

国際原子力機関 (IAEA) と

その保障措置規則

— 東京総会にちなんで —

下山 俊次

一 はしがき

国際原子力機関第九回総会は、去る九月二日から八日間東京で開催された(1)。

この機関の総会が、本部所在地のウィーンを離れた他の場所で行なわれたのは今回が最初であり、しかもそれが、原子力の平和利用開発を積極的にするための世界で唯一つの原爆被災国であるわが国で開かれたことは十分意義深いことである。

IAEAは、東西両陣営の核戦力獲得競争の中で、専ら人類社会の平和と繁栄を目的として原子力平和利用開発の推進の役割を果たすべく設置された国際機関である。しかし、平和利用推進の結果は、また同時にプルトニウムという原爆材料の生産量増加をもたらす(2)。したがっ

て、平和利用の進展が、核戦争の危険性を増大せしめないようにするためには、国際間の協力活動によって配布される原子核物質が軍事目的に利用されない保証を確保しなければならない。これが通常、保障措置 (safeguards) とよばれるものである。IAEAの憲章が、この機関の任務として、平和利用のための援助と同時にこの保障措置の適用を規定したのはそのためである。しかし一国の主権国家の中に立ち入った査察までも行なうこの保障措置の実際の適用は、現下の国際政治の複雑さを反映して様々な政治的、法律的、技術的更には経済的問題を提起する。IAEAは今日まで、こうした幾多の問題にぶつかりながら、その使命を達成しようとして努力してきた。IAEAの歴史は、保障措置の歴史であるといわれる。そして今回の総会において、今まで制限的にか適用されなかった保障措置を、少なく

とも原子炉に関する限り、全ての大きさのものに適用できるよう改訂した新しい保障措置規則が承認されたのである。しかしながら抑々この原子力の平和利用確保のための保障措置も、歴史的にまた現実的に、その軍事利用面の問題の展開と表裏一体をなすものであり、核軍縮乃至は核兵器使用禁止という難問題と切り離して考えていくことはできない。新しい保障措置規則も、決してそれは世界中の平和利用開発に軍事利用転用防止の枠をはめるものではないのである。われわれは、この機会にもう一度改めて、IAEAの国際組織としての実体と役割を分析し、かつこの機関がおこなおうとしている保障措置の意味を考えてみる必要があると思うのである。そしてそのような全体的視野の上になつて、今後のこの機関への協力の仕方を含めた世界の平和利用の開発推進に対するわが国の役割を考えてみる必要がある。

(1) 今回の東京総会の概要、従来のわが国とIAEAとの関係、IAEAの活動状況等については、外務省国連局「国際科学情報」第二巻、第一号(四〇年六月)の第一部、国際原子力機関東京総会特集参照。

(2) 原爆の材料は、高い濃縮度のウランとプルトニウムであるが、前者は技術的にも経済的にもむずかしい、大規模の濃縮ウラン工場によつてしか生産できない(現在米、英、中共)にあるのみでフランスは建設中である)。これに対してプルトニウムは、濃縮ウランまたは天然ウランが

原子炉の中で核分裂する結果自然にできるので、核拡散防止という面からは、専らプルトニウムの拡散防止が問題の中心となる。

二 IAEA憲章制定の経緯

1 国際原子力開発機関構想(1)

『諸君、これこそ原子力の世界における安全保障のための計画についてのわれわれの勧告である(2)』

ダンバートン・オークスにおけるアメリカ政府首脳会議において、リリエンソールは、その国際原子力開発機関構想について自信をもってこう述べた(3)。

それは第二次大戦が原爆という大量殺戮兵器の出現とその最初の犠牲者によって幕を閉じてから半年後の一九四六年三月に国連の原子力委員会に対していわゆるバルーク案として提案された。いうまでもなく、この時期におけるアメリカにとつての至上命令は、原爆独占の維持であり、その目的のために考案されたこの開発機関構想は、全ての核物質(4)の国際所有と国際査察制度によって世界の原子力を管理規制しようとする強力なものであった。これに対し、数日後ソ連は直ちに反対提案をおこなった。グロムイコ代表の提案は、同じく原子力管理機関の設置の必要性を示唆しながら、アメリカ

案とは重要な点において相違する。第一にソ連が、まず核兵器の使用禁止が開発機関設置の前提とならねばならないことを主張したのに対して、アメリカは開発機関の問題は核兵器問題とは独立させて取り扱うべきであるとした。そして同時にアメリカ提案のような前述の国際所有制度は不必要であり、国際査察は、あくまで国家主権の制限とならない限度においてのみ実施されるべきであるとしている。また、アメリカがこの機関を国連と密接な関係を有しつつもそれとは独立したものととして考えたのに対し、ソ連は、安全保障理事会の下部機構の形で設立すべきであるとしている。これら両提案の内容の相違は『持てる国』と『持たざる国』との対立の当然の結果であることは明らかであり、最後の点は特に安保理事会の拒否権の効果を前提としている点で重要である。そしてまた、更に重要なことは、この国連原子力委員会の討議の全ての対立論点は、これ以後その時々において主張の強さに変化はあつても二十年を経た今日に至るまで、東西両陣営の原子力外交上の問題点とそれに対する考え方を示しているという点である。

翌一九四七年、原子力をのぞく通常軍備委員会の設置によってあくまでも核兵器使用禁止を一般軍縮問題と切り離して扱おうとするアメリカ側の努力も、やがて、ソ連の原爆保有という事態によって

水泡に帰し、他の事情も手伝って原子力委員会ともども休会を余儀なくされた。一九五二年の両委員会の廃止と軍縮委員会の設立は、もはや、核兵器問題を討議の外へおけなくなつたアメリカの譲歩であるといわれる。こうした国際原子力開発機関構想の行きづまりを破つたのが一九五三年一月八日に第八回国連総会でアイゼンハワー大統領によっておこなわれた著名な『平和のための原子力』演説である。

2 核物質国際プール案

原子力平和利用開発の起源は、通常この大統領の演説にもとめられる。前述の歴史的経過が明らかのように、アメリカの意図は核兵器問題によって行きづまつた開発機関構想を、その設立目的を平和利用に限定することによって事態の進展を計ろうとしたものである。と同時に

「ユネスクでひらかれた『平和利用のための原子力国際会議』(ジュネーブ会議)でみられた各国の平和利用開発の進展状況はアメリカの平和利用宣言がかるうじて間に合ったことを示した。勿論アメリカ自体が、この機関に過大な期待を寄せていたわけでもない。一方で自らも大量の濃縮ウランを提供しようとのべながら、その意味について、この提案は『原子力平和利用のための特殊核物質をこの平和利用国際プールに預託させることによって、軍用貯蔵を吸収(Absorption)させることに大きな使命をもっている』とのべている。またその後一九五五年以降、平和利用の国際協力は、専ら二国間協定によって推進されたのみでも、この間の事情は明らかである。」

3 憲章の採択(6)

さて『平和のための原子力』演説の後アメリカは直ちにこの機関の設立のためにソ連と交渉に入ったが、ソ連側は一応の賛意を表しつつも従来からの核軍縮優先説を変えず、この点についての両国の見解統一が問題解決の出発点であることを主張してゆざらなかつた。こうしてまたしても事態はゆきづまりかけたが、一九五四年の夏、アメリカは、イギリス、カナダとともに、オーストラリア、ベルギー、フランス、ポルトガル、南アをワシントンにあつめ、ソ連の不賛成のまま国際原子力機関の草案づくりを開始してしまつた。しかし、九月に至つてソ連は、軍縮問題との不可分説をすて、この機関の性質(国連との関係)と査察問題については意見を異にしながらも、設置自体の推進に対しては賛成側にまわつた。これはそれまで見られなかつたソ連の大きな譲歩であるといえる。この八ヵ国草案は、翌一九五五年五月にでき上がったが、前年秋の第九回国連総会においてみられた多数の加盟国によるこの少数グループ交渉に対する反対の空気が、アメリカは、直ちにこれをソ連をはじめ、国連または専門機関に加盟する八ヵ国に対しても配布し意見を求めた。これに対するソ連の意見は、引続き査察問題については国家主権に不当な制限を加えない方法でおこなわれるべきことを回答している。次いで、第一〇回国連総会の結果、憲章起草準備会議に前記八ヵ国に、ソ連、ブラジル、インド、チェコを加えて、交渉をおこなうこととなり、一九五六年四月、一ニヵ国案が作成された(8)。

これが現在の憲章の原案であり、九月一日憲章起草会議を経て、一〇月二六日に採択、日本を含む一八ヵ国よりなる準備委員会を得て、翌一九五七年七月二九日、国際原子力機関(International Atomic Energy Agency)としていよいよ発足したのである。

この憲章の制定過程にみられた特色

は、問題が国連と密接な関係にありながら、少数グループによる交渉から出発し、漸次多数グループのそれへと移ったこと、総会がこの立法過程に影響をもちたこと、この種の条約草案が、国連の場以外で特殊グループにより作成されたこと、等であり、他のこの種の国際組織に対する特色であるといえよう(9)。

(1) 戦後のいわゆる原爆外交を扱った文献は多数みられるが、平易な解説書としては、『原子力と国際政治』教養原子力講座第五巻がある。

(2) David E. Lilienthal "The Atomic Energy Years 1945-1950" p. 27.

(3) 後のべるブルック案の基礎となつたものでアチソン・リリエンソール報告とよばれる。

(4) わが国においては、原子核物質は、『核原料物質』と『核燃料物質』とに分類されており、ウラン、トリウムの鉱石以外はすべて後者である(原子力基本法第三条)。しかし、天然ウラン、トリウムは鉱石によらず金属によらず核原料物質とし、濃縮ウランやプルトニウムを特殊核物質というほうが一般的である。

(5) 一九五四年原子力法、第二二条—二五条。

(6) 憲章採択までの経緯と旧保障規則については、『外務省調査月報』第二巻九号および一〇号、『国際原子力機関による保障措置の概要』参照。
(7) この事情については John G. Stoessinger: Atoms for Peace; The International Atomic Energy Agency pp. 121-122.

(8) 保障措置(Safeguards)という言葉があらわれたのはこの案においてであつたといわれる。前掲外務省月報六八頁。
(9) Stoessinger: op. cit. p. 124.

三 国際原子力機関の特色(1)

1 全般の特色

以上のような経緯と状況の下に生まれた IAEA は、当然の結果として他の国際組織とは、その機構と機能の上でいくつかの大きな特徴をもっている。

第一にまず、この機関は、二つの目的、すなわち全世界における平和、保健、繁栄への原子力の貢献を促進増大するという開発推進の積極面と、その過程においておこなわれる技術、核物質等の援助が、軍事利用へ転用されないよう確保するという消極面(第二条)とがあり、方向の異なる二つの目的を一つの組織で果たさねばならないことである。

つぎに、この機関は、国連憲章第五七条一項にいう専門機関(Specialized Agency)とは必ずしもいい難いという点である。すなわちこの機関は、経済社会理事会と関係をもっている(第三条B項五)といふことからは、たしかに専門機関の一つであるといえるが、他方で世界平和と安全保障の問題に密接な関係をもっている点で異なる(2)。憲章によれば、機関はその事業に関する報告を毎年国連総会に提出すること、かつまた必要な場

合においては安全保障理事会にも報告を出す義務づけられており、とくに国際平和と安全の維持のために必要が生じれば、安保理事会へ通告をもしなければならぬ(同条同項四)。さらに、保障措置に対する違反が生じた場合には、総会および安保理事会へ報告せねばならない(第二二条C項)、国連との関係を設定する協定の締結義務(第一六条)が規定されているのみならず、その協定には、前記報告に関する取極めとともに、相互代表者制の設置が盛り込まれていること等は、前項でみた如く、アメリカの独立機関案と、ソ連の安保理事会下部機構案の妥協の産物であるという形が明確となっている。しかし、こうした国連という上位機関との密接さは、機関の権限を弱めているといふことではない。むしろ他の機関以上に幅が広い自治性を有している。その顕著な例は、保障措置について違反した加盟国に対する援助の停止や削減等の制裁措置の開始は機関の権限であり、前述の報告や通告に基づく国連の措置はその後の段階になっているからである。また運営面からみると、IBRDやIMFにみられる如き、機関の予算の国連総会による検討は必要なく、それはこの機関の総会の権限である(第五五E項五)。

2 加盟国

つぎに加盟国の問題について簡単にみ

てみると、この機関の原加盟国は、国連およびその専門機関の加盟国であるが(第四A項)、加入は、機関の理事会の勧告にもとづいて、当該国の義務履行の意志、能力を有するとされれば総会の承認によっておこなわれる(第四B項)。したがって、他の機関の場合にもみられる如く憲章成立過程で一たん問題となつた中共、東ドイツ、北鮮等の国々が結局除かれており、このことはとくに保障措置の実施機関という観点からすれば、重要な問題を含んでいる。

3 機構(総会 理事会 事務局長)

機関は、総会、理事会、事務局長以下の職員、の三つから成り立っている。しかし実質的な権限は殆んど全て、理事会にある点が特色となっている。さらにこの理事会の構成が問題で、任期を終了する理事会により選出される一三ヵ国と、総会が選出する一三ヵ国よりなるが、理事会が構成国を選出する基準は次のように定められている。すなわち、米、英、仏、ソ、加の原子力技術先進五ヵ国(第六A項一)、原料生産国(ベルギー、チェコ、ポランド、ポルトガル)から二ヵ国、技術援助供与国(通常北欧諸国)から一ヵ国(同条同項二)、地域別先進国から五ヵ国、の計一三ヵ国が選出される。以上のことから、より少数の核物質と原子力技術保有国への権限の集約化がおこ

なわれていることが解る。これはこの機関が、当初援助供与機関として出発し、かつ憲章の起草も、八カ国乃至一二カ国という少数の持てる国との交渉によって行なわれた以上、核物質保有の有無が、機関における実質的発言権の大小に大きく関係することは止むを得ない。たとえば、この観点から加盟国を分類すると、第一のグループは、大量の濃縮ウラン等の特殊核物質生産国であり、第二のグループは、大量の天然ウラン等の原料物質生産国または原子力技術が高い水準にある国であり、第三のグループは——数こそ最も多いが——以上のいずれをも持たない国、というようにならう。したがって今後の問題は後で述べるように、開発機関から規制機関に性格を変えつつある今日において、なおIAEAの理事会の構成はこのようでありか否か、ということである(6)。

理事会は総会に対して責任をもつことを条件として機関の重要任務の殆んどを遂行する(第六条F項)。総会にある実質的権限と考えられるものは、前述一二理事国の選出と予算の承認(第五条E項五)ぐらいのものである。事務総長に至ってはその権限は単なる機関職員の監督の地位に過ぎない(第七条参照)。こうした少数先進国有利の機構案については、憲章起草の終盤で討議参加国が増すにつれて問題となり、反対も幾多表明されはした

が、結局一二カ国案の考え方がそのまま導入されてしまった。第三グループの国々はわずかに憲章の再検討(第一条B項)の対象に、理事会の構成も入ることを確認しただけで引き下がらざるを得なかったようである。もともと理事会と総会のまた権限の分解点も、条文上はそう明確に後者の優位性を示す表現にはなっていない。その曖昧さはこうしたグループの反論に対する考慮から出たものであるが、近年ますます理事会の権限は実質的に強められてきている。

4 機能とくに保障措置

IAEAの機能の最大の特徴はいうまでもなく軍事利用転用防止のための保障措置実施の権限である。その具体的方法の概略は憲章で以下のとおり定められた。すなわち、(一)設置される原子力施設の設計を審査し、承認すること(第一二条A項一)、(二)記録の保持および(三)その提出を要求すること(同条同項三)、(四)軍事利用転用防止義務の遵守を確保するため査察官を立ち入りさせること(同条同項六)の四つである。このうち、最後の項目、すなわち一國の主権国家の中に、国際機関の職員が、いつでも如何なる場所にも立ち入って(access at all times to all places) 検査をおこなうことができるという権限が最も問題となるところである。この全く国際法上前例のない革命的

な制度が、經過的にはソ連の執拗な反対に遭遇したにせよ、結果的には全会一致でこのような明確な形で導入された原因を考へることは興味のあることである。勿論各国の平和利用拡散の防止を通じての恒久平和と追究の意欲もさきながら、その現実的背景は次のように考えられる。形式上きわめて強力なこの機関の保障措置もその適用は、一義的には、機関から援助を受けた場合になされるのであり、その他の場合は、関係当事国が自発的にその適用を望んだ場合に限られる(第三条A項五)。後のケースは、また二つに分

かれ、その一つは、二国間協定の両当事国が、同協定下の保障措置を自発的にIAEAに移管した場合、他の一つはある一國が全く自発的に移管した場合である(5)。このことから第一に、援助供与国たる先進国(第一グループ)は自ら積極的に望まぬ限りこの制度の適用を受けないことである。第二に、被援助国(第三グループ)からみると、一九五三年に設立が企図されたときは、この機関は特殊核物質の全世界への配給機関たるべきはずであったのに、その後、主としてこの役割は、二国間協力協定へ移され、機関からの援助は小規模のものに限られていく予測があったことが、多数の被援助国(第三グループ)を刺戟しなかったこと

であろう。第三には、ヨーロッパの技術先進国(第二グループ)の主要メンバーであるヨーロッパ原子力共同体の加盟国(6)は、その地域的同族機関に保障措置をおこなわせておくことによって、この機関の保障措置をうけない大義名分があること(7)、そして第四は、第一と同種の問題であるが、なんといつても国家主権の制限反対を唱えつづけていたソ連が、原水爆保有国としての地位を高めていくにつれて、拡散防止の観点からはアメリカの立場に近くならざるを得なくなり次第にその主張を弱めたことである。したがって国際組織(条約)への参加が、分担金の支出以外の何等の義務も課せられないこの機関の場合においては(8)、以上みた如く保障措置の方針を憲章に規定するところまでにはうまく進展し得る背景が十分あったのである。

(1) 機関の概要については、高野雄一『国際組織法』昭和三十六年三三二頁以下、
またB. G. Bechofer and E. Stein: Atoms for Peace: IAEA, "Atoms and the Law", pp. 1361—1404.

(2) 高野・前掲書 一四三頁および二三三頁。

(3) 同様の批判については、Bechofer and Stein, op. cit. p. 1404.

(4) 国連憲章の起草過程においても、ダンバートン・オークス会議からサンフランシスコ会議へと参加国が増すにつれて安保理事会对して総会の権限を強めようとする動きが出たのと同様の傾向である。

(5) アメリカは、IAEA査察官の訓練のため一九六二年に、ブルックヘヴン国立研究所の四つの研究炉をこの協定方

式で、IAEAの査察下において。また更に昨年は、ヤンキー原子力発電所を提供し、イギリスもブラッドウェル発電所を同種の協定によりその査察のもとにおいてが、これらは全て訓練目的であり、他の各国のこれへの移管をすすめるジェヌスチュアであることは明確である。

(6) 西ドイツ、フランス、イタリー、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグの六カ国。

(7) ヨーロッパ原子力共同体設立条約、第七七条—八五条。

(8) 保障措置は、援助をうける場合はIAEAとの援助協定、二国間の場合は、二国とIAEAの三者による移管協定、一國の自発的受け入れの場合は、IAEAとの査察協定というように、一つ一つ個別の手続によってはじめて有効となる。

四 保障措置規則

1 二国間協定上の保障措置

原子力平和利用のための二国間協力協定は、国際原子力機関のアクセラメントであるといわれた。確かに前述の如き経緯からすれば、IAEAが名実ともに平和利用推進の中心機関なることができなくなったのも、またそれゆえに保障措置制度の実効性の失われつつあったのも、先進国が後進国と締結する二国間協定のためであった。しかし前者はともかく、後者の役割は、当初二次的な適用と考えられていた二国間協定上の保障措置の移管が逐

次行なわれてきたことによつて、その目的の一方の面である規制活動は近年活発になってきている。このことは、もう一つの面である平和利用の推進者としての役割がますます退化してしまつてきていることにもなる。

現在までアメリカだけで四三カ国と原子力平和利用協力協定を締結しており、イギリス、カナダ、ソ連も相当数の協定を各国と結んでいる。これらの協定は、援助供与の内容は、多少変わつていても、等しく軍事転用防止の保障措置条項が規定されていることでは全く同一である(1)。しかしその文言には、将来IAEAが保障措置の用意を整え次第、どの部分をどこまでこれに移管するか協議をする旨の一条が挿入されている。

2 旧保障措置規則(2)

一九六〇年九月のIAEA第四回総会になって、この面の実質的活動は開始された。すなわち、西側一五カ国からの提案により『理事会は、保障措置の原則と手続を加盟国と協議の上決定する』ことが決議され、保障措置関係の憲章の規定の具体化作業が開始された。しかしこの際の表決では、ソ連ブロックは再び元来の主張に帰り反対票を投じている。理事会は直ちに保障措置規則草案の作成のための委員会(いわゆるランダース委員会)を設置して検討を開始し、翌六一年

には五章六項からなる『機関の保障措置』(INFCIRC/26)という規則文書を採択した。これが旧規則である。保障措置の実施方法は憲章にのべられた如く、施設的设计承認(旧四二、四三項)記録および報告(旧四八乃至五三項)、査察(旧五四、五九項)である。この委員会においては、一応法律的問題も論議はされたが、その主眼点は、如何にして拡散防止のチェックが技術的に可能であるかということが中心となった。原子炉施設においては、その運転の過程で生ずる原爆の材料となるプルトニウムの生成量が問題となるが、この精度をあげて正しくチェックするためには、実際に分析してみる以外にはない。したがって現実的には、原子炉に備え付けられた計測装置によつて数値をよみ、計算をすることになるが、その誤差の累積でも爆弾は製造できる可能性も出てくるし、第一計測装置そのものを狂わせてしまえば、何もわからないことになる。このことは一体どこまでこのような方法でおこなう保障措置に拡散防止の実質的效果を期待するののかという問題になる。この規則はこうした技術的問題を、その適用対象となる原子炉施設の出力規模を百メガワットで切ることによつてスキップ・アウトしたといえる(旧四四項)。ここで重要なことは技術的検討の結論からその規模をきめたとはい切れないことである。むしろ、この程

度の出力までの原子炉であれば、殆んど多くは研究用、試験用原子炉であり、発電用大型原子炉の如く保障措置の実施の方法如何では経済性に影響が出てくることは先ずないと考えられたからである。また記録および報告書提出の回数と査察の回数(旧六五項)を、生成プルトニウム量によつて決定したが、前述の事情からいっても、技術的に決定的方法がない以上は、自ら目で確かめる査察以外に、効果的方法はないのであり、そうだとすれば、査察の回数を原子炉内でできてくるプルトニウムの精度のわるい生成量によつて決めることは意味のあることではない(しかしここで再び注意を要するのは、この程度の技術的背景でもIAEAによる平和利用の保障措置規則の場合は成立したという事実である)。

3 新保障措置規則—常駐査察の問題

以上にのべた旧規則における適用上の諸問題は、一九六三年突如として、ソ連の支持をも得て採択された前記百メガワット制限の撤廃と、それにつづく今回の『機関の改訂保障措置規則』(GC(X)/26)の採択により一層強く印象づけられる。前者は、旧規則の拡大という形で、対象施設の出力制限の廃止と憲章にいう査察をおこなう場合に年間一、二回を超えて『何時でも近づく権利』(access at all times)が行使される旨を定めた

が、出力規模による制限の撤廃によって、とくに商業用大型原子炉がその対象に入ることが、規則全般の再検討の要求を生み出し、主として保障措置の実施による経済的負担の防止のための条項が加えられて(新九乃至一四項)新しい保障規則として今回承認されたのである。この新規規則の制度に先立ち、旧規則の場合と同じく検討小委員会が設けられたが、そこでの最も大きな問題は、『何時でも近づく権利』についてであった。先進国グループはこれを常駐査察として新規規則に入れようとしたが、被援助国側は、憲章採択の折になら明確に定義されていなかったことから、これを『予告なしの査察』と解すべきであると主張し、かつての米・ソの国家主権論議が、先進国グループ対後進被援助国グループの対立で論議されたことは興味深い。その結果、先進国側の妥協としてこの条項は、予告なしの査察を原則の如く表現し、具体的内容は、個別の移管協定で定めることとした(新五〇項)。ここには、協定締結国とIAEAの三者による話し合いで常駐査察を実現しようという先進国側の意向とが含まれている。

もう一つ別の観点から、この新規規則が問題となっていることは、原子炉で使用する核燃料でできたプルトニウムは、すぐ取り出せるわけではない。それは化学再処理工場へ運んで、プルトニウムを分

離しなければならぬ。核燃料は原子炉から取り出された状態では放射線が強く、特殊な鉛容器に入れない限り持ち運ぶことができるものではない。したがってもし簡単な拡散が行なわれるとすれば再処理工場からであって原子炉そのものからではない。しかるにこの新規規則においても、未だ再処理施設への適用手続は定められていない。これは、今のところ再処理施設が、全て先進国にあり、軍事利用と共通に使われているという事情からである。このことから原子炉に対する詳細な保障措置実施の別な意味がわかるであらう(4)。

以上簡単に素どおりにしてしまつた形であるが、この規則の本質が、どうやって計量するかとかどのように査察を行なうかというような技術的問題あるいはその適用方法という法律的問題とは別のところにあることが多少とも示すことができる。幸いである。

4 保障措置移管協定

わが国はつとに、他国に先がけて原子力研究所の国産第一号原子炉用に天然ウラン三トンの供給をIAEAに要請したが、一九六三年にはこれも他国に先がけて、旧規則のもとで、日米原子力協定下の保障措置を、更に本年、新規規則のもとで日英原子力協定および日加原子力協定下のそれをIAEAに移管しつつある

(5)。とくに日英協定によってイギリスより導入した日本原子力発電会社の一六万キロワットの動力炉の移管は、世界で唯一のものであるし、ここ当分の種の原子炉でIAEAに移管されるものはないといわれる。こうした協力は勿論重要なことである。

しかし、前述の如く、保障措置は、その原則に反対する理由はないとしても、適用方法と手続は幾多の問題と幅がある。二国間協定上の場合、援助国側が、自らの原子炉輸出市場でマイナスとならないようこれを実施するというプレキがついているのに対し、IAEAの場合は規制面に徹底できるといふことが、被援助国側に危険をもたせる結果となる。アメリカをはじめ、核先進国の移管促進に対して、今後ヨーロッパ諸国の動向が注目される(6)。

(1) わが国の場合を例にとれば、日米原子力協定、第九条B、第一条、日英協定、第四条、第五条、(a)(1)、(a)(2)、(c)、日加協定、第四条一項、(a)、(b)、(c)、同条三項。この中カナダとの協定のみが相互適用で、他の二つは、アメリカ、イギリスのみがこれをおこなう権利を有する。

(2) 詳しくは前掲外務省月報参照。

(3) 勿論、原子炉側に技術的工夫や装置をほどこすことによつて、査察の回数を減らし常駐でなくともすませるような方法もある。しかしこの面の努力が十分でない中に実施が先行したことがいろいろの意味をもっている。五項参照。

(4) 今回の総会における日本代表演説はこの点にふれ、再処理施設への保障措置規則適用を至急検討することによって原子炉側のそれを簡単にすべきであると主張したのは当を得ている。

(5) 原子力平和利用のための日米両政府間協定に関する機関の保障措置の適用に対する米政府、日本政府、IAEAの間の協定。

(6) IAEAと二国間は、相互に援助と保障措置の代替ルートとしての役割を担うことによつて、ますます一方は促進面へ、他方は規制面へと比重を移していく。同一問題の表裏とはいえ、如何に同一主体が具体的実施を、双方ともおこなうのが困難であるかが明瞭となる。

五 保障措置規則と部分的核停条約

一九六三年の部分的核実験停止条約の成立は、平和利用による核拡散防止のための保障措置におくれをとつていた核軍縮問題の解決にとつて大きな前進である。ここで今まで述べてきた問題の所在を一層明確にする意味から、核停問題に簡単に触れることにする。

核軍縮の問題が平和利用による核拡散防止にくらべて遙かに多い時間と努力を費やしていることは、この問題が、平和と安全保障により直接的な影響をもつていふことから当然である。しかし核軍備問題に関する米・ソ双方のアプローチの仕方は、今まで見てきた平和利用のための保障措置のそれと全く同一である。た

だ核軍縮の最終目標である核兵器使用禁止をアメリカが比較的長い時間をかけて段階的に達成しようとするのに対し、ソ連は、常にすべての核拡散問題において、その優先性を主張している。アメリカの考え方は、フォスター軍縮局長官によると一度保有してしまった以上、今更『相互に傷つけ合う能力を減らす見通しが、一年や二年遅れてもそれだけ危険になることはない』が、拡散問題の方は、その措置の実行が『一年くらいあるいは数ヶ月でも遅れるのは、失敗か成功かをわけるもの』なりかねない、という相違があるという見方から拡散防止の方を強く打ち出している(1)。

部分的核実験停止条約が、わが国では専ら原水爆実験禁止による放射性降下物(フォールアウト)の減少ということの効果に力点がおかれているのは、唯一の被災国としての国際的立場と国民感情から止むを得ないとしても、もう一つのそれにも増して重要なことは、実験の禁止によって後発核兵器保有国を出さないための防波堤をつくるという役割である。フランスの不参加はまさにこの点についての現状認識と判断の結果であることはいうまでもない。

この軍縮条約への加盟は、参加しただけでは分担金支出の義務しか伴わない国際機関への加盟と異なり、自動的に実験をしないという義務の受け入れとなることである。第二には八年も前に平和利用の保障措置としては素直に通ってしまつた査察問題は、軍縮問題では未だに国際法上の通念から離れた国家主権に対する制限として、拒絶されつつづけている。核

停条約の進行過程では、国際監視から個別監視へ逆もどりすることにより条約が受け入れられたのである。第三に一度行きつまった核停条約を再び軌道にのせるため、技術的な問題が平和利用の保障措置とは比べものにならない程討議され、第二の問題と併せてこの点についての解決がついた部分に対して核停条約は適用されることとなったということである(2)。部分的核停条約の成功は、大気圏内、大気圏外、水中の実験探知が、相手国への立入り不要のまま行なえる技術上のバックグラウンドの解決による。逆に言えば、地下核実験が除かれた理由は、査察と技術的探知問題のミゾが埋まらなかつたことにあると見てよいであろう。これも技術的問題の解決が中途半端ならちならずに行きされてしまつたIAEAの保障措置規則の場合と比べて注意すべき事柄である。軍縮問題では達成されなことが平和利用の保障措置でできるとしても、それは、後者が前者より技術

的、経済的、法律的に容易なものであるということではないことは容易に理解できるであろう。

(1) William C. Foster "New direction in arms control and disarmament" Foreign Affairs, July 1965, p. 589.

(2) 部分的核停条約と技術問題については、岸田純之助「部分的核実験停止条約の科学的背景」科学朝日、三十八年一〇月号

六 ちすび

わが国は、その原子力開発を自ら進んで平和目的に限っている唯一の国であるといわれる(原子力基本法第二条)。そしてすでに見るとおり、IAEAとその平和利用のための保障措置に対していづれの国よりも大きい貢献をしている。

しかしこれらの貢献が、国際社会の舞台において激しく闘かわされている核兵器使用禁止問題を頂点とする軍事利用に関する状況分析の甘さと暗さの結果であったり、また世界恒久平和の達成という理念の崇高さだけに押された協力力であるとしたら、その効果は甚だしく減じられてしまうのである。現在の厳しい国際状況下にあつては、好むと好まざるにかかわらず平和利用もその保障措置もあくまでまた軍事利用から派生する諸問題によって左右されているという認識は、残念ながら常に心がけられねばならない。そして保障措置規則の理解も適用も、このような観点に立つて見たときは

じめて可能である。

一方また、国際原子力機関も、設立のときと現在とは、その国際組織としての役割を変えつつある。それは開発推進機構から管理規制機構への変化である。しかもこの百八十度の転換にもかかわらずその機構と機能はそのままに置かれている。国際法社会における人類の平和と繁栄が、国際組織を通じた主権平等の原則の制限という形において実現されていくという一般論が歴史的に正しいことはいうまでもない。しかしこの機関のそれは、役割の変遷と共に不必要に傾斜の大きなものとしてわれわれの注意をひくのである。そこには、安保理事会における大國の拒否権が、何枚ものヴェールをかぶつてやはり存在しているとさえ意識せざるを得ない。

われわれは、原子力の平和利用を通じて、それが現在もつ積極的意味をもつと考へなくてはならない。いいかえれば、現在の国際社会において、既に積極的に核兵器保有の放棄を決心している国の果たすべき役割をもつと真剣に分析すべきである。そしてその結論をもつて、あらゆる機会を通じて世界に働きかけることが緊急の要務であると考えられる。その舞台とすべきは何もIAEAに限られない。軍縮委員会であればなお有効である。

(しもやま・しゅんじ) 日本原子力発電株式会社社長室副主査