

ドイツ原子力政治過程の軌跡と力学

本田 宏

(北海学園大学)

本稿では、ドイツの原子力政治過程の諸段階を再構成し、運動の挑戦と脱原子力政策とを結ぶ政治過程の軌跡と力学を検討する。主な分析枠組みとなるのは、特定政策領域を長期的な時間枠で包括的に再構成し、そこでの政策転換の契機を捉えるのに有効な、アドヴォカシー連合論である。結論として、ドイツでは1975年のヴィール原発予定地占拠を機に反原発の社会的連合の全国的形成が始まった。その過程で開放的な政治制度の効果が表面化し、また当時の連邦政府与党、社会民主党（SPD）の一部が原子力批判派に加わり、原発発注を凍結に導いた。しかし第二次石油危機後、原子力推進派は巻き返しに転じ、一時的な原発認可再開に成功した。これに対し、脱原子力の連合は対案形成活動、緑の党の結成、さらに緑の党とSPDの連合政治を通じて対抗力を養った。加えて、活発な抗議運動の存在や、原発事故のような促進的事件の頻発により、保守政権下でも原子力推進政策はむしろ緩慢な縮小過程をたどったと言える。

キーワード：反原発運動、原子力政策、政治過程論、アドヴォカシー連合、紛争管理

1. はじめに

ドイツでは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、連立協定に従い、電力業界と脱原発の条件をめぐって交渉を行い、2000年6月に基本合意に達した。その要点は、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し、また使用済核燃料の英仏への再処理委託を2005年6月末日までに止め、以後は直接最終処分に限定することにある。この合意内容は、連立与党間の力関係を反映して、緑の党、従って速やかな脱原子力を求める社会的勢力にとって、不満が残るものとなった。また合意の実効性についても、フランスやチェコの前からの電力輸入に対して有効な歯止めがないことや、将来の政権交代による政策転換の可能性を根拠に、否定的な評価が少なくない。しかし電力会社にとって、既存原発の耐用年数までの運転継続と、契約破棄に伴う英仏への損害賠償なき再処理委託終了という内容は、経済的合理性があり、政権交代があっても根本的な政策転換が起きる可能性は高くない。EUの推進力である経済大国ドイツが脱原子力へと踏み出したことの世界史的意義は過小評価されるべきではない。

こうしたドイツの脱原子力政策には日本でも注目が集まっているが、そこに至るまでの政治過程を記した文献は運動関係者による若干の記述（田代，1987；澤井，1998；広瀬，1999）に限られている。対照的に欧米では反原発運動が「新しい社会運動」の典型像と見なしうるがゆえに、特にドイツについては膨大な社会科学的研究の蓄積がある⁽¹⁾。そうした中、筆者はか

ドイツ原子力政治過程の軌跡と力学

ねてから1969年から1982年までの旧西ドイツにおけるSPDと自由民主党（FDP）との連合政権期を中心に、反原発運動の経過を政治史の観点から記してきた（特に本田，2001）。本稿では時間枠を現在まで拡大して、ドイツの原子力政治過程の軌跡と力学を再構成してみたい。

2. 分析枠組み

2.1. 政治的機会構造

まず本稿の分析枠組みを明らかにしたい。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、反原発運動に代表される「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。

ただ彼のモデル自体は実証分析に基づき、批判を受けている。むしろ一国の主要な政治体制を一括して開放的・閉鎖的と決めるのではなく、異なるアリーナ（相互行為の場）が区別して論じられてきている。「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）。本稿でも、いかなる制度的特質を持つアリーナが利用され、政治過程に影響を与えたのかに注目する。

2.2. アクター連合と促進的事件

キツェルトに対しては、公式に制度化された固定的な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いう、より根本的な批判がある。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」の展開を助長するとされるが、その枠内で運動自身の能動的要素も政治的機会を創り出すことがある。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ラ（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などの媒介要因はあるにせよ、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、それが政策的対応を含めた国家の何らか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, 1998) に始まるアドヴォカシー連合 (advocacy coalition) 論である。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、長期的な時間枠における政策変化を説明するための分析枠組みとして提唱されてきた。それによると政策の変化は、直接には政策構想を共有するアクターの連合間の力関係と各連合内部の意見の変化に起因し、これらの変化はまた比較的構造的な社会制度を背景に、外部の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前提にして、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）を独占的に規定している支配的 (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。

アクター連合間の力関係や各連合内の意見に変化をもたらす、場合によっては基本的対立軸全体の再編成を促しうる要因として、特に重視されているのは、社会運動論では促進的事件 (precipitating events) とも呼ばれる要因である。これは当該政策過程にとっては予定外に発生しながらも、いずれかのアクターの従来からの言説に信憑性を与え、あるいはその行動を助長するような事件を指す。エネルギー危機や電力自由化のような国際経済情勢、中央の政権交代や政治危機、州の政治状況、米国の核政策などに加え、原子力施設の大事故や原子力産業の不祥事も重要になる。またスイスの国民投票のように運動の決定的なキャンペーンもそれ自体、同様の役割を果たすことがある。もちろん原発事故にせよ、反原発運動の動員の増大をもたらすとは限らない。また事件の効果を減殺するべく、原子力推進派連合も紛争管理策を講じるであろう。いずれにせよ促進的事件が反原発運動による挑戦と連関して、アクターの配置や政府の紛争管理にいかなる効果を及ぼしてきたのかは検証が必要となる。

本稿では、ドイツの原子力政策領域において、支配的連合と挑戦者との基本的対立軸に沿って展開されてきた政治過程を再構成する。分析の焦点は、挑戦者、すなわち反原発運動の戦略的行為が、どの程度有効な社会的連合もしくは政治的連合を形成できたかにある。その際、政治的連合とは、政党政治レベルでの政策推進連合を指し、原子力政策の転換を政治的アジェンダにのせるには究極的に形成が不可避となる連合である。しかし、このような連合が元々欠如

ドイツ原子力政治過程の軌跡と力学

しているからこそ、抗議運動が必要となるのであり、運動は差し当たり社会領域において、できるだけ幅広い階級階層から多数の支持を動員するため、社会的連合を形成するであろう。政治的ならびに社会的連合はさらに、それぞれ空間的に原発立地点や周辺地域を含む地域・州レベルの連合と、全国・国際的レベルの連合の二つに大別できる。

2.3. 運動戦略・紛争管理・エンカウンター

脱原子力の連合形成はとりわけ、特定の原発に反対する闘争や、そこでの裁判闘争のように、一連の持続的な行動、すなわちキャンペーンを通じて顕在化する。その際、従来活用されてこなかったアリーナの開拓や、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といった戦術を駆使して、支持の拡大を図るであろう。もちろん運動は一枚岩ではなく、戦術的見解を異にする諸潮流が存在する。

支配的連合は脱原子力という新たな政治課題の台頭を抑え、自身を維持するため、紛争管理を行使しようとするだろう。そうした対応は、合意形成の方法やアリーナの変更に関わる手続的対応、政治課題を行政機構の再編に還元する機構改革的対応、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、紛争を物理的に抑えこもうとする抑圧的対応に大別できる。

このように抗議運動が挑戦し、体制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）と呼ぶ。フラムの議論を参考にして運動政治過程のモデルを考えてみると、運動側の戦術的革新は、特定のキャンペーンを通じて開始された遭遇において顕在化する。その過程で新たな社会的ないし政治的連合の形成が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。形成され

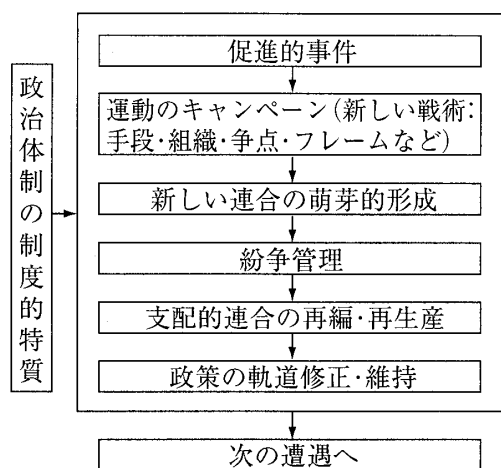


図1 原子力政治過程のモデル

た社会的・政治的連合がかなり有力であれば、政策的譲歩まで勝ち取ることができるかもしれない。逆に紛争管理が有効であれば、運動側の戦術は限界に突き当たり、そこから運動が教訓を得て、さらに戦術的革新を編み出すことで、新たな時代に入っていくかもしれない。またこうした過程を通して、政治制度や促進的事件が効果を及ぼすだろう。以上の過程をモデル化してみると、図1のようになる。こうした遭遇は一つの時代に並行して幾つも進行しうるものであり、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の特定することは可能である。

3. 政治過程の展開

そこで本稿では、こうした観点から時代区分したドイツの原子力政治過程を概観する中で、

以下の論点に該当する部分を指摘しながら、遭遇の構成要素間の連関を析出してみたい。

論点1：運動はいかなる戦術を通じて、どの程度有効な脱原子力の連合を形成できたのか。

論点2：紛争管理は支配的連合の構成や脱原子力連合の形成とどのように関連するのか。

論点3：いかなる政治制度が政策過程に重要な影響を及ぼしたのか。

論点4：いかなる促進的事件が政策過程に重要な影響を及ぼしたのか。

論点5：アクターの配置と政策帰結との間には、いかなる連関が見られるのか。

その際、表1と表2では、第Ⅱ期以降について「遭遇」の構成各要素を整理してある⁽²⁾。脱原子力主体の連合は最も代表的な事例を示し、その有効性を「×ほとんどない」「△弱い」「○有力」に大雑把に分類評価している。括弧の中には連合の具体的内容が補足されている。

表1 ドイツの原子力政治過程（1970年代末まで）

時代区分	第Ⅱ期:1967-74	第Ⅲ期前期:1975-76	第Ⅲ期後期:1976-77	第Ⅳ期:1977-80
時代の特徴	原発大量発注時代	非暴力占領の時期	急進化と分裂の時期	政策論争の時代
1. 促進的事件	原発大量発注 社民・自由政権誕生 米国原子力論争 第一次石油危機	ヴィール敷地占拠	ヴィール敷地占拠	原発発注の停滞 ブロックドルフ判決 TMI原発事故
2. 代表的なキャンペーン 新しい戦術・手段・組織・ 争点・フレームなど	ヴェルガッセン 訴訟・署名 市民イニシアティブ の登場	ヴィール 敷地占拠・訴訟 「普通の農民」対 「不当な国家」	ブロックドルフ 敷地占拠・訴訟 カルカー・デモ 「警察国家化」	モラトリウム・FBR論争 ゴアレーベン エコ研究所の活躍 「原子力の不経済性」
3. 脱原子力主体の連合	(×ほとんどない △弱い ○有力)			
(1)社会的連合(地域・州)	△	○(農民・学生)	△(急進左翼)	○
(2)社会的連合(全国・国際)	×	○(国際的連帯)	○(全国・国際連携)	○
(3)政治的連合(地域・州)	×	○(地域のみ)	△(州のSPD)	○(州のSPD)
(4)政治的連合(全国・国際)	×	×	△(SPD・FDP)	○→△(SPD・FDP)
4. 紛争管理	—	弾圧→交渉(州) 市民対話(連邦)	弾圧	労組のロビー活動 国際専門家会議 連邦議会調査委員会
5. 政策帰結	原子力拡大政策	原発工事の遅れ	原発発注の停滞	原発発注ゼロ 再処理工場立地撤回

第Ⅰ期、原子力体制構築期（1954-66年） 旧西ドイツでは化学・鉄鋼・電機などの製造業部門の企業が核燃料関係を含む原子力産業の立ち上げに寄与し、連邦政府や州政府は特に基礎研究や研究炉への出資を通じて、原子力開発を支援した。これに対し、電力会社は当初、大きな経済的リスクを抱える原子力発電に消極的だったが、1960年代半ば、旧西ドイツ政府の原子力政策が米国型軽水炉を基幹とする重点開発方式に転換すると、1960年代後半から商業用軽水炉の大量発注に乗り出す。原子力施設の立地に対しては、すでに1950年代後半から自治体関係者や有力者、専門家による非公式の反対意見の表明や、散発的な反対住民運動が存在したが、反対の理由は人口密集地域への近接立地の危険性に対する懸念や、農業や観光業など地場産業への影響といった経済的利害に基づいており、住民の動員規模は限られていた。

第Ⅱ期、原発大量発注時代（1967-74年） 原発の大量発注や、第一次石油危機後の原子力計画の拡大、米国の原子力論争を背景に（論点4）、ヴェルガッセン（Würgassen）やブライザッハ（Breisach）のような地点では比較的多数の地域住民を動員し、市民イニシアティブという新しい組織形態をとる住民運動が登場してくる。しかし抗議形態はまだ立地手続所定の異議申立て署名運動や行政訴訟、小規模なデモといった穏健な手段に限られ、訴訟も勝訴するこ

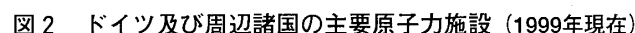
ドイツ原子力政治過程の軌跡と力学

とはほとんどなく、外部からの支援も限られていた（論点1）。対照的に、原子力推進派連合はこの時期、一層強固になり、特段の紛争管理策を講じる必要に迫られなかった（論点2）。西ドイツの政党制を支配していた保守の大政党、キリスト教民主・社会同盟（CDU・CSU）⁽³⁾と、左翼の大政党、社会民主党（SPD）、及び経済自由主義を信奉する小政党の自由民主党（FDP）は、いずれも原子力を積極的に推進した。なかでも1969年に誕生したSPDとFDPの連合政権は、福祉国家の基盤となる安定したエネルギー供給源かつ輸出産業として、原子力開発を推進した。石油危機の直前には連邦政府として初のエネルギー計画を策定、石油危機後にはそれを改定して原子力の拡大路線を追求した（論点5）。SPDの最大の支持基盤である労組においては、エネルギー産業部門の労組を除き、原子力への関心は低かった。

第Ⅲ期前期、非暴力敷地占拠の時代（1975-76年） これに対し、ドイツ南部バーデン・ヴュルテンベルク州ヴィールでの敷地占拠を機に、状況は一変する。1975年2月、原発予定地の予備工事着工に臨んで、反対派はライン川対岸のフランス・マルコルスハイムの鉛工場反対闘争における共闘の中で成果を上げた敷地占拠という手法に訴える。その過程で、独仏スイス国境に接し、言語・文化的にも日常的な相互交流のあるライン上流域地帯という地理的位置関係から国際的連帯が成立し、また立地点周辺地域におけるワイン農家を中心に、中間層市民の加わった地元住民と、フライブルク（Freiburg）大学などの学生活動家との社会的連帯が形成された（論点1）。州警察は当初、この急進的な手段での抗議を弾圧したが、反対派の社会的連合自体は穏健であったため、大企業の利益のために弾圧を受ける「普通の農村住民」というイメージが全国的なマス・メディアを通じて流布した。このため州当局は数日後に行われた二度目の、結果的に11月まで長期化した敷地占拠に際して、再び強制排除に訴えることが困難となり、州与党CDUの指導部交代も背景としながら、交渉と訴訟を通じて紛争の解決を図る柔軟路線へと転換した（論点2）。加えて、連邦制に基づく許認可権限の州への付与や、手続の多段階性、及び行政訴訟に伴う工事停止命令の原則化を特徴とする、破片化した原子力立地手続は、裁判所が政治的問題について司法判断を行う姿勢を強めたことと相まって、ヴィール原発の建設工事を無期限的に中断させる制度的要因となった（論点3）。

ヴィールでの成功に触発され、反原発運動は敷地占拠を目指した大規模直接行動を中心的戦術に位置づけて全国化した。その際、裁判官の世代交代から司法アリーナが開放化し、緊急避難的な違法行為に訴えても刑事訴追や民事損害賠償を免れる可能性が出てきたことも、直接行動戦術の有効性を高めた（論点3）。またBBU（全国環境保護市民イニシアティブ連合）などの全国的連絡組織を通じて各地の運動間の連携も進み、カルカー（Kalkar）高速増殖炉の反対運動のように、オランダやフランスの反原発運動との国際的連携も広がった（論点1）。

第Ⅲ期後期、急進化と分裂の時代（1976-77年） 運動の急進化はまた、1960年代末の学生運動から派生した新左翼諸派の大量流入を招いた。これら左翼諸党派は、共産主義の「Kグループ」と、反権威主義の「非教条的左翼」とに大別されるが、いずれも1970年代前半にはまだ、「ブルジョワ的」市民運動に批判的だった。しかしヴィールの敷地占拠の急進性に注目し、また自らと同様に警察の厳しい弾圧にさらされる原発闘争に連帯感を抱き、大挙して参加するようになり（論点1）、運動に大きな慣性を与えたのである。今や反原発運動は、プルトニウ



ム経済確立に向けて進行する警察国家化に抗して、民主主義を擁護する闘争と見なされるようになった。しかし暴力も辞さないKグループの介入と、警察の弾圧強化により、ブロックドルフ（Brokdorf）（シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州）やグローンデ（Grohnde）（ニーダーザクセン州）のようにCDUが与党の北部諸州の立地点では暴力的衝突が激化し（論点2）、敷地占拠を目指した大規模直接行動は壁にぶち当たる。並行して成果を上げてきた裁判闘争も、立地手続の遅延をもたらすにすぎなかった。急進化への批判も強まり、運動自身にも亀裂が生じたこ

ドイツ原子力政治過程の軌跡と力学

とから、運動は1977年秋までに、戦術の転換を余儀なくされる。

だが分裂の危機に直面したのは運動ばかりではなかった。ヴィール闘争の過程で社民党主導の連邦政府は、原子力に関する寛大な情報提供が市民の不安を鎮め、原子力に対する受容を促進すると考え、1975年から「市民対話」と称する世論形成活動を始めたが、反対運動は激化する一方となった。州レベルでは急進的な抗議運動の封じ込めがある程度成功するものの、各種選挙への政治的影響への懸念から、弾圧的対応にも限界があった。しかも原子力施設の立地紛争を抱える州を中心に、SPDとFDPの州支部において、両党の青年部を急先鋒として体制内批判派が形成され、連邦与党の足元がぐらつき始めた。さらに1976年から原発の新規発注数が滞り始め、連邦政府・与党は積極的な対応を余儀なくされる。福祉国家の基盤としての経済成長と技術開発の追求という論理と、社会的対話と民主主義の追求という理想主義との矛盾に直面していた社会民主党が連邦与党だったという時代状況は、連邦制国家構造という制度的枠組とともに、原子力に批判的な政治的連合の形成にとって、重要な背景となった（論点2, 3）。

第Ⅳ期、政策論争の時代（1977-80年） 原発の発注が事実上の凍結状態（モラトリアム）に陥る中、1977年から原子力論争の焦点となったのは、核廃棄物処分能力の確保であった。1976年の原子力法改正に基づき、使用済核燃料の再処理に対する産業界の役割が法的に明記されたが、国内再処理工場建設の費用負担に産業界が消極姿勢を見せ始めたことから、連邦政府はこの動きを牽制するため、使用済核燃料の処理処分能力の確保を原発建設認可再開の前提条件とする考えを表明する。この方針は1977年春のブロックドルフ原発訴訟判決により、裁判所から法的根拠を与えられ、原子力紛争を持続的に規定する新たな制度となった（論点3）。こうした流れの中で1977年前半、旧西ドイツの組織労働者の大半を傘下に収めていた労働団体DGBに続き、連邦両与党の各執行部は、核廃棄物処分能力の確保を原発建設再開の前提条件とし、実質的にモラトリアムを容認する立場を打ち出し、原子力批判派の連合は全国政治レベルでも成立した（論点1）。しかし原子力推進派労組によるロビー活動やデモも激化し（論点2）、1977年後半には、DGBもSPD・FDPの両与党も反モラトリアムの立場へと再転換する。

モラトリアム論争の労組及び連邦与党内部での収拾を受け、連邦政府は原発認可再開の条件として、再処理工場と廃棄物最終処分場を含む統合処理センターをニーダーザクセン州ゴアレーベン（Gorleben）に立地する計画を決定した。しかし立地計画の執行は州政府の権限であるため、原子力論争は連邦政府の統制が十分に及ばない州政府の思惑と立地紛争に再び左右されることになった（論点3）。その際、同州首相アルブレヒト（Albrecht）は、緑の党の州議会選挙参加を背景に、立地紛争の影響が州政治に波及するのを防ぐため、国際評価会議という専門家中心のアリーナを設置して時間を稼いだ（論点2）。1979年3月末の米国スリーマイル島（TMI）原発事故に伴う反原発運動の高揚を背景に（論点4）、アルブレヒトは再処理工場建設に限り、ゴアレーベンへの立地の白紙撤回を連邦政府に突きつけた。

同様の経過はカルカーの高速増殖炉（FBR）についても再現された。カルカーの所在するノルトライン・ヴェストファーレン州では州政府が連邦与党と同じ連立政党で構成されており、州議会選挙における緑の党の挑戦に脅かされた州与党はFBR計画への慎重姿勢を強めた（論点2, 5）。このため連邦政府は、FBRに関する政治的決定権限を州の行政府から連邦の立法府

へ移すことで、連邦と州の間の膠着状態を開き、また連邦与党内の反原発派を党議拘束で封じ込めようとした（論点2）。こうして1978年末の連邦議会決議に基づき、カルカーの工事再開の是非について連邦議会で採決を行うこと、またその前提としてFBR問題を中心に原子力政策全般を検討するための調査委員会を設置することが決定された。

しかし連邦議会が1979年5月に設置した、連邦議会議員と科学者から成る特別調査委員会もまた、紛争管理の思惑を越えた意義を残した。まずアリーナの移動に応じて、原子力論争の焦点も原子力政策全体の基本路線に関わる争点へと移動した（論点3）。また委員会の議長の個性は比較的公正な運営を保障した。さらに委員会設置の時点ですでに反原発運動が大きな慣性を得ており、運動にはヴィールの裁判闘争関係者が1977年に設立したエコ研究所という対抗専門機関も存在していた（論点1）。調査委員会によって促進されたエネルギー論争の過程で、エコ研究所は世論や政治家の間で一定の信頼性を獲得した。特に、経済成長を前提としても原子力の放棄は可能であるというその主張は、第一次特別調査委員会の報告書に反映された。

こうして脱原発の選択肢の正当性が連邦議会によって正式に認知されると、それをいかに政治的に代表し、政府の政策に反映させるか、従って緑の党の確立や、それを通じたSPDの政策

表2 ドイツの原子力政治過程（1980年代以降）

時代区分	第Ⅴ期:1981-82	第Ⅵ期:1983-88	第Ⅶ期:1989-98	第Ⅷ期:1998-2001
時代の特徴	推薦派巻き返し期	保守政権下の膠着期	州の脱原子力期	連邦の脱原子力期
1. 促進的事件	石油危機Ⅱ	保守政権への交代 チェルノブイリ事故 核燃料企業不祥事	冷戦終了・独統一・ 経済自由主義強化	電力自由化 赤緑連邦政権誕生
2. 代表的なキャンペーン 新しい戦術:手段・組織・ 争点・フレームなど	再処理工場 (ヘッセンなど)	再処理工場 (ヴァッカーズドルフ) 赤緑ヘッセン州政権 (ハーナウMOX工場)	核廃の輸送・ 立地反対 赤緑州政権 (複数の州)	核廃の輸送・ 立地反対 赤緑連邦政権
3. 脱原子力主体の連合		(× ほとんどない)	△ 弱い ○ 有力)	
(1)社会的連合(地域・州)	○	○(ヴァッカーズドルフ)	○(核廃棄物)	○(核廃棄物)
(2)社会的連合(全国・国際)	△	○(ヴァッカーズドルフ)	△	△
(3)政治的連合(地域・州)	△(緑の党)	△(ヘッセン赤緑)	○(赤緑・SPD政権)	○(赤緑・SPD政権)
(4)政治的連合(全国・国際)	△(SPD)	△(緑・SPD各会派)	○(緑・SPD各会派)	○(赤緑・SPD各会派)
4. 紛争管理	立地手続の 簡略化	環境省設置;施設認 可の連邦指令 放射線防護庁設置	コンセンサス会議	緑の党の疎外
5. 政策帰結	原発発注再開	原発発注ゼロ 建設中原発の完工 プルトニウム路線続行	再処理工場・ FBR・MOX工場 の運転認可断念	脱原発合意 再処理放棄 核廃計画続行

転換、及び両党の連合による議会内多数派形成が重要性を増すことになった。

第Ⅴ期、推進派巻き返しの時代（1981-82年） ただ短期的には第二次石油危機で原子力推進論は勢いづき、また米国の中距離核ミサイルの西ドイツ国内配備をめぐる平和運動が高揚する中で、原発問題への関心は相対的に減退し、ブロックドルフなどでの散発的な大規模デモを除けば、再処理工場の代替候補地をめぐる立地紛争のみが、ヘッセン州などで活発な反対運動を惹起していた（論点4）。また1980年の連邦議会選挙ではSPDが勝利を収め、初挑戦の緑の党は議会進出を果たせなかった。この機会を捉えて首相を中心とする与党内原子力推進派は巻き返しに転じ、原発立地手続の簡略化を通じて、旧西ドイツで最後の発注となる三基の原発の安全審査を同時進行で実現させた（論点2, 5）。

ドイツ原子力政治過程の軌跡と力学

第Ⅵ期、保守政権下の膠着期（1983-88年） しかし1982年秋に社民・自由連立のシュミット政権は崩壊し、キリスト教民主・社会同盟（CDU・CSU）とFDPとの保守・自由連立によるコール政権へと道を譲る。また緑の党は各州の州議会進出を経て1983年3月には連邦議会への進出を果たし、原子力をめぐる政治情勢も新たな時代を迎える。緑の党が州と連邦の両方で定着し、SPDも野党として原子力批判を強めたため、反原発の政治的連合が州と全国の両レベルで形成され始める一方で（論点1）、原子力を推進する連邦の保守政権は長期政権となった。その結果、政策的には原発注ゼロが続く一方、建設中原発の工事は続行された（論点5）。また再処理工場の立地計画もバイエルン州ヴァッカーズドルフ（Wackersdorf）に絞られて激化し、立地点周辺で強力な反対闘争が全国的及びオーストリアからの支援も受けて高揚したが、CSU（キリスト教社会同盟）の州政府は反対派を警察力で徹底的に弾圧した。

しかし、この膠着状態の打開に結びつく要素もこの時期に浮上してきた。第一に、ヘッセン州でSPDと緑の党が1985年12月に連合政権を樹立し、緑の党現実派のボス、ヨシュカ・フィッシャー（Joschka Fischer；現連邦外相・副首相）が州環境相になったことである（論点1）。ただ、この州政権はハーナウ（Hanau）のMOX燃料工場の認可をめぐって1987年2月には崩壊してしまう。

第二に、1986年のチェルノブイリ原発事故の効果が指摘できる。日本と異なり、ドイツでは1979年のTMI原発事故より前から原発問題が全国的な注目を集め、反対派も一度多数派になっていた。また一時期動員が低下していた反原発運動もすでに1985年半ばにヴァッカーズドルフの問題をめぐって再活性化していた。このためチェルノブイリ原発事故に即応して急激に動員が増加し、原発反対世論も国民の間で再び多数派となったばかりか、一層拡大した（Emnid-Institut, 1986; 1988）。母親の反原発グループも新しい潮流として出現したが（論点4, 1）、日本と異なり、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。

連邦政府はこれへの対応から、またヘッセン州の赤緑政権への牽制から、さらにニーダーザクセン州での赤緑政権誕生の抑止を意図して、連邦環境・原子力安全省（BMU）を設置し、またこのBMUは連邦の指令権限を盾にハーナウのMOX工場認可執行を州政府に迫ることで、州の政治へも介入した。しかし1988年になると、ヘッセン州内に立地する原発の事故や核燃料企業の一連の不祥事が露見し、連邦政府はこうした企業の再編や、連邦放射線防護庁（BfS）の設置で応じざるを得なくなった（論点4, 2）。

第Ⅶ期、州の脱原子力期（1989-98年） ベルリンの壁の崩壊でドイツの政治状況は新たな時代に入ったが、原子力政策も例外ではなかった。市場経済重視の傾向が強まる中、連邦政府のプルトニウム利用路線は、経済性重視に傾く産業界による各種施設の運転断念によって崩壊する（論点4）。ヴァッカーズドルフの再処理工場の完成は1989年に、カルカーFBRの運転開始は1991年に、それぞれ断念された。またシュレーダー（SPD、現在は連邦首相）が州首相となったニーダーザクセンを始め、1990年代を通して旧西ドイツの大半の州で赤緑連合政権が誕生し、原発への規制強化によって脱原子力が促進された。特にヘッセン州では1991年に第二次「赤緑」政権（1991-99年）が誕生し、1995年にハーナウのMOX工場の運転認可断念を実現させた（論点1, 5）。この事例では反対派による裁判闘争や、工場での度重なる事故も重要

な役割を果たしている。また地域闘争は主にニーダーザクセン州、ゴアレーベンの中間貯蔵施設への核廃棄物輸送や、ゴアレーベンやザルツギッターのコンラート縦坑 (Schacht Konrad) への核廃棄物施設計画をめぐる反対運動に限定されつつも、激しい実力阻止行動を通じ、社会的連合の抗議動員能力の強さを印象づけている (論点1)。しかし連邦レベルでは1993年から保守政権と産業界がニーダーザクセン州首相シュレーダーやヘッセン州環境相フィッシャーらと原子力政策全般を議論する「原子力コンセンサス」会議を試みたが、物別れに終わった。

第Ⅷ期、連邦の脱原子力期 (1998年以降) 1998年10月の赤緑連邦政権誕生により、脱原子力の政治的連合は支配的連合の地位に上昇した。ただ、この連邦政権においては緑の党、特に左派がしばしば重要な政策決定から疎外され、緑の党と抗議運動との連携も解消に向かった。他方でSPDと、ドイツ北部を基盤とする大手電力会社との間に連合が形成され、脱原子力合意も産業界に有利な条件で妥結される結果となったと言われる (論点5) (Rüdig, 2000)。

4. まとめ

以上見てきたドイツの原子力政治過程の軌跡を、第3章の冒頭で述べた論点に照らして、若干の事実を補足しながら分析してみたい。まず論点1に関して、運動戦術と脱原子力連合形成の変遷及び連関を見てみよう。1970年代半ば、紛争第Ⅲ期において、ドイツ南部のヴィールの反原発運動は、敷地占拠と裁判闘争を通じ、農家から新旧中間層住民、学生活動家にわたる階級横断的な社会的連合を、仏独スイス国境をまたいだ地域レベルで形成することに成功し、この成功モデルは全国的に伝播した。しかし敷地占拠は新左翼諸派の参加も呼び込み、動員の拡大に寄与した一方で、極左グループの拠点ハンブルクに近いドイツ北部の州では警察の弾圧との応酬により暴力的衝突に発展し、運動戦術は転換を余儀なくされた。このように敷地占拠のように急進的な抗議手法は、運動参加者の政治的傾向次第では、非暴力主義の維持が困難となり、社会的連合の拡大を阻害すると言えるだろう。

急進的戦術の限界が露呈した後、反原発運動は政治的連合の形成を図るようになった。これは相互補完的な三つの段階を踏んで台頭した。第一に、1977年からの紛争第Ⅳ期には、エネルギー政策上の対案形成活動が始められ、再処理国際評価会議やエコ研究所を通じて活躍した批判的科学者や、議会や与党の党大会で原子力批判の論陣を張ったSPDの少数派が担い手となった。しかしSPDの原子力批判派が少数派に留まり続ける限り、政策転換のために必要となる第二の段階は、運動独自の政党結成であった。これは新しい社会運動の形で顕在化してきた社会的連合を有権者レベルにも拡大しようとする動きであり、緑の党は第Ⅳ期の末から第Ⅴ期にかけ、大半の州議会に、また1983年春には連邦議会への進出も果たす。しかし政治的連合としてはまだ萌芽的段階にすぎなかった。そこで第三段階として1983年からの第Ⅵ期に本格化した動きは連合政治路線であった。これには緑の党の現実路線化と、SPDの政策転換が必要であった。緑の党は当初、抗議運動による大衆覚醒を通じて社会的連合を全有権者に拡大することで、政治体制全体の根本的変革を目指す原理的反対派の路線が優勢であった。しかし自治体や一部の州の議会では緑の党が議会政党化の傾向を強め、1983年のヘッセン緑の党を皮切りに、1990年

ドイツ原子力政治過程の軌跡と力学

までには全党的にSPDとの政治的連合を通じて政策実現を図る連合政治路線に転換する。またSPDは、連邦議会で野党に転じてから原子力批判を強め、チェルノブイリ原発事故後には労働団体DGBと同様、長期的な脱原子力を目指す方針を打ち出した。ただ現実の赤緑連合政権は紛争第Ⅵ期にはまだヘッセン州とベルリン州で短期間実現したにとどまる。安定した赤緑連合政権は紛争第Ⅶ期の1990年以降、旧西ドイツの大半の州で、また紛争第Ⅷ期には遂に連邦の政権として成立し、脱原子力政策の政治的基盤も決定的に拡大した。

しかしながら連合政治の追求のみが脱原子力の唯一合理的な連合形成であったとは言えない。社会的連合としての抗議運動は、保守政権に対しては原子力推進政策に歯止めをかけ、州の赤緑連合に対しては顕越しの決定を牽制する社会的圧力として機能したと言えるだろう。

次に論点2、紛争管理と支配的連合の構成、もしくは脱原子力連合の形成との連関について分析してみたい。立地紛争の現場では当初、敷地占拠に訴えようとする抗議運動を各州政府が警察力で封じ込めようとした。この傾向は特にCDUまたはCSUが与党である州において、またバーデン・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（支配的連合の特徴）、さらに極左のKグループが多く参加していた場合（脱原子力連合の特徴）、顕著に見られた。ただしニーダーザクセン州首相はゴアレーベンの再処理工場立地問題に関しては、専門家のアリーナを設置して紛争を巧妙に管理することにも成功している。

一方、原子力推進と市民参加の拡大を同時に追求しようとしたSPDとFDPが与党だった連邦政府は手続的対応を好み、当初は「市民対話」を通じた世論形成を図り、反対運動が全国化するとアリーナの特設や政策決定の中央集権化を試みた。また原発批判派が連邦与党や労働団体DGBの執行部内にも浸透してくると、与党や労組内の原子力推進派はロビー活動やデモを展開した。さらに連邦政府は緑の党が連邦議会初挑戦で議会進出を果たせなかった好機を捉え、立地手続の簡略化によって原発認可の再開を実現させた。これに対し、連邦政権がCDUとFDPの保守連合に交代すると、紛争管理は事故や不祥事の発覚に反応した機構改革的対応が目立つほか、赤緑の州政府に対しては原子力施設の認可を強制する権限を盾に圧力を加えた。このように紛争管理は支配的連合を構成する連邦や州の与党の政治的傾向によって、異なるスタイルを見せ、また脱原子力連合の構成も紛争管理の型に影響を及ぼしうるように見える。

次は論点3、政治過程がいかなる政治制度に規定されたのかに目を向けてみよう。おそらく原発発注を凍結状態に追い込んだ最も直接的な要因は、立地手続や裁判制度、連邦制に帰せられよう。加えて、使用済核燃料の処理処分能力の確保を原発建設認可再開の前提条件とする法的原則も重要である。さらに、政党への投票を議席に忠実に反映する比例代表制を基本とし、候補者選択の要素を加味した旧西ドイツの選挙制度は得票率5%という克服不可能ではないが相対的に高い議席獲得要件を課しており、激しい派閥対立を内包する緑の党を選挙では結束させ、その定着を助ける制度的誘因になったと言われる。

しかしながら、制度の開放性を前提にしてかかるのは誤りであろう。例えば原発訴訟も、1977年3月のヴィールやブロックドルフの原発に関する判決までは、当面の工事差し止めに至る例もほとんどなく、反対派はむしろ世論喚起と支持拡大の手段として重視していたからである。また核廃棄物処分能力の確保と原発建設認可再開のリンケージも、産業界への牽制を意図

した連邦政府の方針が、これらの判決を機に法的根拠を与えられたものであった。さらに5%の議席獲得要件を課す選挙制度も緑の党の成功までは新党の参入に抑制的に働き、西ドイツの政党制は長年、三党制を基本としていた。従って、制度の相対的な開放性は、運動の挑戦によって初めて顕在化したと言った方が正確であろう。

同様に論点4, 促進的事件の効果も自明ではない。第一次石油危機前後の原子力拡大政策がアクターの配置に及ぼした変化は両義的、間接的にすぎない。運動が全国化して慣性を得た後は、促進的事件が立地闘争の活発な最中に起きた場合、政治的影響が大きかったと思われる。これはゴアレーベンの国際評価会議の最中に起きた1979年のスリーマイル島原発事故や、ヴァッカーズドルフ闘争の高揚期に起きたチェルノブイリ原発事故に当てはまる。これに対し、第二次石油危機は支配的連合の側に有利に働いた。

連邦の保守政権においては、社会レベルではすでに活発な抗議運動が定着し、政治レベルでは保守政権に代わる選択肢として赤緑連合が形成されていたため、原発発注の停滞で斜陽化してきた原子力産業の頻発する事故や不祥事の効果が、一段と高まったと考えられる。

最後に、論点5, 連合形成は政策的帰結とどの程度連関していると言えるのかについて述べ、結論としたい。ヴィール敷地占拠はそれ自体が促進的事件のような機能を果たし、社会的連合のモデルとなって全国に波及した。その過程で顕在化した制度の開放性は原発発注の凍結をもたらしたが、この凍結状態も、連邦与党、特にSPDの内部に原子力批判派が形成されなければ、早晩解消されていたであろう。実際、第二次石油危機後、SPD内で原子力推進派が巻き返しに転じ、一時的な原発認可再開を実現している。そこで結成された緑の党も政治的連合としては萌芽的にすぎず、さらに緑の党とSPD両者の変化と歩み寄りが必要となった。この連合政治の進展と、持続的な抗議運動からの圧力があったため、原発事故や原子力産業不祥事の政治的効果が増幅し、保守政権下でも結果的に原発発注が再開されず、またプルトニウム経済確立に向けた重要施設の実現も、直接には経済性を理由としながらも、そうした政治的・社会的圧力から産業界が断念せざるをえなくなったと思われる。

注

- (1) ドイツの事例を含む包括的な比較政治研究としてはRüdig, 1990; Flam, 1994; Nelkin and Pollak, 1981を、全般的な経過はHatch, 1986; Hatch, 1991; Wagner, 1994を参照。
- (2) 第Ⅲ期を前期と後期に分けたのは、かなりの共通点にもかかわらず、運動の急進化や紛争管理の点で重要な相違もあるからである。また図1にある政治制度は政治過程を全体として規定するので、表1, 2では独立の項目とはなっていない。
- (3) バイエルン州のみのキリスト教社会同盟(CSU)は実質的にCDUの同州支部党である。

文献

Emnid-Institut, 1986, *Information* 38, No.5-6.

Emnid-Institut, 1988, *Information* 40, No.2-3.

Flam, Helena ed., 1994, *States and Anti-Nuclear Movements*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

ドイツ原子力政治過程の軌跡と力学

- Hatch, Michael T., 1986, *Politics and Nuclear Power: Energy Policy in Western Europe*, Lexington, KY: University Press of Kentucky.
- Hatch, Michael T., 1991, "Corporatism, Pluralism and Post-industrial Politics: Nuclear Energy Policy in West Germany", *West European Politics* 14: 73-97.
- 広瀬隆, 1999, 『恐怖の放射性廃棄物 プルトニウム時代の終わり』集英社文庫。
- 本田宏, 2001, 「原子力をめぐるドイツの紛争的政治過程 (3) —核燃料サイクル政策をめぐる紛争と論争 (1977-82) —」『北海学園大学法学研究』37-1: 79-262。
- Kitschelt, Herbert P., 1986, "Political Opportunity Structures and Political Protest. Anti-Nuclear Movements in Four Democracies," *British Journal of Political Science*, 16: 57-85.
- Koopmans, Ruud, 1995, *Democracy from Below. New Social Movements and the Political System in West Germany*, Boulder, Colo.: Westview.
- 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: 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.
- Nelkin, Dorothy and Michael Pollak, 1981, *The Atom Besieged. Extraparliamentary Dissent in France and Germany*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Rucht, Dieter, 1988, "Wyhl: Der Aufbruch der Anti-Atomkraftbewegung," Ulrich Linse, Reinhard Falter, Dieter Rucht, und Winfried Kretschmer, hrsg., *Von der Bittschrift zur Platzbesetzung. Konflikte um technische Großprojekte*. Bonn: J. H. W. Dietz Verlag: 128-164.
- Rüdiger, Wolfgang, 1990, *Anti-Nuclear Movements*, Harlow, Essex: Longman.
- Rüdiger, Wolfgang, 2000, "Phasing Out Nuclear Energy in Germany," *German Politics*, 9: 43-80.
- 澤井正子, 1998, 「核燃料サイクルを放棄したドイツ」緑風出版編集部編『核燃料サイクルの黄昏』緑風出版: 105-117。
- Sabatier, Paul A., 1998, "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe," *Journal of European Public Policy*, 5: 98-130.
- Tarrow, Sidney, 1994, *Power in Movement*, New York and London: Cambridge University Press.
- 田代ヤネス和温, 1987, 『チェルノブイリの雲の下で』技術と人間。
- Wagner, Peter, 1994, "Contesting Policies and Redefining the State: Energy Policy-making and the Anti-nuclear Movement in West Germany," Flam ed., *States and Anti-Nuclear Movements*, Edinburgh: Edinburgh University Press: 264-295.

付記

本稿は、平成9-10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」の成果であり、助成に感謝の意を表したい。本稿はまた、筆者の博士論文「反原発運動の政治過程——日本とドイツの比較分析——」(2002年3月、北海道大学)の第一及び第二部の要約的公表となる。

(ほんだ・ひろし)

2002年2月9日受理, 2002年6月21日掲載決定

Trajectory and Dynamics of German Nuclear Energy Politics

HONDA Hiroshi

Faculty of Law, Department of Politics

Hokkai-Gakuen University

4-1-40 Asahimachi, Toyohira-ku, Sapporo 062-8605, JAPAN

This article reconstructs different phases of German nuclear energy politics mainly based on the "advocacy-coalition" framework. This framework is particularly suited for a longitudinal and comprehensive analysis of changes in a specific policy subsystem. In conclusion, the site occupation of nuclear plants in the village of Wyhl in 1975 was in itself an epoch-making event, and made anti-nuclear local oppositions into a nationwide social coalition. In this process of coalition formation, the effect of the potentially open institutional structures of various political arenas manifested itself. This led to a de facto moratorium on nuclear power plant licensing, and to the formation of an anti-nuclear minority group within the then-governing Social Democratic Party (SPD). But the second oil crisis allowed the pro-nuclear dominant coalition to reassert itself, and this enabled the government to license the last three of the West German nuclear plants. For the formation of a viable political coalition, the anti-nuclear movement needed to form policy alternatives, to found the Green party, and finally, to promote coalition politics of the latter with the SPD, now becoming increasingly critical about nuclear energy. Paradoxically, the conservative federal government (1982-1998), though decidedly pro-nuclear, was unable to license new nuclear plants or to establish plutonium economy. This outcome can be explained by a number of nuclear accidents and scandals, impact of which was enhanced by the presence of Red-Green coalitions at the state level and the active protest mobilization around the planned sites of nuclear facilities.

Keywords: anti-nuclear movement, nuclear energy policy, political process, advocacy-coalition, conflict management

(Received February 9, 2002 ; Accepted June 21, 2002)