

26

## 日本の軍備管理・不拡散政策

---

秋山 信将

## はじめに—日本の核政策を 規定する枠組みと課題—

日本の軍縮・不拡散政策を規定する構造を理解するには、「核政策の四本柱」と3つの要因、2つのジレンマという枠組みで見ることが有効であろう。「核政策の四本柱」とは、1968年1月、佐藤栄作首相（当時）が施政方針演説において表明した、日本の核政策を構成する4つのアプローチで、非核三原則（核兵器を「持たず、作らず、持ち込ませず」）、核廃絶・核軍縮、米国への核抑止力依存、核エネルギーの平和利用から構成されている。この四本柱は、現在においてもおおむね維持されている。

また、日本の核政策を規定するものとして、3つの要素を考慮する必要がある。第一に東アジアの地政学的条件であり、第二に経済成長と持続可能性、とりわけエネルギー安全保障の必要性であり、そして第三に、第二次世界大戦中に広島および長崎に原子爆弾を投下され、唯一の戦争被爆国となり、さらに1954年の「第五福竜丸事件」以降国内で反核の機運が高まってきたという歴史的経験である。

そして、こうした政策とその基盤を構成する要素ゆえに、日本は2つのジレンマに直面することになる。第一に、「唯一の戦争被爆国」の国家的使命としての核軍縮の推進と、厳しい戦略環境の中、米国の拡大核抑止が安全保障にとって不可欠であるというジレンマである。第二に、自前の資源に乏しい日本は、エネルギー安全保障上の要請から核燃料サイクルを追求してきたが、核燃料サイクルには核拡散リスクが伴うというジレンマである。

## 核軍縮と日米同盟

### （1）国内の反核世論の醸成と 日米安保

1945年8月、広島、長崎に相次いで原子爆弾が投下され、1945年末までにそれぞれ約14万人、7万4千人が死亡した。さらに、1954年に南太平洋で操業していたマグロ漁船「第五福竜丸」が、ビキニ環礁において米国が実施した水爆実験の放射線降下物を浴び、乗組員や漁獲物が被曝するという事件を契機に、杉並区の主婦たちが始めた反核署名運動は全国規模に発展し、1954年8月には原水爆禁止署名運動全国協議会が結成された。当初この運動は、超党派の国民的運動として盛り上がりを見せたが、その後、自由民主党系が運動から離脱し、共産党系と社会党系に分裂するなど、党派性を帯びた活動になることで国民運動としては衰退した。しかしながら、日本社会では、いわゆる「核アレルギー」として核廃絶の規範が定着したと言ってよいだろう。

その一方で、米国の拡大核抑止に対する安全保障上の要請が高まっていった。1964年10月、中国が最初の核実験を成功させ、核保有国となった。これを契機に、日本でも核兵器を保有すべきか否かという論争が巻き起こった。一方、反核の機運が高まっていた国内では、核が配備されたままの沖縄返還に異議を唱える声が、自由民主党内部も含めて少なくなかった。当時佐藤栄作首相にとって、米国との交渉において「核抜き」の沖縄返還を実現することが政治的には非常に重要であった。その中で、1967年12月に核兵器を「持たず、作らず、持ち込ませず」の非核三原則が佐藤により宣言された。なお、こ

の非核三原則により、佐藤は1974年にノーベル平和賞を受賞している。

## (2) 日米同盟の文脈における「核問題」

他方、佐藤はニクソン大統領との間で、有事の際の米軍による核持ち込みを事実上認めるという秘密協定に署名している。また、1981年、エドウィン・ライシャワー元駐日大使が、「日米間の了解の下で、アメリカ海軍の艦船が核兵器を積んだまま日本の基地に寄港していた」と発言し、「持ち込ませず」の原則は守られていなかったことが知られるようになった。なお、1991年に米国のジョージ・H・W・ブッシュ大統領が地上配備および海上配備の戦術核兵器の撤去を宣言し、核兵器を搭載した艦船の日本への寄港は実態としても行われなくなった。

現在の日米間での最大の課題は、拡大核抑止の信憑性をどのように維持するかである。2009年、オバマ政権下で「核態勢見直し (NPR)」策定の作業が進められる中、核の先行不使用 (NFU) や「唯一の目的」化 (核の役割を核攻撃の抑止と報復に限定すること) など、核兵器の役割の低減が議論されていた。その中で、2009年に米国議会の戦略態勢委員会で行われたヒアリングで、日本政府はこのような宣言的政策が東アジアにおいて米国の核抑止力の低下を招きかねないことに懸念を表明した。結局、日本のみならず韓国や欧州の同盟国が宣言的政策に対して懸念を表明したこともあり、米国がNFUを無条件に宣言するには至らなかった。このプロセスは、日米両政府間 (さらには両政府内) での拡大核抑止をめぐ

る同盟国間の認識や理解のすり合わせの必要性を強く示唆するものである。

日本政府は米国のNFU宣言および核兵器の「唯一の目的」化を支持していない。その理由としては、第一に、北朝鮮に対する抑止力を高めるためには、核以外の大量破壊兵器使用に対する抑止も必要であり、その使用の敷居を上げるためにも核による報復の可能性を残しておく必要があるからである。第二に、中国はNFUを宣言しているものの、戦力の整備状況や軍事演習の状況などから将来にわたりNFUを維持するかどうかが不明であり、また透明性の欠如ゆえ宣言的政策への信頼が高くない中で、日米自らがNFU宣言によって政策の選択肢を限定した場合、より政策に拘束される可能性が高いからである。

このような状況を背景に日米政府間では、米国の拡大核抑止の信頼性の維持と向上を図る目的で拡大抑止協議 (EDD) が開始され、充実が図られている。

## 原子力の平和利用と核不拡散のジレンマ—エネルギー安全保障と原子力—

日本国内には資源が乏しく、化石燃料を海外に依存していることは、日本経済の脆弱性となっていた。日本政府は、このような脆弱性を克服する措置の一つとして、原子力発電によるエネルギーの多角化、そして核燃料サイクル推進によって「準国産」エネルギー源の獲得を目指した。しかし、原子力の平和利用の推進は、核不拡散とは表裏一体をなす。

原子力研究活動は戦後GHQによって禁止されていた。しかし、1953年に米国のアイゼンハワー大統領が国連において「平和のための原子力」と題する演説を行い、核物質の国際管理と核エネルギーの平和利用における国際協力を説き、これを推進するようになると、日本もこの恩恵を受けることになった。1955年には原子力基本法が成立し、日米の原子力協力に関する協定が締結された。1966年に日本は英国から導入されたコールダーホール改良炉（黒鉛炉）で初めて商業運転を開始したが、その後、技術面、経済面においてより効率的な軽水炉を米国から次々に導入し、原子力発電を推進した。

1970年代に二度のエネルギー危機を経験する中で、海外へのエネルギー依存を減らすことが重要な課題として浮上し、原子力発電はエネルギー安全保障上の懸念を解消する有力な手段として推進された。1997年には総発電量の約37%を原子力が占めるまでになった。その後エネルギー生産全体の伸びから割合としては低下したものの、2011年の東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故前の時点でも30%の水準を維持していた。

しかし、福島第一原子力発電所の事故は、日本の原子力安全のあり方を大きく変えた。多くの原子力発電所がこの安全基準適合を断念して廃炉にするか、または適合のための安全施設の改良工事を実施するなどしており、2022年10月時点で稼働している発電用原子炉は6基に過ぎない（事故前の時点では57基）。

また、エネルギー安全保障の観点から、日本はウランの海外依存を低減し、「準国産」エネルギーを確保するという目的で

核燃料サイクル計画を推進した。しかし、この計画は高速増殖炉「もんじゅ」のプロジェクトの頓挫などによりうまくいっていない。日本は、エネルギー安全保障や技術開発の観点から、使用済み燃料の再処理を維持しているが、分離されたプルトニウムの使用計画について核不拡散上注意を払うことが求められよう。

## 多国間枠組みにおける 軍縮外交

### (1) NPTと日本

日本は、核政策の四本柱の中で核軍縮の推進を謳っていたにもかかわらず、核不拡散条約（NPT）に署名したのは1968年の採択時ではなく、同条約の発効（1970年3月）直前の1970年2月のことであった。批准したのはそれからさらに6年後の1976年6月であった。

日本の署名、批准が遅れた理由は主として2つある。第一に、核オプションを放棄することに対する懸念である。1964年に中国が核実験に成功し核保有国となったことで、日本がNPTに非核兵器国として入ることは、中国に対抗して核兵器を保有する可能性を閉ざすものであるとの懸念が、保守派の政治家などから示された。

第二に、NPTの保障措置義務を受諾することにより、平和利用の権利が制限され、あるいは産業情報が査察を通じて漏洩される可能性があることから、核兵器国と比べて不利になるとの懸念があった。その後、欧州原子力共同体（EURATOM）が国際原子力機関（IAEA）と保障措置協定を結ぶことが分かり、日本も

「EURATOM並み」の保障措置協定を結ぶことで保障措置問題は決着した。さらに、1974年のインドの核実験を契機に発足した原子力供給国グループ（NSG）は、NPT加盟を原子力資機材の国際取引の条件とするなど、日本もNPTに批准する必要に迫られるようになったのである。

総じて日本は、自国の原子力の平和利用の正当性を確保する意味もあってNPT体制を支持し、平和利用の推進と核不拡散の強化を同時に打ち出す、国際的な核不拡散体制の「優等生」としての役割を自任するようになる。また、広島、長崎の経験と国内世論の強い支持をもとに、国際的なフォーラムにおいて核軍縮を強く推進した。

## （2）NPTにおける日本の仲間づくり

2007年にキッシンジャー、ナン、シュルツ、ペリーによる「核なき世界」の論考が発表され、また2009年にはオバマ大統領がプラハで将来の目標に「核なき世界」を掲げる演説を行ったことで、核軍縮の機運が高まった。2010年のNPT運用検討会議において64項目からなる行動計画が成果文書として採択されたことを受け、日本はこれらの実施を推進することを目的として、軍縮・不拡散イニシアティブ（NPTDI）を発足させた。これは、地域も安全保障上の位置づけも多様な非核兵器国12か国で構成され、2010年9月の国連総会の機会に、日豪両政府と第1回核軍縮・不拡散に関する外相会合を共催した。その後、この枠組みを通じ、核の透明性の向上、核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）、軍縮・不拡散教育などのテーマについて、NPT運用検討会議などで共

同ステートメントを発表するなどして軍縮・不拡散を推進してきた。

当時、このような軍縮・不拡散アジェンダを推進していくもう一つのグループとして新アジェンダ連合（NAC）があった。NACは、1998年に「核兵器のない世界を目指して」と題する宣言を発表し発足したが、その中で核兵器国が「先行不使用」を約束する法的拘束力のある文書を作成することが提案されている。核軍縮の推進を掲げる日本がNACに入らなかった理由は、この「先行不使用」の条項にあった。

また、日本が参加するもう一つの有志国の枠組みは、ストックホルム・イニシアティブ（SI）である。SIは、国際社会における核軍縮をめぐる分断が深化する中、安全保障上核兵器の必要性を認識する国々と核兵器の禁止を主張する国々との橋渡しを意図し、2020年に開催予定であった第10回NPT運用検討会議の成功を目指しモメンタムを高めるために、16か国の参加を得て発足した。SIは、不可逆的で検証可能な核軍縮のため、核の透明性や核ドクトリンの制約、エスカレーションリスクを制約する措置など、「飛び石（stepping stone）アプローチ」と言われる、実行可能な現実的かつ具体的措置について議論した。ただし、核ドクトリンの制約に関しては、具体的には「先行不使用」や「唯一の目的」が議論されたものの、明示的にそれらについてコンセンサスが得られることはなかった。

### (3) 核兵器禁止条約への姿勢

日本は、広島、長崎の被爆体験から、国連決議やNPT運用検討会議に提出する文書などで核兵器の非人道性について訴えてきた。しかし、2017年に国連で採択され、2021年に発効した核兵器禁止条約（TPNW）に対しては、日本は慎重な姿勢を維持している。国内ではTPNWに加入すべき、あるいは少なくともオブザーバー参加すべきとの声が、自由民主党と連立与党を組む公明党に加え、野党からも上がっている。しかし、日本政府は2022年6月に開催された第1回締約国会合にもオブザーバー参加をしなかった。TPNWに関しては、日本政府の高官が、同条約に関し究極の目標は共有すると非公式に認めたこともあったが、2022年10月に核廃絶決議案が国連第一委員会に提出されるまで、公式の文書で同条約に言及することはなかった。

日本政府の慎重な姿勢の背景には、核兵器の威嚇や使用を禁止するTPNWに賛意を示すことにより、拡大核抑止の信憑性が低下しかねない、あるいは米国との信頼関係が毀損されかねない、といった懸念がある。米国との間で核共有の取決めがあり、核使用の決定においてもその責任においてもよりソリッドな制度を通じて拡大核抑止にコミットしているドイツと異なり、日本と米国の間には、核兵器の使用（核抑止）に関し能力、意思決定、責任のいずれにおいても共有される制度的取決めはない。他方、東アジアにおいては中国、北朝鮮の核戦力の増強が著しく、より強力な抑止力のあり方を模索していく必要がある。そのような状況においては、核使用の信憑性の認識を相手を持つことを揺らがせるようなシグナリ

ングになりかねない、TPNWへの親和的アプローチは回避したいということになる。

### (4) 国連における核廃絶決議

多国間のフォーラムにおいて日本が核軍縮を推進する取り組みとして、1994年以来、国連に提出している核廃絶決議がある。これは、1994年以来、ほぼ毎回150か国以上の賛成を得て採択されてきた。1999年までは反対票なく採択されてきたが、2000年の決議では米国が反対に転じた。その後日本は米国との関係を考慮し、米国の反対を回避するよう調整がなされている。他方で、2017年にTPNWが採択されて以降、国際社会において核軍縮をめぐる分断が顕在化し、日本政府は核兵器禁止を強く訴える国々と核抑止の必要性を唱える国々の「橋渡し」が核軍縮の実質的な進展には不可欠として、核兵器国を軍縮に関与させるべきとの観点から核兵器国を取り込むことを念頭に置いた決議を模索してきた。しかし、逆にこのことが核廃絶を強く主張する国々の間に反発を招くことになり、いくつかのパラグラフが個別で採択される分割投票が実施されるようになった。

分割投票は、国際社会における分断が深まっていること、そしてそのギャップを埋め、コモングラウンドを見つけることに対する国際社会の期待がしぼんでいることを象徴的に示しているともいえ、日本のポジション取りも難しくなっている。

## おわりに——軍縮・不拡散政策の現状——

以上みてきたように、4つの核政策の柱、3つの要因、2つのジレンマは、時代の変化に伴って態様を変化させつつも、今も日本の軍備管理軍縮・不拡散政策の基盤を構成しているとみてよい。現在日本が直面する軍備管理軍縮・不拡散分野における課題は、次のように整理できるであろう。

地域レベルにおいては、中国および北朝鮮の核戦力の増強により厳しさを増す東アジアの戦略環境の中で、拡大核抑止を含む日米同盟や地域的なパートナーシップを通じて中国および北朝鮮に対する抑止の信頼性と対応能力をいかに担保するか、そして同時に中国との間で軍備管理の対話を含む核リスクの削減をどのように進めていくのが課題となろう。また、近年核およびミサイル能力を著しく向上させている北朝鮮の「非核化」をどのように実現していくのか、もし近い将来の実現が困難である場合、どのような選択肢があるのか、といった課題もある。

特に、拡大核抑止の信頼性の向上という点においては、ロシアによるウクライナ侵攻においてロシアが核の恫喝を用いて戦局を優位に展開しようとする中、大国間の相互抑止が効いている環境下で「核の長い影」が地域レベルでの安全保障を脅かすという、いわゆる「安定／不安定のパラドクス」の懸念が日本においても高まり、米国との「核共有」の議論が高まった。今後、米中の戦略的関係の展開によって、対中抑止のあり方がより大きな課題になる可能性がある。中国は対米抑止力を強化し、米国との間で相互脆弱

性を確立することで地域における米国の影響力の低下を狙っている。このような中で、中国は軍備管理に後ろ向きとされる。そうした中国、米国にどのように関与し、核の脅威の削減に関する対話を可能とするかを、日本は模索していく必要がある。

グローバルなレベルにおいては、NPTを中心とする国際的な核不拡散レジームの信頼性の維持に日本がどのように貢献するのがポイントとなろう。「唯一の戦争被爆国」というアイデンティティのもとで「核なき世界」の実現を追求することと、安全保障における拡大核抑止の必要性という現実的な政策上の要請との間で、日本がどのようなアプローチをとるのかということが問われている。岸田文雄首相は、2022年のNPT運用検討会議での一般討論において、日本はNPTの「守護者 (guardian)」としてNPTを「守り抜く (firmly uphold)」との決意を示した。また「国際賢人会議」を開催して国際社会の核軍縮をめぐる機運を高め、「橋渡し」の役割を果たすことを表明している。また実質面においても、核弾頭数を増加させている中国を念頭に、兵器用核分裂性物質生産のモラトリアム——この提案は2022年NPT運用検討会議において中国により拒否された——や、透明性の向上などを強く主張している。核兵器の保有・配備や核分裂性物質の生産・保有・管理の状況などは核軍縮のベースラインを規定する重要な情報であり、NPTコミュニティでは透明性の向上が広く支持されている。また日本の安全保障上の利益も大きい。他方、依然として米国よりも核戦力においては劣位にある中国にとっては安全保障上きわめて機微な情報であるため、中国はこれに強く反対している。

また、2023年7月に広島で開催されたG7首脳会議では、G7では初めて核軍縮に関する首脳声明「広島ビジョン」を取りまとめた。また、G7の首脳およびインド、ブラジルをはじめとする各国首脳が被爆地に立ち、原爆資料館を訪れ、被爆者の話を聞いたことは、核兵器不使用の歴史を継続するという国際規範を維持するうえで意味のあることである。

日本は、核軍縮・不拡散政策において、安全保障上のリアリズムと、唯一の戦争被爆国としてのアイデンティティから来る理想主義の追求のバランスを常に求められてきた。この2つの相反するよう見える政策をどう両立させるのかという困難な問いをどう克服するのかが、政策の中心的課題であろう。

## 参考文献

- 秋山信将 (2013) 『核不拡散をめぐる国際政治—規範の遵守、秩序の変容』 有信堂
- 秋山信将 (2020) 「第15章 原子力・核問題」 筒井清忠編『昭和史講義【戦後篇】(下)』 ちくま新書
- 武田 悠 (2018) 『日本の原子力外交 資源小国70年の苦闘』 中央公論新社
- 若泉 敬 (2011) 『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス〈新装版〉』 文藝春秋社
- Nobumasa Akiyama (2022), “‘No first use’ in the context of the U.S.-Japan Alliance,” *Asian Security*, Vol. 18, No. 3
- Nobumasa Akiyama (2020), “Atoms for Alliance Challenges: Japan in the Liberal International Nuclear Order,” Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, eds., *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press

## 秋山 信将（あきやま・のぶまさ）

一橋大学大学院法学研究科教授、国際・公共政策大学院院長



広島市立大学広島平和研究所講師、日本国際問題研究所主任研究員などを経て現職。2016～2018年に外務省に出向し、在ウィーン国際機関日本政府代表部公使参事官、核セキュリティ担当大使特別補佐官を務める。現在、法務省公安審査委員会委員、日本国際問題研究所客員研究員。そのほか、外務省の「核軍縮の実質的な進展のための賢人会議」委員（2017～2019年）、核兵器不拡散条約（NPT）運用検討会議日本政府代表団アドバイザーなどを歴任。主たる著作に、“AI Nuclear Winter or AI That Saves Humanity? AI and Nuclear Deterrence,” Joachim von Braun, Margaret S. Archer, Gregory M. Reichberg, Marcelo Sanchez-Sorondo, eds, *Robotics, AI, and Humanity* (Springer, 2021), “Atoms for Alliance Challenges: Japan in the liberal international nuclear order,” Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, eds., *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order* (Washington, DC, Brookings Institution Press, 2020), 秋山信将・高橋杉雄編著『『核の忘却』の終わり』（勁草書房、2019年）、“Japan’s Nuclear Disarmament Dilemma,” Gorge P. Schultz and James Goodby, eds., *The War That Must Never Be Fought* (Stanford, the Hoover Institution, 2015) などがある。