

非核政策と非核立法

——ニュージーランドの場合——

浦田 賢 治

はじめに

昨年（一九八七年）六月四日に、ニュージーランドで、いわゆる非核立法が成立しました。政府が法案を国会に提出してから一年半ぶりのことでした。これは小さな国とはいえ、国家レベルの法律として、①ニュージーランドを非核地帯とする、②軍縮に貢献する、③核兵器についての国際条約（南太平洋非核地帯条約、核不拡散条約等）をニュージーランドで具体化する、ということを決めたものです。これは世界諸国の法律の中で、先駆的なものでして、大きな意義があると思います。

私たち日本人は平和憲法のもとで、「非核三原則」をいわば国是にしていますが、非核立法というものはまだもっていません。他方わが国は、アメリカ合衆国と軍事上の共同防衛条約を結び、これを拡大運用しています。また核問

「題については、米軍が艦船や航空機に核兵器を積んでいるかどうか、肯定も否定もしないという米政府の政策を、日本政府は認めています。そのため、非核三原則を空洞化する運用を許しているという批判を生んでいます。」

そういうわが国の視点からして、ニュージーランドの場合、その非核政策の特質はなにか、またその非核立法の意義と問題点はなにか、ということについて、お話ししてみたいと思います。

一 非核政策の特質

ニュージーランドは南極に近い、タスマン海に囲まれた島国です。ですからニュージーランドは、軍事的な形態ではない防衛体制に移行する有利な条件をもっています。

一九世紀半ば（一八四〇年）、ワントンギ条約（英国政府代表とマオリ族代表との間で調印）で英国植民地となったニュージーランドは、第一次世界大戦時に英自治領となり、第二次大戦後に（一九四七年）独立しました。が、現在も英連邦加盟の立憲君主国として、人口約三三〇万人（うち英国系が八割）です。そして、過去三五年以上にわたって、ニュージーランドは米合衆国およびオーストラリアと、軍事同盟を維持してきました。「アンザス（ANZUS）」というこの軍事同盟は、ベトナム戦争まではニュージーランド政府にとって良い役割を果たした、と考えられたのでありますが、ベトナム戦争は、ニュージーランド人がこの戦争に参加することで、非常に深刻な良心的苦悩を生み出しました。それまで、防衛外交問題がニュージーランドの選挙の重要な争点になることはなかったのですが、ベトナム戦争期には重要な争点になりました。

特に一九七〇年代から八〇年代はじめにかけて、民衆の間に反核感情が強まりました。一九七二年、ノーマン・カ

ークと第三次労働党政権は、ムルロワ環礁でのフランスの核実験に抗議するため、フリゲート艦を実験場に派遣しました。翌年、ニュージーランドとオーストラリアは大気圏内核実験に抗議するため、ヘーグの国際司法裁判所にフランスを提訴しております。このような政府当局の反核政策がニュージーランドの平和運動を激励したといわれています。とくにその際、民衆の関心の対象となったのは、核エネルギー推進の艦船、あるいは核兵器を装備していると思われる艦船が寄港するということに対してでありました。

ニュージーランドの平和運動は、その諸都市を非核化する運動へと発展していきました。ちなみに一九八四年の時点で、公認された非核宣言地帯に居住する人々の数は、全人口の六七パーセントに及んだといわれております。港湾に核装備艦船が寄港することに反対し、都市を非核化する、そういう要求をかかげた運動が、国家レベルで非核宣言をする運動へと、進んだのであります。

こうして八四年当時、国民党（保守党）の首相ロバート・マルドーンをして、ニュージーランドを非核化するかどうかを争点として、総選挙にうって出させたのでありますが、その結果、労働党が勝利しました。これに先だって労働党は、核政策をどうするかということで党内で検討いたしました。その発端となったのが、いわゆる「ローリング覚書」というものでして、八三年二月に出しております。この当時の情勢をみると、ニュージーランドには四つの政党がありまして、時の政権党は国民党で、第二党は労働党、第三が社会信頼政治連盟（現在のニュージーランド民主党の前身）、それにニュージーランド党がありました。こうした中で、「ローリング覚書」は、ニュージーランド政策審議会に対して、次の三つの選択肢を示しました。第一はアンザスという軍事同盟のもとで、アメリカが核の存否を明らかにしない政策をそのまま認める、つまり従来からの関係を維持する、ということです。この現状維持論は特に

国民党がとつた見地です。第二の見地はアンザスから脱退するというもので、特に社会信頼政治連盟とニュージーランド党が支持した見地です。そして第三は両者の中間に位置するもので、アンザスにとどまりながら、非核政策をとる、というものです。これが労働党政府が一九八三年に公約した見地であります。ローリングはこの三つの選択肢のうち、言うまでもなく第三の見地しか採りえない、と申したのであります。その理由を彼はいくつもあげておりますが、特に注目されるのは、第三の見地を採る場合、アメリカ政府との関係でどうかという点です。彼はこの点について、労働党が第三の選択肢の見地をとって、アンザスのもとで反核政策を実行した場合、その結果アメリカ政府はアンザスを終了させることはないだろう、という見通しを述べていたのであります。

さて、こういう反核政策を一九八四年総選挙の公約にして、労働党が政権をとりました。翌八五年一月、アメリカの駆逐艦ブキャナンがアンザス軍合同演習のあと、ニュージーランドに寄港する問題について、この軍艦は核装備しているという合理的疑いがぬぐいえない以上、寄港を認めるわけにいかないと、ニュージーランド政府はその寄港を拒否しました。それに対しアメリカ政府は強い姿勢をとり、アンザスを事実上機能不全にしたのであります。

こういう情況の中でニュージーランド政府がアメリカ政府との間で、アンザスは維持したいが核兵器運搬能力を有する船舶の寄港は断るといふ、いわばあいまいな態度で交渉を続けましたが、アメリカ政府の態度は変わらず、両政府間の関係はきわめて冷却してしまつたのであります。この点について、ニュージーランド労働党政府の政策形成に係したある学者は、この政府の非核政策はアメリカ政府との関係では失敗した、と評価しています。

しかしながら、アメリカ政府との関係ではともかく、ニュージーランドの民主主義と安全保障の問題にとつて、この非核政策はやはり大きな意味をもつていたのではないのでしょうか。というのは、次のような作業をニュージーラン

ド労働党政府が進めているからです。すなわち防衛外交問題について、政府は国民の声を良く聞く、情報公開を徹底する、そして国民的討議を進める、こういうことをしております。例えば政府は一九八五年二月二〇日に「国防問題」と題する討議資料を発表しました。ニュージールランドの将来戦略および安全保障政策に関して、国民が政府に意見書を提出するため、その背景説明資料として出されたものです。これは労働党政府の首相ロンギ氏と国防相ホフリン氏の名で、共同発表されました、その中に広義の基本問題として、例えばアンザス条約の将来をどうするか、というのがあり、次のように述べています。すなわち、政府は核兵器禁止を堅持しながら、同時にアメリカとの間に建設的な関係を修復するための解決策を引続き探究する、というのです。これをコメントして、次のようにいっています。すなわち、中心的な問題は核兵器であり、寄港や入港自体ではない。特に非核地帯法案はアメリカ船舶の核の存否について明らかにしないという政策に抵触しないように慎重に案文が作られている。この法案はニュージールランドに対する核兵器の持ち込みを禁止する船舶の種類を自ら決定するという国家主権について規定しているものである。だからアメリカに対して、その船舶上の兵器について公表するよう求めているのではない、というのです。

このような討議資料を参考にしつつ、国民の側から多数の意見書が出されましたし、また世論調査も行われました。その結果、国防問題に関する調査委員会が集約しまして、次のような評価を加えています。すなわち、国民から提出された意見書によると、防衛問題の考察において、ほとんど全てのニュージールランド人が次の二つの基本原則に明らかに共感を示している。第一の見解は、ニュージールランドは非核防衛政策を持つべきである、というものです。この意見は世論調査では七三パーセントの賛成を得たというのです。ところが第二の見解は、ニュージールランドは、より強力な、より強大な国家と積極的な、活動的な安全保障同盟を結んでいくべきだ、というのです。この意見は世

論調査で七二パーセントの支持を得たというのです。

そこで、このような世論の動向に対して、どう対応すべきかということについて、調査委員会は検討しました。まず第一にニュージーランドの反核主義とはどういうものか、について次のように述べています。すなわち、反核主義の原則は、集団安全保障の取決めが、専ら通常の用語で語られる限りにおいて、これと矛盾しない。また反核主義は、有能な、高度に専門的な軍隊をもつ必要性と矛盾しない。非核の通常兵器による防衛は、装備、兵站支援および統合演習を必要とする。だが、非核防衛論の本質は、同盟の中においても、あるいは同盟の外においても、安全保障というものが究極において核抑止力に依存しないと考える点にある。つまり核抑止力論を拒否するというのが、反核主義の原理的立場である、といっています。では安全保障の原則とは何か。これは通常兵器による防衛である、という事です。こういう形で、二つの基本原則の矛盾を止揚していこう、といっているのであります。

さて、ここで、ニュージーランドの非核地帯政策形成の発生論（ゲネシス論）を要約すると、次のようにいえるでしょう。この政策形成を対外関係の側面から考察すると、歴史的理由による英米従属・依存の関係から、経済・政治・安全保障上の理由による自立への志向および南太平洋諸国との連帯志向へと、変化・発展してきたことが見て取れます。しかも、核問題自体においては、当初の欧米諸国による核実験被害を回避する態度から、ベトナム戦争体験や核戦略システムの認識を通じて一九七〇年代後半になると、ANZUSと核抑止論そのものを見直す運動や政策形成へと進展していきました。非核地帯化と核実験反対の論理が、この核抑止論批判、核抑止論否定の思想と結びついている点に、重要な視点があると私は考えます。

つぎに、非核地帯化政策のゲネシス論を対内関係の側面から考察すると、労働党政権と草の根平和運動の関わり方

が注目に価すると思われれます。「地球的次元で考え、地域的次元で行動する」現在の思考様式の一つの実験例が、ここにあると思われるからです。平和運動が、独立・反差別・女性解放・専門職能の責任履行といった要請を追求する諸組織の多様な協力形態を採っており、これと労働党政権の相互支持・緊張の関係が形成されてきました。また、地域非核化宣言運動の発展と全国化の要請があり、反核主義が世論で優勢を占めました。依然としてANZUSへの残留を希望する意見が多く、軍事同盟による安全保障という思考様式から離脱できないままに残りました。

政府と市民の間の、こうした非核政策をめぐる関係は、この国の対外関係と相互に影響を与え合いながら、次にみる非核地帯化立法の形成過程を規定していったのであります。

二 非核立法の意味と問題点

一 非核立法の目的と構造

この非核立法の目的は三つあります。第一はニュージーランドを非核地帯化すること、第二はニュージーランドが世界の軍縮・軍備管理に対して積極的効果的な貢献をしたということ、そして第三は、ニュージーランドは非核の国際諸条約を国内法化することです。

この三つの目的を達成するために、非核立法は六つの問題領域について規定しております。これが非核立法の構造を形成しています。第一は「総則」でして、①この法律は「一九八六年ニュージーランド非核地帯・軍縮・軍備管理法」と略称する(第一条)、②「生物学的兵器」、「核爆発装置」、「通航」、「内水」、「領海」などの用語について「定義」している(第二条)、③この法律は政府を拘束する(第三条)、④ニュージーランドに設置される「区域」を定めて

います（第四条）。

第二は、「核爆発装置と生物学的兵器に関連する禁止」を定めております。核爆発装置については、取得（第五条）、配置（第六条）、実験（第七条）がいずれも禁止されています。外国軍艦のニュージーランド内水への入域（第九条）、外国軍用機のニュージーランドへの着陸（第十条）について、一定要件を充す場合、首相が許可することができるかと定めています。また「原子力推進船舶の寄港」、すなわち「ニュージーランド内水への入港」は禁止されています（第十一条）。そして「生物学的兵器」の製造、取得、配置等も禁止されています（第八条）。

三つ目は「除外規定」です。国際法上、すべての船舶又は航空機について認められている「領海及び海峡の通航」の自由（第十二条）と、外国の軍艦又は軍用機、それらの乗組員の「免責特権」（第十三条）を、いずれも確認しています。

四つ目が「違反行為」についての定めです。核爆発装置の取得、配置、実験の禁止、生物学的兵器の製造等の禁止に対する違反行為には、刑事裁判による一〇年未満の禁固刑が定められています（第十四条）。

五つ目は「軍縮・軍備管理諮問委員会」の「設置」（第十六条）、「機能と権限」（第十七条）、「委員」の構成（第十八条）等について定めています。最後に六つ目として、ニュージーランドの非核立法以外の関連法律の改正について定めております。

二 問題点

この非核法案について、平和運動組織の側から、一九八五年と八六年に、特別に強い修正要求がなされました。ニュージーランド平和運動の特質はさまざまな組織がこれにかかわっていることですが、その中に諸組織の連絡協議を

する団体として、ピース・ムーブメント・アオテロア（「白雲たなびく」という意味のマオリ語に由来する）というものが結成されました。これが特に積極的な反核・平和運動をすすめていますので、この団体の非核法案に対する修正意見を紹介しておきます。

それは多岐にわたりますが、重要と思われる修正意見を四点ほど指摘しておきましょう。第一は、外国軍艦のニュージラランド内水への入域ということと、そこへの入域に首相が許可を与える一定の要件についてです。

法案の九条二項には、首相は外国「軍艦がニュージラランド内水に入域する際、いかなる核爆発装置も積載していないことを了承する場合」——英語では *is satisfied* という言葉を使っている——「内水への入域を許可することができる」と定めている——「内水」は英語では *internal water* となっています。

そこで、この平和運動アオテロアは、①「内水」を「ニュージラランド非核地帯」（同法案第四条）とすべきこと、なぜなら「内水」は一九七七年領海・排他的経済水域法第四条によると「港湾」を指すから、この定めでは「港湾」以外の場所——領海等——への入域を認めることになるから改めるべきだ、というのであります。また②単に「了承する場合」を「合理的な疑いを残さない程に確信した場合に限って」とすべきことを主張しました。というのは、「了承する」という文言はきわめて不適切である、なぜなら、首相が合理的判断をするためにいかなる指摘に基づくべきかを定めていないからである。また、「了承する」という表現では裁判所による審査が不可能になる、というのであります。（航空機に関する十条二項についても同様）。

第二の修正意見は、大衆の関与と政府の弁明責任というものがこの法案にはほとんど定められていない、という点でした。この点は、将来外国軍艦の内水入域を許可するさいに確証があるべきだとすれば、特に重要だと主張されま

した。ですから、さきほどの「合理的な疑い」というものを残さないかどうかについて、やはり情報を提供して決まなければならない。一つには国会の当該委員会に情報を提供して納得してもらわなければならない。また、院外の民間の人々が参加するような委員会をつくって、ここにも完全な情報を提供すべきである、と申しました。

第三の修正意見は、外国軍艦の内水入域や軍用機の着陸の許可不許可を検討するさい、首相が「考慮」すべき「情報及び勧告」についてであります。法案の第九条一項によりますと、外国軍艦の内水入域を首相が許可するさいに、「ニュージールランドの戦略及び安全保障上の利益に関する情報及び勧告……を考慮しなければならない」とあります。「ニュージールランドの戦略及び安全保障上の利益に関する情報及び勧告を考慮する」というのは、きわめて抽象的な定め方であって、融通無碍に解釈できそうです。したがって、これは首相に大いなる逃げ道を作っているともいえる。事実、アメリカ政府の態度、すなわち核兵器の所在については「肯定も否定もしない政策」をとるという態度を前提とすれば、アメリカの軍艦や軍用機の寄港や着陸を認めないことは、ニュージールランドにとって戦略上、マイナスだと首相が考えた場合、首相はいつでも「了承した」と云ってよいように規定されているのではないか、したがって改めるべきだと申ししたのであります。

四つ目の修正意見は、さきにあげた首相の許可処分については、九条違反、一〇条違反があっても処罰するという条項がないという点です。不服審査を認める規定もありません。処罰がありますのは、五条から八条までです。これは首相の恣意的な判断に道をひらく危険があるし、また政権が変わって、労働党から国民党にもどれば、その政府がアメリカ政府の政策、すなわち核兵器の所在を明らかにしないという政策を是認することを、見逃してしまうことにならないか。そうさせないために、政府を法律でしっかり縛っておくべきだし、また、法律で縛られた首相や政府高官

私たちは、裁判所によってこの法律に違反したかどうかということを審査されるべきだ、そして違反していれば処罰されるべきではないか、ということを申しました。

この点に関して、ロンギ首相は労働党大会では、次のように表明したと伝えられています。「法文の改善の仕方としては、入港を許可する場合の首相の責任を明らかにし、核積載艦船及び原子力艦船を認めない法的義務を、首相に課すことがある。その場合、その判断が合理的であること、法廷における審査が可能であること、また、当該艦船または航空機が核を積載していないことが確認されない場合、入域を許可してはならないことを、文言上明らかにすることになろう」というのでした。けれども、実際には右の四点はいずれも、修正されることなく、原案どおり可決されました。

もっとも、昨年五月七日付の文書によりますと、修正された点がありますが、それはあまり重要なものではありません。まず、南極研究のために米軍の軍用機が兵站支援活動をしておりますが、そういう活動もやはりニュージーランド首相によって拒否できる、というように第一〇条の修正がなされました。なお、第五条の修正については、後にふれます。それ以外のもは、非核立法以外の法律との関連を問題にしている第二二条以下の規定です。

三 非核地帯立法の評価

この立法については、その積極的意義を認めるニュージーランドの人々の中にも、多様な評価が存在します。

非核地帯立法はニュージーランドが非核国家であるという法律的基础を与えました。この意味で、非核地帯立法の積極的意義を強調する見解があります。この見解によれば、ニュージーランド非核地帯立法は文字通り、実効性が期

待できるものです。また、この立法は、非核政策の健全な基礎構造を構築するのに寄与します。たとえば、外務省の中に軍縮・軍備管理部局を設置し、平和・軍縮教育信託基金を運用し、ニュージーランド内部での軍縮の原因を促進することと連動する。さらに、この立法は、ニュージーランドの対外的軍縮政策での「新しい国民的自己確認」に貢献するだろう。たとえば、世界問題について自分自身の明確な展望を發展させようと意図するさい、非核政策について、アメリカやイギリスの判断とニュージーランド自身の判断とを同一視しようとする国民党の考え方は、自分自分の国際的立場を發展させるためのニュージーランドの主権を妥協させるものとみられる、というのです。この見解は、労働党政府の非核政策を全面的に肯定的に評価しています。

これに比べると、次の見解は、この立法の立法過程と内容について積極的意義を認めたいうえで、なお問題点を指摘するものです。

この見解によると、平和運動アオテアロアが組織したキャンペーンは、国民に対し、政府法案の変更を要求して、国会の特別委員会に向け、意見書を提出するよう激励することでした。その修正意見は第九条と第一〇条に集中されました。アオテアロアが受けとった一二三六通の意見書のうち、一二二五通(九九パーセント以上)が、この法案に賛成であつて、しかもそのほとんどが、この法案を強化するよう求めていました。しかし、この民衆の意見に対して、米合衆国から、とくにそれに代つてイギリス政府から、強い圧力が加えられました。両政府は、第五、九、一〇および十一条の変更を期待していました。イギリス政府は、特定の変更を要求する目的をもった二人の高官をニュージーランドに派遣しました。もし法案が変更されないなら、両政府がどういふ行動に出るかということについて、大きな脅威を与えました。しかし、こうした状況の中で、ニュージーランド政府は、従来最も親密だった同盟国に対して、宥

和しませんでした。この法案を確保したのは、もっぱら民衆の力でありました。

政府法案の主要条項である第九条は、全く変更されていません。それは、少なくともニュージーランドの現状においては適切です。だが、核船舶禁止にとって明らかに弱点をもっており、とくにその文言の不明確なことが司法審査を不可能にします。この点が、この条項に対する平和運動側の反対理由の一つです。もう一つ注目される点は、第五条の変更です。すなわち、外国からの圧力で、もつとも好ましい部分に変更されたからです。第五条一項および同二項の各(b)号にある「教唆、助言 (incite, counsel)」という文言の削除決定は、一九八七年国会審議においてなされました。この文言は、イギリスの言い分によると、ニュージーランド軍がイギリスと再び演習をすることを不可能にする、というのでありました。この議論を呼んだ第五条自体は存続し、しかも現実にはニュージーランド刑法と一致する文言に基準化されることで幾分改善された、というのであります。

第三の見解の特徴は、ニュージーランドがいまなお直面している重要な核問題に対し、政府が、新しい非核地帯立法の精神と文言を適用することにおいて、遅れをとっている、と強調している点です。この論者は、ロンギ首相がそもそも、公約した非核地帯政策の立法化提案に強く抵抗したこと、立法過程において彼は、その文言が合衆国を諒承させ、したがって将来、核軍用船の寄港を認めうるようになるように交渉したことなどを指摘しています。そしてさらに、新立法の忠実な適用に遅れをとっているとして、次のように述べています。

たとえば、政府は、太平洋のミサイルの目標設定のために合衆国に対し「即時応答」情報を提供する、タンジモニアの電子スパイ施設について何等なすところがなかった。また政府は、ブラック・バーチの合衆国海軍観測所について何等なすところがなかった(この観測所は南半球のきわめて正確な星座を作成しており、したがってトライデント・ミサイ

ルは、南太平洋非核地帯を含む赤道をバトロールしているサブマリンから打ち上げることが可能となる。さらに政府は、この非核地帯立法のもとで、クライストチャーチの合衆国へアウッド空軍基地から飛び立つ、すべての合衆国軍用機に対して白紙委任を与えてきた。論者によれば、これら航空機のほとんど全ては、海底凍結の南極科学探査への兵站補給という、この基地の名目上の目的とは何の関係もないのです。他の論者も指摘したように、クライストチャーチ空軍基地は、オーストラリアにある合衆国の核戦争戦闘施設（バイン・ギャップなど）への輸送を行う航空機にとって、通過のための途中着陸地と看做されています。

おわりに

これまでのお話で私は、非核政策の特質、および非核地帯立法の特徴、その立法過程で示された修正意見と法案の成立、そしてこの立法について若干の評価を紹介しました。

この法案が南太平洋非核地帯条約の「ニュージールランド版」だとする評価は、それが両者の類似性を単に指摘する意味でなされたとすればともかく、そうでなければ、首相に委託された寄港許可決定の「定式」について、均衡のとれた適切な評価と言えるかどうか、疑問の余地がある、と思われまゝ。それにしても、平和運動アオテアロアの修正意見は、一部を除いて採用されずに終わりました。とくに、首相による核船舶寄港禁止措置（第九条等）の強化のために、①法の支配を徹底すること、②公衆の参加民主主義を強めることが、残された課題となっていることに留意しておきたいと思います。また、航空機について、アメリカの核兵器システムの運用に実質的に関与する余地が残されているという問題も、今後検討されるべき課題です。さらに、公衆諮問委員会の構成・運営の実績評価を行う課題も残

されています。

そして、こうした諸課題は、この立法の構成と機能が実には、ANZUSという軍事同盟の軍事的、政治的、法的な意味合いと密接に関連していることからして、ANZUSの考察を抜きにしては解決できないと言えます。ANZUSの意味するものの考察は、容易ではありませんが、この立法とANZUSの関係から生じる可能性のある、一つの論点は、別の場で発表しましたので（和田英夫教授古稀記念論文集『戦後憲法学の展開』日本評論社、一九八八年所収、ご参照いただければ幸いです。

（早稲田大学比較法研究所創立三十周年記念講演、一九八八年九月二六日）