

東日本大震災に関する提言の作成について

日本都市社会学会は東日本大震災の発生を受け、本年 6 月 12 日の理事会で「日本都市社会学会震災関係作業部会」を設置し、目下、本作業部会を中心に、他の関連学会とも連携しつつ復興に向けた研究活動を行っているところです。この「提言」は、今回の事態の重大性に鑑み、研究に取り組む学会の基本姿勢を内外に示すために作成しました。起草は震災関係作業部会が担当しました。ここに部会メンバーの氏名を記し、多大な労力提供に謝意を表したいと思います。

渡戸一郎（事務局長）、浅川達人、浦野正樹、高木竜輔、田中重好、松園祐子、山下祐介、山本薫子、横田尚俊の各会員です。

なお、この提言を読まれるすべての皆様に、ぜひとも建設的なご意見を本学会までお寄せいただきたく、心からお願い申し上げる次第です。

2011 年 12 月 22 日

日本都市社会学会会長 谷 富夫

東日本大震災復興に向けた 都市社会学の取り組むべき課題（提言）

2011 年 12 月 22 日

日 本 都 市 社 会 学 会

これまで数多くの災害を経験し、今後も災害との共生を余儀なくされる日本において、都市社会学研究における「都市と災害」というテーマはきわめて重要であり続ける。また、このテーマに関しては、日本都市社会学として世界の都市社会学に対するメッセージをこれからも発信してゆく責務がある。そのため、日本都市社会学は、今回の東日本大震災の研究はもちろん、今後長期的に「都市と災害」の研究に取り組んでゆかなければならない。

1. 東日本大震災の特徴と性格

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災（M9.0）とそれに伴う巨大津波と福島第一原子力発電所事故は、東日本とくにその太平洋沿岸地域に甚大な被害を与え、膨大な数の死者・行方不明者と被災者・避難者・転居者（長距離移動者を含む）が発生した。

今回の複合的な大災害の特徴としては、

- （1）直接的な被災地の広大さ（500 キロをこえる広域災害）
- （2）被災地域の多様性（人口減少・高齢化が深刻化する過疎的な地域から都市部まで）
- （3）農林漁業を含む地域産業への大きなダメージ

(4) 原発事故による大量の避難者の発生と産業・地域・人に対する「風評被害」、および放射能汚染問題の広がり

(5) 集落の解体（の危機）と、地域の団体自治と住民自治の担い手の喪失の危機
などが指摘でき、復旧・復興に向けた各地域の取り組みは長期化することが予想される。

今回の大災害は、今日のグローバルな環境における日本の社会経済的な存立構造と政治的課題を浮き彫りにするとともに、とくに被災地では、2000年代における三位一体の改革によって加速した地域衰退、市町村合併によって低下した社会サービスといった問題状況をあらためて顕在化させた。また、原発推進政策をめぐる日本政治の構造と過程の問題点も明るみに出した。

2. 現時点での被災地の状況

(1) 津波被災地の復興の遅れ

○宮城県・岩手県の三陸沿岸は、大津波により、漁場、産業施設、行政機関、学校、病院、商店、住宅などが流され、ライフラインが絶たれるという甚大な被害を受けた。

○被災直後、被災地を覆った瓦礫は、5月から6月末までには、その多くが撤去され、建造物の基礎がむき出しとなった土地が広がった。

○仮設住宅への入居も8月には完了し、夏から秋にかけて、行政機関、電線や信号機などの社会資本は徐々に復旧されてきた。

○しかしながら、復興計画（土地利用の計画、雇用創出の計画など）の立案および住民との合意形成は、なかなか前進していない。

○仮設住宅入居者同士、仮設住宅入居者と在宅の被災者の間の社会関係（社会的つながり）の構築も進んでいない。

○社会資本のハード面は徐々に復興しているものの、被災者の生活再建、被災地の地域再生に向けての取り組みは遅れている。

(2) 原発事故に伴う放射能汚染地域の問題

○政府は福島第一原発周辺地域の住民を強制的に避難させた。その後、政府や自治体は除染作業を開始し、一部地域の避難を解除しつつあるが、全体として避難者の帰還が困難な状況が続いている（今後長期にわたって帰還が困難な地域も想定される）。

○放射能汚染の問題はとりわけ幼い子どもをもつ親に大きな不安を与え、自力で長距離避難する家族も見られた。また、子どもたちの外遊びが大きく制限されている地域も広がっている。

○放射能に汚染された農地や森林、漁場からの農産物・魚介類等の出荷停止が行われ、地域経済に大きな損失を招いている。

(3) 災害時における災害弱者あるいは社会的マイノリティ

○高齢者（特に単身独居）、障がい者（身体、精神、知的）、外国人（オールドタイマー、ニューカマー）、性的マイノリティ、（震災以前からの）生活困窮者、ホームレス（と

くに仙台など都市部) などの中でも、とくに①もともと支援施策の対象外に置かれていた人々と、②震災の影響で支援施策が弱体化したり、家族的支援や自助グループから外れる結果となってしまった人々に、注目をする必要がある。

3. 「都市災害」としての東日本大震災の分析と課題の洗い出しが急務であること

三陸沿岸の津波被災地と福島第一原発事故被害地は、地方の村・町・小規模都市が多く、都市災害としての特徴を見落としがちだが、これらの被災地も含め、本震災がもつ「都市災害」としての特徴は明らかである。また、これらの被災地を離れても、この震災特有の大都市災害としての特徴が存在する。こうした被災地の多様性に即した復興課題の洗い出し、対応策を講じていく必要がある。さらに、今後に向けた教訓としても、新たな事態の中で現れてきた新しい課題についての整理が必要である。

以下は、発災後9カ月を経た現時点において、本作業部会において注目すべきと考える課題である。

(1) 平成合併による被害状況および復興プロセスの課題整理

被災地には平成合併でより大きな都市に吸収された地域があり、そうした地域では復興プロセスが異様に遅れている(岩手県宮古市田老町、宮城県石巻市北上町など)。そこでは、都市中心部と周縁地域・集落との再編や都市機能復興のあり方が課題となっている。広域合併のメリット・デメリットを含め、その分析と復興課題の整理が急務である。

(2) 宮城県中南部被災地の被害状況分析と復興課題の整理

宮城県中南部の被災地域の多く(多賀城市から亘理町付近)は、東北地方の中核的な産業地帯の一つであり、また、仙台市の郊外としての機能も持っていた。地方大都市圏災害としての分析が必要であるとともに、今後、被災地再生の中核的な位置づけを担う地域としての都市政策課題の整理が必要である。

(3) 石巻市に関する詳細な調査の必要

今回の震災でもっとも多く死者・行方不明者が発生した石巻市の被害状況と復興課題については、とくに入念な分析と課題整理が必要である。

(4) いわき市における復興に向けた中長期的な調査

広域都市いわき市は地震と津波による直接被害を受けただけではなく、風評被害を含め原発災害の被害も受けている。また、浜通りに位置するいわき市は、放射線量が相対的に低いため、原発周辺地域からの避難者が集中しており、人口移動を含む地域社会の復興課題が複合している。こうしたいわき市の復興に向けて複眼的な視点からの中長期的な調査が必要である。

(5) 長距離避難者の調査

今回の広域災害では、被災地から多数の長距離避難者が発生した。加えて、原発周辺地域のみならず福島県とその周辺県などから、年少児をもつ家族を中心に多くの住民が、放射能汚染回避のため、首都圏や全国に避難または移住した。これらの長距離避難者・移住

者の追跡調査が必要である。

(6) 都市機能障害の社会的影響の調査

東日本大震災では交通網やライフラインの途絶、情報網の停止などが大規模に発生し、大量の帰宅難民も生まれた。また、原発事故に伴って実施された計画停電の影響も看過できない。とくに大都市ではこれらの影響は広範に及んだため、これらの都市機能障害の社会的な影響と問題点を調査し、これからの都市防災に活かすことが重要である。

また、今回の震災では、地震発生後の地盤沈下や液状化により、千葉県など沿岸部の埋め立て地に大きな被害が出ている。海岸埋め立て開発と地震津波被害に関する早急な分析と対応課題の整理が必要である。

(7) 災害弱者あるいは社会的マイノリティの調査

災害が社会的マイノリティに与えた影響を考える際、とくに「弱者の弱者化」という観点が重要である。そして、被災被害とその後の行政、地域社会の対応（未対応）が「さらなる弱者化」の過程にどのような影響を及ぼしたか、という視点での調査分析が求められる。

(8) 被災者・被災地支援の調査研究

阪神淡路大震災の被災者・被災地に対するボランティアやNPOの支援は、生活再建や地域復興の過程で大きな意義があった。今回の広域災害では、これらの市民活動とともに、各地の自治体職員や消防・自衛隊、米軍を含んだ国際的な支援が大きな力を発揮した。これらを含めた災害支援に関する調査研究が必要である。

4. 求められる都市社会学としての取り組み

(1) 被災地データブックの作成

社会学が得意なのは被災地を全体として捉え、その地域社会的文脈を重視しながら被災地の諸課題に取り組むことである。そこで、そのための基礎作業として、被害の地域的差異を踏まえながら被災市町村データブックを作成し、復興・地域再生に向けた地域診断のための基礎資料とすることが必要である（なお、この作業の一部は、科研のプロジェクトとして、地域社会学会、都市社会学会の会員有志によって申請済みである）。

(2) 隣接社会学分野との連携および災害関連学会等の動向の参照

東日本大震災後、都市社会学・地域社会学・環境社会学・農村社会学・災害社会学などの研究者が被災地等に入り、被災地のニーズに対応しながら調査研究を開始している。またこの間、災害関連学会でもさまざまな取り組みが行われつつある（参考表参照）。都市社会学会としては、これらの隣接社会学分野の学会との連携しながら、災害関連の学会等の取り組みも参照しつつ、調査研究を進めることが望まれる。

(3) 第二次提言に向けて

今回の提言は災害後9カ月を経た時点での第一次提言であり、今後、被災地の復興過程に応じてこの提言を見直していくことが必要である。

【参考表】

菅磨志保氏（関西大学社会安全学部・大学院社会安全研究科）から、人文・社会科学系の研究者等が関わる災害関連学会の動向について情報提供いただいたので、参考資料として掲載する。

3.11以降の災害関連学会(※1)の対応状況

学会名・(英語名)・URL	学会の紹介および東日本大震災への対応状況	2011年度の学会大会 日程・(場所)・プログラム
日本災害復興学会 (Japan Society for Disaster Recovery and Revitalization) http://f-gakkai.net/	【概要】 2008年設立。ジャーナリスト、NPO、実務家も多数参加。復興制度研究会で復興基本法を検討中。また被災自治体に直接助言等を行う復興支援委員会や被災地交流会など学会として積極的なアウトリーチ活動も行う。東日本大震災では直後から学会長の声明や復興に向けた政策提言を行っている。 【災害への対応】 学会としての東日本大震災への提言等をサイトに掲載。 【成果の発信】 学会サイトで学会誌等の成果を閲覧可能。 【概要】 2006年に発足。危機管理行政に係わる研究者・自治体職員などの実務家・NPOや企業など民間団体が、危機管理に関する知識や経験の共有と蓄積を行い、それを実践することを目指す。明治大学危機管理研究センター内に事務局を置く。 【災害への対応】 学会大会にて東日本大震災関係の特別セッション、分科会を実施 【概要】 1999年設立。「災害情報」をキーワードに防災・減災に役立つ災害情報や、その伝達・受容のあり方等を調査・研究し、成果を社会に提言することを目指す。研究者だけでなく、ジャーナリストや行政の実務家、NPOも広く参加。(日本災害復興学会と姉妹的關係)。 【災害への対応】 ・学会として「東日本大震災調査団」を結成。自治体を対象に、津波避難の実態と計画、県外避難について組織的に面接聴取調査を実施中。災害調査ガイドラインもサイトに掲示。結果はサイトで公開予定。 ・学会サイトに東日本大震災のリンク集を掲載 【成果の発信】 学会サイトから学会誌のバックナンバーを閲覧可能。 また、各種調査・研究活動の成果も閲覧可能 【概要】 1986年設立。生活者の視点から地域社会の安全問題を考え、安全性向上に寄与する研究を行う。自然科学と人文社会科学の連携・協力、大学等の研究者・民間企業等の技術者・国や地方自治体の実務家の協力のもと、自然災害だけでなく、人為的災害も対象とした研究を行い、研究発表会・国際会議・シンポジウムで意見を交換し、提言を行う。 【災害への対応】 3月26日、理事会で災害に伴う被害等の事例調査研究を実施するために「東北地方太平洋沖地震災害特別委員会」を設置。 【成果の発信】 学会サイトからニュースレターを閲覧可能。 また電子ジャーナルも(IDとPWが必要だが)閲覧可能。 【概要】 1981年設立。自然災害科学の研究の向上と発展、防災・減災に資することを目指す。の学会長(東北大学)が声明(HP) 【災害への対応】 学会サイトに学会長による声明を掲示 【成果の発信】 学会サイトから学会誌のバックナンバーを閲覧可能	10月8～9日 (明治大学) http://f-gakkai.net/uploads/2011taikai/2011koukaisympo.pdf ●東日本大震災に関するテーマセッション+ポスターセッションという(論文発表がない)異例の構成。 10月29日 (明治大学) ●臨時総会・研究大会を明治大学危機管理研究センターと共催で実施。共通論題「東日本大震災における行政と民間の役割」、特別セッション「大規模災害と遠地避難」、分科会Ⅰ「東日本大震災を踏まえた地域防災計画の見直し」、分科会Ⅱ「都市縮小時代の大都市の復興都市計画を考える」(ワークショップ形式) 10月29～30日 (名古屋大学) http://www.jasdis.gr.jp/01gakkai_taikai/images/program/13.pdf 11月11～12日 (静岡県地震防災センター) http://www.issinfo/2011deta/2011programs.pdf ●投稿期日が5月末だったが、査読論文全33編中の1/3以上が東日本大震災に関する論文であった。 11月17～19日 (東京大学 生産技術研究所) http://www.jsnds.org/contents/20111117/program.pdf

(※1)学会の名称に災害・危機管理に関する用語が含まれており、かつ人文・社会科学分野の研究者が活動している学会