

第 8 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

過去・現在の規制機関の在り方を振り返るための事実関係の資料を示しつつ、「継続的安全性向上を進める上で、規制機関の組織はどうあるべきか」という問題提起を行った

2. 亀井委員説明「『欠落』や『新たな知見』」に向き合う事業者を育てるための規制当局のあり方に関する試論

- 本チームの目的は、東電福島第一原発事故の教訓を踏まえ、安全を検討するための前提認識における「欠落」や「新たな知見」と呼ばれるものについて、いかにしてこれを取り込むことができるか、これを促す規制機関のあり方を検討するところにある
- その際には、電力会社のインセンティブ構造や組織風土を踏まえた対応をしなければならない。地域独占で競争がないこと、規制当局の指示を守っていればよいという企業風土になりがちなことなど
- 他者との協力関係の構築を目的とする「市場の倫理」と、集団における秩序の維持を目的とする「統治の倫理」。「市場の倫理 統治の倫理」の著者ジェイコブスは、この2つを区別して自覚的に選択することが必要で、混ぜてはいけないと主張している
- 新たな知見や欠けを取り入れ、自らのロジックや考え方を改めることは、他者と協力しつつ自らの専門性を高め続ける営みで、「市場の倫理」に通じる。そのような倫理観を自覚的に選択することが必要。秩序を重んじる倫理観では、望ましくないことは想定しない、旧日本軍のような希望的観測に陥ってしまう
- 「市場の倫理」を使った政策の例として、急性期病院経営改革におけるDPCの活用がある。病院が自らの専門性を相対評価されることで、診療報酬によるインセンティブ効果以外にも、専門家としての倫理観、競争意識を刺激される効果があった
- 同じように地域独占で相対比較されることが少ない電力会社にも、相対比較を見せていくことが重要なのではないか。原子力規制で定量化が難しい面はあるとは思うが
- 冒頭の問題意識に対しては、安全を担保するための原子力規制はバックフィットも含めて「統治の倫理」を徹底して取り組むべきで、一方、欠落や新たな知見に向き合い継続的安全性向上を進めるには、異なるテーマ、異なる方法論での別の仕立てが求められるのではないか。「混ぜるなキケン」。目的や方法の違いを明確に意識し、相手にも共有することが肝要。グレーゾーン、あいまいな対応がいちばんだメ

- 具体的に何をすべきかとして、次のものが考えられるのではないか（確信はないが）
 - ・規制とは切り離れた、人材育成、風土改革のみをテーマとした電力会社との対話
 - ・統治の担い手であるが「統治の倫理」は薄い、社外取締役、アドバイザーとの対話（戦略的な判断力や大局観を失った海軍に、国の統治を担うが海軍に対しては部外者であったチャーチルが「おかしい」と投げかけたことを例に）

3. 自由討議

(1)「市場の倫理」と「統治の倫理」の使い分け

- 市場の倫理を適用すべき典型は、新産業の分野。ほとんどの新産業は失敗するが、失敗の確率がわかり、保険、ベンチャーキャピタルのような仕組みで経済的なロスを分散する前提があって成り立つ。破局的な事故が起こり、その確率もわからない原子力発電に適用するのは難しさがある。結局、リスクの状況に大きな違いがあることを前提に、両方のモデルをどう組み合わせるかに尽きる（大屋）

- 統治の倫理とは勝つために合理的なことをやれということだろうが、旧日本軍は全然そうになっていなかった。統治の倫理と市場の倫理を混ぜると危険だけではなく、統治の倫理だけの組織は逆にその倫理が貫徹されず立ち腐れる危険がある。同じように電力会社の企業体質は、企業としての市場の倫理が十分に貫徹されておらず、一方で統治の倫理の悪い部分だけ導入されているという印象を持った（荻野）
 - あの相手に勝つという明確な目的があるときの統治の倫理は強いが、戦いがなくなるときの軍隊は組織維持が目的になる。規制委員会も今は目的が明確で統治の倫理を徹底する段階ではあるが、それだけでは言われたことに従えばいいという相手を育ててしまう。そうならないよう、規制当局として統治の倫理ではない面をどう出すか、様々なステークホルダーとの関係をどう再構築するかが課題（亀井）

- 事業者のCEOは常に安全文化が大事と言うが、何をしていますかと聞くと大したものではなく形骸化を感じる。欧米の技術者は自分を語るときに、専門は何、こういうキャリアを歩んできたと言うが、日本ではどこの社員です、何々省の職員ですと言う。そのような背景のある欧米では安全文化は合うのかもしれないが、統治の倫理が強い日本型の組織ではかみ合わないところがある（伴）
 - 安全文化とは何かという具体的なアクションがないと、目的を失った統治の倫理の組織になりがち。何をするのか、具体的なアクティビティが重要（亀井）

- 米国の電力事業者にも、強い姿勢の規制当局がいいという本音があるようだ。強力な規制当局に従っていますと説明できるし、新たな対策も強制されるほうが株主に説明しやすい。日本の事業者も同じで、意見は聞いてくれなくていいから、さっさとスペックを示してというのが本音という面もあるのだろう。そこを変えようとするが、インセンティブがそう働いている構造なので、なかなか変わらない（更田）

○強制と自主の間の中間的なアプローチは、強制でやってきたことを自主に移すのではなく、従来は自主で放任だったもののモニタリングに規制当局が乗り出すということなのではないか。(更田)

→今日の議論を踏まえてひとこと言えば、混ぜるのではなく足すということであろう。かつ、相当注意して足さないと混ざってしまう(亀井)

(2) 議論のアナロジーとしての英米法と大陸法

○「市場の論理」は英米法、コモンローに近く、「統治の論理」は大陸法に近い印象を持った。我々の議論は、大陸法の影響下にある日本の行政に、コモンロー的な考え方をどう取り込むかということであろうか(山本)

→一見、似ているようにも見えるが、この倫理観の議論と法の運用の議論とは違う話で、これも混ぜてはいけないように思う。あくまで倫理観、組織を織りなす企業風土としての倫理という形で整理し、unknown unknowns、欠け、中間的領域といったものは統治の倫理で扱うべきものではないことをどう自覚し、具体的なアクションに反映させるかを議論できるといい(亀井)

○大陸法とは、事前にルールを明示し抵触した者を取り締まる(抵触しない場合の自由を保障する)「法治国原理」。ルールには抵触しないが不適切な行為をする最初の1人は見逃し、追いかけてルールを改正して改善していく。一方、英米法とは、事後的な正当性の確保を重視する「法の支配」。自由保障機能は弱い。どちらも単体では副作用が大きく、ある種の折衷に至っているのが現状で、この2つの倫理をどう使い分けるかという議論につながってくる(大屋)

→最初の1人は見逃してルールを改善するのは、高頻度低影響事象にはなじむが、低頻度高影響事象だと致命傷になる。他の産業に同様の例もない。そこで、解決策として倫理の話が出てくるということか(山本)

→低頻度高影響はunknown unknownsによって起きるのが日本の特徴。東電福島第一原発事故は、新たな知見を統治の倫理によって受け入れなかったことが反省点。統治の倫理だけで作られた組織ではいけないのがスタート地点になる(亀井)

→英米は低頻度高影響事象にはなじまないガバナンスシステムを伝統的に採っている。だからエンロン事件のようなとんでもない問題も発生するが、高頻度低影響で改善を重ねて達成した高い成長率による体力で賄っている。それを日本に持ってこれるか、原子力にも適用できるかは非常に難しい(大屋)

○戦後の日本の法律は、法治国原理をベースに法の支配も接ぎ木されて成り立っている。グレーゾーン金利の最高裁判決が典型。原子力規制も基本は法治国原理に沿った許認可の事前規制だが、訴訟では許認可後の新知見も取り入れる法の支配的なアプローチが入り込んでいるように見える。ただ、統治の論理は法治国原理に近いとしても、法の支配が市場の倫理であるかは疑問(板垣)

→グレーゾーン金利で最高裁は明らかに倫理的な決断をしたが、法文の解釈だと糊塗している。そういう点は日本的法文化の重要な特徴(大屋)

(3) 具体的な解決策としてのコミュニケーションのあり方

- 規制側と事業者側で力関係に差がある中で、両者が対等なコミュニケーションの意味、価値を理解しているのかがポイント。これまではCEOとの対話となされてきたが、揺らぎと与えるという点では、もう少し担当に近いレベルとの対話もあってもいいのではないか（山本）

- プラント審査での議論例の資料について、コミュニケーションだけでなく、科学的に判断できないときにどうするかという課題もあると思う。事業者が、規制庁が相手だからか、立地自治体を念頭に置いてか「分かりません」と言えなくて、黙って従っているのではないか。どうしてそうしているのか、外部の人からインタビューなどの形で聞いてみるのが、規制側のモニタリングとして有益ではないか（勝田）

- 事業者やプラントごとに異なる欠落をどう把握していくかという課題の解決策として、亀井委員が挙げた社外取締役との対話については、原子力以外の電力も扱う大きな企業の統治に対して、CEO、CNOとの対話も進めてきた中で、どう考えていくべきか議論する必要がある（関村）
 - 電力会社がエネルギーのコングロマリットになっている中で、どうやって原子力規制を抽出して、統治の倫理が強いところと、統治の倫理では困るところを分岐らしめるための具体的なアクションにしていくかが重要（亀井）

- 規制委員会が発足して9年近く経ち、(様々なコミュニケーションを重ねることで)電力各社の違いがだんだん分かってきた。他とは際立って違うビヘイビアをする電力会社が特定できるようになってきた。これはいいことなのだろう（更田）

(4) 地方自治体など規制機関と事業者以外のステークホルダーとの関係

- 今日の規制庁の資料は、規制者と被規制者の2者関係のみを示すものになっている点に違和感がある。継続的な安全性向上には、規制者と被規制者以外に、立地自治体を含めた地域の方々も揺らぎを与えていくステークホルダーとして重要。また、原子力規制への国民の信頼をどう回復するかも重要（関村）
 - 国民に対する説明性が見えないという指摘はそのとおり。規制委員会の設置時には、規制と利用の分離、専門性の確保、政治からの独立に重点が置かれ、(国民に対する正統性よりも)科学技術的な rightness を重視した組織になっている。今日の資料は、そうなっていることを改めて確認するためのもの（荻野）

- 以前の会合でも言ったように、原子力規制委員会設置法の制定時の法附則や付帯決議に地方自治体との関わりについての言及があり、それへの対応についてどう考えているかも含め、地方自治体と規制委員会との関係をいちど議論すべき（勝田）

- 電力会社が規制当局よりも地元の了解を得ることをより重要なハードルと考えている中で、市場の倫理に基づく活動をどう促すかを考えるとき、地元を含めたステークホルダー抜きでは話が進まないのではないか（更田）

- そのとおり。電力会社に市場の倫理を実践するよう仕向けるために、規制当局と地方自治体が連携することが重要なのではないか（亀井）
- かつて規制当局が推進当局と一緒に地元へ行って、こんなに安全ですと説明していたことの反省の上に今の組織があり、地元了解プロセスには関わらないようにしている。そういうアプローチを考えるにしても、弊害を生む可能性もあり、注意深くありたい（更田）
- 倫理は組織のトップだけではなく組織全体に適用されるべきもの。委員会というトップだけではなく、例えば地方事務所の検査官がやっていることを地元で説明するというように、幅の広い規制庁全体の中で、幅の広いステークホルダーに対し、どういう働きかけができるか議論すべき（関村）
- 各ステークホルダーはどうしてもそれぞれの思惑を果たそうとしがちだが、今求められているのは、フラットに、正直に語り合うこと。どういうふうなそういう場を仕立てていくかが、現在進行形の重要な課題（伴）
- 場の仕立て方については、その場では何がNGかがいろいろある。何かを強制する場ではないと明確にするのは当然だが、来るのは普段は強制するのと同じ怖い先生であり、自発的な発言をしやすくする工夫が必要。例えば、社外役員や立地自治体などの他者を入れることで関係性を変える。規制当局側が1人の人間として自らの業務の検証の結果を披露するなど（亀井）
- その場でのNGが何かを事前に明確にしても、対話の当事者が相手にそれはNGですよとは言いにくく、うまく機能しなかった。第三者のファシリテーターを置いて、それはNGですと言ってもらおう工夫があるだろう（更田）