



Title	日本の原子力政治過程（1）－連合形成と紛争管理－
Author(s)	本田, 宏; HONDA, Hiroshi
Citation	北大法学論集, 54(1), 394-337
Issue Date	2003-04-22
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15196">https://hdl.handle.net/2115/15196</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	54(1)_p394-337.pdf



# 日本の原子力政治過程（1）

—— 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

第一節 原子力をめぐる政治情勢

第二節 連合形成と紛争管理

1. 支配的連合内の利害調整と有意な問題構造

2. 戦術的執行抑制と促進的事件・抗議運動

3. 対抗連合形成の牽制と体制構造

4. モデルと時代区分

第三節 抗議行動の計量分析

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

文献

図表

## 図表目録

図1-1：日本の原発立地点

図1-2：日本の核燃料サイクル施設立地点

図1-3：核燃料サイクル図：直接処分方式と再処理方式

図1-4：日本の原発立地手続

表1-1：55年体制の三重構造

図1-5：原子力政治過程のモデル

表1-2：抗議形態の分類：在来型・非在来型

表2-1：日本の原子力産業グループ

図2-1：日本の研究開発段階にある原子炉の立地点

## 序論 エネルギー政策の転換の契機はどこにあるのか

2002年8月29日、経済産業省の原子力安全・保安院は、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を発表した。これに呼応して東京電力は、政府の強力な要請に応じて福島や柏崎刈羽の原発で実施する予定だったプルサーマル計画の延期を表明した。これに対し、新潟県知事は批判的な見解を出し、また福島県知事は国の原子力政策に今後一切協力できないことを宣言した。

日本政府と電力会社は、原発の使用済核燃料の再処理を外国への委託や東海村の施設で行ってきたが、その際に抽出されるプルトニウムが、高速増殖炉（FBR）「もんじゅ」の事故（1995年12月）により、高速増殖炉用燃料として使う目途の立たないまま、増え続ける問題に直面していた<sup>(1)</sup>。プルトニウムの大量の在庫発生は、核兵器拡散の観点から国際的に問題視されるため、本来は使用済核燃料の再処理をまず停止すべきなのだが、日本政府はプルトニウムの大規模利用を伴う包括的な核燃料サイクル構想の「夢」を捨てきれず、再処理を継続したまま、余剰プルトニウムを消費するため、プルトニウムをウランに混ぜた混合酸化物（MOX）燃料の形で、本来はウラン燃料用に設計されている通常の原発、すなわち軽水炉で使うことにしたのである。この軽水炉でのプルトニウム消費計画を日本政府はプルサーマル計画と呼んでいる<sup>(2)</sup>。日本政府は、コスト面ではメリットを感じない電力会社に計画実施への協力をとりつけてきた。ところが近年、原子力事故が相次ぐとともに、受け入れ先の地方で県知事や住民投票による計画拒否の表明が繰り返されるようになり、プルサーマル実施は暗礁に乗り上げていた。そこで2002年7月から経済産業省と東京電力は、2001年5月に住民投票で拒否を宣言した刈羽村に圧力をかけ、住民投票で示された民意を村長による「対話集

会」の積み重ねで相対化しようと図っていたが、8月下旬に柏崎刈羽原発の炉心を覆うシュラウドという部分に多数の亀裂が発見され、その矢先に上記の保安院及び東電による発表が行われたのである。

その後、2002年10月までに報道を通じて明るみに出た事実によれば、米国ジェネラル・エレクトリック（GE）社の子会社で東電の原発の点検を担当してきたジェネラル・エレクトリック・インターナショナル（GEII）社の日系米国人社員がすでに二年前に、東電が原発のトラブルの隠蔽工作を指示していることを保安院に内部告発していたが、保安院は独自に調査せずに、内部告発者の身元を東電に伝え、告発者は解雇されていた。こうした事実の判明と並行して、東北電力や中部電力、四国電力、日本原子力発電など、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、東電の原発の大半や中電・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。こうした事態の展開にもかかわらず、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検討する政府委員会を発足させた。最終的には2002年12月、電気事業法及び原子炉等規制法の改正案と、独立行政法人原子力安全基盤機構の設置法案が国会で可決成立した。前者は、電力会社が任意で行ってきた自主点検を法令で義務づけ、法的根拠を与えること、また多少の傷やひび割れが見つかったも、「科学的」に安全上問題がないとされれば原子炉の運転継続を容認する「健全性評価基準」（維持基準）の導入を主たる目的としている。維持基準は省令で制定することとされた。また後者は、自主検査の実施体制（組織、検査方法など）が適切かどうかを「第三者的な立場で」審査するための独立行政法人、原子力安全基盤機構を設置する法案である。しかし、これを構成することになる原子力発電技術協会などの三公益法人は、従来から国の定期検査の事業委託や電気事業者の自主検査の審査事業を行ってきたが、一連の不正を発見できていなかった。

上記の法案成立は、経産省と電力業界にとって、短期的な勝利であることは間違いないが、長期的にみて商業用原発事業が採算性を保障されたとするにはほど遠い。また一連の不祥事は東京電力や商業用軽水炉という原子力事業の中核部分で起きたため、従来通りの原子力政策の世論における正統性を不可逆的に崩壊させた。さらに不確かなのは、ブルト

ニウム経済確立という目標である。この点で変化の予兆が最近、司法によって示された。2003年1月23日、新潟地方検察庁は原発の定期検査の虚偽報告を理由に、東京電力に対する告発の受理を決定した。これは原子力資料情報室を中心とした市民グループが全国から3180人の告発人を募り、2002年12月に申し立てていたものである。続いて2003年1月27日、名古屋高裁金沢支部は高速増殖炉「もんじゅ」の設置許可を日本の原発訴訟史上初めて取り消す判決を下した。司法消極主義の裁判風土の中にあつて、その影響は計り知れない。将来的には政府の原子力政策が再処理・プルトニウム利用路線の放棄、従って核燃料サイクル構想の決定的な縮小へとつながる第一歩となるかもしれない。

そうした政策専門家の関心を越えて、一連の事件は政治学的にも非常に興味深い事例だと言える。それは、自由民主主義体制に基づく先進工業国でありながら、政権交代のメカニズムが依然未発達という意味では特殊な国・日本において、万年与党が一貫して推進する中で硬直化してしまった政策が転換する契機と制約はどこにあり、とりわけそこに、市民の「下からの」入力が入る余地がどれほどあるのかという、より一般的な問題関心に対する回答を示唆するからである。このような問いが本稿を導く柱となっている。

原子力の推進に過度に重点を置く日本のエネルギー政策の硬直性が指摘されて久しいが、政府、与党、中央省庁、及び電力会社という原子力をこれまで推進してきた支配的アクターの主導による政策転換の展望は、一向に見えてこない。そのためもあってか、エネルギー政策の転換への道筋に関する学問的議論も依然、原始時代の水準にある。多くの政治学者にとって最大の関心事となってきた政権交代のできる野党勢力の育成及び結集は、政策転換を図る上での王道なのかもしれない。しかし55年体制下で万年野党だった社会党のアンチテーゼさえ追求すればよしとするような風潮は近年、政党研究の世界で目につくばかりでなく、野党勢力の結集どころか政府監視機能さえ果たせない野党第一党（民主党）の方向性喪失という現実政治の一端にも表れているように思われる。また日本の官僚制の特色である縦割り行政を克服して権限を一元化し、内閣による上からの指導力が発揮されやすいようにすれば、エネルギー政策も自ずと欧米諸国の趨勢の方向へと収斂していくという議論もあるが

(吉岡1999)、この説も、今や旧科学技術庁の解体に伴って原子力政策の権限の大半を吸収した経済産業省やその原子力安全・保安院による強引な原子力推進姿勢を見るにつけ、疑問と言わざるをえない。

これに対し、日本では「外圧」か「人柱」でもなければ政策転換が起きないのだ、逆に言えば米国が圧力をかけ、あるいは原子力事故が起きれば、政策転換が起きるといふ諦観も根強い。しかし米国の核兵器不拡散政策は、核兵器材料となりうる核物質の生産設備を日本が建設する際に、釘をさそうとするにすぎない。また過去に起きた大小様々な原子力事故の政治的効果は検討に値するが、異議を申し立て、対案を提案する対抗主体による挑戦がなければ、事故の意味に関する解釈は政府・電力会社側に完全に委ねられてしまうだろう。では対抗主体による挑戦は、欧米の新しい社会運動論が前提とするように、急進的で大規模な抗議運動でなければならぬのだろうか。確かに、70年代後半以降、日本人は抗議運動やデモを忌み嫌うようになり、そのことが国家や市場に対する市民社会の抵抗力を低下させてきたことは否定しがたい。ドイツやフランスのように新しい動員目標が現れると、すぐに街頭デモが発生するような欧米流の「社会運動社会」の議論に対し、住民運動に基盤を置いた「日本型」があるという主張もあるが、それが「社会運動社会」の概念に相応しいかは疑問である。とはいえ、政策転換を促す効果の点では、穏健な運動ほど有効性が低いと単純に決めてかかることはできない。

これに対し、本稿が明らかにしていくのは、形成される対抗主体の連合の質こそが、原子力事故や不祥事のような「促進的事件」の効果を強め、支配的アクターからの対応の質を左右するということである。そして、この対抗連合による挑戦の有効性は、日本の「55年体制」の構造的特質に規定されてきたこと、また中央の狭義の政治的連合よりも、地方や社会的レベルの連合の方にこそ、重要な変化のサインがあるということが明らかにされるであろう。こうしたことを本稿は、アドヴォカシー連合や紛争管理、政治的機会構造の概念を日本の事例に照らして発展させていくことを通じて、議論していきたい。

## 序論注

- (1) 世界的に商業用として標準的になっている軽水炉は、核分裂性ウラン235

の核分裂反応を持続させるために、発生する中性子の運動エネルギーを水で減速させる。これに対し高速増殖炉では、減速材を使わず、高速のままの中性子を用いることで、核分裂の際に余計に中性子を発生させ、それを炉心の周囲（ブランケット）に配置した非核分裂性ウラン238に吸収させ、プルトニウム239に変化させる。同時に、炉心に装荷する燃料には、プルトニウムを主体に、ウランを混ぜた混合酸化物（MOX）燃料を用いる。このため、炉心のプルトニウムを消費した以上に、周囲に配置したウランをプルトニウムに転化できる可能性が理論的には期待され、「増殖炉」と呼ばれてきた。しかし実際に「増殖」に成功した例はない。また中性子を減速してしまう水を使えないので、炉心の冷却には液体金属ナトリウムを使うが、ナトリウムで回収した熱エネルギーを電気エネルギーに変換するには水蒸気タービンを用いざるをえない。このため、配管破断事故が起きれば水とナトリウムが接触して爆発を起こす可能性が懸念されてきた。実際、もんじゅの事故では、漏れ出た大量のナトリウムが空気中の水分と反応して火災を起こした。さらに、プルトニウムはウランに比べて格段に有害性が高く、事故時の危険性も非常に高いと考えられている。

(2) プルサーマルとは、高速炉で燃料増殖に必要とされる高速中性子ではなく、エネルギーが減速された熱（サーマル）中性子による核分裂連鎖反応に基づく軽水炉で、プルトニウムを燃やすという意味の和製英語である。

(3) 本稿は、2002年3月に北海道大学大学院法学研究科から学位認定を受けた論文「反原発運動の政治過程—日本とドイツの比較分析—」の日本に関する部分に加筆したものである。これはアムステルダム大学における修士論文（1997年6月提出）でのテーマを発展させたものであると同時に、平成9年度—10年度の日本学術振興会特別研究員（DC2）として、文部省科学研究費補助金を受けた研究課題「環境保護運動の比較政治学的研究」の成果でもある。加筆に際しては、北海学園大学の平成13年度学術助成を受けた研究課題「社会変革型NPO・NGOの可能性」の成果も取り入れた。助成に感謝したい。また本論文の主査で指導教授の田口晃先生、副査の山口二郎、新川敏光の両先生（北大大学院法学研究科）、博士論文の草稿に目を通していただいた北大大学院経済学研究科の吉田文和先生及び北海学園大法文学部の山本佐門先生、さらに元々、反原発運動の比較研究というテーマを提案してくださったアムステルダム大学政治学部のハイン＝アントン・ファンデア・ヘイデン先生に、厚くお礼を申し上げたい。その他、反原発運動全国連絡会代表で『反原発新聞』編集者の西尾漠さん、原子力資料情報室、グリーンピース・ジャパン、及び北海道グリーンファンドの関係者を始めとする反原発運動関係者にも深謝したい。最後に、健康上困難が多かった人生を支えてくれた母、父、姉に心から感謝したい。

## 第一章 原子力をめぐる政治過程の分析枠組み

### 第一節 原子力をめぐる政治情勢

1990年代後半以降、先進工業諸国のエネルギー政策を取り巻く状況は、それ以前に比べて大きく変化してきている。特に顕著なのは原子力の大幅な威信低下である。これはすでに1970年代の反原発運動や1979年の米国スリーマイル島（TMI）原発事故を通じて始まっていたが、それを広範な市民層の間で決定的にしたのは、1986年に旧ソ連（現ウクライナ共和国）で発生したチェルノブイリ原発事故であった。この事故は全世界に放射能を撒き散らしたが、特に西欧諸国における原子力推進の見直しを決定的に促した。1990年代を通して、ほとんどの西欧諸国では原発の新増設計画は皆無となり、重要な例外となったフランスでもこれ以上の原発建設は当面困難となった。また原子力政策の究極目標であった高速増殖炉（FBR）開発も、技術的困難や安全上の懸念、及び開発費の巨大な膨張を背景に、英仏を含む全ての西欧諸国が撤退した。このため使用済核燃料の再処理によるプルトニウムの分離抽出は、将来のFBR用燃料の需要を根拠にはできなくなった。また冷戦構造崩壊後の核兵器解体の進展に伴い、核兵器用プルトニウムの余剰が大量に発生した。現在、西欧で唯一運転を続ける英仏の再処理工場はむしろ、日本とドイツを最大の顧客とする核燃料ビジネスとしての性格を強めている。

しかしその顧客リストからはドイツが脱落しそうである。ドイツは1998年10月に誕生した社会民主党（SPD）と90年同盟・緑の党（以下、緑の党と表記）の連合政権が、連立協定に従って電力業界と脱原発の条件をめぐって交渉を続けた結果、2000年6月、既存の20基の原子炉を一基平均32年の運転期間で段階的に廃止することや、使用済核燃料再処理の英仏への委託を2005年6月末日で終了し、以後は直接最終処分に限ることなどの合意に到達し、一年後の2001年6月に正式署名をした。また英仏独に次ぐ西欧第四の原発大国であるスウェーデンも、1980年の国民投票でとりあえず決めた全原発の段階的廃止の方針をめぐり、一進一退を続けていたが、1999年末に最初の一基の廃止を遂に実施した。

ただチェルノブイリ原発事故を契機に原子力のマイナス面に対する認

識が広く共有されるに至ったことは、こうした西欧の脱原子力政策の確立にとって、重要な原動力ではあったが、十分条件ではなかった。1990年代前半には原子力批判が西欧においても後退したからである。その背景には、地球温暖化問題の浮上と、その対策と称した原発推進論の登場があった。しかしながら1990年代後半以降、風力・太陽光発電など再生可能自然エネルギーや燃料電池など環境負荷の少ない新エネルギーの技術開発が飛躍的に進むと、先進工業諸国の政府や産業界はこうした新エネルギー開発を今後の成長産業として注目するようになった。

こうしたエネルギー情勢の下、エネルギー政策の方向性や、それと密接な関係にある地球温暖化対策は、グローバルな課題への各国の対応を特徴づけるものと言えそうである。西欧では、フランスやフィンランド、スペインを重要な例外としながらも、ドイツやスウェーデンを筆頭にベネルクス諸国や英国、スイスが、原発を持たなかったかすでに廃止したイタリアやオーストリア、デンマークなどの諸国とともに、新エネルギーの開発や天然ガスへの転換を通じて脱原子力を進めている。これに対し、日本やプッシュ政権下の米国は原子力の推進を地球温暖化対策の柱に位置づけ、エネルギー消費の削減に消極的であり、水素エネルギーの開発においても、環境への配慮よりも石油業界の利益を強く保護する形で進めている。もちろんこのような二元対置には例外もある。例えばフランスの国営独占電力会社EDFは、世界的な電力市場自由化の進展を逆手に取り、ドイツやイタリアの電力会社への資本参加を進め、脱原子力政策の基盤を内側から侵食している。またフィンランドでは、エネルギー集約型産業である製紙業界が電力会社を所有し、主に産業向けに、同国で第五の原子炉の建設を進めている。他方で、脱原子力を進めるドイツが、周辺諸国で原発によって発電された電力を輸入する割合は、ドイツの電力供給の7%程度にすぎないとも言われる。留保つきながらも、世界的なエネルギー情勢の変化に対する政策的対応は、西欧諸国と日本とを分かち大きな分岐点となるであろう。

では西欧と異なる日本独特の状況とはいかなるものだろうか。日本でも1970年代から全国的な反原発運動が存在したが、特にチェルノブイリ原発事故後、1987年頃から、ヨーロッパ諸国からの輸入食品の汚染問題を契機に反原発運動が広範な市民層、特に主婦層の間に急激な拡大を見

せ、原子力批判が世論に定着した。1988年以降、原発新增設計画に対する国（電源開発調整審議会）の承認は滞りようになった。ただ、政府の原子力推進姿勢には基本的な変化がなく、反原発運動の新しい動員の波は1991年までに収束してしまった。

2002年3月現在、日本には52基の軽水炉が運転中である（図1-1）。閉鎖された炭酸ガス冷却・黒鉛炉や、近く閉鎖予定の重水減速型「新型転換炉」（ATR）の「ふげん」、事故で休止中の高速増殖炉（FBR）「もんじゅ」も合わせると、発電用原発は55基も実現してきたことになる。ただ発電電力量に占める原子力発電の割合は36.0%と、世界12位にすぎず、75%のフランスはおろか、46.8%のスウェーデンにも遠く及ばない。一次エネルギー供給に占める原子力の比率も約13%にすぎない。しかし原発の設備容量は米仏に次ぐ45742 MWを誇り、これだけでも日本を原子力超大国に位置づけるに十分である。建設中の原発も3基あり、これも含めて合計20基の原発の運転開始を2010年までに達成することを、政府と電力会社は2000年にはまだ公式の目標に掲げていた。2003年1月現在でも政府は10年間で10基程度の原発を増設を目標にしている。

商業用原発建設の実績に比べると、技術開発や核燃料サイクルの他の段階における日本の実績は華々しいとは言えず、特に高レベル核廃棄物の最終処分場の立地点は、他の多くの国もそうだが、未だに決定していない。それでも核燃料の成型加工の産業はある程度確立してきた。その大半は日本の原子力開発が始まった茨城県東海村に集中する。また青森県六ヶ所村の巨大な核燃料サイクル基地では使用済核燃料の中間貯蔵施設や低レベル核廃棄物の最終処分場に加え、ウラン濃縮工場が運転中、民間資本による本格的な再処理工場も建設中、ウラン・プルトニウム混合酸化物（MOX）燃料の製造工場も計画中である。政府系特殊法人が運営する小規模の再処理工場は茨城県東海村で1980年代初めから運転されているが、商業用原発の使用済核燃料の大半は英仏に再処理が委託され、定期的にMOX燃料や高レベル核廃棄物の形で海路により返還されている。このように日本政府は再処理・プルトニウム利用路線を依然として堅持し、その究極目標である高速増殖炉の実用化は「もんじゅ」の事故により中断しているが、放棄してはならず、その実現まで増加し続ける余剰プルトニウムの消費策として、軽水炉での利用、すなわち「プ

ルサーマル」計画が実施目前にまで来ている（図1-2、1-3）。

このような記述のみを見れば、日本の原子力政策は一つの「成功物語」と映るだろう。実際、社会科学においても、日本の原子力政策を「成功」に導いた要因を探ろうとする試みが行われてきた。その際、政府・省庁・財界の交渉スタイル（Samuels 1987）や、地域エゴを懐柔する立地政策（Lesbirel 1998）、通産省と科学技術庁の縄張り争い（吉岡1999）、反対運動の介入に排他的な立地手続や巨大設備投資に有利な電気料金制度、及び保守一党優位体制（Cohen et al. 1995）などが指摘されてきた。しかしこれら個別の制度的要素に通底する構造や論理は十分明らかにされてはいない。同時に、政策決定権限を独占するアクターに視野が限定され、市民運動や野党、労組、自治体など、政策転換の契機を与え得る「外部勢力」（Dauvergne 1993）の存在も過小評価されてきた。また1990年代後半から、「成功物語」としての日本の原子力政策は、深刻な事故の多発や産業不祥事の発覚、住民投票運動の全国化、県知事による政府政策の拒否宣言、原発発注の低迷といった多数の事実の表面化によって、すでに崩壊している。

当該政策領域の多様なアクターを包括的に捉えようとする例外的な試みも（Tabusa, 1992）、結論的には政治制度決定論に陥っている。また近年流行の「ガバナンス論」の視角からの原子力行政分析も現れているが（大山2002）、分析は行政過程に限定され、「統治」に多様なアクターが参与するというのは擬制の域を出ない。単に多様なアクターが存在するというだけで望ましい「多元主義」が実現されているという前提に立っていたかつての「日本型多元主義」論の復活というのが実相であろう。アクター間に厳然と存在する権力資源の格差が見落されているのである。

従って、必要なのは、支配的アクターと対抗主体の両方を考察しながら、両者間の権力構造を見失わないような分析枠組である。同時にそれは、アクターの相互連関を規定する個別の諸制度間に通底する論理を明らかにするものでなければならない。しかもそれは変化の契機に対する動態的な分析を可能にするため、構造決定論に陥らないものである必要がある。そこで次節では本稿の分析枠組を明らかにしたい。

## 第二節 連合形成と紛争管理

エネルギー政策の形成過程に関する伝統的な研究のアプローチは、政策決定に明白な影響力を行使できる国家及び市場領域のアクター、具体的には中央省庁や業界団体、政権与党などの活動に焦点を当てるものだった。ところが、原子力のように、統治アクターの政策選好と、市民社会領域のアクターや世論の政策選好が大きく乖離するようになった政策領域では、統治アクターのみ観察しても、支配的な政策路線からの転換の契機を見逃してしまうことになる。そこで、社会運動の存在に関心の比重を移した政策過程の分析が、必要とされているのである。

社会運動の関与する政治過程の研究においては、特に「政治的機会構造」(political opportunity structure, POS) という概念が発展してきた。この概念は「資源動員論」の中から生まれ、運動の「外部資源」としての政治システムの開放性ないし開放化が運動の発展を促すという議論の中から出発した。1980年代後半に入ると西欧の政治学者が、「新しい社会運動」の国際比較研究の分析枠組として、この概念を応用するようになる。その先駆としてキツェルト (Kitschelt, 1986) は、米仏独スウェーデン四カ国の反原発運動の戦略や政策帰結の相違を比較し、国家の政治体制構造の差異で説明しようとした。以後、POS 概念をめぐる議論が欧米両大陸の社会運動研究者間で活発化し、POS は比較政治学の標準的な分析枠組に変容してきた<sup>(1)</sup>。

ただ一国の主要な政治体制を一括して開放的・閉鎖的と決める彼のようなモデルは単純な「強力国家論」(strong state thesis) との批判を免れない。現在の運動政治過程論ではむしろ異なるアリーナ(相互行為の場)が区別して論じられる傾向にある。「アリーナは、紛争の両当事者が一つの争点をめぐって遭遇する、制度化された舞台や組織化された文脈をさす。アリーナは、審議や決定の行われる臨時もしくは標準的な場であるが、可決された決定の執行の場も含む」(Flam, 1994: 19)。

キツェルトはまた、公式に制度化された固定的な国家構造に視点を限定しているため、運動をめぐる政治過程の動態が把握できないと批判されてきた。これに対しタロウ (Tarrow, 1994) は POS の概念構成に際して、政治システムの制度的開放性のほか、政権構成の変化や、運動に

対する体制内の有力な共闘者（野党や労組など）の存在、統治エリート（政府、与党、省庁などの内部及び相互）間に生じる亀裂を特に重視している。こうした可変的な POS は運動の成長衰退の波、すなわち「抗議サイクル」(protest cycle) の展開を助長するとされ、その際にしばしば運動の革新的な戦術が表面化する<sup>(2)</sup>。なかでも時代や国境、異なる運動間の垣根を越えて伝播した戦術は、各国の政治構造や時代状況とかみ合えば運動の拡大に重要な役割を果たすであろう。こうした議論は西欧四カ国の新しい社会運動に関する体系的比較を行ったクリージら (Kriesi et al., 1995) にも引き継がれている。

しかし抗議サイクル論は、共闘者の登場など政治的機会構造の開放化が運動の動員の量的拡大や戦術の伝播・急進化を促す過程を論じるにとどまっており、運動の挑戦から政府政策の維持・修正・転換に至る政治過程の力学を解明するための枠組みにはなっていない。フラム (Flam, 1994) によると、西欧八カ国で反原発運動が登場してきたときの国家による初動の政策的対応こそ、政治的機会構造の開放性・閉鎖性でかなりの程度説明できるが、それ以後の政治過程においてはスウェーデンのような開放的な政治構造の国でも政策的譲歩がなかったことにかんがみ、POS 論だけでは不十分であると指摘している。

もちろん政府政策の変更は、直接には経済的事情に促されて起きることが多いかもしれない。他方で政策の基本路線の代替的選択肢を担う主体の形成がなければ、政策変更が起きるとも考えにくい。だとすると経済的事情のような流動的要因の検討と並んで、運動によるどのような挑戦が国から政策転換その他の対応を引き出すのかが問われるべきであろう。そうすると抗議サイクル論の説明のベクトルとは逆に、運動による有効な挑戦がアクターの配置を流動化させ、国家の対応を引き出すと考えるモデルも立てられる。

この点に関して、エネルギー政策の変化をめぐる包括的な政治過程の分析枠組みとなりうるのは、サバティエ (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1998) に始まるアドヴォカシー連合論 (advocacy coalition framework, ACF) である。これは、従来のベルトコンベア的発想に基づく政策過程論のモデルに代わり、特定政策領域 (policy subsystem) における政治過程を長期的な時間枠の中で包括的に再構成し、政策転換の契

機を捉えるための枠組みとして、提唱されてきた<sup>(3)</sup>。それによると政策構想を共有するアクターはしばしば連合を形成していると捉えることができ、政策の変化は、異なる政策構想を推進する連合間の力関係と、各連合内部の意見の変化に起因する。これらの変化はまた、当該政策領域を持続的に規定する社会的・国家体制的構造を前提としながら、外部で発生した事件に促されて起こるとされる。スイスのエネルギー政策をめぐるアクターの配置を分析したクリージとイエーゲン（Kriesi and Jegen, 2001）はさらに、異なる連合の間に権力の不平等が存在することを重視し、ある特定政策領域の現行の基本路線（ここでは原子力推進論）を独占的に規定する支配的（dominant）連合と、代替的選択肢（自然エネルギー推進論）を提唱して新たに形成される対抗連合とを区別し、両者の対立を基本的対立軸（the basic antagonism）と呼ぶ。支配的連合の確立とともに国策となった原子力推進路線が変化する可能性は、対抗主体の台頭と、支配的連合内部の利害分化の決定的な表面化という二通りの契機から生じる。二つの契機は、例えば支配的連合の一部が対抗主体と提携関係に入るような形で、相互に関連する場合もあり、これが有力な連合へと発展すれば、政府政策の転換は一層可能性が強まるであろう。これらの契機はEUの電力自由化政策や州の政治状況など、外発的情勢に促されて生じる。

本稿ではこうした議論にならない、日本の原子力政策の基本路線を規定してきたアクター群を支配的連合、それに挑戦するアクター群の共闘関係を脱原子力連合とする。加えて、政策決定からは批判勢力と同様に基本的に排除されながらも、原子力政策の実施から受ける利益に依存する「政策受益勢力」の存在も区別する。後者を「受益連合」と呼ばないのは、アクター間に具体的な連携がないことが多いためである。このようにアクター群を区別した上で、本稿の分析の焦点を明らかにしたい。

## 1. 支配的連合内の利害調整と有意な問題構造

分析の出発点となるのは、原子力を推進する支配的連合の形成・確立の過程である。利益共同体として確立された支配的連合は、後に外界からの様々な挑戦を受けると、様々な危機管理策を講じるが、国策となった既定の原子力推進路線はできるだけ維持するべく、変化し

た情勢に合わせて支配的連合内部に限定した利害調整を続けようとする。そこで本稿が実証したい第一の仮説は、そうした内部的利害調整の様式が、支配的連合自体の形成・確立期に、原子力事業に特有の問題構造の幾つかに応答して、同様に確立したものであり、それ以後も原子力政策領域における重要な制度整備に際して再三、表面化することである。原子力事業に特有の問題構造は、以下の5つに整理できる。

第一の問題構造は、資源論的条件である。これまでの日本のエネルギー政策の前提を成してきた自然資源上の基本的事実に属するのは、国産石油の実質的な欠如や国産石炭の高コスト構造、島国ゆえの電力輸入の困難である。これらは一見して原子力推進論に有利な事実として理解できる。島国性はまた、西欧のような国境を越えた抗議運動の地域的連携を困難にしてきた。しかし島国性は他方で、電力輸出を不可能にするため、例えばフランスとは異なり、発電電力量に占める原子力の割合を3～4割程度までに高めることしかできない。これは原子力発電が出力調整のできない「硬直電源」であるため、夜間の最低電力に合わせた「ベースロード」（基底負荷）に充てるしかなく、電力需要の変動には火力発電などで対応せざるをえないが、夜間需要の底上げには限界があり、原発をむやみに増設できないからである。また高速増殖炉によるプルトニウム増殖技術が実現されない限りは、ウラン資源も有限で輸入に依存した天然資源である。また濃縮ウランの入手や、使用済核燃料の再処理もごく少数の外国に依存せざるをえない。さらに、化石燃料とは異なり、原子力は発電にしか用いることができない。

このように自然資源上の要因は複雑であり、化石燃料の国内資源の欠乏が直ちに原子力の選択を導き出すわけではない。むしろ資源的条件はしばしば、石油危機などの後述する促進的事件を通じて、原子力の推進論にとって有利または不利な事実として社会的意識の上に喚起される。従って資源的条件は、デフォルトでは支配的連合の原子力推進路線の維持に有利に引用されるが、他方で促進的事件は運動に有利または不利な事実の側面に注目を集め、政治過程の変動要因になりえる。

第二の問題構造は軍民不可分性である。原子力民生利用は核兵器製造技術の民生転用として発展してきた。このことはプルトニウム生産炉や原子力潜水艦用動力の開発に端を発する発電炉の開発や、原水爆材料の

製造・抽出用施設として始まったウラン濃縮や使用済核燃料再処理施設に顕著である。とりわけ後二者の施設は軍用と民用で技術上の相違はなく、核兵器不拡散防止の観点から、国際原子力機関や、そこで支配的影響力を振るう米国政府による厳しい査察にさらされなければならない。このため各国は原子力政策の基本路線を決定するに際して、将来の軍事利用の可能性を排除するか否かについて、明確な選択を余儀なくされる。英米仏口中の核兵器大国のように軍事利用を肯定する国は、核兵器開発技術を維持し、また核兵器開発の巨額な費用を民生転換によって回収しようと図るため、原子力の民生利用へのコミットメントが強くなり、炉型も軍用炉の民生転換を選ぶ傾向が強い。これに対し、他の大半の国では、軍事利用が地政学的に実質上許されず、炉型の選択も軍民転換を考慮する必要がない。このため軍民不可分性は、促進的事件を介して、再処理施設の建設計画が米国の核不拡散政策と抵触するような場合に表面化することはあっても、支配的連合内の利害調整を規定する重要な要素としては表れてこない。むしろそれは、それを根拠に反核平和運動が反原発運動に関わる契機となる。

第三の問題構造は、原子力特有のリスク・社会的費用である。原子炉その他の施設の運転に際して不可避的に放射性廃棄物の発生を伴うことは、原子力技術の基本的性格である。にもかかわらず、多くの国は核廃棄物の処分問題を先送りできるとの前提に立ち、通常運転時や事故時の放射能発生も将来技術的に解決されると考えた。このためこうした問題構造は支配的連合による原子力推進路線の選択の障害にはならなかった。また一般市民も古典的な「公害」とは異なる放射線の不可視性や、原子力技術の複雑性から、事故でも起きない限り、原子力問題全般に対する当事者性を実感しにくい。これに対し、リスクの大きさゆえに都市部から遠隔立地する原子力施設の立地特性は、施設に由来する利益の享受とリスクの負担が不平等な分布となる問題構造（「受益圏・受苦圏」、梶田1988）を生み出す。この問題は事故の発生で先鋭化するが、そこから住民運動や市民運動が活発化するかどうかは客観的に決まるのではなく、潜在的参加者がリスクをどのように認識するかにかかってくる。

原子力特有の第四の問題構造は、核燃料サイクル連鎖の論理である。放射線の発生を除けば、何らかの形で熱を発生させて蒸気タービンを回

す点で、火力発電と原子力発電は共通である。しかし発電システム全体として捉えた場合、両者の最大の相違は、原子力が発電段階の前後に膨大なプロセスを必要とし、それなしにはシステムとして機能しない点にある。この一連の過程は核燃料サイクルと呼ばれる（図1-3）。このうちウラン鉱採掘に始まり発電に供する燃料を準備する一連の諸段階はアップストリーム（上流）、発電後に使用済核燃料を処理処分する一連の諸段階はダウンストリーム（下流）ないしバックエンド（末端）と呼ばれる。これらの段階の全てを一国で完結させようとする自給自足主義は多くの国で経済的に成立しえないが、比較的経済規模の大きな国はサイクルのかなりの段階を国内施設の建設で対応しようとする野心を持っていた。原子力政策の基本路線の選択を画する要の施設は、高速増殖炉と使用済核燃料再処理工場である。高速増殖炉は原子力政策の究極目標とされ、この技術的・経済的に、また安全確保の点で極めて困難な目標を放棄しない限りで、再処理工場における使用済核燃料からのプルトニウム抽出は正当化されうる。しかしながら高速増殖炉開発が事実上断念されていても、多くの国は使用済核燃料を自国または他国の再処理工場に持ち込み続ける。これは再処理の工程が数年の時間を要することから、再処理工場が事実上、使用済核燃料の中間貯蔵施設の性格を持っており、核廃棄物処分場の立地問題を解決するまでの時間稼ぎの手段として利用されているためである。このように原子力政策においては、核燃料サイクルの要の一段階を維持しようとするれば、玉突き的に前後の段階の現状維持を図らねばならず、逆に要の一段階が挫折すると、前後の段階の正当性が崩壊するという論理が存在する。

核燃料サイクルの構築には莫大な費用もかかるので、政策的選択肢は、第五の問題構造、すなわち原子力事業に伴う利潤をどのように保障するかにかかってくる。オコナー（O'Conner, 1973, 邦訳1981）によれば、資本主義国家は蓄積と正統化という二つの機能を果たすとされるが、このうち蓄積機能が原子力開発利用における費用負担の問題に対応している。蓄積機能とは、「利潤を獲得しうる資本蓄積が可能となる条件を維持し、あるいは、創りだす」ことである。原子力開発に伴う巨額の費用（技術開発、設備投資、事故時の損害賠償責任、廃棄物の処理処分、原子炉の廃炉、立地地域振興）を民間企業（市場）と国家がどのように分担し、

また最終的にはどの程度まで電気料金や租税の形で消費者・国民に転嫁し、負担の社会化を許すのか。この問題に対して、民間セクターに利潤を保障するような条件整備を国家が行えなければ、民間企業は原子力開発に二の足を踏むであろう。また商業用原発事業の利潤は保障しえても、さらに巨額の費用負担も保障できなければ、国家は再処理工場や高速増殖炉の建設も伴うプルトニウム経済確立の段階まで、民間セクターをつきあわせることはできないだろう。

この問題に対して国家と市場の間で形成された解決の公式が「政策遺産」として定着したものは、サミュエルズの言う「盟約」(compact)に対応するが、本稿では「基本合意」と呼ぶことにする。「基本合意」は、国家財政の窮迫や市場原理主義の台頭といった経済変動に合わせて微調整されながら再生産される。原子力の軍事利用の選択肢が排除されている国では、核燃料サイクルの構築をどこまで追求するかを規定する最も重要な要因となる。

以上のことが示すように、資源論的条件(問題構造1)は全てのアクターにとって前提条件となるのに対し、軍民不可分性(問題構造2)及び社会的費用構造(問題構造3)は主に挑戦者の連合形成にとって、より大きな意味を持つと言えよう。問題構造1、2、及び3はまた、後述の促進的事件を通じて、アクター連合の配置に影響を及ぼすと考えられるので、その枠内で本稿では扱われることになる。これに対し、問題構造4及び5との関連で本稿が立てる第二の仮説は、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・ロジックと利潤性の確保という問題構造への応答として形成されることである。

## 2. 戦術的執行抑制と促進的事件・抗議運動

支配的連合の内部的利害調整は、紛争管理能力を越えた危機が外部からもたらされない限りで、純粋な形で可能である。しかし実際には、外部から様々な形の不協和音が発せられ、原子力政策の執行をかく乱してきたが、政策を履すほどの効果まではなかった。このような外部要因の効果は、どうすれば分析できるのだろうか。

### 戦術的執行抑制

注目すべきは、政府政策の基本路線の変更に至らぬうちに、支配的連合が打ち出してくる紛争管理策である (Flam 1994 参照)。紛争管理とは、支配的連合が脱原子力の有効な連合形成を阻止し、自己維持と、それによる原子力推進政策の見直しの回避を企図して行使する「非決定権力」を指す。これはオコナーが言う国家のもう一つの機能、すなわち「社会的調和のための諸条件を維持し、または、創り出す」正統化機能に対応しており、部分的には社会的費用に関わる問題構造に対する応答と見ることもできる。この機能を果たす上で国家が行使する市民社会への介入が紛争管理であると言えよう。そうした対応は、紛争を物理的に抑えこもうとする抑圧的対応、問題構造の解消を避け補償の問題に還元する物質的対応、政治課題を行政機構の再編に還元する機構改革的対応、合意形成の方法やアリーナの変更に関わる手続的対応、一方的な広報キャンペーンから専門家中心の委員会の設置、さらに反対派との対話の場の設定まで幅のある意見形成的対応、及び原発建設目標の延期や縮小など、基本路線の転換を伴わない戦術的執行抑制に大別できる。

ここではまず、外部要因の効果を客観的に評価するため、執行抑制に焦点を当てる。リューディッヒ (Rüdiger, 1990) は世界中の反原発運動に関する包括的な研究の中で、原子力施設立地計画の「戦術的」一時撤回や、抵抗の多い新設地点を避けて原発立地を既設点に集中する戦略 (existing site strategy) が、反対運動の氣勢をそぐ紛争管理策と捉えたが、この視角を応用してみたい。政策執行抑制の尺度としては、電力会社の原発計画着手に対する国の電源開発調整審議会 (電調審。2001年からは総合エネルギー調査会の電源開発分科会) による承認件数の推移を用いる。従来、日本の原子力政策の硬直性を表現する指標として、原発設備容量の推移が取り上げられることが多かった。確かに吉岡 (1999、136頁) が指摘するように、石油危機を始めとするエネルギーや国際経済をめぐる情勢の変動にもかかわらず、日本では通産省の指導の下、「社会主義計画経済を彷彿させる」ように年平均二基弱のペースで原発が運転を開始してきた。しかしながら、原発の運転開始の時期は、主に電力会社側の技術的及び経済的考慮で調整ができ、また運転開始を直前の段階で政治的に止める手段はほとんどないので、世論の関心も集めない。このため原発設備容量の経年変化が「定常的拡大」の様相をとることはある意

味で当然なのである。このため、原発発注が70年代後半から停滞したドイツでも、建設中の原発の運転開始に応じて、総設備容量は80年代末まで定常的拡大を示している。これに対し、電調審による原発計画承認数の推移は大きく変動しており、エネルギー情勢や反原発世論の拡大、政治情勢の変化といった変動要因を反映していると考えられる。

電調審段階の政治的重要性は次のように説明できる。第一に、総理大臣を長とすること。第二に、この段階までに土地買収や漁業補償の交渉締結、及び道府県知事の同意を確保できるかどうかで、原発立地の可否が決まるため、大きな政治的関心を集めるからである。第三に、原発計画が電調審で承認され、政府の電源開発基本計画に組み入れられた時点から、電力会社は建設コスト（建設仮勘定）の半分以上を電気料金における原価計算のレートベースに算入することを許されており、利益が発生してしまうことから、電力会社は当該原発計画を実現させる強い経済的誘因を与えられてしまうからである（長谷川1996、180頁）。

電調審による承認件数の推移とは別に、本稿では国の原子力開発利用長期計画（長計）における原発開発目標（特定の目標年における設備容量の「予想」値）についても、実績との比較で触れる。しかしながら、政府は過大な予想値を出して政策を正当化する傾向があり、目標の実現率を算出してもあまり意味はないことに留意する必要がある。こうした量の指標とは別に、プルサーマル計画の延期や、個々の原子力施設の立地計画撤回といったより高次の政策執行抑制も分析対象となる。

### 促進的事件

戦術的執行抑制を支配的連合から導き出す外部要因は、促進的事件と対抗主体の活動に大別される。まず社会運動論で促進的事件（precipitating events）とも呼ばれる要因について述べよう（Smelser, 1962）。これは当該政策過程にとって予定外に発生しながらも、いずれかのアクターの言説に信憑性を与え、その行動を助長する事件を指す。サバティエの分類を援用すると、原子力政策過程に影響を及ぼしうる事件は四種に大別できる。

・原子力事故・不祥事や、核実験など軍事利用絡みの事件。これには米国における原子力安全性論争や核不拡散政策の強化も含まれる<sup>(4)</sup>。

・エネルギー危機などの経済情勢。「社会経済的・科学技術的条件の変化」としてサバティエは、豊かな産業社会・福祉国家における脱物質主義的価値観の台頭（イングルハート）と、石油危機を挙げている。日本の文脈ではこのほかに、公害問題の激化、バブル経済、自然エネルギー技術の実用化、及び冷戦崩壊と市場原理主義の台頭に伴う電力自由化の波などを挙げておきたい。

・原子力に関する世論の変化。これは第一及び第二の類型の事件に反応して形成されるが、一度傾向が確立すると、以後は比較的安定し、それ自体が政治過程にとって別個の規定要因となる。

・中央の政治情勢。デンマーク、スイス、及びドイツ・シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のエネルギー政策をめぐるアクター連合の変遷を分析したリーダーは、石油危機や原子力事故のような「システム外発的ショック」との対照で、政権交代を「システム内発的ショック」として分析している（Rieder, 1998）。日本の55年体制では政権交代がなかったが、派閥連合体である自民党は支持率の低下に直面するたびに、指導部の刷新を強調し、「擬似政権交代」の外観をつくり出してきたとも言われる。本稿では与野党伯仲や自民党政治の危機・復調、野党間関係のような中央政治情勢が分析対象となる。

### 抗議運動の効果

戦術的執行抑制を引き出しうる第二の外部要因として検討されねばならないのは、抗議運動の動員である。西欧の新しい社会運動をめぐる議論では、フランスを念頭に置いて、閉鎖的な政治構造を持つ国では、既成政治のアクターが運動の主張に鈍感なため、大規模で急進的な抗議行動の方が、署名請願のような穏健な手段よりも合理性が高いと言われてきた（Kriesi et al., 1995）。後述のように日本の政治構造が運動にとって閉鎖的なのは明らかであるが、果たして大規模で急進的な抗議行動の動員がない限り、日本でも政治的效果はないのだろうか。こうした疑問に答えるため、抗議行動の計量的データも収集し（第三節参照）、日本の反原発抗議運動の動員規模や抗議手段の穏健性が明らかにされる。

以上の点を踏まえた上で、本稿の第三の仮説となるのは、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、主に電調審の原発承認数を尺度とする戦術的執行抑制をかなりの程度説明可能であるということである。また抗議運動については、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ことを第四の仮説としたい。

### 3. 対抗連合形成の牽制と体制構造

#### 対抗連合のキャンペーン

上述したように、支配的連合は戦術的執行抑制に限らず、各種の紛争管理策を使い分けてきた。紛争管理が対抗主体連合の拡大の抑止を目的としているとすれば、紛争管理の変遷と対抗主体連合の構成との間には何らかの対応関係があるとは言えないだろうか。

ここで問題となる対抗連合は、単に意見を一にするエリートレベルの知的共同体ではなく、一定期間持続するアクターの協調行動、すなわちキャンペーンを通じて顕在化した連携である。その意味で、アドヴォカシー連合よりはアクター連合という用語がより適切であろう。キャンペーンにおいては、従来活用されてこなかったアリーナ（政治の場）の開拓や新しい組織形態の導入、あるいはより多くの人に問題の有意性を認識させることを目的とした、問題状況の再定義（フレーミング）

（Snow et al. 1986）によって、支持の拡大が図られる。こうした運動の具体的な戦略的行動をここでは戦術と呼びたい。もちろん運動は一枚岩ではなく、戦略的見解を異にする諸潮流を含む。

対抗連合はまた、社会集団レベルの連携を指す「社会的連合」と、議員間・政党間の部分的共闘を意味する「政治的連合」に分けることができる。両者はそれぞれ空間的に、原子力施設の立地点や周辺自治体の地域・県レベル及び全国・国際レベルで成立しうるので、対抗連合は四種に大別することができる。こうした区分をした上で、焦点となるのは、これら各種の対抗連合が、どのような戦術を駆使したキャンペーンを通じて形成され、その構成が支配的連合による紛争管理の変遷と、どのような対応関係を示すのかである。

もちろん対抗連合の性格と戦術は、何でも任意に選択可能なのではな

く、政治学における「新制度論」の考え方に立つと、政治体制の基本構造によって枠をはめられることになる。そこでサバティエの分析枠組みを援用して、基本的な政治体制構造を二つに分けて論じる。すなわち運動の戦術が展開され、またそれを制約する部分政治空間（アリーナ）の制度的特質と、形成される対抗連合の性格を規定する「55年体制」の政治的亀裂構造である。

#### アリーナの制度的特質

日本の原子力政策領域では、以下の四種のアリーナにおける制度的特質が特に重要となる。

##### (a) 中央集権制(地方政治アリーナ)

日本では政策や計画の立案段階に加え、立地過程でも原子力施設の許認可権が中央政府に集中しており、都道府県や市町村が公式の決定権を奪われている。しかも立地過程のごく初期の段階、特に電力会社が電調審へ原発計画着手を正式に申請するまでの非公式の段階で、原発立地の可否が実質的に決まる（吉岡1995 d、160-161頁）。この初期の段階で最も重要なのは漁業権放棄をめぐる漁協との補償交渉と土地買収をめぐる地権者との交渉である。これは漁業権と所有権が保守政権の下で手厚く保護されてきたからである。新潟県巻町のように、原発予定地に含まれる未買収の町有地の売却めぐり、町長や町議会が紛糾している場合や、漁協がまだ漁業に希望を持っていて頑強に抵抗する場合、膠着状況が生じうるが、それは比較的まれである（図1-4）。また1980年から原子炉の新增設に際して2回の公開ヒアリングが電調審の前後に通産省と原子力安全委員会によって開かれてきたが、これは中央官僚が立地を前提として地元住民に限定した利害関係者から意見を「聞きおく」セレモニーにすぎず、双方向的な討論が行われる場ではない。

ただ、地方政治アリーナを無力とみなすのは単純すぎる。1990年代の地方分権改革を通じて、知事の拒否権が強まっているからである。すでに1970年代からは、電力会社が電調審に原発計画を申請する前提条件として、立地する市町村に協力を申し入れ、また都道府県知事の同意を得ることが通産省の省議決定によって慣行化された。立地点自治体の首長

及び議会多数派の同意獲得は比較的たやすいのに対し、道府県知事の意見形成段階は、1980年代に北海道の横道社会党知事が幌延への高レベル核廃棄物貯蔵工学センターの立地を拒否して以来、反対運動の重要な焦点となった。2000年2月には三重県北川知事が芦浜原発計画（誘致の）白紙撤回を宣言している。さらに序論で触れた福島県佐藤知事によるプルサーマル計画の拒否宣言が続いた。もちろん知事意見形成の段階が乗り越えられてしまうと、個別原発計画は電調審承認によって国の電力需給計画に組み込まれ、これを受け電力会社は正式に原子炉設置許可を申請する。こうなると許可手続は道府県の政治や市町村の政治とは一切無関係に滞りなく進み、これを阻止する実効的な手段はほとんどない。にもかかわらず、地方政治アリーナの潜在的紛争能力を過小評価はできない。

#### (b) 推進と安全規制の担当省庁の不分離（行政アリーナ）

日本の中央省庁のセクショナリズムは悪名高い。原子力政策領域では、通産省と科学技術庁がそれぞれつくった縄張りの中で「個別省庁が自律的に政策を決定し、それを内閣がまるごとオーソライズ」する。その際、「省庁間の利害が対立した場合でも、上位機関のリーダーシップの行使による決裁がおこなわれることはなく、関係省庁間でそれぞれの力関係を背景とした協議によって妥協がはかられてきた」（吉岡1999、25頁）。こうした体制では、首相や内閣による政策理念に基づいた政策転換がなされることは少なく、省益が既得権化して政策は時代状況の変化に抗した硬直性を示すようになると言われる（長谷川1999、298頁）。

しかしながら、この「二元体制」論は原子力推進を前提とした外形上の分業関係を指摘しているにすぎない。日本の原子力行政組織を強固にしている根本構造はむしろ、原子力の推進と安全規制という相互の緊張関係を必要とする所管事務が、通産省にせよ科技庁にせよ、同一の省庁内に置かれていることにある。強力な行政委員会としての原子力委員会（AEC）を推進担当のエネルギー省（DOC）と原発許可担当の原子力規制委員会（NRC）とに分割した1970年代の米国型改革を求める声に抗して、日本の原子力行政はあくまでも同一省庁内の部局の形式的分離を固守してきた。この構造は2001年の省庁再編で科技庁が文部科学省に、通

産省が経済産業省に再編された後も維持されている。旧科技厅の権限の多くが経産省に移管され、「二元体制」が実質的に解消されたにもかかわらず、吉岡の予想に反して日本の原子力政策の基本的方向性は変わらない。また環境庁は、1998年の環境アセスメント法施行による意見表明権や2001年の省への昇格に伴う環境放射能監視権限の獲得によって、原子力行政に限定的に関わることができるようになったが、積極的に介入しようとする意思を示してはいない。

(c) 保守一党優位・野党多党制と選挙制度（選挙政治アリーナ）

日本の選挙制度に関しては、一選挙区で3から5人が当選する「中選挙区」で構成される選挙制度が、与党・自民党議員同士の地元への便宜供与を競う政治腐敗の温床となった点が主たる議論的となってきた。しかし抗議運動の政治的機会構造という点からは、日本の選挙制度が野党の多党化を維持する方向に働いた側面が重要である。従来の西欧の研究では多党制が二大政党制ないし左右二大ブロック制に比べ、原子力に批判的な政党が既成政党や新党の中から登場しやすくとされてきた。同様に日本の保守一党優位体制下でも、野党の多党化が進み、その中で社会党が反原発の立場をとるようになった。野党の多党化は、社会党自身の自己改革能力の欠如が原因というのが通説だが、議席獲得要件が比較的低い衆参両院の中選挙区制や参院の比例区（1982年導入）によっても助長されたという議論もある（Kohno 1997）。いずれにせよ、日本の野党は常に政権から排除されてきたため、原子力批判を政府政策に反映させる展望はなかった。加えて、政権からの排除という状態に対する野党の戦略は分かれ、例えば民社党は自民党と政策的に接近し、原子力も強硬に推進した。また程度の差はあれ、原子力政策を批判する社会党と共産党が存在する政党制では、市民運動から発展した新党が参入できる政治的空間は狭く、この点でも政党政治のアリーナは抗議運動に有効な政治的機会を提供しなかった。

(d) 司法消極主義（司法アリーナ）

1960年代末から1970年代前半にかけ、四大公害裁判での原告住民側勝訴に代表されるように、裁判所は特に下級審レベルで一定の開放性を示

したが、特に1970年代後半から日本の裁判所は司法消極主義の名の下に国家の社会統制機関としての性格を強め、行政訴訟の有効性を著しく殺いできた。これに対し日弁連は、単なる法曹三者の一つにとどまらず、社会・共産両党との結びつきの強い野党的な批判勢力の機能を担ってきた。弁護士の支援を受けた社会運動は、裁判制度を勝訴よりも世論喚起の機会として活用してきたと言える。

### 55年体制の亀裂構造の流動化

対抗連合形成の有効性は、サバティエの言う「基本的な社会文化的価値観と社会構造」にも規定される。これを日本の「55年体制」における政治的に有意な亀裂構造に読み替えてみたい。従来、日本における政治的なクリーヴィッジをめぐる議論では、西欧のように政治化した社会構造的亀裂（階級、宗教、中央・周辺、都市・農村など）が日本で全般的に欠如していることが指摘されてきた。このため対立軸は政党の政策次元で再構成され、「保守」と「革新」の両陣営が主として互いに噛み合わない争点領域で政治のゲームに参加していたことが論じられてきた。そこで55年体制の政治空間は従来、村松（1981）に従い、二環構造を成すとされてきた。それは第一に保守与党や官僚、農業団体、経済団体など、現体制の保持では一致するアクターを参加者とし、「既存の価値の権威的配分を行う『政策過程』」を核に持つ。第二に、その外側に社会党や共産党、労組など、「既存の政治・行政体系に対してそれとは異なった価値体系をもって対決しその変革を迫る勢力」と、その敵手たる現体制保持勢力との対抗過程である「イデオロギー過程」が位置する。これに対し真淵（1981）は、第一、第二の政治過程の参加者がともに参加しうる、特定利益集団への再配分を目的とする第三の政治過程を区別している。しかしながら、より実態に即した真淵の三重構造モデルにおいても、金融や産業振興政策は分配型の政治過程Ⅰ、防衛や憲法改正のような争点はイデオロギー型の政治過程Ⅱ、農業や中小企業振興、福祉政策は再分配型の政治過程Ⅲというように、政治過程の各類型に見合った政策領域が特定されている（森2001、208-209頁）。

これに対し本稿は、原子力という一つの政策領域をめぐっても、この三重構造が存在すること、またこの三重構造は、三つの政治的亀裂構造

によって、相互に区画されていたと考える。これらは、山口（1997、58頁）を援用して、以下のように特徴づけられる。

(a) 冷戦構造：政財提携と労組・左翼の排除・選別

戦後しばらく保守政界は三潮流に分立していたが、最終的には1955年に自由民主党として合流する。これは周知のように、1950年代前半に左右両派に分裂していた社会党が1955年に再統一したため、財界及び米国政府は将来の社会主義政権成立の芽を摘む意図から、保守の巨大政党誕生を推進した。社会党は冷戦対立が決定的に激化する直前の一時期（1947年6月から48年2月までの片山内閣）を除き、1993年の細川内閣誕生まで一度も政権につくことはなかった。このように冷戦構造は55年体制の最も基本的な政治亀裂であったと言える。この分断線の内側では、資本主義体制の維持という体制選択の観点から、自民党と財界が連携した（政財関係）。また外側には、冷戦の激化した1940年代末から1950年代にかけ、武闘路線への弾圧とレッド・パージで一時期壊滅状態となり、労働運動への影響力も失った共産党がいた。また資本主義体制や企業システムに対する評価の相違から、官公労を主力部隊とする左翼の労働団体（総評、1950年結成）と、それを支持母体とする社会党から成るブロックが、労使協調路線の大企業労組に基盤を置く企業主義労働団体（1954年発足の全労会議から1964年に移行した同盟）と、それを支持母体とする民社党（1960年に社会党右派から分裂）から成るブロックと対立した。後者の有力構成要素であった電力労連は、原子力政策からの受益意識を強く持つアクターとなる。

(b) 開発国家：護送船団方式と環境利益の排除（官・財関係）

政治亀裂の第二次元は、官（省庁）と財界の関係として捉えられる。日本は明治維新後、近代国家としての確立を目指し、主に官主導で育成した産業を民業化する形で、経済発展を追求した（開発国家）。太平洋戦争の前後、1940年代には、総力戦のため、また戦後復興のため、資源の効率的配分や産業合理化を官が指導する介入様式が確立した。ただ高度経済成長が軌道に乗り、貿易も自由化されると、産業界への国家介入は統制色が弱まっていく。特定業界への国家介入は、各種の制度的条件

整備を通じて、財界の利益の増進を図ることが中心となり、自由競争や産業合理化を促進するよりは、とりわけ旧財閥系を含めた企業集団ごとに系列化された業界秩序を一括して維持しようとする「競争制限型介入」（内山1998）、いわゆる護送船団方式が支配的となった。その際、業界秩序の一括保護とは、市場への参入規制に加えて、環境保護の利益代表、特に市民運動による批判からも業界を守ることを意味していた。また日常的な政策形成は、官僚主導で行われ、国会審議を迂回して閣議決定される非法定計画の策定へと結実するのが通例であった。省庁と業界の利害調整は審議会のように閉鎖性の高い非公開の場で、非公式の協議を通じて行われた。

### (c) 利益誘導：低開発農漁村地域への懐柔（政・官・地方関係）

資本主義体制維持の観点から財界が保守合同を支援したにもかかわらず、自民党は元来、農漁村部や中小自営業者に支持基盤の重点を置く政党であった。高度経済成長の追求に伴う産業構造の変化と都市部への人口集中は、農漁業の衰退や地方農村の疲弊を加速させたため、自民党は政権維持の観点から、伝統的支持層をつなぎとめ、かつ、都市部でも支持基盤を拡大していく必要があった。例えば地方での社会党による労農提携の動きや、1960年代末から復調してきた共産党による都市部での中小自営業者の取り込み、都市低所得者層への創価学会・公明党（1960年代に衆議院に進出）の浸透には歯止めをかける必要があった。そこで特に1970年代前半の田中内閣の時代から威力を発揮し出したのは、政権党の国家資源を利用した利益誘導政策である（Calder, 1988）。なかでも公共事業を通じた低開発地域への補償によって、農漁業や建設業に従事する地方保守層は国策からの受益意識を高め、国策に対する外部の批判者に対する閉鎖性を強めることとなった。同時に、利益誘導は原子力施設のような迷惑施設の場合、国策の執行段階での合意調達を容易にするため、所管省庁の利益にも合致する。このため特定省庁と特定業界ないし地方自治体との間を媒介する族議員が影響力を持つようになった。

第二章以下での記述を先取りすることにはなるが、こうした前提に基づき、有意な問題構造や、参加アクターに対する国家の対応様式も考慮すると、原子力政治過程の三重構造は表1-1のように再構成できる。

反原発運動は旧来の革新陣営内に共闘者を探さざるをえないことが多いが、受益勢力の中に連合が拡大すれば、より大きな政治的効果が期待される。そこで第五の仮説となるのは、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可能性も高くなること、また横断的な対抗連合の形成は、冷戦構造の解体と成長経済の衰退によって、90年代になって容易になるということである。

#### 4. モデルと時代区分

以上述べてきた原子力政治過程の構成要素、すなわち問題構造、促進的事件、脱原子力のキャンペーンを通じて顕在化した戦術と連合の性格、それを規定する政治体制の基本構造（アリーナと亀裂構造）、及び支配的連合による利害調整と紛争管理を、一つのモデルの形に統合、整理してみよう（図1-5）。まず問題構造のうち、自然条件や軍民不可分性、及び社会的費用構造は、主に促進的事件の形で表面化し、反原発運動の形成や成長を促す。運動はアリーナの制度的特質に規定されながらも、新しい戦術を駆使して挑戦する。この挑戦はしばしば、一定期間持続するキャンペーンとして行われ、その過程で新たな社会的ないし政治的連合の形成が地方や中央のレベルで現実的または潜在的可能性として浮上し、それへの反応から体制側の紛争管理策が形成される。その際、旧来の55年体制の亀裂構造を横断する形で連合が形成されれば、動揺する支配的連合の紛争管理は効果を失い、より高次の戦術的執行抑制も含めた様々な紛争管理策を試行錯誤せざるをえなくなり、政策の軌道修正にまで至るかもしれない。逆に連合形成が旧来の亀裂構造における革新陣営の枠内にとどまったなら、支配的連合は閉鎖的な紛争管理に終始しながら、従来通り、核燃料サイクルの玉突きロジックと原子力事業の利潤性確保の問題構造のみに応答して、既定の政策路線を維持できるであろう。この場合、運動側の戦術は限界に突き当たるが、そこから運動が教訓を得て、さらなる戦術的革新を編み出すことで、質的に新たな時代に入っていかもしい。

このように運動が挑戦し、支配的連合側が新たな対応策を打ち出して

終わる一連のサイクルを、フラム (Flam, 1994) は「エンカウンター」(遭遇)と呼んでいる。こうした遭遇は一つの時代に並行して幾つも進行するものであり、それぞれの構成要素も一様ではあるまい。にもかかわらず、ある時代において最も決定的な影響を及ぼした事件や、最も代表的なキャンペーン (及びそこでの戦術や争点)、最も典型的な紛争管理というものを特定することは可能である。そこで本稿では第二章から第七章まで、このような観点で日本の原子力政治過程を以下のように時代区分して、各時代における遭遇を再構成し、具体的な経過を見ていくことにしたい。すなわち原子力体制の形成・確立期 (1954-67年)、批判勢力と受益勢力の分化形成期 (1954-74年)、運動の全国的確立期 (1974-78年)、紛争の激化から儀式化への移行期 (1979-85年)、反原発「ニュー・ウェーブ」の時代 (1986-91年)、「対話ムード」の時代 (1992-95年)、及び対立軸の再編期 (1995-2002年)に区分する。最後の第八章では各章のまとめを踏まえて、より体系的な分析を行い、すでに述べた五つの仮説を検証したい。

### 第三節 抗議行動の計量分析

最後に、反原発運動の抗議行動に関する計量分析について述べておこう。抗議とは、何らかの批判や異議、要求を外部 (敵手や聴衆) に向けて表明する行為だが、社会運動の活動の最も重要な部分でもある。そこで、社会運動の全般的な特徴を捉えるために、ある期間中に生起し完了する劇的な「事件」として再構成された個々の抗議行動の主な特徴を集計し、分析を行うのが、抗議事件 (protest event) 分析である。情報源としては、対象となる期間を通じて定期的に一貫した立場で発行されている文書、特にマスメディアの報道記事や、デモの届け出数などに関する警察統計が利用される。社会運動の分析がこの手法に終始するなら、運動を顕在化した行動のみに還元しているとの批判は免れがたい。しかし、ある全国的な社会運動の数十年にわたる大雑把な時系列的発展傾向を捉えたいとき、直接的な情報源のみでは十分な情報が得られない。このような場合、この分析手法は国際比較も可能にするような客観的な基礎材料を提供すると期待される。

本研究での抗議事件分析の手法は基本的にクリージら（Kriesi et al., 1995）に依拠し、日本の文脈に合わせて修正した。データ源としては原子力政策に対する穏健な批判姿勢を持つ全国紙の朝日と毎日のうち、朝日新聞縮刷版（東京全国版）を選んだ。この選択は、部数の相対的な多さのほか、縮刷版の記事見出し総索引の各年巻が発行されているという便宜的理由に基づく<sup>(5)</sup>。新聞記事からは個々の抗議事件について、以下の7変数に関する情報を一件ずつ記録し、重要な背景の記述も記録した。①事件発生の日付②場所③どのようなキャンペーン＝持続的な闘争の一環として行われているか④行為形態⑤参加者数⑥組織⑦弾圧と暴力の有無である。

データ収集に際して問題となるのは第一に、「反原発」の抗議として記録すべき現象の範囲である。ここでは日本国内で行われた、原子力の民生利用に伴う諸問題に異議を申し立てる行為を対象が限定された。個々の参加者ないし参加組織がそうした諸問題のいずれかに対して、批判的であるのが最低条件だが、原子力民生利用に対しては全否定の立場であることを要しない。また原子力の軍事利用に反対する運動は、民生利用に伴う問題に抗議している限りで分析対象となる。例えば原水爆禁止世界大会は、原子力や原子力船むつの問題をテーマに取り上げた会議や分科会が行われた限りで分析の対象とした。

第二に、どこまでを「運動」の抗議として記録すべきかが問題となる。これは行為形式と参加組織の両方に関わる問題である。クリージらは運動を政治学的に定義するに当たり、「非在来型」（unconventional）の手段を主に用いるという条件を重視している。これは政党や利益団体など、政治システムへのアクセスを基本的には保障されている行為主体と、そうでない社会運動とを概念的に区別するための重要な条件である<sup>(6)</sup>。

クリージらは、抗議行動の形態を「在来型」「直接民主的」「非在来型」に大別し、「在来型」はさらに「司法的」「政治的」「世論向け」、「非在来型」は「示威的」「対決型」「暴力的」に分け、それぞれ具体例を載せたリストを作成している。なお、「直接民主的」行為形態は国民・州民投票が法制度化されている国のみに該当するものとして扱われている。このように行為形式を分類した上で、クリージらは、「非在来型」の行為については主催組織の種類の如何に関わらず「抗議事件」に含めてい

る。それに対し「在来型」の行為は、「新しい社会運動」の組織または活動家による抗議行動のみを分析対象とし、政党（緑の党も含む）や労組、政府機関などが行った「在来型」の行為はたとえその目的が運動の目的に好意的なものであっても、データから除外している（Kriesi et al., 1995, p.264; p.xxii）。

しかし「非在来型」の行為は別として、「在来型」の行為については、この対象の限定をそのまま日本の反原発抗議事件の分析に適用することには問題がある。なぜなら、日本では「古い社会運動」、すなわち漁民運動や労働運動に由来する漁協や労組が反原発運動の前半の主な担い手であったからである。また自治体ぐるみの反対住民闘争も少なくなかった。つまり、クリージらが反原発運動を一括して西欧流の「新しい社会運動」の具体例と捉えているのに対し、本研究では新旧の潮流を包含したものととして反原発運動を扱わねばならない。従って、単に「在来型」行為というだけでデータから除外すると、日本の反原発運動の実像から遠ざかることになるだろう。

それとは逆に、漁協や労組・左翼政党、自治体などを無条件に反原発運動の内縁に入れてしまうのも問題である。特に、原発反対闘争と関連があっても漁協や政党の日常業務の枠内で行われるような行為は、計量分析の対象からは除外する必要があるだろう。他方でクリージらのデータとの比較を念頭に置く以上、「プロクルステスのベッド」の愚に陥らない程度で、基本的には共通の分析枠組みを可能な限り維持する必要がある。以上のことを考慮した上で本研究では、データ収集対象の細かな限定を付け加えることにした<sup>(7)</sup>。

第三に、「事件」として再構成するためには、時間的及び空間的にある程度特定されていなければならない。ここでは発生した月と都道府県の特定を必要条件とした<sup>(8)</sup>。また行為形態の特定も「事件」再構成に最低限必要な条件となる。しかしここで厄介な問題は、抗議行動がしばしば時間や空間、行為形態の点で流動的になる点である。計量的な分析にはそれを完結した個々の「事件」として分節化する必要があり、この分析手法を一括して放棄するのではなければ、実利的な観点から、そのための規則を定めておかねばならない。

第一に、別々の行為形態への移行が時間的または空間的に峻別できな

い場合どうするか<sup>(9)</sup>。クリージらは、行為の具体的な目的か主催組織、もしくは参加者数に重要な変化が生じる限りで別々の事件として分節化している（Kriesi et al., 1995, p.265, p.289）。例えば政府機関の建物までデモを行い、建物の前で集会を開き、その後政府の責任者に署名を手渡したというような事例で、デモと集会の参加者数は1万人と等しい（もしくはデモの参加者が漸増し集会場に達したとき最大になった）が、署名は5万人分あったという場合、デモと集会は合わせて1件、署名請願は別に1件と数えている。その際、デモと集会のうち、より急進的な行為形態、すなわちデモの方を、この事件を代表する行為形態と見なしている。また、平和的なデモが後に暴力的なデモに転じ、さらに当局に対し逮捕者の釈放を要求するデモが続いたような事例では、暴力的なデモが最初のデモの参加者の一部によって煽動された限りで、最初のデモとは別の事件とし、またこのときの逮捕者の釈放を要求するデモは目的が最初の2つのデモとは異なるのでさらに別の事件として数えている。本研究も基本的にクリージらの上記の原則に従ったが、複数の行為形式の存在も記録しておいた。

第二に、同じ日に異なる場所で全国一斉行動として行われた行動の扱いが問題となる。新聞記事が4つの都市で同日に行われたデモの参加者を全体で1万人と報じ、それ以外に事件の詳細を特定する情報（場所毎に異なる参加者数や異なる主催組織など）を報じていないような場合である。これについてクリージらは、記事に含まれる情報に基づいて事件を4件と数えると、それらの事件がデータ全体の中で過剰に代表されることになるので、発生件数としては1件と見なすことにしている（Kriesi et al., 1995, pp.264-265, 289）。本研究もそれに従った。

以上が境界事例に対する一般原則であるが、行為形態に関して、より個別的な規則として本研究では幾つか独自の規則を設定した<sup>(10)</sup>。

さらに個別変数に適用される規則を述べておこう。まず行為形態はクリージらの分類を参考に分類した（表1-2）。参加者数に関するデータを収集する際の一般原則もクリージらに従っている<sup>(11)</sup>。主な参加組織名とその党派性に関しては、情報が当該新聞記事からは不明の場合、同じキャンペーンの一環として行われた以前または以後の事件に関する記事を参照するか、新聞以外の情報を活用して、文脈上特定した<sup>(12)</sup>。弾圧

と暴力の有無については、事件の種類や逮捕者、負傷者、出動警官数も参考情報として記録した<sup>(13)</sup>。

最後に、キャンペーンについて述べよう。個々の抗議行動の間にはしばしば、何らかの脈絡がある。例えば同じ目的のために後日行われた抗議行動には、先日の行動に参加したのと同じ組織が参加しているだろう。本研究では行動キャンペーンの概念を参考にして、抗議事件の個別的な目的（例えばR-DAN運動、脱原発法請願運動、柏崎原発闘争）を記録した。また、より一般的な目的に関して、争点キャンペーンの概念を参考にしながら、抗議事件を①立地闘争②安全性に関わるキャンペーン③その他に分類した<sup>(14)</sup>。

立地闘争はさらに、次の3つに分類した。(a)原発立地（研究炉・商業炉・高速増殖炉）。(b)核燃立地（再処理工場やウラン濃縮工場、核廃棄物施設など、原発以外の核燃料サイクルの段階での施設。ただし核廃棄物海洋投棄は含まない）。(c)むつ（原子力船）。また安全性キャンペーンも3つに分類した。(d)事故。これは運転中の国内外の核施設が起こした事故に直接反応して発生した抗議を指す。伊方原発2号機の出力調整試験に対する抗議行動もこれに含めた。放射線監視網を構成し、自主避難訓練なども行うR-DAN（放射線監視ネット）もここに分類される。(b)連帯。これは被爆労働者との連帯や、日本政府によって核廃棄物海洋投棄が計画された太平洋諸国民との連帯を目的とする行動を指す。(c)核輸送。これは核燃料や核廃棄物の輸送に反対する運動を指すが、個々の原発への核燃料搬入に反対する行動は原発立地闘争に分類する。抗議行動が複数の争点キャンペーンに分類可能な目的を持っている場合、例えばある立地点の原発一号機の事故に抗議する行動が、二号機の増設の中止も求めているような場合、主要なキャンペーン（「事故」と「原発」）を二つまで記録した。また都市在住者など立地点の外部に居住する者による立地闘争への連帯や支援の行動は立地闘争に含めた。

## 第一章注

(1) 近年の欧米における社会運動論の概観、中でも比較政治過程論的視角の射程についてはマッカーダムら（McAdam et al., 1996）を参照されたい。

(2) タロウは、Power in Movementの第二版（1998年）で、抗議という語に付

随するイメージが限定的であるとして、紛争サイクル（cycle of contention）という言い方に変えている。

(3) この枠組みを日本のNPO立法過程の分析に適用したものに、初谷（2001）がある。

(4) 日本では後述する55年体制の構造の中、環境庁に代表される環境政策領域からのインプットは原子力政策から遮断されてきた。むしろ米国の核不拡散政策の方が、より大きな影響を及ぼしたが、プルトニウム経済確立を目指す日本の政策の基本路線を変えたわけではない（Dauvergne, 1993）。

(5) 新聞が社会運動の重要な活動をもたさず、また好意的に取り上げるかどうかは、それ自体が社会運動側からの日常的な批判の対象である。特に記者クラブ制度が確立し、マス・メディアが官庁から流される情報に日常的に依存しがちな傾向を持つ日本では、新聞報道の持つ体制維持的なバイアスへの批判は常識とも言える。しかし、他の選択肢に比べると、抗議事件分析のデータ源として、全国新聞の相対的優位性は動かしがたい。一般的には以下の利点が指摘される。すなわち全国新聞は、各種のニュースの中から重要なものを選別して掲載するので、原子力関係の記事がこの競争に勝ち残ったとすれば、それは全国的な重要性が認知されたことになる（Koopmans, 1998, pp.92-93; Rucht and Neidhardt, 1998, pp.72-73）。また新聞は互いに競争にさらされ、かつ訓練された書き手が記事を書くので、重要性の高いと思われる事件はある程度正確に報道することを要求される。特に、参加者の動機や価値観といった主観的解釈が入り込む余地のある側面（ソフト・ニュース）と比べ、事件発生の日時や場所、参加者数、逮捕者数、行為形態といった事実関係（ハード・ニュース）については、新聞記事の内容は比較的信頼性が高いとも考えられる（Kriesi et al., 1995, pp.253-254）。しかし各論としては疑問も残る。

なお、4カ国の多種類の新しい社会運動を調査したクリージらは、膨大となるデータ量をサンプリングで圧縮している。西欧では重要な抗議行動の大半が土日に行われる傾向があり、調査した新聞に日曜版がないゆえ土日の出来事が月曜日に報道されることが多いという理由で、月曜日の新聞記事のみを調べたのである。これに対し、私の研究では一国の反原発運動という一種の運動だけが対象であり、また上述のように縮刷版の見出し索引があるという利点もあったので、サンプリングは必要なかった。

(6) クリージらのグループのコープマンズは次のような定義を与える（Koopmans, 1992, p.14）。「社会運動は脈絡のある一連の事件の集まりである。それは主として非在来型の手段を用いる行為主体のネットワークに根ざし、敵手との相互連関行為の中で生じ、政治的な目的の実現を目指す。」政治的目的の追求という条件は、外部への働きかけを通じて価値の実現を目指すような種類の社会運動に焦点を定める政治過程論に特徴的な限定である。また、「脈絡のある

一連の事件」とは、個々の行動の間に組織や戦略、目的などの点でつながりがあることを表している。

(7) 第一に、社会党や総評中央による記者会見・声明発表や陳情・申し入れ、調査団の派遣、あるいは原発立地問題を抱える地域選出の国会議員や地方会議議員、自治体首長による国務大臣への陳情、といった行為は、政治システムを構成する正規の行為主体による「在来型」の行為であり、反原発「運動」の抗議事件とは見なさなかった。また、社会党原発対策協議会の会合は政党（の党内グループ）の活動として対象から除外した。

第二に、労組や漁協、農協による「在来型」行為のうち、元々は反原発を目的としない既存の定例会合、例えば漁協総会や漁協の連絡会議は除外した。もちろん、漁協総会の開催に抗議する抗議行動は抗議事件である。それに対し、漁協やその組合員による申し入れや陳情はデータに含めた。ただし、全漁連による行為はいかなるものも反原発抗議行動とは見なさなかった。

第三に、「在来型」行為のうち、組織結成についてであるが、労組や漁協による反原発闘争を目的とする特別組織の結成は反原発運動の重要な構成要素と考えられるのに対し社会党や共産党など政党が特定の原子力立地問題に対する特別本部を党内に設置したというような場合はデータから除外した。

第四に、日弁連や日本科学者会議など、政府の原子力政策に批判的な団体によるシンポジウムや研究集会などの開催は、抗議事件のデータに含まれている。それに対し、日本学術会議による「むつ」に関する首相への申し入れなどは原子力に対する学術会議の立場にかんがみ、反原発運動の構成要素ではない。

(8) 年月が特定されていれば記事の日付より遡る事件も記録している。

(9) ルフトラ (Rucht and Neidhardt, 1998, p.68) によると、この扱いには次の3つの選択肢がある。①片方のみを事件とし、他方を無視。②2つの別々の事件に分ける。③1つの事件を構成する2つの形態の抗議として扱う。ルフトラによるプロダット・プロジェクトは、③の選択肢に近い方針を採っている。すなわち、時間、場所、ターゲット、参加に断絶がない限り、先行した行為を主形態、それに続く行為を副次形態として記録している。

(10) 第一に、署名や請願はプロセス全体を1件とし、参加者数は署名人数とした。その際、事件の発生地として、議会に対する請願は議会の所在地とした。第二に、訴訟の場合、提訴や控訴、上告は長期にわたるプロセスにおける公式の区切りなので、別々の事件として扱い、発生地は提訴した裁判所の所在地、参加者数は原告人数とした。それに対し、訴訟における一回の口頭弁論が報道された場合は独立の事件とは見なさなかった。ただし、裁判所への意見書の提出は一つの抗議事件として扱った。第三に、行政訴訟を起こす前に、行政処分に対して提起される行政不服審査に基づく異議申し立ては、内閣総理大臣や通産省など行政庁に対して提起されるので、場所は官庁の所在地（東京）とした。

第四に、複数日にわたる会議は、参加者数や主催組織、個別目的、行為形態のいずれかの点で異なる事件を含まない限り、1件と見なした。第四に、抗議文の送付のような文書による申し入れは送り先が複数でも1件とした。それに対し、申入書の手交を実際に行う場合、陳情と同様に扱い、相手先の数に応じて別々の事件とした。第五に、町長選挙やリコール解職投票自体は、町長個人に対する反目など、原発以外の政治的要因が絡むので、反原発運動の抗議行動から除外した。しかし解職請求は署名運動に順ずると見なし、示威的行為に分類した。そのための組織結成は、署名活動と日にちや参加者数が異なる場合、別々の行為と見なした。原発の是非を問う住民投票の実施は抗議行動に含める。第六に、組織結成集会は集会に分類したが、記事中に結成集会への言及がなければ組織結成に分類。第七に、デモの一環として参加者の代表による申し入れが行われた場合、申し入れを独立の事件とはしない。

(11) 第一に、参加者数が警察発表と主催者発表の両方が記事の中で言及されている場合、最大の推定数（通常は主催者発表の値）を常に採用することで、バイアスの体系化をはかる。第二に、数字ではなく概数しか言及されていない場合、「数名」(some)は5名に、「数十名」(several dozens)は50名、「数百名」は500名に読み替える。第三に、文脈上、参加者数がある程度推定できる場合はそうする (Kriesi et al., 1995, p.268)。

本研究独自の個別規則としては第一に、複数日にわたる市民集会や活動者会議は、主催組織に変化がない限り、事件としては一件としたが、参加者数は初日の数のみが言及されている場合、のべ人数とした。ただ「反核道民の船」のように航海中、参加者の構成と人数が同一である場合は一日の参加人数を採った。第二に、日本では船による海上デモや海上封鎖が反原発運動の抗議行動の重要な形式であるが、漁船1隻は便宜上、一律3人に換算した。第三に、反核太平洋署名のように国際的な共同行動の場合、署名数は日本国内分が明らかである限り、それを採用した。世界中の署名数しか判明しない場合はデータから除外した。第四に、訴訟の参加者数からは弁護団の数を除外した。

(12) 主催組織の党派性は、データにおいて、以下のように分類した。①漁協②総評：社会党・総評・県評・地区労・原水禁国民会議③共産：共産党・日本科学者会議・原水協④新左翼セクト⑤農協⑥以上の組織が参加しない「無党派」市民・住民運動組織。このような分類に基づき、各（無）党派組織が参加した抗議事件をそれぞれ単純に集計し（重複すなわち共闘含む）、どのタイプの組織による動員が日本の反原発運動のどの時期に増減したのかを分析した。共闘には、社会党系と共産党系（ときに公明党も参加）の共闘と、左翼政党と漁協の共闘があった。県評・県労や地区労は、共産党の組織的関与が明らかでない限り、総評ブロックに分類した。

(13) ①活動家が逮捕される。②警察との衝突で負傷者（警察側や報道陣含む）

発生。③警察や警備員による排除（ごぼう抜きなど）、機動隊などとのみみ合い。逮捕・負傷なし。④右翼などによる暴力・妨害。⑤運動側による暴力で負傷者発生。このように分類してみたが、結果的には弾圧に関する情報はさほど正確ではなく、件数も少なく、有用ではなかった。本文中ではむしろ『警察白書』の記述を利用した。

(14)「脈絡のある事件」を束ねる単位としてクリージらは以下の分類を行っている (Duyvendak, 1992, pp.32-33; Kriesi et al., 1995, p.269)。①争点キャンペーン (issue campaigns)。これは特定の原発の閉鎖を求める立地闘争のように、長期的な目的をめぐり、戦略的な見解が一致しない異なる組織に属する人々が活動している場合である。②行動キャンペーン (action campaigns)。これは特定の原発への燃料搬入に対する実力阻止行動のように、かなり限られた時間内に、より限定された目的のために、戦略的見解を共有する諸組織によって展開される一連の事件を指し、しばしば争点キャンペーンの枠内で行われる。③制度化された行事 (institutionalized events)。年に一度といった間隔で定期的に行われる行動を指し、ときには争点キャンペーンの枠内で行われる。④個々の事件 (single events)。これはキャンペーンに属するものと、単発のものがある。

## 第二章 支配的連合の形成と「基本合意」の確立（1954-67）

### 第一節 支配的連合の形成

日本と原子力の出会いは、悲惨であった。1945年8月6、9日の両日、実戦での使用としては世界史上唯一の原爆投下が広島と長崎に対して行われ、9月までに急性放射線障害などで合計20万人以上の死者をもたらした。1950年までの5年間で見ると、合計34万人の死者が発生したと推定される（岩垂1982、7頁）。生き残った人々も様々な障害や疾病、社会的差別による苦しみを受けた。占領当局は占領開始直後から、原子力研究の禁止令に加え、反米感情の芽を摘むという観点で、原爆や原爆被害に関する報道も禁止した。冷戦の激化に伴い、原子力に関する報道管制は、原爆開発情報が米国の同盟国を經由してソ連側に漏洩するのを防ぐという観点からも強化された。しかし1949年8月、ソ連の原爆実験成功によって米国の核兵器独占が崩れると、報道検閲は緩和され、米国の核政策も転換していく。もっとも、米国の原子力政策は1950年代前半、朝鮮戦争を背景に依然として核軍拡に基礎を置き、ソ連との水爆開発競争を展開しており、これが後にビキニ水爆事件を引き起こす契機になる。しかし他方で、米国はソ連や英国の核兵器保有という現実に直面して、核兵器保有国がその管理下で、それぞれの同盟国に対し、原子力技術の供与と核物質の供給を行う体制の構築に動き出した。

これを受け、日本では原子力開発の国策的推進を政治家と財界が推進した。中曽根康弘を中心とする改進黨の議員は、日本初の原子力予算を盛り込んだ予算修正案を立案、1954年3月2日、自由党及び日本自由党の賛同を得て、1954年度予算案に対する三党共同修正案として衆議院予算委員会に提案した<sup>(1)</sup>。この予算修正案は、具体的な使途も明確にされないまま、ほとんど審議もされずに、その日のうちに同委員会を通過、3月4日には衆議院本会議で可決され、4月3日に成立した。基礎研究開発が大半を占めたドイツの原子力開発初期の連邦予算とは対照的に、日本初の原子力予算では全体の94%が何も目途が立っていない原子炉築造費にいきなり当てられ、その額はウラン235にゴロを合わせた2億3500万円とされた。予算の残りはウラン資源の調査費1500万円が占めた。

学界は原子力予算の突然の出現に狼狽し、政府の原子力政策の独走に歯止めをかけるため、「原子力の研究と利用に関し公開、民主、自主の原則を要求する声明」を1954年4月23日、学術政策に関する学界の代表機関である日本学術会議の第17回総会で可決した。この「原子力三原則」はやがて原子力基本法第二条に「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」という文言で取り入れられた（吉岡1999年、68-72頁）<sup>(2)</sup>。

その間、政治は全党派を挙げて原子力開発の推進体制の急速な構築に突き進んでいた。1955年10月には、原子力法体系整備のため両院合同の原子力合同委員会が発足し、委員長には中曽根が就任した。委員会のポストは、間もなく自民党と社会党の保革二大政党に合同する四政党、すなわち民主党、自由党、左派社会党、及び右派社会党に平等に配分された（吉岡1999年、77頁；野村1999、947頁）。合同委員会の作業の結果、1955年12月16日、原子力基本法、原子力委員会設置法、及び総理府設置法改正案（総理府内に原子力局を設置）のいわゆる原子力三法案が参議院本会議で可決成立し、いずれも1956年1月1日から施行された。これに続き1956年3月から4月にかけて、科学技術庁設置法（総理府原子力局を改組して5月に発足）や日本原子力研究所法、原子燃料公社法など、原子力政策を所管する官庁や政府系研究開発特殊法人の設置法案が相次いで可決された。科技庁傘下の日本原子力研究所（原研）の主業務は原子力研究全般と原子炉の設計・建設・運転、原子燃料公社（原燃公社）の主業務は核燃料事業全般と定められた（吉岡1999年、78-79頁）。

サミュエルズによると、こうした制度設計には、巨額の原子力開発費用をまかなうため、公的資金の投入を最大限に確保しつつも、公的統制は最小限に抑えたいという、財界の意向が政治家を通じて強く反映された。中曽根らは通産省の介入を防ぐため、科学技術庁や原子力委員会は総理府に下属する形とした。また初代原子力委員には学者三名（藤岡由夫、湯川秀樹、及び有沢広巳）も含まれていたが、政治家の正力松太郎委員長と経団連の石川一郎という二名の財界出身者の意向が強く反映された<sup>(3)</sup>。例えば差し当たり財団法人として1955年11月に発足した原研は、国会で根強かった完全公社化を求める声や、大蔵省の反対論に抗して、

正力と石川の意向に沿って1956年6月に科技庁傘下の特殊法人に改組された<sup>(4)</sup>。これに対し、原燃公社が公社形態にされた理由は、当時は米国や英国によるウラン供給の約束にもかかわらず、海外ウラン供給の安定性に対する懸念が強く、また需要の絶対量も少ないことから、ウラン探鉱・採掘・精錬事業の採算性の展望は暗く、その権限は国家に委ねるのが最善だと考えられたからである（Samuels, 1987, pp.236-237）<sup>(5)</sup>。

財界主導が目立った背景には、GHQの命令で一度解散させられていた財閥が、米軍の占領統治終了後、企業集団として再結集していく一つの契機を原子力開発が提供したことにあった（高木2000、73頁）。占領当局によって銀行の集中排除も行われたドイツと異なり、日本での財閥解体では銀行に手が付けられなかったため、占領統治終了後、1950年代前半から銀行主導で旧財閥の企業集団としての再編成が始まる。また同時期、産業界では、朝鮮戦争（1950～53年）特需依存から民間設備投資主導の重化学工業化へ、いかに転換するかが課題となっており、新産業を興す形で旧財閥系企業の再結集を図る動きが、共同投資会社の設立という手法で表面化してくる。その核となったのが、石油化学工業と原子力産業であった（奥村1994；1987）<sup>(6)</sup>。

ドイツでも原子力開発の初期には、実験用原子炉の建設に際して共同投資会社が設立されたが、連邦や州の研究機関も含んだ複雑な形態をとり、個別原発ごとにその都度構成されていた。これに対し日本では、原子力を長期的な産業として確立していくことを見込んで、多数の関係企業の間で安定した関係の構築が最初から目指され、しかもそれが企業集団の再建再編の一環として行われたのである。

従って原子力産業のグループは企業集団ごとに形成された（表2-1参照）。まず1955年10月、「三菱原子力動力委員会」（MAPI）が発足し、1958年4月には共同投資会社として三菱原子力工業が設立された。続いて1956年3月には日立製作所と昭和電工を中心とする旧日産系（芙蓉）グループ（富士銀行系）6社が、後の「東京原子力産業研究所」を設立した。また翌4月には「住友原子力委員会」（SAEC）が発足し、1959年には住友原子力工業（SAEI）が設立された。さらに1956年6月には東芝など旧三井財閥系26社が後の「日本原子力事業株式会社」を設立した。同年8月には富士電機・川崎重工業・古河電気工業など第一銀行系の15

社が「第一原子力産業グループ」(FAPIG)を結成し、五大原子力産業グループが勢揃いした(大友・常盤野1990、126-128頁;奥村1994、182-183頁;吉岡1999、79頁)<sup>(7)</sup>。

財界の意向を原子力政策に反映させるための利益団体も形成された。1952年7月に電力九社の寄付金に基づく財団法人として発足した電力中央研究所、原子力に関心を持つ有力企業、及び経団連の主導で1956年3月、日本原子力産業会議(原産)が財団法人として発足した(吉岡1999; Samuels, 1987, pp.235-236)。

しかしこうして形成が始まった原子力産業も、発電所を発注する電力会社も乗り気にならなければ、早期の成長は見込めない。例えば西ドイツでは基礎研究の重視と、多種炉型の同時並行的検討を特徴としていた政府の初期の原子力開発政策に対し、電力会社は懐疑的であった。1960年代半ば、米国の軽水炉実用化が進展し、政府の原子力開発政策が重点開発方式へ転換してからようやく、西ドイツの電力会社は商業用原発の本格的発注に乗り出していった。これに対し、日本では米国での軽水炉実用化がまだ不確かな頃から、電力会社も原子力に乗り気であった。その一つの理由は、原子力産業の中核的企業である重電機メーカーが、戦前から火力発電所の建設において、外国の重電機メーカーと技術提携関係にあり、この経験が原子力発電所の建設にも適用できると見込まれたことにある。例えば東芝はジェネラル・エレクトリック(GE)社と、三菱はウェスティング・ハウス(WH)社と長年の提携関係にあり、またかつて国産技術中心主義をとっていた日立製作所も原発の建設でGE社との間に提携関係を結ぶようになった(吉岡1999、79頁)<sup>(8)</sup>。

電力会社が早くから乗り気になったもう一つの理由は、原子力予算の配分に表れていたように、政府の原子力政策が早くから、基礎研究を迂回して外国原子炉技術の導入習得路線を選択したことにある。1954年にはまだ、初の原子力予算が国産の研究炉(天然ウラン燃料・重水減速炉)の建設に向けられることが想定されていた<sup>(9)</sup>。ところが1955年1月、米国政府が濃縮ウランと研究炉の提供を含む日米原子力研究協定の締結を日本政府に打診し、1955年11月には締結された協定に基づく濃縮ウランの受入機関として日本原子力研究所が発足した。原研が建設することに決まった3基の研究炉のうち、第一(JRR1)及び第二炉(JRR2)は米

国から導入することになり、天然ウラン重水型の国産研究炉（JRR3、1962年9月臨界）は後回しにされた（吉岡1999、95-97頁）。また研究炉の次の段階とされた動力試験炉についても、原研はGE社の沸騰水型軽水炉（BWR）を購入することになった。これは発電設備を備えた日本初の原子炉（JPDR、電気出力12.5MW）となり、1963年10月26日、後に「原子力の日」に指定される日に、初の原子力発電に成功した（図2-1）。

さらに英国が黒鉛減速炭酸ガス冷却型「コールドーホール」炉の売り込みを強化していた1956年1月、正力初代原子力委員長はいきなり商業炉を海外からの導入技術に基づいて5年以内に建設する構想を示した。原子力委員会は1957年3月、英国炉を念頭に置いた発電炉の早期導入方針を決定した（吉岡1999、80-81頁）<sup>(10)</sup>。

そこで持ち上がったのが英国炉の受入主体をめぐるつばぜり合いである。通産省傘下の国策会社、電源開発株式会社（電発）が名乗りを上げたのに加え、電気事業連合会（電事連）は電力九社の社長会議において、発電した電力を電力九社に卸売りする民間会社を電気事業者や関連業界の出資で設立する構想を決定した（吉岡1999、81-82、101頁）。英国炉の受入主体をめぐる論争は1957年夏、原子力発電事業の国家管理論の立場から電発を推す河野一郎経企庁長官と、民営論を説く正力原子力委員長・科技庁長官との争いとなった。

ここで電発について補足しておこう。通産省（資源庁電気施設部）は、日本発送電株式会社（日発、後述）解体と民間九電力発足という1951年の電気事業再編成で電力行政を公益事業委員会に奪われ、奪還の機会を狙っていたが、1951年秋の異常渇水を機に水力電源開発の遅れが問題化した機会を捉え、電源開発や電力融通を目的とした国策会社設立を推進した。通産省は、特殊会社設立案に加え、電力会社の個別発電所建設計画を審議する総理府の諮問機関、電源開発調整審議会（電調審）の設置等も規定した「電源開発促進法案」を作成した。これは1952年3月、自由党議員の提案として国会に上程され、1952年7月に成立した。日発の復活という批判を避けるため、設立される特殊会社は卸電気事業者と規定された。また法案成立と同時に行われた国会決議に基づき、公益事業委員会と資源庁の廃止と、代わって電力行政を担当する通産省公益事業部の新設が決定した。1952年8月、同省公益事業部と電調審が発足した。

また特殊会社の電発は9月、政府99%と九電力1%の出資で、本店事務所を旧日電本社に置いて設立された(岡本1995)。

こうして通産省は電力行政の奪還には成功したが、九電力会社による電源開発が本格化するにつれ、電発の存在意義は折に触れ不要論にさらされるようになる。このため電発は電気事業における「スキマ産業」を常に物色し、原発事業にも参入の機会をうかがっていた。また正力と河野はともに鳩山自由党を経て自民党に合流したが、企業家として財界との結びつきが強かった正力に対し、河野は建設業界との結びつきが強く、原発事業の国家統制の方が建設業界の利益増進に有利と判断したと見られる。この「正力・河野論争」では、正力・経団連・九電力VS河野・建設業界・通産省という構図となった。重電機業界は、電発設立の際は通産省の支持に回ったが、商業炉導入主体をめぐる論争では電力業界についた(Samuels, 1987, p.239)。

論争の結果、官民合同の株式会社を設立するという閣議了解が1957年9月に成立し、同年11月、政府(電発)2割、民間8割(電力九社4割、原子力産業五グループ2割、その他2割)の出資比率で日本原子力発電株式会社(日本原電)が設立された。出資比率で民間の優越となった(吉岡1999、83頁)。日本原電が事業主体となって茨城県東海村に建設される日本初の商業用原子炉は、1960年に着工し、1966年に営業運転を開始した。

このように商業炉第一号導入の受入主体をめぐる論争は、財界の意向が実質的に優越する形で決着した。この事例について吉岡は、1955年から1956年にかけて形成された「科技庁グループ」に加え、「電力・通産連合」が政策形成の新たな主体として台頭し、原子力体制が「二元体制化」する決定的契機となったと述べている。しかし、通産省傘下の電発が国管論の後押しを受ける一方、「科技庁グループ」に属する原子力委員長が民営論を提唱したことを見れば、この論争を二元体制論の枠組みにはめるのは難があると言わざるをえない。

むしろこの事例の意義は、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の獲得を図るという、官民の利害調整パターン、すなわち「基本合意I」が表面化した点にある(Samuels, 1987, pp.

254-255)。利潤確保が最初から前面に出ているので、技術開発政策は完成済みの技術を外国から導入し、外国での基礎研究開発の積み上げに「ただ乗り」する形をとることになる。

こうして制度整備が一通り完了すると、電力業界と通産省の関係は1960年代から次第に密接となる。両者間の懸案が、九電力側優勢の下、通産省の若干の権限強化と引き換えに段階的に解消されていったためである（岡本1995）。第一に、九電力体制に内在する電気料金の地域格差という問題の露呈に対し、1958年、九電力会社間の電力融通や系列化による広域運営と通産省の若干の権限強化で対処する線で妥協が成立した。第二に、戦時中に九配電会社（現在の九電力会社の前身）に設備や供給権を譲渡させられた自治体が推進してきた電気事業公営配電復活論は、九電力各社と各自治体との個別的な補償交渉が進むにつれ、取捨された（室田1991）。第三に、1960年の「電気料金の算定基準に関する省令」や、1964年の新電気事業法制定、及び通産省の内規（供給規定料金算定要領）によって、電力会社が大型投資を行えば行うほど、電気料金算定に際して認められる事業報酬が大きくなる仕組みが制度化された。

この最後の点は日本の電力会社が大型投資、特に原子力事業を好む制度的誘因となっているので、補足しておこう（室田1991）。1911（明治44）年に制定された電気事業法の下では、電気料金の設定は供給区域における競争を前提とした事業者による届け出制をとっていた。しかし満州事変が引き起こされた1931（昭和6）年になると、政府統制を強化する方向で電気事業法の大改正がなされ、電気料金は政府許可制とされた。そこで料金許可の基準として、米国で確立された総括原価方式が導入された。この方式は、公共の利益に反しない程度で事業者に「適正な」水準の利潤を保証しようとするものであり、適正原価と適正報酬の和とされた総括原価がちょうど回収できるように料金水準が決定される。ただ、事業報酬の算定は、支払利息・配当金、及び利益準備金の合計額を適正報酬とする、いわゆる積み上げ方式に基づいていた。

しかし戦後になると、戦後復興と高度経済成長の開始及び進行を背景に、発電所の建設や大型化が進み、また要請されるようになるにつれ、従来の積み上げ方式では電力会社による電源開発への活発な投資意欲を減退させるとの指摘がなされるようになった。電気事業再編をめぐる論

争が関係者間で解消された後、上記の電気料金制度の改正が行われた。すなわち1960年、通産省は適正報酬の算定に際し、固定資産、運転資本、及び建設中資産の合計額を基本とする「レートベース方式」を新たに導入した。この方式によると、報酬額はレートベース＝原価の定率部分（1988年まで8%、1998年からは4.4%）とされ、報酬額と原価の合計額が総括原価とされる。このような方式自体は例えば米国で採用されているが、問題となるのは原価の中に何を含めることが許されるかである。この部分が不当に拡大されると、報酬額も増大するが、消費者の負担も過大となる（田中2000、133-135頁）。

批判の対象となるのは第一に、建設中資産の扱いである。例えば米国では不算入とする州が多いが、日本では建設中資産（建設仮勘定）の50%もの算入が認められた。発電所計画への着手が電調審で認められただけで、それが将来役に立つとは限らなくても、電力会社は報酬を手にすることができるため、過大な投資を促される。

第二に、核燃料も固定資産として扱われている。火力発電の場合、燃料は「変動費」扱いとなるが、原発では核燃料が約三年間装荷されるということで「固定費」として扱われ、原価への算入が許されている。また加工中の核燃料も同様に扱われ、まだ製造されてもいない燃料の購入を理由に、電力会社は報酬を受け取ることができるのである。さらに使用済核燃料も将来、再処理してから核燃料として利用される建前になっているので、やはり原価への算入が認められている。使用済核燃料のうち、プルトニウムや燃え残りウランとして再利用可能な物質は1%程度にすぎないにもかかわらずである。このため電力会社は再処理による資源回収が経済的に見合わないとして理解していても、使用済核燃料の全量再処理の原則に固執する誘因がここに生じる。このように核燃料は存在する前から、また実質的に高レベル放射性廃棄物となった後も、固定費として電力会社に報酬をもたらし続けるのである。

第三に、1980年から算入が認められるようになった要素として、「特定投資」が挙げられる。日本原子力発電（日本原電）や、動燃、及び日本原燃（青森県六ヶ所村の再処理工場等の事業会社）などの会社や特殊法人に電力会社は出資しているが、これらの法人は収益を見込めない不採算会社である。ところが、これらの法人は「エネルギーの安定確保を

図るための」研究開発や資源開発のために必要だという大義名分で、そこへの出資や投資は「特定投資」として原価に算入が許されることになったのである。従って、「採算が取れない無駄な企業であることが、逆に『原価』として報酬額に反映する」（田中2000、134頁）。

以上見てきたレートベース方式による事業報酬算定の制度化は、通産省と電力業界の関係が緊密化し、「護送船団方式」の性格を強めていく画期となった。同時に、これは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、利潤を保障することで手打ちをする官民間の「基本合意Ⅱ」の形成も意味する<sup>(11)</sup>。電力業界と通産省の関係はまた1960年代後半から1970年代にかけ、公害問題の浮上や商業用原発の大量建設に伴う反対運動の活発化、石油危機による経営環境の悪化を契機に、一層緊密化していく（岡本1995）。

以上、支配的連合の形成過程を見てきたが、次節ではその確立を主要なアクターごとに概観する。

## 第二章第一節注

(1) 改進黨は国民民主党（1950年結成）の後継政党として1952年2月結成。自由党は1950年3月結成。日本自由党は1953年12月結成、1954年11月に自由党の鳩山派及び改進黨と合併して日本民主党と改名。1955年11月に自由党と日本民主党は自民党に合流した。

(2) ここで言う「民主」原則は、研究能力以外の理由、特に政治的・思想的理由により研究者を差別しないこと、つまり左翼的信条を持つ原子力技術者を排除しないことを指していた（吉岡1999年、71頁）。「民主」原則が民主主義の問題として読み替えられていくのは反原発市民運動の登場以後である。

(3) 有沢の原子力委員就任は社会党右派の有力政治家、浅沼稲次郎の推薦に基づく。

(4) 財界が特殊法人格を提唱した理由は、国家資金の助成を得ながら経営上の柔軟性があり、また公務員の雇用に伴う制約を免れるので、民間レベルの給与で優秀な研究者を集められ、さらに大蔵省の指導から比較的拘束を受けずに済むというものであった。

(5) 最終的には公共企業体に関する労働法制と国会の予算規制に服さない公社という形となった。その初代理事長と副理事長は財界出身であった。

(6) 共同投資会社とは、株式会社の基本的機能である社会的資本の調達を目的とはせず、一般の投資家の参加を排除した資本形態であり、企業集団内の企業

間提携を目的として設立されるものである。

- (7) 各グループ発足時の参加企業数には資料によって若干の違いがある。
- (8) 富士電機も戦前の古河財閥系の時代、ドイツのジーメンスと提携していた。
- (9) 1954年の時点ではまだ、濃縮ウランの取得は不可能であると考えられており、天然ウランを燃料にできる炉が望ましく、その際、原子炉に必要な超高純度の黒鉛より重水の方が、国内生産が容易だと考えられていた。
- (10) この構想は、読売新聞社主でもあった正力が1951年9月に発表した日本テレビ放送網設立構想（海外からの全面的な機器・資本導入によって全国テレビ放送網を民間主導で短期間に形成）と同種の発想に基づいていた。
- (11) 原発のリスクを社会化する制度としては他に、原子力委員会が米国の「ブライス・アンダーソン法」に依拠して1961年6月に成立させた「原子力損害賠償法」がある。この法は、原発事故に際して事業者が負うべき賠償責任の範囲を限定し、最高50億円（1979年以降は百億円）を超える損害が発生したときは、国が事業者を援助する旨を規定した（大友・常盤野1990、131頁）。この他に電源三法（1974年）や特定放射性廃棄物最終処分法（2000年）も、立地対策や原子力開発、核廃棄物処分の費用を社会化する仕組みとなっている。

## 文献

### 序論・第一章

- 内山融 1998『現代日本の国家と市場—石油危機以降の市場の脱く公的領域へ—』東京大学出版会。
- 大山耕輔 2002『エネルギー・ガバナンスの行政学』東京：慶応義塾大学出版会。
- 梶田孝道 1988『テクノクラシーと社会運動』東京：東京大学出版会。
- 原子力安全委員会『原子力安全白書』（各年度版）。
- 原子力資料情報室編・発行 2001『原子力キーワードガイド』。
- 原子力資料情報室編『原子力市民年鑑』（99、2000、2001、2002年版）、東京：七つ森書館。
- 長谷川公一 1996『脱原子力社会の選択』東京：新曜社。
- 長谷川公一 1999「原子力発電をめぐる日本の政治・経済・社会」坂本義和・編『核と人間 I 核と対決する20世紀』東京：岩波書店、282-337頁。
- 初谷勇 2001『NPO 政策の理論と展開』吹田：大阪大学出版会。
- 真淵勝 1981「再配分の政治過程」高坂正堯『高度産業国家の利益政治過程と政策—日本』（京都）トヨタ財団学術奨励金報告書、84-132頁。
- 村松岐夫 1981『戦後日本の官僚制』東京：東洋経済新報社。
- 森裕城 2001『日本社会党の研究—路線転換の政治過程—』東京：木鐸社。

- 山口二郎 1997『日本政治の課題一新・政治改革論一』東京：岩波書店、岩波新書。
- 吉岡斉 1995d「原子力立地紛争の激化」後藤邦夫・吉岡斉編『通史日本の科学技術 第四巻 転形期 1970-1979』東京：学陽書房、157-174頁。
- 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、朝日選書。
- Broadbent, Jeffrey 1998: *Environmental Politics in Japan. Networks of Power and Protest*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calder, Kent E., 1988: *Crisis and Compensation. Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. . = 1989、淑子カルダー訳『自民党長期政権の研究』東京：文藝春秋。
- Cohen, Linda, Mathew D. McCubbins, and Frances McCall Rosenbluth, 1995: "The Politics of Nuclear Power in Japan and the United States", in Peter F. Cowhey and M. McCubbins eds., *Structures and Policy in Japan and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.177-202.
- Dauvergne, Peter, 1993: "Nuclear Power Development in Japan. 'Outside Forces' and the Politics of Reciprocal Consent", *Asian Survey* 33, pp.576-591.
- Duyvendak, Jan Willem 1992: "The Power of Politics. France: New Social Movements in an Old Polity." Ph.D Thesis, University of Amsterdam.
- Flam, Helena, ed. 1994: *States and Anti-Nuclear Movements*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Kitschelt, Herbert P., 1986: "Political Opportunity Structures and Political Protest. Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science* 16, pp.57-85.
- Kohno, Masaru, 1997: "Electoral Origins of Japanese Socialists' Stagnation", *Comparative Political Studies* 30, pp.55-77.
- Koopmans, Ruud, 1992: "*Democracy from Below. New Social Movements and the Political System in West Germany*." Ph.D Thesis, University of Amsterdam.
- Koopmans, Ruud, 1998: "The Use of Protest Event Data in Comparative Research: Cross-National Comparability, Sampling Methods and Robustness", pp.90-110 in Dieter Rucht, Ruud Koopmans, and Friedhelm Neidhardt ed., *Acts of Dissent. New Developments in the Study of Protest*. Berlin: edition sigma.
- Kriesi, Hanspeter and Maya Jegen 2001: "The Swiss energy policy elite: The actor constellation of a policy domain in transition", *European Journal of Political Research* 39, pp.251-287.
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak, and Marco G. Giugni, 1995: *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*.

London: UCL Press.

- Lesbirel S. Hayden 1998: *NIMBY politics in Japan : energy siting and the management of environmental conflict*. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald, eds., 1996: *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Connor, James, 1973: *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press. =1981、池上惇・横尾邦夫訳『現代国家の財政危機』東京：御茶ノ水書房。
- Rieder, Stefan, 1998: *Regieren und Reagieren in der Energiepolitik. Die Strategien Danemarks, Schleswig-Holsteins und der Schweiz im Vergleich*. Bern: Haupt.
- Rucht, Dieter, and Friedhelm Neidhardt 1998: "Methodological Issues in Collecting Protest Event Data: Units of Analysis, Sources and Sampling, Coding Problems," in Dieter Rucht, Ruud Koopmans, and Friedhelm Neidhardt eds., *Acts of Dissent. New Developments in the Study of Protest*, pp.64-89, Berlin: edition sigma.
- Rüdiger, Wolfgang, 1990: *Anti-Nuclear Movements*. Harlow, Essex: Longman.
- Sabatier, Paul, and Jenkins-Smith, Hank C., 1993: *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., 1998: "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy* 5, pp.98-130.
- Samuels, Richard J., 1987: *The Business of the Japanese State. Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Smelser 1962: *Theory of Collective Behavior*. New York: Free Press.
- Snow, David A., E. Burke Rochford Jr., Steven K. Worden, and Robert D. Benford, 1986: "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation", *American Sociological Review* 51, pp. 464-481.
- Tabusa, Keiko, 1992: *Nuclear Politics: Exploring the Nexus between Citizens' Movements and Public Policy in Japan*, Ph.D. Thesis, Columbia University.
- Tarrow, Sidney, 1994: *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Mass Politics*. New York and London: Cambridge University Press.

## 第二章第一節

岩垂弘 1982『核兵器廃絶のうねりードキュメント原水禁運動ー』東京：連合出版。

大友詔雄・常盤野和男 1990『原子力技術論』東京：全国大学生生活共同組合連合会。

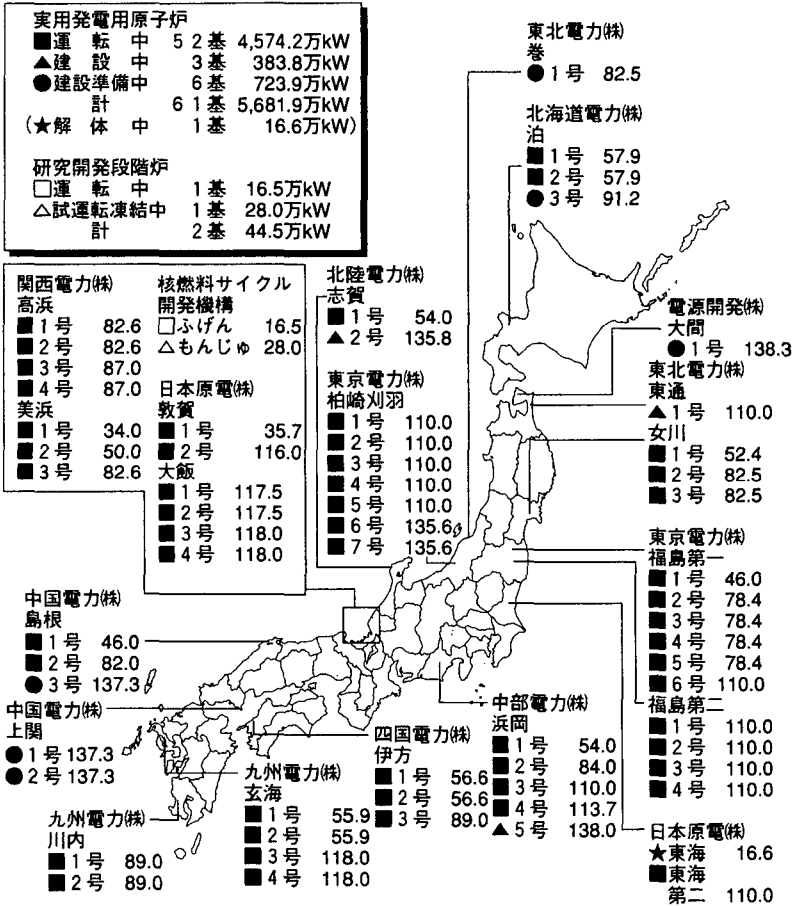
岡本拓司 1995「電力供給体制の確立」『通史1995-II』、295-317頁。

日本の原子力政治過程（1）

- 奥村宏 1994『日本の六大企業集団』東京：朝日新聞社、朝日文庫。
- 奥村宏 1987『三菱 日本を動かす企業集団』東京：社会思想社、現代教養文庫。
- 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。
- 田中優 2000『日本の電気料金はなぜ高い 揚水発電がいない理由』東京：北斗出版。
- 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5－Ⅱ巻 国際期1980-1995』東京：学陽書房、944-962頁。
- 室田武 1991「電気事業法と原子力発電」『自由と正義』「特集 原子力発電をめぐる諸問題」42巻9号、11-22頁。
- 吉岡斉 1999『原子力の社会史』東京：朝日新聞社、朝日選書。
- Samuels, Richard J., 1987: *The Business of the Japanese State. Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca and London: Cornell University Press.

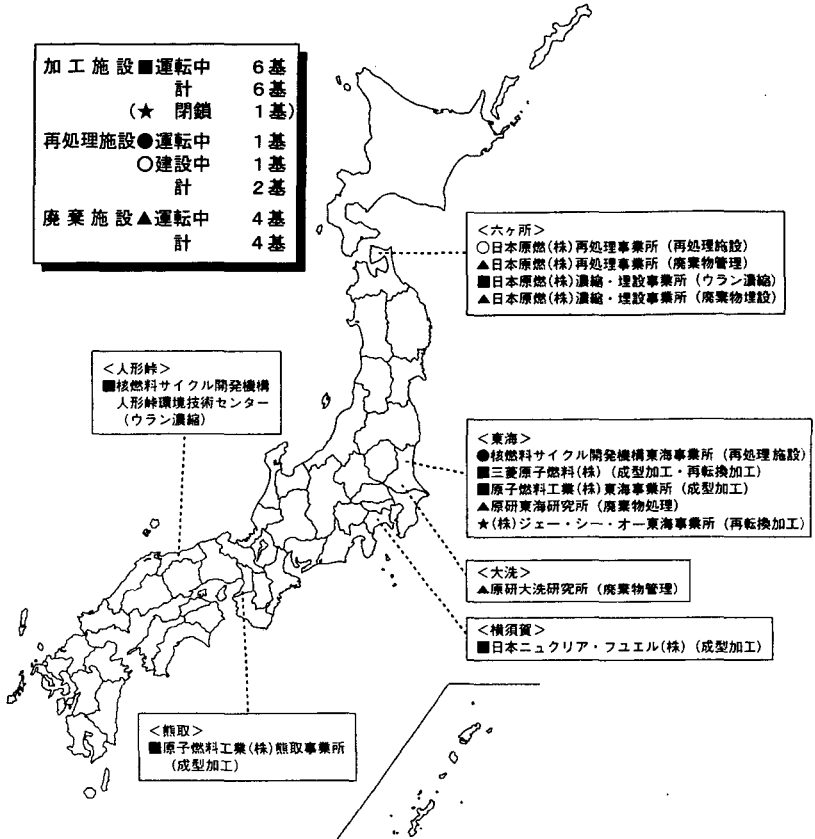
図表

図1-1：日本の原発立地点



出典：『原子力安全白書』（平成12年度版）に加筆。2002年3月現在。

図1-2：日本の核燃料サイクル施設立地点



(注) 製錬施設、使用済燃料の貯蔵施設は現在存在しない。

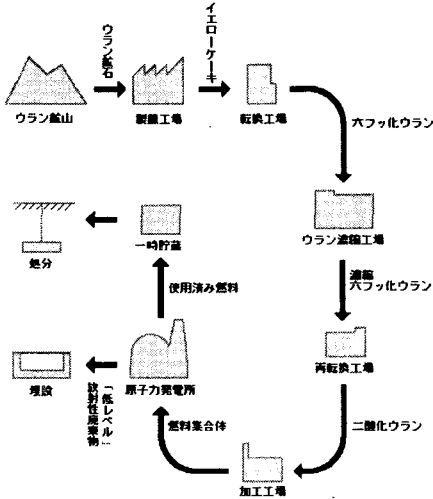
出典：『原子力安全白書』（平成12年度版）に加筆。2000年12月現在。

日本ニュークリア・フュエルは2002年3月現在、(株)GNF-Jになっている。

図1-3：核燃料サイクル図

出典：原子力資料情報室編・発行『原子力キーワードガイド』2001年、6-7頁。低レベル放射性廃棄物は、図示したほか、全ての施設で発生する。高レベル放射性廃棄物、使用済燃料は処分せず、管理を続ける考え方もある。

(a) 直接処分（ワンスルー）方式



(b) 再処理方式

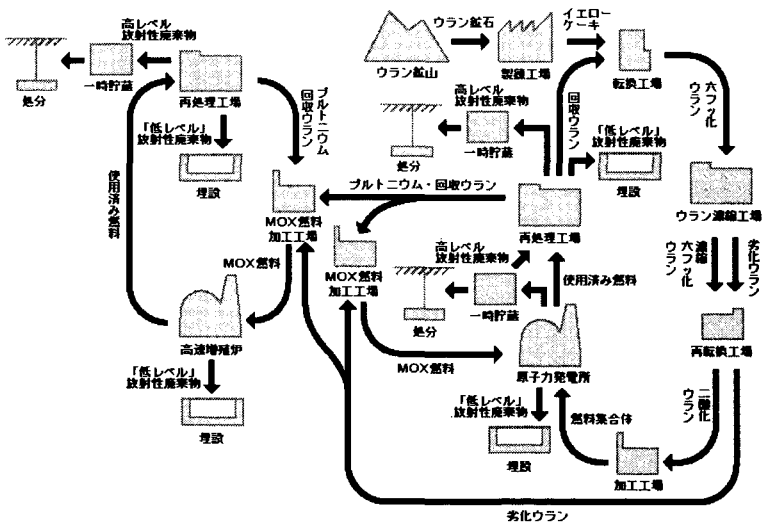
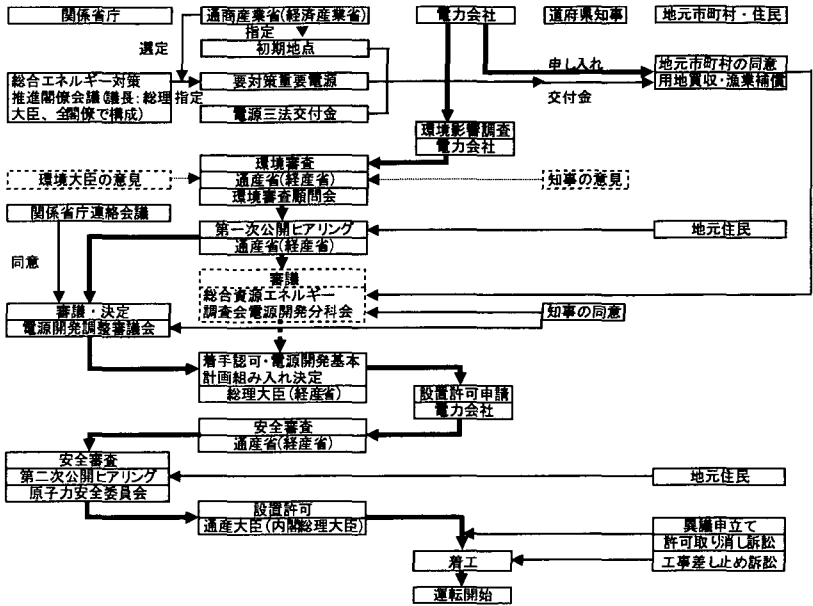


図1-4：日本の原発立地手続



『原子力市民年鑑』2000年版及び2001年版に基づき再構成。  
 ( ) 及び点線部分は2001年以降導入。電調審は2001年以降廃止。

表1-1：55年体制の三重構造

アクター群の性格規定	政治過程の参加者 (原子力政策領域)	有意な問題構造	国家の基本的対応様式
成長連合 (開発国家・反共)	支配的連合：自民党、通産省、電事連、科技厅・動燃、重電機・原子力産業、金融業、大学・研究機関	利潤確保 核燃料サイクルのロジック	交渉 (基本合意の形成)
左翼勢力 (反資本)	社会党・総評・原水禁、社民連、日弁連 共産党・原水協・日本科学者会議	軍民不可分性 社会的費用	排除
受益勢力 (利益誘導・労使協調)	自民党族議員、民社党・同盟・電力労連、自治体、漁協、建設業界、農協、公明党	社会的費用	補償

図1-5：原子力政治過程のモデル

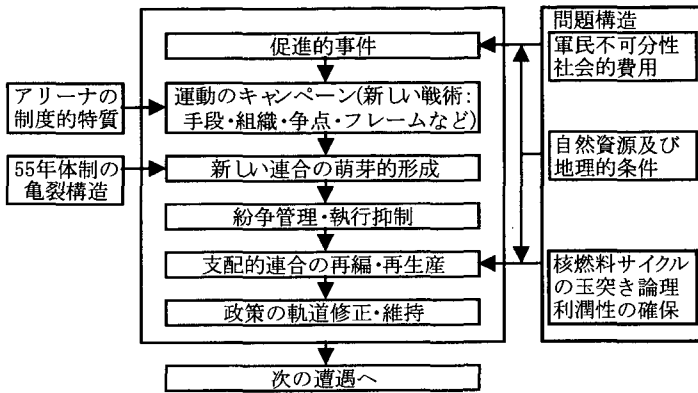


表1-2：抗議形態の分類  
(a) 在来型

分類 (括弧内の英語はクリージらの分類との対応関係を示す)		件数
I	在来型 (Conventional)	224
1	司法的 (Juridical)	57
(1)	行政訴訟 (administrative lawsuit) (提訴・控訴・上告・裁判所へ申立書提出)	19
(2)	民事訴訟 (civil lawsuit)	15
(3)	刑事告発 (criminal lawsuit) (検察審査会への異議申立て 1件含む)	7
(4)	行政不服審査異議申立、裁判官忌避 (Other)	14
(5)	予定地土地登記 (Other)	2
2	政治的 (Political)	98
(1)	組織結成 (foundation/dissolution of an SMO)	29
(2)	投票指示 (voting advice)	1
(3)	陳情(大臣などへ)、議員へ働きかけ (lobbying)	5
(4)	申し入れ(手交、文書)	51
(5)	抗議電報・葉書 (letters to politicians)	2
(6)	国会へ参考人出席 (participation in advisory bodies/consultations)	1
(7)	交渉 (官僚・首長と) (negotiations)	5
(8)	株主総会に議案提出 (Other)	2
(9)	原発推進派主催のシンポなどに参加・共催 (hearings)	2
3	世論向け (Media-directed)	69
(1)	記者会見 (information through media, e.g., press conferences)	7
(2)	公開質問状(手交も)、声明(声明文送付も)、情報公開請求	22
(3)	街宣、ビラ配布、ステッカー貼り、街頭アンケート (direct information to the public, e.g., leaflets)	14
(4)	シンポ・セミナー・学習会・講演会・討論会 (tribunals, hearings, if movement-initiated)	
(5)	出版、CD・テープ制作販売 (other; advertisements)	4
II	直接民主 (Direct-democratic) (法制度化されている国のみ該当。日本に該当せず)	0
1	国民・州民発案 (people's initiative; launching; presentation of signatures)	0
2	国民・州民投票 (referendum; launching; presentation of signatures)	0

## (b) : 非在来型

Ⅲ 非在来型 (Unconventional)		
Ⅲ-1	示威的 (Demonstrative)	298
1	集会・活動者会議 (public assembly/rally)	127
2	デモ (legal and nonviolent demonstration/protest march)	85
(1)	集結(沿道などに)	18
(2)	デモ	58
(3)	海上デモ	9
3	署名・請願・直接請求 (petitions)	47
4	象徴的・遊戯的行為 (nonconfrontational symbolic or playful actions)	29
(1)	キャラバン (protest camp)	8
	(駅伝・移動図書館・核燃料輸送車追跡バスツアー・反原発の船など)	
(2)	家庭電気消灯、街頭で原発予定地産農産物配布など	4
(3)	ダイイン、人間の鎖 (nonconfrontational symbolic actions)	5
(4)	映画・スライド・紙芝居・劇・コンサート (festival or celebration with political content)	12
5	対抗自動行動	7
(1)	自主住民投票 (other)	3
(2)	自主環境・放射能調査・自主避難訓練・電話訓練	4
6	運動資金・カンパ集め (collection of money or goods for party in political conflict)	3
7	recruitment of volunteers for party in political conflict	0
Ⅲ-2	対決型 (Confrontational)	64
1	合法 (Legal)	9
(1)	合法ボイコット (legal boycott) : ポスター掲示拒否・聴聞会不参加・電気料金不払い	6
(2)	スト (クレージらは除外)	1
(3)	象徴的・遊戯的 (confrontational but legal symbolic or playful actions, e.g. burning effigies) : 古タイヤ燃やすなど	2
(4)	hunger strike, politically motivated suicide	0
(5)	disruption of institutional procedures, if legal	0
(6)	other	0
2	違法 (Illegal)	54
(1)	ビケ・座り込み (blockade)	21
(2)	ジグザグ・無届デモ・無届集会 (nonviolent illegal demonstration)	2
(3)	封鎖 (blockade; occupation, including squatting) : 車両・建物・敷地占拠、公務執行妨害、団結小屋、送電用鉄塔に登攀	13
(4)	海上封鎖 : 船・土嚢・人で船を妨害	12
(5)	議事妨害 (disruption of meetings and assemblies) : ヤジ含む	6
(6)	tax boycott and other forms of illegal boycott	0
(7)	illegal noncooperation, e.g., census boycott	0
(8)	publication of secret information	0
(9)	bomb threat, if no actual bomb was placed	0
(10)	symbolic violence, e.g., paint "bombs"	0
Ⅲ-3	暴力 (Violence)	1
1	軽い暴力 (Light violence)	1
(1)	limited property damage, e.g., breaking windows	0
(2)	theft, burglary; threats to persons	0
(3)	violent demonstration, if movement-initiated	0
(4)	投石 (Other)	1

(c) : 非在来型 (続き)

2	激しい暴力 (Heavy violence)	0
(1)	bomb or fire attacks and other severe property damage; sabotage	0
(2)	physical violence against persons (e.g. murders and kidnappings)	0
	I ~ V の合計	586

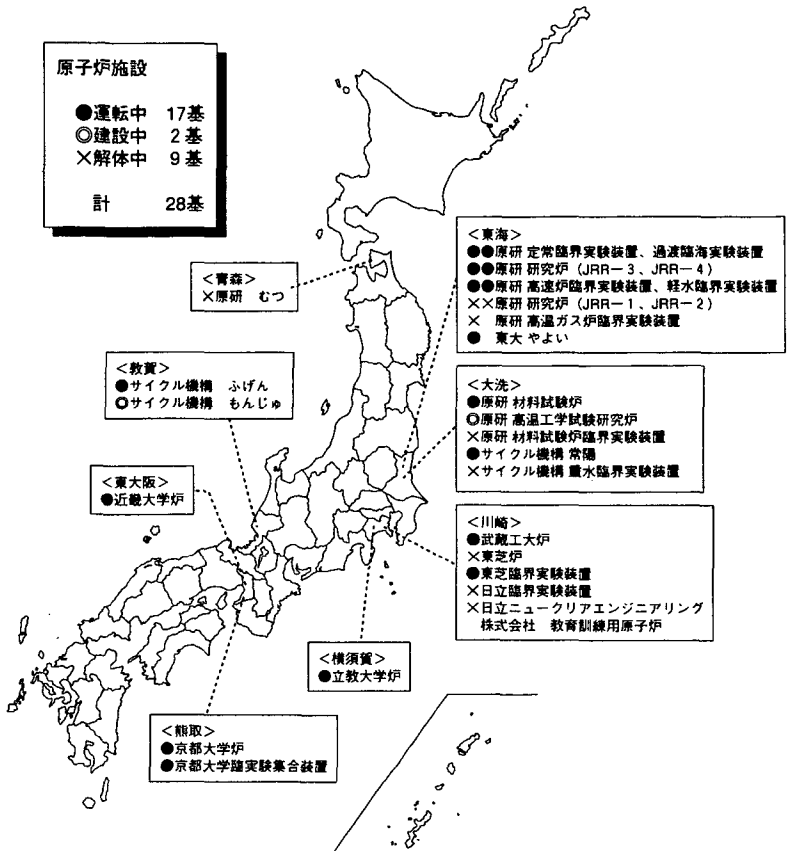
表 2-1 : 日本の原子力産業グループ(1997年12月現在)

グループ	加盟企業数	幹事会社	主要企業	燃料加工企業	商社	技術提携先
三菱	28	三菱重工業	三菱電機	三菱原子燃料(MNF)	三菱商事	WH (米国)
東京原子力	20	日立製作所	パプコック日立	日本ニュークリア・	丸紅	GE (米国)
日本原子力	34	東芝	石川島播磨重工業	フュエル(JNF)	三井物産	GE (米国)
第一原子力	18	富士電機	川崎重工業 古河電気工業	原子燃料工業	日商岩井 伊藤忠商事	ジーマス(独) GA (米国)
住友	37	住友原子力工業	住友金属工業 住友金属鉱山 住友重機械工業 住友電気工業	ジェーシーオー	住友商事	

出典：原子力資料情報室編『原子力市民年鑑2001』、275頁。

WH: Westinghouse Electric; GE: General Electric; GA: General Atomic

図2-1：日本の研究開発段階にある原子炉の立地点



出典：『原子力安全白書』（平成12年度版）に加筆。2002年3月現在。

## **Nuclear Energy Politics in Japan** — Coalition Formation and Conflict Management —

Hiroshi HONDA \*

In academic and public debates, Japan's energy policy has long been criticized for its disproportionate emphasis on nuclear energy, but a formal turnabout of the policy has never come into sight, given the fact that nuclear energy has been consistently and strongly promoted by dominant actors: the almost eternally-ruling party, the Liberal Democratic Party (LDP), the central bureaucracy, and private but regionally monopolistic power companies. Reflecting such futility, academic discussions regarding factors for change in nuclear energy policy in Japan remain rather primitive. Some might think that the royal road to policy change is a change in government. In fact, political debates both among academics and in public in Japan have been preoccupied for more than a decade with the question of how to foster a large, unified, and conservative opposition party able to govern alternately with the LDP under a future two party system. However, this preoccupation has proved too one-sided. Although the LDP can no longer hope to govern alone, it remains disproportionately dominant, compared with the fragmented rest of the party system.

Another line of argument is that if the notorious sectionalism of the Japanese central bureaucracy is overcome, and the responsibility is integrated into a single ministry, a cabinet leadership would be reinforced, and the nuclear energy policy would converge with dominant trends of energy policy in Western Europe with an increasing emphasis on rationalizing unprofitable sections of nuclear energy. However, while METI has acquired a large part of the jurisdiction of the former Science and Technology Agency (STA) over nuclear fuel cycle development, METI's staunch pro-nuclear position remains unchanged, discrediting this line of argument.

A more persistent but not systematically explored view is that only foreign pressure

---

\* Associate Professor, Faculty of Law, Hokkai-Gakuen University

or casualties from a serious accident would facilitate a policy change. The primary foreign pressure comes from the US government when it intervenes for non-proliferation purposes into Japan's acquisition of plutonium and enriched uranium production capabilities, but this intervention has never worked against Japan's pursuit of nuclear energy promotion itself. On the other hand, possible impacts of nuclear accidents and industry scandals deserve more systematic scrutiny within the framework of the present study. Here, suffice it to say that the impact of accidents is not automatic: lacking a challenger to the dominant policy, dominant actors would have a free hand to interpret their meaning. Therefore, challenging actors need at least equal attention as accidents.

Then, one might wonder if political impact would be bigger with a more radical and larger-scale protest movement as is assumed in discussions about Western European 'movement society'? It is true that since the late 1970s, Japanese civil society has loathed protest demonstration and direct action so much that it has increasingly lost its capacity to resist what Habermas calls the 'colonization of the life world' by the state and market forces. Nevertheless, it cannot be assumed a priori that a more moderate and small-scale movement is an ineffective and unrealistic facilitator for policy change.

In fact, this study argues that a particular composition of challengers reinforces the impact of 'precipitating events' such as accidents and scandals, and that this composition affects the comprehensiveness of conflict management by the dominant actors, even though the response is far short of substantive policy change. Likewise, this thesis argues that effectiveness of challenging actors in this sense has been determined by structural features of the one-party dominant regime, and that signs for change can be found more at local and societal levels rather than central and political levels. In order to substantiate these arguments, we distinguish eras during the nearly five decades of nuclear energy politics in Japan, and describe political processes in detail from the second chapter to the seventh. In the final, eighth chapter, we will integrate findings of each descriptive chapter into a systematical analysis in the analytic framework elaborated in the first chapter: advocacy coalition, political opportunity, and conflict management. In doing so, we examine the five hypotheses formulated in this first chapter.