

## 《書評》

## 本田宏著『参加と交渉の政治学-ドイツが脱原発を決めるまで』

(法政大学出版局、2017年、238頁)

太田 宏

三つの原子炉が炉心溶融（メルトダウン）さらには炉心貫通（メルトスルー）した福島第1原発事故。人類がこれまで経験したことのない同時多発の過酷な原発事故を起こした日本ではなく、なぜドイツが「脱原発」政策に大きく舵をきったのか。なぜドイツにおいてこの「エネルギー転換」が可能であったのか。なぜ日本では未だにドイツのようなエネルギー政策の転換の道筋がついていないのか。本書を手にとった読者は、日本の現状に鑑みながら、どのような要因でドイツは脱原発政策に踏み切ったのか、そうした要因は日本にもあるのだろうか、ドイツと日本の政治ではどこがどのように違うのか、と考えさせられるだろう。本書は、原発建設が止まった経緯、高速増殖炉が稼働しなかった理由、なぜ労働組合が脱原発に転換したのか、核燃料工場を巡る問題と脱原発政権誕生の経緯、脱原発政策の確立とその法体系の発展過程を総合的に捉え、ドイツにおける脱原発政策への転換の政治過程を明らかにしたのみならず、同国の原子力政策の詳細な事例研究としても学問的価値の非常に高い画期的な研究書である。

本書のテーマは、方法論やエネルギー政策の観点からも非常に興味深い。単一の原因を推論するJ.S.ミルの科学的方法論の差異法とは必ずしも一致する事象ではないが、類似点の多い日本とドイツが異なった政策を選択している事実は、両者の比較を学問的に妥当なものにし、ドイツの政治過程と脱原発政策の関係性がわかれば、日本におけるその関係性を理解する上で大いに参考となろう。両国（特に西ドイツと日本）には、第二次世界大戦の敗戦国という共通の戦後の歴史、戦後の高度経済成長と激甚な公害の経験、類似の産業構造、経済大国、強弱の違いはあるもののコーポラティズムなどといった類似点があるにもかかわらず、こと原子力政策には大きな違いが生じている。なぜなのか。

さらに、両国の電源構成（エネルギーミックス）に着目してみると、その差異が際立ってくる。1990年、ドイツの発電に占める原発依存度は28%、日本は24%でほぼ同程度であったのみならず、両国の水力以外の再生可能エネルギー利用はわずか1%であった。当時両国は電源の70%近くを化石燃料に依存していた。しかし、福島原発事故後の2011年のドイツの電源構成に占める再生可能エネルギーは20%に急増し、原子力の割合は18%に減少していた。他方、電気事業連合会によれば、2010年における日本の電源構成に占める原子力の割合は28.6%、水力以外の再生可能エネルギーは1.1%であり、福島原発事故後の2012年には原子力が1.7%に減り、化石燃料が90%弱に急増したが、再生可能エネルギーは1.6%だった。なぜドイツは脱原発政策を選択できたのかという問いは、実は、ドイツで再生可能エネルギーを促進した社会・政治状況はいかなるものであったか、と問う

ことでもある。

著者によれば、ドイツは、以下のように六つに大別される政治過程の下、最終的にメルケル保守政権によって脱原発への政策転換が行われたとする。第一に、継続的な大規模のデモ、多くの公聴会開催、選挙活動など、市民の活発な政治参加があり、第二に、批判的なジャーナリズム、独立した司法、段階的に行われる原発立地手続き（行政や司法による審査あるいは裁定による介入の機会提供）によって原発政策決定に影響を与える機会が多く存在した。第三に、緑の党の州議会や連邦議会への進出によって社会民主党（SPD）の原発政策に変化が生じ、それが労働組合の態度を変更させるとともに、第四の政治条件として、SPDや赤緑政権に起用された原発政策に批判的な「対抗専門家」が、原子力施設の安全規制や脱原発政策の立案を助けた。第五に、原発の許認可権を持つ州政府と連邦政府、政府と電力業界が妥協を迫られたこと、そして最後に、原発の重大事故が原発政策に大きな影響を与えた。例えば、チェルノブイリ事故がSPDや労働組合による脱原発路線への転換を促進したこと、連邦保守政権と州の赤緑政権の対立が、福島原発事故後に州議会選挙で緑の党の躍進によって先鋭化するにしたがって、連邦選挙での勝利も念頭に、メルケル率いる保守政権も脱原発政策への転換を強いられることになった。

さて、本田が提唱するドイツの脱原発政策に見出される「参加と交渉の政治学」のダイナミズムとは、一体どういったものだろうか。それは、通常理解によれば、ドイツにおける政党間の競争政治と政党・労働組合・産業界等の間における交渉政治が、同国の法治国家システム、政治参加システム、団体交渉システム、討議システムおよびメディアシステムの影響を受け、原発をめぐる政策を決定すると考えられる。しかし本田は、上述の競争政治、交渉政治、法治国家システム、政治参加システムなどを論理と捉え、これらの論理が、競争型、交渉型民主政治、立憲民主主義、参加民主主義、民主コーポラティズム、熟議民主主義、メディア民主主義という、民主政治において果たす各々の役割を強調したものだと言っている。その上で、原発をめぐる政治過程において、これらの部分システム（あるいは論理）がどのような変化や相互作用を起こし、脱原発にとって重要な諸決定を可能にしていたかを明らかにするとしているが、システムと論理の明確な概念規定がなされていない。したがって、例えば、ドイツの法治国家システムと法治国家論理というもの、同国の法治国家の形式的な要素あるいは構造（すなわちシステム）を意味しているのか、同国の法治国家の理念（論理）を意味しているのかが不明瞭で、様々なシステムあるいは論理の相互作用や変化とは何であるのか判然としない。

各政治システムの相互作用や変化を動的に捉える必要があり、ドイツの民主政治を熟議型民主主義といった単一の特徴あるいは二～三の特徴で括られないという著者の議論に与ずるとして、脱原発政策への転換の要となった出来事を中心に、各々の政治システムの相互作用が脱原発政策に与えた影響を整理すると以下ようになる。まず、原発問題の初期の段階では、ヴィール原発計画の中断（1975年）に関しては、「政治参加システム」の構成要素の一つである市民の反原発運動への参加、「法治国家システム」構成要素の一つで

ある原発裁判、「討議政治システム」の構成要素の一つである市民対話が影響した。第二に、原発の認可には核廃棄物処理能力が必要であるというブロックドルフ原発判決（1977年）（他の原発計画の中断や新設の凍結）には、「政治参加システム」のうち反原発運動への市民参加と「法治国家システム」の原発裁判が影響した。第三に、ゴアレーベン核廃棄物総合処理センター計画の撤回（1979年）には、「討議政治システム」のうちのゴアレーベン国際評価会議、「団体政治システム」の批判的専門家の政策決定への影響、「競争政治システム」の緑の党の州議会選挙参加、「交渉政治システム」の連邦と州の交渉政治が影響した。日本でも目標とされてきた核燃料サイクルの確立に欠かせない高速増殖炉事業の中止（1991年）に関しては、「法治国家システム」の原発裁判、「討議政治システム」である将来の原子力政策連邦議会特別調査委員会の設置、「団体システム」の批判的専門家の制度化、「競争政治システム」のSPDと緑の党との競争、「交渉政治システム」の連邦と州の交渉政治といった、高次の政治的システムが関係している。高速増殖炉事業の中止によって国内の再処理工場の必要性が低下したため、「政治参加システム」の抗議行動の持続とNGOの参加、「法治国家システム」の原発裁判がヴァッカーズドルフ再処理工場の建設中止（1989年）の決定に影響を与えた。

ドイツの脱原発政策の道筋をつけたとみなされている「赤緑」（SPDと緑の党）連邦政権と電力業界との間の脱原発合意（2000年）と脱原発法（2002年）の成立に関してはどうか。これらの政治過程に関しては、「政治参加システム」の抗議行動の持続とNGOの影響、「法治国家システム」の政府や電力会社による訴訟、「団体政治システム」の批判的専門家の影響、「競争政治システム」の赤緑連立ブロックの形成、「交渉政治システム」の政府と電力業界の交渉要因が挙げられている。この間、再生可能エネルギー電力買取法（1991年）が再エネ法（2000年）に改正されている。

最後に、福島原発事故直後のメルケル政権下での脱原発の確定（2011年）に関してはどうか。同政権は2010年の時点で原発運転の期間延長を決めていたが、福島の事故を受けて政策を180度転換させることになる。それには継続的な抗議行動とNGOの活動という「政治参加システム」の影響は欠かせない要因であるが、原発の強制的閉鎖などに関しては、「法治国家システム」の作用として、政府や電力会社による訴訟の判決を通して電力業界の主張も認められた。また、メルケル政権の脱原発の判断を正当化する「討議システム」としての「安全な電力供給に関する倫理委員会」が設置される一方、福島原発事故後に行われた三つの州議会選挙でCDUが敗北して緑の党が躍進した「競争政治システム」要因も、メルケル首相の脱原発への転換を促した。

要するに、以上のような複雑な政治過程の下、原発が政治課題になった1970年代から現在の脱原発政策への転換には、法廷闘争、州政府・連邦政府・電力業界間の交渉、市民の政治参加、多くの討議の機会、批判的専門家の政策形成過程への関わり、緑の党の出現による政党間の競争が影響し合った。こうした長年の参加と交渉の政治のダイナミズムがあったからこそ、福島原発事故を契機に、日本ではなく、ドイツでは一気に脱原発政策へ

と舵を切れたのだが、この間、再生可能エネルギーの利用をドイツ社会全体として促進してきたことも明記しておきたい。

(太田 宏 早稲田大学国際教養学部・教授)