

原子力防災体制の充実・強化について（第二次報告）

平成 27 年 3 月 5 日
3 年以内の見直し検討チーム

1. 基本的な考え方

- オフサイトの原子力防災対策に関しては、平成 26 年 9 月 19 日に、本「3 年以内の見直し検討チーム」がとりまとめた「原子力防災体制の充実・強化について」を受けて、内閣府の原子力防災担当部局の体制を抜本的に強化し、同年 10 月 14 日付けで政策統括官（原子力防災）を新設したほか、約 50 名の専任の常駐職員を配置するなど、平時及び緊急時の両方で原子力防災担当大臣を支える体制を強化した。
- 今回、更なる検討を行い、「今後の検討課題」として挙げた事項のうち、オフサイトの原子力防災対策に関する国と地方公共団体との連携強化については、原子力発電所が所在する各地域のワーキングチームについて、緊急時対応の具体化・充実化に加え、定期的な防災訓練やそれに基づく改善などによる PDCA サイクルを導入することでその活動を強化するとともに、その名称を「地域原子力防災協議会」と改め、これらを防災基本計画に明確に位置付ける。
- また、原子力災害を含む大規模複合災害への対応強化については、原子力災害対策本部と自然災害に対応する緊急災害対策本部について、情報収集、意思決定、指示・調整のそれぞれの段階での一元的対応を図るため、相互リエゾンの派遣や情報収集システムの相互導入や、両本部の合同開催、実動組織との調整部門の一体化などを行う。
- なお、原子力規制委員会設置法附則第 5 条に規定する 3 年以内の見直しに係るその他の論点については、引き続き検討を行う。

2. オフサイトの原子力防災対策に関する国と地方公共団体との連携強化

（1）オフサイトの緊急時対応に関する現行の連携体制

① 現行のワーキングチームの枠組み

- 平成 25 年 9 月の第 2 回原子力防災会議において、「地域防災計画の充実に向けた今後の対応」を決定した。

この決定に基づき、内閣府は、原子力発電所が所在する各地域にワーキングチームを設置し、関係省庁とともに関係道府県・市町村に対し地域防災計画・避難計画の具体化・充実化に関する支援を行い、関係自治体と一体となって、地域防災計画・避難計画の充実・強化を実施するとともに、避難計画を含む緊急時の対応計画についての確認を行うこととしている。

② 道府県における原子力防災訓練の実施

- 関係道府県は、災害対策基本法に基づき年に一度の頻度で、原子力防災訓練を実施する。関係道府県が主催する訓練では、県知事を始めとする地方公共団体、自衛隊、海上保安庁、警察、消防といった国や地域の関係実動組織も参加し、住民避難やスクリーニングについては一部実動を取り入れた形で実施される。訓練実施内容は、主催する道府県が、関係市町村や関係機関と調整し決定することが一般的である。

(参考) 諸外国の枠組み

<米国の事例>

ア. 州政府・地方政府支援の枠組み

米国では、オフサイトの緊急時計画を、州政府、地方政府、原子力事業者等が、それぞれの責任分担に応じて作成する。

これに関して、州政府や地方政府による緊急時計画の作成を支援し、計画をレビューし、訓練を視察し計画を評価するために、「地域支援委員会 (Regional Assistance Committee, R A C)」が設置されている。R A Cは、連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency Management Agency, F E M A) 地方局が議長を務め、原子力規制委員会 (Nuclear Regulation Committee, N R C) を始め関係省庁が参加する。

F E M Aは、R A Cにおいて関係省庁の支援を受けながら、州政府や地方政府が開催する会議や訓練に参加し、求めに応じて州政府や地方政府に対し計画作成に関する具体的な支援を行う。

また、F E M Aは、州政府や地方政府によるオフサイト緊急時計画の策定や防災訓練の実施に関して、参照すべき詳細な参考資料として、R E Pプログラムマニュアル (Program Manual, Radiological Emergency Preparedness) を公表している。

イ. 定期的な訓練の枠組み

州政府及び地方政府は、オフサイトの緊急時計画について、2年に一度訓練を実施しなければならない。当該訓練の企画、実施、評価は、州政府、F E M

A、電力会社等が中心となり、その一連の手順は、国土安全保障省（DHS）が作成した「国家安全保障訓練・評価プログラム（HSEEP）」に基づき、前述のFEMAのマニュアルに含まれるガイダンスにより実施される。

当該ガイダンスにおいては、訓練の企画、実施、事後評価の一連の流れに係るタイムスケジュール、訓練事務局の構成、訓練計画に含まれるべき事項、評価方法に係るガイダンス、評価結果の反映に係る具体的な手順等が示されている。

また、訓練の実施に際しては、FEMAだけでなく、RACが評価者として参画する。

<英国の事例>

ア. 地方政府支援の枠組み

英国では、オフサイトの緊急時計画は地方政府が作成する。

これに関して、原子力緊急事態準備実施委員会（Nuclear Emergency Preparedness Delivery Committee, NEPDC）という組織が設置されている。NEPDCは、エネルギー・気候変動省が議長を務め、原子力規制オフィス（ONR）を始めとする関係省庁が参加する。

NEPDCは、分野別（「移送」、「事後対策」、「訓練」、「国際」、「法制度」など）にワーキンググループを設置し、課題の解決や訓練後のフォローアップなどを実施している。また、緊急時計画の策定に関し、地方政府は、関係省庁の指導、助言を受けることとされている。

また、NEPDCは、地方政府によるオフサイト緊急時計画の作成や防災訓練の実施に関し、ガイダンスを提供している。

イ. 定期的な訓練の枠組み

地方政府は、オフサイト緊急時計画について少なくとも3年に一度訓練を実施しなければならない。当該訓練は、職員の習熟度向上のために実施する単なる訓練とは別とされている。

オフサイトの訓練には、レベル2訓練、レベル3訓練の二種類があり、レベル2訓練は地域主体の訓練であり、特に、現地対策拠点であるSCC（Strategic Coordination Centre：我が国のオフサイトセンターに相当）の活動訓練を実施するとされる。レベル3訓練は、レベル2訓練を実施する地方政府のうち一つが選ばれ、原子力事業者や国の関係省庁も参加する総合防災訓練として実施する。

訓練の企画、実施、評価は、地方政府、ONR等が中心となり、その一連の手順は、関係省庁（NEPDC）が公表しているガイダンスにより実施される。当該ガイダンスにおいては、訓練の一連の流れに係るタイムスケジュール、訓練計画に含まれるべき事項、評価方法、評価結果を踏まえた対応の手順等が示

されている。また、訓練の実施に際しては、ONRが訓練の評価者として参画する。

(2) ワーキングチームを核とする連携強化の方向性

- 原子力災害時におけるオフサイトの緊急時対応への備えに関する国と関係自治体との連携強化については、諸外国の事例も踏まえ、現在のワーキングチームの機能・活動を以下のとおり強化する。

① 訓練の実施を通じたPDCAサイクルの導入

- 現在、内閣府は、原子力発電所の所在する地域ごとに、関係自治体支援のためのワーキングチームを設置し、関係府省と地元自治体が協働して、要援護者対策、避難先や移動手段の確保、スクリーニングや除染場所の確保、住民や関係者への必要な情報の周知、国の実動組織の支援等について計画の具体化・充実化を行っている。また、具体化・充実化が進んだ地域については、避難計画を含む緊急時対応の確認を行うこととしている。現在のワーキングチームの取組は、地域の関係自治体からも求められているものであり、引き続き各地域で着実に推進していく。
- 一方で、地域の防災体制の整備は、計画策定に終わるのではなく、継続的な改善・強化に取り組むことが重要である。このため、ワーキングチームにおいて、避難計画を含む緊急時対応の確認を行った地域については、現在のワーキングチームにおける緊急時対応の具体化・充実化の支援及び緊急時対応の確認(Plan)に加えて、確認を行った緊急時対応に基づく定期的な防災訓練の実施(Do)、訓練結果からの反省点の抽出(Check)、当該反省点をふまえた改善(Action)というPDCAサイクルを導入する。防災訓練に関する新しい取組の導入に際しては、国際原子力機関(IAEA)が公表している訓練のガイダンスを参照し、当事者である道府県の意見を踏まえて、具体的な仕組みを整備する。
- 訓練の実施に際しては、前例に拘泥することなく、訓練の方法を継続的に改善し、実際上の課題発見や、緊急事態や想定外の事象への判断力・対応力向上に繋げていく。また、総合的な訓練を行うだけでなく、通信・連絡などの基本的な対応についても、訓練を通じて不断に検証し、改善強化を図る。

② オフサイト防災における原子力事業者の役割の明確化

- 原子力災害対策特別措置法は、原子力事業者に対し、「法令、防災計画、原子力災害対策指針又は原子力事業者防災業務計画の定めるところにより、指定行政

機関の長及び指定地方行政機関の長その他の執行機関の実施する緊急事態応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため、原子力防災要員の派遣、原子力防災資機材の貸与その他の必要な措置を講じなければならない」と規定している。

- 輸送手段の確保、避難時の汚染検査・除染、モニタリングなど、原子力災害時に、原子力事業者に対してオフサイト緊急時対応としてどのような協力を求めるかについて、各地域のワーキングチームにおいて、緊急時対応をとりまとめる課程で個別具体的に調整した上で、あらかじめ関係自治体の地域防災計画等にその内容を具体的に規定することとする。

③ ワーキングチームの名称変更

- ワーキングチームについては、上記の機能強化を行うとともに、その名称について、その活動内容を示す分かりやすい名称とするため、「地域原子力防災協議会」に改称する。

④ 防災基本計画への位置付け

- 以上の取組については、災害対策基本法に基づき作成される防災基本計画にも明確に位置付け、各地域においてしっかりと定着させていく。

(3) 地域への財政支援の方向性

① ニーズを踏まえた地域支援

- 内閣府は、自治体支援に当たっては、「地域原子力防災協議会」の活動等を通じた関係自治体との綿密な連携・調整の下に、地域ごとの防災資機材等のニーズのきめ細やかな把握に努め、必要な支援を行うものとする。

② 受入れ側自治体への支援

- 円滑な住民避難・一時移転の実施には、受入れ側自治体の協力が不可欠である。内閣府は、その支援対象を原子力災害対策等重点区域を有する道府県としてことから、他県、特に支援対象外である県への避難等については、受入れ側自治体が、訓練、広報、普及啓発等の実施、避難元自治体との調整のための会議や出張等について負担を求められることとなるため、運用の改善が求められている。

- 既に、原子力防災資機材などハード面については、避難元自治体が購入した物品を受入れ側自治体において管理・備蓄することを認めているが、上述のような、受入れ側自治体が行う避難受入れのための防災訓練、広報、普及啓発等の実施等のソフト面についても、内閣府からの支援を基に、避難元の県が負担する又は受入れ側自治体に間接補助を行う方法により、支援を行うこととする。

3. 原子力災害を含む大規模複合災害への対応の強化

(1) 緊急災害対策本部と原子力災害対策本部の連携の必要性

- 大規模自然災害を契機として原子力災害が発生した場合、災害対策基本法に基づく緊急災害対策本部（以下「緊対本部」という。）と原子力災害対策特別措置法に基づく原子力災害対策本部（以下「原災本部」という。）がそれぞれ設置される。一方で、複合災害の現場は同じであり、これに対処する国の実動組織も同じであることから、複合災害に対する対応に当たっては、初動の段階から両本部が情報を共有し、現場に対する指示を一元的に行っていくことが必要となる。
- 両本部は、それぞれの立場・目的から活動を行うこととなるが、例えば、自衛隊や警察、消防など実動組織への指示を行う機能については、両本部がともに備えており、複合災害の際にその連携をどのように図るかは明確となっていない。
- また、大規模自然災害による被災状況の確認は緊対本部がその機能を有し、原子力災害による放射線量の確認（緊急時放射線モニタリング）は原災本部がその機能を有するが、実際に被災地域で救助活動等を行う場合には、これらの情報を重ね合わせた判断が必要となる。こうした点について、特に初動対応において、救助・救援を行いつつ、避難等の適切な放射線防護措置を行うために、両者の持つ情報をいかにして共有し、一元的な判断を行うかが課題となっている。

(2) 大規模複合災害対応における基本方針

- 上記の現状認識を踏まえ、大規模複合災害が発生した場合には、政府全体として以下の基本方針に沿った対応を行うこととする。

① 情報収集の一元化

- 緊急時放射線モニタリングの結果や自然災害による被災状況など、意思決定の

根拠となる情報について、両本部事務局がほぼ同時に同じ情報を入手できる体制及び設備を整備する。

<具体の対応>

- 両本部事務局相互のリエゾンの派遣
- 現地対策本部の地域ごとの連携体制の構築
- 情報収集システムの相互導入

② 意思決定の一元化

- 原子力災害を含む複合災害発生時の初動対応について、緊対本部会議と原災本部会議の合同会議を行い、被災住民の安全確保に係る両本部の情報を集約し総合的に判断を行う。

<具体の対応>

- 緊対本部会議と原災本部会議の合同会議の開催

③ 指示・調整の一元化

- 緊対本部と原災本部の実動組織の調整部門を一体化し、指示・調整を一元的に行う。

<具体の対応>

- 両本部の実動組織等への指示・調整の一元化
- 原子力災害下での救助・救難活動や被災者支援の一元化

(3) 基本方針に基づく両本部事務局間の具体的連携事項

- (2) に示した基本方針に基づき、今後、主に下記の事項について、両本部事務局において具体的な連携を進めていくこととする。なお、本年度末に取りまとめを行う予定となっている「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」(座長：赤澤内閣府副大臣)においても、複合災害については主要な検討課題とされていることから、下記の事項については、上記副大臣会合に対しても報告し、十分に共有を行う。
 - 緊対本部と原災本部が総合的かつ効率的な災害対策を実施できるよう、初動対応において、両本部の合同会議を開催する。

- 両本部の収集したオフサイト情報を迅速に共有できるよう、両本部が有する情報共有ネットワークの相互導入、専用電話の相互設置など、ハード面での整備を進めるとともに、両本部で情報の結節点となるリエゾンの相互派遣を行う。
- 緊急災害現地対策本部は、国の地方支分部局が入居する地方合同庁舎または都道府県庁等に設置され、原子力災害現地対策本部は、基本的にオフサイトセンターに設置されることとされているが、両本部の現地対策本部間において情報の共有等を行えるよう、個別の地域の状況を踏まえ、緊密な連携を行う。
- 緊対本部と原災本部の実動組織の調整機能については、情報共有や実動組織への指示を一体的に行うため、両本部は、一体的に事務を行う。
- 被災住民の生活支援は、同一の避難先に自然災害単独起因の被災者と複合災害起因の被災者の双方が避難していることも多く、また、物資の供給などの事務が重複していることもあり、被災者の視点に立った対応の一元化が必要。このため、緊対本部と原災本部が一元的に事務を行う。
- 被災地で活動する実動組織、指定公共機関等の職員の放射線防護に関し、緊対本部と原災本部との連携の下、一元的に現場活動への助言、支援を行う。
- 放射線に係る健康管理・相談、避難区域の見直し、避難元区域への一時立入り、食品等の出荷制限、除染、賠償、汚染廃棄物管理・処分等の原子力固有の課題への対応については、原則として、原災本部において事務を処理するが、緊対本部の事務と密接に絡むような場合には、必要な連携を行う体制をとる。
- 複合災害の発生を想定した訓練を実施し、関係機関間の連携を強化する。