

第7回会合「原子力規制の在り方について」から得られた学び

継続的な安全性向上に関する検討チーム 谷川

1. 統制のモード

- およそ他者の行動を変容させようとする試み一般を「統制」と呼ぶとすると、政府の行う「規制」（権利制限・義務賦課に係るもの）は、「財政」（金銭に係るもの）や「公表」（情報に係るもの）と並ぶ統制の一つのモードとすることができる。
- 他のモードとの比較により、「規制」の特徴が分かる。規制は、政府による事後規制が、人々の予見能力を通じて事前規制に転化するというメカニズムにより機能を果たす。
- 規制が不明確であるという意味で規制機関に対する信頼を欠いた状態は、この予見を誤らせ、存在しないはずの規制に対する非規制者の過剰な防御反応（萎縮効果）を生む。
- 価値観の宣言に過ぎないような法律も、「公表」モードの統制と見ることができる。そう考えると、規制機関側が、「規制」はしていない（謙抑的である）と思っけていても、何らかのモードの「統制」を行っている（手を広げている）ことになるのではないか。

2. 規制の本質

- 規制の目的は相手方の行動変容にあるのだから、規制としてどこまでやれるか（どの水準まで要求すべきか）という議論よりも、相手方がどう受け止めたか（行動を変容させたかどうか）を見る方が本質的である。
- 相手方がどう行動を変容させているか（いないか）についての動的なモニタリングが重要。これは、規制側のパフォーマンスを見るための「モニタリング」であり、（基準を守っているかどうかといった）被規制者側のパフォーマンスの「評価」とは目的を異にするので、両者を混同しないように切り分ける必要がある。

3. 規制の在り方への示唆

- 原子力規制の基本形は、ミニマムの基準を明確に示して確実に守らせるという「静的な規制」であろう。その上で、スタティックな手法でミニマムを守らせるものと、より動的な方法を用いる場合の使い分けを考えてもよいのではないか。
- 低頻度であるもののカタストロフィック（高影響）な事象に関する知見は、そうでない知見と比べてハードな規制が要請されるものと考えられる。
- 知見の不確実性が高く、被規制者及び規制機関が知りうる情報が（その時点では）限られている場合、暫定的な対策を講じ、知見の進展に応じて対策を見直していくような動的な手法が適していると考えられる。
- AIのように当事者が予見できないブラックボックスが存在するような場合には、多様性を要求していくことすることで対処するほかはない。
- 静的な規制の要否の判断について費用便益分析を用いるという意見もあるが、異なる価値の比較などに限界がある。仮に用いるとしても、費用便益分析に過度に依拠するのではなく、他の種々の要素と組み合わせるなど、知見の本質を捉え損ねないような仕組みを構築する必要があるため慎重に検討する必要がある。
- 非規制者の行動変容の要因として、「規制の影」（いざとなったら伝家の宝刀を抜くという暗黙の了解）のほかにも、教授会の意思決定についてその理由・背景・経緯等の説明を尽くすことで納得しない者からも一定の理解・尊重を得るようなやり方や、最高裁調査官解説のように間接的に判決の意図を伝えるような形式も参考になろう。
- 本来、検査はルールを順守させるためのハードな規制であるが、行政指導に基づくソフトな手法を組み合わせることで統制している事例もある。
- 被規制者に対して規制機関の意図を正しく伝えるという観点から、知見の取扱いに関してケースカンファレンスの形で意見交換するなどといったコミュニケーションが有効ではないか。
- 許認可制度（基準）、新検査制度や安全性向上評価届出制度などの既存の各手法の関係についても一定程度整理をする必要がある。

1. 「市場の倫理」と「統治の倫理」

- 「市場の倫理 統治の倫理」（ジェイン・ジェイコブス）でも述べられているように、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」の2つの道德体系をきちんと区別し、自覚的に選択することが必要不可欠である。
- 「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。診療報酬が上がるのが組織的なインセンティブにはなるが、これは主に院長などの医療経営者が感じるものである。むしろ現場においては、自分たちが行っている医療が質のよいものなのかどうかについてベンチマークを見ることができ、それが質の改善につながっているということがあり、専門家としての倫理観、ひいては競争意識を良い意味で刺激できるところが大きかったのではないかと思う。

2. 規制機関の在り方について

- 安全を担保するための原子力規制というものは、バックフィットも含めて統治の倫理を徹底して取り組まなければならない。
- 新たな知見や欠けを取り入れ、自らの考え方を改めるということは、自分自身の専門性を高め続けるという営みであって、これは市場の倫理に通じるものではないか。
- 電力事業者は地域独占環境にあり、市場倫理が非常に薄い企業風土であるように思われる。加えて、立地自治体との関係性や、規制当局とのやりとりをかさねることによって、規制当局の指示をきちんと守っていればそれでよい、先生の言うことをきくいい子であればよいのだという統治の倫理に過度に傾いた企業風土が醸成されがちであるということをよく認識しておく必要がある。

- DPCの事例を参考にすると、電力事業者に市場の倫理を取り入れていくためには、電力事業者間の相対的な評価を見せていくのがよいのではないかと思う。
- 原子力規制委員会がこれまで行ってきた電力事業者との意見交換については、統治の倫理と市場の倫理が混ざった議論をしている可能性がある。そこで、規制に関する議論とは別の場をしつらえ、市場の倫理に基づく議論・意見交換をしてはどうか。
- 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ものではなく、従来は自主で放任だったものを規制機関が見るようになる、混ぜるのではなく足すものだと考えられるが、相当慎重に制度設計をしなければ混ざってしまうおそれがある。

3. 規制機関、事業者以外のステークホルダーについて

- 電力会社が規制機関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、立地地域を含めたステークホルダーとの関わり方についても考えていく必要がある。
- 規制機関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という安全神話の反省の上に今の組織があることからしても、地元了解プロセスとは距離を置く必要がある。立地地域とのコミュニケーションを考えるに当たっては、弊害を生む可能性もあり、注意深く検討していく必要がある。また、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であり、市場の倫理に基づく議論の場を確保していくことには難しさがある。