Osaka University Knowledge Archive

Title	核不拡散と輸出管理
Author(s)	黒沢, 満
Citation	国際公共政策研究. 2002, 6(2), p. 149-164
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/12498
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

Osaka University

核不拡散と輸出管理

Nuclear Non-Proliferation and Export Control

黒沢　　満*

Mitsuru KUROSAWA*

Abstract

In order to prevent the spread of nuclear weapons, various methods have been adopted since the 1960s. In parallel with the political commitment through the Nuclear Non-Proliferation Treaty, efforts to technically prevent its proliferation have been seriously made. In this article, I will mainly examine the technical means to prevent the spread of nuclear weapons and nuclear-related technologies. First, political, technical and military methods to prevent proliferation will be analyzed. Second, I will examine technical measures, which are based on political agreement and which are not respectively. Third, the central export control regime called the Nuclear Suppliers Group (NSG) will be critically analyzed from the viewpoints of effectiveness and legitimacy. And finally, the relation between nuclear non-proliferation and nuclear disarmament will be examined.

キーワード：核不拡散、輸出管理、原子力供給国グループ、保障措置、核軍縮

Keywords：nuclear non-proliferation, export control, nuclear suppliers group, safeguards, nuclear disarmament.

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 教授

核兵器の拡散を防止するための努力は1960年代から実施されてきたが、政治的な不拡散の約束とともに、技術的な側面から拡散を防止する試みがなされている。それは、一方で核不拡散条約（NPT）に加入しない国が存在するからであり、他方、NPT の当事国となりながらも、核兵器開発の疑惑が発生しているからである。本稿では、特に核兵器および核関連技術の拡散を防止するための技術的措置の検討を行う。

第1に、核兵器および核関連技術の拡散がさまざまな状況で起こっていることに対し、実際にどのような対策がとられているのかを考察する。そこでは核不拡散措置の類型として、政治的対応、技術的対応、軍事的対応が試みられている現状を分析する。

第2に、核開発技術の拡散を防止するためにとられている措置を、政治的な合意を前提とするものと、政治的合意を前提としないものに区別して、それぞれの内容および特徴を検討する。

第3に、核関連技術の拡散を防止するために実施されている「原子力供給国グループ」および「ザンガー委員会」による輸出管理制度のさまざまな問題点を検討し、この制度に関してどのような議論が展開されているかを明かにし、特に、実効性と正当性の観点から批判的に分析する。

最後に、核関連技術の拡散は不可避のものであり、技術的にまた供給国グループの政策だけでは十分対応できないものであり、サプライサイドのみからではなく、デマンドサイドからのアプローチの必要性、および核不拡散を核軍縮と関連づけて考える必要性を検討する。

I 不拡散措置の類型

核不拡散体制は、条約を初めさまざまな措置により構成されており、現在の国際社会において重要な地位を占めている。核不拡散体制は、差別的な性質を含みながらも、国際社会の平和と安全にとって一定の有益な働きをしている。核拡散を防止し、それに対応するためにさまざまな措置がとられてきているが、大きく分類すると、政治的な対応、技術的な対応、軍事的な対応に区別できる[1)]。

1) ロバーツは、不拡散システムの措置として、輸出管理、軍備管理、対抗拡散をそれぞれ分析し、過去10年間に生じた重大な教訓として、これらの政策道具は互いに補完的であるばかりでなく、それらの統合された追求が全体的な成功に不可欠であると結論している（Brad Roberts, "Proliferation and Nonproliferation in the 1990s: Looking for the Right Lessons," *The Nonproliferation Review*, Vol. 6, No. 4, Fall 1999, p. 74.）。またミッチェルは、核不拡散のための戦略として、アメとムチだけでなく、抑止戦略、報酬戦略、予防戦略、発生戦略、認識戦略、規範戦略の6つが必要であると分析している（Ronald B. Mitchell, "International Control of Nuclear Proliferation: Beyond Carrots and Sticks," *The Nonproliferation Review*, Vol. 5, No. 1, Fall 1997, pp. 40-52.）。

1 政治的対応

政治的な対応として、その中心となるのは条約を作成することにより対応することであるが、条約以外の方法による政治的対応もあり、両者を分けて検討する。

a）条約

核不拡散条約（NPT）は1968年に署名され、1970年に発効し、現在187国が当事国となっており、そのうち182カ国は非核兵器国である。この条約により、非核兵器国が、核兵器を製造せず、取得しないという法的義務を引き受けることにより、核兵器の拡散を防止するものであり、核関連技術がいかに広く拡散しようとも、政治的な意思を通して、核兵器の拡散、すなわち新たな核兵器国の出現を防止しようとするものである。

条約の場合に問題になるのは、その普遍性と実効性の問題である。普遍性の問題とは、条約に参加しようとしない国家が存在することである。インド、パキスタン、イスラエルがそのケースにあたる。また実効性の問題とは、義務があるにもかかわらず、それに違反して核兵器の開発、製造を行う国家があることであり、イラクや北朝鮮の場合がそれにあてはまる。実効性を確保するための検証措置として、NPT は締約国である非核兵器国に対して、IAEA の全面的（フルスコープ）保障措置を受け入れることを義務付けている。

非核兵器地帯条約は、核不拡散とともに、核兵器の配備禁止をも規定するもので、NPT を補完する役割を担っている。地域的なイニシアティブにより、ラテンアメリカ、南太平洋、東南アジア、アフリカに非核兵器地帯が設置されている。

包括的核実験禁止条約（CTBT）も、5核兵器国の核実験を停止させるという目的をもっているが、実質的には、インド、パキスタン、イスラエルを核不拡散体制に組み込むという目的をもっており、NPT の普遍性を補完するためのものであった[2)]。

b）条約以外の手段

核兵器の拡散を防止するための、条約以外の政治的対応としては、冷戦後の世界でみられる協力的措置がある。これは、核兵器の拡散の危険がある場合に、それを防止するために政治的に協力することを約束するものである。

1つは、ソ連崩壊に伴う旧ソ連諸国における核兵器および核分裂性物質の管理の強化、および START 条約の実施による核兵器解体の援助のために、米国が1992年から開始している「協力的脅威削減（CTR）プログラム」がある[3)]。

---

2) このことは、CTBT の発効条件として、5核兵器国のみならず、インド、パキスタンおよびイスラエルを含む指定された44カ国の批准を必要とするように規定されたところにも現われている。

3) 協力的脅威削減計画については、Graham T. Allison, Owen R. Cote, Jr., Richard A. Falkenrath, *Avoiding Nuclear Anarchy*, The MIT Press, 1996; Jason Ellis, "Nunn-Lugar's Mid-Life Crisis," *Survival*, Vol. 39, No. 1, Spring 1997, pp. 84-110; Jessica E. Stern, "U. S. Assistance Programs for Improving MPC & A in the Former Soviet Union," *The Nonproliferation Review*, Vol. 3, No. 2, Winter 1996, pp. 17-45; Kenneth N. Luongo, "The

もう1つは、1994年の米朝枠組み合意に含まれていた、北朝鮮への軽水炉提供を実施するための「朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）」の設置とその活動である。

2 技術的対応

核兵器の拡散を防止するために、核関連品目や技術の移転を禁止し、あるいはそれらの移転をIAEA保障措置の適用を条件として行うといった措置がとられており、これらは技術的な側面から対応しようとするものである。NPT締約国である非核兵器国に対しては、上述したようにIAEAのフルスコープ保障措置が適用される。

また、NPTの締約国でない非核兵器国に対して、締約国が原子力関連の品目を輸出する場合には、それに対してIAEAの保障措置が適用されなければならないが、それはフルスコープ保障措置ではなく、輸出に関連する施設に対する保障措置である。この側面については、ザンガー委員会と呼ばれる原子力関連資材などの輸出国のグループが存在する。

技術的対応の中心は、原子力供給国グループ（NSG）による輸出管理である。これは供給国のみでグループとして行動し、そこで共通のガイドラインに合意し、メンバー国がそれを自国の法令などにもとづいて個別に実施するものである。それは、輸出するに際して保障措置を適用しなければならない品目のリストとしての「トリガー・リスト」と、原子力関連品目や技術の輸出のガイドラインの2つから構成されている。

技術的対応に関するこれらの詳細な検討は次章で行う。

3 軍事的対応

核兵器の拡散を防止するため、あるいは拡散したものを元に戻すため、軍事力を用いてあるいはその威嚇を背景として実施する措置がある。

1つは、米国で1993年以来強調されている「対抗拡散（counterproliferation）」であり、主としてすでに拡散している状況を元に戻すこと目的とし、米国の兵器調達と関連させて実施されているものである。攻撃的側面は、たとえばイラクの地下に保管された核兵器の破壊を目的としたような、地下貫通型の新たな核兵器の開発・製造が考えられており、防衛的側面では、当初は主としてTMD（戦域ミサイル防衛）が、後にはNMD（国家ミサイル防衛）が考えられている。

もう1つの軍事的対応としては、湾岸戦争終結の国連安全保障理事会決議687（1991）におけるものがある。ここでは、核兵器に関しては、イラクが開発していることは当時分からなか

Uncertain Future of U. S.-Russia Cooperative Nuclear Security," *Arms Control Today*, Vol. 31, No. 1, January/February 2000, pp. 3-10: Joseph R. Biden, Jr., "Maintaining the Proliferation Fight in the Former Soviet Union," *Arms Control Today*, Vol. 29, No. 2, March 1999, pp. 20-25. 参照。

ったため、核兵器に利用可能な物資などを申告することとし、それらを保管、撤去することが定められていた。その後、国連イラク特別委員会（UNSCOM）とIAEAの現地査察などにより、イラクの核兵器開発が明確になった。その結果、UNSCOMとIAEAはイラクの核兵器関連施設や物質のすべてを破壊する権限を与えられた。これにより、イラクが核兵器を開発しつつあった施設や関連物質はすべて軍事的に破壊された[4]。

II 核開発技術の不拡散の努力

1 政治的合意を前提とするもの

a）国際原子力機関による保障措置（NPT第3条1項）

NPT第3条1項の規定によれば、締約国である非核兵器国は、原子力が平和的利用から核兵器その他の核爆発装置に転用されることを防止するため、IAEAの保障措置を受諾することを約束し、ここでの保障措置は、当該非核兵器国のすべての平和的な原子力活動に係わるすべての原料物質および特殊核分裂性物質に適用される。

この保障措置を実施するために、各国はIAEAと保障措置協定を締結することになっており、そのためのモデル協定が1971年に作成された[5]。ここで規定されているのはフルスコープ保障措置であり、締約国である非核兵器国のすべての平和的原子力活動に適用される[6]。

しかし、湾岸戦争の後の安全保障理事会決議687(1991)に基づくUNSCOMとIAEAとの現地査察などにより、イラクが秘密裏に核兵器の開発を進めていたことが明らかになった。イラクは1971年以来NPTの当事国であり、IAEAの査察を受けており、IAEAはイラクについては問題がないと毎年報告していた。IAEAの保障措置は締約国の申告をベースに実施されるもので、イラクは申告外の施設において核兵器の開発を行っていたのである。条約成立時においては、そのような可能性はほとんどありえないと考えられ、たとえあったとしても施設の大きさなどからして発見されるものと考えられていた。

イラクが秘密裏に核兵器を開発していたことをIAEAが探知できなかったことで、IAEAの探知能力を非難する主張もあったが、これはIAEAがその任務を十分に果たしていなかっ

4) UNSCOMの活動については、Edward J. Lacey, "The UNSCOM Experience: Implications for U. S. Arms Control Policy," *Arms Control Today*, Vo. 26, No. 6, August 1996, pp. 9-14; Rolf Ekeus, "Leaving Behind the UNSCOM Legacy in Iraq," *Arms Control Today*, Vol. 27, No. 4, June/July 1997, pp. 3-6; Richard Butler, "Keeping Iraq's Disarmament in Track," *Arms Control Today*, Vol. 28, No. 6, August/September 1998, pp. 3-7; Richard Butler, "The Lessons and Legacy of UNSCOM," *Arms Control Today*, Vol. 29, No. 4, June 1999, pp. 3-9.

5) IAEA Doc. INFCIRC/153.

6) 伝統的なIAEA保障措置については、『軍縮国際法の新しい視座—核兵器不拡散体制の研究—』有信堂、1986年の「第3章　保障措置制度の展開」（81-122頁）参照。

たからではなく、保障措置制度自体の問題であった。

イラクでの核開発が明らかになり、IAEA 保障措置の限界が示されたことで、IAEA は未申告の活動をも探知できるような保障措置制度の作成のため、1993年に「93＋2プログラム」を開始した。現行法制度の中でも実施できる活動を一層明確かつ詳細にしたパート1と、新たな法的権限を必要とする措置に関するパート2に区分して検討を続け、パート1については1995年に、パート2については1997年に合意に達した。新たな法的権限を必要とする部分については、現行の保障措置協定に追加するモデル議定書[7] を採択した[8]。

これは、これまでの自己申告制に基づく欠陥を是正することを主たる目的として、保障措置の完全性と正確性を確保するため、これまで以上に多くの情報の提出を求め、これまで以上に広い範囲における現地立入りを規定するものである。完全性とは、未申告のものがなくすべてのものが IAEA 保障措置の下にあるよう確保することであり、正確性とは締約国の申告と IAEA の査察の結果が完全に一致していることを確保することである。

これまでの保障措置の特徴は、保有する核物質に焦点を当て、それを定量的に分析するという手法が中心であったが、新しい保障措置制度の下では、原子力活動に関するさまざまな情報を総合的に分析し、そのことによりある国の活動を定性的に分析する方向に移行しつつある。また査察官が立ち入ることのできる場所も以前に比べて格段に増加しており、さらに環境モニタリングなどで、秘密裏の核開発の探知を目指している。

b）ザンガー委員会による輸出管理[9]（NPT 第3条2項）

NPT 第3条2項は、各締約国は、(a)原料物質もしくは特殊核分裂性物質または(b)特殊核分裂性物質の処理、使用もしくは生産のために特に設計されもしくは作成された設備もしくは資材を、保障措置が適用されない限り、平和目的のためいかなる非核兵器国にも提供しないことを約束すると規定している。

第3条2項は、締約国からのあらゆる非核兵器国への提供について保障措置を適用することを規定しており、規定上すべての非核兵器国が対象となる。しかし締約国である非核兵器国は第3条1項ですべての平和的原子力活動に保障措置が適用されるので、ここでは締約国でない非核兵器国への提供が問題となる。

---

7) IAEA Doc. INFCIRC/540.

8) IAEA 保障措置の強化については、David A. V. Fischer, "New Directions and Tools for Strengthening IAEA Safeguards," *The Nonproliferation Review*, Vol. 3,No. 2, Winter 1996, pp. 69-76; Mark H. Killinger, "Improving IAEA Safeguards through Enhanced Information Analysis," *The Nonproliferation Review*, Vol. 3, No. 1, Fall 1995, pp. 43-48; Erwin Häckel and Gotthard Stein(eds.), *Tightening the Reins: Toward A Strengthened International Safeguards System*, Springer, Berlin, 2000. 参照。

9) ザンガー委員会の起源、活動などについては、Fritz W. Schmidt, "The Zangger Committee: Its History and Future Role," *The Nonproliferation Review*, Vol. 2, No. 1, Fall 1994, pp. 38-44; Fritz Schmidt, "NPT Export Control and the Zangger Committee," *The Nonproliferation Review*, Vol. 7, No. 3, Fall-Winter 2000, pp. 136-145; *Multilateral Nuclear Supply Principles of the Zangger Committee*, Working Paper submitted by Members of the Zangger Committee, NPT/CONF. 2000/17, 18 April 2000. 参照。

この規定の実際の適用に際して、条約はその具体的内容について十分に規定していないので、そのままでは各国の恣意的な判断に従うことになる。そこで1971年に主要供給国が、(a)原料物質および特殊核分裂性物質、(b)特殊核分裂性物質の処理、使用もしくは生産のために特に設計されもしくは作成された設備もしくは資材、が何であるのかについての共通の理解を得るため、すなわち第3条2項の約束の解釈・適用において共通の了解を設定するために、核物質や一定の設備や資材の輸出に関する手続を検討するために非公式の協議を開始した。この委員会は当時の委員長の名前をとってザンガー委員会と呼ばれた。

委員会では1972年9月に合意が達成されていたが、ソ連の参加を確保するのに時間がかかり合意の内容を公表したのは1974年8月であった。まず(a)については、IAEA 憲章第20条の定義に従うこととし、(b)については、原子炉とそのための設備、原子炉のための非核物資などが具体的に列挙されている。これらの移転が保障措置の引き金になることから、これらは「トリガー・リスト」と呼ばれている。トリガー・リストの内容は、科学技術の発展や一層の明確化が必要になるに従い、これまで8回にわたり改訂されている。

現在のリストにおいて規制されているのは、①原子炉、②原子炉のための非核資材、③再処理プラント、④燃料製造プラント、⑤ウラン濃縮プラント、⑥重水製造プラント、⑦ウラン転換プラントである。

さらに委員会は、輸出の条件および手続として、(1)これらの施設や資材の輸出に際して、ある品目が供給される設備において生産、処理、使用される核物質が核兵器に転用されないという保証を受領国から得ること、(2)関連する核物質に保障措置が適用されること、(3)同様の保障措置の受諾など同様の取決めがない限り再移転しないという保証をとりつけること、を条件とした[10]。

この委員会およびそこで合意された内容はすべて非公式のものであり、法的拘束力をもたない。合意した内容を各国が国内立法や国内実行を通じて実施するものであり、委員会自体がある国の輸出にクレイムをつけたり、制裁を課すようなこともない。ただ各国は自国の実際の輸出または輸出ライセンス発行に関する年間情報を他のメンバーに通知している。

しかし、ここでの保障措置の適用が、受領国のすべての活動に保障措置がかかるフルスコープ保障措置ではなく、供給された品目に関連する施設にある核物質にのみ保障措置がかかるものと合意された。NPT に加入する非核兵器国の場合にはそのすべての範囲に保障措置がかかるにもかかわらず、非締約国である場合には締約国から受領しているにもかかわらず輸出が関連する部分にしか保障措置は適用されない。ここでは商業的利益を中心に考えられ、条約締約国よりもゆるやかな条件で供給を受けることができるという事態になっている。

1974年の段階では、オーストラリア、デンマーク、カナダ、フィンランド、ノルウェー、

10) IAEA Doc. INFCIRC/209, 3 September 1974.

ソ連、英国、米国の8カ国がメンバーであり、少し遅れて西ドイツとオランダが合意を表明した。1990年の段階では、さらにオーストリア、ベルギー、チェコスロバキア、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルグ、ポーランド、スイス、スウェーデンが加入し22カ国となり、1998年には中国も参加し、現在35カ国となっている。

2 政治的合意を前提としないもの

a）原子力供給国グループ（NSG）[11] による輸出管理

1974年5月にインドは地下核実験を実施したが、これはカナダから供給された研究用原子炉から得た使用済み燃料を国産の施設で再処理してプルトニウムを回収し、それを用いて核実験を行った。この事件を契機として、主要な原子力供給国が供給の条件につき協議を開始した。1975年4月より、米国、英国、フランス、ソ連、西ドイツ、カナダ、日本の7カ国は、核拡散の危険性を増大させないため、原子力関連の資機材の移転を一定の条件に従わせることにつき供給国間で調整を開始した。その後、ベルギー、イタリア、オランダ、スウェーデン、スイス、チェコスロバキア、東ドイツ、ポーランドも参加し、1977年に原子力資機材の移転のためのガイドライン（ロンドン・ガイドライン）[12] に合意した。それはトリガー・リストに合意するとともに、以下の条件にも合意した。

（1） 移転された品目が核爆発装置のために用いられないという保証を得ること。

（2） 合意されたトリガー・リストにあるすべての核物質および施設が、効果的な物理的防護の下に置かれること。

（3） IAEA 保障措置が適用される場合のみ、トリガー・リストの品目を移転すること。

（4） 供給国により直接移転された技術を用いているか、または移転された技術あるいはその主要構成物に由来する技術を用いている再処理、濃縮、重水製造の施設に対して上述の3条件が適用されること。

（5） 機微な施設および技術ならびに兵器に使用しうる物質の移転を制限すること。

（6） 移転された濃縮施設または濃縮技術に基づく施設は、供給国の同意なしに20%以上の濃縮度のウラン生産のために用いられないこと。

（7） 核物質、兵器に使用しうる物質を生産する施設の供給に際し、兵器に使用しうる物質の再処理、貯蔵、変形、使用、移転または再移転のための取決めについて、供給国と受領国との間で相互の合意を求める条項を含めることの重要性を認識すること。

---

11) 原子力供給国グループ（NSG）の起源、役割、活動については、*The Nuclear Suppliers Group: Its Origin, Role and Activities*, IAEA Doc. INFCIRC/539/Rev. 1 (Corrected), 29 November 2000; Tadeusz Strulak, "The Nuclear Suppliers Group," *The Nonproliferation Review*, Vol. 1, No. 1, Fall 1993, pp. 2-10; Roland Timerbaev, *The Nuclear Suppliers Group: Why and How It Was Created* (1974-1978), PIR Center, Moscow, October 2000. 参照。

12) IAEA Doc. INFCIRC/254, February 1978.

（8） トリガー・リストの品目の再移転、あるいは当初移転された施設や技術から生じた品目の移転に関して、当初の移転と同様の保証を規定していること。

これらの合意は、各国の原子力輸出政策の最小限の基準として用いられるべきガイドラインであり、各国を法的に拘束するものではない。それらの履行は、各国の国内法により規制されることになっている。トリガー・リストとして列挙されているのは、ザンガー委員会のトリガー・リストと実質的には同じであるので、保障措置の適用については同様の規制であると考えられる。ただ、ザンガー委員会の規制は、NPT の締約国でない非核兵器国への輸出が対象となっているのに対し、NSG は NPT の外でなされた合意であって、受領国が NPT 締約国であるかどうかにかかわりなく、すべての非核兵器国への輸出に関連して適用されるべきガイドラインである。

したがって、保障措置の適用については、NPT 締約国はすでにフルスコープ保障措置を受けているので問題ないが、機微な施設や技術および兵器に使用しうる物質の移転の制限、ならびに兵器に使用しうる物質の再処理、貯蔵などに関する供給国と受領国の相互の合意の重要性の認識などは、受領国が NPT 締約国であっても適用されるものである。

1991年の湾岸戦争の終結に伴い、国連イラク特別委員会（UNSCOM）と IAEA が査察を実施したところ、イラクが核兵器の開発を行っていたことが明らかになり、これまでの輸出管理がイラクの核開発プログラムを阻止できなかったことが認識されるようになった。その結果、原子力供給国グループは1991年と1992年に会合を開き、１つはこれまでのガイドラインに関して、輸出の条件として受領国のすべての原子力活動に保障措置が適用されることを確保するというフルスコープ保障措置が、新たな条件として追加された。

もう１つの大きな進展は、イラクの核開発が先進諸国からの汎用品の輸入に依存していることが明かになったことから、これまでの原子力専用品の規制（パート１）のみならず、原子力に関連する汎用品・技術の規制の必要性が認識され、原子力関連汎用品の移転に関するガイドライン・パート２[13] に1992年に合意したことである。規制品目としては、産業用機械や材料、ウラン同位元素分離装置及び部分品、重水製造プラント関連装置、核爆発開発のための試験・計測装置、核爆発装置用部分品などが列挙されている。メンバー国は、ガイドライン附属書に列挙された規制品目および関連技術の移転のために輸出許可手続を作成することになっており、許可の際に、（１）移転の用途および最終使用場所を記した最終使用者の宣言、および（２）当該移転またはその複製品がいかなる核爆発活動または保障措置の適用のない核燃料サイクル活動にも使用されないことを明示的に述べた保証を取得すべきものとされている。

汎用品の移転の拒否については各国は通報を行い、他国はその国と協議することなしにそ

13) IAEA Doc. INFCIRC/154/Part2, May 1992.

の品目の移転を許可しないという、いわゆる「ノー・アンダーカット」政策にも合意されている。

また1994年には、いわゆる「不拡散原則」に合意されたが、これによれば、ガイドラインとは関わりなく、供給国はその移転が核兵器の拡散に貢献しないと納得できる場合にのみ移転を許可することができる。たとえその国がNPTや非核兵器地帯設置条約の締約国であっても、拡散の危険があると判断すれば移転は拒否される。

III 原子力関連輸出管理の課題

原子力関連の輸出管理に関してはさまざまな問題点が指摘されているが、それらは大きく分けて2つに分類できる。1つは、実効性の課題であって、輸出管理自体は核不拡散の側面から望ましいものであるが、現実の制度は実効性を欠いているため不十分であり、実効性を強化する措置がとられなければならないという議論である。もう一つは、正当性の課題であって、輸出管理は先進工業国が一方的に適用し、開発途上国の原子力平和利用を妨げるものであり、それらの点が是正されないかぎり、輸出管理は望ましいものではないという議論である。両者は、まったく正反対の方向からの議論であり、このようにまったく異なる議論が展開されている点から見ても、輸出管理制度の課題の複雑さおよび深刻さが理解できる[14)]。

1 実効性の課題

現在の核関連輸出管理制度は、三十数カ国による非公式の合意を基礎としている。第1の課題は、その非公式性から生じるものである。ガイドラインへの合意はコンセンサスで行われているが、それに対する合意は非公式のもので、法的約束ではなく、国際法的な拘束力をもつものではない。ガイドラインの実施は、メンバー国の国内法令または国内実行において実施されている。したがって個々の輸出許可について、輸出国グループがグループとして判断を下すことはない。ガイドラインの実施に関して統一的かつ有権的な判断は存在しない。その点から、実効性が問題にされることがしばしばある。たとえば、ロシアのインドへの低濃縮ウランの供給は、NSGガイドラインに反すると多くの国は主張したが、ロシアは違反し

14) ベックは、原子力関連のみならず多国間輸出管理レジーム全体を分析し、さまざまな重大な課題に直面していることを指摘した後に、以下のように結論している。①米国は企業、政府、学界の指導者の対話に取組み、現実的目的について国内の合意を達成しなければならない。②短期的な努力としては、レジームの加盟国を拡大する方向に動く前に、レジームの規定を正式化し強化することによりレジームを深化すべきである。③諸政府は、受領国の技術移転と利用をモニターするための技術の利用にもっと投資すべきである。④加盟国は、汎用技術について、拒否に基礎を置くレジームから検証レジームに移行する可能性を検討し始めるべきである。(Michael Beck, "Reforming the Multilateral Export Control Regimes," *The Nonproliferation Review*, Vol. 7, No. 2, Summer 2000, pp. 91-103.)

ないと反論している[15]。

合意に対する違反の判断は個別的にはありうるし、各国が違反ではないかと主張することは実際あるが、それを公的にかつ有権的に判断する制度はない。したがって、違反に対する対抗措置がないため、実効性の低下を招くと主張されることがある。

次にガイドラインの規定が必ずしも明確ではないことから、合意の実効性が危惧されている。具体的なリストの品目はかなり明確であるが、たとえばいわゆる「不拡散原則」は主観的な判断に従わざるを得ない。

第3に、この問題は、メンバー国の増加によるさまざまな国家の加入により、実効性が妨げられていると考えられている。すなわち、メンバー国間で拡散の脅威に対する認識に大きな差がみられる場合には、ガイドラインの適用についても当然に差が出てくる。たとえば、イランに対する評価は、米国とそれ以外の国家で大きく異なっている。

第4に、各国間での商業的競争を回避し、核不拡散を優先させることを目的としているが、現実の適用においては、商業的利益が優先されることもあり、緩やかな条件を提示する国が経済的利益を得るという矛盾も発生している。

以上は、三十数カ国のメンバーの中においても、統一的な履行を実施するのが困難であるという側面である。したがって、このような考えからは、もっと認識を同じくする国家のみが、もっと厳格な輸出規制、たとえばココム規制のようなものを作るべきだと主張されている。たとえば2001年4月に発表された「米国の国家安全保障のための多国間輸出管理の強化に関する研究報告[16]」は、米国議会の要請により提出されたものであるが、そこでは、さまざまな輸出管理制度の統合とともに、補完的なものとして米国と志を同じくする国によるココムタイプの輸出管理制度の構築を勧告している。

しかし、逆に三十数カ国のメンバーに入っていない国家であっても、中国やインド、北朝鮮などが原子力関連品・技術の輸出国として活動している現実がある。ここからはもっと多くの国をグループに加入させるべきであるという主張がなされる。

また輸出管理が実施され、移転が拒否される事態が生じることにより、各国は自国での生産に努力を傾注し、時間的な遅れはあるが当該の品目または技術を取得するので、実効性は担保されないという点も指摘されている。

実効性の確保については、一方で、たとえメンバー国の数は減少しても、規制の内容を厳格にし、その履行の確保を強化する方向に進むべきこと、すなわち規制の深化を主張する人々と、規制の内容の深化よりも、メンバー国の数を拡大すべきこと、すなわち参加の拡大を主

15) "Russia Ships Nuclear Fuel to India," *Arms Control Today*, Vol. 31, No. 2, March 2001, p. 32.
16) Study Group on Enhancing Multilateral Export Controls For US National Security, *Final Report*, April 24, 2001. http://www.stimson,org/tech/sgemec/index.html

張する人々がいる。規制の深化と参加の拡大は、両者を同時に実施することは不可能であり、どちらを優先させるかという課題が残されている。

2 正当性の課題

現在の原子力関連輸出管理は、先進工業国を中心とする輸出国が集まって合意したものであり、それが一方的に適用されている点からの批判が、正当性の問題として提起されている。たとえば、2000年 NPT 再検討会議に提出された非同盟諸国の文書[17] においては以下のような点が指摘されていた。

NPT の下で要求される保障措置を超えて、平和的な原子力開発を妨げる一方的に強制された制限的措置は、撤廃されるべきである。

平和目的の資材、装置、技術の開発途上国への輸出を不当に制限することが継続していることに懸念をもって注目すべきである。拡散の懸念は、多国間で交渉された普遍的で包括的かつ無差別な協定により最もよく対応できる。

不拡散管理取決めは透明で、すべての国家の参加に開放されるべきであり、開発途上国がその継続的開発のために必要となる平和的目的のための資材、装置、技術へのアクセスに制限を課すべきではない。

正当性からの反論の基礎にあるのは、NPT 第4条に規定された原子力平和利用の権利であり、原子力平和利用のための設備、資材および情報の交換に参加する権利である。この条項はさらに、締約国は、世界の開発途上にある地域の必要に妥当な考慮を払って、特に締約国である非核兵器国の領域における原子力平和利用の応用の一層の発展に貢献することに努力すると規定している。

NPT の差別性を緩和するための1つの手段が、原子力平和利用における援助であったことは間違いない。それは条約への参加を動機付ける1つの手段と位置付けられていた。第4条は、締約国である非核兵器国への援助を規定している。

しかし、原子力供給国は、受領国が NPT 締約国であるか否かという側面を必ずしも重視せず、主として各国の商業的利益の追求という側面から実施されてきた。また NSG による輸出管理は、受領国が NPT の締約国であるか否かはまったく考慮に入れずに作成され、実施されてきている。ザンガー委員会は、第3条2項の実施に関するもので、締約国でない非核兵器国への移転に関わるものである。

他方、NSG は NPT の枠組みとはまったく別個に作成され、実施されてきている。当初は NPT に入る意思のないフランスをグループに取り込むため、NPT の枠組みとは別のものとされたが、現在では NSG のメンバーはすべて NPT のメンバーである。

17) NPT/CONF. 2000/18, 24 April 2000.

正当性の第1のかつ最大の問題は、NPT に加入し法的に核不拡散を引き受けている国に対しても、非締約国と同様の取扱いがなされていること、またある場合には非締約国の方により多くの援助が提供されているということであった。特に平和利用を核兵器に転用することを防止するために、条約第3条1項により非核兵器国はフルスコープ保障措置を受諾しているので、さらにそれ以上の措置は公平性に反すると考えられている。

1995年の NPT 再検討・延長会議の「核不拡散と核軍縮のための原則と目標」の第16項においても、「原子力平和利用を促進するあらゆる活動において、特に開発途上国の必要性を考慮して、条約締約国である非核兵器国に優先的待遇が与えられるべきである」と規定している。

第2の問題は、輸出管理が原子力提供国により一方的に適用されている点である。すなわち非同盟諸国から見れば、先進工業国による輸出管理は、一方的に強制された制限措置であり、平和的原子力活動への不当な規制であると考えられている。これは一定のルールを定立する場への参加の問題であり、NSG のガイドラインの作成に参加していないにもかかわらず、ガイドラインの適用により一定の品目の輸出が拒否されたりする事態に関連している。

第3の問題は、第2の問題とも関わるが、多国間輸出規制が透明性を欠いている点である。NSG で行われる協議はすべて非公開であり、ガイドラインは IAEA 文書として公表されるが、輸出管理の実態などはすべて公開されていない。

1995年の NPT 再検討・延長会議で採択された「核不拡散と核軍縮のための原則と目標」の第17項は、「原子力関連輸出管理における透明性が、すべての関連する条約締約国間での対話と協力の枠組みの中で促進されるべきである」と規定している[18)]。

NSG のメンバーは、その輸出管理の透明性を促進するために、NSG 非メンバー国に個別に説明したり、複数国を集めてセミナーを開催して、輸出管理の目的や内容を説明したりしている。

第4の問題は、NSG が冷戦後、原子力専用品のみならず原子力汎用品をも輸出管理のリストに含めたことである。汎用品は文字通り平和的にも利用できるものであり、これらの品目に輸出規制が適用されていることが、特に問題となる。

3 実効性と正当性の調和

実効性と正当性の課題は基本的には逆の方向を目指すものであってその調和は容易ではない。しかしこれらの制度が今後ともうまく作用していくためには、実効性と正当性の課題を

18) 2000年 NPT 再検討会議において、輸出管理の問題が大きな対立点の1つとなり、NSG が一定の役割を果たしているという記述は最終的に削除され、ザンガー委員会に言及した条項も削除された。これは開発途上国の不満が大きいことを現している。

調整していくことが不可欠であろう。

ザンガー委員会も NSG も1970年代に設置されたものであり、当時は条約に参加しない多くの国が存在した。たとえばフランスは原子力供給国であったが1991年まで NPT の締約国ではなかったし、供給国と受領国の双方に NPT 締約国でない国が多く存在した。しかし、現在では、条約に加入していない主要国は、インド、イスラエル、パキスタン、キューバの4国であり、条約の普遍性はかなりの範囲で確保されている。この側面は重要な進展である。したがって、今後の輸出管理制度は、この現実を受け入れそれに対応する必要がある。

ザンガー委員会は、NPT 第3条2項の解釈の統一を図る任務を引き受けてきたが、その設立以来一貫して非公式な存在として、非公式な合意としてガイドラインを定めてきた。また当初の商業的競争の観点から、フルスコープ保障措置を移転の条件とはしてこなかった。さらに NPT 第3条2項の解釈の統一という目的を持ちながらも、NPT の締約国すべてが参加しているのではなく、三十数カ国に限られている。

すなわち NPT 締約国であってもザンガー委員会のメンバーになっていない国は、そのガイドラインに拘束されずに、自由に移転できることになっている。

したがって、ザンガー委員会に関しては、条約再検討会議で議論を進め、条約締約国がすべて参加して議論し、条約に入ろうとしない若干の非核兵器国に対する厳格な輸出管理制度を作成すべきであろう。それにより、実効性と正当性の双方を満足させるような新たな規則の設定が可能になるだろう。ザンガー委員会の現在の合意は原子力専用品のみであり、規制の対象をその範囲に限定することは1つのオプションであるが、フルスコープ保障措置の導入に合意することが必ず必要である。

他方、NSG はもともと NPT とは別個に作成されたものであるが、NPT の普遍性がかなりの範囲で確保され、NSG のメンバーはすべて NPT の締約国となっているのであるから、NPTとの連携関係を一層強化すべきであろう。またイラクや北朝鮮のように条約の締約国となっておりながらも、それを隠れ蓑として核兵器の開発に進んでいる国があることは確かであるが、これらの事例を一般化して NPT に加入していることは無意味であって、あらゆる国に対する輸出管理、ある場合には輸出拒否を実施すべきだと考えるのも過剰な反応であると思われる。

特に現在問題となっている汎用品の輸出規制や輸出拒否については、条約の締約国であるか否かを1つの区別の基準とすべきであろう。条約義務の違反の問題は、条約の実効性の問題であって、それは条約義務の検証制度の強化などにより対応すべきであり、IAEA は追加議定書を採択し、保障措置の強化が導入されつつある。条約に加入しない国は、核不拡散の義務を引き受けていないのであるから、厳格な輸出管理あるいは輸出拒否も当然適用されるべきである。

しかし、条約の締約国となっている国に対しては、輸出制限や輸出拒否ではなく、一般には輸出を許可しつつ、その品目や技術の移転を監視し続ける体制の構築に進むべきであろう。すなわち原則は輸出許可としながらも、それが核兵器の開発や製造に用いられないことを確保するための手続を強化することである。受入国も自国の意図を証明するために大幅な現地立入りなどを承認すべきであろう。

また NSG と NPT との関係を強化し、NSG の透明性の促進とともに、NSG への参加の普遍性を促進し、そのガイドラインが一方的に課されたものという側面を緩和する方向に進むべきであろう。

IV　核不拡散と核軍縮

核関連技術の拡散の問題を含め、核不拡散のあらゆる問題は、基本的には核不拡散と核軍縮の問題に帰着する。すなわち、核不拡散そのものを目的とし、そのためにさまざまな措置をとるべきであると考えるか、核不拡散は核軍縮のための手段であって、それ自体は目的ではないと考えるかという問題である。

国際の平和と安全保障という側面から考えた場合に、かつ長期的視点に立って考えた場合には、核兵器の廃絶という目標が明かになる。短期的に核廃絶は困難であるという主張は、この立場と矛盾するものではない。核兵器の廃絶は現在の国際社会の構造では困難であるという主張も、この立場とは矛盾しない。

核兵器の廃絶には時間がかかるであろうし、国際社会の大幅な構造改革が必要となるかもしれない。しかし、これらの問題があるからといって、核不拡散が最終目標であり、国際社会は全体として核不拡散のためにのみ努力すべきであるということにはならない。

核兵器の廃絶を進めるための前提として核不拡散は絶対必要である。核兵器がさらに拡散することは、核兵器廃絶という目標をさらに困難にするからである。

1968年に NPT が署名され、5核兵器国に特権的地位が与えられたのは、当時の現状からして、事態の悪化をあらかじめ防止するために必要であったからであって、その特権的地位を永久に続けることが、最終目標とされたわけではなかった。条約の前文では、核戦争が全人類に惨害をもたらすものであり、それを回避するためにあらゆる努力を払い、人民の安全を保障するための措置をとることが必要であることを考慮している。さらに、核軍備競争の早期の停止、核軍縮の効果的な措置をとる意図を宣言しており、これは条約本文の第6条においてそのための誠実な交渉が義務付けられている。

すなわち、核不拡散体制を目的とみることは、この体制の差別性を強化することになり、輸出管理制度も、その根源的な差別性を具現化したものと見られることがある。ここに輸出

管理制度の根本的な問題があるように思える。

核不拡散体制の一環を担っている輸出管理制度は、核不拡散の達成のためには重要な措置であるが、核関連技術の拡散は、グローバルエコノミーの時代においては防止するのがきわめて困難になっており、その正当性についても疑問が投げかけられている。すなわち技術的な対応には限界があるため、核兵器の拡散防止は最終的には政治的手段によるべきであり、サプライサイド・アプローチよりもデマンドサイド・アプローチに重点を置くべきである。

それは各国あるいは各地域の安全保障環境の改善であり、また核兵器の政治的および軍事的価値を低下させることが必要であることである。

＊　＊　＊

本稿は、「テクノロジーと人間の安全保障」という統一テーマの下で2001年6月に開催された日本平和学会2001年春季研究大会の部会V「軍事技術・核の拡散と平和研究」において、「核不拡散問題と国際平和」と題して行った報告を基礎とし、その後大幅に加筆したものである。