

『大震災に学ぶ社会科学』
(東日本大震災学術調査事業報告書)

平成27年5月
独立行政法人日本学術振興会
東日本大震災学術調査委員会

目次

はじめに

第1章 調査の経緯

第2章 発災と初動

第3章 震災への政府の対応

第4章 復旧と復興

第5章 未来への教訓

第6章 各班の調査研究活動

おわりに

はじめに

2011年3月11日、マグニチュード9.0の大地震が東北沖に発生し、この地震に伴って巨大な津波が生じ、東日本の太平洋岸を襲った。その結果、死者・行方不明者約2万人（震災関連死を含まない）、莫大な財産的損害が生じた。この被災からの復旧や復興の営為には大きな困難が伴うことが予想された。さらに地震・津波によって全電源を喪失した東京電力福島第一原子力発電所に過酷事故が発生した。自然災害に由来するこの未曾有の原発事故について、その原因を探求し、未来への教訓をくみ出そうとする努力が、防災工学や原子力の研究者によって進められてきた。同時に、地震・津波の被害や原発事故については、その発生原因、被害に至る経緯、復旧・復興の過程のすべてが、広い意味での社会的な営為の諸側面でもある。被害の発生や対応における政府や地方自治体の初動対応、内外からの支援の受入れ、国民へのリスク・コミュニケーションなども、制度、政策、調整、リーダーシップといった社会科学が扱ってきたテーマとみて良い。長期的な復興にあたっては、技術的・工学的な対処と同時に、復興計画の立案と実施における合意形成や仕事・負担の分担が生まれたのである。これをどのように進めるのかという、政治・行政・経済・諸社会現象などに関わる分析が必要である。このことは、東日本大震災と福島原発事故が、日本の社会学者にも大きな課題を突きつけていることを意味する。社会学者は、今回の危機と復興の全体を総合的に分析することを通して、その被害を極小化する社会の仕組みの考案に貢献することを求められているように思われる。

1. 調査の経緯

事態がやや落ち着きを取り戻した 2011 年 4 月 10 日、政府は、復旧・復興の方向と内容を審議し提言させる目的で東日本大震災復興構想会議を設置した。約 2 ヶ月後の 6 月 25 日に発表された復興構想会議の提言は、その冒頭「大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する」ことを復興構想原則の第一に掲げた。

これを踏まえ、文部科学省は、「人文、社会科学分野を中心とする歴史に耐え得る学術調査を実施する」ことを決め、平成 24 年度から、東日本大震災の学術調査に必要な予算を確保した。

平成 23 年度の理事長裁量経費によってすでに予備的な調査を始めていた日本学術振興会は、これを受けて 2012 年 4 月、「東日本大震災学術調査委員会」を立ち上げた（委員長 石井紫郎東京大学名誉教授、副委員長 村松岐夫京都大学名誉教授、委員は、五百旗頭真熊本県立大学理事長、金澤一郎東京大学名誉教授・元日本学術会議会長；後任として、黒木登志夫東京大学名誉教授、鈴木興太郎早稲田大学政治経済学術院教授、恒川恵市政策研究大学院大学副学長；のち、同特別教授、広渡清吾専修大学法学部教授・前日本学術会議会長、藤江幸一横浜国立大学教授、藤野陽三東京大学教授；のち横浜国立大学上席特別教授）。この委員会は与えられた任務を達成すべく、人文学と社会科学の全分野というわけにはいかないまでも、できるだけ広い範囲をカバーするように、複数の調査研究班からなる「調査実施委員会」を設置した。それは、「政治・政策」（統括責任者 辻中豊筑波大学教授）、「行政・地方自治」（統括責任者 稲継裕昭早稲田大学教授から同教授の在外研究により小原隆治早稲田大学教授に交代）、「科学技術と政治・行政」（統括責任者 城山英明東京大学教授）、「マクロ経済」（統括責任者 齊藤誠一橋大学教授）、「環境経済・災害」（統括責任者 植田和弘京都大学教授）、「地域と絆（特に教育）」（統括責任者 宮腰英一東北大学教授）、「国際関係」（統括責任者 恒川恵市政策大学院大学副学長）、「メディア・ネットワーク」（統括責任者 池田謙一東京大学教授；のち、同志社大学教授）という 8 班である。副委員長村松岐夫と委員恒川恵市を調査実施委員会の総合調整責任者とした。

諸班では、統括責任者を中心に研究参加者が調査事項の分担を定め、ただちに調査研究を開始した。各班の統括責任者よりなる調査実施委員会も会合を重ね、時にアドバイザー会議の意見も取り入れながら意見・情報の交換をした。こうして 3 年後の今日、発災の日からいけば約 4 年後、ようやく本報告書『大震災に学ぶ社会科学』を公表することができることとなった。

調査担当の各班は、それぞれ、巨大な被災の事実を前にして、調査の方向性

や調査手法について悩み格闘した。特に、原発事故が日本社会に与えた傷は深く、その影響範囲を認識することに各班とも時間を使った。また被災地全体をマクロ経済的に見た場合には、マクロ経済班の報告にも指摘されているように、経済の被害からの回復は意外に早かったのであるが、個々の地域経済は、多くの場所でなお回復の途上にあるに過ぎず、被災地において日常生活を取り戻すには、これからも並大抵でない努力が必要である。このような現在進行形の現象の研究にはおのずから限界があるので、後の世代へと引き継げるよう、この調査研究においては、まず被災の実態と復興の過程に関する情報や記録をできるだけ多く集め、整理して残すことにつとめた。さらに各班は、現時点で確認できる資料とデータを詳細に分析することによって、将来の教訓につながる知見を得ることに全力を注いだ。ただ発災後 4 年を経て、この調査報告書をまとめた今でも、我々は、これで一区切りが果たしたとは考えていない。大震災からの復興も、大震災の調査もなお不十分である。たとえば避難民の帰還は、予定通りには進捗していない。何より、福島第一原発に関しては、震災から 4 年を経た今もなお、溶融物質の実態がどうなっているのかを含む事故の全容は把握されていないように見える。今後とるべき廃炉の工程も明らかであるとはいえない。

上記のような限界を意識しつつも、我々は、被害の実態は何か、政治行政を含む社会の機構や仕組みが被災後どのように働いたか、経済が受けた打撃と回復の程度はどのくらいか、さらに生活支援と復興の営み、政府予算、瓦礫の処理、放射能汚染・風評被害、避難者の生活、外国人・外国政府への対応などがどのようなものであったのかについて記録し、分析することに力を入れた。数としてとらえることができる部分については数字を示し、被災者や関係者の経験については聞き取りを行い、諸外国の文献をも参照して、公刊物を含む本事業の諸成果によりやく到達した。その過程では、被災した方々にも協力を仰ぎ、かつ復旧・復興政策の実施に携わった政治家・行政官や、民間の側から多大な貢献をしたボランティアや NPO の方々から、その経験をお尋ねする機会を得た。住民や自治体職員・教員の方々へのアンケート調査も行った。厳しい生活の中で、ご協力を下さった方々に、この場を借りて感謝申し上げたい。

続いて、各班の調査研究活動の内容を紹介する前に、班の調査活動に共通して前提になっていたいくつかの検討しておきたい課題について説明しておきたい。

2. 発災と初動

すでに我々は、たくさんの証言や出版物で、今回の地震津波原発事故の衝撃

を読んだり聞いたりしてきた。地震と同時に局所的には最高 40 メートル（遡上高）を超える巨大津波が発生し、東北地方の沿岸部をところにより内陸 4～5 キロメートルに及んで襲い、2 万人もの死者・行方不明者を出して引いていった。その模様は、偶然に地震発生とほぼ同時に飛び立った NHK のヘリコプターからの映像ニュースとして内外に伝えられ、世界の人々を震撼させた。沿岸地域の町を津波が押し寄せ引いていく様や、濁流が船を陸に押し上げ、いくつものビニールハウスをのみ込んでいく様など、津波は強烈な印象を与えた。

被災各地では水・食料の不足、停電、ガソリン不足などの問題が生じた。さらに住居、田畑、漁港、道路が破壊され、公私の事務所・事業所が損壊し、行政も、当初、多くの地域で機能不全に陥った。工場などの産業や経済活動の場も失われた。刻々と伝えられる各地の被害の様子は、被災地自治体のホームページに残された市町村長の記者会見資料などからでもたどることができる。

「被災地」と言うと、津波が猛威をふるった岩手、宮城、福島 の 3 県をイメージすることが多いが、震度 6 弱以上の発生県は茨城県や千葉県など約 10 県に及び、そこでも大きな被害が出ている。首都では、建物が破壊されたのは九段会館など少なかったが、それでも 7 名の人命が奪われている。何より首都は、公共交通がストップしたことにより、500 万人あまりの人々が「帰宅難民」となり、都内の臨時避難所や駅構内などで一夜を明かすことになった。一時は「計画停電」もあった。3.11 後に続いた余震や長野県で発生した地震も、地震連鎖の恐れを人々の間に広げるものだった。

大きな災害に対応するには初動が大切である。初動における個人の対処法としては比較的最近の言葉のようであるが「津波てんでんこ」が有名である。大津波の警報を知るや、この言い伝えを実行して難を逃れた人々が多数いる。他方で、妻子や親などの肉親、児童、老人を助けることを優先した人々もおり、人間の絆を感じさせる場面も多々あった。今回の津波では、公務員、消防団員の中に死者の多かったことも知られている。

津波は、3 時間後には陸から去っていった。被災者自身も、地域の消防や住民団体も、外から駆けつけた自衛隊や在日米軍も、人命救助や避難する人々の救援に重要な役割を果たした。被災後すぐに必要であったのは、病人の搬送を含む避難と避難所の用意、ライフラインの復旧であった。道路や鉄道が寸断された中で、ボランティアも駆けつけ、NPO の対応も始まった。3.11 の数日後には、防災専門家やボランティアが、岩手県の陸前高田市など沿岸都市にまで到着して活動を始めた。阪神・淡路大震災ではボランティアの総数は、いつの時点かにもよるが、延べ人数で約 150 万人から 200 万人の間と推計されているが、今回はどうであったのか。この数字を上回ると言われているが、その総数を把握しようと試みた「行政・地方自治」班も、現時点では確実な結論を出していない

い。

人間の生命の持続が可能だとされる当初 3 日間から、遺体の搜索が一段落するまでの数ヶ月は、あっという間に過ぎたが、この厳しい期間、行政電話の電池切れなど些細に見える出来事の連続で、予想もしなかった情報ルートの混乱が生じた。携帯電話が繋がらなかつた地域も多い。そのため救援活動にも情報が不足していた。「メディア・ネットワーク」班は、テレビや新聞報道において、特定地域に繰り返し焦点が当てられる中で、忘れられる地域も多かったという「情報過疎」現象を指摘している。さらに「メディア・ネットワーク」班の研究は、社会的なつながりの弱い人や多様なメディアとの接触からはずれていた人ほど、社会的対応力が弱く、心理的ストレスを感じやすいことを明らかにしている。

初動では、各地域の施設や団体も適切な判断を求められていた。そうした判断が人々の生死を分けることもあったからである。

大川小学校¹のケースはよく知られているが、宮城県石巻市の私立日和（びより）幼稚園の送迎バス事件も大きな悲劇であった。バスは、マニュアルにしたがって、児童を父兄のもとに帰すべく高台にあった幼稚園から発車したが、途中津波にのみ込まれ、園児 5 人が死亡した。4 人の遺族が運営法人と当時の園長に損害賠償を求める訴訟を起こした。この訴訟は、2014 年 12 月 3 日、仙台高裁での和解の成立で終わった。幼稚園としては危機状態における対応としてやむをえなかつたと裁判では主張したが、その時点でより安全な方法をとるなどの余地はあったとされた。防災体制が不十分であった点については、幼稚園側も法的責任を認めて遺族に謝罪した。仙台高裁は、当事者の和解に「園児らの犠牲が教訓として長く記憶にとどめられ、後世の防災対策に生かされるべきだと考える」という文章を含む前文を付した。

山元町自動車学校では、3 月 11 日の地震発生後、教習生は学校敷地内で待機することを指示されていた。約 50 分間待機の後、送迎車は教習生の送り出しを始めたが、うち 4 台が間もなく津波にのみ込まれ、当時 18～19 歳の教習生 23 人が死亡した。徒歩で帰宅途中の 2 人も死亡した。学校従業員なども犠牲になった。仙台地裁は、当初の大津波警報の時点では、津波の高さは 6 メートルと報道がなされていたのに対し、付近の防潮堤が 6.2 メートルであったことや、学校が県の津波浸水予測地域の区域外であったことを考えて、海から約 750 メートル離れた学校への津波襲来予測は困難だったと判断した。しかし同時に、当該学校の道路脇を通る消防車による避難勧告が呼びかけられていたことを重視して、仙台地裁は 2014 年 12 月 13 日、教習生全員の遺族と従業員遺族に対して合計約 19 億 1300 万円を支払うよう学校側に命じた。すなわち、学校側が、

¹ 宮城県石巻市立大川小学校のケースは、同様に訴訟に発展しているがまだ結審していない。

消防による広報を無視せず教習生らを避難させる義務を負っていたとして安全配慮義務違反を認めたのである。津波被害をめぐって学校や勤務先など管理者の責任を問う訴訟は、現時点で、仙台、盛岡両地裁で少なくとも 15 件ある。

こうした悲劇はあったが、全体としてみれば被災者や被災組織の行動には節度があり、また適切であった。利他的な行動が地域社会に突然にあらわれたというのではなく、被災者は、自然に共同的秩序を保って行動したように思われる。しばらくして避難所が各所で立ち上げられるが、その設営や運営にも自然なリーダーシップが発揮された。地域の市町村長や、職員や、非公式の地域指導者、また学校が避難所になれば校長が、自然に避難所運営の責務を担った。

医療のような、医師によってのみ提供できる分野でも組織的な対応がなされた。津波が荒れる中で唯一無傷で残った災害拠点病院の石巻赤十字病院には、発災 12 時間後には全国から DMAT をはじめとする多数のボランティア医師が集まった²。当初は、多くの医師が一度に集合したために若干の混乱もあったようであるが、医師達は、医療活動はもちろん、それを超える被災者支援の活躍をした。

他方、原発事故に見舞われた福島県の被害はとりわけ甚大であり、初動対応も困難を極めた。福島第一原発では 1、2、3、4 号機で全電源喪失が生じ、深刻度 7 の過酷事故（シビアアクシデント）が発生した。1、2、3 号機で炉心溶融（メルトダウン）によって発生した放射性物質は、1、3 号機では水素爆発によって、2 号機では圧力抑制室のトラブル等によって原子炉建屋外に拡散・流出した。この放射性物質は、直後の風と雨に影響されて広い地域にホットスポットをつくり出した。

避難指示に関する法規定では、自治体首長の判断で区域設定がなされることになっているが、今回のような大規模な災害では、事実上、政府が対応せざるを得ない。政府は、原子炉からの距離で当初は避難・退避の範囲を 3 キロ圏と指示したが、やがてその範囲は 10 キロ圏、20 キロ圏、30 キロ圏に広がった。しかし、放射性物質の拡散の方向や量との整合性は十分なものではなかった。行政の現場では SPEEDI を備えていて、放射性物質が流れていく方向についての試算もなされていたようであるが、その情報を政府の避難決定に結びつける手続きにはなっていなかった。政府の任務の一つは、災害関連情報を確実に入手し、それを整理して正確にわかりやすく国民に伝えることであるが、おそらく複数の理由で、政府・官邸は、必要な情報を入手できなかった。原発事故への政府の対応は混乱していた。

² 東北大学医学部『良陵同窓会会誌』第 10 号 2012。医療支援の実態は、専門家集団による大規模な支援と治療の活動であり、本調査の直接の対象にはできなかった。

3. 震災への政府の対応

阪神・淡路大震災の経験もあって、震災対応のために法的・制度面での準備はしていたようである。私有財産の損失に対する支援の仕組みは、阪神・淡路大震災を契機に議論が始まり、鳥取地震や福井集中豪雨の経験を経て、形成された。その具体的な手続きと結果については、「行政・地方自治」班の諸章でも取り上げられている。それによると、今回の大震災にあたっては、種々の支援制度による補助を合算すると、住宅再建支援はきわめて手厚いものとなった。

しかし、発災後に刻々と入手された被災情報を即座に利用して対応をすれば、復興予算の規模はより適切に決定されたという指摘がある。情報が限定的であっても、利用可能な情報を有効に活用すれば、被害認識と実態のギャップを相当程度解消することができた可能性があるという「マクロ経済」班の指摘である。他方、予算の政治過程については、「政治・政策」班による別の観察がある。

原発事故後の政府幹部の行動の適否も、注目された点である。ここでは一つひとつ引用することは避けるが、たとえば民主党内閣と省庁の関係が円滑でなかったとの見解がある。実際、民主党内閣は政策ネットワークを円滑かつ効率的に動かせなかったように見える。逆に、官僚機構から政府トップに重要な情報が整理されて上がっていかないという面もあった。そもそも震災問題に限らず、全体として政権と行政機関の関係が必ずしも円滑でないという問題があった。震災前に事務次官会議は廃止されており、事務次官会議に内在していた内閣での決定前に調整をすませってしまうというデッドライン機能も失われていた。

情報伝達が不適切だったことは、対外的にも言える。「国際関係」班が明らかにしたように、一部の外国では、一時日本中が汚染されているかのような報道がなされたこともあって、自国民を海外に避難させる措置をとった。こうした外国人の行動が、どの程度日本政府のとした報道方針に由来しているかを正確に評価することはできないが、後知恵で言えば、外国人に向けた広報がより適切なものであったなら、外国政府や外国市民が、日本政府への不信に基づくパニック的な行動をとることは避けられたかもしれない。

政府が国内・国外に提供する情報が信頼されるかどうかは、スポークスマンである政権上層部のコミュニケーション能力によるところが大きい。この点で、2014年夏に一部公開された政府事故調査委員会ヒアリング記録を読むと、菅直人首相の言動には批判が強い。首相の個性もあったであろう。しかし、確実な情報を入手できない事態の中では、トップに不信感が生じることもありえないことではない。実態が不明確な中での危機時コミュニケーションに関して、官邸のリーダーシップの評価を行うには、おそらくまだ情報が足りない。適切な評価は、将来の歴史分析に委ねられるであろう。

「福島」の緊急事態は、4年を過ぎた今もまだ進行中である。国民の不安を鎮め、将来同様の危機が発生することを避けるためには、福島で実際に起こったことを徹底的に解明し、その結果を国民にわかりやすく説明する義務があると思われる。情報が不十分なままでは、国民の不安は収まらない。2014年に公表された統計数理研究所の原子力施設の事故に関する意識調査をみると、「非常に」または「かなり」不安を感じるとした人が65%にのぼる。これは、過去4回の調査結果より10ポイント以上高く、過去最多になっている。地震など自然災害の影響についても、約3分の2が同様の不安を感じている³。

政府の初動対応を簡単に追うと、発災後直ちに「緊急マニュアル」にしたがって、各省を代表する緊急参集チームが危機管理監の下に集合した。このチームは、間もなく総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部の活動部隊となった。そのほかの措置も次々に行われた。以下は発災直後の政府の主な対応措置である。

緊急災害対策本部設置：2011年3月11日15時14分

原子力災害対策本部設置：2011年3月11日19時03分

福島第一原子力発電所事故に係る原子力災害現地対策本部および原子力災害合同対策協議会設置（大熊町オフサイトセンター内）：2011年3月11日

緊急災害現地対策本部設置（宮城県庁内）：2011年3月12日

緊急災害政府現地連絡対策室設置（福島県庁内および岩手県庁内）：2011年3月12日

福島原子力発電所事故対策統合本部：2011年3月12日（「政府・東京電力統合対策室」に改組：2011年5月9日）

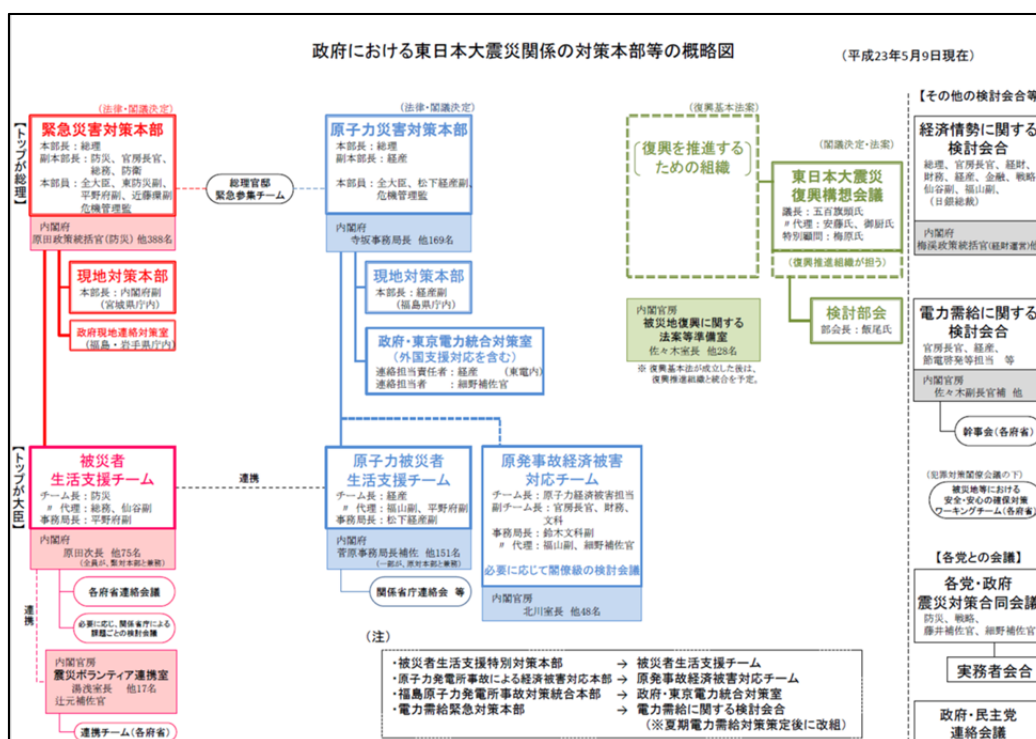
福島第一原子力発電所事故に係る原子力災害現地対策本部および原子力災害合同対策協議会設置（福島県庁内に移動）：2011年3月15日

これら諸組織が具体的にどのように機能したかについては、「政治・政策」班や「行政・地方自治」班の分析をお読みいただきたいが、大きく言えば、生活支援の仕組みと原発事故への対応という2つのネットワークが機能していた。「政治・政策」班が指摘するように、原発事故への強い懸念から、菅総理は、被災者支援は他の大臣に任せ、自分は直轄で原発事故対応に専念したと言われ

³ 統計数理研究所「日本人の国民性調査」第13次調査の結果のポイント
<http://www.ism.ac.jp/kokuminsei/page2/page15/index.html>（最終アクセス日：2015年3月25日）。

ている。問題は、初期において、政権と省庁官僚の関係が「前者が指令を発し、後者がこれに応じて迅速に行動する」という密接な提携関係になっていなかったことであった。これは、3.11 の日に緊急参集チームが官邸地下1階に集合したにもかかわらず、上から特段の指令を受けず、他方政権幹部は官邸5階で対策を練っていたということに象徴的にあらわれている。ただ、政権の側も、行政は政官の協力で動くということを手早く認識し、3月17日、仙谷由人を民主党代表代行を兼務したまま政務担当の内閣官房副長官の任に当たらせることとなった。

図1：対策本部等諸機関の連携について



出典：内閣府 HP「政府における東日本大震災関係の対策本部等の概略図 (平成23年5月9日)」(<http://www.cao.go.jp/shien/3-info/2-taisei/1-taisei.pdf>、最終アクセス日：2015年3月25日)。

その間、個々の行政機関は、所管の事柄について自発的に活動を始めていた。復旧には、道路から復旧に障害となる瓦礫等を除くのが最初に必要とされる作業である。瓦礫撤去をはじめとする諸初期作業について、国土整備局はライフラインや交通の復旧に早くから従事し⁴、消防庁や警察も被害状況の把握から災

⁴ 内陸から太平洋岸に向かって複数の道路を啓開した「櫛の歯作戦」は、広く知られた例である。インフラの回復が早かったことについては、外国メディアがいち早く報道してい

害応急対策、人命救助、消火活動を展開した。建設業などの業界団体の協力も際だっていた。目に見えないが、きわめて重要なのは金融措置である。「マクロ経済」班や「科学技術と政治・行政」班の研究が明らかにしているように、被災地で資金が枯渇することのないよう、金融庁と日銀は素早く対処していた。

また、「国際関係」班が明らかにしたように、自衛隊への派遣要請については、政権の対応は素早かった。最大 10 万人が動員された自衛隊は、地震と津波で被災した地域に派遣され、人命救助、遺体の捜索、瓦礫の処理などの厳しい仕事に従事した⁵。自衛隊に連動する形で、在日米軍も被災者捜索や支援に重要な役割を果たした。自衛隊はこれまでも災害救助に大きな貢献をしてきたが、今回は、大規模で組織的な活動を展開することによって、国民の期待と信頼を大いに高めた。

原発事故への対応については、首相がリーダーシップを発揮しようとしたにもかかわらず、地震・津波被害と比べて、対応における齟齬が目立った。1号機のベントが遅れたことへの不信に始まり、政権首脳には東京電力や原子力安全・保安院が必要な作業を躊躇しているのではないかと、また情報を十分に上げていないのではないかとという不信感があつた⁶。15日に菅首相が東京電力本社に乗り込み、東京電力本社内に原発事故統合対策本部を設置するという法定外の措置がとられたのも、こうした不信感に根ざすものであつた。ただし、この統合本部の設置後は、政府と東京電力のかい離が多少縮まったように見える。

4. 復旧と復興

1) 被災者支援

日本社会と政府は、巨大な被災に対して、初動から復旧・復興のフェーズに進んだ後も果敢に立ち向かった。緊急災害対策本部と事務局は、人命救助等の初動対応にめどがついた後も、支援物資搬送をはじめとする業務が大量で、しかも長期にわたって執行する必要があることから、3月17日に、同本部の下に「被災者生活支援特別対策本部」を置き、被災者生活支援に係る業務はここに集中することにした。この特別対策本部は5月には「被災者生活支援チーム」に名称変更され、府県レベル、市町村、さらに中央政府諸省庁との調整に当たった。このチームの仕事は、2011年6月24日からは東日本大震災復興対策本部に受け継がれた。原発関係では、2011年3月29日に原子力被災者生活支援

た。たとえば、*The Guardian* はすでに 2011 年 3 月 24 日に高速道路等の復旧が早いと報じている。

⁵ 自衛隊の現場の働きについては、桜林美佐『日本に自衛隊がいてよかった』（産経新聞出版、2011年9月）が詳しい。

⁶ 菅直人『東電福島原発事故 総理大臣として考えたこと』幻冬舎新書、2012年10月。

チームが設置された。しかし、原発事故経済被害対応チームが置かれたのは、4月11日になってからであった。

被災者生活支援チーム、次いで復興対策本部の担当大臣は、内閣府特命防災担当大臣（当初は松本龍氏、2011年7月からは平野達男氏）であったが、事務局次長として実務を動かしたのは岡本全勝内閣審議官（当時）であった。この支援組織は、東日本大震災復興基本法（平成23年6月24日法律第76号）の規定により、2012年2月に復興庁として組織替えになったが、平野—岡本のコンビはそのまま続いた。この復興庁は、複数の省庁にまたがる問題の調整権をもつワンストップ機関になることを理念としていた⁷。

表1は、3.11から5ヶ月後に筆者の一人が行った福山哲郎内閣官房副長官ヒアリング（於 早稲田大学）に際して政府の対応状況を説明するために示された資料である。官邸は阪神・淡路大震災をはじめとする過去の経験から学ぼうとした。阪神・淡路大震災と今回の被害内容と対策のタイミングを比較することで、政府はいついかなる立法措置や予算措置をとるべきかの目安を得ることができたという⁸。こうして国会では、4月、5月の間に、数十に及ぶ被災者支援に関連する諸法律を成立させた。

今回の被害は、人的被害でも建物の被害でも、きわめて広域的に沿岸地域の多数の自治体に及んだ。東日本大震災と比べて、阪神・淡路大震災の際に負傷者数が多く、行方不明者数が少ないのは、阪神・淡路大震災が人口の密集する大都市を襲った地震であり、建物やモノの倒壊・火災による被害が中心だったからである。それに対して、個々には比較的人口の小さな地方を広く大津波が襲った今回の震災は、広域にわたって多くの死者と行方不明者を残していった。阪神・淡路大震災では、人命喪失の原因は建物の下敷きになる等の圧迫死や焼死であったのに対して、今回の震災死の大部分は、津波にのみ込まれたことによるものであった。

避難所の数も多数に及んだ。その数は、復興庁のホームページによれば、被災3県について見ると、発災1週間後には約1800を数えていたが、7ヶ月後にようやく73に減じた。阪神・淡路大震災では、避難所は7ヶ月でゼロになっているので、今回の地震の復旧の営為には、（土地探しなど）多くの困難があったことがわかる。瓦礫についても、被災3県の瓦礫の量は、大都市を襲った阪神・淡路大震災のケースよりも多く、2247万トンに達した。

避難所の解消と仮設住宅の建設は、当然緊急の政策課題となった。この政策

⁷ 山下哲夫「政府の被災者生活支援チームの活動経過と組織運営の経験」（『季刊行政管理研究』No.136, 2011年12月）が初期の様子を綿密に伝えている。

⁸ 阪神・淡路大震災については、全4巻の『災害対策全書』をはじめ、「ひょうご震災記念21世紀財団」編集の多数の文献がある。

課題を解決していく上で、阪神・淡路大震災の経験が生かされた。その中で特に大きな助けになったのは、阪神・淡路大震災では認められなかった私有財産への公費による援助が、3.11の発災前すでに認められるようになっていたことである。

仮設住宅は、2年を基本として年々更新されるが、5年が限度である。しかし、仮設住宅は2014年12月時点で、3県で約4万戸が残っている。阪神・淡路大震災では、4万8000戸の仮設住宅が、5年後にゼロになったことに比べると、帰還困難区域や居住制限区域を抱える福島県はもとより、他の被災2県においても、事態は順調に進んでいるとは言えない。一時は47万人の避難民の内、85%が仮設住宅の利用を余儀なくされた。

表1：東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較

	東日本大震災 (平成23年3月11日午後2時46分)	阪神・淡路大震災 (平成7年1月17日午前5時46分)
震度・規模	最大震度7 マグニチュード9.0 ■大津波発生 ■原発事故発生	最大震度7 マグニチュード7.2
人的被害	死者:15,597人 行方不明者:4,980人 負傷者:5,694人 (警察庁H23.7.20現在)	死者:6,434人 行方不明者:3人 負傷者:43,792人 (消防庁H17.12.22現在)
震度6以上発生県	8県(約500km) (震度7:宮城、震度6強:宮城、福島、茨城、栃木、 震度6弱:岩手、福島、群馬、埼玉、千葉) ※行政機能が著しく低下した自治体の例 岩手県陸前高田市・大槌町、宮城県南三陸町	1県(約100km) (兵庫県のみ)
住家被害	全壊:108,544戸 半壊:120,013戸 火災:288件 (消防庁H23.7.14現在)	全壊:104,906戸 半壊:144,272戸 火災:285件 全焼:6,148戸 (消防庁H12.1.11現在)
必要仮設住宅数	50,814戸(40,380戸完成済み(H23.7.21現在))	48,300戸(H7.8.10に全戸完成)
がれき量	2,247万トン(被災3県) (H23.7.14現在)	1,477万トン
予算措置	<ul style="list-style-type: none"> ◆H23.4.28 (48日後) 23年度一次補正提出 40,153億円 →5.2(52日後)成立 ◆H23.7.15 (126日後) 23年度二次補正提出 19,988億円 } 6.0兆円	<ul style="list-style-type: none"> ◆H7.2.24(38日後) 6年度二次補正提出 10,223億円 →2.28(42日後)成立 ◆H7.5.15(118日後) 7年度一次補正提出 14,293億円 →5.19(122日後)成立 ◆H7.10.4(260日後) 7年度二次補正提出 7,782億円 →10.18(274日後)成立 } 2.5兆円

出所：2011年8月22日 福山内閣官房副長官（当時）ヒアリング資料⁹より引用

先の復興構想会議は、密度の高い議論を重ね3ヶ月後の6月25日に提言（「復

⁹ 本資料は、ヒアリング当日の説明用に使われたものであり、住家被害等の確定数字は別に存在しているし、記載されている年月日や数値に現時点では正しくない箇所もあるが（たとえば、阪神・淡路大震災のマグニチュードは、2001年4月23日の気象庁「気象庁マグニチュード検討委員会」結果により7.3に修正されている。）、ここでは、当日の説明資料をそのまま利用している。

興への提言～悲惨のなかの希望～」)を出した。そこでは、経済再生、再生エネルギーの開発、高台移転、漁業者と民間事業者の連携促進、災害特区制度など、被災地の多面的な復旧・復興に関わる提案が、長期停滞にある日本全体の復興も視野に入れながら、詳細になされている。復興構想会議の提言は、「東日本大震災からの復興の基本方針」という具体的な指針となり、その後の自治体の都市計画や政府、国会による予算措置に大きな影響を与えた。

やがて焦点は、国会での補正予算審議に移るが、「政治・政策」班によると、この頃(2011年6月)から、野党の菅内閣退陣要求は厳しくなり、大震災・原発事故への対応は挙国一致というよりも、権力争いの中で行われるようになった。多くの人の論評を読むと、6月の国会までは与野党協調で事に当たる風であったが、その後は解散と補正予算をめぐる対立が前面に出て、外国人政治学者の目にもとまるようになった¹⁰。

2) 復旧から復興へ

復旧から復興への転換は、一例をいえば、なんとか大部分の被災者が避難所から仮設住宅に移ることができるようになったあたりから始まる。仮設住宅の建設は、NPOなどの関与・支援ができていく分野で、中央と地方の行政の連携、行政による土地の確保、法的な手続きなどが必要になる。長期的な生活再建においても、国の被災保障経費の支出が行われるようになった。政府は、原発事故の損害賠償に備えて、2011年4月11日に法律に基づく「原子力損害賠償紛争審査会」を設置した。

復興過程の中でも、特に困難なのは長期的な住居の確保であった。住宅再建といわれることもある。余裕のある人々の中には、早期に自分の将来設計を立て、自宅の確保を自助行為として実行する人々もいる。しかし、他の極には、(福島県に多いのであるが)元の居住地に住所を残しながら、各地に近親者・関係者を頼って移動分散した被災住民がいる。地域社会の全体が津波にのみ込まれ、あるいは放射能で汚染され、人口も減り、帰宅希望者が減っている状況の下では、おそらく元に戻る「復旧」は現実的ではない。したがって、単なる「復旧」ではなく、「変身」によって持続可能な「正常」を取り戻すという意味での「復興」計画を工夫する必要がある。

個々の地域の復旧・復興の背後では、政府の支援が大きな柱として働いているのではあるが、個々の地方自治体は、被災の実態に合わせて、独自にそれぞれの復旧・復興計画を立てる。「行政・地方自治」班が明らかにしているように、被災沿岸自治体では8～10年での達成をめざす復興計画を作ったところが

¹⁰ Ellis Krauss “Crisis Management, LDP, and DPJ Style,” *Japanese Journal of Political Science*, Vol.14, No.2, pp.177-199.

多いので、2020年前後が目標年になっている。それに向けて被災自治体は、実行できるものから手をつけ、復興計画の実現に向けて努力している。被災地の都市計画において「高台移転」や防潮堤などは重要なテーマであったが、ほとんどの地域で、事業の完成に向けての合意に達したとあって良い。

復旧・復興に向けての過程で注目されたのは、いわゆる地方—地方支援である。当初、関西広域連合が注目され、やがて、多様な地方—地方支援が新しい地方自治の形態と感じられるほどの展開を見せた。これは注目すべき現象であるが、同時に、こうした形での長期支援が可能になったのは、中央政府と全国市長会などの全国地方団体連合が、ニーズと供給のマッチングを助けた故でもあった。また「地域と絆（特に教育）」班や「行政・地方自治」班が明らかにしたように、教員加配や行政職員の派遣が迅速に行われたのも、従来の中央—地方関係のシステムが「頑健」であったことによる。

3) 福島第一原発の事故調査

復旧・復興が進んでくると、誰もがしておかなければならないと考えるのは、原発事故の原因調査である。政府は、2011年5月24日、「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会（政府事故調）」を設置した。事故調査委員会を設置するというアイデアは国会でも提案され、「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）」が12月8日に設置された。政府事故調の始まる前には民間主導の「福島原発事故独立検証委員会（民間事故調）」による調査があり、その結果も早い段階で公表された。東京電力も独自の事故調査委員会を立ち上げたが、これは第三者によるものとは言えないので除外すると、都合3つの大規模な事故調査委員会が組織され、その最終報告書が2012年2月から7月にかけて公表された。

事故調査委員会はいずれも、なぜ福島第一原発で原子炉の全電源喪失という事態が起こったのかを取り上げた。福島第二原発における危機管理が成功し、第一原発の危機が進行したのはなぜかも重要な論点であった。すべてが地震・津波による不可抗力が原因と言ってよいのか、何らかの人為的不手際があったのか、その原因究明について、専門家やメディアの関心も高く、諸説が展開されてきた。

事故の設計上・構造上の原因については、電源が構造物の低位に置かれていたことが問題視された。この装置の大半を引き受けていたアメリカのGEの技師が「設計上の問題」を認めた発言は、早くから紹介されていた。深刻に議論されたのは、電源を低位に置くことが津波被害にあいやすいことは明白なのに、なぜそのような配置のままにしておいたのかという点であった。またバックアップ電源の準備体制の不十分さはあきれるほどであった。さらに、事故が地震

動による機器の損傷によって生じ始めていたのか、津波が来てはじめて生じたのかという点も、責任を論じる上で重要なポイントであった。事故調査委員会がかなり厳密で詳細な調査をしたとはいえ、関連して提示される疑問は数限りなく残っている。

メルトダウン認定をめぐる経緯も問題とされた。現在我々は、首相の現地視察の前に、すでにメルトダウンが進んでいたことを知っているが、当時国民に対しては、あいまいな情報提供しかなされなかった。原子力安全・保安院審議官（当時）が炉心熔融の可能性が高いことを公言していたのに対して、それをとがめた官邸側の行動に問題があったのか、そもそも現象が不確実で、そこから発生する多様な情報が錯綜していたことや、関係者の一部に隠ぺい姿勢があったことのために、官邸に正確な情報が届いていなかったためなのか、未だ不明確な点が残っている。いずれにしても、不確実性をはらむ重大事故が起こった際の広報体制が整っていなかったことは確かである。結局、東京電力と政府が公式に原子炉においてメルトダウンが早くから起こっていたことを認めたのは、5月12日になってからであった。メルトダウンを認識しながら、この言葉を避けた政府首脳判断の是非は、今後も長く議論の的になるであろう。

東京電力も原子力安全・保安院も、当初は思わぬ事故で慌てていたとはいえ、その後も実態を明らかにし、わかりやすく社会に情報公開をしたとは言えない。どの事故調査委員会の報告書を見ても、菅首相は1号機について早い段階で原子炉内の圧力を減じるためのベントを指示している。しかし、実際にベントが行われたのは13時間後であった。このようにベント作業に手間取ったり、原子炉を冷却するための海水注入に迷いがあったとされる経緯は、東京電力テレビ会議のビデオの公表や政府事故調のヒアリングの一部公表によって、ようやく一般社会でも詳しく知られるところとなった。

そもそも東京電力や原子力安全・保安院の想定していた事故は、運転ミスや機器の不具合への対応といった技術的なものに限定され、大きな自然災害を想定していなかった。そうした状態では、いざ危機が起こったとき、現場の情報を正確・迅速に評価することは難しかったであろう。政府事故調も、あらゆる危機を想定したマニュアルが不備であったことを問題視し、原子力防災体制における「欠陥」を指摘している¹¹。同じ報告書は、首相周辺の補佐役たちへの官僚の情報提供も不十分であったことを示唆し、日本の官僚の専門能力にも疑問を投げかけている。

事故調査委員会の調査報告書の中で最初に公表されたのは民間事故調の報告書であったが、そのインパクトは大きく、報告書公刊後、脱原発の主張が高ま

¹¹ 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会『最終報告（本文編）』（平成24年7月23日）415-418頁。

った。それは原発に関する多数の雑誌論文や書物の発表につながった。また、有名人の参加する脱原発のデモが各地で起きた。2014年2月の東京都知事選では、細川護熙元首相が脱原発をシングルイシューとして都知事選に立候補し、小泉純一郎元首相が支援するといった政治現象も生じた。

福島原発事故への初動対応が一段落して、ホットスポットや汚染度の数字が語られるようになると、放射能に汚染され、放射線を出し続ける土壌や水をどのように処理したらよいかという問題と、溶融した核燃料が底に溜まっている原子炉をどのように廃炉にしていくのかという問題がクローズアップされるようになった。また、日常生活では除染問題が重要になっていった。

除染をしても、放射性物質が消失するわけではない。汚染度の高い土を集めて、できるだけ人の住む場所から遠隔の地に別置して、放射性同位体の自然崩壊を待つだけである。これをどこから始めて、どの規模まで進めるのか、汚染土をどこに運んで、どのように管理するのかが問題となった。特に汚染土の仮置き場、中間置場、最終処理場をどこに設置するかという重要な問題への対処は、地元も参加する議論で少しずつ進んだ。2015年3月現在、仮置き場は「今ある場所」とされ、中間貯蔵施設については、政府と地元の努力で、大熊町と双葉町の受け入れるところとなった。実際に汚染土の一部は、2015年3月、福島県大熊町に搬入され始めた。しかし、「福島県以外の県」の汚染土の最終処理場については、可能性を感じさせる提案は現時点ではない。以上の経緯を踏まえて、今回の事故を振り返ってみると事故情報の開示が不十分であったことは反省すべき事項である。

汚染水問題では、原子炉冷却水や原子炉建屋地下滞留水の処理と、汚染水を溜める貯蔵タンクの安全管理が重要な問題となった。タンクの水に含まれる低濃度汚染水は「ただちに健康に影響をあたえることはない」としても、低濃度汚染水を入れたタンクの数を増やすだけでは解決にならない。外国から来る知人には、しばしば「あのタンクはいくつまで増えるのか」と聞かれる。「そのうちにタンクの材質の劣化は生じないのか」という質問も多い。汚染水問題としては、恒常的に原子炉施設の下に流れ込む地下水というもう一つの難題もある。2015年現在でも、原子炉から高い放射線量の汚染水の漏洩や放出が検知されている。

4) エネルギー政策

3.11以降、電力やガスの市場を改革する関連法案の議論がなされる中で、2012年12月に発足した第2次安倍晋三内閣は、脱原発の道はとらず、原発を「エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源」と位置づけ、安

全性が確認されたものは再稼働を進める方針を示した¹²。エネルギーに関わる政策の中では、2016年4月からは料金設定の自由化が、2020年4月からは発送電分離が行われることになった。このような条件の下で、代替エネルギーがどの程度利用されるかは注目されるところである。

東京電力と原子力安全・保安院の情報提供や処理能力への不信は、東京電力の経営改革に関与しようとする国の動きにつながったように思われる。原子力安全・保安院については、原子力エネルギー利用を推進する機能と規制する機能を分離するために、これを廃止して、環境省の下に原子力規制委員会と原子力規制庁を設置することが、2012年第180回国会で決まった。これによって、それまでは原子力推進を担う資源エネルギー庁の特別の機関として、安全規制の原子力安全・保安院が同居した状態にあったのが、制度的に分離されたのである。しかも新しい原子力規制委員会は、国家行政組織法上という三条委員会（行政委員会）とするか、八条委員会（諮問機関）とするかについての論争を経て、その執行権の自立性がより高い三条委員会とすることで決着した。原子力規制委員会は、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するため、原子力利用における安全の確保を図ること（原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉に関する規制に関すること並びに国際約束に基づく保障措置の実施のための規制その他の原子力の平和的利用の確保のための規制に関することを含む。）」について、原子力安全に関する最終的な法的権限を委託された。

田中俊一委員長に率いられた原子力規制委員会は、最初から再稼働の審査という困難な仕事に携わることになった。原子力規制委員会は、安全性の新基準に合致するものについては再稼働を認めていく方針であるが、2015年5月時点で再稼働した原子炉はまだない。委員会は再稼働の方向で方針を示しているが、地域（県）や裁判所の判断は確定していない。当初期待された柏崎刈羽原発（新潟県）は、東京電力と新潟県知事の話合いが不調のまま停止が続いている。高浜原発（福井県）では、再稼働の差し止めを求める原告団の主張する仮処分が認められ、他方、高浜原発より前に九州電力の申請に委員会がゴーサインを出していた川内原発（鹿児島県）に対する仮処分の請求は却下されている。

川内原発再稼働に関しても、実際には再稼働に対して地方自治体の同意を必

¹² 安倍政権は、2014年4月「安全性の確保を大前提に、重要なベースロード電源として活用していく」とすると述べ『エネルギー基本計画』を閣議決定した。再稼働については、安全性の新規制基準に原子力規制委員会が適合すると認めたものは、その判断を尊重し、再稼働を進めるとの方針も示した（平成26年4月「エネルギー基本計画」p.21）。この基本計画が、2015年の電力改革諸法で具体化されている。

出典：<http://www.meti.go.jp/press/2014/04/20140411001/20140411001-1.pdf>（最終アクセス日：2015年3月25日）

要とする。そこで、同意を必要とする地方自治体あるいは「地域住民」とは誰か、原子炉のある自治体（住民）のことなのか。それとも事故が起きたとき放射能汚染の被害を受ける可能性のある周辺自治体（住民）まで含むのかという新しい根本的な問題が提起されている¹³。種々の事故調査委員会も、原発施設の「内側」の諸活動については、その実態を相当深く調べたが、周辺住民の誘導の遅れに関する改善策についての分析は十分ではなかった。今後も続けて検討すべきテーマである。

5. 未来への教訓

調査研究の過程では、未来への教訓として共通して認識すべき課題も浮かび上がってきたので、各班の調査研究の概要の紹介に入る前に、そのいくつかについて述べておきたい。

1) 災害への preparedness 〈想定、準備、体制〉

その第一は、災害に対する姿勢である。1986年、ドイツのウルリヒ・ベック（Ulrich Beck）は、技術と産業の進行の帰結として形成される社会の特徴を、先取りのパラダイムとして描いた¹⁴。彼の議論は、現代社会一般の不平等や政治文化、技術発展など広い分野をカバーしているが、最も印象的なのは、その主著である『危険社会』〈*Risk Gesellschaft*〉において、自然と産業社会の関係について、自然は産業技術によって姿を変えられ、世界規模の市場で取引されるものとなった結果、自然は産業システムの内部に取り込まれた、と述べているところである。これは、産業技術が自然を克服しようとしたがゆえに、逆に産業社会の秩序が自然災害によって破壊されかねなくなったことを意味する。すなわち産業社会は、自然を含みこんで成立するようになったがゆえに、大航海時代の冒険による危険が個別的な危機であったのに対して、今や人類社会への「包括的危険」をもたらしていると主張するのである。

ベックは「新しい形態の自然」として有害物質や環境破壊をあげ、それがもたらす危険に関連して、5つの命題（テーゼ）を展開する。その先頭にあげられているのが「直接には知覚できない放射能」である。これはベックの書物が、1986年のチェルノブイリ原発事故の直後に執筆されたものであるという事情に

¹³ この点を議論する上で柳田邦男の論考は参考になる。柳田邦男「巨大津波 無視された警告」（『文芸春秋』2012年4月号）、同上「原発事故 失敗の本質 圧殺された『警告』（『文芸春秋』2012年5月号）、同上「原発事故 失敗の本質 保安院『消せない罪』（『文芸春秋』2012年6月号）。

¹⁴ Ulrich Beck, *Risk Gesellschaft*（英訳 *Risk Society 1986*）、東廉・伊藤 美登里訳『危険社会』法政大学出版会、1998年。

関連している。このとき、ヨーロッパ諸国は原子力という新しいエネルギー源のもつ破壊力に震撼したのだった。特に活発な論議が巻き起こったのは西ドイツであり、裁判所でも一時は原子炉立地反対の主張を認め、西ドイツ政府も原子力発電をやめると宣言した。そうした社会的背景の中でベックの書物が生み出されたことは、自然なことであった。

この時期には、西ドイツ以外の諸国でも原子力エネルギーに支えられる現代産業社会のあり方についての省察が行われている。スリーマイルアイランド原発事故の経験をしていたアメリカでは、このタイミングをとらえて、原子力発電への監視を強化した。フランスでは長らく原子力発電の規制と推進が同一機関で行われていたが、チェルノブイリ原発事故後、別個の政府機関で行うことにした。

日本でも、多少の議論があった。政府内でエネルギー政策を推進する機能と電力事業者を規制する機能を明確に別組織に担わせようと提案する者もいたようであるが、実現しなかった。当時原子力研究の中心にいたある学者は、筆者の一人とのインタビューで、何はともあれ行政的には推進と規制を別にしておくべきであったと述懐した。この時期、諸外国におけるように、スリーマイルアイランド原発事故やチェルノブイリ原発事故対応に関連する問題は¹⁵、日本でも審議会や委員会で審議されたが、結局「原子力技術は安全である」という見解を揺るがすには至らなかった。

事後的に振り返れば、専門家は貞観地震についても、時間や費用をかけて調べておくべきであった。たとえば、2009年6月24日の原子力安全・保安院の総合資源エネルギー調査会 原子力安全・保安部会 耐震・構造設計小委員会 地震・津波、地質・地盤合同WG（第32回）で貞観地震について言及された時も、追加的調査や踏み込んだ対応につながることはならなかった。それは1990年代になって原発の「安全神話」が浸透する中で、少しでも不安や危険を感じさせる可能性のある発言は慎むべきだという雰囲気が強かったためである¹⁶。

¹⁵ スリーマイルアイランド原発事故については、American Nuclear Society が、“What Happened and What Didn't in the TMI-2 Accident” というタイトルの下に情報をたえずアップデートしている。Updated July 11, 2012, 10:46am CDT. チェルノブイリ原発事故については、ジョレス・メドヴェージェフ、吉本晋一郎訳（1992）『チェルノブイリの遺産』みすず書房。関谷悠以、V. Karevskaya Irina 「ロシアのブリヤンスク州におけるチェルノブイリ原発事故後の住民の線量評価」『長崎医学会雑誌』（3693228 長崎大学）。

¹⁶ この点は各所で指摘されているが、日本学術会議の『提言 科学と社会のよりよい関係に向けて—福島原発災害後の信頼喪失を踏まえて—（平成26年（2014年）9月11日）』においても、科学者の信頼に関連して、その「信頼失墜は、事故を防ぐことができなかったこと、『安全である』と過度に強調してきたこと（『安全神話』を担ったこと）、事故後に適切な対応や情報提供ができなかったこと等、広い範囲に及んでいる」としている（同提言、ii より引用）。

人間社会に自然災害は確率論的に生じるが、そこには大きな不確実性があり、想定をいかに拡大しても、人知で確実に予測できる範囲には限界がある。しかし、我々の住む時代の最先端の科学的知識を駆使して、不確実性や危険を十二分に勘案した準備が必要なのである。

それにもかかわらず、1000年前の貞観地震と同規模の地震が発生する可能性について、東京電力や原子力安全・保安院は正面から検討しなかった。地震学者の多くは「想定外」であったというが¹⁷、はたしてそうだったのか。さらに巨大地震が原子力事故に及ぶかという点からの「想定外」という設定もある。また、被害の「想定」という観点からの議論もある。「環境経済・災害」班は、従来の「被害」の考え方が環境への負荷を十分に考慮してこなかったことを指摘し、「人間の復興を目指す持続可能な発展」という新たな観点から被害を把握し、評価しようとしている。

自然災害をきっかけとしていたとはいえ、原発事故においても、何もかも予想していなかったと感じるくらい、「想定外」で説明されたことがあまりにも多かった。たとえば、非常用復水器を用いた緊急冷却すら、マニュアルに書かれていなかった。

今回の経験を通じて「想定外」という言葉は、日本社会における危機管理を考えるキーワードになった。少なくとも、何に関して想定外なのか、それはいかなる範囲の出来事を言うのかが真剣な議論の対象になり、日本社会全体にくつつかの根本的な点を再検討する姿勢が生まれた。

災害の被害がどこまで酷いものになりうるかについては、日本人の多くはあまりにも無関心であり、「想定」がおろそかになりがちであった。「想定」が十分でないのに、その「想定」を前提とした対策がとられると、「安心」するがゆえの油断が生じる。たとえば宮古市では、津波に備えて堤防を作ったが、この想定のためにかえって逃げ遅れた人が出たという。一般に言うハザードマップも、想定が不完全であれば、逆効果になることもある。

以上の問題は、既存の科学的知識を基礎にして、十二分な「想定」に基づく危機管理体制を備えることの重要性を示している。行政、民間団体、家庭を結ぶ危機管理体制をどのように構築しておくかということは、技術上・工学上の問題であるばかりでなく、社会科学が責任を分担すべき課題である。今のところ、危機管理を社会科学のカリキュラムに体系的に組み入れた大学は少ないが、日本行政学会は、2014年秋に災害への対応を研究する組織を学会内に設置した。この方面の実際的な研究が速やかに進むことを期待したい。

¹⁷ 城山英明「科学技術における分断的知識」(『アステイオン』078号、2013年)。

2) 安全神話

原発事故に対する準備をおろそかにさせる一因となった「安全神話」は、確かに日本社会に深く浸透していたように思われる。ここで安全という言葉はしばしば安心とも互換的に扱われている。内閣府政府広報室の世論調査では、2005年から2009年にかけて、「原子力発電所は安心」と感じる者の割合は、25%から42%に上がっている。「なぜ安心できるか」という質問に対しては、「我が国の原子力発電所は十分な運転実績を有するから」、「我が国の原子力発電所は安全だから」という回答が多く、かつ増えている（内閣府政府広報室2005年「エネルギーに関する世論調査」、2009年「原子力に関する特別世論調査」）。

原発の「安全神話」とは、「原発は安全である」という主張が広く社会的な通念になった状態をさす言葉である。多くの場合、原発を擁護する原子力関係の研究者・専門家や政府当局の活動と言説は、原発安全の主張には科学的な根拠があるという印象を与えることで、「安全神話」を補強する役割を果たした。

国会事故調で示された言説は、安全神話に関する説明の一つの典型であるように思われる。国会事故調報告書（日本語版）のまえがき（「はじめに」）において、「日本政府と東京電力の事故対応の様子は、日本が抱えている根本的な問題を露呈することとなった」とされている。国会事故調委員長は、想定できたはずの事故が起こった原因は、「ほぼ50年にわたる一党支配と、新卒一括採用、年功序列、終身雇用といった官と財の際立った組織構造と、それを当然と考える日本人の『思いこみ（マインドセット）』があった」ことだと主張している。英語版のまえがきで、国会事故調委員長はこの議論をさらに進めて、根本的問題は日本人の反射的な従順さ、権威を疑わない態度、集団主義など「文化」に起因するとした。

しかし、原発危機の責任を「文化」にまで広げてしまうことは、むしろ原発の事業者、規制官庁、そして「専門家」の責任を希釈してしまうおそれがある。たとえば、原発のテロ対策であるB.5.bについて米国から説明を受けながら、対策を立てなかったことについて、「安全神話」を危うくするような公然とした訓練をすることが難しかったとしても、内部で対策を練り、内部で訓練を繰り返すことは可能だったのではないか。

「科学技術と政治・行政」班の分析は、原子力発電のリスク・ガバナンスの責任主体が導入時から曖昧であったことに問題があったことを指摘している。また、それでも設備稼働率を上げなければならないという課題に対処するために、一時は官民合同の自発型協働システムとでもいうべきガバナンスの形態が発展したのであるが、1980～90年代にコスト削減圧力が強まる中で、事業者内の組織学習プロセスが劣化したのではないかという。

こうした議論は説得力があるが、原発事故に関連してこのような政治的考察

をする場合には、アクターとしての科学者集団も視野に入れなければならないだろう。原子力発電のような高度技術に関わる分野では、政策の決定と実施において専門知識をもつ科学者が果たす役割がきわめて重要だからである。しかし、科学者の役割を民主主義の原則と両立させるためには、いくつかの仕組みが必要である。まず、専門性の高い判断は専門家に委ねざるを得ないとしても、最終判断の前に様々な専門家の様々な判断や知識がプロセスに入ってくるようなシステムを内在させる必要がある。さらに専門家は、どのような措置を、なぜ講じたのかについて、国民に直接、あるいは国民の代表である国会に対して、説明しなければならない。これが民主主義下での高度な専門性に関わる政治的決定の原則である。

しかし、この原則を実際の政策決定の現場で適用するのは容易なことではなく、日本人は今その知恵を問われているときと言える。一つの例は原子力規制委員会における原発再稼働の判断である。現在いくつかの原子力発電所の再稼働審査において、敷地内にある断層の活動性についての判断が鍵となっている。この件に関して、原子力規制委員会の下に有識者委員会が設置されているが、誰が最終的に断層の活動性の評価をするべきかという難問が残っている。それというのも、非常に古い時期の断層の活動性について科学的に明確な評価をすることは困難であるにもかかわらず、科学者にその評価が求められており、かつ活断層だとの評価を下せば、発電所の再稼働や建設計画を撤回させるという、きわめて政治的な結果を招くからである。これは科学者にとっても民主主義にとっても健全な姿とは言えない。

科学者は、専門的な議論であっても、できるだけ国民にわかりやすく判断の根拠を説明することが求められる。しかし、同時に科学者には、明確には判断できないという立場をとる可能性を保証しなければならない。明確な判断ができる場合と、できない場合があるにもかかわらず、AかBに決めることを迫るのは、あまりにも不合理である¹⁸。少なくとも、最終的には、国民に選ばれた政治指導者が責任をもつことが、民主主義にかなう手続きである。実際には、新しい原子力規制の下では、地方自治体の同意を求めている。また、政治的決定に関して、政治家が適切な判断に至る方法として、一人の専門家の意見ではなく、複数の意見が耳に届く仕組みを追究する「グループボイス」の主張もある¹⁹。

3) 透明性の確保

原発については、日常的に情報が関係者のみに制限されていたことに加えて、事故後の情報が少なく、かつ錯綜していて、それが、日本人ばかりか日本在住

¹⁸ 齊藤誠「原発は専門家に丸投げでは困る」(『週刊東洋経済』2014年9月27日号)。

¹⁹ 横山広美「社会のなかの科学者」(『アステイオン』078号、2013年)。

の外国人の強い不信を招くという問題もあった。「国際関係」班が明らかにしているように、情報の信頼性が低かったことが、人々の不安を煽り、外国人の離日ラッシュすら起こったのだった。

不確かな情報を出すと、かえって国民をパニックに陥れるので危険だという議論もある。しかし、曖昧な情報提供は人々の疑心暗鬼を生み、実態が情報のニュアンスを超えて悪化した場合には、さらなる情報を提供しても信用されなくなる。政府が初期に炉心の「メルトダウン」という言説を避けたことは、その好例である。その代わりに使われた「炉心損傷」という言葉は「たいしたことはない」という印象を与えるが、それなのになぜ1号機、次いで3号機で爆発が起きるのか、なぜ原発周辺の放射線量が急上昇するのか、日本人・外国人を問わず、人々は原発の状況について、ますます不安感を募らせたのであった。大災害や重大事故が起きたとき、それがもたらしうる危険性について、錯綜する情報を、最悪のケースも含めて整理して伝達する——という意味で「透明性」の高い情報提供の方法論を開発し、常に準備しておくことが急務となっている。人々が政府の出す情報や、それに基づく指示に十分な信頼を置いてくれば、避難が必要となった時にも、パニックによる秩序崩壊を避けることができるはずである。

今回のように高度な科学技術上の知識を要する事案の場合には、専門家の解説や専門知識に基づく報道が、人々への情報提供において重要な役割を果たす。この点、NHKをはじめ各放送局のテレビ報道に関わった関係専門分野の人々は、何をどう伝えるかについて事前の準備ができておらず、混乱を極めていたように思われる。インターネットで流される情報も含めて、3.11からの数日間の報道と解説は、全体として多くの不正確あるいは誤った情報を含むものであった。テレビにかじりついていた国民は、そうした「専門的」な解説に一喜一憂する不安な日々を過ごしたのであった。

6. 各班の調査研究活動

以下に、「東日本大震災学術調査委員会」の下で独自に調査研究を行った「実施委員会」8班の成果を要約的に紹介する。これは、各班が用意した要約レポートをもとに、本報告書を作成するために、「総合調整」班の村松岐夫と恒川恵市が、各班の統括責任者と調整した結果を集約したものである。もとより、調査研究の成果として以下のように公表される予定の各巻各章の含むニュアンスまでも短い要約で示すことはできない。各巻が扱うテーマの全容を把握するためには、公刊される書物をお読みいただく以外にない。

本シリーズ「大震災に学ぶ社会科学」は8巻で構成される。いずれも平成27年

度に、次に掲げるようなタイトルで、東洋経済新報社にて出版予定である（第一回配本4月末）。

- (1) 第1巻 辻中 豊編『政治過程と政策』
- (2) 第2巻 小原 隆治・稲継 裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』
- (3) 第3巻 城山 英明編『福島原発事故と複合リスク・ガバナンス』
- (4) 第4巻 齊藤 誠編『震災と経済』
- (5) 第5巻 植田 和弘編『被害・費用の包括的把握』
- (6) 第6巻 青木 栄一編『復旧・復興へ向かう地域と学校』
- (7) 第7巻 恒川 恵市編『大震災・原発危機下の国際関係』
- (8) 第8巻 池田 謙一編『震災から見える情報メディアとネットワーク』

1) 「政治・政策」班

2011年3月11日、大震災発生時、政権は菅直人の下にあった。菅首相は、民主党政権最初の鳩山由紀夫内閣が短命で退陣した後、2010年6月8日に政権について。菅内閣では、仙谷由人官房長官、野田佳彦財務大臣の起用は魅力ある人事と受け止められたものの、当初から内外の批判にさらされ、秋に尖閣諸島中国漁船衝突事件が生じると内閣批判に拍車がかかり、政権運営は順調ではなかった。大震災はその状況の下で起きた。震災直後にはマニュアル通り緊急参集チームは内閣危機管理監の下で官邸に集結したし、災害対策本部も設置された。しかし、当日の官邸は混乱する。未曾有の大地震と津波に加え原発事故が生じ、これらに対処する政府は大きな困難に直面した。

本班の調査研究では、被災対応での細部の政治過程を追求するというよりも、危機に直面した政治システムがマクロにどう対応したかに力点を置き、テーマを4つに絞っている。第一は、国家政治の基本構造、すなわち、行政府（執政府である首相官邸と中央省庁）、立法府、司法府の活動である。第二は、震災政治における最大の焦点になった原発事故をめぐる事故前の公的決定と事故後の展開や事故調査である。第三に、原発事故や災害対応の背後にある社会アクターの関与する政治と、そこから生まれた政策帰結に注目する。自治体を中心とする各地域の対応や、復興庁・府省庁の対応については、「行政・地方自治」班の成果を参照されたい。第四に、民主政治の主役である政党の動きと、全国と地方の選挙を分析する。

危機においては、首相と官邸のリーダーシップが決定的に重要であるため、これを調査の対象としている。地震・津波被害と原発事故という複合的危機にあつて、首相は、政策対応を生活支援活動と原発事故対応に分け、前者を緊急災害対策本部（特に傘下の被災者生活支援チーム）に委ねた。首相自身は、官

邸のエネルギーを後者に集中した。しかし、予め用意されていた原子力災害対応スキーム、とりわけ東京電力や原子力安全・保安院と官邸との連携は十分とは言えず、結果的に首相が技術的問題にまで関与することになった。

他方、復旧対応の実質を担った中央省庁は、行政改革と省庁再編によって強化されており、その役割に応じた働きをしている。阪神・淡路大震災の経験も役立った。被災者生活支援チームの延長上に復興庁が設置され、復興の実施体制は整った。復興庁は「ワンストップ」を理念としたが、実際の役務や資金の供給は既存省庁の「分権的・水平的調整メカニズム」や「ジェネラリスト型官僚制」を基盤として作動した。立法府に目を転じれば、民主党政権は、参議院においては少数派という「ねじれ」国会の中にあった。菅内閣は、震災関連法案に限った「部分連合」で一定の成功を収め、主要政党間の合意によって必要な立法を確保したが、予算関連法をめぐる事態は政局化し、補正予算等の成立と引き換えに退陣する。

本班の調査研究では、原発賠償を中心とした司法システムにも注目した。司法改革をへて若干拡充された司法府は、新しいADR（裁判外紛争解決手続、原子力損害賠償紛争解決センター）制度の利用を進めたが、しだいに限界が明らかになり、訴訟による解決に向かうケースが増えている。

また、原子力をめぐる政策問題、発電所立地、安全規制行政、事故調査等にもスペースをさいた。事故原因の調査については、複数の調査組織が立ち上げられたが、政府事故調や国会事故調の編成を見てわかるように、原因企業や規制行政庁に改革を迫る手続的「備え」を持たないままに活動が展開された。社会アクターとしては、広範囲な影響力を持つ東京電力と「原子カムラ」を分析した。他方、経済界は、被災地救援のための資金提供、実務支援など大きな役割を果たした。多くの地方自治体が企業・業界団体と災害協定を結ぶなど、事前に備えていたことは、減災に貢献した。個々の市民の活動や民意を見ると、脱原発運動はインターネットやソーシャルメディアを駆使して2012年夏には大きな盛り上がりを見せた。現時点まですべての原発が再稼働に至っておらず、運動は一定の成果をあげたと言えるのかもしれない。ただ国全体が脱原発へと舵を切るようにはならなかった。

最後に、政党対立と選挙の動向を分析した。2009年9月総選挙において、有権者は長く続いた自民党を中心とする政権に替えて、民主党政権を選んだのである。震災時には、失政が続いた民主党政権は窮地にあり、独自の主張を後退させ、「エネルギー」、「復興」といった震災特有の問題に集中しようとした。菅内閣を継いだ野田内閣の下で消費税と福祉政策をパッケージにする法案が通過し、2012年12月に震災後初の総選挙を迎えた。この選挙では、震災特有の問題は争点とならず、結果的に民主党は支持基盤を崩壊させ大敗北を喫した。そ

の後、2013年の参議院選挙、2014年の総選挙でも自民党の勝利が続き、政治配置は一変した。選挙では「都市部と被災地の断絶」が見られ、自民党の左右に小規模の野党が存在する新しい「政党制」が生まれたと見ることもできる。被災の大きかった福島県の地方選では、争点投票の結果、「落選ドミノ」（現職首長の連続した落選）現象が見られた。

2) 「行政・地方自治」班

被災の現場は、地域である。本版の本調査研究では、地域の視点で何が起こったのか、復旧・復興とはいかなることであるのか、どのようにしてそれを遂行するか、こういった観点から、高台移転、避難所から仮設住宅への移行、避難民の生活と行政、役場の被災、最近進んでいる復興計画の成立と遂行過程を扱った。それは、行政を中心とする、被災から復興へ向かう過程でのガバナンスに関わる議論である。

現場の市町村は被災住民と向きあい、次のようないくつもの仕事を進めなくてはならない。発災直後の時期には、被災状況の把握、行方不明者の捜索、傷病者の救急救命、消防、不足する人的・物的支援の要請、派遣されてきた警察官や消防・自衛隊員との連絡調整、避難所の設置・運営、安否確認といった作業が怒涛のように押し寄せる。さらに、罹災証明の発行、救援物資・災害弔慰金・義援金の配分、上下水道の復旧、遺体の埋火葬などと続くことになる。通常の人員ではとても足りないので、他自治体からの応援に頼らざるを得ない。

「行政・地方自治」班では、地震・津波・原発事故の3要因による災害をすべて体験した福島県相馬市を定点観測し、幾度もの訪問調査を行って、住民に一番近い市役所がどのような行動をとったのかを追いかけた。他方、原発事故は日本の「自治体」の概念に大きな課題を突きつけることになった。それまでは、「区域」、「住民」、「法人格と自治権」の3要件が自治体の存立要件であったが、原発事故による避難指示地域の中には、区域に住民のいない町村が現出することになった。いわゆる「仮の町」構想がその後提起されていくこととなる。この関心から、本班の調査研究では、全町・全村避難を強いられた自治体の復興を進めるには何が重要かを考察した。また、自主避難者を多く受け入れた山形市や米沢市はどのような対応を行ったのかを見た。

生死に関わる救出活動やライフラインの復旧等がひと段落したのちは、仮設住宅の設置・運営、災害廃棄物処理（瓦礫処理）、住宅・町並みの再建や道路・港湾ほかの基盤施設再建によるまちづくり、雇用・所得面から生活を支える生業再建などが重要な 이슈となる。さらにこの時期には、発災直後よりもボランティアが大きなウェイトを占めるようになるし、全体的な資金がどのように流れていくのかが重要となる。復興庁はどのように成立したのか、目指すも

のは何だったのか、補正予算や基金方式による被災地支援はどのようになされたのかを考える。ボランティアは、発災直後にも避難所などに多く駆けつけたが、その後も瓦礫の処理などに多くの人に参加した。全国から駆けつけるボランティアを整理するためのボランティアセンターなど、組織だった仕組みができていた。

避難所での生活はあくまで一時的なものである。その後、住宅再建を軸とするまちづくりでは、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業（高台移転）、災害公営住宅の建設、被災者による住宅自主再建への支援が制度・政策の基本になる。本班においては、高台移転、災害公営住宅建設、住宅再建支援という住宅関連施策を取り上げて分析した。これらの施策は、各自治体が制定した復興計画の中に組み込まれていることが多いが、こういった計画がどのように決められたのか、目標・対象は何だったのかについても詳細に検討した。

時間軸で見ると、発災直後は自治体の意思決定に住民が入ることは少なく、危機管理時の首長などのリーダーシップが求められた時期だった。ボランティアが一番役に立ったのもこの頃ではないかと思われる。行政と諸団体との連携も通常の意味決定手順を省略する形で行われることが多かった。時間がたつにつれ、復興計画を策定する過程、国からの補助金を獲得する内容を決定する過程において、議会の意見が入り、また、住民の声が入力されることが増えた。危機が最大化したときに民主主義は一時的に後景に退き、危機がやや落ち着いたときに民主主義が徐々に平常時に戻ると捉える事ができるだろう。

この班の報告では、地方一地方の提携が重要であることが改めて認識されたことに加えて、中央政府の資金供給と被災地のニーズを適切にマッチングする機能が重要であることが示されている。

3) 「科学技術と政治・行政」班

現代の社会経済活動は相互連結する様々な技術システムに支えられている。東日本大震災と津波は、大規模なこれらの技術システムに連鎖的に甚大な被害を与えるとともに、福島第一原子力発電所の過酷事故を引き起こした。本班では、エネルギー、医療、交通、金融等の技術システムに関わるリスク・ガバナンスに、東日本大震災がどのような影響を及ぼしたのか、また将来どのような対応が必要かまでを射程に入れて検討している。

元来、原子力発電のリスク・ガバナンスの責任主体はその導入時から曖昧であった。その中で、官民合同の日本原子力発電などに大きな期待が寄せられたが、その役割には限界があった。1960年代から70年代にかけて、電力事業者とメーカーによる原子炉の技術導入は非常に速いペースで進んだものの、設備稼働率の低下等の問題が絶えず残ったのである。設備稼働率をどうするかは、

原子力エネルギー利用における重要課題であった。電気事業者自身も、この稼働率低下への対応については真剣に取り組み、自発型協働ともいべきマネジメント・システムを生み出すことになった。この「自発型協働システム」では、事業者内の研修システムが肝心である。ところが、80年代、90年代になると、コスト低減圧力の下で、組織学習プロセスの劣化がもたらされた。原子力ガバナンスにおいては、規制機関を中心としたガバナンスも存在する。この規制機関側の課題としては、設計事象を超えたシビアアクシデントへの対応が不十分であったということがある。また、耐震審査指針改訂等のプロセスに見られるように、理学的研究、工学的研究等の専門分野間コミュニケーションがきわめて不十分であった点も課題である。事業者と自治体との関係構築に関しても問題があった。両者の間では、原子力安全協定が締結されてきたが、運用が不透明であった。今回の事故対応においても、様々な情報が混線する中で、国は避難指示や放射性物質汚染状況など、把握した情報を国民に十分伝えることができなかった。

福島原発事故後の原子力規制・行政体制の改革により、透明性と制度的独立性は確保されたと言ってよいであろう。それでも、原子力規制委員会による判断への信頼性の確保、人材養成、地方自治体の役割の明確化等の課題は残った。さらに、事故後のオンサイト管理においても、汚染水問題への対応に見られるように、依然として不十分な想定、対策主義、問題の先送りといった問題があると言ふべきであろう。

原発事故は、食品中の放射性物質に関する安全問題に波及した。震災と原発事故は、医療・介護問題にも影響を及ぼし、患者の避難、医薬品・医療機器の被災地への供給という問題を引き起こした。震災による交通インフラへの影響も大きかった。交通システムについては、阪神・淡路大震災、中越地震等を受けて、技術基準の改定や耐震補強も実施されてきた。しかし、今後の首都直下型地震についてすら「想定課題」が限定的すぎるという問題が残っている。他方、今回の東日本大震災に際して、金融庁と日本銀行は、金融や実体経済活動にシステミックな影響が生じないように、過去の金融危機管理の経験と蓄積を踏まえて、被災者に対して金融面で適切な対応をただけでなく、被災地金融機関の決済機能が確保される措置などを行った。

本班では、震災の後に生じた医療や交通システムに関する「中長期的なシステムへの移行の問題」も取り上げた。震災後の東北地方では、人口や医療従事者の減少等を踏まえて、医療圏の再編等、長期的課題を見据えた改革が必要とされた。交通でも、人口減少社会において地方鉄道が厳しい経営状況にある中で、地方鉄道のあり方に関して、バス等、鉄道以外のオプションも含め、様々な観点から議論することが求められた。

このような東日本大震災の影響に関する分析を通して、個々の政策分野のリスク分析能力の強化とともに、「分野間」コミュニケーションの重要性が明らかになった。食品の放射性物質汚染については、様々な専門家間のコミュニケーションが求められたし、医療についても、避難民や患者への医薬品供給のための交通との連関がきわめて重要であった。金融においても、現金輸送における交通システムが必要であるし、金融決済機能の維持のためには交通も電気エネルギーも確保されねばならなかった。本班は、相互に連鎖するシステムにおいて生じるリスクを俯瞰的に把握し、原子力、医学、地震学、工学など異分野の専門家間のコミュニケーションを確保することが、リスク・ガバナンスにとって大きな課題であることを示そうとした。

4) 「マクロ経済」班

「マクロ経済」班は、総括研究グループと 7 つの専門研究グループ（物価、消費、労働、金融システム、企業金融、地方財政、行動経済学）から編成された。総括研究グループは、復興政策の評価に必要となってくる基礎的なデータベースの構築を中心に作業を行った。特に、①津波被災による建物被害規模が阪神・淡路大震災のそれと大きく変わらなかったこと、②津波被災地域における生産活動への影響（ただし、福島第一原子力発電所の災害を除く）が軽微でサプライチェーンの復旧も迅速であったこと、③津波被災地域では、大震災前から経済的な衰退が進行していたことなどを実証的に明らかにした。

専門研究グループがまとめた 8 つの論文が実証的に明らかにしていることは、大震災直後に政策当局を中心に「認識されていたこと」と、「現実のありよう」との大きなギャップである。大震災直後に影響が甚大だと思われていたことが、実は軽微であり、逆に直後には影響が軽微だと思われていたことが、実は甚大であったという、震災直後における状況把握の深刻な失敗である。

前者の例としては、第一に、発災直後は、建物被害が阪神・淡路大震災の程度をはるかに凌駕すると考えられたが、実はそれと同程度であった。第二に、金融面に対する影響が深刻視されたが、決済システムは、比較的早い段階で復旧し、大震災が企業金融面に与えた影響はきわめて限定的であった。

後者の例としては、第一に、便乗値上げによる価格調整が軽微であった背後で深刻な数量調整が生じていた。第二に、全国レベルで見ると、大震災が生産活動に与えた影響は一時的で軽かったにもかかわらず、全国の平均的な消費活動に対しては永続的で大きな影響を及ぼした。第三に、労働市場は賃金や労働時間などの量的な面で改善したが、求人と求職のミスマッチなどの質的な面で悪化した。

また、震災直後に国内外で積極的に評価された様々なレベルの協調行動が、

必ずしも実態を伴っていたわけではないことも明らかにした。地方自治体の間では、利害対立が協調行動にまさる場合があり、復興プロセスの障害となった。また、「絆」という言葉の広範な流通が象徴的に示しているように、人々の間で利他的な行動が大震災後に広まったように思われていたが、本班の分析によれば、利他的な意識はむしろ低下していた。

「マクロ経済」班では、そうした認識と実態のギャップを丁寧に分析することによって、ギャップをもたらした要因を明らかにした。震災直後に実態を誤って認識したことは、当然ながら、適切な復興政策の履行を妨げた。専門研究グループのいくつかの論文は、発災後に現在進行形で得られた限られた情報であっても、それらを有効に活用していたならば、上述の認識と実態のギャップをかなりの程度解消することができた可能性も示している。

このように、経済学的な側面から、今般の大震災の経験を掘り下げて考察することは、将来の自然災害への適切な対応のあり方を検討する上で、必要不可欠な作業である。

5) 「環境経済・災害」班

環境問題は被害に始まる。環境問題がもたらす被害の認識なくして、環境問題の社会問題化はないし、「被害」と認識することが、問題の社会的解決への出発点になる。本班の調査研究では、東日本大震災・原発事故に伴う被害の包括的把握と評価を試みた。

東日本大震災・原発事故は、被災者の生活を根底から変える生活環境の大規模な破壊をもたらした。被災者の生活再建と震災からの復興は、社会全体で支えるべき課題である。ところが、原子炉の再稼働や賠償問題など、原子力エネルギーに関する議論は容易に収束しない。その背景には、原発事故に伴う被害をいかに評価するかという問題が横たわっている。

東日本大震災・原発事故に伴う被害は、きわめて甚大で広域・多様に広がり、未だにその実態が十分に把握されているとは言えない。実態の把握が困難なほど大きな被害だと言うべきかもしれない。しかし、被害実態の把握とその評価は、震災復興との関連では最も基礎におかれるべき事実であるし、震災復興政策のあり方を考える上できわめて重要である。

東日本大震災については震災後直ちに被害額の見積もりがいくつか行われた。内閣府の試算によれば、建築物や社会インフラ、民間企業設備等、物的資本への直接被害額が16～25兆円、日本政策投資銀行の試算でも被災主要4県合計で16兆円に上る。これらの試算はいずれも、国民（県民）経済計算の固定資本形成や全国消費実態調査の住宅資本ストック等をベースに計算されている。震災の影響をそれに伴うGDPの増減によって評価する方法は、日本の国民所得水準

と比較して被害の大きさを把握することができるという点で便利であるが、被害の評価としては市場で取引されない資産などが評価されないなど欠陥も少なくない。今回の大震災・原発事故に伴う被害は、上記で見積もられている物的な被害にはとどまらない。本班の研究では、人間の復興を目指す持続可能な発展の観点から被害を把握し評価する。

今回の福島原発事故に伴う被害の特徴であるということもできるし、その定量的な把握や評価を難しくしている原因でもあるのは、それが従来の公害被害等と比較して新しい質を持っていることである。1つは、放射能汚染とそれに伴う健康への影響が不安視されるが、現時点における科学的知見では、それを完全には特定しえないということである。健康への影響が顕われるか否か、またいつ影響が顕われるかはよくわからない。そのため、医療・医学面でのモニターとケアを長期間にわたって行う必要がある。被害を明確に特定しにくいということもあり、きわめて広い範囲に健康に対する不安が広がっている。フィジカルな健康影響というよりも一種の精神的苦痛が生じていることにも注目しなければならない。

もう1つは、今回の原発事故が大規模な人口の移動と避難を生み出したことである。2012年5月の時点で、福島県だけで見ても約16万3500人が現実に避難していたし、避難が長期化していることも特徴である。そのため、平常時に定着していた生活のスタイルや経済関係が維持できなくなった。結果的に、家族やコミュニティに由来した関係が壊れ、家族関係の崩壊やコミュニティ・ふるさとの喪失と言われる現象が生じた。それは失業や地域経済が疲弊する原因ともなり、人々の福祉(well-being)は大幅に低下することになった。それだけでなく、そのことが人的資本や社会関係という福祉の生産的基盤を劣化させ、地域の持続可能性を危うくしている。

こうした被害の特徴を踏まえた被災者に対する支援が、被災地の復興と持続可能な地域づくりの出発点になろう。

6)「地域と絆(特に教育)」班

日本の学校教育には東日本大震災の後、大きな変化があったか。これが本班の調査研究を通じて維持された問いである。内閣府によれば、復旧には被災前と同じ機能に戻す「原形復旧」と災害防止の観点から「原形復旧」だけでなく被災施設やそれに関する施設を改良する「改良復旧」の二類型がある。他方、被災地において「安全性の向上」、「生活環境の向上」、「地域振興」といった質的な向上を目指すことが「復興」とされる²⁰。この定義を使うならば、本班の研究からは、教育領域では復旧が重視され、しかも早期にそれは実現したという

²⁰ 内閣府(防災担当)『復旧・復興ハンドブック』(平成22年12月)、i頁。

ことが指摘できる。

本班による被災三県の調査では、どの地域でも教育活動の早期再開が目指されたことを観察できる。多くの学校では、災害復旧事業と復興交付金事業の適用による既存校地での「改良復旧」が最優先され、速いペースで復旧工事が進められた。教職員については、文部科学省の予算措置によって安定的・継続的に追加雇用された。これらによって震災後も学校教育機能が途絶えなかった。震災後の政策対応は既存の国庫負担金制度を活用するものであり、「平時の制度」が災害時にも円滑に機能した。先の意味で復旧を志向するのは福島県の原因事故被害地域でも同様である。

本班の調査では、学校教育は震災前と同様に、自治体が学校施設を設置・運営し（公設公営という意味での公立学校）、公費雇用の教職員が全国標準のカリキュラムに従って教育を提供している。この公的システムの活用による復旧・復興は、諸外国において災害の後に民間資本が大胆に導入されるのとは異なる。ただ、甚大な被害を被った一部の地域では、「復興」の象徴として学校の高台移転や学校統廃合が急がれたことで、児童生徒・保護者・地域住民と自治体との間で対立が生じた例もある。

先に述べたように、「教育機能提供制度」の大枠には大きな変化は観察されなかったが、その受益者たる児童生徒（保護者）が震災後に直面した新たな課題に対しては、地域内外の支援活動が生まれた。NPO・ボランティアが放課後の学校や避難所・仮設住宅で学習支援を実施し、これを学校や地域社会も歓迎した。このような支援活動が、政府資金のほか、寄付金を元にした多数の基金を原資としたことは、これまでの大規模災害になかった現象である。学校での支援の場面では、過去に学校教育と支援団体が協力し合って成果を出す経験が乏しかったため、従来の社会教育と類似の活動方式が応用的に使われた。その意味では、ここでも従来の経験が役立ったと言えそうである。

震災後、困窮状態に追い込まれた被災児童もいる。これらに対する経済的支援については、公費による就学援助だけではなく、民間資金による奨学金給付も行われた。児童生徒の心のケアについては、特に低年齢層に対する精神的健康に及ぼす影響の大きさと、震災後の時間的経過に伴う精神面の課題の複雑化が観察されており、公的な対応策は充実されてはいるものの、専門家の偏在など震災前からの課題が顕在化した。

教育機能を実際に提供する教職員の心身の健康問題については、特に、津波被害が甚大だった沿岸部の学校に多く見られる。被災三県に共通して指摘されるように、教職員は突然に生じた避難所経営という、本務とは異なる業務にも献身的だったが、そうした業務量の増加が教職員へのプレッシャーとなり、その心身の健康状態に悪化傾向が見られる。その心身の健康問題は、教職員が自

らの生活・生命を顧みずに児童生徒のことを最優先に考えて業務に従事するという日本の教職員の行動様式から派生したとも言える。

以上のことから、被災三県では、NPO やボランティアの支援を受けたという条件つきではあるが、「平時の教育機能提供制度」の頑健性によって、災害時にも継続的・安定的に教育機能が提供されたと言うことができる。学校教育分野では「復旧」はほぼ達成されたのである。

他方、目立つ変化もある。たとえば、この大震災の結果、学校での避難訓練が地域住民と協働で行われるようになった。さらに震災マニュアルの想定する発災のタイプやタイミングも多様化し、避難訓練は従来の形式的なものではなくなった。震災の記憶は薄れるものであるが、東日本大震災の被害の大きさによって、学校教育を通じた被災体験の伝承や防災・復興教育の推進という教育機能の重要性が認識された。地震活動期に入ったとも言われる日本の学校教育の内容面にも防災教育については変化の兆しが見えるのである。

7) 「国際関係」班

東日本大震災と福島第一原発危機は、世界の耳目を引く、あるいは世界に直接影響を与えうる事象であった。それ故、日本が適切に対処する能力を有していることを示せるかどうかは、日本が国際的信頼性・評判を維持・改善し、かつ自国の安全保障能力を外部に示す上で、すなわち今後日本が国際場裏でその立場を有効に主張していく上で重要な課題であった。本班では、こうした問題意識に基づいて、東日本大震災時とその後の日本の国際関係について、「危機対応にあたっての外国からの支援と協力の受入れ」、「日本側の危機時コミュニケーションと外国の対応」、「原発の安全性改善への日本の関与」という3つの側面から分析を加えた。

まず外国からの支援について、東日本大震災にあたって日本政府は、阪神・淡路大震災時に批判された消極的な対応を繰り返さないために、外国支援受入れを積極的に行うことを早くから基本方針に定めた。しかし、実際に災害が生じてみると、被害が大きく広域的であったために、被災者のニーズ等の実態把握はきわめて困難であった。もちろん、阪神・淡路大震災時と比べれば格段に改善されてはいたが、支援受入れを国内で調整する仕組みも不十分であった。そのために様々な困難が生じた。危機に際しての外国支援の受入れについては、外国の善意に適切に応える外交上の必要性と、受入れに伴う現場の負担を回避する必要性の間に生じうるトレードオフの関係を適切に処理する必要がある。

海外からの支援の中で、内容・規模・迅速さの点で群を抜いていたのが米国、特に米軍からの支援であった。国内の災害への対応は、武器使用を含まないという意味で、対外的な防衛行動とは異なるが、東日本大震災と福島第一原発危

機は自衛隊と米軍が同時に大規模に動員される初めての出来事であり、その提携が大きな成功をおさめたことは、有事にあたっての日米同盟の有効性と、国際的な HA/DR という新しい分野での日米協力の可能性を内外に示すものとして、意義深い経験であった。

日本の対外的な危機時コミュニケーションについては、外国メディアに情報遅延や情報隠蔽を指摘されてきた。当初は原子炉内や核燃料プールで何が起きているのか、また注水などの対策が効果を持っているのかについて、大きな不確実性があったので、日本政府の危機時コミュニケーションに限界があったことを責めることはできないが、日本語能力や人的ネットワーク面で、情報源が日本人よりも限られている外国市民が、日本人以上に不安を感じやすいこと、自国民保護を第一とする外国政府や駐日大使館が、焦燥にかられて日本政府以上に過剰な行動に出やすいことも、認めざるを得ない。日本政府は、パニックを避けるべく、原発の状況について柔らかな表現を使い続けたために、かえって情報隠しの疑いを招いたという側面もある。今回のような過酷事故の場合には、不確実性は高くても最初から炉心溶融のような悪い予想（シナリオ）の提示を避けるべきではなかったと思われる。日本政府が出す情報が国際的な信頼を低下させる一方で、国際原子力機関（IAEA）、世界保健機関（WHO）、国際航空運送協会（IATA）などの国際機関は、原発事故や放射能汚染に関する日本政府の対策が適切であることを表明することで、日本政府の国際的信頼性や評判の低下を食い止めることに貢献した。これは過去における国際機関での日本の活動や貢献が評価された結果であると思われる。

原発の安全性向上について、日本は特に IAEA において、世界各地の原発における安全防護体制の改善や、事故の際の相互支援の体制の充実化などの面で、積極的な改革の働きかけを行ってきた。原子力安全の専門家や実務者を養成するための訓練センターを福島に開いたり、防災関連の国際会議を多数主催したりする活動も続けている。しかし、本班の調査研究における結論は、原発の安全性を説得力をもって世界に示すためには、放射能汚染と廃炉という問題を解決する必要があるということである。

8) 「メディア・ネットワーク」班

震災後の情報メディア環境は激変した。『メディア・ネットワーク』班は、そのことが被災地や被災地外の住民に与える心理的・社会的インパクトを調査研究した。この班の調査研究では、マスメディアの報道、インターネット上の情報流通を含めて、震災後に生じた情報メディア全体の構図を、被災後数ヶ月にわたってテキストデータによって解析する。他方、被災三県および首都圏のそれぞれにおいて、住民がどのような情報メディアに接触できたのか、その情報

を理解しえたか、また必要な情報の発信をすることができたか、またそうした新しい情報環境に心理的・社会的に適応できたかについても分析する。これらのことは、被災前後および震災 1 年半後の 2 時期に行われた「情報行動調査」から得られたデータで明らかにする。

まず、住民を取り巻く震災後の情報メディア環境のマクロな変化として指摘されるのは、テレビの震災報道が特定の地域に限られ、そこが繰り返し報道されるといういわば「情報の過集中」が発生するとともに、報道から注目を受けない「情報の過疎」と「情報疎外」を招く傾向があることである。新聞の全国紙と地方紙の報道を比較すると、地方紙において地域的偏りが小さく、報道の継続性も高かったとすることができる。別の点として、マスメディア全体の震災への言及において、ポジティブなトーンが被災後漸増したこと（「がんばれ日本」に象徴される）を指摘できる。インターネット内のニュースサイトとマスメディア情報との相互乗り入れは大きな役割を果たしたと言えるが、地方紙や公的機関とインターネットサイトとのリンクが少ないことも観察された。さらに、本班の調査研究は、ブログが多様な独自情報の媒体であるというよりも、マスメディアからの情報の選択的な伝播・拡散媒体だったことなどを指摘した。震災報道においては、マスメディアの役割が非常に大きかったのである。

人々は、情報メディアが全体として作り出す「情報環境」の下で、どんな情報にも同じ確率で接触するわけではない。ある人は A 新聞を読み、ある人は B 新聞を読むなど、同一メディア内の選択的接触が存在すると同時に、ある人は主としてインターネットから情報を取得し、ある人はテレビが主であり、ある人は口コミに頼るといった、メディア間の選択的接触が存在する。結果として、人によって接する情報内容は異なる。本班の調査研究では、その接触の差異が、震災 1 年半後の時期においてまで、人々の社会的適応に影響を及ぼしていたことを示している。たとえばテレビ視聴は、一般的に不安やストレスを軽減する効果を持つ。しかし、この効果は福島県沿岸部のような原発事故の影響を強く受けた地域には見られない。またテレビは（おそらくは在宅傾向を増大させることで）、宮城県沿岸部の都市部などでは、地域活動の活性化に負の効果をもたらした。新聞は、人々の情報ニーズの充足に貢献する一方、原発事故の報道に住民の怒りや嘆きが大量に含まれていたことから、行政に対する信頼を低下させる影響を与えた。インターネットについては、全般の接触量が仙台都市部ではテレビと同様に、地域活動の活性化にマイナスの影響を与えていたが、Facebook などの SNS には、広く不安を低減させる効果があった。さらに首都圏では、SNS 利用が被災地への支援意欲を高めるように働いた。

また、人的なネットワークや団体・組織への日常参加が多い地域住民の場合、心理的・社会的な適応行動が増える効果が明瞭に見られた。これは、いわゆる

社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の効果である。特に、情報ニーズの充足や人付き合いの増大、地域活動の活発化などに効果が認められる。さらに、ソーシャルサポートという他者に対する情動的・精神的な支援行動が、人々の間での相互の助け合いという互酬性の形で、広く観察された。他方、互酬性の輪から漏れる情報弱者が見られる。このグループの特徴は、①社会関係資本が弱い、②マスメディア接触に依存して他者の支援を求めないという特徴がある。このグループには、行政など外部からのサポートの必要性がある。

これらの検討を通じて、人々が大規模な震災と原発事故という事態に適応的な「情報行動」をとるためには、単に情報が届くというだけでは不十分であることが明らかになった。人々自らが主体的に情報発信できるということが必要なのである。さらに「社会関係資本」の力を活かして、相互に支援するような関係を常に発展させておく努力も必要である。主体性の確保について、本班の調査研究の分析から言えることは、次のような点である。第一は、情報メディアが「多重化」されていること、つまり複数のメディアを利用できることが必要である。第二に、過酷な条件の下でも、いずれかのメディアを頑健に利用しうることが必須である。これらのことは、災害直後にも必要であるし、長期的に持続するものでもなければならぬ。情報における「主体性」の獲得と「多重化」の確保があつてこそ、人々は「情報疎外」から免れることができる。防災・減災を考えるため、情報メディアの観点からは以上の主張をする。

7. おわりに

以上 8 班の調査研究を通じて我々は、東日本大震災のもたらした災禍に対応すべく、日本の諸組織・諸分野がそれぞれの努力を行ってきたが、大災害に対する心構えや制度的備えの不備、SNS 時代の情報格差、公共機関の情報公開・コミュニケーションの欠陥など、多くの課題があることを確認した。ただし、3.11 が日本の変革の契機にならなかったとするリチャード・サミュエルズの主張²¹とは異なり、本事業における我々の調査では、サミュエルズの言う「今まで通りの道(staying the course)」の枠を超えようとする努力は、少しずつ進んでいることを示している²²。

²¹ 大震災について出版された外国語の書籍の中で最も重要なものの一つである Richard J. Samuels, *3.11: Disaster and Change in Japan* (Cornell University Press, 2013) の中で、サミュエルズは「この大災害に際して日本に変革が生じるか」を問い、エネルギー政策、地方自治、日米安全保障体制という 3 つの政策領域を分析している。そしてサミュエルズは、意味のある変革が生じているようには見えないと結論づけている。

²² Michio Muramatsu, Book review on “*3.11: Disaster and Change in Japan*, Cornell University Press, 2013, *Asia Policy* 17 (January 2014) .

最後に、大震災ということの現代的な意味を考えるために、関東大震災²³や三陸大津波の観察から述べられた寺田寅彦の主張に耳を傾け、同時にスペースシャトル事故を分析した米国の社会学者の例に触れ、これから取り組むべき課題を付言して、この報告書を終えたい。

寺田寅彦は天災と社会の関係について、核心をつく言葉を多数残している。「天災は忘れた頃にやってくる」という警句も寺田寅彦のものであると言われている。寺田の議論を読むと、我々が戦後長く、大災害にあう可能性に対して、あまりにも鈍感だったことを痛切に感じざるを得ない。もちろん、阪神・淡路大震災や中越地震の衝撃はあった。しかし、それでも、あの未曾有の地震と津波を予想しなかったし、原発の過酷事故は想定していなかった。

1933年3月3日早朝、東北地方の太平洋岸に大津波が襲来した。津波は、沿岸の小都市村落を片端から薙ぎ倒し洗い流して、多数の人命と多額の財物を奪い去った。これは、1896年6月15日に同じ地域に起こったいわゆる「三陸大津波」とほぼ同様の自然現象である(寺田寅彦『天災と国防』(講談社学術文庫、2011年)、136頁)。この繰り返された悲劇について寺田は、日本社会に向かって、1933-34年の時点では非常に過激に響く言葉で、天災に対してもっと備えをしっかりとせよと警告したのだった。彼は言う。「戦争はぜひとも避けようと思えば人間の力で避けられなくはないであろうが、天災ばかりは科学の力でもその襲来を中止させるわけには行かない。その上に、いついかなる程度の地震暴風津波洪水が来るか今のところ容易に予知することができない。最後通牒も何もなしに突然襲来するのである。それだから国家を脅かす敵としてこれほど恐ろしい敵はないはずである」(同上 20頁)。さらに続けて言う。「国家の安全を脅かす敵国に対する国防策は現に政府当局の間で熱心に研究されているであろうが、ほとんど同じように一国の運命に影響する可能性の豊富な大天災に対する国防策は政府のどこでだれが研究しいかなる施設を準備しているか、はなはだ心もとないありさまである」(同上 21-22頁)。

政府は、関東大震災後に東京帝国大学に地震研究所を設けるなど、災害研究に目を向け始めてはいたが、寺田も指摘しているように、毎年必ず押し寄せることがわかっている台風への対策ですら十分とは言えない状態だった。さらに問題は、社会と国家全体の自然災害に対する preparedness にも存在した。1896年に三陸津波があったにもかかわらず、人々は沿岸に住み続け、そして1933年に再び同じ災害で大きな犠牲を出した。これを我々はどう考えれば良いのか。

²³ 関東大震災については、『帝都復興史』(復興調査会編、1930年)があるが、この浩瀚の書物の理解には、松葉一清『『帝都復興史』を読む』(新潮選書、2012年)が有益であった。なお、その社会的側面については、北原糸子『関東大震災の社会史』(朝日選書、2011年)、初動の一週間については、鈴木淳『関東大震災』(ちくま新書、2004年)が詳細に記述している。

2011年にも悲劇が繰り返され、今回は将来への備えとして高台移転が勧告され、一部実施に移されているが、車による移動が簡単になった今日でも、住民に居住地を変えさせるのは容易なわざではない。

寺田は、天災への備えは心構えの問題であるとも言う。すなわち、「人類が進歩するに従って愛国心も大和魂もやはり進化すべきではないかと思う。砲煙弾雨の中に身命を賭して敵の陣営に突撃するのもしかたに貴い日本魂であるが、○国や△国よりも強い天然の強敵に対して平生から国民一致協力して適当な科学的対策を講ずるのもまた現代にふさわしい大和魂の進化の一相として期待してしかるべきことではないかと思われる」（同上 23 頁）。これらの言葉はやや過激ではあるが、災害列島に住む我々としては、真正面から受け止めざるを得ない。日本が災害列島であるということに関して、寺田は次のような比喩を使って警告する。

「平生地震の研究に関係している人間の目から見ると、日本の国土全体が一つのつり橋の上にかかっているようなもので、しかも、そのつり橋の鋼索があすにも断たれるかもしれないというかなりな可能性を前に控えているような気がしないわけには行かない。来年にもあるいはあすにも、宝永四〔1707〕年または安政元〔1854〕年のような大規模な広区域地震が突発すれば、箱根のつり橋の墜落とは少しばかり桁数のちがった損害を国民国家全体が背負わされなければならないわけである」（同上 37-38 頁）。

最後に結論として彼が言っているのは、「こういうふうと考えて来ると、あらゆる災難は一見不可抗的のようであるが実は人為的のもので、従って科学の力によって人為的にいくらかでも軽減しうるものだという考えをもう一ぺんひっくり返して、結局災難は生じやすいのにそれが人為的であるがためにかえって人間というものを支配する不可抗な方則の支配を受けて不可抗なものであるという、奇妙な回りくどい結論に到達しなければならないことになるかもしれない」（同上 49-50 頁）。要するに寺田寅彦は、天災の被害は科学の力によって軽減できる面もあるが、人為がかえって、災難をもたらす面があることを指摘するのである。つまり近代技術の力を過信して、天災の恐ろしさへの心構えと準備が疎かになる危険性を指摘しているとも言えるのである。

震災に学ぼうとする日本の社会学者として、重大事故として歴史に記憶されるスペースシャトルの爆発の際に、徹底した原因解明の努力をした米国の社会学者の例に触れておきたい。先に、社会学者がこの種の天災や事故への準備や対応に積極的に貢献すべきだと述べたが、その一つのモデルがここにあると考えるからである。1986年にスペースシャトルチャレンジャー号事故の原

因解明に取り組んだのは、社会学者ボーガン (Diane Vaughan) 教授である。ボーガンは、緻密な調査の結果、スペースシャトルのいくつかの部品が一定の条件の下で弱くなることが専門家の間では知られていたにもかかわらず、それを指摘しない組織慣行ができていたことを突き止めた。問題は組織文化・制度という社会科学が研究対象とする世界にあったということである²⁴。

本調査研究事業には、90人を超える社会学者が参加した。それにもかかわらず、本調査では扱えなかった領域・事項はあまりに多い。その一つを取り上げるなら、復旧・復興と法律の関係である。これが重要なのは、復旧・復興事業は、被災者への補償も含め、様々な法律が適用される形で行われるからである。他方、家族、ジェンダー、地域団体の行動など社会学者が取り上げる諸テーマには十分な注意を払うことができなかった。今後の課題である。さらに、諸外国では危機管理という講座が置かれ、社会学者を含む専門家が研究を続けているが、日本における危機管理の研究は、工学的な防災研究の色彩が強く、社会学者の参加はこれまで非常に限定的であった。この点での反省と改善は、大震災と原発事故が残した大きな課題の一つである。

東日本大震災学術調査委員会

執筆責任者 村松岐夫
恒川恵市

²⁴ Diane Vaughan, *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA*, Chicago: University of Chicago Press, 1996.