

原子力施設攻撃禁止に関する多国間条約交渉¹

—ジュネーブ軍縮会議における試みと頓挫からの教訓—

Multilateral Negotiations on a Treaty for the Prohibition of Armed Attacks against Nuclear Facilities — Lessons Learned from the Experiences at the Conference on Disarmament

堀部純子

Junko HORIBE

はじめに

2022年2月24日、ロシア軍がウクライナに侵攻を開始し、1986年に大規模事故を起こしたチェルノービリ原子力発電所（廃止措置中）を武力で制圧し占拠した。ロシア軍はその後さらに、稼働中のザポリージャ原子力発電所を砲撃し占拠する暴挙に出た。歴史上、稼働中の原子力発電所が攻撃されたことはなく、ロシア軍による一連の行為は国際社会に大きな衝撃を与えた²。こうした事態を受け、原子力施設に対する攻撃の問題について、国際社会が今後どのように対処して行くべきかに関してさまざまな提案がなされており、その中には国際的な規範強化の必要性を指摘する声も少なくない³。

関連する国際法の規定には、まず、自衛の場合を除き国連の目的と両立しない方法での武力による威嚇又は武力の行使を禁止した国連憲章第2条4項がある⁴。また、国際紛争中の犠牲者の保護を規定した1949年のジュネーブ諸条約第一追加議定書（1977年採択）の第56条1項では、軍事目標であってもダム、堤防に加えて原子力発電所を攻撃の対象としてはならないとしている⁵。

歴史を振り返れば、原子力施設に対する武力攻撃が行われたのはロシアの事例が初めてではない。イラン・イラク戦争中の1980年にイランがイラクの

原子力研究施設を攻撃し⁶、1981年にはイスラエルがイラクの「オシラク炉」⁷と呼ばれる研究炉を空爆で破壊したことは周知のとおりである⁸。イラクも、戦争の最中の1984年から1988年の間にイランの稼働前のブシェール原子力発電所を攻撃した⁹。また、湾岸戦争開始直後の1991年には、米国を中心とした多国籍軍がイラクの稼働中の研究炉を破壊した。さらに2007年には、再びイスラエルがシリアの建設中の原子炉と思われる施設を空爆により破壊した¹⁰。近年では2020年に、領土問題を巡り緊張が高まるなかでアゼルバイジャンの国防省幹部が「アルメニアのメツァモール原子力発電所を高精度で攻撃できる最新ミサイルシステムを保有していることを忘れてはならない」と警告を發し威嚇した¹¹。

国際法上の規定にもかかわらず、このように原子力施設に対する武力攻撃や攻撃の威嚇は1980年代以降、度々行われてきた。この問題を長年研究してきたランバーグ（Bennett Ramberg）は、これまでは稼働中の原子炉への攻撃は多くの場合躊躇されてきたが、ウクライナ戦争はそのタブー（禁忌）が脆くなることを示したとし、規範強化の必要性を指摘した¹²。

原子力施設に対する攻撃の問題に関する先行研究では、ジュネーブ軍縮会議（CD）において1980年代初めから1990年代初めにかけて、このような攻撃を禁止するための条約の検討が行われたが頓挫していたこと、また、国際原子力機関（IAEA）において国際的な規範強化の必要性が提起されていたことへの言及がある¹³。しかしながら、既存の研究ではCDでの交渉の事実には言及はなされているもののその詳細は明らかにされていない。今後、国際社会がこの問題解決の方策のひとつとして国際的な規範強化に取り組む際に、過去の取組の経緯、議論の争点、主要国の立場などの考察は有益となると考えられる。条約の検討がなされた当時の原子力、国際政治等を巡る状況、直面する問題、各国の立場は、今日と同じという訳ではないが関連性や共通点もあると思われる。

そこで本稿では、当時のCDの年次報告書や作業文書並びに本件に関連する米国年次報告書などを精査することによって上記の点を明らかにし、今後国際的な規範強化を試みる上での教訓を得ることを試みたい。なお、軍縮会

議(Conference on Disarmament)は、1979年に設立された軍縮委員会(Committee on Disarmament)の名称が1984年に変更されたものであるが、本稿では便宜上の理由からいずれもCDとする¹⁴。

1. ジュネーブ軍縮会議での原子力施設攻撃禁止に関する条約の検討

1.1 ジュネーブ軍縮会議(CD)

CDは、軍縮に関する多国間条約交渉を行うことを目的とした唯一の機関である。2022年現在、65カ国が加盟しているが、原子力施設に対する攻撃の禁止に関する検討が開始された1980年当時の加盟国数は40カ国であった。東西冷戦の国際政治の諸相を反映し、CDは西側グループ、東側グループ、スウェーデンを含む中立及び非同盟諸国から成るGroup of 21 (G21)及びいずれのグループにも属さない中国で構成されていた¹⁵。

軍縮は各国の国家安全保障に関わる問題であるため、いずれの国の安全保障も損なわれることがないよう、CDにおける意思決定はコンセンサスで行うことが決まりとなっている。なお、このコンセンサス・ルールの下で毎年の作業計画に合意に至らず、CDでは1996年の包括的核実験禁止条約(CTBT)の交渉を最後に、25年以上にわたって条約交渉が行われていない。CDは長期間にわたる軍縮の停滞という深刻な状況にある。

CDでは1年を3つの会期に分けて作業が行われており、毎年の会期の初めに通年の議題と「議題の扱い」が明示された作業計画を採択することになっている。「議題の扱い」とは具体的には、実質的な事項に関して審議・交渉を行う議題とそうではない議題とを区別し、その扱いに優先度の差を設けることである。たとえば、前者の議題については審議・交渉を行うための具体的なマンデートが付与されたアドホック委員会や調整役等の設置を決定するといった内容が作業計画に明示される。CDでは、伝統的に毎年同じ議題¹⁶が採択されており、そのうちのひとつに議題5の「放射性兵器等新型大量破壊兵器」がある¹⁷。

1.2 放射線兵器禁止条約の交渉開始

この放射線兵器について、1978年の第1回国連軍縮特別総会で採択された最終文書のパラグラフ76では、「開発、製造、貯蔵及び使用を禁止する条約を成立させるべき」との文言が盛り込まれた¹⁸。放射線兵器の禁止について、米国とソ連は数年前から協議を重ねてきており、「放射線兵器の開発、製造、貯蔵及び使用を禁止する条約の主な要素」と題する共同提案（以下、条約案）を翌年7月にCDに提出した¹⁹。これを受け、CDは条約案の検討を開始し、翌年の会期において可能な限り速やかに検討を続けることとした²⁰。また、同年12月の国連総会は、CDが交渉を通じて可及的速やかに条約案の合意に至るべく作業を進めることを要請した決議を採択し、放射線兵器の禁止に関する条約の交渉開始を後押しした²¹。

こうした一連の流れを受け、CDは1980年3月に「放射線兵器の開発、製造、貯蔵及び使用を禁止する条約（以下、放射線兵器条約）」に関する合意を視野に入れたアドホック作業グループ（以下、作業グループ）の設置に合意し、条約交渉を開始した。

放射線兵器が懸念され、その禁止のための条約交渉が推進された背景には、世界における原子力エネルギー・技術の急速な開発の広がりと共に伴う放射性物質の蓄積量の増加という状況があった²²。他方で、放射線兵器は実存しない兵器であり、また開発を計画している国もなかったが、米ソの条約案の意図はそうした兵器の開発を未然に防ぐことにあった。なお、放射性物質である核物質の非国家主体による盗取も懸念されるようになっており、1979年10月にはIAEAにおいて核物質防護条約が採択された²³。

1.3 放射線兵器禁止条約と原子力施設攻撃禁止

一方で、条約案の検討が開始され始めた1979年から1980年には、たとえば日本から「放射線兵器条約の成立に向けた進展よりも、核軍縮における進展の緊急性の方が遥かに高い」、またG21諸国からも「放射線兵器の問題は優先的な注目が求められるものからは程遠い」といった主張がなされるなど、放射線兵器の問題やその禁止のための条約交渉に政策的な重点を置いていない

国も少なくなかった。当時、米ソ両国は合わせて5万発を超える核兵器を保有しさらなる核軍拡を続けていたことから、実際に核軍縮は重要かつ緊急性の高い課題であった。

こうしたなか、スウェーデン及びベルギーが、原子炉又は他の核燃料サイクル施設に対する戦争中の軍事攻撃又は意図的に損害を与える行為の問題を提起し、放射線兵器条約上の禁止は大量の放射性物質を含むすべての施設をカバーすべきだと主張した²⁴。つまり、放射線「兵器」そのものではなく、原子力施設を攻撃するという「行為」によって兵器と同等の効果をもたらすことの問題を提起したのであった。スウェーデンはさらに、翌1981年3月に「放射線戦争を禁止する条約」と題する作業文書を提出し、その中で「戦争中に放射性物質を発散させることによる大量破壊は極めて現実的な危険として存在する」と主張した²⁵。その後、他のG21諸国も「敵対的な目的のための放射性物質の使用を禁止する条約」が必要であり、また、条約を「いかなる国も保有していない又は開発を考えてすらいない兵器をカバーする中身の無い空虚な措置」としてはならないとして、放射線兵器条約の中で原子力施設への攻撃禁止を扱うべきだと主張した²⁶。

そうしたなかで1981年6月に、イスラエルがイラクのオシラク研究炉を破壊した。武力攻撃による原子炉の破壊は過去に例がなく²⁷、原子力利用国のみならず国際社会全体に大きな衝撃を与えた。イスラエルは核燃料が炉に装填される前のタイミングを狙ったことから、攻撃によって放射線被害がもたらされることはなかったが、オシラク炉は平和利用を目的とし、IAEAの保障措置下に置かれていたことから、国際社会はイスラエルを激しく非難した²⁸。

イスラエルによるオシラク炉への攻撃は、スウェーデンが提起した懸念が現実的な脅威であることを示すこととなり、G21諸国を中心に放射線兵器条約の交渉の中で原子力施設に対する攻撃を禁止すべきとの主張が強くなされるようになっていった。

2. CDでの原子力施設攻撃禁止の扱いを巡る対立

1979年の米ソの条約案は、放射線「兵器」そのものを禁止することを意図した条約であり、スウェーデンが主張するような、戦争中に原子力施設を標的として攻撃することで放射線影響を生じさせ、放射線兵器と同様の結果をもたらしうる「行為」の禁止は念頭に置いていなかった。米ソ及びその同盟国は放射線兵器禁止条約を早期に成立させたいと考えており、原子力施設に対する攻撃の問題についてはこの条約の中ではなく別の文書で扱うことを強く希望した²⁹。そのため、条約の交渉における原子力施設への攻撃の禁止というイシューの扱いを巡ってG21諸国との間で意見の対立が生じた。

2.1 ジュネーブ諸条約第一追加議定書との関係を巡る問題

米ソの同盟国の中には、原子力施設に対する攻撃の問題はジュネーブ諸条約第一議定書（以下、第一議定書）で既に扱われており、原子力施設を保護するためのいかなる追加的な措置も、CDではなく武力紛争に適用可能な国際人道法の枠組内で検討されるべきだと主張する国もあった³⁰。

第一議定書についてスウェーデンは、「原子力発電所しか扱っておらず、大量の放射性物質を含む他の施設が保護の対象から外れている」との理由を挙げ、その保護規定は不十分だと主張した³¹。さらに、第一議定書の目的は「保護対象となる施設近傍の民間人の保護に限定されており、人道的な考慮よりも軍事的な考慮を優先させることを許容していることから、結果として保護規定の例外を認めている点でも不十分だ」とした³²。これは、同議定書第56条2項（b）において、「原子力発電所について、これが軍事行動に対し常時の、重要なかつ直接の支援を行うために電力を供給しており、これに対する攻撃がそのような支援を終了させるための唯一の実行可能な方法である場合」には、攻撃からの特別の保護が消滅するとされている点についての指摘であると思われる。スウェーデンは、「あらゆる重大なリスクをカバーすべきであり、抜け穴があってはならない」として、原子力施設に対する攻撃の包括的な禁止を確保した条約が必要だと主張した³³。日本も、同議定書にはそれ自体に策定された背景があるほか、原子力発電所に対する攻撃しか禁止してい

ない点に留意する必要があるとの立場を取っていた³⁴。

米国については、同議定書を批准しておらず、第56条の規定について多くの問題点を指摘しているが³⁵、原子力施設に対する攻撃の問題について立場を固めてはいなかった。そのため、同議定書の枠組で検討を行うという選択肢についても反対してはいなかった。1989年の時点でも「米国は原子力施設に対する軍事攻撃を追加的な法的措置の対象とすべきと結論づけてはいない、CDでの議論の結果を予断すべきではない」との立場を表明していた³⁶。

2.2 対立解消の模索の試み—日本による提案—

放射線兵器条約の中で原子力施設攻撃禁止の問題を扱うか否かを巡る意見の対立がある中、その解消に向けて積極的に動いたのが日本であった。日本は1982年9月に他国に先駆けて作業文書を提出し、CDでの今後の検討の進め方についての提案を行った³⁷。作業文書の中で日本は、「国際合意によって平和目的の原子力施設への攻撃を禁止することには相当の重要性がある」との認識を示したうえで、米ソ条約案が意図した、いわゆる「伝統的な」放射線兵器条約と、原子力施設攻撃禁止という新たなイシューの双方に対処した条約をCDで成立させることが重要だと主張した³⁸。そのうえで、いずれのイシューも放射性物質の発散が引き起こす被害の最小限化を目的としているという点は共通しているが、前者は「兵器」の禁止を目的とする一方、後者は原子力施設を攻撃するという「行為」の禁止を目的とする点で異なる性質を持つことから、これらを放射線兵器条約というひとつの媒体を使って解決することは難しいとも指摘した。そこで、原子力施設攻撃禁止のイシューを放射線兵器条約から切り離すのではなく、これに関する議定書を条約の任意の(optional)文書とすることを提案した³⁹。その際に日本は、「各国が議定書を国際合意として締結することは国家安全保障に複雑な含意を持つ可能性があり、また法的な性質を持つ多数の困難な技術的問題が関係することも十分に理解する」として、原子力施設攻撃禁止を独立した別個の条約として扱う可能性も排除する意図はないと述べた⁴⁰。前述のとおり、CDでこの問題を扱うことに反対する国もあったため、日本の提案が対立の解消につながることは

なかったが、日本がこの問題を如何に重視していたかを示すものであったと言える。

なお、日本がいち早くCDに作業文書を提出するなど積極的な行動を取ったのには、次のような事情があった。当時の日本は、26の原子力発電所、6の核燃料処理施設及び1つの再処理施設を有する原子力大国であった。そうしたなか、イスラエルがオシラク炉を攻撃し、この出来事が日本に与えた衝撃は小さくなく、以降、原子力施設に対する攻撃の問題は日本にとり極めて重大な関心事になった⁴¹。実際に、1982年6月に開催された第2回国連軍縮特別総会において、鈴木善幸首相（当時）は次のように述べ、この問題を重視する政治姿勢を明確に打ち出していた。

原子力の平和利用活動に不安なきを期すことは、世界各国に取り重大な関心事であります。とりわけ平和的目的のための原子力施設のセキュリティを確保することが肝要であり、このための国際的努力が実を結ぶことを強く期待するものであります。我が国もこの努力に対し積極的に貢献してまいりたいと思います⁴²。

原子力施設攻撃禁止に関する国際的な規範強化は今日に至るまで十分になされているとは言えないことから、これは今日に至っても原子力利用国である日本にとって「未完了」の課題と言える。

上述のように、原子力施設攻撃禁止の 이슈の扱いを巡る意見の対立は、放射性兵器条約の交渉自体を不可能としかねないほどの深刻さを持つものであったが、いつ頓挫してもおかしくない対立状況のなか、放射線兵器条約の交渉を継続するという総意はかろうじて確保された⁴³。

3. 放射線兵器条約の交渉の展開

3.1 二つの条約案の検討とその頓挫

1983年もCDでは、前年に続いて議題5に関するアドホック作業グループの設置を含む作業計画に合意がなされた。さらに、作業グループ議長の提案

により、いわゆる「伝統的な」放射線兵器の主題を検討するグループAと原子力施設攻撃禁止に関連したイシューの検討を目的としたグループBの二つのサブ・グループが設置され、それぞれのサブ・グループにおいて条約案の実質的な検討を行うこととなった⁴⁴。しかしながら、このことは意見の対立が続いている放射線兵器条約と原子力施設攻撃禁止という二つのイシューの扱いについて何ら合意が得られたことを意味しなかった。二つのイシュー間の「関係性（リンケージ）」の問題をしばらくの間脇に置き、その年の最後の会期にアドホック作業グループで検討するという理解を確立することで、サブ・グループ毎の検討が可能となったのであった⁴⁵。

米国は二つのイシューをひとつの条約の中で結合させることには反対の立場であったが、「原子力施設に対する攻撃の問題に関する米国自身の最終的な立場がどのようなものになるかにかかわらず、CDはこの問題を提起し続けるべき」というものであった⁴⁶。また、英国も同様に二つのイシューをひとつの法的文書で結合することは実際的にも望ましくもないとの立場であった⁴⁷。ソ連及びその同盟国についても1985年6月に柔軟な立場へと変更するまでは、米英等と同様の立場であった⁴⁸。このようにCDにおける放射線兵器条約の交渉の中で、原子力施設攻撃禁止についても交渉を行うことには引き続き根強い反対があった。こうした意見の対立が続いていたことから、1984年にはアドホック作業グループは設置されたものの、サブ・グループの設置には合意がなされなかった。リンケージの問題を解決するために使用される手続きを巡ってアプローチの違いが根強く残ったためであった。

3.2 新たな提案によるひとつの条約案検討の試み

そうしたなか1984年8月に、スウェーデンが「放射線兵器及び敵対的な目的のための放射性物質の放出及び発散の禁止に関する条約の一部のための提案」と題する作業文書を提出した⁴⁹。この提案は、放射線兵器の使用であるか、あるいは原子力施設の攻撃であるかを問わず、放射性物質が放出される様による敵対的な目的のための放射性物質の使用を禁じる条約が必要との考えに基づくものであった。スウェーデンも意見の相違があるという現実を

理解しつつも、各国に妥協を求めた形での提案であった。G21 諸国をはじめとする多くの国が、スウェーデンが提案した規定案は進展を図るために最良の交渉枠組を提供するとの理由からこのアプローチを支持した⁵⁰。他方で米国は、この新たな提案は本質的には二つのイシューをひとつに結合させたものでしかなく、リンケージに関連した問題を解決しないまま復活させ、限定的な利益しかないとして、否定的な反応を示した⁵¹。

二つのイシューの扱いを巡る対立の溝は深く、その後も1986年まで放射線兵器に関するアドホック委員会は設置されるも、二つのサブ・グループを設置して条約の合意に向け作業を行うというアプローチは取られなかった。しかしながら、放射線兵器条約の主な要素の検討を行うなかで原子力施設に対する攻撃の禁止も扱うことには限界があったことから、1986年にCDは翌年に向けて「1987年の最初の会期においてさらに前進するための最良の方法と手段を検討すべき」と勧告した⁵²。

3.3 2つの条約案検討の再度の試みと頓挫

勧告を受け、1987年には二つのグループ、すなわち「伝統的な」放射線兵器の問題を検討するコンタクト・グループAと原子力施設攻撃禁止を検討するコンタクト・グループBが設置され、それぞれのグループが並行して作業を行うことになった。両グループの作業の進展や成果については、アドホック委員会が定期的にレビューする方式が取られた⁵³。また、各コンタクト・グループの調整役が条約案の検討の記録を作成することになったが、記録は代表団を拘束するものではなく、将来の検討を促進することが主な目的であるとの位置づけとし、検討作業を進めた。以降1992年まで、毎年2つのコンタクト・グループを設置してそれぞれの条約案の主な要素について検討が行われた。

しかしながら、1993年のCDは前年の化学兵器禁止条約の交渉妥結を受け、次の条約交渉作業を円滑に進める必要があった。そうしたなかで議題5の「放射性兵器等新型大量破壊兵器」は優先議題から外され、アドホック委員会を設置されることはなかった。その後、今日に至るまで放射線兵器条約の交渉

が行われることはなく、原子力施設攻撃禁止の問題がCDで検討されることもなかった。

4. 原子力施設攻撃禁止に関する条約案の主な要素と争点

4.1 条約の目的を巡る議論

CDでの原子力施設攻撃禁止に関する条約案の検討は、まずその主要素案を挙げたうえで絞り込み、精査する形で進められた。検討開始当初には条約の目的をどう定めるかが議論になった。原子力施設に対する攻撃は大量破壊という結果をもたらしうるため、これらの施設に対する攻撃を禁止する効果的な国際的法的措置を規定する必要があるとの認識は広く存在していた⁵⁴。さらに、特定の原子力施設に対する攻撃は核爆発と同様の破壊的な効果につながりうるとの見解も示されていた。それらを踏まえつつ議論が行われ、条約の目的として、①「放射線兵器の形態での、又は放射線戦争の手段としての原子力施設攻撃の禁止」、②「大量破壊兵器の効果の回避」、③「原子力施設に関する既存の法的保護の強化」、④「原子力の安全な開発の確保」、及び⑤「上記のいくつかの目的の組み合わせ」の5つの案が提示された⁵⁵。

②に関連して、1983年のCD年次報告によると、作業グループのマネートに鑑み、条約は大量破壊の効果を回避することを目的とすべきとの意見に多くの国が賛成したが、コンセンサスは得られなかった⁵⁶。原子力施設に対する攻撃は放射線兵器の使用と同等、あるいは「大量破壊」であるとの概念に依拠したアプローチは実りあるものとなる可能性は低いとする国もあった⁵⁷。何をもって「大量破壊」とするのか、原子力施設であっても「大量破壊」をもたらさない施設への攻撃は禁止されないのか、「大量破壊」を生じさせない形での攻撃は認められるのか、といった点が直ちに議論となり、意見の集約は容易ではないことが挙げられよう。カルナハン（Burrus M. Carnahan）は、西側諸国及び米国の原子炉は一般に放射性物質の放出前に相当の戦闘被害を生き延びることができるコンクリートの遮蔽容器で囲まれている一方、当時のソ連及び東欧諸国の原子炉は多くの場合、そうした容器で保護されていないことが1986年のチェルノービリ原発の事故を契機として判明したと指摘し

ている⁵⁸。そうであるとすれば、放射線被害の有無や大小を規準とした施設の保護は西側諸国には受入れ難いものとなろう。

③については、ジュネーブ諸条約第一追加議定書を補完することを念頭に置いていると思われるが、前述のようにこの目的には強く反対する国がある。④については、核不拡散条約（NPT）第4条の原子力の平和利用の権利及びIAEA保障措置とも関連し、NPT締約国にとってはとりわけ重要な点であるが、非締約国にとってはこれを条約の目的とすることは受け入れ難いと思われる。

このように条約の目的の設定は容易ではないことから、原子力施設に対する攻撃のさらなる禁止という主目的を確立し、そのうえで新たな禁止の範囲についての実際的な限界の見極め、さらに既存の文書がどの程度まで既に十分なものとなっているかを見極めるといった実際的なアプローチを採用すべきとの意見も出された⁵⁹。確かに条約の目的は、条約の禁止の対象範囲や保護の対象となる施設の特徴などの重要事項と関係するため合意は容易ではない。このようなアプローチは、今日の検討においても有益と思われる。

4.2 条約の主な要素

その後の検討では条約の目的は取り上げず、「条約の対象範囲」、「定義」、「規準（criteria）」、「登録制度（register）」及び「検証及び遵守」といった条約の主な要素に絞って交渉が行われた。1983年から条約の検討が最後に行われた1992年までの約10年間の条約交渉の内容をつぶさに考察することは本稿の紙面の制約を超えることから、ここでは、1992年の会期末時点の「原子力施設に対する攻撃の禁止に関連する要素案」⁶⁰に関する調整役による記録を基に、これらについてどこまで議論が進んでいたのか、どのような点が争点となっていたのかを考察する。

(1) 条約の対象範囲

「条約の対象範囲」の項目では、原子力施設攻撃禁止に関する各締約国の義務を規定するための検討が行われた。パラ1では以下の点を約束することとした3つの案が提示された。第1案は、「締約国はこの条約によってカバー

される原子力施設に対していかなる状況下でも決して攻撃をしない」、第2案は、「締約国はいかなる原子力施設に対してもいかなる状況下でも決して攻撃又は攻撃の威嚇をしない」、第3案は、「締約国はいかなる状況下でもこの条約によってカバーされる原子力施設を攻撃することによって放射性物質を放出及び発散しない」とするものであった。

3つの案は、「いかなる状況下でも」攻撃をしてはならないという部分は共通していたが、複数の論点があった。まず、保護の対象となる原子力施設について、「この条約でカバーされる」として別途条件を設けて対象範囲を限定すべきか、あるいは対象を限定せずにあらゆる原子力施設を対象とすべきか否かという点である。この点はさらに、軍事事務も含むのか、あるいは民生用のみとするのか、IAEA 保障措置下にある施設のみとするのか、もしくは放射線影響をもたらす施設のみとするのか、といった複雑な議論につながるであろう。次に、攻撃のみを禁止するか、あるいは攻撃の威嚇までを含めるかといった点も議論となろう。さらに、あらゆる攻撃を禁止すべきか、あるいは放射性影響をもたらす攻撃のみを禁止すべきかという点がある。

(2) 定義

主要な用語の定義については、「攻撃」及び「原子力施設」の定義案が提示された。「攻撃」⁶¹については、「この条約の目的のため、『攻撃』は、直接又は間接的に引き起こされるように設計された、国家によるあらゆる行為を意味する」とされている。そのうえで、「原子力施設に対するあらゆる損害、又はその破壊」、「原子力施設の運転におけるあらゆる干渉、中断、障害、停止、又は故障」、「原子力施設の人員に対する傷害、又はそれを死亡させること」という3つのカテゴリーの行為が挙げられた。

「原子力施設」については、次の2つの案が提示された。第一案は「原子炉、使用済み燃料中間貯蔵施設、再処理工場、廃棄物中間保管を含む廃棄物保管施設、大線量のガンマ放射線源の生産又はその使用施設」とするものであり、第二案は「原子炉又は核燃料又はその他の核物質の生産、利用、処理、加工、又は貯蔵施設」であった。第一案について、再処理工場に核燃料加工工場及びウラン濃縮工場を追加する提案もなされていたほか、この規定につ

いてはさらなる精緻化が必要との意見もあった⁶²。

「原子力施設」についてはさらに、これに該当するために満たさねばならない特性として、仕様及び追加的な仕様が「規準 (criteria)」の項目において示された⁶³。仕様については、「地上に設置されたものでなければならない」とするほか、原子炉については、「1 [10] メガワットを超える熱出力に設計され、最初の臨界を達成し、且つ、廃止されていないものでなければならない」、また、使用済燃料中間貯蔵施設、再処理工場、及び廃棄物保管施設については、 10^{17} ベクレルを超える放射性物質を含むよう設計されたものを規準とする案が示された（〔 〕内は代替案）。ガンマ放射線源の生産又は使用施設については、ガンマ線放射力が 6×10^{16} [10^{17}] ベクレルと同等又はそれを超えるものとする案が提示された。

さらに、これらに加えて追加的な仕様として、「定義」で言及された「IAEA 保障措置下にある原子力施設はこの条約でカバーされる」との案も提示された。

(3) 登録制度⁶⁴

条約案で示された登録制度とは、条約の寄託者（国連事務総長）が設置することを想定したものであり、締約国がこの条約でカバーされる原子力施設を寄託者に冒頭通知として伝達し、寄託者がそれらを包括的に登録するという制度である。ここでは、登録された情報のコピーの各締約国への転送や修正された登録情報の転送手続きなどの詳細規定が提示されたほか、締約国が提出する登録施設の情報に関する規定、提出された情報の確認方法、登録制度にかかる費用などに関する規定案が提示された。提出された情報の確認方法及び制度実施のための費用については、さらなる議論が必要とのコメントがなされていた。登録制度については、提出された情報の確認方法は検証との関係においても難しい問題を孕んでいると思われる。

(4) 遵守と検証⁶⁵

条約の遵守確保のメカニズムやその検証制度は、条約の実効性を左右するものであり、各国の関心の高い事項である。まず、基本的な原則として「締約国は、条約の目的又は規定の適用の際に生じ得る問題の解決において、互

いに協議し協力するためのあらゆる可能な努力をしなければならない」との案が示された。続いて、他の締約国による条約義務違反の疑いがある場合の手続きに関し、「寄託者に不服を申し立てることができる」、「不服には関連するあらゆる情報及び不服の有効性を支えるあらゆる証拠を含めねばならない」とする案が提示された。次に、締約国から申し立てがあった場合の事実調査を行う調査ミッションについて、関係する原子力施設のサイト以外の他のサイトも含めることを義務とするか否かについての議論があった⁶⁶。他には、調査ミッション実施のために、寄託者が利用可能な専門家のリストを維持・管理するとの規定案や締約国は調査が実施される際に協力することを約束すること、寄託者が締約国に調査結果を通知する義務、調査報告の写しを国連安全保障理事会及び総会に転送する義務、寄託者による締約国会議の招集⁶⁷などの規定案が提示された。

さらに、条約上の保護の対象となる原子力施設とIAEA保障措置との関係について、次の規定案も提示された。第1案は、「ある原子力施設におけるIAEA保障措置の適用の継続は、この条約の意味の範囲内で当該施設が平和目的であることを検証するための取決めの不可欠な一部を成す」というものであり、保護の対象となる施設を平和利用のものに限定した場合にそれを検証する方策としてIAEA保障措置も用いられることを規定している。第2案も、「この条約の意味の範囲内で、ある原子力施設が平和目的であり続けるとの決意がIAEA保障措置の適用によってなされなければならない」とし、IAEA保障措置の適用が保護の条件とされている。その一方で、「原子力施設へのIAEA保障措置の適用は、この条約の締約国によって果たされる義務の遵守の検証とはいかなる関連性もあってはならない」とする第3案も提案されていた。これは第1案及び2案とは全く相反する内容となっており、意見の集約が難しい事項であると思われる。

(5) その他の主要な要素

その他の主要な要素には、登録制度に「特別な印」を付けるとして含まれた原子力施設について、各締約国はそれらに印を付けてもよい、条約違反が行われて損害を受けた国があった場合には締約国が支援を提供することな

どを約束すること、関連する他の国際条約において締約国が約束した義務との関係、国連事務局長を条約の寄託者として任命することなどの規定が挙げられた。

4.3 条約案検討状況の評価

1992年時点では、原子力施設攻撃禁止に関する条約の主要素案には、代替案が複数提示されたままの項目やさらなる検討が必要とのコメントが付された項目も多々あった。とりわけ、保護の対象とする原子力施設、対象として登録される施設の検証、保護対象となる施設が平和利用を目的としていることの確認におけるIAEAの保障措置制度との関係が争点となっていたと思われる。

おわりに

本稿では、1980年から1992年にかけてCDで行われた原子力施設攻撃禁止に関する条約交渉の経緯、展開、交渉の主な争点及び主要国の立場を考察した。10年以上にわたって交渉は行われたものの、この問題をCDで交渉中の放射線兵器条約で扱うのか、他の枠組で扱うのかを巡る対立が解消されず、条約案の検討も順調には進まないなかで、各国のこの問題に対する政策的優先度も低下していった。最後に検討が行われた1992年時点の条約の要素案は、さらなる多くの検討が必要な状態であった。

他方で、加盟国間に根深い意見の対立はあったものの、CDにせよ、ジュネーブ諸条約の枠組みにせよ、この問題に関する国際規範強化の必要性についてはすべての国が否定していなかったことも確かである。日本についてもその必要性を認識し、その強化に向けた国際的な取組において積極的に貢献していくと表明していた。国際社会は、ロシアによるウクライナの原子力施設への攻撃を、この問題が国際社会にとって未達成の残された課題であることを認識する機会とすべきであろうし、日本は再び積極的な役割を果たすことが期待される。その際、これらの交渉で日本の代表を務めた今井隆吉軍縮会議日本政府代表部大使（当時）が条約交渉中の1987年に個人的考えとして

記していた以下の点に十分に留意する必要がある。今井は、「原子力施設の軍事攻撃禁止というのは大切な考えであるので、これを何とか国際的に認められた原則とした方が良い」とし、その一方で重要なこととして、条約交渉において「法的、技術的につめ始めると…複雑な問題が生じ収拾がつかなくなることを条約交渉当事者たちに十分に理解させる必要がある」と指摘していた⁶⁸。これはCDでの交渉の失敗の重要な教訓と言える。

CDでは長年にわたり軍縮関連のいかなる条約についても交渉を行っていないことから、今後、原子力施設攻撃禁止に関する国際規範形成の場となるとは考えにくい。CDでの交渉の経験は今後の規範強化の検討において、国連総会なのか、IAEAなのかといったプラットフォームの選定を慎重に行う必要がある。これは各機関のマנדートとの関連で、条約の目的をどう設定するののかも関係する難しい問題でもある。条約の目的の検討にさまざまな論点が確認されたように、多国間フォーラムの場においてはとりわけ、核軍縮やIAEA保障措置の適用といった問題を絡めた主張が行われ、意見の集約が困難になる可能性もあるため、地域あるいは二国間ベースでの条約を検討するという選択肢もあろう。なお、アフリカ非核兵器地帯条約では域内の原子力施設に対する攻撃が禁止されているほか⁶⁹、インドとパキスタンの間では1988年に互いの原子力施設を攻撃しないことを約束した協定が結ばれている⁷⁰。

そうした取組を進めるうえで、主要国、とりわけ米国のこの問題に対する立場は重要となる。米国はジュネーブ諸条約追加議定書を批准していないが、原子力施設攻撃禁止について国際的な規範を強化することを必ずしも否定していなかった。まずは、ロシアによる原子力施設の攻撃という新たな状況を受け、CDでの条約案の検討の成果も参照しつつ、この問題についての各国の懸念や立場についての最新の意見を交換することから始めることができよう。その際、CDにおける検討の経験からは、途上国と先進国との間で意見の対立が生じることも想定されることから、まずは有志国間で意見の調整・集約を図っていく必要があると思われる。

注

- ¹ 本研究は、科研費「安全保障を損なわない核軍縮」に関する研究（21H00688）の一部として行ったものである。
- ² 稼働中の商業用原子炉が戦闘区域内に置かれることになった事例はある。1991年6月、ユーゴスラビア連邦のスロベニアとクロアチアが独立を宣言し内戦が勃発すると、スロベニアとクロアチアの境にあったクルスコ原子力発電所が戦闘区域から数キロ内に置かれることになった。A. Stritar and B. Mavko, “Vulnerability of the Nuclear Power Plant in War Conditions,” First Meeting of the Nuclear Society of Slovenia, June 11–12, 1992, [https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/38/056/38056717.pdf?r=1]; Alexey Kovynev, “Nuclear Plants in War Zone,” Nuclear Engineering International, March 19, 2015, [https://www.neimagazine.com/features/featurenuclear-plants-in-war-zones-4536247/].
- ³ 『緊急提言 ロシアによるウクライナ侵攻：原子力民生利用の諸課題と日本の役割』笹川平和財団、2022年6月、5–6頁。Ramberg, op. cit.; Mark Hibbs, “What Comes After Russia’s Attack on a Ukrainian Nuclear Power Station?” Carnegie Endowment for International Peace Commentary, March 17, 2022.
- ⁴ 国連憲章第2条4項は、「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」と規定する。
- ⁵ ただし原子力発電所について関し第56条2項（b）において、1項における攻撃からの特別の保護は「軍事行動に対し常時の、重要なかつ直接の支援を行うために電力を供給しており、これに対する攻撃がそのような支援を終了させるための唯一の実行可能な方法である場合には、消滅する」と規定している。また、非国際的な紛争における犠牲者保護を規定した第二追加議定書第15条にも同様の規定がある。
- ⁶ 「原子力施設？を爆撃」『毎日新聞』1980年10月1日、7頁。
- ⁷ オシラク炉はイラクがフランスの支援を得て建設したものであり、イラクではTAMUZ炉と呼ばれる。
- ⁸ “Complaint by Iraq Initial Proceedings,” Chapter VIII. Maintenance of International Peace and Security, 1980, p. 203. 「イラクの原子炉を爆撃 イスラエル機『原爆製造を阻止』」『毎日新聞』1981年6月9日、朝刊、1頁。
- ⁹ Andrew Koch and Jeanette Wolf, “Iran’s Nuclear Facilities: A Profile,” 1998, [http://www.bits.de/public/documents/iran/iranrpt.pdf].
- ¹⁰ “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Syrian Arab Republic: Report by the Director General,” GOV/2011/30, May 24, 2011, p. 1.
- ¹¹ この発言は、アルメニア国内でアゼルバイジャンのダムなどの重要施設を攻撃する可能性が報じられたことを受けたものであった。両国は2020年9月に軍事衝突に至るが、原子力発電所が攻撃対象となることはなかった。「アゼルバイジャン・アルメニア：衝突再燃、16人死亡」『毎日新聞』2020年7月20日、朝刊、7頁。
- ¹² Bennett Ramberg, “The Danger of Nuclear Reactors in War,” Project Syndicate, August 5, 2022, [https://www.project-syndicate.org/onpoint/ukraine-shows-nuclear-reactors-at-risk-during-war-

- by-bennett-ramberg-2022-08].
- ¹³ Burrus M. Carnahan, “Protecting Nuclear Facilities from Military Attack: Prospects after the Gulf War,” *The American Journal of International Law*, July 1992, Vol. 86, No. 3, p. 534; Ramberg, *Ibid.*; M. ElBaradei, E. Nwogugu and J. Rames, “International Law and Nuclear Energy: Overview of the Legal Framework,” *IAEA Bulletin*, No. 3, 1995, p. 21.
- ¹⁴ 1979年に設置された軍縮委員会の起源は1960年に設置された「10ヵ国軍縮委員会」(1960～1961年)であり、その後、「18ヵ国軍縮委員会」(1962～1968年)、「軍縮委員会会議」(1969～1978年)と変遷した。
- ¹⁵ “Conference on Disarmament (CD),” Nuclear Threat Initiative, [<https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/conference-on-disarmament/>]. なお、当時スウェーデンはG21に属していたが、現在は西側グループに属している。
- ¹⁶ 議題1:「核軍備競争停止及び核軍縮」、議題2:「核戦争防止」、議題3:「宇宙における軍備競争の防止」、議題4:「非核兵器国に対する安全保証の供与に向けた効果的な国際的合意」、議題5:「放射性兵器等新型大量破壊兵器」、議題6:「包括的軍縮計画」、議題7:「軍備の透明性」の7主要議題である。
- ¹⁷ 1948年8月12日の通常軍備委員会の決議において、大量破壊兵器とは「原子爆発兵器、放射性物質兵器、致命的な化学及び生物兵器、並びに破壊効果において原子爆弾又は上述の他の兵器に相当する特質を持つ将来に開発されるあらゆる兵器である」と定義されている。A/C.1/34/L.7/Rev.1, November 15, 1979.
- ¹⁸ “Final Document of the Tenth Special Session of the General Assembly,” S-10/2. なお、国連等における放射線戦争及び放射線兵器の検討の経緯は以下に詳しい。“Compilation of relevant documents on radiological weapons covering the period 1979–1980,” CD/104, June 26, 1980.
- ¹⁹ CD/32, July 9, 1979. なお、この条約案には、放射線兵器の定義、条約上の禁止事項を含む13の主な要素が提示されていた。
- ²⁰ United Nations, “Report of the Committee on Disarmament,” A/34/27, 1979, p. 17.
- ²¹ GA34/87 A, December 11, 1979.
- ²² CD/104, June 26, 1980, p. 6.
- ²³ IAEA, “Convention on the Physical Protection of Nuclear Material,” Legal Series, no. 12, 1982, pp. 125–126.
- ²⁴ CD/104, June 26, 1980, p. 11.
- ²⁵ CD/331, CD/RW/WP/40, September 13, 1982, p. 1.
- ²⁶ Institute for Defense & Disarmament Studies, “703 Radiological Weapon Convention,” *The Arms Control Reporter*, vol. 1, 1982, p. 576.
- ²⁷ 1980年9月末のイランによるイラクの原子力施設の攻撃では、オシラク炉の攻撃が意図されたが炉が被害を受けることはなかった。イランは攻撃の事実を認めなかったほか、イラクも軍の士気の低下を恐れ、攻撃を受けたのは原子力施設ではないとして否定したため、イランによる攻撃が国際社会で深刻な問題として提起されることはなかった。
- ²⁸ イスラエルは、オシラク炉は核兵器開発を目的としたものであり、攻撃はイラクによる自国への核兵器使用の可能性を未然に防ぐことを目的とした自衛のための行動であると主張した。

- ²⁹ U.S. Department of State, “United States Participation in the U.N.: Report by the President to the Congress for the Year 1982, p. 63; United Nations, “Report of the Committee on Disarmament,” A/36/51, 1982, p. 71.
- ³⁰ Institute for Defense & Disarmament Studies, “703 Radiological Weapon Convention,” *The Arms Control Reporter*, vol. 3, 1984, p. 872.
- ³¹ CD/331, CD/RW/WP.40, September 1982, p. 1.
- ³² Ibid.
- ³³ Ibid.
- ³⁴ Ibid, p. 2.
- ³⁵ ジュネーブ諸条約追加議定書に対する米国政府の立場については、Theodor Richard, “Unofficial United States Guide to the First Additional Protocol to the Geneva Conventions of 12 August 1949,” Air University Press, 2019に詳しい。
- ³⁶ これは、イラクが1989年の国連総会第一委員会に提出した「原子力施設に対する攻撃の禁止」に関する決議案に反対票を投じた際の投票説明の中での発言である。U.S. Department of State, “United States Participation in the U.N.: Report by the President to the Congress for the Year 1989, p. 59.
- ³⁷ CD/323, CD/RW/WP/37, September 1982, p. 1. なお、1982年の国連総会において日本は、スウェーデン、西ドイツ及びハンガリーとともに、民生用の原子力施設に対する攻撃の禁止の問題への解決を模索し続けるようCDに要請したパラグラフを含む「放射線兵器」と題する決議案の共同提案国にもなり、積極的な役割を果たしていた。
- ³⁸ Ibid, p. 1.
- ³⁹ Ibid, p. 2.
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ CD/323, CD/RW/WP/37, September 1982. なお、外務省は原子炉施設に対する攻撃の影響に関する研究を日本国際問題研究所に依頼し、実際にCDでの検討に積極的に関与していくための準備を行っていた。1984年2月までに研究の成果報告書が作成されていた。「(昭和58年度外務省委託研究報告書) 原子炉施設に対する攻撃の影響に関する一考察」日本国際問題研究所、1984年2月。
- ⁴² 外務省「第2回国連軍縮特別総会一般討論における鈴木内閣総理大臣演説」1982年6月9日、[<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1983/s58-shiryou-208.htm>]。
- ⁴³ United Nations, “Report of the Committee on Disarmament,” A/35/27, 1980, p. 54; U.S. Department of State, “United States Participation in the U.N.: Report by the President to the Congress for the Year 1983, p. 282.
- ⁴⁴ United Nations, “Report of the Committee on Disarmament,” A/38/27, 1983, p. 119.
- ⁴⁵ Ibid; CD/335, September 23, 1982, pp. 95–99. なお、グループAの議長を米国が、グループBの議長をソ連がそれぞれ務めた。なお、二つのグループを設置することにコンセンサスをブロックしてまで反対はしないもののグループBには参加しないことを表明した国も1カ国あった。
- ⁴⁶ U.S. Department of State, “United States Participation in the U.N.: Report by the President to the Congress for the Year 1983, p. 73.

- ⁴⁷ Institute for Defense & Disarmament Studies, “703 Radiological Weapon Convention,” *The Arms Control Reporter*, vol. 3, 1984, p. 874.
- ⁴⁸ U.S. Department of State, “United States Participation in the U.N.: Report by the President to the Congress for the Year 1991, p. 928. ソ連及びその同盟国は、1985年6月にひとつの合意の中で両方のイシューを提起することに前向きになり、どちらのオプションでも受け入れ可能だとする柔軟な立場を示した。
- ⁴⁹ CD/530, CD/RW/WP.52, August 3, 1984.
- ⁵⁰ Institute for Defense & Disarmament Studies, “703 Radiological Weapon Convention,” *The Arms Control Reporter*, vol. 3, 1984, p. 873.
- ⁵¹ Ibid.
- ⁵² CD/779, August 1987, p. 3.
- ⁵³ Ibid. なお、コンタクト・グループAの調整役を日本が⁵、コンタクト・グループBの調整役をインドネシアが務めた。
- ⁵⁴ United Nations, “Report of the Committee on Disarmament,” A/38/27, 1983, p. 136.
- ⁵⁵ Ibid.
- ⁵⁶ Ibid.
- ⁵⁷ Ibid.
- ⁵⁸ Burrus M. Carnahan, “Protecting Nuclear Facilities from Military Attack: Prospects after the Gulf War,” *The American Journal of International Law*, July 1992, Vol. 86, No. 3, p. 534.
- ⁵⁹ United Nations, op. cit.
- ⁶⁰ “ANNEX II, Report of Contact Group B,” CD/1173, September 3, 1992, pp. 83–91.
- ⁶¹ United Nations, “Report of the Conference on Disarmament,” A/47/27, 1992, p. 85.
- ⁶² Ibid.
- ⁶³ Ibid, p. 86.
- ⁶⁴ Ibid, pp. 87–88.
- ⁶⁵ United Nations, “Report of the Conference on Disarmament,” A/47/27, 1992, pp. 88–90.
- ⁶⁶ 具体的には、第一案は「寄託者は、締約国からの申し立ての受領から○日以内に不服に関連する事実を確かめるために調査を開始しなければならない。そのような調査は、関係する原子力施設のサイトへの、あるいはサイトにおける及び適切であれば他のサイトでの事実調査ミッションを含んでもよい。事実調査ミッションはその発見事項を寄託者に○日以内に提出しなければならない」とするものであり、第二案は、第一案の下線部を「含まなければならない」とするものである。
- ⁶⁷ 具体的には、締約国の要請に基づいて調査報告及びその後の行動について検討するためにかかる会議を招集するか、あるいは寄託者が調査報告を検討し、適切な措置を採択するためにかかる会議を招集するか、の2案が提示された。
- ⁶⁸ 今井隆吉、「原子力施設に対する武力攻撃問題」『原子力工業』第30巻第9号、1987年、22頁。
- ⁶⁹ 第11条は、「各締約者は、アフリカ非核兵器地帯において原子力施設に対して通常兵器又は他の手段によって武装攻撃を目的とした如何なる行動も取らない、又は支援しない、あるいは奨励しないことを約束する」と規定している。

⁷⁰ “Agreement between India and Pakistan on the Prohibition of Attack against Nuclear Installations and Facilities,” December 31, 1988.