

原子力安全をめぐる国際的な取組と日本の原子力協力

～福島第一原発事故後の1年間の動向～

外交防衛委員会調査室 てらばやし ゆうすけ
寺林 裕介

はじめに

昨年（2011年）3月11日の東日本大震災の影響によって引き起こされた東京電力福島第一原子力発電所の事故は、我が国のみならず、国際社会に大きな衝撃を与えた。事故直後の強い印象から、原子力エネルギーの利用を推進する世界各国の政策については、修正を余儀なくされるとみる向きもあった。しかし、実際に「脱原発」へと政策を修正したのは、ドイツ、イタリアを始めとするいくつかの国であり、その他の国々の原子力利用の方向性は維持されている。

ただし今回の事故は、原子力の利用を進めるに当たり、「原子力安全（nuclear safety）」の分野について、その安全神話を問い直す契機となった。近年のエネルギー需要の増大と地球温暖化防止の観点から原子力発電を拡大・導入しようとする、いわゆる原子力ルネサンスの流れの中で今回の事故が起こり、加えて事故の影響が甚大だったことから、原子力安全のための緊急の対応については各国共通の前提となったのである。そのため、国際社会においては、国際原子力機関（IAEA）を中心にいくつかの国際的な会合が開催され、参加国それぞれが原子力安全に対する将来像を模索してきた。しかし、昨年9月のIAEA総会で原子力安全向上のための「行動計画」を策定するなどの成果が得られたものの、各国の規制強化に対する考え方に乖離が存在することも明らかになったといえよう。

一方、我が国においては、震災の傷跡が癒えないうちに、原発事故についての説明責任を国際社会に対して負うこととなった。世界各国は、日本に対して透明性の高い正確な情報の発信を求めたが、事故後、その伝達の仕組み等を見直す必要性が再認識された。また、外国との関係で大きな論点となったのは、これまで我が国が進めてきた国際的な原子力協力の方向性についてである。経済成長を目的とした原発輸出を我が国は官民一体となって戦略的に推進してきたが、福島第一原発事故後、国内のエネルギー政策の方向性を打ち出す前に、二国間原子力協定の締結について、その扱いをめぐり国会で議論となった。

以上の認識から本稿においては、原子力安全をめぐる国際的な取組についてその経過をまとめるとともに、この間、我が国と世界各国との関係の中で浮上した問題、特に国外への情報提供と原子力協力に関する国会での議論を整理することを目的として、震災後1年を機に国際社会の動向と日本の対応を振り返ってみたい。

1. 世界の主要国の原子力政策

世界には、2011年1月現在で運転中の原発が436基、建設中・計画中のものが166基存在

していた¹。同年3月11日の震災に伴って福島第一原発事故が起これ、その直後に実施されたWINギャラップ・インターナショナルの国際世論調査では、原子力発電について賛成は震災以前の57%から震災後は49%に減少し、反対は32%から43%に増加した²。実際に、ドイツ、スイス、イタリア、ベルギーが相次いで脱原発に舵を切っている。

ドイツは、事故前の2010年1月に原子力の段階的廃止方針を改め、既存の原発の運転延長を決めていたが、事故直後の3月14日、メルケル首相がこの延長政策の凍結を表明し、翌15日には7基の旧型原発の稼働を停止させた。その後、5月30日、メルケル政権は2022年末までに全ての原子力発電所を段階的に停止させる方針を決定し、この政府の新方針は欧州最大の経済を支えるドイツの産業界を動揺させた³。スイスは5月25日、新規の原発の建設を行わずに運転寿命に達した原子炉から順次閉鎖する脱原発方針を決定した。最も新しい原子炉が閉鎖となるのは2034年となることから、早急な原子炉凍結を懸念していた経済界を安堵させたが、逆に社会民主党や緑の党は早期の閉鎖を要求している⁴。イタリアはチェルノブイリ原発事故後に国民投票で脱原発を決定したが、2009年には原子力発電再開を規定する法案を可決していた。しかし、福島原発事故後の6月12、13両日に実施した国民投票では、原発再開への反対票が約94%にも上り、ベルルスコーニ首相（肩書きは当時、以下同じ）は原発再開を断念する意向を示した。また、2011年12月5日に新政権が発足したベルギーも、2025年までに国内7基の原発を閉鎖することを決定した⁵。

このように一部の国において原子力から距離を置く傾向がみられたが、その他の多くの国々が自国のエネルギー事情に基づき電源を選択する傾向は福島原発事故前も事故後も変わっていないと指摘されている⁶。

米国では、原発事故直後にオバマ大統領が米国のエネルギー安全保障について演説を行ったが、「もし安全ならば、原子力は気候変動問題に大きく貢献することを認識しなければならない」と原発推進の方針を維持した上で、米国原子力規制委員会（NRC）に安全性の点検を指示した⁷。NRCは福島原発事故に対してタスクフォースを設置し、2011年7月12日、原子炉安全強化のための提言を発表したが、そこでは適切な防護のための安全規制の枠組みの確立など12の提言がなされた⁸。原子力大国であるフランスのサルコジ大統領は、

¹ 日本原子力産業協会『世界の原子力発電開発の動向2011年版』（2011年1月1日現在）

<http://www.jaif.or.jp/ja/news/2011/ichiran2011_reference.pdf>

² "Impact of Japan Earthquake on Views about Nuclear Energy," WIN-Gallup International, April 15, 2011. <http://www.nrc.co.jp/report/pdf/110420_2.pdf>

³ Patrick McGroarty, "German Nuclear Operator Threatens Suit Over Ban," *The Wall Street Journal*, June 1, 2011. <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303745304576357362321389394.html>>

⁴ Caroline Copley, "Swiss cabinet agrees to phase out nuclear power," *Reuters*, May 25, 2011. <<http://www.reuters.com/article/2011/05/25/us-swiss-nuclear-idUSTRE7404R220110525>>

⁵ ただし、この決定は原発以外の電力源を確保し、電力価格が高騰しないことを前提としている（『毎日新聞』夕刊（平23.12.6））。

⁶ 村上朋子「福島第1原子力発電所事故後の世界の原子力政策動向」『国際問題』No.606（2011年11月）34頁

⁷ Barack Obama, "Remarks by the President on America's Energy Security," Georgetown University, March 30, 2011. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/30/remarks-president-americas-energy-security>>

⁸ "Recommendations for Enhancing Reactor Safety in the 21st Century," July 12, 2011.

<<http://pbadupws.nrc.gov/docs/ML1118/ML111861807.pdf>> なお、邦訳による概要については、井樋三枝子「福

震災後に来日した初の外国首脳として3月31日に菅総理と会談し、「原子力エネルギーの安全性を高めるために厳しい国際的安全基準を策定する必要がある」と述べ、国際的な原子力安全の議論を主導しようとした。同じく原子力を戦略的に展開するロシアも、メドベージェフ大統領が3月24日、原子力による発電は最も経済的であるとし、その上で各国が原子力の安全基準や規制を統一すべきだとの見解を明らかにした⁹。韓国は、原子力発電量の増加計画や海外展開を進めており、李明博大統領は事故直後に原発の一斉点検を指示しつつも、国連のハイレベル会合において原子力安全を強化した上で継続する方針を示した。中国は2020年までに約60基の原発を建設しようとするなど急速な建設計画を持っていた。福島第一原発事故後、新規の建設計画の承認手続きを一時的に停止させたが、2012年前半にも再開する見通しである。

我が国が事故以前から二国間原子力協力を進めようとしていた国においても、原子力発電所建設計画の継続が表明された。例えば、ヨルダン、エネルギー担当の大臣が2011年3月30日に日本の報道機関に対して原子力発電所の建設計画を堅持する方針を表明し、福島第一原発事故が原発建設企業の選定に影響しないとの考えを示した¹⁰。ベトナムは、来日したズン首相が10月31日に野田総理との首脳会談を行い、安全が最優先課題となったとしつつも、日本の高い原子力技術の活用について期待を表明した。同様にトルコも、ババジャン副首相が12月に来日した際、野田総理との会談で原子力協定交渉の再開を確認し、また、2012年1月に来日したダウトオール外相も原発建設で協力を進めたいと述べた¹¹。経済成長を目指す新興国の中でも既に原子力を導入しようとしてきた国については、福島第一原発事故の影響により我が国との間での協力が時間的に停滞したものの、より原子力の安全性を高めることを前提に計画を推進する姿勢を見せている。

我が国の国際的な原子力協力の動向については後述することとし（3. を参照）、次に、事故を契機として国際的にも注目された原子力安全をめぐる国際社会の取組について見ていきたい。

2. 原子力安全をめぐる国際社会の取組

（1）国際的な枠組みにおける議論

上述したように、福島第一原発事故後、原子力政策を変更しなかった各国においても、原子力を推進していくに当たっては安全性を高めることを特に強調している。それでは、各国は原子力安全について、国際社会の場でどのような議論を行い、そして成果を出してきたのか。以下、その動向を振り返ってみたい。

国際社会においては、事故後、各種の国際的な枠組みの中で原子力安全についての議論が進められた。原子力の高い水準での安全性を世界的に達成・維持することを目的とする

島原発事故を受けたNRCタスクフォースによる提言『外国の立法』No. 248-2（2011年8月）6-7頁を参照。

⁹ Dmitry Medvedev, "Russian standards of safety for nuclear power industry should be adopted internationally," March 24, 2011. <<http://eng.kremlin.ru/news/1948>>

¹⁰ 『日本経済新聞』（平23.3.31）なお、日本側の認識については、第177回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号3頁（平23.4.12）松本外相答弁を参照。

¹¹ 『日本経済新聞』（平24.1.8）

原子力安全条約の検討会合が事故直後の4月4日から14日まで開催された。本条約は、国内法の整備や規制機関の設置から原子力施設の建設・運転に際しての安全確保まで、締約国は適当な措置をとることとされ、各国の履行状況を3年に一度、検討会合で確認することになっている¹²。本検討会合は、事故後初めての本格的な国際会議として関心が集まり、日本からの報告が注目された。4月4日、日本政府はIAEAと共催でサイドイベントを開催し、福島第一原発の各号機の現状と対処、放射線モニタリングの状況、政府と東京電力との間の協力などについて報告を行った。検討会合の概要報告によれば、福島原発事故を受け、締約国が事故の教訓に基づき行動することを約束し、また、日本ができる限り早期に十分な追加情報を提供することを約束した「福島第一原発事故に関する声明」が採択された¹³。2012年には締約国臨時会合が開催される予定である。

2011年はチェルノブイリ原発事故から25年という節目の年でもあり、4月19日から22日までウクライナの首都キエフにおいて国際会議が開催された。また、関連の国連特別会合等で潘基文事務総長は、原子力の安全性強化に向けた5項目を提唱した。その中で潘事務総長はIAEAの役割拡大に言及し、同時に、原子力安全の強化に向け、9月の国連総会に合わせて特別会合を開催することも表明した¹⁴。

2011年のG8サミットは、5月26、27日両日に原子力大国であるフランスで開催され、原子力安全も重要なテーマの一つとして議論が進められた。ドイツとイタリアが脱原発に舵を切る中、議長国フランスと原発輸出拡大を狙うロシアは、安全基準の作成に強い意欲を示したとされる¹⁵。サミットで発出された首脳宣言においては、震災復興に取り組む日本との連帯が表明されるとともに、原子力安全に取り組むことの重要性が謳われ、IAEAの重要な役割を認識するとされた¹⁶。IAEAの指針については、福島原発事故に照らして検討することが求められたが、特に地震が多発する地域等における原発への付加的な指針の設定等についても検討することが要求された¹⁷。

(2) IAEAの動きと原子力安全の規制強化

福島第一原発事故を受け、IAEAは3月21日に緊急理事会を招集した。天野IAEA事務局長は、訪日した際に菅総理と会談(3月18日)したことを報告しつつ、現在の国際的な緊急事故対応への枠組みを再評価する必要があると表明した¹⁸。また、天野IAEA

¹² 原子力安全条約については、川崎恭治・久住涼子「原子力安全条約の現状と課題」高橋滋・渡辺智之編『リスク・マネジメントと公共政策』(第一法規、2011年)187-208頁を参照。

¹³ CNS/RM/2011/6/FINAL, "Summary Report of the 5th Review Meeting of the Contracting Parties to the Convention on Nuclear Safety," April 4-14, 2011.
<http://www-ns.iaea.org/downloads/ni/safety_convention/cns-summaryreport0411.pdf>

¹⁴ Ban Ki-moon, "Secretary-General's remarks at Press Encounter," April 26, 2011.
<<http://www.un.org/apps/sg/offthecuff.asp?nid=1797#>>

¹⁵ 「原発政策G8攻防」『朝日新聞』(平23.5.27)、「原発維持へ安全強化討議」『読売新聞』(平23.5.27)、Marie Maitre, "G8 leaders want tougher nuclear safety rule," *Reuters*, May 26, 2011.
<<http://www.reuters.com/article/2011/05/26/us-g8-nuclear-idUSTRE74P38I20110526>>

¹⁶ G8 ドーヴィル・サミット首脳宣言「自由及び民主主義のための新たなコミットメント」38~48段落
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/deauville11/g8_sk_sengen_ky.html>

¹⁷ 同上45段落

¹⁸ Yukiya Amano, "Introductory Statement to Board of Governors," March 21, 2011.

事務局長は IAEA の安全基準についても議論が必要だと指摘している¹⁹。まさに今回の事故を契機に、原子力安全に対する IAEA 自身の役割が問われることとなった。

国連においても、潘基文事務総長が 3 月 25 日、IAEA、国連開発計画 (UNDP)、包括的核実験禁止条約機構 (CTBTO) 等の幹部とテレビ会議を開催し、その後の声明の中で、IAEA を調整役としつつ、既存の制度を見直し、強化する必要があるとした²⁰。そこで、天野 IAEA 事務局長は 3 月 28 日の記者会見で、福島原発事故から正しい教訓を得て、世界の原子力安全を強化することが最も重要だと述べ、原子力安全に関するハイレベル会合 (閣僚会議) を開催することを提案した²¹。

閣僚会議における議論の土台として、まず IAEA 調査団が 5 月 24 日から 6 月 2 日に訪日して調査を実施し、160 頁からなる正式の報告書を閣僚会議に提出した²²。報告書は主に結論と教訓部分からなり、津波災害が過小評価されていたこと (結論 3)、日本の複雑な体制や組織が緊急時の意思決定を遅らせる可能性があること (結論 6) 等が指摘されるとともに、IAEA 自身においても安全要件や指針は再検討されるべき (結論 10) との言及があった。日本政府も独自に事故報告書をまとめ、6 月 7 日、IAEA に報告した²³。報告書には、放射性物質の放出について世界に向けてお詫びを表し、政府や東電の役割分担、責任、権限が不明確であったことも認めた。

これらの報告書を踏まえ、6 月 20 日から 24 日に閣僚会議が開催された²⁴。天野 IAEA 事務局長は開会演説において、5 つの具体的な提案を行った²⁵。その中には、IAEA の機能強化のほかに、IAEA の専門家が世界の全部の原発の 1 割を無作為に抽出し、抜き打ちの形でピア・レビューを行うことなど、期限を示した具体的な内容が含まれていた。

閣僚会議では閣僚宣言が採択された後²⁶、事務レベルの 3 つの作業セッションで議論が進められ、最終日に議長から 63 項目にわたる議長サマリーが提示された²⁷。IAEA が中

<<http://www.iaea.org/newscenter/statements/2011/amp2011n007.html>>

¹⁹ 『朝日新聞』(平 23.3.25)

²⁰ Ban Ki-moon, "Statement on the International Response to the Situation at the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant in Japan," March 25, 2011.

<http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=1126>

²¹ "IAEA Director General's Briefing: Fukushima Nuclear Accident," March 28, 2011.

<<http://www.iaea.org/newscenter/news/2011/fukushima280311.html>>

²² Mission Report, "IAEA International Fact Finding Expert Mission of the Fukushima Dai-ichi NPP Accident Following the Great East Japan Earthquake and Tsunami," June 16, 2011.

<http://www-pub.iaea.org/MTCD/Meetings/PDFplus/2011/cn200/documentation/cn200_Final-Fukushima-Mission_Report.pdf>

²³ 「原子力安全に関する IAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書—東京電力福島原子力発電所の事故について—」(原子力災害対策本部、2011.6) なお、9 月には追加報告書 (第 2 報) を提出した。

<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/pdf/houkokusyo_full.pdf>

²⁴ 閣僚会議の概要については、"IAEA Ministerial Conference on Nuclear Safety 20-24 June 2011 - Report by the Director General," September 5, 2011.

<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/GC55InfDocuments/English/gc55inf-10_en.pdf> を参照。

²⁵ Yukiya Amano, "Statement to IAEA Ministerial Conference on Nuclear Safety," June 20, 2011.

<<http://www.iaea.org/newscenter/statements/2011/amp2011n013.html>>

²⁶ INFCIRC/821, "Declaration by the IAEA Ministerial Conference on Nuclear Safety," June 20, 2011.

<<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2011/infcirc821.pdf>>

²⁷ "Chairperson's Summaries: IAEA Ministerial Conference on Nuclear Safety," June 20-24, 2011.

<http://www-ns.iaea.org/downloads/ni/safety_convention/cns-summaryreport0411.pdf>

心的な役割を果たすことは確認されたが、IAEA安全基準の義務化については意見が分かれた。また、原子力安全条約の強化については、各国の主権に関わる問題であり、慎重論が多いとされる。議長サマリーでも条約の改正について言及があったが、改正を待たずして福島事故に対応すべきであるとまとめられた。閣僚宣言には、原子力に係る損害賠償責任に関する一つの国際的制度の必要性も盛り込まれた。国際的な損害賠償の枠組みには、原子力損害の補完的補償に関する条約(CSC)、パリ条約、ウィーン条約の3種が存在するが、閣僚会議の期間に行われた日米二国間会談の中で、日本はCSCへの参加を選択肢の一つとして検討することを表明した²⁸。

閣僚会議の宣言と議長サマリーを参考に、IAEA事務局長が「行動計画」案を作成し、9月のIAEA理事会・総会に提示することとなり、案文の調整が始まった。報道によれば、8月中旬から原案が各国に提示され、その後何度も修正されていく間、徐々に強制力や具体性が抜け落ちたとされる²⁹。

9月12日から16日に開催されたIAEA理事会で原子力安全向上のための「行動計画」案は全会一致で採択され、9月19日から23日のIAEA総会で同案は承認された³⁰。「行動計画」は12項目からなり、日本とIAEAが今年(2012年)に共催する原子力安全に関するハイレベル会合についても言及した。IAEA安全基準については、必要に応じて改訂することが盛り込まれたが、その実施期限は明確に設定されなかった。天野IAEA事務局長が提案していた抜き打ちのピア・レビューについては、加盟国が自発的に受け入れることを強く奨励するとの表現に収まった。具体的には、加盟国は3年間で少なくとも1回はIAEA運転安全調査団(OSART)を自発的に受け入れることとされた。この「行動計画」案の採択にあたっては、米国、インド、中国、パキスタンが原子力施設への強制的な査察に向けた動きを阻止しようとした。このため、「行動計画」は各国の自発性が強調されることとなり、ドイツ、フランス、スイス、シンガポール、カナダ、デンマークの各国は、当初案よりかなり後退した内容に失望したとされる³¹。

原子力安全の重要性については、どの国も認めるどころであり、IAEA等の場を通して将来像を模索してきた。しかし、各国の立場は少しずつ異なり、いくつかの対抗軸が存在する。例えば、原子力の利用を推進しようとする国と脱原発を掲げる国、原発の供給国と需要国、既存の原発輸出大国と今後原発輸出を進めようとする国、また、地震等の自然災害発生頻度など地理的な環境の違いなどが挙げられる。実際にはこれらの対抗軸が複雑に絡み合い、議論の結果が、原子力の安全性の向上という真の目標の達成につながら

²⁸ CSCは、原子力損害賠償に関する国内法を補完及び強化することを含めた世界規模の原子力損害賠償の枠組みを構築することを目指すもので、締約国の拠出金により国内法の補償を補完する仕組みや、事故発生国への裁判管轄権の集中などが規定されている。未発効だが米国が批准している。

²⁹ 「原発規制10年ごと審査：IAEA、調査団派遣案」『朝日新聞』(平23.8.15夕)、「原発調査は「任意」「強制」巡りせめぎ合い：原発安全、事務局長案から後退」『毎日新聞』(平23.9.6)、「IAEA主導に国家主権の壁」『毎日新聞』(平23.9.22)

³⁰ "Draft IAEA Action Plan on Nuclear Safety," September 5, 2011.

<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/GC55Documents/English/gc55-14_en.pdf>

³¹ Fredrik Dahl, "UPDATE 3-IAEA states adopt nuclear safety action plan," *Reuters*, September 13, 2011. <<http://www.reuters.com/article/2011/09/13/nuclear-safety-iaea-idUSL5E7KD11Y20110913>>

ないのではないかと懸念される。

3. 日本の対応と原子力協力の方向性

(1) 国外への情報提供（汚染水の海洋放出）

福島第一原発事故は、国際原子力・放射線事象評価尺度（INES）で日本政府がレベル7に評価するなど（2011年4月12日）、外部環境に放出された放射性物質の量が多かったことから、世界各国は、日本に対して透明性の高い正確な情報の発信を求めた。情報提供については、原子力事故早期通報条約に基づき、国境を越えて及ぼされる放射線の影響が最小にとどめられるよう、IAEA及び被害を受ける可能性のある国への早期通報やデータの提供が求められている。

しかしながら、日本が4月4日に行った低レベル放射性物質を含んだ汚染水の海洋放出に際しては、各国への通報が遅れたことが指摘された。事実経過としては³²、東京電力及び原子力安全・保安院は、同日午前海洋放出のための事務作業を開始してから15時まで菅総理等の了解を得るまで、外務省を含む関係省庁に連絡をしなかった。海洋放出の実施予定について、実際には、IAEAに対しては枝野官房長官記者会見を見て気付いた保安院職員が17時46分に電子メールで連絡し、各国に対しては15時30分過ぎに情報を入手した外務省職員が関係部局に連絡し、16時開始の定例ブリーフィングで各国外交官に伝えられた。全外交団に対して同日中に放出が開始される旨の連絡がなされたのは19時05分であり、海洋放出開始（19時03分）後の連絡となった。

上記の海洋放出について、国際法の観点から外務省は、原子力事故早期通報条約第2条に規定された原子力事故が発生した場合に通報を要する事案に該当しないと、かつ、国連海洋法条約第198条に規定する「海洋環境が汚染により損害を受ける差し迫った危険がある」として関係国に通報を行う場合にも該当しないとしている³³。また、1972年の海洋汚染防止ロンドン条約の1996年議定書には、廃棄物その他の物を船舶、航空機又はプラットフォームその他の人工海洋構築物から海洋へ故意に処分することを「投棄」と定義しているが、ここでいう投棄にも当たらないとした³⁴。しかし、松本外相は国会で「あらゆる発生源からの海洋汚染を防止するという一般的な義務を定めている国連海洋法条約の趣旨に必ずしもかなったものでない」との認識を示し³⁵、事故調査・検証委員会の中間報告においても「条約上の通報義務はないとしても、前記放出に当たっては、条理上、我が国周辺の関係国への事前通報が必要であった」と評価された³⁶。

海洋放出の直後から、特に我が国近隣の韓国、中国、ロシアから懸念が表明された。韓国、ロシアの両国は2011年12月8、9両日にソウルで開催された環境協力合同委員会で日

³² 詳しくは、東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「中間報告」333-337頁、357-359頁を参照。

³³ 同上「中間報告」358-359頁

³⁴ 第177回国会衆議院外務委員会議録第6号17頁（平23.4.15）

³⁵ 同上

³⁶ 「中間報告」359頁

本列島周辺海域の海洋汚染共同調査を行うことに合意³⁷、また、中国は6月23日、日本の排他的経済水域（EEZ）内で海洋環境調査を行っているのが確認されている³⁸。協力の枠組みとしては、原子力安全に関する日中韓3か国上級規制者会合（TRM）の第4回会合（11月29日）において、原子力安全規制協力の強化に向けたイニシアティブが合意され、今後、情報交換の枠組みが設置されることとなった。

（2）原子力の海外展開と原子力協定の国会承認

外国との関係としては、日本がこれまで進めてきた原子力協力の方向性が論点となった。福島第一原発事故以前の菅政権においては、2010年6月18日に「新成長戦略」を閣議決定し、経済成長のために「パッケージ型インフラの海外展開」の推進を掲げていた。その中でも原子力発電事業は主要な政策目標の一つとされ、10月22日には「国際原子力開発株式会社（JINED）」を発足させ、官民一体となって原発の新規導入国での受注を目指した。このような背景の下、日本はベトナムとの間で原発2基の建設を請け負うことで合意³⁹、菅総理が2011年1月24日の施政方針演説で「原子力などのパッケージ型海外展開が前進している。私自らベトナムの首相に働きかけた結果、原子力発電施設の海外進出が初めて実現した」と述べるなど⁴⁰、原子力の海外展開が拡充されようとしていた。

しかし、福島第一原発事故を契機に、このような我が国の原発の海外輸出について、国内の原子力政策の方向性と併せて様々な議論が起こった。事故直後に実際に起こった動きとしては、東京電力が原発の海外輸出を凍結する方針を示し⁴¹、4月18日の参議院予算委員会では清水社長が「（東電の）経営資源は国内に向けることを基本としたい。原子力プラント等の海外輸出等も含め、これからの海外戦略は見直さざるを得ない」と答弁した⁴²。日本政府も5月17日、東日本大震災を踏まえて「政策推進指針」を閣議決定し、「パッケージ型インフラ海外展開」等を再検証することとした⁴³。また、与党民主党は5月18日、外務部門会議において、国会に提出されていたヨルダン、ロシア、韓国及びベトナムとの4件の原子力協定のうち、ベトナム、韓国との原子力協定の国会承認については慎重に臨むとする方針を決定した⁴⁴。こうした流れの中で、菅内閣の関係閣僚はそれぞれ、国会で今

³⁷ 『朝日新聞』（平23.12.10）

³⁸ 国連海洋法条約では、沿岸国の同意なしに海洋調査を行うことは禁じられており、今回の中国の海洋調査は日本に無断で行われたものであり、同日、日本は中国政府に抗議を行った。

³⁹ ベトナムへの原発輸出、その後の二国間原子力協定の作成経緯については、中内康夫「ベトナムとの原子力協定の作成経緯と主な内容～民生分野の原子力協力における平和的利用の法的保証～」『立法と調査』第316号（平成23年5月1日）11-19頁を参照。

⁴⁰ 第177回国会衆議院本会議録第1号3頁（平成23年1月24日）

⁴¹ 『読売新聞』（2011.4.14）

⁴² 第177回国会参議院予算委員会会議録第11号28頁（平23.4.18） これを受け、4月19日、米電力大手NRGエナジーは東電と協力して進めてきたサウス・テキサスの原発増設計画への追加投資を打ち切ると発表している（『読売新聞』（平成23.4.21））。

⁴³ 「政策推進指針～日本の再生に向けて～」〈<http://www.npu.go.jp/policy/pdf/001.pdf>〉

⁴⁴ 『読売新聞』夕刊（2011.5.18）ヨルダン、ロシアとの原子力協定については「速やかに協定の批准をすべきである」とされ、韓国との原子力協定については「協定批准の必要性は十分認識するものの、韓国国民の理解が得られる説明とタイミングが重要である」、ベトナムとの原子力協定については「直ちに具体的な原子力協力の実施にゴーサインを出せるタイミングではなく、今次事故の検証に基づく安全強化策を講じつつ、慎重に対応していくことが求められる」とされた。

後の原発の海外輸出についての考え方を問われたが、松本外相は「パッケージ型インフラ輸出は経済外交の柱の一つである」として「経済の重要性は復興のフェーズにおいて一層増す」との考え方を示し⁴⁵、海江田経産相も「これからもさらに安全性を高めて、(日本の原子力の技術に期待している) 国々の信頼を勝ち得た上で協定をしっかりと結んでいきたい」との考えを示した⁴⁶。このように閣僚からは積極的な答弁が続く一方で、菅総理自身は、7月13日に記者会見を行い、「(原発は) 安全確保という考え方だけではもはや律することのできない技術」と評価し、「これからの日本の原子力政策として、原発に依存しない社会を目指すべきと考えるに至った」と述べた⁴⁷。その上で菅総理は、新成長戦略のパッケージ型インフラの海外展開のうち原子力については、「今回の事故を受け、今後、より安全性を高めて進めていくという考え方をベースにしているが、もう一度きちんとした議論がなされなければならない段階に来ている」との認識を国会で表明した⁴⁸。

菅総理の表明した国内の「脱原発依存」の考え方と原発の海外輸出の方向性との矛盾が野党から批判されたが、8月5日、菅内閣として原発の海外輸出を継続する方針を表明した答弁書を閣議決定した⁴⁹。そこでは、原子力安全は「一義的には、当該各国が自国の責任の下で判断するもの」とし、「諸外国が我が国の原子力技術を活用したいと希望する場合には、我が国としては、相手国の意向を踏まえつつ、世界最高水準の安全性を有するものを提供していくべき」との考え方が示された。原子力協定については「外交交渉の積み重ねや培ってきた国家間の信頼を損なうことのないよう留意し、進めていく」としたが、第177回国会(1月24日～8月31日)においては4件の原子力協定はいずれも衆議院で継続審査となった⁵⁰。

8月30日に菅内閣は総辞職したが、後継の野田内閣においても上記の答弁書の方針に変わりはないとされた⁵¹。9月22日に開催された原子力安全及び核セキュリティに関する国連ハイレベル会合で野田総理は演説を行い、「日本は、原子力利用を模索する国々の関心に応える」と表明した。こうした発言が、原発輸出の推進姿勢と受け止められたが、野田総理は「新たな国際協力や、営業努力をしていこうということではない。しっかり事故検証を終えた後で方向性をきちんと見つけなければいけない」と国会で説明した⁵²。第179回国会(10月20日～12月9日)においては4件の原子力協定の扱いが注目されたが、衆参両院の委員会で総理出席の下で質疑を行い⁵³、12月9日に承認された。委員会の審査の中で政府は、原子力協定の締結方針については、①核不拡散の観点、②相手国の原子力政策、③

⁴⁵ 第177回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号3頁(平23.4.12)

⁴⁶ 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第14号7頁(平23.7.20)

⁴⁷ 菅内閣総理大臣記者会見(平成23年7月13日)

<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201107/13kaiken.html>

⁴⁸ 第177回国会参議院予算委員会会議録第21号14頁(平23.7.21)

⁴⁹ 「原子力協定締結に関する菅内閣の姿勢に関する質問に対する答弁書」(内閣衆質177第345号、平23.8.5)

⁵⁰ なお、参議院先議であった日ヨルダン原子力協定については、参議院本会議で3月31日に多数で承認され、衆議院外務委員会で8月24日に参考人質疑が行われたが採決に至らず、継続審査となった。

⁵¹ 「野田内閣の内政及び重要外交課題に対する基本姿勢に関する質問に対する答弁書」(内閣衆質178第4号、平23.9.27)

⁵² 第179回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第3号14頁(平23.10.5)

⁵³ 第179回国会衆議院外務委員会会議録第4号(平23.12.2)、参議院外交防衛委員会会議録第6号(平23.12.8)

相手国の日本への信頼と期待、④二国間関係、等を総合的に踏まえて個別に検討するとし、また、新たな国との間については、上記の方針に加え、事故原因の調査や我が国の原子力協力に関する考え方の取りまとめを踏まえるとの考えを明らかにした。

おわりに

冒頭に述べたように、国際社会においては、福島第一原発事故を契機としてそれまでの原子力の平和利用について見直しの機運が高まった。しかし、実際に「脱原発」へと舵を切った国は限られ、各国の原子力政策は維持される傾向にある。その中で、原子力安全に関心が向けられたが、規制措置の強化については、各国の国家主権、平和利用の権利、関連企業の利益とコスト、エネルギー需要などの視点から、コンセンサスを得ることが難しい状況にあるといえよう。事故から1年が経過しようとしているが、国際社会全体で原子力安全への関心を維持し、引き続き高度な安全性を追求していく必要がある。近年、核セキュリティ (nuclear security) の分野では、核セキュリティ・サミットが開催されるなど、核テロリズムへの脅威に対して一定の国際的な共通認識が得られている。原発事故も原子力を利用する全ての国に起こり得る懸案であり、事故が及ぼす多大な被害を考えれば、原子力安全への取組は最優先課題として認識されるべきであろう。

国際社会の議論の中で、福島原発事故の教訓を生かそうとする点については、立場の違いこそあれ各国は共通している。I A E Aにおける議論のさなか、国連ハイレベル会合において野田総理は、日本は事故の全てを国際社会に開示し、事故の教訓を世界に発信すると述べた。これと関連して、原発事故が国境を越えて地域の関係国に影響を及ぼすことを踏まえ、2011年5月の日中韓サミットでは原子力安全協力に関する合意文書が発出され、日本は事故から得た教訓を中国及び韓国と共有することを決意した。我が国は、原子力エネルギーの利用を推進しようとする中韓両国と共に、今後、安全性に関する課題について議論を重ねていく必要がある。ここに原子力安全における地域協力の重要性を指摘しておきたい。

原子力協力における我が国の進むべき方向性についても、さらなる議論が必要となろう。また、国際社会に対して責任ある立場を示すのであれば、今国会への提出が検討されている原子力損害補完的補償条約 (C S C) への参加についても議論が必要となる。現在、政府の事故調査・検証委員会のほか、国会においても事故調査委員会が活動を開始しているが、これらの調査結果も踏まえて今後の原子力協力の在り方を見極めることになるだろう。

2012年12月には、我が国とI A E Aとの共催で「原子力安全に関する福島閣僚会議」が開催される予定であり、こうした機会を捉えて引き続き福島原発事故を踏まえた原子力安全分野に対する日本の貢献が求められている。