

# 震災・原発事故と地方自治

金井 利之

東京大学大学院法学政治学研究所教授

## はじめに

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、激しい揺れとともに、大津波や火災などを引き起こして、多くの人命が失われ、生活・生業基盤も破壊された。しかも、福島第一原子力発電所1～4号機は、国際原子力事象評価尺度 (INES) のレベル7 (チェルノブイリ級) に達する深刻事故を起こし、震災後半年を経過しても依然として収束をしていない。広範囲の被害に伴い、警戒区域・計画的避難区域・特定避難勧奨地点では、事実上の強制移住を余儀なくされている。もともと、少子高齢化・経済不況・格差拡大・政情不安・官僚不信などの基礎的諸条件が悪いところに、地震・津波・放射能という三重苦が重なっている。

この東日本大震災においては、2つの異なる方策

が称揚されている。第1は、様々な意味でのコミュニティ・人間関係や「絆」「縁」などが、改めて見直されている。一般に「災害ユートピア」と呼ばれるように、多くの被災者を生む大災害は、被災者間でも、被災者・非被災者間でも自発的協力関係を促進する。第2は、それぞれの当事者の自発的・自主的な決断と行動の意味も、改めて見直されている。三陸地方の教訓である「津波てんでんこ」である。とにかく、自発的・自主的に避難することが、結果的には、社会的にも最も効果的であるということである。

この協力行動と単独行動は、個々の当事者の行動の方向性は反対ではあるが、当事者の自主性・自発性を重んじる意味では、共通の基盤も有している。本稿では、自発性・自主性の観点から、東日本大震災の地震・津波・放射能の三重苦に直面する自治体の問題を論じていきたい。

## 補完性の原理の限界

20世紀末から今世紀初めにかけて、地方自治の基本的原理は「補完性の原理」と呼ばれるものである。補完性の原理とは、身近なところでは身近なところで対処し、それができないものは、より大きな団体で対処するというものである。元来は、カトリック教の原理といわれるが、現在の日本に輸入されるときには世俗化されて宗教色はない。

補完性の原理は、東日本大震災直前までの日本

### かない としゆき

1967年生。東京大学法学部卒。専門分野は自治体行政学。東京大学法学部助手、東京都立大学法学部助教授、東京大学大学院法学政治学研究所助教授を経て、2006年より現職。

著書に、『財政調整の一般理論』（1999年、東京大学出版会）、『自治制度』（2007年、東京大学出版会）、『実践自治体行政学』（2010年、第一法規）など。

においては、非常に浸透していた。小泉政権の構造改革路線のスローガンである「民間でできるものは民間で、地方でできるものは地方で」という発想とも共通する。つまり、地方で処理できるものは、国ではなく自治体に任せるという、地方分権改革の論理にも援用される。さらに、自治体レベルでは、民間の住民団体・事業者でできるものは、自治体行政ではなく民間に委ねようという、NPM（新しい公共管理）や「新しい公共」の考え方もマッチする。NPM型の市場原理重視の新自由主義・構造改革・グローバル経済化と、NPOなどの非営利自発的活動の公共性原理重視の「新しい公共」は、相矛盾する側面も多いのであるが、補完性の原理から見れば、同じものなのである。

さて、平時であれば「地方でできることは地方で」という意味での補完性の原理で対処できるかもしれないが、東日本大震災のような広域かつ甚大な事態が発生すれば、当然ながら、個々の自治体で対処することには限りがある。いわば、「地方でできないもの」が発生するのである。このときに補完性の原理に立てば、当然ながら、国が対処すべきということになる。

自治体の震災対応能力には限界があるのであり、当然ながら国が支援すべきである。そして、それは地方自治の否定ではないし、集権化を要請するものでもない。むしろ逆であって、補完性の原理は、身近な団体で処理できないものは、大きな団体が処理しなければならないというものである。いわば、国に任務責任を発生させる。災害時・緊急時に集権体制が要請されるのではなく、災害時・緊急時には国により大きな任務責任が発生する。国が任務を果たさなければ、自治体から国は問責されるのである。さらに言えば、日本国政府が対処できないものは、諸外国・国際機関という国際社会が対処する責任を負うのである。

実際、住民は市町村の支援を求め、市町村は都道府県の支援を求め、自治体は国の支援を求め、さらに、国は外国・国際機関の支援を求める。自治体は、

国から復興のための人的・財政的・政策的・知識的支援を求めている。これは、自治の放棄でも無責任でも依存でもなく、全く当然である。このように支援を求めると、得てして大きな団体側は、「先ず自助努力が大事だ、甘えるな、タカリだ」などと内心は思うかもしれないが、そのような雑音を気に掛ける必要はない、というのが補完性の原理なのである。補完性の原理は、平時だけでなく災害時にも通用する。

## 逆補完性の原理の浮上

自治体で対処できない問題は国が対処する任務責任を負う。観念的・政治的・道義的にはそれで構わない。しかし、国が任務責任を果たせるという保証は、実は全くない。補完性の原理の暗黙の前提は、身近な団体より大きな団体は能力があるという発想であり、いわば、重厚長大型＝20世紀型発想の残滓が存在する。自治体より国が有能であるという前提がある。

補完性の原理は、国も自治体も両方できるのであれば、自治体が対処する、ということの意味している。自治体ができないことは国ができるという前提で、補完性の原理は成り立っている。しかし、その前提は自明ではない。もっとも、国も自治体もできないのであれば、考えても仕方がない、ともいえる。仕方がないと思えば停止すればそれまでであるが、それでは住民生活は立ちゆかない。ならば、国も自治体もできないときには、満足水準を下げて、できることを改めて探していくしかない。補完性の原理は、こうした動的な探索メカニズムを必要とする。

実際、東日本大震災では、国がやるべきことは沢山あり、首相官邸や政権・各府省は主観的には一生懸命に対処したようである。しかし、短時間に膨大な情報分析と意思決定・合意形成が必要であった。政官・与党内・与野党での協力がもっと円滑であれば、国ができることは、もっと多かつたかもしれない。国政当事者が自治体から問責されるのは当然である。しかし、自治体でできないことが、直ち

に国ができることを意味しない。国が突然に仮設住宅を建設し、ガレキを処理し、インフラを復旧し、生業を再建できるはずがない。国が突然に原子力発電所の事故を止められるはずがない。所詮は人智・人能を超えたことも沢山あるのである。

自治体に問われることは、国でできないことを自治体でどうするか、である。国でできないのは、国の任務責任の放棄であるから、国を問責するのは自治体の仕事である。これが補完性の原理に基づく対処である。実際、ただでさえ国政は無能・鈍重なうえに、被災地住民を逆撫でする言動をする大臣・官僚が後を絶たない。従って、こうした事態を看過することは、観念的・政治的・道義的には許されない。しかし、実務的・生活的・利害的には、それだけでは済まない。国を批判していれば、被災住民の生活は確保されるのかというと、そうとは限らないのである。

簡単に言って、国でできないのであれば、自治体で自発的・自主的に対処するしかないということである。自治体でできないのであれば、住民で自発的・自主的に対処するしかない。確かに、被災自治体・住民の力は、平常時以上に弱っている。だからこそ、国は観念的・政治的・道義的には支援する任務責任がある。しかし、大震災であれば、国の力も平常時以上に弱っている。泣き言を言っても始まらないのであり、自治体・住民は自主的・自発的に行動する任務責任がある。

要は、国ができるのであれば自治体は対処するまでもない。国ができないから自治体が対処する。さらに言えば、自治体ができるのであれば住民はするまでもない、自治体ができないから住民が対処する。これが、「逆補完性の原理」である。大きなところでできるものは大きなところで対処し、それができないものは、より身近なところで対処するというものである。

大津波の危険に直面して、国が自衛隊を派遣して避難させられるのであれば、国に任せればよい。自治体が住民全員を避難誘導できるのであれば、自治体がすればよい。あるいは、消防団や地域コミュ

ニティや近所の人が連れ立って逃げられるのであれば、そうする方が望ましい。しかし、現実にはそれができないならば、各自が逃げるしかない。原子力発電所の深刻事故の可能性に直面して、国がSPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）の予測に基づいて、バスを用意して、周辺住民を避難させてくれるのであれば、それでよい。しかし、現実には、「データが不充分だ、パニックは困る」などと躊躇して、国は周辺住民を迅速に避難させるとは限らない。ならば、自治体が国の情報提供や指示などは待たずに、「てんでんこ」するしかない。そして、自治体が住民を集団避難させないのであれば、住民が個別に「てんでんこ」するしかない。

## 逆補完性の原理の射程

第1に、逆補完性の原理は、大震災などの緊急事態に限られた、いわば緊急避難的な対処指針であり、平常時には補完性の原理が妥当するであろうか。必ずしもそうではない。平常時であれ非常時であれ、両原理はともに成立する。いわば、相互補完的にフィードバックすべきものである。そして、それは戦後日本の地方自治の実践の蓄積にもっとも合致する原理である。

自治体の力には限りがあるから、国が支援すべき事柄は多い。だから、利益誘導・依存・陳情と呼ばれようと、必要なものは国に要求する。しかし、自治体の力があるものまで、国が抱え込むことはないから、移譲すべき任務は移譲すべきである。さらに、自治体の力を付ける分権改革も追求されなければならない。これらが補完性の原理の世界であり、平常時でも非常時でも同じである。

同時に、国がやらないものは、自治体が積極的に取り組んできた。国が公害対策、開発指導要綱、高齢者在宅福祉、内発的發展、情報公開を対処しないから自治体が、専行した。先行する自治体に追随して国が対処するようになればそれでよい。これが平常時の逆補完性の原理の蓄積である。先行自治

体の単独専行によるシビルミニマムが、動態的に国のナショナルミニマムの改訂を促す。そうなれば、逆補完する必要はなくなる。しかし、超然的に国が対処しないこともあるから、逆補完し続ける必要が残る場合もある。そして、こうした逆補完性の原理は、大震災のような非常時にも同じく適用されるのである。

第2に、逆補完性の原理は、各当事者の利己的で調和の取れない活動を輻輳させることで、様々な副作用を生む危険はないのであろうか。当然に、大ありである。各人・各自治体がバラバラに逃走を始めれば、渋滞で結局避難できなくなったり、パニックで却って事故被害が発生するかもしれない。また、各当事者が不十分な情報と判断に従い、却って危険な行動をとるかもしれない。逆補完性の原理の副作用は、他人任せにしたときの副作用との比較衡量も必要とする。自治体ができないことは国がすべき任務責任はある。しかし、それを国が現実果たすとは限らないからである。従って、一般的にどちらが正しいかは言えないのである。

津波の場合には、逃げようとして事故・渋滞になると、逃げなくて飲み込まれるのと比較衡量し、「てんでんこ」という指針になったのであろう。原子力発電所深刻事故の場合には、逃げようとして短期的に事故になる危険と、逃げずに長期的に被曝する危険を比較衡量して、短期的なパニックを起こさないことが、為政者の脳裏を占めるかもしれない。しかし、深刻事故の程度がどうなるか、国が情報を出さないかもしれないし、そもそも、国も分からないかもしれない。自治体為政者が短期的なパニックを起こさず、国・専門家などから情報提供がほとんど途絶するなかで、どのような対処をするか。さらに言えば、そのときに、避難のための手段を日頃から準備しているか、などが自治体に問われているのである。

第3に、逆補完性の原理は、強者の論理でもある。各当事者が個別に対処すると言うことは、対処能力のある当事者は何とかなるが、対処能力のない当事者は対処不能ということである。新自由主義の

格差社会に相応しい弱肉強食の原理にもなりうる。そうしたことを防ぎ、公平性と公共性を確保するのが国・自治体という政府部門の任務である。だから、国・自治体がきちんと対処すれば、逆補完性の原理は発動する必要はなくなる。ただ、不幸にして／無能にして／無責任にして／悪意にして、国などが対処できないときにどうするのが、逆補完性の原理の守備範囲なのである。

無能な国に直面した自治体、あるいは、無能な自治体に直面した住民は、道義的に苦しい立場になる。自分だけで逃げていいのか、周りを見捨てていいのか、ということである。逆に言えば、居残る側からすれば、自分は見捨てられたのか、周りの敵前逃亡を許していいのか、ということである。逆補完性の原理では、国が対処をしないのであれば、可能であれば、各自治体は、自発的に周囲の当事者を支援する。自治体に対処しないのであれば、可能であれば各個人は、自発的に周囲の当事者を支援する。その可能か不可能かの判断は、各当事者が行うしかない。逆補完性の原理は、各当事者の道義的な苦悶を緩和する。各当事者は、自らの良心に従って行動すればそれでよいのである。

## おわりに

地方自治は、住民および自治体の自主性・自発性に依拠するものである。自主性・自発性は、他者に支援を求めたり、他者を問責することも、含みうるものである。単純に、自立という孤立と籠城をするものではない。しかし、他者に支援を求めても、あるいは、問責をしても、実務・生活・利害は確保されるとは限らない。自治体・住民は、観念・政治・道義だけで暮らしているのではないからである。そのようなときには、自主的・自発的にできることを探して、専行するしかない。

勿論、ある住民や自治体の独断専行によって、周りの住民・自治体が迷惑を被る可能性は、少なくともない。そのような危険を重く見れば、より大きな団

体による統制ある秩序化が求められるだろう。「国難」という非常時には、「日本は強い国」などとナショナリズムを称揚して、住民・自治体の服従を求めることになりがちである。しかし、国政などは所詮は政局・政争優位であり、既得権益の死守と足の引っ張り合いであって、まともに対処できるとは限らない。

ならば、せめて、可能な範囲で住民や自治体が専行を積み重ねていくしかないのである。そういう住民・自治体側の実務の積み重ねが、国に対する問責に力を与え、国政当事者の行動を規律付け、国の対処能力を高める作用もあるのである。■

