

Working Paper #12-01

米中関係と大量破壊兵器不拡散

梅本哲也

平成25年2月

はじめに

冷戦終結後の国際政治は「唯一の超大国」となった米国を中心に展開されてきた。しかし、近年は中国の国力伸長に著しいものがある。米中間における「力の移行」(power transition) が国際秩序にどのような変化を齎すのか、そうした変化は平和裡に起こるのか、それとも大戦争の危険を伴うのか——といった問いに関心が向けられるようになった所以である。

かかる問いへの応答は、中国が既存の国際規範・規則を基本的に受け入れる「現状維持」(status quo) 国家なのか、その根本的な改変を追い求める「現状打破」(revisionist) 国家なのかによって大きく左右されることになる。中国において現行秩序を転覆しようとの志向が強まった場合、米国の側でも「平和的変更」(peaceful change) を試みる誘因は薄れるであろうから、対立が顕在化しやすくなるのである。

大量破壊兵器及びその運搬手段となる弾道ミサイルの不拡散は、現行の国際秩序に対する中国の態度を占う試金石となり得る政策領域である。国家による大量破壊兵器の開発、保有の抑制は冷戦期以来の課題であり、国際的な取り決めや枠組みが逐次発達してきた。加えて、今日の国際社会では、非国家主体をも視野に入れた不拡散努力の強化が喫緊と捉えられているからである。

本稿はこのような観点から、主として核兵器及び弾道ミサイルの不拡散に関する中国の姿勢——そして、それについての米国の解釈——に分析を加えようとするものである¹。第1節、第2節では、中国が——自ら拡散活動を盛んに展開する時期はあったものの——既存の不拡散体制への親和を徐々に強めていき、特に1990年代以降、「現状維持」志向が定着するに至ったと受け止められるようになった過程を振り返る。

ただ、中国において不拡散に係る国際的な規範・規則が全面的に受容されたかどうかを巡っては疑問も残った。第3節でその要因の幾つかを指摘した後、第4節、第5節でイラン核問題への対応を取り上げ、そこに潜む「現状打破」の要素を探り出す。

一方、何が不拡散に纏わる規範・規則の「現状」であるかについての捉え方にも一定の幅がある。不拡散体制のあるべき姿をどのように考えるかによって、中国が「現状維持」、「現状打破」の何れに傾斜しているかを巡る判断も異なってくることになる。この点を検討するのが第6節である。

¹ 本稿の主題は固より核軍縮に係る中国の政策と密接な関連を有するが、本稿では後者を正面から取り上げることはしない。後者に関しては、例えば小川伸一「中国と核軍縮」浅田正彦・戸崎洋史編『核軍縮不拡散の法と政治』（信山社、平成20年）を参照。

1、不拡散の肯定とその限界

1950年代から80年代初めまで、中国は原則論として途上国による核兵器の取得を否定していなかった。63年に部分的核実験禁止条約（PTBT）の成立が確実になると、中国政府は、その「中心目的」は、米国が「威嚇と恫喝を一層憚りなく実行し得るようになるために、中国を含め脅威を受けている全世界のあらゆる平和愛好国をして、自己防御の能力を強めることを出来なくさせる」ことであると声明した。「州の長官は『放火』しても許されるが、庶民は明かりを灯すことすら許されない」《只许州官放火，不许百姓点灯》というわけである²。

1968年に核拡散防止条約（NPT）が採択された際も、『人民日報』はこの表現を用いて非難した。米国及びソ連による「大陰謀」、「大ペテン」であるNPTの下で、両国は随意に核戦力を構築し得るのに対し、非核兵器国は自衛のための核兵器を開発する権利を奪われ、剩え原子力の平和利用も制限を受けることになるというのである³。そのような中国の立場は十年経っても変わらなかった。黄華外相は78年、国連軍縮特別総会において、PTBTやNPTによって多くの非核兵器国が行動を縛られ、原子力平和利用の権利さえ制限される中で、米ソは全速力で核軍備の拡張を続けていると主張したのである⁴。

中国が米ソ主導で進められる核兵器の不拡散に反発したのは、何よりも自国の核開発が制約されかねなかったからである。従って、自らが1964年に核武装を達成する頃から、実際には核拡散の助長を肯定しない態度も示されるようになった⁵。中国は84年、国際原子力機関（IAEA）への加盟に当たって、原子力輸出に際してはこれを平和目的に限定し、そのすべてにIAEA保障措置を適用することを約束した。そして、同年の全国人民代表大会では、趙紫陽総書記が「核拡散を主張せず、また核拡散を実行せず、他国が核兵器を開発するのを援助しない」と言明するに至ったのである⁶。なお、中国は80年に軍縮委員会（軍縮会議〈CD〉の前身）に参加し、84年には生物兵器禁止条約（BWC）に加盟した。

ただ、趙紫陽の上記発言は、「差別的」なNPTへの「批判的態度を保持」し、

² 「中国政府主張全面、徹底、干浄、坚决地禁止和销毁核武器、倡议召开世界各国政府首脑会议的声明」『人民日報』1963年7月31日。

³ 「美苏合谋的核骗局」『人民日報』1968年6月13日。

⁴ 「在讨论裁军问题的联合国大会第十届特别会议上我国代表团团长黄华的发言」『人民日報』1978年5月30日。

⁵ Mingquan Zhu, “The Evolution of China’s Nuclear Nonproliferation Policy,” *Nonproliferation Review*, Vol. 4, No. 2 (Winter 1997) は、そうした傾向の始まりを1962年と捉えている。

⁶ 趙紫陽「1984年政府工作报告——1984年5月15日在第六届全国人民代表大会第二次会议上」〈http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200834.htm〉。

「この条約には参加しない」ということを明確にした上でのものであった⁷。また、中国はそれ以降も、先進国を中心とする多国間の輸出管理を通じた不拡散への接近に否定的であり続けた。1970年代に設立された核兵器関連物資・技術に関するザンガー委員会や核供給国グループ（NSG）、80年代に形成された化学兵器関連物資・技術に関する豪州グループ（AG）、弾道ミサイル関連物資・技術に関するミサイル技術管理体系（MTCR）の何れからも距離を置いたのである（AGの規制対象は90年代に生物兵器関連物資・技術に拡大された）。

このような中国の態度には、その国際的な自画像が反映していた。1980年代までに「世界革命」を唱える——つまり根源的な「現状打破」を求める——言説は後退し、主権国家体制が全面的に受け入れられつつあったが⁸、不当に害せられた弱い存在という自己規定は容易に消滅しなかった。そうした中国にとっては、自らをNPTで核保有の特権が認められる「核兵器国」としてより、寧ろ抑圧された「途上国」の代表と捉えることが自然と言えた。途上国の安全に必要と目された場合であっても核兵器の取得を許さないNPTや、その発展に不可欠であり得る物品や技術の入手に障害を設ける多国間の輸出管理は、原理的には是認し難かったのである。

*

それどころか、1980年代から90年代にかけて、中国は途上国への大量破壊兵器及び弾道ミサイルの拡散に繋がる活動を活発化した⁹。特にパキスタンとの関係では、IAEA保障措置の適用される原子炉の建設を推進したのに加えて、保障措置の適用されない原子炉の建設支援や、保障措置の適用されない核施設への装置や技術の提供（輪形磁石の輸出はその一例である）が懸念の的となった。のみならず、「核の闇市場」の中心人物A・Q・カーン（Abdul Qadeer Khan）からウラン濃縮技術を取得した見返りに、高濃縮ウランや核爆弾設計図

⁷ 趙紫陽「1984年政府工作报告」。

⁸ 益尾知佐子『中国政治外交の転換点——改革開放と「独立自主の対外政策」』（東京大学出版会、平成22年）は、かかる変化を「国家一次元化」と呼び、中国は「普通の国」（205頁）になったと言っている。不拡散に即して本稿が取り上げる問題は、中国による主権国家体制の捉え方が、現時点においてどこまで「普通」と看做され得るかということである。

⁹ この時期における中国の拡散活動については、Shirley A. Kan, *Chinese Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Background and Analysis*, Congressional Research Service, September 13, 1996、Do., *China and Proliferation of Weapons of Mass destruction and Missiles: Policy Issues*, Congressional Research Service, April 25, 2012、及びEvan S. Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980-2004* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2007) に詳細な記述がある。

を移転していたと言われる。イランに対しても、カルトロン（電磁方式による同位元素分離装置）や小型原子炉を供与し、技術支援を提供しただけでなく、天然ウランをも供給していた。アルゼンチン、ブラジル、南アフリカ、インド等に保障措置不適用の原子力輸出を行った時期がある他、アルジェリア、イラク、シリアの核計画に対する援助も取り沙汰された。

また、中国はサウジアラビアにDF-3 準中距離弾道ミサイル（MRBM）、パキスタンにM-11 短距離弾道ミサイル（SRBM）〔核兵器送達可能としてMTCRの規制対象となり得る〕をそれぞれ輸出し、シリアにM-9・SRBM〔同上〕を売却しようとした。パキスタン、イラン、シリアによる弾道ミサイルの開発に対して機材や技術の供与が進められ、イラクやブラジルのミサイル計画への協力も図られた。

さらに、北朝鮮の核開発を巡って、中国から少なくとも間接的な寄与があったと見ることも出来る。北朝鮮からミサイル技術の提供を受けたパキスタンが、中国から入手した核技術を北朝鮮に供与した疑いが指摘されるのである。また、A・Q・カーンは中国から受領した核爆弾設計図をリビアに売却したと伝えられるが、それがイラン、北朝鮮に移転した恐れもある¹⁰。

加えて、中国がイランその他に化学兵器や生物兵器の製造に関連する物資や技術を移転している可能性にも注意が向けられた。総括して言えば、1990年代半ば過ぎになっても、「中東及び南アジアといった不安定な地域への商取引、特に核兵器・ミサイル・化学兵器関連技術に係る取引は、深刻な拡散懸念を呼び起こしている」¹¹という状況だったのである。

2、不拡散の推進と「現状維持」評価

大量破壊兵器及び弾道ミサイルの不拡散を巡る中国の姿勢は、1990年代以降、顕著な変化を見せることとなった。第一に、不拡散に係る多国間条約への参加が拡大した。嘗てNPTを「差別的」として退けた中国は、92年に至ってこれに加盟し、95年にその無期限延長が合意された際にも異論を唱えなかった。そして、2002年には、核兵器国として初めてIAEA保障措置に係る「追加議定書」を批准した。93年に化学兵器禁止条約が採択されると直ちにこれに署名し、その発効を控えた97年にこれを批准した。PTBTを受け入れようとしなかった中国であったが、96年に包括的核実験禁止条約（CTBT）交渉が妥結すると、遅滞なくこれに署名した。

¹⁰ なお、イラン、イラク、シリアは1970年以前にNPTを批准しており、南アフリカは91年、アルジェリア、アルゼンチンは95年、ブラジルは98年にそれぞれNPTに加盟した。インド及びパキスタンは固よりNPTに未加盟であり、北朝鮮は2003年にNPTからの脱退を宣言した。

¹¹ William J. Perry, *Proliferation: Threat and Response*, Department of Defense, April 1996, <http://www.dod.mil/pubs/prolif/ne_asia.html>.

第二に、不拡散を目的とする輸出管理に参画するようになった。中国は1989年以来、米国に対して幾度もMTCR指針の尊重を約束した。96年にIAEA保障措置不適用の核施設に対する支援を行わないと声明したのに続いて、97年にはザンガー委員会に参加した。2004年にはNSGへの加入が実現し、またMTCRへの加入意思も表明された。その間、輸出管理に関する国内法制も逐次整備されていき、それに力点を置いた『不拡散白書』が03年に公表された¹²。さらに、非国家主体による大量破壊兵器・ミサイル関連物資・技術の入手阻止が緊要となるに及び、中国は03年、米国の提唱する「貨物安全構想」(CSI)に参加し、また04年には国連安保理決議1540の採択を支持した。

第三に、不拡散を巡る具体的な問題の処理への関与が積極化した。1998年にインド、パキスタンが相次いで核実験を実施すると、中国は安保理決議1172の作成を主導した。93年から94年にかけて緊迫した北朝鮮の核危機における中国の存在感は薄かったが、2002年にそれが再燃すると、03年以降「六者協議」の議長国として問題の解決に中心的な役割を担うことが期待されるに至った。イランの核活動を巡っても、06年このかた安保理の5常任理事国(P5)及びドイツによって構成される「P5+1」の一員として交渉に当たることとなった。

第四に、中国自身の拡散活動も全体としては低下していった。1996年の約束により、パキスタンにおける保障措置不適用の核施設への物資、技術の供与は行えないことになった。97年にはイランに対する新規の核協力を停止する旨が表明された。98年の印パによる核実験への対応には、核兵器や核兵器送達可能な弾道ミサイルに関する両国の計画に「如何なる形でも」寄与し得る装置・資材・技術の輸出を防止することが含まれていた¹³。2000年にも、パキスタンを念頭に、核兵器送達可能な弾道ミサイルの開発に対して「如何なる国をも」「如何なる形でも」支援する意図のない旨が声明された¹⁴。

実際のところ、米国の情報機関は2004年までに、核兵器関連物資・技術に関して「大半の国に対する政府公認の援助」は「概ね抑制」されているとの結論を下すこととなった¹⁵。保障措置の適用されない原子力輸出や核兵器送達可

¹² 『「中国的防扩散政策和措施」白皮书』2003年12月3日

<<http://mil.news.sina.com.cn/2003-12-03/168282.html>>。

¹³ William J. Clinton, “Joint Statement on South Asia,” *Compilation of Presidential Documents*, June 27, 1998, p. 1312.

¹⁴ Medeiros, *Reluctant Restraint*, p. 162.

¹⁵ “Unclassified Report to Congress the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 January-31 December 2004,” p. 7. この報告は1997年情報権限法の第721項で情報機関に提出が義務付けられている年次報告(「721報告」)の一つである。

能な弾道ミサイル本体の供給が問題とされることもなくなった。中国の拡散活動の焦点は、恐らくは輸出管理法制の執行における不備を主因とする、国内主体（企業、個人）による汎用物資・技術の供与に移ったのである¹⁶。

＊

このような中国の動向について、米国では不拡散に係る国際的な規範・規則の本格的な受容を表すものと解釈されることが少なくなかった。そして、それは中国の自画像が、歴史上の被害者たる「途上国」から、「大国」それも「責任大国」《负责任大国》へと変化してきたことと関係すると捉えられた。そこに映し出されたのは、国際場裡における利益の多くを米国と共有する中国であり、「現状維持」国家の性格を強めつつある中国であった。

例えば、メデイロス（Evan S. Medeiros）は、中国の不拡散政策を包括的に分析した著書において、1990年代末から2000年代初めにかけて、不拡散への支持は『責任大国』として行動することの一部となった」と結論した。中国にとって「責任大国」は「国際制度への『積極的で建設的』な参加」と強い関連を有しており、しかも不拡散を巡る行動はそうした思考の中心を占めるものであった。中国の不拡散政策が示してきた変化は、「現行の国際的な不拡散基準を受け入れる」のみならず、時には不拡散体制を主導する「米国の一定利益に適応し、これを自らのものにさえする」意欲を強く示唆しており、その限りで中国は「現状維持」に傾斜してきたと捉えてよかった¹⁷。

また、「社会化」を通じて中国が国際制度（CD及びCTBTを含む）への関与を深めてきた過程を追究したジョンストン（Alastair Iain Johnston）の書籍にあっても、「責任大国」という自己規定に注意が促された。1990年代末から多用されるようになった「責任大国」という用語は、多国間制度への参加拡大及びそこにおける規範・規則形成への寄与を意味すると共に、「既存の規則及び規範の多くは中国の利益に相反していない」旨の「基本的承認」を体現しており、従って「明白に多国間主義的で『現状維持』的な内容」を有するものだったのである。実際、中国の対外政策は90年代以降、「1949年〔建国〕以来のどの時期」よりも「現状維持」志向になったと見られた¹⁸。

さらに、ギル（Bates Gill）はその著作の中で、1990年代後半以降における中国の不拡散政策を、緊張緩和の推進、近隣への安心供与を要素に含む「新たな安全保障外交」（new security diplomacy）の「重要な一部」を構成するも

¹⁶ 2007年以後の「721報告」における中国への論及は、その「国内主体」による「中東及び南アジア」における「汎用の技術及び構成部品」の売却が中心となっている。また、輸出管理法制の「執行に依然として欠けるところがある」旨の表現も、06年このかた繰り返されている。

¹⁷ 引用は Medeiros, *Reluctant Restraint*, pp. 170, 255, 260 より。

¹⁸ Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008) (引用は pp. 148, 207 より)。

のと捉えた。それは中国の自己認識が変化してきたことを表すと同時に、周辺地域における不拡散を自国にとっての利益と看做すようになったことを反映するものと言えた。特に関連する国内法制の形成、施行は、「規範の重要性」及び規範の執行に際して「国内の仕組みによって演ぜられるべき枢要な役割」に関する認識が深まったことを実証するものと考えることが出来た¹⁹。

*

もちろん、中国が国際的な規範・規則を全面的に受け入れないまま、不拡散に関する行動を修正することはあり得た。実際、1990年代における中国の不拡散政策については、その時々に対米関係を巡る戦術的な考慮に基づいて展開されたという側面も大きかった。

例えば、IAEA保障措置不適用の核施設に対する支援停止が表明された時期には、パキスタンへの輪形磁石の輸出に対して米国が制裁を発動する恐れがあった。対イラン新規核協力の停止やザンガー委員会への加入には、米国による原子力協力協定の実施が絡んでいた。また、MTCR指針の尊重に関する度重なる表明は、シリアへのM-9、パキスタンへのM-11及びその構成部品の供与に対する米国の反発、制裁に対応したものであった。何れにせよ、輸出管理に係る国内法制の拡充をも含め、中国の不拡散政策はしばしば米国との間の要人往来を機に強化が図られた。

中国が不拡散に纏わる行動を通じて実現を企てたのは、特に米国による台湾への武器輸出の抑制であった。中国が尊重すると言うMTCR指針の解釈に常に曖昧さが伴い、その実行を巡って紛議が続いた——それ故にまた、そうした約束が何度も交わされることになった——のは、そのためでもあった。米国が台湾にミサイル防衛体系を供与した場合、中国はパキスタン、さらには中東諸国へのミサイル技術売却を継続すると警告したとも報ぜられた²⁰。

ところが、2000年代前半には、中国は不拡散への自国の取り組みと台湾に対する米国の武器供与とを連関させなくなったとの認識が示されるようになった。クリステンセン(Thomas J. Christensen)は03年、中国当局に近い専門家から「米国にとっての懸念国への中国による兵器拡散」と「台湾への米国による武器売却」との間の「完全な切り離し」が保証されたと報告した²¹。また、

¹⁹ Bates Gill, *Rising Star: China's New Security Diplomacy* (Washington, DC: Brookings Institution, 2010[2007]) (引用は pp. 75, 99 より)。

我が国においても、例えば鈴木祐二「中国」浅田正彦編『兵器の拡散防止と輸出管理——制度と実践』(有信堂、平成16年)は、中国が輸出管理に関して「国際社会における『責任大国』として、国際標準を意識した行動をとる構えを見せるようになった」と記述した(234頁)。

²⁰ John Pomfret, "China Again Demands U.S. Drop Missile Defense Plan; Beijing Links Weapons Exports to American Verdict on System," *Washington Post*, July 12, 2000.

²¹ Thomas J. Christensen, "Optimistic Trends and Near-Term Challenges:

04年に米国務省幹部は、中国は北朝鮮の核問題を巡る協議において「台湾」を「戦術的な問題」として持ち出すことをしておらず、核問題での対米協力を台湾への武器輸出を巡る米国の譲歩に結び付けていないとの考えを表明した²²。こうした傾向が定着した場合、それは中国が不拡散に関する国際規範・規則を積極的に受容していることの補強証拠ともなり得るものであった。

3、「現状維持」評価への疑問

しかし、中国は不拡散を巡る国際的な規範・規則を未だ内部化しておらず、その観点から言えば中国の「現状維持」志向は確かなものとなっていないとの見方は、米国においてその後も消えることがなかった。それは固より、これまで述べてきたような方向への不拡散政策の変化が徹底するに至っていないことを一因とするものであった。

まず、多国間の不拡散努力に対する中国の関与は拡大したものの、それには一定の限界が画されていた。中国はAGには敢えて加入せず、またMTCRへの加入は果たせなかった。2002年に合意された弾道ミサイルの拡散に立ち向かうための「ハーグ行動規範」や、大量破壊兵器、弾道ミサイルに関連する物資・技術の移転阻止を掲げて米国が03年このかた進めてきた拡散安全構想（PSI）にも参加しようとしなかった。特にPSIについては、「軍事力による奪取」に繋がる恐れがあり、それは「国際法の限界を超えている」との見解が示された²³。米国によるCTBTの批准が実現しない中で、中国もその批准を見合わせてきた。

また、総体として縮小してきたとは言え、中国の拡散活動が収まることはなかった。米国の情報機関に言わせれば、中国を大量破壊兵器・弾道ミサイル関連技術の「重要供給者」（key supplier）であり続けた²⁴。中国はNSG指針の適用免除を受けて、パキスタンに対する原子炉（IAEA保障措置適用）の建設に係る支援を続行し、それを拡大する構えすら見せるようになった。国際社会の関心は企業や個人による汎用物資・技術の違法な移転に絞られてきたものの、反体制派の抑圧には峻厳たり得る中国が輸出管理の法制を厳格に執行し得ないのは不自然であり、またそうした移転がすべて中国政府や人民解放軍の与り知らぬところで実行されてきたとは考えにくいとの指摘もなされ得た²⁵。

さらに、中国が不拡散に関する行動を対米関係の梃子として用いる傾向も、

Sino-American Security Relations in Early 2003,” *China Leadership Monitor*, No. 6 (Spring 2003), p. 13.

²² Kan, *China and Proliferation*, p. 36 に引用されたケリー国務次官補の発言（2004年7月）。

²³ Kan, *China and Proliferation*, p. 62 に引用された中国外務省報道官の発言（2004年10月）。

²⁴ 各年の「721報告」を参照。

²⁵ Kan, *China and Proliferation*, pp. 59-60.

実際には止まなかった。例えば、2005年、米国が日本との間で「台湾海峡を巡る問題の対話を通じた平和的解決を促す」ことを「共通の戦略目標」に掲げると、中国は北朝鮮の核問題における自らの役割を六者協議の「手助け」に限定する格好を見せた²⁶。また、イランの核問題を巡る中国の協調姿勢は、07年から08年にかけて、ダライ・ラマ (Dalai Lama) への議会勲章授与や台湾への武器供与通告を受けて後退し、米務省高官が台湾の住民投票を批判した際には強化された。不拡散政策と対米政策との「リンクは明らかに存在し、切り離されても戦術的な意味合いが強い」という状態が続いたのである²⁷。

しかし、より重要と考えられるのは、北朝鮮やイランの核問題が——中国による戦術的な活用に材料を提供する一方で——米中間の戦略的な離隔を感じさせる一面があったことである。不拡散は固より外交、安全保障の一環であり、中国にとってその意義や優先順位、それへの資源投入の在り方が米国の場合と異なってくるのは当然と言える。ただ、その差違があまりに大きくなると、それは両国が不拡散に係る利益を共有しておらず、ひいては本質的に異なった国際秩序を追求していることの表れと理解されがちとなる。そして、そこから中国の「現状打破」志向が読み取られることもあり得るわけである。

北朝鮮を巡っても、イランを巡っても、米国及びこれと連携する諸国と比べ、中国は遥かに融和的な姿勢を保ってきた。国連によるものを含め、これらの国への制裁には極めて慎重であり、他国がこれらの国との関係を限定する中で、政治的、経済的な結び付きを維持、拡大したのである。紙幅の関係もあり、以下の二節ではイランの核問題に焦点を絞って中国の対応を辿り、その動因を探ることとする。

4、イラン核問題と中国の対応

イランの核問題は、IAEAに申告しないまま行われた核活動の解明が進展しない中で、核燃料サイクルの構築——ウラン濃縮及び使用済み燃料再処理による核分裂性物質の生産が中核となる——に向けた活動が進められたことによ

²⁶ 「日米安全保障協議委員会 (2+2) 共同発表」(平成17年2月19日) 防衛庁編『防衛白書 平成17年版』(ぎょうせい、平成17年) 376頁、Kan, *China and Proliferation*, p. 37.

²⁷ 浅野亮「中国のWMD不拡散政策と米中関係」『国際問題』第559号(平成19年3月) 31頁。なお、鈴木祐二「中国」は、中国が「米国との2国間関係を最重視している」ことも指摘している(240頁)。また、阿部純一「米中関係における大量破壊兵器拡散問題」高木誠一郎編『米中関係——冷戦後の構造と展開』(日本国際問題研究所、平成19年)は、本文で引いたクリステンセンの報告を紹介すると同時に、米国には「中国が一貫してWMD拡散防止問題を対米政策とリンクしてきた」との見解が存在することを指摘した上で、寧ろ後者が妥当であると示唆している(63~64頁)。

って深刻化したものである²⁸。国連安保理による制裁を追求する西側諸国とは対照的に、中国は飽くまでもイランとの対話及び I A E A での処理を重視し、こと国連制裁に関しては、これを「遅らせ、弱める戦略」を取ってきた²⁹。

中国はまず、2005年から06年にかけて、I A E A による安保理への付託を求める米国の努力を「遅らせ、逸らせ、和らげ」た³⁰。I A E A 理事会が05年9月の決議でイランの保障措置協定不遵守を認定した際、中国はロシアと共に棄権した。この問題を安保理に報告する I A E A 理事会の決議は06年2月に採択され、これには中露も賛成票を投じたが、それは安保理が直ちには行動を取らないという了解が得られてからであり、また中露の主張を受けて、安保理への「付託」(referral)は「報告」(report)に変えられていた³¹。

国連安保理は2006年3月、イランに対して濃縮関連・再処理活動の全面停止を促す議長声明を発出した。その交渉過程で中国及びロシアは、制裁を規定した国連憲章第7章を想起させる「国際の平和及び安全」という語句を使わないよう主張し、実際にそうした表現は議長声明に入らなかった³²。06年7月に採択された安保理決議1696の作成に当たっても、中露の抵抗に配慮する形で、イランの核計画を「国際の平和及び安全に対する脅威」と認定する米国提案の文言は落とされた³³。決議1696は濃縮関連・再処理活動の全面停止を要求しつつも、それに従わなかった場合の「適切な措置」(憲章第7章第41条に基づく非軍事的制裁)を警告するに止まった³⁴。

その一方で、中国を含むP5+1は2006年6月、濃縮関連・再処理活動の全面停止と引き換えに原子力平和利用、地域の安全保障、投資・貿易等の分野における協力を促進する「長期包括合意案」を提示した³⁵。しかし、イランは

²⁸ 以下、イラン核問題の経緯については、多くを *Arms Control Today* 各号の関連記事に負っている。また、秋山信将『核不拡散をめぐる国際政治——規範の遵守、秩序の変容』(有信堂、平成24年)第4章、第5章にも詳しい分析がある。

²⁹ International Crisis Group, *The Iran Nuclear Issue: The View from Beijing*, Beijing/Brussels, February 17, 2010, p. 1.

³⁰ Jon B. Alterman and John W. Garver, *The Vital Triangle: China, the United States, and the Middle East* (Washington, DC: CSIS Press, 2008), p. 42.

³¹ Paul Kerr, “IAEA Reports Iran to UN Security Council,” *Arms Control Today*, March 2006; Alterman and Garver, *Vital Triangle*, p. 43.

³² Paul Kerr, “UN Urges Iran to Halt Enrichment,” *Arms Control Today*, April 2006.

³³ Alterman and Garver, *Vital Triangle*, p. 43.

³⁴ United Nations Security Council [UNSC], “Resolution 1696 (2006),” July 31, 2006, par. 8.

³⁵ 「長期包括合意案」は UNSC, “Letter Dated 13 July 2006 from the Permanent Representative of France to the United Nations Addressed to the

これを受け入れることなく、却って濃縮に関連する活動や再処理に繋がる活動の拡大を続け、12年5月までには低濃縮ウラン約6000kgの他、20%濃縮ウラン約150kgを生産するに至った³⁶。その間、09年9月には秘密裡に建設が進められてきた濃縮施設（「フォルドゥ」施設）の存在が明らかとなり、また隠密裡に核兵器の開発を巡る活動が行われてきたのではないかという疑惑も強まった³⁷。

そこで、国連安保理は2006年12月に決議1737を採択してイランに非軍事的制裁を科することとし、07年3月の決議1747、08年3月の決議1803、10年6月の決議1929で漸次その強化を図っていった。また、IAEA理事会は、09年11月の決議で「フォルドゥ」施設の建設停止を求めた（イランはこれに従うことなく、12年にはそこでも20%濃縮ウランの生産を始めた）のに続いて、11年11月には、核弾頭の開発に関する情報に「全体として信憑性がある」とする事務局長の報告を受けて、「イラン核計画を巡る未解決の問題」に「深刻且つ増大しつつある懸念」を表明する決議を採択した³⁸。

安保理決議による対イラン制裁は、濃縮関連・再処理活動や核兵器送達手段の開発に寄与し得る物資・技術の移転禁止、特定人物の渡航制限、特定人物・団体の資産凍結、それに武器輸出の抑制（及び決議1803以降は貨物検査）を軸とするものであった。ところが、中国及びロシアはしばしば制裁決議の採択を渋り、また制裁内容を薄めることに成功した後、漸くこれに賛成した。その結果、どの技術が供与禁止に該当するかは各国がそれぞれ判断することとされた³⁹。特定人物の渡航が全面的に禁止されることはなく、一部兵器の供給は決議1929まで許容されていた。中国はロシアともども渡航制限や資産凍結の

President of the Security Council,” July 13, 2006 に載録されている。

³⁶ International Atomic Energy Agency [IAEA], “Report by the Director General,” May 25, 2012. この量の低濃縮ウラン及び20%濃縮ウランからは、核兵器数発分の高濃縮ウラン生産が可能と考えられる。また、イランが建設中の重水炉が完成した暁には、使用済み燃料再処理を通じて1年間に核兵器最大2発分のプルトニウムを生産することが出来ると推定されている。Peter Crail, “Iran Still Rebuffs IAEA Requests,” *Arms Control Today*, March 2009.

³⁷ 米国の情報機関は2007年11月の国家情報評価（NIE）で、イランが核兵器の開発を03年秋に中断したと「高い確信を以て判断」していると発表した。National Intelligence Council, *National Intelligence Estimate: Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, November 2007. 但し、10年以降になると、イランがこのNIE以後、核兵器設計の研究に従事してきたことを示唆する発言が情報機関高官から聞かれるようになった。Peter Crail, “U.S. Updates Iran Assessment,” *Arms Control Today*, March 2011.

³⁸ IAEA, “Report by the Director General,” November 8, 2011, p. 8; IAEA, “Resolution Adopted by the Board of Governors,” November 18, 2011, p. 2.

³⁹ International Crisis Group, *Iran Nuclear Issue*, p. 12, n. 111.

対象となる人物・団体の拡大にも慎重であり、また銀行や軍部隊の資産凍結に反対したと言われる⁴⁰。

中国及びロシアは2009年、11年のIAEA理事会決議にも賛成したが、09年の決議には制裁に結び付く表現が盛り込まれていなかった。また、11年の決議に先駆けて中国はロシアと共同でIAEA事務局長に書簡を送り、イランの核開発に関する情報の詳細を公表しないよう迫った⁴¹。西側諸国は強い表現の決議を目指したが、中露はこれに反対し、結局はイランに対する直接の非難を避け、国連安保理への付託に繋がる文言も入らない決議となった⁴²。

一方、米国や欧州諸国においては、2008年頃から、特定の人物・団体に狙いを絞ったものではなく、金融面での孤立化及びそれを通じた石油・ガス部門全体への打撃に重点を置いた対イラン制裁を独自に発動する傾向が現れた。決議1929の交渉過程で中国は石油・ガス産業を標的とした制裁に抵抗したと伝えられ、同決議は前文で「エネルギー部門から得られるイランの収入」と「拡散に繋がりにくいイランの核活動」との間の「潜在的な関連」に言及したに止まった⁴³。

ところが、決議1929の採択はイランに対する独自制裁を追求する米国及び欧州諸国の動きを加速させる効果を齎した。米国は2010年にイランのエネルギー部門に寄与した外国企業を処罰する法律を強化したのに続いて、11年にはイランの中央銀行と取引した外国の企業や金融機関を米国から締め出す法律を成立させ、他国によるイランからの石油購入を大幅に制約しようとした。欧州連合（EU）も12年、イランの石油を全面禁輸することを決定した。

中国は国連制裁を「拡張」するものとして米国や欧州諸国による独自制裁を退け、安保理決議に基づいた制裁のみを実行するとの立場を取ってきた。イランとの「通常取引」は続けるというのである⁴⁴。中国による国連制裁の実施にも不確実性が付き纏っており、イランの核開発やミサイル開発への寄与が続いている疑いすら消滅していない⁴⁵。その上、国際社会では米国や欧州諸国の独自制裁や圧力によって他国の企業がイランから撤退した後を中国企業が受け継いで利益を得るのではないかという懸念が強まることとなった。実際、米・欧の

⁴⁰ Kan, *China and Proliferation*, p. 20.

⁴¹ David E. Sanger and William J. Broad, “U.S. Hangs Back As Inspectors Prepare Report on Iran’s Nuclear Program,” *New York Times*, November 7, 2011.

⁴² Peter Crail, “IAEA Lays Out Iran Weapons Suspicions,” *Arms Control Today*, December 2011.

⁴³ UNSC, “Resolution 1929 (2010),” June 9, 2010, preamble.

⁴⁴ Kan, *China and Proliferation*, pp. 15-17.

⁴⁵ 例えば、Kan, *China and Proliferation*, p. 10によれば、中国がイランへの核協力を停止するとの約束を守っているかについての懸念は続いている。また、各年の「721報告」はイランに対するミサイル関連輸出の継続に触れてきた。

大手企業が相次いでイランへの投資を縮小、断念する中で、イランのエネルギー部門に対する中国の投資は持続、拡大し、また中国は2008年以降、ドイツを抜いてイランの最大貿易相手となった。米政府幹部に言わせれば、「幾つもの責任ある国がイランから距離を取った時、中国はこれを埋め戻してきた」のである⁴⁶。

さて、その間も中国はイランとの対話を通じた解決を強調し続けた。2008年3月、P5+1は「長期包括合意案」に盛り込まれたイランにとっての誘因を「さらに発展させる」用意のある旨を表明したが、これは中国及びロシアを決議1803による追加制裁に同意させるための条件となっていた⁴⁷。同年6月に提示されたP5+1の修正提案では国連憲章に則った「武力行使・威嚇の自制義務」が謳われたが、それはイランに公式の安全保証を与えるべきだという中露の主張を一部反映したものと言えた⁴⁸。

2009年10月以降に浮上した「核燃料交換案」にも中国の支持が与えられた。「核燃料交換案」とは、イランが保有する低濃縮ウラン1200kgをロシアに搬出し、これをロシアが20%程度まで再濃縮し、フランスが研究炉用の燃料に加工した上で、イランに返却するというものである。09年から10年にかけて、米国や欧州諸国の圧力が増大するたびに、イランが「核燃料交換案」を受け入れる用意があるかに聞こえる言明を行い、中国がこれを外交による解決の主張を繰り返す根拠として利用する——といった“連係プレー”が展開されたとも言う⁴⁹。

その後、2010年5月には、ブラジル・イラン・トルコの3国間で、イランが低濃縮ウラン1200kgをトルコに預託し、1年以内に研究炉用燃料を受領するという新たな「核燃料交換案」が合意された。しかし、イランの蓄積する低濃縮ウランが増大を続けた上、イランは飽くまでも自国での20%濃縮を止めようとしなかったため、如何なる「核燃料交換案」も程を経ずして現実性を失い、11年以降のP5+1とイランとの交渉では、次第に20%濃縮ウランの生産停止及び国外搬出が焦点となっていく。

6、「現状打破」要素の伏在

以上のような中国の言動には、ロシアとの協調維持を動機とする面があった

⁴⁶ Peter Crail and Matt Sugrue, “Global Sanctions on Iran Intensify,” *Arms Control Today*, September 2010 に引用されたアインホーン国務省特別顧問の発言（2010年7月）。秋山『核不拡散をめぐる国際政治』も、中国のそうした「重商主義的外交」に言及している（151頁）。

⁴⁷ Peter Crail, “Security Council Adopts More Iranian Sanctions,” *Arms Control Today*, April 2008.

⁴⁸ Peter Crail, “Iran Presented with Revamped Incentives,” *Arms Control Today*, July/August 2008.

⁴⁹ International Crisis Group, *Iran Nuclear Issue*, p. 13.

と見られる。中露は外交的な孤立を避けるため、国連安保理で西側諸国に反対する場合には共同歩調を取るとの了解に達しているように映るからである。一般にロシアの方が強硬な態度を取ることが多く、現にこの問題でも主としてロシアの説得に精力が注がれてきた⁵⁰。但し、「フォルドゥ」施設が発覚した後、ロシアが中国より対イラン制裁に前向きになった時期もあった⁵¹。

それでは、イランの核問題を巡る中国独自の利益は、どのように把握し得るであろうか。国連安保理に対イラン制裁の決議が上程された際には常に賛成票を投じてきた中国が、この問題で米国と全面的に衝突することを欲しているとは推測し難い。中国は寧ろ、対米関係に相応の考慮を払いつつ、米国、イランの中間に立つことによって、双方から利得を稼ごうとしてきたと言ってよい。

また、中国はエネルギーの面でイランに多くを依存してきた。例えば2009年現在、イランは中国にとって第2位の石油供給国であり、中国の石油輸入量の15%がイランからであった⁵²。今後に向けても、中国は急増する自らのエネルギー需要を充足するため、イランの石油・ガス資源を入手する機会の拡大を望んでいる。制裁を急ぐ米国や欧州諸国とは一線を画し、中国がイランと良好な関係を保とうとする一つの要因がここにあることは確かである。

それに、米国とは異なり、そもそも中国はイランと敵対したことがない。中国にとってイランとの友好的な関係は、古代からの文明や西側諸国への猜疑を共有するという歴史的な親近感に基盤を有するものであり、イスラム教徒であるウイグル族の独立運動を抑え込むに有益と考えられてもいよう⁵³。

*

しかし、イランの核問題への中国の対応の中に、米国との戦略的な乖離——そして、中国の「現状打破」志向——を看取ることは必ずしも困難ではない。中国は冷戦終結このかた国際体系が多極に転換することを期待しており、現実には米国中心の国際秩序が成立したと認識しつつも、「東アジアを一つの核とする多極化した世界の現出を構想」してきた⁵⁴。中国の力が増大していく中で、近

⁵⁰ Minxin Pei, “Why Beijing Votes with Moscow,” *New York Times*, February 7, 2012.

⁵¹ International Crisis Group, *Iran Nuclear Issue*, p. 15; Peter Crail, “Senate Targets Iran’s Oil Suppliers,” *Arms Control Today*, March 2010.

⁵² Iian I. Berman, “To Stop Iran, Lean on China,” *New York Times*, November 8, 2011.

⁵³ 以上に述べたところを含め、イランの核問題における中国の利益については、International Crisis Group, *Iran Nuclear Issue* に負うところが大きい。

⁵⁴ 国際体系の構造に関する中国の認識については、高木誠一郎「脱冷戦期における中国の対外認識——「和平演変」論から「過渡期終了」論まで——」高木誠一郎編『脱冷戦期の中国外交とアジア・太平洋』（日本国際問題研究所、平成十二年）等を参照。引用は防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2007』（国立印刷局、平成19年）30頁より。

年の米国においては、中国がアジアにおける覇権の確立を通じて多極の国際政治——そこにおける規範・規則は現在とは相当異なったものになり得る——を実現させる動きを本格化させているとの認識が示されるようになった。

例えば、カプラン (Robert D. Kaplan) は、中国の「国内的な発展」が「対外的な野心」を作り出しており、実際に中国は陸上でも海上でも、中央アジアから南シナ海に至るまで、またロシア極東からインド洋に至るまで、「影響圏」——「拡大中国」(Greater China)——を形成しつつあると言う。そして、今後は主として海軍を通じて海外に力を投射し、アジア・太平洋における米国の優勢を脅かすと展望するのである⁵⁵。

また、ミアシャイマー (John J. Mearsheimer) の論理に従えば、中国がアジア・太平洋地域で優位を占めようとし、米国をこの地域から排除しようとする試みは必然の理ということになる。しかし、「同格の競争者」の登場を許さない米国との間で戦争の危険が相当に高まり、また中国の周辺諸国も大半が米国中心の連合に加わって中国を抑えようとするであろうから、「中国は平和裡に擡頭することが出来ない」と断ぜられるのである⁵⁶。

しかも、中国の対外行動に関するこうした見方は、国際社会との関係における中国の自己像が、嘗て想定されたところとは異なり、「責任大国」から程遠いものに止まっているという理解と結び付けられてきた。フリードバーグ (Aaron L. Friedberg) によれば、政治体制の相違に根差す中国の対米不信には抜き差しならぬものがある。また、中国が地域覇権を追求するのは支配権力の維持を主たる動機とするものであり、外国に対して強力であるように見えるほど、国内の体制も強力になると信じられていることによる。従って、中国が一党独裁に固執しつつ国力を伸ばしていった場合、米中関係の悪化は避けられないと主張されるのである⁵⁷。

また、2004-05年の時点で、中国は「歴史的な被害者」、「大国の操作対象」という自画像を脱却しつつあり、アジアにおいて次第に「現状維持」国家と看做されるようになってきていると述べた⁵⁸シャンボー (David Shambaugh) は、2011年までにその見立てを全面的に変更するに至った。昨今の中国における対外政策を巡る論議では「現実主義」が最も有力であるが、多くの「現

⁵⁵ Robert D. Kaplan, “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3 (May/June 2010).

⁵⁶ John J. Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4 (Winter 2010) (引用は p. 382 より).

⁵⁷ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (New York: W.W. Norton, 2011).

⁵⁸ David Shambaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order,” *International Security*, Vol. 29, No. 3 (Winter 2004/05).

実主義」者は中国が強くなった現在、過去において中国を苦しめた国々に仕返しすべきだと考えている。また、「北」から「南」への所得や資源の再分配を要求する勢力の影響も増しており、そうした観点から言えば、中国は正に「現状維持ではなく、現状打破の国である」。そして、そのような中国と米国との間では、世界的な影響力を巡る競争が既に開始されていると見るのである⁵⁹。

ここに描き出されるのは、現行の国際秩序の下で大いに発展を遂げながらも、その秩序に対する不満を寧ろ募らせている中国の姿である⁶⁰。クリステンセンは、中国が1990年代末に採用した「安心供与の政策」から俄かに離脱したと述べ、その原因として「中国の擡頭を巡る誇張された感覚」と民族主義勢力の隆盛を伴う「深刻な国内政治上の不安」との併存を挙げている⁶¹。また、ワン・ジースー（王緝思）の解説に従えば、中国の指導層は、中国は今や「世界の一級国」になったと信じ、米国こそが「歴史の流れに逆らっている」と考えている一方、自国の成功を「米国または米国主導の世界秩序に帰する」ことはしておらず、米国への「戦略的不信」を緩めていない⁶²。こうした傾向が続くとすれば、既存の国際秩序が如何に中国の利益を増進する性質のものであったと言っても、米国に好都合な条件での「平和的変更」を通じて「力の移行」を管理する⁶³ことには、相当の困難が伴うということになろう。

*

このような見地に立った場合、中国が不拡散への取り組みを支持する格好を見せながら、イランの核保有を本気で止めることはしない「二重のゲーム」を演じてきたのは、イランの核開発がアジアにおける中国の優位追求に寄与し得ると判断されているからだと言論することが出来る。中国においては、米国は中東を支配することによって欧州諸国、インド、日本、中国といった石油消費国の行動を統制し、それを通じて世界覇権の達成を企てているという見方が一般的である。アジア情勢を巡って米中間の緊張が高まった場合、米国は中国によ

⁵⁹ David Shambaugh, “Coping with a Conflicted China,” *Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 1 (Winter 2011) (引用は p. 17 より)。

⁶⁰ その根底には、岡部達味『中国の対外戦略』（東京大学出版会、平成14年）が指摘したように、1990年代以後の中国が「大国としての自己認識」を強めつつ、「国際政治を弱肉強食のパワーポリティクスとみる古典的概念」に囚われてきたことがあるように思われる（引用は225頁より）。

⁶¹ Thomas J. Christensen, “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March/April 2011) (引用は p. 54 より)。

⁶² Wang Jisi, “Understanding Strategic Distrust: The Chinese Side,” in Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, Brookings Institution, March 2012 (引用は pp. 8, 9, 10 より)。

⁶³ そうした期待は、例えば J. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1 (January/February 2008) に示されている。

る中東からの石油輸入を阻止しようとする恐れがあるが、ペルシャ湾岸諸国が総じて米国寄りという状況の中で、核能力を有するイランのみが中国に協力する事実上唯一の産油国たり得るであろう。イランの核問題を巡る中国の政策に、「『反覇権』の次元」が見出される所以である⁶⁴。

その背後には、中東石油の掌握を狙いながら、これを果たせないでいることに象徴されるように、米国が凋落の途上にあるのに対し、地域におけるイランの力は必然的に増大していくという認識がある。「時はイランの——従って中国の——側にあり」というわけである⁶⁵。

また、イランの核問題が緊迫の度を増すにつれて、アジア・太平洋に向けられる米国の関心は限られてこざるを得ない。米国はこれまでも多大の精力をこの問題に注いできたが、特にイランが核武装を実現した暁には、大規模な軍事力をペルシャ湾岸に配置し続けることを余儀なくされるであろう。米国が物心両面で中東の問題に掛かり切りになれば、アジアにおいて優越的な地位の達成を図る中国に対抗することは困難になると目されるのである⁶⁶。

加えて、イランを厳しい制裁から守ることは、中国自身の体制を維持する上でも重要であり得る。冷戦終結このかた、米国やその同盟諸国が武力の行使を含む様々な手段を用いて民主主義を各地に扶植しようとしてきた中で、中国の目には、西側諸国が対イラン制裁を高唱するのは、「カラー革命」(=「体制転換」)を企図したものであるように映りがちである。イランの擁護を通じて、民主主義を前面に押し立てた米国の攻勢を挫くことは、自国に対する「和平演変」を未然に防ぐことにも繋がってくると想定されるのである⁶⁷。逆に、核拡散に対して厳格な立場を取った場合、今や国内の民族主義勢力によって、米国への追従としていとも簡単に攻撃されることになる⁶⁸。

最後に、イランの核問題を巡って展開されてきた「二重のゲーム」は、「力の移行」論で言う「優越国」(dominant nation)である米国に対し、潜在的な「挑

⁶⁴ John W. Garver, “Is China Playing a Dual Game in Iran?” *Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 1 (Winter 2011), pp. 77-79 (引用は p. 77 より)。なお、Mearsheimer, “Gathering Storm,” p. 392 で想像されているように、イランが中国の緊密な同盟国となり、中国軍の駐留を要請するといった事態になれば、中国は中東における米国の優越に直接的に挑戦することも出来るようになるだろう。

⁶⁵ Michael Wines, “Middle East Trip Suggests Change in Policy by China,” *New York Times*, January 13, 2012.

⁶⁶ Garver, “Is China Playing,” p. 79.

⁶⁷ International Crisis Group, *Iran Nuclear Issue*, p. 9; Friedberg, *Contest for Supremacy*, p. 45. Wang Jisi, “Understanding Strategic Distrust” も、米国の対イラン政策を駆動しているのは、「イランの政治構造及び中東における政治景観」を変更しようとの願望ではないかという中国の懸念に触れている (p. 17)。

⁶⁸ Christensen, “Advantages of an Assertive China,” p. 62.

戦国」(challenger)としての中国が一般に採用するとされる戦略の一環と捉えることが出来る。チャン(Steve Chan)によれば、中国は米国への直接的な挑戦は避け、「責任回避」(evasion)、「巻き込み」(entanglement)、及び「関与」(engagement)といった政策を追求するであろうと言う⁶⁹。不拡散を言葉の上で支持しつつ、実際の努力は多く米国に任せ、或いはその果実のみを得ようとする——そして、自らの協力が求められた場合には、他の領域での譲歩を求める——といった行動様式は「責任回避」に該当するであろう。イランが核能力を増大させるほど、中東の問題への米国の「巻き込み」は実現しやすくなる。国連安保理やI A E A、P 5 + 1での協議に積極参加することは「関与〔による掣肘〕」に役立つであろう⁷⁰。

6、不拡散体制における「現状」

冷戦終結後の国際政治が米国を中心に展開してきたことは確かだとしても、そのことは米国があらゆる面で「現状維持」志向であったということの意味しない。チャンが強調するように、既存の国際秩序から最大の利益を得ているとされる「優越国」が、その利益をさらに拡大するために既存秩序の改変を目指す——つまり、「現状打破」の衝動を示す——ことがあり得るのである⁷¹。実際、「先制行動」、「体制転換」を高唱したブッシュ政権は、国家主権に係る在来の国際制度を一部踏み越えていく姿勢を示した。「対内的及び対外的な行動に関するワシントンの基準に挑戦する国々」の主権を、より「条件付き」にすることを求めていると論評されたのである⁷²。

大量破壊兵器及び弾道ミサイルの不拡散に関する国際規範・規則を巡っても、米国が「現状」の修正を追求してきた側面がある。国際社会における不拡散への取り組みは多国間条約に則った規制の一律適用を基本とするものであり、また多国間条約の運用に際しては「不拡散」のための規定と「軍縮」及び「平和利用」を巡る規定との間の均衡を保つことが重要とされていた。しかし、米国は「不拡散」を「軍縮」、「平和利用」より優先する傾向を強めると同時に、他国による規範・規則の遵守確保に一層力点を置くこととなった。その一方で、自国に課せられる制約や負担への忌避が前面に現れるようになり、議会においてCWCの批准に強い抵抗が示され、CTBTの批准が否決されたのに続いて、ブッシュ政権はBWC検証議定書の採択を阻止したのである。

⁶⁹ Steve Chan, *China, the U.S., and the Power-Transition Theory: A Critique* (London: Routledge, 2008), pp. 93-96, 125-126.

⁷⁰ なお、Friedberg, *Contest for Supremacy* も、不拡散に係る中国の行動様式について、「これ見よがしの格好」(ostentatious gestures)及び「水面下での責任回避」(quiet evasion)から成ると総括している (p. 191)。

⁷¹ Chan, *China, U.S.*, ch. 3.

⁷² G. John Ikenberry, "America's Imperial Ambition," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5 (September/October 2002), p. 44.

そうした中で、米国の不拡散政策における力点は、拡散に関連する物資や技術の輸出管理、移転阻止（P S I や C S I に代表される）——そして廃棄支援（主要 8 か国〈G 8〉「地球的提携」に例示される）、さらには後述する核分裂性物質の生産抑制——といった方策に移ることとなった。それらの方策は多国間条約に直接の根拠を有せず、また「有志連合」による協力に依拠するところが大きい一方で、部分的には強制力の発動を通じた即効性の発揮を期待し得る性質のものであった。輸出管理や移転阻止に国際法上の根拠を与えるべく、安保理決議 1 5 4 0 を含む手立てが講ぜられると同時に、不拡散努力において米軍の果たすべき役割も明確にされていった⁷³。

不拡散義務の履行確保という見地から米国が重視するに至った施策の一つが、I A E A 保障措置に関する追加議定書の普遍化である。ブッシュ大統領は 2 0 0 4 年の「7 項目提案」の中で、受領国による追加議定書への署名を原子力供給の条件とするよう唱道した⁷⁴。それは同年の G 8 首脳会議によって承認され、N S G 指針の強化が目指されることとなった。

しかし、「7 項目提案」においてより大きな関心を集めた施策は、核分裂性物質の生産抑制であった。ウラン濃縮及び使用済み燃料再処理を放棄した国々に対する核燃料の供給を確実にすべきことが訴えられる一方で、N S G に対して、未だ本格的な濃縮・再処理施設を保有していない国に対して濃縮・再処理装置・技術の売却を拒否することが求められたのである。米国の提案を受けて、G 8 諸国は同年以来、追加的な国への濃縮・再処理機材・技術の移転を見合わせることにし、また N S G 指針を然るべく改定しようとしてきた⁷⁵。

これらの施策には、原子力の平和利用に係る締約国の「奪い得ない権利」を謳う N P T 第 4 条を巡る米国の解釈が投影されていた。原子力の平和利用は、飽くまでも N P T の第 1 条及び第 2 条の規定に従って——つまり不拡散義務に違反しない形で——行われねばならないという立場が取られてきたのである。2 0 0 5 年の N P T 再検討会議に際して作成された国務省の文章に従えば、N P T 第 4 条は「不拡散目標の達成が最優先である」ことを認めている。不拡散義務を遵守していない国は第 4 条に基づく利益を享受すべきでなく、寧ろ強制

⁷³ 米国の不拡散政策におけるこうした動向については、梅本哲也『アメリカの世界戦略と国際秩序——覇権、核兵器、RMA』（ミネルヴァ書房、平成 2 2 年）第 1 1 章を参照。

⁷⁴ George W. Bush, “Remarks at the National Defense University,” *Compilation of Presidential Documents*, February 11, 2004.

⁷⁵ ブッシュ「7 項目提案」の前後から、核燃料サイクルの多国間管理を巡る各種の提案が示されるようになった。その中、例えば 2 0 0 6 年の「濃縮 6 か国（米露英仏独蘭）提案」も、追加議定書の締結及び濃縮・再処理活動の不在を燃料供給保証の条件としていた。秋山『核不拡散をめぐる国際政治』8 1～8 2 頁。

措置を視野に入れた注意的とされるべきだというのである⁷⁶。

このような米国の動向は、不拡散政策を実施する「主体」とその対象となる「客体」とを峻別することを通じて、その「実効性」を高めることを意図したものと云えた。ところが、それは、途上国等の目には、「軍縮」、「平和利用」に関する自国の義務を十分に果たすことなく、専ら「不拡散」を唱えつつ、その実効を上げるためには他国の強制をも厭わない身勝手なものに映った。米国の進める不拡散への取り組みには、十全の「正当性」が与えられにくかったのである⁷⁷。

実際のところ、2005年のNPT再検討会議は、核軍縮に背を向けたとして米国を攻撃する途上国と、一部の途上国による不拡散規範への違反に照準を合わせようとする米国との反目によって、暗礁に乗り上げた。また、06年のBWC再検討会議における米国と途上国との対立は、平和目的の協力をどう位置付けるかを巡るものであった。さらに、08年のBWC再検討会議では、途上国が米露等の保有する兵器の廃棄を重視したのに対し、米国を含む先進国は不拡散のための検証体制の強化を主張した。

オバマ政権が「核兵器なき世界」を掲げ、また米露間で新たな戦略兵器削減条約（新START条約）が署名されたこと等により、2010年のNPT再検討会議を取り巻く雰囲気は概して良好なものとなったが、「不拡散」と「軍縮」及び「平和利用」との比重を巡る隔たりが解消したわけではなかった。例えば、非同盟運動（NAM）の議長国を務めていたエジプトの代表は、NPTにおける「微妙な均衡」を変化させようとする試みに警戒を示し、核兵器国が核軍縮に関する義務を履行したからと言って、非核兵器国がNPTの規定する以上の義務を受け入れねばならないということはないと主張した。具体的には、原子力供給の条件として追加議定書の締結を要求する、輸出管理の一環として「国際燃料バンク」を確立するといった形での非核兵器国に対する追加的な制約を退けたのである。そして、ウラン濃縮に関する決定は各国が独自に下すべき「国家の主権的決定」であると言明した⁷⁸。

また、ブラジルからも、核兵器国がNPTの「主要な目標」である核軍縮で進展を見せない限り、条約で「規定されているものに追加しての増大された保障措置約束を受諾することはない」との見解が示された⁷⁹。NAM諸国及びブラジル等の反対により、追加議定書をIAEA保障措置の新たな基準として認知

⁷⁶ Christopher Ford, “NPT Article IV: Peaceful Uses of Nuclear Energy,” State Department, May 18, 2005.

⁷⁷ 不拡散体制の「実効性」と「正当性」との相剋については、石川卓「核不拡散戦略の現状と新展開——アメリカの政策を中心に」『国際問題』第554号（平成18年9月）等を参照。

⁷⁸ Ahmed Aboul-Gheit, “Statement,” 2010 NPT Review Conference, May 5, 2010.

⁷⁹ “Report Submitted by Brazil,” 2010 NPT Review Conference, May 4, 2010.

するという米国等の試みは妥協を余儀なくされたのである。

途上国（近年「新興国」と言われるようになった国々を含む）は、概して不拡散のための強制措置にも慎重であり続けた。イランの核問題に即して途上国の態度を振り返ると、2005年9月のIAEA決議（賛成22、反対1、棄権12）に反対した1か国はNAMに帰属しており、また中露以外で棄権した10か国はNAM8か国及びブラジル、メキシコであった。06年2月のIAEA決議（賛成27、反対3、棄権5）に反対または棄権した8か国はすべてNAM諸国であった。安保理決議1696（賛成14、反対1）にはカタールが、決議1803（賛成14、反対1）にはインドネシアがそれぞれ唯一の反対票を投じた。決議1929（賛成12、反対2、棄権1）にはブラジル及びトルコが反対し、レバノンが棄権した。

また、2007年10月、IAEA理事国を務めるNAM15か国は、米国及びEUを念頭に、イランとの交渉を進めるIAEAに対する「不当な圧力或いは干渉を強く拒絶する」と宣言した⁸⁰。09年11月のIAEA理事会決議（賛成25、反対3、棄権6）に反対したのはすべてNAM諸国であり、棄権はNAM4か国及びブラジル、トルコであった。11年11月のIAEA理事会決議（賛成32、反対2、棄権1）への反対、棄権は何れもNAM諸国であった。

*

一方、中国は「核兵器国」としてNPTに加盟し、多国間の輸出管理に参加するようになってからも、「不拡散」と並んで「軍縮」、「平和利用」を強調し続けた。2003年の『不拡散白書』は、不拡散体制の「公正性、合理性、及び非差別性」≪公正性、合理性和非歧视性≫を確保すべきことを標榜し、特に不拡散と関連高度技術を平和利用するための国際協力との間の関係を「適切に処理」するよう主張した⁸¹。05年、10年のNPT再検討会議において、中国は核軍縮、核不拡散、原子力平和利用を「包括的で均衡の取れた仕方」、「均衡の取れた方法」で促進すべきであるとの立場を示し、特に05年には米国が核軍縮に逆行していると非難した⁸²。中国の立場から見て、西側諸国は「軍縮」、「平和利用」より「不拡散」を優先しているとの批判に値したのである⁸³。

このような中国の姿勢は、北朝鮮やイランの核問題を外交を通じて解決するよう主張してきたこととも相俟って、基本的に途上国の立場に整合したものと言える。その一方で、中国の思い描く不拡散体制の在り方が、米国の追求するそれよりも国際社会の全般的な動向に符合していると直ちには断定し得ないのである。

⁸⁰ Peter Crail, “UN Iran Sanctions Push Thwarted for Now,” *Arms Control Today*, October 2007.

⁸¹ 『「中国的防扩散政策和措施」白皮书』第1章。

⁸² Zhang Yan, “Statement,” 2005 NPT Review Conference, May 3, 2005; Li Baodong, “Statement,” 2010 NPT Review Conference, May 4, 2010.

⁸³ International Crisis Group, *Iran Nuclear Issue*, p. 5.

それは、国際場裡にあって不拡散の緊切性そのものに疑問が表明されることは殆どなく、また問題となり得るのが事実上ごく少数の国及び特定の非国家主体に限られるとの認識が定着してきたように見えるからである。そうした状況においては、「実効性」に重きを置いた不拡散の方策が、「主体」と「客体」との間の区別を際立たせ、或いは強制力に少なからず依存するものであったとしても——つまり、従来の観点に立った場合には、「正当性」を獲得し難いものであったとしても——国際社会はこれを概ね妥当と評価することがあり得る。不拡散の「主体」と「客体」との間に、「国内社会における『警察 対 犯罪者』といった構図」⁸⁴、或いは国際社会が「無法者に対峙するという構図」⁸⁵が成り立つような世界では、不拡散体制の「実効性」そのものが、その「正当性」を規定する大きな要因になるとさえ言うことができるのである。

実際のところ、多くの場合、不拡散の「客体」となると想定される途上国は、全体として米国の進める「現状」の修正に必ずしも否定的ではなかった。追加議定書を締結する国は増加を続け、2010年3月現在、多数の途上国を含む128か国が既に署名し、うち96か国が批准を済ませていた⁸⁶。ブラジル等も2011年にはNSGの指針改定に同意し、濃縮・再処理に係る機材・技術の移転は、原則として受領国が追加議定書を発効させていることを条件とすることとなった。なお、その間、(北朝鮮や)イラン、ブラジルに倣って濃縮・再処理を始める途上国が現れることもなかった。

その上、中国自身が実質的にかなりの程度、不拡散政策の「主体」としての性格を強めてきた。執行が万全とは言えないながら輸出管理の強化に努め、また輸出管理の法的基盤を確実なものにする安保理決議1540を推進したのはその表れである。のみならず、中国は2010年のNPT再検討会議で追加議定書の普遍化を支持し、また翌年にはNSGの参加国として上記の指針改定に賛同した。中国において、不拡散を巡る自国の利益が途上国一般の利益に合致するとは限らないと意識され始めたことは、中国が不拡散努力の「主体」たらんとしていることを反面から裏付けるものと言えた。特に、国際的な不拡散措置を支持するという中国の立場と、「現状を改変しようと企図する少数の途上国」のそれとの間には、「明白な差異」が存在するというのである⁸⁷。

⁸⁴ 納家政嗣「大量破壊兵器不拡散の思想と展開」納家政嗣・梅本哲也編『大量破壊兵器不拡散の国際政治学』(有信堂、平成12年) 1～2頁、

⁸⁵ 篠田英朗『国際社会の秩序』(東京大学出版会、平成19年) 127頁。

⁸⁶ 外務省HP「IAEA保障措置(2)」

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/iaea/gitei.html>> による。

⁸⁷ 浅野亮「中国の軍備管理・不拡散政策」『中国外交の問題領域別研究会報告書』(日本国際問題研究所、平成23年3月) 46頁。引用は郭新宁「中国与发展中国家在国际军控与裁军进程的关系」『外交论评』第95期(2007年4月) 45頁より。

勿論、北朝鮮やイランの核問題の展開次第では——或いは印パ間に核戦争が勃発したり、テロ集団が核装置を入手したり、化学兵器や生物兵器が大規模に使用されたりした場合には——不拡散を巡る状況は大きく変化し得るであろう。しかし、そのような事態において、少なくとも形の上で中国が前面に据えてきた在来の「正当性」がこれまで以上の重要性を帯びるとは想像し難いのである。

むすび

本稿の議論は以下のように纏められよう。

1990年代以降の中国は、大量破壊兵器及び弾道ミサイルの不拡散に係る多国間の取り決め——輸出管理に関するものを含む——を是認し、その多くに参加する方向に転じた。それは米国において、中国が「現状維持」を基本とする「責任大国」として、不拡散に纏わる国際規範・規則を本格的に受容しつつある徴証と捉えられた。

しかし、そうした転換は必ずしも全面的なものとは言えなかった。中国は折々の対米関係を有利に進める梃子として不拡散問題を利用し続けたのみならず、(北朝鮮や)イランの核問題を巡る中国の言動からは、現行の国際秩序を受け入れず、アジアにおける覇権の確立を通じて世界を多極化するという「現状打破」志向も窺われた。

他方、不拡散体制の在り方に関しては、米国の方が「現状打破」国家と評価され得る面もあった。不拡散の「実効性」を優先し、その「正当性」を支えていた「不拡散」と「軍縮」、「平和利用」との比重を変えようとしてきたからである。但し、現在では、相対的に旧来の「正当性」に親和的な中国がより不拡散体制の「現状」に近いとは言い切れなくなっている。

[付記] この原稿は平成24年10月に開催された日本国際政治学会研究大会に提出されたものである(学会HPでの公開は終了している)。

Working Paper Series

Graduate School of International Relations
University of Shizuoka

- 01-01 Hirohisa Kohama, *Misunderstandings on Japan's Economic Development: Japan's Experience and its Lessons for Transition*, September 2001.
- 01-02 Yasuyuki KOKUBO, *The EU Enlargement: Its Implications for Europe and Asia*, September 2001.
- 01-03 小浜裕久「日本の ODA—その歴史的展開」(*Japan's ODA: A Historical Overview.*)
2001 年 11 月.
- 01-04 小谷野俊夫「グリーンズパン議長の金融政策」(*An Evaluation of US Monetary Policy by Chairman Greenspan*) 2002 年 3 月.
- 02-01 Masaharu Hishida, *China and the WTO: The Effect on China's Sociopolitical Stability*.
Summer 2002.
- 03-01 梅本哲也「核兵器による秩序」と「RMA による秩序」 2003 年 7 月.
- 03-02 小浜裕久「グローバリゼーションと南北格差」 2003 年 9 月.
- 03-03 長谷川純一・小浜裕久「ODA 改革—我が国援助政策の転換とその経済学的意義」(*Japan's ODA: Its Policy Change and Economic Implications*) 2004 年 2 月.
- 05-01 小浜裕久「援助と政策一貫性—日本の国際貢献を考える」 2005 年 10 月.
- 07-01 小浜裕久「アジア通貨危機と IMF・日本」 2007 年 10 月.

Working Paper Series

Graduate School of International Relations
University of Shizuoka

- 09-01 小浜 裕久「世界経済危機と資本主義の将来」2009年9月.
- 10-01 飯野光浩・小浜裕久「アジア危機、世界経済危機とグローバル・インバランス」2010年11月.
- 12-01 梅本哲也「米中関係と大量破壊兵器不拡散」2013年2月