

大会論文

日本の非核化・法制上の問題

梅 林 宏 道

(太平洋軍備撤廃運動・平和資料協同組合)

1. はじめに - 法制化の必要性

冷戦の終結は、核兵器の完全廃棄にまたとない好機を与えた。しかし、この好機が生かされないまま、核兵器が永続化する新たな危機が姿を表し始めている。その一つは、核兵器を核兵器以外の兵器に対抗する兵器として正当化する動きである。米国の「大統領決定命令PDD60」（1997.11）は、核兵器以外の大量破壊兵器（生物兵器・化学兵器）に対抗した核兵器の使用を肯定したと伝えられた。米国ははじめ NATO（北大西洋条約機構）諸国は、敵側の優勢な通常兵力に対して核兵器で対抗する政策（いわゆるファースト・コース政策）をとってきたが、この考えを否定してきたロシアも、新しい「軍事教義の基礎」（1993.11）で同様な政策を採用した。ロシアのこの政策は、陸上戦術核兵器の再配備などの具体的な形を取り始めているという報道がある。

国際社会は、生物兵器・化学兵器を非人道兵器として否定するに至った。これと比較したとき、核兵器が否定されるべき兵器であるという認識は当然のものであろう。このことを実証的に論証するうえにおいて、もっとも責任を負っている国は日本であるということもまた、国際社会の認めるところである。

核兵器を正当化する動きにたいして、日本が着手する根本的であり、かつ可能なことは、日本の国際的安全保障政策を核兵器に依存しないものに転換する「脱核兵器」政策の実行である。「非核法」や「東北アジア非核地帯条約」の制定は、それを具体化するものとなる。これらを実現するには一定の時間を要するであろう。しかし、日本がこの方向に政策の舵取りをする「政策宣言」それ自身が、核兵器の正当化の流れに歯止めをかける。

東北アジア非核地帯条約は、日本の非核化を含むものであるから、前者が達成される流れが先に軌道にのれば、必ずしも国内法としての非核法定という道筋を通る必要はない。しかし、近隣諸国で日本の軍事力への不信が払拭されない現実においては、非核法定は日本の「脱核兵器」意思を明確にするものとして先ず必要とされるであろう。また、核兵器持ち込み問題や国際舞台における核軍縮への消極的態度は、残念ながら日本の市民に日本政府の核兵器政策に対する拭いがたい不信感を醸成してきた。核兵器問題に関する国民的和解が必要とされており、非核法定はその道への第一歩となる。

2. 非核法の試案

国是とされる非核三原則を法的規制力のあるものにする試案の歴史は古い。1979年、江橋崇、小林直樹、太田一男ら17人の法律学者が「非核三原則法案」を共同提案した。その内容は、核兵器の製造、保持、持ち込み（日本領域内における、核兵器を積載する船舶または航空機の航行を含む）の禁止を定め、国、地方公共団体及び事業者に必要な措置を義務づけるものである。

1990年には、核軍縮を求める22人委員会が「非核法（いわゆる非核三原則立法化）の要項」を発表した。この要項における禁止項目は非核三原則のそれと変わらないが、特徴的な点は核兵器の定義のなかに制御機器、運搬手段、発射台を含めていることである。また、持ち込み問題については、非核証明書の提出を外国に求めることを日本政府に義務づけている。

1997年には二つの市民運動が、冷戦終結後の新しい情勢を踏まえて、独自に非核法についての新しい構想を発表した。一つは山内敏弘らの「新護憲三千語宣言運動」によ

る非核法（第一次試案）であり、もう一つは筆者や西田勝ら 24 人が呼びかけた「訴え：今こそ非核法を！」である。前者は、核爆発装置の「作動に不可欠な部分」という表現で制御機器や運搬手段も禁止の対象とするとともに、一定の条件をもったプルトニウムや濃縮ウランの分離、抽出を禁止している。また、国会内に非核監視委員会の設置を求めている。後者の特徴は、「核兵器に依存した安全保障政策からの脱却」を要求していることであり、日本の非核三原則の順守のみならず、他国の核兵器に依存する安保政策をとることを規制している。

3. 核兵器搭載軍艦の寄港問題

いずれの「非核法」試案においても、核兵器搭載能力軍艦の寄港問題への関心が高い。現時点において非核法を検討する場合にも、この問題は避けられない問題であろう。具体的には、日本に寄港する米海軍軍艦が搭載する核兵器が問題となる。

1974 年、ラロック海軍少将が議会で「核能力のある軍艦はすべて核兵器を積んでいる。日本などへの寄港のときに降ろすことはない」と証言して以来、数多くの「核持ち込み疑惑」が続いた。なかでも、米空母タイコンデロガ事件は物証に近い形で核兵器の日本への持ち込みの実態を露わにした。それは、ベトナムの作戦海域から横須賀に向かう途中の空母タイコンデロガが、沖縄沖で水爆を落下させるという国防省も認めた核兵器事故を起こした（1965 年 12 月 5 日）あと、まっすぐに 2 日後に横須賀に寄港した事件である。米軍艦による核兵器の持ち込み問題を、現時点の問題として論じるためには、背景となる米国の戦術・戦域核兵器の軍艦搭載政策の現状を整理しておく必要がある。

この問題に関わる大きな変化が、冷戦後、ソ連邦崩壊の直前に起こった。1991 年、米国のブッシュ大統領（9 月 27 日）とソ連のゴルバチョフ大統領（10 月 5 日）は、いわゆるブッシュ・ゴルバチョフ・イニシャチブによって、すべての軍艦から戦術核兵器を撤去し、平時には戦略原潜以外の軍艦は、核兵器を搭載しないことを明らかにしたのである。この撤去プロセスは「調整された一方的 (coordinated unilateral) 措置」あるいは「一方的互惠主義 (unilateral reciprocity)」と呼ばれるように、法的な拘束力をもった

協定なしの自主的な措置として行われた。ブッシュ大統領は、その後 1992 年 7 月にこの撤去作業が完了したことを発表した。

1994 年 9 月、米国ではさらに新しい政策転換が行われた。「核態勢見直し (NPR=Nuclear Posture Review)」によって、すべての洋上艦から核兵器能力が除去されたのである。つまり、ブッシュ・イニシャチブによってハードウェアとしての核兵器が軍艦から撤去され、本土のいくつかの弾薬庫で貯蔵されただけではなくて、すべての洋上艦が、核兵器を扱う能力というソフトウェア（訓練された人員、日常的管理システム、指揮系統）を失ったのである。具体的には、これは、艦載機の核爆弾能力をもっていた空母、核弾頭つき巡航ミサイル・トマホークの発射能力をもっていた巡洋艦、駆逐艦が、すべて核能力を失うことを意味する。有事にも、これらの軍艦には核兵器が配備されないことになる。これが、宣言された米国の新しい核政策となった。

この結果、軍艦に関して言えば、日本に持ち込まれる可能性があるのは、攻撃型原子力潜水艦が有事に搭載する核弾頭つき巡航ミサイル・トマホークだけとなる。

しかし、米国は核兵器の存在を否定も肯定もしないという、いわゆる NCND (Neither Confirm Nor Deny) 政策をとり続けている。NPR によって、NCND の表現は次のように変更された。「水上艦、攻撃型原潜、海軍航空機に核兵器を（平時に）搭載しないのが、米国の一般的な政策である。しかし、個々の船や潜水艦や航空機における核兵器の有無について米国は議論しない。」

米国が、個々の船について核兵器の有無について説明を行い、検証のための立ち入りを許さない限り、ブッシュ・イニシャチブや NPR による措置が実行されていることを確認するすべはない。しかし、米海軍が説明したような一連の措置がほぼ実行されたことが、民間団体が米国の情報公開法を用いて入手したいくつかの国防省内部文書によって確認されている。

筆者らは、横須賀を母港にする空母ミッドウェーとインデペンデンスの作戦行動についての集中的な調査を続けてきた。その結果、ブッシュ・イニシャチブ前の空母が、ラロック証言にあるとおり核兵器を搭載したまま日本の港に

入っていたことは、まちがいないというのが著者らの確信であった。しかし、ブッシュ・イニシャチブ以後のしばらくの間で、空母の行動に大きな変化が生じた。たとえば、空母上で頻繁に行われていた核事故訓練がびったりとなくなり、核兵器を扱う専門部隊として知られた「W ディビジョン」が解体された。

したがって現時点に限って言えば、核兵器持ち込み疑惑が解消されている僥倖な瞬間であると思われる。非核三原則の立法化の好機であるということもできる。米海軍にとって立法による現実的障害がないと思われるからである。しかし、攻撃型潜水艦への有事搭載の可能性が残されているほか、NATO のユーゴ空爆の結果、ロシアがゴルバチョフ・イニシャチブを廃棄する可能性があると報じられているような情勢を勘案すると、この状態が永続化する保証はない。

4. 「持ち込み」判断基準と外交政策

高知県の橋本大二郎知事が挑戦した「非核港湾条例」の試みは、非核立法が直面する「核兵器持ち込み」の判断基準と検証問題について、格好の討論材料を提供した。現在までのところ、軍艦による核兵器持ち込みの判断基準には、次の4種類の類型がある。

(1)ニューージーランド方式 ニューージーランドの非核地帯・軍縮・軍備管理法は、「首相は、(外国)軍艦のニューージーランド内水への立ち入りに際して、いかなる核爆発装置をも搭載していないという十分な証拠がある場合のみ、外国軍艦のニューージーランド内水への立ち入りを認めることができる」と述べ、首相の判断に委ねている。この場合、首相は「入手可能なすべての関連情報および勧告に配慮しなければならない」としている。つまり、ニューージーランドは自国の主体的判断に依拠する方式をとることによって、NCND 政策に左右されたり、米国の政策の変更を求めたりする外交上の問題を回避している。

(2)日本方式 日米安保条約についての交換公文によって、核兵器の持ち込みがある場合は、米国から事前協議がなされる取り決めになっている。したがって、米国から事前協議がないかぎり、それをもって非核が守られていると判断する、というのが日本方式である。ニューージーランドとは

対照的に、日本は、米国に全幅の信頼を預けることによって、外交問題を回避している。しかし、タイコンデロガ事件や、沖縄密約問題などさまざまな事実が暴露されるなかで、この方式は国民の信頼を失ってきた。

(3)神戸方式 自治体レベルの対応であるが、外国軍艦に「非核証明」の文書提出を求めることによって、自治体が管理権をもつ港湾で非核三原則が守られることを保証しようとするものである。ニューージーランド方式と対照的に、外国の主権に直接情報を請求する方式である。国の外交方針と矛盾することなく、むしろそれを強化する方向に自治体が直接外国と信頼関係を築くことは、推奨されるべきことであると思われる。外国がそれを拒否した場合、国は外交の責任主体として、外国との関係を良好に維持しつつ自治体が求めている非核政策への安心を与える努力をするのが常道である。この努力が説得力をもつための鍵は、情報公開であろう。

(4)高知方式 実質的に廃案となったが、修正された後の最終的な事務処理用項(1999年3月9日)に見られる高知方式は、管理権のある港湾に外国軍艦が入港するとき、外務省に文書などによる非核の保証を求める方式である。その文書などは、県民が非核の確認をするためのものであり、これによって知事が入港許可、不許可を行う規定にはなっていない。日本政府のこの方式への反対を回避するためにこうなった。高知方式は、非核三原則についての国民の不信を払拭するのに、日本政府にとってはいい機会をもたらす。いかなる意味でも国の外交権を侵すことはない。

国の法として「非核法」が制定される場合、米国がNCND政策を変更しそうでない現状では、ニューージーランド方式が現実的であると思われる。つまり、日本政府が国内の智慧と情報を結集して、米軍艦の核兵器の搭載の有無を判断するのである。判断の根拠を国民に対しても米国に対しても説明する義務を負うことはもちろんである。

5. 非核法におけるその他の論点

核兵器の持ち込み問題の他にも、いくつかの非核法制定に当たってはいくつかの重要事項の整理が必要になる。以下に主なものを要約しておく。

(1)核兵器の定義・範囲 核爆発装置の定義に関してはすで

に運搬装置や制御装置を含めるかどうかという争点が存在している。検証の信頼性、合意の容易さから考えて、ニュージーランドの非核法のように、むしろ鋭く核兵器に限定するのがよいと思われる。ニュージーランドの場合、「核兵器または装置の輸送、運搬手段は、それが分離可能である場合、または分離不可能な部分ではない場合は、含まれない」と規定している。

(2)プルトニウムなど兵器用核物質 核兵器に用いられる核物質のうち、濃縮ウランの場合には兵器用と発電炉用の区別が容易であるのに対して、プルトニウムの場合、ほとんどのプルトニウムが兵器用としても用いることができる。したがって、プルトニウムについての規制を法制化のなかでどう扱うかが大きな争点となる。厳しい管理によって兵器転用を防ぐという立場と、生産（分離）を禁止する以外に防止の道がないという立場に分かれる。日本でどこにコンセンサスが得られるかは今後の課題とせざるをえない。筆者らの提案となった「訴え」（1994年）では、「禁止」への道も開いておいて、公開・民主・自主の原理で国民的合意を作る制度作りを非核法に盛り込むことを提案した。

(3)安全保障の核兵器への依存 日本の反核世論と政府の核兵器政策とがもっとも乖離しているのが、米国の核抑止論への依存、いわゆる「核の傘」に関わる問題である。にもかかわらず冷静で論理的な議論が成立していない。とくに、日米安保体制と核抑止論との関係についての整理が必要である。日本が憲法9条の一定の制約のもとで日米安保体制を運用しているのと同様に、「脱核兵器」政策のもとに日米安保体制を運用することが可能であろう。

6. むすび

原子力基本法、核不拡散条約、包括的核実験禁止条約などによって、日本自身の核武装の手がある程度縛られていることは事実である。しかし、そのことをもって非核法の不必要性を主張するのは誤りである。冒頭でのべたように、被爆国としての国民的良心が達成されないという市民感情に蓄積している不満、国民のあいだに定着している被爆国としてのアイデンティティが生かされないという苛立ちは、日本の核兵器政策の無視できない過ちを物語っている。非核法作りは、それを正す意味を持った国民的努力である。