

ドイツからみた「官僚主導政治がもたらす人権侵害」

川崎 陽子

一、はじめに

二〇一二年五月に日本弁護士連合会の宇都宮健児会長（当時）が出した声明に、以下のようなくだりがある。

「東日本大震災から一年以上が経過したが（中略）東京電力福島第一原子力発電所事故による被害者・避難者は生活の基盤を根こそぎ奪われ、国が対処すべき多くの問題を抱えている。このような現状は、憲法第一条の基本的人権、一三条の幸福追求権、二五条の生存権等が侵害されている。」

ここでいう「国」とは、筆者の解釈では、政治家とは名ばかりの財界と癒着した利権議員、および彼らを操る官僚たちのことだ。日本の官僚主導政治は、公害問題が深刻化してからも半世紀の間、葉害、アスベスト災害、原発事故など、憲法の精神に反して人権を侵害し続けて

きた。民主党は、政権交代後に官僚主導を政治主導に改革するはずだったが、早々と頓挫した。民主党内に、官僚に操られる利権議員が多すぎたためだ。

筆者は日本とは異なる政治主導のドイツで、日独の環境政策を比較してきた。七〇年代始めに環境先進国の基礎を築いたドイツのワイリー・ブランド元首相は、一九八九年の回想録に「戦後半世紀が過ぎようとしているのに、日本には民主主義の構造も監視のメカニズムもまったくもたらされなかった」、「日本の国家制度の官僚制は、なぜあらゆる変化に逆らって支配的かつ能率的なままでいられたのか、それに、なぜ日本では政治責任のある者の贈収賄が驚くほど蔓延しているのか、専門家たちにとっては謎である」と書いている。能率的という部分は疑問だが、案外日本人のほうが自国の政治の実情を知らないのではないだろうか。

目的とする。」

一方、ドイツ連邦共和国「核エネルギーの平和的利用とその危険防護に関する法律（略称は原子力法）」第一条、法の目的規定には、以下の内容がうたわれている。

1、営業用電力生産のための核エネルギー利用を予定通りに終了し、予定された稼働を終了時まで保障する（二〇一一年七月の改正までは「核エネルギーの平和的用途のための研究、開発、利用を促進する」だった）、

2、生命、健康および物体を、核エネルギーの危険と電離放射線の有害な影響から守り、核エネルギーあるいは電離放射線が原因で生じた被害を取り除く、

3、核エネルギーの使用や放出によって、ドイツ連邦共和国の国内または国外の安全が脅かされることを回避する、

4、ドイツ連邦共和国が、核エネルギーと放射線防護の分野で、国際的な義務を履行することを保証する。

憲法に則れば、日本の法律においても「放射能から生命や健康を守る」という記述が欠落してはならないはずだが、環境基本法や公害防止法令からさえも、放射性物質が適用除外されている。

変化に逆らって続く官僚支配や政治責任のある者たちの贈収賄こそが、人権を踏みにじてきた日本の政治といえるだろう。本来は人権を守ることが彼らの使命のほうであるから、ドイツの専門家たちにとって謎であるのも無理はない。

こうした背景を踏まえて、公害問題や東電福島第一原発事故に共通してみられる官僚主導政治による人権侵害を、ドイツとの比較も通して炙り出しながら、解決策を提言したい。

二、誰のための法律なのか

1 「住民を守る」目的が欠落した日本の法令

まず日独の原子力法令を比べてみる。法の目的を読むと、放射線防護に関する基本姿勢の違いが顕著にみられる。

日本の「原子力基本法」第一章 総則（目的）第一条には以下の記述しかない。

「この法律は、原子力の研究、開発および利用を推進することによって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを

2 法律を支配する内閣法制局

では、日本ではなぜ生命や健康を守ることが法律にうたわれず、日弁連会長声明にあるように憲法の精神が蔑ろにされているのか。筆者は、国民から選挙で選ばれた立法府の国会議員ではなく、行政府である官僚組織が法律を支配していることも原因の一つと考えている。

丸山真男は、官僚組織は「主体から分離して客観化し、その中の人が組織に身を委ねて慣習的に、無意識的に組織によって規定された仕方で行為する様になって凝固し、生に対して阻害的に作用する組織」の典型だと書いた。ここに人権侵害の原因があると思う。

各省庁から提出される法案は、参事官が審査し大臣印が押されて内閣官房に提出され、内閣法制局長官の決済印を押されたものだけ閣議に上げられるという。各省庁は必然的に、あらかじめ法案審査を通りやすい内容の法案しか策定しなくなる。単なるサイン会にすぎない閣議を通過した法案は、国会でほぼ自動的に与党の圧倒的多数で可決されてきた。

縦割り省庁の課長クラスの出向者の集まりにすぎない内閣法制局を満足させる法律など、官僚の天下り先のためのもので国民のためにはないほうがましなものとりに運用されておらず、国への報告義務がない。そのため、3・11から五カ月も経って被曝労働者を登録したり、作業者の所在が不明になったり、下請け業者任せで本人確認をせずに働かせたり、測定値を故意に低くしたり等杜撰な管理が罷り通っている。

2 内部被曝とICRP（国際放射線防護委員会）

矢ヶ崎克馬によると、内部被曝が見えなくされていることと、放射線の生命に対する被害が非常に軽く扱われていることが、ICRPの致命的な欠陥であるという。

しかしながら、福島第一原発事故直後に子どもや原発内作業者の被曝限度値をなし崩し的に引き上げた日本の原子力安全委員会も放射線審議会も、ICRP勧告だけを根拠にした。

一方、ドイツ連邦環境省の諮問機関である放射線防護委員会（SSK）は、国際機関の勧告などには一切依存せず、委員独自の調査研究報告を元に住民を守るための基準値などを勧告してきた。ドイツの法令に定めた被曝限度値が、常にICRP勧告より厳しかった所以だ。

さらにドイツには、緊急時防護対策の責任者である一六の州政府が、統一した基準の下でそれぞれ災害対策計画を策定するための二つの重要な指針「核技術施設周辺

ばかりだ。一例を挙げよう。ドイツの大学で九〇年代半ば、日本からも一躍注目を浴びた「循環経済・廃棄物法」の集中講義を受けた時のことだ。講師の連邦環境局官僚が、「日本の容器包装リサイクル法（英語版）を読んだが、あんな法律を守らずに済んでとても嬉しい。私たちの法律でよかったとつくづく思った」と言われて、大恥をかいたことが忘れられない。

三、日独の放射線防護行政の相違

ドイツの放射線防護行政については紙幅の都合で詳述できないので、参考文献を併読していただければ幸いである。

1 労働者の被曝管理

労働者の被曝という深刻な人権問題は、半世紀前に原発稼働と共に始まった。放射線作業者の被ばく線量を公的機関で一元管理する体制は、日本では五〇年前から必要性が言われながらもまだ実現していないが、ドイツでは徹底している。それでも、原子力エネルギーを利用する以上、作業者の被曝を完全に回避することは不可能なのだ。

放射線作業者の被曝量測定すらいい加減な日本では、個人の被曝線量管理も事業者任せだ。しかも法規制どおりの災害防止のための枠組み勧告」と「事故による放射性核種放出の際に住民を守る対策を決定するための放射線学的根拠」がある。これらを担当したSSKは、ICRPや日本の御用学者たちが無視する内部被曝の危険性についても、放射線学的根拠としてきちんと説明してある。

3 チェルノブイリ原発事故の教訓を生かしたドイツ

ドイツの放射線防護行政は、最初から現在のように合理的に整備されていたわけではない。一九八六年四月のチェルノブイリ原発事故により、それまでのあらゆる欠陥が露呈したため、直ちに行政改革を断行し、その後も継続して改善してきた成果である。

放射線防護行政は、チェルノブイリ原発事故から五週間後に誕生した「連邦環境・自然保護・原子炉安全省」（略称：連邦環境省）の傘下にある連邦放射線防護庁に一元化されている。

ドイツの国会は早くも一九八六年末には、核事故の際に住民と環境を放射線被害から未然に守るための新たな法律「放射線未然防護法」を制定した。事故時の連邦と州の役割分担、情報伝達システム、対策のための線量や汚染基準値の決定、食品流通の禁止・制限などから罰則まで網羅されている。

さらに、同法を根拠に国内全域のデータを把握・分析する「IMIS（環境中放射能監視のための統合測定・情報システム）」が設置された。環境中の放射能は一九五五年から広範に測定されていたが、政治家たちの正しい状況判断の役に立たず、住民に多大な不安をもたらした。乱された過ちを繰り返さないためだ。

このように迅速な政治主導のドイツとは異なり、日本がチェルノブイリ原発事故からも福島原発事故からも何も学ばず改革ができない根本原因は、官僚主導政治が公害から何も学ばず改革できなかった理由と共通している。半世紀前に遡って検証してみよう。

四、官僚主導政治の根本問題

1 被害を拡大した水俣病

国は、水俣病事件発生以来一二年間放置し、公式に公害と認めたのは一九六八年、正当な賠償がはじまったのは七三年だった。水俣病はすでに一件落着とされていた六五年六月には、第二水俣病と呼ばれる新潟水俣病の患者が見つかった。縦割り官僚の恐るべき無為無策が被害を拡大したのだ。

厚生省公衆衛生局は、水俣病研究班の報告に基づき、

熊本水俣病の例にはもう一つ、霞ヶ関と地方自治体の行政組織と人事のあり方の重大問題がみられる。杉本裕明著『環境犯罪・七つの事件簿から』には、環境庁と熊本県が救済に動くことも真実を告げることなく、患者や遺族が疲れてあきらめるのを待ち続けるという、行政機関とは信じ難い極めて非情な一七年間の「不作為」の経過が報告されている。

2 縦割り省庁の弊害

一九六九年に政権交代を果たしたドイツのブランド元首相は、公害対策を含めた包括的な環境政策を進めるために、まずは縦割り省庁の所管を一元化した。これが政治主導だ。

福島の住民の被曝防護に役立てられなかったSPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）の研究は、一九八六年に始まり約一六億円も投入されたという。しかし、事故直後米軍には送られたデータが官邸には伝えられなかった。当時菅首相の目の前にいた班目春樹原子力安全委員長（文科省）と寺坂信昭原子力安全・保安院長（経産省）は、伝えなかった理由を聞かれても所管が違うと互いに責任を転嫁し合った。犯罪的ともいえる無責任な縦割り省庁の弊害だ。

原因をチツソ水俣工場の廃棄物による魚介類の汚染と推定。五八年に関係省庁や関係市町村に患者の発生防止への協力を要請する通達を出しながら、通産省に廃水の放流中止指導は申し入れなかった。厚生省内には「水俣病は水質保全行政を所管する経産庁の仕事。厚生省は患者の治療や食品衛生など自分の仕事をやっていけばよい。他の役所の仕事に口を突っ込むな。それに水俣病は厄介な問題だ。寝た子を起すようなことをするな」という意見が大勢を占めていた。（『ドキュメント 日本の公害』第2巻 環境庁）

通産省は、発生源判明後もチツソに放流中止の指導をせず放置・黙認したどころか、「原因が断定できない」とチツソを弁護した。厚生省局長の通達後、チツソが有機水銀を含んだ廃水の放流を続けた約十年間の通産相には、後に総理大臣となる池田勇人、佐藤栄作、三木武夫、大平正芳もいた。だが、大臣として水俣病の被害を防ぐために通産官僚を動かさしはしなかった。少なくとも、薬害エイズ事件当時厚生大臣だった菅直人元首相のような行動が不可欠だったはずだ。今の野田内閣にも言えることだが、官僚を正しく動かさず逆に操られるような人物を、有権者は国会議員に選んで国政を任せてはならない。

特に福島では、今でも除染や学校給食の放射能測定などあらゆる分野で、縦割り省庁の弊害が住民の人権を脅かしている。

3 子どもの基準値

「二〇ミリシーベルト」は誰が決めたのか

人的災害ともいえる縦割り省庁の弊害は、他にも枚挙に暇がない。二〇一一年四月一九日に通達された校庭線量の限度値は、放射線管理区域で業務に従事する作業員と同じ値だった。これに抗議するため、福島から約七〇名の父母たちが六〇〇名もの首都圏からの応援を伴って文部科学省を訪れた。雨の中をコンクリートに座らされて必死で訴える親たちに、国民の代表である大臣や政務官は面会せず、官僚が対応しただけだった。

この基準値に関しては、衆参両議院でも四月二一日から約一カ月間に、少なくとも一六の委員会と野党の議員から同じような質問があった。校庭については文科省、避難については経産省、保育所や妊産婦については厚労省と、異なる官僚や政務官が異なる委員会と同じような答弁を繰り返す。

散々時間を浪費した甲斐もなく、わかったことといえ「原子力安全委員会の助言を得て、原子力対策本部

の見解も踏まえて」当時の高木義明文部科学大臣が決めたこと、閣僚たちも各省庁も、「原子力安全委員会の助言」を基準値引き上げの大義名分としていることくらいだった。このような不毛極まりない国会答弁の在り方自体も、早急に改革する必要があるだろう。

原子力安全委員会とはいえば、年間一〜二〇ミリシーベルトというICRP勧告のうちなぜ最大値なのかの明確な説明はなかった。

当時、小佐古敏荘東大教授（放射線安全学）や日本医師会の他、外国からも「二〇ミリシーベルト撤回」を求める抗議の声が届いた。IPPNW（核戦争防止国際医師会議）から高木文科相へ宛てた手紙も、ノーベル平和賞を受賞した全米五万人の医療関係者からなるPSR（Physicians for Social Responsibility：社会的責任を果たすための医師団）の声明文も、「放射線に安全なレベルは存在しないということは学界の常識である」と反論した。だが、日本にこうした声を受け止め即時撤回する政治家はいなかった。

保全技術革新を進めたドイツ経済界との驚くほどの落差は、倫理観の相違といえるだろう。

2 東京電力と政官の癒着

以下は二〇一二年一月八日付け朝日新聞の記事だ。「東京電力が電力業界での重要度を査定し、自民、民主各党などで上位にランク付けしてパーティー券を購入していた計一〇人の国会議員が判明した。（中略）二〇一〇年までの数年間の上位ランクは、いずれも衆院議員で、自民では麻生太郎、甘利明、大島理森、石破茂、石原伸晃の五氏、元自民では与謝野馨（無所属）、平沼赳夫（たちあがれ日本）の二氏。民主では仙谷由人、枝野幸男、小沢一郎の三氏だった」。東電とのカネ絡みはないといわれる菅直人前首相は、経産省主導のエネルギー政策を政治主導に変えようと試みていた。だが、民主党内の脱原発への動きを阻止したい電力利権議員たちや彼らと結束した経産官僚によって退陣に追い込まれた。その経緯は、大鹿靖明著『ドキュメント福島第一原発事故 メルトダウン』に詳しい。ちなみに、東電には経産省だけでなく警察庁からも大勢天下ついていることも付け加えておかなければならない。

五、倫理観の欠如した日本の政財界

人権より経済が優先

一九六七年に「公害対策基本法」が制定されたが、経済界は審議の段階からあらゆる形で抵抗した。

「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律」の起草過程では、経団連が「公害罪の新設は時期尚早である」と国会請願を行う一方、自民党の田中角栄幹事長に反対を強く申し入れた。

これを受けて政府は、「人の健康を害する物質を排出し、公衆の生命または身体に危険をおよぼすおそれのある状態を生じさせた者は……」という条文中の「危険をおよぼすおそれのある状態」を削除し「危険を生じさせた者は……」と変更。結果として、公害企業が有害物質を河川や海湾に放出しても、周辺の市民に危険が生じなければ公害罪に問われないことになった（ドキュメント日本の公害 第2巻 環境庁）。後に金権政治をもたらした田中角栄元首相は、人権よりも経団連のほうを尊重したようだ。似たような関係は少なからず続いている。

田中政権と同時期に、ブランド政権と協調して「原因者責任の原則」や厳しい法令を受け入れ、最先端の環境

表1 大飯原発の拙速な再稼働に反対する国会議員声明(2012年4月)呼びかけ議員 (順不同、所属政党は当時のもの)

菅原一秀	平智之	福島みずほ
(自民)	(民主)	(社民)
阪口直人	杉本かずみ	重野安正
(民主)	(民主)	(社民)
今野東	辻 恵	阿部知子
(民主)	(民主)	(社民)
生方幸夫	大河原雅子	服部良一
(民主)	(民主)	(社民)
T・マルティ	中川治	吉田忠智
(民主)	(民主)	(社民)
江崎孝	初鹿明博	又市征治
(民主)	(民主)	(社民)
加藤修一	橋本 慎	川田龍平
(民主)	(民主)	(みんな)
瑞慶覧長敏	谷岡 郁子	小野次郎
(民主)	(民主)	(みんな)
相原史乃	太田和美	柿沢未途
(民主)	(民主)	(みんな)
木内孝胤	京野きみこ	山内康一
(民主)	(民主)	(みんな)
三宅雪子	山崎 誠	山下芳生
(民主)	(民主)	(共産)
宮本岳志	田代 郁	笠井 亮
(共産)	(民主)	(共産)
紙智子	木内 孝胤	井上 哲士
(共産)	(民主)	(共産)
赤嶺政賢	瑞慶覧長敏	宮本 岳志
(共産)	(民主)	(共産)
穀田 恵二	加藤修一	紙 智子
(共産)	(民主)	(共産)
平山 誠(大地・真民主)	加藤修一	赤嶺 政賢
(共産)	(民主)	(共産)
中後 淳	加藤修一	穀田 恵二
(きづな)	(民主)	(共産)
石田三示	江崎 孝	平山 誠
(きづな)	(民主)	(共産)
内山 晃	T・マルティ	中後 淳
(きづな)	(民主)	(共産)
糸数 慶子	生方幸夫	石田三示
(無所属)	(民主)	(共産)
佐藤ゆう子	今野東	内山 晃
(無所属)	(民主)	(無所属)

3 政策が一致しない政党

表1の議員一覧を見ると、国の根幹をなすエネルギー政策の一端である原子力に対する立場が、政党ごとにとまっていけない。ドイツならば、この表の議員たちはせいぜい二つの政党に所属し、脱原発を公約して連立政権を目指すはずである。

どの政党にも原発賛否両方の議員が混在している日本のような政党は欧州ではありえないだろう。有権者は立候補者本人を見極めて投票しないと、政党名で選んでは、内輪採めの絶えなかった民主党政権の二の舞になる。

六 おわりに

本稿で紹介した官僚主導政治の問題は氷山の一角に過ぎず、日本社会のあらゆる政策分野に蔓延している。

未曾有の原発震災が収束していないにも関わらず、作業者の杜撰な被曝管理が東電任せのままなのはなぜなのか。ドイツのようにICRPのような国際機関の勧告を盲信することなく、内部被曝の危険性を考慮し、過酷事故から住民を守るための万全の備えがなぜできないのか。電力事業者に対して厳然と規制する仕組みが、なぜ

政治主導で進まないのか等々。

政治の中枢に、それらの改革を断行できる人材がいな
いか、いても途中で潰されるからである。だから、断行
できる人材だけを国会議員に選ぶことが不可欠だ。
本稿の校正中に野田内閣が解散した。

本誌が発行される時には、新政権が誕生している。今
度こそ、永田町の悪しき慣習ではなく倫理観にのつとつ
た内閣が、官僚主導政治の抜本的改革に着手しているこ
とを、願ってやまない。

(文中敬称略)

参考文献

櫻井よしこ『憲法とはなにか』(小学館、二〇〇〇)
Willy Brandt『Erinnerungen』(Propylaen Taschenbuch
一九八九)

丸山真男『自己内対話』(みすず書房、一九九八)

川崎陽子『チェルノブイリに学んだドイツの原発過酷事故
対策』(WEBRONZA [http://webronza.asahi.com/global/
201206260002.html](http://webronza.asahi.com/global/201206260002.html) 二〇一二)

川崎陽子『ドイツの合理的な放射線防護行政に学ぼう』
(WEBRONZA <http://webronza.asahi.com/global/>

201201040001.html 二〇一二)

川崎陽子『ドイツの原子力政策と放射線防護行政』(原水

爆禁止二〇一二年世界大会・科学者集会 in 滋賀予稿集、二

〇一二)

日本学術会議『提言 放射線作業者の被ばくの一元管理に
つとむ』(二〇一〇)

『朝日新聞』二〇一二年一月八日五時〇分

[http://www.asahi.com/national/update/0107/TKY2012
01070496.html](http://www.asahi.com/national/update/0107/TKY2012
01070496.html)

矢ヶ崎克馬・守田敏也『内部被曝』(岩波ブックレットNo.

832 二〇一一)

大鹿靖明『ドキュメント福島第一原発事故 メルトダウン』

(講談社、二〇一二)

川名英之『ドキュメント 日本の公害 第2巻 環境庁』(緑

風出版、一九八八)

菅直人『大臣』(岩波新書 一九九八)

(かわさき ようこ) / (環境ジャーナリスト・欧州在住)

編集室

◆今回の特集は、「環

境問題と人権」であ
る。田浦さんは、ま
ず、「温暖化が進むと
起こる現象」がすでに頻繁に
起こっているとして温暖化対
策の緊急性を指摘し、再生可
能エネルギーの推進や燃料転
換などによって、脱原発と温
暖化対策を両立させている国
としてドイツのとりくみを紹
介している。そして、日本で
は、安全でもなく、安価でも
なく、温暖化対策にも寄与し
ない原子力発電を推進する合
理的根拠はないと批判してい
る。石井さんは、福島の地

くみの一端を報告している。
その際、「農学栄えて農業廃
れる」ということがあつては
ならないことを強調している。

◆畑さんは、震災ガレキ広域
処理の問題にふれ、一般に廃
棄物は、拡散させず発生地域
で処理するのが原則であり、
ましてや放射性物質は、拡散
を防止して封じ込めることが
大原則であると指摘する。さ
らに、有害物質を含む廃棄物
の厳格な事前検査と再利用可
能なものとの分別が不可欠で
あるが、そのためにも発生地
域の近くでの処分が必要であ
ると指摘する。川崎さんは、
日本とドイツの放射線防護行
政の違いを比較し、日本がい
かに立ち後れているのかを論
証した後、背後に官僚主導政
治があることを指摘している。

立、などの研究・実践のとり

(うめだ)