

平成27年1月21日

独立行政法人日本原子力研究開発機構

理事長 松浦 祥次郎 殿

規制支援審議会

委員長 田尾 健二郎

「部門が実施する規制支援活動が十分な中立性と透明性を保つための方策の妥当性やその実施状況について」の審議結果(答申)

当審議会に諮問[26原機(防企)001]のあった下記の事項について、その審議結果を別紙のとおり答申します。

記

〔諮問事項〕

「部門が実施する規制支援活動が十分な中立性と透明性を保つための方策の妥当性やその実施状況について」

以上

規制支援審議会報告書

部門が実施する規制支援活動が十分な中立性と透明性を
保つための方策の
妥当性やその実施状況について

2015年1月

規制支援審議会

目次

1.	はじめに	1
2.	審議内容	2
2. 1	委員構成	2
2. 2	審議の対象	2
2. 3	審議の内容	3
3.	まとめ	
別紙	規制支援に直結する原子力規制委員会からの受託事業の進め方について －中立性・透明性の確保について－（案）	
付録 1	諮問書	
付録 2	規制支援審議会資料	

付録 2 は審議会第 1 回、第 2 回資料であり、添付を省略する。

1. はじめに

安全研究は、旧日本原子力研究所(旧原研)時代の昭和40年代から開始され、実証的研究等を通して安全規制体系の確立を支援するとともに、多くの国際協力活動を通じて世界の安全研究を先導してきた。他方、旧核燃料サイクル開発機構(旧サイクル機構)は、高速増殖炉や再処理施設を開発・運転する事業者として国の原子力開発を先導してきた。

旧原研と旧サイクル機構の統合に関して、原子力安全委員会は考慮すべき事項についての文書を発信(平成15年6月)し、「研究の実施形態やプロセスが十分な中立性と透明性を保ち、信頼性の高いものであることが必要」とした。これを受けて二法人の統合に関する報告書(平成15年9月)では、安全規制の技術的支援については、「新法人内部の独立したセンター的な組織を活動の中核とするなど、原子力推進部門とは別の組織形態とし、業務の『透明性』『中立性』の確保に特段の配慮が必要」と記載した。

二法人の統合により、独立行政法人日本原子力研究開発機構(原子力機構)の安全研究センターが、安全研究を実施するとともに、その成果により規制に関する技術的支援を行う組織として設置された。そして、安全研究は、原子力安全委員会による「原子力の重点安全研究計画」に沿って、安全規制を技術的に支援することを目的とし、安全研究センターを核として、機構内で適切に連携して研究資源を最大限に活用しつつ進められてきた。安全研究の成果は積極的に公開するとともに、中立性・透明性の確保のため、「安全研究審議会」が設置された。

その後、東京電力福島第一原子力発電所事故を受けて、原子力規制委員会が発足した。平成25年4月からは、原子力機構の安全研究とその成果の活用による安全規制行政の技術的支援に関わる業務について、原子力規制委員会が共管省庁となった。また、安全研究の推進に関して原子力規制委員会は、平成25年9月に「原子力規制委員会における安全研究について」を定めた。これらを受けて、主管省庁である文科省から、平成25年11月1日の衆議院環境委員会において、共管となる業務等に関して以下の答弁がなされた。

「機構における原子力安全研究を進めるにあたっては9月25日にまとめられた「原子力規制委員会における安全研究について」を踏まえつつ、原子力規制委員会の業務に必要な技術基盤の構築等、必要な支援をしっかりと行っていく。また、規制支援に資する原子力安全研究に関する活動と原子力の利用に関する活動については、利益相反の観点からも、中立性、透明性を確保することが必要であるため、機構においては、規制支援に係る研究計画や、あるいは研究管理、成果の取り扱いについて他部門から独立すること、中立性、透明性を確認するための外部有識者から成る審議会を設置して、規制支援に係る活動をチェックするなどの体制整備を講じ、中立性、透明性を担保し、国民からの信頼を得られる体制とした上で、原子力安全研究に着実に取り組んでいく。」

以上の経緯を踏まえ、原子力機構の3センター(当初は、安全研究センター、原子力緊急時支援・研修センター、及び核不拡散・核セキュリティ総合支援センター。平成26年4月以降は、安全研究・防災支援部門)が実施する安全研究及び規制支援活動の中立性・透明性の確保を強化するため、新たに「規制支援審議会」を設置し、実施体制及びプロセスを審議することとなった。

規制支援審議会の設置目的及び所掌業務は以下の通りである。

○設置目的

- ・原子力機構の業務のうち、原子力規制委員会がその業務を共管する安全研究・防災支援部

門（部門）が実施する規制支援活動の中立性・透明性を確保するため、「規制支援審議会」を設置する。

○所掌業務

- ・部門が実施する規制支援活動が十分な中立性と透明性を保つための方策の妥当性やその実施状況について、理事長の諮問に応じて審議し、理事長に答申する。
- ・前項に掲げる事項について、理事長に意見を具申することができる。

具体的には、原子力規制委員会が定めた安全研究の進め方及び課題は、原子炉施設のみならず、特定原子力施設(福島第一原子力発電所)、核燃料サイクル、バックエンドなど幅広い分野を対象にしており、これらの安全研究には、新たに設置される「安全研究・防災支援部門」が「単独では実施出来ない」あるいは「単独で実施することは効率的でない」ものが存在する。例えば、

- ・研究炉や核燃料使用施設など原子力規制委員会の規制を受ける施設の利用や運転員の協力が必要な研究
- ・原子力規制委員会の規制を受ける発電用原子炉の機器等を利用する研究など電気事業者やメーカーの協力が必要なもの
- ・「安全研究・防災支援部門」が専門家や施設を独立して確保することが困難で合理的でない研究

上記のような研究に関しては、安全研究の目的と必要性、国際的な対応例などを踏まえて、原子力安全規制の独立性に留意しつつ、研究実施過程の透明性を確保して効率的・効果的に安全研究を実施出来る体制、プロセスを確立する必要があることから、規制支援審議会では、これらの基本的な方法及び実施状況について審議をすることとした。

原子力機構は、上記の経緯を踏まえて、平成 26 年 10 月 30 日に「部門が実施する規制支援活動が十分な中立性と透明性を保つための方策の妥当性やその実施状況について」に関する審議を規制支援審議会に諮問した。

これを受けて、規制支援審議会は、原子力機構から安全研究・防災支援における独立性、中立性、透明性、実効性の確保について、及び規制支援に直結する原子力規制委員会からの受託事業の進め方に関する説明を受け、規制支援活動の中立性・透明性の確保に関する審議を行った。

本報告書は、当該諮問に対して、平成 25 年度に実施した第 1 回規制支援審議会での原子力機構からの概況説明や規制支援審議会の役割等に関する説明を受けた議論も参考に、平成 26 年 11 月 13 日に開催した第 2 回規制支援審議会での審議内容、及びその後事務局にて審議内容を踏まえて修正を行った事業の進め方に関する資料を取りまとめたものである。

2. 審議内容

2.1 委員構成

表 2.1 に示す委員で構成される規制支援審議会で審議を実施した。

表 2.1 規制支援審議会委員一覧 (委員氏名は五十音順)

分野	委員	所属・職位	専門分野
コンプライアンス	田尾 健二郎 (委員長)	元裁判官	法務全般 (前国家公安委員、元広島高等裁判所長官)
	有田 知徳	シテューワ 法律事務所 ・弁護士	コンプライアンス・内部統制、危機管理・ 経済犯罪等
	小田 大輔	森・濱田松本法律 事務所・弁護士	コーポレートガバナンス、コンプライアンス、 金融規制法等
安全研究	平野 雅司	(独)原子力安全基盤 機構・総括参事	原子力安全研究、安全規制 (平成 26 年 2 月 28 日まで)
	代谷 誠治	京都大学・名誉教授	原子力安全研究 (平成 26 年 10 月から)
防災	山田 広次	(公社)茨城原子力協 議会・常務理事	原子力緊急時支援・研修、原子力 防災関連
核不拡散 ・核セキュリ ティ	青木 節子	慶應大学・教授	国際/宇宙法、核不拡散関連

2.2 審議の対象

本審議会は、理事長の諮問委員会であることから、原子力機構の理事長から、「部門が実施する規制支援活動が十分な中立性と透明性を保つための方策の妥当性やその実施状況について」の諮問 (平成 26 年 10 月 30 日付、26 原機 (防企) 001 : 付録 1 参照) を受けた。これを受けて、平成 26 年 11 月 13 日に開催した第 2 回規制支援審議会において、当該諮問事項についての審議を行った。

具体的な審議の対象は、第 2 回規制支援審議会において原子力機構から説明がなされた、以下

の資料に記載された内容である。(付録2 参照)

- ・安全研究・防災支援における独立性、中立性、透明性、実効性の確保について
- ・規制支援に直結する原子力規制委員会からの受託事業の進め方について —中立性・透明性の確保について—

なお、理事長からの諮問の前に、第1回規制支援審議会を平成26年2月28日に開催し、原子力機構の概要、対象となる部署の研究等の実施状況、及び規制支援審議会の役割と位置付けについて、事務局から説明を行い、第2回目の規制支援審議会における審議の焦点を明確化するための議論を行った。

2. 3 審議の内容

(1) 第1回規制支援審議会の審議概要

平成26年2月25日に開催した第1回規制支援審議会の議事要旨を以下に記す。

①. 委員紹介、委員長互選

各委員、オブザーバ等、出席者が自己紹介を行った。

委員長は互選により、田尾委員に決定した。

②. 原子力機構の概要

経営企画部から、原子力機構の概要が紹介された。

③. 対象組織の業務紹介

事務局からの原子力規制委員会の共同所管となった経緯等の説明に引き続き、対象となる業務を実施する安全研究センター、原子力緊急時支援・研修センター、核不拡散・核セキュリティ総合支援センター、及び核物質管理科学技術推進部について、それぞれセンター長等から業務の概要が紹介された。

④. 本審議会の役割と位置付け

事務局から、規制支援審議会の役割と位置付けについて説明が行われた。

委員から、従来の安全研究審議会と変わったことは何かとの質問があり、原子力規制委員会の共管となったこと、安全研究だけでなく防災や核不拡散に関する業務も含まれることになったことが挙げられた。

また、今後の議論として、予算や人員の推移に加えて、中立性、透明性を確保するためのルールを示すことが重要であろうという意見に対し、規制庁から安全研究センターが受託して行っている研究について、原子力機構内でどのように人材を確保していくかや、産業界との共同研究を行う際の中立性や透明性について、具体的なプロセスの在り方を議論していただくことを考えていると回答された。

これに対して、委員から、具体的なケースを挙げて議論してほしい、あるいは諸外国における問題や制度等を紹介していただくことが一つの方向性ではないかとの意見があった。

⑤. その他

本審議会における資料は、議事要旨とともに原則として公開する形をとる。

また、開催頻度として、最初は少し頻度を高くする可能性があるものの、最低年に1回開催することとする。

(2) 第2回規制支援審議会の審議概要

平成26年11月13日に開催した第2回規制支援審議会の議事要旨を以下に記す。

①. 委員の変更紹介

平野委員の退任と、代谷委員の着任が紹介され、代谷委員から自己紹介が行われた。

②. 前回議事録の確認

第1回規制支援審議会の議事録については、すでに委員による確認済であり、ホームページで公開されているものである。参考として見ていただくこととした。

③. 独立性・中立性・透明性・実効性の確保について

事務局から規審2-3に基づき、安全研究・防災支援における独立性・中立性・透明性・実効性の確保について説明が行われた。

委員から、独立性のカギは人・モノ・金の確保である。例えば、監査部門のような、人事権も独立に持つような姿である。今回示されたルールによる確保は次善の策であり、説明責任の観点では弱いものであり、個人の倫理観に頼る最も脆弱な仕組みであることを基本認識として持つべきである。実現できない体制を求めるものではないが、常に説明責任を考慮して対応すべきである、その対応に関するチェックは、法務監査部に役割として追加する方法もある、との意見があった。

これらに対して機構から、組織的な独立性について、原則論的な対応は原子力機構全体の問題のため困難であり、ルールによる独立性の確保で対応せざるを得ないと考えている旨の回答があった。

また、委員から、現在の部門の人数は、十分な独立性を持って安全研究を行うには明らかに不足しており、この点を充実させることを基本として考える必要がある。共管している官庁として、原子力規制庁からは、委託をするだけでなく、こういった点にも責任を果たすべきではないか、との意見があった。

これに対し、原子力機構からは、現状は研究従事者の約半数を外部要員に依存しており、人員増を要求しているものの、現状では不十分と認識していると回答した。原子力規制庁からは、原子力機構への運営費交付金の支出は文科省からに限定されているなど、原子力規制庁が関与できることには制約があるとのコメントがあった。

④. 受託事業の進め方について

事務局から、規審2-4に基づいて、規制支援に直結する原子力規制庁からの受託事業の進め方について説明が行われた。

委員から、例外的措置に関する審議会での評価を受けた上で、との記載があるが、ここは審議会での意見を尊重して、ということではないか、との意見があった。

この点に関して機構から、そのとおりであり、審議会での意見を尊重して、というのが正確な表現であると回答があった。

また、原子力規制庁から、事例1に記載されている事業者の講師について、内容が一般の安全研究なのか、許認可対象の案件なのか、特定すべきではないかとの意見があった。

これに対して委員から、審査に関係するような話は控えるべきであるが、専門的な知識については、事業者にも使ってもらうなど、技術的能力を使わないことは、原子力安全にマイナスである、モラルを持って対応すればよい。謝金をもらわないということで、事業者からの影響力は問題とならないのではないかと、との意見があった。

さらに委員から、このルールにおいて使用している「原子力事業者」は、どのような相手を対象としているのか、厳密に法律上の定義と同じものにならないのであれば、例えばこんなイ

メージですということを書いているのか、との意見があった。

これに対し、原子力機構からは、現状の業務と照らして利益相反が問題にならないと判断している RI に関する被規制者を除外するため、それに近い用語として、原災法に基づく定義を用いた。しかしながら、厳密には対象とすべき相手は同じではなく、将来の研究において関連する場合もあり得ることから、相手を限定するような形式での記載もあり得ると回答した。

加えて委員から、共同研究を実施するときなど、中立性、透明性を確保すると言っているが、これらについては、事後あるいは途中において実際の状況をモニタリングすることが必要である。共同研究については、予算、仕事量等全体でバランスのとれた応分の負担をすれば良いのではないか。それぞれで折半するとか対等といった表現はミスリードされる恐れがあるので、修正が必要である、との意見があった。

これに対し原子力機構から、次回以降の審議会において、ご指摘のモニタリングによる確認を行っていただきたい。共同研究に関する文章の表現は見直すと回答した。

最後に委員から、今回示されたルール化する文書について、今後どういう形に位置付け、公開するのかについては、よく検討すべきであるとの意見があった。

これに対し原子力機構から、本日のご意見を反映して一部修正を加え、委員の確認後、理事長への答申としてまとめる。その後の取扱いは、安全研究センターの内規のようなものを考えているが、公開の必要性や手段等、検討すると回答した。

⑤. その他

事務局から、今後の進め方については、基本的に継続していくことと考えており、次回の開催時期や頻度については、再度委員にお諮りして調整する旨の説明があった。

3. まとめ

原子力機構における安全研究・防災支援部門が実施する安全研究とその成果による規制行政の技術的支援に関して、中立性・透明性を確保する観点から、規制支援審議会において、機構からの説明等に対する議論を行い、その内容をとりまとめた。以下にその概要をまとめる。

まず、独立性・中立性・透明性・実効性の確保については、組織、予算、施設の独立が原則であるが、現状の体制はこれらを満足しておらず、ルールによってこれらを確保するという、脆弱なものであることが認識された。また、安全研究や規制支援に従事する人員に関しては、十分な人数を配しておらず、この点も加味して考えるべきである、との意見が出され、共管省庁としての原子力規制庁の関与の重要性も指摘された。

原子力規制庁からの受託による研究の進め方としては、利益相反の観点からの事例集を含む事務局案に対して、原子力事業者に対する専門的な情報提供や講演についての議論がなされ、資金や謝金の面で影響を受けないような配慮が重要との指摘がなされた。また、対象となる原子力事業者の定義について、明確化の必要性が指摘され、事務局案の修正を含めて検討することとなった。この点については、別紙に示す通り、第2回規制支援審議会での配布資料の修正版が提示されており、これに沿って中立性、透明性を確保することとなった。

安全研究や規制支援に関する業務を進めていくに当たり、中立性・透明性の確保に関して、適宜モニタリングすることの重要性が指摘され、本審議会において、継続的にモニタリングを行うことが必要とされた。なお、別紙の取扱いについては、事務局での議論を通して、公開することとされているが、このモニタリングを通じて、適宜見直されることも必要である。

このように、規制支援審議会での審議を通して、現時点において部門が実施する規制支援活動の中立性と透明性を保つための方策の妥当性は示されたとの認識であるが、実施状況については、引き続き適切な時期に規制支援審議会において審議を行うことにより、確認していくことが必要である。

規制支援に直結する原子力規制委員会からの受託事業の進め方について
－中立性・透明性の確保について－
(案)

平成 XX 年 XX 月 XX 日
独立行政法人日本原子力研究開発機構
安全研究・防災支援部門
安全研究センター

1. 経緯

原子力規制委員会は今後の規制課題に対応するために必要な安全研究に関して、原子力施設を用いた研究など全ての研究を実施できる機能を有しないため、これをカバーして原子力の安全規制行政を技術的に支援する研究組織が必要である。

現状では日本原子力研究開発機構(以下「原子力機構」という。)の安全研究センター(以下「当センター」という。)が主体となって、原子力施設を用いた安全研究を通じて安全規制行政の技術的支援を行うとともに、事業者から独立した視点から技術的判断が出来る専門家の育成や研究基盤の維持を図っている。

ただし、原子力機構は安全規制を受ける原子力事業者であり、利益相反の視点からは、安全研究を始めとする規制支援活動の実施及び専門家の育成は、原子力の推進活動から適切に独立していることが求められる(第 185 回国会環境委員会)。

これを受けて、原子力機構は、平成 26 年 4 月の組織改正において、原子力安全規制行政の技術的支援を行う当センターを含む安全研究・防災支援部門(以下「当部門」という。)を理事長直下の組織とし、規制対象となる施設(以下「規制対象施設」という。)の管理部門(被規制者としての部門)と分離するとともに、平成 26 年に第 2 期中期計画を改訂し^{*1}、中立性及び透明性を確保する旨を明記した。

しかし、当部門は原子力機構の一組織であり、人事や予算の権限は原子力機構が有していることから、いわゆる独立した組織ではない。

また、当センターが、原子力安全規制行政に対する技術的支援業務を実施する際、特殊な装置の運転を必要とする場合や当センター内の専門家が少ない場合等、当センターの研究者・技術者だけでは業務を十分に遂行できない場合には、実効的かつ効率的な観点から、同部門以外の組織に属する研究者・技術者の協力を得て、これらの業務を実施している。

本資料は、質の高い安全研究を通じて安全規制行政の技術的支援を行う上で、組織としての完全な独立性を確保することは困難であることを踏まえつつ、そのような状況下において原子力安全規制行政に対する技術的支援業務の中立性・透明性を確保し、実効的かつ効率的に業務を遂行するための方策の一環として、規制支援に直結する原子力規制委員会からの受託事業の進め方を取りまとめたものである。

2. 規制支援に直結する原子力規制委員会からの受託事業の進め方について

本項では、規制支援に直結する原子力規制委員会からの受託事業を実施するにあたっての考え方について記す。

(1) 原子力機構以外の原子力事業者^{*2}との関係

原子力事業者から独立した運営体制を確保するため、原則、以下のとおりとする。なお、上述1. に示す利益相反の視点から、ここで定義する原子力事業者は、^{*2} に定義される者のうち、受託事業の対象となる施設等の許可等を受けた者をいう。

- ① 当センターは、原子力事業者からの受託事業や研究資金を受けない。
- ② 当センターは、原子力事業者に対して許認可対象となる設備を製作し提供しない。
- ③ 当センターは、原子力事業者からの出向者を受託事業に従事させない。
- ④ 当センターは、再委託先^{*3} の従業者が原子力事業者からの受託事業や契約業務に従事する場合には、受託事業に従事させない。

(2) 原子力機構内における協力と規制対象施設の利用

原則、原子力機構内で受託事業に従事できる者を以下の各号に限定する。

- ① 当センターの本務者
- ② 原子力事業者からの受託事業や契約業務に携わっておらず、かつ原子力機構内において受託事業が対象としている規制対象施設の管理にも携わっていない当センターの兼務者

なお、当センターが受託事業に関し規制対象施設を利用する場合には、当センターが業務の実施に係る条件等を提示した上で、当該施設の管理部門が原子力機構の規定に基づき運転等を行う。

(3) 例外的措置

本項(1)(2)の例外的措置として、原子力事業者を受託事業に関与させなければ同業務を遂行できない場合や著しい支障が生じる場合等やむをえない理由が認められる場合には、規制支援審議会においてその理由の適切性に関して受けた意見を尊重した上で原子力事業者を関与させることとする。既に規制支援審議会でも適切と評価された同様の理由により原子力事業者を関与させる場合はこの限りではない。

なお、原子力事業者からの受託事業についても、安全研究として実施価値が高く原子力規制委員会からの受託事業と関連性がないと考えられる場合には、個別に審議会に諮るものとする。

3. 透明性の確保について

受託報告書の公開や論文の投稿等に加え、データの取得方法や結論に至った過程がトレースできるようにしておくことによって、透明性を確保する。

4. その他

当センターが受託事業を遂行するに当たって、当センターの人的資源、効率的・効果的な業務遂行の観点から、原子力事業者との共同研究を実施すべき明確な理由が認められる場合に限って、別に定める考え方^{*4}に基づき原子力事業者との共同研究を実施する。規制支援に直結する原子力規制委員会からの受託事業を進めるに当たり、業務の中立性・透明性を害しないことについての確認を行った事例は、別にまとめる。

^{*1} 「独立行政法人日本原子力研究開発機構の中期目標を達成するための計画(中期計画)(平成22年4月1日～平成27年3月31日)」

^{*2} 「原子力災害対策特別措置法」第二条第三項に定める「原子力事業者」である。

^{*3} 受託者が直接実施することができないものや適当でないものについて、他の事業者に外注する請負契約と異なり、受託者が当該事業の一部を他者に委任して行わせるものを再委託という。

^{*4} 別紙「原子力事業者、メーカーとの共同研究について」

原子力事業者、メーカーとの共同研究について

(原子力施設の安全研究において共同での研究が必要な理由)

- ・燃料・構造物など実機の機器・材料を使った研究が不可欠
- ・実機的设计、製造、運転、トラブルなどに関する詳細な情報が不可欠

こうした研究を効果的・効率的に実施するためには原子力事業者、メーカーの技術力を活かす共同での研究が重要。

ただし、これが社会に受け入れられるためには、研究の結果得られた成果を、安全研究センターが原子力事業者、メーカーに妨げられることなく公開し、自由に評価できる実施方法を確立する必要がある。

このためには、原子力事業者、メーカーと対等な立場で研究を実施し(①中立性の確保)、その実施方法・成果を公開して社会が判断できるようにすること(②透明性の確保)が必要。

①中立性を確保する方法

- ・組織的独立性の確保
- ・契約の対等性の確保(共同研究)
- ・成果の共有と評価の自由の確保

②透明性を確保する方法

- ・契約内容、実施プロセス・体制、成果の公開

上記の方法による共同研究の実施に当たっては、原子力事業者、メーカーの研究者を受け入れる場合がある。

付録1

26原機（防企）001

平成26年10月30日

規制支援審議会

委員長 田尾 健二郎 殿

独立行政法人日本原子力研究開発機構

理事長 松浦 祥次郎

「部門が実施する規制支援活動が十分な中立性と透明性を保つための方策の妥当性やその実施状況について」（諮問）

「規制支援審議会の設置について」（25（達）第39号）第2条に基づき、次の事項について諮問します。

記

〔諮問事項〕

「部門が実施する規制支援活動が十分な中立性と透明性を保つための方策の妥当性やその実施状況について」

以上