

【書 評】

公共研究の視座を豊饒化する包括的な原子力政治過程分析

本田 宏著：脱原子力の運動と政治——日本のエネルギー政策の転換は可能か、札幌：北海道大学図書刊行会、328pp.、2005 年、ISBN4-8329-6501-8

立教大学大学院法学研究科政治学専攻
尾内 隆之

はじめに

数々の事故や不祥事の影響から停滞していた日本の原子力政策が、再び動き始めようとしている。核燃料再処理工場がウラン試験を開始し、新しい「原子力政策大綱」の策定作業も大詰めを迎えて従来の政策方針の堅持が確認された。また、折しも 20 年間に及んだ「もんじゅ訴訟」の最高裁判決が出たが、そこでは日本の原子力関連訴訟で初めて住民勝訴となった高裁判決が破棄され、「もんじゅ」の運転再開を司法が後押しする格好となった。しかし課題は山積みである。放射性廃棄物処分問題はまたもや先送りされ、核燃料サイクルのコスト論議も政府が押し切った。経済的合理性の欠如に関する批判やプルトニウム管理をめぐる国際関係上の懸念の声などは、今日では反原発派ではない人々からも盛んにあがっているが、それが政策形成過程において真摯に受け止められたとは言い難い。このことは政策の公共性を疑わせるのに十分である。

本稿は、こうした今日の状況に至る原子力政治過程を包括的かつ精緻に分析した、本田宏氏の『脱原子力の運動と政治——日本のエネルギー政策の転換は可能か』（以下「本書」）を紹介し、その知見を整理するとともに、公共の問題としての原子力政策についてさらに議論を深めるための視座を示すものである。著者の関心は、書名に明らかなおり「脱原子力」への「政策転換」の実現にあり、本書はその転換を促す契機が政治過程のどこから生じ得るかを解明しようとする。冒頭で近年のドイツやスウェーデンにおける脱原発への政策転換に

触れられているように、現実に政策転換を成し得た国と日本とでは政治過程にどのような違いがあるのかという関心から出発する著者の研究は、本来はドイツとの比較を踏まえたものだが(博士論文)、日本の記述のみに絞られた本書の価値も非常に高い。以下、本書の概要を紹介し、本書の意義と含意、および評者の関心を踏まえてのさらなる研究課題について述べていく。

1. 本書の概要

政治過程の詳細な記述をメインとする本書の構成はシンプルである。まず序章で著者の問題意識が述べられた後、第1章では分析枠組みが提示される。そしてその枠組みの下、第2章から第7章において50年間にわたる原子力政治過程が詳細に描かれている。著者自身も「あとがき」で述べるように、その記述はまさに「運動の視角から見た戦後日本政治史」である。最後の第8章では分析の知見がまとめられ、日本の原子力政治過程に働く力学が明快に整理されている。

第1章で示される本書の分析枠組みは、原子力政治過程を「社会運動」から見るといふ著者の意図に即して選択されている。最大の特徴は、P. サバティエらによる「アドヴォカシー連合論 advocacy coalition framework」¹を社会運動論に応用した点である。反原発運動の分析枠組みとしては、H. キッチェルトの研究²を嚆矢として比較政治学の有力なツールにまで変容してきた「政治的機会構造 Political Opportunity Structure」概念がよく知られている。キッチェルトは、米仏独スウェーデン4カ国の反原発運動を比較する上で各国の政治体制に着目し、政治システムが運動に対して開放的な否かによって運動からの政策へのインプットに違いが生じることを明らかにした。しかし、政治シ

¹ Sabatier, Paul, and Hank Jenkins-Smith, 1993 : *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder : Westview Press

² Kitschelt, Harbert P., 1986 : "Political Opportunity Structures and Political Protest. Anti-Nuclear Movements in Four Democracies" , *British Journal of Political Science* No.16:57-85

システムの閉鎖性/開放性のみで運動の影響力を説明するこのモデルはやや単純であり、このモデルに拠って日本の原子力政治過程を説明すると、政治システムが閉鎖的であるために運動が成長せず、したがって政策転換ももたらさない、というつまらない結論にしか辿り着かない恐れが大きい。評者自身も反原発運動の政治学的考察を試みてこの限界に悩まされたが、著者はその点を「アドヴォカシー連合論」の導入によって乗り越えたのである。著者の整理によれば、「アドヴォカシー連合論」とは「特定の政策領域における政治過程を長期的な時間枠の中で包括的に再構成し、政策転換の契機を捉えようとする視角」である。その際、アドヴォカシー（政策構想、政策理念）を共有するアクターが「連合」を形成しているととらえ、異なる「連合」間の力関係の変化、あるいは連合内部における意見の変化によって政策転換が生じると見る。この「連合」という視角によって、閉鎖的な政策形成過程の内部にいるアクターと外部において対抗的な政策構想を有するアクターとの両者を、同じパースペクティブの中で把握できる。もちろん著者が留意するように、政策形成に直接の影響力を有する「支配的連合」と反対運動を中心とする「対抗連合」との間には明確な権力格差が存在するが、この枠組みによる連合間の動態分析によれば、その点も的確に把握し得ると言えよう。

この枠組みを設定した上で著者は、各アクターの性質、運動や交渉が展開されるアリーナの特質、さらにそれらを規定する政治システムの特徴を整理する。また、「支配的連合」と対案を提示する「対抗連合」との関係からは、「抗議運動」や原発事故等の「促進的事件」が「支配的連合」に影響を及ぼすというベクトルと、その影響を緩和して政策を安定化させるために「支配的連合」が打ち出す「紛争管理」というベクトルが抽出され、構造の整理と合わせる形で「原子力政治過程のモデル」が構築される。原子力政治をめぐる研究でこうした包括的なモデルが提示されたのは、本書が初めてである。

「抗議行動の計量的分析」もまた、本書の重要な貢献の一つである。ヨーロッパにおける先行研究を踏まえて国際比較も可能な客観的基準を意識しつつな

れた分析は、非常に貴重なデータとなる。そしてこの「抗議行動」の位置づけにも、筆者独自の評価が反映されている。すなわち、ヨーロッパ等では時には暴力をも辞さない直接行動が珍しくなかったのに比べ、日本の「抗議行動」には穏健なものが多いが、穏健であるからといって政策への影響が小さいとは必ずしも言えない、というものである。この観点は、広く社会運動や市民活動の考察に対しても示唆を与えていよう。

第2章から第7章は、運動および対立構図の特徴によってなされた時期区分に従っており、それぞれに上に見た分析枠組みによる緻密な記述がなされている。ここでは紙幅の関係上、全体の展開を確認するに留めるが、各章の見出しだけでも時期ごとの特徴は了解できる。初めに「支配的連合」の形成と確立の過程が詳述され、そこでは「通産省・電力業界」と「科学技術庁グループ」との二元的利害共有が成立し、さらには業界秩序を維持するための「護送船団方式」が確認される(第2章、1954-67)。ついで「批判勢力と受益勢力の形成」、すなわち反原発住民運動の形成とそれを支援・統合した社会党・総評ブロックの役割が確認され、他方、「電源三法」による利益配分を中心とした物質的「紛争管理」の制度化が確認される(第3章、1954-74)。その後「与野党伯仲」の時期には反原発運動も「全国化」し、都市における運動も形成され、またブロック間の関係も先鋭化する(第4章、1974-78)。さらに「保守回帰」の時期になると与党・政府の対応に応じて紛争が激化するが、一方で紛争は「儀式化」の様相も帯び始める(第5章、1979-85)。大きな展開を見せるのは次の時期、すなわち1986年のチェルノブイリ原発事故を契機とした「反原発ニュー・ウェーブ」の時期であり、新しい動員基盤の形成や「脱原発ミニ政党」の登場、さらには土井社会党の登場による社会運動の盛り上がりなどが描かれるが、一方で、一般市民向けの大々的な「原発PR」が開始されるなど「紛争管理」も変容していく(第6章、1986-91)。日本の反原発運動の昂揚は、見るべき成果を生み出すことなく潮が引くように低調になったが、今度は95年の「もんじゅ事故」や96年の「動燃東海事業所火災爆発事故」等を機に「地方の反乱」

が始まり、同時に「自然エネルギー」の社会的認知などが対案をめぐる新たなアリーナを形成するなど、「対立軸の再編」が起こった（第7章、1992-2004）。以上のうち、量的にはやはり「連合」形成期および「紛争激化」の時期の記述が特に厚いものとなっている。これは本書の分析枠組みからすれば当然のことではあるものの、本書の最終的な「ねらい」を考えると、評者としては再編期・流動期の記述をより充実させてほしいと感じた。

第8章では以上の展開が簡明な表で一覧でき、また、各時期の政治過程における特徴的動因が抽出されている。その精緻な分析を、非礼を承知で乱暴にまとめるならば、いくつかのポイントを指摘できる。護送船団方式による原子力行政の強固な閉鎖性が、物質的対応（補助金のばらまき）としての紛争管理の高度な制度化、およびそれを利益誘導に利用する政治家・自治体等の動きと相まって、根強く維持されたこと。対抗運動の性質が、「自社対立」の構図や野党・労組等のブロック間対立に巻き込まれる形で大きな制約を受けたこと。また、日本の運動自体が、広く社会的勢力を形成しようとする意志と戦略に欠けていたこと、等である。これらの点からも推察されるように、結果的に本書のトーンとしては政策転換の困難さの方が強く感じられる。もちろんそれは現実の反映であって、著者の分析に帰責されるものではない。ただし、著者は最後の数ページを充てて、日本社会において高まっている流動性が原子力政策にも影響を及ぼし、再編成されつつある「社会統合の軸」が政策転換の契機を生み出すという可能性に期待を示している。評者もこの点にまったく異論はない。

2. 分析枠組みを切り口として

従来の原子力（あるいはエネルギー）政策の政策過程分析に関する伝統的なアプローチが、中央省庁・政権与党・業界といった「支配的アクター」の行動に焦点を当ててきたことは著者が述べる通りである。他方、支配的アクターの政策に対して社会レベルで根強い反対意見が存在し続けてきたのも事実であり、そうした「対抗的アクター」は主に社会運動論の分析対象とされてきた。しか

し前者の分析は、相対的には後者に近い意見を示す世論や、世論に一定の影響を及ぼしてきた社会運動が持つ政策理念などを切り捨てることで、より広い意味の「政治過程」を取りこぼさざるを得ず、支配的アクターが対抗的アクターを政策過程から排除してきた現実をそのまま肯定することにもなりかねない。他方、個別の運動に関する観察と分析を基盤とする社会運動論の射程は、支配的アクターの内部までは届き難い。著者が両者を架橋し得る分析枠組みとして「アドヴォカシー連合論」を導入することで包括的記述に成功したことは前述の通りだが、ここではそのアドヴォカシー連合論の射程を確認することを通して、本書の課題（あるいは本書以後の我々にとっての課題）を考える端緒としたい。

アドヴォカシー連合論（アドヴォカシー連合アプローチ）は、advocacy という語が示すように特定政策領域内における政策構想・政策理念をアクター分析の指標とし、その政策構想をめぐってアクターが繰り広げる合従連衡の中で「政策学習」が行われ、やがて構想や理念の収束を見んとするモデルである。欧州の宇宙開発政策過程の分析枠組みを設定する際にこのモデルを検討した鈴木（2001）は、特に政策形成における専門家集団の役割や影響を分析する上で有用としつつも、いくつかの問題点を指摘している。中でも、このモデルでは「複数の集団が互いに政策決定に影響を及ぼそうとして競争し、政策決定者は中立的な存在として、より説得力の有る議論を展開した集団の政策を採用すると仮定されている」が、政策分野によってはそうした中立性は期待しがたく、むしろ政策決定者は「積極的な政策の志向性を持っていると考える方が自然である」という指摘は重要である³。日本の原子力政策がそうした明確な「志向性」に支えられてきたことは容易に理解できよう。

もっとも、この枠組みは「決定」段階以前の「形成」過程の分析に切れ味を発揮するものであり、この点では増山（1998）による介護保険の政策形成過

³ 鈴木一人（2001）「国際協力体制の歴史的ダイナミズム：制度主義と『政策論理』アプローチの接合——欧州宇宙政策を例にとって」『政策科学』8（8）：113-132

程分析への適用が非常に参考になる。増山もこの分析枠組みの有用性が「政策転換を政策理念構造に関連づけている点」にあることを確認し、介護保険導入に至る経緯と法制化過程の分析を通じて、利害関係者の政策学習を通していかなる政策理念が共有され、あるいは対立したかを析出している⁴。すなわちアドヴォカシー連合モデルの主眼は、ある政策領域の下位システムを対象に据えて、一定の流動性をもった複数の「連合」が、利害の対立する争点に関して調整・交渉を重ねることで政策理念の共有や収斂に至る、そのプロセスを描くことにあると言えよう。そこでは、各種の集団が対立的関係を取りつつも、より複雑な長期的利益と価値観の錯綜を通して「政策学習」を積み、政策理念を変える可能性が示されるのである。

翻って日本の原子力政策過程においては、政策形成の場が支配的アクターによって占拠されてきた。その内部にも政策理念をめぐる対立は存在したであろうが、しかし表面的には対立はないものとされてきたし、対抗的社会運動等を含めたより広い意味での政治過程として見た場合にはなおさら、「政策学習」という分析視角に限界があるようにも思われる。ただし、流動化の兆しが（わずかとはいえ）見え始めた90年代後半以降の原子力政治の動きは、アドヴォカシー連合論が持ち味をより発揮し得る分析対象となろう。近年の流動化が原子力を取り巻く外的環境の著しい変化と社会に浸透したリスク認識とに起因していることを考慮すると、例えば専門知に支えられた科学技術としての原子力という側面も政治学的分析の対象としての重要性を増しており、専門家の影響に関する分析や専門知をめぐる政治力学の考察を深める必要がある。評者は、本書もこうした観点をもう少し打ち出してほしかったと感じているが、著者のねらいとは異なるであろうし、また今後の政策動向を含めたこれからの研究課題でもある。しかしこの観点は、すでに科学技術の公共性問題として活発に議論され始めており、政治学（政治過程論）もそれに積極的にコミットすべきで

⁴ 増山幹高（1998）「介護保険の政治学——政策理念の対立と収斂」『公共政策——日本公共政策学会年報』1（CD-ROM）

はないだろうか。

3. 問い直される原子力政策の「公共性」

原子力政策の公共性を考える上では、近年の科学技術社会論（いわゆる STS）で進展している科学技術のリスク評価をめぐる議論が重要である⁵。テクノロジーが高度になるほどリスクの算定自体も難しいが、科学的に算出されたリスクを危険と見るか安全と見るかという「評価」になると専門家も価値観に依拠することが早くから指摘されており、専門家はもはや絶対的な位置に立ち得ない。したがって科学技術の公共性も専門的知見のみでは担保され得ず、むしろリスク評価プロセスの政治性を明確にすることが求められる。したがって、リスク評価（ひいては科学技術政策の意志決定）に関して、一般市民を含めて幅広いアクターの参加に開かれたガバナンスモデルの構築の必要性が指摘されている。政策形成過程がもっぱら専門家と利害関係者の狭いサークルに閉じられてきた日本の原子力政策が、リスク認識の浸透した今日の社会においてその公共性を主張することには、かなりの無理が生じているのである。

とはいえ、そこで公共性を問い直すとはいってもこれまた難題であり、原子力のように賛否両論の激しい対立が長年続いてきたイシューを「公共空間」で議論することの難しさに直面してしまう。STSにおいても原子力は「対立の慣性」の強いイシューとされており、その対立はそもそも科学的評価のレベルからして深刻なのである。賛成派／反対派の両者とも、原子力のリスク算定・評価、エネルギー需給動向の予測、さらに社会的・政治的影響に至るまで、自らの主張こそが「公共の利益」にかなうものだとして立論する。いわば相異なる「公益」観が争う状態になり、そこに現在の「知識社会」化が重なって、対立は専

⁵ 例えば、小林傳司（2002）『公共のための科学技術』玉川大学出版部、藤垣裕子（2003）『専門知と公共性——科学技術社会論の構築へ向けて』東京大学出版会

門家と市民にまたがる形で深まっている。こうした状況を「プチ専門家症候群⁶」と見る批判もあるが、現実の社会変容として真摯に受け止めるならば、こうした「知識社会」を背景としたアドヴォカシー連合の動態を描き出すことも重要であろう。

もっとも、「対立の慣性」が強まった要因を政治学的に考えれば、こうした知識や言説のレベルにおける要因にとどまらず、本書で指摘されるように対立構図における明らかな権力格差とそれに伴う支配的アクターへの利益誘導の強化などを指摘できよう。したがって、本書はSTSの提示する「対立の慣性」について、政治過程の側面からその発生経路を説明するのである。評者自身もまた拙稿において、財の「分配問題」という原子力政策論争についての軛を確認した⁷。すなわち、原子力の安全性や必要性をめぐる意見対立を政策論によって解決しようとしても、地方にとって原子力とはまずもって経済的利益を引き出すためのツールであり、財の分配のシステムに深く埋め込まれている。このことは、公共政策としての原子力を「アカウンタビリティ」や「政策評価」といった観点から議論することに対して、深刻な阻害要因として働くのである。この「分配問題」は原子力政治過程のいわば「基層」をなしており、政策の公共性を問い直す上では、まして「政策転換」を明確に求める上では最も重大な論点となるはずであるが、現実の政治過程において批判的に議論されたことはほとんどない。

したがって、近年の政策論に見られる変化も表層的と言わざるを得ない。すなわち「リスク・コミュニケーション」の（支配的アクターからの）喧伝や、参加型政策評価モデルを適用した「ガバナンス」の提唱などであるが、それらの議論では「分配問題」が十分に視野に入っていないからである。政府や業界

⁶ 総合研究開発機構・木場隆夫（2003）『知識社会のゆくえ——プチ専門家症候群を超えて』日本経済評論社

⁷ 尾内隆之（2005）「円卓会議の記憶を掘り起こす——原子力政策における『合意形成』問題再考」『思想』973:129-151

の唱える「リスク・コミュニケーション」は、(当然といえば当然ではあろうが)政治過程に対する批判性をそなえたコミュニケーションではない。一方、「市民参加」を重視する政策評価や政策分析のガバナンスモデルもこの分配問題を脇に置いており、しかも結果的に、支配的アクターの政策理念を市民がいかに受容するかが論じられている観が強い。したがって、問題の本質的解決にはつながり難いし、仮に「解決」が見られたとしても、やはり本書の著者が指摘するアクター間の「権力格差」の反映でしかないだろう。もちろん、これらの新しい潮流はそれぞれに意義を有しており、問題は、そうした議論を単体で完結させずにいかに交差させるかにある。そこで押さえるべき重要な議論の基盤が、本書の分析で明らかにされた原子力政治過程のさまざまな経路であり、それを踏まえて、原子力政策の公共性の「論じ方」自体が今後多角的に検討されるべきである。

4. リスク問題・環境問題と民主主義

最も気になる点はやはり、「脱原子力」という著者自身の明確な志向に対して本書の分析がいかなる答えを用意するのか、ということだろう。もちろん、こうした「望まれる結果」を指定してそこへの道筋を描くことが政治過程分析の課題なのではないし、政策の実態からも、端的に言っていまだ萌芽的解答しか見えない。この点に関して著者は、支配的連合に見られる微妙な動揺や、地方レベルにおける重要な「変化のサイン」を示しているが、しかし著者自身が近著で述べているように、合理化・市場中心主義と地方への利益誘導との二つの志向が妥協している今日の政権枠組みの中で、原子力政策が根強く現状維持されているのも事実である⁸。

この点では、社会運動論や環境社会学といった分野で熱のこもった議論が展

⁸ 本田宏 (2005)「ドイツと日本の反原発運動と政治」『日本政治を比較する——日本比較政治学会年報第7号』早稲田大学出版部、67-88

開されており、例えば、自然エネルギーの普及に関わる市民活動の役割や、それらと行政とのコラボレーションへの期待が熱く論じられ⁹、あるいはまた、狭い意味での利害関係者間ないしエリート・レベルでの閉じた交渉によってこそ政策転換が可能になる、といった議論がなされている¹⁰。しかし前者は、本書が教える原子力政治過程の力学を踏まえれば期待過剰の感が拭えず、むしろ戦略的に可能性を表明しているものと言えよう。他方後者は、仮に政策転換が実現しても、前項の「公共性」問題やリスク社会における意思決定の正統性問題の観点からすれば、その非民主性に疑問を抱かざるを得ない。それに対して、本書の姿勢は（当然のことではあるが）抑制的である。やはり目的と手段の関係には慎重であるべきだろう。ただし加えて言えば、「脱原子力」という理念を掲げる場合に「民主主義」との関係に関する考察が不可避だということでもあり、最後にこの問題に触れておきたい。

本書は、リスク問題・環境問題と民主主義というより広い問題に対しても非常に有益である。特に近年この問題に関する規範理論研究において熟議民主主義モデルが注目されているが、市民社会における意見形成と狭義の政治過程における意思決定との架橋を民主的正統性構築の根幹と見るこのモデルは、原子力や環境問題といった周辺化しやすい 이슈を（再）政治化してきた市民社会の役割に重要な位置づけを与える¹¹。そして今日では、熟議民主主義論は、リスク問題や環境問題に関する民主的政策過程の制度設計において参照すべき理論の一つとなりつつある。ただし、その制度化の具体的方法は個々の政策領域におけるアクターやアリーナ、政治的機会構造等の特質に依存すると思われるから、本書のような政治史的、政治過程論的知見による裏付けが不可

⁹ 例として、長谷川公一（2003）『環境運動と新しい公共圏——環境社会学のパーспекティブ』有斐閣

¹⁰ 田窪祐子（2002）「エネルギー政策の転換と市民参加——実質的政策転換の再評価の試み」『環境社会学研究』8:24-37

¹¹ 例えば、熟議民主主義論の代表的論者である J・ハーバーマスの議論を想起されたい。特に、ハーバーマス（1992、邦訳 2002）『事実性と妥当性』未来社、第 7 章

欠なのである。もっとも、環境政策と民主主義との関係を考察し続けている丸山（2004）が指摘するように、「熟議民主主義の成長は、政策の『緑化』を保証しない¹²」。しかしそこでは、多様な意見や価値観が討議のアジェンダとなり、原子力政治の閉塞状況をもたらしている「分配問題」も討議の対象とされ得よう。政策構想・政策理念にダイナミズムを取り戻すためにも熟議民主主義への期待は許されるであろうし、また本書の分析が、熟議民主主義の実践を模索する際の基盤を提供しているのである。

むすび

繰り返すが、「日本のエネルギー政策の転換は可能か」という著者の問いは（「転換すべきなのか」との反問があり得るという意味も含めて）非常に重いものである。その答えは、おそらく著者自身が引き続き熟考を重ねておられると察するが、本書の読者にとっても最も手に入りたいものであり、かつ読者自身が引き受けるべき課題である。本書はむしろ、「これがあれば大丈夫」といった「解」が存在し得ないことを分厚い記述をもって我々に教える。また本書は、そうした「解」を構想する上で政治史的分析を生かすことを求めている。そして本書の射程が戦後日本政治のうねりにまで及んでいることは、原子力政策のみならず、環境問題をはじめその他多くの政策領域の政治過程を考察する上でも多くの示唆を含んでいると言えよう。もちろん原子力政策に関心を持つ者にとって、本書は不可欠の参照軸として位置づけられていくはずである。

（おない・たかゆき）

（2005年8月10日受理）

¹² 丸山仁（2004）「環境政治の新世紀へ——グリーン・ポリティクスの方へ」畑山敏夫・丸山仁『現代政治のパースペクティブ——欧州の経験に学ぶ』法律文化社、第9章