

核セキュリティをめぐる国際的取組の進展

～核テロ対策強化の経緯と今後の課題～

外交防衛委員会調査室 うさみ まさゆき
宇佐美 正行

1. はじめに—核セキュリティ・サミットの開催

本年4月、ワシントンで「核セキュリティ・サミット」が開催された(12日～13日)¹。サミット開催は、昨年(2009年)4月にオバマ米大統領自身がプラハ演説の中で提唱したものである(「1年以内に核セキュリティに関する世界サミットを米国で開催」と発言)。参加国は先進国のみならず、「核セキュリティ」(Nuclear Security。一般にテロリストによる核物質、放射性物質等の盗取や不正譲渡等を防止する措置を意味する。詳細は後述)²を確保する上で今後連携と協力が必要となる、新規に原子力発電導入を予定する新興国・途上国に加え、核兵器不拡散条約(NPT)加盟を拒み続ける「事実上の核兵器国」であるインド、パキスタン及びイスラエルの参加も実現した。サミット期間中、オバマ大統領自身も多数の首脳会談を精力的にこなすなどサミット成功に向けた強い意気込みが見られた。

ところで、一般に原子力エネルギーの利用に関しては、①「安全」(原子力施設の安全規制や防災対策)、②核不拡散(原子力の軍事的転用の防止)、そして③核セキュリティの3つの確保が必要とされる。特に昨今の原発の拡充及び新規導入の動きが世界的に活発化する中で(原子力カルネッサンス)、この3要素(3S)³の実現に向けた総合的かつ具体的な国際的取組が従来に増して重要視されている。

しかしながら、前二者に比べて核セキュリティに関する国際的な対応は、従来比較的に後れを取っており、特に多国間条約など国際法分野での対応については、厳格な規制が困難と見られていた。その理由としては、規制内容が本来的に技術的・専門的であること、規制対象が非国家主体であり、その包括的な定義が困難であることに加え、テロリストなどによる核物質等の盗取や原子力施設の破壊損壊活動などの不法活動をいかに阻止するかは、基本的には国家主権の下での国内問題であり、同時に当該国の原子力政策の自律性と直接的利害関係を持つことから、国際社会による介入が難しい分野とも考えられていた⁴。

¹ 47か国と国連や国際原子力機関(IAEA、現在の事務局長は天野之弥氏)など3国際機関が参加し、37か国の首脳が一堂に会した。日本からは鳩山首相(当時。以下同じ)が出席した。米国が開催したサミットとしては、1945年4月に国際連合憲章の採択のために開かれたサンフランシスコ会議以来最大の国際会合となった。

² 「核セキュリティ」については、その定義や概念整理はむろんのこと日本語訳も含めて議論がなされている(後述)。本稿では、日本語訳については、政府文書(例えば、外務省『外交青書』、『日本の軍縮・不拡散外交』や原子力委員会『原子力白書』)においても「核セキュリティ」の訳語が使用されているので、その例による。

³ 3Sとは、①Safety(原子力安全)、②Safeguards(IAEAの保障措置)及び③Security(核セキュリティ)の頭文字をとった表現である。なお、2008年7月の北海道・洞爺湖G8サミットでは、日本の働き掛けにより首脳宣言で、「我々は、保障措置(核不拡散)、原子力安全、核セキュリティ(3S)が、原子力エネルギーの平和的利用のための根本原則であることを改めて表明する」といった表現が盛り込まれた。

⁴ こうした指摘については、例えば西井正弘「テロリストによる核の脅威への法的対応」『世界法年報』第26号(2007.3)99～133頁を参照。

以上の状況を大きく変える転機となったのが2001年9月に発生した米国同時多発テロ事件（9.11テロ）であった。この事件以降、核兵器や生物・化学兵器（大量破壊兵器）、又は放射性物質の飛散を伴う核テロリズム（核テロ）が国際的な関心事項として取り扱われ、その性格も国際安全保障問題として取り上げられる傾向が強まった。これに伴い、新たな条約や国連安全保障理事会決議の採択、国際機関（IAEA）における規制基準の強化、二国間又はG8を始め多国間による核テロ対策に向けたイニシアティブなど、国際的枠組みの中で効果的な取組の実現に向けた動きも活発化した。

こうした中で核セキュリティ・サミットが開催され、コンセンサスで採択されたコミュニケでは核テロが国際安全保障に対する最も挑戦的な脅威の1つと明記されるとともに、核セキュリティがNPT体制の3本柱である①核軍縮、②核不拡散及び③原子力の平和的利用の原則に加え、新たな4本目の柱として認知されたことは、核テロの国際的な規制強化に向けた大きなステップとなるものと評価される。

とは言え、サミット参加各国の足並みがすべてそろっていたかと言えば疑問なしともしない。まず、核テロに対する脅威認識の違いがある。特に、現実にアル・カーイダ等のテロ組織の攻撃にさらされている米国や欧州諸国と、途上国や中東諸国との間の温度差の開きは大きい。また、原子力カルネッサンスという国際的潮流の中にあって、新規原発導入予定国である新興国や途上国にとって、核セキュリティに関する規制措置の強化は自国の原子力利用上の足かせとなる可能性もある。

こうした複雑な利害関係を調整しつつ核セキュリティの実効ある国際的取組を進めるためには、先進国から途上国等への核管理の技術や人材、資金などの支援・協力が必要との声も今後出てくる可能性もあろう。本稿では、以下、これまでの核セキュリティをめぐる国際的取組の経緯や今回のサミットの意義、日本の役割などを中心に述べてみたい。

2. 核物質防護から核セキュリティへ

（1）核セキュリティとは

核セキュリティという言葉が頻繁に使われ始めたのは、9.11テロ以降のことであり、それまでは「核物質防護」（physical protection of nuclear material）が一般に使用されていた。この核物質防護という考え方に基づいて、テロリスト等による核物質の奪取行為等を国際的規制の下に置き各国に防護措置の実施を働き掛けるといった議論は既に1960年代には開始され、IAEAを中心に具体的な取組が講じられた。以下、その経緯について概観を述べるが、その前に、若干核セキュリティの概念整理をしておきたい。

IAEAの定義では⁵、核セキュリティとは「核物質、その他の放射性物質、又はそれに関連する施設に影響を及ぼす盗取、妨害破壊行為、無許可立ち入り、不法移転あるいはそ

⁵定義については、2005年9月のIAEA文書（GC(49)/17、Nuclear Security – Measures to Protect Against Nuclear Terrorism）において諮問グループの作業用定義として確立したとの言及がある。なお、原文は“The prevention and detection of and response to, theft, sabotage, unauthorized access, illegal transfer or other malicious acts involving nuclear material, other radioactive substances or their associated facilities”、訳文は原子力委員会『原子力白書（平成21年版）』55頁記載のものによる。

の他の悪意のある行為の防止、検知及び対応」とされている。

この定義によれば、後述する「核物質の防護に関する条約」（核物質防護条約）では規制対象物質を濃縮ウランやプルトニウムといった核物質に、規制対象行為を国際輸送時の盗取等に限定していることと比較すると、核セキュリティの規制対象は核物質のみならず放射性物質が加わり、規制対象行為も国内で使用、貯蔵、輸送する核物質等の盗取、原子力施設に対する妨害破壊行為、さらにはこれら核物質等の国内における不法譲渡等やその防止のための輸出入管理といった水際対策も対象範囲に含まれる。また、対応措置も不法行為の防止や検知などの予防措置のみならず妨害破壊行為などの緊急時における有事対応も想定された内容となっている。

こうした定義は、核セキュリティそのものが核テロの脅威を前提とした概念であり、このため昨今の核テロと想定される態様に対応して対象範囲が広がったものと推測される。なお、IAEAでは現在、核テロとして①核兵器そのものの盗取とその使用、②高濃縮ウランやプルトニウムなどの核物資を盗取して核爆発装置を製造する、③放射性物質を飛散させる爆弾を製造する、④原子力施設や大学などの研究炉、核物質の輸送等を妨害破壊する行為及びその結果としての放射性物質の大気中への放出、の4つのケースを想定している（核テロについて国際的に確立した定義は存在しない）。

また、冒頭述べた3Sの中での核セキュリティと原子力安全（セーフティ）及び保障措置（核不拡散）との関係は、次のように考えられる。まず、セキュリティとセーフティとの概念整理としては、前者が人為的リスク等に起因する対応を想定するものとされ、対策として核物質等の輸送防護、施設の妨害破壊行為等の防護、核物質等の不法譲渡等の防止、有事の対応が挙げられる。一方、後者（セーフティ）は工学的リスクに起因する対応であり、原子力施設の事故・故障や原子力災害等の状況に応じた対策が柱となる⁶。しかし、以上の分類はあくまで概念的なものであり、例えば、原子力施設の安全確保と妨害破壊行為の防護は相互に関連する性格のものと言える。

また、保障措置とは、国家（非核兵器国）がIAEAとの間で協定（包括的保障措置協定）を締結して核物質の量的管理である「計量管理」や補助手段である「査察」等により核物質が核兵器その他の核爆発装置などに転用されていないことを検認する制度であり⁷、テロリスト等の非国家主体から核物質の防護を目的とする核セキュリティとは、規制の在り方そのものが異なる。しかし、今日、国家からの核拡散がテロリストへの核物質等の不正譲渡に繋がる危険性が増大している中であって、その相互関連性は強まっており、昨今の議論では核拡散と核テロ対策（核セキュリティ）の両者を一体化して取り扱う傾向が顕著になっている。

以上から、言わば核セキュリティは「原子力安全」と「保障措置（核不拡散）」の2つにまたがりつつも、その関連性の中で次第に独自の規制分野として発展しつつ概念変更が求

⁶ 内閣府原子力政策担当室「原子力のセキュリティに関する体制について」（平19.10.24）を参照。原子力委員会ホームページに掲載。〈<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/bougo/siryo/bougo07/siryo7-3.pdf>〉

⁷ 保障措置制度の具体的内容については、例えば櫻川明巧「核の平和利用と保障措置」斎藤優・佐藤栄一編『核エネルギー政策—現状分析と展望—』（日本国際問題研究所1979年）261～301頁、拙稿「核不拡散と国際保障措置の強化策」『核兵器と国際関係』（内外出版2006年3月）205～232頁を参照。

められている現状に至っていると言える（同時に、これら3分野の包括的な対応も急務となっている）⁸。

（2）核物質防護をめぐる国際的取組の開始と核物質防護条約

1960年代に入り、原発など原子力の平和利用の進展が加速化し、必然的に核物質の取扱量や国際輸送量が増大する中、テロリスト等の核物質の奪取などへの懸念が高まり、核物質防護の必要性が広く認識されるに至った。こうした動きの中で最初に直接的な防護措置を法制化したのは米国であった。1969年には核物質盗取を対象にした法制化が図られ、72年からは政治的テロ活動の増加に対応して妨害行為に対する防護措置が追加実施された。また、73年には輸送中及び施設における核物質の防護について全面改正を行うなど、今日から見れば核セキュリティ（核テロ対策）の要素を少なからず含んだ核物質防護対策が諸外国に先駆けて整備された。

他方、IAEAも核物質防護への取組に向けて議論を開始し、72年6月に核物質盗取のみを対象とした「核物質の防護に関する勧告」を作成し、75年9月にはハイジャックやテロ行為の頻発を反映し、勧告の改訂版として「核物質の防護」という文書（INFCIRC/225；Information Circular No. 225）が作成され、IAEA加盟国に配付された。この文書はガイドラインとして位置付けられ、核物質ごとの防護要件等を定める内容のものであったが、その後文書は修正され、77年6月にはINFCIRC/225/Rev. 1が策定された。この勧告文書はその後累次改訂され、最新の勧告文書は99年6月に作成されたINFCIRC/225/Rev. 4（後述）である。現在、各国は、この勧告文書をガイドラインとして国内法令を整備し、核物質防護システムの設計や原子力施設等への破壊行為に対する防護要件、核物質等の国際輸送の際の防護措置などを定めている。我が国では、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」に基づいてIAEA勧告が取り入れられて必要な規制が実施されている。

他方で米国は核物質防護に関して国際法上の義務づけを講じるべく、74年9月の第29回国連総会において当時のキッシンジャー国務長官が核物質に対する物理的防護を高めるためIAEAが国際協定の作成に取り組むよう提唱したのを皮切りに、核物質の防護条約の作成に意欲を示し、数次にわたり草案を準備、提示した。これを受けてIAEAは条約作成に取り組み、第1回会議（77年10月～11月）以来、2年余の短期間で核物質防護条約が採択された（第4回会議最終日である79年10月26日）⁹。

核物質防護条約は87年2月に発効したが（日本は88年に条約加入）、その主な内容は、①核物質防護措置の実施に関する規定と、②核物質に係る犯罪の処罰に関する規定から構

⁸ 核セキュリティなど3Sの相互関係については、遠藤哲也「原発新規導入国と「3S」『原子力eye』55巻2号（平21.2）52～55頁を参照。

⁹ 核物質防護に関する国際協定策定の動きが生じたのと同時期にインドがカナダより輸入した原子炉の使用済み燃料より取り出したプルトニウムを使用して核実験を行った（1974年5月）。これを機に原子力輸出国は、言わば輸出国の立場から規制を加えることとし、78年1月のロンドン原子力先進国会議で、非核兵器国への「原子力輸出ガイドライン」（ロンドンガイドライン）が公表された。ガイドラインでは輸入国による核物質防護措置の実施が義務づけられたが（防護の水準はINFCIRC/225/Rev. 1と実質的にほぼ同一）、これにより核物質防護体制の国際的整備が一層推進される契機となった。

成される。このうち防護措置に関しては、例えば米国が主張した国内で使用、貯蔵又は輸送される核物質について締約国の防護義務を課すといった考え方は退けられ、締約国に対し国際輸送中の核物質についてのみ警備員による監視等の防護措置をとることを義務づける内容となった¹⁰。その背景には、国内の核物質の使用・貯蔵・輸送については、何よりも各主権国家が防護措置をとっているという基本的認識があり、加えて、当時においてはまずは国家の手による核兵器の拡散が最優先で懸念される問題であり、テロリストといった非国家主体が核物質を製造、使用する技術や能力が十分あるとの認識は国際社会全体で共有されるには至っていなかったことが挙げられる。しかしながら、以下見るように冷戦終結による旧ソ連の解体に伴う核物質、技術の流出の懸念が増大したのを契機に、こうした限定的な防護措置規定に対する改正への動きが活発化し、IAEAの防護基準のガイドラインも強化の方向へと議論が進むこととなる¹¹。

3. 米国同時多発テロ事件と核セキュリティ対策の強化

(1) 冷戦終結で劣化する核管理体制と9.11テロの衝撃

核物質防護に代わって核セキュリティへと概念変更が行われた最大の契機は、言うまでもなく9.11テロであるが¹²、特に、テロリストによる原子力施設への妨害破壊行為はもちろんのこと、むしろ従来懸念されていた放射性物質(核物質のほかコバルトやセシウム等)の飛散行為、具体的には放射性物質を詰めた爆弾(「汚い爆弾(ダーティ・ボム)」)による放射線汚染への関心が強まることにより、IAEAを中心として「核物質防護」ではなく、核テロ対策の意味合いが強い「核セキュリティ」の概念が広く使われ始めた。

ただし、核テロに対する懸念は既に冷戦終結後の1990年代以降高まっていた。背景には、ソ連の崩壊とロシアの核管理の不徹底により、ルース・ニュークス(loose nukes)と呼ばれる旧ソ連諸国をめぐる核関連物質の密輸や盗難、核兵器本体の紛失疑惑が相次ぎ、これらがテロリストの手に渡り不法な行為に利用される可能性が国際社会で現実味を持って認識され始めたことが挙げられる。このため96年に国連総会で採択された「国際テロリズム廃絶措置」決議に基づいて設置された国際テロ撲滅アド・ホック委員会では、97年2月にロシアの提唱で核テロリズム防止に関する国際条約の交渉が開始された。99年に提出されたロシアの条約草案では、核物質のみならず放射性物質も規制の対象に加えられるな

¹⁰ ただし、一部の規定については国内において使用、貯蔵又は輸送されるものについても適用がある(第2条2)。例えば、核物質の窃取等の行為を犯罪とし、その容疑者が刑事手続きを免れることのないように、締約国に対して裁判権の設定及び容疑者の引渡し又は当局への付託を義務づけている犯罪処罰規定に関しては、国際輸送中の核物質に限定されていない。

¹¹ 以上の指摘については、兼原敦子「核物質防護条約の改正を巡る議論の意義」『核物質の国際移転に関する国際法と国内法—平成12・13年度核物質国際移転法制班報告書』(日本エネルギー法研究所2002年12月)96～97頁を引用し参照した。なお、同論文で兼原は核物質防護条約が前文で「一般的に」核物質の不法な取得及び使用がもたらす潜在的な危険を回避することを目的とするなど、条約が一般的・総括的な核物質の不法な取得・使用がもたらす危険を防ぐことを関心の対象としていることに留意すべきと指摘している。

¹² 以下の指摘を参照。「米国同時多発テロ事件以降、原子力施設に対するテロ行為は、核物質の盗取よりも妨害破壊行為→放射性物質の飛散行為というイメージが強く、したがって「核セキュリティ」は「核物質防護」と若干異なり、核テロ対策の響きを持った言葉と言えよう」中込良廣「世界の核セキュリティの現状と動向」『日本原子力学会誌』51巻6号(2009年)30頁。

ど、委員会では核テロ対策を主眼とした議論が期待された。

また、IAEAでは99年6月に核物質防護策の強化を図るために従来の勧告文書を改訂したINF CIR C/225/Rev. 4を公表した。同文書では原子力施設の妨害破壊行為の章を新設し従来の核物質防護に加えて原子力施設の防護を明示したほか、防護措置の評価の導入や国ごとに設定する「設計基礎脅威 (Design Basis Threat)」という新たな概念を導入した。設計基礎脅威の具体的内容は国ごとに異なり未公表であるが、一般的にはテロリスト等の仮想敵の種類や人数、戦術 (侵入方法など)、能力 (襲撃の早さや武器等の所持) などが想定され、事業者はこれらを考慮して施設ごとの核物質防護システムを設計することとされている¹³。以上の国連での核テロ規制に特化した条約交渉の動きや、IAEAでの核テロの脅威に対応した核物質防護強化の動きの中で、核物質防護条約改正の議論も開始された。そして、2001年の9.11テロがこうした一連の動きを一層加速化する転換点となった。事件以降、核セキュリティをめぐる国際的取組に関しては、以下述べるように目まぐるしいほどの展開が見られた。

まず02年3月にはIAEA理事会で核テロ防止支援のためにIAEAが実施すべき事業計画が承認され、核物質及び原子力施設の防護等8つの活動分野から構成される第1次活動計画 (02年～05年) が承認され、その実施のための「核セキュリティ基金」が設立された。その後、活動分野の再整理も行われ、現時点では第3次活動計画 (2010年～13年) が承認、実施中である。また、従来、例えば核物質防護条約では扱われていなかった放射線源の防護については、03年9月にIAEAで「放射線源の安全とセキュリティに関する行動規範」が制定され、05年4月には一時交渉が停滞していた「核によるテロリズム行為の防止に関する条約」(核テロ防止条約) が国連総会で採択され、ダーティ・ボム等の放射線源を使用した核テロを国内犯罪化し、容疑者の引渡しを義務づけるなどにより、いずれかの国で放射線源を使った核テロが処罰対象となり得る法的環境も整備された。

さらに同年7月には核物質防護条約の改正が採択され、防護の対象が国際輸送中の核物質だけでなく、国内で使用、貯蔵、輸送される核物質や原子力施設そのものに拡大され、単なる核物質防護からセキュリティ対応の内容へと改められた。また、国連安保理では04年4月に安保理決議1540を採択し、すべての国連加盟国に対して、核テロ等へのいかなる支援も提供しないこと、厳格な輸出管理制度を設けることなどを求めることが決定された (後述)。以上のIAEAや国連を舞台とした核テロ対策の強化のほか、例えば2006年には米露両首脳により核テロ対処能力を向上するための「核テロリズムに対抗するためのグローバル・イニシアティブ」(GI) が提唱され、また、G8サミットの累次の首脳声明にも核テロの脅威への対抗が盛り込まれるなど、核セキュリティの国際的取組は一挙に国際社会が抱える課題の中心へと躍り出る形となった。

(2) ブッシュ政権の核テロ対策と安保理決議1540

テロ攻撃の標的ともなった米国 (ブッシュ政権) は、2002年9月に公表した「国家安全

¹³ 板倉周一郎「核物質防護」神田啓治・中込良廣編『原子力政策』(京都大学学術出版会 2009. 11) 346～348頁。

保障戦略」において、テロによる攻撃と大量破壊兵器の拡散を米国の安全保障にとって最大の脅威として捉え、両者が結びついた場合には伝統的な抑止概念は機能せず、時として先制することも必要との姿勢を打ち出した。言わば、核拡散問題が「対テロ戦争」と一体化する中で先制攻撃や体制改革などによる強制的な武装解除戦略が採用されることとなり、国際社会からも反発を受ける結果ともなった¹⁴。他方、ブッシュ大統領（当時、以下同じ。）は、以上のいわゆる単独行動主義による核拡散の対抗措置やテロ対策を展開する一方で、03年9月の国連総会で演説を行い、核兵器のみならず大量破壊兵器一般の拡散阻止に向けての新たな安保理決議を提案し、新決議では「国連の全加盟国による大量破壊兵器の拡散の犯罪化や国際基準に準拠した厳格な輸出管理の法制化、危険物質の国内確保」などを求めると強調した^{15 16}。

これを受けて翌年の04年4月に核など大量破壊兵器の不拡散等に関する安保理決議1540が全会一致で採択された。この決議は、米国が作成しフランス、ロシア、英国等の5か国が共同で提案し、国連憲章第7章下の安保理の「決定」としてすべての国連加盟国を法的に拘束するものである。具体的には、すべての加盟国は、①大量破壊兵器等の開発等を試みる非国家主体へのいかなる形態での支援提供の禁止、②非国家主体のテロ目的での大量破壊兵器等の開発など及びこれへの関与や共犯行為、資金提供等を禁止するための効果的な法的措置の実施、③大量破壊兵器等の関連物資の国内管理の確立が義務づけられるとともに、その実施に関しての報告義務を負うことともなった。

特に核セキュリティ（核物質防護）関連では、①核兵器等の設計、生産等を使用される関連物資の生産、使用、輸送等における安全確保のための効果的措置の維持、②適切で効果的な防護措置の策定及び維持、③関連物資の不正譲渡の防止及び効果的な国境管理などが明記され（決議3項）、すべての加盟国は国内における防護関連措置を否応なく講ずる責めを負うこととなった。このことは、これまで本稿で述べてきた従来の核セキュリティに係る規制措置と比較した場合、これらの措置を実施するか否かは基本的には各国の主権（判断）に委ねられていたことを考えると（例えば、各国はIAEAの核物質防護に係る勧告をあくまでガイドラインとして国内実施することや、核物質防護条約を締結するか否かは各国の任意であり強制ではないこと）、大きく飛躍したアプローチであると思われる。

もちろん安保理決議1540については、「そもそも安保理の憲章第7章の下における「決定」とは、元来特定の具体的な紛争や事態を「平和に対する脅威」等に当たるものと認定した上で、そのような事態を創出している主体（国）に対して強制措置を発動する制度」であることから、一般的事態を想定して安保理決議（わずか15の理事国の判断のみで）に

¹⁴ ブッシュ政権期の核不拡散政策については、例えば、石川卓「米国の核不拡散政策」浅田正彦・戸崎洋史編『核軍縮不拡散の法と政治』（信山社 2008. 3）395～414頁、同「核不拡散戦略の現状と新展開」『国際問題』No. 554（2006. 9）6～16頁を参照。

¹⁵ 原文は、〈<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030923-4.html>〉
なお、在日米国大使館ホームページで仮翻訳が掲載されている。以下のサイトを参照。
〈<http://japan.usembassy.gov/j/p/tpj-j20030924a1.html>〉

¹⁶ ブッシュ大統領は、国連総会演説に先立つ2003年5月にポーランド（クラコフ）において、海上における多国間協力による大量破壊兵器等の拡散阻止活動である「拡散に対する安全保障構想」（P S I）を提言している。

よって事実上の国際立法を行うことには疑問とする声もある¹⁷。

しかしながら、本決議が全会一致で採択されたことは、核拡散問題とこれと付随した課題でもある核テロ対策（核セキュリティ）の必要性が広く国際社会全体に共有されつつあることの証左であり、逆に言えばその脅威の深刻さと現実味が従来にも増して大きくなりつつあることを物語っている。他方、米国が主導した国連を舞台とした多国間協力による核拡散阻止や核セキュリティの拡充の流れは、次に見るオバマ政権の施策にも継承されているとも思われる。

4. 核セキュリティ・サミットの開催

2009年4月のプラハ演説の中でオバマ大統領は「核のない世界」をうたいつつも、同時にその実現は困難であり、核兵器が存在する限り抑止を行うとの判断も示した。しかし、誤解を恐れずに言えば、プラハ演説の重点はむしろその後段の核不拡散体制の強化、そして核テロ対策の強化、核物質の4年以内の保護管理、そして核物質の不正取引や闇市場の解体部分ではないかとも理解できる^{18 19}。

オバマ大統領は、09年9月、国連の歴史で初めて核問題に絞った安保理首脳会合を開催したのに続き、プラハ演説での公約どおり、10年4月に米国ワシントンで核セキュリティ・サミットを開催した。本来、技術的・専門的分野でもある核セキュリティを議題として、多数の首脳が参集しての大規模な国際会議が開催されることは異例であり、かつ画期的な出来事とも言える。

サミット開催の目的は、一言で言えば、核テロの脅威に対する首脳レベルでの認識の共有であり、その対策強化に向けて各国が十全な国内措置を確保するための合意の形成であった。オバマ大統領の冒頭演説での発言がそれを如実に表している。すなわち、大統領は、冷戦終結から20年を経て国家間の核戦争の危険は遠のいたものの、核攻撃の危険は高まっているとし、「リング1個ほどのプルトニウムで数十万人を殺傷できる。アル・カーイダのようなテロ組織が核兵器物質を手にしたならば必ずやかれらは使用する」と断言し、核テロが世界の破滅につながると各国首脳を前に言葉を強めた²⁰。

この発言を裏付けるかのように、冒頭述べたとおり、サミット閉幕時のコミュニケでは、

¹⁷ 浅田正彦「安保理決議1540と国際立法」『国際問題』第547号（2005年10月）48～50頁。なお、安保理決議1540の評価については同論文と、浅田正彦「国連安保理の司法的・立法的機能とその正当性」『国際問題』第570号（2008年4月）5～31頁がある。

¹⁸ 「プラハ演説」の原文はhttp://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/。なお、在日米国大使館ホームページにおいて仮翻訳が掲載されており、以下のサイトを参照。〈<http://japan.usembassy.gov/j/policy/tpolicyj-security.html#president>〉

¹⁹ オバマ大統領は連邦議会上院議員時代より核セキュリティ関連に強い関心を抱いており、例えば、ロシアにおける旧ソ連時代の核解体後の核物質の安全確保、核物質の管理システムに対する支援を定めた米国の「ナン・ルーガー法」を支持するとともに、法律提案者の一人であるルーガー上院議員とは共に当該支援視察のためロシア、ウクライナ等を訪問した経験を持つ。なお、両者は、視察後、核物質の盗取防止支援などを内容とする「ルーガー・オバマ法」を成立させた。以上については、バラク・オバマ『合衆国再生』ダイヤモンド社（2007年12月）353～357頁、吉田文彦「「プラハ・ビジョン」と核セキュリティ首脳会議」『世界』（2010年5月）151～153頁。

²⁰ 原文は、〈<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-opening-plenary-session-nuclear-security-summit>〉

核テロが国際安全保障に対する最も挑戦的な脅威と位置付けられ、さらにNPT体制の3本柱（①核軍縮、②核不拡散及び③原子力の平和的利用の原則）に加えて核セキュリティが4本目の柱として認知されたことは、オバマ大統領の思惑どおりの結果となったものとも言える。

特にコミュニケでは²¹、サミット参加国は、核セキュリティ向上のため、「すべての脆弱な核物質の管理を4年以内に徹底するというオバマ大統領の呼びかけを歓迎し、これに参加する」ことが確認された。また、各国は、自国の管理下にある核物質及び原子力施設に対する効果的なセキュリティの維持と、核テロリストによる情報・技術の獲得の防止責任、そして核セキュリティに関する強固な国内法令・規則の重要性など、核セキュリティに関する基本的な枠組みが確認されたことは注目されることである。

これを受けて、同時に採択された作業計画では、参加国は分離プルトニウムの徹底管理や核兵器に転用しやすい高濃縮ウランから低濃縮ウランへの使用の変更、国内規制法令の制定、核セキュリティの専門家の養成などの能力開発等を自発的に実施するなど、具体的な核テロ防止策が列挙された。

当然ながら、コミュニケも作業計画も政治的合意に過ぎず法的拘束力を持つものではない。しかし、47か国の首脳級会合で採択された文書の持つ意義は大きく、核セキュリティが国際社会の共通目標と位置付けられたことは、オバマ外交の大きな成果であるだけでなく、核問題の分野における歴史的な国際会合であったと言える。

コミュニケ及び作業計画では、参加各国に既存の核セキュリティに関するすべての国際約束の履行を求めると同時に、核テロ防止条約の普遍化や未発効である核物質防護条約(改正されたもの)の締結促進、国連安保理決議1540の完全な実施と同決議に基づいて安保理内に設置された「1540委員会」との協力関係の強化など、核テロ対策の法的枠組みの促進に向けた行動をとることが確認された。

また、最も注目されるのは、今後原子力発電の新規導入が見込まれる新興国や途上国の原子力施設がその警備や管理体制の不徹底からテロリストの標的となりかねないとの懸念から、①IAEAの核セキュリティにかかる勧告や指針の留意、②核物質が保管されている国内のサイトの統合、③分離プルトニウムの徹底した管理及び計量、④核セキュリティ上効果的な国内規制措置の設定などを参加国に求めた点である。さらに核テロ防止を進める上で効果的な手法として、核兵器に転用しやすい高濃縮ウラン（核分裂を起こすウラン235を20%以上含むもの）を燃料とする原子力施設を、低濃縮ウランを利用する施設へと転換することも検討すべきとされた。

サミットでは、これらコミュニケ等で明記された措置を先取りするかのように、出席したカナダ、ウクライナ及びチリの首脳より保有する高濃縮ウランを放棄することが表明され、米露外相間でも余剰のプルトニウムを処分する協定が署名された。

今後、特に新興国や途上国がこれらコミュニケ等で打ち出された対応を履行することにより、合意文書の実効性を高めるためには、先進国による技術や資金面での支援がかぎと

²¹ 核セキュリティ・サミットで採択されたコミュニケ、作業計画及び日本のナショナル・ステートメントについては、外務省ホームページを参照。〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku_secu/2010/index.html〉

なる。コミュニケ等では国際協力の核となる IAEA の強化策はもとより、核セキュリティにおける人材の育成など途上国のキャパシティ・ビルディングのための支援措置の奨励が明記された。日本は支援策として人材育成や訓練等を通じたアジア諸国のキャパシティ・ビルディングのための総合支援センターを設置することを表明したが（日本の貢献策については後述）、今後国連や IAEA との連携や協力を得ながら新興国や途上国の核セキュリティ強化のための具体的な支援策や国際協力の在り方が議論されることとなる。

5. 核テロ防止に向けた日本の貢献

サミット閉幕後、衆参本会議では鳩山首相より帰国報告と質疑がなされたが（衆議院は 4 月 22 日、参議院は翌日の 23 日）、その中で鳩山首相は、「核テロに対処するため、主要国の首脳が結集し、コンセンサスでコミュニケ及び作業計画を採択したことは画期的なことである」、「核テロが現実の脅威となっている中で、唯一の戦争被爆国としての道義的責任を考え、さらには非核保有国の中で最大の規模の原子力発電所を保有している国としての責任を自覚する中で、国際的な核セキュリティ強化における日本の責任と役割について改めて決意を新たにした」と答弁した²²。また、日本が核テロ防止に貢献するイニシアティブとしての 4 つの協力措置を表明したことを述べたほか、今後日本がサミットの成果を具体的な行動に移すこと、国際的な核セキュリティ強化のため積極的な役割を果たすことを明言した²³。

今回日本がサミットで表明したイニシアティブは、①アジアでの核セキュリティ強化のための地域協力や教育・訓練等による人材育成のためのアジア支援センターを 2010 年中に日本に設置すること、②核物質の起源（国・施設）の特定に資する検知・鑑識技術を 3 年後を目途に確立し、国際社会と共有すること、③国際的な核セキュリティ強化の中核である IAEA への任意拠出金として 610 万ドル（約 6 億円）を支援すること、④WINS（「世界核セキュリティ協会」。核セキュリティのベスト・プラクティスの共有等を目的に設立された団体）の国際会議を本年中に日本で開催することの 4 つである。

このうち注目される支援策の一つがアジア支援センターである。現在、原子力発電所の新規導入国は 30 を超えると言われており、この中には多くのアジア諸国が含まれる。原発利用国が増えることは、反面で核物質の増大と核セキュリティ上のリスクが増えることを意味する。既に 10 年 1 月、日本は IAEA との共催で「アジア諸国における核セキュリティ強化に関する国際会議」を開催し、①核テロが国際平和と安全保障にとって重大な脅威であること、②核セキュリティの責任は各国に委ねられているものの各国の協力が必要であること、③ IAEA 又は二国間プログラムによる核セキュリティに関する支援の歓迎などを盛り込んだ議長総括がまとめられた。今後は特に、アジア地域における多国間協力の柱として同センターを活用したアジア諸国への日本の高度な原子力技術を通じた支援には、このリスクを削減する上で大きな期待が寄せられるものと言える。

²² 第 174 回国会衆議院本会議録第 25 号 4～5 頁（平 22. 4. 22）、第 174 回国会参議院本会議録第 19 号 3 頁（平 22. 4. 23）

²³ 第 174 回国会衆議院本会議録第 25 号 5 頁（平 22. 4. 22）

また、核鑑識技術の研究開発は、言わば不正取引された核物質データを指紋として活用して、その流出元を特定する極めて高度な技術であり、実現には I A E A や米国との連携による核物質データベースの構築が必要となる。特に多くのデータを保有する米国との協力が不可欠な分野であるが、09 年 11 月に発出された「『核兵器のない世界』に向けた日米共同ステートメント」では両国間の協力拡大が盛り込まれた。鳩山首相は帰国報告に対する質問に答えて「核物質の測定、検知、鑑識に係る技術開発は他の国ができるものではなく、参加国の首脳からは歓迎を受けた。米国との協力により鑑識に係る技術開発をしっかりと行いたい」との決意を示している²⁴。

6. 結びにかえて

ブッシュ前政権の核政策は、N P T の 3 本柱である①核不拡散、②核軍縮及び③原子力の平和的利用のうち、①と③とを取引関係とし、核不拡散の遵守を前面に打ち出しつつ、原子力の平和的利用に制約を加える手法であった。オバマ大統領は、この方針を転換し、自ら核軍縮と核兵器の役割低減により血を流しつつ、回り道をしながらも核拡散阻止や核セキュリティに道を開く手法を展開しているかのように見える。核セキュリティ・サミット開催直前（4 月 8 日）に、米露間での第 1 次戦略兵器削減条約（S T A R T I）後継条約の署名に持ち込んだ背景には、こうした事情も影響しているのかも知れない²⁵。

しかし、原子力カルネッサンスの潮流が顕著となり、途上国・新興国の原子力の平和的利用や自律的原子力政策の保持（「奪い得ない権利」としての原子力利用）に向けた声が高まる中、オバマ大統領のこうした手法がいつまで説得力を持つかは不透明である。本年 5 月に開催された N P T 運用検討会議の最終文書では、原子力の平和的利用に当たり、安全と核セキュリティの重要性が強調されたが、その責任は締約国自身によるものとの原則が明言された（運用レビュー・パラグラフ 58）。また、核セキュリティ・サミットへの言及はわずかに「開催を留意する」との表現にとどまった（同パラグラフ 65）。

今後、核セキュリティを含めた核問題の議論は、オバマ大統領が考える単純な構図ではなく、先進国と原子力利用を進める新興国・途上国との利害関係の中で、より複雑化する可能性が大きい。次回の核セキュリティ・サミットは 2012 年に韓国で開催される予定であるが、それまでに、今回のサミットで採択された作業計画をどれだけ進めることができるかが、核セキュリティを実体化する上でのかぎとなる。

²⁴ 第 174 回国会衆議院本会議録第 25 号 5 頁（平 22. 4. 22） なお、政府は今後の核鑑識の技術確立については、①米国及び I A E A との協力体制を前提とし、技術開発そのものは大体 3 年をめどに必要な技術の確立を目指していく、②技術開発の実施主体としては、これまで核セキュリティの向上につながる核物質の微量分析の経験、実績がある原子力研究開発機構が中心となる、③今後の課題は核物質の起源を特定するためのプルトニウム等の同位体比の測定技術や核物質の粒子形状や不純物分析技術の確立があるとの見解を示している（第 174 回国会衆議院外務委員会議録第 13 号 7 頁（平 22. 4. 21））。このほか核鑑識の詳細については、須江秀司「核の鑑識活動—核拡散防止で望まれる国際的取組み—」『防衛研究所紀要』第 10 巻第 3 号（2008 年 3 月）73～88 頁を参照。

²⁵ オバマ大統領の核政策の特徴については、拙稿「試練に立つオバマ政権の外交・安全保障政策」『立法と調査』No. 308（2010. 9）46～49 頁を参照。