

機関番号：32612

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2010

課題番号：20530115

研究課題名（和文） インドネシアとフィリピンにおける原発政策過程と市民社会

研究課題名（英文） National Civil Dynamics in Policy Processes: A Comparative Study of Policy Process on Nuclear Power Plants in Indonesia and the Philippines

研究代表者

山本 信人（YAMAMOTO NOBUTO）

慶應義塾大学・法学部・教授

研究者番号：50265922

研究成果の概要（和文）：

21世紀の東南アジアは原子力ルネサンスといわれ、エネルギー確保と省エネ、気候変動対策の切り札としての原発が脚光を浴びた。インドネシア(05年)とフィリピン(09年)は原発(再)建設を政策課題としたが、反対の市民運動がわき上がった。主たる論争点は原発の安全性と政策過程の透明性であった。安全性については推進・反対派ともに科学者を要して論争を展開した。結果的には原発建設計画は中止に追い込まれた。その主要因は、政策過程の不透明性と政策不信、そして「援助」国と関連多国籍企業の資本の論理、つまり安全への不安であった。

研究成果の概要（英文）：

In the 21st century Southeast Asia the so-called nuclear power renaissance has emerged. In it nuclear powers have been taken as the key energy source for upcoming global concerns such as energy security, energy conservation, and climate change. Governments of Indonesia and the Philippines considered constructing commercial nuclear power plants in 2005 and 2009 respectively. But once they put the construction of nuclear power plants as their policy agenda, they faced severe oppositional social movements to the policy. The main points of dispute were the transparency of policy processes and the safety of nuclear power. In terms of the safety issue both proponents and opponents to the policy mobilized experts of the issue who engaged in series of debates. In the end, in both countries the opponents' voices overwhelmed the proponents. Two main reasons for it; the lack of transparency of policy processes resulting in distrust for the government's policy, and the insecurity for capitalistic oriented logic of donor nations and multinational corporations that may undermine the safety issue.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2009年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード： 原発政策、反原発運動、市民社会、世論、インドネシア、フィリピン、日本

1. 研究開始当初の背景

| 研究開始当初、本研究はこれまで看過され

てきた東南アジアにおける原子力発電所（以下、原発）政策過程の歴史的経緯を明らかにすることを目指していた。事例は 21 世紀に入り商業原発の再開を表明したインドネシアとフィリピンである。また、原発建設予定期における推進派と反対派の対立関係を検討する比較として、アジアの原発先進国である日本の事例も研究対象とした。

こうした問題意識の背景には、インドネシアとフィリピンの原発建設をめぐる政策過程、賛成派と反対派の対立からなる社会紛争について、これまで政治学、社会学の観点から学術的な比較研究は行われていなかったという学問上の「空白」の存在があった。東南アジア地域の特性としての背景には、現在までのところ、東南アジア諸国連合（ASEAN）のもつ東南アジア非核地帯宣言（1967 年）および同非核地帯条約（1995 年）の存在ゆえに、東南アジアは原発の「真空地帯」といわれ、注目すべき問題として原発は研究者に意識されてこなかったという事情がある。本研究の対象とする両国とも、研究用原子炉は 1960 年代に臨界を達成しているが、商業用原子炉については度々政策課題に浮上するものの建設計画が完成されるには至っていないのである。

しかし、21 世紀に入り、東南アジア地域の原発建設をめぐる政策過程や社会紛争は重要な研究テーマとして注目されるべき時期を迎えている。背景的理由としては、（1）東南アジア諸国、中国、インドの経済成長を通してアジアのエネルギー事情が切迫してきていること、（2）地球規模の気候変動問題への関心の高まりから世界的な「原子力カルネサンス」が起きていること、（3）こうした国際的な流れの中で、原発の真空地帯＝未開拓市場である東南アジアに原子力先進国が猛烈な参入競争を開始していること、（4）それに対し、反原発の国際ネットワーク運動が活発化してきたことなどがあげられる。

以上の背景を受けて、本研究では比較政治および比較政治社会学的な観点から、原発政策過程および反原発社会運動を研究することとした。とはいえ、研究の前提としては、政策過程と社会運動とが相互に関係性を有しているとの立場を必ずしもとらなかった。むしろ原発推進派と反対派の言説と行動を検証することで、両者の相関関係の有無をも研究対象とした。

## 2. 研究の目的

本研究は以下の四点を研究の目的とした。

（1）本研究の第一の目的は、インドネシア、フィリピンの原発建設の政策過程と社会紛争をめぐる歴史的事実の収集と分析を行うことである。これまで両国政府の原発政策およびそれに反対する社会運動を比較の観点

から分析した研究は存在しない。したがって、基礎データと資料の収集は今後の比較研究の貴重な材料となる。また比較の材料として、アジアにおける原発先進国および反原発市民運動先進国である日本の経験がインドネシアとフィリピンでの市民社会にいかなる影響を与えていたか否かを検証することも、事実関係の再構築に際して重要な要素と位置づける。

（2）第二の目的は国家・社会関係という古典的テーマに、市民社会の観点から接近するという理論的な挑戦である。本研究では途上国政治研究の枠組みで頻繁に使用される強い国家・弱い社会あるいは弱い国家・強い社会という二分法を批判的に検討し、それを超越する理論的な試みを行う。そのために本研究で検証する仮説は、インドネシアとフィリピンでは「政策をめぐる政治」が定着しつつあり、それはそれぞれの国家における市民社会の成熟度を反映したものであるというものにした。実際、原発建設という個別政策の失敗の事例を検証することで、単に国家と社会の強弱関係という二分法では割り切れない現実が見えてくる。国家的なエネルギー政策の一環である原発建設が、インドネシアの場合は建設予定地の地域市民社会の反対によって失敗に帰したのに対し、フィリピンの場合は国会での政争の具となり政策自体が日の目を見なくなるという結末に終わった。原発という政策をめぐる対立軸のあり方とその政治性の作られ方の違いによって、市民社会の関与の仕方と度合いも変化する。

（3）第三の目的は、社会運動の越境性の有無を検討することである。近年のグローバル化という現象を反映して、共通の課題に関する越境的な連帯が市民社会でも発生し、それが社会運動という形態をとるという議論がある。それに対して本研究で扱う反原発運動はある意味で反証事例となる。理論的には、市民社会の越境性は、共通の課題を各社会が有していることでのみ形成されるのではなく、それぞれの社会運動をつなぐコミュニケーション手段とネットワークの有無が大きな作用を与えるという仮説を検証することにした。

（4）第四の目的は、原発政策過程と反原発運動におけるメディアの役割の検証である。メディアは世論形成に重要な役割を果たすことはいままでもない。先進国でのメディアは市民社会の一翼を担うといわれるのに対し、途上国ではメディアが政府の広報として機能することが少なくない。同時に、メディアが原発推進派と反対派の論争の場を提供することもある。したがって本研究では、原発建設をめぐるインドネシア、フィリピン、そして比較の対象として検討する日本のメディアの果たした役割と機能について分析

をする。

以上の四点を調査・分析することで、本研究は原発政策過程と市民社会との関係性を明らかにすることを究極的な目的とする。

### 3. 研究の方法

本研究は以下の方法を用いて、上記研究の目的の各点について検証した。

#### (1) 文献調査

##### 先発国の事例

原発の導入とその後の運用に関する研究は、日本、アメリカ、ドイツ、イギリス、フランスなどの原発先進国の事例を検討しながら、賛否それぞれの立場からなされた研究の蓄積が多い。そうした先行研究の分析方法や問題設定を批判的に整理した。

21世紀に入ってから原発ルネサンスに関する研究の批判的整理。

アジアにおける原発導入の動向に関する資料収集。原発導入を決定あるいは検討しているアジア諸国の政府データの発掘と収集。

インドネシア、フィリピンに関する原発導入決定とその反動に関する文献収集。

#### (2) 現地インタビュー調査

インドネシアにおける現地調査(2009年1月31日から2月12日、山本信人): ジャカルタでのNGOおよび政府関係者とのインタビュー、原発建設予定地であった中ジャワ・ジェバラでの反原発運動指導者(科学者、NGO、宗教指導者)および同・クドゥスでのNGO団体でのインタビューを実施した。同時に、各種データと書籍を現地で入手した。

フィリピンにおける現地調査(2009年5月3日から5月5日、山本・高木祐輔<研究協力者>): マニラおよびケソンにおいて、反原発派の上院議員およびNGO活動家、ジャーナリスト、また原発推進派の政府関係者にインタビュー調査。両者の立場からの各種資料を入手した。

日本における原発建設地域の調査と賛成・反対両派へのインタビュー調査(2008年8月11日から8月13日、同8月29日から8月31日、烏谷昌幸)

米国政府関係者へのインタビュー調査および資料収集(2010年9月12日から9月20日、烏谷)

東京に拠点を置く反原発市民運動団体(「原子力資料情報室」、「原水爆禁止日本国民会議」、「グリーンピース・ジャパン」)へのインタビュー調査(随時、大石裕、烏谷)

#### (3) 研究会の開催

研究・調査の進捗状況を確認するために、年に数回研究会を開催した。

そのうち2回の研究会では(2008年度、2009年度に1回ずつ開催)、原発政策推進派および反対派の立場の専門家を招聘し、それ

ぞれの立場の議論を聞き、質疑応答の時間をとった。

### 4. 研究成果

#### (1) 原子力ルネサンス

21世紀になり、先進国を中心として原子力を再評価する動向が顕著になった。電力供給不足の解決、原油獲得の限界、気候変動への対策として、原発ビジネスの多国籍化が原子力政策の推進要因となっている。2009年時点で、世界における建設・計画中の原発は約30か国150基にのぼる。同時に、こうした動向は原子力ビジネスが脚光を浴びる道を開き、官民一体となって原子力輸出を推進することとなった(日本、米国、フランス、ロシア、韓国)。2010年現在、原子力ビジネスは米国、中国、インドを中心に50兆円ビジネスといわれる。実態としては、東芝=ウエスティングハウス(米)、日立=GE(米)、三菱重工、アレバ(仏)、ロシア、韓国(+ウエスティングハウス)という六大勢力がこのビジネスを実質的に牛耳っている。

ちなみに日本の場合、2008年の民主党政権成立後、経産省と電力会社・メーカーがタッグを組み、原発輸出へと舵を切った。2010年10月には、電力会社(9社)、メーカー(3社)、産業革新機構が共同出資して国際原子力開発株式会社を設立し、原子力発電新規導入国における原子力発電プロジェクトの受注に向けた提案活動、および関連する調査を実施する体制を整えた。

#### (2) 東南アジア諸国の新規参入動向

順調な経済成長を続けている東南アジア諸国では、将来に向けての電力需要の上昇に対応すべく、原発を新規に導入する動きがある。2009年時点で原発導入を検討・決定していたのは、インドネシア、フィリピン、タイ、ヴェトナム、マレーシアの5か国である。すでにこれらの政府は原発の導入先を決定ないしは検討していた。インドネシアは当初日本であったが、2005年以降は韓国とロシア、フィリピンは韓国、ヴェトナムはロシアと日本、マレーシアはフランス、タイは日本ないし韓国という具合である。この事実からも原発ビジネスにおいてはメーカー間の競争と駆け引きだけではなく、原発輸出を国策とする各国政府の外交的駆け引きの道具となっていることがわかる。

#### (3) 原子力の安全保障化・制度化の遅れ

エネルギー確保と省エネというアジアにおける共通課題は、政治・社会状況によって国ごとに異なる様相を呈している。共通課題はアジアだけではなく各国の安全保障に関わる事柄であるにもかかわらず、現実には短期的な利益あるいは政策提言に直結しない形での対立が存在する。

また、上記のような原子力ルネサンスの流

れには、原子力管理という観点が欠如しているという問題点がある。これは原子力ビジネス、つまり市場の論理が先行しているという現状を反映している。原子力は平和利用目的で建設されたとしても、容易に軍事に転用できるという特性がある。ここから核拡散、安全への不安が地域国際関係の観点からは喫緊の課題として潜在化している。この潜在化している課題を原子力の安全保障化によって顕在化・制度化させる作業は急務であるが、それに関する政府間の取り組みは遅れている。

#### (4) インドネシアにおける原発の政治化

インドネシアの原子力発電建設計画をめぐる政策過程については、原子力庁が公開している資料を基に整理をした。背景には、近い将来における石油・天然ガスの枯渇、電力需要の上昇、外国資本と技術の協力を前提としたエネルギー政策の転換があった。1997年の原発建設計画は同年後半に発生した通貨・金融危機によって頓挫した。2004年以降の原発計画再浮上の背景には、政情安定および経済力の回復があった。

他方、市民社会の動向は、国際NGOや全国的組織をもつ環境NGOというよりは、原発建設予定地（中ジャワ・ジュバラ県）のNGO、イスラーム団体を中心にした住民の組織化が起こった。これに地元およびナショナルなメディアも反応した。争点は原発の安全性にあり、それが政治化されることで地方政治が中央の政策に否を唱えるに至った。この背景としては、1998年5月にスハルト長期政権が崩壊したあと、インドネシアでは地方自治が拡大し、地方の声を中央は軽視できない構造になっていた事実がある。さらに、2005年9月にインドネシア最大のイスラーム団体（ナフダトゥール・ウラマ）が原子力はイスラームの教えに反するとの声明を公表した。これらはいずれも民主化の過程で政策が政治的争点となりつつある現状を反映している。これを受けて、政府は原発建設計画を再考せざるを得ない事態に追い込まれた。

#### (5) フィリピンにおける原発の政治化

フィリピンでは、2008年末から原発政策再考の動きが上院で発生した。しかし、同時にそれを契機に上院における政治的駆け引きの材料として原発が政治化するという側面も顕在化した。そもそも再生エネルギー政策を採択しているフィリピンでは、原発建設はエネルギー政策の観点から優先順位は高いものではなかった。そこに見えてきたのは政策過程の不透明性と汚職の構造であった。メディアはこの点を明確に争点化した。この争点化はNGOの間で奇妙な連帯を生むことになった。原発をめぐる安全性、環境の観点からは必ずしも意見の一致をみないNGO団体が存在しているのだが、政策的不透明性と汚

職の指摘を背景として、立場を異にするNGOが建設予定地（フィリピン第三の都市ダバオ）のカトリック教会と共闘するという運動の展開となった。しかもこうしたNGOを構成する活動家は、マルコス独裁政権時代（1972年から1986年）に反マルコス闘争に参加した学生、マルコス後は反米基地闘争を展開したNGOに参加した活動家である事実が判明した。上院で反原発立法（中身は原発安全検査の条件化）を通した政治家は人権派弁護士として名を馳せた人物であり、反権力市民社会との密接なネットワークを構築していた。結果としては、2009年の時点で安全検査の条件化を上院が勝ち取ったことで、実質的には原発再建設の芽は摘み取られた。

#### (6) 日本の原発導入と世論

日本では、1950年代の原発導入期に原発に関する社会認識が形成された。当時、世界唯一の被爆国である日本では原子力に対する不安が高かった。そこで政府がプロパガンダ的に仕組んだのが、原子力の二元論的認識とでも呼ぶことのできる状況の創出であった。二元論的認識とは、原子力の技術を軍事目的に使用する場合と平和目的に利用する場合を全く別種のものとして区別し、そのうえで後者に大きな期待を寄せる態度のことを指す。

戦後日本の原子力開発体制は、50年代の中頃から後半にかけて急速に整備された。政治家主導で原子力関連の予算案が国会で可決され、原子力委員会が組織され、原子力三法（原子力基本法、原子力委員会設置法、総理府設置法の一部改正法）が制定された。政界、官界の動きとともに財界でも旧財閥系企業を中心に原子力産業グループが次々と誕生し、業界団体である日本原子力産業会議も設置され、茨城県東海村に原子力開発を進めるための関連施設が集中立地されることとなった。国民世論の原子力平和利用に対する大きな期待も、こうした急速な原子力開発体制の整備を後押しした。

つまり、50年代の日本において普及した原子力の「平和利用」という正当化の方法が、「軍事利用」という絶対悪との対比を通して生まれた。戦後に日本社会が原子力という大きな可能性とリスクを同時に併せ持った空前絶後の科学技術を受け入れて飼育していきという挑戦を正当化したのであった。

#### (7) 原発政策見直しと越境的市民社会の限界

2011年3月11日以降継続している日本での東日本大震災により発生した福島第一原発における原発重大事故は、アジアにおける原発政策推進に影響をおよぼしている。2011年初頭時点で原発建設を表明していたインドネシア、タイ、マレーシア、ヴェトナムという東南アジア諸国のうち、早くも2011年4月の段階でヴェトナム以外は建設の再検討

という政策転換を迫られた。

こうした急速な政策転換の検討の背景には、各国における民主化の進捗状況が関係している。ベトナムは未だに社会主義体制であるために政策決定が上意下達的であるが、それ以外の国では一定程度の民主化が進展し、政府は社会の声を軽視することができない状況になっている。福島第一原発事故に関しては2011年3月12日以降各国メディアならず欧米メディアもがその事故の深刻性を刻一刻と報道した。一連の報道が東南アジアの住民にも原子力への恐怖と日本への不安を植え付けることになった。それが東南アジア諸国政府の政策再検討につながったと想像するのは容易である。

この点は、安全性をめぐる自己論理の正当性を主張してきた反原発市民運動を支持する社会の変化ともいえる。しかし、NGOを軸とする社会運動には限界も存在する。推進派が国際協力体制を構築しているのに対し、反対派は内向きの政治的論理が主となっているからである。事実、本研究の対象であったインドネシアとフィリピンのNGO間には何の連携も存在しなかっただけでなく、日本のNGOとの関係もなかった。唯一の例外は国際連携に力を注ぐタイのNGOであるが、その活動と影響力はきわめて限定的であるといわざるを得ない。このように反原発市民社会の越境的な広がりには限界がある。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計1件)

烏谷昌幸(2009)「研究ノート 日本における原子力発電開発と市民社会」『武蔵野大学政治経済学部紀要』第1号、115-132頁、査読無。

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

山本 信人 (YAMAMOTO NOBUTO)  
慶應義塾大学・法学部・教授  
研究者番号：50265922

### (2)研究分担者

大石 裕 (OISHI YUTAKA)  
慶應義塾大学・法学部・教授  
研究者番号：40213623

### (3)連携研究者

烏谷 昌幸 (KARASUDANI MASAYUKI)  
武蔵野大学・政治経済学部・専任講師  
研究者番号：20424210