

報告

多様で持続可能な復興を実現するために
—政策課題と社会学の果たすべき役割—



平成29年（2017年）9月15日

日本学術会議

社会学委員会

東日本大震災の被害・影響構造と日本社会の再生の道
を探る分科会

この報告は、日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害・影響構造と日本社会の再生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・影響構造と日本社会の再生の道を探る分科会

委員長	吉原 直樹	(連携会員)	横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院教授
副委員長	岩井 紀子	(連携会員)	大阪商業大学総合経営学部教授
幹事	青柳みどり	(連携会員)	国立研究開発法人国立環境研究所 社会環境システム研究センター主席研究員
幹事	町村 敬志	(第一部会員)	一橋大学大学院社会学研究科教授
	山川 充夫	(第一部会員)	帝京大学経済学部教授
	今田 高俊	(連携会員)	東京工業大学名誉教授・統計数理研究所客員教授
	島藺 進	(連携会員)	上智大学大学院実践宗教学研究科教授
	玉野 和志	(連携会員)	首都大学東京人文科学研究科教授
	直井 優	(連携会員)	大阪大学名誉教授(平成28年11月まで)
	野口 定久	(連携会員)	日本福祉大学大学院特別任用教授
	矢野 栄二	(連携会員)	帝京大学大学院公衆衛生学研究科教授
	山下 祐介	(連携会員)	首都大学東京人文科学研究科准教授

本件の作成に当たり、以下の職員が事務を担当した。

事務局	井上 示恩	参事官(審議第一担当)(平成29年3月まで)
	西澤 立志	参事官(審議第一担当)(平成29年4月から)
	渡邊 浩充	参事官(審議第一担当)付参事官補佐(平成28年12月まで)
	齋藤 實寿	参事官(審議第一担当)付参事官補佐(平成29年1月から)
	石部 康子	参事官(審議第一担当)付専門職

要 旨

1 本報告の位置づけ——第22期提言（2013年・2014年）は生かされたのか

本報告は、東日本大震災、とりわけ福島原発事故の被災地・被災者が直面する課題について、社会学的視点から、問題点とその改善に資する方策について論じる。第22期社会学委員会は「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」を設置し、「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）、「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」（2014年9月）を公表した。現実の復興政策は、提言を踏まえたときどう評価すべきか。政府の対策の中心に据えられた「早期帰還」政策、そして復興過程の社会的モニタリング体制自体について、「避難指示の出された12市町村」を対象に検証結果を示す。

2 被災自治体における「帰還」の実態

政府は、帰還困難区域を除く区域について「遅くとも事故後6年後（2017年3月）までに避難指示の解除を目指すこと」を目標としてきた。これを「早期帰還」政策と呼ぶ。帰還は生活再建に向けた大きな一歩となる。しかし、住民は「早期帰還」を望んでいるのか。復興庁、福島県、被災市町村が共同実施してきた「住民意向調査」によれば、自治体・地域・家族により対応は大きく異なる。このため、避難指示が解除されても、元の居住地に速やかに帰還できない世帯が大勢を占め、結果的に地域・家族の分断が生まれている。

3 乖離する現実と目標

「早期帰還」は、次のような理由でなお多くの困難を伴っている。

第1に、除染の範囲が限られており、その効果についても疑問をもたれている。

第2に、将来の地震等により原子力発電所の安全性になお不安感をぬぐえない。

第3に、生活に必要な住宅や生活インフラが不十分、ないし震災前より劣化している。

第4に、避難先での生活が長くなるにつれ、帰還への障壁が生まれている。

現実には、「戻る住民」「通う住民」「待つ住民」など、「帰還」の形は多様化している。しかし、2017年4月の大幅な避難指示解除は従来の支援態勢を変える一方で、解除で生ずる問題に対しては適切な配慮が十分できていない。調査結果が示すように、被災地を離れた住民は「戻る」か「戻らない」か、という二分法で生活設計を立てているわけではない。住民の中にはかつてのコミュニティとのつながりの復活をあきらめていない人もいる。「早期帰還」を中心とする復興政策は、この「つながり」の復活・維持について明確な支援策を打ち出してはいない。

4 「第三の道」の有効性——被災者の多様性の尊重と主体性の確立に向けて

「早期帰還」政策は、第1に「強制避難者」の「自主避難者」化とそれに伴う原発事故被災者の「不可視化」、第2に、「(すぐに)戻らない」住民と地域との「つながりの切断」、

この2つをもたらす危惧がある。第22期社会学委員会では2014年提言において、「長期待避・将来帰還」という第三の道の必要性を提起した。「早期帰還」政策が進展する一方で、「早期帰還」（第一の道）と「自力による移住」（第二の道）以外をさす「第三の道」も多様化している。「長期待避・将来帰還」が「第三の道」だとしても、その道のりは地域により異なる。「第三の道」の案を実現するために使える時間はそう長くない。現実には多くの住民は帰還できない。このままでは、「早期帰還」の枠組みから多くの住民が漏れてしまう。それでは、「切れ目のない支援」は追求できない。と同時に、帰還しない住民とのつながりを失うことは、復興政策の実効性を損なう結果をもたらす。それを避けるためには、復興政策の枠組みから外れる住民への目配りを怠らず、元の居住自治体との関係を維持しておくことが必要となる。鍵は、住民登録制度の柔軟な運用等による移転元と移転先にまたがる「二重」の居住上の地位を、一定の形でその期限も含め制度化していくことである。

5 復興過程の社会的モニタリング——大局的な視点から復興政策を検証する

上記の2014年提言は、復興政策の改善のため、施策がどのような効果をあげ、いかなる随伴帰結や問題点を生み出したかについて、大局的な社会的モニタリング実施の必要性を指摘した。今回の復興過程の特徴は次の3点に認められる。①被害の大きさ・複合性、②被害に対して施された対応の巨大さ・複雑さ、そして以上により復興過程が長期化しつつ多数の主体が関わったことに基づく、③復興対応組織全体の複雑化・不可視化である。「早期帰還」という方針にもかかわらず、帰還が進まない現実には住民意向調査等でも確認されてきた。これら結果を踏まえた政策の再評価、見直しの機会はなかったわけではない。しかし、現実と政策の間の乖離は解消されなかった。結果的に、「のるかのらないか」の選択を強いる状況が強められ、このことから更に新しい乖離が生まれた。引き続き、社会的モニタリング実施、具体策として復興検証委員会の設置が必要である。

6 多様で持続可能な復興を実現するために——政策課題と社会学の果たすべき役割

社会学分野は、東日本大震災に関する研究活動を最も熱心に進めた領域のひとつであった。被災者の現実寄り添うことを重視する社会学は、避難先で、また帰還した後、それぞれの現場で生活再建に地道に取り組む主体の存在を明らかにしてきた。ただし時間経過とともに、その道筋は多様化している。原発事故によって「避難民」化を余儀なくされた人々はいまも脆弱な位置に置かれている。原発被災者に対する差別やいじめ、偏見といった問題が発生しないように、教育や社会の現場で理解を深めていく必要がある。長期にわたる復興を持続可能なものとするためにも、「第三の道」——「ひとつ」ではなく「複数の」——の可能性を政策に織り込むべきである。このためには以下の課題検討が必要である。

- (1) 終わらない「被災の時間」を直視する政策・制度の必要性
- (2) 生活の復旧・再建に向けたコミュニティの再生
- (3) 被害及び「復興」過程の記録化とその共有・公開
- (4) 社会的モニタリングの継続

目 次

1	本報告の位置づけ——第22期提言（2013年・2014年）は生かされたのか.....	1
2	被災自治体における「帰還」の実態.....	2
(1)	選択された「早期帰還」政策.....	2
(2)	なお低い「帰還」意向と分断される地域・家族.....	2
3	乖離する現実と目標.....	5
(1)	「早期帰還」が現実には困難な理由.....	5
(2)	「帰還」のかたちは多様化している——「戻る住民」「通う住民」「待つ住民」	6
(3)	「つながり」をあきらめていない住民.....	7
4	「第三の道」の有効性——被災者の多様性の尊重と主体性の確立に向けて.....	9
(1)	「第三の道」を提示することが持続的な復興にもつながる.....	9
(2)	「第三の道」は多様で複線的なものとしてある.....	9
(3)	「第三の道」の提言を活かせる期限が迫っている.....	12
5	復興過程の社会的モニタリング——大局的な視点から復興政策を検証する.....	13
(1)	分断された政策形成過程とその社会的帰結.....	13
①	被害の大きさ・複合性.....	13
②	対応過程・主体の拡大と複雑化.....	13
③	復興対応組織全体の複雑化・不可視化.....	15
(2)	政策フィードバック機構の不十分さがもたらした事態.....	15
(3)	2017年の大幅な避難指示解除がもたらす影響をモニタリングする必要性... 16	
(4)	学術を活かす政策形成過程の未熟さと課題——日本学術会議の役割.....	17
6	多様で持続可能な復興を実現するために——政策課題と社会学の果たすべき役割	19
(1)	終わらない「被災の時間」を直視する政策・制度の必要性.....	19
(2)	生活の復旧・再建に向けたコミュニティの再生.....	19
(3)	被害及び「復興」過程の記録化とその共有・公開.....	20
(4)	社会的モニタリングの継続.....	20
	<参考文献>.....	21
	<参考資料1> 審議経過.....	22
	<参考資料2> 第22期・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 の提言概要.....	24
	<参考資料3> 原子力被災自治体による住民意向調査（平成26年度以降）の一覧... 26	

1 本報告の位置づけ——第22期提言（2013年・2014年）は生かされたのか

東日本大震災の発生から6年余の歳月が過ぎた。政府が定めた10年間の復興期間のうち、前半の「集中復興期間」が終わり、平成28年度からは「復興・創生期間」と位置づけられた後期の5年間に復興は移行した。しかし現状にはいままも停滞と混迷が見られる。

日本学術会議の第22期社会学委員会の下には「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（以下、「震災再建分科会）」が設置され、2つの提言（「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、以下、「2013年提言」）[1]、「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」（2014年9月、以下、「2014年提言」）[2]が公表された。

ここでは、第1に、震災による被害が五層の生活環境（「自然環境」「インフラ環境」「経済環境」「社会環境」「文化環境」）の崩壊という複合的な特性をもつこと、第2に、それゆえ地域再生と各人の生活再建もまたこの特性を踏まえて取り組まれるべきであるのに、被害の実態解明や検証作業が不十分なまま復興政策の骨格が決定されてしまっていること、第3に、以上の状況に基づけば、復興政策に「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だけでなく、被災者の多様性と主体性に基づく「第三の道」の選択可能性が示される必要があること、そして第4に、復興過程の社会的モニタリングと改善案の持続的提起を可能にする体制が確立されるべきことが提言された。

その後、震災はどのような連鎖的影響を被災地と被災者に及ぼしてきたのか。また、復興政策は上述の提言が提起した課題に応えることができてきたのか。当分科会は以上の点について、社会学的視点から検討を進めた¹。

以下では、上記の2つの提言を踏まえ、特に原発災害のうち「避難指示の出された12市町村」を対象を絞りながら、政府の対策の中心に据えられてきた「早期帰還」政策、そして復興過程の社会的モニタリングという体制自体について、分科会での検証結果を、報告として示す。

¹ 本報告は、東日本大震災以降の社会学分野の諸業績、関係する官公庁による調査結果を参照しつつ、被災地に関わる当事者・政策担当者・研究者に対する分科会及び分科会メンバーのヒアリング・意見交換を踏まえてまとめられた。社会学分野の関連業績については、日本社会学会ウェブサイトに掲載された「震災問題情報連絡会」開催時に寄せられた情報提供のとりまとめ」等に一覧が紹介されている（<http://www.gakkai.ne.jp/jss/2011/09/17111811.php>）。

2 被災自治体における「帰還」の実態

(1) 選択された「早期帰還」政策

2013年8月、それまでの「警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域」から、「帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域」への区域見直しが、2012年12月の政権交代をまたぎながら、富岡町、大熊町、双葉町、田村市、南相馬市、楡葉町、川内村、浪江町、葛尾村、飯館村、川俣町の11市町村（以下、被災11市町村。広野町を加える場合は被災12市町村）で完了した。2013年12月末時点で、避難指示区域だけでも約8万人が避難を余儀なくされていた²。この他、福島県内での自主避難者は、2017年に入っても1万2200世帯にのぼるとされる³。

2013年12月、政府は「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」の閣議決定を行った（以下、「2013年福島復興指針」）[3]。「避難指示の解除と帰還に向けた取組を拡充する」こと、「新たな生活の開始に向けた取組等を拡充する」ことが主要な内容であった。震災再建分科会による2014年提言は、この指針の具体化過程に向けた問題提起・代案提示を意図したものであった。その後、政策はどう展開したか。

2015年6月、原子力災害対策本部（以下、「原災本部」）は「2013年福島復興指針」を改訂し、閣議決定を経て復興の新しい指針（以下、「2015年改訂」）とした[4]。その第一は「避難指示の解除と帰還に向けた取組を拡充する」ことであり、帰還困難区域を除く区域について「遅くとも事故後6年後（2017年3月）までに避難指示の解除を目指すこと」が目標として明記された。この方針を「早期帰還」政策と呼ぶことにする。

2016年8月、原災本部と復興推進会議の共同決定により示された「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」に基づき、同年12月「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針について」（以下、「2016年福島復興指針」）が閣議決定された[5]。そこでは、帰還困難区域内に特定復興拠点を設けることが明示され、「早期帰還」政策が更に拡張された。以上の指針は、政府による震災復興の基本方針にも組み込まれてきた。2016年3月、「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針が閣議決定された[6]。このなかで原子力災害からの復興については、「国直轄・市町村除染の実施対象である全ての地域で2017年3月までに除染実施計画に基づく面的除染を完了させるべく、必要な措置を確実に実施する」ことが明記され、これらが現実に遂行されてきた。

(2) なお低い「帰還」意向と分断される地域・家族

「早期帰還」政策により、被災市町村には、①2017年3月以前に避難指示が早期解除されていた区域、②2017年3月末ないし4月1日に避難指示が解除された区域、③2017年4月以降も避難指示が継続する区域（帰還困難区域）が併存することとなった。

故郷への帰還の道が拡大したことは、住民に対して、生活再建へ向けた一歩を踏み出すための新しい選択肢を提供した。

² 「避難指示区域の概念図と各区域の人口及び世帯数」市町村から聞き取った情報（平成25年12月末時点の住民登録数）を基に原子力被災者生活支援チームが集計。（経済産業省のウェブサイトのこれまでの避難指示等に関するお知らせ <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/131231a.pdf>）

³ 福島県の推計（『福島民友新聞』『日本経済新聞』2017年4月25日）。

しかし、住民は「早期帰還」をはたしてどの程度望んでいるのか。復興への道筋をより確実なものとしていくためにも、まずはしっかりとしたデータに基づいてこの点を確認していく必要がある。復興庁、福島県、被災市町村は共同で「住民意向調査」を実施してきた[7]⁴。現時点で入手できる最も新しい結果（平成28（2016）年8月～29（2017）年1月に実施；平成29（2017）年3月7日公表）によると、避難指示が解除された区域でも「帰還」を希望する世帯は、地域差はあるものの、限られている。

2017年3月31日～4月1日に、町民の7割の居住地の避難指示が解除された富岡町、8割が解除された浪江町において、「戻りたい」は17%前後で、55%前後が「戻らないと決めている」（富岡町2016年8月時点、浪江町同年9月時点）。避難指示が2017年3月末にすべて解除された川俣町山木屋地区で「戻りたいと考えている」世帯は44%（2016年11月）、約4%の世帯を除いて解除された飯館村でも「戻りたいと考えている」世帯は34%（2017年1月）に留まっている。2017年4月以降も町の多くを「帰還困難区域」が占める大熊町と双葉町では、「戻りたい」世帯は12%前後に留まり（大熊町2015年8月時点、双葉町2016年9月時点）、「戻らないと決めている」世帯が6割を超えていた。

帰還の意向は回答者の年齢と強く関連しており、若い世代ほど「戻らない」世帯が多い。帰還困難区域の人口が17%を超える大熊町、双葉町、富岡町、浪江町の4町全体で、「戻らないと決めている」世帯の割合は、10～20代72%、30代73%、40代61%、50代56%、60代57%、70歳以上53%である。他方、「戻りたい」世帯の割合は、10～20代9%、30代7%、40代11%、50代14%、60代16%、70歳以上で19%に留まる。帰還の意向は家族構成によっても異なる。「戻らないと決めている」世帯の割合は4町で、65歳以上の高齢者のみの世帯では46%であるのに対し、18歳未満の子どものいる世帯では64%にのぼる。

3分の1が「戻りたい」と答えた飯館村でも（2017年1月）、50歳未満では「戻りたい」は1割以下であり、「戻らないと決めている」世帯が過半数を超えている。50代でも「戻りたい」世帯（31%）と「戻らない」世帯（35%）が拮抗している。飯館村では、世帯構成による帰還意向の違いが顕著であり、65歳以上だけの世帯では4割が「戻りたい」とする一方で、18歳未満の子どものいる世帯では「戻りたい」は2割で、5割が「戻らないと決めている」。また、「家族全員」ではなく、「家族の一部」での帰還を考えている世帯の割合が5割に達しており、平成28年度に「住民意向調査」が実施された市町村のなかではその割合が最も高い。

一足先に避難指示が解除された地域でも帰還は必ずしも順調に進んでいるといえない。住民の帰還は、自治体全体に占める避難指示区域の人口割合や除染状況などに影響されている。避難指示対象区域の住民が人口の1%であった田村市では、2014年4月に避難指示が解除された。半年後の10月時点で4割の世帯が元の住居に戻り、22%が「元の地区に住みたい」と答え、更に1年後の2015年10月には63%が元の住居に戻った。避難指示対象区域の住民が12%（居住制限区域2%、避難指示解除準備区域10%）であった川内村では、2014年10月に避難指示の一部が解除され、2016年6月にはすべて解

⁴ 復興庁のウェブサイトに掲載されている「原子力被災自治体における住民意向調査」の「速報版」と「調査結果」と脚注1を参照するか、または数値を基に算出し、四捨五入した値。住民意向調査（平成26年度以降）のリストは、参考資料3を参照。 <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/>

除された。2014年12月の時点で村民の2割が元の住居に戻り、2割が村内に住みたいと希望していた。2年後の2016年12月までに元の住居に戻ったのは41%であった。

99%が避難指示対象となった檜葉町では、2015年9月に町全体の避難指示が解除された。その後2016年1月時点で「戻った」世帯は8%、「早期に戻る」と答えた世帯が8%であり、その1年後の2017年1月時点で「戻った」のは18%であった。「早期に戻る」と表明していた世帯は、数字上、その後実際に戻った計算になる。同じ檜葉町では、2017年1月時点で新たに12%が「早期に戻る」と答えた。しかしこの時点でも、25%は「戻らない」、2割は「判断がつかない」、24%は「条件を整えば戻る」としている。

町全域が避難指示区域だった葛尾村は、2016年6月に村民の8%の居住地を除いて避難指示が解除された。2016年12月時点では、帰還した世帯は約1割で、3分の1が「戻りたい」、3割弱が「戻らないと決めている」、2割が「判断がつかない」としている。「戻りたい」と考えている世帯のうち4割が「1年以内に」、13%が「2年以内に」戻りたいとしている。

市南西部に出ていた避難指示が2016年7月に解除された南相馬市でも、同年12月時点までに避難解除地区に帰還した世帯は14%で、「戻りたい」37%、「戻らない」26%、「判断がつかない」14%と、意向は割れている。

帰還の意向は若い世代ほど低かったが、早期に避難指示が解除された地域での実際の帰還も若い世代ほど少ない。その結果、家族の分断が起きている。檜葉町(2017年1月)では、60歳以上の2割が帰還したのに対し、その割合は50代17%、40代13%、30代8%、29歳以下4%と、若い世代ほど低くなる。2016年1月時点で檜葉町に住民登録している2人以上の世帯のうち約3分の2では、家族が2か所以上に分かれて住んでいる。葛尾村(2016年11月)では「戻りたい」としている世帯のうち、「家族全員での帰還を考えている」世帯は3割で、「家族一部での帰還を考えている」世帯が4割を占める。

このように、福島第一原子力発電所の事故による原発被災状況は自治体により異なる。また、同一自治体の中でも地域によって状況が異なる。更に自治体の同一地域においても、避難世帯の家族の年齢や家族構成により、対応は大きく異なっている。

避難指示が解除された地域では、故郷への帰還、地域社会の再生と創造に向けた新しい一歩を踏み出すために、住民は模索を始めている。しかし同時に、元の居住地に速やかに帰還できない世帯がなお大勢を占めている。また、結果的に家族の分断が生まれている。これらの複合的な事実を直視する必要がある。

3 乖離する現実と目標

(1) 「早期帰還」が現実には困難な理由

「早期帰還」は、次のような理由でなお多くの困難を伴っている。

第1に、除染の範囲が限られており、その効果についても疑問をもたれている。

第2に、将来の地震等により、原子力発電所の安全性になお不安感をぬぐえない。

第3に、生活に必要な住宅、生活インフラや施設が不十分、ないし震災前よりも劣化している。

第4に、避難先での生活が長くなるにつれ、帰還への障壁が生まれはじめている。

「住民意向調査」では、「戻らない」と回答した方に対し、自治体ごとに20前後の項目リストを示して「戻らない理由」を尋ねている。避難指示が2016年7月までに解除された檜葉町（「戻らない」の割合は25%、以下同様）、葛尾村（28%）、南相馬市（16%）（田村市と川内村は回答世帯数が少ないため非表示）では、「医療環境に不安があるから」、「原子力発電所の安全性に不安があるから」、「避難先の方が生活利便性が高いから」が理由の上位にあげられた。

調査時点で避難指示が解除されていなかった町村では、「戻らない理由」として、「医療環境に不安があるから」、「避難先の方が生活利便性が高いから」、「原子力発電所の安全性に不安があるから」、「放射線量が低下せず不安だから」、「水道水などの生活用水の安全性に不安があるから」、「生活に必要な商業施設などが元に戻りそうにないから」が上位に挙がっている。

6割を超える世帯が「戻らないと決めている」大熊町と双葉町では、自治体独自で用意した理由項目のなかで、「家が汚損・劣化し、住める状況にないから」が56%を超え、更に双葉町では56%が「避難先で自宅を購入または建築し、将来も継続的に居住する予定だから」、大熊町では54%が「中間貯蔵施設の計画がある」ことを「戻らない理由」に挙げている。

現時点では「判断がつかない」という回答者には、自治体ごとに12前後の項目リストを示して「戻ることを判断するために必要なこと」を尋ねている。避難指示が2016年7月までに解除された檜葉町（「判断がつかない」の割合は20%、以下同様）、葛尾村（21%）、南相馬市（14%）では、「医療施設の充実」、「原子力発電所の安全性に関する情報」、「放射線量の低下、除染成果の状況」、「商業施設の再開・充実」が「必要なこと」の上位に挙げられている。

調査時点で避難指示が解除されていなかった町村においても、「判断するために必要な条件」として、「道路、鉄道（バス）、学校、病院などの社会基盤の復旧の見通し」、「どの程度の住民が戻るかの状況」、「放射線量の低下、除染成果の状況」、「原子力発電所の安全性に関する情報」が上位に挙げられている。川俣町山木屋地区では、「まだ判断がつかない」人の53%が「仮置場撤去の見通しに関する情報」を求めている。山木屋地区では、宅地周辺と道路は除染されたが、地域の9割を占める森林は除染されていない⁵。

⁵ 「生活圏はきれいにしましたから生活できますよ」っていうのは確かにそうかもしれないけれど、かつて山を駆けずり回って、泥いじりして、川に入っていた自然が一家から見える山が—全く除染されていない状況では、「多分戻らないだろうな」という判断」をします（震災当時PTA会長）。除染作業で出た放射性廃棄物の山を、（平成30年4月に）地区の小中一

原発被災自治体では、児童数が減少し、学校の統廃合（田村市都路町地区）や、合同授業（南相馬市小高区）が行われている[8]。子どもの教育環境を考慮して、戻らないことを決めた親も少なくない。原発事故で避難指示（特定避難勧奨地点を含む）が出た福島県の15市町村では、小中学校の児童・生徒数は、震災原発事故前の2010年に比べて約29%減少した[9]。浪江町では、震災前は町立の3つの中学校と6つの小学校に、約1800人が在籍していたが、町外に移転した町立の3つの小中学校の在籍者数は、2017年4月時点で13人である。

避難指示が解除される自治体の中には、自治体内の小中学を開校することに伴い、いわき市の仮設校舎で続けられてきた授業を終了したところがある。高校は自治体内には開校されず、避難先仮校舎での授業終了に伴い、休校した高校が少なくない。

(2) 「帰還」のかたちは多様化している——「戻る住民」「通う住民」「待つ住民」

平成29（2017）年3月末から4月1日にかけて、「早期帰還」政策に基づいて避難指示が大幅に解除された。「帰還できる」という選択肢が増えたことは、確かに復興に向けた一歩といえる。

しかし「意向調査」の結果が示すように、「帰還」に対する住民の意向は定まっていない。また避難指示が解除されても、人々は簡単に現地に戻ることができない。そして戻っているという人のなかにも、家族ごと完全に戻るケースだけでなく、家族を分割して戻れる人だけが戻るケース、被災地の外にも住宅があり実際には現地に「通っている」というケースが少なくない。震災再建分科会の2014年提言は「通い復興」という形を指摘していた[2]。現実には被災地で起きていることは、この「通い復興」に近い。

例えば浪江町では、「住民意向調査」（2016年9月）によると「移転した場所に住みながら、定期的に浪江町に行き来したい」が61%に上る。通っているのは一般住民だけではない。現地の復興を支える自治体職員もまた厳しい選択と生活を強いられている⁶。

2014年提言は、通いながら時間をかけて帰る準備を整えていき、安全を確かめ、「帰れる」ようになった人から順に帰って行くという「長期待避・順次帰還」の可能性を「第三の道」として指摘した[2]。政府はこれまで復興政策のなかで「第三の道」について明示的な形で言及したことはなかった。しかし現実には、原発避難者特例法などに基づく被災者への幅広い支援策によって、「長期待避・順次帰還」というあり方は実質的に選択可能な道のひとつとして存在していた。大きな経済的コストや身体的負担を伴う「通い」というあり方が選択可能であったのは、避難指示解除後も、賠償金や住宅支援、医療支援といった形で人々の暮らしが支えられてきたからに他ならない。原発事故に対する国の責任を果たす目的で、政府はこれまで、事故被害者には様々な対応を行い（自主避難、強制避難の壁はあるものの）、各人の置かれた状況変化に伴う課題対応の「切

貫校が開校するまでに何とかしてほしい（小学生をもつ母親）。(NHK「明日へつなげよう 震災証言記録『福島県川俣町～避難解除 里山の小学校は～』」2017年5月28日放映)

⁶ 富岡町役場では業務再開で単身用住宅約40戸を用意したが利用は低調であり、多くの町民・職員が暮らす郡山市との間を、片道2時間近く数人が交代で運転し睡眠時間を確保するマイカー通勤が広くおこなわれている。記事によれば、「通勤も仕事も体力的にきつい。郡山の学校に通う子どもたちの生活環境は変えたくない。『職員がまず帰るべきだ』という声は聞くが、自分たちにも暮らしがある（富岡町40代職員）」と思悩むという（「通い住民」復興の力に一掃還進まず自治体が支援計画」（『読売新聞』2017年4月3日朝刊p.3））。

れ目」が生まれないための努力が重ねられてきた。

だが、2017年3月31日と4月1日の大幅な避難指示解除は、これまでの支援の態勢を変えていくこととなる。避難指示解除から1年後には、「避難生活等による精神的被害」や「避難・帰宅等に係る費用相当額及び家賃に係る費用相当額」などの賠償支払いが終了する[10] 7。これらが現実になれば、「通い復興」による「長期待避・順次帰還」という道を選択する場合、より多くの経済的負担を自ら負うこととなる。結果的に、避難指示が解除された地域からの避難者たちは、避難元に帰るか、帰らないかの選択を、事実上迫られることになる。

2017年3月末には、避難指示区域以外からの避難者への住宅支援が基本的に打ち切られた。避難指示解除以降、従来の避難指示区域から移住していた避難者（「強制避難者」）も「避難指示区域以外からの避難者」となる。上記のように解除後1年間は、避難に係る住宅費用相当額が賠償の形で充当されるが、その後は基本的に経済的なサポートの対象外となっていく。これまでの政府の政策は「早期帰還」に力点が置かれる一方で、避難指示解除後も元の居住地に戻れない人々への対策が十分には用意されていない。

避難指示解除後における政策的配慮の適切さは、帰還への意向がまだ大きく割れている時点で大幅な避難指示解除を行うことが本当に望ましかったのかどうかという点も含め、引き続き今後の検証課題のひとつとしてある。

(3) 「つながり」をあきらめていない住民

復興にはまだまだ時間がかかる。とりわけ帰還困難区域の元居住者の中で、「帰れるまで待つ」という人は現実問題として限られている。しかし、「住民意向調査」の結果も示すように、被災地を離れた住民たちの全員が、「帰還(戻る)」か「避難先への定住(戻らない)」か、といった単純な二分法で現在と将来の生活設計を立てているわけではない[11]。住民の中にはかつてのコミュニティ内の隣人らとのつながりの復活をあきらめていない人もいる。

帰還困難区域を抱える双葉町と大熊町では、「戻りたい」と考えている住民に、帰還まで待てる年数を尋ねている。双葉町では、2016年9月に「戻りたい」と考えている13%の世帯のうち、24%が3年以内、22%が3～5年以内、11%が5～10年以内、41%が「帰れるまで待つ」としている。「帰れるまで待つ」世帯は、2016年9月調査に回答した1626世帯の内90世帯(5.5%)である。大熊町での2015年12月調査によると(2016年は調査実施せず)、回答した2667世帯の内133世帯(5.0%)が「帰れるまで待つ」としている。

元の居住地に「戻らないと決めている」または「まだ判断がつかない」と回答した場合に、避難元の自治体と「つながり」を保ちたいか尋ねている。大熊町では、2015年8月時点で6割が、双葉町と富岡町では、2016年8～9月時点で5割が、飯館村では2017年1月時点で5割弱が、「つながり」を保ちたいと思っている。

7 東京電力はそのプレスリリース(2014年3月26日)で、2013年12月26日に原子力損害賠償紛争審査会において決定された「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補」を踏まえ、避難生活等による精神的損害、その他実費等(避難・帰宅等に係る費用相当額および家賃に係る費用相当額)については避難指示解除後の1年間で賠償することを発表した。

浪江町と富岡町は「つながり」の内容をより具体的に尋ねている。浪江町では 2016 年 9 月時点で、6 割が「移転した場所に住みながら、定期的に浪江町に行き来したい」、2 割が「地域活動や行政に協力してゆきたい」、「祭事に参加する」（複数回答可）ことを希望している。富岡町では、「情報発信の充実」（72%）、「住民参加行事の充実」（32%）や「町内での宿泊・交流施設の整備」（29%）が望まれている。

「つながり」を保ちたい割合は、飯館村では年齢が高くなるほど多い（10～20 代 26%、70 代以上 56%）。これに対して、福島第一原発に近い大熊町、双葉町、富岡町では、若い世代でも 5 割前後が「つながり」を維持したいと考えている。これらの町では、「つながり」を保ちたい割合は、65 歳以上のみの高齢世帯だけでなく、18 歳未満の子どものいる世帯でも 5 割を超える。他方、飯館村では、高齢世帯（56%）と 18 歳未満の子どものいる世帯（38%）という具合に開きがある。福島第一原子力発電所の事故は、飯館村において、世代間に大きな亀裂を引き起こしている。

「早期帰還」を中心とする現在の復興政策は、生活支援や避難先からの直接帰還に関わる「つながり」については対応してきているものの、より長期的な「つながり」の復活・維持についてはまだ明確な支援策を打ち出していない⁸。

⁸ 被災者を対象とする現在の政策は、住民票が被災自治体に残っているケースを中心に据えつつ、それ以外のケース（住民票を移転先に移した場合等）も一定の施策対象としてきた。ただしその扱いは、「避難」の定義も含め、制度によって異なる。たとえば、原発避難者特例法は、「市町村の区域外に避難している住民（避難住民）」、つまり住民票を被災自治体に残したまま移住している者に対する適切な行政サービスの提供を避難先自治体に求めている。同法は、避難後に移転先の市町村に住民票を移した者のうち、支援策の対象となることを申し出た者については、「元の地方自治体との関係の維持」に関わる施策（情報の提供など）の対象とするように、移住先自治体に求めている。福島県は、復興庁の被災者支援総合交付金を活用し、県外避難者が避難先で直接帰還や生活再建に向けて必要な情報を入手したり相談できる拠点（「生活再建支援拠点」）を、全国 26 か所に設置している（復興庁復興統括官「福島県からの避難者への支援に向けた生活再建支援拠点との連携について」平成 29 年 7 月 7 日）。なお避難指示区域の大幅解除があった 2017 年 4 月 1 日時点で、福島県の避難指示区域からの避難者は約 2.4 万人、避難指示区域外を含む福島県全体の避難者は約 5.8 万人で、うち県内避難は約 2.3 万人、県外避難は約 3.6 万人となっている。ただし、ここで福島県が定義する「避難者」は、「仮設住宅」や「親戚・知人宅等」へ避難している人数を指し、自ら住宅取得した人や復興公営住宅等へ入居された人は含まれていない。（福島県災害対策本部「平成 23 年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報（第 1701 報）」平成 29 年 7 月 3 日、http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/life/285915_684247_misc.pdf）。

4 「第三の道」の有効性——被災者の多様性の尊重と主体性の確立に向けて

(1) 「第三の道」を提示することが持続的な復興にもつながる

現状の「早期帰還」政策が継続した場合、次のような問題の発生が危惧される。

第1に、「強制避難者」の「自主避難者」化、それに伴う原発事故被災者の「不可視化」である。

居住制限区域・避難指示解除準備区域の指定が解除された結果、従来、「強制避難者」として処遇されていた避難指示区域からの避難者は、帰還しない場合、「自主避難者」と見なされることになった。復興政策は今後、帰還困難区域からの避難者対策を除き、基本的に被災市町村現地における経済的復興に重点が置かれていく。しかしすでに確認してきたように、住民の帰還は容易には進んでいない。区域指定解除により「強制避難者」の数が減少し、また低調な帰還によって被災自治体人口も減った場合、名目上、原発事故被災者の数は減少していくことになる。しかし、原発事故によって生活を脅かされた人々が実際に減少するわけではない。結果的に増大し、かつ多様化していく「自主避難者」をいかに政策の中において位置づけていくか。政策の果たすべき役割と範囲を明確にしつつ、安易な「自己責任論」につながらない施策が求められる。

第2に、「(すぐに) 戻らない」住民とのつながりが断ち切られてしまう危険性である。

狭義の「帰還者」のみを対象とする現状の限定的支援策では、「早期帰還」政策が目指す被災市町村の復興自体も、その進展を阻害される恐れがある。なぜなら、産業や生活インフラ（学校、医療、福祉など）、そして復興を先導する自治体行政を機能させていくためには、「通い」の形で被災市町村と関わる「(すぐに) 戻らない」住民・職員の存在が欠かせないからである。また「(すぐに) 戻らない」住民は、将来にわたり「つながり」という形で被災市町村に社会関係資本や経済資本を提供する可能性をもつ貴重な存在でもある。今ならばまだ間に合う。だが、「通い」や「つながり」を実質的に支えてきた各種支援が打ち切られていくなれば、関係が断ち切られてしまう危険性が増す。

「戻らない」「すぐには戻らない」「判断がつかない」人々は、避難元自治体に何を求めているのだろうか。「住民意向調査」によれば、「戻らないと決めて」いても、約7割の人々は自治体からの継続的な情報提供を求めている。健康管理（総合検診や放射線に関する検診）についても継続的な支援が求められている（双葉町 60%；川内村 56%；飯館村 48%；川俣町 39%）。賠償請求に関する支援の要望も強い（浪江町 48%）。双葉町では一時帰宅の支援（51%）、飯館村では仮設住宅や借り上げ住宅制度の延長（28%）などの要望が求められている。

(2) 「第三の道」は多様で複線的なものとしてある

2013年提言は「長期避難者の生活拠点形成と避難元自治体住民としての地位の保障」を提起した。2014年提言は更に、「長期待避・将来帰還」という第三の道の必要性について問題提起を行った。その後、避難者や被災地を対象とする多くの調査・研究が進められてきた [12]。新しい状況を踏まえて「第三の道」の提言はどのように見直していくべきか。

2014年提言の骨子は、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時点

まで長期待避を続け、放射線量が低下した程度に応じて段階的に帰還を実施する可能性を残すことにあった。そのため、二重住民登録と被災者手帳、セカンドタウンの再検討、土地保全と利用実現のための団体・制度の確立、初等・中等教育を担う学校の維持、復興まちづくり公社、自治体を軸とした生活再建・地域再生、健康被害対処の態勢づくりなどの必要性を指摘した [2]。現時点でもこれら具体的提言の各項目は重要性をもつ。

ただし、「早期帰還」政策が現実に進展していくなかで、「早期帰還」（第一の道）と「自力による移住」（第二の道）という道以外をさす「第三の道」が、それ自体極めて多様化していることを再確認しなければならない。表1は、被災11市町村の避難/帰還状況を一覧としてまとめたものである。

「長期待避・将来帰還」が「第三の道」だとしても、その道のりは地域によりすでに多様な形をとり始めている。この間の政策を検証していくと、政府の施策のなかで「第三の道」が明示的に言及されたことはない。しかし、特例法により、住民票を移動しないままの長期避難・住居移動が事実上、実現していた。言い換えると、「早期帰還」（第一の道）か「自力による移住」（第二の道）か、を保留したまま、長期にわたる避難を継続する——「第三の道」——ための最低限の条件が整っていた。個別の住民はこうした条件の下で、統一的施策では解決できない課題に、限定的ではあるが柔軟に対応しようとしてきた。

しかし、特例法はあくまで特例であり、「早期帰還」政策により避難指示解除が徹底されていけば、その取り扱いを再検討する時期がいずれ近づいてくる。これまでの復興政策が示すように、帰還か移住かの二者選択を避難住民が迫られるのは、避難指示解除、賠償の終了、各種支援の終了という政策変更と密接に関わっていた。避難指示の解除は確かに、故郷の復興に向けた新たな選択肢を住民に提供をした。ただしそのことが、「帰還」か「移住」かの単純な二者択一を迫るものであるならば、すでに多様な形を取り始めている住民の意向からズレを生じてしまう場合があることを認識する必要がある。

表1 被災11市町村の避難/帰還状況

	避難指示区域の住民の割合(2013.12末以降)と解除時期	帰還率 ¹⁾ (2017春)	旧・現・避難指示区域での「住民意向調査」の結果から <帰還意向あり-戻らないと決めている> (調査時期)		事前宿泊の登録率 ³⁾	学校再開の時期や目的	
						時期	状況
田村市	市民の1% (都路町地区東部) →2014.4.1	64.7% ³⁾	62.6%(帰還済) <11.1%-9.1% ⁴⁾ > (2015.10)			14年度	小中学校5校が再開したが ⁵⁾ 、児童数減少のため2つの小学校が統合 ⁶⁾
川内村	村民の12%(東部) →2014.10.1一部 →2016.6.14		40.9%(帰還済) <22.8%-12.6%> (2016.11)	59.6% ⁷⁾		12年度	
檜葉町	町民の99% →2015.9.5	22.3% 2017.4.30	17.8%(帰還済) <11.5%-25.2%> (2017.1)			17年度	小中学校3校再開;町独自に公営の塾を開設 ⁵⁾
南相馬市	市民の20% (小高区、原町区の一部) →2016.7.12(1世帯2名以外)	13.8% 2017.4.30	13.5%(帰還済) <37.3%-25.9% ⁸⁾ > (2016.11~12)			17年度	小高区で小中学校5校が再開;2016年10月時点で「通う」は123人;前年度から約32%減少;事故前の1割 ⁵⁾⁹⁾
葛尾村	全員 →2016.6.12 (8%以外)	8.6% 2017.4.1	9.9%(帰還済) <33.5%-28.3%> (2016.11~12)	52.7%		18年度	住民からの反対意見で再開を2017年4月から1年延期;学期に約1回村内校舎で授業 ⁵⁾
飯館村	全員 →2017.3.31 (4%以外)	5.0% 2017.5.1	<33.5%-30.8%> (2017.1)	48.4%	6.4%	18年度	村独自に公営の塾を開設 ⁵⁾
川俣町	町民の8%(山木屋地区) →2017.3.31	山木屋地区 8.8% 2017.4.1	<43.9%-31.1%> (2016.11)	38.4%	12.5%	18年度	山木屋小と山木屋中を統合して、小中一貫校として再開 ¹⁰⁾
浪江町	全員 →2017.3.31 (17%以外)		<17.5%-52.6%> (2016.9)	61.0% ¹¹⁾	5.0%	18年度希望	再開後も避難先(二本松市)の授業も継続予定;2017年3月時点で住民票のある小中学生1300人のうち4月時点の在籍者は13人 ¹²⁾¹³⁾
富岡町	全員 →2017.4.1 (29%以外)		<16.0%-57.6%> (2016.8)	51.6%	3.5%	18年度希望	
大熊町	全員 →未定		<11.4%-63.5%> (2015.8)	60.8%		未定	
双葉町	全員→未定		<13.4%-62.3%> (2016.9)	56.3%		未定	

(出典) 復興庁のウェブサイト「原子力被災自治体における住民意向調査」と下記から委員会で作成

(注)

- 1) 自治体が、ウェブサイトに掲載している数値(2017年3月31日、4月1日または5月1日の住民票数と帰還者)を基に算出。
- 2) 「まだ判断がつかない」「戻らないと決めている」と回答した者に質問。
- 3) 『読売新聞』2017年4月3日朝刊3頁。避難指示区域が確定した2013年8月時点の住民登録者数と比較。
- 4) 「田村市内(都路地域以外)に住みたいと考えている」6.1%+「田村市以外の場所に住みたいと考えている」3.0%。
- 5) 『読売新聞』2016年12月8日朝刊31頁[福島]
- 6) 『読売新聞』2017年4月7日朝刊27頁[福島]
- 7) 「震災発生当時の住居以外」22.7%または「当時の住居とそれ以外の住居を行き来している」15.7%者のうち、「川内村以外の場所に住みたいと考えている」24.7%に質問。

- 8) 25.9%＝10.2%「元の地区以外（市内）に戻りたい」+15.7%「戻らない」。
- 9) 『読売新聞』2017年3月1日朝刊20頁
- 10) 『朝日新聞』2016年10月4日朝刊25頁[福島中会]
- 11) 「いずれ戻りたい」「まだ判断がつかない」「戻らないと決めている」と回答した者に、「浪江町との関係や必要な支援」を多項選択で尋ね、「移転した場所に住みながら、定期的に浪江町に行き来したい」を選択した割合。
- 12) 『読売新聞』2017年3月1日朝刊20頁
- 13) 『朝日新聞』2017年4月3日朝刊1頁

(3) 「第三の道」の提言を活かせる期限が迫っている

特例法の見直しがいつかはまだ明確ではない。しかし、「第三の道」の提言を実質的に活かしていくために使える時間はそう長くない。

現実には、多くの住民は帰還できない。あるいは帰還しない。このままでは、「早期帰還」の枠組みから多くの住民が漏れ出てしまうことになる。それでは、「切れ目のない支援」は事実上追求できないことになる。と同時に、帰還しない住民とのつながりを失うことは、人口減少という厳しい条件の下で復興を目指す行政にとっても、将来的に活かすことが可能な諸資源との接点を限定し、再建の道を狭めてしまう可能性がある。それを避けるためには、復興政策の枠組みから外れる住民と元の居住自治体との関係を何らかの形で維持しておくことが必要となる。

鍵のひとつは、住民登録(住民票)制度の柔軟な運用等により、移転元と移転先にまたがる「二重」の居住上の地位を一定の形で制度化していくことである⁹。それは、単に被災住民の多様な現状に寄り添うことに貢献するだけでなく、社会的現実に応じた多様な自治体のかたちを模索するという課題にも部分的に応えることになる。

東北地方全体では、仮に震災がなかったとしても将来的な人口減少が予測されてきた「13」。高齢化と人口減少という条件の下で、自治体としての存続は大きな困難を伴う。被災地は更に厳しい条件に置かれている。こうした重層する課題に応えていくためにも、柔軟かつ大胆な制度化が求められる。

⁹ 今井照「「二重の住民登録」をめぐる議論について」日本災害復興学会誌『復興』第14号(Vol.7 No.2)、2016年、岡田正則「原発災害避難民の「二重の地位」の保障—「生活の本拠」選択権と帰還権を保障する法制度の提案—」(日本学会議主催「日本学会議公開シンポジウム 原発事故被災長期避難住民の暮らしをどう再建するか」2016年9月19日)、糸長浩司「自然との共生居住権の喪失と二重居住権の確立を—原発事故による放射能汚染被災地飯館村等の支援活動を通して」日本災害復興学会誌『復興』第14号(Vol.7 No.2)、2016年。

5 復興過程の社会的モニタリング——大局的な視点から復興政策を検証する

2014年提言は、「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」と指摘した。同提言は、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」と指摘した[2]。だが実際には「検証委員会」は作られてきていない。

当分科会では、未整備の「検証委員会」に代わり、大局的なモニタリングという視点から検証作業をおこなった。

今回の復興過程の特徴は、次の3点に認められる。①被害の大きさ・複合性、②被害に対して施された対応の巨大さ・複雑さ、そして、①②によって復興過程が長期化しつつ多数の主体が関わったことから導かれる、③復興対応組織全体の複雑化・不可視化である。こうした影響の予期しない連鎖と複雑化に対応するべく、継続的な社会的モニタリングの必要性和、その具体策としての復興検証委員会の設置を提言する。政府には速やかにその検討に入ることが必要である。

(1) 分断された政策形成過程とその社会的帰結

① 被害の大きさ・複合性

2014年提言が指摘したように、東日本大震災による被害は、五層の生活環境（「自然環境」「インフラ環境」「経済環境」「社会環境」「文化環境」）の崩壊という複合的な特性をもっていた。したがって、その復興事業もまた、この五層の生活環境の回復という複合的なプロセスをもつことになる。大規模かつ深刻な原子力災害というかつてない出来事に直面して取り組むべき課題は多岐にわたり、また予想外の展開と連関を示した。このため、復興政策には多様な機関・団体・個人が関わることとなった。

住民に一番近い地方自治体は、住民の生命・財産・生活を守る上で最も重要な役割を果たすことが期待されていた。被災した地元を離れ住民が四散するなかで、12市町村を中心とする被災自治体は、政策形成・実施の単位として、意見集約の民主的回路としてぎりぎりの役割を果たしてきた。また避難住民が居住する移転先自治体も、原発避難者特例法（2011年制定）の下で、住宅や教育など様々なサービスを提供してきた。だが、そこには人員の面、資源の面で、限界があった。

② 対応過程・主体の拡大と複雑化

原発事故という性格ゆえに、避難から復興に至る過程で国は大きな役割を果たしてきた。ただし、それを担う省庁は多岐にわたることになった。避難指示とその解除については国が法的な責任をもつ。このため、内閣府のもとにある原子力災害対策本部が、12市町村での指定及びその解除を担当してきた。ただし事故の根底にある原子力発電自体はもともと経産省のエネルギー政策によって推し進められてきた。このため現実には、とりわけ経産省からの出向者が内閣府の一員として政策を支えてきた。他

方で、帰還の前提となる除染及び除去土壌の仮置場設置・中間貯蔵については環境省が、原子力災害対策については原子力規制委員会及び原子力規制庁が、それぞれ所轄をすることとなった。また、避難者対策などを含む復興に関する国の施策の企画、調整及び実施については復興庁が担当をしてきた。

対応過程の巨大化、複雑化は、ヒアリング等によれば、次のような課題をもたらすこととなった。

第1に、多岐にわたる省庁・関連組織の活動をいかに調整するか。2001年の省庁再編以降、官邸主導の体制が強化された。とくに危機管理や災害復興など省庁を越えるテーマについて、内閣官房や内閣府のイニシアチブのもとで取り組む体制が強まった。他方で、省庁が大規模・巨大化し、更に旧省庁のラインが消えていないという状況の中で、省庁内部にとってみると意思決定に時間のかかる体制になっていたという問題もあった。東日本大震災はそうした体制の下で体験した大規模災害であった。

復興構想会議、復興庁をはじめ、官邸主導を生かした省庁を越える組織が作られた。避難指示の出された12市町村では、内閣府の原災本部が省庁を越える調整機能を果たすことが役割上可能であり、原子力被災者生活支援チームが置かれた。しかし、避難者及び被災自治体はこの範囲を越えて広域的に展開している。12市町村の外部での調整については、権限をもった明確な担当部局が必ずしも定まっていない。

原子力災害対策本部、復興庁の下に置かれた復興推進会議にはともに全大臣が参加し、省庁間の調整をおこなう態勢が用意されていた。しかし現実には、組織は各省庁からの出向者によって運営されており、また膨大な業務に対して人員が不足していた。

第2に、その結果として、人員や予算をもつ事業官庁の力が実際には強くなり、このことが復興政策の内容に影響を及ぼすことになった。被災現地で避難指示・解除を実質的に担う経産省は、産業復興などの「自立支援」策の面でも政策運営の中心にあった。例えば、担当の経済産業副大臣が、原子力災害現地対策本部長、内閣府原子力被災者生活支援チーム事務局長、内閣府廃炉・汚染水対策チーム事務局長を兼ねている（2017年5月時点）。

また、予算編成における復興庁と他の事業官庁（国土交通省、農水省、経産省など）との「二重査定」という問題が露呈した結果、現実には、実際に政策を遂行する事業官庁の力が増し、調整役であるはずの復興庁の力が相対的に弱体化したと指摘されている[14]。

③ 復興対応組織全体の複雑化・不可視化

以上のように、被害の巨大さ・複雑さ、それに対応する主体・過程の拡大・複雑化が組み合わさって、極めて巨大な原発事故対応複合体が出来上がっていった。この状況に対し、もともと調整役を期待された復興庁、あるいは現地で多様な被災者の情報に接する機会を有していた福島県により強い権限が付与されていれば、これらの複合体の中核においてより大きな役割を果たした可能性がある。しかし実際には、制度上、原子力災害対策本部にその権限は集中していた。だが、被災自治体や被災者たちの置かれた刻々変化する状況についての情報を十分に吸収するだけの態勢を、原子力災害対策本部がとることには組織上多くの困難があった。結果的に、複雑な事態を十分把

握できないまま、限られた情報の中で早期に復興政策の柱を選択せざるを得ない状況が生まれた。こうした復興プロセス全体の構造が、現実からの乖離を累積的に招いた可能性がある。

(2) 政策フィードバック機構の不十分さがもたらした事態

実際の復興過程は、事故後の様々な作用が複雑に絡み合うことで、最初の想定（「早期帰還は実現可能である」）とは異なる方向へと進んでいった。今回の出来事の規模の大きさ・複雑さを考えれば、政策と実態の乖離を完全に防ぐことはむずかしかった。しかし政策と実態にズレがあるならば、実態が政策にあわせるのではなく、政策が実態にあわせる必要がある。モニタリングとフィードバックはここにおいて重要性を持つ。

フィードバックには大きく2つの水準がある。第1に、個別具体の政策の見直し、第2に、政策を形成・決定していく過程自体の見直しである。

第1に、個別具体の政策の見直しはどうであったのか。東日本大震災の避難者対策や復興対策の場合、政策領域が極めて多岐にわたること、地域社会から市町村（被災地と移転先）、県、国に至る多様な層がその形成・実施に複雑に関わること、しかも事情の異なる多くの市町村が含まれていたことが特色であった。したがって、中央で決まった政策を多様な避難者・被災地の実態にあわせて具体的に運用していくためには、それら実務を担う膨大な人員が必要となった。例えば「早期帰還」政策が推し進められた被災12市町村では、各省庁や他自治体の職員、国の委託を受けた民間コンサルタント職員などが派遣され、多くの業務を担ってきた。こうした担当者は実際に現地を回り、住民説明会の繰り返しのなかで多くの声をすくい上げ、それを個別政策における柔軟な対応へとつなげていった。各省庁や他自治体から派遣された職員の業務遂行は、当初は地元のニーズにかなり沿うかたちで運営されていた。しかし時間的経過とともに、派遣する側（とりわけ他自治体）で行財政改革などによる職員削減で長期間の継続が困難になっている上に、職務内容自体、次第に上から直接おりてくるものとなっていく、地元からのフィードバックがむずかしくなっていたという声が、被災自治体でのヒアリングで聞かれた。

第2に、「早期帰還」政策を導く上で大きな役割を果たした「2013年福島復興指針」や「2015年改訂」、「2016年福島復興指針」の決定は、ヒアリングによれば、その都度、与党側からの提言に基づいて、官邸主導で進められた。このため、地元との調整は、首長や地方議会関係者と官邸の間の意見交換、地元からの陳情などの政治ルート、関係首長や政府関係者が揃う限られた法的協議会の場などが主となった。逆にいうと、こうした回路に乗りにくい利害や意見はなかなか反映されにくい構造が生まれていた。「早期帰還」という当初の方針にもかかわらず、なかなか帰還が進まない現実、住民意向調査等でもその都度確認されてきた。これらの結果を踏まえた上での政策の再評価、そして当初の路線見直しの機会はなかったわけではない。しかし大局的には、この面で、現実と政策の間の乖離は解消されなかった。結果的に、「のるかのらないか」の選択を強いる状況が強められた。「早期帰還」を中心とする復興政策の推進が、更に新しい乖離という問題を生み出している [15]。

(3) 2017年の大幅な避難指示解除がもたらす影響をモニタリングする必要性

2017年に行われた大幅な避難指示解除によってこれから何が起きるか。専門家の間でも十分に予測できていない。

すでに述べたとおり、この大幅解除以前、「早期帰還」（第一の道）か「自力による移住」（第二の道）か、を保留したまま、長期にわたる避難を継続すること——「第三の道」——を選び取るための最低限の条件が、特例法などにより実質的に存在していた。今回の解除は、こうした「小康状態」を断ち切ってしまう可能性がある。避難指示解除と賠償・支援の終了が連動させられていくことが、避難者と地域社会の現状をどう変化させるのか。被災者がこれら賠償・支援の終了により「被害者」ではなくなり、またその一部が社会的弱者へと転落していったときに自治体にどのような変化が起き、訴訟などの可能性を含め、事態はどのように展開するのか、そしてとくに健康問題などについて今後どのような影響が現れてくるのか。これらの点は依然として未知のままである¹⁰。

また今後の復興過程で、避難者が被災地に帰還することが想定されているものの、住民意向調査の結果をみる限り、その数は現実にはかなり少ないと予想される。被災市町村における人口減少が進む一方で、復興政策による財政支援が今後減らされていくとするならば、自治体としての存立にも困難が予想される。

第1の水準、第2の水準のそれぞれについて、政策の影響をモニタリングし、それをフィードバックしていく回路が引き続き欠かせない。諸々の事象を調整し、各主体を調整していく仕組みが必要である。現行の原子力災害対策本部の限界を踏まえ、複雑化する復興過程へのより長期化な検証・支援の態勢を整備していく責務が政府にはある。

2014年提言は、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」と指摘した[2]。モニタリングと長期にわたる政策検証過程の整備は、東日本大震災からの復興過程全体が抱える課題である¹¹。

3・11以前に過去20年間にわたって、相双地区の12市町（持ち回り）、県及び国の共催で毎年原子力防災訓練が実施されてきた。そして近年の訓練では電源喪失も想定されていた。しかし震災の際、これらの訓練が現実にはほとんど役に立たなかった。検証の対象は震災以前の対応も含める必要がある。ちなみに、3・11以降も原子力防災訓練が実施されているが、内容的には3・11以前のものとは大きくは変わっていない。

¹⁰ 「子ども被災者支援法」は、「支援対象地域（その地域における放射線量が政府による避難に係る指示が行われるべき基準を下回っているが一定の基準以上である地域をいう。）」で暮らす住民、および「支援対象地域」から他地域へ移動して暮らしている被災者へ必要な施策を講ずることを政府に求めている。復興庁「子ども被災者支援法第8条第1項の規定に基づく支援対象地域の見直しについて」（平成28年7月1日）は、引き続き、「福島県中通り及び浜通りの市町村（避難指示区域等を除く。）」を「支援対象地域」と定めている。現状を考慮すれば、少なくともこの指定を引き続き継続する必要がある。

¹¹ 同じ東日本大震災の復興事業関連として、津波被災地域では、原発事故被害地域に1年先行して復興集中期間が終わっているため、復興や支援をめぐる事態の複雑化もやはり先行している。2014年提言で示したように、大規模防潮堤などの大規模防災土木事業が被災者復興よりも優先して行われたので、被災者が現地で再建することに大きな支障が生まれている。ここでもモニタリングとフィードバックの体制を生かし、被災者復興のために事業そのものの継続が見直されなくてはならない。

(4) 学術を活かす政策形成過程の未熟さと課題——日本学術会議の役割

この震災を教訓に適切な政策形成の実現を可能にする体制を整える必要があるが、その中には学術に関わる組織も含まれる。

問題の大きさ・複合性ゆえに、対応策には多くの主体が関わった。その中には、学術の領域も含まれる。日本学術会議もこの間、学際的・分野横断的なテーマに取り組む課題別委員会や、各学問領域を基盤とする分野別委員会を通じて、いくつもの提言を出してきた。

第22期社会学委員会の下に設置された「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」も、2つの提言「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）、「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」（2014年9月）を公表した。この分科会から当分科会に引き続き参加した委員は、個別のヒアリングや調査の中で、例えばこれら提言の存在を政府その他の担当者が認識していることを語る場面に遭遇することがあった。

しかし、例えば「第三の道」や「二重の住民票」などの提案が政策のなかで明示的に言及されることはほとんどない。では、まったく効果がないかという点、政策担当者の表現によれば、提起された課題を既存の政策枠組みにおいて「対症療法的に潰してきている」という。ただし、こうした現実的対応が検証され、関係者からの具体的なフィードバックを受ける機会は必ずしも想定されていない。

日本学術会議から発出された提言等がどのように活かされ、現実の政策にどのような影響を与えていくのか。単に提言等を出すだけではなく、提言を出した後も、学術内外の領域との適切な情報交換、意見交流が不可欠である。言い換えると、日本学術会議自身もさらなるフィードバック体制を確立していくことが求められている¹²。

ちなみに、東日本大震災の復興政策の場合、すでに指摘してきたように、その政策形成の中心のひとつは、日本学術会議と同じ内閣府に属する原子力災害対策本部であった。したがって政策フィードバックは、組織上、内閣府の内部で行われることになる。だが、同じ内閣府内の日本学術会議と他組織の間で十分なコミュニケーション過程が成立しているとは限らない。また、2001年の省庁再編以降、政策形成が官邸主導で行われるようになった結果、同一の政策を管轄する部署が多岐にわたるケースが増えているが、この場合、フィードバック先の確定がむずかしくなっているという点も指摘できる。日本学術会議は、学術の視点から、適切なフィードバックの回路についても構想、提言していく責務を負っている。

東日本大震災からの復興過程について、今回、日本学術会議を含め学術の立場からの提言は、自治の必要性を主張してきた¹³。この点について、政策と学術の間には乖離があった。ズレはまた学術・科学内部にもあった。しかし同時に、学術会議の多くの提言

¹² こうした課題については、日本学術会議の第一部が直接統括する分野別委員会合同分科会「科学と社会のあり方を再構築する分科会」（第23期）等でも検討が進められている。

¹³ たとえば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「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）は、「復興に向けての原則」の（3）として「市町村と住民を主体とする計画策定」の原則を提起した。

等も示すように、学術・科学の世界は今回極めて重要なソースを政策へと提供する役割も果たしてきた。

こうしたズレを解消していくためには、学術を有効に活用した政策プロセスの健全な回路の形成が不可欠である。それとともに、学術の領域でも政策形成・実施過程との適切な情報共有を通じた、政策科学化への望ましい道筋を認識し、展開を進める必要がある。同時に、内閣府で、あるいは各省庁で、更には政府において、どういう形での学術との関係が望ましいのかを、検証結果に即して徹底的に検討する必要がある。2014年提言が提起した、学術・科学面からの対応、とくに「復興検証」は、喫緊の課題といっ

てよい。

6 多様で持続可能な復興を実現するために——政策課題と社会学の果たすべき役割

震災以後の復興過程において、社会学分野は、農学分野、土木工学・建築学分野などと並び、東日本大震災に関する学術調査・研究活動を最も熱心に進めてきた¹⁴。被災者・被災地の現実に寄り添うことを重視する社会学は、避難先において、また帰還の後に、困難な生活再建へと地道に取り組むさまざまな主体の存在とその取り組みを明らかにしてきた。人々は立ち止まってははいない。それゆえ、時間経過とともに道筋は多様性を増している。他方で、原発事故によって「避難民」化を余儀なくされた人々は、いまでも「脆弱な」位置に置かれている。避難先で、また帰還後においても、原発被災者に対する差別やいじめ、偏見といった問題が発生しないように、学校や社会における教育や報道を通じて幅広く理解を共有していく必要がある。長期にわたる復興を持続可能なものとするためにも、「第一の道」や「第二の道」だけでなく「第三の道」——ただし「ひとつ」ではなく「複数の」——の可能性を、政策に織り込むことが大切である。このためには、以下の課題検討が必要である。

(1) 終わらない「被災の時間」を直視する政策・制度の必要性

原発避難者特例法は、避難後、移転先の市町村の住民基本台帳に記録された者であっても、支援策の対象となることを申し出た者を「特定住所移転者」として、政策対象とすることを定めている。またその附則第3条で、「東日本大震災に係る避難者に対する役務の提供に関する措置」を国が講ずることを義務づけている。そこでは、「東日本大震災の影響により属する市町村の区域外に避難することを余儀なくされている住民」に対し、「その要因が解消されるまでの間」、同法の規定に基づく避難住民に係る措置に準じて、必要な措置を講ずるものと定められている。

問題は、「その要因が解消される」とはどのような状態なのかである。避難指示の解除は、「避難」状態の終了に直結するわけではない。終わらない「被災の時間」を直視し、そこから生ずる課題を政策・制度のなかにしっかりと位置づけていく努力が引き続き必要である。そのためにも、原発避難者特例法に代わる法制度の検討も考慮に入れながら、住民票や住民登録制度のあり方を含め「二重の居住上の地位」を何らかの形で長期的に保障していく方策を具体化することが求められる。

(2) 生活の復旧・再建に向けたコミュニティの再生

膨大な資金がコミュニティ形成や産業・生業の再生に投入されている。しかし、例えば、前掲の原子力災害対策本部の福島復興指針「2015年改訂」で指摘されている「コミュニティ再生支援」、「コミュニティの維持・形成」は、基本的には、「早期帰還」政策の一環として位置づけられている。言い換えると、コミュニティ施策は「帰還再生加速事業」を下支えするものとしてある。たしかに避難先におけるコミュニティを介しての生活支援の取り組みの必要性が指摘されているが、その場合も結局は避難元のコミュニティ（「元あるコミュニティ」）の再生を推し進めるものとしてあるとっていい。ちな

¹⁴ 日本学術会議第173回総会（2017年4月14日）資料6「東日本大震災に係る学術調査検討委員会（岩澤康裕委員長）によるアンケート（第2回）結果の報告」（副委員長福田裕穂）によれば、回答のあった研究者（計732名）の「第1回答分野」は、全31分野（30分野+複合領域）中、「農学」、「土木工学・建築学」について「社会学」が第3位であった。

みに、現時点でも大部分の帰還困難区域と居住制限区域・避難指示解除準備区域に分割されている大熊町の場合、大熊町行政区絆維持補助金制度による行政区の再編がおこなわれているが、それは被災者の生活再建よりは、町としての空間確保に軸足が置かれている。廃炉等に携わる「作業員の町」としてのインフラの復旧、施設の建設という現実的ねらいがそこには共振している [16]。

賠償・補償や帰還をめぐる立場の違う様々な人々を抱え込みながら、生活の復旧や再建という共通の課題を主軸に据えたコミュニティ施策が望まれる。そのためにも、必ずしも定住を前提としないコミュニティ概念の樹立の可能性—例えば、「コミュニティ・オン・ザ・ムーブ」—とそのカバレッジを追求する必要がある。

(3) 被害及び「復興」過程の記録化とその共有・公開

被害及び「復興」の事実を忘却するのではなく、将来においてその事実と向き合うこと、そしてそのためにも国や東電が被災者に対し具体的にどう責任を果たしたのか、そしてどのような補償をしたのかということの詳細に調査し記録し、後世に伝えることが求められている。

被災地では、いま人々の間で分岐する「複数の時間」が流れ始めている [17] [18]¹⁵。それらをどのように調整し、共存の道を探っていくか。変容には領域ごとのズレがある。新たな変化は累積し構造化していく。「異なる時間」を（同時に）生きる個人・地域の共存を許容する理念・制度・政策とは何か。人々はそこで、生活再建や新しい地域社会の創造に向け、どのような新しい一歩を踏み出しているのか。復興に向けた数十年にも及ぶ長い時間が被災地には待っている。多くの課題を乗り越えていくためにも、記録を残す、記憶を生かすことが重要となる。被害及び「復興」に関する集合的記憶が市民文化として定着することを可能にするアーカイブ等の構築が求められる。

(4) 社会的モニタリングの継続の必要性

東日本大震災は、被害者に対する補償及び被災地の復興に関して諸課題をつきつけるとともに、近代日本社会のありようを様々な形で示すものとなっている。震災からの再建の過程には学術領域全体の叡智を結集して立ち向かわねばならないが、この間の取り組みの中で社会学が果たす役割の重要性が改めて確認されてきた。

避難住民の実態把握、コミュニティ再生の過程、生活世界に根を下した防災対策、災害緊急対応システム、原子力災害の社会的要因及び住民の被害構造、制度全般への影響過程、代替エネルギーの社会的適用過程などは、社会学がそのディシプリンとしての特性を生かして取り組む課題としてある。住民の帰還状況や新たな雇用創出、避難者と被災地を結ぶ広域的ネットワークなどの定量的データを含む長期的なモニタリング態勢をいかに構築するか。グローバル化と情報化のもとでリスク管理を、社会的合意・同意を踏まえていかにこなうか。現代社会学の理論的課題を踏まえながら、大局的な見地からきめ細やかな社会的モニタリングを継続していく必要がある。

¹⁵ 本報告では、原発被害のうち、避難指示が出された被災 12 市町村を中心に検討を行なった。ただし、原発事故は福島県中通り地方を含め、各地に深刻な被害をもたらし、被ばくの影響に対する不安を中心にストレスは人々の生活と意識を大きく変えてしまった。「複数の時間」の検証作業は幅広く行われる必要がある。

<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、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体制についての提言」2013年6月27日.
- [2] 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、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」2014年9月25日.
- [3] 閣議決定「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」2013年12月20日.
- [4] 閣議決定「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」改訂」2015年6月12日.
- [5] 閣議決定「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」2016年12月20日.
- [6] 閣議決定「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」2016年3月11日.
- [7] 復興庁ウェブサイト「原子力被災自治体における住民意向調査」.
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/>
- [8] 『読売新聞』2017年4月7日朝刊[福島].
- [9] 『朝日新聞』2017年4月3日朝刊.
- [10] 東京電力株式会社福島復興本社「避難指示解除後の相当期間に係る賠償のお取り扱いについて」(プレスリリース)、2014年3月26日、
http://www.tepco.co.jp/cc/press/2014/1235025_5851.html.
- [11] 山本薫子・高木竜輔・佐藤彰彦・山下祐介『原発避難者の声を聞く 復興政策の何が問題か』岩波書店、2015年.
- [12] 関西学院大学災害復興制度研究所、東日本大震災支援全国ネットワーク、福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク編『原発避難白書』人文書院、2015年.
- [13] 出口恭子「震災の影響を織り込んだ都道府県別将来人口の推計—震災後、広域にわたり変化した転出入の動きに着目—」『JCER Discussion Paper』No. 133 (公益社団法人日本経済研究センター)、2012年.
- [14] 五十嵐敬喜「復興庁—復興の司令塔、姿見えず」『都市問題』2016年3月号.
- [15] 山下祐介『「復興」が奪う地域の未来——東日本大震災・原発事故の検証と提言』岩波書店、2017年.
- [16] 吉原直樹「帰還と移住のなかでゆらぐ原発事故被災者コミュニティ—大熊町を事例として」『学術の動向』2017年4月号.
- [17] 関礼子編『“生きる”時間のパラダイム——被災現地から描く原発事故後の世界』日本評論社、2015年.
- [18] 成元哲編『終わらない被災の時間——原発事故が福島県中通りの親子に与える影響(ストレス)』石風社、2015年.

<参考資料1> 審議経過

平成26年

12月5日 分科会(第1回)

平成27年

1月23日 分科会(第2回)

4月6日 分科会(第3回)

- ・山川委員からの説明 福島での事態の進行について紹介
- ・山下委員からの説明 陸前高田での動きなどについて紹介
- ・吉原委員からの説明 福島での動きなどについて紹介

6月12日 分科会(第4回)

- ・佐藤岩夫先生(第一部会員、東京大学社会科学研究所教授)からの説明 「震災の影響と法的問題について」
- ・町村委員からの説明 「本分科会の研究課題について」

9月7日 分科会(第5回)

- ・森口祐一先生(連携会員、東京大学大学院工学系研究科教授)からの説明 「大震災・原発事故からの復興における長期的・横断的視点の必要性と学術の役割」

12月4日 分科会(第6回)

- ・伊藤守先生(連携会員、早稲田大学教育総合科学学術院教授)からの説明 「震災とメディア」

平成28年

5月23日 分科会(第7回)

- ・とりまとめの方向について意見交換

7月23日 拡大幹事会

9月13日 拡大幹事会

9月19日 分科会(第8回)

- ・今井照先生(福島大学行政政策学類教授)からの説明

9月19日 公開シンポジウム「原発事故被災長期避難住民の暮らしをどう再建するか」

(日本学術会議東日本大震災復興支援委員会／原子力発電所事故に伴う健康影響評価と国民の健康管理並びに医療のあり方検討分科会及び帝京大学との共催)

10月31日 拡大幹事会

12月19日 分科会(第9回)

- ・報告とりまとめについて
- ・岩井委員からの説明 「住民意向調査」の結果からみた帰還意向

平成29年

1月16日 内閣府原子力被災者生活支援チームにおいてヒアリング実施

1月21日 福島県大熊町の現地視察

3月13日 分科会(第10回)

- ・報告とりまとめについて

7月7日 分科会(第11回)

- ・報告とりまとめについて

7月28日 日本学術会議幹事会(第249回)

- ・報告「多様で持続可能な復興を実現するために—政策課題と社会学の果たすべき役割—」について承認

＜参考資料 2＞ 第 22 期・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
提言概要

「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」

(平成 25 年 6 月)

- A 被害の特徴
 - ・科学及び政府への信頼感喪失
 - ・多重なレベルにおける破壊（心身、個人・家族、コミュニティ・地域経済・自治体）
- B 災害対処の問題点
 - ・科学の信頼回復と科学的検討の場のあり方
 - ・住民の状況把握のための調査の不足
 - ・長期避難下での住民と行政の対話不足
 - ・学問・研究成果の政策過程への継続的フィードバック
 - ・その他
- C 復興に関わる 3 つの課題に即した取り組み態勢構築についての一般的提言
 - ・心身の健康問題を適切に扱う取り組み態勢構築
 - ・個人、家族レベルでの生活再建支援と損害賠償についての取り組み態勢改善
 - ・地域再生のためのコミュニティ・自治体レベルでの取り組み態勢構築
- D 5 つの具体的提言
 - ・低線量被曝の長期的影響に対する科学的検討の場の確立
 - ・被災者手帳の交付
 - ・継続的訪問調査の実施
 - ・長期避難者の生活拠点形成と避難元自治体住民としての地位の保障
 - ・被災住民間のネットワーク維持

「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 9 月）

- A 復興政策の現状と問題点（福島原発事故と大津波災害）
 - ・復興政策の現状：被害の実態解明や検証作業が不十分なまま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
 - ・五層の生活環境の崩壊としての被害：「自然環境」「インフラ環境」「経済環境」「社会環境」「文化環境」
 - ・第一の道、第二の道から第三の道へ：政策に「のる」か、「のらない」かの二者択一ではなく、被災者の多様性と主体性に基づく第三の道の提示の必要性
 - ・政策フィードバック機構の健全な作動と確保する必要性
- B 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
 - ・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
- C 第三の道の明示化と検討過程の実現

- ・ 原発事故：「長期待避・将来帰還」という第三の道
 - 1) 二重住民登録と被災者手帳、2) セカンドタウンの再検討、3) 土地保全と利用実現のための団体・制度の確立、4) 自治体を軸とした生活再建・地域再生、健康被害対処の態勢づくり
- ・ 津波被災地：「減災・防災を工夫しながら元の場所で暮らす」という第三の道
 - 1) 地区防災計画を減災視点で策定、2) 住民参加を確立する地域復興再建協議会の設置、3) 復興過程のモニタリング・改善案提起をする専門家体制確立、4) 減災庁の設置検討

<参考資料3> 原子力被災自治体による住民意向調査（平成26年度以降）の一覧

復興庁ウェブサイトより

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/>

平成28（2016）年度

実施市町村	実施時期	実施の公表	結果の公表
富岡町	平成28年8月1日～8月15日	平成28年8月1日	平成28年10月25日
双葉町	平成28年9月12日～9月26日	平成28年9月12日	平成28年11月25日
浪江町	平成28年9月12日～9月26日	平成28年9月12日	平成28年11月25日
川俣町	平成28年11月14日～28日	平成28年11月14日	平成29年2月14日
川内村	平成28年11月14日～28日	平成28年11月14日	平成29年2月14日
南相馬市	平成28年11月21日～12月5日	平成28年11月21日	平成29年2月14日
葛尾村	平成28年11月21日～12月5日	平成28年11月21日	平成29年2月14日
檜葉町	平成29年1月4日～1月18日	平成28年12月26日	平成29年3月7日
飯舘村	平成29年1月4日～1月18日	平成28年12月26日	平成29年3月7日

平成27（2015）年度

実施市町村	実施時期	実施の公表	結果の公表
富岡町	平成27年8月3日～8月17日	平成27年8月3日	平成27年10月27日
大熊町	平成27年8月3日～8月17日	平成27年8月3日	平成27年10月27日
浪江町	平成27年9月9日～9月25日	平成27年9月9日	平成27年11月17日
田村市	平成27年10月2日～10月16日	平成27年10月2日	平成27年12月4日
川俣町	平成27年10月2日～10月16日	平成27年10月2日	平成27年12月4日
川内村	平成27年12月7日～12月21日	平成27年12月4日	平成28年2月19日
飯舘村	平成27年12月7日～12月21日	平成27年12月4日	平成28年2月19日
双葉町	平成27年12月14日～12月28日	平成27年12月14日	平成28年2月19日
檜葉町	平成28年1月5日～1月19日	平成28年1月5日	平成28年3月4日

平成26（2014）年度

実施市町村	実施時期	実施の公表	結果の公表
富岡町	平成26年8月8日～8月22日	平成26年8月8日	平成26年10月17日
浪江町	平成26年8月8日～8月22日	平成26年8月8日	平成26年10月17日
大熊町	平成26年9月19日～10月3日	平成26年9月19日	平成26年11月14日
双葉町	平成26年9月19日～10月3日	平成26年9月19日	平成26年11月14日
田村市	平成26年10月3日～10月17日	平成26年10月3日	平成26年11月28日
檜葉町	平成26年10月3日～10月17日	平成26年10月3日	平成26年11月28日
川俣町	平成26年12月2日～12月16日	平成26年12月2日	平成27年2月20日

川内村	平成26年12月2日～12月16日	平成26年12月2日	平成27年2月20日
飯舘村	平成27年1月7日～1月21日	平成27年1月7日	平成27年3月6日