

2022年12月23日（金）
第5回創造的復興研究会

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（Takashi Tsuji）国立環境研究所
松岡俊二（Shunji Matsuoka）早稲田大学



本日の内容

- 1 福島原発事故と浜通りの地域社会
- 2 原発立地地域の社会構造に関する論点とアプローチ
- 3 大熊町・双葉町の人口構造・産業構造・行財政構造
- 4 大熊町・双葉町におけるローカルレジームの変遷
- 5 大熊町・双葉町における「自治の実践」の変遷
- 6 まとめ

1 福島原発事故と浜通りの地域社会

- 2 原発立地地域の社会構造に関する論点とアプローチ
- 3 大熊町・双葉町の人口構造・産業構造・行財政構造
- 4 大熊町・双葉町におけるローカルレジームの変遷
- 5 大熊町・双葉町における「自治の実践」の変遷
- 6 まとめ

原発立地地域としての浜通り

- ✓ 電源立地交付金や東京電力・関連企業の固定資産税に支えられた市町村の**行財政構造**（山川 2013）
- ✓ 建設業、電気・ガス・水道事業などの原発関連産業から構成されるモノカルチャー型の**地域経済構造**（鈴木 2021）
- ✓ 行財政構造と地域経済構造の特徴を反映した、原発立地地域に特有の浜通りの**社会構造** ※後述
- 福島原発事故による放射能汚染の被害と復興政策は、浜通りの行財政構造・地域経済構造・社会構造が変わるきっかけとなりうる

浜通りの地域社会構造

- ✓ 地域の社会構造は、当該**地域の産業構造に規定されて**様々な様相を示す（小内 1996）
- ✓ 地域の社会構造は、**地域特有の条件（地理的条件など）、地域政策、地域住民個人の生活構造に規定されて、歴史的に形成**される（玉野 1987）
- 原発事故後、浜通り地域は広域避難を経験し、住民の生活構造は大きく変わっている。そして、浜通り地域の復興政策は、地域の産業構造を転換しようとするもの
（福島イノベーション・コースト構想など）
- 原発事故後、浜通りの地域社会構造が変わる条件は複数。ただし、地域社会構造が長い時間をかけて形成されることを考慮すると、事故後も変わらない側面もあるか？

福島第一原発事故は、浜通りの地域社会構造を変えたか？

「原子カムラ」は変わっていない」という議論

- ✓ 広域自治体(福島県) ・ 原発立地市町村 ・ 電力会社の社会的共依存関係 (船橋 2012)
- 原子力を受け入れ維持してきた「原子カムラ」は、変わっていない (開沼 2011)



原子力発電所を受け入れてきた浜通りの地域社会構造は、福島第一原発事故の前後でいかに変遷したのか？
何が継承され、何が変容したのか？

大熊町と双葉町

	大熊町	双葉町
震災前人口	11505 ※2011年3月11日時点	7100 ※2011年2月28日時点
避難者数	9616（福島県内：7350 / 福島県外：2266） ※2022年12月1日時点	6639（福島県内：3927/ 福島県外：2712） ※2022年11月30日時点
町内居住者数	398 ※2022年12月1日時点	約40 ※2022年12月5日時点
町面積に占める避難指示区域の割合	63%（帰還困難区域） 23%（居住制限区域） 15%（避難指示解除準備区域）	96%（帰還困難区域） 4%（避難指示解除準備区域）
避難指示区域の解除日	2019年4月10日 （居住制限区域及び避難指示解除準備区域） 2020年3月5日 （帰還困難区域の一部） 2022年6月30日 （帰還困難区域のうち特定復興再生拠点区域）	2020年3月4日（避難指示解除準備区域及び帰還困難区域の一部） 2022年8月30日（帰還困難区域のうち特定復興再生拠点区域）
福島第一原発原子炉の所在及び営業運転開始日	1号機（1971年3月26日） 2号機（1974年7月18日） 3号機（1976年3月27日） 4号機（1978年10月12日）	5号機（1978年4月18日） 6号機（1979年10月24日）

出典：大熊町ホームページ、双葉町ホームページ、2022年12月5日に双葉町復興推進課・住民生活課・秘書広報課に実施したインタビュー調査、特定非営利活動法人福島住まい・まちづくりネットワーク（2017）、ふくしま復興ステーション・復興情報ポータルサイト、北村・三島（2012）pp136-139

- ✓ 両町ともに福島第一原発が所在、事故後は全町避難を経験
- ✓ 原発を受け入れてきた浜通りの地域社会構造を観察する最適な事例 7

- 1 福島原発事故と浜通りの地域社会
- 2 原発立地地域の社会構造に関する論点とアプローチ**
- 3 大熊町・双葉町の人口構造・産業構造・行財政構造
- 4 大熊町・双葉町におけるローカルレジームの変遷
- 5 大熊町・双葉町における「自治の実践」の変遷
- 6 まとめ

浜通り地域の社会構造のどこに焦点を当てるのか —研究のアプローチ—

① 浜通り地域のローカルレジーム

- ✓ 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**を意味する（中澤 2005: 34）
- ✓ 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）
- 原子力発電所を受け入れてきた浜通りの地域社会構造を分析する有力な視角

浜通り地域の社会構造のどこに焦点を当てるのか —研究のアプローチ—

② 浜通り地域における「自治の実践」

- ✓ 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）
- ✓ 大熊町では原発事故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（中嶋 2012: 152; 吉原 2013: 58）
事故後も、国・自治体の「上からの」要請により仮設住宅自治会が設置され、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
（吉原 2013; 吉原2016; 吉原 2021）
- 「原発事故前から浜通りの市民社会は弱く、自治の実践が限定的であった」という議論は妥当か？

大熊町と双葉町の第一次復興計画策定手法の違い

	大熊町	双葉町
第一次復興計画の策定期	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）	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

- ✓ 復興計画策定委員の構成と住民参加手法に明確な違いがある
- 両町の復興計画策定過程における「自治の実践」の違い

本研究の問いと観察項目

- ✓ なぜ、ともに福島第一原発の立地自治体であり、同じく甚大な原発事故の被害（放射能汚染および全町避難・広域避難）を経験した大熊町・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。
- 両町の「自治の実践」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。

■ 観察項目

ローカルレジーム

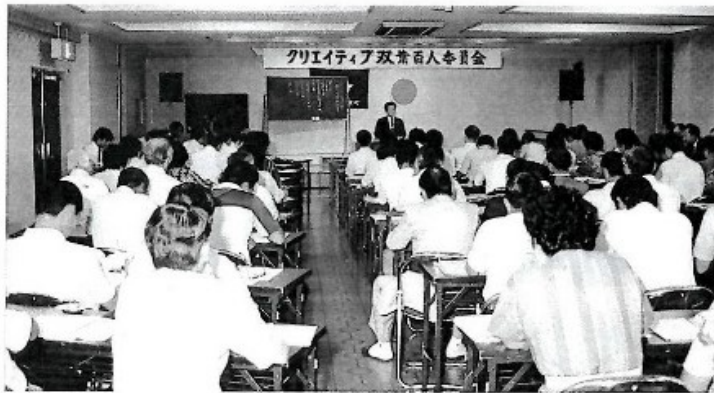
- …町長選挙の争点の変化、町長の支持基盤（本日の報告では割愛）
「自治の実践」
- …政策過程における公民連携の体制、住民参加の手続き

原発事故前の双葉町における「自治の実践」

振興計画審議会

百人委員会からのアイデアと提案が町づくりに生かされています。

本格的な計画づくりを行うため、双葉町振興計画審議会が発足し、町議会・学識経験者・一般町民代表・関係団体職員・町職員の中から19名の方々に委嘱され、「クリエイティブ双葉・百人委員会」とともに実施計画づくりに向けてスタートしています。



100人のクリエイターたち

クリエイティブ双葉 百人委員会

来るべき町の姿を町民全員の考えで——をテーマに町勢振興計画にもとづき、昭和66年度を目標にした実施計画を定めています。

『ふたばのまち』に住み、安定した住み良い地域社会づくりを真剣に考えている町民の代表100人から意見を聞く「百人委員会」が設置され、多数の意見やアイデアが出されました。これらの意見・アイデアは、振興計画審議会で調整されながら、実施計画の中に取り入れられ具体化されていきます。



- ✓ 新双葉町町勢振興計画(1993年)の策定過程では、計画内容について町民代表100名から意見を聞く「百人委員会」が設置
- ✓ 両町の「自治の実践」の違いは、原発事故後に偶発的に発生したのではなく、**原発事故前の数十年の町政の歴史において形成されたのではないか？**

調査方法

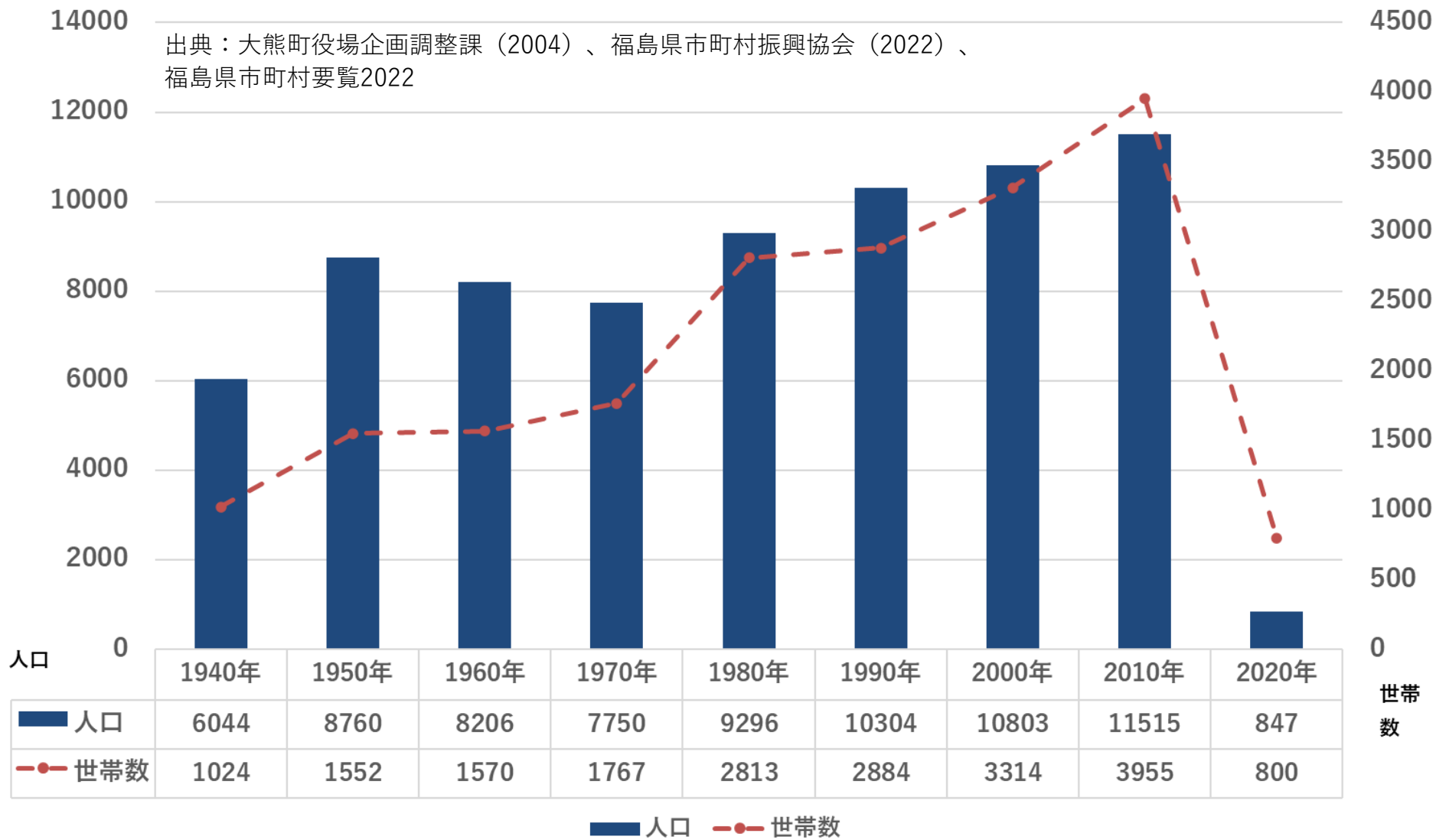
調査手法	内容
地域資料分析	『福島民報』『福島民友』『河北新報』『朝日新聞・福島版』縮刷版・データベース
	町役場・民間団体が発行した行政資料・地域資料 ・町広報誌（『広報おおくま』『広報ふたば』） ・町勢振興計画 ・町勢要覧 ・民間諸団体が発行している資料（記念誌など） ・復興計画
インタビュー調査	・復興計画策定委員会に参画した有識者
	・町行政担当者（企画担当課）現職/OB
	・町政関係者（町議会議長・議員等）
	・町勢振興計画・復興計画の策定委員を務めた民間の地域リーダー

✓ 定性的な社会調査の手法を用いて、福島原発事故前後の大熊町・双葉町の町政に関するデータを収集 ※赤字は2022年12月23日時点で未実施

- 1 福島原発事故と浜通りの地域社会
- 2 原発立地地域の社会構造に関する論点とアプローチ
- 3 大熊町・双葉町の人口構造・産業構造・行財政構造**
- 4 大熊町・双葉町におけるローカルレジームの変遷
- 5 大熊町・双葉町における「自治の実践」の変遷
- 6 まとめ

人口・世帯数の推移 [大熊町]

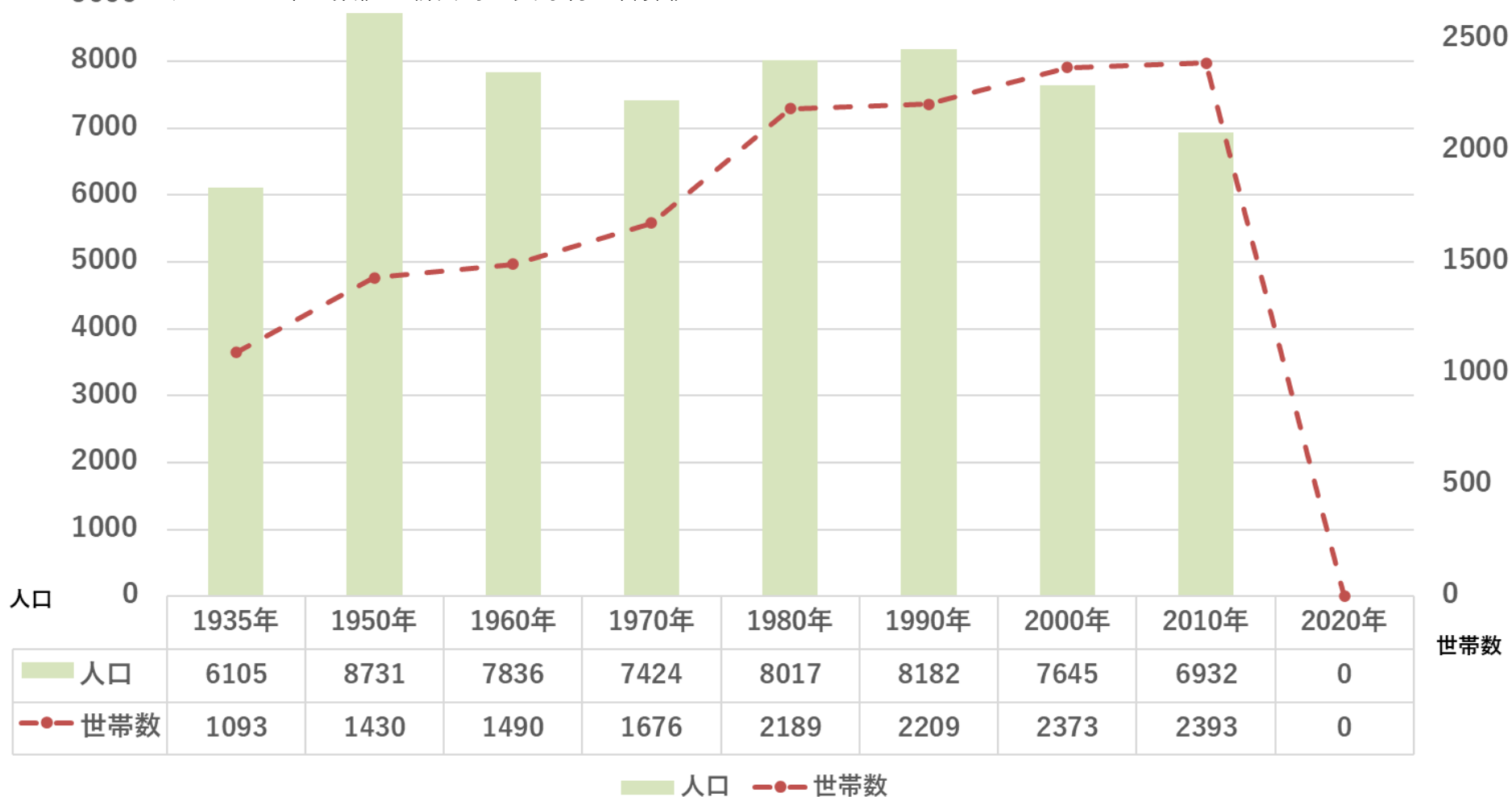
出典：大熊町役場企画調整課（2004）、福島県市町村振興協会（2022）、
福島県市町村要覧2022



✓ 1号機営業運転が開始した1970年代以降、原発事故発生まで増加傾向

人口・世帯数の推移 [双葉町]

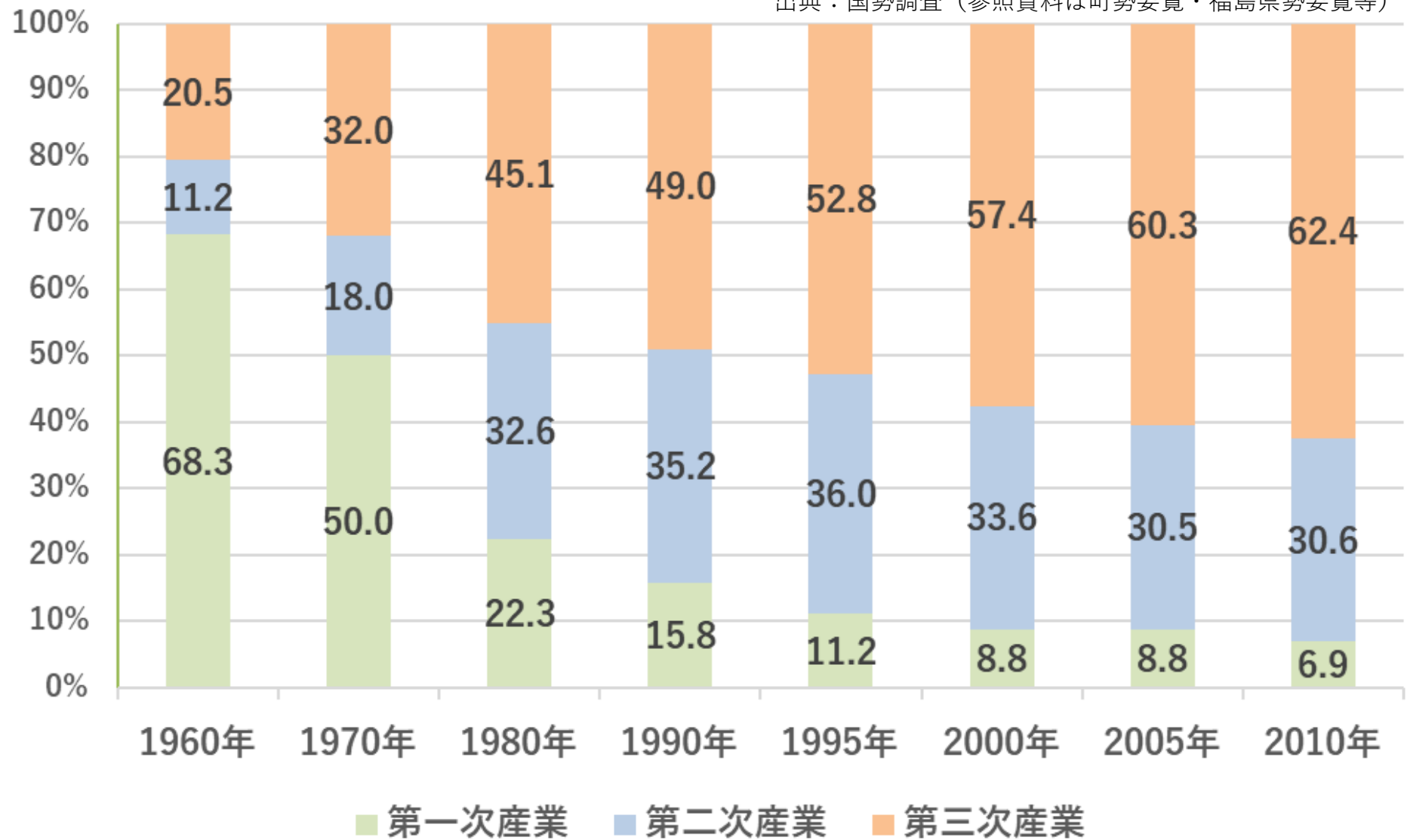
出典：双葉町役場企画調整課（1988）、双葉町史編纂委員会編（1989）、双葉町（2007）、福島県市町村振興協会（2022）、福島県市町村要覧2022
 注：1935年の数値は新山町・長塚村の合算値



✓ 1950年がピーク、1978年の5号機営業運転開始後、微増するも、1990年代以降は原発事故発生まで減少傾向

産業別従業者比率の推移 [大熊町]

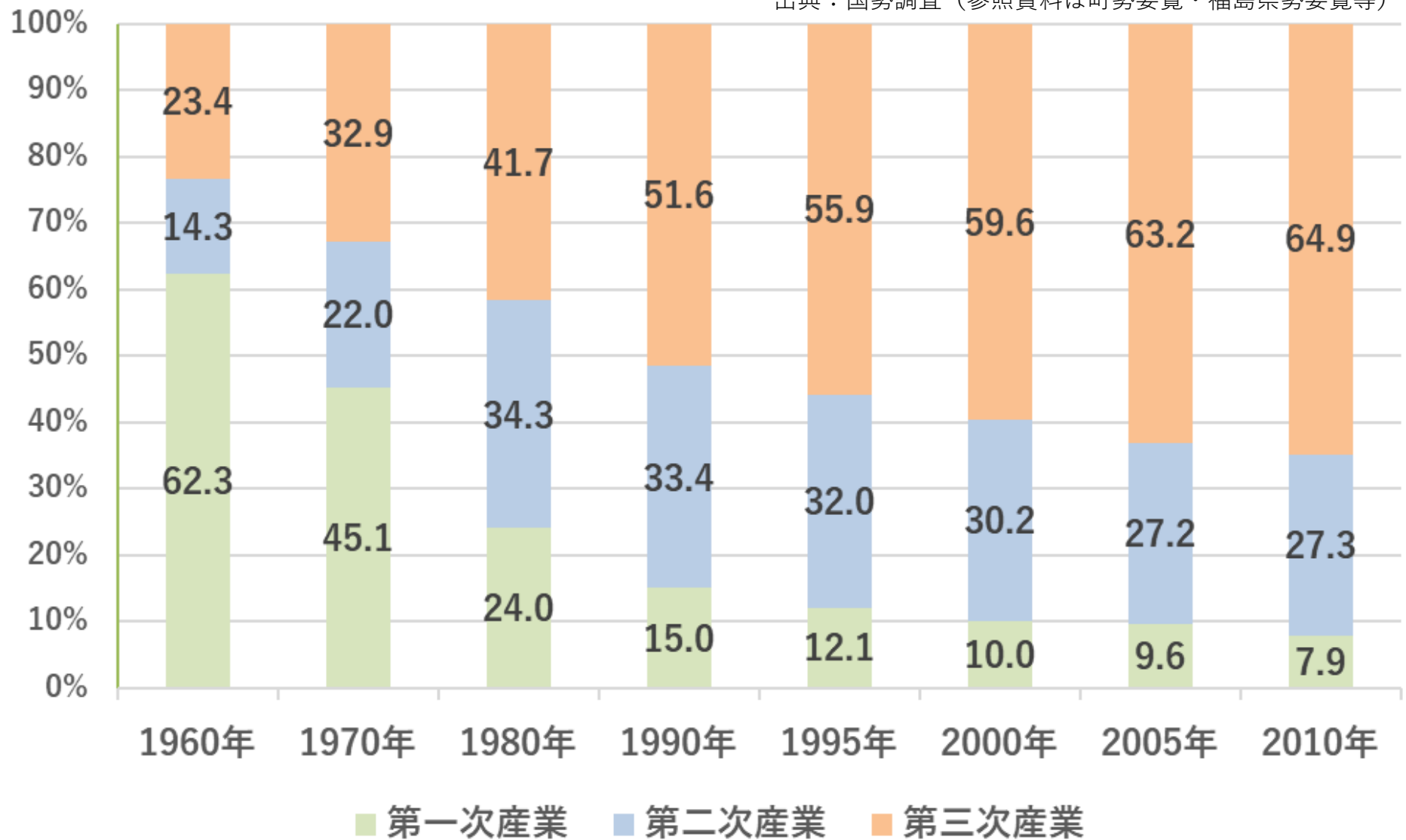
出典：国勢調査（参照資料は町勢要覧・福島県勢要覧等）



- ✓ 原発が建設された1970年代以降、第一次産業が縮小し、第二次・第三次産業が拡大

産業別従業者比率の推移 [双葉町]

出典：国勢調査（参照資料は町勢要覧・福島県勢要覧等）

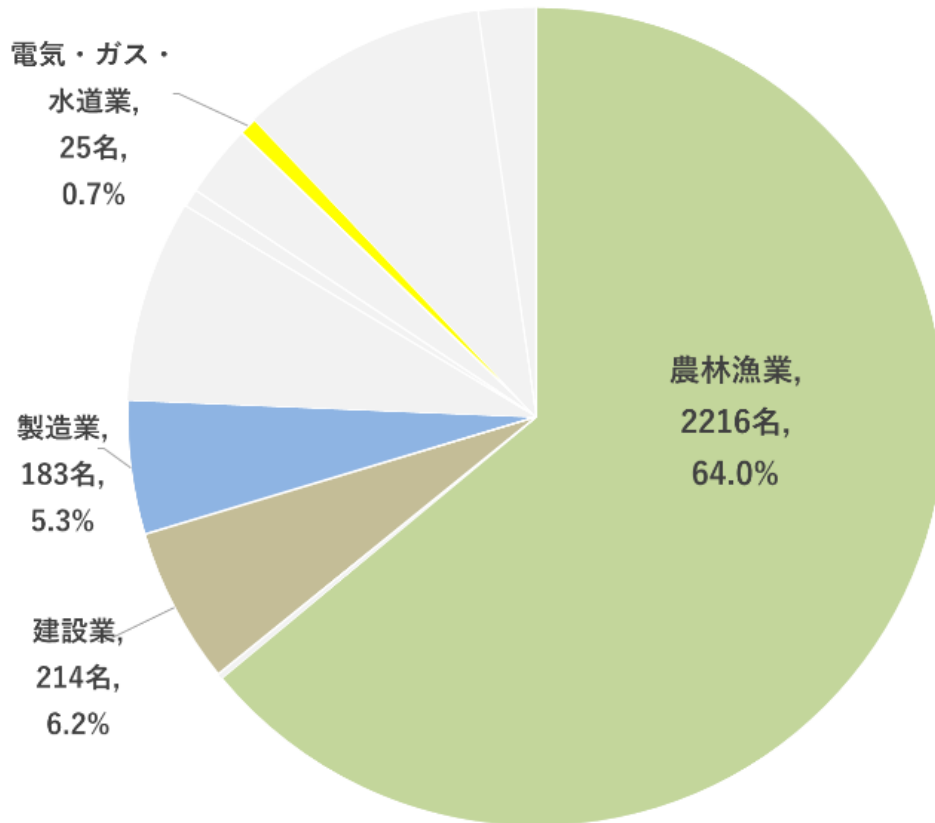


✓ 大熊町とほぼ同じ傾向だが、原発事故直前（2010年）の第一次産業従業者の比率は大熊町よりやや高く、第二次産業はやや低い

産業別従業者人口 [大熊町]

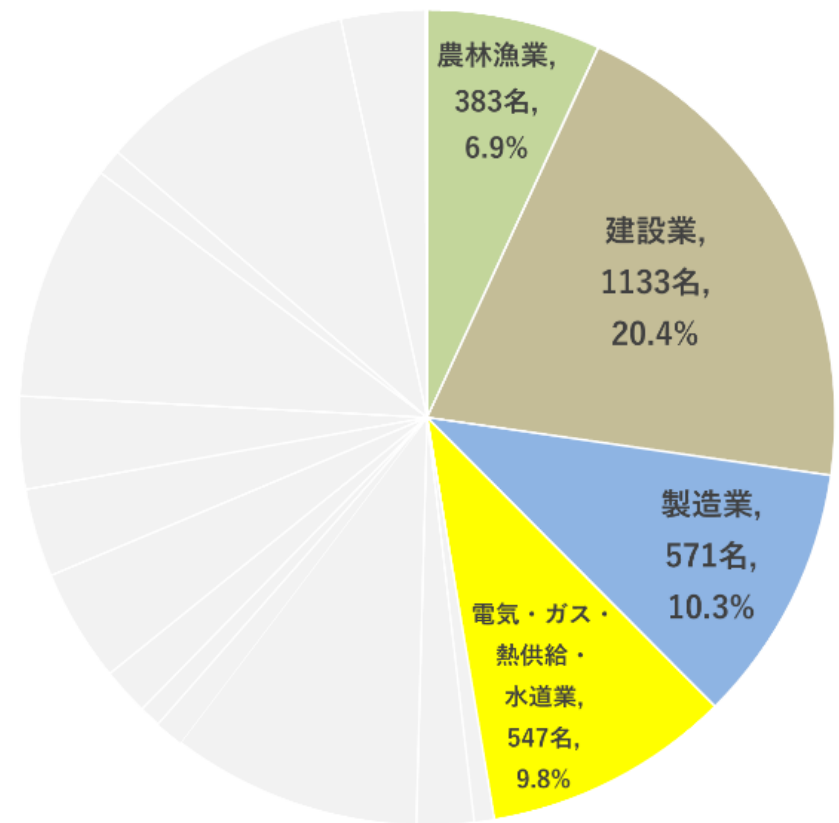
1965年

[総数：3463名]



2010年

[総数：5563名]



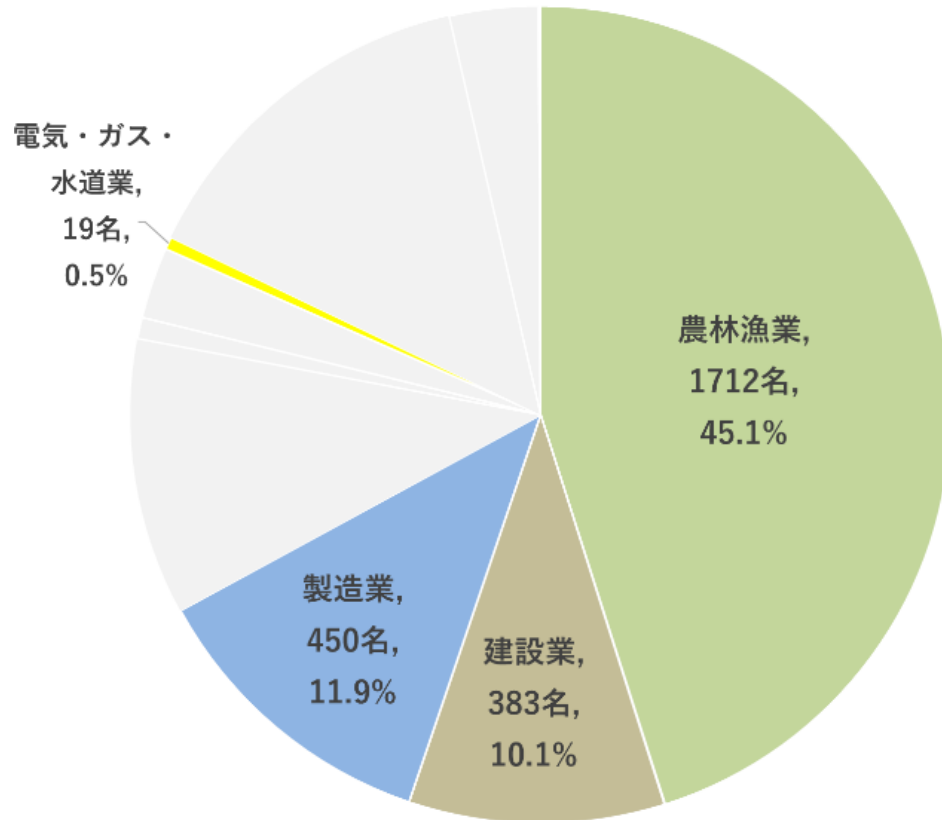
出典：大熊町役場企画開発課（1978）、2010年国勢調査小地域集計

- ✓ 原発建設前後で、従業者数は**増加**
- ✓ 原発建設前後で、農林漁業従業者が大幅に減少し、建設業、製造業、電気・ガス・熱供給・水道業の従業者が大幅に増加

産業別従業者人口 [双葉町]

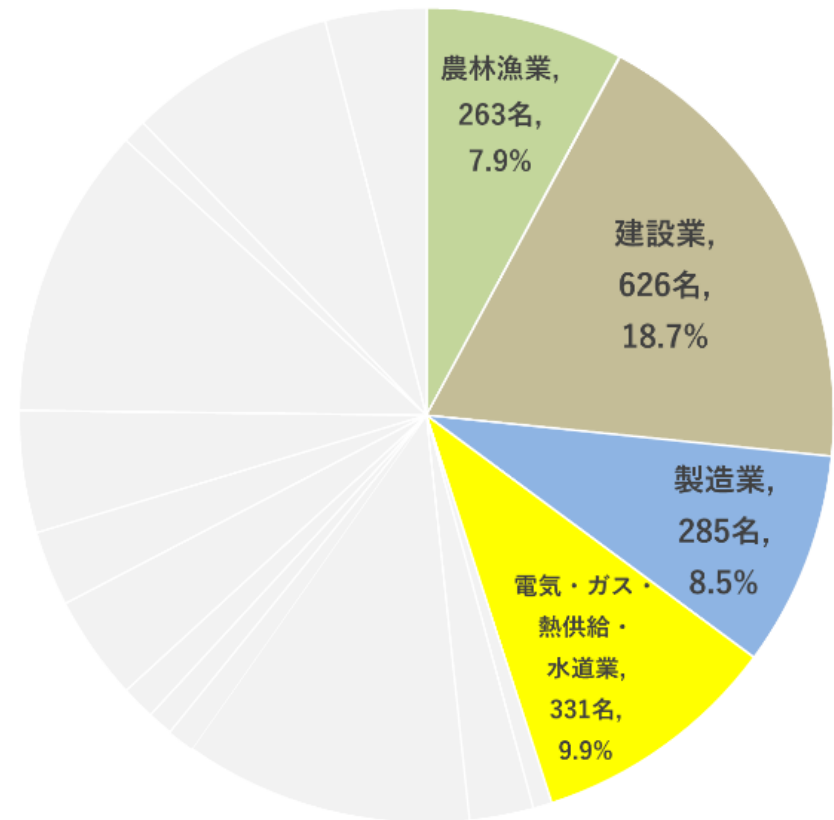
1970年

[総数：3797名]



2010年

[総数：3345名]



出典：双葉町役場企画開発課（1988）、2010年国勢調査小地域集計

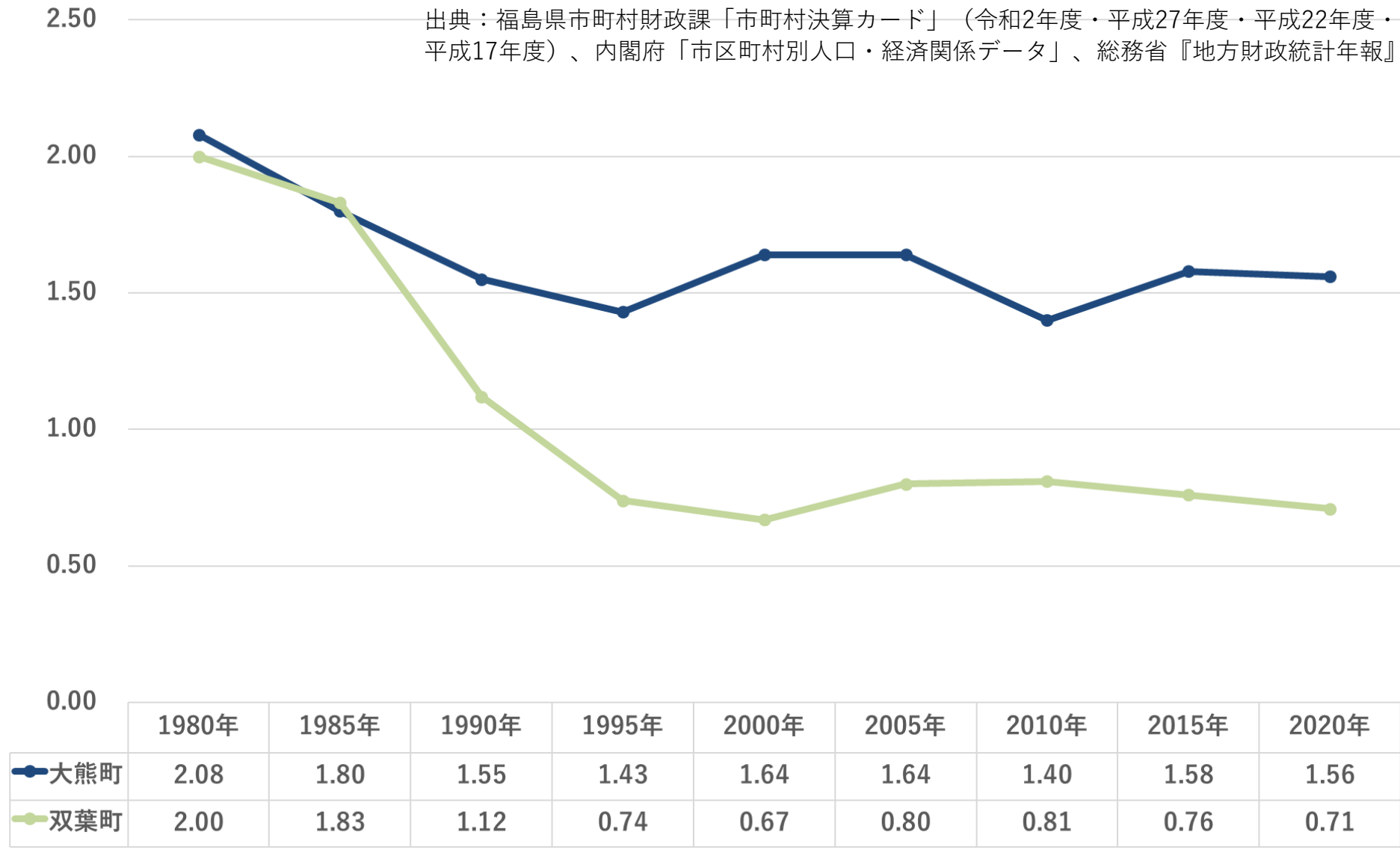
- ✓ 原発建設前後で、従業者数は**減少**
- ✓ 原発建設前後で農林漁業従業者が大幅に減少、製造業従業者も減少。建設業、電気・ガス・熱供給・水道業の従業者は大幅に増加

東京電力関係企業の立地格差

- ✓ 「電気・ガス・熱供給・水道業」の従業者数は、大熊町1117人（2事業所）、双葉町は3人（1事業所）
(2009年事業所・企業統計調査)
- ✓ 1980年代以降、大熊町では東電環境エンジニアリング（現：東京パワーテクノロジー）、原子力代行（現：アトックス）などの東電関係企業が立地（遠藤 1981）。発電所の正門や原発敷地につながる道路が大熊町側に取り付けられたため、関係企業の多くは大熊町に立地（葉上 2011）
- 東電関係企業の立地格差が、大熊町・双葉町における固定資産税・法人税等の税收格差、雇用環境の違いの背景にあった

原発建設後の財政力指数の推移 [大熊町・双葉町]

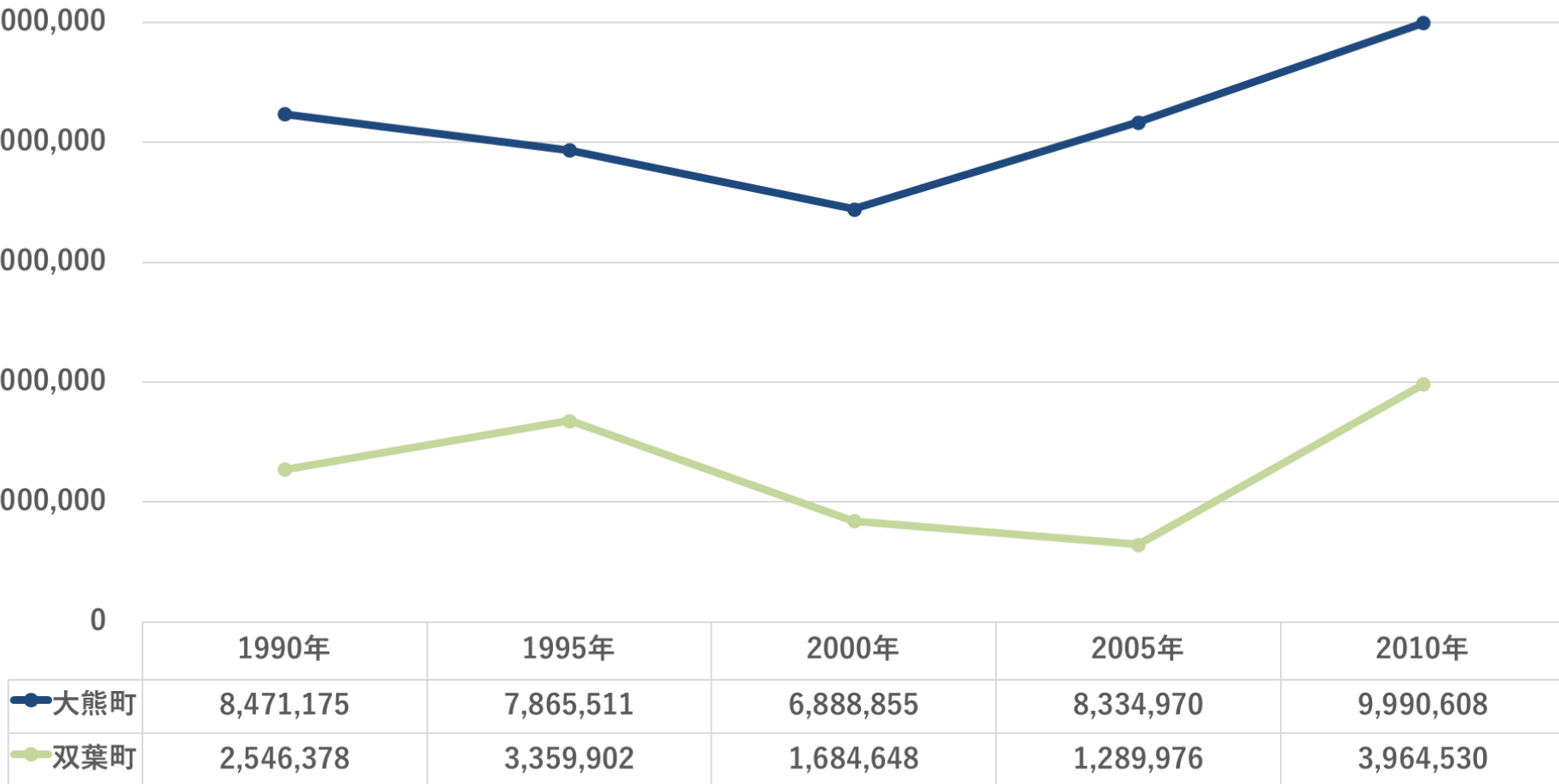
出典：福島県市町村財政課「市町村決算カード」（令和2年度・平成27年度・平成22年度・平成17年度）、内閣府「市区町村別人口・経済関係データ」、総務省『地方財政統計年報』



✓ 1985年以降、大熊町と双葉町の財政力格差が顕著になった

基金の推移 [大熊町・双葉町]

出典：福島県市町村財政課「市町村決算カード」（令和2年度・平成27年度・平成22年度・平成17年度）、総務省「地方財政状況調査」（1992年・1997年・2002年）



- ✓ 基金残高（財政調整基金、減債基金、特定目的基金）は60億円以上の差
- ✓ 2010年の基金残高に占める財政調整基金の割合は、大熊町は46.4%、双葉町は5.4%で、行財政運営の自由度に差

- 1 福島原発事故と浜通りの地域社会
- 2 原発立地地域の社会構造に関する論点とアプローチ
- 3 大熊町・双葉町の人口構造・産業構造・行財政構造
- 4 大熊町・双葉町におけるローカルレジームの変遷**
- 5 大熊町・双葉町における「自治の実践」の変遷
- 6 まとめ

町長選挙の結果と争点 [大熊町]

選挙年	候補者数	当選者	対立候補	投票率	選挙の争点
1962年	2	志賀秀正（2182票）	木幡康清（1877票）	93.0%	財政の再建および原発の誘致
1966年	1	志賀秀正	—	—	—
1970年	2	志賀秀正（2307票）	石田敬（2135票）	90.9%	不明
1974年	2	志賀秀正（3151票）	石田敬（1873票）	93.9%	町の原子力行政、原発の安全性
1978年	1	志賀秀正	—	—	—
1979年	2	遠藤正（3400票）	吉岡光雄（2199票）	94.0%	町政の継続・刷新
1983年	1	遠藤正	—	—	—
1987年	2	志賀秀朗（3832票）	常盤忠重（2489票）	94.2%	国政・県政の代理戦
1991年	1	志賀秀朗	—	—	—
1995年	1	志賀秀朗	—	—	—
1999年	1	志賀秀朗	—	—	—
2003年	2	志賀秀朗（4313票）	吉岡弘夫（2685票）	85.3%	原発との共生を前提とした受益の分配
2007年	1	渡辺利綱	—	—	—
2011年	2	渡辺利綱（3451票）	木幡仁（2343票）	63.3%	帰還・移住（移住先での生活保障）
2015年	1	渡辺利綱	—	—	—
2019年	2	吉田淳（3549票）	鈴木光一（863票）	53.0%	帰還を前提とした復興拠点等の整備

出典：大熊町役場（1978）、大熊町（1984）、大熊町（1985）、大熊町役場企画調整課（2004）、大熊町役場企画調整課（2008）、『朝日新聞』『河北新報』『福島民友』をもとに筆者作成

- ✓ 1960年～2022年にかけて16回の選挙、うち8回で選挙戦が行われた
- ✓ 原発賛成派・反対派が対立したのは、1962年の1回のみ。1962年以降は、保守系候補同士の選挙戦が展開

町長選挙の結果と争点 [双葉町]

選挙年	候補者数	当選者	対立候補	その他候補	投票率	選挙の争点
1963年	2	田中清太郎（2292票）	富沢理七（1822票）	—	不明	不明
1967年	1	田中清太郎	—	—	—	—
1971年	1	田中清太郎	—	—	—	—
1975年	2	田中清太郎（3174票）	大塚充（1491票）	—	95.9%	不明
1979年	1	田中清太郎	—	—	—	—
1983年	1	田中清太郎	—	—	—	—
1985年	2	岩本忠夫（3004票）	伊沢昭久（2208票）	—	91.8%	金権政治からの脱却・町政への信頼回復
1989年	2	岩本忠夫（2941票）	伊沢昭久（2353票）	—	92.3%	ポスト原発の地域振興
1993年	2	岩本忠夫（2896票）	新川克（1947票）	—	87.2%	町政の継続・刷新 （固定資産税課税漏れ問題をうけて）
1997年	2	岩本忠夫（2898票）	渡部了以（2112票）	—	84.8%	7・8号機の増設を前提とした受益の分配
2001年	2	岩本忠夫（2663票）	渡部了以（2161票）	—	82.9%	7・8号機の増設を前提とした受益の分配
2005年	2	井戸川克隆（2633票）	大塚憲（2325票）	—	84.0%	町の財政健全化 7・8号機の増設を前提とした受益の分配
2009年	3	井戸川克隆（3131票）	渡部了以（1257票）	尾形彰宏（102票）	77.6%	町の財政健全化
2013年	4	伊澤史朗（2470票）	—	丹野恒男（187票） 尾形彰宏（153票） 染森信也（49票）	56.6%	復興の方針（仮の町・町外コミュニティ の建設、中間貯蔵施設整備、除染等）
2017年	1	伊澤史朗	—	—	—	—
2021年	1	伊澤史朗	—	—	—	—

出典：双葉町合併30周年記念誌編集委員会編（1981）、双葉町史編さん委員会編（1995）、双葉町（2007）、柴田（2017）、双葉町ホームページ、『朝日新聞』『河北新報』『福島民友』をもとに筆者作成

- ✓ 1960年～2022年にかけて16回の選挙、うち10回で選挙戦が行われた
- ✓ 岩本忠夫町政（1985～2005）、井戸川克隆町政（2005～2013）では、全7回で選挙戦が行われ、保守系候補同士の一騎打ちとなり、得票も割れた

農業への投資

- ✓ 志賀秀正町政（1962～1978）下で1970年代に実施された水田の圃場整備事業（『朝日新聞・福島版』1978.11.14）。県営事業では受益者負担が40%だが、大熊町は20%の町による補助に加えて、利子補給を行い受益者負担を10%に抑えた（中嶋 2014: 192-193）

町民生活への還元

- ✓ 上下水道料金の引き下げ（福島民報社編集局 2013: 153）、医療費無償化（中3まで無料）、コンサートのチケット代半額補助（『朝日新聞』2013年07月29日）など
- 志賀秀朗町政（1987～2007）後期のスローガンは「均衡のとれたまちづくり」（『福島民友』2003.7.3・9.10・9.15）歴代の大熊町政はsmall opportunityを、農業者・町民一般などへ広範にゆきわたるよう分配

公共施設・インフラの整備

- ✓ 田中清太郎町政（1963～1985）では、双葉厚生病院の誘致建設、小中学校の建築・改築、上下水道建設、町営体育館・図書館・各地区公民館の建設、町営住宅の建設、老人福祉会館の建設、生活圏道路・農免道路の建設などを推進

（双葉町合併30周年記念誌編集委員会編 1981: 21; 田中 1994: 92-93）

- ✓ 岩本忠夫町政（1985～2005）では、総合運動公園（後述）、町総合保健福祉施設、JR双葉駅前コミュニティーセンター、マリンハウスふたば、ふたばパークヒルズ等を整備（『河北新報』1997.11.12・11.15・11.18、『福島民友』2005.11.16・11.21、布施 2011: 46-49）

町民生活への還元

- ✓ 出産祝い金（第二子15万円・第三子以降20万円）、医療費無償化（中3まで無料）、ふたばパークヒルズに土地購入・建物新築した者への固定資産税分補助（5年間）（布施 2011: 46-49）

- 双葉町政も、small opportunityを広範に町民にゆきわたるよう分配

原発関連財源を活用した公共投資と財政規律確保の両立 [大熊町]

- ✓ 大熊町は原発建設後、志賀秀正町政（1962～1978）・遠藤正町政（1979～1987）で、電源三法交付金を活用して、総合スポーツセンター・町営グラウンド（3箇所）・農村改善センターを整備（山川 1987: 10-11）。志賀秀朗町政（1987～2007）では、文化センター、図書館・民俗伝承館、保健センターを整備（布施 2011: 69）
- 歴代の大熊町政は、原発関連財源を活用した公共投資に腐心したが、全て積立金などを蓄えてから事業に着手するなど、手堅い財政運営を進めた。結果、100億円もの財政調整基金を積み上げた（福島民報社編集局 2013: 153-155）

「金が足りなければ、電力に寄付をお願いします」。原発が立地している双葉郡内には、そんなあしき風潮が知らず知らずのうちに醸し出された。だが、志賀〔秀朗町長 ※筆者注〕はこれを邪道と嫌った。（中略）「東電から事業費に対して直接、寄付があったのは総合体育館ぐらい。自分からお願いしたことはない」

small opportunityを求める住民の声 [双葉町] ①

- ✓ 岩本忠夫町長（1985～2005）は、田中清太郎町政下における金権政治からの脱却と町政への信頼の回復を目指して（柴田 2017: 19）、町民との対話を積極的に推進
- ✓ 「町政懇談会」「100人委員会（後述）」などの町民との対話の場で、町民から大熊町と同様のインフラ整備を求める声が挙がる。こうした町民の声が、岩本町長が7号機・8号機の増設を志向する背景にあった（『福島民友』2015.2.14「夢追い人は（5）「転向」の背景に財政難 町長に就任増設を要請」）
- ✓ 「隣町にあるのだから造ってほしい」という町民の声で始まった事業として、総合運動公園整備事業（1987年用地取得開始）がある。34ヘクタールを造成し、グラウンド・体育館・プール・芸術広場・水生植物園を整備する構想。総事業費は40～50億円と見込まれたが、後に規模縮小（後述）

岩本忠夫町長の語り

周辺の町では、こうしたプロジェクト〔筆者注：総合運動公園整備〕はかなり、すでに実現しているんです。（中略）町長としても、「野球のグラウンドがない、隣町へ行ってプレーしてこい」なんて言えませんからね。この町の人には子供達から高齢者まで、楽しく使える施設が欲しいと思っているんです。

実は私が町長に就任してから確か2年目にこれからの町づくりを議論していただくために、**100人委員会**というのを作ったんです。幅広く意見を吸い上げるために年齢構成も20代から70代、女性も3分1ぐらい入ってもらった。ここで町づくりを徹底的に議論していただき、さまざまな提言もいただいた。この100人委員会の検討の中に原発の所在町としてこれからさらに大きく伸びてゆくためには増設も、といった考えも出ていたんです。

（岩本 1992: 11）

前企画課長の語り

双葉としては忸怩たる思いはありました。双葉でも財政的にないんで、例えば先ほど総合公園を造る、欲しいと委員会の中で言われても、当時はやっぱり金太郎あめみたいに、どこの町でもおんなじようなものを造ってるっていうなこともありましたから。

とにかく大熊に立派な施設あるから、大熊に行って借りて使ってくれというようなことも言った記憶もありますから、やっぱり。双葉は財政的にも厳しいということもあって、そういう施設はもうちょっと持てないんで、大熊のあれを利用してくれということもありました。

ひもじい思いは、町民のほうにはやっぱりさせたっていう部分はあります、確かに。財政的な問題で。

2000年代以降の双葉町における財政再建の取り組み

井戸川克隆町政（2005～2013）下の行財政改革

- ✓ 井戸川克隆氏は町の財政健全化を公約に掲げて、2005年11月に町長初当選（『福島民友』2005.11.16, 2005.11.21）
- ✓ 2005年度「町行政集中改革プラン」、2006年度「公債費負担適正化計画」を策定（双葉町前企画課長提供資料「双葉町のあゆみ（2018.5.15職員研修資料）」）
- ✓ 上記計画にもとづき、町長給料の50％カット、交際費の減額、各種委員報酬の引き下げ、補助団体の統廃合を断行（木舟 2009）大型公共事業の休止（総合運動公園の整備中断、農道・町道の整備休止・工期延長）も（葉上 2011）
- 結果、2010年の実質公債費比率は早期健全化基準の25％を下回り、財政健全化に近づいていた

大熊町・双葉町におけるローカルレジームの変遷

- ✓ 1960年代から原発事故直前に至るまで、大熊町の町長選で選挙戦が展開された回数（8/16）は双葉町（10/16）に比べると少なく、相対的にローカルレジームが安定していた
- 「原発立地を推進した町長〔筆者注：志賀秀正町長〕の息子で元東電社員の志賀秀朗が20年もの間大熊町長であったことは、いかに、東電など原発推進派側が安定した政治体制を築きあげたかを如実に示しているといえよう」（中嶋 2014: 194）
- 一方で双葉町は、原発から得られる税収・交付金を公共投資に費やした結果、田中町政（1963～1985）では金権政治・公金の不正支出問題が噴出、その後の岩本町政（1985～2005）・井戸川町政（2005～2013）では町の財政健全化が町長選の争点となり、拮抗する2つの政治勢力が複数回、選挙戦を展開

- 1 福島原発事故と浜通りの地域社会
- 2 原発立地地域の社会構造に関する論点とアプローチ
- 3 大熊町・双葉町の人口構造・産業構造・行財政構造
- 4 大熊町・双葉町におけるローカルレジームの変遷
- 5 大熊町・双葉町における「自治の実践」の変遷**
- 6 まとめ

原発事故前の総合計画策定時における自治の実践

	大熊町	双葉町
計画の名称	第四次大熊町総合振興計画・基本計画（後期）	双葉町総合計画
策定期間	2001年3月	2011年3月 ※町議会にて未議決・未公表
策定組織の構成 ※（ ）は委員数	■総合振興計画策定委員会（13） ■企画開発審議会（7） ■まちづくり委員会（5）	■総合計画策定委員会（17） ■振興計画審議会（19） ■庁内ワーキング委員会（9） ■まちづくり委員会（12）
策定組織の 委員属性 ※（ ）は委員数	■総合振興計画策定委員会 町職員（13） ■企画開発審議会 議会（2）商工会（1）区長会（1）農業団体（2） ■まちづくり委員会 東京電力（1）商工会（1）農業団体（1）青年会（1）、まちづくり団体（1）	■総合計画策定委員会 町職員（17） ■振興計画審議会 町職員（4）議会（6）東京電力（2）商工会（2）区長会（1）婦人会（1）農業団体（1） 教育委員長（1）厚生病院長（1） ■庁内ワーキンググループ 町職員（9） ■まちづくり委員会 公募（12）
住民参加手法	・町民アンケート ・小学生/中学生絵画コンクール	・住民アンケート ・小学生/中学生アンケート ・まちづくり委員会ワークショップ

出典：双葉町秘書広報課提供資料、大熊町企画調整課提供資料をもとに筆者作成

- ✓ 東京電力の職員が策定組織委員に就任している点は両町で共通
- ✓ 大熊町は住民団体代表との協議を実施、双葉町は住民団体代表との協議に加えて、公募委員によるワークショップを実施

行政計画策定時の庁内調整の慣習 [大熊町]

- ✓ 第四次大熊町総合振興計画・基本計画（後期）（2001年策定）をはじめ、原発事故前の大熊町では行政計画策定組織に町役場各課代表者が委員として参画することが慣習となっていた
- ✓ 背景に、原発関連財源を町政の諸分野で活用し、small opportunityを広範にゆきわたるよう分配するため、住民参加以前に庁内各課との調整が重視されていたことが挙げられる

震災以前の私の感覚でいくと企画調整課っていうのは結構町長なんかの政策をいろいろやって、物を作ります。（中略）やはり担当、現課から見ると企画が勝手についていう、どうしても政策担当って多分そういうふうに見られるんです。この復興計画についても企画が作ったっていうんじゃないくて、みんなで作ったっていうふうにしないといけないだろうなというのは、それはその震災以前の私の感覚から計画策定時にはそういうふうにしていきました。 出典：大熊町企画調整課インタビュー調査（2022.12.5）

新双葉町町勢振興計画(1993年)策定過程における「100人委員会」

（先述）設置の経緯 出典：双葉町前企画課長インタビュー調査（2022.12.14）

- ✓ 岩本忠夫町長が田中清太郎町政の反省をふまえて、自身の強い意向により設置
- ✓ 岩本町長は1985年の当選後「まちづくりは人づくり」をスローガンに掲げた。町民との対話を進めるとともに、町民の声を政策に反映する仕組みの一環として、「100人委員会」を設置
- ✓ 岩本町長は旧社会党出身で、草の根で町内に支持者のネットワークを構築していたことも背景にあったと推察される。1985年の町長選で地元地区労などを基盤とする保革連合「町民党」を組織し、前町長批判票を集めた（『朝日新聞・福島版』1985.12.8）。また、田中町政の疑惑解明を住民の手で進める「双葉町を明るくする町民大会」のリーダーでもあった

（『朝日新聞・福島版』1985.12.2・12.8、柴田 2007: 18）

井戸川克隆町政（2005～2013）における協働政策の推進 [双葉町]

- ✓ 井戸川克隆町長は、2011年3月に策定予定だった「双葉町総合計画」（第四次町勢振興計画に相当）において、「自立・自律と協働のまち」をスローガンに掲げた
- ✓ 背景としての財政難および財政健全化の取り組み。厳しい財政状況のなかで、「町民ができるものは町民でやってもらう」という協働政策の方針が明確になった
(双葉町復興推進課・住民生活課・秘書広報課インタビュー調査 (2022.12.5)
双葉町前企画課長インタビュー調査 (2022.12.14))
- ✓ 協働政策として、「任意団体事務局の（民間への）移管」「町内任意団体への補助金の削減」「自主防災組織の整備」を検討・実施。事務局移管に関しては、2008年度の時点で、町職員が12の町内任意団体の事務局業務を担っていた（『福島民友』2008.12.21、葉上 2011: 190-191、双葉町前企画課長インタビュー調査 (2022.12.14)）

財政難が、町の足腰を強くした

出典：前総務課長の証言（葉上 2011: 190）

復興計画策定組織の構成と住民参加手法の変遷 [大熊町] ①

		第1次（2012年9月）	第2次（2015年3月）
策定組織	主な策定組織	復興計画検討委員会	復興計画検討委員会
	主な策定組織の委員数	20	21
	町職員数	12	11
	主な策定組織の委員構成	町職員（12）町民代表（8）	有識者（1）町職員（11） 町民代表（9）
	町職員比率	60.0%	52.4%
	その他の策定組織	・復興対策会議 （町長・副町長・教育長・役場各課の管理職） ・復興対策会議専門部会 （①子育て支援②医療福祉介護③産業振興雇用支援④復興拠点づくり。各部会5～6名、町内諸団体から参加）	※第1次と同様
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	・策定委員によるワークショップ ・大熊町復興のための中学生による意見発表会（2014年12月）

出典：各復興計画の記載内容及び、大熊町企画調整課インタビュー調査（2022.12.5）をもとに筆者作成

復興計画策定組織の構成と住民参加手法の変遷 [大熊町] ②

		第2次改訂版（2019年3月）	第3次（2022年12月現在・策定中）
策定組織	主な策定組織	復興計画検討委員会	復興計画検討委員会（取り纏め委員会）
	主な策定組織 の委員数	21	27
	町職員数	15	15
	主な策定組織 の委員構成	有識者（3）町職員（14） 公社（1） 産業団体（3）	有識者（1）町職員（15） 公社（1）産業団体（3）福祉団体（1） 農業団体（1）教育長（1）その他（1） まちづくりワークショップ参加者（3）
	町職員比率	71.4%	55.6%
	その他の策定 組織	※第1次と同様、ただし復興対策会議専門部会は 設置されず	・利活用検討委員会 （①自然文化②子ども教育③仕事の展開④特産品 の開発の4部会。一般町民が参加）
住民参加手法		・町民ヒアリング [いわき、郡山、会津若松] （2018年11月） ・町民アンケート	・まちづくりワークショップ（2022年8月～ 2023年1月、計3回） ・パブリックコメント ・町民アンケート

出典：各復興計画の記載内容及び、大熊町企画調整課インタビュー調査（2022.12.5）、大熊町復興計画検討委員インタビュー調査（2022.12.7）をもとに筆者作成

✓ 第三次は策定組織の委員構成が多様になり、直接的な住民参加手法も実施⁴²

第三次復興計画における直接的住民参加導入の背景 [大熊町]

- ✓ 第三次復興計画（2022年12月時点・策定中）では、「まちづくりワークショップ」が開催され、参加者が一般町民から公募された。参加者には、移住者や町役場若手職員も含まれる
- ✓ 背景には、2017年の福島復興再生特措法改正以降、町内で特定復興再生拠点（下野上地区・大野駅周辺地区）の整備が進み、新しいまちづくりを進めるうえで、そのまちづくりに関心をもつ帰還者・移住者のニーズを収集したい町行政の思惑があった

住民の方で、関心のある方の意見が聞きたかったっていうところなんです。（中略）実際にそのワークショップに参加したい方も手上げ方式でやってもらってるので、何らかその計画づくりであったり、まちづくりに関心がある方に集まってもらってるので前向きないろんな意見がいただけるので、それをベースに組み立てていければなというところなんです

出典：大熊町企画調整課インタビュー調査（2022.12.5）

復興計画策定組織の構成と住民参加手法の変遷 [双葉町]

		第1次（2013年6月）	第2次（2016年12月）	第3次（2022年6月）
策定委員会	主な策定組織	復興まちづくり委員会	復興町民委員会	復興町民委員会
	主な策定組織の委員数	45	35	16
	町職員数	8	0	0
	主な策定組織の委員構成	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）農業関係者（3） 民生団体（2） 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）	町議会（2） 商工団体・商工関係者（7） 農業団体・農業関係者（5） 行政区（7）避難先自治組織（3） 民生団体（6） 教育委員会・学校・教育関係者（2） 医療福祉団体・機関（2） 復興支援員（1）	町議会（1） 商工団体・商工関係者（2） 農業団体・農業関係者（2） 行政区（1）避難先自治組織（1） 民生団体（7） 教育委員会・学校・教育関係者（1） 医療福祉団体・機関（1）
	町職員比率	17.8%	0.0%	0.0%
	その他の策定組織	なし	・復興まちづくり計画推進会議（副町長・町役場各課長）、同幹事会（町役場中堅・若手職員） ・有識者会議（都市計画等の専門家5名）	※第2次と同様。ただし有識者会議は3名に。
	住民参加手法	・「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	・グループインタビュー（計39名） ①小中高生・保護者 ②30～40代男性（夢ふたば人） ③40～50代女性（ママサロン・加須市） ・個別インタビュー（計3名） ※30～40代の子育て中の女性（いわき市・日立市） ・住民意向調査	・双葉町未来検討会 ※2021年9月～2022年4月に計3回開催。 第1回24名、第2回16名、第3回14名が参加 ※参加者は町民、町内事業者、町で新たに事業を始める事業者、双葉町に関心のある方など ・住民意向調査

出典：各復興計画の記載内容及び、双葉町復興推進課・住民生活課・秘書広報課インタビュー調査（2022.12.5）をもとに筆者作成

✓ 策定組織の委員構成は多様。第一次から直接的な住民参加手法を採用

✓ 第二次計画以降も策定体制は変化するものの、直接的な住民参加を実施

- ✓ 第一次復興計画（2013年6月策定）では、2012年8月～2013年1月にかけて「7000人の復興会議」という直接的な住民参加の手法が採用された
- ✓ 福島市・いわき市・柏崎市・加須市・つくば市・東京都内など県内外で計30回、ワークショップ形式の会議を開催。各回では数名～数十名の住民が参加。参加者総数は延べ565名、3510件の復興にむけた意見を収集
- ✓ 背景には、県外避難者と県内避難者の分断があり、町役場職員・県外避難者・県内避難者の復興方針への認識のズレを埋めたいという町行政の思惑があった

出典：双葉町復興推進課・住民生活課・秘書広報課インタビュー調査（2022.12.5）

第一次復興計画策定時の企画担当課職員の語り

避難先の町民の方と、町役場の職員として勤めてる人間の考えは、たぶんそんなにイコールではなくて。

しかも、福島県内に避難してる人と、埼玉にいる人と、九州に避難してる人って、また全然別な意見だと思うんで。そういったのを幅広く拾い上げようっていう想定の中で動きました、当時は。

（7000人の復興会議は※筆者注）僕は成功したと思ってますし、声を大にして双葉はこれだけ丁寧にやったってはいきたいです。ただ、どれだけ実を結んでんですかって言われちゃうとつらいですけど。ものすごい大変だったです。

出典：双葉町復興推進課・住民生活課・秘書広報課インタビュー調査
(2022.12.5)

本日の内容

- 1 福島原発事故と浜通りの地域社会
- 2 原発立地地域の社会構造に関する論点とアプローチ
- 3 大熊町・双葉町の人口構造・産業構造・行財政構造
- 4 大熊町・双葉町におけるローカルレジームの変遷
- 5 大熊町・双葉町における「自治の実践」の変遷
- 6 まとめ**

原発事故前

- ✓ 原発の賛否は1960年代の時点でもはや町長選挙の争点となっていなかった
- ✓ 1962年の町長選以降、歴代の大熊町政は一貫して、手堅く行財政運営を進めつつ、原発関連財源の受益が町内に広範にゆきわたるように苦心した
- その結果、町役場庁内各課の調整を重視し、庁内調整を丁寧に進める政治文化・行政文化が作りあげられた

原発事故後

- ✓ 全町避難・県外避難の状況下でも、復興計画の策定過程では一貫して、町職員（町役場各課代表者）の積極的な参画がなされ、町内団体・一般市民の参画は少数に限定された
- ✓ 背景には、原発事故前の大熊町においてつくられた庁内調整を重視する政治文化・行政文化があった
- ✓ 第一次復興計画から第二次復興計画改訂版まで、直接的な住民参加手法は用いられなかった。しかし、第三次復興計画では帰還者・移住者の復興事業へのニーズ収集が切迫した課題となり、直接的な住民参加手法が適用されている。その意味で、変化の兆しもみられる

原発事故前

- ✓ 大熊町と同様、原発の賛否は1960年代の時点でもはや争点とならなかった
- ✓ 1970年代以降、原発関連財源に恵まれながらも、近隣の原発立地町との競争意識から公共投資を拡大、身の丈に合わない歳出を将来の展望を欠いたまま続け、その結果、財政難に陥った
- ✓ 金権政治への反省と財政難を背景に町政の転換が起こり（田中町政→岩本町政）、この町政転換が住民参加・協働政策のきっかけ及び推進力となった

原発事故後

- ✓ 全町避難・県外避難の状況下で、県外避難者と県内避難者の分断に直面した町行政が、復興計画の策定過程で直接的な住民参加を実施した
- ✓ この背景には、直接的な住民参加をもとに「幅広い住民の声を政策に反映する」という、原発事故前の双葉町においてつくられた政治文化・行政文化があった

考察①：行財政構造、ローカルレジーム、住民参加方針の連動性

大熊町と双葉町では、**行財政構造、ローカルレジーム、住民参加方針の三つが連動**していた

- 大熊町と双葉町では、**small opportunityに対する地域住民の切迫性**が異なっていた可能性がある
- 原発事故前の双葉町は、住民参加をもとに大熊町同様の small opportunityを求める町民のニーズを集め、それに応え続けた結果、公共投資（歳出）を重ね、財政難に陥った。そして財政難は再び、住民参加を推進する契機になった
- 他方で、大熊町は堅実な行財政運営を続けた。歴代の大熊町政は原発関連財源の受益が町内に広範にゆきわたるよう苦心。これにより、small opportunityを求める住民のニーズは未然に満たされ、住民参加を推進する契機をもたなかったのではないか

考察②：大熊町と双葉町では、原発事故の前後で、ローカルレジームは転換したのか？

- ✓ 大熊町・双葉町ともに、原発事故後も行財政構造は変わっておらず、近年の町長選挙は無投票が続いている
- ✓ 原発事故前から数十年かけて形成されたローカルレジームのもとで、つくられてきた政治文化・行政文化と自治の実践は、原発事故後の復興計画策定過程においても継承された
- 大熊町・双葉町では、原発事故後も、ローカルレジームは転換していない
- ただし、自治の実践については、原発事故後、変化の兆しがみられる