

提言

東日本大震災からの復興政策の改善についての
提言



平成26年（2014年）9月25日

日 本 学 術 会 議

社会学委員会

東日本大震災の被害構造と

日本社会の再建の道を探る分科会

この提言は、日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議社会学委員会
東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会

委員長	船橋 晴俊	(連携会員)	法政大学社会学部教授 (平成 26 年 8 月まで)
副委員長	吉原 直樹	(連携会員)	大妻女子大学社会情報学部教授
幹 事	岩井 紀子	(連携会員)	大阪商業大学総合経営学部教授
幹 事	正村 俊之	(連携会員)	大妻女子大学社会情報学部教授
	今田 高俊	(第一部会員)	東京工業大学名誉教授
	江原 由美子	(第一部会員)	首都大学東京大学院人文科学研究科教授
	青柳 みどり	(連携会員)	独立行政法人国立環境研究所社会環境システム研究 センター環境計画研究室室長
	小松 照幸	(連携会員)	名古屋学院大学経済学部教授
	直井 優	(連携会員)	大阪大学名誉教授
	直井 道子	(連携会員)	桜美林大学大学院老年学研究科特任教授
	野宮 大志郎	(連携会員)	上智大学大学院グローバルスタディーズ研究科教授
	山下 祐介	(特任連携会員)	首都大学東京大学院人文科学研究科准教授

本件の作成にあたっては、以下の職員が事務を担当した。

事務局	中澤 貴生	参事官 (審議第一担当)
	渡邊 浩充	参事官 (審議第一担当) 付参事官補佐
	石部 康子	参事官 (審議第一担当) 付専門職

要 旨

はじめに

この提言は、2013年6月に、本分科会が公表した「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」をふまえ、引き続き、社会学的視点から、震災被災地の再建問題について、問題点の指摘とその改善のための提言を行うものである。

1 震災復興に関する現状と問題点

本提言において、「東日本大震災」とは、地震、津波、原発事故による被害のすべてを含んだものとして使用する。未曾有の災害であった東日本大震災からの復興政策の現状には、停滞と混迷が見られる。震災の被害は、生活環境の総体が破壊されたという特徴を持つのであるから、地域再生と各人の生活再建も、そのことをふまえて取り組まれるべきである。ところが、原発震災被災地では、早期帰還が政策目標とされ、除染が優先的に取り組まれているが、被災者個人から見れば、様々な理由により、簡単には帰還できない（「原発事故」とは原発が機器の不具合や人為的な原因などにより、通常の操業ができなくなった状態を指す。「原発災害」とは、原発事故の結果、地域社会と人々に莫大な被害を与えたことを指す。「原発震災」とは、大地震で原発が重大事故を起こし、通常の地震災害と大規模放射能災害とが複合・増幅しあう破局的災害を指す）。津波被災地では、巨大防潮堤の建設を前提にして、復興政策が進められているが、巨大防潮堤は、住民生活の視点から見れば、様々な問題点を引き起こすものである。

原発震災についても津波被災にしても、復興政策は、その政策に「のる」（第一の道）か「のらない」（第二の道）かという二者択一を住民に迫るものとなっている。

東京電力福島第一原発の事故による被災地について、政府は、早期帰還の推進とそのため除染実施を優先させてきた。しかし、事故原因の解明が不十分であること、汚染水問題が未解決であること、除染についても年間空間放射線量1ミリシーベルトへの到達が難しいこと、これまでの経過で政府や専門家への強い不信感が存在することなどの要因が作用して、子育て世代の多くが、子どもを連れての帰還を選択しないという状況を生んでいる。ところが、移住先での生活再建支援政策が手薄いこと、東京電力による賠償は住民の希望とずれが大きく、また精神的損害等に対する賠償を、順次打ち切ろうとしていることが作用して、「被曝や孤立を覚悟で帰還するか」「十分な賠償や政策的支援を受けられないまま自力による移住を決意するか」の二者択一を被災者に強いるものとなっている。そのような状況のもとで、被災自治体の存続と地域再生、さらに、住民の生活再建が円滑に進まない状態が生じている。

大津波災害の被災地について見ると、岩手・宮城の津波被災地では、ほぼすべての被災地で巨大な防潮堤が計画されているが、防潮堤中心の被災地再生計画には、様々な難点が存在する。すなわち、環境破壊の恐れ、漁業の存在基盤が奪われる可能性、計画決定手続きからの住民の排除、長期的に見た予算不足の恐れ、ハードの施設に偏重する防災計画への疑問、コミュニティを衰弱化させる可能性、減災の観点の軽視などという問題点を、巨

大防潮堤優先の政策については指摘しなければならない。巨大すぎる無理な公共事業は、かえって被災地の回復過程に悪影響を及ぼしかねない。このような難点ゆえに、巨大防潮堤中心の復興政策は、地域住民の力に基づいた復興に結びつかず、復興の遅延を生み出しつつある。

2 復興政策における第三の道の実現とそのための条件整備についての提言

これまでの復興政策の生み出した以上のような難点を分析するならば、原発事故被災地でも、津波被災地でも、既存の政策が課す二者択一を乗り越えて、「第三の道」の実現を目指すべきであり、その前提としては、復興政策の実施に関わる以下のような条件整備が必要である。

- (1) 震災からの復興のためには、それを支える基本原則の確認が必要である。第一に、地域コミュニティ主体の復興、特に市町村と住民を主体とする計画策定が大切である。第二に、政府、自治体、民間企業、住民団体といった諸主体の間の協力と連携のもとに、総力をあげて取り組む必要がある。第三に、科学的研究を自律的に行い、それに立脚した科学的知見を、適切に政策形成に活かすようにするべきである。
- (2) 復興政策の成果と問題点を明らかにするために、復興過程についての総合的、社会的モニタリングを実施する。その担当組織として、「東日本大震災・東京電力福島第一原発事故復興過程検証委員会」を内閣府あるいは国会のもとに設置し、個別の行政組織の視点にとらわれずに、大局的な視点から、復興過程の現状を把握し、そこから抽出される問題を政策議題設定へとフィードバックできるようにするべきである。その際、人文、社会、自然の各学問分野の知見を総合的に活用するべきである。
- (3) 自治体の政策形成、遂行能力を強化するべきである。そのためには、政府が自治体の意向と選択を尊重すること、自治体の主体的な政策形成と遂行を支える財源を「自治体再生基金」というかたちで確保すること、住民と自治体職員と専門家が参加する政策形成のための「地域復興再建協議会」を設置することが必要である。その際、被災地内外の専門性を有する人材が、「専門支援員」というかたちで各自治体の政策形成を支援できるようにする。

3 復興のための「第三の道」の提案

このような条件整備の下、原発災害被災地と、津波被災地のそれぞれに即した、復興のための「第三の道」を構想するべきである。

- (1) 原発災害被災地域の再建のためには、政策に沿った「早期帰還」という第一の道と、自力による移住という第二の道の二者択一が強制されている問題点を克服するために、「(超)長期待避・将来帰還」という第三の道を政策として打ち出す。すなわち、避難先での被災者の生活再建を長期にわたって政策的に支援するとともに、元の避難自治体のコミュニティを維持し、住民が安心して帰還できる程度にまで長期待避を続け、放射線量が低下した時点で帰還を実施する。待避帰還が5年以上の場合を「長期待避」、30年以上の場合を「超長期待避」と言おう。第三の道を効果的に実現するために、二

重の住民登録、被災者手帳、セカンドタウン、初等・中等教育を担う学校の維持、復興まちづくり公社などの「政策パッケージ」を実施する。

- (2) 津波被災地域の再建のために、巨大防潮堤による防災という第一の道と、自力による移住という第二の道の二者択一が強制されている問題点を克服するために、各地域の個性に即して、減災と防災の方法を工夫をしながら、元に暮らしていた場所で暮らすという第三の道が可能なようにする。そのためには、地区防災計画を減災の視点で策定していくこと、その結果に基づき復興計画の見直しを行うこと、避難路の設置と防災拠点施設の充実、建築制限地域を緩和の方向で見直すこと、復興のための地域事業団体の設立、政府における減災庁の設置などの、諸政策を行う。

以上のような政策の形成と実施のためには、「集団主体形成の場」を基盤として、住民や自治体による「取り組み態勢」の改善が必要である。そしてこうした第三の道の実現の鍵は、なにより住民が集団主体を形成できるかどうかにかかっている。

目 次

1	はじめに	1
2	東日本大震災の復興政策の現状と問題点	2
(1)	東日本大震災に対する復興政策をめぐる現状	2
(2)	五層の生活環境の崩壊としての被害とその展開	2
(3)	第一の道、第二の道から第三の道へ	3
(4)	政策フィードバック機構の健全な作動を確保する必要	4
3	東京電力福島第一原発事故からの被災地再生の困難さ	5
(1)	早期帰還が難しい理由	5
(2)	帰還政策の問題点	6
4	大津波災害からの被災地再生に関わる諸問題	7
(1)	巨大防潮堤計画の問題点	7
(2)	巨大防潮堤建設をめぐる様々な現実的制約の存在	7
(3)	政策内不整合の存在	8
(4)	防災政策としての矛盾	9
5	復興政策における第三の道の実現とそのための条件整備についての提言	9
(1)	二者択一から第三の道へ	9
(2)	適切な復興政策を導出するための条件整備	11
①	政策形成・政策遂行に関わる規範的原則の確認と監督	12
②	取り組み態勢の改革・強化	12
③	社会的モニタリングと政策議題設定	12
④	自治体の政策形成・遂行能力の強化	13
⑤	適正で自律的な科学研究の推進と専門的知見による復興政策支援	15
(3)	第三の道の明示化と検討過程の実現	15
①	原発事故被害地域の第三の道の実現	15
②	津波被災地の第三の道の実現	17
6	結び—提言の要点	19
	＜参考文献＞	21
	＜参考資料 1＞ 審議経過	24
	＜参考資料 2＞ 参照した学会会議の提言・報告など	27
	＜参考資料 3＞ 本提言に関係する社会学分野の諸業績	30
	＜付録＞ 参考図	31

1 はじめに

社会学委員会に設置された「東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会」は、2013年6月27日「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」[1]を公表した。本提言は、それに続くものである¹。

前回の提言においては、東京電力福島第一原発事故の復興過程における問題点について指摘し、中でも被災地域から長期広域避難を続けている人々の避難自治体とのつながりを維持し、互いに連携を取りながら、適切な復興過程が歩めるような条件を整えるよう、5つの項目に分けて提言した。しかしながら、その後の復興政策の過程で、そのための積極的検討がなされたとはいえない。例えば、原発事故に起因する長期避難自治体での「二重の住民登録」については、復興政策の中で政策議題として設定さえされていない。

そのような状況の中で、当分科会は、引き続き、原発事故災害の被災地と地震・津波の被災地の現状について、社会学的視点から検討を加えてきたが、これまでに得られた知見をふまえて、2014年時点での被災地復興にとって、何が必要であるのかを提言する。

社会学の視点から見たとき、現在、被災地の復興を考える上で大切なのは次の点である。

第一に、震災後、3年の間に、被災地復興のために様々な政策が積み重ねられてきたが、それらの政策が、現実の社会過程の中でどのような効果と帰結を生んでいるのかをモニタリングし、復興過程の問題点や復興政策の欠点があれば、それらが生まれる根拠を分析し、それらの是正の道を探ることが必要である。

第二に、復興政策の実施過程をモニタリングする際には、地域社会学的視点、組織社会学的視点、社会計画論的視点を活用していくべきである。被災地の復興努力が、現在、どのような困難にぶつかっているのかを解明するために、これらの視点は有効と考えられる。というのは、これらの社会学的視点は、政策内容に欠点があるとき、政策の立案と実施の社会過程や、それを支えた取り組み態勢の問題点を分析することを可能にするからである。

第三に、原発事故被災地についても、地震・津波被災地についても、一人ひとりの住民の生活再建という視点から見て、現在の政策が提示している選択肢がどのような難点を持つのかを検討し、それを乗り越える道を探る必要がある。原発事故被災地については「早期帰還」が、津波被災地域については「巨大防潮堤の建設」が復興政策の柱として推進されてきたが、これまでのそのような政策は、政府の政策に同調する第一の道か、それに背を向ける第二の道かというかたちでの選択肢しか住民に提示してこなかった。そのような選択肢に対してどちらも不適切だと考える相当数の住民が各地に存在している。このような二者択一の選択肢がもたらす閉塞感を打破する第三の道の可能性を検討するべきである。

2 東日本大震災の復興政策の現状と問題点

¹ 本提言作成にあたっては、これまでの日本学術会議の関連する提言・報告・共同声明（参考資料2）はもちろん、社会学分野の諸業績（参考資料3）を網羅的に摂取し、かつ被災地に関わる当事者・政策担当者・研究者への独自のヒアリング・意見交換も重ねた（参考資料1）。また分科会には、震災時、東北地方に勤務地（東北大学、弘前大学）のあった会員3名も参加して検討を行っている。本提言はおもに平成26年（2014年）7月現在までの事実・情報に基づいて作成した。

(1) 東日本大震災に対する復興政策をめぐる現状

2011年3月11日に発生した東日本大震災及び東京電力福島第一原発事故から3年半近くが経過した。死者・行方不明者18,517人(2014年3月11日現在)というかたちで犠牲者の数値は数えられているが、その被害の実態については、3年を経た今でも十分に明らかとはいえない[2]。さらに原発事故は汚染水問題の未解決をはじめとして継続し、関連死も続いており、被害は拡大過程の中にある。しかしながら、事故の原因検証も十分ではなく、津波防災機構についても何が機能し、どう失敗だったのか、そうした解明も浅い。こうして被害の実態解明や原発事故、防災対策の検証作業が不十分であるにも関わらず、すでに復興政策の骨格が決定され、揺るがしがたいものとなっている。けれども、現時点においても、復興について十分な見通しは立っていない。

被災地へ優先的に予算を付与し、復興を図りながらも、現実には多くの国民や被災地の人々に「復興が進んでいるとは思えない」という認識を生み[3]、現実にも事業の進捗が当初計画よりも大きく遅れ、あるいは開始の目処も立っていない状況が生まれている。2014年3月の新聞記事では、被災地での予算未消化の状況が浮き彫りになった[4]。

(2) 五層の生活環境の崩壊としての被害とその展開

これに対し、この3年間、社会学の領域では、多種多様な調査研究が積み上げられ、震災フィールドワークが盛んに実施されてきた経緯があり、被災地・被災者に寄り添う知見が蓄積されている[5][6]。その中で明らかとなってきたのは、まず第一に本災害・原発事故の被害の大きさ、深さである[7][8]。

東京電力福島第一原発事故では、警戒区域を設定した4町に加えて、計画的避難区域、緊急時避難準備区域に指定された市町村も、実質的に全自治体ないしは全コミュニティ避難を経験している。被害の深刻さは、「五層の生活環境の崩壊」として把握できる。通常地域社会では「自然環境」「インフラ環境」「経済環境」「社会環境」「文化環境」という五層の生活環境が良好に保たれ、それらと個人の相互作用によって欲求充足行為の総体としての生活が成り立っている(＜付録＞の図1を参照)。ところが、震災の渦中では放射性物質による汚染のみならず、長期広域避難によって、各コミュニティは自らを成り立たせるために必要なもののすべてを失い、「自然環境」「インフラ環境」「経済環境」「社会環境」「文化環境」の五層の生活環境破壊というかたちの総体としての被害が生じている(＜付録＞の図2を参照)。生活環境は、森林や水系といった「自然環境」、上下水道や道路といった「インフラ環境」、経済活動を成り立たせる施設や組織などの「経済環境」、家族・親族集団、近隣集団、友人集団、行政組織や諸集団からなる「社会環境」、教育、芸術、宗教のような文化的活動を支える「文化環境」によって存立するが、震災はこれらすべてを弱体化させ、場合によっては破壊してしまった。

これらの五層の生活環境は本来相互に深く関連しあっているので、その復興には一部にとどまらない環境総体の回復が必要となるが、現行の政策はそうした被害認識が希薄なまま、除染とインフラ整備による早期帰還政策だけが進行している。そのような過程

で、復興の明確な展望を欠いた市場の論理のみにのった行動（例えば、事業の効果についての関心は低いまま、除染事業やインフラ整備事業の受注をもっぱら優先するような企業の行動）が盛んに繰り広げられるようになっている。

津波被災地でも同様に五重の生活環境被害が発生した。住宅被害は広域にわたり、避難はしばしば地域コミュニティ成員の全員に及ぶ。産業基盤のすべてが失われ、一部事業者が再開を決意しても、関連事業者や消費者の再建がなければ復興できないという事態も生じている。土地の地盤沈下も生じ、海岸線そのものの位置さえ変わってしまった。

そしていずれの災害・事故においても、現実的には長期的で広域的な避難を余儀なくされており、避難が長引き、また成員が被災地から遠く離れてしまったことによって、復興へ向けた力の結集がきわめて難しい事態となっている。また、仮設住宅にはこれまでの災害にもまして社会的弱者が集中し、かつ避難が長期化することで震災前は自立できていた多くの人々の、生活再建が難しい事態となっている。そのための福祉人材の確保も大きな問題となっている[9]

こうした地域社会の存続を揺るがす重大な事態に即して、人口や土地の再編を有効に遂行し、これまでにない新たな手法で効果的な復興政策が組み上げられる必要があるが、そうした政策形成のための十分な取り組み態勢が確立されていない。それどころか不十分な態勢のままに、被災地の将来にとって重要な復興政策が早々に決定されており、その政策・事業遂行が、被災地における回復過程[10][11]や様々な支援過程[12][13][14][15][16]とも接合しないまま、むしろ回復や支援に支障をきたす可能性さえ生じはじめている。しかもその中で、大規模防災土木事業（特に巨大防潮堤）が最優先課題となったことで、防災事業の無理な遂行が被災地の復興を大幅に遅らせ、さらに被害を拡大させるような事態を生みかねない。

(3) 第一の道、第二の道から第三の道へ

現行では、原発事故においては住民の早期帰還政策が進められ、また津波災害においては大規模防災施設建設事業が進んでいる。これまでの調査研究の結果を総合すれば、これらの各政策は被災地・被災者の現状に十分に沿った施策とはいいがたく、復興政策について被災地・被災者の側から見える様々な問題点が指摘されている[17][18]。

それどころか、行政による各政策の遂行によって、被災者の選択肢が事実上せばめられ、被災者・被害者たちは、その政策に「のる」（第一の道）か、「のらない」（第二の道）かの二者択一を迫られている。そのような政策は「のる」被災者には適合するが、「のらない」被災者にとっては、無縁のものとなり、事実上被災者の分断を帰結している。そのことが、復興の遅れの大きな要因ともなっている[19]。現行の政策では、ただでさえ人口減少が予想される被災地において、さらに大幅な人口減少と極端な少子高齢化などの人口偏極化を帰結することが予測され、復興政策に「のった」受益者にとってさえ、被災地のコミュニティの持続可能性[20]が大きく損なわれる可能性が高まっている。今のままの復興事業の硬直的推進は現地の回復力[21]を大きく損なう危険性が高い。

被災者に政府・行政が推進している政策に「のる」か「のらない」かの二者択一を迫

るのではなく、被災者の主体性を活かすような第三の道を提示する必要がある。被災者は多様であり、被災地も複雑に構成されている。社会的弱者もいれば、自力再建可能な人々もいる。津波被災地においては漁場の再生のような自然環境の著しい回復も生じている[22]。できるだけ多くの被災者と地域社会のつながりを維持し、ともに協働し地域再建に貢献できるような地域再生の政策プログラムを早急に構築し、実現する必要がある。

(4) 政策フィードバック機構の健全な作動を確保する必要性

復興政策は本来、被害、回復、支援の現実に関わって、公的な対応として必要なものが必要なかたちで検討され、実施されるべきものである。社会計画論的視点から見れば、特に今回のように、復興過程そのものが長期にわたる場合には、時間の経過の中で明らかとなってくる事態や現実を政策にフィードバックする経路を確保し、政策効果の実態を検証し(社会的モニタリング)、場合によっては大幅な軌道修正が可能な仕組みと手続きを備えた上で事業を遂行する必要がある。

しかしながら現状では、こうした被害や回復に関わる被災地の現状把握、適切なアセスメントやモニタリングや住民参加の手続きが不十分なままに政策形成が急がれ、予算が計上され、その実施が進められてきた。そのため、被災地・被災者の実態にそぐわない偏った復興政策が実行されてきただけでなく、そうした政策が遂行されることによりますます被災者の生活再建／被災地の復興の実現を困難にするような事態も生まれている。

原発被災者特例法など現行の特例制度は、これまでの災害復興の前例に従えば5年が限度であると考えられている。すでに4年目に入り、早急にその先の復興政策の形成態勢を組み直さなければ、莫大な予算を使用しながら、かえって政策が意図に反して被災地を崩壊させ、地域の再生に失敗するという帰結を招きかねない。それゆえ、現時点で、これまでの政策過程の帰結を正確に分析し認識する必要がある。

そこで以下では、特に、原発事故に対する早期帰還政策と、津波被害に対する大規模防潮堤建設を主とした防災施設事業を中心に、これまでの復興政策が引き起こしつつある問題点を掘り下げて検討する。またそうした問題を克服するための「第三の道」を、それを実現するためのフィードバック機構の条件整備とともに具体的に検討していきたい。

3 東京電力福島第一原発事故からの被災地再生の困難さ

これまでの原発事故の復興政策では、早期帰還（5年程度以内）を目標とした帰還政策が中心となっている。しかしながら早期帰還の一本槍では被災地の再生や住民生活の再建の効果的な実施は不可能である[23]。

(1) 早期帰還が難しい理由

原発事故被害地域では、2013年5月までに警戒区域が解除され、避難指示区域の再編が行われ、「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」が設定された。そのうち避難指示解除準備区域、居住制限区域では、帰還に向けた準備が政策的に進められている。しかし、これまでもすでに避難指示解除となった地域でも、実際には多くの住民が帰還できていない。緊急時避難準備区域であった川内村、広野町、避難指示解除準備区域の田村市都路地区などは、その例である。帰還しない理由としては、一般に避難住民の低線量被曝に対する不安とともに、その背後には多様な要因が絡んでいるのであり、その要因を分析する必要がある。

まず東京電力福島第一原発の状況について、様々な事故調査にも関わらず、いまだに事故原因について完全な解明はできておらず、廃炉の工程もきちんと確立されたものではない。大きな余震が起きた場合の再事故の可能性も否定できず、帰還の強制によって再被害を引き起こす可能性が無視できない。汚染水も制御できていない。さらに被災地周辺には除染廃棄物の中間貯蔵施設及び管理型処分場の建設が計画されており、その収蔵過程では放射性廃棄物を積んだ車輛が大量に地域を行き交うことが想定されている。

まず今回の事故原因と汚染がどのようなものであり、人々がどう被曝したのか、その影響はあるのかがまだ分かっておらず、それどころかそのためのデータ収集とデータ公開という基礎的な過程が確立されていない。情報公開の確立がまずは急務となっている[24]。公開に関する情報操作はすべきではない。この点からは特に、国会事故調や政府事故調が収集した当事者の証言資料の公開が望まれる。除染についても、目標とされた年間空間放射線量1ミリシーベルトの到達は難しく、先行して避難指示が解かれた地区では、空間線量が高いまま、基準を個人線量へと変更することで帰還を実現することとなった。しかしながら線量計を着けた日常生活を人々が実行するかは不明確であり、帰還して線量測定が正確になされるかは、危ぶまれる。さらに現在の除染は森林等には実施せず、農地の完全な土壌入れ替えも不可能なため、現地での生活には内部被曝の危険性が伴うものになることが予想されている。加えて、安全を過度に強調した早期のリスク・コミュニケーション政策に対する反作用として、政府や専門家への強い不信感が存在し、マスメディアによって情報隠しに関わる事実が相次いで指摘されていることも[25]、その不信感を根拠づけることになっている。またそもそも、先述のように、五層の生活環境被害が発生しているため、たとえ除染が完了したとしてもそれだけで現地での生活再建ができるものではなく、現地での生活再建のためには、五層の生活環境を復元するような、より多くの対応が不可欠となっている。

このような現場の状況をふまえれば、子育て世代の多くの人々が少なくとも被災地に子どもたちを居住させるわけにはいかないと考えるのは当然である。また子育てのためには経済基盤(仕事)が必要だが、廃炉ビジネスや除染作業以外に確実なものは乏しい。子育て世代が帰還できなければ、たとえ「帰りたい」と考えている高齢者でも帰還が難しくなることは必然である。そして実際に帰ったとしても、生活環境に関わる五重の被害が生じているので、元通りに生活するのは容易ではない。にも関わらず除染とインフラ

復旧だけで自治体に帰還を宣言させ、これをもって復興とするのが政府の政策になってしまっている。これでは自然環境（除染が完全だとして）とインフラ環境は回復しても、経済環境と社会環境が整わないために人々は帰還できず、結果として文化環境も成り立たないので生活環境の再建にはたどりつかない。被災地の受けた被害からの回復という点で住民の実感と判断からかけ離れているため、政策が広範な住民の共鳴や居住地選択の指針にはなっておらず、効果の上がらないものになってしまっている。実質的に、この早期帰還政策は、「被曝や孤立を覚悟で帰還するか」、「十分な賠償や補償を得られないまま自力による移住を決意するか」の二者択一を被災者に強いるものとなっている。

(2) 帰還政策の問題点

現在の帰還政策は、これが推進されることで、他に可能な様々な対策の実施が阻害されるようにも作用している。今回の原発事故では被災者支援の核となる法律として「原発事故被災者・子ども支援法²」が制定されているが、避難者の早期帰還が政策の前提になっているために、長期的避難や移住を選択している人々のために、その理念を政策内容へと具体化する努力が乏しいものになっている。

また帰還政策は賠償問題とも強く関連し、政府が一定の地域について帰還できると決めれば、被災者が実際に帰還しなくても、東京電力による「精神的損害等に対する」賠償が打ち切られるものとなっており、すでに緊急時避難準備区域の人々に対しては賠償は終了している。しかし実際に帰還できる人は限られる上に、きちんとした対策なしに賠償や補償を打ち切れば「棄民」につながるとの指摘がある[26]。そして、賠償が終了しても自立した生活を構築できない被災者に対しては、政府が行う被害者の生活支援まで外すことは人道的にできないため、事故で生じた被害者の生活を公的扶助で担うことになる構造が生まれつつある。東京電力による賠償打ち切りは棄民を作り出すとともに、自立できない人々を要支援者として国や自治体が大量に抱え込む可能性をはらむものである。

また政策が早期帰還を前提としているために、早期帰還しない住民には自力による生活再建の道しかなくなり、帰還が想定される元の地域を対象に実施される復興事業の受益者になれないことも大きな問題である。他方で、被災者でなくとも、事故被災地に集まればその受益者となることができる政策にもなっており、この事業で支援されることが想定されている人々の設定のされ方には問題がある（例えば、被災地域で営業する場合のみ、手厚い産業振興策が受けられるなど）。

なお長期間（5年以上）帰還が困難な帰還困難区域では、帰還しないことを前提にした移住支援も打ち出されているが、具体的な対策としては賠償を増額し、土地を買い取るといった金銭面にとどまっており、移住先での生活再建に対する政策的支援が手薄いままになっている。帰還困難区域の住民は、早期帰還できないことが明白であるにも関

² 「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」の略称。

わらず、長期避難先での生活支援政策は乏しく、選択肢が閉塞している。

このまま早期帰還政策を進めても復興政策としては破綻する。それどころかその失敗は将来の我が国に大きな負担をもたらす可能性が高い。放射能汚染のリスクと不安を抱えた早期帰還（第一の道）か、政策的支援の手薄い自力による移住（第二の道）かを迫るものから、別の復興＝地域再生・生活再建の道が実現できるような政策を早急に構築する必要がある。

4 大津波災害からの被災地再生に関わる諸問題

(1) 巨大防潮堤計画の問題点

岩手・宮城のリアス地域における津波被災地では、防災集団移転促進事業による高台移転を決めた集落においても、従来より 2m 以上高くなる防潮堤が計画され、また津波水没地の多くが災害危険区域に設定されて、現地での住宅再建が許されなくなっている。こうした巨大防潮堤建設／高台移転を、復興事業のすべての前提としてしまっている現行の復興政策は、多くの矛盾を抱えるものである[27][28]。

防潮堤建設の方針は、2011 年 6 月 26 日に中央防災会議の中間とりまとめで示された。ここで出された L1・L2³の津波防災対応が各被災地に強く義務づけられることになり、津波防災事業が完了しない限り復興できないという論理に事実上展開してしまっている。しかも防潮堤や漁港など災害復旧事業は延長を含めて平成 27 年度中に実施される必要があり、このことから各県・各市町村では計画策定を急いできた。しかしこの復興の前提となる巨大防潮堤建設には様々な制約が存在し、計画通りの完成は難しく、このことが復興過程そのものを大きく阻害しはじめている。問題点を整理すれば次のようになる。

(2) 巨大防潮堤建設をめぐる様々な現実的制約の存在

まずこうした大規模土木事業の達成には様々な制約があり、終了するまでに相当な年月がかかることが指摘されている。

防潮堤を建設・拡張するためには、対象となる土地の権利を整理することが前提になるが、このことが今回は容易ではない [29]。また、事業を進めるために不可欠な人材や業者、コンクリートなどの資材の確保にも問題があり [30]、急げば急ぐほど現地の価格高騰を招き、被災地復興の妨げにもなると指摘されている。

こうした事業を進める自治体の能力の限界もあり、そもそも庁舎を被災し、多くのメンバーを欠いた自治体がある。他の自治体による支援 [31]を続けてもらっていても、復興事業を進める能力には事欠く状況が続いている。

経済復興・産業再生にはスピードが必要であり、すでに 3 年が経過している現在、一部地域では、防災施設の完成を待たずに、現地あるいは現地を離れて事業再開をはじめ

³ L1：発生頻度は高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波
L2：発生頻度は極めて低いものの、甚大な被害をもたらす最大クラスの津波

る人々も現れはじめている。このままでは、たとえ防災土木事業が完成しても、現実の復興には間に合わず、むしろ防災施設の建設が本来守るべきものを破壊するという矛盾が生じることになる。加えて、事業に伴い広範囲の土地を自治体で買い取ることによる固定資産税の減収や、将来おとずれる事業債の元利償還、一気に進めたインフラ整備の更新時期の集中など、復興事業を終えた後の自治体財政の硬直化・破綻可能性さえすでに指摘されている[32]。

(3) 政策内不整合の存在

巨大防潮堤による復興政策は、進行中の既存の政策とも不整合をきたしている[33]。

第一に、巨大防潮堤の建設は環境破壊につながる。生態系の破壊、景観の破壊はもとより、今回の津波で再生した海辺の再破壊も問題視されている。このことは、環境の保全を理念の軸の一つとして取り入れた現行の海岸法や河川法の考え方に矛盾し、さらにはこうした現行法に則って進められている各省庁の復興施策（環境省のグリーン復興や国交省の「河川・海岸構造物の復旧における景観配慮の手引き」など）とも不整合をおこしている[34]。一次産業（特に漁業）や観光業が、災害そのものではなく、その後の防災事業の実施によってその存在基盤を奪われる危険性がある。

第二に、こうした巨大公共事業を選択するにあたっては、各種現行法のどれもが住民の参加や合意の手続きを必要としているが（例えば、海岸法、河川法）、今回の震災復興にあたっては、既存の防潮堤を拡張する場合であっても「災害復旧」として扱い、住民合意やアセスメントは不要のものとして進められている。しかし、今後、司法によって事業停止が命じられる事案も出てくるのではないかと懸念される。

第三にコスト面の問題がある。現在計画されつつある防潮堤が、すべて事業完了まで財源が用意されているわけではない。そのため、着工してもどこかで予算がなくなり、中途半端な人工構造物や空き地が残るのではないかと危惧される。巨大防潮堤が完成したとしても、各自治体は、産業も人口も大幅に縮小した地域でハイスペックの施設を維持しなければならないという困難を抱えることになることも危惧される。

第四に、事業がどのような人々にどのような受益をもたらしうるのかについて、受益者の想定のしかたに問題がある。現状では防潮堤の内側は災害危険区域として指定されるため居住はできないことになっている。このまま進めても受益者はほぼいないだろうという事業さえ現れはじめている。しかも、災害復旧であるということで費用対効果分析がなされないものとなっている。

以上は主に防潮堤の建設をめぐる問題点だが、この他に、土地かさ上げや、高台移転を含む防災集団移転事業などが、それぞれに不整合を抱えたまま計画・実施されている。これらをすべて実現するには相当の作業が必要だが、甚大な被害を受けた地域でその労力を確保することは容易でない。しかも労力が防災事業に向けられると、本来振り向けるべき産業振興やコミュニティ再生に手が回らないことになる。さらに加えて、これだけの大規模土木事業が行われる現場となることから、今回被害を免れた人々にとっても長期にわたる環境悪化が生活・仕事に深刻な影響をもたらしつつあり、巨大すぎる無理

な防災公共事業が、被災地の回復過程に甚大な悪影響を及ぼす可能性が非常に高い。

(4) 防災政策としての矛盾

そして何より巨大防潮堤の建設は、防災政策としても矛盾をきたしている。

すでに理系・文系の各種研究が明らかにしているように、今回の震災でも、防潮堤だけで命が守れたのではなく、避難をうながす文化や行動があつてはじめて人の命は救われたのである。防災には、コミュニティや文化、教育が不可欠である。ハードな施設への過信が被害を拡大させた面も指摘されている[35][36][37]。

今回の震災復興の総合的なビジョンは、東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(平成23年6月25日)にまとめられており、ここでは今回の復興の中の防災政策は「減災」の考え方を取り入れるとしている[38]。しかしながら、中央防災会議のL1・L2の議論を経て、現場では事実上、減災を行うためには、まず先に防災ハードの整備を完成させなければならないという事態になっている[39]。しかもL1堤防の高さを設定する将来予測には、各現場で様々な幅があるにも関わらず、それさえもしっかりとした議論がなされていない。このままではせつかくの減災についての貴重な経験が活かされることなく、実質的に防潮堤だけが命を守る手段とされることになる。ところが、大規模防潮堤事業の遂行は減災の基礎となるべきコミュニティまでも破壊し、今後の被災地での減災の実現を根本から断ち切ることにつながるだろう。

こうして現行の復興政策は、巨大防潮堤という大規模土木事業をすべての前提にしてしまったため、公共事業としても、防災事業としても真に有効なものとしては成立せず、それどころか復興政策を進めるほど地域社会は弱体化し、人間の暮らしの復興を阻んでいくという悪循環のプロセスに陥りつつある。

5 復興政策における第三の道の実現とそのための条件整備についての提言

(1) 二者択一から第三の道へ

現行の復興政策の政策目標設定は、具体的な人々の生活とそのニーズに即したかたちでの政策目標設定になっておらず、それ故、被災者・被災地がこの災害・事故によって直面させられている問題の効果的解決にはつながらないものとなっている。

むしろ政策は、既存の行政手法でカバーしやすい特定のタイプの社会的弱者への配慮(賠償及び復興政策終了後の収容先の確保/次の災害時の災害弱者のハードによる救済)を軸に進められている。

このような偏った政策が選ばれた背景を、関係する行政諸組織の組織過程に注目して見るならば、次のようなことがある。

まず政府内で「復興構想会議」という首相に直結するレベルで、総合的かつ理想的な復興政策のあり方が議論されたとしても、それが各省庁にまたがるような総合的政策を要求する場合、どのような行政過程、組織過程を経由して具体化されていくのか、あるいはその過程で復興政策の具体的内実がどのように限定されたり方向づけられたりする

のかが不明確である。現行の態勢では、具体的現実的な復興政策の進行は各省庁で行う事業に分割・分配され、そこでは、既存の法体系と予算分配構造に影響されて、前例主義で実現可能なものや取り組みやすいものが優先的に選ばれて実施されている。このことから、実際の政策が、当初の理想や総合性の実現からはほど遠いものへと変質したり断片化したりする危険性が潜んでいる。しかも、いったん一つの政策や事業が選ばれると、それが次の前例となって、本来必要な別の政策——特に今までにないようなタイプの事業——を選択したり、提起したりすることが難しくなり、それどころかいったん選択された事業が、補助金型の財源分配構造を前提にしているために、採択された巨額の事業予算規模に従って実行されると、予算規模が大きいだけにもはや後戻りできず、修正不可能なほどに硬直化してしまうことさえ生じている。

原発事故では、最初に選ばれた除染事業が巨額な予算付けが行われたために率先して遂行され、「除染→帰還」という道を復興政策の主要な枠組みとして固定化させてしまった。しかもその効果には限界があることが分かってきたにもかかわらず、平等性の観点から事業を一部地域のみで終わられず、その予算を他の事業へと転換することも難しいものとなっている。避難指示解除についても、本来、各地域の実情を反映して避難指示の継続・解除は行われるべきなのに、ある地域で行われた解除が前例となって別の地域の避難指示解除をうながす効果をもってしまっており、かつその解除が実際の住民の帰還とは関わりなく賠償基準に反映されている。しかもこれら除染（環境省）、避難指示解除（復興庁）、賠償（文部科学省）等は別々に遂行されており、その一連の作動がもたらす結果についての配慮はないままに、人々は政府の施策にのって帰還するか、自分自身で別天地を見つけるかの二者択一が迫られる事態となっている。

大津波災害地域でも、選択肢が限定されていることは、原発災害からの復興政策と同様である。被災者には、大規模防潮堤の建設を選択して、長期間かかり、しかも大規模な環境改変が行われる大規模土木事業の中に身を置くか、それができない場合は現地再建をあきらめて別天地で自分の道を切り開くかの二者択一しかない。これはまた高台移転による集団移転事業を選んだ場所において特に顕著であり、高台移転を選択して現地再建をあきらめるか、高台移転に参加せず、震災前に居住していた地域から離れるかしかない。生活再建の前提として選ばれた大規模防災土木事業が、生活再建の現実への配慮なく計画され遂行されたことで、むしろ生活再建の道筋を強く制約する方向に作用している。

共通しているのはつまり次のことである。一連の組織過程の結果として、被災者には、早期帰還並びに大規模防災土木事業という単一の復興政策しか示されておらず、それに「のる」か「のらない」かの二つの道しかなくなっている。既存の法制度、予算制度の中で、特定の政策の具体化が優先的に進んでしまい、そのことがそれ以外の政策形成の可能性を阻んだり、閉却させたりする帰結を招いている。このことによって、各地域の実情や各住民グループの直面する状況に即した、多様で実現可能な復興政策が採用される回路が閉ざされている。

本来の復興政策とは、未曾有の深刻で複雑な被害に対して、予算も資源も時間も限られている中で、多くの人の生活再建の道を、人々や社会の回復力に留意しながら、持続可能なかたちで実現する方策を英知をそろえて慎重に探ることであろう。しかしながら、現行の政策の不整合を検出し反省する過程（例えば環境アセスメントや費用便益分析や社会的モニタリング）さえきわめて不十分で、住民参加の回路も貧弱な状況にあって、現行の取り組み態勢には適切な政策フィードバックが働く余地がない。大規模災害・原発事故に対する復興政策過程として明らかに欠陥があり、実態にそぐわず、しかもそこに多額の予算をつぎ込むことで、かえって被災地の復興を阻害し、ひいては国家の財政運営にも影響を与えるものとなっている。

以上をふまえ、本震災・原発事故の復興政策過程について、社会学的観点から次のようにその改善を求めたい。

- ① 政府は、現行の復興政策が持つ二者択一的なあり方を改善し、第三の道を提示して、被災者・被災地の住民の意欲と力を反映するような、また各地域にとって実現可能な復興の道筋を示す責務がある。
- ② そのためにも、適切な復興の道筋を構築し、実施していくために不可欠なアセスメントやモニタリングが効果的に行われ、それが政策形成にすみやかにフィードバックされるような条件整備(取り組み体制の改革、権限と予算の分配の改革)を早急に行う必要がある。

いま必要なのは、現行の政策に「のる」か「のらない」という二者択一を超えて、各被災地の個性をふまえた適確な復興プログラムが多様に描けるよう、復興政策の形成過程と、復興過程そのものを設計し直すことである。自治体として長期的で実現可能な復興政策が提示されることが、各個人の長期的な生活設計を再構築できるようになるための前提である。また、ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）の観点から、被災した多様な人々が互いにその生き方を認めあい、その立場の差異に関わりなく、支え合い協力しながら生活再建や復興が目指せるような方策を導出する必要がある。画一的な平等性、形式的な統一性にこだわって政策を硬直化させれば、政策による受益からのエクスクルージョン（排除）を帰結し、結果として実質的な平等性を保てない結果を招くことになる。

(2) 適切な復興政策を導出するための条件整備

被災者・被災地にとって実現可能な復興の道を見出すために、これまでに蓄積されてきた震災についての社会学的知見をふまえて、適切な復興政策を創出するための条件整備として、以下の5項目を提案する（以下、＜付録＞図3、図4も参照）。

- ・ 政策形成・政策遂行に関わる規範的原則の確認と監督
- ・ 取り組み態勢の改革・強化
- ・ 社会的モニタリングと政策議題設定
- ・ 自治体の政策形成・遂行能力の強化

- ・ 適正で自律的な科学研究の推進と専門的知見による復興政策支援

① 政策形成・政策遂行に関わる規範的原則の確認と監督

平成 23 年 6 月発表の東日本大震災復興構想会議の提言内容やその議論[38]、さらに日本学術会議で提唱する 7 つの原則[40][41]をふまえれば、次のことを復興を支える基本原則として再確認するべきである。

第一に、地域コミュニティ主体の復興、特に市町村と住民を主体とする計画策定が大切である。

第二に、本災害に対する対処を、政府、自治体、民間企業、住民団体といった諸主体の協力と連携のもとに、総力をあげて取り組むべきである。とくに原発事故については、原子力政策及び原子力事故に対する国の社会的責任（原発事故被災者・子ども支援法第三条）のもとに進められる必要がある。

第三に、状況把握と政策形成に貢献するように、科学研究を自律的に行い、それに立脚した科学的知見を、適切に活かすようにするべきである。

② 取り組み態勢の改革・強化

「地域・コミュニティ主体の復興」を実現するためには、それを可能にするような「取り組み態勢」を構築する必要がある。ここで、「取り組み態勢」とは、社会制御過程を支える「取り組みの場」(arena)と、「取り組みの場」に登場する個人的・集团的・組織的主体の総体が構成するネットワークを指す。

「取り組みの場」は「話し合いの場」であり、「意思決定の場」であり、「協力を実現する場」であるが、個々の「取り組みの場」の果たす主要な機能に注目することによって、「取り組みの場」を「集団主体形成の場」「要求提出の場」「政策案形成の場」「政策決定の場」「科学的検討の場」として分類しておこう。これらの個々の取り組みの場は、地域社会の中にも、行政組織の中にも、両者の相互作用の中にも、様々な存在している。これらの取り組みの場が、どのような特質をもち、どのような相互作用をしているのか、ということが、社会の有する問題解決能力(あるいは、社会の自己制御能力)を大きく規定する。

「取り組み態勢」の改革のためには、この五つの種類の取り組みの場が、それぞれにうまく機能し、的確に連結される必要がある。その共通基盤として必要なのは、住民や行政職員が話し合う機会を豊富にもち、それが「集団主体形成の場」として機能し、地域再生に取り組む「集团的主体」がしっかりと形成されることである。

③ 社会的モニタリングと政策議題設定

取り組み態勢の改革・強化の鍵になるのは、住民と行政の間に、また、各級の行政組織の間に、効果的な「要求提出の場」が存在して、そこでの要求提出をふまえて、的確な「政策議題設定」(agenda setting)が、様々な水準の「政策案形成の場」と「政策決定の場」で可能になることである。

「政策議題設定」とは、様々な被災者グループが生活再建に何を必要としているのか、被災自治体の再生のためには何が必要なのかということの把握である。被災者や被災自治体のニーズと結びつく形で、政策議題設定がなされるべきである [42]。

「政策議題設定」を支えるのは、人々の要求提出と共に、現状の問題点の認識(社会的モニタリング)である。震災からの復興政策を改善するためには、現時点までに決定され、実施されてきた政策がどのような効果をあげ、いかなる費用や随伴帰結や問題点を生み出しているのかについて、大局的な社会的モニタリングを実施する必要がある。モニタリングには、継続的検証という含意がある。特に、巨額の予算を投入している事業の場合、それが真に予算に見合った適切な効果をあげているのかを絶えず検証する必要がある。そのための専門機関として、「東日本大震災・東京電力福島第一原発事故復興過程検証委員会」(以下、「復興検証委員会」と略す)を政府に設置し、客観的で公正で、総合的な立場からこれまでの復興過程を観察し、現時点での政策の効果や随伴帰結を調査検証するとともに、これからの復興政策に必要な政策議題設定と政策の方向性と内容について政府や自治体、被災者等に助言していく態勢を確立する⁴。検証委員会は、行政組織自身の利害関心の影響による政策の偏りをチェックし、社会全体が備えるべき合理性や道理性を志向しなければならない。委員会の設置期間は今回の震災・原発事故の事態の大きさを鑑みて10年以上とし、復興庁などの事業計画を超えたものとする必要がある。

この検証委員会は、個別の復興政策の実施を担う個別の行政組織とは独立したものとして、高度の自律性と専門性と総合性を備えたものであらねばならず、検証委員会による提言や問題点の指摘を行政組織が重視するような仕組みが必要である。そのためには、検証委員会は、内閣府にリンクさせるかたちか、国会のもとに設置することが望ましい。また、検証委員会において多様な専門知が総合され、現場の実情を絶えず把握する調査能力を確保するようその人材をそろえ、組織化する必要がある。

またこうしたフィードバック・プロセスを復興過程が続くかぎり保証するためには、復興期間が長期にわたらざるを得ないことを見据えて、30年程度の時限立法を検討する必要がある。

④ 自治体の政策形成・遂行能力の強化

「地域・コミュニティ主体の復興」の成否を左右するのは、各自治体の有する政策形成・遂行能力である。それを支えるには、以下のような条件整備が必要である。

a : 地域社会に根ざした、少なくとも現行の(ないしは実態に即して平成合併前の)自治体において自由な計画策定が可能となり、政策・事業を画一的なかたちで強い

⁴ この「検証委員会」は、すでに復興庁設置法に基づき設置されている「復興推進委員会」とは次のように役割が異なる。復興推進委員会は、設置期限が復興庁の最長設置期限(平成三十二年度末)を上限としており、また、実質的に行政諸組織の担当する各種の事業プロジェクトの成否の視点から復興政策に対して発言してきたが、検証委員会は、より長期を志向することと、住民一人ひとりの生活の視点からみて、行政の担う事業プロジェクトの妥当性そのものや限界を検証する役割を担うという点で、異なっている。

ることがないように配慮する。

b：いったん採用された事業の再考が、復興過程を途中で制止することのないよう、とくに財源の措置についてはあらためて事業化を求めるかたちではなく、例えば被災地域の被災前人口割り等で配分するなど、各地域で使える額をあらかじめ決めてそこから配分がなされるようにする。このことによって時間の経過によって遂行の難しさが顕わとなった事業へのそれ以上の投資を防ぐとともに、転換事業への財源確保に対する安定性と安心感を保証する。安定的な財源確保の具体策として、「自治体再生基金」というかたちで復興財源を基金化する（設置・調整は県が望ましい）。言い換えると「補助金型」の財源分配構造を組み替えて、自治体の裁量で、事業分野に関しても時間的にも柔軟に使用できるような財源を拡大し、確保する。

c：自治体組織の中には、東日本大震災の過程で亡くなったり、膨大で苛酷な仕事の原因で退職したりなど、多数の職員を失っているところもある。そのために組織が大幅に弱体化しているので、自治体組織の強化を支援する政策的措置が必要である。行政職員の大幅な強化（行政支援員の設置など）、被災地域外からの長期的な職員応援、さらには各自治体の復興過程に即した職員人事制度や組織機構の安定的な柔軟化を進め、優秀な復興人材が長期的に確保できるように工夫する必要がある。

d：自治体レベルの取り組み態勢として、住民と行政と専門家が協働する場としての「地域復興再建協議会」を形成する。

現在までの経験で明らかなように、議会制度だけでは復興のための政策形成や住民団体の協力確保は十分に実現できない。また住民参加は不可欠であるが、それだけで問題解決への道筋が自動的に見えてくるわけではなく、効果をあげる住民参加の方法と体制についても工夫が必要である。

まず地域復興に取り組む自律的な住民グループの形成が大切であり、そのリーダーが、地域復興再建協議会に参加することが望ましい。そのためには、住民グループ形成に対して、それを支援するような情報と資源を提供するべきである。またこうした議論をふまえて実動する「復興まちづくり公社」（後述）の実現を検討する。

加えて、各自治体の地域復興再建協議会は、前述の「復興検証委員会」とも、協議と情報共有の回路を持つようにする。

e：また、被災地内外の専門性を有する人材の知識の蓄積を生かすために「専門支援員」の制度を設ける。現在では被災各県の国公立大学の復興支援研究センターなどが中心になっているが、より広域的なかたちで専門家の支援ネットワークを形成する。各地域の諸大学を軸としつつも、各種の必要な専門家を兼業として一時的に集め、いくつかの自治体については、自治体職員や住民参加を交えて現行の復興のあり方の問題点を探り、新たな方策を生み出すモデル事業を立ち上げるための適切な人材供給が実現することが望ましい。

f：被災地住民の個別ケースに対しては「生活再建ケースワーカー」の設置が求められる。「生活再建ケースワーカー」の役割とは、個々人の生活再建について、様々な政策的な枠組みや支援手段が確立されているという前提の上で、どのような支援

やサービスや選択肢を利用しながら、各人・各家庭の生活再建を進めたらよいのかということについての助言をとくに福祉的領域の専門性をふまえて提供することである [9]。

⑤ 適正で自律的な科学研究の推進と専門的知見による復興政策支援

復興のための「政策案形成の場」には、正確な専門的知見が提供される必要がある。そのためには、自律的な「科学的検討の場」の確立が必要である。

この点について、学術会議は、すでになされてきた取り組みや提言をふまえ⁵、具体的な貢献方法を早急に確立する必要がある。第一に、学術会議内に、関係する研究者の情報交流を支える仕組みを構築し、最新情報の交換、多領域の交流・協力・議論が実現できる体制を整える。また政府や各省庁との忌憚のない意見交流の場を設ける。こうした研究や交流を支えるための科学研究の中長期的な態勢についても確保する必要がある。

(3) 第三の道の明示化と検討過程の実現

以上は政策形成のための条件整備に関わる提言だが、さらに被災地の実態をふまえて、現時点で社会学の知見から見通せる第三の道の内容についても提言する。なお以下に示す第三の道は、さらに第四、第五の道がありうるという前提で、現状において最低限政府が用意する責務のあるもう一つの選択肢として提示するものである。

① 原発事故被害地域の第三の道の実現

現行の政策が被害者に対して課している「帰還」か「自力による移住」かという二者択一に対し、「(超)長期待避・将来帰還」という第三の道が実現できるよう政策の見直しを行う。

「長期待避・将来帰還」とは、放射能汚染の被害地域の住民が、5年以上の長期間、安全な地域に待避しながら生活再建を進め、将来、元の居住地域の放射線量が安心して帰還できるほどに低下してから、元の地域に順次帰還して地域再生を実現するという方策である。汚染の程度が高い地域で30年以上の待避が必要になる場合には、「超長期待避・将来帰還」と言うことにしよう。

「(超)長期待避・将来帰還」という第三の道は、現在の選択肢とされている「早期帰還」という第一の道、および自力による移住という第二の道の難点を解決できる方策である。

第三の道の前半である「長期待避」を支えるということは、「移住」に対する政策的支援を充実することと重なる。すなわち、早期帰還を選択しない人々に対して、「永

⁵ 東日本大震災に係る学術調査検討委員会「提言 東日本大震災に係る学術調査―課題と今後について―」（2013年3月28日）では、その提言5で「学術界は、災害対応のための分野を越えた学協会連携の組織を平時から準備し、万一の災害発生時には学際的な学術調査を迅速に開始すべきであり、政府は、迅速な学術調査を支援すべきである。また、政府及び学術界は、様々な課題に対して学術の見解を迅速にとりまとめるシステムについて検討すべきである」とある。

続的移住」を考えているのか「将来帰還」を目指しているのかに関わりなく、住居と仕事をはじめ生活再建の基盤を支える政策を展開するべきである。

その上で、「(超)長期待避・将来帰還」に必要な政策のうち、原発事故被害地域に共通に必要なものとして、以下のような施策がある。

1) 二重住民登録と被災者手帳

5年が期限とされている現行の原発避難者特例法⁶を再編し、避難による二カ所居住の現実をふまえた住民票の二重登録[43][44]の実現と、復興事業や健康管理等の対象者を同定するための被災者手帳の設置を検討する。これは本分科会の前回提言(2013年6月27日公表)[1]にも盛り込んだものであり、提言から1年近くを経過して早急な対応が求められる。

2) セカンドタウン(町外コミュニティ、仮の町)の再検討

「長期待避・将来帰還」を前提とした、被災地域以外の拠点施設の設置[45]を検討する。現在の政策の「町外コミュニティ」は、帰還政策を前提としたものであり、そのため分散型となっている。長期待避・将来帰還の実現には、避難者たちが(その後形成した家族、特に子どもたちを含めて)その場所を故郷(避難元)の一部として使い、イベントや事業などで集まれるような、適切な規模の町外の自治体施設の整備が不可欠である。こうした場所に復興事業の本拠を置くことで、事業を担う自治体職員も安心して子育てを行い、「将来帰還を展望した長期の復興準備」を進めることがはじめて可能になるであろう。

また特に学校(小中高)は「未来の担い手である子ども」世代[46]を育てる拠点であるとともに、親世代にとっても地域コミュニティの継続性の鍵になるものであり、また何より現実には被災地に関係する子どもたちのセーフティネットとしての役割が大切(いじめや不登校などの対策)なので[46]、児童数にこだわって閉校することのないよう持続的な運営が可能な態勢を作る。通常の水準の施設と新入生の継続的受け入れが大切である。

こうしたセカンドタウンを構築することで、避難した元住民同士での助け合いを促進して自立をうながす。またその実現には避難先自治体への十分な配慮を伴う制度設計が検討される必要がある。

3) 適切な土地の保全と利用を実現するための団体と制度の確立

現行の帰還政策では、帰還か移住かは個人の選択に委ねられており、被災地の土地所有状況はその選択によってバラバラに引き裂かれることになる。帰還を決めた住民の生活がそのことによって大きく阻害される可能性が高く、また長期避難・将来帰還を選ぶ住民にとっても、被災地の土地管理のあり方が実際の帰還の実現を決定づけることになる。また、長期間利用できない土地についても、太陽光パネルの

⁶ 東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律の略称。

設置による一時的な利活用なども考えられ、こうしたことを個別にではなく、被災地域全体で利益になるよう、所有権の調整や意見対立の調停も含めて実施できる態勢を作る。現行の避難指示区域の設定をできるだけ長期に延長しつつ、20年後、30年後も適正な土地利用が実現できるよう、自治体と帰還者と避難者による共同の土地保全管理のための長期的な運営主体を確立し、その管理手法の構築を行う必要がある。そのような課題を任務の一部として担うような「復興まちづくり公社」を市町村単位で設置する。

4) 自治体を軸とした生活再建・地域再生及び健康被害対処のための態勢づくり

賠償については、現行の政策ではイコール生活再建の資金として考えられているが、本来の賠償の考え方からして不適切である。また賠償も個人向けのみとなっており、コミュニティ賠償の可能性など、共有財・公共財への配慮に欠ける[47]。特に自治体に対しては行政末端機関としての位置づけしか与えられておらず、今回自治体が機能不全に陥ったことから生じた重大な損失（避難により土地を離れた自治体がサービス提供できなくなったことによる様々な問題の噴出、またこのことによる住民にとっての人権侵害、将来住民が他の自治体に大量に移行した場合の自治体維持にかかる負担等）が考慮に入れられていない。そのため、いまだに施設の損失などの目に見えるものしか賠償の対象となっておらず、今後広範な領域で賠償のあり方が検討されていく必要がある。

また今後の避難自治体については、特に被害者にとっては将来的に顕在化しうる放射線被害（ないしはそれが強く疑われる健康問題）が発生した場合の対処の砦として機能する必要がある。賠償問題を含め将来にわたって被害者の人権を擁護し、正当な権利を保障するためにも、原発災害の加害者である東京電力や、原子力政策やその事故に責任のある政府から独立・自立させて存続させることが必須となる。また上記のような自治体への賠償金を含め、その財産や権利を適切に管理運営するためにも、中長期的な視野に立った避難自治体のあり方が早急に検討され整備されねばならない。

以上においては、原発震災の被災地に即して「第三の道」とそれを支える政策パッケージを検討してきたが、第三の道の実施の鍵は、なにより住民がグループを形成し、集団的主体として地域再建の過程に参加していけるかどうかにかかっている。そしてその過程が着実に政策とつながって実を結ぶよう、具体的な態勢づくりを進め、支えていくことである。

② 津波被災地の第三の道の実現

津波被災地では、防災のための大規模公共事業に身を委ねるか、それができない場合は移住するか、すなわち「防災」か「移住」かの二者択一が迫られている。第三の道は「防災しながら現地で暮らすこと」、そのために減災の考え方を取り入れ、防災と暮らしの両立を実現することである。そもそも、防災問題への対処をすべて構造物（堤

防など）で担うことには無理がある。それどころか重装備の防災施設はかえって被害を跳ね上げ、危険を増大するという指摘がある [48]。減災を実現するために必要な施策として次のことを提案する。

1) 被災地の地区防災計画を減災の視点で策定する

津波被災地には、いまでも大きな余震が生じる可能性がある。地形も変わり、多くの防災施設が失われている状況では、避難路の確保と防災拠点施設の設置を進め、避難のあり方を見直す減災の実現が先決である。各自治体で被災地域住民の参加による地区防災計画（災害対策基本法第4条）を策定し、減災の実現に向けて何をすべきかを具体的に検討する必要がある。

なお地区防災計画は地域住民が策定し提案するものだが、すでに被災した地域においては、専門家などの人的支援、地域住民自身が集まり議論するための予算措置など、様々な支援が必要となる。

また計画策定の結果、減災が十分に達成できることが見込まれる地域においては、現在行われている建築制限地域について早急に見直す必要がある。計画中の防潮堤の天端高についても、検討の結果現行よりも低いものが示された場合には、住民の意見集約の結果として尊重される必要がある。加えて、高台移転を伴う防災集団移転事業が減災対策の検討なしに現地再建の道を完全に閉ざすものとなっており、かつ事業効果が危ぶまれている事例もあるので、減災の方向から復興のあり方を検証する必要がある。

2) 住民参加を確立する地域復興再建協議会の設置

各地区に地区防災計画の策定をうながし、各計画をもとに市町村で防災・復興事業を住民参加で協議し、企画する自治体レベルの「地域復興再建協議会」を設置する。その際、多様な人々の多様な復興が実現できるよう、次の点に留意する。

住民については、すでに3年を超えて復興が進まないことから、現地再建をあきらめる被災者・事業者が出てきている。高台移転も参加者が極端に減少し、すでに元の住民の2割しか戻らないという地域もある [49]。これらは被災地の人口減少に結びつくので、やむにやまれず現地を去る人にも将来帰還の可能性を確保するべくメンバーシップを調整していく必要がある。

同時に土地問題についても解決していく必要がある。戻ってくる人、戻ってこない人、それぞれが土地を所有しており、地形も大きく変化した。特に防潮堤を設置する場合は、少ない土地をどのように管理し運営していくのが地域経営の必須の課題となる。土地を整理・集約し、共同管理する「復興まちづくり公社」の設立も視野に入れた協議体の形成を目指す。

3) 各地の復興過程をモニタリングし、改善案を提起する専門家体制の確立

震災から4年目に至り、激甚な被害を受けた地域でもようやく当事者の間で冷静な話ができるようになった。しかしこの時点ですでに復興スキームはできあがってしまっており、しかもその実現は確実ではなく、失敗に至る可能性がある。特に現行の巨大防潮堤建設事業は何年もの時間を要し、復興政策としての適合性に欠け、

もはや「時のアセスメント」⁷の対象となるべきものである。また集団移転事業についてもそのすべての実現を危ぶむ見解が政府筋からも表明されている [50]。現行スキームの問題点や矛盾を早期に捕捉し、速やかに軌道修正できる手続きが確立される必要がある。

その際、被災自治体や住民では適切な判断ができないケースが相次ぐと考えられる。特に事業の見直しが財政面で復興過程そのものをストップさせることが危惧される。第三者の立場から早期に事業の欠陥を指摘し、軌道修正を助言するとともに、政府に対して事業の財源の付け替えや新規事業の確保がなされるよう、事業見直しを正当に評価し、また要請できるような専門家集団による支援が不可欠である。

先に提案した復興検証委員会から専門家（「専門支援員」など）を派遣して、継続的に復興過程をモニタリングし、改善策を提示し、効果的に支援する態勢を整える。また既存の制度の見直しや、時限的・特区的な制度の提案も含め、現場から政府へと速やかにフィードバックできるような回路付けの設計が必要である。

4) 減災庁設置の検討と減災のための事業や制度の確立

今回の巨大防潮堤の設置を導いた背景には、公共事業へと誘う経路依存があったとされている [51]。これに対し、減災は具体的な事業内容に乏しく、本復興事業の経路にはなりえなかった。減災を実現するためには、それを率先して制度化し事業化する政府セクションの確立が不可欠である。

日本学術会議では、今後の大災害の発生をふまえて「減災庁」の設置を提言している [52]。現在の被災地においてもこれまでの防災のあり方を根本から見直す必要があり、減災の実現には省庁部局間の協力協働を確立する仕組みが必須である。現在の復興庁内（あるいは外）に、減災を目的とした機関を形成し、減災を実現する事業や制度の成立を目指す。

本来、被災後の地形や社会状況をふまえて各被災地で地区計画を策定し、それをもとに市町村計画を束ねて防災・復興事業を企画立案するのが筋だった。特に大規模な土木事業については、復興のスピードと防災のバランスを図りながらその場所や規模を決定する必要がある。すでに決定した事業を、復興の道筋を阻害しないかたちで軌道修正するという、きわめて難しいオペレーションとなるが、それが実現できる態勢を作らなければならない。

6 結び—提言の要点

震災被災地について社会学的な現状分析をふまえて、以上の提言の要点をまとめれば、以下ようになる。

⁷ 「時のアセスメント」とは、長時間進捗しない公共事業を時代状況の変化を踏まえて再評価し、いわば「時間のものさし」をあてて、事業遂行の妥当性を再評価するものである。1990年代末より自治体、国などで実施され、とくに2000年8月には自民党政権が233事業の見直しを行い話題となった。

- (1) 震災からの復興のためには、それを支える基本原則の確認が必要である。第一に、地域コミュニティ主体の復興、特に市町村と住民を主体とする計画策定が大切である。第二に、政府、自治体、民間企業、住民団体といった諸主体の間の協力と連携のもとに、総力をあげて取り組む必要がある。第三に、科学的研究を自律的に行い、それに立脚した科学的知見を、適切に政策形成に活かすようにするべきである。
- (2) 復興政策の成果と問題点を明らかにするために、復興過程についての総合的、社会的モニタリングを実施する。その担当組織として、「東日本大震災・東京電力福島第一原発事故復興過程検証委員会」を内閣府あるいは国会のもとに設置し、個別の行政組織の視点にとらわれずに、大局的な視点から、復興過程の現状を把握し、そこから抽出される問題を政策議題設定へとフィードバックできるようにするべきである。その際、人文、社会、自然の各学問分野の知見を総合的に活用するべきである。
- (3) 自治体の政策形成、遂行能力を強化するべきである。そのためには、政府が自治体の意向と選択を尊重すること、自治体の主体的な政策形成と遂行を支える財源を「自治体再生基金」というかたちで確保すること、住民と自治体職員と専門家が参加する政策形成のための「地域復興再生協議会」を設置することが必要である。その際、被災地内外の専門性を有する人材が、「専門支援員」というかたちで各自治体の政策形成を支援できるようにする。
- (4) 原発災害被災地域の再建のためには、政策に沿った「早期帰還」という第一の道と、自力による移住という第二の道の二者択一が強制されている問題点を克服するために、「(超)長期待避・将来帰還」という第三の道を政策として打ち出す。すなわち、避難先での被災者の生活再建を長期にわたって政策的に支援するとともに、元の避難自治体のコミュニティを維持し、住民が安心して帰還できる程度にまで長期待避を続け、放射線量が低下した時点で帰還を実施する。第三の道を効果的に実現するために、二重の住民登録、被災者手帳、セカンドタウン、初等・中等教育を担う学校の維持、復興まちづくり公社などの「政策パッケージ」を実施する。
- (5) 津波被災地域の再建のために、巨大防潮堤による防災という第一の道と、自力による移住という第二の道の二者択一が強制されている問題点を克服するために、各地域の個性に即して、減災と防災の方法を工夫をしながら、元に暮らしていた場所で暮らすという第三の道が可能なようにする。そのためには、地区防災計画を減災の視点で策定していくこと、その結果に基づき復興計画の見直しを行うこと、避難路の設置と防災拠点施設の充実、建築制限地域を緩和の方向で見直すこと、復興のための地域事業団体の設立、政府における減災庁の設置などの諸政策を行う。

以上の提言は、被災地の再生、被災者の生活再建のために、現在、特に求められているものであり、こうした第三の道の実現には、「集団主体形成の場」を基盤として、住民や自治体による自発的な活動が復興政策に効果的に結びついていくための「取り組み態勢」の改善が必要である。これらの共通基盤になるのは、住民が住民グループというかたちで主体形成をすることであり、そのためにも住民と行政と専門家が話し合いの場を豊富化させ、具体的な取り組みの場を充実させることがまずは必要となる。

<参考文献>

- [1] 日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み体制についての提言」2013年6月27日
- [2] 麦倉哲、2013、「被災状況調査から見えてくる地域防災の問題点と今後の課題ー岩手県大槌町を対象とした参与型調査から」地域社会学会研究例会報告、2013年1月14日、立命館大学
- [3] 朝日新聞、2014年3月4日「福島県民世論調査」（対象は、福島県民）／読売新聞2014年3月7日「『東日本大震災3年』世論調査結果」（対象範囲は、全国）
- [4] 朝日新聞、2014年3月10日「東日本大震災3年：8、財政使えず残る復興予算」
- [5] 日本社会学会『社会学評論』編集委員会、2013、「特集「東日本大震災・福島第一原発事故のフィールドを読み解く」によせて（解題／参考文献）」『社会学評論』第64巻第3号、330－341頁
- [6] 日本社会学会東日本大震災関連ウェブサイト（2014年7月10日現在）
(<http://www.gakkai.ne.jp/jss/2011/09/17111811.php>)
- [7] 山下祐介・三上真史、2013、「津波被災地の社会的被害の分析と課題——岩手県野田村の事例から」『地球環境』vol. 18、75－84頁
- [8] 船橋晴俊、2014、「「生活環境の破壊」としての原発震災と地域再生のための「第三の道」」『環境と公害』第43巻第4号、62－67頁、岩波書店。巻末の〈付録〉参考図「生活環境の五層と生活システム」「被災による生活システムの解体」も参照
- [9] 日本学術会議社会学委員会社会福祉学分科会、提言「災害に対する社会福祉の役割ー東日本大震災への対応を含めてー」（2013年5月2日）
- [10] アンドリュー・ゾッリ、2013、『レジリエンス——あらゆるシステムのはたす回復を分けるものは何か』ダイヤモンド社
- [11] 植田今日子、2012、「なぜ被災者が津波常習地へと帰るのか——気仙沼市唐桑町の海難史の中の津波」『環境社会学研究』第18号、60－81頁
- [12] 菅磨志保、2012、「災害ボランティアをめぐる課題」関西大学社会安全学部編『検証東日本大震災』ミネルヴァ書房、236－252頁
- [13] 関嘉寛、2013、「東日本大震災における市民の力と復興——阪神・淡路大震災／新潟県中越地震との比較」『東日本大震災と社会学』ミネルヴァ書房、71－103頁
- [14] 似田貝香門、2012、「〈災害時経済〉とモラル・エコノミー試論」『福祉社会学研究』福祉社会学会、9号、11-25頁
- [15] 横田尚俊、2012、「自治体間支援と地域社会——多様な経験とそこから見える可能性」地域社会学会研究例会報告、2012年10月6日、明治学院大学
- [16] 平井太郎、2013、「広域災害における自治体間支援をめぐる社会学的課題ー経験知と寄付金によって開かれた可能性」『日本都市学会年報』VOL. 46：160－169頁、日本都市学会

- [17] 佐藤彰彦、2013、「原発避難者を取り巻く問題の構造——タウンミーティング事業の取り組み・支援活動からみえてきたこと」『社会学評論』第 64 巻第 3 号、439—458 頁
- [18] 高木竜輔、2014、「福島第一原発事故・原発避難における地域社会学の課題」『地域社会学会年報』第 26 号、29—44 頁
- [19] 山下祐介・山本薫子・吉田耕平・松菌祐子・菅磨志保（社会学広域避難者研究会・富岡調査班）、2012、「原発避難をめぐる諸相と社会的分断——広域避難者調査に基づく分析」『人間と環境』第 38 巻 2 号、10—21 頁
- [20] G8 共同声明「持続可能な開発の促進：科学・技術・イノベーションの役割」（2013 年 5 月 29 日）
- [21] G8 共同声明「災害に対するレジリエンス（回復力）の構築」（2012 年 5 月 10 日）
- [22] 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会災害に強いまちづくり分科会、提言「二度と津波犠牲者を出さないまちづくり—東北の自然を生かした復興を世界に発信—」（2012 年 4 月 9 日）
- [23] 読売新聞東京版、2013 年 7 月 12 日、「長期避難欠く対策「帰還一本やり」限界」
- [24] 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会放射能対策分科会提言「放射能対策の新たな一歩を踏み出すために—事実の科学的探索に基づく行動を—」2012 年 4 月 9 日
- [25] 毎日新聞、2014 年 3 月 25 日「内閣府被曝線量公表せず「帰還ありき」露呈」
- [26] 関西学院大学災害復興制度研究所、2013、『震災難民—原発棄民 1923—2011』.
- [27] 室崎益輝、2011、「「高台移転」は誤りだ」『世界』8 月号、55—66 頁
- [28] 金菱清編、2013、『千年災禍の海辺学—なぜそれでも人は海で暮らすのか』生活書院
- [29] 麦倉哲・吉野英峻「岩手県における復興プロセスと課題」『社会学評論』第 64 巻第 3 号、402—419 頁
- [30] 会計検査院「「東日本大震災からの復旧・復興事業における入札不調について」に関する会計検査の結果についての報告書」平成 25 年 7 月
- [31] 日本学術会議東日本大震災対策委員会「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」（2011 年 3 月 25 日）
- [32] 宮崎雅人「南三陸町財政の分析」、2014 年 4 月 25 日、3・11 研究会（大正大学）
- [33] 分科会ヒアリング結果、2013 年 9 月 29 日（吉野、山内、谷下報告）、10 月 28 日（「防潮堤を勉強する会」三浦報告）、11 月 25 日（復興庁と金菱報告）
- [34] 横山勝英、2013、「津波の海とともに生きる——気仙沼舞根湾での取り組みから見えてきたこと」『会誌 ACADEMIA』140 号、1—19 頁
- [35] 田中重好、2013、「東日本大震災を踏まえた防災パラダイム転換」『社会学評論』64 巻第 3 号、366—385 頁
- [36] 谷下雅義、2011、「陸前高田—震災復興からふるさと再生へ」『中央評論』278 号、61—68 頁
- [37] Aldrich, Daniel P. & Yasuyuki Sawada、2014、「The physical and Social

Determinants of Morality in the 3.11 Tsunami”

(http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2421779)

- [38] 東日本大震災復興構想会議『復興への提言～悲慘の中の希望～』（平成 23 年 6 月 25 日）
- [39] 復興庁「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011 年 8 月 11 日改定）
- [40] 日本学術会議東日本大震災被災地域の復興グランド・デザイン分科会「東日本大震災被災地域の復興に向けてー復興の目標と 7 つの原則」（2011 年 6 月 8 日）
- [41] 日本学術会議東日本大震災対策委員会 被災地域の復興グランド・デザイン分科会提言「東日本大震災被災地域の復興に向けてー復興の目標と 7 つの原則（第二次提言一）」（2011 年 9 月 30 日）
- [42] 船橋晴俊、2012、「震災問題対処のために必要な政策議題設定と日本社会における制御力の欠陥」『社会学評論』第 64 号第 3 号、342－365 頁
- [43] 今井照、2014、『自治体再建ー原発避難と「移動する村」』筑摩書房.
- [44] 金井利之、2012、『原発と自治体ー「核害」とどう向き合うか』岩波書店.
- [45] 山下祐介・開沼博編、2012、『「原発避難」論 避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで』明石書店
- [46] 分科会ヒアリング結果、2013 年 12 月 19 日（富岡町報告）
- [47] 除本理史、2013、『原発賠償を問う 曖昧な責任 翻弄される避難者』岩波書店
- [48] 田中重好、2013、「想定外の社会学」『東日本大震災と社会学 大災害を生み出した社会』ミネルヴァ書房、275－328 頁
- [49] 阿部晃成、2013、「復興計画がさえぎる故郷の未来 石巻市雄勝地区の高台移転問題」『現代思想』vol. 41－3、86－96 頁
- [50] 朝日新聞朝刊、2014 年 2 月 27 日「集団移転計画、2 割減 人口流出、見積もり縮小 被災 3 県」
- [51] 小熊英二「ゴーストタウンに死者は出ない 日本の災害復興における経路依存」（上）（下）『世界』2014 年、4 月号、84－96 頁、5 月号、163－177 頁]
- [52] 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会提言「学術からの提言ー今、復興の力強い歩みをー」（2012 年 4 月 9 日）]

＜参考資料 1＞審議経過

〔前回の提言に係る審議経過〕

平成23年

12月21日 第142回幹事会

東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会設置

平成24年

1月22日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第1回）

- ・委員長、副委員長、幹事の選出
- ・今期の活動方針について

3月29日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第2回）

- ・6人の委員の追加決定
- ・中期的活動予定の検討。7月と11月に日本社会学会と協力してシンポジウムを開催する。

7月20日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第3回）

- ・7月29日と11月3日のシンポジウム開催について
- ・社会学分野の震災研究活動のメタデータ収集について
- ・提言のタイミングについて

7月29日 公開シンポジウム「震災からの再生－社会学と計画学との対話／復興に向けて、何をどう考えるべきなのか」

共催：日本社会学会、環境社会学会、都市社会学会、地域社会学会、科研費プロジェクト「東日本大震災と日本社会の再建」

場所：東北大学 川内南キャンパス

8月29日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第4回）

- ・提言案(V1)の検討
- ・社会学分野の震災研究活動のメタデータ収集について

9月9日 震災問題研究のメタデータ収集ワーキンググループによるメタデータ収集の調査案の検討

9月24日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第5回）

- ・関係者よりの報告：富岡町住民団体、日弁連東日本大震災・原子力発電所事故対策本部

10月22日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第6回）

- ・関係者よりの報告：大熊町住民、飯舘村住民、被災四自治体〔富岡町、浪江町、大熊町、双葉町〕の職員
- ・提言案(V2)の検討

11月3日 公開シンポジウム「震災問題を考える」

共催：日本社会学会

場所：札幌学院大学

- 11月19日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第7回）
・提言案(V3)の検討

平成25年

- 1月27日 公開シンポジウム「東日本大震災とマイノリティー高齢者・障害者・外国人などに関して問わなければならないこと」
共催：社会学系コンソーシアム、日本学術会議社会学委員会社会学コンソーシアム分科会、日本学術会議社会学委員会
- 5月31日 第174回幹事会
・提言案「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」を承認
- 6月27日 記者発表（提言公表）

[今回の提言に係る審議経過]

- 7月13日 公開シンポジウム「3.11後の科学と社会～福島から考える～」
主催：日本学術会議第1部・第1部福島原発災害後の科学と社会のあり方を問う分科会
共催：福島大学うつくしまふくしま未来支援センター
場所：福島銀行本店地下会議室
- 7月24日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第8回）
・提言と記者発表ならびにその後の反響について
・『学術の動向』に「特集 原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢について」の企画を申請
・二つ目の提言の作成に向けて
- 9月29日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第9回）
・有識者よりの報告：吉野英岐（岩手県立大学総合政策学部教授）、山内明美（大正大学人間学部特命准教授）、谷下雅義（中央大学理工学部教授）
- 10月28日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第10回）
・関係者よりの報告：双葉町元職員、気仙沼公益社団法人職員
・第2次提言についての意見交換
- 11月25日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第11回）
・関係者よりの報告：復興庁
・有識者よりの報告：金菱清（東北学院大学教養学部准教授）
・第2次提言についての意見交換
- 12月19日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第12回）
・関係者よりの報告：環境省、富岡町職員
・第2次提言案の検討

平成26年

- 1月24日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第13回）

- ・関係者よりの報告：資源エネルギー庁原子力損害対応室、経済産業省地域経済産業グループ
- ・第2次提言案の検討
- 3月19日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第14回）
 - ・第2次提言案の検討
 - ・社会学研究者による震災・原発に関する研究報告・著作のメタデータの英訳について
- 3月28日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第15回）
 - ・第2次提言案の検討
- 5月14日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第16回）
 - ・第2次提言案の検討
- 6月25日 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会（第17回）
 - ・第2次提言案の検討
- 9月11日 第200回幹事会
 - ・提言「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」を承認

＜参考資料２＞参照した学術会議の提言・報告など

2014 年度

- ・東日本大震災復興支援委員会災害に強いまちづくり分科会、環境学委員会環境政策・環境計画分科会
提言「いのちを育む安全な沿岸域の形成に向けた海岸林の再生に関する提言」（2014 年 4 月 23 日）

2013 年度

- ・会長談話「緊急事態における日本学術会議の活動に関する指針の策定について」（2014 年 3 月 6 日）
- ・東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会
提言「原子力災害に伴う食と農の「風評」問題対策としての検査態勢の体系化に関する緊急提言」（2013 年 9 月 6 日）
- ・社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会
提言「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」（2013 年 6 月 27 日）
- ・2013 年 5 月 29 日 G8 共同声明
持続可能な開発の促進：科学・技術・イノベーションの役割
- ・社会学委員会社会福祉学分科会
提言「災害に対する社会福祉の役割—東日本大震災への対応を含めて—」（2013 年 5 月 2 日）
- ・東日本大震災に係る学術調査検討委員会
提言「東日本大震災に係る学術調査—課題と今後について—」（2013 年 3 月 28 日）

2012 年度

2012 年 5 月 10 日 G8 共同声明

災害に対するレジリエンス（回復力）の構築

2012 年 4 月 9 日

- ・東日本大震災復興支援委員会
提言「学術からの提言—今、復興の力強い歩みを—」
提言「災害廃棄物の広域処理のあり方について」
- ・災害に強いまちづくり分科会
提言「二度と津波犠牲者を出さないまちづくり—東北の自然を生かした復興を世界に発信—」

- ・産業振興・就業支援分科会

提言「被災地の求職者支援と復興法人創設—被災者に寄り添う産業振興・就業支援を—」

- ・放射能対策分科会

提言「放射能対策の新たな一步を踏み出すために—事実の科学的探索に基づく行動を—」

2011 年

- ・東日本大震災対策委員会 被災地域の復興グランド・デザイン分科会

提言「東日本大震災被災地域の復興に向けて—復興の目標と 7 つの原則（第二次提言）—」（2011 年 9 月 30 日）

1 復興の目標：「いのちと希望を育む復興」

2 復興に向けての原則

(1) 「原発問題に対する国民への責任、除染、速やかな国際的対応推進」の原則

(2) 「日本国憲法の保障する生存権確立」の原則

(3) 「市町村と住民を主体とする計画策定」の原則

(4) 「いのちを守ることでできる安全な沿岸域再生」の原則

(5) 「産業基盤回復と再生可能エネルギー開発」の原則

(6) 「流域自然共生都市」の原則

(7) 「国民の連帯と公平な負担に基づく財源調達」の原則

- ・東日本大震災対策委員会 食料科学委員会水産学分科会

提言「東日本大震災から新時代の水産業の復興へ」（2011 年 9 月 30 日）

- ・東日本大震災対策委員会 臨床医学委員会出生・発達分科会

提言「東日本大震災とその後の原発事故の影響から子どもを守るために」（2011 年 9 月 27 日）

- ・東日本大震災対策委員会 エネルギー政策の選択肢分科会

報告「エネルギー政策の選択肢に係る調査報告書」（2011 年 9 月 22 日）

- ・第一部 3.11 以降の新しい日本社会を考える分科会

提言「東日本大震災復興における就業支援と産業再生支援」（2011 年 9 月 21 日）

- ・東日本大震災対策委員会・エネルギー政策の選択肢分科会

提言「日本の未来のエネルギー政策の選択に向けて・電力供給源に係る 6 つのシナリオ」（2011 年 6 月 24 日）

<東日本大震災対策委員会 2011 年緊急提言と 7 つの原則まで>

- ・東日本大震災被災地域の復興グランド・デザイン分科会

「東日本大震災被災地域の復興に向けて・復興の目標と 7 つの原則-（ロゴ入り）」（2011 年 6 月 8 日）

- ・第七次緊急提言「広範囲にわたる放射性物質の挙動の科学的調査と解明について」（2011年8月3日）
 - ・東日本大震災に対応する第六次緊急提言 「救済・支援・復興に男女共同参画の視点を」（2011年4月15日）
 - ・東日本大震災に対応する第五次緊急提言 「福島第一原子力発電所事故対策等へのロボット技術の活用について」（2011年4月13日）
 - ・東日本大震災に対応する第四次緊急提言 「震災廃棄物対策と環境影響防止に関する緊急提言」（2011年4月5日）
 - ・東日本大震災に対応する第三次緊急提言 「東日本大震災被災者救援・被災地域復興のために」（2011年4月5日）
 - ・東日本大震災に対応する第二次緊急提言 「福島第一原子力発電所事故後の放射線量調査の必要性について」（2011年4月4日）
 - ・東日本大震災に対応する第一次緊急提言（2011年3月25日）
-
- ・日本学術会議緊急集会「今、われわれにできることは何か？」に関する緊急報告 2011年3月21日
 - ・幹事会声明「東北・関東大震災とその後の原子力発電所事故について」2011年3月18日 幹事会声明の本文

＜参考資料3＞本提言に関する社会学分野の諸業績

日本社会学会東日本大震災関連ウェブサイト（2014年7月10日現在）

(<http://www.gakkai.ne.jp/jss/2011/09/17111811.php>)

- ・1 調査の実施.pdf
- ・2 ヒアリング・現地訪問.pdf
- ・3 研究成果公表.pdf

「研究成果一覧」『災後の社会学』vol. 1（震災科研プロジェクト2012年度報告書）、科学研究費補助金（基盤研究A）「東日本大震災と日本社会の再建—地震、津波、原発震災の被害とその克服の道」

「研究成果一覧」『災後の社会学』vol. 2（震災科研プロジェクト2013年度報告書）、科学研究費補助金（基盤研究A）「東日本大震災と日本社会の再建—地震、津波、原発震災の被害とその克服の道」

日本社会学会『社会学評論』編集委員会、2013、「特集「東日本大震災・福島第一原発事故のフィールドを読み解く」によせて（解題／参考文献）」『社会学評論』第64巻第3号、330—341頁

東北社会学会『社会学年報』（2013）42号、「特集 社会問題としての東日本大震災」.

関西社会学会『フォーラム現代社会学』（2013）12号、「特集 3.11以前の社会学—阪神淡路大震災から東日本大震災へ—」、松香堂書店

環境社会学会『環境社会学研究』（2012）18号、「特集 環境社会学にとって「被害」とは何か」、有斐閣

福祉社会学会『福祉社会学研究』（2012）9号、「特集 東日本大震災と福祉社会の課題—〈交響〉と〈公共〉の臨界」東信堂

地域社会学会『地域社会学会年報』（2014）26集、「特集 東日本大震災：復興の課題と地域社会学」ハーベスト社

公益財団法人日本学術協力財団『学術の動向』2012年10月号「特集 日本そして世界へのメッセージ—3.11東日本大震災・原発災害後の社会福祉学と社会学から—」

公益財団法人日本学術協力財団『学術の動向』2013年1月号「特集 3.11福島第一原子力発電所事故をめぐる社会情報環境の検証—テレビ・ジャーナリズム、ソーシャル・メディアの特性と課題—」

公益財団法人日本学術協力財団『学術の動向』2014年4月号「特集 原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢について」

日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会2013、「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」

<付 録>参考図

本文の2(2)において、生活環境の破壊についての説明をしているが、その部分の理解の一助として、二つの図を掲載する。(出典、舩橋晴俊、2014、「生活環境の破壊」としての原発震災と地域再生のための「第三の道」『環境と公害』第43巻第4号、62-67頁、岩波書店。)

図1 生活環境の五層と生活システム

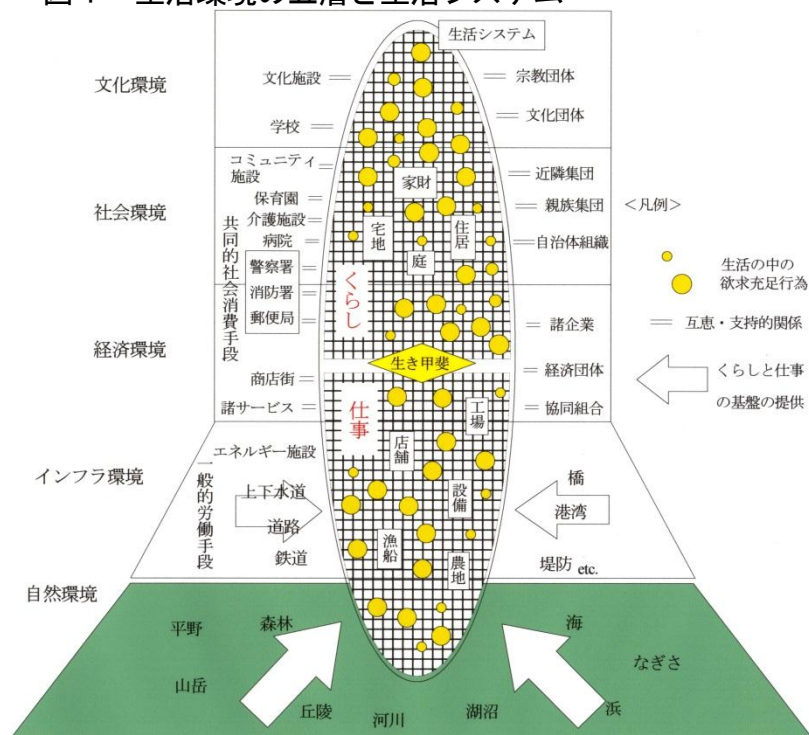
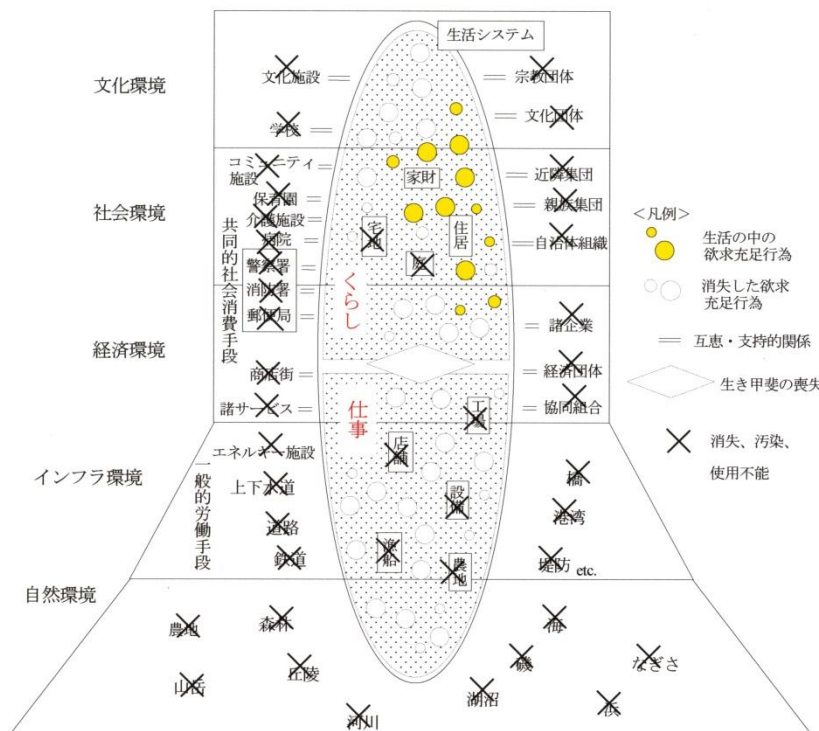


図2 被災による生活システムの解体



さらに図3・図4では、本文5. で提言した組織等の連関を概念図で示した。なお本図はあくまで説明のためのものであり、すべての関係を網羅したものではないことを了解されたい。

図3 原発災害被災地域における復興組織の連関図

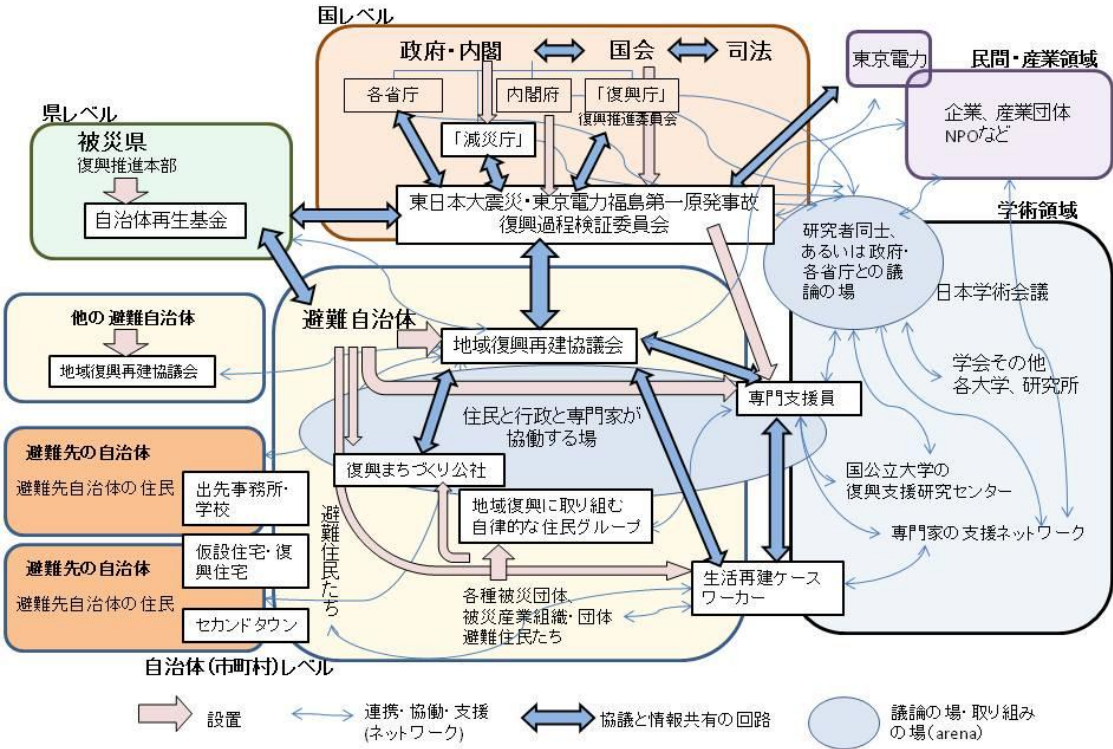


図4 津波被災地域における復興組織の連関図

