

米国の対外原子力・核不拡散政策と連邦議会：
日米原子力協力協定改定を例として 1985-88

日本原子力研究開発機構

武田 悠

1. 問題の背景

○ 日米原子力協定改定を取り上げる意味

- ・ 1982 年に決定された包括的事前同意の最初期の事例
- ・ 米国が非核兵器国にプルトニウム平和利用を認めた事例
- ・ 核不拡散政策をめぐる議会と行政府の対立が顕在化した事例
- ・ 対外政策に議会が影響を与えた事例（協定附属書の修正）

→米国の対外原子力協力や核不拡散政策に関する研究は蓄積があるものの、原子力・核不拡散政策における米連邦議会の役割については研究が進んでいない

→本報告の検討対象：日米協定改定時の米国議会における議論

- ① 米国で注目を集めた背景
- ② 議会で批判を浴び協定附属書の修正に至った理由
- ③ 協定不承認や再交渉には至らなかった理由

○ 議会と行政府の対立

ベトナム戦争・ウォーターゲート事件後の行政府への不信と公民権運動後の議会改革

→議会在行政府への監視機能や政策の策定過程への関与を強める

- ・ 議会の「民主化」と「分極化」
- ・ 対外政策についても 1970 年代後半から活動が活発化

→行政府の反発

○ 原子力平和利用の核拡散リスク

議会在行政府の対立が政策の内容と手続きの双方に及ぶ

- ・ 1974 年のインド核実験を契機とした行政府（国務省）への不信感
- ・ その後も核不拡散上の規制強化が遅いという議会「核不拡散派」の不满
グレン、ペルシ、克蘭ストンら民主党上院議員が中心

① 議会による規制強化：1978 年核不拡散法（NNPA）

協力の条件として「タイムリーな警告」を設定：非核兵器国に移転された核物質が軍事転用される前に米国がそれを知って対応できるような警告

→核拡散の恐れがないかどうかの判断は技術的なものか政治的なものか

② 行政府による協調重視の方針：レーガン政権の対外原子力政策

カーター政権初期に米国主導の規制強化を目指すも挫折

→レーガン政権では「包括的事前同意」制度を採用：受領国による再処理やプルトニウム平和利用といった活動にまとめて同意を与え、以前の個別同意制度で必要だった活動毎の議会の審査を省略

→議会の反発：地位低下が続く外交委員会に代わり、政府問題委員会などで核不拡散政策の手続きに関する立法が続く

○ 反核運動・環境運動

1970年代以来の環境運動の高まりと1980年代初頭からの反核運動の高まり

- ・ スリーマイル、チェルノブイリ等の相次ぐ事故
- ・ レーガン政権の強硬姿勢に対する反発と核戦争への恐怖
- ・ 環境団体、反核団体と議会の人的なつながり e.g.) レーベンソール

→プルトニウムも毒性が強く核兵器の材料となる物質であるとして核燃料サイクルやそれに伴う輸送を批判

2. 協定案の提出と議会の反発

○ 政策決定過程をめぐる摩擦（1985-1986）

日米両政府間の協定改定交渉が続く（1985年5月～1987年1月）中、議会では核不拡散上の規制強化を目指す動きが続く

- ・ 再処理で回収されたプルトニウムの返還輸送を含む原子力協定を締結する場合、国防総省による検討を義務づける（1985年）
→議会と同じく規制強化に熱心な国防総省の関与を強化
- ・ 原子力協定を議会に提出する場合、原子力法が定める9つの要件を満たしていれば不承認合同決議がない限り、満たしていなければ承認合同決議が必要（1986年）
→議会の意向に沿わない（核不拡散上の規定が緩い）協定の提出阻止を狙う
- ・ 政府問題委員会で核不拡散問題についての公聴会を開催、国防総省から日米協定交渉中に国務省から情報が十分提供されなかったと不満（1987年1月）

○ 協定案提出と議会の反発（1987-1988）

レーガン政権は日米協定が9つの要件を満たしているとの見解の下で協定を提出

→核不拡散派の反発

11月9日 協定案提出

12月15日 所管の上院外交委で公聴会：協定批判相次ぐ

- 12月16日 下院外交委で公聴会：支持、批判双方の意見が出る
- 12月17日 上院外交委が大統領宛の書簡を採択、協定の再提出・再交渉を求める
 ペル委員長、共和党のヘルムズ、民主党のクランストンらが署名
- 翌年1月20日 上院外交委が本会議に再提出ないし再交渉を勧告、不承認案提出
 →協定に関する3つの危険を指摘
- ① 核拡散（グレン、クランストン）
- ・ 包括的事前同意そのものが従来の米核不拡散政策や国内法に反する
 - ・ 協定案で同意が付与される大型再処理施設への保障措置はいまだ確立されていない＝技術的にはタイムリーな警告が確保できない＝それゆえ再提出を求める
- ② 核テロリズム（ヘルムズ）
- ・ 30年間も「白紙委任」することになる上、その間のテロ情勢は予測しがたい
- ただし上記2点は核拡散問題に関心のある議員が主張
- ③ 環境汚染（マコウスキー他）
- ・ 英仏での再処理で回収されたプルトニウムを日本に返還輸送しようとするれば、
 米国上空を通過する可能性がある＝墜落時の環境汚染が懸念される
- アラスカ州を中心に議会外でも注目を集める
- しかも包括的事前同意によって核物質の利用に関する議会の監視権限が縮小される
 恐れがあるとして議員の間にも批判広まる
- 議会内外で協定案への批判高まる：2001年まで有効な現行協定を維持すればよい

3. 妥結への道

○ 行政府の立て直し

国防政策や核問題に関してレーガン政権内部には対立が存在し、司令塔となる NSC
 も政策決定過程が混乱（e.g.）イラン・コントラ事件

→1987年1月～11月にかけて立て直し

- ・ カールッチ補佐官の下で政策決定過程見直し、NSCが省庁間協議をリード
- ・ レーガン大統領の方針に批判的な国防総省幹部が一斉に交代（ワインバーガー
 国防長官、パール国防次官補ら）

→従来核不拡散派の議員が論拠にしてきた政権内部の日米協定（包括的事前同意）に
 対する異論を解消

○ 支持派の反論—日本がもたらす利益

1988年に入って本格的な反論を開始

1月 上院外交委の書簡に対する大統領とカールッチ新国防長官の返信

2月～ エヴァンズ、ドメニチ上院議員らによる協定への支持呼びかけ、行政府による議員への説明

→指摘された危険性や懸念に反論

① 日米協定はこれまでの核不拡散政策に沿ったもの

- ・ 「タイムリーな警告」は政治的・経済的要因からも判断すべきであり、日本の核不拡散上の信頼性からすれば問題はない
- ・ 包括的事前同意は国内法上認められており、前例もある（ノルウェー等）
- ・ 協定案では日本が核不拡散上の規制対象の拡大や基準の厳格化を受け入れた

② 白紙委任ではなく米国の関与は今後も大きい

- ・ 今後建設される再処理施設や実施される輸送も米国も関与した基準に合致する必要がある
- ・ 旧協定とは違って日本側に詳細な活動報告が義務付けられ、この情報を基に議会に詳細な報告が可能となる

③ 現行協定では問題が大きい

- ・ 個別同意制度を嫌った日本が他の供給国との関係を強め、米国が日本の原子力開発に対する梃子を失いかねない
- ・ 現行協定では規制の対象が狭く、基準が緩い
- ・ 交渉が難航している EURATOM との交渉も行き詰まりかねない

○ 妥結

米国の核不拡散政策における日本の重要性や日本への信頼が反論の基礎となっていた

- ・ 核不拡散派の議員も日本の重要性や日本への信頼は認めていた
- ・ 懸念していたのは日米協定が先例となり、他国にもプルトニウム平和利用を認めざるをえなくなることだった

→支持派はこうした信頼性ゆえに協定締結は米核不拡散にとって有益であり、かつ他国とは違う例外扱いをすることができる、日本以上に包括的事前同意に適した国はないと主張

→ただしプルトニウム返還輸送に伴う環境問題は別

→マコウスキー議員への書簡で輸送ルートが米国上空を通らないこと、海上輸送も検討することなどを2月に約束（その後9月に修正された附属書が成立）

→マコウスキー議員は賛成へ

→3月21日に上院本会議で協定不承認を採決し賛成30、反対53で否決

4. 結論：議会の影響力とその限界

○ 本稿での検討

① 米国で注目を集めた背景

協定案が対外原子力・核不拡散政策だけでなく、議会と行政府の関係や環境問題の文脈でも問題視されたことで議会内外の注目を集めた

② 議会で批判を浴び協定附属書の修正に至った理由

1970年代末から議会はこの分野における関与を確保し、自らと見解を同じくする国防総省等の権限強化を図っていた

③ 協定不承認や再交渉には至らなかった理由

日本の核不拡散上の信頼性が高かったために、日本との協力がもたらす利益や日本の例外性を主張することで協定を擁護することが可能だった

○ 現在への示唆

- ・ 議会での原子力協定に対する注目は 1980 年代ほどではない
- ・ ただしこの分野での議会と行政府の間の対立は政策の内容と手続きの両面で続いている

e.g.) 米印原子力協定をめぐる論争、「ゴールド・スタンダード」の扱い

→原子力協定をめぐる議会と行政府の対立も日米原子力関係に影響を及ぼしうる

参考資料：上院外交関係委員会の態度の変化

名前	役職	党	政治傾向	書簡署名(協定支持○・反対×)			投票	当選
				12月17日	1月20日	3月18日	3月21日	
ペル	委員長	民主	リベラル	×	×	×	×	1961
バイデン		民主	穏健	×	×		欠席	1973
サーベンス		民主	リベラル	×	×		×	1977
クランストン	院内幹事,小委員長(AP)	民主	リベラル	×	×	×	×	1969
ドッド		民主	リベラル	×	×		欠席	1981
ケリー		民主	リベラル	×	×		欠席(×)	1985
サイモン		民主	穏健	×	×		×	1985
サンフォード		民主	リベラル	×	×		欠席	1986
アダムス		民主	リベラル	×	×	×	×	1987
モイニハン		民主	リベラル	×	×		×	1977
ヘルムズ	少数党筆頭委員	共和	保守	×	×	×	×	1973
カセバウム		共和	穏健	×	×		○	1978
ボスヴィッツ		共和	保守	×	×	×	×	1978
プレスラー		共和	穏健	×	×		○	1979
マコウスキー	少数党筆頭委員(AP)	共和	穏健	×	×		○	1981
トリプル		共和	穏健	○	○		欠席	1983
エヴァンズ		共和	穏健	○	○		○	1983
マコーネル		共和	保守	○	○		○	1985

5. 主な引用史料・文献

史料

Congressional Record, Vol.132 (1986), Vol.133 (1987), Vol.134 (1988)

Congressional Roll Call 1987 (Washington, DC: Congressional Quarterly, 1988)

CQ Almanac 1987 (Washington, DC: Congressional Quarterly, 1988)

Congressional Information Service, *CIS microfiche library of US Congressional Publications, 1970-2009*, 在日米国大使館レファレンス資料室所蔵

National Security Archive (ed.), *Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part II: 1977-1992*

National Security Archive (ed.), *U.S. Nuclear Non-Proliferation Policy, 1945-1991*

外務省開示文書（開示請求番号：2012-00466、プルトニウム輸送問題）

文献

遠藤哲也「日米原子力協定（1988年）の成立経緯と今後の問題点」日本国際問題研究所、2010年12月

坂田東一「プルトニウム輸送を担当して」鈴木篤之編著『プルトニウム』ERC出版、1994年、30-48頁

水間英城「新日米原子力協定について―（最終回）」『核物質管理センターニュース』第17巻第12号、1988年12月、1-7頁。

NuclearFuel

Robert L. Beckman, *Nuclear Non-proliferation* (London: Westview Press, 1985)

Roger H. Davidson, ed., *The Postreform Congress* (New York: St. Martin's Press, 1992)

Ivo H. Daalder and I.M. Destler, *In the Shadow of the Oval Office* (New York: Simon and Schuster, 2009)

Steven F. Hayward, *The Age of Reagan* (New York: Three Rivers Press, 2009)

James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994)

Robert David Johnson, *Congress and the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2006)

United States General Accounting Office, *Japan's Shipment of Plutonium Raises Concerns About Reprocessing*, RCED-93-154, June 14, 1993

Lawrence S. Wittner, *The Struggle Against the Bomb, vol.3* (Stanford: Stanford University Press, 2003)