

規制の虜は克服されたか

黒川清 国会事故調委員長に聞く

JASTJ 原発事故再検証委員会

国会事故調 元委員長 黒川清 氏に聞く

民主主義を機能させるために “出る杭”を育てよ

東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（略称：国会事故調）は、事故を「人災」と断言した。その根本的な原因は政・官・財の一体化から生まれた「規制の虜」にあるとして、国民の命を守ることをより“原子カムラ”の利益を優先して安全対策を先送りにしたと明言、7項目の提言をした。事故から7年、その提言はどこまで生かされたのか——。2017年9月11日、黒川清・元委員長にインタビューした。

Q 国会事故調の報告書は原発事故の原因を「規制の虜」とし、人災であると記しました。こうした指摘は国の政策に反映されたと思いますか。

黒川 それはジャーナリズムや報道関係者が取り組むべき問題ではないか。国会に頼まれた私の役割は、両院議長に報告書を提出したところで終わりだ。その後の動きを監視、国民と共有するのは皆さんの役目だろう。私は『規制の虜』を、国会事故調で調査統括をした宇田左近さんは『なぜ、「異論」の出ない組織は間違えるのか』を著しており、国会事故調の委員もそれぞれの立場から世に問いかけている。

国内外の政府、電力会社、大学などで原子力発電にたずさわる関係者はみんな、私たちの報告書も提言もよく知っている。国際原子力機関（IAEA）や各国の専門家の関心は高く、何度も質問を受けてきた。

先日も原子力発電所を持つある国の関係



者 10 人ぐらいと一緒に昼食をしながら話をした。相手は大臣と大使とそのスタッフで、日本人は私だけでした。「何をお聞きになりたいのですか？」と聞くと、「あなたの事故調査委員会はすばらしい」と言い、国

会に「7つの提言をされたが、その後、何が起こりましたか」と聞いてきた。結局、それが知りたかったんです。

提言は生かされたか?

Q 7つの提言は、立法府に求めた「規制当局に対する監視」「危機管理態勢の見直し」「被災住民への対応」「電気事業者の監視」「新しい規制機関のあり方」「法規制の見直し」「独立調査委員会の活用」ですね。

黒川 実はこの提言1にある「規制当局を監視する委員会設置」についてだけは、衆議院の委員会に1回招かれました。参議院はどうかというと、何もしていません。むしろ何をしたらいいの、と水面下で聞いてきたけど…。ま、その程度です。

2017年5月には衆議院の原子力問題調査特別委員会委員長である自民党の三原朝彦議員から「7人のアドバイザリーボード(諮問委員会)を作って、その委員長になって

ほしい」との要請があった。7人は石橋哲・政策研究大学院大学客員研究員、橘川武郎・東京理科大学教授、桑子敏雄・コンセンサスコーディネーターズ代表理事、鈴木達治郎・長崎大学核兵器廃絶研究センター長、藤垣裕子・東京大学教授、益田直子・拓殖大学准教授、そして私です。

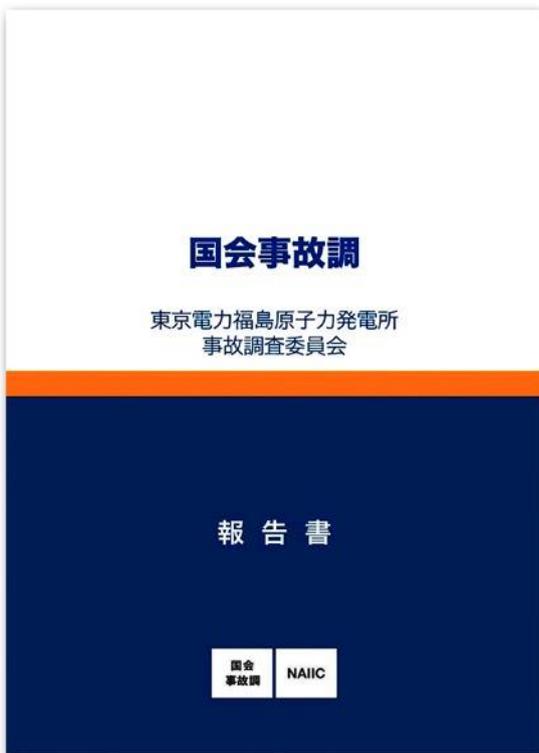
石橋さんは事故調のスタッフもされたし、事故調終了後も福島の問題を幅広く伝えるための「わかりやすいプロジェクト」を地元の高校生たちと一緒に推進している。高校生も自分の問題として、何をしなければいけないかを考えながら活動している。その成果をジュネーブで開かれた赤十字の総会でも高校生自身が発表し、多くの人に感動を与えている。

鈴木さんと橘川さんは、原子力の専門家だ。益田さんは行政法の専門家として米国政府の統治、アカウンタビリティーの研究をしている。藤垣さんは科学技術政策が専門だ。桑子さんは、行政が大きな事業を進める際の意見のとりまとめ方などの問題に取り組んでいる。

このアドバイザリーボードのメンバーには当面は任期を設けないでほしいと、三原さんをお願いした。腰を据えた取り組みが必要だからだ。こうしてようやく、7つの提言のうちの1つだけ、衆議院委員会で初めて提言が形になった。

Q 6年半かかった。あとは極端な話、ほとんど無視されたということですね。

黒川 それは私たちの問題ではない。そういう意識を国民に広げるのは誰かということだ。もう一つ、あれだけの事故が起きたときに立法府が法律でこういう独立の委員会を作ったのは憲政史上初ということ自体



が、民主主義が機能していないという証拠だということなのです。

三権分立の原則がありながら、行政府に対する立法府のチェックや監視の仕組みが今まで本当にあったらどうか。司法の機能はどうか？ 例えば衆院選における1票の格差が2.4倍にもなり「違憲状態」と言われているが、だれに気を使ってそんなことを言っているのか。最高裁は「これは違憲だ」とはっきり示せばいいんです。なんで「違憲状態」なんて言うのか。だれに遠慮してそんなことを言っているのか、国民も知らない。それが私の問題意識だ。

権力を監視するのは誰か

Q 国会による継続監視は法律で縛らない限り、日本ではどうも駄目だろうというお考えのようですが。

黒川 皆さんはどれくらい知っていますか。国会議員は、皆さん多くの案件を抱えている。それに対して、どれくらいの能力と理解力があって仕事しているのか。能力のある人もいますが、国民が選挙するときに誰がそれを問うんですか？ それはメディアの責任です。ジャーナリズムは、権力に対す

るウォッチドッグです。そこがあまり機能していない。それが一番の問題だ。

政府は、何か問題があっても、それは国民が選んだ国会議員の先生が言っていることだからと、必ず霞が関は言い訳をします。記者クラブなど、メディアをなめているんです。メディアがきちんと伝えないと、有権者にはわからない。

国会事故調では、委員会の議事もすべて公開してきたのに、記者会見では「委員会の意見は…」と何回も質問された。記者が自分で見たとおりに書けばいいのに、無意識のうちに「責任を負いたくない」という気持ちが働いている。私の口から言わせて、報告としたいわけだ。

Q 報告書の中で福島県二本松出身の歴史学者、朝河貫一を取りあげていますが、どういう思いからですか。

黒川 本当は3人を書きたかった。第6代東大総長を務めた山川健次郎、米カリフォルニア工科大学の物理学者リチャード・ファインマン、そして朝河貫一だ。山川は白虎隊の生き残りで賊軍だったが、才能を見出されて政府派遣で米国に留学、イエール大学に正式に入学し、卒業した最初の日本人だ。しかし、3人のうち日本ではあまり知られてなさそうな朝河に絞った。

朝河は、早稲田大学の前身の東京専門学校からダートマス大学を経て、イエール大学大学院を卒業した歴史学者で、後にイエール大教授となった人だ。日露の衝突の可能性について論文を書き、日本の正義を主張したが、日露戦争に勝った後の日本の満州での行動について『日本の禍機』を著し、日本に正義なしと批判した。

国会事故調で見えてきたこと、この委員



©JASTJ

会で証言した日本の「エリートたち」の対応を見て明らかになったこと。それは「高い立場」の人たちの答弁が「立場」にふさわしい責任ある発言ではなく、言い訳ばかり、と委員会は感じたのだ。

特に 1970 年の高度経済成長以来の日本人の海外経験の多くは、企業も政府も親元の組織から離れるわけではない海外駐在や留学であり、「エリート」たちが「単線路線」を「年功序列」で昇進していく、本省、本社を見ながらの出世競争だった。所詮は、朝河のような独立した個人としての海外体験から来る、客観的に国を見る「憂国の想い」などが生まれるはずがないこと痛感したからだ。だから国会事故調報告書の「はじめに」に、「朝河貫一」と「単線路線のエリート」を入れたのだ。

「規制の虜」を生み出したもの

Q 報告書で指摘した「規制の虜」を生み出す日本の文化的背景ですね。

黒川 日本の文化には、もちろんいいところもある。すべてが悪いわけではない。たとえばイスラムでは 4 人の妻を持てる。あれは、サバイバルの知恵なんです。2~3 世紀前には、そうしなければ弱い女性や子どもが生きていけなかった。ただ、それをいつまでも当たり前だと、西欧文化的に思っているのがおかしい。

フィナンシャル・タイムズの東京支局長、米国版編集長を務めたジリアン・テットも西洋の尺度だけで物事を見ては間違える、と言っている。彼女は文化人類学の研究歴をもっているから、そういう見方ができる。日本の「新卒一括採用制度」はどう見てもおかしいと思うけれど、日本ではそれが当たり前だと思っているんですよ。

Q 日本人が物事にきっちり決着つけて前に進めないというのが「規制の虜」についての先生の意見の核心だと思うが、官僚についてはどうですか。

黒川 官僚機構というのはそういうものだろう。でも民間企業はどうですか。三菱銀行から住友銀行に移れないし、日立のエンジニアでさえパナソニックに移れないんです。だからおかしいと思っても言えない。役所なんでもっと言えない。2、3 年ごとに部署を代わっていく年功序列だ。もし何か根本的な変革をしたいと考えたら、組織を辞めなければならない。頭はいいっていえばいいんだけど、それは大学の入試問題に答えを出すような能力で、全体としてはどうしようもない。今までそれで済んでいたというのは何なのかということです。

世界でも多くの関係者が国会事故調の報告書には関心を持っていて、多くの講演にも呼ばれた。2013 年には 3 回世界を回って話をしてきました。国際原子力機関 (IAEA) の担当者もそのことに興味を持っていて、経済産業省に「なぜきちんと避難訓練をしないのか」と質問したことがあるといていた。そしたら「シビアアクシデントは起きませんから」と答えが返ってきたので、「日本は不思議な国だなあと感じていました」と言っていました。ところが日本では誰もそのことを問題にしてこなかった。国内外の専門家はみんな知っていたし、日本の関係者もメディアも知っていた。でも言わなかった。それが問題なのです。

Q 国会事故調は事故原因として津波だけでなく地震の可能性にも言及し、委員だったサイエンスライターの中田三彦さんらは解散後も調査を続けています。

黒川 田中さんはそこから一点突破しようとしている。彼は原子力のエンジニアだから、いろいろ聞き取りをして、原発が地震で壊れた疑いをぬぐい切れないと考えていた。事故時のビデオ記録を見ると、津波が到達する前に地震で電源が切れていた可能性があるのではないか、という疑いを持っている。

日本は地震大国だ。世界で起きるマグニチュード4以上の地震の40%は日本で起きている。そこに50何基もの原発を抱えているのだから、日本として検証する責任がある。私が言っているのは、地震の可能性を否定できないと考える謙虚さが必要だ、ということだ。

なぜ誰も責任を取らないのか

Q この議論の背景には、津波の到着時刻についての認識のずれがあります。科学的には簡単に決着がつくことだと思うが、なぜ各事故調なり国会がしっかり議論しないのでしょうか。

黒川 政府が当事者だったんだから、政府事故調が検証をすべきです。東電もそう。しかし、政府事故調は行政府がやっていて、事務局長は法務省の人だし、すべての役所からも数人ずつ出向して、報告書に何を書かれるかを全部チェックしている。だから都合の悪いことは書きません。疑問点を検証しようというインセンティブはまったくない。最近の公務員のいくつもの呆れた国会などでの答弁も同根です。

あの福島事故の翌年に中央自動車道の笹子トンネルで天井板の落下事故が起きたが、なんでコンクリート板でなくてはいけなかったのか。換気するだけなのだから、もっと軽いものにしておけばいいのに、天井か



ら落ちて何人もの死者まで出した。あのとき検察が何をしたか。すぐに証拠を押さえに行きました。

では、なんで東電の原発事故ではやらないのか。あれだけの事故なのに。そういう視点で見て、メディアはすぐに反応して記事にしなければいけない。

Q 検察も警察も、なぜすぐに東電の本社に行って事故を検証するための資料を押さえないのか、私も不思議でした。

黒川 そうです。それが日本の姿なんです。でもそれをいうと、出る杭は打たれる。原発事故のときに日本政府は的確な情報を必ずしも出していなかったが、米国大使館はツイッターで、大使館にヨウ素も用意したので米国市民は取りに来るようと呼び掛けていた。そういうことがみんなわかっちゃっているんです。

Q 4 事故調の中でこの事故が人災である

ことを最も明確に指摘したのは国会事故調でした。人災であれば責任者がいるはずなのに、だれも責任を問われていない。

黒川 その質問は何回も受けました。誰が悪いとなぜ言わないんだと、特にヨーロッパの人から質問を受けた。だけど司法がおかしいと思ったらあなたたちが怒って、メディアで広げなさいと私は言いました。そしたら司法も動くかもしれない。

一人一人が自分の社会での責任は何なのかをよく考えて、自分のこととして行動に移す。その行動の仕方にはいろいろあるかもしれないが、少なくともやり方を考えて行動に移しなさいと。自分のこととして、自分の職業で、自分の日本での社会的立場だったら何をすべきかを考えて…。それをこっちに聞くなよ、というのが一貫して言い続けた私の反論でした。

たこつぼの罿

Q 岩波書店の月刊誌「世界」は政府事故調の「吉田調書」をもとに矛盾点を追及しているが…。

黒川 私たちも事故当時、福島第一原発の所長だった吉田昌郎さんに一度はインタビューしなければいけないと考えて1時間半ぐらいは話を聞いた。だが吉田さんは「政府事故調に何回も話しているから、それを見てください」と言っていた。そこで政府事故調に頼んで、読ませてもらった。

すると、政府事故調は吉田さんに何度も畳みかけて「ここはどうなんですか？」と訊いている。ところが吉田さんは明確には覚えてない。あの状況だから細かく覚えているわけがないんだ。だから何度も同じことを質問されてはたまらないと思ってしま

うし、それは無理もないことだ。あの環境の中で一生懸命やったと思うが、限界はあったのだろう。

Q 吉田さん自身は資材関係の専門家で、原発の運転をしたことはなかった。そういう体制をつくっていたことが問題だったのではないか。

黒川 それをどう反省するかということが問題だ。彼らも、多くが東大とか東工大の大学院を出ている。でも、大学院は電気工学とか原子力工学など分野ごとに細分化されていて全体のオペレーションなんかさせていない。昔の技術者なら、京都大学の原子炉実験所などで実際に運転をしながら学んでいたが、いまは違う。専門分野が細分化されたサブスペシャリティーになっていて、実際の運転の体験も多くはない。全体ができないんです。

これがまさに、明治時代に近代医学を導入するため「お雇い外国人」としてドイツから招いたE. V. ベルツ博士について私が書いた文章で指摘した問題だ。原子炉だって車の運転と同じで、実体験が大事なのに十分にやっていない。大学の研究もたこつぼ化が進んで、研究のアウトプットも低下している。いまのままでは日本はだめになっていくだろう。もっと自分たちの問題として考えないと…。会社や役所といった組織にべったりとくっついている限りは、本当の改革はできないだろう。

Q ああいう緊急事態が起きたときのトレーニングを一回もやっていない。これはおかしいと思います。

黒川 何が起こっているかっていうと、日

本の大学がどんどん大学院を部局化して、たこつぼ化しているということだ。大学院を出た人がみんなアカデミックなキャリアをとるわけではない。社会にそういう人たちを受け入れるキャンパスティーがなければ、駄目だという話だ。いま見ている問題はそこでしょう。中間層がみんなサブスペシャリティーの人ばかりになって、大きく全体を動かさない。実社会では実体験くらい大事なものはないし、小さな失敗から学んで成長していくのに…。原子炉もそうだし、自動車の運転や学問、教育もそうだ。いまそれをどう分析して、政策を打つかにかかっている。

組織の運営、経営も同じで、どう分析し対応するかをそれぞれの責任者が決める。政府にあっては、従来の政策を分析して大局的視点から次の政策を考え、いかに次を構築していくかにかかっている。国会事故調の報告書の「はじめに」で「単線路線のエリート」と書いた理由もそこにある。

産官学にしても基本的には同じ構造だ。日本人のマインドは「たこつぼ」になりやすく、大学も基本的には「家元制」で「家元の跡継ぎ」を目指す。企業も公務員も大学入試時の偏差値に始まり、あとは基本的に年功序列。同じ組織の中で過ごす「タテ」

社会制度と、それを常識と考える多くの日本人の「マインド」がある。だから失敗を恐れ、隠す。最近の政府高官をめぐる食言や公文書への信じがたい公僕としてあるまじき認識。そして日本を代表するいくつもの「優良」企業のスキャンダルなど。失敗を共有して、そこから学ぶ文化を失い、より大きな失敗、組織崩壊を招いている。

この不可解な「経済先進国」日本の社会のありようを、世界に見せてしまったのが福島原発事故だった。その背景を明かしたのが「国会事故調だった」ともいえる。最近、この趣旨を英文で説明するために学術論文「Examining Regulatory Capture: Looking Back at the Fukushima Nuclear Plant Disaster, Seven Years Later」(注)を Ms AR Ninomiya と共著で執筆し、ペンシルベニア大学法科大学院の学術誌に掲載した。これも私の社会的責任の一部だ。

Q 日経新聞に連載された先生の「人間発見」を読ませていただきました。そこで先生が「出る杭は打たれる」ではなく「出る杭は育てる」と言われていた点が今日の話とも通じていて大変興味深かったです。今日はありがとうございました。 ■

<プロフィール> 黒川 清 氏

1936年9月生まれ。医学博士、東京大学名誉教授。1967年に東大医学研究科大学院で博士号取得後、1969～84年在米。1979年に米カリフォルニア大学医学部教授、1989年に東京大学医学部教授を経て東海大学教授、同医学部長、日本学術会議会長、内閣特別顧問、政策研究大学院大学教授などを歴任した。2011年には国会の「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（略称：国会事故調）」の委員長に就任、事故調査報告書をまとめた。現在は政策研究大学院大学の名誉教授を務めている。専門分野は内科学、腎臓学、医療政策、イノベーション政策、科学政策。『医を語る』（西村書店、共著）、『大学病院革命』（日経BP社）、『規制の虜：グループシンクが日本を滅ぼす』（講談社）など。

(注) 参考文献 <https://scholarship.law.upenn.edu/alr/vol13/iss2/2>