

原子力諸法案の検討

金 沢 良 雄

はしがき

原子力関係法の立案も、いよいよ具体化の段階に、はいって来た。ところで、これをめぐって、政府側と国会側との歩調は、かならずしも、ととのっていないようである。政府側では、通産省が「**原子力基本法案要綱**」及び「**原子力燃料資源探鉱促進臨時措置法案要綱**」の二法案を立案し(十一月九日、日本経済)、また経済企画庁では「**原子力基本法案要綱**」「**日本原子力研究所法案要綱**」を考慮中のようであり、さらに、科学技術行政協議会では、政府の諮問をうけて、「放射線物質取扱締法案要綱」の成案をえた(十一月一〇日、読売)。こうした政府側の動きに対して、国会側では、民主、社会自由の各党議員から成る原子力合同委員会は、原子力関係五法律案要綱を決定し(十一月五日)、「原子力に関する基本法案」をはじめ、「国会法改正案」「科学

技術本部設置法案」「原子力研究開発公社法案」「原子力探鉱精練公社法案」の内容をあきらかにした(十一月六日、朝日日本経済)が、さらに、合同委員会は、「核燃料資源開発促進法案要綱」と「**原子力法改正案**」をも決定したと伝えられる(十一月二日、日本経済)。そして、

これらの政府側の案と国会側の案との間には、かなりの相異がみられ、それが、どのような形で調整され、国会に提出されるか、また、国会において、どのような形で成立するかが、注目されるのである。ここでは、これらの各般の關係法案の内容にたち入って詳細に検討するだけの余裕はないが、主な点について、まず政府側の案と国会側の案との比較を行い、若干の批判を加えてみよう。

政府案と国会案との考え方 の相異

政府案と国会案(合同委員会案)とを

通じて、全体として、感じられることは両者の間の考え方に、根本的な相異のあることである。

政府の考え方は、原子力の管理については、消極的であり、むしろ、研究と開発とに民間とともに力を入れればよい、という態度がうかがわれる。これに対して国会側の考え方は、原子力の管理についても積極的であるのみならず、研究や開発に対しても政府を中心とする構想が強く打ち出されている。このことは、一見、奇妙な感じをいだかせるのであり、むしろ、政府側と国会側とが入れかわっているような感じである。この点についての検討は、最後にゆずり、まず、両者の各案を比較してみよう。

原子力管理機構について

原子力の管理機構については、政府案と合同委員会案とは、根本的に異なる構想にたっている。この点は、両者の最も重要な相異点の一つである。

政府の「**原子力基本法案要綱**」では、管理機構としては、行政委員会のような強力な機構を設けず、ただ、内閣総理大臣の諮問機関としての「**原子力審議会**」を設ける程度にとどまっている。そして原子力に関する行政は、一応、それぞれの関係各省が分担することとし、ただ、内閣総理大臣は、原子力審議会の議を経、「**原子力開発利用基本計画**」を立案

し、また、同審議会の議を経て、關係行政機関の所掌事務につき「**総合調整**」を行うことができるとする程度である。

これに対して、合同委員会側の「**原子力に関する基本法案**」では、行政委員会としての「**原子力委員会**」がおかれることとなっている。そして、この委員会の権限としては、一、原子力の平和利用に関する基本施策、二、原子力の平和利用に関する重要研究の推進、三、關係各行政機関における原子力の平和利用に関する事項の総合調整、四、原子力平和利用費およびその認証、五、核分裂性物質の管理、六、研究者・技術者の養成訓練、七、原子力の開発に関する機関の監督があげられている。これらの権限のうちで關係各行政機関における原子力の平和利用に関する事項の総合調整という点をみると、原子力利用に関する行政権限は、第一次的には、各關係行政機関に与えられ、第二次的に、その間の総合調整を委員会が行うということであろうから、このかぎりでは、政府案の場合とでは、内閣総理大臣が総合調整をするか委員会がそれをするかの点で異なるだけであり、あまり強力な権限ではないようにも思われる。しかし、上述のような原子力に関する各般の事項を一手にかかざるといふ点では、たしかに強力な機関であるのみならず、とくに「**核分裂性物質の管理**」ということが権限の一つとしてあげられ

ている点では、かなり強力な機関となる可能性が考えられる。「核分裂性物質の管理」というのは具体的に、どのようなことを意味するのか、これだけでは、かならずしも、あきらかではないが、核分裂性物質の取得、所持、移動や保管に対する統制が行われるであろうことも想像されることである。この委員会は、七人の委員から成り、それは、科学技術本部総裁たる國務大臣および学界・実業界より各一人の常任委員、学界二人・実業界および労働組合からの各一人の非常任委員である。また、委員会には、諮問機関、事務局がおかれる。

研究開発機関について

政府案でも合同委員会案でも、特殊法人としての原子力研究機関の設置を考えている。原子力の研究がおかれているわが国としては、何等かの特殊法人としての研究機関を設けることは、望ましいことにはちがいはない。ところで、この点については両者間には相異がある。政府案では、「日本原子力研究所」という法人を設置することとされているが、それは、政府出資（二分の一以上）のみならず、民間出資をもみとめたものであり、官民合同の機関としての性格をもつものであるのに対し、合同委員会案では、全額政府出資の「原子力研究開発公社」が考えられている。ただ、これらの機関の業

務については、両者間に、根本的な相異は、みられないようであり、「日本原子力研究所」は、一、原子力開発の基本研究、二、原子炉の設計・建設及び操作、三、これらの業務にかかる成果の普及、四、原子力に関する研究技術者の教育訓練などを業務とし、「原子力研究開発公社」

も、一、原子力開発の基本的総合的研究、二、原子力の学術および産業への応用に關する研究および実験、三、原子炉発電に關する実験、四、放射性同位元素の利用に關する研究および実験、五、その他原子力の実用化に關する研究および実験、六、原子炉の設計、建設および操作、七、前各号の業務にかかる成果の普及、八、原子力に關する技術者、研究者の養成、訓練などを業務とするとされている。要するに、両者ともに、研究あるいは実験の程度の業務を主とするものと考えられるのであり、イギリスの原子力公社法による原子力公社（Atomic Energy Authority）のような一般的な経済的活動、例えば、一般的な原子力の生産、利用、調査に必要な物件の製造、生産、購入、取得、貯蔵、輸送、放射性物質の製造、生産、購入、取得、取扱、貯蔵、輸送などには及ばないようである。

原子力燃料資源の開発について

政府案でも合同委員会案でも、原子力

燃料資源の開発について、鉍業法の改正と、資源開発促進に關する法案が考えられている。そのほか、合同委員会案では「原子力探鉱精錬公社法案」なるものが考えられている。

政府案（通産省案）では、「鉍業法改正案要綱」において、ウラン、鉍、トリウム、鉍を鉍業法三条一項に掲げる法定鉍物に指定し、鉍業権をみとめることとし、また、「原子力燃料資源探鉱臨時措置法案要綱」において、原子燃料の探査のため地質調査所職員の入調査権などをみとめ、鉍業権者、租鉍権者は通産局長に届出た原子燃料の存在の確認を得なくては探鉱できないこととし、また、原子燃料の探鉱に対して助成金を交付することとしている。合同委員会側の「鉍業法改正案」と「核燃料資源開発促進法案」も、ほぼ政府案と同じようなものであるが、ただ、合同委員会案では、政府が鉍業権者、租鉍権者に対して核燃料資源の掘探命令を発しうることとされている（新聞の伝えるところでは、このことは、政府案にはみられない）。さらに、合同委員会案では、「原子力探鉱精錬公社法案」があり、この公社は、核燃料資源の探鉱、精錬、二、核燃料資源および物質の輸出入、買取その他の取得、管理および販売、三、核燃料およびその廢物の分離および処理、四、生産物の販売、五、以上の各項に対する研究、調査、資料の

収集および普及、六、前各項に關する技術上の訓練養成を業務とすることとされかつ、核燃料資源の買取、その他の取得および精錬ならびに核燃料資源および物質の輸出入は、この公社が独占し、他のものにはみとめないこととされている。

放射性物質の取締について

政府は、放射性物質の取締法案の準備として、科学技術行政協議会に、法案要綱案の作成を諮問していたが、同協議会で、その答申案が決定された（十一月九日）。この要綱案のねらいは、原子力の平和利用における放射性物質による各種の障害の防止または予防を目的として、「とくに、アメリカをはじめとする原子力利用先進国の規約に例をとった画期的な立法措置である」と伝えられている（十一月一日読売）。その内容は、放射性物質および放射線発生装置の製造、販売、使用、測定、その他の取扱、および、放射性汚染物件の検査、処理の方法などを規制することにある。一方、合同委員会側では、「原子力に關する基本法案」のなかに、「放射線による障害防止」なる一項目をもうけ、放射線による障害を防止し、公共の安全を確保するための規程は別に定めるとしている。

科学技術行政機構について

合同委員会案では、以上のほか、「科

学技術本部設置法案」を考えている。そして、これにより、原子力以外の科学技術行政と合せて原子力の利用開発を推進しようとしている。すなわち、科学技術本部（総裁は国務大臣）は、一、科学技術に関する総合的基本的な企画立案および実施、二、各行政機関の所管に属する科学技術に関する事項の総合調整および推進、三、内外の科学技術の調査および普及推進、四、資源の総合的利用に関する事項、五、原子力委員会の決定した事項の実施その他、原子力委員会の委任にもとずく原子力の平和利用に関する事項六、鉱工業の科学技術およびこれに関連する科学技術に関する事項、七、工業所有権に関する事項を、つかさどることとしている。また、その権限としてあげられているものの中には、原子力平和利用の重要研究推進、核分裂物質の管理、原子力に関する研究者技術者の養成訓練、原子力開発機関の監督などがある。

この合同委員会側の案に対しては、日本学術会議および科学技術行政協議会は「科学技術庁」の設置問題に関連して、反対の態度をあきらかにしている。日本学術会議は、その要望書において、一、科学技術設置法案の作成に当って、政府は事前に学術会議の意見を聞くこと、二、科学技術庁の権限は一般科学技術行政の企画・立案・総合調整のみにとどめ、研究実験段階にはおよびないこと、三、

原子力行政は一般科学技術行政とは切離し独自の行政機構とすることを主張し、科学技術行政協議会の総会も、これを了承し、政府に報告することとなっていると伝えられている（十一月一日読売）。

原子力立法に対する基本的態度

以上で、政府側と国会側との原子力に関する各法案を対比しながら概観した。そこで、これに対する批判に入るわけであるが、ここで、まず、考えねばならないことは、わが国の原子力立法工作において、はたして、どのような基本的態度がとられねばならないか、ということであろう。先進諸国といわれる国々においては、すでに、それぞれの原子力関係法令ができていたのであり、わが国の立法にあたっては、それらが、何等かの意味において参考となることには、ちがいない、としても、それらの単なる模倣や焼き直してよいかどうかということも十分に考えてみなければならぬ。

そこで考えねばならない根本的なことは、先進諸国の原子力立法は、すくなくとも、軍事的な要素が多かれ少なかれ、はいつているということであり、このことは、原子兵器のなまなましい行使と、その後の発展の途上において、立法化が行われたことを思えば、当然であったといえよう。ところで、わが国の場合は、

少くとも国内的には、立法化にあたって軍事的要素を考慮に入れる必要は存しないのみならず、これを考慮に入れるべきではないといわなければならない。すなわち、専ら、平和的利用という点を考慮して立法化を考えればよいといわなければならないであろう。

そうだとすれば、立法化にあたってもおのずから一定の線が出てこなければならぬ。すなわち、原子力に関する強力な管理統制は、不必要であり、むしろ、原子力の開発、利用、研究は、できるだけ自由に、ただ、公益事業的な面、または社会福祉の阻害面に対する取締を加える程度にとどめ、あとは、むしろ、国際的な遅れをとりもどすための国家の助成奨励に重点がおかれるべきだ、ということになりそうである。

原子力委員会は必要か

以上のような基本的態度をとるとすれば、原子力管理についても、原子力委員会のような強力な管理機関が必要かどうかは疑問とせざるをえない。合同委員会案による原子力委員会の構想の背後にはおそらく、アメリカの原子力法による原子力委員があったと想像されるのであるが（尤も、合同委員会案の原子力委員会は、アメリカの原子力委員会ほど強力ではないが）、アメリカの場合は、当初、むしろ、軍事的目的（国防目的）が主とし

て考えられたところから、あのような強力な原子力委員会による管理統制を必要としたことは、いうまでもない。そうだとすれば、これに似た委員会制度を、わが国の場合に、直ちにとり入れるということは疑問とせざるをえない。合同委員会案による「原子力に関する基本法案」では、「基本方針」として「原子力の研究開発および利用は平和目的に限り、民主的な運営のもとに、自由な研究と、成果の公開を旨とし、国際協力に資する」とされている。したがって、同法案が、専ら「平和目的」におかれていることは、あきらかである。したがって、アメリカの場合の原子力委員会と、わが国の場合の原子力委員会とは、その存在の根拠が、かなりちがったものといわねばならないのである。わが国の場合に、原子力委員会のような行政委員会をおくとすれば、また別途の理由が存しなければならぬ。

平和目的を主とする場合、原子力に関する行政機構論は、基本計画にもとづく原子力に関する各行政機関の関連事項の調整ということが、一つの中心問題と考えられるであろう。ところで、その場合には、大体、二つの方法が考えられる。その一は、内閣総理大臣が総合調整するという方法であり、その二は、別個に、総合調整機関を設置するという考え方である。前者の方法が、政府案の「原子力

基本法案要綱」の考え方であり、このような先例としては、総合開発について「国土総合開発法」のとっている立場がある。後者の方法の一つとしては、委員会制度の如きものも考えられるのであり、この意味においては、合同委員会案の原子力委員会も、存在理由を主張しうることとなるであろう。とくに、合同委員会案による原子力委員会の構成には、学界、実業界、労働組合の代表も加わっているところをみると、運営のようしきを得れば、同案が「基本方針」でいっている「民主的な運営」を期待しうるかも知れない。しかし、はたして、わが国において、この種の行政委員会が適正かつ効果的に運営されるかどうかには、なお、多くの疑問がのこされている。さらに、このような基本計画にもとづく関係行政の統合調整を超えた広汎な権限を有する原子力委員会は、わが国の場合、その必要性が少くないといえるのではなからうか。

核燃料、核分裂性物質等の 管理統制は必要か

核分裂性物質等の管理統制ということも、軍事目的を考慮する必要がないとすれば、とくに厳重な規制は必要がなくなるのであり、ただ、これに関連する事業面での、公益性からくる取締が、せいぜいのところということになるであろう。したがって、この点だけからみれば、そ

れぞれの関係事業につき、その事業面の取締(例えば、鉱業、電気事業、船舶海運業などでの取締)を行えば、それでよいのであり、それらのほかでは、一般的な、放射性物質の取締があれば足りるという考え方も、なり立つであろう。

しかし、平和面での原子力の開発、利用を、最も有効適正に行うということに重点がおかれてくれば、以上の程度にいわば消極的な取締だけでよいとはいえない。政府の「原子力基本法案要綱」に盛り込まれている「核燃料(核分裂性物質を含む)及び原子力の管理」(核燃料の生産の届出制、輸出入・譲渡・譲受け・使用の許可制等・譲渡命令、原子力の建設・移動・譲渡譲受けの許可制など)、また、合同委員会の「原子力に関する基本法案」にある「核燃料の管理」および「原子力の管理」(政府案と、ほぼ同様)も、この意味においては、肯定しうるであろう。

なお、こうした規制は、国内的な関係からだけでなく、国際的な関係からも必要となってくることも考えておかねばならないであろう。日米原子力協定はもとより、さらに、将来、国際的な原子力平和利用機関による国際制当をうけるというようなことになれば、その内容の如何によつては、その国内的規制ということも必要となる場合が予想されるのであり、このような意味においても、核分裂

性物質に対する管理統制に関する規定は用意されねばならない。しかし、これらの規制は、いわば、必要最少限度に規定し、かつ運営することがのぞましいのであり、原子力の平和的開発利用に対する民間の創意と熱意を、行きすぎの官僚統制によつて失わせることとなつてはならないと思ふ。

原子力採鉱精錬公社案は 妥当か

政府案では、「原子力燃料資源採鉱促進臨時措置法案要綱」で、国家による採鉱についての規定が盛りされており、合同委員会案では、これとは同じ構想の「核燃料資源開発法案要綱」が定められているが、さらにこのほかに、別に、「原子力採鉱精錬公社法案」が発表されており、この公社が、核燃料資源の採鉱採鉱、精錬を行うとともに、核燃料資源の買取、精錬、輸出入の国家的独占機関とされる。

このような国家的独占機関の設置の構想は、どのような意図から生れてきたのか、かならずしもあきらかではないが、もし、それが、国民経済なり国民生活なりに重要なものであるという一般的な理由からだとすれば、核燃料資源のほかに重要なものは、いくらもある。エネルギー資源を考へてみても、石炭、水力などは、今日および将来においても、それが

すべて原子力におき代えられるほど、原子力の開発利用が経済的にかつ広汎に行われるとすることは、やや早計であろう。してみれば、石炭や水力などをさしおいて、原子力関係の資源だけについてこのような国家的独占機関を設ける理由は、とほしいといえよう。問題は、この場合、その国における国有化、国家管理化の一般的水準なり規模なりの点から考えられねばならないのではないか。またこの公社案の実際上のねらいは、あるいは、二重価格制とか精錬費の合理化とかいう点にあるのかも知れない。そうだとすれば、やや具体的な効果はみられるであろう。しかし、この点についても同様の効果を他の方法によつてあげることがかならずしも不可能ではなく、むしろ、民間の創意工夫と自由競争による合理化をねらったほうが、長い目でみれば、結局、国際的競争に有利な結果をもたらすこととなるのではなからうか。

特殊研究機関は必要か

政府案・合同委員会案ともに、特殊研究機関を設置することとしているが、ただ、前者は、政府と民間との出資による「日本原子力研究所」であり、合同委員側は、政府全額出資の「原子力研究開発公社」である。

政府案は、日米原子力協定による濃縮ウランの受入れ体制としてさしあたり

「財団法人原子力研究所」をつくり、これを母体としつつ、これの発展としての「日本原子力研究所」を考へており、したがって、財団法人原子力研究所の寄附行為者に対し、新研究所への出資をみとめることもなる。この政府側の案には根本的には、民間資本の参加による民間側の研究に対する熱意をもたせて行こうという長所もみられるであろう。研究所の管理についても、「管理委員会」がおかれるのであるが、その委員(五人)のうち二人は、出資者の推せんした者から主務大臣が任命することもされているのである。これに対して、合同委員会側は、原子力問題についての政府側との調整のための懇談においても、「研究所は民間資本を入れるために特殊法人にするのは望ましくなく、国家が全額出資するもの(公社とは限らない)にしたい」と強調したと伝えられている(一月一日、日本経済)。

合同委員会側が、なぜ、全額政府出資案を固執するのには、あきらかではない。民間資本の介入によって、研究が阻害されるおそれありとみているのか、あるいは、何かほかに、とくに、政府のまるがかえ的研究を必要とする理由があるのか。こうした特殊な事情は、かならずしもあきらかではないが、平和利用を主眼とする原子力関係立法であるとするれば、その研究についても、民間側の介入をみとめることに、別段、異存は

ないはずであるのみならず、むしろ、これをみとめたほうが、研究の自由とその成果に、より大なるものを期待しうるのでは、なからうか。

科学技術行政機構の改革は必要か

科学技術行政機構については、従来とも、「科学技術庁」問題などの形でとりあげられているが、これが、原子力立法を機会に、どのようなものとなるべきかが問題とされる。科学技術行政機構を確立することには、原則として賛成である。この場合、原子力行政だけを別にするということは、必要がないのみならず、禍根を将来にのこすのではないか。ただ、問題は、一般的にみて、科学技術行政とその他の経済行政などとの関係であり、行政としては、これらが一体となつて行われねばならぬ場合が多いことである。したがって、現在の、科学技術行政協議会、総理府の資源調査会、さらに、今後は、原子力研究機関なりの成果を、それぞれの行政面にとり入れて効果的に運営して行けば、それでよいように思われる。

むすび

以上の検討と批判を通じて感じられることは、政府側の案が、いかにも、つつましかであるのに対して、国会側の案

は、まことに、はやかであるというところである。そして、前者は、政府の権限なり関与をひきしめようとしているのに対し、後者は、むしろ、それを強化しようとしている。これは、常識的には、一見、逆の現象のようにもみえる。このことは、どこから来ているのであろうか。

政府案の態度に対する一つの見方としては、政府側としては、できるだけ、現存の行政機構に屋上屋を架するようなことは、やりたくない、一応、現存のそれが無難であるということ、また、予算のかかるようなことは、なるべくさげたいということが、根柢には横たわっているということである。このようなことが、政府案をして、つつましかなものとしているという見方である。ところで、国会側としては、時代の窺見たる原子力につき、もろもろの、はなばなし、画期的な法案を用意することが、のぞましいということにもなるであろう。このような消極・積極の二つの根本的な態度が、法案に対する異なる構想を生み出したものといえよう。

ただ、われわれとしては、今日、あたらしく誕生すべき原子力法が、従前の軍事的要素の息のかかった原子力法とは、異なるものでなければならぬという点を十分に強調したい。そして、いたずらに進歩国だからといって、その原子力法先

を模倣することなく、冷静に、研究の推進に主力をそそぎつつ、開発利用を促進する態度を失わないということが必要である。法が現実におくれることもよくないが、法が現実にはばりすぎることもよくない。とくに、それが老大な予算を喰いつぶす場合は、なおさらである。

追記—本稿執筆後、政府(通産省)の「原子燃料開発公団法案要綱」の骨子が発表された(一月一八日、日本経済)。これは、国会側の「原子力採鉱精錬公社法案」に対応するものである。政府の公団案は、公団は民間に優先して採掘しうることを、政府が民間の鉱業権者に原子燃料資源の探掘を指導し、勧告することとし、勧告に応じないときは、鉱業の実施は公団が委託により行い、その産物は公団に譲渡されることとし、また、公団による原子燃料の買上げ、公団への譲渡命令、輸出入の独占を規定する、この構想は、国会の公社案に似ている。が、公社案が、輸出入のほか、買取、精錬をも独占させる規定の仕方に比べると、やや緩和されたもののようにもみえる。問題は、運営の如何によることとなる。しかし、公社案に対する批判は、大体においし、公団案についても同じだといえよう。

なお、本稿執筆後、行政審議会の「科学技術庁設置案」があらにされた(一月一八日、日本経済)。これは、原子力を含む科学技術行政の所管庁として、総理府の外局として同庁を設けるほか、原子力については、総理府に、「原子力審議会」を設ける案である。

(筆者：北大教授・東大講師)