

分析論文 

原子力安全規制における安全と安心の問題について

— 市場ルール重視か地域のコンセンサス重視か —

原子力安全保安院原子力発電検査課長・梶田 直揮

Naoki KAJITA

1. はじめに

最近、原子力安全規制の目的として「安全」と「安心」の確保という言葉と同列に並べた例をよくみかけるが、これまでのところ、この場合の「安心」とは何か、また、「安全」と「安心」の相違は何かといった議論が不十分なままに国あるいは地方の行政目的として使われているように思う。

筆者の結論を最初に申しあげれば、規制当局とは「安全」を追求する組織であり、「安心」を同列に扱うべきではないと考えている。なぜなら、「安全」が科学的・合理的な根拠に基づいてあらかじめ設定したルールにのっとって判断される状態をさすという意味でいわゆる「市場のルール（市場の倫理）」に従うものであるのに対し、筆者の理解するところでは「安心」とは地域社会の安定を優先するための約束事という意味でいわゆる「共同体のルール（統治の倫理）」に従うものと考えられ、したがって、これを混同して適用することは、後述するような理由から社会的混乱を招くおそれ強いと考えるためである。

以下では、原子力安全規制で使われる安全と安心という用語の背後に潜む道徳観の相違を考察することにより、規制当局がなぜ「安心」を規制目標とすることが不適切であるかを説明したい。

なお、これは小職の個人的見解であることをあらかじめお断りしておく。

2. 市場の倫理と統治（共同体）の倫理

思索家ジェイン・ジェイコブスは、その著書「市場の倫理 統治の倫理^[1]」のなかで、社会組織には2つの異なる倫理体系があり、この2つの倫理を混同すると救いがたい腐敗が生じると指摘している。

人間の道徳観のなかには、勇気、協調、慈悲、忍耐等のようにどのような職業、立場にあろうとも尊重す

べき普遍的で共通的な徳というものがあるが、これらとは別に、ある種の社会活動を律するための2種類の相反する道徳律があるというのである。ひとつは「市場の倫理」であり、契約を守るというような商取引上の美德（商取引ルールを律する徳）のことをいう。

「市場の倫理」は製造業者、銀行家、商人、その他商業従事者に適した倫理として紹介されている。もうひとつは、共同体内部を治めるための「統治の倫理」であり、もっぱら、軍隊、議員、官僚等の公的信用を受けている人たちに適した倫理である。前者は、市場を通じて見知らぬ外国人とも取引を可能とするために、正直、勤勉、創意工夫、効率や快適さの追求などを奨励する。これに対し、後者は「共同体の倫理」とも呼ばれ、軍隊やスポーツのチームプレイが典型であるが、規律や伝統を重んじ、排他的であって、共通の目的のために他者を欺いたり、自己犠牲によって仲間を救うことが大きな美德とされる。

経済産業省経済産業研究所の小林慶一郎研究員によれば、不良債権問題とは企業や銀行という排他的な集団が、その共同体の存続を優先し、その目的のために市場のルールを欺いた事例であると紹介した上で、共同体の倫理（統治の倫理）が市場の領域に進出すると経済問題の解決が難しくなると指摘している^[2]。小林研究員の意見を参考にすると、最近の新聞紙上をにぎわしている「談合」とは競争入札という市場の倫理が求められる場所に仲間内の仕事の公平配分による相互扶助という共同体の倫理が入り込んでしまったために発生した問題と解釈できる。市場の倫理観に照らせば「談合」は悪であるが、共同体の倫理に照らせば「談合的なもの（ある程度の話し合い調整）」はむしろ好ましい活動といえる。「公正な競争」も「相互扶助」もいずれも重要な倫理感であるが、これが混乱して用いられると問題が発生することがよくわかる。

現実問題においては、国、地方自治体、会社、家庭、個人のいずれの組織や個人も、多くの活動において常にこのふたつの倫理観の使い分けという問題に直

面していることをジェイコブス女史も認めており、これを“人間生活の二重性に本質的につきまとう困難さ”と紹介している。筆者のような公的業務を担当する者としては、喩えは矮小であるが「武士は食わねど高楊枝」といった武士の矜持（商取引から一線を画そうとした統治者の倫理観）の重要さに改めて思い致す次第である。

3. 保安院の役割

原子力安全保安院（以下「保安院」と略す）が責任を持つべき“安全”とは何かを議論する前に、保安院が属する国の行政機関全般の役割とそのなかでの保安院の役割について、筆者の考え方を紹介しておきたい。

国の行政機関は、立法府が定める法律のもとに各種の行政サービスを提供し、また、各種の規制を行うことにより、国民生活や産業活動に介入する。これらのなかには、国自らが活動の主体となる場合と、国はいわゆるルールメーカーやレフェリー役に徹する（すなわち、民間が活動の主体になる）場合がある。前者が外交、警察、国土整備、福祉などにあたり、後者が経済、貿易などである。例えば、外交は国家間の駆け引きが主体であり、“透明な外交”というものはおよそ存在し得ない。国土整備や福祉は均等、相互扶助が中心的な概念である。一方、経済貿易活動にとっては、市場特性の予測可能性が重要である。このような各活動の特色を考慮した場合、前者の活動を律するための法律等（ルール）は主に「統治の倫理（共同体の倫理）」に基づくことが適切であるし、後者は「市場の倫理」を優先したルールであることが必要である。

実際問題として、かつて通商産業省が推進した産業振興行政等の中には不明確な根拠に基づく事後的行政介入のような事例があったかもしれないが、最近の経済産業行政は“政府による市場介入を最小限にする”ことを基本哲学としている。貿易等の一般的経済活動におけるルール整備に対しては積極的に介入するが、具体的な市場における個別活動については市場参加者の倫理を前提に民間の自由に委ねる方向での行政運営を行っている。手前勝手なうぬぼれとのご批判を受けそうであるが、筆者としては、経済産業省は「市場の倫理」を重視した行政のあり方が理解できる数少ない国の行政機関のひとつであると思っている。

では、このような異なる倫理感を原子力行政にどの

ように適用すべきであろうか。以下はあくまでも筆者の私見であることを再度お断りした上で、紹介したい。

まず、“原子力開発利用の推進（あるいは廃止）”については、総じてみれば核不拡散問題などの国際及び国家安全保障問題やエネルギー安全保障問題もからんで、この分野は高度に政治的な問題であり、したがって“推進活動”にせよ、“廃止運動”にせよ、それぞれの活動は「統治の倫理」を中心にして展開されざるをえない。換言すれば、この分野では“推進（あるいは廃止）”という目的の確立がまずは優先されたうえで、その共通の達成のために関係者には自己犠牲も含めた協調行動が求められる。このように統治の倫理観が支配的な分野であるから、目的を共有できないグループ間ではなかなか妥協（取引）が成立しないという問題があるが、いずれにせよ、安全保障のような概念は取引にそぐわないのだから、原子力政策の有り様を市場のルールを中心にして決めていくことは難しいと思う。

一方、原子力発電事業にせよ、燃料加工等の核燃料サイクル事業にせよ、個別の原子力利用事業の活動主体は民間企業であり、全体の原子力安全も結局は個別事業者の安全の積み上げである。わが国が原子力利用を国営事業として推進するのではなく、民間事業として推進する方法を選択した以上、原子力安全規制行政としてはこうした個別の民間活動重視の規制を行う必要がある。すなわち、民間事業者にとって予見可能な科学的、合理的根拠に基づくルールを重視した規制を行うことにより、民間の能力が発揮しやすい事業環境整備を推進すべきであると思う。また、現実問題としても、規制当局があらゆる機器や事業者の活動を検査することは不可能であることから、事業者の高い倫理観を引き出し、事業者自らが高いレベルの安全確保を目標に、創意工夫し、効率化し、投資を行うような事業環境整備が重要である。

事業者にとって予見可能性のある透明な規制環境を整備するということは、「統治の倫理」ではなく「市場の倫理」重視の規制体系を整備することでなければならない。そうでなければ、民間企業が正常な事業を営むことを期待できないからである。また、このような「市場の倫理」を主体とする分野に「統治の倫理」を背景とする政治的な介入が行われることを許すと、政治的判断により安全のレベルに手心が加えられかねないという意味で、いわゆる汚職のような腐敗が生じ

やすいことにも留意する必要がある。原子力の推進（あるいは廃止）活動と規制活動は、それぞれの基軸とする倫理観においてこそ厳しく分離峻別されることが必要であると思う。

以上のことから、私としては、規制当局である保安院の役割は、できるだけ「統治の倫理」から距離を置き、「市場の倫理」を中心概念に据えた事前の透明なルールの設定と、このルールに基づく事業者の活動全般を対象にした事後的な監視を行うことであると考えている。

4. “安全” と “安心” の違い

前項で述べたとおり、保安院の役割は事前のルールの設定と事後的な実施状況の監視である。この場合の“安全”とは、予見可能性のある科学的、合理的なルールとして規制当局があらかじめ定めた技術基準等の要求事項を事業者が満足することである。市場活動にとってもっとも重要なことは、参加者が遵守すべきルールが事前に整備されていることである。この場合、あらかじめ取り決めた約束事のない要求事項を事後に持ち出すのは、「市場の倫理」に照らした場合には“不公正（アンフェア）”とあって、もっとも嫌われる行為とされる。また、あらかじめ約束ごとを決めている場合であっても、その内容があいまいで、規制当局による裁量によって事後的に大きなおぼれが生ずるようなことも事業環境としては好ましくない。だから、保安院が責任を持つ“安全”とは、事前に定められたルールから導き出される客観的状态であり、本質的に情緒的な要素が入り込む余地があってはいけないものである。

一方、現実には、日本各地で我々が経験しているように、原子力施設が立地している地域社会は原子力施設に対して“安心”を求めている。そして、この“安心”とは規制当局が設定した科学的、合理的ルールに基づく安全とは異なることが一般的である。むしろ、筆者の個人的経験から申しあげると、地域が期待する“安心”とは、地域住民に対する誠意や真心といった多分に情緒的要素を含んだ概念であり、保安院が責任を持つ安全とは別次元のものといったほうがよい。

このような規制当局が責任を持つ“安全”と地域社会が期待する“安心”の違いを理解するためには、“安心”の背景にある地方の倫理観を理解することが重要であるように思う。

筆者の独断であるが、地方行政の主要業務である地域整備や住民福祉では「統治の倫理（共同体の倫理）」が支配的であり、したがって、日常的な行政目標も既存の秩序維持や構成員の相互扶助といった共同体の利益確保におかれる傾向にあると思う。地方自治体の原子力行政においても、もっとも重視されるものは地域住民の納得感、安心感ということになる。この結果、地方自治体が事業者に対し保安院の規制要求を上回る点検頻度での機器の点検を求めたり、保安院が安全上許容したひびを認めずに配管の交換を求めたりする。地方自治体の事業者への要求事項があいまいであったとしても、あるいは、事業者への対応が不合理なもの、あるいは、事前に取り決めのない、いわゆる“後出しジャンケン”的な要求であったとしても、地域の構成員である事業者はこれに従うべきであるというのが「統治の倫理（共同体の倫理）」から当然に導かれる考え方である。

経済産業研究所の小林研究員の見方を借りれば、“安心”のための対策の背景にある「共同体の倫理」が感情に強く訴えかけるのに対して、ルール（技術基準）上は安全であるとする「市場の倫理」は人間の生物としての本能に反し、本質的によそよそしい感じを持つということになる。このため、「市場の倫理」からみたら不公正にみえる地方自治体の対応も「共同体の倫理」に照らせば地域住民の安全重視策として歓迎される。選挙で選出され、地域住民の利益を第一に考えて行動する首長や議員にとっては、理屈はともかく“安心”が何より重要ということになりやすく、市場のルールから定義される“安全”を統一ルールとして尊重することに利点を見いだし難い。このような倫理観のもつれが、最近日本各地で生じている“安全”と“安心”をめぐる混乱の原因であると思う。

5. 二つの倫理観の峻別適用

現在日本各地で生じている問題の本質は、保安院が行おうとしている規制行政が「市場の倫理」を重視する規制、すなわち、事前に設定するルールを重視した規制であるのに対し、地方自治体が行っている介入が「地域共同体の倫理」に根ざした行為（ルールはさておき、地域住民が納得できるような結果を重視）であるという基本認識が関係者の間で醸成されていないことであると思う。

誤解を受けないよう念のために付け加えると、筆者は保安院（国、あるいは、中央）と地方自治体の倫理観が衝突していることが問題だと申しあげているのではない。第2項でも述べたようにあらゆる組織、個人は常に2つの倫理観の使い分けの問題に直面しており、保安院や地方自治体もその例外ではない。保安院が2001年の発足後に自らのあり方を検討した結果、前述のように市場の倫理感を活動の基軸とした規制行政を行うことを選択したのに対し、地方自治体の原子力行政は従来どおり統治の倫理を基軸として行われているのが実態だと思う。このような両者の行政行為の基軸、倫理観に違いがあることを前提とした対策が講じられていないということが筆者の指摘したい問題点である。

それでは、規制当局である保安院が「地域共同体の倫理」にまで立ち入った規制行政を行うべきであろうか。筆者の答は「否」である。後述するように、地方自治体が原子力安全に介入する根拠は事業者と自治体が「地域共同体の利益確保」のために私的契約として結んだ立地協定の一種に位置づけられる安全協定である。このような「共同体の倫理」に対して、市場のルールを監視人たらしめる保安院は介入すべきではない。ジェイコブス女史が指摘したように2つの倫理を混同すると「救いがたい腐敗」が生じるおそれがあるからである。

問題の解決策としては、原子力関係者（規制当局を含む中央政府、事業者、地域住民（地域自治体）がこの二つの倫理観を峻別して適用するより他に方法はない。

概念的には、一般国民の代理人（エージェント）である保安院があらかじめ「市場の倫理」に基づいて設定する透明なルールに基づいて事業者がそれぞれの事業を全国大で展開する一方、個別地域ごとには、事業者がその地域内部で尊重される地域固有の「共同体的な倫理規範」を尊重した付加的な対策を行うことが望ましいと思う。この際、地域社会の内部に市場の倫理を持ち込むと、地域共同体内の倫理規範が壊れてしまう。例えば、地域の構成員が身につけておくべき地域社会への信義や忠誠心、安全確保に対する志などが薄れてしまう。「規制当局の要求する検査を最小限の予算で行っておけば安全上の問題はない」という事業者の考え方は市場では許されるかもしれないが、地域社会が事業者に期待するものからはほど遠い。地域社会

は、事業者に対して、（事業者からみれば過剰な投資であったとしても）地域の安定のための自己犠牲的貢献としての特別な配慮を求めているのである。また、その逆に市場のなかに地域共同体固有の倫理観や曖昧なルールを持ち込むと市場の透明性が失われてしまう。ましてや、原子力利用については政治的な意見の対立（原子力利用に関する推進 vs. 廃止論、あるいは、核燃料サイクル路線をめぐる対立など）があるが、このような政治的意見はすぐれて「統治の倫理（共同体の倫理）」に属する問題であり、政治的倫理観を市場のルールに適用すると民間事業活動がマヒすることは最近の国内事例が証明している。

6. 地方自治体の裁量権のあり方

では、このような2つの倫理観の峻別適用は、現状の制度のままでも可能であろうか。筆者としては、国や地方自治体の責任ある立場の方々それぞれの行政組織が果たすべき機能の相違に関する理解を正しくし、行政活動の根拠ないし背景にある価値観に配慮するようになれば、現行制度のもとでも「統治の倫理」と「市場の倫理」の峻別適用は可能であると思う。

しかしながら、現在の制度のもとでは、市場の番人としての保安院に託された権限の範囲が法定化されているのに対し、地方自治体の原子力安全規制への介入権限の根拠や範囲は法令上明確ではない。このため、各自治体の首長等の主観的判断によって地方自治体が事業者の活動に介入する程度が異なっているのが実態である。このひとつの解決方法としては、地方自治体の活動のうちの原子力安全に関連する部分を「市場のルール」に近づけるため、地方自治体が事業活動に介入できる程度を明確化するための関係法令を整備することが考えられる。

原子力安全にとどまらず、原子力利用活動全般に対する地方自治体の介入については、もともとが「地域共同体の倫理感」に由来するものであるために、ある程度まで地域差（地域ごとの事情による裁量）が認められてよいと思うが、「国全体として統治の倫理」に基づいて展開される原子力開発利用政策との調和も必要であることを考えれば、地域の裁量権が乱用されることは好ましくない。このような観点からは、あらかじめ各地域に許される裁量権の範囲を国が法定化することもひとつのオプションである。筆者は原子力安全

規制については市場の倫理感を基軸として展開すべきと考えるが、この安全規制行政を含めて国の統治行動の一環として地方自治体の権限を制限することは選択肢たりうと思う。一方、地方行政といえども民間事業活動に介入しようとする以上、地域自らがその要求事項をあらかじめ明確化することにより事業者にとっての予見可能性を確保すべき（地方自治体の行政行為においても市場の倫理を尊重すべき）であるとの意見もありうる。このような観点からは、地方議会による関係条例の制定も選択肢となりうる。このような地方の裁量権のあり方を国が法定化あるいは地域が条例化した事例としては、過去には国が定めた環境基準に対する地方自治体による上乘せ基準や横だし基準の例があるし、最近では、都市計画や建築基準に対する地域の環境条例による建築制限の例がある。

いずれにせよ、このような原子力開発利用政策における地域の裁量権の範囲の問題やその裁量権にもとづく地域ごとの安全協定の問題については、もっぱら「統治の倫理」上の問題であると思う。このため、中央政府内の担当は規制当局である保安院ではなく、原子力立地推進や地域振興をミッションとする資源エネルギー庁などの他の部署であるべきである。そうでないと、倫理観の混同による「救いがたい腐敗」、すなわち、規制当局である保安院が“安全”と原子力立地推進を取引し、安全のレベルを作為的に変更するような状態に陥るおそれがある。このような事態こそ、厳に避けなければならない深刻な問題である。

7. おわりに

以上のような筆者の考え方によれば、被規制者である事業者の立場からみた場合、市場のルールに関しては保安院からの規制を受け、地域共同体のルールに関しては地方自治体からの規制を受けるという重複した規制状況が固定化されるだけのことで、行政による過剰介入感 は解消されないという指摘がありそうである。残念ながら、この2つの倫理観はどちらが優れていて、どちらが上位に位置するというものでもない。我々が自由市場で競争的に活動しながら、同時に共同体社会でお互いに助け合って生きたいと願っている以上、永遠に統合されることなく併存する倫理観であると思う。原子力事業といえども避けられない、まさに「人間社会に本質的につきまとう二重性の問題」である。

今後、このふたつの倫理観を混乱させるような制度運用は改める必要があるが、いずれにせよ原子力ビジネスという市場で活動し、地域社会にも貢献しようとする事業者には、市場社会と地域共同体の間でバランスのとれた対応を今後とも続けて頂かざるを得ない。この際、事業者にはそういう覚悟を新たにしていきたいと思う。

参考文献

- [1] ジェイコブスは、「市場の倫理」に属する道徳観として、暴力の排除、自発的合意、正直、他人との協力尊重、競争促進、契約尊重、創意工夫、新奇・発明の取り入れ、効率向上、快適さ・利便さの向上、異説尊重、生産への投資、勤勉、節儉、楽観の15項目をあげている。また、「統治の倫理」には、取引の忌避、勇敢、規律遵守、伝統堅持、位階尊重、忠実、復讐、目的優先（目的のためには欺け）、余暇重視、見栄、気前よさ、排他的、剛毅、運命甘受、名誉の尊重という15項目をあげている。（出典：「市場の倫理 統治の倫理」ジェイン・ジェイコブス著（香西泰訳）、1998年日本経済新聞社発行）
- [2] 2005年1月9日朝日新聞小林慶一郎氏寄稿の「文明の衝突」と市場 から引用。

（平成17年7月20日）