

# 東日本大震災・福島第一原発事故の復興政策と住民

— コミュニティ災害からの回復と政策 —<sup>1)</sup>

山下 祐 介\*

## 1. 東日本大震災・福島第一原発事故の復興政策に関する問題について

### (1) 本災害・原発事故に対する復興政策をめぐる問題

2011年3月11日に発生した東日本大震災および福島第一原発事故から3年が経過した。しかしながら、その復興について十分な見通しは立っていない。それどころか現行の復興政策が実現不能のままに事業化され、かえって正常な被災地の回復を阻害している現実がある。復興政策の早急な立て直しが必要である。

東日本大震災・福島第一原発事故については、様々な論者がこれを未曾有の災害・事故として取り扱ってきた。今回の津波そのものが千年に一度とされており、戦後この国が経験した最大の災害である。また福島第一原発事故は、先進国における原子力災害として例のないものであり、今回の震災・事故がもつ新規性・初発性は万人が認めるところである。しかしながら、その被害の実態については、3年を経た今でも十分に明らかとはいえず、死者・行方不明者18,517人（2014年3月11日現在）という形で犠牲者の数値は数えられているが、人々がどこでどのように亡くなったのかさえ十分に明らかではない<sup>2)</sup>。さらに原発事故は継続しており、関連死もつづいており、被害は拡大過程の中にある。事故の検証も十分ではなく、津波防災機構についても何が機能し、どう失敗だったのか、そうした解明も浅い。こうして被害の実態解明や原発事故、防災対策の検証作業が不十分であるにもかかわらず、すでに復興政策の骨格が決定され、揺るがしがたいものとなっている。

---

\* YAMASHITA, Yusuke 首都大学東京人文科学研究科 准教授 yamay@tmu.ac.jp

## (2) 五重の生活環境被害

それでもこの3年間、学術領域では震災・事故の検証は進められ、多種多様な調査研究が積み上げられてきた。社会学の領域では、他分野と比べても、とくに震災フィールドワークが盛んに実施されてきた経緯があり、被災地・被災者によりそう知見が蓄積されている<sup>3)4)</sup>。その中で明らかとなってきたのは、まず第一に本災害・原発事故の被害の大きさ、深さである<sup>5)</sup>。

福島第一原発事故では、警戒区域を設定した4町で当自治体に居住する住民・法人のすべてが長期強制避難を余儀なくされた。さらには計画的避難区域、緊急時避難準備区域に指定された市町村も実質的に全自治体ないしは全コミュニティ避難を経験している。これらにおいては「自然環境」「インフラ環境」「経済環境」「社会環境」「文化環境」の五重の生活環境被害が生じているという指摘もある<sup>6)</sup>。放射性物質による汚染のみならず、そのことによる長期広域避難によって、各コミュニティは、自らを成り立たせるために必要なもののすべてを一度失ってしまっており、本事故からの生活再建・地域再生はこの被害の重さを認識し、これらを回復するものとして出発しなければならない。

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

## (3) コミュニティ災害・ソサエティ災害の復興課題

以上をふまえれば、社会的には、次のように本震災による被害を表現することが許されるだろう。

本災害・原発事故では、社会の一部が壊れたというのにとどまらず、コミュニティそのものが、あるいはソサエティそのものが壊滅的な打撃を被った、そういった被害が生じているということである。このことを本稿ではコミュニティ災害、ないしはソサエティ災害という言葉で表してみたい<sup>7)</sup>。そして本災害のそうした特徴を押さえることから、その対応としての復興政策が構築され

るべきであると主張したい。

ここでいう「コミュニティ災害」とは、コミュニティの存続を揺るがすようなレベルでの大規模災害を指す<sup>8)</sup>。

もっとも、災害・事故による被害は本来、こうした数値のみで測られるべきではなく、その質的な意味が問われる必要がある。被害は人や建物だけに及ぶものではない。残された人々の心的衝撃の深さはもちろん、多数の成員や生活基盤を失ったコミュニティへの社会的影響にも配慮していく必要がある。そして今回の震災は、社会学の側から見れば、地域に展開するコミュニティや、自治体や産業社会が構成するソサエティまでもが強い衝撃を受けた点にその大きな特徴がある。

今回の地震により、最大で約40mの遡上高の津波が発生し、沿岸にある集落では、その大半の家屋が流されるといった事態が多数発生した<sup>9)</sup>。それどころか、岩手県大槌町や陸前高田市、宮城県南三陸町などでは、市街地のほとんどが流され、自治体の庁舎までもが流失し、職員や首長を失った地域もある。産業基盤もすべて喪失し、ソサエティとしての存立基礎までもが奪われてしまった。

戦後日本の災害では、95年の阪神・淡路大震災が約6千人の死者を出した最大規模であり、しかもこの場合、都市直下の断層によるものであったため、都心の壊滅という事態さえ生じた。しかし、それでも地震はすべて何もかもを壊滅させたわけではなかった<sup>10)</sup>。避難もまた、被災地周辺で行われた。これに対し、平成の大津波災害は、都市基盤を根こそぎ奪っただけでなく、本来避難先となるべき施設までも破壊し、津波を逃れた人々もその後、長期の広域避難を余儀なくされた。避難は被災地からできるだけ近くに、かつコミュニティごとにまとまることが理想だが、今回は市町村の域外にまで各自バラバラに避難する地域も多かった。

福島第一原発事故ではさらに事態は複雑である。福島県浜通り地域では、津波被害を受けた東京電力福島第一原子力発電所から20km圏内を中心に広域の住民に避難指示がなされた。そして実際に第一原発からは放射能漏れが生じ、1号機、3号機、4号機では水素爆発が発生、また2号機からは特に大量の放射性物質が流出した。そしてその後、放射性物質による汚染とともに、長期に

手つかずであったため雨漏りや老朽化が進み、家屋や事業所に多くの被害が生じた。だが、ここでも物理的被害だけに議論を終わらせてはならない。被災地では、自治体全域にわたる長期広域避難が行われたため、その生活基盤、産業基盤が広く壊滅した。既に避難から3年近くが経過し、避難先で生活再建を始めた被災者・被災事業者も現れており、再び同じ形で地域社会が再建されることはあり得ない。

それ故、現在は、原発避難者特例法によって形としてはそのまま残っている避難自治体も、時間の経過とともにもとの成員を失っていく可能性が高まっている。また福島県大熊町、双葉町では元の居住域のほぼすべてが帰還困難区域となり、原発災害はこうして、各コミュニティレベルでの被害をさらに越えて、地域の生活基盤・産業基盤をマネジメントすべき地方自治体までもが重大な打撃を受けた、社会の被害（ソサエティ災害）にまで発展する可能性がある。

こうした被害の実態をふまえれば、今回の震災・事故では、復興にこれまでになく長い時間がかかるのは当然でもある。また時間がかかる事によって現地再建できる被災者も限られ、人口のすべてがそのまま被災地に戻る事が難しくなる。利用できる土地も大きく変わった。こうした地域社会の存続を揺るがす重大な事態に即して、これまでにない新たな手法で復興政策が組み上げられる必要があるが、そうした政策形成のために十分な取り組み態勢が確立されていない。それどころか不十分な態勢のままに、被災地の将来にとって重要な復興政策が早々に決定されてしまっている。

#### (4) 回復論と支援論、そして復興論

第二に、災害・事故には被害があるとともに、そこからの回復過程が重要である。今回の震災でも人間の／社会の「回復力・復元力（resilience）」が確認された。さらにそれを支える支援の自生的な働きも様々に観察され<sup>11) 12) 13)</sup>、そこには民間による市民活動のみならず、新しい自治体間支援の動きなども報告されている<sup>14) 15)</sup>。

そして第三に、復興政策の実施について、被災地・被災者の側から見える様々な矛盾が指摘されている<sup>16) 17)</sup>。復興政策は本来、被害、回復、支援の現実に関わって、公的な対応として必要なものが必要な形で検討され、実施されるべきもの

である。しかしながら現状では、こうした被害や回復に関わる被災地の現状把握が不十分なままに政策形成が急がれ、予算が計上され、その実施が進められており、そのため、被害の実態にそぐわない偏った復興政策が実行され、場合によっては回復過程や支援過程に支障をきたす可能性さえ危惧されている。

#### (5) ターゲットの不明確さ、復興事業による地域破壊の可能性

現行では、原発事故においては住民の早期帰還政策が進められ、また津波災害においては大規模防災施設建設事業が進んでいる。これまでの調査研究の結果を総合すれば、これらの各政策は被災地・被災者の現状に沿ったものとはいえない。それどころか、各政策の目的に見合う事業に限定されて復興過程が形成されていることで（原発災害では除染とインフラ整備、津波災害では防潮堤建設と高台移転など）、被災者の選択肢は事実上せばめられ、被災地再生にとっての大きな足かせとなっている。

さらには政策・事業がきわめて単純化され、しかもいったん決定されるとその政策変更が難しいことから、被災者・被害者たちには、その政策に「のる」か、「のらない」かの二者択一が迫られており、政策は事実上そのうち「のる」被災者だけのためのものとなってしまっている。政策の示す選択肢はあまりに偏りが大きく、受益者はきわめて限定的になる可能性が高いため、現行の復興政策は実態にそぐわないどころか、政策のターゲットにも問題があり、それゆえ何のための、誰のための復興なのかがわからないものとなりつつある。そして、ただでさえ今後の人口減少が予想されている被災地で、復興政策の推進が人口減少にさらに拍車をかけることになり、復興政策に「のった」受益者にとってさえ、今後計画通りに復興が進行するかどうかきわめて疑わしい状況にある。復興事業の推進が現場の回復過程を阻害し、また場合によっては破壊し、実際の復興をはばむ可能性が大きい。

残念ながら、現在進められている復興政策にはここで指摘したような被害把握の十分な認識がなく、また回復に向かう地域社会に関する現状認識も欠如した中で、現実の復興政策が選択されている。さらに問題なのはそうした政策が、被災地の復興をさらに実現不可能なものにしつつある点である。本報告ではこの点について、福島第一原発事故に関しては帰還政策に、また大津波被災地域

に関しては大規模防潮堤建設問題に特に焦点を当てて、概観してみたい。

## 2. 福島第一原発事故の復興政策<sup>18)</sup>

### (1) 総論

福島第一原発事故被災地の実態と住民の避難は、2013年3月11日、原発から3km圏への政府の避難指示から始まる。翌12日には避難指示は20km圏まで広げられ、さらに15日には20から30km圏に屋内待避指示が出た。これらが同心円に設定されたのは、放射性物質の漏出のみならず、原子炉の爆発の危険性があったためと考えられている。4月22日には20km圏が警戒区域に指定され、屋内待避指示の区域は緊急時避難準備区域に再編、さらに西北50kmの方向（飯館村、葛尾村など）に計画的避難区域が設定された。このうち警戒区域は災害対策基本法に準じるもので、許可なく立ち入りは許されない、文字通りの強制避難地域となる。

この避難政策から帰還政策への転換は、当時の菅直人政権から野田佳彦政権へと移行する中で始まっている。2011年9月には緊急時避難準備区域が解除、12月16日にはいわゆる事故収束宣言が出されている。この収束宣言を受けて、帰還政策が本格的にスタートし（原子力災害対策本部「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」）、2012年3月末には警戒区域解除がもくろまれていた。しかし、避難自治体の反発などにあい、実際の警戒区域の解除は2013年3月末までずれ込んでいる（双葉町のみさらに遅れて5月28日解除）。今後は順に避難指示そのものの解除が行われていくことになる。

だが実際の帰還はきわめて難しいことが予想されている。既に指示解除がなされた緊急時避難準備区域においても、その後2年以上が経過しながら、実際には2割から3割しか戻っていないとされる。そもそも帰還の基準とされている年間放射線量20ミリシーベルトについては、低線量被曝がもたらす影響が専門家でも意見が分かれ、特に子どもの被曝については避けるべきだという意見があり、子どもを持つ者の帰還はきわめて少なくなる事が常識的にも予想される。そして、子どもやその親が帰還できなければ高齢者も難しく、全体として

実際の帰還者はかなり限定されると考えられる。さらにすべてが避難した上での帰還なので、たとえ上下水道などのインフラが復旧したとしても、店や病院などの生活サービスが元通りに戻る保障はなく、自分は帰りたいと考えても、周りの家々が帰らなければコミュニティが成り立たないという事態にもなっている。コミュニティ災害からの回復は、コミュニティが一体となって戻っていくことではじめて実現するが、現在の政策は除染とインフラ整備（加えて新産業による雇用の創出）を進めて帰還を促すだけで、コミュニティの再生は無策のままにある。

事実上避難者たちには、「被曝を覚悟で帰還するか」「自力で移住するか」の二者択一しかなく、このままで行けば、自力で生活できない人々だけが帰還を選択し、多くの人々は本来「償い」であるはずの賠償を手がかりに、避難先で自らの生活再建を試みるしかなくなっていく。この政策はこうして、帰還するもののみを選別して事業の対象としながら、帰還できないものを復興政策から排除することによって、被災者支援策としての意味をなさない政策になっている<sup>19)</sup>、問題はそこにとどまらない。もしこのままこのプロセスが進行すれば、被災自治体に残るのは社会的弱者だけということになり、自治体存続そのものが危くなる可能性が高いからである。このことは生活基盤を支えるソサエティの崩壊を意味し、帰還政策で帰還した人々さえ暮らしていけないという事態につながり得ることを示している<sup>20)</sup>。

こうして、現実には容易に帰還できない放射能汚染地帯へ帰還を促していく政策は、復興を支えるべき被災自治体にも破壊的な作用を与え、場合によってはこれを解体させる可能性がある。被災地再生のためには、帰還政策とは別の何らかのやり方が不可欠である。

## (2) 早期帰還が難しい理由

原発事故被害地域では、2013年5月までに警戒区域が解除され、避難指示区域の再編が行われた。そのうち避難指示解除準備区域、居住制限区域では、帰還にむけた準備が政策的に進められている。しかし、これまですでに避難指示解除となった地域でも、実際には多くの住民が帰還できていない（緊急時避難準備区域の川内村、広野町、避難指示解除準備区域の田村市都路地区など）。帰

還しない理由としては、一般に避難住民の低線量被曝に対する不安があるからとして理解されているが、その背後には多様な要因が絡んでおり、除染により線量が低下したからとあって、それで復興が進むという単純なものではない。

まず第一原発の状況について、様々な事故調査が示すように、いまだに明確なことは判明しておらず、廃炉の工程もきちんと確立されたものではない。大きな余震がきた場合の再事故の可能性も否定できず、帰還の強制は再被害を引き起こす可能性が捨てきれない。さらに被災地周辺には中間貯蔵施設及び管理型処分場の建設が計画されており、その取蔵過程では高レベルの放射性廃棄物を積んだ車輛が大量に地域を行き交うことが想定されている。これらはとくに第一原発周辺や現場へむかう幹線道路沿いの地域にあてはまるものだが、そこから離れた汚染地域においても、多様な問題が山積している。

そもそも肝心の除染について、目標とされた年間空間放射線量1ミリシーベルトの到達は難しく、先行して避難指示が解かれた田村市都路地区などでは、空間線量が高いまま、基準を個人線量へと変更することで帰還を実現することとなった。しかしながら線量計を着けた日常生活は現実的ではなく、帰還しても線量を測る人はほとんどいないだろう。さらに除染は森林等には実施せず、農地の土壌入れ替えも不可能なため、現地での生活には内部被曝の危険性が伴うものになることが予想されている。加えて、安全を過度に強調した早期のリスク・コミュニケーション政策が仇となって、政府や専門家への強い不信感が存在し、マスメディアから情報隠しに関わる報道が相次いで流れること<sup>21)</sup>からその不信に拍車をかけてしまっている。またそもそも、冒頭に指摘したように、5重の生活環境被害が発生しているため、たとえ除染が完了したとしてもそれだけで復興できるものではなく、現地での生活再建にはより多くの対応が不可欠となっている。

こうして現場の状況を考えれば、少なくとも被災地に子どもたちを居住させるわけにはいかず、また子育てのためには仕事が必要だが、廃炉ビジネス以外に確実なものはなく、子育て世代が帰還できなければ、たとえ「帰りたい」と考えている高齢者でも帰還が難しくなることは必然でもある。そして実際に帰ったとしても、5重の被害が生じているので、元通りに生活するのは容易ではない。にもかかわらず除染とインフラ復旧だけで帰還を宣言させ、これをもって

復興とする政策になってしまっており、被災地の受けた被害からの回復という点で大いに問題がある。実質的に、この早期帰還政策は、「被曝や孤立を覚悟で帰還するか」、「賠償や補償を失いながらも自力で移住を決意するか」の二者択一を被災者に強いるものとなっている。

### (3) 帰還政策の問題点

帰還政策は、これが推進されることで、他に可能な様々な対策の実施が阻害されるようにも作動している。今回の原発事故では被災者支援の核となる法律として「原発事故被災者・子ども支援法」が制定されているが、避難者の早期帰還が政策の前提になっているために、その内容が明確化できずにいる。

また帰還政策は賠償問題とも強く関連し、政府が帰還できると決めれば、被災者が帰還しなくても、賠償が打ち切れるものとなっており、すでに緊急時避難準備区域では賠償は終了している。しかし実際に帰還できる人は限られる上に、きちんとした対策なしに賠償や補償を打ち切れば「棄民」につながるとの指摘がある<sup>22)</sup>。そして、賠償が終了しても政府が行う被害者の生活支援までは人道的に外す事ができないため、事故で生じた被害者の生活を公的扶助で担うことになる構造が生まれつつあり、賠償打ち切りは棄民どころか自立できない人々を要支援者として国や自治体が大量に抱え込む可能性が高い。

また政策が早期帰還を前提としているために、早期帰還しない住民には自主再建の道しなくなり、復興事業の受益者になれないことも大きな問題である。他方で、被災者でなくとも、事故被災地に集まればその受益者となることができる政策にもなっており、この事業のターゲットには問題がある（例えば、被災地域で営業する場合のみ、手厚い産業振興策が受けられるなど）。帰還政策がこのまま進行すれば、結果的に、汚染された自治体の人口減少・高齢化を決定づけ、将来的には限界自治体<sup>23)</sup>を現出させることになるが、限界自治体は、財政的な安定を求めて最終処分場などの迷惑施設を積極的に誘致する自治体に転換する可能性も指摘されている<sup>24)</sup>。

なお長期間（5年以上）帰還が困難な帰還困難区域では、帰還しないことを前提にした移住支援も打ち出されているが、具体的な対策としては賠償を増額するなどにとどまっており、帰還困難区域の住民は、早期帰還出来ないぶん、選

択の幅が狭まっているというべきである。

このまま早期帰還政策を進めても復興政策としては破綻する。それどころかその失敗は将来の我が国に大きな負担をもたらす可能性が高い。早期帰還（第一の道）か、移住（第二の道）かを迫るものから、別の復興＝地域再生・生活再建の道が実現できるような政策を早急に構築する必要がある。

### 3. 巨大防潮堤問題

#### (1) 総論

岩手・宮城沿岸の津波被災地では、現在大規模な防潮堤の建設計画が進められている。今回津波被害を受けた被災地に50－150年に一度のレベルの津波に耐え得る防潮堤を建設するもので、この津波災害からの復興の中核をになう事業となっている。しかしながら、高さ5mから10数mの巨大構造物が予定されており、その大きさから問題性が広く識者の間で指摘されている。

本震災からの復興における防災の考え方については、2011年6月25日に発表された東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲慘の中の希望～」が基本となってきた。そこには、「地域づくり（まちづくり、むらづくり）の考え方」として「「減災」という考え方」が取り入れられており、「この「減災」という考え方に基づけば、これまでのように専ら水際での構造物に頼る防御から、「逃げる」ことを基本とする防災教育の徹底やハザードマップの整備など、ソフト面の対策を重視せねばならない」とされている。

こうした2011年4月20日から始まっていた復興構想会議の議論に対し、5月に始まる中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査委員会」では6月26日に中間とりまとめを行い、ここで「最大クラスの津波高への対策の考え方」（L2津波への対応）と、「頻度の高い津波に対する海岸保全施設等による津波対策」（L1津波への対応）とを区別する指針が示された。そして、L2津波に対しては「減災」で進めるが、L1津波については堤防などの「海岸保全施設等」による対策を引き続き行うことが示されている<sup>25)</sup>。そして7月8日、国による「設計津波の水位の設定方法等について」によって、防潮堤の設計の対象となる津波群が明治三陸地震、昭和三陸地震、

チリ地震等とされ、さらに津波の実績に十分なデータが得られないときは、シミュレーションを使うことも明記された<sup>26)</sup>。9月から10月にかけて、被災3県で海岸堤の高さが実際に検討され発表されていく。そしてこの海岸堤の高さの基準を受け、各地で震災復興計画が順に策定されていった。

問題は、こうして示された海岸堤の高さが、現地で行う復興対策のすべての前提となってしまったことである。それ故、2012年度から行われた住民向けの復興計画の説明会では、「「減災」を基調とした地域づくり」は事実上「防災を前提とした地域づくり」に路線変更されてしまっており、L1津波への防潮堤による対応が金科玉条とされて、東日本大震災前まで完成していなかった明治三陸地震レベルの津波に対応できる構造物の完成がもくろまれることとなったのである。またシミュレーションの結果が、例えば実際に明治三陸津波で被害のなかった地域にまで防潮堤の設置を義務づけるようなものにもなっており、加えてL1津波に対応する堤防と、L2津波の浸水地（東日本大震災での浸水地）の間の空間が、盛り土かさ上げなどの対応がない場合、災害危険区域（建築基準法）として指定され、住居の建築を制限することとなったため<sup>27)</sup>、L2津波の対応においても、事実上、「減災」は空論と化してしまった。重ねて今回の復興事業は2015年度中の完成が必要となっており、特に土地がなく、住宅密集地をかかえる被災地（都市部）にとってはきわめて実現の難しいものとなっている。

そのため、被災各地で防潮堤の必要性をめぐる様々な議論が起こったが、それらの議論の内容をふまえて整理すれば、巨大防潮堤を前提にした地域づくりには、次のような問題を指摘できる<sup>28)</sup>。

## (2) 巨大防潮堤建設をめぐる様々な現実的制約の存在

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

第一に、防潮堤の建設には、地権者の合意、土地の確保が前提だが、地権者が広域に避難し、土地所有の関係にも複雑な地域が多いため（特に浜の入会共有地など）、その整理に数年がかかると見込まれている<sup>29)</sup>。さらにこれだけの事業を各地で短期間になると、建設のための資材の確保、人材の確保が難しいだ

ろうと考えられている。また堤防後背地のかさ上げも完成には相当の年月がかかる。そしてその間に復興財源が使い切られてしまえば、事業が進行途中で中断となる危険性もある。

第二に、これだけ防災施設の建設に時間がかかれば、それを前提にしたまちづくりはさらに遅れるものとなる。産業復興は特に時間との勝負だから、防災の優先は産業再建にとっては強い足かせになってしまう。また、防潮堤に投入される資材・人材が、肝心の復興に必要な資材・人材を占有する可能性が高く、その高騰も問題視されている。さらにそもそも岩手から宮城北部にかけての沿岸地域は平地が少なく、その少ない土地を防災施設や災害危険区域に占有されれば、町や村そのものの存立が成り立たなくなる。こうして海岸防潮堤による防災を前提とした復興まちづくりは、肝心の町の復興を阻害し、場合によっては守るべき町そのものを破壊しかねないスケールを伴うものとなっている<sup>30)</sup>。

### (3) 政策内不整合の存在

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

第一に、巨大な構築物そのものが被災地の復興の妨げになることが問題視されている。被災地の多くが漁村・漁港であり、水産物の水揚げや加工を行う地域が多かった。被災者の多くが海とともに暮らす人々であり、海とのつながりがこの場に生きることと深く結びついている。加えて海水浴場や民宿経営など、海を観光・交流の場として生業を営んできた地域も多く、近年さかんに海岸や港を観光地として活用する事業も進められてきた。このことから、沿岸地域においては、暮らしの手段としての海が見えない景観となることを強く恐れている。

さらにこの点は第二に、巨大防潮堤の建設は環境破壊につながる。生態系の破壊、景観の破壊はもとより、今回の津波で再生した海辺の再破壊も問題視されている。このことは、環境の保全を理念の軸の一つとして取り入れた現行の海岸法や河川法の考え方に矛盾し、さらにはこうした現行法に則って進められている各省庁の復興施策（環境省のグリーン復興や国交省の「河川・海岸構造物の復旧における景観配慮の手引き」など）とも不整合をおこしている<sup>31)</sup>。

そして環境の重視は、第一の点——一次産業（とくに漁業）や観光業——との関連でも重視されるべきだが、現行ではこれらの生業が、災害そのものではなく、その後の防災事業の実施によってその存在基盤を奪われる危険性があることにも留意したい。巨大な防災施設は、必然的に景観を破壊し、生態系を破壊することにつながるから、十分な検討を経ずにこのまま事業を強行すれば、今後重大な人権侵害として問題化する可能性さえある。

こうして、防災事業が環境を破壊し、生活再建・産業再建を阻害する可能性があり、しかもその事業が復興の前提となっているというきわめて矛盾した事態が生じている。防潮堤は防災を進めるための選択肢の一つだが、これをすべての前提にしたために、そもそもの復興政策として整合性を欠いているのは明らかである。

第三に、こうした巨大公共事業を選択するにあたっては、各種現行法のどれもが住民の参加や合意の手続きを必要としているが（例えば、海岸法、河川法）、今回の震災復興にあたっては、既存の防潮堤を拡張する場合であっても「災害復旧」として扱い、住民合意やアセスメントは不要のものとして進められている点にも問題がある<sup>32)</sup>。構築物の巨大さをふまえれば、こうした当然の手続きなしに事業を進めることには常識的にいって大きな問題性をはらむ。

第四にコスト面の問題がある。現在計画されつつある防潮堤が、すべて事業完了まで財源が用意されているわけではない。復興財源については被災地以外での転用も目立ち、また事業が遅れば、事業の年限となる平成27年度以降の配分はきわめて限られたものになる。そのため、着工してもどこかで予算がなくなり、中途半端な人工構造物や空き地が残るのではないかと危惧される。

巨大防潮堤はまた、完成後、それを既存の自治体で維持することになるが、防潮堤は居住地域を限定し、産業振興のあり方を狭めるので、産業も人口も大幅に縮小した地域でハイスペックの施設を維持しなければならないという困難を抱えることになる。

第五に、事業のターゲットに問題がある。そもそも住民参加や合意の手続きが不明瞭であり、また長期の時間がかかることから、防潮堤を建設してもその受益者がどれほどいるのかという問題が発生しつつある。現地では、誰を守るための防潮堤なのかという問いに対して、万が一高齢者などの社会的弱者がい

て自力で逃げることができない場合もあるとの反論も示されているが、現状では防潮堤の内側は災害危険区域として指定されるため居住はできないことになっている。このまま進めても受益者はほぼいないだろうという事業さえ現れ始めている。

以上はおもに防潮堤の建設をめぐる問題点だが、この他に、土地かさ上げや、高台移転を含む防災集団移転事業などが、それぞれに不整合を抱えたまま計画・実施されている。これらをすべて実現するためには相当の作業が必要だが、甚大な被害を受けた地域でその労力を確保することは難しい実情がある。しかもすべての労力が防災に向けられると、本来振り向けるべき産業振興やコミュニティ再生に手が回らないことになる。巨大すぎる無理な防災公共事業が、被災地の回復過程に甚大な悪影響を及ぼす可能性が非常に高い。

#### (4) 防災政策としての矛盾

そして何より巨大防潮堤の建設は、防災政策としても矛盾をきたしている。

すでに各研究が明らかにしているように、今回の震災でも、防潮堤だけでなく、避難をうながす文化や行動があってはじめて、人の命は救われたのである。防災には、コミュニティや文化、教育が不可欠である。ハードな施設への過信が被害を拡大させた面も指摘されている<sup>33)</sup>。このことは今回広く認められつつある事実である。

今回の震災復興の総合的なビジョンは、東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(平成23年6月25日)にまとめられており、ここでは今回の復興の中の防災政策は「減災」の考え方を取り入れるとしていて、この事実と合致する。しかしながら、中央防災会議のL1・L2の議論を経て、現場では事実上、減災を行うためには、まず先に防災ハードの整備を完成させなければならないという事態になっており、政府の進め方としても論理的に不整合がある。このままではせっかくの減災の思想がいかされることなく、実質的に防潮堤だけが命を守る手段とされてしまい、被災地の経験からも矛盾する。それどころか、大規模防潮堤事業の遂行は減災の基礎となるべきコミュニティまでも破壊し、今後の被災地での減災の実現を根本から断ち切ることにつながるだろう。

次の防災政策の前提となる「減災」の考え方からすれば、防災を担うのは本来、現場にあるコミュニティに他ならない。そのコミュニティが過酷な災害によって存続の危機に陥っている中で、そこに過度な防災施設の建設を強いることは、防災によってコミュニティを殺すことさえ意味しかねない、そんな事態になりつつある。国・県には本来、「減災」を前提に、被災したコミュニティの回復をまずは最優先して、無理のない防災を計画する責務があったはずである<sup>34)</sup>。しかしながら、防災を絶対視することで、津波被害で痛めつけられているコミュニティの再生を阻害して減災を担う主体そのものを破壊し、場合によっては防災で守るべき社会さえ解体させてしまう、そんな矛盾さえ、巨大防潮堤の強要ははらんでいる。

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

#### 4. 防災至上主義と復興至上主義の生成——その回避のための条件

##### (1) ボタンの掛け違い？

以上、二つの事例に共通する問題点を抽出すれば、次のように整理することができよう。復興をめぐる、ある方向性のみが過度に強調され、そのことを軸に政策が偏向して構築されることによって、現実の復興そのものに障害を来すようなプロセスが生まれている。原発事故被害地域では、簡単に帰ることのできない場所への帰還政策が進められ、津波被災地ではとても現実的ではない巨大防災施設の短期完成がめざされることによって、これらが本来目標としているはずの被災地復興にとって、復興政策がかえって大きな障害となってしまっている。ある側への政策偏向が、本来できるはずの別の政策形成を遮っており、コミュニティ災害による深い傷を復興事業そのものが押し広げ、コミュニティの存立条件をさえ破壊して、コミュニティの崩壊、さらにはこれらのコミュニティをもとに構成されていたソサエティの解体をも帰結する可能性がある。結果として復興事業が復興を妨げ、むしろ被災地を破壊しつつあるという

ことになっている。

問題は、こうした状態がなぜ起きたのかである。いずれの災害においても、多くの人々が、「ボタンの掛け違い」と表現する。ではその掛け違いはどのように生じたのか。そしてそれは修正可能なのか。ここではこの事態がなぜ起きたのかを考えることで、この問いに答えていくことにしたい。

## (2) 大津波・原発事故パニック

復興政策は本来総合政策であるべきであり、一面的であってはならず、環境条件等様々な制約とも整合したものでなければならない。そしてそのためには、政策としての総合性が重要であり、社会やコミュニティを成り立たせている条件との整合性、被害の実態との整合性、さらには受益者となるべき住民の意向や意見、そうしたものをふまえて立案されねばならない。そして2000年代までには、そうしたことの必要性は国民のコンセンサスにもなっており、環境(条件)への配慮や住民参加は、法制度にも組み込まれてきた。にもかかわらず、なぜこうした手続きを簡単に飛び越して、政策の決定・事業の実施が急がれたのか。社会的には、この震災を前にして生成したある種のパニックを読み解くことで理解可能なものとする。

東日本大震災・福島第一原発事故は、その強い衝撃が日本人全体に心的パニックを引き起こした。それは国民のみならず、政府関係者や関係省庁においても同じであった。そしてこのことから当初、この事態を冷静に見極め、未来を予測して、的確に政策形成できる状態に、この国の中枢はなかったように思われる。だが、その時期に今の復興政策の方向性は決められてしまった。この時の議論の流れを今振り返れば、次のようにまとめることができるだろう。

まず原発事故被害地域では、状況がやや落ち着き始めた2011年夏頃、メディアで目立った避難者の声は、「いつ帰れるんだ」「はやくふるさとに戻してくれ」だった。これは特に避難所や仮設住宅で暮らす高齢者たちの意見であったといえる。「我々が帰らなければ地域はなくなってしまふ。」「避難を続けることでかえって健康がむしろ悪くなっていく。早く戻してくれ。」という声もあった。またこのままでは自治体存続は危ういと感じた首長たちもおり、こうした声と同調した。この初期の「早く帰してくれ」という声への反応が、現在の

帰還政策につながっていると考えられる。

しかしながら、こうした声は、2011年秋から始まる一時帰宅を経て急速にしばんでいった。現地の放射線量の高さをふまえ、子どもや若い人々が現実には帰れない（帰らない）ことが分かってくれば、高齢者自身も「帰りたくても帰れない」ことは理解されてくる。しかしこの時までには現地への早期帰還が復興の至上命題として機能し始め、それ以外の可能性が排除されるほどになっており<sup>35)</sup>、(当面)帰還しないことへの対応はまったく無策のままになってしまった。

津波被災地では別の論理が展開していた。こちらでは、当初大規模な津波を前にして、「二度とこんな目に遭いたくない」「津波は怖い」という感情が強く表現されていた。また防災を司る行政や専門家の関係者には、約2万人の死者・行方不明者を前にして、「なぜ想定外ですましてしまったのか」「二度と津波で人が死んではいけない」という悔恨が渦巻いていった。今回の津波被災地の防潮堤問題で、その高さの引き下げにもっともかたくなな宮城県知事・村井嘉浩氏が示す様々な発言も、こうした文脈で考えれば理解可能なものである。当時の知事には、そこに過失はなかったにしても、これだけの死者を出してしまった責任がある。そしてその責任に応える最低限の対応として、L1津波に対する防潮堤建設が選ばれているのだということができらるだろう<sup>36)</sup>。

しかしながら、1年たち、2年もたってくれば被災地・被災者も回復する。また復興全体のあり方もふまえて、地域の将来も議論されていくようになる。言説は落ち着き、被災当時のことを振り返りながら、防災そのもののあり方さえ問われるようになる。そして事実、この津波を振り返ったとき、必ずしも防災施設がすべてを守ったのではないということも実感しはじめ、言葉としても表現されるようになっていく。そしてそれはしばしば、その時その場で修羅場をくぐり抜けた人たちであり、さらには身内や親しい人を失った人たちでもありそうだ。しかしその時には、防災至上主義が政策を決定し、自分たちの声が政策に入り込む回路は失われてしまっていた。

なお、これだけ政府や自治体（県）を急がせた背景に、マスメディアが「復興が遅い」ことをことさら問題にし、世論がそれを後押ししたことも強調しておく必要がある。これもまた国民のパニックの一側面であった。こうして強く国民全体の意向を受けながら国の復興スキームは決定されていき、かたや何が何

でも被災地に急いで帰って復興せよという「復興パターンリズム」が現れ、他方で何が何でも津波から命を守れという「防災パターンリズム」<sup>37)</sup>が生じて、復興の方向性を強く規定してしまった。被災地・被災者の回復を助けるはずの復興政策が、初期のパニックに引きずられたために、現実の被災地の状況には適合しない、むしろ被災地の復興を破壊するような復興政策が展開されることとなったのである。

### (3) パターンリズムを回避するための条件

コミュニティ災害は、その被害の深刻さから、一方で社会を統合し、新しい社会のあり方を実現していく機会になる。このことは社会学ではしばしば論じられてきた<sup>38)</sup>。他方でこうした巨大災害は人々にパニックを引き起こす、これもまたよく知られている法則である。あの時の日本社会は表面上は冷静に見えても、その場その場の判断には過剰な反応が織り込まれていた。それが今、復興パターンリズム、防災パターンリズムとして、被災地の前に大きく立ちかはかっている。そしてこのうち防災パターンリズムについては、その後、南海トラフ地震の予知などを通じて、太平洋に面する多くの自治体が戸惑いをもって直面しつつあるものでもある。この状況を回避するために、いったい何をどのように考えていく必要があるのだろうか。ここでは、次の3つの条件を示し、この問いに答えておくことにしたい。

第一に省庁間の関係を越えた総合政策の形成が可能になること。第二に、国、地方自治体、住民の関係が適正なものになること、要するに自治が形成されること。第三に、科学の政策への適切な応用である。ここでは、これらをふまえて、次の3つの条件を示す。

第一に、今回の被災地において生じている二つのパターンリズムがもたらす罨を、多くの国民がこの事態を十分に理解することで、この震災復興の中からしっかりと取り除いておくことである。

被災地で生じている政策の強制は、今後前例として全国に波及する可能性がある。そのためにも、被災地支援や復興に関わっている人々は、できる限り感情的、価値論的に議論することを避け、冷静に、そして論理的に事態を解明し、あるべき合理的な解決策を見いだしていくこと、そのための条件を整えること

に全力を傾ける必要がある。そしてその際に、政治の役割は重要であり、またメディアと世論の協力が不可欠となる<sup>39)</sup>。今回の不幸は、あまりに大きな衝撃がメディアを通じて全国を駆け巡り、そこに放射能への恐怖や首都圏での計画停電なども折り重なって——さらにそこには国家の危機まで潜んでいた——政治やメディア、世論そのものがパニックを起こしたことにある。パニックが収まった後、今は逆に、メディアや世論、そして政治が、被災地の側に立って冷静にその復興を考え、支えていくことが求められる<sup>40)</sup>。

第二にそのためにも、適切で合理的な判断ができるよう、政策形成の場を、様々な人々の声に耳を傾け、また多様な科学領域と自由にコミュニケーションできるものにする必要がある。事態に関する大切な情報は、時間のプロセスの中では遅れて出てくる。

今回は政策が急がされ、ごく一部の情報や偏った科学的知識に基づいてその方向性が早期に決定されてしまった。いったん決まったことを既定路線とすることなく、柔軟に様々な知見を取り入れ、適切な科学的専門の見解に基づいて政策内容を軌道修正できるかが問われている。それにはおそらく、現在の政府の復興関係の機構のあり方が問い直されていく必要があるが、そもその現場である県・市町村などの自治体においても、再帰的な政策形成プロセスが実現されるよう、その財政や事業採択のあり方、あるいは組織体制や専門家支援、住民自治のルートなどにおいて、無理のない効率的な形が実現されるべく、様々な変革や工夫が引き続き導入される必要がある。

そして第三になんといっても、住民の意向が政策形成にきちんと生かされる仕組みを再建しなければならない。しかしまたこの問題は、一筋縄ではいかない複雑な困難性を抱えており、そのあるべき方向を示すのは容易ではない。この震災の中で筆者が気づいた論点を、津波・原発事故それぞれの事例から示しておくにとどめたい。

まず防潮堤の問題について、巨大防潮堤の必要性については「命と財産を守る」ためとされてきた。しかしながら、被災地の議論の推移を見ると、この命や財産には、被災地に暮らす人々のものだけでなく、国民全体の命や財産が含まれているようである。例えば財産も、被災地の住民の財産と考えるのが普通だが、ここには公共物も含まれているとされる<sup>41)</sup>。そしてその根拠として、

国の財政で行う復興なのだから、国民全体のためのものでなければならないという論理さえ働いているようである。しかしながら、そう議論してしまえば、「その地で暮らす当の命や財産はどうあれ、国家のために防潮堤を作ります」と言っていることになり、本来の防災や災害復興の目的を大きく外れることになる。防災は広く国民のためである前に、まずはそこに暮らす人々のためのものである。だからこそ住民は、土地の減歩をはじめ、様々な負担にも耐えるのである。もしこれを国民のため、県民のためということにするのなら、このまま災害復旧のスキームで進めるのはどう考えても乱暴だろう。新規の施設と同じように当然、アセスメントや住民参加の手続きが必要となる。おそらく現在の事態はそう判断できるところにある。関連する研究者の早急な検討をお願いしたい。

原発事故についても、同様に矛盾した事態が潜んでいることを記しておこう。帰還政策は一見、被災した住民全体をターゲットにしているかのように展開されている。しかし実際に帰還政策が進めば、復興政策は帰る住民たちだけのものになり、加えて、元は住民ではなかった人でも、新たに被災地に入り込めば、これもまた復興政策を享受する人間になる。そして自治体の側もその存続を考えれば、住民の数の確保が至上命題となり、住民は必ずしも被災者である必要はなくなっていくことになる（事実そうした言説が既に始まっている<sup>42)</sup>。こうして復興から多くの被災者がこぼれ落ちることになるが、そうした復興施策が許される根拠もまた、復興を進める財源は各自治体が用意したものではなく国が用意したものであり、その恩恵は被災地住民だけでなく広く国民に開かれるべきものだからということになりそうだ。だがそれでは何のための復興なのか。被災者のため、被災地のためとして、巨大な復興財源の確保を認めたあの時の一般の国民感情からすれば、全く許容できないような事態が展開している<sup>43)</sup>。

#### (4) 住民と土地、自治をめぐる問題の露呈

この第三の点については、さらにもう少し論を広げておきたい。なぜこうした錯綜した事態が生じるのかを考えたとき、そこには現行の制度における、住民と土地、自治体の関係に何らかの根源的な欠陥があり、その欠陥が、こうしたコミュニティ災害が生じたことで、新しい状況がもたらす圧力に耐えきれず噴出してしまったのだということができそうである。

災害と復興はそもそも土地に生じる問題だから、当然そこで、土地に関わるハードな改変は大なり小なり復興の第一の要素となる。その際、土地にはコミュニティ（村、町、都市）が張り付いており、このコミュニティとの関係抜きに土地の改変を行うことは本来できない。そしてそもそもコミュニティがあるからこそ、その土地の復興も必要となってくるのであり、そしてこれまでの災害であれば、この土地とコミュニティの関係、さらにはそこに暮らす住民との関係は自明だったから、このことは問題にもならなかった。しかしながら、未曾有のコミュニティ災害を前にして、この関係がもはや自明視されなくなっているのかもしれない。そこから「復興」も、その地の被災者だけの問題にとどまらず、国の復興問題として認識されつつあるのかもしれない。例えば今回の遺体確認の困難さなども——昼間の災害であったこととも関係するが——既に人が地域にとらわれず広域に日々流動していることを反映しており、「住民」概念が曖昧になりつつあることを如実に物語っている。

むろんそうはいつでも、被災した各地でも人々は回復し始め、新たなコミュニティの再統合に向けて、「住民」のつながりは再形成し始めてもいる。とはいえまた、あまりに大きな被害によって人々は3年たった今も広域に避難したままでもあり、また多様な支援が地域外からも入り込んで、被災地の「住民」概念はたえず揺らぎ、復興政策の意義は時間の経過とともにさらに転換しつづけている。

いまや国の進める復興政策は、その財政的根拠をもとに、人々の流動性の事実をふまえて、コミュニティの解放化を要請する、そんな事態が生まれ始めているかのようなのである。今のままの政策が展開すれば、この地のコミュニティは政策の介入によってその殻を壊され、そこに根ざす資源の全面解放化を余儀なくされるだろう。住民に限らず、資本の動き方ももはや流動化し、グローバルにさえなっているのだから、原理上、日本の端っこにある場所でさえ、そこに利権があれば様々な人・資本が入り込むことが可能になっている。そして原発事故地は世界でも数少ない放射能汚染地域であり、また太平洋沿岸の被災地は有数の漁場と港を抱える地域であったから、その利権を、災害前にそこにいたからといって、その人々だけで占有しているのはおかしいことであり、広く国民全体にその利用は認められるべきだ——そんな議論さえ起き得るのかもしれない。

ない。

だがコミュニティは、人々がただその土地に張りついているだけのものではない。人々は互いに関係し合い、またしばしば支え合い、一体となっており、そしてそうした人々が土地の資源を暮らしの糧として活用し、生計を立てているのである。そしてこのようにコミュニティと土地と人がつながることによって、その土地がもつ暮らしの資源は枯渇せず、また流動化せず守られ、長期にわたって維持管理されてきた。明文化されていないとはいえ、こうしたことがその地の「住民」である本来の条件であったはずである。

そして、こうしたコミュニティの環境条件を整え、そこに暮らす住民を統治し、法人や組織の作動を実現し、社会参加や自治を促して、より広い社会に人々をつないできたのが自治体であった。地方自治体はだから、決して国家の行政末端機構ではなく、そこに暮らす人々から見れば最小限の社会（ソサエティ）であり、そしてソサエティはコミュニティが成り立たなければ成立しないから、コミュニティの存続危機に際して、ソサエティはそれを避けるために、どんな状況であれ、これを守る方向へと自治を起動させようとするのである。今回もそうした展開を各自治体の動きには如実に観察することができた。だが今回の復興政策はもしかすると、この事態の大きさに対応すべく国や県があまりに前面に出てしまったために、かえってそれがコミュニティを解体し、住民を雲霧消させ、自治体の崩壊をさえもたらす結果につながりつつあるとも読み取れそうだ。

もし災害が、こうした土地にくっついたコミュニティやソサエティをリセットし、この土地を全国民へと、あるいは世界へと解放するきっかけになるとすれば、それは我が国において新しい事態の展開を示すものとなるだろう。そしてこれは、現場の価値観とは合わないし、多数の国民の感覚としても違和感のある展開となろう。

だとすればおそらく、土地、自治、住民に関わる制度的な関係が、国民・国家やグローバリズムの変化の中で実態に合わなくなり、矛盾を露呈し始めていること、そこに潜む何か十分に見えていない欠陥が表面化してきていることを示している。現実と制度の間で、あるいは価値と実際の制度の作動の間で、政治的、行政的、あるいは法的な矛盾が生じている可能性が高い。だが筆者はその専門

ではなく、それが何かを明示できない。問題提起にとどめたい。

#### (5) 気仙沼防潮堤を考えると、とみおか未来会議

以上をふまえれば、今回の被災地で行われていたいくつかの住民自治をめざす試みは、注目に値するものである。最後にそうした事例を紹介して論を閉じたい。

福島県双葉郡富岡町では、NPO団体「とみおか子ども未来ネットワーク」が、自分たちで行ってきたタウンミーティング事業の内容をふまえて、国、町役場との対話の機会を設けた(2013年2月11日「とみおか未来会議」)。この会合は、社会学広域避難研究会などの専門家の協力を得たものであり、それまで不十分であった避難住民と町長・議長(ともに当時)との対話を実現し、町民同士の相互理解に寄与するものとなった。他方で、話し合いの場に国の参加はなく、政策決定への住民参加の回路が事実上失われていることもさらけ出した。直後に警戒区域が解除され、避難区域の再編が行われたことも象徴的である<sup>44)</sup>。

防潮堤問題では、宮城県気仙沼市で行われていた討議の試み、「気仙沼防潮堤を勉強する会」の活動が重要である。防潮堤に対し反対・賛成ではなく、まずは市民が十分に防潮堤について知るべきという議論で始まったこの活動は、防災やまちづくりの専門家のみならず、宮城県、気仙沼市・気仙沼市議会、さらには国会議員、中央防災会議の関係者も含めて、防潮堤をめぐる論点を短期間に洗い出すことに成功している。市民からの数多くの質疑が積み重ねられることで、建設に至る経緯や、県が進める防潮堤計画がもたらす問題点、さらには代替案の提示、そのメリット・デメリットなども明示された。にもかかわらず、知事が「基本的な計画変更はない」と主張したことで議論がフリーズしてしまい、せっかくの討議の試みが不完全燃焼で後味の悪い結末になっている。だが、これを知事の判断が悪いという形だけで問題にすべきではないかもしれない。そもそも災害復興をめぐる国、県、自治体の関係は今のままでよいのか、さらには自治体の住民とは誰で、災害復興事業の受益者は誰であるべきなのか。そして住民・土地・自治の関係とは本来いかにあるべきなのか。そうした問題とともに解かれねばならない問題である。そして、こうした問題はこの議論の中でも噴出してはいたにもかかわらず、その答えへの手がかりもないままに終了してし

まっている<sup>45)</sup>。

こうして東日本大震災・福島第一原発事故をめぐる事態は、既に災害・事故が収まっているとは言い難く、いまだに矛盾を広げ、新しい問題が展開を提起している状況にある。この新しい事態に対する適切な政策形成過程が早期に起動することを願ってやまない。

## 注

- 1) 本稿は2014年3月に着手し、同年11月30日に脱稿したものであり、事実関係等当時のままである。内容は、当時検討中の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（震災再建分科会）の提言案のうち、筆者が関わった部分を筆者の意見として抜粋したものと、拙稿「東日本大震災・福島第一原発事故における地域再生の課題と住民 コミュニティ災害への社会学的考察」『被災自治体における住民の意思反映——東日本大震災の現地調査・多角的考察を通じて』日本都市センター、2014年、91—116頁）を組み合わせたものである。地域社会学会第39回大会シンポジウム「災害復興のビジョンと現実——ポスト3.11の地域社会学を考える」で報告し、また『地域社会学会年報第39号』にその概要も掲載した。
- 2) 麦倉哲、2013、「被災状況調査から見えてくる地域防災の問題点と今後の課題－岩手県大槌町を対象とした参与型調査から」地域社会学会研究例会報告、2013年1月14日、立命館大学。
- 3) 日本社会学会『社会学評論』編集委員会、2013、「特集「東日本大震災・福島第一原発事故のフィールドを読み解く」にやせて（解題／参考文献）」『社会学評論』第64巻第3号、330－341頁。
- 4) 「研究成果一覧」『災後の社会学』vol. 1（震災科研プロジェクト2012年度報告書）、科学研究費補助金（基盤研究A）「東日本大震災と日本社会の再建－地震、津波、原発震災の被害とその克服の道」。
- 5) 山下祐介・三上真史、2013、「津波被災地の社会的被害の分析と課題——岩手県野田村の事例から」『地球環境』vol.18、75－84頁。
- 6) 船橋晴俊、2014、「生活環境の破壊」としての原発震災と地域再生のための「第三の道」『環境と公害』岩波書店。
- 7) ここで、コミュニティとソサエティについては次のように使い分けをして議論を進める。コミュニティは、各地に展開する人々の、あるいは家々の織りなす関係性の総体であり、全体として一つの集団と見なせるものである。日本社会の中では、ムラ（集落）やマチ（町内）を想定しておきたい。地縁を契機とし、ある地域に地形的にまとまって成立している生活共同体としての社会関係の結合体である。これに対しソサエティは、そうしたコミュニティや、コミュニティと一部混在しながら作られる経済・産業関係、あるいはこれらを制度的・法的に司る地方自治体及び議会機構、またこうした公共団体に関係する各種の機

- 関・機構・組合・集団（生活産業インフラや計画に基づくもの、医療・教育・交通・防災装置等）などを具体的には指す。視点をかえるなら、ソサエティはコミュニティの成員を国家や市場と結びつけるところに成立している地域的まとまりということにもなる。
- 8) 被害の範囲（衝撃の及ばず範囲）による災害分類は、A.H. パートン以来のものである（パートン、『災害の行動科学』学陽書房、1969 = 1974年）。なお筆者は長崎県雲仙普賢岳噴火災害や阪神・淡路大震災を研究した際に、これらの災害を「コミュニティ災害」という語で検討したが（山下祐介「コミュニティ災害の社会学的意味」社会分析23号（1995年）、59 - 74頁）、本稿は東日本大震災の経験を踏まえて、この問題を改めて考察するものである。
  - 9) なお、昭和三陸津波など、過去の災害で高台に移転した地域は、津波災害を免れている例が多い。
  - 10) 例えば神戸市庁舎は旧館は壊れたが、本庁舎は無事だった。
  - 11) 菅磨志保、2012、「災害ボランティアをめぐる課題」関西大学社会安全学部編『検証東日本大震災』ミネルヴァ書房、236 - 252頁。
  - 12) 関嘉寛、2013、「東日本大震災における市民の力と復興——阪神・淡路大震災／新潟県中越維新後との比較」『東日本大震災と社会学』ミネルヴァ書房、71 - 103頁。
  - 13) 似田貝香門、2012、「〈災害時経済〉とモラル・エコノミー試論」『福祉社会学研究』福祉社会学会、9号、11-25頁。
  - 14) 横田尚俊、2012、「自治体間支援と地域社会——多様な経験とそこから見える可能性」地域社会学会研究例会報告、2012年10月6日、明治学院大学。
  - 15) 平井太郎、2013、「広域災害における自治体間支援をめぐる社会学的課題 - 経験知と寄付金によって開かれた可能性」『日本都市学会年報』VOL.46: 160—169頁、日本都市学会。
  - 16) 佐藤彰彦、2013、「原発避難者を取り巻く問題の構造——タウンミーティング事業の取り組み・支援活動からみえてきたこと」『社会学評論』第64巻第3号、439—458頁。
  - 17) 「避難から帰村／移住へ——原発事故と津波による被災からの復興の思想と現実」地域社会学会第38回大会シンポジウム、2013年5月12日。
  - 18) 以下については、山下祐介・市村高志・佐藤彰彦『人間なき復興』明石書店、2013年も参照。
  - 19) 2013年12月20日に原子力災害対策本部が発表した「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」では、「早期帰還支援と新生活支援の両面で福島を支える」ことが示され、ようやく帰還しない住民への支援も視野に入ってきたように見える。ただし帰還しない住民への支援は、特に帰還困難区域の住民に限られるような記述にも見え（とはいえ、「帰還困難区域等」と含みはもたせている）、なにより支援といっても結局は賠償の追加にすぎず、生活再建 = 賠償の図式も崩されていない（賠償と生活再建の違いについては、前掲の山下他『人間なき復興』も参照のこと）。さらにはこの新たな政策が、さらなる避難者の分断につながるという声も現場では大きく、今後、実際に避難指示区域が解除されるならば、その前にこそ、原発事故子ども・被災者支援法の内容や、「避難する権利」の内実がしっかりと具体的に議論されていく必要があるだろう。
  - 20) この点についてはさらに、危険自治体の形成可能性も見逃せない。山下・市村・佐藤前掲

書第4章を参照。

- 21) 2014年3月25日毎日新聞, 原子力規制委員会で個人線量測定結果の未公表。
- 22) 関西学院大学災害復興制度研究所, 2013, 『震災難民－原発棄民 1923－2011』。
- 23) 大野晃, 2005, 『山村環境社会学序説』農文協。
- 24) 山下祐介・市村高志・佐藤彰彦, 2013, 『人間なき復興 原発避難と国民の「不理解」をめぐる』明石書店。
- 25) ただしここには「海岸保全施設等の整備の対象とする津波高を大幅に高くすることは、施設整備に必要な費用、海岸の環境や利用に及ぼす影響などの観点から現実的ではない」ともあり、堤防の高さへの配慮が求められてもいる点には注意したい。
- 26) ただしここでも、堤防等の天端高については、「海岸の機能の多様性への配慮、環境保全、周辺景観との調和、経済性、維持管理の容易性、施工性、公衆の利用等を総合的に考慮しつつ、海岸管理者が適切に定めるものであることに留意する」とされ、算出された高さだけで設計されることのないよう、抑制した表現になっている。
- 27) 付け加えればさらに、防災集団移転事業の適用による高台移転が行われる際に、周囲に十分な土地がない場合には、海岸から遠く離れた山中への移転となる地域があるが、その場合、あまりに海岸から遠く、また事業に時間もかかるため、既に実際に集団移転する戸数がきわめて限定されたものになることが予想されている(阿部晃成「復興計画がささげる故郷の未来 石巻市雄勝地区の高台移転問題」現代思想41巻3号(2013年)、86－96頁など)。またそれだけでなく、移転した跡地も災害危険区域に指定されることから、事実上、L1津波対応の堤防の内側には守るべきものが何もないような事例も生じている。今後、防潮堤建設が進むにつれ、その意義が問い直される事業は少なくないだろう。
- 28) 以下の論点は、筆者が調査及び聞き取りをした、岩手県野田村、陸前高田市、宮城県気仙沼市、南三陸町、石巻市の関係者からのものである。なお特に、宮城県気仙沼市ではこの問題は公開で広く議論された。「気仙沼防潮堤を勉強する会」(後述)のホームページも参照。
- 29) 麦倉哲・吉野英峻「岩手県における防災と復興の課題」社会学評論64巻(2013年)、402－419頁。
- 30) それゆえ、防潮堤の建設を推進する側の住民の意見も、「安全な地域が欲しい」というよりも、しばしば「防潮堤を急いで早くまちづくりに入らなければ、復興ができなくなる」という形になっており、防潮堤の必要性を必ずしも主張するものではない。
- 31) 横山勝英, 2013, 「津波の海とともに生きる——気仙沼舞根湾での取り組みから見えてきたこと」『会誌ACADEMIA』140号, 1－19頁。
- 32) 谷下雅義「防潮堤と三陸海岸地域の再生」Web Planner 日本都市計画家協会ホームページ(2013年)。
- 33) 田中重好, 2013, 「東日本大震災を踏まえた防災パラダイム転換」『社会学評論』64巻第3号, 366－385頁。
- 34) 例えば岩手県陸前高田市では、「防潮堤を作る前にまずは避難路が必要。でないと次の津

波がきたときに一体どうするのか」と、今現在の津波対策の不安を口にする住民が少なくないという。まずは避難路や避難先の確保、避難施設の設置を進め、早急のできる減災策を行って、その上で防潮堤建設のような防災施設の有無やその大きさが問われるべきなのだろう。理想的にはこうして、防潮堤の高さはその地のできる減災のあり方を反映して決められるべきだが、今回は逆に防潮堤の高さが減災の実質的な要・不要を帰結することになりそうである。

- 35) 専門家の間では当初からできないとされていた年間1ミリシーベルトへの除染も、こうした復興パニックの中においてみれば、なぜそんな無理な政策を閣議に国が遂行したのかは理解できる。だが結果として、「現実にはできないことはできない」といわざるを得ないことになり、それが2013年末に行われた空間放射線量から個人線量への基準の転換なのであろう。これも政府の無責任といえればそれまでだが、結局、当初の「復興」を絶対視した政策目標の延長上に「頑張ってみたができない。帰還するなら、多少のリスクは覚悟してもらわねばならない」という論理に転換したもの（開き直ったもの）と考えることができよう。
- 36) 別の言い方をすれば、防災という名の下に、県知事一人にすべての責任を押しつける現行制度の構造にも問題があるといえなくもない。責任論は、「減災」を考える際にも重要な論点である。
- 37) 金菱清・植田今日子はこれを、「災害パターンナリズム」と表現している。ここではこれと同じような意味で、「復興パターンナリズム」と対比する形で、「防災パターンナリズム」と表現してみた。金菱清・植田今日子「災害リスクへの“包括的制御”—災害パターンナリズムに抗するために」社会学評論64巻（2013年）、386－401頁。
- 38) 1991－1995年長崎県雲仙普賢岳災害についての鈴木編『災害都市の研究』九州大学出版会、1998年を参照。東日本大震災については、金菱清「内なるショック・ドクトリン—第二の津波に抗する生活戦略」理論と動態6号（2013年）、20－36頁も参照。
- 39) その意味で、特に宮城県における防潮堤問題の行く末は、知事の個人的な思いや責任感ではすまされない、今後の日本の地方自治のあり方をめぐる、見逃せない事例案件となろう。
- 40) 特に「復興を早める」という言説が、しだいに「遅い者は振り落とす」に転換し始めているので、「時間はかかってもしっかりと復興しよう」という議論にどう引き戻せるかが問われている。むしろこれは法制度的な変革を必要とするものでもある。
- 41) 次の津波が生じたとき、たとえ地元の間人は逃げられたとしても、その道路に国民の誰かが事態を知らずにいるかもしれない。そのためにも防潮堤で守っておく必要がある、といった議論までである。
- 42) この事態の深刻さが露呈せずにすんでいる背景には、原発避難者特例法が、現在まで住民票を移さずとも住民サービスを避難先で受けられるようにしていることがある。問題はこの特例法がいつまで続けられるのかということでもあり、この特例性を解くために住民の二重登録の必要が問題提起されている。今井照『自治体再建—原発避難と「移動する村」』筑摩書房、2014年を参照。
- 43) 2014年2月27日朝日新聞では、復興庁の談話として、十分に計画的でないものについては

予算の返還を求めることも必要かとのコメントも出ている。

- 44) とみおか未来会議については、とみおか子ども未来ネットワークのホームページの他、山下・市村・佐藤前掲書を参照のこと。
- 45) もっとも、徐々に各地では、防潮堤を作らないという住民の決断を受けた対応もなされるようになってきてはいる（従来の堤防の高さでの再建、ないしは無堤防）。他方で、問題性が明らかとなりながらも、変更の余地がないまま進んでいるところも多い。気仙沼市の防潮堤においても、もっとも議論が紛糾していた内湾において、2014年1月に可動式の防潮堤の提案が宮城県から出された。詳しいことは分からないが、対話が一步前進した結果であることを期待したい。