

論文の内容の要旨

論文題目 リスク危機管理論に基づく公的安全規制方策の研究

氏 名 宮 林 正 恭

本研究の目的は、我が国の公的安全規制の現状に焦点を当て、リスク危機管理論に基づき、背景的要因を含めて問題点を摘出しその改善方策を示すとともに、社会の安全の確保におけるリスク危機管理の方法論の有用性を示すことである。

公的安全規制については1980年代後半から血友病治療薬による HIV 感染、食品安全問題など国の政策決定や政策判断の失敗、それも主としてリスク管理の欠如によると思われるものが明らかになり、1990年代後半から2000年代初頭にかけての省庁再編、独立行政法人化などの動きのなかで、問題のあった分野については新しい委員会や独立行政法人の設置などそれなりの対応が行われてきた。しかし、その後も、各種医療事故、鉄道事故、エレベーターやガス湯沸かし器の事故など国の規制対象案件において問題が頻発している。一方、1990年代以降、構造改革、規制緩和、官の役割縮小などは、社会の大きな流れとなり、公的安全規制もその流れの影響を受けている。他方、阪神淡路大震災、JCO 事故、米国における9.11テロなどを経て、安全・安心は国の大きな方針の一つとして位置づけられ、研究開発の分野においても積極的な推進が行なわれている。

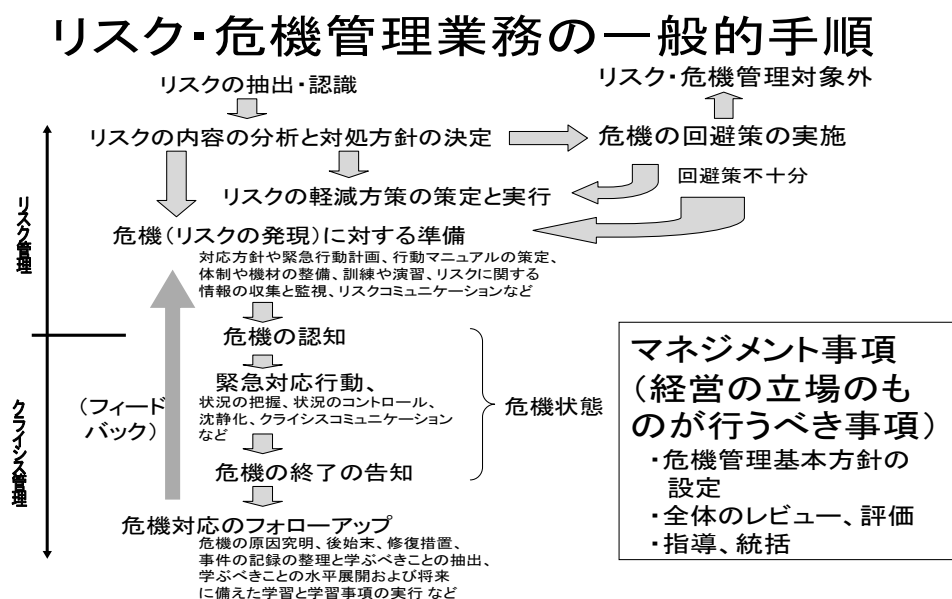
公的安全規制に関する研究は、海外では英国ローベンス委員会報告、James Reason の組織事故に関するものなどがある。我が国では、2001年7月社会技術研究システム（2005年5月社会技術研究開発センターに改組）が設置され、その下で、主として法制度や規制体系に焦点を当てた活動が行なわれて、航空、原子力、医療、化学などの主要個別分野の研究、あるいは米仏等海外の状況の把握、国内規制法体系の比較などの論文が発表されている。また、同センターでは、関連としてリスクコミュニケーション、隠蔽心理など関連の研究も行なわれている。さらに、学術振興会の人文・社会科学振興プロジェクトでは、リスクガバナンスの研究として、規制に影響する背景的問題が取り扱われている。

リスク危機管理 (Risk & crisis Management) は、危険、すなわち、リスクの存在を意識し、それに対し適切な措置をとることによって、危険そのものあるいは危険により生ずる被害量を減らし、また、その危険が現実化 (リスクの発現) した際には、的確な対応を行なうことによって混乱を最小限に抑え、被害を可能な限り少なくする体系的アプローチである。このような行動は本能的に行われている場合も多いが、軍事や国際政治の分野を除き、学問としては未だ新しい領域であり、方法論はかならずしも十分確立しているとはいえず、発展途上にある。

本研究では、まず、リスク危機管理において使われる用語が、概念を明確にしないままに使われ、混乱を起こすことも多いことから、リスク危機管理、リスクコミュニケーションとクライシスコミュニケーション、予防的アプローチなどをかなり詳しく分析整理して再定義等によって概念を整理した。

一方、公的安全規制に影響する因子の分析を行ない、①安全から見た科学技術の特徴、②人間的要因 (ヒューマンファクター)、③リスクの概念的枠組みと許容リスク、④公的安全規制の性格、⑤制度的枠組みおよび手法、⑥公的安全規制部門の状況および行動、⑦公的安全規制を受ける者の状況および姿勢や対応ならびに⑧公的安全規制に対する社会的条件および環境の9項目の整理を行なって公的安全規制のおかれている現状と条件を明らかにした。なお、安全規制に強い影響力のある安全から見た技術の特徴は筆者の視点で9項目に整理している。

リスク危機管理の方法論については、現在広く知られたものは民間企業を対象にしたものであることから、公的リスク危機管理にも使用可能な方法論として、[リスク危機管理の手順]、[リスク危機管理における適切な行動要件] 及び [リスク危機管理が適切に行われるための条件] からなる以下の3葉の図に概要が示される「リスク危機管理の統合的アプローチ手法」を考案した。



「リスク・危機管理における適切な行動要件」の主な内容

- 情報の入手と素早い確かな情報の判断
- 最新の知見と手法による素早い分析と対処方針の決定
- 各種対策の検討と実施における積極性とスピード
- 着実な準備活動と積極的なリスクコミュニケーションおよび透明性
- しっかりした監視とリスクや危機の素早い認識
- 危機段階における素早い対応とまじめな努力(大きな不満の抑制)
- 二次的危機の防止
- 十分なクライシスコミュニケーション
- 根本的な再発防止策、対策の水平展開、原因究明、被害者救済策、責任問題の明確化

リスク危機管理が適切に行なわれるための整備条件項目

- | | | |
|---|---|--------|
| <ul style="list-style-type: none"> • 枠組み(構造)条件 <ul style="list-style-type: none"> ・組織体制 ・管理の制度 • 人的条件 <ul style="list-style-type: none"> ・人材 ・知識とスキル • 物的(個別手段と資源)条件 <ul style="list-style-type: none"> ・情報網、設備、機材 ・情報 ・資金 | } | 静的条件項目 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 心理的拘束(行動規範的)条件 <ul style="list-style-type: none"> ・拘束条件の妥当性 ・組織の意識およびカルチャー • システム(リスク危機管理の全体系)条件 <ul style="list-style-type: none"> ・体系的マネジメント(危機管理の基本方針の設定、全体システムのレビューと評価、改善措置、指導など) ――統括機能、 ――フィードバック構造 | } | 動的条件項目 |

そして、これらを基に血友病治療薬による HIV 感染、姉歯元一級建築士等による耐震偽装事件、アスベストによる環境汚染の三つの公的安全規制の失敗例について事例研究を行い、リスク危機管理的観点から改善の必要な事項を抽出した。

一方、公的安全規制に影響する因子を総合的に検討して、①国民の高度化する安全要求、②規制緩和の社会的要求、③財政事情などによる公的組織縮小の流れ、④急速な科学技術の発展成果の取り入れによるリスクの累積的増大、⑤競争激化による余裕度の減少、⑥規制部門に求められるようになった知識の格段の増大とノーハウの高度化など、相反する要求や環境条件の悪化により、現行の公的安全規制システムには限界が来ている状況を明らかにして、公的安全規制業務の改善方策を扱うに際しての環境条件を示した。

次いで、事例研究から抽出された改善の必要な事項を統合化し公的安全規制の面から総合的に分析して、我が国の公的安全規制の問題点 29 項目を抽出した。さらに、これらの問題点を基に「公的安全規制に影響する因子」および「リスク危機管理の統合的アプローチ手法」に基づきその背景的問題 14 項目を抽出している。これら両方の問題点合計 43 項目を対象に改善方策を検討して、その結果を、「リスク危機管理を意識して行なう時代であることの認識の増進」、「リスク危機管理マネジメントの実施」、「リスク危機管理の統合的アプローチ手法の導入及び関連する民間用に開発された手法の利用」、「早い段階からの積極的リスクコミュニケーションへの踏み切り」等の 35 の政策コンポーネントとして作成している。

その上で、公的安全規制に影響する因子などから政策コンポーネントの実施に当たっての行政サイドの難易度などを検討して 3 つの実行モデル案および公的安全規制のモニター機能の設置構想に整理し、現行の公的安全規制システムへの改善効果や問題点など、これらモデル案等の特徴を論じ、改善方策の実行の像が明確にわかるようにした。

「リスク危機管理手法の導入と規制業務のアウトソーシングを行なう実行モデル」は各省

庁レベルで実施可能な、リスク危機管理の手法の導入、積極的な規制部局からの情報発信、規制業務のアウトソーシングなど10の政策コンポーネントからなるモデルであり、比較的容易に実施可能な実行モデルである。すでに各省庁では独立行政法人などへの下請け的なアウトソーシングなどが行なわれつつあるが、下請け法人の職員のモラルや意欲などの問題も危惧され、限界がある。「総合的なリスク危機管理を政府として取り組むが、その実施の構造には触れない実行モデル」は、これら10項目に加えて、リスク危機管理マネジメントの実施、早い段階からの積極的リスクコミュニケーション、基本方針の設定など新たな10項目を加えた合計20の政策コンポーネントで構成される。内閣総理大臣の強力なリーダーシップが必要である一方、そのスタッフ組織の弱体の解消は容易でないと考えられ、現在のシステムの強化を図り、実効性を挙げようとするれば、重複や錯綜によって、必要な要員は最も増大する可能性が高い。また、現行公的安全規制の限界を打破するまでには至らない。「内閣府に社会のリスク危機管理を統一的に実施する組織を設置して必要施策を統一方針に基づいて強力に進める実行モデル」は、規制の制度設計などをモニターすることに関係する2項目を除く33の政策コンポーネントに対応する実行モデルである。この実行モデルにおいては、事例研究から積み上げてきた政策コンポーネントの実施のみならず、現行の公的安全規制の限界を打破して社会の安全を維持高度化していくことが期待できる。ただし、そのためには従来が発想を超えた工夫が必要であるが、それらの例として公的規制業務の独立行政法人への全面的委任など12項目を示している。

「公的安全規制のモニター機能の設置構想」すなわち、リスク危機管理に関する制度設計をモニターし、警報を発する制度的メカニズムの設置は、他の33項目とは異質の2つの政策コンポーネントに必要性が示されているものである。これは、それら2つの政策コンポーネントが求める公的安全規制の抜け落ちや時代遅れ、不整合などを防ぎ、我が国の公的安全規制が全体としてバランスの取れたものとして実施されることという要請に応えるためだけではなく、権力の行使としての公的安全規制の行き過ぎあるいは不足を常に監視するためにも必要である。このような視点はこれまであまり提起されたことがないが、必要性は高い。内閣傘下の会計検査院および国会の常任委員会調査室の機能強化が案として現実的であると考えられる。

以上の研究によって、現行の公的安全規制システムの問題点が浮き彫りにされ、その改善方策が示された。