

生物兵器：1920年代から1970年代までの米国の政策と国際法

ARAKAKI, Osamu / 新垣, 修

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

119

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

168(1)

(終了ページ / End Page)

137(32)

(発行年 / Year)

2022-03-14

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030122>

生物兵器

——1920年代から1970年代までの米国の政策と国際法——

新垣 修

はじめに

ルイ・パスツール（Louis Pasteur）やロベルト・コッホ（Heinrich Hermann Robert Koch）、北里柴三郎らによる病原体の発見は、人類の健康の増進に大きく寄与した。他面において、そのような医学・科学の発展は、感染症の仕組みを解明し、特定の病原体を選定することを可能にした。さらに、ワクチンや感染症医薬品の開発・製造は、感染症の制御のみならず管理も可能にした。以上のことは、「病原体の武力化」を後押しし、生物兵器を現実世界に生み出すとともに、それを軍事戦略の一部に統合する動力でもあった。本稿の主題は生物兵器だが、その問題意識は米国の政策と国際法との接点にあり、またその目的は、1970年代までの米国の生物兵器にかかる政策と国際法の連関性を明らかにすることである。

本稿の構成と概要から記しておこう。第1節で生物兵器の概要に触れた後、第2節から第5節において、1920年代から1970年代までの生物兵器計画を軸とした米国の政策の歴史について整理する。ルーズベルト政権時代に公式に採用された生物兵器計画は、トルーマン政権からジョンソン政権までの時代にかけて展開する。その間、公衆に対する実験が秘密裏に敢行されたが、それは沖縄を含む米国本土外にも及んだ。ベトナム戦争での化学兵器使用に対する国際的批判、ユタ州のスカル・バレーや沖縄のレッド・ハット・エリアでの化学兵器事故などの課題に直面する中、ニクソン政権は、米国で半世紀にわたり維持

されてきた生物兵器計画に幕を引き、かかる政策を大きく転換した。

以上の歴史の理解を踏まえた上で、第6節と第7節では、生物兵器にまつわる米国の政策と国際法との連関性について検討する。ここで対象として取り上げる国際文書は、1925年採択「窒息性ガス、毒性ガス又はこれらに類するガス及び細菌学的手段の戦争における使用の禁止に関する議定書」⁽¹⁾（ジュネーブ議定書）と1971年採択「細菌兵器（生物兵器）及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約」⁽²⁾（生物兵器禁止条約）の2つである。ジュネーブ議定書は、米国内の政策議論においては基準や目標として語られ、対外的には米国の政策姿勢を表明し、それを正当化する際の足場となった。

生物兵器禁止条約に関しては、米国はそれを成立させることで自国の政策を国際化した。これにより、それまで同系として国際的に認識されてきた化学兵器と生物兵器とを分離し、後者を独自の国際レジームに建て付けることに成功した。また米国は、条約を制定することで各国に国際法上の義務を課し、一定の行動を強制することで、自国の政策への追従を徹底しようとした。しかし成立した生物兵器禁止条約は有効な検証措置を持たず、行動の強制を確実にするものではなかった。

1 生物兵器

生物兵器とは一般に、戦争目的で開発された兵器としての病原体やその毒素のことを指す。日本の外務省によれば、生物兵器とは、「天然痘ウィルス、コレラ菌、炭疽菌、ボツリヌス毒素等の生物剤や、これらを保有・媒介する生物を使用して、人、動物、又は植物に害を加える兵器であり、大量破壊兵器の一

(1) Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare.

(2) Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction. UN Treaty Registration Number 14860.

⁽³⁾」である。生物剤とは、生物兵器に利用される微生物やその毒のことを指す。

生物兵器を扱う国際文書では、「生物兵器はこれである」というような直接的な定義法をとっていない。だが、各々の文書で登場する用語や目的などから、生物兵器の内容や範囲をおおよそ読みとることができる。ジュネーブ議定書の正式名と内容では、「生物兵器」ではなく、「細菌学的（bacteriological）手段の戦争」という文言が使われている。そのため、ウイルスやリケッチア（細菌とウイルスの中間の微生物）がその対象から外されている可能性がある。

他方、国際文書名自体に「細菌兵器（生物兵器）」（Biological Weapons）の文言を持つ生物兵器禁止条約の対象は、より包括的である。まず同条約は、「兵器としての細菌剤（生物剤）及び毒素の使用の可能性を完全に無くすこと」⁽⁴⁾をその目的に掲げる。具体的内容として、「防疫の目的、身体防護の目的その他の平和的目的による正当化ができない種類及び量の微生物剤その他の生物剤又はこのような種類及び量の毒素（原料・製法のいかんを問わない）」と「微生物剤その他の生物剤又は毒素を敵対目的のために又は武力紛争において使用するために設計された兵器、装置又は運搬手段」を開発せず、生産せず、貯蔵せず若しくはその他の方法によって取得せず又は保有しないことを謳っている⁽⁵⁾。

ところで、生物剤は空気が循環する場所であれば侵入でき、衣服、食物、水などを汚染し、人体に感染して発病させる。また人間の健康のみならず、動植物を含めた環境に害を及ぼす。つまり、人間、動物、植物を問わず、主に生きているものの健康に異変をもたらす効果がある。このような特性とそれを利用した目的や標的に着目すると、生物兵器は次の2つに大別できる。まず、人間の健康に害を与えるための生物兵器、「人間攻撃型兵器」である。この歴史は古い。紀元前400年頃のスキタイの射手は、矢を糞便や腐敗した死体に浸して放った。14世紀には、モンゴルの皇帝ジャニベグ・ハン（Janybek Khan）

(3) 外務省「生物・化学兵器を巡る状況と日本の取組（概観）」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bwc/torikumi.html>〉（last access: 23 October 2021）。

(4) 生物兵器禁止条約前文。

(5) 生物兵器禁止条約第1条。

が、ペストに感染した死体をクリミアの町・カフファの城壁内に投げ込むよう命じた。フレンチ・インディアン戦争時（1754年—1763年）には、「先住民国家の根絶」を目論む英国軍士官が、天然痘のウィルスに汚染された毛布やシーツを「贈り物」として先住民に渡し感染させた逸話が残っている。しかし当時の人間攻撃型兵器の使い方は思いつきの域を出るものではなく、その効果は限定的であった。それと比べれば、現在の殺傷力は極めて高い。⁽⁶⁾

ただし、生物兵器が狙うのは人間の健康だけではない。人間を取り巻く環境（家畜、農作物、水源など）の健康を標的とした、「環境攻撃型兵器」とも呼べる生物兵器がある。環境を害することで、人間の生活と社会にも支障をもたらすことがその目的である。第一次世界大戦中、ワシントンに在住していたドイツ帝国の工作員は帝国から原料を渡され、それを元に鼻疽菌と炭疽菌を製造し、欧州の連合国向けの約3千頭のラバ、馬、牛に感染させようと企んだ。また第二次世界大戦中の1943年4月、ロンドンの石鹼工場では約500万個の亜麻の塊が生産され、この塊に炭疽菌入りの液体が注入された。ドイツが生物兵器を使用する場合、報復としてこれを同国の牧草地にばら撒く予定だった。その主目的は、牛肉を食した人間の健康に害を与えることではなく、ドイツ産の牛肉を汚染し、その供給を止めることにあった。⁽⁷⁾

2 ハーディング政権とクーリッジ政権の時代（1920年代）

（1）ハーディング政権とワシントン条約

では本節より、1920年代から1970年代までの半世紀にわたる、生物兵器に関する米国の政策を時系列で整理しておく。後に示すように、生物兵器と化学兵器の使用制限は国際文書において一体化するが、歴史的にまず規制対象とな

(6) 30キログラムの炭疽菌乾燥微粒子の殺傷能力は、理想的な条件下だと広島型原爆を凌ぐとの試算もある。黒澤満（編）『軍縮問題入門（第4版）』東信堂、2012年、150頁。

(7) E.クロディー『生物化学兵器の真実』シュプリンガー・フェアラーク東京、2003年、234頁。

ったのは実用化が先行していた化学兵器であった。その契機は、ロシア皇帝ニコライ 2 世が提唱し、軍縮と紛争の平和的解決制度の樹立を目指したハーグ平和会議だった。26 カ国が招聘に応じた 1899 年の第 1 回平和会議では、軍縮に関する合意は形成できなかったものの、紛争処理などに関する合意とともに陸戦に関する 3 つの宣言が採択された。その一つが「窒息性又は有毒性ガスを散布する投射物に関するハーグ宣言」だった。1899 年 7 月、ドイツを含む 27 カ国が、合意された宣言の当事国となったが、米国はこれに加わらなかった。毒ガスには武器としての実用性がまだ備わっていないというのがその理由だった。⁽⁸⁾

1919 年「同盟及聯合國ト独逸国トノ平和条約」⁽⁹⁾（ベルサイユ条約）には、ドイツの再軍備制限を図る目的で毒ガス・化学兵器の取得を禁止する規定も置かれた。⁽¹⁰⁾しかし、共和党の国際連盟加盟反対により 1920 年 3 月に上院で批准が否決され、米国はこの条約に参加しなかった。そのため同国は国際連盟の枠組みの外に置かれたが、平和維持の原理として重視した勢力均衡を確保すべく、新たな外交戦略を独自にとる。それはハーディング政権主導によるもので、米国が中心になって大国間の国際会議を開催し、軍備制限にかかる合意を形成しようとするものだった。同政権は生物兵器に関する政策に着手したわけではなかったが、新たな外交政策はそれに連なる基盤を提供することになるので、簡潔に触れておきたい。ウォレン・ハーディング（Warren G. Harding）大統領が提唱したワシントン会議は、1921 年 11 月から翌年初頭まで続き、海軍軍縮、太平洋、中国といった重要課題が協議され、多くの条約が締結された。それは米国外交にとって華々しい成果であったが、その影で期待された結果を得られなかった課題もあった。それが、化学兵器の禁止に関する条約交渉だった。米国がこの条約締結を計画した背後には、第一次世界大戦で見せつけられた化学兵器の軍事的効果の高さと、米国の研究・開発の遅れなどがあった。⁽¹¹⁾

(8) George Bunn, "Banning Poison Gas and Germ Warfare: Should the United States Agree?," *Wisconsin Law Review*, (1969), pp. 375-376.

(9) Treaty of peace between the allied and associated powers and Germany.

(10) ベルサイユ条約第 171 条。

1922年にワシントンで調印された「潜水艦及毒瓦斯ニ関スル五国条約」⁽¹²⁾（ワシントン条約）は、米国が中心となって作成した国際文書だった。ベルサイユ条約における関連規定の文言を継承し、内容も類似したワシントン条約は、基本的に窒息性ガスなどの毒ガスの戦時使用を禁止するものだった。ハーディング政権下の国務長官、チャールズ・エヴァンズ・ヒューズ（Charles Evans Hughes）は、同条約への信任が米国の上院と国民から得られるよう尽力した。その甲斐もあってか、上院では反対票が投じられることもなく通過した。ところが、同条約が発効することはなかった。フランスの批准が発効の要件であつた⁽¹³⁾にも拘らず、同国が潜水艦に関する規定に反対したためだった。

（2）クーリッジ政権とジュネーブ議定書

1923年のハーディングの急死に伴い、政権を引き継いだのはカルビン・クーリッジ（John Calvin Coolidge Jr.）大統領だった。ワシントン条約成立失敗から3年後、米国は再び新たな国際文書の作成を主導した。クーリッジとフランク・ケロッグ（Frank B. Kellogg）国務長官の支持の下、セオドア・バートン（Theodore E. Burton）下院議員は、ジュネーブにおいて国際文書案を提出した。それはワシントン条約の文言を踏襲したものであった。バートンを中心とした代表団は各国の合意形成に尽力し、1925年にジュネーブ議定書が採択された。

ジュネーブ議定書の交渉時、ポーランド代表団は、生物兵器の危険性と入手の容易性を主張した。これを受け、交渉終盤には議定書の範囲が生物兵器にまで拡張された。同議定書は、もって生物兵器禁止に関する初の国際的合意となった。ただし、この交渉の経緯から分かるように、また実戦での使用例が乏しかったこともあり、生物兵器は同議定書においてあくまで副次的扱いにとどま

(11) クロディー、前掲、176頁。

(12) Treaty of Washington of 1922 Relating to the Use of Submarines and Noxious Gases in Warfare.

(13) Bunn, *op. cit.*, p. 377.

⁽¹⁴⁾ った。また、次の点で限定的となった。まず同議定書は、戦時における生物兵器の使用を禁止しただけで、平時の開発、生産、貯蔵、取得などについては制約をかけなかった。第2に、自国民に対する生物兵器使用を禁じてはいなかった。第3に、生物兵器の使用禁止は本議定書締約国間でのみ有効であり、締約国と非締約国の間の戦争には適用されない。第4に、報復での生物兵器の使用について留保をつけた署名国が少なくなく、結果的に戦時での先制使用を禁じただけの国際規範となった。換言すると、報復行為としての生物兵器使用の正当性は否定されなかつた⁽¹⁵⁾。

米国を含め30カ国がジュネーブ議定書に署名したのだが、1926年1月、米国内の手続過程で予期しなかった出来事が起こる。本件を扱った上院が同議定書批准を投票に付することなく、ホワイトハウスに差し戻したのであった。これにより、米国は本議定書への参加を見送ることとなった。激しい抵抗を見せた陸軍が、退役軍人や学会、製薬業界を動員して上院にロビイングをしかけたためだった。一旦戦争が始まれば同議定書は破綻するだろうというのが、批准反対派の掲げた理由だった。この主張の根拠は乏しかったのだが、クーリッジ政権に隙があったのは否めない。上院がワシントン条約を受け入れた経緯が数年前にあり、またジュネーブ議定書の文言が同条約をほぼ踏襲したものだったことも手伝って、ケロッグは上院議員を誰ひとり議定書交渉の席に派遣しなかつたのである⁽¹⁶⁾。

後述するように、米国は1975年までジュネーブ議定書に加盟することにはなかった。その間、すべての北大西洋条約機構（NATO: North Atlantic Treaty Organization）加盟国のみならず、ソ連を含むすべてのワルシャワ条約機

(14) ジュネーブ議定書の交渉過程については次を参照。James Revill, “Muddling Through’ in the Biological and Toxin Weapons Convention,” *International Politics*, 55 (2018), pp. 389–391.

(15) ジュネーブ議定書全般については例えば次を参照。Kristen Paris, “The Expansion of the Biological Weapons Convention: The History and Problems of a Verification Regime,” *Houston Journal of International Law*, 24:3 (2002), pp. 516–517.

(16) Bunn, *op. cit.*, pp. 377–379.

構加盟国が同議定書に参加した。ちなみに日本も米国とともに長く本議定書に参加しなかったが、1970年にこれを批准した。

3 ルーズベルト政権の時代（1930年代—1940年代前半）

第二次世界大戦時、米国は、生物兵器の研究・計画を進展させた。米国を突き動かしていたのは、原爆開発と同様、枢軸国が生物兵器を先に保有・使用するのではないかという不安だった。実際、マンハッタン計画と比較して投資額は桁違いに少なかったにも拘らず、生物兵器計画も最高機密に分類された。当初、米国が恐れを抱いていたのはドイツの動きだった。しかし第二次世界大戦中、ドイツが関連の実験などを行うことはあっても、生物兵器を本格的に開発することはなかった。研究・開発をもっとも系統的にかつ一貫して推進していたのは日本軍で、1935年から1945年の間、満州で生物兵器開発計画を展開していた。1937年以降には中国大陆で関東軍防疫給水部本部（731部隊）が細菌戦で使われる生物兵器の研究・開発を行い、これを実戦で使用した。後に731部隊の中心人物となる石井四郎は、陸軍軍医学校の防疫研究室に配属されていた1932年頃、「細菌は兵器として大きな可能性を持っているに違いない、そうでなければ禁止などされていないはずだ」との確信を抱いたという。⁽¹⁷⁾日本軍の生物兵器開発のきっかけの一つが生物兵器の使用を禁ずるジュネーブ議定書であったとするなら、皮肉なことである。

第二次世界大戦への日本の参戦が現実味を帯びてきた頃、米国は諜報活動を活発化させ、中国における日本軍の大規模な生物兵器開発計画を把握するようになっていた。また米国国務省は、1939年に日本の陸軍医がニューヨークのロックフェラー医学研究所から黄熱病ウイルスを入手した事実を掴んでいた。⁽¹⁸⁾

(17) エド・レジス『悪魔の生物学：日米英・秘密生物兵器計画の真実』河出書房新社、2001年、120頁。

(18) Sheldon H. Harris, *Factories of Death: Japanese Biological Warfare, 1932-1945 and the American Cover-up*, (Routledge, 2nd edition, 2002). クロディー、前掲、231頁。

戦間期には生物兵器の実効性に疑念を挟む米国であったが、日本の開発・実践によってその認識を変え、自国の生物兵器計画を大きく進めることとなる。まず 1939 年 9 月、生物兵器に関する課題を再検討することを米軍が決定した。1941 年、ヘンリー・スティムソン（Henry L. Stimson）陸軍長官は全米科学アカデミーに対し、生物兵器の実効性についての評価を求めた。それに対するアカデミーの見解は、「生物戦は明らかに実行可能」というものだった。これを受け、スティムソンはフランクリン・ルーズベルト（Franklin D. Roosevelt）大統領に、政府と民間が共同運営する機構発足を目指して文民諮問グループを組織化すべきだと進言した。大統領による翌年の承認に基づき、戦争調査局（WRS: War Research Service）が設立された。これが、米国における生物兵器計画の公式な始まりであった。ちなみにこの時、米国政府と大手製薬会社の関係性の一端を表すような人事があった。WRS 局長に任命されたのは、メルクの社長ジョージ・メルク（George W. Merck）であった。メルクの立場は重要で、彼の指示下、WRS は、ハーバード大学やコロンビア大学、シカゴ大学、スタンフォード大学など全米トップクラスの 28 大学と協働してその任務を秘密裏に開始した。

実際の生物兵器の研究と生産を WRS から任され、具現していったのは化学戦争局（CWS: Chemical Warfare Service）だった。CWS は 1942 年 3 月に研究報告書を発刊しているが、その中で、攻撃における生物剤の追加を提案している。そのひとつが、対農産物用病原体に分類される「イネいもち病菌」であった。後述するように 1960 年代に沖縄の屋外実験で扱われる菌であり、環境攻撃型兵器の生物剤である。CWS はまた、メリーランド州のキャンプ・デトリック（現在のフォート・デトリック）と、ユタ州のダグウェイ実験場近くやホーン島に、実験に適した屋外施設を建設した。このような調査研究・開発には、既述の大学から集められた研究者が従事した。

この頃、生物剤模擬物の生産も本格化した。生物剤模擬物とは、*Bacillus globigii* (BG) や *Serratia marcescens* (SM)、硫化亜鉛カドニウム粒子といった、人間に対し「比較的」害が少ない菌である。生物剤模擬物は生物兵器の

材料となる生物剤などの代用であり、防毒マスクのフィルターを試験するためなどに使われる。また、病原体が様々な環境でどのように拡散するのかを知るためにも使用される。これが生産されたのはインディアナ州のビーゴ・プラントだった。元々は従来型の兵器が生産されていた場所だったが、生物剤の試験設備に転換された。しかし安全面での懸念から、大規模生産は生物剤模擬物に限定されるようになった。

またこの時期、生物兵器は研究・開発・生産のみならず、攻撃的使用の一手前まで進んでいた。CIA（Central Intelligence Agency）の前身である戦略情報局（Office of Strategic Services）は、ブドウ球菌エンテロトキシンを使い、深刻な影響をもたらす一方で自制力のある食中毒を、ナチス党員の間に引き起こそうと企んでいた。炭疽菌を使った畜牛用飼料はキャンプ・デトリックで生産され、英国に輸出された。ただし、これが実際に使用されることはなかつた。⁽¹⁹⁾

第二次世界大戦の最中であって、米国・英国・カナダ間の相互協力も図られた。たとえば英国は、1943年5月、炭疽菌の実験を含む生物戦に関する実験結果の全てを米国に提供している。翌月、ルーズベルト大統領はある重要な基本指針を大統領令で発した。それは、化学兵器に関する先制使用の自制、つまり報復攻撃のみの使用への限定であった。その企図は、化学兵器使用を狙う枢軸国側への牽制にあったとも言われる。いずれにせよ、これが大統領令レベルで発せられた唯一の指針だったこともあり、対外政策の基本姿勢として戦後長く受け入れられるとともに、その範囲は生物兵器にまで拡張されるようになった。⁽²⁰⁾

(19) 第二次世界大戦期と生物兵器計画開始時期の動向一般については次を参照。Borden Institute, *Medical Aspects of Biological Warfare* (Government Printing Office, Textbooks of Military Medicine, 2008), pp. 4-5.

(20) David I. Goldman, "The Generals and the Germs: The Army Leadership's Response to Nixon's Review of Chemical and Biological Warfare Policies in 1969," *The Journal of Military History*, 73:2 (2009), p. 534. Jonathan B. Tucker, "A Farewell to Germs: The U.S. Renunciation of Biological and Toxin Warfare, 1969-70," *International Security*, 27:1

4 トルーマン政権からジョンソン政権までの時代 (1940年代後半—1968年)

(1) トルーマン政権

第二次世界大戦末期、米国の生物兵器の調査研究では、日本軍の攻撃に対抗するための防衛能力に重きが置かれていた。だがやがて、攻撃面での開発も積極的に進められるようになった。日本の稲作への打撃を狙った環境攻撃型兵器の使用も検討されたが、これが実行に移されることはなかった⁽²¹⁾。なお戦後、本格的な冷戦体制下で軍事競争が始まると、核兵器政策がそうであったように、米国は生物兵器の開発でも独占を図ろうと試みた。日本の生物兵器開発技術の成果を示すデータは、軍幹部の戦犯免責と引き換えに米国に引き渡された。

ルーズベルトの死後に大統領となったのはハリー・トルーマン（Harry S. Truman）だったが、その政権の2年目、つまり1946年、旧陸軍省は、米国が戦時中に生物兵器の研究や試験を行っていた事実を公表した。また同年、WRS局長のメルクは、米国が生物兵器の攻撃を受けた場合、これに報復するだけの信憑性の高い能力を備える必要があると、陸軍長官に報告した。1948年当時、国防長官の指揮下にあった組織の求めに応じ、アイラ・ボールドウィン（Ira L. Baldwin）を議長とする生物戦委員会が組織され、報告書をまとめている。この報告書は、生物剤を用いた破壊工作などに対し米国が無防備であることを指摘している。また、換気・水道・地下鉄における無害の微生物の動きを探り、環境がこれにどう作用するかを調査すべきだと示唆した⁽²²⁾。このことはやがて、後述する隠密の「公衆実験」へと繋がることとなる。

(2002), pp. 109–110.

(21) Tucker, *op. cit.*, p. 110.

(22) “Dr. Ira Baldwin: Biological Weapons Pioneer” <<https://www.historynet.com/dr-ira-baldwin-biological-weapons-pioneer.htm>> (last access: 28 November 2021).

新たな転機は朝鮮戦争とともに訪れた。戦時中、中国とソ連、北朝鮮は、米国が中国や北朝鮮で生物兵器を使用していると非難した。しかし、冷戦終結後に開示された関連文書によって、当時の証拠が捏造されたものだったことが分かった。なお米国は、朝鮮戦争での使用を否定したが、生物兵器の国内での保有は認めていた。実際、研究は着々と進んでいた。なぜなら、冷戦の緊張が高まる中で米国は、共産圏諸国が生物兵器を開発し、朝鮮戦争でそれを使用することを警戒していたからである。あらゆる軍拡競争の根底に潜む動機は、恐怖心と猜疑心である。生物兵器がその例外に置かれることはなかった。トルーマン政権もその終盤より、生物兵器への取り組みを加速させる。生物兵器の実験・発酵・濃縮・製造・貯蔵が可能な大規模施設がアーカンソー州に建設され、1951年には対農作物爆弾が生産された。これは米国にとって初の本格的生物兵器であった。その3年後には、ブルセラ・スイス (brucella suis) を用いた対人爆弾が製造されている。米国ではまず環境攻撃型兵器がつくられ、その後人間攻撃型兵器が続いたことになる。⁽²³⁾

(2) アイゼンハワー政権／ケネディ政権／ジョンソン政権

トルーマン政権下での「封じ込め政策」を批判し、ジョン・フォスター・ダレス (John Foster Dulles) 国務長官提唱による「まき返し政策」の下で核開発を推進したのは、1953年に大統領となったドワイト・D・アイゼンハワー (Dwight David Eisenhower) だった。この時代、政府内である変化があった。生物兵器の使用は報復攻撃に限定されていたことから、予算を十分に要求できずにいた。軍部は状況の打開を図るべく、先制攻撃の軍事的価値の見直しを働きかけていたのだが、ちょうどその頃、ソ連が攻撃計画を進めているとの情報を掴んだ。そのため、米国政府内の政策は攻撃能力開発に重心を移すようになっていた。これは政府内の姿勢変更だったため、公にはされなかった。アイゼンハワー大統領はこのような動きを否定し、表向きには先制攻撃禁止を堅持し

(23) トルーマン政権時の動向一般については次を参照。Borden Institute, *op. cit.*, p. 5.

ていた。しかし現実には、確保できた予算で勢いを得ると、攻撃面も含む様々な調査・研究・開発を加速させた。⁽²⁴⁾

1950年代の米国ではこのように生物兵器への取り組みが進んだが、1960年の大統領選時には、共和党・民主党の両候補者より興味深い発言があった。化学兵器・生物兵器について意見を求められた際、リチャード・ニクソン（Richard M. Nixon）は、これまで通り開発を継続すべきだと答えた。これに対しジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）は、究極的には撤廃を念頭に置き、これらの兵器を国際管理下に置くことが急務だと返答した。実際、翌年に発足したケネディ政権は早速、統合参謀本部に対し、化学戦・生物戦についての徹底的な再検証を求めている。ところが、このことで、ケネディが当初意図したことと逆の結果がもたらされた。調査を通じ、むしろ、兵器の軍事的重要性が評価され、関連の調査・研究・開発に一層弾みがつくことになったのだ。ケネディ大統領就任から1年もしないうち、米国は生物兵器に関する新たな研究と実験に乗り出すこととなる。⁽²⁵⁾

ところで、米国においても化学兵器と生物兵器の開発は同系のものと見られがちだったが、ケネディ政権の時代より両者は徐々に分離し、それぞれに自立していった。⁽²⁶⁾ 化学兵器については、その軍事的価値の再評価のみならず、実戦でのその使用が始まった。1962年頃に開始された「ランチハンド作戦」（Operation Ranch Hand）では、ベトナム上空から枯葉剤が散布された。媒介生物駆除が表向きの理由だったが、真の目的は、ベトコンが潜む森林を失わせ、農作物生産活動の土台である土地を利用不能にするための環境破壊であった。中でも最もよく知られ、また最も多く用いられたのは、ダイオキシンなどの強力な毒性を含むオレンジ剤だった。一方、生物兵器の開発については、後述す

(24) ただし、これは政府内だけの決定であって、1943年のルーズベルト政権時代の大統領令を公に覆すものではなかった。Jeanne Guillemin, *Biological Weapons: From the Invention of State-sponsored Programs to Contemporary*, (Columbia University Press, 2006), pp. 107–108. Goldman, *op. cit.*, pp. 534–535.

(25) Tucker, *op. cit.*, p. 11.

(26) Guillemin, *op. cit.*, p. 109.

るような公衆実験を含め、独自に展開していった。

ケネディ暗殺後に政権を引き継いだリンドン・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 大統領は、泥沼化するベトナム戦争の中で高まる批判に応じて行動するようになった。ベトナム戦争での催涙ガスなどの使用を正当化する根拠として、ジョンソン政権は、南ベトナムで起こる暴動の鎮圧と米国人人質の保護を挙げていた。一方、国務長官のディーン・ラスク (Dean Rusk) は1967年、国防長官のロバート・マクナマラ (Robert McNamara) に対し、高まる国際世論がジュネーブ議定書の批准とベトナムでの催涙ガスなどの使用中止を求めていることに触れ、化学兵器・生物兵器の扱いに関する議論の可能性をうかがった。マクナマラは統合参謀本部と協議した後、エスカレートするベトナム戦争に鑑み、今はこのような微妙な課題をジョンソン大統領に持ち込む時ではないとラスクに忠告している。ただ結局、政権末期には議定書批准が真剣に検討された。

(3) 秘密裏の「公衆実験」

ところで、トルーマン政権時の1949年からジョンソン政権時の1968年までの間、生物兵器とその対応の研究のため、とある実験が行われていた。それは人間を巻き込む野外実証実験で、ケネディ政権時にマクナマラの承認で始まった「112計画」(Project 112)や、その一部を構成した「SHAD計画」(Project SHAD)で本格化した。その目的は、化学兵器・生物兵器の攻撃の性質や、防御のあり方を探るためだった。生物兵器については、例えば、広域地勢でのエアロゾルの動き、感染性、太陽光の照射や気候条件による病原菌の残留率の把握などが実験の内容だった。1947年に当時陸軍参謀総長であったアイゼンハワーによって生物兵器計画の情報非開示の決定がなされ、以降の「公衆実験」が国民や議会に知られることはほとんどなかった。

(27) Tucker, *op. cit.*, pp. 114-115.

(28) 公衆実験全般については次を参照。Leonard A. Cole, *Clouds of Secrecy: The Army's Germ Warfare Tests Over Populated Areas*, (Rowman and Littlefield, 1988), pp. 3-104.

米国内本土においてはまず、農務省協力の下、病原体の兵器としての作用や可能性を探る目的で、対農作物生物剤の野外実験が数カ所で行われた。また海軍は、生物兵器攻撃で使用される病原体の空気中での拡がり方を知るため、BG や SM のエアロゾルを掃海艇からサンフランシスコ沖に向け放出した。同様の目的で、空港やバス・ステーション、公園など 200 箇所以上の地点でバクテリアの気体が散布された。中でもよく知られるのは、ニューヨーク地下鉄で特殊作戦部隊によって秘密裏に実行された 1966 年のシミュレーションである。SM で満たされた電球をプラットフォームから線路に落とし、地下鉄でエアロゾルがどのように拡散するのかを観察した実験であり、都市部などへの局地的な攻撃を想定したものであった。⁽²⁹⁾

模擬物は比較的弱毒であるものの完全無害ではない。免疫力低下などの健康状態によっては、肺炎や敗血症を引き起こすことが現在では判明している。サンフランシスコで生物兵器の弱点を探る実験が行われた際、エドワード・ネビン（Edward J. Nevin）という男性が SM に感染して死亡した。1980 年、ネビンの家族は米国政府に損害賠償を求めたが、裁判所は、国家計画の下で実験が行われたという理由で原告の訴えを退けた。⁽³⁰⁾ 同意のないままモルモットのような扱いを受けた人間の死は、安全保障と引き換えに正当化され得ることを示したような司法判断だった。

また米軍は 1951 年に、日和見感染症であるアスペルギルス症の原因となるアスペルギルス・フミガーツスに関し、アフリカ系住民がこの真菌に比較的に感染しやすいかを調べる環境実験を行った。「敵」がもし致命的な真菌を使えば、アフリカ系住民への被害はより甚大になるかもしれないとの仮説がこの実験の背後にあったという。バージニア州ノーフォークの労働者は、実験の内容や目的について知らされないまま、真菌が充満したコンテナを扱う作業に従事させられた。⁽³¹⁾

(29) Borden Institute, *op. cit.*, p. 6.

(30) クロディー、前掲、237-238 頁。Cole, *op. cit.*, pp. 75-104.

(31) *Id.*, pp. 45-46.

公衆実験はパナマやカナダ、さらには太平洋の船上といった米国本土外の地域でも行われた。「ブルー・タンゴ」(Blue Tango)と命名された1968年のハワイでの実験では、多雨林地域に大腸菌などの細菌が散布され、植物に滞留できる時間が観察された⁽³²⁾。公衆実験は米国統治下にあった1960年代初頭の沖縄でも行われた。米軍は、環境攻撃型兵器の開発の一環として、イネいもち病菌を用い、沖縄で屋外実験を繰り返していた。これは、感染した稲にいもち病を発病させる病原菌であり、この病を患った稲の葉や穂は枯れ、場合によっては稲が萎縮して枯死する。イネいもち病菌は、稲に付着し、主に雨季に水滴によって発芽すると、菌糸が毒素を出しながら稲の表皮細胞を破って侵入するからである。稲の品質を低下させ、稲作に被害を与えることが、この環境攻撃型兵器の目的である。

このような調査研究、開発、実験により、米国は最終的に、致死性のものを含む計7種の生物剤を人間攻撃型兵器として武力化し、3種の対農作物生物剤を環境攻撃型兵器として貯蔵することに成功した⁽³³⁾。また、生物剤を爆弾やスプレーボトルに詰め冷却保管できたことは、米国の生物兵器の技術がある程度まで達していたことを示唆するものだった⁽³⁴⁾。しかし、米国や他国の市民に告知せず秘密裏に実施された実験が1976年の報道や翌年の上院の聴聞会で明らかにされると、米国政府は厳しい批判にさらされたのだった。

ところでこの時代、生物兵器の開発や貯蔵は、米国の安全保障政策においてどのような含意を持ったのか。まず、人間攻撃型兵器のうち致死性を有するものについては、ソ連・共産圏による同種の兵器使用に対する抑止力と見る向きがあった。致死性の生物兵器は、軍事戦略の理論上、先制攻撃ではなく報復攻

(32) "US admits to 50 secret tests of bio weapons on troops" <<https://www.smh.com.au/world/us-admits-to-50-secret-tests-of-bio-weapons-on-troops-20030701-gdh0u6.html>> Sydney Morning Herald, 1 July 2003 (last access: 15 September 2021).

(33) Borden Institute, *op. cit.*, p. 5.

(34) William C. Patrick III, "A History of Biological and Toxin Warfare" in Kathleen C. Bailey (ed), *Director's Series on Proliferation, No. 4*, (Lawrence Livermore National Laboratory, 1994), pp. 16-17.

撃を想定した武器だった。対して非致死性の人間攻撃型兵器は、大統領の決定があれば先制使用できる武器であった。

5 ニクソン政権とフォード政権の時代（1969年—1970年代）

（1）ニクソン政権と生物兵器計画の終焉

ニクソン政権が発足した1969年、生物兵器政策にも作用を及ぼすおそれのある事件が発覚した。その前年にユタ州のスカル・パレーで、約3千頭の羊が大量死したのである。米国政府は自らの責任を受け入れることはなかったが、陸軍実験施設のダグウェイ性能試験場から神経ガスが試験場内に空中散布された事実と、これが空中を浮遊して被害の出た牧場に達した可能性は認めた。以前から化学兵器の国内での生産や移送、貯蔵に伴う危険性を報じていた米国メディアは、これを契機に、化学兵器についてより積極的に報道するようになった。米国は同時に、国際世論からも強い圧力を受けるようになっていた。森林の枯死や地域の耕作地域の環境破壊が目的であった枯葉剤の、ベトナム戦争での使用に対する風当たりが強くなっていたのである。

これを受け、活発に動き出したのが議会だった。民主党で下院議員のリチャード・マッカーシー（Richard McCarthy）は、ペンタゴンに対し、化学兵器・生物兵器にかかる責任を追及するようになった。また同じく民主党の伝統的リベラル派、J・ウィリアム・フルブライト（J. William Fulbright）上院外交委員会委員長などを中心とした議員が、化学兵器のみならず生物兵器に関する米国の姿勢を問うようになった。⁽³⁵⁾これに応じたニクソン政権は、国家安全保障問題担当大統領補佐官のヘンリー・キッシンジャー（Henry Kissinger）を調整役につけ、政策を包括的に見直すことになった。議論はまず政府内で始まり、複数の省庁間グループで報告書が用意されることとなった。また、キッ

(35) 議会の主導的動きについては次を参照。Guillemin, *op. cit.*, pp. 119–121.

シンジャーの要請に基づき、化学兵器・生物兵器に関する科学的観点に基づいた報告書を用意するため、ホワイトハウスは大統領科学諮問委員会（PSAC: President's Science Advisory Committee）を招集した。

ところが、省庁間グループとPSACが報告書作成を進めていた最中の1969年7月、ウォール・ストリート・ジャーナル紙がある衝撃的なニュースを伝えた。沖縄において、米軍兵23人と米国籍市民1人が神経ガスに曝露したというのである。これにより、沖縄の知花爆弾庫内のレッド・ハット・エリアに、化学物質を充填した兵器が密かに配備されていたことが白日の下に晒された。そしてこの事故は、化学兵器の管理の難しさのみならず、その保有が米国内外に及ぼす影響を図らずも証明することとなった。

まずこの事故は、米国の外交を困難な状態に陥れた。米軍が秘密裏に化学兵器を持ち込んだことで沖縄の人々の怒りを買ひ、反米軍基地運動にうねりをもたらした。⁽³⁶⁾当初、米国国防総省はこの事故を公表せず、また日本政府にも通達しなかった。そのため、日米安全保障条約のあり方の議論や沖縄返還交渉をめぐる米国・日本・沖縄の関係は一層複雑となった。⁽³⁷⁾のみならず、同盟国に化学兵器を持ち込んだことはNATO全体にも不信感をもたらし、米国は、軍縮会議など国際交渉の場で自らの立場を明らかにしなくなっていた。⁽³⁸⁾

このような対外関係に加え、米国内においても、化学兵器・生物兵器の生産や配備に反対する声が高まった。なにより、報道で明らかになるまでホワイトハウスがこの事故のみならず沖縄における配備に不知だったことが、⁽³⁹⁾ニクソン政権の統治能力を疑わせたことは想像に難くない。米国政府は、化学兵器・生物兵器にかかる政策を早急に定義し、これを一元的に実行することを国外のみ

(36) 琉球政府立法院は、「毒ガス兵器撤去に関する決議」を1970年に3度採択した。また、市民主催の決起大会は1万人規模の集会となった。

(37) 化学兵器配備にかかる米国・日本・沖縄の関係の分析・指摘は次を参照。我部政明「沖縄からの化学兵器撤去：公文書記録に見る日米琉関係」『国際琉球沖縄論集』（2017年）6, 1-20頁。Goldman, *op. cit.*, p. 546.

(38) 当時、西ドイツへの化学兵器の持ち込みがあったことも同時に明らかにされていた。

(39) Goldman, *op. cit.*, p. 546. Tucker, *op. cit.*, p. 118.

ならず国内に向けて発信する必要に迫られたのだった。⁽⁴⁰⁾

1969年11月25日、ニクソン大統領はホワイトハウスのルーズベルト・ルームに集まった多数の報道陣の前で、唐突とも思える政策宣言を行い、米国内はもとより世界を驚かせた。彼は述べた―「私は決断した。米国は人を殺す、あるいは無能力化するあらゆる形態の破滅的生物兵器の使用を放棄する。……私は国防省に、現在備蓄してある細菌兵器を廃棄するよう命じた。……人類は既に、あまりにも多くの破滅の種をその手中に収めている。……生物兵器はグローバルな感染流行をもたらし、未来の世代の健康を損なうものである⁽⁴¹⁾」と。大統領は同時に、先制使用の禁止を再度強調した上で、ジュネーブ議定書の批准について上院の助言と同意を得る意思も示した。

これに続き翌年2月14日、ニクソン大統領は生物兵器禁止の範囲を拡大し、⁽⁴²⁾ 病原体毒素もそれに加えることを宣言した。この二つの宣言により、1942年に正式に始まった生物兵器計画は幕を閉じることとなった。米国政府による、事実上の「病原体の非武力化宣言」である。これに従い、米国はそれまで貯蔵していた生物兵器と生物剤を廃棄し、関連の研究・生産を平和的目的のみに転用し限定することとなった。

ではなぜ、ニクソン政権は大きな政策転換を決断したのか。この点は先行研究でも論点となったが、ベールに包まれていた当時の状況は情報公開や関連の研究によって徐々に明らかになってきている。ニクソン大統領が一方的廃棄宣言を決めるまでには政府内では相当な意見の衝突や議論があったが、政策決定に作用した複数の要素を指摘しておきたい。まずこの宣言は本質的に、生物兵器の非人道的性格を忌避した結果ではなく、軍事の実効性や政治的状況の計算

(40) Jonathan B. Tucker and Erin R. Mahan, *President Nixon's Decision to Renounce the U.S. Offensive Biological Weapons Program*, (National Defense University Press, 2009), p. 4. Forrest Russel Frank, "U.S. Arms Control Policymaking: The 1972 Biological Weapons Convention Case," (Dissertation submitted to Stanford University, 1974), p. 113 and p. 229.

(41) Richard Nixon, "Remarks Announcing Decisions on Chemical and Biological Defense Policies and Programs," 25 November 1969. Goldman, *op. cit.*, pp. 531-532.

(42) この決定に至る過程の詳細は次を参照。Tucker, *op. cit.*, pp. 131-139.

から導かれたものである。対外的には、戦略兵器制限交渉（SALT: Strategic Arms Limitation Talks）との兼ね合いを無視できなかった。これを外交上最重視していたニクソン大統領としては、生物兵器をめぐる米国内の対立をSALTの場にまで持ち込みたくなかった。あるいは、生物兵器廃棄宣言をSALTにリンクさせ、軍縮の主導権を握ることすら目論んでいた。国内的には、その維持・管理が財政的負担となっている生物兵器を切り捨てることで、優先順位の高い国防計画への投資を議会に承認させ、1970年代以降の米国の国防体制を立て直す狙いもあった。⁽⁴³⁾

また、既に米国が有効な核兵器と化学兵器、通常兵器を所持していた関係で、生物兵器に対する軍事的評価も、一方的廃棄宣言に至る要素の一つとなった。生物兵器の戦闘手段としての軍事的効果や実用化の可能性・必要性が問われたのであった。これについては、ニクソン大統領の宣言中にも、「生物兵器は大規模で予測できない、おそらくは收拾がつかない結果をもたらす」との表現で明示されている。かつて行われた公衆実験から得られたデータや、それに基づく評価を踏まえると、役に立たないとは言わないまでも、制御性や予見可能性、抑止力として期待される効果があまりに不鮮明である。よって、米国軍が戦力として正規に採用するだけの信用性が生物兵器には担保されていなかった、との見方である。⁽⁴⁴⁾

もっとも、ニクソン大統領は、この点について自らの立場をしばらく明らかにしていなかった。最終的に、主に科学者から構成されるPSAC⁽⁴⁵⁾の報告などが作用し、生物兵器に対する否定的立場を受け入れることとなった。軍部や一部の政府関係者は生物兵器の軍事的価値を支持し続けるものの、それは周縁の

(43) これらの政策転換の分析については次を参照。Tucker and Mahan, *op. cit.*, p. 9. 黒木新司「ニクソンによる生物兵器廃棄の一方的宣言」『防衛学研究』26, 2001年, 16-19頁。

(44) この立場の説明については次を参照。Borden Institute, *op. cit.*, p. 8. Tucker, *op. cit.*, pp. 127-128. Revill, *op. cit.*, p. 391.

(45) ニューヨーク大学のイワン・ベネット（Ivan Bennett）博士が委員長となったPSACには著名な遺伝学者も参加していた。PSACの報告の内容は、生物兵器の制御可能性や予見可能性を問題視し、その能力を米国が放棄することを提案するものだった。Frank, *op. cit.*, p. 114.

少数意見と受けとめられていた。科学者などの専門家が示す技術的見解は、大統領が少数意見を退ける際の反証として活用されたのかもしれない。⁽⁴⁶⁾このように、一方的廃棄宣言の根拠には複数の説明がある。このうち、生物兵器禁止条約の作用にさらに接近した説明は後に譲る。

(2) 生物兵器禁止条約の成立とフォード政権

国際的な潮流に目を向けると、大量破壊兵器として人類・動植物に致命的打撃を与える生物兵器の軍縮は、国際社会の関心対象となっていた。1968年に「核兵器の不拡散に関する条約」(NPT: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)が署名開放され、翌年、ウ・タント(U Thant)国連事務総長より「化学・細菌(生物)兵器とその使用の影響」の報告がなされると、化学兵器・生物兵器の全面禁止に関する審議がジュネーブ軍縮会議で開催された。その間、英国は、生物兵器を化学兵器から切り離して検討することを提案した。

ニクソン大統領が生物兵器廃棄の一方的宣言を行うと、この兵器を規制するための新条約を成立させる条件が急速に整った。米国・英国はともに、化学兵器と生物兵器について別個の禁止条約を立案し、個別に交渉することを主張した。だが当初、スウェーデンをはじめ非同盟国は分離方式に反対する立場をとっていた。この流れを変えたのはソ連だった。同国は7つの社会主義国を代表し、生物兵器禁止に特化した条約の作成を提案した。交渉が進展する中で米ソが個別に作成し、しかし内容がほぼ同じ条約案を、1971年の軍縮委員会は検討することとなった。同委員会は同年、国連総会に条約案を提出し、第26回国連総会決議で生物兵器禁止条約が採択された。

だが、生物兵器禁止条約批准に署名するためのペンをニクソン自身が握ることはなかった。それを行ったのは、ウォーターゲート事件でニクソンが辞任に追い込まれた後、1974年に副大統領から大統領に昇格したジェラルド・フォ

(46) Revill, *op. cit.*, p. 392. Tucker and Mahan, *op. cit.*, p. 9.

ード (Gerald R. Ford) だった。フォード大統領は、生物兵器に関するニクソンの方向性を継承し、これを完結させた。政権が成立したその年、フォード大統領は上院に対し、生物兵器禁止条約とジュネーブ議定書双方への批准について助言と同意を求めた。同年12月にその同意が確認され翌年1月22日に米国が批准すると、生物兵器禁止条約は発効した。

また米国は、ジュネーブ議定書に署名してから約半世紀ぶりにこれに批准した。ただし、フォード大統領は「執行命令第11850号」を発出し、同議定書が米国を拘束できる範囲について留保を示している。すなわち、兵士や文民の救出といった「人命救出のための防御的軍事方式」の場合には、催涙剤の戦闘使用を例外的に認めている⁽⁴⁷⁾。

6 米国の政策とジュネーブ議定書の連関性

(1) 米国内の政策議論における基準や目標

ここまで、1920年代から1970年代までの、生物兵器に関する米国の政策の歴史の流れをまとめた。以降では、その政策と国際法の連関性の可視化を試みる。なお、時系列で整理してきた前節までとは異なり、本節と次節では、議論の性質に沿ってまとめた項目ごとに検討する。

まずジュネーブ議定書についてだが、米国内での政策議論において、正義に適うための基準や到達すべき目標、さらには満たすべき条件に位置付けられた。米国はジュネーブ議定書の加盟国でもなかったのに、メディアや関係者は度々、これをあたかも同国が遵守すべき基準、達成すべき目標として語った。ベトナム戦争で化学兵器が使用された際、新聞や週刊誌は、ジュネーブ議定書を米国の行為の正しさを図る基準に位置づけていた。ただし、議定書の文言そのもの

(47) Gerald R. Ford, Statement on the Geneva Protocol of 1925 and the Biological Weapons Convention. President Gerald R. Ford, "Executive Order 11850: Renunciation of Certain Uses in War of Chemical Herbicides and Riot-Control Agents," April 8, 1975.

というより、その「精神」に反すると政府や政策を批判する傾向があった。また例えば、1963年より軍備管理軍縮局コンサルタントとなったハーバード大学の科学者マシュー・メセルソン（Matthew Meselson）は、米国が早急にジュネーブ議定書を批准することを提言した。それを怠れば、あらゆる大陸が第三次世界大戦の戦場と化すだろうとメセルソンは警告した。米国が議定書に正式参加することが、世界の道徳を推し進める条件だと彼は考えていた。⁽⁴⁸⁾

議会は市民の意思と意識を反映する場である。それゆえ、理屈や合理性を基礎とした思考だけではなく、市民が持つ感情や思いを政府に届け、心理的「しこり」をほぐす場でもある。ニクソン政権初期の1969年頃より、米国議会は、市民が抱く兵器に対する不信感や疑念、恐怖心を政府に伝達しつつ、化学兵器・生物兵器の政策に積極的に関与するようになった。その議会において、市民の不安や猜疑心を解消するための目標点に定められたのが、ジュネーブ議定書の批准であった。ニクソン政権とフォード政権はこの目標を達成することで、結果的に市民心理としての反発を緩和に向かわせたとも言える。

生物兵器に関する政策変更を決めた後、ニクソン大統領は上院に対し議定書批准の承認を求めた。このことは、ジュネーブ議定書で示された基準や内容を遵守することを、米国が国際法の次元で公式に受け入れることを意味した。しかしニクソン政権は、ベトナム戦争や暴動で既に使用されていた化学兵器を規制しなければならないような、同議定書にかかる厳格な解釈をそのまま認めたわけではなかった。生物兵器に関しては、米国・同盟国にとっての敵対国が議定書で定められた禁止事項にあたる行為をとった場合、議定書の拘束が終了することを正式に留保とすべきことを求めた。ニクソン政権は、議定書加入によって米国の安全が減じることのないよう、米国が負う義務の範囲に修正を施した⁽⁴⁹⁾のだった。

(48) Steven J. Allen, "An Analysis of Factors Leading to U.S. Renunciation of Biological Weapons," (Dissertation submitted to George Mason University, 1973), p. 266.

(49) 化学兵器における、フォード大統領の「執行命令第 11850 号」もまた同旨である。

(2) 米国の政策姿勢の対外的な表明と正当化

このように、ジュネーブ議定書は、国内的には政策に連なる議論で基準や目標に位置づけられたのだが、対外的には、米国の政策を表明し正当化する手段にもなっていた。ここまで繰り返したように、生物兵器に関する米国の政策の基本姿勢は一貫していた。それは、先制使用の禁止・報復使用への限定であった。そして米国は、この基本姿勢を同議定書に結び付けて対外的に示し、また同議定書を根拠に自国の政策を国際的に正当化した。

1942 年春、生物兵器の先制使用の制限にこだわるルーズベルト大統領は、同盟国であり生物兵器の研究・開発で協力関係にあった英国のウィンストン・チャーチル（Winston Churchill）首相との共同声明で、生物兵器の使用を報復のみに限定することを正式に明言した。ジュネーブ議定書加盟国ではない米国が同盟国でもある議定書加盟国を媒介に、その政策が議定書の規範枠組みに合致していることを国際的に表明したとも受け取れる。ただ仮にそうであったとしても、ジュネーブ議定書の拘束がない部分については、米国の政策にも縛りが生じない。つまり、生物兵器の先制使用は控えるが、開発・生産・貯蔵などは継続することを暗に示したとも言えよう。実際、第二次世界大戦中、米国はそのように行動していた。

米国が政策姿勢をジュネーブ議定書にはっきりと結びつけるようになったのは、ベトナム戦争が悪化した 1960 年代後半であった。例えば、ベトナム戦争での武器使用戦略を批判された時、ラスク国務長官は、ジュネーブ議定書の要請に合致するとしてその正当性を説明した。1966 年には第 21 回国連総会で化学兵器・生物兵器の使用を非難する決議が採択されたが、これはジュネーブ議定書の原則と目的を厳格に遵守することを求める内容だった。米国は未批准にも拘らず、同決議には賛成票を投じた。この行動に対してはどっちつかずの態度との批判もあったが、その行為が、法的義務はもちろん、新たな政治的あるいは道義的義務を米国にもたらしたわけではない。ジュネーブ議定書で示された原則と目的は、米国の解釈によれば、それまでとってきた基本姿勢と矛盾す

るものではなかったし、以降も変更する予定はなかった。米国は、そのことを国連総会決議の投票行動を通じて表明したに過ぎない。なお1969年、国防・研究・エンジニアリング長が生物兵器に言及した際、ジュネーブ議定書の「精神」⁽⁵⁰⁾に拘束される米国の意思を確認している。この発言も先の国連総会決議と同様、米国の基本姿勢と議定書の要請の合致を前提にしたもので、それ以上の政治的・道義的コミットメントを新たに約束しようとするものではなかった。

ただし、政策の基本姿勢とジュネーブ議定書の連結については、米国が自ら望んでこれを積極的に推進したというより、国際的圧力下でそうせざるを得ないことだった。化学兵器・生物兵器をめぐる米ソの駆け引きにおいて同議定書が争点となり、他国より批准を求められることが度々あった。1952年、ソ連は、米国を含むすべての国家に議定書批准を求める主旨の国連安保理決議案を提出している⁽⁵¹⁾。また、国際社会における米国の信用低下に歯止めをかけられない事態も、同国政府は経験していた。朝鮮戦争における生物兵器使用の非難は東側陣営のプロパガンダだったが、それでも米国の国際的信頼を貶めるには十分だった。この時、米国が同議定書に未批准だったことで、国際社会の疑念が一層深まった面は否定し得ない⁽⁵²⁾。さらにベトナム戦争の状況が悪化したジョンソン政権時には、国連などのフォーラムで米国の化学兵器使用が一層批判されるようになったが、批判の声が求めたのは米国の議定書批准であった⁽⁵³⁾。このような場面に直面する機会が増えてもなお、米国がこれに批准することはなかった。その代わり、自国の政策と同議定書が実質的に連結していることを国際社会で強調するようになった。つまり、同国の政策の基本姿勢が議定書の原則や精神とは矛盾してはいないことを対外的に説明することで、国際的圧力をかわ

(50) *Congressional Record (Senate)*, 30 July 1969, p. 21401.

(51) S/RES/97-98. ちなみに、この時に米国は、効果的な安全策を伴う軍縮交渉の中でこのような兵器が撤廃されない限り、その使用を排除するつもりはないと応じた。U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), *Arms Control and Disarmament Agreements: Texts and Histories of the Negotiations*, (ACDA, 1990), p. 11.

(52) Borden Institute, *op. cit.*, p. 6.

(53) Goldman, *op. cit.*, p. 537.

そうとしたのだった。

自国の政策姿勢とジュネーブ議定書との整合性を説明してきた米国は、化学兵器反対運動の機運が高まる中、ベトナム戦争における催涙ガスなどの使用について釈明しなければならなかった。その原則と目的を尊重していると説明していたジュネーブ議定書の基準からの逸脱を問われたからである。そこで、同議定書における使用禁止の武器の範囲はあらゆる化学兵器・生物兵器ではなく、致死兵器に限られると米国は主張した。⁽⁵⁴⁾このようなことを契機に、国内のみならず国際的にも高まる圧力に対応する方策の一つとして、ジュネーブ議定書を批准すべきか否かが米国政府内部で真剣に問われるようになったのであった。

そもそも、政策の基本姿勢とジュネーブ議定書との間に矛盾がないのであればなぜ、米国はより早期に同議定書に加入しなかったか。たしかに、一つの政策が半世紀近く維持されると、国際法をはじめ、外部からのいかなる関与も許されないほど聖域化され、タブー視されることもあろう。しかし、より説得力を持つ説明がある。それは、先制使用禁止の基本姿勢に対し、米国政府内の一部の勢力から長期にわたり根強い抵抗があった点である。彼らは化学兵器・生物兵器の軍事的価値を評価し、あるいはそのような価値を信じていなくとも軍事予算をできるだけ多く確保するため、兵器活用の可能性の法的間口をできるだけ広く開けておきたかった。⁽⁵⁵⁾ベトナム戦争にまつわる国内外の圧力をかわすため、ジョンソン政権は1967年に、ベトナムでの催涙ガスと枯葉剤の使用を中止し、ジュネーブ議定書に批准することを検討していた。しかしこの政策変更案は、⁽⁵⁶⁾軍と統合参謀本部の反発を買い、日の目を見ることはなかった。

(54) Tucker, *op. cit.*, p. 114.

(55) *Congressional Record*, *op. cit.*, p. 21401.

(56) Tucker and Mahan, *op. cit.*, p. 2.

7 米国の政策と生物兵器禁止条約

(1) 米国の政策の国際化と国際レジームの分離

生物兵器廃棄の一方的宣言に関するニクソン大統領の動機やその背景については、第5節でいくつか触れた。ここでは、生物兵器禁止条約と密に関連する動機を手がかりに、米国の政策における国際法の機能の一部である、米国の政策の国際化という側面について考えたい。

まず、一方的廃棄宣言の動機の一つが、化学兵器と生物兵器のレジームの分離にあったという点を押さえておきたい。軍事戦略上、大量破壊兵器の中では原爆・核兵器より下位に置かれた化学兵器と生物兵器は、同系にあるものと一般的には認識されていた。しかし両者は、米国内の政策レベルで常に同類として扱われてきたわけではなく、個別の枠組みで括られ、また異なる歴史的・軍事的評価を与えられるようになっていた。第一次世界大戦でドイツによって初めて実用化された化学兵器は、ベトナムでも米国によって使用され、軍事的価値は実証済だった。一方、歴史的にも実例の乏しい生物兵器については、その軍事的価値が測定されている段階だった。

ニクソン大統領からすれば、米国の国益に適った合理的政策は、それまで同系として認識されてきた化学兵器と生物兵器を分離することだった。⁽⁵⁷⁾その真意は、生物兵器を犠牲にすることで、ベトナム戦争での使用や、ユタ州と沖縄での事故で非難の渦中にあった化学兵器を救済することであった。世界を驚かせた一方的廃棄宣言の陰で、「生物兵器は廃棄したのだから」という犠牲と引き換えに、既に実働している化学兵器とその正当性の延命は許される。過去についてはベトナムでの化学兵器使用の免罪符としての期待が、未来については化学兵器使用の許可証が与えられたようなものだった。もっとも、生物兵器放棄の犠牲といっても、その損失は限定的であった可能性がある。同国の生物兵器

(57) *Ibid.*, p. 10.

開発は一方的宣言の時点で既にある程度達成されていて、たとえ手元の兵器を廃棄し開発計画を終えたとしても、いざとなれば急生産は可能であったとの指摘もあるのだから。⁽⁵⁸⁾

ニクソン大統領の一方的廃棄宣言にかかるこのような企図は、やがて国際法によって正当性を与えられ、国際レジームにおける化学兵器と生物兵器の分離を決定づけた。両者の規範上の分離を提案したのは英国だったが、⁽⁵⁹⁾既述した通り非同盟国を中心に多くはこれに否定的だった。しかし、米国がこの支持に回ったことで風向きが変わり、生物兵器禁止条約の成立の兆しが見えてきた。なお、米国が英国とともに主張した分離の根拠は、生物兵器の特殊性や兵器としての制御の困難、⁽⁶⁰⁾予見性の限界、実戦例の不在などであった。

生物兵器禁止条約が成立したことで、生物兵器は化学兵器とは規範上切り分けられ、その開発・生産・貯蔵などは禁止されることとなった。つまり、生物兵器は国際法上違法化された。その一方、かねてより自国が実戦で活用してきた化学兵器については、これを制限しかねない国際規範の形成を先送りすることで現状維持を図るのだった。このようにして誕生した生物兵器禁止条約は、米国の政策を国際的次元で体现して普遍化したが、この国際規範は、別個のレジームが形成される基盤にもなった。

(58) 黒木、前掲、18頁。

(59) 既に核兵器を保有していた英国は、生物兵器を抑止力として自国で保有する必要がないと1959年に結論していた。黒澤、前掲、153-154頁。また同国は、実戦で試されたことのない生物兵器の価値に疑問を抱いていた。さらに化学兵器の軍縮交渉については、既に実用化されている除草剤や暴動鎮圧のための催涙弾といった議論を避けられないと考えていた。対照的に、生物兵器は普遍的に憎悪の対象となりやすいことを理解していた。このようなことから、英国は、うまく統制できそうな生物兵器を分離し、これに特化した軍縮を進めようとした。Guillemin, *op. cit.*, p. 112. Goldman, *op. cit.*, p. 544. Tucker, *op. cit.*, pp. 118-119.

(60) Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *The Problem of Chemical and Biological Warfare, Vol. IV, CB Disarmament Negotiation 1920-1970*, (SIPRI, 1971), p. 290.

(2) 他国への行動の強制

ニクソン大統領は、生物兵器廃棄の一方的宣言において、「今日、我々が示した決定に倣い、あらゆる国家の間で平和と理解の環境が醸成されることを願っている⁽⁶¹⁾」と述べている。これは、生物兵器を手放すことを他国に促すメッセージである。その真意は、他国による生物兵器の開発抑制と世界的拡散の抑止にあった。

NPT は、ニクソン大統領による一方的破棄宣言の1年前に署名が始まり、宣言1年後に発効した。核兵器の拡散防止を目的としたNPT体制では、米国とソ連、英国、フランス、中国の5カ国が核兵器保有国、その他が非核兵器保有国と定義された。核爆発を起こす装置を開発・製造・入手することを禁止された非核兵器保有国の中には、核兵器保有国との格差に不満を持つ国々もあった。そのため、非核兵器保有国が、核兵器の代替抑止力・報復力としての生物兵器の効果に目をつけ、その開発に乗り出すことを米国は懸念していた。事実、CIAや国務省は、その可能性を指摘していた。しかしそれを待つまでもなく、国防に潤沢な予算をかけられない低所得国や核兵器開発技術を持たない小国にとって、「貧者の核兵器」⁽⁶²⁾が魅力的であろうことは容易に想像がつく。もしこれら諸国が生物兵器開発を進め、「別の大量破壊兵器」⁽⁶³⁾を入手することになれば、米国を含む核保有国の地位、ひいてはNPT体制そのものを脅かしかねない。

一方的廃棄宣言はこのような背景下で発せられたものであり、米国はこの宣言を通じて他国の行動を統制しようと試みていた。つまり、他国が米国と同様の政策をとることで、生物兵器開発・拡散が終わることを望んでいた。実際、

(61) Nixon, *op. cit.*

(62) 1969年の国連での見積もりによれば、1平方キロメートルあたりで人的損害をもたらすには通常兵器で2,000ドル、核兵器で800ドル、神経ガス兵器で600ドルのコストがかかるのに対し、生物兵器についてはわずか1ドルですむ。Paris, *op. cit.*, p. 515.

(63) Tucker, *op. cit.*, p. 128. Revill, *op. cit.*, pp. 391-392. 黒木、前掲、16頁。

米国の目論見通り、宣言直後から米国と同様の政策をとることを他国も表明した。英国とカナダといった米国の盟友に続き、スウェーデンやユーゴスラビアも同旨の政策を発表した。メキシコにいたっては、包括的禁止を達成するための段階的措置として、すべての諸国が生物兵器の使用・生産・貯蔵の廃棄を一⁽⁶⁴⁾方的に宣言すべきだと提案した。

しかし、米国の思惑はそれにとどまるものではなかった。つまり、条約を制定することで各国に国際法上の義務を課し、一定の行動を強制することで米国の政策への追従を徹底しようとした⁽⁶⁵⁾。そのためにも、米国としては生物兵器禁止条約を成立させる必要があった。だがその時、化学兵器と生物兵器の分離以外にも、各国の合意を阻む壁があった。それは、条約遵守を検証する方法だった。西欧諸国が強固な検証措置の確立を望む中、ソ連を主軸とした共産圏諸国はこれに強く抵抗した。ところが興味深いことに、米国はこの点については最終的にソ連・共産圏の側に立った。

米国代表は軍縮委員会会議の場において、化学兵器と生物兵器の軍事的有用性の違いを強調することで、抑止や軍事的均衡の観点から後者の検証措置が厳格である必要はないと説いた。化学兵器については制御可能で予見性も高いことなどは実験や実戦を通じ実証済みであり、各国も安全保障上有効な兵器だと認識しているので抑止戦略の対象となる。よって、化学兵器を規制する場合には抑止の観点から検証措置を徹底しなければならないが、実施は困難で時間を要することが予想される。対照的に、制御可能性と予見性が低い生物兵器において、報復はその攻撃に対する合理的対応とはいえず、抑止が働くほどの軍事的能力はない。また、実用性を伴わないのだから、軍事的なバランスや不均衡の是正云々も議論できない。そのため、たとえある国の生物兵器の保有を知り得たところで、そのことが他国の生物兵器放棄の判断に影響を与えることはない。故に、米国の理解によれば、生物兵器の検証措置はそこまで厳格である必

(64) SIPRI, *op. cit.*, pp. 281-282.

(65) *Ibid.*, p. 281.

要はなく、比較的容易に実施できるというのである。⁽⁶⁶⁾

この米国代表の説明に、どの程度説得力があるかは議論の余地があろう。例えば、公衆実験などを繰り返して多様なデータを既に揃え、いわば生物兵器開発の絶頂期にあった米国が、兵器の制御可能性や予見性を本当に問題視していたのか。特に技術専門家などの間からは、これを疑う声は絶えない。また実のところ、当時の米国は、緩やかな検証を求めるソ連に譲歩せざるを得ない政治的・軍事的状況に追い込まれていたのではないか。いずれにせよ、検証に関する両国の意見は一致し、生物兵器禁止条約成立に大きく近づくこととなった。⁽⁶⁷⁾換言すれば、米国は一方の超大国であるソ連と手を結んで生物兵器禁止条約を成立させることで、他国に一定の行動を強制するという目標を達成しようとした。しかしながら、その検証措置は同条約の欠陥として度々批判的となり、⁽⁶⁸⁾条約成立後のソ連による兵器の実験・開発の隠蔽を許す一因となった可能性は濃厚である。米国は同条約を使って他国の動きを法的に制御しようと試みたのだが、履行確保にかかる制度設計の弱さのため、これが達成されたとは言い難い。結局、生物兵器禁止条約は、他国に対する行動の強制を十分に確保する装置ではなかった。

結 語

生物兵器禁止条約成立後も、国際社会に不安の種は尽きない。⁽⁷⁰⁾ 同条約の履行

(66) *Ibid.*, pp. 294-295.

(67) 一例としては次を参照。レジス、前掲、276-280頁。

(68) Revill, *op. cit.*, pp. 391-392. 黒木、前掲、20頁。

(69) 締約国は、他の締約国が条約に違反していると認められるときは、国連安保理に苦情を申し立てることができる。生物兵器禁止条約第6条第1項。しかしながら、拒否権を行使できる常任理事国が全会一致に至るのは困難である。また同条約には、締約国内の関連施設などで履行状況を検証する査察などの定めがない。さらに、同条約の実施を監視・監督するための常設の国際機関もない。

(70) 1979年にソ連で起きた集団吸入炭疽発生事件（スベルドロフスク市の軍事工場から炭疽菌が漏出し多数の周辺住民が肺炎を発症した事件）や、1990年のサダム・フセイン（Saddam

検証メカニズム改善をめぐる長い交渉は続けられているが、今のところ実現していない。これを語る上でも、やはり米国の動きを無視することはできない。2001年、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）大統領は、それまで進められてきた「検証措置を含めた新たな法的枠組み」（検証議定書）に対する米国の支持を撤回した。NPTのようなメカニズムは生物兵器禁止の実施を確保する手段にはそぐわず、むしろ国家安全保障や企業秘密の保護を害するというのが理由であった。この立場は、バラク・オバマ（Barack Obama）大統領とドナルド・トランプ（Donald Trump）大統領の各政権においても変わることはなかった。

さらに21世紀に入ると、バイオテクノロジーや生命科学の進化と歩調を合わせるかのように、非国家主体が生物兵器を使用する可能性は現実味を帯びている。バイオテロの危機が近づき、国際政治・経済の安定と世界の人々の健康が脅かされている今、生物兵器を禁止する意義は一層高まっている。生物兵器禁止条約成立までの米国の政策の歴史を辿り、国際法との連関について検討した本稿が、現在と未来における生物兵器の課題を考える際の出発点の一つとなることを願う。

* 本稿は、国際基督教大学研究助成補助金の助成を受けたものである。

* 本稿は、2021年11月6日に開催された沖縄対外問題研究会・定期研究会（Zoom会議形式）における、筆者のプロシーディングス「生物兵器：1970年代までの米国の政策と国際法」と口頭報告に基づき執筆された。同研究会の席で、有益なご質問とコメントを参加者からいただいた。この場を借りて、感謝の意を表する。

Hussein) による湾岸戦争時の生物兵器の装填などがその例である。