

核兵器廃絶への道は閉ざされるのか - 3

合意された米印原子力平和利用協力協定

小山謹二

財団法人日本国際問題研究所 軍縮・不拡散促進センター 客員研究員

2007年8月21日

2007年7月20日、米国・国務省は米印共同記者声明において「米国とインドは米印原子力平和利用協力協定（以下、123協定）に合意した。そして、合意された協定は承認を得るために両国の議会に提出される。」と発表し、8月3日には123協定の全文が公開¹された。この協定は2006年12月18日に大統領が署名した「H.R.5682：2006年ヘンリー・ハイド米印原子力平和利用協力法」²（以下、ハイド法）をベースに両国が協議を重ね、2005年7月、インドのシン首相との共同声明³で謳われた「米印原子力協力協定」の成案としてまとめられたものである。

核兵器不拡散条約（NPT）は「核兵器の廃絶に向けた具体的な道筋が決められていない」とその批准を拒否したインドは、今や核兵器を持ち、核戦力の増強を図っている。このような状況の下でハイド法が施行されると、NPT不拡散体制の崩壊につながる可能性があることは「核兵器廃絶の道は閉ざされるのか - 2、ヘンリー・ハイド米印原子力平和利用協力法の成立」⁴で指摘した。

公開された123協定は、米国の不拡散政策の象徴である原子力法、そして不拡散法に反映されている核不拡散体制の精神を捨て去り、NPTの批准を拒否し、核爆発実験を強行したインドの核戦力強化計画を全面的に支援する協定となっている。言い換えれば米国の公式見解「インドの平和利用の促進を全面的に支援する」にもかかわらず、結果的には我が国が国連総会本会議に提出した核軍縮決議案「核兵器の全面的廃絶に向けた新たな決意」⁵に反対した米国とインドが協力し、原子力平和利用の促進を隠れ蓑として、インドの核戦力の増強計画を支援する協定とも見ることができる。核兵器の廃絶は地球上の大多数（169カ国）の人々の願いである。核兵器の全面廃絶を含む軍備の縮小を約束しているNPTを形骸化してはならない。

¹ U.S. and India Release Text of 123 Agreement, “AGREEMENT FOR COOPERATION BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE GOVERNMENT OF INDIA CONCERNING PEACEFUL USES OF NUCLEAR ENERGY (123 AGREEMENT)”, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/aug/90050.htm>

² “Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006”
<http://coherentbabble.com/signingstatements/Bills/HR5682fiGOenr.pdf>

³ India - U.S. Joint Statement Washington, DC July 18, 2005
http://www.indianembassy.org/press_release/2005/July/21.htm

⁴ 小山謹二「核兵器廃絶の道は閉ざされるのか - 2、ヘンリー・ハイド米印原子力平和利用協力法の成立」2007年2月28日、http://www.iiinet.or.jp/JIIA-CPDNP/info/Koyama_Feb28.pdf

⁵ 平成18年12月6日（ニューヨーク時間）我が国が提出した核軍縮決議案は、国連総会本会議において、賛成169、反対3（米国、インド、北朝鮮）、棄権8（中国のほかイスラエル、イラン、エジプト、キューバ、パキスタン、ブータン、そしてミャンマー）の圧倒的多数で採択された。

なお、本稿は筆者の個人的な見解を述べたものであり、外務省の見解とは一切関係が無いことをお断りしておく。

1. ハイド法と 123 協定

ハイド法は「2005年7月のブッシュ大統領とインドのシン首相との共同声明」⁶を具体化するために、米国の原子力法そして不拡散法の下で許容される限界を検討し、米連邦議会が承認したものである。しかし、ブッシュ大統領はハイド法への署名に際し、声明文⁷で「ハイド法第103条に規定されている政策（Statements of Policy）は米国憲法上の大統領権限に抵触し、第104条(d)(2)項は原子力供給グループ（NSG）⁸のガイドラインに反してある品目のインドへの輸出を行政府が禁止できると規定しており、憲法に抵触する可能性がある」としており、これらの条項は“大統領への勧告と見なす”との見解を明らかにした。この声明文は「米印原子力協力協定の締結にかかる問題は何れも大統領特権であるウエーバー条項の適用により解決できる」と大統領が判断していることを如実に示している。

123協定は「安全で安心できる原子力の平和利用の促進を図るための協定であり、平和利用の促進により、経済成長を維持するインドのエネルギー需要を満たすと共に、クリーンでより効率的なエネルギー利用を進め、地球環境の維持に貢献する」としている。他方、協定は核兵器用核物質の生産中止、核兵器の製造に関する規制、更には核実験再開の放棄に関しても何一つ約束してはいない。その上、核不拡散上の機微な施設と指定されているウラン濃縮施設、再処理施設導入の道を開いているばかりか、たとえインドが核爆発実験を再開したとしても、協定に基づいて移転した施設等の返還措置については協議し、原子炉用核燃料の確保に協力し、産業活動の生命線である原子力発電が続けられるよう協力するとまで約束している。ハイド法と123協定の違いは、まさにウエーバー条項の適用の結果であることができ、123協定が米連邦議会の承認を得るための審議は、単に協定の法的な整合性の検討では収まらず、ウエーバー条項適用の正当性にまで及ぶことになる。

2. IAEA 保障措置

123協定の発効条件としてインドはIAEAと新たな保障措置協定を締結しなければならない。123協定第10条1項によると保障措置の適用範囲を「協定に基づいて移転された総ての核物質および資機材、そしてそれら移転された核物質及び資機材を用いて生産された全て特殊核分裂性物質」と限定しており、国産ウランから協定第5条2項に基づき米国から移転された機微核技術を用いて生産された特殊核分裂性物質は保障措置の対象から外れている。こ

⁶ India - U.S. Joint Statement Washington, DC July 18, 2005

http://www.indianembassy.org/press_release/2005/July/21.htm

⁷ President's Statement on H.R. 5682, the “Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006” : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/12/20061218-12.html>

⁸ 原子力供給国グループ（Nuclear Suppliers Group: NSG）は、1974年のインドの核実験（IAEA保障措置下にあるカナダ製研究用原子炉から得た使用済み燃料を再処理して得たプルトニウムを使用）を契機に設立された。NSG参加国は45カ国であり、議長国は1年間の任期で参加国のもちまわりとなっている。現在の議長国は南アフリカ（2007年4月から約1年間）であり、来年はドイツが勤めることになっている。なお、NPT非締約国であるインド、パキスタン及びイスラエルは不参加。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku/nsg/index.html>

のことは、インドは 123 協定の下で産出する全ての国産ウランを（IAEA 保障措置の監視下に置くことなく）核戦力の増強に充てることができることを現している。

NPTを批准している非核兵器国に適用される包括的保障措置は国の管轄下にある全ての核物質を保障措置の対象としている。しかし 123 協定の要求している保障措置はインド仕様の保障措置（India-specific Safeguards）であり全ての核物質を対象としてはいない。このような形態のモデル保障措置協定はINFCIRC/66 型保障措置協定⁹である。そして、123 協定はモデル保障措置協定を強化する追加議定書の批准を条件としはしているが、INFCIRC/66 型保障措置の下では、追加議定書によって強化された査察手法の持つ意味が包括的保障措置の場合とは異なる。前にも指摘したように、インドの所有し管理する全ての核物質と原子力活動が申告の対象にはならず、申告の完全性を検証するのは難しい。たとえ査察により申告の正確性は検証できたとしても、申告の完全性が検証できなければ保障措置の有効性と信頼性を保障することはできない。

3. 原子力供給国グループ（NSG）⁸

NSGは、「NSGガイドライン（以下、指針）」と呼ばれる原子力関連物資（核物質と資機材等）と技術の輸出国（Suppliers）が守るべき指針（法的拘束力のない「紳士協定」¹⁰）に基づいて輸出管理が行なわれている。インドのNSGへの加盟を実現するためには、まず「インドが指針に適合する輸入国に該当する」と参加 45 カ国のコンセンサス・ルールによる同意が必要になる。

NSGの輸出管理にかかる指針はNPT第4条の平和利用の促進を支援するものであり、非核兵器国の平和目的に使用される物資等の移転（輸出）を可能にする条件の基本原則を「輸入された物資等が如何なる核爆発装置の製造にも利用されないことが輸入国によって保証されること」¹¹としている。そして、この基本原則の下に原子力の活用に必須な専用品と技術の輸出に係る「パート1」と、汎用品と技術の輸出に係る「パート2」に分かれており、各々以下の骨子に従って管理されている。

パート1：トリガーリストに列挙された品目及びその関連技術の非核兵器国への輸出は、原則として、当該非核兵器国（輸入国）政府がIAEAとの間で包括的保障措置協定を締結していることとされている。そして、輸出の際には、輸入国から（a）IAEA 包括的保障措置の適用（指針・パラ4）そして（b）輸入物資等の核爆発装置への不使用（同パラ2）等の確認をとることになっている。

⁹ INFCIRC / 66型保障措置協定（INFCIRC/66/Rev.2-type agreement）

二国間原子力協定等に基づき、核物質又は原子力資機材を受領する NPT 非締約国が IAEA との間で締結する、当該二国間で移転された核物質又は原子力資機材のみを対象とした保障措置協定。「三者間保障措置協定」及び「一方的受諾協定」と呼ばれるものがこれに該当し、「個別の保障措置協定」とも呼ばれている。IAEA 作成文書 INFCIRC/66 がモデル協定となっている。153 型協定の締結以前に各国が締結していたが、NPT が 153 型協定の締結を締約国に義務付けているため、現在 66 型協定は NPT 未加入の 3 カ国（インド、イスラエル、パキスタン）のみが締結。

¹⁰ INFCIRC/254/Rev.2、<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1996/inf254r2p1a1.shtml>

¹¹ NSGがNPT締約非核兵器国への輸出規制であることを考慮すると「如何なる核爆発装置の製造にも利用されないこと」をインドに適用する場合は、「如何なる核爆発装置の製造も行なわないこと」と読むべきである。

パート 2：附属書に列挙された品目及びその関連技術の輸出に関しては、輸出を許可する際に (a) 輸入品の用途及び最終使用場所を記した最終需要者の宣言、及び (b) 当該輸入品目等、又はその複製物がいかなる核爆発活動又は保障措置の適用されない核燃料サイクル活動にも使用しないことを明示的に述べた輸入国の保証を取り付けることを条件としている。

2,006年2月、パート1の指針・パラ4「IAEA包括的保障措置の適用に関する指針」は改定¹²され、輸出条件が緩和された。緩和された条件の第1はIAEA包括的保障措置の適用が出来ない場合の対処であり「**移転された全ての品目と関連技術、そしてそれらの品目を用いて加工され、造られたものについてIAEA保障措置（包括的保障措置とは明記していない）の適用が可能であれば当該品目の移転を許容する。**」であり、第2はIAEAがIAEA保障措置の適用が不可能であると決定した場合の処置であり「**輸出国と輸入国は適切な検証手法の詳細を詰め、輸入国が合意した場合、輸出国の責任で核爆発装置等の製造に寄与しないことを確認すれば良い**」としている。そして、輸入国が検証手法を受け入れない場合「**輸出国の要求に基づき、輸入国は移転された当該品目を返却するべきである。**」としている。

この改定により指針は「NPT非締約国にも平和利用に関する支援の輪を広げ、輸出した物資等が平和利用以外に用いられないことを輸出国が保証すれば、パート1そしてパート2に記載されている品目を輸出できる」と読むことができる。しかし、基本原則に変更は無い。インドが「指針に適合する輸入国に該当する」と判断するか否かはNSG参加45カ国が各々自国の核不拡散政策を考慮し決定する国の政策に委ねられることになる。

4.123 協定はNPTの理念を無視

米国はこれまで欧州連合諸国、オーストラリア、そして日本等の国々と原子力平和利用協力協定を締結し、原子力の平和利用を進めてきた。これらの協力協定はいずれも両国政府がNPT締約国であることを留意し、世界的な原子力の平和利用の研究、開発及び利用がNPTの目的を最大限に促進する態様で行なわれることを確認し、NPTに基づくIAEA保障措置の目的を支持し、締結されている。

NPTの批准を拒否しているインドと米国の協力協定である123協定は、インドの経済成長を支えるエネルギー需要を満たし、地球環境の維持を図るために原子力の平和利用を促進することを目的としている。そして、たとえインドが核爆発実験を行なったとしても、協定により移転された原子力発電所の運転が継続できるよう、核燃料の供給を保証している（第5条6項）さらに、協定は核兵器開発と軍事用原子力活動は協定の適用範囲外であると規定し、IAEA保障措置の適用範囲外の核燃料、施設、そして原子力活動に影響を及ぼさない態様をとるものとする規定している（第2条）。

加えて、第5章2項で輸出を許容している機微技術の活用を制限する規定は無く、インドは輸入した機微技術を軍事目的の原子力活動に活用することができる。すなわち、米国はインドの核兵器開発と核戦力の増強を支援すると123協定で約束していることになる。

インドのシン首相は声明¹³（2007年8月13日）の中で、核兵器用核物質の生産にかかるモラトリアムの明文化を拒否し、核爆発実験の実施にかかる決定はインドの主権の基づく決

¹² INFCIRC/254/Rev.8、<http://www.nsg-online.org/PDF/infirc254r8p1-060320.pdf>

¹³ PM's statement in the Lok Sabha on Civil Nuclear Energy Cooperation with the United States", August 13, 2007 <http://pmindia.nic.in/speech.asp?id=569>

定であり権利である。協定にはかかるインドの主権を将来に亘って束縛する条項はないと断言しており、インドの核戦力の増強計画は核爆発実験を含め全てインド政府の決定によって行なうものであると断言している。

5. まとめ

123 協定の発効には、米印両国の議会の承認が必要なことは言うまでも無いが、米国連邦議会の承認を得るためにインドは協定に基づく保障措置協定を IAEA と締結しなければならず、NSG 加盟 45 カ国のコンセンサス・ルールに基づく同意を得なければならない。123 協定はハイド法に比べ、IAEA 保障措置協定の締結と NSG の同意を得るための障壁が一見低くなったかに見える。何故なら、IAEA 保障措置は包括的保障措置からインド仕様の保障措置に、NSG 加盟に関しては 2006 年 2 月に改定された指針により 2 国間協定に基づく INFCIRC/66 型保障措置の適用が可能となり、輸出国の要求する検証体制を満たしていれば輸出できると読めるからである。しかし、IAEA 保障措置と NSG の目的とするところは何ら変わっていない。協定の実態を把握するために留意しておくべき点を列記しておく。

IAEA は核兵器の拡散を防ぎ、平和利用の促進を図ることを目的として設立された¹⁴。

IAEA は NPT 第 3 条に基づく保障措置の履行にかかる実施機関である。

NSG は NPT を支援し非核兵器国への物資（核物質、機器、装置）および技術の輸出入管理を行っており「輸出した物資等が如何なる核爆発装置の製造にも利用されないことが輸入国によって保証されること」を条件に輸出を許可している。

123 協定のベースとなっている米国の基本的な考え方は「米国にとってインドは信頼できる国¹⁵である。従って、かかる特別な協定を結び、インドの原子力の平和利用を全面的に支援する」しかし、軍事利用に関する原子力活動をIAEA保障措置の適用外に置いたために、結果的に「核戦力の増強を支援する」ことになるが、このことには一切触れない」と纏めることが出来よう。NPTの基本理念は「核兵器の廃絶に向けた着実な軍縮を進めると共に核兵器の水平拡散を抑える態様（包括的保障措置の適用）の下に非核兵器国の平和利用の促進を支援する」であり両者に共通点はない。

8月6日のGlobal Security Newswire (NTI)¹⁶によれば、米国の国務次官Nicholas Burns（以下、バーンズ）は「25年以内にインドの全核関連施設の内90~95%はIAEA保障措置（インド仕様の保障措置）の下に置かれるであろう、そして将来は殆ど全ての施設が保障措置下に置かれることになる。平和利用の拡大を戦略的に取り組んでいる者にとってはこのような状況になること期待し、選択するのは容易なことである」と意向を明らかにしている。この発想にはNPTを批准している非核兵器国に適用されている包括的保障措置の実態、平和利用核物質が核兵器開発と製造等への転用の探知目標等¹⁷は全く考慮されておらず、平和利用核物質の

¹⁴ IAEA憲章第2条目的、及び第3条任務を参照のこと

¹⁵ インドはNSG指針に沿った輸出規制を行ない、核不拡散体制の維持に協力してきた、特にテロリスト組織への拡散に対する対抗措置を積極的に支援し、協力してきた（米国の見解）。インドの行なった核爆発実験は核不拡散体制への挑戦（筆者の見解）。

¹⁶ Global Security Newswire, "India-U.S. Nuclear Deal Meets of Nuclear Nonproliferation Laws, Administration Says" August 6, 2007, http://www.nti.org/d_newswire/issues/2007_8_6.html#A09D624E

¹⁷ 包括的保障措置の転用探知目標は有意量（プルトニウムが8kg、高濃縮ウラン235が25kg）の転用を適時

転用と言うよりは、平和利用が大部分を占めれば、核兵器開発・製造にかかわる施設と核物質があり、核兵器開発を続けていたとしても問題としないとしており、インドの核兵器開発は不問に付している。かかる協定の発効は核兵器の更なる拡散のリスク高めることになる。

バーンズ氏は「123 協定のような協定を他の国と締結することはない」と言っている¹⁸が、これまで築きあげてきた核不拡散体制に例外を持ち込もうとしていることに違いはない。例外は例外を呼ぶ。たとえ、バーンズ氏の約束が守られたとしても、中国、ロシアが例外扱いとなる協定の締結に走らない保証はない。さらに、米国がインドの核兵力の増強を正当化することは、核兵器の保有が国の独立と安全を守る最後の手段となるとの認識を広め、核兵器を保有したいとする非核兵器国が増加し、水平拡散の起きるリスクを高めることに繋がる。

地球環境の維持は地球規模で対処しなければならない課題である。将来を担う子孫に「美しい星・地球」を残すためには「2050 年までに二酸化炭素排出量を現在の半分にまで抑える」と我が国の長期計画「美しい星 50」を安部総理は明らかにした。二酸化炭素排出量を削減し地球温暖化を抑制することの出来る主要なエネルギー源は原子力であり、開発途上国をはじめ多くの国々に原子力の平和利用を広げていかなければ「美しい星 50」の達成は難しい。

今後、多くの国に導入されるであろう原子力によって支えられる世界の安全は、原子力の安全性と NPT 核不拡散体制の強化による核拡散の有効な抑止が第 1 の条件になる。今、インド一国の原子力平和利用を支援することの代償として NPT 核不拡散体制を弱体化させてはならない。原子力の導入に向けて準備を進めている多くの国に追加議定書によって強化された包括的保障措置の適用が原子力の導入の条件であると明確な基準を示す時である。

そして第 2 の条件は核テロリズムの脅威の削減とセキュリティの強化である。テロ組織が国際条約に拘束されることはないし、遵守するはずもない。テロ組織が核兵器用核物質を入手したとしても、組織内で核爆発装置を造るのは容易なことではない。テロ組織が核兵器を入手する最も可能性が高い方法は核兵器の不法入手であり盗取である。テロ組織が試みる不法入手抑える最善の策は核兵器の廃絶であり、核兵器の無い世界を実現することである。

123 協定を支持し、インドの原子力平和利用を支援することは、インドの核戦力の増強を認め、これまで進めてきた NPT 不拡散体制の強化と NPT に基づく IAEA 保障措置の有効性と信頼性の構築にかかる我が国の努力を捨て去ることになることを留意しなければならない。

我が国は世界の大多数の人々の願いである「核兵器の無い世界の実現」を基本的な外交政策の柱とし、米国内にも見られる核兵器の全面的な廃絶に向けた新たな波を強め、全ての国連加盟国の賛成（少なくとも反対しない）を得よう最大限の外交交渉を進めるべきである。

日本は NPT 核不拡散体制の強化を積極的に進め、包括的保障措置と追加議定書の規定する IAEA 査察の有効性と信頼性を示し、非核兵器国の中で唯一濃縮から再処理に至る完全な核燃料サイクル施設をもち、運転を許されている国であり、今後、新たに原子力を導入する国々の核不拡散体制整備のモデルとなる国である。美しい星 50 達成する重要な手段の一つは NPT 不拡散体制を強化し堅持することである。

以上

に（週のオーダ）見つける。

¹⁸ The Hindu “No nuclear deal with others: Nicholas Burns” July 29, 2007
<http://www.hindu.com/2007/07/29/stories/2007072960720800.htm>