

第17回

## 原子力村と自治体

明治大学名誉教授、明治大学危機管理研究センター所長

中邨 章



### 原発事故と政策の4パターン

一般に公共政策と呼ばれるものには、4つのパターンがある。一つは「分配型」と指称される、誰も損をしない政策である。国民や住民、それぞれがなんらかの形で利益を得るタイプの政策を指す。60年代に国が進めてきた高度成長政策がその典型と言われる。この政策によって日本国民の生活レベルは、都市部と農村部を問わず格段に上がった。

もう一つは、「再分配型」と呼ばれる類型である。この種の政策は所得移転を伴う。そのため、再分配型では年代間の違いや所得格差による対立を生むことがある。最近の例では、年金問題が典型的なケースになる。高齢者世代は、年金制度の改正には反対である。年金が減額されると生活の基盤が崩れる。一方、若い世代は年金制度の改革を主張する。再分配タイプが年代間の確

執に発展するゆえんである。

ここまでは今回の原発事故とはそれほど関係がない。問題は先の2つの政策にある。一つは、「規制型」と呼ばれるパターンである。得をする人がいる反面、損をする人もいる政策である。原発開発が典型的な事例になる。電力はわれわれの生活に不可欠である。とりわけ都市部では、住民は電力の供給に大きく依存してきた。原発について危険性はほとんど意識されなかった。むしろ、開発は当然視されてきた。ただ、原発は迷惑施設である。都市近郊に造られるとなると住民の間で「NIMBY効果」が働く。自宅の裏庭に原発が出来るのはお断り、できるだけ遠隔の過疎地という要請が強まる。

最後は「自己規制型」である。実はこれが政策の中で、もっとも厄介である。しばしば、社会的に大きな問題を発生させる主因になる。今回の原発事故も、その原因はど

そうしたテクニカルな性格の強い政策であるため、この分野では専門家集団が重要な位置を占める。原子力政策は専門家グループを中心に立案され、それが国会にかけられてきた。しかし、国会がこれまで原発政策を継続して審議したことはほとんどなかった。むしろ議員の関心は、原子力政策を過疎対策に連動することに注がれてきた。わけても過疎地域を抱える議員にとって、原発政策に付随するアメをいかに地元に取り込むかが最も重要な関心事であった。その点で原発は、都市住民が得をする分、迷惑部分は農村地につけが回る規制型政策の典型である。

法定された政策は、その後、実施段階に移るが、それを担当するのは原子力政策の策定にかかわってきた専門家集団である。その意味からすると、日本の場合、原発政策は部外者のチェックをほとんど受けない自己規制型の政策分野になってきた。それが「原子力村」と呼ばれる政策集団であるが、これにかかわるグループ間には利益を相互援助する構造が成り立っている。役所が出す許認可に対する企業の天下りの受け入れ、企業から研究者に出される研究助成や寄付講座など、原発開発には閉鎖的な構造的問題が残る。

ただ、「原子力村」はこれまで必ずしも一体化した組織ではなかった。今回の原発事故で「村」の中身は、実際にはバラバラであ

ることが明らかになった。なかでも、原発を規制する官庁と、それを促進する部署が同じ経産省の傘下にあるという他の国では考えられない制度が継続してきたことが注目される。2つの部門を分離するという意見がある反面、佐賀県で休止中の原発を再稼働するという問題について、状況を住民に説明したのは規制官庁である原子力安全・保安院であった。常識では考えられないことが、今もつづく。

### 原発政策と自治体の役割

原発政策の規制や施設の安全確保などについて、これまで自治体はほとんど無縁で推移してきた。立地計画を除けば、政策の基本は自治体の頭上を越える空中戦で策定され、実施されてきたというのが、従来の経過である。なかでも、この政策分野では特定の専門家集団が作る「原子力村」の主導権が大きな役割を担ってきた。ところが、これからは違う。また、違うべきである。市長会などに代表される地方六団体は、原子力政策の開発や立案の初歩からかわる必要がある。今回の大事故からも明らかのように、一旦、大きな問題が発生すると、第一の被害者は自治体であり住民である。その点が、これまであまりにも軽視されてきたように思う。原発開発は損得を都市と農村に二分する規制型政策の性格が強い。自治体

うやら原子力にかかわる政策が自己規制型であったことに起因している。自己規制型では、政策を立案し、それを法律化し、出上がった計画を実施に移すのは、特定のごく限られた人びとである。政策分野は、アマチュアには無縁の排他的で外部からの監視を寄せつけない性格を持つ。

### 原子力村と危機管理

最近、「原子力村」という表現をよく目にする。これは、原発政策の発展や成長にかわってきた少数の人びとやグループを指す言葉である。原子力政策には特別な知識と経験が必要である。原子物理学などについて、高度な専門的知見がなければ理解できない政策部門である。数年前、原発を实地に見学した個人的な経験から言うと、現場を見て施設が異様に大きいこと以外、原子力発電の構造がどうなっているのか、説明を受けても皆目、見当すらつかなかった。

える努力を進めることが望まれる。

今回の原発事故ではもう一つ、政府が非常事態に備え関係する自治体と住民に対し「計画的避難区域」や「緊急時避難準備区域」などの指示を出す例が増えている。ところが、それらの施策を実行に移す責任は、地元自治体に課せられるのが通例である。これは国が住民から不評を買う責任を自治体に押しつける、「非難回避」(ブレイム・アボイダンス)と呼ばれる。程度の差はあれ、これはいずれの政府もよく使う政策手法である。ただ、非難回避は危機状況にあって、責任ある政府としては慎むべき方法である。その点が政府には十分、理解されていないように思える。このままでは、政府への信頼は一層、低下し、復興はままならなくなる。これからの成り行きが注目される。

### 筆者プロフィール

#### 中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学パークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学講師などを経て、明治大学名誉教授。現在、国際行政学会副会長、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。