

第3章 リスク評価・規制機関における専門性・中立性・透明性のあり方の検討 ～原子力安全委員会の安全審査を素材として～

第1節 はじめに

(1) リスク評価・規制機関における専門性・中立性・透明性

① リスク評価とリスク管理の分離

今日、リスク、特に、人の生命・身体・健康に直接かかわるリスクのマネジメントに際しては、そのリスクが不確実なものであり、リスクが顕在化する可能性の大きさや顕在化したときの影響の大きさに関する予測が入り込まざるをえないものであるほど、価値判断を伴う評価の要素を排除できないと考えられるようになっている（高橋（1999）、高橋（2008））。そこで、リスク・マネジメントの過程を、科学的・客観的な判断が求められるリスク評価の段階と、その評価結果に基づいて政策的な判断を含めてリスク管理を行う段階とに分け、前者の過程については科学者を中心とする専門的な機関に委ね、その判断に基づいて実際にリスク管理を担当する行政機関が政策的な要素を含めた判断を行うという制度設計が提唱されている（下山（2007）、大塚（2010等））。2003年に、食品安全に係る分野について、規制や指導を担当する行政機関から独立し、科学的知見に基づき客観的・中立公正にリスク評価を行う機関として食品安全委員会が設立されたが、これは、このような構想に基づいたものである（神里（2003））。

もっとも、牛海綿状脳症（BSE）の原因物質であるプリオンのリスクとそれに対する危険部位の除去や飼料規制の有効性等のように、リスク評価そのものについて科学的な知見が分かれることがあり、その場合、評価を下す過程そのものについてある種の価値判断が伴うことは排除できない。その場合には、リスク評価を担当する専門的機関は、評価のどの点についてどのよう

な根拠に基づいてその種の価値判断をしたのかを公にし、評価機関の外にある関係分野の専門家や利害関係をもつ団体による検証等に委ねること等を通じ、自らの判断の適正・公正さについての説明責任を果たすことが望まれよう（神里（2008））。また、原子力安全分野のように、規制行政機関によるリスクの評価・規制を一体として、専門家から構成される第三者機関のチェックにかからしめている場合もある（原子力安全委員会の活動状況につき、城山（2010））。

②専門性、独立性、透明性の要件

以上のように、リスク管理にかかわる組織からリスク評価に関する専門的機関が分離されている場合においても、リスク評価とリスク管理とが一体として一つの組織が管掌している場合（その場合に、原子力安全委員会のように、評価・規制機関とは別に専門的な第三者機関のチェックのシステムが設けられているときもある）においても、ある種の政策的価値判断が行われざるをえない。

もちろん、リスク評価・リスク管理を含む広い意味でのリスク・マネジメントに係る専門的機関については、その分野に係る最高レベルの専門的知見を動員できる人的・組織的体制が整備されていなければならない。ちなみに、この点について、EUの食品安全を担当する組織に関する議論等においては、専門的機関が備えるべきこのような属性を卓越性（あるいは科学的卓越性）と呼んでいる（下山（2007））が、結局は、リスク・マネジメントに関与する専門的機関にふさわしい専門性を求める要件と言えよう。

そして、上に述べたように、リスク・マネジメントに係る専門的機関の判断は、それが他と比較して客観的な判断が可能なリスク評価の任務に限定されたものであっても、ある種の価値判断と無縁であることに照らすならば、専門的機関に求められる属性は専門性に限られるべきではない。EU食品安全に関する議論において、このような専門機関に対しては、専門性（卓越性）に加え、独立性、透明性が要求されている（山本（2005）、下山（2007））。かつ、このような議論に触発された、わが国においても、食品安全について実際にリスク評価を行う作業に関する組織（食品安全委員会の下に置かれた

専門委員会)については、そのような視点を配慮された措置がとられるようになった。さらに、原子力安全の分野においても、耐震設計審査指針の改定を契機として、これらの議論を参照しながら、原子炉施設の許認可に対する原子力安全委員会のダブル・チェックの際の安全審査のあり方に関する議論が、2008年から約半年をかけて行われた。すなわち、2008年8月25日から2009年5月1日まで7回にわたって開催された「安全審査における専門性・中立性・透明性に関する懇談会」(以下、「懇談会」という。)の作業である。本章においては、この議論を紹介するなかで、リスク・マネジメントにかかわる専門機関における安全審査のあり方について考察することにした。

③原子力のリスクの性格

ちなみに、原子力安全においては事故のリスクが問題とあり、化学物質のリスクにおけるような人の継続的活動に伴うリスクが問題となっている訳ではないという見解もある(大塚(2010))。原子力施設の操業は人の継続的活動であるが、この見解は、原子力安全対策の典型例である原子力施設の災害が起こるか起こらないかの確率の問題であるのに対して、公害等における健康被害等は人への継続的な放射線被曝に伴うものである点が異なることを強調するものと理解される。しかしながら、原子力安全には、原子力施設の事故対策のみならず、高レベル放射性廃棄物処理施設のように、施設閉鎖後百万年にいたる公衆等の継続的な放射線被曝のリスクや、原子炉施設からの排気・排水等を通じた放射線被曝の継続的なリスクも含まれる。さらには、原子力施設の事故防止にかかる重要な審査事項の一つである耐震安全の問題のように、当該立地点における想定される地震動に対応して施設にどの程度の耐震強度をもたせるか(そこには、特定地域に立地を避ける措置も含まれる)等の対策の十分さが問題となる点においては、化学物質におけるリスク・マネジメントと本質的な差異はないようにも思われる¹⁾。よって、原子力安全の問題を、環境リスクにおけるリスク・マネジメントと別種のものとして比較対照作業の対象から除外する必要はあるまい。本章においても、このような観点から、考察を進める。

者が担保を放棄すると債権者の銀行が担保物件を引き受けることから）住宅ストックのリスクが購入者と銀行の間で分担されるようになる。リバース・モーゲージの活用は、ノンリコースローン化を含め住宅ローン契約の設計（貸し手と借り手のリスク分担）自体に関わる。

第4節 地震保険と低所得者支援

(1) 地震保険への加入

事前の観点からすれば低所得世帯・高齢世帯（高所得層を除く）を被災時（事後）に自立困難な被災者と同一視する必要はない。あらかじめ地震保険に加入していれば、被災しても一定の生活再建の資金を確保できるからだ。低所得者の場合、①高所得層と異なり、いざというときに貯蓄を取り崩すなど「自己保険」を利かせる余地は限られる上、②当面の生活資金の借り入れも、生活福祉資金制度など公的な制度に頼るしかない。さらに、③持ち家世帯であれば、被災した自宅の補修・建替えは（被災者生活再建支援金から最大200万円の支給があるとはいえ）難しい。結局、自宅を再建できず、公営住宅等への転居を余儀なくされかねない。こうした低所得層（特に持ち家世帯）の地震保険に対するニーズは高いものと考えられる。彼らの地震保険への加入を促進していくことは「保険会社等が負う地震保険責任を政府が再保険する」公共性にも適っている。

前述の通り、政府（国・自治体）は耐震性に応じた保険料の減免、所得税控除など地震保険の加入促進に向けて、様々な金銭的誘因付けを施してきた。しかし、所得の低い世帯の地震保険加入は進んでいない。一橋大学「近未来の課題解決を目指した実証的社会科学研究推進事業（研究代表者：一橋大学経済学研究科教授齊藤誠）」は、株式会社野村総合研究所（NRI）に委託して、インターネットによる「地震保険に関する消費者意識調査」を実施した。実施期間は2008年12月12日～15日で、3,381人（うち世帯年収500万円未満860人、500万円以上1,000万円未満862人、1,000万円以上1,500万円未満853人、1,500万円以上806人）から回答を得た。アンケート調査では、①大規模災害への危機意識、②地震保険の必要性、③地震保険への加入状況、④

表5 地震保険の必要性

	持ち家	借家（賃貸）
高所得者	耐震性の高い住宅に居住・自己保険も利用可能	保険加入は一般に不要
中所得者	保険加入が重要・住宅再建の不足分は借入・貯蓄の取り崩しで対応可能	当面の生活資金の確保のための保険加入・自己保険を利かせる余地もあり
低所得者	保険加入が極めて重要・保険金がなければ生活・住宅再建は公的支援に依存	当面の生活資金の確保のため保険加入が重要

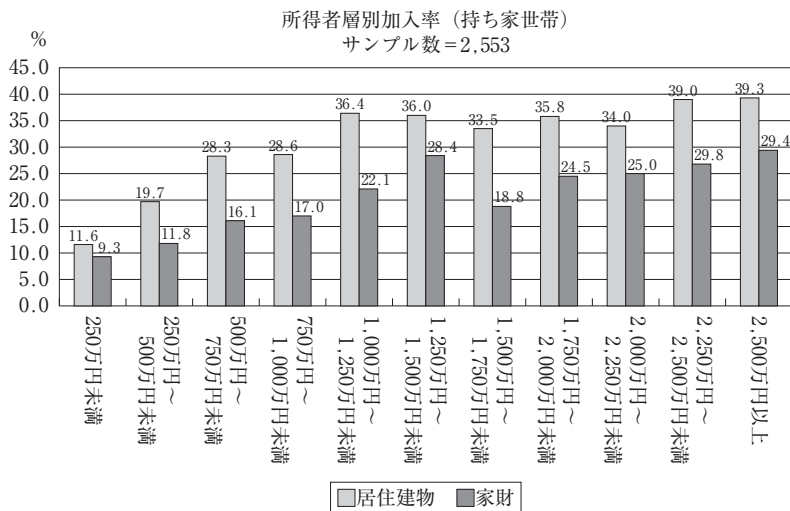
出典：野崎（2009）より作成

地震保険未加入の理由や⑤地震保険に関する知識等について質問している。

調査の結果、①に関連し、「近い将来、あなたが住んでいる地域で大地震が起こると思うか」という質問に対して、「起こると思う」が31.6%、「もしかしたら起こると思う」が47.9%で、持ち家世帯（N = 2,553）の約8割が大規模な地震について危機意識を持っていることがわかった。また②地震保険加入の必要性について保険加入者（サンプル数N = 923）の87.4%、地震保険未加入者（N = 2,458）であっても、その46.5%が「必要だと思う」と答えている。保険未加入者で「必要とは思わない」と回答したのは17.2%に過ぎない（残りは「わからない」と回答）。しかし、③地震保険への加入率はサンプル（持ち世帯）全体で30.8%、低所得者ほど加入率が低くなる傾向が見受けられた。世帯年収が250万円未満に限ると持ち家世帯（N = 129）の加入率は11.6%と、世帯年収1,000万円以上の世帯の年収別加入率36%の3分の1に満たない。世帯年収250万円～500万円未満の持ち家世帯についても年収別加入率は2割弱に留まっている（図1参照）。本来、地震保険の必要性が高いはずの低所得・持ち家世帯の加入が進んでいない現状が明らかになった。

④地震保険（居住建物）に加入しない理由（複数回答）として挙げられるのが、「保険料の高さ」（50.1%）である。特に年収の低い世帯ほど保険料の高さを挙げる割合が多く、年収250万円未満で51.8%、年収250万円～500万円未満で53.6%となっている。「地震保険では建物の再建ができないから」とする回答も22.3%あった。これは地震保険金の支払いが火災保険の3割～

図1 世帯年収別地震保険加入率（持ち家世帯）



出典：「地震保険に関する消費者意識調査」

5割に留められていることを反映する。ただし、年収500万円未満の未加入世帯で「保険金額の不十分さ」を挙げたのは17.5%に留まる。低所得者にとっては保険料の高さが加入の障害になっているものと考えられる。ただし、この割高感が、正しい費用対効果（保険料に対する給付）に基づく判断ではなく、漠然とした認知、あるいは火災保険料など他の（地震とは性格の異なる）リスクとの比較によるかもしれない。地震保険料の多寡を評価する基準に欠いているためだ。地震保険料率は「ノーロス・ノープロフィットの原則」と国の再保険があり、民間だけで提供する場合よりも保険料は低く抑えられているはずだ。

一般に大規模災害のような「低頻度・高損害」なりリスクの場合、そのコストの経済計算は難しく、消費者らが「合理的」に選択を行っているとは必ずしも考えられない。このため、補助金等「金銭的インセンティブ」の効果も明らかではない。個人の合理性を当然視した政策はミスリーディングとなる。近年、経済学では合理的な個人の仮定を緩め、誤認、あるいは非合理性