

(提案 7)

(案)

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



平成 25 年（2013 年）〇月〇日

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  | 舩橋 晴俊  | (連携会員)   | 法政大学社会学部教授                           |
| 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)   | 東北大学大学院文学研究科教授                       |
|      |        |          |                                      |
|      | 今田 高俊  | (第一部会員)  | 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授                  |
|      | 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准教授                       |
|      | 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客員教授                   |
|      | 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。

|       |                   |
|-------|-------------------|
| 中澤 貴生 | 参事官(審議第一担当)       |
| 伊澤 誠資 | 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   |

## 1 本提言の趣旨

我が国のこれまでの災害への対処を回顧すると、災害経験の歴史的進展に伴う形で、災害に対する政策的、制度的対処に、段階的に改善が積み重ねられてきた。その都度の災害の実態に即して、既存の法制度の不備が自覚され、段階的に整備が進んできた。しかし、原発災害、すなわち東京電力福島第一原子力発電所における事故が引き起こした広範な被害では、これまでの災害実態とは異なるまったく新しい特徴が、いくつもの局面で現れている。そのような新しい特徴を有する被害に対して、それに即応した制度改革と政策の革新について、創造的対応が求められている。

その被害の新しい特徴をまとめるとすれば、被害実態が明らかになるまでに数十年の時間が必要になること、健康被害など人的な被害に関する科学的見解が分かれており、そのことが、被災者の間に深刻な不安と対立を生んでいることである。原発災害に特徴的なこのような災害実態に即した取り組みをしない限り、復興は可能にはならない。いや、むしろ地域社会が崩壊する危機に陥るとすら言えるだろう。本提言は、以下のような社会学研究者の調査に基づき、上記のような認識を得たので、その認識に基づき、提言を行う。

発災後、様々な学術分野の研究者が被災地に入り、震災被害の実態の解明と復興のための的確な対処を確立すべく、調査・研究・提言に取り組んできた。社会学分野では、多数の研究者が被災地における調査研究に取り組むとともに、知見の共有と総合化のために、社会学分野の研究者の間で研究集会やシンポジウムを開催するなど、様々な努力がなされてきた<sup>1</sup>。

そのような社会学分野の多様な研究成果の蓄積から、多数の課題が析出されるが、本提言は、それらの多数の課題のうちから、特に緊急な対処が必要と考えられる、①科学の信頼回復と科学的検討の場の改善、②被災者住民の状況把握と意見把握の方法の改善、③長期避難状況下での住民と行政の関係の改善という三点に絞って、現状分析と提言を行う。なお、その他の重要な課題については、引き続き検討の上、機会を改めて提言していきたい。

## 2 社会学的視点に基づいた現状の把握

福島原発事故によって生じた重大な問題は、この事故が科学に対する国民の信頼を喪失させたことであり、また、政府による長期的な政策形成に対する信頼の喪失である。本事故への対処は、政府・科学への信頼の回復とともに達成される必要がある。

本事故は、また、単独の事故としても極めて特異なものである。国民の心身の安全、被

---

<sup>1</sup> 日本社会学会および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、地域社会学会・日本都市社会学会・環境社会学会などの主催・共催による連続的取り組みがある（参考資料2）。これらの社会学研究者による調査活動とその成果の一覧は、日本社会学会のWebサイトの「東日本大震災関連ページ」で公開されている。（参考資料3）（<http://www.gakkai.ne.jp/jss/2011/09/17111811.php>）。また、2011年7月より発足した社会学者による震災情報連絡会の開催、その有志による科学研究費補助金総合研究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」に基づく研究調査活動が進められている。

災地域に根ざしていた各世帯の生活設計の破壊、さらには地域社会の解体という形で、多重なレベルにわたって被害を引き起こしている。

にも関わらず、問題の複雑さと深刻さに十分対処出来る取り組み態勢は、いまだに構築されていない。とりわけ、科学の信頼回復と科学的検討の場のあり方、住民の状況把握と意見把握のための調査のあり方、長期的避難状況下での住民と行政との対話と協力関係については、十分に的確な取り組み態勢が構築されているとは言えず、さらなる改善を要する。また、次の三つの領域、すなわち①健康問題、②生活再建、③地域再生のそれぞれについて、入念な現状調査と施策形成が必要であり、かつ、これらが総合的にかみ合って実施される必要がある。しかし、現在のところそうした取り組み態勢の構築は十分になされているとは言えない。

### 3 一般的提言

原発事故による諸被害は前例がないものであり、効果的な対処のためには、従来の法制度枠組みにとらわれない思い切った対処策の形成と実施が必要とされる。本提言では、(1)心身の健康問題、(2)被災者の生活再建、(3)被災地の地域再生という三つの課題に即して、一般的な提言を行う。

#### (1) 心身の健康問題(安全・安心問題)を適切に扱う取り組み態勢の構築

既に公表された日本学術会議の提言[21:p. 22]において「我が国の政府と学術界が、放射線健康評価の全貌を把握する領域横断的研究体制を協働して構築することを求める」という指摘を踏まえて、心身の健康問題に適切に取り組むためには、補償責任のある主体からは独立して、健康問題それ自体を自律的に扱うことの出来るような組織体制をつくり、具体的な諸課題に取り組んでいく必要がある。

#### (2) 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の改善

帰還不能な状況(あるいは帰還困難な状況)の中で、個人・家族レベルでの生活再建を実現していかなければならないが、日本学術会議は、既に、「コミュニティをベースにした「復興まちづくり組織」の設置」を提言している[20:p. 7]。生活再建のためには、「原地復帰による生活再建」と「移住地における生活再建」という複数の道を用意して、具体的な諸課題に取り組んでいく必要がある。

#### (3) 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の構築

コミュニティ・自治体レベルでは「地域再生」が目標となるが、長期的に帰還困難な避難自治体は存続自体が危ぶまれる状況にある。そのような自治体の存続を支え、また、避難民が元の自治体住民としての権利と、移住地での権利を二重に保持出来るような法制度の確立が必要である。さらに、日本学術会議は「被災者一人ひとりのニーズを集約するニーズマップをつくり、ニーズに応じた支援がゆきわたるよう、情報集約の「ステーション」を設ける」ことを提言している[20:p. 8]。この提言を具体化するためには、被災した地域社会と被災住民の状況を継続して調査し、その知見を政策形成に反映して

いく必要がある。

#### 4 具体的政策提言

以上のような一般的提言を踏まえて、五つの具体的政策を提言する。

##### (1) 低線量被曝の長期影響に対する統合的な科学的検討の場の確立

低線量被曝の健康影響問題、各地域の長期的な放射線量予測問題、適切な除染方法と除染効果をめぐる問題、健康管理問題などについて、適切な科学的知見を得るために、多様な見解・学説を有する科学者たちが分立するのではなく、一堂に会するような、開かれた統合的な科学的検討の場をつくる必要がある。

##### (2) 健康手帳の機能も有する被災者手帳

被災した住民が、生活再建に関わる「元の自治体の住民」としての権利と「移住地の住民」としての権利を有することを明確にするために「被災者手帳」を交付するべきであり、それに、長期的な健康管理のための「健康手帳」の機能も付与するべきである。

##### (3) 被災者への継続的訪問調査を住民参加型で実施

広域に分散している避難住民一人ひとりに対して、県外への避難者も含む形で、個人面接型の調査を長期的、定期的の実施し、それによって、各個人のニーズを把握するとともに、住民間のネットワークを維持し、生活再建の道についての支援のチャンネルを確保するべきである。そのような訪問調査を効果的に実施するためには、国が予算措置を取るとともに、調査の担い手は行政職員だけではなく、被災者・避難者自身も参加するような住民参加型の共同調査とするべきである。

##### (4) 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

現在、被災住民が避難先での生活基盤確立のためにそこでの住民登録を望むことと、被災元の自治体が人口減少を回避し存続することとが、ジレンマに陥っている。そのようなジレンマを解決するためには、現在、居住している地域において住民登録を行った場合にも、避難前に住んでいた自治体の住民としての地位を有し、当該自治体の今後のあり方や復興のあり方の検討・決定などに参画出来るような特別の仕組みを整えることによって、原発災害による長期避難者に二重の保障をしていくべきである。また、長期避難者の生活拠点形成とネットワーク形成を促進し、避難元の自治体のアイデンティティが維持出来るようにするべきである。

##### (5) 被災住民間のネットワークの維持

被災者・避難者が、中心的な担い手となって、自分たちを結ぶネットワークを形成していくように支援するべきである。話し合いのための集会や様々なイベントを通して、被災者・避難者自身がネットワークを形成しやすくするために、行政は、物心両面でそれを支援するべきである。

## 5 結び

東日本大震災は未曾有の被害であり、とりわけ原発災害は特異である。従来の法制度枠組みでは、適切な対処に不十分であるところから、絶えず、被災地・被災者の実情を総合的に調査して、その知見を住民と行政の話し合いの場にフィードバックして、よりの確に政策を形成し、より効果的な対処の方策を実施していく必要がある。

## 目 次

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 はじめに .....                                                               | 1  |
| 2 東電福島原発事故による信頼感の喪失と被害の特徴 .....                                            | 1  |
| (1) 科学および政府への信頼感の喪失 .....                                                  | 1  |
| (2) 東電福島原発事故による被害の特徴：多重なレベルにおける破壊 .....                                    | 1  |
| ① 心身の安全・安心問題 .....                                                         | 2  |
| ② 被災世帯のライフコースの崩壊（個人、家族レベルの破壊） .....                                        | 3  |
| ③ 地域社会の解体（コミュニティ、地域経済、自治体レベルの破壊） .....                                     | 3  |
| 3 これまでの対処の問題点：不十分な取り組み態勢 .....                                             | 5  |
| (1) 科学の信頼回復と科学的検討の場のあり方 .....                                              | 5  |
| (2) 住民の状況把握と意見把握のための調査の不十分性 .....                                          | 5  |
| (3) 長期避難状況下での住民と行政の対話と協力関係の不十分さ .....                                      | 7  |
| (4) あらゆる分野の学問的知識と研究成果の政策過程への継続的フィードバック .....                               | 7  |
| (5) 取り組み態勢の適否を検証すべきその他の諸問題 .....                                           | 8  |
| 4 今後の復興に関わる対応上の問題点：三つの課題 .....                                             | 8  |
| (1) 健康問題への対処 .....                                                         | 8  |
| ① 放射線被曝と健康不安問題 .....                                                       | 8  |
| ② 除染問題 .....                                                               | 8  |
| (2) 生活再建と賠償問題 .....                                                        | 9  |
| (3) コミュニティの再建と帰還問題 .....                                                   | 9  |
| 5 三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 .....                                        | 12 |
| (1) 心身の健康問題（安全・安心問題）を適切に扱う取り組み態勢の構築 .....                                  | 12 |
| (2) 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の改善 .....                              | 13 |
| (3) 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の構築 .....                                 | 13 |
| 6 五つの具体的な政策提言 .....                                                        | 15 |
| (1) 低線量被曝の長期的影響に対する統合的な科学的検討の場の確立 .....                                    | 15 |
| (2) 健康手帳の機能も有する被災者手帳の交付 .....                                              | 15 |
| (3) 継続的訪問調査の実施態勢とそのあり方について .....                                           | 16 |
| (4) 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 .....                                   | 16 |
| (5) 被災住民間のネットワークの維持について .....                                              | 17 |
| 7 結び .....                                                                 | 18 |
| <参考文献> .....                                                               | 19 |
| <参考資料1> 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審議経過 .....                              | 21 |
| <参考資料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<br>を探る分科会に関わる社会学者の研究大会・集会 ..... | 23 |
| <参考資料3> 社会学者の震災問題への取り組みとその研究成果 .....                                       | 24 |

## 1 はじめに

東日本大震災の被害、とりわけ、東京電力福島第一原発事故の被害から、いかにして地域社会を復旧、復興したらいいのかという課題には、あらゆる学問分野の取り組みが必要である。大震災発生後、数多くの社会学研究者が被災地に入り、様々な調査・研究に取り組んできた。また、各調査グループの参加する研究集会やシンポジウムも繰り返し組織化され、それらを通して、震災問題についての社会学的知見が蓄積され、社会学研究者の間に共有されてきた。震災後のおよそ一年半の期間になされた社会学的研究の知見を整理し、それを踏まえた復興のための提言をしていくことは、社会学研究者に課された使命であると考えられる。

本提言では、これまでに社会学者によってなされた現地調査の知見を生かしつつ震災復興の課題を明らかにするとともに、社会学の方法を自覚的に生かしながら、復興に寄与することを目指したい。その場合に中心的な主題となるのは、震災問題の対処に必要な現状認識の方法をどのように改善するかという問題と、生活再建と復興のためにどのようにして的確な社会的な取り組み態勢を構築するかという問題である。

## 2 東電福島原発事故による信頼感の喪失と被害の特徴

### (1) 科学および政府への信頼感の喪失

東電福島原発事故によって生じた重大な問題は、この事故による科学に対する国民の信頼喪失であり、また、政府による長期的な政策形成に対する信頼の喪失である。本事故への対処は、政府・科学への信頼の回復とともに達成される必要がある。

2011年東日本大震災以降の国民意識調査において、政府（国会議員）への信頼、科学（学者）への信頼は有意に落ちている[1]。メディア上でも政府の政策や科学者・専門家の見解に対する疑義や意見申し立ては日常的なものとなっており、政府および科学の信頼回復は、本震災後に現れた非常に大きな問題であることは疑いない。信頼の回復のためには、科学者の研究態勢や研究方法を改善し、よりの確な科学的知見を確立し提供するとともに、それを、政府が政策形成に適正に活用して、効果的な生活再建と復興を実現することが必要である。

### (2) 東電福島原発事故による被害の特徴：多重なレベルにおける破壊

本事故は、また、単独の事故としても極めて特異なものである。

東日本大震災においては、広域的な地震・津波の被害からの復興が非常に困難な課題となっている。それに加えて、放射能汚染が福島県やその周辺の諸県に及んでいる。この放射能汚染が加重された地域における未曾有の被害の特徴と固有の困難は、どのようなものであるのかを考える必要がある。特に、①国民の心身の安全、②被災地域に展開していた各世帯の生活設計の破壊、さらには、③地域社会の解体をも引き起こしつつあることに注意が必要である。

福島県発表（公式ホームページ 2012年11月12日更新）のデータを分析すれば、福島

県全体で東日本大震災による避難者数は総計で約 16 万人。うち 10 万人が県内にとどまるものの、約 6 万人が県外に避難を続けている。また、警戒区域などの避難区域設定に関わる避難者が約 10 万人、避難区域外からのいわゆる自主避難者が 6 万人と見られている。また自治体そのものの長期避難が双葉郡 8 か町村に及んでおり、コミュニティそのものの避難という稀にみる事態となっている[2]。

また、福島県外の地域住民が、さらに遠方に避難、という事態も生じており、影響は全国民に及ぶ<sup>2</sup>。また、その実態を検証すると、そこには本事故による汚染が極めて深刻なものとして受け取られていること<sup>3</sup>とともに、科学への信頼・政府への信頼喪失がうかがえる。

### ① 心身の安全・安心問題

東電福島原発災害によって、広範な地域に放射性物質が飛散し、空間線量が急上昇した。当初の情報公開の欠如、避難指示の遅れも要因となって、多数の住民が被曝した。土壌、水、建造物、農作物が汚染され、広範な地域が長期にわたって帰還不能となった。

放射能被曝によって人々の健康・安全が脅かされていることが、原発事故による被害の根底にある。

このことは、不安感を広範な人々に生み出しているが[4]、不安感は知識と情報の不確実性によって強まらざるを得ない。避難指示区域に限らず、放射能汚染の影響を受けた広範な地域において、安全性／危険性についてどのように判断すればいいのかという点で、専門家の間でも意見が分立しているため、確実な知識が存在しない。放射能の長期的影響や、福島原発による今後の汚染の可能性について、状況が極めて不透明である。どの程度の汚染の地域でなら、安全に暮らしていけるのかという点で、専門家の意見も、人々の意見も分岐し、安心と不安の判断が非常に多様である。

しかしながら現行の政策においては、放射線被曝に対する専門的検討は決して十分に尽くされたとは言えない。国民の不安意識は残ったままであり、早急に安全・危険・リスクに関する学際的検討と一定の結論を導き出す必要がある。

国民の不安感の強度と広がり、生活構造や年齢階層と深く相関している。放射線被曝に対しては、子どもほど敏感で被害を受けやすいところから、出産と子育てを担う世代においては、広範に不安感が広がっている[5][6]。放射線・放射能に関する研究者のみならず、家族やコミュニティについての社会学、心理学や教育学、哲学や倫理学の広範な知識の動員と学際的な検討が必要である。

---

<sup>2</sup> 県外避難者とその支援状況については、新潟県については[3]を、さらに各県の事例については、社会学四学会合同研究・交流会（日本社会学会・地域社会学会・日本都市社会学会・環境社会学会）第2回「原発避難を捉える、支える、考える」（2012年6月17日、明治学院大学）、第3回「原発避難を捉える、支える、考える（2）」（2012年12月23日、法政大学）の討議を参照。

<sup>3</sup> 対象者が住んでいる居住地域で、環境汚染（大気汚染・水質汚染）がどの程度深刻かを尋ねて、都道府県のレベルで集計したところ、東電福島第一原発事故前の2010年2～4月と事故後の2012年2～4月の結果を比較すると、統計的に悪化意識が増加した地域は、東北地方南部、関東と中部全域、近畿地方の一部であり、非常に広範囲にわたって環境汚染意識が拡大したという結果がある。また、東電福島第一原発からの距離に近いほど、汚染意識は高い[1]。

## ② 被災世帯のライフコースの崩壊（個人、家族レベルの破壊）

放射能汚染の広範な広がり、被災世帯のレベルで見れば、職業生活の崩壊、居住地の放棄、財産の使用不能という形で、生活基盤、経済基盤を奪うこととなった。収入源の喪失、住居の喪失、田畑の耕作不能、さらには、家族の離散・別居という打撃が多くの人々に降りかかった[7]。避難した人々の多くは、生活設計の大幅な変更を強いられつつ生活再建に取り組んでいるが、そこには多くの困難が立ちはだかっている。

個人生活への打撃は、様々な回路で社会的に増幅している。避難先では従来確保されていた医療や介護などの生活を支える基盤的サービスが、必ずしも十分に保障されていない。

さらに派生して、福島県を中心として、農水産物をめぐる忌避や風評被害という形での打撃が、被災地域に加重されており、農産物価格の下落が起こっている。また、福島県から避難してきた人々が子どもも含めて、避難先で排除されたり差別に遭うという事態も起こってしまった[8]。これまで環境社会学は、公害問題において、汚染が理由となって、被害が社会的に増幅することを指摘してきたが、まさにその典型的パターンが現れている。

この状況の中で、政策形成と実施にあたっては、生活基盤の崩壊について、正確な認識と的確な配慮をしない限り、被災住民をさらに窮状に追いやる恐れがある。今後、避難に関する区域の見直しが進み、帰還可能と判断される区域が設定されることと関連させながら、賠償や生活保障の打ち切りを実施するのであれば、その場合に、二種類の困窮者が生み出される可能性がある。

それは、「本来安全・安心な生活を送りたいので、このような汚染状況や地域社会の状態では帰れるわけがないのに、帰るしか選択肢がない人」と「本来は帰りたいが、この状態では帰れないので、無理を承知で帰らずに、避難先で生活困窮を受け入れざるを得ない人」である[9]。

## ③ 地域社会の解体（コミュニティ、地域経済、自治体レベルの破壊）

被害は、個人レベル・世帯レベルにとどまらず、地域社会という固有の社会組織のレベルにまで及んでいる。今回の事故の大きな特徴はこのレベルにまで被害が広がっている点にあるが、いまだに政策レベルでこのことが十分に自覚化されているとは言い難い。

避難指示区域においては、一つの地域社会全体が総体として放射能で汚染され、地域住民が、全員長期にわたって、避難せざるを得なくなり、結果として生活も生産も世代の再生産も出来なくなるという事態が生じた。居住地、農地、店舗、工場、公共施設などが汚染され、長期にわたって使用出来ない状態に陥ったのである。このように「まるごとの避難」を強いられた状況は、「受益圏としての地域社会の解体」とも言うべき事態である[10][11][12]。

空間的避難の必要性は、社会関係の上では、社会関係の解体を生み出した。すなわ

ち、家族・親族、地域の諸集団に属する人々が空間的な分離を強いられ、それに伴い人間関係と地域集団、地域コミュニティの解体と弱体化が生じた。その過程は、単なる解体ではなくて、様々な立場の間での利害状況の分立、さらには、利害対立の多発を伴うものであった<sup>4</sup>。

既に、放射能汚染に起因して、住民間に意見の対立や、立場の分立が生起しているが、今後は、帰還の是非、そのタイミングや方式の是非をめぐって、深刻な対立が生ずる可能性がある。帰還に際してこそ、「安全・安心」が問われる。

安全・安心についての合意形成が薄いまま、「帰還」が性急に政策的に推進された場合、住民の間に分裂が生じるとともに、帰還を前提にした復興が、順調に進まなくなる恐れがある。

帰還問題をめぐって、このような失敗が生ずることを避けなければならない。

ばらばらになった社会関係の再構築と解体された地域社会の再建が必要なのである。

---

<sup>4</sup> 社会学広域避難研究会・富岡調査班の分析〔5〕は、以下の三つの分断を挙げている。（１）避難元・避難先の相違に見る分断（①避難元の相違―強制避難（第１次避難地域）／福島県内からの自主避難（第２次避難地域／福島県外からの自主避難（第３次避難地域））、②避難先の相違―福島県内の残留者／県内避難者／県外避難者の間の分断、③避難先住居形態の相違―仮設住宅／公営・借り上げ住宅／一般賃貸住宅の居住者の間の分断）および、（２）中間集団ごとに見る分断（①世代・ジェンダーによる家族の中での分断、②職業、産業による分断（東電・原発関連産業従事者、自営業者層、自治体職員など））、（３）区域見直し・賠償問題に伴う分断。

### 3 これまでの対処の問題点：不十分な取り組み態勢

以上のように、健康問題、生活再建、地域再生、という三つの課題群に対して、これまでの対処にはどのような問題点があるだろうか。①科学の信頼回復と科学的検討の場のありかた、②被災者住民の状況把握と意見把握の方法、③長期避難状況下での住民と行政の関係という三点を中心に検討する。

#### (1) 科学の信頼回復と科学的検討の場のあり方

原発災害の現状を的確に把握し、今後の対処の方法を考えるためには、正確な科学的知見が重要な役割を果たす。しかし、今回の事故に関連した様々な問題について、科学の専門家の意見が分立しているという事態が見られる。しかも、見解の異なる科学の専門家が、一堂に会して科学的知見の洗練、共有を図る場が貧弱である。

早急に科学的知見の共有と確立が必要なテーマとしては、以下のようなものがある。

- \* 低線量被曝の健康への影響問題
- \* 各地域の長期的な空間線量、土壌線量の予測問題
- \* 様々な除染方法の効果と限界の把握および効果的な除染方法の発見と確立の問題
- \* 長期的な住民の健康状況の把握と、健康管理の適切な方法の確立の問題

東電福島原発事故の初期において、専門家と言われる人々の予測を超えて水素爆発が連続し大量の人々の被曝を生み出したことは、科学の専門家に対する信頼感を低下させた。そのような経過を経た現在において、科学的な答えが求められている重要な問題が存在する。にもかかわらず、科学の専門家が一堂に会することなく、複数の異なる意見が社会的に分立したままであることは、科学に対する不信感と放射能被害についての住民の不安感を増大させている。

#### (2) 住民の状況把握と意見把握のための調査の不十分性

第一に、事故発生時の緊急の避難がどのようなものであり、それが、その後の避難生活をどのように規定しているのかという、避難の過程と避難の実態が、十分に検証されていない。避難住民の調査や被災担当自治体担当者からの聞き取りから分かることは、原発事故の発生当初において、国の指示は一部にしか届いておらず、政府からの情報や指示が欠如している状況で、数多くの住民が命からがらの避難をしていることである。避難の過程で、多数の震災関連死が生じている。しかし、政府事故調や国会事故調においても、避難実態の検証がない。事故がもたらした社会的被害、人間生活への被害の検証が不足している[13]。

第二に、「首長の声」を通して、住民の声を把握するという手法は、首長の声に住民の声が的確に反映していることが、有効性の前提である。しかし広域避難の中で、個々

の住民と首長との意志疎通が困難化していることから、「首長へのヒアリング」によって、住民の声を把握することには、限界がある。

第三に、「避難者の声」として、まず、集団的に居住している「仮設住宅の声」は最も把握しやすいが、その場合には、意見として表出されるのは、生活困窮者の声、高齢者の声、男性の声が中心になってしまっている。他方で、多数を占める借り上げ住宅居住者や、県外避難者、また、若い世代、中でも女性の声が、十分に拾われていない。「避難者の声」としては、多様な立場から多様な声が発せられるはずであるので、「仮設住宅の声」以外の声も、丁寧に聞き取る必要がある。そうでないと、偏った声が、「住民の声」として採用されてしまうであろう[14]。

第四に、アンケート調査は一つの有効な調査手法であるが、その限界と、調査手法の妥当性の問題が存在する。被災者調査におけるアンケートの回答者は世帯主が一般的で、高齢・男性に偏っている。断片的な項目に対する意見が、しかも多数の意見だけが住民の意見として採用されている傾向がある。世帯主以外の声を聞く必要がある。特に、世代間で帰還の意志に大きな差が出ることに注意する必要がある。高齢世代は帰ることを望み、帰る方がよいかもしれないが、これから子どもを産む世代、子どもたちや若者は帰ることにより高いリスクが伴うのであり、多くは帰ろうとしていない。したがって、その親世代（中年層）もしばらくは帰ることは困難である。早期帰還を無理に推進しても、高齢者のみのコミュニティになってしまうであろう。帰還と避難の社会的なマネジメント（さらには空間と時間のマネジメント）が必要不可欠である。

以上のような状況を見ると、調査手法としては、これまで政府が行ってきた、①首長ヒアリング、②仮設住宅訪問・懇談会、③アンケート調査では不十分である。これらの調査手法だけでは、多様な避難住民の避難生活の実態が、部分的にしか把握されず、結果としてむしろ大きな誤解を生むこととなりかねない[14]。

そこで、より包括的ですぐれた調査方法として、県外への避難者も含めて、個別訪問による面接調査の必要性が提起される。そのような調査には多大な労力がかかるから、そのために必要な人的、予算的資源は、行政によって政策的に確保されなければならない。同時に、被災者・避難者の中には、被災者・避難者という立場を共有していない人に対しては、心を開くことをせず、頻繁・過剰な調査には協力しないという態度も、広範に見られる。

また、行政職員の訪問に対しては、震災およびそれ以後の一連の経過に対する行政の不十分さに関して、不満、批判を投げかけ、末端の職員ではすぐ有効に対応出来ない難しい課題を提起する場合もある。このような状況は、行政組織が、単独で個別的訪問調査に取り組むことを躊躇させる一つの要因になっている。むしろ必要なのは、被災者・避難者の状況を把握し、行政が取り組むべき課題を整理し、有効な復興方策を形成する過程に、被災者・避難者の参加・協力を得ることである。その第一歩として、被災者・避難者の中から、訪問調査を担う協力者を募り、被災者・避難者が、内部での対話を深め、絆を維持し強めていく過程と重なるような形で、調査を組織化することである。すなわち、被災者・避難者への個別的訪問調査を、行政組織と被災者・避難者自身とが、

様々に協力し、ともに担うという形で、実施することが効果的であり、必要である。

### (3) 長期避難状況下での住民と行政の対話と協力関係の不十分さ

震災というような非常時においては、平常時以上に「住民の意思」がいかなるものであるのかを、行政は正確に把握する必要がある[14][15]。しかし、現在までのところ、被災が生み出した困難な条件に規定されて、住民の意見が必ずしも十分に、首長の意見に反映されていない。

第一に、避難者は全国に散っているが、そのような状況で住民相互のコミュニケーションを図り、さらに住民の意見を行政に反映していくためには、それ相応の手段と工夫が必要である。そのような手段が不十分であるために、首長の意見が住民や議会の見解を的確に反映しておらず、さらには議会と対立してしまい、個人的意見にとどまっている場合も見受けられる[14][15][16]。

第二に、事故による住民の広域拡散的な避難は、自治体の存亡に関わる。現時点では、元来の領域内に居住している住民がいないという自治体がある。原発避難者特例法で対応しているものの、異常事態である。避難先で生活再建をするためには、住民票を移すという選択をせざるを得ない場合もある。しかし、そのような選択の累積は、元来居住していた自治体の人口が消失していくことであり、自治体の滅亡につながりかねない。

第三に、放射能汚染が強く、線量の低下まで、10年、20年単位の長期の避難が必要と予想される地域がある。そのような場合、個人、家庭、自治体のいずれのレベルでも、明確な時間軸に沿って、復帰しての生活再建、復帰しての地域社会の再生という展望を描くことが出来ない。長期避難という異常な状態の下では、誰にとっても将来ビジョンを描くのが容易ではない。

これら諸要因があいまって、はっきりした展望が見えない長期的、広域的避難という困難な事態の中で、住民と行政の対話と協力関係の実現が不十分なものになっている。

### (4) あらゆる分野の学問的知識と研究成果の政策過程への継続的フィードバック

以上の三点と密接に関係するが、震災への対処においては、あらゆる分野の学問的知識と研究成果が、政策過程に、絶えずフィードバックされ、政策内容の改善を促進するべきである。震災発生以降、日本学術会議も数次にわたって、多数の報告や提言をまとめてきた<sup>5</sup>。このような努力は今後も継続されるべきであり、復興過程の進展に伴い被災地の実情は変化していくのであるから、絶えず、実情把握に基づいて、制度・政策の効果と問題点を検証し、その改善を図っていくべきである。

その際、自然科学的、理工学的取り組みとともに、人文・社会科学的な調査研究も大切であり、特に、住民の生活、社会生活のあり方に対して、復興に関わる制度と政策がどのような効果と作用を及ぼしているかを絶えず検証する必要がある。そのような学問的研究のフィードバックの仕組みは、まだ弱体であり、さらなる強化が必要である。

<sup>5</sup> 本提言と領域が重なるもので代表的なものとして、[17][18][19][20]がある。

#### (5) 取り組み態勢の適否を検証すべきその他の諸問題

以上の三点の他にも、これまでの取り組み態勢を反省すべき論点として、行政内部での総合的な取り組み態勢をどのように確立するのか、被災者に適正な補償や賠償を提供するための利害調整と意思決定の仕組みをどのように構築すべきか、福島県外避難者の生活再建や生活支援にどのように取り組むべきか、といった諸課題が存在する。これらについての立ち入った検討は、機会を改めて行いたい。

### 4 今後の復興に関わる対応上の問題点：三つの課題

以上のような状況から、具体的には次のような問題が生じている。大きく、(1) 健康問題、(2) 生活再建問題、(3) 地域再生問題の三つに分けて確認する。

#### (1) 健康問題への対処

健康問題への対処としては、①放射線被曝と健康不安問題、②除染問題という二つの大きな問題領域が存在する。

##### ① 放射線被曝と健康不安問題

事故以来、放射線被曝に伴う健康被害の程度が社会的関心を呼んでいるが、測定データの不十分さと、専門家の間での見解のばらつきもあって、広範な健康不安問題を引き起こしている。

放射線被曝と健康管理に関わる諸問題については、本来、科学的検討を通して、専門家の間での共通の認識を形成すべきであり、認識の共有の程度を高めうる領域の問題である。にもかかわらず、自律性を備えた「科学的検討の場」が貧弱である。

低線量被曝の影響については、国際的にも、日本国内でも、様々な意見・学説が存在する。「科学的知見」に対する高い信頼感が獲得されるためには、広範な科学者たちが合意するような統合的な知が存在すること、すなわち、そのような意味での「一つの声」(unique voice)が存在することが必要である[21]。現時点では、この点に関して広範な科学者の合意に支えられた「一つの声」が存在するとは言えない。これに関連して、長期間にわたる健康モニタリングと健康管理のためのデータ収集をどのように行うべきかという問題がある。しかし、現在までに、広範な専門家を結集して、科学的知見の深化と統合を推進する取り組み態勢が出来ているとは言えない。

今後生じる健康問題は、まだ発生していないがリスクのあるものという、かなり微妙なものを扱うことになり、早い時期からの医学的データの積み上げが不可欠である。だが、安全であることを前提にして、いまだに被曝検査が徹底されていない[15]。

##### ② 除染問題

賠償と除染が、現行の政府の中心施策であるが、それぞれに問題点を有するとともに、それらのみに偏っていないかという問題がある。

現行の除染は高濃度地域に集中して行われているが、その手順やプロセスは十分に公表されているとは言えない。どの順序で、どういうふうに除染していくのかは、避難者や福島県およびホットスポット周辺の居住者にとっての権利に関わるものであるから、民主的に／公正にそのプロセスを決めていく必要がある。除染の優先順序を考える際、汚染度が高く住民が避難して無人化している場所にとどまらず、福島市や郡山市のように元々居住していた住民の多数が避難しておらず大量の人が行き交う場所についても、より重視するべきである。

除染については、そもそもの空間放射線量の測定のあり方にも問題が指摘されている。実際の線量はムラがあり、低い場所が続くかと思うと、突然線量が跳ね上がる場所が点在する。今のような測定では実態を反映しているとは言えない。年間 20 ミリシーベルト以下の地域といっても、実際には一様ではない。線量計が鉄板の上に設置されているというような場所も存在しており、これでは現状を反映したデータ測定になっていないのではないかという疑問が起こらざるを得ない。

さらには家屋の除染の問題、山林の除染問題など、既に帰還した場所においても、除染は生活に絡んで様々な問題がこれから生起する。これらに十分に答えるような取り組み体制を整える必要がある。これに加えて、「手抜き除染」が横行しているという報道がなされており<sup>6</sup>、この面からも、除染への取り組み態勢の改善が必要である。

今後の除染への取り組みのためには、効果的な除染方法の確認、個別の方法による除染の限界の認識、除染により発生する汚染された物質の管理問題、手抜きの防止など、共有認識を深め、合意を形成するべき様々な問題がある。

## (2) 生活再建と賠償問題

原発事故の被害者、避難者にとって必要な政策目標は、原状回復であるべきである。金銭的賠償は、そのための一部分をカバーする方法にとどまるのであり、様々な生活再建支援政策と組み合わせ、総合的に取り組む必要がある。

避難住民の生活再建にあたっては、「元来の居住地に帰還しての生活再建」と「避難先での生活再建」の二つの道がともに用意され、支援されるべきである。元来の居住地の汚染の程度によっては、長期にわたり帰還不可能あるいは困難な地域もあり、そのような状況にある人々にとっては、「避難先での生活再建」が必要である[15]。

生活再建の一要素として賠償問題がある。前例のない規模と質を持った災害被害に対して、どういう生活再建と賠償問題を関連させながら、どのように解決していくべきか、賠償問題に関わる利害調整をどのような公正な仕組みで、実施していくかを考えなければならない[22]。

## (3) コミュニティの再建と帰還問題

現在、福島県各市町村からの避難住民が全国に散在している。2012年秋の時点で、福島県内に約10万人、福島県外に約6万人の人々が避難している。また、長期的予

---

<sup>6</sup> 朝日新聞、2013年1月4日。

測として、復興庁の資料「事故前の居住状況に基づく、線量区分毎の人口分布(機械的計算)」によれば、年間20ミリシーベルト超の地域に該当する人口は、事故前の居住人口に対して10年後の2022年で、18%(約15,500人)、20年後の2032年で、8%(約7,000人)と計算されている。

そのように、長期にわたって、全住民が避難せざるを得ない町村については、避難住民の権利保障と自治体としての存続がジレンマに陥るという深刻な状況が発生している。避難先での各種の住民サービスや住民としての権利を確保するためには、避難先において住民登録をすることが、現在の法制度の中では、最も効果的で必要な方法である。しかし、もしそのような形で、避難先への住民登録移動が累増すれば、避難元町村に属する住民数は減少せざるを得ず、その状況が極端に進めば消滅の危機に直面することになる。

このような危機意識を背景にして、「早期帰還が住民の声である」という見解が、政策過程で主導的な認識になっている。しかし、この見解が妥当であるのかを問い直す必要がある。政府の福島対策はこれを前提に行っているが、こうした形での住民の声の集約は、社会学的には大いに問題がある。

「汚染の程度が明確に安全なレベルにまで低下しない限り帰還したくない」という声も若い世代には強いのであり、その点の認識を誤ってはならない。

特に、今後30年スパンで長期にわたる対策が必要であり、その際の当事者は、今意見が言える世代である以上に、子どもたちを含むより若い世代になる。だが、彼・彼女らは、まだこの事態の中で十分な意思形成が出来ていない。「住民の声を聞く」ということだけでなく、潜在化している住民の声が表出され、住民の世論として形成されていくことを支援する政策が必要となっている。ここには社会調査の専門家による調査の必要性がある(なお、津波被災地でもまったく同じ問題が生じている)。

帰還問題への取り組みに際しては、難問が数多く存在する。第一に、長期的な汚染状況の予測が必要である。その予測に際しては、除染努力の効果を過大視することによる過誤を避けなければならない。ここにも専門家が一堂に会して、科学的知見の蓄積と統合を推進するような取り組み態勢が必要である。

第二に、どの程度の汚染であれば、帰還可能なのか、帰還を望むのかについては、住民各人の判断と、各地域社会の判断とが尊重されるべきである。この点での議論の仕方と判断の仕方が不適切であると、住民間の対立や、住民と行政組織の対立を深めることになるであろう。

第三に、汚染が深刻であるため、帰還までに長期的な待機が不可避である地域も数多い。そのような地域においては、「帰還に備えた長期的な待機」の態勢づくりが必要である。

第四に、被災住民が生活基盤の確立のために住民票を避難先自治体に移すことと、避難元自治体の存続可能性とのジレンマが存在する。

被災地におけるコミュニティの再建と帰還問題への取り組みには、以上のような複雑性と困難性が伴うのであり、それらへの取り組みと解決策の確立が要請されて

いる。

我が国においては、これまで、ある時点までにつくられた法制度的枠組みによっては、その都度の大きな災害に的確に対処出来ないため、新しい制度枠組みを形成するという取り組みが繰り返されてきた。

原発事故に起因する諸被害には前例がないもの、すなわち、これまでの法制度枠組みが想定していないような被害・損失が多発している。それゆえ、効果的な対処のためには、従来の法制度枠組みにとらわれない思い切った対処策の形成と実施が必要とされる。

## 5 三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

これまで確認してきたように、東電福島原発による災害は、①心身の健康問題、②被災者の生活再建、③被災地の地域再生、という三つの大きな課題を提起している。これらの諸課題については、具体的に次の諸項目について「科学的検討の場」と「総合的政策形成・判断の場」を設定して、信頼出来る科学的知見を活用した、信頼出来る民主主義的な総合的政策形成を実現していくべきである。

### (1) 心身の健康問題(安全・安心問題)を適切に扱う取り組み態勢の構築

既に日本学術会議は、放射線被害の現状と今後についての評価および健康影響のより正確な推定のために、「我が国の政府と学術界が、放射能健康評価の全貌を把握する領域横断的研究体制を協働して構築することを求める」と提言している[21 : p. 22]。この考え方を継承しつつ、心身の健康問題に適切に取り組むためには、補償に関わる負担を軽減しようという利害関心に左右されることのない組織体制が必要である。すなわち、補償責任のある主体からは独立に、健康問題それ自体を自律的に取り扱うことの出来るような組織体制をつくり、以下の諸課題に取り組んでいくべきである。

- ア 被災者住民の心身の健康問題への適切な取り組み態勢を構築し、被災者に対する相談窓口を設置する。その際、各自治体の保健師が適切な役割を担当するようにする。
- イ 各地の放射線量、住民の被曝量の継続的測定を行う。
- ウ 広範な被災地住民に、長期的な健康追跡調査を実施し、心身の健康問題についての科学的知見の集積、洗練が可能になるような態勢を構築する。特に、低線量被曝の長期的影響について、開放的な研究体制をつくる。
- エ 個人情報プライバシーに配慮した管理をするべきであるが、各個人の健康の自己管理を支えるために、本人には健康に関わる基本情報を開示するべきである。
- オ 放射能汚染との相関がグレーゾーンにある場合も含めて、被災者の健康悪化に対する治療と補償の体制を整える。そのためには、健康管理機能も含む「被災者手帳」の制度化による権利保障が必要である。
- カ 福島県レベルでは、福島県立医大を中心に、健康問題関連の情報管理の一元化が進展しつつあるが、福島県立医大の専門家だけの閉鎖的な態勢にするのではなく、より広範な専門家に開かれた取り組み態勢と議論の場の設定が必要である。
- キ 心身の健康問題については、個人の生活全体を視野に入れた取り組みが必要であり、そのためには、医学だけではなく、社会学、心理学、社会福祉学、教

育学、倫理学などの専門分野からも参加を得た総合的な取り組みをするべきである。

## (2) 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の改善

帰還不能な状況(あるいは、帰還困難な状況)の中で、個人・家族レベルでの生活再建を果たさなければならない。この課題に関して、日本学術会議は、既に、「コミュニティをベースにした「復興まちづくり組織」の設置」を提言しており〔20：p. 7〕、また、「計画策定に際しては、男女共同参画を実現し、青年の参加を促進し、子ども・高齢者・障がい者・外国人などへの配慮とその参加を保障することが重要である」〔18：p. 5〕と記している。そのような考え方を踏まえつつ、以下の課題への取り組みが必要である。

- ア 個人と家族レベルの原状回復としての「生活再建」を目標とするべきである。金銭による賠償は、生活再建の一部分しかカバー出来ないことを認識するべきである。賠償よりも広い範囲の生活再建問題を課題として設定し、取り組む必要がある。
- イ 生活再建については、避難者それぞれの立場に立った支援を実施するような取り組み体制を早期に確立する。そのために、「原地復帰による生活再建」と「移住地における生活再建」という複数の道を用意する。すなわち、どこでも(どの都道府県でも)生活再建出来るような支援態勢を確立する。それによって、原地復帰以外の生活再建策のない現状を修正していく。
- ウ 福島県は、福島県内での避難者への対処に手一杯であり、県外への避難者にまでなかなか手が及ばず、県外に避難した人々に対しては積極的な対応が不可能な状況である。そこで、県内避難者のみならず県外避難者も支援出来るような生活再建のための基金を、国の責任で設置する。また、県外避難者にも福島県や避難元の自治体の情報が十分に届けられるような取り組みをする。
- エ 放射能汚染による被害の補償は、津波や地震による賠償とは異なる性格を有する。被災者の知識不足や困窮に乗ずる形で、賠償問題が、加害者主導で決着されるべきではない。賠償問題を扱う中立的な部局の確立・強化が必要である。現在の制度的仕組みでは、不十分である。

## (3) 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の構築

コミュニティと自治体レベルでの回復として「地域再生」を目標とするべきである。駆け込み寺としての故郷は必ず必要である。事実、小中学校に少数でも子どもがいるのは、そうした事情が背景にある。そのためには、「避難自治体」の自治体としての存続を保障することが大前提になる。地域再生のためには、帰還問題、および、それと絡み合っている長期的な避難期間への対処問題に対して、的確な取り組みをする必要がある。

- ア 地域再生の基本的条件は、安全・安心についての合意形成に基づいての復帰である。十分な合意形成のもとに、復帰の方針と手順を定めることが必要であり、住民間の不安が解消出来ないような線量において、復帰を強引に推進すべきではない。帰還問題について、住民と行政組織が、専門家の助言も受けつつ十分に話し合うことが必要である。
- イ 復帰を果たしていく前提として、除染問題と除染の効果測定について科学的知見の集積を行う。このことは、住民の不安解消の前提条件である。
- ウ 地域によっては、「安全・安心についての合意形成」のために、長期間の待機期間が必要になる。すなわち、長期的に帰還不能な状況(あるいは、帰還困難な状況)が続くという条件の下で、コミュニティと自治体レベルの存続と再生を果たさなければならない。そのように復帰までの待機期間が長期間にならざるを得ない場合でも、社会関係とコミュニティと自治体組織を維持することが必要である(長期化する避難期間への対処問題)。
- エ しかし、現行の地方自治法では、原発災害による長期避難のようなケースは想定されておらず、現時点では「原発避難者特例法」などで対応している。だが、今後、避難区域再編で帰還が始まると、帰れない人が当該自治体から住民票を移動し始めることが予想され、自治体が一気に弱体化しかねないので、自治体の存続という課題が大きな問題になり得る。
- そのように自治体存続は、長期避難者たちにとって非常に大きな課題になるため、長期避難者たちが避難先に住民登録をした場合でも、避難元の自治体の今後のあり方や復興のあり方などの決定過程に、効果的に参画出来る仕組みの整備に、優先的に取り組むべきである。
- オ その上で、健康手帳の機能も有する被災者手帳の制度化に取り組んでいく。健康手帳は、もしも制度化の仕方が不適切で、それだけが断片的に取り扱われ、生活再建の他の諸方策との関係を欠如すると、差別に繋がる恐れもある。それゆえ、長期的な健康管理と生活再建の諸方策を適切に統合する必要がある。
- カ 日本学術会議は、既に、「被災者の救援に関わるニーズマップの作成と情報の集約」について、「被災者一人ひとりのニーズを集約するニーズマップをつくり、ニーズに応じた支援がゆきわたるよう、情報集約の「ステーション」を設ける」[20：p.8]と提言している。

この提言を具体化するためには、被災した地域社会と被災住民の現状を、継続して社会科学的に調査し、その知見を公論形成と政策形成の場に絶えずフィードバックしていく必要がある。復興に貢献する研究活動の担い手を強化し、その研究成果の有効な還元をさらに工夫していく必要がある。

## 6 五つの具体的な政策提言

上述のように、心身の健康問題、生活再建、地域再生という三つの課題を達成するための一般的考え方の上で、早急に具体化すべき五つの政策を実施することを提言したい。

すなわち、「統合的な科学的検討の場」「被災者健康手帳」「継続的訪問調査と相談」「長期避難者の生活拠点形成と住民登録」「住民間のネットワーク維持」である。

### (1) 低線量被曝の長期的影響に対する統合的な科学的検討の場の確立

三つの課題を達成するにあたり、科学的知見の洗練、蓄積、社会的共有を以下の諸問題について促進する必要がある。

- \* 低線量被曝の健康への影響問題
- \* 各地域の長期的な空間線量、土壌線量の予測問題
- \* 様々な除染方法の効果と限界の把握および効果的な除染方法の発見と確立の問題
- \* 長期的な住民の健康状況の把握と、健康管理の適切な方法の確立の問題

このような科学的諸課題に適切に取り組むためには、科学的検討の場の分立を克服し、開かれた統合的な科学的検討の場、すなわち、多様な見解を持つ科学の専門家が一堂に会して、掘り下げた議論を継続する場が必要である。

### (2) 健康手帳の機能も有する被災者手帳の交付

被災者の長期的な健康管理のためには、被曝や健康状態についての基礎情報を集約し記録するものとしての「健康手帳」が必要である。「健康手帳」の機能も果たしつつ、元来の所属自治体と、避難先の自治体のそれぞれにおいて生活再建に関わる諸権利の保持者であることを明確化するために、「被災者手帳」を交付し、様々な支援措置の給付が円滑に可能なようにすべきである。

今後、福島県外から県内に戻る住民の中から、原発の事故処理に関わる人々が相当数にのぼることが予想される。その際、その人々の健康管理は最も重要な政策課題となる。これに対し、各種報道が示すとおり、放射線被曝の管理すら公正に行われていない事例や、賃金の支払いが正当になされていない事例も存在する。原子力労働現場のクリーン化が急務であり、ここにもまた、政府や事業者や科学の利用に関する信頼が試される領域がある。

健康管理については、短期で決着をつけようとはせずに、20年30年のスパンで健康を管理する計画を今から立てる必要がある。実際に、現在被曝した子どもたちが次に子を産み終えるまで、政府の責任は続く。その際、差別発生を防止する配慮が

必要である。個人情報管理を適切に行い、社会学的知見を有効に活用した差別防止策を早急にかつ長期的に講じる責任がある。

### (3) 継続的訪問調査の実施態勢とそのあり方について

住民の状況把握と意見把握に基づいて、効果的な生活再建と地域社会の復興を実現するためには、生活実態の調査に、積極的な取り組みが必要である。

広域に分散している避難住民一人ひとりに対して、県外への避難者も含む形で、個人面接型の調査を長期的、定期的を実施し、それによって、各個人のニーズを把握するとともに、住民間のネットワークを維持し、生活再建の道についての支援のチャンネルを確保する。そのための実施体制としては、国が予算措置を講じて、訪問面接調査を支える資源的基盤を確保した上で、その担い手としては、自治体職員の増員とともに、被災者・避難者の中から調査担当者を募り、住民参加型の調査企画とするべきである。自治体職員と住民による共同調査体制を担うメンバーには体系的な研修を実施し、十分な準備を行う。面接調査担当者として、被災地出身者を優先的に起用し、特に、若い世代の人々の自治体職員としての採用にも配慮することは、長期的な自治体の存続を支えていく上でも大切である。

特に、水俣病についての過去の教訓を見るならば、被害発生後の早い時期に国が包括的な被害者調査を行わなかったという条件の下で、患者自身が病気を隠さざるを得ないという事態も生じ、そのことが未解決状態を長期化させる原因ともなった。国の原子力推進政策が原発災害の前提になっていることを、国は自覚すべきであり、国の責任で、被災者と避難者の実情把握と支援措置について、継続的な訪問調査と、長期的取り組みが可能になるような態勢を構築するべきである。

### (4) 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

現在、被災住民が避難先での生活基盤確立のためにそこでの住民登録を望むことは、被災元の自治体との関わりが疎遠になり、その人口減少による消滅の危機を帰結する可能性があり、被災元自治体が人口減少を回避しつつ存続することと、ジレンマに陥っている。そのようなジレンマを解決するためには、現在、居住している地域において住民登録を行った場合にも、避難前に住んでいた自治体の住民としての地位を保持するような仕組みを整備していくべきである。

これに対して、避難先での「居住証明」を発行するという対処が、当面は実施されているが、避難先での住民としての権利を長期的に保障するためには、「居住証明」だけでは不十分である。その理由は、「住民登録」と「居住証明」のそれぞれによって提供されるサービスや保障される権利の内容と、その確保のための手間や手続きの負担には、大きな格差があり、居住証明は、長期的な住民の権利を十全に平等に保障し得るものではないからである。

このようなジレンマ状況を解決するためには、「二重の地位の保障の仕組み」と「長期避難者の生活拠点とネットワーク形成」という二つの政策が必要である。

「二重の地位の保障の仕組み」を具体化する一つの有力な方式が「二重住民票」という考え方であり[23]、そのような制度を導入出来れば、住民の地位と権利の二重の保障が可能となるであろう。ただし、その実現には、様々な難点も予想される。より実現可能な対応としては、原発災害による長期避難者に着目した特別な制度を構築することが考えられる。例えば、原発災害により長期避難を強いられている避難者には、現在の避難先での住民登録を行うとともに、もともと居住していた自治体においても、その住民としての地位を付与し、当該自治体の今後のあり方や復興計画の策定などの決定過程に参画出来るような仕組みを整備することが考えられる。その際、決定過程への参画のあり方としては、もともとの自治体に関わる諸事項についての意見提出権や投票権の付与など、様々な方策が検討に値する。

いずれにせよ、避難元の自治体の今後の存続については、国が、原発災害による特別な状況下にある自治体を支援する見地から、必要な財源の補填措置を取るべきである。

つぎに、「長期避難者の生活拠点とネットワーク形成」とは、長期避難せざるを得ない人々が、避難期間においても安心して居住し通常の生活が送れる条件を整備するとともに、元の町村の人間関係や行政組織との関係を維持し孤立しないようにすることである。既に、被災地の関係者から提起されている「仮の町」、あるいは、「セカンドタウン」という構想は、本質的には「長期避難者の生活拠点とネットワーク形成」を目指しているものである。このような構想に積極的に取り組んで行くべき根拠は、線量の高い地域ほど、10年を超えるような長期的待機が必要になる可能性が高いことである。

その場合、「長期避難者の生活拠点」では、自治体のコアとなるようないくつかの拠点施設が確保され、元の町の住民グループがある程度集中して居住することは望ましい条件であるが、実体的に大規模な一箇所の集住空間を実現する必要はない。むしろ大切なのは、社会関係のネットワークによって、元の町の住民がつながっていること、自治体行政組織が存続していること、住民集団と自治体行政組織が支えあっていること、それによって町としてのアイデンティティを維持可能なことである。居住空間は分散的でも、元の町の住民が広域的なネットワークを形成し維持していることが必要である。

## (5) 被災住民間のネットワークの維持について

避難期間が長期にわたる自治体においては、住民間のネットワークとコミュニティの維持のための多面的工夫が必要である。まず、タウンミーティング型の集会、お祭り型のイベントなどを定期的で開催し、その開催と参加のために、交通費支給も含めての支援を行う。これらが効果を上げる前提としての定期的な訪問調査体制の構築は、人的ネットワークとコミュニティの維持にとって、本質的重要性を持つと考えられる。ここで大切なのは、被災者・避難者が自分たちを結ぶネットワーク形成の中心的な担い手となることであり、行政がそれを物心両面で支援し、それと

連携することである。さらに、避難先の各地域で「〇〇町□□在住者会」というようなグループを結成することも必要であろう。これは、「県人会」的な組織とも言えるが、長期的な復帰を目標とすることによって、積極的な性格を持つことになる。

以上のことは、避難自治体の自治と関係する問題として理解する必要がある。避難自治体の自治を尊重し、確保することで、外部の主体の提案に依存するのではない、住民自身による安全確保策の提案やその実施を促す。

## 7 結び

東日本大震災の被害、とりわけ、東電福島原発事故に対する被害からの復興にあたっては、絶えず、各時点での実態を把握の上、政策の修正・追加や取り組み態勢の適正化の工夫が必要である。本提言は、現地調査に入った多数の社会学者と社会学の研究チームの2012年秋の時点での知見を集約し、早急に取り組むべき課題を整理したものである。

被災地・被災者のその都度の実情の把握のために社会学的調査は継続されるべきであり、それによって得られた知見を、絶えず、住民と行政の話し合いの場にフィードバックしていく必要がある。そのようにして、住民世論の形成と、行政施策の洗練に貢献していく必要がある。そのようなフィードバックの効果的な回路と、話し合いの場を、今後、さらに豊富に設定していくべきである。

東電福島原発災害により生じた被害は、未曾有のものであり、それに的確に取り組むためには、新しい発想での、新しい政策の導入が必要である。このような新しい政策の導入に際しては、あらためて「住民とは何か、誰か」「自治体とは何か、どうあるべきか」を問う必要がある。このような原理的問題についても、また、より具体的水準での問題についても、考えるべき課題は多く、今後さらに、住民、自治体職員と各分野の専門家の対話を通して、それぞれの知識と知恵の総合化が必要である。

そのような総合的取り組みと対話の焦点に、具体的提言の五項目は位置づけられるものである。今後これらの提言を具体化するためには、日本学術会議の各分野の専門家の間での知の総合化をさらに推進するとともに、震災復興に取り組む専門家と、当事者・関係者との意見交換をさらに深めて行く必要がある。

## <参考文献>

- [1] JGSS-2012(日本版総合的社会調査)結果速報、2012、「東日本大震災が日本人の意識と行動に与えた影響」[http://jgss.daishodai.ac.jp/research/news/news\\_J12.pdf](http://jgss.daishodai.ac.jp/research/news/news_J12.pdf).
- [2] 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.
- [3] 松井克浩、2011、『震災・復興の社会学 2つの「中越」から「東日本」へ』リベルタ出版.
- [4] 西崎伸子「子どもと放射能—市民活動の実践と課題」環境社会学会研究例会報告、2012年3月22日、明治学院大学.
- [5] 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、日本環境学会.
- [6] 松菌祐子・吉田耕平「警戒区域からの避難をめぐる状況—富岡町からの広域避難者調査から—」社会学4学会研究・交流集会第2回「原発避難を捉える／考える／支える」報告、2011年6月18日、明治学院大学.
- [7] 吉田耕平、2012、「原発避難と家族——移動・再会・離散の背景と経験」、山下祐介・開沼博編『「原発避難」論』、138—197頁.
- [8] 山本薫子、2012、「富岡町から避難して町民が口にした脱原発運動への違和感」『週刊金曜日 忘れ去られる原発避難者』905号、28—29頁、2012年7月27日.
- [9] 社会学震災避難研究会・富岡調査班『富岡町広域避難者調査報告書』2011年12月22日（富岡町役場に提出）
- [10] 佐藤彰彦、2012、「全村避難をめぐって 飯舘村の苦悩と選択」、山下祐介・開沼博編『「原発避難」論』、91—137頁.
- [11] 高木竜輔「原発事故一年後の原発避難者の生活再編——檜葉町を事例として」地域社会学会第37回大会報告、慶應義塾大学、2012年5月13日.
- [12] 川副早央里・浦野正樹・野坂真「いわき市における避難状況の位相と避難生活上の課題に関する考察」第85回日本社会学会大会報告、札幌学院大学、2012年11月3日.
- [13] 山下祐介、2013、『東北発の震災論 周辺から広域システムを考える』筑摩書房.
- [14] 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ヒアリング、2012年9月24日、富岡町住民・大熊町住民・飯舘村住民.
- [15] 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ヒアリング、2012年10月22日、浪江町役場、大熊町役場、富岡町役場、双葉町役場.
- [16] 佐藤彰彦、2012、「全村避難を余儀なくされた村に＜生きる＞時間と風景の盛衰」、赤坂憲雄・小熊英二編『辺境からはじまる東京／東北論』明石書店、44—88頁.
- [17] 広渡清吾「科学者コミュニティと科学者の責任」、日本学術会議主催公開シンポジ

ウム「科学者はフクシマから何を学ぶのか?——科学と社会の関係の見直し」(2013年1月12日)。

- [18] 日本学術会議東日本大震災対策委員会、臨床医学委員会発達分科会、2011、「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)。
- [19] 日本学術会議東日本大震災対策委員会、地域復興のグランド・デザイン分科会、2011、「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)」(2011年9月30日)。
- [20] 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会、2012、「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)。
- [21] 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会、2012、「放射能対策の新たな一步を踏み出すためにー事実の科学的探索に基づく行動をー」(2012年4月9日)。
- [22] 大島堅一・除本理史、2012、『原発事故の被害と補償 フクシマと「人間の復興」』大月書店。
- [23] 今井照、2011、「原発災害事務処理特例法の制定について」『自治総研』395号、89ー118頁。

## <参考資料 1> 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

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

**＜参考資料 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に関わる社会学者の研究大会・集会**

- (1) 第 84 回日本社会学会大会、日本社会学会研究活動委員会テーマセッション（１）、  
「東日本大震災を考える（１）——社会学への問いかけ——」「東日本大震災を考える（２）——社会学からの提起——」、2011 年 9 月 17 日～18 日、関西大学千里山キャンパス。
- (2) 環境社会学会・日本社会学会(研究活動委員会)合同研究例会「福島原発事故の被害とコミュニティ:避難者・受け入れ地域の調査から」関西学院大学大阪梅田キャンパス、2011 年 12 月 10 日。
- (3) 社会学四学会合同研究・交流集会（日本社会学会・地域社会学会・日本都市社会学会）第 1 回「地震・津波・原発災害から 1 年 被災地復興の現状と課題を考える」2012 年 3 月 5 日～6 日。
- (4) 環境社会学会研究例会「子どもと放射能—市民活動の実践と課題」、2012 年 3 月 22 日、明治学院大学。
- (5) 社会学四学会合同研究・交流集会（日本社会学会・地域社会学会・日本都市社会学会・環境社会学会）第 2 回「原発避難を捉える／考える／支える」2012 年 6 月 17 日、明治学院大学。
- (6) 公開シンポジウム・シリーズ社会学から、東日本大震災を問い直す 1「東日本大震災・再生への道程を問い直す—社会学と計画学との対話」、主催：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・科学研究費基盤（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」プロジェクトチーム、共催：日本社会学会、環境社会学会、地域社会学会、日本都市社会学会、協力：日本都市計画学会、2012 年 7 月 29 日、東北大学川内南キャンパス
- (7) 第 85 回日本社会学会大会、日本社会学会研究活動委員会テーマセッション（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、共催：日本社会学会、「震災問題を考える（１）リスク社会における「社会と科学の関係」」「震災問題を考える（２）再建への課題と展望」2012 年 11 月 3 日、札幌学院大学。
- (8) 社会学四学会合同研究・交流集会（日本社会学会・地域社会学会・日本都市社会学会・環境社会学会）第 3 回「原発避難を捉える／考える／支える（２）」2012 年 12 月 23 日、法政大学。

### ＜参考資料 3＞社会学者の震災問題への取り組みとその研究成果

日本社会学会 Web サイト「東日本大震災関連ページ」には、「3. 研究活動委員会からのお知らせ」に「社会学者の震災取り組みとりまとめ」を以下のように掲載している。

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

- ・「社会学者の震災取り組みとりまとめ」2011年8月3日標準版 (PDF)
- ・「社会学者の震災取り組みとりまとめ」2011年8月3日地域別・テーマ別版 (PDF)
- ・「社会学者の震災取り組みとりまとめ」2011年9月15日標準版 (PDF)
- ・「社会学者の震災取り組みとりまとめ」2011年12月6日追加分 (PDF)

2012年12月末までに日本社会学会会員から寄せられた『震災関連研究活動・支援活動』についての情報は、以下のように掲載されている。

(<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\_資料収集.pdf
- ・ 4\_シンポジウム・報告会開催.pdf
- ・ 5\_研究成果公表.pdf
- ・ 6\_ボランティア・支援活動.pdf
- ・ 7\_その他.pdf