

## 第5章 グローバル・コモンズとしての核不拡散秩序

秋山 信将

### はじめに

国際社会において核は、秩序の形成という観点から重要な役割を果たしてきた。安全保障面においては、直接的に核攻撃の可能性に直面し、自国の安全保障上の利益どころか生存までもが侵害されかねないのではないかと脅威を受けうる。もしくは逆に核兵器の存在（使用もしくは威嚇）によって自らの安全保障を担保しようとする。それだけでなく、核兵器を保有することによって他国の行動（とそれを導き出す得失の計算）に影響を与えることで、国際政治における相対的影響力を向上させるといった、間接的な政治的「効用」が期待できるからである。

「核なき世界」に象徴される近年の核軍縮のトレンドの中で、安全保障における核兵器の役割の低下が謳われており、確かに大国間の核戦争の可能性は低下してはいる。しかし、中東や南アジアなど地域内の国家間対立が存在し、地域安全保障秩序が不安定な場合や北朝鮮のように体制の維持・存続を目標とする場合、もしくはイランのように地域安全保障上の理由だけでなくアメリカからの体制変更の圧力に対抗する手段として核兵器の役割は依然として重要であるとの認識が当事者の間で存在する。

また、地域安全保障の問題だけではなく、大国間の戦略的關係における核の役割をどのように定義していくのかも引き続き重要な課題である。米ロ間では、一般的に言えば核戦争の可能性は低下している。とはいえ、新 START によって大幅に核兵器が削減された中、戦術核やミサイル防衛、通常戦力のギャップなど、米ロ間の戦略的安定性の維持にとって解決しなければいけない課題はより重要になってきている。それ以上に、複雑なのが米中の戦略的關係のあり方である。両国の核戦力および戦略・ドクトリンの非対称性、軍備管理へのアプローチ、とりわけ透明性をめぐる思想の相違、中国軍の急速な近代化による戦力バランスの変化など、両国の戦略的關係を安定化させるためには課題も多い。その意味では、核戦争のリスクは低減したとはいえ、核兵器は当面戦略的な価値を維持していくであろう。

さらに、テロ・グループのような非国家主体の絡む核の脅威は、核分裂性物質や原子力関連施設のセキュリティへの懸念の高まり、技術や知識へのアクセスの容易化などに加え、後述のように原子力エネルギーへの世界的な需要が増大し、核物質がより多くの国に存在するようになる傾向と相まって、むしろ高まっているといえよう。そして、東日本大

震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の災害は、原子力安全と核セキュリティの近接性への関心を高め、その結果、すでに国際社会においては理解が深まりつつあった核不拡散と核セキュリティの近接性<sup>1</sup>とあわせ、いわゆる「3S (Safety, Security and Safeguards [保障措置＝不拡散の象徴として])」の一体としての強化の必要性が謳われるようになった。

他方で、経済面においては、福島原発事故以前には、今後エネルギー需要が増大するにつれて化石燃料の供給が逼迫することが予想される中、それに代わる大規模なエネルギー供給を可能にするものとして、原子力の役割が期待されるようになっていた。エネルギー消費国、とりわけ新興経済発展国にとって、今後の経済成長を持続させるうえで、増大するエネルギー消費をどのように賄うのか、化石燃料をはじめとする在来のエネルギー資源の安定した供給が可能かどうか、そうした懸念を解消する手段を原子力発電に求めようとする動きが高まっている。また、供給サイドでも、原子力への需要が増大することを見越して、将来の有望な基幹産業として原子力に力を入れる国はアメリカやフランス、ロシアといった既存の原子力産業国だけでなく<sup>2</sup>、韓国も国際原子力市場へ参入する意欲を示しており<sup>3</sup>、今後は中国やインドといった国々も原子力供給国として台頭してくることが見込まれるようになった。(ただし、原子力需要の今後の見通しについては、2011年3月11日の東日本大震災による東京電力福島第一原子力発電所の事故が大きな負の影響を与える可能性が高い。ドイツやスイス、イタリアなどヨーロッパ諸国のいくつかはすでに脱原子力を決定している。他方、アメリカや韓国では新規の原発設置が決定され、中国やインドにおいては原発の建設が続いている。そのほかの新規原発の建設を計画している途上国においても今後の原子力計画に変更はないとの意向が政府から表明されている。単純化することは避けるべきではあるが、可能性の観点からは、原子力の利用が広がることは、すなわち3Sに係るリスクが増大することを意味する。

このように、現在国際社会においては、核に係る安全保障上の脅威・リスクの変容およびその増大と経済上の機会の拡大が密接不可分な形で進行している。このように、グローバルなレベルにおいて変動を遂げている核をめぐる政治および経済をどのように秩序付けるのかは、核兵器不拡散条約(NPT)や国際原子力機関(IAEA)憲章および保障措置協定といった公式な国際条約や協定によって構成される「公式」の多国間レジームの制度を分析するだけでは見えてこない。むしろ、公式の制度を通じた規範に立脚しつつも、そうした公式の制度の上に構成される半公式(affiliatedな)制度の形成をめぐる政治、そしてそうした制度の活用や制度からの離脱をめぐる政治を分析することによって、核をめぐる国際秩序のガバナンスの態様が見えてこよう。

NPTは、核兵器の保有を認められている国と、核兵器の保有が認められない国を法的に

峻別し(不平等性を受忍)、そのうえで非核兵器保有国が核兵器を新たに獲得しないこと(核不拡散)を、第一の政策目標とする。そして、この核保有をめぐる不平等性を緩和しつつ第一の政策目標を達成するため、すなわちより多くの国々から核不拡散という価値に賛同を得るために、核不拡散の義務を、核兵器国による核軍縮の努力(究極的には安全保障上の不平等性を緩和していく措置)および、原子力の平和利用における奪い得ない権利の確認と平和利用促進のための国際協力(当面の技術的ギャップを埋め、経済的便益の提供によって不平等性を緩和する措置)という二つの価値との間の権利義務関係として「グランド・バーゲン」を構成するとされ、秩序構造の基盤に据えられた<sup>4</sup>。

核をめぐる国際ガバナンスを考える場合、このNPTの「グランド・バーゲン」を中心とした規範的な要素に立脚する必要がある。しかしそれと同時に、安全保障と経済の両面における実利的な利害得失について、核をめぐる国際政治に参加する国々がどのように行動するか分析する必要がある。また、NPT・IAEAを中心とする多国間枠組みの規範的な側面と、実利的な利害得失の関係性、すなわちその両者にどのような因果関係があるのかについても考察が必要となる。制度を通じた行動様式の規制(規範)と、そうした枠内での国家の行動、およびその制度的な「枠」を変更しようとするもしくは超克しようとする国家の行動が国際政治をどのように形作っているのか、そのような国家の行動の集合が何らかの形のパターンや恒常的な安全性、すなわち「秩序」を生み出していくのかを見ていく必要がある。

ではこのような核不拡散をめぐる国際秩序をだれがどのように維持していくのか。核をめぐる国際政治のあり方、すなわち、ガバナンスのあり方をめぐって重要な影響を与えるであろう最近の大きな変化は、プレーヤーの増加である。NPTは、加盟国数が190カ国と、国連加盟国に次ぐ普遍性を持っている。しかしながら、冷戦期まではその加盟国の中で安全保障上、もしくは経済上直接的にステークホルダー(関係利害国)とみなすことができる国は限定的であったといえよう。

しかし、70年代後半から続く傾向として原子力を利用する国および輸出国が増加し、また(パラドックス的ではあるが)冷戦の終焉後核の脅威が拡散する中で、北朝鮮の核保有宣言やイランの核開発に伴い、核の脅威を、単に国際レジームの規範をめぐる政治の文脈上の観念的なものとしてではなく、地域安全保障環境の文脈から自国の安全保障にとってより現実的なものとして認識する国も増えてくると、核(もしくは原子力)の秩序がどうあるべきかという問題を、自らを直接的なステークホルダーとして認識する国が増えてきた。この状況は、従来原子力発電を導入していなかった国にとっては、実際の利益というよりも将来の利益への期待をめぐる対立や、もしくはより概念的には「奪いえない権利」

という一種の国家主権に近い、国家に生来備わった権利を他国に委ねるもしくは諦めるのかどうかという理念的対立を、近い将来の利益への期待や権利の行使をめぐる、以前よりは比較的差し迫った対立（これは妥協が難しいことを意味する）へと変質させた。

また、従来国際秩序の形成および維持の中で強制力を含めた多大な政策資源を動員して主たる役割を果たしてきた大国、とりわけアメリカのパワーが安全保障面においても、また市場においても相対化する中で、核をめぐる秩序がどのように維持されていくのか分析することは重要である。

そこで以下では、国際政治のアリーナを設定するルールや規範の存在、原子力利用の拡大に伴うプレーヤーの増大と中国やインドといった新興国の台頭に伴う従来の「覇権国(すなわちアメリカ)」のパワーの相対化、といった現象の中で、核をめぐる国際秩序のガバナンスのあり方がどのように変化を遂げてきているのかを分析し、議論する。

## 1. グローバル・コモンズとしての核不拡散秩序

### (1) 不拡散秩序の階層性

核をめぐる（広義の）国際レジームは、中核的な規範を提供する NPT と IAEA を基底として、三つの階層によって構成されているといえよう。もっとも基底に存在するのは、公式な制度としての NPT と IAEA である。NPT と IAEA（憲章および保障措置協定）は、各国が従うべき核不拡散の規範が規定・提供されるとともに、不拡散を担保するためのもっとも基礎的な措置であり、非核兵器国にその実施が義務付けられている保障措置のメカニズムが備わる。ここでは、とりわけ核技術や核物質の需要側の規制とルールの適用における普遍性の担保が重要な原則になっている。

第二の層は、公式な制度が提供する規範とルール（IAEA の保障措置を受けることが不拡散義務を履行している外形標準的な証明になること）に立脚し、明示的に関連付けられた、半公式な不拡散の国際的取り決めである。核関連資機材の移転を規制する原子力供給国グループ（NSG）のガイドラインや、海上での拡散阻止活動に関する国際的な協力を促進するための枠組みである拡散に対抗する安全保障構想（PSI）、非国家主体の拡散への関与を罰する法制度の導入を国連加盟国に義務付ける国連安保理決議 1540 などがある。この層の特徴は、一つは供給側による自主的な規制の措置が中心となっていることである。例えば、NSG のガイドラインは、技術の受領国の核不拡散の実績によって輸出の可否を供給側で決定するものであり、NSG という一種有志国の集まりによる紳士協定によって供給側から需要側へと技術が移転することを規制する。需要側から見れば一種技術独占のカルテル的な側面もあるが、同時にこれは供給側から見れば自らの行動に自主的な規制をかける

ものでもある。また PSI は、既存の国際法、国内法を大量破壊兵器の拡散問題に対して厳格に適用し、輸出管理を潜り抜けてきた拡散物資を海上、上空、地上の輸送時に阻止するものであるが、これも需要側に資機材や技術が移転するのを阻止するという点では、輸出管理や NSG ガイドラインと同一線上に位置づけられよう。この場合、ルール適用においては、何らかの強制性の要素が含まれることになる。

第三の層は、以上のような規範とルールを各国に遵守させるためのインセンティブ構造である。このインセンティブ構造に含まれる政策装置は、規範・ルールの遵守という目的は共通するものの、手続きや政策の詳細・過程については必ずしも多国間の枠組みに整合的であるわけではない。インセンティブには、安全保障上のものと、原子力の平和利用に係るものに分類されよう。安全保障面においては、NPT と直接関連づけられる安保理決議による消極的安全保証のコミットメントや非核地帯条約などがある。また、平和利用の面では、多国間の枠組み（核燃料サイクルの多国間管理アプローチや供給保証）や二国間協力協定を通じ、核燃料サイクル技術（濃縮再処理技術）の独自保有を断念する代わりに核燃料の供給を保証する取引（すなわち、アメとムチ）などがこれに該当する。しかし、これらはいくまでもレジームの原則、規範、ルールからは逸脱しない範囲での政策措置である。このインセンティブ構造は、各国に対し規範やルールの遵守を促すための利益誘導の構造でもある。また、需要国側からすれば、こうした利益構造の中に組み込まれれば、そこから離脱するコストが高まることになる。

そして、このようなレジームの規範との整合性は重要な要素ではあるものの、この三層から構成される核不拡散レジームをある意味では包含する形で存在する不拡散を担保するための政治構造がある。核不拡散規範の遵守は、実態としてはその実効性の担保において、レジーム外部にある政策措置に多くを依存している形になっている。例えば、ポジティブなインセンティブを提供する手法としては、安全保障面においては二国間や多国間の同盟関係を通じた拡大抑止（主として拡大核抑止）の提供がある。他方で、不遵守を矯正するための措置、すなわちネガティブなインセンティブは、核不拡散レジームが提供する措置が極めて限定的であるため、国連安保理の決議を通じた制裁や、有志国が実施する（この場合、国連安保理決議などの正当化のための措置が伴うことが多い）自主的な制裁、また、北朝鮮問題における六者協議やイラン問題における EU3+3 のような、特定の事案を解決するためのアド・ホックな枠組みおよびその枠組みにおいて決められた解決策（ディール）などがここに該当する。これらの措置は、レジームの原則や規範の遵守という目的には整合的ではあるが、ルールや手続きといった点においては、必ずしも整合的であるとは言えない。

このような構造を持つ核不拡散の秩序が維持されるかどうかは、第一の階層の規範を各国が自発的に（またそれが当然であるかのごとく）遵守するのではなく、何らかの利益誘導や強制性によって第二層目、第三層目のルールや取り決めを「遵守させる」ように仕向ける（そしてその中で外部化された強制のメカニズムも重要な役割を果たす）ことができるかどうかにかかっていると見えよう。その意味では、核不拡散は制度的（もしくはテクニカルな）ルール遵守問題というよりも、自国の安全保障上の利益や経済的・外交的な価値の面からより重要な、むしろ政治的な問題と見るべきであろう。そう見てくると、米印の間の原子力協力協定（インドがNPT非加盟国であり、かつ核兵器保有国であるにもかかわらず原子力協力を提供するようにインドの地位を普遍的な不拡散ルールの例外とした）のように、規範からの逸脱にもかかわらずアメリカがこれを核不拡散に資すると解釈することが理解できよう。すなわち、核不拡散のルールが守られている状態ではなく、「実効的に核不拡散の秩序が保たれている状態」、すなわち、核不拡散秩序のガバナンスが存在している状態にあるかどうかのほうがより重要であるという事になる。

## （2）核不拡散秩序のグローバル・コモンズとしての位置づけ

核という技術や核物質の持つ汎用的特性（すなわち核燃料サイクルの技術は軍事用と民生用の両方に応用が可能である）ゆえ、核の持つリスクをいかに確実に封じ込めることができるのか、というのが原子力の平和利用を促進するうえでは不可欠な要素となる。とりわけ、NPTとIAEAを中心とする国際制度上の規定に従って正当な手続きによってそれを推し進めるとすればなおさらである。その意味では、核不拡散の担保は、国際社会において普遍的に妥当する定理である。原子力を利用しようとするものならば誰にとっても、国際社会において核不拡散が担保されている状態が、自らの利益を促進していくうえで重要な条件となってくる。逆に、核不拡散が担保されていない状況においては、さらなる核拡散を防止するために核物質や技術の移転を躊躇する供給国が増加するであろうし、またそのような移転をより強く制限する方向へと国際秩序における規制が強化されていくことになる。となれば、平和利用を進めるための障壁やコストが高まることになる。

また、一国の核保有による安全保障上のバランス・オブ・パワーの変化は、安全保障環境の悪化を招く可能性がある。もちろん、核のバランスが一定の安定化機能を持つことは安全保障理論においても認められているところではあるが、新たな核保有国の出現（すなわち核拡散）は、安全保障環境の現状に変更を加えるものであり、そのような変更は当事国間の理解がない場合には環境の不安定化へと働く。

その意味では、核兵器保有国が増えず、また核拡散活動が顕在化していない<sup>5</sup>「核不拡散

秩序が維持されている状態」というのは、その「状態」自体が経済面においても、安全保障面においても、国際社会の構成員であるほとんどの国に対して便益を提供しており、それは一種の「グローバル・コモンズ」を形成している状態にあると言える<sup>6</sup>。

ただし、ここで注意が必要なのは、核不拡散秩序が維持されていることが国際社会全体にとって利益であるという論理をもって核不拡散が普遍的な定理であると断定するのは不十分であるということである。すなわち、ほとんどの国が核不拡散の重要性という一般的な命題については同意するにしても、具体的な政策上の意味やインプリケーションについては見解の相違が存在する。第一に、核拡散に対する脅威認識のレベルに各国間で相違が存在することによる、不拡散の実効性に対する認識の格差があげられる。この脅威認識の濃淡によって、核不拡散に安全保障政策上どの程度の優先順位をつけるかが異なってくるであろうし、また、核不拡散措置の実施が、政治的にも経済的にもコストを伴う以上、平和利用との関係においても、優先づけが異なってくるであろう。

第二に、原子力に対する関心の度合いが各国間で異なるため、核をめぐる「グラント・バーゲン」の権利と義務、とりわけ核不拡散のための規制を、直接的に原子力に係るコスト・ベネフィット関係ではなく、国家主権の制限・規制として捉える視点や、南北間の「持てる国」対「持たざる国」といった対立的な枠組みで捉えようとする視点など、より抽象的かつ観念的な国際政治上の問題として捉える国が存在する。こうした国は、平和利用の「奪い得ない権利」をめぐる従来の解釈に変更を加えたりするような政策については、国家主権の制限につながる措置と解釈し、強く反対する傾向がある。

このような、核拡散をめぐる国際政治上の課題において、その優先順位づけの相違が存在することや、核不拡散の価値規範体系の中で収斂しえないことが、核拡散問題の解決において国際的なコンセンサスの形成を困難にしている原因ともなっているといえよう。

例えば、イランの核開発疑惑の解明において、イランは平和利用の「奪い得ない権利」を盾に、自国のウラン濃縮の正当性を主張する。また、IAEAの保障措置については、問題発覚の発端となった核物質や施設の未申告については、その非を認めているが、その後明るみに出た、核兵器の研究開発（いわゆる「グリーン・ソルト・プロジェクト」）に対する疑惑の解明（clarification）を求めるIAEAの要求については、IAEAのマンデート外の不当な要求であるとの立場をとっている。

こうしたイランの主張は、安保理決議に示されているようにイランが、IAEAとの間に信頼を確立するには不十分であることは言うまでもない。しかしながら、現実には、イランの主張は、IAEA憲章や保障措置協定やそれに付随する文書の「解釈学」の観点からは、必ずしも不当な主張として阻却しえないという現状がある。そこには、イランのIAEA保障

措置遵守に対する「ミニマリスト」的アプローチの姿勢が許容されるルール解釈上の隙間が存在しているのである。同時に、このようなイランの姿勢に対して、政治的に共感を寄せている国々も多くはないが存在していることも事実である<sup>7</sup>。また、産油国であるイランとの関係をより重視する立場から、イランに対して宥和的な外交姿勢を取る国も存在する。このような国際政治の現実が、イランに対する国際社会のコンセンサス形成を阻害している。

裏を返せば、核不拡散という価値に対する各国間の温度差の存在ゆえに、それが実効的に実現しえないのならば、レトリック上だけでなく実質的な意味においても核不拡散という価値の普遍性（もしくは実質的内容についての理解の収斂）をより高めていくうえで、日米をはじめとするいわゆる「有志国」が協調していく意義は極めて高いと言える。これは、前述の三層から構成される核不拡散秩序の一層目における日米の役割と言える。

この、「核不拡散秩序は『グローバル・コモンズ』である」との認識が広がっていけばいくほど、国際社会の拡散のリスクに対する対応も強化され、それによって核拡散や核テロといった脅威のレベルは低下し、日本にとって安全保障上の便益は間接的効果も含め向上する。また、そのような政策目的のために投入しなければいけない資源も、他国との協調的な政策の実施や、自発的な遵守行動の増加によって、節約することができる。

また、第二層においても、例えばPSIについてみても、PSIという政策枠組みの拡大と浸透によって、より多くの国が参加し、洋上における大量破壊兵器関連物資の不法な輸送を阻止するための臨検、またそうした行動を可能にするための情報交換がなされている。PSIは発足当初、旗国の主権を侵害する懸念が高く、多くの国から反発を受けていた。日本は当初からこれに積極的に参加し、アウトリーチなどにおいて積極的な役割を果たしてきた<sup>8</sup>。

## 2. 需要国・供給国の間のダイナミクスの変容

近年の原子力の平和利用をめぐる国際関係における最大の変化は、供給国対需要国の構図が、その構成および力学の両面において変容を遂げつつあることである。従来は、国際秩序の維持におけるコスト負担者とフリーライダーとに分けた場合、両者は明確に線引きをすることが可能であり、また冷戦期における米ソの奇妙な共闘関係に象徴されるように、原子力技術の保有を基準にした「持てる国」と「持たざる国」の明確な峻別が可能であったと言えよう。戦略的な競争関係にありながらも、核不拡散の防止＝核兵器国の増加を認めないという点においては、供給国側にはおおまかな共通認識が存在していた。その中でも、例えば日本や西ドイツ（当時）といった技術保有国（潜在的な敷居国）に対しては、

アメリカの同盟構造を通じた安全保障上のインセンティブおよび二国間協定を通じたチェック機能によって、不拡散構造からの離脱を許容しないように管理を行い、また NSG などの枠組みを通じて供給国側として管理体制に組み入れることによって不拡散の構造を強化していった。

しかし、このような構造は 1970 年代後半、アメリカが自国での商業用再処理を断念し、また国際展開に慎重になって以来徐々に変化してきた。アメリカは、濃縮ウランおよび核燃料の供給力を相対的に低下させ市場におけるパワーを失いつつある。他方でロシアやフランスが国際市場における影響力を向上させてきた。しかし、それらはいくまでも供給側のプレーヤーであった。供給側に核兵器国の増加を望まないという大まかなコンセンサスが存在している限りにおいては、核不拡散という規制をめぐって「持てる国」と「持たざる国」の間の対立の構図<sup>9</sup>に大きな変化はなかったといつてよいであろう。近年、よく議論されている、核燃料サイクルの多国間管理構想においても、このアイデアを提唱し国際社会の動きを主導しているのはアメリカであるが、この潮流に乗り、燃料供給保証のサービス提供をいち早く開始したのはロシアであった。しかし、この動きについては米ロは協調関係を維持している。

一つ但し書きをつけるとすれば、そうした対立の構図の中で NPT 非加盟国であり核兵器保有国でもあるインドとパキスタン<sup>10</sup>は、比較的こうした核不拡散をめぐる国際的なガバナンス構造からは一線を画す存在であった。

しかし近年、こうした構造に変化が起きている。それは主として新興国の台頭によってもたらされている。例えば、アジアにおいて日本以外で原子力発電を行っている国には、韓国、中国、インド、パキスタン、それに台湾があるが、みな中堅から新興国である。またそれぞれ原子炉の増設計画があり、原子力の利用の拡大の傾向は 2011 年 3 月 11 日の福島第一原子力発電所の事故以前と比べても、それほど衰えていないと言えよう。例えば韓国には現在 23 基の原発があるが、今後 2020 年までに 3~6 基が増設されるとされている。中国は、現在 15 基の原子炉が稼働中であるが 48~60 基の増設、インドも現在の 20 基から 20~26 基の増設を計画している。そのほかの地域でも中東などで原子力の需要が引き続き維持されている。アメリカでは最近原発の増設計画が原子力規制委員会（NRC）によって承認されたところではあるが、今後欧州や日本における原子炉の需要が見込めない中では、供給側と需要側の力関係が供給側優位から需要側優位へと変化する可能性もある。

また、技術面を見ていると、現在、アメリカ、フランスが断念した高速増殖炉は、日本の「もんじゅ」以外には、ロシア、中国、インドがそれぞれ開発を急いでいる。現実のところ、「もんじゅ」の計画が遅延している状態においては、中長期的に見るとこれらの国が

先行することになる可能性もある。もちろん、これらの国々は核兵器保有国であるため、核燃料サイクル技術も保有している。とすると、近い将来中国やインドは新たな供給国として台頭する可能性があり、さらに、アメリカが国内法の制約によって他国に提供した核燃料をその使用後に引き取ることができない状況が続き、これらの国々がロシアと同様、使用済み燃料も引き取ることを条件にして他国へ原発の売り込みをかけた場合、供給国としても有力なプレーヤーとなることが考えられよう。

その場合、核不拡散の観点から最も懸念されるのが、それらの国々が、核不拡散の規範及びルールに対する遵守の姿勢及びアプローチにおいて先行国（アメリカ、日本、欧州、ロシア）と共同歩調を取ることができるのか、という点である。

### 3. グローバル・コモンズをどう維持していくか

#### (1) エンフォースメントにおける協調

核不拡散をめぐる国際秩序の維持にとっての重要な要素としては、規範やルールの形成に加え、不遵守に対して実効的な対応ができるかどうかがある。実効性とはすなわち、一義的には北朝鮮の核開発やイランの核開発疑惑のような、既存の国際秩序に対する挑戦を適切に排除することができるかを意味する。しかし、たとえこのような秩序からの逸脱の事例を矯正、もしくは排除しきれないとしても、それらの事例が他のレジーム参加国行動（もしくはレジーム、もしくはレジームを利用することに係るコストと利益の構造への信頼性）へと波及的な影響を及ぼさないような拡散リスク管理<sup>11</sup>をし、国際秩序を維持できるかどうかの問題となる。

これらの事案への対処は、まずIAEA保障措置協定の不遵守に対するIAEA独自の査察がある。通常査察によって疑惑が生じた場合、さらなる査察活動によって疑惑を解明することを目指す。そして何らかの疑惑や不遵守が生じた場合、それらに対するIAEA理事会の決議に応じなければ、IAEAを通じた協力の停止などの制裁がある。IAEAで対処しきれない場合、IAEA憲章の規定によって国連安保理に報告される。安保理ではIAEA保障措置協定の不遵守が、国際の平和と安全に対する脅威を構成する場合には、非軍事的な制裁、さらには軍事的な制裁を、不遵守国に科すことになる。これまで、大量破壊兵器拡散に関連した事案で、国連憲章第7章下で軍事的な強制措置が取られたのは、サダム・フセイン政権下のイラクに対してだけであり<sup>12</sup>、現在問題となっている北朝鮮の核開発およびイランの核開発疑惑については、累次の安保理決議が採択されてはいるものの、それらは経済制裁などの非軍事的な強制措置にとどまっている<sup>13</sup>。また、北朝鮮に対する制裁の実効性を担保するために国連安保理制裁委員会<sup>14</sup>（安保理決議1718に基づく制裁の履行に関する情

報収集、監査、報告をする委員会)を設置し、制裁の履行状況をチェックはしているが、安保理決議に基づく制裁は現時点で北朝鮮の核開発計画を断念させるに至っていない。これは、多国間の枠組みを通じた強制に限界があることを示している。

その中で、先に述べたような不遵守の事案への対処の実効性を高めようとするれば、単独もしくは有志国間での個別の政治的な対応がより重要になってくる。

## (2) 事例：イラン問題

イランの核問題への対処について見てみたい<sup>15</sup>。2003年に明るみに出たイランの濃縮活動は、一時期を除き継続して増強されており、IAEAの保障措置受け入れについてもIAEA追加議定書(署名済み、未批准)の自主的な適用の期間を除いては、最低限の協力しか得られていない。IAEA理事会はイランの非協力的な姿勢を保障措置協定の不遵守と非協力による信頼の欠如を理由に国連安保理へ報告、国連安保理はこれまでに累次の制裁決議を採択し、各国に対しイラン制裁を行うよう促している。

それまで独自の制裁を実施していたアメリカに加え、安保理決議を受けて日本やヨーロッパ諸国は、それぞれ独自の制裁を実施している。2010年6月に安保理決議1929が採択された後<sup>16</sup>は、アメリカは日欧への働きかけを強め、イランのエネルギー・セクターへの投資の取りやめを含むより厳しい制裁を実施するように迫った。日本は、すでにイランへの投資を抑制してはいたが、残っていたアザデガン油田の権益も放棄するなど、アメリカに対する協調的な姿勢を強めていった。

日本にとって、石油資源の権益を確保することはエネルギー安全保障政策の中では高い優先順位がつけられていたが、それにもかかわらずアザデガン油田の権益を放棄してでも対イラン制裁で日米協調を維持する姿勢を見せたことは、日米協調を両国で再確認するとともにその堅固さをイランに対して示すうえで重要であった。イランにとって、対イランで日米が協調的な関係を維持したことは、西側の結束を切り崩すうえでの資源外交という一枚の切り札の有効性が低下したことを意味する。

しかしながら、いうまでもなく、安保理において制裁決議を採択にこぎつけるまでには、ロシアと中国の協力が不可欠である。したがってアメリカは両国に対して宥和的な態度を取った。例えば、ロシアの支援で設置されたイラン・ブシェールの軽水炉に対して燃料を供給することに反対せず<sup>17</sup>、またロシアがイランに対して対空ミサイルシステムを売却することを容認(ただし、ロシアは技術的な理由をもとに売却を凍結)している<sup>18</sup>。また、イランの輸出先第一位で、1日当たり54万バレルを輸入している中国の動向も注目された。アメリカは、安保理決議への同調を得るために中国が懸念する石油資源の確保に対す

る配慮を見せた<sup>19</sup>。

また、最近アメリカが制裁強化の姿勢を強める中、中国は現在年間購入契約の条件を巡りイラン側と交渉中であり、既に2012年第1四半期のイラン産石油の輸入量を大幅に削減したことで知られる。さらに、中国石油業界筋は、同国のSinopecの貿易部門のUnipecがイラン石油の2012年分の輸入量を10~20%削減する見込みであると述べている。このように、対イラン関係においては、中国は独自路線を協調しながらも実際には石油輸入の削減に踏み切っており、イランの核拡散問題においては、一定程度アメリカと協調する姿勢も見せている。ただし、その一方ではイランとの独自の外交を展開し、中東における影響力の確保及び将来のエネルギー需要の増大を見越しての資源確保の足掛かりを維持しようと努めている。

他方で、ロシアや中国に対するアメリカの宥和的な姿勢は、日欧の不満を招き、結束を揺るがしかねない。しかし、このような姿勢を示してまで安保理決議の採択を目指したのは、イランの核開発を非正当化し、それによって有志国間（あるいは同盟国間）での協調を通じより強力な対イラン政策の実施を可能にするためであったといえよう。

また、インドの姿勢も重要である。インドは、自国の需要の12%、1日あたり33万バレルの原油をイランから輸入している。インドは2012年2月現在でアメリカの制裁強化には与しない姿勢を明らかにしている。しかしその一方で、インド政府が国内石油企業に対してイラン石油の輸入量を少なくとも10%減らすよう求めていると言われている。（なお、イランは石油精製施設の能力が不足しているために、精製されたガソリンはインドから輸入しているが、このインドからのガソリンの輸出は2009年に停止されている。）もしそうだとすれば、インド政府はイランとのビジネスを行うことに懸念を抱き始めたことになるが、これが核不拡散の観点からアメリカに同調しているのか、それともアメリカとのビジネスに支障が出ることを懸念しての受動的反応なのかは見極めが難しい。

それ以外の新興国の動きでは、トルコ、ブラジルという中堅国の独自の動きが目立つ。イランは、2010年、状況打開の策として、トルコおよびブラジルとの間で、燃料交換のディールに合意した<sup>20</sup>。燃料交換の基本的な概念については、ヨーロッパからの提案があり（イランは最終的にこの提案を拒否したが）、またオバマ大統領がブラジルのルラ大統領（当時）に宛てた手紙にもあるように、アメリカの支持は得ていた。しかしながら、欧州諸国が提案した時点においては、1200kgの低濃縮ウランを国外に運び出せば、イラン国内に残る低濃縮ウランの量は、さらに濃縮をしたとしても、核兵器の製造には不十分な量しか残らなかったが、この三国同意が成立した時点では、すでに、イラン国内には核兵器製造に十分な量の低濃縮ウランの蓄積がなされていた。このため、枠組み自体については有

効性を認めていたアメリカであるが、実効的な信頼醸成にならないということで、この合意の有効性を認めなかった。

2012年3月時点においては、イラン側から対話の提案があったものの、アメリカおよびヨーロッパ諸国はイランの提案する条件での対話には応じず、アメリカの主導する制裁強化の動きは国際社会全体に広がっている。しかし、制裁における国際協調がイランの姿勢を変化させるには至っていない。現在イランのブシェールの軽水炉プロジェクトは原子炉の不具合によって計画が遅れており、また濃縮施設の拡充についても必ずしも計画通りに進んでいない<sup>21</sup>。しかし、いずれそのような技術的な問題が克服されれば、ふたたびイランは潜在的核兵器能力の獲得に近づくことになる。

その場合、イランへの直接的な対応だけでなく、周辺諸国への安全保障の再保証をいかに進めていくかは大きな課題となろう。また、最近中東や北アフリカにおいて民主化のうねりのあと内政が不安定になっている中、また、アフガニスタンにおける米軍の不祥事が相次ぎ住民感情が悪化する中では、たとえイランの脅威が高まったとしても、外国勢力の関与がどのように受け止められるかは、アメリカの地域への関与にとって不確定な要素となる。また、中国やロシアの中東における地位や影響力が相対的に高まった場合、アメリカの影響力に陰りが出る可能性もある。

#### 4. 結論：アメリカのパワーの相対化をどう管理していくか

歴史的に見れば、アメリカが国際的な核不拡散秩序の設計を行い、またその構築、維持の過程においても主導的な役割を果たしてきたことは間違いない。しかし、この領域においても例外なくアメリカのパワーが相対化しているという現実に直面している。あるいは、原子力という非軍事的な側面においては、この相対化の減少は、他の領域よりも早い1970年代半ばには顕在化していたということもできよう。

このことはすなわち、核不拡散という価値の実現のためにアメリカが投入できる資源の規模と選択肢が限定されてきていることを意味する。この秩序を一定程度強制的に相手に対して受容させるためのパワーの低下を「アメリカの後退」と捉えるならば、それをどのように管理し、引き続き影響力を行使し得るようにしておくためには何が必要であろうか。

核をめぐる国際秩序における力の分布は、第二次大戦直後アメリカが核を独占していた時代から、米ソの競争を経て、核兵器国および核関連技術供給国、さらには核分裂性物質および核燃料供給国の「多極化」の時代へと移行してきた。このアメリカのパワーの低下がより顕著に見られるのが、国際原子力市場（核燃料市場、および原子炉市場）である。この平和利用における国際シェアが重要なのは、原子力取引や協力における二国間関係が

核不拡散上の重要なレバレッジを提供しているからである。すなわち、二国間取引を実施するために締結される二国間協定では、供給国は受領国がそれらをどのように利用するかについて同意し、もし同意できない内容であれば、何らかの形で使用に制限を課すことを可能にするような規定が盛り込まれている。また、このような二国間協定の締結過程において、受領国に対して IAEA 保障措置協定追加議定書の署名・批准などにより強力に核不拡散規範の遵守を求めるための手掛かりになる。

しかしながら、この二国間協定という影響力行使の手段も、他国の提供する協力の条件次第では競争力を失うことになる。現在の核燃料市場における最大の供給国はロシアであり、またロシアは他国の使用済み燃料を、再処理によってプルトニウムを抽出できる「資源」として引き取ることも国内法制上可能にしている。アメリカが、国内法によって、核燃料を提供したとしても使用済みになったらそれを引き取ることができないことと比較すれば、国際原子力ビジネスにおける力のバランスとしてはロシアがアメリカよりもより優位にある。日本については、自前の濃縮・再処理を持つものの、国内の需要も満たしきれない程度の能力しかなく、また東日本大震災の影響による福島第一原発の事故により今後の日本の原子力政策の行方に不透明性が高まっている現在、供給国としての能力は期待できない。しかしながら、核不拡散レジームの規範との関係性だけを見ると、非核兵器国の中で最大の核燃料サイクルプログラムを保有し、技術力も最高水準にある日本が、IAEA 保障措置協定追加議定書に基づく保障措置を完全に受け入れ、さらには、これまでの実績から多くの施設において統合保障措置<sup>22</sup>への移行がなされていることは、国際社会に対してグッド・プラクティスの事例を提供するとともに、IAEAの保障措置システムに対する主権を侵害するものであるとか、原子力の平和利用を阻害するといった異議申し立てを非正当化する重要な意味を持ってきた。

他方で、核不拡散をめぐる国際政治は規範から見た妥当性だけでなく、むしろそれ以上に実際に核不拡散のリスクをいかに減少させていくかという点がより重要になってきていると見ることができよう。その意味で、日本の不拡散秩序の優等生としてのモデル提供の意味にはおのずと限界がある。むしろ、イランが「日本モデル」を目指すことを標榜していることから見てとれるのは、「優等生モデル」を全体として議論するのではなく、おいしいところ（非核兵器国であるにも関わらず核燃料サイクルを持つ、という「奪いえない権利」）を行使している点）のみをつまみ食いされる懸念もあることに留意すべきであろう。

今後、中国やインドといった新興国が、受領国ではなく供給国として原子力ビジネスに参入し、受領国に対して核不拡散や安全、セキュリティなどにおいてより緩やかな条件を提示することがあったとすれば、アメリカや日本の技術や資機材の提供は、受領国に対し

て競争力を持たないことになる。これはアメリカをはじめとする既存の秩序における有力国の国際秩序の形成・維持におけるパワーの相対的減退を意味する。

このようなアメリカなどのパワーが相対化する中であって、新しい自由な国際主義に基づく秩序は、覇権国としてのアメリカが公共財を提供する階層的な秩序から、主要な国際制度の統治における非西欧諸国の比重が高まり、よりフラット化した秩序となる<sup>23</sup>。将来的には、国家間の関係の形成の原則も、物理的なパワーやパワーの分布・バランス、安全保障上の要請に基づく、同盟関係を中心とした濃密な政府間関係、政府間の交渉や利益の配分によるルールの実行から、法の支配やネットワーク型の協力を基にしたものへと変化を遂げていくことになろう。

アメリカ一国による覇権的な公共財の提供は、もはや維持可能な秩序維持の方法ではなくなり、ロシアや日本、あるいはヨーロッパ諸国といった既存の有力国だけでなく、中国やインドといった新興国も含め各国が公共財の創出、維持に役割を果たすことが期待される。

しかしその一方で、中国やインドのような新興国が、既存の欧米主導の現行の秩序の維持のために、どれだけ自国の国益や価値観において妥協できるのかは不透明で、普遍的な国際秩序の維持に資するような公共財の提供という役割が、新興国の旧来のウェストファリア的国益観と「経済開発優先主義」的な政策志向（すなわち、既存の国際秩序の中で自国の利益を最大化するようにふるまうことが自国の行動にとっての最適解であるとみなす見方）の中でどの程度重視されているのかは疑問である。とりわけ、核拡散という、地域の安全保障秩序のみならず、国際社会の秩序にとっても、そのあり方に大きな地殻変動を起こす可能性のある核不拡散領域において、いかに安定的にその秩序を維持し、規範を普遍化することによって「グローバル・コモンズ」としての意識を高めていくか、そしてそのような努力を結集するための枠組みのデザインは極めて重要になる。

中長期的に見れば、中国やインドのような新興国を巻き込んでいくという意味において、「有志国」や「パートナー国」との協調という考え方を示していくのは重要である。しかし、「グローバル・コモンズ」としての認識が普遍化していない現状にあっては、やはり日米をはじめとした、伝統的な友好国間での協調を基軸とした枠組みが、規範の形成、秩序の形成、そして中国やインドといった新興国を「グローバル・コモンズ（もしくは自由で開かれた国際秩序）」の維持形成にあたって自覚的に役割を果たしていくように促していく点においては有力であろう。でなければ、自らの行動自体が秩序の変革をもたらす可能性があるほど成長した新興国は、まさに自らの動きによって秩序の自壊を促すことになり、そしてそれが、「グローバル・コモンズ」の消失、すなわちガバナンスの消滅につながるのである。

—注—

- 1 非国家主体（および「ならず者国家」）の関与を媒介とする。
- 2 日本も福島原発事故以前には、原発の輸出をもくろみ、体制を整備しつつあったが、原発事故後の国際展開については、未定である。
- 3 韓国のコンソーシアムは、アラブ首長国連邦（UAE）の原子力発電計画をめぐって、フランス、日米連合を押しつけて一号炉建設の契約を勝ち取っている。
- 4 さらに、非核兵器国が核兵器国によって攻撃された場合に、他の核兵器国によって核攻撃で報復するという「積極的安全保証」と、非核兵器国には核兵器による攻撃をしてはならないという「消極的安全保証」が別途、国連安保理決議によって合意され、それも不平等性緩和の措置と見ることができる。
- 5 顕在化していない、というのは、必ずしも存在しないというわけではない。しかし、国際秩序の維持という観点から見れば、核拡散活動が顕在化していない状況においては、短期的には安定を意味するであろう。しかし、潜行していた核拡散活動が顕在化すれば、一般的には国際秩序の安定性は失われることになる。
- 6 「グローバル・コモンズ」の概念については、Shawm Brimley, “Promoting Security in Commons Domains,” *The Washington Quarterly* 33:3, July 2010, pp.119-132, Abraham M. Denmark, “Managing the Global Commons,” *The Washington Quarterly* 33:2, July 2010, pp.165-182 を参照。
- 7 ベネズエラ、キューバ、シリア、エジプトなど。
- 8 例えば、日本が主催するアジアにおける不拡散担当高官を集めた会議、ASTOP におけるディスカッションや、セミナーなどがある。
- 9 といっても、実際には原子力の活動が低調であった 80 年代、90 年代は、それ以外の場で対立が顕在化することはあまりなかった。その対立が顕在化するのには、NPT 運用検討会議の場であったり、IAEA 保障措置協定よりも、IAEA の査察に対してより浸透的かつ強力な権限を付与することを定めた追加議定書の導入をめぐる議論の場などであった。
- 10 NPT 非加盟国で核兵器を持つ国にはほかにイスラエルがあり、また現在自ら脱退を宣言している北朝鮮も核兵器の保有を宣言している。
- 11 この場合の「管理」とは、地域安全保障上の懸念を払しょくするための努力（例えば拡大抑止の提供および再保証など）や、より強力な不拡散措置による他国の核兵器開発能力獲得の阻止などによる拡散リスクの管理を指す。
- 12 安保理決議 687（1991 年 4 月）および、安保理決議 1441（2002 年 11 月）の解釈によりアメリカを中心とした多国籍軍がイラクを攻撃。
- 13 イランに対する安保理決議 1929（2010 年 6 月）、北朝鮮に対する安保理決議 1874（2009 年 6 月）などを参照。
- 14 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/8/1194854\\_1104.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/8/1194854_1104.html)
- 15 核拡散事案としては、北朝鮮問題も同様に重要であるが、本プロジェクトの平岩論文において詳細な検討がなされているのでここではイラン問題に焦点を絞る。
- 16 安保理決議 1929（和訳）、[http://www.unic.or.jp/security\\_co/res/res1929.htm](http://www.unic.or.jp/security_co/res/res1929.htm)
- 17 “Sanctions not to affect Iran’s Buser power plant – Russia,” *Voice of Russia*, July 2, 2010, <http://english.ruvr.ru/2010/07/27/13593793.html>.
- 18 “U.S. makes concession to Russia for Iran Sanction,” *New York Times*, May 21, 2010, [http://www.nytimes.com/2010/05/22/world/22sanctions.html?\\_r=1&pagewanted=print](http://www.nytimes.com/2010/05/22/world/22sanctions.html?_r=1&pagewanted=print) などを参照。
- 19 “In Nuclear Summit, Obama seeks global help in sanctioning Iran,” *Washington Post*, April 13, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/12/AR2010041201495.html>.などを参照。
- 20 “Text of the Iran-Brazil-Turkey,” *Julian Borger’s Global Security Blog*, Guardian.co.uk, <http://www.guardian.co.uk/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>.  
イランは、トルコとブラジルとの間で、1200kg の 3%低濃縮ウランをトルコに運び出し、その代わりに 200kg の 20%濃縮ウランを、テヘランの研究炉において医療用アイソトープの生産のための燃料として使用するために受け取る、というのがその骨子である。
- 21 *GOV/2011/7*, IAEA, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-7.pdf>.
- 22 統合保障措置とは、包括的保障措置協定（CSA）に基づく保障措置と追加議定書（AP）に基づく保障措置を有機的に結合した概念。CSA 及び AP 双方の下で利用可能な保障措置手段を最適に組み合わせ、最大限の効率性を達成するためのもの。具体的には、従来の計量管理を基本としつつ、短期通告査察又は無通告査察を強化することで、IAEA の検認能力を維持したまま査察回数の削減を可能とするもの。外務省の HP を参照。 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku/safeguards.html>

- <sup>23</sup> G. John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, March 2009, pp.71-87.