HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本の原子力政治過程（５・完）－連合形成と紛争管理－
Author(s)	本田, 宏
Citation	北大法学論集, 54(5), 410-338
Issue Date	2003-12-15
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15239
Type	bulletin (article)
File Information	54(5)_p410-338.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　説

日本の原子力政治過程（5・完）

――連合形成と紛争管理――

本田　宏

目　次

序論　エネルギー政策の転換の契機はどこにあるのか
第一章　原子力をめぐる政治過程の分析枠組み
第二章　支配的連合と「基本合意」の確立（1954-67）
　第一節　支配的連合の形成　（以上54巻1号）
　第二節　支配的連合の確立
第三章　批判勢力と受益勢力の形成（1954-74）　（以上54巻2号）
第四章　与野党伯仲下の反原発運動の確立（1974-78）
第五章　保守回帰の下での紛争の激化と儀式化（1979-85）
　第一節　公開ヒアリング闘争　（以上54巻3号）
　第二節　ブロック間関係の再編
　第三節　国際環境の変化と支配的連合の適応様式
第六章　反原発「ニュー・ウェーブ」の時代（1986-91）
　第一節　ソ連原発事故への政府対応と新しい動員基盤の形成
　第二節　原発反対運動の多様化　（以上54巻4号）
　第三節　土井社会党と選挙路線
　第四節　「原発ＰＲ大作戦」
第七章　対立軸の再編（1992-2002）
　第一節　政界再編と原子力行政改革
　　1．政界再編の効果
　　2．原子力行政改革の既視感
　第二節　地方の反乱と対案形成

1.「原子力斜陽化症候群」と地方の反乱
2．対案形成と法制化をめぐる攻防
第八章　政治過程の力学
第一節　支配的連合の利害調整様式と問題構造
第二節　抗議運動と促進的事件の効果
第三節　対抗主体の連合と紛争管理
第四節　対立構造の流動化と原子力政治過程
文献
図表　（以上本号）

図表目録

図６－７：電源特会における広報予算の伸び
表８－１：日本の原子力政治過程（チェルノブイリ事故以前）
表８－２：日本の原子力政治過程（チェルノブイリ事故以降）
表８－３：最大規模のデモ上位10位の比較
表８－４：西欧四カ国と日本の反原発運動（1975-89）の抗議手段
表８－５：脱原子力の連合と紛争管理の関係
図８－１：55年体制下とグローバル化の下での政治的対立軸

第六章　反原発「ニュー・ウェーブ」の時代（1986-91）

第三節　土井社会党と選挙路線

1986年１月の「新宣言」採択にもかかわらず、1986年７月の衆参同日選挙で社会党は、112議席から85議席へと議席を激減させ、惨敗を喫した。敗北の責任をとって辞任した石橋委員長の後任には、日本の憲政史上初の女性党首として土井たか子が1986年９月に就任した。土井は委員長に就任すると、社会党を国民に開かれ、市民との共同作業で政策をつくる党にし、また女性の政治参加を拡大することを公約に掲げた。また消費税の導入への反対など、明快で筋の通った政治姿勢や、党内の特定派閥に属さなかったという経歴は、新鮮な印象を強めた。こうした土井の姿勢に共鳴して、従来社会党と縁の遠かった生協などの市民運動の関係者が社会党に引き寄せられ、それがさらに党のイメージを変えるとい

う形で、社会党の支持は労働運動の外に大きく広がった。その結果、社会党はその後1991年春まで、思いがけない復活を享受したのである。

市民運動の世界から女性候補者の発掘に努め、女性票を多く惹きつけた「土井社会党」の時代はまた、主婦層を中心的担い手とした「ニュー・ウェーブ」の時代とも重なる。反原発運動の高揚は社会党に追い風となり、逆に反原発運動にとっても土井社会党の存在は追い風となった。特に1989年夏の参院選後、土井社会党下で新たに当選した反原発派の新人議員たちが、反原発運動への政界での支援者の中心となる。また社会党と反原発運動の協調行動の焦点となったのは、こうした議員の助力をあてにした脱原発法国会請願運動や議員による国会質問、国政選挙や知事選での「脱原発候補」支援であった。

従って石橋社会党が民社党との連携を念頭に入れて着手した原発政策の見直しは事実上棚上げとなった。そのことは、社会党が健闘した1987年4月の統一地方選挙後における党内の基本政策見直し論議に早くも表れている。1987年8月、山口書記長は、日米安保・自衛隊・朝鮮半島・原発の四基本政策での柔軟な姿勢を示す見解を公表したが、党内左派から強い批判が上がり、山口見解の再検討を委ねられた基本政策プロジェクト・チームは11月に収拾案を発表し、朝鮮半島政策での柔軟化（韓国との交流自由化）以外は、山口見解の意図を否定した。原発政策では、エネルギー供給に原発が組み込まれている客観的事実を直視しつつも、「安楽死」させるための政策作業を深めるという趣旨だったのが、収拾案では原発や核廃棄物施設の新規建設を認めず、できるだけ早く原発に依存しないエネルギー構造を実現することとされた（新川1999、175頁）。

基本政策見直し論議は、1988年度の社会党運動方針案の起草過程で再燃した。プロジェクト・チームが作成し、執行部が1988年1月に公表した運動方針案は、野党連合政権実現のため、「必要な妥協を恐れず、現実的な進歩と改革を進める」ことを強調し、党内論議の的となっている基本政策についても現実主義的な路線を推進していこうとした。なかでも原発については、新設は認めないが稼働中のものは脱原発のエネルギー転換まで安全性のチェックを厳しくするなどして当面容認し、燃料電池など原発に代わるエネルギー源の開発を推進する方針を打ち出した。しかし党内左派からの巻き返しに遭い、特に原発政策は左右両派の調整

がつかず、結局１月21日に決まった運動方針案では左派の主張に沿う形になった[15]。1988年２月の党大会では、採択された運動方針案のみならず、土井委員長自らが大会冒頭挨拶で、安保・自衛隊・原発での政策変更を否定した（新川1999、176頁）。

こうして土井社会党が反原発政策を堅持する中、1988年春の伊方原発出力調整試験反対行動を契機に、反原発「ニュー・ウェーブ」が全国的に高揚すると、労組や公明党の間でも原発容認姿勢が動揺を見せるようになる。全民労協から1987年に移行した全日本民間労組連合会(「連合」)の1988年５月の政策・制度要求中央討論会では、電機労連や電力総連など原発容認の大労組代表が居並ぶ資源・エネルギー部会において、原発推進を基調とした「政策・制度要求」の執行部原案が提起されたが、全電力や日放労など一部労組の代表から脱原発論や慎重論が噴出したため、「避難体制の整備」や「安全基準の整備」の表現が原案に追加された[16]。

また「連合」の有力単産であり、社会党右派に強い影響力を持つ全電通は1986年の大会で既存原発容認の方針を打ち出し、「いっさいの原発を認めない社会党の政策は非現実的だ」として政策転換を求めてきた。後に新「連合」の会長となる山岸章委員長は、社公民路線を推進する立場から、1987年１月に土井委員長下で初めて開かれる社会党大会を前に、基本政策の現実主義的見直しを求める意見書を社会党に提出し、これに応えたのが先述の山口書記長の見解であった（新川1999、186頁）。しかし全電通は1988年５月、欧州各国が脱原発政策に転じ、日本でも主婦など一般市民の間で反原発運動が拡大する状況に直面して、７月の定期大会にかける1988年度運動方針案では、既存原発の容認姿勢は変えないものの、従来のように社会党に反原発政策の見直しを強く迫らないとの態度に後退した。全電通幹部らは「西欧の社会民主主義政党も政権の命運をかけて原発推進に動いたが、チェルノブイリ以後は脱原発一色。今や声高に原発推進を言う状況ではなくなった」と説明した[17]。

公明党も原発推進に慎重な姿勢をとるようになった。創価学会の青年部や婦人部で反原発の意見が強まってきたためである。公明党の矢野委員長は1988年５月中旬に滋賀県で開いた党県議団総会において、安全性の確保と住民の合意が得られれば原発の設置を認めるという従来の公明党の立場を見直す必要があると問題提起した。この発言は一部で反原発

への急転換のように解釈され、党内が一時混乱したが、矢野は党機関で、先の発言が原発の即時廃棄を意味したものではないことを釈明した上で、「出力調整時の操作、事故の状況など、安全性重視の立場から分析、調査を先行し、時間をかけて将来のエネルギー政策の体系的な検討を全党的にしてほしい」と要請し、了承された。これを受け公明党は6月、原発の安全性を再検討し新しいエネルギー供給システムの研究を進めるための「原発問題研究会」を党内に設置した(18)。公明党はまた1988年11月30日の党全国大会で、従来の原発建設容認政策を見直し、将来は原子力発電に依存しない体制をめざすこと、また当面は原発の安全性をより一層確保することを内容とする「脱原発」政策を決定した(19)。

しかし民間「連合」や公明党と対照的に、旧同盟系の電力労連は、従来の強硬な原発推進姿勢を堅持し、原発宣伝活動を強化した。また新「連合」への合流を控えていた総評官公労系の労組の間では、自治労を中心に、反原発運動への支援を活発化させる労組もあった。従って脱原発政策を社公民の政権構想の枠内で追求していくのは依然困難であった。社会・公明・民社・社民連の四野党は1989年5月、連合政権構想を発表したが、安保や自衛隊、原発といった社会・民社間の不一致課題の平準化を求める動きは再び浮上した。野党連合政権構想が目指したはずの「社会民主主義」とは本来、国民経済の再分配に関する経済の構想であり、また自民党長期政権に伴う様々な弊害の解消が連合政権の第一義的な目的であったはずである（真柄1998、195頁）。ところが特に民社党は、これら連合政権では棚上げにするしかないはずの付随的争点に関する社会党の「非現実的」政策の路線転換を執拗に求め、社会党内でもそれに呼応する動きが再燃した。しかし必ずしも左派とは限らない党内の主体性維持派が土井執行部の下で勢いをつけていた中、特に原発政策では、チェルノブイリ原発事故と反原発運動の高揚という新しい現実を踏まえ、社会党の政策転換はなおのこと困難であった。

政策転換の困難は、1989年7月23日の参院選挙によって、さらに強まった。この選挙で社会党は比例区で20名、選挙区で26名の合計46名の当選を果たし、自民党の36名を大きく上回った。その勝因は、自民党が消費税導入やリクルート疑惑、宇野首相の女性問題で苦境に立たされたこと、また社会党が土井人気に加え、生協など市民運動界から抜擢した女性活

動家など女性候補を比例区の名簿上位に置くことで女性票の掘り起こしに成功したことにあった。公認・推薦を合わせた女性の当選者数は15名に上った（新川1999、176頁）。社会党の大勝や、市民運動出身の新人議員の当選は、社会党の主体性維持派を一層強めた。

そのことを印象づけたのは1989年9月に土井委員長が発表した「土井ビジョン」である。参院選の結果を受けた参院での与野党逆転という状況下で、1989年8月9日の参院における第一回の首班指名選挙では、野党が結束して土井に投票し、土井委員長が海部自民党総裁の票を上回った。野党間の良好な関係を確認した山口書記長は8月21日、「連合政権政策の基本」に関する構想を発表、この中で、経済政策は「市場経済の枠組みを基本」とし、日米安保条約は「外交の継続性に立って維持」、自衛隊は「防衛費の対GNP枠比1％枠を厳守しつつ、シビリアンコントロールを確立」すること、また「エネルギー源の一定比率を占めていることを認識」するという表現で稼働中の原発を事実上容認する姿勢を明らかにした（新川1999、176-177頁）。この基本線に従い、土井委員長は9月10～12日までの全国政策研究集会の場で、「新しい政治への挑戦」と題する提言、いわゆる「土井ビジョン」を発表することになった。ところが原案作成から発表までの間に、党内で現実主義化に反対する左バネが再び働き、発表された「土井ビジョン」は結局、現実主義への批判を再確認するものとなった（真柄1999、193-194頁）。これは民社・公明両党の反発を招き、連合政権構想は再び崩壊に向かい始めた。

それでも公明党は1989年10月30日、日米安保・自衛隊・朝鮮半島・原発の四大不一致課題において、民社党よりは社会党との共通点が多い連合政権構想「石田見解」を発表した。原発については、将来展望として脱原発を目指し、代替エネルギーの実用化の目途がつくまでは、厳格な安全性のチェックを前提として、原発依存の現実を認めざるを得ないという穏健な「脱原発」路線を表明した[20]。

また四野党間の協力はまだ決定的に崩壊していたわけではなく、消費税廃止法案の共同提案や、連合政権協議、さらに1990年2月の衆議院選挙に向けた選挙協力が行われた。とりわけ選挙協力は、1989年11月の総評解散を受けて発足した新「連合」によって、総評・社会党及び友愛会議（1987年に解散した同盟の機能を一部継承）・民社党という系列を超

え、公明党や社民連も含めて行われた。しかし選挙の結果、大きく議席を減らした公明・民社両党は、136議席を獲得した社会党の「一人勝ち」への反発から社公民連合構想への意欲を減退させた（新川1999、177頁）。また自民党は、議席数は減らしたものの得票数は回復させ、海部政権下での党勢持ち直しを印象づけた。社会党は政権交代を実現する政治状況を作り出すのに失敗したのである。

さらに1990年８月２日に勃発した湾岸危機をきっかけに政府が国連平和協力法案を提起すると、人的貢献の必要性を認める公明・民社両党と、経済貢献に限定する立場をとった社会党との対立が強まった。加えて1991年１月30日から２月１日まで開かれた社会党第56回大会で、消費税廃止や原発の廃止、安保条約解消といった非妥協的原則主義の文言で溢れた運動方針が決定されたことは、社公民路線を推進してきた全電通や全逓など旧総評系有力民間労組の社会党離れを促した。その結果、1991年４月の統一自治体選挙では、東京都知事選挙で労組の支援を得られなかった社会党推進候補が惨敗したのを始め、道府県議会選挙や市議会選挙でも社会党は議席を減らした（新川1999、177-178頁）。

この統一自治体選挙敗北を受け、社会党は1991年５月、右派の田辺誠副委員長を責任者とする党改革委員会を設置し、同委員会は６月20日、「政治の改革と日本社会党の責任」と題する報告書を中央執行委員会に提出する。そこでは「連合」との密接な関係の樹立や社会民主主義勢力の総結集（社民結集）、日米安保・自衛隊・エネルギー政策での現実の直視が謳われた。これを受け６月24日、土井委員長以下執行部は総辞職し、さらに７月末の第57回臨時党大会では田辺が社会党委員長に選出された。田辺は石橋執行部では書記長として「新宣言」の作成に関わり、現実政党化・社公民路線を推進する第一人者であった。しかし現実には、田辺社会党は湾岸戦争を契機として強まった党内の「左翼バネ」を統制できず、社民結集はかけ声だけに終わった。第57回党大会にかけられた「党改革案」は地方代議員の突き上げにあって原則主義的方向に修正を余儀なくされ、例えば原子力に関しては、新規原発や核廃棄物処理処分施設の建設を認めないという趣旨が原案に挿入された。

さらに1992年６月、自民・公明・民社三党が提出したPKO（国連平和維持活動）法案の参議院での採決で社会党は牛歩戦術をとり、また衆議

院では党所属全議員の辞職願いを衆院議長に提出した。しかしこうしたスタンドプレーは有権者から好意的な評価を受けなかった。1992年７月26日の参院選では、自民党が勝利を収め、民社党と共産党が低迷したが、社会党は前回より24議席減の惨敗となった。野党の勝者は公明党と、５月に細川護熙が結成し、初の選挙で４人を当選させた日本新党であった。参院選での敗北に加え、田辺が親しい関係にあった自民党の実力者、金丸信が、1992年８月に発覚した佐川急便事件の中心人物に浮上したことで、田辺は12月、就任からわずか１年５ヶ月で辞任表明を余儀なくされた（新川1999、179-182頁）。

以上見てきたように、社会党は土井委員長の就任によって、女性有権者の政治的関心を高め、市民運動との関係も深め、反原発運動からの期待も集めた。しかし原子力をめぐる政党間の対立軸は従来からさほど変化はせず、脱原発実現に向けた新たな政治的連合は構築されなかった。このため脱原発法国会請願運動や、1988年の泊原発道民投票条例直接請求運動のように、署名運動を出発点としながらも議会政党の協力を不可欠としたキャンペーンは目的を達成できずに終わった。同様に、社会党の道府県知事やその候補を応援して原発の運転開始や核燃料サイクル基地に反対姿勢を表明させる戦略も、道民投票条例に対する横道社会党知事の消極姿勢や、1991年の青森県知事選挙における社共統一候補の敗北などによって、限界が明白となった。従って社会党と共闘して脱原発の政治的多数派を形成しようとする戦略も失敗に終わったのである。

第四節　「原発ＰＲ大作戦」

この時期の政府及び電力業界の対応は、従来と違い、食品汚染への不安などを通して婦人など一般市民層にまで反対の輪が広がったことへの危機感から、情報管理と原子力広報の強化に終始した。電力業界は日本の原発の安全性を訴える宣伝活動を強化し、電力会社が開いた地元説明会は、個別訪問も含め、1986年７月までに約１万７千回、1987年３月末までに約２万４千回に達した。また1988年４月末、電事連と各電力会社は朝日・毎日・読売・日経・産経の全国新聞５紙を始め、主要ブロック紙、県レベルの地方紙など計33紙に一斉に原発の安全性を訴える全面広

告を掲載した。一回の掲載料は５紙の合計で約１億円、33紙全体で２億円にも上ったが、電事連は月に一度のペースで広告を打ち始めた（山口1988、230-232頁）。

電力会社の動きは、国の後押しも受けていた。1988年４月21日、科技庁は原子力広報に関し、長官と科学審議官、及び原子力局長ら最高幹部と、電力業界首脳（東電社長と関電会長）及び原産首脳（三菱重工社長、東芝社長ら）との異例のトップ会談を開いている。科技庁長官はまた４月26日の閣議で、反原発運動に対して政府が一丸となって対処することを関係閣僚に要請し、同意を得た。また通産省は５月、「原子力広報推進本部」を設置し、通産大臣も電力九社の社長ら電力業界首脳と東京で異例の会合を行い、原発の安全運転と広報活動の充実を要請した。通産大臣は「反原発運動について「都市部を中心として盛り上がりを見せており、従来の立地地点を中心とする運動とは異なっている。運動に加わっている人の大半は、必ずしも専門的な知識を有しているわけではなく、『原発は危険だ』『電気は余っている』という一部の意見に影響された面が大きい」との見方を示し、「この状況を放置すれば、原子力発電に対する国民の信頼を損ない、わが国の安定・低廉なエネルギー供給に支障をきたすおそれがある」と述べた。しかし対応策については通産、電力業界ともに、広報の強化が中心で、事故防止対策には触れなかった。広報についても「これまでの広報が、カタカナや漢字が多く、わかりにくかった」とし、無知な運動参加者という発想に基づいていた。通産省はさらに1988年７月、資源エネルギー庁内に広報推進室を設け、また10月には全国９通産局・支局に「原子力広報推進室」を設置した。原発と行政面でのつながりの薄かった通産局を「原発への理解を市民に求める窓口」と位置づけ、各地域での原発 PR を強化していく方針であった[21]。

一般向け広報活動は新聞のほか、テレビやラジオ、雑誌などのメディアも動員して大規模に展開された。並行して重点が置かれたのは第一に、記者対策である。具体的には1988年５月から６月にかけ、通産省や科技庁、東電が、社会部や科学部の記者が詰めている記者クラブや論説・解説委員クラブ、科学部長会などを対象に懇談会を頻繁に開催したことや、電力会社の首脳と記者とのマンツーマンの懇談（山口、1988、230-231頁）、さらに青森県南部の地方紙「デーリー東北」の企画記事に電事連

などが1986年及び1987年に計1600万円の「協力金」を拠出していた事件（鎌田1996、234-247頁）が挙げられる。第二に、住民対象の無料見学ツアーがある。関電は1988年5月から6月にかけ、民宿利用の1泊2日で自己負担は昼食のみというバス旅行を38回実施し、近畿六府県の住民延べ1400人に原発を見学させている[22]。また反原発運動の影響が及び、動揺が見られるようになった電力会社の社員やその家族も、1988年春から見学旅行の対象に加えられた。第三に、反対運動の分断を図るため、運動の指導者と目された作家の広瀬隆を攻撃するキャンペーンが展開された。まず広瀬隆らの主張に具体的に反論した想定問答集とビデオが作成され、これを使った社内勉強会を開催した。また科技庁の全面的な支援の下、科技庁の外郭団体である日本原子力文化振興財団は1988年7月、広瀬隆の著書「危険な話」に対する反論を集めた「危険な話の誤り」と題する小冊子を二千部、9月には「危険な話の誤りパート2」を三千部、11月には「危険な話の誤り　その3」を四千部印刷し、全国の原発立地市町村やマスコミ関係者などに配った。

原子力広報活動の強化は、電源開発特別会計予算においても、1988年以降の爆発的な広報予算の伸びとして、顕著に表れている（図6－7）[23]。その一方で、原発の安全対策総点検や事故対策の整備など、実質のある対応策はほとんど示されなかった。大きな争点となった六ヶ所村の核燃料サイクル基地の立地手続も、反対運動を無視して着々と進められた。ただ、1988年3月以来、1994年春まで、電調審による原発計画着手承認は約6年にわたって滞り、長期計画における原発開発目標も、87長計及び94長計では、依然過大だとはいえ、これまでの実績の延長線上に近い程度には下方修正された（図3－1、図3－2）。その限りでは、運動の具体的効果がなかったわけではないが、政府の公式の政策転換はなされなかった。

まとめ

衰退傾向にあった反原発運動は、チェルノブイリ原発事故後、予期せぬ活況を呈した。1979年のTMI原発事故の頃と異なり、石油危機が並行して起こらず、放射能の影響も遅ればせながら輸入食品汚染の形で日本国内に及んできた。食品の放射能汚染の問題は、1950年代の原水爆禁

止の国民的運動以来、強い認知的動員の潜在力を持っており、子供を持つ主婦層の不安に共鳴した。この頃はまた、60年代の高度経済成長を経ても未発達だった脱物質主義的価値観の形成が、二度の石油危機の克服と景気回復、さらにバブル経済に向かう中で、大衆レベルに浸透してきていた。同時に、比較的高学歴の主婦層の台頭も見られ、時間的余裕を活用して生協活動や市民運動に積極的に参加するようになり、新しい反原発運動の中心的な担い手となった。1980年代前半を通して、原発のさらなる推進に反対の世論が次第に増加し、女性の間では早くも1984年末に、男性の間では1988年に反対派が多数派に転じた。加えて、社会党は新しい女性党首の下、女性票の掘り起こしと生協運動などからの女性候補者の発掘に努め、基本政策の現実路線化にもブレーキをかけたため、反原発運動に追い風となった。

この頃の日本の運動を西欧の反原発運動と比べて見ると、ドイツではTMI原発事故よりはるか前から原発問題が全国的な注目を集め、反対派も一度多数になっていた。1985年半ばにヴァッカースドルフ再処理工場問題をめぐって再活性化していた反原発運動は、チェルノブイリ原発事故に即応して急激に動員を増やした。その際、母親の反原発グループも新しい潮流として出現したものの、全体的には既存の動員基盤が再活性化された側面が強かった。これに対し日本では、反原発運動の旧来の動員基盤がチェルノブイリ事故時に衰退傾向にあった一方、新たな動員基盤の形成が水面下で進行し、チェルノブイリ原発事故から約二年遅れで表面化したのである。

この「ニュー・ウェーブ」表面化の契機となったのは、伊方原発の出力調整試験に反対する1988年春の「高松行動」である。既存の党派的組織とは無関係の市民、特に女性の参加者が数千人規模で域外から参加し、ある種の非暴力的な「占拠」に訴え、象徴的な抗議行動を繰り広げ、さらに反原発運動全体にはずみをつけた点で、ドイツのヴィールなどの敷地占拠に通じるものがあった。また行政や営利企業が本来の仕事を果たしていない、あるいはそれらにまかせておけない仕事があるという認識から、そうした仕事を自発的に遂行しようとする自助型の運動も登場してきた。なかでも市民による放射能の監視や自主避難訓練を行う放射線災害警報ネットワーク（R-DAN）運動は、立地点の運動と都市部の市民

運動、労働運動、批判的科学者を結びつける実践例となった。

しかし全体として運動は、原子力政策全般の見直しを迫るほどの具体的な成果を上げられなかった。脱原発法国会請願運動は、政界における従来の原発反対・賛成派の構図を崩すことはできなかった。また政界においても、脱産業主義的争点への感受性を示し、その政策的実現を図ることと、構造腐敗に喘ぐ自民党政権に代わりうる野党勢力を結集するという課題はかみあっておらず、社会党はどちらの課題の実現にも道筋をつけられなかった。しかし他方で独立の脱原発政党を立ち上げる動きは1989年参院選で挫折した。旧西ドイツでは70年代の反原発運動の高揚がエコロジー運動全体の台頭や、1980年代初頭の平和運動の大量動員に寄与し、全国的・包括的な抗議サイクルの高揚の中で、脱産業社会的な争点を重視する新たな政治的対抗軸が形成された。同時に、原子力の推進など現実路線をとる強力な社会民主党の左の政治空間が空いており、この党との緊張関係の中から緑の党が登場してきた。これに対し日本では原子力批判派が社会党を中心に既成野党の支持層に分散し、原発問題には脱産業主義的な争点全般を統合して新たな対立軸を作り出すほどの力もなかった。

結局、運動の動員基盤は主婦層を中心とした都市民にまで拡大したものの、社会的対立軸の流動化は立地点周辺には十分に波及せず、既存政治における対立図式もさほど変化しなかった。運動戦術の面では、社会党や労組との提携もまだかなり残っており、その限界が運動参加者の具体的経験を通じて実感される過程が進行した。他方で住民投票条例運動など、1990年代の運動につながる傾向も生み出された。しかし抗議運動の広範な動員は、「ニュー・ウェーブ」を最後に消滅していく。このため、支配的連合の対応は世論対策に終始し、電調審による原発計画の承認は凍結状態に陥ったものの、原子力政策の転換は見られなかった。

第六章第三節及び第四節注

(15)「反増税で総選挙狙う　稼働中の原発認める　社党運動方針案」八八1二四〇1「『統一名簿』はやや後退　左派に配慮、反原発残す」八八1八七二1。

(16) 朝日八八5五三九8「脱原発路線へ方向転換論も」。「原発容認にブレーキ　公明党や全電通・『連合』ソ連の事故で様変わり」八八6八二四7。

(17)「『反原発』の見直し　社会党に迫らない　全電通」八八５九九九10「原発容認にブレーキ　公明党や全電通・『連合』ソ連の事故で様変わり」八八６八二四７。
(18)「原発容認にブレーキ　公明党や全電通・『連合』ソ連の事故で様変わり」八八６八二四７。
(19) 読売八八11一三九三７「脱原発政策を了承　安全性確保に６条件提案」。
(20)「公明、連合政権協議へ『石田見解』社党に理念の転換迫る『脱原発』など民社と距離」八九10一五七一９。
(21)「通産省がＰＲ要請　原発推進、業界首脳に」八八５三九三１」「通産局でも原子力広報　９カ所に推進室設置」八八10一一５。
(22)「『反原発』運動に対抗　関西電力４千人無料招待の見学旅行」「東京電力でも毎年見学旅行　モニターらを招待」八八５八六七１、７。関電とは異なり、東電は一般公募せずに毎年５月と10月、モニターや地域の自治会役員らを招いて原発見学会を開いており、1988年も５月から６月初めにかけ約3500人を招待していた。
(23)『原子力ポケットブック』各年版。『産業立地』各年度の「電源立地促進対策について」。『電源開発の概要』。『原子力年鑑』。以上に基づいて作成。政府ＰＡ対策：電源立地推進調整等委託費（通産省）と核燃料サイクル関係推進調整等委託費（科技庁ほか）の合計。自治体ＰＡ対策支援：原子力広報研修施設整備費補助金（通産省・科技庁）と広報・安全等対策交付金（通産省）の合計。

第七章　対立軸の再編（1992-2002）

第一節　政界再編と原子力行政改革

１．政界再編の効果

1992年から日本の政界は本格的な再編に向かった。海部政権期の自民党の党勢持ち直しを経て、1991年11月には宮沢内閣が発足、1992年７月の参院選では自民党が勝利し、社会党が大敗した。その一方で、1992年８月には東京佐川急便事件が発覚し、渦中の金丸信が10月、国会議員と経世会（竹下派）会長を辞任した。経世会会長の後任に小渕恵三が就任したことをめぐり、小沢一郎を中心とするグループが羽田孜を会長とする羽田派を12月に結成し、自民党最大派閥の竹下派は分裂した。その間、1992年５月には自民党衆院議員・熊本県知事を歴任した細川護熙が日本新党を結成し、７月の参院選挙では比例区で４議席を獲得した。さらに1993年３月に金丸が逮捕され、４月には自民党及び社会・公明両党がそれぞれ提出した政治改革関連法案の審議が開始されたが、宮沢首相が国会会期中での法案実現に消極的な姿勢を露呈させたため、野党から提出された内閣不信任決議案は６月18日、自民党内からも羽田派などの賛成や欠席を得て、衆院本会議で可決された。宮沢首相は衆議院を解散したが、自民党の政治改革推進本部長だった武村正義らは離党を表明し、６月21日に「新党さきがけ」を結成した。翌日には羽田派所属議員が自民党を離党し、６月23日に「新生党」を結成した。

解散を受けて1993年７月18日に行われた衆院選では、223議席を獲得した自民党が第一党にとどまりながらも議会過半数を大きく下回った。また従来の野党は公明党が若干議席を増やし、共産党、民社党、社民連が現状を維持したが、社会党が70議席へ半減させる惨敗を喫した。これに対し、保守の新党は、日本新党が衆院選初挑戦で35議席を獲得した他、新生党と新党さきがけが自民党からの分裂時の勢力に上積みし、特に新生党は55議席で野党第二党となった。すでに６月下旬から政治改革の実現を目的とした「非自民連立政権」を目指すことで一致していた新生党と社会・公明・民社・社民連に、判断を保留していた日本新党と新党さきがけが加わり、さらに参議院の民主改革連合の参加を見て、７月末、

細川日本新党代表を首班とする非自民・非共産の連立政権樹立が合意された。これを受け8月6日、特別国会で細川が首相に選出され、また土井元社会党委員長は日本政治史上初の女性の衆院議長となった。さらに8月9日、細川内閣が発足した。

連立与党は、各々定数250議席の小選挙区と比例区の並立制をとる衆院選挙制度案などを含む政治改革法案を9月に臨時国会へ提出し、同法案は11月に衆院を通過した。同法案はさらに1994年1月21日には参議院本会議での採決にかけられたが、社会党左派を中心とする社会党議員17名が小政党に不利な選挙制度だとして反対票を投じたため、否決された。両院の議決が異なったため開かれた両院協議会は決裂したが、土井衆院議長の斡旋で開かれた細川首相と河野洋平自民党総裁とのトップ会談で妥協が成立し、1月29日に政治改革法案は衆参両院で可決された（小野1998）。同法案の選挙制度は小選挙区300、比例代表200の並立制となるとともに、比例区は全国11ブロックに細分化され、社会党左派の意図に反して、小政党に一段と不利な選挙制度となった。

こうして政治改革法案をめぐる経緯は、連立与党における社会党の威信を一層低下させた。同時に、連立与党間の唯一共通の目標だった政治改革法案の成立は、与党間の結束を掘り崩すこととなった。細川首相は1994年2月に税率7％の「国民福祉税」構想を唐突に打ち出して社会党の反発を招き、撤回した。その後浮上した自らの金権疑惑を釈明できなかった責任をとり、細川首相は4月に辞任する。新生党と公明党の主導下で後継首相の選定と政権協議が進められたが、疎外されるようになった新党さきがけは閣外協力に転じたため、新生党の羽田党首を首相とする新たな非自民・非共産連立政権は7党・会派の参加となる。さらに小沢一郎の主導で新生党が、日本新党や民社党などと5党・会派で、社会党に代わる衆議院内の与党最大会派として「改新」を立ち上げたため、社会党が反発して連立政権を離脱する。少数政権になった羽田内閣は6月23日、自民党による内閣不信任決議案提出を受け、わずか二ヶ月で総辞職に追い込まれた。この機会を捉えた自民党は新党さきがけと社会党左派を懐柔し、1994年6月30日、村山富一社会党委員長を首班とする三党連立政権を発足させ、政権に復帰した。

こうした1993年前後の政界再編は、原子力政治にはどのような影響を

及ぼしたのか。前章で触れたように、すでに遅くとも1991年に入る頃までには反原発運動が沈静化し、原発問題への関心も低下していた。1992年から1994年にかけて世論の関心を吸収した政治改革問題は、このような傾向をさらに強めたと言えるだろう。

また政界再編の過程で社会党が示した動きも、反原発運動の旧来の動員基盤を解体させた。1993年1月、社会党は山花貞夫を委員長に、赤松広隆を書記長とする新執行部を選出し、この体制で1986年の綱領的文書「新宣言」を「創造的に発展させ、社会民主主義の方向を鮮明にする」ための「九三年宣言」作成に取り組んだ。その過程で、社会党の安保・自衛隊・朝鮮半島・原発の四政策を「現実主義化」しようとする動きが再浮上した。「九三年宣言」は1993年6月7日の作成委員会で最終案が確定したが、その後、自民党の分裂、衆議院の解散総選挙、及び細川連立内閣発足という政局の急展開の中に埋没し、結局「幻の宣言」となった。衆院選で惨敗した社会党は、1993年8月の細川内閣発足後一ヶ月で、新執行部を選出せざるをえなくなり、1993年9月の党大会で村山富市が委員長に、久保亘が書記長に就任した。

基本政策の現実主義化は、政局への緊急を要する対応から、従来の機関中心主義を飛び越えて、トップダウン式でなし崩し的に進められた。1993年7月29日の非自民「連立政権樹立に関する合意事項」は、「わが国憲法の理念及び精神を尊重し、外交及び防衛等国の基本施策について、これまでの政策を継承」することを盛り込み、また「八党派覚え書き」では日米安保条約の継承や、「原子力発電については、安全性を確保するとともに、新エネルギーの開発に努める」ことを謳った。さらに自民・社会・さきがけの三党連立内閣発足後、村山首相は1994年7月18日、衆参両院での所信表明演説で、「安保の堅持、必要最小限の防衛力の整備」を認める見解を明らかにした。また7月28日の社会党中央執行委員会は村山見解を追認し、自衛隊の合憲性を認め、日米安保条約の堅持や国連平和維持活動への積極的参加を打ち出すとともに、「日の丸」は国旗、「君が代」は国歌、稼動中の原発は代替エネルギー確立までの過渡的エネルギーとして認めた（新川1999、183頁；新川1997）。

しかし、政界再編は否定的効果のみを反原発運動に及ぼしたわけではない。細川内閣で科技庁長官に就任した社民連の江田五月は、反原発グ

ループと大臣室で何度も会見し（西尾1993）、また1993年11月に江田長官が閣議で報告した『原子力白書』は、「情報公開への取組」という項目を取り入れ、初めて情報公開の必要性を前面に打ち出した（野村1999、957頁）。さらに、原子力開発利用長期計画の改定作業を進めていた原子力委員会の長期計画専門部会の基本分科会は江田長官の指示に基づき、1994年３月、国民の「ご意見を聴く会」を開き、原子力資料情報室代表の高木仁三郎ら脱原発派数名を含む27名の招聘人が意見を述べた（吉岡1999、243頁）。並行して科技庁は同年３月、また通産省は７月、六ヶ所村の施設や原発に関わる文書の公開範囲を拡大した。

とはいえ情報公開の拡大や、反対派との「対話ムード」の演出は、非自民連立政権の発足による追い風を受けてはいたものの、その前から中央政府以外の主体によって始められていた。例えば情報公開については1993年３月12日、仙台地裁が東北電力女川原発１、２号機の差し止め訴訟において、東北電力に文書の提出を命じたことが注目される。東北電力の即時抗告は５月、仙台高裁によって棄却されたため、東北電力は６月、従来はほとんど公開されてこなかった文書を仙台地裁に提出した。また核燃料の輸送情報については、自治体に公開を求める市民運動が1980年代末から強まっていたが、科技庁の1992年４月の通達は、電力会社や核物質に関わる事業者、核関連施設を抱える自治体に輸送情報の全面非公開を求めている。これに対し宮城県情報公開審査会は1994年３月30日に出した答申において、女川原発１号機から搬出される使用済核燃料の輸送計画について、輸送終了前に搬出先などを公開し、輸送終了後に情報を全面的に公開すべきだと述べ、宮城県も同年５月17日、この答申に沿った決定を行った（野村1999、957頁）。

1993年から1994年にかけて情報公開が一定の進展を見せた背景として、野村（1999、956頁）は四つの要因を指摘している。第一に、1992年末から1993年初頭にかけて行われた「あかつき丸」によるフランスから日本へのプルトニウム海上輸送に際して、日本政府が見せた秘密主義が、国内外から強い批判を集めたことである。第二に、冷戦集結に伴う国家の威信低下を背景に、自治体による政府決定への不服従が顕在化したことである。第三に、情報公開法制定を目的の一つとした行政改革委員会設置法が1994年11月に成立するなど、情報公開が本格的に国政の課題と

なったことである。第四に、1997年の「特定非営利活動促進法」（NPO法）制定に至る、市民セクターの活動の高まりがある。このように情報公開の拡大を求める圧力は、中央政府以外の主体からの要求に由来していたが、「対話ムード」も同様である。日本原子力産業会議（原産）は1993年4月に開いた年次総会でパネル討論を一般に公開し、原子力資料情報室の高木仁三郎代表も会場から発言して討論を呼びかけた。これを受け、原産と原子力情報室は1993年9月に大阪市で開いたシンポジウム「今なぜプルトニウムか」を共催した（西尾1993）。

電調審による新規原発計画承認は、1994年3月の一基を例外として、1996年夏まで続く。自民党主導政権が復活すると、新規着手承認は再開され、橋本政権下には3基が、小渕・森・小泉政権期に5基が承認された。従って自民党の下野は原発計画の凍結状態の継続に寄与したとは言えるが、他方で非自民連立政権や村山政権期に、エネルギー政策が国政の重要課題として真剣に論じられることはなかった。日本の原発の使用済核燃料を再処理したフランスが抽出したプルトニウムを日本に返還するため、輸送船「あかつき丸」による海上輸送を行い、これを追跡する国際環境NGOグリーンピースの大がかりなキャンペーンが行われたが、原発問題への社会的関心はさほど高まらなかった。ただ1993年秋に日本海へのロシア海軍による核廃棄物不法投棄を暴露し、また1995年夏には南太平洋におけるフランス核実験反対運動を主導したことで、日本におけるグリーピースの受容は高まった。

2．原子力行政改革の既視感

こうした状況を一変させたのは1995年12月8日に発生した高速増殖炉「もんじゅ」のナトリウム漏れ・火災事故である。この事故では、周辺自治体への通報が遅れたばかりか、事業者の動燃が事故情報の意図的な秘匿と捏造を行ったことが発覚し、世論の強い批判を浴びた。その間、自民党の橋本竜太郎を首班とし、自民・社会・さきがけ三党連立の枠組を継続する新内閣が1996年1月11日に発足したが、原子力行政は当面、低姿勢を余儀なくされた。もんじゅ事故の一ヵ月半後の1996年1月23日、原発の集中する福島・新潟・福井三県の知事は連名で政府に対し「今後の原子力政策の進め方についての提言」を申し入れた。その中で特に、

核燃料リサイクルやプルサーマル計画、バックエンド対策など今後の原子力政策の基本的方向について、改めて国民各界各層の幅広い議論・対話を行い、合意形成を図ること、またそのために原子力委員会には国民や地域の意見を十分反映させることのできる権威ある体制を整備し、同時に各種シンポジウムやフォーラム、公聴会などを各地で開催すること、さらにそうした手続きを踏まえ、必要なら早急に原子力長期計画を見直すことを提言した。原発集中立地県の知事からの申し入れは政府の原子力推進者にとって軽視できない重みを持っていた。

そこで橋本内閣期には原子力行政改革として幾つかの対応が示された。第一に、科技庁と通産省は1996年３月15日、「原子力政策に関する国民的合意の形成を目指して」と題する方針を発表し、その目玉として円卓会議の設置を打ち出した。これは「原子力政策に国民や地域の意見を幅広く反映させ、国民的合意の形成に資するための場」と位置づけられ、「各界各層から幅広い参加者を招聘、原子力委員は常時、出席、出席者間の対話方式を採用、地域における開催も検討、全面的に公開」の５原則が示された。円卓会議は1996年４月から９月まで11回にわたり開かれ、また1998年９月から再開された。

円卓会議は、会議の公開と、インターネット上を含む逐語的な議事録の公開、招聘人に毎回若干名の原子力批判論者を加えた点で画期的だった（吉岡1999、245頁）。原子力批判論者は円卓会議への参加について賛否両論を示したが、運動全体としての統一的な参加やボイコットの方針は形成されず、招聘された個人の自由意思にまかされた。しかし、円卓会議は政府による「対話ムード」の演出には一定の役割を果たしたが、拘束力のある意思決定を下す権限は与えられなかった。招聘人には若干の批判論者が参加を認められたものの、主に学者など専門家に限られ、また批判論者は議事運営から排除された。専門家中心のアリーナであっても、ドイツの連邦議会特別調査委員会のように具体的なエネルギー・シナリオの選択肢を提示するといった有意義な結論を導くこともなかった。

橋本内閣期には第二に、村山政権が1995年９月に決めていた、審議会などの原則公開方針を継承し、実施した。まず通産相の諮問機関「総合エネルギー調査会」の原子力部会は、1996年６月14日開催の部会以降、

会議と議事録の公開を開始した。また円卓会議の第五回会合（6月24日）の要請を受ける形で、1996年9月25日、原子力委員会は「原子力に関する情報公開及び政策決定過程への国民参加の促進について」を決定し、その中で、原子力政策の政策決定において重要な役割を担っている専門部会等の報告書策定に際し、国民意見聴取の手続をとること、また原子力委員会の専門部会等の会議を公開し、議事録と会議資料等もインターネットなどを通じて速やかに公開することを打ち出した。続いて原子力安全委員会も1996年12月に同様の情報公開の方針を打ち出した。さらに原子力委員会や原子力安全委員会の本会議も公開されるようになった。

これらの行政機関による情報公開方針では、専門部会や審議会のみならず、一般に公開性がさらに低い懇談会レベルでも会議や議事録を公開するようになったのが画期的であった（野村1999、957-958頁）。しかし限界も明らかになってきている。実質的な意思決定がなされる小委員会や分科会、作業部会など下位レベルの会合はほとんどが非公開のままである。公開された会議でも、発言者名を明記した逐語的な詳細な議事録が公開される例は少なく、96年以前に開かれた審議会の議事録や会議資料も非公開のままとなっている。さらに資料の公開も企業秘密や核拡散防止、核物質防護などの理由をつけて、白抜きだらけで行われることも多い。加えて、政策決定過程で聴取された国民意見をどのように審議会の報告書に反映させるのかについて、何ら公式の手続や規準が存在せず、意見の採否の権限や、報告書原案の作成及び審議会の委員の人選は審議会の事務局を務める担当官庁に握られており、ほとんどの審議会には原子力批判派が加えられていない（吉岡1999、249-250頁）。

第三に、原発立地に関係する手続的改革として橋本内閣期に実現したものに、環境アセスメント法制化がある。1980年代に挫折したアセス法制化の試みは、1992年から環境基本法制定の動きと連動して再浮上した。1993年5月の衆議院環境委員会では、社会党の岩垂寿喜男代議士の質問に対し、宮沢喜一首相が環境アセスメントについて「法制化を含めての見直しが必要」と答弁した。1994年7月には環境庁、建設省、通産省、農水省など関係10省庁による「環境影響評価制度総合研究会」が設置され、1996年6月に法制化の必要性などを指摘する報告書を公表した。この報告書を受け1996年8月、橋本首相は中央環境審議会（中央公害審議

会を改称）に、今後の環境アセスメント制度のあり方を諮問した。同年11月から12月にかけての原案作成作業は、発電所の取り扱いについて電気事業法に基づく独自の法制化を主張する通産省の反対意見のため、難航した。しかし1997年２月、電気事業法に基づく通産省の関与を組み込む形で、発電所をアセス法の対象に加えた中環審の答申がようやくまとまり、総理大臣に提出された。これを受けアセス法案の政府内協議は本格化し、1997年３月、自民党総務会、与党三党による政策調整会議の同意を得て、同法案と電気事業法改正案が閣議決定され、国会に上程された法案は６月に参院を通過して成立した。アセス法制化が自民・社会・さきがけ三党連立政権という比較的開放的な政治状況下で実現できたことは確かである。しかし通産省の関与は実質的に温存され、また環境庁は原発問題への介入に消極的であり、アセス法制化は市民参加の拡大をもたらしてはいない。

以上見てきたように、円卓会議や情報公開など、橋本政権期、特に第一次橋本内閣期において打ち出された原子力行政の改革は、一定の象徴的な意義を持ってはいたが、政策決定過程における原子力批判の反映を保障するものではなかった。政策面での譲歩はなく、むしろ、これら象徴的な危機管理が一通り打ち出された後、従来通りの原子力政策の方向性を再確認しようとする動きが表面化していく。

まず総合エネルギー調査会の原子力部会は1996年６月に開始した審議の中間報告を1997年１月に公表し、その中で核燃料サイクルの推進を再確認するとともに、高速増殖炉開発の遅れへの対応として、軽水炉でプルトニウム・ウラン混合（MOX）燃料を利用するプルサーマル計画の推進を提言した。これを受け原子力委員会は1997年１月末、「当面の核燃料サイクルの具体的施策について」の中で、プルサーマルの促進と、再処理事業の推進を決定した。さらに２月、内閣は核燃料サイクル開発推進に関する閣議了解を行い、唯一旧状に復帰していない高速増殖炉については原子力委員会が同月、検討のための懇談会を発足させた。これら一連の政策決定においては、もんじゅ事故を受けて原発集中立地三県知事が提言した、核燃料サイクル政策全体の将来的な方向性の検討や、その際の国民的対話と合意形成は省略され、円卓会議の議論とも切り離された。また原子力委員会の専門部会に検討を委ねるという従来型の方

式も割愛された（吉岡1999、260-262頁）。

官庁の自信回復を支えたのは自民党のさらなる復調傾向である。1996年9月27日、橋本首相は衆議院を解散し、翌28日には社会民主党（1996年1月党大会で社会党から党名を変更）とさきがけがそれぞれ分裂した。離党した者の大部分は民主党を結成し、鳩山由紀夫と菅直人を共同代表に選出した。10月の衆議院選挙では、民主党は選挙前の勢力52議席を維持したにとどまり、社民党は15議席へ、さきがけは2議席へ転落した。さらに羽田内閣期の旧連立与党（新生党、公明党、民社党、日本新党など）が中心となって1994年12月に結成した新進党は156議席で野党第一党となったものの、若干議席を減らし、選挙後に羽田元首相らが離党するなど、解党（1997年末）に向かい始めた。共産党も議席を増やしたとはいえ、選挙の勝者は239議席へ回復した自民党であった。選挙結果を受け1996年11月7日に第二次橋本内閣が発足したが、社民党とさきがけが閣外協力に転じた。自民党は1997年9月に単独過半数を回復し、1998年6月には単独政権にも復帰する。

しかし、原子力担当官庁の現状復帰への目論見は、再度の重大事故という突発的な危機によって脅かされる。1997年3月11日、動燃の東海再処理工場で低レベル放射性廃液のアスファルト固化処理施設で火災が発生した。動燃は消化活動を行ったが、鎮火を確認しないままこれを中止したところ、爆発が起き、大量の放射能が外部へ放出されたのである。この事故でも動燃の科技庁に対する虚偽報告が発覚した。動燃に対する国民世論の不信は回復不能なレベルに達し、国が動燃を通じて進めてきた核燃料サイクル開発諸事業に関する再検討を促す世論が台頭する恐れが出てきた。

そこで原子力推進者は、改革を動燃の機構再編に矮小化させようとした。科技庁は1997年4月、科技庁長官の諮問機関として動燃改革検討委員会を設置したが、その人選に当たっては原子力批判派を加えず、国民意見聴取の手続もとらなかった。ここでも、動燃が進めてきた核燃料サイクル関連事業の是非や政策全体の将来像に関する検討は行われず、高速増殖炉懇談会の審議とも無関係に結論が出された。科技庁が自民党の行政改革推進本部の動燃改革案に準拠してまとめた原案に基づき、動燃改革検討委員会は8月に報告書を提出した。これに従い、動燃は核燃料

サイクル開発機構という新法人へと改組され、動燃が行ってきた一部の研究開発事業（海外ウラン探鉱、ウラン濃縮研究開発、新型転換炉開発）は廃止されることになったが、どれも「もんじゅ」事故以前から近い将来での廃止が予想されていたものばかりであった。「もんじゅ」事故で問われた高速増殖炉や再処理などの技術開発は、そのまま新法人に引き継がれることになった。動燃改革法案は1998年５月に国会で可決成立し、同年10月、核燃料サイクル開発機構（核燃機構）が発足した。

橋本政権期の政府対応の締め括りは、省庁再編である。橋本内閣は「構造改革」を旗印とし、特に行政改革については首相直属の「行政改革会議」を設置し、1997年９月には、2001年１月実施を目標として22省庁を１府12省庁へ改組するなどの方針を決定した。原子力行政との関わりでは、まず環境庁が、すでに1997年の環境アセスメント法制化によって、形式的であるにせよ、原発立地手続における意見表明の権限を強化されていたが、2001年省庁再編によって、省へと昇格するとともに、放射能の監視・測定の権限が初めて与えられることになった。

一方、科技庁は文部省とともに文部科学省に統合され、その許認可権限は年々先細る研究開発段階の原子力施設に限られることになった。これに対し通産省は「経済産業省」という巨大事業官庁に再編され、傘下に新設される「原子力安全・保安院」が商業用原発のみならず、今や実用段階にあると位置づけられた核燃料サイクル諸施設（再処理工場、核燃料加工施設など）とFBR原型炉もんじゅ、ATRふげんに対する許認可権限を掌握した。こうした機構再編は、1970年代後半の原子力行政懇談会答申に基づく機構再編に見られた傾向との連続性がある。

第一に、1970年代に比べ、環境アセスメント法制化と、それに伴う原発建設のアセス対象化それ自体は、1990年代にはもはや通産省といえども阻止できない流れとなっていたが、原発立地に対する環境アセスメントの内容面において、環境庁（省）の役割の形骸化を確保することには成功した（長谷川1997；諏訪1997参照）。

第二に、1970年代に原子力船「むつ」の「漂流事件」を機に原子力行政再編が行われ、商業用原発に対する科技庁の許認可権限が通産省に奪われたように、1990年代には一連の動燃不祥事を機に、実用段階の核燃料サイクル諸施設に対する科技庁の許認可権限が通産省（経済産業省）

に奪われることになった。

第三に、1970年代にも議論されていた原子力行政における「推進」と「安全規制」を担う組織の分離は、1990年代の行政機構再編でも行なわれず、1978年設置の原子力安全委員会には原子力施設の許認可権限が与えられず、また同委員会の性格も国家行政組織法8条に基づく首相の諮問機関にとどまった(1)。許認可権限を持つ米国型の行政委員会は、またしても日本では実現せず、むしろ省庁再編の結果、許認可権限は経済産業省に一層集中することになった。しかし動燃不祥事やJCO臨界事故を機に再燃した原子力行政への国民の不信感は、「推進」と「安全規制」を同一省庁が担当しているという、「まさにこの構図に根ざしている」(2)。そうした国民からの批判を政府があえて無視したのは、原発立地の遅滞を招きかねないような行政改革は何としてでも阻止したいという通産省の頑なな意志が感じられる。これまで指摘してきた1970年代との連続性は、そうした見方を裏付けるといえよう。

第二節　地方の反乱と対案形成

1.「原子力斜陽化症候群」と地方の反乱

1995年以降の原子力政治過程における典型的な構図は、事故や業界不祥事といった原子力産業の「斜陽化症候群」（高木2000）と呼ばれる事件の頻発と、国の原子力政策に対する県知事の抵抗の公然化、及び住民投票運動の三要素の連関である。これらの要素が連関した政治過程の第一ラウンドは、1995年から1996年にかけて表面化した。前節で見たように、高速増殖炉「もんじゅ」の火災事故と、事業者の動燃による不適切な対応、及び原発の集中する三県の知事の提言である。相前後して進行したのが新潟県巻町における住民投票運動であった。

日本では戦後の地方制度改革において、住民が議会に対して首長や議員のリコールと条例の制定改廃の審議を求める直接請求制度が創設された。しかし住民が条例制定など特定案件の可否を住民投票によって直接決定する制度は導入されなかったので、住民投票の実施は、法的根拠に基づかない自主投票の形をとるか、住民投票条例を議会で制定させた上で、その条例に基づく投票を実施するしかない。このうち自主投票は、

1972年、柏崎刈羽と志賀の両原発計画について、予定地の隣接地区で、世帯単位で実施されたものがあるのみであった。

しかし1980年代に入ると、住民投票条例の制定を求める動きが活発化する。その契機となったのは第五章で見た高知県窪川町の原発立地問題である。1982年の住民投票条例制定は全国的な関心を集め、以後、原発などの特定施設の立地に関わる争点や各種開発事業計画の是非を問う住民投票条例の制定を求め、地方議会に直接請求を行う地域住民の運動が全国各地で活発化した。これらの直接請求のほとんどは議会で否決されたが、1988年には鳥取県米子市で大規模公共事業（農地造成を目的とした同県と島根県にまたがる中海の淡水化）について、また1993年には三重県南島町と宮崎県串間市でそれぞれ中電芦浜及び九電串間の原発計画について、住民投票条例が制定された。ただ、窪川町の場合も含め、これら四例では、住民投票条例が制定されるのと前後して、事業の推進主体である県や電力会社が地域住民の多数の計画反対を見越し、計画の凍結を打ち出したため、住民投票は実施されずに終わった。

これに対し、新潟県巻町の原発計画については、住民による自主管理の住民投票をバネに、住民投票条例が制定され、これに基づく住民投票が全国初めて実施された。新潟市の南西15キロ、柏崎市の北東40キロに位置する巻町では、海岸部の一画、角海浜への東北電力の原発建設計画が1969年６月に明るみに出た。それ以前から観光リゾート施設の建設と称して土地買収が始められており、1974年には一部を除いて予定地の大半の買収が完了した。東北電力は1971年５月、当初は４号機までの大規模原発計画を正式に発表し、巻町議会は1977年12月、原発建設への同意を決議する。また1970年１月には建設反対を決議していた巻町漁協も、1978年２月には条件闘争へと態度を転換し、1981年１月に間瀬漁協（岩室村）とともに、合計39億6000万円の漁業補償協定を東北電力と締結した。翌年には他の二漁協も合計７億9000万円の補償で妥結した。これを受け1981年８月には通産省主催の第一次公開ヒアリングが開催され、同年11月には電調審で計画が承認され、同12月に国の電源開発基本計画への組み入れが閣議決定された。さらに1982年１月、東北電力は通産省に原子炉設置許可申請を出した（横田1997、21-22頁）。しかし、その後、買収できなかった反対派住民の共有地を避け、また電力需要の低迷に対

応するため、東北電力は1982年４月までに計画を１号機のみに縮小した。しかしそれでも未買収地は解消できず、なかでも二つの寺が所有する墓地が残る町有地をめぐり、町長が仲介した買収交渉が1985年２月に決裂する。その間、安全審査手続は1982年９月に中断された。

原発建設計画が停滞した要因にはまた、地元保守政界が二人の代議士の系列に分かれており、一期ごとに町長が交代してきたことも指摘される。その際、原発建設に慎重論を唱えた候補が町長に当選し、当選後に原発推進に変わると、次の選挙では新たな慎重派候補が当選するという形で、原発が政争の具にされた。保守の票がかなり均衡していたので原発反対の少数派住民の票がどちらに行くかで当選が決まるという構造があったようである。ところが1993年になって、この均衡が崩れ始める。1993年６月、巻町議会は原発の早期着工を促す意見書を採択し、また1990年８月に原発凍結を公約して再選された佐藤莞爾町長が、1994年８月の町長選挙では原発推進を公約に三選を果たし、巻町で原発推進を公約に掲げて当選した初の町長となった（横田1997、23-24頁）。

しかし停滞していた原発計画が急展開を見せ始めると、反対派の危機感も高まった。先の町長選挙では、社会党など反原発グループの一部も推した原発慎重派の候補に加え、原発反対派の候補も予想外の健闘を見せ、両者の得票を合わせると佐藤町長の得票を上回っていた。また巻町の社会経済構造の変化に応じて、住民の意識も変化していた。1970年に33％を占めていた第一次産業従事者は、1990年には12％へと減少する一方、第三次産業従事者は42％から55％へと増加していた。かつての米作中心の農村から、新潟市や燕市、三条市などへの通勤者が増える都市近郊型の町に、また海水浴場や地ビール、ワイン製造などを目当てに多数の観光客が訪れる観光の町へと様変わりし、人口も増え続けて３万人を超え、町の財政状況も比較的良好であった（横田1997、19-20頁、24頁）。

町長選挙後の1994年10月、巻町で老舗の造り酒屋を営む笹口孝明を会長に、「巻原発・住民投票を実行する会」が発足した。会は原発建設に対して中立の立場をとり、住民投票の実施に要求を絞った。会には従来は反原発運動に関与していなかった住民層が参加し、中心となったのは自営業者であったが、農家や主婦、公務員、会社員、僧侶も加わっていた（今井2000）。「実行する会」は11月、町長に住民投票の実施を申し入

れるとともに、町がやらないのなら自主管理で実施する旨を伝えた。また従来から反原発運動を支えてきた社会党・総評系労組や共産党系の各反原発団体、反対共有地主会、及び1990年代初頭に結成された女性中心のグループなど反原発６団体は、1994年11月末、「実行する会」と共闘するため、「住民投票で巻原発をとめる連絡会」を発足させた。

同年12月、社会党の町議が発議した原発町民投票条例案は、賛成５、反対15、棄権１で否決されたが、議会内での原発推進派の圧倒的優位を見て、「実行する会」は自主管理での住民投票実現に向けて活動を本格化させる。原発推進派は区長を動員して投票に行かないよう住民を威嚇し、また町当局は公民館や町営体育館の貸し出しを拒否した。しかし「実行する会」は町の施設貸し出し拒否に対し、地方自治法違反を理由に行政訴訟を起こし、最終的には1995年10月に勝訴する。また町の選挙管理委員会は投票箱などの備品を貸し出すなど、投票に協力した。1995年１月22日から２月５日までの15日間にわたって行われた自主管理の住民投票には有権者の約45％が参加し、うち95％、9854人が原発反対票を投じた。反対票は佐藤町長の三選時の得票を上回った。

しかし、町長は従来の姿勢を変えず、東北電力が1995年２月10日に町有地売却を巻町に申し入れると、町長は同意を表明し、２月20日に町有地売却を可決するための臨時町議会の召集を言明した。しかし反原発派の「連絡会」が当日、議会のある役場内で抗議行動を行うと、町当局は機動隊による排除を要請せず、臨時議会は流会となった。その後、1995年４月に町議会選挙が行われ、住民投票派の三人の女性候補がトップ３で当選するなど、住民投票派が議員定数22のうち12議席の多数を占めた。ところが条例の制定を公約して当選した議員二人が公約を翻したため、条例案は６月の議会で否決されるかと思われたが、６月26日の採決では原発推進派議員のうちの一人が「間違えて」賛成票を投じたため、制定反対派の議長を除き、制定賛成11、反対10で可決された。

この結果に対し、町長は最終的に、再議権を行使しなかった。むしろ原発推進派は署名を集めて直接請求を９月に行い、住民投票を「条例施行日から90日以内に実施する」という規定を、「町長が議会の同意を得て実施する」という規定へと改変する、事実上の無期限延期を意味する条例改正案を議会に提案し、10月に可決させた。そこで「実行する会」

は10月28日、町長のリコール運動を開始し、1万231人もの署名を集め、町選管に提出した。これを受け佐藤町長は、リコールの署名審査の結果を待たず、12月15日に辞職した。町長辞職に伴う町長選は1996年1月21日に実施された。直前の1995年12月8日に高速増殖炉「もんじゅ」が火災事故を起こし、動燃による事故隠しが発覚するなど、原子力行政への批判が高まっていたため、原発推進派は候補者擁立を断念した。町長選では「実行する会」代表の笹口孝明が991票の対立候補に圧倒的な差をつけ、8569票を得て当選した。

新町長の下、議会は1996年3月、8月4日の住民投票実施を可決した。これを受け、5月頃から原発賛成・反対両派によるキャンペーンとマスコミによる報道が過熱した。条例に基づく投票運動は、公職選挙法の適用を受けないため、戸別訪問や宣伝物の配布、テレビ・ラジオCMなどは自由に行われた。また各戸に配達される地元紙『新潟日報』朝刊には、ほぼ毎日のように賛成・反対両派の折り込みビラが入れられた（今井2000、56頁）。自治体の規模が小さいため、全戸にビラを配布しても費用は5万円程度で済むという事情もあった。また原発推進派は、4月に推進派住民団体を立ち上げて東電柏崎原発の見学ツアーを組織した他、自民党や新進党、公明などの支部組織や県議、町議の後援会を動員し、また東北電力や県建設業協会巻支部、町商工会などの経済団体を母体に投票運動を行った。なかでも東北電力は、社員80人を投入して町内全八千戸の個別訪問を行った。さらに通産省・資源エネルギー庁も町内で6回もの連続講演会を開いた（横田1997、38頁）。

また5月、町主催の原発シンポジウムが開催され、賛成・反対両派が専門家と町民を一名ずつ指名し、専門家は40分間の講演を、町民代表は20分間の意見陳述を行い、その後に会場からの質疑に専門家が答えるという形式で行われ、司会役には巻町民と無関係の新潟市在住のフリーアナウンサーが務めた。賛成派の専門家には科学ジャーナリストの中村政雄が、また反対派の専門家には原子力資料情報室代表の高木仁三郎が、それぞれ指名された（今井2000、56-57頁）。

投票結果は、投票率88.29％、うち原発反対が60.85％、賛成が38.55％、無効票などが0.59％となり、有権者総数に占める比率も賛成34.04％に対し、反対が53.73％で過半数を占めた。投票結果を受け、原発計

画は再び凍結状態に陥ったが、原発交付金による土木事業の誘導に腐心する保守派の町会議員は、その後も事ある毎に町長の町政運営を妨害し続けた。また1999年４月の町議選では住民投票派の当選者が原状の９人にとどまり、原発問題への態度を明らかにしない残りの議員はむしろ一人増えて13名となり、旧来通りの地域ボスが当選する構造も変わらなかった。さらに2000年１月に予定された町長選挙が近づくにつれ、住民投票派の町民の危機感は強まった。1999年８月31日、笹口町長は落選した場合に備え、「実行する会」のメンバーら23人の町民に原発の炉心予定地付近の町有地743平方メートルを1500万円で売却した。巻町の条例によれば五千平方メートル以内の町有地は町議会に諮る必要はなく、町長が自身の判断で決定できることになっていた。また売買契約書には購入者以外への転売や賃貸を禁じる条項が盛られ、誓約書も交わされた。これに対し、原発推進派はかつて推進派の長谷川町長（当時）が随意契約で町有地を東北電力に売却した前例を差し置いて、笹口町長と町有地の購入者を相手取り、所有権移転登記の抹消を訴える訴訟を起こした。しかし2001年３月、新潟地裁はこの訴えを退けた。その間、町長は2000年１月の選挙で町の農政課長だった新人候補を僅差で破り、再選された。この辛勝の背景には、町有地売却で町長批判が出たにもかかわらず、９月末に発生したJCO臨界事故で原子力への不信感が再び強まり、町長の決断を評価する声も強まったことが指摘される（今井2000、66頁）。

こうして巻原発計画は凍結状態に陥った。しかし政府はもんじゅ事故に応じた原子力政策の再検討を避け、結果的に事故・不祥事・知事の反乱・住民投票運動という連関過程が1999年から再び表面化した。この第二ラウンドの焦点となったのは、序論で触れた軽水炉でのプルトニウム利用、いわゆるプルサーマル計画の是非という争点であった。日本政府は高速増殖炉（FBR）によるプルトニウム利用の実用化を原子力政策の究極目標として追求してきた。資源量に限りのあるウランを燃料とする軽水炉の運転だけでは、原子力は化石燃料に対して十分な優位性を持てない。資源利用効率で優位に立てるとすれば、使用済核燃料の中に発生したプルトニウムを再処理工場で化学的に分離抽出し、それをウランとの混合酸化物（MOX）燃料に加工してFBRで利用する道が確立してからのことである。

ところがもんじゅ事故で高速増殖炉実用化の目途が立たなくなる一方、再処理によるプルトニウムの抽出は英仏への委託を通じて続き、日本のプルトニウムの在庫は増加し続け、核兵器材料となるプルトニウムを余分に保有しないという日本の国際公約に反する状態になった。しかしながら、第五章で見たように、電力業界は再処理工場建設を名目に、それに付随する施設として使用済核燃料の貯蔵プールや低レベル核廃棄物の施設の建設を青森県と六ヶ所村から確保していた。電力業界は、莫大な費用のかかる民間再処理工場の運転開始には本音では消極的であるが、建設中止を言い出せば、青森県による同意の基盤が崩壊してしまうため、再処理の停止を公式に打ち出すことはためらわれる。従って電力業界と政府との間で新たな利害調整が決着するまでは、従来の政策通り、再処理は続行されねばならず、これを正当化するためには、事実上挫折した高速増殖炉開発の旗は掲げ続けながら、プルトニウムの使い道を探して時間稼ぎをする必要があった。そこで政府は、本来はウラン燃料用に設計されている軽水炉でMOX燃料を消費するプルサーマル計画の実施を電力業界に要請したのである。電力業界も国策への協力を了承し、立地自治体も基本的にこれを受け入れ、早ければ1999年中にも関西電力の高浜原発を皮切りにプルサーマル実施が各地で開始される予定であった。

しかし計画の綻びは外国からやってきた。1999年8月、日本がMOX燃料の加工を委託していた英国核燃料会社（BNFL）が、高浜3号機用MOX燃料のペレット外径検査データに不審な点のあることに気づいて調査を開始し、このことは内部告発によって9月14日、英国の新聞を通じて明るみに出た。その間、高浜4号機用のMOX燃料は7月に英国を出発し、10月1日に高浜原発に到着したが、3号機用だけでなく、4号機用燃料にもデータ捏造の可能性は否定できなかった。しかし関電は早くも9月24日、4号機用燃料には「不正なし」との「中間報告」を発表、通産省もこれを妥当と発表したのである。さらに関電は同趣旨の「最終報告」を11月1日に発表し、原子力安全委員会と通産省資源エネルギー庁もこれを妥当と認めた。

しかし英国政府の原子力施設検査局（NII）は11月8日、4号機用燃料データにも捏造の疑いがあることを指摘した書簡をロンドンの日本大使館に通知し、その内容はすぐに通産省にも伝えられたが、通産省はこ

れを公表せず、関電にも通告しなかった。その間、11月19日には福井県と関西の市民212人が、高浜4号機用MOX燃料の使用差し止め仮処分命令を求めて大阪地裁に提訴していた。その後12月15日、BNFLは関電に対し、4号機用燃料にもデータ捏造の疑いがあるので使用しないことを求めてきた。関電から報告を受けた福井県は12月16日、4号機燃料を使用しないよう関電に申し入れ、また15日に公表されたNIIの書簡も証拠として裁判所に提出された。その結果12月16日、関電は4号機用燃料の使用中止を発表するに至り、プルサーマル計画の開始を延期したのである（グリーン・アクション他2000）(3)。

以上のような経過は、プルサーマル実施が予定されていた原発を抱える県の当局や住民に政府や電力会社の姿勢に対する不信感を植え付けた。その不信感を決定的にしたのはMOX燃料の不正疑惑発覚と時を同じくして発生したJCO臨界事故であった。1999年9月30日、住友金属系の核燃料加工会社、JCOの東海村の再転換工場において、3名の作業員が比較的高濃縮のウラン粉末を高濃度の硝酸に溶かして溶液を作る作業を行っていた。これは最終的にはプルトニウム溶液と混ぜて核燃機構の高速増殖実験炉「常陽」用のMOX燃料に製造するための準備作業だった。しかし高濃縮の核分裂性物質は、ある一定の量や密度に集積すると、自然に核分裂連鎖反応が生じる「臨界」状態に達し、中性子を周囲に撒き散らす「臨界事故」を引き起こす危険性がある。このため高濃縮・高濃度のウラン溶液を扱う工程では、取扱量の管理と、高密度にならないように容器の形状や寸法を設計することが必要であった。しかしJCOの工場では、コスト削減を優先する経営方針の下、形状寸法管理のなされていない容器にバケツで規定量以上の溶液を一度に注いで攪拌するといった違法な作業方法が常態化していた。その結果1999年9月30日、臨界事故が発生し、作業員三名が急性放射線障害の重症を負い、うち1名は2ヶ月後、もう1名は7ヶ月後に死亡した。またJCOの他の社員や労働者多数のほか、原子力事故であることを明かされずに駆けつけた消防署員や、自治体への通報の遅れから事故を数時間知らずに過ごした周辺住民、臨界を停止させるための危険な任務に従事した原研職員など、400人以上が中性子の被曝を受けた。

この事故により、原子力政策に対する国民の不信感は再び高まり、こ

れまで原子力産業に依存してきた自治体でも、住民の間で原子力批判が表面化し、国策への協力を要請されていた県の当局も、原発立地やプルサーマルの受け入れの見直しを公然と表明するようになる。

県レベルの最初の決定的な動きとしては、2000年２月22日、三重県の北川正恭知事が中電芦浜原発計画の白紙撤回を求める考えを県議会で表明したことが挙げられる。これを受け、中電は36年余り膠着状態にあった同計画を撤回し、通産省も同日、2010年までに原発を最大二十基増設するとしていた方針を断念せざるを得なくなった。通産省の姿勢は軟化のきざしを見せ、2000年４月に新たな「需給見通し」の策定を目的に十年ぶりに開いた総合エネルギー調査会総合部会では、脱原子力と自然エネルギー推進を唱えるNGO関係者（飯田哲也）も初めて委員に加え、原発の増設目標の縮小や二酸化炭素排出削減のための施策も議論することになった。にもかかわらず、通産省の姿勢は「対話ムード」の演出の域を越えることはなかった(4)。原発建設では2000年８月に中国電力島根原発３号機、また10月には北電泊原発３号機の増設計画が電調審で承認された。同じ2000年10月には山口県上関町への中国電力の原発立地計画について通産省は第一次公開ヒアリングを実施し、反対派による抗議行動を招いた。通産省はまたプルサーマル計画の推進でも従来通りの姿勢を変えなかった。しかし、こうした原子力政策の見直しを棚上げにする姿勢は、再び地方の反乱を招くことになる。

今度の反乱の元は、福島県であった。1998年11月、同県知事の佐藤栄佐久と原発立地町村は、福島第一原発３号機でのプルサーマル実施に同意していた。しかし、1999年のMOX燃料検査データ捏造事件の発覚を機に、ベルギーのベルゴニュークリア社が製造した東電用のMOX燃料にもデータ捏造の疑いがなかったかを問う声が上がった。しかし通産省は2000年８月10日、「安全性を確認した」と主張してベルゴ社製燃料に合格証を交付した。これに対し、福島県内の反原発市民グループは、東京のグリーンピース・ジャパンや原子力資料情報室と協力して福島原発でのMOX燃料使用差し止めを求める仮処分申請を８月９日、福島地裁に申し立てた。「東電MOX差止裁判の会」は事務局をグリーンピース・ジャパン内に置き、ベルギーの新聞への意見広告やMOX工場立地点の市長を訪問するなど、国際NGOのネットワークを利用したキャンペー

ンを行った。また原告は全国的に募集され、最終的には双葉郡住民48人を含む福島県民930人、県外者985人の合計1915人に膨れ上がった。さらに福島県知事への働きかけも重点的に行われた。その結果、福島県知事は2001年２月26日、東電が４月から実施する予定だった福島第一原発３号機でのプルサーマル実施を当面受け入れない考えを県議会で表明するとともに、３月には国の原子力政策全般を県の立場から批判的に検討するための委員会を設置し、脱原子力派の学者やNGO関係者も招聘して活発な問題提起をするようになった(5)。

福島と並行して、プルサーマル計画の先行実施が予定されていた他の二地点、福井県・高浜町と新潟県・柏崎市・刈羽村では住民投票条例運動が活発化していた。1999年12月、プルサーマル実施の是非を住民投票で決める条例の制定を求める高浜町の住民グループが、有権者の５分の１に当たる1987人分の有効署名を集め、直接請求を行った。しかし高浜町議会は2000年１月、住民投票条例案を反対13、賛成４の圧倒的多数で否決した。

また新潟県柏崎市と刈羽村でもすでに1999年３月、両議会がプルサーマルをめぐる住民投票条例案を否決していた。しかし刈羽村議会では住民投票条例案が翌年に再び提出され、2000年12月26日、村議会は条例案を賛成９、反対８で可決した。条例案可決の背景には、1999年３月の時点で一人にすぎなかった条例賛成派議員が９人に増え、うち６人は、その間の村議会選挙や村議補選での初当選者だったことがある。また村議補選と同時に実施された2000年11月の村長選挙では東電の意向をくんだ品田候補が当選したものの、プルサーマル反対論や慎重論の複数候補が合計で６割の支持を得ていた（『反原発新聞』274号、2001年１月20日）。さらに2000年10月に生涯学習センター「ラピカ」をめぐるピンはね疑惑が発覚したことも背景にある。これは通産省所管の財団法人「日本立地センター」から1990年に独立した同省職員の天下り団体「電源地域振興センター」が基本構想を手がけ、大手ゼネコンなどが工事に関わり、総工費64億円余のうち56億円余が電源立地促進対策交付金から支出されて建設された。しかし一枚12万８千円で設計された畳に実際には９千数百円の普及品が使われているなど、二百箇所も不正工事が行われ、畳の差額だけで二百数十万円が行方不明となっていることが発覚した。

条例案可決に対し、刈羽村村長は拒否権を発動、議会の三分の二の賛成を必要とする再議に付したため、条例案は賛成9、反対9で廃案になった。しかし住民グループは2001年3月2日、有権者の37%、1600人の署名を集めて直接請求を行った。条例案は4月18日、再び提出され、村議会は賛成9、反対6、欠席と退席各1で可決した。再度の可決を受け村長は4月25日、再議を断念し、5月27日の住民投票実施を発表した。

その間、福島でも重要な動きがあった。知事の受け入れ拒否表明から一ヵ月後の2001年3月23日、福島地裁はMOX燃料の検査データに「不正はなかった」として使用差し止めの仮処分申請を却下する一方で、「東電が検査データを公開するよう努めた形跡がない」ことを批判した。続いて3月28日、福島県知事は、「県民の大半が反対している」として、少なくとも2002年夏まではプルサーマルを認めない方針を明らかにした(6)。続いて2001年5月27日、刈羽村で住民投票が実施され、投票率は88.14%の高率に達した。「保留」という曖昧な選択肢が設けられたにもかかわらず、保留は3.63%にとどまり、賛成42.52%に対しプルサーマル反対が53.40%で多数となった。有権者に占める割合でも反対は47.07%に達し、賛成37.48%を引き離した。

住民投票でのプルサーマル反対派の勝利は、相次ぐ原子力事故や不祥事を契機とした原子力産業や行政に対する不信感増大を背景としていた(7)。その際の対立軸は、電力会社と通産省に抗して、住民投票を求める住民、それを支援する都市の市民運動やNGO、及び協力拒否を宣言する県知事という構図となった。

2．対案形成と法制化をめぐる攻防

このことは、エネルギー政策をめぐる社会的対立軸の流動化を示唆する。全国的には、原発批判世論の優位はチェルノブイリ原発事故以来、完全に定着した（朝日新聞世論調査：1996年2月、44%、1999年10月、42%、2000年12月、48%）。世界的にも地球温暖化防止をめぐるEUや日本、米国などの戦略の相違が鮮明になるにつれ、これからのエネルギー戦略を原子力重視で行くのか（日本）、化石燃料中心で行くのか（米国）、それとも天然ガスへの転換とともに風力やバイオマス、太陽などの再生可能自然エネルギーの開発利用推進に賭けるのか（ドイツ・スウェーデ

ン)、各国の政府や産業界は選択を迫られるようになった。各国がともに期待を寄せる燃料電池の実用化についても、その燃料となる水素を石油から取り出すのか（米国・日本)、それともバイオマスや天然ガスから取り出すのか（ドイツ・スウェーデン)、といった選択の問題が浮上してきている。こうしたことを背景に、日本国内でもエネルギー問題をめぐる社会的対立軸は従来の図式を横断する形で大幅に再編されつつある。

そのことはMOX燃料をめぐる不祥事やJCO事故と前後して、1999年から明確化してきた。再生可能自然エネルギーの効率改善が飛躍的に進み、都市部では太陽光発電、地方では風力を中心に、自治体や市民による導入が急速に拡大してきた。そうした動きはこれまで外国での風力発電所建設に関わってきたトーメンなどの商社や、電力市場自由化（2000年の電気事業法改正に基づく、大企業による自家発電の余剰分の大口小売り自由化）をにらんで発電部門への進出を図るガス会社など、産業界の一部からの後押しも受けるようになった。

こうした中、自然エネルギーによる発電のさらなる拡大にとっての障害として浮上してきたのが、電力会社による任意の買い取り上限枠の設定である。風力発電の設置が最も伸びている北海道では、1999年の52基、設備容量三万八千キロワットから、2001年春までに92基、七万キロワットへと急増し、さらに55万キロワット分の計画がある。しかしこうした電力の大半を買う立場にある北海道電力は1999年、2001年度までの三年間で買い取り枠の上限を15万キロワットとする方針を決めた。この枠はすぐに埋まったため、洋上に風車９基を建設して北電に売電し、養殖施設用の電気もまかなう日本初の「洋上ウインドファーム」構想を打ち出していた瀬棚町の町長は2000年12月の町議会で構想の先送りを表明し、また稚内市の宗谷岬での風力発電所建設計画も中断していた(8)。

これに対し、ドイツやデンマーク、スペインなど1990年代に風力発電が爆発的に普及した国では、自然エネルギーで発電した電力の優遇価格での買い取りを電力会社に義務づける法律の制定が起爆剤になったと考えられるようになった。そこで日本でも同様の法律の制定を目指すため、1999年５月、20を超える数の全国の環境NGOによって、「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（Green Energy Law Network, GEN）が結成さ

れた。代表には日本総合研究所主任研究員で自然エネルギー推進運動の中心人物に浮上してきた飯田哲也が就き、副代表や顧問には原子力資料情報室の担当者や北海道グリーンファンド（後述）、気候ネットワークの代表、R－DAN運動の活動家や学者、反原発派の弁護士などが名を連ねた。GENは1999年11月には自然エネルギー促進策について市民と行政担当者が話し合う場として「自然エネルギー円卓会議」を開き、資源エネルギー庁新エネルギー対策課の担当者とも意見を交わした(9)。またGENと連携した中央政治の動きとして、同じ1999年11月、社民、民主、公明、自由、自民にまたがる超党派で衆参両院二百人以上の国会議員の参加を得て、自然エネルギー促進法議員連盟が発足し、愛知和男元環境庁長官（自民党衆院議員、当時）が会長、加藤修一（公明党参院議員）が事務局長に就任した。

自然エネルギー促進法制定を求める動きはまた、自然エネルギーの開発利用を通じた町づくりを進める自治体や地方住民の期待も集めた。最も関心の高かった北海道では、2000年9月の芦別市議会を皮切りに、札幌や旭川、函館、帯広、釧路、稚内など29市のほか、大規模風力発電所のある苫前町など21町も含め、合計で道内全自治体の4分の1に当たる50議会が同法案の早期成立を求める決議や意見書を採択した。

GENや議員連盟の活動、地方議会の決議採択と並行して、市民レベルでは新しい自助型の試みが行われてきている。全国的な注目を集めているものとしては、生活クラブ生協北海道を母体に1999年7月に設立された北海道グリーンファンドによる「グリーン電気料金」の試みがある。これは、同ファンドの会員が電気料金の最大5％を上乗せした額を同ファンドに支払い、同ファンドは北電への電気料金支払いを代行するとともに、5％の余剰分は将来の風力発電所建設のために留保するという仕組みである。5％の寄付の額は、電力消費量の削減によって減らすことが可能なので、会員に電気の節約を促す経済的誘因として働く。同ファンドの会員数は、2000年10月までに、「グリーン電気料金」制度参加の個人会員が873人、年間五千円の定額個人会員が86人となっている（『北海道グリーンファンドNews Letter』No.8，2000年11月1日）。他方で、一基で約二億円はかかる大型風力発電所の建設には会費収入だけでは不十分であり、またNPO法人となったグリーンファンドは営利事業を制

限され、法律上の出資制限や金融機関による融資対象からの除外が適用されるため、市民から別途出資を募って「(株) 北海道市民風力発電」が2001年２月に設立された。出資金は一口50万円という比較的高額に設定したにもかかわらず、６月までに合計一億三千万円分の出資が市民から寄せられ、建設費用の65％以上を自己資金でまかなうことができた。「市民風車」第一号機は３月末に仮着工され、９月までには運転を開始する予定となっている。こうした活動は全国的にも注目を集め、2001年５月には朝日新聞が先進的な環境事業に対して授与する「明日への環境賞」を受賞した。

こうした市民の試みが注目を集めるにつれ、電力買い取り義務化に反対する電力会社も自然エネルギー促進に消極的であるという批判に応えなければならなくなった。そこで九電力会社は2000年秋から、市民の動きを模倣したグリーン電気料金制度を導入し始めた。例えば北電は2000年９月、「北海道グリーン電力基金」の設立方針を発表した。その仕組みは、参加者から毎月、電気料金と同時に銀行口座から定額の「協力金」一口五百円を引き落とし、集めた「協力金」は北電からの同額の拠出金を加えた上で既存の北電傘下の財団法人・北海道地域総合振興機構（通称・はまなす財団）が管理し、毎年度末に太陽光や風力発電の設置費用に対して助成するというものであった(10)。北電の「グリーン電力基金」は2000年11月の設立から2001年３月末までに430口、21万５千円の加入があり、これに北電からの拠出金と合わせて計51万５千円とし、初回の助成は2001年11月に稼動予定の遠別町(留萌管内)の風力発電事業となった(11)。しかし北電による同基金の半分以上は北電が拠出し、また基金制度の参加者は北電社員が主体となっていると考えられ、総額も「市民風車」への一人分の出資額程度でしかない。使命感を持った市民からの熱意に支えられない電力会社の「グリーン電力基金」制度が一般市民の間でどの程度受け入れられるかは今後の課題であろう。

このように自然エネルギー促進を求める動きは従来の原発反対・推進の図式を越えて、中央の政党、都市のNGO・NPO、地方自治体にまたがる形で広がりを見せるようになった。しかし2000年４月までにまとめられた「促進法案」は結局、自民党内の抵抗により国会提出にまで漕ぎ着けることができなかった。2000年夏の衆議院選挙で議員連盟会長の愛

知和男が落選し、代わって会長を引き受けた橋本竜太郎元首相は自然エネルギー促進法案実現に消極的な姿勢を露呈させた。むしろ原発推進派の方が、電力業界や公共事業に権力基盤を置く自民党議員や、電力労組出身の民主党議員を中心に、法制化という手法を用いて原発推進路線の固定化を図る戦略を追求するようになった。その結果、2000年春から、原子力に関係する重要法案が自民党・公明党・保守党の堅固な多数派を背景に、次々と国会で可決された。

まず2000年5月末、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」が参院本会議で可決成立した。同法成立を受け、電力業界は10月、「原子力発電環境整備機構」の設立を申請し、通産省から認可を受けた。これは今後25年ほどの間に高レベル核廃棄物の最終処分地を選定した上で処分場を建設し、処分を実施する事業主体である。そのために電力会社から徴収した拠出金を管理運営する主体としては、2000年11月、財団法人「原子力環境整備センター」を改組した「原子力環境整備促進・資金管理センター」が通産省によって指定された。電力会社からの拠出金は電気料金に転嫁されるので、最終的には消費者が最終処分費用を負担することになる。ここでもまた高コストの商業用原発事業の継続を保障するため、莫大な経済的・社会的費用を社会化し、電力業界にとって外部化する「基本合意Ⅱ」のパターンに沿った仕組みが導入されたことになる。

また2000年12月には、電源特会だけでは飽き足らず、原発の周辺地域への振興策を一般会計からの国庫補助によって強化する「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法」が国会で可決成立した。この法律では、原子力防災を名目として緊急に整備が必要と考えられる事業を盛り込んだ振興計画を立地地域の知事が作成し、それが首相を議長として閣僚8人で構成する「原子力立地会議」の承認を受けると、計画に盛り込まれた事業に対する国の補助率が通常の50％から55％へと引き上げられる。その際、防災に必要な事業の名目で、道路建設や学校の新築・増築のほか、交通や通信施設、産業振興、生活環境の整備、福祉の増進、科学技術振興など、あらゆる公共事業を盛り込むことができる。しかも計画の実現のため、国が財政支援や税制優遇措置をとる努力義務があることも条文に明記された。さらに原子力施設の立地自治体だけでなく、広く周辺地域も補助金受給の対象にされた。この法案は元々、2000年3

月、新潟県選出の桜井新代議士を中心とする自民党の「電源立地等推進に関する調査会」のプロジェクト・チームで作成され、4月下旬に自民党総務会で了承された。同時に、同法案を作成した自民党内原子力推進派は、愛知和男・自民党代議士を会長として超党派でまとめた自然エネルギー促進法案を自民党総務会が了承することに反対を唱えた。これに対し、公明党は原発推進法案に慎重姿勢をとったため、両法案はしばらく国会に提出されなかったのだが、その後、公明党が折れ、年末に東電出身の加納時男参院議員を中心とする自民党商工族によって原発推進法案のみが提出され、可決成立したのである(12)。

さらに2001年4月には住民投票運動や知事の拒否宣言を封じ込めるため、自民党の政務調査会エネルギー総合政策委員会（甘利明委員長）が、「エネルギー基本法案」をまとめた。これは明らかに原子力の優遇を念頭に置いて、エネルギー政策を決定する際に環境適合性や電力市場自由化よりも安定供給を上位の原則として考慮すべきことを謳い、また国策としてのエネルギー政策推進に自治体も協力する旨を規定したものである。同法案は最終的に2002年6月、参議院で可決成立した(13)。

相前後して自然エネルギー促進法案に対する経済産業省の対案として、「新エネルギー等の利用に関する特別措置法案」が2002年6月に可決された。これは6種類が指定された「新エネルギー」で発電した電力を一定量購入することを国が電力会社に義務づける内容であるが、「新エネルギー」の定義には風力や太陽光だけでなく、それらよりも現状では明らかにコストの安い廃棄物発電も含まれており、また義務量自体が少なく、電力会社による一方的な買取価格決定権を認めてもいるため、自然エネルギーの導入をむしろ抑制する可能性が指摘されている。この法案は政府が地球温暖化防止を目的とした京都議定書に批准するための国内立法措置として打ち出したものでもあるが、温室効果ガスである二酸化炭素の排出増加をかえって助長する恐れがあると批判されている。

このように支配的連合が巻き返しに転じた背景には、政治情勢を見ることができる。自民党は1998年夏、橋本政権末期から単独政権に復帰したが、その後も参議院では過半数割れを克服できていない。日本の政治システムでは、予算案などを除き、通常の法案の審議では参議院は衆議院と実質的に同等の権限を持つため、与党は両院での多数派確保に腐心

せねばならない。そこで1999年1月からの小渕第一次改造内閣では、自由党を、また同年10月からの第二次小渕改造内閣からは公明党も加えた三党連立政権を形成し、さらに小渕の急死を受けて2000年4月に発足した森政権では、自由党の政権離脱を機に分裂した政権残留組によって結成された保守党（2002年12月には民主党離党者を吸収して保守新党と改名）と公明党との三党連立政権を組むようになった。森首相の不人気で自民党は一時深刻な危機に陥ったが、2001年4月の自民党総裁選では森派の小泉純一郎が旧来の自民党の権力構造を壊すと宣言して人気を博し、勝利を収めた。2001年7月の参院選では自民党が勝ち、三党連立政権を維持した。公明党には熱心な自然エネルギー推進派の議員もいたが、党全体としては連立の枠組みを重視する傾向を強め、一連の原子力推進法案に対する抵抗力を見せなかった。

同時に、一連の法案審議などの過程では、民主党の迷走が浮き彫りとなった。例えば民主党は当初、特別措置法案に反対の立場をとっていたが、参院民主党は2000年11月29日、電力総連出身の足立良平参院議員を窓口に、与党側との法案修正協議に応じた。しかし民主党の「ネクスト・キャビネット（NC、影の内閣）」の北橋健治「消費者産業担当相」と岡田克也政調会長らは、原子力批判派ではないが、これに反対し、最終的に参院民主党は参院本会議で同法案に反対の立場をとった(14)。また先の参院選では、返り咲きを果たした桜井新を始めとする電力業界系自民党議員候補に加え、電力総連系民主党議員候補も次々と当選した。さらに民主党が自民党系や松下政経塾出身の新保守系、民社党・同盟系、社会党系などの寄り合い所帯であり、党内で基本政策に関する合意も形成できなければ、党内規律も欠くという構造的弱点を示していることも、エネルギー政策に対する方針が定まらない要因となっている。加えて、経済産業委員会など関連委員会における民主党の理事が鳩山由紀夫党首や、後に離党する熊谷国会対策委員長の「責任野党」原則に呼応して、政府提出法案の審議開始に容易く応じてしまい、野党としての抵抗力を見せなくなったことも指摘できる。既成政党の中では社民党と共産党が一連のエネルギー関連法案に一貫して批判的だったが、現在の政治情勢の中では周辺的な存在になっている。

このように脱原子力の政治的連合は崩壊状態にあるが、社会レベルの

連合は依然活発である。ただ、原子力推進派の方も地方への攻勢を強めている。芦浜に近い三重県海山町では、中部電力による立地計画の表明がない段階で、地元の推進派が住民投票という手法を使って原発誘致に乗り出した。ただ2001年９月に制定された条例に基づく住民投票は11月18日に実施されたが、直前に中部電力の浜岡原発で配管破断事故が起きたことが影響して、反対派優位の結果となった。また、プルサーマル実施に反対が多数の結果となった刈羽村では村長が、経済産業省や東京電力の後押しを受け、住民投票の結果を相対化するための住民との「対話集会」を2002年７月から頻繁に開催し、合意形成の仕切り直しを試みた。ところが2002年8月29日、東京電力の福島や新潟・柏崎刈羽の原発で80年代から90年代にかけ、水漏れ事故やひび割れなどの事実が報告されず、また隠蔽工作も行われてきたことについて、経済産業省・原子力安全・保安院が発表せざるを得なくなる。これによって新潟県や福島県はプルサーマル計画受け入れの事前了解を白紙撤回し、また他の電力会社の原発でも同様のトラブル隠しが次々と発覚し、東電の全17原発や中電・浜岡原発の全四号機が再点検のため停止を余儀なくされた。ただ、こうした事態を逆手に取り、経済産業省・保安院は従来から電力業界とともに原発のコストダウンのために狙ってきた検査基準の緩和を電気事業法の改正として同年12月に実現させたのである。

まとめ

1992年から政界再編が本格化する中、原発問題への関心は低下し、政権参加した社会党の政策転換によって、反原発運動の旧来の動員基盤も弱体化した。他方で、非自民連立内閣や自社さ連立の村山及び橋本政権下では、原子力政策に関する情報公開が進められ、政府・原子力推進派と反対派の対話も奨励された。また電調審による新規原発計画の承認も、1994年３月の一件を例外として、1988年春からの凍結状態が1996年夏まで続いた。しかし政党政治でのエネルギー政策論議は低調であった。

こうした状況を一変させたのは1995年12月に発生した高速増殖炉「もんじゅ」のナトリウム漏れ・火災事故と、事業者の動燃による不適切な対応であった。事故から間もない1996年１月、原発の集中する福島・新潟・福井三県の知事は連名で政府に対し、核燃料リサイクルやプルサー

マル計画など今後の原子力政策の基本的方向について再検討し、その過程で国民各界各層の幅広い議論・対話を通じた合意形成を図るよう提言した。相前後して新潟県巻町では、条例に基づく住民投票が日本で初めて実施され、原発の立地に反対の意見が多数を占めた。

これに対し、橋本政権は原子力行政改革として、円卓会議の設置や情報公開の拡大、環境アセスメント法制化などの対応を打ち出した。しかしこれらの対応は政策決定過程における原子力批判の反映を保障するものではなく、その後は従来通りの原子力政策の方向性を再確認しようとする動きが表面化していった。官庁の自信回復を支えたのは自民党のさらなる復調傾向である。1996年10月の衆議院選挙では、新たに結成された民主党が選挙前の勢力を維持したにとどまり、また社民党は弱小勢力へと転落した。羽田内閣期の旧連立与党が中心となって結成した新進党も1997年末に解党した。1996年11月に発足した第二次橋本内閣では社民党とさきがけが閣外協力に転じ、自民党は1997年９月に単独過半数を回復、1998年６月には単独政権にも復帰する。

その間、1997年３月に動燃の東海再処理工場で火災が発生し、動燃は再び不適切な対応を示したため、原子力推進者は動燃を核燃料サイクル開発機構に再編して危機を収拾しようとした。また橋本政権が決定した省庁再編では、省に昇格する環境庁に放射能の監視・測定の権限が初めて与えられはしたものの、文部科学省に統合される科技庁の許認可権限の大半は、「経済産業省」という巨大事業官庁に再編される通産省に移管されただけで、原子力行政における「推進」と「安全規制」を担う組織はここでも分離されないままとなった。

しかし事故・不祥事、知事の反乱、住民投票運動という連関過程は1999年から再び表面化した。1999年９月、英国核燃料会社（BNFL）による高浜原発向けMOX燃料検査データ捏造事件が発覚し、また同月末には住友金属系の核燃料加工会社、JCOの東海村の再転換工場において、違法な燃料加工作業から死者も出す臨界事故が発生する。原子力政策に対する国民の不信感は再び高まり、これまで原子力産業に依存してきた自治体でも原子力批判が公然化するようになる。なかでも2000年２月、三重県の北川知事は芦浜原発計画の白紙撤回を中部電力に求め、また福島県の佐藤知事は2001年２月、福島第一原発でのプルサーマル実施を当

面受け入れない考えを表明した。さらに刈羽村では2001年５月、プルサーマル実施受け入れの是非を問う住民投票が行われ、反対意見が多数を占めた。プルサーマル反対運動には東京や関西のNGOや市民グループも積極的に関わった。同時に、原発批判世論の優位はチェルノブイリ原発事故以来、全国的に定着した。

その間、都市部では太陽光発電、地方では風力を中心に、自治体や市民による再生可能自然エネルギーの導入が急速に拡大し、産業界の一部からの後押しも受けるようになった。こうした中、ドイツなどで風力発電の急速な普及の起爆剤になったと言われる「自然エネルギー促進法」の制定を求めて、市民団体や超党派の議員連盟が発足し、また自然エネルギーの開発利用を通じた町づくりを進めるため、同促進法案の早期成立を求める決議や意見書を採択する地方議会も多数現れた。さらに自助型運動として、生活クラブ生協北海道を母体に1999年７月に設立された市民団体による「グリーン電気料金」の試みも現れた。

このように自然エネルギー促進を求める動きは従来の原発反対・推進の図式を越えた広がりを見せるようになった。しかし「促進法案」は結局、自民党内の抵抗により国会提出に至らず、むしろ電力業界や公共事業に権力基盤を置く自民党や民主党の議員を中心にした原発推進派の方が、法制化という手法を用いて原発推進路線の固定化に成功する。2000年春から原子力に関係する重要法案が次々と国会で可決された。これらの法律では、高コストの商業用原発事業の継続を保障するため、莫大な経済的・社会的費用を社会化し、電力業界にとって外部化する「基本合意Ⅱ」のパターンや、住民投票運動や知事の拒否宣言を封じ込める集権化の意図が確認できる。

このように支配的連合が巻き返しに転じた背景には、政治情勢を見ることができる。自民党は単独政権に復帰した後も参議院では過半数割れを克服できず、日本の政治システムにおける参議院の相対的に大きな権限を前提として、自民党は参院も含めた多数派確保に腐心し、自由党や公明党、さらに自由党の政権離脱を機にそこから分裂した保守党と、連立政権を組むようになった。森首相の不人気で一時低迷したものの、自民党は2001年４月の小泉政権誕生で復活し、また公明党は連立の枠組みを重視する傾向を強めた。さらに民主党は旧民社系や保守系の議員の主

導で政府提出法案の審議開始に容易く応じるようになった。一連のエネルギー関連法案に一貫して批判的だったが社会党と共産党は、現在の政治情勢の中で周辺的な存在に追いやられている。

こうして脱原子力の政治勢力が衰退する中、原子力政策の実施段階における唯一有力な歯止めとなっているのは、依然収まらない事故や不祥事の発生である。2002年8月、経済産業省・原子力安全保安院は、東京電力の原発で水漏れやひび割れなどの事実が報告されず、隠蔽工作も行われてきたことを発表した。これによって新潟県や福島県はプルサーマル計画受け入れの事前了解を白紙撤回し、また東電や中電の全原発が再点検のため停止を余儀なくされた。こうした事態を逆手に取り、経済産業省と電力業界は商業用原発のコストダウンを意図して、「厳しすぎる」検査基準の緩和を電気事業法の改正として実現させた。ただプルサーマル計画が頓挫する中、電力業界は六ヶ所村の再処理工場の運転開始に対する消極姿勢を強めており、使用済核燃料の中間貯蔵施設の建設確保を重視するようになってきている。

第七章注

(1) 対照的に公正取引委員会は国家行政組織法3条に基づく行政機関として強い権限を与えられている。

(2) 朝日（北海道版）2000年4月30日、11面。

(3) 朝日（北海道版）2000年3月12日、6面「データねつ造でプルサーマル危機」。

(4) 例えば2000年7月には議論の主導権を取り戻すため、通産省は総合エネルギー調査会需給部会から原子力批判派の委員を、電力業界代表の委員とともに一時締め出す行動に出ている。

(5) 知事の決断の背景には、東電が2月上旬、過剰な設備投資への懸念から各地での発電所計画の削減を打ち出し、福島県内では火発の建設計画凍結を発表したため、あてにしていた電源三法交付金が落ちなくなることに知事が反発したという側面もあった。またプルサーマルの実施は原子力施設の建設と異なり、交付金給付の対象ではないことも一つの要因ではあるだろう。しかし、事故や不祥事を契機とした原子力産業・行政への自治体の不信感の高まりや、プルサーマルに反対する市民の動きの活発化の方が決定的な要因であろう。

(6) 朝日〇一3一六〇七「福島第一原発プルサーマル　知事、来夏まで認めず　核燃サイクル放棄勧告も」。

(7) 電力会社自身も本音ではプルサーマルという国策への協力に消極的だとする解釈もある（『AERA』2001年、No.25、6月11日号、21頁）。この図式では、プルサーマルは、電力会社にとってはコスト増大にしか結びつかないため、通産省や外国の核燃料製造会社との「つきあい」からやむを得ず表向きは推進姿勢を保っているにすぎないということになる。電力会社内にそうした慎重論が存在する徴候は指摘されているが、他方で電力会社が核燃料情報の公開や、原子力政策全般の見直しを公然と後押しする動きは見られない。

(8)「自然エネルギー発電促進法　早期成立を　50自治体が決議・意見書」朝日（北海道版）2000年4月12日、26面。

(9)「電力の買い取り　義務付け消極的　資源エネ庁、円卓会議」道新2000年11月28日、4面。

(10)「自然エネルギー普及へ電力基金」道新2000年9月29日、11面。

(11)「グリーン電力基金の助成　遠別の風力発電に」道新2001年4月12日、10面。

(12)「原発措置法、スピード成立」朝日〇〇12二九九7。「それでも原子力が欲しい？　臨界事故で、逆風のエネルギー政策　柏崎刈羽　振興策の拡充を求める」朝日（北海道版）2000年6月11日、4面。「エネルギー政策　自民ぎくしゃく　自然エネ法案に原発派難色」日経2000年5月11日。桜井新は2000年8月の衆院選で落選したが、2001年7月の参院選で当選している。

(13)「原発の利用　拡大後押し　自民小委原案　エネルギー基本法」朝日〇〇11一五八五10。

(14)「原発特措法　修正案で合意のはずが翌日『反対』　民主、また『朝令暮改』」朝日〇〇12四2。

第八章　政治過程の力学

第一節　支配的連合の利害調整様式と問題構造

本章では各章の記述のまとめを踏まえ、第一章で述べた五つの仮説を、より体系的に分析したい。まず、第一の仮説は、支配的連合の内部的利害調整の様式が、支配的連合自体の形成とともに確立し、以後の原子力政策領域における重要な制度整備を規定し続けてきたというものである。これを補完する第二の仮説は、支配的連合内部における伝統的な利害調整が、主に核燃料サイクル連鎖の論理と利潤確保への応答として形成されたということである。これが正しければ、原子力事業の大幅な縮小のような根本的な政策転換が支配的連合から内発的に打ち出される可能性は将来的にも低いであろう。このことを原子力政治過程の概観によって確認してみたい。

差し当たり原子力産業の形成は、採算性よりも銀行主導による財閥の企業集団としての再結集が目的となっていた。電力業界も早くから原子力事業に積極的であったが、これは政府の原子力政策が早くから、基礎研究とそれに伴う技術的不確実性や追加費用を迂回して、外国技術の導入習得路線を選択したことから説明できる。原子力発電業界には棲み分けに基づいた発展が保障され、各原子力産業グループは特定の電力会社との間に安定した受注関係を形成するようになった。外国技術の導入路線は、日本初の商業用原子炉（東海原発）の建設で決定的となり、事業主体としては論争の末、通産省系の準国営電力会社・電源開発が2割、電力業界を中心とした民間企業が8割を出資する日本原電が設立される。この事例を通じて、比較的短期間に利潤が期待される事業分野では、民間が国営企業の事業参入を阻止しつつ、利潤を保障するための諸制度の整備や国家の財政的補助を確保するという、官民間の利害調整における第一の「基本合意」が表面化した。

やがて1960年代以降、電力業界と通産省の関係は、電気事業再編をめぐる両者の懸案解消や、公害や原発に反対する運動の活発化、石油危機による経営環境の悪化を契機に密接となり、「護送船団方式」の性格を強める。特に「レートベース方式」による事業報酬算定に基づく電気料

金制度の確立を通じて、膨大な設備投資を伴う原発事業が優遇されるようになった。これは官民間の利害調整における第二の「基本合意」、すなわち原発事業への過大な投資リスクを電気料金への転嫁を通じて社会化し、利潤を保障するというパターンの形成も意味する。

電力業界と通産省の関係の緊密化は、原子力事業の中心が商業用発電事業に移ったことを反映していた。それに応じて、科技庁の管轄下の研究開発事業や、それを統括する特殊法人は再編整理されることになった。その際、ウラン鉱開発を主任務として1955年に設立された原子燃料公社は、電力会社が自ら海外ウランの開発や輸入に乗り出す中、廃止され、また原研は共産党系の労働組合の活発な活動が嫌われ、研究開発権限を縮小された。その代わりに1967年、高速増殖炉（FBR）と、重水減速沸騰軽水冷却型の「新型転換炉」（ATR）の並行開発や、核燃料や核廃棄物に関係する研究開発を担当する半官半民の出資による特殊法人として、「動力炉・核燃料開発事業団」（動燃）が設立された。これに伴い、第三の「基本合意」が確立した。すなわち高速増殖炉や核燃料関係、核廃棄物関係の研究開発のように、産業界にとっては投資のリスクが高く、実用化が遠い、あるいは社会的費用の絡んだ事業分野では、国家が事業責任と財政負担の大部分を担うよう要請される。その際、国費でまかなう限り、ATR やウラン濃縮のような分野では国家機関による国産技術の自主開発が民間によって黙認される。こうした技術も実用化すれば事業は民間に引き渡されるべきものと理解されていた。

こうして形成された三つの「基本合意」は政策遺産として確立し、その後も原子力事業を取り巻く政治経済的及び社会的環境の変化に応じた、支配的連合内部での利害調整様式として再三表面化することになる。まず1960年代末からの原発反対住民運動の登場と、1973年秋からの石油危機勃発という新たな情勢に対応して制定された電源三法は、電気料金に転嫁され消費者が負担する間接税を通じて、原発立地対策に伴う電力会社の費用負担を社会化する仕組みであり、「基本合意Ⅱ」のパターンを踏襲していた。

またカーター政権（1977-1980年）の下で強化された米国の核不拡散政策や第二次石油危機という新たな国際環境に対応して、「総合安全保障論」が台頭し、それを思想的基盤に、原子力の一層の優先的推進を内

容とする「電源多様化政策」が追求された。しかしその一環として通産省が追求した原子力分野での対米自立化政策はカナダ重水炉導入の挫折に見られるように、そこに経済的メリットを見出さない電力業界の消極姿勢の前に、実質的に挫折する。ここでも、新型転換炉（ATR）の商業化を電力業界が拒否した事例と同様、実用化に程遠い技術開発事業は国費でまかなう限りで民間に黙認されるという、「基本合意Ⅲ」のパターンが確認できる。

多様化政策はむしろ、二回の石油危機を経た経済成長の低迷や財政上の限界を背景に、主に電源三法の拡充という手段で追求された。特に科技庁は、高速増殖炉開発を中心に、もはや一般会計予算ではまかないきれなくなった巨額の原子力開発費に充当するための「電源多様化勘定」を獲得した。これもまた、原発事業への過大な費用負担を社会化するという「基本合意Ⅱ」のパターンに沿っていると言えよう。

この時期に計画の具体化が本格化した民営再処理工場建設の事例も、利潤の期待される事業分野は民間に委ねるという「基本合意Ⅰ」と、表面的には合致する。しかし大蔵省は再処理工場が商業炉の付随施設であるという見解を出していたが、再処理事業は不採算部門でしかなかった。にもかかわらず、通常は強力な拒否権を持つ電力業界が国内再処理工場建設の費用負担を求める国からの圧力に抗し切れなかった理由は、核燃料サイクル連鎖の論理から説明できる。使用済核燃料は再処理しなければ、そのまま高レベル核廃棄物になるので、その中間貯蔵か最終処分のための施設を建設しなくてはならない。しかしそうした施設を建設する目途が立たない以上、実質的に数年間は中間貯蔵の機能を果たす再処理のプロセスに委ねざるをえない。ところが再処理は国内実施の原則があり、また原発設置許可申請書の中でも原発事業の継続に十分な国内再処理能力を証明する必要があった。このため科技庁も通産省も国は一丸となって強い姿勢で臨み、また石油危機後の財政難の時代、巨額の再処理工場建設費用を国家のみでまかなうことは困難であった。電源多様化勘定による費用負担の社会化にも限界があり、原発事業の受益者としての電力業界による費用負担は避けがたくなった。ただそれと引き換えに電力業界は、より安価な海外再処理委託の本格化を許された。

チェルノブイリ原発事故の発生にもかかわらず、支配的連合内の新た

な利害調整の必要性はしばらく生じなかったが、1995年12月に高速増殖炉「もんじゅ」の事故が起き、核燃料サイクルの要の段階が実質的に挫折すると、特に再処理の是非が玉突き式に疑問符をつけられるようになる。ただ、電力業界は再処理工場建設を名目に、それに付随する施設として使用済核燃料の保管プールや低レベル核廃棄物の施設の建設を青森県と六ヶ所村から確保していた。電力業界は、莫大な費用のかかる民間再処理工場の運転開始には本音では消極的であるが、青森県による同意の基盤が崩壊してしまうため、再処理の停止を打ち出すことができる状態にはなかった。従って電力業界と政府との間で新たな利害調整が決着するまでは、従来通り、英仏への海外再処理委託は続行されねばならず、他方で核兵器材料となるプルトニウムを余分に保有しないという日本政府の国際公約を果たす必要があった。そこで政府と電力業界は、高速増殖炉開発の旗は掲げ続けながら、軽水炉でプルトニウム燃料を消費するプルサーマル計画の実施を選択したのである。

しかしながら商業用原発事業自体は引き続き推進していく意思を見せている電力会社は現在、電力自由化の波という世界的な経済潮流に対応して、プルサーマルの実施や再処理工場建設のような不採算部門からの撤退を打ち出す機会をうかがっている。再処理工場の運命とは別に、いずれにせよ不可避となる核廃棄物の最終処分に関しては、2000年５月、高コストの商業用原発事業の継続を保障するための経済的費用を社会化する「基本合意Ⅱ」に沿った内容の法律が成立した。同様に「基本合意Ⅱ」に沿った原発立地促進策を電源開発特別会計以上に拡大するため、一般会計からの国庫補助を可能にする「原発特措法」が2000年12月に可決成立した。さらに2002年８月末からの東電に始まる一連の不正検査発覚を逆手にとり、経産省は従来の検査基準が厳しすぎるのだという論拠で、機器に多少の損傷があっても原発の運転継続を許して稼働率の向上とコストダウンを図り、商業用軽水炉事業の経済性を保障するための電気事業法改正案をつくり、これは同年12月に国会で成立した（「基本合意Ⅰ」）。

以上の経過が示すように、原子力体制の形成期以来、原子力政策領域における重要な制度整備のたびに、支配的連合内部の利害の調整は基本的に三種の「基本合意」のパターンに沿って行われてきた。他方で電源

三法や原発特措法が示すように、原子力立地に伴う環境及び安全上のリスクが地方に、便益が電力大消費地の都市や工業地帯にと空間的に不平等に分布している問題構造は何ら本質的に解決されてこなかった。ただ、使用済核燃料ないし核廃棄物の処理処分問題の検討を迫られるようになった1970年代末以降になると、利害調整は核燃料サイクル連鎖の論理の制約を受けるようになった。しかし、その枠内で、なおも商業用原発事業の継続を可能にするための制度整備が、依然として「基本合意」に沿う形で行われてきた。従って、根本的な政策転換が支配的連合から内発的に打ち出される可能性は今後も低いと言わざるをえない。

例えば莫大なコストから電力業界の消極姿勢が強まっている、六ヶ所村で建設中の再処理工場の運転開始についても、いずれは支配的連合内で新たな妥協がなされることだろう。もし再処理から完全に撤退すると、再処理工場の建設資金として電気料金から無課税で積み立ててきた再処理引当金二兆円への課税、六千億円の負担が電力業界にのしかかってくる。そこで電力業界（日本原燃）はできるだけ再処理工場の運転開始時期を延期し、最終的にはプルトニウム路線を推進してきた国の顔を立てて形だけ運転開始に持っていくが、プールや配管の水漏れ事故や技術的問題を理由に、ほとんど稼動させないと予想される。というのも最近、日本原燃は盛んに六ヶ所再処理工場のプールの水漏れとその原因の不解明を「正直に」発表し、2003年5月末には6月に予定されていたウラン試験の実施の延期を発表したからである。他方で再処理工場の建設を放棄すれば、玉突き的に使用済核燃料の行き場がなくなるので、青森県むつ市や、原発立地県に中間貯蔵施設の建設を打診している。その交換条件として、電力業界は2003年3月、原発敷地内での20～30年間の保管に地元自治体が新規課税として「使用済核燃料税」を導入することを容認した。また政府は、再処理計画の縮小を打ち出すことになろう。

しかしながら、こうした内部的利害調整が長期的にどこまで維持可能かどうかはわからない。これまでの原子力政治過程でも、外部から様々な形の不協和音が発せられてきた。そうした外部要因が支配的連合の対処能力を越えた危機をもたらすなら、政策転換の前提条件を生み出す可能性があるだろう。

本稿の第三の仮説は、原子力事故・不祥事や（エネルギー）経済情勢、

世論の変化、及び全国政治情勢という四種の促進的事件が、原発計画の執行抑制をかなりの程度説明可能だというものであった。また、第四の仮説は、抗議運動について、日本のように急進的行動に非常に不寛容な政治システムでは、署名請願のような穏健な活動でも、多数の参加者を動員できれば、同様の効果を持ちうるというものであった。第二節ではこれらの仮説を検証するが、このために表８－１及び表８－２には、時代ごとに原子力政治過程の構成要素がまとめてある。ただし、反原発運動がほとんど見られなかった原子力体制形成期（第一期、1954-67年）の大半は割愛し、運動形成期を第二期（1966-74年前半）としたほか、運動確立期（第三期、1974年後半-78年）、対決期（第四期1979-85年）、「ニュー・ウェーブ」の時代（第五期、1986-91年）、融和期（第六期、1992-98年前半）、及び対立軸の再編期（第七期、1998年後半-2002年）に分けた(1)。

第二節　抗議運動と促進的事件の効果

まず促進的事件に関する第三の仮説を検討したい。以下では各時期について、原子力事故・不祥事、エネルギー危機などの経済情勢、世論、及び中央政治情勢の四種の促進的事件を指摘し（**事故・経済・世論・政治**と表記）、その政治的効果は表８－１及び表８－２に○△×の記号で評価している。これを電調審による原発計画の承認数と比較してみる。

第一期にまで遡ってみると、「第五福竜丸」被爆事件（**事故**）は、原水爆禁止運動の台頭をもたらすとともに、食品の放射能汚染に大衆が反応する動員パターンの形成に寄与した。しかしながら、この事件は原子力の民生利用に反対する勢力を直接生み出したわけではなかった。分裂していた保守勢力は自民党に合流して安定した保守政権をつくり（**政治**）、高度経済成長を追求していく頃であった（**経済**）。保革両勢力はいずれも原子力を推進し、国民の間にも核の軍事利用に対する拒絶姿勢とは対照的に、原子力の民生利用に反対する意見はほとんどなかった（**世論**）。

しかし第二期に入ると、東西対立や中ソ対立を背景に原水爆禁止運動が三党派系列に分裂する中で、「いかなる国」の核実験・保有にも反対

する社会党・総評ブロックの原水禁が、原子力にも反対するようになった。その契機は、米軍の原子力軍艦による日本の港湾の基地化及び放射能汚染の問題であり（**事故**）、そこに原水禁は、公害反対運動と平和運動を結ぶ大衆運動の可能性を見出したのである。原水禁を先兵として、やがて社会党・総評ブロック全体が反原発の陣営の有力な構成要素となった。同じ頃、原発立地に反対する住民運動も、全国的な公害反対運動の高揚と米国の軽水炉安全性論争に触発された批判的科学者の支援を受けるようになった。しかし世論全般においては、米国原子力論争や米軍艦船による放射能汚染の発覚などの事件はあまり知られておらず、また石炭火力の方を公害発生源と見なす傾向の方が強く、原子力批判世論は絶対的少数派（総理府世論調査で５％）にとどまっていた（**世論**）。第一次石油危機の発生は、インフレと不況の中で原発建設への設備投資を鈍化させ、電調審による原発計画の承認を二年間停滞させはしたが、他方で輸入石油への経済的依存に対する危機意識を高め、原子力推進論の説得力を強めた（**経済**）。さらに自民党政権は依然強く、社会党は低迷期に入っていた。ただ1970年代に入ると、高度経済成長の限界が環境や生活の質、及び財政の面で明白となり、自民党の支持率は低下した。中央では与野党伯仲の傾向が強まり、自治体政治では革新自治体が台頭した（**政治**）。しかし全体的に第二期は、石油危機の衝撃が大きく、原子力推進に有利に働いたと言えるだろう。これは電調審による大量の原発計画の承認と符合する。

これに対し、第三期の情勢はやや異なる。1974年夏の原子力船むつ「漂流」事件（**事故**）は、マスコミの派手な報道を通じて世論に強く印象づけられた。この事件と、石油危機を理由に電気料金値上げに踏み切った電力業界に対する批判から（**経済**）、反原発の立場に立つ消費者運動も登場し、原水禁や公害反対市民運動、批判的科学者とともに大都市での反原発市民運動を形成するようになった。むつ事件の効果はまた、自民党政治の危機の本格化によって増幅されたと考えられる（**政治**）。1974年７月の参院選で自民党は敗北し、参院でも「保革伯仲」状況が発生する。また秋には田中首相の「金脈問題」が世論の強い批判にさらされ、田中内閣は退陣に追い込まれる。さらに三木内閣下ではロッキード事件で田中角栄が逮捕され、自民党を離党した議員が新自由クラブを結成し

た。ただ、「むつ」の事件は科技庁の管轄下で、かつ原子力開発にとって周辺的な事業で起きたため、原子力の推進自体に反対する意見の増加は比較的限られていた（総理府調査で15%）。また1977年に誕生したカーター政権下での米国核不拡散政策の強化も、一般市民の関心を引かず、日本の原子力政策の方向性を変えたわけでもない（**世論**）。全体として第三期は原発承認数の減速に寄与する事件の優勢で幕を開けたが、その否定的効果は原子力行政体制の手直しで克服され、景気回復とともに第三期末には原発の大量発注の再開に帰着する。

しかし第四期になると、1979年3月の米国スリーマイル島（TMI）原発事故の発生と（**事故**）、1980年からの公開ヒアリングの実施が、反原発運動を勢いづかせる。しかし第二次石油危機後で経済は再び低成長が基調となり（**経済**）、緊縮財政や公務員削減、労使間関係の再編を基調とする新保守主義が台頭する。政治状況は1979年の統一自治体選挙で決定的となった革新自治体の凋落や、1980年衆参同日選挙での自民党大勝など、保守回帰を特徴とするようになった（**政治**）。またTMI原発事故は、日本でも事故が起きうることへの認識は高めたが、事故の被害は日本には及ばず、第二次石油危機の発生も、原子力推進論の説得性を再び高めた。このため反原発世論の若干の増加も一時的にとどまった（**世論**）。全体として第四期は、米国原発事故の短期的効果を除くと、原子力推進に有利な促進的事件が優勢であった。これに符合するように、電調審による原発計画の承認は1979年から1980年にかけて滞ったものの、1981年からは大量発注が再開された。

ただ、第四期を通じて反原発世論は着実に増加し続ける（20から35%へ）。これは60年代の高度経済成長を経ても未発達だった脱物質主義的な価値観が、二度の石油危機の克服と景気回復、さらにバブル経済に向かう中で、キャッチアップ型の経済成長と近代化の時代は終わったという意識として、大衆レベルに浸透してきたためであり、その過程で科学技術の発展に対する懐疑も強まった（**経済**）。こうした価値変動を背景にして起きたチェルノブイリ原発事故は、TMI原発事故とは異なり、放射能の影響を、輸入食品汚染の形ではあるが、日本国内に及ぼした（**事故**）。食品の放射能汚染の問題は、原水爆禁止運動の台頭以来、強い動員の潜在力を持っており、子供を持つ主婦層の不安をかきたて、原子力

問題の当事者性を実感させた。台頭してきた高学歴の主婦層は、時間的余裕を活用して生協活動や市民運動に積極的に参加するようになり、新しい反原発運動の中心的な担い手となった。1980年代前半を通して、原発のさらなる推進に反対の世論が次第に増加し、女性の間では早くも1984年末に、男性の間では1988年に反対派が多数派に転じた（**世論**）。こうした中で、1988年春、原発の過剰設備に対応して四国電力が実施した伊方原発の出力調整試験を契機に、新しい反原発運動の波が劇的に表面化する。加えて、社会党は1986年夏に誕生した新しい女性党首の下、女性票や、生協運動などからの女性候補者の発掘に努め、労働運動の外に支持層を広げ、思いがけない復活を享受した。また基本政策の現実路線化にもブレーキをかけたため、反原発運動に追い風となった。さらに自民党政権は、1986年夏の選挙では大勝したが、その後、消費税導入問題で世論の激しい抵抗に遭い、1988年から1990年にかけての時期にはリクルート事件など不祥事続きで再び大きな危機に陥った（**政治**）。

こうして第五期には脱原子力の運動に有利な促進的事件が重なったため、電調審による原発計画着手の承認が長期にわたって停滞したと考えられる。また第五期の終わりには湾岸危機が起こったが、1990年秋の反原発世論は過去最高の水準（53%）となった。最終的に、湾岸危機による原油価格の高騰は比較的短期間にとどまった。続く第六期では、バブル経済の崩壊や（**経済**）、自民党が野党に転じたこと（**政治**）が、原子力推進に不利に働いたと言える。しかし運動の動員は顕著に低下した。プルトニウム輸送船「あかつき丸」の大がかりな追跡キャンペーンや、日本海へのロシア海軍による核廃棄物不法投棄の暴露、南太平洋におけるフランス核実験反対運動など、国際環境NGOグリーンピースによる一連の活動も、原発問題への社会的関心をさほど高めはしなかった。しかし、1995年12月の高速増殖炉もんじゅの事故や、1997年３月の東海再処理工場の事故は、反原発世論を再び喚起した（**事故・世論**）。

第七期には、経済状況はますます悪化し、電力需要の低迷や電力市場の部分的開放は原子力にとって逆風となっている（**経済**）。また原子力事故や不祥事が、原子力事業の中枢部分で続発し、動燃など事業者による不適切な事故対応も政治的効果を大きくした。1999年９月にJCO臨界事故、2001年秋に中部電力の浜岡原発事故があり、2002年８月からは東

電を皮切りに、東北電力や中電、日本原子力発電などの原発で次々と不正検査が発覚し（**事故**）、反原発世論（40％台）の優位は固定化した（**世論**）。しかし、事故や世論から予想される結果に反して、電調審による原発計画承認はスローペースだが再開された。この疑問への答えは自民党の復調に求められよう（**政治**）。非自民連立政権から保革連立政権、保革の閣外協力を受けた自民党政権、自民党と公明・保守党の右派連立政権へと移行するにつれ、原発発注はゼロから年一基のペースへと徐々に回復してきた。ただ、すでに政府の承認を受けた計画でも、巻を始めとして、大間や上関のように、土地買収を完了できずに立往生するものも出てきている。また核燃料サイクル政策に目を転ずると、電力会社もプルサーマル計画実施を延期し、再処理工場の運転開始も怪しくなってきている。こうした核燃料サイクル政策での後退は、部分的には原子力事故・不祥事の性格変化、すなわち国内の中核的な施設や企業での事件発生で説明がつくだろう。

次に、運動の動員力に関する第四の仮説を検討したい。運動の動員力は表８－１及び表８－２では大中小（○△－）で示し、運動戦術の支配的な傾向も付記してある。動員力が比較的小さかった第二期に原発計画の大量承認があったことは驚くにあたらない。また第五期にはデモなどの穏健な非在来型行動への参加者も多く、史上最大の反原発デモも1988年に行われているが（表８－３）、それ以上に署名運動が爆発的な動員力を示し（1988年に約257万人、1990年に約284万人）、原発発注の長期停滞をもたらしたと見ることができる。これに対し、第三、第四期は署名運動の動員力が1981年に約45万人で中規模にとどまったが、非在来型行動は第五期と同程度の動員力を示し（1981年に三万四千人弱、1988年の約四万六千人）、なかでも対決型の抗議行動が比較的高い比率を占めた（図６－２）。しかし第三、第四期には電調審による原発の大量発注に帰着している。

この疑問に対しては第三、第四期の動員規模が絶対数では大きくなかったことが指摘できる。図６－２では、対決型抗議への参加者数がピーク時でも年間のべ五千人台にすぎない。またデモについても、表８－３を見ると、日本の反原発運動における大規模デモの10位までのうち、三件は原子力船むつ佐世保闘争（第三期）、四件は公開ヒアリング闘争（第

四期）の一環として行われているものの、その絶対規模は五千人から一万人で、ドイツの5分の1、フランスの半分程度でしかなかった。従って、やや急進的だが動員力が比較的小さい第三、第四期に原発が大量に発注され、デモへの動員も高揚したが署名運動が爆発的動員力を示した第五期に原発発注が長期にわたる停滞に陥ったことは、よく符合していると言えるだろう。

このように、効果が低いと見なされがちな署名運動も、大規模動員の効果は否定できないように思われる。もちろん運動は戦術の有効性についての学習過程を経ていくので、時代的文脈を度外視して大規模のデモや署名運動へ回帰すれば効果が大きいとは言えないだろう。また、より急進的な抗議行動が大規模な動員を実現できれば、一層大きな効果をもたらす可能性はあるが、日本の反原発運動がそれを経験することはなかった。ただ、動員の爆発的な量的拡大は、動員基盤の質的拡大を伴いうる。第三期や第四期の運動の動員力の弱さは、労組や住民運動の外に動員基盤が広がらなかったという質的な限界に読み替えることもできるだろう（第三節参照）。

第六期及び第七期については、抗議行動のデータがないので、推定以上のことはできない。しかし細々とではあるが原発発注が再開されたことは、抗議運動の動員力自体の低下と符合すると言えるだろう。

最後に、促進的事件の効果と抗議運動の動員力を併せて考察してみると、前者の観点で反原発に不利な情勢が支配的だった第二期に動員力が小さく、有利な事件もあったが不利な情勢の方が優勢だった第三、第四期に動員力が中規模、反原発に追い風となる情勢が優勢となる第五期に動員力が大きかったことは符合すると言える。従って、促進的事件が動員の拡大を促し、それが政策帰結に影響を及ぼすという政治過程の流れが想定できる。

これに対し、第六、第七期には反原発に有利な事件が続発したが、運動の量的な動員力は伸びなかった。にもかかわらず、原発発注の再開が遅々としている結果がもたらされているとすれば、促進的事件の効果は動員の量的拡大ではなく、むしろ質的拡大を介して、政策帰結に影響を及ぼすと見る余地が出てくる。

運動側の質的側面に目を向けるなら、紛争管理の質的側面にも関心を

向ける必要があろう。確かに、電調審による原発計画の承認数の推移は、四種の促進的事件と運動の動員力の相殺もしくは相乗効果でおおよそ合理的に説明が可能である。このことは国や電力会社が、原発推進の基本路線の維持を前提の上で、政治的な逆風時は原発発注を控え、順風時に発注を再開してきたことを示唆する。しかし支配的連合は外発的な危機をこうした執行抑制のみで管理できたわけではなく、並行して他の様々な態様の紛争管理を駆使し、対抗主体の台頭を牽制してきた。そこで、次に問われるべきは、どのような対抗主体の形成に対して、どのような紛争管理が行使される傾向があり、それがどの程度有効性を持ってきたのかである。この点について、第一章では、第五の仮説を立てた。すなわち、反原発運動が旧来の革新陣営内での連合にとどまる限り、閉鎖性の強い紛争管理に直面せざるをえないが、旧来の55年体制の亀裂構造を横断する形で対抗連合が形成されれば、紛争管理はより懐柔的となり、より高次の戦術的執行抑制に至るのではないかということである。この仮説を検証するため、第三節では、対抗主体の連合の性格と紛争管理の関係に留意して、原子力政治過程を再構成する。

第三節　対抗主体の連合と紛争管理

キッチェルトの政治的機会構造論は、閉鎖的な政治システムを持つ国では抑圧的対応が支配的であることを前提としていた。しかしながら、表８－４が示すように、日本では抑圧的対応が西欧に比べて極端に少なく、この仮説は当てはまらない。抑圧的対応の少なさは反原発運動の抗議手段の穏健性に見合っており、運動の抗議手段と紛争管理との相関関係が予想できる。原発予定地の占拠や核廃棄物輸送トラックの実力阻止に活動家の大量動員をかける反対派と、同じく大量の機動隊員を動員して強硬な弾圧に訴える治安当局との衝突は、70年代から90年代に至るまで、ドイツで繰り返された光景である。ただ、ドイツの事例をより詳細に見てみると、同じ原発敷地占拠でも、暴力も辞さない急進左翼活動家が多く参加していた場合、また同時に、保守のキリスト教民主・社会同盟（CDU・CSU）が与党である州において（バーデン・ヴュルテンベルク州の場合はCDUの州首相が強硬派であった場合）、反対派と警察の暴

力的衝突が起きやすかった（本田、2002）。従って、反対運動の戦術だけでなく、反対派の性格と、支配的連合の政治的傾向が、紛争管理の質を規定するように思われる。

そこで以下では、対抗主体が特定の戦術に訴えるキャンペーンの中で形成した連合の性格と、政権の政治的傾向の相対的変化、及び支配的連合による紛争管理の対応関係を見ていく。この点について、原子力政治過程の時期ごとにまとめたのが、表８－５である。以下の分析はこれと表８－１及び表８－２に沿って行われる。

漁協中心の抗議運動に対する自民党政権の物質的対応（第Ⅱ期、1966－74年）：日本初の本格的な反原発地域闘争は、芦浜原発建設計画に反対する運動である。1966年、同計画を後押しする衆議院科学技術振興特別委員会が現地に派遣した視察船に対し、三重県南島町の漁協は実力阻止闘争に訴え、数十名の逮捕者を出した。この「長島事件」の結果、中部電力は同原発計画を当面棚上げし、また政府は地域闘争への国の直接介入が逆効果となりうることを認識した。以来、当時の反原発地域闘争の中心的主体だった漁協の反対闘争に対しては、激しい実力阻止闘争に際しても抑圧的な対応を控え、物質的懐柔に重点を置くようになった。漁業者が原発立地過程の初期段階で持っていた強力な拒否権の根拠は、保守一党優位体制を「成長連合」とともに支える受益勢力の一角を成し、またその漁業権が保守政権の下で手厚く保護されてきたことにある。

このような物質的対応を制度化したのが、1974年に制定された電源三法であった。その政治的な意図は、補償の受給者としての意識を地元住民の間で高め、外部の支援運動との持続的な提携の発展を阻止し、保守支配の安定化を図ることにあった。また補償を公共事業の形で提供することは、地元の土建業者と、それと関係の深い地元有力者の支持を動員し、公共事業への経済的依存を強める地元自治体に原発増設受け入れを促す効果があった。電源三法はまた、その由来からして、田中角栄内閣の性格と密接な関係があった。こうした物質的対応はかなりの程度成功し、漁協の抗議運動と、社会党・総評や共産党を中心とする支援運動との間に持続的な共闘関係が発展することはなかった。このように第Ⅱ期では、漁協を中心とする住民運動の台頭に直面して、物質的対応が制度化されるとともに、激しい実力阻止闘争に対しても、抑圧的対応は抑制

された。従って、対抗主体の戦術いかんに関わらず、その性格が、政権の性格とともに、支配的連合の紛争管理を規定したと見ることができる。

社会党・総評ブロックと住民・市民運動の連合に対する対応と政権の政治姿勢の振幅（第Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ期、1970年代前半～80年代前半）：1970年代半ばから反対闘争の中心的担い手となったのは、社会党や県評・地区労の支援を受けた住民運動であり、その中心的な戦術は訴訟と、攪乱的な直接行動であった。しかし柏崎刈羽原発をめぐる紛争に見られるように、保守的な裁判所は運動に有効な機会を提供せず、直接行動も容易に排除された。紛争は保守（成長連合・受益勢力）対革新（反資本）の構図にはまり、批判勢力の動員基盤も広がらなかった。

ただ、既成左翼による支援が運動の動員基盤の一定の拡大に果たした役割は否定できない。特に原水禁は、1975年の原子力資料情報室設立を主導し、海外の反原発運動との連絡窓口も務めた。また革新系の弁護士を中心とした裁判闘争や、日弁連の公害対策委員会による原発問題への取り組みは、反原発運動の主張に一定の正統性を与えた。さらに共産党系の日本科学者会議は、原子力開発自体には賛成の立場をとりながらも、日本の原子力開発のあり方を批判し、一部の住民運動への支援も行った。

既成左翼の支援を受けた運動はまた、手続的対応も引き出した。第Ⅱ期において、電力会社は原発立地県と安全協定を結び、また国は福島原発に関する公聴会を開き、原発訴訟を機に情報公開の範囲も広げた。さらに第Ⅲ期には、首相の諮問機関としての原子力行政懇談会が、原子力安全委員会設置のような機構再編や、公開ヒアリング制度導入という手続的譲歩を打ち出した。しかし、これらはいずれも象徴的な譲歩を越えるものではなく、また電力業界の意向を受けた通産省は、環境庁による環境アセスメント法案を再三阻止し、手続的閉鎖性を維持した。結局、第三期末に制度再編が済むと、原発大量発注は再開された。

また第Ⅳ期には、1980年からの公開ヒアリングの実施が、1979年のTMI原発事故の発生を追い風にして、総評の組織的支援を受けた阻止闘争の高揚をもたらした。しかしこの闘争は、労働運動の反原発闘争への本格的な肩入れと、反原発運動の全国連携の強化はもたらしたが、運動への広範な市民の参加を促す効果は持たなかった。漁民による攪乱的行動とは対照的に、左翼労働運動による阻止闘争に対しては国も強い対決

姿勢を示し、手続的閉鎖化と、部分的には抑圧的対応を強めた。

このように、革新勢力の支援を受けた運動は、第Ⅱから Ⅳ期までを通して、実力阻止行動と裁判闘争を中心に闘ったが、これに対する支配的連合の対応は、第Ⅱ、Ⅲ期には主に手続的譲歩及び機構再編、第Ⅳ期には手続的閉鎖化と抑圧的対応を示した。この違いは、与野党伯仲期と保守復調期（政治情勢）の違い、もしくはそれと密接に連関した政権の性格（田中内閣やその不祥事の後始末に追われた「低姿勢」の政権と、新保守強硬路線の政権）の違いに求めることができるだろう。

幅広い市民層と社会党との連携に対する意見形成的対応（第Ⅴ期、1986-91年）：しかしチェルノブイリ原発事故後、原発に批判的な世論が多数派に転じる中、反原発運動は生協運動などで活動する高学歴の主婦層を中心にした、都市部の広範な市民層へと動員基盤を拡大し、最盛期を迎える。この反原発「ニュー・ウェーブ」を表面化させたのは、伊方原発の出力調整試験に反対する1988年春の「高松行動」であり、既存の党派的組織とは無関係の市民、特に女性が数千人規模で域外から参加し、電力会社の本社前で象徴的な抗議行動を繰り広げた。しかし、高松行動に刺激されて各地で実践された非暴力直接行動は、立地闘争との有意義な連携を欠いていた。最初は新しい反原発運動に当惑した電力会社も、広報対策（意見形成的対応）に重点を置くとともに、夜間余剰電力の捨て場としての揚水発電所建設や、原発定期検査の時期の調整など、目立たない対策で過剰設備の解消を図るようになった。ただ、市民による放射能の監視や自主避難訓練を行う自助型の運動も登場し、立地点の運動と都市部の市民運動、労働運動、批判的科学者を結びつけた。

しかし、動員基盤の飛躍的拡大にもかかわらず、反原発運動の主流は依然として社会党との連携に基礎を置いた。これは社会党が1986年夏に誕生した新しい女性党首の下、生協運動などからの女性候補者の発掘に努めて女性有権者の支持を広げ、復活を遂げていたからである。社会党は1989年参院選で参院の与野党逆転をもたらした。社会党は基本政策の現実路線化にもブレーキをかけたため、反原発運動に追い風となった。

しかしながら、政界における従来の原発反対・賛成派の構図は、あまり変化しなかった。1979年のスリーマイル島原発事故後から原子力批判を強めていた共産党に加え、チェルノブイリ原発事故後には公明党も原

子力への慎重姿勢を強めていたものの、同盟系労組に依存する民社党や、自民党政権の原子力推進姿勢には揺らぎがなかった。このため、脱原発法制定を求める国会請願や、泊原発運転開始に関する道民投票条例の制定を求めた直接請求は、いずれも却下・否決され、数百万の署名が無に帰した。同時に、社会党への懐疑から独立の脱原発ミニ政党をつくる動きも、原子力批判派が既存政党の支持層に分散していたため、1989年参院選で挫折した。

結局、日本では、旧西ドイツのように原発問題が新しい社会運動の争点全般を糾合して新たな政治的対立軸を生み出すほどの力を持たなかった。反原発運動の動員基盤は主婦層を中心とした広範な都市民にまで拡大し、また社会党の支援も復活したものの、社会的対立軸の流動化は原発立地点周辺には十分に波及しなかった。こうした都市民中心だが政治的実効性を欠く対抗主体の性格は、一方的な広報活動に重点を置いた支配的連合の紛争管理と相関関係にあると見ることができる。また、不祥事続きで政権が弱体化したことは、世論対策以外に目新しい紛争管理が打ち出されなかったことと対応していると言えるかもしれない。電調審による原発計画着手の承認は1988年春から6年にわたって滞ったが、公式の原子力政策の転換は見られなかった。

非自民・保革連立政権下での地方からの異議申し立てと手続的開放化（第Ⅵ期、1992-98年）：しかし非自民・非共産の連立内閣期（1993年7月～94年6月）から、科技庁長官が情報公開への積極姿勢を示し、反原発NGOの専門家との「対話ムード」の演出に努めるなど、手続的及び意見形成的開放化が見られるようになる。こうした譲歩は元々、情報公開を求める市民や自治体の動き、産業界の試みに対応したものであったが、自民党が社会党と新党さきがけの協力を得て政権に復帰したばかりだった村山（1994年7月～1996年1月）及び橋本政権期（1996年1月～1998年7月）にも続けられた。ただ社会党は自民党との連立政権に入ると反原発政策を転換した。

しかし1995年12月に起きた高速増殖炉もんじゅの事故と、事業者・動燃による不適切な対応を受け、原子力政策の見直しを求める社会的圧力が強まる。この社会的圧力は、定着した反原発世論に加え、二方向から来た。第一に、原発の集中立地する福島・新潟・福井の三県知事は1996

年1月、原子力政策の基本的方向性の再検討と、国民各界各層との対話を通じた合意形成を政府に提言した。第二に、新潟県巻町では保守対革新の構図に沿った旧来の原発反対・賛成の図式からは距離をとり、原発の受け入れの是非に関する住民投票の実施に要求を絞った運動が、中間層住民の主導で開始された。こうして1996年8月、条例に基づく住民投票が実施され、原発反対票が有権者総数の過半数を上回り、原発計画は実質的に頓挫した。巻町の成功に触発され、全国各地の各種市民運動が住民投票運動を展開することになった。

こうした事態の進展に対し、橋本政権は、比較的広範な対応を行った。まず意見形成的対応として円卓会議の開催を始め、原子力批判論者も招いた。また手続的対応として、原子力行政における各種審議会の情報公開を進めたほか、長年の懸案だった環境アセスメントの法制化を実現させた。さらに機構改革的対応では、2001年から実施される省庁再編の一環として、環境庁は環境省に昇格させて放射線の監視権限を与え、科技庁は文部省と統合して文部科学省に再編、その原子力行政上の権限の大半は通産省を強化した経済産業省へ移管することにした。このように以前より踏み込んだ譲歩がなされた背景には、原子力批判が従来は受益勢力と見なされてきた社会集団から行われたこと、また政権が自民党と社会党及び新党さきがけの連立ないし閣外協力に基づく保革融和の性格を持っていたことが、要因として指摘できるだろう。

しかし、こうした対応は政策決定過程における原子力批判意見の反映を制度化するものではなく、むつ事件を契機とした1970年代の原子力行政改革との連続性も高い。円卓会議での議論は政策決定過程からは切り離され、情報公開の実質は限定的であり、発電所の環境アセスメントの手続では電気事業法に基づく通産省の関与が温存された。環境庁は原発問題への介入に依然消極的であり、原子力を推進する経済産業省は一層強力となり、その下に「安全規制」を担当する原子力安全・保安院が設置された。こうした対応が一通り打ち出された後、自民党の復調を背景に、従来通りの原子力政策の方向性を再確認しようとする官庁の動きが活発化した。1997年3月には、東海再処理工場で火災爆発事故が起き、再び不適切な対応をした動燃への世論の批判が高まったが、国は1998年10月に動燃を核燃料サイクル開発機構に再編したにとどまった。

この時期においても、対抗主体の性格とともに、政権交代による支配的連合の性格変化が、紛争管理を強く規定したと言うことができる。

県知事・中間層住民による拒否権発動と、右派連立政権による手続的集権化（第Ⅶ期、1998-2002年）：ただ、70年代との大きな違いは、事故や不祥事が高速増殖炉のような核燃料サイクルの要の施設で起きるようになったこと、反原発世論の定着、及び県知事や住民投票運動という地方の受益勢力からの反乱にあり、こうした要素の連関過程は再三表面化することになった。また自民党が自由党やそこから分裂した保守党、及び公明党を引き込んで右派連立政権を構成する時代に入った1999年には、英国核燃料会社による日本向けプルサーマル用MOX燃料の検査データ捏造の発覚や、核燃料加工会社JCOの臨界事故の発生が相次ぐ。原子力政策に対する国民の不信感は再び高まり、東海村や刈羽村のように原子力産業に依存してきた自治体でも、住民の間で原子力批判が表面化した。また2000年２月には三重県北川知事が中部電力の芦浜原発計画の白紙撤回を宣言した。批判の高まりに対し、通産省は2000年４月から総合エネルギー調査会に自然エネルギー推進論者の参加を認めるようになったが（手続的譲歩）、原子力政策全般の見直しは棚上げにした。

しかしプルサーマル問題は、東京や大阪に拠点を置く運動と、福井や福島、新潟・柏崎刈羽の住民運動とが連携したキャンペーンを進展させた。またこうした動きに触発された福島県知事は2001年春、福島第一原発でのプルサーマル実施を当面受け入れない方針を表明し、国の原子力政策を県の立場から批判的に検討するための委員会を設置した。続いて刈羽村では2001年５月に住民投票が行われ、受け入れ反対が多数を占めた。さらに2002年８月、東電の大半の原発で定期点検の虚偽報告が行われてきたことが発覚した。福島県のほか、新潟県の知事や、地元自治体の議会もプルサーマル受け入れの撤回を表明し、プルサーマル実施が困難となった。また福島県の佐藤栄佐久知事は、かつては立地県に対する物質的譲歩の手段だった核燃料税の増税（2002年）によって東電を牽制した。今や物質的対応は、国家財政の実質的破綻を待つまでもなく、その受け入れ先から拒否され、政治的な限界に達しているといえよう。

プルサーマル問題と並んで、従来の原発反対・賛成の境界線を越えた脱原子力の社会的及び政治的連合形成をもたらしたものに、自然エネル

ギーの推進がある。これを普及させるための法案実現を目指し、1999年5月には自然エネルギー促進法推進ネットワークが全国の環境NGOによって結成され、また1999年11月には自民党や公明党、民主党、社民党、自由党までを含む超党派の自然エネルギー促進法議員連盟も発足した。さらに市民から寄付金や出資金を募り、風力発電所建設を目指す自助型運動が全国に広がった。こうした動きはまた、自然エネルギー産業に関わる商社やガス会社など産業界の一部や、風力発電の開発利用を通じた町おこしを進める自治体からの支持を受けている。

このように事故・不祥事に触発され、新たな争点や、住民投票と法案の推進、自助型運動という戦術を通じて、従来の対立軸を越える新たな社会的及び政治的連合が地方と全国の両方で横断的に形成され始めたことに対し、支配的連合はどのような対応を示しているのか。まず自助型運動に対して、九電力会社は2000年秋から一斉に同様の「グリーン電力基金」制度を始めた。また三重県海山町では、地元の推進派が今や住民投票という手法を使って原発誘致に乗り出したが、投票直前に中部電力の浜岡原発で配管破断事故が起きたことが影響して、2001年11月の投票結果は反対派優位となった。また刈羽村の住民投票の結果を、村長による対話集会によって相対化させようとする東京電力や経済産業省の試みも挫折した。

このように地方からの抵抗を抑えこむのには難儀する中、支配的連合は自民党・公明党・保守党の堅固な多数派を背景に、電力業界や公共事業に権力基盤を置く自民党議員の主導で、中央での原子力推進の法制化という手続的集権化の手法に頼るようになっている。なかでも、物質的対応でもあるが、原発立地自治体での公共事業に対し、一般会計からの国庫補助を可能にするための「原発特措法」が2000年12月に可決成立した。また2001年6月に可決成立した「エネルギー基本法案」は、原子力の優遇を念頭に置き、国策としてのエネルギー政策推進に自治体も協力する旨を規定した。また2002年6月に成立した「新エネルギー等の利用に関する特別措置法案」は、電力会社に「新エネルギー」で発電した電力の購入を義務づけはしたが、少ない量の購入で済ませ、かつ低い買取り価格に抑えることを認める内容となった。

こうした支配的連合の巻き返しの背景には、政権の右傾化とともに、

中央政治における原子力批判勢力の弱体化がある。森首相の壊滅的な不人気で自民党は深刻な危機に陥ったが、旧来の自民党の権力構造を壊すと宣言して人気を博した小泉純一郎が2001年4月に首相に就任し、その下で戦われた同年7月の参院選では、自民党が勝ち、公明党及び保守党との連立政権を維持した。公明党には自然エネルギー推進派の議員もいたが、党全体としては連立の枠組みを重視する傾向を強めた。また民主党は多様な潮流の寄り合い所帯であり、党内で基本政策に関する合意も形成できず、党内規律も欠いていた。特に電力総連出身議員は一連の法案審議に積極姿勢を見せ、関連委員会における民主党の保守系理事も、政府提出法案の審議開始に容易く応じるようになった。社民党と共産党のみが一連の関連法案に一貫して批判的であるが、これは同時に、政治的な脱原子力連合の「左翼」への再縮小と周辺化を意味する。

中央政治で脱原子力勢力が弱体化する中、電力業界と経済産業省は、2002年8月以来明るみに出た原発検査に関わる不祥事に伴い、東電や中部電力の原発の大半が再検査のため停止している状態を逆手に取り、原発立地県への攻勢を強めている。使用済核燃料税のような新たな物質的譲歩を提示する一方で、「電力危機」を強調する広報キャンペーンによって、東電の原発運転再開を拒んでいた福島県知事への包囲網を強め、首都圏の原発運転再開を確保した。

まとめとして、左翼アクターとの連携に限定される傾向が強い脱原子力の連合が急進的な戦術に訴えた場合、特に右派政権の下では国家による抑圧的対応ないし手続的閉鎖化を招きやすく、原発の大量発注を防ぐことができなかった。また手続的譲歩や意見形成的譲歩、及び機構再編は、対抗主体の構成いかんにかかわらず、政権が弱体化し、あるいは穏健な政治的傾向を持つ場合に見られたが、一時的に抑制された原発発注も情勢の正常化に伴って再開された。広範な都市民まで動員基盤が拡大した「ニュー・ウェーブ」は、原発発注の抑制と一方的な意見形成的対応を引き出したが、核燃料サイクル基地反対運動などでの農協や漁協との連携は十分に発展しなかった。これに対し、受益勢力を中心とする運動に対しては物質的な懐柔策が支配的であった。90年代以降は、政界再編にもかかわらず、政治的アリーナの制度的閉鎖性はさほど変化しておらず、抗議運動の動員も衰退したが、他方で受益勢力に属していた県知

事や中間層住民が都市のNGOの支援を受けながら対抗主体の核に浮上し、政権による物質的対応を拒否し始めた。その結果、プルサーマル計画の凍結と原発発注の停滞が起き、右派連立政権は手続的集権化で地方の反乱に対処しようとしていると言えるだろう。

このように脱原子力の連合の性格、政権構成、及び紛争管理の間には相関関係が認められる。しかし、対抗主体が置かれた歴史的及び地方政治的条件を捨象して、亀裂横断的な連合を追求すれば、より高度な譲歩を引き出しえたかどうかは疑問である。例えば北海道のように旧社会党系勢力の強い政治的条件の下では、2003年6月の札幌市長選挙で示されたように、1980年代後半から反原発運動を通じて形成されてきた旧社会党（現・民主党及び社民党）・旧全道労協（現・連合北海道）と生活クラブ生協・市民ネット北海道との左派連合が政治的多数派を形成できる可能性がある。また、90年代に入り、受益勢力の中から脱原子力の対抗主体が台頭してきたのは、55年体制を規定してきた亀裂構造自体が流動化し、亀裂横断的な連合形成が容易になったことを示唆する。そこで次節では、対抗主体を取り巻く政治的亀裂構造の変動の中に、原子力政治過程を位置づけてみたい。

第四節　対立構造の流動化と原子力政治過程

80年代末までの日本政治の対立軸は、体制選択をめぐる主軸と、中央対地方・特殊利益の対立を表す第二軸とで構成できる（図8－1の左の座標軸）。このうち、主軸は占領改革と冷戦構造を踏まえて55年体制成立時に形成されたもので、右側には日米安保体制を支持し、米軍占領期の民主化に否定的で反共産主義の自民党が、左側には日米安保に反対し、社会主義諸国との友好関係と憲法擁護を唱える社会党及び共産党が位置していた。これが60年代からは、経済成長と大きな政府を前提に、中央の大資本や都市の利益に対して低開発地方や特定業界、特定社会層の利益擁護に重点を置く政治勢力が分化していく。後者に含まれるのは民社党や、社会党と共産党の一部、自民党族議員、公明党である。この第二軸を縦軸にとると、原子力は右上下の成長連合と受益勢力によって推進され、左下上の既成左翼や市民運動の抵抗を受けたと言える。

これに対し、90年代に入ると、冷戦構造は弱まり、政権からの共産党の排除という形でのみ、名残をとどめるようになる。政権交代が体制転換につながるリスクがなくなると、腐敗にもかかわらず自民党政権を支える必要はなくなったという認識も広がり、社会党を含めた連立政権も可能になった。同時に、バブル経済崩壊後の長期不況で、成長経済が終焉を迎えたのに伴い、中央対地方・特殊利益の対立軸が行財政の合理化とその負担をめぐる対立軸へと変質し始め、政治対立の中心に浮上してきた。この軸の一方には、実質的に破綻した国家財政と、経済の縮小を前提に、上からの合理化を推進する政治勢力がおり、これは中央の金融資本主導での財政合理化を至上命題とする小泉「構造改革」路線や、自民党から民主党右派、自由党にまたがる政党、さらに「改革派知事」に代表される地方分権色を強めた政治路線まで幅がある。また反対側には、特定業界・団体・社会層の利益擁護を続けようとする政治勢力がおり、自民党橋元派や民主党の旧民社党系議員、公明党が位置している。この対立軸を「小さな政府」対「大きな政府」として抽象化するなら、福祉重視の社会民主党や共産党も「大きな政府」側に位置づけられるだろう。この軸に沿って考えると、原子力をめぐる対立は、吉岡（1999）の言う「不良債権的な部門」（例えば再処理事業や高速増殖炉）の合理化を進めたい電力業界と、原発立地を通じた利益誘導を続けたい自民党商工族や電力総連系民主党議員の利害分化として捉えられる。

しかしながら、そのような利害分化は原子力の推進を前提としたもので、原子力をめぐる現実の対立軸とは異なる。むしろ原子力政治過程は、政治空間全体において表面化しつつある第二の対立軸を反映したものになってきている。その対立軸とは、中央の国家や金融資本の支配をさらに強め、集権化と市場化を追求し、その結果生じてくる社会不安を民族主義的なシンボルや強制力の行使によって抑えていこうとする権威主義的・新保守主義的な政治路線と、異質な他者（異性や外国人、異なる文化や体制の国、自然環境）との共生や、個人生活や地域社会での自己決定を重視するリバテリアニズムとの対立軸である。

この対立軸はまた、かつての冷戦構造に似て、世界的な構造変動にも規定されている。一方で、米国の軍事的一極支配やグローバルな金融資本の台頭、及び2001年９月11日のニューヨーク・世界貿易センタービル

などに対するテロ攻撃を契機とするアフガンやイラクに対する戦争といった、米国による一方的な世界秩序形成の動きがある。他方で米国の単独行動主義や米国流の市場原理主義に伴う弊害（国内及び世界規模の貧富の拡大、監視社会化の進行、環境政策の後退、文化の画一化など）に抗議する運動が台頭し、インターネットの普及や対イラク戦争を契機にした反戦・反米デモの世界的広がりとして現れてきている。このように世界的次元を持つ第二軸も考慮すれば、日本政治の新たな構図は、図８－１の右の座標軸のように構成できる。

この座標における左上の部分を担う主体は、分権化や公共事業の合理化に加えて、環境調和性や社会的公正、反権威主義をより強く打ち出す田中康夫長野県知事に見ることができる。原子力をめぐる政治もこの座標軸に位置づければ、この位置に、例えば佐藤栄佐久福島県知事が来ることになろう。また左下の位置には、共産党のほか、政党の中で市民運動との連携を最も強めてきた社民党が来るだろう。今後、エネルギーを環境調和型、すなわち脱原子力の方向に転換していこうとするなら、地方の政治や住民運動を通して表面化してきた対抗力と都市の市民運動との連携を発展させ、また衰退傾向を強める社民党が築いてきた市民運動との関係という組織資源を無駄にせずに、新たな政治勢力をゆるやかに組織化していくことができるかにかかっているだろう。

第八章注

(1) 第一章では、1990年代を「対話ムード」の時代（1992-95年）と対立軸の再編期（1995-2002年）に分けたが、政治情勢や紛争管理を再検討した結果、融和期（第六期、1992-98年前半）と対立軸の再編期（第七期、1998年後半-2002年）に分けるのが妥当だと判断した。この変更は、終章以外の全体の記述・分析には影響しない。

文献

第六章第三節・第四節、第七章、第八章
『朝日新聞』（縮刷版及び北海道版）。
今井一 2000『住民投票－観客民主主義を超えて－』東京：岩波書店。
小田桐誠 1992『ドキュメント生協』東京：社会思想社。

小野耕二 1998『日本政治の転換点』(新版)、東京：青木書店。
鎌田慧 1996「新版　日本の原発地帯」東京：岩波書店。
グリーン・アクション、美浜・大飯・高浜原発に反対する大阪の会 2000『核燃料スキャンダル』名古屋：風媒社。
原子力資料情報室編『原子力資料情報室通信』。
『原子力年鑑』。
『原子力ポケットブック』各年版。
『産業立地』各年度版。
柴田鐵治・友清裕昭 1999『原発国民世論―世論調査にみる原子力意識の変遷―』東京：ERC 出版。
新川敏光 1999『戦後日本政治と社会民主主義－社会党・総評ブロックの興亡－』京都：法律文化社。
新川敏光 1997「歌を忘れたカナリア？社会党『現実』政党化路線のワナ」山口二郎・生活経済政策研究所編『連立政治　同時代の検証』東京：朝日新聞社、95-133頁。
諏訪雄三 1997『日本は環境に優しいのか　環境ビジョンなき国家の悲劇』東京：新評論。
高木仁三郎 2000『原子力神話からの解放』東京：光文社、カッパブックス。
『電源開発の概要』通商産業省資源エネルギー庁公益事業局。
西尾漠 1993「責任ある未来選択を　社会党『原子力政策』への提言」『月刊社会党』461号、88-95頁。
『日本経済新聞』。
野村元成 1999「原子力と情報公開・非公開」後藤邦夫・吉岡斉編『通史日本の科学技術　第五-Ⅱ巻　国際期1980-1995』東京：学陽書房、944-962頁。
長谷川公一 1997「原子力発電所の立地と環境アセスメント制度」『環境と公害』27巻1号、39-44頁。
長谷川公一 2000「巻町住民投票の社会運動論的分析」『環境と公害』29巻3号、64-67頁。
『反原発新聞』反原発運動全国連絡会編（1978-）。
『反原発新聞Ⅲ』1994 反原発運動全国連絡会編・出版『反原発新聞縮刷版第Ⅲ集（161号～240号）』東京。
北海道グリーンファンド『北海道グリーンファンド News Letter』各号。
『北海道新聞』(道新)。
本田宏 2002「ドイツ原子力政治過程の軌跡と力学」『環境社会学研究』8号、105－119頁。
真柄秀子 1998『体制移行の政治学－イタリアと日本の政治経済変容－』東京：早稲田大学出版部。

山口俊明1988「原発　PR大作戦」『世界』1988年9月号、229-232頁。
横田清 1997『住民投票　I　なぜ、それが必要なのか』東京：公人社。
吉岡斉1999『原子力の社会史　その日本的展開』東京：朝日新聞社。
『読売新聞』（縮刷版）。
Duyvendak, Jan Willem 1992: "The Power of Politics. France: New Social Movements in an Old Polity." Ph.D Thesis, University of Amsterdam.
Duyvendak, Jan Willem, Hein-Anton van der Heijden, Ruud Koopmans, and Luuk Wijmans 1992: *Tussen verbeelding en macht. 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland.* Amsterdam: SUA.
Heijden, Hein-Anton van der, Ruud Koopmans, and Marco Giugni, 1992: "The West European Environmental Movement", in: Matthias Finger ed., *The Green Movement World Wide.* Greenwich, Connecticut: JAI Press, pp.1-40.
Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak, and Marco G. Giugni, 1995: *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis.* London: UCL Press.
Rucht, Dieter, 1994: *Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich.* Frankfurt am Main and New York: Campus Verlag.

図表

図６－７：電源特会における広報予算の伸び

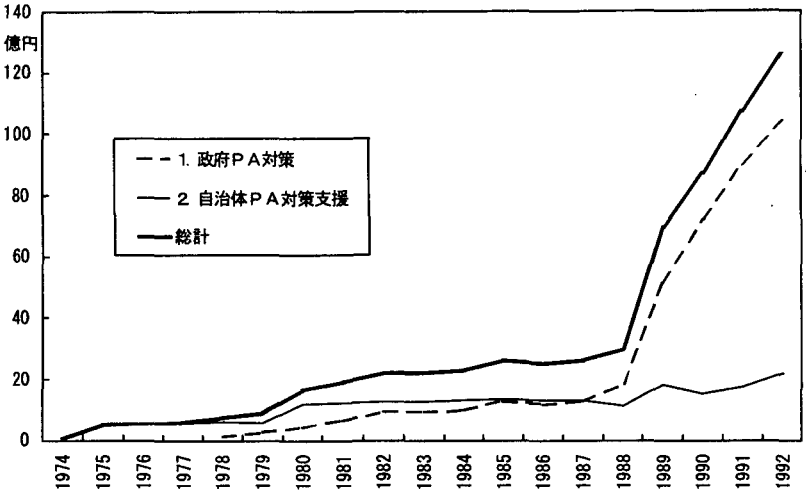

表８－１：日本の原子力政治過程（チェルノブイリ事故以前）

時代区分	第二期:1966-74前半		第三期:1974後半-78		第四期:1979-85	
時代の特徴	運動形成期		運動確立期		対決期	
1. 促進的事件	（× 逆効果 ；△ 弱い効果 ；○ 強い効果）					
(1)原子力事故など	米国原子力軍艦寄港	△	むつ漂流(74) (米核不拡散政策)	○	TMI原発事故(79)	○
(2)エネルギー・経済情勢	好況・公害・石油危機	×	不況→景気回復	△	石油危機(79-82)	×
(3)反原発世論	5%	×	15%	×	20-35%	△
(4)全国政治情勢 衆院自民議席率 参院自民議席率	佐藤・田中政権 62%(69年)、58%(72年) 55%(68、71年)	×	三木・福田政権 51%(76年) 50%(74、77年)	△	大平・鈴木・中曽根政権 51%(79、83年)、56%(80年) 55%(80、83年)	×
2. 運動戦術						
(1)代表的なキャンペーン	芦浜原発 伊方訴訟 福島公聴会阻止		むつ 柏崎 (訴訟・阻止行動)		ヒアリング阻止闘争 太平洋核廃投棄反対署名	
(2)急進性／動員力	在来・対決／小	－	在来・対決／中	△	対決・署名／中	△
3. 脱原子力主体の連合	（－ ほとんどなし ；△ 弱い連携 ；○ 有効な連携）					
(1)社会的連合(地方)	住民・漁協	△	△	△	－	－
(2)社会的連合(全国)	－	－	市民運動	△	総評	○
(3)政治的連合(地方)	社・共	△	－	－	－	－
(4)政治的連合(全国)	社会党	△	社会党	△	社会党	△
4. 紛争管理	電源三法 情報公開・安全協定 公聴会開催		原子力安全委設置 ヒアリング導入 アセス法制化阻止		ヒアリング形骸化 警備強化 特別交付金創設	
5. 政策帰結						
(1)電調審の原発承認	多数承認 21/8.5 = 年2.5基		減速→多数承認再開 12/4.5 = 年2.7基		多数承認 13/7 = 年1.9基	
(2)核燃料サイクル	東海再処理工場建設		東海再処理工場建設		核燃基地計画着手	

表８－２：日本の原子力政治過程（チェルノブイリ事故以降）

時代区分	第五期:1986-91		第六期:1992-98前半		第七期:1998後半-2002	
時代の特徴	ニューウェーブ期		融和期		再編期	
1. 促進的事件		（× 逆効果 ；△ 弱い効果 ；○ 強い効果）				
(1)原子力事故など	輸入食品汚染(87) (チェルノブイリ86)	○	ロシア海軍の日本海 核廃不法投棄(93) 仏核実験(95) もんじゅ事故(95) 東海再処理事故(97)	○	MOX捏造発覚(99) JCO臨界事故(99) 浜岡原発事故(01) 東電不正発覚(02)	○
(2)エネルギー・経済情勢	バブル経済	△	湾岸危機・不況	△	不況	△
(3)反原発世論	41-53%	○	44%	△	42-48%	○
(4)全国政治情勢 衆院自民議席率 参院自民議席率	竹下～海部政権 56%(86年)、59%(90年) 58%(86年)、44%(89年)	△	細川～村山・橋本政権 41%(93年)、48%(96年) 37%(94年)、44%(96年)	○	小渕・森・小泉政権 53%(99年) 41%(99年)	×
2. 運動戦術						
(1)代表的なキャンペーン	伊方出力試験反対 泊道民投票条例 脱原発法 六ヶ所核燃基地 R-DAN		あかつき丸 住民投票(巻)		住民投票(刈羽) プルサーマル 自然エネルギー促進法 北海道グリーンファンド	
(2)急進性／動員力	署名・示威／大	○	在来・署名／中	△	在来・署名／中	△
3. 脱原子力主体の連合		（－ ほとんどなし ；△ 弱い連携 ；○ 有効な連携）				
(1)社会的連合(地方)	農協	△	中間層住民	○	中間層住民	○
(2)社会的連合(全国)	生協・都市・労組	○	NGO	△	NGO・住民運動	○
(3)政治的連合(地方)	社・共	△	県知事	△	県知事	○
(4)政治的連合(全国)	社会党	△	－	－	自然エネ促進法議連	△
4. 紛争管理	大規模広報活動		情報公開 円卓会議 動燃改組・省庁再編		原発推進諸法案 グリーン電力基金 推進派住民投票(海山) 原発検査簡略化	
5. 政策帰結						
(1)電調審の原発承認	承認減速→ゼロ 5/6 = 年0.8基		少数承認 4/6.5 = 年0.6基		少数承認 5/4.5 = 年1.1基	
(2)核燃料サイクル	核燃基地建設		核燃基地建設		プルサーマル延期	

表８－３：最大規模のデモ上位10位の比較

	仏		西独		日本		キャンペーン
1	7/77	60,000	10/79	150,000	4/88	20,000	原発止めよう一万人行動
2	5/80	40,000	3/79	100,000	4/89	10,900	六ヶ所村核燃基地反対
3	4/75	25,000	2/81	100,000	10/75	10,000	むつ佐世保闘争
4	7/76	20,000	2/77	60,000	10/78	10,000	むつ佐世保闘争
5	5/79	20,000	9/77	50,000	7/82	10,000	もんじゅヒアリング闘争
6	7/71	15,000	5/86	50,000	12/81	7,900	泊1、2号ヒアリング闘争
7	6/79	15,000	6/86	50,000	8/81	7,500	巻ヒアリング闘争
8	1/91	15,000	10/86	50,000	2/77	5,000	むつ佐世保闘争
9	5/87	10,000	6/86	40,000	4/90	4,600	泊２号核燃料搬入阻止闘争
10	5/72	10,000	10/85	40,000	7/82	4,500	玄海３、4号ヒアリング闘争

独仏（Rucht 1994, p.459）のデータは1970-92年、日本は1966-91年。

表８－４：西欧四カ国と日本の反原発運動（1975-89）の抗議手段

国	仏	旧西独	オランダ	スイス	オランダ	日本	日本備考
Ⅰ．在来	8.4%	26.5%	17.3%	44.8%	15.2%	34.2%	司法的 8.1%
Ⅱ．直接民主	0.9%	0.0%	0.0%	14.4%	0.0%	0.0%	
Ⅲ．非在来	90.7%	73.5%	82.7%	40.8%	84.8%	65.8%	
1.示威	56.0%	51.2%	46.9%	34.1%	48.1%	56.0%	デモ 13.7%
2.対決＋暴力	34.7%	22.3%	35.8%	6.7%	36.7%	9.8%	署名請願 9.8%
（うち暴力）	20.4%				6.3%		
Ⅰ＋Ⅱ＋Ⅲ	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
総件数	311	422	81	223	791	430	
弾圧(非在来)	18.1%	27.7%	34.3%	11.0%		10.1%	(逮捕3.1%)

出典：左の４カ国は Kriesi et al. 1995, pp.103-104、仏の暴力の比率は Duyvendak 1992, p.205、右端のオランダは Duyvendak et al., 1992, p.279 に基づく。弾圧は非在来（示威＋対決）に占める比率。弾圧には逮捕の他、排除やもみ合い、右翼などによる暴力を含む。デモには海上デモも含む。日本で暴力は投石一件のみ。

表８－５：脱原子力の連合と紛争管理の関係

連合の中心的主体	時期	政権の性格	主な紛争管理の型と方向性	政策帰結
漁協・住民運動	二期	自民・田中派	物質的(譲歩)	原発大量発注
地区労・住民運動	三期	自民・田中派	手続的(譲歩)	原発大量発注
原水禁	二期	自民・二木派	機構再編	原発発注続行
総評	四期	自民・右派	手続的(閉鎖化)・抑圧的	原発大量発注
生協・都市民・社共	五期	自民・竹下派	意見形成(一方的)	原発発注縮小
自治体・NGO 中間層住民	六期	非自民連立・ 保革融和	手続的(譲歩)・機構再編・ 意見形成(対話)	原発発注縮小
自治体・NGO 中間層住民	七期	自・自／保・公・ 右派連立	物質的(譲歩)・手続的(集権化)	プルサーマル凍結 原発発注縮小
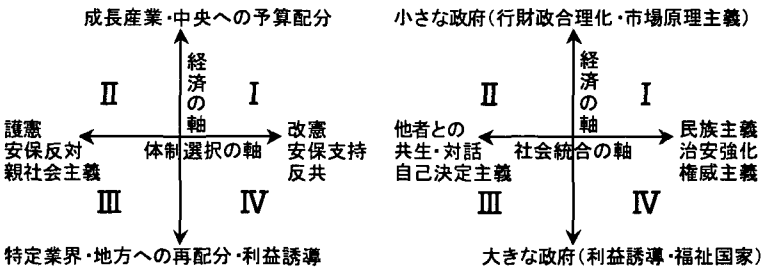
図８－１：55年体制下（左）とグローバル化（右）の下での政治的対立軸