

平成 30 年 6 月 14 日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26380194

研究課題名(和文)原子力政策をめぐるガバナンス・ネットワークに関する研究

研究課題名(英文)Analysis of the Governance Network for Nuclear Policy in Japan

研究代表者

風間 規男(Kazama, Norio)

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：50257961

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：「原子カムラ」を原子力政策をめぐるガバナンスネットワークとしてとらえ、その失敗をガバナンス・ネットワーク論から分析した研究である。
ネットワーク内の官民アクターの相互作用により政策が生み出されると考え、その相互作用を規定するネットワーク構造と構造の変化に着目した。ネットワークにおける過度な制度化とメタガバナーの不在が、原子力政策をめぐるガバナンスネットワークの機能不全を招いたことを明らかにした。
アクター間で形成されている関係性全体から捉えるガバナンスネットワーク分析を行うことで、日本の原子力体制のあり方について一定の知見を提供することができたと考える。

研究成果の概要(英文)：Purpose of this research is to analyze Japanese nuclear policy by utilizing the framework of governance network approach. Nuclear policies have been created with interaction among public and private actors in the nuclear governance network (Nuclear Policy Community). This research reveals that over-institutionalization and the absence of meta-governors caused the failures of nuclear governance network. With analyzing the dynamics of nuclear governance networks, this project affords some important prospects of nuclear policies in Japan.

研究分野：政治学

キーワード：ガバナンス ネットワーク 原子力政策 メタガバナンス 原子カムラ

1. 研究開始当初の背景

2011年3月11日に宮城県沖で発生した大地震により、東京電力福島第一原子力発電所の原子炉が爆発し、未曾有の放射能漏れ事故を起こし、国内外に衝撃を与えた。この致命的な事故の原因を探る一連の検証作業の中で「原子カムラ」の存在に注目が集まった。「原子カムラ」とは、東京電力をはじめとする電力会社とその業界団体、経済産業省や文部科学省の国の行政機関、与党議員、原子力関連メーカー、原子力関連の研究者など、原子力政策に関わる様々な主体の集合のことである。この「原子カムラ」が機能不全を起こし、日本における健全な原子力安全体制の構築を阻害したと考えられている。

「原子カムラ」については、日本再建イニシアティブや国会事故調査委員会の報告書などで詳細に検討が加えられた。しかし、いまだ学術的にこの問題を分析した研究は、開沼博の『フクシマ論』や吉岡斉の「二元体制的国策共同体論」を除いて、実りある成果を挙げているとは言い難い。

2. 研究の目的

「原子カムラ」は、政治学で使われてきた用語で表現すれば、政策ネットワークの一種の「政策コミュニティ」である。政策コミュニティとは、ある政策領域において、官民のアクターが密接なコミュニケーション関係を築き、外部からの参入を阻止しつつ、重要な政策の決定を行う「場」である。このような政策コミュニティが機能不全を起こしたことで、原子力発電所の致命的な事故が引き起こされたと仮説を立てることが可能である。

現在、政策ネットワーク論者の間では、「ガバナンス・ネットワーク」という新しい概念を用いて、政府中心の垂直的なヒエラルキーによる統治スタイルから、ネットワークにおける水平的な調整ゲームによる問題解決スタイルへの変容が活発に論じられている。本研究では、ガバナンス・ネットワーク論の新しい潮流から生み出された知見を取り入れながら、政治学の立場から「原子カムラ」に学術的な検証を加えていくことを目的としている。

3. 研究の方法

原子力政策に関連する国内外の各種報告書及び関係者へのインタビューを通じての一次資料の収集、書籍や論文等の文献調査およびこの問題に取り組んでいる研究者との意見交換等により、原子力政策をめぐるアクター間に形成された資源依存関係を明らかにし、ガバナンス・ネットワークにおける水平的調整ゲームの実態に迫った。福島第一原子力発電所事故を中心に、戦後から現在に至るまで、「原子カムラ」がどのように内部構造を変化させてきたのかを検証し、法律・指針・「安全神話」といったプログラムの形成

過程、それに伴う安全管理体制の変化を詳細に分析した。

4. 研究成果

(1) これまでの「原子カムラ」に関連する研究をレビューし、それらが「原子カムラ」内部に存在するアクター間の関係性や配置、相互作用プロセスの解明には積極的ではなく、「原子カムラ」をあたかも1人のアクターのように扱ってきた点に批判を加えた。日本における原子力政策の歴史をたどると、「原子カムラ」を構成するアクターたちは、単純な利権構造を形成していたわけではなく、緊張と緩和の相互作用を繰り返しながら、その時々直面する問題をめぐり対立と和解を経験してきた。「原子カムラ」の中で繰り返されるゲームを理解しないと、この構造がなぜ機能不全を起こしたのかを深く知ることにはできないことを指摘した。

(2) ガバナンス・ネットワーク論からみた原子力政策の特性を、政策領域そのものが不安定であり、この領域自体の存立が常に脅かされてきたこと、ガバニング対象の政策目的に広い選択性があること、ネットワークが直面する状況に応じて都合のよい目的が強調されること、近代的な意味での「リスク」を対象としており、科学との関係、政治との関係が複雑に絡み合っていることの3点から明らかにした。

(3) ガバナンス・ネットワークにおいて、アクターたちは日常的に、法律・計画・指針といった「プログラム」を解釈して行動し、その行動の集積がネットワークのパフォーマンス(ガバニング)として現れる。ガバニングの結果はフィードバックされ、問題が認識されれば、アクターたちは相互作用を修正し、必要に応じプログラムの内容に変更を加え、新たなプログラムを作ることを考える。

このようなプロセスを通じて、ネットワークにおける制度化が進行し、プログラムの複雑な構成体である「政策レジーム」が形成される。この政策レジームにおいて、「国策民営」による原子力技術の平和利用が政策パラダイムとして存在し、「原子力基本法」を中心に、各種法律・施行令・長期計画・指針などが形成され集積されてきた。同時に、アクター間の閉鎖的な調整ゲームの結果、原子力関連機関の重要ポストの配分をめぐる政府と科学者の関係、電力会社や関連団体のポストへの再就職をめぐる所管官庁と電力会社の関係、研究開発費の提供をめぐる電力会社・政府と研究者の関係が作られ固定化されていった。さらには、関係者が原子力発電所の立地を推進するために生み出した「安全神話」が再帰的に自分たちの思考をコントロールするようになっていった。

以上のようなプロセスをたどって、「原子カムラ」は、環境の変化や新たな知見をネッ

トワーク内に取り込み、有効なプログラムを形成していくことができなくなっていったことを明らかにした。

(4) ネットワークのフィードバック不全を防ぎ、ネットワークが機能しやすいようにアクター間の関係性をコントロールすることを「メタガバナンス」という。原子力政策の歴史において、「原子カムラ」は、メタガバナーとして期待される政府からしだいに自律していった。政府アクターは、ネットワーク内部で発生する過剰な制度化を制御することができず、自己組織化を可能にするはずのフィードバックメカニズムの能力低下が放置された。その結果、メタガバナンスとセルフガバナンスの関係が負のスパイラルに陥り、「原子カムラ」といガバナンス・ネットワークが機能不全を起こしたと考えられる。

(5) 以上のような「原子カムラ」に関して、福島第一原子力発電所事故は、次のような構造的な変化をもたらしたことを指摘した。第1に、ガバニングの対象が、原子力関連技術の開発と商用原子炉の設置、その前提としての安全規制という比較的シンプルなものから、被災地・被災者対策、再稼動問題や高濃度放射性廃棄物処理問題などへの対応、海外への原子力プラントの輸出促進などに、多様化していった。第2に、原子力をめぐる調整ゲームの場が「原子カムラ」から官邸や政党など政治的なアリーナや新たに設置された原子力規制委員会に移った。第3に、「安全神話」の喪失、バックフィット制度の法制化、電力自由化の進展など、「原子カムラ」におけるゲームの基本ルールに変更が加えられた。第4に、経済産業省・文部科学省・環境省、電力会社、科学者、原子力関連メーカー、国会議員、国民、立地自治体、知事などのアクターの利益認識に変更が加えられ、そのゲーム戦略が大きく変化した。

このような構造的変化によっても、原子力をめぐるガバニング課題が存在する限り、「原子カムラ」が消滅することはないが、複雑系理論がいう「揺らぎ」に直面している。この「揺らぎ」は、ネットワーク内のコミュニケーションを活発にし、アクターの思考力を高める。環境の変化に柔軟に対応する余地をアクター間の相互作用に与え、内外からもたらされるアイデアの受容を可能にする。ただし、原子力政策をめぐるガバナンス・ネットワークを機能させる役割を担うメタガバナーが依然として不在である点は課題である。メタガバナー不在の状況において、「ガバニングの失敗」を引き起こさない制度構造として、「透明性」の確保と、多様な主体の参加する「公共空間」の形成に鍵があることを指摘した。

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2件)
風間 規男、ローカル・ガバナンスと市民参加 - 二元論的理解とネットワーク論的理解、同志社政策科学研究、査読なし、2017、19巻1号、2017、81 - 93
風間 規男、「原子カムラ」研究序説、季刊行政管理研究、査読なし、150号、2015、3 16

〔学会発表〕(計1件)
風間 規男「関係性の公共政策学 - ガバナンスネットワーク論の動向を手がかりとして - 」日本行政学会、2015年5月10日

〔図書〕(計3件)
風間 規男他(同志社大学大学院総合政策科学研究科編) 総合政策科学の現在、2016、329
風間 規男他(縣公一郎・藤井浩司編) 早稲田大学出版部、ダイバーシティの行政学、2016、300
風間 規男他(日本オンブズマン学会編) 第一法規、日本と世界のオンブズマン、2015、320

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織
(1)研究代表者
風間 規男(KAZAMA, Norio)
同志社大学・政策学部・教授
研究者番号：50257961

(2)研究分担者 ()

研究者番号：

(3)連携研究者 ()

研究者番号：

(4)研究協力者 ()