

豪州の国家安全保障における
核不拡散規範のジレンマ：
2000年代の中国、インドへのウラン輸出
政策を巡って

日本軍縮学会 2013年度大会 2013年8月31日（一橋大学）

高橋 敏哉（オーストラリア国立大学 国家安全保障カレッジ）

本発表の目的

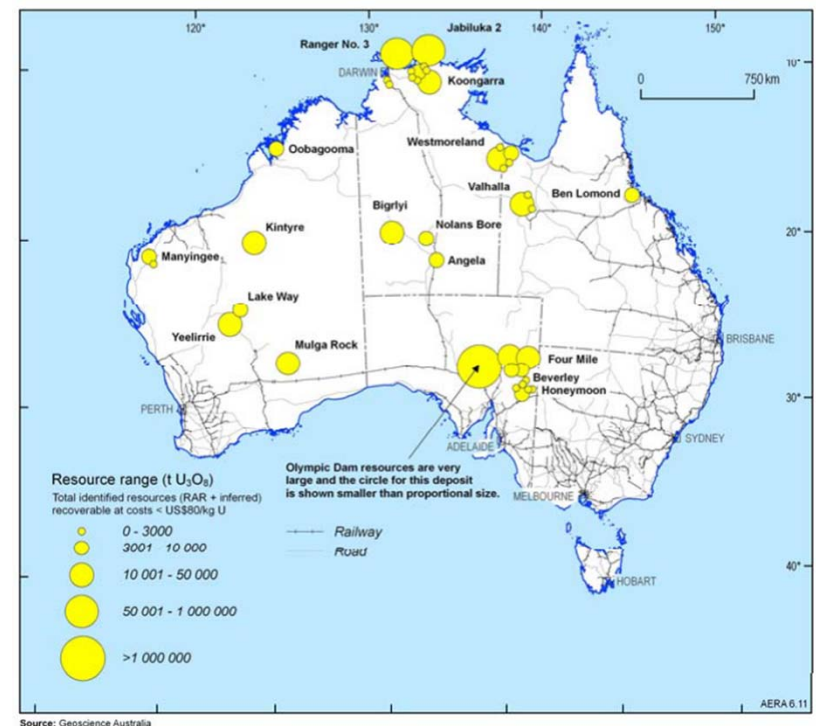
- 2000年代におけるオーストラリアの中国(2006)、インド(2011)へのウラン輸出決定の経緯と、その背景にある「戦略性」とはなにか
- 同国へのウラン輸出決定の背景にある①「アジアの世紀」、「インド—太平洋」という「国家安全保障」の考え方と、②同国のウラン輸出での「2国間協定における核不拡散確保の論理」(“狭い実際性”)に焦点を当てる
- インドへの輸出に関し、国際安全保障体制としてのNPT体制への影響について試論を提示する
- 本研究の位置づけ: 軍縮・核不拡散問題への安全保障論・国際関係学からのアプローチ

先行研究

- 事実関係の経緯については英文では新聞記事、政府、研究者のレポートなど広く存在
- 国内での学術研究はない模様。銀行系の調査部門、新聞、諸団体の簡易なレポートのみ
- 英文でも、政策分析以外の学術論文の数は限られている。しかし、内容は充実。
- 英文での先行研究の例①Michael Clarke, Stephen Frühling and Andrew O'Neil(eds.), *Australia's Uranium Trade: The Domestic and Foreign Policy Challenges of a Contentious Export*. (国際的文脈、国内政治的文脈、外交的文脈などの観点から事実関係を分析・整理)
- 英文での先行研究の例②Jeffrey S. Lantis, 'Redefining the Nonproliferation Norm?: Australian Uranium, the NPT, and the Global Nuclear Revival'. (コンストラクティビズムの立場から、規範[この場合、norm]のライフスタイルモデル[規範の再構成]をシングル・ケーススタディーとしてあてはめ)
- 英文での先行研究の例③Edmond Roy, 'Australian Uranium and India: Ideology versus Pragmatism' (インドへの輸出に関して)

オーストラリアとウラン: その特殊な位置づけ

- 埋蔵量 世界 1 位 全体の約31% (経済的に採掘可能な部分として) Kazakhstan (12%); Canada (9%), and Russia (9%) (OECD NEA & IAEA, Uranium 2011)
- 産出量世界 3 位 全体の 16% (Geoscience Australia 2012).
- 現在操業中の鉱山4つ: the Olympic Dam, Beverley and Honeymoon (2011-) mines in South Australia and the Ranger mine in the Northern Territory.



オーストラリア産ウランの輸出 : embedded された戦略的要素

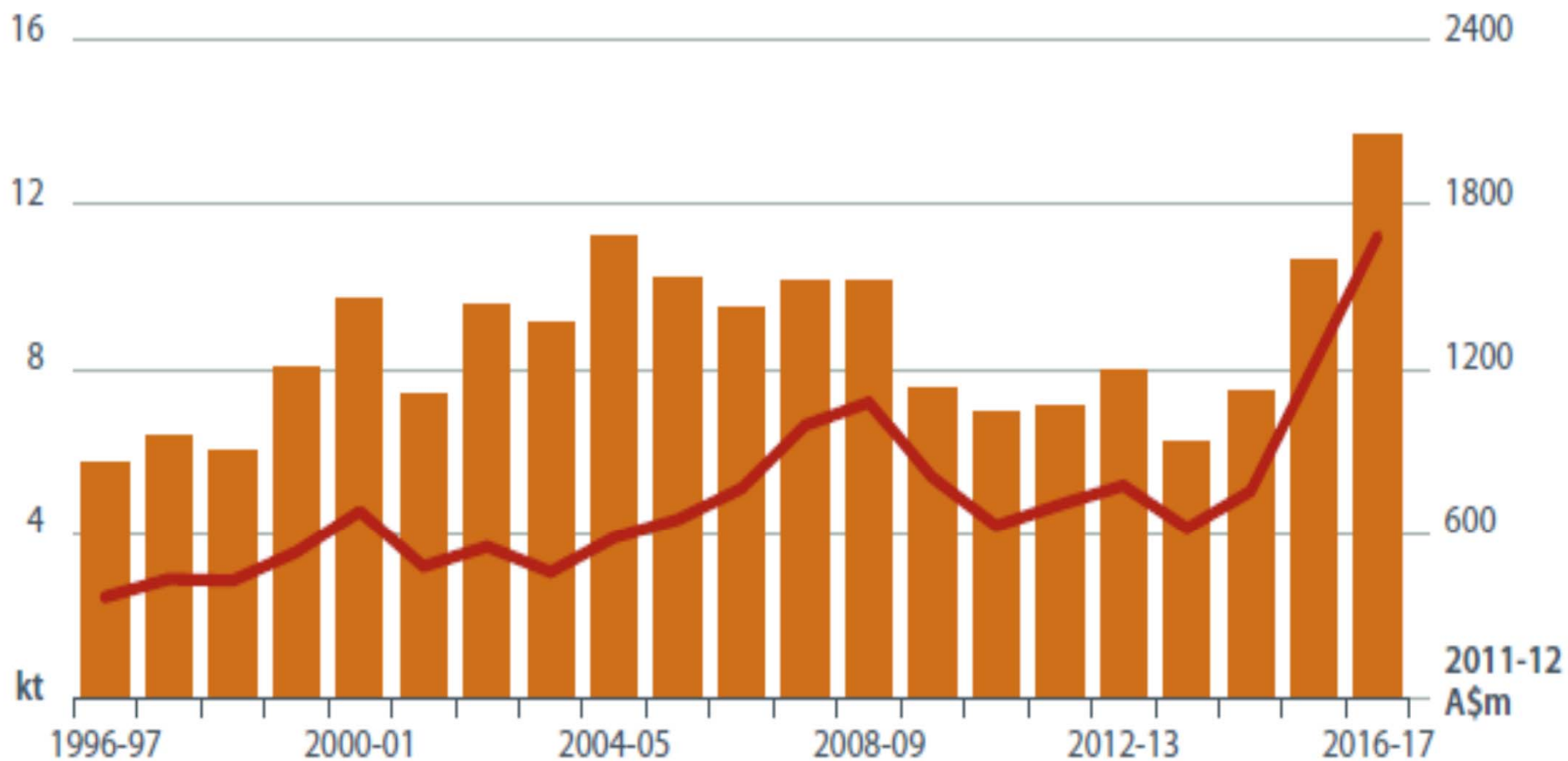
- 選ばれた輸出先 : the United States of America, Japan, the European Union (France, United Kingdom, Finland, Sweden, Belgium, Spain), South Korea, China, Canada and Taiwan



- 戦略的輸出品 : ‘Australia's uranium export policy acknowledges the **strategic significance** which distinguishes uranium from other energy commodities.’ (DFAT ホームページ)
- **Australian-Obligated Nuclear Material (AONM)** (オーストラリア産ウラン、オーストラリアの課す義務に服するウラン) : オーストラリアとの2国間協定により、その使用条件に服するもの。平和利用且つNNWSは全面的なIAEAとの査察協定を条件とする。

オーストラリアのウラン輸出量と輸出額

Source: BREE



オーストラリアの核政策の歴史①

- 1890 s ウラン鉱の発見
 - 1930 s ~ (ラジウム採掘の副産物として)
 - 1944 マンハッタンプロジェクトへのウラン採掘
 - イギリスの核爆弾研究への科学者の参加
 - 戦後の開発 (1947-) (税制優遇) : 多くのウラン埋蔵の発見
 - 1950 s 中ば ウラン採掘の本格化 (Rum Jungle, Radium Hill, Mary Kathleen)
 - 1950 s イギリスの核実験誘致
 - 1958 最初の実験炉
 - 1960 s 前半 主要鉱山操業停止 (過剰供給、ウラン価格低下)
 - 1968 NPT条約署名開始
 - ゴートン政権 (自由党) 核兵器所持検討、NPT条約署名拒否
- **核兵器開発への協力**
 - **核兵器による防衛の検討** (Menzies 政権 in the 1950s)
 - 核兵器が現代兵器の中心になるという考え。冷戦期の戦略上不可欠という考え (西ヨーロッパと同じく)
 - Menziesの安全保障政策 : ANZUS、UKの核実験招致 (1952 : 西オーストラリア沖、地上での実験 : 南オーストラリア)
 - Australian Atomic Energy Commission (AAEC) 設立 (1953)
- NPT条約成立と安全保障上の危機感**

オーストラリアの核政策の歴史②

- 1970 ゴートン政権、NPT条約署名
- 1971 ALP platform: 国内原発推進、ウラン濃縮推進(その後転換)
- 1973 NPT条約批准
- 1975 NSG設立
- Whitlam 政権、レンジャー環境調査指示
- 1976-77 レンジャー環境調査報告
- 1977 フレーザー政権 (自由党) 新ウラン生産・輸出政策発表、ALP 1977 National Conference
- 1982 ALP 3 鉱山政策
- 1984 ホーク政権 (ALP) ALPウラン政策修正 3 鉱山政策 (“新鉱山の禁止政策”)
- **核開発への急ブレーキ**
- ウラン輸出へのモラトリアム1972年~75年 新契約拒否の時代
ウラン輸出増大 : 750トン (1976-77)、5,460トン(1981-82)
- (10,253トン 2005-06)
- (NPT非加盟 フランスの例外化: 1977)
- **経済利益と核不拡散の規範との調整**

規範的関心の増大とオーストラリアの「規範的ウラン政策」(1978-95: **Australia's Bipartisan Nuclear 'Grand Bargain'**)

ホウィラム(ALP)、フレーザー(自由党)時代を原点とする制限的ウラン開発・輸出政策: 埋蔵量世界一を誇りながらウラン生産を制限し、輸出にも厳格な条件を付け、経済利益に限定を加える。経済利益の規範による限定化。しかし、そこに戦略性も。自由党のフレーザー政権から始まり、労働党のホーク、キーティング政権も維持。the "grand bargain" of the late 1970s (Clark et.al: 2011:7)

ウラン生産

- 新たな鉱山の開発はしない(結果的に3鉱山政策: Three named mine policy)
- 1977年5月24日 フレーザー首相の国会演説: Strategic, normative and legal
- 1983年以降のALP政権も同じほぼスタンス

ウラン輸出

- 平和利用限定
- NPT条約加盟国のみ
- 2国間協定・IAEAとのセーフガード条件

Ranger Environment Inquiry (1976-77)①: 規範性

オーストラリアのウラン生産・輸出、核不拡散政策の形成

- 背景: 国民レベルでのウラン鉱山開発の環境への影響の懸念の増大←反核運動、環境への関心、アボリジニの権利、Kakadu National Park
- 世論調査(1976): 57パーセントはウランを売ることよりも、核開発の将来世代への危険性についてもっと関心を持つべきだと考えていた (Lantis: 2011: 550)
- 1975 ホウィラム政権 (ALP) 決定: headed by the Chief Judge of the ACT Supreme Court, Russell W. Fox.
- 主たる内容: **セーフガードの限界**についての諸問題。
- 「(セーフガードの) 諸問題はあまりに深刻であり、**保護という幻想を与えている可能性**がある」
- 「原子力産業自体が**意図しない中で**、核戦争のリスクを増大させている。このことが、原子力産業自体における、もっとも深刻な危険である。」

Ranger Environment Inquiry (1976-77)②: 現実からの妥協

Policy Recommendations

- ➡ しかしながら、ウラン輸出に関しては、「注意深い、また条件付きの同意」を示している。
- 「オーストラリアのウラン輸出政策は、少なくとも当面の間、原子力エネルギーの危険性やその問題への十分な理解が基礎にあるべき」、また「それゆえ、ウランの生産は制限されるべき。」
- 輸出先はNPT加盟国のみ
- 輸出は、包括的でまた最も効果的なセーフガードが条件。(適切な補充的(back-up)セーフガードが全ての民間原子力産業に適用されるべき)
- オーストラリアは他の供給国とともにこの政策の採用に動くべき

ALPの内部の揺らぎ：鉱山廃止、輸出契約破棄から現実からの調整

- **The 1977 ALP National Conference**

- 宣言内容：核戦争への懸念は、ウラン採掘とオーストラリアの核燃料サイクルへの貢献をやめることで減らさねばならない。
- ウラン採掘のモラトリアム；ALP以外の政権が決めたウラン開発、輸出へのコミットメントは破棄

- **The 1982 ALP Platform: 現実的観点からの妥協：“古典的な政治的妥協”**

- ウラン鉱山開発のモラトリアム、既存契約の破棄は言いつつも、この現実的困難さから、ウラン鉱山と輸出は最終的には終了させることに
- また、南オーストラリア州への配慮から、別の鉱物の採掘の結果としてウランが出た場合はそれは例外扱い（銅も産出するOlympic Dam）

- **The 1984 ALP National Conference**

- 「モラトリアム」、「契約の破棄」、「最終的な終了」といった言葉は削除
- 3鉱山政策（具体的な名前は後に入らず。4つめは作らないという政策）
- ➡ **規範的ウラン生産・輸出政策の成立（戦略性の加味？）**

何が転換を促したか: 2000年代のハワード政権(自由国民連合)(1996-2007)、ラッド-ギラード政権(ALP)(2007-13)下での「規範的」ウラン政策の転換

ハワード政権

- 1996-2000s ウラン3鉱山政策放棄(新規開発規制の撤廃: Ranger鉱床、Koongarra鉱山(NT)、Kintyre(WA)など (しかし、90sは緩やかに)
- 原子力発電、原子力産業の積極的導入検討 → UMPNER(2006)
- ウラン輸出の対象拡大 中国(2006)(台湾2006、ロシア2007)
- NPT非加盟国のインドへのウラン輸出決定(2007)

ALP政権

- ・中国へのウラン輸出継承 (ラッド、2007)(ロシアも同じく: ギラード 2010)
- ・インドへのウラン輸出撤回 (ラッド 2008)
←NSG、インドへの禁輸解除(2008 9月)
- ・インドへのウラン輸出決定(ギラード、2011)(ALP National Conference: 206対185)

党派別の政策変化への要因

保守連合の変化の動因

- 原子力の危険性に関する楽観性⇒UMPNER(2006)
- 核不拡散に関する2国間主義の徹底(ブッシュ政権の核不拡散政策)
- 経済利益の重視(business circle's interest)

ALPの変化の動因

- 右派の優勢とその考える経済利益
- “debilitating political dilemma”(Lavelle: 2012)
- 右派からくる实际的、合理的(?)決定

保守連合の積極策の背景：“原子力エネルギー、産業の可能性論：

Uranium Mining, Processing and Nuclear Energy Review (2006) (UMPNER)(Switkowski Report)①

Dr Ziggy Switkowski,

積極的且つoptimisticな原子力・核政策

- 副題“**Opportunities for Australia ?**“(原子力エネルギー、原子力産業にオーストラリアの経済発展の大きな可能性を見る)
- 現在多くの国が原子力エネルギー利用を検討している理由：相対的に安価なコスト；エネルギーの安全保障（化石燃料の輸入からの自立、国内の電気供給の多様化、化石燃料輸入コスト増大の低減）；温室効果ガス削減。(p1)
- オーストラリア：市場の求めに応じ、ウランの製造や産出を増やす良い立場。オーストラリアのウラン生産プロセスへの国際的信用、洗練された技術、核不拡散への強いコミットメントを考えると、同国がより広く核燃料サイクルに加わる”機会“存在。(p1)

Uranium Mining, Processing and Nuclear Energy Review (2006)
(UMPNER)(Switkowski Report)②

Key findings (policy recommendations)

- ウラン生産、輸出拡大への支持。そのための技術や政策、ウラン産業への法的規制は至急見直されるべき(ウラン生産、輸出拡大の積極的、一直線的な支持)(ウラン鉱山規制の”理性化“)
- mining やmilling より下流の核燃料サイクル産業の育成
- 原子力のコストは石炭による発電よりコスト高であるが、**温室効果ガス**の問題を加味し、それが明確に認識されれば、コストは安いと理解される。
- 「核不拡散は重要なグローバルな課題の一つであるが、**オーストラリアの核燃料サイクルへのより大きな関与が、そのリスクに変更を加えることもないだろう。**オーストラリアのエネルギー網が、テロリスト攻撃により脆弱になるということもないであろう。」(p2)

何が党派を越えウラン生産・輸出政策が変わったのか？

経済的理由？



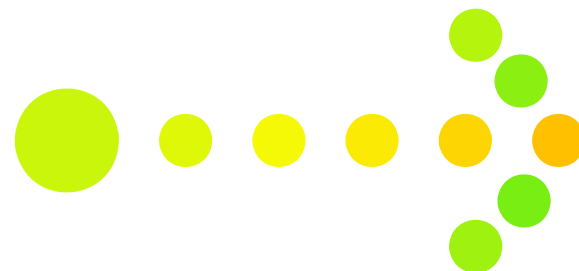
温暖化問題？



アメリカの不拡散政策の変化？



ウラン
生産・輸
出政策



党派を越えた共通の概念、考え方とは何であったのか？

例) 経済的理由か？

- ウラン市場、エネルギー安全保障：原子力発電によるウラン需要の増加やウラン価格高騰による国益重視の観点
- しかし、ウラン輸出自体は、オーストラリアで必ずしも経済的に重要な産業ではない。
- 中印からウラン輸出拡大の要請が高まった→ウラン政策の変更？

ウラン価格の変化



Sources: BREE; The Ux Consulting Company, LLC
<http://www.uxc.com/>

「戦略的」配慮：党派を越えた考え方の変化

ウラン輸出問題の「戦略性」（例：Medcalf: 2011）'Australian uranium export policy has never been based on non-proliferation or economic criteria alone.'

戦略とは？単なる現実主義の力の均衡？ 核抑止？

背景の考え方により多義

A) アメリカContext: 同盟での距離の取り方という伝統的課題。
Autonomy (自律性)

- ブッシュ政権の不拡散政策(GNEP)(NSI) ➡ ハワード政権
- 米印民間原子力協定(2006) ➡ ハワード政権

B) アジアContext: 経済中心ではあるが、政治的に曖昧

「アジアの世紀」(中国・インドへの関与) ➡ ALP政権、保守連合
Indo-Pacific (インド要素の重視) ➡ ALP政権、保守連合
戦略的パートナーシップ: インド(2009)、中国(2013)

オーストラリアの安全保障への考え方

自由主義的・制度主義の強さ

- 制度を構築: interdependence, spillover, learning
- 多国間主義 (ALP)
- “Asia-plus Diplomacy” (Howard 政権)
- アメリカとの同盟と独自の安全保障分野の区別
- ミドルパワーとしての実際的処理

アジアへの「関与」

- 「関与 (engagement)」
- 関わることで相手の行動を変える？
- 関わることでリスクを低減し、且つ Opportunity をつかむ

「アジアの世紀」白書 Asian Century White Paper (2012)

- 経済面でのアジアの発展の可能性から、オーストラリアのアジアへの深い関与を求め、同国の経済発展と安全保障の確保を図るもの
- 「経済発展・成長の機会を取り入れることでの安全保障」、「アジアに大きく関与することでの安全保障」 ‘The Asian century is an Australian **opportunity.**’ (p.1)
- An increasing wealthy and mobile middle class is emerging in the region, **creating new opportunities.** ...**Beyond economic gains,** there are many valuable **opportunities for building stronger relationships** across the region, including through closer educational, cultural and people-to-people links...Our nation also has the strength that comes from **a long history of engagement with countries in Asia.**
- The collective economic and political security of the region
- The government ‘s Asian Century white paper lists China, India, Indonesia, Japan, South Korea and the United States.

Strong and Secure (オーストラリア国家安全保障白書) (2013)

- ‘We live in one of the safest and most cohesive nations in the world.’ (p.ii)
- ‘Australia must strengthen its **regional engagement** to support security and prosperity in the Asian Century.’ (p.iii)
- ‘**Strong bilateral relationships** and preventative diplomacy’ (p.17)

中国の核兵器増強は規範的妨げになるのか？：中国へのウラン売却の「戦略的」理由

中国の核兵器の増強等の懸念は ➡「戦略上、触れない懸念」

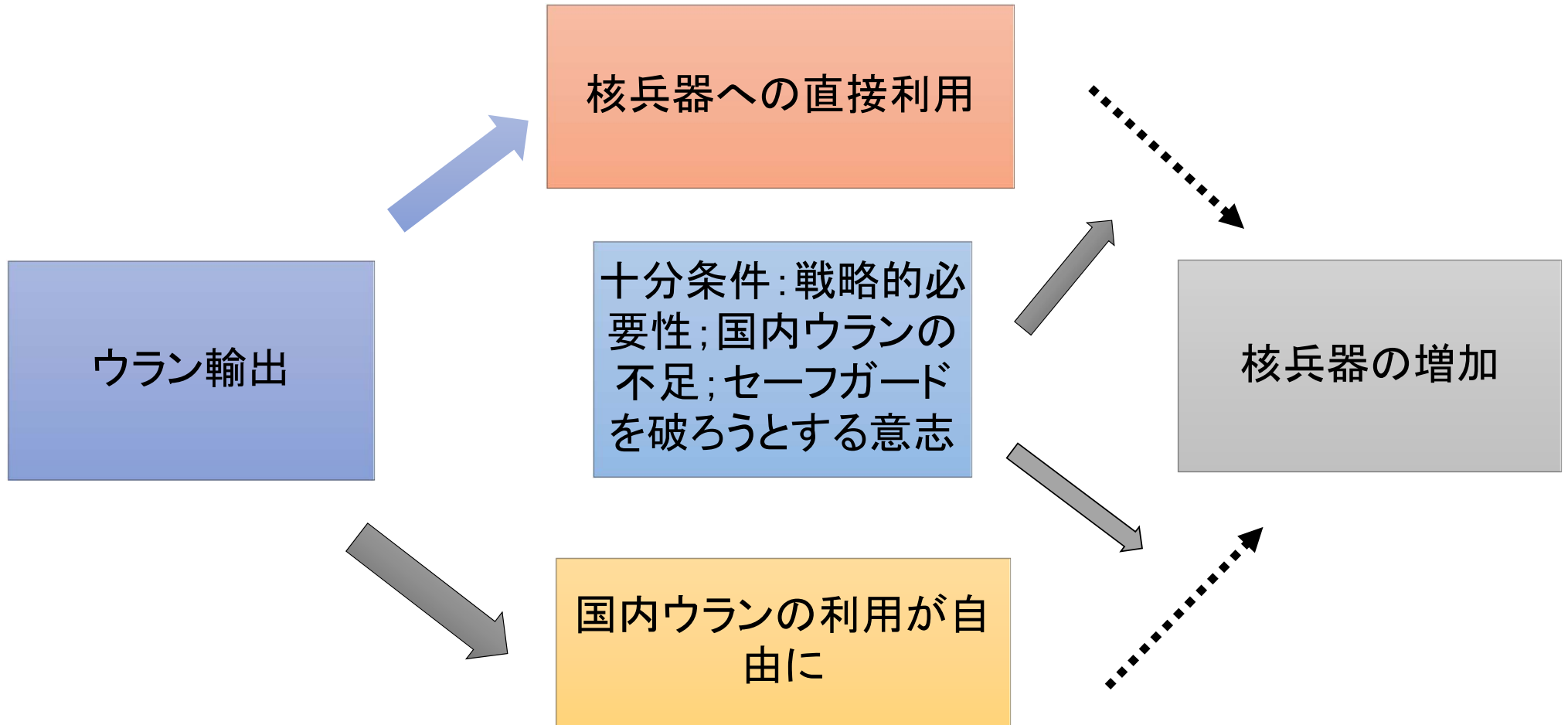
- ‘The question for Australia is not whether China’s growth is innately good or bad; **Australia made up its mind long ago that it was a good thing.** China’s growth is unambiguously good for Asia and the United States.’(豪米大使発言:Taylor & Ball: 2007:57). 中国の経済、軍事、政治面での重要性
- 客観的現状分析①: 中国がより多くの核兵器を望んでいるかはまだわからない
- ➡② 仮にそうだとした場合、AOMNがその増大に寄与するかはわからない(既に多くのHEU等保有)
- ➡③ では、売らなかった場合どうなるか➡カナダ、カザフが
- 「中国の軍事的成長は、その成長する経済と広がる関心の自然なかつ正当な結果である」(2012 アジアの世紀白書)
- 2009年国防白書への中国側の反応と2013年国防白書での内容
- 中国への軍事警戒派のRoss Babbage でさえも、deep engagement Leverage の弱い関与に過ぎず、規範的な抵抗もない。

NPT非加盟は規範的抵抗になるのか？：インドへのウラン売却の「戦略的」理由⇒国内でcontentious：核兵器の放棄を促せるか？

「同じ価値を共有するインド」

- スミス国防大臣(ギラード政権)：インドは地域の台頭する「大国」
- ギラード前首相「中国、日本、アメリカにウランを売り、インドに売らないというのは意味をなさない」、「綱領を広げ、民主的で活力あるインドとの関係を強化する時である」Sydney Morning Herald (Nov15, 2011)
- ギラード「インドに売らないからといって、インドが核兵器を放棄するものでもない」
- ラッド首相「インドとオーストラリアは自然なパートナーであり、戦略的パートナー」
- インドへの政策(NPT条約)は時代遅れになっている
- アボット党首(保守連合)「インドは世界で最も偉大な民主主義国の一つ」
- 2国間協定でAOMNの平和利用、IAEAセーフガードは確保するし、NSGは承認
- ギラード「(例外を)インドにだけに当てはめる」
- NPT加盟例外主義はフランスへのウラン輸出でも実績があり、国内政治的に成り立つであろう

ウラン輸出が(垂直的)核拡散を招く論理 (Fuhrmann, 2012)



不拡散への「実際性」の論理：実際性の矮小化

- 2006年7月 ハワード：「オーストラリアは、世界市場にもっと多くのウランを売ること、エネルギー超大国になれる機会がある」、「我々は、好むと好まざるを得ず、核燃料サイクルの一部にいる。」、「問題は、オーストラリアが、グローバルなエネルギー市場で我々の利益と義務を十分に検討しているか否かということであり、また我々が「否定のドグマ」に屈服するのか否かということである。」

なぜAOMNの輸出の増大は、核兵器の不拡散につながらないのか？

- 「**ウランは地球上に豊かに存在する資源**で、コストさえ見合えば如何なる国でも利用可能である。核兵器の生産のために必要なウランはわずかな量である。…**全ての核兵器所有国は、その軍事目的のためには十分な国内産のウランを有する。**…核兵器国は、80年代あるいは90年代に核兵器用の燃料生産をやめたとのことである。」(UMPNER, p112.)
- 民生用原子力発電と核兵器開発の技術的壁(UMPNER: p107)
- **核兵器に必要なウランは比較的少量であり、ウランが地殻で普遍的に存在することを考えると、核兵器を開発することを望んだ国家は、ウランの輸入に頼る必要はない。**オーストラリアのウラン輸出基準に沿って増えていくAOMNは、核兵器拡散の危険を増すものではないだろう。(水平的拡散について)(UMPNER, p116)

Post-Fukushima

原子力発電導入、中国とのウラン

- 原子力発電計画の凍結
- **Australian Government's 2012 Energy White Paper : the bipartisan reluctance to consider it as an energy option**
- 中長期のウラン価格・輸出に関しては楽観的(ウラン現先物の低下は大きい)
- 中国のオーストラリアのウラン投資の問題

インドとの交渉 他

- **インドとの交渉の経過(2年後を目途に妥結?)**
- **UAEへの輸出決定(2012)(友好国への戦略物資化?)**
- **2013年9月選挙前の議論(両党ともインドへの輸出肯定。しかし、中国との関係から違うニュアンスが**
- **アボット:もう一つのアジアの大国としてのインドを強調(中国を牽制?)**
- **ラッド:NPTの問題、中国配慮で慎重な進め方(??)ではない?**

NPT体制への影響：2つの安全保障と核不拡散

国際安全保障(International Security)

- 国家間の仕組み、あるいはグローバルな公共財としてのNPT体制
- その体制の安定

国家安全保障(National Security)

- 国家の物理的保護、国民経済
- 狭義と広義の国家安全保障
- それぞれの国家の諸目的、諸価値を実現する中での核不拡散問題(経済利益、技術などとの関係)
- 核燃料サイクル、核技術へのかかわり方から各国で異なるアプローチ



2つの安全保障の枠組みはリンクはしているが、必ずしも一致しない。⇔Cf. Morgenthau流、Waltz流Realism

この2つの枠組みでの核不拡散に関する国家行動の影響と回答は異なる。2つを区別して考えることが必要である。


インド問題とNPT体制の国際政治的メカニズム①: 国際レジーム論

国際(安全保障)レジーム

期待、相互性、短期利益を越えた協力

- International regimes are defined as ‘sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which **actors’ expectations converge** in a given area of international relation.’ (Krasner: 1983:2)
- Security regimes are ‘those principles, rules, and norms that permit nations to be **restrained in their behavior in the belief that other will reciprocate**. This concept implies not only norms and expectations that facilitate cooperation but a form of cooperation that is **more than the following of short-run self-interest**.’ (Jervis: 1982:357)

国際(安全保障)レジームの存在基盤(政治メカニズム)

- NPT体制の規範、ルールなどに国家間の**期待が十分集約**されているか。
 - NPT体制に従う国家行動に対し、それに**相互性(reciprocity)**が期待しうるか。
 - **短期利益を越えた協力への期待が、規範的効果として見られるか。**
- 
- インド問題は、NPT加盟国の間の期待、相互性にどのような影響を与えるか

インド問題とNPT体制の国際政治的メカニズム②: 共通安全保障

Common Security

- Common security: Palme 委員会 (1982)(the Independent Commission on Disarmament and Security Issues)
- ‘Common security ...is based on the principle that, in the nuclear age, **unilateral security is no longer possible** as states are increasingly economically, **culturally, politically and militarily interdependent** and lasting security cannot be attained through arms races fuelled by mutual suspicion. Rather security needs to be based on **a mutual commitment to joint survival and acknowledgement of others’ legitimate security concerns.**’(Snyder: 113)

共通の脅威の認識の下に、国家間で共通の安全保障政策

- 如何に共通の脅威を定義するか。
- そこから如何に共通に共通の安全保障政策を導き出すか
- 如何に脅威の定義を維持・修正するか



- NPT非加盟のインドの位置づけは、核への共同の脅威の定義づけを変えてしまうのではないか

Key findings

- 2000年代のオーストラリアの中国、インドへのウラン輸出決定は、70年代後半から続いてきた同国の「規範的」ウラン生産・輸出政策の転換である。
- この転換には、経済的理由、アメリカの核戦略との関係、気候変動への問題など複数の要因が影響しているが、党派をこえた転換であったことに特徴がある。
- 「考え方」のレベルで考察した時、党派を越えた転換に影響を与えたものの1つとして、中国、インドへの国家安全保障上の戦略が指摘できる。「アジアの世紀」、「Indo-Pacific」の中での深い「関与」という考え方 (thinking) である。しかし、その概念は曖昧さを含んでいる。
- 2つ目として、AOMNの平和利用を持って、同国の核不拡散問題の方策とするオーストラリアの「実際的思考」がある。しかしながら、その狭い実際性の判断は、とりわけ、核兵器所有国に対し、必ずしも核不拡散、核軍縮を促すものではない。
- 幾つかのレベルで同国のジレンマを指摘できる。①不拡散規範の維持 vs 国民経済 ② ウラン輸出国としての存在維持のための積極主義（背景：他国の増産） vs 孤高性と核不拡散規範の強さ

試論

NPT体制への影響について

- NPT体制の「現実政治への整合性」は増した可能性はある。インドに関しての核不拡散の防止には一歩進んだものにはなかったのではないか（パキスタンとのrivalry には悪影響）
- しかし、核燃料サイクルに関わる主要国としてのオーストラリアのインドへのウラン輸出により、NPT体制の正統性は、①NPT条約遵守への相互性への期待が弱まること、②インドに対する立ち位置につき加盟国の中で差異が生まれ、核不拡散への脅威へのコンセンサスが曖昧になり、当面は弱まる可能性が高い（とりわけ、核保有国のステイタスについて）
- NPT体制脆弱化の論理としての「2国間での実際性・合理性の追求」行動が考えられるのではないか（脆弱化の論理を内包）

ご清聴ありがとうございました