

第三章 核不拡散・核セキュリティにおける「同盟」の意義

秋山信将

はじめに

国際社会においては、安全保障面においても、また経済・ビジネスの面においても核の存在に大きな価値を見出している国家は多い。それは、安全保障面においては、直接的に核の脅威に対峙している場合や逆に核兵器によって自らの安全保障を担保しようとしている場合だけでなく、核兵器を保有することによって国際政治における相対的影響力が向上するといった、間接的な「効用」が核兵器には期待されているからである。

近年の核兵器削減のトレンドの中で、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的な対立の構造が顕著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、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、そのような地域レベルの問題だけではなく、大国間の戦略的關係において核をどのように位置づけるのかは、引き続き大きな課題である。確かに米ロ間の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を抱え、両国がどのように戦略的安定性を維持していくのかは引き続き両国が取り組むべき戦略的課題である。それ以上に、複雑なのが米中の戦略的関係のあり方である。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、両国の戦略的関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、核分裂性物質のセキュリティの懸念の高まり、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高まり、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。

他方で、経済面においては、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ている。エネルギー消費国、とりわけ新興経済発展国にとってみると、今後の経済成長を持続させるうえで、エネルギー供給における懸念を解消する

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、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が今後出てくることも予想される。アメリカやフランス、ロシア、日本といった既存の原子力産業国だけでなく、韓国などが国際原子力市場へ参入する意欲を示しており¹、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ている。(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。3月15日時点で、ドイツをはじめとするヨーロッパ諸国のいくつかはすでに原子力政策の変更を検討している。アメリカでも、国内の原子力政策を見直すべきとの声が高まることが予想される。他方、ブラジルなどにおいては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。)

このように、核・原子力をめぐっては、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現在同時に進行している。

核をめぐる国際政治は、基本的には核兵器不拡散条約(NPT)と国際原子力機関(IAEA)憲章を中核とする多国間レジームによってその大枠が規定されている。NPTは、核兵器の保有を認められている国(ただし、インド、パキスタン、イスラエルといった、NPT非加盟の核保有国を除く)と、核兵器の保有が認められない国を法的に峻別し、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(すなわち核不拡散)を、第一の政策目標とする。そして、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、より多くの国々が核不拡散という価値に賛同する必要がある。そのために、核不拡散の義務は、核兵器国の核軍縮(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、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て原子力という経済的便益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」の中に位置づけられ、秩序構造の基盤に据えられた。

したがって、核をめぐる国際秩序を考えようとするれば、NPTを柱とした規範的な要素に立脚しつつも、実利的には安全保障と経済の両面における利害得失をどのように理解するかが重要になる。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間の関係性についても考察が必要となる。

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。アメリカのパワーが相対化する中でどのように秩序を維持されていくのか、そしてその中でアメリカおよび日本の利益はどのように定義・確保されていくのか。核不拡散という価値を強化していくことは、日米両国の安全保障戦略にとって極めて有益であることは、言を俟たな

い。それと同時に、このような秩序をめぐる国際政治の中で、核不拡散・核セキュリティの向上において日米両国が秩序の維持と安定化のために果たす役割も看過し得ないであろう。本稿では、不拡散秩序維持という「グローバル・コモンズ」における日米同盟の「公共財」的価値について考察する²。

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

核をめぐる国際秩序は、中核的な規範を提供する NPT と IAEA との距離（もしくは関係性）を基準として区別され得る三層によって構成されているといえよう。最も基底に存在する第一の層は、公式な制度としての NPT と IAEA である。ここでは、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。

そして、第二の層として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、明示的に関連づけられた、半公式な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）や拡散安全保障イニシアティブ（PSI）、非国家主体の拡散への関与を罰する法制度の導入を義務づける安保理決議 1540 などがある。

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、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。

そして、この三層から構成される核不拡散レジームとは直接関連づけられない政策があり、実態としては、核不拡散規範の遵守はその実効性担保において、それらの外部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、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。また、不遵守を矯正するための措置は、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。

日米は、それぞれの各層において協調関係にあるとあってよいであろう。とりわけ、有志国による政策の実施が主である、第二層、第三層、それに、外部化されたエンフォースメント（およびインセンティブ）構造においては、アメリカがそれらの政策形成と実施において主導的な役割を果たしており、日本がそれらの政策措置への参画をコミットすることによって、政策の正当性と実効性を高める効果があるといえよう。

（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の了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、「核不拡散秩序が維持されている状態」というのは、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いうことができ³。そして、このような「グローバル・コモンズ」を維持していく中で必要不可欠な役割を日米同盟が果たすとすれば、日米同盟は国際社会にとっての「公共財」といえよう。

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「グランド・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得ないことが、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。

たとえば、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、国連安保理決議にも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のには不十分であることはいうまでもない。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得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の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、反欧米の立場から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⁴。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とる国も存在する。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得ないのならば、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、日米両国が協調していく意義は極めて高いといえる。これは、上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いえる。

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、日米にとって安全保障上の便益は向上する。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 について見てみても、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⁵。

（3）グローバル・コモンズの形成：核テロという新しいアジェンダにおける日米協力

核に係る脅威の中でオバマ政権が最も重視しているのが、核テロである。アル・カイダのようなテロリスト・グループやネットワークが、核兵器を何らかの形で入手するか、もしくは核物質を入手しそれをもとに核兵器を製造する可能性、あるいは原子力施設に対する攻撃などの可能性である。

オバマ大統領が 2009 年 4 月にプラハにおいて行った「核なき世界」演説においても、核テロは「世界の安全保障に対する、最も差し迫った、かつ最大の脅威」であると述べ、その脅威の程度を「ひとつの都市で 1 発の核兵器が爆発すれば、それがニューヨークであろうとモスクワであろうと、イスラマバードあるいはムンバイであろうと、東京、テルアビブ、パリ、プラハのどの都市であろうと、何十万もの人々が犠牲となる可能性があります。そして、それがどこで発生しようとも、世界の安全、安全保障、社会、経済、そして究極的には私たちの生存など、その影響には際限がありません」と、社会的なインパクトを含

め極めて重大視している⁶。

この核テロのリスクを低減させるためには、核兵器やダーティ・ボムの製造に使用される可能性のある核分裂性物質や放射性物質の盗取、核関連施設における妨害破壊行為や不法アクセス（核関連施設などへの外部からの無許可出入りおよび内部協力者による内部からの不法行為）、核物質等の不法移転（売買や譲渡など）といった行為を未然に防止すること、そのような行為を検知する能力（例えば、施設の監視体制、核物質の移転を水際で防止するための探知能力など）を向上させて核テロに関係する行為を行いにくくすること、そして万が一実際にそのような不法行為が行われてしまった場合の取り締まりや核テロが起きた場合の対処や結果管理は、核テロによる社会的な損害やインパクトを抑制し、核テロの政治的効果を極小化することが重要になる。原子力の利用国が増大するにしたいが核物質の所在も世界各地に広がり、またオバマ大統領の演説にあるように、グローバリゼーションはテロ攻撃のインパクトのグローバルな波及をももたらすため、おのずとテロのターゲットもグローバル化する。このような国際環境下における核テロ対策は、一国単独では不可能であり、国際協調体制をどのように構築していくかが重要なカギを握る。

核テロの脅威自体は、1945年に「原爆の父」といわれたオッペンハイマー博士が上院議員の質問に対して「もし私が核爆弾を探知するのに雇われたとしたら、一番重要な道具はドライバーであろう。ドライバーで木箱を開けて覗き込むしかない」と述べ、核爆弾のアメリカ国内への持ち込みを阻止することは不可能であるとの認識を示したように、古くから存在していた。また、核物質防護条約をはじめとして、核テロ対策関連の国際条約や取り決めは古くから存在していた。しかし、これらへの関心は、必ずしも高くなかったし優先順位も高くはなかったといえる。

この核テロのリスクがより顕在化したのは、ソ連の崩壊後にソ連の核施設の防護体制が崩壊し、核物質や核兵器そのものの流出の懸念が深刻化してきてからであるといえよう。さらに、2001年9月11日の同時多発テロが、その懸念を、とりわけテロ組織による核兵器の使用への懸念を一層高めることになった。

その意味では、「核テロ」は、国際安全保障上の重要なアジェンダとしては比較的新しく設定されたものであるといえる。すなわち、今後国際社会においてこの核テロ問題がどのように取り扱われ、展開していくのかは、現在のアジェンダ・セッティングのあり方に依存することになる。これも、日米の協調が顕著な一つの領域であろう。

アメリカは、この核テロの脅威に対し、国際社会で関心を共有しながら高め、国際社会全体での対処能力を向上させる目的で、核セキュリティ・サミットを2010年4月に開催した。日米間では、2009年11月の日米首脳会談における「核兵器のない世界」に向けた日

米共同声明で、核不拡散、保障措置および核セキュリティに関する協力を拡大することに合意していたが、この核セキュリティ・サミットでは、鳩山首相（当時）が、演説において核テロ防止に貢献するためのイニシアティブとして、(1) 核セキュリティ強化のためのアジア総合支援センターを本年中に我が国に設立、(2) 核物質の測定、検知及び核鑑識に係る研究開発を実施、(3) IAEA 核セキュリティ事業に対する一層の財政的・人的貢献、(4) 世界核セキュリティ協会（WINS）会合の本邦開催、の4つの協力措置を表明した⁷。それと同時期に、文部科学省と米国エネルギー省との間で、核不拡散、保障措置、核セキュリティの協力に係る協力文書が署名された⁸。この鳩山演説を受けて、2010年12月には、日本原子力研究開発機構内に「核不拡散・核セキュリティ総合支援センター」が設立され、当該分野における国際的なキャパシティ・ビルディングへの貢献、核鑑識・監視装置など技術的基盤となるような技術の開発や、法制度や運用などのソフト面での支援などを行うこととされた⁹。

さらに、2010年11月の日米首脳会談においては、「核リスクの低減に関する日米協力」のファクトシートが公開された。その中では、核セキュリティにおける協力が真っ先に取り上げられた。その中で、日米両政府は、「原子力技術に責任を有する立場にあり、原子力安全、保障措置及び核セキュリティを確保するための措置を発展し及び統合することを特定目的として、科学技術協力を拡大し及び加速することを約束する。両国政府は、民生用の原子力施設の核物質及び輸送中の核物質に最高水準のセキュリティを実施するための協力活動を強化し、また核鑑識並びに核物質の検知及び測定の分野における共同活動を拡大する必要性を確認する」と、国際社会において核セキュリティの向上を目指す中での両国の協調したリーダーシップの必要性を強調している¹⁰。この文書を受けて日米は、2012年に韓国で開催される第二回核セキュリティ・サミットに向けて日米核セキュリティ作業グループを設置し、核鑑識並びに核物質の検知および測定の分野、核の密輸対策などにおける共同活動を拡大していくこととなった。

2. 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

核不拡散という政策目標の実現において重要な要素として、規範やルールの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、そして二義的には、たとえ排除しきれないとしても、それらが他国の行動へと波及的な影響を及ぼさないような拡散リスク管理¹¹をし、国際秩序を維持できるかどうか

かが問題となる。

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、そして IAEA 理事会の決議に応じない場合の制裁がある。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とられたのは、サダム・フセイン政権下のイラクに対してだけであり¹²、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¹³。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¹⁴(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エンフォースメント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対応がより重要になってくる。

(2) 事例：イラン問題

例えばイランの核問題への対処について見てみたい¹⁵。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¹⁶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みせたことは、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。

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¹⁷、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¹⁸。また、中国に対しては、中国が懸念する石油資源の確保に対する配慮をみせた¹⁹。

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。

他方でイランは、現状打開の策として、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ている²⁰。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。

当初イランはこの燃料交換ディールについて日本に仲介を依頼したといわれている。それは、日本とアメリカの距離を理解したうえでの策であったと考えられる。すなわち、日本が燃料交換ディールをスポンサーすることに同意したとすれば、アメリカもこの案に乗る可能性が高いことを意味する。おそらく日本はアメリカに事前に相談するであろうから、ある意味ではアメリカのお墨付きを得ることになる。結局この案は日の目を見ることはなかったが、ある意味ではこれはそれ自身実現することはなくても、別の場面でも想定し得る日米協調（あるいは信頼に基づいた分業）のひとつの方向性も示しているといえよう。

他方、イランをめぐる日米関係は、必ずしも全面的に協調体制が組み立ててきたとは言い難い面があるも否定できない。上記のアザデガン油田の権益をめぐる見解の相違について

は安保理決議 1929 を受けて日本側が権益を放棄するまで両国間の最大の隔たりであった。そのほかにも、たとえば、イランとの交渉枠組みである、EU3+3 をめぐっても、もともとヨーロッパ主導で設立された経緯もあったが、日本側の要望にもかかわらず日本はこの枠組みへの参加を認められなかったという。

2011 年 3 月時点において、日米欧の協調的な制裁がイランの姿勢を変化させるには至っておらず、また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²¹。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が高まっている中、たとえイランの脅威が高まったとしても、軍事的な手段を通じて地域の秩序に何らかの影響を及ぼす可能性のある外国勢力（すなわちアメリカ）の関与がどのように受け止められるかは、関与自体及びその方法を模索するうえで不確定な要素となる。また、日本の場合には軍事的な貢献が限定的であるため、より政治的、経済的な関与が重要となってくるが、現下の国内情勢等を踏まえ、直ちに積極的な関与によって中東におけるアメリカの再保証戦略に協調していくことは困難であろう。

3. 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、アメリカがこの秩序の設計を行い、またその構築そして維持の過程においても主導的な役割を果たしてきている。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は直面している。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みられるのが、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のかについて同意し、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 保障措置追加議定書の署名・批准など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、ロシアが国際原子力ビジネスにおける力のバランスとしては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、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²²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つ。

今後、中国やインドが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り、したがって国際秩序の形成・維持におけるパワーの減退を意味する。

このようなアメリカ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²³。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執行から、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

げていくことになる。

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、日本や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「自由で開かれた国際秩序」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の政策志向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、国際社会のリベラルな秩序にとっても、そのあり方に大きな地殻変動を起こす可能性のあるイシューにおいて、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、やはり日米同盟をはじめとした、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）」の維持形成におい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。

－ 注 －

- ¹ 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る、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。
- ² 核兵器をめぐる国際秩序においては、大国間の戦略的関係、拡大抑止のあり方などが重要であることはいうまでもない。ただし、拡大抑止のあり方については、本プロジェクトの神保論文において検討がなされているため、本稿は、グローバルな核不拡散秩序に焦点を絞る。
- ³ 「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。
- ⁴ ベネズエラ、キューバ、シリア、エジプトなど。
- ⁵ たとえば、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。
- ⁶ “Remarks of President Barak Obama”, Prague, Czech Republic, April 5, 2009, <http://prague.usembassy.gov/obama.html>
- ⁷ 「核セキュリティ・サミット（概要）」、

- http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku_secu/2010/gaiyo.html.
- ⁸ <http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2010041601010.pdf>.
- ⁹ 「核不拡散・核セキュリティ総合支援センターの概要」、
<http://www.jaea.go.jp/02/press2010/p10122701/02.html>.
- ¹⁰ 「ファクトシート 核リスクの低減に関する日米協力（仮訳）」、
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/president_1011/pdf/nuclear.pdf.
- ¹¹ この場合の「管理」とは、地域安全保障上の懸念を払拭するための努力（たと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
- 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
- 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),
<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>
- ²³ 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.