

〔研究論文〕

核兵器禁止条約に関する予備的考察 ——核兵器による威嚇または核兵器の使用に関する「法的ギャップ」——

山田 寿則

〔Article〕

Preliminary Observations for the Treaty to Prohibit Nuclear Weapons : “Legal Gap” on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons

Toshinori YAMADA

Abstract

In this paper we will examine the legal situation on the threat or use of nuclear weapons and how the legal argument progresses under the humanitarian approach to nuclear disarmament as preliminary observations for the treaty to prohibit nuclear weapons on which now are under negotiations.

The upcoming treaty is based on the assertion that it is legally required to identify and pursue effective measures to fill the legal gap for the prohibition and elimination of nuclear weapons. But with regard to the threat or use of nuclear weapons, there is no gap in the law. International Court of Justice (ICJ) identified several legal principles and rules applicable to nuclear weapons in its 1996 Advisory Opinion. Its “*non liquet*” on “an extreme circumstance of self-defence” was caused by inappropriate application of the principles and rules to nuclear weapons inadequately for some reasons.

All Nuclear Weapon States explicitly or implicitly acknowledge the application of international law, and especially international humanitarian law (IHL) to nuclear weapons. Under the discourse of the humanitarian approach to nuclear disarmament, many states and commentators also insist their opinions on the premise of applicability of IHL. There is gap not in the law, but in application of the law.

Against this legal background, the upcoming treaty should be carefully formed to strengthen the law against nuclear weapons.

はじめに

2017年に入り、核兵器の全廃に向けて核兵器を禁止する法的文書につき交渉する国連会議¹が開催されており、核兵器禁止条約が成立しつつある。また、核兵器の全廃は国連成立当初から目標とされており、とくに1961年の国連総会決議1653(XVI)においては核兵器の使用が国連憲章の違反

1 会議の正式名称は、“United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons, Leading Towards their Total Elimination”である。

であり、人道の法に反しており、かつ人類と文化に対する犯罪であることが明記されるとともに、事務総長に対して核兵器使用禁止協定署名のための特別会議開催の可能性に関して国連加盟国と協議することが要請されていた²。結局はこの会議は開催されることはなかった。現在の核兵器禁止条約はおよそ55年を経てこの決議に応じるものといえるし、核軍縮に関する普遍的な条約としては包括的核実験禁止条約からおよそ20年ぶりの条約となる。

だが、現時点で核保有国と依存国は、禁止条約に強く反対しており、条約が成立してもこれら諸国が参加する見通しは不透明なままである。成立する条約は、核兵器をめぐる法的状況と現実の核軍縮の進展にいかなる含意をもちうるだろうか。本稿では、核兵器による威嚇または核兵器の使用の国際法適合性をめぐる法的状況を整理・概観することにより、条約の内容の検討に先立つ予備的考察を行う。とくに、後述するように「法的ギャップ」(法の欠缺)の問題提起をうけて、現在の核兵器禁止条約交渉は進められているが、この「法的ギャップ」の意味は何か、そして、この条約の成立がこの法的ギャップにどのような含意をもつかを検討する。なお、核軍縮交渉義務をめぐる法的ギャップも論じられているが、この問題の検討は別稿に譲りたい。

I 1996年国際司法裁判所勧告的意見の成果と課題

核兵器の使用・威嚇の合法性は、1996年7月8日の国際司法裁判所(ICJ)による「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勧告的意見」(以下、ICJ勧告的意見)において検討されている³。この意見は国連総会による「核兵器による威嚇または核兵器の使用はいかなる状況においても国際法上認められているか」との諮問に応えたものであった。この意見においてICJは、まず、核兵器の使用・威嚇についての特定のな許可も、包括的・普遍的な禁止も国際法上存在しないことを認め(105項(以下、主文)(2)AおよびB)、次いで国連憲章2条4項および51条に合致しない核兵器の使用・威嚇は違法であることを認定し(同C)、さらに核使用・威嚇は国際人道法等の要件に合致しなければならないとした(同D)。そして、これら要件に照らせば核兵器の使用・威嚇は一般的に国際人道法等に反すると結論しつつも(同E前段)、「国際法の現状および利用し得る事実の要素に照らして」、核兵器の使用・威嚇は「国家の生存そのものがかった自衛の極端な状況」においては確定的に結論できないとした(同E後段)。最後に主文(2)Fで核軍縮誠実交渉・完結義務について判示した。

この意見については様々な論評が存在するが、核兵器の使用・威嚇に関する意見当時における適用法を一応明らかにしたものとみることができる。また、核使用・威嚇の「一般的違法」性を判示した点も核軍縮の推進という観点からは評価しうる⁴。

しかし、「いかなる状況においても」との諮問事項に応じて、本来であれば核使用・威嚇の適法性につきあらゆる状況について結論を出すべきであったところ、一部の場合につき結論を出していない点で、不十分な回答であったし、その場合については核使用の合法性の主張の余地を残している。即ち、①「自衛の極端な状況」における核使用・威嚇の合法性、②小型核兵器の使用問題、③戦

2 *The Yearbook of the United Nations 1961*, pp. 27-28.

3 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Report 1996*, p. 226.

4 山田寿則・小倉康久「下田事件判決と核兵器勧告的意見の比較考察(2・完)」『明海大学教養論文集』14号(2002年)参照。

時復仇の場合、④国連憲章7章下の強制措置、⑤内戦における使用・威嚇問題、この5点である。

その中でも最大の論点は、IIで見るように国家実行に一定の影響を与えている①の解釈である。この論点は、さらに「自衛の極端な状況」とは具体的にどのような状況を意味するかという点と、この状況において国際人道法は適用されるか否か、されるとすれば、どのようになされるかという論点に分かれる。この点については、別稿においてすでに論じた⁵。「自衛の極端な状況」における国際人道法の適用が排除されるとする見方は、いわゆる「戦時非常事由」を認めることとなり、国際人道法の存在意義それ自体を掘り崩すという危険性を孕む。この点からすれば、国際人道法の適用が排除されないとする見方が妥当といえるが、この場合でも、ICJが国際人道法の基本原則として示した差別原則と不必要な苦痛の禁止原則の解釈を通じて、核兵器が合法に使用されうる余地が生じうる⁶。

次に、論点②は、論点①と関連して問題となるが、同時に、論点①から独立して、すなわち、「自衛の極端な状況」ではない状況における小型核使用の合法性の問題として、主文(2)E前段の「一般的違法」の例外として許容されうるかどうかという問題としても論じうる。ICJ勧告的意見本文では、核兵器の効果(とりわけ放射線の影響)は時間上も空間的にも限定できないことを指摘しており⁷、この事実認識からすれば、武力紛争終結後も効果を与え続ける兵器は国際人道法、とりわけ不必要な苦痛の禁止に照らして「あらゆる状況において」違法となると考えられる。かかる放射線の効果を有しない兵器はもはや核兵器の定義には含まれないと考えることも可能である⁸。だが、ICJ自身が認めるように、この点での事実関係の解明が課題となる。

論点③について、ICJは平時の武力復仇は違法であって検討の必要はなく、戦時復仇についても言明する必要がないとしたうえで、いかなる場合でも均衡性の原則によって支配されるとのみのべてそれ以上の検討を行っていない⁹。平時と異なり、国際人道法における復仇の禁止は原則的には確立していないため、均衡性を満たす戦時復仇が認められるとなれば、一方交戦国による国際人道法違反の核使用に対抗する、他方交戦国による均衡性を満たす核使用が認められることとなり、違法な核使用に対抗する核使用が均衡性を満たせば、合法となるとの解釈を生む余地を残した。戦時復仇が必ずしも原則的に禁止されていない現状においては、核の第2使用は合法となり得る。確かに1997年のジュネーブ諸条約第1追加議定書では、復仇の手段として文民を攻撃することは禁止されている(51条6項)。しかし、後述するように同議定書の締約国となっていない核保有国が存在するし、締約国であっても核兵器に対する同議定書の適用を認めない核保有国があることには留意する必要がある。他方、文民に対する復仇の禁止が慣習法化しつつあるとの見解も存在する¹⁰。

ICJは、論点④および⑤については、法廷陳述においてどの国もこの点を取りあげていないことを主な理由として、回答の必要を認めなかった。即ちこれらの点は諮問事項に該当しないと判断し

5 山田・小倉、前掲論文(註4)、45～49頁参照。

6 Toshinori Yamada, “Negotiation for a Nuclear Weapons Convention/ a Ban Treaty and Japan”, in *Shonan Journal*, vol. 8, 2017, pp. 22-23.

7 *Supra* note 3, paras. 35-36.

8 モハメド・ベジャウイ「国際法、信義誠実、そして核兵器の廃絶」浦田賢治編著『核不拡散から核廃絶へ』日本評論社、2010年、175～176頁参照。

9 *Supra* note 3, para. 46.

10 ICRCによる慣習国際人道法の研究では、敵対行為における文民に対する復仇禁止規則が結晶化したとまでは言い難いが、その傾向にあるとする。“Reprisals against civilians during the conduct of hostilities”, available at https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule146 (last visited on May 15, 2017).

たようにみえる¹¹。

このように見た場合、ICJ 勧告的意見からは「法の欠缺」を読み取ることができる。但し、これは適用法の完全な不在を意味しているのではない。いずれの論点(論点④⑤は諮問事項でないとして判断を回避)についても適用法は存在していることからすれば、ICJは何らかの理由でその解釈・適用を徹底しなかったものといえる¹²。

II 核兵器保有国の核使用政策と国際法適合性

核保有国は、核兵器使用政策を何らかの方式で明らかにしているが、核使用・威嚇の国際法適合性についてはどのような態度を示しているのか。ここではNPTの核兵器国について検討する。

A. 米国

米国は、ICJ 勧告的意見に際しては核使用・威嚇に対して国際人道法が適用されることを認めたくてその合法性を主張した¹³。この立場はその後も一貫している。

オバマ政権下においては、以下のような宣言政策をとった。「2010年核態勢見直し」によると、米国はNPTの非核兵器国でありかつ不拡散義務を遵守する国に対して消極的安全保証を供与するとし、また、この保証の対象外の国による米国および同盟国等への通常兵器および生物・化学兵器による攻撃に対しては米国の核兵器は抑止の役割を果たし続けるとした上で、このことは、米国によるこれらの国に対する核使用の意思が増していることを意味しないのであって、「米国は、自国やその同盟国およびパートナーの死活的利益を守る極端な状況で核兵器を使用することだけを考慮していることを強調したい。65年間の核不使用の記録を永久に続けることが米国の利益であり他国すべての利益である」と述べている¹⁴。

また2013年6月19日のオバマ米大統領ベルリン演説では、「核軍縮に関する新たな方針」が示

11 *Supra* note 3, paras. 49-50.

12 法の欠缺および裁判不能(*non-liquet*)の評価については、判事間でも見解が分かれている。法の欠缺の不在ないしは適用法の存在を前提にして多数意見による裁判不能の判断を批判する者として、コロマ反対意見(*Supra* note 3, pp. 558-560)、ヒギンズ反対意見(*Ibid.*, pp. 583-592, paras. 2-40)およびシュヴェーベル反対意見(*Ibid.*, pp. 321-3)がある。他方、多数意見による裁判不能の宣言を法創設回避の観点から肯定する者としてヴェレシエチン宣言(*Ibid.*, pp. 279-280)がある。

法の欠缺の存否については、法の欠缺の概念およびこの箇所において法の欠缺乃至は裁判不能がもたらされた理由の相違により評価が異なっているように思われる。村瀬信也は、論点①については、主文(2)Bを指摘し「法が欠缺」している状況で「欠缺の補充」として国際法の人道原則や人道の基本原則という「国際法の一般原則」が援用されたと指摘する。また主文(2)Eでは判断不能(*non liquet*)を宣言しているとしたうえで、この場合の「法の欠缺」は国際社会における合意成立が不可能であるために生じた欠缺であると指摘し、この部分については立法的に解決さるべき事柄だと述べる(村瀬信也「日本の国際法学における法源論の位相」国際法外雑誌96巻4-5号(1997年)197～198頁)。また、村瀬は、主文(2)Eについて裁判不能を宣言して実質的判断を回避しているとみる。村瀬信也編『自衛権の現代的展開』2007年24頁。これに対して、小寺彰は主文(2)Eについて「法の欠缺」を宣言したとされる理由を、具体的なケースについての判断ではなく、法の一般的な内容の宣言を求められた勧告的意見であったためだとしている(小寺彰『パラダイム国際法』有斐閣(2004年)13～16頁)。また小寺は、この箇所の法の欠缺を「何らかの工夫をすれば適用法規は特定できるが、容易に適用法規を見つけれられない」実質的欠缺として位置づけている(奥脇直也・小寺彰編『国際法キーワード 第2版』有斐閣(2006年)54～57頁)。

13 *Supra* note 3, para. 86.

14 *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, pp. viii - ix .

され、米ロ2010年新戦略兵器削減条約(新START)で設定した数よりもさらに、配備済み戦略核弾頭を3分の1まで削減することを目指すことが公表された¹⁵。同時に、国防総省は同日公表した核兵器運用の戦略をまとめた報告書において、米国核戦力を導く指針として以下の4点をあげている¹⁶。

- ・米国核兵器の基本的役割は、米国およびその同盟国並びにパートナーに対する核攻撃を抑止することにある。
- ・米国は、核兵器の使用を、米国またはその同盟国およびパートナーの死活的利益を防衛する極端な状況においてのみ考慮する。
- ・米国は、米国またはその同盟国およびパートナーに対する攻撃による敵対的帰結が、潜在的敵対者がこうした攻撃によって得ようとする潜在的利益よりもはるかに重大であることを彼等に確信させる能力をもつ信憑性のある核抑止を維持する。
- ・米国政策は、信憑性のある抑止を達成することであり、それは、最小限の可能な数の核兵器によってなされ、かつそれは、われらの現在および将来の安全保障上の要請ならびに同盟国及びパートナーの安全保障上の要請に合致するものである。

さらに、核使用計画指針として、カウンター・フォースを維持すること。そして、武力紛争法の基本原則を遵守し、とくに、区別原則、均衡性原則の適用と、付随的損害最小化を追求する方針が示されている。また、意図的な文民攻撃を行わないことも示された¹⁷。

加えて、2015年国防総省戦争法マニュアルにおいても、核兵器使用に関する上記の米国政策が簡潔に述べられると同時に、1997年第1追加議定書に関して米国は当事国ではないものの、同議定書に導入された兵器使用に関する規定は、核兵器ではなく専ら通常兵器に適用されることを意図されていると主張している¹⁸。

このように、米国は自らの核使用に関して国際人道法の適用を認めたいうえで、これを遵守する核使用が法的に可能であるとの立場を示している。なお、現トランプ政権下では、2010年NPRの見直しが行われている¹⁹。

B. 英国

英国もまた、ICJ勧告的意見に際しては、国際人道法が核使用に適用されることを認めたいうえで、その合法性を主張した²⁰。例えば、2004年の軍事マニュアルにおいては、「核兵器の正当な使用の敷居は明らかに高いものである。英国は、NATO同盟国の防衛を含む自衛においてのみ、およびその場合でも極端な状況下においてのみ核兵器を使用することを考慮するだろう」と述べて、ICJ勧告的意見において示された「自衛の極端な状況」に類似した表現を採用して、核使用が限定的であることを明らかにしている²¹。同時に、この場合の核使用が国際法に合致するとの認識を繰り返し

15 Remarks by President Obama at the Brandenburg Gate, Berlin, Germany, June 19, 2013.

16 *Report on U.S. Nuclear Employment Strategy of the United States Specified in Section 491 of 10 U.S.C.*, U.S. Department of Defense, June 2013, p. 4. See also NPT/CONF.2015/38, May 1, 2015.

17 *Ibid.*, pp. 4-5.

18 Department of Defense, *Law of War Manual*, June 2015, pp. 393-395, para. 6.18.

19 Presidential Memorandum on January 27, 2017, Sec.3 (b).

20 *Supra* note 3, para. 86.

21 UK LOAC Manual (2004), para. 6.17.1.

表明して来ている²²。もっとも、「正確にいつ、どのようにおよびどの規模で、使用を考慮するかについては、潜在的な侵略者の計算を単純化させないために、意図的にあいまいにしておく」ともしている²³。

C. フランス

フランスは、ICJ 勧告的意見に際しては、核兵器に国際人道法が適用されることへの言及は回避しているように思われる²⁴。また、フランスは、1977年第1追加議定書の加入に際して、同議定書は国連憲章51条に基づくフランスの自衛権を妨げず、同議定書は通常兵器にのみ関わり、核兵器の使用を規律・禁止しない旨の留保の宣言を付した²⁵(2001年4月11日)。核使用政策については、2013年国連総会の核軍縮に関するハイレベル会合において「フランスの抑止は厳格に防衛的である。それは、唯一の目的がわれらの死活的利益を保護することにあるからであり、その使用が、極端な自衛状況、国連憲章に規定される権利だからである。フランスの抑止は、1996年7月8日のICJ勧告的意見が想起するように、まったく国際法に反しない」としている²⁶。これに対して2012年の軍事マニュアルにおいては、核兵器の使用は武力紛争法に服することを認め、とくに区別原則と不必要な苦痛の禁止原則に言及する。しかし、これは明らかに核抑止政策にとり問題だと指摘したうえで、ICJ勧告的意見の正文(2)E後段を根拠に抑止政策は一定条件の下では可能であると述べている²⁷。このような国際法の適用に関するフランス見解のわかりにくさは、その使用政策と関連すると思われる。即ち、フランスは上記のようにその核使用を検討する場合を自衛の極端な状況に限定するとしつつも、他方で、核兵器は抑止概念の一部であり、使用の論理の一部ではなく、核兵器は戦場の兵器ではなく、潜在的敵対者による死活的利益への攻撃を抑止する手段と位置付けている。そして、抑止が機能するには、潜在的侵略者が攻撃にともなうリスクを計算するのを妨げるために、使用される場合を正確に記述しないし、記述するべきではない、との立場を維持している²⁸。使用を想定する具体的事例を示さないことが抑止機能にとり重要であり、国際人道法の適用につき説明することは、その具体的事例を推測させることになるからだと考えられる。

22 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Practice Relating to Nuclear Weapons, in ICRC Customary IHL database, available at https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_gb_%5b7binuwe (last visited on May 15, 2017). William H. Boothby, *Weapons and the Law of Armed Conflict*, 2009, p. 222ff は、ICJ 勧告的意見後に於て英国軍事マニュアルを紹介し、英国の法的理解を説明している。

23 *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, November 2015, pp. 34-35, para. 4.68. See also NPT/CONF.2015/29, April 22, 2015.

24 口頭陳述においては第1追加議定書が核兵器に適用されないことのみ言及している。CR 1995/24, 2 November 1995, pp. 17-27.

25 加入の際の宣言については、さしあたり ICRC のデータベースを参照 (<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>) (2017年5月17日最終閲覧)。なお、同議定書が核兵器には適用されないとする立場は英米仏に共通している。これにつき、藤田久一『核に立ち向かう国際法』法律文化社、2011年、83頁以下参照。

26 68th General Assembly of the United Nations High-Level Meeting on Nuclear Disarmament (New York, 26 September 2013), Statement on behalf of France by Mr Jacques Audibert, Director-General for Political and Security Affairs, available at http://www.un.org/en/ga/68/meetings/nucleardisarmament/pdf/FR_en.pdf (last visited on May 16, 2017). See also NPT/CONF.2015/10, March 12, 2015.

27 MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, *Manuel de droit des conflits armés*, 2012, pp. 21-22.

28 NPT/CONF.2015/PC.III/14, pp. 1-3.

D. ロシア

ロシアもまた、ICJ勧告的意見に際しては、核兵器に対する国際人道法の適用を認めていた²⁹。さらに1998年9月29日にソ連(当時)は、1997年第1追加議定書に加入しているが、その際の宣言においては同議定書の核兵器への不適用を主張していない³⁰。他方で、ロシアは核使用の宣言政策として、「ロシアと(または)その同盟国に対する核兵器、その他の大量破壊兵器の使用に対する報復として、また、ロシアに対する通常兵器を使用した侵攻の場合であって、国家の存続そのものが脅かされる場合には核兵器を使用する権利を留保する」としている³¹。ここには曖昧ながらもICJ勧告的意見における「自衛の極端な状況」に類似した事態が言及されており、一定の影響がうかがわれる。

ロシアは核兵器使用に国際人道法の適用を認めており、第1追加議定書にも拘束されるといえるが、宣言政策で認める核使用の状況において国際人道法の適用がどのように理解されているかは必ずしも明らかではない。

E. 中国

中国はICJ勧告的意見の法廷においては見解を表明していない。1997年第1追加議定書に加入した際には、引渡しに関する国内法不在を理由に同議定書88条2の受諾を留保しているだけである(1983年9月14日)³²。この時点では、中国は核兵器への国際人道法の適用除外を主張していない。また、核使用の宣言政策は、「中国は一貫して、いかなる時、いかなる状況の下でも、先に核兵器を使用しないという政策を厳守し、非核兵器保有国と非核地帯に対しては、無条件で核兵器を使用しないか、または核兵器の使用をもって威嚇しない」とされている³³。さらに、1996年の国連総会においてインド提案の核兵器禁止条約決議に対して賛成しているが、その投票説明において中国はすべての国が有する「正当な自衛の権利」に言及している³⁴。この決議は、ICJ勧告的意見を想起したうえで(前文2段)、付属の条文案において核使用は憲章違反であって人道に対する罪であるとしている(条文前文2段)。さらにインドによる提案理由では、ICJ勧告的意見では国際人道法が核兵器使用に適用されたとしたうえで、国際人道法は「あらゆる状況」に適用されるのであって、核兵器の使

29 *Supra* note 3, para. 86.

30 前掲註25参照。

31 THE MILITARY DOCTRINE OF THE RUSSIAN FEDERATION, Approved by the President of the Russian Federation on December 25, 2014, No. Pr.-2976, available at <http://rusemb.org.uk/press/2029>, last visited on May 17, 2017. 乾一字訳「ロシア軍事ドクトリン(2014年12月)大統領令第2976号2014.12.25制定」、バラ27(<http://atlantic.gssc.nihon-u.ac.jp/~inui/indexdoc.htm>) (2017年5月16日最終閲覧)。See also NPT/CONF.2015/48, May 22, 2015.

32 前掲註25参照。

33 中华人民共和国国务院新闻办公室『2010年中国的国防』2011年3月(http://www.gov.cn/jrzq/2011-03/31/content_1835289.htm) (2017年5月16日閲覧)。訳文は以下を参照(http://japanese.china.org.cn/politics/txt/2011-09/23/content_23477394.htm) (2017年5月16日閲覧)。この立場は現在も同様である。中华人民共和国国务院新闻办公室『中国的军事战略』2015年5月(http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/26/content_2868940.htm) (2017年5月16日最終閲覧)。See also NPT/CONF.2015/32, April 27, 2015.

34 A/C.1/51/PV.19, 11 November 1996, p. 2.

用についてはすでに国際人道法上一般的禁止が存在するとされていた³⁵。中国による自衛権の援用はこのような決議の内容とインドによる説明に対するものと考えられる。これらを踏まえると、中国は、核使用に国際人道法の適用を認めつつも、何らかの形で自衛権を参照することで、核使用の合法性を根拠づけていると考えられる。

このようにみると、NPT 核兵器国による核使用・威嚇に関する宣言政策にはいくつかの特徴がある。第1に、米ロ英仏については、ICJ 勧告的意見主文(2)E 後段における「自衛の極端な状況」の用語が一定の影響を与えている。もっとも、それがどのような状況を意味するかについては、必ずしも明らかではない。第2に、NPT 核兵器国は核使用に関しては国際人道法の適用を明示的に、または第1追加議定書加入の際の核兵器への適用除外に言及しないという形式で黙示的に認めている。第3に、いずれの国も核使用がどのような場合に行われるかについては、具体的かつ詳細な言及を回避している。

Ⅲ 人道的アプローチにおける核使用・威嚇の合法性をめぐる議論

核軍縮への人道的アプローチは2010年NPT再検討会議の前後から具体化してきたと考えられている³⁶。この取り組みの中で核使用・威嚇の国際法適合性は以下のように主張されてきた。

A. 2010年NPT再検討会議における議論

同会議の最終文書におけるコンセンサス採択された「結論と勧告」では以下のように言及された。すなわち「会議は、核兵器のいかなる使用も壊滅的な人道上の帰結をもたらすことに深い懸念を表明し、すべての国家が国際人道法を含む適用可能な国際法をあらゆる時点において遵守する必要があることを再確認する」³⁷。

この規定の実現には次のような諸国の主張が存在した。まず、スイスは核兵器の無差別的効果に言及したうえで、その使用は例外なく国際人道法に違反すると主張した³⁸。次いで、ノルウェーも、核兵器を国際人道法に関連づけるべきことを主張し、無差別的で均衡を失しかつ非人道的兵器であると指摘している³⁹。イランもまた、核兵器は国際人道法によって禁止されるべきことを主張した⁴⁰。

これらの主張をうけて、当初「会議は、核兵器のいかなる使用も壊滅的な人道的帰結をもたらす

35 A/C.1/51/PV.14, 4 November 1996, p.16. なお、インドは1978年以来国連総会において核兵器使用禁止決議の提案を行ってきた。とくに1996年の提案に際しては、前記のように主張し、翌1997年も同様に主張していたが、1998年のインドによる核実験実施以降は、国際人道法が適用されることには言及しつつも、「あらゆる状況」には言及せず、単に国際人道法上一般的禁止が存在するとのみ主張するようになっている(A/C.1/52/PV.16, 6 November 1997, p. 8, A/C.1/53/PV.18, 29 October 1998, pp. 3-4, and A/C.1/65/PV.10, 14 October 2010, p. 18.)。インドは1997年第1追加議定書の未署名・未批准国である。

36 黒澤満「核廃絶への人道的アプローチ」『阪大法学』64巻3・4号(2014年)参照。

37 Conclusions and recommendations for follow-on actions, I. A. v., NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), p. 19.

38 2010年5月3日のスイスの発言原稿はリーチング・クリティカル・ウィルのサイトから参照(http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2010/statements/3May_Switzerland.pdf) (2017年5月17日閲覧)。なお、公式議事録では「例外なく」との表現は残っていない(NPT/CONF.2010/50 (Vol. III), pp. 40-41, para. 102)。

39 NPT/CONF.2010/MC.I/SR.7, para. 38, NPT/CONF.2010/50 (Vol. III), p. 196.

40 NPT/CONF.2010/50 (Vol. III), p. 166, para. 52.

ことに深い懸念を表明し、すべての国家があらゆる時点において国際人道法を遵守する必要があることを再確認する。」(補助機関 I 議長修正案)⁴¹とする案文が提案された。この「あらゆる時点において」との表現は、ICJ 勧告的意見において判断が留保された「自衛の極端な状況」を含むものと解釈し得ることから、スイスが主張する例外なき核使用の違法性の確認と見ることができる。

他方、会議ではフランスなどの核兵器国が自衛における核兵器の役割を重視する立場を明示しており、最終的に採択された最終文書は前記のように「国際人道法を含む適用可能な国際法を遵守する」との表現に修正されている⁴²。「適用可能な国際法」は自衛権を含むと解するので、少なくともフランスが主張するような自衛の極端な状況における核使用の合法性の立場からもこの規定は容認しうるものとなっている⁴³。

これに対して、再検討会議議長を務めたフィリピンのカバクトゥランは、後に、この規定は、NPT 史上はじめて合意文書に国際人道法が関連事項として参照されたものだとして評価している。「適用可能な国際法」の語句が付加されたことについては、自衛権や軍事的必要の戦争法規が示唆されることを認めつつも、会議での議論は明らかに国際人道法に焦点があったのであり、むしろ適用可能な国際法とは、武力紛争を解決し終了させる法や紛争の平和的解決についての国家責任、条約法の規範などでありうる、と指摘する⁴⁴。

2010年 NPT 再検討会議最終文書においては、少なくとも核兵器使用の国際法適合性の確保が核軍縮を推進する要素として認識されたといえる。しかし、核兵器使用が例外なく国際法(国際人道法)に違反することについて合意は存在していない。

B. 赤十字の見解

赤十字運動、とくに赤十字国際委員会は核軍縮への人道的アプローチにおいて重要な役割を果たしてきた。

2010年の NPT 再検討会議に先立ちケレンベルガー ICRC 総裁は在ジュネーブの外交団を前に核兵器の法的規禁止に向けた取り組みを加速する演説を行い、「ICRC は、核兵器のいかなる使用も、国際人道法の規則と両立可能とみなすことは困難だと考え」としたうえで、「すべての国家に対して、核兵器の使用に関するそれぞれの見解にかかわらず、核兵器が再び使用されないことを確保するよう訴え」とともに、「核兵器の使用を阻止するためには、法的拘束力を有する条約により、このような兵器を禁止し完全に廃絶することを目的とする交渉を遂行するという既存の義務の履行が必要」と訴えた⁴⁵。

41 NPT/CONF.2010/MC.I/SB.I/CRP.1/Rev.1.

42 例えば、フランスは自衛の極端な状況における核使用および役割の限定を繰り返し述べている。(NPT/CONF.2010/50 (Vol. III), p. 66, para. 34, pp. 67-68, para. 41, and pp. 178-179, para. 35)。

43 Tertrais は、この規定は核使用それ自体が国際法に違反しないことについての締約国の黙示的合意だという。Bruno Tertrais, “In Defense of Deterrence: The Relevance, Morality and Cost-Effectiveness of Nuclear Weapons,” Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Fall 2011, available at <https://www.ifri.org/en/publications/enotes/proliferation-papers/defense-deterrence-relevance-morality-and-cost> (last visited on May 15, 2017), pp. 22-23.

44 *Nuclear Weapons and International Humanitarian Law, Spring Meeting Section of International Law American Bar Association, Summary Report and Transcript organized by the Lawyers Committee on Nuclear Policy and the Global Security Institute*, April 20, 2012, p. 10, available at <http://lcnp.org/pubs/ABA-2012.pdf> (last visited on May 10, 2017).

45 Statement by Jakob Kellenberger, President of the ICRC, to the Geneva Diplomatic Corps, Geneva, 20 April 2010, available at <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/nuclear-weapons-statement-200410.htm> (last visited on May 17, 2017).

翌 2011 年には赤十字代表者会議が決議 1 を採択している。同会議に ICRC が提出した「核兵器廃絶への作業」と題する決議案は、前文において 1996 年の ICJ 核兵器勧告的意見が、国際人道法が核兵器に適用されることを確認しかつ核兵器の使用・威嚇が一般的に国際人道法に違反するだろうと結論付けたことを想起した上で(第 7 段)、主文において、まず「核兵器のあらゆる使用から生じると予期されうる計算しがたい人間の苦痛、いかなる適切な人道的対応能力も欠如していること、およびその使用を防止すべき絶対的な義務を強調し」(1 項)、「核兵器のいかなる使用も、国際人道法の規則、とくに区別、予防措置および均衡性の諸規則と両立し得ることを予期することは困難であるとみなし」(2 項)で、すべての国家に対して「核兵器の合法性についての各国の見解の如何にかかわらず、核兵器が二度と再び使用されないことを確保すること」ならびに「現行の誓約および国際義務に基づき、法的拘束力のある国際義務を通じて、核兵器の使用を禁止する、および核兵器を完全に廃絶する交渉を、誠実に遂行し、および緊急かつ断固として完結させること」を呼びかけた(3 項)。また、赤十字運動の全構成員に対しては、「核兵器のいかなる使用からも生じる壊滅的な人道上の帰結、その使用から生じる国際人道法の諸問題ならびに核兵器の使用禁止および廃絶に至る具体的な行動の必要についての意識を、公衆、科学者、保健専門家および政策決定者の間で向上させる活動に、できる限り従事すること」ならびに「核兵器の使用と関連する人道問題および国際人道法の問題について政府その他の関係主体とできる限り対話を継続し、およびこの決議に規定された運動の立場を普及することに従事すること」を呼びかけている(4 項)。赤十字代表者会議は上記決議を採択した⁴⁶。

これらの声明・決議からは、核兵器の使用が国際人道法と両立不可能であることを強く主張し、これを根拠に核兵器の全廃を進めるアプローチがうかがえるものの、その両立不可能性の意味と法的根拠の説明は必ずしも十分ではない。特に ICJ 勧告的意見が確定的に結論できないとした「自衛の極端な状況」に関する見解は必ずしも明らかではなかった。

2015 年の赤十字国際会議に提出した文書において ICRC はその見解を明らかにした。同会議に提出された ICRC による「国際人道法と現在の武力紛争の課題」と題する背景報告書⁴⁷においては、核兵器の問題が取り上げられ ICRC の見解が示されている。なおこの赤十字国際会議においては核兵器問題の議論は行われていない。この報告書の核兵器を扱う節において ICRC は大要以下のように述べている。

まず、1945 年以来、赤十字運動は、核兵器の破壊的な人道上の帰結への憂慮を繰り返し表明し、諸国に対してこの兵器の禁止を呼びかけてきた。最近の訴えは、2011 年代表者会議で採択されており、諸国に対して、核兵器が決して使用されないことを確保するよう求めている、と述べる。

次いで、運動の核兵器についての憂慮は、1945 年のヒロシマ・ナガサキでの核爆弾の犠牲者支援の努力に際しての日赤と ICRC の最初の経験に基づくものであって、これらに基づく検討の結果、核爆発からの相当部分の生存者を支援する効果的手段は、支援する者を適切に保護するとしても、国内レベルで現在のところ利用可能ではないし、国際レベルでも実行可能ではない、と述べる。

46 See 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent Geneva, 28 November – 1 December 2011 Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement Geneva, 26 November 2011, Resolutions, pp.5-6 available at <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1130.pdf#page=7> (last visited on May 10, 2017).

47 Background report on international humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflict (32IC/15/11), pp. 56-59. この報告書は国際人道法の現在の課題を扱う B 委員会 (Commission B) に提出されている。

さらに、核兵器の人道上の帰結の知識はまた、3回の核兵器の非人道性に関する国際会議でもたらされた。そこでの討議は、核兵器につき知られていることを強化し、新たな憂慮もまた高めた。限定的な核応酬がもたらす地球環境と食糧生産への潜在的影響などであると指摘し、人道的アプローチで確認されてきたことを繰り返し確認している。

そのうえで、「ICRCの見解では、人口密集地内やその近傍での核兵器使用がもたらす文民被害や破壊の規模と、健康と環境に対する長期的影響は、核兵器と国際人道法との両立性に深刻な疑問を引き起こす。」と結論的に述べている⁴⁸。

この結論に至る法的理由については「敵対行為を規律する国際人道法の規則と核兵器」との見出しの下でICRCは以下のように述べる。まず、国際人道法は核兵器使用を特定の禁止しないが、その使用は敵対行為を規律する国際人道法の一般規則で制約されるとしたうえで、核兵器使用で提起される主な問題・懸念として、①無差別攻撃の禁止、②攻撃での均衡性、③自然環境の保護、④戦闘員への不必要な苦痛、この4点につき説明している⁴⁹。

まず、①の軍事目標と文民または民用物を区別なく攻撃する性質の攻撃を禁止する規則については、核兵器がこの規則に合致して使用しうるかには深刻な疑問がある、と指摘する。熱線・爆風効果・放射線を出すように設計された核兵器は、例えば、ヒロシマ・ナガサキ並みの10～20キロトンの使用でも人口密集地とその近傍では、多大な文民被害をもたらす、熱線は3キロ以内を焼き尽くし、数キロ以内の建造物の大部分破壊するのであって、区別なく効果は及ぶ。また、時空間に限定されない爆発効果のリスクを指摘し、とくに、放射性粒子は近傍だけでなく、風や気象条件で他国に及ぶことを指摘する。

次に②については、核兵器の効果は、この規則遵守が可能か疑義を生むと指摘したうえで、「ICRCの見解では、核兵器使用を意図する当事国は、均衡性評価として、攻撃の結果から予期される直接的文民の死傷・民用物の損害だけでなく、攻撃から見通しうる影響も考慮することが要求される。これには、損傷破壊された水道・電気系統、保健業務を含む文民たる住民に不可欠な業務を提供する他の重要施設から生じるそれを含む。見通しうる影響には、被爆の長期効果、とくに文民たる住民の疾病・がんを含む。かかる帰結はあきらかに、いま核兵器について知られていることに照らすと明らかに予期し得る」と指摘する。

さらに③については、慣習国際人道法規則では、戦闘の方法・手段は、自然環境の保護保全に適切な考慮を払って採用されねばならず、あらゆる可能な予防措置が、環境への損害を回避し最小化するために採られなければならない。単一の核使用でさえ、自然環境に重大な効果を及ぼしうる、と述べる。

最後に④については、不必要な苦痛を戦闘員にあてる性質の兵器の使用は国際人道法で禁止されており、不必要な苦痛とは追求される軍事的利益と不均衡な傷害・苦痛を意味するとしたうえで、核爆発は、相当量でしばしば致命的なレベルの放射線を発生させ、健康に即時・長期の帰結をもたらす。短期・長期の病気、恒常的障害そして被爆がもたらす苦しみは、核兵器とこの規則との両立性に深刻な疑問をもたらすと指摘する。

このような説明を踏まえて、ICRCは「核兵器使用と国際人道法の両立性を予期する困難さ」について以下のように述べている。まず、いわゆる小型核兵器の使用問題については、「砂漠中の部隊

48 *Ibid.*, pp. 56-57.

49 *Ibid.*, pp. 57-58.

や海洋中の艦隊に対するなど、遠隔地での低威力核兵器の使用は文民に即時的効果をもたらさないかもしれないが、戦闘員への放射線の影響、環境の放射能汚染および文民地域への放射線の拡散の重大な懸念は残るだろう。同じく未解決なのは、かかる攻撃に対抗する核兵器の使用が、両者による核兵器のさらなる使用を伴うエスカレーションにいたり、壊滅的な人道上の帰結をとまなうというリスクだ」と指摘する。次いで、ICJ 勧告的意見における「自衛の極端な状況」に関しては、「自衛の極端な状況でさえ、自衛権の行使は、国際人道法上の義務から国家を免除しえないと考える」と述べ、同状況において国際人道法の適用は排除されないとの見解を明らかにした。

赤十字運動の2011年決議1はこのような見解に基づくことを述べたうえで、「ICRCの見解では、近年生じた新規の証拠と情報は、[核兵器の非人道性に関する]国際会議でのものも含めて、核兵器が上記国際人道法の規則に合致して使用されるかどうかをさらに疑問にした」と結論している。加えて、「核兵器使用を予防することは、国家に対して、法的拘束力のある国際合意を通じてその使用を禁止し完全に廃絶することを目的とする交渉を追求するとの既存の義務とコミットメントの履行を要求している。ICRCは、そうする時間拘束的な枠組みを確立するよう諸国にアピールした。また、核兵器保有国に対しては、その間は、軍事的ドクトリンにおける核兵器の役割を低減し、既存のコミットメントに従って、高度警戒態勢下の核兵器数を削減することで意図のないしは偶発的核爆発のリスクを削減するように求めてきた。」と付言している⁵⁰。

ICRCの見解は、「自衛の極端な状況」を含むあらゆる状況において国際人道法が適用されることを主張するものであり、そのうえで小型核の使用についても多くの場合において国際人道法に違反し得ることを指摘している。この判断は、2010年以来の核軍縮への人道的アプローチのなかで3回にわたる核兵器の非人道性に関する国際会議を通じて確認されてきた核使用の人道上の帰結という事実認識に基づいている。ICJは「国際法の現状および利用し得る事実の要素に照らして」自衛の極端な状況においては確定的に結論できないとしたが、ICRCの結論はこの「国際法の現状」については、国際人道法があらゆる状況に適用されるとの法解釈を示し、かつ上記国際会議で確認された知見により「事実の要素」を補充することで違法性を結論付けているといえることができる。但し、ICRCは慎重にも、あらゆる状況における違法性を確言しているわけではなく、人口密集地から離れた遠隔地での小型核使用については、環境汚染や文民地域への放射能汚染拡散の懸念から合法性に疑念を提起しているにとどまるし、戦時復仇の問題にはなんら言及していないことには留意が必要である。

C. 核兵器の人道上の帰結に関する共同声明および国連総会決議

核兵器の人道上の帰結に関する諸国の共同声明および国連総会決議においては、核兵器の使用・威嚇の禁止は以下のように言及されている。

これまでに出示された諸国による6つの共同声明⁵¹に関してみると、第1回および第2回目目の声

50 *Ibid.*, pp. 58-59.

51 6つの声明の発表年月日、場所、主導国、賛同国数等は以下の通り。
2012.5.2 NPT 再検討会議第1回準備委員会でスイスが発表(16カ国)
2012.10.22 国連総会第1委員会でスイスが発表(35カ国)
2013.4.24 NPT 再検討会議第2回準備委員会で南アが発表(80カ国)
2013.10.21 国連総会第1委員会でNZが発表(124カ国とパチカン)
2014.10.20 国連総会第1委員会でNZが発表(155カ国とパチカンやパレスチナなど)
2015.4.28 NPT 再検討会議でオーストリアが発表(159カ国)

明においては、核兵器使用の違法性についての認識を声明賛同国が共有していることは明らかである。

第1回目の声明においては、冒頭、2010年NPT再検討会議の最終文書における人道上の帰結の懸念と国際法遵守に関する規定を歓迎している。また、人道上の懸念に加えて、核兵器の使用は重要な法的問題を提起するとして、核兵器の破壊力とその制御不能な時間的、空間的な影響に言及したうえで、「国際人道法のすべての規則は、核兵器に対して完全に適用が可能」であることを主張し、この規則には、目標区別、均衡性および予防措置、ならびに過度の傷害または不必要な苦痛の禁止、また、広範な、長期の、重大な環境への損害の禁止が含まれることに言及している。加えて、2011年赤十字代表者会議決議1が、核兵器使用のもたらす計算しがたい人間の苦しみを強調し、核兵器使用が国際人道法と両立しようと想定することは困難としたことに言及する。さらに、核兵器がいかなる状況下でも決して使用されないことが重要で、その保証の唯一の方法が廃絶であるとした上で、すべての国が、核兵器を違法化し、核なき世界を実現するよう努力しなければならないと主張する⁵²。また、第2回目の声明においても、1回目と同様に「国際人道法のすべての規則は、核兵器に対して完全に適用が可能」である等としている⁵³。これら声明からは「自衛の極端な状況」においても国際人道法が適用されることを前提として、核兵器の使用が違法であるとの見解が強く示唆されている。これらの声明に賛同した諸国はかかる法的見解を共有しているとみることができる(第1回目は16か国が、第2回目は35か国が賛同した)。

ところが、第3回目の声明においては、2011年赤十字代表者会議決議1で、核兵器のいかなる使用にも関連する計算しがたい人間の苦しみと、国際人道法への含意を強調したことに言及するのみであり、前2回におけるような核兵器使用の法的問題として国際人道法の完全適用を明言することを避けている⁵⁴。他方で、この声明は80か国の賛同を得ている。

第4回目以降の声明においては、前記赤十字代表者会議の決議にも核兵器使用の法的問題にも言及することはなくなった。他方で、賛同国の拡大傾向がみられる。

第4回目以降の声明に対しては、ほぼ同時期にオーストラリアが主導する同一タイトルで別の内容の声明が出されている⁵⁵。その趣旨は、「安全保障と人道という核兵器の重要な側面に取り組むことが必須」であるとして、核兵器使用の人道上の帰結への憂慮を共有しつつも核兵器の持つ安全保障上の役割を認める立場を示唆するものであり、この点からすれば、核兵器の完全な違法性を認める立場とは言えない。もっとも、この立場が「自衛の極端な状況」において国際人道法の適用につきどのような判断を行っているかは必ずしも明らかではない。

2015年以降は、これまでの共同声明に基づき「核兵器の人道上の帰結」と題する国連総会決議が

52 Joint Statement on the humanitarian dimension of nuclear disarmament, May 2, 2012, available at <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/NPT2015/PrepCom2012/statements/20120502/SwitzerlandOnBehalfOf.pdf> (last visited on May 17, 2017).

53 A/C.1/67/PV.12, pp. 3-4.

54 Joint Statement on the humanitarian impact of nuclear weapons Delivered by Ambassador Abdul Samad Minty, Permanent Representative of South Africa to the United Nations at Geneva, 24 April 2013, available at http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom13/statements/24April_SouthAfrica.pdf (last visited on May 17, 2017).

55 例えば、2013年10月21日に国連総会第1委員会において豪州等16か国が表明した共同声明(A/C.1/68/PV.13, pp. 24-25)。

オーストリアから提出され採択されている⁵⁶。核兵器使用に関する法的問題に関連する言及としては、いずれも前文において2011年の赤十字代表者会議決議1に留意すると言及するだけである。

しかし、同じく2015年以降、南ア提案による「核兵器のない世界のための倫理的至上命題」と題する決議が採択されている⁵⁷。同決議では、「核兵器の人道上の影響に照らして、その原因のいかんを問わず、核兵器のいかなる使用であっても、国際人道法若しくは国際法の要請、または道徳の法則、または公共の良心の命令と両立しようと考えることはできない」ことが宣言されている(主文3(h))。この決議は、核兵器の使用は、その人道上の影響と国際人道法その他の国際法に照らして違法となることを強く示唆している。「国際法」との言及に自衛権による合法化の含意も考えうるが、同決議では安全保障に関しては、「核軍縮の倫理的至上命題と、『最上位にある地球規模の公共善』である核兵器のない世界の達成と維持が、国と集団双方の安全保障上の利益に資することを認識する」(主文2)と述べ、かつ「核兵器は、集団の安全保障を根底から損ない、核による壊滅のリスクを高め、国際緊張を悪化させかつ紛争をより危険なものとすることに資する」ことを宣言している(主文3(d))。これを踏まえるなら、安全保障上有害なものとして位置付けている核兵器の使用を自衛権に基づき合法化する見解をこの決議が許容しているとみることは困難である。実際、この決議には核保有国は反対するか棄権している。

前記共同声明における核兵器使用の法的問題への言及回避と賛同国の拡大とに因果関係があるとすれば、核兵器に国際人道法が完全適用され、その帰結として核兵器使用が違法となるとの見解を共有する諸国は80カ国程度にとどまるとみることもできる。だが、2015年以降の南ア決議の内容と票決をみるならば、国際人道法に照らして核兵器使用を違法と見る諸国は130カ国程度と見ることができる。

なお2015年にはカザフスタン提案による「核兵器のない世界の達成に関する世界宣言」と題する国連総会決議70/57が採択された⁵⁸。この決議では、前文において「国際人道法および戦争法規の関連原則および諸合意を想起し、あらゆる核兵器使用のもつ壊滅的な人道上の帰結につき2010年再検討会議で示された深い懸念の表明に留意」したうえで、決議附属の宣言を採択している(主文1)。その宣言においては、「核兵器の存在が人類にもたらす危険に対する重大な関心を繰り返し、その全面的な廃絶が核兵器の使用又は使用の威嚇に対する唯一絶対的な保証であることを再確認し」(宣言2項)、「核兵器のいかなる使用も、国連憲章の精神に反し、かつ国際法、とくに国際人道法の違反に該当することを再確認し、また核兵器に人類の生存そのものに対して深刻な脅威をもたらしていることを繰り返す」(宣言4項)とともに、「あらゆる核兵器の使用がもたらす壊滅的な人道上の帰結に深い懸念を繰り返し、かつこの文脈において、すべての国に対してあらゆる時点で国際人道法を含む適用可能な国際法を遵守することを要請する」(宣言6項)としている。この決議・宣言は、従来国連総会(1961年の核兵器使用禁止決議および第1回国連軍縮特別総会最終文書等)の決議およびNPT再検討会議における合意を、前文において参照するだけでなく本文・附属宣言文の形式で再確認している。

56 国連総会決議70/47 および71/46。

57 2015年の決議70/50は賛成132、反対36、棄権16で、2016年の決議71/55は、賛成130、反対37、棄権15で採択されている。いずれも米ロ英仏とイスラエルは反対、中印パキスタンと北朝鮮は棄権した。

58 賛成133、反対23、棄権28で採択。英米仏イスラエルは反対、ロ中印パキスタンと北朝鮮は棄権した。

D. 核兵器の非人道性に関する国際会議における議論と「人道の誓約」

核軍縮への人道的アプローチとしてこれまで3回にわたり国際会議が開催されている。第1回オスロ会議(2013年3月)および第2回ナジャリット会議(2014年2月)はいずれも核兵器使用の人道上の帰結につき事実に基づく認識を共有することに主眼が置かれており、核使用・威嚇の合法性については、それぞれの議長総括では触れられていない⁵⁹。第3回ウィーン会議(2014年12月)においては、核兵器をめぐる法的状況の検討が行われ、議長総括は以下のように触れている⁶⁰。すなわち「多様な法的観点から核兵器をみると、保有、移譲、生産および使用を普遍的に禁止する包括的な法規範が存在しないことは明らかである。国際環境法は、武力紛争において適用され、核兵器を特定の規制しないものの、これに関連し得る。同じく、国際保健規則は核兵器の効果を対象とする。核兵器の人道上の影響に関する過去2年間に生じた新たな証拠は、核兵器が国際人道法に合致して使用し得るかどうかにつきさらなる疑念を投げかける。拷問は、人道を打ち砕き、いまやすべてにとり受け入れがたいものがあるが、この拷問がそうであったように、核兵器使用がもたらす苦しみは法的事項だけでなく、道義的評価をも必要とする」と⁶¹。

この議長総括と同時に、議長を務めたオーストリアは「オーストリアの誓約」を発表した。そのなかでは、核兵器使用の合法性については「核兵器爆発がもたらす影響の範囲、核兵器に関連するリスクは、核兵器の合法性に関する議論を超える深い道徳的・倫理的な疑問を提起することを強調」する形での言及にとどめたうえで、オーストリアとして「すべてにとっての人間の安全保障という至上命題を追求すること、そして核兵器に起因するリスクからの文民の保護を促進すること」を誓約し、「NPTのすべての締約国に対して、NPT第6条でさだめられている既存の義務を、早急かつ完全な実施に対するコミットメントを新たにし、そしてこの目的を達成するために、核兵器の禁止と廃絶についての法的ギャップを埋めるための効果的な措置を特定しかつ追求することを求め、かつ、オーストリアはこの目標を達成するために、全ての関係者と協力することを誓約し」、並びに「受け入れがたい人道上の帰結と、これに関連するリスクに照らして、核兵器を汚名化し、禁止しおよび廃絶するために、全ての利害関係者、国家、国際組織、国際赤十字・赤新月運動、国会議員および市民社会と協力することを誓約する」とした⁶²。この誓約は後に「人道の誓約」と改称され、同じく「人道の誓約」と題する決議が2015年以降に国連総会で採択されている⁶³。

この誓約でいう「法的ギャップ」とは「核兵器の禁止と廃絶について」のそれであり、必ずしも核使用の合法性に限定されているわけではないが、この誓約が発表されたウィーン会議における議論とその議長総括に照らすならば、核使用に関する狭義の法の欠缺を認めているとは言い難い。同会議では核使用に国際人道法が適用されることを前提とした議論がなされており、その結果核使用と国

59 オスロ会議(https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/humanitarian-efforts/humimpact_2013/id708603/)およびウィーン会議(<https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/disarmament/weapons-of-mass-destruction/nuclear-weapons-and-nuclear-terrorism/vienna-conference-on-the-humanitarian-impact-of-nuclear-weapons/>)の記録についてはそれぞれの公式サイト参照(2017年5月17日閲覧)。ナジャリット会議の議長総括については、NPT/CONF.2015/PC.III/WP.35 参照。

60 NPT/CONF.2015/WP.29 参照。

61 Report and Summary of Findings of the Conference presented under the sole responsibility of Austria.

62 Pledge presented at the Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons by Austrian Deputy Foreign Minister Michael Linhart.

63 2015年の決議70/48は、賛成139、反対29、棄権17で、2016年の決議71/47は、賛成137、反対34、棄権12で採択されている。いずれも米ロ英仏イスラエルは反対し、中印バ北朝鮮および日本は棄権した。

際人道法の両立性に疑念が投げかけられているからである。また、同会議で核使用と国際人道法の問題についてプレゼンテーションを行ったのは ICRC 代表であり、結論として 2011 年決議 1 に言及していたことにも留意しておきたい⁶⁴。

E. 国連総会オープンエンド作業部会 (OEWG)

2010 年以降、国連総会では核軍縮に関するオープンエンド作業部会 (OEWG) が 2 回設置され、2013 年と 2016 年に活動した。そこでは「多国間核軍縮交渉を前進させる」ための種々の提案が議論され、現在の核兵器禁止交渉に関する国連会議に至った。

2013 年 OEWG は、与えられた任務は、核兵器のない世界の達成と維持のための多国間核軍縮交渉を前進させる提案を発展させること (1 項) であり、2013 年に始まる総会第 68 会期に報告書を提出することが求められた (3 項)。出席国は約 80 カ国であり、市民社会も積極的に貢献したが、印パは参加したものの P5 は不参加であった⁶⁵。2013 年の 3 月から 8 月にかけて断続的に会合をもち、最終報告書⁶⁶を採択している。

この OEWG では核軍縮を促進する具体的提案を総会に行うことまでは任務とされておらず、様々な提案が議論されたにすぎなかった。最終報告書においても、核軍縮交渉を前進させる 5 つのアプローチが併記され (IV A)、核軍縮交渉前進にあたり考慮されるべき諸要素が列記されたものの (同 B)、核兵器使用の禁止については最終段階と思われる核なき世界維持に必要な要素に含められていた (パラ 29)。

この OEWG で注目すべきは、核兵器のない世界の達成と維持のための多国間核軍縮交渉を前進させる国際法の役割とともに、既存の国際法枠組におけるギャップが議論された点である (パラ 34)。そしてこの法的ギャップを埋めるための選択肢が議論されており、これには、現行の国際法枠組におけるものも含むが、既存の文書を補完する多国間の法的文書も含まれており、これとの関連で核兵器禁止条約 (a treaty banning nuclear weapons) が討議されている (パラ 35)。ICAN などの市民社会が主張してきたいわゆる BAN 条約の構想が政府間会合の中で明示的に提示されるようになったといえる。核兵器使用・威嚇との関連では、1996 年 ICJ 勧告的意見以降の国際法の発展 (国際人道法、人権法および環境法など) とその多国間軍縮交渉前進への影響を議論し、核使用・威嚇に関する国際刑事法の発展も議論した (パラ 39)。

また、この作業のなかで専門家によるパネルが開催されたが、「核兵器に関する国際法についての対話」のパネルにおいて Doswald-Beck は、ICJ は核兵器のいかなる使用も国際人道法と両立しなければならいとしたとの見解を示して、「自衛の極端な状況」は国際人道法の適用を排除しないと ICJ 勧告的意見についての自らの解釈を示唆したうえで、区別原則と不必要な苦痛禁止原則に基づき核兵器の使用が禁止されることを論じている。なお、このセッションでは、核兵器国は武力行使に関する規則および武力紛争の規則を遵守しなければならないことを認識しているが、これら規則

64 “The use of nuclear weapons and international humanitarian law”, presented by Dr. Helen Durham, International Committee of the Red Cross.

65 2012 年 12 月 3 日に採択された「多国間核軍縮交渉の前進」と題する国連総会決議 67/56 で設置された作業部会であり、Austria, Chile, Costa Rica, Iceland, Ireland, Liechtenstein, Mexico, New Zealand, Nigeria, Norway, Philippines, Trinidad and Tobago, Uruguay が提案国となっていた (なお追加の提案国としては Colombia, Honduras, Panama, Peru, Samoa, Slovenia, Switzerland)。このときは 147-4-31 で採択されており、反対は米ロ英仏、中印パとイスラエルは棄権、北朝鮮や日本は賛成している。

66 A/AC.281/2.

を核兵器に対して実際に適用することに合意してきていないとの指摘もなされている⁶⁷。

2016年OEWGは、2015年のNPT再検討会議が実質合意に至らなかったことを承けて、同年の国連総会において設置が決議された。このOEWGの任務は、「核兵器のない世界の維持・達成に締結が必要となる具体的で効果的な法的措置、法的規定および規範を実質的に扱う」こと(決議主文2項)および「多国間核軍縮交渉の前進に寄与する他の措置」についての勧告を扱うことであった(同3項)⁶⁸。2016年に活動したこのOEWGは、核兵器を禁止する法拘束的文書の交渉会議を2017年に国連総会が招集することを勧告する内容を含む最終報告書を投票によって採択した⁶⁹。この報告書において、OEWGは、すべての国があらゆる時点において国際人道法を含む適用されうる国際法を遵守する必要を再確認するとしている⁷⁰。2010年のNPT再検討会議において確認された国際人道法を含む国際法遵守の必要性の認識は維持されていることがうかがえる。また、このOEWGでは、核兵器の禁止と廃絶について現行の法的枠組みにおいて法的ギャップが存在するとの見解を多くの国が表明したが、他方で一定数の国は核軍縮について現行の法的枠組みにおいてはいかなる法的ギャップも存在しないと考へたとされる⁷¹。ここでいう法的ギャップが核兵器の使用・威嚇に関する法的ギャップを意味するかどうかは必ずしも明らかではない。またオーストリア提出の作業文書では法的ギャップをNPT6条の問題に絞って論じている⁷²。オーストリアが中心となって126か国・地域(パレスチナ)が提出した作業文書でも、必ずしも核使用・威嚇の国際法適合性には言及していない⁷³。しかし、各国提出の作業文書を見れば、次のように明らかに核使用・威嚇に関する法的ギャップの有無が争点となっていたことがわかる。

オランダ提出の作業文書では、武力紛争における核兵器の使用は国際人道法に服すが、必ずしも必然的に違法となるわけではないとしたうえで、ICJは核兵器に特有の性質と帰結を考慮しても、自衛の極端な状況における使用の合・違法性につき確定的に結論できなかつたとして、これは武力紛争法が核兵器それ自体を禁止する規則を含んでいないことを反映しているとする⁷⁴。カナダ提出の作業文書では、NPT6条をめぐる法的ギャップの問題と核兵器の使用・保有に関する法的ギャップの問題をとりあげ、後者については、「定義上、核兵器使用・保有の禁止不在は、かかる使用・保有が適用される国際法により本来的に違法とされる場合に法的ギャップがあるといえる。改めていえば、理解しうる熱望ではあるが、現実には、現行慣習法上は、核兵器の使用と保有は違法ではない」と述べたうえで、ICJ勧告的意見では、あらゆる状況で核使用は国際法に反すると結論はできなかつたが、代わりにあらゆる核使用に適用される法的制約の枠組み(国連憲章、国際人道法、人権法、環境法等)が詳述されているのであって、「ある国が核兵器を使用せんとする差し迫った事態でも適用法の欠如は存在しない」と主張して、法的ギャップ論は核兵器禁止交渉の法的論拠が存在することを含意するものとして誤解されかねないことを理由に禁止交渉に反対している⁷⁵。

67 A/AC.281/INF/5, paras. 7-11.

68 A/RES/70/33.

69 A/71/371. 賛成 68、反対 22、棄権 13 で無記録投票によって報告書を採択している (Ibid., p. 19, para. 71).

70 Ibid., p. 7, para. 20.

71 Ibid., pp. 7-8, paras. 25-26.

72 A/AC.286/WP.5.

73 A/AC.286/WP.36.

74 *The existence of a legal gap*, A/AC.286/WP.16, paras. 5-6.

75 *Reflections on the "Legal Gap for the elimination and prohibition of nuclear weapons"* Submitted by Canada, A/AC.286/WP.20/Rev.1, paras. 7-8.

なお、アイルランド提出の作業文書では、人道の誓約に言及したうえで、「核兵器の使用がすでに国際法上禁止されているかについては紛争が存在する」と指摘し、ICJ 勧告的意見では自衛の極端な状況における核使用の合法性が排除されていないことに触れ、また、核兵器の保有が一定条件下では違法な威嚇に該当すると ICJ は助言したのだとの見解を示す。こうして、20 年にわたる法的・政治的紛争と核使用の受け入れ難い人道上の帰結に照らして、核兵器を管理し廃絶する条約法上のギャップに取り組む必要がある、と主張している。加えて、最近の法律専門家の国際グループによる研究では、多様な国際法レジームが核兵器の様々な側面を規律しており、核使用はほとんどの場合違法となるだろうが、明確かつ包括的な核兵器の禁止は存在していないと結論づけられていることを紹介している⁷⁶。フィジー等の作業文書では、ICJ 勧告的意見で核兵器の使用・威嚇の包括的・普遍的禁止は慣習法上も条約法上も存在しないとされたことに触れ、核兵器禁止条約(a treaty banning nuclear weapons)はこの法的ギャップを埋めて、「自衛の極端な状況」における使用の違法性に関する表見上の不確実性を除去するものだとして主張している⁷⁷。CELAC の作業文書は、核使用と使用の威嚇が、国連憲章違反、人道に対する罪および国際人道法違反に該当すると認識を端的に示し、現行法上違法との見解を示唆している⁷⁸。

なお、市民社会の提出文書も法的ギャップを取り上げ、事項別に現行法と現行法上のギャップをリスト化している。使用および使用の威嚇についての現行法として、ICJ 勧告的意見における核使用・威嚇そのものを包括的・普遍的に禁じた慣習法規・条約法規の不在および核使用・威嚇の一般的違法性の判示等を示し、ギャップとしては核使用・威嚇についての明示的条約法規または慣習法規の不在を挙げている⁷⁹。

このように、2つの OEWG においては核兵器をめぐる「法的ギャップ」の議論が自覚的に展開されていること、そのギャップには核使用・威嚇の国際法適合性の問題が含まれると認識されていることわかる。また、注目すべきは、安全保障を核兵器に依存するカナダのような国からは核使用に関する適用法が存在することを根拠に法的ギャップの不在が主張されているのに対して、核軍縮を推進する諸国および市民社会から法的ギャップの存在が主張されている点である。加えて、その際には、核兵器の使用それ自体を特定の禁止する法規の不在をもって法的ギャップとされているのであって、兵器一般の使用に適用される法規が核使用に適用されないという主張がなされているわけではない点にも留意が必要である。

F. 専門家の見解

核軍縮に対する人道的アプローチが提唱されるなかで、核軍縮に関する専門家もまた核使用・威嚇の適用法に関して見解を表明している。

2011 年 2 月にサイモン財団と国際反核法律家協会 (IALANA) が主催した「人道法、人間の安全保

76 *Nuclear Disarmament in context - a global governance issue*, Submitted by Ireland, A/AC.286/WP.35, Annex, p. 34. 法律専門家の研究とは以下を指す。Gro Nystuen, Stuart Casey-Maslen and Annie Golden Bersagel (eds), *Nuclear Weapons Under International Law*, Cambridge University Press, 2014.

77 *Elements for a treaty banning nuclear weapons*, Submitted by Fiji, Nauru, Palau, Samoa and Tuvalu, A/AC.286/WP.14, paras. 8-9.

78 *Proposal by the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) on effective legal measures to attain and maintain a world without nuclear weapons*, Submitted by the Dominican Republic in its capacity of President pro tempore of CELAC, A/AC.286/WP.15, para. 6.

79 *Filling the legal gap for the prohibition of nuclear weapons*, Submitted by Article 36 and the Women's International League for Peace and Freedom, A/AC.286/NGO/2, p. 7.

障——核兵器の使用禁止と廃絶のための生起しつつある枠組み」と題する国際会議において「バンクーバー宣言 核兵器のない世界を緊急に達成することを求める法の要請」と題する宣言が採択された。この会議には、世界各地から法律家、対人地雷やクラスター弾に関する人道的軍縮の専門家、核政策の専門家および元外交官等が参加し、この宣言にはICJのベジャウィ元判事やウィーラマントリー元判事らが署名している⁸⁰。

宣言本文では、核兵器の存在が人間の安全保障を危険にさらしている現状をふまえて、核兵器が絶対的に禁止されるべきものであることを訴えており、付属文書ではその法的根拠を詳述している。同文書では、まず、核兵器は、空間・時間上制御できない効果に照らして人道法、とくに区別原則、不必要な苦痛の禁止およびマルテンス条項を遵守することができないと指摘し、次いで非戦闘員への攻撃禁止を根拠に復仇としての核使用も正当化できないとする。さらに、中立国保護と自然環境への広範、長期的かつ深刻な損害を禁止する武力紛争法にも反すると主張する。加えて核兵器による威嚇の禁止についても、ICJ 勧告的意見における攻撃それ自体が違法ならその威嚇もまた違法であるとの判示に照らして、①要求が満たされなければ核兵器を使用するとの意思を特定の表示すること、②死活的な利益が危険にさらされるときには核兵器に訴えるという準備態勢を宣言する一般的政策(抑止)、この2つは違法となると主張する。また核使用・威嚇の違法性は保有禁止規範を強化すると指摘する。

このようにバンクーバー宣言では、自衛の極端な状況に対する国際人道法・武力紛争法の適用を前提に核兵器使用・威嚇の違法性を主張している。

これに対して、Bruno Tertrais は、核抑止と国際法に関して論じるなかで、抑止は核兵器の実際の使用ではなく威嚇に関わるものであるとしても、法の支配に基礎を置く西欧社会では、核抑止の使用の法的性質は核抑止の信憑性と政治的持続可能性に帰結をもたらすことを指摘して、法的考察を加える。第1に自衛に関しては、核使用以外に侵略を止める手段がない場合には必要性を満たしうるし、国家の生存がかかっている場合には国際法は核兵器による防衛を妨げるべきではないと主張する。また均衡性も満たしうるとして、受け入れがたい損害であっても、紛争でかかっているものとの比較で必然的に「不均衡」とはならないという。併せて付随的損害も必然的に予期される軍事的利益よりも過度であるとはいえないと主張する。さらに戦時復仇も合法となりうるとして、消極的安全保証にもかかわらず、非核保有国の大量破壊兵器による攻撃がなされた場合にこれに対抗する核兵器使用を例示する。第2に国際人道法の観点では、不必要な苦痛の禁止、自然環境への長期・広範・深刻な損害の禁止および区別規則に照らしても核抑止それ自体は非難されないと主張する。まず核攻撃は熱線・爆風を主たる効果と考えて伝統的に空中爆発のみを想定していることを指摘したうえで、住民が標的となる点については、上記の付随的損害の反論がなされてきたことに加えて、米国は住民そのものを標的としないことを言明している点を指摘する。また付随的損害については死活的利益が予期される軍事的利益に含まれることを示唆している⁸¹。

80 “Vancouver Declaration: Law’s Imperative for the Urgent Achievement of a Nuclear-Weapon-Free World”, available at <http://www.thesimonsfoundation.ca/projects/vancouver-declaration-laws-imperative-urgent-achievement-nuclear-weapon-free-world> (last visited on May 15, 2017). なお、訳文については浦田賢治編著『核抑止の理論』日本評論社、2011年、292頁以下参照。

81 Bruno Tertrais, “In Defense of Deterrence: The Relevance, Morality and Cost-Effectiveness of Nuclear Weapons,” Institut Francais des Relations Internationales (IFRI), Fall 2011, available at <https://www.ifri.org/en/publications/enotes/proliferation-papers/defense-deterrence-relevance-morality-and-cost> (last visited on May 15, 2017), pp. 20-23.

Tertrais の主張は、自衛の極端な状況に対する国際人道法の適用を認めたいうで、例えば付随的損害における予期される軍事的利益のなかに国家の生存の要素を含めて解釈することで、核使用の余地を認めるものである。

また、Gro Nystuen は、現在の国際法における核兵器の地位を記述・評価することを狙いとした研究書(前記アイルランド作業文書で引用)の結論部分において「多面的な国際法諸レジームが核兵器の様々な側面を支配しており、核兵器の使用はほとんどの場合に禁止されるだろう。しかし、核兵器についての明確で包括的禁止はいなお失われたままである」と述べる。同書では、*jus ad bellum* や *jus in bello* のみならず、国際人権法、国際環境法、国際刑事法、NPT 等が検討されているが、とりわけ *jus ad bellum* と *jus in bello* は「法の問題としては、区別されており、相互独立して適用されるとする。国際人道法(IHL)は武力行使の正しさとは無関係に適用されねばならないのであり、そうでなければ、合理的には全く適用できない」とされる。また、IHL 上の「区別、均衡性および攻撃の際の予防措置に関する規則並びに過度の傷害および不必要な苦痛をもたらす性質をもつ戦闘手段の禁止」に照らして、核兵器に関しては「疑いなく、IHL はいかなる想定される使用にも厳しい制約を課しているし、ほとんどの見通しうるシナリオでは、実際にその使用を禁止している」としつつも、「核兵器は、必ずしも明示的にかつ例外を排除して、使用を禁止されているわけではない」としている。また、わずかな例外を除き、IHL 一般は威嚇を規律していないとする。だが、戦時復讐については「文民に対する核兵器の使用が合法的復讐の要件を満たす状況を想像することはほとんど不可能だ」とまとめている⁸²。

Nystuen らの主張は、自衛の極端な状況も含めて国際人道法の適用を認めるが、それが必ずしも核使用の例外なき禁止と同義ではないという点で、核使用の合法性の余地を認める見解になっている。そして、核兵器使用・威嚇につき法的ギャップが存在することを示唆している。

おわりに

現在、国連会議において交渉されている核兵器禁止条約は、2013年 OEWG において指摘され、「人道の誓約」において呼びかけられた「核兵器の禁止と廃絶についての法的ギャップ」を埋める作業の一環として位置づけることができる。

1996年の ICJ 勧告的意見からは「法の欠缺」を読み取ることができるが、これは適用法の完全な不在を意味しているのではない。ICJ はその解釈・適用を徹底しなかったのであり、ICJ が結論を示していない論点についても適用法は存在している。2010年以降の核軍縮への人道的アプローチの中でも、核使用・威嚇に対して国際法、とくに国際人道法が適用されることが主張されてきているが、その適用に基づき核使用・威嚇が全面的に違法となるという見解から、核使用と IHL との両立性をほぼ否定しつつも、ごく例外的に両立しうることを示唆する見解までが存在する。

NPT の核兵器国は、いずれも核兵器に対する国際人道法の適用を明示的にであれ黙示的にであれ認めていると言っているが、核使用がどのような場合に行われるかについては、具体的かつ詳細な言及を回避している。また、核兵器国側に立つ論者の中には、核使用・威嚇と IHL との両立可能性を肯定する見解がある。

このように見るとき、核使用・威嚇についての「法的ギャップ」とは、適用法の不在という狭義の

82 Gro Nystuen, “Conclusion on the status of nuclear weapons under international law”, in *supra* note 76, pp. 483-486.

法の欠缺ではなく、適用法は存在するがその解釈・適用の不徹底に由来する確定的判断の不在を意味しており、それゆえ多様な解釈が許容されている、いわば「法適用のギャップ」であるにとらえることができる。

かかる法的状況を背景にした場合、核使用・威嚇の国際法適合性については、現在交渉されている核兵器禁止条約の課題は次のようになる。

まず、適用法の不在(狭義の法の欠缺)という理解を前提として成立する場合には、条約不参加国によって核使用・威嚇への適用法不在の証拠としてこの条約が援用される可能性がある。他方、この条約が適用法の存在を再確認し、核使用・威嚇と適用法(IHL)との両立不可能性に立脚する場合には、この条約の普遍化は、核使用・威嚇の国際法適合性を否認する解釈を権威づける効果をもつ。この後者の立場に立脚して、普遍化を追求することが課題となる。

また、核使用・威嚇とIHLとの両立性についての説明責任を核兵器国に求めることも課題となる。2010年のNPT最終文書における国際法遵守の必要性の確認はその手掛かりとなる。再検討プロセスにおける国家報告システムと報告の標準様式の確立を通じて透明性を追求するなかで、核使用・威嚇の国際法適合性についての説明責任を確保する手続の確立が課題である。

【付記】本稿は公益財団法人政治経済研究所の2016年度個人研究費による成果の一部である。

