

第5章 核不拡散体制へのインプリケーション

軍縮・不拡散促進センター
 研究員 戸崎 洋史

はじめに

2001年9月11日の米国におけるテロ攻撃（以下、9.11テロ攻撃）は、国際社会に大きな衝撃を与えたのみならず、その様々な側面に多大なインプリケーションを及ぼしてきた。核不拡散条約（NPT）および国際原子力機関（IAEA）保障措置を中心とする核不拡散体制も、その例外ではない。核不拡散体制は、非核兵器国への核兵器拡散の防止、核兵器国による核軍縮の促進、ならびに原子力平和利用の推進を主眼として構築されたが、その主たる対象は国家であり、テロ組織などの非国家主体による核兵器の取得や使用の防止という問題が必ずしも念頭に入れられていたわけではなかった。しかしながら、9.11テロ攻撃は、非国家主体による核兵器を用いたテロ（核兵器テロ）への脅威認識、ならびに核兵器テロ対策の必要性に関する認識を高めた。同時に9.11テロ攻撃は、非国家主体の問題のみならず、核不拡散体制をめぐる国家間関係にも少なからず影響を与えた。

本章では、9.11テロ攻撃が核不拡散体制に及ぼしてきたインプリケーションとして、核兵器テロの問題、南アジアの核問題、ならびに米国の核関連政策の問題を取り上げる。なお「核テロ（nuclear terrorism）」には、核兵器テロに加えて、原子力施設に対する攻撃や核物質の盗取なども含まれるが、後者のようなテロに対する防護に関しては、第二部第4章において、とくに日本の対応との関連で取り上げられている。

1. 核兵器テロ問題

1995年3月のオウム真理教による地下鉄サリン事件以降、大量破壊兵器を用いたテロ攻撃は現実の脅威であると認識されてきた。他方で、9.11テロ攻撃以前には、核兵器テロを大量破壊兵器テロに含む必要はないのではないかという見方もあった（注1）。米国国防総省が2001年1月に公表した報告書『拡散：脅威および対応』では、大量破壊兵器テロ問題の中で、生物・化学テロに対する強い懸念が示された一方で、核兵器テロを含む核テロに関しては、それほど強い脅威認識が示されたわけではなかった（注2）。生物・化学兵器と比べて、核兵器の取得および使用は容易ではないという技術的問題から、テロ組織など非国家主体は、大量破壊兵器テロを行う際、取得や使用が核兵器よりも容易な生物・化学兵器を用いるであろうと考えられてきたためである。しかしながら、9.11テロ攻撃後、第一にテロ組織が数千人規模の大量殺戮に何の躊躇も示さなかったこと、

第二に9.11テロ攻撃を実行したとされるアル・カイダが核兵器の取得に高い関心を示していたことから(注3)、核兵器テロも現実の脅威であるという認識が強まった。

核兵器テロ対策には、テロ組織など非国家主体による核兵器取得の防止、核兵器を取得した場合の使用の抑止、ならびに核兵器が使用された場合の防護があげられる。このうち、非国家主体によるテロ攻撃を効果的に抑止することは、非常に難しい。加えて、仮にテロ組織などの非国家主体が核兵器を保有している場合にこれを発見すること、あるいは核兵器テロが生じた場合に防護することは、いずれも容易ではない。このため、現実的かつ効果的な核兵器テロ対策は、非国家主体による核兵器の取得を防止することであるといえる。

テロ組織による核兵器取得には、これを独自に製造する方法と、ある国から入手する方法がある。核兵器製造のプロセスで最も困難なのは、兵器級核分裂性物質の生産であるが、テロ組織がその生産施設を秘密裏に建設し、さらに稼働させるのは非常に困難であろう。むしろ、テロ組織が兵器級核分裂性物質をある国から盗取や不法取引などによって入手する可能性のほうが高い。これを入手できれば、初歩的な核兵器、あるいは核爆発装置を製造するのは困難ではないとみられている(注4)。テロ組織が核兵器自体を不法に入手する可能性も以前から指摘されており、核発射統制装置(PAL)などの安全装置が内蔵されていない核兵器であれば、テロ組織でも使用できるかもしれないと考えられている(注5)。

近年、兵器級核分裂性物質や核兵器の流出元として懸念されてきたのが、ロシアをはじめとする旧ソ連諸国である。ソ連崩壊後、国内的な混乱や経済危機により、同諸国内の核分裂性物質、核兵器、あるいは核関連技術および科学者の管理の不備が問題となっており、旧ソ連諸国からの核分裂性物質流出・密輸事件は、たびたび報道されている(注6)。旧ソ連が保有した小型核兵器の国外流出に対する懸念も消えていない。1997年には、レベジ(Aleksandr Lebed)安全保障会議書記(当時)が、いわゆる「スーツケース型核爆弾」132発のうち48発を除いて所在が不明であると述べ、核兵器流出の懸念を高めた。ロシア政府はこれを否定しており、また「スーツケース型核爆弾」が実際に紛失したか否かについても明確な証拠はないが、その可能性がゼロであるとは言い切れない(注7)。

米国を中心とする主要国が推進してきた協調的脅威削減(CTR)計画など旧ソ連非核化支援は、これらの国外流出防止を重要な目的の一つとして実施されてきた。9.11テロ攻撃後、テロ組織による核兵器取得を防止するという観点からも、CTR計画など旧ソ連非核化支援の維持および強化の重要性は一層高まっている。ブッシュ(George W. Bush)政権は、当初は予算の削減を含む大幅なCTR計画の見直しを行うのではないかと見られたが、主要な計画の継続を決定するとともに、2003会計年度については予算の増額を求めた(注8)。

核物質の盗取は、核物質防護措置を各国が自国の責任で実施して防止することとなっているが、IAEAは2001年11月、各国が核物質防護を含む核テロに対する防護に関する現在の対応を再検討

するよう求めた(注9)。またテロ支援国家など「ならず者国家(rogue states)」が兵器級核分裂性物質や核兵器を取得した場合、テロ組織に「意図的に」移譲するかもしれない。このため「ならず者国家」による兵器級核分裂性物質や核兵器の取得の防止は引き続き重要であり、既存の核兵器拡散防止措置、とくに強化されたIAEA保障措置や原子力供給国グループ(NSG)輸出管理の一層適切かつ厳格な実施が求められる。

テロ組織など非国家主体による核兵器取得の防止のために、さらにどのような措置を講じる必要があるかは、今後も継続的に検討されなければならない。他方で、核不拡散体制全体を見た場合、1992年のNSGガイドライン強化、1995年のNPT無期限延長、ならびに1997年のIAEA保障措置協定モデル追加議定書採択などによって、核兵器拡散防止措置の強化は一段落した。このこととも相俟って、核不拡散体制強化の焦点は、諸条約・措置の締約国や参加国の拡大、履行の確保、ならびに不遵守の防止といった側面へと移ってきた。非国家主体による核兵器取得の防止に関しても、当面は、既存の核兵器拡散防止措置の適切かつ厳格な実施が重要であるといえる。

2. 印パ核兵器問題

1998年5月、インドおよびパキスタンは、相次いで地下核爆発実験を実施した。これに対して、日米などいくつかの国は、両国に経済制裁を課した。

米国は、アル・カイダ、ならびにこれを応援したアフガニスタンのタリバン政権に対する武力行使を遂行するにあたり、それまでタリバン政府を支援してきたパキスタンとの間に協力関係を構築することが不可欠となった。これを受けて米国は、対印パ制裁解除を決定した。2001年9月22日の大統領決定(Presidential Determination)により、印パに課していたグレン修正法(核爆発実験を実施した非核兵器国に対する一定の軍事・経済援助の停止)に基づく制裁、ならびにパキスタンに課していた輸出入銀行法(核装置を爆発させた非核兵器国に対する同銀行の保証などを禁止)、プレスラー修正法(パキスタンが核爆発装置を保有していないと大統領が確認するまで軍事援助および軍事装備・技術の移転を禁止)、およびシミングトン修正法(保障措置を受けていない核濃縮装備を受領した国に対する経済・軍事援助などを禁止)に基づく制裁を解除した(注10)。また10月27日には、対パ制裁解除に関する2003年までの時限立法(S.1465)が成立し、債務不履行に対する制裁を解除するとともに、軍事クーデターに対する制裁を2002会計年度までは免除し、2003会計年度については、大統領がパキスタンにおける民主的統治への移行に有益であり、かつ国際テロに対する米国の努力に重要であると考えられる場合に解除することなどが決定された。

日本も10月26日に、「今次テロとの戦いにおいてパキスタンの安定と協力はきわめて重要であり、...国内的に大きな困難を抱えている同国を中長期的な観点から支援して行くことが必要である」こと、「同時に、今後のテロへの取り組みおよび南西アジア地域の安定化のために大きな役割を果たすことが期待されているインドに対して、...積極的な関与を深めて行く必要がある」こ

とから、両国に課していた1998年5月の核爆発実験に関する制裁を停止した。同時に日本は、「核不拡散分野における両国の状況が悪化すれば、本（制裁）措置の復活を含め然るべき対応を検討する」こととした（注11）。

対パ制裁の解除・停止は、核兵器問題の観点からも重要な措置であった。「テロとの戦争」においてパキスタンがタリバン政権側についた場合、パキスタンの核兵器がタリバン政権に移譲されないとは言い切れなかった。パキスタンはタリバンとの関係を大幅に縮小し、その後停止したが、タリバン政権に同調するパキスタン内の原理主義勢力がクーデターを起こす可能性が指摘され、原理主義政権の手に渡った核兵器がタリバン政権のみならず他のイスラム諸国や原理主義勢力に移譲される可能性、さらにはカシミール紛争において使用される可能性が懸念された。対パ制裁の解除・停止は、パキスタンによるタリバン政権支援の停止、ならびにパキスタンにおける政情不安定化やクーデター勃発の防止によって、核不拡散体制をめぐる状況の一層の悪化を防止することにも資するものであった。

他方で、対パ制裁の解除と同時に行われた米国による対印制裁の解除は、これが9.11テロ攻撃以前にほぼ確定されていたこととも相俟って、米国がインドの核兵器保有を黙認したのではないかという印象を与えた。米国は、NSGガイドラインの国内実施法である原子力法（The Atomic Energy Act）に基づく印パに対する原子力専用品・技術の移転禁止を継続しており、その意味で、印パに核兵器国としての「実質的な」地位を与えているわけではないといえる。しかしながら、米国の対印制裁解除を、少なくともインドはその核兵器保有が容認されたシグナルであると捉えていること、またロシアは原子力専用品・技術の移転を含むインドとの原子力協力が容認されたと考える可能性があることが指摘された（注12）。後者に関しては実際に、11月6日、ロシアがインドに2基の軽水炉を供与するという契約が両国によって署名された（注13）。NSGガイドラインに反するこのような原子力協力は、インドに核兵器国としての「実質的な」地位を認めるのみならず、核不拡散体制の規範に反した国に報酬（reward）を与える行為になりかねない。

印パの核兵器保有が容認されたという印象が固定化され、さらに両国が核兵器国としての「実質的な」地位を持つ国であるかのように取り扱われれば、核不拡散体制の規範が損なわれかねない。もちろん、規範が損なわれたとしても、核不拡散体制をめぐる動向に、短期的に目に見える影響が及ぶとは考えにくく、中長期的にいかなる影響があるかも明確ではない。しかしながら、核不拡散体制に反するような行動が頻発したり、そのような行動の口実に用いられたり、NPTなど同体制に関連する条約や取極などから脱退する国が相次いだりする可能性はゼロではない。

1998年5月以降、印パが「核兵器国としての地位」を有していないことを繰り返し明確にして核不拡散体制の規範を維持しつつ、他方で両国が核兵器を保有しているという事実を直視して状況の一層の悪化を防止するという現実的な政策を行わなければならなかった。9.11テロ攻撃後、その重要性は一層増したといえる。

3. 米国の核関連政策

ブッシュ政権の核関連政策を特徴付けてきたのは、NPTなど大量破壊兵器拡散防止に関連する条約についての不遵守問題の強調、条約によらない戦略核兵器の一方的な削減、ミサイル防衛の積極的な推進、ならびに包括的核実験禁止条約（CTBT）批准の拒否であった。9.11テロ攻撃以降、ブッシュ政権は、テロ組織など非国家主体の脅威を、上述のような政策の実行に正当性を持たせるものとして用いている。たとえば、米国が2001年12月13日に対弾道弾迎撃ミサイル（ABM）条約からの脱退を通告した際に示した「自国の至高な利益を危うくしていると認める異常な事態」は、「多くの国家および非国家主体が大量破壊兵器を取得し、または積極的に取得を模索」していること、「そのような主体のなかには、これらの兵器を米国に対して使用する覚悟ができているものがあるのは明らか」であった（傍線筆者）^(注14)。

また特徴的なのが、不遵守問題への対応である。ブッシュ大統領は、2002年1月29日の一般教書演説で、「大量破壊兵器を保有するテロ支援国家」として北朝鮮、イランおよびイラクを「悪の枢軸（axis of evil）」と名指しし、大量破壊兵器およびその運搬手段の不拡散のために国際社会と協力すると述べた一方で、効果的なミサイル防衛を開発し配備することに加えて、「米国は国家の安全を確保するためには必要なことを行う^(注15)」として、軍事力の行使をも示唆した。もちろんブッシュ政権は、「悪の枢軸」3カ国に対して、全く同様の政策を適用するわけではないであろう。イラク問題に関しては、強硬策も辞さないという姿勢が、政権内でまとまりつつあるように見えるが、北朝鮮およびイランに対しては、強硬な姿勢をちらつかせて圧力を掛けつつも、対話を行う余地を多分に残している^(注16)。他方で、核兵器を含む大量破壊兵器拡散問題とテロ問題とを結び付けることによって、NPT不遵守が懸念されるこれら3カ国に対する強硬な姿勢について、国際社会の支持、あるいは暗黙の了解を得やすくしようとする意図も見受けられる。

2001年末に議会に提出された核態勢見直し（Nuclear Posture Review）報告^(注17)は、米露間に新しい関係が構築されてきた一方で、多元的かつ潜在的な敵、紛争源および前例のない挑戦に直面しているという安全保障環境に対する認識の下に構築されたとされ、ミサイル防衛を含む防衛能力、ならびに非核攻撃能力を増強することによって、核兵器への依存を低減する一方で、大量破壊兵器攻撃に対する抑止能力を向上させるという方向性が示されている。他方で、リークされた核態勢見直し報告非公開部分の抜粋によると、ブッシュ政権は、地下施設の破壊や生物・化学剤の無力化などに核兵器を使用するオプションを検討しており、このような目的に適する新しい核兵器の開発の可能性も排除されていない。同政権によるCTBT批准拒否は、新型核兵器の実験を行う余地を残すためだとも考えられる。

不遵守問題には軍事的手段の行使も辞さないとするブッシュ政権の強い姿勢を、「単独主義」的な行動であると単純に非難することはできない。ブッシュ政権は、クリントン前政権と比べて、

軍事力を含む強制的な手段を重視し、他方で国際的な核不拡散措置を含む外交的な手段を重視していない印象を与えているが、不拡散問題、とりわけ不遵守問題に対する強制的な対応の重視は、前政権から引き続くものであるともいえる。他方で、9.11テロ攻撃以降、ブッシュ政権が核兵器を含む大量破壊兵器拡散問題とテロ問題とが結び付けたことで、以前よりも強制力の行使、ならびに核兵器の役割の拡大を、少なくとも米国内において、正当化しやすい状況になっている。その核不拡散体制へのインプリケーションは、注意深く考慮される必要があると思われる。

おわりに

9.11テロ攻撃が核不拡散体制にもインプリケーションを持った理由の一つは、核兵器テロへの脅威認識、ならびにこの問題への適切な対応の必要性に関する認識が増大したことであるが、当面は既存の核兵器拡散防止措置の適切かつ厳格な実施が、国際社会がとりうる最も効果的な対応策である。このことも相俟って、現状では、核兵器テロ問題は、核不拡散体制を根本から変えるものとはなっていない。他方で、9.11テロ攻撃および「テロとの戦争」は、国家間関係を大きく変化させたことによって、間接的ながらも核不拡散体制をめぐる動向に様々な影響を与えてきた。「テロとの戦争」、ならびにその後の国家間関係をめぐる動向は、今後も核不拡散体制をめぐる動向に様々な影響を与えるであろう。その意味において、9.11テロ攻撃は、中長期的にも核不拡散体制に一定のインプリケーションを持ち続けることになると思われる。

- 注 -

- 1 . たとえば、Karl-Heinz Kamp, "Nuclear Terrorism Is Not the Core Problem," *Survival*, Vol.40, No.4 (Winter 1998-99), pp.168-171を参照。
- 2 . Office of the Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response*, January 2001, pp.61-66参照。
- 3 . たとえば以下を参照。Christiane Amanpour, "Mysterious, Ominous Documents," November 16, 2001 [<http://www.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/central/11/16/ret.amanpour.otsc/index.html>]; Mike Boettcher and Ingrid Arnesen, "Al Qaeda Documents Outline Serious Weapons Program," January 25, 2002 [<http://www.isis-online.org/publications/terrorism/cnnstory.html>].
- 4 . Morten Bremer Maerli, "Relearning the ABCs: Terrorists and 'Weapons of Mass Destruction,'" *The Nonproliferation Review*, Vol.7, No.2 (Summer 2000), pp.111-114; David Albright, Kevin O'Neill and Corey Hinderstein, "Nuclear Terrorism: The

Unthinkable Nightmare," *ISIS Issue Brief*, Institute for Science and International Security (ISIS), September 13, 2001参照。

- 5 . Leonard S. Spector, "Testimony of Leonard S. Spector Before the Subcommittee on International Security, Nonproliferation, and Federal Services, U.S. Senate Committee on Governmental Affairs," November 14, 2001 [<http://cns.miis.edu/pubs/other/lstest.htm>].
- 6 . 旧ソ連諸国における核管理の問題を取り扱った文献は多いが、例えば以下を参照。Marco de Andreis and Francesco Calogero, *The Soviet Nuclear Weapons Legacy* (London: Oxford University Press, 1995). 旧ソ連諸国からの核分裂性物質の流出事件をまとめたものとして、例えば以下を参照。"Confirmed Proliferation-Significant Incidents of Fissile Material Trafficking in the Newly Independent States (NIS), 1991-2001," *CNS Report*, Center for Nonproliferation Studies (CNS), Monterey Institute of International Studies (MIIS), 30 November 2001 [<http://cns.miis.edu/pubs/reports/traff.htm>].
- 7 . 「スーツケース型核爆弾」をめぐる動向に関しては、以下に包括的にまとめられている。Scott Parrish and John Lepingwell, "Are Suitcase Nukes on the Loose?: The Story Behind the Controversy," *CNS Reports*, CNS, MIIS, November 1997 [<http://cns.miis.edu/pubs/reports/lebedst.htm>].
- 8 . Philipp C. Bleek, "Bush Seeks Cuts in Pentagon Threat Reduction Programs," *Arms Control Today*, Vol.31, No.7 (September 2001) [http://www.armscontrol.org/act/2001_09/ctrsept01.asp]; "Administration Review of Nonproliferation and Threat Reduction Assistance to the Russian Federation," Fact Sheet, December 27, 2001 [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011227.html>]; Philipp C. Bleek, "Threat Reduction Funding Increase Requested," *Arms Control Today*, Vol.32, No.2 (March 2002) [http://www.armscontrol.org/act/2002_03/threatredmarch02.asp].
- 9 . この報告書のサマリーは、以下のとおり。"Summary of Report on Protection against Nuclear Terrorism, presented to the IAEA Board of Governors on 30 November 2001," PR 2001/26, 30 November 2001 [http://www.iaea.org/worldatom/Press/P_release/2001/prn0126a.shtml].
- 10 . "President Waives Sanctions on India, Pakistan," Presidential Determination, No.2001-28, September 22, 2001 [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010922-4.html>].; Office of the Spokesman, "Sanctions on India and Pakistan," September 28, 2001 [<http://www.state.gov/p/sa/rls/fs/index.cfm?docid=5101>].
- 11 . 「インドおよびパキスタンの核実験に対するわが国の措置の停止に関する内閣官房長官の談

第二部 テロリズムへの国際社会の取り組みと日本

- 話」2001年10月26日 [<http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/koizumi/2001/1026danwa.html>]。
12. "Roundtable on the Implications of the September 11, 2001, Terrorist Attacks for Nonproliferation and Arms Control," *The Nonproliferation Review*, Vol.8, No.3 (Fall-Winter 2001), p.12.
13. "Russia, India Conclude Nuclear Reactor Deal," *Arms Control Today*, Vol.31, No.10 (December 2001) [http://www.armscontrol.org/act/2001_12/briefsdec01.asp#rusindia]参照。
14. "Text of Diplomatic Notes Sent to Russia, Belarus, Kazakhstan and Ukraine," December 13, 2001 [<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2001/index.cfm?docid=6859>].
15. "The President's State of the Union Address," January 29, 2002 [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>].
16. Colin L. Powell, "Testimony at Budget Hearing before the Senate Foreign Relations Committee," February 5, 2002 [<http://www.state.gov/secretary/rm/2002/7806.htm>].
17. 核態勢見直し報告書は非公開だが、報告書前文、議会説明用スライドおよび国防次官補記者会見記録は米国国防総省のサイト [http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/t01092002_t0109npr.html]に掲載されている。また同報告書非公開部分がリークされ、その抜粋がホームページに掲載された。 [<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>]。