

提言

社会的モニタリングとアーカイブ
—復興過程の検証と再帰的ガバナンス—



令和2年（2020年）9月14日

日本学術会議

社会学委員会

東日本大震災後の社会的モニタリングと
復興の課題検討分科会

この提言は、日本学術会議社会学委員会東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討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
東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会

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	町村 敬志	(第一部会員)	一橋大学大学院社会学研究科特任教授
幹事	青柳みどり	(特任連携会員)	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
	岩渕 明	(連携会員)	岩手大学名誉教授
	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)	東京都立大学大学院人文科学研究科教授
	増田 聡	(連携会員)	東北大学大学院経済学研究科教授
	山川 充夫	(連携会員)	福島大学名誉教授
	山下 祐介	(連携会員)	東京都立大学大学院人文科学研究科教授

本提言の作成にあたり、以下の職員が事務を担当した。

事務局	高橋 雅之	参事官 (審議第一担当)
	酒井 謙治	参事官 (審議第一担当) 付参事官補佐
	牧野 敬子	参事官 (審議第一担当) 付審議専門職

要 旨

1 背景

本提言は、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、社会科学、自然科学を含む複眼的視点から、問題点とその改善に資する方策について論じる。本分科会は社会学委員会に属するが、それ以外の分野を含む幅広い分野のメンバーから構成されている。これまで第22期以降、「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）、および報告「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—」（2017年9月）を公表してきた。第24期は、本分科会として2回のシンポジウムを開催し、震災アーカイブおよび社会的モニタリングのあり方について議論を行った。復興庁の存続が決定し、新たな復興像が模索される中、復興過程をどう把握し、今後の復興政策にそれをいかに反映させていくかの制度設計のあり方についての検討は喫緊の課題となっている。本分科会が提言する社会的モニタリングとそれを支えるアーカイブの構築は、復興政策の制度設計のあり方にきわめて重要な役割を果たすと考えられる。

2 現状および問題点

再帰的ガバナンスとは、変化していく社会の中における政策の実行がさらに社会の変化を引き起こし、当該政策の立案要因となった社会的課題でさえも変化していくように「らせん状」に社会を変えていくような社会における政策決定のあり方を指す。

現在の震災復興政策を振り返ると、既に9年以上の年月を経て、その進展には多くの問題が指摘されている。意思決定の硬直性、透明性の確保、プロセスの公開などがそうだが、これらは再帰的ガバナンスの考え方を取り入れることによってよりよい方向に持っていくことができる。特に意思決定の硬直性の問題には複数の側面がある。①トップダウンで決めたことについて、多くの利害関係者からの異論を受け付けられない場合の硬直性。②利害関係者の要望とは逸れてしまってきているにもかかわらず政策変更のできない場合の硬直性。これは、多くの利害関係者の声を聞きながら計画したはずの政策が、実行に予想以上の時間を要することによって起きている。そして、③政策初期には想定していなかった新たな課題が新たに起きてくることに対応できない場合の硬直性もある。例えば、被災者や現場の政策実行者、また震災報道などにより衝撃的な報道を見たり聞いたりした被災地域ではない地域の居住者ら（幼児など）などの「心の問題」の発生などがあげられる。

もちろん、これらの硬直性には当初の計画自体に不備があった場合もあるだろう。いずれにしても、政策は時間経過とともに想定外のことや想定がずれてきたことなどにあわせて微修正していくべきものであり、そのような仕組みを内在させることによって改善できる。政策形成過程に立ち返って導き出される反省点とそれらに関する多くの利害関係者の声を踏まえながら組み込む微修正のシステムが「再帰的ガバナンス」である。そして、それを可能にするのが社会的モニタリングとアーカイブの構築であると考えられる。

3 復興統治の再考と社会的モニタリング導入の提言

「復興の司令塔」と呼ばれる復興庁の復興事業は、関連制度上・関連法令上根拠のあるフォーマルな制度・機構を中心にして繰り広げられる政策決定過程に根ざしており、必然的にフォーマルな目標設定とそれを達成するための計画的な行政の推進のしかたに規定されている。そうした計画的な行政の下でおこなわれる復興関連事業は、「上からの統治」ともなう限界を避けることがむずかしく、「縦割り行政」の制約をうけがちである。これを克服するためには、「再帰的ガバナンス」にもとづく、被災者に寄り添った復興政策が必要不可欠である。そのために、「社会的モニタリング」のシステムの導入を提言する。

社会的モニタリングとは、計画行政の達成度をみる復興政策の事後的な評価や、国民の健康状態の改善をみる公衆衛生だけでなく、社会の少数派の声を含む多くの利害関係者、多様な声を継続的に拾い上げる観察や評価も指す。このような仕組みの導入は、行政の「縦割り」を排除する意味を持つので、総務省行政評価局、内閣府での検討が望まれる。

4 「東日本大震災・原子力災害復興過程検証委員会」の設置と「復興白書（仮称）」の発行、復興に関する学術的調査の進展をとりまとめる「復興学術報告書（仮称）」発行、基盤となるアーカイブの整備の提言

上記のような「社会的モニタリング」を具現化し一般に公開していくための「しかけ」として、複合災害という性格に対応した復興政策検証の担い手となる「東日本大震災・原子力災害復興過程検証委員会」を設置すべきである。同委員会は、独立性を備えた組織として、政府（内閣府あるいは復興庁）または国会の下に設置されることが想定される。

また、復興過程を政策担当者の立場から総括する「復興白書（仮称）」の発行を提案する。これは、復興庁が担当し、関連する経済産業省、厚生労働省、文部科学省、国土交通省、環境省、関係自治体（特に福島県）が協力することが想定される。さらに、復興に関する学術的調査の進展をとりまとめる「復興学術報告書（仮称）」（日本学術会議が担当）も提案する。こうした白書・報告書を相互批判的、相互補完的に活用することにより、行政管理のためのシステムであるPDCA(plan, do, check, action)のプロセスが本来の意味で円滑に機能するようになるであろう。特に復興学術報告書（仮称）は、政府施策の実効性に関するチェック機能および新たな施策のエビデンスとなる知見を提供することが期待され、それによって新たなアクションプランの構築が可能となる。

社会的モニタリングは、上記によって完了するものではない。モニタリングの結果は、アーカイブとして体系的に蓄積されることで、短期的な政策の微修正に役立てられるだけでなく、長期的な政策立案や政策評価にも用いることが可能になる。現在、震災に関するさまざまな記録は、複数の自治体・大学・学会や国立国会図書館などを中心に運用されているデータベースなどがあるが、データ収集・維持の長期的な保証はなく先細りの状況にある。地域住民の防災と災害対応力を高めるためには、地域住民団体や被災地域の自治体・大学が収集した資料・データの維持・活用も視野に入れた総合的なアーカイブの設置が必要不可欠である。そのためのアーカイブの設置が必要不可欠である。

目 次

1	提言の位置づけ —第22期提言(2013年・2014年)、第23期報告(2017年)を踏まえて	1
2	社会的モニタリングとは	2
3	復興政策のモニタリング—その背景と主要なアクター～岩手・宮城を中心に～	4
	(1) 復興に関わる人や組織の特質や立ち位置に応じたモニタリング	4
	(2) 国による支援施策	4
	(3) 自治体による施策の課題	4
	(4) 大学の役割	5
4	モニタリングの基礎となるエビデンス蓄積の実際	7
	(1) 復興研究と政策評価	7
	① 発災直後の被災推計と復旧モニタリング	7
	② 総合研究開発機構(NIRA)による復旧・復興インデックス	7
	③ 事後評価・教訓継承のためのエビデンス	7
	(2) 地域的な共同学術調査の場—東北大学の事例	7
	① シナリオ・プランニングによる状況把握	8
	② 対話と市民参加の場：復興シンポジウム「みやぎボイス」	8
	③ アーカイブ・相互学習の場：仙台市震災復興メモリアル	8
	(3) 社会学分野における研究者ネットワークの形成とデータ共有の試み	8
	① 日本社会学会東日本大震災メーリングリストにおける書誌情報の収集と更新	8
	② 「地域的最適解」を見出すために注目すべき指標の設定とデータの共有化	9
5	社会的モニタリングが直面する課題	11
	(1) 短期のモニタリングと長期のモニタリング	11
	(2) 心はモニタリングの対象となるか	11
	(3) モニタリングにおける異なる見方	12
	(4) モニタリングの複数性・多様性	12
6	社会的モニタリングの意義	14
	(1) 社会システム	14
	(2) ボトムアップの政策のあり方と復興、全国の地域施策への還元	16
	(3) 復興計画に対応する「復興白書」、復興に関する学術的調査の進展をとりまとめる「復興学術報告書」発行の提案とアーカイブ	17
7	結語—計画行政と再帰的ガバナンス	19
	<参考文献>	20

<参考資料1> 審議経過	22
<付録1>公開シンポジウム「震災・復興資料の収集・アーカイブ化 の現状と今後の課題」プログラム	23
<付録2>公開シンポジウム「復興の「いま」と「これから」～社会的 モニタリングと震災アーカイブの役割」プログラム	24

1 提言の位置づけ ―第22期提言(2013年・2014年)、第23期報告(2017年)を踏まえて

本提言は、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、社会科学、自然科学を含む複眼的視点から、問題点とその改善に資する方策について論じる。本分科会は社会学委員会に属するが、それ以外の分野を含む幅広い分野のメンバーから構成されている。これまで第22期以降、「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)、および報告「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―」(2017年9月)を公表してきた。第24期は、東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会として2018年と2019年にシンポジウムを開催し、震災アーカイブおよび社会的モニタリングのあり方について議論を行った。復興庁の存続が決定し、新たな復興像が模索される中、復興過程をどう把握し、復興政策に反映させていくかの制度設計のあり方についての検討は喫緊の課題となっている。そして社会的モニタリングとそれを支えるアーカイブの構築は、復興政策の制度設計のあり方にきわめて重要な役割を果たすと考えられる。

震災復興と一言で言っても、その進展には地域により、主体により濃淡がある。東北地方に限定しても、地震・津波の被害が主であった岩手・宮城(および関東の一部)を中心とする地域と、深刻な原子力関連被害を被った福島県太平洋側(浜通り地域)を中心とする地域では状況は異なる。岩手・宮城を中心とする地域では、インフラ面の復興が着実に進展した。一方、福島県太平洋側地域では、住民の帰還の見通しが立たない地域もあり、復興は順調に進展しているとはいえない。そうした地域では災害の規模からみて、復興の長期化が避けられない。震災の直接の被害が「想定外(想定以上)」であっただけでなく、その復興にかかる時間の長さ、復興過程でのさまざまな二次的被害(震災関連死や心理的、社会的、経済的な被害を主とする)もまた「想定外」であった。これについて、「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―」(2017年9月)では、「社会的モニタリング」の必要性を提案した。

想定外の長期化のしわ寄せは、避難せざるを得なかった住民、避難をせざるにすんだとしても「風評」「失業」「家族離散」等々に苦悩せざるを得なかった住民、取引相手を失った事業者等、地域を成り立たせていた多くの人々に及んでいる。また、これまで指摘してきたとおり、長期にわたる復興が、単純に当該地域の震災以前の状態への復旧を想定するだけでは対応できないような状況を生み出している。震災以前の状況への復旧を想定した復興は「早期帰還」を前提したものになってしまう。住民意向調査が実施されるたびに「戻らない」回答割合が増加してきた。このような人々の状況をきちんと把握していくためにも、社会的モニタリングの仕組みの確立とそれを支えるアーカイブの整備が必要不可欠だというのが本提言の主旨である。

2 社会的モニタリングとは

9年経って見えてきた問題の一つは、ある特定の領域というよりは復興政策全般にみられた硬直性もしくは柔軟な運用性の欠如である。それが象徴的な形で現れたのが復興の起点をなすと考えらえた防潮堤の建設であり、震災復興住宅の建築である。前者では、集落の事情にあわせた柔軟な対応が困難であったことが報告されている [3]。また後者では、行政側が状況の変化を有効に政策にとり入れる術を持たず、要望の変化に対して柔軟に対応できない状況がみられた。住宅の確保には土地の確保、設計および建築にかかる時間など数ヶ月～数年の時間がかかるが、その間に入居想定された側の状況が変わってしまった。

本提言の主眼となるモニタリングの定義についてまず述べておきたい。一般に技術的分野では、事象を目視等で観察し、あるいは各種センサーで状況を計測することをモニタリングと言ひ、それによって現況が正常か異常かを判断し、異常ならその対策を取る。こうした場合に特徴的なのは、モニタリングにおける目標設定が明確であるとの前提にたっていることである。この考え方を応用すると、社会的モニタリングとは、大震災の被災者の状況を観察し、被災者の生活を含む社会が平常状態に戻るための方策を考えることであるといえる。こうした基本的考え方は、前掲の「報告:多様で持続可能な復興を実現するために一政策課題と社会学の果たすべき役割一」で言及した。ただし、震災後の復興について社会的モニタリングを行う場合には、次の点を考慮しなければならない。

第一に、考慮すべき状況には、物的環境のほか、被災者が置かれた経済的、政治的、社会的環境が含まれる。たとえば物的環境が「平常状態」に戻っても、他の環境が並行して「平常状態」に戻るわけではない。

第二に、戻るべき「状態」とは何を意味するのか。社会はつねに変化の中にある。したがって、「平常」を定義することは難しく、「正常・異常」を語ることはさらに難しい。震災直前の状態への「復旧」は初期の目標としては一定の説得力をもつが、現実には数年かかる事業の進行過程で、目標設定の条件が変化してしまう。災害前の状況が必ずしも住民や社会全体にとって望ましいと考えられる状況ではなかったとしたら、その状態に戻すことには検討の余地がある。さらに、復興政策が大規模であればあるほど、そのこと自体が地域社会を変化させ、そこから連鎖的な課題が生ずることになる。震災による大きな打撃を考えたとき、震災前に戻すというのはそもそも不可能といえる。インフラストラクチャーが震災前の水準まで復旧したとして、被災した人々の心は元には戻らない。

第三に、「戻る」ための方策について再考する必要がある。対策をとるためにはさまざまな政治的、社会的、経済的な状況を調整する必要がある。微修正しながら進めていく必要がある。関与する人々は多様であり、それぞれに意思があり、異なった状況に直面している。そして、皆、震災によって何かしらのダメージを受けている。「平常状態に戻る」ことの定義自体に大きな検討の余地があることを確認した上で、「戻る」ための方策について再考するのが社会におけるモニタリングの重要な点である。以下の図1を用いて、社会的モニタリングの具体的な姿について述べる。

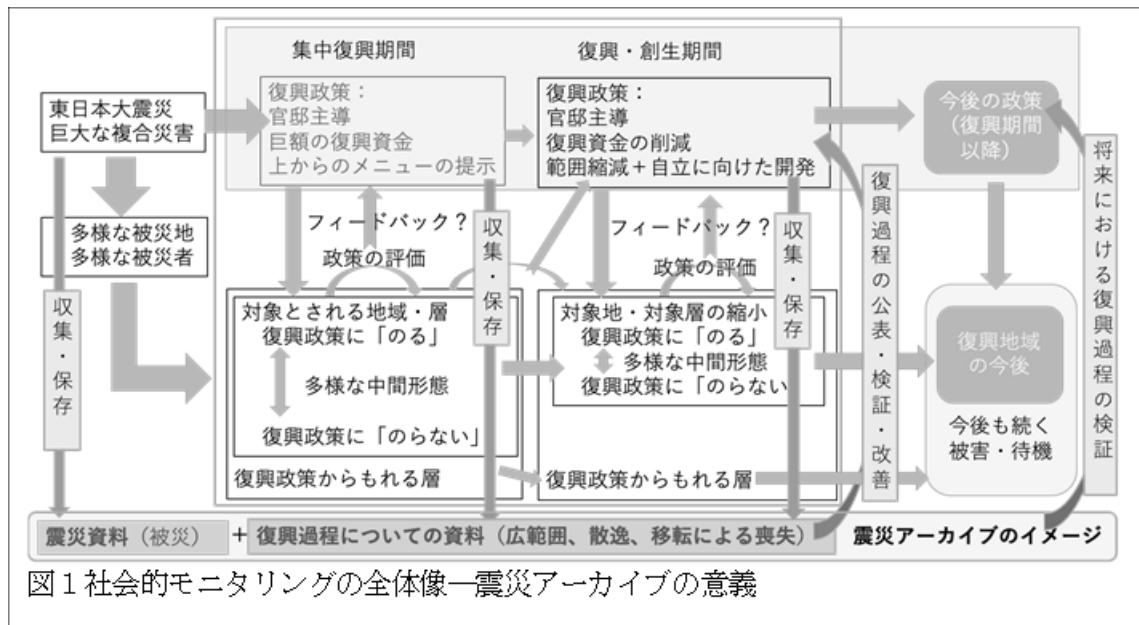


図1 社会的モニタリングの全体像—震災アーカイブの意義

図1は復興政策の進展の状況（上段）と被災者の状況（中段）、それぞれに対応したアーカイブの状況（最下段）を示したものである。それぞれにフィードバックがみられ、評価をとまなっている。中段の「復興政策に『のる』、『のらない』」については、「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）を参照されたい。

社会的モニタリングとは、平常状態への復帰だけでなく「あるべき状態」を目指して進む社会について、さまざまな関係者の置かれた状況を把握し、それぞれの事情・立場（多様性）を尊重しながら政策を微修正するとともに、その活動を記録として残していくことであり、この記録は政策立案とその実施過程を評価し改善していくための根拠として活用される。この記録作成を支えるのがアーカイブである。それはまさに「エビデンス」を明らかにすることによって、政策実施のための素材提供の役割をになうのである。

再帰的ガバナンスのもとにおける社会的モニタリングは、図1にえがいた構造そのものも変化していくことを念頭におく必要がある。社会の中における政策の実行がさらに社会の変化を引き起こし、当該政策の立案要因となった社会的課題も変化していくことが想定されるからである。この点が、技術的分野におけるモニタリングとは異なる、困難な点である。そのために、既に数多く実施されている帰還意向調査のような定型的な調査だけでなく、記述的な調査等々、さまざまな方法でデータを収集し、分析していく必要が生じる。震災遺構のあり方の検討なども、この過程に含まれる。図1で示された「のる」「のらない」という構造もまた年月をへると変化することが予想されるが、この構造自体がどう変化するかを分析することもモニタリングの一つである。

3 復興政策のモニタリング—その背景と主要なアクター～岩手・宮城を中心に～

(1) 復興に関わる人や組織の特質や立ち位置に応じたモニタリング

復興政策のモニタリングを行うときには、対象とする人や組織の特質や立ち位置を明確にしておく必要がある。ここでは3つの媒介変数を提示できる。1つ目は対象とする組織の類型・規模であり、被災者を含む個人、大学やNPOなどの組織、市町村・県・国の行政組織などがある。2つ目の媒介変数は対象とする組織の被災地からの距離である。3つ目の媒介変数は経過時間である。被災者の住処は、初めは避難所、次に仮設住宅、最後に災害公営住宅あるいは自助努力で再建した自宅などに移る。この住環境の変化が、被災者の状況にハード・ソフト両面で影響を与え、政策がどの段階でいかに関連したかが重要となる。自治体にしても、被災地の市町村と県・国では役割が異なり、時間の経過により施策が変わる。

これら媒介変数を考慮しながら、復興政策とそのモニタリングにはいくつかの主要なアクターがこれまで存在してきた。

(2) 国による支援施策

震災から11か月後、政府は復興庁を設置した。また、10年間を復興期間と定めて、前半の5年間を「復興加速期間」、後半5年間を「復興・再生期間」とし、前半で26兆円、後半で6兆円の復興予算を充てた。この計32兆円の予算の内訳は、被災者支援が6%、住宅再建・復興まちづくりが34%、産業・生業の再生が13%、原子力災害からの復興・再生が16%である [3]。

2019年9月現在、すでに8年半を経過し終了した事業もある。ハード面はほぼ95%が完成し、復興は順調に進んでおり、県・市町村の現場担当者の取り組みは評価に値する。被災地の自治体は、通常の年間予算の数倍も一気に処理するために人手不足は深刻で、全国の多くの自治体から被災地の自治体に職員が派遣された。これは行政ベースでの共助である。

一方で、復興期間の後半になって新たな課題も顕在化してきた。被災者のこころの問題である。震災により心にさまざまな傷を負ったことに起因して、ある程度の時間が経過した後に、心身に不調をきたした。発現に時間がかかるので継続的なケアが必要である。また風評に対する安全と安心のギャップも科学リテラシーとして重要である。さらに、この災害を如何に伝承するかという課題もある。これに関連して防災教育や津波伝承館、アーカイブの活用など関連事業が提案されているが、未完成のハード面への支援は手厚いものの、顕在化してきたソフト面の課題への支援策は弱い。

これらの課題はなお長期的な取り組みを必要とする。復興庁の設置期間を当初計画から10年間延長することが決まったが、新たな課題に対応した施策も必要である。

(3) 自治体による施策の課題

県や市町村は、それぞれ復興計画を早々に策定した。岩手県では1か月後には基本方

針を、5か月後には復興計画を策定した。原子力事故の対応や緊急性を要する補正予算は別としても、震災から復興庁が開庁するまでの1年余りは、自治体が復興計画にもとづく概算要求をまとめ上げる期間だったといえよう。被災地の大学も復旧や復興活動の計画をたて、文部科学省へ予算要求を行った。自治体の予算要求は県庁の担当部署と担当省庁の交渉がベースとなったため、各省庁の事業が県庁内で縦割りに進行して統一感が取れていないという指摘がしばしばなされた。

未曾有の大災害であり、経験も時間もない中で計画を立て、実施したという点では評価に値するが、現在から振り返ると、計画の遂行にあたり柔軟性に欠ける面もあったと言える。当初の計画を着実に遂行することが基本的な考え方ではあるとしても、計画が長期間にわたる場合、進捗に応じて随時妥当性や効果を検証し、必要に応じて当初計画を修正する柔軟な態度が必要である。

破壊された防潮堤の再建と復興公営住宅の建設を例にとって考えてみよう。この場合、当面の応急処置をした上で、時間をかけて最適な規模を考えるのが基本であった。早く再建することも必要であるが、コンクリート構造物の寿命を考慮すると、規模が大きくなればそれだけ維持管理費がかかるため、費用対効果による十分な検討も必要だったはずである。また、復興公営住宅は令和元（2019）年度中にほぼ完成するが、計画時の必要数と実際の入居希望者数に隔たりができる。当初は戻りたいと思った人も、避難先での生活が安定すると、戻るつもりはないと変わってくる。にもかかわらず、自治体は当初計画通りの規模で工事に取りかかった。

自治体の首長は、参考となる危機管理の経験もアドバイスもないため、復旧・復興過程で悩むことになった。震災時に住民の避難などに全力を挙げていた職員への退避の指令が遅れて職員が津波にのまれた。食糧・水・燃料・電気などの回復過程で、何を優先するか葛藤も生じた。一人ひとりを大切にしなければならないことは当然であるが、被災者全体への対応というマクロの視点と、個別の弱者への対応というミクロの視点のバランスをとることが重要になる。時間軸のうえでは、緊急性の高い災害発生直後は、マクロの視点で判断・行動し、状況が落ち着いたあとに、ミクロの視点での施策が講じられるべきであろう。ただし、マクロ視点での対応時には何かしらのしわ寄せを受ける弱者も出てくるであろう。

熊本地震発生後においては、ボランティアへの対応や避難所の管理など、東日本大震災の経験が十分に生かされていなかった。熊本で仮設住宅の不足が問題となっている時期に、東日本大震災の被災地では仮設住宅の解体や廃棄が行われていた。東日本大震災は復興庁の管轄で、熊本地震は国交省の管轄であるからという理由で、仮設住宅の備蓄を融通し合うなど柔軟に動けない体制も問題含みとなっている。いずれにせよ、施策の体系性の欠如がこの間さまざまな形で露呈しているのである。

(4) 大学の役割

東日本大震災からの復興において、大学の役割もクローズアップされた。大学の持つポテンシャルは数千人を超える若者（学生）と数百人の専門家（教員）集団がいること

である。日本のほとんどの地域において少子高齢化が進む中、学生は大きな力である。大学は、ボランティアなど直接的に支援する以外に、専門家として各自治体の復興計画策定に関与したり、共同研究を通じて新たな知を現場に移転することにより、生業の再生に寄与した。被災地の大学は長期にわたって復興に関わりをもち、それが使命でもある。フィールドと経験を活かした防災教育・研究は被災地の大学の強みとなる。

研究者が、災害で発生した各事象を自分のテーマに関連付けて研究することは当然求められる。ただし、首長を含む被災自治体の職員が災害発生後の緊急対応で忙殺されている時期に、研究チームが個別に次々と被災地を訪問したことは、受け入れる側の自治体職員の忙しさに拍車をかける事態を招いた。被災者へのアンケート調査が乱立する事態は避ける必要がある。そのためにはデータ・資料の共有化が求められる。

事象を継続してモニタリングすることも、大学が担うべき役割のひとつである。残留放射線量は自治体が測定しているが、子どもたちの運動能力や学力の変化、こころの問題を抱えた人の経時的な変化など、被災を経験した地域における変化の追跡は、自然科学から社会科学、人文科学まで幅広い領域においてなされている。

震災後には、多額の補助金を基にして多くの学術研究が企画された。補助事業期間が終了すると、別の研究テーマに移らざるをえない研究者は少なくないが、各研究が復旧・復興に果たした役割を視覚化し、後続の研究者が参照できるように、収集・分析した資料・データを共有する仕組みを構築する必要がある。

JST（国立研究開発法人 科学技術振興機構）は被災した企業などとの共同研究に対して多くの補助金を出し、復興における新たなイノベーションの創出を期待した。イノベーションを生み被災企業の再始動に繋げようと、研究者が最先端の機器装置を準備しても、地域企業側でそれを使いこなせる人材が不足して、期待した効果が得られないという事例も見られた。最先端の技術を活用できる高度人材を育成して地域に定着させる役割は、大学が担うべき役割であろう。

大学は、これまでの復興支援活動により得られた経験を、教育・研究に活かすことができる場である。特に被災地の大学では、防災教育や危機管理などのカリキュラムを開発し、伝承館などでの科学的な解説づくりを支援することが期待される。そしてさまざまな知を動員して成功事例だけでなく、失敗事例についてもより深く検証し、その背景の解説を含めて、将来の災害への対応に役立てるべく、知の蓄積として容易に参照できるアーカイブを構築し活用し継続的に更新することが求められる。

4 モニタリングの基礎となるエビデンス蓄積の実際

(1) 復興研究と政策評価

震災から9年半が過ぎ、被災地では高台移転や嵩上げ、防潮堤・復興道路の建設や鉄路再建・BRT（バス高速輸送システム）への移行などが進み、災害公営住宅や本設の商業施設も完成期を迎えている。一方で、いまだに故郷を離れたり事業再開の目処が立たなかったり、不自由な生活を余儀なくされている被災者も多い。

① 発災直後の被災推計と復旧モニタリング

発災12日後（2011年3月23日）の内閣府月例経済報告は、震災の直接被害額を16～25兆円と発表した。主要メディアでは、この迅速な発表が混乱状況を招かず、復興制度構築に向けて一定の貢献があったと評価したが、同時にその推計根拠や仮定の是非や、それを根拠とする予算措置（特区制度・増税）の妥当性には疑問も呈示された。直接・間接の被害推計や復興政策の効果の検証は、さまざまなアプローチで現在も継続されている。

② 総合研究開発機構（NIRA）による復旧・復興インデックス

震災発生の半年後にNIRAは、ハリケーンカトリーナ後の米国での試みなどを参考に、「東日本大震災復旧・復興インデックス」を開発した。ほぼ半年毎の公表に加えてデータを活用した復旧・復興施策のあり方の提言を行った。しかし、NIRAによるインデックスの公表は2014年3月以降中断しており、代わって復興庁が設定したKPI（重要業績評価指標）による「復興の現状と課題」などが提供されている。

③ 事後評価・教訓継承のためのエビデンス

国・自治体（政策評価・事業評価、予算編成、決算/会計監査）、学術組織・学協会（共同研究体制、資金提供、成果報告、要望提案）、大学・研究機関（学術研究、情報提供、復興支援）、マスコミ・シンクタンク・調査会社などの民間企業（調査報道、政策・業界分析、CSR/CSV、資金・人材提供）などが、さまざまな立場・観点から調査研究や復興支援を行っている。残すべき資料の収集・蓄積（アーカイブ化）はさまざまな組織で精力的に進められたが、その体系化・共有化や利活用法についての検討は散発的にしかなされておらず、残された課題も多い。

確かなエビデンス（科学的根拠）は、政策の有効性・効率性を判断するための評価の、さらには被災経験・教訓を地域・世代を超えて継承していくための基礎資料となる。しかし、多様なエビデンスに基づいて適時・適切な政策を立案・実施することの重要性までは合意されているものの、それを支える情報基盤・社会システム整備は全く不十分である。

(2) 地域的な共同学術調査の場—東北大学の事例

東北大学経済学研究科は2011年度に震災復興研究センターを設立し、東北大学災害復興新生研究機構の一員として、東北地域の諸大学、東北経済連合会、東北活性化研究センター、東北経済産業局、中小企業基盤整備機構、宮城県・市町村などとの連携・協力の下

に、「地域産業復興調査研究プロジェクト」を組織し、地域経済・地域産業の被災状況の把握と復興方策の検討を開始した[4] [5] [6] [7] [8]。

① シナリオ・プランニングによる状況把握

活動開始にあたり、「2021年、東北経済はどのように復興しているか」を課題とするシナリオ・プランニングを行い、復興のモニタリング枠組みを検討した。その過程を左右するであろう4つの不確実性を特定し、「起こりうる未来」（避けるべき負のスパイラル～望ましい将来）の7シナリオを想定した。また、リアルタイムに被災地における企業活動の実態を把握・記録するために、以下の調査を実施してきた。A)企業活動を包括的に把握（ヒト、モノ、カネ）、B)復興状況を広域的に把握し、沿岸／内陸比較を可能に、C)復興状況を産業横断的に把握、D)復興状況を継続的に把握（2012年度から長期継続）。

② 対話と市民参加の場：復興シンポジウム「みやぎボイス」

上記①と並行して、互いの意見をぶつけ、よりよい復興アクションを起こすことを目指して、2013年より市民参加型復興シンポジウムを開催している[9]。建築・まちづくりへの有志が立ち上がり、被災者、漁業者・農家・起業家、域外ボランティア、中間支援者、福祉専門職、土木技術者・建築家等の土業・専門家、学識経験者、行政職員などが参加し、当面する課題を議論している。このような活動もまた社会のあり方、社会と市民の関わりを変化させる大きな可能性を持っており、地域の専門職と大学関係者が参画している活動として把握していく意義は大きい。

③ アーカイブ・相互学習の場：仙台市震災復興メモリアル

上記①および②に呼応して、仙台市は、東日本大震災のメモリアル事業として、「仙台3.11メモリアル交流館」や「震災遺構仙台市立荒浜小学校」など、段階的な施設整備を進めてきたが、現在は、中心部に立地する震災メモリアル拠点のあり方を検討している。アーカイブのあり方として、市民参加によるものも重要である。

(3) 社会学分野における研究者ネットワークの形成とデータ共有の試み

① 「日本社会学会東日本大震災メーリングリスト」における書誌情報の収集と更新

社会学の分野では、東日本大震災の発災以前から、地域社会学、都市社会学、環境社会学、福祉社会学などを専門とする研究者を中心として、東北各地でフィールド調査が実施されてきた。発災後には、これらの研究者が継続して調査に入ったが、多くは阪神・淡路大震災以来、避難生活、支援・ボランティア活動、コミュニティの復興、防災・減災活動の研究に取り組んできた研究者であり、その経験をいかしつつ、調査に臨んだ。研究活動と成果は、「日本社会学会東日本大震災メーリングリスト」を通して共有し、書誌情報が作成・更新されている[10]。図2は、東北沿岸の被災市町村51のうち、社会学がフィールドワークを行っている32市町村である（自治体ごとの書誌情報は[11]）。

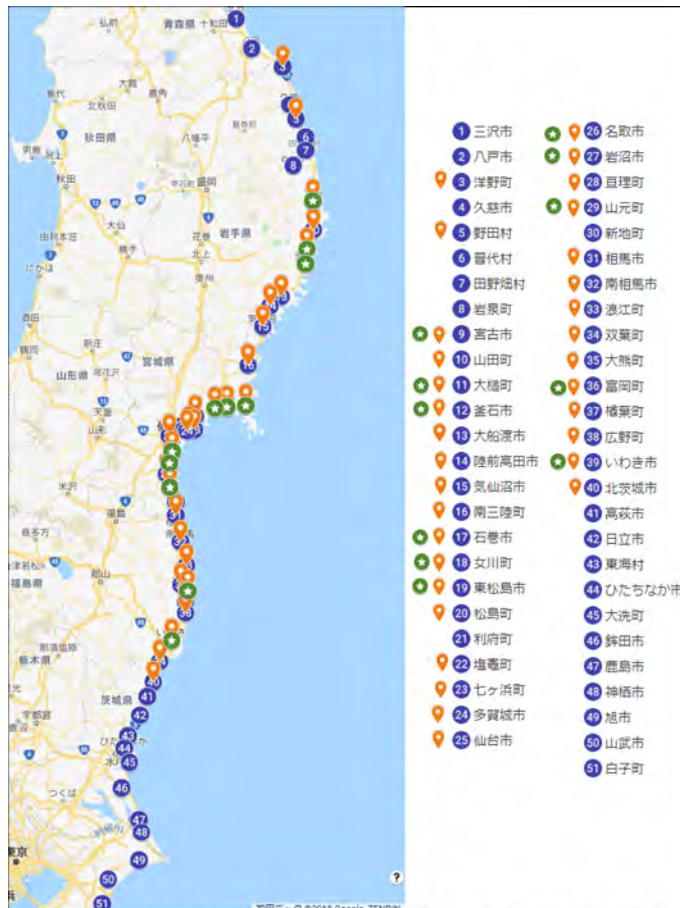


図2 被災地の市町村51、社会学研究者がフィールドワークを実施してきた32市町村(●)、「復興の地域的最適解」の指標作成を進めている11地域(●) (2018年10月24日作成; <http://www.waseda.jp/prj-sustain/project2018/data.pdf>)

② 「地域的最適解」を見出すために注目すべき指標の設定とデータの共有化

浦野正樹らの研究チーム（JSPS科研費JP19H00613）は、社会学が蓄積した研究に基づき、東北沿岸はもともと人口学的特性、産業構造、歴史、地域文化が異なる多様な地域であり、地震・津波、原発事故により引き起こされた被害の実態も極めて多様であったにも関わらず、基盤整備とL1クラスの津波を想定した防波堤建設を中心とする画一的な復興政策が強力に推進されたことにより、復興計画に対する住民の合意形成と復興への評価などに関して、地域によって大きな差が生じたこと、また、復興をめぐって住民間に対立が生じ、地域の歴史文化を無視した事業が住民に無力感をもたらし、人口減少と産業衰退が予想以上に進行したことを指摘している[12]。

阪神・淡路大震災においても地域にそぐわない整備が衰退につながった事例は知られている。復興の進め方には、政府によるトップダウン型・供給サイド主導あるいはその反対の地域の意向最優先のボトムアップ型・供給サイド主導のような一律的な方法ではなく、地域の特性から導かれる最適な復興方法が存在する可能性があるととして、「地域的最適解」を導くために注目すべき指標や目標やプロセスの析出に取り組んでいる。

具体的には、これまでフィールドワークが行われている地域から、地域特性（リアス式/平地、農漁村/市街、津波/原発、避難元/避難先）の異なる11の市町村に注目し

て、震災前の地域の特性、復興立案・合意形成のプロセス、現在の状況、復興の評価について、さまざまな指標を取り上げて時系列でデータを整理している。これまでに明らかになっている論点は、地域をとらえる単位（「コミュニティ」の範囲）を明確にすること、被災からの時間経過と住民のライフステージや世帯のファミリーステージの変化を考慮すること、地域の人口構造や産業構造の数字だけではなく、周辺地域との関係（通勤者数など）や地域における個々の産業の影響力や発言力を見落とさないことである [13] [14] [15] [16] [17]。

問題点としては、さまざまな指標を収集して整理する際に、政府機関が把握しているデータが公表されないことである。例えば、復興庁・福島県・被災自治体が共同で実施している「住民意向調査」については、匿名性を担保したうえで、素データが公開されれば、世帯の特徴ごとの指標などを集計することができる。さらに、復興計画の策定委員における女性の割合は宮城県と福島県の市町村で平均 14.2%にすぎず、復興指標にジェンダーの視点を反映させようとしても、性別・年代別に収集されているはずの数字でも、公開されていないことが多い（避難者などの数、仮設住宅入居者数、生活保護の被保護実人員、人口に占める児童の割合、人口の社会増減数など） [18]。匿名性を確保した状態でのデータの共有化が求められる。

5 社会的モニタリングが直面する課題

(1) 短期のモニタリングと長期のモニタリング

一般に、モニタリングやアーカイブには短期的な政策評価とそれにもとづく政策変更という側面と、長期的な意味で歴史的記録を残し、長い意味での歴史的変化、そして政策評価に備えるという両方の側面がある。

短期的な課題としては、今回の復興過程に顕著なように、いくら研究者が調査研究を通じて、政策上の問題点を指摘しても、政策現場での反映経路が確保されていないという現実的課題がある。この点を修正するには、一つには政策形成過程の制度的な変更が必要であろう。例えば政策事業決定などでも事業の実際の計画や実施段階での微修正の余地を残して決定し、調査研究の結果を鑑みながら変更していくという「暫定的な決定」にするといった政策手法が考えられ得る。本来、PDCA(plan, do, check, action)サイクルとは、そのための手法として考案されたものであり、「常に見直し」を前提とした意思決定のサイクルを指していた。本来の「意義」に立ち戻る必要があり、社会的モニタリングはPDCAサイクルのC(チェック)のプロセス評価に明示的に取り入れられるべきであろう。

長期的な課題としては、政策とその結果に関わるさまざまな事象について、しっかりと情報が蓄積され、多様な視点から検討される仕組みが確立される必要がある。まさに政策にかかわるさまざまな事象についての情報アーカイブ化の問題である。そのためには、政策そのものも短期的な検討を経て順次アーカイブへと移行していくことが必要となる。アーカイブは過去のものと思われがちだが、上記にかいたような社会的モニタリングによるフィードバック過程を形成するには不可欠の投資であり、安定化への投資であることを、「歴史への責任」という機能とともに強調しておきたい。

(2) 心はモニタリングの対象となるか

ある程度モニタリングの体制と制度が整っている医学領域においても、未だ十分でないのが心の病への対応である。近年、PTSDやトラウマというかたちで注目されつつあるが、それらも客観的に確認できる身体的症状が生じる限りで対処療法の対象になるだけで、病とまではいえない状態(未病)への支援や記録にまでは手が届いていない。震災で家や近親者を失った被災者のやるせない気持ちを、定期的にただ聞くという実践やその記録を蓄積することの意義は、まだ十分に認められておらず、ましてや制度化されてはいない。また震災直後の凄惨な状況に職業上の使命をもって対応した医療・福祉をはじめとする、さまざまな分野の関係者の心もまた同様の状況にあることが少なくない。

しかしながら、そのような当事者の主観的な思いとそれを示す声が聞かれないという現実のもたらす被害をどう評価するかという点に、医学的な側面にとどまらない「社会的」モニタリングの意義がある。そして、こうした側面に注目することこそ、人文学的な知の意義であることを強調すべきである。

(3) モニタリングにおける異なる見方

保健医療や公衆衛生の領域は、モニタリングが比較的制度化され、また効果を上げてきた分野である。放射線モニタリングは、居住地域における空間線量のみならず、流通する各種の農産物においても実施されて、汚染物質の拡散の防止に役立っただけでなく、風評被害の抑制にも効果があった。また疫学的モニタリングもさまざまな批判を受けながらも、人びとの精神的健康の維持という点で一定の成果を上げてきた。他方で、震災初期の放射線モニタリングが十分ではなく、実際、線量評価や健康状態の評価についてのデータ提供が不十分であったという指摘 [19] もされている

政策の決定が政治性を帯び、かつその根拠として用いられるモニタリングの結果やあり方についても、モニタリングのポリティクスとでもよぶべき事態がともなうことは避けられない。放射線管理や疫学的モニタリングが一定の有効性をもったとしても、それらが政策のあり方を問い直す契機となりえたかと言えば、必ずしもそうとは言いきれない。モニタリングに関わった研究者や専門家、現場の声が、モニタリングを通じて政策形成やその修正、見直しにしっかりと生かされたとは考えられていない。モニタリング結果の分析、他分野も含めたさまざまな異論や批判を受け止める体制が整っておらず、これが再帰的な政策形成の実現の障害となっている。復興政策や事業について、現在、学術会議のもとに防災減災連携委員会が形成されている。これまで様々な形で既存のモニタリングに関わってきた分野だけでなく、社会学、経済学、法学、政治学、さらに地理学、文化人類学、宗教学など、多様な分野による現地調査が行われてきたことは正当に評価されており、社会的モニタリングの構成要素として取り上げることが望まれる。

(4) モニタリングの複数性・多様性

確認すべきことは、常にモニタリングの複数性、多様性を確保し、再帰性を高めるということである。政策決定者は、このことを確認した上で、あくまでも複数の選択肢の可能性のなかからの取捨選択という形で政治的決定がなされたことに自覚的であることが重要である。つねに別の可能性があったことに留意し、必要があれば将来の変更に道を開いていくことが、再帰性というモニタリングの大切な役割を支えていくこととなる。

モニタリングの多様性の確保という点は以下の意味で重要である。社会的モニタリングにおいては、すでに存在する個々別々の分野でのモニタリングやそれらには包摂されない、いわば排除された側面を含める。個々別々の分野のモニタリングの結果が、社会全体としてみた場合にどうであるかという視点や、そのような総合的評価を可能にするうえで重要な、社会を構成するさまざまな利害関係者や当事者の主観的な評価を客観的に把握し、これを工学や疫学と同様に活用していくことはもちろん重要である。

しかし、特に社会全体のあり方として、とりわけ社会の少数派の声を拾い上げること、そのような存在を認識し、認め、耳を傾けることが、社会的モニタリングの意味として重要である。少数派を切り捨てない社会は、震災被災者だけでなく社会の多数派にとっても生きやすい社会であるはずであり、結果として社会の包括的な幸福度を高めることになるからである。少なくとも、社会の少数派の声を含め多様な声をアーカイブとして

長期的な意味での歴史的変化に対処する際の資料として残しておくことが求められる。

つまり、復興政策・事業に対する、単に重要業績評価指標（KPI）をいかに実現したかではなく、政策の見直し、修正、改善に効率的効果的に役立てていく「より広義の社会的モニタリング」の成果に注目していくやり方を構築することが必要である。

上記を鑑みて次期学術会議の体制においても、本分科会の知見も含めた人文社会科学分野の知見をさらに取り入れる形で、学術会議全体で災害とその復興を中心として議論していく委員会（例えば、24 期に設置されている課題別委員会の一つである「防災減災学術連携委員会」）を継続させ、「災害復興に関する検証」もまたミッションの一つとするなどことを具体的な形として提案する。

この点は、本提言と同時期に大きな問題となっている新型コロナ問題とも共通する。既存の関係分野（新型コロナ問題では感染症対策分野）だけの関与では、対策によって引き起こされるさまざまな社会的・法的・経済的・倫理的な問題には対応しきれないことは自明である。多様な分野の関わりが、結果として社会の格差の拡大を防ぎ、社会の状況を好転させる。社会的モニタリングの考え方は、東日本大震災だけでなく、さまざまな社会における問題の対応に重要な解決策を見いだすことができるはずである。

我が国の政策はいったん進行してしまうと、変更や修正が難しい。どのようなエビデンスが現れても、いったん事業を止めて、それをじっくり考え直すということを認めない硬直した構造がある。頻繁に変更しては政策にならないが、さまざまな調査の結果、その事業によって負の影響を受ける当事者がいることが明らかになった場合には、政策変更や事業の変更、場合によってはその根本的な見直しもあり得ることが否定されるようなことがあってはならない。

現在、PDCA サイクルの考え方は日本の政策形成において不可欠のものとなっているが、その理念をより徹底させるべく、社会的モニタリングとその利活用を充実させていく必要がある。そのための制度化を進める必要性を、ここでは提言していく。

6 社会的モニタリングの意義

再帰的ガバナンスとは、変化していく社会の中における政策の実行がさらに社会の変化を引き起こし、当該政策の立案要因となった社会的課題でさえも変化していくというように「らせん状」に社会を変えていくような社会における政策決定のあり方を指す [1]。東日本大震災後の日本社会についても、この考えの重要性が指摘されている [2]。そのような再帰的ガバナンスにおいて、社会的モニタリングはどのように位置づけられるであろうか。

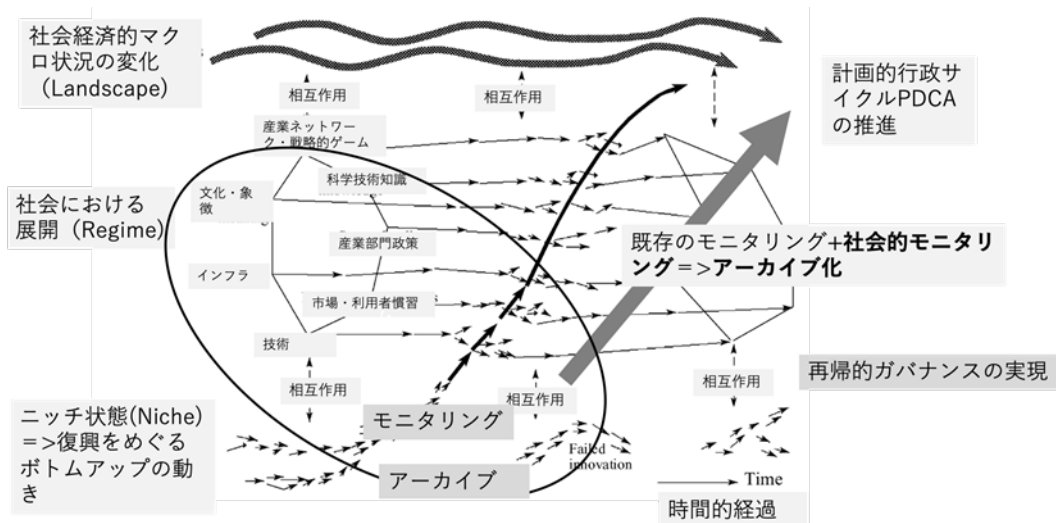
(1) 社会システム

そもそも平常時であっても大型プロジェクトの推進には時間とコスト（費用・労力）がかかる。緊急時なら例外というわけでもないが、環境影響評価手続きなどいくつかの施策においては手続きの簡略化が認められたケースもある。一方、広い地域で一斉に事業が計画されたために、建設資材、人手不足が起きるなど、平常時には起こりにくい問題が生じた。福島イノベーション・コースト構想も、最新の科学技術の集積を謳い文句の一つとしているが、最先端が故に十分な労働需要を生み出すような産業は想定できず、雇用創出という地域の期待にどこまで応えられるかという問題を抱えている。

本節では、第2章の図1にあげた社会的モニタリングの全体像の背景となる社会システムについて述べる。第2章では「2. 社会的モニタリングとは」として、復興過程そのものとその抱える問題点を指摘したが、本節ではその背景にある社会システムのありようを提示し、問題点を構造的にとらえることを試みる。それは、再帰的ガバナンスの枠組みにおいては、社会構造そのものの変化も検討の対象となるためである、

図3は、再帰的ガバナンスのイメージを図にしたものである。ある社会の俯瞰的構造を、ニッチ・レベル（隙間もしくは特定の分野：ボトムアップの初期地点）、レジーム・レベル（体制：社会全体に展開していくレベル）、そして社会全体をマクロ的にみるランドスケープ・レベルからなるとする [21]。通常の政策形成は図の中ほどの「社会における展開 (Regime)」レベルで実施される。ここは、既に体制として立場を確保している「既得権益」のあるアクターを中心に様々なアクターが相互に関連し合いながら意思決定をしていく場である。その意思決定は、上段の「社会経済的マクロ状況の変化 (Landscape)」の影響を受ける。同時に、このマクロ状況はレジームと相互作用の関係にある。

社会で新しい動き（大震災を起因とした新たな社会的状況の生起：被災者、解決のためのあらたな技術開発、ビジネスモデルなど）が起きたとき、それはニッチの状態にある。その後、時間的経過を経て、徐々に社会・技術的に展開していく。もしくは、そうならず知られないままの状態にとどまる。社会的における少数派は、レジームに達し、受け入れられると少数派の段階から多数派の段階に移行し、体制を構成するようになる。この際には、レジーム側の体制（ネットワーク、知識、慣習など）の変化も伴う（レジームの転換）。このレジーム側の体制の変化は、社会構造自体の変化を意味する。



Transition management (Geels,2004) のフレームワークをもとに作成

図3 再帰的ガバナンスのイメージ

しかしながら、このレジーム体制が強固なほどニッチからレジームへの壁が厚くなり、変化を起こしにくくなる。前例のない規模の面積、被災者数、被災建築物、インフラの崩壊を招いた大震災からの復興にあたって、レジームとニッチの間の相互作用は頻繁かつ数多くある方がレジームの転換には有効であり、その結果、ニッチがレジームに受け入れられるようになる。「復興政策からもれる層」(第2章図1参照)をださなくて済むようにするためには、「復興政策からもれる層」とレジーム・レベルにある意志決定層との相互のやりとりを増加させる必要がある。社会的モニタリングは、「復興政策からもれる層」を可視化し把握するための一つの方法として有効であると考えられる。その結果、レジーム・レベルから「復興政策からもれる層」の存在が認知され、相互のやりとりが加速される。

図3の上方・中程・下方のそれぞれの矢印の流れは、具体的な地理的な拮りをさしているわけではない。レジームを地域社会(コミュニティ)と見ることもできるし、県レベルの政治とみることもできる。例えば、福島県レベルの意思決定体制をレジームとしてみる場合には、ランドスケープは日本政府の動きや全世界の反応と設定でき、ニッチは福島県下のそれぞれの自治体やさらに細かい集落内の動きとみることが可能である。第2章にあげた図1と対応させてみると、これまでの復興政策は、復興政策に「人々をのせる」ことを中心としてきた多様な中間形態があり、現行の復興政策に「のらない」「のることができない」人々の存在と対応する政策の修正がきちんと図られてきたとは言いがたい。それは、復興政策立案(レジーム)側と当該層(ニッチ)側の間のやりとりが十分だったのか、政策立案側の情報収集が体系的になされていたのか、という問題が指摘できる。この隙間をうめることが、本提言の社会的モニタリングとアーカイブの位置づけである。

(2) ボトムアップの政策のあり方と復興、全国の地域施策への還元

既に9年経ったが、復興は道半ばである。地域社会の再構築や原子炉の廃炉なども含めると世代を超える年月が必要であろう。未曾有の災害といわれながらも、震災後には「言い伝え」「石碑」「文書」などを通して、過去に類似の災害に被っていることが明らかになった。想定外というよりも忘却されていた災害（もしくは、あえて見ないようにしていた災害）であったといえる。社会的モニタリングはそれを継続して実施するだけでなく、モニタリングの結果を将来の世代に伝えることも忘れてはならない。

科学技術政策は、本来は経済成長の源泉の一つとして推進されてきた。しかしながら、現代においてその役割は変化しつつあり、人々の生活の向上や福祉の向上など社会的な位置付けが期待されている。巨大な科学技術はさまざまな面で大きなリスクを伴う。被災地域には巨大な建造物を伴う科学技術政策を地域振興策の名の下に推進する動きが散見されるが、工学的・経済的な側面だけではなく、本提言で提起する社会的モニタリングを通じて、科学技術評価を再検討する必要がある。

一方で、被災地域は、日本の課題である高齢化・少子化を数十年早めて経験する地域と震災以前から言われてきた。地域にある大学やNPOなどを中心に多くの課題解決に向けた動きがある。復興庁が推進する「新しい東北」の動きは、このようなボトムアップの動きを支援するものと見受けられ、新たな地域振興のあり方として、東北から全国に発信するコンテンツとなりうる。とはいえ、それぞれの動きが有機的に結びついて大きな動きに結びついているとはいいがたい側面もある。

このような状況は、それぞれの活動主体がそれぞれに問題を抱え込み、閉塞的な状況に追い込まれていることに起因することが多い。さまざまな主体がさまざまな活動を主体的に展開し、解決しようとする課題・成功体験・問題点を共有しながら、さらなる展開を図る（本提言の4章東北大学の事例②③など）。ここにも社会的モニタリングは活用できるはずである[20]。社会的モニタリングは、社会の暗部をとらえていくだけのものではない。意思決定からもれる層を可視化し、社会的な包摂を担保し、連携していくものである。

本提言は、社会的モニタリングとそれを将来世代に伝えるためのアーカイブの側面から検討を行った結果にもとづいている。震災以前から、社会的な事象について継続的な調査とそのアーカイブ化は実施されていなかったわけではない。しかしながら、疫学的なデータの蓄積（国民の健康維持向上という側面から）と経済統計（国民の生活の向上という側面）が主であり、社会的な側面については充実していなかった。社会調査などに関して言えば、世界の潮流から遅れるところ数十年にしてようやくアーカイブ化とその公開によるデータの活用が制度化されつつあるところである。本提言の社会的モニタリングの実効性を高めるためには、それを支えるモニタリング・システムの確立とデータのアーカイブ化と公開の仕組みを同時に整えなければならない。これらのシステムの確立には、日本学術会議をはじめとする学術界の協力支援は必要不可欠である。

被災地域の地方自治体においては、自治体ごとの「記念館」や図書館の編集などさまざまな動きがみられる。モニタリングだけでなく、震災によって保存状況が悪化した古文

書等の保存も急務である。

学術会議ではさまざまな分科会において、我が国の統計のあり方について議論され、提言されているが、このような議論のなかに、社会的モニタリングを位置づける議論がいくつか存在する。例えば、第19期日本学術会議学術基盤情報常置委員会「政府統計・世論調査等の一次データ(含む個票データ)の体系的保存と活用・公開方策について」[22]では、政府資料の保存と公開について提案している。このように、学術会議内においても、多くのデータが収集され、議論されている。本提言は、このように収集されているデータの体系的保存と活用・公開の場を整える必要性についても指摘したい。

(3) 復興計画に対応する「復興白書(仮称)」、復興に関する学術的調査の進展をとりまとめる「復興学術報告書(仮称)」の発行、基盤となるアーカイブの整備の提案

復興庁も存続がほぼ確定し、第二期にはいる。本提言で議論してきた社会的モニタリングを具現化し一般に公開していくための「しかけ」として、「復興白書(仮称)」および、「復興学術報告書(仮称)」の発行を提案する。

既に政府からは、「防災白書」が震災以前から発刊されているが、あくまで「防災」がテーマであり、東日本大震災からの復興はその枠に収まらない。本提言で提案する「復興白書(仮称)」は、復興庁を中心とした政府が発行することを想定する。復興庁を中心とし複数の省庁による「(震災復興)計画」がどれだけ達成されたかについて検討した結果を記述し、本提案の新しい段階を迎える復興庁の活動を円滑に進めるための手段となることが期待される。

一方、長期にわたる復興過程においては、(震災復興)計画が想定していない新たな課題、当初には気づけなかった評価軸が生起しうる。これまで述べてきたような専門知・専門スキルを生かして現場の状況を把握し分析し、知識を体系化しているのが学術にかかわる研究者であり、現地の大学、さらに NGO や市民・住民など広範な担い手である。これらの担い手の活動の成果を生かし、再帰的ガバナンスを実質化していくためにも、復興に関わる課題を学術の視点からとりまとめた「復興学術報告書(仮称)」を作成することが期待される。政策の進捗を政府の立場とは別に学術の立場から複眼的に評価するためには、関係する学術機関・学協会の協力が欠かせない。第22期以来、日本学術会議は東日本大震災に係る課題別委員会のひとつとして、防災減災学術連携委員会を組織し、関連する活動を展開してきた。その成果を生かし、日本学術会議が「復興学術報告書(仮称)」の作成において主導的な役割を果たすことを提言する。「復興白書(仮称)」と「復興学術報告書(仮称)」が相互に参照し合うことで、新たな課題を政策課題として取り入れ、「復興・創生期間」以後の政策を豊かなものとしていくことができる。このような過程を経て再帰的ガバナンスのあり方を模索し確立していくことは、将来起こりうる大きなリスクへの備えともなるはずである。

これらの活動の基盤には、震災だけでなく復興過程に関わる資料を保存・収集し、アーカイブ化していく広範な活動への支援が欠かせない(東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会(第5回)での震災関係アーカイブ担当者ヒアリング

および公開シンポジウム「震災・復興資料の収集・アーカイブ化の現状と今後の課題」を参照)。[23]

両書を相互批判的、相互補完的に活用することにより、本来の意味での行政管理のためのシステムである PDCA が円滑に機能するようになるであろう。特に「復興学術報告書」は、政府施策の実効性に関するチェック機能を発揮することが期待されるし、そのチェックによって新たなアクションプランの構築が可能となる。そのために、複合災害としての性格を踏まえた「東日本大震災・原子力災害復興過程検証委員会」の設置を、政府（内閣府あるいは復興庁）及び国会が検討することが望ましい。私たちが経験してきた大災害に対する対応の経験知、専門知を集約・俯瞰した上で、長期（100年程度）の国家としてのビジョンを描き、専門知とローカル・ナレッジの役割分担を見据え、トランジションのためのデザインを描くことで、今後の様々な災害に対応していくことが可能となるであろう。

7 結語——計画行政と再帰的ガバナンス

「復興の司令塔」と呼ばれる復興庁の復興事業は、フォーマルな制度・機構を中心にして繰り返される政策決定過程に根ざしており、必然的にフォーマルな目標設定とそれを達成するための計画的な行政の推進の仕方に規定されている。そうした計画的な行政の下で行われる復興関連事業は、どうしても官治的な上からの政策推進の傾向を帯びやすく、これまでややもすれば「縦割り行政」などと批判されてきた。実際、こうした復興政策推進の性格は復興特区制度などに顕著に表れている。しかしメディアや論壇などにおいて指摘されるそうした復興政策推進の性格は、復興庁の全容を示すものではない。

復興庁では、上述のような計画行政にもとづく復興関連事業とともに、事業遂行の過程で立ち現れた「意図せざる」ソフト事業や懸案事案にも向き合わざるを得なくなっている。そしていまや、そうした事業管理をどう進めていくかが計画的な行政のトータルな評価を大きく左右するようになってきている。その場合、復興の現場からは、特に行政と多様なアクターとの協働と、それに根ざす討議空間の確保に期待する声が高まっているが、現実にはあまり進捗していない。しかしそうした協働に基づいて復興関連事業全体を検証し、新たな施策を調整・立案する再帰的ガバナンスを確立することが、いまや喫緊の課題となっている。そうした再帰的ガバナンスを抜きにしては、復興政策推進を検証し改変することも、本提言で掲げたような社会的モニタリングを達成することも不可能であろう。

これまでみてきたように、復興の現場だけではなく、日本社会全体ではさまざまな課題が噴出している。そしてそれにフレキシブルに対応できるような、行政と多様なアクターとの協働にもとづく再帰的ガバナンスの確立が強く求められるようになってきている。復興庁が常に「進化する組織」(岡本全勝)であり続けるためにも、この再帰的ガバナンスの確立は不可欠であろう。そして、現在大きな問題となっている新型コロナ後の社会においても、格差の拡大等の大きな社会問題となっている。再帰的ガバナンスは、with コロナ、after コロナ社会においても、大きな役割を果たすであろう。

<参考文献>

- [1] Ulrich Beck, Anthony Giddens & Scott Lash(1994) Reflexive Modernization- Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order-, Polity Press, Cambridge, UK (松尾静文, 小畑正敏, 叶堂隆三(1997)「再帰的近代化—近現代の社会秩序における政治, 伝統, 美的原理」, 而立書房
- [2] 菅野拓(2020)「復興庁の二つの顔—計画行政と再帰的ガバナンス—」吉原直樹・山川充夫・清水亮・松本行真編「東日本大震災と<自立・支援>の生活記録」六花出版
- [3] 内閣府 (2011)「月例経済報告平成 23 年 3 月 23 日」
<https://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2011/0323getsurei/main.pdf>
- [4]大沼あゆみ・朱宮丈晴 (2016)「東日本大震災復興計画としての防潮堤と被災地復興をめぐる諸問題」植田和弘編「大震災に学ぶ社会科学 第 5 巻 被害・費用の包括的把握」東洋経済新報社
- [5]地域産業復興調査研究プロジェクト編 (2012)「震災からの地域経済復興への提言—被災地の大学として何を学び、伝え、創るのか」東日本大震災復興研究 I、河北新報出版センター.
- [6]地域発イノベーション調査研究プロジェクト編 (2014)「震災からの復興・東北の底力」地域発イノベーション III、河北新報出版センター.
- [7]中井浩一 (2014)「地域イノベーション研究センターと地域産業復興支援プロジェクト」「被災大学は何をしてきたか—福島大、岩手大、東北大の光と影」、中公新書ラクレ.
- [8]地域産業復興調査研究プロジェクト編 (2016)「震災復興は東北をどう変えたか—震災前の構造的課題、震災から 5 年目の課題、これからの東北の新たな可能性」、東日本大震災復興研究 V、南北社.
- [9]みやぎボイス連絡協議会編 (2016)「みやぎボイス 333 人による一人称の復興史／みやぎボイス 2016」鹿島出版会.
- [10]日本社会学会「東日本大震災関連ページ」https://jss-sociology.org/about/saigai_higashinohon/
- [11] <http://www.waseda.jp/prj-sustain/project2019/data>
- [12]JSPS 科研費基盤研究 (A)「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」(JP19H00613) 研究代表者:浦野正樹.
- [13]浦野正樹(2019)第 92 回日本社会学会大会研究報告「災害復興の地域的最適解に関する総合的研究①東日本大震災の 10 年の軌跡と地域的最適解の探求をめぐって」
<https://jss-sociology.org/research/92/file/097.pdf>
- [14]野坂真・浅川達人・麦倉哲(2019)第 92 回日本社会学会大会研究報告「災害復興の地域的最適解に関する総合的研究②リアス式海岸エリアの津波被災地域における復興過程と課題」<https://jss-sociology.org/research/92/file/098.pdf>
- [15]室井研二 (2019)第 92 回日本社会学会大会研究報告「災害復興の地域的最適解に関する総合的研究③移転がコミュニティの復興にもたらした影響」<https://jss-sociology.org/research/92/file/099.pdf>

- [16]川副早央里(2019)第92回日本社会学会大会研究報告「災害復興の地域的最適解に関する総合的研究④原発事故被災地域における復興の特徴と課題」<https://jss-sociology.org/research/92/file/100.pdf>
- [17]野坂眞(2019)「東日本大震災の津波被災地域における復興課題—津波被災地現地調査WGの途中経過と大槻の事例研究から提案する今後の研究プロジェクトの展開」科研Aプロジェクト研究会, 早稲田大学.
- [18]池田恵子(2019)「ジェンダー視点を反映した復興指標」科研Aプロジェクト全体研究会
- [19]日本学術会議 健康・生活科学委員会・環境学委員会合同 環境リスク分科会
(2014)「環境リスクの視点からの原発事故を伴った 巨大広域災害発生時の備え」
- [20]NHKが「NHK 東日本大震災プロジェクト」として2012年3月から継続している「明日へつなげよう 未来塾」はこのような目的意識を持った取り組みといえる。
<https://www.nhk.or.jp/ashita/miraijuku/>
- [21]Geels, F.W. and J. Schot. 2007. Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy* 36: 399-417.
- [22]日本学術会議 学術基盤情報常置委員会(2005)「政府統計・世論調査等の一次データ(含む個票データ)の体系的保存と活用・公開方策について
<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-19-t1035-5.pdf>
- [23]山川充夫「Part2 震災の記憶と記録」学術の動向 24 巻第 9 号 8 頁および、吉原直樹「特集の趣旨」学術の動向 24 巻第 9 号 9 頁

＜参考資料1＞ 審議経過

平成 29 (2017) 年

12月25日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第1回)

平成 30 (2018) 年

2月16日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第2回)

3月13日 内閣府被災者生活支援室担当へのヒアリング (内閣府)

3月13日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第3回)

4月16日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第4回)

・大西 隆氏 (前日本学術会議会長、日本学術会議連携会員) からヒアリング

6月25日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第5回)

・震災関係アーカイブ担当者からのヒアリング

参考人：佐々木和子氏 (神戸大学地域連携推進室特命准教授)、伊東敦子氏 (国立国会図書館電子情報部主任司書)、柴山明寛氏 (東北大学災害科学国際研究所准教授、瀬戸真之氏 (福島大学うつくしまふくしま未来支援センター特任准教授)

11月10日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第6回)

11月10日 公開シンポジウム 「震災・復興資料の収集・アーカイブ化の現状と今後の課題」 (郡山市民交流プラザ 大会議室)

平成 31 (2019) 年

2月1日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第7回)

4月22日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第8回)

令和元 (2019) 年

8月9日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第9回)

8月10日 公開シンポジウム 復興の「いま」と「これから」

— 社会的モニタリングと震災アーカイブの役割 — (東北大学 片平さくらホール)

12月23日 拡大幹事会

令和 2 (2020) 年

1月20日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第10回)

6月10日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第11回)

8月13日 日本学術会議幹事会 (第296回)

提言「社会的モニタリングとアーカイブ—復興過程の検証と再帰的ガバナンス—」を承認

(「報告」を修正の上「提言」として公表することについて承認。提言として修正した案を幹事会構成員において内容を確認の上、最終的に会長が確認を行い公表することとなった。)

8月26日 東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会 (第12回)

<付録1>公開シンポジウム「震災・復興資料の収集・アーカイブズ化の現状と今後の課題」
プログラム

主催：日本学術会議社会学委員会東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題 検討分科会

共催：国立大学法人福島大学、文科省科学研究費基盤研究（A）「震災アーカイブズを基盤とする複合型プラットフォームの日本国モデル構築」研究プロジェクト

日時：2018年11月10日

場所：郡山市民交流プラザ 大会議室

【次第】

13:00～13:05 開会挨拶 遠藤 薫（日本学術会議第一部会員・社会学委員会委員長、学習院大学法学部教授）

13:10～13:15 趣旨説明 吉原 直樹（日本学術会議連携会員、横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院教授）

司会 岩井 紀子（日本学術会議連携会員、大阪商業大学総合経営学部教授）

13:15～15:15

報告1 山川 充夫（日本学術会議連携会員、福島大学名誉教授）東日本大震災学術調査研究とアーカイブズー日本学術会議「提言」からー

報告2 菊地 芳朗（日本学術会議連携会員、福島大学行政政策学類教授）福島県における震災アーカイブズの現状と可能性

報告3 喜浦 遊（大熊町）震災を契機とした大熊町アーカイブズの取り組みについて

報告4 瀬戸 真之（福島大学うつくしまふくしま未来支援センター特任准教授）震災・復興に関わるアーカイブズ構築の目的と課題ー収集現場から見えてきたものー

報告5 平川 新（宮城学院女子大学学長）文化財としての古文書、アーカイブズとしての歴史資料

報告6 大月規義（朝日新聞社編集委員）震災報道 7年余の逡巡～事実を伝え教訓を残す責任と限界～

（15:15～15:30 休憩）

15:30～15:50 討論

青柳みどり（日本学術会議特任連携会員、国立環境研究所主席研究員）

増田 聡（日本学術会議連携会員、東北大学大学院経済学研究科教授）

15:50～16:50 総合討論

16:50～17:00 閉会挨拶 初澤 敏生（福島大学うつくしまふくしま未来支援センター長）

<付録2>公開シンポジウム「復興の「いま」と「これから」～社会的モニタリングと震災アーカイブの役割」プログラム

主 催：日本学術会議社会学委員会東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の
課題検討分科会

共 催：東北大学大学院経済学研究科震災復興研究センター、科研費基盤研究 B「東日本
大震災からの経済復興・産業再生における政策ツールの有効性評価」

日 時：2019年8月10日（土）

場 所：東北大学 片平さくらホール（宮城県仙台市）

【次 第】

(総合司会)岩井 紀子（日本学術会議連携会員、大阪商業大学総合経営学部教授）

11：00 開会挨拶・趣旨説明 吉原 直樹 本分科会委員長（日本学術会議連携会員、横
浜国立大学都市イノベーション研究院教授、東北大学名誉教授）

第一部（司会 青柳 みどり、日本学術会議特任連携会員、国立環境研究所）

11：15 1. 解題——復興を考え続けるための基盤をいかにつくるか 町村 敬志
（日本学術会議第一部会員、一橋大学社会学研究科教授）

11：30 2. 復興政策における成果と課題 岩渕 明（日本学術会議連携会員、岩手大学学長）

11：45 3. 復興研究と政策評価・モニタリング：「震災復興研究センター」から「みやぎボイス」まで
増田 聡（日本学術会議連携会員、東北大学経済学研究科教授）

12：00 4. 被災地福島の人々の心身の健康状況とその対応について
安村 誠司（日本学術会議第二部会員、福島県立医科大学医学部教授）

12：15 5. 被災当事者の声を聞くという課題が先送りされ続けている要因
島菌 進（日本学術会議連携会員、上智大学実践宗教学研究科教授）

12：30 6. 福島第一原発事故の被災地問題の推移とその影響
山下 祐介（日本学術会議連携会員、首都大学東京人文科学研究科教授）

13：00 - 14：00 休憩

第二部（司会 町村 敬志）

14：00 討論 玉野 和志（日本学術会議連携会員、首都大学東京人文科学研究科教授）

14：10 討論 山川 充夫（日本学術会議連携会員、福島大学名誉教授）

14：20 パネルディスカッション（登壇者全員）

16：15 まとめ 吉原 直樹

閉会挨拶 岩渕 明

閉会のことば 岩井 紀子

16：30 閉会