

福島原発立地地域におけるローカルレジームと「自治の実践」の変遷

—双葉町・大熊町を事例に—（仮題）

創造的復興研究会・第4回研究会（2022/05/16）

国立環境研究所 福島地域協働研究拠点

辻岳史

1. 研究の背景・目的

2011年に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、「福島原発事故」と表記）の被害をうけた浜通り地域では、数十年という長期的スパンで復興・地域づくりのビジョンを構想する動きが進められている。最長で40年を要すると見積もられている福島第一原子力発電所の廃炉、浜通り地域の新たな産業基盤の構築を目指す国家プロジェクトである福島イノベーション・コースト構想（以下、「イノベ構想」と表記）の推進、政府が2020年10月に宣言した2050年までのカーボンニュートラル実現という目標が、浜通り地域における復興・地域づくりのビジョン構想の推進力となっている。

福島原発事故前から、浜通り地域は日本が近代化を推し進める過程で、原子力発電所・火力発電所を受け入れ、日本のエネルギー供給を支えてきた経緯がある。浜通り地域では、原発を運営する事業者である東京電力および関連企業が地域住民の雇用先となっていた（吉原 2013: 49）。そして、電源立地交付金や東京電力・関連企業から得られる固定資産税を通じて市町村財政を支える、電力会社の企業城下町としての産業構造・行財政構造が形成されていた（山川 2013: 172-180）。その産業構造の特徴は、建設業、電気・ガス・水道事業などの原発に依存した産業から構成されるモノカルチャー型の地域経済である（鈴木 2021）。2022年現在の浜通り地域は福島原発事故前と同様のモノカルチャー型の地域経済が再生産されるのか、イノベ構想が目指す再生可能エネルギー関連産業などの新産業が集積し、事故前の産業構造・行財政構造から質的転換が図られるのか、復興過程の分岐点に立っている。

本研究が焦点を当てるのは、浜通り地域の社会構造である。地域社会学分野の地域類型論が明らかにしてきたとおり、地域の社会構造は当該地域の産業構造に規定されて様々な様相（類型）を示す（小内 1996）。また地域の社会構造は、個人の生活構造・生活様式と連動して存立する。玉野和志は、地域の社会構造は、地域に特有の条件（地理的条件など）や行政（国・地方自治体）・企業の地域政策、地域住民個々人の生活構造に規定されて、歴史的に形成されるものであるという。玉野は地域社会構造を、地域経済構造と地域文化システム・地域組織形態の二つの要素から構成されるものであると提示している（玉野 1987）。

浜通り地域の社会構造は原発事故による放射能汚染の被害、政府の避難指示をうけた住民の広域避難によって、原発事故前とは異なるものになっていることが推察される。また、福島第一原子力発電所の廃炉、イノベ構想、カーボンニュートラルの実現にむけた脱炭素関連施策は浜通り地域の産業構造の再編を促す国家政策・地域政策であり、浜通り地域の社会

構造にも一定の影響を及ぼすものと考えられる。このように、原発事故後の浜通り地域の社会構造の変動を規定する要因は複数あると考えられる。

他方で文化・社会システムは、物理的な環境に比べて、災害によって壊れにくく、災害下においても強い持続性を示すことが指摘されている (Hoffman 1999: 320)。それゆえに、被災地域の災害復興は被災前の文化・社会システムを基盤に進められる側面もあろう。地域の社会構造が長年の歴史を経て形成されることを鑑みれば、原発事故後の災害復興過程においてもなお、変わらないものもあると推察される。1990 年代から原発立地地域で現地調査を実施している地域社会学者の中澤秀雄は言う。あらゆる歴史記述において、大事件をまたいだ連続性と断続性をどのように判定するかが議論的となる (中澤 2013: 243)。

以上の議論をふまえて、本研究の目的を設定する。本研究の目的は、原子力発電所・火力発電所を受け入れてきた企業城下町としての浜通り地域の社会構造が、原発事故の前後でいかに変遷したか——何が継承され、何が変容したのか——を、実証的データをもとに考察することである。

2. 研究の対象

本研究において「浜通り地域」とは、福島原発事故発生後に自治体全域または一部に避難指示が出された 12 市町村 (田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯舘村) を指す。ただし、12 市町村では避難指示区域の設定・解除の時期が異なる。また、住民の避難、除染・インフラ整備が長期に及んでいる市町村がある一方で、それらの期間が短い市町村もある (高木ほか 2020: 8-16)。加えて、人口回復状況、住民の帰還状況も市町村間で差が生じている (Gomi 2021; 高木ほか 2020: 17-18)。このように、福島原発事故の被災地域は、政府による避難指示区域などの「線引き」による影響をうけて、「不均等な復興」(復興の不均等性) が顕在化している (除本 2015)。

不均等な復興が進む浜通り地域 12 市町村を概観し、原発事故前後の社会構造の変遷に関する一般的な知見を抽出することは困難である。そこで本研究では、浜通り地域の特徴である原子力発電所立地地域 (以下、「原発立地地域」と表記) という側面に焦点を当てて、東京電力福島第一原子力発電所の立地地域である大熊町・双葉町を対象として、両地域の社会構造の変遷を分析する。

3. 原発立地地域の社会構造に関する先行研究

・中澤秀雄は、原発を地域社会における構造化された問題として捉えるべきであると主張する (中澤 2013: 234)。岐路にたつ浜通り地域における原発と地域社会の関係を分析・考察するために、震災前後の原発立地地域とそこで生活する住民に目を向ける必要がある (辻 2017: 108)。

3-1. 原発立地地域研究の論点

① 原発が地域社会にもたらす受益と、受益の配分をめぐる政治

・原子炉とその周辺施設は、電力会社の償却資産として固定資産税の徴収対象となる。その評価額から、市町村は数十億円の税収を毎年得ることができる(朴 2013: 32-36; 高寄 2014: 100-101; 小野 2016: 50)

・原発立地に伴う電源立地交付金は、1974 年に可決された電源三法法案以来、原発の立地促進・大規模公共施設整備に伴う公共事業の創出など、立地地域振興を名目として制度化された国策遂行型の交付金である(朴 2013: 40-42; 高寄 2014: 28-41; 小野 2016: 45-47)

・原発から得られる税収・交付金・公共事業は、地域社会に small opportunity (ちょっとした便益・機会) をもたらし、その配分をめぐって、市町村行政・地元経済各界が主なプレーヤーとなって政治ゲームが展開される(中澤 2005)。

・原発立地地域において市町村行政は、原発から得られる税収・交付金を資源として活用して、産業創出や産業団体支援に取り組むことがあり、その結果、市町村行政と産業団体が緊密に連携したガバナンスが構築される(辻 2017: 110-111; 黒田・辻 2019)。

② 行政と電力会社の相互依存関係

・原発立地地域では広域自治体(都道府県)・市町村と電力会社の社会的共依存の関係が構築される。社会的共依存の関係とは、社会関係のなかで広域自治体・市町村が電力会社に対して従属的に協力しつつ依存しており、その依存関係を断ち切られれば、自立が困難である状況にありながら、後者は逆に前者の協力を不可欠にしているため前者の要求に拘束されており、前者の意向に縛られた選択しかできなくなっている状態を指す(舩橋 2012a: 105-106)。

③ 原発立地地域に特有の政治文化

・原発立地地域では原発が建設されると、原発の受益の配分への地元経済界・地域住民の期待が高まり、原発の潜在的リスクに対する不安感を発言することには大きな制裁が伴うようになり、選挙においては必ずしも原発が争点にならない政治文化が醸成されていく(中澤 2005: 41)。

・原発立地地域の住民は、原発がもたらす受益の配分をめぐる「しがらみ」のなかで生活している。このことが、原発立地地域の住民が公的な場で原発について議論することを困難にしている（山室 1998）。

・原発立地地域には、時間が積み重なるなかで、「雇用の創出・財源の確保」か、「原発の拒否か」という二者択一の「構造化された選択肢」が根強く定着しており、地域住民も「二者択一の認識枠組み」を内面化している。福島原発事故の後も、二者択一の構造化された選択肢から脱却した日本の原発立地地域は少数にとどまる（中澤 2013）。

④原発立地地域における電力会社関係者と非関係者の分断

・船橋晴俊は青森県六ヶ所村で実施した質問紙調査において、「家族の仕事上の原発事業者との関係」の有無により原発への態度に相違があり、関係がある者はない者に比べて原発賛成の態度を示す割合が高く、原発反対の態度を示す割合が低い傾向があると指摘した（船橋 2012b: 160-164）。

・辻岳史は女川町で実施した質問紙調査において、電力会社と関わりのある住民（「東北電力で働いている」「東北電力の関連会社で働いている」「東北電力やその関連会社と取引がある」と回答した者）と関わりのない住民（「関わりはない」と回答した者）のあいだに、女川原発に対する意識に有意な差があると指摘した。電力会社と関わりのある住民は原発を不安に感じない者の割合が高く、関わりのない住民は低かった（辻 2018）。

3-2. 大熊町・双葉町の社会構造・政治構造

※大熊町・双葉町の社会構造を考察する際の前提条件ともいうべき福島第一原子力発電所の建設をめぐる経緯については、中嶋（2012）、吉原（2013）、岩本（2015）、今井・自治総研編（2021）に詳しい。

①原発事故前の「弱い市民社会」と、原発事故後の復興過程における住民参加の限界

・一般的に迷惑施設としての原発は、市民社会の質・力量が弱い地域ほど選ばれる傾向にある（Aldrich 2008=2012）

・大熊町では戦前から部落組織が細分化され、行政の下部機関として改組されていた。そのため、部落組織が担保してきた強固な集落意識が風化しており、浪江・小高原発のような部落組織を基盤とする反対運動が起こらなかった（中嶋 2012: 152; 吉原 2013: 58）。

・大熊町では、原発事故前から浪費的な個人主義的生活様式が問題になっていた。行政区に無関心な町民が増え、区長のなり手がいない現状が課題になっていた（吉原 2013）。

・浜通りの地域社会は、「参加や熟議といったトランス・サイエンス的課題の解決手法に無縁の存在」であった。福島浜通りの地方自治体は、住民説明会の開催といった従来型手法にもっぱら依存してきており、専門家と住民との「対話の場」を形成する社会的能力は低かった（松岡 2021: 4）。

・原発事故被災自治体の復興計画策定にあたっては、通常の総合計画策定にかけられる時間的余裕がなかったことから、広範な市民参加がみられなかった（今井 2016: 203）。

・原発事故後も、大熊町では国・自治体の「上からの」要請により仮設住宅自治会などのコミュニティ組織が設置され、被災住民が主体的にコミュニティ組織の運営に関与する動きは限定的であった。他方で、被災住民が自ら住民の避難先をつなぐネットワークを構築し、コミュニティ組織を運営する動きもみられた（吉原 2013; 吉原 2016; 吉原 2021）。

②地域の政治構造に組み込まれた原発の受益

・大熊町の町会議員には東京電力の職員がいる。また、議員のなかには除染関連の会社経営者などもおり、原発の受益の配分をうける利害関係者も存在する（木幡・木幡 2012: 127）。

③市町村職員・元市町村職員による地域づくり活動

・大熊町の地域づくり活動団体の事務局は行政に置かれ、メンバーも町職員や元町職員によって運営されている事例がみられた。例えば 1994 年に発足した「おおくまふるさと塾」の事務局は町生涯学習課に置かれ、元町職員や何らかのかたちで行政に関わってきたコアメンバーによって担われており、組織も活動も行政の枠内にあった（吉原 2021: 151-153）。

4. 研究の方法

4-1. 研究のアプローチと観察・分析項目

本研究では、中澤（2005）の巻町・柏崎市のローカルレジーム分析を参照して、原発事故前後の大熊町・双葉町のローカルレジームの変遷を比較分析する。ローカルレジームとは、地方政治における統治の比較的安定したシステムを指し、10 年単位の長期にわたって地域を統合する思想と構造である（中澤 2005: 34）。ローカルレジームを分析する際の観察・分

析項目として、首長（市町村長）選挙の争点の変化、首長の支持基盤、市町村議会議員の構成の変化等が挙げられ、本研究でもこれらを観察・分析する。

以上の分析を土台として、本研究では、吉原（2013）の「原発さまの町」の議論を批判的に検討しつつ、井上（2014）の議論を援用して、原発事故前後の双葉町・大熊町における「自治の実践」の変遷を明らかにする。具体的には、原発事故前後の各町における地域開発・まちづくりプロジェクトの政策過程における公民連携の体制、適用された住民参加の手続き等を観察・分析する。

4-2. 本研究の着想に至った背景——双葉町・大熊町の復興計画策定体制の差異

表 1 大熊町・双葉町の復興計画

	復興構想・復興ビジョン	復興計画（第一次）	復興計画（第二次）	第二次以降の復興計画 その他復興に関連する計画
大熊町	大熊町復興構想 (2011年10月)	第一次大熊町復興計画 (2012年9月)	大熊町第二次復興計画 (2015年3月)	大熊町復興まちづくりビジョン (2014年3月) 大熊町第二次復興計画改訂版 (2019年3月)
双葉町	—	双葉町復興まちづくり計画（第一次） (2013年6月)	双葉町復興まちづくり計画（第二次） (2016年12月)	双葉町復興まちづくり長期ビジョン (2015年3月)

表 2 大熊町・双葉町の第一次復興計画における復興計画策定委員の構成と住民参加手法

	大熊町	双葉町
第一次復興計画の 策定期期	2012年9月	2013年6月
復興計画策定委員 会の委員数	20	45
復興計画策定委員 策定委員の属性 ※（ ）は人数	町職員（12）町民代表（8） ※町民代表は、町民アンケートで募った希望 者から、性別・年代などのバランスや、活動 履歴などを総合的に判断して町行政が選出	有識者（5）町職員（8） 町議会（2）行政区（2） 避難先自治組織（2） 商工団体（3）民生団体（2）農業関係者（3） 教育委員会・学校（4）PTA（3） 医療福祉機関（3） 若者代表（5）その他（3）
復興計画策定委員 の町（村）職員 比率	60.0%	17.8%
住民参加手法	・行政区長会、町の各種団体の長への計画素 案の説明 ・町民アンケート	・「7000人の復興会議」 ①ワークショップ会議、 ②インターネット会議、 ③みんなでまちづくりノート ・住民意向調査

こうした両町の「自治の実践」の差異は、福島原発事故の後に偶発的に発生したものではなく、原発事故前の数十年の町政の歴史において形成されたものである可能性がある。例えば双葉町が1993年6月に策定した「新双葉町町勢振興計画」の策定過程では、計画の内容について町民の代表100名から意見を聞く「百人委員会」が設置されていた。日本では1990年代以降、政府が推進した市町村合併の影響をうけ、自治体のなかで市民団体や地縁組織に政策権限を委譲する自治体内分権が進展した（玉野 2007）。双葉町の「百人委員会」はまさに1990年代に設置されており、1980年代後半から1990年代は大熊町・双葉町の「自治の実践」の転換期となっていた可能性がある。

4-3. 本研究の問いと仮説

なぜ、ともに福島第一原発の立地地域であり、類似した産業構造・行財政構造・社会構造をもち、同じように甚大な原発事故の被害（放射能汚染および全町・広域避難）をうけた大熊町・双葉町において、原発事故後の復興過程における「自治の実践」に差異がみられるのだろうか。この差異は、福島第一原発の立地前後に形成された両町のローカルレジームの差異に規定されているのではないだろうか。

4-4. 調査方法（案）

4-4-1. 資料分析

①『福島民報』『福島民友』縮刷版・デジタルアーカイブ

- 2022年5月～12月を目途に、主としてローカルレジーム分析に使用するデータとして、町長選挙・町議会議員選挙関連の情報を収集

②町役場・民間団体が発行した行政資料・地域資料

- 2022年5月～12月を目途に、福島県立図書館、福島大学附属図書館、福島県庁総務部文書管財総室県政情報センター等に所蔵されている以下の資料を収集
- 2022年5月6日に福島県立図書館で第一回資料収集を実施

・町広報誌

（『広報おおくま』（1984年・第1巻以降）、『広報ふたば』（1985年6月・NO118以降））

・町勢振興計画（各回）

・町勢要覧（各年度）

・町議会議事録 ※必要に応じて

・民間団体（産業団体等）が発行している資料（記念誌など）

4-4-2. 町政関係者へのインタビュー調査

- 2022年10月～12月を目途に、以下の町政関係者にインタビュー調査の実施を検討
 - コロナ禍ではあるが、基本的には現地・対面のインタビュー調査を検討
- ・1980年代以降の歴代町議会議長（各町1名～2名程度。福島県内在住で健康な方に限る）
 - ・復興計画策定員会に参画した有識者（鈴木浩・福島大学名誉教授〔双葉町〕、初澤敏生・福島大学教授〔大熊町〕）
 - ・町勢振興計画・復興計画の策定委員を務めた民間の地域リーダー（行政区長会長など）

5. 参考文献

- Aldrich, Daniel P. (2008) *Site Fights: Divisive Facilities and Civil Society in Japan and the West*, Cornell University Press. （＝湯浅陽一監訳・リンダマン香織・大門信也訳、2012、『誰が負を引きうけるのか——原発・ダム・空港立地をめぐる紛争と市民社会』世界思想社）
- 小内透（1996）『戦後日本の地域社会変動と地域社会類型』東信堂.
- 小野一（2016）『地方自治と脱原発——若狭湾の地域経済をめぐる』社会評論社.
- 船橋晴俊（2012a）「開発の性格変容と計画決定のありかたの問題点」船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子編『核燃料サイクル基地の社会学——青森県六ヶ所村』有斐閣: 85-118.
- 船橋晴俊（2012b）「開発による人口・経済・財政への影響と六ヶ所村村民の意識」船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子編『核燃料サイクル基地の社会学——青森県六ヶ所村』有斐閣: 139-170.
- Gomi, Kei. (2021) Impact of TEPCO Nuclear Accident and Associated Evacuation to the Demography in Fukushima. *Global Environmental Research*, 24(2): 217-225.
- Hoffman, Susanna M. (1999) After Atlas Shrugs: Cultural Change or Persistence after a Disaster, Anthony Oliver-Smith and Susanna M. Hoffman eds., *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*, New York: Routledge, 302-325.
- 今井照（2016）「自治体職員と役場のレジリエンス」今井照・自治体政策研究会編『福島インサイドストーリー——役場職員が見た原発避難と震災復興』公人の友社: 171-212.
- 今井照・自治総研編（2021）『原発事故 自治体からの証言』筑摩書房.
- 井上武史（2014）『原子力発電と地域政策——「国策への協力」と「自治の実践」の展開』晃洋書房.
- 岩本由輝（2015）「東北開発と原発事故をめぐる」松本武祝編著『東北地方「開発」の系譜——近代の産業振興政策から東日本大震災まで』明石書店: 226-263.
- 木幡仁・木幡ますみ（2012）『原発立地・大熊町民は訴える』柘植書房新社.

- 黒田由彦・辻岳史（2019）「女川町の復興と原発——原発と地域社会」吉野英岐・加藤眞義編『震災復興と展望——持続可能な地域社会をめざして』有斐閣: 212-248.
- 松岡俊二（2021）「原子力災害からの創造的復興を考える——ポスト・トランス・サイエンスの時代における福島復興と 1F 廃炉」『アジア太平洋討究』42: 1-20.
- 中嶋久人（2012）「原発と地域社会——福島第一原発事故の歴史的前提」歴史学研究会編『震災・核災害の時代と歴史学』青木書店: 147-160.
- 中澤秀雄（2005）『住民投票運動とローカルレジーム——新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004』ハーベスト社.
- 中澤秀雄（2013）「原発立地自治体の連続と変容」『現代思想』41（3）: 234-245.
- 朴勝俊（2013）『脱原発で地元経済は破綻しない』高文研.
- 高木竜輔・川副早央里・松蘭祐子・辻岳史（2020）「原発事故被災地域の災害過程・復興過程」科学研究費基盤 A（課題番号 19H00613）『大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究・2019 年度研究成果報告書』.
- 高寄昇三（2014）『原発再稼働と自治体の選択——原発立地交付金の解剖』公人の友社.
- 玉野和志（1987）「地域における社会層分化の分析視角」『ソシオロギス』11: 118-127.
- 玉野和志（2007）「コミュニティからパートナーシップへ——地方分権改革とコミュニティ政策の転換」羽貝正美編『自治と参加・協働——ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社, 32-48.
- 辻岳史（2017）「東日本大震災後の原発立地地域住民の原発への態度——宮城県女川町の事例」『東海社会学会年報』9, 107-119.
- 辻岳史（2018）「原発」梶山女学園大学文化情報学部黒田由彦研究室編『女川町における防災と生活再建に関する住民意識調査・調査報告書』103-119.
- 山室敦嗣（1998）「原子力発電所建設問題における住民の意思表示——新潟県巻町を事例に」『環境社会学研究』4: 188-201.
- 山室敦嗣（2012）「問われ続ける存在になる原子力立地地点住民——立地点住民の自省性と生活保全との関係を捉える試論」『環境社会学研究』18: 82-95.
- 山川充夫（2013）『原災地復興の経済地理学』桜井書店.
- 除本理史（2015）「不均等な復興とは何か」除本理史・渡辺淑彦編『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか——原発事故から「人間の復興」、地域再生へ』, ミネルヴァ書房: 3-20.
- 吉原直樹（2013）『「原発さまの町」からの脱却——大熊町から考えるコミュニティの未来』岩波書店.
- 吉原直樹（2016）『絶望と希望——福島・被災者とコミュニティ』作品社.
- 吉原直樹（2021）『震災復興の地域社会学——大熊町の 10 年』白水社.
- 鈴木浩（2021）「原発被災地の目指すべき地域再生の方向」川崎興太編『福島復興 10 年間の検証——原子力災害からの復興に向けた長期的な課題』丸善出版: 217-233.