

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

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)

本発表は、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に関し、その背景にある「戦略的」理由とその論理(考え方)に焦点を絞り、オーストラリアの「国家安全保障戦略」としてのウラン輸出の拡大とその核不拡散体制への影響につき考察する。ここでは2つの論理が指摘される。2国へのウラン輸出決定の背景にある①同国の2000年代からの「アジアの世紀」、あるいは2010年代からの「インド-太平洋」の主要国への「関与」という「国家安全保障」の論理と、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である。

従来、オーストラリアの核不拡散政策は、NSGを含む多国間の核不拡散レジームへの積極的な関わりに加え、独自のウラン生産・輸出政策により、核燃料サイクルに直接のコントロールを及ぼすことに特徴があった。同国は採掘可能な世界のウランの約30パーセントを埋蔵しながら、その生産量は世界第3位にとどまる。ウラン生産においては、事実上70年代後半から90年代後半まで「3鉱山政策」を採用し新規のウラン鉱山開発を抑制してきた。また、ウラン輸出に関しては、独自の2国間協定を輸出の前提とし、輸出先をNPT加盟国に限定し選別する一方、輸出するウラン(Australian-Obligated Nuclear Material: AONM)は平和利用に限定し、NPT条約の非核保有国にはIAEAの包括的査察を条件とするものとした。同国のウラン政策は、戦略的観点を持ちながらも、核不拡散の観点から自らの経済的利益に制約を加える「規範的」なものであったと言えよう。この「規範的」ウラン政策は70年代のホイラム政権(労働党)、フレーザー政権(自由党)の時代に形成された。その背景にあるのは70年代の反核運動、環境、アボリジニの権利への関心の高まりであり、それに伴うオーストラリアの原子力・核政策に関する思考(エリートレベル並びに言説)の転換であった。また、同時に行き過ぎた反原子力の立場の現実的調整という側面もあった。70年代後半からオーストラリア労働党(ALP)においてはウラン鉱山開発の停止や既存のウラン輸出契約の破棄が政策として提示された。この政治状況の中で、今まで行われてきたウラン生産・輸出と核不拡散の規範との間で現実的な妥協が図られた。ホイラム政権の指示による「レンジャー環境調査(1976-77)」は、核不拡散の問題に大きな懸念は示しながらも、条件付きで制限的なウランの生産・輸出を認めた。そしてこれがフレーザー政権に引き継がれ「規範的」ウラン生産・輸出政策の原点となった。最終的に党派を越え共有されホーク政権(ALP)もそれを維持する。ここに“Australian bipartisan Grand Bargain”が成立した。

このような規範性と現実性を有するオーストラリアのウラン政策であったが、1996年のハワード政権(保守連合)の下で政策は見直される。ウラン生産での3鉱山政策は放棄され新鉱山の開発がスタートし、ウラン輸出においても輸出先の積極的な拡大の動きが始まる。ハワード政権下では

中国(2006)、台湾(2006)、ロシア(2007)、インド(2007)と2国間協定の合意、ないし輸出への合意がなされた。ハウードの積極策を知的 rationale(ラショナル)として示すのが06年の Uranium Mining, Processing and Nuclear Energy Review (UMPNER) (スイトコウスキー・レポート)である。これは、原子力エネルギーと同産業に今後の大きなオーストラリアの経済発展の可能性を見るものであり、従来の原子力・核政策の大転換を促すものであった。気候変動、エネルギー安全保障から同国の原子力発電への積極転換を働きかけ、また、同時にウランの増産、輸出の拡大を正当化するものであった。このような議論の変化の中、ウラン生産・輸出政策の転換は ALP 政権でも継承された。ラッド政権は ALP の3鉱山政策を放棄し、インドへのウラン輸出を除いてハウード政権のウラン輸出合意を継承した。ラッドを継いだギラード政権(ALP)は2011年にインドへのウラン輸出を決定した。

このウラン生産・輸出管理政策の変化の背景に、経済的、環境的要因を指摘することは容易であろう。アジアで台頭する中国、インドといった新たなウラン市場での経済的利益の判断、そして気候変動、エネルギー価格の高騰の懸念からウラン政策、原子力政策の転換が起きうことは明白である。また最近の海外の研究ではコンストラクティビズムの立場から、規範自体の変化を豪州のエリートレベルで指摘する立場もある。しかしながら、上記の理由だけでは政策の変化は説明しえないであろう。敢えて経済的利益に制約を課した政策を維持してきたことは、そこに十分な理由があるわけで、転換の背景には、それを正当化するに相応な考え方(論理)が存在するはずである。また、コンストラクティビズムがいうエリートの規範の変化といった点も実証的には説明が困難である。既存の政策を大きく動かした背景には、「戦略的理由」を指摘するのが妥当である。同国の核不拡散政策が従来の理想的規範の維持を中心としたものから、より大きな枠組みである国家安全保障の戦略的判断の中に組み込まれつつあることが指摘できよう。

オーストラリアの国家安全保障政策において、80年代以降の一つの伝統として指摘できるのは自由主義的制度主義である。自由主義的制度主義は今日の自由主義の安全保障論の主軸にある考え方であるが、制度の構築を通じ対立的な利害関係を共通の利害関係に発展させ、また、そこから他の分野への協力関係の spill over を図り、それをもって安全保障を確保する考え方である。オーストラリアは安全保障制度構築(security architecture)を多国間、2国間関係で推進することで、安全保障上重要と思われる主要国に対し「関与(engagement)」を図り、危険(risk)の回避とともに機会(opportunities)をそこから見出していこうとする安全保障政策上の手法を取る。また、国家安全保障観においては広義の安全保障観を政策として標榜する。軍事面のみならず、安定した国民経済の発展も国家安全保障の要素であると明示している。

「戦略的理由」を支える第一のものは、2000年代からのオーストラリアの国家安全保障観である。自由主義的制度主義の伝統の下、2000年代のオーストラリアの国家安全保障政策は「アジアの中のオーストラリア」、「アジアの主要国への積極関与」、「インドー太平洋」という概念が重要な役

割を果たすこととなる。2012年に「アジアの世紀白書」、2013年には「オーストラリア国家安全保障白書」はこの立場を取り、今後のアジアの経済発展とオーストラリアの可能性が高らかに謳われ、地域大国である中国・インドへのより深い関与政策が同国の国家安全保障政策の軸として打ち出された。この国家安全保障政策の中で、ウランはまさに「戦略的意義」を持つものとなり、オーストラリアの国家安全保障に関する「関与」のネットワークに組み込まれつつある。しかしながら、そもそも「アジアの世紀」、「関与」とも安全保障政策の概念として曖昧さを残す。また、ミドルパワーである同国が中国、インドへの核不拡散に関する leverage(レバレッジ)を「関与」によって持ちうるのか、国力の差から疑問が残る。

「戦略的理由」を支える第二は、2国間協定での「実際性」の論理である。オーストラリアはウラン輸出に際し事前の2国間協定を課してきたわけであるが、そこでの核不拡散阻止の焦点は「自国の AOMN が平和利用され、IAEA の査察を受ける」という点であった。この論理の問題点は、全体としてウラン輸出拡大が引き起こす核拡散への危険性への関心を排除していることである。ここでは AOMN の平和利用のみを「核不拡散」と同視する。しかしながら、AOMN に不拡散の縛りをかけ、核不拡散の「実際性」を図っても、それは NPT 体制の強化には必ずしもつながらない。2国間の実際性の追求で NPT 条約での例外の論理が生まれれば、rule-based な NPT 体制の正統性は低下するからである(脆弱化の論理を内包)。オーストラリアは中国、インドへのウラン輸出解禁において、この「狭い核不拡散論理」に依拠し輸出を正当化してきた。その理由には論理として検討すべき点が多い。

それでは、今後の動きはどうであろうか。東日本大震災での福島第一原発事故以来、同国の原子力発電への転換の動きは止まったままであるが、戦略としてのウラン政策は継続している。2012年には UAE とも合意がなされ、インドへの輸出は具体化に向けて2国間協定の交渉を継続している(2013年8月現在)。しかし、インドの例外化については、とりわけ NPT 体制の正統性の問題として懸念が多い。NPT 体制を安全保障レジームとして捉えるならば、加盟国のレジームへの期待の確保、相互性(reciprocity)は尊重されねばならず、インドの例外化がそこにどのような影響を与えるのか問題となろう。また、NPT 体制を Common Security(共通安全保障)として捉えるのであれば、インドの例外化が NPT 加盟国の間での「共同の脅威」を曖昧にするのではないかといった懸念が残る。

安全保障はジレンマを内包するものである。オーストラリアの国家安全保障においても、そのウラン輸出政策の転換は2つのジレンマを背負うのではないだろうか。1つ目のジレンマは、核不拡散規範の維持か、ウラン輸出による国民経済の発展かというジレンマである。2つ目は、オーストラリアのウラン輸出国としての存在意義と、孤高を保ち核不拡散規範を維持するかというジレンマである。発表者は後者のジレンマがより重要と考える。今日、世界的なウラン需要は増えるという予測の中で、新たなウラン産出国が増産を始め、今後オーストラリア産のウランの戦略的意義が相対的に下

がることは否定できない。その中で、同国がウラン輸出国としての存在意義を維持するために、積極的なウラン生産・輸出政策に出ることは国家安全保障上重要なことである。しかしながら、それは明らかに同国がこれまで維持してきた高い規範性と、それが支えてきた同国の政治的地位を相対的に失うことにつながる。オーストラリアの2000年代のウラン生産・輸出政策の転換の流れは今後とも当面続くと思われる。それは、このような新たなジレンマを抱えながらの慎重な歩みになるであろう。

主要文献

- Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, Uranium Mining, Processing and Nuclear Energy Review, 2006.
- Clarke, Michael, Stephen Fruhling, and Andrew O'Neil, *Australia's Uranium Trade: The Domestic and Foreign Policy Challenges of a Contentious Export* (Farnham: Ashgate, 2011).
- Evans, Graham and Jeffery Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin, 1998)
- Fuhrmann, Matthew, 'Australia's Uranium Exports and Nuclear Arsenal Expansion,' in Michael Clarke et.al (eds.) *Australia's Uranium Trade*.
- Gray, Colin S., *Modern Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- Jervis, Robert, 'Security Regimes,' *International Organization*, 36. 2 / Spring 1982, pp 357-378
- Krasner, Stephen D., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)
- Lantis, Jeffery, S. 'Elections and Enduing Realities: Australia's Nuclear Debate,' *Arms Control Today*, 38,3 April 2008, pp.22-29.
- 'Redefining the Nonproliferation Norm? Australian Uranium, the NPT, and the Global Nuclear Revival,' *Australian Journal of Politics and History*, XXX 2011
- Lavelle, Ashley, "Conflicts of Loyalty": The Australian Labor Party and Uranium Policy, 1976-82,' *Labour History*, no.102, May 2012, pp.177-196.
- Medcalf, Rory, 'Uranium Debate: Australia's uranium puzzle: Why China and Russia but not India?,' Lowy Institute for International Policy, 28 November, 2011.
- Snyder, Craig A., *Contemporary Security and Strategy* (Basingstoke: Macmillan, 1999)
- Taylor, Brendan (ed), *Australia as an Asia-Pacific Regional Power: Friendships in Flux* (Abingdon: Routledge, 2007).