早稲田大学ふくしま浜通り未来創造リサーチセンター

創造的復興研究会・第5回研究会

議事録

日時：2022年12月23日（金）18:00-20:10

方式：Zoom

研究会メンバー（敬称略）：

研究会代表

松岡俊二：早稲田大学大学院アジア太平洋研究科・教授

研究会副代表

林 誠二：国立環境研究所福島地域協働研究拠点・研究グループ長

小野田弘士：早稲田大学大学院環境・エネルギー研究科・教授

研究会メンバー

佐藤亜紀：HAMADOORI 13 事務局長（討論者）

島田 剛：明治大学情報コミュニケーション学部・准教授（討論者）

高原耕平：ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター・主任研究員（討論者）

戸川卓哉：国立環境研究所福島地域協働研究拠点・主任研究員

辻 岳史：国立環境研究所福島地域協働研究拠点・主任研究員

除本理史：大阪市立大学大学院経営学研究科・教授

永井祐二：早稲田大学環境総合研究センター・研究院教授

小松和真：福島県広野町復興企画課・課長

（欠席メンバー）

遠藤秀文：株式会社ふたば・社長、福島県富岡町

林 裕文：福島県立ふたば未来学園中学校・高等学校教諭

小磯匡大：福島県立ふたば未来学園中学校・高等学校教諭

岡田久典：早稲田大学環境総合研究センター・上級研究員

阪本真由美：兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科・教授

佐々木俊介：早稲田大学平山郁夫記念ボランティアセンター・講師

吉田 学：HAMADOORI 13・代表、株式会社タイズスタイル・代表取締役、福島県大熊町

李 洸昊：早稲田大学大学院環境・エネルギー研究科・講師

豊田利久：神戸大学・名誉教授

洪 恒夫：東京大学総合研究博物館・特任教授

大和田徹：福島県広野町復興企画課企画振興係・主任主査

池辺 靖：日本科学未来館科学コミュニケーション専門主任

南郷市兵：福島県立ふたば未来学園中学校・高等学校副校長

高垣慶太：早稲田大学社会科学部・2年

討論者

小泉良空：一般社団法人ふたばプロジェクト

オブザーバー

高橋洋充：福島県立福島東高等学校・教諭

崎田裕子：NPO 法人・持続可能な社会をつくる元気ネット・前理事長（途中参加）

溝上伸也：東京電力

宇野朗子：U. Lab Japan

森口祐一：国立環境研究所・理事

井上 正：電力中央研究所・名誉研究アドバイザー

菅波香織：未来会議・事務局長

松川希映：早稲田大学アジア太平洋研究科・修士2年

事務局

山田美香：早稲田大学ふくしま広野未来創造リサーチセンター・福島駐在・次席研究員

朱 鈺：早稲田大学大学院アジア太平洋研究科・博士課程

任 羽佳：早稲田大学大学院アジア太平洋研究科・博士課程

司会：小野田弘士（副代表）

講演「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：大熊町・双葉町を事例に」

辻 岳史：国立環境研究所福島地域協働研究拠点・主任研究員

（報告内容は報告資料を参照ください）

【質疑・総合討論】（研究会は研究会メンバーの発言、オブザーバーはオブザーバー出席者の発言です）

除本：基礎自治体とその足場とする復興の方向性を展望することが非常に重要なポイントである。3点の質問をしたい。第一に、自治ではなく、「自治の実践」という用語を使用された意味をお聞きしたい。もう一つは、大熊町と双葉町の住民参加のあり方の比較について、大熊では small opportunity の幅広い分配と町内調整の重視ということが連動している一方で、双葉町はそうではない。両者の相互の論理的関連性が分かりにくかった。両町は small opportunity の幅広い分配という点では共通しているのに、なぜ住民参加のあり方が異なるのか。最後は、双葉町の前町長から現町長への政権交代では、復興の方向性に関して激しい政治的な争いがあったが、その政権交代と本日の報告との関連性が明確ではなかったように思う。

島田：経路依存性の分析はおもしろかった。いくつかの質問がある。最初の質問は、自治と中央（権力）の関係は分析していないようであるが、この点はとても気になった。例えば、福島ではないが、地元選出の国会議員がいるということが復興に大きく影響したとの先行研究がある。また、大熊町では原子力発電所に対する反対運動がなかったが、双葉町では、一時期、強い反対運動があった。この場合、国や東電から双葉町へ、ある種の「テコ入れ」などがあったかと考えられる。こうしたことは、ローカルレジームに何らかの影響を与えるのではないかと思う。第2の質問は、住民参加という民主主義絵を進めた双葉町の方が、そうではない大熊町に比べて、財政指数が悪いことも、なぜそのような関係性や構造が生まれたのかが気になった。第3は、双葉町と大熊町の財政力について、主に支出サイドから説明されているが、税収格差や収入格差などの収入面も考慮すれば、議論が変わってくるようにも感じた。

高原：①大熊町も双葉町も原発と震災という大きな出来事に対し、単に受け身ではなく、主体性を持って自分で取り組んできたという印象を受けた。②二つの町のローカルレジームは、生態学的レジリエンスのわかりやすい事例だと思う。双葉町の場合は資金の使い方を立て直し、結果として住民参加型の行政になり、震災復興政策でその強みを発揮した。一方で、大熊町の場合は、お金を貯めようとする。それぞれの方式でレジリエンスを組み立てている事例である。最後に、二つの町の間で財政力において差が出

たのは、企業立地か、財政資金の使い方の違いなのか、それとも町長のキャラクターの違いなのか、どれが重要な鍵だろうか。

佐藤:私は 2014 年から大熊町に住んで、町役場の近くで働いていた。双葉町に住んでいる親戚がいて、今も両町の行政の真ん中で頑張っている人たちと話す機会がある。なぜ隣接する両町がこういう違いが生まれたのかといえば、震災前に双葉町は「第 2 の夕張」と言われるような財政破綻があったことが大きいのではないかというのが、自分の仮説である。私は大熊町の行政しかわからなかった頃は、大熊町の行政文化や政治文化が浜通りでは当然だと思っていた。やはり行政の人は、自分の町以外のやり方も勉強しないと、いろいろな社会課題は解決できないように思う。

小泉:私は大熊町出身で、今は双葉町で働いている。自分が関わってきた地域の違いを知りたい好奇心が強く、今日の研究会へ参加させていただいた。私は中学 2 年生まで大熊町で生活し、当時の私は、正直、大熊町は裕福な町で、隣の双葉町は貧しい町というイメージがあった。こうした違いを起こした行政的原因を理解しないまま、原発事故によって避難し、去年戻ってきた。今、まちづくり会社で働いていて、双葉町と関わり始めた。今日聞いたことは身近な話なのに全然知らなかったことが多く、勉強になった。昨年の 5 月に帰ってきて、双葉町の未来検討会にも参加し、大熊町のまちづくりワークショップにも参加した。回数を重ねるにつれ、隣り合った 2 つの町なのに、話し合いの場の質の違いを感じた。参加した方の声や町の職員の考えを、もっと聞きたいと思った。原発が立地していない浪江町は店がたくさん立っていて、逆に大熊町や双葉町は慎重である。こうした点もそれぞれの町の考え方の違いだろう。震災前から感じた町と町の違いを含め、今の町の状況と照らし合わせながら、今日の発表を自分なりに解釈をして、地域社会の理解を深めていきたい。

辻:小泉さんのコメントについて、双葉町の未来検討会と大熊町の町づくりワークショップの場の質の違いを詳しく聞きたい。なお、参加者と町の職員の意見については、企画担当者や OB の方にインタビューしているが、今後は地域社会の行政区長などにもインタビューを進めたい。また、住民参加の場にいる人々に着目して研究を続けたい。

小泉:参加した第 1 回双葉町の未来検討会には女性が私しかいなかった。参加した住民は主に目立つ方や町で働いている事業者だった。同世代の町民、双葉町の若者がより多く参加したらいいと思う。第 1 回は自己紹介と言いたいことを 30 人ぐらい言って終わった。私は 2 回目以降参加していなく、多分改善されていると思うが、せっかくの機会だから、時間の配分や参加者の年代構成、ジェンダー・バランスを考慮したほうが良いと考えた。逆に大熊町の場合は、ワールドカフェ形式で多様な人が参加し、グループを組んで、単純な自己紹介でなく、いろいろな人と話して意見を聞いた。大熊町のほうが場の組み立てが良かったように思う。今後は、町民の意見が行政に反映されるような場づくりを工夫する必要がある。

辻:おっしゃる通り、住民参加の場を作ることは、必ずしも住民参加の実質的な効果を生むわけではない。ある意味で、この研究の限界でもある。ただ、双葉町は原発事故の前も積極的に住民参加の場を設けていた。現在の町の担当者もコンサルタントも変わったと思う。それで、場の設計や住民の声の拾い方なども変わったように思う。

佐藤さんのコメントについて、なぜ大熊町の行政組織の中で調整を丁寧にするのかに対し、今回の研究報告は確かに説明不足の部分があったと思う。まちづくりを進める中で、総合計画を策定する時だけでなく、調整のあり方や慣習も重要だと思う。

高原さんのレジームの違いの原因という点については、まず財政歳入のあり方が第一の要因だと思う。両町で企業立地のあり方が全然違うのも大きな要因であろう。なお、高原さんがおっしゃった「町長のキャラクター」については、私が言いかえるならば「町長の支持基盤」になる。今回は町長の支持基盤を上手く説明できなかったが、双葉町の田中町長は地元の建設会社の社長で、大熊町の志賀町長は東京電力

の出身である。田中町長が公共投資を進めていたのは建設業界からの支持があったからかもしれない。今後は、資料調査や町長の応援者のインタビュー調査を進め、データを集めたい。

島田先生のコメントについて、一つ目に、ローカルレジームと中央との関係について言えば、双葉郡は中選挙区制の頃に福島3区に位置づけられていた。福島3区では、保守系議員が2名いて、それぞれの支持基盤があった。例えば、大熊町の遠藤町長の時代では、トップ当選した保守系国会議員は他の双葉郡の首長の支持を得たが、遠藤町長は第2位で当選した自民党議員を支持する唯一の首長であった。この不利な状況の中でも遠藤町長は当選した。町長選挙と総選挙の動員構造の違いが影響したかもしれない。より深く踏み込むには、当時の町長を応援していた議員や後援会関係者にインタビューをする必要があり、年明けからこうしたインタビュー調査を進めたい。ただし、高齢な方が多く、訪問調査をするのが難しい。できるだけ中央と地方との権力関係を分析できるようなデータも集めたい。

選挙戦の回数や反対運動の存在と自治の実践への影響に関しては、私が研究していた東北電力女川原発立地地域の女川町では、原発が立地した以降、革新系と保守系と対立構造が存在した。しかし、大熊町と双葉町はそうではない。1960年代、革新系候補が立って保守系が割れる選挙が起こったが、それ以降は保守系同士の対立構造だった。大熊町と双葉町では原発反対運動があまり盛り上がらなかったと思われる。島田先生が指摘された社会関係資本論で有名なアルドリッチの研究(※)では、電力会社と国は原発の立地地域を選定する際に、革新系の議員が不在または少ない地域＝市民社会が弱い地域を狙って、原発の土地を取得する傾向にあると指摘している。大熊町と双葉町は革新系議員の勢力が弱い地域だと思う。

民主主義を進めると財政難に陥るということについては、そのようにも見えるが、財政難自体もある種の民主主義と住民参加の推進力になる。財政支出サイドからの説明は、データ不足で、歳入の構造には今回は触れなかった。今後、関係の資料やデータを集めたい。

※Aldrich, Daniel P. (2008) Site Fights: Divisive Facilities and Civil Society in Japan and the West, Cornell University Press. (=2012, 湯浅陽一監訳・リンダマン香織・大門信也訳『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)

島田: 双葉町の岩本町長はもともと原発反対派だったが、町長になった後に推進派に変わったと聞いている。それが気になって質問した。

辻: 双葉町の岩本町長は社会党出身で反原発運動を推進していたが、町長に当選すると原発推進の立場に変わった。岩本町長の転向は複数の先行文献でも指摘されている。とても重要なポイントである。

研究会メンバー: 国と地方との関係について、中選挙区制の場合、浜通り全体が福島3区であった。定数が3名で、自民党2名、社会党1名という指定席であった。双葉郡は、労働組合をベースとした社会党が比較的強い地域だと言われていた。

辻: 「自治の実践」という用語は、原発立地の研究をしていた井上武史の用語を引用している(※)。原発立地地域では原発の賛成・反対が常に問題とされてきた。さらに、国や電力会社の介入を受け、自治が弱いと言われてきた。こうした地方自治のあり方についての研究が不足しており、それが井上の問題意識だった。原発立地地域はそれぞれの「レジリエンス」を持っていて、それぞれ取り組みを実施しているため、自治の取り組みに目を向けなければいけない。したがって、「自治の実践」という言葉を使った。ただ、井上の定義した実践の中身と本研究は若干違う。井上の定義には行政計画での住民参加だけでなく、日常的なことも含まれている。本研究は総合計画に関する住民参加を実践として位置付けており、比較的狭い範囲で「実践」を使っている。

2点目、双葉町も大熊町と同じように small opportunity を幅広く分配していたが、町内調整が実施され

ていなかったことから、町内調整と small opportunity の分配の論理的関連性について質問をいただいた。双葉町では財政難に陥った後、small opportunity の分配自体が制限されてしまった。町内調整が重視されていたとすれば、田中町長の時には重視されていたと思う。small opportunity の配分自体が限られており、割と早く限界が来た。small opportunity の分配ができたという有効な時期は両町で違う。

3つ目の前町長と現町長の政権交代については、双葉町の2013年選挙では議会が町長と対立構造にあった。当時の双葉町の井戸川町長が県外避難を進めたことが、現在の伊澤町長を支持する勢力に攻撃材料を与えた。第1次復興計画では議会と井戸川町長との対立構造が顕在化し、双葉町の復興計画の策定が遅れたということもあった。ただ、井戸川町長から伊澤町長に変わったことで、住民参加が縮小したかどうかは別の問題だが、少なくとも双葉町の企画担当者は政権交代によって住民参加が後退したという認識は持っていなかった。

※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。

研究会メンバー:最後の点について、要するに、現地復興と県外避難をめぐるかなり深刻な対立があったのだが、それと参加の問題とはどう関連しているのか。特に県外に役場が出ていて、より長期に県外避難を継続する体制を取るかどうかという政治路線の問題は深刻だったのではないかと。避難の広域性の問題と参加の問題とはかなり密接に関連しているので、その点が気になった。

オブザーバー:私は浪江町出身で、食堂の息子だった。子供の頃に父親は選挙が嫌いだ、選挙のたびに町が分かるとよく言っていた。あちらが勝つとこちらのお客さんが来ない、こちらが勝つとあちらのお客さんが来ない。そのような子供時代を過ごし、子供ながらに大人や政治に夢や希望を持っていなかった。対話の場を作って何をやるのだろうか。自分を振り返ると、昔、自分の頭で考えることができなかった。強い人の言うことにしたがってればなんとかしてくれるだろうという感覚があった。大人や政治、原発政策に対して何か考えようとする気にはならなかった。こうした社会観は、子供頃のあのような個人的経験が作用したのであろう。

辻:今のお話がとても身に迫るもので、選挙政治が地域の方々の生活を大きく左右すると感じた。しかし、だからこそ浜通りの社会構造を明らかにするうえで選挙に着目する意義がある。原発立地地域は交付金などの原発関連財源に恵まれていた。その財源は地域の発展だけではなくて、そこに住む人々や事業者の生活がより豊かになることに寄与するように配分されていた。選挙や政治はその配分のゆくえを左右するものであったがゆえに、地域の方々にとっては死活問題であり、時に分断をもたらすものであったのではないかと思う。

研究会メンバー:両町の住民参加手法に、7,000人ほど復興会議やワークショップ以外に、町民アンケートと意向調査もあった。両町では回収率の差があったか。

辻:アンケートの回収率は手元にデータがないので、すぐには答えられない。自治体を実施する復興に関するアンケートは一般的に回収率が高いと思われる。ただ、進め方が違う部分があるかもしれない。例えば、世帯主に送るか、世帯の全員に送るか。アンケート調査の設計が重要なポイントである。また、アンケートの実施回数や、全員調査か抽出調査かという点も違う可能性がある。

オブザーバー:双葉町長と議会の関係の話があったが、町長だけでなく、議会の権限も結構強いことが分かった。大熊町の状況も同じなのか。また、1Fの7号機と8号機の増設が双葉町にとって大きな課題となっていたが、原子炉増設について、当時の双葉町はどう関わっていたかを伺いたい。

辻:7号機、8号機の増設は確かに地域にとっての重要な課題であった。岩本町政の時代から、再三にわた

って7号機と8号機の増設を、双葉町は東電に要望していて、井戸川町長がそれを引き継いだ。結局、増設は叶わず、事故が起きた。双葉町が財政難に陥った一つの背景としては、7号機と8号機の増設を見込んで公共投資を増やしたことがあった。7号機と8号機の増設に賛成か反対かが争点ではなく、増設を前提にして、その交付金をどう使うのかが争点になっていた。つまり、まだないものに期待をかけて先にお金を使ってしまったということである。そのため、7号機と8号機が建設されなかったことは双葉町の当時の井戸川町長にとって大きな誤算だった。

大熊町の議会の対立構図について、インタビュー調査で断片的に分かったのは、大熊町では、県外避難をするのか、仮の町を建設するのか、帰還するのかをめぐる大きな論争があった。当時の町長が帰還を前提にすることを掲げた時に、それに反対する議員が1人いたが、他の議員は表では反対しなかった。大熊町では、帰還か移住かという対立構造は、双葉町に比べると弱かったと考えられる。

オブザーバー:報告は地域の歴史と自治のあり方から紐解いていて、非常に刺激を受けた。現在、1F 廃炉の先について、研究会などの対話の場を作っている。そうした場はすでに浜通り地域の自治に入り込みつつある。それも考えながら自治の研究をすることが重要である。なお、場を作っても実質的な効果に繋がっていないのではという参加者の声があったが、それもとてとても大事である。もう1つ、最近、浜通り地域には、自治体の役場職員も住民も、県外から来た新規の移住者が多くなっている。今後は、これまでの歴史を踏まえ、どのように外からの声も入れながら、みんなで地域を作っていくのかが問われる正念場になる。

辻:対話の場の作り方は、町によってそれぞれの傾向や慣習があり、地域の慣習とずれていけば、地域には受け入れられないと思われる。このような観点から、本研究の知見が少しでも浜通りにおける対話の場の作り方の役に立てばと思っている。2点目も非常に重要なポイントである。大熊町・双葉町ともに、原発事故の前を知る町の職員がかなり少なくなっている。このことで、原発事故前の地域における政治文化、行政文化が次第に薄れていくのかもしれないし、原発事故前のことを知らない町職員が先導して新しいものが作り出される可能性もある。町の職員の構成が政治文化や行政文化や対話をめぐる慣習などに影響を与える可能性もあるのではないかな。

【閉会挨拶】

松岡:今日の辻さんの研究報告は、創造的復興研究会の社会班の研究として進めている。2023年1月末頃に論文作成にし、春には早稲田大学紀要でパブリケーションする予定である。また、その次のステップとしてアカデミック・ジャーナルへの投稿も考えたい。双葉町と大熊町は隣町でありながら、行政文化が大きく異なるということをお互いに知らない。相互に学ぶことが大事だと思う。町の職員や町民のみならず東電の社員も事故当時を知らない人が増えている。私たちの福島研究は、2011年3月を大前提にしてきたが、そうではない方が福島の関係者としてどんどん増えている。そういう方々も含め、2011年3月、何が起きたのか、なぜ起きたのか、そこに至る経緯とその後の12年間について、地域全体、東電も含め、国も含め、福島事故の教訓とは何かを学ばないといけない。引き続き我々の役割は大きいと考える。

2. 今後の予定、その他

1/29 (日) 13:00-18:00	第11回ふくしま学(楽)会@linkる大熊
2/1 (水) ~2/2 (木)	日越大学(ハノイ国立大学)学生7名研修
2/10 (金) 10:00	高原さんとの打合せ
2/10 (金) 13:00-15:00	第22回1F廃炉の先研究会
3/1 (水) 13:00-17:00	第12回原子力政策・福島復興シンポジウム

以上