

原子力事故再発防止顧問会議提言骨子（案）
（座長試案）

1. はじめに（今回の事故から得られた教訓と課題）

（今回の事故と信頼の失墜）

- ・ 原子力安全行政に対する国民の信頼は地に堕ちた。
- ・ 平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、東京電力福島第一原子力発電所の機能を破壊し、我が国で初めて放射性物質を大量に放出する過酷事故（シビアアクシデント）を引き起こした。
- ・ 原子力発電所の安全を確保する上での第一の責任は事業者である東京電力が有するとしても、政府は、原子力安全規制を担う立場からこのような過酷事故（シビアアクシデント）を防げなかったこと、国民の生活や環境の破壊を含む被害の拡大を防ぐことができなかったことを真摯に反省する必要がある。
- ・ 我が国の原子力発電所では過酷事故（シビアアクシデント）は起こらないという思い込み、いわゆる安全神話に捉われ、巨大津波に対する備えを怠り、全電源喪失を防げなかった。
- ・ また、過酷事故（シビアアクシデント）が現実のものとなってからも、混乱回避を優先する政府の消極的な情報発信は、国民の不信と不安を増幅させた。
- ・ 事故による放射性物質の環境への大量放出は、多くの人々の暮らしとコミュニティを破壊し、故郷を奪い、長期にわたる避難生活を余儀なくした。
- ・ さらに、日本だけでなく、全世界に対しても、放射能汚染に対する恐怖、原子力に対する不信を募らせることになった。

（政府の基本方針）

- ・ 政府は、本年6月の「原子力安全に関する I A E A 閣僚会議に対する日本国政府の報告書」の中で、事故から得られた教訓を国際社会に報告しており、その中で、原子力安全行政について、次のように取りまとめている。

経済産業省原子力安全・保安院による一次規制機関としての安全規制、内閣府原子力安全委員会による一次行政機関の規制の監視、緊急時における関係の自治体や各省による環境モニタリングの実施など、原子力安全確保に関する行政組織が分かれていることにより、国民に対して災害防止上十分な安全確保活動が行われることに第一義的責任を有する者の所在が不明確であった。また、現行の体制は、今回のような大規模な原子力事故に際して、力を結集して俊敏に対応する

上では問題があったとせざるを得ない。

このため、原子力安全・保安院を経済産業省から独立させ、原子力安全委員会や各省も含めて原子力安全規制行政や環境モニタリングの実施体制の見直しの検討に着手する。

- ・ その上で、政府は、本年8月15日に「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」について閣議決定を行い、平成24年4月に原子力安全庁（仮称）を環境省の外局として設置することを目指すとした。

（政府の基本方針のスケジュールへの考え方）

- ・ もとより、原子力安全規制組織等の改革は、今回の事態に関する徹底した検証に基づく必要があり、これについては、現在、政府や国会の事故調査・検証委員会が活動中である。
- ・ その意味で、8月時点における政府の方針決定は、いささか早すぎるとの意見はあるが、現存する原子力発電所については、稼働の有無を問わず、徹底した安全規制がなされる必要がある。
- ・ しかし、その中心的な担い手や規制の仕組みを、現行のまま、すなわち、国民の信頼を失った状態のまま存続させることはできない。
- ・ このような観点からは、規制と利用の分離を含む原子力安全規制組織の抜本的な改革について、政府が喫緊の課題と認識し、その作業を急いでいることには、相当の合理性があろう。

（顧問会議の背景）

- ・ 我々は、細野豪志原発事故の収束及び再発防止担当大臣の求めに応じ、原子力事故再発防止顧問会議（以下「顧問会議」という。）に参加し、原子力安全規制に関する組織の在り方、原子力安全規制強化の在り方等について議論を進めることにした。
- ・ 今般、計〇回にわたる集中的な議論の結果について、本提言として取りまとめた。

2. 原子力安全規制組織等の改革の基本的な方針

（改革に向けての7原則）

- ・ 原子力安全規制組織等の改革に向けての政府の基本方針においては、①「規制と利用の分離」、②「一元化」、③「危機管理」、④「人材の育成」、⑤「新安全規制」の5つの原則が掲げられている。

- ・ これらの原則は、そのいずれもが重要なものであり、欠くことができないものである。加えて、新しい原子力安全規制組織に対する国内外からの信頼を十分に確保していくため、顧問会議としては、⑥「透明性」、⑦「国際性」の原則を追求すべきことを提案する。
- ・ 政府は、これら7つの原則に基づいて原子力安全規制組織等の改革を進めていくべきであることを強調したい。

(独立性確保の重要性)

- ・ 今回の組織改革の最大の眼目は、新しい原子力安全規制組織が、国民の安全と環境の保全を唯一の目標として、最新の科学的知見に従い、他の機関の影響を受けることなく独立した判断ができる体制を確保することにある。
- ・ 換言すれば、安全規制は、あくまで安全確保の観点から科学的に行われるべきであって、他の目的を斟酌するようなことがあってはならない。
- ・ その意味で、原子力行政に関し、規制と利用の分離を行うことが、極めて重要となる。
- ・ このような観点から、いわゆる三条委員会（独立行政委員会）の設置を求める意見もある。
- ・ その意図するところは、委員会形式をとれば、合議制による慎重な判断が期待できるのに加え、委員について国会同意人事にすることにより、国会の民主的コントロールを受けつつ、大臣との関係で身分的にも独立性が高まるというものであろう。

(危機対応の重要性)

- ・ 他方、政府は、今回の事故発生後の経験を踏まえ、過酷事故発生後の災害対策等のいわゆる危機管理の場面においては、政府を挙げた取り組みが必要であり、原子力安全規制組織を含め、内閣が責任をもって対応すべきであるという点を重視している。
- ・ 時々刻々変化する緊迫した状況の下、広範な地域の住民すべてに避難を求めるなど、地域社会と国民経済に甚大な影響を及ぼす対処措置が、内閣の責任において迅速かつ的確に実施されなくてはならない。
- ・ 原子力安全規制組織は、いざというときにこのような政府の果断を支えるべく、大臣の指揮の下、整然かつ機動的に行動できる組織とする必要があるというのが、政府の考え方である。

(政府の基本方針への評価の考え方)

- ・ いずれも重要な論点であり、工夫のしどころであろう（過去の I A E A のレビューにおいて、規制と利用の分離の必要性については具体的な指摘があったものの、組織形態については基本的には各国の事情にゆだねるとの立場がとられてきた）。
- ・ その際、ポイントとなるのは、原子力安全規制組織の判断が最新の科学的知見に従って客観的に行われることを担保する、という点である。
- ・ われわれは、政府の、危機対応の観点から原子力安全規制組織を通常の行政庁とする基本方針に関し、このような観点から検討を加え、原子力安全審議会（仮称）の担うべき機能や、原子力安全庁（仮称）が備えるべき能力について、後述のとおり提言することとした。
- ・ 政府は、具体的な制度設計に当たって、これを重く受け止めていただきたい。

(1) 「規制と利用の分離」による信頼される規制機関の設置

- ・ 今般の原子力安全規制組織等の改革においては、利用への配慮がなされる可能性を一切排除するため、徹底的に規制と利用の分離を行うことが最重要となる。
- ・ 原子力エネルギーを推進する経済産業省の下に原子力安全・保安院が設置されている現行の組織形態においては、規制において利用への配慮があったのではないかという国民の疑念は解かれることはない。
- ・ また、国際的にも、規制機関と利用機関を明確に分離することが求められている。
- ・ さらに、利用からの分離・独立だけでなく、政治を含め、原子力安全規制に不当な圧力を及ぼし得る機関からの独立性という問題にも留意する必要がある。

(2) 原子力安全規制の「一元化」による機能向上

- ・ 原子力安全規制行政の機能を向上させるには、関係行政を一元化し、限られたリソースを結集することが不可欠である。
- ・ 権限が複雑に分かれる行政体系下では、責任の所在が不明確となり、実効性のある規制の執行や危機対応が妨げられる。
- ・ また、行政組織の効率性を高めるためにも、一元化が求められる。
- ・ なお、現行の原子力安全委員会及び原子力安全・保安院によるダブルチェックについては、形骸化した面があることを指摘せざるを得ない。
- ・ すなわち、原子力安全委員会が策定する各種の安全指針は、本来的には原子力安全委員会自身のダブルチェックのための指針であるにもかかわらず、実際には、原子力安全・保安院の一次審査がこれに準拠することとなり、ダブルチェックと言っても、同じことを二度繰り返しているに過ぎない結果となっている。
- ・ また、このような構造のため、指針の位置付けがあいまいとなり、両機関の責任

関係が不分明なものとなっていた（ＩＡＥＡからも、審査基準は規制機関自身が定めるべきと要請されていた）。

- ・このような観点から、いわゆるダブルチェックについては、抜本的に見直す必要がある。

（３）「危機管理」体制の整備

- ・ 内閣の責任の下、迅速に意思決定を行い、実力組織（自衛隊、消防、警察等）の支援も得て政府の総力を結集した危機対応が可能となる組織体制を整備することが必要である。
- ・ そのためには、新しい原子力安全規制組織と他の行政機関の役割分担の明確化や実践的な防災体制の整備等のソフトの対策、機能的な防災ネットワークの構築・維持を含むハードの対策の両面から取り組むことが求められる。
- ・ 今回の事故の最大の教訓は、大規模事故が実際に起こったときの備えが欠けていたということである。
- ・ その第一が、事故の拡大防止や早期収束に向けた対策（いわゆるオンサイト対策）を的確に行うことができなかったこと、すなわち、事業者及び規制機関の準備不足である。
- ・ 第二が、住民避難等の安全対策の実施や情報提供とこれに必要な国・自治体・事業者間の連携（いわゆるオフサイト対策）が十分でなかったこと、すなわち、実力組織（自衛隊、消防、警察等）その他の関係機関との連携の問題を含め、政府全体としての準備不足である。
- ・ このそれぞれについて、抜本的に見直す必要がある。

（４）組織文化の変革と優れた「人材の育成」

- ・ 組織を支えるのは人であり、安全に真正面から真摯に取り組む組織文化を形成し、高い専門性、実行力、倫理観を有する人材の確保・育成が不可欠である。
- ・ ＩＡＥＡが主張するように、原子力に携わるすべての者・組織は、原子力の安全問題に最優先に注意を払って意思決定を行う安全文化を備えなければならない。
- ・ 安全文化がないところに原子力安全の不断の向上はないことを認識し、あらゆる機会を通して組織に安全文化を浸透させるよう、確固たる行動規範を策定し、これに基づく自らの安全行動を常に確認できるシステムを構築することが求められる。
- ・ また、原子力をめぐる厳しい情勢を踏まえると、人材の確保・育成は組織の存亡を左右する重大な問題となっている。
- ・ このような認識の下、専門能力を有する多様な人材の積極的な活用、規制の質の

向上や有能な人材の処遇の向上を見越した研修制度の充実など、抜本的な人材確保・育成戦略の構築を着実に進めていくことが求められている。

(5) 実効性のある「新安全規制」の強化

- ・ 原子力の安全規制については、国民に信頼される実効性のある規制体系への考え方の転換が不可欠となっている。
- ・ このため、放射線による被害から国民の健康と環境を守るという安全規制の根本に立ち返り、規制の体系全体を見直すとともに、法令に基づく明確かつ客観的な規制を実現する必要がある。
- ・ また、最新の科学的知見に基づき、過酷事故（シビアアクシデント）を二度と起こすことのないよう規制を強化するとともに、検査等についても、自己目的化したチェックではなく、真に安全に結びつく実効的でリアリティのある検査へと思想を転換しなければならない。

(6) 情報の公開と「透明性」の確保

- ・ 迅速かつ正確な情報公開、意思決定プロセスにおける透明性の確保を通して、国民の信頼を醸成することが重要である。
- ・ 国民の安全に直結する重要な情報は、どのような理由があっても、速やかに情報を公開することを原則とすべきである。
- ・ 原子力事故に際して情報が錯綜し、パニックに陥って必要な情報公開を怠ることがないように、情報公開の運用体制については、あらかじめ整備をしておくことが望まれる。
- ・ また、原子力起因の放射能汚染への国民の不安に的確に対応するため、原子力のリスクを把握し、国民にわかりやすく伝える能力を確保することが必要である。

(7) 「国際性」のある組織・人材・規制の確立

- ・ 国際水準に合致し、国際交流・国際協力に積極的に参加できる国際的に開かれた組織・人材・規制の確立が重要である。
- ・ 我が国の原子力安全行政の取組について、国際社会に積極的に情報を発信し、国際的にも信頼される組織を確立することが求められる。
- ・ また、国際機関等との人事交流を促進し、海外の最新の知見を速やかに取り入れる体制を整備することも重要である。
- ・ 規制については、IAEAの基本安全原則をはじめとする国際基準に適合することはもとより、今回の事故を通して得た教訓を含め、国際的な原子力安全強化の取組に我が国の知見をインプットしていく必要がある。

- ・このような取組を通して、原子力安全に関する国際協力体制の構築をリードしていくべきであろう。

3. 具体的な対応策

(独立性確保の要件)

- ・今回の組織改革の最大の眼目は、新しい原子力安全規制組織の独立性の確保である。
- ・我々は、原子力安全庁（仮称）を環境省の外局として設置する政府の基本方針を実現するに当たっては、最低限、次のような点に留意すべきものと考ええる。
- ・その第一は、原子力安全審議会（仮称）が、最新の科学的知見を有する者による合議制機関として、第三者的な見地から、原子力安全規制行政の全体について恒常的にチェックする仕組みを整えることである。
- ・ここでのポイントは、審議会の第三者性であり、後述するような方策によりこの点が充足されれば、原子力安全庁（仮称）の判断の独立性を期待できるのではない。
- ・その第二は、原子力安全審議会（仮称）によるチェックを前提として、原子力安全庁（仮称）自身が、独立した判断を行えるよう必要な仕組みを整え、またその判断の基礎となる技術的能力を備えることである。

(環境省の下に設置することへの考え方)

- ・これとは別に、原子力安全庁（仮称）を環境省の下に設置する意義についても、考え方の整理が必要な論点と言える。
- ・環境省は、これまで、地球温暖化対策を推進する観点から、政府一体となった原子力政策に依存していたという事実は受け止めなければならないものの、原子力行政を直接担ってきたわけではない。
- ・今回の事故による放射能汚染、すなわち、最大の環境問題に対しては、土壌等の除染を通して最前線で取り組んでいる組織でもある。
- ・また、環境省は、規制機関として環境汚染に対する規制行政についての多くの経験・実績を有している。
- ・さらには、IAEAの基本安全原則においても、放射線の有害な影響から人と環境を守ることが原子力安全規制の基本安全目的とされている。
- ・放射能汚染という環境問題に対処するために、限られたリソースを一元化して集約していくべきと考え、環境省が原子力安全規制行政を担うことについて十分な意義を見出すことができよう。

- ・これらの点を踏まえ、２．で示した７つの原則を満たすべく、原子力安全規制に関する組織の在り方、原子力安全規制強化の在り方、危機管理、人材育成を含む具体的な対応策についての顧問会議の考えを、以下に示す。

(１) 原子力安全規制組織の機能と業務

- ・原子力安全規制組織は、大臣の責任の下、原子力の安全を確保するため、原子力安全規制による事故の未然防止、危機管理体制の構築・維持による原子力災害からの国民の健康被害及び環境汚染等の防止に関する業務を担う役割が期待される。
- ・このような観点から、原子力安全規制組織の名称については、政府方針に示された原子力安全庁（仮称）ではなく、規制というミッションを明確に明示し、原子力安全規制庁とすべきという意見もあった。

(原子力安全規制組織の一定の独立性の確保)

- ・原子力安全庁（仮称）が行う原子力安全規制行政については、ＩＡＥＡの安全基準に適合し、原子力を利用・推進する組織をはじめとする他の不当な力によって影響を受けることがないよう、一定の「独立性」を確保させることが重要であり、緊急事態対応のような例外的な局面を除き、原子力安全庁（仮称）が独立して判断を行える仕組みを整える必要がある。
- ・そのためにも、事業者に対する監督については、可能な限り法令上明確な根拠と基準を設定することにより、外部からの干渉が法制上困難な仕組みとするとともに、原子力安全庁（仮称）の長官の権限も明確にする必要がある。

(一元化の方向性（一貫した安全規制、３Ｓ）)

- ・政府の原子力安全行政の実効性を担保するため、原子力安全行政を原子力安全庁（仮称）に一元化し、一体的な行政実務（指針・基準策定、審査、検査、危機管理、モニタリング、研究、研修）を執行することが望ましい。
- ・原子力安全規制については、発電用原子炉、試験研究用原子炉、研究開発段階原子炉、船舶用原子炉等のすべての原子炉、核燃料物質の使用、加工、使用済み燃料の貯蔵、廃棄、再処理を含むあらゆる施設の原子力安全規制業務を原子力安全庁（仮称）に一元化する。
- ・これは、計画段階、設置許可段階、建設段階、運転段階、廃止措置段階といった上流から下流まですべての段階における原子力安全規制を含むものである。
- ・また、原子力安全と放射線安全を一元化し、双方の規制能力を常に向上させ、国民からの信頼を確保していくことが重要であると考えられる。

- ・ 原子力安全の一元化が目的であれば、放射線審議会も原子力安全庁（仮称）の所掌にすべきであるという意見もある。
- ・ 核テロ対策などの核セキュリティ確保のための事業者の監督、治安機関との連携その他の対策については、政府の基本方針のとおり、原子力安全庁（仮称）が担うべきである。
- ・ これに加え、国際的な水準に準じて原子力安全行政を一元化し、原子力安全規制組織の一層の効率性及び機能の向上を図るため、核不拡散の保障措置業務も含め、いわゆる原子力の３Ｓ（安全規制、核セキュリティ、保障措置）を原子力安全庁（仮称）が一貫して担うことが適当である。

（一元化についての指摘（モニタリング、安全研究等））

- ・ 政府の基本方針によれば、例えば放射線モニタリングの業務について、原子力安全庁（仮称）が司令塔機能を担うこととなるが、実施機能については十分に移管されず、実施部門が司令塔の指示の下で実効的に機能するか懸念が示されている。
- ・ さらに、新しい原子力安全規制組織が原子力安全研究をリードし、研究予算の配分権限を確保することが重要との指摘もあった。
- ・ 原子力安全に関する予算・法律・人材が一体となって、新しい原子力安全規制組織が責任を持って担うことができる実効性のある体制の確立が望まれる。

（２）原子力安全行政を監視する機関の機能と業務

- ・ 原子力安全審議会（仮称）の最大の役割は、第三者的な見地から、原子力安全規制行政の全体をチェックし、規制行政の独立性を担保することにある。
- ・ このような観点から、その名称については、政府方針に示された審議会組織である原子力安全審議会（仮称）ではなく、機能と業務が明確となるよう、原子力安全規制調査会とすべきという意見もあった。

（審議会の第三者性の確保）

- ・ ここでの眼目は、原子力安全審議会（仮称）自身の第三者性の確保である。
- ・ そのため、審議会の委員については、国会同意人事とし、厳格な身分保障を与えるとともに、審議会の民主的な運営を図るべきである。
- ・ さらに、審議会は、原子力安全庁（仮称）の行う個別の許認可等には関与せず、むしろ日常業務からは距離を置き、原子力安全規制が実効性を有しているか、常に改善がなされているかをチェックすることとし、環境大臣及び原子力安全庁（仮称）長官に対して勧告する権限を与えることが考えられる。
- ・ こうすることにより、審議会は、主務大臣から独立した存在となり、審議会の不

断のチェックの下、原子力安全庁（仮称）の判断が科学的な合理性を逸脱することを防止できると考えられる。

- ・ また、審議会の独立性確保の観点からは、さらに国会の関与を強めることが重要であり、審議会の活動について国会に年次報告することも考えられる。

（ダブルチェックとの関係）

- ・ なお、前述のとおり、現行のダブルチェックは、一面形骸化し、同時に規制機関とチェック機関の役割分担の不分明さを招いた面がある。
- ・ チェック機関たる原子力安全審議会（仮称）は、個別の許認可に関与すべきではなく（自ら関与した許認可を客観的に見るのは容易ではない）、むしろ、原子力安全庁（仮称）の日常活動からは一歩距離を置いて、その業務の監視を行う機能こそ担うべきであろう。

（３）原子力安全の確保に向けた規制の強化

- ・ 原子力安全規制の実効性を高めるため、これまでの形骸化した規制から脱却し、最新の知見をベースとして、常に原子力の安全を高めることを促進する新しい規制体制への変換が期待される。
- ・ さらには、検査を実質的なものとし、かつ、柔軟に事業者のパフォーマンスを高める創造的な仕組みの導入が望まれる。
- ・ また、規制において確率論的安全評価手法（P S A）を効果的に活用していくことも重要である。

（原子力安全規制の安全目的）

- ・ 原子力安全規制の安全目的としては、I A E Aの基本安全原則に準拠し、放射線の有害な影響から人と環境を守ることを最優先に考える必要があり、放射性物質の大量放出につながるような過酷事故（シビアアクシデント）を起こさないことを目的することが考えられる。

（バックフィット対策）

- ・ これを踏まえ、まず、安全上の新知見や新技術を既存の施設及びその運用に確実に反映する法的な仕組み（いわゆるバックフィット対策）を導入すべきではないか。
- ・ 具体的には、安全上の新知見や新技術を原子炉等規制法の基準又は要求事項に取り入れ、既設の施設及びその運用においても、これを満たすことを義務づけるとともに、こうした事業者の取組を行政がレビューする仕組みを導入することが考

えられる。

(原子炉の安全・リスクの評価・公表)

- ・ 次に、原子炉の安全性・リスクを評価・公表することにより、事業者の安全確保に対する取組を「見える化」し、国民の監視の下での事業者の継続的な安全向上の取組を促す仕組みを導入することが考えられる。
- ・ これに関連し、原子炉の安全性に係る情報については、企業ノウハウも含めた情報公開が原則であることを法令上も明確化すべきという意見もあった。

(シビアアクシデント対策)

- ・ 過酷事故（シビアアクシデント）対策としては、全電源喪失を起こすことがないよう非常用電源の多様化・多重化を進めることや、仮に全電源喪失が起きたとしても冷却機能を維持することが可能な機能を設けることなど、施設の設計のための技術基準の抜本的強化、保守管理や事故防止・緩和（アクシデントマネジメント）対策の強化等について、法制化を行うことが考えられる。

(規制の国際基準への適合)

- ・ 原子力安全規制の制度は、IAEAの基本安全原則等を重視し、国際的な規制に適合させる必要がある。
- ・ 国際的な整合性を確保するに当たっては、国際交流（海外の専門家に基準策定プロセスに参加してもらうなど）を進めてその背景や哲学を十分に理解し、日本の国内事情に適合した形で導入を進めるべきことに留意する必要がある。

(原子力安全規制の強化に関する包括的事項)

- ・ この他、顧問会議においては、原子力安全規制の強化に関する包括的事項について、下記の多様な意見が表明されている。
- ・ これらに示された事項について、原子力安全規制制度において組み込む可能性も含め、今後検討していくことが望まれる。
 - ・ 規制の様々な過程における国民の参画の確保やアカデミーによる科学的な支援体制の構築。
 - ・ 産業界による緊張感を持った相互チェックの仕組み（ピアレビューシステム）の確立。
 - ・ 原子炉の点検・作業・設計に従事する作業員の放射線被曝量の低減方策。
 - ・ 法令による規制強化に必要な費用の政策的補償措置。

(4) 危機管理体制及び防災対策の強化

- ・ 災害時には、単独の大臣の指揮の下で、政府一体となって迅速に対応することが可能な体制を構築・維持することが適当である。
- ・ ただし、危機管理体制に関して見直すべき点は、大別して、オンサイト（プラント内）の問題と、オフサイト（プラント外）の問題とがあり、これらは区別して論じるべきである。

(オンサイト対策)

- ・ 第一に、オンサイト対策については、過酷事故（シビアアクシデント）対策として、事業者に必要な資機材の整備、対応要領の策定、実効的な防災訓練を実施させ、その実施状況を確認する制度の導入が望まれる。
- ・ また、緊急時には、電力本店等に赴き、事業者の応急措置の監督・助言や、政府との円滑な情報伝達を行うことが重要である。
- ・ 新しい原子力安全規制組織には、このような業務を担うべき高い専門的な知識・能力を持つ危機管理対応のリーダーが必要である。

(オフサイト対策)

- ・ 第二に、オフサイト対策については、基本的には政府全体の問題であり、しかも、最重要の課題である住民の避難については、自然災害等の他の危機対応と共通する面も多い。
- ・ 今般の地震・津波・原発事故という未曾有の複合災害の教訓を踏まえて、米国のFEMAのような危機管理の専門機関の創設を検討することも考えられる。

(原子力災害緊急対策本部での役割)

- ・ 他方、原子力災害緊急対策本部の運営について考えると、避難の指示であれ、物資の運搬等の活動であれ、原発事故に関する情報と専門的知見なしにはできないものであるから、同本部の事務局機能は、原子力安全庁（仮称）が担うことが自然であろう。
- ・ また、平素から、個々のサイトの事情に応じた防災対策を準備するという役割も、原子力安全庁（仮称）としての本来業務と考えるべきである。
- ・ このような「準備」を通じて、実力組織等との連携も確保されることになる。

(平時における災害への備え)

- ・ 平時の業務としては、まず、災害時における情報・指揮系統について、マニュアル等を作成して明確化を行い、関係者への周知・徹底を行うことが重要である。

- ・ その上、緊急時対策支援システム（E R S S）や緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（S P E E D I）の機能を抜本的に強化し、その実効的な運用方法を定めるとともに、防災情報ネットワークの構築・維持等を通して、危機管理体制を整備・強化することが適当である。

（オフサイトセンターの機能向上と立地・周辺自治体との連携）

- ・ オフサイトセンターについては、今回の事故で十分に機能しなかったことを真摯に反省し、その機能向上を図り、オフサイトセンターの機能を移転せざるを得ない事態においても直ちに代替施設が利用できるよう、具体的な検討を進める必要がある。
- ・ また、原子力防災に関する立地・周辺自治体との協力・連携関係を構築し、原子力災害を想定した実践性のある訓練等の防災対策を実施することが望ましい。
- ・ さらに、緊急時における専門家のバックアップ体制の構築も含め、災害に備え、関係者との連携体制の強化を十分に行っておくことが適当である。

（５）原子力安全行政を担う人材と組織文化

- ・ 実効性のある原子力安全規制を実現するには、質の高い人材の確保・育成が不可欠である。
- ・ ただし、質の高い人材は一朝一夕で育成できるものではなく、４．で示す中長期的な課題を考慮しつつ、時間をかけても着実に推進していくべきものである。
- ・ その第一歩となる人材育成の体制を立ち上げるため、原子力安全研究と研修の相乗効果を通して科学的・技術的専門能力の高い人材の育成を可能とし、さらには国際展開や国際的なネットワーク作りにも貢献する国際的な研究・研修機関の構想を実現することが望まれる。

（多様な人材の確保（キャリア展開、主任技術者の活用、関係機関との連携等））

- ・ 多様な人材の確保に向けては、魅力のある将来的なキャリア展開を明らかにするとともに、原子力以外の他分野も含めた人材の流動化、国際交流や長期研修等による国際化を図ることが重要である。
- ・ また、原子炉主任技術者・核燃料取扱主任者等の専門的知識を持つ人材について、処遇の向上を図り、積極的に活用していく方策を検討していくことが適当である。
- ・ 危機管理を担うリーダーは、事故に際して事態を正確に把握して判断する技術的な能力が不可欠であり、そのような能力を有する者をどのように確保していくかについても検討していく必要がある。
- ・ さらに、独立行政法人原子力安全基盤機構（J N E S）や独立行政法人日本原

子力研究開発機構（JAEA）のような関係機関との人材交流を含む連携体制の構築も重要である。

- ・ 特に、JNESについては、技術支援機関としての重大な責務を認識し、主体的かつ有機的に原子力安全庁（仮称）を支えていくことが望まれる。
- ・ これに加え、原子力安全と放射線安全の一体的取組の強化を通して、双方における高い専門性を持った人的リソースを効率的かつ効果的に活用していく方策についても検討していくことが適当である。

（安全文化の浸透）

- ・ 今回の事故の反省を踏まえると、原子力安全に携わる者が絶えず安全に係る専門的知識の学習を怠らず、原子力安全確保上の弱点はないか、安全性向上の余地はないかの吟味を重ねる姿勢を持つことにより、安全文化の徹底に取り組むことが不可欠である。
- ・ また、組織文化の原則として、一般公衆の安全性を最優先する責務、実質的な安全性を絶えず向上させ緊張感を持って仕事に当たる責務、透明性・公開性・参加性を掲げることが望まれる。
- ・ 顧問会議においても、日本の組織文化として人間の命よりも秩序維持が大事という風潮があったこと、安全性についての重大な情報の提供者である内部通報者を尊重しない文化であったこと、組織文化におけるリアリティや警告への感度が低下していたことへの指摘があった。
- ・ このため、原子力安全、国民の生命・身体・財産の保護を活動の最優先に掲げる組織としての価値基準、安全文化を浸透させることが不可欠である。

（6）透明性と国際性を有する組織の確立

- ・ 原子力安全行政は、規制の内容について常に素早く、わかりやすく国民に公表し、透明性を確保することが重要であり、そのための情報公開の運用体制をあらかじめ整備しておくことが望まれる。
- ・ 特に、事故をはじめ、国民の安全に直結する情報については、迅速かつ正確に国民に公表する組織体制を整備することが適当である。
- ・ また、原子力安全に関する組織・規制の在り方について常に見直し、改善するメカニズムを構築することが望ましい。

（リスクコミュニケーション）

- ・ 原子力のリスクを的確に評価し、十分に管理し、国民との積極的なリスクコミュニケーションを進めることが重要である。

- ・ これを実現するため、原子力安全庁（仮称）の職員は、原子力のリスクについて高い知見、国民にわかりやすく伝える能力を確保する必要があり、そのための研究・研修の充実も望まれる。
- ・ 原子力の事故の可能性をゼロにすることはできないこと、一方で、最新の科学的・技術的な知見を取り入れることによりリスクを十分に管理することが可能であることを認識し、国民の不安を的確に受け止め、「原子力のリスク」を明確化することに取り組むことが重要である。

（国内外への情報発信）

- ・ また、今回の事故を受けた対応は、国内だけでなく国際的にも原子力に対する不安を高めてしまった。
- ・ 国民に対する不断の情報発信はもとより、国際的な信頼関係を醸成していくため、原子力事故やその対応についての正確な情報を海外に提供・発信し続けることが重要である。
- ・ また、今回の事故を通して得た教訓を含め、国際的な原子力安全強化の取組に我が国の知見をインプットしていく必要がある。

（国際交流・国際協力）

- ・ 海外からの支援や情報を受け入れる体制の構築も重要である。
- ・ このような観点から、我が国の原子力安全組織、規制の国際的な透明化を図り、その信頼を高めるために、IAEAのIRRS（総合的規制評価サービス）の受け入れや国際交流の活発化を通して、海外への情報発信及び海外の最新の知見の取り入れに積極的に取り組んでいくことが適当である。
- ・ さらに、今後予想されるアジア地域を中心とした世界的な原子力の利用拡大に向けて、国内の安全対策だけでなく、国際的な原子力安全体制の確保に向けて我が国が積極的に取り組んでいくことが重要である。

4. 中長期的な課題

（三位一体の取組）

- ・ 顧問会議では、原子力安全行政に対する国民の信頼を高め、実効性のある規制を実現するために、着実に進展させるべき中長期的な課題についても議論を行った。
- ・ この三つの課題に共通するもの、すなわち、規制の質の向上、検査官の処遇及び質の向上、研究・研修体制の充実については、三位一体となって進めていくことが極めて重要であり、これを原子力安全庁（仮称）の最重要の中長期的な課題と

位置付け、原子力安全審議会（仮称）の監視の下で、しっかりと取り組んでいくことが望まれる。

（原子力安全研究と人材育成の有機的な連携）

- ・ 第一に、原子力安全研究と人材育成の有機的な連携である。
- ・ これは、具体的な対応策に示された国際的な研究・研修機関の構想をさらに深めるものにもなり得る。
- ・ 大学、研究機関等との連携を深め、原子力安全研究の重点的な実施、原子力安全を担う人材育成に向けての体制を構築する。
- ・ 具体的には、原子力安全研究については、新しい原子力安全規制組織がロードマップを策定し、独立してその予算を采配していくことが望ましい。
- ・ また、大学の原子力工学の教育体制が劣化している現状を踏まえ、専門家のネットワーク化、国全体として多様な人材確保のグランドデザインを構築していくことも望まれる。
- ・ この他、原子力以外の安全に関係する他分野（例：航空、鉄道、医療など）とのキャリアパスや連携体制を構築し、その知見を取り入れていく仕組みの構築も重要である。
- ・ また、人材育成の観点からは、原子力安全規制及び危機管理の業務を現場で担う原子力保安検査官、原子力防災専門官の能力を向上させる取組も中長期的に継続して実施していく必要がある。

（審査・検査制度の見直し）

- ・ 第二に、審査・検査制度の見直しにより、原子力安全規制の実効性・効率性を継続的に一層高めていくことである。
- ・ これまでの審査・検査については、形骸化・官僚主義による非効率性、安全に正面から取り組むに当たっての実効性の欠如が指摘されており、第三者認証制度の活用など、実質論に即した規制の合理化を行うことが重要な課題となっている。
- ・ また、検査の実効性を高めるため、検査官が原子力発電所のサイトで必要な情報にいつでもアクセスできる権限を付与することも考えられる。
- ・ 緊急時においては、規制を行う者が原子力発電所の現場や電力会社に入っていけるような仕組みを作ることも重要である。
- ・ 最新の知見に基づく審査・検査を実現するためには、安全論の世界的進化（例：リスク評価への市民参加、動的な環境変化に対応する新しい工学の考え方）について調査をし、必要なものは取り込んでいく不断の努力が求められる。

(国と地方自治体との連携・協力体制の強化)

- ・ 第三に、原子力安全規制に関する国と地方自治体との連携・協力体制の強化である。
- ・ 国が原子力安全規制行政に責任を持つのは当然であるが、原子力安全規制、危機管理対応の実施に当たっては、地方自治体の声を吸い上げる体制を確立することが重要である。
- ・ 災害時に国と地方自治体が連携・協力して迅速に対応することが可能となるよう、普段から密にコミュニケーションを行い、それぞれの役割分担を整理し、強固な連携・協力体制を構築しておくことが重要である。
- ・ 研究・研修においても、国と地方公共団体の職員が一体となって学習し、相互に経験・知見を共有することによって、質の高い人材の幅を広げるとともに、強固な人的ネットワークを構築していくことも望まれる。

5. おわりに（提言の着実な実現に向けて）

- ・ 顧問会議は、約2か月に及ぶ集中的な議論を経て、今般、本提言を取りまとめた。
- ・ 原子力安全規制組織等の改革が急務であるという時間的な制約下において、十分な議論ができなかった内容も見受けられる。
- ・ このため、本提言においては、政府としてすぐに取り組むべきもの、中長期的に対応すべきものに分けて整理を行った。
- ・ 政府に対しては、本提言を真摯に受け止め、来年4月を目指している新しい原子力安全規制組織等の見直しにおいて「3. 具体的な対応策」に正面から取り組むことを求めたい。
- ・ また、原子力安全組織及び規制についての不断の見直しの中で、「4. 中長期的な課題」に示された内容について着実に進めていくことを期待している。
- ・ 国民から信頼される原子力安全規制組織等の改革の道は決して平坦ではない。
- ・ しかしながら、政府は、今回の事故の反省を深く心に刻み、国民の不安を正面から受け止め、国民の信頼確保に向けて一步一步前進し続けなければならない重大な使命を背負っていることを忘れてはならない。