

原発震災被害の構造と、地域再生のための「第3の道」

2014／6／29 船橋晴俊（法政大学社会学部）

Q1:原発災害の被害はどのような特徴を有するのか

Q2:これまでの復興政策や補償は、住民の要求をどこまでカバーしているのか

Q3:これまでの被災地再建政策はどういう欠陥を露呈しているのか

Q4:政策決定過程にどのような問題点があるのか

Q5:局地的、大局的な取組み態勢の欠陥はどういうものか

Q6:取組み態勢の局地的、大局的な変革の方向は何か

Q7 :「長期待避・将来帰還」という「第3の道」とは何か

「第3の道」の実現のためには、どういう政策パッケージが必要か

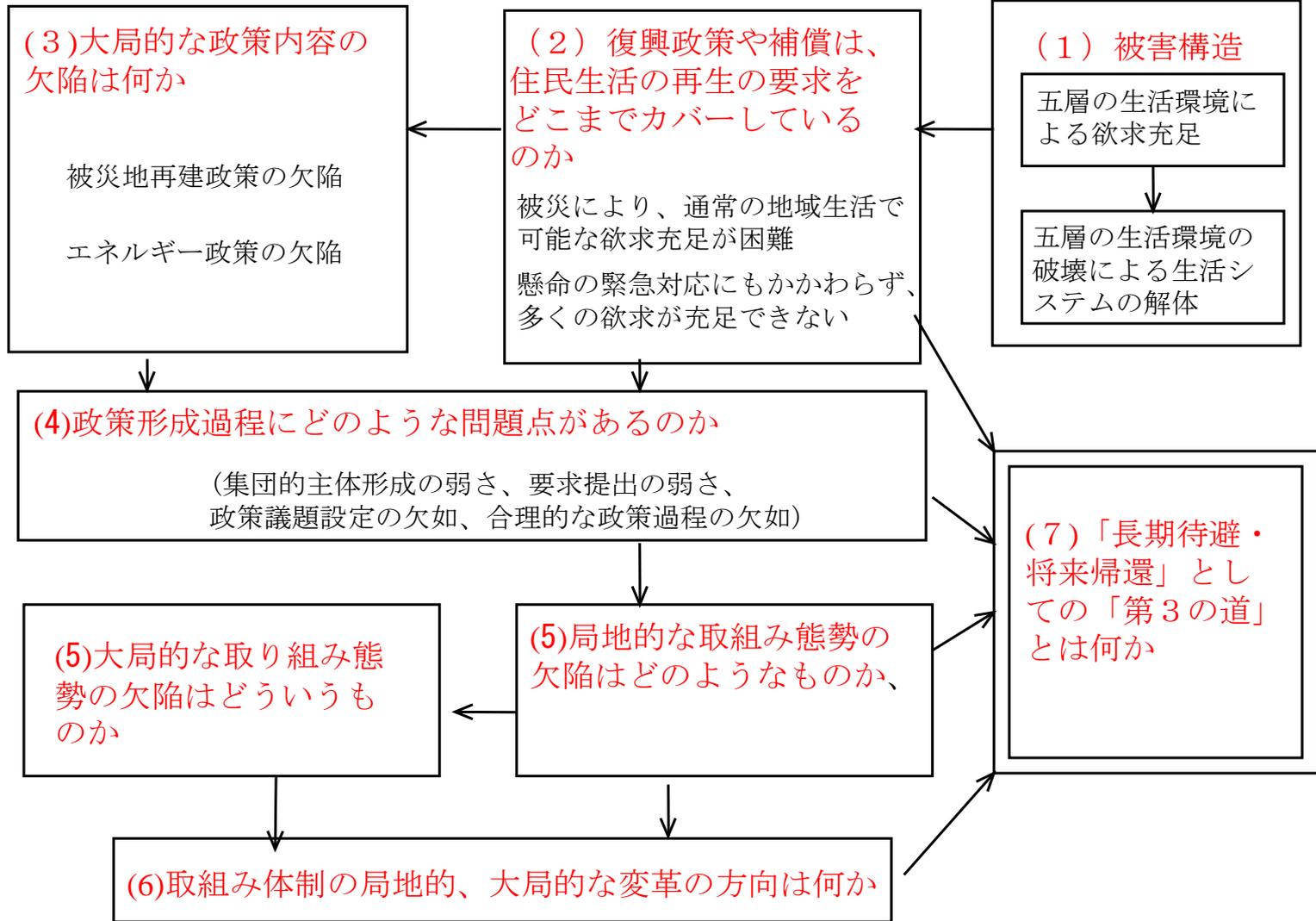
政策内容



政策過程



取組み態勢



大局的、巨視的



局地的、微視的

Q1:原発災害の被害はどのような特徴を有するのか

(1)5層の生活環境の崩壊としての被害

- 全町避難した地域の被災者は「人生のすべてが奪われた」と感じている。→ それはどういう事態を指しているのか
- 通常地域生活は5層の生活環境との良好な関係を前提にして、可能となっている。
- 自然環境、インフラ環境、経済環境、社会環境、文化環境
- しかし、5層の生活環境が失われたので、生活システムは解体してしまった

(2)被害からの回復、生活再建には、5層の生活環境の再生、再建が必要である。

図1 生活環境の五層と生活システム

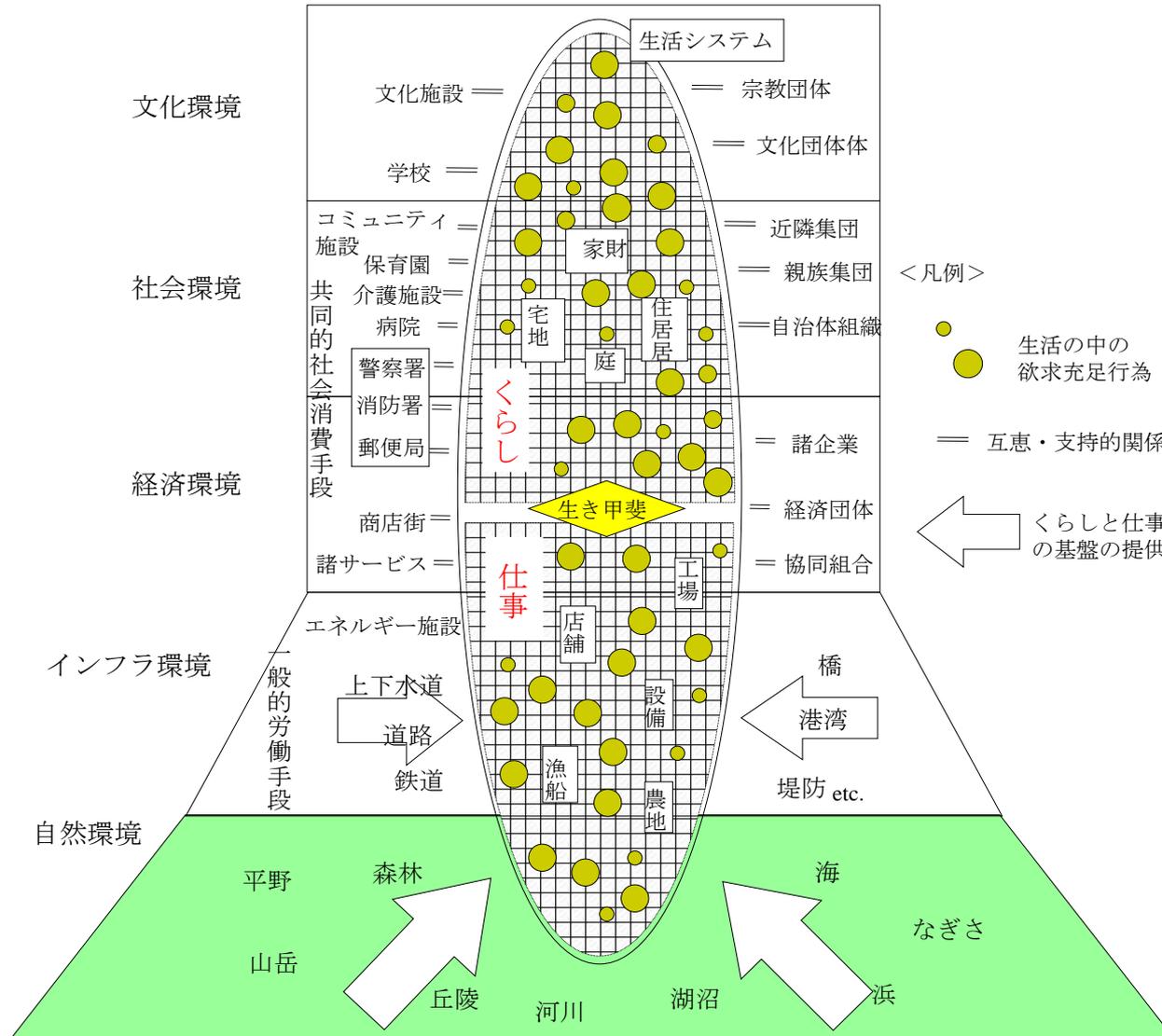
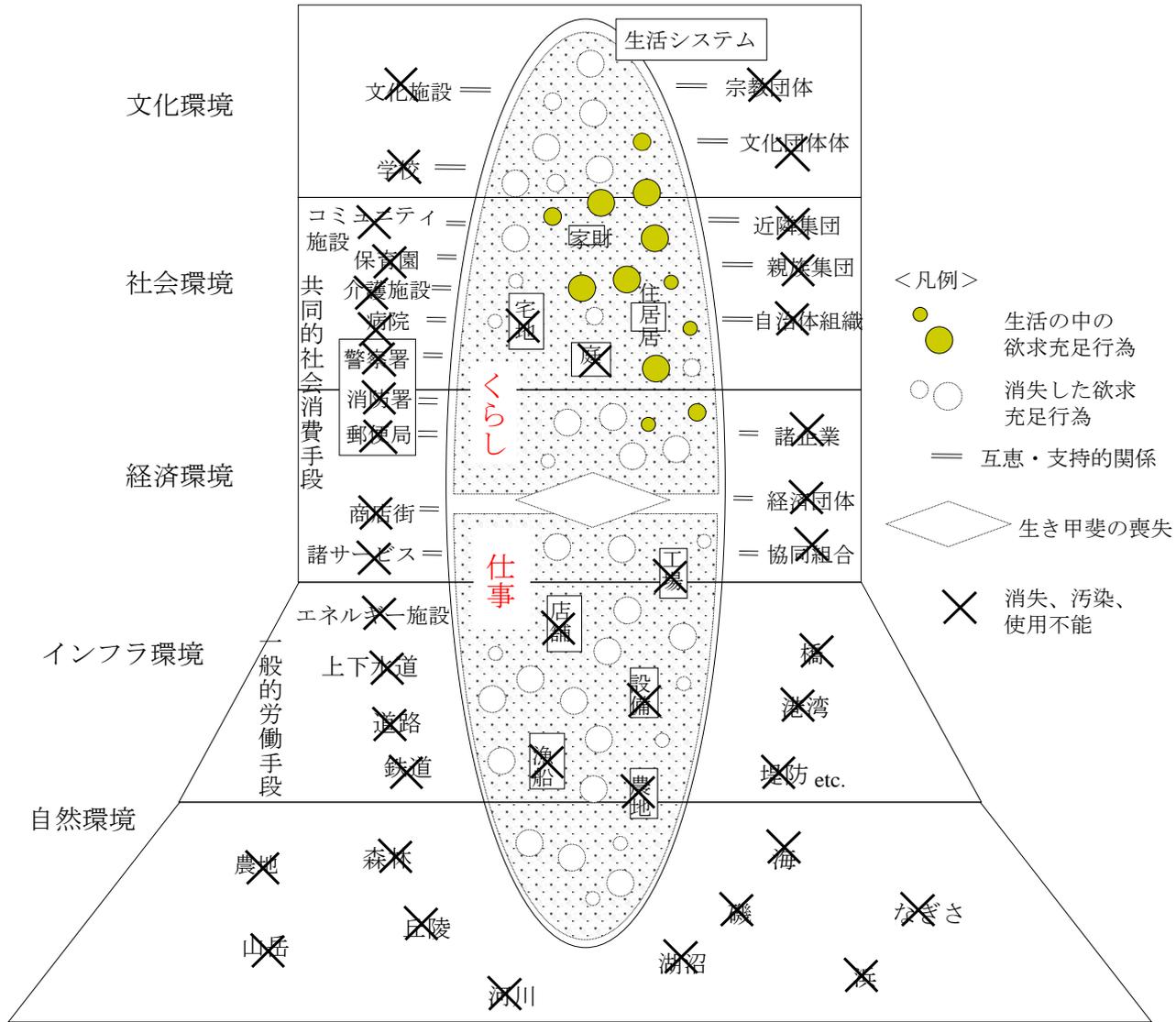


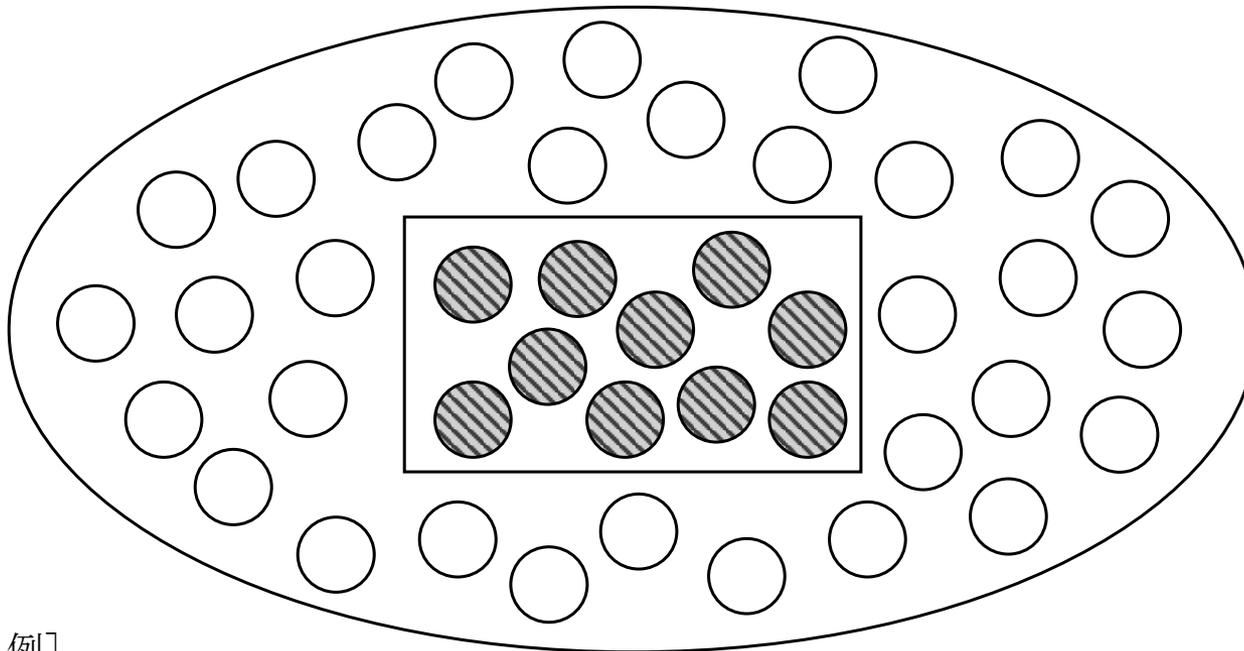
図2 被災による生活システムの解体



Q2:これまでの復興政策や補償は、住民の要求をどこまでカバーしているのか

- (1) 被災によって、「制度・政策によって確保されている欲求充足」と「自生的になされている欲求充足」のどちらも困難化し、被災ゆえに「行政に要請される新しい緊急の課題」が多発した。
 - (2) 各基礎自治体の職員は、緊急の課題に対して、大奮闘し、担当範囲を広げることで、住民の欲求充足を支えた。
 - (3) しかし、基礎自治体が、守備範囲を広げて、生活再建の支援に努力しているものの、「充足されない必要や欲求」が大幅に存在している。
- 「対処の空白」が、さまざまな形で存在している。
- それは、被災地の住民から見れば、「ほったらかしにされている」という感じを持つことになる。

図3 通常の地域生活での欲求充足



[凡例]

○ 地域社会での社会関係
を通しての自律的、
自生的な欲求充足

◐ 行政組織の政策により
可能となっている欲求充足



通常行政の政策による
カバー範囲

(4) どのような欲求が充足されていないのか

A 欲求・必要の諸次元

- 住居： 行政の政策の効果と限界
- 経済的基盤、収入：東電の補償基準の問題点
行政の政策の効果と限界
- 安全、安心、被ばく回避、健康管理：空間線量基準、除染のあり方、県民健康管理などの問題点
- 教育：通常の水準・条件の維持の困難
- 福祉サービス：通常の水準・条件の維持の困難
- 人間関係、集団の維持：近親者の死去、家族の別居と2重生活
→ 立場のちがいによる対立や溝の発生
- 生きがい： 生きがいの喪失
- 生活設計、将来展望： 先が見通せない。

(B)被災者のおかれた状況の多様性とその規定要因

①どこから、どこへの避難なのか

- 福島県における強制避難者
- 福島県における自主避難者
- 他県からの自主避難者

→政策による支援に格差がある

②年齢

- 出産、育児が優先的課題となっているのかどうか
- → 被ばくを減らすことをどの程度優先すべきと考えるか

③経済力、社会関係、各種の諸資源の有無

自力による待避、移住が可能かどうかは、各個人、各家族の有する資源によって、制約されている

Q3:これまでの被災地再建政策はどのような 欠陥を露呈しているのか

(1) 被災地再建政策の欠陥

①政策として推進されている「早期帰還」という第一の道と、「自力による移住」という第二の道の二者択一に追いやっている。

・帰還による生活再建も困難

除染の効果の限界

子どもをつれて安心して帰還できる空間線量にまで下がらなくても、避難指示が解除される。

・移住による生活再建も困難← 長期避難、移住に対する政策的支援が手薄い

②自力の移住による生活再建が住民票の移動を伴う場合、人口減少による基礎自治体自体の消滅の恐れ(個人としての生活再建と、自治体の存続が矛盾する状況)

→ 政策内容の欠陥は、政策決定過程の欠陥から傾向的に生みだされている。

(2) エネルギー政策の欠陥

① 戦略的エネルギーシフトを政権が選択していない

- ・省エネ、脱原発、化石燃料の漸減、再生可能エネルギーの積極的拡大

② 原発災害に対する適切な対処の欠如

- ・事故収束の未完結、(汚染の継続と、重大事故再発の恐れ)
- ・除染問題、除染廃棄物の管理問題の混迷
- ・被ばく減策の不十分さ
- ・原発の継続・復権。

→ 政策内容の欠陥は、政策決定過程の欠陥から傾向的に生みだされている。

Q4:政策決定過程にどのような問題点があるのか

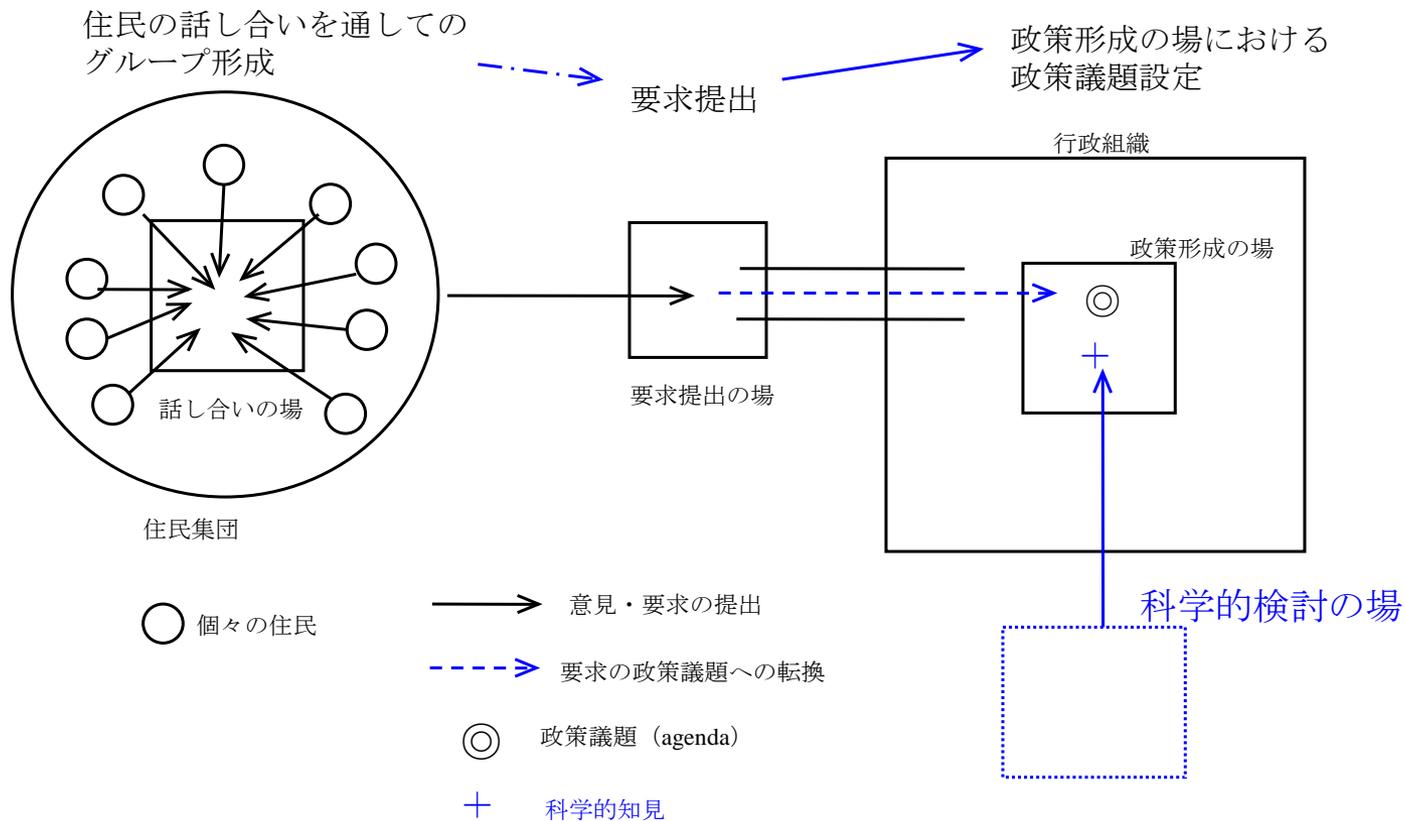
(1) 全体的特徴

- 定常業務の延長上の「緊急の対処」が積み重ねられてきたが、重要な問題が正面から論じられていない
- タテ割型、集権型の行政組織構造が継続し、その流動化、弾力化が不十分である。
- 復興政策の進行と帰結をモニタリングして、復興政策の修正を可能にするようなフィードバック回路がない。

(2) 細部を政策過程論的にみると

- 政治家の指導性、先見性、超越性の不足(←→既得権の代弁者)
- 政策議題設定の不十分さ＝政策案形成の場の不十分さ
- 要求提出の不十分さ
- 集団的主体形成の不十分さ

図5 政策形成過程のモデル



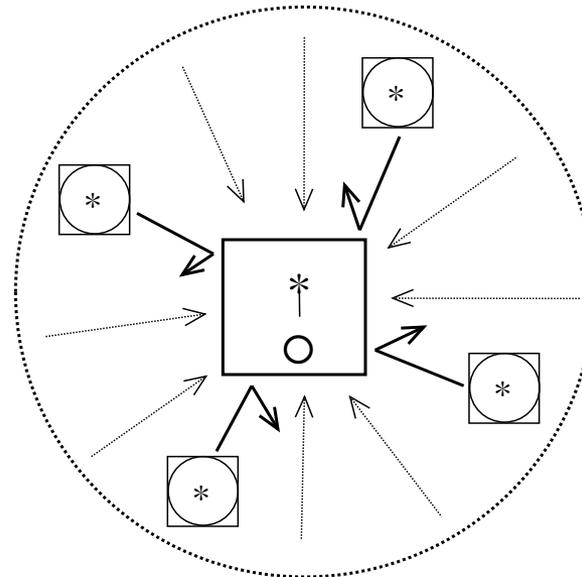
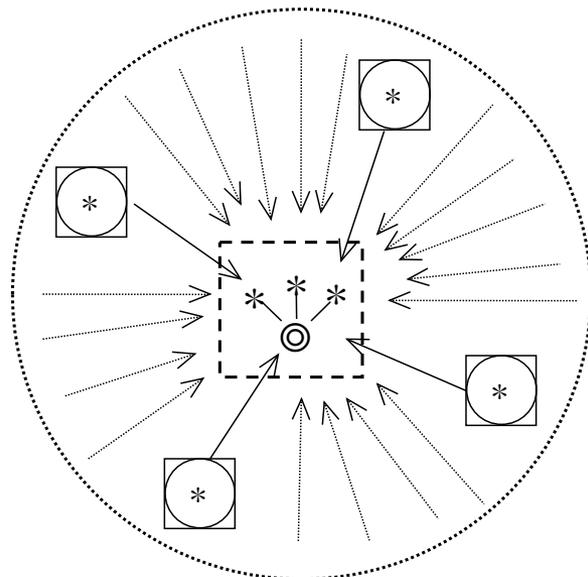
Q5:局地的、大局的な取組み態勢の欠陥はどういうものか

(1)局地的な取組み態勢の欠陥

- *「政策案形成の場」が、「閉鎖的単一案モデル」になってしまっている \leftrightarrow 「開放的複数案モデル」を実現する必要がある
- *「科学的検討の場」が、「分立・従属モデル」になってしまっている \leftrightarrow 「統合・自律モデル」を実現する必要がある

図6 政策案形成の場の開放的複数案モデル

図7 政策案形成の場の閉鎖的単一案モデル



- [凡例]
- 

市民団体、
市民シンクタンク
 - 

開放的な
政策案形成
の場
 - 

革新的政策議題設定
 - 

注視、意見表明
 - 

閉鎖的な
政策案形成
の場
 - 

定常的政策議題設定
 - 

政策提言
 - 

一つの政策案

図8 科学的検討の場の統合・自律モデル

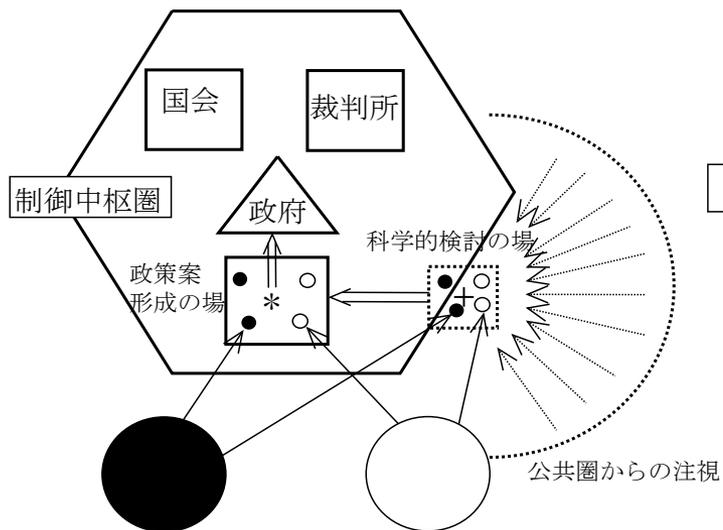
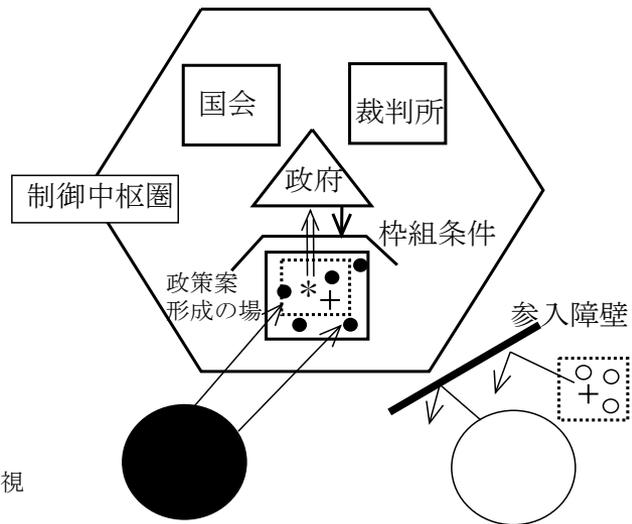


図9 科学的検討の場の分立・従属モデル



<凡例>

- * 政策案
- + 科学的知見
- 個人主体
- 個人主体

科学的検討の場

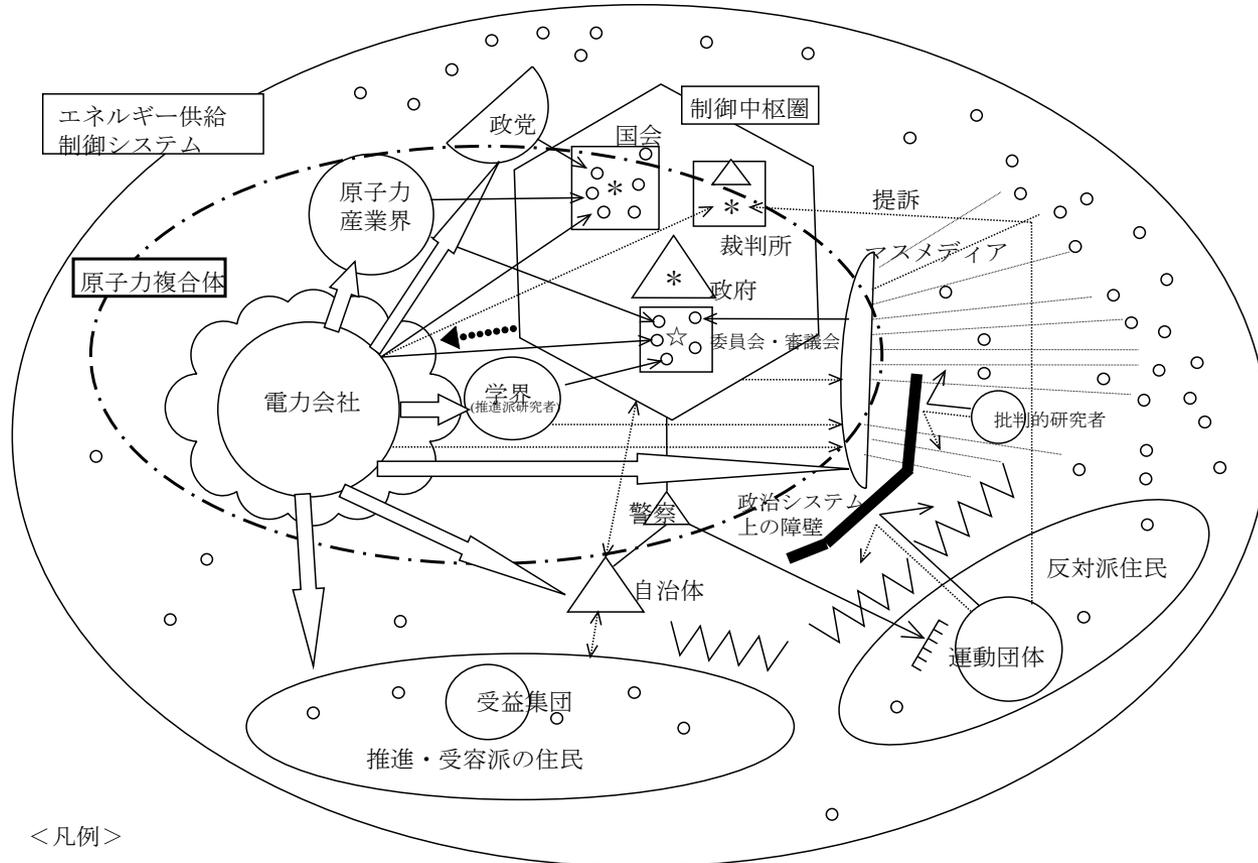
- 行政協調的集団
- 批判的集団
- 政策案形成の場

- 知見と政策案の提出
- 代弁者送り出し 意見表出
- 枠組条件

(2) 大局的な取組み態勢の欠陥とは

- [1] 原子力複合体の形成と存在。「原子力複合体」とは原子力利用の推進という点で利害関心を共有し、原発などの原子力諸施設の建設や運営を直接的に担ったり、間接的に支えている産業界(電力会社、原子力産業)、官界、政界、学界、メディア業界などに属する主体群の総体。
- [2] 原子力複合体の制度的形成根拠。地域独占、発送電統合、総括原価方式による売電価格決定、電源三法交付金という制度的枠組。
- [3] 経済力の情報操作力、政治力への転化。電力会社や経済産業省の有する巨大な経済力は、情報操作力と政治力に転化してきた。
- [4] 主体形成と制度的枠組形成の相互循環的補強。原子力複合体を構成する諸主体は一群の制度的枠組み条件のもとで、絶えず経済力を補強されつつ再生産されている。

図10 原子力複合体が支配的な位置を占める取組み態勢



<凡例>

- | | | | | | |
|-----|----------------|---|--------------|----|----------|
| → | 代弁者の送り出し | ○ | 個人 | →E | 警察等による抑圧 |
| ⇄ | 意見・情報の特定化された伝達 | * | 意志決定 | | |
| ⋯⋯ | 意見・情報の一般的伝達 | ☆ | 報告書・答申 | | |
| ⇒ | 金銭フロー | W | 構造的緊張 | | |
| ⋯⋯→ | 制度的枠組み条件の設定 | ☁ | 保護的な制度的枠組み条件 | | |

Q6:取組み態勢の局地的、大局的な変革 の方向は何か

(1)局地的な取組み態勢の変革

- ①住民の内部の「話し合いの場」の設定→住民のグループ形成
- ②住民グループからの要求提出
→住民と行政の「話し合いの場」=「要求提出の場」の形成
- ③住民と行政と専門家の「話し合いの場」の形成=「政策案形成の場」における「開放的複数案モデル」の実現と、政策議題設定
- ④「科学的検討の場」における「統合的・自律モデル」の実現

(2)大局的な取組み態勢の改革

- 「公論形成の場」の集積としての「公共圏の豊富化」
→公共圏の意向の「制御中枢圏」への反映
→「制御中枢圏」による原子力複合体に対する統制

図 1 1 取り組み態勢と話し合いの場

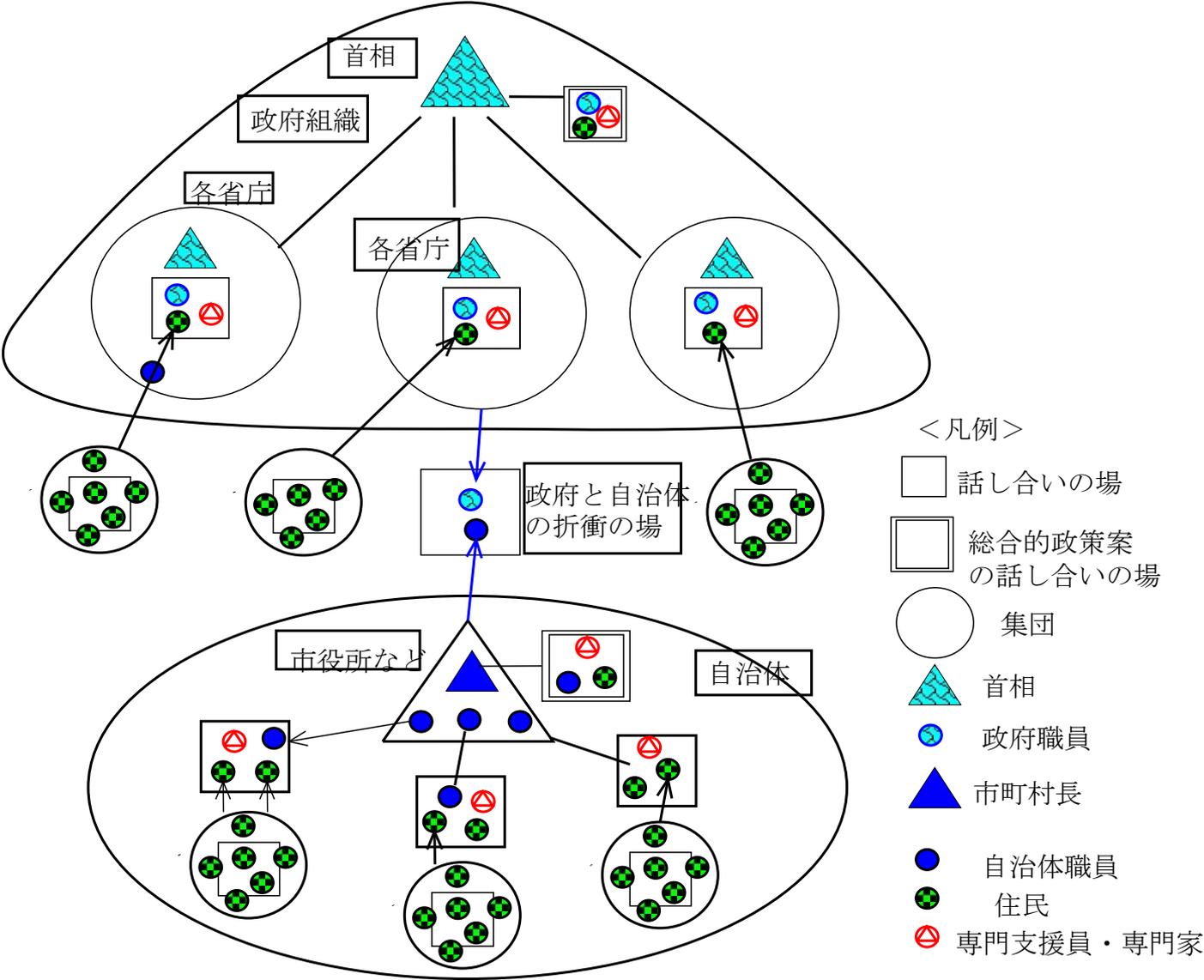
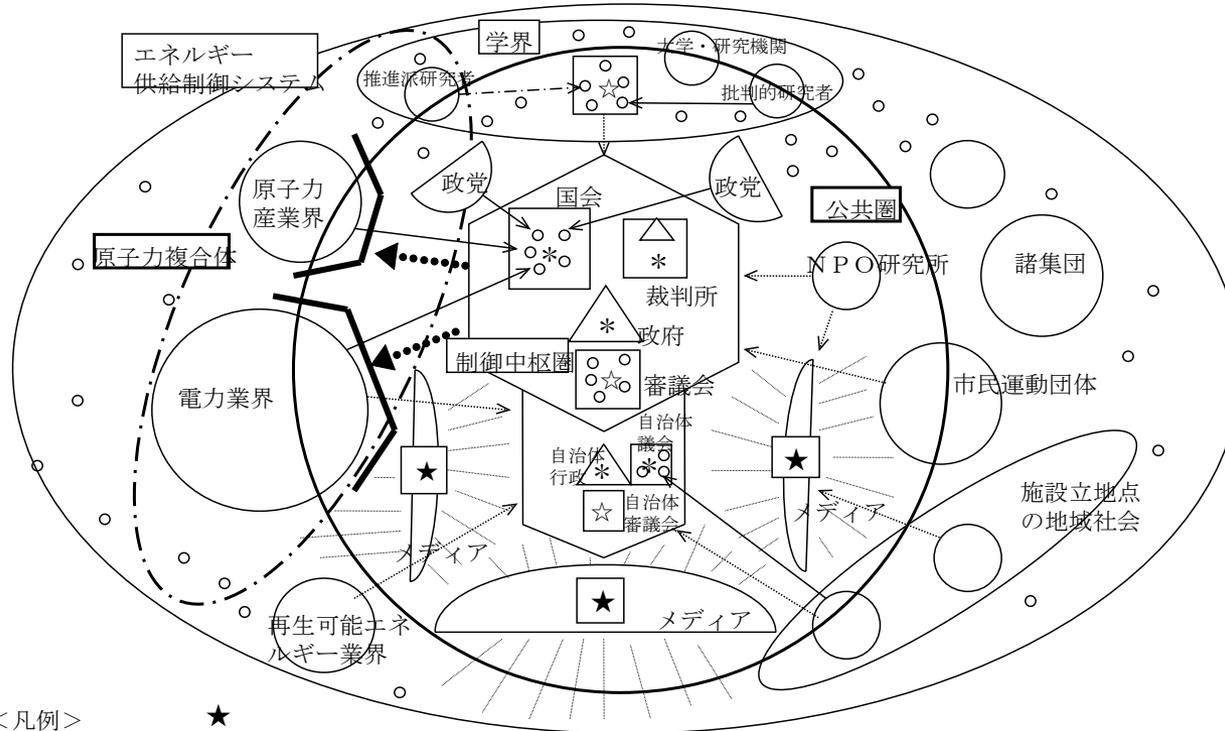


図12 公共圏が豊富化した状態でのエネルギー政策をめぐる主体・アリーナの布置連関



<凡例>

- | | | | | | |
|----|----------------|-----|--------------|---|--------------|
| → | 代弁者の送り出し | ○ | 個人 | ★ | 公論・社論 |
| ⇄ | 意見・情報の特定化された伝達 | * | 意志決定 | ☆ | 意志決定アリーナ |
| ⋯ | 意見・情報の一般的伝達 | ☆ | 報告書・答申 | ★ | 公論形成アリーナ |
| ⇒ | 金銭フロー | WWW | 構造的緊張 | ☆ | 報告書・答申作成アリーナ |
| ⋯→ | 制度的枠組み条件の設定 | ⌋ | 規制的な制度的枠組み条件 | | |

Q7:「長期待避、将来帰還」という「第3の道」とは何か

- 「長期待避・将来帰還」とは、放射能汚染の被害地域の住民が、五年以上の長期間、安全な地域に待避しながら生活再建を進め、将来、元の居住地域の放射線量が安心して帰還できるほどに低下してから、元の地域順次帰還して地域再生を実現するという方策である。汚染の程度が、高い地域で、三十年以上の待避が必要になる場合には、「超長期待避・将来帰還」と言う。
- 第三の道の前半である「長期待避」を支えるということは、「移住」に対する政策的支援を充実することと重なっている。

Q7:「第3の道」の実現のためには、どういう政策パッケージが必要か

- 2重の住民登録
- 被災者手帳（現在どこに住んでいても、被災時点の条件にもとづき、同等の権利を有する）
- セカンドタウン
- 小学校、中学校の維持と新入生の継続的受け入れ
- 地域再生基金（自治体に自主財源を）
- 復興まちづくり公社（帰還できない間にも土地を管理し、可能な有効利用を実現する）
- 地域再建協議会（住民、自治体、専門家の話し合いの場）

まとめ

1. 原発災害の被害構造は、「5層の生活環境の崩壊」として把握するべきであり、地域と生活の再建のためには、その回復が必要である。
2. 復興政策の努力にもかかわらず、住民の生活システムの中で、充足出来ていない欲求がさまざまに存在する
3. 被災地と被災者の生活の再建のためには、早期帰還を中心とした政策では限界がある。
4. 政策内容の欠陥は、政策過程の欠陥に由来し、政策過程の欠陥は、取り組み態勢の欠陥に根拠がある。
5. 取り組み態勢の局地的欠陥は、さまざまな「話し合いの場」がうまく組織化され結合されていないことにあり、大局的欠陥は「原子力複合体」の独走・自存化にある。
6. 取り組み態勢の局地的変革のためには「話し合いの場」の豊富化が、大局的変革のためには、「公共圏」の豊富化により、国民の意向・意見を「制御中枢圏」に、反映させていくことが大切である。
7. 被災地と被災者の生活の再建のためには、「(超)長期待避・将来帰還」という「第3の道」が必要であり、それを支える「2重の住民登録」「セカンドタウン」「小中学校の維持」などの政策パッケージが必要である。

参考文献

- 原子力市民委員会(2014)『原発ゼロ社会への道－市民がつくる原子力政策大綱』原子力市民委員会
- 原子力市民委員会(2014)『これならできる原発ゼロ! 市民がつくった脱原子力政策大綱』宝島社
- 原子力総合年表編集委員会(2014)『原子力総合年表－福島原発震災に至る道』すいれん舎
- 船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子(2012)『核燃料サイクル施設の社会学－青森県六ヶ所村』有斐閣
- 田中重好・船橋晴俊・正村俊之(2013)『東日本大震災と社会学－大災害を生み出した社会』
- 船橋晴俊(2013)「震災問題対処のために必要な政策議題設定と日本社会における制御能力の欠陥」『社会学評論』64(3):1-23
- 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』43(3)62-67
- 船橋晴俊(2013)「高レベル放射性廃棄物という難問への応答－科学の自律性と公平性の確保」『世界』no.839(2013年2月号):33-41
- Jenevieve Fuji Johnson (2008) (=2011, 船橋晴俊・西谷内博美監訳)『核廃棄物と熟議民主主義－倫理的政策分析の可能性』新泉社
- オリハ・ホリッシナ(西谷内博美、吉川成美訳)(2013)『チェルノブイリの長い影－現場のデータが語るチェルノブイリ原発事故の健康影響』新泉社