

米国下院の外交問題委員会における原子力法改正案の可決

2011年4月14日、米国下院の外交問題委員会において、米国が締結する二国間原子力協力協定の要件、手続きを規定する原子力法の改正案(H.R.1280)が賛成34票、反対ゼロの圧倒的多数をもって可決された。濃縮、再処理の禁止を含まない協定の発効要件として、上下両院の合同承認決議の可決を必要とすることを主な内容とするものである。

今後、下院本会議での採決、上院側における同趣旨の法案の可決、上院との調整、調整によって修正された法案の上下両院での再可決、大統領による署名と、成立までには多くのハードルがあり、その間、紆余曲折が想定されるが、何らかの改正が実現した場合、日本との協定の改定も含め、今後、米国が締結する原子力協力協定に影響を与える可能性があるため、今後の動向を継続的に注視していく必要がある。

1. 現行の原子力法の規定

米国が主要な原子力資機材の輸出を行うためには、輸出相手先の国との間で原子力協力協定を締結することが必要とされており、1954年に制定された原子力法(1978年の核不拡散法(NNPA)により改定)第123条において、原子力協力協定に含むべき要件、発効に必要な手続きが規定されている。このことから、原子力協力協定は「123条協定」とも呼ばれている。

(1) 要件

非核兵器国との間の原子力協力協定には以下の9項目を含むべきこととされている。ただし、これまでに締結された全ての協定の下での機微な原子力技術の移転は禁止されていることから最後の要件はこれまでの協定には含まれていない。

- 協定の終了、停止にかかわらず、協定対象品目¹が協力相手国の管轄、管理の下にとどまる限り、保障措置が恒久的に維持される旨の相手国による保証
- 包括的保障措置の維持
- 協定対象品目が核爆発装置や他の軍事目的に使用されない旨の相手国による保証
- 相手国が核爆発装置を爆発させた場合、あるいはIAEAとの保障措置協定を終了あるいは破棄した場合に、米国が、協定対象品目の返還請求権を有する旨の規定
- 協定対象品目を、米国の同意なしに、「認められた者」以外の者あるいは、

¹ 個々の規制の対象となる品目については、各要件により異なる。

相手国の管轄外へ移転しない旨の相手国による保証

- 協定対象品目に適切な核物質防護措置が維持される旨の相手国による保証
- 協定対象品目が、米国の事前同意なしに、再処理、濃縮、形状・内容の変更をされない旨の相手国による保証
- 協定対象品目の貯蔵に関して、事前に米国の承認を得ていない施設には貯蔵されない旨の相手国による保証
- 協定に従って移転された機微な原子力技術を使用して生産、建設された核物質や施設に対し、上に述べた同様の要件が適用される旨の相手国による保証

*ただし、大統領の権限により上記の各要件の適用を免除し、当該要件を含まない協定を提出することが可能

(2) 手続き

大統領は、協定の原案を、「核拡散評価書」とともに、上下両院の外交委員会（上院は外交関係委員会）に提出し、30日²以上、両委員会と協議した後、大統領による協定の承認がなされ、本協定が、防衛、安全保障を促進するものであり、これらに不合理なリスクをもたらすものではない旨の書面による認定を行うこととされている。その後、大統領は、協定を承認・認定書とともに上下両院に提出し、当該協定案が上述のすべての要件を満たしている場合は、上下両院による合同不承認決議が可決されない限り60日間経過時点で発効要件が整うこととなる。ただし、大統領が特定の要件につき免除の権限を行使した協定については、上下両院による合同承認決議の可決が必要とされる。

なお、実際には、協議期間の30日とレビュー期間の60日は一体として取扱われており、要件を全て満たす協定については、協定の議会提出後、90日以内に上下両院による合同不承認決議が可決されない場合に限り、発効要件が整うことになる。

2. 原子力法の改正に関する関心の高まりの背景

ここ数年の間に、米印（2008年）、米UAE（2009年）、米露（2010年）といった、多くの議論を呼ぶ原子力協力協定が議会審議の対象になったことで、原子力協力協定に関する米国議会の関心が高まったことと、原子力カルネッサンスの潮流の中で今後、新たな原子力協力協定の締結が想定されることや既存の多くの協定が改定時期を迎えることが、原子力法の改正に向けた動きの背景と考えられる。特に、下院外交問題委員会のロスレーティネン委員長（共和党）は、UAE及びロシアとの協定に強く反対してきており、原子力協力協定に関する議会の権限が十分確保されていないことが両協定の発効を許してしまった要因である

² 30日や60日には、議会の休会期間はカウントされない。

という問題意識から、原子力法の改定を強く主張していると考えられる³。米国の原子力協力及びその法的枠組みである原子力協力協定に関しては、同委員会及びその小委員会において、2010年5月、2010年9月、2011年3月の3回にわたって公聴会が開催されているが、このことは、本委員会における原子力協力協定に関する関心の高さを示している。

3月11日に発生した福島第一原子力発電所の事故は、原子力ルネッサンスの潮流に大きな影響を与える可能性があるが、原子力法の改正案が3月31日に提出され、短時間で可決されたことは、原子力法の改正に関する同委員会の関心が現時点では薄れていないことを示している。

3. 改正案の概要

3月31日にロスレーティネン委員長が、4月1日にバーマン筆頭理事（民主党）が改正案をそれぞれ提出したが、可決された案はバーマン筆頭理事の考え方により近いものになっている。

原子力法改正案(H.R.1280)の概要

イ) 現行の原子力法で要求されている9項目に加え、以下の2つの要件を追加

- ✓ 米国の事前同意なしに、第3国の国民に対し、協定下で移転された原子炉、設備等へのアクセスを認めないとの協定締結相手国からの保証
- ✓ 原子力損害賠償責任から米国のメーカーを適切に保護する法体制の確立、維持に関するコミットメント。現状でそうした法制度が整っていない国の場合には、遅くとも協定の発効後1年以内に法制度を確立する旨のコミットメントを要求

ロ) 当該国が主権を有する領域において濃縮、再処理を行わないこと、濃縮、再処理施設を取得、建設しないことを協定あるいは協定の一部となる法的拘束力を有する文書により要求している協定については、90日（新たな協定の場合）あるいは60日以内（既存の協定の改定の場合）に上下両院の合同不承認決議が可決されない場合に、発効要件が整う。そうした要求を含まない協定の発効には、90日以内に上下両院の合同承認決議が可決されることが必要

ハ) 大統領が要件を免除することができる権限を廃止

³ この趣旨は以下の声明に反映されている。

Ros-Lehtinen Comments on Start of U.S.-Russia Nuclear Cooperation Agreement, Says Demonstrates Need for Reform of Atomic Energy Act, January 13, 2011
http://foreignaffairs.house.gov/press_display.asp?id=1683

二) 協定相手国が以下の要件を満たすことを要求

- ・ 以下の条約等への加入及び完全な履行
 - ✓ 化学兵器禁止条約
 - ✓ 生物兵器禁止条約
 - ✓ 米国が加盟している大量破壊兵器や先進通常兵器の輸出に関する他の国際協定

- ・ 国連安全保障理事会決議 1540 の完全な履行を含む、効果的な輸出管理システムの確立及び完全な履行
- ・ 大量破壊兵器の拡散を防止することを目的とする米国が加盟する国連の条約（以下を含む。）や全ての国連安全保障理事会決議の履行
 - ✓ 核物質防護条約
 - ✓ 核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約

- ・ 2010 年包括的イラン制裁法の下で転用懸念がある国として指定されていないこと
- ・ テロ支援国家による大量破壊兵器及び通常兵器の獲得、開発の防止に、米国と緊密に協力を実施していること
- ・ IAEA との間で追加議定書の署名、批准、完全な履行を実施していること

ホ) 照射済燃料の貯蔵、処分や管轄外移転のための実施取極めの発効要件として、上下両院の合同承認決議の可決を要求

へ) NPT を脱退した国への援助を禁止、NPT を脱退した国との原子力協力協定の下で移転された原子力資機材や派生核物質の返還を義務化

ト) 大統領から議会への報告義務

大統領に対し、原子力資機材の輸出を行っている他の国が輸出の条件として求めている核不拡散要件についての報告を議会に提出するよう要求（本法発効後 180 日以内）

チ) 原子力協力協定の交渉状況に関する議会との協議の緊密化

- ・ 大統領による交渉の発表前
- ・ i) 交渉開始、ii) 協定案の受領、提示の内、どちらか早い日から 15 日以内及びその後、交渉が妥結するまで毎月

り) 輸出先の国が、米国の供給メーカーに対し、「原子力損害の補完的補償に関する条約(Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage)」(以下、「CSC」という。)の下で規定されているのと同等の原子力損害賠償責任に対する保護を与えていることを原子力資機材、技術の輸出許可発給の条件とする。

4. 解説

これまでに開催された公聴会等において議論された改正の主要点は、①UAEとの協定に含まれる濃縮、再処理の禁止を要件として追加すること、②協定の発効要件として議会の承認決議の可決を求めること、の2点であった。

下院においては、UAEとの原子力協力協定を他の協定にも適用されるべき「ゴールドスタンダード」⁴と位置付け、濃縮、再処理の禁止を他の国にも求めるべきであるとする考え方が強いが、①は、この「ゴールドスタンダード」の考え方を原子力法に取入れるものである。

UAEは米国との協定を締結する以前の段階で、2008年に発表した「原子力平和利用の評価と将来の開発可能性に関するUAEの政策」において濃縮、再処理を追求しないことを明らかにし、また、2009年に制定された原子力法の中でそれを法的義務として規定した。UAEのように、濃縮、再処理を追求しないことを原子力政策として表明した国、あるいは国内法において規定した国は他にないと考えられ、米国が原子力協力協定の中でそれを求めたとしても、どれだけの国がそれを受入れるかは疑問である。従って、①の趣旨の改正が行われた場合には、濃縮、再処理の禁止を協定の中で明記することに反対する国との間では協定が締結できず、米国からの原子力資機材の輸出ができなくなる。このことは米国の原子力産業界が不利益を被る結果につながり、更には、米国が当該国の原子力プログラムに対する影響力を失うことにつながる懸念が政権の一部にある。

②については、現行の原子力法の規定では90日以内に上下両院の不承認決議が可決されない場合には発効要件が整うとされているが、これまで実際に合同不承認決議が可決された事例はない⁵。このことは現行の原子力法の規定の中で、政権が承認した協定に議会が反対の意思表示をすることがいかに難しいかを示している。②の改正が成立した場合、協定提出後、議会が何らアクションを起こさない場合は、協定は発効しないことを意味する。現状と比較して議会の権限が格段に増し、協定発効の見通しに関する不確実性が増すことになる。

ロスレーティネン委員長が提出した法案は、今後、締結、改正される全ての

⁴ 国務省のスポークスマンがUAEと同様の協定を他の国との間でも追求するという趣旨で使ったのが最初とされる。

⁵ 中国との原子力協力協定においては、条件つきで承認する決議が可決

協定について、①、②を満たすべきとの考え方（ただし、①について既に濃縮、再処理を実施している国については適用されない。）を採用していたのに対し、バーマン筆頭理事が提出した法案は、①の要件も含め、協定上、要求される要件を満たさない協定についてのみ②を求めるとの考え方に基づく。可決された改正案は、濃縮、再処理の禁止を含む協定については承認決議の可決を求めないという点において、バーマン筆頭理事の考え方に近い。濃縮、再処理の禁止を含まない協定については、承認決議が必要とされていることで、協定発効に向けたハードルは高くなったと言えるが、そうした協定も成立する余地を残していることで、米国の原子力産業界の競争力や米国の核不拡散上の影響力の低下への懸念に配慮したものであると考えられる。また、大統領の免除権限を認めないという点において、政権側の裁量権を奪うものになっている。協力相手国が満たすべき要件として追加議定書の批准が追加されたことで、本条項を含む改正案が成立した場合には、同議定書を批准していないベトナムとの協定締結に影響を与える可能性がある。

5. 今後の展望

法案成立に至るまでの今後のプロセスとして、下院本会議での可決、上院側における同趣旨の法案の可決、上院との調整、調整された改定案の上下両院での可決、大統領による署名が必要となる。大統領が拒否権を発動した場合には、上下両院による 2/3 の多数による再可決が必要となる。今後の立法プロセスを経ていく過程で、より多数の合意が得られやすい穏健なものへの法案の修正等、紆余曲折が予想される。

上院では、エンサイン上院議員（共和党）が改正案を提出したが、この法案に関するアクションはとられておらず、原子力協力を所管する外交委員会の有力議員（ケリー委員長（民主党）やルーガー筆頭理事（共和党）の間では、本件に関する関心は必ずしも高くない。また、4月21日にエンサイン上院議員が辞任の意向を表明したことで本件に関する上院側の関心を更に低下させる可能性がある⁶。

政権側から見ると、本協定案は、協定交渉において、政権側の裁量の幅を狭めるものであると同時に、成立要件について議会に大きな発言権を与えるものであり、決して歓迎される内容とはなっていない。また、より広い観点では、協定締結に向けたハードルを高くすることにより、特定の国との間で協定が締結できない状況が生じた場合、米国の原子力産業が当該国の原子力市場に参入できないことになり、米国の核不拡散上の影響力を更に弱める結果につながる可能性がある。こうしたことを勘案すると、オバマ政権が拒否権を発動する可能性の方が高いと考えられる。拒否権の発動を防ぐ戦術として、議会側は政権

⁶ <http://www.politico.com/news/stories/0411/53557.html>

側が反対しにくい法案とセットにして、大統領の署名を求める場合がある。

いずれにせよ、原子力法の改正が行われるか否か、また、改正の内容が最終的にどの程度、厳しいものになるかは、日米原子力協力協定の改定に影響を与える可能性が高いため、本件に関する米国議会及び政権側の動向については継続的にフォローしていく必要がある。

以上