

Fukushima 以後の デモクラシーのために

尾内 隆之

流通経済大学法学部専任講師

福島第一原発事故に関するインタビューで、フランスの経済学者ジャック・アタリは「民主主義は原子力エネルギーを利用する上での必須条件」だと述べている¹。周知のようにフランスは世界随一の原発大国であり、その言葉は自国の国策を擁護しているのだろうが、同時に彼が原子力に関して情報の「100%の透明性」を求めていることには、自虐なのかと深読みもしたくなる。原子力に関する徹底した「情報公開」は、これまで絶えず言われてきたが実現した試しはないし、おそらく期待もできない。「核物質防護」を理由に、原子力には常に秘密主義がつきまとうのであり、今回の東京電力の情報公開のありようからもそれは明白である。デモクラシーと最も相性の悪い技術——それが原子力なのかもしれない。

それでも、日本にはすでに50基を超える原発が存在し、しかも広範囲にわたる放射能汚染という厳然たる事実が目の前にあり、そして私たちは、デモクラシーを通してその現実に向き合わねばならない。本稿で

は、福島第一原発事故が突きつける日本のデモクラシーの課題を考える。

「原子力政治」の本性

今回の原発事故は、日本の原子力政策の空虚な実像を多くの国民の目に焼き付けた。「原子カムラ」という表現が各種紙誌をにぎわしたように、官僚・電力業界・学者を中心とした利害関係者が異論を排除しつつ政策を推進し、さらにその内部が細分化されることで、責任の所在が曖昧になり、緊急事態にも対応できない実態が明らかになった。形式上は原子力委員会を頂点としつつ、具体的な計画は広くエネルギー政策を含めて経済産業省が主導している。安全規制についても、原子力安全委員会を置く一方で、実質的手続きは推進官庁である経産省の下部で、原子力安全保安院が担い、「アクセル」と「ブレーキ」が同じ組織に属している。しかもこのコミュニティ内では、人事面でも密接な交流がある。ところが、官僚制を柱に結束しているこの集団が、実は原発を進めるという一点以外では、統御能力をほとんど持たなかったのである。

こうした体制の帰結として、政策のチェックやレビューは全く機能してこなかった。もんじゅ事故やJCO臨界事故の後は、原発の新增設こそ停滞しているものの、依然として核燃料サイクルという基本方針は揺るがない。その政策の硬直化にはまた、電力

おない たかゆき

1968年生。立教大学大学院法学研究科博士課程満期退学。修士（政治学）。専門分野は、政治学、環境政治、科学技術社会論。立教大学法学部助教を経て、2009年より現職。

著書は、『語る——熟議／対話の政治学』（共著）、『ポスト代表制の比較政治』（共著）など。

会社と電力供給の体制や、原発関連の交付金・補助金に依存する自治体財政といった制度要因によって、原発をやめられない構造になっていることも影響している。振り返れば、もんじゅ事故の後にも、政府は「広く国民の意見を聴く」と言いつつ、実態はいかに国民が「受容」する形をつくるかに腐心し、対話を装った「やらせ」で情報操作をしてきた。

こうした問題点は以前から指摘されてきたものばかりだが、そのこと自体も含め、原子力政策の実態が露わになったことは社会の重要な転機にはなるだろう。もっとも、菅元首相の「脱原発依存」発言以後の状況から明らかのように、それが実のある政策論争につながる見込みは（少なくとも本稿執筆時点では）小さいと言わざるを得ない。菅元首相自身が「推進側の巻き返しの激しき」を語ったばかりか、首相交代後は最大手のマスメディアまでが「感情論的な脱原発ムード」と断じる有様である²。各地で行われる「脱原発デモ」はまともに報道もされず、「原発推進＝理性的／脱原発＝感情的」という構図がそれぞれ「ムード」として醸成され、デモクラシーがまたもや骨抜きにされていく。

福島第一原発事故を受け、真っ先に脱原発へと転換したドイツの政治状況についても、日本では、事故への感情的な過剰反応と受け止められている印象がある。ドイツでは、事故直後の地方選挙で政権与党が次々に敗北し、「緑の党」出身の州首相が誕生し、大規模な原発反対のデモが繰り広げられた。しかし、原発反対運動はすでに昨年から再び盛り上がっていたのであって、「緑の党」も2010年半ばから再び党勢を伸ばしている（事故は重要な後押しにはなっただろうが）³。メルケル首相は、専門家や宗教家、経済人からなる「安全なエネルギー供給倫理委員会」をもうけ、その答申を受けて産業界の同意もとり、脱原発を打ち出した。反発がない訳ではないが、このプロセスがかなり早く進んだ背景には、シュレーダー政権時の脱原発論議の経験も生きているし、緑の党を中心とする市民運動などの力が存在する。ドイツの決断は、長年にわたる紛争と政策論争の積み重ねによっ

てもたらされたものなのである。

ひるがえって日本では、硬直化した原子力政治を崩すには、それを担う運動や世論の政治的基盤があまりにも弱い。推進側のアクターとそれ以外との間にある圧倒的な権力資源格差こそが、上のような事態をもたらしているのだが、ドイツとは異なる政党構造や選挙制度の違いを考慮に入れるとしても、対立や政治化を忌避してきた市民の側も責任はまぬがれない。

求められる「熟議」

「原発国民投票」を求める声が挙がっているのは、そうした反省を含めてのことであろう。そこには、政党政治に代表される「平時」の政治ルートでは原子力政治はもはや変革できないとの判断があらうし、その主張のベースには、原発を問うことが単なる電源選択の問題ではなく、政治体制の問い直し、ひいては「お任せ民主主義」の政治文化の変革を意味するという発想がある。もちろん、そうした意図が国民投票という手続きを通してどれだけ社会に浸透し、投票の判断に結びつくかは大きな課題である。原子力政策の見直しに取り組んだ国——例えばドイツ、スウェーデン、デンマーク——はいずれも、意見対立の調停と政策論議に、1970年代から多大の時間と労力を費やした。日本では、それらの国々以上のコストを覚悟しなければならないはずで、「国民投票」を実施するなら、そうした状況認識も含めて熟慮し、討議する「熟議」のための時間を確保することが不可欠になる。

これは、冷静に考えよという「脱原発＝感情論」的な意味ではない。仮に脱原発が感情論だとしても、その元になる不安や不信に向き合うこと自体が「熟議」の重要な論点であるし、原発が社会の価値観の選択でもある以上、その価値対立をいかに議論の俎上に載せるかが重要だからである。単に費用対効果のような観点から選択肢を比較するのではなく、原子力をめぐる政治全体を反省的に捉えることが必要であろう。「熟議」の焦点とは、ただ所与のメニューから

の選択にあるのではないからだ。

また、「国民投票」が「国民」のうちにある様々な差異や温度差を消して、無色な多数決になってもいけない。それを避けるための何らかの仕掛けを国民投票に組み込めるか、あるいは、投票までのプロセスにおける討議をどれだけ充実させ、可視化し、国民が共有できるか、といった熟議のための制度設計が、次に求められる。そのためのツールにも、実はすでに事欠かない。市民が主体となって討議を重ね、そのアウトプットを社会に発信する「討議デモクラシー」の実践モデルには、アメリカで生み出された「討議制世論調査」や、デンマークから広がった「コンセンサス会議」、ドイツで編み出された「プラヌクス・ツェル(計画細胞)」などがあるが、日本でも実験的ながら、すでに経験済みのものばかりであり、今こそそれらを「実験」の域から「実践」の域へと進めるべきである⁴。

専門性とデモクラシー

「熟議」においてももう一つ考えておかねばならない要素は、専門性とデモクラシーの関係である。かつては、原子力のように高度な専門的知識を要する問題は、素人である一般市民は専門家に任せておけばよいとされていた。もちろん現在でも、専門家の知見を尊重し、生かす制度は必要ではあるが、そのことと「お任せ」とが別であることは、徐々に社会的に認識されてきている。

この問題を考えるために、原発の地震・津波対策をめぐる、班目春樹・原子力安全委員長の発言を例にとろう。外部電源喪失という事態にどこまで備えるかをめぐって、浜岡原発訴訟に専門家証人として出廷した班目氏は、「何でもかんでもこれも可能性ちよつとある、(中略) そういうものを全部組み合わせたら、ものなんて絶対造れません。だからどっかでは割り切るんです⁵」と述べた。この「割り切り」の根拠は突き詰めれば科学ではなく、「この程度までやっておけば大丈夫だろう」という、いわば専門家の「相場感覚」である。班目氏はのちに国会で「割り切り方

が間違っていた」と謝罪することになったが、本当に重要なのは「割り切り」の正誤ではなく、「割り切り」という一種の価値判断を専門家が独占して行うことの是非である。どこまで、どのように安全対策を行うかは、社会がリスクをどこまで受容するかと同じであり、そこでは専門家の判断のみではなく、社会の納得を得た線引きが必要なはずなのである。

もちろん安全規制のみならず、原発の活用そのものの是非、ひいてはエネルギー政策についても、専門家の判断が絶対化されるべき理由はない。政策の当事者・利害関係者はすべての市民であり、議論すべき論点には、価値観や利害の差異、対立をはらむ論点が数多く含まれる。政策立案の基盤は専門的知見ではあるだろうが、専門家の間にも見解の相違が見られる。そうした場面での選択がデモクラシーを要請することは、もはや言うまでもない。

放射能汚染による対立と分断

ここでは、さらにまた違った観点からデモクラシーを問い直したい。現在の喫緊の課題に、放射能汚染による被害・影響への対応があるからだ。放射能汚染によって避難を強いられている人々、生活圏が突然「ホットスポット」になって不安を抱える人々、農産物や食品の生産・流通・販売に携わる人々はみな、どう判断し、行動すればよいのか悩んでおり、人々の意見がぶつかる場面も山ほど出現している。この問題は、当面の間(あるいは相当の長期にわたって)、我々の社会に非常に重くのしかかってくる。

まず、福島県内の高濃度汚染地帯に住む人々の生活にどう対応するか。放射能を帯びたガレキや、除染によって出る多量の汚染物質の保管をどうするか。福島県の農作物はどこまで流通させてよいのか、あるいは消費者はどこまで受け入れるべきか。さらには、関東・東北に広がった各地の「ホットスポット」では、放射能汚染への対応をめぐって様々な対立が起こっている。汚染汚泥や瓦礫等の処理、保管、他地域への搬出といった場面で合意形成がうまくいな

かったり、給食の安全性をめぐる学校関係者と保護者、あるいは保護者内部で意見が割れたり、学校、職場、自治会などでコンフリクトが起こり、対応を決めかねる事態が見られる。

予防的に手を尽くすことは望ましいが、時間・労力・費用には制約がある。汚染廃棄物の引き受けを拒否する自治体や、福島県の農作物を拒む人々もあられ、それが放射能汚染を被った地域や人々への無理解や差別として問題化される。現実には、我々がこの放射能汚染のリスクを受忍することは、ある程度はやむを得ないものとなってしまった。突き詰めれば、放射能汚染による負の影響を、われわれがどのような形で分かち合うべきかという課題になっている。

では、このリスクをどこまで受忍できるのか。受忍できなければ、それによって生じる様々な損害を、どのように、どれだけ補償するのか。ともすれば、地域間に、あるいはある地域における市民間に、分断を生みかねない状況にある。そこで人々の多様な立場、判断、主張を包摂し、社会で何らかの合意を見出すことを目指すことは（なし崩しの対応を避けるためにも目指すべきであるが）、高度にデモクラシーの問題と言えよう。日々の生活の場で、デモクラシーが試練に直面しているのである。

「正しく恐れる」を超えて

そうした合意形成は政府が主導して決めるもの、というのが「平時」の理解かもしれない。しかし今回は、そもそも政府が出発点から信頼を失っている。放射能汚染問題が深刻化した最大の理由は、まずは政府や専門家の情報隠しに求められる。その上、自治体は国の指示や判断基準を待ち、国は自治体の対応に預け、責任回避をしている。これを不作為と批判することもできるが、「決めること」の本来的な難しさを映したものである。放射線被曝のリスクに関する議論では、政府は「正しく恐れる」という安全バイアスのかかった言説を用い、予防原則的な立場を過剰不安と見なしているが、とりわけ低線量被曝のリスクで

は科学的な答えが出ないため、実は異なる科学的知見の対立を前に決めかねていると見ることもできる。市民の声をより直接的に受け止めねばならない自治体のレベルでは、自治体によって対応への相当の温度差も見られる。

また、放射線量の測定と公表をめぐる、気象学会は会長声明によって、個々の研究者がバラバラに情報発信すると社会を混乱させるとして「自粛」を求め、研究者から少なからぬ批判が挙がった。科学的知見イコール「一つの見解」とすることが正当かどうかは、安易に判断すべきものでない。むしろ放射能汚染の測定について言えば、多様な情報をすりあわせることで徐々に実態が見えてきた。低線量被曝のリスクに関しても、どのような政策的判断を下すかは科学だけでは決まらないし、科学者だけが決めることもそれ自体が政治的になる。専門家のコミュニティの中でも、抑圧とデモクラシーのせめぎ合いが存在するのである。

実際に地域でどのようなことが起きているか、首都圏の中でも放射線量が高い千葉県柏市の例を見よう。柏市内には東京大学柏の葉キャンパスがあり、事故当初から「東京大学環境放射線情報」のウェブページに「健康に何ら問題はない」と掲載され、行政も特に対策をとろうとはしなかった。柏市の放射線量が高いということ自体さえ、公的な測定値がないことを理由にデマ扱いされた程である。しかし、問題に気づいた同じ東京大学内の研究者らが、情報提供のあり方を改め、汚染状況を細かく把握するよう大学に申し入れ、また市民の中からは、自分たちで放射線のデータを取り、除染の対策に取り組み、行政に働きかけるグループが出てきた。さらにこの両者は連携し、現在もさまざまな活動を続けている。それを受けて柏市も対応を徐々にとり始め、ようやく、地域全体で放射線リスクの不確実性を正面から見据える方向に動いている。

もちろん、それでただちに誰もが安心し、満足することはあり得ない。しかし現在の状況は、柏市のように、地域や学校といったコミュニティ内でいわばマイクロな

デモクラシーが必要とされている。放射能汚染というリスクに、どこまで対策できるか、そしてどこまで受忍できるか。コミュニティレベルでの議論と納得というマイクロなデモクラシーの実践を、随所で同時進行させ、積み重ねることが必要である。

デモクラシーのバージョンアップへ

原子力政策のあり方を議論する国民大のデモクラシーと、それとは対照的に、被災地の再建や放射能汚染対策をめぐる小さなコミュニティのデモクラシー。両者を同時に進めるのは難題であるが、そこで悩ましいのも、やはり「時間」をめぐる問題であろう。前者は、じっくりと時間をかけての意思決定が望ましいし、後者はむしろ反対に、迅速な意思決定こそが望まれるであろう。それでも、デモクラシーとはそもそも、選挙で規定されるのとは異なる意味でのこのような多層性をもつことを、私たちが実感する好機となっている。そして、いずれの層においても、必然的に熟

慮と討議が求められていることについても、また然りである。この二つの層におけるデモクラシーは相補うものではあるが、大きな政治の変革を、生活に密着したデモクラシーの深化がもたらすならば、後者の経験は、前者にとって重要な意義を持つだろう。私たちは今回の危機をバネに、そうしたデモクラシーのバージョンアップを図っていかねばならない。■

《注》

- 1 ジャック・アタリ「フクシマ問題は“原子力の危機”にあらず」『Voice』2011年8月号。
- 2 読売新聞 2011年9月7日付け社説「展望なき「脱原発」と決別を」。
- 3 梶村太郎「政権を揺さぶるドイツ反原発運動」『世界』2011年1月号。
- 4 討議デモクラシーの概念と実践については、篠原一『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か』岩波新書、2004年がわかりやすい。
- 5 中部電力浜岡原発差止訴訟の東京高裁における即時抗告審における証言(2007年2月16日)。

