

# 復興過程の検証と 再帰的ガバナンス

## —社会的モニタリングとアーカイブ

青柳みどり

### はじめに

大きな災害からの復興の過程をモニタリングし、アーカイブとして残していくことは、この災害によって亡くなった多くの人々に対して大きな意味がある。それだけではなく、今後起きうる大きな災害に対して備え、悲劇をできる限り小さく止めるための方策を検討する根拠となる。日本学術会議東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会が2020年9月に発出した提言「社会的モニタリングとアーカイブ—復興過程の検証と再帰的ガバナンス」は、震災の現象そのものをあつかったものではない。震災の現象そのものに向き合い、理解しようとする多くの人々の努力をどのように政策にいかしていくのか、どのように今後の世代に伝えていくのか、そして今後の復興政策の枠組みをどう構築していくのかについて示そうとしたものである。この背景には、日本における科学技術とその社会におけるあり方をどう考えていくべきか、復興とはなにか、どのような状態を復興と称すべきなのか等々のさまざまな議論があった。そのような我々の議論を含めて提言の内容をここに紹介したい。議論の時期としても、復興庁の存続が議論となっており（2020年6月に

存続決定）、新たな復興像が模索される中、復興過程をどう把握し、今後の復興政策にそれをいかしていくか制度設計のあり方についての検討が必要という背景もあった。

これまで本分科会は、名称を変えながらも継続して活動し、「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」（2013年6月）、「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」（2014年9月）、および報告「多様で持続可能な復興を実現するために—政策課題と社会学の果たすべき役割」（2017年9月）を公表してきた。2018年からの3年間は、既にアーカイブを構築している諸機関へのヒアリングおよび、2回のシンポジウムを開催し、震災アーカイブおよび社会的モニタリングのあり方について議論を行った。

提言の副題にある「再帰的ガバナンス」とは、変化していく社会の中における政策の実行がさらに社会の変化を引き起こし、当該政策の立案要因となった社会的課題でさえも変化していくというように「らせん状」に社会を変えていくような社会における政策決定のあり方を指す（Beck, 1994）。この概念を軸に、この社会の変化をエビデンスとして捉え、検証を行うために記録するのが社会的モニタリングであり、その

PROFILE

青柳みどり (あおやぎ みどり)

■ 国立研究開発法人国立環境研究所社会環境システム研究センター主席研究員

専門 リスク社会学



蓄積がアーカイブである。

## 1 トランジション・マネジメント理論と社会的モニタリングの全体像とアーカイブ

図1は、上記の背景を踏まえ、震災以降の政策の流れを図式化したものである。社会的モニタリングはこの図にある全体の経緯を記録する。図の上部は政府の動きを示す。震災以降、集中復興期間、復興・創生期間を経て、復興庁の存続が決定され、政府としての復興活動の延長を決定した、この一連の動きである。図の下部は被災者・被災地域の状況を示す。巨大地震発生直後から、被災地の人々はそれぞれに避難した。いったん落ち着いた時には、避難しなかった人々、一時的な避難の後に現住所に戻った人々

など、さまざまな避難の形態と将来の希望があり、政府案にのるかどうかの二択では対応できないさまざまな事情を抱えていた。この図で「復興政策に『のる』『のらない』」とあるのはこの状態を指す。実際には政府が示した選択肢の中間に多くの「現状」があった。この詳細についてはこれまでの提言・報告で問題点を指摘した。ここにおける問題は政策立案主体へのフィードバックがうまく働いているように見えないことである。

このボトムアップのせめぎ合いを表現する理論として最近注目されているのが、Transition Management理論 (Geels, et al. 2007など) である。この理論の出発点は新しい科学技術が社会にどのように取り入れられていくかについて議論するために提案されたものであるが、現在で

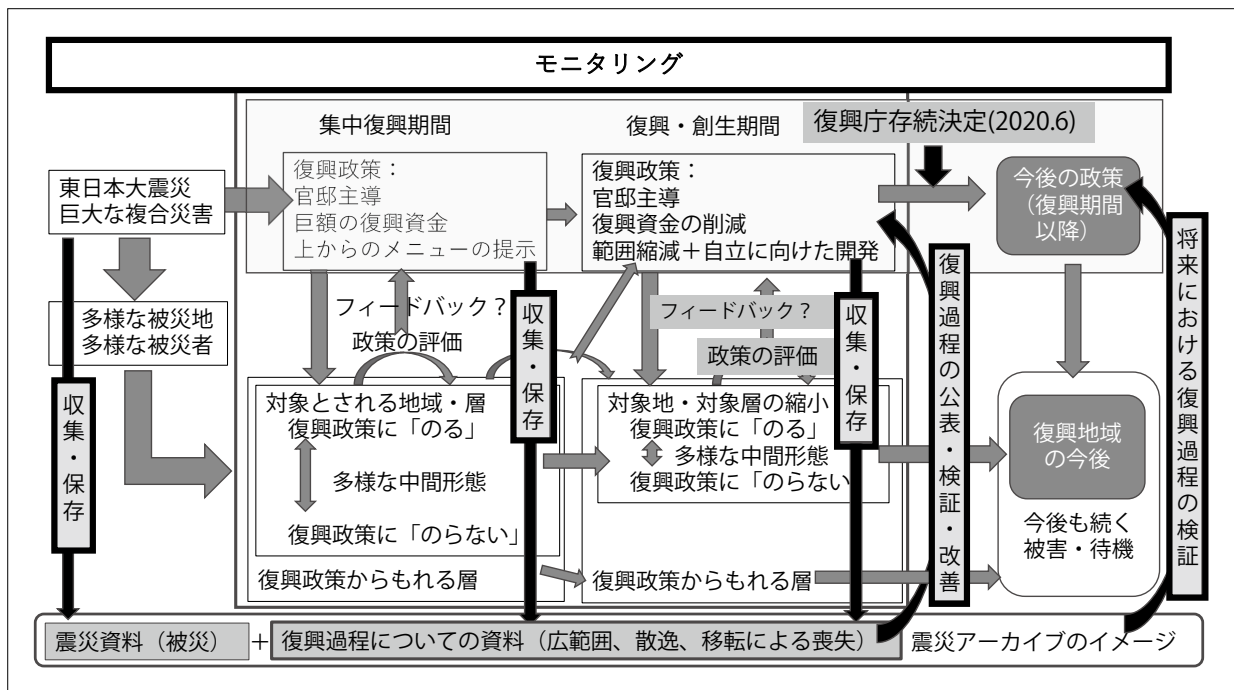


図1 社会的モニタリングの全体像—震災アーカイブの意義

は科学技術以外にも広く応用されている。例えば、被災により過去にない状況になった人々・地域社会の現状がどのように国レベルの政策（レジーム）に組み入れられるかという観点で適用できる。大きな災害発生時には、政府が何らかの緊急対応を行うことが期待されるわけであるが、災害が大きければ大きいほど、直接の被災地のみの問題にとどまらない対応が必要とされる。政府以外の主体が大きく貢献することもある。阪神・淡路大震災においては、ボランティアの貢献が大きく評価され、NPO法案が成立し、社会における民間団体の位置づけが劇的に変わった。建築関係諸法規も大きく改訂されるなど震災に対する対応が進んだ。東日本大震災も10年を経て、我々が気づかない分野も含めて社会の体制に大きくインパクトを及ぼしている。その変化は後から振り返ってからしか見えないものもある。緊急対応の中には一定期間が過ぎた後に再検討が必要となるものもある。それらの検討のためには、社会のさまざまな動きもまた記録として残しておかなければならないのである。

## 2 アーカイブを活用した復興政策の検証

社会的モニタリング体制を確立し、アーカイブとして一般に公開していくためには、さまざまな「しかけ」が必要となる。既に、被災各地には『伝承館』の運用が進んでいる。記念公園も検討が進んでいる。しかし、記録するだけで

は、再帰的ガバナンスとしての政策へのフィードバックは難しい。我々の提言では、複合災害という性格に対応した復興政策検証の担い手となる「東日本大震災・原子力災害復興過程検証委員会（仮称）」の設置を挙げた。独立性を備えた組織として、政府（内閣府あるいは復興庁）または国会の下に設置されることを想定している。また、復興過程を政策担当者の立場から総括する「復興白書（仮称）」の発行を提案した。これは、復興庁を中心として関連する省庁、関係自治体（特に福島県）が協力する。さらに、復興に関する学術的調査の進展をとりまとめる「復興学術報告書（仮称）」（日本学術会議が担当）も提案した。こうした白書・報告書を相互批判的、相互補完的に活用することにより、行政管理のためのシステムであるPDCA（plan, do, check, action）のプロセスが本来の意味で円滑に機能するようになるであろう。特に復興学術報告書（仮称）は、政府施策の実効性に関するチェック機能および新たな施策のエビデンスとなる知見を提供することが期待され、それによって新たなアクションプランの構築が可能となる。

社会的モニタリングは、上記によって完了するものではない。モニタリングの結果は、アーカイブとして体系的に蓄積されることで、短期的な政策の微修正に役立てられるだけでなく、長期的な政策立案や政策評価にも用いることが可能になる。現在、震災に関するさまざまな記録は、データ収集・維持の長期的な保証はなく先細りの状況にある。地域住民の防災と災害対応力を高めるためには、地域住民団体や被災地

地域の自治体・大学が収集した資料・データの維持・活用も視野に入れた総合的なアーカイブの設置が必要不可欠である。

---

---

## まとめにかえて

---

---

現在、復興の現場だけではなく、日本社会全体ではさまざまな課題が噴出している。そして行政と多様なアクターとの協働にもとづく再帰的ガバナンスの確立が強く求められるようになってきている。そして、現在大きな問題となっている新型コロナ後の社会においても、格差の拡大等が大きな社会問題となっている。再帰的ガバナンスは、with コロナ、after コロナ社会においても、大きな役割を果たすであろう。

この3月で震災後10年を迎える。この10年間、復興事業は進んだ。しかし震災当時、既に少子高齢化・人口減少時代に入りつつあった地域において、震災の与えたインパクトは大きかった。高度経済成長時代だったならば、ある程度の仕掛けを整えれば良かったかもしれない地域の復興は、加速する人口減少と働き手の不在、働き手とともにある需要の不在で不振にあえぐこととなっている。日本における製造業は高度化・効率化の流れにあるが、これは製造工程の省力化を大きな柱とするが故に雇用吸収力は弱い。地域に人を呼び戻せるのか、課題は多い。

一方、原子力災害の現場では、日々、事故を起こした原子力発電所の解体処理作業が続けられている。この10年間、原子力発電に関わる体制は根本から見直された。しかし、原子力発電

そのものに関わる議論はその廃棄物に関わるものも含めてなかなか進まない。国際的な動きとして気候変動問題におけるパリ協定対応などもある。この対応の核心は原子力も含めたエネルギーミックスの問題であるが、この問題は国民的な議論なくして進展はない。この流れに対してどう対応していくのか、被災した人々を「置き去り」にしない回答を導けるのか。我々に突きつけられた課題は重い。

### 参考文献

- Beck, U., Giddens, A., & Scott Lash, S. (1994) *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge, UK. (松尾精文、小幡正敏、叶堂隆三 (1997) 『再帰的近代化——近現代における政治、伝統、美的原理』、而立書房)
- Geels, F.W. and J. Schot (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy* 36: 399-417.