

二国間原子力協力協定に関するオバマ政権のアプローチ

1. 概要

オバマ政権は 2012 年 1 月、二国間原子力協力協定における濃縮、再処理の取扱いについて、相手国の国内政策や法律、核拡散の懸念等を勘案して判断するというアプローチ（ケース・バイ・ケースのアプローチ）を決定したが、これに対しては議会や民間の核不拡散、安全保障の専門家等から多くの反対意見が表明されている。こうした動きは、下院の外交問題委員会で可決された後、1 年以上にわたり動きが見られない原子力法改正案の動向や個々の協定の交渉に影響を与えることになると考えられる。

2. 経緯

米国は 2009 年にアラブ首長国連邦(UAE)との間で原子力協力協定を締結したが、この協定はこれまで米国が締結してきた協定に見られない特徴を有するものであった。特に重要な点は UAE が濃縮、再処理を実施しないことを法的義務として規定していることである。この条項は、これまで米国が締結してきた協定では、米国から移転された濃縮ウラン、米国から移転された原子炉や濃縮ウランによって生産されたプルトニウム等、協定対象の核物質を相手国が濃縮、再処理する場合に、米国の同意を要することが規定されていたのみであったことと比べて大きな変更である。

この条項を「ゴールドスタンダード」¹として今後締結、改正される他の協定にも含めるよう、相手国に求めるべきとする主張が、米国議会下院の外交問題委員会の有力議員や米国の民間の専門家²の間で展開されるようになった。

オバマ政権は、2010 年にヨルダン、ベトナムとの間で原子力協力協定の締結に向けた交渉を開始したが、2010 年 8 月に、米国がベトナムとの間で交渉中の原子力協力協定は、UAE との協定と異なり、ベトナムに対し、濃縮を許容するものであるとの報道³がなされると、米国議会の核不拡散派議員は、オバマ政権に対し、UAE 並みの条件を要求するよう圧力をかけた。こうした議会の圧力を受け、オバマ政権は、原子力協力協定の交渉における濃縮、再処理の取扱いについての再検討を実施することとし、その間、ベトナムとの協定交渉は中断を余儀なくされた。

議会では、ゴールドスタンダードの考え方を立法化するとともに、原子力協力協定の成立に関する議会の権限をより強める意図で、原子力法の改正が提案

¹ この用語を最初に使ったのは国務省のスポークスマンであったとされる。

² 例えば、不拡散政策教育センターのソコルスキー所長など

³ Wall Street Journal 紙、2010 年 8 月 3 日
U.S., Hanoi in Nuclear Talks

され、2011年4月14日に下院の外交問題委員会によって可決された。改正の主眼は、協定の要件、発効手続きを変更することである。現状の原子力法の規定では、協定の議会提出後、90日間の会期期間中に、上下両院による合同承認決議が可決されない限り、90日の会期期間の経過後に発効条件が整うとされているのに対し、改正案では、濃縮、再処理の禁止を含まない協定については、90日以内に上下両院の合同承認決議が可決されることが必要とされている（濃縮、再処理の禁止を含む協定については従来通り）。これは、濃縮、再処理の禁止を含まない協定の発効についてはハードルを高くすることで、政権側に対して、今後の協定交渉の中で、濃縮、再処理の禁止を相手国に対し強く要求するインセンティブを与えることを意図したものである。

米国政府内では原子力協力協定における濃縮、再処理の取扱いに関して2つの考え方があった。一つは、あくまでもUAEとの協定をゴールドスタンダードとして位置付け、他の国に対してもUAE並みの原子力協力協定の締結を求めるべきとの考え方であり、もう一つは相手国によって柔軟に対応すべきとの考え方である。前者の立場をとるスタインバーグ国務副長官と後者の立場をとるポネマンDOE副長官の見解が対立し、決定が行われない状況が1年以上にわたり続いた。こうした政権内の対立は、スタインバーグ副長官が2011年6月に国務省を去ったことも影響して解消し、2012年1月のケース・バイ・ケースのアプローチの決定につながったと考えられる。

3. オバマ政権のケース・バイ・ケースのアプローチについて

DOEのポネマン副長官と国務省のタウシャー次官は、2012年1月10日付で、上下院の外交委員会の委員長及び筆頭議員（上院外交関係委員会ケリー委員長（民主党）、ルーガー筆頭議員（共和党）、下院外交問題委員会ロスレーティネン委員長（共和党）、バーマン筆頭議員（民主党））に対し、この問題に対する政権のアプローチを説明する書簡を発出した。政権側はこの書簡を公表していないが、1月23日に不拡散政策教育センター(Non-Proliferation Policy Education Center: NPEC)のホームページ⁴に掲載されたところによれば、米国は、今後の原子力協力協定の交渉にあたって、濃縮、再処理の規定については、パートナー国の国内政策や法律、核拡散の懸念、交渉によって相手側がどこまで譲歩する余地があるか(negotiability)を勘案して決定すべきであるとし、ケース・バイ・ケースで交渉に臨むことを示している。

なお、この書簡の中では、ベトナムとの協定交渉を1月12日に再開し、その際、ベトナムに対し、米国議会のレビューの手続きの説明及び濃縮、再処理に関する幅広いオプションの提示がなされる予定である旨が述べられている。

⁴ <http://www.npolicy.org/article.php?aid=1139&tid=5>

4. オバマ政権のアプローチに対する反応

オバマ政権のアプローチに対する反応は総じて批判的である。これらの反対論者はオバマ政権の新政策は核不拡散上の後退であるとする。

(1) 議会

書簡の送付先である上下院の外交委員会の委員長、筆頭議員は、公式には、書簡で述べられたケース・バイ・ケースのアプローチに対する見解を表明していないが、報道によれば、ケリー氏を除いて、UAE との協定に含まれる濃縮、再処理の禁止を他の協定にも適用すべきとの理由でオバマ政権のアプローチに反対する返信書簡を送付したとされている⁵。特に下院外交問題委員会のロスレーティネン委員長は、その書簡の中で政策の見直しを要求し、もしそれがなされない場合は、議会が是正措置をとる可能性を示唆している。是正措置の内容には触れられていないが、濃縮、再処理の禁止を含まない個別の原子力協力協定への反対、原子力法改正案の可決を目指すことなどを示唆したものと考えられる。また、バーマン筆頭委員は、書簡の中で、濃縮、再処理の禁止を含まないベトナムとの協定が提出された場合には、協定に反対する旨を明言したとされている。他方、上院外交関係委員会のルーガー筆頭議員はケリー委員長に対し、本件に関する公聴会の開催を要求しているとされているが、ケリー委員長は今のところ本件に関する意向を表明していない。

(2) 民間の専門家

核不拡散や安全保障の専門家の間でもオバマ政権のケース・バイ・ケースのアプローチに対する批判が高まっており、具体的には以下のような動きが見られる。

- ✓ マーキー下院議員とボルトン元国務次官は **Christian Science Monitor** 紙 (2012年2月10日付) においてオバマ政権のアプローチを強く批判⁶
- ✓ 専門家 20 人⁷はオバマ大統領に対し、核兵器を保有しない国との間の将来の全ての協定において濃縮、再処理の禁止を強く求める書簡を发出 (2012年2月14日)⁸
- ✓ 専門家 17 人⁹はケリー委員長に対し公聴会の開催を求める書簡を发出

⁵ Global Security Newswire, February 17, 2012

U.S. Trade Policy Concerns Mounting on Capitol Hill

<http://www.nti.org/gsn/article/us-nuclear-trade-policy-concerns-mounting-capitol-hill/>

⁶ How an Obama shift helps unstable regimes get nuclear weapons, February 10, 2012

<http://www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2012/0210/How-an-Obama-shift-helps-unstable-regimes-get-nuclear-weapons>

⁷ ブッシュ政権で要職にいた、ジョン・ボルトン氏、ロバート・ジョセフ氏、ステファン・ハドレイ氏等を含む。

⁸ http://www.npolicy.org/article_file/Letter_To_President_Obama_on_Gold_Standard.pdf

⁹ 科学・国際安全保障研究所デイビッド・オルブライト所長、ピーター・ブラッドフォード

(2012年3月7日)¹⁰

民主党系の伝統的な核不拡散派だけでなく、ブッシュ政権で要職についていた専門家も批判に加わっていることが特徴として挙げられる。

(3) マスコミ

New York Times 紙¹¹や National 誌¹²は社説でオバマ政権のアプローチを厳しく批判している。

5. 両者の主張の相違

両者の主張を比較すると以下の通りとなる。

政権側の主張	反対論
<ul style="list-style-type: none">✓ 核拡散リスクを増加させることなく、原子力発電を推進するという目標を達成するのにベストな方法は、ケース・バイ・ケースで原子力協力協定の交渉を行うこと✓ フランスとロシアは、原子力協力協定の中で、濃縮、再処理に関する制約を要求しておらず、米国のみがゴールドスタンダードに拘った場合、米国の原子力産業に不利益をもたらすとともに、原子力協力協定を締結できなくなることによって、米国の核不拡散上の影響力を弱める。	<ul style="list-style-type: none">✓ 米国の原子力産業界は既にフランス、ロシアの原子力産業等に対して競争力を失っており、どのようなアプローチをとったとしても結果は同じ。結果が同じであるのであれば、原則論を貫くべき✓ フランスやロシアに対しては、米国において両国の国営企業が建設中、あるいは建設に関心を有していると思われる MOX 燃料製造施設や濃縮施設に対する米国政府の財政上の権限を影響力として使うことにより、それぞれの二国間原子力協力協定において、濃縮、再処理の禁止を規定するよう求めるべきである。✓ 政権のアプローチが公表されてしまったことは、二国間原子力協力協定の交渉に臨む立場を弱めるものである。✓ イランが核爆発能力を有するのを防止する取組みに悪影響を与える。

6. 二国間原子力協力協定における濃縮、再処理の取扱いの考え方についての分

元 NRC 委員等を含む。メンバーは2月14日付書簡と一部重なる。

¹⁰ <http://armscontrolcenter.org/assets/pdfs/123NonproLetter.pdf>

¹¹ Shall We Call It the “Bronze Standard”?, February 5, 2012

<http://www.nytimes.com/2012/02/06/opinion/shall-we-call-it-the-bronze-standard.html>

¹² Stick to “Gold Standard” on Nuclear Energy, February 1, 2012

<http://www.thenational.ae/thenationalconversation/editorial/stick-to-gold-standard-on-nuclear-energy>

析及び今後の展望

(1) 分析

濃縮、再処理の禁止をゴールドスタンダードと位置づけるアプローチは、NPT 第 4 条の原子力平和利用の権利に含まれる濃縮、再処理の権利の不行使を求め点においてそもそも無理があると考えられる。UAE は国内法において自ら濃縮、再処理を放棄することを選択した特殊な国であり、UAE と同様に濃縮、再処理を行わないことを、法的拘束力を伴う形で受け入れる国は少ないと考えられることは、燃料供給保証構想に対する非同盟運動諸国(NAM)諸国等の反発を見れば明らかである。

その点ではオバマ政権がとったアプローチはよりリーズナブルなアプローチのように考えられる。あくまでもゴールドスタンダードの追求にこだわった場合は、米国が新たな協定を締結できる可能性は低くなり、協定が締結できないことは、米国が原子力資機材を供給できないこと、更には、その結果、米国の核不拡散上の影響力が低下することにつながる。

また、フランスやロシアの企業による米国内の MOX 燃料製造施設や濃縮施設の建設に対する財政上の影響力を行使して、フランスやロシアに対して、米国と同様のゴールドスタンダードを要求するよう求めるべきであるとする、反対論者の主張に対しては、果たしてロシアやフランスの企業にとって、米国市場が、二国間原子力協力協定の政策を変えるほど重要なものなのかについて疑問がある。

(2) 今後の展望

オバマ政権が打ち出したケース・バイ・ケースのアプローチに対し、議会における反発が強まっていることは、2011 年 4 月以降、動きが止まっている原子力法の改正の議論を再燃させる可能性がある。ただし、反対の動きは、まだ議会の一部（下院の外交問題委員会）にとどまっていると考えられ、今後、原子力法の改正が実現するか否かは本件への支持が拡大するか否かにかかっている。多くの議員にとっては、本件に関する関心はそれほど高くはないと考えられるが、イランの核問題との関連で説得が行われた場合、支持が拡大していく可能性がないとは言えない。他方、原子力産業界は原子力法改正に反対するロビー活動を活発化させるものと考えられ、原子力施設や原子力メーカーの工場が立地する州選出の議員など、雇用確保の観点から原子力資機材の海外への輸出を支持する議員の動向に影響を与える可能性があるものと考えられる。

オバマ政権は、現在、ヨルダン、ベトナムとの間で原子力協力協定の交渉を行っている。2012 年 1 月 10 日付の書簡では、ベトナムとの協定交渉に際して、濃縮、再処理に関する幅広いオプションの提示がなされる旨を述べているが、これは、ベトナムとの協定では必ずしも濃縮、再処理の禁止を要求しないことを示唆しているものと考えられる。他方、ヨルダンとの協定に関しては、ヨル

ダンが中東という核拡散上、機微な地域に位置すること、とりわけイランの核開発防止の取組みに対し、マイナスに作用する可能性があることに鑑み、UAEと同様のコミットメントを求める可能性が高いものと考えられる。

濃縮、再処理の禁止を含まない協定が議会に提出された場合、バーマン議員初め、現状で政権側のアプローチに反対している議員は反対することになると考えられる。しかしながら、相手国との関係強化等により大局的な見地から本件に賛成する議員もいると考えられ、大統領の拒否権を覆すに足りる 2/3 を確保するのは容易ではない。

問題は、原子力法改正と協定の議会提出のタイミングである。特に濃縮、再処理の禁止を含まない協定の議会への提出は議会の原子力法改正案の可決に向けた動きを促進する可能性があるが、政権側には原子力法改正案が成立しない内に、協定を発効させてしまいたいとの考え方もあるものと考えられる。

いずれにせよ、議会の原子力法改正の動きと、オバマ政権による個別の協定締結交渉、議会への提出は相互に影響を与えることから、今後の動向には目が離せない。

以上