

Antinuclear Energy Movements in Germany and Japan : A Comparative Analysis of Protest against Disposal of Nuclear Waste

Nagako SATO

การศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบการเคลื่อนไหวต่อต้านพลังงานนิวเคลียร์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกากกัมมันตรังสีที่มีศักยภาพสูง (high-radioactive nuclear waste) ของเยอรมนีและญี่ปุ่น เป็นการวิเคราะห์โดยอาศัยแนวความคิด 3 หลักการเป็นองค์ประกอบของ social movement research คือ (1) resource mobilization (2) framing process (3) political opportunity structure โดยอ้างอิงหรือประกอบกับระบบทางการเมืองของแต่ละประเทศเป็นพื้นฐาน โดยมีคำถามที่ว่า ทำไมระดับของการเคลื่อนไหวที่แตกต่างกัน ผลลัพธ์ของกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นจึงไม่แตกต่างกัน

Introduction

- การจัดเก็บกากกัมมันตรังสี เป็นปัญหาใหญ่เรื่องหนึ่งของมนุษยชาติ เพราะไม่มีสถานที่ที่จัดเก็บกาก มีการเริ่มก่อสร้างสถานที่จัดเก็บขึ้นในประเทศฟินแลนด์ ต่อมามีการประยุกต์ใช้สถานที่จัดเก็บในอเมริกาเมื่อ 3 มิถุนายน 2008 และยังไม่มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการก่อสร้างทั้งที่เยอรมันและญี่ปุ่น โดยที่เยอรมนีมีการตัดสินใจในระดับรัฐสภาไปแล้วถึงความเหมาะสมของสถานที่หลายแห่งที่เหมาะสมที่จะเป็นสถานที่ก่อสร้าง (ล่าสุดในบทความที่เขียนนี้ในปี 2010) ในกรณีของญี่ปุ่น นั้น เรื่องสถานที่ที่มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไปแล้ว เพราะญี่ปุ่นสนับสนุนที่จะพัฒนาการใช้ประโยชน์จากกากนิวเคลียร์ – แต่ไม่ใช่ประเด็นในการศึกษานี้
- ทั้งสองประเทศ มีการต่อต้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการก่อสร้าง ในกรณีของญี่ปุ่นเกิดการต่อต้านของประชาชนจำนวน 100 คนโดยประมาณ ในจังหวัด Kochi Prefecture , Toyo Town ในขณะที่คนส่วนใหญ่ยอมรับในความเป็นไปได้ที่จะใช้สถานที่เป็นที่จัดเก็บกากนิวเคลียร์ในเดือนมกราคม 2007 ในกรณีเยอรมนีการต่อต้านได้ขัดขวางการขนส่ง high-radioactive nuclear waste จากโรงงานรีไซเคิลในเมือง La Hague ประเทศฝรั่งเศส ประเด็นความแตกต่างระหว่างเยอรมนีกับญี่ปุ่น อยู่ที่จำนวนคนต่อต้านในเยอรมนีมีมากถึง 16,000 คนโดยประมาณ และมีโอกาสขยายตัวมากขึ้นไปอีก ที่จะต่อต้านการจัดการขนส่งและการก่อสร้างในเมือง Gorleben ,Germany

Nuclear energy policy

- ลักษณะปมหลังที่คล้ายๆกันระหว่างเยอรมนีกับญี่ปุ่น คือ เป็นประเทศที่ปกครองโดยเผด็จการก่อนปี 1945 แพร่สงครามโลกครั้งที่สองเหมือนกัน และเร่งพัฒนาประเทศด้วยอุตสาหกรรมและพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เหมือนกัน
- (1) ทั้งสองประเทศเริ่มต้นพัฒนาพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์ในช่วงเดียวกัน คือ ญี่ปุ่นเริ่มในปี 1952 ขณะที่เยอรมนีเริ่มในปี 1955 ทั้งสองประเทศพิจารณาให้มีความสำคัญกับนิวเคลียร์หลังจากที่ประสบกับ oil crisis โดยมีการถกเถียงในประเด็นเหล่านี้มาอย่างเข้มข้นก่อนจะตัดสินใจ ปัจจุบัน

ทั้งสองประเทศประสบกับปัญหาเรื่องการจัดการกากนิวเคลียร์ / climate change / และการพิจารณาที่พัฒนาความก้าวหน้าในการใช้พลังงานจากนิวเคลียร์เหมือนกัน ด้วยการที่ทั้งสองประเทศเป็นประเทศที่แพ้สงครามโลกครั้งที่สอง การจะพัฒนาไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์จะต้องลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ โดยที่ญี่ปุ่นได้ลงนามในปี 1952 และเยอรมนีลงนามในปี 1955 โดยที่เยอรมนีได้ตั้งเป็นกระทรวงการวิจัยพลังงานนิวเคลียร์ขึ้นในปีเดียวกันโดยมี Franz Josef เป็นผู้ก่อตั้ง

การเริ่มต้นของเทคโนโลยีพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นเริ่มขึ้นในกิจการของทหาร การใช้ประโยชน์จากยูเรเนียมที่เพิ่มมากขึ้น (uranium enrichment) และการนำกลับไปใช้ใหม่สำหรับโรงงานอาวุธ ในปี 1955 อังกฤษและสหภาพโซเวียต ใช้ uranium enrichment technology ในวัตถุประสงค์เพื่อทางทหาร หลังจากนั้นในปี 1962 ฝรั่งเศสก็จัดตั้งหน่วยงานเพื่อกิจการทหารขึ้น จะเห็นว่ากิจการกองทัพและกิจการเพื่อสันติ (peaceful) ได้ประยุกต์ใช้จากเทคโนโลยีเดียวกัน จึงเป็นที่มาของพลังงานที่มีราคาถูกและไม่จำกัดและเป็นยุคสมัยที่เป็น “ยุคทอง” (golden age) ของพลังงานราคาถูกและไม่จำกัด แต่ก็มีการต่อต้านปรากฏขึ้นในปี 1950s ,1960s ในเยอรมนี แต่ไม่ได้รับการสนใจจากสาธารณะมากนัก จนกระทั่งมีขนาดใหญ่มากขึ้นในปี 1970s เป็นต้นมา

- (2) ความแตกต่างกันระหว่างญี่ปุ่นกับเยอรมนี คือ ที่ญี่ปุ่นมีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เกิดขึ้น 55 โรง ในขณะที่เยอรมนีมีอยู่ 17 โรง – และพรรคร่วมรัฐบาล (Red – Green government) ได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในมิถุนายน 2000 ที่จะดำเนินตามนโยบาย phasing out all nuclear power stations และมีการปิดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไปแล้ว 2 โรง ในขณะที่ญี่ปุ่นมีแผนที่จะสร้างขึ้นใหม่ 2 โรง (ในขณะที่การพึ่งพาพลังงานนิวเคลียร์ของทั้งสองประเทศนี้อยู่ในสัดส่วนของจำเป็นเท่าๆกัน คือ 26-27.5 %)

Table 1 nuclear power reactors

	Germany	Japan
nuclear reactor May 2008	17	55
Nuclear Electricity Generation 2007billion kWh	133.2	267
% e	26	27.5
Reactors Planned May 2008	0	2

Source : World Nuclear Association <http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html> (01/08/2008)

- (3) จุดที่แตกต่างกันโดยชัดเจนก็คือ ในเยอรมนีได้ปล่อยให้มีความขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับเรื่องพลังงานนิวเคลียร์มีความต่อเนื่องแบบสุดๆเป็นระยะเวลานานเกินไป ในขณะที่มีการถกเถียงเรื่อง

นี้มีเพียงเล็กน้อยในญี่ปุ่น แม้ว่ารัฐบาลเยอรมนีจะตัดสินใจที่จะเดินตามนโยบาย phase-out ไปแล้ว แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นประเด็นที่แบ่งแยกกันในระหว่างพรรคการเมืองของเยอรมนี คือ โดยเฉพาะแกนนำทางการเมืองระหว่าง Christian-Democrats (CDU/CSU) กับ Social Democrats (SPD) แต่ก็ไม่ใช่เรื่องที่เพิ่งจะเกิดขึ้นในระหว่างนี้ เป็นเรื่องเกิดขึ้นโดยก่อนหน้านี้ เป็นสมัยที่รัฐบาลโดยพรรค SPD เป็นผู้นำจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคกรีน – จึงเรียกว่าเป็นพรรคร่วมรัฐบาล Red-Green government อย่างไรก็ตามพรรคร่วมรัฐบาลปัจจุบันคือ CDU/CSU กับพรรค FDP – Free Democratic Party นั้น เป็นฝ่ายสนับสนุนการใช้พลังงานนิวเคลียร์และนำประเด็นดังกล่าวเป็นแคมเปญสำหรับการเลือกตั้งในขณะที่พรรค SPD / Die Linke / Green Party เห็นตรงกันข้าม และนำไปสู่การชุมนุมประท้วงของนักศึกษาในเยอรมนี ซึ่งกรณีการชุมนุมของนักศึกษานี้ไม่มีในญี่ปุ่น

(4) กรณีเยอรมนี

เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการทำความเข้าใจต่อนโยบายการใช้พลังงานนิวเคลียร์ของทั้งสองประเทศ บทความนี้ได้ย้าในการอธิบายถึงผลกระทบที่เยอรมนีได้รับจากวิกฤติของ oil crisis ในปี 1973 ในระหว่างนั้นประเทศมีความเข้าใจในเชิงบวกต่อการจัดการกากนิวเคลียร์และสามารถจัดการแบบส่งออกได้ในกรณีฉุกเฉิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 1977 ที่ฝ่ายต่อต้าน ได้เปิดประเด็นเรื่อง เมือง Gorleben ซ้ำขึ้นอีก เมืองนี้อยู่ขอบชายแดนประเทศ นายกรัฐมนตรีของมลรัฐ Lower Saxony ซึ่งเป็นมลรัฐที่เมือง Gorleben ตั้งอยู่ ได้เสนอให้ใช้พื้นที่เหมืองเกลือที่มีการขุดไว้เป็นโคมอยู่แล้ว เป็นพื้นที่กำจัดกากนิวเคลียร์ – Nuclear waste disposal center (NEZ) โดยที่เมือง Gorleben เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของ (จังหวัด) Luchaw – Danneberg เป็นที่ที่ห่างไกลและมีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น

มีประชาชนหลายพันคนต่อต้านการขนส่งทุกครั้งที่มีการขนย้ายกากนิวเคลียร์มาจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของฝรั่งเศส (La Hague) เพื่อมาดำเนินการใน reprocessing plant ที่นี้ ประเด็นคือ กากนิวเคลียร์จะยังมีกัมมันตภาพรังสีอยู่ในระดับสูง และกรณีที่มีการนำออกมาดำเนินการ reprocessing และการขนย้ายกากนิวเคลียร์จากฝรั่งเศสมายังเยอรมนี จะดำเนินการโดยกิจการขนส่งที่ชื่อว่า Castor transports และเป็นประเด็นที่รู้จักกันในกิจกรรมการต่อต้านพลังงานนิวเคลียร์มาตั้งแต่ปี 1994

ในปัจจุบันแผนล่าสุดสำหรับการจัดเก็บกากนิวเคลียร์นี้ ถือได้ว่า failed substantially และมีผลพวงตามมาจากข้อตกลงระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล Red-Green coalition และ อุตสาหกรรม ต่อเนื่องจากไฟฟ้าในเดือนมิถุนายน 2000 จะต้องมีการสืบสภาพข้อเท็จจริงของเหมืองใต้ดิน-โคมในเมือง Gorleben ต่อเนื่องไปอีก 3-10 ปี เพื่อพิสูจน์ทราบในปัญหาตามแผนงานที่กำหนดไว้

และจัดการในเทคโนโลยีความปลอดภัย หลังจากกรกฎาคม 2005 เป็นต้นมา กากนิวเคลียร์ที่จะส่งเข้าจัดเก็บและ reprocessing ที่นี้ต้องหยุดชะงักไว้อีก

การจัดการกากนิวเคลียร์ที่นำมาดำเนินการที่ Gorleben นี้ ในทางปฏิบัติจะเป็นกากที่มีรังสีในระดับต่ำ-ปานกลาง และส่วนที่มีรังสีสูงนั้นจะจัดเก็บในโรงไฟฟ้าที่เมือง La Hague ของฝรั่งเศส และSellafield ในอังกฤษ พลเมืองในเมืองนี้กล่าวว่า Castor Transports จะโปรโมตให้ Gorleben เป็นสถานที่จัดเก็บขั้นสุดท้ายใน ข้อถกเถียงในกรณีของ Gorleben เป็นที่สนใจอย่างมากใน 2 กรณี คือ (1) การเปิดเผยข้อมูลที่อื้อฉาวในเรื่องของ Schacht Asse 2 (2) การชุมนุมขนาดใหญ่ที่เมือง Gorleben ในกรณีของการเปิดเผยข้อมูลนั้นเกิดขึ้นในปี 2008 เป็นกรณีเป็นเรื่องของอันตรายที่มีการประเมินต่ำไป แต่ในความจริงใหม่ที่พบ น้ำใต้ดินใน Asse 2 มีการปนเปื้อนกัมมันตรังสีและไม่สามารถที่จะแก้ไขได้ จากเอกสารไม่เป็นทางการ การจัดเก็บที่ Asse 2 ทำขึ้นเพื่อการวิจัยการจัดเก็บกากนิวเคลียร์ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 1967-1978 รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์รัฐ –นาย Sigmar Gabriel กล่าวว่ากรณีของ Asse 2 นี้ จะเป็นอุปสรรคกีดขวางการหวนคืนนโยบายเดินหน้าพลังงานนิวเคลียร์ และชี้ว่า ปัญหาของการจัดเก็บกากนิวเคลียร์เป็นเรื่องที่ไม่สามารถที่จะจัดการได้

ในปีพฤศจิกายน 2008 จำนวนของผู้ต่อต้าน การขนส่งกากนิวเคลียร์เพิ่มขึ้น 3 เท่าหากเปรียบเทียบกับปี 2006 และมีระยะเวลาในการขัดขวางรวมกันนานถึง 78 ชั่วโมง มีรถขนส่งที่ได้ผลกระทบ 11 คัน และมีความเป็นไปได้ที่การต่อต้านนี้จะเกิดขึ้นเพราะความเกี่ยวข้องการเลือกตั้งทั่วไป มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของ phasing – out policy มากไปกว่านั้นการเคลื่อนไหวเรื่องนิวเคลียร์ยังเป็นเรื่องโยเยไปยั้งเยาวยวน และมีความเป็นไปได้ที่จะมีความเกี่ยวข้องกับการที่รัฐบาลปัจจุบัน จะไม่เดินหน้าต่อเรื่อง phasing –out (บทความนี้เขียนขึ้นก่อนเหตุการณ์ฟูกูชิมะ 2011 และก่อนที่รัฐบาลของนางมาร์เคิล ตัดสินใจในครั้งแรกที่จะยืดระยะเวลาการยุติการพึ่งพาพลังงานนิวเคลียร์ออกไป – ครั้งหลังสุดตัดสินใจที่จะ phasing –out ในปี 2022)

(5) กรณีญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นตัดสินใจที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องในธุรกิจการจัดเก็บกากนิวเคลียร์ขั้นสุดท้ายนี้ โดยเริ่มที่พัฒนาความสนใจในเรื่องนี้ในช่วงปี 1980s และช่วงต้นของ 1990s โดยตัดสินใจที่จะสร้างโรงงานจัดเก็บกากนิวเคลียร์ในเมือง Hokkaido Horonobe town เมื่อเมษายน 21,1984 แต่รัฐบาลท้องถิ่นโดยHokkaido governor ไม่เห็นด้วยกับโครงการ

The Nuclear Waste Management Organization of Japan (NUMO) ได้ประชาสัมพันธ์สำหรับการแข่งขันที่ตั้งที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างจนถึงธันวาคม 2002 แต่ไม่มีผู้สนใจและเวลา

ล่วงไปถึง 4 ปี จนกระทั่ง The Agency for Natural Resource and Energy (ANRE) ตัดสินใจที่จะเพิ่มการสนับสนุนจากเดิมอีก 5 เท่าในปี 2007 ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ได้รับคัดเลือกได้รับเงินสนับสนุนจำนวน 1 พันล้านเยน ปรากฏว่ามีจังหวัด Kochi Prefecture โดยผู้ว่าราชการ (มาจากการเลือกตั้ง) ให้ความสนใจที่จะขอรับการสนับสนุนในเรื่องนี้ในเดือนมกราคม 2007 แต่ประชาชนพลเมืองจำนวน 60 % ได้ลงรายชื่อคัดค้านการเข้าแข่งขันนี้ สมาชิกของสภาเมือง 6 ใน 10 คน ก็ออกมาต่อต้าน นับว่าเป็นสภาวะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจตรงกันข้ามกับกระแสสังคม หลังจากนั้น มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ผู้สมัครที่เป็นฝ่ายสนับสนุน/ที่ปรึกษาการต่อต้านได้รับเลือกตั้ง ในที่สุดการสมัครแข่งขันเพื่อจะเป็นสถานที่ก่อสร้างดังกล่าวก็มีการถอนเรื่องออกข้อเสนอต่อรัฐบาล

เชื้อเพลิงใช้แล้วของญี่ปุ่นมีการ reprocessing โดยฝรั่งเศสและอังกฤษ และกลับมาใช้ใหม่ในญี่ปุ่น ญี่ปุ่นนำเอากากนิวเคลียร์คุณภาพสูงไปดำเนินการ reprocessing ข้างต้นแล้ว ยังมีการจัดเก็บที่ Rokkasho village ในพื้นที่จังหวัด Aomori Prefecture ซึ่งได้ยื่นเอกสารข้อเสนออย่างเป็นทางการต่อรัฐมนตรีเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น เมื่อ 25 เมษายน 2008 ว่า การจัดเก็บกากนิวเคลียร์ขั้นสุดท้ายจะไม่ใช้พื้นที่ของจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์แต่เดิมที่เคยเสนอต่อรัฐบาลกลางไปแล้วตั้งแต่ 1994/1995

Structure , Political networks and their impacts

(1) Structures

กลุ่มต่อต้านพลังงานนิวเคลียร์เริ่มขึ้นจากกลุ่มประชาคมเล็กๆ (small civic groups) และเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นคนงาน การต่อต้านขยายวงออกไปเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีพัฒนาการที่เป็นบุคลิกเฉพาะของกลุ่มต่อต้านนิวเคลียร์

อย่างไรก็ตามนักทฤษฎีเช่น Rucht/Roose (1999) ได้อธิบายบุคลิกของกลุ่มต่อต้านนิวเคลียร์และขบวนการสิ่งแวดล้อม ว่า จะเริ่มต้นจากกลุ่มเล็กๆในท้องถิ่นภูมิภาค มีการจัดองค์กรเพื่อการเคลื่อนไหวขึ้นเป็นพิเศษ และมีความเป็นสถาบันทางสังคมในระดับชาติ ขณะเดียวกันก็มีลักษณะไม่เป็นทางการ กระจายอำนาจและไม่เป็นองค์กรในลักษณะสถาบันระดับชาติ ผู้เขียนให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับอุดมการณ์และยุทธศาสตร์ของทั้งสองขบวนการ กล่าวคือ ขบวนการสิ่งแวดล้อม จะปฏิบัติการไปตามความใหม่ของยุคสมัยในขณะที่ทัศนะของกลุ่มต่อต้านนิวเคลียร์จะมั่นคง/ไม่ยอมประนีประนอมในเรื่องกัมมันตรังสี บุคลิก/ท่าทีเหล่านี้จะเห็นได้จาก การต่อรองกรณี Phasing out ที่เสนอโดยขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์นั้นหมายถึง ปิดทันที เพราะว่าจุดประสงค์ต้องการที่จะขัดขวาง (obstruction) และหยุดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นความชัดเจนและเกิดเป็นจริงขึ้นได้ เป็นความชัดเจนที่มากกว่าการเคลื่อนไหวในเรื่องอื่น เช่น สตรี หรือ ขบวนการสิ่งแวดล้อมอื่น เมื่อบรรลุในเป้าหมายแล้ว จะมีความยากลำบากในการคงสภาพการ

เคลื่อนไหวไว้และการคลาตัวของขบวนการก็จะเริ่มขึ้นดังนั้น การเคลื่อนไหวแบบหลังนี้จึงมีลักษณะไม่ “เสถียร”

ไม่ใช่เรื่องแปลกที่การเคลื่อนไหวแบบนี้จะอยู่คู่กับ social network ที่เกาะกลุ่มกันในห้องกิน ภูมิภาค เป็นเงื่อนไขที่เหมือนกันของทั้งที่เยอรมนีและญี่ปุ่น (ในเรื่องนี้) อุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายและสาเหตุอื่นๆที่ทำลายสิ่งแวดล้อมจะเป็นจุดสนใจที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็น พร้อมกับการใช้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของระบบและการละเลยในกรณีพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่น้อย ในเรื่องของโครงสร้าง - การกระจายความรับผิดชอบทางสังคมต่อภูมิภาคที่อ่อนแอ นั้น ควรจะมี ขึ้นโดย “เมืองหลวง” ซึ่งเป็นการปลุกกระแสสังคมและความเป็นไปได้ต่าง ๆ นั้นเป็นที่มาของความขัดแย้งในทางการเมือง (สังคม) - การเมืองแบบภาคพลเมือง

(2) Resource mobilization approach

ในกรณีของเยอรมนีนั้นผู้เขียนระบุว่า เยอรมนีเป็นประเทศที่มีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ (new social movement) เข้มแข็ง มีทั้งขบวนการคนงาน ขบวนการผู้หญิง ขบวนการสิ่งแวดล้อม ซึ่งขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์ก็รวมอยู่ในขบวนเหล่านี้ด้วย เป็นที่ที่สามารถจะเอื้อต่อการใช้ทรัพยากรต่างๆเพื่อการเคลื่อนไหวได้เป็นอย่างดี สามารถที่จะติดต่อกับประชาชนอื่นๆได้อย่างดีจึงไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมาย นักวิชาการและผู้สนับสนุนที่มีศักยภาพ ในขณะที่ญี่ปุ่นถือได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอ่อนแอ มีขนาดเล็กกว่าโดยเปรียบเทียบกับเยอรมนี อย่างไรก็ตาม Neidhardt/Rucht (1993) ให้นิยามว่า social movements are mobilized networks of people ,who take part in collective actions แล้ว ผู้ปฏิบัติการทางสังคม /นักเคลื่อนไหวสร้างบทบาทที่สำคัญขึ้นได้อย่างไร / โดยชนิดใด ในการต่อต้านนิวเคลียร์ในเยอรมนีและญี่ปุ่น ?

หลังจากการเคลื่อนไหวในช่วงปี 1970s – 1980s การเคลื่อนไหวในเยอรมนีหดตัวลง กรณีของ Luchow-Danneberg และการชุมนุมในเมือง Gorleben ได้กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่งจนกระทั่งถึงการต่อต้านการขนส่งของ Castor transport ในปี 1994 การต่อต้านนิวเคลียร์ในเยอรมนีจึงหวนคืนมา

ในขณะเดียวกันก็มีพรรคการเมืองในเยอรมนีที่รณรงค์ในเรื่องนี้โดยตรง คือ พรรค Green Party ซึ่งเริ่มต้นขึ้นจากขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์ มากไปกว่านั้น ยังมีองค์กรระดับชาติในเยอรมนี เช่น Greenpeace / BUND / NABU ซึ่งกรณีเช่นนี้ไม่มีในญี่ปุ่น – อยู่ห่างไกลเกินไปที่จะมีชาวญี่ปุ่นจะเป็นสมาชิก นอกจากนั้นฝ่ายต่อต้านในเยอรมนี ยังมีความเป็นมืออาชีพในด้านต่างๆ ประกอบด้วย เช่น Wuppertal Institut Fur Klima , Umwelt, Energie ,the Oke-Institut work for phasing out nuclear energy กรณีของการมีกลุ่มแนวร่วมของ Greenpeace

อย่างเช่น Friends of earth ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ไม่ใช่ในญี่ปุ่น และญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มี ขบวนการเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ

แต่ในญี่ปุ่นมี The Citizen's Nuclear Information Center (CNIC) เป็นกลุ่มองค์กรไม่แสวง กำไรที่จัดตั้งขึ้นในปี 1975 เป็นกลุ่มอิสระที่ได้รับการยอมรับเชื่อถือ เป็นอิสระจากรัฐและระบบ เศรษฐกิจให้ความสำคัญต่อเรื่องต่างๆตามการพิจารณาข้อมูลจากการปฏิบัติการ หัวหน้าคือ Jinsaburo Takagi ได้รับรางวัล Right Livelihood Award in Stockholm เมื่อธันวาคม 1997

ในญี่ปุ่น ไม่มีพรรคการเมืองเช่นในเยอรมนี แต่ก็ไม่ใช่ว่าสิ่งที่แสดงว่า การต่อต้านนิวเคลียร์ ว่าสอง ประเทศนี้จะแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่นในเยอรมนีจะมีบทความที่ขัดขวางเรื่องนี้ 5 % จึงอธิบาย ได้ว่าทำไมพรรคกรีน จึงสามารถดำรงอยู่ได้ในเยอรมนี อย่างไรก็ตามในญี่ปุ่นก็มีผลการสำรวจ ทศนคติที่น่าสนใจ ว่า nuclear technology is not trusted and it is not necessarily relieved ซึ่งเป็นผลการสำรวจโดย Public Relations Survey ในปี 2005 รายละเอียดมีว่า 55.1% ของประชาชนสนับสนุนพลังงานนิวเคลียร์ โดยที่ในนี้ 47.1 % สนับสนุนแบบเชิงบวก (positive promote) และ 8 % สนับสนุนแบบมีเงื่อนไขระมัดระวัง (carefully promote) มี เสี่ยงคัดค้านโดยให้ยกเลิกฟิฟพาลังงานนิวเคลียร์ 17 % โดยที่ในนี้ 2.3 % ให้เลิกในอนาคต และ 14.7 % ให้ยกเลิกแบบทันที โดยที่มีคะแนน 20.2 % ที่ให้คงเงื่อนไขไว้ (ไม่เพิ่ม /ไม่ลด/ ไม่เลิก) ตรงกันข้ามเมื่อถามว่า รู้สึกอย่างไรกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศ 24.8 % บอกว่า ปลอดภัย (ในนี้ 20.4 % ยืนยันว่าปลอดภัย อีก 4.4 % บอกว่า “คิดว่าปลอดภัย”) และจำนวน มากถึง 65.9 % บอกว่า “I am anxious about it” (โดยที่ 17.8 % ในนี้บอกว่าค่อนข้างไม่ สบายใจ ในขณะที่ 48.1 % บอก “ไม่สบายใจ”

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจในกรณีของญี่ปุ่น ที่กระจายอำนาจให้จังหวัด (Prefecture) สามารถแสดงสิทธิในการ Veto อำนาจจากรัฐบาลกลางได้ อันเนื่องมาจากการปฏิรูปการบริหาร ราชการแผ่นดินในปี 1990 หลังจากที่รัฐบาลท้องถิ่นจาก Hokkaido ปฏิเสธการเป็นพื้นที่แข่งขัน สำหรับการจัดเก็บกากนิวเคลียร์ขั้นสุดท้าย นับได้ว่า เรื่องนี้ เป็นบทบาทที่สำคัญของขบวนการ ต่อต้านนิวเคลียร์ในญี่ปุ่น

มากไปกว่านั้น ยังมีประเด็นที่มีการถกเถียงกันที่เสนอโดยผู้ชำนาญการของฝ่ายต่อต้าน ในเดือน มกราคม 2007 ที่เมือง Toyo town ที่ว่า การจัดเก็บกากนิวเคลียร์เป็นเรื่องจำเป็นของ อุตสาหกรรมไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และไม่มีทางเลือกอื่นใดสำหรับโลกนี้ ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง ก็เป็นเรื่องที่สำคัญพอกันคือ ความรุนแรงของแผ่นดินไหวและการคัดค้านแผน

เรื่องของ Framing เป็นการอธิบายตามเรื่องของการสร้างกรอบการอธิบายความต่างๆ ที่จะนำไปสู่การสร้างการรับรู้และการจัดลำดับ (recognizes and classifies) ที่จะแสดงออกต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นต่อการอยู่อาศัย (habitat) และโลกแห่งความเป็นปัจเจกชน (individual's world) กรอบของการปฏิบัติการรวมกลุ่ม (frames of the collective actions) ที่ว่านี้ คือ ชุดของความเชื่อ (beliefs) และความหมาย (meanings) ที่จะชี้นำไปว่า การปฏิบัติข้างหน้า การจงใจโน้มน้าว และความชอบธรรมสำหรับการเคลื่อนไหว – การรณรงค์ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม จะเป็นอย่างไร

Rucht (1980) ได้สรุปลักษณะ 7 ประการของนักปฏิบัติการต่อต้านนิวเคลียร์จะยกขึ้นมาเป็นประเด็นโน้มน้าวและแลกเปลี่ยน คือ

- (1) กลัวที่จะนำไปสู่การผลิตเป็นอาวุธ
- (2) กลัวในความเสี่ยงต่อการควบคุมกับอุบัติเหตุและการสร้างความเสียหาย
- (3) ต้องย้อนกลับไปสร้างมาตรการทางเทคโนโลยีจำนวนมากที่จะใช้สำหรับแทนการทำงานโดยคน
- (4) มีประเด็นวิพากษ์ที่เป็นผลประโยชน์เชื่อมต่อระหว่างวิสาหกิจเอกชนกับการบริหารจัดการของรัฐบาล
- (5) กลัวที่จะเป็น Nuclear State
- (6) มีข้อจำกัดในการดำรงสถานะทางเศรษฐกิจ
- (7) มีข้อจำกัดโดยธรรมชาติ

ประเด็นที่ยกขึ้นมาข้างต้น เป็นกรณีสำหรับการต่อต้านโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ที่จะต่างไปจากกรณีศึกษาอื่น ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะการขนส่งและการจัดการกากนิวเคลียร์ขั้นสุดท้าย Aoki (2006) ชี้ว่า การดำรงอยู่ของช่วงวัยของผู้คน (generation's consideration) เช่นกรณีขบวนการเคลื่อนไหวของนักศึกษาในปี 1968 น่าจะเหมาะสมสำหรับการพิจารณาการต่อต้านกิจการขนส่งกรณี Castor transports ในเยอรมนี ในส่วนที่เกี่ยวข้องทัศนคติที่เป็นประเด็นปัญหาของสถานที่กำจัดกากนิวเคลียร์ การขนส่งและโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์โดยรวมแล้ว เป็นเรื่องเดียวกัน เพราะการกำจัดกากนิวเคลียร์ในเยอรมนี เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในเรื่องของความมั่นคงและเรื่องโรงไฟฟ้า ความล้มเหลวที่เกิดจากการขัดขวางของการจัดการกากนิวเคลียร์ของเยอรมนี คือ อุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติการและการขยายกิจการไฟฟ้าของเยอรมนี จากกรณีของ Castor Transport ในเยอรมนี นั้น แสดงออกถึงการจากไปของบุคลิกการต่อต้านแบบ NIMBY – not in my backyard

ในกรณีญี่ปุ่น ประเด็นวิพากษ์เกิดขึ้นจากผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้แย้งรัฐสภา โดยอ้างถึงความสนใจของประชาชนไปแทนที่ มากไปกว่านั้น หากพิจารณาเชิงประเด็นตามกรอบของ framing process ที่มีการสื่อสารกันในหนังสือพิมพ์ พบว่า มีความเกี่ยวข้อง 3 ใน 7 ประเด็นที่ Rucht ได้ระบุไว้ข้างต้น โดยที่ 3 ประเด็นดังกล่าว คือ (2) (6) และ (7) ซึ่งจะนำไปสู่การยุติการสร้างที่จัดเก็บกากนิวเคลียร์ขั้นสุดท้ายที่ญี่ปุ่นจะประสบเช่นเดียวกับที่เยอรมนี

ในทางทฤษฎีวิธีการ approach แบบ political opportunity structure คือ พื้นฐานสำหรับแนวความคิดในเรื่องสถาบันทางการเมืองในระดับชาติที่จะตัดสินใจต่อความเป็นไปได้ต่างๆของประเด็นที่เคลื่อนไหว เช่น การจำกัดขอบเขต (confines) ยุทธศาสตร์และการตัดสินใจ จำกัดกิจกรรมต่างๆ เรื่องดังกล่าวนี้ Kitschelt (1986) ได้ระบุว่า political opportunity structures function as “filters” between the mobilization ประเด็นก็คือว่า หากประเทศใดมี political opportunity structures : POS เป็นกลไกแบบเปิด สำหรับการเคลื่อนไหว การแสดงออกต่างๆก็จะทำได้โดยง่ายแบบ freely แต่ในกรณีนี้ในทั้งญี่ปุ่นและเยอรมนี ตามการศึกษาของ Kitschelt (1986) และ Honda (2003) ระบุว่า เป็นประเทศที่มีโครงสร้าง “ปิด” ดังนั้น การพิจารณาของทั้งสองประเทศนี้จะต้องระมัดระวังมากขึ้น

รายการที่จะต้องพิจารณาในเรื่องของโครงสร้างทางการเมือง จะพิจารณาแบบแผนของ Kolb (2007) คือ

- (1) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผู้แทนสาขาของรัฐบาล (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)
- (2) ดิกรีสองสหพันธ์รัฐ (บทบาทของรัฐบาลกลาง)
- (3) การมีอยู่ของระบบสองสภา (bicameralism)
- (4) ความเป็นไปได้ของขบวนการประชามติ (possibility of popular referendum)
- (5) จุดแข็งการทบทวนโดยระบบตุลาการ
- (6) ผลกระทบจากจำนวนพรรคการเมือง

ในการประเมินตามรายการข้างต้น ผู้เขียนได้ให้น้ำหนักคะแนนเป็น 0-2 ดังนั้น ผลรวมคะแนนของระบบการเปิดโอกาสทางการเมืองในเรื่องนี้จะอยู่ในเกณฑ์ 0-12 ความแตกต่างของช่องทางในจำนวน 3 รายการคือ (1) บทบาทของรัฐบาลกลาง (2) การมีอยู่ของระบบสองสภา (bicameralism) และ (3) การทบทวนโดยระบบตุลาการ คือที่มาของความแตกต่างของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของเยอรมนีและญี่ปุ่นที่ต่างกัน (จากข้อมูลการพิจารณาตามกรอบของ Kolb แสดงว่า ญี่ปุ่นมีลักษณะของโครงสร้างทางการเมือง – ปิดต่อการมีส่วนร่วมของการเมืองภาคพลเมืองมากกว่าเยอรมนี – ในขณะที่เยอรมนี หากจะกล่าวว่าเป็นประเทศ “เปิด” ตามคำเห็นของ Honda ข้างต้น ก็อาจจะเป็นเพราะการไม่เปิดโอกาสแบบ referendum – ผู้แปล)

Table 2 Index of the political institutional structure

	Executive-legislative relationship	Federalism	Bicameralism	Referendum	Strength of judicial review	Effective number of political parties	Index of political institutional structure
Germany	1	2	2	0	2	1	8
Japan	1	0	1	0	0	1	8

Quelle : Kolb, 2007, S. 207. *For convenience' sake, the simple notation is applied in the table in order of the turn mentioned above from the left to right.

Actors relations

ตามวิธีการประเมิน POS ของ Kolb (2007) จะอธิบายว่า การต่อต้านการก่อสร้างที่จัดการจากนิวเคลียร์ขั้นสุดท้าย – การต่อต้านพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์ ในญี่ปุ่นอยู่ในระดับต่ำ ?

ในการประเมินนี้จำเป็นที่จะต้องเพิ่มมุมมอง โดยที่ผู้เขียนได้เสนอให้พิจารณาถึง บุคลิกลักษณะของท้องถิ่นภูมิภาค บทบาทที่หลากหลายของผู้ปฏิบัติการเคลื่อนไหว ในกรณีของ Toyo town การลงรายชื่อของประชาชนเป็นบทบาทที่สำคัญในทางการเมือง ผู้อยู่อาศัยที่ไม่ได้ลงนามประมาณ 1/3 คือ จำนวนที่แสดงสัดส่วนเชิงปริมาณการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในขณะนั้น (ที่ยื่นข้อเสนอ) ดังนั้น ศักยภาพของท้องถิ่นและการกดดันของประชาชนในญี่ปุ่นที่มีต่อนโยบายสาธารณะนั้น มีความเข้มแข็งมาก และการที่รัฐบาลท้องถิ่นกล้าที่ถอนเรื่องคืนจากรัฐบาลกลาง เป็นครั้งแรกของญี่ปุ่น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในจังหวัด Kochi prefecture ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ตั้งอยู่ในเมือง Kubokawa town มาตั้งแต่ปี 1982 กรณีที่เกิดขึ้นนี้ไม่เพียงแต่เป็นเรื่องขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์เท่านั้น ยังจะเป็นผลต่อเนื่องไปยังขบวนการพลเมือง (citizen movements) ของญี่ปุ่นอีกด้วย

จากแผนที่จะสร้างที่ญี่ปุ่นจะฝากเก็บกากนิวเคลียร์คุณภาพสูง ในพื้นที่ 10 ชุมชน มีอันที่จะต้องเลื่อนการพิจารณาออกไป หากไม่ใช่การต่อต้านของชาวบ้านก็จะเป็นการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการในจังหวัดนั้นๆ และจังหวัดใกล้เคียง เช่น Fukai Prefecture – Lzumi village, Kochi Prefecture – Saga town , Kumamoto Prefecture – Goshoura town, Kagoshima Prefecture – Kasasa town , Nagasaki Prefecture – Shinkamigoto town, Shiga Prefecture – Yogo town, Kagoshima Prefecture – Uken village, Kochi Prefecture – Tsuno town, Kochi Prefecture – Toyo town, Nagasaki Prefecture – Tsushima city, Fukuoka Prefecture – Nijo town, Kagoshima Prefecture – Minamiosumi town, Akita Prefecture – Kamikoani village ในกรณีเมือง /จังหวัดต่างๆเหล่านี้ มีเพียงกรณีของ Yoyo town เท่านั้น ที่มีการยื่นเป็นเอกสาร ในกรณีนี้จากการศึกษาของ Honda (2003) ระบุว่า ญี่ปุ่นจะต้องเรียนรู้เรื่องของการสร้างความเห็นร่วมเป็นฉันทามติ – Consensus mobilization ซึ่งจะต้องขึ้นอยู่บนพื้นฐานของการหารือปรึกษา (deliberation) ในระหว่างภาคส่วน (sectors) หรือประชากร (population ยกตัวอย่างในกรณี

ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้แสดงความคิดเห็นผ่าน mass media หรือการสร้างปรากฏการณ์ทางสาธารณะต่อผู้นำท้องถิ่นที่สามารถ apply เรื่องการก่อสร้างสถานที่จัดเก็บกากนิวเคลียร์ ว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้ตกลงกับระดับจังหวัดก่อน มากไปกว่านั้น การบัญญัติข้อกฎหมาย (enactment) ว่า จำนวนผู้ลงรายชื่อเริ่มต้นจำนวน 2 % ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สามารถกระทำการเรียกร้องลงนามต่างๆได้

แล้วทำไมผลของการเคลื่อนไหวจึงเหมือนกัน ทำไมสถานที่การจัดเก็บนิวเคลียร์จึงมีปัญหาเกิดขึ้นทั้งสองประเทศทั้งการเคลื่อนไหวแตกต่างกัน ?

ในเรื่องนี้ Kischelt (1986) และ Kriesi et al.(1985) ให้คำตอบที่ชัดเจนต่อคำถามเหล่านี้ว่า เรื่องของผลลัพธ์โดยรวมหรือผลสะท้อนที่ได้รับของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม จะเป็นไประดับของการเคลื่อนไหว การวิเคราะห์ในโอกาสที่จะปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง ก็เป็นอีกจุดหนึ่งของความแตกต่างที่เกิดจากเคลื่อนไหวทางการเมือง ดังนั้น จำเป็นการอธิบายเรื่องระดับการเคลื่อนไหวที่ต่ำในญี่ปุ่นแต่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงมากกว่าก็เนื่องมาจากบริบทของโครงสร้างทางการเมือง เป็นองค์ประกอบ (ไม่ใช่แค่การเคลื่อนไหวมวลชน)

ในกรณีของเยอรมนี นั้น ผลอันเนื่องมาจากนโยบาย phasing -out ของรัฐบาล red – green government เกิดขึ้นก็เพราะผลต่อเนื่องมาจากการไม่สามารถเดินหน้าต่อในเรื่องของสถานที่จัดเก็บกากนิวเคลียร์ขั้นสุดท้ายที่ไม่สามารถตกลงหรือจัดการได้ ซึ่งมีการต่อต้านในระหว่าง 1977-1979 มาก่อนแล้ว การต่อต้านของเมือง gorleben ใน Lower Saxony และแนวทางของ red – green government คือการตอกย้ำในการขัดขวางแผนการนี้ อย่างไรก็ตามในกรณีของเยอรมนีนั้น ยังมีกฎหมายที่รัฐบาลมลรัฐจะเป็นควบคุมกำกับและเป็นผู้รับผิดชอบในกฎหมายตามที่รัฐบาลกลางบัญญัติขึ้น ดังนั้น อาจจะมีบางกรณีที่จะเกิดการไม่ลงรอยซึ่งกันและกันได้ อาจจะทำให้ไปสู่การใช้ระยะเวลาในการตัดสินใจและนำไปสู่การตัดสินใจเดินตามนโยบายแนะนำของรัฐบาลกลางในที่สุด

Conclusion

ในการศึกษาโดยเปรียบเทียบในเรื่องของสถานที่จัดเก็บกากนิวเคลียร์ของญี่ปุ่นและเยอรมนีนี้ แสดงให้เห็นว่าการเคลื่อนไหวที่ต่างกันของขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์ เป็นผลมาจากทรัพยากรและโครงสร้างทางการเมืองที่ต่างกัน แต่เกิดผลที่เหมือนกัน (ที่มาจากเงื่อนไขที่ต่างกัน) ในกรณีของญี่ปุ่น มาจาก กฎหมายของอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น เปิดช่องให้มีบทบาทแสดงออกต่อแผนงานต่างๆ แผนงานถูกเพิกถอนไปตามข้อเสนอของนายกเทศมนตรี ที่มีการเปลี่ยนแปลง แต่การแสดงท่าทีของนายกเทศมนตรีนั้นไม่ใช่การใช้อำนาจโดยลำพัง แต่มีการเคลื่อนไหวของมวลชนสนับสนุน โดยที่ขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์นั้นไม่ได้เป็นขบวนการขนาดใหญ่แต่อย่างใด

ในกรณีของเยอรมนี การมีบทบาทที่เข้มข้นของพรรคกรีน คือการเข้าถึงอำนาจรัฐในรัฐบาลสหพันธ์รัฐ ตั้งแต่ปี 2000 ที่เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของนโยบายนิวเคลียร์ของประเทศ แต่ต้องสรุปว่าขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์ของทั้งสองประเทศ (ทั้งๆที่มีขนาดต่างกัน) ล้วนแต่มีความสำคัญตามบริบท (context) ที่ต่างกัน.

.....

14 สิงหาคม 2554

Nagako SATO เป็น Doctor course ใน Osaka School of International Public Policy ,Osaka University and the Centre for the Study of Democracy (ZDEMO) Leuphana University of Luneburg