

第30回原子力委員会定例会議議事録

1. 日 時 2011年8月9日（火）10：30～12：20

2. 場 所 中央合同庁舎4号館 10階 1015会議室

3. 出席者 原子力委員会

近藤委員長、鈴木委員長代理、秋庭委員、大庭委員

財団法人発電設備技術検査協会

佐々木理事長

財団法人若狭湾エネルギー研究センター

来馬専務理事

内閣府

吉野企画官

4. 議 題

（1）今後の原子力政策に関する有識者ヒアリング～原子力安全規制体制のあり方～（財団法人発電設備技術検査協会理事長 佐々木宜彦氏、財団法人若狭湾エネルギー研究センター専務理事 来馬克美氏）

（2）その他

5. 配付資料

（1－1）原子力安全規制組織運営に望むこと（佐々木宜彦氏資料）

（1－2）原子力安全規制の改革について（来馬克美氏資料）

（2）国民の皆様から寄せられたご意見（期間：平成23年7月21日～平成23年8月3日）

（3）ご意見・ご質問コーナーに寄せられたご意見ご質問（期間：平成23年7月16日～平成23年7月31日）

（4）第23回原子力委員会定例会議議事録

（8）第24回原子力委員会定例会議議事録

6. 審議事項

(鈴木委員長代理) では、第30回の原子力委員会定例会議を始めたいと思います。

本日は近藤委員長が国会の質疑のためちょっと遅れて来られますので、それまで私が司会をさせていただきます。今日の議題は今後の原子力政策に関する有識者ヒアリングで、原子力安全規制体制のあり方ということで、財団法人発電設備技術検査協会の佐々木宜彦理事長と、財団法人若狭湾エネルギー研究センターの来馬克美専務理事にお願いしております。今日はお二人続けて15分ずつお話ししていただいて、それから質疑応答をさせていただきたいと思います。

(佐々木理事長) ご紹介いただきました佐々木でございます。

実は内心忸怩たる思いを持ちながらではありますけれども、近藤委員長から新しい今後の規制組織も含めて、自分の経験から言えることをこの際思い切り言いたいことを言ってほしいというお話がありましたので、多少でも今後の新しい規制組織がこれから検討される中でご参考になればという思いでやってまいりました。3枚紙を用意させていただきましたけれども、表題は規制体制とかいろいろな議論が行われている最中ですので、むしろ原子力の安全規制組織の運営に対して私の実務経験と反省ということでペーパーにまとめさせていただきました。

結論的に申し上げますと、2つ、3つが主要なポイントでありますけれども、幾つかのパラグラフに書かれていますが、まず1番目に規制組織の運営に求められる機能と能力ということについて、少なくともこの1から6に書いてあるようなことについては原子力安全・保安院が2001年の1月に発足をいたしました。当初から私はこれらのテーマを掲げて取り組んできたつもりではあります。ただ、新しくできました当時の原子力安全・保安院の組織もいろんな意味で当初試行錯誤の面がいろいろありました。今から思えば、あれもこれももっとこういうことをやっておくべきだったという思いを強くいたしております。ただ、私が最初に気をつけたことは、組織の運営の方針について組織にかかわる人間がこれを共通の理念として共有をするということと、組織にはいろんな専門家がおりましたので、それぞれの個性を最大限発揮してもらうという組織風土づくりということには気をつけたつもりです。こういう規制組織の場合には極めて専門性を要しますので、個人の能力とともに組織全体としての能力や組織をマネージする能力が極めて重要になるわけですが、そのためには組織のトップの問題の認識、それを職員に伝え、実現していくステップをどのように実行し

ていくかというトップの組織マネジメントが極めて重要であると同時に、トップが持っている専門性についても極めて重要な資質であると感じました。

ここに①から書いてありますが、緊急時における危機管理対応能力はそれなりにではありましたが、不十分であったという反省はしております。実際に一旦事故があったときの事象の解析、予測評価については能力を持った人はいっぱいいますけれども、当時の保安院の立場はいわば事業者が行うべき発電所の中で何が起きているかということがやはり主体であったように思います。住民に対して被ばくをさせないというその最大の目的達成という意識がこの危機管理には最も重要なことでありますが、そういう意味で当初の原子力安全・保安院の原子力防災体制も十分なものではなかったという反省があります。

それから、規制ルールの方策の面におきましても、新しい技術の導入やあるいは規制が陳腐化しているような事項に対しては、積極的に見直しをし、規制は不断の見直しが必要であるとの考えでやっておりましたけれども、一つ一つの規制の改革にそのスピード感と迅速性という意味では私自身も大いに反省をいたしております。

3番目のそもそも規制の本来的・本質的役割は何かという議論も随分いたしました。私自身は、規制は基本的にルールをつくり、そのルールに被規制者が従っておられる状況を事後監視する規制体系に持っていきたいという考え方で取り組んでおりました。その意味では、その芽は今引き継がれていて、検査の方法についても相当の改善が見られておりますけれども、残念ながら法体系が非常に複雑過ぎて、簡明できちんとした形というものを詰めれば詰めるほど複雑化するという、あるいは過去のいろんな規制の蓄積というものをここですっぱり改めて直すというような抜本的な方策は、現実的には相当のエネルギーを要したでしょうが、私自身は、思いは相当強く持っていましたけれども、十分ではなかったと思っております。

4番目の規制組織の説明責任の問題でありますけれども、私のときも浜岡の事故や東京電力の問題が起こりまして規制の説明責任ということを十分意識はいたしましたが、これが本当に難しいことであるということでもあります。現場で地域の皆さんと規制組織がいろいろなダイアログ方式もあるかもしれませんが、集会方式が多かったんですけれども、これには自分の思いをどうやって伝えるかという、特に聞かれた方が専門的なことについて自分はわからないけれども、一体誰を信じればいいんですかというようなお話もあったり、あるいは当初は東京電力問題のときには、住民集会のときに保安院長の佐々木ですと言ったら、あなたは不安院長ですよというような指摘も受けたりと、いろんな意味で地域の方とお話をする

ときには、自分のここは主張したいという、わかってもらいたいことをどういう表現方法でやるかということも相当に熟練をし、スキルも必要だなということは感じました。

それから、5番目は当然のことですので、6番目の規制の国際整合は、私自身はI N R Aという組織で先進国の規制トップ会合に出席しましたが、これは日本だけが2人代表になっております。原子力安全委員長と保安院長がそのI N R Aの会合には2人同時に出席するという形、彼らも日本の国情を承知の上で、これはこれで日本のやり方だということになって理解はしていただいていますけれども、そういう中で規制のトップ、先進国のトップが本当に腹を割って話すという機会は大変貴重なものでありました。

最初の前段で大分時間を使いましたので少しスピードアップしますが、今いろいろ組織について議論が行われていますけれども、要は人と法律制度をきちんとして同時にやらなければ本当に原子力安全というものの向上につながるわけではないという指摘をしたいという1点であります。専門的な知識ということについては、日本を見渡せばそれなりに人はいます。ただ、原子力の本当のプロというのは日本の人的資源では極めて少ないと考えていただいたほうがいいと思います。その上に志や使命感、責任感、そして相手の立場をいかに尊重する、現実を理解するといった幅の広い総合的な人間性を持った人間がやはり要所、要所に規制機関には必要でございますけれども、そういう人の実際の具体的配置や人材の発掘ということは極めて重要であります。どうしても規制という一定の権限のもとで組織というものは規制することそのものが自己目的化したり、ある年月が経てばマンネリ化するということは避けられないのは、これは人間の組織の業と言ってもいいかもしれません。そのことを十分に意識し、マネージができるトップマネジメントや組織のマネジメントが非常に重要になるということでもあります。

次に、人材でありますけれども、先ほど申し上げましたように、日本の国内でこれから人を集めるということになりますと、新しい組織機関がどれくらいの規模でスタートするかということにもよりますが、いわば最初の10年ぐらいは本格的に優秀な人材を育て確保するというような大きな人事の基本方針を打ち立ててほしいものであります。それからもう一つは、今の公務員制度におきます人事というものが普通のローテーションで行われたり専門性がある人も専門性はそうでもない事務をやる方も、基本的には公務員給与というのは同じであります。こういう中で一体本当にこの自分の職場を誇りとして原子力の安全規制という自分の生涯の仕事をここにかけたいというインセンティブをどうやって持ってもらうかということを本気で考えないと、いい人はやはり集まらないと思います。したがって、私ど

もから言えば、こういう人こそ本当に新しい組織で重要なポストで頑張ってもらいたいというふうに今までのお付き合いからいって、そういう方も私も指摘はできますけれども、そういう方が本当に新しい組織にきちんと入っていけるような仕組みができるかということが非常に大きな鍵ではないかと思います。公務員制度については、いわば人事のローテーションの問題や、あるいは給与のインセンティブの問題なども指摘をさせていただきましたが、さらに抜本的に今の公務員制度の中でこういう専門的な規制組織における弾力化と例外というものは大いに検討していただけたらと思います。

さらにで書いてあるところは、一般論で申し上げているつもりで、私の今の組織ということではございませんが、何もかもが国の責任だ。特にこれから原子炉等規制法のほうに移行していくということになると、これはそもそも施設規制の法律ですから、もう一度すべて国に検査も何もかもが集中するという形になりやすいわけで、せっかくこれまで電気事業法との関係からいえば事後監視型の規制に移行していこうという大きな流れの中で、これとやはりうまく合体しないと規制がもう一度逆戻りをするということが避けられないのではないかと考えています。したがって、特に組織の問題として何もかもが国の責任であるという、そういうことをやっていると、人員も肥大化しますので、定常的な確認的な業務については民間の第三者というようなアメリカの制度もいろいろ見習いながら、日本にもこういうものを定着していくことを考えるということの一つ重要ではないかと考えています。

3番目に危機管理の問題ですが、これはすべて今回の事故検証作業の中で本当にすべての情報を出し切るということが必要だと思っています。保安院の経験者の立場からしますと、初動作のときに保安院は一体何をやっていたのか、いろんなことをやっているはずですから、これも全部表に出してやっていただきたい。特に初動作の段階での意思決定というのはどのような状況でやったのかということは、すべての文書による記録類というものは全部出して、どこにどういう問題があったのか。保安院においても相当問題があったという事実は、これは確かだろうと思うんですが、それはどこにどういう原因があったからそうなったのかということを徹底的に検証することがこれからの新しい組織をつくる上でも、この組織は危機管理の組織としては極めて重要な組織でありますから、この検証というものは極めて大事だということだけ申し上げたいと思います。

その次に3番目ですが、規制組織の権限と責任範囲を明確にしなければいけないということで、こういう方向で検討が進んでいると思います。まず規制体制の一元化ということですが、これはもうこの方向で進んでいることで私もそうだろうなと思います。また、2番目の

炉の安全規制法体系の一元化については方向が見えない。残念ながらこれについては、原子炉等規制法のものの考え方と電気事業法の今の第二段階以降の規制の体系をすべて熟知していないと新しい法体系を構築するということは極めて難しいと思います。従来これがために二段階規制や、それから電気事業法体系の中では、やはり法的には構造、材料など、もの規制への偏りがあったことは事実であります。私が申し上げたいのは、新しい法体系では原子炉の立地、配置、設計・施工、運転、補修を通じてトータルな安全システムを構築する法規制、そして、これを規制機関に執行させるという抜本的な体制の見直しが必要であるということ进行したい、これが1点と、もう一つは今の原子炉等規制法もいわば新しい知見や新技術を規制にフィードバックし、それを規制に取り入れた場合には、いわばバックフィットするということを法的に担保されていません。この点についても新しい知見に従って法規制は厳正に執行し、その間は、原子炉は必要ならばとめるということも当然のことではないかというような対応が必要になると思います。

③は、これは組織のパフォーマンスや健全性の監査ということがどうしても必要であります。やはり一番大事なことは組織の健全性ということは何かということでもあります。規制者は事業者に対して品質保証体制の確立を叫んでいます。しかしながら、規制者自身の規制の品質管理とは一体何かという意味では、まさにその健全性の評価ということは厳しく問われなければいけません。それについては、やはりそうした専門的な立場からの内外の機関による外部からの監査ということがどうしても必要ではないかと考えます。

最後に、地方自治体と規制組織の関係でありますけれども、これは①では少し言いにくいことも書きましたが、自治体の長が第三の規制者権限を有しているかのような現実にとどのように取り組むかは極めて政治の課題と。日本でこれまで原子力発電所を進めるに際し地域の方のいろんなご理解とご協力を得ながら進めてきた。この中で自治体との関係ということも一定の積み上げが行われてきました。原子力安全協定に従ってのいろいろなやり取りということもこれまでの歴史の上にすべて成り立っているというまず事実認識が必要だろうと思います。これをどのように変えていくかは私自身も非常に難しいと思います。地域の政治とも直接絡みます。地域の議会と知事との関係もあります。ただ、今のこの状況で言いますと、やはり知事の肩に原子力安全に関してすべての責任がかぶってしまうような今の状況については、もう少し知事の肩の荷を降ろしてあげるような法的な仕組みをもう少し工夫する必要があるのではないかという気持ちは持っています。特に原子力安全協定と規制制度との関係の整理でありますとか、知事が法的に定められた権限に沿って、その行使をするという手順

を明確にすることによって、地域の政治に極めて左右されるような状況をもう少し改善する道はないのかという問題認識は、私の経験からやはりこれも少し取り組んで、時間は相当かかると思いますけれども、取り組んでいただけたらという気持ちを持っております。

時間が超過してしまい申しわけございません。以上です。

(近藤委員長) すみません、遅れてきまして。続けてご説明いただくのかな。

(鈴木委員長代理) はい。

(近藤委員長) それでは、佐々木さんどうもありがとうございました。続いて、財団法人若狭湾エネルギー研究センターの来馬専務理事にお話をいただきます。よろしくお願いいたします。

(来馬専務理事) まず、この機会を与えていただきまして本当にありがとうございます。それにふさわしい内容がお話しできるかどうかわかりませんが、今ほど佐々木さんが述べられた内容に尽きていると思いますけれども、立場を変えて、すなわち原子力立地の県における原子力安全対策にずっとかかわってきたという視点から、すなわち規制者あるいは被規制者、その両者でもないという、先程佐々木さんは最後に安全協定とかいろいろお話があった地方自治体、そことの関連については確かに私もそれなりにお話しできることがあるかもしれないなと思ってまいりました。

意見を述べるに当たってと書いてありますことはもう十分ご承知のことだと思いますが、福井の原子力の今の状況ということを考えますと、日本で50数基ある中の15基が今福井にあります。そこはご承知のように1年間に770億kWhぐらいの電気を生産する一大生産地だと思いますけれども、実際県内で消費する電気の量の10倍以上発生するような地域なので、逆に考えれば、大きな消費地である関西を支えているというか、そういうある種の自負、歴史があるものと私は思います。そこに至る50年という歴史があると思うんですが、それは単純な言葉でいえば、誘致から始まったのではないかと思います。ただ、当時50年ほど前に原子力発電所誘致というよりは最初のきっかけは、現在大阪の熊取にあります京都大学の研究用原子炉を誘致したいというところから始まったようです。結果的に原子力発電所の集中的な立地地域になりましたけれども、きっかけは発電所というよりは原子力と地域の産業であったり地域の振興であったりというのを期待して、新しい時代に当時言葉は悪いですが、裏日本と言われたそういう地域がやはり表日本に対抗して、いろんな技術であるとか産業であるとかを興して後進性を脱却したいと、そういう強いその当時の産学官の思いが研究炉誘致というふうにはスタートしたと思います。

これまでに今言いましたような15基ですけれども、そこにはたまたまでしょうが、いろんな形の原子力発電所もあるという特徴を持つ地域かと思います。さらに現代的に言うと、40年を超えるプラント、敦賀1号機であるとか美浜1号機のようなものもありますので、高経年炉という問題、将来の廃止措置問題、さらには、福島事故が起こる3.11前の話かもしれませんけれども、後継炉をどうするかという問題、そういう大きな原子力問題をめぐって小さい県は常に振り回されるという状況にあったのが事実だと思います。

そういう40年余りの中で、私自身は県庁の職員として37年間原子力問題にかかわってきましたが、その原子力行政の考え方というのは一貫していまして、我々は福井の原子力三原則という言い方をしていますけれども、安全の確保、地域の理解と同意、地域の恒久的な福祉を基本とする考え方でこれまでやってきました。特に本日は安全規制の話ですので、我々はその規制でも被規制でもありませんけれども、原子力発電所が地元にあるということで、何よりも大事なものはその安全性ということを常に念頭に置いて、あるいはそれを最優先にして行政に取り組んできたという思いであります。

それともう少し言いますと、先ほど佐々木さんがおっしゃったように、我々福井県が規制でもない被規制でもないという状態の中でなぜそういう仕事をしてきたのかということになるわけですが、福井県には原子力安全対策課、これは昭和52年につくりましたけれども、それ以来この課が現在もいろいろ仕事をさせていただいています。その根拠は安全協定だと思っています。その安全協定というのは何かを詳細に説明する時間はありませんが、それをつくらざるを得ない背景、あるいはそれとずっといろいろな意味でかかわってきた理由は事故だ、故障だ、トラブルだといういろいろなことが起きて、それに対して住民のいろいろな不安がありますので、地域、地元の不安もあるし、その周辺といいますか、消費地の方々の不安というの、あるいは原子力に対する不信というものも出てきますので風評があったりとか、そういうさまざまなことを安全協定という――紳士協定だと思いますけれども――をもとに取り組んできたのが原子力安全対策課だと思います。

その中で、私個人の思いかもしれませんが、この原子力安全対策課の初期から県庁における原子力の職員として長くかかわってきて思うのは、上司からも言われましたけれども、とにかく現場重視だろうと。地元にいるということは現場が大事だし、トラブルがあるとか事故があるとかいったらまず現場へ行けとか、そういう指導を受けましたし、私もそういうふうに課の中では何があっても現場へ行っていろいろものを見聞きして、その中から事実は何なんだということを明確にしながらやってきました。また、もう一つは情報公開を最

優先するという。この2つを重視しながら我々の仕事は成り立っていると。それはやはり規制でも被規制でもない我々の仕事の趣旨は、県民の安心につながるような情報をきちんと公開していく。あるいは情報を公開することによって安心につながる、そういう思いでやらせていただきました。プレスの方に対する情報提供も多分ほかの自治体よりも数多く、あるいはみずから県自身がプレスの資料もつくって公表するというような姿勢を二十数年貫いてきたつもりです。

そういうことは意見を述べるに当たっての前提としてお話ししました。それでは、今議論されている規制体制の改革ということについて、どういう視点が必要かということについて、ここに幾つか述べさせていただきたいと思います。それは先ほど佐々木さんがもう十分おっしゃっていただいたことだと思うんですが、今回の福島事故というのは、そういうかわり方をしてきた私にとっても、他県のことではありますけれども、やはり原子力のそもそもの考え方を揺るがす非常に大きな、あるいは非常にショッキングなことでしたので、今後原子力を考える上では原点に立ち戻るべきではないかと思います。これはもう釈迦に説法みたいな話ですけども、原子力基本法を定めたときに平和利用とか安全確保あるいは災害防止というのが何よりも大前提でスタートしたと思いますし、そういう意味で日本の原子力三原則と言われているような「自主・民主・公開」ということもまた当然前提として、私の知る限りでは法令に基づき、厳正に原子力の研究開発あるいは発電も含めて進められてきたものと受けとめております。大変おこがましい言い方かもしれませんが、福島の事故はまだ徹底的にさまざまな角度からの検証というのは終結していないと思っております。

そういう中で、この規制のあり方あるいはいかに現在の組織にどう問題があったかということを経験する、検討するのであれば、まず原子力安全委員会を初めとする安全規制にかかわるそれぞれの組織が何がどう問題だったのか、今回のことに鑑みてですね。そのことをしっかり自己分析して、そのことをまずみずからの責任において国民に説明した上で、それで初めて改革の検討とか方向性というのが出てくるのではないかと個人的に思いますし、それは多分多くの立地の地域の住民は思っていることではないかなと思います。我々は先ほど申し上げましたように、国の厳正なる法規制あるいはさまざまな規制体制を前提あるいは信頼して原子力の立地から運転にかかわってきたということからいって、本当に今回の問題はどこにどうほころびがあったのか。そのことを外から議論するんじゃなくて、内からきちっと分析評価をして、そのことを国民に示すことは今までかかわってきたそれぞれの組織の責任じゃないかと思っておりますし、そのことをしない限り、やはり住民の信頼という問題は必ずしも

単純にはつながっていかないのではないかな。こういう形が先にでき上がれば、そのことによって今後はこうなるんだということの説明は今までよりも変わった、変革されたということは確かに国民の前に明らかになりますけれども、そのことによって何がどう変わるのか。あるいは何がどう反省されてどう生かされるのかというところに一番大きな信頼回復の根底があると思いますので、やはりどうこれからやろうとするのかということを議論する前提がまずその福島事故に至る安全規制のそのプロセスあるいはそこに至る何がどう審査、検査、規制という意味で実態があったのかということがきちっと検証された上での改革の議論ではないかというのが、まず1番目に申し上げたいところです。

それから2番目は、その安全規制をする行政といいますか、体制あるいは独立性の議論もさまざまに行われています。これは今に始まったことではないので、過去からもたくさんの意見もあると思います。したがって、独立が決して悪いことではないと個人的には思いますけれども、ではその独立性の議論をするのであれば、私自身の思いかもしれませんが、安全規制と原子力政策の推進というのは、それはやはり車の両輪のようなものだと思うし、あるいはアクセルとブレーキという言葉が正しいかわかりませんが、それがアクセルもなければいけないし、ブレーキもなければいけないような形で、両方がバランスよく存在するというのが健全な原子力全体の考えではないかなと思います。

そういう意味で考えますと、今どういう方向で安全規制の独立性を高めるための議論が行われて、結果的にどういうところへ行くかわかりませんが、そういうバランスということを考えて両方の委員会がやはり現在あるようなスタイルというのは維持されるべきではないかと個人的に思います。そういう意味で、さまざまな諸外国の規制の実態があるわけですから、それぞれの国においても推進と規制ということで組織があると思いますので、もっとももっとそういうところの実態に迫って、国際的に日本の規制と政策の仕組みというのがわかりやすいように、国際的にもなるほどと思われるような仕組みに変える必要があるんじゃないかと思います。

3番目に言いたいのは、最初に申し上げましたが、今回の安全規制で例えば保安院をどうするとか、あるいは安全委員会もどうするとかいろいろありますけれども、そういうありようはまだわかりませんが、その中でやはり現場重視という組織体制にぜひ改めていただきたいと思います。これは過去の話でご承知かもしれませんが、日本が最初に原子力のメッカとして東海村を整備することで旧原子力研究所があり、研究炉があり、さまざまなR Iの取り扱いがありということで、当時科技庁は国の正式な出先機関の地方支分

部局として水戸原子力事務所をつくっていました。したがって、そこでは地方であるにもかかわらず一部許認可権限を持っていました。組織的にもたしか20数名だったか相当の人も置いていたと思います。その後、我々の福井県のように原子力発電所が各地に出てくることに伴って、原子力連絡調整官というのを昭和47年につくりました。これは地元調整ということですが、あくまでも調整官で地元に権限を持つ事務所ができたわけではありません。実態としては事務所機能は備えましたけれども、公的には調整官がそこに駐在しているという役割でしかなくて、公的権限は事務所には持っていませんでした。

その後、プラントの安全規制の一元化の話で当時の通産省に一元化されたときに、原子力保安検査官、その後のJCOだったと思うんですが、防災専門官、いろんな形で官という役職はたくさん増えて、その人たちがいるところがあたかも事務所であると、オフィスであると言われてきたのが実態だと思いますけれども、今回の福島のことを考えると、いろんな意味で規制の実を上げるというか、そのときの現場重視の考え方という、もう少し現場、地元に権限を持つ事務所をどの程度というのは本当に議論していただきたいと思いますけれども、今回の事故を踏まえて徹底的に検証して、国の正式な事務所であるリージョナルオフィスをしっかり和各地域、たくさんはできなくていいと思うんですが、アメリカの例もありますので、ぜひそういうことを議論し、検討して整備というのも地域としては、地元としては期待しているというのではないかと思います。

いずれにしろ、中央で規制されるわけですが、しかし、プラントは現場にある、地域にある、そういう中で中央と地方のバランスの問題、役割分担ですね。それから、先ほど佐々木さんもおっしゃったように、やはり法的な規制をする役所と第三者的な検査機関のこれもどう仕事の分離あるいは役割分担をするのか。さらには原子力従事者みずからの自主保安というものをどこまでどうするのか。こういうことも組織を単純に見直すということじゃなくて、今までの原子力40年の歴史の中でいろいろ問題が出てきていると思いますので、本当にここで、安全規制の根本的というか抜本的な見直しを議論するのであれば、そういうところまで踏み込んだしっかりとした見直しをぜひお願いしたいと思います。

あと、3のことは国の規制と地方自治体の役割、先ほど佐々木さんがおっしゃっていただいたようなことはあると思うんですが、やはり国の一元的な安全規制という責任体制が従来どおり維持される、あるいは今後さらにそのところをきちっと議論の上で整備されていくということについては、当然そうあるべきかなと思います。この際、いわゆる放射線の問題あるいは医療に係るRIの問題、それから試験研究用原子炉、いろんな安全規制があります

ので、そこら辺はもう少しわかりやすくしたほうがいいんじゃないか。それから、地方と国の規制の関係で、これはやや私見ですけれども、通報連絡とか環境監視は実態として立地の道県は行っていますので、それなりの一定の役割が法的にもあってもいいんじゃないかということぐらいは議論、検討、結果としてどうなるかは別として、そういうことは一つの考え方としてこの際検討していただいてもいいではないか。それから、今回の福島のこともありますので、原子力防災対策特別措置法のいろんな見直しが当然あると思いますけれども、その中で地方自治体の役割はもっと大きくするのか、あるいはもっと国が大きくなるのか。そういうところはしっかりと地方自治体を巻き込んだ議論、検討をお願いしたいというのが3点目です。

もう時間ありませんけれども、去年の10月26日に、今まで原子力にかかわってきたことを少し、これから原子力をやろうとする次の世代に、過去福井県の中でこういうことがあって、こういろんなことに取り組んできたということを伝えようという思いで本を書いたんですけれども、それは今回3.11以降もやはり一番大きな問題で、今原子力を学んでいる学生あるいはこれから原子力を目指そうという世代に対して、どういう原子力に対する未来を語れるのかというところが、本日の安全規制体制の改革とはかかわりないかもしれませんが、今の仕事との関係で一番大きな問題だと思います。我々は地元の福井大学に原子力工学研究所もつくりましたし、これからさらにそこを拡充したいと思っていますし、今春、福井工業大学の原子力学科に学生が34人も新しく入っています。そういう次世代の人たちに原子力のこれからは一体どうなるんだというメッセージを出せないと、非常に彼らに申しわけないと思いますので、直接このヒアリングの内容とはかかわりありませんけれども、これからの原子力を我々地元は40年、50年とかかわってきた中で、これがいきなり10年、20年で消えるということはある得ない、巨大なものが目の前からなくなるということはある得ない現実があるわけですし、そういう中でもっと原子力がこれからどうあるべきかというメッセージが次世代の彼らに伝わらないと、本当に我々地元としては不安、不信あるいは安全性も含めて大変疑問なことばかりになってしまいますので、最後にそういうことをあわせてぜひこの委員会で方向性を出していただきたいと思います。

長時間ありがとうございました。

(近藤委員長) どうもありがとうございました。それでは、質疑をお願いいたします。鈴木委員。

(鈴木委員長代理) どうもお忙しいところ、今日はありがとうございました。今まさに体制論

が議論されている中で、きょうのお二人の重要なポイントは、どういう体制になるにせよ、新しい規制組織としてどういう条件が必要かということを整理していただいたと理解しているんですけども、とはいえ議論されている中で幾つかお聞きしたいこと、お二人にお聞きしたいことが共通の問題として独立性の確保という点と、それから、能力の確保という2つのポイントがあると思うんですが、能力の話で危機管理対応能力が重要であると言われていて、現在の提案ではどちらかという三条機関よりも行政庁にしたほうがいいのではないかという提案になっていますが、この点についてどうお考えかと。実際に独立を担保するんだとすると、やはり三条機関のほうがいいんじゃないかというものに対して、危機管理能力を確保するために行政庁がいいんじゃないかと。特に大臣を置くということで、こちらのほうが実際に動きやすいというふうなことを細野大臣がおっしゃっていたように思うんですが、この点についてもしご意見を伺えればありがたい。

それから、佐々木さんには特に人材のところですが、幾つも貴重な提案をされている中で、公務員制度についての弾力化等というところを強くおっしゃったと思うんですけども、この辺のところ具体的に資格の付与、インセンティブの付与、それから採用の弾力化と書かれています、具体的にさらに詳しくご提案いただければありがたいと思います。それから、民間第三者による認証制度も大変重要なポイントだと思います。これは来馬さんもおっしゃっていましたが、これももしできれば具体的などという構想があるかをお聞かせいただければありがたい。

それから、来馬さんにはやはり地域社会との関係で、地域事務所を置くべきだというご提案は私も賛成なんです。コミュニケーションを図るということとか説明責任の問題もあるし、それから、現場主義という点からも非常に有効だと思うんですが、これと最後におっしゃった立地条件への役割付与の法的な整備というのは特に関係があるんでしょうか。ここのところの整理というのをちょっとお聞きしたい。これができた場合に、安全協定と中身はどう変わるのかというこの点をちょっとお聞きしたいと思います。よろしくお願いします。

(佐々木理事長) 今2つのお話がありましたが、新しい規制組織が行政庁かあるいは三条委員会かという議論については、正直言って私もこの比較考慮についてもっと徹底的に議論してみなきゃ結論が出ないかなと思うんですが、やはり一長一短ということは避けられないわけです。もう少し整理をしなければいかんというのは、国家のいわば危機というときに、国を挙げての非常時の体制、法整備というのもこれは本来的に憲法そのものに非常時大権のような形で総理がこれを行行使する仕組みが必要です。こういうことと組み合わせをするのであれば、

むしろ規制庁のトップというのは、くるくる変わる大臣じゃとてもじゃないけれどもなとか、あるいは専門性という意味でもそれで本当に規制組織のトップが務まるかという思いもまたあるんです。

ですから、そういう意味ではこの国家の危機管理という意味で、日本国としては、これは不備であることを認めるならば、この議論の出発はそこからスタートすべきではないかというのが実は私の思いであります。もう今のとにかくくっつけてどこかに何百人かの人で、それで大臣を擁するといっても、それはつくればできるでしょうが、本当の原子力の安全規制、原子力の安全、地域自治体との関係も含めて、その組織が尊敬される組織になり得るだろうか。その組織がまさに規制のためだけに突っ走るとかバランスとかということを欠くような組織では逆方向に走ってしまうなという心配は正直言っております。

2つ目の公務員の制度の問題というのは、新しい組織はどこから本当に人を集めるんですかということです。今の原子力安全・保安院に勤める職員の中で能力的にも極めて優れた人間もいますし、公務員ですので、人事制度でローテーションで職場が変わりますけれども、今は保安院から離れているけれども、能力的に極めて優れた人間がいます。まず、そういった人に新しい組織に移ってほしいという仕掛けは、本人は君どうかと言われたときに「はい」と言うかどうかは、それは自分が公務員になった以上、原子力安全規制という国家の組織の中で働くことに自分の誇りが持てなければ人は行かないですよ。仮に保安院なり経済産業省から何人か移ったとすれば、片道切符に当然なってくるだろうということになると、自分は将来何をやりたいかということとも大きく関係しますので、まず、このインセンティブが要る。今は省庁間の人事交流ということもあります。そこで片道切符でやってもらわなきゃいけない人と、人事交流はあってもいい人というのは分けてあげないと、なかなか本人の意思決定も難しいだろうと思います。

特に今の炉規法にしても電事法にしても、もういろんな資格、制度が本人の能力とは別に学歴主義なんです。検査官にしても何にしても。これではとてもじゃないけれども、国際的な規制組織の中で尊敬されるといいますか、「さすがだ、日本も」と言われる組織にはなり得ないですね。ところが、現行の公務員制度の中や法律でずっと培ってきた今の制度というのは、基本的にそうになっていないです。そして、優秀で本当に危機のとき役に立つのは何人かしかいないんですよ。誰もかれもがそんなことをやれば、船頭を多くして船はあっちへ行っちゃうと、何も決まらないということで、いざというときにはほんのもう十数人ぐらいの人間でばばっとやらないと、能力のある人間が。そういう問題なんです。

ですから、そういうことができる人間というものをどうやって抱えるかというときのインセンティブは、今のような公務員のありきたりの人事ローテーションに乗せるということも困る。資格付与のあり方も根本的に私が先ほどアメリカでの経験あるいはフランスでの規制の経験を何年以上やってきているとか、それから、やはり試験はするべきでありますし、特にアクシデントマネジメントというようなことになると、本当にその理解をしている人間というのは数少ないんですね。そういうことをきちんと把握して、いざというときのチーム構成をやはりそろえておかなければいけないということも極めて大事です。そういう人にはやはりそれなりの給与制度というのは今の一般の公務員の制度とは別につくるとかという思い切ったこともやるべきじゃないかと。こんなことを幾つかお話ししたかったので、まだほかにもいろいろ今の公務員制度というのがいろんな抱えていることはいっぱいあると思うんですね。

(来馬専務理事) 1つは民間の第三者機関の話について何か提案があるかという話だったと思うんですけども、今そういう意味でJNESとか新たにつくられたそういう体制の中で行われていると思うんですけども、これもやはり規制本体とこの民間の第三者機関との役割分担が今の保安院と例えばJNESなんかを見ていても、非常に外から見ていることなのでいい加減かもしれませんけれども、十分機能しているとは思えない部分もあります。本省側である種何でもかんでもやろうとすればするほど、その第三者機関の第三者としての役割があいまいになってくるみたいなのを感じますので、そこは今回の規制の中で単に第三者機関をどうするというよりは、本体の保安院が何をどこまでやるんだろうと。どこまでが中央でやるべきことなのか、あるいは法的な権限を持ったところがやるべきなのか。それはどういう形で第三者に渡すべきところを渡すのかというところがもう一つ、多分形式的には明らかなんでしょうけれども、実態としては相当入り繰りがあって、深く入り過ぎているとかいろんな問題が指摘されていることもありますので、やはり今回の改革に当たっては、その整理をお願いしたい。先ほど言った趣旨は、第三者機関をどう生かすのか、あるいはどう役割を明確にするかというのがもう一度ここでやり直してもいいんじゃないかなという趣旨で申し上げました。どう理想的にどうあるべきだというアイデアがあるわけではありません。ただ、今の関係では十分機能しているとは思えないというところを指摘させていただきました。

それからもう一つ、リージョナルオフィスで現場主義でということは申し上げました。そのことと地方自治体との関係ですね。権限の付与であるとかという話、これはおのずからと

は言いませんが、地域の事務所がそれだけ権限を持つということになれば、もっと地元とのコミュニケーションはより深く取り合うことが可能で、万一地域に一定の権限というのが付与されても、それが相互に連携してというような、例えば地域の事務所が環境監視をするということになればまた別だと思うんですけども、現状で国は環境モニタリングをやっていませんので、今回の福島もそうですけれども、地域で手に負えないような事態になってしまえばまた別なんですけれども、現状で平常時のモニタリングをやり、緊急時をどうするかということも含めて一番環境のモニタリングで最もプロ的なといいますか、その集団が地方自治体にあるわけですから、そこはもう少し連携して生かすという方法を考えたらいんじゃないかなというのが先ほどの提案で、これは地域事務所をつくっていく過程で地方のというのか、それぞれにある人材あるいは機材も含めてうまく位置づければいいんじゃないかという意味で、権限を付与ということになるとちょっと言葉が大き過ぎるかもしれませんが。

いずれにしろ、我々はやはり原子力発電所が現場にあって、そこが最も安心できる方法、その規制の実態、規制の実現ですね、安全規制の実現、それをどうしたら一番効率的に行えるかということで、ただ数を増やすとかということではないのではないかと思います。

それから、三条委員会か行政庁かというその点についてもなかなか難しい話だと思いますので、例えばさっきも申し上げましたように、この現状で何が悪かったのかというのがわからない、やっぱりもっとやれたんじゃないかと私は思うので、やれなかったのがなぜかと逆に思うぐらいで、今の組織体制が悪いからできなかったという単純なことなのかなと思います。これはそんな単純じゃないと思いますけれども、その意味においてやはり現在の仕組み、組織あるいはそれぞれの役割あるいは特に緊急時においては、あれほどＪＣＯ事故以降、原子力災害対策の特別措置法までつくってそれぞれの役割を明確にしたと言いながら、それが実現できていないところに問題があって、役割がなかった、不明確でもないし、明確だったと私は思うんですけども、不十分なところがあったとしても、しかしそれは、そういう形式的なことじゃなくて、実行する能力の問題で、トレーニングの問題であったり人材の問題であったり危機意識の問題であったりということに課題があるのであって、そこを形式論であっちがいい、こっちがいいという議論は個人的には全く理解できません。

(佐々木理事長) 第三者の機関について触れましたのは、国の役割と事業者が本来やるべきことということをややはり峻別し、きちんともう一回再整理すべきじゃないかという意識を持っているというのを申し上げたいんですね。今の状況からいえば、安全の本質とは直接かわ

りがないところまで過剰な規制になっている部分と、本来やるシステム全体の確認ということには手が回っていないといういろんな矛盾がありますが、その辺をもう一回改めなきゃいけないという意味で、第三者機関の活用というのは、これは事業者が本来自分できちんとやるべきことということ逆を逆に事業者としてはいわばモラルでありますとか技術の維持・向上という意味で、第三者を事業者の判断で使うという世界があるのではないかと思います。(近藤委員長) 規制機関において安全の観点からの重要度に応じて資源配分を行うのは、いわば安全文化の基本なわけですが、今佐々木さんからおっしゃったことは、実は安全文化を貫徹することが難しかったというふうに解せると思うんですが、そうすると、どうしてそうなっちゃったんですかという質問をしたくなりますが。

(佐々木理事長) これはちょっと難しい。あまり手前味噌なことを申し上げたくないんですが、組織運営の基本理念というのは極めて重要で、この安全文化という問題認識を要するときに、規制者が自分が何を目的として何をやらなければいけないという使命が何によって立つものかという、ここがやはりこの安全規制組織にかかわるものの一番重要なポイントですね。本当の意味で常に立ち返って何か問題があったときに、「原子力安全・保安院の」と例えば4原則を立てました。これに立ち返ってみたときにどうなるんだろうかという議論が常に行われなければいけないはずであるわけです。だんだんこの組織というものが一旦でき上がって何年かすれば、そこに人も全く入れかわってくるという中で、これを継続・維持することの難しさということもやはり私なりに少し感じる場所があります。

(近藤委員長) だから急いで言うと、先ほどおっしゃったような公務員制度の中で一つのポジションにたかだか2年とか3年しかいないというような、そういうやり方だと組織の文化を維持することは非常に困難であるということ、先ほど公務員制度の問題をおっしゃったのはそこ関係するということですね。

(佐々木理事長) 言いたかったのはそこですね。特に原子力分野の中でもこういう危機管理の解析のグループもそうですけれども、耐震のグループなんていうのは、これは10年ぐらい本当にそれでやらないとわかりません。ところが、1つのポストで大体原則3年以上いると、そこに行政上の癒着が生じるおそれがあるということで変えなきゃいけないんですね。暗黙の運用があります。何年かしてまた帰ってきてもらうとしても、やはり継続的に数年以上1つのことに携わってもらうというようなことは、専門分野において必要な場合は多いんです。そういうことが経済産業省なら経済産業省の全体の人事の中ではなかなか難しいんですね。それは経済産業省だけでなく、ほかの省庁みんな同じことです。

(近藤委員長) それでは、秋庭先生。

(秋庭委員) ありがとうございます。お二人のお話になったことはとても共通しているところがあるなと思って伺いしておりました。そして、何よりも大事なことは、お二人とも何が悪かったのか、どうしてこのような事態に至ったのか事故検証が必要であるということです。しっかりした検証に基づいて、そして短時間ではなく、議論をしながら新しい規制のあり方、規制組織が必要だということをお二人ともおっしゃられたと思っております。

そこで、まず佐々木さんにお伺いしたいことは、先ほどお話いただきました中でトップマネジメントが非常に重要であるということをおっしゃられました。それが今話題になりました組織文化や安全文化の維持ともしかしてイコールになるのかと思います。トップマネジメントにおいて問題意識や専門性など、今、お考えになっているトップマネジメントのあり方で、これが欠けていたんじゃないかということとか、あるいは今後のトップとしてどういうことが必要なのかということをお伺いさせていただきたいと思っております。

そして、お二人とも共通なところでお二人にお伺いしたいことは、やはり地方自治体と、そして国との関係の部分です。このことは長らくずっと言われており、法律の問題であったりして一言ではなかなか言えない問題だとは思いますが、佐々木さんのお話の中で知事の肩の荷を降ろす必要があるということをおっしゃられたことが私にはとても印象的に思いました。その知事の肩の荷を降ろす必要があるということは、やはりその規制に対しては今の知事の権限と言ったらいいのでしょうか、はっきりした権限ではありませんが、重要な位置を占めています。そこをもう少し規制側の権限が強くなればいいのか、その肩の荷を降ろすということをもうちょっと具体的にお伺いしたいと思います。

そして、来馬さんには長らく本当に38年間も地方自治体における原子力安全対策課において専門的な働きをなさっていらっしゃるということに敬意を表したいと思います。原子力安全対策課のような地方自治体における体制があいまいで、そのあいまいというところがとても規制でもなく、被規制でもないあいまいさというところが時によっては非常に大きくなったりとか、あるいは時によってはそういう極端な言い方をすれば、そういうものはなくて国と実際にやりとりした方が良い場合もあると思います。国と事業者との問題の間で実際の役割が何なのかというところ、非常にそのところがあいまいだと思うんですが、そのあいまいさの中で来馬さんが重要にされたことは何ととっても県民の安心・安全ということだと思います。そのことを今後あいまいさをはっきりさせるときには、先ほどは地方事務所ということをおっしゃられましたが、これはあくまでも国の事務所だと思うんです。そうすると、

さらに今までのそこの事業者と、そして中央の規制、さらにまた国の事務所があつてと、幾つもまた組織が出ることによってさらに役割分担が不明確にならないかとちょっと心配いたしました。そのことと、現在も検査官事務所がありますね。その現在の検査官事務所とどこが違うのか、そこのところを具体的に教えていただければと思っています。

以上です。よろしくお願いします。

(佐々木理事長) 私のほうから。最初にトップマネジメントについてのご指摘がございましたけれども、私なりに常に組織というものはそのトップ次第ということは何も行政組織に限らず、すべて組織というものはそういう要素がございますけれども、規制組織のトップの場合に、一旦急がある場合、このトップは軍隊で言えば小隊長か中隊長の役割をやらなきゃいけないわけですね。一方、平常時というのは規制というものが先ほども申し上げましたけれども、規制というのは科学的合理性を有する中でまさに規制が目的化しないでどんどん新しいことも取り入れていくというような、いわばその職員をどのようにしてモチベーションを常に継続させ、組織の安全文化を高めるかというときには、組織はむしろ軍隊組織よりもフラットで自由にものを言い合うことができる組織マネジメントが必要です。例えば規制される側の人がこういうことを考えて新しいこういう方法をとりたいといって来られたときに、それが担当会議でそんなことは難しい話、もうやめろと、通さないぞとかというようなことでは、組織安全文化としては問題なんです。どこかでその情報がとまってしまうということはあり得るんです。これはそのトップが平常時とひとたび急なときの軍隊組織の長である二面性を持った人間でないと、なかなかこういう組織のトップというのは務まらない面があつて、なおさら難しいんですね。

それで、トップの専門性がどこまで要求されるかということについて申し上げれば、私も I N R A の世界で世界各国の規制のトップの方々と面識がありましたけれども、それぞれの国でトップの専門は異なります。アメリカ合衆国原子力規制委員会のジャクソンさんみたいにまさに原子力工学の人もいましたし、カナダなんかは放射線の分野での専門家の方がなさっているケースもありましたけれども、その場合には必ずそれをサポートする組織体が完全にでき上がっているはずですね。ただ、この専門性といった場合に常に原子炉の専門家である必要があるかといえ、私はそういうことではまたないだろうと。むしろ先ほどの二面性という言い方は悪いんですが、人間力とか人間の総合力とか人を動かす力とか、人に対する優しさとか、血の通った本当にいい仕事ができる人間とかということがやっぱり一番大事なのではないかなと思います。

それから、2つ目のこの知事の肩の荷を降ろすを書いてあるけれども、どういう意味かというのは、これは私の経験でいえば、知事というのは自治法に基づいて地域の方々の健康、福祉、安全に対しての一切の責任が知事にあるということになっています。したがって、原子力の例えば安全協定に基づいていえば、最終的にはその議会の判断も必要ながら、自分が全部決断をしなければいけないという立場が今の状況なんです。だから、それは原子力の安全ということを国の規制、権限で一元化するとした場合には、知事は逆にその安全の判断は国にゆだねるけれども、その説明をきちんとし、納得をするまで説明を繰り返してくれということを知事権限として例えば法的に法定化するということをきちんとやれば、手続をきちんと知事の命に従ってやれば、それで知事の役割は果たしているというような例えばそういう仕組みというのが、知事の肩の荷を一つ降ろす方策かもしれないと。これとこれについては、例えば知事意見を求めるという手続論をあらかじめ決めておけば、それで出せば知事としての責任は十分果たしているというようなことが明確になれば住民の方も安心しやすいと思うんですが、今住民の方は恐らくこういう原子力でいろんな例えばプルサーマルの問題にしても、うちの知事がいいと言ったからという感じなんでしょうね。原子力安全・保安院がいいと言ったからではないです。その辺が根本的に今の日本の状況は少しずれていると思っています。

(来馬専務理事) 幾つか難しい話ばかりだったんですけども、立地県として安全協定に基づいて何をどうしてきたか。いわゆる規制でもないし、被規制でもない、そういうあいまいさの中で何をどうしてきたかということだと思うんですけども、先ほど申し上げましたように、杓子定規に言えば地方自治法の本旨、そのことの一つの実現方法としての安全協定の締結であったり運用であるのではないかと思います。これはもう地域に原子力発電所が最初にできた1970年のころ、例えば微量のコバルト60が周辺の貝殻から検出されたと報道された。それを測ったのは国の研究機関で、それを公表したのも東京の学会か研究報告書で、それが最初に取り上げられ議論されたのが国会でみたいな、要するに地元は目の前にある海の貝からまさかコバルト60がたとえ微量であっても発電所由来の放射性物質が検出されているということは知らないという、そういうところからスタートしていると思うんですね。規制とか被規制ではもちろんなくて、目の前にある原子力発電所のことが地元でちゃんと説明されたり理解されるような、あるいは自分で納得、目の前にある発電所はこういうものなんだということを納得していただけるような方策がどうあるべきかと。国が法的に規制の数値を十分下回っているから安全だ、大気中であれば海水中であれば微量だから安全だというこ

とを説明しても、それなら地域は一々周辺の海域のホンダワラのような海藻を採ったり、あるいは海底土等を測る必要はないじゃないかという議論につながるのと同じなんですね。

確かに法的な規制があつて、それは十分安全の余裕があつて、その数値をはるかに下回るものが放出されている。だから、当然海底土を測ろうが、海藻を測ろうが安全に決まっているじゃないかということ。その安全を自分たちが採ってきて測って、確かにこういう数値だから安全ですねという役割は国じゃなくて地方だというのは、結果的に安全だったら同じということかもしれません。それは先ほどの規制、被規制あるいは地方に権限の付与という議論からいくと、そんなものそもそも規制でも何でもないので全く位置づけられないでしょうが、ただ、平常時のモニタリングというのは今回の福島じゃないですけども、緊急時につながるということからいくと、そのモニタリングも、日々しっかりと監視技術とその測定機材も人材も、誰でも測れるわけじゃないので、そういうものを日々きちっとやはり用意しておくというのは、緊急時には当然の前提になりますので、議論検討していただいた上でのことだと思うんですけども、ひょっとしたらある一定の権限が地方にもあるのではないかな。だから、佐々木さんがおっしゃったように、地方にとっては権限が付与されるのは嫌だという自治体のほうが圧倒的で、さらに荷物を背負うんじゃないかとか、義務化されると大変だとかいろんなことがあるんですけども、逆に言えば地方自治体の同意がなければ、もし規制法上同意がなければできないと書いてあったら、その知事にとっては非常に重い権限ですけども、逆に考えると、そのための手続を明確にして、なぜ知事は同意するかというものを明確にせざるを得なくなりますから、ある種肩の荷はもう少しきれいに整理され、何を背負うべきかという話になるんじゃないかということをも多分佐々木さんはおっしゃったんじゃないかなと思います。

それともう一点は地方事務所の問題ですね。私もアメリカNRCのリージョナルオフィスをよく承知しているわけじゃないので、本当にそれがどういう規制実績を持つのかというのはわかりませんが、ただ一般的には有益であると言われていていますよね。TMIのときのアメリカNRCのリージョナルオフィスの役割が大であるとかですね。これは形ではないと思うんですが、そういうものを地域に根ざすということが重要です。先ほども申し上げましたように、いろんな何とか官、何とか官というのを地方は一生懸命そういうものを要望した。最近は行革の関係で逆の流れになっていますけれども、昔は例えば〇〇省所管の〇〇整備事務所というようなリージョナルオフィスがあったんです。それが今はなくなる方向に来ていますけど。だから逆行なんです。地方事務所をつくるとすると、この行革の流れからいった

らとんでもないことだという話になるんですけれども、そこは何が実現できて、何が実現できなかったかを議論した上でよし悪しはまた決めていただければいい。それと、リージョナルオフィスと地方自治体との関係はどうかというのは、これは今までも我々はやってきましたけれども、結局地方の数人の事務所の方々と幾ら話をしても、前向きな議論にはならないということでいくと、そこをどの程度の事務所にしたら本当に中央と一体的にやれるのかというのは議論をきちっとした上で、あるいは先ほどのアメリカなんかでは先行事例があるわけですから、そういうところをしっかりと調査した上で何が実現できるのかできないのか、そういうことを検討したらいいんじゃないかなと思います。

(秋庭委員) ありがとうございます。要するに現場とのコミュニケーション、そこをもとにするべきだというお考えだと思います。大変重要なご提案、ありがとうございます。

(近藤委員長) それでは、大庭委員。

(大庭委員) 今日は本当にいろいろとありがとうございました。今まさに原子力の安全規制の組織改革の話が進んできたところでありまして、そのようなタイミングで今日お二方からの話が聞けたのは大変参考になりました。

お二人のお話を伺っていて、3点ほどあるのかなと思いました。まず安全規制体制や運用のあり方をどう見直すかという話が一点目。そして地方自治体と国との関係をどうするかというのが二点目、さらにいわゆる平時ではない緊急時における危機管理体制をどのように実効的なものにしていくか、というのが三点目であろうと理解しました。それらに関連しまして少し質問させていただきたいと思います。

まず、佐々木さんにお伺いしたいことですのでけれども、3ページ目の原子力安全規制体制の一元化が適当という記載があります。確かに今まさに現実にはそのような方向に動いているのは理解をしております。しかしながら、そもそも原子力の安全規制体制が二元的であったというのはそれなりの経緯があったはずです。それをまた一元化しようとしているわけですが、二元的構造について、佐々木さん自身は反省といいますか、どのようにレビューをなされておりますでしょうか。二元的な組織そのものの存在意義があると考えられたから、そのような形が今まで維持されてきたと思います。二元的構造の問題点について、私見をお話いただければと思います。

それから、先ほど秋庭先生へのご質問に対して佐々木さんも、来馬さんもいろいろとお話しなさっていた4の①、③、すなわち地方自治体の長が第三の規制者権限を有しているかのような現実にもどのように取り組むかという点は、私も非常に印象深く拝聴しました。この点

については、先ほどいろいろとお話があり、その中にこれで知事さんの肩の荷を軽くする、あるいは明確にするというお言葉もあったんですけども、ぱっと見ますと、そのようなことをすると、地方自治体のいわば規制に対する力、あるいは国の何か政策に対する影響力や国に対するバーゲニングパワーが弱められるのではないかという不安を抱く人もいるのではないかなと思うんですね。その点につきまして、もう少しご説明願えればと思います。

それから、佐々木さんのプリントの1枚目に戻るんですが、規制の国際整合の話ですけども、こちらでぜひ必要だと思われる点についてお話しいただければと思います。今までも保安院を中心として国際整合を図るという試みはなされてきたと思うのですが、今後さらに進めていかなければいけない点というのはどの点なのかということについてお話しただければと思います。

来馬さんに対して1つ質問があります。最初の前段のところの1の③で、現場重視と情報公開最優先の専門職を目指してというところがありまして、そのときに県民の安心につながるような情報公開を随時行っていくべきだという話がありました。これはこれで理解できるんですけども、実際に情報公開が必ずしも県民の安心につながるかどうかという点はちょっとわからないなと思っています。これは決して情報公開がいけないと言っているわけではなくて、情報公開のやり方如何、あるいは緊急時における情報公開を非常に有効にするためには平時から何かしておかなければならないことがあるのではないかなという意味なんです。つまり情報公開というのは非常によいことですが、必ずしも安心につながるとは限らない。よって安心につながるような情報公開のあり方についてどうお考えかということについてお伺いしたいと思います。

それから来馬さんに対しての確認なんですけれども、2ページ目の③というこの現場重視の組織ということですが、この現場重視というのは、現場の判断が最優先かつ十分にフィードバックされているような組織づくりと理解してよろしいのでしょうか。

以上です。

(佐々木理事長) 難しいご質問も多いんですけども、1978年ですかね、原子力委員会から原子力安全委員会が独立して、有沢委員会の報告に従って。このときにもう少し整理しておけば今のようないわば二重規制的な行政の無駄はもっと省けたかもしれないなという思いはあるんですが、現実には今の原子力安全委員会というのは、1つは設置許可にかかわる安全指針というようなものが法律上の位置づけもあいまいなまま、使われてきていますね。そして、いわばダブル審査、クロスチェックということではなく、ダブル審査という形をとって

いることが現実には幾つもあるんですね。本来は安全委員会は規制機関である安全・保安院のお目付け役で小言幸兵衛であるべきところなんですね。

ところが、こういう形でスタートして長い間に歴史を積んできますと、それこそパーキンソンの法則じゃないですが、組織は組織なりに自分の使命はという繰り返しの中で、結局二重規制を呼んでしまったというのが今の実態ではないかと、こう思います。それならむしろ高度な学識的な意味で、常設でなくてもアドホックでいいんですけども、新しい規制機関の中にその独立部隊を入れ込んでやれば、全体の安全文化、大きな方針づくりというものに対して一定の方向性を常にチェックする役割をだれかが担うような組織部隊を新しい組織には必要だなという気はいたしております。

それから、2つ目の知事の役割について肩の荷を降ろすという話と、先ほど来馬さんからは逆に法定でいろいろ決められると困るという面と、法定ではっきりすれば知事はこれさえきちっとやれば手続はきちっと踏んだということが、おれのやることはここまでだから、あとは皆さん考えてくれと。あるいはそれは議会であれば、およそ国の説明は1回じゃ足りなかったから、10回やってもらって、ようやくにして真意は少し伝わってきたとかということでもいいんですが、それが知事としては例えば説明を求める権利をちゃんと法定化してあげれば、そのことで知事の権限というのは逆にはっきりして、すべてのことに何もかも知事が最終判断しなければという今の実態は、少しは改善するんじゃないかという思いです。

ただ、現実には、知事は政治家であり行政官であり、地方の総理大臣なんですね。ですから、こういう日本の地方自治との関係、地方分権との関係、今度はまた国のエネルギーである原子力の安全にかかわる問題との調整は、極めてこれは政治的な課題でもあり、単純にちょっと法律をいじれば済むという話でないことは私にもわかります。大いにこれは議論をすべきではないかと。ただ、行き過ぎについては誰かがもっと指摘をすべきことはありますね。少なくとも安全に関して、また県で委員会をつくって全くなぞったことをやって、第三の安全委員会的なことを知事の委員会という形でおやりになるということが本当にいいことなのかというような問題指摘ぐらいはすべきではないかというのは、気持ちとして持っています。

それから、国際整合の問題ですけども、随分今まで保安院もやってまいりましたが、やっぱり日本はものを変えるのに時間がかかり過ぎるんですね。そして、その確証を得るためやたらといろんな手順を踏まなければいけないという問題もあるんですけども、私の現役時代にウェルオーバーレイなんかをもうこれは海外でやっているような補修工法については当然としていろんなケースとしてこういうケースは使えるとか、やろうよという目はあっ

でも、現実はまだという、例えばそういうことというのは国際整合で国際的に常識的な規制から外れています。品質保証ということは原子力安全の安全文化の基礎であります、規制に取り入れるということになると、今度は日本の場合には国際整合よりもっと進んで保安規定という中に全部細かく書き込むと。こうなるとにっちもさっちもいかない形にまで、被規制者のほうからすれば保安規定で何かを違反ととらえられるということで、もう動けないといえますか、行き過ぎる面と両方あるんですね。

ですから、こういう点でいろいろ今の状況から見れば、国際的な議論の中でおよそ各国でそれぞれ独自の面は幾つかあります。それはそれぞれ尊重すべきなんですけれども、基本的な原子力安全文化、安全の本質を守るための規制の役割ということには共通の理念があるんですね。ですから、そういうものにもうちちょっと合わせるべき点はまだまだたくさん残っています。

(来馬専務理事) では、1つは情報公開の話といいますが、この1の③のポツの2番目のところだと思うんですけれども、原子力安全対策課、専門職を目指してといいますがより、先ほどの佐々木さんの人事の話にも絡みますが、私は昭和47年に採用されて、その当時原子力安全対策課という名前はなくて、原子力対策室があったんですけれども、そこから平成15年ですから20数年、要するに異動というのがゼロだったという意味では、本来公務員としてあるべきでない姿、1カ所にずっととどまっていたという一般的なルールに反しているんですね。だけれども、次から次へといろんな問題があつてなかなか代えられなかったということなんかもしれないけれども、その分、ある種その分野については精通せざるを得なくなっているということもあるかもしれません。

それもありますが、地方自治体がこういう安全協定あるいは情報公開という話をいろいろしますのは、最も住民にとって目の前にある、これは立地の町、市も同じですけれども、その行政組織として、県が最も身近な、最も目の前にあるということでいえば、そこへの信頼といえますか、そこが出すメッセージ、情報、そのことを信頼するというのはベースにあると我々は思っています。だから、我々が出す情報が県民を裏切らない、すなわち情報、原子力についていろんな不安がある中で、透明性を確保することが信頼を上げていく、あるいは我々に対する信頼も含めて確保できると、そういう思いでやってきましたので、おっしゃるようにこの情報をこの時点ですと出すといういろいろあるんじゃないか、あるいはかえって不安をかき立てるんじゃないか。例えばもう随分前ですけれども、原子力発電所には排気塔がありますけれども、そこには排気筒モニターというのがあるわけです。先ほどのコバルト60の話

じゃないですけども、気体についてはモニターから微量でも放射性廃棄物が検出される状況なんです。そこにモニターがついていますから、そのモニターの数値を我々が入手して、県が入手して、それを情報公開するという議論を国とやり取りしたときがあるんですね。そうすると、国の担当の方は少しその数値が上下しても危険ではないんだから、そういう数値を公開するということは不安につながるだけだろうと。だから、それをなぜ県はやろうとするんだと、理解できないというのがいつも平行線で、何十年とは言いませんけれども、ずっとその議論をして、10年ほど前には実現しましたけれども、そんな感じで、確かに不安というところへつながらないのかというのはあるんでしょうけれども、それは数値に変動はあるけれども、絶対値としては全然問題ない数値であるということをきちっと説明していけば住民は納得するので、それよりもそういう数値が公開されないということについて不安に思うほうが大きいというのは我々の主張で、必ずしも国と合わないということも含めて、我々は情報公開を頑張るという姿勢になっているんですね。

だから、ご承知のように、もんじゅのことがあったりいろいろありましたけれども、それはその情報をきちっと県民に出すことによって、我々に対する信頼ももちろん確保されますので、そこは一生懸命そのところを努力するというのが自分たちのやるべきことだと思ってやっていました。いろいろ批判はあるとは思いますが、そういうふうに行ってきました。

いずれにしろ、うちの職員は原子力安全対策課といっても、昭和52年はたった10人でスタートしたんですね。そこで原子力を学生時代にやったのはそのうち4人ですね。あとは事務屋さんというか、原子力とは関係ない。それが20数年前ですけども、現在の原子力安全対策課は少し成長して13人です。原子力関係の技術系職員が9名です。課長は技術の課長がやっていますけれども、少人数でできることなんてほとんどないと思っているんですけども、先ほど佐々木さんは否定的におっしゃった外部の専門の組織を使って云々、これは言いわけかもしれないけれども、我々がたかだか当初4人、今は9人でやっている、そのことで知事あるいは県民は原安課が安全を確認しているという期待を持っています。それに対してそんな能力があるのかと言われれば、あるとは言えない部分もあるんですけども、外部の専門の先生方のご意見を聞きながら、我々がそのサポートを受けていろんな考え方を述べているということは、佐々木さんにはちょっとコンセンサスが得られないかもしれませんが、我々の今までのやり方あるいは今のやり方がそうですね。だから、どこにどう正解があるかは別として、そういうことも含めてコミュニケーションを国と、あるいは電力

事業者ととること。徹底的にそこは議論するところは議論すること。公開するものは公開するということでやってきたつもりです。

それから最後にもう一つ、現場事務所をつくると何がどうよくなるかとか、あるいはどういう意味かという話かと思うんですけども、それは現場に権限を持たせるということになるでしょうね、一定程度でしょうけれども。責任ある人がそこにいるということになりますから、その現場の判断で我々とコミュニケーションをとるということがより可能になると、そういう良いところ、多分デメリットもあるかもしれませんがよく議論していただいて、先行の海外の規制の取組みもよく踏まえて、日本でどうあるべきかという検討はやっていただければいいんじゃないかと。いずれにしろ行革の時代ですから、どんどん組織を大きくするということを目指せということじゃなくて、より人の配置、先ほどの中央と地方じゃないですけども、そのバランスあるいは第三者機関、頭でっかちになり過ぎていないのかなと、今の体制がですね。もう少し現場重視というのはそういう意味で手足もきちっと、足腰もきちっと整えた上で頭の部分がしっかりと動かすというすっきりとした方へ、この際いろんな角度から議論して持っていけたら、一番理想なんじゃないかなという個人的な考え方です。

(大庭委員) ありがとうございます。

(近藤委員長) 佐々木さん、何かコメントありますか。

(佐々木理事長) いや、一致していないわけじゃなくて、原点では基本的には同じ考えなんです。私も最初の規制組織ができたときの東京電力問題以降、地域に直接責任者として話に行く姿勢が求められたのだと思います。私の何年か前の時代はというと、そういうときに院長が出れば、あとは全部院長が出ないと、何でここには院長が来ないんだということになりますというような議論があったりしました。ただ、本気で一つの大きな山を越えなきゃいかんというときには、やっぱりその任にあるべき責任者がその自覚をするということの大事さというのは非常に重要なんです。

自治体との関係からいえば、私は来馬さんのことは大分前から知っているんです。とてもやり手な人が福井県にいるということもずっと知っていたんです。直接私があればこれとやり合ったというよりも、いつの間にかお互いの行政をやる立場としての人間としてのお互いの信頼感が非常に深くなったといえますか、お互い言いたいことなりを自分の考えを率直に述べ合い、立場が違うからそこはしょうがないねということも確かにありましたけれども、非常に私は彼との信頼関係は長い間で構築をしてきたものだと自分なりにはそう思っていて、

来馬さんがどう思っているかは別にして、そんな関係です。

(来馬専務理事) 同じです。

(近藤委員長) 残り時間が余りありませんので、わたしからは少しだけ。一つは、今おっしゃったオンラインスタックモニターのデータの公開の件。わたしは自治体の安全行政の顧問をしていて、自治体のこの公開要求を正当と考え、その実現をお手伝いしてきたのですが、おっしゃるように電力がその公開をはばかったのに対して規制当局は同情的でしたね。しかし、同情は行政ののりを超えている。国民が心配するとかしないとか、説明に困るだろうとか、そういう判断があったとしても、それを規制当局としては口にはしてはいけない。そうした原則が貫徹されていたか、されていなかったのはどうしてか、そのとき、私は何を言っているかという感じで前進あるのみとやってきたわけですが、そういう視点から総括することが大切だったのかもしれないですね。

第二には、佐々木さんのお話にあった保安規定に品証規定を入れたことが組織文化に影響を与えたという点。私はこれを入れるように頑張ったほうなので、それが組織文化に影響を与えたといわれると責任があるのですが、私は、保安規定というのは原子炉等規制法において、申請があった場合に当該原子炉施設の災害の防止上、十分でないと認めるときは認可してはならないという認可条件になっているものですから、この観点から必要十分なものがそこに盛り込まれているべきと考え、運転管理活動の品質を保証する活動は、これに必須だから、入れろと言ったわけです。でも、それが組織文化を変えた、急いで言えば安全文化をないがしろにするような弊害が生じたとされるのですが、確かに当初は現場で混乱がある、たまらんという声を聴きましたが、新ルールに適応するヒッチと思って気にしなかったのです。しかし、あまりにいろいろいわれるので、担当者に安全文化、グレーデッドアプローチが第一ですよとサジェストしたところでした。問題は、日本的なのですが、品質保証という言葉が独り歩きして、原子力安全確保のための品証活動をお願いしたつもりが検査の現場では品証のための品証、何がなんでもシックスシグマを求める活動にはまりこんでいたからです。つまり、品質保証活動が安全上の観点からのグレードアプローチというコンセプトから外れていってしまった。記録の正確さは重要だけれども、字を間違えるなんてことはほとんど安全に関係ないんだけど、それが問題になる状況をつくってしまった。日本によくある過剰適応です。それ自体問題にすることでもないのですが、それで現場においてより根本的なことへの注意がおろそかになっていたというのがコメントのポイントですよ。でも、それは規制当局の品証規定の運用において安全文化が貫徹されなかったということにほかならない、

つまり、規制当局のリーダーシップに安全文化を貫徹しようとする意志が欠けていた、マネジメントに問題があったからで、この是正がなぜにこんなに遅れたかをそこに存する組織の力学の観点から解明し、上司が部下をリードできない組織の存在を許したこと、その再発をどう防止するかを明らかにするべきと私は思っています。

関連してもう一つ申し上げますと、保安規定に重要なことを書き込むことに電気事業者が抵抗する理由は保安規定違反に伴う制裁が原子炉の運転停止であることにあるのです。私は、これはおかしい、地蔵さんにけつまずいて転んだら地蔵さんになわをかけるの類で、世界にあまり例がないといったと記憶しています。運営組織に問題があるので問題の是正を行う期間止めろという趣旨なら、組織の運転している全部の炉を止めろというべきです。組織が本店に及ぶならその会社の全プラントの運転が止まることになる。談合事件とかの場合には実際、なんとか支店の事件であっても、その会社はある期間業務停止処分をくらうというのがありますね。しかし、そうすると独占企業だからはなはだ都合がわるいとか、昔の事件で現在の担当者が処罰されるという奇妙なことが起きる。そこで普通にとられる制裁方式は、罰金を科すことです。

しかし、今の原子炉等規制法では運転停止処分になっている、いろいろ調べた結果、あの時の行為には瑕疵があった。よって今の原子炉を止めなさいと。ですから、運転者は保安規定をそういう違反をおかしそうな詳細な規定を入れたがらないんです。これも何とかしないといけない。保安行政における行政処分、制裁はいかにあるべきか、きちんと議論して原子炉等規制法を変えていくことが必要だと思うんです。

もうひとつ申し上げたいことは、最近、細野大臣が公表した紙にありましたように、安全規制行政改革のための組織再編成の大枠が決まりそうです。そうすると、次に大事なことは保安規制行政の再構築です。これを短時間でどうやるか、思うだけで身震いするほどたくさんの仕事があると思います。それをきちっとやっていただくように我々も知恵を出していきたいと思います。それを考えるとき、今述べたこともあるのですが、やはり基本的な問題はさっきから佐々木さんご指摘のように、1つは危機管理の取組を担う組織の取り込み方、今保安院が担っている業務は、理念的にはおかしくても実際上は取り込まざるを得ないでしょうし、大臣は3月11日以来とにかく一日24時間毎週7日間、これに頭を使っておられたので、どうしてもこの組織に危機管理のための機能を含めることの重要性を強調される。

本当は、この事故対応を調査して、それを踏まえて、我が国の危機管理体制いかにあるべきかの議論をおこなって、大きな結論を出した上で、この新設の安全庁が分担するべきとこ

ろを定めていくのが筋では思うのです。ですから、ＩＡＥＡへのレポートにも我が国として危機管理をどうするかということを中心に考えるべきだという問題提起をしたのです。でも、鉄は熱いうちに打て、改革はやれるときにやっておきたいという思いがあって、これを２つに分けてということができないようです。とすれば、その故に、規制の独立性の問題などの重要課題が国際標準からずれることになることとすれば、あとでいったい何の改革かということになりますから、そこはきちんとしていただくことが大事と思っています。

これに関連しているのが、シングルアドミニストレーターとコミッションのどちらがいいかという問題。アメリカでいえば、NASAはシングルアドミニストレーターでちゃんとスペースシャトルを打ち上げてきているわけですね。NASAは、毎日が危機管理だからだ、いまや、原子力安全規制も毎日が危機管理モードだという言い方、進め方もあるのかもしれないと思いつつ、佐々木さんがおっしゃったように、原子力安全規制行政の最も大事なポイントは科学技術に基づく意思決定、科学と、ＩＡＥＡの表現を借りればブルーブンテクノロジーですね。実証された技術と経験に基づいて意思決定を行うことですから、それをいかに担保するか、例えば、そのアドミニストレーターが必ずサイエンスアドバイザリーボードの意見を聞いた上で意思決定を行うとしておくとかですね。つまり大臣がいようと長官たるものはアドバイザリーボードの意見を踏まえて行動するべしということで、結果として政治からの独立性も担保できるかもしれません。現状なかなか三条機関に対するサポートが余り多くないということを踏まえて、次善の策として、その場合にはそういうことをきちんとするべしということを提案してきています。本来あるべき姿と思うところは常に迫及しなきゃならないと思いつつ、状況を踏まえた政治的判断の結果として、ただいまの試案があり、それがいまや国会で議論されている状況だからです。

もちろん、多くの方がこのことについて引き続き積極的に議論されるのはとても大事だと思います。ただ、トップマネジメントの課題とオペレーションの課題を区別して提起しないと役立たないかもしれませんので、重要度に順番をつけながら発言させていただくといいなと思います。私ども原子力委員会も何人の方からこのことについてご意見を伺った段階で委員会としての見解を申し述べることもあっていいのかなと思ったりもしていますが、その際もそのような整理が大事ではと思っているところです。

ご両人には、今日、非常に貴重なご意見をちょうだいいたしまして、まことにありがとうございました。大分時間を超過しましたが、これでこの議題を終わります。

それでは次の議題に参ります。事務局、その他議題ですが。

(吉野企画官) それでは、その他の議題でございます。皆様のお手元に資料２をお配りさせていただいています。新大綱策定会議に寄せられたご意見のうち、７月２１日から８月３日までにお寄せいただいたご意見を整理してまとめたものです。

また、資料３でございますが、こちらは原子力委員会ホームページのご意見・ご質問コーナーに寄せられたご意見、ご質問のうち、７月１６日から３１日までにお寄せいただいたご意見、ご質問を整理してまとめたものです。今回このように整理いたしましたので、原子力委員会のホームページ及び虎ノ門三井ビルの原子力公開資料センターで公開することといたします。

さらに資料４、５といたしまして、第２３回定例会、第２４回定例会の議事録を添付しております。

最後でございます。次回、第３１回原子力委員会定例会につきましては、来週１６日の火曜日１０時半、場所はここと同じ場所、１０１５会議室を予定しております。

以上でございます。

(近藤委員長) ありがとうございます。それではこれで終わってよろしいですか。

それでは、終わります。どうもありがとうございました。

—了—