

# 書評と紹介

松尾隆佑著

## 『3・11の政治理論』

——原発避難者支援と汚染廃棄物  
処理をめぐる——



評者：鈴木 宗徳

表題に「政治理論」と掲げられているように、本書は福島第一原発事故後に現出した「避難」および「廃棄物処理」という二つの問題に対し、政治学、とくに政治理論が何を為しうるのかについて正面から探究した研究書である。原発事故後に起きた諸問題を扱った類書は数多あるものの、環境社会学や地方自治論ではなく政治理論の立場からの立論である点に、本書のなよりの独自性がみられる。後に述べるように、抽象的な水準で洗練された規範理論を具体的な事例に適用するという意味でも、そして異なる文脈に適用されていた理論を「避難」に応用するという意味でも、本書は大きな成果をあげている。

本書の全体は、「第1部 政治理論に何ができるか」、「第2部 避難者をどのように支援すべきか」、「第3部 放射性廃棄物をどのように処理すべきか」の三部から構成され、第1部で著者の立場が明らかにされた後、つづく二つのなかでそれぞれの課題についての分析および政策に対する評価がなされている。

### 1 事故後の政策評価を行うための諸原則

著者は、原発事故後の二つの政策を分析・評価するにあたって「規範的政策分析」という立場を選択する。これ以外にも、政策の効率性を経済的に測定する「費用便益分析」や、専門家以外に市民や主要なステークホルダーを包摂して民主的正統性を高める「参加型政策分析・熟議型政策分析」といった立場が考えられる。規範的政策分析とは、一般的な評価基準や原則を定式化したうえで、規範的な観点から政策を分析するものだが、分析者の役割を果たす専門家は、費用便益分析のように独立した立場でこれを行うのみならず、参加型・熟議型政策分析として市民と協働し、しかし規範理論家として民主政治の正統性を支える価値を実現するという観点から、「口うるさい忠告者」でなければならないと著者は述べている。

第2部で政策の分析・評価がなされる「避難者支援」の事例については、「包括的平穏生活権」（生存権、人格権、財産権）や「人間の安全保障」などと呼ばれてきた基本的な諸権利が実現されてきたかどうか、基準として重視される。その一方で、避けがたい現実の制約による実行可能性も、考慮に入れられなければならない。つぎに第3部で扱われる「汚染廃棄物処理」の事例については、上記の基本的諸権利に加え、イヴォ・ウォーリマン＝ヘルマーが整理した、分配的正義、手続的正義、承認的正義が、規範的な観点として重要となる。彼は分配的正義について、①廃棄物の地域間での平等な負担という原則、②汚染者負担原則、③受益者負担原則の三つを指摘するが、著者がこれに④責任者負担原則を加えるべきと指摘している点は、重要である。手続的正義としては、決定過

程の透明性やステークホルダーの参加（包摂性）、そして彼らへの適切な情報の提供が肝要となる。そして承認的正義については、エスニック・マイノリティや経済社会的に不利な立場の人びとの平等な尊重にかかわるが、これを本書の事例の検討に加えるのは難しいとされる。以上から、分配的正義と手続的正義に合理性（有効性、比例性、必要性など）を加えた三つの観点から分析・評価を行うことが確認される。

## 2 避難者支援政策の評価

第2部で扱われるのは、避難者支援が適切であったかどうかという、これまでの政策の分析・評価である。著者が整理するように、政府は復興政策の目標を避難者の帰還に据えるものの、のちに全員帰還の方針は断念され、帰還または移住の促進による早期の「避難終了」を目指すものへと方針転換した。そこで著者が中心のとり上げるのは、避難者が避難元と避難先の二重生活を長期にわたり強いられるという問題である。事故の5ヶ月後に制定・施行された原発避難者特例法によって、避難者は住民票を移さなくても避難先で必要な行政サービスを受けられるようになっていた。しかし、住民票がなければ日常生活で様々な不利益を被るし、多くの区域外避難者の存在が知られないまま、支援から漏れてしまう結果となる。今井照らが早くから「二重の住民登録」を提言したものの、こうした対応がなされることはなかったのである。事故の翌年に制定された子ども被災者支援法は、個人の選択を尊重した支援の必要性をうたったものであるにもかかわらず、被災者の意思が政府の基本方針に十分に反映されることはなかった。

もちろんこれ以外にも、避難者支援について指摘されてきた、関連死・ストレス・自殺と

いった諸問題、福島県以外では健康調査が行われていないこと、そして賠償の不十分さや避難指示解除に伴う支援の打ち切り（なかでも2017年3月の借上住宅供与の打ち切り）といった支援の不適切さの事例を、著者は丁寧に拾い上げている。これらを踏まえ、著者は避難者支援政策を厳しく（厳正に）評価する。すなわち、そもそも、被災者個人の権利保障や生活再建ではなく「創造的復興」と呼ばれる経済復興が目標とされ、それを主導したなかに政治学者たちが含まれていたこと。その結果、「避難する権利」は蔑ろにされインフラ整備ばかりが急がれ、2019年までに復興事業費の実に49.5%がハード面に投入され、災害救助や生活再建などはわずか7.5%にすぎなかったことが、指摘される。加えて、「被災者支援はもういい」と考える者が増え、支援を必要とするマイノリティが特権を享受しているかのようにみなされることとなってしまった。規範理論家はこうした世論に抗し、デモクラシーの基盤たる市民間の平等な尊重のため、政策過程の倫理的制約を強めるように求めてゆくべきであると著者は説いている。

そのうえで著者は、上記の「二重の住民登録」の提案を「ステークホルダー・シティズンシップ」という構想にまとめている。すなわち、避難者の多くが経験したのは、帰還しないと決めた人を含めて、被災元への愛着と関心を持ち続けているという「通い復興」の現実であった。被災地の復興という観点からも、人口が急減した被災地の自治に避難者が担い手として関与することは否定すべきではない。その一方で、複数の自治体（もしくは複数の国家）への帰属を認める「多重的シティズンシップ」には広範な抵抗感が存在すると思われるが、著者は、異なる基礎自治体で投票権をもつことが政治的平等に反するとは言えないと主張する。な

ぜなら、個人が複数の利益団体への帰属を通じて多重的影響力を行使できることは不平等と捉えられていないからだとされる。著者は、政治的平等を一人一票としてのみ捉えるデモクラシー理解を修正すべきであると主張している。

ステークホルダー・シティズンシップの構想は、ライナー・バウベックの主張に依拠したものである。すでに「デニズンシップ」といった形でシティズンシップの多重化が承認されつつあるように、移民が複数の政体に利害関係(stake)を抱いていることは尊重されなければならない。どの政体に移民のシティズンシップを認めるかは、その居住期間が一定の持続性をもつかどうか指標となり、たんに投資や租税回避に関心がある者や、もはや出身国に生活基盤のない移民三世にまでステークホルダーの地位を認めることは考えにくい。この原理を原発避難者に適用する場合、居住期間よりも権利保護と福祉実現の観点から二重の住民登録を認めるべきというのが、著者の主張となる。そして被災地の住民自治という観点からも離散した住民がステイクを持ち続けることは望ましく、広範に拡散した人びとであっても、情報通信技術を活用して「帰属としてのコミュニティ」を維持・回復できることが主張される。

移民のデニズンシップの文脈で議論されてきたこうした原理を拡張して国内の避難者に適用する著者の主張は、たいへん意義深いものと言える。避難者が置き去りにされたまま、強引な帰還促進政策とインフラ中心の復興が上から押し付けられてきた現実に鑑みれば、政治学の規範理論家たちが洗練させてきたこの原理が現実の政策に採用されなかったことは、率直に悔やまれる。

### 3 放射性廃棄物処理政策の評価

第3部では、福島県以外における放射性廃棄

物処理政策が適切であったかどうかという、政策の分析・評価が行われる。福島県内については、除染土等を双葉町・大熊町の間貯蔵施設に保管した後2045年までに県外で最終処分する方針が定められている。そのなかですでに環境省は、放射性セシウム濃度が8,000Bq/kg以下のものは、最終処分量の低減のため全国の道路建設や農地造成などに再生利用するとして、実証実験も実施している。その一方、福島県以外の9都県でも8,000Bq/kgを超える除染土などの「指定廃棄物」が各所で一時的に保管されている。国は発生都府県内で処理するとの方針であるが、いずれの県でも最終処分場が決まらず一時保管が続いたままとなっているのである。

著者は、2011年に制定された放射性物質汚染対処特措法の立法過程を検証している。それまで環境省が形成した処理枠組みを追認し、国が責任を負う基準を8,000Bq/kgを超えるものとしたこと、最大81兆円となる国費を投入すること、そして発生都府県内での処理といった方針について、議論の余地があることが指摘される。

さらに各自治体で最終処分場が決められなくなった経緯を丁寧に論じたうえで、次のような政策の分析と評価がなされる。先に述べたように、分配的正義と手続的正義、そして合理性(有効性、比例性、必要性など)という三つの観点が採用されている。

著者の基本的な立場は、「不利益分配」という困難な問題に際して、広域の市民とステークホルダーを巻き込んだ会議体の設置を求め、処分場候補地の選定の透明性を高めることを主張するものである。それに加え、用地選定をめぐって被災者間で分断が起きていること、そして、国のみならず東電の責任も明確にすべきである一方で、それだけでは住民が当事者意識

をもちにくいことなどを、指摘している。

「分配的正義」については、受益者負担原則に基づくならば福島第一原発の恩恵を受けてきた電力供給地域で処分することになるし、汚染者負担原則や責任者負担原則に基づけば東電敷地内で処分することになるとする。著者は、少なくとも原発の恩恵に与ってきた過去世代を免責することは難しいのだから、東日本の一部地域での処分は否定できないと論ずる。「手続的正義」については、8,000Bq/kgを超えない除染土を再生利用するという方針が法改正なしに決定されたことには疑義があると、指摘する。「合理性」については、再生利用によって作られた資材の管理をめぐる懸念があること、事故や災害によって除染土が流出したり不法投棄があっても、原状回復義務や罰則規定が定められていないこと、そして、巨額の費用をかけて再生資材化することの必要性や効率性（比例性）について疑義があることなどが、指摘される。

これまでの政策について、著者は主に手続的正義と合理性の面で問題が多いとし、一般的な原則を全国知事会などで合意したうえで、立地点選定にかかわる具体的な条件を自治体や市民団体代表が合意し、そのうえで候補自治体および地域住民の広範な合意を重ねてゆくという多段階プロセスの必要性を主張している。

以上の内容紹介から明らかのように、本書の魅力の一つはその包括的な網羅性にある。冒頭で政治理論の立場からの立論であることを特徴として述べたが、著者はむろんそれ以外の分野で積み重ねられた知見をくまなく調べ上げたうえで議論を進めている。扱っているテーマは避難者支援と廃棄物処理のたった二つでしかないが、双方について緻密に論ずる著者の力量には驚かされる。いずれも現在進行形の課題である

が、本書が刊行された時点での信頼に足る経過報告として読むだけでも十分な意義をもっている。

第3部の廃棄物処理問題については、規範理論家がくり返し主張してきた「合意形成」の重要性が各都府県で蔑ろにされてきたこと、その際にどの原理を尊重しながら対立を解きほぐしてゆくべきなのかが明晰に主張されている。また、第2部のステークホルダー・シティズンシップの構想については、国内避難者への適用、さらには国内移住者にまで視野を広げようとする刺激的な議論を展開していて、どちらも規範的政治理論の意義を鮮烈に示すものと言えよう。読者の想像を刺激する後者の議論を拡張してゆけば、人口減少と過疎化に直面する地域において、誰をステークホルダーとみなすか、どのステイクをもつ人物を住民自治の構成員として認めるかという議論にも接続してゆく。「関係人口」の意義が強調されるなか、「元住民」以外にステイクをもつ者の意思をどこまで反映すれば、「内発的發展」は促進されるのだろうか。社会的起業家やコンサルが地域おこしに参画する場合、彼らは一律にステークホルダーとして認めるべきなのだろうか。…想像力を掻き立てる議論なのである。

また、シティズンシップの承認を媒介とした自治の意義、そして不利益分配という困難な課題を解決するうえでの合意形成の重要性といった指摘は、これまでの開発型の地方政治を超える道筋を明らかにするものとして評価することも可能である。補助金や賠償金と引き換えに迷惑施設の立地を受け入れさせるといった中央主導の開発型の政治は各地域に深刻な分断をもたらしてきたが、原発事故後もそれがくり返されているのである。著者は規範理論が政策形成に果たす意義を強調するが、研究者がそのことに自覚的になってこそ、開発型の政治を乗り越え

る可能性は切り拓かれてゆくのであろう。

原発事故の報道は日に日に少なくなり、被災者の困難がまだ「継続」している事実が忘れ去られようとしている。「復興が成功した」という掛け声が高まるなか、いわば、事故後に行われたことは失政だったのだとこのうえなく明

晰に指摘する本書は、今後も長くその価値を失わないであろう。

(松尾隆佑著『3・11の政治理論——原発避難者支援と汚染廃棄物処理をめぐって』明石書店, 2022年3月, 285頁, 定価4,500円+税)

(すずき・むねのり 法政大学社会学部教授)