

# 原子力法制の現状と問題点

〈出席者〉

金沢良雄

成田寿治

下山俊次

東京大学教授

科学技術庁  
原子力局長

日本原子力発電株式会社  
契約課長

はじめに

——この座談会のねらい——

金沢 原子力基本法が制定されてから約一三年、原子の火が東海村にともされてから約一年を経た今日、原子力をめぐる内外の環境も現実にも則して大きくゆれ動いているようであります。国際的には、「大気圏内、宇宙空間及び水中における核兵器実験を禁止する条約」が結ばれ、また、近くは核拡散防止条約が結ばれましたが、その発効をめぐって問題が生じている。また、外国の原子力艦船の寄港からむ問題が生じている。平和利用面では、アメリカの民有化に対応して日米原子力の協定も改訂されまし



かなざわ・よしお先生

た。さらに、わが国の平和利用の軍事転換を防止するための保障措置が国際原子力機関によって行なわれるようにもなった。国内的には、昭和三十六年に、原子力開発利用長期計画が策定され、四二年には、その改訂が行なわれ、これに基づいて原子力開発利用は、新段階へと歩み出

すことになりました。その一は、高速増殖炉と新型転換炉の実用化の推進であり、そのため、動力炉・核燃料開発事業団が発足いたしました。その二は、原子力発電の進展にともない、核燃料サイクルの確立、さらに、濃縮ウラン、プルトニウムなどの特殊核物質の民有化方針であります。その三は、原子力船の建造の推進、その四は、放射線利用の推進、とくに、その食品照射の推進、その五は、核融合の計画的推進、その六は、平和利用にともなう安全性のいっそうの確保であります。

このような、原子力をめぐる環境の推移のなかで、わが国の原子力法制の問題点は何かをお話し合いたい、というものが、今日の座談会のねらいであります。

## 一

### 原子力平和利用と軍事利用の関連

金沢 わが国の原子力基本法は、基本方針として、「原子力の研究、開発及び利用」は、「平和目的に限」ることを明言し、これを大前提としながら、民主・自主・公開の三原則に立って定められています。この基本的な態度は、今日といえども変わりはないといえましょう。

しかし、現実には、さきほども、ふれましたように、平和利用と軍事利用というものが関連性を持ってくる。そこで、まず、この点からお話を伺いたいと思います。原子力は、平和利用にもなるし、軍事利用にもなる可能性をもつてい

る。そこで、軍事利用への転換をチェツクする必要がある。この点が一つ。これは、またあとで国際原子力機関の保障措置とかいう問題としてお話をがえるかとも思いますが……。それから、いま一つは、外国の軍事利用に関連する問題、ことに、最近の原子力潜水艦ソードフィッシュ号の問題とか、核拡散防止とかいうようなことについて、どういう態度をとるかという点、これらについて、成田さんから……。

▽……原子力開発と平和利用の原則

成田 いま御指摘のように原子力開発は平和の原則に限ることが、政府のほうの最大の眼目になっております。それで最近こういう国際情勢でそれはいのかという意見も一部にはないことは

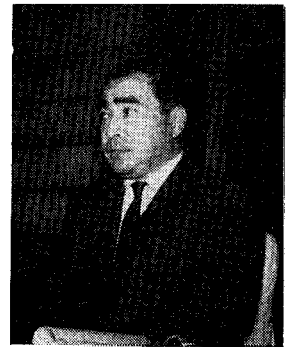
はじめに——この座談会のねらい

- 一 原子力平和利用と軍事利用の関連
  - (1) 核保有国の軍事利用と日本
  - (2) 原子力利用と行政機関
- 二 開発促進とその問題点
  - (1) 国の役割り
  - (2) 国の財政援助
  - (3) 公開の原則
- 三 原子力委員会の性格と実態
  - (1) 原子力委員会は諮問委員会か、行政

ないのでありますが、去年原子力委員会が二〇年後の長期計画というものをつくっております。その中の原則として、日本の原子力の開発、利用は平和に限るということを委員会のフィロソフィとして強く打ち出しております。原子力基本法を守っていくという非常に大きい、強い方針を原子力開発利用長期計画でうたっております。日本ではもちろん平和利用に限ってやるのですが、ただ原子力開発というのには、一面では平和利用ですけれども、一面では軍事利用に転用され得る可能性が強い。ますます技術が進んでくるとそういうことになりますので、基本法では、民主、自主、公開三つの原則によってあらゆる原子力の開発が平和利用に本當に徹して守られているかどうかということ監視するために、原子力委

委員会か

- (2) 原子力委員会の役割り
  - (3) 国の開発体制
  - 四 安全性の確保
    - (1) 原子力施設の安全性
    - (2) 立地問題
  - 五 軍事転用の防止
    - (1) 軍事転用防止と保障措置(査察)
    - (2) これからの課題
- おわりに



なりた・としはる先生

員会という機構をつくって、常時平和利用に限られるように監視しているし、またそのために原子炉等規制法その他いろいろな法的な規制によって平和利用を確保するための法体系を整備してやっています。ただ日本では、そういうことで平和利用に限る体制が、実際上も法律的にも整備されております。

(1) 核保有国の軍事利用と日本  
▽……原潜寄港、核実験等

成田 しかし最近外国の軍事利用に伴っていろいろな問題が出てきている。一つはことしの夏に出た佐世保におけるアメリカの原子力潜水艦ソードフィッシュ号の寄港時に異常放射能がみられ、原潜の寄港問題に関連して、原子力というのは非常に危いものであるという気持ちが国民に広がったのではないか。それから核実験、これは中共の核実験が七回に

わたって昨年末までになされておりますが、そのときに放射能が雨水や浮遊塵にまじって日本にも落ちてくる、そういう外国の軍事利用によって、日本のせつかく進めるべき平和利用の開発が妨害されているというのが現状であります。これらのことはわが国からみて治外法権であって、りっぱな規制法があり、りっぱな法体制でもうにもならぬことで、原子力委員会が外務省等を通して外交的な折衝でいろいろと注文をし、アメリカ側にものを申ししておりますが、治外法権である外国の軍事利用に関連して日本の平和利用がかなり阻害されているという向きがありますので、われわれも非常に遺憾に思っております。これは治外法権の問題であるし、また外交方針によってなるべくそういうことをなくするようにつとめていける。国内的には長期計画にうたっている平和利用が軍事利用の転用にならぬようになりっぱな法体系がつくられて、その実施を原子力委員会が監視しているという体制であります。

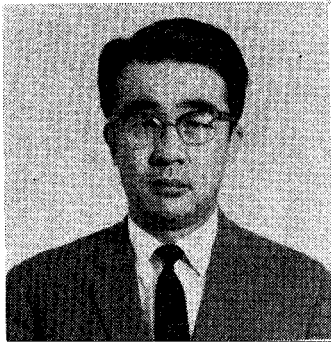
(2) 原子力利用と行政機関

下山 平和利用と軍事利用の関連について私なりにもう少し考えてみますと、現在の原子力の平和利用の技術、特に原子炉の技術というものは、もともと軍事利用開発の過程から得られたもので、技術それ自体としては両方の分野で、同じ

ものを使っているといつてよいでしよう。したがって、平和利用開発だけをやって、軍事利用開発をやらないといつては、せんじつめてしまうと開発対象となる技術に区別があるのではなくて、ある原子力技術を平和目的に使うか、あるいは軍事目的に使うかという人間の意思あるいは、国家の意思、そういうものによつてだけしか区別されないことになると思ふのです。そこにこの問題の非常なむずかしさがあると同時に基本法が平和利用宣言をおこなっている意義があると思ふのです。そこで、原子力委員会は実際にある国内の原子力計画全体の目的なり、利用方法がちゃんと平和目的にかなつていてしかも安全なものであるかどうかというのをチェックするわけですが、最近の一連の放射能問題の際感したことなんでしょうけれども、いま成田さんのおっしゃった日本の国が軍事利用からくるいろいろな影響というものに対して国民を守つていくということになりますと、これは法律面だけからのものをいってはいけないうことなんでしょうが、必ずしも原子力基本法の適用範囲というか、原子力委員会の業務の範囲ではなくて、国全体として国民の健康管理や保健の問題としてなら厚生省とか、行政協定問題としての対外折衝なら外務省とかが表面に立つことになるのではないかと気がします。そして原子力に関する専門的知識

を有する国の機関として原子力委員会あるいは原子力局というものが協力していくということになるのだと思ひます。こうした点が明確でない、ただ騒ぎが大きくなるばかりで、問題の実際の解決が進まないし、本当の問題の所在がボケてくるのではないかとということが気がかりです。

原潜問題が起こったときの新聞報道をみると、放射能の影響から対米折衝に至るまで原子力委員会が表面にたつていて、なにか国外の問題についても原子力委員会が政府の一機関として問題の処



しもやま・しゅんじ先生

理の責任をもつていられるように見えて、ちょっと不思議な感じがします。またこの話と逆に日本の国内で生産された核物質が外国へ売却されたとき売渡し先でそれが軍事利用されることを防ぐという問題もあると思ひます。これは核拡散防止条約に関連する問題と思ひますが、そのあ

たりについて原子力委員会の参与もなされておられる金沢先生から御意見を伺えたらと思ひます。あるいはこれは原子力委員会の問題が出る時お話し願つたほうがいいのかも思ひますが……。

金沢 それに関連して、原子力開発体制問題懇談会なんかでもいろいろ原子力委員会の責任について御質問なり御意見が出たのです。その最も基本的な質問は、原子力基本法というものは平和目的に限るといふことをうたつていられるけれども、軍事的利用というやうなことをやろうと思へばできるものなのかどうか、それについての法的見解はどうかというやうな根本的な問題が出てきたわけなんです。これは非常にむずかしいですけれど、

も、少なくとも原子力基本法を含めて、基本法というのは国の基本的な施策を表明するものである。しかしそれは結局国会がつくるわけですから、国会がこの基本法といふのもこれは変えることができるし、あるいはこれと違つた法律をつくつてこれを改正していくというやうなこともできる。だからもし国会がそういう軍事利用とかなんとかといふことをもし考へてくるとすれば、これはまた別の問題になつてくる。だから、ただ基本法があり、原子力委員会があるからだいじょうぶだといふわけのものではない。結局は、憲法第九条の保証と、その辺はやはり平和利用に限るといふ国民意識という

ものが十分になければ根本的な保証にはならないといふことはいえるのではないかと思ふのです。

それからもう一つの問題は、原子力委員会がおよそ原子力に関連する問題のすべてをやるといふわけのものでもないやうに思われるので、たとえば今度のソドフィッシュ号にしても、あれは結局日米安保条約並びにそれに基づく協定に基づいて原潜の寄港が行なわれてくる。それに対してはもちろん原子力委員会が直接それを担当するあるいは原子力局が直接それを担当するといふものではなく、対外的には、やはり外務省がタッチすべき問題であるといふふうな考へるわけです。核拡散防止条約にしてもそうなんです。国際条約ということになれば、やはり矢おもてに立つのは外務省ということになると思ひます。しかしそれを国民の安全を守る立場から推進していく場合にどういふ方法でいくかということについては、原子力局なり原子力委員会なりというものが十分に発言をしていただくか、また安全のために注意していただくことは、大いに関係をしていただくといふことにならうかと思ふのです。ですから先ほど下山さんのおっしゃつたやうに国全体としてどのやうな取り組んでいくかといふことは、十分考へていかなければならない問題だと思ひます。

成田 私もだいたいそういう御趣旨で

いいと思います。それでたしかに法律問題としては、原子力委員会設置法に定めている原子力委員会の権限の中に、ソードフィッシュ号対策等のことはない。しかし原子力委員会というのは、国民の安全を守るというこれは至上命題があるので、法律以前の問題として原子力委員会が乗り出さざるを得ないということ、それからもう一つは放射能問題というものは非常に専門的な問題であって、これは外交当局とか政治家だけでなく、やはり専門的な知識のある人がまずいろいろ分析する必要があるので、そういう意味でも原子力委員会にまず安全の面から検討してもらおうというのは、政府としても考えなければならぬし、お願いしたところだろうと思います。権限問題としては法律以前の課題であって、このことについて国会で質問があったときに、三九年ごろですが、潜在的な権限という名答弁をやったようですけれども、結局国民の安全を守るという一つの法律以前の考案に基づいての委員会の活動というふうに解釈をしています。

### ▽……原潜寄港と放射能調査体制

**金沢** なお、原子力軍艦の放射能の調査については、ことしの九月でしたか、指針大綱というようなものができまして、それで今後の対策として相当緻密な計画のもとに原子力軍艦の寄港に関連し

て調査体制を整えていくというようなことにもまだだんだんできてきているわけであります（後掲資料1参照）。この点について特に問題はございませんか。

**成田** これは日本の各機関が特に関係市当局とか佐世保、横須賀の市民の安全を守るという意味で協力して放射能調査を整備して十分やろうということであります。そういう点では心配がないような体制になっていますが、なにせ向こうは軍艦ですから、中には入れない。それから国内の原子炉の場合には中に入って立入検査でも何でもやれますが、外国の軍艦でするのでそれができず、周辺のモニタリングをやるという制約があった、これは治外法権であってやむを得ないということですよ。

**金沢** そういう点はむしろ外交折衝によってそごのないようにやっていたらだ。そういう方向で今後政府全体としても進めていただくのがありがたいと思います。

**成田** そういう一方では放射能調査を十分整備して、一方では外交交渉でアメリカ側と交渉しております。

### 二 開発促進とその問題点

**金沢** それでは次に、開発促進の面でありますが、わが国の場合には、動力炉の実用化ということもはかられてまいり

ましたし、それからまた日本でもその将来の長期計画も昭和六〇年までに四〇〇〇万キロワットというような見通しのもとに新しいリアクターが建設されようとしてきています。さらに放射線の平和利用、食品照射とかそういう面でもこれが平和的に利用される段階にだんだんできてきている。そういう場合に基本法の考案に立つと、やはりそういうものは国ができるだけプロモートしていくという役割りが非常に大きいように思われるわけですよ。しかし最近ではアメリカでの核燃料物質の民間保有が大幅に認められるというようなことにも関連して、わが国でもそういう民間ベースの原子力の平和利用の促進という方向が今後は次第に活発に行なわれようとしている。電力もそうですが、そのほか自主技術の開発という

ようなことも行なわれようとしております。また、平和利用や開発が進むに伴って新たな問題がいろいろ出てきています。たとえば廃棄物の処理であるとかあるいは再処理問題、燃料サイクルの問題、そういうような問題が次から次へと新たな問題として出てきていくわけであります。こういう問題をめぐってやはりいろいろな法律問題も出てくるかと思えますが、この原子力の開発の促進ということに關連して、基本的に発生してくる問題についてひとつお話を伺いたいと思えます。また特に最近では動力炉の開発につ

### (1) 国の役割り

**成田** 原子力の開発も、ある意味では実用段階に入っているので、民間の電力会社だとかあるいは民間の研究機関とか民間の役割りもだんだんふえてまいっておりますが、やはり国の役割りもそれに応じて大きくなっております。国がどういふことをやるかという、基礎的な研究開発、これは国がまず研究開発の面で行なうという基礎的な解明をやって、そしてそれを民間が実用化していくという意味で基礎的な分野は政府機関がやらなければならぬ。それから動力炉開発のような、これも研究開発ですが、特定の大きな外国に負けないような国としてやるべき特定のテーマに取り組むとか、あるいは原子力船をつくるか、そういう基礎的な分野と特定のプロジェクトというものとはどうしても国の手でやらなければいけない。技術のめざましい進歩によってこの分野の役割りもだんだん大きくなっていきます。

## ▽……国の開発体制

成田 それで国がやる仕事についての法律体制としてはこれはむしろ開発体制というか、いろいろな政府機関たとえば日本原子力研究所それから日本原子力船事業団、動力炉・核燃料開発事業団というような組織法によって特殊法人をつくる、そこに国家資金を投入してやらせるといふかっこうをとっております。そういう意味では、国がやる仕事は国家予算で金を大きく投入してやりますが、法律的な問題としては、組織法としての体系になってくると思います。

## ▽……民間による平和利用の実用化

成田 また民間の実用化についても、日本は原子力開発形態が民間の電力会社にやらせておりますので、発電等は九電力会社等がやる建前ですから、こういう民間の仕事については安全を守るといふ意味で法規制によって国がタッチしているといふかっこうになっております。

それから先ほどお話がありました燃料民有化の問題ですが、日本も原子力発電が九電力会社等によってどんどん進められてまいりましたので、アメリカの民有化法の実施にも呼応して、核燃料の民有化をやるとういふので、ことしの七月一日から民有化を実施したのですが、そのときにわれわれが検討したのは、現在の

基本法体系なり現在の規制法体系でやるかどうかという問題です。いままで原子炉等規制法で燃料が国家管理だったのが民有管理でやれるかどうか、それでいろいろ検討して、その結論としては、いまの基本法体系及び原子炉等規制法等の体制で民有化が十分できる。なぜならば規制法というのはその所有のいかんを問わず、燃料を管理している人を安全のサイドから規制しているということです。で、基本法なりいまの原子力法体系を直さないでできるということで、日米原子力協力協定の改定だけには必要だったので、ことしの七月から現行法の下に実施に入ったということであります。

## ▽……核燃料の民有化

金沢 その点で私も原子燃料公社とかそれから原子炉等規制法ができたときに、これは将来民有の場合にもこれでいけるというふうな、原子燃料公社は独占ではないという建前になっておりますし、フレキシブルな法律をちゃんと用意されておいたので賢明であったと思っております。

成田 われわれのほうもその点あとからみて非常によくできていると思っております。

下山 核物質民有問題の経緯はいま成田次長のおっしゃったとおりだと思いますが、あの当時の考え方というのは、日

本で核物質を国だけが独占的に所有するというにすることは、法律的に考えると非常にむずかしい立法技術上の問題があったと思います。ですから日本の国内法をつくるときに核物質を国有としなければならぬか、あるいは民有にしておいて、しかるべく管理規制をすればよいか、という点についていろいろな角度からきちんと議論していなかったけれども、核物質についての権原というか、所有権については特に制限を置く必要は少なくとも国内法の体制としてはないというのが基本ではなかったかと思うのです。それで先ほどの核物質の国有化の話は、一九五八年にいわゆる日米動力協定が結ばれ濃縮ウランがアメリカから日本へ売却されることになったのですが、当時アメリカの一九五四年原子力法は濃縮ウランの所有権を民間が持つことを認めていなかったのです。そこでアメリカが諸外国に濃縮ウランを売却するための国際協定を結ぶとき、すべての相手国政府に対して濃縮ウランのタイトル——権原と訳されていますが——の保持を義務づけたのです。先般までとられていた日本国内の国策措置というのは、法律的にはそういった一つの国際条約に基づいた国内的拘束であるというふうに解するほうが正確だと思えます。当時その条約を結んだときには、法律ではなくて、閣議了解

という行政措置によって当分の間国が管理をして、民間所有は認めないということにしたわけです。ですから国内的にも当時核物質や原子炉の管理規制全般についての法体系の完備ができていなかったことは確かですが、法律的には国内法の建前は、はじめから民有を前提としており、ただ経過的に国際約束によって一時的に制限されていた、というふうに解したほうが自然なのではないかという感じがするのです。先般締結された新しい日米協定では、日本側の国策義務はありません。アメリカの原子力法は一九六〇年の改正で民有を認めたので、国際協定でもその条項をはずしています。

核物質の管理については後ほどまたふれることとして、先ほど成田次長から出ました国による開発の促進の話にもどりますと、基本法第一条にはその目的として「原子力の研究、開発及び利用を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする。」と書かれています。これを文字どおり読むと原子力基本法を制定しているいろいろな計画の主体となって原子力開発をどんどんやっていくということにみえるのですけれども、開発が始まってから今日までの歴史をふりかえってみると必ずしもそうでなかったように思いま

す。少なくとも昨年動力炉・核燃料開発事業団法ができるまではその感が強かったのではないかと思います。原子力関係法現体系としてみると先ほど成田次長からお話がありましたように、開発促進面は国の金を直接投じて基礎研究や応用研究をやるための国の機関をつくる設置法が主体となっており、原子力船事業団、原子力研究所がつくられております。しかし原子力平和利用開発の主力である原子力発電開発は、民間電力会社を主体としており、日本原子力発電会社は、一部電源開発会社という国の機関から出資されていますが、大部分は民間の九電力やメーカーから出資をうけている株式会社であるわけです。それで実際にはエネルギー利用としての原子力発電あるいは放射線の各種利用を含めて、そういう応用面には原子力関係法で何か特別な国の援助策のようなことを規定しているというのではないわけです。

## (2) 国の財政援助

**下山** しかし個別的な問題では、たとえば、資金面ではたとえば開銀融資とかあるいは燃料設備に対する融資とか実証性試験設備の融資とか、あるいは税制面では、動燃事業団の出資は免税にするとか放射性廃棄物の固定資産税を免除するとかあるいは開発に参加している民間企業の財務経理上の問題としては、原子力

発電開発損失準備金というのですか、あるいは準備金制度を電力会社に設けてやるとか、あるいは政府が直接やるものとしては調査関係の仕事、たとえば日本では敷地の調査が非常に重要なものですか、立地の調査を政府がやって、その結果を開発に利用してもらおうというところを行なっているわけです。したがって直接の国の促進策というものは各種研究機関を通じてやるのが殆んどで、基本法で書かれている計画的遂行もたとえば原子力発電開発長期計画を国の明確な義務として進めていくのではないわけです。もちろん原子力発電については、わが国の電気事業の体制そのものあり方によるのですが、開発の初期には、国が直接やるべきか、民間にまかせるべきかが大いに議論があったことは御記憶されておられると思います。ですから現在の原子力法体系をみますと基本法以外の実体法ではどうしても開発促進面よりも平和利用と安全性の確保を主体とした管理規制面だけが眼につきます。しかし原子力については、安全性を確かめて一步一步進めていくことが窮極的には最高の促進策ともいえるのではないかと私は思います。

## (3) 公開の原則

### ▽……公開の原則と商業上の機密

**成田** 私たちが基本法に関連して法律

的に非常に困ったというか、やっかいな問題があるのは、公開の原則というのが基本法の三原則の一つになっているのです。従来の原子力の研究というのは、本当の基礎的研究段階だったころは、全部公開しても問題がなかったのですが、最近のように開発研究的になってくると、商業機密的なものがかなり出てくるのではないか。ことに動力炉・核燃料開発事業団を去年つくって民間の協力を仰ぐということになる、そういう意味では民間の商業機密なんか事業団を通して漏れるといけないのではないかと一部に要請があった、事業団法をつくるときに商業上の機密を保持する義務の規定を入れようとして原案を作ったのですが、これはやはり原子力については公開の原則というのが原子力憲法たる基本法にあるとおりであって、法律によって秘密の保持を義務づけることは、基本法の主旨から認められないということ、最終的にはそういう機密をみだりに漏らしてはいかぬという規制の規定が削られたのであります。これによってわれわれもやはり公開の原則というのは平和を守るために絶対必要なものであって、法律的に公開を封ずるような規制はできないということを痛感したのです。ただ実際はその事業団なりの内規によって取り締まっているようですが、国の法律として義務づけることはできないということであり

ます。これについてわれわれも今後十分気をつけていくべきだと思います。

### ▽……公開の原則の二つの意味

**金沢** そのところはむずかしい問題ですね。つまり公開という点は、私は二つ意味があると思うのです。一つは軍事利用への潜在的な推進なり転換が行なわれたのでは困るといふそのための公開制、それからいま一つは公益的な立場からできるだけそういうものをオープンにしていこうというか、基本法の一七条には、特許発明につき、公益上必要があると認めるときは、特許法の規定によって措置するといふ意味での公開というか、できるだけ成果を公益のために活用していくという意味の公開もあると思うのです。ただ特にここで公開といっているのは、そういう軍事利用という点が問題とされ、それがいつの間にか軍事利用に利用されているというようなことでは困るから、これは公開というのはよくわかると思います。しかし一般のいうか、公務員の機密保持義務というようなもので公開しなければならぬかという点になると、ちょっとダイメンションが違ってくるようにも思うのです。その辺が実際問題となると、むずかしいところだとは思いますが。

**成田** われわれも法律的には非常にめんどろな問題だと思います。

金沢 その点、下山さんどうですか。

▽……公開の原則について

——事業者の立場から——

下山 立法の当時の、いわゆる「公開」は、たしかに研究開発が平和目的のみ利用されているということの確保が主眼であったと思います。しかし他方、最初の発電用原子炉の設置であった東海発電所の安全性をめぐる論議を契機として、安全性に関する情報、資料の公開が問題となったわけです。実際には、たとえば原子力発電設備について申しますと、設置許可とか工事施工認可を通じて、原子力事業者のほうはいろいろと安全性に関する技術資料を政府のほうへ提出しなければならぬということになっておりますし、その資料は当然安全審査会に出されて検討の対象になる、その点では公開の原則は守られているわけです。安全性というのも一つの技術の集大成ですから、結局その場合にはその技術内容を証明するのに必要なバックデータの限度が一つの問題でしょう。しかし

いままでのところでは、特に商業機密との抵触の問題はないようです。現在日本では安全性の資料を法律上一般公開するというのにはないのですが、アメリカの場合ですと、安全性関係の資料というのは一般の閲覧に供する法律の条項があります。もし公開と商業機密との関係で問題

になるとすれば、商業機密の中で、特許になるものではなくていわゆるノウハウでしようね。またいままで原子力発電技術の場合には完全に先進国の導入技術だったのですが、これから自主開発が進んで日本の技術レベルが上がってくると、国内のメーカー間あるいは外国のメーカーとの間で政府の許認可の過程めぐって、実際に問題が出てくるのかもしれない。その点は私は技術屋ではないからはっきり知らないのですが、いまは安全性に関する報告書とか設置許可その他一般にみせるのですか。

成田 それはみせます。

下山 要求があればみせているわけですね。

成田 そうです。

下山 ですから安全性については、従来からかくしだてをすることはないと考えますし、また、するべきではないことはいままでありません。

三 原子力委員会の性格と実態

金沢 それでは次には組織法上の問題に入りたいと思います。原子力委員会が基本法に基づいてつくられている。この原子力委員会というのは名前は委員会ですけれども、国家行政組織法上からいうと、いわゆる行政委員会ではなくて行政組織法の八条機関、つまり諮問審査機関

ですか、審議会に類するものである。ただその原子力委員会の決定は内閣総理大臣がこれを尊重するところである。かなり特色を出したものと特に注目されたものです。しかしその実際の権限は、いわゆる行政委員会としての行政権限そのものは持っていないという性格のものであるわけです。この点について有沢先生のお話によりますと、国会で原子力委員会はもっと強力になるべきではないかということ議員がいわれたという、それがきっかけになったかどうかわかりませんが、例の原子力体制問題懇談会というのできて、ここで原子力委員会を含めて広く一般に原子力行政あるいはそれに関連する各種の特殊法人のようなものを総括して検討するということになってきているわけでありました。

そこでこの辺で、いままで原子力委員会の運営上、現在の原子力委員会としてのいわば性格からくる困った問題が具体的に何かあったかどうか伺いたいと思います(後掲資料2参照)。

(1) 原子力委員会は諮問委員会か、行政委員会か

成田 原子力委員会は本質的には諮問委員会である八条機関ですが、ある意味では運用上は行政委員会的な運用をやっているということもまたたしかです。ことに委員会の決定に対する総理大臣の尊重義務

の規定があるし、また実際各省庁の原子力予算というものは原子力委員会が査定をして、原子力委員会が総合調整をやって、科学技術庁から一括して大蔵省に出して、そして受けたものを原子力委員会が配分をするという、実態上は行政委員会的な仕事をやっているものであります。そういう意味で非常に強力な八条機関であるというふうに考えております。

▽……開発体制問題懇談会の発足

成田 これは国会等の意見として、どうも日本の原子力開発が、たとえばドイツあたりをみると、原子力を手がけたのは日本とだいたい同じころだけれども、日本の原子力予算は四三年度二〇〇億円前後ですが、ドイツは五〇〇億以上になっている。同じ平和利用だけの予算でいながら、日本がドイツの三分の一ぐらいというのは、金額的にみてもそうだし、実際のにも日本よりもかなり進んでいる面があるのではないかと。そういう意味で、日本の原子力開発が国際的にみても多少

おくられているのは、原子力委員会がもっと強力にならぬとこの問題の解決にならぬのではないかとというような考え方が国会筋から出たのであります。さらにもう一つは動力炉・核燃料開発事業団法を去年の通常国会に出したのですが、これに対して、これは開発体制の問題として原研のほかにまた事業団をつくる、船のほ

うは日本原子力船開発事業団というのが  
ある、こういう三つの特殊法人に分かれ  
て、強力な体制といえるのか。むしろイ  
ギリス的に三つを集めた開発公社的な機  
構、それは原子力委員会もその中に入る  
わけですが、そういう機構のほうが強い  
のではないかと、そういう見解が一部国会等か  
ら出まして、それで動力炉事業団の設立  
の必要性は当面わかるけれども、こうい  
う体制で長期的にみていいのかどうかと  
いう根本的な意見もあつたわけです。そ  
れで事業団法を通していただかないと、  
とても日本が四二年から開発をやれない  
ので、それでは開発体制全部をとにかく  
委員会強化の見地から、開発機構も含め  
て検討するという約束で事業団法を通し  
てもらつた。そういう経緯もあつて、開  
発体制問題懇談会というものができて金  
沢先生などに御審議を願つております。  
われわれは決して原子力委員会は弱いと  
思つておりませんが、これはやはり原子  
力予算なりが日本の財政、機構等の関係  
もあつて思うようにつかないという、委  
員会が必要だと見積つた予算が査定を受  
けてかなり少なくなつていくということ  
が、一番大きな問題ではないかと思いま  
す。そういう点で委員会の強化をはか  
れ、これはあとの事務局の問題もありま  
すが、委員会も専門の事務局を持つたほ  
うがより強力になるのではないか、ある  
いは行政委員会になつたほうがいいんで

はないかという意見、それからもう事業  
団も原研も一緒にして委員会を中心とし  
た開発公社にしたほうがいいんじゃない  
かという意見、いろいろな意見があつ  
て、懇談会でいろいろ検討して、来年に  
なると思いますが、結論を急いでいるよ  
うな状態であります。そういう意味で原  
子力委員会というものは非常に強力な八  
条機関であり、行政機能的な強力なもの  
だと思ひますが、日本の原子力開発をも  
つと積極的に進めるためには、原子力委  
員会がもっと強くなつてもいいという強  
い期待というか、国民的な要望から、原  
子力委員会の体制問題が取り上げられ  
ているのではないかと思ひます。

▽……イギリスの開発体制

金沢 それに関連して、イギリス式の  
公社方式というものが非常に強力である  
かのごとくにみえるわけですが、その点  
についてイギリスでも最近ではあの公社  
体制というものに対して反省とか検討と  
かというものが出てきているというよう  
な話を聞いたのですが、その点はどうな  
んでしょうか。

下山 イギリスで出ている問題は日本  
とはちよつと逆でして、原子力開発が初  
期の段階からかなり進んで、公社のやっ  
つたほうがいい業務が多くなつてきた。  
そういう見地から特に核燃料に関するい

ろいろな業務、たとえば燃料体をつくる  
とか、それからそのつくつた燃料が原子  
炉の中で使つた後、それを再処理して  
プルトニウムを取り出したり、あるいは  
燃え残りのウランを取り出す、そういう  
事業も原子炉の数が少ないときには全然  
採算の合わない仕事ですから、これは国  
の機関である公社が国の資金をつかつて  
やつてきたけれども、だんだん原子力発  
電所も多くなつてくると、核燃料関係の  
いろいろな仕事の一つの商売になつてく  
る。そこでいつそのことこの仕事を独立  
させて公社から切りはなして企業化する  
ことによつて能率を高めていこうという  
ことが、一つの大きなねらいだろうと思  
ひます。これは他方にはアメリカやヨー  
ロッパにこの関係の仕事について競争相  
手が次々に出てきていることも大きく影  
響していると思ひます。しかし原子力公  
社は平和利用の原子炉技術開発はもちろ  
ん軍事利用開発もやつていまして、これ  
らの設備や仕事は依然として原子力公社  
の手に残つていると思ひます。

▽……アメリカの原子力委員会の権限

下山 原子力委員会の性格に関連して  
申しますと、行政委員会方式による原子  
力管理で一番典型的なのは、アメリカの  
原子力委員会であると思ひます。これは  
原子力関係のすべての分野について非常  
に強い権限を持つておりますが、ここで

も問題になりましたのは、原子力委員会  
のもつている開発促進という仕事と管理  
規制という仕事の調和というかバランス  
の問題です。どうしてもその時々々の情勢  
でどつちかに引きずられるわけでした、  
促進と規制というのは近ごろのはやりの  
言葉でいうとマッチポンプになる、そう  
いうことがやはり問題になつた結果、そ  
れまで原子力委員会の事務局が規制面と  
開発面と両方の仕事について責任をもつ  
ていたのを一九六一年に機構を改正し  
て、事務局には促進面だけを持たせて、  
規制面を完全に事務局から離しまして、  
原子力委員会の直轄の部局として分けて  
しまひました。アメリカの場合には、そ  
の時代までは国が率先して平和利用開発  
をやり促進面のほうが強かつたのです  
が、だんだん産業利用特に民間による原  
子力発電開発が盛んになるにつれて、規  
制面のほうを独立させて強い権限を持た  
せたというのが実状です。

(2) 原子力委員会の役割り

——促進と規制——

下山 日本の場合もやはり同じような  
問題があるのではないかと思ひます。先  
ほど成田次長のお話で、原子力委員会が  
普通の単なる諮問機関と違つて行政委員  
会的な色彩をもつていとおっしゃつて  
いたのは、法律的には原子力委員会の長  
は設置法によつて科学技術庁を所管する



国務大臣がこれに当たることになって、いふ点からいえると思えます。今度これに類するものとしては宇宙開発委員会ができましたけれども、いままではこれが唯一のものだったのではないと思えます。そして基本法と設置法でみる限り、原子力委員会の役割りというのは、どちらかといえば、前に述べた二つの面のうちはじめに考えられていたのは、促進面にその重点があったのではなかったかという感じがするのです。そして科学技術庁長官の事務局である原子力局が、どちらかというとき日常の規制面を扱う。ところがその後安全審査というものを公正に第三者的なものがやる必要があるということ、原子力委員会のほうに安全審査

会ができ、他方科学技術庁のほうには、むしろ何とか予算の裏付けをもった開発促進をしなければいけないということで動力炉開発課とかそういう促進を仕事とする組織ができてきたわけです。この両方の機能あるいは役割りを同時に成り立たせていくのは、なかなかむずかしく、先ほどアメリカの原子力委員会の例を申し上げましたけれども、この問題は今の委員会がただ行政委員会的に強くなつていくことだけでは片づかないことのようにであり、一つの問題点ではないかと思えます。

金沢 私はよくわからないのだけれども、その理屈からいくと、開発面と規制面を同時にある一つの機構、行政機関が持つていくということは、日本の場合にはむしろ通例のように思われるのです。通産省にしろ、大蔵省にしろあるいは農林省にしろそういう面がある。ただおっしゃるようなその場合に、いわゆる一般的な公共の利益とかというようなものややもすると軽視されて、いわばお客にこびるというか、そういう傾向は一般的にはあるかもしれない。そこは多少問題だろうと思うのだけれども、規制面と促進面とを峻別していくということは必ずしも必要でないようにも思うのですが、その点はどうですか。

#### ▽……促進面と規制面との峻別は必要か

成田 非常にめんどうなところで、ね。それできょうも原子力委員会で検討をやっておりますけれども、いろいろな発電炉の設置許可とか燃料加工事業の許可をみましても、許可基準というものはだいたい三つくらい大きい問題があつて、一つは平和目的にそつていくかどうか、二つめは原子力の開発利用の計画的遂行に資するかどうかということ、これは言いかえれば長期的な計画にそつていくかどうか、それから三つめには安全が確保されているかどうか、この三つの許可基準によつて審査されることになつているのであります。もしも規制面は全部委員会の外だとすると、安全の問題はあ

るいいのかもしれないけれども、原子力委員会というのは、基本法によつて、平和利用のお守りをする機関ですから、個人の許可申請によつて自分のところの平和利用に本当にそつていくかどうかをみる必要があるのではないかと、それから計画的遂行ということも、委員会のつくつていく計画なり長期的な一つの視野からみて妥当かどうかという判断、それを委員会がやるのが一番正しいと思うのですが、それも放していいかどうかということ、そういうことで原子炉等規制法による許可等の規制面を全部を、規制と促進と分けられるかどうかというのには非常に問題だと思えます。

ただ現在どうやっていくかというところ、さつき言いましたように安全だけは技術的に専門家に公正を期してもらふ必要があるから、原子炉安全専門審査会というものをつくつて、これは委員会の下部機構ですが、そこで専門家にみてもらつて、安全上の問題がありませんという、委員会がそれを取り上げていく、その他の平和利用、計画の実施、遂行というのは委員会の判断、責任で処理していく、そういう取扱いであります、本当は規制面を分けると、委員会も企画、促進のほうに専念できて、原子力開発の促進に非常にプラスになるというメリットはたしかにあるのですが、このような事情から、どうも分けられないのではないかと思われます。この問題は体制懇談会における一つの大きなテーマになっております。

下山 私も分けたほうがいいというのではなくて、アメリカの原子力委員会で結局その一つの組織を二つに分けることはできないわけです。ただ先ほど成田次長からお話がありましたように国会あたりもあるいは一般産業界からみると、原子力委員会に何とかもう少し強い権限を持たせればというのは、どっちかというとき、開発促進面の権限をもつとしっかり持たせればということであり、一般国民からみると、安全性をしっかりと確保するために強い権限を持つて、ということになるのだと思えます。したがつて運用の問題といえるのでしようが、原子力の場合には開発の成果も大きい、それが内包する潜在的な危険性も大きいので一般の関係各省の行政以上に、促進面と規制面の関係が問題となることは多いと思えますし、先ほど金沢先生の言われたように安全性については第三者の性格をあくまで要求されるという点が特に他の官庁規制と違うと思えます。

#### (3) 国の開発体制

##### ——基礎と応用——

金沢 それから特殊法人が三つに分かれていくというお話がありました、こ

の辺はどうかということ、それから原子力発電会社、これは電発も出資しているでしょう。

下山 九電力と電源開発それから一般のメーカー、株主もかなり数多くて……。

金沢 これは別に特殊法人ではありませんが、そういうような開発の仕組みについて何か御意見がありましたら……。

成田 イギリス的な開発公社の構想もありませんが、やはり原研が基礎的な研究をやり、原子力船開発事業団が第一船をつくり、これは四六年度末までの臨時機構になっておりますが、動力炉・核燃料開発事業団が動力炉開発を行なう現行の建前が、すなわち三つの専門の機関があるという体制がベターなんではないかというふうに思っております。ただこれもちょっとこまかい問題ですが、事業団法により事業団の役員には国家公務員はなれないわけです。動力炉の開発とかそういうことになると、大学の基礎研究と事業団の開発研究と一体にならなければいかぬので、大学の教授に現職のまま来てもらいたいのですが、官立の大学の先生は国家公務員で役員にはなれない。これは動力炉開発プロジェクト達成の上の一つの大きな隘路になっているし、今度の宇宙開発の場合も、その問題にいま当面していると思います。大学と開発と一体にならなければ、ほんとうに大型のプロ

ジェクトの科学研究をやれないという事態にきている。いまのような制約の下ではたしていいのかどうかということをおれわれもいろいろ検討してもらっておりますけれども、非常に支障があるのではないかということが一つあります。

それからこれも運用の問題で、人事権の問題ですが、原研の場合は、理事長から理事まで政府が任命をする、総理大臣が任命をするようになっております。それから動力炉事業団とか原子力船事業団は、理事長は総理大臣の任命ですが、理事は理事長が内閣総理大臣の許可を受けて任命する。だんだん民間と一体となって、プロジェクトを遂行する特殊法人の場合には、運用の面も人事の面も理事長に相当力を持たせたほうがいいんじゃないか。そういう意味で、原研方式よりも事業団方式の人事権のあり方のほうがいいんじゃないかと思えますが、これも原子力三機関がちよっと違うかっこうになっております。その二つが運用面での問題だと思っております。

下山 原研の場合はいいのですか。

成田 原研の場合、歴史的な経緯があったのではないかと思います。最初目的的な基礎研究をやる原研という特殊法人をつくって、政府が任命権も全部持ったのでしようが、その後だんだんやはり特殊法人というのは理事長に人事権まで政府の認可制のもとに持たせるといふ方式

がいいということになってきているのではないかと思います。

金沢 原子力委員会の原子力関係の予算ですが、これは文部省関係ははずれているのですね。

成田 はずれております。

金沢 そちら辺に宇宙開発と同じような問題がやはりある。国の全体の政策としてどういうふうに分担させてやっていくかという場合に問題が出てくるわけですね。

成田 予算も大学は別で、人の交流もできないという隔離された状態では、なかなか計画的にいかないような感じもしますが、予算の問題は別として、人事というか、大学教授の任命の問題は法制局にも検討してもらっているのです。公務員である以上、休職になって来てもらえないというのです。

金沢 人的資源の活用ということからいうと、非常に大きな問題になってくると思います。ことにこういう新しい、進歩の非常に速い分野においては、総合的な人的資源の活用ということが大いに必要がありますね。そういう点でたかなな法律が障害になっているということこれは一つの考えものだと思います。

四 安全性の確保

金沢 それでは次に、運用法令の問題

に入っていくしたいと思います。

先ほど来下山さんからもお話が出ておりましたように最も重要な点は、やはり安全性の確保ということで、この見地からいろいろの規制が加えられている原子炉等規制法その他があるわけでありまして、この点について原子力施設の安全性については、原子力委員会の原子炉施設安全問題懇談会というのがことしの八月に報告書を提出しておりますが、これに関連をして、安全確保のための技術的な現状あるいは安全確保をめぐる一般的な問題について何か……。

(1) 原子力施設の安全性

成田 いまの安全の問題、これは最近原子力施設、発電所がどんどんできて、件数が非常に多くなってきて、だいたい一つの事例を審査するのに六ヶ月もかかっているのが従来例だったのですが、毎年何件も出るようになってきて、これではとてもさばき切れない。これを促進するのに何か方法はありはしないかというのが一つ。

それから最近アメリカで原子炉の安全審査の基準的なものができたというので、それを参考にして安全審査の基準の検討をやたらどうかということ、それからもう一つは、新型転換炉とか高速増殖炉とか新しいいろいろな炉について、それも検討しなければいけないというの

で、安全問題懇談会をつくって検討をやったのです。日本は最初の設置許可の段階で一〇〇%安全なときに許可をする。アメリカあたりはその点は相当弾力的で、最初許可をして、そのうちだんだん直していくという方法を、これは下山さんが詳しいと思いますが、そういう方式を日本の場合にとれないのかという問題もあつたわけです。

それで結論としては、安全基準の専門部会を原子力委員会をつくって、そういう問題をもっと検討せよということですが、ただ、いま安全審査会が非常に忙しいので、安全基準を基準化していくというのと、もう一つは下にワーキング・グループでもつくって、別に審査会の下に専門家を置いて、そして事務処理を早くやっていくということも答申の中に出ております。

それからアメリカ方式の弾力的な、最初許可をして、あとからだんだん直させていくというのは、日本ではなかなかめんどろな問題ではないかということ、設置許可の変更申請という手続もありませんので、その点附属的なようなことは、そういう変更の方法等を運用面で考えることは検討しなければいけません、なかなかそこまで踏み切れないのではないかと答申になって、問題は専門部会をつくってもうちょっと具体的に検討するという事になっております。

### ▽……アメリカの安全規制

**金沢** アメリカで最初の許可にこだわらないで、あとからまた改定していくとか、弾力的な安全規制をやっていくという事はどういうことでしょうか。

**下山** アメリカの規制は、建設認可と運転認可の二段がまえになっていて、建設認可ではその設備の安全性について、運転許可を受けるときに必要とされるほどの「明確な確証」は必要とされず、申請された特定の原子炉というより、一般的にその型の原子炉が「公衆の安全を不当におびやかすことなく」提案されている場所建設、運転ができるという「合理的確証」を得るのに十分であればよいということにされています。だから建設中にステップ・バイ・ステップに「合理的確証」を「明確な確証」にまで高めていって、それが得られれば運転許可が与えられることになり、最後まで得られなければ建設は認められたが運転は許されないということになるわけです。いままでのところそういうケースはありませんが、法律上からは「立ちぐされ」の原子炉というのがありうるわけです。アメリカがこのような方法をもっている理由は、第一に原子炉技術というものはまだまだ日進月歩のものであること、第二に新しい技術の採用を容易にして開発促進をはかること、第三に原子炉の危

険性は原子炉に核燃料が入れられて運転の始まるときから起こるのであって、建設は認めても後からおさえられることがあげられます。しかも、この方式をとれば、現在のところまだ大型発電用原子炉は建設期間が長いのですが、その間に起こった進歩改良をつけ加えることができると、また技術進歩による設備の陳腐化もかなり防げるということがおもな点だと思います。

これを日本の場合にくらべてみるとはつきりするのですが、日本の場合、アメリカの運転許可に当たるのが原子炉等規制法にいう設置許可で、ちょうどアメリカと逆になっている。つまり、法律の建前としては、その原子炉が完全に安全な運転ができるという確証がない限り建設を認めないということになっていきます。そして一度建設が認められると、その後行なわれる工事施行認可は、安全と判定された設置許可の内容どおりに工事が進められているかどうかをチェックしていって、問題がなければ運転に入っていくという順序になっています。

この日本とアメリカのどちらがよいかということは一概にいえないと思います。アメリカでも一九六〇年に高速炉の建設認可をめぐる、PRDCという電力会社と、AFLEICをはじめとする労働組合——というよりいわば敷地附近の住民の代表として、といったほうがよ

いと思いが——との間で、この二段がまえの許可可方式をめぐる訴訟事件がおこりまして、結局現行の許可可制度によって公衆の安全は完全に確保されるとして原子炉設置者側が勝ったのですが、非常に面白いケースで勉強になりました。そのときの組合側の反論の中に、なるほど理屈では設備はでき上がっても安全でなければ運転させなければいけませんけれども、何百億円もかけた設備が既にできてしまっているという事実が、規制当局に対する運転許可証の交付に関して大きな圧力となるから、現実には建設を認めてしまえば運転させざるを得なくなるのではないかと主張があつたとおぼえています。

### ▽……日本の安全規制

**下山** 他方日本流の規制の仕方は、わが国の国情から考えると建前としてそうならざるを得ないとは思いますが、先ほどのアメリカ流の規制の長所は採れないわけです。そこで運用のある程度弾力的にしてこの点の調整をはかって現実にはいままでのところ大きな支障はないようですが、あまり弾力的にすぎると、この規制方法の根本理念に抵触するし、また国民をだます結果になるので、おのずからその限界があると思います。

この二つの傾向は多かれ少なかれ各国の規制方法にみられるわけで、私はアメ

リカ流を開発促進型、日本流を規制型と呼んでいます。法律面にしても運用面にしてもやはりここでも、この両者のバランスというか組合せ方が問題になると思います。日本はこれまでは外国で一応完成された原子炉の導入だけでしたが、これでもよいと思いますが、動燃事業団による新しい型の原子炉の自主開発が始まるので、今後この点を併せて考える必要があると思います。

いま申し上げたことは必ずしも原子炉規制の特色ではなく、科学技術の進歩と法律の役割という一般的な大きな命題を含んでいるわけで、その一つのケース・ワークとして原子炉の許認可問題というのはわれわれには非常に興味があります。また、日本のいろいろなこの種の規制では、とかく建前論が重視されすぎ実質的に国民の安全が本当の意味でしっかりと確保されているかという点、どうもその辺がいつも疑問を感じるわけで、公害問題なんかもこのあたりが一つのポイントになると思います。

**金沢** 日本の場合、実際に原子炉の運転を開始する場合の許可は電気事業法でいくわけですか。

**下山** 発電用原子炉の場合はまず原子炉等規制法による設置許可をうけて建設に着手し、それから建設工事の進捗について順次電気事業法による工事施行認可をうけていくわけです。研究原子炉の場合には工事施工認可を原子炉等規制法に

よってうけるわけです。

**金沢** それで運転開始はどうですか。

**下山** 各種の試験と検査に順次合格していけば特に許可認可はいりません。

**金沢** 電気事業法でいくわけですね。

**下山** そうです。

**金沢** その場合に通産省のほうで安全性の立場からの判断というものが加えられるかどうかというのはどうなんでしょうか。その工事施工認可とか操業開始のときのコントロールとかというような段階のときは。

**下山** もちろん安全性の観点からやっております。それから科学技術庁から設置の許可をうけるときに、通産省のほうとの合同審査会というのがあります。

**成田** 看板は違いますが、実際は合同で、両方の許可が出るわけですか。

**下山** そしてその後は先ほども申しましたように通産省が設置許可の内容どおりに実際の工事がいつおるかどうか、安全性について本質的な変更がないかどうかチェックするわけです。

**金沢** そのアメリカ的方法をとったほうがいいということ、もし限界があるとしたら、それはどういうことなんでしょうか。つまり技術の進歩というか、そういうものを取り入れていこうという点と、いま一つはそういういき方をとったほうがとにかく設置がしやすくなるという点

と、二つ考え方があると思うのですが、それはどうなんでしょうか。

**成田** 技術の進歩と迅速化をはかるという意味で、それは両方だろうと思います。

(2) 立地問題

**金沢** 日本の場合、いわゆる安全の問題の場合の立地指針というものが設けられておりますね。(後掲資料3参照) 原子炉立地審査基準ですか、これはだいぶ古く三九年五月に設けられておりますが、そういうものの運用上お困りになったとかいろいろ問題がありましたら……。

▽立地指針と地元の反対

**成田** 立地指針、これは大綱ですが、いろいろ具体的にその土地の地盤なり気象条件なり人口の密集状況なりいろいろみて、安全問題をやってみますけれども、最近原子力に対する国民性としてやむを得ない点もあるのですが、科学的な安全を離れて、原子力に対して地元が非常に反対をするという……。

金沢 感情的というか……。

**成田** それからもう一つはいま盛んにやっておりますが、水産業というか、漁業と原子力発電なりあるいは原子力の再処理施設との関係について非常に懸念というか、利害的な反対がありまして、立地問題が非常に難航しております。北海

道とか東北とかある一部では非常に歓迎をしている向きもありますが、本州中部ではどこもみんな問題が起きているということ、科学的な安全審査の問題以前に地元とのトラブルというものが非常に多くて、二〇年後に四〇〇〇万キロワットというところ、一カ所でも二〇〇万として四〇〇カ所、二〇〇万としても二〇〇カ所、これが日本の狭い国土でどういふふう

に立地していくかというのは、非常に大きな問題だと思えます。それがいろいろ科学的な研究によつて、立地指針によつてだいたいようぶだという技術的な検討も必要だし、また地元に対するPRも必要だし、いろいろ検討すべき問題があるのですが、立地問題というのは最近では一番頭の痛い問題になっている。これに関連して都道府県知事会あたりの共同動きになってきているのですが、どうも発電所なり原子力施設の許可というのは、総理大臣、科学技術庁だけが許可権限を持つておいて、地方の府県、地方公共団体の長の意見を徴するとか知事の同意を要するとか、これを規制法なり法律でちゃんと書くべきだという意見が非常に強くなっております。

▽周辺地帯整備、モニタリング

**成田** それからもう一つは周辺地帯整備の問題、これは東海地区が原研とか燃料公社という国家的な機関の施設が大部

分ですから、そういう事情とそれから最初のモデルケースだというそういう二つの特殊性で、あそこは年間二、三億円の国のお金を投じて道路整備をやっているのですが、それを発電所をつくる場所全部について周辺の道路整備とか地帯整備を国家の資金でやっていたいかなければいかなぬという要望が強くなっています。

**金沢** おみやげを持ってこいというわけだ。

**成田** それが知事の同意権を法律上はつきりせよということ、道路等の地帯整備を国費によってやってくれ。それからもう一つはモニタリング、いまの規制法の建前は、設置者が保安規定をつくって、その周辺の放射能水準の調査をやって、その測定は機械がやりますけれども、それによって科学技術庁がいろいろ報告を受けて、安全であるとか注意せよとかということをやする。規制法でモニタリングを設置者にやらせて、科学技術庁がそれをみて保安上の措置をとるという建前になっていきますが、地方公共団体も県民なり市町村民の安全を守る責務があるんだから、モニタリングを地方公共団体にやらせてくれ、そしてそれに必要な費用を国でみるべきだということの三つの点はかなり強い動きになっております。これはわれわれは法律に現地の同意を得るといふのは建前上も適切でない、すなわち安全審査というものは、科学的に中央で

一カ所でやるのが本当なんだというふうに思っております。ただこれは村長な地方の府県知事の了解を得ないと円滑にいかず、実際いままでは地方責任者の了解を得てやっているのですが、それが法律問題に発展をして困っております。

一カ所でやるのが本当なんだというふうに思っております。ただこれは村長な地方の府県知事の了解を得ないと円滑にいかず、実際いままでは地方責任者の了解を得てやっているのですが、それが法律問題に発展をして困っております。

**金沢** それを法律制度化せよというわけですね。

**成田** それが制度化がかえって原子力の立地問題の解決に寄与するかマイナスになるかというのが非常に問題です。

**下山** 原子力炉施設の安全性の問題と

いうことで単なる行政的な措置としてやうっていくというのは非常にむずかしく、法律的には設備自体を規制するよりしようがないということになります。いま成田次長の言われたモニタリングなども事業者のほうからの報告という形になっております。だから地方公共団体を持つということ自体は、周辺住民のためにローカルなチェックを自分でやっていくというのはいいことではないと思えますが、そこには法的な問題とは別に国対地方自治体の問題が出てくると思えます。

**成田** モニタリングについては、ただ設置者の機械がなかったものを科学技術庁がみるだけではなくて、これを地方団体の推薦するいろいろな試験所の専門家とかなんともか入れて、地元も一緒にみて安心をする、危いときはまた規制をするということも必要だと思って検討しておりますが、道路の問題と知事の同意権は慎重を要する問題です。

**成田** モニタリングについては、ただ設置者の機械がなかったものを科学技術庁がみるだけではなくて、これを地方団体の推薦するいろいろな試験所の専門家とかなんともか入れて、地元も一緒にみて安心をする、危いときはまた規制をするということも必要だと思って検討しておりますが、道路の問題と知事の同意権は慎重を要する問題です。

**金沢** あとからどんだん人が入ってくる。

**成田** それから買い手の一般庶民となると、心理的にあそこ魚は危いというそういう懸念もあって、そういうことで漁業と原子力施設の調整の問題というのは、これは水産庁あたりとうちと時々懇談会を持ってやっておりますけれども、これは本当に大きな問題だと思えます。

**下山** あとから人が入ってくるのを防ぐように、土地を買いとるとか地益権の設定をするとかしなければいけないので、そうなることのための所要資金も莫大なものになっていくことになりま。

**成田** それから買い手の一般庶民となると、心理的にあそこ魚は危いというそういう懸念もあって、そういうことで漁業と原子力施設の調整の問題というのは、これは水産庁あたりとうちと時々懇談会を持ってやっておりますけれども、これは本当に大きな問題だと思えます。

**金沢** ただここには入らないようにと

**成田** それから買い手の一般庶民となると、心理的にあそこ魚は危いというそういう懸念もあって、そういうことで漁業と原子力施設の調整の問題というのは、これは水産庁あたりとうちと時々懇談会を持ってやっておりますけれども、これは本当に大きな問題だと思えます。

**金沢** それから先ほどの漁民の反対と

**成田** それから買い手の一般庶民となると、心理的にあそこ魚は危いというそういう懸念もあって、そういうことで漁業と原子力施設の調整の問題というのは、これは水産庁あたりとうちと時々懇談会を持ってやっておりますけれども、これは本当に大きな問題だと思えます。

**下山** それから立地の問題というの

**成田** それから買い手の一般庶民となると、心理的にあそこ魚は危いというそういう懸念もあって、そういうことで漁業と原子力施設の調整の問題というのは、これは水産庁あたりとうちと時々懇談会を持ってやっておりますけれども、これは本当に大きな問題だと思えます。

### ▽…漁民の反対—その妥当性—

**金沢** それから先ほどの漁民の反対と

### ▽…立地確保の困難性

**下山** それから立地の問題というの

は、先ほど金沢先生のおっしゃいました四〇〇万キロワット、昭和六〇年までにやるということになりますと、開発推進にとって一番の頭の痛い問題は、原子力技術もさりながら、日本では場所を捜すということが最大の問題になっているわけです。それをどうするかというのは、やはりこれは日本の国民感情の問題もあるし、それからいろいろな経緯もありますから、法律的にどうするかというようなことはちょっと名案がないのです。それ以前の問題のような感じがします。

**金沢** そこはむずかしい問題ですね。

**下山** それから先ほど次長からお話がありましたように、やはり地方的には原子力のような大規模な設備ができることによって直接的間接的に地方財政を潤わすとか、地域経済を活潑にすとか地方自治全般に関連する問題も出ているようですし、その辺もただ原子炉の安全性が心配だという以外にいろいろな要素が加わっているように聞いております。

## 五 軍事転用の防止

**金沢** それでは次に、平和利用との関連で最初に出た問題ですが、軍事転用の防止をどういうふうにしてやるか、これは大問題であるわけでありまして、この点については、軍事転用の防止のための保障措置ということが国際的にも要求さ

れてきている。日本の国内的にはどういうようなやり方があるか、またその適用の方法についてどういふ問題があるかというこの点についてひとつお話を伺いたいと思います。

### (1) 軍事転用防止と保障措置(査察)

**成田** 外国から燃料をもちょう、多くアメリカからもらっておりますが、イギリスあるいはカナダからも購入しており、この場合軍事転用にならぬような査察を供給国がやるような協定になっておりまして、これは国連の原子力機構に委任したようなかっこうでやっております。この趣旨は非常に結構なことですから、実際やられる原電の下山さんのところが最初の査察を受けている当事者ですが、商業的な運転に非常に支障になる。長い時間機械をとめられて検査でもやられたら非常な損失を受ける。さらにいろいろな商業的な機械がそれによって漏れるおそれもあるということで、なるだけ査察というものは軍事転用にならないという趣旨、それさえわかればいいんだから、簡単な方法でやれないか、それから機密漏洩にならぬようなやり方がないか、これは査察を受ける日本の大きな要請になって、国連あたりでも強く主張をしております。査察というのは考えてみますと、日本みたいに国内法で平和に限ることを宣言し、原子力委員会をつく

って監視しているのだから、それだけで安心していいではないかという言い方もできると思うのですが、国際査察というのは一つの性悪説というか、そこまではとても信用してくれないので、やはり現地に行ってみないといけないということ、それからもう一つは、われわれはこれから向こうと、国内査察というか、日本の規制法によって日本の官庁がこういうふうになつて、どのくらい出て、これはこうなつて、その報告をみせることによって国際査察というものをなるべく簡単にしてもらえないだろうかというのも一つ考えて、これはこれからの折衝の問題だと思えます。基本法によってわが国は平和利用しかやらぬのだから、国際査察をやめてくれというのは通らぬでしょうが、国内査察というか、規制法による規制が、どういふことになつているかということ、十分みてもらつてなるべく簡単にしてもらいたいということ、それからもう一つは技術開発の問題ですけれども、なるだけ正常の運転をとめないで、アウトプット、インプットの関連を機械によってちゃんとわかるように新しい簡素化のための技術開発、これも日本が率先してIAEAと相談して提唱しているところであります。

### ▽……核拡散防止条約と査察

**成田** 査察と関連してまたもう一つは、核拡散防止条約の問題が、出まして、これはどういふことになるのかわかりませんが、いままでは輸入した燃料と施設だけが対象ですが、核防条約に入ると、国産の燃料、人形峠なども査察の対象になるといふことになっております。その点に法律の改正も必要かもしれません。そういう意味で査察の範囲もかなり広がるという問題も出て、なおさら簡素化をやつていかなければいかぬ。それから日本は直接IAEAの査察を日米協定に基づく移管協定によって受け入れて、また核防条約が成立するとそれによって受けることとなりますが、核防条約では核保有国は査察を条約上受けなくて済むようになっていふ。それも不公平ではないかということ、それからユーラトム(EURATOM)の参加国は自己査察で間に合うようにやるといふことで、日本だけが正直者が損をするというふうなことがいふことには困るといふことです。日本は最初に査察を受け、またちゃんと守っている国ですが、そういう不公平のないようにということ、これは今後核防条約の加入問題がどうなるかわかりませんが、もしも日本が入ることになつたとしても、査察が平等でないように、また商業的な運転の支障になつたり、商業

機密が漏れないようなやり方を日本が率先して提唱していききたい。結局平和利用がそれによって阻害されないこと、軍事利用には転用はしないのですから、それによって平和利用の支障にならぬように日本が強く主張していく立場だと思えます。これは原電がもう一番の当事者ですから……。

金沢 下山さんどうですか。

### ▽……国際原子力機関の査察

下山 まず国際原子力機関の査察ということをちょっと御説明致しますと、日本は約一〇年前にアメリカ、カナダ、イギリスと原子力協定を結んだわけですが、もともとこの各国との双務協定の中に、日本が資材やあるいは核物質をもらった場合、アメリカなりイギリスなりが査察権を含む軍事転用防止の保障措置を行なうということになっており、さらに将来、その仕事を双務協定の相手国ではなくて、第三者である国際原子力機関に移すという約束があったわけです。そこで日米協定を例にとりますと、アメリカと日本と国際機関とが三者協定を締結して、二国間協定で規定されている保障措置を国際機関へ移したわけです。それまでに国際機関では各国が集まってどういう形で査察を実施するかというのを議論して保障措置規則というものをつくり、その規則をベースにして、移管協定の

条項を作成するという方法をとっております。東海村の原子炉は、大型の商業用の原子炉としては世界で最初に国際機関の査察に移ったものでして、またその後国際機関の査察下に大型原子炉発電所を移すというのは、試験的にアメリカとイギリスが一部分を行ないましたけれども、ほかにはないといっているところだと思います。私も外務省のお手伝いをして移管協定の交渉に参加したのですが、そのときに感じたことは先ほどの保障措置規則では軍事利用に転用されるのをどうしても防止するという趣旨からいくと、法的には査察官は、施設の運転停止をはじめどんなことでもできるようにしておかなければならない。しかし他方ではそれが先ほど成田さんのほうからお話しになりましたように発電用原子炉という商業施設となりまして、査察などのために時々運転をとめたり、あるいは商業機密が漏れたりそういうことになっては困る。だから趣旨と実施規定とをどうやってうまくかみ合わせるかということがむずかしいということでした。こうした要請を満足させる査察技術や、原子力施設側の技術の改良ということも今後開発がすすめられていくことでしょう。

それから昨今の核防条約について一言申しますと、たとえば核爆発の平和利用の問題に端的に現われているように、核兵器や軍事利用の問題と切り離して平和

利用開発に関連する問題を考えることは無意味だということですね。これは原子力そのものの宿命であり、そういう認識と現状分析にたつて、原子力政策はもちろんエネルギーあるいは産業への原子力利用を進めていかなければならないと思えます。

### ▽……原子力関係の条約と国内法

下山 それからこの関係の条約と国内法との関係では、いまの国内法の規制を守っていれば一応は条約上の要件にも合致するよう移管協定もつくられていますので、その点ではあまり問題がないように思っています。

### (2) これからの課題

金沢 プルトニウムをとり出す再処理工場というものは、日本でも将来やってくるという考え方にはなってきたりわけてしょう。

成田 再処理工場は四六年度までにつくりたい、これは東海村を予定していますが、地元の反対にあつて、目下その渦中にあります。再処理工場、燃料加工事業、当然みんな査察の対象になるわけですね。

下山 それからいまの軍事転用防止規制に関連して核物質の国内規制の仕方として今後問題となるだろうと思うことは、日本の原子炉等規制法では、核物質

単独の許認可は、一部分を除き行なっていないという点からくる問題です。これはどういふことかという点、核物質が使われる製錬工場、加工工場、再処理工場、原子炉の許可に附随して、これらの施設の事業者と与えられるということですね。アメリカの場合と比較するとはつきりするのですが、アメリカの原子力法では、施設の許可はもちろんですが、物質の許認可も必要であり、施設者は両方をとるわけですね。この二つの実際面での違いは、日本では核物質の輸送、貯蔵、廃棄はすべて前に述べた四つの事業に附随する行為となるのに対し、アメリカでは各流通過程における独立の行為となります。したがってアメリカでは必要な安全保健上の規制と軍事利用転用防止規制に従って物質許可をとれば、それぞれの商業経済活動を扱う者が自分の名義でできるのに対し日本では常に原子力事業者の名義で行なわねばならないので、今後ウランやナトリウムの輸出入をはじめとする国際的商業取引の活発化に伴って実際上の支障がないかどうか気にかかるところですね。今後は国際交流がだんだん激しくなつて、物質というのはあちこち動くわけですね。特に濃縮ウランの場合には、今後はアメリカから濃縮ウランをそのままもらうのではなくて、アメリカの濃縮ウラン工場に天然ウラン原料を持って行き、委託濃縮をしてもらって日本へ持って帰る

てくることとなりますし、それから日本にも成型加工工場ができて、原子炉の中に入れる燃料体をつくるようになる、細かい話ですが、そのときに濃縮ウランのスクラップが出たりします。このような核物質の移転を量目をめやすにして軍事転用防止措置が追っかけているわけですが、いろいろな生産、加工段階を経ていくと、一つ一つを追跡するのがなかなかむずかしくなってくる。それから転用防止措置の一つの主眼であるプルトニウムは申すまでもなく原爆なり水爆の材料ですけれども、これは将来夢の原子炉といわれる高速炉の燃料になりますので、今後は各国の間でこれを自分のところで余っているから売りたいという者も出てくるだろうし、それから買おうという者も出てくるでしょう。こういう物質の商業的流通が転用防止に関連した規制でひっかかって売れない、買えないということではまた困った問題が出てくるでしょう。今後核防条約の問題にしても平和利用の商業活動との関連を實際運用面でどうつけていくのか、さらにどの程度まで立法技術というか、条約技術の上からこれを規制していくかというのは、やはり大きな問題点だろうと思います。

おわりに

金沢 きょうは「原子力法制の現状と

問題点」ということで、必ずしも最終的解決というか、あるいは解決方策というものまで出なかつた点が多かつたと思いますけれども、しかし原子力の平和利用なりあるいは国際的環境の中での進展に伴う問題点を浮きぼりにしておくということは意味があつたかと思ひます。

なお、きょういろいろ御議論いただきましたほかにも、たとえば廃棄物の処理であるとか核燃料並びにその廃棄物の輸送の問題であるとか、あるいは放射能の食品照射の問題等放射線利用に関連するいろいろの法律問題、さらに原子力損害の賠償に関する問題なども多々あるわけでありまして、このうち賠償に関する問題は別途下山さんが論文を書いてくださっておりますし、ほかの問題についてはまたいつかあらためてお話いただきたいと思ひます。

原子力はいろいろと問題を含んでいるわけでありまして、やはり基本的姿勢としては、エネルギーの基本問題にも関連するものでありますだけに、できるだけ前向きの方で平和利用が進められますように、そしてそういう方向にできるだけ法の役割も果たされていくように望みたいと思ひます。

どうもありがとうございました。

ジュリスト増刊・好評発売中

《基本判例解説シリーズ1》

# 憲法の判例

定価 三五〇円

- いま、判例研究は、広く法律を学ぼうとするすべての学生に、リーガル・マインドを養うための絶好の方法として迎えられる。
- また、単なる解釈技術の観点からでなく、法社会学研究・裁判官の心理学的分析あるいは政治過程の一環として扱われ、研究されつつある。
- 本書は、右状況に応じ、もつとも基本的な重要判例35件を選び、初学者にも理解できるように、問題の整理・解説を工夫、判旨の紹介にもかなりのスペースを割いて編集した。
- ここに収められた判例を徹底的に理解しマスターすることによって、他の判例・判例理論への研究は自ら開けるものと確信している。
- 以下、刑法・民法・商法の基礎的分野について同じ方針で逐次刊行の予定。

【執筆者】

- |      |       |      |        |
|------|-------|------|--------|
| 阿部照哉 | 室井 力  | 小林直樹 | 芦部信喜   |
| 宮田 豊 | 奥平康弘  | 松尾浩也 | 久保田きぬ子 |
| 野村敬造 | 伊藤正己  | 橋本公直 | 長谷川正安  |
| 高柳信一 | 覚道豊治  | 成田頼明 | 高田賢治   |
| 池田政章 | 香川達夫  | 外間 寛 | 和田英夫   |
| 田宮 裕 | 佐々木吉男 | 横川 博 | 杉村敏正   |
| 円藤真一 | 深瀬忠一  | 佐藤 功 | 杉原泰雄   |
| 丸山 健 | 樋口陽一  | 有倉遼吉 | 荒 秀    |
| 作間忠雄 | 小島和司  | 園部逸夫 |        |

有斐閣