



## 米国におけるC T B T 批准審議

梅本 哲也

静岡県立大学国際関係学部教授

### 1 はじめに

昨年10月13日、米国議会上院は包括的核実験禁止条約(C T B T)の批准決議案を否決した。ベルサイユ条約の拒絶以来始めて、安全保障に係る主要な多国間条約に議会が承認を与えなかったのである。

米国政府の署名した条約は、憲法の規定により、上院で出席議員の3分の2(100名全員が出席した場合、67名)の賛同がなければ批准されない。C T B Tの批准決議案に対する投票の結果は賛成48(民主44、共和4)、反対51(共和50、無所属1)、棄権1(民主)であり、賛成は批准に必要とされる水準を遥かに下回ったのである。

上院で3分の2の賛同を得るのは、どのような場合も簡単とは言えない。特に1995年以来そうであるように、野党が多数を占めている場合にはなおさらである。しかし、クリントン政権も、例えば97年4月には 難航の末ではあったが 化学兵器禁止条約(C W C)の批准に同意を取り付けることが出来た。

大量破壊兵器の拡散防止という米国自身が喫緊と看做す課題にとって、C T B Tは

C W Cに勝るとも劣らぬ重要性を帯びている筈である。にも拘らず、C T B Tの審議は何故このような形で区切りを迎えることになったのか、そこでは一体何が問題とされたのか これを探るのが本稿の目的である。

### 2 前史

米国が最後に核実験を実施したのは1992年9月である。当時のブッシュ政権は核実験の禁止に反対の態度を取っていたが、92年10月から(93年6月まで)実験を停止する旨の「ハットフィールド修正」を含む法律が成立したことから、それ以降は実験が出来なくなったのである。ハットフィールド修正はまた、93年7月から96年12月までの間、核実験を年5回以下(且つ全体で15回以下)に抑え、96年10月以降は、他国が実験を挙行しない限り、米国も実験を実施しないという内容を盛り込んだものであった。

1993年1月に就任したクリントン政権は、核実験の禁止に積極的な姿勢を示し、同年7月以降も実験の停止を続けることとした。このような米国の動向を受けて、ジ

ユネーブ軍縮会議（ＣＤ）は９３年８月、ＣＴＢＴの実質的な交渉を９４年１月から開始することを決議した。その背景には、当時ソ連及びフランスも核実験の実施を凍結していたことに加えて、９５年に開催予定の核拡散防止条約（核防条約）再検討・延長会議において、同条約の無期限延長に対する非核兵器国の支持を取り付けるためには、核実験の禁止に向けた交渉の進展が必要と判断されたという事情があった。

ＣＴＢＴ交渉にあって米国は当初、条約発効１０年後における脱退を容易にする条項の盛り込みを提案したが、やがてこれを取り下げた。禁止される核実験の範囲に関する米国の立場は、出力２キログラム（ＴＮＴ火薬換算、以下同）以下の核爆発を伴う「流体核実験」のみを例外とすべきだというものであったが、国防総省等は上記提案の撤回を受けて、出力５００トンまでの核爆発を許容するよう唱えるに至った。

しかし、１９９５年８月、クリントン大統領は核爆発を伴う実験を例外なく禁ずる立場（「<sup>ゼロ・イールド</sup>出力零」）に転ずることを表明した。出力５００トンの核爆発は固よりＣＴＢＴ交渉で認められる見通しがなく、また流体核実験の効用はごく限られているとの専門家委員会の報告が提出されたこと等によるものである。

その際、米国がそうした内容のＣＴＢＴに入る条件として、「科学に基づく備蓄管理計画」（Science Based Stockpile Stewardship program）の実施、及び条約脱退の選択肢保持を含む一連の「保護措置」（safeguards）が提示された。「備蓄管理

計画」は、核爆発を伴わない試験や電算機による模擬を通じて、核実験抜きで核兵器の安全性、信頼性を維持する能力を得ようとするものである。そして、枢要な核戦力の安全性、信頼性が保証の限りでなくなった場合には、条約から脱退する用意のあることが示されたのである。なお、ここで核兵器の「安全性」とは、爆発してはならない時に爆発することがないということを言い、また「信頼性」とは、爆発すべき時に爆発し、しかも所定の目標において期待される出力で爆発するというを表すものである。

ＣＴＢＴはインドの反対によりＣＤでの採択は叶わなかったものの、１９９６年９月、国連総会によって採択され、署名のため開放された。禁止される核爆発の定義は盛り込まれなかったが、それまでには米国以外の核兵器国も「出力零」と同じ立場を取るようになっていた。

### ３ 審議の過程

クリントン大統領はＣＴＢＴの署名開放と同時にこれに署名したが、その上院への提出は１年経った１９９７年９月のことであった。ところが、上院に提出されたＣＴＢＴは、約２年に亘って外交委員会（ヘルムズ委員長＜共和＞）で店晒しにされた。クリントン政権や議会の民主党は早期の審議を要求したが、ＣＴＢＴを主題とする公聴会は一度も開催されることがなかったのである。

そこには、クリントン政権とヘルムズ委員長及びロシア政府・議会との間

における軍備管理を廻る抜き難い対立が介在していた。ヘルムズは弾道弾迎撃ミサイル（ＡＢＭ）制限条約の「承継」に関する了解覚書及びＡＢＭ・非ＡＢＭの「弁別」に関する合意文書（何れも１９９７年９月署名）（並びに地球温暖化に関する京都議定書＜９７年１２月署名＞）の審議、議決が行われるまで、ＣＴＢＴの審議を進めない姿勢を示した。米国本土のミサイル防衛を推進するため、ＡＢＭ関連合意の否決を通じてＡＢＭ制限条約そのものを崩壊に導こうというのが、ヘルムズの意図であった。

これに対し、クリントン政権は、ロシアが第２次戦略兵器削減条約（ＳＴＡＲＴ条約）を批准しない限り、ＡＢＭ関連合意を議会に提出しないとの方針を取った。ＡＢＭ関連合意には元来ロシアによるＳＴＡＲＴ条約批准を促進するための方策という面があり、また共和党が多数を制し、しかもヘルムズが外交委員長を務める上院におけるＡＢＭ関連合意の承認には見通しが立たなかったからである。

ところが、ロシアの側では米国のミサイル防衛に対する警戒が強く、米国がＡＢＭ制限条約を遵守し、且つＡＢＭ関連合意を批准することが、ＳＴＡＲＴ条約の批准を進めるための前提と捉えられた。それ故、ヘルムズ委員長、クリントン政権、及びロシア政府・議会の何れかが態度を変えない限り、ロシアはＳＴＡＲＴ条約を批准せず、クリントンはＡＢＭ関連合意を上院に提出せず、従ってヘルムズはＣＴＢＴの審議を進行させないという状況が持続し得たのである。

このような状況に業を煮やした議会の民主党は、１９９９年７月には同党所属の上院議員全員（４５名）が署名したＣＴＢＴの早期審議を求める書簡を公表し、また９月になると、共和党側が審議促進に応じないなら上院の議事を妨害するとの構えを見せるに至った。民主党が攻勢を強めた背景には、条約が一貫して輿論の支持を得ていたことに加えて、１０月にその発効を促進する締約国会議の開催が予定されていたということがあった。

\*

上院におけるＣＴＢＴ審議を廻る膠着は、１９９９年１０月に至って突然解消した。１０月１日、ロット共和党院内総務が、６日に条約を外交委員会の付託から外し、８日に本会議での審議を始め、１４時間の討論及び４時間の修正案討議（修正案は民主、共和各１本に限定）の後、批准決議案の採決を行う旨の「全会合意」（unanimous consent）を提議し、これが承認されたのである。その結果、１０月１２日か、遅くも１３日には条約の批准が表決に付されることになった。

その時までには、共和党内では既に３４名（即ち上院の３分の１以上）の議員がＣＴＢＴ反対で固まっていた。自身も条約に強く反対していたロット院内総務は、批准決議案の否決は確実と読み、民主党の攻勢を逆手に取って、迅速審議・採決の「全会合意」を提案したのである。一方、民主党側にすれば、早期審議を要求し続けてきた手前、この提案を拒絶することは難しく、また何時までも条約を店晒しにされるよりは、

いい加減に黒白を付けた方がよいとも判断された。さらに、採決の結果、批准が拒否されるとは限らないとの淡い期待もあった。実際、9月下旬の段階でも、25名の共和党議員が賛成に廻る可能性があると思われていたのである。

「全会合意」の成立に伴って、CTBTへの政治的な関心は一気に高まった。クリントン政権は俄に議会工作に精力を注ぐようになり、上院の軍事委員会や外交委員会ではCTBTに関する公聴会が急遽開かれた。また、批准承認の見込みがないことを悟ったクリントン政権及び議会の民主党指導部と、批准拒否の国際的な影響を心配し始めた共和党指導部との間では、採決の延期を摸索する動きが展開されだした。共和党側は採決を延期する条件として、クリントン大統領が文書でそれを要請し、また同大統領の在任中は再度採決を求めない旨を確約することを要求した。

大統領は当初、自分の方から採決の延期を請うことに抵抗を示したが、結局はその旨の書簡を議会に送付した。また、「異常な状況」が生起しない限り、クリントン政権の在任中は採決を求めないことを、ダシュル民主党院内総務が書面で約束する手筈となった。しかし、ヘルムズ外交委員長等が「異常な状況」の意味が曖昧だとして上記「全会合意」の修正を拒んだため「全会合意」の修正には上院議員全員の同意が必要 採決の延期に向けた妥協の工作も暗礁に乗り上げた。

民主党はさらに、上院の活動態様が（“legislative calendar”から）条約等を取

り扱う“executive calendar”に入るのを阻止することをも企てた。それは単純過半数の支持で実現し得るものであったが、議事日程に関するロッド院内総務の特権を侵すものとして共和党が拳ってこれに反対したため、成功に至らなかった。結局のところ、批准決議案は「全会合意」に沿って採決に付され、本稿の冒頭に示す通りの結果に終わったのである。なお、その時まで、62名（民主38名、共和24名）の議員が採決延期を求める書簡に署名していた。

#### 4 論点

CTBTを廻る論点は固より多岐に亘るものであった。審議の手続きに就ては、採決延期の是非が再三問われ、またそれとも関連する形で、それまでの審議の在り方（例えば外交委員会で公聴会が開かれなかったこと）をどう評価するかが論われた。また、民主党側が核実験の禁止をアイゼンハワー以来の各政権が超党派で追求してきたものと強調したのに対し、共和党側は（例えば10年経っても容易に脱退し得ない）「無期限」且つ「出力零」のCTBTはクリントン政権になるまで提案されることがないと反論した。

さらに、CTBTの内容に関しては、（1）条約は検証可能であるか、（2）条約の下で米国は核兵器の安全性、信頼性を維持し得るか、（3）条約は核拡散防止に裨益するか の3点に議論が集まった。これら3点を廻るCTBT賛成論、反対論の主張は以下の通りである。

##### （1）条約の検証可能性

賛成論によれば、C T B Tの下で出力1キロトン(=1000トン)以上の核実験は確実に探知し得る。1キロトン以下の核実験は、出力が小さくなるにつれて探知が難しくなるが、そのような小規模の実験には軍事的な意味が乏しい。この意味でC T B Tは「実質的に検証可能」(effectively verifiable)なのである。

また、探知困難な核実験があることは認めるとしても、C T B Tを発効させれば「国際監視制度」の発足によって地震学的観測施設等が拡充され、また現地査察も導入されるため、これを発効させない場合よりも探知能力は向上する筈である。

一方、反対論によれば、例えば地下の空洞で実施される核実験は出力1キロトン以上であっても探知が難しく、最大70キロトンの実験をも見逃す恐れがある。また、1キロトン以下の核実験であっても、軍事的に有用な場合がある。さらに、ロシアや中国は流体核実験は許容されると解釈している節もある。

相当規模の核実験をも探知し損ねる可能性は「国際監視制度」が設置されても変わらない。また、C T B Tに基づく現地査察の発動は容易でなく、国連のイラク査察が示唆するように、何れにせよ現地査察の実効は疑わしい。従って、C T B Tは検証不能と結論せざるを得ない。

## (2) 核兵器の安全性、信頼性

賛成論によれば、過去の核実験によって安全性の確立された設計に就ては、新たな核実験によってこれを再確認する必要はない。また、同じ設計の核兵器は同様に機能

すると考えられ、非核部分に関しては試験も出来るのであるから、信頼性を維持することも可能な筈である。

将来、核兵器の老朽化に伴って安全性、信頼性の問題が生ずるとしても、「備蓄管理計画」の進展に従って核実験なしに問題を解決する能力も増大することが期待し得る。仮に安全性、信頼性が実際に低下した場合には、C T B Tから脱退し、核実験を再開すればよいのである。

さらに、技術力、財政力の格差に鑑みれば、他の核兵器国にとって、核実験を行わずに核兵器の性能を維持していくことは、米国にとってよりも困難と考えられる。それ故、C T B Tは核戦力における米国の優位を固定することになるのである。

一方、反対論によれば、核実験が禁止されると核兵器に各種の安全措施を新たに導入することが難しくなり、従って安全性の向上が妨げられる。また、使用物質や製造工程の変更が避けられないことから、完全に同じ核兵器を製造し続けることは不可能であるため、信頼性も覚束なくなる。

「備蓄管理計画」の成否は全く予断を許さず、核実験抜きで核兵器の安全性、信頼性を保持する能力が達成されるとしても、それは随分先のことである。また、一旦C T B Tを成立させると、そこからの脱退は政治的に容易でなくなり、核実験を再開する能力の維持も困難となる。

さらに、他の核兵器国は米国と異なり、核実験なしに核兵器の性能を維持する能力を獲得するための実験を実施してきた。従って、C T B Tの下では、核戦力における

米国の優位は後退していかざるを得ないのである。

### (3) 核拡散防止との関係

賛成論によれば、核実験の禁止は非核兵器国の核開発に限界を付する。C T B Tを批准する国の増加につれて核実験を否定する国際規範が強化され、条約への加盟を拒む国々もそれに拘束されるようになる。また、米国によるC T B Tの批准は核防条約第6条に規定された核軍縮義務の履行を象徴するものと言え、核不拡散体制に対する非核兵器国の支持を繋ぎ止めるのに重要である。

一方、反対論によれば、核実験なしでも核兵器の製造は可能である。核保有を企図する国々が国際規範に遠慮して核実験を自制するとは考えにくい。また、米国がC T B Tを批准してもイラン、イラク、北朝鮮等の「無頼国家」(rogue states)が核武装を断念する筈もなく、核実験の禁止によって米国の核兵器に信頼性の低下が起これば、却って同盟国等に核開発の誘因が生じかねない。

### 5 分析と比較

上述からも窺われるように、条約に違反して行われる核実験を完全に探知することは不可能であり、また核兵器の安全性、信頼性を確保するには自ら核実験を実施するのが最適であることは、C T B T反対論のみならず賛成論も承知する所であった。問題は探知失敗の確率、或いは安全性、信頼性の低下がどの程度であれば許容されるのかということだったのである。

反対論の根底には、米国の安全は専ら自身の軍事力に依拠すべきだという思想が横たわっていた。他国とりわけ顕在的及び潜在的な敵性国は信頼に値せず、従って軍備管理の取り決めは、その遵守がほぼ完璧に保障されない限り、無益または(米国民に偽りの安心感を与えるという意味で)有害と見られた。C T B Tの検証可能性に厳しい評価が下され、またそれも手伝って核兵器国の核軍拡や非核兵器国への核拡散及びその他の大量破壊兵器の拡散が抑制し難いとの見方が示された所以である。

また、そうした脅威に対抗する軍事力の中では、固より核戦力(及びミサイル防衛の体系)に大きな期待が寄せられた。核兵器には「無頼国家」等による大量破壊兵器の使用抑止を含め幅広い役割が認められ、且つ核兵器がその役割を果たすためにはそれが「使用可能」であることが求められた。安全性、信頼性の些かの低下も許容されず、またその観点から「備蓄管理計画」の有効性に疑問が呈せられた所以である。

さらに、反対論の所説は、新型核兵器の開発を妨げるという見地からも、核実験の禁止に異議を唱えるものとなった。将来の脅威は予測し難いため、これに対して「使用可能」な核戦力を保持しようと思えば、核実験の実施を通じて新型核兵器の開発を進める体制を崩してはならないからである。

これに対し、賛成論にあっては、自身の軍事力による脅威への対抗に加え、軍備管理を通じた脅威の削減にも力点が置かれていた。C T B Tの批准を通じて核兵器国の核戦力増強や非核兵器国の核軍備取得には

一定の制動が掛かるのであるから、その分だけ条約の検証可能性や核兵器の安全性、信頼性を廻る問題には目を瞑って然るべきだと主張されたのである。

また、安全性、信頼性の低減が或る程度は許され、従って「備蓄管理計画」の（不確かさではなく）可能性に注目が集まったのは、軍事力による脅威への対抗に際して、必ずしも核戦力（及びミサイル防衛の体系）に依存することが想定されていないからでもあった。核兵器が明示的に幅広い役割を付与されたり、また種々の脅威に対して常に「使用可能」であることを要求されたりすることは少なかったのである。

他方、賛成論と雖も、米国の安全にとって核戦力が不可欠であり続けると認識していることは反対論と変わりがなかった。そのため、上院におけるＣＴＢＴ審議には、核軍備の段階的な廃棄を視野に入れつつ、核兵器の役割を例えば核攻撃の抑止に限定するといったような 米国を含む各国の有識者によって唱道され、国際的に関心を惹くようになった 立場は殆ど反映されなかった。「未臨界実験」の是非が問題にされることも、また核軍縮の「有意義な一歩」（前文）たり得るといふ条約の趣旨が肯定的に言及されることもなかったのは、正にそのためである。

\*

さて、上院がＣＴＢＴの批准を拒絶するに就ては、条約の内容に対する反対論の存在もさることながら、幾つかの政治的な要因が重要な役割を演ずることとなった。（クリントン政権から見て）成功を収めた

ＣＷＣの審議を引き合いに出しつつ、これらの要因を列挙すれば、以下の如くである。

第一に、クリントン大統領の弾劾を経て、大統領（及び議会の民主党）と共和党との間の関係は、ＣＷＣが承認された時よりも遥かに険悪となっていた。第二に、議員の世代交代等により、共和党内ではＣＷＣ審議の際にも顕著になりつつあった「孤立主義」「単独主義」 上記反対論の根底にある思想 の影響がますます強まっていた。

第三に、ＣＷＣの場合と比べ、ＣＴＢＴの批准を求めるクリントン政権の議会工作は、最後の局面に至るまで概して活発さを欠き、また大胆な妥協の手を打つ柔軟さにも乏しかった。第四に、ＣＷＣの承認は１９９６年選挙が終わってからであったが、２０００年選挙を控えた時期になると、輿論が高い支持を与えていたＣＴＢＴだけに、共和党側には９９年中に決着を付けたいという動機が生じ、また民主党側では批准が拒否されても 共和党の責任を追及することが出来るため 選挙に却って有利との計算が働くようになっていた。

政治案件としてのＣＴＢＴは、それ以外にも種々の相対的な不利を抱えていた。まず、米国の安全にとって化学兵器より遥かに重要と捉えられる核兵器に関する軍備管理の取り決めに賛同を得るには、一般により強力な根拠を必要とした。次に、ＣＷＣに署名したのがブッシュ政権であったのに対し、ＣＴＢＴはクリントン政権が署名したものであり、それだけ共和党の支持を得るのが困難であった。

また、発効要件の規定等により、ＣＷＣ

は米国が批准するしないに関わらず1997年4月に発効することが決まっており、しかも批准しない限り政治的、経済的な不利益が齎されるものであったのに反し、CTBTは米国が批准しなければ発効することはなく、また批准しても当分は発効の見込みがなかったことから、明確な期限を設定して批准を促進することが出来なかった。さらに、CTBTにはCWCにおける化学産業に匹敵するような強力な推進団体がなく、或る意味でそれと同様の位置を占め得た三大核兵器研究所（ロスアラモス、ローレンス・リバモア、サンディア）の支持は微温的なものに止まった。

このような状況の中で、CWCの承認に最後の段階で枢要な役割を果たしたロット院内総務もCTBT審議の最終局面では妥協への動きを貫徹させることが出来ず、従ってまた共和党の穏健派議員もほぼ全員が反対に回るといった結果となったのである。

## 6 むすびにかえて

批准決議案が否決された後もCTBTは形式的には上院に残っているが、ロット院内総務による以外に再び上程され得ない。今年中に条約の批准が（恐らくは幾つか条件が付いた形で）再び採決に付される可能性もないとは言えないが、現在のところそれは考えにくい。このまま推移すると、条約は今年末に外交委員会に差し戻され、来年初めに就任する新政権がそれを望んだ場合、再度審議の道程が開始され得ることになる。

そこで、注目されるのが大統領選挙の行

方である。民主党の有力候補ゴア副大統領、ブラッドレー元上院議員ともCTBTに賛成しているのに対し、共和党の有力候補ブッシュ・テキサス州知事、マケイン上院議員とも反対してきたからである。但し、ブッシュは核実験の停止継続は支持しており、マケインも批准決議案には反対票を投じたものの、そこに至る過程では採決延期を推奨していた他、核実験の禁止という考え方そのものには賛意を示している。

ミサイル防衛の展開やSTART条約の命運とも絡み、CTBTの将来は全く予断を許さない。一つだけ言えることは、条約の批准を廻る米国内の闘争がどの立場から見ても「決して終わったわけではない」（クリントン大統領）ということである。

## 参考文献

主として*Congressional Record*の関連部分、並びに*Arms Control Today*、*New York Times*、及び*Washington Post*の関連記事を参考にした。

（財）日本国際問題研究所

軍縮・不拡散促進センター

〒100-6011

東京都千代田区霞が関3-2-5

霞が関ビル11F

Tel: 03-3503-7558 Fax: 03-3503-7559

<http://www.ijnet.or.jp/JIIA-CPDNP/>

©Center for the Promotion of Disarmament  
and Non-Proliferation