

ブリーフィング・メモ

核セキュリティを巡る議論と今後の展望

政策研究部防衛政策研究室主任研究官

一政祐行

はじめに

9.11 米国同時多発テロ以降、従来の核兵器不拡散条約（NPT）を中心とする核不拡散体制だけでは十分に対応できない「新たな核の脅威」、即ち核テロに対する新たな国際規範の形成を目指す一連の取り組みが進められている。本稿で取り上げる核セキュリティ（Nuclear Security）とは、核物質、その他の放射性物質或いはそれらの関連施設に関する盗取、妨害破壊行為、不法アクセス、不法移転、その他の悪意を持った行為に対する予防、検知および対応を指すものと位置付けられ、こうした核テロ対策の重要な柱の1つとされている。なお、核セキュリティに近接する概念として、原子力安全（Nuclear Safety）と保障措置（Safeguards）がある。実際に2008年のG8北海道洞爺湖サミットで日本政府が原子力平和利用のための基本原則として提唱した『3S』は、これら3つの概念の頭文字を取って名付けられている。核セキュリティに関連した多国間の枠組みとしては核物質防護条約（1987年発効、2005年改正）や核テロ防止条約（2007年発効）があるほか、非国家主体への核兵器を含む大量破壊兵器（WMD）の拡散防止を義務付けた安保理決議第1540号（2004年）や、G8サンクトペテルブルグ・サミットで提唱された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（2006年）等が存在する。

核セキュリティ・サミットの開催

このような背景のもと、2010年に米国オバマ大統領の呼びかけで開催された第1回核セキュリティ・サミット（以下、ワシントンサミット）は、NPT未加盟国であるインドやパキスタン、イスラエルも含む47カ国と3つの国際機関の参加を得て、国際社会に核セキュリティの重要性を幅広く周知させた。同サミットでは、オバマ大統領の「全ての脆弱な核物質の管理を4年以内に徹底する」との声明に支持を表明し、国家は自国の管理下における核物質や原子力施設への効果的な核セキュリティの維持に責任を有するとの原理原則（「国家の責任」）のもとに、対話と協力を通じて核セキュリティ強化を図る旨謳ったコミニケを発表した。同コミニケに対しては、専門家やNGO等から賛否両論が示され、特に後者からはコミニケの内容が曖昧で拘束力に乏しいこと、核テロの脅威にかかる具体的な共通認識の醸成や情報共有の措置が欠けていること、核兵器に直接利用可能な核物質（直接利用核物質）に関する合意可能なベースラインの議論であるとか、高濃縮ウラン（HEU）やプルトニウム（Pu）の民生利用の規制に踏み込めていないこと、或いは特定の国を想定した核拡散問題や地域の核の脅威に言及していない等の厳しい指摘もあった。

その後、2012年3月に韓国で開催された第2回核セキュリティ・サミット（以下、ソウルサミット）には新たにデンマーク、ガボン、ハンガリー、リトアニア、ルーマニア、アゼルバイジャン及び国際刑事警察機構が加わり、核テロが国際社会にとって今日最大の脅

威の1つであること、2010年以来、各国の政治的コミットメントによって核セキュリティ強化に実質的な進展が見られること、また2011年の福島原発事故を踏まえて、原子力安全と核セキュリティ双方に対処可能な能力維持の必要性等が確認された。今回採択されたコミュニケでは、各国の自発的な取り組みによりHEUの利用を最小化することに加えて、核テロの実行に利する情報・技術等の安全確保の重要性、改正核物質防護条約の2014年までの発効等が謳われている。更に、今回新たに登場した多国間協調の手法であるバスケット提案(注:目的を共有した多国間での合意)も特筆すべき事項であろう。医療用放射性同位体としてのHEU利用の中止合意(米仏白蘭)や、研究炉での低濃縮ウランの活用研究(米仏韓白)等、これらのバスケット提案は、拘束力を求めない現在のアプローチにおいて、各国の政治的コミットメントを強めるためにも有効な措置と考えられている。

またソウルサミット開催にあわせて、2010年以降の各国の核セキュリティ強化の成果としてHEU約480キログラムが8カ国から撤去された旨、大々的に報じられた。核分裂性物質に関する国際パネル(IPFM)によれば、2012年1月時点で全世界にHEUが1440トン(注:このうち非核兵器国が保有するものは20トン程度)、Puは兵器級と原子炉級をあわせて500トン程度存在すると推測されている。専門家からは、核テロ発生のリスクに鑑みれば、世界中に散在する膨大な直接利用核物質の集積・管理の重要性がかねてより指摘されていた。しかしながら、HEUやPuの平和利用には各国の事情や歴史的経緯があるのもまた事実であり、関係国が今回合意された「最小化」を今後どう解釈・適用するかが注目される。以上を総括すると、ソウルサミットでは政治的コミットメントの強化や核物質の安全確保などで一定の成果が見られた一方で、拘束力を求めないアプローチに起因するワシントンサミット以来の批判に対しては、依然課題を残す形になったと言えよう。

「国家の責任」と各国国内での実施

前述した核セキュリティに関する「国家の責任」については、実際には各国の規制行政機関や治安当局、更には事業者の各レベルで核セキュリティや原子力安全がいかに適切に履行されるかに大きく依存しており、現実的な核セキュリティ文化の普及度や国内実施能力には依然各国間で大きなギャップがあると言われている。こうしたなか、ソウルサミットに先駆けて、核脅威イニシアティブ(NTI)が発表した『核物質の安全確保に関する指標(Nuclear Materials Security Index)』報告書が関係者の間で話題になった。同報告書は直接利用核物質を1kg以上保有する32カ国について、核物質の保管及び核関連施設数、核セキュリティと規制手段、国際規範に対する姿勢、核セキュリティに対する国内のコミットメントや実施能力、国内の安定的な政治体制等の社会要因の5つの領域について、公開情報に基づき加点評価し、それぞれの成績順位を発表している。同報告書での日本の総合順位は23位であり、その他原子力先進国と呼ばれる国々、例えば米国やフランスもそれぞれ13位や19位という評価に留まった一方、豪州やハンガリー、チェコ等が上位を独占した。NTIの評価指標によれば、日米仏はいずれも保有する核物質の在庫量や国内外への輸送頻度、保管場所数が多く、そのために得点が下げられる結果となった。また日本固有のマイ

ナス要因としては、核物質の在庫量の増大、独立した規制当局及び保安要員の身元審査にかかる指針の不在という3項目で、全く加点が得られなかったこと等が挙げられる。

ソウルサミットでは政治的コミットメントと透明性にかかる配慮として、日本を含む49カ国が2010年以來の核セキュリティ進捗報告(Progress Report)を発表し、情報共有に努めている。しかしながら、前述したNTIの指標に基づく評価結果を裏付ける、或いは否定する材料として足るほどの包括的な詳細情報は公表されていない。核セキュリティに関する「国家の責任」が強調され、各国国内での着実な履行が国際的関心事となっている一方で、多くの場合、核テロ対策に直結する情報や実際の対応状況等は国家安全保障上の判断から開示されない傾向にある。そのため、各国の取り組みを客観的に評価し、必要に応じて改善を促す適切なメカニズムも今後一層重要になると考えられる。

他方、核セキュリティ文化の普及も無視すべきではない重要なポイントである。国際安全保障上の重大な懸念事項である核テロはもとより、被害が広範囲に及び可能性のある原子力災害対応といった観点からすれば、核セキュリティや原子力安全の強化に今後一層グローバルなコミットメントが求められることは明らかである。しかし、これまでの核セキュリティ・サミットでは、基本的にホスト国の招待に基づき参加国が決定される方式であり、例えば核問題で揺れる北朝鮮やイランの参加は実現していない。無論、過去のNPT運用検討会議・準備委員会のように、一部の確信犯的な国に議事進行が妨害されるリスクや、核不拡散体制を遵守しない国をサミットに招聘することで、核軍縮・核不拡散にかかる国際規範に悪影響が及び懸念があるのも事実である。しかし、核セキュリティ文化に対する認識や実施能力の面で、相対的に低水準の国を取り込まずにしておくことが中長期的にも良策と言えるのか否か、政治的に舵取りが難しい部分はあるものの、今後再考する余地もある。

核セキュリティに対する日本の取り組み

ソウルサミットにおける日本の核セキュリティ進捗報告では、日米の核物質検知及び核鑑識協力への取り組み、国際原子力機関(IAEA)による核セキュリティ及び原子力安全強化関連事業への支援等に加えて、核物質及び原子力施設の物理的防護に関する最新のIAEA勧告(INFCIRC/225/Rev.5)に基づく、国内の核物質や原子力施設における武装治安要員の増強やサイバーセキュリティの強化、緊急時の即応体制の確立等が列挙されている。これらは他国の進捗報告内容と比較しても、日本が堅実に「国家の責任」を果たしつつ、高水準の核セキュリティ確立を目指し、着実に取り組んでいる証左と言えるのではないか。

日本の原子力委員会原子力防護専門部会が公開している報告書によれば、日本国内での福島原発事故の結果を踏まえた新たな対応策に加えて、内部脅威との関連での個人の信頼性確認制度、テロ発生時の事業者と治安当局の責任分担、原子力施設設計段階からの核セキュリティへの考慮や輸送時の核セキュリティ対策等、省庁横断的な課題が具体的に検討されている。日本の核不拡散・核セキュリティ総合支援センター(ISCN)は、2011年からアジア地域における人材育成支援や核セキュリティ文化の醸成、核物質の測定検知技術開発等の活動を開始した。日米間では核セキュリティ作業グループが設置され、過去2年

間に HEU を利用低減し希釈作業を完了させるための原子炉転換、施設における盗取及び妨害破壊行為に対処する対応部隊の統合等の9分野で協力が進められているほか、ソウルサミットでは日本がリード国となり、核物質と放射性物質の輸送に関して、米英仏韓との緊急事態に備えた演習実施計画を含むバスケット提案を行った。これらは、いずれも対外的に核セキュリティ強化への日本のコミットメントを印象付けるものだと評価してよい。

おわりに：今後の展望

こうして、多くの国々の政治的コミットメントによって「新たな核の脅威」への対応が進められてゆく一方で、改めて核セキュリティや原子力安全、そして核不拡散強化の行く先にどのような安全保障体制に支えられた世界を目指すのか、国際社会がある程度の共通認識を醸成する必要性も徐々に浮き彫りになりつつある。2014年にはオランダがホスト国となり、第3回目の核セキュリティ・サミット開催が予定されるが、米国の政府高官発言によれば、同会合が最終会合になるとも言われている。しかし、全世界の核物質の安全確保はまだ道半ばというところであり、核テロのリスクも厳然として存在していると言わざるを得ない。各国での核セキュリティ対策のレベルを引き上げる包括的なアプローチや、核セキュリティ強化に関する国際的な枠組み作りを巡り、従来の核不拡散体制を越えた実効的な施策の検討が急がれる。(平成24年5月2日脱稿)

<主要参考文献>

IPFM, *Global Fissile Material Report 2011: Nuclear Weapon and Fissile Material Stockpiles and Production*, January 2012.

Matthew Bunn, et al., *Progress on Securing Nuclear Weapons and Materials*, Harvard Kennedy School Belfer Center, March 2012.

Kelsey Davenport, "State Makes New Nuclear Security Pledges," *Arms Control Today*, April 2012.

NTI, *Nuclear Materials Security Index: Building a Framework for Assurance, Accountability, and Action*, January 2012.

原子力委員会原子力防護専門部会『我が国の核セキュリティ対策の強化について(第10回原子力委員会資料第1-1号)』2012年3月9日。

千崎雅生「『核不拡散・核セキュリティ総合支援センター』の役割と事業計画」『軍縮研究』第2号、2011年、5-9頁。

宮本直樹「『核物質および原子力施設の防護に関する核セキュリティ勧告』の分析」『軍縮研究』第2号、2011年、46-53頁。

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

専用線：8-67-6522、6588

外線：03-3713-5912

FAX：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>