

福島第一原子力発電所事故後の「原子カムラ」と原子力政策

風間 規男

概要

2011年3月11日に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故以来、原子力政策の領域において実に多くの変化が起こった。その変化のどれもが今後の原子力政策を考えていくうえで試金石となるものばかりで、ひとつひとつ丁寧に検証していく必要がある。しかし、政治学に期待されるもう1つの役割は、その一連の動きを「鳥瞰」することなのではないかと思われる。法律・計画・指針など、様々な形で現出する政策は、ある制度構造によって生み出されている¹。その制度構造の変化を見ることによって、原子力政策の方向性のある程度見極めることが可能となる。

本稿は、福島原発事故後における原子力政策の制度構造の変化を、この政策をめぐるアクターが形成している関係性の変化という視点から捉えようとするものである。日本では、原子力政策に関連して官僚・政治家・電力会社・メーカー・科学者などの間で形成されてきた関係性は、「原子カムラ」という言葉で表現されてきた(風間2015)。福島原発事故は、原子カムラに構造的な変化をもたらし、その変化が今後の原子力政策を大きく方向づけることになる。事故後の原子カムラの変化をガバナンスネットワーク論の分析枠組みを使ってみていく。

1. ガバナンスネットワークとしての原子カムラ

1.1 なぜ「政策変化」が起きなかったのか?

福島原発事故後、欧米の政策研究者たちが設定したのは、なぜあれだけの過酷な事故に見舞われ、甚大な被害を経験したにもかかわらず、日本政府は脱原発の方向に舵を切らなかったのかというパズルだった。ドイツをはじめとして、ヨーロッパの多くの政府は、事故後、比較的早い時期に、原発の推進・維持の政策を変更するメッセージを国民に向け発した²。一方、日本では、民主党政権下で脱原発に向けての動きがあったにもかかわらず、立ち消えになっていった。そのプロセスを研究者たちは政治学の分析枠組みで読み解こうとしてきた。

たとえば、ハイマンズは、原子力エネルギー政策の転換における「拒否権プレーヤー」の存在に着目している(Hymans 2011)。原子力政策は、その性質上最初はトップダウンの集権化された形で意思決定が行われ、そのことが特定のプレーヤーの意思で柔軟に政策を変更することを可能にしていた。しかし、日本では、総理大臣に限定されていた拒否権プレーヤーに、1950・60年代には読売新聞社主であった正力松太郎の原子力委員長就任をきっかけとして、原子力委員会と財界が加わり、1970年・80年代になると、原子炉設置の認可権を持っている通産省がプレーヤーとなった。1980年代後半

¹ ここでいう「制度構造」とは、新制度論で論じられる「制度」であり、政策ネットワークも制度として機能する。政策ネットワーク論と新制度論の関係については、風間(2013)参照。

² たとえば、原子力推進者であったドイツのメルケル首相は、事故の4日後には、3か月の「原子力モラトリアム」を発令し、原子炉を直ちに停止させ、わずか4か月で、2022年末までに原子力発電所を完全廃止することを盛り込んだ法案を連邦議会と参議院で通過させた(熊谷2012)。

になると、安全協定の同意権を持つ知事が、全国争点化は果たせなかったものの原子力開発に圧力を加えるようになった³。知事を除く拒否権プレーヤーが深く結び付き、それぞれの利益に基づく行動をとっていったことが、政策の硬直化を生み、その構造が原発事故後も基本的には継続しているとの認識である。

リンシャイドは、日本とドイツの比較分析を通じて、原子力エネルギーを討議する人たちの関係性（下位システム）の分極化が政策転換に重要な役割を果たしていると論じている（Rinscheid 2015）。福島の事故前後の新聞報道を手かりに、政策討議における重要アクター間の関係性を社会ネットワーク分析の手法を用いて解析している。事故前の日本では、原子力推進勢力の集合に対して、反対派の討議ネットワークは現われず、一極化していた。ドイツでは、原子力推進勢力と反対勢力がそれぞれクラスターを形成し、原子力政策を討議する下位システムが分極化していた。事故後、日本でも下位システムは分極化するが、ドイツのように、反対派勢力において脱原発実現の戦略や具体的シナリオに関する政策討議の蓄積がなかったことが脱原発に向けて政策転換が行われなかった理由であると論じている。原子力政策を討議するアクターが作るネットワーク構造の相違が政策対応の違いを生んでいるという理解である。

原子力政策の劇的な転換が日本で起こらなかった理由について、政策を推進してきた「原子カムラ」が力を維持し（あるいは取り戻し）政策転換を阻んだと論じる研究者もいる。

たとえば、キングストンは、「原子カムラ（nuclear village）」を、政策転換を阻止する「錨」としてとらえている（Kingston 2012）。電力会社、メーカー、官僚、国会議員、金融、メディア、研究者などの原子力推進者が構成する原子カムラは、時間をかけて成長し権力を高めてきた。彼らは一枚岩ではなく対立することもあったが、原子力エネルギーへのコミットメントを共有し、批判者のアクセスを拒んできた。この原子カムラの存在が、事故後の野田政権下にお

ける脱原発の方針をめぐるプロセスにも影響力を及ぼしたと論じている。

本稿は、以上の議論で共有されている2つの前提、①原子カムラは構造的変化を遂げていない、②日本の原子力政策の大転換は起こっていないという見方に批判的検討を加えることを目的としている。

1.2 分析枠組みとしてのガバナンスネットワーク

原子カムラは、一般には、原子力政策をめぐる形成される官民のアクターの集まりを意味する。どこまでを原子カムラのアクターに含めるのかは、研究者の問題意識に左右される。経産省・文科省・研究機関、東京電力をはじめとする9つの電力会社と電気事業連合会、東芝・日立・三菱重工などの原子力メーカー、原子力関連研究者、「電力族」と呼ばれる族議員がコアメンバーとして捉えられよう。そこに、研究者によって、商社・銀行・ゼネコン・マスメディア・立地自治体・労働組合・アメリカ⁴などが加えられて分析される。

原子カムラは、政策コミュニティとして把握され、その観点から日本でもいくつかの研究成果が報告されている（開沼 2011：吉岡 2011）。政策コミュニティは、1980年代から研究が蓄積されてきた政策ネットワークの一種であるが、近年、ネットワーク論者は、ガバナンスネットワーク概念を用いて分析するようになっていく⁵。本稿では、原子カムラをガバナンスネットワークとして扱うことにする（風間 2015）。

さしあたり、ガバナンスネットワークとは何かを明らかにしておく必要があるだろう。ガバナンスネットワークは、字義のとおり「ガバナンス」をめぐる「ネットワーク」である。

ネットワークとしての性質を備えているという理解には、2つの意味が込められている。第1に、観察可能な程度に安定した関係性が維持されていることである。第2に、その安定した関係の中で、自律的なアクターが水平的な調整

³ 2000年初頭の佐藤栄佐久福島知事や2007年の中越地震後の泉田裕彦新潟県知事と東京電力の対立が象徴的である（上川 2018）。

⁴ 吉岡斉は、「核の四面体構造」という原子力政策のサブガバメントの重要アクターとしてアメリカ政府を取り上げている（吉岡 2012）。

⁵ ガバナンスネットワーク論の中心的論者ソレンセンとトルフィンクは、ガバナンスネットワークの議論の中に政策ネットワークの議論を取り込んでいる（Sorensen & Torfing 2007）。

ゲームを展開していることを意味する。アクターの間には権力資源の偏在が認められるだろうが、各アクターは、完全な命令服従関係になく、戦略的に行動する自律性を持つ⁶。

ガバナンスという言葉を使用するのにも、2つの意味が込められている。第1に、政府内部で自己完結するのではなく、官民両方のアクターが関わっている状態が想定されている。第2に、そのネットワークは、「政府 (government)」と同様、ガバニングを目的として形成・維持され、ガバニングの有効性の観点から社会的評価に付される。ネットワークを通じてアクターに利益が生み出されていても、社会が期待するガバニングが有効な形で実現されていなければ、それは利益共同体に過ぎず、機能しているとはみなされない。

原子力ムラをガバナンスネットワークと捉えることは、原子力政策をめぐる官民のアクターがある程度安定した関係性を築いており、その中で各アクターは自己の利益を実現すべく水平的調整ゲームを繰り返すが、その存在価値は、アクターたちの利益の実現ではなく、ガバニングに対する評価によって規定されるということの意味する。

しかし、市場や政府にも「失敗」があるように、ガバナンスネットワークにも「失敗」がある。ネットワーク内での対立が激しくなったり、逆に過度に制度化が進行し身動きがとれなくなったりして、社会の期待するガバニングが実現されない事態が発生する可能性がある。ガバナンスネットワーク論では、「ガバナンスが失敗しないようにするガバナンス=メタガバナンス」についての議論が盛んに行われ、メタガバナンスを担うメタガバナーの役割に注目が集まっている。メタガバナンスのスタイルとしては、共通ルールを見直したり審判機能を担ったりして秩序を取り戻す制度化のベクトルか、新規参入者を受け入れたら固定化した役割配分を見直すなどして相互作用を活発化させる非制度化のベクトルがある⁷。

1.3 ガバナンスネットワークのダイナミズム

原子力ムラは、「ムラ」という言葉に象徴されるように、一枚岩の運命共同体と捉えられることが多い。しかし、1960年代に原子力開発体制が確立して以降、アクターの間には常に緊張関係が存在した(風間2015)。たとえば、1990年代以降、電力自由化をめぐるこれを推進したい通産/経産省と阻止したい電力会社は激しく対立してきた。

このような内的な緊張を孕みつつ、一方で、スリーマイル島(1979年)やチェルノブイリ(1986年)の事故、国内では、「もんじゅ」のナトリウム漏れ事故(1995年)、東海・動燃再処理工場事故(1997年)、JCO臨界事故(1999年)など、国民の不信感が高まる案件が発生すると、そのたびに緊張が緩和され、一致団結して目前の 이슈の解決に向けて協力関係を再構築するというパターンが繰り返されてきた。

2011年の福島原発事故まで、原子力ムラにおける変化は漸進的であり、比較的安定した関係の中で、ゲームが繰り返されてきた。ゲーム構造の中心には、東京電力が君臨していた。地域独占と総括原価方式⁸により、電力会社には収益が約束され、規制庁には本社や関連会社の天下りポストを用意し、自民党には金融・鉄鋼業界と並ぶ多額の献金をしていた。自民党には東京電力出身者、民主党には全国電力関連産業労働組合総連合出身者の議員を送り込み、メディアには多額の広告宣伝費、研究者には研究費を提供してきた(上川2016)。

ただし、東京電力がその豊富な資金力で原子力ムラを支配していたわけではない。原子力発電所の立地や原子炉増設の際の地元対策に政治家のサポートは必須であったし、通産/経産省は、電気料金の抑制を目指して電力自由化に振れることがあり、そのたびに省内の親派に働きかけ、自由化推進派を抑え込む必要があった。また、原子力政策には、高度な専門知識の動員

⁶ ベルツェルとパンケは、ガバナンスネットワーク概念について、官民アクターの等しい関与(構造要件)と非ヒエラルキー的調整(機能要件)という2つの要素を求めることについてなら同意が可能だと論じている(Börzel & Panke 2007:155)。

⁷ メタガバナンスのスタイルについて、詳しくは、風間(2019)参照。

⁸ 総括原価方式とは、経費をすべて積算した上に「報酬率」を上乗せした額が利益となるように、電気料金を設定する方式で、実務上は事業者の保有する設備や施設などの固定資産に約3%乗じた額が利益として計上されていた。

が必要で、原子力委員会や原子力安全委員会とその下部組織には研究者を配置して技術的なリスク管理をしなければならなかった。

原子力関連施設の事故や東京電力のデータ改ざん問題などの機会に、短期的に政治問題化することもあったが、基本的には、原子カムラ内部の閉鎖空間において、原子力に関連する政策は形成されてきた。原子カムラ内のゲームを通じて数多くの法律・規則・基本方針・指針などが作られ、複雑な構造を持った原子力政策の「レジーム」が形成されていった⁹。

原子カムラは、緊張と緩和を繰り返しながら、徐々に「制度化」が進行し、閉鎖性を強めていった。2009年の衆議院議員選挙で政権交代が起こり、民主党政権が成立したが、原子力政策や原子カムラの在り方に大きく影響を及ぼす事態には至らなかった。民主党は、政権担当能力を示すためにそれまでの脱原発路線をあらかじめ修正しており、鳩山内閣では、温室効果ガスの削減を最重要課題として掲げ、その手段に原子力が位置づけられた。「原子カルネサンス」というスローガンのもと、原子カムラは、より活発に原子炉の設置、核燃料サイクルの実施、原発輸出の推進に乗り出そうとしていた。

その矢先に発生したのが東日本大震災と福島原発事故であった。事故後の様々な検証によって、原子カムラのあり様がそこに安住するアクターたちから想像力と改革意欲を奪っていき、政策学習能力の低下、原子力関連プログラムの質の低下をもたらしたことが明らかにされた(国会事故調 2012)。原発事故後も、様々な改革が行われたものの、外形的には大きな政策転換がないまま、原子カムラはひっそりと生き残り、力を蓄えながら復活のタイミングを待っているかのようにみえる。

本稿では、以下のような構成で、この問題を考察する。第1に、原子力発電所の過酷事故を受けて、原子カムラ内部で処理されてきた機能が事故対策とともに原子カムラの手から離れて政治化し、その制度枠組みを大きく変更する決

定が行われた。第2に、その制度枠組みにおいて、原子カムラが扱うガバナリング対象が細分化・複雑化していった。第3に、動かしがたいベクトルがゲームの基本ルールとして原子カムラのアクター間で共通認識化し、原子カムラに「揺らぎ」がもたらされた。第4に、志向性の変わったアクター間の相互作用は脱原発の方向を示し、原子力政策が大きく転換している。

2. 政策アリーナの政治化

2.1 政治的アクターとしての「原子カムラ」

福島原発事故の影響はあまりに大きく、事故現場での汚染のコントロール、住民避難と除染をはじめとする帰還の条件整備、東京電力の賠償問題や存続問題など、原子カムラという限られたネットワーク空間では処理しきれない多数の課題が発生した。この種の課題に対し、民主党政権では、本部・会議の類を数多く設置し、政治主導で対応を図ろうとした¹⁰。様々な課題は、いったんは原子カムラから切り離され政治のアリーナに引き出された。新しいゲームが繰り広げられる政治アリーナは、原子カムラで安定したゲームを展開していたアクターたちにとって、不確実性に満ちた「場」であった。

多くの論者は、菅直人首相をはじめとする政権中枢が現場の事故対応にまでコミットしたことが混乱の一因だったと指摘している¹¹。このマイクロマネジメントの経験が政権中枢の政治家たちに東京電力への強い不信感を生み、浜岡原発の即時停止要請など、数々の唐突な反応につながっていく。先の見えない状況の中で、原子カムラのアクターたちは、東京電力の破綻回避と原子力発電所の存続を当面の目標にして、かつてそうであったように連携のとれたアクターとして政治アリーナでの活動を展開しようとした。

⁹ ある政策領域において形成されているプログラムの集合体を「政策レジーム」と名づけている。詳しくは、風間(2008)を参照。

¹⁰ この種の会議には、福島原子力発電所事故対策統合本部、政府・東京電力統合対策室、原発事故経済被害対応チーム、原子力事故による経済被害対応本部、原子力被災者生活支援チーム、被災者生活支援チーム、被災者生活支援各府省連絡会議、電力供給に関する検討会合、電力改革及び東京電力に関する閣僚会合、除染及び特定廃棄物処理に関する関係閣僚会合、エネルギー・環境会議などがある。

¹¹ たとえば、伊藤(2016)参照。

2.2 賠償スキームと東京電力の国有化

福島原発事故がもたらした被害は甚大で、東京電力が事故処理にかかる費用と住民に与えた損害の補償を全額負担することは難しかった。「原子力損害の賠償に関する法律」の第3条には「原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる」とされ、事業者のみが無過失責任かつ無限責任を負うことになっている。ただし、同条には、「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるときは、この限りでない」と規定されており、東京電力は、この免責規定の適用を求める動きを活発化させた¹²。田川は、そのタイミングで民主党内や自民党、経済界が一斉に、免責適用と負担上限設定の必要性や国家責任の重さを主張する声をあげたことについて、「彼らが過去に張り巡らせてきた影響力のネットワークの一端を示すもの」だと論じている(田川2016:209)。

しかし、政府側の窓口として対応した仙谷由人は、放射能が放出されて続けている時期に免責を持ち出すのは論外だと拒否、その姿勢は内閣に共有されていった(田川2016)。賠償額の増加が財政を圧迫することを警戒した財務省も政府の方針を後押しした。

一方で、政権では、東京電力に会社更生法を適用せず、破綻は回避するという方針も共有された(伊藤2013)。紆余曲折の結果、東京電力を破綻させず事業収益の中から政府が拠出した資金の返済を行わせるスキームが採用された。東京電力を含む原子力事業者12社と政府の出資により「原子力損害賠償支援機構」を設立し、この機構を経由して賠償負担額分の資金が東京電力に流れる仕組みが作られた。複雑な資金の流れを組み込んだ制度設計により、東京電力の延命を目的に税金が投入される印象を国民に与えることは避けられた。

2011年9月の野田内閣発足後、東京電力の国有化の動きは加速していく。経営体質の改善と後述する電力システム改革をセットで事業計画に組み込む方針が定まり、東京電力の経営権を掌握する方法が模索され始めた。東京電力は

抵抗を試みたものの、電力自由化を進めたい経産省と債権放棄を必要最小限にとどめたい金融機関の思惑が一致し、実質国有化が実現した(田川2016)。東京電力の経営上の自律性は失われ、経産省主導で再生計画の立案や経営陣の人選が行われることになった。

これまで、国内外の原子力関連施設の事故や不祥事に直面した時には、原子力ムラは、結束力を高め、政治的に圧力を加えることで対応してきた。福島原発事故後においては、東京電力存続のためのロジックとして、電力の安定供給と迅速な損害賠償処理を前面に打ち出し、原子力ムラの広範なネットワークを活用することで電力会社や官僚に厳しい姿勢で臨む民主党政権と渡り合い、東京電力破綻という最悪のシナリオだけは阻止した。

2.3 脱原発をめぐる対立

2011年3月26日、菅首相は記者会見を開き、東海地震の想定震源域に立地している中部電力浜岡原子力発電所に対し全基停止を要請する¹³。法的根拠のない行政指導であったが、厳しい世論を前にして、中部電力に抵抗する術はなかった。さらに、2010年6月に閣議決定されていた「エネルギー基本計画」では、2030年度の総電力に原子力が占める割合が50%とされていたが、これを白紙に戻すことも表明する。

菅首相は、エネルギー政策を検討するアリーナを経産省から分離するべく手を打ち始めた。しかし、6月2日に自民・公明・たちあがれ日本の3党共同で内閣不信任決議案が提出され、民主党内の「菅おろし」と連動したことから退陣表明を余儀なくされる。菅首相は、退陣条件の1つに「再生エネルギー特別措置法案」の成立をあげ、固定価格買取制度への道筋をつけた。退陣表明後も九州電力玄海原発の2号機・3号機の再稼働に際して欧州基準のストレステストを要求するなど、脱原発への道筋づくりに余念がなかった(上川2018)。

7月には、玄海原発の再稼働をめぐる経産省主催の県民説明会を前に、九州電力関係者が組

¹² 原子力損害の補償スキームや東京電力の国有化をめぐる民主党および関係者の複雑な交渉過程については、上川(2018)および田川(2016)に詳細に描かれているので参照。

¹³ 以下の民主党政権下における脱原発をめぐる経緯については、上川(2018)に詳しい。

織的に再稼働賛成の「やらせメール」を大量に送っていたことが判明し、その後も各地の集会などでやらせ問題が発覚、原子カムラに国民から厳しい目が向けられた。

7月13日、首相は記者会見を開いて「脱原発宣言」を行うが、閣議決定もない「個人的な考え」として扱われた。退陣直前には、脱原発を目指す「革新的エネルギー・環境戦略」を国民との対話を前提に策定していくことをエネルギー・環境会議で決定し、後述する原子力安全・保安院の廃止と、環境省の外局への原子力規制庁の設置を閣議決定した。

このようにして、脱原発に向けて退陣カードをちらつかせながら、道筋を付けることに成功したかにみえたが、2011年9月に成立した野田内閣が脱原発に大転換をもたらすにはいたらなかった。12年2月13日、原子力安全・保安院は、定期検査で停止していた関西電力大飯原発の3号機・4号機の再稼働を認めると発表し、野田首相も容認したことで、民主党政権の脱原発方針に国民から疑念の目が向けられるようになる。5月5日には、北海道電力の泊原発3号機が定期点検のために稼働停止し、国内の全原子炉が停止する事態になった。6月中旬以降、学生を中心に再稼働反対・反原発のデモが全国に拡大し、熱を帯びていった。結局、大飯原発の再稼働を阻止することはできなかったが、原子力政策の扱いを誤ると、国民の反原発感情が爆発することが原子カムラのアクターたちの心に深く刻まれることになった。

野田内閣では、無作為抽出された一般市民を集め討論を行ったうえでアンケート調査を行う「討論型世論調査」を実施するなどして、革新的エネルギー・環境戦略の原案をまとめていった。しかし、各省との協議では異論が噴出し、経済界、六ヶ所村をはじめとする立地自治体、アメリカからも様々なルートを通じて修正要求が出され、核燃料サイクルの中止や原子力委員会の廃止の文言を削除するなど修正を余儀なくされた(上川2018)。12年9月に、エネルギー・環境会議は、革新的エネルギー・環境戦略を公表し、①40年運転制限の厳格適用、②原子力規制委員会の安全確認を得たもののみを再稼

働、③原発の新規増設はしないという3原則を掲げ、「2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入する」と宣言した。しかし、戦略本文ではなく、「今後のエネルギー・環境戦略については、『革新的エネルギー・環境戦略』を踏まえて、関係自治体や国際社会等と責任ある議論を行い、国民の理解を得つつ、柔軟性を持って普段の検証と見直しを行いながら遂行する」ことが閣議決定され、いつでも撤回可能な逃げ道が作られていた(山岡2015)。

労働組合出身議員の抵抗もあって民主党は、党一丸となって脱原発路線を貫徹することに失敗し、国会運営において野党の自民党・公明党との間で原子力政策に対する厳しい世論に直面するリスクを共有することで、政治的な混乱を收拾しようとした。濱本は、野田政権時、国会では自民党・公明党との3党合意の形をとることが多くなり、3党連携の進行為政党間の差異を縮小化し、選挙における原子力問題の争点化を抑止したと論じている(濱本2016)。

2012年12月の総選挙で地滑り的勝利をあげ総理大臣に復帰した安倍首相は、就任直後の国会答弁で、前政権が策定した革新的エネルギー・環境戦略をゼロベースで見直すことを表明した。そして、14年4月に「第4次エネルギー基本計画」を閣議決定し、原発依存度を可能な限り低減させるとし、原発拡大路線は採用しないことを表明しつつ、原子力をベースロード電源として位置づけた¹⁴。

安倍政権下でも原子力関係閣僚会議をはじめとする様々な会議が作られ、原子力政策を議論する政治アリーナは残された。「官邸」が被災者の補償問題や放射能汚染水対策・廃炉に向けてのスキーム作りを主導した。原子カムラには、原子力に関わる問題に特化したガバニングが求められるのに対して、官邸は、メタガバナーとして、エネルギー、安全保障、地域振興など、様々な政策要因と関連づけながら、政策判断を行うことになる。

以上のように、原子力発電所の過酷事故を受けて、ゲームのアリーナがいったん原子カムラから切り離された。しかし、制度構造の再編成

¹⁴ ベースロード電源とは、季節・天候・昼夜を問わず、一定量の電力を安定的に供給できる電源をいう。

がひと段落し、政治的判断が必要な事項が限定されれば、官邸は、原子力政策をめぐるゲームのメタガバナーではなくなる。

2.4 原子力規制委員会の設置

2001年の「橋本行革」による中央省庁の再編で、経産省資源エネルギー庁に原子力安全・保安院が設置され、原子力安全規制を所管し、内閣府に設置された8条委員会の原子力安全委員会がその適切性を審査するという「ダブルチェック体制」が作られた。

福島原発事故後、この原子力安全規制体制が問題視され、野党自民党の塩崎恭久議員らが党内でまとめた案をベースに、与党、関連省庁との間で調整が進められた¹⁵。紆余曲折を経て、原子力安全・保安院と原子力安全委員会は廃止され、12年9月に「原子力規制委員会」が発足した¹⁶。同委員会は、両院の同意に基づき総理大臣が任命する委員長と4名の委員によって構成され、民主党の強い意向もあって環境省の外局に設置された。原子力関連の許認可権限を持つ3条委員会で、原子力安全規制に関してはほぼ一元化された。また、事務局として「原子力規制庁」が同じく環境省に設置され、委員会を組織的に支えることになった。

野田内閣のもとで初代委員長に就任した田中俊一は、原子力推進派と目されていたが、国民やメディアが注視する中、委員会は、新基準の下での安全性審査に厳しい姿勢で臨み、関係者の予測を超えて再稼働に時間を要することになった(天野2015)¹⁷。

原子力規制委員会は、3条委員会として許認可権を持ち、委員任命が国会の同意人事となることで、政治からの独立性が確保された。13年12月に自民党原子力規制プロジェクトチームが発表した緊急提言は、委員会が「独立」というよりも「孤立」の状態であると批判しているが、これは、自分たち主導で制度設計したは

ずの組織が原子力推進の壁として立ちはだかっていることに対するいら立ちともとれる¹⁸。リスク管理をめぐる判断では、どのレベルまでのリスクを許容するかが問題となり、規制委員会は、科学的判断を超えた社会的・政治的な意思決定を担うことになった(城山2018)。

原子力規制委員会は、記者クラブを置かず海外のメディアにも開放する方針を打ち出し、透明性の確保により国民の支持を調達しようとしている(天野2015)。審議プロセスは原則公開され、関連資料の提供にも積極的である。原子力安全規制のガバナンスに特化した部分的なメタガバナーとして、規制委員会が確保する透明性は、原子力カムの各アクターが自己利益の追求に終始することを抑制し、ガバニング機能と自分たちの行動を結びつけることを強く求める力として機能する。

以上のように、東日本大震災の対応に追われ、次回選挙で政権を失うことが確実視されていた政治的に脆弱な民主党政権において、不確実性の中で産み落とされた制度構造が原子力カムのパワーを規定し、内部で展開されるゲームに基本ルールを与えていくことになった。

3. ガバニング対象の変化

3.1 従来のガバナンス対象

福島原発事故が発生するまで、原子力カムのガバニングの対象は、比較的シンプルであった。原子力関連技術の開発と商用原子炉の設置・運営、その前提としての安全規制である。

安全規制は、原子力政策の根幹をなすガバニング課題である。ベックが論じたように、原子力や遺伝子関連技術は、いったん発生したら社会に致命的なダメージを与えるが、その発生確率は低く見積もられる(Beck 1992)。この種のリスクを評価することは技術的にも政治的にも

¹⁵ 原子力規制委員会の設置プロセスについては、上川(2018)、伊藤(2016)を参照。

¹⁶ 原子力規制委員会の創設において中心的な役割を果たした自民党の塩崎恭久が、当事者目線で検討プロセスを詳細に紹介している(塩崎2012)。

¹⁷ 次に委員長に就任した更田豊志氏も原子力カムの住民として知られており、規制委員会の方針転換が懸念されたが、引き続き再稼働問題などに厳しい姿勢で臨んでいる。

¹⁸ 秋吉は、原子力規制委員会の制度設計において、安全規制や規制行政の専門家がいない点、事故対応時の政治関与を問題視するあまり、必要以上に政治的独立性を強調し行政委員会の問題性が覆い隠されてしまった点を指摘している(秋吉2016)。

難しく、そのガバナンスのありようは日常的には争点化されにくい。

従来、稼働中の原子炉については、その後に新しい知見に基づいてより厳しい安全基準が設けられても規制は及ばないと解釈されてきた。しかし、伊方原発訴訟最高裁判決（1992年）、もんじゅ訴訟控訴審判決（2003年）では、科学技術の進歩や新たな知見の獲得によって安全性に疑問が持たれば、設置許可自体が違法と判断されるとの法理が示された（松本 2015）。これらの判例は、稼働中の原子炉であっても、新基準を遡及的に適合することを求める「バックフィット」と呼ばれる仕組みを要求している。ただし、福島原発事故まではこれが緩やかに解釈され、新しい安全基準導入の際には、事業者に時間的猶予が相当期間与えられてきた。国会事故調査委員会は、バックフィットを要求する判例の存在により、より厳格化した安全基準を設ければ、過去に許可した原子炉について取消訴訟が提起されると考えた関係者が基準の改定に消極的になったと分析している（国会事故調 2012：533）。

しかし、2012年12月、原子炉等規制法が改正され、「発電用原子炉設置者は、発電用原子炉施設を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならない」とバックフィットが明記されることになった。規制委員会には最新の知見に基づき安全基準を策定する責任が発生し、新基準が示されるたびに発電所の稼働の可否が問われることになる¹⁹。長年にわたり複雑に組み上げられた原子力関係の政策レジームは、規制委員会の設置とバックフィット条項の法制化により根本から組み替えられることになった。

原子力関連技術の開発において、政府は高速炉開発に傾斜的に予算を投入してきた。しかし、高速増殖炉「もんじゅ」について、2016年12月、原子力関係閣僚会議は、「『もんじゅ』の取扱いに関する政府方針」を決定し、廃炉に向けて作業を進めることを決めた。同会議は、「高速炉開発の方針」も決定したが、「費用対効果の高い、コスト効率的な開発の推進」を高速炉開発の原則の1つに掲げており、22年間で1兆円を投

じてきた「もんじゅ」と同スケールの開発投資が行われる可能性は低くなった。

新規原子炉の設置は、自民党の安定政権下においても、棚上げされている状況にある。政府は、原子力の電源比率について、2030年度には20～22%の水準を見通しているが、2018年度時点で電源構成比率は6.2%にとどまっており、廃炉が進んでいることも考えると、実現が難しい状況となっている（資源エネルギー庁 2020）。

事故後、原子カムラは、原子力関連技術の開発や新規原子炉設置など多大なエネルギーを注いできたミッションに代わって、新たな課題や優先順位の低かった課題がガバナンス対象として並列的に浮かび上がる事態に直面している。

3.2 被災地・被災者対策

福島原発事故により、不可避免的に新たなガバナンス対象となった課題は多数ある。

先述のような経緯で、2011年8月「原子力損害賠償支援機構法」が施行され、東京電力が被害者に賠償する資金を政府が肩代わりする仕組みが作られた。本機構は、14年2月に政府が福島第一原発の廃炉を決定したのに伴い、廃炉技術に関する研究・開発、助言、指導、監督を行う組織として「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」に改組されている。原子力損害賠償審査会には「原子力損害賠償紛争解決センター」が設置され、損害賠償に伴う申し立てを受け付ける体制も整備された。損害賠償や紛争処理のプロセスは、法的に解決されるべき領域であり、原子カムラのリソースが活かされる余地は少ない。

福島第一原発の廃炉・汚染水対策については「東京電力(株)福島第一原子力発電所廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」のもとで進められている。2019年12月に中長期ロードマップの改訂を行い、リスクの早期低減・安全確保を最優先に進める「復興と廃炉の両立」を大原則とする一方、廃炉完了期間を30年から40年とする方針は堅持されている。

汚染水対策として「凍土壁」が構想され、その効果に疑問が持たれていたが（天野 2015）、「エ

¹⁹ 原子力規制委員会は、テロ対策として、中央制御室から100m以上離れた場所に予備の制御室・電源・ポンプを備える措置を求めていたが、期限内に完成できなかった九州電力川内原発1号機について、2020年3月に強制停止処分を行っている（NHK 2020a）。

「エネルギー白書」は、専門家により構成された汚染水処理対策委員会で遮水効果があるとされたと主張している(資源エネルギー庁2020)。放射能汚染水の浄化は、一定の効果をあげているが、放射性物質処理装置(ALPS)で分離が難しいトリチウムを含む処理水のタンク貯蔵量が約121万トンに達し、2022年には満杯になる。現在、海への投棄をめぐって地元漁業関係者との間で厳しい交渉が行われている。

廃炉に向けては「核燃料デブリ」の存在が問題となり²⁰、高濃度の放射線下で安全に作業を進める方法が模索され、ようやく21年度中に、2号機から試行的に燃料デブリの取り出しを行うことが決まった(資源エネルギー庁2020)。プール内の核燃料の取り出しにも手間取り、計画は後ろ倒しにされ、2031年までに1号機から6号機のすべての燃料を取り出すとされている。事故現場における放射能対策と廃炉プロセスは、原子力ムラに蓄積された知識と研究開発力が生かされるフィールドである。

被災者支援も事故後に発生した重要なガバナリング対象である。政府は、除染に4兆円の膨大な費用を投入するなど、帰還可能な状況を早急に作るべく様々な政策を展開してきた。12年2月に設置された復興庁を中心に、被災地の復興対策も続けられ、同年3月に公布された「福島復興再生特別措置法」のもとで復興まちづくりが進められてきた。安倍内閣では、被災地域の日常を取り戻すことが原子力政策を維持する前提条件と理解され、16年12月には「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」を閣議決定し、早期帰還支援や生活の再建・自立に向けた取組みが積極的に展開されている。

現地では「福島イノベーション・コースト構想」「スマートコミュニティ構想」「福島新エネルギー社会構想」といった構想が相互に関連づけられながら、IT技術の活用と再生可能エネルギーの導入を主要コンセプトとする復興まちづくりが進められている。

しかし、NHKの報道によると、2020年3月時点で、避難指示区域ははまだ337km²あり、これは東京23区の面積の半分以上にあたる。

避難指示が解除された地区において、14年4月にいち早く避難解除が行われた田村市都路地区では8割が帰還したが、帰還困難地域に指定されていた浪江町が7.6%、富岡町が11.8%にとどまっている(NHK2020)。すでに避難先で生活基盤を形成している住民が多く、被災地域ではコミュニティが機能しない状態になっている。関連省庁、県・市町村と様々な民間の団体が地域の特性に合った体制を作り、復興まちづくりを進めていかなければならないが、原子力ムラのリソースが生かされる場面は、放射能防護対策などに限定されている。

3.3 原子力発電所をめぐる課題

喫緊の課題として直面しているのが再稼働問題である。自民党政権に移行後、再稼働に向けての動きが加速するかに見えたが、バックフィット制度のもと、再稼働には原子力規制委員会が示す新安全基準の下で承認を受ける必要があった。技術的観点から審査に付されるが、活断層問題のように、現在の知識水準では判定が難しく専門家の間でも意見が対立する論点がある(天野2015)。ただし、再稼働が認められる原子炉は今後徐々に増えていくと思われる。

さらに、技術的基準をクリアしても、避難計画の策定に時間がかかった。原子力規制委員会は、13年2月「原子力災害対策指針」改訂で、防災の重点地域を半径8~10kmから30kmに拡大した。これにより、重点地域を抱える自治体は、15道府県45市町村から21道府県135市町村に拡大、対象人口も72万人から480万人に増加した(天野2015)。放射能漏れ事故時に安全かつ円滑に住民が避難するスキームを自治体が策定するのは困難な作業である。

原子力発電所をめぐるもうひとつの困難なガバナリング課題は、高濃度放射性廃棄物の処分の問題である。これは、商用原子力発電が登場した当初から存在した古典的な問題でもある。日本では、核燃料サイクル技術の進歩によりいずれは解消・緩和されるという楽観的な思想のもと、青森県六ヶ所村の中間処理施設に多大な投

²⁰ 燃料デブリとは、炉心が加熱し溶融した核燃料物質が冷えて固まったもので、構造物に付着し高濃度の放射線を発することで、廃炉作業の妨げになっている。

資を行ってきた。

2017年4月に資源エネルギー調査会のWGが、高レベル放射性廃棄物の最終処分に適した地層の特性を公表した。国では、最終処分場に適した地域を示す「科学的特性マップ」を作成し、国側から調査を申し入れる手続きを作っている。2020年になって、北海道の寿都町と神恵内村が最終処分場の文献調査に応じると政府に伝えた。処分場選定の第1段階が文献調査であり、応募をした段階で20億円の交付が受けられることになっている。以前、文献調査に応募した高知県東洋町ではリコール運動が起こり、反対派が推す市長が当選して立ち消えになっている。第3段階の精密調査に入る前の第2段階の概要調査で知事に意見表明する機会が与えられているが、現北海道知事は反対の意見を表明すると言明している。

今後、重要なガバナンス課題となるのは、老朽原子炉の廃炉手続きである。12年の原子炉等規制法改正により、1回に限り最大20年間の運転期間の延長を認める「運転期間延長認可制度」が導入された。延長認可を受ける原子炉があるにしても、老朽化したものを随時廃炉にしていく必要がある。「エネルギー白書」によると、すでに15基の原子炉が運転を終了し廃炉プロセスが開始される（資源エネルギー庁2020）。バックフィット制度の下で原発の維持には大きなコストとリスクを抱えることになり、廃炉にした方が合理的という経営判断をする電力会社が増えていくことが予想される。

4. 原子カムラの「揺らぎ」

4.1 原子カムラの復元力

民主党政権末期において、野田首相に大飯原発の再稼働を決断させ、革新的エネルギー・環境戦略を骨抜きにし、自民党が政権復帰すると、同戦略を白紙に戻す声明が出され、第4次エネルギー基本計画では原子力を重要なベースロード電源に位置づけ、2030年の電源に占め

る原発の比率を20%から22%にすることが盛り込まれる。この時期の原子力政策をめぐる動きは、たしかに原子カムラの復活を印象付けるものだった。

2013年9月から14年9月までの全基停止の時には、原子カムラは、火力発電用に高価な原油を買わされており、国富が流出しているというプロパガンダを展開した（本間2016）。当初は、老朽化した原子炉の廃炉延長により時間を稼ぎ、いずれは国民の信頼を取り戻し、原子力エネルギーの推進に再転換する機会をうかがっていたと思われる。

しかし、原子カムラを取り巻く状況は本質的な変化を遂げており、それが各アクターの選好に影響を及ぼし、原子カムラ内部のゲームの性質を変質させ、その構造を大きく変容させていると考えられる。要因は様々であるが、ここでは、原子力に対する国民世論、電力システム改革、原発輸出の行き詰まりを取り上げたい。

4.2 原発世論と神話の崩壊

スリーマイル島やチェルノブイリで過酷事故が発生しても原子カムラと国民全体が決定的に対立する状況は生まれなかった。原子力発電所の立地をめぐる局地的に反対運動が起こったが、これが全国的な反原発運動として展開し、原子カムラの存立を脅かすまでには至らなかった（本田2011）。原子力発電に対して国民から安定した支持を得ていたが、福島原発事故により、当然のことながら、国民世論は原子力に厳しい姿勢を示すようになった。たとえば、日本原子力文化財団が2019年に実施した「原子力に関する世論調査」によると、原子力発電は「徐々に廃止していくべき」が49.4%、「即時廃止すべき」が11.2%で、「震災以前の状況維持すべき」の9.3%を大きく上回っている（日本原子力文化財団2020）。各種世論調査でも、国民の約6割近くが原子力発電所の再稼働にすら反対している²¹。

北田は、戦後の原発世論の変化とその要因について、「リスク」「効率性」「脱物質主義」と

²¹ 2016年2月の日本経済新聞の世論調査では、再稼働反対が60%、賛成が26%だった（日本経済新聞2016）。朝日新聞の16年10月の世論調査でも、反対が57%、賛成が29%（朝日新聞2016）、毎日新聞の17年3月の世論調査でも、反対が55%、賛成が26%で、1年前の結果よりも差が広がっているという（毎日2017）。

いう3要素の力学的バランスで肯定・否定の方向に変化するというモデルを提示している(北田2019)。その分析によると、日本人の原発に対するリスク認識は、チェルノブイリ事故などの歴史的な出来事として形成され、時間の経過によって日常意識から遠ざかり、長期的に低下する傾向にあったが、福島原発事故に見舞われたことによってリアリティある過酷事故にイメージが更新された。効率性の認識については、原子力発電が安定供給に貢献してきたという事実に基づいて肯定的認識が作られていったが、全基停止という疑似的な脱原発状態の中で低下した。今回の事故においても「脱物質主義」の方向に信念体系が動くことはなかったが、長い時間をかけて浸透していくと、原子力を否定するベクトルに作用する。

阪神淡路大震災の時には、「記憶の風化」が問題とされていたが、福島原発事故には、風化を許さない「しかけ」がいくつも存在する。廃炉を含めた事故現場の収拾には楽観的に見ても30年以上かかる。被災地に膨大な資金が投入され復興プロジェクトが展開されているが、避難住民の中には精神的・経済的なダメージから立ち直れない人も多く、生活を取り戻すのには果てしない時間が必要となる。東京電力や政府を相手取っていくつもの民事裁判が提起されており、下級審を中心に被告側に厳しい判決が下されるようになってきている²²。

裁判を通じて、発電所の事故は防ぐことができた、すなわち「人災」だったということが歴史的事実として確定されようとしている。2002年7月、政府の地震調査研究推進本部は、福島県沖で大きな津波を引き起こすマグニチュード8.2前後の地震が発生する可能性を公表した。東京電力の子会社「東電設計」は、2008年3月福島第一原子力発電所に15.7メートルの津波が襲うという計算結果を本社に提出、社内の津波担当者も対策案を作り報告しているが、経営幹部の判断で先送りされた(添田2017)。今後、裁判所の判決を通じて、この経緯が事実認

定される形で何度も反復され確認されていくことになる。

高木仁三郎が『原子力神話からの解放』を発表したのは2000年だったが、事故に至るまで神話から解放されるどころか強化されていった²³。安全神話の作用で注目すべきなのは、神話を作った側がその神話に縛られていく再帰的ループを描く点である。たとえば、発電所の立地に際して現行の安全基準に則っているので安全性は確保されていると説明すると、のちの安全基準強化の際に、「十分安全だと説明を受けたのに、なぜ基準を見直すのか」と疑問が呈せられることになる。立地地域との間に共有されている安全神話が傷つくの恐れるあまり、規制強化の動きは抑制されてしまう。福島原発事故は、そのような機能を果たしてきた安全神話から国民を解放したのである。

ただし、安全神話からの解放は、単純に科学的思考へとは向かわない。国民は神話を支えてきたのが科学者と官僚であることを知っている。科学的知見が進歩しても、組織や人間の都合で「ガバナンスの失敗」を引き起こす可能性があるというリスク認識が定着するだろう。この安定した世論は、原子力規制委員会のリスク評価や拒否権プレーヤーの知事たちの行動にも大きく影響する。この事実が、原子力ムラにおいてゲームを繰り広げるアクターたちの認識上の新しい制度条件として機能することになる。

4.3 電力システム改革と再生可能エネルギー

原子力ムラの有力アクターである電力会社の最大関心事は、地域独占のもとで総括原価方式による価格設定を維持し発送電の分離を阻止することであった。原子力ムラでは、沖縄を除く全電力会社が原子力発電所を運営することで結束を強めてきたが、電力会社同士を競争状況に置く自由化の動きは、その結束を弱めるものと捉えられた。そして、電力自由化の環境下では

²² 2020年9月、仙台高等裁判所は、国や東京電力は事故前に巨大な津波を予測することは可能であり、国は東京電力と同じ責任を負うとして、東京電力と同額の賠償命令を下した。いまだ1万人以上の被災者が裁判で争っている状況である(NHK2020d)。

²³ 高木は、①原子力は無限のエネルギー源、②原子力は石油危機を克服する、③原子力の平和利用、④原子力は安全、⑤原子力は安い電力を提供する、⑥原子力は地域振興に寄与する、⑦原子力はクリーンなエネルギー、⑧核燃料はリサイクルできる、⑨日本の原子力技術は優秀という9つの神話をあげている。(高木2011)

原子力発電所を維持できないとの認識が電力会社・官僚・電力族議員に共有され、電力自由化への抵抗姿勢が原子カムラの「望ましい態度」として定着していた。

電力自由化を産業政策として推進したい通産／経産省は、原子ムラにおいて特殊な利害構造を持っている。1993年に細川政権が成立し自民党が下野したとき、同省は電力自由化に動いたことがあった。94年3月には通産省電気事業審議会で競争原理に基づく電力制度の議論が始められ、95年には電気事業法が改正され、独立系発電事業者の新規参入が条件付きで認められた（竹内2013）。97年1月には、佐藤信二通産大臣が発送電分離の研究を始めると記者発表して原子カムラに衝撃を与える。2000年3月からは各電力会社が他の発電業者に送電線を貸し出す「託送制度」が創設されることになった。

しかし、電力業界は、2000年夏から翌年にかけてカリフォルニアで起きた大停電を好機と捉え、自由化が大停電の原因であるとの一大キャンペーンを展開する。2001年11月から総合資源エネルギー調査会で自由化論議が本格化した際には、元東京電力副社長の加納時男ら電力族議員を動員し、翌年6月に議員立法で「エネルギー政策基本法」の制定を実現する。同法には、「エネルギーの安定供給」と「環境への適合」に充分配慮しながら市場原理の活用を行うと規定される一方、発送電分離の構想を事実上葬り去ることに成功した（竹内2013）。

そして、福島原発事故とその後の全国規模の原子炉停止という事態を前に、経産省内で家庭向けを含む全面自由化の実現に向けて機運が高まった²⁴。賠償問題の処理プロセスを通じて、経産省は、原子カムラのプレーヤーとして東京電力を存続させ、原子力体制復活の可能性を残しつつ、長年の懸案であった電力自由化に向けて布石を打っていった。上川は、民主党政権下で電力システム改革が進んだ理由として、事故対応に対する世論の非難を回避したかったこと、市民運動にシンパシーを感じる政治家が政権中枢にいたこと、経産省内に電力自由化の制度設計の蓄積があったことなどをあげてい

る（上川2018）。先に紹介したリンシャイドの分析のように、省内で電力自由化阻止が主流であったときにも、自由化推進論者たちは、電力自由化のスキームに関する政策討議の空間を維持していたからだと思われる。

電力自由化の方針は自民党政権でも支持され、アベノミクスの成長戦略にも電力自由化が組み込まれた（井熊2013）。そして、2013年2月に公表された経産省「電力システム改革専門委員会最終報告」において、広域系統運用機関の設置、小売全面自由化、発送電の法的分離などの電力自由化に向けての基本デザインが提言されるに至る。結局、16年の電力小売の全面自由化により地域独占体制も終焉し、電気料金設定の規制は残るものの総括原価方式も撤廃され、20年までに発電と送電を法的に分離する措置が採られる方針も決められた。以上のような経緯をたどって、福島原発事故により、原子カムラで活動するアクターたちに共有されていた電力自由化阻止というゲームの基本ルールは失われた。

多くの論者が指摘するように、原子力エネルギー推進と電力自由化を両立させることは困難である（山内・澤2015；上川2018）。原子力発電事業は、莫大な初期投資をかけ、それを長期間にわたって回収するビジネスモデルに支えられている。民間投資をベースに原子力発電所を建設・運営しているアメリカにおいて、スリーマイル島の事故以降、新規建設のための資金が集まらないのも、ビジネスの投資スパンに原子力発電は適合しないからである。

一方で、日本のエネルギー政策は、再生可能エネルギーに旋回を始めている。2012年7月、菅直人首相が固定価格買取制度を半ば強引に導入したときには、経産省は、再生可能エネルギーに対して否定的な態度をとり続けてきた。規制官庁としてみた場合、限定された数の電力会社に対応するのと、あまた出現する再生可能エネルギー供給者と対峙するのとでは、政策展開の思想が全く違う。

ところが、この分野での世界市場の活性化とあいまって、日本における再生可能エネルギー

²⁴ 福島原発事故後の電力システム自由化の経緯については、たくさんの研究がある。さしあたり、上川（2018）、山岡（2015）、山内・澤（2015）、井熊（2013）を参照。

の発電コストは下がり続け、2014年4月に閣議決定された第4次エネルギー基本計画では「再エネは温室効果ガスを排出せず、国内で生産できることから、エネルギー安全保障にも寄与できる有望かつ多様で、重要な低炭素の国産エネルギー源」と位置付けられ、再エネの「導入を最大限加速」することが明記された。また、同計画をふまえて2015年7月に公表された「長期エネルギー需給見通し」では2030年度再エネ水準22～24%が設定されることになった。そして、18年7月に閣議決定された第5次エネルギー基本計画では、ついに再生可能エネルギーは「主力電源」に位置付けられる。2020年の「エネルギー白書」では、「再生エネルギーの導入加速～主力電源化に向けて」という章が設けられている（資源エネルギー庁2020）。

4.4 原発輸出

福島原発事故後、一層強く認識されるようになった原子力ムラのカバニング対象に原発輸出があった。事故前、日本では、国内の原子炉の設置数が激減し、2000年以降10年間で5基しか設置されなかった。国内の数々の原発事故や不祥事で国民不信が深まったのに加え、バブル経済崩壊後の長期不況により国内の電力需要が見込めなかったことが原因だった。一方、アメリカでは、2004年ブッシュ政権が「エネルギー政策法」の下、原発の立地と輸出を強力に推し進める方針を打ち出し、日本の原子力メーカーをパートナーとして指名してきていた。原子力プラントの輸出を実現するには、政府が長期的に法的・財政的な保証を行うなどの体制を用意する必要があり、2005年の「原子力政策大綱」に基づいて、関係省庁は原子力輸出に必要な法制度の整備や支援策の予算化を進めていった（鈴木2014）。事故直前の2010年10月には、菅首相がベトナムにトップセールスに赴き受注を実現させた。

事故後、脱原発を志向したはずの民主党政権でも原発輸出の方針は継続された。安倍政権では、原発輸出をアベノミクスの成長戦略に位置づけた。13年、安倍首相は、トルコを2度も

訪問しシノップ原子力発電所の契約を後押しした。14年4月に閣議決定した第4次エネルギー基本計画では、「高効率火力発電、再生可能エネルギー、省エネルギー技術、原子力、スマートコミュニティ等のインフラという形でその国際展開を推進する」と、様々なエネルギー技術の国際展開の中に原子力を滑り込ませている。原子力ムラにおいて、特に大手原子力メーカーは、海外への輸出拡大に原子力事業部門の命運をかけていた。原子力関連の技術や人材を確保するためには原発輸出の拡大が不可欠であると主張し、政府や総合商社、金融機関を巻き込んで一気呵成に投資を集中させていった。

2006年、東芝は、アメリカの原子力関連企業のウェスティングハウス・エレクトリック社を54億ドルで買収して、原子力事業の国際的展開に乗り出す戦略を立てていた²⁵。しかし、計画遅延で1兆円近くの損失を出し経営破綻の一因となった。現在、リトアニアやベトナムも日本への発注を撤回し、トルコへの計画も暗礁に乗り上げている。日立は、イギリス中部の島に原子炉2基を建設する計画を進めていた。しかし、原子力発電の安全基準が強化されたことで、建設費が3兆円に達する見込みとなり、イギリス政府に原子力発電の電気を高値で買い取る交渉を持ちかけたが拒否され、20年9月に原発輸出からの撤退を決定した。

国際社会でも、中国やインドをはじめとして、再生可能エネルギーへの投資を急速に拡大しており、原子力発電の国際市場は長期的には縮小していくと思われる。

5. 原子力政策の将来と原子力ムラ

原子力ムラは、各アクターが持ち込んだ資源を動員して、ガバナンスネットワークのミッションである原子力エネルギーを推し進めてきた。たとえば、電力会社や政府は資金、所管官庁は法的権限、メーカーと科学者は技術的知識と人材、政治家は政治的正統性といった資源を原子力ムラに持ち込んだ。しかし、福島原発事故以来、資源の総量は明らかに減少している。

²⁵ 以下の記述については、NHK（2020c）を参照した。

相互依存的にやり取りされてきた資源が減少したことで、各アクターの原子カムラに対するコミットメントは低下してきている。

たとえば、経産省は、エネルギー政策の主軸を原子力から再生可能エネルギーに露骨な形でシフトさせている。文科省は、「もんじゅ」の廃炉が決定され、核燃料サイクル技術に対する政策投資を減らさざるを得ない状況に直面している。原子力メーカーも原発輸出が暗礁に乗り上げている状況の中で、事業の継続は難しくなっている。

電力会社の地域独占は終わり、経産省は、東京電力を電力自由化のフロントランナーに仕立て、電力会社間競争を促している。かつてのように、電力会社が電気事業連合会を通じて一致して圧力活動を行う理由も力も失われた。稼働中の原子炉を可能な限り長期間利用することは望むが、新基準をクリアするためのコストが高ければ、廃炉を判断していくだろう。

原子カムラにおいて、電力族議員たちだけは、事故後も原子力政策に対するコミットメントを大きく変化させていないようにみえる。2020年10月26日に菅義偉首相が行った所信表明演説の中に「安全優先で原子力政策を進めることで、安定的なエネルギー供給を確立する」と述べた箇所があった。2050年までに温室効果ガスの排出を実質ゼロとする「カーボンニュートラル」を掲げる菅内閣が、鳩山内閣と同様、実現手段として原子力発電の拡大を考えているととれる表現だった。これに反応して、世耕弘成元経産大臣は、新技術を取り入れた原発の新設も検討することが重要と記者会見で発言した。しかし、これが政治争点化することを警戒したからか、加藤官房長官が即座に否定し、菅首相も国会での野党議員の質問に答えて原発の新増設は考えていないと明言した。

この経緯をみてもわかるように、政権担当者は、脱原発路線の再転換には大きな政治的リスクが伴うことを認識している。やがて族議員たちも、過酷な事故を経験した日本において国民世論が原子炉の新増設を許さないことを理解すると思われる。

原子カムラは、原子力の「推進」という当初のミッションから、事故現場のコントロール、安全な廃炉技術の開発、放射性廃棄物の管理といった原子力の「終息」に、そのミッションを

転換する時期にある。その意味で、原子力推進から脱原子力に日本の原子力政策は大きく転換しているのであり、その方向に最大限貢献する関係性を新たに構築しなければならない。

原子カムラの最大の問題点は、「ガバナンスの失敗」を監視し、適切な方策をとる「メタガバナー」が不在だったことである。経産省は知識不足から、東京電力はその経営体質から、メタガバナーの役割を果たすことができなかった。原子力政策が政治アリーナで議論されている間は「官邸」が一時的にメタガバナーの役割を果たすが、官邸が対応するべき課題は多様であり、常に原子力の問題に注目しているわけにはいかない。

今後、安全管理については原子力規制委員会をメタガバナーとして、「ガバニングの失敗」を引き起こさない制度構造を考えていかなければならない。鍵は、「透明性」の確保と、多様な主体の参加する「公共空間」の設定にある。

透明性は、ネットワーク内のアクターに外の視線を意識させ、ネットワーク本来の目的を自覚した行動を促す。政策が検討される際に、自分たちの論理ではなく、外の人たちにも通ずる正当付けが要求される。原子カムラでの議論をわかりやすく国民に伝える翻訳者としての役割がNGOやジャーナリストに期待されることになるだろう。

「安全神話なき時代」において、発生確率と被害の大きさを想定しにくい原発技術は、市民の漠たる不安を解消することはできない。そこでは、多様な専門のバックグラウンドを持つアクターが、それぞれの立場で見解を示しあい、対話によって新しい意味空間を作るプロセスが必要となる。そのような公共空間において、原子力技術のような予測不能で複雑な技術の受け止め方についての社会の倫理的な基盤が作られていくことが望ましい。

<参考文献>

【日本語文献】

- 秋吉貴雄（2016）「原子力安全規制の政治過程：行政体制再構築における政策学習」辻中豊編『政治過程と政策』115-134、東洋経済新報社。
- 天野健作（2015）『原子力規制委員会の孤独』エネルギーフォーラム新書。

伊藤光利(2016)「執政：福島第一原発事故と官邸の対応」辻中豊編『政治過程と政策』3-26、東洋経済新報社。

井熊均(2013)『2020年、電力大再編』日刊工業新聞社。

伊藤光晴(2013)『原子力発電の政治経済学』岩波書店。

開沼博(2011)『「フクシマ」論：原子力カムラはなぜ生まれたのか』青土社。

風間規男(2008)「ミクシレベルの政策分析とメゾレベルの政策分析—政策の構造と機能に関する政治学的考察—」『同志社政策科学研究』10(2)、1-20。

風間規男(2013)「新制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策科学研究』14(2)、1-14。

風間規男(2015)『「原子力カムラ」研究序説』『季刊行政管理研究』150、3-16。

上川龍之進(2018)『電力と政治—日本の原子力政策全史—(上)(下)』勁草書房。

北田淳子(2019)『原子力発電世論の力学—リスク・価値観・効率性のせめぎ合い』大阪大学出版会。

橋川武郎(2011)『東京電力 失敗の本質』東洋経済新報社。

橋川武郎・武田晴人(2016)『原子力安全・保安院政策史』経済産業調査会。

熊谷徹(2012)『なぜメルケルは「転向したのか?』日経BP社。

小森敦司(2016)『日本はなぜ脱原発できないのか』平凡社新書。

塩崎恭久(2012)『ガバナンスを政治の手に—「原子力規制委員会」創設への闘い』東京プレスクラブ新書。

城山英明(2018)『科学技術と政治』ミネルヴァ書房。

添田孝史(2017)『東電原発裁判—福島原発事故の責任を問う—』岩波新書。

鈴木真奈美(2014)『日本はなぜ原発を輸出するのか』平凡社新書。

高木仁三郎(2011)『原子力神話からの解放』講談社+α文庫。

田川寛之(2016)「震災発生後の東京電力と政治」辻中豊編『政治過程と政策』203-229、東洋経済新報社。

竹内敬二(2013)『電力の社会史：何が東京電力を生んだのか』朝日新聞出版。

東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(国会事故調)(2012)『国会事故調：報告書』徳間書店。

濱本真輔(2016)「立法：ねじれ国会下の立法過程」辻中豊編『政治過程と政策』55-76頁、東洋経済新報社。

本田宏(2011)「日本政治と反原発運動」『現代思想 特集反原発の思想』10月号、39巻(14)、128-141。

本間龍(2016)『原発プロバガンダ』岩波新書。

松本和彦(2015)「原子力政策と行政組織—憲法の視点から—」鈴木庸夫編『大規模震災と行政活動』207-234、日本評論社。

山内弘隆・澤昭裕(2015)『電力システム改革の検証』白桃書房。

山岡淳一郎(2015)『日本電力戦争』草思社。

吉岡斉(2011)『新版原子力の社会史：その日本の展開』朝日新聞出版。

吉岡斉(2012)『脱原子力国家への道』岩波書店。

【英語文献】

Beck, Ulrich (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*, translated

by Mark Ritter, SAGE.

Börzel, T. A. and D. Panke (2007), Network Governance: Effective and Legitimate? In E. Sørensen, Eva and J. Torfing (eds.) *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave MacMillan, 153-166.

Hymans, J. E. C. (2011) Veto Players, Nuclear Energy, and Nonproliferation: Domestic Institutional Barriers to a Japanese Bomb, *International Security*, Vol.36, No.2, 154-189.

Kingston, Jeff (2012) Japan's Nuclear Village, *The Asia-Pacific Journal*, Vol.10, No.1, 1-23.

Rinsheid, Adrian (2015), Crisis, Policy Discourse, and Major Policy Change: Exploring the Role of Subsystem Polarization in Nuclear Energy Policy Making, *European Policy Analysis*, Volume1, No.2, 34-38.

Sørensen, Eva and J. Torfing (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave MacMillan.

【URL リスト】

朝日新聞(2016)「原発再稼働「反対」57% 朝日新聞世論調査」2016年10月17日配信、朝日新聞ホームページ(2020年10月22日取得、<http://www.asahi.com/articles/ASJBK4H0XJBKUZPS001.html>)

NHK(2020a)「原発初の『強制停止』その意味は」(時論公論)2020年3月17日配信、解説員室ホームページ(2020年10月22日取得、<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/425602.html?id=culture>)

NHK(2020b)「Web特集 原発事故9年 住民の帰還はどこまで進んでいるのか」NHKホームページ(2020年10月23日取得 <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200311/k10012320891000.html>)

NHK(2020c)「行き詰る原発輸出 原発政策の見直しを」(時論公論)2020年9月28日配信、解説員室ホームページ(2020年10月22日取得、<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/436633.html>)

NHK(2020d)「原発事故は『人災』高裁『国に重い責任』」(時論公論)2020年9月30日配信、解説員室ホームページ(2020年10月22日取得、<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/436789.html>)

資源エネルギー庁(2020)「令和元年度エネルギーに関する年次報告」経済産業省ホームページ(2020年10月23日取得 <https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2020pdf/>)

日本経済新聞(2016)「原発再稼働に反対6割 本社世論調査」2016年2月29日配信、日本経済新聞ホームページ(2020年10月23日取得、<http://www.nikkei.com/article/DGXKASFS28H1FY6A220C1PE8001/>)

日本原子力文化財団(2020)「2019年度 原子力に関する世論調査 調査報告書」日本原子力文化財団ホームページ(2020年10月20日取得、<https://www.jaero.or.jp/surv2019jaero/>)

毎日新聞(2017)「毎日新聞世論調査 原発再稼働、反対55% 賛成26%、差拡大」2017年3月17日配信、毎日新聞ホームページ(2020年10月23日取得、<https://mainichi.jp/articles/20170313/ddm/002/010/124000c>)