

【詳細】

オバマ大統領がアラブ首長国連邦（UAE）との原子力協力協定を議会に上程
-米国/UAE 原子力協力協定に見るオバマ政権の核不拡散政策の分析-

1. **概要**：本年5月19日、米国オバマ大統領は、UAEとの原子力平和利用協力協定案（米国/UAE協定）を承認し、米国原子力法第123条に基づき議会の審議に付すため、同月21日に同法案を「核拡散評価書（NPAS）」¹とともに議会に上程した²。協定案は90日間の議会会期内に上下両院が合同の不承認決議を採択しなければ、米国側の発効条件が整うことになる。
2. **新しい協定**：同協定がブッシュ政権下の2009年1月15日にUAEのアブドラ外相と米国のライス国務長官（当時）により署名されたこと及び協定のポイント等は核不拡散ニュース No. 0117 2009-2/23 で報告したとおりである³。しかし5月21日に議会に上程された協定は、以下に述べるように、米国と他国との二国間原子力協力協定において初めてとなる条項（第7条）が新たに加わったものであり、5月21日に改めてUAEのOtaiba駐米大使とSteinberg米国務副長官により署名されている。
3. **機微な原子力技術・施設の放棄**：新しく付加された第7条は、「UAEが国内に機微な原子力施設（濃縮、再処理、重水製造、プルトニウムを含む燃料の製造）を保有せず、また濃縮や再処理活動等を行わない」との趣旨の規定であり、UAEによる濃縮、再処理の放棄を法的義務として規定したものである。UAEは、2008年4月に「原子力平和利用の評価と将来の開発可能性に関するUAEの政策」と題する白書を発表し⁴、この中で自国での濃縮や再処理能力の開発を放棄し他国からの燃料供給に依存することを述べているが、1月に署名された協定ではこの文言は条項化されておらず、UAEが自国で機微な施設を所有、また濃縮や再処理に関連する活動を行った場合、米国は協力を停止する権利や協定を終了させる権利等を有すると規定し、間接的な形でUAEの機微な施設の保有や機微な原子力活動を抑制することを意図していたと考えられる。しかし今回、署名された新しい協定では、直接的、明示的にUAEの濃縮、再処理の放棄が法的義務として規定されている。さらに第17条3項では、この第7条は、協定の終了にも拘わらず協定下で移転された核物質等がUAE国内、管轄及び管理下にある限り有効であるとされている。このように、協定の一方

¹ 大統領から議会へのメッセージ、上程協定案、核不拡散評価（NPAS）等
“Message from the President of the United States transmitting the Text of a Proposed Agreement for Cooperation between the Government of the United States of America and the Government of the United Arab Emirates concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy, pursuant to 42 U. S. C. 2153(b), (d)”、
http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_documents&docid=f:hd043.pdf

² 米国国務省プレスリリース、“U.S.-UAE Agreement for Peaceful Nuclear Cooperation (123 Agreement)”、<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/05/123746.htm>及び2009年5月21日付米国国務省プレスリリース、“Agreement for Cooperation Between the Government of the United States and Government of the United Arab Emirates Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy”、<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/05/123748.htm>

³ http://www.jaea.go.jp/04/np/nnp_news/0117.html#a1

⁴ “Policy of the United Arab Emirates on the Evaluation and Potential Development of Peaceful Nuclear Energy”、2008年4月20日付UAE政府プレスリリース、
http://www.uae-embassy.org/sites/default/files/Press_Policy_Paper_Peaceful_Nuclear_Energy.pdf

の当事国による機微な施設及び技術の放棄が、法的拘束力ある義務として協定の中で規定されていることは、米国と他国との原子力協力協定の中では初めであり、米国国務省はプレスリリースにおいてこれを「米国が交渉した協定の中で最も強い核不拡散条件 (the strongest nonproliferation condition)」と述べている。

以下、以前の協定にも明記されていた条項も含め、米国/UAE 協定のポイントを再度分析してみる。

4. **協力の停止要件**：協力の停止要件として、UAE が上述の第 7 条等に違反した場合、米国は協定による協力を中止、核物質等の返還を請求し、書面による通知から 90 日をもって協力を終了させることができるとしている。1981 年に締結された米国とエジプトとの原子力協力協定においては、保障措置協定の終了及び違反や核爆発の実施等が停止要件となっているが、米国/UAE 協定においてはこれに加えて、第 7 条と対になる形で UAE による濃縮、再処理の放棄違反が米国による協力の停止要件となっている点に特徴がある。
5. **核燃料（低濃縮ウラン）の安定供給**：また協定第 4 条 5 項は、協定期間（第 17 条 2 項によれば 30 年間）に渡り、米国が UAE へのタイムリーな核燃料の輸出を含む信頼性ある核燃料の供給を保証するため必要かつ実現可能な行動をとるよう務めるとしている。昨今国際的に議論されている IAEA 核燃料バンクや露国アンガルススク国際濃縮センター（IUEC）の低濃縮ウラン（LEU）備蓄は、「核不拡散以外の政治的な理由（技術的及び商業的理由を除く）により核燃料の供給が途絶された場合に当該燃料の代替燃料の供給を保証する」という、いわば限定的な場合に代替燃料の供給が保証される「狭義」の核燃料供給保証用であるが、米国/UAE 協定の規定は、それよりも広い範囲の通常時の燃料の安定供給を含む「広義」の核燃料供給の保証を意図したものである。米国はブッシュ大統領が 2004 年 2 月に国防大学で行った「大量破壊兵器の脅威に対抗する新たな方策 (New Measures to Counter the Threat of WND)」と題する演説⁵以降、濃縮、再処理の放棄を燃料供給保証の前提とする政策を強く打ち出した。国際的な核燃料供給保証の議論においてもその考えは色濃く反映されているが、それであるが故に原子力平和利用の権利を制限するものであると考える途上国との間の溝は深く、多国間の枠組みによる供給保証の議論は進展していない。今回の米国/UAE 協定は、そのような米国の核不拡散政策を、議論が進まない多国間の枠組みの代わりに二国間の枠組みで実現したものととらえることができる。
6. **仏国・英国に再移転する場合の事前の包括同意**：協定の一部をなす合意議事録では、貯蔵や再処理のための UAE から仏国/英国への使用済燃料の移転（米国から見れば再移転）につき、(i) UAE が移転を記録するとともに米国に当該移転を通知し、(ii) 移転に先立ち UAE は移転された核物質が米国/欧州原子力共同体（EURATOM）の協力協定の適用を受けることを米国に対して書面において認定することを条件に「包括同意（long-term (“programmatic”) approval）」を与えている。また、(iii) 再処理の結果得られた特殊核分裂性物質の UAE への返還には両国の更なる合意が必要、としている。NPAS は、UAE に包括同意を付与する理由を以下のように説明している。
 - UAE 国内で再処理・濃縮を行わず核燃料の供給を外部に依存するとの UAE の原子力政策の帰結として、UAE は長期に渡り国内から使用済燃料が除去（removal）されるという保証を受けることができる
 - UAE が上述の 3 条件に違反すれば米国は包括同意を撤回でき、また再処理の結果回収された特殊核分裂性物質の返還に関しても米国の管理権が及ぶことから米国の利益は保護される
 - 米国は世界の再処理施設数の限定に強く賛成する（The United States strongly

⁵ “President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD”, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>

favors limiting the number of reprocessing facilities worldwide)。UAE への包括同意は、新規の再処理施設の建設に繋がるわけではなく、米国起源の核物質の再処理に事前同意を与えている施設(1996年に発効した米国/EURATOM 協定により米国は米国起源の核物質の再処理につき EURATOM に包括事前同意を付与している)で再処理されるのみである。また米国/UAE 協定の対象となる使用済燃料は、EURATOM への移転後、米国/EURATOM 協定下に置かれ、使用済燃料から回収された特殊核分裂性物質の EURATOM 外での処分も含め、米国による規制の対象となる。

ここで注目すべき点が二つある。一つは、米国が明確に再処理施設数の限定を述べていることである。そして二点目は、使用済燃料から回収された特殊核分裂性物質の移転につき、米国/EURATOM 協定上、必要とされる同意が、米国/UAE 協定の中では保証されていないことである。他方、日米原子力協定では、使用済燃料の仏国/英国への移転に包括同意が与えられるとともに、回収プルトニウムの日本への返還について、米/EURATOM 協定上求められる同意を米国が EURATOM に対して与えることを、日米原子力協定の下で米国が約束している。つまり日米原子力協定と異なり、米国/UAE 協定では、再処理で回収されたプルトニウムの UAE への返還が基本的には想定されていないということである。ブッシュ前大統領は国防大学での演説の中で核兵器不拡散条約(NPT)の抜け穴を塞ぐために既存の主要原子力輸出国は濃縮と再処理を放棄(renounce)した国には合理的な価格で核燃料への信頼できるアクセスを保証すべきであることを述べており、また国際原子力パートナーシップ(GNEP)でも原子力新興国に対する協力のアプローチとして「信頼できる核燃料の供給(核燃料の安定供給)」+「使用済燃料の引取り」の保証を掲げていた。本協定は、こうした考え方を二国間協定により具現化したものと言え、オバマ政権も基本的には、ブッシュ政権のアプローチを踏襲していると見ることができる。

7. **米/UAE 協定が湾岸・中東諸国との原子力協力協定のモデルとなるか** : UAE を含むペルシャ湾岸諸国⁶は原子力導入に積極的姿勢を見せている。UAE は原子炉の建設につき最終的なコミットメントはしていないものの、決定がなされた際に備え必要な体制を導入しつつある⁷。しかし一方でこれらの国は、国連安保理決議を無視してウラン濃縮活動を継続するイランとペルシャ湾を挟んで対峙する微妙な地理的情勢にある。このような情勢を鑑みてか、国務省は今回の米/UAE 協定がこの地域における他の諸国との原子力協力におけるモデル協定となり得ると述べている。また、協定の合意議事録においても、米国と中東の他の非核兵器国との協定で当該非核兵器国に認められる協力の分野や条件が、米/UAE 協定において UAE に認められている協力分野や条件と較べて有利なものとなった場合、米国は UAE の求めに応じて、第3国との協定と同等以上の内容とすべく、協定を改正する可能性について協議することとされている(これは、UAE だけが不利な条件を課されないことを配慮したものであり、同様の条項は 1981 年の米国/エジプト原子力協力協定にも見られる)。米国が今後、特に UAE 同様に機微な施設や技術を追求めず核燃料の供給を既存の市場に依存することを表明し、米国と原子力協力につきすでに了解覚書(MOU)を締結しているバーレーン及びサウジアラビアとの原子力協定締結に際して、米国/UAE 協定と同様の法的義務を求めてくる可能性は高い。一方、2007年に米国はヨルダンとも原子力協力に係る覚書を締結しているが、同国は UAE のように濃縮や再処理を放棄しておらず、したがって米国/UAE 協定と同様の協定を受け入れる可能性は低いと考えられる。

⁶ ここで言うペルシャ湾岸原子力新興国とは、湾岸協力会議(GCC)を形成するアラブ首長国連邦、バーレーン、サウジアラビア、オマーン、カタール、クウェートをさす。GCC諸国は、2006年に原子力平和利用に関する調査開始を発表、2007年にIAEAと原子力発電と海水淡水化計画に関するフィージビリティ・スタディ協力で合意している。

⁷ UAE は 1995 年に NPT 加盟、1996 年に CTBT に署名、2002 年に IAEA と保障措置協定を締結、2003 年に核物質防護条約に加盟している。また、2009 年 4 月には IAEA 追加協定書に署名した。さらに 2008 年 10 月、UAE の首長国原子力公社(ENEC)は米国の G2HM ヒルと原子力プログラムの履行に関する契約を締結している。

8. **協定における不整合の可能性**: しかし、今回の協定で新たに挿入された上述の第7条は、既存の以下の条項と法的に整合性が取れるものか否か疑問が残る。まず、第4条で、「米国から UAE に移転する特殊核分裂性物質の量は、UAE 国内で濃縮もしくは再処理を放棄するとの自発的な決定を考慮に入れた上でその適量を決定する」とあるが、これは、第7条で法的義務とされている UAE の機微な施設や技術の放棄とは矛盾する。さらに第12条で、「協定が（NPT 第4条で定める）加盟国の奪い得ない権利である原子力平和利用の権利に影響を及ぼすものでない」と規定していることとの関係も論点となる。一般的には NPT 第4条の「原子力平和利用の権利」には濃縮及び再処理の権利も含まれると解釈されているが、第7条と第12条を合わせて解釈した場合、米国、UAE 両国は本協定において、「原子力平和利用の権利には濃縮及び再処理が含まれない」との解釈をとっているという見方も成り立ち得る。ただ、一方で、UAE は、ボランティアに濃縮及び再処理の権利の行使を放棄し、それが法的義務として規定されたのであって、濃縮、再処理を含む原子力平和利用の権利自体は NPT 第4条に従って有しているということを明示的に示すために第12条が含まれているという見方もできなくはない。この点については、関係者からの説明が待たれるところである。
9. **米国における審議の行方**: 今後、米国/UAE 協定案は議会での審議に付されることになるが、下院外交委員会のハワード・バーマン委員長（民主党、カリフォルニア州）は、「米国/UAE 協定は UAE の濃縮、再処理の放棄を法的拘束力のある義務とする点において、米国の核不拡散政策上大きな前進であり、また今後の協定のモデルとなり得るものであるが、議会メンバーは、イランが核兵器能力を取得することを防止することにプライオリティを置いており、この点から協定案を注意深く精査する」、と述べている⁸。また、2009年1月、ドバイがパキスタンの A. Q. カーン博士による核の闇市場のネットワークのハブの一つとして機能していたことや、UAE の輸出管理法が十分に履行されていないこと等を理由として UAE との協力を制限する法案（H. R. 364）を提出したロス・レーチネン下院議員（共和党、フロリダ州）の動向も注目する必要がある。

以上

⁸ 2009年1月14日付 米国下院外交委員会ニュース、“Nuclear Agreement with UAE is Encouraging, But Congress Will Examine It in Light of Nuclear Nonproliferation Goals, Berman Says”、http://foreignaffairs.house.gov/press_display.asp?id=591