

## 報告 震災復興を巡る政治の成功と失敗

川野辺裕幸 東海大学政治経済学部教授・文明研究所所長

討論者

西川雅史 青山学院大学経済学部教授

[シンポジウム 震災復興とエネルギー対策]

浅野清彦 東海大学文明研究所所長の川野辺先生に報告をお願いします。

川野辺裕幸 私は震災復興の課題を、日本が直面しているいろいろな政策課題との関係で考えてみようという問題を立てました。タイトルに、「震災復興を巡る政治の成功と失敗」とあります。私の専門は経済政策ですが、なかでも「公共選択論」(Public Choice)という学問分野をやっています。公共選択論は〈政治の経済学〉ともいわれていて経済学的に政治を分析します。公共選択論では、自然災害に対して人間はどんな失敗をするのかについていくつかの議論があります。その議論を東日本大震災にあてはめたらどんなことが言えるのか、というのが今日の報告の一つの課題です。

もう一つは、同じ公共選択論のなかでも政治が成功する部分もあるという議論です。こちらのほうは仮説ですが、これから震災復興に成功できるかどうかということも予想してみたいと思います。以上が今日の報告のポイントです。

自然災害への対応について政治が失敗することは、アメリカのハリケーン・カトリーナ(Hurricane Katrina)の事件でいぶん研究されました。2005年にアメリカ南部の諸州を襲ったハリケーンでは、ニューオーリンズを中心とした辺りが特にひどい被害を受けました。フロリダにもハリケーンは来ましたがそんなに大きな被害はなかった。なんでニューオーリンズだけなのかというのも、じつは失敗の原因の一つだといって議論されています。そうした研究を簡単に紹介しながら日本との関係を考えてみようと思います。

### 自然災害と「Anti-Commonsの悲劇」

ひとつは、トラジエディ・オブ・アンチ・コモンス(Tragedy of Anti-Commons)という考え方です。もともと公共選択論には「Commonsの悲劇」という概念があります。これに対して「Anti-Commons」と、ちょっともじって使います。Commonsとは、誰でもみんなが勝手に使える共有財産のこ

とで、だいたい過剰に使われすぎてひどくなってしまいうのが「Commonsの悲劇」です。たとえば、共有の放牧地は誰でも使えるから、みんなどんどん牧草を自分の家畜に食わしてしまって放牧地が荒れてしまう。

これに対して、ヘラー(Michael A. Heller)は「Anti-Commonsの悲劇」と言いました。逆の場合もある。排他的な権限のある組織・関係者が存在しすぎると、何かを通そうとすると、いろんな人にOKをとらなければいけないから、簡単にはものごとが決まらない。しかも責任の所在が曖昧になるから、結局問題が解決できない。まさにハリケーン・カトリーナの時にはこういうことが起こったという研究があります。医療の提供、食料の確保の問題。誰がどういふ被害を被っているのか、何を要求しているのか、あるいは必要とされるものをどういふふう運ぶかなどについてなかなか議論がうまく進まなかったことがハリケーン・カトリーナの例としてあげられています。

日本でいうならば、当時の菅直人総理大臣が被災地に出かけて行って、避難所の体育館で被災者の話を聞いたけれども、10分しかいなかった。帰り際に被災者に「もう帰っちゃうんですか」と言われて、すごく恥ずかしい思いをした。そのために、次に行った時には2時間も避難所にいた、これも迷惑だという話もありましたが、そこで「こんな避難所はだめだから、全被災者に応急の仮設住宅を用意しなければいけない」と思い立って、それを閣議で決定する前に——したがって担当省庁、厚生労働省に指示する前に、報道されてしまって大騒ぎが起きた。所管省庁は「何の話だか全然聞いていません」と言うし、県は、そのうち所管省庁から言ってくるにちがいないから準備しなければいけない。しかし県はどこに建てたらいいのかわからないから、自治体に「土地を用意しろ」と言う。被災した自治体は行政が動かない状態にもかかわらず、県から言われてすぐにも土地を用意しなければいけない。たとえば釜石市の平田地区でいえば、近隣市街地は全部津波で流されているから、仮設住宅を建てる土地がない。結局、車で

川を30分も上流に行ったところになんとか200戸ぐらい建てられるような場所を見つけた。川に沿って細い道路があって、軽自動車がやっと通れるくらいの木造の橋を渡っていかなければならない。こんなところに200戸建てても、被災者はどう暮らしていけばいいか。何百人の生活の糧である自分の仕事場にどうやって行くのか、という議論がありました。総理大臣はお盆までにはみんな仮設住宅に入れますといったのに、2011年8月1日現在の仮設住宅の完成戸数は東北三県で43,543戸。入居戸数は30,906戸で、入居率は71.1%に過ぎません。遅いばかりか適地に建設ができていません。12月にほぼ必要戸数は立てられましたが、それでも入居率は9割未満です。入居した人の不満の第一は利便性とアクセスです。日本でも「Anti-Commonsの悲劇」が起こったことになるかと思えます。

## 自然災害の Surprise と Urgency

ロジャー・コングルトン (Roger Congleton) はハリケーン・カトリーナについて論文を書いて、二つの点で自然災害にはうまく対応がとれないと言いました。まず、びっくりしてしまうこと。サプライズ (Surprise) です。予想外ということも自然災害では起こります。通常起こっているような事柄よりもはるかに、何桁も大きいようなことが自然災害では起こりやすいです。洪水も、通常の何センチ何十センチの洪水が、何十メートル、何百メートルの洪水というのはあんまり聞いたことがないですけども、そんな高さまでいってしまうようなことが自然災害です。自然災害では、通常の3桁も4桁も大きなブレがおこる、とても予想もできないようなことが起こることがある。

大震災発生当時、「想定外」という言葉がいっぱい使われました。「想定外」というのは人の判断を前提としています。想定をする、しないと決めてしまったらば、それはその人の責任になるわけです。たとえば福島第一では、「外部電源5種類全部同時に失われるというケースは想定外であった」という発言がありましたが、「想定外」というのは、判断をして、こういうことは起こらないものと見てしまおうと決めたわけです。この想定は適否はきちんと検証する必要があります。しかし、自然災害とは、想像もつかない、予想もできないような異変があるので対応が難しいとコングルトンは言っています。

二つ目は、緊急性 (Urgency)。非常時には即時の対応が

求められる。にもかかわらず、問題を認識したり対応策を検討するにはとても時間がない。どんな非常時でもそうですが、特に自然災害の場合にはそれが甚だしい。だから緊急対応が遅れる。日本では緊急事態に対応する部局をつくって、そこに一元的に権限を与えて対応するべきだという議論がありました。お手本となるのはアメリカの FEMA (Federal Emergency Management Agency of the United States, アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁) であると言われていましたが、アメリカでは逆に FEMA 自体が非難の対象になっています。救急・救援という震災対応の最初の段階において FEMA ですら対応策をちゃんととれなかったと言われていました。

## 復旧過程の官と民

次の段階は復旧です。今までの状態に戻すことです。日本ではどうだったか。インフラの復旧=電気・ガス・水道の復旧が関係します。このあたりは民間の団体・民間の企業が受け持つところで、各社とも規模は小さいものが多いという経験はしていますから、それなりに円滑に進んでいきました。仙台では水が一週間止まった、そういうこともありましたが、それなりにそれぞれの担当部局が自分の役割がわかっていて、自前で、あるいは全国からの応援でなんとかすることができました。

道路・鉄道、空港・港湾、これはなかなかうまくいかないのがいくつかあります。仙台空港の復旧はかなりアメリカの力を得てやりました。道路はかなり迅速にできました。鉄道も新幹線の部分はうまくいきましたが、沿岸部の被災地のローカル線はまだ目途がつかない状況です。港湾にいたっては、早くも2年という状況でもあり、なかなかうまくいきません。

生活の復旧は、とりあえずの仮設住宅については、さっき述べたとおりです。

それから民間部門の産業でいうならば、東北にさまざまな製造業の拠点が被災したために、部品や塗料が供給できず全国のみならず世界各国の製造業に影響が出ました。グローバルゼーションの下で、それぞれの企業は、どうやって競争の激化を避けて自分たちの仕事を差別化するかと考えていきます。アSEMBリーのメーカー (物を組み立てるメーカー) は、できるだけ仕様を単純にして、誰でも作れるようなかたちの汎用品 (コモディティー) にバラして、なるべく安く調達しようとする。部品のメーカーのほうは汎用品を売っていても商

売になりませんから、できるだけ部品を集積（モジュール化）して差別化をして、使い勝手のいいようなものを提供するという、せめぎ合いがあります。そういうせめぎ合いのなかで、日本の部品メーカーは、どちらかという差別化をして生きています。そういうなかで世界中でオンリーワンの工場がほぼ東北にあって、そこの操業が停止することで、川下の部分のアセンブリーメーカーの操業が止まってしまうことがありました。

似たような状況はタイの洪水でもありました。世界中のどこかで災害が起こると、その影響がまた世界中に回るくらい影響が大きい。しかし、そこから復旧することに関していえば、予想以上に早く対応ができたと思います。驚くべきことにある部品メーカーは、自分のところでは生産の再開ができないから、自分のところでもって培ったノウハウを、ほかの競合するメーカーに提供してサプライチェーンの修復に協力した。これはもう、職業倫理の問題の気がします。同時に、自然災害に対応するためには、単純に効率化あるいは工程の徹底的な合理化というのではだめだと、供給の安定性を確保できるような頑健なサプライチェーンを作らなければいけないという反動も出てきました。こういった考え方がまたマーケットを通じて普及してくることもありました。どちらかという復旧の段階では民間のほうがかなり適切な対応ができたのではないかと思います。

## 連邦制と自治体間の競争

公共選択論では政治の失敗を政治制度から説明することがあります。ロジャー・コングルトンによるハリケーン・カトリーナの事例でいえば、アメリカの場合には連邦制というのが敷かれている。連邦制が敷かれていること自体は悪いことではなくて、どこかの州がだめになってもほかのところで助け合うことができるとか、連邦が対応することができるといういろいろなメリットがある。しかし、意思決定の調整が必要で問題もある。また、うちはもうだめだから他のところからなんとかしてもらわなきゃできませんよという、そういう〈ただ乗り〉も復興過渡から出てくるという指摘もありました。それから、その意思決定をするうえで、それを政局にしてしまうという〈党利党略の問題〉がある。現行の政府がうまく対応できないということを明らかにすることによって次の選挙で勝とうとする、わざと協力しないというような党派政治も起こると

か、あるいは〈腐敗〉が起こってしまうという点も指摘されています。

さっき、ニューオーリンズはだめだったけども、フロリダはうまくいったといいましたが、自治体のあいだで対応能力がちがうということもあったようです。経済学的な議論を自治体間の競争に当てはめると、有権者が十分な行政情報を持っているとすれば、有権者はだめな自治体から出ていって他の自治体へ行くという〈足による投票〉が起こるとすれば、地方自治体はみんな均一の能力を持つようになるという理論がありますが、自然災害の場合には、必ずしもそうなりません。なぜかという、やっぱり住み慣れた土地がいい。あれだけ震災の被害にあっても、6割ぐらいの人がまたもとのところで生活したいといっています。こういうようなこともあるので、簡単に自治体の能力較差というのは埋まらない。そういう、地域地域の自治体の存在を前提にしておいて他地域との間で競争するというので〈ヤードスティック競争〉といいますが、そういうこともなかなかうまくいかない。あるいは、復興していくなかで〈レント・シーキング〉（Rent seeking）をする。たとえば震災で被害をうけることがあるとすると、被害の4倍もの申告をすることで4倍の補助金をもらおうとすることだって起こるかもしれません。そういうことが少なくともハリケーン・カトリーナでは起こったといわれています。これらはみな政治の失敗の例です。日本でも同じようなことがあったのではないかと。

縦割行政の調整の問題では、原発事故の問題がありました。復興庁の設置法——いま参議院で審議しておりますけれども、これでも実際には権限に関して省庁間で競争が起こっています。復興過程での〈レント・シーキング〉でも同じようなことがあります。特に被災地のなかには、集落でいえば限界集落になっていて、産業でいえば、もはやこの地域の農業は立ち行かない、漁協もこれではもうジリ貧だという状態になっていたところがありました。そういうところで、持続はずで無理であったのに、復興するために財源が集まってくると、今までと同じような状態に復することにお金が使われてしまう危険性もあります。また、自治体の能力差は、かなり深刻な問題です。復興計画は自治体が立てることが復興基本法にうたわれていますが、復興自治体は東京のコンサルタントに頼んで復興計画を作ってもらい、だいたいどこでも同じようなものが出てきていて、新鮮さに乏しい。そういうことが起こ

ってくる可能性があります。

## 山積する課題の上にさらにのしかかる震災復興

さて、ここまでが政治の失敗です。反対に、政治はうまくいくという仮説があります。マンサー・オルソン (Mancur Olson Jr.) という学者がいました。ちょうど 20 年前に亡くなりましたが、〈オルソン・ショック〉という仮説があります。第二次世界大戦後、敗戦国の日本やドイツは復興を急速に実現したのに、アメリカや他のヨーロッパの国々はそれに比べて成長が遅かったのはなぜか、という議論です。それは、安定している社会は次第に利権が積み重なっていき、利権でがんじがらめになって、新しい改革をすることができない。しかし、戦争や自然災害というような非常に大きなショックがあれば、利権構造が打ち破られて、新しいシステムを作る活性化の傾向が出てくる。こういうことをオルソンは 1982 年の *The Rise and Decline of Nations* (加藤寛監訳『大国の盛衰』勁草書房) という本で言いました。その後、オルソンは移行期のソ連と東ヨーロッパの国々の実証分析のための非常に大きなプログラムを立ち上げました。立ち上げたところで亡くなってしまったので、自分の仮説をここで実証できなくなってしまいました。移行経済がなんで成功したのか、あるいはなんで成功しなかったのか、ということを経験で議論できれば、非常に面白い議論ができたかと思えます。そこでこの仮説を東日本大震災にあてはめることはできないだろうか、というのが私の第二の論点です。

今、日本経済では中長期的な課題がたくさんあります。まず、産業構造を変えなければいけない。輸出製造業で成長してきたのに超円高になってしまった。新興国の追い上げがあるので、新しい技術を作ってもすぐに追いつかれてしまう。どうやって産業は生きのびていくべきか。どうやって雇用を確保すべきかという大きな問題がある。また、今までの日本の政策は、〈欧米先進国〉というお手本があり、それにそってっていくという手法をとってきました。だいたい企業は、輸出製造業が経済成長を担って行って、そこから得た利益を所得税・法人税という直接税で国が取り、それを地方に分配する。分配するときに用途を指定することで国全体に〈欧米先進国並み〉という一定のスペックの生活を、あるいはインフラを用意していくという政策でした。ところが、その欧米並みという成長あるいは成熟化が実現してしまったときに、つぎに

どこを目指せばいいのかわからないという問題が起きました。自民党政権の行き詰まりはこういうところにあったのだろうと思います。これをどうするのが第一の課題です。

それから労働者の働き方が多様化しています。家族のあり方が多様化し、また、グローバリゼーションの下でもって今まで通り大きな企業が労働者を一生涯、家族も含めて面倒をみられなくなってしまいました。国民皆保険・皆年金に始まる現在の日本の福祉政策のルーツは大企業の労働者の従業員の福利厚生を目指すシステムにあります。したがって年金や医療といった社会保険が中心です。それを基本として、国民全体に広げ、さらにどうしても社会保険では救えない部分について例外的に扶助を行う、これが生活保護ですが、そういうような仕組みでありました。グローバリゼーションの下で子どもがいるから奥さんがいるからといって企業が手当を出すことができなくなり、しかも働き方が多様化し、新規学卒者で就職した人は一生涯その会社に雇用されるということでもなくなるといういろいろな変化が起り、旧来の家族と働き方を前提とした社会保障の仕組みが国民生活の現状に合わなくなってきた。

政府の長期債務の問題もあります。成長している産業や地域から直接税を取って、それを地方に再分配するというシステムといたしましたが、こうした再分配が可能であったのは 1990 年までであり、どうにもならなくなったのが 2000 年頃です。ちょうどそれは〈失われた 20 年間〉に合致していますが、このメカニズムがうまくいかなかった。成長産業が外国に行ってしまう日本国内にはもう成長セクターがなくなってしまったから国税の収入が低迷する。しかし地方には再分配をしなければいけないから、それを将来の国民つまり、現在は選挙権のない将来の有権者の負担に被せるという方法をとってしまいました。だいたい 1990 年代の後半以降は完全にそういう方向になり、それが長期債務をどんどん増やしていきました。これがどうにもならなくなっているのは誰にもわかっているわけです。この仕組みも変えなければいけません。財政赤字の一番大きなものは社会保障で、社会保障の持続性を考えなければいけません。

これらの点の中長期的な課題であり、一つ一つに対応していく必要があるのに、これに加えて復興課題がでてきました。これをどうすべきか、基本的な考え方は、復興庁を梃子にして日本を分権化していく、というのが一つ。それが本当にで

きるかどうかということが一つ。それから、原子力政策は結局はうまくいかなかったんですけど、原子力政策に見るような協調型の意思決定システムをどう変えていくのかということが一つ。それから、所得税・法人税を取ってそれを地方に撒くという、法人税についていえば実効税率が40パーセントを超えていて、たとえば韓国に比べると2倍ぐらいです。これを下げるべきだという議論がありますが、復興のためにとりあえず待とうということになりました。税制をどう変えるのかという問題も復興にかかわってきます。

## 震災復興は社会改革の契機となるか

まず復興庁です。今までと同じような縦割型の制度の下で復興庁という仮想的な省庁を作って、実際の予算の要求は各省庁が行うというのが内閣が作った案でした。それが自公民三党の合意によって修正されて、〈予算要求の調整〉から〈一括執行〉、〈箇所付けの決定〉まで復興庁がやることになりました。これは一定の成果があるかと思います。しかし、かならずしもそうではありません。予算要求は一括して行いが実際の執行は各省庁がやるので、かならずしも縦割りの行政は変わりそうもありません。復興特区をつくるという法律は通っていますが、なかなかこれについてもうまくいかないように思えます。

私は、復興庁をつくって、できれば仙台あたりに置いて、そこで一括した権限を持つことで分権の実を上げていくべきだったのではないかと考えています。

いま、全国一本でやっていくシステムがうまくいかないから分権だといっても、すぐには道州制には行きそうもありません。現在は、力のある都市が独立するという方向に進んでいます。橋下徹大阪市長の「大阪都構想」ですが、大阪都構想が地方分権につながるかどうかという、たぶん無理だと思います。その理由は、大阪に続くような大きな都市が見あたりそうにないことです。名古屋・広島・仙台あるいは福岡、どちらもみな力不足だと思います。神奈川では横浜・川崎・相模原が一緒になって神奈川都となりそうもありません。そういう意味で、分権に進んでいくのは難しいだろうと思っています。しかし仙台に財政資金を集中することはいまのところ誰も文句を言いそうもないし、復興という大義名分もあるから、ここでひとつモデルケースとしてやってみてはどうかというのが私の思っていることです。

原子力政策については、協調的な政策決定システムをなんとか変えていく必要があると思います。発送配電一貫体制の地域独占という電力政策はともこのままではうまくいきそうにもありません。震災は政策を転換する契機になるだろうと思っています。

福祉についても統一的なケアが必要であると前から主張してきましたがそれがなかなか実現できませんでしたが、今度の復興構想会議の提言にはこれが入っています。地域ケアを包括的にやるというくだりがあり、これも一つ、いままでの課題が一步前進する兆しがあるのではないだろうかと思っています。

さらに農林水産業についても、民間企業を養殖に参入させるとか、今までの利権を打ち破っていくアイデアが載っています。これらは復興をきっかけにして日本のいろいろなしがらみを打ち破る可能性を持つ芽なのではないかと思っています。

震災復興を公共選択論で見ると政治の失敗が随所に見られるかもしれないけれども、オルソンがいうように大きな災害を契機としていろいろな利権を打ち破って、そこに新しい活力のあるシステムをつくっていくチャンスがあるのではないかと考えています。

## 事前・初動のミスと復興の成功？

浅野清彦 つぎは、青山学院大学経済学部教授の西川雅史先生に討論をお願いします。

西川雅史 西川でございます。先生のお話のテーマは「パブリック・チョイス」の議論の中から今回の被災について、説明に成功している部分と、説明に成功していない部分と、二つの可能性がありうるのではないかとこの視点から整理されている。もう一つ、これは先生のご報告の中にはかならずしも明確ではなかったのですが、おそらく時間軸が重要になる。つまり、実際に震災が起きてしまった初動の段階での失敗という話と、復興の段階での失敗または成功という話と、復旧・復興のあとにそれが平時に戻っていくプロセスの中での成功ないし失敗という話があると思います。先々の話をさきにさせていただきますと、おそらくオルソンの話は平時に戻っていく際に必要な、今回の被災を奇貨として何か変わっていくんじゃないかということ。それに対して失敗例の多くは、今回

あげていただいたものは、初動ないし復興期に見られるものだという感じがします。その意味では、成功・失敗という縦軸と、時間軸という横軸で仕切られた四つの象限で、パブリック・チョイスの議論を整理されたのではないかと認識します。

第一はヘラー（Heller）のアンチ・コモنزの話です。「ある財の使用について拒否権を複数の者が有する場合、当該財の利用頻度は低下する」。これはどういうケースかという、ロシアの商店街はそれぞれが権利を主張するあまり、なかなか有効利用ができないまま沈滞しているという姿を見ながらヘラーはこの問題を解くわけです。この問題が復旧・復興の中のどういうところで見られるかという、漁業権の集約化や再開発地域の選定などで、「ぼくはいやだ」「あそこはいやだ」と言っている間に、結局なにも決まらないという状況を引き起こしてしまう。それが結果的に生産効率を引き上げられないという意味で、ヘラーがロシアの中に見出した中心市街地の再活性化が進まない状態と符合するところがあります。

それは逆にいうと、権限を集約する——つまりある特定のプレイヤー＝復興庁というのがイメージされているのかもしれませんが、ここに責任を明確化するというのはいつのきれいな答えではあるが、じつはそれは、討議的民主主義など話し合いで決めるという作法とは壁を隔てていて、ある種スーパースターをつかってそこでがんばってもらうというシナリオです。この、集権ということに関する——分権的集権という言葉が正しいのかもしれませんが、一部分とはいえある種のスーパースターをつかってしまうことのデメリットというものは考えなくてよろしいのか、ということがぼくの一つ目の、問いというよりは投げかけという感じになります。

二つ目が政治の失敗という論点です。これは復興庁の設置をめぐる縦割りの利権争い、まあ官僚の行動様式としていくらかでもこのへんは議論できるところだと思うんですけども、その一方で〈近視眼的な有権者による国債依存〉というのともわれわれは感じているところですし、先生もご指摘のところだと思います。〈政治家は財政の肥大化からメリットを得る〉とも思います。さて、今回の復興過程における失敗例としてのレント・シーキング活動をどのようにぼくが見立てているかというと、23兆円にも及ぶ——これは一人あたり約3,300万円と言われている金額になるわけですが、四人家族で1億2,000万円という金額がインフラ整備も含めてバラまかれる。

これ、悪く言われるとじつはそういうふう聞こえるんですが、かつて三宅村であれ奥尻島であれ、一人あたりの金額に直すとおおそ復興の予算というのは3,000万円から4,000万円かかっている、じつは今回が大盤振る舞いとはかならずしも言えない。さてそういうなかで、実際にコンサルによる無責任な積算があるのは私も全く同感なところがございまして、「いかげんにしろ」とも思うんですが、しかしそもそも今回そのような大盤振る舞いが起きてしまったというのは、霞が関が東日本大震災を特別視し、23兆円という現金を積んでしまったがゆえに分捕り合いになった。つまり、今回コンサルによる積み上げはたしかに「自治体によるおばかさん」とも読めるけれども、そもそも23兆円の財源を用意してしまった国側にある。じゃあ、なんで国は今回の東日本を特別視したのかを考えてほしい。阪神淡路大震災と東日本、たしかに両方とも規模は大きい。被災地の毀損額でも約10兆円から25兆円の規模になんなんとしているわけですけども、じゃあ和歌山はなんで——和歌山の今回の台風被害はなんでこれより、どれぐらい少なかったから激甚災害だけしか法律が使われなかったのかという、その線引きの問題がじつは残っているにもかかわらず、恣意的に23兆円積み上げたということになります。

つぎに、東日本にもし起きた場合ですけども、東日本にもし仮に同様の災害が起きた場合は、とうぜん圧倒的に大きな被害が生じます。しかも、東日本に大震災が起きる可能性は、将来30年間のあいだにおそらく20パーセントとか30パーセントよりも遙かにあるだろう、と言われている。それでも大盤振る舞いをする気ですか、そのときの被災者数は数百万人ぐらいになると予想されるわけですが、どうしますかということ。ぼくの場合は、今回たしかにコンサルによる無責任な積算を招いた自治体の責任はもちろん考えなければいけないし、みんなで群がってしまったということも事実ですが、むしろぼくは霞が関がなんで今回を特別視し、そこに23兆円または5年間で19兆円という宝物を差し出したのか。彼らの行動インセンティブは何だったのかということに着眼すると、何かヒントがあるのではないかと気がしています。

三点目としては、いい例として川野辺先生がご指摘になったのは、〈大災害は既得権者からの合意を得て、分配を見直す契機（奇貨）となりうる〉という話だと思うんですね。これ

はぼく自身もオルソンの『国家興亡論』を読ませていただいたんですが、とっても刺激を受けたものではあるんですけども、そのなかで先生はこれに続いて、いくつかの重大なテーマについてこれを奇貨とせよ、というところがあったと思います。ぼくは、じつはここにスラッグがあると思っています。というのは、またこれもパブリック・チョイスの概念になるわけですけど、パブリック・チョイスでは争点が複数あるときには〈中位投票者の定理〉は効かなくなる、ということがあります。つまり、一次元で一つしかないんだったら中位投票者の定理は効くけれど、争点が複数になるとなかなか話が複雑になってイージーではない、というのがパブリック・チョイスの教えてくれたところですよ。だとするならば、今回の震災を奇貨とすることができるのだろうか。つまり、どの問題も今回は奇貨としたいがあまりに、四つの五つの争点がとつぜん出てくるわけですから、政策のセットはパッケージになります。このときにわれわれは、公共選択（Public Choice）は円滑に機能するのであるかという論点はぜひ考えておかなければいけないと思います。面白いけれどもじつは動かないということはパブリック・チョイスがむしろ示してきたことではないのか、という気がします。

最後にコメントではないのですが、今回の原子力の問題だけは、さきほど言った復興期のミスでもないし、移行期＝このあと平時に戻っていくプロセスのなかでの視点でもなくて、じつは、初動のミスを今回多く指摘くださっていたと思うんですが、今はもう〈事前〉と〈初動〉のミスを言ってもしょうがないので、まだ間に合う〈事後〉を考えるべきだと思います。例えば、警戒区域などの除染は無理だということを政府はまだ認めないわけです。これはかつて原子力発電所が危険だっただけを認めなかったことと同じことですが、帰宅は無理なので、住民から資産を買い上げて彼らの生活再建が始まるような資産を提供するような仕組みづくりに早期に着手しなければいけないのに、ここが無理だと認められないからいまだにこれが十分に立ち行かないわけです。ですから、原発が危ないと認められなかったミスはもうしょうがないので、あそこを短期で除染できるなどという幻想を捨てて、つぎに何をすべきなのかを検討することが、原発にかぎらず、またはパブリック・チョイスという視点にかぎらず重要なことではないかという気がします。

浅野 西川先生どうもありがとうございました。

川野辺 まず、復興庁のような組織に権限を集中させることは、民主主義に反しないかのご意見と承りました。復興庁も政府の一組織で議院内閣制のもとでの統制に服するわけですから、この場合の民主主義とはチェックアンドバランスのような設計ができないのではというご危惧かと思えます。次のような理由から私は問題がないと思います。第一には、この復興庁への権限集中は緊急時の対応であること。第二にわが国の政策運営は所管官庁主導の協調的な特徴を持っていてチェックアンドバランスの観点を欠くことが問題でした。しかし過去にはそれなりにうまくいった時期があるのは、キャッチアップという国民のコンセンサスがあったからだと思います。今回も、震災復興は国民のコンセンサスであり、目標がはっきりしている以上、縦割りの各省庁ではなく復興庁に権限を集中することが好ましいと思います。ただし、復興庁の仕事は予算をつけることであり、あくまでも被災地自治体が主導する分権の後ろ盾となるべきです。したがって第三に、「予算があり地方におかれる復興庁」の下で分権の第三極が形成され、道州制へ進む一歩となる可能性もあると考えました。

次に、政府は今回なぜ多額の予算をつけて復興を図るような特別扱いをしたのか、その〈政治的インセンティブ〉は何なのかという点です。これにはねじれ国会が効いていると思います。民主党政権は参議院で過半数を持っていない政権であるがために、法律は通らないので政権基盤が危うい。たのみは支持率です。支持率が反応する政策に優先順位を与えてひとつずつやっていくことが政権にとって重要なことになります。震災復興が国民のコンセンサスを得やすいがために特別の対応をしたということだと思っています。

三番目の複数争点が中位投票者定理を実現できないことにもじつはそれに関係すると思います。現政権は政策課題を一個ずつ対応していこうとしています。いっぺんにまとまりにしてやろうとすれば決まりません。だから支持率の高い順に順番をつけて、ひとつずつやっていけば、すべて一個の争点で通していくことになります。これが政府の戦略だろうと思います。

四番目のコメントについても同じようなことが言えるのではないかと。原子力問題についてうまくいかないのは、複数の争

点がいったんに出てきているから物事が動かないのではないかと思っています。これも本質的にいうとするならば、たぶん先生がおっしゃっているような、「あそこは無理!」というようなところからほんとうは始めなければいけないかもしれないけど、そこだけ中心的にやってもみんなが納得しないですね。放射能汚染についても、お米はどうか、野菜はどうか、子どもたちにとってはどうかと、生産者・消費者・保護者といろいろな点から指摘が行われて。本来ならば物事を解決しようと思ったら、状況をコントロールして、政権がアジェンダ・セッターとなれば解決できるのだらうと思います。