

規制の虜

グループシンクが日本を滅ぼす

黒川 清 著



講談社

2016年3月9日発行/268頁

1,700円+税/ISBN 978-4-06-219882-0

主要目次

- 1部 ドキュメント メイキング・オブ・国会事故調
- 1 夢中で走り抜けた7カ月
 - 2 ファクトの積み重ねから真実が見えてくる
- 2部 3・11が浮かびあがらせた日本の「病巣」
- 1 「規制の虜」と同じ構造はあちこちにある
 - 2 グループシンクが国を滅ぼす
 - 3 「世界からの見え方」との大きなギャップ
 - 4 問われるジャーナリズムの責任
 - 5 審議会ではなく独立調査委員会を
 - 6 「民主主義の貧困」から脱するために

著者紹介

くろかわ きよし

1936年生まれ。東京大学医学部卒業。1969年に渡米、1979年UCLA内科教授。1983年帰国後、東京大学内科教授などを歴任。国会福島原発事故調査委員会委員長（2011年12月-2012年7月）。現在、政策研究大学院大学客員教授など。

in brief

福島第一原発事故から5年。原因の調査にあたった「国会事故調」元委員長が、事故をもたらした日本特有の社会構造や「病巣」を明らかにする。

- 国会事故調は、福島第一原発事故は「人災」と結論付けた。すなわち、東電や政府、官僚などは、国民のためにすべき役割を果たさなかった。特に問題なのは、原子力安全・保安院と東電との関係が「規制の虜」の状況に陥っていたことだ。

- ・規制の虜とは、政府の規制機関が規制される側の勢力に取り込まれ、支配される状況を指す経済用語。規制機関が規制の虜に陥ると、被規制産業の利益の最大化に傾注する。

- ・規制の虜は日本で起きやすい。その要因の1つは「単線路線のエリート」だ。日本人は組織に入ると、そこに所属し続ける。例えば経産省だと、ずっと経産省が関連先において昇進していく。そのため「天下り」先がしっかりできる。

- 高度経済成長期、自民党一党支配や新卒一括採用・年功序列・終身雇用などの政産官の枠組み、いわゆる「鉄のトライアングル」が形成された。その後、原発の建設が国策として推進される中、規制の虜の構造が生まれ、国際的な安全基準は軽視される。こうして日本の原発は、事故対策が不十分なまま3・11を迎えた。

- 「単線路線」が当然とされる日本の大企業や役所では、異論を排除しようとする。こうした意思決定パターンを「グループシンク（集団浅慮）」という。これに陥ると、欠陥のある決定を下すことが多くなる。福島第一原発事故も、こうした「グループシンクの愚」によって引き起こされたといえる。

- 2006年と08年、日本は米国から原子炉の全電源喪失を想定した事故対策の説明を受けたのに、何もなかった。このことを日本のジャーナリストは知っているが、権力に遠慮して大きく報じない。日本では、ジャーナリストも規制の虜なのだ。

原発事故は「規制の虜」による人災

2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震から9カ月後の12月、福島第一原発事故の根本的な原因を調査するために、国会に調査委員会が設置された。「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」、通称「国会事故調」だ。

私は、この委員会の委員長を務めた。

●「規制の虜」になっていた原子力安全・保安院

2012年7月5日に公表した国会事故調の報告書は、事故を発生させた日本特有の社会構造や日本社会が抱える「病巣」を浮かびあがらせた。

国会事故調では、原発事故に至るまでの経緯について、かなりの時間を費やして調査・分析した。東電、政府、役所などの関係者が、原発の安全性を確保するために何をしてきたのか、なぜ事故は防げなかったのかを様々な側面から見ていった。

その結果、報告書では、福島第一原発事故は地震と津波によって引き起こされたものの、多くの側面から見て「人災」であったと結論付けた。

東電や政府、官僚、規制当局、大手メディア、学者、有識者などが、国民のためにすべき管理・監視、規制といったそれぞれの役割を果たしてこなかったのだ。

特に、歴代の原子力安全・保安院と東電との関係では、規制する立場と規制される立場の逆転現象が起きていた。国民の安全や利益のために組織された規制当局（原子力安全・保安院）が、次第に国民の安全や利益ではなく、事業者（東電）の利益のために機能するようになっていたのだ。

こうした状況をどう説明すればわかりやすいか、私は調査統括チームのスタッフらと議論した。「もたれ合い」「なれ合い」という言葉も浮かんだが、どうもしっくりこない。そのうちに「これはRegulatory Capture（規制の虜）じゃないですか」という声が上がった。

「規制の虜」とは、政府の規制機関が規制される側の勢力に取り込まれ、支配されてしまう状況を指す経済用語だ。政府は、国民を守るために必要な規制を産業界等に入れなければいけない。だ

が、規制機関が規制の虜になると、被規制産業の利益の最大化に傾注するようになるのだ。

●「単線路線のエリート」が大きな要因

「規制の虜」は、広い意味での日本社会への問題提起だった。規制の虜はどの国でも起こり得るが、特に日本には起こりやすい特有の要素がある。

第1に挙げられるのは、「単線路線のエリート」である。

日本人は企業や役所にずっと所属し続ける。例えば経産省に入ると、ずっと経産省がその関連先にいる。そして、入省年次によって昇進していく。省庁間の人事交流はほとんどない。「本籍」が変わらないため「天下り」先がしっかりできている。

そんな国が他にあるだろうか。少なくとも先進国ではあり得ない。

企業の場合も、東電に入社した人は、ずっとそこでキャリアを積んでいく。他の大企業も同様で、「同じ場所」から動かないタテ割り社会だ。

●安全より利権を重視した「鉄のトライアングル」

日本の原子力の民間利用は、1950年代から検討が始まった。1967年には福島第一原発の1号機が着工。その頃、日本は高度経済成長を遂げ、約50年に及ぶ自民党一党支配や、新卒一括採用・年功序列・終身雇用などの政産官の枠組み、いわゆる「鉄のトライアングル」が形成された。

一方、1973年の第1次オイルショックを機に日本の石油事情は一変。石油火力を減らして原子力を増やし、原発を受け入れた自治体に莫大な交付金をばらまく「電源三法」が成立し、原発の建設は「国策」として推進されていった。

政産官が共通の目標に向けて進む中、巨大な利権と、複雑に絡まった「規制の虜」の構造が生まれた。発送電を独占する10の電力会社は、自民党一党支配の政官界と深く結び付き、莫大な政治献金をし、天下り先を提供した。そのしわ寄せは使用者に行く。電気料金を算定する総括原価方式は、経費が増えれば、自動的に料金を上げる仕組みだ。

まさに利権の塊だ。独占は必ず腐敗する。これが政産官一体となった、鉄のトライアングルの基本にあったのだ。

各地の原発には様々な事故があったが、多くの場合、対応は不透明で、組織的な隠蔽も行われた。前例踏襲や組織の利益を守ることが身に染みついた規制当局は、国際的な安全基準から目を背けた。鉄のトライアングルの政府統治メカニズムは、電力会社とともに「日本の原発は安全です。事故など起こりません」と、原子力政策を推進してきた。こうして日本の原発は、事故対策が極めて不十分なまま3・11を迎えたのだった。

「グループシンク」が国を滅ぼす

日本の組織には、何かを変革しようとする時に、異論を言いにくい雰囲気がある。

●異論を言いにくい社会

特に、大企業や役所など「単線路線」を当然と考える組織には、同質性の高い人が集まっているため、異論が出にくい。自分だけ「個人」として突出するのが恐ろしいためだ。その結果、「赤信号、皆で渡れば怖くない」という発想になる。

いわゆる「原子カムラ」のような排他的かつ同質性の高い組織にも、異論をなるべく排除しようとする関係者の独善的なマインドセットがある。

こうした意思決定パターンを「グループシンク(集団浅慮)」という。

概念としては、異論を言いにくく、周りに同調する無言の圧力が大きいことを指し、これに陥ると、時としてとんでもない大間違いをしてしまう。

●「グループシンクの愚」

心理学者アーヴィング・ジャニスによると、「先行する条件」「集団思考の兆候」「欠陥のある決定の兆候」がみられる時に、グループシンクが現れるという。

先行する条件とは、「①団結力のある集団が、②構造的な組織上の欠陥を抱え、③刺激の多い状況に置かれる」ことである。

このような集団の構造的な組織上の欠陥には、「メンバーに発言の機会を平等に与える公平なリーダーシップの欠如、整然とした手続きを求める規範の欠如、構成員の社会的背景とアイデンティ

ティ(性別、年齢、国籍など)の均一性など」がある。また、刺激の多い状況とは、「集団外部からの強い脅威など」のことを指している。

この先行する条件がある時、次のような、3つの「兆候」を示しはじめる。

- ・第1類型：自分たちの集団に対する過大評価。自分たちの組織は「潰れない」「無謬である」などと思ってしまう幻想や思い込みなど。
- ・第2類型：組織内に閉ざされた意識。集団による自己弁護、集団外部に対する偏見など。
- ・第3類型：同調への圧力。自分の意見が集団内の合意から外れていないかを自らが検閲する行為や、決定が多数派の見解と一致するよう留意すること、全会一致の幻想など。

集団浅慮の兆候を示す3類型のうち、いずれか、またはすべてに当てはまると、欠陥のある決定を下すことが多くなる、ようだ。

その兆候は次の通り。①代替案を十分に精査しない、②目標を十分に精査しない、③採用しようとしている選択肢の危険性を検討しない、④一旦否定された代替案は再検討しない、⑤情報をよく探さない、⑥手元にある情報の取捨選択に偏向がある、⑦非常事態に対応する計画を策定できない。

●日本ではグループシンクが起りやすい

国会事故調は、このような組織的にグループシンクが起りやすい社会的、文化的な要因が日本にはありはしないかと問いかけているのだ。

それが、終身雇用、年功序列、新卒一括採用、偏差値による大学の比較、同質性の高さ、「タテ」のヒエラルヒーで「ヨコ」に動きにくい社会構造、そして「単線路線のエリート」の構造にあることを指摘しているのだ。

「グループシンクの愚」は根深い問題だ。福島第一原発事故も、グループシンクの愚によって引き起こされたものといえる。

この20年、日本は経済成長できず、グローバル時代というパラダイムの大変換に対応できないままだ。それは、組織内の統治が「自分が上にいる時は危険を冒したくない」という人ばかりによってなされているからだと思う。

情報の透明性とメディアの問題点

日本には情報の透明性・開示性が不足している。それが、何か問題が起きた時にミスを隠そうとする「隠蔽体質」につながっている。

●情報の共有に消極的な日本

3・11直後に独立調査委員会の立ち上げを提案した時、私は大きな構想を持っていた。フランスやドイツ、中国などが参加を申し出れば受け入れ、すべての調査プロセスを透明にして情報を世界と共有する、という構想だ。そのぐらいの気概があって、初めて日本の信用が戻ると考えたからだ。

しかし、日本のエスタブリッシュメントにはそういう気持ちがなかった。

福島第一原発事故の直後、フランスのサルコジ大統領は、アレバのCEO アンヌ・ロベルジョン氏や閣僚に、「日本を支援せよ」との指示を出していた。日本政府や東電を支援し、事故の被害を最小限にすることは、日本にいる自国民を守ることだけでなく、フランスの原子力政策を堅持することにもつながるからだ。

アレバは、フランスの原子力主要3社が資本統合した世界最大の原子力複合企業体だ。スリーマイル島やチェルノブイリの原発事故の際も技術協力し、原発事故対応の様々なノウハウを持つ。

日本政府も当然そのことを知っているのに、アレバからの支援申し出に対して、明確な反応を示さなかった。

後にロベルジョン氏は、こう語っている。「福島第一原発で何が起きているのか、という我々が最も欲した情報は全く入ってこなかった」「日本に欠けていたのは、電力会社に厳しい姿勢で臨む規制当局と、情報の透明性、そして危機管理の訓練だ」

あの時、日本は原発先進国に向かって「Please help me.」と言えよかった。どうしたらいいのか教を乞い、自分たちでできなければ同朋たちに対応してもらえよかったのだ。

●無視されたアメリカの忠告

アメリカでは、2001年の9・11同時多発テロ

の後、テロリストがジャンボジェット機に燃料を満タンにして原子炉にぶつかったらどうするか、という想定のもとに、NRC(米国原子力規制委員会)が「B.5.b」と呼ばれる特別な対応を国内の原子力施設に対して義務付けた。

B.5.bでは、全電源喪失を想定して、非常用冷却装置やベント(排気)弁を手動でも操作できる対応などが義務付けられている。

実は、日本はB.5.bに関して、アメリカから2回も説明を受けている。2006年と2008年に、原子力安全・保安院の審議官クラスと原子力安全基盤機構からなる調査団が渡米し、NRCからブリーフィングを受けていたのだ。

にもかかわらず、それが日本の規制に反映されることはなかった。アメリカがわざわざ2回も説明してくれたB.5.bについての情報は、結局、原子力安全委員会や電力会社にも伝えられなかったのである。

福島第一原発事故の直後には、全電源喪失によって中央制御室での操作や監視ができなくなり、オペレーターは未経験の作業への対応に時間がかかった。もしもB.5.bを実践していたら、事故対応は違った可能性もあるのだ。

●問われるジャーナリズムの責任

日本がアメリカからB.5.bについて2回も説明されたのにテロ対策を何も講じなかったことは、福島の事故以来、多くの報告書によって知られていることであり、多くの関係者も、ジャーナリストも知っているはずだ。しかし、日本では誰もこの問題を大きく報じない。

日本の大手メディアに共通するのは、当事者意識の欠如だ。皆が評論家のようになり、言っていることが「他人事」なのである。

あるいは、記事にしても上司に握り潰される、と思ったのかもしれない。しかし、それなら、「こういう記事を書いて問題提起したのに、上司に握り潰されました」と世の中に訴えればいい。

それをしないのは、権力に対する「遠慮」があるからだろう。日本ではジャーナリストたちも「規制の虜」なのだ。