

## 3.11 以後：政治に求められるもの

杉田 敦

法政大学法学部教授

地震・津波災害とそれに伴う原発事故の発生、そしてその後の復旧・復興を軸とする動きの中で露呈したのは、この20年ほどの間、あるいはさらに長い期間にわたって、この国の政治が抱えてきたさまざまな矛盾である。どこに問題があり、これから何がなされなければならないのか、断片的ながら示してみたい。

### 政治改革の見直し

8月末に菅内閣が総辞職し、野田内閣が発足した。新内閣には復旧・復興と原発事故収束をはじめ、山積する政治課題への対応を期待したいが、この間の日本政治の混乱は、首相の交代だけで解消するようなものではない。むしろ、この間、首相の交代に焦点が合わされすぎた感が否めない。緊急事態における国会が「菅下ろし」の動きで席卷され、肝心の政策審議が後回しになったとすれば、本末転倒である。野党はもとより、民主党内の一部勢力からも、首相交代が政策実施の早道だとの声があった。菅元首相

の政治手法には問題があり、災害・事故の大きさもあって初動がもたつたことは事実である。しかし、一刻も早く対策を打ち出さなければならない緊急時において、リーダーの交代をすべてに優先させるまでの事情があったのだろうか。

ふりかえれば、「何をするか」よりも「誰がするか」を重視する傾向は、1990年代のいわゆる政治改革以来、一貫して見られるものといえる。しかしながら、被災地で苦しんでいる人々、避難を余儀なくされている人々、そして有権者一般にとって関心があるのは、何よりも政策の中身である。誰がその政策をつくったか、どのようなプロセスでつくられたかは、二の次であり、必要な政策が実施されることが重要なのである。一方、政治家にとっては「誰がするか」が一番重要に決まっている。ここに根本的な対立がある。代表民主制を維持するかぎり、この対立を避けるすべはないが、それがここまではっきりと矛盾としてあらわれなければならないようにする責任は、政治家の側にある。

政治改革では、二大政党が対峙する状況をつくり出すことが最優先の課題と位置づけられた。まさに、「誰がするか」を重視する議論である。たしかに、時々政権交代がないと、利権構造が固定化され、風通しが悪くなるので、交代はあるに越したことはない。自民党長期政権の弊害は明らかであった。しかし、政権交代がなければ何もできないとか、あるいは政権交代がすべてを解決するような発想が一部にあったとすれば、それはバランスを欠いていたといえよう。

#### すぎた あつし

1959年生。東京大学法学部卒。専攻は政治理論。東京大学助手、新潟大学助教授などを経て現職。

著書に、『政治への想像力』（岩波書店、2009年）、『境界線の政治学』（岩波書店、2005年）、『デモクラシーの論じ方』（ちくま新書、2001年）など。

現在、政治的決定がなかなか進まない主な理由の一つとして、衆参の「ねじれ」が指摘されている。しかし、それなりに強力な参議院の選挙が衆議院選挙とは独立に行われる現在の憲法体制の下で、小選挙区制を導入して二つの有力な政党ができれば、ねじれがひんぱんに生じるのは論理的な帰結ではないだろうか。ねじれは選挙制度改革が生み出したものである。今回の原発事故と同様、それは「想定外」でも何でもない。

憲法改正も現実的でない以上、ねじれが生じないようにする手段はあまりない。実は究極の方法の一つあり、それは、かつての自民党のような、衆参両方を握る強力な政党を一つつくること、いわば「55年体制」の復活である。そうすればねじれはなくなるだろう。「大連立」待望論が繰り返し出てくるのも、こうした発想が潜在的にあるからといえよう。しかし、先ほども述べたように、政権交代の展望がなくなることは望ましいことではない。

とすれば、残されるのは、ねじれの存在を前提としながら、ねじれと共存するような政治手法を確立していくことしかない。その具体的なあり方は、今後の検討事項であるが、政党間の対立・競争の意義を強調するだけの議論からは、方向性は見えてこないであろう。むしろ、一定の緊張感をもちながらも、ある程度の調整・協議の意義を認める必要がある。いわゆる「国対政治」をはじめとして、「談合」的なものは古い政治として全否定されてきたが、その見直しが早急に必要である。

## 政官関係の見直し

災害・事故への対策の遅れの一つの要因として、中央の官僚機構が十分に機能しなかったことも指摘されている。政治家と官僚とのコミュニケーションが十分にとれず、情報の共有不足や、現場の萎縮などが生じたと言われている。「政治主導」をめぐる迷走がその背景にあると考えられよう。

政治主導もまた政治改革との関連で浮上した、

「誰がするか」に重きをおく論点である。「官僚支配」から脱却し、政治家が主導権を確立することが大切とされたが、これは具体的な政策内容よりも権力の所在を問題にする議論である。もちろん、民主政治である以上、民意によってコントロールされない官僚が過大な力をもつことは問題である。しかし、官僚を外したあげく、これまで官僚がやってきた仕事をすべて政治家が引き受けざるをえなくなるというのでは、かえって政策を練る時間がなくなってしまう。政治主導とは、官僚を排除することではなく、政官の役割分担を整理することでなければならない。

また、従来のシステムを変更するのであれば、これまで官僚機構が担ってきた機能のある程度代替する機構（たとえば強力なシンクタンク）を準備するのが当然である。そうした準備なしに、単に官僚を排除しさえすれば、自動的に政治家に実権が移り、政治家があらゆることを自ら決定できるかのように考えたとすれば問題である。実際、鳩山元首相は沖縄の米軍基地問題や環境問題等について、きわめて重要な問題提起を行ったが、それを支える態勢を欠いていたために、完全に孤立して自滅した。菅元首相は、官僚制との関係を若干修正しようとしたが、3.11という予期せぬ緊急事態の発生で頓挫した。すべては今後の野田政権の対応にかかっている。

この間、政治改革とも密接に関連しながら、新自由主義的な市場万能論とも連携する形で、国や自治体の公務員が多すぎるという議論も展開されてきた。公務員の削減や給与カットなどが行われ、公務員叩きをいかに強硬に行えるかが「政治主導」の試金石とされるほどであった。背景に、国および自治体の厳しい財政事情があることはいままでもない。経済のグローバル化が進む中で、第一次・第二次産業を中心とする地域が競争力を失い、疲弊していることも大きい。民間の雇用や給与水準が危うくなる中で、安定した公務員に対する怨念が蓄積しているという事情がある。もちろん、公務員の側にも、効率性や綱紀の点で反省すべき点も多いであろう。何よりも、原子力を管轄する経済産業省が、リスクを適切に評価せず、

十分な安全対策をとってこなかったことを露呈したように、官僚の能力を過大に評価することはできない。

しかし、地域の抱える問題が、公務員削減で解決するわけではないこともまた事実である。それだけでは先細りであり、新たな産業を見出すことなしに、地域が再生することはない。また、今回の災害に際して、被災者の救護・支援等や原発対応等で、さらには復興計画の策定にあたって、自治体の公務員が大きな役割を果たしており、再評価が必要である。緊急時に即座に対応でき、また強力に組織されている公務員という存在は、緊急対応の点で得がたい存在なのである。ボランティアなどの市民社会的なセクターや民間企業などの役割も大きいのが、官の位置づけについて再検討すべきである。

## 地域間関係の見直し

地震と大津波の被害を受け、原発事故で避難を余儀なくされたのは、高齢化・過疎化が急速に進行しつつある地域であり、そのかなりの部分が、付加価値の必ずしも高くない第一次産業に従事する地域であった。このことが復旧・復興に際して、多くの課題をつきつけている。これまでの姿を回復するのは容易ではないし、また単に回復するだけで持続可能な発展が可能になるのか、再検討が迫られている。

とりわけ原発事故がさらけ出したのは、この国の歴史の中で形成された地域間のいびつな関係である。この狭い国土に50基余りもつくられた原発は、いずれも、大消費地を遠く離れた、産業の乏しい場所に立地されている。消費する都市部は、自分たちの使う大量の電力がどこからきており、それが地域の人々にどんなリスクをもたらしているのか、ほとんど無関心のままにきた。原発の現地は、自民党政権がつくった巨大な交付金システムの中に組み込まれてきた。

大きなリスクをもつものを弱い立場の地域に押し付けるこうしたシステムは、沖縄への米軍基地の集中と同様の問題をはらんでいるといえよう。東京などの大都市住民の側には、金銭的な負担をしているか

らそれでいいという世論が根強くあるようだ。こうした「強者」の論理への異議申し立てとして、1990年代以来、新潟県巻町（現新潟市）などでの原発立地問題、岐阜県御嵩町の廃棄物処理施設立地問題、そして沖縄県の米軍基地問題などをめぐって、一連の住民投票が行われてきたことを、ここで想起しなければならない。沖縄の人々が、アメリカに対する以上に本土の人々に対して怒りを表明したことの意味をよくかみしめなければならない。

今回の原発事故で排出された放射性物質は、首都圏を含む東日本一帯に飛散した。皮肉にも、この悲劇的な事故によって、東京の人々はこれまで無視していたリスクの存在を意識することを余儀なくされたのである。しかし、日常性を回復させようとする慣性力はきわめて強く、半年を経て、現存するリスクへの意識が、すでに首都圏等では希薄になりつつある印象がある。福島の人々にとって、そして同様のリスクを抱える地域の人々にとって、それは許されることであろうか。

事故は未だ収束をせず、放射能の被害がどこまで広がるか予断を許さない状況である。こうした状況が生まれたにもかかわらず、私たちはこれまでのような地域分業を維持し、リスクを偏在させるのか。それとも、従来のゆがんだ関係を改めて、それぞれの地域でエネルギーがつくられ消費されるような、全く新しい社会のあり方を目指すのかが問われている。その際、原発のようなリスクの大きな施設を受け入れなければ生活を維持できないと考えてきた地域に対して、どんな代案を提示することができるかが焦点となつていよう。

## 原発問題の争点化

電力が単なる物理的なエネルギーではなく、政治そのもののエネルギーでもあることが、今回の事故をきっかけにはっきりと見えてきた。各地方の産業界の中心である電力会社と、規制官庁、それに政治家が結びつく「政官業のトライアングル」が、最も強固

な形で、この分野で形成されたのである。原発の稼働停止や「脱・原発」的な動きに対する、ほとんどヒステリックとも見える反発が、自民党や財界周辺から生じたが、その背景に、こうした利権構造がある。

さらに、こうした構造に加えて、エネルギーを無尽蔵に（現実にはもちろん有限だが）つくり出すかに見える原子力発電を、いわば近代文明の象徴ととらえ、それを失うことを野蠻への回帰であるかのようにとらえる心理もまた広く見られる。原子力をやめると、本当に必要なエネルギーにも事欠くようになるのかどうかの検討は、本誌の他の論考に委ねたい。ここで問題にしたいのは、こうした政治問題としての電力問題が、既存の政治の中できちんと争点化され、政治的な選択の対象になるのかという点である。

今回の民主党代表選挙でも、エネルギー問題が正面から取り上げられなかったように、結論的には、争点化の見通しは暗いといわざるをえない。自民党が電力会社と結びついて原発を推進してきただけでなく、民主党もまた、電力や製造業系の組合の支持を受けている以上、電力政策の変更には及び腰であるとも推察できる。

これに加えて、エネルギー問題という争点は、これまでの政治的対立軸とうまく重ならない面がある。電力による経済成長を重視する立場から原発の維持・推進を主張する人々がいるが、その一方で、原子力による電力が実は高価であり、事故のリスクは保険

会社も引き受けられないほどであることから、原子力発電は経済合理性を欠くという議論も出てきた。一般に、市場の役割を重視するか、政府の役割を重視するかという対立軸が、政治的な対立軸として重要であるが、原発への賛否はそれとは重ならない。

政治的対立軸として重要なものとして、ナショナリスト対国際派というものもあるが、これも原発論議とはうまくみ合わない。原子力発電が核武装をも視野に入れながら導入されてきたことは、今では公然の秘密であり、そうした事情からも原発推進派の範囲とナショナリストのそれとはかなり重なっている。しかし、今回の事故が国土と国民を脅かしたとして、反原発を唱えるナショナリストもすでに出てきている。

議会という場で、エネルギー問題が政党によってきちんと争点化されないとすれば、一つの選択肢として国民投票も視野に入ってくる。すでにふれた巻町などの住民投票では、住民が争点を十分理解し、理性的な討論を経て投票が行われた。国民投票の場合、そこまでの熟議を確保するためにはどうするか、課題も多い。また、それらの住民投票は、一部の地域にリスクを押しつける国民一般への異議申し立てという意味をもっていたが、国民投票の場合、地域間の温度差がどう反映されるか未知の部分もある。しかし、私たちの現在と未来の生き方の根幹にかかわる問題について、人々が当事者性に目覚めるきっかけとなるなら、その意義は大きいといえよう。■

# 震災・原発事故と地方自治

金井 利之

東京大学大学院法学政治学研究所教授

## はじめに

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、激しい揺れとともに、大津波や火災などを引き起こして、多くの人命が失われ、生活・生業基盤も破壊された。しかも、福島第一原子力発電所1～4号機は、国際原子力事象評価尺度 (INES) のレベル7 (チェルノブイリ級) に達する深刻事故を起こし、震災後半年を経過しても依然として収束をしていない。広範囲の被害に伴い、警戒区域・計画的避難区域・特定避難勧奨地点では、事実上の強制移住を余儀なくされている。もともと、少子高齢化・経済不況・格差拡大・政情不安・官僚不信などの基礎的諸条件が悪いところに、地震・津波・放射能という三重苦が重なっている。

この東日本大震災においては、2つの異なる方策

が称揚されている。第1は、様々な意味でのコミュニティ・人間関係や「絆」「縁」などが、改めて見直されている。一般に「災害ユートピア」と呼ばれるように、多くの被災者を生む大災害は、被災者間でも、被災者・非被災者間でも自発的協力関係を促進する。第2は、それぞれの当事者の自発的・自主的な決断と行動の意味も、改めて見直されている。三陸地方の教訓である「津波てんでんこ」である。とにかく、自発的・自主的に避難することが、結果的には、社会的にも最も効果的であるということである。

この協力行動と単独行動は、個々の当事者の行動の方向性は反対ではあるが、当事者の自主性・自発性を重んじる意味では、共通の基盤も有している。本稿では、自発性・自主性の観点から、東日本大震災の地震・津波・放射能の三重苦に直面する自治体の問題を論じていきたい。

## 補完性の原理の限界

20世紀末から今世紀初めにかけて、地方自治の基本的原理は「補完性の原理」と呼ばれるものである。補完性の原理とは、身近なところでは身近なところで対処し、それができないものは、より大きな団体で対処するというものである。元来は、カトリック教の原理といわれるが、現在の日本に輸入されるときには世俗化されて宗教色はない。

補完性の原理は、東日本大震災直前までの日本

### かない としゆき

1967年生。東京大学法学部卒。専門分野は自治体行政学。東京大学法学部助手、東京都立大学法学部助教授、東京大学大学院法学政治学研究所助教授を経て、2006年より現職。

著書に、『財政調整の一般理論』（1999年、東京大学出版会）、『自治制度』（2007年、東京大学出版会）、『実践自治体行政学』（2010年、第一法規）など。

においては、非常に浸透していた。小泉政権の構造改革路線のスローガンである「民間でできるものは民間で、地方でできるものは地方で」という発想とも共通する。つまり、地方で処理できるものは、国ではなく自治体に任せるといふ、地方分権改革の論理にも援用される。さらに、自治体レベルでは、民間の住民団体・事業者でできるものは、自治体行政ではなく民間に委ねようといふ、NPM（新しい公共管理）や「新しい公共」の考え方もマッチする。NPM型の市場原理重視の新自由主義・構造改革・グローバル経済化と、NPOなどの非営利自発的活動の公共性原理重視の「新しい公共」は、相矛盾する側面も多いのであるが、補完性の原理から見れば、同じものなのである。

さて、平時であれば「地方でできることは地方で」という意味での補完性の原理で対処できるかもしれないが、東日本大震災のような広域かつ甚大な事態が発生すれば、当然ながら、個々の自治体で対処することには限りがある。いわば、「地方でできないもの」が発生するのである。このときに補完性の原理に立てば、当然ながら、国が対処すべきということになる。

自治体の震災対応能力には限界があるのであり、当然ながら国が支援すべきである。そして、それは地方自治の否定ではないし、集権化を要請するものでもない。むしろ逆であって、補完性の原理は、身近な団体で処理できないものは、大きな団体が処理しなければならないというものである。いわば、国に任務責任を発生させる。災害時・緊急時に集権体制が要請されるのではなく、災害時・緊急時には国により大きな任務責任が発生する。国が任務を果たさなければ、自治体から国は問責されるのである。さらに言えば、日本国政府が対処できないものは、諸外国・国際機関という国際社会が対処する責任を負うのである。

実際、住民は市町村の支援を求め、市町村は都道府県の支援を求め、自治体は国の支援を求め、さらに、国は外国・国際機関の支援を求める。自治体は、

国から復興のための人的・財政的・政策的・知識的支援を求めている。これは、自治の放棄でも無責任でも依存でもなく、全く当然である。このように支援を求めると、得てして大きな団体側は、「先ず自助努力が大事だ、甘えるな、タカリだ」などと内心は思うかもしれないが、そのような雑音を気に掛ける必要はない、というのが補完性の原理なのである。補完性の原理は、平時だけでなく災害時にも通用する。

## 逆補完性の原理の浮上

自治体で対処できない問題は国が対処する任務責任を負う。観念的・政治的・道義的にはそれで構わない。しかし、国が任務責任を果たせるといふ保証は、実は全くない。補完性の原理の暗黙の前提は、身近な団体より大きな団体は能力があるという発想であり、いわば、重厚長大型＝20世紀型発想の残滓が存在する。自治体より国が有能であるという前提がある。

補完性の原理は、国も自治体も両方できるのであれば、自治体が対処する、ということの意味している。自治体ができないことは国ができるという前提で、補完性の原理は成り立っている。しかし、その前提は自明ではない。もっとも、国も自治体もできないのであれば、考えても仕方がない、ともいえる。仕方がないと思えば停止すればそれまでであるが、それでは住民生活は立ちゆかない。ならば、国も自治体もできないときには、満足水準を下げて、できることを改めて探していくしかない。補完性の原理は、こうした動的な探索メカニズムを必要とする。

実際、東日本大震災では、国がやるべきことは沢山あり、首相官邸や政権・各府省は主観的には一生懸命に対処したようである。しかし、短時間に膨大な情報分析と意思決定・合意形成が必要であった。政官・与党内・与野党での協力がもっと円滑であれば、国ができることは、もっと多かつたかもしれない。国政当事者が自治体から問責されるのは当然である。しかし、自治体でできないことが、直ち

に国ができることを意味しない。国が突然に仮設住宅を建設し、ガレキを処理し、インフラを復旧し、生業を再建できるはずがない。国が突然に原子力発電所の事故を止められるはずがない。所詮は人智・人能を超えたことも沢山あるのである。

自治体に問われることは、国でできないことを自治体でどうするか、である。国でできないのは、国の任務責任の放棄であるから、国を問責するのは自治体の仕事である。これが補完性の原理に基づく対処である。実際、ただでさえ国政は無能・鈍重なうえに、被災地住民を逆撫でする言動をする大臣・官僚が後を絶たない。従って、こうした事態を看過することは、観念的・政治的・道義的には許されない。しかし、実務的・生活的・利害的には、それだけでは済まない。国を批判していれば、被災住民の生活は確保されるのかというと、そうとは限らないのである。

簡単に言って、国でできないのであれば、自治体で自発的・自主的に対処するしかないということである。自治体でできないのであれば、住民で自発的・自主的に対処するしかない。確かに、被災自治体・住民の力は、平常時以上に弱っている。だからこそ、国は観念的・政治的・道義的には支援する任務責任がある。しかし、大震災であれば、国の力も平常時以上に弱っている。泣き言を言っても始まらないのであり、自治体・住民は自主的・自発的に行動する任務責任がある。

要は、国ができるのであれば自治体は対処するまでもない。国ができないから自治体が対処する。さらに言えば、自治体ができるのであれば住民はするまでもない、自治体ができないから住民が対処する。これが、「逆補完性の原理」である。大きなところでできるものは大きなところで対処し、それができないものは、より身近なところで対処するというものである。

大津波の危険に直面して、国が自衛隊を派遣して避難させられるのであれば、国に任せればよい。自治体が住民全員を避難誘導できるのであれば、自治体がすればよい。あるいは、消防団や地域コミュ

ニティや近所の人が連れ立って逃げられるのであれば、そうする方が望ましい。しかし、現実にはそれができないならば、各自が逃げるしかない。原子力発電所の深刻事故の可能性に直面して、国がSPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）の予測に基づいて、バスを用意して、周辺住民を避難させてくれるのであれば、それでよい。しかし、現実には、「データが不充分だ、パニックは困る」などと躊躇して、国は周辺住民を迅速に避難させるとは限らない。ならば、自治体が国の情報提供や指示などは待たずに、「てんでんこ」するしかない。そして、自治体が住民を集団避難させないのであれば、住民が個別に「てんでんこ」するしかない。

## 逆補完性の原理の射程

第1に、逆補完性の原理は、大震災などの緊急事態に限られた、いわば緊急避難的な対処指針であり、平常時には補完性の原理が妥当するであろうか。必ずしもそうではない。平常時であれ非常時であれ、両原理はともに成立する。いわば、相互補完的にフィードバックすべきものである。そして、それは戦後日本の地方自治の実践の蓄積にもっとも合致する原理である。

自治体の力には限りがあるから、国が支援すべき事柄は多い。だから、利益誘導・依存・陳情と呼ばれようと、必要なものは国に要求する。しかし、自治体の力があるものまで、国が抱え込むことはないから、移譲すべき任務は移譲すべきである。さらに、自治体の力を付ける分権改革も追求されなければならない。これらが補完性の原理の世界であり、平常時でも非常時でも同じである。

同時に、国がやらないものは、自治体が積極的に取り組んできた。国が公害対策、開発指導要綱、高齢者在宅福祉、内発的發展、情報公開を対処しないから自治体が、専行した。先行する自治体に追随して国が対処するようになればそれでよい。これが平常時の逆補完性の原理の蓄積である。先行自治

体の単独専行によるシビルミニマムが、動態的に国のナショナルミニマムの改訂を促す。そうなれば、逆補完する必要はなくなる。しかし、超然的に国が対処しないこともあるから、逆補完し続ける必要が残る場合もある。そして、こうした逆補完性の原理は、大震災のような非常時にも同じく適用されるのである。

第2に、逆補完性の原理は、各当事者の利己的で調和の取れない活動を輻輳させることで、様々な副作用を生む危険はないのであろうか。当然に、大ありである。各人・各自治体がバラバラに逃走を始めれば、渋滞で結局避難できなくなったり、パニックで却って事故被害が発生するかもしれない。また、各当事者が不十分な情報と判断に従い、却って危険な行動をとるかもしれない。逆補完性の原理の副作用は、他人任せにしたときの副作用との比較衡量も必要とする。自治体ができないことは国がすべき任務責任はある。しかし、それを国が現実果たすとは限らないからである。従って、一般的にどちらが正しいかは言えないのである。

津波の場合には、逃げようとして事故・渋滞になると、逃げなくて飲み込まれるのと比較衡量し、「てんでんこ」という指針になったのであろう。原子力発電所深刻事故の場合には、逃げようとして短期的に事故になる危険と、逃げずに長期的に被曝する危険を比較衡量して、短期的なパニックを起こさないことが、為政者の脳裏を占めるかもしれない。しかし、深刻事故の程度がどうなるか、国が情報を出さないかもしれないし、そもそも、国も分からないかもしれない。自治体為政者が短期的なパニックを起こさせず、国・専門家などから情報提供がほとんど途絶するなかで、どのような対処をするか。さらに言えば、そのときに、避難のための手段を日頃から準備しているか、などが自治体に問われているのである。

第3に、逆補完性の原理は、強者の論理でもある。各当事者が個別に対処すると言うことは、対処能力のある当事者は何とかなるが、対処能力のない当事者は対処不能ということである。新自由主義の

格差社会に相応しい弱肉強食の原理にもなりうる。そうしたことを防ぎ、公平性と公共性を確保するのが国・自治体という政府部門の任務である。だから、国・自治体がきちんと対処すれば、逆補完性の原理は発動する必要はなくなる。ただ、不幸にして／無能にして／無責任にして／悪意にして、国などが対処できないときにどうするのが、逆補完性の原理の守備範囲なのである。

無能な国に直面した自治体、あるいは、無能な自治体に直面した住民は、道義的に苦しい立場になる。自分だけで逃げていいのか、周りを見捨てていいのか、ということである。逆に言えば、居残る側からすれば、自分は見捨てられたのか、周りの敵前逃亡を許していいのか、ということである。逆補完性の原理では、国が対処をしないのであれば、可能であれば、各自治体は、自発的に周囲の当事者を支援する。自治体に対処しないのであれば、可能であれば各個人は、自発的に周囲の当事者を支援する。その可能か不可能かの判断は、各当事者が行うしかない。逆補完性の原理は、各当事者の道義的な苦悶を緩和する。各当事者は、自らの良心に従って行動すればそれでよいのである。

## おわりに

地方自治は、住民および自治体の自主性・自発性に依拠するものである。自主性・自発性は、他者に支援を求めたり、他者を問責することも、含みうるものである。単純に、自立という孤立と籠城をするものではない。しかし、他者に支援を求めても、あるいは、問責をしても、実務・生活・利害は確保されるとは限らない。自治体・住民は、観念・政治・道義だけで暮らしているのではないからである。そのようなときには、自主的・自発的にできることを探して、専行するしかない。

勿論、ある住民や自治体の独断専行によって、周りの住民・自治体が迷惑を被る可能性は、少なくともない。そのような危険を重く見れば、より大きな団



体による統制ある秩序化が求められるだろう。「国難」という非常時には、「日本は強い国」などとナショナリズムを称揚して、住民・自治体の服従を求めることになりがちである。しかし、国政などは所詮は政局・政争優位であり、既得権益の死守と足の引っ張り合いであって、まともに対処できるとは限らない。

ならば、せめて、可能な範囲で住民や自治体が専行を積み重ねていくしかないのである。そういう住民・自治体側の実務の積み重ねが、国に対する問責に力を与え、国政当事者の行動を規律付け、国の対処能力を高める作用もあるのである。■



# 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<sup>1</sup>。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なように、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<sup>2</sup>。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）<sup>3</sup>。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らう。「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<sup>4</sup>。

## 専門性とデモクラシー

「熟議」においても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<sup>5</sup>」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はいわばマイクロな

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)。



# 震災・原発事故と労働組合の民主主義

田端 博邦

東京大学名誉教授

## はじめに

3月11日の大震災によって、東京電力の福島第一原子力発電所は想像しうる範囲では最悪に近い過酷事故を引き起こした。「フクシマ」は原子力発電に関する世界の常識に衝撃を与えた。日本の原発政策をどのように見直すかという議論は、なお進行中である。

このような原発事故を労働組合との関係で、さらには労働組合の民主主義との関係でどう考えるべきか、あるいは労働組合（民主主義）との関係で今回の原発事故をどう考えるか、というのが本誌の編集部から与えられたテーマである。

こうしたテーマ設定には、おそらく、いくつかの仮説的な議論がかくされている。たとえば、労働者の生活と利益を守るはずの労働組合が原子力発電の安全性についてもっと厳しく取り組んでいたなら、今回のよ

うな過酷事故は起こらなかった、あるいはもっと軽微な事故に止めることができたのではないか、という仮説が考えうる。実際、原子力発電所で働く労働者の安全性を高い水準で維持するような装置がつけられるとすれば、そうした装置は、同時に、深刻な事故を引き起こしにくいものになるであろう。原発の安全性は、住民や環境にとっても、労働者にとってもほぼ同一のものであるといつてよいであろう<sup>1</sup>。

あるいは、今回の事故が明らかにしたように、原発の安全性が、どちらの面についても完全には保証しきれないものであるとすれば、労働組合は原子力発電にそもそも反対すべきであったろう、そしてそうしていたなら今日の日本のように原発大国になることはなかったろうという仮説も考えられるかもしれない。

しかし、実際には、電力産業の労働組合は、原子力発電を支持し、推進する立場をとってきた。また、労働組合は、労働安全を重視してきたように見えるが、現場の労働者の被爆の実態は明らかでない。そこで、こうした現実をどう理解したらよいのか、という点が次に問題になる。この問題についても、いくつかの仮説的な議論が想定しうる。

労働組合が原発推進政策を支持し、原発の安全性に厳しい姿勢をとらなかったのは、労働組合が電力企業あるいは電力業界からの自立性を欠いた組織になっており、企業や業界の方針に従属しているからである、原発に反対する労働者がいるとすれば、そうした組合員の意見を封殺するような組合民主主義が

### たばた ひろくに

1943年生。早稲田大学法学研究科博士課程単位取得退学。法学修士。専門分野は労働法。東京大学社会科学研究所教授、2006年退職。

著書に、『グローバリゼーションと労働世界の変容』（旬報社、2007年）、『幸せになる資本主義』（朝日新聞出版、2010年）など。

欠如しているからである、という見方がありうるであろう<sup>2</sup>。また、今回の事故で注目されるようになった「原子力村」の閉鎖的な論理に労働組合が呑み込まれているという説明の仕方もありうるであろう。さらに、現場の被爆労働の大部分を担っている未組織の下請け労働者に対して、労働組合が組織する正社員のエゴイズムを指摘することもできるかもしれない。

おそらくこうした仮説的な見方は、労働組合の外部ではかなり一般的なものではないと思われる。しかし、当事者である労働組合あるいはその組合員は実際どのように考え、どのように行動してきたのか、ということはこうした外在的な批判のみによっては十分に明らかではない。本稿では、労働組合が単に企業に従属し、組合内の民主主義を無視する行動様式をとってきたのではなく（それに尽きるとすれば、これ以上議論の余地はないであろう）、なんらかの労働組合自身の論理があったとしたら、それはどのようなものであるのか、外部からの批判に 대응することができるのであれば、そのためにどのようなことが労働組合には必要とされているのか、ということを考えてみたいと思う。

ただ、これらの問題を実証的に議論することは、今日の段階ではむずかしい。震災後の労働組合の情報は著しく欠如しているからである<sup>3</sup>。そこで、労働組合と原発事故との関係について、おおまかな見取り図を描くことをめざすことにしたい。基本的な問題は、「労働組合とはなにか」、という本質的な問題にまで関連することになるであろう。

## 原発政策と労働組合

「原子力の平和利用」として原子力発電が国の政策として導入されたときから、電力産業の労働組合はこれを支持する立場に立ってきた。ただ、電力産業の左派的労働組合、電産中国などが反対の立場を鮮明にただけであった。

この時期の労働組合、電労連（全国電力労働組合連合会）のそうした立場は、おそらく、一般に批判されるような企業主義的な路線だけによっては説明しき

れないであろう。当時の政治的な文脈においては、原子力の平和利用の可能性について、これを否定するだけの条件はまだ備わっていなかったと思われる。政府と電力業界、さらにはアメリカのヘゲモニー（世論支配）が支配していたからである。高井氏の紹介によれば、のちに活発な反対運動を繰り広げた電産中国の原発政策反対も、「体制的合理化」独占利潤追求の政策である（1974年活動方針）から、というのがその理由であった。原子力発電そのものの危険性を根拠にするものでは必ずしもなかった<sup>4</sup>。当時の野党、社会党の動向についても同様である<sup>5</sup>。原子力発電が導入される時期には、まだ、その危険性は十分に明らかになっていなかったのである。

もし、このような政治的状况に労働組合が置かれていたとするなら、おそらく企業主義的でない労働組合であっても、「原子力の平和利用」を支持した可能性は十分にあるのである。産業別の組織をとるアメリカの労働組合が、今日でもなお原子力発電を支持しているといわれていることは、その証左である。労使協調の企業別組合という日本の労働組合の性質は、労働組合の原発推進政策を説明する唯一の理由ではない。

また、こうした状況を理解するうえで、今日の事故後の原発に関する認識を前提として、後知恵的な分析をしてはならないであろう。1979年のスリーマイル島事故や1986年のチェルノブイリは、大きな認識の転換をなす機会であったと思われるが、日本の社会において根本的な認識の転換が生じたのは、やはり今回の事故によってであった。労働組合も、一般に、そうした社会全体の認識のあり方から自由ではない。

さらに、このような条件（安全性を確保しようという観念）を前提として考えるなら、労働組合の原発支持は、労働組合一般の論理としても説明可能な面がある。すなわち、安全で、かつ「平和利用」の原発が、国の電力供給と電力産業の収益や発展に資するとすれば、それを支持することは、労働組合として当然であるといえる面があるからである。労働者が働く



産業の盛衰は、雇用や賃金にかかわりをもつ。組合員の利益を守る労働組合が、産業の発展をめざすのは、おそらく古典的な労働運動の時代からまったく自然なことなのである。組合員の利益を守ることが労働組合の本質的な目的であるとすれば<sup>6</sup>、そのために有利であるか否かによって、労働組合は、使用者と対立もするし、協調もする。電力産業の労働組合の、さらには関連産業の労働組合の原発推進政策は、そのような労働組合の論理によっても説明しうるのである。ここにも、企業内組合の特性に集約しきれない要素が存在している<sup>7</sup>。

さらにより一般的に言えば、労働組合は、組合員の雇用の維持を重要な課題とする。原発支持とは、原発職場を守るという意味を含んでいるのである。

要約すればこうなる。原発が労働者にとって安全であるという前提に立てば、職場の雇用を守り、原発政策を支持するという労働組合の方針は、労働組合としては自然なものであるといえる。そして、電力産業の労働組合のそうした方針が、組合員の支持を獲得しえたのも、特別に不自然なことではないのである。したがって、この問題を考える上での決定的な点は、原発の安全性であるが、それに確定的な答えを与える能力を労働組合もその組合員も持ち合わせていなかった。最終的には、“専門家”の判断がそれを決めると考えられていたからである。そのような条件を前提としていけば、おそらく今日まで（事故後は不明）、こうした労働組合としての論理が、一定の正統性もちえたのである<sup>8</sup>。

## 電労連の方向転換

しかし、原発事業が軌道に乗り、拡大するなかで、原発の事故や労働災害が多発するようになる。他方、住民の反対運動もしだいに拡大することになった。原発の安全性が確かではないという認識が広がったのである。こうした状況のなかで、労働組合のあり方は、改めて試されることになる。

最初の原発稼動からほぼ10年経った1970年代

半ばには、各地における原発建設計画と相俟って、住民の反対運動が高まった。1974年の電源三法は、そうした地元住民の了解を獲得するための手段であった。前述した電産中国の原発反対運動が活発化したのもこの時期である。

この時期に電労連は、注目すべき提案を行っている。「日本の将来のエネルギー確保のために原子力開発を進めなければならないが、その前提となるものは、原子力開発に対する国民の合意の確立、国としての安全責任体制を基本とした原子力行政の確立、開発、研究体制の強化充実、放射線下労働対策等について、従来の発想をかえた姿勢、取り組みが必要である」（電労連機関紙）<sup>9</sup>というものである。電労連が提案した「原子力第五次提言」（1975年2月）は、当時の設備について、「燃料サイクル、廃棄物処理までのトータル・システムとしてみた場合完成された商業炉として位置づけるには、課題がある」とし、石油危機直後の情勢のなかであったが、「原子力が安易に石油の代替エネルギーとして位置づけられることには疑問があり、それはあくまで今後の〔将来の一引用者〕中核エネルギーとして位置づけて…」と言い切った。また労働者の被爆対策として、「経済的メリットの追求よりも将来の運転・保守のための労働環境保持と被ばく軽減のための原子炉建屋の拡大、機器配置など設計段階から労働組合と協議…決定すべきであること」を提言している<sup>10</sup>。

この後段の労働安全にかかわる提言には、原子炉の保守・修理を行う現場労働の現実がよく反映されていると見てよいであろう。「提言」の数年後の現場をレポートした書物などによって<sup>11</sup>、原子炉建屋がいかに作業員にとって狭隘につくられているか、機器の配置が作業にとっていかに不適切か、といった現場の実情が明らかにされている。また、「提言」は、下請け作業員の安全問題にも注意を払っている。「不慣れなために無用な被ばくをするという例が特に下請け従業員の場合に多い」として、「電力ならびにメーカーは共同して訓練施設を作り、あらかじめ訓練を十分行った上で現場に配する」こと、「被爆

を減少させるための設備改善を積極的に行う」こと、「下請業者従業員が発電所間の移動による管理の不行届や中小企業者の管理能力」に対処するために、「被ばく線量の評価、健康管理、記録を一元的に管理する公立の健康・被ばくセンターを設立すること」などである。現場のルポは、下請労働者に対する安全教育のずさんさや、作業訓練の不在を伝えている。

電労連のこの提言は、現場労働の実態を反映し、現場作業に従事する労働者——電力会社の従業員から数次下請の労働者まで、専門的技術者から単純労働者まで多様な労働者が含まれる——の安全を重視している点で、きわめて労働組合的な発想に立っている。職場の現実を反映するのが組合の民主主義であるとすれば、それは、組合民主主義の機能がここでは生きていうこともできるであろう。また、この提言は、当時の政府や業界の原子力開発推進政策とも対立している。冒頭に掲げた記事にあるように、「国民の合意の確立」（当時の反対運動の存在を想起せよ）や「放射線下労働対策」が、推進政策の「前提」とされているからである。「今後の開発は…発電コスト比較という目の経済メリットの追求という発想からでは進まない」<sup>12</sup>という主張もなされている。単純化していえば、経済的な利益や効率性を追求する経営の論理とは異なる、原発の安全性や労働者の安全を重視する労働組合の論理がここには示されているのである。

しかし、この第五次提言の路線は、早々と修正されてしまう。これも高井氏の紹介によれば、提言が発表された直後から、電労連の構成組織である企業労組から強い反発が出て、3月の役員選考小委員会で新人事構想が決定され、8月の定期大会で電労連の会長以下三役は退任したというのである。定期大会で決定された活動方針では、「現在の軽水炉型原子力発電所は環境、安全対策上からいって十分実用の域に達している」というものであった<sup>13</sup>。「完成された商業炉として位置づけるには、課題がある」とした第五次提言とは大きく隔たりのある認識が示されているといえる。

この時期の電力業界（電気事業連合会）と各電力会社の関心は、放射線被爆の危険性に対する恐れを解消し、原発立地反対の住民運動の広がりを封殺することに置かれていたであろう。前述したような電力三法による地元自治体への財政的誘引の付与、住民あるいは国民向けの大規模な「広報」が展開されることになる。今日いうところの“安全神話”が意図的に形成されたのである。この時期に原発の新設が着々と進行した。このような電力業界の推進政策にとって、業界の労働組合が推進政策に疑問を呈することは、許しがたいことと認識されたにちがいない。電労連の第五次提言とその突然の撤回は、こうした電力企業、業界の利害と無縁では、おそらくない。

もともと、第五次提言以前から、電労連は、原発政策そのものを支持する立場には立っていた。また、構成組織の電力企業労組は、原発立地に関する住民の反対運動に対しては、企業の立場を体してこれに対抗していたのである<sup>14</sup>。しかし、五次提言からの方針転換以降、電労連の運動は、ほとんど電力業界の方針と一体のものとなる。例えば、スリーマイル島の事故についても、「補助給水ポンプの出口弁を全部閉止して運転が行われているなど、日本においては、およそ考えられないことであり、ありえないことである」<sup>15</sup>というようなコメントが電労連によってなされることになる。第五次提言に見られたような労働組合的な論理はほとんど姿を消している。おそらく、この時期以降、電力産業の労働組合の「労使の癒着」というような外在的な批判が妥当するような傾向が定着するのである。

## 震災と原発事故

原発事故後の2011年3月31日、電力総連（全国電力関連産業労働組合総連合）は、「東北地方太平洋沖地震を踏まえた原子力発電所の安全確保に向けた電力総連の当面の対応について」<sup>16</sup>という文書を発表している。「電力関連産業に働く者といしましては、……今般のような事態となったことは極めて

残念でなりません」とする文書は、しかし、原子力発電に関する基本的な政策を変えるものとはなっていない。具体的な方針として掲げられたのは、作業従事者の安全管理、原子力防災対策の強化、原子力発電所の安全確保機能の強化、そして情報公開の徹底と広報の改善の4点である。最後の点については、「広報のあり方について、国民の皆さまが理解しやすく分かり易いものに見直しを図ること」という文言が入っている。

前年の2010年8月の大会で、電力総連は、「プルサーマルの推進、核燃料サイクルの確立を含め、原子力発電の推進は、エネルギー安定供給、地球環境問題への対応の観点において、極めて重要な課題です。私たちは、労働組合の立場から労働界をはじめ国民各層への理解活動を強化していかなければなりません」<sup>17</sup>という方針を決定していた。震災後も、電力総連の基本的な立場は変わっていないといえよう。震災後の上記の見解は、福島のような過酷事故も防災対策や安全機能を強化することで技術的に防止する問題だと考えているようである。

連合の対応は、こうした電力総連の立場と対照的である。連合は、資源・エネルギー政策に関する「当面の取扱い」という文書で、「このたびの原子力発電所事故を受け、これらの政策の総点検・見直しを行う」、「それまでの間、原子力エネルギーに関する連合の政策については、より高度な安全確保体制の確立、地域住民の理解・合意という前提条件が確保され難い状況に鑑み、凍結する」という立場を表明したのである。ここで見直しの対象とされた連合の政策とは、「エネルギーのベストミックス」、「原子力発電所の高経年化対策、設備利用率向上および一定の新增設」を含むものであった<sup>18</sup>。連合の見解においては、安全確保という前提が、少なくとも現段階では「確保され難い」という認識が示されているのである。

## むすびにかえて

空気と水と土とそして海を広範囲に汚染するという、未曾有の環境破壊が福島第一原発の事故によってもたらされた。そしてそれは今後相当長期にわたって持続すると見られている。原子力発電がこのような危険性をもちうるのが事実をもって示されたのである。かつて電労連の第五次提言が危惧した核燃料サイクルや放射性廃棄物の処理技術は、今日でもなお確立していない。

そのような危険性をもちうる原子力発電を今後どのようにするのかということは、福島のこれも長期にわたる事故処理とともに、文字通りの国民的な課題である。他方、そのような危険性をはらむ原発を職場とする労働者の労働組合にとっては、自己の職場・雇用を優先すべきなのか、社会的な安全を優先すべきなのか、というジレンマが課せられている。それが、今日の電力（関連）産業の労働組合に課せられている問題の核心である。

長い労働運動の歴史を紐解くと、労働組合の目的には二つのやや異なるものがあることが知られる。イギリスについていえば、古典的なクラフト・ユニオンと19世紀末からの「新型組合」（産業別組合、一般組合）である。前者は、組合員の雇用と労働条件の維持改善が基本的な目的であり、その意味で、セクショナルな利益を追求する団体であり、後者は、組合員よりも広い「労働者階級」（ウェッジ夫妻）の利益を擁護しようとする団体である。こうした労働組合のあり方の違いは、その後世界の労働運動に複雑な様相を与えてきたことはよく知られているとおりである。しかしおそらく、現代の労働組合は、さらに広い社会や経済のあり方を追求する運動になっている。

電力総連は、「私たち電力関連産業は、社会・国民生活を支える産業であり」、「電力安定供給を柱とする関連産業の維持発展を通じ、社会安定に役割を果たしてきています」として、「私たちは、わが国社会や国民生活を支える産業に従事することを誇りとし、

……」<sup>19</sup>という立場を表明している。たしかに電力産業は、そのような意味で高度の公共性をもつ産業であり、組合員がそのことに誇りをもつこともよく理解できる。

福島第一原発の事故によって、しかし、そのような社会公共のための産業が、社会公共に大きな災害をもたらしてしまった。地球環境の保全のためのものが、環境を汚染するものになってしまったのである。今回の事故は、おそらく、労働組合が、「このたびの事態を極めて重く受け止めた上で」<sup>20</sup>という程度では済まされない問題であると思われる。電力総連がなお、このような産業の「誇り」を掲げつつ、職場や雇用の維持——それ自体は労働組合にとっての重要な課題である——のみに固執するとすれば、古典的なクラフト・ユニオンの域を出ていないということになるのである。今後の推移に注目したい。■

#### 《注》

- 1 仮想的には、発電所外部にはいっさい放射能を漏出させないという装置で、しかしそのメンテナンス等については労働者の被爆を避けられないというケースも考えうるかもしれない。しかし、完全に安全な装置は、おそらく労働者にとっても安全なものになるであろう。現在の装置は、いずれについても完全な安全性は実現していない。
- 2 たとえば、木下武男「東電の暴走と企業主義的統合—労使癒着によるチェック機能の喪失」『POSSE』11号(2011年5月)。
- 3 インターネットからアクセスするが、電力総連は第一原発事故後には、機関誌等の情報をわざわざ公表していず、東京電力労働組合の場合は、ホームページへのアクセスもできない状態にある。事故処理に忙殺されているという状況にあると思われるが、事故の重大性のあまり、これをどう理解してよいか十分な方針討議のできない状況なのかもしれない。安全であるという、これまでの基本前提が崩れたからである。
- 4 高井真一「原発問題が労働者に問いかけるもの」『月刊労働問題』1978年8月号。
- 5 特集記事「原発国家 社会党編」朝日新聞2011年7月18日-20日。
- 6 ごく大まかにいえば、労働組合には、組合員の経済的利益を擁護する経済主義的な運動のものと、

社会全体の労働者の利益を代表しようとする政治的・社会的な運動のそれとが存在してきた。ここでいう労働組合の論理とは、いうまでもなく、前者のそれである。

- 7 電力総連が加入する国際組織、国際化学エネルギー鉱山一般労連(ICEM)も原子力発電そのものに反対する立場をとってはいない。2010年の大会報告では、「原子カルネサンス」を肯定的に評価している。ICEM *World Conference for the Energy Section Report*, 6-8 September 2010.
- 8 ここで「正統性」というのは、組合員が外的な強制によってではなく、自発的な納得によって組合を支持することを促すような論理という意味である。前者のみによっては、一般に、巨大組織を統治することはできない。
- 9 『電労連』1975年2月15日。このほか、電労連の機関紙については、鈴木玲(法政大学)氏が収集された資料を使わせていただいた。
- 10 前掲機関誌「原子力第五次提言」。
- 11 堀江邦夫『原発ジブシー 増補改訂版』現代書館、2011年(初版は1979年)。やや内容を改した『原発労働記』講談社文庫、2011年。
- 12 前掲機関紙「原子力第五次提言にあたって」。
- 13 高井、前掲、102頁。
- 14 『電労連』1972年9月25日、「言語に絶する原発開発の労苦—反対派を粘り強く説得」など。これは、柏崎刈羽発電所の建設に関する記事であるが、そこでは、東電社員としての業務と労組員としての活動とはほとんど一体化している。
- 15 『電労連』1979年6月15日、「TMI原子力事故に対するわれわれの見解」。
- 16 電力総連のホームページから検索。<http://www.denryokusoren.or.jp>
- 17 電力総連「2010年度運動方針」、『つばさ』161号(2010年8月3日)。
- 18 連合「政策制度 要求と提言—災害復興・再生に向けた政策—」(2011.6.6)、20頁。全労連は、現存原発の廃止の方向を提案する「原子力発電所への対応についての全労連の政策提言(案)—原発依存ではなく自然エネルギーへの転換を—」(2011.5.19-20)を発表している。いずれもホームページから検索。
- 19 電力総連「2010年度運動方針」、前掲。
- 20 注16の「…当面の対応について」。同文書は、『つばさ』169号(2011年4月22日)にも掲載されている。