

2023年7月10日（月）

第6回創造的復興研究会（オンライン）

福島県双葉郡8町村が策定した 復興計画の比較分析

辻岳史（Takashi Tsuji） 国立環境研究所

※本研究報告は、辻岳史・松藺祐子（2023）「福島第一原発事故被災自治体が策定した復興計画の比較分析」『日本災害復興学会論文集』21: 11-20. をもとに、一部加筆・修正を加えたものです。

※本研究はJSPS科研費（JP19K13901・JP19H00613）の助成を受けたものです。



日本における復興計画の歴史① (牧 2013: 101-109)

- ✓ 端緒は、関東大震災（1923年）後に策定された東京の復興計画（帝都復興計画）
 - 街路の規格および線路の系統、公園・市場の配置、市街地割の整理、防火措置、港湾および運河の施設・・などの**物理的復興**を規定するもの
- ✓ 伊勢湾台風（1959年）以降、1950年～60年代の復興計画では、**経済復興**に焦点があてられるようになった
 - 復興計画に産業立地計画が盛り込まれた。地域間の均衡ある発展を目的とした全国総合開発計画（1962年～）と連動

日本における復興計画の歴史②（牧 2013: 101-109）

- ✓ 酒田大火（1975年）では、**住民参加（復興への住民意見の反映）**という観点がみられはじめた
- 都市計画法の改訂（1968年）に住民参加が行政手続きに位置づけられたことを背景に。復興事業にあたって各地で説明会や相談所の設置が進められた。
- ✓ 三宅島噴火災害（1983年）以降、復興計画の目標として「**生活再建**」が位置付けられるように
- 生活再建は雲仙普賢岳噴火災害（1990年）、北海道南西沖地震（1993年）、阪神・淡路大震災（1995年）の復興計画でも中心的な課題に。被災者生活再建支援法（1998年）策定後、支援制度が段階的に拡充

復興計画の策定は法的根拠に乏しい

- ✓ 日本の災害復興法制度のもとでは、災害の被害をうけた地方自治体は復興計画を策定しなくても、復興事業を実施することができる（牧 2013: 52-54）
 - ✓ 過去には、復興計画を策定せずに復興を成し遂げた自治体もある。阪神・淡路大震災では震源地の淡路島に所在した11市町村中、5つの市町村では復興計画が策定されなかった（牧 2013: 54）
 - ✓ 大規模災害からの復興に関する法律（2013年）で、復興計画策定による特例措置（手続きの一元化等）が明記。しかし、依然として地方自治体による計画策定は任意
- それではなぜ、被災自治体は復興計画を策定するのか？

被災自治体が復興計画を策定する意義

- ✓ ①災害発生後の地域社会における将来の**ビジョンを提示する**、
②ビジョン達成のための**方向性を定める枠組み（強固な事実の裏付け、目標、政策）を提供**する、③短期的な復興に関する行動に、長期的な復元力に関する考察を加えることで、社会的に公正で、経済的に実行可能で、環境に適合し、ハザードへの脆弱性を少なくする再開発を促進する、④より広範な地域、国の災害対応・復興政策に関連させ、コミュニティが目指す復興の「全体像」を象徴するため（Berke and Campanella 2006: 194）
- ✓ ①まちの全体像、復興後にまち全体はこんな姿になるのだ、という**ビジョンを示す**、②どこまで復興が進んだのか、考えた方向に復興は進んでいるのかということの**道しるべとなる**（牧 2013: 60-61）
- 復興計画は、災害発生後の被災地域社会における復興の理念を体現するとともに、地域社会が復興の目標を達成するための枠組みと手段を示すために策定される

東日本大震災の被災市町村が策定した復興計画の共通性と差異

- ✓ 東日本大震災の発災後、復興計画を策定した市町村は、岩手県・宮城県・福島県の全127市町村のうち、65市町村（51％）に及ぶ（高森 2018: 3）
- ✓ 被災市町村が策定した復興計画の構成要素には、地域間に**一定の共通性**がみられる
- 被災市町村の復興計画には5つの構成要素（①復興の理念と将来像、②津波に対する空間設計の方針、③産業・福祉・教育等の個別施策の体系的整理、④復興を推進する重点プロジェクト、⑤地域・集落ごとの詳細な個別計画）が共通してみられる（饗庭・澤田 2012）
- 国土交通省の直轄調査による影響。本調査は被災自治体に被害の詳細情報・被災状況をふまえた復興パターン・手法を提供・提示、復興計画の素案作成に踏み込んだ（松井 2015: 217）

東日本大震災の被災市町村が策定した復興計画の共通性と差異

- ✓ 被災自治体の復興計画は災害発生前の地域社会におけるまちづくりの理念・目標だけではなく、被害の規模や質、地形的・地理的制約、各自治体が抱える産業・観光資源等をふまえて検討されるため、**内容は地域ごとに多様**になる

(佐藤・今村 2013: 306; 松井 2015: 215)

- 被災自治体（市町村）が策定する復興計画の構成要素と内容を論じるうえでは、**地域間の共通性と差異の双方に焦点を当てる必要**がある
- 特に、**被災自治体は復興計画策定にあたって、上位政府（国・都道府県）の復興政策方針と、方針に則した政策支援を参照せざるをえない**ことを念頭におく必要がある

福島原発事故被災自治体の復興に関する主な法律

出典：報告者作成

	復興期間										復興期間後
	集中復興期間					復興創生期間					
年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021～2030
主な復興 関連の 法律	東日本大震災復興基本法 [2011.6.24施行]										
	原子力損害賠償支援機構法[2011.8.10施行]										
	原発避難者特例法 [2011.8.12施行]										
	放射線物質汚染対処特措法 [2011.8.30一部施行・2012.1.1全面施行]										
	東日本大震災復興特別区域法 [2012.12.26施行]										
	福島復興再生特別措置法 [2012.3.31施行]										

注：濃い青が福島原発事故の被災自治体を対象とする法律、薄い青は東日本大震災の被災自治体の全てを対象とする法律

- ✓ 福島原発事故の被災自治体の復興は、賠償・除染・広域避難者支援などの政策課題に対処するための措置により、津波被災地域に比べて相対的に複数の法律の影響を受けている

福島原発事故の被災自治体が策定した復興計画の 共通性と差異を裏づける前提条件とは？

① 事故直後からの条件

- ✓ 長期にわたり放射性物質による環境汚染の影響を受けているため、汚染の実態把握と環境回復（除染など）に時間と労力を費やさざるを得ないこと
- ✓ 住民と行政機能が町村外にある状況で復興計画を策定せねばならず、計画策定過程の住民参加に困難が伴うこと

② 復興過程で顕在化する条件

- 住民の避難や除染・インフラ整備が長期に及ぶ自治体もあれば、それらの期間が短い自治体もあること（高木ほか 2020）
- 人口回復と住民の帰還状況は自治体間で差異があり、比較的早期に避難指示が解除された自治体で人口回復と住民の帰還が進んでいること（Gomi 2021）

福島原発事故被災自治体の復興に関する主な政策

		復興期間									
		集中復興期間					復興創生期間				
年度		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
避難指示・解除区域内の地域		●避難指示の発令 ●除染の実施 ●生活インフラの復旧・再生 ●仮設住宅の無償提供 ●復興公営住宅の整備 ●損害賠償の支払い（東京電力）					●除染の終了 ●避難指示の解除 ●精神的損害賠償の打ち切り ●仮設住宅の無償提供の打ち切り		【復興の加速化】 ●特定復興再生拠点の整備 ●福島イノベーションコースト構想の推進 ●官民合同チームによる被災事業者の支援		●帰還困難区域を除く避難指示解除の完了 ●JR常磐線の全線開通 ●原子力災害伝承館の供用開始
避難指示・解除区域外の地域		●除染の実施 ●仮設住宅の無償提供（自主避難者向け）					●除染の終了 ●仮設住宅の無償提供の打ち切り				

出典：川崎（2021）p8・図1-1を報告者が一部改変

- ✓ 避難指示区域を含む地域と区域外の地域では復興政策が異なる
- ✓ 事故発生から時期が進むにつれて政府の復興政策が変化。これに応じて、福島原発事故の被災自治体は複数回、計画を改定している

本研究の目的

福島第一原発事故後に全町村避難を実施した福島県双葉郡の被災8町村（大熊町・双葉町・富岡町・浪江町・飯舘村・楡葉町・川内村・葛尾村）の復興計画に記載された復興の理念・目標と、復興の目標を達成するための枠組みと手段を比較分析する

- 8町村の比較分析を通じて、福島原発事故の被災自治体が策定した復興計画の特徴を考察する
- 加えて、被災自治体の復興計画の時系列変化と連続性を明らかにすることを目的として、2012年から2015年にかけて毎年、復興計画を改定した飯舘村の事例分析を実施
- ✓ 8町村は全町村避難を経験しており、環境汚染、住民参加の困難、国・都道府県の復興政策の影響の観点から、福島原発事故の被災自治体が策定した復興計画の特徴を考察するのに最適な事例

調査方法

- ✓ 対象となる福島県双葉郡の被災8町村（大熊町・双葉町・富岡町・浪江町・飯舘村・楡葉町・川内村・葛尾村）のウェブサイトから復興計画を入手し、計画に記載された内容を精読し、情報を整理
- ✓ 公開された復興計画から得られる情報が限られることがあるため、その場合は関連する行政資料や、各自治体の復興計画策定過程を検討した先行研究を参照して情報を補足

分析項目①：復興計画における復興の理念・目標（復興スローガン）

- ✓ 復興の理念や目標を端的に示す言葉は「**復興スローガン**」と呼ばれる。復興スローガンは復興をめぐる種々のコミュニケーションにおけるシンボルとして扱われ、被災や復興状況の再定義によって、復興の取り組みに対して人々の動員を促す役割を果たす（小林 2017）
- 本研究では福島県双葉郡の被災8町村の復興計画に記載された**復興スローガン（基本理念・基本目標）**の共通性と差異を分析
- 加えて、**町村外復興拠点（町村外コミュニティ）の復興計画における位置づけ**を確認する。町村外復興拠点の整備は、被災自治体が環境汚染の状況や住民の避難状況をふまえて、独自に判断して進められた。本研究は、町村外復興拠点を、政府の帰還政策と拮抗して、被災自治体を目指すオルタナティブな復興の理念・目標であると解釈

分析項目②：復興計画の策定過程における住民参加

- ✓ 復興計画における**計画策定組織の構成と住民参加手法**を分析
 - 策定委員会は被災自治体が用いる中核的手法であり（松井 2015）、復興計画の策定に関与する様々な主体（行政、地域事業者、各種民間団体、地縁的組織等）の結節点となる
 - 住民参加手法は、間接的・一方的なもの、直接的・双方向的なもの、住民から提起されるものに大別される（金井 2010）

分析対象	操作的定義
計画策定組織	行政計画策定において行政と住民の結節点となるとともに、住民参加の場となる組織体（委員会・審議会など）
住民参加手法	行政計画の策定過程において、行政と住民の相互行為により実施される住民参加のための手法。金井（2010: 88-89）を参照して、以下に分類 ①間接的・一方的な参加手法 ：住民アンケート、パブリック・コメント、住民説明会など ②直接的・双方向的な参加手法 ：住民懇談会、住民団体ヒアリング、住民ワークショップなど） ③住民から提起される参加手法 ：意見書・要望書など

福島県双葉郡の被災8町村における復興計画策定状況

	地域類型 (山川 2021)	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	3	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	3	—	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） 双葉町復興まちづくり計画（第三次）（2022年6月）
富岡町	3	富岡町災害復興ビジョン (2012年1月)	富岡町災害復興計画（第一次） (2012年9月)	富岡町災害復興計画（第二次） (2015年6月)	富岡町復興まちづくり計画（2014年3月） 富岡町再生・発展の先駆けアクションプラン ～復興拠点整備計画～（2015年9月） 富岡町災害復興計画（第二次）後期（2020年3月）
浪江町	3	浪江町復興ビジョン (2012年4月)	浪江町復興計画（第一次） (2012年10月)	浪江町復興計画（第二次） (2017年3月)	浪江町復興まちづくり計画（2014年3月） 浪江町復興計画（第三次）（2021年3月）
楢葉町	3	楢葉町復興ビジョン (2012年1月)	楢葉町復興計画（第一次） (2012年4月)	楢葉町復興計画（第二次） (2013年5月)	楢葉町帰町計画（2014年3月） 楢葉町復興計画（第二次）第二版（2016年1月） 楢葉町復興計画（第二次）第三版（2019年9月）
飯舘村	2	までいな希望プラン (2011年6月)	いいたてまでいな復興計画（第1版） (2011年12月)	いいたてまでいな復興計画（第2版） (2012年8月)	いいたてまでいな復興計画（第3版）（2013年6月） いいたてまでいな復興計画（第4版）（2014年6月） いいたてまでいな復興計画（第5版）（2015年6月）
葛尾村	2	葛尾村復興ビジョン (2012年2月)	葛尾村復興計画（第一次） (2012年12月)	—	復興まちづくり事業化計画「かつらお再生戦略プラン」 (2014年6月) ※2019年1月一部修正
川内村	1	川内村災害復興ビジョン (2011年9月)	川内村復興計画 (2013年3月)	—	川内村における緊急時避難準備区域解除に係る復旧計画 (2011年9月)

注：2022年6月末時点の策定状況

出典：各自治体の復興計画を参照して筆者作成

- ✓ 第一次計画は8自治体すべてが策定。飯舘村（2011年12月策定）を除く7自治体が、2012年度（2012年4月）以降に策定
- ✓ 第二次計画は、8自治体中、葛尾村・川内村を除く6自治体が策定。策定期間は2012年8月（飯舘村）から2017年3月（浪江町）と4年余りの差

① 第一次復興計画の策定期間が遅いこと

- ✓ 内閣府防災担当（2012）『東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書』に回答した市の対象57市町村のうち、岩手県・宮城県では全市町村が2011年12月までに第一次計画を策定
- 対象8町村のなかで2011年内に第一次復興計画を策定したのは飯舘村のみ
- 背景として、政府が除染と避難指示区域の見直しの方針を示したのが2012年以降であったことが挙げられる。2012年1月1日に対象8自治体は除染特別区域に指定され、政府が国直轄除染の方針を提示。さらに2012年4月1日に避難指示区域が再編された

② 第二次計画の策定期間に幅があること

- ✓ 背景として、第一次計画策定後に自治体の計画策定手続きが多様化したことが挙げられる。
- ✓ 第二次計画を策定した6自治体（大熊町・双葉町・富岡町・浪江町・楢葉町・飯舘村）は、第二次計画策定前後で他の復興関連計画、第二次計画改訂版、第三次以降の計画を策定する
- 各被災自治体は、除染や住民帰還等の状況をふまえて、復興関連計画の策定・改定を実施

第一次復興計画における復興の理念・目標（復興スローガン）

	大熊町	双葉町	富岡町	浪江町
地域類型（山川 2021）	3	3	3	3
復興スローガン（基本理念）	あなた自身と、まちの再建・復興を目指して	“町民一人ひとりの復興”と“町の復興”をめざして	なし	みんなでともに乗り越えよう 私たちの暮らしの再生に向けて～未来につなぐ復興への想い～
復興スローガン（基本目標）	短期的取り組み 1. 再建の柱となる財物補償を早期に実現する 2. 安心して暮らせるための住居環境を確保する 3. 安全・安心して学べる教育環境を確保する 4. ふるさと大地を取り戻すための効率的で無駄のない除染を実施する 5. 町民ニーズに根ざした計画を策定する 中期に向けた取り組み 1. 会津若松市の現拠点の維持強化を図る 2. 大川原地内に除染、治安維持の拠点を設ける 3. いわき市周辺に拠点（町指定地）を設ける 4. 除染をし、将来、自然の大地を取り戻す	1. 生活再建の決意：暮らしの復興をめざして みんなで頑張ろう 双葉町 2. 町民のきずな・結びつき：つなげよう つながろう 双葉町 3. 町の再興への決意：子どもたちの未来のためにとりもどそう 美しいふるさと双葉町	1. 今の生活の不安を軽減し、安心して帰りたいとなる環境を整える 2. 震災・原発事故を契機に従前のまちづくり課題を解決し、安全・安心で新たな魅力を備えた「ふるさと富岡」をかたちづくる 3. 当面帰還できない町民の心身の健康を守り生活を再建する	1. すべての町民の暮らしを再建する～どこに住んでいても浪江町民～ 2. ふるさとなみえを再生する～受け継いだ責任、引き継ぐ責任～ 3. 被災経験を次代や日本に生かす～脱原発、災害対策～
町村外復興拠点の位置づけ	あり	あり	あり	あり
	檜葉町	飯舘村	葛尾村	川内村
地域類型（山川 2021）	3	2	2	1
復興スローガン（基本理念）	地震・津波災害と原子力災害を克服し、より健康で暮らしやすい、新しい檜葉の礎をつくる ～住む人すべてが安心して健康に暮らす、先進モデルの町を目指して～	みんなで創ろう 新たな「いいたて」を～「まていの力」を結集して～	村民一人ひとりの生活再建と、ふるさと「かつらお」の繁栄をめざして	新生かわうち創造の礎を築く
復興スローガン（基本目標）	1 安全・安心な生活の再建: 安全な暮らしを取り戻し、みんなの安心できる生活を再建する 2 町民の主体的参画と自立: 復興に向け、ひとりひとりが持てる力を結集する 3 次世代への継承: これまでとは違う新しい檜葉をつくり、子どもたちの未来につなげる 4 広い視野に立つ復興: 檜葉単独ではなく、近隣地域との広域的な連携と協力で、復興に取り組む	1. 生命（いのち）をまもる 2. 子どもたちの未来をつくる 3. 人と人がつながる 4. 原子力災害をのりこえる 5. まていブランドを再生する	1. 村民の将来にわたっての安全・安心を最優先する 2. 避難している方の支援を続け、村民全員の帰還をめざす 3. 村のさらなる発展をめざし、村民一体となった復興をめざす	なし
町村外復興拠点の位置づけ	なし	なし	なし	あり

出典：各自治体の復興計画を参照して筆者作成

基本理念 富岡町を除く7自治体が掲載。町村民の生活再建と地域復興の同時達成（大熊町・双葉町・葛尾村）、新しい地域の創造（飯舘村・檜葉町・川内村）、町村民の総力結集（浪江町・飯舘村）など、**複数の自治体が類似した基本理念**が掲載された

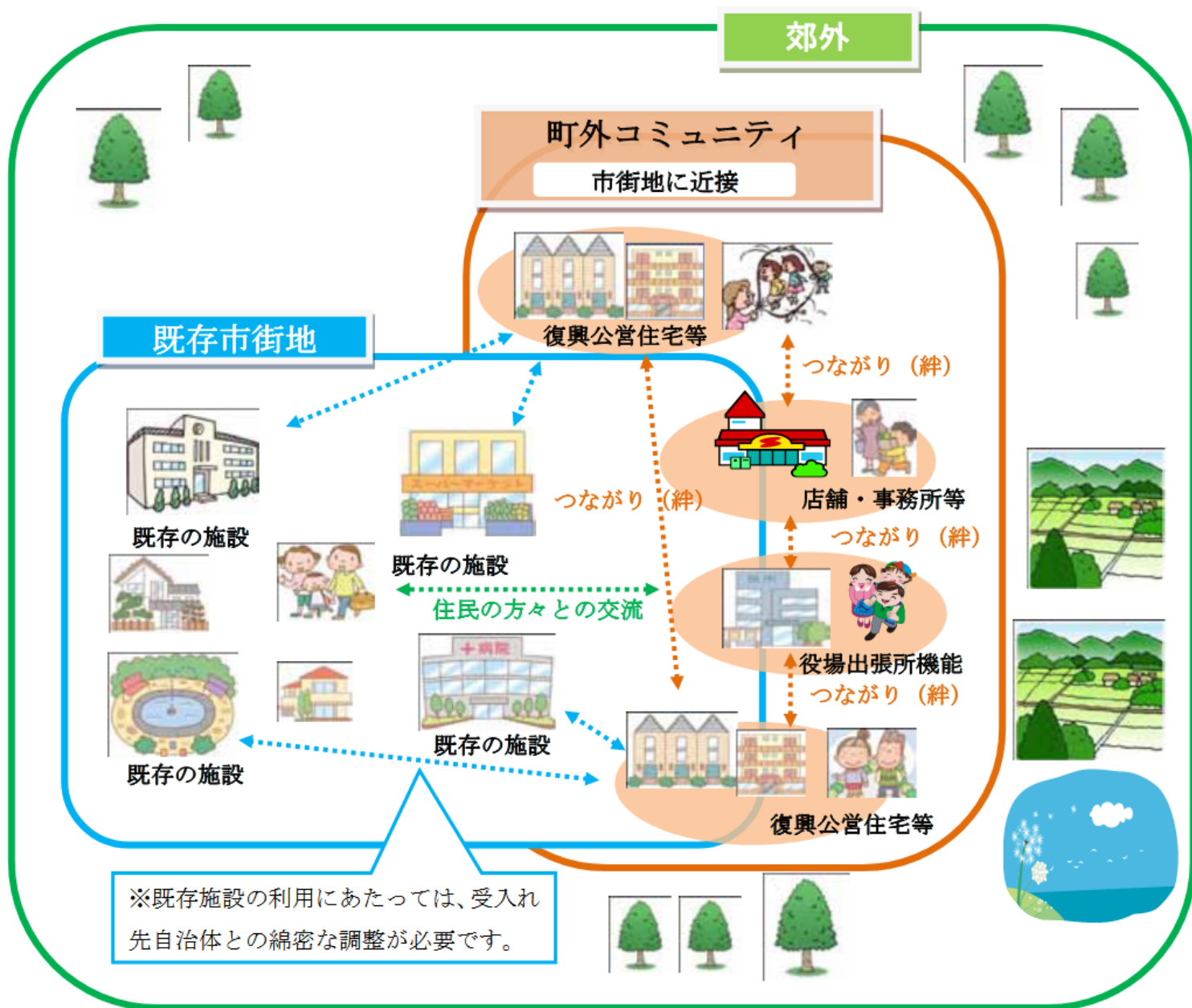
基本目標

- ✓ 川内村を除く7自治体が掲載
- ✓ 安心・安全の確保（大熊町・富岡町・楢葉町・葛尾村）、子どもたち・次世代への地域継承（双葉町・浪江町・飯舘村・楢葉町）、町村民のきずな・つながりの維持（双葉町・飯舘村）など、**複数の自治体が類似した基本目標を掲載**
- 他方で、独自の基本目標を掲げた自治体も。脱原発という政治的争点を掲げた浪江町、地域間の広域的連携という復興手法のアイデアを掲げた楢葉町、財物補償、除染、町村外復興拠点などのより具体的な目標を掲げた大熊町など

第一次復興計画における町村外復興拠点の位置づけ

- ✓ 対象8自治体中、5自治体（大熊町・双葉町・富岡町・浪江町・川内村）が位置づけ
- ✓ たとえば浪江町は「**町外コミュニティ**」という概念を提示。既存市街地に隣接した地区に復興公営住宅、店舗・事業所、役場出張所を整備するイメージを提示
- 8自治体が第一次復興計画を策定した2011年から2013年上半期の時点では、住民の帰還が早期に可能な状況ではなく、町村外復興拠点の整備は自治体にとって現実的な選択肢であった

浪江町第一次復興計画における町外コミュニティのイメージ



復興計画における町村外復興拠点の位置づけの変化

- ✓ 8自治体が第一次復興計画を策定した2011年から2013年上半期と比較すると、第二次以降の復興計画などにおいて、飯舘村・葛尾村が新たに町村外復興拠点の位置づけを明確にした一方で、川内村は取り下げ
- ✓ 大熊町・富岡町は町外復興拠点の整備方針を、大規模集中型から復興公営住宅の整備を中心とする分散型に見直し（土方 2016）
- ✓ 川内村は当初、双葉地方の廃炉・除染関連企業を誘致することで避難住民の雇用確保、避難住民の村内受け入れを目的に村外復興拠点整備を検討。しかし、復興公営住宅がいわき市等に集中整備されたことをうけ、村外復興拠点整備から新住民の受け入れに方針変更（藤原 2021）
- 避難期間中の居住地、居住形態、住民意向調査の結果、避難住民の受入先自治体との調整状況などをふまえて、被災自治体は町村外復興拠点の整備方針を変更・見直ししていた（土方 2016）

第一次復興計画の策定過程における住民参加

	大熊町	双葉町	富岡町	浪江町
地域類型（山川 2021）	3	3	3	3
策定委員数	20	45	23	103
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）	有識者（1）町職員（13） 国・県（4）その他（5）	有識者（6）町職員（18） 避難先自治組織（1） 行政区（15）産業団体（15） 民生団体（4）商工業者（8）PTA（2）NPO（3） 教育委員会・学校（2） 公募（21）国・県（2） その他（6）
策定委員の町村職員比率	60.0%	17.8%	56.5%	17.5%
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	・町民アンケート	・パブリックコメント ・町民アンケート
	檜葉町	飯舘村	葛尾村	川内村
地域類型（山川 2021）	3	2	2	1
策定委員数	41	30	26	非公開
策定委員の属性 ※（ ）は人数	有識者（6）行政区（4） 産業団体（4）民間企業（4） 教育委員会・学校（2）PTA（4） 医療福祉機関（1）国・県（2） 町民代表（13）その他（1）	有識者（5）村職員（9） 村議会（4）行政区（1） 避難先自治組織（3） 産業団体（2） 復興まちづくり団体（1） PTA（1）避難住民代表（2） 国・県（2）	公募（4）その他（22） ※その他の内訳・詳細は不明	非公開
策定委員の町村職員比率	0.0%	30.0%	不明	不明
住民参加手法	・パブリックコメント ・町民アンケート	・住民懇談会 ・村民アンケート	・パブリックコメント ・住民意向調査 ・住民懇談会	非公開

第一次復興計画の策定過程における住民参加：計画策定組織の構成

策定委員の数

- ✓ 20名（大熊町）から103名（浪江町）と差異
- 浪江町は2007年の馬場有町長就任以来、住民協働のまちづくりを柱に町政を進めてきたことから、復興計画を町民主体で策定することが抵抗なく受け入れられた（宮口 2021）

策定委員の属性

- ✓ 情報非掲載の川内村・葛尾村を除く6自治体では、町村職員が最大勢力となる自治体（大熊町・富岡町・飯舘村）と、町村職員比率が20%以下と低い自治体（双葉町・浪江町・楡葉町）に大別
- ✓ 民間諸団体・公募の属性は自治体ごとに多様。全町村避難を実施した自治体の特徴を反映して、避難先自治組織・避難住民代表を策定委員とした自治体もみられた（双葉町・浪江町・飯舘村）
- ✓ 上記自治体も避難先自治組織・避難住民代表は5名以下に留まる。策定委員に占める避難先自治組織・避難住民代表の割合は高くない

第一次復興計画の策定過程における住民参加：住民参加手法

- ✓ ワークショップや住民懇談会などの、**直接的・双方向的な参加機会**を設けた自治体（双葉町・飯舘村・葛尾村）と、住民代表との調整、パブリックコメント・住民アンケート等の**間接的・一方的な参加機会**のみを設けた自治体（大熊町・富岡町・浪江町・楢葉町）に大別
- ✓ 富岡町の第一次計画では住民参加の水準が低かったが、第二次計画（2015年6月策定）では復興過程で台頭した新たな住民リーダーを含め、住民から公募した30名が策定委員に就任し、町行政は第一次計画とは異なる住民参加手法を適用
(松園 2016; 金井 2021)
- 復興計画の策定過程における住民参加は、時間の経過や何らかの契機により変化する可能性があることを示唆

復興計画策定過程において 直接的・双方向的な住民参加手法を採用した自治体の例 [双葉町]

- ✓ 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）

復興計画策定過程において 直接的・双方向的な住民参加手法を採用した自治体の例 [双葉町]

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 ※報告者注）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)

飯舘村の復興計画策定過程の時系列比較分析

飯舘村の概要

- ✓ 1956年に大舘村と飯曽村が合併して誕生。原発事故前の人口は6,209人（2010年国勢調査）
- ✓ 事故前は稲作、畜産（酪農・肉牛）、花卉・野菜・菌茸生産が盛んな山間地域の農村であり、「までいライフ」をコンセプトにした村民参加型の村づくりで知られた
- ✓ 事故後、2011年4月21日に村全域が計画的避難区域に指定された。村は役場機能を飯野出張所に移し、全村避難を実施。2011年10月1日時点の避難者数は6,164人（避難率99.3%）2017年3月31日に避難指示解除（帰還困難区域の長泥地区を除く）
- ✓ 2022年1月1日時点の村内居住者数は1,476人（2010年人口を基数とする居住率: 23.8%）

原発事故前の飯舘村における村民参加型の村づくり

村民参加の基盤としての行政区

- ✓ 第四次総合振興計画（1994年）の策定過程で、村内の20行政区が行政区単位でワークショップを開催、住民の意見を集約して地区別計画を策定
- ✓ 地区別計画の事業化のため、村行政は各行政区に1000万円の地域づくり交付金を拠出。地区別計画と地域づくり交付金制度は、第五次総合振興計画（2004年6月策定）にも継承され、計画面・予算面で村民参加を支えた（松野 2011a）

コミュニティ担当職員制度（1983年～）

- ✓ 地元出身の村役場職員が20行政区を担当して、村行政と行政区との連絡調整、地区別計画推進の支援、行政区の活動支援等を実施。同制度は、行政区を基盤とする村民参加の促進に寄与（松野 2011b）

飯舘村の復興計画における復興の理念・目標（復興スローガン）

	第1版（2011年12月）	第2版（2012年8月）	第3版（2013年6月）	第4版（2014年6月）	第5版（2015年6月）
復興スローガン （基本理念）	みんなで創ろう 新たな「いい たて」を～「までの力」を結 集して～	復興の着実な実現に向けて	4つの重点施策の推進	までの村に陽はまた昇る	ネットワーク型の新しいむらづ くり
復興スローガン （基本目標）	1. 生命（いのち）をまもる 2. 子どもたちの未来をつくる 3. 人と人とがつながる 4. 原子力災害をのりこえる 5. ままでいブランドを再生する	1. 生命（いのち）をまもる 2. 子どもたちの未来をつくる 3. 人と人とがつながる 4. 原子力災害をのりこえる 5. ままでいブランドを再生する ※第1版と共通。新たに、 ・戻りたい人 ・戻りたくとも戻れない人 ・戻らない人 各々への支援方針を提示	※第1版・第2版と共通	※第1版～第3版と共通	※第1版～第4版と共通
村外復興拠点の 位置づけ	なし	あり	あり	あり	なし

基本理念

出典：飯舘村『いいたて までのな復興計画』（各版）を参照して報告者作成

- ✓ 第1版から第5版まで一貫して事故前の総合振興計画のスローガンである「までの」を明記
- ✓ 第2版から第4版の基本理念には特徴がみられないが、第5版では「ネットワーク型の新しいむらづくり」という新たな基本理念を提示
- 事故前の村づくりの理念・目標が復興計画に継承されるとともに、「新しい地域の創造」を目指す方針が掲げられている

基本目標

- ✓ 第1版に設定された目標を第5版まで継承

復興計画における村外復興拠点の位置づけ

- ✓ 第1版では位置づけなし。第2版では「村外子育て拠点（仮称）」の整備を提示。村行政が避難先自治体と連携を進め、避難先の仮設小学校・中学校・幼稚園が集まる仮設校舎周辺に復興公営住宅・公民館・屋内遊び場等を配置して、村外に子育ての環境を整備する方針
- ✓ 「復興公営住宅飯野町団地」（後述）の完成をもって実現。第5版では、村外復興拠点の位置づけはなくなった
- 第2版から第5版にかけて村内復興拠点整備（後述）が具体化するなか、第5版では「避難者支援・村外復興拠点整備」から「帰還者支援・村内復興拠点整備」を優先する方針が明確に

飯舘村が整備した村外復興拠点



出典：飯舘村ウェブサイト『村の出来事フォトニュース』 「」

- ✓ **復興公営住宅飯野町団地**：2014年8月31日完成（福島原発事故による避難住民向け復興公営住宅としては福島県内初）。福島市飯野町の工場跡地に整備された23戸の復興公営住宅で構成され、団地住民と飯野町の住民が交流できる集会所も併設

飯舘村復興計画第2版（2012年8月）から検討された 村内復興拠点の整備



出典：飯舘
村『いいた
てまでいな
復興計画』
第4版、
pp13

- ✓ **スマートビレッジ構想**：町中心部の深谷地区を拠点として、同地区にて再生可能エネルギー導入（メガソーラーの整備等）、農業関連施設・公共施設を配備

飯舘村復興計画の策定過程における住民参加

		第1版（2011年12月）	第2版（2012年8月）	第3版（2013年6月）	第4版（2014年6月）	第5版（2015年6月）
策定委員会	策定委員数	30	19	25	22	37
	村職員（数）	9	5	5	6	8
	有識者・オブザーバー（数）	11	9	15	12	24
	民間諸団体・公募（数）	10	5	5	4	5
	委員の構成	有識者（5） 村職員（9） 村議会（4） 行政区（1） 避難先自治組織（3） 産業団体（2） 復興まちづくり団体（1） PTA（1） 避難住民代表（2） 国・県（2）	有識者（4） 村職員（5） 村議会（2） 産業団体（2） 住民代表（3） ※震災前の総合計画策定委員 国・県（2） その他オブザーバー（1）	有識者（6） 村職員（5） 村議会（2） 産業団体（2） 住民代表（3） ※震災前の総合計画策定委員 国・県（2） 村外企業・コンサルタント（4） その他オブザーバー（1）	有識者（4） 村職員（6） 村議会（2） 産業団体（2） 住民代表（2） 国・県（2） 村外企業・コンサルタント（4）	有識者（10） 村職員（8） 村議会（2） 産業団体（2） 住民代表（3） 国・県（3） 村外企業・コンサルタント（9）
	策定委員の有識者・オブザーバー比率	36.7%	47.4%	60.0%	54.5%	64.9%
	策定委員の村職員比率	30.0%	26.3%	20.0%	27.3%	24.3%
住民参加手法		・住民懇談会 ・村民アンケート	・住民懇談会	・行政区懇談会 ・避難先自治体住民への説明会（福島市主催、2012年9月25日「飯舘村復興計画等にかかる福島市飯野地区への説明会」など）	・村民アンケート ・行政区・仮設住宅自治会懇談会 ・行政区地域づくりワークショップ	・村民アンケート ・行政区・仮設住宅自治会懇談会

出典：飯舘村『いいたて までの復興計画』（各版）を参照して報告者作成

計画策定組織の構成

- ✓ 第1版（2011年11月）と、第2版（2012年8月）以降で異なる

① 民間諸団体・公募の委員数と委員構成

- ✓ 第1版では行政区・避難先自治組織・産業団体・復興まちづくり団体・PTAなど、様々な団体の代表者が10名、策定委員会に参加
- ✓ 第2版以降は産業団体（農協・商工会）と震災前の総合計画策定委員の計4～5名、団体代表者の策定委員会への参加が限定的に

② 策定委員に占める有識者・オブザーバーの比率

- ✓ 第3版以降、村外企業・コンサルタントの比率が高くなった
- 第2版で村内復興拠点として新までのいな村構想とスマートビレッジ構想が掲げられ、同拠点で再生可能エネルギーの導入・事業化、インフラ・復興住宅の整備、情報発信等の推進が複合的に検討されたことが背景に

飯舘村の復興計画における村行政と村外企業・コンサルタントとの関係

- ✓ 飯舘村の復興計画策定支援業務は、第1版から第5版まで一貫して、（株）三菱総合研究所が受注
- ✓ 第2版策定以降、村行政は2012年9月に「新までのいな村構想推進準備委員会」を設置。同会には「再生可能エネルギー分科会」「インフラ整備・復興住宅分科会」「記録と伝承・情報発信分科会」が設置された。村外企業・コンサルタントはこれらの分科会を主導して構想の具体化を進め、策定委員会に各種プロジェクトを提案
- ✓ 同委員会の事務局は、（株）三菱総合研究所と、新までのいな村構想・スマートビレッジ構想の推進に先立ち2012年8月31日に村と復興事業への協力に関する協定を締結した（株）東芝の東北復興推進室が務めた

飯舘村復興計画の策定過程における住民参加：住民参加手法

- ✓ 第1版から第5版の策定過程では共通して、住民懇談会や行政区・仮設住宅自治会との懇談会など、**直接的・双方向的な参加機会**が設けられた
- 住民懇談会は、第1版策定の2011年12月までに住民の避難先各所で計17回開催（千葉・松野 2012）。各懇談会では参加住民から村行政に対して「村行政は決まったことを説明するだけで、住民の意見を聞いてくれない」との批判が挙げられた（佐藤 2013）
- 第4版（2014年6月）の策定過程では「行政区地域づくりワークショップ」が開催。住民の直接参加のもとで、行政区毎に、放射性物質対策・帰村後の生活支援・住環境の整備・農業の再開等の多様な生活課題が抽出され、全行政区が地区別計画を策定（守友 2016）
- 行政区地域づくりワークショップは、事故前の村民参加型の村づくりの一端が発揮された取組と解釈可能

結論と知見

1. 復興スローガン（基本理念・基本目標）は複数の自治体で類似していた。ただし、復興の目標としての町村外復興拠点の位置づけは、自治体間で差異がみられた
 - 時間の経過と復興過程の進捗のなかで町村外復興拠点の位置づけが変容しうる点が示唆された
2. 復興計画策定過程の住民参加について、策定委員会の構成と住民参加手法は自治体間で差異がみられた
 - 委員会の構成は町村職員が最大勢力となる自治体と、町村職員比率が低い自治体に大別。住民参加手法は、直接的・双方向的な参加機会を設けた自治体と、間接的・一方的な参加機会を設置するに留まった自治体に大別
 - 策定委員会の構成と住民参加の実施状況は、時間経過と復興状況の進捗のなかで変容しうる点が示唆された

3. 飯舘村における復興計画策定過程では、村外企業・コンサルタントが一貫して事務局機能を担い、復興関連プロジェクトの提案をしていた
- 被災自治体の復興計画策定過程で、村外企業・コンサルタントが政策形成・政策実施の両面で影響力を行使しうることが示唆された

福島原発事故の被災自治体が策定した復興計画の特徴とは？

1. 被災自治体が復興計画で掲げた復興の理念・目標は、**避難指示区域の設定・再編・解除および「被災地の復興＝場所の再生」を目指す政府の復興政策の方針から自由ではないこと**
2. 福島原発事故の被災自治体における住民参加は、災害前における住民参加の実施状況を反映して、**復興計画の策定過程で適用された住民参加の状況・水準が自治体間で異なり、多様性みられること**
3. 復興計画策定後に特定地区における復興事業・プロジェクトが進むなか、**専門知識や技術を有する有識者・オブザーバーの役割が相対的に大きくなり、住民を代表する民間諸団体や公募委員が参画する余地が少なくなる可能性があること**

福島原発事故の被災自治体が策定した復興計画の特徴とは？

- ✓ 福島原発事故の被災自治体が策定した復興計画は、長期にわたる環境汚染の影響、広域避難にともなう場所と人の不一致という前提条件のもとで、「被災地の復興＝場所の再生」を目指す政府の復興政策の方針に影響を受ける
- 福島第一原発事故の被災自治体が策定した復興計画は、計画策定過程の住民参加を通じて、自治体と住民が合議と譲歩を重ねるなかで、復興の理念・目標と住民参加の形態が揺らぎ続けることに特徴づけられる