黙を保った。さらに外務省が気づいているのは、日本政府への対立的な国際的圧力は、自民党、兵器産業、そして北朝鮮の弾道ミサイル計画に対抗する方策をとるべしとの一般大衆の国内での圧力によってさらに複雑なものとなっているということだ。

外務省の BMD 参加に関する潜在的な安全保障ジレンマと危険性の認識は、保持された脱出戦略の一形式が必要であるとの感覚によって伴われている。外務官僚が力説するのは、BMD 研究と開発を進めるためのいかなる日本の決定も、計画の妥当性と費用対効果の考慮にもとづいて、そして最も重要なことに、それが日本独自の戦略的・防衛的必要性に合致するかの考慮にもとづいて、なされるということである。それゆえ彼らが主張するのは、BMD 研究への日本の参加は、二国間防衛協力に対するアメリカの圧力にまたしても日本が屈した新たな事例などではないということであり、開発・配備の諸段階へのいかなる発展も、計画が日本の防衛能力を高めるかどうかの判断にしたがってなされるということである。外務省は自らを二つの道の間を模索する者として描き出す。つまり相対的な技能を持って、防衛協力に関するアメリカの期待を満たして同盟崩壊の危険性を減少させる道と、日本の防衛政策の一般的利益と一致しないならば、ただアメリカと歩調を合わせて BMD 計画に参加して畏にはまりこんだりはしないという決意を明らかにする道である。同様に、外務省は自分たちが、二国間もしくは他の機会で

の対話と説得の繰り返しによって、計画に対する中国の懸念をある程度まで和らげることができるかと信じているようだ。外務官僚は、私的には、中国が抱いている日本の安全保障上の意図に対する根深い不信を考えればそれが無駄な仕事であることに気づいているかもしれない。そして結局中国は、日米防衛協定の改訂ガイドラインの場合と同じように、日米の防衛上の必要性から生まれた厳格な事実として BMD 計画を受け入れることを強いらられるだけなのではないかと信じているようである。しかし十分な努力によって、日本は中国の BMD に対する神経過敏を弱め、ある種の妥協線を作ることができるのではないかと希望も抱いている。

外務省が抱いている BMD に伴う安全保障上のジレンマの認識とそれに対する反応とは、前節において説明したような極めて洗練された避難的戦略の域にまで達するものではない。なぜならば中国を軍縮協議に引き込むための交渉手段として BMD を用いるための試みが全く見られないからである。日本の懸念は、中国の防衛能力を低めることではなく、日本の防衛能力を高めることに対して、より大きくなっているようである。しかしながら日本の政策決定者は少なくともある種の戦略的余地というものを保持し、同盟・敵対ゲームの危険性を和らげようとしているのだという印象も受ける。この戦略を達成するために、彼らは米中双方に対する回避的説得と対話の両面作戦をとっているかのようである。そこにともなう漸進的アプローチは、日本・アメリカ・中国に戦略的安全保障関係を再編し、三者の間の潜在的紛争条件を避ける機会を持たせるため、研究・開発・配備の諸段階を進展させていく方法についての決定を先送りするというものである。実際のところ外務省に存在する懐疑論者は、過去の SDI や超伝導体のような大規模共同技術研究と同様に、TMD は放棄されるかもしれないと考えている。つまり長期的に見れば、BMD は日・米・中の中の主要な論争点ではなくなるかもしれないというのである。それゆえ外務省の最終的な計算は、日本は依然として注意深くアメリカとの同盟関係と中国との二国間関係を維持していけるし、依然として危険を回避するのに十分な戦略的自由を保持していけるという確信をもたらす。それゆえ BMD 研究参加から得るものは大きいと考えられるのである。ある外交官が言ったように、「われわれは BMD を見て、それがわれわれの防衛政策の一般的



状況に適合するかどうかを見極める。そのために『なぜ少なくとも研究にくらい参加してはいけないのか』。<sup>37</sup>

防衛庁の BMD に対する立場は、かなりの程度に外務省と合致する。防衛庁は一般的に言って、安全保障政策立案に関しては、外務省に対して従属的だが、同時に異なった見解を示すことも多い。よく知られているように、防衛庁が懸念しているのは、BMD が防衛費のかなりの部分を吸収してしまうかもしれないことであり、全国的メディアで添谷のように日本の BMD に関する政策に対する批判が多く見られることである。<sup>38</sup>たとえば防衛官僚たちは、日本の BMD 研究参加の決定は「計画の実際の妥当性よりも日米同盟の重要性」から決められたと言っている。そしてそれは長期的国際環境の慎重な分析というよりも、テポドン・ショックへの即時的反応から生まれた。<sup>39</sup>しかし防衛官僚もまた外務省と類似の立場をとり、BMD はあくまでも日本の防衛の優先度にしたがって進められると強調する。そしてアメリカの態度にかかわらず、費用や戦略的側面から妥当でなければ放棄する選択肢を、日本は持ち続けるとする。また日本は中国に対して BMD が恐れる必要のない防衛システムだと説得し続けるだろうし、中国政府もまた日中の安全保障上の協力関係をより大きな視野で捉え、BMD によって二国間関係が不当に阻害されることのないようにするべきだと主張する。<sup>40</sup>

したがって総体的な印象としては、日本の政策決定者は、添谷が論じたほどには戦略的に無垢ではなく、BMD の潜在的可能性からの脱出戦略の必要性を感じている。しかしそれでも添谷の主張が正しく見えるのは、日本の政策決定者が BMD の持つ意味と危険性の全てを十分に認識しているとは言えないからであり、彼らの回避的戦略と関連戦術は容易に無に帰してしまうようなものだからだ。対話を通じての BMD に関する回避的戦略を試みる日本が直面している主要な困難

---

<sup>37</sup> 日本の BMD 政策の解釈は、1999 年 12 月 8 日の東京における次官級の外務官僚との面談に依拠している。

<sup>38</sup> 高榎堯「弾道ミサイル防衛は愚行である」、『世界』、672 号、2000 年 3 月号、136 頁；A Henry L. Stimson Center Working Group Report, *Theater Missile Defenses in the Asia-Pacific Region*, June 2000, p. 69.

<sup>39</sup> 朝日新聞、1999 年 8 月 15 日、2 頁、1999 年 11 月 6 日、3 頁。（著者翻訳英文より訳出）

<sup>40</sup> 防衛庁局長級官僚との面談(1999 年 12 月 9 日、東京)による。

は、BMD が中国にとっては「最低限」の問題であり、そこからは中国の安全保障上の利益が切り離されたり妥協させられたりはしないということだ。それゆえ日本の BMD は、台湾海峡での危機に介入する TMD システムとして機能する技術的能力を持つ限り、日本・アメリカ・中国の間の論争の火種となり続け、安全保障上の利益を相互に衝突させ、同盟・敵対関係ジレンマを生み出すだろう。BMD は純粋な防衛システムだと日本の官僚が呪文のように繰り返しても、このような状況では、中国側に対しては効果を持たないだろう。さらに重要なことは、日本の BMD への漸進的アプローチは、より長期的な視野に立ったときの、諸々の安全保障上の利益を調整する機会を広げるようなものではない。前節で論じたように、研究中の BMD システムの性質は、二国間協力関係においてアメリカが支配的立場を享受するような形で、日米双方の兵力が指揮・統御機能においてほぼ完全に統合される結果を必然的にもたらすものである。現在の研究段階においては、日本はアメリカとおおむね対等な地位を維持し、戦略的自由を保持することができるように見えるかもしれない。しかしもし中国あるいは北朝鮮に対して BMD の防衛的性質と両者のミサイル計画を縮小する必要性とを理解させることに失敗するならば、日本は開発段階に進むかどうかの決定に迫られるであろう。おそらくはその段階において、実際のより緊密な軍事協力の必要性から、日本は引き返せない地点を越えてしまうだろう。そして BMD の技術の論理が現れ、日本は地域におけるアメリカの軍事構造に次第に統合されていくだろう。そのような状況においては、どのように注意深く構築された回避戦略であっても崩壊せざるをえないだろうし、日本はアメリカとの協力と中国との明白な敵対的關係か、あるいはアメリカとの協力関係から距離を置いての中国との不確かな戦略的關係かの選択を迫られるだろう。前者の方に傾く日本の本能的傾向は、東アジア近隣諸国との明白で破滅的な紛争の原因になってしまうかもしれない。

## **結論：日本の BMD 苦境**

本稿はここまで、BMD への参加が日本にとっては深刻で避けられない安全保障上の緊張を作り出す潜在性を持っていると論じた。BMD の技術的論理が示すのは、

長期的に日本はアメリカの軍事戦略に完全に統合されるかもしれないということであり、台湾における不可侵の安全保障上の利益をめぐって中国と衝突する方向に向かうかもしれないということだ。日本の政策決定者は確かに BMD にともなう多くの戦略的危険性を感知している。しかしおそらくどのようにして計画の技術的性質が急速に日米同盟への関与を制御し、アメリカや中国に対するしばしば対立する安全保障上の利益を操るための可能な選択肢を封鎖してしまうのかを十分には把握していない。

2000 年の出来事は、BMD 研究への、そして最終的には開発への日本の参加への国際的・国内的機運が高まっていること、そして日本が回避的戦略をとるための時間的余裕がなくなっていることを示した。アメリカにおける国家ミサイル防衛 (NMD) 技術に関連した最近の実験の失敗とクリントン大統領による配備決定先送りの判断にもかかわらず、TMD に関する日米共同歩調への圧力は抑えがたいものになっている。アメリカの大統領選挙は、(少なくとも現在) NMD と TMD の両方の計画に公的に関与しているジョージ・W・ブッシュを大統領府に送り込んだ。たとえ NMD 技術が妥当なものではなく、あるいは費用のかかりすぎるものだとしても、そのことはただ低費用の TMD 開発へのアメリカの関心を高めるだけにすぎない。それらの技術は、より正確で対抗困難だと考えられている TMD の上昇段階要撃種類を含むかもしれない。それはあるいは中国沿岸の発射基地の近くに配備される海軍の砲台に据えられるかもしれず、台湾との関係において、防衛的 = 攻撃的兵器としてはより挑発的に映るかもしれない。<sup>41</sup> さらに言えば、2000 年にはあるいは TMD 計画を元に戻す契機になるかもしれない朝鮮半島における安全保障状況の重大な発展があったのだが、北朝鮮がいまだアメリカと日本を満足させるような弾道ミサイル計画に関する妥協案を提示していない以上、両国における TMD と BMD を推進しようとする重要な国内ロビーは残存し続けるだろう。日本における BMD 研究は北朝鮮と中国の両方のミサイルに対抗する二重目的に貢献するものだと中国が認識していることは、計画の続行は日中の安全保障上の関係をさらに危険にさらすことを意味する。実際のところ最大の懸念は、外務省

---

<sup>41</sup> Wilkening, *op. cit.*, pp. 59-60.

と防衛庁における日本の戦略家たちが、自民党や他の政党やマスコミからの圧力に直面して、BMD 計画を統御することができなくなりつつあることである。1998 年 8 月のテポドン発射へのヒステリックな反応は、そうした国内的勢力が BMD に関する日本の政策を予期せぬ方向へと向かわせ、日中の安全保障上の緊張を高めるかもしれないことを示唆する。

結論として言えば、BMD とは簡単に消え去るような問題ではなく、むしろますます切迫していく問題だろう。それは日本を中国との紛争関係に招き寄せ、日米間の摩擦をも生じさせる。日本の政策決定者たちはそれに対処し、的確に対応するための戦略を持っていない。日本の政策決定者たちは、研究から配備の段階に移行するにあたって、日・米・中間の安全保障関係そして北東アジアの安全保障状況全体を不安定にしないように、細心の注意を払っていくべきである。

# **Strategic Trends of Global Denuclearization and Nuclearization: Implications for Japan's Security Policies, Regional Stability and the TMD-Debate in East Asia\***

Frank Umbach

Senior Research Fellow,

the Research Institute of the German Council on Foreign Relations (DGAP)

## **1. Introduction: Missile Proliferation and Missile Defense at the Dawn of the 21st Century**

Nuclear trends in Asia are moving in the opposite direction. Asia contains the only nuclear weapon-state that is increasing its arsenal of nuclear and ballistic missiles (China); the two states which have recently chosen to declare their nuclear capabilities (India and Pakistan); the third (and now unique) 'threshold countries' (Israel); and the two countries found guilty of violating their non-proliferation commitments (Iraq and North Korea). In addition, South Korea and Taiwan ran military nuclear programmes in the 1960s and 1970s; Iran has long been suspected of activities prohibited under the NPT; and Japan is recognised as having a latent capability to produce nuclear weapons quickly. Lastly, the US and Russia are major Asian powers as well. Asia therefore comprises more nuclear powers or nuclear-capable states than any other region in the world.

---

This paper was presented at the international seminar: "Security in East Asia and Nuclear Issues Surrounding Japan", Institute for Peace Science, Hiroshima-University, 18 December 2001. The analysis is based on a number of previous publications of the author as the result of a research project sponsored by the Volkswagen Foundation. See F. Umbach, "World Gets Wise to P'yongyang's Nuclear Blackmail – Part One," *Jane's Intelligence Review (JIR)*, September, pp. 33-36; Part Two, *ibid.*, October, pp. 35-39; *idem*, Kurt W. Radtke and Raymond Feddema (eds.), *Comprehensive Security in Asia. Views from Asia and the West on a Changing Security Environment and Their Implications for Europe* (Brill Publishers: Leiden-Boston-Cologne 2000), pp. 66-133; and *idem*, "Proliferation Challenges in the Asia-Pacific Region and the Implications for the U.S.-Japanese Security Alliance," in: JIIA (ed.), *Security of Asia-Pacific. Mid-Term Report* (Tokyo: JIIA, 1999), pp. 92-107, as well as some publications in German.

(So the French expert, Therèse Delpech, Director of Policy Planning at the Atomic Energy Commission, Paris, in an analysis of December 1998)<sup>1</sup>

The year of 1998 seems in many respects a turning point or even a “irreversible milestone” in the nuclear age and of global nonproliferation efforts to curb the spread of mass destruction weapons (MDW) and related technologies and materials. It was certainly a year with new emerging perilous trends which threaten the hitherto rather successful regional and global non-proliferation policies during the last years. In May 1998, India and Pakistan conducted nuclear tests which might trigger a full-fledged nuclear and missile race in the region and further undermine stability in South Asia. In July, Iran tested its 1,300km maximum range *Shahab-3* ballistic missile which is a version of North Korea’s *No-dong-I* (also called *Rodong-I*) missile. It will give Iran the capability to target U.S. and European allies in the Middle East as well as their armed forces deployed in the region. In August 1998, North Korea tested its *Taepo-Dong-I* missile over Japan, which — together with the revelation that North Korea is constructing a suspicious underground site —, has threatened the October 1994 Agreed Framework and therewith the KEDO-process, aimed to discourage nuclear proliferation on the Korean Peninsula.

In this context, it is important to note that the major source of proliferation threats in East Asia (and particularly Northeast Asia) is not transfers from outside into the region, but instead domestic production lines in China as well as North Korea and accordingly, missile and related technology transfers out of this region to the Gulf-, the Middle East and other regions of the world.

In regard to the threats of mass destruction weapons (MDW), Japan’s security policy as a non-nuclear weapon state (NWS), is mainly affected by nuclear ambitions of four *de facto* or potential nuclear powers in the Asia-Pacific Rim and South Asia:

- (1) by North Korea as a “rogue state” and its reluctance to submit itself unambiguously to the requirements of the NPT-regime;
- (2) by China as the major potential military rival of Japan in the 21<sup>st</sup> century with its own ambitious modernization programs for its strategic nuclear forces and with its

---

<sup>1</sup> Therèse Delpech, “Nuclear Weapons and the ‘New World Order’: Early Warning from Asia?,” *Survival*, Winter 1998-99, pp. 57-76.

ambivalent proliferation policy of nuclear-related technology and end products (such as missiles) to other nuclear threshold states as well as

- (3) by the Indo-Pakistani nuclear arms race and weaponry programs and
- (4) impacts of the nuclear legacy of the former Soviet Union (brain drain of nuclear and ballistic missile scientists as well as illegal smuggling of fissile material to potential nuclear threshold countries).

Furthermore, two neighboring countries of Japan — South Korea and Taiwan — seemed from the late 1960s to the beginning of the 1990s on the brink to become a NWS. But they stopped their clandestine nuclear weapons programs due to massive political pressure of the U.S. and after having received some kind of security guarantees as well as agreed military support when they are confronted with military aggression.<sup>2</sup>

The dangerous trends in South Asia and on the Korean peninsula in 1998 have also revealed the wide gap between Western and Asian nuclear perspectives. In contrast to the U.S., Russia, Great Britain and France which already have reduced and still continuing to downsize their nuclear arsenals, nuclear trends in Asia move obviously in another direction. Indeed, the most complex nuclear challenges “are located in Asia and nowhere else” as Thérèse Delpech has argued.<sup>3</sup>

Understandably, the nuclear tests by India and Pakistan in May 1998 were, *inter alia*, a particular shock for Japan which has always actively pursued and supported regional as well as global non-proliferation efforts to contain the spread of nuclear, chemical, biological weapons and ballistic missile systems as their delivery systems. Although South Asia has a quarter of the world’s population and has important implications for Japan’s future energy security (sea-lanes of communication to the Middle East and the Gulf and its access to energy sources in Central Asia), Tokyo has had rather

---

<sup>2</sup> To Taiwan’s nuclear ambitions, see Gerald Segal, *Wall Street Journal*, 4 August 1998, p. 8; Tim Weiner, *International Herald Tribune (IHT)*, 22 December 1997, p. 4; David Albright and Corey Gay, “Nuclear Nightmare Averted,” *The Bulletin of the Atomic Scientists*, January/February 1998, pp. 54-60, Andrew Mack, “Potential, Not Proliferation,” *ibid.*, July/August 1997, pp. 48-53, and William Burr, “New Archival Evidence on Taiwanese ‘Nuclear Intentions’, 1966-1976,” National Security Archive Electronic Briefing Book (via Internet: [www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB20/](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB20/)). To South Korea’s nuclear ambitions and abandoned programs, see A. Mack, *ibid.*, and in particular Michael J. Siler, “U.S. Nuclear Nonproliferation Policy in the Northeast Asian Region During the Cold War: The South Korean Case,” *East Asian Studies*, Autumn-Winter 1998, pp. 41-86.

<sup>3</sup> Thérèse Delpech, “Nuclear Weapons and the ‘New World Order,’” p. 58.

limited ties with this region until very recently, and those have been almost exclusively economic. In the meantime, however, Japan has established a strategic security relationship with India that is clearly directed to counterbalance a perceived growing Chinese weight in the region, thereby pushing aside any of its traditional security concerns in regard to India's nuclear weapon's program and the Southasian nuclear arms race between Pakistan and India.<sup>4</sup>

The nuclear tests of India and Pakistan have so far only displayed a nuclear weapon-capability and not a credible nuclear deterrence posture (both states seem still years away to acquiring it). But they might change the strategic evolution of the entire region and significantly influence the relationship between India and Pakistan. It is demonstrated by the fact that at the time of the US cruise missile strikes against Osama bin Laden's training camps in Afghanistan in August 1998, Washington sent General Joseph Ralston, the Deputy Chairman of the Joint Chiefs of Staff, to Islamabad in order to make clear that the US cruise missiles were not Indian, and were not striking Pakistan.<sup>5</sup> Furthermore, the tests might in particular deteriorate the already ambivalent relationship between India and China which may acquire global dimensions: A future unstable Sino-Indian geopolitical rivalry, maybe even more than the ambiguous China-Japan relationship, thus may become one of the greatest security challenges in the 21<sup>st</sup> century of an increased multipolarity.

Moreover, the nuclear tests have threatened global efforts to contain nuclear weaponry. The political fallout, such as the US credibility and prestige, might thus have, for instance, a profound impact in the Middle East.<sup>6</sup> It might encourage Arab states, and Iran, to break Israel's regional nuclear monopoly. Israel has already become alarmed few months before the Indian and Pakistani tests about Iran's ballistic missile projects, such as the *Shahab-3* missile, developed with the assistance of Russia and China. Hereby, Iran's nuclear ambitions and missile capabilities might play a much more important role than Pakistan's nuclear capabilities ("Islamic bomb") as a deterrence to Israel's nuclear arsenal. Furthermore, it is widely believed that Saudi Arabia and — perhaps Libya — have funded

---

<sup>4</sup> To Japan's traditional security concerns vis-à-vis Southasia and its promotion of dynamic non-proliferation and disarmament policies, see Satu P. Limaye, "Tokyo's Dynamic Diplomacy: Japan and the Subcontinent's Nuclear Tests," *Contemporary Southeast Asia*, August 2000, pp. 322-339.

<sup>5</sup> See Flora Lewis, *IHT*, 28 August 1998, p. 9.

<sup>6</sup> See also Juan Romero, "Charting Reactions to the Islamic Bomb," *JIR*, March 1999, pp. 32-37.



Pakistan's nuclear programs and that a number of Pakistani technicians are working in Iran's main missile program. Pakistan's newly acquired skills and test data might thus find also a way to Iran. The US and Western sanctions imposed on India and Pakistan might intensify the Arab frustrations on the policy of "double standards" by the West which allowed Israel to develop an arsenal of an estimated 200 nuclear warheads and which excludes it from international inspections. If a new arms race, including ballistic missiles and nuclear weapons, in the Middle East will take place, then Israel might be forced to follow India's example and to openly demonstrate its nuclear capabilities to deter potential Arabian enemies. Continual development and procurement of ballistic missiles might thus threaten to erode the nuclear non-weaponized deterrent elsewhere. The Middle East, however, is not the only region where the nuclear explosion and ballistic missile tests might have grave consequences for stability.

The article will consider the global proliferation network between China, Pakistan and North Korea during the 1990s, Russia's ambiguous denuclearization and nuclearization tendencies of its security policies, China's nuclear modernization efforts and its ambivalent non-proliferation policies as well as the situation of the Korean peninsula and the prospects for curbing North Korea's nuclear ambitions and ballistic missile exports. Against this background, I will outline some of the implications for Japan's security policies and the TMD debates in East Asia.

## **2. The Global Proliferation Network between China, Pakistan and North Korea**

China's military assistance in promoting and fastening Pakistan's missile programs has long been known as a major source of nuclear and missile know-how and technologies to Pakistan and was a matter of ongoing friction in the bilateral relationship between Washington and Beijing since the beginning of the 1990s. China is believed not only to assist Pakistan's nuclear and missile programs directly but also indirectly through missile technology transfers via North Korea to Pakistan. According to U.S. experts, China changed its tactics after its M-9 and M-11 missile deliveries to Pakistan which provoked strong U.S. criticism and hampered a *rapprochement* with Washington. Instead of its missile exports, China began rather to support financially Pakistan's expansion of a

ballistic missile infrastructure and to provide the soft technology as well as engineering for the *Ghauri*-missile project. Together with the problem of dual-use technologies, those new forms of proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD) and delivery systems are much more difficult to trace. In this context, North Korea served as a conduit for part of Beijing's assistance. Pyongyang had to provide hardware and components from its *Nodong* and *Taep'o-dong* missiles which limited China's direct military assistance to Pakistan's missile projects to those areas in which North Korea was still coping with technical problems, such as guidance.<sup>7</sup>

The Secret China-Pakistani Nuclear Co-operation	
1974	China assigns 12 scientists to help Pakistan develop a nuclear device.
1975	China helps Pakistan build nuclear-weapons research centres.
1977	China and Pakistan plan to build and test Pakistan's first nuclear bomb, but the fall of Pakistan's government suspends the operation.
1983	China gives Pakistan complete design for a nuclear weapon and enough uranium for two bombs, according to U.S. intelligence.
1986	China reportedly gives Pakistan enough tritium gas for 10 nuclear weapons, as well as enriched uranium.
1989	China allows Pakistani scientists to observe a nuclear test.
1994-1996	China helps to build 300 megawatt nuclear power plant at Chasma and tritium gas purification plant at Khushab.
1995	A Chinese company sells 5,000 ring magnets used to make weapons-grade uranium to a nuclear research laboratory at Kahuta.
1996	To avoid U.S. sanctions, China pledges not to provide assistance to unsafeguarded nuclear facilities in Pakistan. It also signs the CTBT.
1998	Pakistan tests its first nuclear bomb.

Source: Nayan Chanda *et.al.*, "The Race is On", *FEER*, 11 June 1998, pp. 20-22.

Although the nuclear test of Pakistan was certainly not in the Chinese interest and Beijing had obviously tried to persuade Islamabad not to answer India's nuclear test with an own one, it reserved its condemnation only for India. Given China's close involvement in Pakistan's nuclear and missile programs (such as deliveries of 600km-range M-9/DF-15 and 280km-range M-11/DF-11 missiles) — a highly secret and extremely close

<sup>7</sup> See Josep Bermudez, "A Silent Partner," in: *Jans's Defence Weekly (JDW)*, 20 May 1998, pp. 16-17.

relationship between both armed forces for four decades and an evolving Sino-Indian nuclear rivalry in the 21<sup>st</sup> century —, Beijing has no strategic interest in ending its close strategic relationship with Pakistan — albeit it has quietly stopped supporting Islamabad on the Kashmir conflict and urged Pakistan to solve the dispute with India by normalizing its relationship with New Delhi in the last years. In general, however, it seems rather unlikely that China will cut its close relationship with Pakistan.<sup>8</sup> Indeed, it insists to maintain a similar geostrategic relationship with Pakistan like the U.S. relationship with Israel. Moreover, Chinese experts suspect that the United States had not been surprised by India's nuclear tests but is secretly pleased with an Indian nuclear counterbalance to China.<sup>9</sup> Against this background of a new strategic gamble in South Asia, it is expected that China might also assist Pakistan in the further weaponization process and by creating a credible minimum deterrent against India<sup>10</sup> though it has promised in May 1996 towards Washington no longer to assist unsafeguarded Pakistani nuclear facilities.<sup>11</sup>

The *Ghauri*-missile project of Pakistan, however, was primarily developed with North Korea's assistance, though Pakistan has denied to need any foreign support. Thus Japan's Foreign Minister, Masahiko Komura, has accused Pakistan to import missiles from North Korea's part of the country's nuclear program.<sup>12</sup>

South Asia seems at first glance very far from Northeast Asia and Japan. But the long distance is thus no longer a barrier against negative security impacts on Japan. The clandestine interregional Pakistani-North Korean proliferation network cooperating to evade international controls and sanctions is a good example for the increasing globalization of security policies. Besides the more well-known Chinese-Pakistani ties in the nuclear and missile field, the North Korean-Pakistani relationship dates back to the 1970s. In the 1980s, both countries created stronger ties which included mutual military assistance to Iran during its eight-year war with Iraq. While North Korea acquired nuclear technology from Pakistan, Islamabad benefited primarily from ballistic missile technology

---

<sup>8</sup> See also Ahmed Rashid, "Comrades-in-Arms," *Far Eastern Economic Review (FEER)*, 25 June 1998, p. 13.

<sup>9</sup> See Nayan Chand *et.al.*, "The Race is On," *ibid.*, 11 June 1998, pp. 20-22.

<sup>10</sup> Reportedly, Beijing assured Islamabad that bilateral military cooperation would continue, and offered its "unqualified support" to Pakistan - see Ahmed Rashid and Shiraz Sidhva, "Might and Menace," *ibid.*, 4 June 1998, pp. 28-29.

<sup>11</sup> To China's May 1996 pledge, see also the interview with U.S. Deputy Secretary of State, Strobe Talbott, in: *ibid.*, 18 June 1998, p.28.

from Pyongyang. Together with other Iranian specialists, Pakistani officials visited North Korea in 1992 and 1993 to observe *No-dong* missile development and tests.<sup>13</sup> Pakistan's *Ghauri*-missile program has reportedly been dated to Pakistan's prime minister Benazir Bhutto's visits to China and North Korea in December 1993 and started in early 1994.<sup>14</sup> According to the U.S. expert Joseph S. Bermudez, Pakistan signed several agreements with North Korea in late 1993 which included transfers of *Nodong-I* technology, components and probably several missiles.<sup>15</sup> In 1995, a North Korean military delegation visited Pakistan and finalized the agreement to provide Islamabad with critical missile components of its *No-dong* and *Taep'o-dong* rockets.<sup>16</sup> According to official U.S. sources, Pakistan purchased *No-dong-I* missiles from North Korea in a secret 1997 deal that caused the US administration to impose economic sanctions on May 4, 1998 against both countries.<sup>17</sup> However, the USA was completely unaware of the Pakistani-North Korea proliferation linkages as US officials have conceded.<sup>18</sup>

Although the extent of North Korea's assistance to Pakistan's nuclear development program remain unknown, the clandestine bilateral military technology cooperation finally seems to have resulted in an exchange of test data on both sides which was particularly important for North Korea's cash-strapped missile programs. Moreover, the *Ghauri*-missile was developed on the basis of North Korea's *Nodong*-missiles and, reportedly, sold even completely to Pakistan in 1997. The liquid-fueled *Ghauri missile* is basically an enhanced version of the North Korean *No-dong 1* (also called *Rodong 1*) missile which has a similar maximum range and itself is a Scud-derivate developed in Russia in the 1960s.<sup>19</sup> In this light, North Korea and China contributed directly to South Asia's accelerating nuclear arms race.

Against this background, the *Ghauri* missile is based at least on key technologies smuggled from North Korea. Pakistan's more ambitious missile project, called *Ghaznavi*,

---

<sup>12</sup> See Alexandra Harney and Farhan Bokhari, *Financial Times (FT)*, 25 September 1998, p. 6.

<sup>13</sup> To the Pakistani-North Korean connection, see in particular Joseph Bermudez, "A Silent partner."

<sup>14</sup> See Wade Huntley, "The Proliferation Network," *NAPSNET, Special Report*, 21 May 1998.

<sup>15</sup> See *ibid.*, p. 16, and Joseph S. Bermudez, "Ballistic Missile Development in the DPRK," *JDW*, 20 May 1998, pp.16-17; and *idem*, "Taepo-dong Launch Brings DPRK Missiles Back into the Spotlight," *JIR*, October 1998, pp. 30-32.

<sup>16</sup> See Joseph Bermudez, "A Silent Partner," 17.

<sup>17</sup> See R. Jeffrey Smith, *IHT*, 15 May 1998, p. 4.

<sup>18</sup> See Wade Huntley, "The Proliferation Network."

with a range of 2,000km, might also benefit from incorporated technologies and components from the *Taep'o-dong* missiles.<sup>20</sup>

Despite numerous efforts to curb any missile exports from North Korea, Pakistan as well as Iran have become a major market for North Korean missiles as the only way to *Pyongyang* to earn hard currency. Iran's *Shahab-3* missile benefited not only from technology imported from Russia and China, but also from Iran's close missile collaboration with North Korea. It begun with establishing facilities for the maintenance and production of the *Hwasong (Mars)-5*, a reverse-engineered "Scud-B" missile. Later, it was followed by its participation in North Korea's *No-dong-I* program which allowed to transfer both technology and components into Iran's missile program.<sup>21</sup>

### **3. A Nuclear Superpower in Decline - Tendencies of Denuclearization and Nuclearization in Russia's Security Policies**

#### *3.1 The Denuclearization Efforts in the START Framework and the Constraints of the Modernization of Russia's Strategic Nuclear Forces*

As the Russian minister for atomic energy, *V. Mikhaylov*, revealed for the first time in 1993 that the Soviet Union had in 1987 approximately 45,000 nuclear warheads in its arsenal<sup>22</sup> — 12,000 more than the CIA had accounted in the mid of 1980s. In mid-1993, the most reliable estimate, based on data from the U.S. Central Intelligence Agency (CIA) and the Russian Ministry for Atomic Energy (MINATOM), specified the Russian nuclear legacy still on 32,000 strategic and tactical nuclear warheads. 15,000 of them are active, or deployed, and another 17,000 are in storage or awaiting disassembly and disposal.<sup>23</sup> With the ratification of START-II, the nuclear arsenals of the U.S. and Russia will be reduced to

---

<sup>19</sup> See Tim Weiner, *IHT*, 5 April 1998, p. 5

<sup>20</sup> See Joseph S. Bermudez, "A Silent Partner," p. 17.

<sup>21</sup> See Joseph S. Bermudez, "Taepo-dong launch Brings DPRK Missiles Back into the Spotlight," p. 30-31.

<sup>22</sup> See *Moscow News 40/1993*, 1 October 1993, p. 5.

3,500 to 3,000 warheads on each side.

*Table:* Reductions and Limits of Strategic Nuclear Warheads according to START-I and - II

	Mid 1991		START-I		START II	
	U.S.A	USSR/RF	U.S.A	USSR/RF	U.S.A	USSR/RF
ICBMs	2,450	6,612	1,444	3,258	500	795
SLBMs	5,760	2,804	3,456	1,744	1,728	1,744
Bomber	2,665	855	1,066	820	772	461
Total	10,875	10,271	5,966	5,687	3,500	3,000

*Source:* Frank Umbach, ‘Die nukleare Rüstungskontrollproblematik und die Rolle der USA im postsowjetischen Raum’, in: BIOst (Ed.), *Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas* (Muenchen-Wien: Carl Hanser Verlag, 1995), pp. 360-371, here p. 360.

As former President Boris Yeltsin and his successor, Vladimir Putin, have repeatedly declared Russia would like to initiate following START-III negotiations to downsize the nuclear arsenals of both sides to less than 1,500 warheads whereas the U.S. has announced not to go further than 2,000 warheads.

At the same time and in a striking contrast to Russia’s denuclearization efforts for its strategic nuclear arsenal, nuclear weapons in general have become the last symbol of the former superpower status in Russia. Consequently to that fact and the disastrous state of Russia’s conventional armed forces, preparation for nuclear war with the USA appears to remain a high priority for the Russian military establishment and for defining a new military doctrine and nuclear strategy as we will see below.

In order to strengthen the “negative control” and to prevent any further erosion of its crippling command and control system, Russia has basically two options: (1) to lower the status of alert (de-alerting) of its Strategic Nuclear Forces, and/or (2) to change the doctrine of its national nuclear strategy and to reject all hair-trigger and accident prone “launch-on-warning” postures of the Cold War on which Russia traditionally relied on and which still dominates its nuclear control system. Russia has taken only the first choice and

---

<sup>23</sup> See “Nuclear Pursuits,” *The Bulletin of the Atomic Scientists*, No. 4 (May) 1993, pp. 48-49; “Estimated Russian (CIS) Nuclear Stockpile (July 1993),” *ibid.*, No. 6 (July-August) 1993, p. 57; and D. Lockwood, “Report on Soviet Arsenal Raises Questions, Eyebrows,” *Arms Control Today (ACT)*, No. 9 (Nov.) 1993, p. 23.

has reduced the status of alert of its nuclear arsenal instead of favoring option two or going even further (in cooperation with the United States) to an end-state of zero alert — so-called “virtual arsenals” (disassembled weapons under multilateral inspection and monitoring).<sup>24</sup> The complete mutual detargeting of all strategic missiles on 30 May 1994 was the result of the bilateral agreement signed by US President Bill Clinton and Boris Yeltsin four months before. But it was rather a political and symbolic step towards the West which has been reiterated by Yeltsin in May 1997 during his Paris visit.<sup>25</sup> Militarily, this information can be retargeted in minutes if not seconds. Thus the agreement produced no significant changes in the operational launch readiness on both sides which are still regularly exercised.

Regardless of the Duma’s ratification of START-II in April 2000 and the consolidation efforts of Russia’s nuclear armed forces (such as the integration of the Strategic Missile Forces, the Missile Space Forces and the Missile Space Defense Force into a single branch or the creation of a unified combat control system to provide centralized and stable control over all elements of the integrated Strategic Missile Forces<sup>26</sup>), a decade from now Russia probably will have less than 1,000 warheads in its strategic nuclear arsenal as the result of the economic situation and its scarce financial resources. Even the core of its strategic nuclear deterrence forces, the Strategic Missile Forces, thus will shrink dramatically in the years ahead.<sup>27</sup> According to Aleksei G. Arbatov in 1998, with the implementation of START-II, Russia will not have more than 1,200-1,500 warheads in 2003 (the timetable for the implementation of START-I has been extended to the end of 2007) because it is unable to deploy 700-1,000 additional warheads and SS-25 missiles at a rate of 100-200 per year.<sup>28</sup> At the same time, however, thousands of strategic

---

<sup>24</sup> To those proposals, see Bruce Blair, “Global Zero Alert for Nuclear Forces” and *idem*, “Command, Control, and Warning for Virtual Arsenals,” in: Michael J. Mazarr (ed.), *Nuclear Weapons in a Transformed World. The Challenge of Virtual Nuclear Arsenals* (New York: St. Martin’s Press, 1997), pp. 55-75.

<sup>25</sup> To the confusing statement (as one of many others by Yeltsin), see the reaction in the Russian press by Dmitrii Gornostaev, *Nezavisimaya gazeta (NG)*, 29 May 1997, pp.1-2, and Pavel Felgenhauer, *Segodnya*, 28 May 1997, p. 3.

<sup>26</sup> See Ilshat Maichurin and N. Poroskov, *Krasnaya Zvezda*, 5 November 1997, p. 1.

<sup>27</sup> See also analyses by the Russian General Staff, reported by Dmitriy Gornostaev and Andrei Korbut, *NG*, 4 December 1997, pp.1-2, and Yevgeni Fedorov, *Kommersant*, 20 January 1998, pp. 23-26.

<sup>28</sup> See Aleksei Arbatov, “Military Reform in Russia. Dilemmas, Obstacles, and Prospects,” *International Security*, Spring 1998, pp. 83-134, here p. 116 f.

and tactical nuclear warheads are still waiting in storage's for their dismantling. At present, Russia has neither the financial resources to maintain a nuclear arsenal equivalent to that of the United States nor sufficient funds for dismantling all the nuclear warheads of the Cold War. Even the ratified START-I agreement has only 40 per cent been funded by Russia's federal budget while the present restricted modernization efforts of its nuclear forces will take up already 28 per cent of the defense budget.<sup>29</sup> According to Russian data, up to 80-90 percent of all military expenditures of the defense budgets in the 1990s were spent on strategic weapons branches, primarily the RVSN, which Marshal Igor Sergeev commanded before he became Defense Minister.<sup>30</sup> Therewith, Russia has tried to keep purchasing at least 20-30 ICBMs a year — but more than all other nuclear powers altogether — to maintain its nuclear super power status into the 21<sup>st</sup> century.<sup>31</sup>

Moreover, other important tasks such as improving reliability and safe nuclear weapon use or Russia's missile early warning capabilities (which are in a poor state and only capable to maintain coverage for 21 hours a day) have not received the much needed attention.<sup>32</sup> In this regard, the creation of joint missile attack reciprocal notification and warning centers in Russia and the U.S., as it has already been agreed, is of utmost importance for the survival of Russia's Strategic Nuclear Forces rather than being merely downgraded to just a "Confidence and Security Building Measure (CSBM)".

Russia's refusal to ratify START-II is in the light of the financial implications of the treaty on its future Strategic Nuclear Forces to some extent understandable, but ultimately urgently necessary for its entire armed forces: politically important for a reliable security-policy in the future; economically as a cornerstone for the future budget planning as a pre-condition for any military reforms; and militarily important simply to the fact that Russia needs START-II more than the U.S. does: the expiration date for Russia's strategic missile arsenal will have been reached by 2007-2008, while it will be for the U.S. only in 2020-2025; according to Russian sources, in 2008-2010, the U.S. maximum number of warheads might be four to six times greater than Russia's (which will have great difficulties sustaining even 1,000 strategic nuclear warheads) whilst the combined nuclear

---

<sup>29</sup> See *Interfax*, 28 September 1999.

<sup>30</sup> See Oleg Odnokolenko, *Segodnya*, 23 September 1999, p. 1.

<sup>31</sup> See Pavel Felgenhauer, *Moscow Times*, 20 July 2000.



potential of France and Great Britain may exceed Russia by 2010-2015.<sup>33</sup> That explains Russia's interest to reduce the strategic nuclear arsenal of each side in forthcoming START-III negotiations even further to 1,000 or 1,500 warheads than the U.S. side is proposing (2,500-2,000 warheads). Nonetheless, Russia's refusal to ratify START-II during the last years was another indicator for Russia's traditional superpower mentality, which remains deeply rooted and entrenched as part of the "patriotic consensus" especially in the communist and nationalistic circles in the Duma.

Moreover, with the ratification of START-I and -II and the financial pressure to downsize Russia's strategic nuclear arsenal, a radical restructuring is under way with the result that most of Russia's strategic nuclear warheads in the future will be based on mobile-ICBMs and SLBMs. Although these nuclear weapon systems will strengthen the nuclear deterrence effect (because they are more invulnerable than silo-based ICBMs), simultaneously it risks to further weaken Russia's command and control safeguard system (because safeguards on mobile-ICBMs and SLBMs on submarines are inferior to those on silo-based ICBMs given communication problems and their vulnerable links).<sup>34</sup>

Furthermore, Russia needs urgently its limited procurement budget for concentrating on critical systems and upgrades of the C<sup>3</sup>I structure. Russia's Strategic Nuclear Forces are becoming more and more blind as aging surveillance satellites and radar system need replacement. With a decaying early warning system, the danger of false alarms is growing during a time, when Russia's declining Strategic Nuclear Forces remain poised on hair-trigger alert, ready to fire at a moment's notice (launch-on-warning).<sup>35</sup> Russia relies more than ever on using its strategic nuclear weapon systems first or launching them on warning of hostile missile attack. As Bruce Blair has repeatedly argued: Russia's "growing reliance [on nuclear weapons] has not only lowered the nuclear threshold for intentional use but also increased the danger of mistaken or unauthorized use

---

<sup>32</sup> To the problems and challenges of Russia's early warning systems, but denying that Russia is becoming partially blind, see the interview with RVSN Commander-in-Chief, Vladimir Yakovlev, in: *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie-NG (NVO)*, No. 32, 20-26 August 1999, pp.1 and 6.

<sup>33</sup> See "US 'Not Interested' in Russia's Ratifying START II," *Interfax* (Moscow), 23 August 1999. To a balanced analysis by Russian experts, see Vladimir Bogomolov/Sergei Kortunov, "Russian Nuclear Strategy," *International Affairs* (Moscow) 2/1998, pp. 23-37.

<sup>34</sup> See Bruce Blair, "Command, Control, and Warning for Virtual Arsenals," p. 61.

<sup>35</sup> Russian specialists in control of the "Kazbek" system for the country's nuclear weapons have warned that the system needs urgently repair, but there are no funds available – see Kirill Belyaninov, *Noviye Izvestia*, 2 July 1999, pp. 1 and 7.

of nuclear weapons.”<sup>36</sup> That was already the case in January 1995 when a Norwegian weather rocket started and inadvertently alarmed Russia’s Strategic Nuclear Forces. For the very first time since the Cold War, it triggered a heightened level of alert throughout its nuclear forces, including for the activation of the nuclear briefcase by President Boris Yeltsin.<sup>37</sup> The Russian Defense Ministry hopes now with another draft law on the problems of the space complex, entitled “On Funding the Strategic Nuclear Forces of the Russian Federation until 2010,” to improve its space missile defense capabilities (including early warning means). By 2010, the military assumes to have restored the combat potential of its Strategic Nuclear Forces.<sup>38</sup>

As the infighting between Defense Minister Igor Sergeev and the Chief of the General Staff, Anatoly Kvashnin has demonstrated over the last 18 months,<sup>39</sup> considerable disagreements exist about the future direction and concrete steps of Russia’s military reform. As long as Russia’s economic decay is continuing, Russia’s armed forces are largely unable to play a powerful and lasting role in its foreign and security policies any longer. Even the Ministry’s own, most optimistic projections, only see it beginning to receive adequate funding in 2004. After the financial crisis broke out in August 1998, even those calculations are no longer realistic. The virtual collapse of Russian state finances since that time has made any effective military reform even more doubtful.<sup>40</sup> As the result of the domestic uncertainties, for the first time since 1991, details of the 1999 defense budget were classified again.<sup>41</sup> At the same time, Russia has nevertheless ambitious rearmament plans as the report of the General Staff at Russia’s Defense Ministry, entitled “Prognosis for Financial and Economic Support of Military Construction until 2010,”<sup>42</sup> from early 1999 (before the outbreak of the Kosovo war) is indicating. If the Russian

---

<sup>36</sup> Bruce Blair/Clifford Gaddy, “Russia’s Aging War Machine. Economic Weakness and the Nuclear Threat,” *Brooking Reviews*, Summer 1999, pp. 10-13

<sup>37</sup> To details of that crisis, see F. Umbach, “Nuclear Proliferation Modernization and Proliferation Challenges,” pp. 77-78.

<sup>38</sup> This document is to some extent unique because it is the first time that funding for a military program has become the subject of a federal law. See also Vladimir Yermolin, *Izvestiya*, 17 June 1999, p. 2.

<sup>39</sup> To the background, see also Vladimir Ivanov, *NG*, 2 October 1999, p. 11.

<sup>40</sup> See also F. Umbach, “Russia as a ‘Virtual Great Power’: Implications for Its Declining Role in European and Eurasian Security,” *European Security*, No. 3, Autumn 2000, pp. 87-122.

<sup>41</sup> See IISS (ed.), *The Military Balance 1999-2000* (Oxford-New York: Oxford University Press, 1999), pp. 104-118.

<sup>42</sup> See *NVO*, 5-11 February 1999.

government will confirm this blueprint, military expenditures would rise from 2.6 per cent of Russia's GDP to between 6.0 and 6.5 per cent by 2005.<sup>43</sup>

While the official overall strength has been reduced to 1.2 million by January 1, 1999, and most recently to not more than 850,000 soldiers of Russia's regular armed forces, today only about one third or even one fourth of that strength can be considered genuinely operational. Without the political will to make drastic cuts, Moscow will instead maintain a largely non-operational military machine that will even deepen the severe structural weaknesses of the Russian armed forces dating back to Soviet times.<sup>44</sup> Given the available budget, a further reduction of the regular armed forces to some 600,000 will be necessary at the beginning of the next decade.<sup>45</sup> Although the adopted common policy guidelines on military issues of the "National Security Concept" of December 1997 stated that, even if all of Russia armed forces (including those not belong to the Defense Ministry) are mobilized, Russia can cope with at best just one regional conflict. And even that case has become more and more doubtful during the last two years.

### *3.2 The Nuclearization Tendencies in Russia's Security and Defense Policies*

Russia already dropped the pledge on its 1982 "no-first use"-policy of nuclear weapons in the document "Principle Guidance on the Military Doctrine of the Russian Federation" in November 1993.<sup>46</sup> At that time, it has already underlined the increasing role of Russia's strategic and tactical nuclear weapons in its defense policies.<sup>47</sup> Since the beginning of the 1990s and in the light of the Gulf-war, many Russian security and defense experts advocate have placed a greater reliance on nuclear weapons to compensate for the

---

<sup>43</sup> See also Richard F. Staar, "A Russian Rearmament Wish List," *Orbis*, Fall 1999, pp. 605-612.

<sup>44</sup> To the prospects of Russia's military reform see in particular Aleksei G. Arbatov, "Voennaya reforma: doktrina, voiska, finansy," *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya (MEiMO)* 4/1997, pp. 5-21 and *idem*, "Military Reform in Russia."

<sup>45</sup> See also *Segodnya*, 14 February 1998.

<sup>46</sup> The document in: *Izvestiya*, 18 November 1993, pp. 1-4. It has modified the 1982 Soviet pledge not to use nuclear weapons against non-nuclear states (as a denuclearized Ukraine) - see also Dunbar Lockwood, "Russia Revises Nuclear Policy, Ends Soviet 'No-First-Use' Pledge," *ACT*, December 1993, p.19. The Russian Minister of Defence, Army-General Pavel Grachev, declared it already in an article four months earlier, see *Krasnaya zvezda*, 9 June 1995, pp. 1 and 5.

<sup>47</sup> See, *inter alia*, Vladimir Belous, "Key Aspects of the Russian Nuclear Strategy," *Security Dialogue* 2/1997, pp. 159-171, and Nikolai Sokov, "Russia's Approach to Nuclear Weapons," *The Washington Quarterly* 3/1996, pp. 107-114.

deficiencies of conventional forces. Not only strategic nuclear weapons, but also tactical nuclear weapons play a much more important role presently in Russia's defense posture, and particularly in the Far East towards China. Aleksei Arbatov, for instance, has argued in 1997:

Chinese conventional build up greatly depends on massive imports of weapons and technology from Russia. Thus, besides the nuclear threat, Moscow has effective means of undercutting or at least seriously slowing down the emergence of this hypothetical threat. At a minimum, to deter effectively China's conventional offensive superiority at the theatre, Russia might rely on the option of employing tactical nuclear weapons in the border area to thwart the enemy's offensive operations while deterring China's nuclear response at the strategic level by superior (assured destruction) strategic retaliatory capabilities. Then Russia's deterrence would be credible: its nuclear capabilities would be sufficient to deny China's alleged military gains at the theatre but not threatening to its national survival and thus would not provoke its strategic nuclear pre-emption.<sup>48</sup>

The new emphasis on the role of nuclear weapons has also been confirmed in Russia's "National Security Concept,"<sup>49</sup> signed by President Boris Yeltsin on December 17, 1997, and in new military doctrine and strategy proposals since that time. It suggests an overwhelming reliance on nuclear forces of a host of military-political contingencies (including the right to use them as first strike and sometimes even for the preemptive use in ethno-political conflicts) that these forces cannot realistically and effectively confront.<sup>50</sup> Characteristically for the increasing role of strategic and tactical nuclear weapons — which mostly (at least 6,000 operational warheads plus thousands in storage) have not been destroyed as former President Mikhail Gorbachev had pledged in October 1991 (an reiterated by Boris Yeltsin in 1992) — in Russia's military planning is also the fact that the current restructuring of Russia's armed forces has been conducted under the slogan "military reform under the nuclear missile umbrella."<sup>51</sup> In this light, Russia places too much emphasis on nuclear scenarios (which are mostly unrealistic and do not solve any of its most important security problems at its southern flank) in order to justify its declining

---

<sup>48</sup> Aleksei G. Arbatov, "Virtual Arsenals," in: Michael J. Mazarr (ed.), *Nuclear Weapons in a Transformed World*, pp. 319-336.

<sup>49</sup> See "Kontseptsiya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii," *Rossiyskaya Gazeta*, 26 December 1997, pp. 4-5.

<sup>50</sup> See also Aleksei G. Arbatov, "Voennaya reforma: doktrina, voiska, finansy," p. 8.

<sup>51</sup> Pavel Felgengauer, *Segodnya*, 23 October 1997, p. 1.

world power status without having the means to control them effectively.

Russia's foremost security perception and the resulting commitment to prepare forces able to fight low-intensity conflicts at home (especially at its southern flank) — as it has been outlined in the old National Security Concept of 1997 — has been replaced by a continued determination to maintain a modern nuclear capability which serves Russia's status as a nuclear world power (i.e. in the UN-Security Council) as well as deterrence functions vis-à-vis superior conventional armed forces of NATO in Europe and China in East Asia. Moreover, nuclear weapons designers, confronted with the fact that their country can no longer afford such a vast nuclear weapon archipelago like in Soviet times, are lobbying presently together with General Staff officers to build a new generation of low-yield tactical nuclear weapons for use on a battlefield, which is seen as Moscow's answer to its lack of high-precision-conventional weapon systems.<sup>52</sup>

But given Russia's economic and financial constraints, a further modernization of its Strategic Nuclear Forces and tactical nuclear arsenal thus would deepen the underlying problem that it would come at the further expense of its conventional forces. It would result in a continued degradation of morale and operational effectiveness in times, when Russia will have to cope with a lasting extreme violent ethnic conflict in the Northern Caucasus — a conflict with no peaceful solution in sight at all in the foreseeable future.

But as the second Chechen war as Russia's worst security crisis now demonstrates once again, its main security challenge has much more to do with low-intensity conflicts than with a "virtual NATO threat" or a nuclear preemptive strike of the U.S. strategic nuclear forces. Neither strategic nor tactical nuclear weapons will help Russia to deter and fight those conflicts. Thus Russia may have a credible nuclear deterrent but it is increasingly becoming vulnerable to attack by well-trained guerrilla armies such as in the North Caucasus.<sup>53</sup>

But newly discussed plans to develop a new generation of nuclear munitions with low-yield and super-low-yield, obviously delivered to targets by both strategic and tactical delivery systems (such as the newly developed Iskander 400 km short-range missile system), the nuclear part of the pompous Zapad-99 exercise in the "Western Theater of

---

<sup>52</sup> See Pavel Felgengauer, *Segodnya*, 6 May 1999, pp. 1-2, and David Hoffman, *IHT*, 1 September 1999.

<sup>53</sup> See also Vadim Soloviov, *NG*, 8 May 1999, pp. 1 and 3.

Operations” in June 1999 (the biggest and most costly exercise since 1985! and directed against a NATO-aggression “preceded by a powerful information warfare” in North and Central Europe) as well as the seriously debated use of nuclear (and chemical) weapons in the current war in Dagestan/Chechnya seem all to confirm that Moscow priorities tend rather toward a further “nuclearization of Russia’s defense policy”.<sup>54</sup> As Russian defense experts have discussed, it could be the Russian answer to its lack of high-precision non-nuclear weapon systems (used by NATO during the Kosovo war), which are defined by Russian defense experts as “strategic deterrence weapons” and the new “God of War”.<sup>55</sup> But whether these new nuclear weapons can really be used effectively and justified politically in any low-intensity conflicts is more than doubtful. These non-nuclear strategic weapons systems might have militarily some positive deterrent effects, but have also many negative implications, in particular if one takes into account the increasing asymmetrical conventional military balance for Russia:

Within the context of deterrence of major non-nuclear aggression using nuclear weapons (in the presence of an asymmetry of conventional forces): The threshold of nuclear weapon use is determined by the level of potential of conventional forces with respect to enemy potential, and so a high asymmetry of conventional forces lowers the threshold of nuclear weapons use and elevates the danger of use of nuclear weapons even in low-level conflicts.<sup>56</sup>

While President Boris Yeltsin chaired a “super secret session” of the Kremlin Security Council in April 1999 that discussed this issue, so far nothing has been made public. The Security Council, however, had already approved in July 1998 the structure of Russia’s nuclear deterrence forces until 2010. In December 1998, finally, new major provisions of Russia’s nuclear deterrence policy had been adopted. The concept has been called “Main Policy Guidelines of the Russian Federation in the Area of Nuclear Deterrence” and has been set forth on March 15, 1999 by Deputy Secretary of the Security Council Viktor Mikhailov.<sup>57</sup> But the concept itself has not been published. Nonetheless, it became clear

---

<sup>54</sup> To these plans see “Letter of June 1999. Security Council Meeting: What Is Under the Veil of Secrecy?,” PIR Arms Control Letters, Moscow, 9 June 1999 (via Internet: <http://pircenter.org/acl/messages/65.html>); Richard Paddoc, *Los Angeles Times*, 14 September 1999 and Zbigniew Brzezinski, *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 10 November 1999, p. 10.

<sup>55</sup> See also David Hoffmann, *Washington Post*, 31 August 1999, p. A1.

<sup>56</sup> Yevgeniy A. Fedosov and Igor D. Spasskiy, *NVO*, July 23-29, 1999, p. 6.

<sup>57</sup> See “Letter of June 1999. Security Council Meeting: What Is Under the Veil of Secrecy?.”

what has been discussed in general. As Alexander Golts lamented, the West knew “that Moscow is not going to push the nuclear button because of Yugoslavia”. Therefore, the session in April 1999 was dedicated to the discussion of non-strategic or tactical nuclear weapons because “the threat of a global nuclear catastrophe failed to impress NATO, but the specter of a limited [nuclear] war may just do the *trick*.”<sup>58</sup>

Many Russian security and defense experts advocate a greater reliance on tactical nuclear weapons to compensate for the deficiencies of its conventional forces. Not only strategic nuclear weapons, but also tactical nuclear weapons play a much more important role in Russia’s defense posture, and particularly in the Far East towards China. As Dmitri Trenin has confirmed: “Some Russian military officers privately admit in a conflict with China the main Russian defenses along the border, including all the principal cities, will be overrun in a matter of days, leaving the General Staff with few options other than going nuclear.”<sup>59</sup> According to James Clay Moltz in 1997, approximately 1,259 Russian nuclear warheads were still based in the region, deployed on air-launched cruise-missiles, land-based missiles, and SLBMs.<sup>60</sup>

But even a nuclear deterrence against China might become more questionable over the next decade, given Russia’s great difficulties sustaining even 900 strategic nuclear warheads after 2008-2010. Although China has currently only some 300 strategic nuclear warheads and additional 150 tactical nuclear warheads, it could theoretically expand its nuclear forces (by acquiring and implementing the MIRV technology) two or three times of its present size to some 600-900 strategic nuclear warheads within the next decade (see also the following chapter about China’s nuclear modernization efforts). It seems also to have an interest to modernize and increase its arsenal of tactical nuclear weapons.<sup>61</sup> If China will indeed expand its strategic and tactical nuclear arsenals, Russia’s nuclear deterrence would become automatically more questionable, particularly when it is part of an evolving concept of limited nuclear deterrence that links conventional and nuclear

---

<sup>58</sup> Alexander Golts, *Itogi*, No. 20, 18 May 1999, pp. 28-29. See also Vladimir Georgiev, *NG*, 12 May 1999, p. 2.

<sup>59</sup> Dmitri Trenin, “Russian Chinese Relations: A Study in Contemporary Geopolitics,” in: Erich Reiter (ed.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik* (Verlag E.S.Mittler & Sohn GmbH: Hamburg-Berlin-Bonn 2000), pp. 913-927.

<sup>60</sup> See James Clay Moltz, “Missile Proliferation in East Asia: Arms Control vs. TMD Responses,” *The Nonproliferation Review*, Spring-Summer 1997, pp. 63-71.

<sup>61</sup> See *ibid.*, p. 106.

warfare.

Furthermore, even nowadays the use of Russia's present tactical nuclear arsenal is very questionable because of the vicinity of almost all major Russian cities and military headquarters to the common border with China.<sup>62</sup> They were already in the past, during the 1960s and the times of a potential military conflict between China and Russia, very vulnerable to a massive large-scale surprise attack by the PLA as many Russian military experts concluded. The use of non-strategic nuclear forces is only deterrent when Moscow would use longer-range tactical nuclear weapons that threaten China's *hinterland* and major cities but not along the common border. Recognizing these defense dilemmas at its potential eastern front, Russia seems to develop a new generation of tactical nuclear weapons and munitions with low-yield and super-low-yield, obviously delivered to targets by both strategic and tactical delivery systems such as the newly developed Iskander 400 km short-range missile system. In 1999, Russia conducted seven subcritical tests on Novaya Zemlya and will continue to do it even more until the end of this year.<sup>63</sup>

Hence, reliance on the nuclear factor and umbrella do not necessarily guarantee Russia's national security under all circumstances, including vis-à-vis potential threats by China. Andrei Piontkovsky, director of the Center for National Security Research, and Vitaly Tsigichko, a wellknown and leading security specialist of the System Analysis of the Russian Academy of Sciences, have warned and criticized the new military doctrine in May 2000 as follows:

As far as the Far Eastern sector is concerned, we are following a very strange tradition to avoid an analysis of the capabilities of the Russian and Chinese armed forces. ... Such analysis is a necessary element for creating a system of stability. Considering Russia and China, one reaches the conclusion that it is a classical case, when the superiority in ordinary weapons (China) can be deterred by the threat of nuclear weapons.....But this analysis does not take in consideration such parameter as 'inadmissible damage'.....Considering the potential Russian-Chinese conflict from this point of view, we will have to give up the idea that a threat of nuclear weapons can frighten the enemy. If we come into conflict with China, it has a good chance of winning, except in one instance: a total nuclear

---

<sup>62</sup> See F. Umbach, "Russia's Strategic and Military Interests in North and South East Asia," in: Michael H. Crutcher (ed.), *The Russian Armed Forces at the Dawn of the Millenium* (Carlisle Barracks, P.A.: Center for Strategic Leadership/U.S. Army War College, December 2000), pp. 261-321.

<sup>63</sup> See Andrey Korolev, "Nuclear Test Range in Arctic to be Used Intensively," *Bellona*, 1 June 2000 (via Internet: [www.bellona.no/imaker?id=16950&sub=1](http://www.bellona.no/imaker?id=16950&sub=1)).



war, which would destroy both sides.....The Russian conception, which relies on the nuclear factor, is not a guarantee of the country's security. This conception is ineffective in all aspects as regards possible conflicts.<sup>64</sup>

Russia's willingness to trade long-term strategic interests for short-term commercial benefits might backfire on Russia itself because the relative weakness of Russia and the increasing power of China will become clearer in the next decades. If Russia will not economically revive with a substantial growth in the next decade (which seems rather unlikely),<sup>65</sup> it will not have the financial resources to modernize and rebuild its armed forces – an expectation and intention which today are used to justify its present high-tech arms exports and military-technology transfers to China. Russia's technological superiority over "backward China", historically an important leverage of and reassurance for Moscow's foreign policies in Asia, is now becoming history - and much faster than Russia's political and military elite seems to realize. In this regard, history seems not to offer any lessons for Russia. The Soviet assistance to China in developing its own nuclear weapons, for instance, has saved Beijing between 10-15 years.<sup>66</sup> All these strategic developments under way have already dramatically reversed the geopolitical dynamics of Eurasia as a whole with wide-ranging implications not only for both countries, but also for regional and global affairs. Historically, it would not be the first time that Moscow and even the Russian military high command have underestimated China's modernization progress of its nuclear and conventional armed forces.

Nonetheless, Russia's reliance on the increasing role of Russia's strategic and tactical nuclear weapons in its defense policies has recently been confirmed by Russia's new "National Security Concept" of January 2000<sup>67</sup> and its new military doctrine of April 2000.<sup>68</sup> The latter document states that Russia must have a potential for nuclear deterrence ensuring "the infliction of required damage to any aggressor, either state or a coalition, under any circumstances."<sup>69</sup> Although the final version of the doctrine doesn't mention directly Russia's right to the first use of nuclear weapons, the document makes clear that

---

<sup>64</sup> Andrei Piontkovsky and Vitaly Tsigichko, *Segodnya*, 31 May 2000, p. 4.

<sup>65</sup> See also F. Umbach, "Russia as a 'Virtual Great Power.'"

<sup>66</sup> See Roland Timerbaev, "How the Soviet Union Helped China to Develop the A-Bomb," *Yaderny Kontrol*, No. 3 (May-June 1998), p. 79.

<sup>67</sup> See *Izvestiya*, 18 January 2000.

<sup>68</sup> See *NG*, 22 April 2000 and *Izvestiya*, 25 April 2000.

<sup>69</sup> *Ibid.*

“the Russian Federation keeps the right to use nuclear weapons in response to the use of nuclear arms and other WMD against it or its allies, and in response to a large-scale aggression with the use of conventional arms in situations critical for the national security of the Russian Federation.”<sup>70</sup> Furthermore, as the doctrine demands:

Under present-day conditions the Russian Federation proceeds on the basis of the need to have a nuclear potential capable of guaranteeing a set level of damage to any aggressor (state or coalition of states) under any circumstances.....The Russian Federation Armed Forces and other troops should be prepared to repulse aggression, effectively engage an aggressor, and conduct active operations (both defence and offensive) under any scenario for the unleashing and waging wars and armed conflicts, under conditions of the massive use by the enemy of modern and advanced combat weapons, including weapons of mass destruction of all types.<sup>71</sup>

However, the vagueness of the phrase “critical situations” to national security enables Moscow *de facto* to interpret it relatively freely (though the draft version of the military doctrine, published in October 1999, was even more ambiguous in this regard), as critical Russian military experts have concluded.<sup>72</sup>

### *3.3 A Strategic Alliance Between Russia and China in Regard to NMD and TMD?*

At the same time, the Russian-Chinese relationship have undergone a remarkable transformation during the last decade, including a congruence of strategic agendas, accompanied by congruence in strategic cultures: China supported Moscow’s opposition to NATO’s eastward expansion; Moscow supported China’s opposition to the 1996 revised U.S.-Japan Security Alliance and its guidelines for mutual defense cooperation.<sup>73</sup> Furthermore, Russia and China warned repeatedly in 1999 the U.S. to develop BMD and TMD umbrellas (the latter together with Japan and, possibly, Taiwan) which would threaten all nuclear and non-proliferation treaties (in particular ABM and CTBT).<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

<sup>72</sup> See, for instance, Oleg Odnokolenko, *Segodnya*, 22 April 2000, p. 2.

<sup>73</sup> See F.Umbach, ‘Russia’s Strategic and Military Interests in North and South East Asia’.

<sup>74</sup> See Dmitriy Gornostaev, *NG*, 10 December 1999, pp. 1 and 6, and Yuri Savenkov, *Izvestiya*, 8 December 1999, p. 4. To China’s objection of TMD and adherence to the ABM-treaty see Frank Umbach, “World Gets Wise to P’yongyang’s Nuclear Blackmail – Part Two,” pp. 37-38.

However, both countries oppose — but to a different degree due to their specific national defense dilemmas — Washington’s plans for a national and theater ballistic missile defense system. Thus Russia is much more concerned about a NMD rather than a TMD system. That explains Putin’s proposal to build a joint TMD system with the U.S. and Europe or even a joint NMD system with the U.S. which clearly is not in China’s strategic interests. Russia’s concerns towards a U.S. TMD system in East Asia is only related to potential impacts on China’s defense policies because it might fuel (rather than just to stimulate) a faster modernization of its nuclear forces (which is already under way and started long before the U.S. TMD and NMD plans have been discussed since the mid of the 1990s), including to build *MIRV*-nuclear warheads.<sup>75</sup>

Moreover, Putin’s unilateral proposal to develop a joint missile defense system for Europe with NATO and the U.S. caught Beijing by surprise. It provoked Chinese comments to remind Moscow at the “common interests of all countries.” Thereupon China declared to object “any” changes of the ABM-treaty, including from the Russian side.<sup>76</sup> In this light, the “Joint Statement on ABM”, issued by both presidents during their Beijing summit in July 2000, seems an attempt of both sides to restore rather than to deepen their strategic relationship in regard to the U.S. missile defense plans and a revision of the ABM treaty.<sup>77</sup> Already before, during the Moscow visit of China’s Defense Minister Chi Haotian in January 2000, Moscow had to reassure China by confirming “unconditional adherence to all agreements reached during earlier summits.”<sup>78</sup>

#### **4. China’s Nuclear Modernization Efforts and Its Ambiguous Non-Proliferation and Arms Control Policies**

---

<sup>75</sup> To a Russian view of a U.S. TMD-system in East Asia, see also Michail Timofeev, *NG*, 21 July 2000, p. 6.

<sup>76</sup> See also Yu Bin, “New Century, New Face, and China’s ‘Putin Puzzle,’” *Comparative Connections*, 1<sup>st</sup> Quarter 2000 and *idem*, “Strategic Distancing ... or Else,” *ibid.*, 2<sup>nd</sup> Quarter; “Putin and Jiang Disconnect on the Telephone,” *Stratfor.Com* (via Internet: [www.stratfor.com/asia/commentary/0006090259](http://www.stratfor.com/asia/commentary/0006090259)), ) 9 June 2000.

<sup>77</sup> See “Joint Statement on ABM Issue by the Presidents of the People’s Republic of China and the Russian Federation,” *Stratfor.Com* (via Internet: [www.stratfor.com/asia/countries/china/RussiaChinaJointStmn.htm](http://www.stratfor.com/asia/countries/china/RussiaChinaJointStmn.htm)), 18 July 2000 and “Beijing Declaration by the People’s Republic of China and the Russian Federation,” *ibid.* (via Internet: [www.stratfor.com/asia/countries/china/BeijingDeclaration.htm](http://www.stratfor.com/asia/countries/china/BeijingDeclaration.htm)), 18 July 2000.

<sup>78</sup> See Alexander Shaburkin, *NG*, 19 January 2000, p. 2.

#### *4.1 On the Way to Become a Nuclear Superpower? – The Evolution of China’s Nuclear Force Development*

Since the beginning of its nuclear weapon programs in the mid-1950s and the first nuclear weapon explosion on 16 October 1964, China has always given priority for developing and modernizing its nuclear arsenal. Two years later, it launched its first nuclear missile on 25 October 1966, and detonated its first hydrogen Bomb on 14 June 1967. Today, the number of nuclear weapons is still one of the most closely guarded secrets in China’s security policy. In the Chinese view, transparency is not in the interest of militarily “weak” or medium-sized nuclear states (in comparison to nuclear superpowers). According to most of the Western sources, China has currently not more than 300 deployed nuclear warheads — which is ten times less than the strategic nuclear arsenals of the United States and Russia after the ratification of START-II — on some 70-100 intermediate-range ballistic missiles (IRBMs) and about 120 medium-range bombers (Tu-16 “Badger”).<sup>79</sup> Although China, too, has build up a nuclear triad, most of the nuclear warheads are deployed on IRBMs and ICBMs. Most of China’s ballistic missiles have a range of not more than 3,000 km, 20 have a range of 4,800 km and probably not more than seven ICBMs are believed to have a range of roughly 13,000 km and therewith the capability to reach the U.S. territory beyond the west coast. In addition, estimations suggest another stored 150 ground-launched tactical warheads.<sup>80</sup>

Given the facts that the PLA is confronted with a technology lag of 20 years behind the

---

<sup>79</sup> See SIPRI (ed.), *Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 619; Leonhard S. Spector, Mark G. McDonough and Evan S. Medeiros, “Tracking Nuclear Proliferation,” pp. 49ff.; The Defence Agency of Japan (ed.), *Defence of Japan. White Paper* (Tokyo: Defence Agency/Japan Times, Ltd., July 1995), p. 52 and “Chinese Nuclear and Conventional Forces 1993,” *ACT*, December 1993, p. 29. IISS (ed.), *The Military Balance 1996/97* (London/IISS: Oxford University Press, October 1996) numbers Chinese IRBMs on 70+ systems. However, some estimates are much higher – see “Size of China’s Ballistic Missile Force,” Center for Defense and International Studies, via Internet: <http://www.cdiss.org/chinabms.htm>.

<sup>80</sup> See Robert S. Norris, Andrew S. Burrows and Richard W. Fieldhouse, “Nuclear Weapons Databook, Volume V: British, French and Chinese Nuclear Weapons” (Boulder, CO: Westview Press, 1994), p. 358 and Table 1.7, p. 11.

West<sup>81</sup>, China's missiles are believed to be far less accurate and thereby are still lacking the capability to deliver multiple warheads to separate targets (MIRV). The first and second-generation of research and development stages to deployment of Chinese nuclear weapons took around 11 years. The next stage to deploy the third generation of Chinese nuclear weapons might take even longer, but at the end will certainly narrow the technology lag to the West.

*Table:* China's Strategic Nuclear Ballistic Missiles (ICBMs/SLBMs<sup>82</sup>: < 5,500km)

Type/ Name	Range (km)	Payload (kg)	Number	CEP (m)	Fuel	Additional Comments
DF-5A (1981)	13,000+	3,200	18-26	-	Liquid	Liquid-silo based ICBM; modification with an 8 MIRV-warheads feasible
DF-31 (2002-05)	8,000	700	0	-	Solid	Road-Mobile ICBM with MIRV-warheads; tested in August 1999 and November 2000; likely deployment by 2002-2005
DF-41 (2005-10)	12,000	800	0	-	Solid	Mobile-based ICBM with MIRV-warheads; will replace DF-5; likely deployment between 2005-2010
Julang-2 (2005 ff.)	8,000	700	0	-	Solid	Solid-fuel SLBM, based on the DF-31; likely deployment not before 2005

*Sources:* Wyn Bowen/Stanley Shepard, 'Living under the Red Missile Threat', JIR, December 1996, pp. 560-564, here p.563; and 'British, French, and Chinese Nuclear Forces', The Bulletin of the Atomic Scientists, November/December 1996, pp. 64-67, here p. 67; Richard D. Fisher, 'China Increases Its Missile Forces While Opposing U.S. Missile Defense', Backgrounder, The Heritage Foundation, No. 1268, 7 April 1999; Richard D. Fisher/Baker Spring, 'China's Nuclear and Missile Espionage Heightens the Need for Missile Defense', *ibid*, No. 1303, 2 July 1999 and David M. Lampton/Gregory C. May, 'A Big Power Agenda for East Asia: America, China, and Japan' (Washington D.C.: The Nixon Center, December 2000, here pp. 22 and 81).

<sup>81</sup> See also RIPS (ed.), "Asian Security Survey 1995-96" (London-Washington: Brassey's, 1996), p. 23.

<sup>82</sup> Ranges according IISS; Chinese definitions: short-range (< 1.000 km); medium-range (1.000-3.000 km); long-range (3.000-8000 km); intercontinental-range (< 8.000 km).

The question is only to which extent. But ultimately neither the transition phase nor the final stage of China's ambitious modernization programs for its conventional and nuclear armed forces are reassuring for Beijing's neighbors.

China's nuclear strategy is currently still based *de facto* on a "counter city" second-strike capability.<sup>83</sup> But its future nuclear strategy might rather be based on a "flexible response" and "limited deterrence" posture similar to NATO's in the 1980s according to convincing Western analysis. According to Chinese advocates of a "flexible response" and "limited deterrence" strategy, the Clausewitz dictum that warfare is the continuation of politics exaggerates the uncontrollability of nuclear war and is leading to undermine the credibility of China's deterrence policy.<sup>84</sup> Internal discussions of nuclear strategy have indicated China's doctrine shifts since 1985 from an early, large scale and all-encompassing "people's war," based on an attrition strategy, to local and limited wars under high-tech conditions around China's periphery. According to U.S. experts like Alastair Iain Johnston, those doctrine shifts have also led to an evolving concept of limited nuclear deterrence,<sup>85</sup> resting on a limited war-fighting capability and denying the adversary any victory in a nuclear war.<sup>86</sup> Such a limited deterrence doctrine requires the development of a greater number of tactical, theater, and strategic nuclear weapons with improved accuracy to target nuclear forces in addition to cities. In the view of Chinese experts, however, China's modernization program of its nuclear weaponry has rather "limited aims" whilst Western experts exaggerate the importance and the influence of the "limited

---

<sup>83</sup> See D. Lockwood, "The Status of U.S., Russian and Chinese Nuclear Forces in Northeast Asia," p. 23.

<sup>84</sup> See Alastair Iain Johnston, "China's New 'Old Thinking,'" p.13-14, and Johnston, 'Prospects for Chinese Nuclear Force Modernisation: Limited Deterrence versus Multilateral Arms Control', *The China Journal*, June 1996, pp. 548-576.

<sup>85</sup> Chinese strategists explicitly distinguish *limited nuclear deterrence* from *minimum deterrence*. In the first term, nuclear weapons play a much greater (counterforce-) warfighting role in the deterrence of both conventional and nuclear wars, particularly in the context of escalation control and intra-war deterrence - see Alastair Iain Johnston, "China's New 'Old Thinking,'" pp. 12 and 19-20.

<sup>86</sup> To the Chinese military doctrine shifts since 1985, see Paul H. B. Godwin, "From Continent to Periphery: PLA Doctrine, Strategy and Capabilities Towards 2000," *The China Quarterly*, June 1996, pp. 464-487; Nan Li, "The PLA's Evolving Warfighting Doctrine, Strategy and Tactics, 1985-95: A Chinese Perspective," *ibid.*, pp. 443-463, Yao Yunzhu, "The Evolution of Military Doctrine of the Chinese PLA from 1985 to 1995," *The Korean Journal of Defense Analysis*, 2/1995, pp. 57-80, and David Shambaugh, "The Insecurity of Security: The PLA's Evolving Doctrine and Threat Perceptions Towards 2000," *The Journal of Northeast Asian Studies*, No.1 (Spring) 1994, pp. 3-25.

deterrence” school in the PLA for the decision-making processes of the nuclear modernization programs.<sup>87</sup>

China’s ambitious modernization programs of its nuclear forces, including of its IRBMs “to provide strategic dominance over East Asia” (Richard Fisher<sup>88</sup>), are another proof of the shifts because they seem mainly proactively doctrine-driven (a departure from the PLA’s past rather reactive practice). They demand changes in the PLA’s force structure, strategy and concepts of operation. Despite facing tremendous problems in modernizing its armed forces which is hampered by insufficient funds and the low level of its military technology base, numerous development programs of its nuclear forces are under way. In contrast to the United States and Russia, the modernization and expansion of China’s nuclear and conventional armed forces had not been constrained by any international arms control regime until 1996. At the same time, uncertainty about these Chinese modernization programs and Beijing’s long-term strategic intentions behind those military programs under way arise primarily from the lack of transparency in its military sphere. The ultimate speed of the modernization of China’s nuclear forces remains thus unknown.

Nonetheless, the focus on improving the qualitative level of China’s nuclear forces with the help of recruited former Soviet weapon scientists and engineers is directed toward a miniaturizing of warheads, better targeting accuracy, penetration and anti-electronic interference capability, modernizing its C<sup>2</sup>-networks, developing a MIRV capability as well as increasing the survivability and the camouflage of its nuclear forces such as storing them underground and deploying on mobile, land-based launchers or submarines.<sup>89</sup> China has already build its first satellite ground station with military implications outside China on Kiribati’s main atoll Tarawa. The PLA navy is currently working on a new advanced

---

<sup>87</sup> See Hongxun Hua, “China’s Strategic Missile Programs: Limited Aims, not ‘Limited Deterrence,’” *The Nonproliferation Review*, Winter 1998, pp. 60-68.

<sup>88</sup> Quoted following the article “China Upgrades Medium-Range Missiles Targeting East Asia,” *ADJ* 8/1997, p. 63.

<sup>89</sup> See also Yang Huan, “China Strategic Nuclear Weapons,” in: Michael Pillsbury (ed.), “Chinese Views of Future Warfare” (Washington D.C.: National Defence University Press, 1997), pp. 131-135; “China’s Slow March,” *Carnegie Endowment-Non-Proliferation News and Resources* (Internet: [www.ceip.org/files/nonprolif/analysis121200china.asp](http://www.ceip.org/files/nonprolif/analysis121200china.asp)); Dunbar Lockwood, “The Status of U.S., Russian, and Chinese Nuclear Forces in Northeast Asia,” pp. 332ff; Holly Porteous, “China’s View of Strategic Weapons,” *JIR*, March 1996, pp. 134-136; in context see also Vipin Gupta, “Assessment of the Chinese Nuclear Test Site Near Lop Nor,” *ibid.*, August 1993, pp. 378-381 and Yan Kong, “China’s Nuclear Bureaucracy,” *ibid.*, July 1993, pp. 320-326.

nuclear submarine which will carry 12 SLBMs and will be deployed in the next decade.

*Table:* Chinese Theater Ballistic Missiles (*SRBMs/IRBMs/SLBMs*: > 5,500km)

Type/ Name	Range (km)	Payloa d (kg)	Numbe r	CEP (m)	Fuel	Additional Comments
DF-11/M-11	280-300	800-950	-	600	Solid	Road-Mobile; HE or nuclear warhead
DF-15/M-9	600	500	-	300	Solid	Road-mobile; separating HE or nuclear warhead
DF-21	1,800	600	30-50	-	Solid	Road-mobile; 2-stage; HE or nuclear Warhead; derived from JL-1
DF-25	1,800	2,000	-	-	Solid	Under development
DF-3A	2,800	2,150	50-150	1.000	Liquid	Transportable; 1-stage; HE or Nuclear warhead
DF-4	4,750	2,200	20	-	Liquid	Liquid/caves/rollout
JL-1	1,700	600	12-24	-	Solid	2-stage SLBM; nuclear warhead; deployed on one or <i>two Xia SSBNs</i>

*Sources:* Wyn Bowen/Stanley Shepard, ‘Living under the Red Missile Threat’, JIR, December 1996, pp. 560-564, here p. 563, and ‘British, French, and Chinese Nuclear Forces’, The Bulletin of the Atomic Scientists, November/December 1996, pp. 64-67, here p. 67.

As part of the program, this new type of a nuclear submarine will be equipped with a new SLBM, called Jiulong-2 (CCS-NX-4), with a range of 8,000 km. It will allow Chinese submarines for the first time to target parts of the U.S. from areas located near the Chinese coast.<sup>90</sup> Western experts anticipate that China will deploy 4-6 submarines, each armed with 12 SLBMs. That would add alone at least 48-72 warheads to China’s nuclear arsenal, with even more, if China can succeed with its MIRV development (expanding the number of warheads on the SLBMs at least two or three times).<sup>91</sup> A new mobile, solid-fuel ICBM, named Dongfeng-31 (DF-31), had been tested by China at the end of May 1995 (few days after the indefinite extension of the NPT) and in August 1999 as well as in November

<sup>90</sup> See also Nigel Holloway, “Touchy Issue. China Gets Defensive on Missile Reductions,” *FEER*, 23 October 1997, p. 29-30.

<sup>91</sup> See Alastair Iain Johnston, “Prospects for Chinese Nuclear Force Modernisation,” pp. 562-563.



2000.<sup>92</sup> It also has a range of 8,000 km and can carry a payload of 200-300 Kt. The new ICBM is expected to be operable prior to the year 2000.<sup>93</sup> Another solid-fuel mobile ICBM (DF-41) under development will have a range of 12,000 km and is anticipated to become operational not before 2010.<sup>94</sup> Furthermore, China is also developing ground- and air-launched, land-attack cruise missiles, partly from versions of its turbojet powered C-802 anti-ship missile. Reportedly, this cruise missile with a range of at least 120 km, carrying a payload of 165kg, will incorporate a highly accurate Global Positioning System (GPS) guidance system and a terrain contour-matching radar to improve the accuracy required to perform precision-strikes against high-value civilian and military targets such as command and control centers or government buildings in Taipei.<sup>95</sup> This and other future cruise missiles with their low altitudes will present a major detection challenge for future TMD radar and effective counter measures. A report to the U.S. Congress has warned in 1997: “A missile fleet of this size could overwhelm any theater missile defense capability planned for this vital region and fundamentally alter regional calculations of the balance of power.”<sup>96</sup>

However, China presently still lacks an adequate limited nuclear war fighting posture with a satellite based early-warning (EW) capability and sufficient counter-force as well as counter-value tactical, theater and strategic nuclear forces to deter the escalation of conventional or nuclear war. But it is also clear that China is going to close this “window of opportunity” — the gap between its operational requirements of the limited deterrence strategy and its nuclear doctrine assumptions — for its perceived potential adversaries. It is the result of the logical conclusion of China’s strategists that Beijing’s deterrent is

---

<sup>92</sup> See Bill Gertz, *The Washington Times*, 12 December 2000 (online-version) and *Washington Post*, 13 December 2000, p. A38 (online-version).

<sup>93</sup> See RIPS (ed.), *Asian Survey Security 1995-96* (London-Washington: Brassey's, 1996), p. 29-30, and Paul H. B. Godwin, “Uncertainty, Insecurity and China’s Military Power,” *Current History*, September 1997, pp. 252-257.

<sup>94</sup> See John Wilson Lewis and Hua Di, “China’s Ballistic Missile Programs. Technologies, Strategies, Goals,” *International Security*, Fall 1992, pp. 5-40. A new source claimed that the DF-41 development has been cancelled, but it is expected that a new program will start, though has not been announced — see “China’s Slow March,” Carnegie Endowment. Other sources, however, believe that the *DF-41* program is continuing.

<sup>95</sup> See Wyn Bowen/Stanley Shepard, “Living under the Red Missile Threat,” p. 561 and John Downing, “China Develops Cruise Missiles,” *Asia-Pacific Defence Reporter (A-PDR)*, August-September 1997, p. 6.

<sup>96</sup> Quoted following the article by Barbara Starr, “China Could ‘Overwhelm’ Regional Missile Shield,” *JDW*, 23 April 1997, p. 16.

uncertain or even frail and with that not credible enough. It leads already to a greater Chinese interest in launch-on-warning or launch-under-early attack postures and hence preemptive nuclear strategies<sup>97</sup> that ultimately will undermine crisis stability.

With those nuclear weapon programs under development and the ultimate goal of the Chinese political-military elite to narrow the technological gap to the United States and Russia and to create a less vulnerable, more flexible, and more reliable strategic retaliatory force, Beijing pushed through four nuclear tests (such as on 15 May and 17 August 1995 as well as its last 44th and 45th tests on 8 June and on 29 July 1996) from 1995 to 1996. China ignored thereby any international or regional repercussions before finally it pledged a moratorium as a pre-condition of the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT).<sup>98</sup>

*Table :* China’s Nuclear Arsenal vis-à-vis the Other Four Original Nuclear Weapon States

<i>Strategic Nuclear Weapons of the Original “Nuclear Five“ (1999)</i>			
<i>Country</i>	<i>Suspected strategic nuclear weapons</i>	<i>Suspected non-strategic nuclear weapons</i>	<i>Suspected total nuclear weapons</i>
China	284	150	434
France	482	0	482
Russia	7,200	6,000-13,000	13,200-20,000
UK	100	100	200
USA	8,500	7,000	15,500

*Source:* Ehsan Ahrari, “China Eyes NATO’s Nuclear Doctrine,” in: *Jane’s Intelligence Review (JIR)*, April 1999, p. 38-39.

While the assumption that China will be able to close the gap between the nuclear doctrine and its operational requirements as well as capabilities over the next decade remains uncertain, China’s nuclear strength will nonetheless increase as the consequence of the international denuclearization between the nuclear superpowers United States and Russia. By implementing START-II, both arsenals will be downsized to 3-3,500 warheads. Consequently, the combined nuclear arsenal of both superpowers to Chinese strategic nuclear forces would fall from 70:1 to 7:1, or 3.5:1 compared with one of the nuclear superpowers (see the table above).<sup>99</sup> Forthcoming START-III negotiations between the U.S. and Russian side will further reduce their arsenals to expected 1,500-2,000 nuclear

<sup>97</sup> See Alastair Iain Johnston, “China’s New ‘Old Thinking,’” p. 21-22.

<sup>98</sup> See Tony Walker and Frances Williams, *FT*, 30 July 1996, p.1, and *TKH*, 30 July 1996, p. 1.

warheads on each side or even more (in the case of Russia) until the end of 2007. A Chinese nuclear arsenal of some 600-900 warheads in the future would then automatically not only raise China's global political prestige but also the scope of its regional nuclear and conventional military options in the Asia-Pacific region (including towards the United States). Moreover, one has to take into account that China has in contrast to the United States no security commitments requiring a credible extended deterrence posture that justifies high numbers of warheads. However, it might help to explain another trend of China's discussions of military doctrine — the increasing linkage between the PLA's conventional and nuclear options.<sup>100</sup> With a secure northern border towards Russia, China's military strategy has now shifted its attention from the more general peripheral defense of the country to concrete maritime defense in order to guarantee militarily its officially claimed economic zones and territorial sovereignty in the South China Sea and increased military options toward Taiwan.<sup>101</sup> Against this background, China's increasing nuclear retaliatory capability might have primarily the function to prevent great power interference in local and limited conventional wars under high-tech conditions with small and medium powers such as those in the South China Sea. A credible nuclear deterrence option that guarantees nuclear escalation and its control similar to NATO's "*flexible response*" strategy of the 1980s requires thus both the qualitative modernization and quantitative increase of China's nuclear arsenal *vis-à-vis* the United States and Russia.

Although the most dramatic improvements of China's armed forces are indeed taking place in its strategic and theater nuclear force modernization, its future capabilities might be constrained by China's adherence to the CTBT, a fissile material cut-off, the possibility to deploy Ballistic Missile Defence (BMD) or TMD systems in Japan, South Korea, Taiwan and possible START-IV negotiations between all five nuclear powers.<sup>102</sup> Critical technological limitations such as computer capabilities for satellite-linked C<sup>3</sup>I or increasing the number, accuracy and survivability of delivery means might also constrain an unlimited modernization program of its nuclear forces. However, as analysis of China's

---

<sup>99</sup> See Alastair Iain Johnston, "Prospects for Chinese Nuclear Force Modernisation: Limited Deterrence versus Multilateral Arms Control," p. 563.

<sup>100</sup> See also Nan Li, "The PLA's Evolving Warfighting Doctrine, Strategy, and Tactics, 1985-95," p. 460.

<sup>101</sup> See Paul H. B. Godwin, "From Continent to Periphery," p. 474.

<sup>102</sup> Alastair Iain Johnston, "Prospects for Chinese Nuclear Force Modernisation: Limited Deterrence versus Multilateral Arms Control," pp. 564ff.

last military exercises and missile tests<sup>103</sup> as well as revelations of exporting 46 powerful U.S. supercomputers to the Chinese Academy of Sciences<sup>104</sup> (which could be used for the testing of nuclear warheads) have shown, those technical constraints might not be the major barrier against the modernization programs for China's nuclear armed forces. Relaxed U.S. export control for sensitive dual-use technologies could indeed help China to build stealthier and longer range cruise and ballistic missiles with a much greater accuracy<sup>105</sup> as the Cox-report has also confirmed.<sup>106</sup>

Moreover, for the near future, all nuclear and missile development efforts are primarily directed to enhance China's military capabilities in the event of future interventions by the U.S. Navy in the Taiwan Strait. Characteristically for the present most important military contingency planning as well as for the increasing influence of the PLA under Ziang Zemin in shaping Beijing's foreign- and security policies is the selection of a Major-General Wang Zaixi as a deputy-director of China's Taiwan Affairs Office which has not had a military officer among its top officials since 1990. Already in December 1995, the Central Military Commission (CMC) as the highest political-military institution in China has set with the year 2010 a deadline for national reunification with Taiwan because China "will definitely not tolerate the confrontational situation between the two sides after 2010."<sup>107</sup> In November 2000, Zhang Wannian, Vice-Chairman of the CMC (with his status next to President Jiang Zemin who heads the commission), argued that he is certain that in the next 5 years war would break out in the Taiwan Strait and that the PLA would be forced to initiate by striking first to paralyze Taiwan's power installations and the combat ability of its fighter jets to guarantee military victory.<sup>108</sup>

#### *4.2 China's Ambiguous Non-Proliferation and Arms Control Policies*

---

<sup>103</sup> See Greg Gerardi and Richard Fisher Jr., "China's Missile Tests Show More Muscle," *JIR*, March 1997, pp. 125-129 and M.V. Rappai, "Chinese Military Exercises. A Study," *Strategic Analysis*, November 1996, pp. 1119-1131.

<sup>104</sup> See G. Milhollin, *IHT*, 1-2 March 1997, p.8., *ibid.*, 13 June 1997, p.5 and J. Gerth and M. R. Gordon, *ibid.*, 28 October 1997, pp. 1 and 10.

<sup>105</sup> See also Nigel Holloway, "Cruise Control," *FEER*, 14 August 1997, pp. 14-16.

<sup>106</sup> See Stephen Fidler, *FT*, 26 May 1999, p. 4.

<sup>107</sup> Quoted following Hua Di, "China's Security Dilemma to the Year 2010," *CISAC*, Stanford University 1997, here p. 1.

At the same time, these Chinese nuclear weapon programs, however, are not the only proliferation concerns of China's neighbors in North- and Southeast Asia as well as of the United States. China's weaponry and military technology export policy, too, dictated by the need to earn hard currency and to raise its political-military influence in the region, have caused uncertainty and instability in the region and particularly in its bilateral relation with the U.S.<sup>109</sup> It also included the export of technology and delivery means such as dual-use nuclear technology, missile technology as well as dual-use chemicals and chemical-production technologies to nuclear threshold countries such as Pakistan, Iran, Iraq and other potential nuclear proliferation states.

It underscores the main question whether China is willing and able to function as an important player of the international community in order to stabilize and not to undermine regional and global security. China is hitherto not a member of the Missile Technology Control Regime (MTCR) in which 28 countries agreed not to export missiles capable of carrying a 500-kg warhead more than 300 km. Although the U.S. and China reached a quid-pro-quo compromise in October 1993, it called simultaneously for continued MTCR discussions and interpretations.<sup>110</sup> It seemed also to continue transferring missile components and technology to countries like Pakistan and Iran.<sup>111</sup> It seems also highlight a fundamental shift from China's traditional weapons and military related export policy to technology transfers, scientific assistance, production technologies, sub-components, and dual use transfers which are much more difficult to monitor than exports of complete weapon systems or plants. This shift, however, is not a special Chinese version of a weaponry export policy but rather a global non-proliferation trend and challenge. Whether the new U.S.-China agreement of December 1997 that was supposed to exclude any

---

<sup>108</sup> See "War in Taiwan Strait in Five Years," *AFP*, 19 November 2000 (via Internet: taiwansecurity.org/AFP/AFP-111900-2.htm).

<sup>109</sup> See also Banning N. Garrett and Bonnie S. Glaser, "Chinese Perspectives on Nuclear Arms Control," *International Security*, No.3 (Winter) 1995/96, pp. 43-78, and Mitchel B. Wallerstein, "China and Proliferation: A Path Not Taken?," *Survival*, No.3 (Autumn) 1996, pp. 58-66.

<sup>110</sup> China pointed out that the M-11 was specifically designed with an 800 kg payload and a range of 20 km short of the MTCR restriction of 300 km. U.S. experts in contrast noted that a lower payload will enhance the range of the Chinese declared one and thus fall under the MTCR. The compromise stipulated that China will not export missiles with a range of 300 km and with a payload of at least 500 kg - see Paul H. B. Godwin and John J. Schulz, "China and Arms Control: Transition in East Asia," *ACT*, November 1994, pp. 7-11.

<sup>111</sup> See Douglas, Waller, "The Secret Missile Deal," *Time*, 30 June 1997, and Thomas W. Lippman, *The Washington Post*, 23 May 1997, pp. A1 and A33.

weapons and technology transfers for Iran's missile and nuclear weapon programs would really change Beijing's long-term weaponry and dual-use export policies remained uncertain due to internal and external developments during the transitional stage at that time.<sup>112</sup> As the new non-proliferation agreement with the U.S of November 2000 (by promising not to assist countries in developing missiles with ranges of more than 300km that exceeds the limits established under the MTCR)<sup>113</sup> has shown by itself, China has therewith indirectly confirmed that it did not live up to its formerly promised non-proliferation efforts. As U.S. intelligence sources have claimed last year, China has continued to supply materials and technologies for North Korea's and Pakistan's long-range ballistic missile programs.<sup>114</sup> Any progress of non-proliferation efforts by China has been made dependent on U.S. concessions in regard to its arms sales to Taiwan. In 1998, for instance, China has even refused to make any declarations of its arms imports and exports to the UN Arms Register as a protest against the inclusion of Taiwan in the annual publication. In the future, the new U.S.-China non-proliferation agreement could not only be undermined by the uncertain and unsolved Taiwan question but also by Beijing's newly declared expansion of its arms exports in order to develop high-tech weaponry with the proceeds of overseas arms sales.<sup>115</sup>

Another fact is even more important. While Beijing has also promised and underscored its willingness to implement a nation-wide effective export control system to prevent sales of sensitive proliferation-related technologies and end-products, no specific plan for action had been implemented until early 1997 in contrast to Taiwan. Then, however, China has taken new assurances, commitments and concrete steps which meet international standards: In May 1997, China's State Council issued a new directive to all government agencies and non-governmental entities on the control of nuclear-related exports to prevent covered exchanges of technical personnel and information; one month

---

<sup>112</sup> To the agreement, see *The Strait Times*, 12 September 1997, p. 28 and Joseph Fitchett, *IHT*, 11 December 1997, pp. 1 and 4.

<sup>113</sup> See also Jane Perlez, *New York Times*, 22 November 2000; Bryan Bender, "China Pledge to Stop Missile Sales to Pakistan and Iran," 29 November 2000; Mary Kwang, *Strait Times*, 24 November 2000 and Jim Mann, *IHT*, 6 October 2000, p. 6.

<sup>114</sup> See Bill Gertz, *Washington Times*, 6 January 2000; idem, *ibid.*, 9 August 2000; David Sanger and Eric Schmitt, *IHT*, 3 July 2000, pp. 1 and 6, and Andrew Koch, "China Gives Missile Aid to Pakistan," *JIR*, August 2000, p. 5. To the background of China's ambiguous non-proliferation policies, see also Murray Hiebert and Nayan Chanda, "Dangerous Liaisons," *FEER*, 20 July 2000, pp. 16-18 and Mohan Malik, "China Plays the Proliferation Card," *JIR*, July 2000, pp. 34-36.

later, it published an interim list of nuclear-related dual-use technologies identical to the Nuclear Suppliers Group's dual-use list; in September 1997, the State Council established new nuclear export control regulations identical to the list used by the Nuclear Supplier Group; finally, in October 1997, China became a member of the NPT Exporters Committee (Zangger Committee). This was the first time that China has joined a multilateral non-proliferation export control regime. These various steps constitute a positive shift in China's nuclear non-proliferation policies and practices.<sup>116</sup> However, they might conflict with other strategic foreign and national security interests of China. During Jiang Zemin's South-East-Asian visits in India, Pakistan and Nepal at the end of 1996, he confirmed, for instance, to maintain its cooperation with Pakistan concerning the "civilian use of nuclear energy".<sup>117</sup> Thus far, China has remained neither a "team player" nor a "rogue elephant."<sup>118</sup>

In order to promote transparency, security and stability in East Asia, the Chinese willingness to cooperate is an essential prerequisite for new arms control negotiations and the success of treaties and regimes such as a global fissile material production cut-off convention.<sup>119</sup> Similar as in the case of the CTBT, an Indian signature is dependent on China and a Pakistani ratification on India's. Thus far, Chinese strategists seem not very concerned about future regional proliferants around its borders.<sup>120</sup> Therefore, China stands at the cross-roads in its non-proliferation policy that might become a litmus test of its future role in regional and global affairs with direct implications of foreign policies towards Beijing. A continued Chinese nuclear and missile technology cooperation with Pakistan, for instance, might further backfire and finally be counterproductive for Beijing's own security some day in the not-too-distant future as the five Indian nuclear tests in May

---

<sup>115</sup> See "China Plans Arms Exports to Fund PLA," *Straits Times*, 21 August 2000.

<sup>116</sup> To the evolution of China's arms control policies, see Wu Yun, "China's Policies Towards Arms Control and Disarmament: From Passive Responding to Active Leading," *The Pacific Review* 4/1996, pp. 577-606; Hung-yi Jan, "The PRC's Policies Toward Nonproliferation Regimes," *Issues and Studies*, 11/1997, pp. 112-132.

<sup>117</sup> See *Neue Zuercher Zeitung (NZZ)*, 29 November 1996, p. 5, and *ibid.*, 5 December 1996, p. 5.

<sup>118</sup> See to the metaphor James V. Feinerman, "Chinese Participation in the International legal Order: Rogue Elephant or Team Player?," *The China Quarterly*, March 1995, pp. 186-210.

<sup>119</sup> See Lisbeth Gronlund, David Wright and Yong Liu, "China and a Fissile Material Production Cut-off," *Survival*, 4 (Winter) 1995-96, pp.147-67. To a Chinese view, see Xia Liping, "Maintaining Stability in the Presence of Nuclear Proliferation in the Asia-Pacific Region," *Comparative Strategy*, 1995, pp. 277-286.

1999 and New Delhi's justification as a counterbalance to China's nuclear arsenal (and not Pakistan's) have already demonstrated.

Moreover, whereas other East Asian states are cutting their defense budgets, China's defense budget in 1998 and 1999 enjoyed a 10<sup>th</sup> and a 11<sup>th</sup> year of double-digit growth, compounded by significant cuts in troop strength that were announced in 1997. The defense budget of 1998 increased again by 12.9 per cent to US-\$10.99 billion in 1998-99 (15.8 percent in overall spending). The 1999 increase in China's official defense budget by 12.7 percent to 120.5 billion *Yuan* (almost \$15 billion) — for a huge real defense budget of more than \$40 billion (more than the individual defense budgets of Great Britain, France or Germany), according to the latest *Military Balance* of the International Institute for Strategic Studies — plus the last year's enlarged gap between double-digit military spending increases and overall growth of the gross domestic product of only 7.1 percent in 1999, have all heightened the sense of latent threat among China's neighbors. Immediately after the bombing of the embassy in Belgrade, the Politburo under Jiang Zemin approved apparently additional expenditure on defense. According to a *Hong Kong* publication, an additional 20 billion *Yuan* (\$2.5 billion) from the current 1999 budget for large-scale infrastructure programs, has been reallocated to defense projects. This sum has then been raised to a total of 100 billion *Yuan* (\$12.5 billion) by 2003. In addition, the Council of State is said to have approved, in summer of 1999, a further 80 billion *Yuan* (\$10 billion) for the acquisition of new weapons systems. If these figures are accurate, then the defense budget for 1999 was 215.2 billion *Yuan* (\$27 billion), almost twice as high as the official estimates.<sup>121</sup> Given China's new White Paper of "National Defense in 2000"<sup>122</sup> — which is not just a PLA document but an assessment fully coordinated among the party, PLA and other government ministries and organizations —, the much more negative perception of the U.S. will translate in further military spending to improve the country's military capabilities to defend itself. But it will also create a more heavy burden for the economic

---

<sup>120</sup> See Taeho Kim, "China and Virtual Nuclear Arsenals," in: Michael J. Mazarr (ed.), "Nuclear Weapons in a Transformed World," pp. 207-217.

<sup>121</sup> See F. Umbach, "China's Destabilizing Arms Buildup," *Transatlantic Internationale Politik* 4/2000, pp. 69-75, p. 72.

<sup>122</sup> See "White Paper 'China's National Defense in 2000'" (via Internet: [www.china.org.cn/english/2791.htm](http://www.china.org.cn/english/2791.htm)). Whilst the older White Paper on Defense of 1998 mentioned the U.S. 10 times, each positively, the new one of 2000 mentioned the U.S. 13 times, thereby 11 times negatively - see also John Pomfret, *IHT*, 16 November 2000, pp. 1 and 7.



foundation of China's economic and political transformation.

The development of the nuclear-weapons arsenal therefore also has high relevance to the security of China's smaller neighbors. The People's Republic seems less interested in creating a true military balance than in building up effective military deterrent capabilities against the United States, in order to increase sharply the US vulnerability and thus raise the threshold of American intervention through a scenario of "asymmetric warfare." Against this background of antagonistic security perceptions and concepts, the security dilemmas in East Asia could be further aggravated.

#### *4.3 China's Objections Against TMD-Programs of its Asian Neighbors*<sup>123</sup>

In the view of China, an effective TMD-option of the United States and its allies Japan, South Korea and Taiwan against China's nuclear ballistic missiles would not only question its nuclear deterrence against those potential aggressors but also dramatically increase the U.S. ability to launch a disarming first strike against China. Consequently, China is — like Russia — essentially interested on the endorsement of the principles behind the ABM-treaty.<sup>124</sup>

Since the first discussions of a TMD-option for Japan, South Korea and Taiwan, Beijing has been alarmed and protested strongly against such capabilities which would cause "a new arms race in Northeast Asia." The USA aims to have reliable TMD systems not later than 2007. Benjamin A. Gilman, chairman of the U.S. House of Representatives International Relations Committee, has called for the creation of a regional-wide Northeast Asia Defence Organisation (NADO) to combine U.S. efforts with those of its East Asian allies to develop an effective TMD-system.<sup>125</sup> Beijing's objections are not only directed against a TMD-option of Japan but also of South Korea and in particular against a joint TMD-capability involving Taiwan because it might undermine Beijing's missile assertive policies towards Taipeh. In the view of Beijing, a Taiwanese TMD-capability might strengthen the pro-independence forces on the island to declare the country as an

---

<sup>123</sup> See also F. Umbach, "World Gets Wise to P'yongyang's Nuclear Blackmail – Part Two."

<sup>124</sup> See also Alastair Iain Johnston, "Prospects for Chinese Nuclear Force Modernisation: Limited Deterrence versus Multilateral Arms Control," p. 573-574.

<sup>125</sup> See also the Opening Statement of the chairman held by the committee on march 24, 1999, reprinted by *NAPSNet Special Report*, 24 March 1999.

independent nation. U.S. officials have already confirmed that the U.S. has provided Taiwan with TMD information and has sold several Patriot anti-missile batteries which are the most advanced anti-missile systems in the region. The Clinton government has also considered to sell four Aegis-class air-defence destroyers to Taiwan (after it has already approved in principle an expensive early warning radar in the spring of 1999) which would significantly enhance Taiwan's anti-missile capabilities. But for the time being, it will not sell those destroyers. It has linked such a delivery with China's future arms build-up. Furthermore, the *Pentagon* has quietly and secretly expanded its military ties and cooperation programs with the Taiwanese armed forces since the missile crisis in the Taiwan Strait in 1995-96.<sup>126</sup> In the view of China, US arms exports to Taiwan are viewed as a matter of proliferation concern. In their bilateral discussions with the U.S., Beijing has repeatedly sought to link U.S. arms exports to Taiwan to U.S. concerns of Chinese arms sales to countries such as Pakistan and Iran — an attempt which the Clinton government resisted to accept.<sup>127</sup>

Meanwhile, the PR China government has made clear towards Washington that a continual delivery of U.S. military equipment to Taiwan that could enhance its missile defense capabilities would be considered as a hostile act and could ultimately be “the last straw” in the U.S.-Chinese relations.<sup>128</sup> Taiwan itself has in August 1998 tested successfully a converted version of the island's locally developed Sky Bow-II anti-aircraft missile in an anti-ballistic missile test whilst Washington has declared in January 1999 to spend an additional \$6.6 billion to develop a NMD system. Furthermore, Taiwan has announced to spend \$600 million to indigenous missile programs during the next fiscal year. Fearing to upset China and to cause unwanted friction in the bilateral relationship, the Clinton government (in contrast to the mood in the U.S. Congress), however, seems presently rather unwilling to provide Taiwan with TMD systems in the foreseeable future and tries therefore to play on time.<sup>129</sup> That however, creates numerous security challenges for Taiwan, particularly if China should indeed have obtained secret US nuclear information for possible use with its own missile program (such as the miniaturization of

---

<sup>126</sup> See Jim Mann, *Los Angeles Times*, 24 July 1999.

<sup>127</sup> See Bates Gill, “Proliferation and the U.S. Alliances in Northeast Asia,” p. 9.

<sup>128</sup> See John Pomfret, *IHT*, 6-7 March 1999, pp. 1 and 4; and James Kynge, *FT*, 7 March 1999, p. 1.

<sup>129</sup> See Bryan Bender, *JDW*, 27 January 1999, p. 5 and *idem*, “USA to Put \$1b into Missile Defence Systems,” *ibid.*, 28 October 1998, p. 2..

nuclear warheads).<sup>130</sup> Following massive U.S. pressure in the 1980s, Taiwan has given up a nuclear weapons program as an effective deterrence option against Beijing. However, it is considering to develop its own counterforce short-range ballistic missile force (by restarting the “TienMa” program with a range of 1,000km which had been stopped in 1996 following political pressure by Washington) that will cover much the adjacent coastal region of the PR China with a no first-use doctrine. PR China itself is in the process of increasing its nuclear arsenal in numbers and in quality. Presently, for instance, it is in the process to deploy an advanced, longer-range version of the DF-21, provisionally called DF-21X, with an extended range of 3,000km and an improved accuracy.<sup>131</sup> Moreover, Beijing has launched up to six satellites last year which will improve the accuracy of its ballistic missiles and will allow detailed reconnaissance of Taiwan’s defense capabilities. At the same time, the PLA has made considerable progress in developing maneuverable short-range ballistic missiles with ranges between 300-600km and is developing a new generation of land attack cruise missiles to target accurately key Taiwanese military installations by using newly acquired dual-use technologies such as the GPS and the inertial navigation guidance system (INS).<sup>132</sup> Meanwhile, most of its deployed 200-250M-11 (range 300km) and M-9 (range 600km) short-range ballistic missiles (in contrast to 30-50 SRBMs in 1995-96) in provinces adjacent to the 175-km-wide Taiwan Strait have already an improved accuracy estimated to 20-30 metres by using GPS and INS minicomputers. The deployment of those missiles is at least partially the result of the fact that the PLA still regards the controversial missile tests of 1995 and 1996 — in contrast to China’s Foreign Ministry and other civilian ministries — as a victory.<sup>133</sup> In few years, this Chinese missile build-up might — it plans to raise the number to around 650 in the next years with a present deployment of 50 new missiles a year<sup>134</sup> — shift the balance of deterrence in favor of mainland China which can result in new and more risk-taking policies on Beijing’s side. In response to this missile threat, Taiwan will deploy three batteries with 200 Patriot missiles in northern Taiwan to protect the capital city and

---

<sup>130</sup> See Walter Pincus, *Washington Post*, 17 February 1999; Michael Laris, *IHT*, 13-14 March 1999, p.6, and Bruce Gilley, “Red Scare,” *FEER*, 25 March 1999, p. 22-23.

<sup>131</sup> See Paul Beaver, “China Prepares to Field New Missile,” *JDW*, 24 February 1999, p. 3.

<sup>132</sup> See Tony Walker, Stephen Fidler, and Mure Dickie, *FT*, 12 March 1999, p. 6.

<sup>133</sup> See James Kynge, *FT*, 11 February 1999, p. 12.

<sup>134</sup> See Tony Walker and Stephen Fidler, *FT*, 10 February 1999, pp. 1 and 4; James Kynge, *ibid.*, 11 February 1999, p. 12; and ADJ 3/1999, p. 56.

economic center albeit they will be incapable to shoot own 100 percent of incoming missiles.<sup>135</sup>

In the view of the PR China, the U.S. is exaggerating the military threat of missile attacks from North Korea (not to speak about China's nuclear missile force) and using it as a pretext to strengthen its military alliance and enhancing the military presence in East Asia in order to contain China.<sup>136</sup> Moreover, an effective TMD-option of the U.S. and its main allies in East Asia against China's nuclear missiles would not only question its nuclear deterrence against potential aggressors but also dramatically increase U.S. capabilities to launch a disarming strike against China. Furthermore, if Japan would prefer a naval TMD-option, based, *inter alia*, on its Aegis-class destroyers, then even Taiwan might benefit from such a naval-based TMD umbrella. This might further hamper Beijing's reunification with Taiwan.

Instead of an TMD-option, Beijing has proposed to transform the bilateral 1972 ABM-Treaty between the U.S. and the Soviet Union into a multinational treaty.<sup>137</sup> But whilst the U.S. seems to be reluctant to develop jointly TMD capabilities with Taiwan, it has actively demanded from Japan and South Korea to join the TMD-research projects. As Pentagon officials have indicated the U.S. must ensure in jointly developing TMD-capabilities with Japan and South Korea not to transfer such technologies to Taiwan.<sup>138</sup>

Although Beijing's objections against TMD-systems in its three neighboring countries are to some extent understandable, most of China's argumentation is not very convincing and persuasive if it is analyzed in detail:

Besides Russia, China is the only regional great power which possesses nuclear weapons in East Asia. With the retrenchment of Soviet/Russian military power from its frontiers in the aftermath of the Cold War, China is now enjoying an unprecedented strategic latitude in the region. Moreover, it is currently the only nuclear power in the world which is steadily enhancing the numbers as well as the quality of its nuclear arsenal whereas all the other nuclear powers have downsized their nuclear arsenals since the beginning of the 1990s. Against this background, to transform the bilateral ABM-treaty into a multilateral one would only stabilize the formal status quo in the region: China as an

---

<sup>135</sup> See ADJ 3/1999, p. 56.

<sup>136</sup> See John Pomfret, IHT, 6-7 March 1999, pp.1 and 4.

<sup>137</sup> See Frank Ching, "TMD: Safety Net or Threat?," *FEER*, 4 February 1999, p. 35.

expanding nuclear armed weapon state with Japan and South Korea as non-nuclear weapons powers in its proximity. Japan and South Korea, without the acquisition of an effective defense shield against ballistic missiles, would be thus confronted with an increasing modernization and expansion of China's nuclear missile arsenal in the future. Ultimately, they would have no effective capabilities to defend their country against the newly emerging missile threat.

Against this background, Japan and South Korea can only rely upon the U.S. extended nuclear deterrence umbrella which, however, has lost some of its former credibility in the new multipolar post-Cold War security environment. Nonetheless, as long as the U.S.-Japanese security alliance with its dual functions - constraining as well as protecting Japan — is maintained, the “nuclear problem” is solved and a “nuclearization” of Japan's defense policies remains only a theoretical option on the future horizon. If the security alliance will collapse, however, Japan would be surrounded by nuclear and potentially hostile neighbors (including a united, perhaps nuclear Korea). As Robyn Lim has argued: “While Japan may lack strategic ambition, it does not lack strategic anxieties. Any breakdown of the US-Japanese alliance would oblige Japan to look to its own security, and nuclear weapons are the ‘isolationist dream.’”<sup>139</sup>

In the case that Japan feels, indeed, insecure and isolated, it might not only be tempted to renounce its former non-nuclear weapon status, but also to acquire long-range offensive maritime strike warfare capabilities as a deterrence option and the only military alternative to TMD-systems as it is seriously considered by South Korea and Taiwan. Those conventional offensive precision strike-warfare capabilities (like in the Gulf-War) intended to destroy the missile launchers, storage bases, logistic sites, road or rail transport systems and command, control, communication, and information centers (C<sup>3</sup>I), however, might undermine regional stability and deepen the regional security dilemmas even more. A Japan without an effective anti-missile defense shield in a potential hostile security environment has thus similar security implications. The only defense alternative for a Japanese TMD-option would be drastically enhanced conventional capabilities, including offensive, long-range maritime naval and air force conventional capabilities, being able to

---

<sup>138</sup> See Bryan Bender, *JDW*, 27 January 1999, p. 5.

<sup>139</sup> Robert Lim, “India's Nuclear Testing: What Does it Mean for Japan?,” *PacNet Newsletter*, No. 21, 22 May 1998.

destroy nuclear weapons with preemptive or even preventive strikes. Those conventional offensive counter-force postures, however, would be much more destabilizing for the entire region as well as much more dangerous for China itself. In this light, China should be much more concerned about a security environment without TMD capabilities because of the “near-certainty of war,” particularly in an escalating crisis.<sup>140</sup>

Against this background, China ultimately denies Japan to acquire a legitimate defense capability against a potential ballistic missile threat. What China demands is ultimately thus nothing else than total security for itself — which means simultaneously total insecurity and vulnerability for Japan and the rest of East Asia. That, however, is neither realistic nor desirable for the future stability of the region.

Moreover, China’s missile firing diplomacy in 1995 and 1996 — which was the first time that a nuclear power used its missile arsenal for psychological warfare and terror in peacetime — contradicts its own no-first-use pledge and negative security assurances. While Beijing seems in this regard to have moved from an unconditional to a conditional no-first-use posture in 1995 which seems to have excluded not only India, Pakistan and Israel, but also Taiwan<sup>141</sup>, China’s policy towards Japan is similar ambiguous: it claims never to use nuclear weapons against a non-nuclear state, but simultaneously maintains the argumentation that TMD capabilities in Japan would erode the credibility of China’s nuclear forces.<sup>142</sup> Therewith China has indirectly confirmed that Japan is targeted by China’s nuclear missiles. But as long as Japan does not acquire long-range missile forces and other offensive weapons capabilities and as long as China is maintaining its current military strategy of “minimum deterrence,” a modest Japanese TMD capability would

---

<sup>140</sup> See also Larry M. Wortzel, “The Danger of No Theatre Ballistic Missile Defences,” *Strategic Studies Institute Newsletter*, February 1999.

<sup>141</sup> China’s original no-first-use policies dates back to a letter to the UN Secretary General on 28 April 1982, which stated that “at no time and under no circumstances will China be the first to use nuclear weapons, and that it undertakes unconditionally not to use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear countries and nuclear-free zones.” The revised policy, released by China’s Foreign Ministry on 5 April 1995 and placed in the records of the Geneva-based Conference on Disarmament the following day, stipulates that China’s policy not to use or threaten to use nuclear weapons “naturally applies to non-nuclear weapon states parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) or non-nuclear weapon states that have undertaken any comparable internationally binding commitment not to manufacture or acquire nuclear explosive devices” - see Brahma Chellaney, “After the Tests: India’s Options,” in: *Survival*, Vol. 40, No. 4, Winter 1998-99, pp. 93-111 (fn. 22).

<sup>142</sup> See also T. Delpech, “Nuclear Weapons and the ‘New World Order’: Early Warning from Asia?,” p. 73.

neither in size nor technically undermine the credibility and effectiveness of China's nuclear posture. But if China chooses to adopt a "limited nuclear strategy" in contrast to "minimum deterrence" (in the Chinese, both approaches are not the same), it would require a stronger and more flexible nuclear capability to strike targets not only in the adversary's homeland, but also on the battlefield and the theater. Given the fact that China seems indeed to move in this direction, its objectives and diplomatic protests against any TMD-option become much more understandable from a military strategic point of view.

Such a military defense posture serves in the Chinese view primarily the objective to achieve specific political aims. Accordingly, the expansion of its nuclear and conventional capabilities serves China's historic ambitions and grievances to raise again as the "Middle Kingdom." It enables Beijing to exert leverage directly or indirectly over Japan's political and military decision-making in peacetime as well as in crisis or during violent regional military conflicts.<sup>143</sup>

It is also necessary to bear in mind that even in the case that with or without TMD-capabilities of its East Asian neighbors, Beijing's strategic and theater nuclear force modernization and numerical expansion will nonetheless continue as its budget permits because of global military-strategic objectives (vis-à-vis the U.S.) and internal bureaucratic factors as Chinese experts admit privately.<sup>144</sup>

In general, a military-political *modus vivendi* seems — at least theoretically — not excluded per se between China and its neighbors as well as with the U.S. (also in regard to NMD option of the U.S.). But as long as there is no serious strategic dialogue between Washington and Beijing as well as between China and its East Asian neighbors taking place, such a *modus vivendi* will be extremely difficult to achieve in the forthcoming years.

## **5. Korea: Giving Up its Nuclear and Ballistic Missile Ambitions?**

### *5.1 The Crisis on the Korean Peninsula*

---

<sup>143</sup> See also Stephen A. Cambone, "The United States and Theatre Missile Defence in North-east Asia," in: *Survival*, Vol. 39, No. 3, Autumn 1997, pp. 66-84, in particular, pp. 72-73.

North Korea's nuclear and missile blackmail strategies — including refusing to give international inspectors full access to its nuclear sites, its ongoing missile and technology exports to Pakistan and Iran, its own unexpected missile launch of the *Taep'o-dong-I* on 31 August 1998 and revelations of vast underground facilities under construction — have led to calls for a major re-evaluation of the US policy towards North Korea. Hereby, North Korea's blackmail policies have not only threatened the October 1994 Agreed Framework and therewith the KEDO-process to freeze its nuclear plutonium program but also the engagement policies of the U.S. and the international community. Furthermore, the DPRK is believed to have produced sufficient plutonium to construct 2-6 nuclear bombs.

The Geneva Agreed Framework of October 1994 only stopped the production of plutonium at the Yongbyon Atomic Energy Research Center. Whether therewith it has really halted or severely curtailed North Korea's nuclear weapons program, became more and more questionable. Furthermore, the Agreed Framework cannot stop North Korea's ballistic missile programs.

In the U.S. perception it became clear until 1998 that its engagement policy did not modify North Korea's overall behavior. The Agreed Framework failed so far to open North Korea's society for the outside world and to constrain North Korea's ruthless behavior. In the view of its critics, it has only provided a framework for moving from one crisis to the next one without seeing any light at the end of the tunnel. Indeed, these frequent, chronic crisis have weakened the agreement's credibility and support, particularly in the U.S. Congress. The so-called "benign neglect option" has gained increasing support which calls to cut off its few contacts with North Korea, keep all sanctions in place, and focus on maximizing U.S. deterrence capabilities. But if implemented, it would also undermine South Korea's "sunshine policy" vis-à-vis its northern brother and therewith risk a deterioration of the U.S.-South Korean security alliance. Although the Clinton government was maintaining its engagement policy vis-à-vis North Korea, it has modified its policy in 1998 if its package of economic (including easing U.S. trade sanctions, providing food and development aid) and political benefits to curb the DPRK's missile and nuclear programs would fail. Then it would have adopted a second track approach which would include to adopt harsher containment measures, possibly including a military naval blockade of the

---

<sup>144</sup> So the result of discussions the author had during the last two years with Chinese experts, see also James A. Lamson and Wyn Q. Bowen, "One Arrow, Three Stars," Part I, p. 218.



North.

Given the fact that North Korea sees its missile capability as its last trump card as part of a strategy of drawing Washington into a negotiation over withdrawing U.S. troops from South Korea, the future prospects of the Agreed Framework seemed rather poor until 1999. Against this background, more and more U.S. experts and politicians have demanded a fundamental diplomatic restructuring which shall include a counter-diplomatic agenda on ICBM and troop issues in a broader context of arms control measures in the Korean peninsula. What has been lacking in the U.S. policies towards North Korea is a comprehensive, long-term strategy that creates a common framework for the Agreed Framework/KEDO issues, the US-DPRK missile talks, and other initiatives.

Hence, North Korea seems rather unwilling and unable to bargain away its only trump card it still has in its hands: its ballistic missiles. Ultimately, they cannot be divorced from the ultimate goal of sustaining the North Korean system as well as the political regime. In this regard, the US and western strategy of a “comprehensive engagement” can hardly succeed. Even under the best circumstances, diplomacy with North Korea will remain be tense and frustrating. On the other hand, there is no other viable political alternative if one seeks to avoid a return to disastrous preemptive military options the US was considering in 1994 to stop North Korea’s nuclear program. The implementation of the Agreed Framework remains the best approach to preventing nuclear weapons development in North Korea. At the same time, North Korea is increasingly dependent on outside support to sustain itself which provides at least more incentives for a greater dialogue. Nonetheless, a second *Taepo-Dong* missile launch would have threatened all existing engagement efforts with North Korea. It was seen as a litmus test for Pyongyang’s intentions to cooperate or to confront the outside world.

North Korea’s recent interest in economics and business has been underscored by an increase in late 1998 and early 1999 in the numbers of DPRK diplomats posted overseas, particularly to Europe after a 30 percent reduction witnessed throughout 1998. It remains to be seen whether Pyongyang’s new diplomatic activism (Italy was the first G-7 member to establish diplomatic relations in January 2000, followed by Spain, Great Britain and the Netherlands) will have lasting positive implications for security in North East Asia. Pyongyang’s main interest is in foreign aid and investment, but the above mentioned activities could also reflect a steady increase in self-confidence within the North Korean

regime as the country's protracted famine shows signs of some easing.<sup>145</sup> Moreover, bilateral trade with South Korea reached a record US\$330 million in 1999, up from US\$220 million in 1998.<sup>146</sup> At the same time, inter-Korean social, cultural, and personnel exchanges have increased remarkably. By the end of 1999, 581 South Korean companies were already doing business in North Korea, and more than 20,000 South Koreans had visited the North since February 1998.

As of today, any breakthrough in the inter-Korean dialogue has been prevented by North Korea's insistence on certain conditions, such as the withdrawal of US troops from the Korean peninsula and an end of joint military cooperation among South Korea, the US, and Japan. Nevertheless, Pyongyang warmed up to the idea of high-level inter-Korean talks. Ultimately, however, the DPRK leadership will pursue various strategies to assure the interim survival of the political regime and will shift back and forth among them as it sees fit. Therefore, and recent positive trends on the Korean peninsula notwithstanding, North Korea's gradual inclusion into the international community is by no means assured, and the issue requires a constant and coherent international crisis management and multilateral engagement.

### *5.2 The October 1994 Agreed Framework and KEDO: A Sufficient Diplomatic Instrument for Solving All Security Problems on the Korean Peninsula?*

The accord provides, among other things, for the establishment of a multinational consortium that will finance and supply North Korea with two light water reactors (LWRs) by the target 2003. In return, North Korea agreed to freeze its nuclear program immediately, pledged not to refuel its *Yongbyon* reactor, undertook to halt construction of another reactor at that site and of another one at *Taechon*, and agreed to seal the *Yonbyon* plutonium separation plant and the fabrication plant at the site, and to leave the spent fuel discharged from the smaller reactor in June 1994 in storage, without plutonium separation. To offset the energy deficit that North Korea claimed it would face by the freezing of its reactors and related facilities, the US was to arrange for the delivery to North Korea of

---

<sup>145</sup> See also Shim Jae Hoon, "Signs of a Thaw," *FEER*, 10 February 2000, p. 24; Lorien Holland, "Hello, World," *ibid.*, 23 March 2000, p. 24, and Howard W. French, *IHT*, 18-19 March 2000, pp. 1-5.

heavy oil for heating and electricity production “that will reach a rate of 500,000 tons annually”. This grant of heavy oil would stop with the completion of the first LWR.

Furthermore, the Agreed Framework also provides steps toward the normalization of relations between Pyongyang and Washington, US assurances against the threat or use of nuclear weapons against the North, and a North Korean commitment to implement the “1992 North-South Declaration on the De-Nuclearization of the Korean Peninsula.” For the first time, North Korea also agreed to IAEA inspection of the two undeclared waste sites, which can help to reveal the history of past plutonium production.

As a byproduct of the agreement, the construction of the LWRs would require thousands of South Korean engineers, technicians, and laborers to work, live, and socialize in the North for a decade, thereby improving the chances for more normal relations between Pyongyang and Seoul and lifting, at least partially, the veil of secrecy surrounding the North. In his light and the fact that KEDO can be seen as the first multilateral security institution (albeit for specific purposes), the Framework seen as the centerpiece of a broader diplomatic effort made by the US and the international community to integrate the DPRK into the world community and restrain its “rogue” behavior through systematic engagement.

Thus far, Pyongyang continues to observe the October 1994 Agreed Framework and a moratorium on missile launches as it negotiates with the US, South Korea and Japan. At the same time, however, North Korea has been continuing with missile development short of test launches (indeed, it has only suspended testing of long-range ballistic missiles), and is continuing to selling missiles as well as missile technology to customers around the globe. In the absence of comprehensive inspection procedures, other countries cannot be confident that North Korea has really stopped working on the development of nuclear, biological and chemical weapons. Its missiles are capable of striking Japan and the US and inflicting even greater damage on South Korea. Their development has security implications for South Asia and even for Europe.

### *5.3 A Balanced Assessment of the Agreed Framework: The Failing Effective and Comprehensive Inspection Regime*

---

<sup>146</sup> See “Kim Sticks with Sunshine Policy,” *Korea Now* (29 January 2000), pp. 5-6.

However, according to the accord, the inspection of the two undeclared sites has been postponed for an extended period (four to six years), creating a special safeguard status for North Korea. The inspection problems for verification of North Korea's past weapons program and an indication for ongoing research of nuclear weaponry has never been solved effectively. The IAEA has been allowed to conduct routine and ad hoc inspection of "unfrozen" nuclear facilities but not of the reprocessing plant, and it has been allowed merely, for instance, to measure but not to analyze the spent fuel. Furthermore, many suspicious underground facilities are not inspected because of a failing comprehensive and effective inspection regime (see also the example of Iraq). Hence, a considerable part of North Korea's previous nuclear weapon program and many nuclear facilities remain unmonitored. According to IAEA inspectors the information and access provided by Pyongyang so far have been insufficient to build a complete picture of the North Korean nuclear weapons program.

Therefore, other countries and many foreign experts (particularly in the US Congress) remain suspicious whether North Korea has really stopped working not only on the development of nuclear but also biological and chemical weapons (the latter are not covered by the Agreed Framework; North Korea is a party to the Biological Weapons Convention/BWC, but not to the Chemical Weapons Convention/CWC). In this light, the *Kumchang-ri* inspection is an example: Although the May 1999 *Kumchang-ri*<sup>147</sup> inspection by fifteen US experts under the direction of former secretary of defense Dr. William Perry did not produce evidence for the previous or intended production of weapons-grade plutonium or reprocessing activities<sup>148</sup>, the inspection report concluded that the site could support the respective facilities in the future if substantially modified. Therefore, a follow-up visit to *Kumchang-ri* in May 2000 could also not provide any definite conclusions. Arguably, after more than six months passed since the first suspicions over the site had emerged, North Korea had enough time to clear that facility and to move its suspected nuclear weapons program to another underground facility which is not covered by the agreement.

---

<sup>147</sup> On *Kumchang-ri* and other nuclear facilities in North Korea, see in particular Joseph S. Bermudez Jr., "Exposing North Korea's Secret Nuclear Infrastructure – Part One," *JIR*, July 1999, pp. 36-41; "Part Two," *ibid.*, August 1999.

#### 5.4 A Missile Deal Emerging? – Perspectives

The sensational message of the new Russian President Vladimir Putin in July 2000 that North Korea is now willing to abandon its ballistic missile program and exports in return for “civilian” space technology and the willingness of other states to launch at least two North Korean space satellites a year offered new hopes to finalize an agreement to curb North Korea’s missile exports.<sup>149</sup> Already back in 1998, Pyongyang has shown some willingness to trade its missiles for a price. Shortly after its missile test in August 1998, North Korea announced to be ready to export the *Taepo-dong-I* missile by the year 2000 at a cost of \$6 million each.<sup>150</sup> Simultaneously, it demanded \$500 million from Washington in compensation for stopping missile exports to the Middle East.<sup>151</sup> On 16 June 1998, it seemed even willing to negotiate an end to its missile tests and deployments. Such a verifiable end to North Korea’s missile tests and deployment would indeed enhance Japan’s security, stabilize the KEDO-process and contribute to global non-proliferation efforts to curb missile and related technologies transfers.

While the new North Korean offer made towards the Russian President seemed to give Russia a considerable amount of leverage vis-à-vis Washington’s missile defense plans and the revision of the ABM-treaty, North Korea’s offer was dubious in many ways from the very beginning. Pyongyang cannot really expect that other countries would provide it with advanced missiles it could easily copy and use it for its own secret military missile programs. Furthermore, the question is still unanswered by Russia and North Korea for which purposes North Korea really needs any space satellites in the light of its severe economic and food crisis. But in a new meeting in August 2000, Kim Jong-Il already retreated from his offer made to Putin. He is reported to have stated that he did not intend to make a serious proposal to Putin but brought the idea up in a “passing, laughable matter”. As other remarks by the North Korea’s leader suggest he has had some second thoughts about his proposal to Putin. In addition, the diplomatic slap and insulting to Putin has substantially decreased Russia’s intended future bargaining position of its

---

<sup>148</sup> The team was permitted to measure all underground areas and to take soil and water samples.

<sup>149</sup> See Michael R. Gordon, *IHT*, 20 July 2000, pp. 1 and 4.

<sup>150</sup> See Don Kirk, *IHT*, 3 September 1998, p. 4.

<sup>151</sup> See *TKH*, 3 September 1998, p. 3.

reengagement policy in East Asia it received during the first half of the year 2000.<sup>152</sup> But it also highlights the future unpredictability of Kim Jong-Il for Russia and the rest of the world. Whether Pyongyang sees its missiles as a card to play in a bargaining deal or as an issue that is not traded, remains to be seen.

### *5.5 TMD as a Bargaining Chip for South Korea and the U.S.?*

From a U.S. point of view, North Korea was not the only “rogue state”, whereas China is seen as the major future potential threat to U.S. interests in the region and beyond. From a South Korean point of view, Seoul — in contrast to Japan and Taiwan — has ruled out any participation in the proposed TMD program for the time being. It is explained due to the huge costs for a country that had significantly to reduce its defense budget as the result of the financial crisis as well as due to the specific designs of the TMD program because its main threat stems from North Korea’s short-range Scud missiles and artillery massed just 50km from Seoul. Those short-range missiles, however, cannot effectively be countered by the TMD system which is aimed at detecting and intercepting primarily medium- and long-range missiles (as it looks now). Instead of it, Seoul is developing its own anti-ballistic systems, acquiring Patriot or the Russian S-300V Grumble SAMs and developing own offensive surface-to-surface ballistic missiles (“*Hyonmu*”). However, the limits of the 1979 memorandum of understanding on technology sharing between the US and South Korea restricts Seoul from testing missiles with a range of more than 180km. Its new missile which had been tested on April 10, 1999, however, might already have a range of 300km. While Seoul is interested to boost the missile performance to more than 500km (actually it needs a ballistic missile to 800-1,000km to target military bases along North Korea’s border with China), the US seemed unwilling to provide the technological assistance unless Seoul agrees to join the Missile Technology Control Regime (MTCR) which restricts the maximum range to 500km and aims to prevent exports of key technology of ballistic missiles to other states. Finally, after extended controversial 20 rounds negotiations since 1995, both sides reached a compromise in October 2000 in the form of a policy declaration, allowing South Korea to produce and deploy missiles with a range of 300km range and a 500kg warhead as well as to develop missiles with a range of

---

<sup>152</sup> See F. Umbach, “Russia’s Strategic and Military Interests in North and South East Asia,” p. 296.

up to 500km for research purposes.<sup>153</sup> But even the 300km range gives South Korea the capability to strike Pyongyang and other key North Korean cities. South Korea's military establishment believes that such a counter ballistic missile and deterrence force would be much more effective than a costly and ineffective TMD. But such a long-range missile buildup might not only threaten its global and regional MTCR and non-proliferation policies, but perhaps also incite a new arms race in an already complex military-strategic environment in Northeast Asia and, furthermore, undermine crisis stability and conflict management by creating additional incentives for preemptive military strike options on both sides of the Korean peninsula. However, it might be a bargaining chip vis-à-vis North Korea's ballistic missile development, tests and exports.

## **6. Conclusions and Perspectives: Implications for Japan's Security Policies in the 21<sup>st</sup> Century**

While North Korea's missile exports and transfer of missile technology seemed not to have direct security implications for Japan, its missile test of August 1998 fundamentally changed Japan's short-term security perceptions and defense policies. After long and controversial discussions of the huge costs (according to some estimates over \$15 billion for Japan's commitment) and constitutional constraints as well as preliminary studies, Tokyo agreed with the U.S. to conduct joint research on a theater missile defense system that could protect the island nation from ballistic missile attack and strengthening its bilateral alliance. In November 1998, Japan's government approved the plan to launch four reconnaissance satellites by the spring of 2003 after considering such a capability for nearly a decade albeit it still requires legislative ratification in the Diet. Finally in August 1999, the U.S. and Japan formalized an agreement to conduct joint technology research on TMD.

Regardless the question, whether the missile carried a satellite or not, the missile test demonstrated that Japan is within range of North Korea's ballistic missiles. Furthermore, it indicated that after the United States, Russia and China in the era of the Cold War, North Korea has now acquired the advanced technology to become the fourth

---

<sup>153</sup> See Shin Yong-bae, *The Korea Herald*, 18 October 2000.

country with an operational land-based, intercontinental ballistic missile capability in few years. North Korea has obviously made considerable progress in mastering technical obstacles of multi-staged long-range ballistic missiles whose range and capability caused surprise even in U.S. intelligence circles. Until that time, North Korea's ballistic missiles were not expected to reach the 4,000km to 6,000km range until 2002-2004. It signaled to both the U.S. and Japan that it has now the capability to strike at US military facilities at least in Japan and on Okinawa. It is even possible that US bases in Guam and Hawaii will eventually come within North Korea's missile range in some years.

Reportedly, the technological progress of North Korea's ballistic missile systems has apparently made with the external assistance of engineers, designers and other scientists from Russia and Ukraine.<sup>154</sup> Although those reports are hardly to verify, up to 2,000 Russian scientists and engineers are believed to work in North Korea to develop missile and other weapons projects. In July 1998, the findings of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, chaired by the former and new Defense Secretary of the Bush-Administration, Donald Rumsfeld, and delivered to the U.S. Congress, already concluded that ballistic missile threats are evolving more rapidly than previously estimated by the U.S. intelligence community. The "Rumsfeld-report" also explained the reduced warning time for the U.S. and its allies by paying also more attention to external technical assistance from Russia and China, including from hired scientists and engineers, involved in missile programs of North Korea, Iran and other states in the Middle East. Their missile capabilities will further increase, both in numbers and quality in the next years due to new technology breakthroughs as the result of an increasing global proliferation network.

The 1991 Persian Gulf War ("Operation Desert Storm") has shown that those theater ballistic missiles (TBMs) like the Irakian Scud-missiles have still a greater psychological impact than destructive power. In the next years and decades, however, the power of destruction of those TBMs will rapidly increase. These TBMs might be particularly destabilizing due to their inherent elements of surprise (short launch and warning time) as well as of limited possibilities of an early detecting and of effective countermeasures. As the Rumsfeld-report and others have confirmed, former US intelligence analyses were based too heavily upon the US and Russian experiences which



have led to assessments underestimating the pace of new ballistic missile programs in developing and threshold countries. Those states, for instance, are often content with less accurate and less reliable short- and intermediate-range surface-to surface missiles (SSMs). Unless a country threatened by those TBMs has no adequate early-warning systems for detection and an effective anti-ballistic missile defense to neutralize those missiles under greatest psychological strain it might see no other chance in a mounting crisis than to opt for first strikes as part of preventive or preemptive military options to destroy them before they are launched.

The TMD-debate has important implications for the future of the U.S.-Japanese security alliance in the Asia-Pacific region and will shape the security discussions as well as determine the security perceptions in the first decade of the next century. But although China's nuclear and missile modernization pre-dates the U.S. debate over TMD and NMD and is therefore not driving strategic modernization, these ballistic missile defense programs may create repercussions by fastening ongoing nuclear modernization programs in China, India and Russia.<sup>155</sup> In this light, any policy decisions for TMD programs are justified against the background above for non-nuclear states facing increasing nuclear and missile threats. However, any decisions for a TMD-program must be carefully implemented because of the inherent complexities, possible repercussions as well as due to the political and military implications. Furthermore, because of the varying variables and ramifications in the specific cases of Japan, South Korea and Taiwan, decisions regarding TMD must also be made on a case-by-case basis after analyzing all dimensions of the regional and global security developments.<sup>156</sup> For South Korea, for instance, the missile requirements are quite different to those of Japan and Taiwan. It therefore even does not place high priority on expending resources on lower-tier TMD systems and expects that the U.S. forces on the Korean peninsula will deploy additional lower-tier TMD systems, whereas the U.S. Navy will deploy sea-based, upper-tier TMD systems in the future that

---

<sup>154</sup> See also Jim Mann, *Los Angeles Times*, 6 September 2000 (here electronic version).

<sup>155</sup> See also Murray Hiebert and Susan V. Lawrence, "A Call to Arms," *FEER*, 3 August 2000, pp. 16-19.

<sup>156</sup> See also "Theater Missile Defenses in the Asia-Pacific Region," *Working Report*, No. 34 (Washington D.C.: Henry Stimson Center, June 2000).

have proven their interception capabilities.<sup>157</sup> For Taiwan, upgraded Patriot systems (PAC-3) and Aegis-equipped ships would provide Taiwan with a limited capability against China's ballistic missiles and psychological reassurance to the Taiwanese population. But any transfer of TMD systems to Taiwan could also produce a wide range of negative consequences for the Taiwan Strait and U.S.-China relationships. In this light, the sale of lower-tier TMD systems is more justified, whereas any upper-tier TMD systems should be withheld by the U.S. and linked to the future development of the Taiwan Strait relations and China's military and missile buildup vis-à-vis Taiwan.<sup>158</sup> In this regard, TMD or single TMD systems of the layered defense system may be used as a bargaining chip vis-à-vis China, aimed to freeze and downsize China's missile arsenal.

For South Korea and Taiwan, the only military alternative for TMD (if one excludes a nuclear option) is a long-range missile buildup. That, however, might not only threaten its global and regional MTCR and non-proliferation policies, but perhaps also incite a new arms race in an already complex military-strategic environment in Northeast Asia. Furthermore, it would undermine crisis stability and conflict management by creating additional incentives for preventive or preemptive military strike options on both sides of the Korean peninsula or the Taiwan Strait.

In the case of Japan, both lower and upper-tier TMD systems can be justified but also used as a bargaining chip to create a strategic dialogue with Beijing on regional security issues. Furthermore, the joint TMD development is strengthening the U.S.-Japanese security alliance which is — together with the credibility of the U.S. extended nuclear deterrence in Northeast Asia — the linchpin for the overall regional security and stability in the entire region. In this light, the TMD program with the U.S. should be seen as a “window of opportunity” in the next decade and therewith a chance for a strategic dialogue between Japan and China<sup>159</sup> as well as between the U.S. and China.<sup>160</sup> In this light,

---

<sup>157</sup> To a convincing critic of South Korea's total disinterest at TMD (it should at least have an interest at lower-tier TMD systems), see Victor Cha, “A Deal with North Korea? Where Do We Go from Here?,” *PacNet-Newsletter*, No. 42, 29 October 1999.

<sup>158</sup> See also Thomas J. Christensen, “Theater Missile Defense and Taiwan's Security,” *Orbis*, Winter 2000, pp. 79-90.

<sup>159</sup> See also Yoshihide Soeya, “In Defense of No Defense,” *Look Japan*, February 2000, p. 23, and Kori J. Urayama, “Chinese Perspectives on Theater Missile Defense,” *Asian Survey*, No. 4, July-August 2000, pp. 599-621.

<sup>160</sup> See also Brad Roberts/Robert Manning/Ronald N. Montaperto, “China: The Forgotten Nuclear Power,” *Foreign Affairs*, July-August 2000, pp. 53-63.

ultimately it will be China's policies and behavior that will decide upon the deployment and implementation of a Japanese or Japanese-U.S. TMD program. Thereby it should not be overlooked by TMD critics that despite potential repercussions for the U.S.-Sino relationship as well as bilateral relations within East Asia, a TMD system can also dissuade countries from expanding their ballistic missile arsenal and thus contribute to non-proliferation and reduction of the number of missiles equipped with WMD — dependent on its military-technological effectivity. Without an effective TMD, those states expanding their ballistic missile arsenal and WMD programs will not face any military-political repercussions by the international community, which may ultimately translate into appeasement policies by the world community. The “double standards” in the western policies vis-à-vis Kosovo and Chechnya are striking in many ways and may function as a warning indicator because the difference has often been justified by Western politicians that Russia has nuclear weapons. Not it should overlooked that TMD does not represent the prime driving force of a regional arms race because it is simply a response to an ongoing arms buildup: without missiles, no missile defense. Furthermore, most of the global non-proliferation agreements are essentially based on a supply-side approach which suffers from inherent defects: they do not include and address the motivations of those states conducting WMD and ballistic missile defense programs. Hence, those arms control agreements and non-proliferation efforts such as the MCTR can only buy time and delay and/or constrain the development and deployment of those WMD weaponry but not always and for all time prevent the spreading of particular dual-use technologies used for ballistic missile and WMD programs.

In this light, Japan's future security will also be influenced by global developments of proliferation of nuclear weapons and ballistic missile programs such as in Russia and South Asia that already complicates Tokyo's search for a more effective arms control policy.<sup>161</sup> Against the background above, Japan should proceed with its joint research and development program of TMD in a highly cautious manner that has to include comprehensive security dialogues and discussions with China and the U.S. concerning TMD and ongoing ballistic missile programs. As Shinichi Ogawa, Senior Research Fellow at the National Institute for Defense Studies (NIDS) in Tokyo has argued: “The key to

---

<sup>161</sup> See also Michael J. Green and Katsuhisa Furukawa, “New Ambitions, Old Obstacles: Japan and Its Search for an Arms Control Strategy,” *ACT*, July/August 2000, pp. 17-24.

success for controlling ballistic missiles in East Asia depends on the recognition by regional states that strategic stability ensured by the non-deployment of ballistic missiles is more important and desirable than the short-lived military advantages brought about by ballistic missiles.”<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Shinichi Ogawa, “TMD and Northeast Asian Security,” *NAPSNET-Special Report*, 28 September 2000.

# 核兵器使用と国際人道法

## 1996年核兵器使用と使用の威嚇に関する 国際司法裁判所勧告的意見を中心にして \*

篠田 英朗

広島大学平和科学研究センター

### 目次

#### はじめに

#### 1 ICJ勧告的意見以前の議論

1-1 法的議論の枠組み：広島への原爆投下と日本政府の抗議文

1-2 原爆裁判

1-3 冷戦期の国際法学者の議論

1-3-1 冷戦時代初期のイギリスの学者の議論

1-3-2 冷戦時代後期のアメリカの学者の議論

1-4 国連総会決議

1-5 ジュネーブ諸条約および追加議定書をめぐる議論

#### 2 ICJにおける議論

2-1 勧告的意見に至る経緯

---

\* 本稿は広島大学平和科学研究センター「ポスト冷戦時代の核問題と日本」プロジェクトにしたがって執筆されたが、平成 11 年度上廣倫理財団研究助成「国際社会における強行

## 2-2 各国政府の意見陳述

2-2-1 違法論諸国の意見陳述

2-2-2 中間的立場の諸国の意見陳述

2-2-3 合法論諸国の意見陳述

2-2-4 日本の意見陳述

## 3 I C J 勸告的意見

3-1 WHOからの質問に対する勸告的意見

3-2 総会からの質問に対する勸告的意見

3-2-1 勸告的意見主文 1 について

3-2-2 勸告的意見主文 2 A 項、B 項、C 項について

3-2-3 勸告的意見主文 2 D 項について

3-2-3 勸告的意見主文 2 E 項について

3-2-3 勸告的意見主文 2 F 項について

3-3 判事の個別意見

3-3-1 2 E 項賛成の判事たちの見解 ベジャウイ裁判長

3-3-2 2 E 項賛成の判事たちの見解 違法論者

3-3-3 2 E 項賛成の判事たちの見解 中立的立場

3-3-4 2 E 項反対の判事たちの見解 違法論者

3-3-5 2 E 項反対の判事たちの見解 合法論者

3-3-6 2 E 項反対の判事たちの見解 批判的立場

3-4 勸告的意見に対する反応

## 4 I C J 勸告的意見の評価

おわりに

---

規範（ユス・コーゲンス）の研究」の成果の一部でもある。

## はじめに

一般に日本では核兵器に対するアレルギーが強いと言われる。しかし広島と長崎の経験を通じて捉えられる核に対する関心は、主に歴史的・政治的・心情的なものであったかもしれない。<sup>1</sup>だが1996年7月8日に国際司法裁判所（ICJ）が出した核兵器の使用及び威嚇の合法性に関する勧告的意見は、核兵器を国際法体系の中で思考することの重要性そして困難を、あらためて多くの人々に考えさせるものだった。その結論に対する評価はどのようなものであれ、勧告的意見は様々な意味で後世に一定の影響を及ぼすだろう。もちろん勧告的意見によって、核兵器と国際法との関係をめぐる議論に終止符が打たれたわけではない。むしろ問題は先鋭化し、議論は活性化した。また勧告的意見そのものも、国際社会の政治的あるいは規範的枠組みの変化に応じて、変わっていく可能性を秘めている。広島大学平和科学研究センター「ポスト冷戦時代の核問題と日本」プロジェクトにそって執筆された本稿が目的とするのは、勧告的意見に焦点をあてながら、核兵器をめぐる問題を、国際法を中心とする規範の枠組みの中で、特に国際人道法との関係において、位置づけることである。

本稿がまずもって目的とするのは、勧告的意見とその前後の核兵器と国際法規に関する議論をまとめあげることにある。<sup>2</sup>そして本稿は日本国内で、いわば問題提起作業として、関連資料を日本語で提示するという目的も持っている。<sup>3</sup>しかし

---

<sup>1</sup> もちろんこのように言うことは核兵器に関する優れた政治学や軍縮法分野での研究を無視するものではない。たとえば山田浩『核抑止戦略の歴史と理論』（法律文化社、1979年）、黒沢満『軍縮国際法の新しい視座：核兵器不拡散体制の研究』（有信堂高文社、1986年）、黒沢満『核軍縮と国際法』（有信堂高文社、1992年）、黒沢満『現代軍縮国際法』（西村書店、1986年）、Hisakazu Fujita, *International Regulation of the Use of Nuclear Weapons* (Osaka: Kansai University Press, 1988)。

<sup>2</sup> 国際人道法の観点から勧告的意見主文に焦点を絞って考察を加えたものとしては、拙稿「国際人道法の強行規範性と核兵器 核兵器使用の威嚇に関する国際司法裁判所勧告的意見における *jus in bello* と *jus ad bellum*、そして法と政治」、『広島平和科学』22巻、2001年。

<sup>3</sup> もちろん日本でもICJ勧告的意見を対象にした論文が幾つも発表されている。たとえば、池田眞規・新倉修「核兵器はどう裁かれたか：国際司法裁判所『勧告的意見』を検討する」、『世界』、1996年10月号、植木俊哉「核兵器使用に関する国際司法裁判所の勧告的

もちろん本稿は単なる資料にとどまるわけではなく、関連の各国政府や I C J 判事の意見などに対する個別的評価も必要に応じて適宜行っていく。まず第一節において I C J 勧告的意見以前に核兵器の合法性をめぐる展開された議論を見ていくことにする。そこで争点として確認されるのは、まず広島・長崎への原爆投下、冷戦構造下での法学者による核兵器に関する議論、国連総会決議、1949 年ジュネーブ諸条約及び 1977 年追加議定書制定をめぐる起こった核兵器の法的位置づけをめぐる問題である。第二節は、I C J の勧告的意見をめぐって展開された議論を、各国政府の意見にそって見ていくことにする。第三節は、勧告的意見そのものと、I C J 判事の個別的意見をまとめる。第四節は、I C J の勧告的意見が内包する問題を、最大の論点となった主文 2 E 項をめぐる問題を中心にして、批判的に検討する。最後に I C J 勧告的意見が持つ法的・政治的価値について若干の考察を加える。

## 1 I C J 勧告的意見以前の議論

### 1-1 法的議論の枠組み：広島への原爆投下と日本政府の抗議文

勧告的意見以前の核兵器をめぐる国際法上の議論を概観し、問題の所在を確認するために、まず広島への原爆投下に伴う国際法上の議論から見ていくことにする。言うまでもなく、広島への原爆投下によって、I C J の勧告的意見にまでつなが

---

意見」、『法学教室』、193 号、1996 年、浦田賢治「核兵器使用・威嚇の違法判断 国際司法裁判所の勧告的意見を読む」、『法と民主主義』、310 号、1996 年、牧田幸人「核兵器使用の違法性と国際司法裁判所の勧告的意見」、『日本の科学者』、31 巻 7 号、1996 年、最上敏樹「核兵器は国際法に違反するか：核兵器の使用と威嚇に関する I C J 勧告的意見」（上）・（下）『法学セミナー』、503・504 号、1996 年、松井芳郎「国際司法裁判所の核兵器使用に関する勧告的意見を読んで」、『法律時報』、846 号、1996 年、杉江栄一「核兵器と国際司法裁判所」、『中京法学』、32 巻 2 号、1997 年、則武輝幸「核兵器による威嚇または核兵器の使用の合法性に関する国際司法裁判所の勧告的意見」、『外交時報』、1336 号、1997 年、繁田泰宏「核兵器の合法性に関する国際司法裁判所勧告的意見の国際法的意義」、『戦争と平和』（大阪国際平和センター）7 号、1998 年、伊津野重満「核兵器使用の合法性に関する国際司法裁判所の勧告的意見 その概要と論点」、『早稲田法学』、74 巻 3 号、1999 年、参照。ただしこれらのほとんどは、勧告的意見の結論部分の紹介に紙幅のほとんどを費やしている。



る核兵器使用と国際法規をめぐる議論が始まったのだからである。

核兵器使用が国際法違反だとする指摘は、広島への原爆投下直後に日本政府によって出された抗議文において、歴史上初めてなされた。その抗議文は、勧告的意見にまで続く論点を抽出するために有益なものである。1945年8月10日、スイス駐在公使を通じてアメリカ政府に渡された抗議文において、日本政府は次のように指摘しているのである。

「...広島市は何ら特殊の軍事的防備乃至施設を施し居らざる普通の一地方都市にして同市全体として一つの軍事目標たるの性質を有するものに非ず、本件爆撃に関する声明において米国大統領『トルーマン』はわれらは船渠工場及び交通施設を破壊すべしと言ひをるも、本件爆弾は落下傘を付して投下せられ空中において炸裂し極めて広き範囲に破壊的効力を及ぼすものなるを以つてこれによる攻撃の効果を右の如き特定目標に限定することは技術的に全然不可能な事明瞭にして右の如き本件爆弾の性能については米国側においてもすでに承知してをるところなり、また実際の被害状況に徴するも被害地域は広範囲にわたり右地域内にあるものは交戦者、非交戦者の別なく、また男女老幼を問はず、すべて爆風及び噴く輻射熱により無差別に殺傷せられ、その被害範囲の一般的にして、かつ甚大なるのみならず、個々の傷害状況よりみるも未だ見ざる残虐なものと言うべきなり、抑々交戦者は害敵手段の選択につき無制限の権利を有するものに非ざること及び不必要の苦痛を与うべき兵器、投射物其の他の物質を使用すべからざることは戦時国際法の根本原則にして、それぞれ陸戦の法規慣例に関する条約附属書、陸戦の法規慣例に関する規則第二十二條、及び第二十三條(ホ)号に明定せらるゝところなり。...米国が今回使用したる本件爆弾は、その性能の無差別かつ残虐性において、従来かゝる性能を有するが故に使用を禁止せられおる毒ガスその他の兵器を遙かに凌駕しをれり、米国は国際法および人道の根本原則を無視して、すでに広範囲にわたり帝国の諸都市に対して無差別爆撃を実施し来り多数の老幼婦女子を殺傷し神社仏閣学校病院一般民家などを倒壊又は焼失せしめたり、而して今や新奇にして、かつ従来のいかなる兵器、投射物にも比し得ざる無差別残虐性を有する本件爆弾を使用せるは人類文化に対する新たな罪状なり帝国政府は自らの名においてかつまた全人類及び文明の名において米国政府を糾弾すると共に即時か

かる非人道的兵器の使用を放棄すべきことを嚴重に要求す」<sup>4</sup>

この抗議文が誰の起案によるものかはわかっていない。しかし 1945 年の時点においてすでに現在にまで続く国際法上の核兵器使用の問題性を簡潔に指摘したものだと言えるだろう。実定法上の根拠法は 1899 年ハーグ「陸戦の法規慣例に関する条約」である。(巻末表 1 参照) 原爆投下がこれに規定されている不必要な苦痛を与える兵器の禁止(第 23 条)、無防守都市に対する無差別広域爆撃の禁止(第 25 条)、軍事目標主義(第 27 条)に違反しているとしたのである。ハーグ陸戦法規は今日でも核兵器使用の違法性に関して言及される法規範である。日本政府の抗議文が、原爆投下以前の日本各地での無差別爆撃も国際法違反だとしていることは、連合国側のドイツに対する戦時中の広範囲な爆撃などを鑑みれば、大きな含意を持っている。しかしながらもちろん、「総力戦」の時代の「正戦」論から、当時のアメリカにおいてこのような抗議文が受け入れられる余地はなかった。<sup>5</sup>

本稿の目的である核兵器の国際法的規範からの検討という観点から見れば、日本政府の抗議文は、幾つかの基本的な法的問題点を提起するものとして理解できる。

第一に、戦争開始国が日本であり、連合国側が自衛権にもとづいて戦争を遂行し始めた以上、武力行使に関する法(*jus ad bellum*)での合法性、つまり武力行使に訴えることそのものの合法性が連合国側にあることは明らかである。<sup>6</sup>だが日本政府が抗議しているのは、武力紛争中の法(*jus in bello*)、つまり戦争遂行方法に関する法に訴えてのことである。この *jus ad bellum* と *jus in bello* の区別は、核兵器のみならず武力行使に関する法的議論を展開する際に、もっとも重要となる法的枠組みである。この区別が核兵器使用の合法性にどのような意味を持つのかは、ICJ 勧告的意見を検討する際にも繰り返し議論されることになるだろう。

---

<sup>4</sup> 松井康浩『原爆裁判：核兵器廃絶と被爆者援護の法理』(新日本出版社、1986年) 248-249頁より引用。

<sup>5</sup> アメリカでの合法化の試みは、日本側の国際法違反に加え、全体主義国家においては国民全体を攻撃対象とせざるをえないとの見方によるものであった。See, for instance, Ellery C. Stowell, "The Laws of War and the Atomic Bomb," *American Journal of International Law*, vol. 39, 1945, pp. 784-788. 政治的な肯定論としては、たとえば Elbert D. Thomas, "Atomic Bombs in International Society," *American Journal of International Law*, vol. 39, 1945.

<sup>6</sup> もっとも私見では、自衛権にもとづいて敵国の無条件降伏を求めて戦争を遂行しうるか

第二に問題となるのは、*jus in bello* あるいは国際人道法と呼ばれる法規範が、政治的に必要だと判断される行為とどのような関係におかれるのかという点である。たとえば広島への原爆投下のような違法だと認定されるかもしれない行為が、どのような政治的背景を考慮に入れた際に合法と言えるのか、あるいはどのような政治的事情を考慮しても依然として違法だと言えるのか。

第三に、*jus in bello* の問題として核兵器使用の違法性を問題にするならば、その戦争法としての性質上、兵器の存在の違法性ではなく、兵器を使用することの違法性が問題となる。そこで核兵器の存在が合法的であるかという問いと、核兵器を合法的に使用できるかという問いとを区別する必要がある。さらに言えば、核兵器を合法的に使用できるかという問いと、核兵器を使うことが種々の具体的事例において合法的であるかという問いとを区別する必要もある。

このような核兵器と*jus in bello* あるいは国際人道法との関係をめぐる問題点は、ICJの勧告的意見にあたって問題となったのであり、本稿の全体を通じて繰り返し現れてくる問題である。本稿は核兵器使用と国際法規の関係を検討するが、実はそれは核兵器使用という問題設定から見た、国際人道法の位置づけの検討であると言っても過言ではないのである。

## 1-2 原爆裁判

さてこのように抗議した日本政府だが、1955年に始まった原爆の違法性について争われたいわゆる「原爆裁判」(国際的には「シモダ・ケース」として知られる)において被告側となった際には、「原子爆弾使用の問題を、交戦国として抗議をするという立場を離れてこれを客観的に眺めると、原子兵器の使用が国際法上なお未だ違法であると断定されていないことに鑑み、にわかにかこれを違法と断定できないとの見解に達し」と答弁している。<sup>7</sup>さらに日本政府は「その当時原子兵器使用の規制について実定国際法が存在しなかったことは当然であるし、また現在

---

という問題は残されると思われる。

<sup>7</sup> 同上、53頁より引用。ただし後に見るように、原爆裁判で争われたのは核兵器使用一般の違法性ではなく、広島・長崎への原爆投下であるので、原子爆弾そのものの違法性

においてもこれに関する国際的合意は成立していない」として、原爆使用の違法性を否定する。またハーグ陸戦法規などの諸条約は原子兵器を対象とするものではないので、無関係だともする。日本政府はさらに、この問題は「戦時国際法の法理に照らし、決定せらるべきである」としつつ、「敵国の戦闘継続の源泉である経済力を破壊することとまた敵国民の間に敗北主義を醸成せしめることも、敵国の屈服を早めるために効果があり」、広島・長崎への原爆投下も日本の屈服を早めて交戦国双方の人命殺傷を防止する効果を生んだと主張した。そして「かかる事情を客観的に考慮するときは」、原爆投下が国際法上違法であるか否かについてはにわかに断定できないとし、国際法専門学者の鑑定の結果を待つしかないとしたのである。<sup>8</sup>

原爆裁判において東京地方裁判所は、1963年に原爆の違法性を認定した上で、原告側の損害賠償を日本政府による賠償請求権の放棄を理由として却下する判決を出した。これはICJの勧告的意見に33年先立ってだされた核兵器使用の違法性に関する判決であり、未だ具体的事件をめぐって実質的判決として出された唯一のものである。この判決は決して国内裁判所の裁判官の見解だけによって出されたものではない。今日の核兵器使用・威嚇の合法性の問題をめぐる議論から見て興味深いのは、裁判をめぐって提出された著名な国際法学者たちの鑑定意見である。被告である日本政府は鑑定人として東京大学教授高野雄一と京都大学教授田畑茂二郎を申請し、原告側は法政大学教授安井郁を申請した。これらの国際法学者の議論を、判決文とあわせて見てみることにしよう。

判決文が根拠としたのは、1899年ハーグ陸戦の法規慣例に関する条約第25条の無防衛都市の攻撃又は砲撃の禁止、同第26条の砲撃の際の事前通告の必要、第27条の攻撃目標の軍事的施設への限定であり、またさらに1923年空戦規則案第22条の普通人民を威嚇し軍事的性質を有しない私有財産を破壊し非戦闘員を損傷す

---

は直接的には問題ではない。

<sup>8</sup> 藤田久一「原爆判決の国際法的再検討(一)」、『法学論集』(関西大学)25巻2号、1975年、13-14頁、参照。リチャード・フォークは、日本政府の「戦時国際法」の考えを「戦争理性(Kriegsraison)」に近いものと描写している。See Richard A. Falk, "The Shimoda Case: A Legal Appraisal of the Atomic Attacks upon Hiroshima and Nagasaki," *American Journal of International Law*, vol. 59, 1965, p. 764.

ることを目的とする空中爆撃の禁止、第 24 条の空中爆撃は軍事目標に対して行われた場合に限り適法（1、2 項）、軍隊の作戦行動の直近地域にない市街地の爆撃及び普通人民への無差別爆撃の禁止（3 項）、軍隊の作戦行動の直近地域についても普通人民に与える危険と比較して正当とされない爆撃の禁止（4 項）などであった。なお空戦規則は条約として批准されておらず、実定法としての効力はないが、東京地方裁判所はこれを「その内容は条理国際法として、あるいは慣習国際法としてその効力を認める」ことのできるものだとしている。<sup>9</sup>判決文はさらに「原子爆弾の加害力による人体に与える苦痛の著しいこと及びその残虐なことは、ヘーグ陸戦条規第二三条で禁止されている毒又は毒を施した兵器の使用よりはなはだしいものがあり、ダムダム弾禁止宣言、毒ガス等の禁止に関する議定書の解釈からも当然違法とされるべきである」とした。<sup>10</sup>そして敗戦が必至であった日本に対する原爆投下は「米国の防衛手段に出たものでもなければ、また報復の目的に出たものでもない」とし、防衛と報復を理由とする違法性の阻却可能性も退けたのである。<sup>11</sup>

高野雄一は原爆投下をもって「違反と判断すべき筋が強い」との鑑定書を提出した。高野によれば日本政府はもとより、アメリカにおいても原爆投下を違法とみる空気が強かったのであり、それだからこそ連合国の利益のために平和条約第一九条（損害賠償請求権放棄）が作られた。高野はハーグ条約以前にも「戦闘手段の制限に関する国際法規」が「国際慣習として存在した」とし、「また条約が存する今日においても、そのような条約の裏に、或はそのような条約の外に、一般

---

<sup>9</sup> この点についてフォークは意義を唱えて判決を批判した。See Falk, “The Shimoda Case,” pp. 770-771.

<sup>10</sup> このような類推解釈は、実は広島・長崎への原爆投下の違法性という論点をこえて、核兵器一般の違法性に踏み込んだ部分だと考えられる。後に見るように、この点は原爆裁判直後から批判を集めたものだった。1996 年の ICJ 勧告的意見においては、この点は問題となりえなかった。フォークは判決の内容を通り越して、1927 年「ロチューヌ号」事件判決において、常設国際裁判所が明示的に禁止されていない兵器は国際法上認められると判断したこと、同様の立場を米国海戦法規 613 条がとっていることを指摘した上で、あくまでも「シモダ・ケース」が広島・長崎への原爆投下という具体的事件を問題にしたものであることを付記している。See Falk, “The Shimoda Case,” p. 784.

<sup>11</sup> 松井『原爆裁判』、209-211、228-236 頁、参照。なお原爆投下が両交戦国の犠牲者をむしろ少なくしたとの議論が、勝者の政治的論理に近く、国際法的には問題を含むとの見方は、See Falk, “The Shimoda Case,” p. 786.

国際慣習としての戦闘手段の制限に関する国際法規がある」とし、仮に条約が総加入条項の制限にふれて厳格には適用されないとしても交戦国に適用されるとした。ただし高野は安易な類推解釈は許されないとも強調した。原爆のように非人道性が非常に大きくても、同時にその軍事的効果が著しく大きければ、国際法上一般に不法とされる基礎を十分にもたない。しかし高野によれば、「国際法上、禁止されている害敵手段とは、本来的に行使される筈の戦闘員に対する関係でその行使が禁止される」のであり、「特定の害敵手段の禁止に関する国際法規が成立しておらずその対象とならない適法な害敵手段 現在のところ原則として原爆もこれに含められるであろうが であっても、その行使が常に適法であり、適法な戦闘行為となるわけではない」。つまり「特定の害敵手段が、その手段の性質上、使用の仕方の如何にかかわらず必然的に、戦闘員と非戦闘員との区別なく破壊力を及ぼすものであるときはそれは害敵手段として禁止される」。そして高野は広島・長崎が「防守都市」でも「陸上軍隊の作戦行動の直近地域」でもない指摘した。果たして両市の「軍事目標」への攻撃に伴って付随的な被害が他に及んだのかどうかは客観的科学的調査判断によるという留保を付けつつ、事実上原爆投下の違法性を論証した。<sup>12</sup>

政府申請の第二の鑑定人である田畑茂二郎は、より明確に「当時広島も長崎もいわゆる無防守都市であった点からみて、軍事目標・非軍事目標の区別なしに、あらゆるものを無差別に破壊する効果をもつ原子爆弾を使用することは当然違法と断定せざるをえない」と主張した。田畑によれば、「防守都市か否かについて重要なのは、その都市が現に敵軍の占領の企図に対し抵抗しつつあるかどうかという相対的な関係」であり、これは陸軍・海軍・空軍砲撃いずれにもあてはまる。広島・長崎に原爆が投下された当時、敵の占領に抵抗するという事態はなく、ただ軍事目標に対する爆撃しか許されていなかった。また目標を広く設定する「目標区域爆撃」の主張も、広島・長崎にはあてはまらない。そして田畑は総力戦の形態がとられたからといって軍事目標と非軍事目標との「区別を抹殺することは、戦争法の一つの因子である人道主義の要請を全く無視するものであり、戦争法そ

---

<sup>12</sup> 松井『原爆裁判』、253-266頁、参照。

のものの存在根拠を否定するもの」だとする。そもそもトルーマン大統領やスチムソン国務長官が戦争の終結を早めることを目的としたと述べたように、原爆の投下は単に軍事目標を爆撃したのではなく、日本国民を威嚇する政治的な目的を持っていた。これは空襲に関する国際法規からみて違法である。さらに戦争法は軍事的必要と人道的要請という二つの因子の調和の上に成り立っているが、それをこえて不必要な害を与えることは、戦争法規の基調にも背いている。<sup>13</sup>

原告側の申請による鑑定人である安井郁が強い調子で違法を訴えたことは言うまでもない。安井はまず 1868 年のセント・ピーターズブルグ宣言に言及し、「戦争の必要と人道の法則の調和」をはかるため「戦争の必要が人道の要求に一步を譲るべき技術上の限界」を原爆投下が踏み越えたとする。原爆被害者の苦痛は、戦時国際法にいう「不必要の苦痛」の中で最も深刻なものであり、原爆の非人道性は過去の兵器のそれと比較を絶する。また安井は「陸戦法規慣例に関する条約」前文（いわゆる「マルテンス条項」）が、締約国が、その採用した条規に含まれない場合においても、人民および交戦者が依然文明国の間に存立する慣習、人道の法則および公共良心の要求より生じる国際法の原則の保護および支配の下に立つことを確認する、としていることを指摘し、原爆が兵器の性質からして国際法違反であるとした。さらに安井は高野や田畑と同様に、攻撃の方法からも原爆投下が一般国民への無差別爆撃にあたるとして違法だとした。<sup>14</sup>

三人の国際法学者は異なったニュアンスをとりながらも、原爆投下が国際法違反であったという結論を導き出している。こうした鑑定書を受けた裁判所が違法判断を下したのは当然のことだったと言えよう。ただし高野・田畑と安井の間には一つの相違がある。三人は原爆投下が方法として戦争法に抵触したという点では一致したが、原爆という兵器がそれ自体として国際法違反だと明確に主張したのは安井だけであった。高野と田畑は、毒ガス禁止宣言などからの「安易な類推」を退けるという実定法主義から、原爆それ自体の違法性についての判断を避けた。広島・長崎への原爆投下に関してはその方法において国際法上の違法性は明らかなので、高野と田畑にとって原爆という兵器自体の違法性は必ずしも鑑定

---

<sup>13</sup> 同上、273-281 頁、参照。

書作成において必要なことではなかった。それゆえ両者は、原爆それ自体の兵器としての違法性、いわば核兵器の存在論的違法性についての結論を先送りにしたのである。このことは判決文と鑑定書との間に存する微妙な相違として、しばしば指摘された点である。<sup>15</sup>

ところでICJ勧告的意見は「核兵器使用または使用の威嚇」の合法性についてのものではあったが（つまり核兵器所有や実験などの存在論的合法性についてはない）しかし同時に具体的事例を欠いたまま出された「使用または威嚇」についての一般的意見であるという性格を持っていた。その点は、「原爆裁判」の勧告的意見に対する影響の性質と限界を示すものであろう。<sup>16</sup>

### 1-3 冷戦期の国際法学者の議論

次に広島・長崎への原爆投下から1996年ICJ勧告的意見までの時期に、旧同盟国側の国々、特に原爆投下に関わった英米での、原爆投下もしくは核兵器の使

---

<sup>14</sup> 同上、292-299頁、参照。

<sup>15</sup> 藤田、「原爆判決の国際法的再検討(一)」、22-23頁、参照。なお藤田は詳細な検討の後に、広島・長崎の原爆投下の違法性論を支持する。藤田久一「原爆判決の国際法的再検討(二・完)」、『法学論集』(関西大学)25巻3号、1975年、参照。また城戸正彦は原爆裁判判決より以前に書かれた論文において、「原子兵器を使用すること自体の合法性、つまり、原子兵器は合法兵器か不法兵器かの問題」と「原子兵器の合法的な使用方法、つまり原子兵器のいかなる使用方法が合法であり、不法であるかの問題」を混同してはならないとしつつ、原子兵器の使用禁止は「実現可能性なき夢」であるので、「むしろ現実的立場から、その使用を認め、たゞその使用方法に確実な国際法的規律化をなすこと、つまり軍事目標主義による原子兵器の使用を国際法上、有効な合法的使用方法とみなすことに一つの妥当な結論を求めねばならぬのである」と結論づけた。城戸正彦「原子兵器と国際法」、『愛媛大学紀要』第四部(社会科学)第二巻、第三号、1957?年、69-75頁。ただし松井芳郎は、むしろ原爆判決が核兵器使用一般の国際法上の合法性という一般の問題を考える際に検討すべき基本的な論点を提示した歴史的価値を評価する。松井芳郎「国内裁判所と国際法の発展 原爆判決を手がかりに」、潮見俊隆他(編)『現代司法の課題：松井康浩弁護士還暦記念』(勁草書房、1982年)254頁。

<sup>16</sup> ICJシャハブディーン判事は、勧告的意見に付された「反対意見」において、ICJ規程38条(1)(d)が諸国の国内判例もICJの適用法規になりうると定めていることを指摘しつつ、原爆判決の内容と異なる結論を出す者はなぜそうなのかを示す義務があると強調した。シャハブディーン判事は、「シモダ・ケース」の性質を理解しながらも、そこから核兵器使用一般の違法性に関する議論を見出そうとしているように見える。See “Dissenting Opinion of Judge Shahabuddeen.”:

<http://www.icj-cij.org/icjwww/icasess/iunan/iunanframe.htm>



用・威嚇の合法性に関する議論を概観しておくことにする。<sup>17</sup>冷戦期には暗黙の合法論が支配的だったようである。したがってここで検討の対象とするのは、そうした暗黙の合法論に対して核兵器使用の違法性の論拠を示した学者たちである。ただし彼らが必ずしも核兵器の絶対的廃絶論者ではないことには、まず注意を喚起しておきたい。

### 1-3-1 冷戦時代初期のイギリスの学者の議論

比較的原爆投下を客観視していたイギリスでは、アメリカとは異なり、原爆投下を国際法違反とみなす動きもかなりあった。J・M・スペイトは、1947年に出された *Air Power and War Rights* の第三版において、特に原爆投下後にも広島と長崎の人々が次々と亡くなっていく状況に着目した。もしそれが原爆の後遺症によるものであれば、原爆投下は、不必要な苦痛を与えたり死を不可避にすることを人道性の法に反するとして禁止した1868年セント・ピーターズブルグ宣言や、1925年のジュネーヴ・毒ガス使用禁止議定書に明白に違反すると断じた。スペイトは、アメリカは両者を批准していないと付記しつつ、イギリスは拘束されていることを強調した。そして原爆を肯定することは、無差別爆撃を禁止する国際法規を単なる偽善と不誠実の産物にしてしまうことだと主張した。<sup>18</sup>

スペイトはさらに翌年に出版された *The Atomic Problem* と題された小冊子において、直接的に原子爆弾の国際法上の違法性を主張した。スペイトによれば、原爆の違法性は主に二つの理由による。第一に、それが無差別兵器であるからであ

---

<sup>17</sup> なお本稿は核兵器使用（使用の威嚇）と国際法規の関係について検討するものであり、核実験の合法性についての議論はとりあえず検討対象とはしない。もちろん核実験が、特に太平洋における実験の合法性が、戦後の核兵器と国際法との関係について一つの論点となっていたことは言うまでもない。検討対象から外したのは、それが核兵器使用（使用の威嚇）とは別個の法的问题を構成していると考えられるからである。ICJでの審議としては、*Nuclear Tests (Australia v. France) (1973-1974)*; *Nuclear Tests (New Zealand v. France) (1973-1974)*; and *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) case (1995)*. See also Myres S. McDougal and Norbert A. Schlei, "The Hydrogen Bomb Tests in Perspective: Lawful Measures for Security," *Yale Law Journal*, vol. 64, 1955.

<sup>18</sup> J. M. Spaight, *Air Power and War Rights* (London: Longmans, Green and CO., 1947), Third Edition, pp. 273-277.

る。第二に、それがガスあるいは細菌兵器との類似関係に置かれるからである。<sup>19</sup> スペイトは、有機体の体内で生命を破壊し、健康を害するものを「毒(poison)」として定義できるので、原爆は放射線を放出する点において毒性のものである。したがって化学兵器と原子爆弾との類似は明らかである。原子爆弾は、1868年セント・ピーターズブルグ宣言や戦争手段の制限性を定めた1907年ハーグ陸戦法規22条に違反する。さらに1899年ハーグ第二宣言、1907年ハーグ陸戦の法規慣例に関する条約23条(a)・23条(e)、ベルサイユ条約171条、1921年ベルリン条約、1922年ワシントン条約5条、1925年毒ガス使用禁止議定書などにも抵触する。ただしこれらのうち強制力を持つものには加入していないアメリカが、原爆投下によって国際法違反を犯したとまでは言えない。<sup>20</sup> スペイトは種々の条約によって原爆は違法とされるが、それらを慣習法とは考えないので、条約に拘束されない国家による原爆の使用が違法だとまでは言わないのである。このようにしてスペイトは、アメリカの政治家・軍人を戦犯として告発する必要性を回避しながら、原爆使用の違法性は論証するという態度をとったのである。<sup>21</sup>

その後、冷戦構造下での大国の対立が頂点に達し、核兵器は次第に広島・長崎への原爆投下という歴史的な脈を離れて、国際政治の構造を規定する要因として認識されるようになった。<sup>22</sup> そうした時代に、スペイトの議論の基本線にそって核兵器の「一般的」違法性を認めつつ、核兵器の機能そのものは逆に合法的だとする議論を展開したのは、「現実主義的」傾向を持つロンドン大学国際法教授ゲオルグ・シュワルツェンバーガーである。彼が*The Legality of Nuclear Weapons*(1958)において到達した結論は、以下のようなものである。第一に、人道主義の原則だけから核兵器使用を禁じることはできない。第二に、第二次世界大戦中の諸国の実行によって、あるいは戦後の各種の条約によって、市民を戦争の意図的な目標に

---

<sup>19</sup> J. M. Spaight, *The Atomic Problem* (London: Arthur Barron Ltd., 1948), p. vii.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 24-43.

<sup>21</sup> なおスペイトの原爆違法論を支持するものとしては、Erik Castrén, *The Present Law of War and Neutrality* (Helsinki: Academia Scientiarum Fennica, 1954), p. 206.

<sup>22</sup> たとえばジュリウス・ストーンの1954年の観察によれば、核兵器の合法性に関する西側の真剣な関心は、そのソ連の陸上兵力に対する対抗兵器としての重要性によって圧倒されてしまった。See Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict: A Treatise on the Dynamics of Disputes and War-Law* (London: Stevens & Sons Ltd., 1954), p. 344.

することを禁止する原則はほとんど有効性を失ったが、しかしなお市民に向けられた核兵器には適用されるだろう。もちろんそこでは戦争努力に市民が参加していないこと、重要な軍事的目標から離れていることという条件が必要にはなる。第三に、核兵器による放射能の放出には、熱や炎の放出とは異なり、毒物兵器の禁止を盛り込んだ 1899 年と 1907 年のハーグ陸戦の法規慣例に関する条約 23 条(a) と 1925 年ジュネーヴ毒ガス使用禁止議定書が適用されうる。第四に、追加的法規として幾つかのものがあげられる。核兵器が一般市民に対して正当化されない方法で用いられれば人道に対する罪を構成するだろうし、1948 年ジェノサイド条約違反にあたる場合もある。ただし第五に、単なる自衛権の行使としては認められないが、復讐の場合には、核兵器使用は容認されるだろう。第六に、その点を正当化理由として、主権国家は核兵器を製造し、所有する権利を持つ。第七として、核兵器の実験は他国の領土に影響を与えた場合には違法である。<sup>23</sup>

シュワルツェンバーガーは原爆裁判とほぼ同じ時期に、つまり国際人道法が未発達の段階において（事実彼は 1949 年ジュネーヴ条約の核兵器への適用可能性については必ずしも積極的ではない）<sup>24</sup>適用可能な法規を用いていわば「一般的」な核兵器使用の違法性を論証した。特徴的なのは、1925 年毒ガス使用禁止議定書の適用であろう。日本の原爆裁判では、判決文と安井が類推的に同条約の適用を正当化したが、高野と田畑は「安易な類推」を排するという理由から同条約の適用には否定的であった。シュワルツェンバーガーは、スペイトと同様に、「毒」という語の意味を「生命体に注入もしくは吸収されたとき生命を失わせるか健康を損なわせるもの」と理解し、放射能はこれにあたるとした。これは類推というよりも「毒」という語の定義の明確化による核兵器の違法論であり、原爆裁判関係者のいかなる見解とも異なっている。<sup>25</sup>これによりシュワルツェンバーガーは、核兵器の使用は違法であるとの「一般的」結論を導き出す。ただし彼によれば、その「毒」の定義上、人体に無関係な場所・方法での核兵器の使用は違法とは言え

---

<sup>23</sup> Georg Schwarzenberger, *The Legality of Nuclear Weapons* (London: Stevens & Sons Limited, 1958).

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 47. 該当条約である「戦時における文民の保護に関する（第四）条約」の「文民」概念は制限的であり、自国を除く交戦国の手中に入った者だけを指す。

<sup>25</sup> See *ibid.*, p. 27.

ないだろうから、厳密に言えば、人体に関連する場所での核兵器使用は「一般的に」違法だということになるわけである。

シュワルツェンバーガーにとっては、核兵器使用が一般に違法であるとしても、核兵器の製造・所有・実験は主権国家の権利として、他国に影響を与えない限り、当然に認められる。そしてシュワルツェンバーガーは、復仇による核兵器使用を容認する。復仇の正当性そのものは国際法上とりあえず疑いがないと考えられる。<sup>26</sup>単なる自衛権の行使だけでは、シュワルツェンバーガーも核兵器が合法的に使用される理由にはならないとする。しかし核兵器による攻撃を受けたとすれば、その国は復仇措置として核兵器を使用することを許されるという。<sup>27</sup>この点からは、核兵器製造・使用のみならず核抑止論までもが正当化されてくるだろう。

シュワルツェンバーガーは、スペイトによる核兵器違法論の論理をほぼそのまま踏襲した。ところがそれにもかかわらず、シュワルツェンバーガーはむしろ逆に、核抑止という冷戦体制における核兵器の機能を合法化する論理を事実上展開していくのである。なぜなら核兵器の使用が「一般的」には違法だという結論は、製造・所有の合法性と復仇の合法性の議論を介在させれば、現実の国際政治での核兵器の認識に、あるいはアメリカやイギリスの核政策に、何ら実質的な変更を加えることはないからである。核兵器の使用は違法であるが、核抑止は認められるということになるのである。

このように核兵器使用を違法化する法規 国際人道法の諸原則・諸規則 を認めながら、核抑止という冷戦中に核兵器に与えられた機能をも同時に認めてしまうという態度には、後に見る I C J での議論において英米の政府などによって特徴的に採用された態度に相通ずるものがある。シュワルツェンバーガーは核兵器

---

<sup>26</sup> 「一般に復仇とは、相手の国際法違反行為により動機づけられ、それを止めさせ法遵守に戻らせる手段のないとき、自国もやむをえず違反行為に訴えることをいう。」藤田久一『国際人道法』〔新版〕(有信堂高文社、1993年) 183頁。

<sup>27</sup> Schwarzenberger, *The Legality of Nuclear Weapons*, p. 41. See also Nagendra Singh, *Nuclear Weapons and International Law* (London: Stevens & Sons Limited, 1959), p. 135. なお藤田久一は復仇による核兵器の使用を許容することは、「人道法の名で、文明の破壊や人類の滅亡を正当化することになる」とする。ただし藤田が根拠とするのは1977年ジュネーヴ第一追加議定書第51条6項の一般住民や文民に対する復仇としての攻撃禁止の規則であるから、シュワルツェンバーガーの議論とは歴史的事実の差があるのは確かである。藤田、『国際人道法』、186頁、参照。

使用の「一般的」違法性と「限定的」合法性という英米的な議論の方向性を、体系的に示して見せた学者だと言えよう。<sup>28</sup>

### 1-3-2 冷戦時代後期のアメリカの学者の議論

原爆投下の最大の当事者であり、対日戦の最大の遂行者であったアメリカでは、核兵器使用の違法論はあまり見られなかった。しかも冷戦が勃発してソ連との核抑止による二極均衡の担い手となったアメリカにおいて核兵器の合法性の検討がなされなかったのは、政治的観点からすればむしろ当然であった。<sup>29</sup>法的権威を持つ *United States Naval Instructions* や *United States Army Field Manual* などは、実定法上の規定がないことを理由に、核兵器使用が合法的であることを明記していた。<sup>30</sup>

しかしやがてリチャード・フォークら核兵器使用の合法性に疑義を唱える国際法学者も現れはじめた。フォークは、アメリカのベトナム戦争への介入そしてその戦闘方法を、戦争法およびニュルンベルグ原則と呼ぶものによって、批判した。その後フォークは、リー・メロビッツやジャック・サンダーソンと、核兵器使用に関しても批判的な視線を送るようになったのである。彼らはニュルンベルグ判決に言及しつつ、核兵器を禁止する実定法が存在しないことは、核兵器の合法性を意味しないとする。そして戦闘員と非戦闘員の区別、不必要な苦痛の回避などの原則を関連するものしてあげ、1868年セント・ピーターズブルグ宣言、1907年ハーグ陸戦法規 22条、23条(a)・(e)、1919年ベルサイユ条約 171条、1925年ジュネーブ・毒ガス使用禁止議定書、1923年ハーグ空戦規則案 24条 3項、1949年ジ

---

<sup>28</sup> エクスター大学のニコラス・グリーンは、核兵器使用の違法性を論じた 1987 年の論文において、使用が違法であれば配備も違法であるとして、核抑止の違法論を提示している。See Nicholas Grief, “The Legality of Nuclear Weapons” in Istvan Pogany (ed.), *Nuclear Weapons and International Law* (Aldershot: Avebury, 1987), pp. 39-41.ただし同じ本の中でエセックス大学のマルコム・ショウは、特殊な事情における（人道法違反とならない）核兵器使用の可能性を認めている。See Malcom N. Shaw, “Nuclear Weapons and International Law” in *ibid.*, p. 18.ウィリアム・ハーンは国際人道法の適用を認めながらも、核兵器使用の合法性は個別の状況にしたがって判断されるとする。See William R. Hearn, “The International Legal Regime Regulating Nuclear Deterrence and Warfare,” *British Year Book of International Law*, vol. 61, 1990.

<sup>29</sup> See, for instance, Fujita, *International Regulation of the Use of Nuclear Weapons*, pp. 30-40.

<sup>30</sup> See Ved P. Nanda and David Krieger, *Nuclear Weapons and the World Court* (Ardsey, N.Y.: Transnational Publishers, Inc., 1998), p. 45.

ユネーヴ諸条約、1977年ジュネーヴ条約追加議定書、1948年ジュノサイド条約が文字どおり適用されれば、核兵器は違法だと論じた。<sup>31</sup>もっともフォークは核兵器の抑止機能を完全には否定しなかったかもしれないが、<sup>32</sup>メロビッツはより精力的にあらゆる核兵器使用・威嚇の違法性論を展開した。<sup>33</sup>

その他のアメリカの国際法学者も核兵器への関心の高まりとともに、核違法論に近づく議論を展開し始める。バーンズ・ウェストンは、不必要な苦痛を与えたり、戦闘員と非戦闘員とを区別しない武器の使用、不釣り合いな復仇、深刻な環境破壊、中立国への被害、毒ガス発散をもたらす攻撃は禁じられていることを指摘しつつ、それらの国際人道法が核兵器使用には適用されないとは認められないとした。<sup>34</sup>さらにウェストンは、確かに例外的な状況において技術的にさらに洗練された戦術核兵器を復仇として限定的に使用することの合法性は完全には否定できないとしても、第一使用であれ防御的第二使用であれ、また戦略核であれ戦術核であれ、ほとんどの場合において核兵器使用は国際人道法違反とならざるをえないとした。<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Richard Falk, Lee Meyrowitz, and Jack Sanderson, *Nuclear Weapons and International Law: World Order Studies Program Occasional Paper No. 10* (Princeton, NJ: Center for International Studies, Princeton University, 1981), pp. 21-33, 44-52. なおハーグ空戦法規案の慣習法的性格の積極的肯定は、先に見たフォークの原爆判決についての論文には見られなかったものである。See *ibid.*, pp. 53-57. フォークはその後も1985年にロンドンで開かれた「核戦争法廷」で判事として核兵器使用の違法性の宣言に参加したりしている。See Geoffrey Darnton (ed.), *The Bomb and the Law: London Nuclear Warfare Tribunal: Evidence, Commentary and Judgement: A Summary Report* (Malmö: Beyronds Tryck AB, 1989).

<sup>32</sup> Richard Falk, "Toward a Legal Regime for Nuclear Weapons," in Arthur Selwyn Miller and Martin Feinrider (eds.), *Nuclear Weapons and Law* (Westport, CT: Greenwood Press, 1984), reprinted from *McGill Law Journal*, vol. 28, no. 3, 1983, p. 127.

<sup>33</sup> See Elliott L. Meyrowitz, "The Laws of War and Nuclear Weapons" in Miller and Feinrider (eds.), *Nuclear Weapons and Law*, pp. 36-37. See also Elliot L. Meyrowitz, *Prohibition of Nuclear Weapons: The Relevance of International Law* (Dobbs Ferry, NY: Transnational Publishers, Inc., 1989).

<sup>34</sup> See Burns H. Weston, "Nuclear Weapons and International Law: Prolegomenon to General Illegality," *New York Law School Journal of International and Comparative Law*, vol. 4, 1982.

<sup>35</sup> See Burns H. Weston, "Nuclear Weapons versus International Law: A Contextual Assessment," *McGill Law Journal*, vol. 28, 1983. See also Peter Weiss, Burns H. Weston, Richard A. Falk, and Saul H. Mendlovitz, "In Support of the Application of the World Health Organization for an Advisory Opinion by the International Court of Justice" in William M. Evan and Ved P. Nanda (eds.), *Nuclear Proliferation and the Legality of Nuclear Weapons* (Lanham, MD: University Press of America, 1995). 核兵器使用は単にあらゆる場合に違法であるだけでなく犯罪的だと強調したのは、フランシス・ボイルである。See Francis A. Boyle, "The Criminality of Nuclear Weapons" in *Ibid.*

#### 1-4 国連総会決議

国連総会はこれまで幾つかの決議の中で核兵器の使用が国際法に違反するとしてきた。一連の総会決議の最初は、1961年にベオグラードで開かれた第一回非同盟諸国首脳会議を受けて提出され採択された同年の決議 1653(XVI)「核及び原子核融合(nuclear and thermo-nuclear)兵器の使用禁止に関する宣言」である。その決議内容は「核兵器の使用は国際連合の精神、文言、目的に反し、国連憲章の直接的違反である」と宣言するものだった。なぜならそれは「無差別的苦痛と破壊を人類と文明にもたらし、それゆえ国際法諸規則と人道諸法に反する」からである。その適用条約としてあげられているのは、1868年セント・ピーターズブルグ宣言、1874年ブリュッセル会議宣言、1899年と1907年のハーグ諸条約、1925年ジュネーヴ・毒ガス使用禁止議定書だが、宣言は核兵器使用を禁止する条約作成のために諸国に働きかけることを事務総長に要請もしている。投票記録は、賛成 55、反対 20、棄権 26 であり、反対は主にNATO構成諸国によるもので、ソ連や日本はこの時には賛成に回っていた。<sup>36</sup>同趣旨の決議は次に1978年に採択されたが、それは簡潔に核兵器の使用は国連憲章違反であり、人道に対する罪を構成すると宣言するものであった。総会での投票記録は、賛成 108、反対 18、棄権 18 であった。棄権は東欧・北欧諸国に日本などを加えた国々であった。<sup>37</sup>同決議を確認するものとして3年にわたって同様の内容の決議が採択された。<sup>38</sup>その後1982年からは「あらゆる状況下における核兵器の使用及び使用の威嚇の禁止に関する条約」を呼びかける決議が毎年採択されたが、それらにおいても核兵器の使用が国連憲章違反であり人道に対する罪を構成することが確認され続けた。またそれらの決

<sup>36</sup> See United Nations General Assembly Resolution 1653 (XVI) of 24 November 1961.

<sup>37</sup> See United Nations General Assembly Resolution 33/71 B of 14 December 1978.

<sup>38</sup> See General Assembly Resolution 34/83 G of 11 December 1979 (賛成 112、反対 16、棄権 14)、General Assembly Resolution 35/152 D of 12 December 1980 (賛成 112、反対 19、棄権 14)。なおこの決議から日本は、アフガニスタン情勢の緊張と核抑止の有効性を理由にして、反対に加わった。またこの決議から核兵器の使用に加えて、威嚇が禁止対象として言及されるようになった。) General Assembly Resolution 36/92 I of 9 December 1981 (賛成 121、反対 19、棄権 6)。

議に毎回附属文書として付けられた条約草案にも同趣旨の文言がある。<sup>39</sup>

#### 1-5 ジュネーヴ諸条約および追加議定書をめぐる議論

いわゆる国際人道法の中核を占める 1949 年ジュネーヴ諸条約とそれらに対する 1977 年の諸追加議定書は、武力紛争中の規則を定めたものであり、直接的に核兵器を取り扱うものではない。だがジュネーヴ法系統といわれる戦争犠牲者保護に関する規定を主眼とする人道法は、いわゆるハーグ法系統といわれる 19 世紀から続く害敵手段選択における制限を定めた一連の法規とは異なった核兵器に対する意味を持っている。19 世紀から続くハーグ系の人道法においては、マルテンス条項や、戦闘員と非戦闘員の区別、不必要な苦痛を与える兵器使用の禁止などの原則が、慣習法として確立されたことが、後に開発された核兵器との関連で議論の対象となる。それに対してジュネーヴ諸条約と諸追加議定書は、核兵器が開発された後に定められたものである。当然それらの条約の制定時には、核兵器の位置づけが一つの争点になった。

すでにジュネーヴ諸条約を作成した 1949 年外交会議において、ソ連代表は原子兵器を含む大量破壊兵器を禁止する条約を提案していた。しかしこの提案は当時国連で多数派を占めていたアメリカを中心とする西欧諸国によって門前払いを食わされた。その後も赤十字国際委員会がジュネーヴ諸条約と原子爆弾が両立しえないことを理由にして、原子爆弾禁止条約を制定するように各国政府に要請したり、あるいは核兵器禁止を定める「1956 年規則案」を作成したりしている。<sup>40</sup>

しかしその赤十字国際委員会も、1977 年追加議定書の草案作成の段階では、「国

---

<sup>39</sup> See General Assembly Resolution 37/100 C of 13 December 1982; General Assembly Resolution 38/73 G of 15 December 1983; General Assembly Resolution 39/63 H of 12 December 1984; General Assembly Resolution 40/151 F of 16 December 1985; General Assembly Resolution 41/60 F of 3 December 1986; General Assembly Resolution 43/76 E of 7 December 1988; General Assembly Resolution 44/117 C of 8 December 1989; General Assembly Resolution 45/59 B of 4 December 1990; and General Assembly Resolution 46/37 D of 6 December 1991. See also General Assembly Resolution 50/71 E of 12 December 1995; General Assembly Resolution 51/46 D of 10 December 1996; General Assembly Resolution 52/39 C of 9 December 1997; General Assembly Resolution 53/78 D of 4 December 1998; and General Assembly Resolution 54/55 D of 1 December 1999.

<sup>40</sup> 藤田久一「核兵器と一九七七年追加議定書」、『法学論集』（関西大学）、31 巻 1 号、1981



際協定または政府間の討議の対象となっている」という理由で核兵器に言及することは避けるようになった。しかしそれでもやはり 1974-1977 年の人道法外交会議においては、中国やルーマニアなどが、核兵器の禁止を定めるべきだとの議論を繰り返し起こした。ただし今度はソ連を中心とする東欧諸国も、核兵器は人道法の問題ではないとの立場をとった。しかし第一追加議定書における不必要な苦痛を与える兵器使用の禁止などの条項が、果たして核兵器にも適用されるのかについては必ずしもコンセンサスがとれていたとは言えない。たとえばインド代表は、核兵器も追加議定書の適用対象となるとの説明を投票に際して行った。これに対して、追加議定書署名にあたってアメリカとイギリスは、議定書の規則が核兵器に対していかなる効果をもつものとも意図されず、またその使用を禁止するものでもない、とする内容の「宣言」を付した。フランスは会議中、議定書の規定はフランスが国連憲章 51 条にしたがって完全に行使しうる「自衛の固有の権利」を侵害せず、フランスが防衛に必要と判断する特定兵器の使用を禁止しない、つまり議定書は通常兵器にのみ適用されるとの立場をとった。だがそれにもかかわらず、議定書の規定が自衛権を侵害する限りにおいて人道法の基本的方向と矛盾するとして、議定書に署名しなかった。同様の自衛権に関する言及を行ったのは、西ドイツである。<sup>41</sup>

こうした人道法における「核兵器ぬき」の問題は、国際法学者の間にも様々な議論を巻き起こした。たとえば核兵器に明示的に言及しなくても、人道法の諸規定に抵触しないように核兵器を使用することは事実上不可能であるとの指摘や、核抑止の現実に際して「核兵器ぬき」がコンセンサスとなったのだとの指摘がなされた。また米英が行った「留保」宣言の性格も、果たして議定書の目的からしてそのような留保が許されるかという点などに関して、議論の対象となった。<sup>42</sup>

本稿はそれらの議論の詳細には立ち入らないが、次に検討する I C J の勧告的意見をめぐる議論において、人道法と核兵器との関連が最大の争点となったこと、そして 1990 年代のアメリカ、イギリス、フランスの立場が、1977 年当時の立場

---

年、3-8 頁、参照。

<sup>41</sup> 同上、14-19 頁、参照。

<sup>42</sup> 同上、27-46 頁、参照。藤田は、留保は許されない、と結論づける。See also Fujita,

の反映であることを確認しておきたい。しかもそれら三つの核保有国の 1977 年当時における立場は、I C J への意見陳述での人道法と核兵器の両立性という合法論（米英）と自衛権の人道法に対する優越という合法論（仏）の二つの合法論に対応している。その二つの合法論は、アメリカ・イギリス出身とフランス出身の I C J 判事の合法論にさえも対応していた。

## 2 I C J における議論

### 2-1 勧告的意見に至る経緯

I C J の勧告的意見は国連総会からの要請にしたがって出されたものだが、その背景には非同盟諸国の動きに加えて、反核 NGO などの運動があった。その経緯を詳細に分析することは本稿の趣旨ではないが、勧告的意見の性格を確認する意味でも簡単にみていくことにする。

International Association of Lawyers against Nuclear Weapons (IALANA) は 1988 年に、前年の Lawyers' Committee on Nuclear Policy (米) と Association of Soviet Lawyers が開催した会議での決定を受けて設立された。そして 1989 年には核兵器の違法性に関するハーグ宣言を発表して、各国政府に I C J に核兵器の違法性に関する勧告的意見を出すように働きかけることを促した。「世界法廷プロジェクト」は 1992 年に IALANA と International Peace Bureau と International Physicians for the Prevention of the Nuclear War が合同で始めたものである。この世界法廷プロジェクトにしたがって動いた非同盟運動諸国の政府が、1993 年に途中で断念しながらも、1994 年に WHO と総会を通じて I C J の勧告的意見を求める質問を提出する決議を採択することに成功したのである。<sup>43</sup>

なお WHO と総会から出された質問はともに核兵器の合法性について問うものではあったが、違う文面で異なるニュアンスを持つものであった。WHO からの

---

*International Regulation of the Use of Nuclear Weapons*, p. 184.

<sup>43</sup> 世界法廷プロジェクトの背景については、see, for instance, Kate Dewes and Robert Green, “The World Court Project: How a Citizen Network Can Influence the United Nations” in Ann Fagan Ginger (ed.), *Nuclear Weapons are Illegal: The Historic Opinion of the World Court and*

質問は、「健康及び環境への影響という観点から、戦争又は他の武力紛争において国家が核兵器を使用することは、WHO憲章を含む国際法上の義務の違反となるか」というものであり、総会からの質問は、「核兵器の威嚇又は使用は、いかなる状況においても国際法上許容されるか」というものであった。前者はWHOの機能に関連する範囲で、しかも武力紛争における核兵器の合法性を問うものであった。そこで適用法規となるのは国際人道法とWHO憲章である。これに対して後者は国際法全般における核兵器の検討を要請したものであった。たとえばそこでは *jus in bello* としての国際人道法だけではなく、武力行使に関する法 *jus ad bellum* も関わってくる。結果としてICJが総会からの質問に対してのみ勧告的意見を出したことにより、その後起こった議論は、国際法体系における国際人道法の位置づけそのものを含む広範囲なものになったのである。

## 2-2 各国政府の意見陳述

ICJの勧告的意見審理にあたっては、22カ国の政府が意見陳述を行い、そのうちの20国は文書での意見提出も行った。またさらに22カ国の政府が文書での意見提出のみを行った。したがって44カ国の政府（と世界保健機構[WHO]）が核兵器使用・威嚇の合法性について意見表明を行ったことになる（なお広島・長崎市長の証言は日本政府の意見陳述の一部として、しかしその意見を代表しないものとして、行われた）。これはICJの歴史の中でも他を引き離しての最高の数である。<sup>44</sup>それらの意見陳述は明白に各国の核政策あるいは核問題に対する態度を反映しており、法的議論ではあるが、そこから政治的立場が如実に見えてくるようなものである。各国の意見陳述は法的論点を確認するだけではなく、国際社会における核兵器の認識を理解するために、非常に興味深い資料であると言えよ

---

*How It Will Be Enforced* (New York: The Apex Press, 1998).

<sup>44</sup> それまでの最高は1948年国連加盟条件事件の際の15カ国であった。なお各国の意見の要旨は以下の文献によく整理されている。John Burroughs, *The Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons: A Guide to the Historic Opinion of the International Court of Justice* (Münster: LIT Verlag, 1997), pp. 12, 84-150, and International Association of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA), “Banning the Bomb: World Court Hearings on Nuclear Weapons”: <http://www.ddh.nl/org/ialana/oralwcp/html> (accessed July 2000).

う。

核保有国もしくはNATO加盟国を中心とする7カ国（フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、ロシア、イギリス、アメリカ）が、まずもってICJが勧告的意見を表明するべきかどうかについて争った。それらの諸国政府によれば、まずWHOはこのような勧告的意見を行う権限を有していない。さらに国連総会からの質問に対しても、ICJはあえて返答を拒絶するべきである。なぜなら質問は主に法的というより政治的なものであり、またICJの勧告的意見は継続中の軍縮交渉にむしろ害を与えるだろうからである。さらにフランス、イギリス、ロシア、イギリス、アメリカの4核保有国は、状況に応じて核兵器使用が合法的であることも主張した。これに対しては他の大多数の諸国が、ICJは質問に答えるべきだとし、さらに核兵器使用・威嚇の違法性を主張した。（巻末表3参照）本稿はまず違法性の議論を展開した諸国の主張の要旨を確認し、それへの反論という色彩が強い合法論を見ていくことにする。<sup>45</sup>

#### 2-2-1 違法論諸国の意見陳述

核保有国とICJの意見表明の不适当性について論じた少数派の諸国を除いて、ほとんどの諸国代表が、核兵器使用は違法であるとの立場をとった。最も強力な論陣を張ったのが、核実験に苦しめられ続けてきた太平洋の諸国である。たとえばサモア独立国は、核兵器の使用は違法であるとし、ICJの勧告的意見が、核兵器使用・威嚇の普遍的禁止、そして核廃絶への重要な一歩となるだろうと主張した。適用法規は1868年セント・ピーターズブルグ宣言、1907年ハーグ条約、1925年毒ガス使用禁止議定書、1945年国連憲章、1946年WHO憲章、1949年ジュネーヴ諸条約、1950年国際法委員会によるニュルンベルグ諸原則、1977年ジュネーヴ諸追加議定書、1961年国連総会決議1653(XVI)以降の一連の総会決議である。サモア代表によれば、WHOも総会も適正に質問をする権限を持っている。ICJはそれらに答えて核兵器使用・威嚇の違法性を明らかにし、一連の核軍縮・不

---

<sup>45</sup> 以下の意見陳述は、ICJのウェブサイトより入手した。See <http://www.icj-cij.org/icjwww/icasess/iunan/iunanframe.htm>.

拡散条約締結を後押しすることができる。<sup>46</sup>

口頭陳述をサモアと連帯して行ったのは、マーシャル諸島とソロモン諸島である。マーシャル諸島は、人体や環境に対する甚大な影響を強調し、核兵器の使用・威嚇が国際人道法に違反すると主張した。<sup>47</sup>ソロモン諸島は、その長大な意見陳述書において、まず総会からの質問は明らかに法的なものであり、ICJはそれに答えなければならないとした。そして単なる核兵器の存在は威嚇にあたらなかつつ、武力紛争に関する法(*jus in bello*)と諸国友好原則は、いかなる場合でも核兵器の使用を認めないとした。総意なきままに、アメリカ、イギリス、フランスの3核保有国は1977年追加議定書が核兵器を禁止するものではないとの宣言を行ったが、それでもイギリスは議定書で「新たに」規定された規則に対象を限定し、アメリカは既存の人道法が核兵器使用を規制することを認めた。そもそもそれらの諸国による宣言は広く認められたものではなく、また条約の目的とも反するので無効との疑いが強いが、仮に留保として有効だと仮定しても、核兵器を追加議定書に抵触しない形で使用することなどできない。核兵器使用に関する一連の国連決議は既に存在している法を表明したものであり、慣習法化している国際人道法が核兵器を禁止する。なぜなら核兵器が、必然的に死を不可避なものにし、無差別的効果をもたらし、化学兵器であり、毒物を含み、不必要な苦痛をもたらし、均等性と人道性の原則に反するからである。加えてたとえ最小であっても一つの核兵器が全面核戦争を引き起こしてしまうだろうことも、指摘できる。また広範囲に渡る放射能汚染は諸国友好原則に反し、内政干渉にもあたるところ。なお核兵器使用による人道に対する罪は、国内での使用にも適用されるはずである。

さらにソロモン諸島の意見によれば、自衛権の行使は核兵器使用を正当化しない。なぜなら前者は*jus ad bellum*の原則だが、核兵器が禁止されるのは*jus in bello*によってだからである。また復讐の場合にも、緊急性の法理が主張される場合にも、人道法は適用される。人道法の諸原則は強行規範(ユス・コーゲンス)なの

---

<sup>46</sup> “Letter dated 15 June 1995 from the Permanent Representative of Samoa to the United Nations, together with Written Statement of the Government of Samoa.” See also Oral Pleadings, CR/95/31 (13 November 1995).

<sup>47</sup> “Letter dated 22 June 1995 from the Permanent Representative of the Marshall Islands to the United Nations, together with Written Statement of the Government of the Marshall Islands.” See

であり、*jus ad bellum* の規定によって逸脱が許されることはない。<sup>48</sup>またそれらがユス・コーゲンスということは、それらに反するような合意・条約は遡及的に無効なのである。核兵器使用は放射能放出のために環境法に違反し、基本的人権も侵害する。その際に中立国の領域的主権も侵すことになるだろう。人間の健康と環境を破壊する国家の核兵器使用は、その国家の国際的責任を生み出す。つまり損害賠償の義務と、国家と指導者との刑事責任が発生する。ICJは、核兵器使用はこれらの国際法規に違反する、もしくは核兵器使用はこれらの法規に違反してはならないとするべきである。<sup>49</sup>

同じように長大な意見書を提出した別の太平洋島嶼国は、ナウル共和国である。ナウルは、核兵器の使用・威嚇は違法であるとし、それに対するICJの勧告的意見は核軍縮交渉をむしろ進展させるだろうとするが、これを論証するナウルの議論は詳細かつ学問的なものである。まず総会の質問が *jus ad bellum* に関わる点で、*jus in bello* だけにとどまっていたWHOの質問を越えていると指摘する。*Jus ad bellum* に関する限り、国連憲章第2条4項が範疇的に武力行使・威嚇を禁止している。唯一の例外は51条の自衛権行使だが、それは単に報復的な措置だけを規定しているので、51条を理由にして継続的な武力行使の威嚇を承認するわけにはいかない。しかも *jus in bello* で禁じられる武力行使は *jus ad bellum* で正当化されることもない。2条4項の規定は国際法におけるユス・コーゲンスである。<sup>50</sup>このこ

---

also Oral Pleadings, CR/95/32 (14 November 1995).

<sup>48</sup> 「強行規範（ユス・コーゲンス）」は核兵器使用・威嚇の合法性をめぐる議論に重要となる概念である。拙稿「国際社会における強行規範（ユス・コーゲンス）の持つ意味 国家主権原則と人道的価値の倫理的統一性」（平成11年度上廣倫理財団研究助成報告論文）参照。実定法上の強行規範の根拠は「条約法に関するウィーン条約（条約法条約）」である。その第53条によれば、「一般国際法の強行規範とは、いかなる逸脱も許されない規範として、また、後に成立する同一の性質を有する一般国際法の規範によってのみ変更することのできる規範として、国により構成されている国際社会全体が受け入れ、かつ、認める規範をいう。」

<sup>49</sup> “Letter dated 19 June 1995 from the Permanent Representative of Solomon Islands to the United Nations, together with Written Statement of the Government of Solomon Islands,” and “Written Comments of the Government of the Solomon Islands” of 20 September 1995. See also Oral Pleadings, CR/95/32 (14 November 1995).なおソロモン諸島代表団にはJames Crawfordなど著名な先進国の国際法学者が加わった。

<sup>50</sup> ナウル政府が言及するのは以下の文書である。*International Law Commission Yearbook*, 1966, vol. 2, p. 247; *The International Court of Justice in Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Merits, 1986 ICJ Reports, 14, pp. 98-101; and

とは多くの国連総会決議、条約などによって強調されている。また「平和に対する罪」を規定するニュルンベルグ法廷憲章は慣習法化し、「ユス・コーゲンスの幾つかの規則によって課せられる義務に大きく対応している」。<sup>51</sup>さらに法的確信 (*opinio juris*)、攻撃に関する法規などからも裏付けられる。一連の国連決議を通して非核保有国に対する核攻撃は特に禁じられているし、また生命に対する権利の観点からは核兵器使用・威嚇だけではなく、製造・所有も否定される。こうしてナウル意見書は条件付き核兵器使用を認めず、自衛や復仇の場合にも核兵器の使用・威嚇は禁止されているとする。核兵器は第一使用の場合常に均整的な (*proportional*)兵器とみなされないし、復仇の場合のような第二使用においても、市民が復仇の対象であってはならない。<sup>52</sup>また核兵器が少数の国々に独占されている現状は、権力は腐敗するという原則からして危険である。核抑止は攻撃的な性格も持っている。不正は不正を正当化しないのであり、核兵器という疫病には法の支配という処方箋で対応するしかない。<sup>53</sup>

この他、パプア・ニューギニアも違法性を主張した。<sup>54</sup>興味深いのは、米国の同盟国であるオーストラリアやニュージーランドが、太平洋島嶼国の核兵器の違法性論と同一歩調をとったことである。この背景には、口頭陳述の二ヶ月前に起こったフランスの太平洋での核実験に対する抗議の意思があるとも指摘されている。<sup>55</sup>それを裏付けるのは、両国の文書と口頭での意見陳述の間の相違である。オーストラリアは、文書においては、WHOの質問は抽象的であり、法的なものとは言えないと論じていた。実質的な合法性の議論を避け、ICJの判断はどちらになっても核軍縮に悪影響を与えるとして、判断回避の適切性を強調した。<sup>56</sup>ところが

---

*Restatement (Third) of Foreign Relations Law*, § 102 comment k.

<sup>51</sup> ナウル政府が引用したのは、Report of the International Law Commission, 28<sup>th</sup> Session, 31 UN GAOR Supp. (No. 10) at 246, (1976) 2 Y. B. International Law Commission (Pt. 2) at 104.

<sup>52</sup> ナウル政府が適用する法規は、Part 7, GA Res. 2675 (XXV), 1970, Basic Principles for the Protection of the Civilian Populations in Armed Conflicts, adopted by 109 votes to none, with 18 states abstaining or absent、及び1977年ジュネーブ第一議定書51条6項。

<sup>53</sup> “Letter dated 15 June 1995 from counsel appointed by Nauru, together with Written Statement of the Government of Nauru.”

<sup>54</sup> “Letter Dated 8 JUNE 1994 from the Deputy Permanent Representative of Papua New Guinea to the United Nations.”

<sup>55</sup> NHK 広島核平和プロジェクト『核兵器裁判』(NHK 出版、1997年)、71-86頁、参照。

<sup>56</sup> “Written Statement of the Government of Australia.”

1995年のフランスの核実験が行われた後に開かれたハーグでの口頭陳述においては、グリフィス司法長官が文書での意見を繰り返してICJは判断を避けるべきだとしたのに対し、外相エヴァンスが国際慣習法にてらしての核兵器の違法性を主張したのである。エヴァンスによれば、もし過去において核兵器が違法ではなかったとしても、核兵器の破壊力が増した一方で核兵器を制限する諸々の条約が多く生まれてきた1990年代の今日でも違法ではないということにはならないという。核兵器は人道性の根源的な一般原則に反するのであり、ICJは今こそ新しく現れてきた法を適用するべきである。<sup>57</sup>

ニュージーランドもまた、文書では、やや曖昧な態度をとっていた。ニュージーランドが南太平洋非核地帯（ラロトンガ）条約に加入直後、国内の非核化に関する立法措置をとったことを強調しつつ、核兵器の危険性に対する認識が国際法の進歩とともに高まり、少なくとも核実験の禁止は今や慣習国際法となっていると主張した。軍備管理・軍縮の領域での種々の条約は核兵器使用・威嚇を制限し、さらに国際人道法が制限しているが、結論としては、国際法が核兵器を禁止していると明確には言えないとしていた。<sup>58</sup>ところが口頭陳述に立ったイースト司法長官は、人道法の諸原則はユス・コーゲンスであり、ICJによる違法性宣言が核廃絶に役立つとしたのである。<sup>59</sup>

太平洋諸国と並んで違法性を主張するグループを形成したのが、イスラム圏を中心とする非同盟諸国である。マレーシアによれば、核兵器使用はまず、*jus ad bellum* に関して繰り返し国際社会で確認されてきたユス・コーゲンスである憲章2条4項で禁じられている。51条の自衛権はあくまでも実際に攻撃が行われた際に被攻撃国に発生するので、仮説的に継続的に保持されない（つまり抑止論は違法な要素を持つ）。また自衛のための核兵器使用は*jus in bello* の観点から否定される。核保有国の非核国への核兵器使用を否定した安全保障理事会でのいわゆる消極的安全保障決議や各非核地帯条約、人権規約なども核兵器使用の違法性を示すものだろう。核兵器は第一使用のみならず、第二使用の場合でも当然違法である。

<sup>57</sup> Oral Pleadings, CR/95/22 (30 October 1995).

<sup>58</sup> “Note Verbale dated 20 June 1995 from the Embassy of New Zealand, together with Written Statement of the Government of New Zealand.”



核抑止論を支えている発想は単に防衛的なものではなく、攻撃的なものを含むが、ニュルンベルグ裁判での原則などを参照しても、違法行為をする威嚇は違法である。<sup>60</sup>

イランによれば、武力行使・威嚇を禁じた国連憲章第 2 条 4 項にかんがみて、総会決議 1653(XVI)の言うように、核兵器の使用は憲章違反である。そもそも核兵器使用の禁止はユス・コーゲンスではあるが、国際人道法の諸規則も諸国の行動を律している。1907 年ハーグ陸戦法規慣例条約 23 条、1977 年第一追加議定書 35 条(1)、51 条 4・5 項、52 条、57 条(2b)などが関連する。国際人道法の規範、規則、一般的原則は核兵器使用の違法性を証明する。なぜなら核兵器が不必要な苦痛をもたらし、軍事的標的と市民的標的の区別を不可能にし、軍事的利益と手段との間の適合性を損なわせ、無差別的効果をもたらすからである。また一連の核実験禁止、核不拡散、非核地帯条約や、生物・化学兵器禁止や環境破壊兵器禁止条約、あるいは環境保護に関する一連の国際的条約・宣言などが、核兵器使用の違法性を導き出す。核兵器使用は中立国を必然的に侵害という意味で 1907 年ハーグ第五條約 1 条違反である。さらに一連の総会決議、あるいは核廃絶を究極的目標と謳った 1995 年核不拡散条約再検討会議を見れば、核兵器使用の違法性に関する法的確信が存在していることがわかる。<sup>61</sup>

エジプトの意見は次のようなものである。まず *jus ad bellum* の観点から、核兵器の第一使用は、憲章 2 条 4 項違反である。第二使用に関しても、2 条 4 項の例外である憲章 7 章もしくは自衛権の発動は、核兵器の使用には適用されない。なぜならそれは国際の平和と安全の維持と両立しないからであり、均等性の原則とも相容れないからである。*Jus in bello* の観点から、市民と軍事目標物の無差別的攻撃は 1977 年ジュネーヴ第一追加議定書 48 条及び 51 条違反である。また不必要な目標の破壊や市街地への攻撃は 1907 年ハーグ陸戦法規慣例条約 23 条及び 25 条

---

<sup>59</sup> CR/95/28 (09 November 1995).

<sup>60</sup> “Note Verbale dated 19 June 1995 from the Embassy of Malaysia, together with Written Statement of the Government of Malaysia.” See also Oral Pleadings, CR/95/27 (07 November 1995).

<sup>61</sup> “Note Verbale dated 19 June 1995 from the Embassy of the Islamic Republic of Iran, together with Written Statement of the Government of the Islamic Republic of Iran.” See also Oral Pleadings, CR/95/26 (06 November 1995).

違反である。また文化物や傷病者などへの攻撃は 1977 年第一追加議定書 27 条などに違反する。<sup>62</sup>核兵器はその甚大な破壊力・放射能放出から考えて、これらの人道法諸規定と両立しえず、人道の原則、均等性の原則に反する。核保有国が自衛権を行使してはならないというわけではなく、自衛権の行使にあたってユス・コゲンスの性格を持つ国際人道法を逸脱することはできないということである。また核兵器の使用は意図しない復讐のような場合でも必然的に環境破壊と人体への悪影響を引き起こし、1977 年第一追加議定書 55 条違反を構成する。戦闘員と非戦闘員への無差別的攻撃は、慣習法である 1868 年セント・ピーターズブルグ宣言に反する。核兵器の容認はさらに、国際人権法を危機に陥れる。まずそれは生命への権利及び物理的・精神的健康への権利を無効化する。<sup>63</sup>しかも核兵器使用は事実上、ジュネーヴ第四条約 40 条のいかなる生存者も残すなという命令の禁止の違反である。またそれはジェノサイド条約違反ともなる。広範囲で永続的な環境破壊は清潔で安全な環境への権利を侵害する。<sup>64</sup>また核兵器の使用はその広範囲にわたる被害から必然的に領域的主権、あるいは憲章 74 条善隣主義の侵害を構成する。エジプトはさらに追加して提出した声明文において、ICJ は勧告的意見を出すべきではないという諸国の意見文を論駁し、さらに国際人道法の諸原則はユス・コゲンスだとして、核兵器が *jus in bello* に抵触せず合法的に使用されることは不可能だと強調した。<sup>65</sup>

ICJ はその規程 65 条にもとづいて抽象的質問にも答えると「国連加盟事件」の際に表明した。また質問の（政治的）動機は問わず、法的判断を下すとも表明した。意見の対立があることも回答拒絶の理由にはならない。勧告的意見が国連機関の制度的機能に関する質問だけに出されるというイギリス政府の見解は単なる学問的な意見にすぎず、たとえもし仮にそうであったとしても今回の質問

---

<sup>62</sup> その他エジプト政府があげるのは、1949 年ジュネーヴ第四条約 18、21、22 条、1977 年ジュネーヴ第一追加議定書 12、22、23 条である。

<sup>63</sup> 政治的・市民的権利に関する国際規約 6 条、経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約 12 条、参照。

<sup>64</sup> エジプト政府は 1972 年ストックホルム宣言などをあげる。

<sup>65</sup> “Written Comments of the Government of Egypt” of 20 June 1995.

は総会の権限行使に必要なものとして要請された。<sup>66</sup>

この他、カタルも文書では単にICJは勧告的意見提供を拒絶する理由を持たないとしていたが、<sup>67</sup>サウジアラビアや<sup>68</sup>インドネシアと同様、<sup>69</sup>口頭意見陳述で核兵器使用の違法性を主張した。<sup>70</sup>また他の発展途上諸国も、違法性について意見を提出した。たとえば北朝鮮、<sup>71</sup>ブルンジ、<sup>72</sup>レソト、<sup>73</sup>ルワンダ、<sup>74</sup>フィリピン、<sup>75</sup>コロンビア、<sup>76</sup>コスタリカ、<sup>77</sup>スリランカ、<sup>78</sup>ウガンダ、<sup>79</sup>メキシコ、<sup>80</sup>ジンバブウェ<sup>81</sup>などである。これに加えて、エクアドルは、<sup>82</sup>ラテン・アメリカ非核地帯(トラテロルコ)条約の地理的範囲内では、いかなる核兵器の使用も禁止されており、その他の場合の核兵器使用・威嚇の合法性は国際人道法との関係において決まるとした。そして核不拡散・核軍縮に寄与するICJの勧告的意見は、たとえ大国の意向には反しても、人類の将来に貢献するだろうとした。またメキシコによれば核兵器使用は国際法違反であり、そのことを明確にすることによって核廃絶を実現しなければならない。五大国の核保有が容認されているのはあくまでも暫定

---

<sup>66</sup> “Communication dated 20 June 1995 from the Ambassador of Egypt, together with Written Statement of the Government of Egypt,” and “Written Comments of the Government of Egypt” of September 1995. See also Oral Pleadings, CR/95/23 (01 November 1995).

<sup>67</sup> “Letter dated 20 June 1995 from the Ambassador of Qatar, together with Written Statement of the Government of Qatar.”

<sup>68</sup> “Note Verbale dated 9 August 1994 from the Embassy of Saudi Arabia to the Netherlands.”

<sup>69</sup> CR/95/25 (03 November 1995).

<sup>70</sup> See Oral Pleadings, CR/95/29 (10 November 1995).

<sup>71</sup> “Letter dated 18 May from the Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea to the United Nations.” See also “Letter dated 26 January 1994 from the Minister for Foreign Affairs of the Democratic People's Republic of Korea.”

<sup>72</sup> “Note Verbale en date du 19 juin 1995 de la mission permanente du Burundi auprès de l'Organisation des Nations Unies.”

<sup>73</sup> “Letter dated 20 June 1995 from the Permanent Representative of Lesotho to the United Nations.”

<sup>74</sup> “Lettre du ministre des affaires étrangères et de la coopération de la République Rwandaise en date du 8 décembre 1993.”

<sup>75</sup> “Note Verbale dated 8 June 1994 from the Embassy of the Philippines to the Netherlands.” See also Oral Pleadings, CR/95/28 (09 November 1995).

<sup>76</sup> “Written Statement of the Government of Colombia.”

<sup>77</sup> “Written Statement of the Government of Costa Rica.” See also Oral Pleadings, CR/95/33 (14 November 1995).

<sup>78</sup> “Written Statement of the Government of Sri Lanka.”

<sup>79</sup> “Written Statement of the Government of Uganda.”

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Oral Pleadings, CR/95/35 (15 November 1995).

<sup>82</sup> “Letter dated 20 June 1995 from the General Director for Multilateral Organizations at the Ministry of Foreign Affairs of Ecuador.”

的なものであり、核兵器使用の違法性を阻却するものではない。核兵器の第一使用はまずもって憲章 2 条 4 項と均等性の原則に違反する。自衛の場合の第二使用もまた、通常兵器に対するものの場合、均等性と必要性の原則から違法である。核兵器に対する復讐などの場合でも、ユス・コーゲンスである国際人道法の観点から違法である。<sup>83</sup>おそらく憲章 7 章による武力行使だけが違法性阻却の可能性を残している。<sup>84</sup>

後に核実験を行うことになるインドも、違法性を主張していた。インドによれば、憲章 2 条 4 項の武力行使・行使の威嚇の禁止はユス・コーゲンスであり、核兵器にも絶対的に適用される。自衛権の行使手段としても、核兵器の第一使用は言うまでもなく、復讐や報復の場合であっても国際人道法の原則に違反せざるをえないので、違法である。戦闘員と非戦闘員の区別、環境保護、人道性、中立性などの原則を破壊する核兵器の違法性は、いかなる軍事的必要性を想定しても相殺されない。抑止論は全面破壊を導くものでしかない。これらの考察から当然核兵器の製造・保有も違法であり、全面的核廃絶が核兵器の違法性を明らかにすることによって追求されなければならない。<sup>85</sup>

このような違法性を主張する発展途上国のグループに、ヨーロッパや中央アジアの中小国が加わった。たとえばサンマリノ、<sup>86</sup>スウェーデン、<sup>87</sup>リトアニア、<sup>88</sup>ウクライナ、<sup>89</sup>モルドバ、<sup>90</sup>カザフスタン<sup>91</sup>である。

---

<sup>83</sup> メキシコ政府は、1907 年ハーグ規則、1977 年ジュネーヴ第一追加議定書、1980 年「過度に傷害を与え又は無差別に効果を及ぼすことがあると認められる通常兵器の使用の禁止又は制限に関する条約」前文をユス・コーゲンスとしてあげる。

<sup>84</sup> “Note Verbale 19 June 1995 from the Embassy of Mexico, together with Written Statement of the Government of Mexico.”

<sup>85</sup> “Letter dated 20 June 1995 from the Ambassador of India, together with Written Statement of the Government of India.” See also “Written Statement of the Government of India.”

<sup>86</sup> “Letter dated 19 June 1995 from the Minister for Foreign Affairs of San Marino.” See also Oral Pleadings, CR/95/31 (13 November 1995).

<sup>87</sup> “Note Verbale dated 20 June 1995 from the Embassy of Sweden, together with Written Statement of the Government of Sweden.”

<sup>88</sup> “Letter dated 31 May 1994 from the Minister of Health of the Republic of Lithuania.”

<sup>89</sup> “Letter dated 16 May 1994 from the Minister for Foreign Affairs of Ukraine.”

<sup>90</sup> “Letter dated 9 June 1994 from the First Deputy Minister for Foreign Affairs of the Republic of Moldova.”

<sup>91</sup> “Letter dated 8 June 1994 from the Deputy Minister for Foreign Affairs of the Republic of

## 2-2-2 中間的立場の諸国の意見陳述

これらの違法性を主張する非核保有国と、合法性を主張する核保有国との間に位置するのが、ヨーロッパの非核保有国である。たとえばフィンランドは問題回避の態度を最善とする。フィンランドによれば、総会からの質問は単純すぎ、問題に絡む複雑な要素を無視している。したがってICJは質問への回答を回避すべきである。具体的事件なく仮説的問題を扱うことは司法機関としてのICJの信頼性を損なうものであり、また核兵器の法的立場に関するICJの意見は不当な外交交渉への干渉につながる。<sup>92</sup>ノルウェーはただ核軍縮は交渉を通じてなされるのが望ましいとだけ述べた。<sup>93</sup>ボスニア・ヘルツェゴヴィナは、問題の詳細な検討の提出は控えるが、ICJの勧告的意見がより平和な世界の構築に寄与すると考えるとだけ述べた。<sup>94</sup>アイルランドは、核兵器廃絶が政治的問題であることを指摘しつつ、それが法的見解と矛盾するはずはないと示唆するところまで踏み込んだ。<sup>95</sup>

ドイツもまた、質問は本質的に政治的なものであり、ICJは勧告的意見を拒絶すべきだとする。核兵器は戦争を防止する役割を持つ他の兵器とは異なる政治的機能を持つ兵器であり、この兵器についての判断は、ICJを踏み込んでではない政治的領域に引き入れる。核兵器使用は仮説的なものであり、ICJがそれについて判断を下せば地球大安全保障秩序に影響を与えることになる。一連の核軍縮・核不拡散交渉にも悪影響を及ぼすだろう。また法創造機能はあくまでも諸国家が行使するのであり、裁判所であるICJが新しい法を形成することは許されない。ICJは判断を下すにあたって種々の核兵器を種々の理論にしたがって推論的に考察しなければならないが、それは法的事実の発見ではなく単なる推測作業でしかない。しかもいかなる結論も対立する政治的見解のゆえに法的確

---

Kazakstan.”

<sup>92</sup> “Letter dated 13 June 1995 from the Ambassador of Finland, together with Written Statement of the Government of Finland.”

<sup>93</sup> “Written Statement of the Government of Norway.”

<sup>94</sup> “Letter dated 16 June 1995 from the Minister for Foreign Affairs of Bosnia and Herzegovina.”

<sup>95</sup> “Letter dated 16 June 1995 from the Secretary of the Department of Foreign Affairs of Ireland, together with Written Statement of the Government of Ireland.”

信を構成するものとはならないだろう。<sup>96</sup>

同じような中間的立場ながら、合法性を示唆するのが、オランダである。オランダはまず、核兵器軍縮交渉の行方に悪い影響を与えないようにICJは判断を留保すべきだとする。ただし質問がいかなる場合にも核兵器の使用が違法であるかというものならば、答えは否だという。というのは1907年ハーグ陸戦法規慣例条約23条(a)や1925年毒ガス使用禁止議定書は、主な機能としてではなく付屬的に毒物を放射するだけの核兵器には適用されない。核兵器使用の違法性はあくまでも具体的文脈で得られる軍事的利益などとの関連において決められなければならない。他の幾つかの諸国と同様にオランダ政府は、1977年第一追加議定書採択にあたって、それはあくまでも通常兵器にのみ適用されるとの宣言を行った。1949年ジュネーヴ諸条約採択にあたっての諸国の認識も、それらは核兵器の違法性を意味しないというものだった。国連総会決議は法的拘束力を持たない。市民を主な標的にするのでなければ、核兵器使用は常にジェノサイド条約に抵触するわけではない。市民的及び政治的権利に関する国際規約や1950年ヨーロッパ人権擁護及び基本的自由に関する条約に定められている生命への権利は、あくまでも恣意的に生命を奪うことを禁じているのであって、正当な戦争における生命の剥奪までも禁止しているわけではない。たとえもし核兵器の第一使用が違法だとしても、復讐手段としての核兵器は合法である。国際人道法を遵守することは必ずしも核兵器使用の絶対的違法性を意味しない。<sup>97</sup>

イタリアもまた、一般国際法、慣習国際法に、核兵器使用に関する法規がないとする。核兵器の製造・所有は合法であり、その使用が違法となるのは武力行使に関する国際法に違反した際であるとした。<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> “Letter dated 20 June 1995 from the Ambassador of the Federal Republic of Germany, together with Written Statement of the Government of the Federal Republic of Germany.” See also Oral Pleadings, CR/95/24 (02 November 1995).

<sup>97</sup> “Letter dated 16 June 1995 from the Minister for Foreign Affairs a.i. of the Netherlands, together with Written Statement of the Government of the Netherlands.”

<sup>98</sup> “Note Verbale date 19 June 1995 from the Embassy of Italy, together with Written Statement of the Government of Italy”. See also Oral Pleadings, CR/95/26 (06 November 1995).

### 2-2-3 合法論諸国の意見陳述

明確に核兵器合法論を展開したのは、中国を除く四つの核保有国、露・仏・英・米のグループである。ロシアは、WHOからの質問は組織の性格から不適當だとしつつ、総会からの質問に関して、核兵器を禁止した条約がないばかりではなく、核兵器関連の諸条約はその存在を前提にしていると主張する。武力行使・行使の威嚇一般の禁止と自衛権の留保は、核兵器の場合にもあてはまる。一連の総会決議に法的拘束力はない。また単なる核兵器の使用は、大量虐殺の意図がなければ、ジェノサイド条約の適用対象にはならない。生命に対する権利は正当な武力行使に対しても絶対的に適用されるわけではなく、自衛のための核兵器使用には無関係である。1949年及び1977年のジュネーヴ諸条約・追加議定書にも核兵器に関する規定がないばかりではなく、作成過程において核兵器が意識的に討議の対象外とされていたことは明白である。ハーグ条約における関連規定も、特定の武器を禁止するものではない。1907年ハーグ陸戦法規慣例条約22条の不必要の苦痛を与えることの禁止は、何を持って不必要とするかの明確な基準がない。マルテンス条項も国際人道法の発展とともにその役割を変え、包括的に解釈されるべきものではない。そのことは毒ガスなどの他の特定兵器が個別的条約によって禁止されていることから推察される。核兵器使用を禁止する慣習法が存在しないことも、条約や諸国の行動から明らかである。もちろん核兵器使用といえども国際人道法の規定に服する。だがそれが意味するのは、個々の事例に応じて核兵器使用の違法性を見なければならぬということである。<sup>99</sup>

フランスは、国家の自衛権を強調した。そして抑止論がフランスの安全保障の支柱となっており、また世界の安定と平和にも役立っているとした。フランスは核軍縮交渉に積極的だが、それは法的に解決されるべき問題ではない。四つの核保有国を含む無視できない数の諸国によって反対された総会からの質問は政治的なものであり、ICJは規定65条にもとづいて判断を回避するべきである。質問は総会の機能にとって必要なものではない。またそもそも答えることのできない

---

<sup>99</sup> “Letter dated 19 June 1995 from the Ambassador of the Russian Federation, together with Written Statement of the Government of the Russian Federation.” See also Oral Pleadings, CR/95/29 (10 November 1995).

抽象的な質問に対して、立法者ではない I C J が自らの想定に基づいて結論を出すべきではない。I C J の意見表明は進行中の核軍縮交渉に、そして世界の平和と安定に、むしろ悪影響を及ぼすであろう。

仮に実体審理に入った場合のため質問の内容に関して言えば、核兵器は自衛のために合法的に用いられる。1927 年の「ロチュース号」事件における常設国際司法裁判所の判決に示されたように、<sup>100</sup>そして 1986 年「ニカラグア」事件によって I C J によって示されたように、<sup>101</sup>国家の主権により、特別に制限されたものでなければ、国家はどのようにして自らを防衛するのかを自由に決めることができる。つまり核兵器使用が明示的に禁止されていない以上、核兵器を用いるかどうかは国家の自衛権にもとづいた裁量に委ねられている。武力行使は憲章 2 条 4 項により禁止されているが、ある国家に対して憲章 2 条 4 項違反の武力攻撃が行われた場合は、憲章 51 条と 7 章にもとづき、国家の自衛権もしくは安全保障理事会の権能において、対応される。国際人道法・環境法・人権法などは、核兵器使用を禁止するものではない。また 1977 年追加議定書が国際慣習法であるとの法的確信の存在は認められない。<sup>102</sup>

イギリスはまず、I C J は自らの規程 65 条にもとづいて、意見表明を回避すべきだとする。意見表明は、利益よりも大きな害を生み出してしまうだろう。国連憲章の国連組織の制度的(constitutional)規則の解釈に関して、たとえば加盟国の条件や総会の安保理に対する権限などに関して、I C J は重要な貢献を他の国連機関から要請された勧告的意見を通じて果たしてきた。しかし憲章 2 条 4 項と 51 条という国際法そのものの規則を表明した条文の解釈が問題になる今回のような場合には、状況は全く異なる。総会の機能が問われた加盟国申請や安保理との関係に関する質問とは異なり、今回の質問は、W H O はもちろん総会の権限と何ら

---

<sup>100</sup> 1927 年常設国際司法裁判所の判決文をさす。そこでは国際法が共存する独立国家の自由意志あるいはそれら諸国家が作る慣習にのみ基づくことを明文化した。

<sup>101</sup> 1984 年から 1991 年にかけて、I C J でニカラグア内外における米国の軍事支援の合法性が争われた。ここではその中で I C J が、国家は自らの自衛のために武力行使の方法を決定できるとした点に言及している。

<sup>102</sup> “Lettre en date du 20 juin 1995 du Ministre des affaires étrangères de la République française, accompagnée de l'exposé écrit du Gouvernement de la République française.” See also Oral Pleadings, CR/95/23 (01 November 1995).



関わりがない。「ナミビア」事件のように国連の機能に深く関わるがゆえに、諸国に影響を与えるがICJで審議された場合とも異なり、今回は国連組織と全く関わりがない質問が国際社会全体に拘束力を持たせる形で提起されている。ICJの勧告的意見はしかも進行中の軍縮交渉に否定的な影響しか与えないであろう。なぜなら核兵器が違法だとの判断は完全な核廃絶に至らない交渉への不満を高まらせるだろうし、合法だとの判断は交渉過程に加わろうとする諸国の意思を減退させるだろうからだ。

もしICJが勧告的意見を出すとすれば、質問設定の間違いに注意しなければならない。すなわち論証義務は違法性を主張する側にあるはずで、質問は「いかなる場合に禁止されているか」というものでなければならない。種々の核兵器関連条約の存在は核兵器使用が常に禁止されるわけではないことを示唆している。核兵器の違法性を明言している唯一の文書は一連の総会決議であるが、それらには法的拘束力がなく、賛成票の割合や反対した諸国の認識からすれば、存在していた慣習法を宣言したものと受け止められない。核兵器使用は自衛権行使の場合認められる。均等性の原則については個々の状況に応じて判断されるべきもので、一般的な結論を導き出すものではない。

武力紛争に関する国際人道法の観点から見ても、軍事的必要性を考えれば必ずしも常に核兵器使用が違法となるわけではない。核兵器は戦闘員と市民との区別をなしえないとするのは60年代までの発想であり、現代核兵器は市民への無差別的損害を回避しながら使用されうるものになっている。したがって核兵器使用が必然的にジェノサイド条約違反にあたるような大虐殺をもたらすわけではない。環境破壊に関する条約は、意図的に戦争手段として環境破壊を図ることを禁じているのであり、核兵器のように副次的効果として環境破壊を引き起こす武器を禁止するものではない。また核兵器使用が必然的に中立国を侵害するとは言えないし、少なくとも1907年ハーグ第五条約1条は副次的な形でも中立国に影響があってはならないとするものではない。復讐の場合に核兵器使用では均等性の原則が守られるかどうかは、抽象的な形ではなく、具体的な文脈で論証されなければならない。しかも50年間にわたって実行されてきた抑止の論理はまさにそうした復讐の可能性に依拠している。環境や人権に関する国際法も核兵器をそれ自体とし

て禁止しているわけではない。<sup>103</sup>

アメリカ合衆国によれば、核兵器使用の問題は具体的な文脈のないまま抽象的な形で結論づけられるものではなく、ICJは規程 65 条にもとづいて判断を回避することができるのであり、勧告的意見を出すべきではない。また質問された問題について考察すれば、国際法上核兵器使用を禁止する条約がないことは言うまでもなく、慣習法にもそのようなものはない。逆に種々の非核地帯条約や核不拡散・核軍縮関連条約、あるいは偶発的・非公認核兵器使用を防ぐための諸合意や核兵器使用が可能であることを前提にした諸国の行動は、核兵器使用が一般的には禁止されていないことを含意している。一連の総会決議は核保有国からの反対にあっているし、法的拘束力のあるものではない。核兵器は軍事目標に向けて、自衛や復讐の場合に用いられた場合、合法である。

国際人道法は核兵器使用を禁止しない。現代軍事科学の進展は核兵器を必ずしも無差別的ではなく、限定的に使用されうるものにした。均等性の原則も、敵側の状況次第では、核兵器に適合する。毒ガス禁止条約は、毒物を副次的に放出する通常兵器同様、毒の放出を主目的としない兵器には適用されない。1977 年追加議定書が核兵器に適用されないことは、条約制定当時から理解されていたことだった。不必要な苦痛は、あくまでも軍事的目標の重要性との関連において、必要であったかどうか判断される。復讐は具体的な状況に応じて核兵器使用を合法的なものにする原則である。1977 年第一追加議定書によって禁じられている攻撃、つまり市民への（51 条 6 項、52 条 1 項）、文化財への（53 条 C 項）、市民の生存に必要な物への（54 条 4 項）、自然環境への（55 条 2 項）、危険物を含む施設への（56 条 4 項）復讐としての攻撃禁止は、新たに規定されて未だ慣習法化されていないものであり、核兵器には適用されない。核兵器使用が中立国を侵害するかどうかは具体的事例を見なければ不明である。「死を不可避にする」兵器に関する 1868 年セント・ピーターズブルグ宣言は、あくまでも軍事的必要性とは無関係に死者を出す兵器についてのものでしかない。ジェノサイド条約は大量虐殺の意図

---

<sup>103</sup> “Letter dated 16 June 1995 from the Legal Adviser to the Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, together with Written Statement of the Government of the United Kingdom.” See also Oral Pleadings, CR/95/34 (15 November 1995).

がなければ適用されない。環境法もまた核兵器使用を禁止しない。いかなる環境に関する条約も、「環境の安全保障」なるものを原則化したものではない。人権法もまた核兵器使用を禁止しない。世界人権宣言や市民的及び政治的権利に関する国際規約あるいは欧州人権条約の「生命への権利」は、特定兵器の使用を禁じるものではない。法的に承認される武力行使による生命の剥奪は、この権利が禁じるものではない。国際法委員会は 1982 年、84 年に人権の観点から核兵器は禁止されるべきだとしたが、それは単に願望的な表明にすぎない。

核兵器使用が常に違法でないことは、核兵器使用の威嚇が違法でないことを意味する。核抑止が世界大の紛争を回避して国際の平和と安全を維持してきたことには留意しなければならない。<sup>104</sup>

#### 2-2-4 日本の意見陳述

さてこのような各国の意見陳述の中であって、日本政府の立場はどのようなものだろうか。日本政府は、文書および口頭での意見陳述において一貫して核廃絶への政治的意思を強調しつつ、法的判断に関しては必ずしも明確ではない態度をとった。政府の法的見解は次のような文言によって表現された。「その甚大な破壊力、人体への死傷能力を考えれば核兵器は明らかに国際法にその哲学的基礎を与えている人道性の精神に反している。」<sup>105</sup>日本政府の法的意見はこれだけである。そこから政治的な態度表明が始まる。日本政府は、核兵器は二度と使われてはならないと考え、非核三原則を保持し、軍縮・不拡散を推進している。必要なのは具体的な措置を一つ一つ積み上げていくことであるという。しかし羅列された日本の軍縮・不拡散のための努力項目には、冒頭の一文以上の法的な意見の要素は見られない。もっとも国際法の精神に反する核兵器を実定法と合致させることが遠回りではあるが望ましいことである、という形で日本の意見陳述は構成されているようにもとれる。しかしそれはあくまでも解釈をほどこしてのことである。

---

<sup>104</sup> “Letter dated 20 June 1995 from the Acting Legal Adviser to the Department of State, together with Written Statement of the Government of the United States of America.” See also Oral Pleadings, CR/95/34 (15 November 1995).

<sup>105</sup> “Letter dated 14 June 1995 from Minister at the Embassy of Japan, together with Written Statement of the Government of Japan.”

また日本政府代表が外務省の川村武和軍事管理・科学審議官であったことは、各国の代表が詳細な法的議論を展開する政府の法律部門の実務責任者・法務大臣・法務顧問あるいは国際法学者であったこととは対照的であった。川村審議官の口頭陳述は、政府の立場を代表するものではないとして紹介された広島・長崎市長の証言が、原爆被害の様子を描写するだけでなく、明確に核兵器使用が国際法違反だとしたこととも、対照をなした。<sup>106</sup>

日本政府の立場は、国際法には明示的に核兵器を禁止する実定法規定がないがゆえに違法説は不可能だとしつつ、「精神」に言及することによって政治的意思を強調することを狙ったものだと言える。勧告的意見をめぐる最大の論点である国際人道法の法規範としての適用可能性を否定していると考えられるが、心情的には限りなく核廃絶論に近いことを示そうとしたものだとも言えるだろう。日本はNATO同盟国ほどには合法論を支持しなかったとも言えるが、太平洋に位置する同じ米国の同盟国であるオーストラリアやニュージーランドが口頭意見陳述において大きく違法論に傾いたのと比べれば、やはり必ずしも違法論を支持するものとも言えない。

結局のところ、日本政府の立場は原爆裁判の時点での曖昧な態度から変化していないのであり、結論は「国際法専門学者の鑑定の結果を待つしかない」というわけだろう。

---

<sup>106</sup> Oral Pleadings, CR/95/27 (07 November 1995). 広島市長は、1868年セント・ピーターズブルグ宣言、1899年ダムダム弾禁止宣言、1907年ハーグ陸戦法規慣例条約23条、1925年毒ガス使用禁止議定書、1972年生物（細菌）兵器条約（広島市長は1971年と言及）などを列挙した。なお日本の一般住民の貢献は、ICJに送られた署名という形でなされた。最大の数の嘆願書が日本からICJに届けられたことは、ウィーラマントリー判事の反対意見において、特筆された。See “Dissenting Opinion of Judge Weeramantry,”: <http://www.icj-cij.org/icjwww/icasess/iunan/iunanframe.htm>

### 3 ICJ 勧告的意見

#### 3-1 WHOからの質問に対する勧告的意見

勧告的意見は、口頭意見陳述から半年余りの後の7月8日になってようやく出されることになった。結果は、WHOからの質問に対しては答えず、総会からの質問に対して答えるというものだった。まずWHOからの質問に関するICJの見解を簡単に見た上で、次に総会からの質問に答える勧告的意見について検討することにする。

ICJはまず提出された質問が、WHOの機能と法的には関係がないとする。もちろんそのことは核兵器使用が保健衛生上の問題を引き起こすことを否定するものではない。しかし核兵器使用が合法か違法かという問題は、専門機関としてのWHOが取り組まなければならない保健衛生上の問題とは直接的には関わらないとしたのである。<sup>107</sup>この決定に賛成したのは14人の判事のうち11人、ベジャウィ裁判長、シュベール副裁判長、小田、ギョーム、ランジェヴァ、ヘルツェグ、史、フライシュハウアー、ベレシェチン、フェラリ＝ブラヴォ、ヒギンズ判事であった。反対票を投じた三人は、シャハブディーン、ウィーラマントリー、コロマ判事である。核兵器の合法性という実質審議に入る前に門前払いをした形になったが、反対票を投じた三人の判事は、判事の中でも核兵器使用の違法性を強硬に主張するグループであった。反対したその三人の判事は、WHOの質問が国際法一般にてらしてではなく、あくまでも健康、環境そしてWHO憲章に対する加盟国の義務に関してのものであったことにICJはもっと注意を払うべきであったとした。また専門機関は、自己の機能に関連して平和や安全を問題にすることができるとした。三人の判事は、質問の抽象性などの様々な理由をあげてWHOの権限の欠落を論じた核保有国の意見陳述に一つ一つ反論するように、長大で詳細な個別意見を提示している。<sup>108</sup>

<sup>107</sup> “Advisory Opinion of 8 July 1996: Preliminary Objections” on the “Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict”: <http://www.icj-cij.org/icjwww/icasew/ianw/ianwframe.htm>

<sup>108</sup> “Dissenting Opinion of Judge Shahabuddeen,” “Dissenting Opinion of Judge Weeramantry,” and

### 3-2 総会からの質問に対する勧告的意見

ICJ勧告的意見はこうして総会からの質問に対してのみ出されることになった。その主文での結論は以下の通りである。

**1 13対1で、勧告的意見の要請に応じることを決定する。**

賛成：ベジャウィ、シュベール、ギョーム、シャハブディーン、ウィーラマントリー、ランジェヴァ、ヘルツェグ、史、フライシュハウアー、コロマ、ベレシエチン、フェラリ=ブラヴォ、ヒギンズ

反対：小田

**2 総会によって出された質問に次のように答える。**

**A 全員一致**

慣習国際法においても条約国際法においても核兵器の威嚇又は使用を特定の認可する(authorize)ものはない。

**B 11対3**

慣習国際法においても条約国際法においても、核兵器の威嚇又は使用それ自体を包括的かつ普遍的に禁止するものは存在しない。

賛成：ベジャウィ、シュベール、小田、ギョーム、ランジェヴァ、ヘルツェグ、史、フライシュハウアー、ベレシエチン、フェラリ=ブラヴォ、ヒギンズ

反対：シャハブディーン、ウィーラマントリー、コロマ

**C 全員一致**

国際連合憲章第2条4項に違反し、第51条の全ての要件を満たさない核兵器による武力行使又は威嚇は、違法である。

**D 全員一致**

核兵器の使用又は威嚇は、武力紛争に適用されうる国際法、特に国際人道法の諸原則や諸規則の諸要件、ならびに核兵器を明文で扱う条約その他の約束の下で

---

“Dissenting Opinion of Judge Koroma.”

の特定の諸義務との要請とも両立するべき(should)である。

#### E 7対7、裁判長裁決

上記の諸要件から言えるのは、核兵器の威嚇または使用は、武力紛争に適用される国際法の諸規則そして特に人道法の諸原則と諸規則に、一般的に反するだろう。

しかしながら、国際法の現状から見て、また確認できる事実の要素から見て、核兵器の威嚇または使用がある国家の生存そのものが危機に瀕しているような自衛の極限的状況において合法であるか違法であるかを、ICJは明確に決することができない。

賛成：ベジャウィ、ランジェヴァ、ヘルツェグ、史、フライシュハウアー、ベレシェチン、フェラリ＝ブラヴォ

反対：シュベール、小田、ギョーム、ヒギンズ、シャハブディーン、ウィーラマントリー、コロマ

#### F 全員賛成

厳格かつ実効的な国際的管理の下でのあらゆる面での核軍縮に導く交渉を、誠実に追求し、完了させる義務が存在する。<sup>109</sup>

次に主文の各項にしたがって、勧告的意見の内容をさらに見ていくことにする。

#### 3-2-1 勧告的意見主文1について

まずICJはWHOとは異なる総会の権限を考慮して、総会からの質問に勧告的意見を与えることを圧倒的多数で決した。反対は小田判事だけである。

ICJの勧告的意見によれば、総会には武力行使の威嚇・使用や軍縮などにかかわる広い権限が与えられている。そして総会から出された質問は確かに法的なものであり、そこに政治的意図があるかどうかは勧告的意見を回避する理由にはならない。質問が曖昧で抽象的だと幾つかの国々は指摘したが、特定の紛争に関わらない質問に答えることは勧告的意見の機能であり、ICJは抽象的質問にも答

<sup>109</sup> “Advisory Opinion of 8 July 1996” on the “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons,” paragraph 105.

えることができるという。また勧告的意見が将来の軍縮交渉に悪影響を与えたとの指摘もあるが、それは意見の評価の問題であり、意見を回避する理由とはならない。<sup>110</sup>

### 3-2-2 勧告的意見主文 2 A 項、B 項、C 項について

次に適用法規であるが、I C J は市民的及び政治的権利に関する国際規約 6 条の「生命の権利」を無関係なものとした。合法的な理由で開始された戦争における合法的な武力の使用は、国際規約 6 条の「恣意的に」生命を奪うことにはあたらないからだという。<sup>111</sup>またジェノサイド条約については、ある特定の集団を意図的に殲滅することを目的に核兵器が使用されるならば関連するが、それは具体的な事例にもとづいてのみ判断できるという。<sup>112</sup>国家の（特に国境を越えて）環境破壊を避ける義務は、1977 年ジュネーブ第一追加議定書 36 条、1977 年環境変化技術の軍事的あるいは他の敵対的使用の禁止条約 1 条、1972 年ストックホルム宣言第 21 原則、1992 年リオ宣言第 2 原則に定められている。I C J によれば、これらは条約加入国を拘束するが、必要性和均等性の観点からのみ、核兵器使用に関連してくる。<sup>113</sup>こうして I C J は適用法規を、国連憲章、戦争法（国際人道法）そして核関連条約に絞り込んでいく。

まず憲章に関しては、51 条の自衛権を留保した 2 条 4 項の武力行使の禁止があてはまる。核兵器の所有自体が威嚇になるかどうかなどは、2 条 4 項の文言にてらし、また必要性和均等性の観点から検討されなければならない。<sup>114</sup>

I C J は次に核兵器に関する諸法規について論じ、国際法においては明示的に核兵器を禁止するものがないと指摘する。たとえば毒ガス禁止に関する 1899 年および 1907 年ハーグ宣言や 1925 年ジュネーブ議定書は、核兵器には適用されない。また核兵器使用を制限する諸条約、1959 年南極条約、1967 年トラテロルコ条約、1985 年ラロトンガ条約、1963 年部分的核実験禁止条約や 1968 年核不拡散条約な

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, paragraphs 10-19.

<sup>111</sup> *Ibid.*, paragraphs 24-25.

<sup>112</sup> *Ibid.*, paragraph 26.

<sup>113</sup> *Ibid.*, paragraphs 27-33.

<sup>114</sup> *Ibid.*, paragraphs 37-50.



どは、核違法論者によれば、完全な核兵器禁止の規則の出現を示すものである。しかし核合法論者は、それらの諸条約が核兵器の存在を前提にしている以上、核違法論者のような解釈は論理矛盾だと指摘する。ICJの立場は、それらの諸条約は確かに国際共同体の核兵器に対する増大する懸念を表明しているが、しかし完全な禁止までもを示しているわけではない、というものである。<sup>115</sup> ICJはさらに慣習法においても、明示的に核兵器を禁止するものはないと指摘する。<sup>116</sup>

### 3-2-3 勧告的意見主文2 D項について

このようにして核兵器を禁止する法規の不在を指摘した後、勧告的意見は武力紛争に適用される国際人道法の諸原則・規則および中立法の検討に入っていく。国際人道法の支柱を構成する諸原則は、以下の通りである。第一に、市民を保護し、戦闘員と非戦闘員とを区別することである。第二に、戦闘員に不必要な苦痛を与えることである。ICJがさらに言及するのは、人道性の原則を強調した1899年ハーグ第二条約のマルテンス条項(1977年第一追加議定書1条2項)である。そしてICJは国際人道法の重要原則が、逸脱することのできない国際慣習法の原則(*intransgressible principles*)となっているとみなし、核兵器にも適用されるとする。ただし国際人道法の諸原則が強行規範(*jus cogens*)を構成しているとの核違法論側の主張に関しては、ICJは判断を控える。なぜならICJによれば、総会からの質問は国際人道法の核兵器への適用可能性を問い、そしてその適用可能性の法的帰結を問うものであり、人道法が強行規範であるかどうかという性質について問うものではないからである。<sup>117</sup> さらに中立法に関してであるが、ICJは明確にその核兵器への適用の妥当性を述べる。<sup>118</sup>

### 3-2-3 勧告的意見主文2 E項について

国際人道法と中立法の適用可能性については、核保有国の意見陳述によっても否定されなかった。問題は両者が適用されても、異なる結論が導き出されること

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, paragraphs 51-62.

<sup>116</sup> *Ibid.*, paragraphs 63-73.

<sup>117</sup> *Ibid.*, paragraphs 74-87.

<sup>118</sup> *Ibid.*, paragraphs 88-89.

である。核保有国によれば、核兵器の使用は必ず市民への付随的被害を生み出すわけではない。大多数の非核保有国によれば、国際人道法に違反せずに核兵器を使用することはできない。同じような論争は、中立法に関しても見られる。そこで勧告的意見は次のように述べる。「ICJ」が言及したような核兵器の独特な特徴により、核兵器の使用は（市民と軍事目標の区別および戦闘員に対する不必要な苦痛の回避という国際人道法の）要請とは実際ほとんど両立しえないように見える。しかしながらICJは、核兵器の使用が、いかなる状況においても、武力紛争に適用される諸原則・諸規則との間に、必ず不整合を来すという結論を、確信を持って述べるために十分な（事実の）要素を持っていない。」さらにICJは、危急の事態における「あらゆる国家の生存への根源的権利」と自衛権を見逃すわけにはいかないとする。また留意すべきは、核抑止擁護の議論と、トラテロルコ条約とラロトンガ条約に対して、そして核不拡散条約延長に際して核保有国が行った留保と宣言である。こうしてみると、国家の生存がかかった危急の事態における核兵器使用の合法性・違法性に関しては、決定的結論に到達することができない、と勧告的意見は述べる。<sup>119</sup>

### 3-2-3 勧告的意見主文2 F項について

最後にICJは、核兵器使用に関する法的議論の混迷を解決するための方法として、核不拡散条約6条の重要性を指摘する。全ての国家には、完全な核軍縮を果たすための交渉を誠意を持って行う義務だけではなく、その交渉を成立させる義務がある。<sup>120</sup>

### 3-3 判事の個別意見

このようにしてまとめあげられた歴史的な勧告的意見だったが、14人の判事たちの間に意見の合致があったわけではなく、それは特に議長裁決によって決せられた主文2 E項に関しては顕著だった。判事たちの見解は、まず核兵器合法論者

---

<sup>119</sup> *Ibid.*, paragraphs 90-97.

<sup>120</sup> *Ibid.*, paragraphs 98-103.

(核保有国出身者など)と核兵器違法論者(発展途上国出身者からなる)との間の鋭い対立があり、その中間に異なったニュアンスを持つ判事たちが存在する。明確な合法論者は、アメリカ出身のシュベール副裁判長、フランス出身のギョーム判事であり、イギリス出身のヒギンズ判事もやはり合法的使用の可能性を認める。WHOの質問への勧告的意見回避の決定に反対意見を付したシャハブディーン(ガイアナ)、ウィーラマントリー(スリランカ)、コロマ(シエラレオネ)の三人の判事は、核違法論の急先鋒である。<sup>121</sup>この両陣営の5人に、事実上の合法論者である日本出身の小田判事を加えた7人が、2E項に反対票を投じた。2E項に賛成した7人は、中間的な立場に立っているとも言えるが、もちろんその7人の間にも様々な見解の相違があり、7人全員が2E項に無条件で賛成したわけではない。このような相互の見解の相違により、14人の判事全員が勧告的意見に対する個別意見を提出した(巻末表4参照)。以下において判事たちのそれぞれの立場を、個別意見に示された各判事の重要な論点に対する立場に絞って、確認してみよう。

### 3-3-1 2E項賛成の判事たちの見解 ベジャウィ裁判長

2E項はすでに述べたように14人の判事たちの意見を真っ二つに割り、議長裁判決によって採択された。つまり半数の判事しか賛成しなかったわけである。この事実は2E項の法的権威を考える際に想起せざるをえないものであろう。まずそのような論争の種となった2E項がどのようにしてまがりなりにも半数の判事の賛成票を勝ち取っていったのかを、賛成票を投じた判事たちの個別意見を見ながら確認していくことにしよう。そこで裁判長であったベジャウィ(アルジェリア出身)がどのような立場をとっていたのかをしてみる。

ベジャウィ裁判長は議長として事実上2E項に対して2票を投票したことになり、2E項採択に決定的な役割を演じた。もしベジャウィが裁判長を務めている時期にこの問題が審議されなければ、勧告的意見の内容は異なったものになった

---

<sup>121</sup> なおシュベール、ギョームが勧告的意見後、引き続いて裁判長を務めていくのに対し、シャハブディーンが勧告的意見直後の1996年末に、ウィーラマントリーが副裁判長を務めた後の1999年末に、国連総会・安保理での多数票を獲得できずに判事を退いてい

かもしれないからだ。彼が勧告的意見に寄せた、2 E 項をめぐる問題に焦点をあてた「宣言」の内容は、単に批判的意見を述べるにとどまらず、裁判長としての視点から勧告的意見の性格を端的に表現したものだと言えよう。

#### ベジャウィ裁判長

2 E 項を例外的状況において国家が核兵器を使用することができるかと解釈する人々もいるだろうとしつつ、しかしベジャウィ裁判長は自分が賛成票を投じたのは、そうした立場に立ってのことではないと強調する。「ロチュース号」事件におけるかつての常設国際司法裁判所（P C I J）の判決は、今回の勧告的意見に際しては限定的な意味しか持っていない。なぜなら超国家主義や種々の制度化の進展、あるいは統合やグローバリゼーションといった動きが、共存の論理しか持っていなかった国際社会を変質させているからだという。その変化を示す一例は、対世的(*erga omnes*)（万人に対しての）義務やユス・コーゲンスの諸規則である。そうした時代の変化を反映し、今回の勧告的意見において I C J は核兵器使用が合法であるとも違法であるとも判断しなかった。なぜなら P C I J とは異なり I C J は、明確に禁止されていない行為は合法であるとの推論の上に立脚することを拒絶したからである。しかしそのことは I C J を著しく慎重にし、結局 2 E 項において、それ以上は何も言うことができないという地点で踏みとどまらせた。

ベジャウィ裁判長はさらに、その甚大な破壊力ゆえに、核兵器は人道法の存立に対する大きな挑戦だと指摘する。科学者たちが戦闘員と非戦闘員とを厳密に区別できる核兵器を開発するときまで、核兵器と人道法とは全く相容れない。人道法のほとんどの諸原則と諸規則、特に無差別的兵器の使用禁止と不必要な苦痛をもたらす武力行使禁止という二つの原則が、ユス・コーゲンスを構成していることに疑いはない。勧告的意見は国際人道法の性質についての問題に、総会からの質問には無関係であるとして、返答をしなかった。しかし同時に I C J は人道法の根本原則は、「国際慣習法の逸脱することのできない諸原則」であるとした。<sup>122</sup> 国家の生存権もやはり根本法あるいは自然法とも呼びうるものの一部である。しかしながら国家の生存がかかっている極端な状況における自衛の場合においてす

---

ったことは、合法論と違法論の両陣営の基盤を示唆するものかもしれない。

ら、国家は国際人道法の「逸脱することのできない」諸規範を遵守しなくてよいわけではない。核兵器使用が人類の生存にかかわる問題であることを考えれば、国家の生存を理由にしてあらゆることが許されるとするのは馬鹿げている。

最後にベジャウイ裁判長は、核軍縮交渉を成功させるのは、「対世的」義務であり、慣習的性格を持った法的義務であることを強調して『宣言』を結ぶ。<sup>123</sup>

### 3-3-2 2 E 項賛成の判事たちの見解 違法論者

2 E 項に賛成票を投じた 7 人の中にも個別意見を見ると核兵器違法論者として区分できる判事たちも 3 人いる。I C J の慣例にならい在籍年数に応じた序列にしたがってランジェヴァ（マダガスカル出身）、ヘルツェグ（ハンガリー出身）、フェラリ＝ブラヴォ（イタリア出身）の個別意見を順に見ていく。

#### ランジェヴァ判事

この勧告的意見において初めて、核兵器使用又は使用の威嚇の違法性が、国際裁判所によって肯定された。もし 2 E 項（前段）がなければ、I C J が核兵器使用の合法性を認めたとの議論が、2 A 項と 2 B 項の皮相な比較によって成立してしまっただろう。ランジェヴァ判事の見解では、「一般的に」という語は、大多数の場合及び教義において、ということの意味する。そしてもし「一般的に」という語が量を参照する副詞であるならば、核兵器使用の合法性論は生まれる余地がないはずという。広島と長崎の例が 1945 年以来繰り返されたことがなく、そして核兵器が合法であると明確に宣言されたことがないという事実は、核兵器使用又は威嚇が違法であることは実定法となりつつあるということ、そしてその違法性が法的確信(*opinio juris*)となっていることを示している。ジュノサイド禁止や武力行使禁止の原則が慣習法になっているのと同じように、核兵器使用・威嚇の違法性は慣習法となっていると彼は主張する。

2 E 項の後段は、I C J の勧告的意見が単に合法・違法を示すだけでなく、適用法規を明確にした上でその後の解釈を当事者に委ねる機能を果たすことを示している。2 E 項後段は、決して武力紛争に関する法に空白が存在しているとか、

---

<sup>122</sup> See “Advisory Opinion of 8 July 1996,” paragraph 79.

<sup>123</sup> “Declaration of President Bedjaoui.”

核兵器が武力紛争に関する法の枠外で使用されうるということを意味していない。法の支配を支持しない国がない以上、核兵器使用も法に服すると考えなければならない。2 E 項後段は、「ある国家の生存そのものが危機に瀕しているような自衛の極限的状況」という国際法の領域では未知の概念を導入することによって、武力紛争に関する法に例外がある可能性を示唆した。しかしこれには次の二つの批判が成り立つ。第一に、2 E 項は武力紛争に関する法を扱い、自衛権は2 C 項で扱っているのだから、2 E 項後段の文章は2 C 項で扱われるべきであった。第二に、「ある国家の生存そのものが危機に瀕しているような自衛の極限的状況」という新奇な概念は全く明確性を欠き、適当な説明を欠いている。I C J や他の裁判所の判例においても、教義の上においても、武力紛争に関する法を適用する一般の場合と例外的場合との区別を扱ったものはない。この「自衛の極限的状況」という概念は、これまで国際法で認められてきた自衛のいかなるカテゴリーにも属するものではない。説得力のある形で国際人道法と両立しうる「潔白な核兵器」が存在するとは証明されていない以上、「自衛の極限的状況」は、いかなる論理的・法的基盤も持たない。

こうしてランジェヴァ判事が強調するのは、2 E 項後段は、あくまでも2 C 項の観点から理解されるべきだということであり、そして2 C 項、D 項、E 項の観点からすれば、核兵器使用の合法性は実際にはほとんどありえないということである。2 E 項後段は核兵器使用が合法であるとも違法であるとも言えないかのような印象を与えるが、それはあくまでも2 C 項と2 D 項の条件を満たした上でのことだという。もし別個の段落として2 E 項の前段と後段とが提示されたならば、彼は迷わず前段に賛成票を投じ、後段については棄権したという。しかし一体のものとして提示されたとき、彼は「良心と全ての人の責任である核兵器禁止に対してI C J が果たすべき貢献」とにかんがみて、2 E 項全体に賛成票を投じたのだという。ランジェヴァ判事は最後に、後代のいかなる裁判所も、2 E 項後段にもとづいて判断することがないように願うと結ぶ。<sup>124</sup>

#### ヘルツェグ判事

---

<sup>124</sup> “Separate Opinion of Judge Ranjeva.”

ヘルツェグ判事によれば、2 C 項と2 E 項の間には一貫性が見られない。というのは2 C 項が核兵器使用は、憲章 51 条のあらゆる要件を満たさなければならないとしているのに対して、2 E 項は「自衛の極限的状況」を持ち出しているからである。勧告的意見 40 及び 41 段落で述べられている「自衛は武力攻撃に均等であり、それに対応するために必要な手段のみを保証する」という慣習法の規則を結論とするべきであったろう。しかし2 E 項前段で明らかにされている結論を否定してしまわないために、彼は2 E 項に賛成票を投じたのだという。<sup>125</sup>

#### フェラリ＝ブラヴォ判事

フェラリ＝ブラヴォ判事は、I C J はこの重要な質問に答えるべきだとの確信のもとに、勧告的意見に賛成票を投じたが、その内容については不満足だという。特にI C J が一連の国連総会決議を二つのカテゴリーに区分しなかったのは残念だという。1946年1月の決議 1(I)から少なくとも決議 808(IX)までの初期の決議は、満場一致で採択されている。彼の見解では、それらの決議は根本的なものである。それらの決議の語句はすでにモスクワ会議で決められていた。そしてそれらは違法である原子爆弾の廃絶についてのものだった。冷戦が核兵器の違法性に関する議論の進展を妨げ、合法的力を持たない核抑止に関する議論を生み出した。勧告的意見はこうした事実を考慮していないし、その他にも勧告的意見には幾つかの重大な空隙がある。フェラリ＝ブラヴォ判事が訴えるのは、勧告的意見はI C J の判決ではないということである。

彼の見解では、核抑止の考えにはいかなる法的妥当性もなく、その実行は法的な意味での国際的慣習の基礎をなすとは認められない。核抑止論によって、憲章 2 条 4 項と 51 条の間には大きな溝が生まれてしまった。その溝を埋めることができるのは当面では、核不拡散条約 6 条だけであり、I C J がそれに言及したのは妥当であった。

国際人道法と核兵器が両立しうるとは容易には想定できない。したがって核兵器使用は自動的に違法となるはずである。勧告的意見ではその点が曖昧になってしまっている。フェラリ＝ブラヴォ判事の感想は、矛盾に満ちた勧告的意見より

---

<sup>125</sup> “Declaration of Judge Herczegh.”

もむしろ、核保有国と非核保有国との間の道義的ギャップをこそ裁判所の記録にとどめるべきだった、というものである。<sup>126</sup>

### 3-3-3 2 E 項賛成の判事たちの見解 中立的立場

2 E 項に賛成したのは、前段の趣旨を重視して賛成票を投じた以上の4人だけではなかった。彼らが賛成票を投じながらも2 E 項の曖昧さを嫌ったのに対して、むしろその曖昧さのゆえに、政策論的観点から、賛成票を投じたとすら言える判事たちがいる。フライシュハウアー（ドイツ出身）、ベレシェチン（ロシア出身）判事であり、おそらく史（中国出身）判事も含まれる。彼らの存在こそが、他の判事たちによって批判された勧告的意見の曖昧さを象徴するものだと言える。

#### 史判事

勧告的意見にはおおむね賛成である。ただし史判事が抑止論について付言するのは、抑止の実行とは、国際政治の問題ではあっても、国際法の問題ではないということであった。またそれは法的規制の対象であり、その逆ではない。ICJは政治と法とを混同しているように見えるという。さらにICJはかなりの数の有力な国々が核抑止もしくは核の傘に参加していることを考慮するが、それはそれらの諸国の持つ物理的力のためであってはならない。主権平等を原則とする国際共同体にあっては、かなりの数とはいえ少数派でしかない諸国の実行を過度に強調することは許されない。<sup>127</sup>

#### フライシュハウアー判事

フライシュハウアー判事の観察によれば、2 E 項において明らかになったジレンマは、武力紛争に関する法及び国際人道法と、国家の自衛権の間の摩擦から生まれる。もちろん国際人道法は核兵器にも適用される。核兵器は戦闘員と非戦闘員とを区別せず、不必要な苦痛を与え、その放射能は中立的第三国の領域的主権を侵害せざるをえない。したがってフライシュハウアー判事は2 E 項前段に賛成した。しかし「一般的に」という語は、前段の結論に制限を課しているという。なぜならば単に核兵器が国際人道法と両立しないと言うにとどめることは、国際

---

<sup>126</sup> “Declaration of Judge Ferrari Bravo.”

<sup>127</sup> “Declaration of Judge Shi.”



人道法に自衛権と主権平等原則に対する優越的地位を与えることに等しいからだ。しかしながらある国が核・生物・化学兵器などの大量破壊兵器の攻撃を受けたとき、核兵器に訴えることは国家の持つ自衛権から正当化されるはずだという。

国際法には、複数の原則が対立しあう時、どちらかの原則に優越性を与えるような規則が存在しない。国際人道法の諸原則・諸規則と自衛権は、ともに国際法を構成しているのであり、一方が他方に優越するとか、他方を変更するということはない。ただ国際法が、核兵器の使用に関して、どちらを優先するべきかについての規則を持たないだけなのだと、フライシュハウアー判事は主張する。

また彼によれば、抑止の実行は、法的に認められるものである。しかし核兵器使用には均等性の原則が適用されるので（だからといって常に違法であるということにはならないのだが）、合法的使用の幅は著しく狭い。ただし合法と違法の境界線を引く作業は、現在の国際法では、そこで停止するのだという。最終的な解決は、2 F 項が述べるように、核兵器の効果的削減と管理および集団安全保障の充実によってのみ達成されるだろうという。<sup>128</sup>

#### ベレシェチン判事

ベレシェチン判事もまたいささか論争的なやり方で、2 E 項は国際法における「グレイ・エリア」の存在を示していると指摘する。裁判所が「*non liquet*」（判断不能）を宣言することを認めない人々は、法システムの完全性を信奉している。実際の国際法に空隙があるとしても、それは個々の事件において解決される。それに対して裁判所は時には「*non liquet*」を宣言する義務があると考える者もいる。今回の例をとってみれば、I C J は判決ではなく勧告的意見を出すことを求められた。つまり法システムの空隙を埋めることを求められたのではない。I C J は核兵器使用が国際人道法と相容れないとの観察から、法システムの「グレイ・エリア」を除去する議論を展開できたかもしれない。しかしI C J はそうしなかった。なぜなら第一に、I C J は裁判所としての機能を発揮し、立法者として振る舞うことはできないからである。第二に、これまでの核兵器以外の大量破壊兵器禁止が全て条約制定の形によって達成されていることから、それが核兵器にとっ

---

<sup>128</sup> “Separate Opinion of Judge Fleischhauer.”

ても望ましい道であると考えられる。第三に、各国の意見が分断されている問題に対する「完全な」結論が果たしてどれほどの権威と効果を持ちうるかに関する懸念がある。ベレシェチン判事によれば、今回の場合には、見せかけの完全性は欺瞞的であり、明白な不決断が行動の指針としては有益なのだという。彼の言葉によれば、ICJは、核廃絶という建造物がある一定の程度にまで進展していることは示す。だが真にその建造物を完成することができるのは、裁判所ではなく、建造物を建設しながら完成させないでいる諸国家自身なのである。<sup>129</sup>

#### 3-3-4 2 E 項反対の判事たちの見解 違法論者

2 E 項が曖昧な表現を用い、核兵器使用が絶対的に違法であるとは宣言しなかったため、反対票を投じた判事たちがいる。シャハブディーン（ガイアナ出身）、ウィーラマントリー（スリランカ出身）、コロマ（シエラレオネ出身）の3人である。彼らはWHOからの質問を拒絶した決定に反対票を投じた3人であり、核兵器を包括的かつ普遍的に禁止する国際法は存在しないという2 B 項に反対票を投じた3人である。ICJの判事たちの中で最も強硬な核兵器違法論者たちであると言ってよいだろう。

##### シャハブディーン判事

シャハブディーン判事の立場は、「一般的に」という語を含め2 E 項前段には賛成するが、後段には賛成できない、というものである。2 B 項に関しては「それ自体として(as such)」という語が挿入されており、核兵器使用を規制する法が全くないかの印象を与えかねないので、彼は反対票を投じたのだという。賛成票を投じたものの、2 C 項・D 項に関しては、どのようにしてそれらが2 E 項での最終的判断に到達できないとの結論と調和するのは、不明だとする。

シャハブディーン判事によれば、核保有国は限定的な核兵器の使用をほのめかすが、そうした議論が放射能汚染や核兵器使用の連鎖の懸念を払拭する十分な根拠を持っているかは疑わしい。また種々の核兵器関連の条約で、核兵器の種類を区分したものはない。人類は生存していかななくてはならない。核兵器は単なる大量破壊兵器ではなく、その使用は人類の生存を危機に陥れるものである。

<sup>129</sup> “Declaration of Judge Vereshchetin.”

「ロチュース号」事件を参照して、該当する実定法がない場合には、その行為は許されていると主張する合法論者もいる。しかし核兵器使用は、中立国を必然的に侵害し、人類の生存を危うくする。そのような「ロチュース号」事件の解釈は誤りだと、シャハブディーン判事は断言する。何をすることも許されるといった類の国家主権の概念は、国内社会では有効であっても、国家が併存して互いを制限しあう国際的場面では通用しないという。国際関係とは、協力しあえずに衝突しあうビリアードの球の関係とは違うのだ。マルテンス条項を尊重すれば、核兵器を禁止する法規を探し回る必要はなく、ただ「文明化された諸人民によって形成された習慣と人道性の法と公の良心の命ずるもの」に照らして法的判断を下せばよいのである。そしてそうであれば、ICJは、核兵器の使用が禁止されていることをもっと明確にしなければならなかった。核兵器の違法性は、1945年以降のいかなる法規や国家実行によっても、修正されたとは認められない。

シャハブディーン判事が強調するのは、自衛権にもとづく武力行使 (*jus ad bellum*) と、それが行使される手段(*jus in bello*)とを混同してはならない、という点である。またもし核兵器使用が国家固有の自衛権の一部であるならば、なぜ限られた数の国にしか核兵器保有が認められていないのかを論理的に説明することはできない。2 E項のようにICJが判断を下せないと表明することは、核兵器使用を禁ずる法規が存在しないことを認めるのに等しく、結局は自衛権を理由にした核兵器使用を合法だとすることに等しくなる。法律に例外があるのはやむをえないとしても、2 E項が示唆するような方向に例外があると考えた根拠はどこにもない。裁判所は法を適用し創造してはならないという警告は、むしろ2 E項に対して与えられるべきである。国家が自衛権に訴える場面で国際人道法が適用されないかもしれないと示唆することは、核兵器使用に関しては国際人道法が無力であると言うのに等しい。2 E項は、あたかも法体系に穴があるかのように、事実の要素が法を適用するのに十分ではないかのように示唆するが、彼はそうは思わないと断言する。<sup>130</sup>

#### ウィーラマントリー判事

---

<sup>130</sup> “Dissenting Opinion of Judge Shahabuddeen.”

ウィーラマントリー判事は明確に、核兵器使用は、国際慣習法、特に 1925 年ジュネーブ・毒ガス使用禁止議定書および 1907 年ハーグ陸戦法規慣例条約 23 条(a)に抵触し、いかなる場合でも違法であるとする。ICJ は核兵器使用とは相容れない国連憲章や国際人道法の標榜する諸価値を吟味したが、核兵器がそれらに定められた諸規範を満たす形で用いられることなど不可能だと彼は主張する。

彼はまず 2 B 項に反対したが、それは環境法の諸条約、毒ガス使用禁止議定書、ハーグ諸条約などが、「包括的かつ普遍的に」核兵器使用を禁止していると考えたからである。また彼は 2 E 項にも強く反対した。その理由は、まず前段の「一般的」という語が不必要だったからである。またその語は 2 C 項・D 項での結論と矛盾している。ICJ は、核兵器が常に違法であることを明確にするべきであった。2 E 項後段に関しては、ひとたび武力が行使されれば、戦争法(*jus in bello*)が適用されるのであり、核兵器の禁止を ICJ が明言するのに十分な法規が存在する。核兵器使用の違法性は、復讐の場合であっても、同じである。

ICJ の「ニカラグア」事件での判決や核不拡散条約が含意するのは、核兵器の保有自体は違法とは言えないということにすぎない。核兵器は、その甚大な破壊力からして、合法的には使用できない。環境・後世・市民への悪影響、核の冬、多大な数の生命の損害、放射能汚染、熱および突風、遺伝的欠陥、国家超越的被害、文明の破壊、社会的・経済的基盤の破壊、文化的遺産の破壊、電磁波動、原子力発電所の崩壊、食料生産の危機、自衛にもとづく複合的核爆発、心理的恐怖など、核兵器使用の特異性は枚挙にいとまがない。米英が主張するような、不必要な苦痛をもたらさず、市民に無差別的被害を与えず、第三国に影響を与えない核兵器の使用などは、実際にはありえないのである。

さらにウィーラマントリー判事が指摘するのは、核兵器の合法的使用論は、それを主張する諸国の間に相違が見られるほど、混乱しているという点である。フランスの主張によれば、武器使用の合法性は、単にそれが武力攻撃に対抗するのに最も適している場合に生まれる。フランスの主張によれば、マルテンス条項は全く機能しない。ところがアメリカは、フランスが事実上無視する均等性の原則を考慮し、攻撃者の性質、大きさ、兵器の効果、市民への危険度などの要素を加味した状況によって、均等性は測られるとする。イギリスはマルテンス条項を受

け入れるが、ただそれ自体としては核兵器使用を違法化するわけではないと主張する。

米英とロシアを含めた三国が、国際人道法の核兵器使用への適用を認めた。したがってそこで問題となるのは、国際人道法と核兵器使用が両立しうるのかという点である。人道法は世界のあらゆる文明に根拠を持つ法規範である。核兵器を禁止する特殊な法がなければ核兵器は禁止されないと考えるのは、兵器技術の進展を考えれば、現実的ではないし、国際人道法の諸原則を無視することであると、ウィーラマントリー判事は述べる。

さらに彼が指摘するのは、「ロチュース号」事件は、公海でフランス船舶とトルコ船舶の衝突を扱ったものであり、そもそも国際人道法が適用されるはずのない事件であったということである。また当時の国際法は「平時法」と「戦争法」に区分されており、「ロチュース号」事件は「平時法」の適用対象とみなされていた。核合法論に「ロチュース号」事件を用いるのは、誤った解釈であり、国際法の発展を阻害するものだという。

ウィーラマントリー判事が宣言するのは、国際人道法は、その人道性にかかわる重要性から、ユス・コーゲンスの地位を獲得している、ということである。核兵器を禁止するユス・コーゲンスがあるのではないが、核兵器使用によって侵されるユス・コーゲンスが存在する。不必要な苦痛を与えることの禁止、均等性の原則、戦闘員と非戦闘員の区別の原則、非交戦国の領土主権を尊重する義務、ジェノサイドと人道に対する罪の禁止、環境に永続的で深刻な損害を与えることの禁止、人権法である。

シャハブディーン判事と同様にウィーラマントリー判事が強調するのは、自衛権に関して、均等性の原則、国連総会決議の権威に加えて、*jus ad bellum* と *jus in bello* の区別が考慮されなければならないという点である。ICJの勧告的意見は、両者の区別を無視し、あたかも自衛権が発動されれば *jus in bello* が消えてしまうかのように振る舞った。ウィーラマントリー判事によれば、これは間違いであり、全く非論理的で、受け入れられない推論である。

彼は議論を進め、二つの哲学的洞察、合理性と公平性が、核兵器使用の違法性をさらに明らかにすると言う。法は自らが奉仕する社会の壊滅を合理的に予定す

ることはできない。また他国を破壊できる武器を一部の諸国のみが合法的に使用できるとすることは、公平性の観点からも自殺的な推論である。国家間に事実上の不平等があるのは当然だが、それを法的平等にしてしまうのは論理の飛躍であり、受け入れられない。

戦争とはあくまでも平和のための手段であり、それ自体が目的ではない。だが核兵器はこの前提を覆す。第二次世界大戦時の日本とは異なり、現代核戦争は相互に破滅的な結果をもたらすからだ。また戦争法がある兵器には適用され、別の兵器には適用されないと考えることはできないのであり、いかなる裁判所もそのような通常兵器と核兵器の二重基準を受け入れるべきではない。核兵器使用の決定者は、決定に際しておそらく法的問題について考慮する余裕を持たないであろうと想定されるので、ICJはいかなる場合でも核兵器が合法的に使用される可能性はないと明確にするべきだったのである。

抑止論について言えば、それは単なる所有とは区別されるべきであり、違法性が高い。復仇としての核兵器使用も認められない。また内戦における核兵器使用も当然違法である。「緊急状態(doctrine of necessity)」の法理は、そもそもその教義自体がどの程度妥当性があるのか疑わしい。限定的・戦術的核兵器使用に関しては、それが可能だとの信頼できる証拠を示されたことがない。また少量の生物・化学兵器が合法とはならないように、小規模の核兵器使用も決して合法とはならない。

### コロマ判事

コロマ判事は、2 E 項の前段には、「一般的」という語を除けば賛成だが、後段は全く支持することができないと表明する。意見陳述を行った全ての国家が、武力紛争に適用される法が核兵器使用にも適用されることに合意した。もし国際人道法と国家の自衛権とが衝突するならば、どちらが優先するのかが示されなければならない。「国家の生存」という新奇な概念を導入することによって、ICJは自ら禁じているはずの立法機能を果たしてしまった。2 E 項後段は、法的に根拠薄弱であるだけでなく、皮相なものである。自衛権は、法の枠内に存在するのであり、法の外側とか上位に位置するものではなく、ある国家に自らの判断で武力行使を行うことを容認するものではない。つまりICJは、コロマ判事が極め

て批判的に指摘するところによれば、憲章 2 条 4 項と 51 条に関する国際法を書き換え、憲章以降の国際法の発展に全く逆行するような立法行為を行ったのだという。51 条の自衛権は、必要性と均等性の原則に服し、国際人道法の適用を受ける。核兵器の使用もその例外を構成するわけではない。

2 E 項は、1868 年セント・ピーターズブルグ宣言、1874 年ブリュッセル会議の結果、1899 年および 1907 年ハーグ諸条約、1925 年ジュネーヴ毒ガス使用禁止議定書、1949 年ジュネーヴ諸条約、1977 年諸追加議定書、1980 年特定通常兵器条約に反する。ICJ は、国際人道法の諸原則として、戦闘員と非戦闘員の区別、不必要な苦痛の回避、マルテンス条項（1977 年第一追加議定書 1 条 2 項）をあげて、それらが核兵器に適用されることを確認した。国際人道法の核兵器への適用可能性は、ロシア、アメリカ、イギリスも、意見陳述において確認した。

広島・長崎市長が証言した通り、あるいはマーシャル諸島の代表が証言した通り、核兵器の破壊力と放射能汚染は甚大であり、無差別的である。また不必要な苦痛を与え、環境をも破壊する。核兵器の使用は状況に応じて例外的に許されるようなものではなく、いかなる場合でも国際法に違反せざるをえないものである。そこで「国家の生存」なる概念を造り出した ICJ の意見は、全く総会からの質問に不適切に答えるものであり、法的基盤を欠いている。

コロマ判事によれば、2 E 項以外にも、ICJ の勧告的意見には、国際法の発展の阻害要因となるものがあるという。たとえば ICJ は国際人道法がユス・コーゲンスであるかどうかについての意見表明を回避したが、1949 年ジュネーヴ諸条約が国際慣習法の宣言的効果を持つものであることは広く認められている。国際法委員会も 1980 年に国際人道法の幾つかの規則はユス・コーゲンスであると表明している。ICJ は、復讐に関しても、ただ均等性の原則があてはまるだけだとするにとどめている。しかしいかなる場合にも核兵器による復讐は許されない。

核兵器を権威づけたりあるいは禁止したりする特別の法を求める ICJ の態度は、無益なものである。そのような法があればそもそも総会は質問を出さなかった。そのような態度は、行き過ぎた実定法主義である。裁判所は対立する権利と義務を解決するために法的原則と規則を適用するのである。

また ICJ が無視した憲章の原則の一つは、2 条 1 項の主権平等の原則である。

さらに人権法に対する配慮も足りず、抑止論に理解を示しているのも問題である。

とはいえ勧告的意見に肯定的要素が全くないわけではない、とコロマ判事は付け加える。I C J は歴史上初めて核兵器使用が国際法に服することを明確にした。国連憲章 2 条 4 項、51 条、武力紛争に適用される法が、核兵器使用に適用されることを明らかにした。2 E 項前段は、他の項とあわせて、国際人道法の核兵器使用に対する適用可能性を疑う見方を否定するものだという。

ただし彼は 2 B 項にも反対した。1986 年「ニカラグア」事件で I C J が確認した慣習法を宣言したものである 1949 年ジュネーヴ諸条約をはじめとして、1899 年・1907 年ハーグ陸戦法規慣例に関する条約 23 条(a)や 1925 年毒ガス使用禁止議定書、1977 年ジュネーヴ第一追加議定書などが核兵器を禁止すると考えたからである。<sup>131</sup>

### 3-3-5 2 E 項反対の判事たちの見解 合法論者

2 E 項に反対した 7 人の判事のうち、核兵器使用は合法であるとの理由で反対したのは、アメリカ出身のシュベール副裁判長、フランス出身のギョーム判事、そしてイギリス出身のヒギンズ判事であった。特にシュベール副裁判長とギョーム判事が、躊躇無く明確に核兵器使用は合法的であると主張した。しかしこの 2 人の間にも、実は微妙だが重要な相違が存在していた。アメリカ（及びイギリス）とフランスは、意見陳述において、あるいは 1977 年ジュネーヴ追加議定書作成の時に、異なったアプローチで合法論を展開した。興味深いことに、シュベール副裁判長とギョーム判事は、両国の立場の相違を反映した見解の相違を持っていた。両者の相違がことさら重要なのは、その相違点が最大の論点となった勧告的意見 2 E 項に関係しているからである。つまりシュベール副裁判長は国際人道法の適用可能性を全面的に認めた上で、その違反とならない核兵器の使用、あるいは必要性和均等性の原則から合法とされる核兵器使用の方法があると論じた。それに対してギョーム判事は、国家の自衛権の国際人道法に対する優越という論理で、核兵器を合法的に使用できることを主張したのである。言うまでもなく、2 E 項後段は、ギョームの見解を支持したわけではないが、しかし一定の配



慮を示したものとなっている。なおヒギンズ判事は、シュベール副裁判長の合法論に近い立場をとっており、勧告的意見は純粹法律論からすれば曖昧かつ混乱しているので、賛成票を投じる利益を見出せないと考えていた。

#### シュベール副裁判長

シュベール副裁判長によれば、問題は、50年にわたる核兵器所有の国家の実行が、国際人道法の諸原則と対立するところに生まれる。とはいえ核兵器合法論は、実行によって原則を無視することとは違うのだという。実行が原則を拡大して核兵器に適用することを防いできたのだという。なぜならその実行が、安全保障理事会常任理事国である五つの大国がそれぞれの同盟国の支持を受けて50年にわたって行ってきた実行だからである。また核不拡散条約、同条約延長に際して採択された安保理決議984(1995)における消極的・積極的安全保障の考え、種々の地域的核禁止条約は、むしろこうした実行を補強するものであった。

国際人道法に関しては、シュベール副裁判長によれば、たとえば砂漠の敵軍に対する限定的戦術核兵器の使用は、均等性と(戦闘員と非戦闘員の)差別性の原則を満たす。核兵器使用は確かに「一般的には」国際人道法に違反すると言えるかもしれないが、特殊な場合には容認されるのである。しかし2E項の「ある国家の生存そのものが危機に瀕しているような自衛の極限的状況において」核兵器使用が許されるかもしれないというICJの結論は、まったく驚くべきものである。というのは憲章2条4項(と51条)にもかからわず、そのような状況において国際法もICJも何も言うことができないということをICJが自ら認めたとに等しいからだ。このような結論を導き出すならば、最初から判断を回避した方がましであった、とシュベール副裁判長は言う。

シュベール副裁判長は極めて特徴的に、核兵器使用の威嚇は、湾岸戦争の際に合法的かつ効果的に用いられたという主張を展開する。アメリカ国務長官ジェームズ・ベーカーのイラク外相アジズに対する事実上の威嚇が、イラクが生物・化学兵器という違法な手段で国連の授權を受けた多国籍軍に攻撃を加えることを

---

<sup>131</sup> “Dissenting Opinion of Judge Koroma.”

抑止したと推察できる証拠があると指摘する。<sup>132</sup>また仮にイラクがそうした違法な兵器を用いれば、多国籍軍側は復仇とさらなる攻撃の抑止として、合法的に戦術的核兵器を使用できたはずだと主張する。<sup>133</sup>

### ギョーム判事

核兵器は必ずしも国際法で禁じられている「盲目的」兵器ではない。また 1907 年ハーグ陸戦法規慣例条約や 1923 年空戦規則案などは、「付随的損害」は過剰であってはならないと定めているが、その過剰性は「予期される軍事的利益」や「正当な軍事目的を達成するのに避けられない範囲」との比較によってはかられるので、核兵器使用に常に該当するわけではない。同じことが、中立法に関しても言える。主文 2 E 項は、「一般的に禁止」と否定的な表現が用いられているが、極限的な状況では核兵器使用が合法となることを意味している。

このように核兵器使用を擁護しながら、ギョーム判事は 2 E 項の表現は曖昧だともする。意見陳述を行ったどの国も、憲章 51 条で定められた自衛権と、武力紛争に適用される法の諸原則・諸規則との関係について議論しなかったと指摘しつつ、*jus ad bellum* と *jus in bello* が二つの独立した領域だと考える者もいるが、しかし自衛の極度に切迫した状況では、国家は自己の生存を何よりも優先させることができるとギョーム判事は強調する。ICJ は、国家の死活的な利益を擁護するための抑止の正当性も、より明確に認めるべきであった。その点に不満であるため、彼は 2 E 項に賛成しなかったのだという。2 E 項が示すのは、自衛の極限的な状況において法は何の助けにもならないということであり、国家が自らの意思にしたがって何をなしてもよい自由を得るということであるという。

国際法は国家の主権に依拠し、国家の同意に由来する。国家が自らの同意によって条約などによって明示的に禁じていること以外のことを国際法は禁じていない。したがって ICJ が勧告的意見 52 段落で述べたように、「核兵器使用の違法性は、授權の欠如から生まれるものではなく、禁止の公式化による」ものから生まれるはずである。

---

<sup>132</sup> シュベールはベーカーの回想録や当時のイラク政府高官の言動を伝える報道などを引用する。

<sup>133</sup> “Dissenting Opinion of Vice-President Schwebel.”

2 F 項に関して異論はないが、裁判所は立法者の地位には立てないと付記しつつ、ギョーム判事は、偉大な判事は、謙虚に今現在ある法の中に自らの役割を見出す、との句で『個別意見』を結ぶ。<sup>134</sup>

### ヒギンズ判事

ICJは質問に答えることを拒絶しなかったにもかかわらず、勧告的意見 96 段落と主文 2 E 項において法的に質問に答えることができないとした。ヒギンズ判事によれば、これは一貫性のない立場である。2 E 項は、法的議論に必要な推論の諸段階をへずに結論づけられている。詳細な議論なく、国際人道法が核兵器使用と一般的に反すると結論づけている。適用法規として考えるべきは、ジュネーヴ第一追加議定書ではなく、1868 年セント・ピーターズブルグ宣言と 1907 年ハーグ陸戦法規慣例条約附属書 22 条及び 23 条(e)であろう。同附属書はニュールンベルグ裁判で慣習国際法として確認された。しかしこれら人道法が要請するのは、必要性と人道性のバランスである。それではどれほど大きな軍事的必要性が核兵器の使用を許容するものだと言えるだろうか。ICJは使用に伴う苦痛が戦術的限定戦争に限られるとの議論を否定し、ただ極限的な状況においてのみ核兵器使用の合法性が想定されるとした。ところが主文 2 E 項の「一般的には」という語がいったい何を意味しているのか、核兵器の種類のことを言っているのか、どのようにして「例外」が核兵器使用を国際人道法と両立しうるものにするのか、などの問題は、未解決なままである。

ヒギンズ判事が批判的に指摘するのは、憲章 51 条や国際人道法に合致する核兵器使用が合法であると宣言することを回避したことにより（それがあろうかどうかについては兵器技術の発展の度合いなどが関係してくるが）、ICJが同時に、国際人道法に反する核兵器使用も合法的でありうる可能性を残してしまったという点である。そのような可能性は、核兵器使用は *jus ad bellum* だけではなく *jus in bello* をも満たさなければならないとする意見陳述を行った核保有国の議論をさえも凌駕する。たとえ多くの国々が極端な状況において自衛のための核兵器使用が憲章の下での義務と両立しうると考えたとしても、核兵器使用が国際人道法の義

---

<sup>134</sup> “Separate Opinion of Judge Guillaume.”

務を逸脱できる理由にはならない。

### 3-3-6 2 E 項反対の判事たちの見解 批判的立場

反対票を投じた 7 人の判事たちのうち、曖昧な結論そのものを嫌った一人の判事が存在する。日本出身の小田判事である。小田判事は、勧告的意見を出すこと自体に反対した唯一の判事であった。彼は法律論的立場からだけではなく、政策論的立場からも、I C J がこの種の問題に積極的にかかわることに懐疑的な態度をとっていた。

#### 小田判事

小田判事は、主文 1 に反対した唯一の判事として、勧告的意見は実質的な返答となっていないと指摘する。2 E 項のような結論は、I C J の信頼性を著しく傷つけるものだという。総会からの質問は「いかなる状況でも核兵器の使用は許されるか」というものだったが、それに対する返答は否定的なものでしかありえず、質問は I C J の否定的返答を引き出すために出されたように思われるという。そのような意図をもった質問が、真に I C J 規程 96 条 1 項に該当する質問であるかは疑わしい、と彼は考えるのである。

小田判事によれば、総会からの質問はコンセンサスというよりも、非同盟諸国の政治的意図にもとづいて、提起された。またその背景には反核を掲げる非政府団体の存在があった。総会は 1961 年以来種々の核兵器廃絶に関する決議を採択しているが、それらは全て核保有国を中心とする諸国の反対にあってきている。それらの決議に賛成してきた諸国が質問提出を支持したのであり、それらの諸国は核廃絶へのプロセスの一つとして質問を認識していたと思われる。また質問の内容は曖昧なものであり、「威嚇」に核兵器の製造・所有が含まれるのかどうかなど、明確でない点がある。

核不拡散条約や地域的核兵器禁止条約が依拠している前提は、核保有国が核を使用する可能性は著しく低い、特別な例外の場合には使うかもしれない、というものである。そうした立場は核抑止が機能する国際社会の現状では、必要悪として認められている。五カ国による核保有は長い間、国際の平和と安全の維持の条件として認められてきた。核抑止の教義は核不拡散体制の要であり、最近の数

十年で実定・慣習国際法によって正当化されたきたものである。また安全保障理事会で表明されたいわゆる消極的安全保障があるので、核保有国は非核保有国に対する核兵器使用を法的に行い得ないのであり、核兵器が合法か違法かと判断する切実な理由は現在のところないのである。つまり総会は 1994 年の時点で今回のような質問を行う必要に迫られていなかったのである。

このような背景を考慮すれば、I C J は勧告的意見に答えるのを拒絶するべきであった。今回のような実利性のない一般的・学術的・知的関心からの質問が殺到すれば、I C J の限られた能力は限界に達するであろう。

小田判事は最後に、個人的には、核兵器は廃絶されるべきだと願っていると付け加える。しかしそれはハーグの裁判所においてではなく、ニューヨークやジュネーブでの政治的交渉によって成し遂げられるべきだとして、彼は核兵器使用の合法性に関する実質的議論をほとんどなさない『反対意見』を締めくくるのである。<sup>135</sup>

### 3-4 勧告的意見に対する反応

このように曖昧な結論とともに、14 人の判事の多様な見解を表明した I C J の勧告的意見は、どのような反応を得たのだろうか。1996 年以降、マレーシアなど非同盟諸国は、勧告的意見を好意的に解釈し、特に主文 2 F 項を履行する義務を謳う決議を毎年国連総会に提出することになる。<sup>136</sup>しかし核保有国の解釈は異なったものであった。

アメリカ国務省は、勧告的意見が出された直後、主文 2 B の文言を用いて、核兵器を禁止するいかなる包括的かつ普遍的な国際法も存在しないことが I C J によって認められたとの声明を出した。そして核兵器使用は武力紛争に適用される法に合致するときには合法であるとの合衆国政府の立場が、I C J によって認められたとした。さらに核抑止政策の重要性を強調し、それが勧告的意見によって

---

<sup>135</sup> “Dissenting Opinion of Judge Oda.”

<sup>136</sup> See Ginger (ed.), *Nuclear Weapons are Illegal*, pp. 463-464.

変更されないこと、しかも勧告的意見は政府を拘束する性質のものではないことを指摘した。

イギリス外務大臣のマルコム・リフキンドも、アメリカ国務省と同様に、勧告的意見の主文 2 B を強調し、イギリスの核抑止政策は変更されないとした。

フランス外務省スポークスマンは、勧告的意見は強制力を持たず、司法行為でずらぬと強調した。その上で、自衛の場合に核兵器が使用できるとの見解で勧告的意見とフランス政府は一致していると指摘し、核抑止政策は継続されるとした。

ロシア外務省によれば、I C J が国家の生存がかかっている場合の核使用については最終的な判断が出せないとしたことは、現在の国際法の混乱した状況を示している。核兵器の効用は戦争を防ぐことにあり、例外的状況だけにのみ意味を持つその軍事的機能は、政治的機能に従属する。ロシアは核軍縮に強い関心を抱いている。<sup>137</sup>

#### 4 I C J 勧告的意見の評価

曖昧な形で提出された勧告的意見と、それぞれ全く異なった立場をとる 14 人の判事たちの個別意見は、様々な議論を国際法に関心を持つ者の間に引き起こすことになった。勧告的意見には、そもそも返答するべきであったかどうかという点も含め、無数の論点に関連している。<sup>138</sup>本稿は考えられうる論点の全てを網羅的に取り扱うことを避け、最大の問題となった主文 2 E 項に関する議論を中心に検討していくことにする。そこにはすでに本稿の冒頭で広島・長崎への原爆投下に関して指摘したように、勧告的意見を混乱したものに見せる *jus ad bellum* と *jus in bello* の関係についての重大な論点がある。そしてさらにその背景には、国際法秩

---

<sup>137</sup> See Nanda & Krieger, *Nuclear Weapons and the World Court*, pp. 153-157. See also Ginger (ed.), *Nuclear Weapons are Illegal*, pp. 460-462.

<sup>138</sup> 勧告的意見の様々な論点を検討したものとしては、Burroughs, *The Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons*; Laurence Boisson de Chazournes & Philippe Sands (eds.), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); and Charles J. Moxley, Jr., *Nuclear Weapons and International Law in the Post Cold War World* (Lanham, MD: Austin & Winfield, 2000); *International Review of the Red Cross*, No.

序における国家主権の至高性の問題、そしてそれに対する国際人道法の地位という政治学・国際関係学にもかかわる大きな論点が存在している。

すでにここまでの勧告的意見についての、あるいはそれ以前からの核兵器使用の合法性についての議論を見た中で明らかなように、核兵器使用が合法であるかどうかを決するのは、国際人道法の地位であり、適用方法である。核兵器を明示的に禁止する条約がない以上、その使用が武力紛争に適用される法の違反となるかどうか、必然的に最大の論点となる。もちろん中立法、あるいは環境法、人権法なども関係してくるとの主張もなされたが、ICJはそれを拒絶した。

ICJは国際人道法の諸原則がユス・コーゲンスであるかどうかを判断しないとしながら、逸脱を許さない慣習法としてあらゆる国家に適用されることを確認した。<sup>139</sup>だがもしそうならばどのようにしてICJは核兵器使用の違法性を判断できないという結論を出すことができたのだろうか。シャハブディーン、ウィーラマントリー、コロマ判事は、できなかったはずだと論じる。ひとたび国際人道法を適用すれば、そしてその逸脱を許さない慣習法としての性格が確認されれば、核兵器使用はその想定される被害の甚大さから、違法であらざるをえないというのである。

この推論を途中で中止させたのが2 E項に賛成した判事たち、特に史、ベレシェチン、フライシュハウアー判事である。ベレシェチンやフライシュハウアー判事の個別意見を見れば、彼らが違法と推論されるものを完全には違法と宣言できないと考えていたことがわかる。国家の自衛権と国際人道法との間の対立によって、法システムにグレイ・エリアができていているというのである。国家の自衛権を掲げて国際人道法の適用可能性の限界を主張したのは、ギョーム判事である。彼らの見解にしたがえば、国際人道法が慣習法だとしても、ユス・コーゲンスではない以上、無制限には適用されないのである。

ところがこれは多くの批判を集めた立場である。なぜなら本来国家の自衛権は憲章 51 条に基づく武力行使に関する法(*jus ad bellum*)の事柄であり、国際人道法(*jus in bello*)を否定するものとはなり得ないからである。合法的な行為とは両方の法律

---

316, 1997.

<sup>139</sup> “Advisory Opinion,” paragraphs 79, 82, 83.

を満たすものでなくてはならず、前者が後者の違法性を阻却する理由になるはずがないからである。また自衛権の行使の有無にかかわらず交戦国に等しく適用されるのが、国際人道法の原則なのである。<sup>140</sup>

2 E 項の文言は、あるいは人道法と自衛権との間を統制する国際法規がないとしたフライシュハウアー判事の意見は、クリストファー・グリーンウッドによれば、「戦争理性」の論理にもつながりかねない危険なものである。少なくとも 20 世紀になってからは、ひとたび武力紛争が始まれば、誰が正当な自衛権を行使しているかにかかわらず、等しく *jus in bello* が適用されるということが原則化されているからである。グリーンウッドによれば、主文 2 E 項は *jus in bello* をも満たす核兵器使用の可能性があるとしたに過ぎないと解釈するべきである。<sup>141</sup> レイン・ミュラーソンによれば、フライシュハウアー判事の見解は過度に国家中心主義的な「ヘーゲリアン解釈」である。<sup>142</sup> マルセロ・コーヘンも、ギョーム判事やフライシュハウアー判事が依拠している「国家生存」の概念は、*jus ad bellum* と *jus in bello* を適用すれば全く不必要であるだけでなく、国際法そのものを破壊しかねないものだと論じる。<sup>143</sup> ジュディス・ガーダムも、フライシュハウアー判事のような国際人道法を劣位に置く考えは、時代遅れの国家主権概念のために地球を破滅させ

---

<sup>140</sup> See, for instance, Luigi Condorelli, “Nuclear Weapons: A Weighty Matter for the International Court of Justice on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons - Preliminary Remarks,” *International Review of the Red Cross*, no. 316, January-February 1997, p. 20; Eric David, “The Opinion of the International Court of Justice on the Legality of the Use of Nuclear Weapons,” in *ibid.*, p. 316, Louise Doswald-Beck, “International Humanitarian Law and the Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons,” in *ibid.*, p. 53; Hisakazu Fujita, “The Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Legality of Nuclear Weapons,” in *ibid.*, p. 62; Christopher Greenwood, “The Advisory Opinion on Nuclear Weapons and the Contribution of the International Court to International Humanitarian Law,” in *ibid.*, p. 74; Timothy L. H. McCormack, “A *Non Lique*t on Nuclear Weapons: The I C J avoids the Application of General Principles of International Humanitarian Law,” in *ibid.*, pp. 77, 88; Manfred Mohr, “Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Legality of the Use of Nuclear Weapons under International Law: A Few Thoughts on its Strengths and Weaknesses,” in *ibid.*, p. 101; Lawrence Boisson de Chazournes and Philippe Sands, “Introduction,” in de Chazournes and Sands, *International Law*, p. 14; Christopher Greenwood, “*Jus Ad Bellum* and *Jus In Bello* in the Nuclear Weapons Advisory Opinion,” in *ibid.*, p. 264; Rein Müllerson, “On the Relationship between *Jus Ad Bellum* and *Jus In Bello* in the General Assembly Advisory Opinion,” in *ibid.*, pp. 267-268.

<sup>141</sup> See Greenwood, “*Jus Ad Bellum* and *Jus In Bello*,” p. 264.

<sup>142</sup> See Müllerson, “On the Relationship,” pp. 270-271.

<sup>143</sup> See Marcelo G. Kohen, “The Notion of ‘State Survival’ in International Law,” in de Chazournes and Sands, *International Law*, pp. 310-313.



る可能性を秘めたものだとさえ言う。<sup>144</sup>

こうした批判を意識した核兵器使用の合法論は、シュベール副裁判長によってなされた。国際人道法は核兵器使用に適用され、それは国家の自衛権を理由にしても変わることはない。しかし国際人道法は軍事上の必要性との比較の上に適用されるのであり、限定的に使用される小型戦術核兵器などを自動的に禁止するものではない。これは米政府の立場に通じるものであり、ヒギンズ判事もこの見解を持っているものと思われる。グリーンウッドは、ICJは *jus ad bellum* と *jus in bello* の双方を満たした場合に核兵器使用は合法であるとはっきり表明すべきだったとする。<sup>145</sup> もっともそうした論理は、ICJの他の何人かの判事たちを納得させることができなかった。<sup>146</sup>

判事たちと国際法学者の多数意見と思われる（ところが主文2 E項には必ずしも反映されていない）見解、つまり *jus ad bellum* と *jus in bello* の双方を満たさなければ合法ではないという見解は、軍事的必要性と人道法規定の遵守のバランスという問題にたどりつき、第一に現代核兵器の技術水準、あるいは使用される状況の想定についての議論に還元される。果たして人道法違反とならない範囲で使用できる核兵器の種類や状況があるのか、あるいは核兵器使用を許すほどに高い軍事的必要性がありうるのかという問いに行き着くのである。そしてこの問題は原理的には、果たして国際人道法に強行規範性があるのかという問いを提起する。国際人道法の根本原則がユス・コーゲンスであるならば、いかなる軍事的必要性もそこからの逸脱を正当化できないはずだからである。コーヘンは逆に、そうした核兵器の絶対的違法性にたどりつくのを嫌ったために、ICJは国際人道法がユス・コーゲンスであるかどうかという論点を、総会からの質問に関係ないという理由で回避してしまったのだと断じる。<sup>147</sup>

結局のところ、国際人道法の強行規範性が広く認められていないのであれば、

---

<sup>144</sup> See Judith Gardam, "Necessity and Proportionality in *Jus Ad Bellum* and *Jus In Bello*," in de Chazournes and Sands, *International Law*, p. 287.

<sup>145</sup> See Greenwood, "The Advisory Opinion on Nuclear Weapons," p. 75, and Greenwood, "*Jus Ad Bellum* and *Jus In Bello*," p. 265.

<sup>146</sup> 核兵器の限定的使用もやはり違法であるとの結論を詳細な事実の検討から導き出したのは、Moxley, *Nuclear Weapons and International law*, Part V.

<sup>147</sup> See Kohen, "The Notion of 'State Survival,'" p. 307.

「一般的」な形で提起された質問に「一般的」な形以上で答えることには多大な困難があったと言えよう。国際人道法はあくまでも兵器そのものではなく、兵器の使用方法に関わる法規範である。したがって本来は具体的な使用方法を検討することによって初めて、違反行為を認定できるはずなのである。グリーンウッドが強調するように、<sup>148</sup>このことは個別の核兵器使用の場面にそってその違法性が検討されなければならないことを意味する。もちろん核兵器の合法的使用の可能性は著しく低く、核保有国によっても完全に論証されているとは言えないだろう。しかしそれでも将来にわたって決して国際人道法に抵触しない核兵器使用の方法がありえないと、「一般的」な形以上では簡単には言えないことは、やむをえないと思われる。

重要なのは、2 E 後段をいたずらに国家理性の主張に引き付けた方向性で解釈しないことであろう。われわれはすでに勧告的意見後にインドとパキスタンが核実験を強行したことを知っている。実験自体は2 E 前段の一般的違法性にも該当しない。しかしそうした核軍縮・核不拡散に逆行する動きが、2 E 後段の安易な解釈によって正当化されないように注意する必要性は強調されなければならないだろう。

## おわりに

国際関係学では、近年になって国家主権概念の見直しの動きが高まっている。中世の政治体制が没落し、絶対主義王政が生まれてくる中で唱えられた国家主権の概念は、今日の世界ではその有効性を失っているというのである。国際法(international law)という語がジェレミー・ベンサムによって造られて、自然法(natural law)や諸国民の法(law of nations)に取って代わったのは18世紀末だったが、19世紀のいわゆる伝統的国際法の時代に、実証主義・意思主義に依拠した国家主権絶対主義は国際法システムの中で頂点に達した。もっともそれは第一次世界大戦とそれにとまなう国際連盟の設立によって一時的には大きな修正を施されたかのよ

---

<sup>148</sup> See Greenwood, "The Advisory Opinion on Nuclear Weapons," p. 75, and Greenwood, "*Jus Ad Bellum* and *Jus In Bello*," p. 265.

うに見えたが、結局は第二次世界大戦と冷戦の渦中で、そして脱植民地化における世界大のナショナリズムの高まりにおいて、その地位を高めていった。だがポスト冷戦時代の今日、そうした主権原則は見直しを迫られているという。<sup>149</sup>

興味深いのは、こうした見直しの動きは、国際政治学者の間でも、そして国際法学者の間でも起こってきているということだ。ところが国際政治学者は、国際法は国家主権が絶対的に信奉されている分野だと考えがちであり、国際法学者は、国際政治は絶対主権国家を前提にしているとみなしがちである。したがってお互いが他の分野を見るときには、国家主権の原則を強調しがちになる。

このような事情は、ICJの核兵器使用・威嚇の合法性に関する勧告的意見においても見られたように思われる。核兵器使用の合法性に関して法的世界だけで完結した結論を出さないようにとの配慮が、「国家の生存そのものが危機に瀕しているような自衛の極限的状況」という新奇な概念を生み出したように思われるからである。<sup>150</sup>

「国家の生存」とは極度に形而上学的な概念である。もちろん有機的実体として国家を捉える見方が、19世紀ドイツ法哲学などによって大きな影響力を誇った時代もあった。しかし現代世界の多くの人々にとって、そうした見方は時代遅れになり、現実感覚から乖離したものになっているように思われる。また今日の種々の重要な制度や規範も、国家主権に還元することだけでは説明できない。<sup>151</sup> もちろんそのことは、原則としての国家主権の消滅を全く意味しない。政治的共同体

---

<sup>149</sup> 国家主権の概念史については、拙著 Hideaki Shinoda, *Re-examining Sovereignty: From Classical Theory to the Global Age* (London: Macmillan, 2000)、参照。

<sup>150</sup> 勧告的意見をめぐる法と政治の関係に関して、廣瀬和子は、国際法システムと国際政治システムとを区分した上で、前者において核兵器は違法とされるが、違反の防止システムがないために、後者の核抑止メカニズムが補足しているとの見解をとる。廣瀬和子「『核兵器使用の違法性』と『核抑止の論理』 法社会学的分析」(一)・(二)、『国際法外交雑誌』、97巻1・2号、1998年、参照。則武輝幸も同じような政治的解釈を勧告的意見の結論に対して行っている。則武輝幸「核兵器」、55頁。ただしこのような見解が、核兵器使用の違法性と核抑止の有用性との間には「現段階の国際法の構造上の不完全さを補うべき補完的な関係がある」(廣瀬「『核兵器』」、4頁)と解釈するある特定の「法」と「政治」の理解にもとづくものであることには留意すべきだろう。

<sup>151</sup> 現代世界の国家主権概念の特徴づけの試みとしては、拙稿「国家主権概念の変容 立憲主義的思考の国際関係理論における意味」、日本国際政治学会編『国際政治第124号：国際政治理論の再構築』、2000年、参照。

の独立と自律性を尊重する原則は、予見しうる将来にわたって存続し続けるであろう。しかし国家をあたかも生きる実体として捉え、その生存権あるいは自然権について論じるような態度は、そうした原則としての国家主権とは実はあまり関係がない。それは 19 世紀ナショナリズムの時代精神の産物ではあっても、新しい国際政治や国際法の中で尊重されるべき態度ではない。<sup>152</sup>

勧告的意見において最大の検討課題となった国際人道法は、19 世紀末から発展し、20 世紀後半になってその権威を高めた法規範である。その意義は、戦争という国家主権同士の衝突と考えられた状態にあっても、諸個人の間としての尊厳を守り通すことにある。人道主義の価値は、決して国家主権と正面衝突するものではないが、しかし当然そこに一定の限定を与えていくような価値である。そこには世界の人々が一つの国際共同体の構成員として存立していくために必要な普遍的な価値が標榜されている。国際人道法の地位は、21 世紀における国際法規範の枠組みのあり方を大きく左右する重要な問題なのである。

核兵器使用・威嚇の合法性に関する ICJ 勧告的意見は、単なる国権論者と人道主義者、現実主義者と理想主義者との間の対立と妥協の産物ではない。ICJ が立ち向かったのは、ポスト冷戦時代と呼ばれるいわば「長い 21 世紀」の始まりの時代に国際社会の法規範秩序はどのような姿をしているのか、という大きな問いなのである。ICJ は決して明確な返答をその問いに対して投げかえしたわけ

---

<sup>152</sup> 拙稿「国家主権概念をめぐる近代性の問題 政治的概念の『エピステーメー』の探求」、広島大学総合科学部紀要 I 『社会文化研究』第 25 巻、1999 年、参照。なお「国家の生存」概念に関して問題となるのは、たとえば国家の意思を代弁するのは政府だけだが、政府が内戦の単なる当事者の一つとなっているような場合、あるいは抑圧的政府と少数民族あるいは反政府行動に出た大多数の国民が対立しているような場合であろう。実際のところわれわれは、イラクのフセイン政権が国内少数民族のクルド人たちに対して化学兵器を使用したのを知っている。「国家」行動の名目が実質的な正当性を持たない権力者によって行使されている場合、「国家の生存の危機」が単なる一政府あるいは一権力者の生存と区別がつかないような場合、核兵器使用に関して国際法は沈黙をするしかないのだろうか。国際人道法はこうした内戦に関する問いに対して、1949 年ジュネーブ条約共通 3 条、1977 年追加議定書を制定して、目覚ましい進展を遂げてきた。(藤田久一『国際人道法』、第三編、参照。) さらにルワンダ国際戦犯法廷がその規程で国内紛争を扱うことを明確にしたのをうけ、旧ユーゴスラヴィア国際戦犯法廷は、1997 年の「タジッチ・ケース」判決において、人道法の内戦への適用が可能であることを明らかにした。See *Tadic Case (Prosecutor v. Dusko Tadic)* (1995), International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia.

ではなかった。しかし少なくともその問題に立ち向かうことを決し、議論を喚起するという役目を果たした。おそらく勧告的意見の意味は、21世紀の国際法・国際政治の中で繰り返し問い直されていくだろう。<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> あまり言及されることのないが勧告的意見が間接的に関係している例の一つをあげれば、1998年ローマでの国際刑事裁判所設立会議にあたって、当初予定されていた生物・化学兵器使用を訴追対象となる犯罪として明記する案が、核兵器使用も同等に扱うべきだとの非同盟諸国の見解を象徴するインド代表の主張の後に削られたことを指摘できるだろう。See Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future” in Sarah B. Sewall and Carl Kaysen (eds.), *The United States and the International Criminal Court: National Security and International Law* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000), p. 65.

巻末表 1 : 関連する国際人道法条約

作成年	条約名	参加国数
1868	<b>セント・ピーターズブルグ宣言</b> 「...文明の進歩はできる限り戦争の惨禍を軽減する効果をもつべきであること、 戦争中に国家が達成するために努めるべき唯一の正当な目的は敵の軍事力を弱めることであること、 そのためにはできるだけ多数の者を戦闘外におけば足りること、 すでに戦闘外におかれた者の苦痛を無益に増大し又はその死を不可避ならしめる兵器の使用は、この目的の範囲を越えること、 それ故、そのような兵器の使用は人道の法則に反すること...」	19
1899	<b>陸戦の法規慣例に関する条約、附属規則（ハーグ規則）</b>	46
1899	<b>毒ガス禁止宣言</b>	28
1899	<b>ダムダム弾の禁止に関するハーグ宣言（ダムダム弾禁止宣言）</b> 「締約国八、外包硬固ナル弾丸ニシテ其ノ外包中心ノ全部ヲ蓋包セス若ハ其ノ外包ニ截刻ヲ施シタルモノノ如キ人体内ニ入テ容易ニ開展シ又ハ扁平ト為ルヘキ弾丸ノ使用ヲ各自ニ禁止ス。」	28
1907	<b>陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約</b> 「[マルテンス条項]一層完備シタル戦争法規ニ関スル法典ノ制定セラルルニ至ル迄ハ、締約国八、其ノ採用シタル条規ニ含マレサル場合ニ於テモ、人民及交戦者カ依然文明国ノ間ニ存立スル慣習、人道ノ法則及公共良心ノ要求ヨリ生スル国際法ノ原則ノ保護及支配ノ下ニ立ツコトヲ確認スルヲ以テ適当ト認ム。...」 <b>条約附属書：陸戦ノ法規慣例ニ関スル規則</b> 「第 22 条[害敵手段の制限]交戦者ハ、害敵手段ノ選択ニ付、無制限ノ権利ヲ有スルモノニ非ス。 第 23 条[禁止事項]特別ノ条約ヲ以テ定メタル禁止ノ外、特ニ禁止スルモノノ左ノ如シ。 イ 毒又ハ毒ヲ施シタル兵器ヲ使用スルコト... ホ 不必要ノ苦痛ヲ与フヘキ兵器、投射物其ノ他ノ物質ヲ使用スルコト... 第 25 条[防守されない都市の攻撃]防守セサル都市、村落、住宅又ハ建物ハ、如何ナル手段ニ依ルモ、之ヲ攻撃又ハ砲撃スルコトヲ得ス。 第 26 条[砲撃の通告]攻撃軍隊ノ指揮官ハ、強襲ノ場合ヲ除クノ外、砲撃ヲ始ムルニ先チ其ノ旨官憲ニ通告スル為、施シ得ヘキ一切ノ手段ヲ尽スヘキモノトス。 第 27 条[砲撃の制限]攻囲及砲撃ヲ為スニ当リテハ、宗教、技芸、学術及慈善ノ用ニ供セラルル建物、歴史上ノ記念建造物、病院並病者及傷者ノ収容所ハ、同時ニ軍事上ノ目的ニ使用セラレサル限、之ヲシテナルヘク損害ヲ免カレシムル為、必要ナル一切ノ手段ヲ執ルヘキモノトス。」	47
1922	<b>（ハーグ）空戦に関する規則案（空戦法規案）</b>	
1925	<b>窒息性ガス、毒性ガス又はこれらに類するガス及び細菌学的手段の戦争における使用の禁止に関する議定書（毒ガス使用禁止議定書）</b> 「窒息性ガス、毒性ガス又はこれらに類するガス及びこれらと類似	132

	<p>のすべての液体、物質又は考案を戦争に使用すること...を禁止する条約の当事国となっていない限りこの禁止を受諾し、かつ、この禁止を細菌学的戦争手段の使用についても適用すること及びこの宣言の文言に従って相互に拘束されることに同意する。」</p>	
1949	<p><b>戦時における文民の保護に関する一九四九年八月一二日のジュネーブ条約（第四条約）（文民条約）</b></p> <p>「第4条[保護を受ける者の範囲]この条約によって保護される者は、紛争又は占領の場合において、いかなる時であると、また、いかなる形であるかを問わず、紛争当事者又は占領国の権力内にある者でその紛争当事者又は占領国の国民でないものとする。...</p> <p>第16条[特別の保護及び尊重]傷者、病者、虚弱者及び妊産婦は、特別の保護及び尊重を受けるものとする。...</p> <p>第18条[文民病院]傷者、病者、虚弱者及び妊産婦を看護するために設けられる文民病院は、いかなる場合にも、攻撃してはならず、常に紛争当事国の尊重及び保護を受けるものとする。...」</p>	189
1954	<p><b>武力紛争の際の文化財の保護のための条約（文化財保護条約）</b></p> <p>「第4条[文化財の尊重]1 締約国は、武力紛争の際に破壊又は損傷を受ける危険がある目的に自国及び他の締約国の領域内に所在する文化財、その直接の周辺及びその保護のために使用される施設を使用しないようにすることにより、並びにその文化財に向けていかなる敵対行為をも行わないようにすることにより、その文化財を尊重することを約束する。</p> <p>2 本条1に定める義務は、真にやむをえない軍事上の必要がある場合にのみ免れることができる。...」</p>	64
1976	<p><b>環境改変技術の軍事的使用その他の敵対的使用の禁止に関する条約（環境改変技術使用禁止条約）</b></p> <p>「第1条[敵対的使用の禁止]1 締約国は、破壊、損害又は傷害を引き起こす手段として広範な、長期的又は深刻な効果をもたらすような環境改変技術の軍事的使用その他の敵対的使用を他の締約国に対して行わないことを約束する。」</p>	54
1977	<p><b>国際的武力紛争の犠牲者の保護に関し、一九四九年八月一二日のジュネーブ諸条約に追加される議定書（第一追加議定書）</b></p> <p>「第1条[一般原則及び適用範囲]...2 文民及び戦闘員は、この議定書又は他の国際取極がその対象としていない場合においても、確立した慣習、人道の諸原則及び公共の良心の要求に由来する国際法の原則に基づく保護並びに支配の下に置かれる。...</p> <p>第35条[基本原則]1 いかなる武力紛争においても、紛争当事国が戦争の方法及び手段を選ぶ権利は、無制限ではない。</p> <p>2 その性質上過度の傷害又は無用の苦痛を与える兵器、投射物及び物質並びに戦争の方法を用いることは、禁止する。</p> <p>3 自然環境に対して広範な、長期的なかつ深刻な損害を与えることを目的とする又は与えることが予想される戦争の方法又は手段を用いることは、禁止する。</p> <p>第36条[新兵器]締約国は、新しい兵器、戦争の手段若しくは方法の研究、開発、取得又は採用に当たっては、その使用が、若干の場合又はすべての場合に、この議定書又は当該締約国に適用される国</p>	157

際法の他の規制によって禁止されているか禁止されていないかを決定する義務を負う。...

第 40 条 [ 助命 ] 生存者を残さないように命令すること、そのような命令で敵を威嚇すること、又は、生存者を残さない方針で敵対行為を行うことは、禁止する。

第 41 条 [ 戦闘外にある敵の保護 ] 1 戦闘外にあると認められる者、又は状況により戦闘外にあると認められるべき者は、攻撃の対象としてはならない。...

第 51 条 [ 文民たる住民の保護 ] 1 文民たる住民及び個々の文民は、軍事行動から生ずる危険に対して一般的保護を享有する。...

2 文民たる住民全体及び個々の文民を、攻撃の対象としてはならない。文民たる住民の間に恐怖を拡めることをその主たる目的とする暴力行為又は暴力による威嚇は、禁止する。

3 文民は、敵対行為に直接参加しない限り、かつ、その期間中は、この部により与えられる保護を享有する。

4 無差別攻撃は、禁止する。無差別攻撃とは、次の攻撃であつて、各おの場合に、軍事目標及び文民又は民用物に区別なしに打撃を与える性質を有するものをいう。

- (a) 特定の軍事目標を対象としない攻撃
- (b) 特定の軍事目標のみを対象とすることのできない戦闘の方法若しくは手段を使用する攻撃、又は、
- (c) その影響がこの議定書により要求される限度を越える戦闘の方法若しくは手段を使用する攻撃

5 特に、次の形態の攻撃は、無差別とみなされる。

- (a) 都市、町村その他の文民又は民用物が集中している地域に所在している多数の明白に分離した別個の軍事目標を、単一の軍事目標として取り扱うような方法又は手段を用いた砲爆撃による攻撃
- (b) 予期される具体的かつ直接的な軍事的利益との比較において、過度に、巻添えによる文民の死亡、文民の傷害、民用物の損傷、又はこれらの複合した事態を引き起こすことが予測される攻撃

6 復仇の方法による文民たる住民又は文民に対する攻撃は、禁止する。...

第 52 条 [ 民用物の一般的保護 ] 1 民用物は、攻撃又は復仇の対象としてはならない。...

2 攻撃は、厳に軍事目標に限定しなければならない。...

第 53 条 [ 文化財及び礼拝所の保護 ] ...

- (a) 人民の文化的又は精神的遺産である歴史上の記念建造物、芸術品又は礼拝所に対して敵対行為を行うこと。...
- (c) それらの物を復仇の対象とすること。...

第 54 条 [ 文民たる住民の生存に不可欠な物の保護 ] ... 2 文民たる住民又は敵対する紛争当事国に対し、生命維持手段としての価値を否定するという特別の目的のため、食糧、農作物生産用の農業地域、作物、家畜、飲料水の施設及び供給設備、並びに灌漑設備のような、文民たる住民の生存に不可欠な物を攻撃し、破壊し、移動



させ又は役に立たなくすることは、...その動機のいかんを問わず、禁止する。...

4 文民たる住民の生存に不可欠な物は、復仇の対象としてはならない。...

第 55 条 [ 自然環境の保護 ] 1 戦争においては、広範な、長期的なかつ深刻な損害から自然環境を保護するため、注意を払わなければならない。この保護は、自然環境に対してそのような損害を生ぜしめ、かつそれによって住民の健康若しくは生存を害することを意図した又は害することが予測される戦争の方法又は手段の使用の禁止を含む。

2 復仇の方法による自然環境への攻撃は、禁止する。

第 56 条 [ 危険な威力を内蔵する工作物及び施設の保護 ] 1 危険な威力を内蔵する工作物又は施設、すなわち、ダム、堤防及び原子力発電所は、それらの物が軍事目標である場合にも、その攻撃が危険な威力を放出させ、その結果文民たる住民の間に重大な損失を生じさせる場合には、攻撃の対象としてはならない。これらの工作物又は施設の場所又はその直近地域に所在する他の軍事目標は、その攻撃がこれらの工作物又は施設から危険な威力を放出させその結果文民たる住民の間に重大な損失を生じさせる場合には、攻撃の対象としてはならない。...

4 1 に規定する工作物、施設又は軍事目標を復仇の対象とすることは、禁止する。...

第 57 条 [ 攻撃の際の予防措置 ] ... 2 攻撃については次の予防措置をとらなければならない。

(a) 攻撃を計画し又は決定する者は、

- (i) 攻撃目標が文民又は民用物ではなく、また、特別保護を受けるものでなく、...軍事目標であること、及び、この議定書の規定により攻撃することを禁止されていないこと、を確認するためになしうる一切のことを行わなければならない。
- (ii) 攻撃の手段及び方法の選択に当たっては、巻添えによる文民の死亡、文民の傷害及び民用物の損傷を避け、また、あらゆる場合にそれらを最小限にするために、すべての実行可能な予防措置をとらなければならない。
- (iii) 予期される具体的かつ直接的な軍事的利益との比較において、過度に、巻添えによる文民の死亡、文民の損傷、民用物の損傷又はそれらの複合した事態を引き起すことが予測される攻撃の開始決定を差控えなければならない。

(b) 目標が軍事目標でないこと若しくは特別の保護を受けるものであること、又は、攻撃が予期される具体的かつ直接的な軍事的利益との比較において、過度に巻添えによる文民の死亡、文民の損傷、民用物の損傷若しくはこれらの複合した事態を引き起すことが予測されることが明白となった場合には、攻撃を取消し又は停止しなければならない。

(c) 文民たる住民に影響を及ぼす攻撃については、状況の許す限

	り、効果的な事前の警告を与えなければならない。…」	
1977	<p>非国際的武力紛争の犠牲者の保護に関し、一九四九年八月一二日のジュネーヴ諸条約に追加される議定書（第二追加議定書）</p> <p>「第7条〔保護及び看護〕1 すべての傷者、病者及び難船者は、それらの者が武力紛争に参加したかしないかを問わず、尊重しかつ保護しなければならない。…</p> <p>第13条〔文民たる住民の保護〕1 文民たる住民及び個々の文民は、軍事行動から生ずる危険に対して一般的保護を享有する。この保護を実効的なものにするために、次の規則が、すべての場合において、遵守されなければならない。</p> <p>2 文民たる住民全体及び個々の文民は、攻撃の対象としてはならない。文民たる住民の間に恐怖を拡めることをその主たる目的とする暴力行為又は暴力による威嚇は、禁止する。」</p>	150
1980	<p>過度に傷害を与え又は無差別に効果を及ぼすことがあると認められる通常兵器の使用の禁止又は制限に関する条約（特定通常兵器使用禁止制限条約）</p>	31

（主に藤田久一『国際人道法』（新版）（有信堂、1993年）掲載の年表（288頁）をもとに作成した。ただし1949年ジュネーヴ諸条約・1977年諸追加議定書の参加国数は、International Committee of Red Crossのウェブサイトを確認した。[http://www.icrc.org/eng/party\\_gc#7](http://www.icrc.org/eng/party_gc#7) (accessed 13 January 2001.) 条文については田畑茂二郎・高林英雄（編集代表）『ベーシック条約集』（第2版）（東進堂、2000年）から引用した。

巻末表2：主な核兵器その他の軍備規制条約

作成年	条約名	参加国数
1952	南極条約	43
1963	大気圏内、宇宙空間及び水中における核兵器実験を禁止する条約（部分的核実験禁止条約）	125
1967	ラテン・アメリカにおける核兵器の禁止に関する条約（トラテロルコ条約）	32
1968 無期限 延長 1995	<p>核実験の不拡散に関する条約（核不拡散条約）</p> <p>「第6条〔核軍縮〕各締約国は、核軍備競争の早期の停止及び核軍備の縮小に関する効果的な措置につき、並びに嚴重かつ効果的な国際管理の下における全面的かつ完全な軍備縮小に関する条約について、誠実に交渉を行うことを約束する。」</p>	187
1971	核兵器及び他の大量破壊兵器の海底における設置の禁止に関する条約（海底非核化条約）	94
1972	細菌兵器（生物兵器）及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約（細菌兵器禁止条約）	117
1985	南太平洋非核地帯化条約（ラロトンガ条約）	12
1992	化学兵器の開発、生産、貯蔵及び使用の禁止並びに廃棄に関する条約（化学兵器禁止条約）	129
1995	東南アジア非核兵器地帯条約（バンコク条約）	9
1996	アフリカ非核兵器地帯条約（ペリンダバ条約）	未発効
1996	包括的核実験禁止条約	未発効

(藤田、前掲書、及び黒沢満『核軍縮と国際平和』(有斐閣、1999年)を参照した。条文については田畑・高林(編)『ベーシック条約集』より引用。)

巻末表3：各国の意見陳述の内容(WHOからの質問・総会からの質問それぞれの文書での意見陳述、ならびに口頭意見陳述を含む)

	WHOの質問する権限	総会の質問する権限	ICJが返答する妥当性	核兵器使用・威嚇の合法性	勧告的意見の肯定的効果
オーストラリア連邦	×	× / <sup>154</sup>	×	/ × <sup>155</sup>	× / <sup>156</sup>
ボスニア・ヘルツェゴヴィナ共和国					
ブルンジ共和国				<sup>157</sup>	
コロンビア共和国				×	
コスタリカ共和国				×	
朝鮮民主主義人民共和国				×	
エクアドル共和国				×	
エジプト・アラブ共和国				×	
フィンランド共和国	×		×		×
フランス共和国	×	×	×		×
ドイツ連邦共和国	×		×		×
インド				×	
インドネシア共和国				×	
アイルランド					
イラン・イスラム共和国				×	
イタリア共和国	×				
日本国				<sup>158</sup>	
カザフスタン共和国				×	
レソト王国				×	
リトアニア共和国				×	
マレーシア				×	
マーシャル諸島共和国				×	
メキシコ合衆国				×	
モルドバ共和国				×	
ナウル共和国				×	

<sup>154</sup> エヴァンス外相の口頭意見陳述による。(文書及びグリフィス司法長官口頭意見陳述は権限に否定的。)

<sup>155</sup> エヴァンス外相の口頭意見陳述による。

<sup>156</sup> エヴァンス外相の口頭意見陳述による。(文書及びグリフィス司法長官口頭意見陳述は否定的。)

<sup>157</sup> 国連憲章2条4項違反の場合は違法であると述べるにとどまった。

<sup>158</sup> 国際法の精神に違反とした。

ネーデルラント王国	×		×		×
ニュージーランド				/ × <sup>159</sup>	/ <sup>160</sup>
ノルウェー王国					
パプア・ニューギニア 独立国				×	
フィリピン共和国				×	
カタール国				× <sup>161</sup>	<sup>162</sup>
ロシア連邦	×				
ルワンダ共和国				×	
サモア独立国	○			×	
サンマリノ共和国				×	
サウジアラビア王国				×	
ソロモン諸島				×	
スリランカ民主社会主義共和国				×	
スウェーデン王国				×	
ウガンダ共和国				×	
ウクライナ				×	
グレート・ブリテン及び北アイルランド連合王国	×		×		×
アメリカ合衆国	×		×		×
ジンバブウェ共和国				×	

( 英語表記でのアルファベット順。日本語表記は外務省「世界の国一覧」：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/world/ichiran/index.html> になった。なおWHOと総会の質問する権限やICJが返答する妥当性に関しては、それらの論点を特に問題視せず核兵器使用・威嚇の違法性を論じている場合、肯定的立場をとっているものと類推した。)

巻末表4：勧告的意見における各判事の立場

意見 判事	核兵器禁止規則の存在：2B項	2 E 項全体に対する態度	核兵器の(一般的)違法性	核兵器と国際人道法の両立性	極限的状況下での自衛権の優越	国際人道法の不可侵性(強行規範性)
ベジャウィ	×			×	×	
シュベール	×	×	×		×	
小田	×	×	×			
ギョーム	×	×	×	×		×
シャハブディーン		×		×	×	
ウィーラマントリー		×		×	×	

<sup>159</sup> 口頭意見陳述において明確な違法論に傾いた。

<sup>160</sup> 口頭意見陳述において明確な積極的肯定論に傾いた。

<sup>161</sup> 口頭意見陳述において明確に違法論を展開した。

<sup>162</sup> 口頭意見陳述において明確な積極的肯定論を展開した。

ランジェヴァ	×			×	×	
ヘルツェグ	×			×	×	
史	×			×		
フライシュハウアー	×			×		
コロマ		×		×	×	
ベレシェチン	×			×		
フェラリ=ブラヴォ	×			×	×	
ヒギンズ	×	×			×	

( は「一般的」ではなく核兵器使用・威嚇が絶対的に違法であるとの立場を指す。  
は賛同しているように見えるが、政策論的な視点などから意図的に明確化を避ける立場  
をとっている場合などを指す。 は投票行動などから類推を行っても態度が不明確な場  
合を指す。)