

ドイツの脱原発をめぐる政治過程

本田 宏

北海学園大学法学部教授

はじめに

福島第一原発事故の影響が政治的な意味で最初に、かつ鋭く現れたのはドイツである。本稿は新たな脱原発法案可決に至るまでのドイツの政治過程を概観したい。事実関係はシュピーゲル誌のオンラインニュース (Spiegel Online) に基づいて再構成した。

赤緑政権の脱原子力政策

ドイツの原発問題は1970年代半ばの反原発運動の台頭以来、長い歴史があるが(本田2000-2001)、ここでは割愛し、現在の情勢の直接の伏線となっている社会民主党 (SPD) と緑の党の連立政権の脱原

発政策について触れておきたい。1998年10月に発足した「赤緑」政権は、脱原子力法の実現を目指して電力業界と交渉を行い、2000年6月に合意を見ている。合意に基づいて2002年に発効した脱原発法により、当時19基あった原子炉は、平均32年の運転期間と設定され、2022年までに順次閉鎖されることになった。ただし電力会社は古い原発を早めに閉鎖し、余剰分の運転期間を別の原発の運転期間に加算する裁量を認められた。原発の段階的閉鎖に劣らず重要なのは、深刻な環境汚染の原因となる使用済核燃料の再処理の放棄である。赤緑政権は並行して、化石燃料の消費抑制を狙いとして環境税を導入したほか、固定価格買取制度を主眼とする再生可能エネルギー法 (EEG) の制定を実現した。

保守政権の原発運転期間延長法案

2005年9月の連邦議会選挙後、アンゲラ・メルケルを首相とする二大政党の大連立政権が誕生した。原子力をめぐる不一致から、前政権の脱原発と自然エネルギー推進の政策が維持された。しかし2009年9月の連邦議会選挙後、首相はメルケルが留任する形でCDU・CSU (キリスト教民主・社会同盟) とFDP (自由民主党) の「黒黄」連立政権が成立し、原発の運転期間延長を連立協定に盛り込んだ。原発は再生可能エネルギーが普及するまでの過渡的技術として、厳格な安全基準の下で運転期間延長を認

ほんだ ひろし

1968年生。北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士(法学)。専門分野は、社会運動論、政治過程論。現在、北海学園大学法学部教授。

著書に、『脱原子力の運動と政治』(北海道大学図書刊行会、2005年)、「イラクでの人質事件とドイツの市民社会」日本比較政治学会編『テロは政治をいかに変えたかー比較政治学的考察(日本比較政治学会年報第9号)』(早稲田大学出版部、2007年)、「ドイツと日本の反原発運動と政治」日本比較政治学会編『日本政治を比較する(日本比較政治学会年報第7号)』(早稲田大学出版部、2005年)など。

めるが、それによって増大する電力会社の利潤の一部を再生可能エネルギーへ投資するという政策である。この方針に沿って2010年9月には閣議決定が行われ、1980年以前に運転開始した古い原発8基は8年、それ以降に運転開始した新しい原発9基は14年、平均で12年の運転期間延長を認める一方で、電力業界との交渉・契約に基づき、2011年から2016年までの間、電力会社から年23億ユーロの核燃料税を徴収することになった。また再生可能エネルギーへの投資のための基金が設立され、電力業界は、上記の6年間は年間2～3億ユーロ、2017年以降は年数十億ユーロを自主的に支払うことになった。再生可能エネルギーは2050年までに電力消費の80%に増やすが、電力消費総量の削減も重視された。

連邦議会ではSPD、緑の党、左翼党の野党3党が原発運転延長法案に反対したが、10月28日に可決された。原発の許認可や監督の権限は州政府にあり、州の権限にかかわる連邦の立法に際しては、州政府の代表機関である連邦参議院の同意が通常必要だが、連邦政府は同法案に連邦参議院の同意手続きは不要との立場を押し通した。これを不服として、2月にはSPD主導の5州が連邦憲法裁判所に提訴し、SPDと緑の党の214人の連邦議会議員もこれに続いた。

福島原発事故と州議会選挙

3月11日の東日本大震災に伴う福島第一原発事故が発生すると、メルケル首相は3月15日、原発の運転期間延長を3ヵ月凍結するとともに、すでに事故続きで停止していたクリュムメル原発に加えて7基の古い原発をこの期間運転停止にする方針を発表した。しかし3月20日、旧東独地域のザクセン・アンハルト州で州議会選挙が行われ、緑の党は得票率を増やして7.1%で第四党となる一方、CDUは得票率を減らし、FDPは全議席を失った。1週間後の3月27日にも各種の選挙が行われ、なかでもCDUの牙

城だった南部のバーデン・ヴュルテムベルク州では、緑の党が得票率を倍増させてSPDを抜く24.2%となって第二党となり、SPDとの連立政権を樹立することになり、緑の党としては初めて州首相ポストを獲得した。またラインラント・プファルツ州ではSPDが議会の単独過半数を失い、その分緑の党が得票率を15.4%まで増やした。結果、両党の連立政権が誕生することとなった一方、FDPは全議席を失った（CDUは得票率微増）。さらにヘッセン州の統一自治体選挙では市町村全体での得票率をSPDとCDUが減らす一方、緑の党は倍増させて18.3%となった。緑の党は5月23日のブレーメン州議会選挙でも躍進して第二党となり（22.5%）、第一党SPDとの連立政権を樹立した。

各種世論調査によると福島原発事故は緑の党に明白に追い風となった一方、メルケル首相の原発凍結方針は有権者から単なる選挙戦術と見なされていた。ドイツ人の約8割が原発運転期間延長の撤回や古い7基の原発の即時閉鎖を支持し、約6割ができるだけ早い脱原発を支持していた。しかし緑の党の躍進は原発事故による一過性の現象とは必ずしもいえない。例えば2010年8月の世論調査で緑の党はベルリンで第一党の勢いがあつた。緑の党の党員数も2008年から増加、2010年10月には1年前より3500人増えて5万1000人を超えていた。緑の党の躍進は、同党の中道化やFDPやSPDの不振、メルケル首相の求心力低下とも関連がある。

反原発デモの高揚

原発建設が途絶えて以来、ドイツの反原発運動は主に核廃棄物問題に集約されつつも、動員力を維持している。中心に位置するのは北部ニーダーザクセン州ゴアレーベンであり、ここの岩塩鉱では高レベル核廃棄物の最終処分場計画をめぐって1980年代初めから激しい反対運動が展開され、中間貯蔵施設への核廃棄物の輸送は定期的で大規模な阻止行動を惹起してきた。原発運転期間延長法案は、こうした

反原発運動の動員を再燃させた。2010年9月18日のベルリンでのデモには5万人以上が参加し、またフランスからの核廃棄物輸送に反対する11月6日の抗議デモには2万人が参加した。福島原発事故後の3月14日の全国での集会には11万人が参加した。また3月26日の全国デモには25万人が参加し、ドイツ史上最大の反原発デモとなった。さらに4月25日の復活祭休日デモには12万人が参加し、5月28日のデモにも16万人が参加した。5月28日デモを例にとると、ドイツの反原発デモには大きな動員力のほか、以下のような特徴がある。

第一に、デモ主催者は幅広い組織の連合体になっている。デモの全国調整組織は、BUND（ドイツ環境自然保護連盟）やロビンウッドといった有力な環境団体や、反原発4団体、新自由主義グローバリズムに反対するAttacなどの団体、平和運動連絡組織、及び金属産業労組の11組織から成っている。このうち労組は金属産業労組（IG Metall）が急先鋒だが、頂上団体のDGB（ドイツ労働総同盟）もデモへの参加を積極的に呼びかけている。第二に、デモは全国的な広がりを持ち、高度に組織されている。5月のデモは全国21都市の統一行動で、デモのホームページ（<http://anti-atom-demo.de>）には各都市の主催組織、参加者数、進行プログラム、デモルートなどが詳細に載っている。参加者は2万5000人のベルリンとミュンヘン、2万人のハンブルク、1万2000人のハノーファー、1万人のフライブルクで多かった。第三に、支持団体にはSPD、緑の党、及び左翼党が名を連ね、党幹部もデモに参加している。このうち前二党は、原発問題を契機に対立から連立パートナーへと転換した歴史があり、脱原発は政権戦略の重要な要である。また左翼党は、抗議政党的立場に加え、グローバル化に批判的な若い活動家の流入が、反原発の姿勢を促していると考えられる。第四に、反原発運動には若年世代の参加が更新され、世代を越えた脱原発への広範な支持がある。

メルケル政権の政策転換

4月4日、メルケル首相の肝いりで「電力供給確保の倫理的側面に関する委員会」が発足した。連邦環境相・国連環境計画事務局長を務めたクラウス・テプファー（CDU）とドイツ学術振興会会長のマティアス・クライナーが共同委員長を務め、原子力賛成反対両様の意見を持つ科学界（社会学、生物学、地質学、消費者政策、環境政治学、哲学）や財界（化学大手BASF）、教会（カトリック、福音派）、労組（鉱山・化学・エネルギー労組IG-BCE）、元政治家（FDP、SPD）の17名で構成されていた。「倫理委員会」が5月28日に提出した最終報告書は、2021年までの完全な脱原発や、高レベル核廃棄物を取り出し可能な状態で貯蔵することなどを提言している。

その間、国民的合意となった脱原発政策をめぐる政党間競争が始まった。2017年を目標年次とした緑の党に対し、SPDは2020年目標に言及したが、脱原発だけに重点を置いても緑の党に票が流れるだけと見ており、エコ産業の育成を強調した。また左翼党は2014年までの脱原発という非現実的な目標に言及したが、力点は電力資本の抑制にあると見られている。連邦与党各党も脱原発路線への転換を表明したが、CDUの中からは伝統的支持層の離反を心配する声も上がった。

メルケル政権は倫理委員会の報告を受け、5月30日には脱原発政策の基本線を固め、6月3日に原発立地州の政府との協議を行った上で、6月6日に「未来のエネルギーへの道」と題するエネルギー政策を閣議決定した。停止中の8基の原発を即時閉鎖するが、うち1基は冬季に電力需要が逼迫した場合に備えて2013年まで再開可能な状態に保留し、残る9基は2015～2022年にかけて5段階で閉鎖する。核廃棄物の処分場は一般的な選定基準を決め、ゴアレーベンのほかにも候補地を探す。再生可能エネルギーは2020年までに発電の35%、2050年までに80%に増やし、電力網の拡充にも力を入れる。電力

消費は2020年までに10%削減することを目標とし、建物の改造工事への助成金と税の控除にそれぞれ15億ユーロを2012年から計上するという内容である。上記の内容を含む諸法案は6月30日に連邦議会での採決にかけられ、CDU・CSU、FDP、SPD及び緑の党の513名の議員が賛成、左翼党などの議員79名が反対、棄権8名で可決された。緑の党は採決前の6月25日の党大会で、党内や反原発運動内からの異論を抑え、保守政権の法案への賛成を決議した。各州政府の代表機関である連邦参議院も7月8日、同法案を承認した。

残る課題

連邦政府から3月22日に全原発の安全再点検を委託された原子炉安全委員会は、5月17日に審査報告書を公表したが、古い原発が航空機の墜落には耐えられないという判断以外に目新しさはなかった。また欧州理事会は3月15日、EU域内14カ国143基の原発が地震や洪水などのリスクに耐えられるかどうかを検証するストレステストの実施を決めたが、ドイツ政府はテロ対策も基準に加えるよう主張し、自然災害だけに關するテストを主張した英仏などの主張を押し切って5月に決着した。メルケル首相は同じ5月、フランスのドーヴィルで開かれたG8サミットでもG8諸国のストレステスト実施に合意を取り付けた。しかし、こうした安全再点検は事業者自らが行き、それを監督官庁が再検討するもので、有効性は疑問視されている。

メルケル政権の政策におけるもう一つの限界は、原発輸出推進策の継続である。独仏合弁によりブラジルに原発を建設する計画に対して、連邦政府は数十億ユーロの輸出保証を与えており、その取り消しを求める野党3党の動議は5月下旬に否決された。

大手電力会社の抵抗と今後の展望

脱原発政策の実施にあたって当面最大の障害と

なりそうなのは、大手電力会社の行動である。発送配電を統合していた旧西独の8大広域独占企業は、1990年代に旧東独の電力会社を吸収し、さらに1996年以降のEU電力市場自由化の流れの中で、4大電力会社に再編された。EU域内での企業買収・合併も進み、電力を中心にガスや水道事業などにも支配力を及ぼそうとする国際電力メジャーが台頭し、その一角としてドイツ最大手のRWEや二番手のE.ONは英国などの企業を買収する一方、三番手のVattenfallはスウェーデン資本となり、四番手のEnBWはフランス電力(EDF)と資本提携した。

支配力を強めた大手電力会社は、メルケル政権による政策転換に抵抗している。RWEは4月、ヘッセン州政府が指示した古い原発の閉鎖を違法だと訴え、行政裁判所に提訴した。また大手4社は原発の運転期間延長と引き換えだったと主張し、再生可能エネルギー基金への支払いを凍結した。さらに6月、RWEとE.ONは共同で運転している原発への核燃料税課税への異議を財務裁判所に申し立てた。並行して、電力大手は2000年の脱原発合意で認められた原発の残存運転期間は電力会社の所有物であり、連邦政府による今回の脱原発法は憲法で保障された所有権の侵害に当たると主張し、数百億ユーロの損害賠償を請求する訴訟の準備に入った。

大手電力会社は再生可能エネルギーへの投資にも消極的である。環境団体グリーンピース・ドイツが委託し、4月18日に発表した調査によると、大手4社は2009年のドイツの総発電量の68%を占める一方で、総発電量の16.3%を占める再生可能エネルギーによる発電量の3.9%を発電しているにすぎない。自然エネルギー発電のほとんどは地域発電事業者や都市事業者、及び家庭が担っているのである。しかし電力自由化を背景に、消費者が電力転換に消極的な大手電力会社を迂回して、エコ電力事業者からの購入に切り替える動きが、福島原発事故後に増加している。またドイツ電機事業連合会(BDEW)は4月、「早急かつ完全な脱原発」へと方針を転換した。4月中旬のRWEの株主総会では、脱原発へ

の方針転換を求める株主が執行部を痛烈に批判した。RWEは再生可能エネルギー発電の比率が低い
ため、原発閉鎖に伴う石炭火力依存の増大からCO₂
排出権の購入費用が増え、収益低下が予想され、株
価は下落している。今後の展開に注目したい。■

《参考文献》

- 梶村太郎「政権を揺さぶるドイツ反原発運動」『世界』
2001年1月号、167-175頁。
本田宏「原子力をめぐるドイツの紛争的政治過程(1)(2)
(3)」『北海学園大学法学研究』36巻2号(2000年
11月)、3号(2001年3月)、37巻1号(2001年7月)。

