

第 7 回会合での主な発言の整理

(※) 敬称は略

1. 事務局からの問題提起

谷川専門職から原子力規制の在り方についての問題意識の提示、西崎企画官からデジタル安全保護回路の共通要因故障対策についての事例報告があった。

2. 大屋委員説明「統制のバリエーション、現状、未来」

- 他者の行動を変容させようとする試み一般を統制と呼ぶとして、その手法のバリエーションには、規制（法による権利制限・義務賦課を行なうもの）、財政（正負の金銭的インセンティブによるもの）、公表（情報公開によるもの）がある。
- 規制には事後規制が事前規制に転化するメカニズムがある。表で法律に書いてあるのは違反した場合の制裁という事後規制。各主体が制裁を予期し（予期可能性）、嫌だからやめておこうと行動を変容させ（回避可能性）、はじめて事前規制として機能する。
- 政府が要件・効果を定める事後規制と、自己決定的な個人の中で動く事前規制が連動して動くのが、本来の規制の動き方。その結果、「やめておこう」ではなく「気付かれないようにやろう」といった誤学習により、期待とは違う動き方をする可能性もある。
- 原子力規制委員会が自らの統制手法を「消極的警察規制」「安全上必要不可欠な最低限度」「謙抑的」と認識し、実際にそう行動していても、自己決定的な主体との関係で本当にそう機能しているかはわからない。権力とは、反応を予期して行動を変容する（させる）こと。反応を読み違えて本来は不要な行動変容が生じる場合がある。規制主体は規制していないと考えていても、規制される側は強制力があると思込むケース。
- 電力会社は、規制官庁を一線から出てこない信頼はしておらず、色々やってくるのではと心配を伺っている印象を受けた。規制委員会がラインはここにあり外には出ないと思っても、基準が不透明であったり相手に伝わっておらず、期待とは違う反応を招くことが現実には起きているのではないか。
- 静的な手段としてのルール of 制定と公表や、どういう場合に公表を使っていいかを考えるより、講じた統制の手段が実際に相手にどういう影響を及ぼしているかを確認し、動的にマネジメントしていく方が重要ではないか。それにより規制官庁であっても、相手の行動を適切に変容させるように、取るべき手段を取れることにもつながる。ただし、統制の健全性維持のために、ルールの公開、公表、事前の伝達は重要。
- 動的な統制のマネジメントには、相手の状況をモニタリングすることが必要。相手側ができていない・できていないの評価のためのモニターではなく、規制側のパフォーマンスが出ているかを確認するためのモニターだと理解してもらえかがポイント。
- 静的な規制と動的なマネジメントの境界をどう切り分けるか。費用便益分析は、片方に経済的コスト、片方に生命が乗る原子力でどこまで使えるか、慎重に考える必要がある。生命・健康、財産、機会といった想定される被害の種別や、known knowns/known unknowns/unknown unknowns といった予期の確実性で切り分ける方法もある。

3. 自由討議

(1) 「中間領域」はどこに存在するか

- 中間領域のターゲットは、知見が未成熟・未確定だから弱めの規制手法になるとは必ずしも言えないと思う。未成熟・未確定な知見でも破局的な被害をもたらす場合は、予防原則でがっちり規制をするということは考えられる（板垣）
- 中間領域のターゲットが未成熟・未確定な知見というのは、違うと思う。板垣委員と同様に影響の大小と合わせて考えるべき。未成熟・未確定な知見しか持っていないけれども、影響が極めて大きなものであれば、強制的な規制になるであろう（更田）
- 不確実度の高い知見には弱めの予防原則でソフトな規制が許されるかとあるが、もっと積極的にこういうことができないかと踏み込んでもいいのではないか。地球温暖化のように、予防原則のもとで、ただ予防原則一点張りではなく、研究者の集団が数値的な裏付けを積み重ねて政策責任者を後押しした事例もある（勝田）
- 中間領域に当てはまるかを判別する尺度として、①高頻度・低影響か、低頻度・高影響か、②ALARP region に対応するような考え方、つまりリスクで見るとどうか、③不確実さ、知識の不完全さがどういう状況なのか、などが考えられる（山本）

(2) 規制の現状についての認識

- 現在の規制委員会は謙抑的であるようには見えない（山本）
- 謙抑的というのは理屈の上でのことで、実態としては誰もそう思っていない（更田）
- 全体として見れば謙抑的ではないが、基準を一旦定めれば基準を超えるところには手出しできないという意味では謙抑的で、今日の説明は、だから基準をどこに設定するかが悩ましいと吐露したものであろう。そうがちがちに考えず、動的な統制のマネジメントを考えたらどうかというのが大屋委員の提案と捉えた（伴）
- 規制の実効性、規制の背景が分かっている人ほど、結局処罰されないだろうと気づき、遵法意識が薄れてくる。電力事業者が規制当局に何されるか分からないと構えているのは、まだ規制当局の手の内が分かっていないということであろう（板垣）
- デジタル安全保護回路の例のような、自主的な取組に規制当局が関与し、協働することで着実に遂行されるというのは、健全な在り方。ただし、きちんとやらないと規制当局が断固たる措置を取るという背景（規制の影）があってはじめて成立するというのも、そのとおりだと思う（板垣）
- 規制の影はデジタルの例ではうまくいったが、駆け込み需要のように規制の影を察知されて今のうちに悪いことをする形で失敗することもあり得る。それは検査制度で見ていくといったアプローチがあるだろう（勝田）
- バックフィットは、規制を引き上げるという武器が規制当局に与えられている状況で議論が行われており、被規制者にとって予測不可能なものになっていて、萎縮効果が強く出ている可能性があると感じた（更田）

(3) 動的な統制のマネジメントとモニタリング

- 中間領域の議論は、自分がインフォームド規制と呼んできたものとかかなり一致する。許容できる事故はないことを前提に、許容できるリスクの低減をどう事前規制とし

- て具現化していくか。その中で、新検査制度ではパフォーマンスベースで評価をするとされているが、パフォーマンスベースとは具体的には何なのか、自分としては能力を構築していく時間軸も含めての安全実績の構築能力であろうと思う（関村）
- 新検査制度は動的な規制のつもりで、安全性向上評価はそのモニタリングのつもりであるが、事業者には理解されていない。評価は報告書の出来に対してのつもりであるが、事業者は安全のレベルが評価されると思って委縮してしまう。安全性向上評価が機能していないのは、そこを伝え損ねてきたからであろう（更田）
 - 事前規制の効果のモニタリングは、相手方の評価が目的ではないというのは、まさにその通り。しかし、安全や達成度のレベルを計っていると規制当局も誤解しているケースがあるし、受ける側はもっと強い誤解があるように思う（更田）
 - マネジメントの手段としてのモニタリングは重要なキーになる。モニタリングのやり方として、安全性向上評価なのか、別の仕組みを考える必要があるのかということが、より具体的な議論のテーマになる（伴）
 - 事前に基準を定めて予見性を高めても、結局は規制側と被規制側とのコミュニケーション、信頼関係のところに戻ってくる。最後何してくるか分からないと思われているのは、いい方向には回っていかない（伴）

（４）規制事例の振り返りとその外部とのコミュニケーション

- 今日の事務局の説明のような、自分達がやってきたことをケーススタディとして振り返り、例えば行き過ぎていたとか、不足していたとかいった意見交換をすることは有意義であると思うが、日頃から行われているのか。議論は即時公開していると言うが、言わば垂れ流しているに過ぎない（亀井）
 - 今日の説明のような議論は、規制内容の事前の検討として、規制委員会の内部で日常的に行われている。外部との意見交換としては、事業者とのコミュニケーションや様々な検討チームがそれに当たるだろう。事後ということでは、安全性向上評価でそういう議論になるよう期待していたが、そこまで至っていない（更田）
 - 規制委員会の中では議論をしても、外に出る資料には明示的に書かず、結論だけ書いている面がある。消極的警察規制だから謙抑的にか、立入検査は義務の履行のYes/Noを見るものでよりよい向上には使えないとか、立法実務の当然の前提となっていて、その議論は明示的に表現されないところがある（荻野）
 - 静的な規制であればそれでよかったかもしれないが、動的なマネジメントまで視野に入れるのであれば、規制当局の中でケーススタディのような形で振り返り、公表して外部とコミュニケーションしていくというプロセスを回すことが必要になるのではないかと（亀井）
 - 立入検査について、労働基準監督官が法令違反への是正勧告以外に、改善が望ましい事項に指導票を交付し、交付されると報告をしなければならないという例もある。そういう行政指導のルートも併せて考えてもいいのではないかと（大屋）
- ケーススタディなどについて、直接的な規制行為や評価と直結せずに対話できる安全地帯的な場を作り、規制委員会はこのことを悩んでいるんだと見える化していく。そういう場が熟成され、共通認識が生まれてくることが重要（亀井）

- 大学を例にとると、教授会の意思決定に教員が違反しても制裁を加えることは難しい。そこで、判断の理由・背景・事情を説明することで、説得はされなくてもそこまで考えてやっているならと一定の尊重はする。こういうコミュニケーションの共有は、被規制側の理解を得ていく一つの典型的な方法。最高裁判所が、判決には書かない背景や考え方を調査官報告として出すのも、同じような方法論（大屋）
- 今日の説明のような、個人が自分の名前で仕事の内容を振り返って語るのは、行政機関ではあまり見られない貴重なもので、重要なこと。被規制側に緊張感を与えたり、国民からの信頼を得るためにも意義あるものと思う（勝田）
→今後も、実務に当たっている中堅、若手の人たちに、固有名詞で紙を作ってもらおうと思っている（更田）
- 亀井委員指摘のような振り返りの議論に関し、炉安審・燃安審が果たすべき役割についても、制度設計や組織育成という観点から論点になり得る（関村）

(5) 費用便益分析について

- 費用便益分析は、例えば深層防護の適合性、安全余裕、決定論的な評価の結果など様々な要素を多角的に加味して議論をする必要があり、判断基準を簡略にするのは本質が抜け落ちる可能性があり危険（山本）
- 安全規制の判断は安全かどうかであって、安全以外のベネフィットの方をどのような形で国民に提示をしていくべきかは、もう少し議論を深める必要がある（関村）
- 費用便益分析は、アメリカでも参考として見ましようという程度の扱い。過度に期待せず、どのように扱っていくべきか。使ってほしいと考えるのは、1つは被規制者が「頑張ります」「安全第一で」のように曖昧に言うのを許さず定量的な表現を引き出すこと、もう1つは規制側と被規制側で分析結果が違ったときに数字を使って国民に見せ、国民の価値観がどこにあるのかを考えて選ぶ材料にすること（勝田）
- 生命とお金のような異種なものを比較するのは難しく、さらに、放射線被ばくのリスクは確率的な影響で議論の幅があってよく分からなくなる。費用便益分析を有効なツールとして使うには、そこが大きなハードルになる（更田）

4. 次回以降の進め方等について

- 次回（3/5）、次々回（3/30）の進め方について、事務局から以下の提案があり、概ね了承された。
 - ・今回と同様に、事務局から問題意識の提示をして、それに対して外部有識者1名がメインスピーカーとして発言した後に議論をする
 - ・各回のテーマとメインスピーカーは、次回は規制機関と事業者のコミュニケーションについて亀井委員、次々回は具体的な仕組みについて板垣委員にお願いしたい
- 今回の議論で何を学んだかについて、事務局が大屋委員の協力を得て整理することとなった。