対談特集 Vol.1

「日本社会の専門性」を考える

原子力産業新聞では、幅広い視野から有識者のお話しをうかがう対談企画を特集することといたしました。この企画は、元日経新聞論説委員の鳥井弘之氏を聞き手に迎え、随時、企画特集として掲載する予定です。今回は、第一回目として、政策研究大学院大学の白石隆学長と「日本社会の専門性」をテーマにお話しいただきました。

原子力産業新聞　対談特集　「日本社会の専門性」を考える　―①

話し手　**白石　隆氏**
政策研究大学院大学　学長

総合科学技術会議で、第四期の基本計画策定に有識者議員として中心的役割を果たす。東アジアの歴史・政治はじめ幅広い分野に識見をもち、積極的に発言。

主著に「海の帝国」（読売・吉野作造賞受賞）、「インドネシア 国家と政治」（サントリー学芸賞受賞）など

Topic
政治家の判断、専門家の役割
規制委、制度設計に問題

鳥井　日本の社会で、どのくらいのリスクを許容すべきかを説明し、国民を説得できる立場にある人は専門家ではなく、国民の意向を代表する人たち（政治家）であると思いますが、どういうわけか、原子力規制委員会が「うん」と言ったら再稼働してよくて、「うん」と言わなかったら再稼働してはいけないという格好になってしまっているように見えます。

それでいいのかというのが私の最近の一番の疑問なのですが、いかがでしょうか。

白石　原子力規制委員会の設置法を見れば、そうなっています。その意味で制度設計に問題がなかったかと問われれば、あった、と言うほかないでしょう。こういう設置法を踏まえて考えれば、規制委員会の委員としてその運用にかかわる人たちには、ゆっくりと時間をかけ、できるだけ慎重に、また厳しく、安全性を審査する、安全と判断できるまでは稼働させない、そういうインセンティブが働くことはあたりまえのことと思います。

鳥井　おっしゃるとおりです。

白石　その一つの例ですが、規制委員会の審査では発電所が活断層の上にあるかないかが決定的な判断基準となっており、しかも、その判断にあたっては、十万年で判断できないときには四十万年の時間の幅で判断しようということになっています。こういう安全審査基準でよいのかということはすでに国内外で多くの疑問が提起されていますが、委員会にとって、そんなことはおそらく知ったことではないし、審査に時間がかかって原子力発電の稼働ができないまま時間だけがすぎていく、そしてその分、日本全体としてみると、化石燃料の追加輸入で、毎日百億円以上のお金を余分に使っている、そういうことも所掌の外のことだから、知ったことではないでしょう。

そういう意味で、現在の制度では、原子力規制委員会が事実上、日本のエネルギー政策を決めてしまっている。しかし、それは部分最適であって、全体最適ではない。制度設計にまずいところがあって、そのツケがいま来ている、と言わざるをえない。

しかし、そうは言っても、（規制委員会の）制度変更は、政治的にまず不可能です。したがって、運用のレベルで、委員の先生たちが、自分たちは事実上、日本のエネルギー政策を決めているのだという意識を強くもって、今のような安全審査のやり方でよいのか、よくよく考えていただくしかない。その際、重要なことは、設置法にも書いていることですが、国際的な基準に照らして安全性の審査をすることで、そのためには、もっと国際的に開かれたかたちで、具体的には世界各地から専門家を招いて、広くこの問題を考え、議論をすることが重要と思います。

国民の中には原子力は怖いという思いが抜き難くできてしまった。その一方、東京電力の事故対処はいまに至るまで相当に拙劣であることは否定できない。また、国民がいまでも日本の原子力の専門家を信頼しているかと言えば、これもきわめて怪しいと言わざるをえない。国民の信頼を回復するには、この問題は日本の問題であると同時に、世界の問題でもあるわけで、海外の専門家にもぜひ参加してもらった方がよい。福島第一原子力発電所の事故の対処のために官邸に委員会を作り、海外の専門家に入ってもらう。海外のリスク管理の専門家に規制委員会の委員をお願いする。そのくらいのことをしないと国民の信頼はなかなか回復できないのではないかと思います。そういうことをすれば、まさに国際的な基準に照らして、安全基準は現行のもので良いのか、活断層の有無を判断する際、なぜ四十万年の時間の幅で判断するのか、そういうことももっとオープンに議論されるようになるのではないでしょうか。

Topic
政治主導という新たなリスク
政策決定への助言が必要に

鳥井　非常に示唆に富んだお話だと思います。

過去の例で、水俣病に関して当時、専門家は水銀摂取の量を推定することができるくらいで、水俣病の判定まで言えない状況でした。しかし国は判定委員会を作り、医者に水俣病か否かを判定させた。救済するか、しないかを決めさせたことを意味する。原爆症も同様で、本来は政治が社会的リスクを負って判断すべきことを、全部専門家に丸投げしてきたのが日本の社会ではないかと思えてならないのです。

規制委員会も同じことをやっているのではないかと・・。

白石　それはおそらく政治家が逃げていたということではなく、判断に際してのリテラシーがないと言っても、政治がその責任を引き受けない限り、現状は変わらない。

日本全体で見ると、今年、原子力発電所が使えないことで、ガス・石油輸入の増加分だけで、ほとんど四兆円近くになる。防衛費、あるいは国立大学法人交付金、私学助成金も含めた科学技術関係予算とほとんど同じ規模です。では、これはだれの責任なのか。だれも責任をとる仕組みがない。それが今のエネルギー政策、原子力政策です。

鳥井　ただ、日本の政策には、ほとんど責任をとる仕組みがないですね。

白石　では、どうすればよいか。正直なところ、名案はありません。いくらこれは政治のしごとだと言っても、国民が原子力は怖い、政府も専門家も信用できない、節電すればなんとかなると思っているときには、政治家もなかなか動けない。実際、二〇一一年の夏、大震災のときの政府の対応をどう評価するかと問われて、評価すると回答した人はたしか七%にすぎなかった。菅さんがいくら強弁しようと、かれのリーダーシップの下、国民の政府に対する信頼、政治に対する信頼は地に落ちた。これを回復するのはたいへんなことで、原子力発電所の安全性の問題も、エネルギーミックスの問題も、世界にもっと開かれたかたちで、世界の人たちの力を借りながらやっていくしかない。

半年を別とすると、あとはずっと民主党政権時代ですが、このとき、政務官の中には、政治主導の名の下に、課長どころか課長補佐のマネごとをした人もいた。

ところが、この人たちは、専門家の知見を徴する仕組みなしに、政策策定に関与する。関与するどころか、意思決定する。また、かりに専門家の意見を徴することがあっても、それは多くの場合、お友達の専門家であって、そうした知見は必ずしも広く共有されたものでないことも少なくない。わけのわからないことが次々とおこったのもあたりまえで、政策の質は確実に落ちました。

では、自民党と公明党に代わって良くなるか。政府というものはどう動かすものか、これは自民党の先生の方がもちろんよく知っている。さまざまの政策テーマについて、実のある議論ができることも多い。しかし、それで大丈夫かといわれれば、その保証はない、と言わざるをえない。少なくとも、制度的には、民主党時代と変わらない。つまり、政治主導ということで政治家の力はかつてと比べて圧倒的に強くなっているけれども、政務が科学的なアドバイスを徴する仕組みはまだない。

少し別のかたちで問題を立てますが、政策の策定において、どれほど科学的な知見が活かされているか、専門家はどういうかたちで政策策定プロセスに関与するのか、そういう観点から日本の政策策定プロセスを考えますと、科学的知見はずいぶん活かされていますし、専門家もきわめてシステマティックに政策策定に関与しています。

ただ、日本の政策策定システムはきわめて分散的で、四千人以上の課長さん、室長さんが個別施策を策定し、予算もそこにつく。したがって、日本の政策に戦略性がないとはよく言われることですが、それはあたりまえのことで、どうしてこういうシステムが成立したかは別として、現状としては、日本は、個別施策のレベルで、戦略性はないが、リスクも小さい、そういう政策策定のシステムを選択している。このレベルで政策がいかに策定されているかを見ると、ほとんどあらゆる問題について専門家の意見が徴され、科学的、専門的知見を取り込む仕組みができている。

では、なにが問題なのか。わたしは、個別施策のレベルでは、と言いました。それがポイントです。つまり、科学的知見、あるいは専門家のアドバイスが求められるのは、個別施策のレベル、役人が担当するレベルのことですが、この二十年くらいの日本の政策策定システムの変容を考えると、役人の力は確実に落ちている。政治主導というのがそのときのキーワードで、わたしが内閣府に入っていたとき、最初の