

自主保安の促進のためのインセンティブ安全規制の
在り方について

中島一郎（東北大），○福島 章（産総研）

安全・安心の確保という社会的要請に応える観点から、産業施設等に対する安全規制の在り方が問われている。事故等が発生すると規制強化の必要性が指摘される場合が少なくない。一方、安全確保の実効性を上げるためには、事業者インセンティブを付与し自己責任原則に基づく自主保安体制に移行することが必要であるとの考え方の下で規制緩和が進められてきた。自主保安を促進し安全確保を図るため、他制度に先駆けて産業施設の安全規制にインセンティブの仕組みが導入された電力施設の規制制度を事例として、インセンティブ規制に係る課題について考察する。

1. 安全規制と安全・安心の確保

安全は一義的には事業者が自発的に講じる対策によって確保されるべきものであるが、その技術が専門的で一般の人々には理解が難しく、安全上の潜在的リスクが大きい場合には、社会的規制として安全規制が行われ、許認可や検査といった規制手段を通じて安全が確認される¹⁾。

安心については専門家の間でも様々な見解があるが、吉川(2003)²⁾は一般の人々が安心な状態に移行するためには、専門家が先ずリスク低減を図った上で情報(知識)を提供し、一般の人々の理解が必要であることを指摘している。人々が不安を抱くような技術について、それを理解することは容易でない場合が少なくないが、そのような技術に対しては前述のように安全規制が行われる。安全規制が信頼されるプロセスによって実施されれば、一般の人々の安心の確保に補完的な役割を果たし得る。

2. 安全規制緩和と自主保安

(1) 安全規制緩和

行政改革の一環として産業施設に関する安全規制についても、民間の技術力の向上による事故等の低減を背景に、個々の産業施設の安全確保に国が責任を持って関与すべき範囲は最小限度とすべきであるとの考え方の下で規制緩和が行われてきた。

産業施設の規制緩和の例として火力発電施設の場合を挙げると、平成7年及び11年に電気事業法が改正され、技術基準の仕様規定から性能規定への緩和、工事計画の事前認可から届出への緩和、国による直接検査から事業者による自主検査への緩和等の大幅な規制見直しが行われた。火力発電は原子力発電と異なり、一般公衆への潜在的リスクが小さいことから、特に施設の検査については、平成11年以降、国等による検査は行われないうこととなり、これに替えて

国は事業者が検査を行った後に事業者の自主保安体制(検査実施体制)が適切であったか否かを審査(安全管理審査)するという事後規制となった。

(2) 自主保安のインセンティブ

国が行う許認可や検査では技術基準への適合性が確認されていたが、その基準は安全確保に必要な具体的な手段、材料、方法等を詳細に規定した仕様規定であった。許認可等の対象は規模が大きい等の点で重要度の高い設備等に限られており、施設の安全水準をより高める観点から基準で要求される事項だけではなく広範な安全対策を講じることが奨励されたが、法令上の要求は安全基準への適合性の確保であった。

規制緩和後の制度においても法律で求められているのは技術基準への適合性の確保であるが、その技術基準は事業者の技術革新のインセンティブを高めるため、仕様規定ではなく、必要な性能のみを規定する性能規定とされた。また、検査については事後に事業者の検査実施体制を審査することとなったので、事業者が自主保安体制を継続的に維持し、安全水準の向上を図るインセンティブが働くことを意図した仕組みが設けられた。具体的には、検査実施体制についての審査結果が優良であった場合には、インセンティブとして審査頻度を軽減することとされた。

3. 安全規制におけるインセンティブの有効性と課題

(1) インセンティブ活用の実情

技術基準の性能規定化によって事業者の自由度が高まり、新技術や民間規格の導入が促進されることが期待されたが、そのメリットを感じている事業者は半数程度に、また、継続的な自主保安体制を構築し安全管理審査において優良と評定される件数は3割程度にそれぞれ止まっている。³⁾

また、事業者と協力会社との役割分担が不明確で自主保安体制が十分に機能しなかったために事故に至った事例や、事業者の行った検査結果等が正しく記録されていないことが安全管理審査において発覚するといった事例が生じている。これらは例外的な事例ではあるが、このような事例が続くと事業者に自主保安の充実を図るインセンティブを与えるという制度の趣旨が生かされず、却って一般の人々の不信を招くことが懸念される。

このように、電気事業法の改正で意図したインセンティブが生かされているとは必ずしも言えない状況にある。

(2) インセンティブ制度の課題

インセンティブとして安全管理審査頻度の軽減に関する事業者の意見を例に挙げると、優良で継続的な自主保安体制を構築し審査頻度が軽減されても、次回の審査時に軽減された回の検査も改めて審査対象となるといった運用上の問題や自主検査の頻度は軽減されないといった制度上の問題があり、インセンティブになっていないとしている。一方、検査体制が優良であると評定されなくても特段の追加的な検査等は通常求められず、検査実施ごとに審査を受ければよいため、事業者は従前の国の直接検査への対応と同様に毎回審査を受け

るというオプションをとることとなる。

事業者にとってのインセンティブは、自らの技術的判断により安全確保を図りつつ、設備の運用時間を延長したり、検査頻度を低減したりする自由度を得ることによって経済性を高めることである。制度設計の意図は、事業者がそれに必要な体制整備等を行うこと通じて保安レベルが自ら向上することであるが、この例の場合には検査の時期や頻度は法令により別途規定されており、事業者の自主保安体制に関する規制制度と連動していない。この例からわかるように、事業者にとっての明確なメリットが示されなければ、事業者に自主的な保安体制の構築を促すことは難しい。

また、従来は規制の対象は設備であったが、現行規制では設備を検査する事業者の体制が規制の対象となっているにもかかわらず、法令上、規制対象が設備(種類、規模等)で規定されるという従来型の規制の枠組みが残されており、事業者の自由度を狭める一因となっている。

(3) インセンティブ安全規制の方向性

産業施設における安全については、一義的な責任を有する事業者が適切な保安体制を構築して取り組むべきものである。上述の火力発電施設の例のように、制度上、国の直接的な関与(許認可、検査等)が小さい場合はもちろん、国の関与が大きい原子力発電施設の場合にも事業者の自主保安への取り組みを促進することが重要であり、安全規制にインセンティブを付与する仕組みが検討されつつある。

国の限られた人的、資金的資源を考慮すると、安全確保に国が責任を持つことの出来るのは、国民の安全に直接的な影響を及ぼす恐れのある範囲に重点化される。しかしながら、産業施設における事故や不祥事等は、それが直接の影響を及ぼさないようなものであっても、頻発する事態となれば一般の人々の産業界や安全規制全般への不信を招き、不安を高める恐れがあるので、事業者の自主保安の充実を図る必要性が高まっている。

このため、事業者が自主保安に積極的に取り組むという視点からインセンティブ規制の有効性を確認するとともに、事業者が制度上のインセンティブを活用してメリットを追求すれば、自主保安体制の充実と安全レベルの向上に直結することとなる仕組みを、どのように制度に取り込むのが今後の課題である。その際、個々の法令体系に応じた制度設計を行うに際して、事業者の自主保安に委ねることのできる範囲と国の関与のあり方が論点となると考えられる。

【参考文献】

- 1) 社会的規制研究会編「これからの社会的規制」、(財)通商産業調査会(平成8年)
- 2) 吉川肇子他(2003)、「技術的安全と社会的安心」、社会技術研究論文集 Vol.1,1-8,Oct.2003
- 3) 総合資源エネルギー調査会 電力安全小委員会 中間報告及び同報告(平成14年6月20日、15年5月30日)