

原子力防災での自宅退避の意義 —個人のシェルターの公共政策—

村山 皓

Significance of the Evacuation at the Home against the Atomic Disaster: the Public Policy of the Individual Shelter

Hiroshi MURAYAMA

Abstract

The purpose of this study is to explore the evacuation at the home against the atomic disaster to be an object of a public policy for all the society though the evacuation seems to be a subject for an individual. What is the reason why the evacuation at the home is discussed outside of a public policy in both the central government and local governments? The public policy of the atomic energy disaster prevention in Japan has been developed mainly on the plan maintenance of an urgent refuge and a disaster drill after the Fukushima Daiichi Nuclear Disaster of the Great East Japan Earthquake. The individual evacuation at the home against the atomic disaster might be an obstacle for an efficient implementation of the public urgent refuge from radioactive contamination. But granted even that, the spread of shelters as the personal temporary evacuation place includes the practical social significance as the public policy. That significance is explained in this study.

はじめに

日本の原子力防災の公共政策は、東日本大震災の福島第一原発事故の後、原子力災害時の「緊急避難」の計画整備と常時の避難訓練を中心に展開されてきた。そこでは要援護者の「屋内退避」は視野にあるものの、災害対応における「自宅退避」は個人の問題と考えられがちで、避難のタイミングについての議論は多いが自宅退避自体についての注目度は低い。しかし、外気汚染による広域・複合の原子力災害において、実際は、ほとんどの人々が緊急の避難対象外での自宅退避の状況に直面する。にもかかわらず、原発事故や核ミサイルによる原子力災害で「自宅退避が公共政策の枠外とされるのはなぜか」、これが本稿での疑問の出発点である。本稿の目的は、原子力防災での自宅退避を公共政策の枠内に取り込む糸

口を探ることである。そこで、公共政策の枠内へと「自宅退避を『公共化』する意義はどこにあるのか」が検討課題となる。原子力災害発生時の一時的シェルターとしての私的な隠れ場である自宅退避に、もし個人の問題解決を超える公共的な意義があるとしても、緊急避難が主流の原子力防災での公的な集団用核シェルターの検討はなされるだろうが、個人の自宅退避が注目される可能性は低い。そのような自宅退避が公共政策の課題となるには二つの「壁」がある。一つは公共政策を展開する政治行政の側の壁である。中央政府が自宅退避を原子力防災の公共政策の枠内と捉えないなかで地方政府による自宅退避の政策展開は難しい。いま一つは、「公」を「共」にする公共政策における人々の側での壁である。自宅退避が身近な原子力防災であるとの人々の意識が醸成されないかぎり、自宅退避の公共化への兆しは見えないだ

ろう。簡易な汚染外気遮蔽から、クリーンスペース部屋の設置、家庭用核シェルターまでの個人の一時退避場としての広い意味でのシェルターの普及の公共政策に向けて、「人々の意識の壁と政治行政の壁の突破口はあるのだろうか」。本稿ではその具体的な試みをも示唆しようと思う。

そこで第1章で、自宅退避が公共政策の枠外とされるのが、緊急避難を中心とする原子力災害への対処の状況にあることを、京都府綾部市の事例を参考に見てみる。綾部市は電源立地自治体ではないが福井県の高浜原発や大飯原発にも近く、約4割の住民が緊急避難対象のUPZ圏内にいる。比較的早くから核ミサイルへの対応の広報も行われ、議会では原発事故での緊急避難や屋内退避についての質問も見られ、行政も地震との複合災害を視野におくなど、原子力災害への政治行政の関心は比較的ある。だからと言って、自宅退避への住民の意識が特にあるわけではなく、緊急避難と自宅退避を具体的に考えるきっかけになると考えた。第2章で、自宅退避の公共政策としての意義を検討する。そこでは、原子力防災での自宅退避の公共政策を、政治行政の側での効率性と人々の側での効果性との「公」を「共」にする「自分ごと」の二面性として理論的な意義を説明する。加えて、個人の一時退避場としてのシェルターの普及の公共政策が持つ実践的な社会的意義を、「国民生存安全保障」や「究極防衛産業振興」などの新たな概念を導入して説明する。第3章では、綾部市において簡易な汚染外気遮蔽キットや耐震クリーンスペース部屋のリフォームの試みが自宅退避の防災準備へと人々が向かう突破口となる可能性と、核シェルター産業促進法や自宅退避原子力防災条例の法令制定の試みによって政治行政がシェルターの普及へと向かう突破口となる可能性とを例示する。

1. 原子力災害で自宅退避が公共政策の枠外とされるのはなぜか

1.1. 自宅退避を視野におかない緊急避難中心の原子力防災政策

原発事故や核ミサイルによる原子力災害では、外気汚染による切迫した避難が必要ではあるが、ほとんどの人々が「緊急避難」の対象外での「自宅退避」の状況に直面する。にもかかわらず、自宅退避は個人の問題と考

えられがちである。広域・複合の原子力災害で自宅退避が公共政策の枠外におかれる第一の原因は、政治行政の側において緊急避難を中心とする中央政府の原子力防災に自宅退避が視野にないことである。そのことは、京都府綾部市の事例でもわかる。図1は高浜原発からのUPZ30kmと100kmの範囲を表している。UPZはAPZ5kmと並んで災害発生時の緊急避難指示の対象の基本的な基準である。舞鶴市はほぼ全域がUPZ内にあり、福知山市はほんの一部だけで、宮津市と本稿が事例とする綾部市はUPZ内外が混在している。実際の緊急避難では、APZからUPZの住民への対応策が段階的に広がるのは福島第一原発事故での経過から明らかである。¹ 舞鶴市でAPZ内の住民避難が始まった時にはUPZ内の舞鶴市民はまだ自宅退避の状況にあり、次にUPZ内の舞鶴市民の住民避難が始まった時には、大部分がUPZ外の福知山市民は自宅退避の継続状況にある。さらに100kmの広範囲への広がりを考えれば、多くの人々にとって自宅退避こそが緊急時に解決されるべき問題となる。そのようななかで、例えば福知山市民が国道をとって京都市に向かう途中にある避難中継所に行けば屋内退避者とされ、放射線測定器で放射性物の検査をするスクリーニングポイントの受付もしてもらえずに自宅へ帰ることになる。また、UPZ内外の混在する綾部市民が避難バスや各自の自動車を使って避難中継所に至れば、緊急避難計画がどれだけ精緻化されて避難訓練が実施されてきたとしても、実際には甚だしい混乱となるだろう。そのような殺到と混乱を避けて緊急避難計画の実効性を高めるためには、緊急避難対象外の人々がどれだけ冷静に自宅退避ができる環境を整えるかが不可欠である。ここに、一見、個人の問題と考えられがちな自宅退避を、個人の問題を越えた公共政策の問題と捉える余地が出てくる。

日本の防災の公共政策は、災害対応の基本となる災害対策基本法からわかるように、原子力災害に限らず中央政府の中央防災計画から地方政府の地域防災計画に至るいわば包括的計画主義に基づき、災害経験を経て中央防災会議から地方防災会議を通じて修正を加えるいわば適応型改良主義で進められてきている。² 今日の緊急避難を中心とする原発事故対応の計画の精緻化につながっているのは、新潟中越沖地震での防災基本計画の原子力災害対策の強化、さらに東日本大震災の福島第一原発事故の経験からの原子力災害での広域的な緊急避難

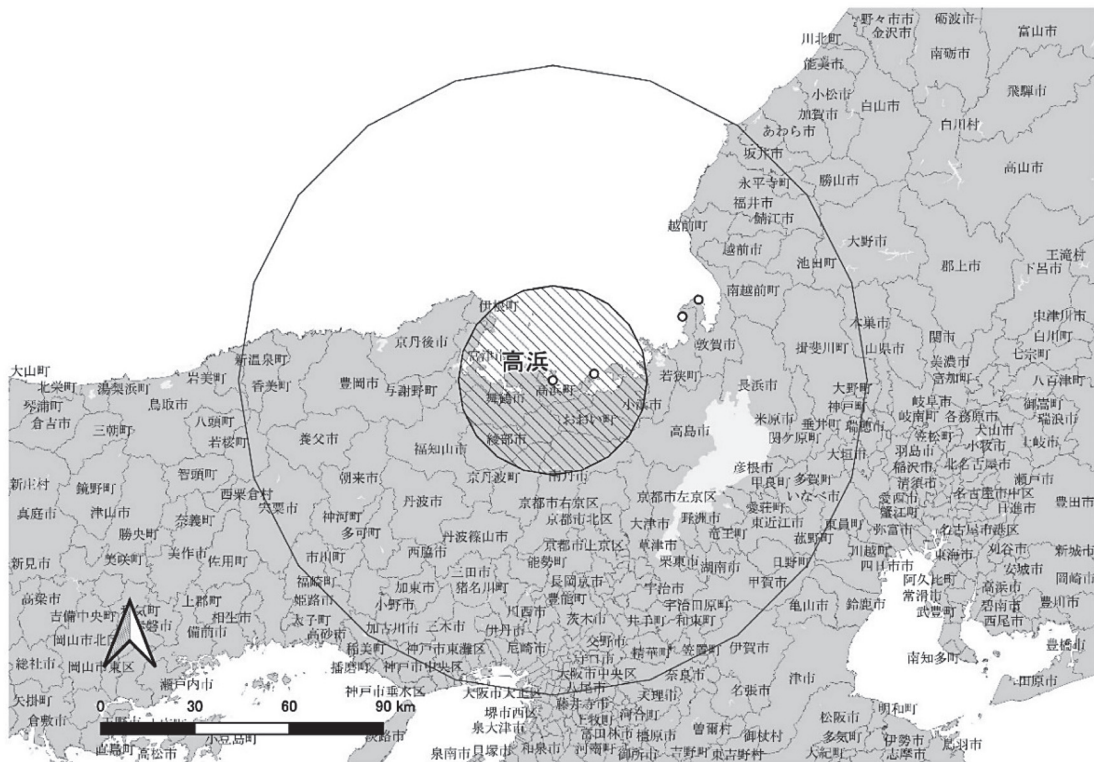


図1 高浜原発からUPZ30km圏内と100km圏内の原子力災害での避難予想地域

（出所）核シェルタークラブ（<http://nsclub.sheltercb.com/>）が作成。クラブのWebページに掲載。

の計画と訓練の改良がなされてきたことによる。そのような国の指針に基づき、東日本大震災での経験をへて、京都府では関西広域連合などの連携による広域的な計画に沿って、図2のような避難の大枠を示す「原子力防災のしおり」を提供している。関西電力高浜発電所に起因する原子力災害に関し、内閣府による「高浜地域の緊急時対応」が、地方自治体の地域防災計画・避難計画及び国の緊急時における対応をとりまとめている。³ここでは、当該緊急時対応を構成する各地域防災計画・防災業務計画は、災害対策基本法等に基づき、国の指針に沿って各主体が作成するものとされており、協議会のオブザーバーとして京都府内の舞鶴市、綾部市、南丹市、京丹波町、福知山市、宮津市、伊根町が含まれている。本稿の事例である綾部市を含む京都府における原子力災害対策重点区域のUPZ内の人口分布は、115,608人56,000世帯（APZ内を含む、116,154人56,235世帯）であり、そのうち綾部市8,086人4,104世帯であり、それは綾部市の人口31,812（令和2年4月1日現在 推計人口）の約4割である。⁴国の原子力災害対策指針が定めるUPZ（おおむね5kmから30km）の緊急事態の防護措置では、放射性物質の放出後、高い空間放射線量率が計

測された地域においては、被ばくの影響をできる限り低減する観点から、数時間から1日を目途に住民等について避難等の緊急防護措置を講じる。⁵また、それと比較して低い空間放射線量率が計測された地域においても、無用な被ばくを回避する観点から、1週間程度内に一時移転の早期防護措置を講じるとされている。具体的には、早期防護措置としての緊急避難の実施、飲食物摂取制限として基準を超えるものにつき摂取制限を迅速に実施などがある。これらの詳細な指針とともに、UPZ外の住民へも放射線モニタリングなどの計測された値によりUPZと同様の措置が明記されているが、国の指針には自宅退避についての政策は全く見られない。

1.2. 中央地方関係のなかで自宅退避に触れようとする基礎自治体

原子力災害で自宅退避が公共政策の枠外におかれる第二の原因は、住民に直接に対応する基礎自治体の政治行政が、中央政府の指針に含まれない自宅退避に触れようとしないことである。綾部市の地域防災計画の原子力対策編での避難、一時移転等の防護措置の実施においては、防災に必要な諸施策の基本を示す国の防災基本計画



図2 大部分の市民がUPZ内の舞鶴市とその他の市民の広域避難のパフレット

(出所) 京都府及び関係市町(京都市、福知山市、舞鶴市、綾部市、宮津市、南丹市、京丹波町、伊根町)が協力し、京都府防災会議専門部会委員の監修のもと作成した「原子力防災のしおり」から。

の原子力対策編(令和5年5月)の指示に従うことが前提となっている。例えば、「放射性物質が放出された後は、国は、地方公共団体に対し、緊急事態の状況により、OILに基づき緊急時モニタリングの結果に応じて地方公共団体が行う避難、一時移転等の緊急事態応急対策の実施について、指示、助言等を行うものとされている。国が指示を行うに当たり、国から事前に指示案を伝達された市長は、当該指示案に対して速やかに意見を述べるものとする」とされている。⁶さらに、ミサイルなどの武力攻撃による原子力災害ともなれば、国民保護法(武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律 平成16年制定)を受けて国に従うことになる。その第三条(国、地方公共団体等の責務)は「地方公共団体は、国があらかじめ定める国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針に基づき、武力攻撃事態等

においては、自ら国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施し、及び当該地方公共団体の区域において関係機関が実施する国民の保護のための措置を総合的に推進する責務を有する。」と定めている。⁷そのようななかで、緊急避難の効率的な実施を担う基礎自治体の行政は、人々が自宅に居残り続ける自宅退避が阻害要因となりうると考えて、自宅退避を防災政策の枠外におこうとする可能性もある。綾部市の危機管理部は緊急避難時に人々が直面する混乱の回避にとって自宅退避が重要な課題との認識はあるが、中央政府の指針に自宅退避がないところでは、市民個人のための問題解決を模索するより緊急避難の実施の管理に専念しようとする。

綾部市の行政が原子力災害での自宅退避に触れない状況は、原子力防災に関する中央地方関係における綾部市から京都府さらに国への要望にも見られる。UPZ圏内の住民の緊急避難や屋内退避が課題となる舞鶴市、宮津市、綾部市から、京都府を経由して国へと向かう施策および予算に対する政策提案や予算に関する重点要望では、国から地方への明確な指針が前提となっている。⁸いずれの市にも共通する電源立地地域対策交付金に関する京都府への要望は、隣接市町村のUPZ内すべての自治体への交付対象の拡充を求める京都府から国への要望へとつながっている。安定ヨウ素剤配布についても地方から中央への要望となっているが、資材の確保など実施方法に関わるものであり、自宅退避での事前配布などではない。住民が直面する自宅退避に注目する要望は原子力防災の中央と地方の相互関係においては見られず、自宅退避は公共政策の枠外のものとして実際の行政過程でも触れられていない。綾部市議会の本会議や委員会の政治過程でも、緊急避難や屋内退避への質問はあるものの、行政の計画の実効性への指摘にとどまり、公共政策の視野に自宅退避を置くような高い立場からの議論の展開はない。⁹屋内退避は自宅退避を含みうるが、緊急避難を中心とする原子力防災のなかで、国の指針では屋内退避は緊急避難への準備段階としてあるいは要援護者への対処として位置づけられている。¹⁰綾部市原子力災害住民避難計画においても同様に、自宅退避を屋内退避に含めて捉える視点はない。そこでの緊急避難計画の精緻化は「どうするか」の方法についての適応型改良主義ではあるが、「何をするか」の目的についての適応型改良主義に欠け、自宅退避を取り巻く現実における問題の所在への視野はない。原子力災害が広域・複

合に加えて長期にわたることを考えれば、阪神・淡路大震災以来、住居と再生が重要とされてきた被災経験を踏まえた適応型改良主義が求められ、自宅退避を自然災害以上に個人補償の問題として、原子力防災の目的と考えて公共政策の枠内におく必要があるだろう。¹¹しかし、今日、自宅退避が原子力防災の公共政策の枠外とされるのは、国の指針に含まれないことに加えて、中央地方関係の下で基礎自治体でも触れようとしない二つの連動する原因によると言える。

2. 公共政策の枠内へと自宅退避を「公共化」すべき意義はあるのか

2.1. 政治行政側での効率と人々側での効果の「自分ごと」の二面性

自宅退避を原子力防災の公共政策の枠内にすべきと考える二つの根拠を説明する。個人の問題と見なされがちな自宅退避には、個人や企業では解決できない「公」を「共」にする公共政策の枠内へと「公共化」すべき問

題との関りがある。一つは、自宅退避が政策実施に役立つことで公に関わるとの理論的な説明であり、いま一つは、自宅退避が実際の政策展開に役立つことで公に関わるとの実践的な説明である。ここでは、前者の政策実施における理論的な説明として、原子力災害の緊急避難での混乱の回避に自宅退避が役立つ政治行政の側の効率に資する「自分ごと」と、自宅退避が満足を感じる屋内退避につながる人々の側での効果に資する「自分ごと」との二面性の根拠を示す。原子力災害は武力攻撃での国民の保護のための基本法である国民保護法との関係も深く、その防災には自然災害とは異なるところもあるが、図3の日本の防災政策の歩みにあるように、原子力政策の見直しとともに歩んできている。東日本大震災後のフェーズ4.0の「自分ごと」が今日の防災指針となっているが、一人一人が自律的に災害に備える参画は、ともすれば政治行政側の効率的な政策実施のために期待されるところがある。これに対して、人々への満足を伴う効果的な「自分ごと」の意識につながる政策実施になるなら、自宅退避を公共化すべき意義は増すだろう。

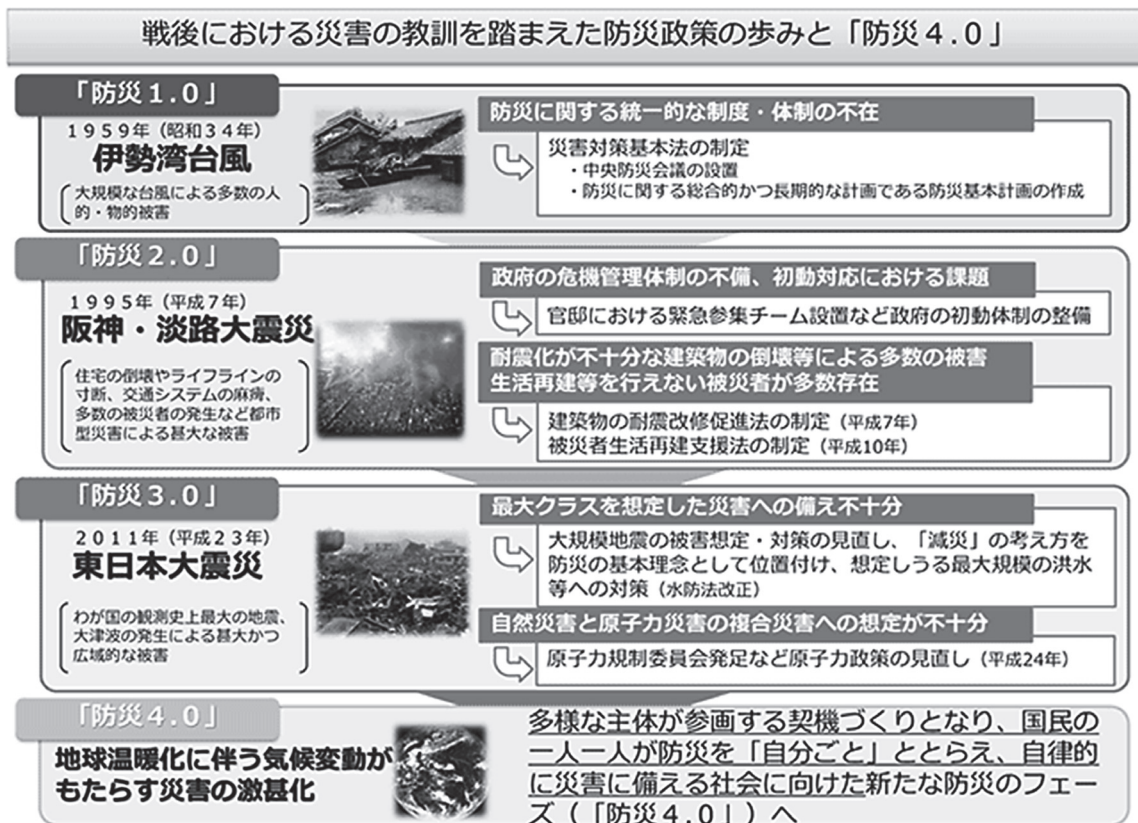


図3 大規模災害を経ての日本の防災政策の推移

（出所）平成28年版 防災白書特集第2章第1節1-1。

「公」を「共」にする公共政策での政治行政側でのこれまでの効率の指針に、新たに人々側での効果の指針を加えて、「自分ごと」の二面性に注目することは、原子力災害で自宅退避を公共政策に組み込む根拠についての理論的な説明をより豊かにする。

緊急避難を中心とする今日の原子力防災における政府の指針では、屋内退避は緊急避難への準備と要援護者への対応と位置づけられて、多くの人々が直面する自宅退避としての屋内退避の視点はなく、自宅退避は屋内退避の枠外でもある。原子力災害時の自らの自宅退避が原子力防災の屋内退避の公共政策にも当たらないとしたら、不安な中で自宅退避を続ける人々にとって、緊急時の原子力防災への不満や不信を増すことになるだろう。原子力防災での自宅退避は緊急避難時での住民避難の効率性の阻害要因にも見えるが、自宅退避は人々が満足を感じる屋内避難としての効果もあるように思える。効率ではない政策は具合が悪そうでもあるが、効率が期待できなくても効果的な政策もあるだろう。公共政策の実施において問題解決の効率と人々への効果のバランスを左右するのが、筆者が考える公共政策の政策価値としての人々の幸福、人間の尊厳、個人の自由であると思う。¹² 人々の幸福の公共の福祉の視点から、緊急避難時の個人の自宅退避に政府の統制がどこまで踏み込むのか、人間の尊厳と個人の自由の視点から、緊急避難時の自宅退避が屋内退避としてどこまで認められるのか。そこでは、一律の包括的計画主義での政府の効率的な統制と、個々人と地域の状況に応じた尊厳と自由の効果的な尊重への適応型改良主義とのバランスが、自宅退避の公共化への判断の基盤となる。屋内退避に自宅退避を組み込む公共化には、どのような屋内でのどのような自宅退避が、個々人の問題解決を超えた社会全体の問題解決に関わる「自分ごと」であるかの手掛かりになるだろう。個人の人権と公共の福祉の関係のように、他人の避難の権利の侵害となるような公共の福祉に反しない限り、自宅避難での個人の尊厳と自由の基本的な人権は尊重されるとの理論的なバランスでの公共化に向けての改良が、実際には積み重ねられるのだろう。

2.2. 核シェルターの普及がもたらす安全保障と防衛産業での社会的効用

原子力災害における自宅退避の隠れ場は、簡易な汚染外気遮蔽から、クリーンスペース部屋の設置、家庭用核

シェルターの建設までの広い意味でのシェルターとして、個々人の問題解決のためと同時に、日本の社会での問題解決のためにもなる。そのように個人を超える全体への効用が、先に示した効率的で効果的な政策実施での自宅退避の「公共化」への根拠に加えて、社会全体として「公」を「共」にすべき自宅退避の魅力的な根拠になると考えている。日本の防災政策は伊勢湾台風の広範な被害を契機として全国的に展開されてきたが、原子力災害での防災は自然災害よりも格段に全国的な視野からの公共政策が求められる。チェルノブイリ原発事故での広範な放射能汚染では、緊急避難対象が30km以上に決められた国もあり、事故後の調査からは300km圏外での長期的な土壌汚染についても言及されている。¹³ 日本の原発の200km圏内を示す図4では、一部を除く全土が原発事故での問題解決を検討すべき対象であるのがわかる。にもかかわらず、日本における個人の地下核シェルターへのイメージが、「一部のお金持ちの利己的なもの」となりがちなのは、広島と長崎の原子爆弾の記憶から核ミサイルが近くに着弾しても安全な個人のための強固なシェルターが目指されてきたことにもよる。¹⁴ しかし、ウクライナやパレスチナでの戦術核使用の脅しや通常爆弾による原発の破壊も想定される今日では、どこにでも原子力災害があると思えるなかで、核シェルターは広

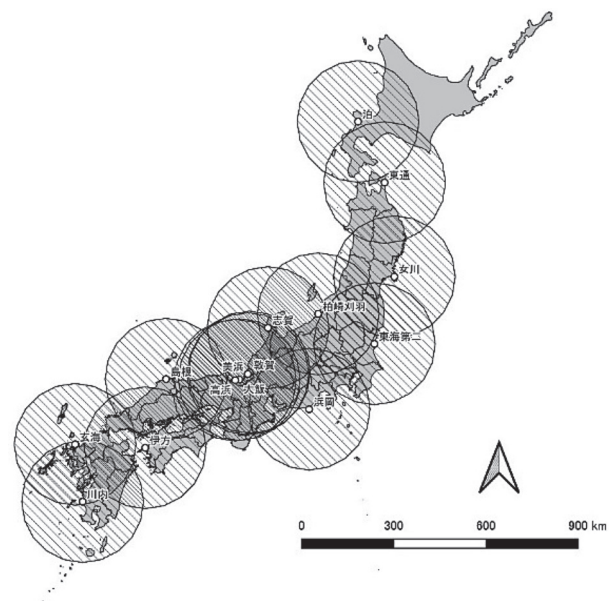


図4 日本の原発から200km圏内の原子力災害での避難予想地域

(出所) 核シェルタークラブ (<http://nclub.sheltercb.com/>) が作成。クラブのWebページに掲載。

範囲にわたる日本全体の問題となっている。

解決すべき問題の社会全体への広がり、個人の自宅退避が公共の問題となることへとつながる。ここでは、個人の自宅退避を「公」を「共」にする公共政策の枠内へと公共化すべきと考える先の理論的な根拠に加わるもう一つの実践的な根拠として、「国民生存安全保障」と「究極防衛産業振興」と筆者が呼ぶ社会的効用に注目する。公的な集団用シェルターの普及とともに私的な自宅退避のシェルターの普及を図る公共政策の展開が、国の国際安全保障や戦後憲法での防衛産業の問題に関わる。「個人や企業では解決できない問題に対する政府のとり問題可決の技法」との公共政策の一般的な定義での技法を強調しすぎると、自宅退避は個人の問題として公共政策の枠外に追いやられかねない。一方、「個人や企業での問題解決技法とは異なる技法が政府に求められたりする公共の政策」と、公共政策の「公共」に注目することもできる。¹⁵そこでは、原子力防災のどのような展開が問題解決の方法よりも、個人を超える社会全体の公共の政策としての意義を持ちうるかが問われる。今日のウクライナやパレスチナでの戦争によって、核抑止力が戦術核の使用を思い止まらせられないと知ること、核抑止力の安全保障への信頼は揺らいでいる。サプライチェーンなどを含む多国間連携での経済安全保障も、核保有国に取り囲まれている日本の安全を実際の危機に直面して担保できるかには疑問が残る。ここにおいて、核ミサイルや通常兵器による原子力災害への安全のさらなる方策が求められる。「国民生存安全保障」は、核の脅威への核抑止安全保障と経済安全保障に加えて、核被害が生じて核シェルターの普及によって国民が生き残るとのメッセージが、核攻撃を思い止まらせる抑止になるとの筆者の考えである。核シェルターが普及しているスイス、北欧諸国などについて、核攻撃での国民の逃げ場となるシェルターが多く用意されていると見るだけでなく、核攻撃から生き残る国民がいる国への核攻撃を思い止まらせる国民生存安全保障の効用へと見方を変化させることも必要だろう。そのような核シェルターの普及は、専守防衛の日本の防衛産業の議論での問題解決の一助ともなる。核シェルターはどこまでも非攻撃的な防衛施設であり、「究極防衛産業振興」と筆者が呼ぶ防衛に特化した社会経済的効果のある防衛産業となる。「国民生存安全保障」や「究極防衛産業振興」の効用からは、公共の集団シェルターとともに個人のシェ

ルターが普及する政策展開によって、個人を超える社会全体の公共の政策としての自宅退避の意義を見いだせる。それらの政策展開における効用は、先の原子力災害での政策実施における根拠としての緊急避難での混乱の回避への政治行政側の効率と、人々の側での満足を感じる屋内退避への効果とともに、自宅退避を公共政策の枠内へ「公共化」すべきとする根拠となる。

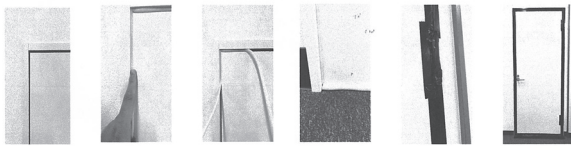
3. 自宅退避を公共政策に取り込む公共化はどのように可能か

3.1. 自宅退避を身近に感じない人々の意識の壁への突破口

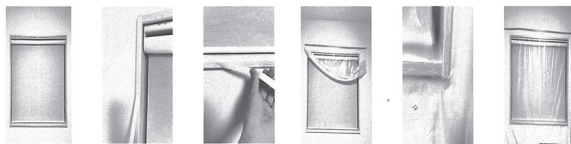
原発が集中する福井県の若狭地域に隣接する京都府北部において、人々の原子力防災への意識が乏しいとの客観的な証拠があるわけではないが、筆者が舞鶴市、綾部市、福知山市で行った「原子力災害と核シェルター」の講座から、人々の関心が低いと感じている。¹⁶ほとんどがUPZとAPZ圏内にある舞鶴市では、その近さゆえにかえって原子力災害を見ないふりする印象を受ける。逆に、ほとんどがUPZ圏外の福知山市では、圏外とされていることで関係ないと見なししていると感じる。だからと言って、UPZの内外が混在する綾部市でも、市民の原子力防災への意識は低いと感じる。それらの印象には、日本人の政治行政への対し方において、「自分から」より「あなたまかせ」の政治文化の特徴が反映しているのかもしれない。¹⁷あるいは人が気持ちの安定を守るために大きな心配ほど心配しないこともありそう。そこに、自然がもたらす災害への「あきらめ」を伴い、防災を「自分ごと」と捉えるのが比較的苦手な日本の特徴があるのかもしれない。そのような原子力防災への人々の意識の壁への突破口は難しくはあるが、図5の防災気密キットのシーリングによる外気を遮蔽する空間の確保のような、シェルターの概念を広げることで原子力防災を身近に感じられる可能性はある。例えば、綾部市の中心市街地に隣接する商業モールで防災気密キットの実演販売をすれば、災害発生の一瞬自宅退避時に、せめて何かやれることがないかに気づくきっかけになるかもしれない。その機会に、安価なショップでもっと安く準備ができると市民が思ってくれるなら、この原子力防災準備への関心喚起の試みは人々の防災意識での壁の突破への入り口となるかもしれない。

防災気密キット

扉の気密



窓の気密





自宅避難時、誰でも簡単にできるから安心！
外部からの汚染物質による空気進入を軽減する為の商品！
(注意) 外気を完全に避へいできるものではありません。

核シェルタークラブ監修
代表 村山皓 立命館大学名誉教授
(<http://nclub.sheltercb.com/>)

企画・販売元 合同会社ESTI
販売価格 **¥5,500** (税込) + 送料
オーダーEmail info@esti.jp まで

商品・使用説明

扉気密用



気密バックアップ
(サイズ6・10・13・15mm) 扉1〜2枚分施工可能



防水気密テープ
(50mm×20m) 黒色

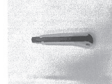
窓気密用



気密マスカ―
(サイズ2100mm・2700mm×12.5m) 2100・2700mmはビニールを広げた時の寸法です。
窓枠の縦の長さに合わせて使用ください。



両面テープ (15mm×20m)



気密マスカ―テープ・気密バックアップ・気密テープなどをカット時使用。

カッターナイフ

扉と枠の隙間に合った物を選んでください。指先で押し込みます。(少しきつめのサイズが好ましいです)

気密バックアップの上部や4mm以下の隙間に貼り付ける事により、気密性能が上がります。
(色々な隙間にも使用可能)

サッシの上部(10cm〜20cm)上に貼り、先に貼った両面テープの糊をはがし、ビニールがシワにならないように広げて、糊部分に貼り付ける。
(1ロール、サッシ枠1700mm×6〜7枚施工可能)

サッシ外枠に四方に貼り付ける。継ぎ目を重ねて貼るのがポイントです。(1ロール、サッシ枠5m四方×3〜4枚施工可能)

図5 原子力防災の準備への人々の意識の壁への試みとしての気密シーリングのチラシ

(出所) 核シェルタークラブ (<http://nclub.sheltercb.com/>) が作成。クラブの Web ページに掲載。

直面する自宅退避への人々の意識が希薄な原子力防災への壁に加えて、核シェルターに人々が持つイメージも原子力防災への人々の意識における壁になっている。汚染外気を遮蔽する簡易なシーリングを身近に見ることによって、自宅退避の隠れ場としてのシェルターの概念を広げたとしても、個人の地下シェルターが「一部のお金持ちの利己的なもの」であるとのステレオタイプのイメージが、一時的な自宅退避の隠れ場への防災意識の障害となる。個人の自宅退避のシェルターに人々が公共的な意義を共有するには、利己的なものとのステレオタイプを排除して、広い意味での隠れ場としての個人のシェルターへの人々の関心を喚起する試みが必要だろう。図6の蔵のリフォームによるシェルターは、耐震と外気遮蔽の両目的のための隠れ場空間を確保できる自宅退避場を目指すことで、核シェルターが利己的なものとのステレオタイプを緩和する試みである。¹⁸ 綾部市における地元の建設会社がこのチラシを蔵のある家にポスティングしてリフォームの施工を受注ことで、防災一般のためのシェルターが地域住民にとって話題になる

かもしれない。核シェルターへのステレオタイプをなくすための防災蔵シェルターを通じての自宅退避への関心喚起は、原子力防災を身近に感じられるような防災気密キットを通じての関心喚起とともに、地域でのシェルターの普及に対する人々の意識における壁への突破口になるだろう。

3.2. 自宅退避を公共政策の枠外とする政治行政の壁への突破口

シェルターの概念の拡大やシェルターへのステレオタイプの排除による個人用のシェルターへの関心を高めて、原子力防災での自宅退避への人々の意識の壁の突破が図れるとしても、政治行政の壁を突破するための方策が必要である。自宅退避の公共化の方法には、人々の側での原子力防災意識の醸成に向けて、すでに例示したような自宅退避への関心喚起による突破口とともに、政治行政の側での議会民主主義における法令の制定による突破口を考えている。

原子力災害での自宅退避を原子力防災の公共政策の

防災蔵シェルター

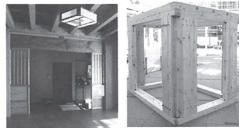
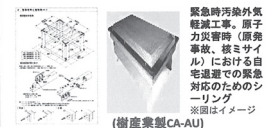
汚染外気（PM2.5、放射性物質、花粉、粉塵など）
軽減の「耐震空間」へと蔵をリフォームすることで
一時自宅退避用の「クリーンスペース」を確保




企画・監修：核シェルタークラブ
<http://nclub.sheltercb.com/>
 ～緊急時の自宅退避の核シェルターの普及を目指す～
 代表 立命館大学名誉教授 村山 隆

推奨：日本防災シェルター協会
<https://bousai-shelter.jp>
 ～防災一般でのシェルターの普及を目指す～
 顧問 村山 隆

木質耐震シェルター（耐震空間シェルター70K） **外気ろ過器と通へいシーリング**

経費 基本モデル：370万円
 基本モデル内訳：木製耐震シェルター110万円、外気ろ過器100万円、外気シーリング30万円、
 リチウムイオン電池20万円、設置工事費110万円
 オプション：内装・外装等のリフォームを希望する場合は工事施工業者での見積

施工
 地元の建築事務所・工務店、近畿地区（大阪、兵庫、奈良）
株式会社 マサキ工務店 <http://e-masaki.co.jp> 06-6586-1561

これらに興味のある方もご連絡ください！



直エンジニアリング株式会社製の一般
家庭用及型防災核シェルター（イスラエ
ル製特殊フィルター搭載）



株式会社織部機製作所製の
本格的な地下核シェルター（スイ
ス製外気ろ過器Andair AG搭載）

防災蔵シェルター
に関心のある方は
村山隆まで！

E-mail: tmmurayama@gmail.com
 Mobile: 090-3704-0678

図6 核シェルターへの人々の意識の壁への試みとしての蔵のリフォームのチラシ

（出所）核シェルタークラブ（<http://nclub.sheltercb.com/>）が作成。クラブのWebページに掲載。

枠内へと「公共化」するために、自宅退避を個人の問題と捉えがちな政治行政における「壁」に向かって、公共の政策としての社会的効用に注目する。自宅退避の奨励や自宅退避を基盤とする個人シェルターの普及を原子力防災の公共政策の枠内へと組み込む法令の制定は、個人の問題を超越する「公」を「共」にする社会的効用の問題への公共化となる。その政策過程は、首相や首長による政府提出の立法であってもよいが、より民主政の強い議員立法の政策過程を国と地方のいずれでも念頭においている。しかし、住民の原子力防災意識が乏しく、議会、議員、首長、行政が自宅退避を原子力災害の公共政策の枠外におこなかでの法令制定には困難が伴う。しかし、自宅退避を公共政策に含める可能性のある具体策の一つの例として、国の議会での核シェルター産業促進法の制定が考えられる。それは超党派による日本に適した究極防衛産業振興へのロビー活動（アドボカシー）として展開できる。¹⁹そこで重要なのは、公的な集団シェルターと並んで私的な個人シェルターの普及を盛り込む

ことである。公的な集団シェルターとともに自宅退避を基盤とする個人シェルターの普及が核シェルター産業促進法に含まれれば、自宅退避を公共政策の枠内へとたらず国から地方への指針につながる。

いま一つの具体策の例は、国の核シェルター産業促進法に先んじて、地方の議会での自宅退避原子力防災条例の制定による自宅退避の公共化の可能性である。市民立法を目指す条例制定イニシアチブは、「人々の幸福」の政策価値に資する公共の福祉のための個人の権利の制限を伴う他律的な緊急避難の実施に対して、地域の状況に応じた「人間の尊厳」と「個人の自由」の政策価値を考慮する自律的な屋内退避の実施の余地を残しうる。ここでは、政治行政側の効率的な緊急避難のための自宅退避とともに、原子力防災政策に人々が満足を感じる効果的な自宅退避をも考慮できる。日本の住民投票の制度において、市民立法イニシアチブは現実味に乏しい。²⁰しかし、それに似た政策形成過程が全くなかったわけではない。阪神・淡路大震災後の個人補償をめぐる市民立法イニシアチブが、地方での条例ではなく国の法律制定を目指して展開して、最終的には国会での議員立法によって、個人補償の法律の成立に至った。²¹そのような経過も踏まえれば、地方自治体での市民立法イニシアチブからの議員立法条例への可能性も、自宅退避を公共政策の枠内に取り込むことへの政治行政の壁の突破口になると思っている。原子力防災を身近に感じるような綾部市民の自宅退避防災意識の醸成を伴いながら、自宅退避条例制定のイニシアチブは、国の核シェルター産業振興へのロビー活動（アドボカシー）と相まって、自宅退避が個人の問題を超越して、個人や企業での問題解決技法とは異なる公共の政策の形成過程となるだろう。ここで示唆したのが、自宅退避を公共政策に取り込む公共化に向けて、人々の意識の壁への突破口とともに政治行政の壁への具体的な突破口の可能性である。

おわりに

本稿は、原発事故や核ミサイルによる原子力災害での自宅退避を、公共政策の枠内に取り込む糸口を探ることを目的とした。なぜなら、広域的な外気汚染への原子力防災において、実際には段階的な緊急避難の実施にともなう、ほとんどの人々が避難対象外での自宅退避に直面するにもかかわらず、自宅退避が公共の問題というよ

り個人の問題とされがちなのはよくないと感じたからである。そこで、原子力防災における自宅退避について、まず、自宅退避が公共政策の枠外となっている原因を指摘し、つぎに、自宅退避を「公」を「共」にする公共政策の枠内へと「公共化」すべき根拠を説明し、さらに、自宅退避への人々の意識を醸成して民主主義議会での公共政策の形成に反映される可能性を示唆した。実際、自宅退避が公共政策の枠外となっている明らかな原因があるなかで、自宅退避を個人や企業では対処しきれない公共の問題として枠内へ取り込むには困難が伴う。そこで、原子力防災における自宅退避の理論的、実践的な意義を明らかにするとともに、原子力防災に関心の低い人々の側での「壁」と自宅退避を個人の問題と捉えがちな政治行政の側での「壁」への突破口を考えた。

第1章で、綾部市の事例を参考にして、自宅退避を公共政策の枠外におく政治行政での「壁」となる二つの原因を指摘した。原因の一つは、緊急避難を中心とする中央政府の原子力防災が自宅退避を視野におかないことであり、いま一つの原因は、基礎自治体の政治行政も中央地方関係での政策展開の中で自宅退避に触れようとしないことである。第2章では、そのように公共政策の枠外にされがちな自宅退避を、「公」を「共」にする公共政策の枠内へと「公共化」する政策展開での二つの根拠を説明した。第一の理論的根拠として、自宅退避には政治行政側での効率的な緊急避難の実施における混乱回避に役立ち、人々の側での効果的な屋内退避への満足を感じる意識に役立つとの、政治行政側と人々側での「自分ごと」の二面性に注目した。第二の実践的な根拠として、簡易な汚染外気遮蔽から、クリーンスペース部屋の設置、家庭用核シェルターの建設までの広い意味での一時退避場である個人のシェルターの普及による社会全体への効用として、「国民生存安全保障」や「究極防衛産業振興」に注目した。第3章では、自宅退避を公共政策に取り込む公共化に向けて、人々の意識の壁への突破口と政治行政の壁への突破口の可能性を示唆した。第一の人々側の壁での突破口として、原子力防災を身近に感じられるような防災気密キットと核シェルターへのステレオタイプをなくせる防災蔵シェルターを通じての関心喚起を例とした。第二の政治行政側の壁での突破口としては、国での核シェルター産業促進法の制定と地方の議会での議員と連携した議員立法での自宅退避原子力防災条例の制定イニシアチブの政策形成を例と

した。

原子力災害への対応策が緊急避難の計画の精緻化に傾倒すればするほど、個人補償が背後に見え隠れする自宅退避は個人の問題解決と見なされて公共政策の枠外へと追いやられる。しかし、自宅退避の政策展開には個人や企業では解決できない問題への公共政策とすべき社会にとっての意義がある。自宅退避は直接には原子力災害に直面する個人のためであるが、社会全体のための公共政策とすべき四つの自宅退避の意義として、混乱を回避できる効率的な緊急退避、満足を感じる効果的な屋内退避、国の安全保障での効用、防衛産業での効用があるとすれば、自宅退避の公共化が求められよう。その公共化への政治行政の側での壁の打破には、「公」を「共」にするための土壌となる人々の側で原子力防災を身近に感じる意識の醸成が必要だろう。政治行政側の緊急避難の効率のためだけではなく、原子力防災政策への人々の満足につながる効果のある自宅退避へと人々の関心を喚起することと相まって、核シェルター普及への法令制定が国および地方での政策形成過程に見られるなら、自宅退避を公共政策の枠内に取り込む糸口となるだろう。その先では、公共政策として意義ある原子力災害での自宅退避が、UPZ内外が混在する綾部市などその地域に応じて、住民避難計画や避難訓練に組み込まれる多様な自治体ごとの政策の展開につながる。

注

- ¹ 国会事故調（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会報告書 平成 24 年 7 月 5 日提出）の第 4 部（被害の状況と被害拡大の要因）の 4. 2（住民から見た避難指示の問題点）によると、「事故翌日までに避難指示は 3km 圏、10km 圏、20km 圏と繰り返し拡大され、そのたびに住民は、不安を抱えたまま長時間移動した」とある。「3 月 15 日に 20 ～ 30km の住民に屋内避難が指示されたが、その長期化によってライフラインがひっ迫し、生活基盤が崩壊し、それを受けて 3 月 25 日には、同圏の住民に自主避難が勧告された。」「政府は住民に判断の材料となる情報をほとんど提供していない中、避難の判断を住民個人に丸投げしたともいえ、国民の生命、身体の安全を預かる責任を放棄したと断じざるを得ない。」「着のみのままの避難、複数回の避難、高線量地域への避難、病院患者等避難に困難を伴う住民への配慮に欠けた避難などにより、住民の不満は極度に高まった。」これらを受けて緊急避難の計画の詳細な整備がなされてきたが、どこまで整備しても住民避難時の混乱と不満は避けられない。そこで、自宅退避へも視野を広げた屋内退避の検討が必要とするのが本稿の立場である。
- ² 日本の災害対応の公共政策の特徴を、筆者も分担者である松岡京美・村山徹編『災害と行政—防災と減災から—』見洋書房、2016 年、203 頁では、包括的計画主義と適応型改良主義と呼んでいる。適応型改良主義の防災基本計画の修正履歴については、村山徹『新 災害と安全の情報—日本の災害対応の展開と災害情報の質的転換—』見洋書房、2020 年、24 頁－27 頁を参照されたい。
- ³ 内閣府政策統括官、原子力防災担当、福井エリア地域原子力防災協議会による「高浜地域の緊急時対応」（平成 27 年 12 月 16 日、令和 2 年改訂）を参照した。
- ⁴ 綾部市の UPZ 圏内人口等（令和 2 年現在）は、前掲、「高浜地域の緊急時対応」による。ちなみに、舞鶴市 81,331 人 39,591 世帯（PAZ 圏内も含むと 81,877 人 39,826 世帯）。南丹市 3,543 人 1,696 世帯。京丹波町 2,904 人 1,297 世帯。福知山市 449 人 196 世帯。宮津市 17,897 人 8,512 世帯。伊根町 1,398 人 604 世帯である。
- ⁵ 国の原子力防災対応の指針については、前掲、「高浜地域の緊急時対応」の緊急事態における対応体制において、PAZ 内：概ね 5km、UPZ 内：概ね 5 ～ 30km、UPZ 外：概ね 30km ～に分けて、緊急事態の防護措置を詳細に示している。
- ⁶ 綾部市防災会議「綾部市地域防災計画 原子力対策編」（令和 5 年 6 月）の第 4 章（避難、一時移転等の防護措置）の 1. 4 にあるこの表現から、地方政府の対応の国の指針との関係がうかがえる。国において防災上必要と思料される諸施策の基本を示す防災基本計画の原子力対策編（令和 5 年 5 月）では、避難、屋内退避等の防護措置の実施について、内閣総理大臣は、原子力緊急事態宣言を発出するとともに、人命の安全を第一に、PAZ 内の地方公共団体に対し速やかに避難及

び安定ヨウ素剤の服用等の必要な防護措置に関する指示を行うものとする。原子力災害対策本部は、UPZ 内の地方公共団体に対し、屋内退避の実施や OIL（原子力災害対策指針に基づく運用上の介入レベル）に基づく防護措置の準備（避難・一時移転先、輸送手段、避難退域時検査及び簡易除染場所の確保等）を行うよう要請するものとする。放射性物質が放出された後は、原子力災害対策本部は、地方公共団体に対し、緊急時モニタリングの結果に応じた OIL に基づき地方公共団体が行う避難、一時移転等の緊急事態応急対策の実施について、指示、助言等を行うものとする。

- ⁷ 災害対策基本法の第 3 条から第 5 条が定めるように、日本の防災対応での中央と地方の役割については第一次的責務が基礎自治体にあると言える。一方、国民保護法の緊急処理事態での中央と地方の関係は、武力攻撃災害への対処における国から地方への指示と地方から国への措置の実施要請および総合調整の要請が向き合う仕組みになっている。住民に直接に接する基礎自治体の綾部市ではあるが、地域防災計画原子力対策編では、災害対策基本法での災害対応の第一次責務が原子力災害では弱まるように見える。しかし、国の防災基本計画の原子力対策編では複合災害が発生した場合において、自然災害による人命への直接的なリスクが極めて高い場合等には、自然災害に対する避難行動をとり、自然災害に対する安全が確保された後に、原子力災害に対する避難行動をとることを基本とするとされている。そこには、原子力災害において国から基礎自治体への指針が示されていたとしても、場合によっては、基礎自治体が先んじて住民に対応できる余地があると感じさせる。
- ⁸ 若狭湾の原発事故での緊急避難に関わる京都府北部の市町から京都府への要望については、京都府危機管理部原子力防災課にある資料による。各市町からの施策についての重点要望は令和 5 年を参考にし、京都府予算に関する要望は令和 6 年に向けてのものを参考にした。京都府から国への要望については、令和 5 年度政府予算等に関する重点要望および令和 6 年度国の施策および予算に対する政策提案での原子力災害時における避難体制の整備（京都府 Web ページ、国の施策及び予算に対する政策提案の「命と健康を守り抜く安心の構築」など）を参考にした。加えて、令和 3 年 4 月の原発事故に対する京都府知事の見解（京都府危機管理部原子力防災課 Web ページ）をも考慮した。
- ⁹ 議員からの原子力防災に関わる質問は綾部市議会の議事録検索による。高い立場からの議論の展開とは、市民の政治意識調査で筆者がよく用いる市会議員の役割への期待についての質問を念頭においている。その選択肢には、「市役所の仕事ぶりを監視する」「地元のめんどろをこまめにみる」「対立する意見や利害を調整する」「支持団体（地域や団体など）の利益を代表する」「高い立場から市の将来のことを考える」がある。議員からの質問は「市役所の仕事ぶりを監視する」にあたる緊急避難や屋内退避の計画実施の実効性に関するも

が多く、自宅退避についての質問はどちらかと言えば「高い立場から市の将来のことを考える」に近い役割のように思える。安定ヨウ素剤の事前配布についての質問もあるが、自宅退避を念頭におくものではなく、現行の緊急避難時での配布計画では不十分と指摘する。京都府議会でも議員からは緊急避難の質問のみで自宅退避は質問者の視野にない。緊急避難の指摘が原子力発電反対への政治争点化の発言へとつながる場合が多く、避難の実際を深く指摘するような議論の深まりにはならない。これらの議会での質問に自宅退避が入っていないことは、それぞれの議員へのヒアリングでも確認した。

¹⁰ 防災基本計画の原子力対策編（令和5年5月）は、屋内退避を緊急避難の準備段階と位置づけるとともに、要援護者の屋内退避の方法について詳細な指針を示している。それらからは、自宅退避がやむをえずの方策であるとされている印象を受け、積極的に原子力防災での自宅退避に注目する視点は見いだせない。

¹¹ 塩崎賢明『復興＜災害＞—阪神・淡路大震災と東日本大震災—』岩波書店、2014年、175頁では、災害復興で絶対に欠かさない事項は生活再建であり、被災者にとっての復興は住宅復興を成し遂げることであるとする。両大震災での今日までの教訓は、拠点となる住まいの維持が地域社会の生活再建にとっていかに重要だったかを示している。原子力災害での地域の再生の困難と危険は言うまでもないが、だからこそ、住民の自宅退避の社会的重要性を少なくとも視野におく原子力防災の政策展開を考えておくべきと思っている。

¹² 筆者の政策価値については、村山皓「政策への期待の託し方—行政の民主主義—」立命館大学政策科学会『政策科学』、28巻1号、2020年、55頁－57頁と、村山皓「地方行政職員の自由裁量によるこれからの創造的な震災復興の可能性」立命館大学地域情報研究所紀要『地域情報研究』、第12号、2023年、43頁－44頁を参照されたい。そこでは公共政策システムにおける政策価値の位置づけを示し、政策価値を公共政策の主要な要素としている。それは、政策価値からどのような公共政策であるかを判断できることを意味する。政策価値への筆者の注目点は、G. アーモンド、B. パーウェル著、本田弘、浦野起央訳『比較政治学』時潮社、1986年、563頁、569-586頁（Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics*, Little, Brown and Company, 1966 1978）による。その中の政策的財に注目して政策価値を考えている。アーモンドの政策的財は福祉、安全、自由であるが、幸福、尊厳、自由を「人」にとっての基本的な財と私は思っている。それらを政策価値とした理由については上記の各論文の注なども参照されたい。

¹³ チェルノブイリ原発事故での広範な放射能汚染については、今中哲二「チェルノブイリ原発事故による放射能汚染と被災者たち（4）」株式会社技術と人間『技術と人間』1992年8月号（<https://www.rri.kyoto-u.ac.jp/NSRG/Chernobyl/GN/GN9208.html>）を参照した。事故から3年たった頃から明ら

かになった長期被ばくで問題となるセシウム137による汚染状況では、チェルノブイリの北東150～300kmとか東北東400～600kmに飛び地のように汚染地域が広がっていた。事故後2カ月程度の内部被ばくで問題となるヨウ素131について、40～60kmの子供の甲状腺被ばくの測定値から、被ばく線量の分布の幅が大きいことが確認できる。これらはUPZ30km圏外での自宅退避に注目すべきことを示唆している。

¹⁴ 個人用の本格的な核シェルター普及の日本での先駆者である織部智男は、地下核シェルターのモデルを自ら建設するとともに、「シェルター—原子戦争下における生存の可能性—」（昭和42年）、「シェルター—生きるに値するもののために—」（昭和63年）を自費出版している（核シェルタークラブ <http://nclub.sheltercb.com/> にいずれも掲載）。それらの活動を受けて、2003年に織部信子が非営利活動法人日本核シェルター協会を立ち上げた。

¹⁵ 公共政策の定義については、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換—』有斐閣、2009年、7頁－8頁を参照されたい。

¹⁶ 地元のあやべ市民新聞（2023年8月2日）による綾部市、舞鶴市、福知山市での講座の案内である。この講座の案内は他の地域新聞でも掲載された。

参加は無料
日本防災シエター
協会の顧問を務める
立命館大学名誉教授・
村山皓さん(77)が主催
する教養講座「原子力
災害と個人の核シエ
ター」の話が6日午前
10時半～正午、西町3
丁目の市民センター
(あやべ・白東橋テリ
ー)ナの会議室2で開
かれる。参加無料。事前
申し込み不要。
村山さんは「公共政
策システムや災害と
安全などを研究領域
とし、立命館大学や府
立大学で防災に関する
授業を担当している。
また今年1月には、
核災害(原発災害や核
攻撃)に備え、一時的に
でも被曝を少なくする
例えは原子力災害
際間をあく目張りテ
ィンクをめぐり、
そこで村山さんは
「UPZ圏外が安全と
いう保障はない中、本
人の社会的意義を
格別の核シエターま
たが共有できる土
でいかなる、窓の
壊れネットワークが
必要と訴えている。
同じ内容の教養講
座は、6日午後2時
から舞鶴市西公民館
(舞鶴市南田)、
7日午後7時から市
民交流プラザあや
やま(福知山市駅前
町)でも開かれる。
問い合わせは村山
さん(8090・3
704・0678)
へ。」
【情報提供】

¹⁷ 日本人の政治不信が「あなたまかせ」の不满に特徴があることを、アメリカ人の「てまえかって」の不满と比べて、意識調査に基づく実証的な政治文化の比較研究で示したものとし

て、村山皓『日本の民主政の文化的特徴』晃洋書房、2003年、55頁～58頁を参照されたい。

¹⁸ 防災蔵シェルターのプロジェクトは筆者が代表を務める核シェルタークラブ（<http://nclub.sheltercb.com/>）が推進している。核シェルタークラブについてはそのWebページに次のように記されており、本稿での筆者の立場が示されている。核シェルタークラブの目的は、情報発信を通じて核シェルターへの意識の普及と理解の共有を図ることである。一時的にでも被ばくを少なくできる核シェルターの普及に伴って、個人や公共機関が核シェルターを用意することが普通のことと人々が思える意識の醸成を目指す。自らの身を守るすべを持つことの社会的な意義を人々が共有できる土壌とネットワークがなければ、個人所有の核シェルターや全員が避難できるとは限らない公的核シェルターの重要性が理解される社会にはならない。核シェルタークラブが何を目標しているかは、以下の理念、活動、目標で簡潔に示している。【理念】原子力災害（原発事故、核ミサイル）に備える個人による原子力防災が必要な社会になってきている。広範囲で多くの人々の被災が想定される原子力災害であるからこそ、必ずしもすべてに対応できるとは限らない「公的」な原子力防災にもまして、一人一人の「自分ごと」としての「私的」な原子力防災の「備え」が期待される。【活動】原子力災害での一時的な「自宅退避」のシェルター（隠れ場所）の普及を意図し、公的な「緊急避難」よりも私的な「屋内退避」により注目する。【目標】個人の私的な原子力防災には、人々の「原子力防災意識」の醸成が不可欠であると考えて、それに資する情報の提供を目指している。つまり、「シェルターは個人が利己的に生き残る手段にとどまらず、その普及には社会的な意義がある」との原子力防災意識（人々の考え方、感じ方、行動の仕方）の共有を図る。原子力災害（原発事故、核ミサイル）で人々が生き残って活動し続けることは、地域の生活再建にとって重要であり、また、核攻撃への脅しに対抗できるような、戦術核の使用を思い止まらせる核抑止力とは違った安全保障の側面もあるだろう。また、核シェルター産業、なかでも個人シェルターの産業振興は、「究極の防衛産業」として、軍需産業とは一線を画する日本に適する防衛に特化した社会経済的な意義を持つかもしれない。ここでの「シェルター」は広い意味での個人の人々の隠れ場所であり、自宅退避のためのシェルターでは、隠れ家の建設、隠れ小屋の設置、隠れ部屋の準備など、難しいものから簡易なものまで様々に普及することが望まれる。

¹⁹ 国会での核シェルター産業促進法の制定に向けてのロビー活動の圧力団体は、筆者が顧問を務める日本防災シェルター協会（<https://bousai-shelter.jp>）と連携して組織化が可能だろう。日本防災シェルター協会は様々な災害でのシェルターを対象としているが、なかでも核シェルターへの注目は高い。住宅メーカーでは災害時の在宅退避を宣伝するセキスイハイム、トヨタホーム、ダイワハウスなどがあり、それらは耐震

に重きを置き汚染外気遮蔽を念頭においてはなないが、メーカー担当者との話では耐震以外のシェルターへの可能性も感じられた。これらの個人のシェルターとは別に、例えば、潜水艦での空気浄化装置を開発してきた川崎重工は民間市場への進出の意図があるが、筆者が担当者と話した時には個人シェルター用への技術のダウンサイジングの予定はなく、大規模な集団シェルターについて興味を持っていた。それらには汚染外気遮蔽の個人および集団のシェルターの普及に向けて核シェルター普及会のような圧力団体の組織化に参加する可能性がありそうである。

²⁰ 住民投票は議会を経ない直接民主主義の政治と見られがちだが、国によっては首長や議会が関与するものなど様々である。住民投票の詳細については、村山皓「住民投票」、村山皓・川口清史編『政策科学の基礎とアプローチ』ミネルヴァ書房、2006年（2004年）、159頁～169頁を参照されたい。日本には地方公共団体での住民投票はあるが、国での住民投票はない。住民投票が多用されるアメリカ合衆国でも、一時、検討されたが国での住民投票はない。アメリカでの直接立法投票での意識と行動を分析したものとして、村山皓「アメリカ直接立法制と政治的管理」飯坂良明・中野章編『管理とデモクラシー』学陽書房、1984年、181頁～188頁を参照されたい。

²¹ 被災者への個人補償を認めてこなかった日本の災害対応は、阪神・淡路大震災でも踏襲された。しかし、大規模災害では個人の生活再建の援助こそが必要な場合もあると気づくことになった。被害が長期化、深刻化するなかで、被災地の市民団体（大震災「声明」の会）が、阪神・淡路大震災から一年半が経とうとする1996年に、生活再建援助法の市民立法案を発表した。この市民運動は、有権者が法案を立案するイニシアチブの制度が地方レベルでも採用されていない日本において、その後、市民＝議員立法の推進へと展開されて、コープの署名運動なども加わって、1998年に国会での議員立法による被災者生活再建支援法の成立に至る。そこには、市民のイニシアチブが端緒となって国の法律の制定に至った例を見ることができる。様々な公的支援への人々の意識が震災後どうであったかの質問を含む、大震災後の1996年に筆者が実施した「近畿の市民と市政の意識調査1996年」の分析では、国が個人補償を認めていないなかでは、個人生活支援よりも復旧の基盤整備に期待する人々の傾向が見られた。その詳細については、前掲、『日本の民主政の文化的特徴』、第四章「震災公的支援立法と人々の意識」を参照されたい。政策形成の立法では人々の意識が基盤となるが、国民の意識が必ずしも先行することなく政策形成に至る民主的な政治過程があるのがこの例からわかる。そこには、政治意識研究の「実験」としての筆者の興味がある。