

原子力利用の安全に係る行政組織の3年見直し等に関する提言 ～国民の安全・安心をより確かなものとするために～

平成 27 年 8 月 20 日
自由民主党政務調査会

はじめに

(1) 経緯と基本的考え方

平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所（以下、「福島第一原発」という）事故から 4 年 5 か月の歳月が経過した。

福島第一原発事故は、「安全神話」の下、原子力の「推進と規制が渾然一体」のまま放置されていたこと、「専門性不足」によるいわゆる「規制の虜」状態が継続していたこと、更に、規制機能の縦割りにより「一元化規制が欠如」していたことなどによって招かれた「人災」とも指摘されるものであった。

平成 24 年 4 月、「原子力規制に関するプロジェクトチーム」（以下、「本 P T」という）の前身である「原子力規制組織に関するプロジェクトチーム」は、わが国の原子力規制に対する国内外の信頼を回復するためには、世界に通用し、安全性を最優先する規制行政の抜本改革を断行する必要があるとして、「独立性」「一元化」「専門性」等を重要な要件として規制組織を再構築することを提案した。これを踏まえて自民・公明両党が共同提案した法案を基礎とする「原子力規制委員会設置法」が成立し、平成 24 年 9 月 19 日に、独立性の高い、いわゆる三条委員会として、原子力規制委員会（以下「規制委員会」）が設置された。

「原子力規制委員会設置法」附則第 5 条においては、原子力利用における安全確保に関する行政組織について、法施行後 3 年以内に見直すこととされている。また、附則第 97 条においては、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（以下、「原子炉等規制法」という）に関し、必要があると認められるときは所要の措置が講ぜられることとされている。

規制委員会が、短期間のうちに新たな規制基準を作成し、これに基づく審査を厳格かつ慎重に進めているなど、懸命に努力を重ねていることは評価に値する。一方で、独立性にこだわるあまり孤立に陥っているのではないか、各方面との健全なコミュニケーションは確保すべきではないか、合議制や専門審査会の活用方法などその運営を改善すべきではないか、といった指摘も各方面から寄せられており、より一層原子力の安全に貢献する規制組織を目指す努力が重要である。

原子力規制委員会設置法施行 3 年を目前に控え、本 P T としては、次の基本的考え方に沿って、提言を行うこととする。

- ①福島第一原発事故の教訓を踏まえて、原子力規制行政の信頼性を高めるために、「安全性最優先」「利用と規制の分離」「独立性」「透明性」「一元化」「専門性」「国際的な基準との整合」等の要件を満たす規制組織とすべきという、設置時の基本的考え方を今後更に確保・追求していくとの立場に立つ。

- ②その上で、規制委員会の3年間の取組みを振り返り、また、幅広い有識者・関係者からのヒアリング(資料1参照)における指摘も踏まえ、①の各要件に照らして改善すべき課題は改善するとの立場に立つ。
- ③特に、規制委員会への予算面や人材面での政府の支援等については、大きな改善の機会と捉えている。他方、規制委員会の独立した権限に属する事項については、本提言も参考とし、規制委員会自身が判断していくべきである。

(2) 先行的な見直し

規制委員会設置以来、本P Tは、3年を待たずに具体的な見直しを提案し、実現してきた。

- 平成26年3月には、原子力規制委員会設置法等の改正により(独)原子力安全基盤機構(JNES)が規制委員会に統合され、体制強化が図られた。
- また、同年5月には、原子炉安全専門審査会、核燃料安全専門審査会が設置され、具体的な審議を開始している。
- 更に、同年10月には、原子力規制委員会組織令等の改正により、規制委員会の組織見直しと同時に、内閣府に政策統括官(原子力防災担当)が設置され、地域の原子力防災体制の充実・強化のための組織体制が強化された。加えて、本年3月には、地域原子力防災協議会が設置され、7月には、複合災害時の緊急災害対策本部と原子力災害対策本部の連携強化を図るため防災基本計画が改定された。

以上の経過を踏まえつつ、更なる原子力規制行政の強化を図ることによって、国民の安全・安心をより確かなものにするのが、この提言の目的である。

本提言が関係者において真摯に受け止められ、一日も早く実行に移されることを強く求める。

1. 原子力規制委員会の組織に関わること

(提言1) 原子力規制委員会の独立性の確保

- 福島第一原発事故の教訓と規制委員会設置の経緯を考えれば、規制委員会の独立性確保という理念は極めて重要であり、規制委員会は、引き続きこれに則った運営に努めること。また、関係省庁や事業者等は、十分にその理念を尊重すること。
- 一方で、規制委員会は「孤立」に陥ってはならない。一昨年12月の本P Tによる「原子力規制行政強化に向けての緊急提言」(以下「緊急提言」)以降、規制委員会は原子力事業者との意見交換を順次行うなど、コミュニケーションの機会を徐々に増やしているものの、更に、透明性に関するルールを順守しつつ、関係省庁や事業者、自治体等の関係者との健全なコミュニケーションを深めること。
- 特に、安全や規制についての考え方を正確に広く普及していくため、原子力発電所立地自治体や地域住民はもとより、広く国民に対して、丁寧な説明・発信を行うこと。

(提言 2) 原子力規制委員会に対する監査・評価機能

- 規制委員会に対する外部からの監査・評価機能として、国会の特別委員会の取組みを強化すること。
- 規制委員会は、諸外国の規制機関のトップ経験者を任命している国際アドバイザーや、IAEA（国際原子力機関）によるIRRS（総合原子力規制評価サービス）を活用し、国際基準と整合の取れた規制を行うこと。
- また、外部委員が任命される政策評価懇談会を十分に活用し、外部の意見の取り込みを行うこと。
- 規制委員会は、組織規則を改正して「監査室（仮称）」を設置し、業務が適切に行われているどうかをチェックする監査体制を充実・強化すること。

(提言 3) 原子力規制委員会の取組みの国際的な整合性の確保

- 規制委員会は、国際的に見ても、常に最高水準の規制を行う組織であることを目指すべきである。
- 規制委員会は、今年度中にIAEAによるIRRSの評価を受けることとされており、その指摘に対しては、必要に応じ規制関係の法改正も含めて真摯に対応すること。

(提言 4) 原子力規制委員会の組織理念や活動原則の充実、安全目標を含めた安全や規制に関する議論の深化

- 規制委員会は、福島第一原発事故を招いた「安全神話」や「ゼロリスク」の考えからわが国が脱却できるよう、安全目標を含めた安全や規制の考え方についてしっかりと議論を深め、その内容を国民全体に広めること。特に確率論的リスク評価については、評価手法の高度化や国際的な活用の動向も踏まえながら、更なる活用を図ること。
- 規制委員会は、平成 25 年 1 月に、自らの行動の基本となる組織理念を策定している(資料2参照)。米国NRCが長い時間をかけて自らの組織理念(資料3参照)を成熟させてきたことも念頭において、規制委員会は、中長期的には、深まった議論の内容を踏まえて、自らの組織理念や活動原則を充実させること。

(提言 5) 原子力規制委員会の政府における位置付け

- 現時点では、規制委員会が環境省の下に置かれていることによって、規制委員会の独立性・中立性の観点から特段の具体的問題が生じているとは言えないため、規制委員会の内閣府への移管は行わず、現在の位置づけの下、独立性・中立性を十分に確保すること。

(提言6) 原子力規制委員会をはじめとする原子力安全に携わる人材の確保・育成

① 抜本的な人材確保・育成策の推進

- 原子力の安全に関する専門知識を有する人材の確保・育成は、わが国の原子力安全の根幹である。将来の廃炉措置をも見据えて、原子力の安全に携わる人材の確保・育成が不可欠である。
- 規制委員会は、自らの職員とわが国全体の原子力安全に携わる人材の確保・育成のため、
 - ・ 更なる実員や定員の確保、
 - ・ 大学等と連携した将来の専門人材の育成策、などを含む抜本的な「人材確保・育成プロジェクト（仮称）」を開始すること。
- 更に、自らの人材の確保、士気の向上につながるよう、適性に応じたキャリアアップルートの整備や、国内外の研究機関への出向・研修、資格取得機会の付与などの取組みを引き続き行うこと。
- また、政府は、規制委員会が行う人材確保・育成に関する取組みを全面的にバックアップすること。

② ノーリターンルールの明確化

- 規制委員会は自ら計画的な採用・育成を行い、中長期的視点から必要な職員を確保することが基本である。
- その上で、ノーリターンルールに関しては、本年2月の「原子力防災体制の充実・強化等に関する提言」（以下「2月提言」）に盛り込んだ次の取組みを実施すること。
 - ・ 規制委員会の職員の原子力利用を推進する行政組織への直接の配置転換については、規制委員会設置法附則第6条第2項を厳格に適用すること。
 - ・ また、別の部署を経由した「原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織」への配置転換についても法の趣旨を踏まえて厳格に運用すること。
 - ・ 規制委員会は、ノーリターンルールの対象となる「原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織」を早急に明確にするなど、現在規制委員会の職員である者及び今後職員となる者の双方の視点から、円滑な人材の確保・育成を可能とする効果的な仕組み・運用を定め、公表すること。
- 更に、規制委員会及び関係省庁は、規制委員会以外の省庁出身の人材のうち一定程度が規制委員会で経験を積み継続して活躍できるよう、人事運用を行うこと。

③ 試験研究炉の安全性確保に関する取組み

- 試験研究炉は、人材育成という観点からも重要である。適合性確保のための審査に際し、政府は、大学等への支援を強力に行うこと。
- 審査にあたっては、規制委員会は、大学等に対する丁寧な指導を行うこと。

2. 原子力規制委員会が行う規制やその運用に関すること

(提言7) 規制基準や審査の充実・明確化

- より一層充実した審査と確実な安全対策の実現には、事業者等に対して、規制基準や審査等の考え方を正確に伝え、理解を深めてもらうことが重要である。
- このため、これまでの審査を通じて得られた経験・蓄積を踏まえて、規制基準や審査の考え方等を速やかに「審査ガイド」等に盛り込んでいくことにより文書化し、より明確に示していくこと。
- その一環として、審査やヒアリングの際の指示事項等は、その都度文書化し公開することにより将来への蓄積とすること。
- 米国NRCを参考に、いわば「日本版スタンダードレビュープラン」を作成し、審査の際の考え方やチェック項目を事前に示していくこと。
- また、規制基準の考え方を明確化するために学会等が作成する基準についても、適切なプロセスを経た上で、積極的に活用すること。学会等においても、活用されやすい基準となるよう多様なメンバーの選定や品質の確保などに十分努力すること。
- 更に、原子炉等規制法の審査プロセスなどの手続きについても、文書化し、明らかにすること。

(提言8) 原子力規制委員会の運営や専門審査会等の活用のあり方

- 規制委員会は「合議制」の組織であるという設置の趣旨を踏まえると、委員会においては、検討の過程がわかるような十分な審議が行われることが望ましい。このため、審議の際は、必ず全ての委員が賛否を表明するなど、十分な審議を行うこと。また、特定の委員の専門性に大きく依存することなく判断が行われるよう、原子力規制庁は各委員による情報の収集、分析を十分にサポートすること。
- 地震、津波や火山の専門家など、原子力規制を行う上で必要十分な数の専門家を、原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の委員として確保し、効率的かつ適正な体制を整備するなどにより、積極的に活用すること。
- また、両審査会を設置した際の考え方にに基づき、「安全目標を巡る諸課題」「安全文化の醸成」「原子力利用における安全確保のための人材育成」等について両審査会での議論を開始すること。
- 様々な分野において有識者を活用する場合には、いささかの政治的疑念も生じさせることなく、中立・公平な立場で調査が行われるよう、委員の人選を行うこと。

(提言 9) バックフィットルール適用の考え方の明確化

- 国民の健康と安全を第一として原子力の安全を確保するには、常に世界最先端の科学的・技術的知見を踏まえた対応を行うことが必要である。このため、原子力規制委員会設置法の制定とともに改正された原子炉等規制法において、いわゆる「バックフィットルール」が導入された。これは、新たな科学的・技術的知見等により、規制基準に新たな項目が追加された場合や基準の引き上げが必要となった場合に、既設の原子炉に対しても新たな基準への適合を求めるものである。
- この制度の円滑な運用のため、新たにバックフィットを求める際に、即時に対応を義務づけるか否かは安全上の重要性を踏まえて判断するなどの、「バックフィットルール適用の考え方」を予め明らかにすること。

(提言 10) 原則 40 年廃炉ルールのあり方

- 原子炉等規制法では、原発を運転することができる期間は、運転開始から原則 40 年とされている。ただし、同法に基づく運転期間延長の申請を行い、運転期間の満了に際し、規制委員会から認可を受けた場合には、1 回に限り 20 年を上限として延長することが認められている。
- 運転期間 (40 年) の延長に係る審査については、法の趣旨や立法時の議論を踏まえて厳正かつ適切に対応すること。
- また、審査中に 40 年の運転期限を迎えた場合の解釈を明確化すること。

3. 原子力防災に関すること

(提言 11) 原子力防災

① 不断に原子力防災体制の改善努力を続けること

- 本 P T の 2 月提言も踏まえ、政府の原子力防災体制については、次のような強化がなされてきたところである。
 - ・ 昨年 10 月に内閣府に原子力防災を担当する政策統括官が設置され、地域の緊急時対応の支援体制が強化された。
 - ・ 本年 3 月に、地域原子力防災協議会が設置され、同協議会での地域防災計画策定支援から訓練の実施、反省点の抽出といった P D C A の枠組みが導入された。
 - ・ 本年 7 月に、大規模複合災害への対応として、緊急災害対策本部と原子力災害対策本部の情報収集、意思決定、指示・調整の一元化にむけた運用体制が整備された。
- こうした政府の取組みは、基本的な原子力防災体制を確立したものとして評価できるが、防災の取組みに「完璧」はない。そのため政府は、関係自治体等と密接に連携し、より実効性の高い原子力防災体制の強化や、支援の充実に向けて、不断の改善努力を続けること。

② 原子力防災に携わる人材の確保・育成、国際連携体制の強化

- 原子力の安全確保のためには、オンサイトだけでなく、オフサイトの防災に係る人

材の確保・育成も必要である。原子力防災に係る専門的・国際的な人材の確保・育成のため、職員研修の充実、関係府省庁や関係自治体との人事交流の促進、外部専門家・研究者との連携強化等を図ること。

- 原子力防災に関しては、福島第一原発事故を踏まえ、I A E A等の国際機関や諸外国において、様々な議論が行われている。国民に信頼される原子力防災体制であるためには、わが国としても、こうした国際的な議論や、諸外国の制度・運用の良好事例などを調査し、不断に取り入れる必要がある。そのため、福島第一原発事故後のわが国の経験や取組みを国際的に発信すると同時に、最新の国際動向を踏まえてわが国の原子力災害対策指針や具体の防災対策を継続的に発展させていくため、I A E AやO E C D / N E A（経済開発協力機構/原子力機関）等の国際機関や原発立地国等との連携など、原子力防災に係る国際連携体制を強化すること。

（提言 12）政府の危機管理組織のあり方

- 政府が設置した「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」では、いわゆる「日本版 F E M A」のような政府における統一的な危機管理対応官庁の創設等中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しは、現段階においては積極的な必要性は直ちには見出しがたいとされたところであるが、今後とも、よりよい危機管理対応体制を目指し、継続的に検討を行うこと。

4. その他

- 東京電力福島第一原子力発電所事故に関する国会事故調査委員会が収集した資料の開示のあり方について、国会において早急に検討すること。

結び

規制委員会に対しては、例えば、独立性にこだわるあまり孤立に陥っているのではないか、各方面との健全なコミュニケーションは確保すべきではないか、合議制や専門審査会の活用方法などその運営を改善すべきではないか、といった指摘がある。

一方で、設置以来、規制委員会は、職員の専門性向上に取り組んでいるが、その取組みは未だ緒に就いたばかりであり、現段階でその歩みを鈍らせることがあってはならない。

より大きな組織のあり方の見直しは、規制委員会の専門性の向上、ひいては安全性確保の取組みに一定の成果が表れたタイミングで行うことが適切である。

本 P T としては、本提言で示したとおり、現時点で、規制組織の信頼性をより一層高めるため、監査室の設置、人材の確保・育成に向けた取組みの抜本的強化、規制基準や審査の充実・明確化などの取組みを求める。加えて、3年後を目途に、規制委員会の独立性を尊重しつつ、原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の位置付けや審査基準策定における役割など原子力利用の安全に関する行政組織のあり方について、必要に応じ法改正も含めて更なる見直しを行うこととする。

<資料 1 >

自民党原子力規制に関するPT 開催実績
(本提言作成関係のみ)

5/12(火)	緊急提言(2013.12)の進捗状況に関する原子力規制委員会からの報告	
5/21(木)	Macfarlane (米国NRC前委員長)	国際的な観点から見た日本の原子力規制について
6/2(火)	松浦 祥次郎 (旧原子力安全委員会委員長 旧日本原子力研究所理事長)	原子力規制組織の見直しについて
	宮 健三 (原子力国民会議代表理事)	
6/9(火)	澤 昭裕 (21世紀研究所研究主幹)	原子力規制組織の見直しについて
	西脇 由弘 (株)テクノバ シニアアドバイザー)	
6/16(火)	山本 章夫 (名古屋大学教授)	専門人材の確保・育成
	清水 康弘 (原子力規制庁次長)	当事者からの状況説明
6/23(火)	崎田 裕子 (NPO法人 持続可能な社会をつくる 元気ネット理事長 ジャーナリスト・環境カウンセラー)	国民目線からの原子力
	本間 俊充 (JAEA 安全研究センター長)	原子力防災等の人材育成
6/30(火)	増田 寛也 (岩手県元知事)	原子力規制委員会の見直しについて
	鈴木 正晃 (福島県副知事)	福島事故の教訓
7/7(火)	自由討論(論点整理)	
7/28(火)	自由討論(提言骨子について議論)	
8/19(水)	自由討論(取りまとめ)	

<資料2>

原子力規制委員会の組織理念

平成25年1月9日
原子力規制委員会

原子力規制委員会は、2011年3月11日に発生した東京電力福島原子力発電所事故の教訓に学び、二度とこのような事故を起こさないために、そして、我が国の原子力規制組織に対する国内外の信頼回復を図り、国民の安全を最優先に、原子力の安全管理を立て直し、真の安全文化を確立すべく、設置された。

原子力にかかわる者はすべからず高い倫理観を持ち、常に世界最高水準の安全を目指さなければならない。
我々は、これを自覚し、たゆまず努力することを誓う。

使命

原子力に対する確かな規制を通じて、人と環境を守ることが原子力規制委員会の使命である。

活動原則

原子力規制委員会は、事務局である原子力規制庁とともに、その使命を果たすため、以下の原則に沿って、職務を遂行する。

(1) 独立した意思決定

何ものにもとらわれず、科学的・技術的な見地から、独立して意思決定を行う。

(2) 実効ある行動

形式主義を排し、現場を重視する姿勢を貫き、真に実効ある規制を追求する。

(3) 透明で開かれた組織

意思決定のプロセスを含め、規制にかかわる情報の開示を徹底する。また、国内外の多様な意見に耳を傾け、孤立と独善を戒める。

(4) 向上心と責任感

常に最新の知見に学び、自らを磨くことに努め、倫理観、使命感、誇りを持って職務を遂行する。

(5) 緊急時即応

いかなる事態にも、組織的かつ即座に対応する。また、そのための体制を平時から整える。

原子力規制委員会ウェブページ
(<http://www.nsr.go.jp/nra/gaiyou/idea.html>) より

<資料3>

米国 NRC「良い規制の原則」(仮訳)

非常に重要な安全およびセキュリティの使命を負う責任ある規制当局として、自らの価値観に基づき、規制活動の実施方法に関するゆるぎない原則を設定する。これらの原則は、公衆および認可取得者などNRCの利害関係者の利益を適切に調和させつつ、安全およびセキュリティを確保することに重点を置く。NRCの良い規制の原則を以下に示す。

独立性:	最高レベルの倫理観と専門性以外の何ものも規制に影響を及ぼすべきではない。ただし、独立性は孤立を意味するものではない。認可取得者および利害関係のある市民から広く事実や意見を求める必要がある。公共の利益は多岐にわたり、互いに矛盾することもあるが、これを考慮しなければならない。全ての情報を客観的かつ公平に評価した上で最終決定を下し、理由を明記した上で文書化しなければならない。
開放性:	原子力規制は市民の課題であり、公的かつ率直に取り扱われなければならない。法に定められているように、規制プロセスを市民に伝え、市民が規制プロセスに参加できる機会を設けなければならない。議会、他の政府機関、認可取得者、市民、さらには海外の原子力界と開かれたコミュニケーション・チャンネルを維持しなければならない。
効率性:	米国の納税者、電気料金を支払っている消費者、認可取得者は皆、規制活動の管理・運営が可能な限り最良の状態であることを求める権利がある。最高の技術力・管理能力が求められ、NRCは常にこれを目指すものとする。規制能力を評価する手法を確立し、継続的に改善していかなければならない。規制活動は、それにより達成されるリスク低減の度合いに見合ったものであるべきである。有効な選択肢が複数ある場合は、リソースの消費が最少となる選択肢を採るべきである。規制の判断は不必要な遅れが生じないようにすべきである。
明瞭性:	規制は、一貫性があり、論理的で、実用的であるべきである。規制とNRCの目標・目的との間には、明示的か黙示的かを問わず明瞭な関連性があるべきである。NRCの見解は、理解しやすく適用しやすいものであるべきである。
信頼性:	規制は、研究および運転経験から得られるあらゆる知識に基づいて制定されるべきである。リスクを許容可能な低いレベルに抑えるため、系統間相互作用、技術的な不確かさならびに認可取得者および規制活動の多様性を考慮しなければならない。制定後は信頼性の高い規制として受け止められるべきであり、不当に移行状態にすべきではない。規制活動は常に、文書化されている規制と完全に一致すべきであり、迅速、公正、かつ決然と実施され、原子力の運営及び計画立案プロセスの安定化を促すべきものである。