

負の遺産とサステイナビリティ —負の選択ゲームと構造責任—

Burdensome Legacy and Sustainability : Negative Games and the Structural Responsibility

湯 浅 陽 一
Yoichi Yuasa

Abstract

This paper aims to discuss on “burdensome legacy” in which beneficiaries and defrayers are deeply separated in aspect of time. General principles for distributing costs of environmental disruptions such as “Pollutioner Pays Principle” can’t be applied to this legacy. This is because beneficiaries and parties relevant to the legacy cause had already passed away. For asking how to dispose of this kind of legacy, we are taking some cases of nuclear energy and local municipalities’ huge debt with key concepts of negative games and structural responsibility. Case studies have many differences but in common to need a long period to be disposed.

Burdensome legacy tends to be disposed by governments due to its long disposal period. In a social system, especially in national-local governments system, upper-level organisations such as national governments can set conditions of choice for lower-level organisations such as local governments and municipalities. These conditions are disadvantage but lower level organisations must act under them. Then, their choice should reach to lose games. This is the negative game. The concept of structural responsibility is for asking upper level organisations’ responsibility in the negative game.

By using these concepts, we have found two patterns. The first one is to ignore outbreak history of burdensome legacy and impose it to the lowest level organisation of municipalities. This pattern has typically found in a case of nuclear waste disposal. The second one is to also impose the legacy to the municipalities by emphasizing their responsibility or through some legal devices. This pattern can be found in cases of municipalities’ huge debt. Finally, in these patterns, burdensome legacies are shifted through or to local public finance. We can call this phenomenon “local public finance as garbage box”.

Keywords: Burdensome Legacy, Negative Game, Structural Responsibility, Local Public Finance as Garbage Box

要 旨

本稿では、原子力エネルギーと自治体の巨額債務を事例に、負の選択ゲームと構造責任を分析概念として

用いながら、負の遺産に関わる諸問題を検討するものである。負の遺産は、受益圏と受苦圏が時間軸において大きく乖離しているものである。汚染者負担の原則など、負担の処理に関わる従来の諸原則が適用できないため、新たな視点のもとでの処理方法が求められる。負の選択ゲームは、被支配主体＝下位の経営システムが、支配主体＝上位の経営システムの設定した条件のもとで、「パバ」を引かされるように、負けとなる選択をするように仕向けられていくものである。構造責任とは、このような選択肢を設定した支配主体＝上位の経営システムの責任を問うものである。これらの視点に基づき分析した結果、①負の遺産の発生来歴を問わないことで構造責任を消し、最下層に位置づけられる主体に転嫁しようとするパターンと、②負の遺産の発生来歴における下位の経営システムの責任を強調し、さらには合理的な選択とリスクに関わる契約上の仕掛けを用意することで、構造責任をみえにくくするパターンとがみられた。これらのパターンの中で、負の遺産の処理に関わる様々な負担は、最終的に地方自治体の財政に転嫁されているという「地方財政のゴミ箱化」現象が見出された。

キーワード：負の遺産、負の選択ゲーム、構造責任、地方財政のゴミ箱化

1 負の遺産をめぐる諸問題はどのようなものか

本稿では、社会の持続可能性を負の遺産の処理という視点から問うていく。負の遺産の処理は社会の持続可能性を確保するためには不可欠であるが、独特の角度からのアプローチが必要である。

環境問題を念頭に置くと、持続可能性の確保は、汚染物質の排出や資源の採取を抑制することによって可能となる。しかしこうした対処は、社会的な合意が得にくい。これらの環境破壊行為は、そもそも破壊することを目的としているものではなく、その行為によってえられる利益を目的としている。持続可能性の確保のために汚染物質排出や資源採取の抑制を行うことは、こうした利益を抑制しうるものであるため、反対の声が上がるのであり、それゆえに合意の形成が難しくなる。ここで問われているのは、環境に与えている負荷の抑制と、えられるであろう利益との背反関係である。これは受苦圏と受益圏の背反関係と捉えることができる。

本稿が問おうとしている負の遺産の処理は、持続可能性に関わるものではあるが、こうした問題とは構図を異ならせる。本稿における負の遺産の

定義は以下のとおりである。第一に、過去に形成・蓄積されたものであること、第二に、現代および将来世代の諸主体は、負の遺産から利益をえることはないこと、第三に、放置すれば何らかの形で社会の持続可能性を脅かすものであること、第四に、処理のための費用等の負担は現代および将来世代が負担せざるをえないこと。

この定義からみられるように、負の遺産に関しては、受益圏と受苦圏が時間軸において大きくずれている。受益圏と受苦圏のあいだの、地理的あるいは社会階層上の乖離は公害などでも多くみられるが、負の遺産のばあいは、利益をえた受益圏は過去の世代となるか、そうなる途上にある。負の遺産を処理するためには多くの負担が必要になるが、それを背負うのは、負の遺産を生んだ行為からは何の利益もえない、現代および将来世代に属する人々である。

一般に、受苦や負担と呼ばれるものの処理にあたっては、汚染者負担の原則や廃棄物の自区内処理原則、租税における応能・応益原則などの原則が用いられる。応能原則を別とすれば、基本的には、破壊行為を行った当事者か、破壊行為や税による行政サービスによって何らかの利益をえている人々が、処理のための責任や現状への回復、サー

ビス提供のためのコストを負うべきとされる。公害問題などのばあいは、受益圏と受苦圏が乖離していることが多いため、処理責任を問うために地理的あるいは社会階層上の乖離を埋めて、責任の所在を明らかにすることが必要になる。しかし、負の遺産に関しては、受益圏がすでに過去の存在となっているために、破壊をした当事者も、利益をえた人々も存在しない。受益圏側にこうした責任を求めることができないのである。では、だれがどのようにして、負の遺産を処理するための責任とコストを負うべきなのか。この枠組みは、どのようにして決められているのか。

負の遺産の問題は、受益圏と受苦圏の関係が時間軸において乖離しているという状況において、いかにしてこれを処理していくのかというものである。この問題を検討するにあたり、本稿では、負の遺産の事例として、原子力エネルギーに関わる問題と、地方自治体が抱える巨額債務に関する問題を取り上げる。原子力エネルギーに関わるものとしては、原子力発電に伴って発生する高レベル放射性廃棄物と原発の廃炉を取り上げ、地方自治体の債務については2つの自治体の事例を検討する。原子力エネルギーと自治体債務という2つの問題は、一見したばあいの差異が顕著である。これらは、前者が受苦型、後者が資源提供型の負の遺産と位置づけることができる（湯浅 2005）。異なった類型の事例を比較し、両者の共通点と相違点を探ることによって、多くの発見をすることができる。

本稿で取り上げる事例の共通点を確認しておく。これらはいずれも、国、都道府県、市町村という行政組織が深く関わっている。負の遺産は多様な形をとりうるが、規模が大きく、受益圏と受苦圏の時間軸の乖離が進んでいるほど、責任をめぐる諸原則の適用が困難になり最終的な対処には行政組織が関与せざるをえなくなる。国と地方の行政組織間の関係やそれぞれが置かれた状況は、国や地域によって異なる。日本の地方行政に関わる現状と諸制度も多くの特徴を持っているが、そうした特徴が、負の遺産の処理にも大きく影響し

ている。以下では、これらの行政組織のあいだの関係や制度上の諸特徴に焦点を合わせた分析を行う。

本稿の事例では、とくに市町村レベルの地方自治体が置かれた厳しい財政状況が重要な意味を持つ。多くの自治体が人口減少や経済的な停滞、財政難に苦しんでいるが、こうした事態が、負の遺産を生み出したり、処理の仕方に影響を与えるなどしている。

以下では、それぞれの事例の分析をとおして、地方財政をめぐる現状と、負の遺産の処理のパターンとのあいだにみられる関係を中心に考察していく。

2 分析の枠組み：負の選択ゲームと構造責任

本稿では分析上のキーワードとして、負の選択ゲーム¹⁾と構造責任を設定するが、その土台となる枠組みとして経営システムと支配システムがある（船橋 2010²⁾）。本稿で取り上げる事例では、すでに述べたように、国レベルと都道府県レベル、市町村レベルという3つのレベルの行政組織が負の遺産の処理に関わっている。負の選択ゲームと構造責任という分析概念は、これらの組織の関係の分析に適している。

上記の3つのレベルの行政組織のあいだには、交付金や許認可権限などを媒介に、支配システムにおける支配-被支配関係に類似した階層性が成立している。同時に、これらの行政組織は、それぞれに解決すべき課題を抱えた経営システムであり、順に上位と下位の関係にある。

上位の経営システムでもある支配主体は、その課題を、下位の経営主体でもある被支配主体に転嫁することによって解決することができる。このばあいは、支配主体=上位の経営システムにとっての課題の解決は、被支配主体=下位の経営システムにとっての状況の悪化を意味する。ただし、この転嫁の形は多様である。支配主体=上位の経営システムが強力であれば一方的に被支配主体=下

位の経営システムに押しつけることも可能である³⁾。

他方、国と地方自治体の関係のばあいは、一方的な押しつけは困難である。本稿が着目するのは、このような関係のもとでの、支配主体=上位の経営システムから被支配主体=下位の経営システムへの転嫁の形である。支配主体=上位の経営システムは、被支配主体=下位の経営システムの行為の選択肢を設定し、その選択を条件づけることができる。被支配主体はこの形で限定された条件の中でしか選択できない。この条件を通して、上位の支配主体=経営システムの課題解決に伴う困難は、被支配主体=下位の経営システムへと転嫁される。下位の経営システムからみて、この条件は、もともとが厳しいものであり、どのような選択をしても、不利な帰結にしか至らないものである。負の選択ゲームとは、このように、支配主体=上位の経営システムによって好ましくない結果に至る選択肢しか用意されていない状況のもとで、被支配主体=下位の経営システムが選択を繰り返し、不利な帰結に至るものである。

被支配主体は、このように制限された条件の中であっても、経営システムとして、自らの合理的な判断によって選択する。このことは、そこから生じる帰結に対しても、自ら責任を負うことを意味する。このような支配主体から被支配主体への転嫁は、経営システムとしての合理性を介しての負の遺産の押しつけである。

構造責任は、負の選択ゲームが展開しているケースにおいて、その選択肢を設定した支配主体=上位の経営システムの責任を問おうとするものである。汚染者負担の原則や自区内処理の原則からは、直接的に破壊行為をなした当事者や、利益をえている人々が責任を負う。負の遺産の処理においては、基本的には、これに最も近い主体が責任を負っているが、これらの主体は下位の主体であることが多い。かれらが直面する負の遺産問題は、負の選択ゲームの帰結である。では、負の選択ゲームを行わざるをえないような選択肢を用意した支配主体=上位の経営システムには、責任は

ないのか。これらの主体は、負の遺産の処理に必要な負担を背負う必要はないのか。社会システムの階層構造の中で、負の遺産が下位のレベルで処理されるとき、上位の主体には責任はないのか。構造責任とは社会システムの階層性を踏まえ、支配主体=上位の経営システムの責任を考察しようとするものである。

これらの分析概念を用いて、本稿では、日本の地方財政制度の中で、受益圏と受苦圏が時間軸において乖離している負の遺産がいかに処理されているかをみていく。

3 原子力エネルギーと負の遺産

本稿では高レベル放射性廃棄物の処理と、原発の廃炉という原子力に関わる2つの問題を負の遺産に関わるものと位置づける。原子力は、その危険性の高さに加え、放射能の減衰期間が長期にわたることから、世代を超えた対処が不可欠であり、負の遺産の中でも処理の難しいものとなりやすい。

3.1 高レベル放射性廃棄物処理施設の立地問題

高レベル放射性廃棄物の処理施設の立地問題からみていく（以下、高レベル廃棄物あるいは高レベル施設とする）。高レベル廃棄物は、事故によって発生するものではなく、原発の通常の稼働に伴って生じる使用済み核燃料と、これを再処理することによって生じるガラス固化体を指す。日本国政府は核燃サイクル政策を維持しているため、法律上、高レベル廃棄物はガラス固化体に限定されるが、本稿では双方とも対象に含める。

高レベル廃棄物の処理は、原発を保有するすべての国々にとって難問となっている。かつては海洋投棄などの処分も検討されたものの、現在では、日本も含めたほとんどの国で、恒久的に地下深く埋める（深）地層処分の方針が取られている。日本では2000年に「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」が制定され、地層処分施設の立地点を探す担当組織として原子力環境整備機構

(NUMO, ニューモ)が発足した。ニューモの手法は、候補地を公募し、関心のある自治体に手を挙げてもらい、文献調査から始める立地手順を進めていくというものである。しかし文献調査に応募した自治体は高知県東洋町のみであり、その東洋町も、住民の反対のため、1年を経ずして取り下げている。他にも関心を示す自治体はいくつかあったとされているが、いずれも住民の反対が強いことなどから、正式な応募には至っていない。候補地探しは極めて難航している。

処分が数万年という超長期に亘ることから、高レベル廃棄物は負の遺産であると位置づけることができる。難航の理由には、こうした期間の長さや廃棄物が帯びている放射能レベルの高さがあるが、本稿ではこれらの点に加えて、原子力関連施設の受け入れに関わる自治体間の階層構造の成立という要因を重視する。

船橋(2012)は、原子力関連施設の受け入れにあたり、各自治体において「二重基準」がみられることを指摘している。都市部の自治体は、原子力の発電利用を認め電力の使用という便益をえている。これは大規模事故のリスクを受け入れるということであるが、原発そのものは受け入れず、遠隔地に立地することでリスクや直接的な被害を回避しようとしている。利益を得るという点では原発の利用を認めつつも、発電所そのものは受け入れないという基準の二重性がみられる。原子力発電所を受け入れた自治体も、発電所は受け入れるが使用済み核燃料については他地域での処分を求めている。発電所を受け入れる背景には厳しい財政事情があり、その恩恵により難局を打開するという利点は得つつも、ごみの受け入れは拒否をする。ここでも原子力に関わる利益とリスクの一部は引き受けるものの、他のリスクは引き受けないという基準の二重性がみられる。同様のことは、核燃サイクル施設を受け入れたものの、高レベル廃棄物の最終処分地にはならないという青森県六ヶ所村にも共通している。

本稿ではこのような自治体の二重基準を、経営システムとしての自治体が、自らの経営課題を達

成するためにもっとも合理的な手段の行使方法として選択した戦略と位置づける。自治体は、原発の受け入れによって電力の供給や財政難の克服、地域活性化という課題を達成することができる。同時に、受け入れるリスクを限定することで、自らのリスクを抑制すると同時に、これを理由として否定的な人々からの合意がえやすくなる。二重基準という戦略をとることで、自治体は、他の主体に課題を転嫁し、負の選択ゲームの局面を少しでも有利なものに変えて、切り抜けてきたのである。

このような戦略と選択の帰結として、自治体間に階層が成立する。この階層は都市部を第一層とし、原子力発電所立地自治体が第二層、核燃サイクル施設のある青森県六ヶ所村が第三層、高レベル廃棄物の受け入れ地域が第四層となる。第四層は最終処分であるから、最下層ともなる。高レベル廃棄物は、最下層化された負の遺産という性質を帯びている。

最下層化された負の遺産という性質は、高レベル廃棄物の受け入れ地探しを極めて困難なものとしている。この施設を受け入れるということは、全国で発生した核のごみを一身に引き受けるということであり、階層構造のもっとも下位に位置づけられることを意味するからである。2000年代初頭に財政難から高レベル廃棄物の受け入れを検討した自治体の一つに滋賀県余呉町がある。同町の町議団が六ヶ所村に視察に訪れた際、六ヶ所村の幹部に「なぜ青森県は最終処分場を受け入れないのか」と問うている(東奥061024)。核燃サイクル施設を抱え、現時点ではもっとも高レベル廃棄物に近い六ヶ所村でさえ避け、他へ転嫁しようとしているものを引き受けることに対し、住民がいかにも厳しい感情を抱いているのかを示す発言である。

2018年までに海外で高レベル廃棄物施設立地点の確保に成功している国はフィンランドとスウェーデンしかないが、この2つの国のケースは、自治体間の階層構造という点からみると示唆的である。すなわちいずれの国も、人口も原発の数も多くなく核燃サイクル施設もない。両国とも、高

レベル廃棄物の処分施設は、最も規模の大きい既存の原発サイトに隣接して設置されることになっている。これらの国では、都市部と原発立地地域という関係はあるが、原子力関連施設の立地自治体間での階層構造は成立しにくい。

日本における最下層化された負の遺産という対処困難な性質は、これまでの原子力関連施設の立地方法と、その中で積み重ねられてきた歴史に由来する。このことは、原発をどのように立地してきたのかという歴史と、いかにして高レベル施設を立地するのかという問題を切り離して論じることができないことを意味している。しかし、現在の政府による立地の方法は、この2つの論点を切り離している。高レベル廃棄物という負の遺産の来歴と、これがまどっている社会的意味を問わずに、その処理だけを進めようとしているのである。受益圏と受苦圏が時間軸において乖離しているという負の遺産の性質からは、世代間の倫理も問われなければならないが、国内での議論は、その点にも踏み込めていない。

自治体という経営システムの上位には、国という経営システムが存在する。これまでの原発立地は、国の主導のもとに進められてきた。財政面などでの利益誘導を進める一方、高レベル廃棄物の最終処分地にはならないという方針も国が認めてきたものである。その帰結として、自治体間の階層構造が成立した。原発立地の歴史、すなわち高レベル廃棄物の来歴を問わずに、廃棄物処分の必

要性の強調と利益誘導策によって処分地を探すことは、政府が、自らの構造責任を顧みず、立地点となる自治体当局と住民のみ責任を負わせせることである。ここでは、負の遺産の来歴を切り離し不問にすることで、構造責任の所在を曖昧にするという支配主体＝上位の経営システムの戦略がみられる。

高レベル施設の立地点探しはもともと困難なものであるが、現在ではそれに拍車がかかっている。そうさせているのは、地方自治体の構造的な財政面での苦境と、それに乗じて構造責任を曖昧化させてきた政府の戦略である。現在の立地方法もこれまでの戦略の延長にあるが、難航しているという状況は、この戦略の限界を示している。

3.2 原発の廃炉をめぐる諸問題

原子力をめぐる負の遺産のもう一つの事例として、原子力発電所の廃炉を挙げておく。発電に使用された原子炉は、いずれ運転を取りやめ、廃止される。廃炉である。廃炉作業は数十年から100年を越える長期に亘るものと想定されている。この特性から、この事例も負の遺産の問題と位置づけることができる。

2018年10月の時点で、日本国内では23基の原子炉の廃炉が決定している（表1参照）。このうち、本格的な廃炉が始まっているのは東海原発など一部でありいずれのケースも、廃炉作業は初期の段階である。国内での廃炉は、実験炉を除け

表1 原子力発電所の状況（2018年11月7日時点）

原発の状況	数	
稼働中	7基	大飯③④、高浜③④、玄海③④、川内①②、伊方③
設置変更認可	6基	東海第二、柏崎刈羽⑥⑦、美浜③、高浜①②
審査中	12基	泊①②③、(大間)、東通 [東北]、女川②、浜岡③④、志賀②、敦賀②、島根② (③)
未申請	10基	東通 [東京]、女川③、浜岡⑤、柏崎刈羽①②③④⑤、志賀①、玄海②
廃炉	23基	女川①、福島第一①②③④⑤⑥、福島第二①②③④、東海、浜岡①②、敦賀①、美浜①②、大飯①②、島根①、伊方①②、玄海①

※丸数字は号機を表す。()は建設中、[]は建設・運転主体を意味する
出典：資源エネルギー庁 2018

ば実績らしいものがない。海外をみても、廃炉を終えている事例はかぎられている。一方、廃炉予定の原子炉の数は多く、今後は本格的な廃炉の時代を迎えるものとみられる。

廃炉は極めて困難な作業である。運転を終えた原子炉は、高いレベルの放射能を帯びている。日本も含め、廃炉作業は、原子炉を含めた発電所を解体し、更地に戻すことを想定している。解体に伴っては技術的な問題点が出てくることも考えられるが、課題はそれだけではない。

2018年の時点で廃炉に向けたうごきがみられるのは東海原発、浜岡原発などもんじゅである。このうち、東海原発ともんじゅの事例をもとに、どのような問題が発生するのかをみていこう。第一に、廃棄物である。原発の解体に伴って発生する廃棄物は放射能を帯びている。日本原電によれば、110万kw級軽水炉発電所の解体にともなって、50～55万トンの廃棄物が出るとされているが、そのうちの1～2%が放射性廃棄物とされている。放射性廃棄物は、放射能レベルが高いものから順にレベル1(L1)、レベル2(L2)、レベル3(L3)に分けられる。比較的放射性物質濃度が高いとされるL1廃棄物は、地下50～100mの施設に300年間保管される(日本原電2015)。ただし、これらはいずれも低レベル放射性廃棄物であり、高レベル放射性廃棄物である使用済み核燃料は含まれていない。高レベル廃棄物の処分地の立地選定が難航していることはすでに述べたが、これら低レベル廃棄物についても、すべてを原発サイト内で埋設することは決まっていない。したがって、処分地をめぐる検討を行う必要がある。

第二に、費用の問題がある。日本原電のばあい、廃炉中の東海原発を含めて4基の原発を保有しており、その廃炉費用として1800億円の引当金を準備をしていることになっている。しかし敦賀3・4号機の建設費用に使用してしまっており、資金が不足する懸念のあることが報じられている(朝日171117)。日本原電は、廃炉費用については「適切に確保する」(日本原子力発電株式会社2017)としているが、具体的な方法は示されていない。

電力を享受した世代の人々が廃炉費用を負担するのであれば、引当金の制度などを体系的に整備し運用することが求められるが、こうした制度が不十分であることが示唆される。

第三に、地域社会への影響がある。もんじゅの廃炉決定にあたっては、立地点である福井県や敦賀市が、作業員の人数を継続して確保することなど地域社会への影響への配慮を求めていた。ここでは、被支配主体=下位の経営システムである自治体から、支配主体=上位の経営システムである国に対する働きかけがみられる。国と自治体のあいだには階層性がみられるとはいえ、そのゲームは一方的なものではない。青森県における高レベル廃棄物の問題と同じように、自治体によるリスクの引き受けは、一定の利益の獲得と他のリスクの回避を条件としている。この条件は国と自治体とのあいだの約束として、国のうごきも制約する。相互行為である以上、下位の主体からの働きかけも無視できない。

廃炉そのものは長期間にわたって相当量の作業を要するものであり、廃炉になるからといって原発をめぐる経済活動がすぐに停止するわけではない。しかしもんじゅの廃炉は計画を途中で断念するものであり、自治体にとっては想定外であった。原子力施設の受け入れ自治体は、原子力政策を「国策」と強調する。国の政策はすべからず国策であり、原子力政策のみが国策ではない。それでも、自治体が国策であることを強調するということは、リスクの受け入れという判断を、支配主体=上位の経営システムである国が設定した条件のもとに下したものであることを反映している。立地自治体として、国に構造責任を果たすように求めているとも言えるだろう。

廃炉作業は、未だ手がついたという段階にある。今後の展開は不透明な部分も多いが、少なくともこれまでに浮上してきた論点からは、負の遺産として体系的に処理していくための準備は不十分であることがうかがえる。その中で、自治体財政や地域社会、そして将来世代の負担が重くなっていくことが懸念される。

3.3 負の遺産としての原子力の特徴

原子力に関わる負の遺産の事例から指摘できることをまとめよう。高レベル放射性廃棄物の事例では、自治体の財政は、施設立地の引き受けにおいて重要な要素となっている。現在の日本と地方財政制度は、高レベル廃棄物を最下層化された負の遺産とし、ごく一部の主体に背負わせる方向で作用している。政府の構造責任が曖昧化されるなかで、受益圏と受苦圏の時間軸での乖離という負の遺産に固有の難点もみえにくくなっている。原発の廃炉をめぐることは、不確定の部分も多いものの、廃炉作業が地域社会と自治体の財政に影響を与えることが懸念される。とくに費用負担をめぐる制度が不十分であることは、負の遺産としての問題点をより顕著なものにしうる。

原子力の事例における特徴としては、被支配主体=下位の経営システムである自治体が、支配主体=上位の経営システムである国に対して、一定の交換力を持つ形でのゲームを展開していることが挙げられる。国としても、原子力関連施設という危険を伴った施設を一方的に自治体に引き受けさせることはできない。そこでは、自治体からの要求を一定程度、飲むことになる。ここで飲んだ条件は、国と自治体のあいだの約束や協定として、のちのちまで政府にとっての制約となる。原子力関連施設に関わる自治体間の階層構造は、こうしたゲームの帰結であり、その中で、最下層化された負の遺産を一身に引き受ける自治体が探されている。

原子力に関わる負の遺産をめぐることは、地方財政を媒介とし、自治体の経営システムとしての合理性に依拠しながら、より下位の主体への負の遺産の集中が進行しているという現象を見出すことができるのである。

4 自治体の巨額債務問題

次に、北海道夕張市と青森県大鰐町を事例に巨額の財政上の負債を抱えた自治体のケースをみて

いく。自治体が抱える巨額の負債も負の遺産である。債務の返済は、夕張市のばあいは20年、大鰐町では30年間にわたって行われている。さらに夕張市のばあいは、破たんが発覚した時期が、債務が主として生じた時期からは10年以上遅れている。返済が長期に亘ることは、世代間での受益と受苦のずれを生む。返済の後半には、受苦のみを背負う人々が多くなってくるのである。かれらからみれば、巨額の負債は負の遺産以外のなにものでもない。

4.1 夕張市の破たん

夕張市の財政破綻の事例からみていこう。同市の破綻をめぐる概要は以下のとおりである。2006年6月、北海道新聞の記事によって北海道夕張市の財政破綻が表面化する。夕張市議会は2007年2月に財政再建計画を可決し、3月に総務相がその計画に同意することで、旧財政再建法のもとでの準用財政再建団体となる。再建期間は2007年から2024年までの18年間で、解消の対象となる赤字額は353億円であった。その後、財政健全化法の制定をうけ、2010年に臨時市議会が財政再生計画案を可決する。再生期間は2027年までの17年、赤字額は322億円である。これまでのところ、財政健全化法のもとでの唯一の再生団体である。

再生団体への切り替えの際に、再建期間が3年延びており、2007年の再建（再生）開始を起点とすれば、2027年までの21年間となる。この期間で353億円を返すため、平均すれば年17～18億円程度の返済額となるが、実際の再建（再生）計画では、初年度である2007年度は15億円に抑えられている。その後、解消額が年々増加する計画で、最終年度の2024年度で36億円となる。2007年度の夕張市の歳入額は83億円であり、解消額はその18%を占めた。これが2024年度には、歳入57億円のうちの36億円となり、約60%となる。極めて厳しい計画であることがうかがえる。

メロンや映画祭で有名な夕張市は、もともとは人口10万人を有する国内有数の産炭地であった。

しかし国内の石炭産業の衰退とともに市内の炭鉱も1990年までにすべて閉鎖されてしまう。財政を破綻させた巨額の債務は、1980年代から90年代にかけて展開された大規模な観光事業の失敗によるものである⁴⁾。炭鉱の将来が不安視される中、夕張市は観光事業に活路を求め、1980年夕張市石炭博物館、83年石炭の歴史村、85年めろん城、88年ロボット大科学館などを矢継ぎ早に建設する。スキー場であるマウント・レースイと2つのホテルの開発も進めた。しかしこれらの事業はほとんどが失敗に終わり、巨額の債務が残される。破綻の発覚が2006年とやや後になったのは、「ジャンプ」と呼ばれる不正な会計操作による隠蔽があったからである。こうして蓄積された負の遺産としての巨額の負債を、現在では1万人を下回っている夕張市民が返済しつづけている。同市が破綻に至る背景には、産炭地としての衰退と、それに対処しようと展開した観光開発事業の失敗がある。このかぎりにおいて破綻は、経営システムとしての夕張市の合理的な選択の帰結であり、その責任として、市民が返済をすることは当然視される。これは、国や道の基本的な姿勢でもある。

しかし、同市が置かれた旧産炭地という構造的背景をみれば、この破綻が負の選択ゲームの帰結であることが理解できる。夕張市は、炭鉱ができる以前にはほとんど人が住んでおらず、石炭の最盛期には10万人を越える人口を抱え炭都と呼ばれるまでになっている。炭鉱がなくなったときの影響は、他の産炭地と比べても巨大であった。無謀と思われる観光事業の展開や不正会計による隠蔽は、市の責任である。他方、国内炭の縮小は国の政策である。国の政策によって地域内の産業が縮小していく一方で、振興のための手段が限られているという状況は、負の選択ゲームを迫るものである。この状況下では、静かに衰退を続けていくか、リスクを取って積極策に出るしかない。財政破綻はその賭の失敗であり、負の選択ゲームの帰結の1つである。

加えて、夕張市の破綻においては、何らかの形

で関与していた事業者も責任を免れている。夕張市の観光開発については、松下興産が積極的に乗り出してきていた。しかし、状況が悪化すると、保有していたホテルやスキー場を市の第三セクターに売却して撤退をする。この売却額は、当時の相場から考えて非常に高額であったとされている(北海道新聞取材班2009)。ここでは、事業の失敗に関わる負債の一部が、民間事業者から市の財政へ転嫁されていることになる。また、市に対して融資を行った金融機関に対しては、全額が返済されている。かりに民間の融資先が倒産したばあい、担保や債務保証による回収を行うか、回収不能となることによる損失を被ることになる。こうした事態を回避するために金融機関は融資先についての審査を行うのであり、失敗の責任は自身で背負うことになる。しかし夕張市のケースでは、金融機関は全額を返済されており、破たんたったところに融資をしたことによる損失を被ってはいない。政府だけでなく、関連のあった民間事業者も、その責任を回避しているのである。

この事例においては、夕張市の直接的な責任が強調される一方で、政府が背負う構造責任が希薄化され、かつ、開発事業者や金融機関の責任も問われていない。夕張市の責任は小さくないが、夕張市のみが責任のある主体というわけではない。にもかかわらず、責任を問われているのは夕張市だけであり、他の主体の責任と負債も、市が背負う形になっている。財政健全化法での返済期間は20年を上限としているが、自治体が背負う債務額が大きくなればなるほど、この年限に近づき、受益圏と受苦圏の時間軸における乖離も広がっていく。構造責任が希薄化されることで、負の遺産としての性質が強まっているのである。

4.2 リゾート法と大鰐町の巨額債務

もう1つ、自治体が抱えた巨額負債に関わるものとして、1987年に制定された総合保養地域整備法(以下、リゾート法)によって引き起こされた事態をみていこう。リゾート法は、夕張市も含めて全国の自治体にリゾート開発ブームを引き起

こしたが、そのほとんどは、失敗と言わざるをえない結果となる。この中で注視すべきは、損失補償という形で、計画に関わる実質的なリスクを自治体が引き受けていたことである。

リゾート法に基づいた開発計画を立て、失敗した結果として巨額の負債を抱えたケースとして、青森県大鰐町が挙げられる。大鰐町は、リゾート法が制定されると、その月のうちに第三セクター「大鰐地域総合開発」を東京の民間業者2社と共同で設置する。開発計画はこの民間の主導のもとに積極的に進められた⁵⁾。続々と開業された大規模なリゾート施設は、当初こそ好況であったものの、その好調ぶりは長くは続かず、「大鰐地域総合開発」も、89年からすでに年間1億円を越える赤字を出していた。

リゾート計画の破綻の表面化は、96年にこの民間業者のうちの1社が破綻状態にあることが報道されたことによる。この事業者は、バブル崩壊の時期に巨額の不良債権の処理が問題った住宅専門金融会社（住専）のうちの1社の大口融資先であった。大鰐町でも、この事業者の深刻な経営状態は、住専に関する報道が行われるまで知られていなかった（伯野2009:114）。開発計画の拡大はこの民間業者が主導権を握る形で進められたおり、その意味ではこの事業者の責任も問われる必要がある。しかし報道があった時点ですでに債務超過に陥っており返済能力はなかった。大鰐町でも三セクの累積赤字は25億円を越えており、事業は行き詰まってしまったのである。

積極的なリゾート開発が進む中で、町は、事業者に言われるままに、三セクが金融機関からの巨額の借入れを行うことを認めてきた。この借入れの際に契約条件に組み込まれていたのが損失補償である。これは、三セクが破綻したばあいには町が返済を肩代わりするというものであるが、町を苦しめたのが、その中の「破綻したばあいには3ヶ月以内に支払わなければならない」（伯野2009:134）という項目であった。全額を肩代わりするだけでなく、即座に支払わなければならないのである。

この時点で、町が損失補償をしていた借入れは90億円近くに上っている。標準財政規模で30億円ほどの大鰐町にとっては、返済だけでも重荷であるから、即座の返済などできるはずもない。町は債権の放棄などを金融機関に依頼するが、受け入れられなかった。国もまた、何の手当も講じなかった。このような形の損失補償契約は全国の自治体で広く行われているものであった。したがって、同様の事態に苦しんだ自治体も数多い。

大鰐町では1997年12月に、この問題に対する解決枠組みが出来上がる。町と第三セクター、3つの金融機関で五者協定が結ばれたのである。三セクと公社の債務の合計は約102億7000万円であり、そのうち町の損失補償は90億9500万円となった。この債務を、町が年間3億円ずつ、30年間財政支出をして返済する（東奥060611）。この枠組みにおいて三セクは清算されていない。三セクを清算してしまえば、「3ヶ月以内に返済」という条項が生きてくるからである。

このような大鰐町の事例を本書の分析枠組みで捉えると、以下のような点が指摘できる。リゾート法の制定とリゾート開発の流れはそもそも国が作ったものであるが、その背景には、貿易不均衡の是正を理由にアメリカから求められていた内需拡大の実現がある。労働時間を短縮させて余暇時間を増やし、それによってリゾート関連施設への需要を増やそうというのである。さらに当時の国には、NTT株の売却によってえた巨額の資金があった。この資金の活用先として、政府系金融機関を通じて自治体に融資する方法が取られたのである。内需拡大というアメリカからの要請への対応にせよ、資金の活用にせよ、政府にとっては経営課題の1つである。リゾート開発は、政府という経営システムにとっての経営課題を解決するための手段であった。

他方、地域の衰退に悩む自治体にとっても、地域の活性化は重要な経営課題である。とはいえ、自分たちが独自に取ることでできる方法は限られているため、地域活性化をうたう国の政策は魅力的なものとも見える。リゾート開発は、国と自治体

という2つの経営システムにとって、それぞれの経営課題を解決するかのようにみえるものだった。

しかし、経営課題の解決に向けた取り組みは、常にうまくいくとはかぎらない。首尾良く事が選ばなかったばあいには、何らかの損失や責任が生じることになる。とくに、投資や借入れを伴うものであれば、金銭的な損失が発生することになり、それを誰が負担するのかという問題が発生する。

こうしたリスクは、リゾート開発に手を染めた自治体関係者の念頭に、まったくなかったわけではないだろう。ただし、計画への着手にあたり、当時の大鰐町長だった油川氏は、国の関係者から「まったくリスクはない」という趣旨のことを言われたとしている（伯野 2009）。

実際の事業計画の中で、リスクを背負わされていたのは自治体であった。直接的な借入れの主体は三セクであるが、町が損失補償をすることが前提となっている。事業に参画していた民間事業者は破綻したが、残った債務はそのまま自治体が引き受けざるをえない。国の資金をもとに融資した政府系金融機関も、返済期間等については譲歩をしているが、債権の放棄などには応じていない。リスクと、そこから生じた債務は全面的に自治体に背負わされているのである。

たしかに、事業に乗り出したのは自治体の側であり、各種の契約書に署名をしているのも自治体の首長などである。国の担当者になんと言われようが、損失補償に伴うリスクを十分に理解していなかったことの責任がなくなるわけではない。しかしかれらが、後から振り返ってみて無謀としか言いようのない開発計画に乗り出した背景と、状況が悪化していった過程をみると、国の政策と地域社会の構造的な苦境という構造化された場の中で、あえて「パパ」を引かされてしまったことが理解できる。

国と地方自治体はそれぞれが経営システムであり、それぞれに解決すべき課題を抱えている。両者のあいだには制度上は明確な上下関係はない。しかし、自治体は手持ちの資源が限られているの

に対し、国は交付金として配分される資源や、自治体の計画に対する許認可の権限をもっている。自治体は国の動向を注視し、それに合わせた選択をせざるをえない。両者のあいだには、実質的な形では支配主体＝上位の経営システムと被支配主体＝下位の経営システムという関係が成立しているのである。

リゾート開発において、自治体が損失補償という形でリスクを背負わされたことは、経営システム上の主体が持つ合理性を媒介にした支配システムの作動としてみるができる。下位にある経営システムとして課題解決の手段が乏しく、支配システムにおいては被支配の立場にある主体である自治体を取り得る選択肢は、もともとが不利なものにならざるをえない。苦境を打破するために、不利な選択肢を選び、さらに苦境に追い込まれていく。かれらの選択は負の選択ゲームに陥っていると言える。

構造責任が希薄化され、負の遺産としての性質が強化されていることは、夕張市の事例と共通している。さらにこの事例では、損失補償契約という仕掛けを取り入れることで、被支配主体＝下位の経営システムの責任が強調されており、これによって政府の構造責任がみえにくくなっている。構造責任を不可視化する手法がより精緻化されているのである。

4.3 負の遺産としての自治体債務の特徴

夕張市と大鰐町の事例は、ともに、地域衰退の危機に直面する中で乗り出した観光開発が失敗して巨額の債務を抱えたものであるという点は共通している。旧産炭地であるかどうか、会計上の不正、損失補償契約の有無などの相違点はあるが、基本的な構図は類似しているといつてよい。

双方の事例とも、巨額の債務が生じた直接的な責任は自治体側にあるとされ、重く苦しい返済を続けている。開発計画の主体は自治体であり、自らがリスクをとった形になっている。地域の衰退やリスクに気づくことの困難さなどの点は、これらの責任のすべてを免ずるものではない。

他方、この2つの事例はいずれも、国内炭をめぐるエネルギー政策やリゾート法の制定という国の政策の影響を強く受けている。国という支配主体=上位の経営システムが、石炭からの脱却や内需拡大など、自身の課題解決のために政策を決め、そのもとで被支配主体=下位の経営システムである自治体が、構造的に不利な条件での負の選択ゲームを強いられながら、地域を活性化しようとしている。

支配主体=上位の経営システムは、被支配主体=下位の経営システムに対して設定する条件を、自らに有利であり、被支配主体=下位の経営システムにとっては不利なものとすることによって自身の課題を解決することができる。自治体に損失補償契約を結ばせ、全面的にリスクを取らせる一方、リゾート開発政策を主導した政府自らは責任を負わないという構図はこの事例の一つである。

また、夕張市と大鰐町の双方の事例において、自治体に融資をした金融機関の責任も問われていない。民間事業者が対象のばあい、貸出先が破たんすれば融資を決定した金融機関の責任も問われる。焦げ付いた融資が回収できないばあいは、債務保証等によって対処することもある。しかし自治体の破たんにおいては、返済期間の繰り延べという対処は行っても、減額はしていない。金融機関にとって自治体は、そもそもは倒産しない貸出先であり、万が一破たんしたとしても、国や都道府県が介入して絶対に返済をさせる。回収不能に陥らない貸出先であるから、審査は甘く、求めに応じて融資をして残高は膨れあがっていく。

夕張市の事例では、観光開発に乗り出してきていた民間事業者は、経営が苦しくなると、ホテルなどの施設を市に高値で売却している。ここでも、事業失敗による損失が、自治体に転嫁されている。大鰐町のケースでも、開発を主導した事業者の責任は問われていない。

こうしてみると、自治体財政は、国だけでなく民間事業者からも、様々な形で負担を押しつけられている。支配システムの軸は国と地方自治体の関係であるが、そこに金融機関や民間事業者が入

り込みながら、事業のリスクや失敗による債務は、結局は自治体が背負われている。あたかも地方財政が様々な債務のごみ箱になってしまっているようにもみえる。地方財政のごみ箱化と呼びうる現象が生じているのであり、この現象の中で、受益圏と受苦圏の時間軸の乖離が広がっているのである。

5 まとめ

本稿では、高レベル放射性廃棄物処分施設の立地選定および原発の廃炉と、自治体が抱える巨額債務を事例に、負の遺産の処理をめぐる過程を、負の選択ゲームと構造責任という視点から分析してきた。その中では、政府が、支配主体=上位の経営システムとして、被支配主体=下位の経営システムである自治体の選択肢を制限しながら負の遺産を転嫁する過程がみられた。この過程には、①負の遺産の発生来歴を問わないことで構造責任を消し、最下層に位置づけられる主体に転嫁しようとするパターンと、②負の遺産の発生来歴における下位の経営システムの責任を強調し、さらには合理的な選択とリスクに関わる契約上の仕掛けを用意することで、構造責任をみえにくくするパターンとがみられた。そして、これらのパターンの中で、受益圏と受苦圏の時間軸における乖離という負の遺産としての特徴は、実態としては強化される一方で、世代間倫理の問題として正面から論じられることがなくなってしまう。

自治体の財政の中で債務=負の遺産が生じているというケースと、高レベル放射性廃棄物という別負の遺産の受け入れを促進するケースという違いはあるが、いずれの事例においても、財政難にあえぐ自治体の実情を背景に、地方財政制度を媒介にして支配システムが作動している。最終的に、負の遺産を多くの自治体とその住民が背負わされている一方で、国だけでなく、金融機関も含めて、各種の事業に関わる事業者も、負担や責任の引き受けを巧みに回避しながら、地方財政に負担が収斂している現象が見出された。

こうした現象からは、地方財政のゴミ箱化と呼ぶ状況が読み取れる。ここで言うゴミ箱化には、地方財政が支払いを負担するという面と、媒介となって負の遺産の収斂を推進しているという面の2つが含まれる。経済のグローバル化が進行するなかで、富の分配が偏り、格差が拡大してきている (Piketty2013=2014)。富裕層がより豊かになるためには、富が集中する一方で、負担となるようなものは他へ転嫁されなければならない。こうした転嫁は、最終的には社会的弱者に集中していく。

財政という形で動く金銭は、個人の所得や私企業の会計とは異なる性質を持つ。その財政にとって、市場経済の矛盾を緩和・是正し、社会的弱者を救済することは重要な役割の1つとされてきた。しかし現実には、経営システム上の合理性を媒介にした支配システムの作動によって、支配主体=上位の経営システムである国から、被支配主体=下位の経営システムである自治体への負の遺産の転嫁が促されていることで、国だけでなく市場で活動する民間事業者の責任も希薄化されている。地方財政制度の特徴が、受益圏と受苦圏の時間軸の乖離を拡大させながら、負の遺産の社会的弱者への収斂を促しているのである。現状の地方財政制度は、国も含めて、損失を被る危機にある社会的強者を救済し、そのツケを地方という弱者に負わせるための媒介となっている。

最後に、サステナビリティの問題に立ち返ろう。負の遺産における受益圏と受苦圏の時間軸の乖離を広げ、周辺部に負担を集中させて格差を拡大させることは社会の持続可能性を不安定化させる。現在の地方財政制度は、この傷口を広げこそすれ、小さくする方向では作用していない。負の遺産に立ち向かっていくための制度の見直しが求められる。

注

- 1) 本稿におけるゲーム概念は、Freidberg1972=1989に依拠している。

- 2) 経営システムは、そのシステムが持つ目的の達成という側面からシステムの作動を捉えるものであり、目的の達成にとって合理的であるか否かによって分析することができる。支配システムは、構成主体間の権限や財の分配状況が道理的なものとなっているかどうかという視点からシステムの作動を捉えるものである。経営システムでは統率者と被統率者が水平的な関係を結んでおり、支配システムは支配主体と被支配主体による垂直的な関係によって構成されている。
- 3) これは、支配システムと経営システムの逆連動の典型的パターンである。
- 4) ゆうぱりファンタスティック映画祭もその1つである。しかし夕張メロンは、観光事業とは関係がなく発展してきた。夕張市の市域は広大で、市庁舎があり炭鉱も多かった北部と、農業を中心とした南部とのあいだには、様々な温度差や距離感がある。メロンは南部の農家が育ててきたものである。
- 5) 当初から計画されていた第二スキー場とホテルの建設ほか、第三スキー場、スキーコミュニティセンター、スパガーデン、名馬の楽園、温泉博物館、観光農園が盛り込まれ、総額は200億円に上った。

引用文献

- 朝日新聞 (2017年11月17日)「原電の廃炉資金、大幅不足 原発建設費に流用 全基停止後も継続」
 金森絵里、2016、『原子力発電と会計制度』中央経済社
 Campbell, John L., 1993, *The State and Fiscal Sociology*, Annual Review of Sociology (19):163-185
 Crozier, M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Édition du seuil.
 Crozier, M. et Friedberg, E., 1977, *L'acteur et le système*, Édition du Seuil.
 原子力資料情報室編、各年度版、『原子力市民年鑑』七つ森書館
 資源エネルギー庁、2018、「原子力発電所の状況 (2018年11月7日時点)」資源エネルギー庁
 滝川康治、2001、『幌延 核に揺れる北の大地』七つ森書館
 東奥日報 (2006年6月11日)「連載/迫る大鰐町長選 上/リゾート開発/スキー場運営で温度差」
 日本学術会議、2012、「回答 高レベル放射性廃棄物の処分について」日本学術会議
 ———、2013、「高レベル放射性廃棄物問題への社会的対処の前進のために」日本学術会議

<特集論文>

- 、2015、「高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言—国民的合意京成に向けた暫定保管」日本学会議
- 日本原子力発電株式会社、2015、「東海発電所 廃止措置の状況と今後の予定」日本原子力発電株式会社
- 、2017、「廃止措置資金に関する一部報道について」(<http://www.japc.co.jp/news/other/20171117.html>)
- 伯野卓彦、2009、『自治体クライシス - 赤字第三セクターとの闘い』講談社
- Pikkety, Thomas, 2013, *Le capital au XXIeme siecle, seuil* (= 2014, 山形浩生他訳、『21世紀の資本』みずす書房)
- 船橋晴俊、2010、『組織の存立構造と協働連関の両義性論 - 社会学理論の重層的探求』東信堂
- 、2012、「原子力エネルギーの難点の社会的検討」船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子『核燃サイクル施設の社会学 - 青森県六カ所村』有斐閣：171-207
- 、2013、「高レベル放射性廃棄物という難問への応答：科学の自立性と公平性の確保」『世界』839:33-41
- 、2013、「高レベル放射性廃棄物問題をめぐる政策転換—合意形成のための科学的検討のあり方」船橋晴俊・壽福眞美編『公共圏と熟議民主主義』法政大学出版局：11-40
- 、2018、『社会制御過程の社会学』東信堂
- Freidberg, Erhanrd, 1972, *L'Analyse Socologique des organizations*, Grep (= 船橋晴俊・クロード・レヴィ・アルヴァレス訳、1989、『組織の戦略分析—不確実性とゲームの社会学』新泉社)
- 北海道新聞取材班、2009、『追跡・「夕張」問題 財政破綻と再起への苦闘』講談社
- 光本伸江編、2011、『自治の重さ - 夕張市政の検証』敬文堂
- 湯浅陽一、2005、『政策公共圏と負担の社会学 新幹線建設・債務・廃棄物処理を素材に』新評論
- 、2015、「環境・財政に関わる政府の失敗 - 負担問題の解決と社会学の役割」『社会学評論』第262号：242-259
- 、2018、『エネルギーと地方財政の社会学』春風社

湯浅 陽一 (ユアサ・ヨウイチ)
関東学院大学社会学部