

吉岡斉の仕事を考える：官僚と専門家

鈴木，達治郎

長崎大学核兵器廃絶研究センター（RECNA）：副センター長・教授

<https://hdl.handle.net/2324/2543942>

出版情報：「吉岡斉の仕事を考える」研究会報告書，2019-01-20。「吉岡斉の仕事を考える会」実行委員会

バージョン：

権利関係：

吉岡斉の仕事を考える――官僚と専門家-

鈴木 達治郎

長崎大学核兵器廃絶研究センター (RECNA)副センター長・教授

はじめに：専門家として政策決定への関与を考える

吉岡斉先生（以下吉岡）は、原子力発電そのものの是非を問うというより、「原子力政策を合理的に、かつ公正に決定すべきだ」という立場で、専門家として「政府・官僚」と対峙されてきた。さらに科学・技術と社会の関係、とくに「科学技術史」という視点から政策分析を行ってこられた。また、研究成果を世に問うだけではなく、現実の政策決定にどう関与すべきか、を常に問うてこられた。その観点から、あえて政府原子力委員会の審議会メンバーとして、政府・官僚と対峙しつつ、政策決定プロセスの公正化に尽力されてこられた。その心は、「合理性に基づく脱原発政策」を目指してこられたとあってよいだろう。ここに、吉岡の「専門家としての原子力政策への関与」についてまとめてみたい。

1. 高速増殖炉懇談会について：政策決定プロセスへの批判

吉岡が最初に原子力政策に直接関与するようになったのは、1995年の高速増殖炉原型炉「もんじゅ」のナトリウム漏洩事故を受けて、原子力委員会が設置した「高速増殖炉懇談会」（1997年設置）であった。これは「もんじゅ」の事故を契機に「国民各界各層の意見を政策的に的確に反映させるため」に設置された異例の審議会であった。通常の専門部会とは異なり、原子力専門家ではない西澤潤一東北大学前総長を座長とし、メンバーの中には原子力政策に批判的と言われた吉岡も選ばれた。最終報告書には、それまでの絶対的な開発目標から「高速増殖炉は選択肢の一つ」と格下げされ、なおかつ実用化のスケジュールが明記されない一方、「チェック・アンド・レビュー」が明記されたことは、ささやかではあったが重要な政策転換を果たした報告書といえる。

しかし、吉岡はこの結果に全く満足せず「少数派意見」として報告書にご自分の意見を付記されるまでに至った。これ自体、政府審議会の報告書としては異例であった。特に注目すべき点は、報告書の中身はもとより、その「決定プロセス」に異議を唱えたことであった。要点として挙げられたのは：①メンバー16名のうち、半数は関係者、批判的メンバーは1名②突然報告書の骨子が提示され、パブコメもほとんど反映されず③選択肢の提示と評価基準の設定に基づく総合評価が必要なのに、それがなされず根拠薄弱な「非合理的」な結論となった、というものであった¹。この政策決定プロセスの「非合理性」という考え方は、「原発に反対か、賛成か」という二分論で議論されていた原子力政策に新た

¹ 吉岡斉、吉岡やよい、「高速増殖炉懇談会とは何であったか」、『科学・社会・人間』1998年1月1日号、pp.6-18.

な視点を持ち込んだ論点であった点に筆者は特に感銘をうけたのである。

2. 年報「科学・技術・社会」：歴史的視点からの政策批判

この高速増殖炉懇談会に参加される以前に、論文として、日本の原子力政策やプルトニウム（核燃料サイクル）政策に批判的分析を發表されていた。筆者はプルトニウム問題を専門としながら、吉岡のこれら論文を知ったのは、高速増殖炉懇談会の後であった。

その論文は、「科学・技術と社会の会」（1992年設立）の年報として発刊された「科学・技術・社会」に掲載された2本の論文（「日本の原子力体制の形成と展開：1954~1991—構造史的アプローチ」（Vol. 1, 1992）、「戦後日本のプルトニウム政策史を考える」（Vol. 2, 1993））であった。これらの論文は、「科学史、政策史」としての視点から、日本の原子力政策・プルトニウム政策を批判的に検証したものであり、主に技術政策の視点から研究を行っていた筆者も大いに刺激を受けた。これに倣い、筆者自身も歴史的視点や社会との関係を重視した論文「わが国のプルトニウム利用政策—技術社会学的分析と提言」（vol. 11, 2002）を、同誌に發表させていただいた。

3. 「原子力の社会史」（1999）

吉岡の原子力関連著書で最も著名な名著が「原子力の社会史」（1999）だろう。この著書は、日本の原子力開発体制の構造的特質に注目し、「二元体制的サブガバメント・モデル」という新しい概念を生み出した。その中身は、研究開発を担っていた「科学技術庁」と産業活動を担っていた「電力・通産連合」の二つの勢力が存在し、それぞれが原子力政策の決定権を握ってきた、というものであった。「サブガバメント・モデル」というのは、「ある特定の政策分野において、一軍の集団が、高度な自律性を持ち、それが国家政策の決定権を事実上独占するような状態」のことと定義しており、その後の政策分析や、開発体制を分析するうえで、大きな評価軸として利用されてきた。この「サブガバメント・モデル」は、米国の軍事安全保障政策にも存在するものであり、いわゆる「軍産複合体（military-industry complex）」が政策の決定権を握ってきたのである。吉岡は、日本においては、軍事部門がないものの、それに相当するものとして、「官産複合体（government-industry complex）」が存在しており、政府の意思決定過程を事実上独占してきた、と述べている。

そして、最終章で述べられている「歴史的アセスメント」が、筆者にとってはさらに重要な意味をもった。原子力政策が歴史の各時点において、「公共利益」から見て最高の知恵をもって、決定されてきたか否かを解明する、というこの視点は、まさに「目からうろこ」であった。というのも、現在の政策的課題の多くは、過去の意思決定が遠因となっている場合が多く、過去の意思決定の是非を問わない限り、将来の政策提言にもつながらないことを、核燃料サイクルの分析から学んでいたからであった。まさに「歴史的アセスメント」が、今後も重要な役割を果たすことは間違いない。

なお、吉岡は、福島原発事故を踏まえて、「新版 原子力の社会史」(2011)を発売されており、第8章に「福島原発の衝撃」と題して、事故を引き起こした社会的要因などの分析を発表されている点も注目に値する。

4. 新通史「日本の科学技術」(2011)

原子力のみならず、日本の科学技術全体の「歴史的分析」を試みた大作が、この「新通史 日本の科学技術：世紀転換期の社会史 1995~2011年」(2011、原書房)である。これは、「世紀転換期」における日本社会の変化について、科学・技術という窓を通して多角的に検証することを目的としたものである。第1巻から第4巻まで、各巻600頁、全8部(国家体制と科学技術、エネルギーと原子力、知識社会における産業技術、デジタル社会、大学・学術・教育、ジェンダーと市民活動、医学と医療、生命・環境・安全・防災)にわたる超大作であった。筆者は、第1巻にて日本の核不拡散政策の変遷を担当させていただいた。

各著者に配られた「執筆にあたっての10項目のガイドライン」は、吉岡の研究哲学をよく表現していると思われるので、ここに直接引用させていただく。

1. 科学技術の学説・理論や製品・製法の歴史だけでなく、科学技術という「窓」を通して見えてくる、日本社会や国際社会のより大きな動きも、同時に描くようにする。
2. どの話題についても・・・官・産・学・民の4つのセクターすべてに目配りを利かせるようにする。
3. 将来読み直しても、陳腐化していない話題を選び、陳腐化しにくいストーリーを組み立てる必要がある。
4. 「あるべき姿」の提示や、それに照らした現代批判を、直接的な形で行うことは控える。書き手の強い想いや価値判断をフィルターとして歴史過程を見た場合、見えるべきものが見えなくなる恐れがある。
5. 歴史学や社会科学の理論・学説を前面に押し出すのではなく、力まず気負わず淡々と、歴史過程を記述・分析することが望ましい。
6. 「新通史」は現在進行中の事象を扱う。そのような事象を分析するには現在と過去と対話という手法だけでは不十分であり、未来と過去との対話の視点も必要である。
7. 各章では、大きな全体像を描くことを目指すべきだが、すべての重要事項についてもれなく記述する必要はない。
8. 「新通史」は歴史家と実務家の合作であるが、歴史家は実務の現場に参画していることが望ましく、実務家は歴史の心を持つことが望ましい。
9. 各省は、百科事典的な作品よりも、論文的な作品とすることが望ましい。
10. 信頼できる史料にもとづく記述を心掛けるのは当然である。

このガイドラインを見てわかるように、歴史家でもあり、また政策研究者でもある吉岡は、研究と実務のつながりを常に考慮されていたことが良くわかる。

5. 政府・福島原発事故調査委員会委員（2011~2012年）

原子力開発のみならず、日本の科学技術史の中でも、最も衝撃的な事故といってもよい福島原発事故の政府事故調査委員会の10名のメンバーの一人にも、吉岡は選ばれた。座長は、失敗学で著名な畑村洋太郎東大名誉教授であった。膨大な資料とヒヤリングに基づき、この事故が「人災であり、防げた事故である」との最終報告書を2012年7月に発表した。この政府事故調への参加を通して、吉岡が何を考えられたか。下記のインタビュー、ならびに上述した「新通史」における記述がとても参考になるので、ここに引用する。

—「あのような劣っている技術を政府が優遇してきたのは、間違いであると思います。政府が優遇しなければ、原子力発電はここまで普及しなかったでしょう・・・私の従来からの主張は、国策的な推進とか優遇とかいうのはなくすべきというものでした。それをやらなくなれば、企業は当然、原発から手を引くだろうと・・・私は自由主義的改革から、脱原発の動きになるだろうと考えていました」（「考・原発」九州大学副学長・吉岡斉氏インタビュー、2012年5月9日。NETIB News, https://www.data-max.co.jp/2012/05/09/post_16445_ib_yng_1.html

—「この福島原発事故の歴史的意味は、世界のどこでもチェルノブイリ級事故が起こりうることを実証したことである。その意味は極めて重いものがある」（新通史、「日本の科学技術」第1巻、2-7「福島原発事故」吉岡斉、2011）

ここで書かれているように、吉岡の原発に対する見解は、政府の優遇措置などを排除して、市場経済や民主的な手続きを徹底すれば、自然に脱原発になるであろう、という考えであった。また、福島原発事故は世界のどこでも深刻な事故が起こりうる、という面から、世界的にも原発への優遇措置を改めていくべきである、とのご意見であった。

6. 「みんなのエネルギー環境会議」（2011~12）

福島原発事故を踏まえて、2番目に取り組みされたのが、エネルギー環境政策全体の改革に向けて、多様な意見を反映させる「議論の場」の構築である。これは、環境NGOや原子力に肯定的な専門家や研究組織を巻き込んで、設立した「みんなのエネルギー環境会議」と呼ばれる活動で、2011年7月に発足した。吉岡は、飯田哲也、枝廣淳子、吉岡達夫といった環境NGOの専門家、澤昭裕、澤田哲生といった原子力・エネルギー専門家、さらには岡田武史（日本サッカー協会）や小林武史（APバンク）といった著名人とならんで、発起人の一人として参加した。その設立趣旨には次のように書かれている。

「みんなのエネルギー・環境会議」は、原発推進/反原発・脱原発、自然エネルギーの今後等について、「こうあるべき」という特定のスタンスを打ち出すためのものではありません。それぞれの観点についての賛成・反対を含め、さまざまな立場や考え方の人々がオープンに日本の産業や暮らしを支えるエネルギーの今後について、考え、語り、議論し、対話する場を作っていくことをめざします。」(<https://www.eco-reso.jp/apbank/meec.html>)

そして、第3回の「みんなのエネルギー環境会議」（2012年8月5日）には、筆者と並んで登壇されて、次のようなコメントを残された。

「破滅的結果をもたらすようなリスクの高い技術はそもそも選ぶべきではない（確率の問題ではない）」「福島事故がおこるまでは相対論であったが、福島事故が起きた後は、絶対論の考えになった」「経済的側面、安定供給の側面から、福島事故以前から、原発は市場では成立しない技術と考えていた。議論をする場合には、相対論での議論とすべき」

(<https://www.youtube.com/watch?v=h9q3hhS-QsI>)

ここで、指摘されたことも、上記のインタビューで述べられたことも共通しており、福島原発事故を経て、原子力に対する厳しい批判は、単に意思決定過程だけではなく、破滅的結果をもたらすエネルギー源として、合理的な選択肢になりえない、との意見を強く持たれるようになった。筆者も福島原発事故以降は、同様な考えに近づいていたこともあり、パネル討論でも意見が一致したことをよく覚えている。

7. 原子力市民委員会（2013）

最後に紹介するのが、脱原発社会を目指すためにコミットされた「原子力市民委員会」の座長としての活動である。この設立趣旨は次のように書かれている。

「脱原発社会建設のための公共政策上の具体的道筋を、倫理的観点を盛り込みながら本気で考えることである・・政府の諸組織に対抗する組織として、脱原発へ向けた原子力政策改革の具体的方針を提案すること、およびそのために必要な調査研究を行い、その成果を公開することが目的である・・「原子力市民委員会」は、市民の公共利益の観点に立って、原子力政策の企画・審議・提言を行う点で、原子力委員会と大きく異なっている」（設立趣意書、2013年4月15日、http://www.ccnejapan.com/?page_id=16）

吉岡は、この原子力市民委員会の初代座長に就かれて、精力的にリーダーシップを発揮され、2017年には画期的ともいえる初の「脱原発政策大綱」が発表された。その内容は、まさに吉岡が以前より強調されてきた点がいくつも含まれているので、ここに最終章の結論を紹介する。

1. 原発ゼロ社会への展望を開くためには、原子力政策決定の仕方を道理にかなったものへと改革する必要がある。その際、自由で開放的な意見交換と熟議によって「公論を形成すること」が有効なアプローチである。
2. 原子力業界では「議論なし、批判なし、思想なし」の三ない主義が蔓延しているが、比較的自由的な立場で発言できる原子力研究者などもあるので、そうした人々を「対話の場」に巻き込むことが重要である。
3. 「国策」として進められてきた原子力発電事業を「国策」として終息させる（すなわち、法律にもとづいて原発を廃止し、関係者には最小限必要な補償・救済措置を講ずる）ことが「原発ゼロ社会」を実現させる方法として望ましい。
4. 原子力市民委員会は、独立性と専門性をそなえた市民シンクタンクとして、原子力政策の

あり方と実行可能な選択肢についての知識・情報・視点を提供するとともに、さまざまな立場の人々や組織に対して、開かれた議論の機会を提供したい。

「原発ゼロ社会への道 2017—脱原子力政策実現のために」（2017年12月。

http://www.ccnejapan.com/?page_id=8000) (310頁) 終章より

まとめ：吉岡齊氏の仕事を考える一官僚と専門家

以上、吉岡の仕事を、主に原子力政策との関連から振り返ってみた。まとめとしていえることは以下の6点と考える。

1. 歴史家として、常に過去、現在、未来をつなぐ視点を忘れない。一方で、任期期間という短期的視点にとられる官僚と常に対峙して来られた。
2. 「サブガバメント・モデル」にみる「官・産複合体」の構造分析を批判的に行うとともに、現実の「官・産複合体」とも冷静に対峙されてきた。
3. 科学・技術を通して社会を見る、特に「公共性」を追求することの重要性を官僚の「省益」追求との対峙という面から訴えてこられた。
4. 政策研究としては、「選択肢の提示と総合評価の必要性」を強調し、常に「結論ありきの政策議論」と対峙されてきた。
5. 政策決定過程として、「多様な意見や一般市民にも開かれた議論」を追求し、官僚主導で閉鎖的な政策議論とも対峙されてきた。
6. 専門家としての社会的責任を「政策への関与」という形で示してこられた。

これら6点は、技術的視点から政策研究に取り組んできた筆者にとっても、きわめて重要な視点であり、その後原子力委員会委員として政府の実務に携わった立場からも、的を得た指摘だと感じている。そして、これらの教訓を踏まえて、専門家として政策への関与をこれからも続けていく所存である。