

博士論文（要約）

社会状況変化に対応可能な
原子力政策形成システム
—フランスの事例を通して—

(A French Nuclear Policy Making System
in the Changing Society)

木村 謙仁

序章

本研究はフランスの事例を通じて、原子力政策は原子力技術と社会の関係に応じて変化し続けていく必要があること示すと同時に、その政策変化を実現するための仕組みについて分析することを目的とする。本研究が完成した暁には、今後の日本で新しい政策形成の仕組みを設計するための大きな議論を行う際に、その一材料として資することが期待できる。

I. フランスの原子力政策史

1. 原子力技術開発と産業化

第二次世界大戦直後のフランスにおいて、原子力技術は自国の国力と自律を保障するためのものであった。したがって、当初は政府の原子力技術研究機関である原子力庁(CEA)や、国営電力会社のフランス電力公社(EDF)に比較的大きな裁量を与えられていたが、ソ連の脅威が現実のものとなってからは両組織とも政府から強い統制を受け、国力の確保に向けて動くことになる。1956年のスエズ危機に際してフランスは、米・ソから圧力を受け、派兵の中断を余儀なくされたことで、核兵器を保有することによる影響力の強さを痛感し、核兵器開発により一層力を入れるようになる。こうしてフランスは1960年にサハラ砂漠で初の核実験に成功し、世界で4番目の核兵器保有国となった。この時期の原子力政策は、政府および専門家のみから意思決定が行われていた。

しかし、そうした流れの裏では、フランス社会における原子力技術の持つ意味が変化しつつあった。1950年代後半から、EDFをはじめとする多くの事業者が各地の商用原子炉の建設に参加しつつあり、原子力の産業としての側面が強まっていたのである。この傾向は、1960年代にCEAとEDFの間で行われた、炉型をめぐる競争とその結末に、さらに顕著な形で表れている。このとき、CEAは濃縮を必要としないガス冷却炉(GCR)の開発を継続すべきと主張していたが、あくまでも企業であるEDFは経済性に優れる加圧水型軽水炉(PWR)の導入を主張していた。当初はGCRの方が優勢であったが、大統領の交代やウラン濃縮技術をめぐる情勢の変化もあり、最終的には1970年にPWRの採用が正式に決定された。この出来事は、当初よりも事業者の論理が政策形成上重視されるようになったことを意味している。

2. 原子力安全政策とパブリック・イシュー化

一方、原子力安全に関しては、当初は原子力開発に独占的に関わっていた研究機関であるCEAが、独自の判断で管理していた。しかし、多数の事業者が原子力開発に参入し、原子力技術が産業としての性格を強めるにしたがって、そうしたアクターの意見を取り入れた形での安全体制が必要とされるようになる。PWR採用の直後、1973年にはフランス初の原子力安全規制機関である原子力施設安全中央局(SCSIN)が産業省に設立され、CEA

からの機能分離が促進された。ただし、その SCSIN も CEA の原子力安全防護研究所 (IPSN) の技術支援を受けており、技術的独立性は確保されていなかった。この問題は 2002 年の組織改革で規制機関が原子力安全・放射線防護総局(DGSNR)となり、産業省・環境省・厚生省の管轄下となったときに解消された。しかし、こうした安全規制機関の拡充と並行して、原子力技術とフランス社会の関係はさらなる変化を遂げようとしていた。

チェルノブイリ事故に端を発するフランスの反原子力世論は、特に 1990 年代に入ってから活性化が見られる。その動きには緑の党の勢力拡大が大きく関わっており、特に 1997 年の議会選挙で同党が社会党との連立政権に参加し、環境大臣のポストを獲得したことは特筆すべきである。こうした状況は原子力安全規制機関に、それまで以上の透明性と独立性を要求するようになった。この動きは 2006 年の原子力安全・透明化法によって設立された、原子力安全機関(ASN)という形で結実している。ASN は大統領直属の独立行政機関とされ、独立して意思決定を行うことができる構造となっている。1990 年代以降の変化は、原子力問題がパブリック・イシューと化し、専門家や事業者だけでなく、一般の市民が原子力政策の決定に重要な影響力を持つようになったことを意味している。

3. 小括

以上より、フランスの原子力政策史は中心的なアクターの変化によって、三つの段階を経てきたことが分かる。各段階間の変化はそのときの原子力技術が持つ意味の変化に対応したものであり、それに対応した政策が行われてきたのである。したがって、原子力政策は原子力技術とそのときの社会との関係に応じて変化していかなければならないということが確認できる。

II. OPECSTの分析

1. OPECSTの概要および位置付け

OPECSTは1983年にフランス議会内部に設立された組織で、様々な科学技術政策に関する情報収集・調査研究・評価を行う。その構成員には、上院・下院の議員数十名に加え、様々な分野の科学技術の専門家が参加しており必要な助言を行う。OPECSTは、調査の過程で、原則として誰でも参加可能な公聴会を開く。この公聴会によって、多様な立場の参加者から、多様な意見を収集することができ、対立する立場の意見の調整や、それまで埋もれていた新たな情報の発見が可能となっている。そして、OPECSTは一連の調査や議論の結果をもとに報告書をまとめ、公表する。OPECSTは設立以来、約160の報告書を出しており、そのうちの約2割が原子力を含むエネルギー問題に関係するテーマとなっている。なかでも、1990年代に出された原子力安全についての報告書は当時の原子力安全規制機関であるSCSINの分析と改善案を含んでおり、これらの提言はその後のDGSNRやASN設立の際に実現されている。したがって、OPECSTには政策形成システムの一部として、十分

な影響力と実効性があるといえる。

2. 政策ネットワーク論を用いた分析

政策ネットワーク論と呼ばれる社会科学理論のうち、ローズが提唱したモデルを用いて OPECST を分析すると、同組織にはイシュー・ネットワークの下に置かれた原子力政策において、従来の状態では政策決定に意見を伝えられなかった市民レベルの新アクターの意見を公聴会によって収集し、専門家や事業者からの意見や情報と調整したうえで有効な政策オプションへと変える機能があると考えられる。また、政策ネットワーク論が提唱する、アクター・ネットワーク・環境という三層構造でフランスの原子力政策史を捉えなおすと、この三つの層すべてにおいて政策変化に向けた動きが起きたとき、はじめて実際の政策変化が可能かつ必要になるということが分かる。

3. 活動記録からの分析

ここでは前節の分析によって出した結果を、OPECST の実際の活動記録や、それに関連する政策上の動きから検証する。具体的には、OPECST が 1990 年代に実施した「原子力施設の安全管理」と題された報告書群および、それらと関係の深い、別の報告書や法の条文と比較する。OPECST の報告書に関しては、その内容を報告・公聴会議事録・政策提言に分け、各々で触れられているトピックを報告書ごとにまとめていく。その過程では特に公聴会議事録の分析が困難かつ重要となるが、アクターを政策ネットワーク論の分類に従って、1. 政府関係者および専門家、2. 事業者、3. 1990 年代の新アクター、の三つにわけ、各グループが頻繁に発言する単語に注目して議事録を読み込むことで、そのグループが毎回の公聴会でどのようなトピックに重点をおいて議論に参加しているのかが明らかになる。そして、報告書ごとのトピックの変遷と、実際の政策変化を規定した法律の条文を俯瞰的に分析すると、OPECST の機能は具体的に述べると (a) 論点の発見・提起、(b) 意見の調整、(c) 活動の継続・成果の蓄積、の三つに集約できることがわかる。

4. 小括

以上の内容を統合しつつ、一点付け加えるなら、OPECST の「蓄積」の機能は、あらゆる政策上のイシューを取り巻く環境における動きが原子力・環境問題を最重要イシューと認め、アクターやネットワークにおける政策変化を目指す動きに一致し、それを可能にするタイミングに備えるものだということである。その意味において、OPECST はそれ単体では政策変化を推し進める力を持たないものの、社会状況が変化して政策変化が必要となったとき、その「必要」に対応するために有効なシステムの一つであるといえる。

終章

1. 結論

本研究によって、社会状況によって原子力政策が変化するのみならず、その政策変化のプロセスで要求される仕組みも変化することが明らかとなった。そして同時に本研究は、そうした仕組みの一つであると考えられていたものが、どのようにその機能を担っていたのかを分析し、これによって今後の日本における新しい原子力政策形成の仕組みに資する知見を提供することができたといえる。

2. 今後の展開

本研究はあくまでも日本での政策論議に資するための一材料を提供したのみであり、今後はさらに多くの材料を揃えて議論をより充実させていかなければならない。特に、他の欧米諸国に見られる OPECST に類似の議会組織についても詳細に調査し、OPECST との比較研究を行うことは重要になってくるだろう。日本についても、議会によるテクノロジーアセスメント導入の是非や、社会状況に適した意思決定の仕組みの形について議論を進めると同時に、激動の時代にある原子力政策の最新の動向を注視し続けることも不可欠である。