

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 4 日現在

機関番号：11601

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2012～2013

課題番号：24830011

研究課題名(和文) <生活の論理>を汲む政策決定と中間媒介システムの再構築に関する研究

研究課題名(英文) Studies on the reconstruction of decision-making and intermediate mediated system and : From the perspective of "the logic of life"

研究代表者

佐藤 彰彦 (SATO, Akihiko)

福島大学・うつくしまふくしま未来支援センター・特任准教授

研究者番号：00634974

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円、(間接経費) 690,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、原発被災地域における行政と住民、さらには、世論や国の政治ほかの外部作用等に焦点を当てつつ、原発被災地域ならびに被災者を取り巻く構造的な問題の解明を試みたものである。被災者の<生活/暮らし>、これらと政策との<媒介>や<接合>に注目した分析を行った。主に避難者の発話データ分析から、1)「あらゆる社会関係の喪失」という問題、2)その根底にある放射能に対する不安と疑念の存在、3)当事者ニーズと乖離した政策アジェンダ、4)その帰結としての政治・行政不信の継続などの問題が構造的に明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：This study has challenged to elucidate the structural problems surrounding the nuclear power plant disaster. Concerning the convergence of the nuclear accident and the resettlement to affected areas, various problems have arisen. Therefore, by focusing on not only residents and governments of the affected areas, but also the external action, I tried to elucidate the structural problems. As a result, adopting speech data analysis of evacuees, this study has mainly clarified the the following points structurally; 1) The most serious problem for evacuees is "the loss of all social relations." 2) People still have underlying concerns about radioactivity, and the doubts about TEPCO and Japanese government. 3) The diremption between the policy agenda and evacuees' problems and needs has not been settled yet. 4) As a consequence of these issues, serious distrust of governments and politics, that occurred in the affected areas has not been wiped.

研究分野：社会学

科研費の分科・細目：社会学

キーワード：東日本大震災 政策決定 復興

1. 研究開始当初の背景

過去の災害研究においては、政府や自治体等の被災者支援策や災害法制、災害救援ボランティアやNPO支援活動、住民自治組織の自助・共助など、個別の 이슈に関する研究蓄積は豊富である。しかし、政策と生活の<せめぎ合い>に生きるアクター間の相互行為・作用をとらえた研究は乏しい。

こうした背景から、本研究では、原発被災地域のうち福島県飯館村ならびに富岡町における行政と住民、さらには、これらと原発事故の収束・原地帰還および復興の加速化を目指す国政の作用等に焦点を当てつつ、原発被災地域(=自治体)における自治体と住民の<せめぎ合い>を、生活世界から読み解きながら、行政<システム>と住民の<暮らし>の接合を目指し、政策的インプリケーションを導出しようと試みたものである。

2. 研究の目的

本研究では、政策と生活がどのように接合され、あるいは、それがうまくいかずに乖離が生じ、人々の生活再編過程にどのような作業を及ぼしているかに着目し、こうした状況の変容過程、変容を促す外部要因と環境等を明らかにすることによって、今後の災害対策、基礎自治体の平時における政策への民意反映のあり方、政策と生活の接合を円滑に行う上で具備されるべき基礎条件等にかかる政策的知見を得ることを目的とする。

なお、当初計画では例えば、生活支援相談員、地域担当職員、あるいは、これら機能を代替し得る保健師や生活支援、さらに、住民要望を聴取するNPOやボランティアなどを<媒介機能>と仮定し調査を進めた。しかしながら実態として、これら各種組織等が当初の計画段階で想定した仮説にそぐうかたちで機能してこなかったことを省み、<媒介機能>に代えて、既述の<せめぎ合い>のプロセス、そこに関与するアクターほかの外部作用から捉えることとした。

3. 研究の方法

ここでは調査対象である富岡町を例に、以下、方法、成果を紹介する(飯館村他の関連調査は、富岡調査から得られたデータや仮説を補足するために用いることとした)。

研究の方法として、富岡町の住民自助団体「とみおか子ども未来ネットワーク」(以下「TCF」という)が主催するタウンミーティング事業への参与観察を通じて得られたデータ(富岡町から避難している住民の発話データ)を用いて、質的統合法による問題構造分析を行なった。

避難者が抱える問題群にかかる基本的分析は別の機会に譲ることとするが、本研究では、それらを取り巻く外部環境を含めた構造を把握するため、KJ法に準じた質的統合法による分析を導入した。タウンミーティングで得られた住民の声のなかから、避難生活上の

問題・課題としての意味を持つ発言をすべて抜き取り、1,052の文章に再整理した上で、これらデータを用いた質的統合法分析を山浦晴男氏に依頼し、その結果を分析に用いることとした。暫定的ではあるが、質的統合法による一連の作業のうち抽象度が低く、より具体的な問題が抽出されている第一段階のラベリング結果を用いて問題構造の分析を行なっている。

手順としては、まず、第一段階のラベリング結果のなかから4つ以上の類似文章によって構成されるものを抽出する(計33ラベル)。これはすべてのデータを確認した上で、当該ラベルが複数回のタウンミーティングから得られた内容であること、同一会議のなかでも複数の異なる参加者から出された共通・類似意見からなることによる。こうして得られたラベルを用いて図1の構造を導出した。

このようにより具体的な問題からなる構造を読み解く一方で、さらに階層分析を進め、発話全体から見える問題構造分析も併せて行うこととした。

4. 研究成果

ここでは、まず、前者の方法により、避難者が抱えている問題とその根本的要因、そこに作用する国県ならびに町行政とのかわり、そうした諸作用のなかで避難者が抱く生活再建や将来的な復興への展望等といった問題構造の基本枠組みを示すことから始めたい。その上で次に、具体的な問題の内容をここで導出した結果との関係から読み解いていくこととする。

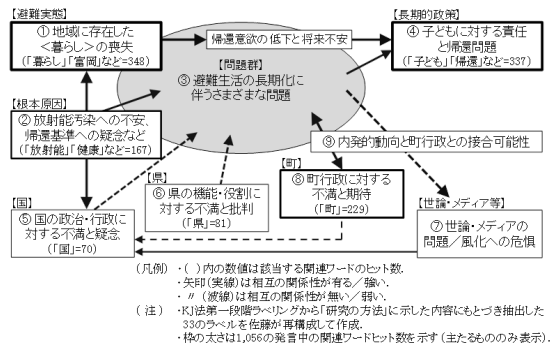


図1 原発避難者を取り巻く問題構造の基本骨格

(1) 原発避難の問題構造 その基本骨格

質的統合法による第一段階のラベリング情報をもとに整理した問題構造(図1)を概観してみよう。避難実態として住民のなかでもっとも共有されているのは、地域に存在していた「暮らし」や「人生そのもの」が奪われたことに対する喪失感である(図1中の)。避難生活の長期化に伴って避難者の喪失感が高まってくるが、それらは放射能汚染による健康不安や生活不安に起因しており容易に解決される問題ではない(図1中の)。住民はそうした不安定な環境のもと、生活再

建と帰還の狭間で様々な問題に直面し続けている(図1中の)。自分たちの生活再建や将来的な帰還判断を左右する大きな要因のひとつとして、子どもたちの将来に対する不安と責任があるが(図1中の)、これは年代や性別を問わず住民間に共有されている。

一方で、避難者にとって国県等による政策展開はどのように映っているのだろうか。ラベリング作業の結果からは「区域再編は、国と行政、業者側の都合によるインフラ整備と補償金支払い軽減のためのもので、町民が安心・安全に戻れるためのものではない」。すなわち、避難者の帰還と賠償による原発事故の早期決着が重視されているということになる(図1中の)。また、福島県については「県外避難者の対応は(本来県が調整・対応すべきところを富岡)町がフォローして」おり、避難者が「県外にいるのが悪いかのような対応をとっている」という批判が強い(図1中の)。住民らはこうした国県の動向とともに、帰還・復興政策に影響を及ぼすであろう世論に対しても「原発被害の現実が風化して」いることを危惧している(図1中の)。

また、町の対応に対しては「欲しい情報が入らない」ことや仮設住宅と借上げ住宅との情報や支援格差、首長や議会の動きがみえないことなどへの不満のほか、帰還など町の将来にかかる「具体的な方向を示してくれれば」といった要望もあがっている(図1中の)。一方、そうした不満や「不安も出し合いながら避難住民の声を共有し組織的な力で行政や国に意見として提示して復興につなげて」いこうという声も出ている(図1中の)。

(2)放射能汚染と健康不安 その根本原因は原発事故と収束問題

こうした問題構造の原因として、放射能汚染による健康不安や生活不安をあげたが(図1中の)、ここでは次の点で注意が必要である。「原発事故の危険性」から避難を決断した富岡町(原発事故後に避難した川内村、飯館村などは避難要因が異なる点に注意)の避難経緯を考えれば、先に示した諸点は避難の結果として表れている問題に過ぎず、そもそもの原因は「事故の危険性」や「事故収束への疑問」である。このことは例えば、避難指示区域の再編をめぐる周辺町村が国の申し入れを受入れるなか、富岡町が住民の生命を守る立場から「原発事故の収束が見込まれないなか住民を帰還させること」を拒み続けたことから明らかである。したがって、避難元自治体・住民からすれば、原発事故とその収束という根本的な問題が解決されない限り地域への帰還と復興は成され得ないわけだが、そこには双方で共有されている二つの大きな問題がある。ひとつは、現行の早期帰還・復興政策を推し進めようとする国県の

動向である。もうひとつは、地元行政や住民が何十年と当たり前にかかわり、生活の基盤を形づくってきた東電や原発に対する信頼の崩壊とそこに重なる国県への不信が、現行の帰還・復興政策によってさらに増長されていることである。

(3)長期的視野からの政策展開の可能性ほか
住民が現在、避難生活のなかで抱えている大きな課題として、子どもたちの将来に対する不安と責任があった(図1中の)。ここでは、住民の間で「子どもの将来を含めた」将来設計、「子どもや両親との関係を考慮」した居住先などの選択が、子どもの成長や親の老後といった世代や家族のライフサイクルにに応じて考えられていることに注目したい。このことは、避難者にとってみれば直面する問題群の解消と避難元地域の復興が、現行の事故後数年程度のスパンではなく、数十年のうちに段階的に捉えられていることを示している。

また、帰還・復興政策等にかかる町の対応に対し、住民のなかに多くの不満や要望があることについては先にふれたとおりである(図1中の)が、この点についてTCFが主催した公開討論会の成果をもとに考察を加えたい。住民にとって「地元行政が(自分たちのために)何をしているのかなかなかみえない」うちに政策が展開されていく状況は、彼らに「町は国のいいなりじゃないか」「(町は)原発事故は本当に収束していると思っっているのか」「(町は)年間20ミリシーベルトの積算被曝量を本当に安全だと思っっているのか」という疑問を抱かせるに十分である。しかし、公開討論会を通じて明らかになったのは、避難生活上の問題群に関して、首長・行政・議会と住民との間に大きな認識の違いはなく、要望活動などのかたちで対応も進められてきたという事実であった。すなわち、図1中の の問題群について、町の行政・住民間には本来、意識上の大きな乖離がないにもかかわらず、双方の考えや行為が見えづらく、伝わらない。そのため、相互認識がないままに住民の町行政に対する不満や批判が拡大してきたと捉えることができる。

こうした状況をふまえるならば、(2)に示した問題が依然障壁として存在するものの、タウンミーティングから出てくる不満や「不安も出し合いながら避難住民の声を共有し組織的な力で行政や国に意見として提示して復興につなげて」いこうという声も出ている状況(図1中の)は、町行政を介して政策立案や法制度の整備・改善につながる回路を町民たちが持ち得ることを示している。

(4)最終的な階層分析からみえる原発避難問題の全体構造

さて、その後、階層分析を随時重ねていき、最終的には10階層にわたる分析作業を積み重ねることにより、次に示す構造が導出され

た。

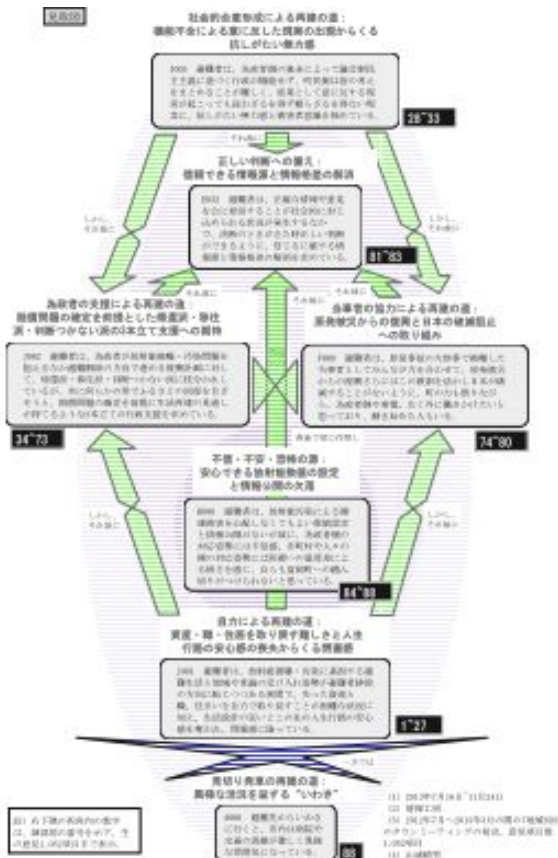


図2 原発避難者の発話分析 (質的統合法)に基づく問題構造

まず、タウンミーティングの参加者の発話から見てきた避難者が抱える問題は、いかに生活を再建するか、にある。こうした観点から、当事者が模索している生活再建のいくつかの道筋とその帰結は次の通りである。

第1の生活再建の道は「自力による再建の道」である。避難者は、それぞれが自力での生活再建を目指すものの、実際には「資産・職・住居を取り戻す難しさ」と人生行路の安心感の喪失からくる閉塞感」に陥っている。すなわち、避難者は、放射能被爆・汚染に基因する避難生活と地域や世論の受け入れ姿勢が避難者排除の方向に転じつつある狭間で、失った資産と職、住まいを自力で取り戻すことが困難な状況に加え、生活設計の狂いとこの先の人生行路の安心感を奪われ、閉塞感に陥っている、といえる。

第2は、個人と社会という意味において第1の対極にある「社会的合意形成による再建の道」を探る方向である。しかし、これも現実に避難者は、「(社会的合意機能=議会制民主主義の)機能不全による意に反した現実の出現からくる抗しがたい無力感」に陥っている。すなわち、避難者は、為政者側の独走によって議会制民主主義に基づく行政が機能せず、町民側は皆の考えをまとめることが難しく、結果として意に反する現実が起こっても従わざるを得ず頼らざるを得ない現実に、

抗しがたい無力感と被害者意識を強めている、といえる。

しかし、そのような両者の状況の故に、そこからの打開の方向として2つの側面から再建の道を求める避難者の姿が導出される。

一方の側面である第3は、「為政者の支援による再建の道」を探る方向である。避難者は「賠償問題の確定を前提としながら(前提とせざるを得ないなかで)帰還派・移住派・判断つかない派の3本立て支援への期待」を抱いている。すなわち、避難者は、為政者が放射能被爆・汚染問題を抱えるなか避難解除の方向で進める復興計画に対して、帰還派・移住派・判断つかない派に枝分かれしているが、共に何らかの形でふるさとの回復を目ざそうと、賠償問題の確定を(やむを得ず)前提に生活再建の見通しが持てるような3本立ての行政支援を求めている、といえる。

他方の側面である第4は、「当事者の協力による再建の道」で、「原発被災からの復興と日本の破滅阻止への取り組み」ともいえるよう。すなわち、避難者は、原発事故の大惨事で被爆した当事者として、皆が力を合わせて、原発被災からの復興さらにはこの教訓を活かし日本が破滅することがないように、町(行政)の力も借りながら、為政者側や東電、広く外に働きかけたいと思っており、動き始めた人もいる、ということである。

避難者にとっては、以上に示したような第1から第4までの再建への道のりの状況故に、やがて決断の時がきたときの「正しい判断への備え」として、「信頼できる情報源と情報格差の解消」を求めている。すなわち、避難者は、正確な情報や意見を公に発信することが社会的に封じ込められる状況が発生するなかで、決断のときがきた時正しい判断ができるように、信じるに値する情報源と情報格差の解消を求めている、といえよう。

以上のような状況の背後には、(国や東電、さらにはこの国の権力に対する)「不信・不安・恐怖の源」が存在し、そこには「安心できる放射能数値の設定と情報公開の欠落」という問題が常に作用し、避難者の問題状況を増幅させている。すなわち、避難者は、放射能汚染による健康被害を心配しなくてもよい数値設定と情報公開がないが故に、為政者側の対応姿勢への不信感、市町村や人々の側の対応姿勢には防御への温度差による怖さを感じ、自らも富岡町への踏ん切りがつけられないと思っているのである。

しかし一方には、第5の道として「見切り発車の再建の道」が存在している。すなわち、「異様な活況を呈する"いわき"」の状況が避難者の眼に映っている。具体的には、避難先からいわきに行くと、市内は病院や交通の混雑が激しく異様な雰囲気になっている、と多くの避難者が感じており、その異様さの背景には、復興特需ともいえる多大な支援や上乗せされた経済が存在しているのである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

佐藤 彰彦「地域と暮らしの復興をめぐって 福島県飯館村における震災前後の政策過程からの示唆」『コミュニティ政策』、査読無、第 11 号、2013、67-85

佐藤 彰彦「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』、査読有、第 64 巻 3 号、2013、439-459

〔学会発表〕(計 2 件)

佐藤 彰彦「復興過程における政策上の諸課題と構造的な問題」、日本計画行政学会、2013 年 9 月 6 日、宮城大学

佐藤 彰彦 他「原発避難者を取り巻く問題の構造 タウンミーティングの結果から」、地域社会学会、2013 年 5 月 11 日、立命館大学

〔図書〕(計 2 件)

佐藤 彰彦「(第 5 章)暮らしの復興を目指して」初澤 敏生編『テキスト 災害復興支援学』、八潮社、2014、110-121
山下 祐介、市村 高志、佐藤 彰彦『人間なき復興—原発避難と国民の「不理解」をめぐって』、明石書店、2013、333 (一人称の共著)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

佐藤 彰彦 (SATO Akihiko)

福島大学・うつくしまふくしま未来支援センター・特任准教授

研究者番号：00634974