

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 13 日現在

機関番号：11601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26510003

研究課題名(和文) 広域・長期避難者の市民権保障に向けた政策・制度開発に関する領域横断的研究

研究課題名(英文) Cross-sectional study on policy and institutional development for guaranteeing citizenship of wide-area and long-term evacuees

研究代表者

今井 照 (IMAI, Akira)

福島大学・行政政策学類・教授

研究者番号：40312764

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：東京電力福島第一原子力発電所の苛酷事故により、多くの被災者が超長期・広域の避難を強いられている。私たちは自治体再建研究会を組織し、被災者の生活再建と被災地自治体の活動を支援するために資する政策・制度を、政治学、行政学、法学、社会学の各分野から領域横断的に研究してきた。3年間の研究の成果として、本研究では被災者の意見書に基づいて複数の復興シナリオ(焦燥、追及、反省、凍結、再建)を導き出し、自治体と国への提言としている。

研究成果の概要(英文)：Due to the severe accident of the TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Power Station, many victims are forced to evacuate the super long-term and wide area. We organized a local government reconstruction study group to exchange policies and institutions that contribute to the rebuilding of victims' livelihoods and activities of municipalities in affected areas from political science, administrative science, law and sociology to cross- Has been studied. Because of three years of research, we derive multiple reconstruction scenarios (impatience, pursuit, reflection, freezing, reconstruction) based on the opinion of the victims, making it a recommendation to the local and the central governments.

研究分野：地方自治

キーワード：東日本大震災 東京電力福島第一原子力発電所 広域避難 生活再建 復興計画

1. 研究開始当初の背景

東日本大震災を契機とした東京電力福島第一原子力発電所の苛酷事故による原発災害から、研究開始時点で3年目を迎えるところだった。多くの被災者が広域的かつ長期的避難を強いられ、かつ、彼らの生命や生活を支えてきた被災地自治体の存続危機も予測されるような状況だった。このような事態は、日本の歴史上、初めて遭遇するものであり、既存の政策・制度体系との間に齟齬が生じていた。

福島県民の避難者は、その当時で約14万人にのぼり、このうち約5万人が県外の全国各地(一部、海外)で避難生活を過ごしていた。放射能汚染の状況から、帰還時期の見込みが立っていない地域も少なくなく、多くの避難者が帰還を果たすまでには「世代を越える」ほどの時間を要することが見込まれていた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、こうした困難な状況に対し、政策・制度上の対応可能性について、政治学、行政学、法学、社会学等の各分野から学際的に探究することである。具体的には、生活再建、市民権保障、自治体支援という研究枠組みのもと、被災元自治体・被災者等との連携・協力による実学的探求を行うことにより、理論・実証両面からの成果を目指す。このことにより、同様の問題を内包する将来的な大規模災害への対応や、それらに備えた減災や事前復興に資する新たな政策・制度の開発に寄与するものである。

3. 研究の方法

研究に際しては、研究分担者を中心に、研究協力アドバイザーとして被災当事者、行政関係者、ジャーナリスト等を含めた自治体再建研究会を組織し、関係者の聞き取りや訪問調査を交えて、定例的に研究会を開催することを基本とした。

全体としては次のような流れで研究を進めた。

(1) 広域・長期避難にかかる問題群と現行法上の課題の析出ならびに先行研究等にもとづく関連理論の整理・分析を行う。

(2) 次に、そこで得られた成果をもとに分野横断的な分析・検討を加え、避難者ならびに被災地自治体支援に資する政策・制度開発に向けたフィジビリティスタディを行う。

(3) 最終的に得られた研究成果は、2017年3月25日開催のシンポジウム(中央大学)や書籍公刊(山下祐介・金井利之、筑摩書房、地方創生の正体、2015、並びに、金井利之・今井照、公人の友社、原発被災地の復興シナリオ・プランニング、2016)等を通じて情報発信ならびに提言活動に努めた。

4. 研究成果

《状況認識》

研究会創設の当初から危惧されていたように、除染と巨大なインフラ・施設建設事業に終始する「復興」事業が前面化し、「加速化」と称して被災住民と被災地自治体の焦りを煽り、為政者及び国民の忘却の「加速」と被災者の諦念の「加速」とが進み、補償・支援と称する被災者間の分断が起き、補償を受けた人々へのスティグマが付与され、国からの自治体への恫喝と自治体為政者の国に対する忖度・追従という循環が発生する、などの事態が生じている(山下・金井2015)。

こうしたなかで、研究会は、富岡町の第2次復興計画づくりと伴走しながら、事態の推移を同時並行的に調査研究してきた。同計画の策定過程では、寄合ワークショップ的な手法を活用しながら、住民の意思を虚心坦懐に収集し、有り得る、または、有る可き様々な「道」が存在することが、参与観察された(山浦2015)。

一方、現実の富岡町政は、国・県の復興政策の軛、コンサルタントや専門家の立ち位置、事業者の思惑などの構造に拘束されつつある。とはいえ、実際の過程では様々な分岐点は存在して来たとし、恐らく、今後でも可逆点・分岐点に逐次直面することであろう。

そこで、研究会の調査研究をもとに、現実の選択と、有り得べき多様なシナリオを対置することで、現時点での研究成果を取りまとめるとともに、現時点では時期尚早としても、将来の人々への復興のナビゲーション(航法指針)に資することとした。

《復興シナリオ》

被災地では事後的にやむなく復興計画を策定する。復興に際して行財政基盤の再建が必要という意味では、行政改革・財政再生的な観点は不可欠であるが、実際には、復興のための財源・人員が国などの外部から獲得する側面が重要になるので、むしろ、財政的に拡大する指向性を持つ。ところが実際には、被災すると、長期広域避難を契機に、人口流出が起きることもあるので、本来は、行政改革的な減量計画が長期的には求められなければならない。

自治体においては、住民の意思反映が計画などの長期シナリオを策定する際の基本になる。長期シナリオの一種である災害復興計画においても同じはずである。ただし、復興計画の場合には国からの支援がどの程度為されるかが重要なので、国の支援メニューや財源措置が決まらなければ、復興計画の策定ができないともいえる。しかし、このような国策前置主義の発想では、結局のところ、国策に支配された自治体にしかならない。

むしろ重要なことは、住民意思を反映した復興計画を根拠に、国に支援メニューや財源措置・法制整備を要求することである。いわば、復興計画が支援メニュー・財源措置を創出し、これらの制約の枠を拡大していく道具になる。

富岡町においては、復興第2次計画を町民

参加で策定しようとした。その過程で、2014年8月9日10日に住民意見が幅広く表出されている(金井・今井2016)。この『意見集』が、民意を反映した長期シナリオの策定の出発点となるものである。その後も、町民参加会議体は、4部会制(「産業再生・創出」「心のつながり」「生活支援」「情報発信」)をとって、さらに意見の表出と汲み上げを続けてきた。こうして各部会でも出されてきた意見は、2014年8月段階での『意見集』を経糸とすれば、緯糸のように長期シナリオへ反映させることができる。

『意見集』に現れる町民の民意は多様である。したがって、長期シナリオを単一の計画として無理にまとめ上げることは、かえって危険となる。多様な意見を網羅的に盛り込めば、総花的で特色がない計画となってしまう。国や世間に対する訴求力を持たない。むしろ、多様な意見のそれぞれを鋭角的に切り出し、エッジの効いた複数の長期シナリオを策定したほうが、政策物語(ストーリー)は明解になる。

また、将来の事態の推移や趨勢は1つに見通せない。柔軟な対応の余地を残すため、選択肢として複数のシナリオを持ち続けた方がよい。町政の海図としては、より汎用的であろう。

したがって複数の長期シナリオを持つことは、焦燥を回避することに繋がる。単一の長期シナリオしか持たなければ、「この道しかない(There is no alternative)」ということになり、国策によって自治体は、急かされ、焦らされるだけである。善い意味での「待ちの町」になるためには、つまり、熟慮して方針を選択するには、自治体は複数の長期シナリオを持つことが肝要である。

《5つの長期シナリオ》

(1)没入シナリオ～焦燥の物語～

先に《状況認識》で整理したような趨勢は、いわば、富岡町という自治体あるいは富岡町民が何もしない場合、国・県・事業者などの外界の影響力によって翻弄され、主体性なく漂流する場合である。そこに、主体的な長期シナリオは存在しえない。

しかし、与えられたこうした「成り行き」という「既成事実」に屈服し、それを追認して自治体という弱い「権限に逃避」して、あたかも長期シナリオがあるかのように仮構することもできる。これが、没入シナリオである。いわば、外界から与えられた状況に没入し、長期シナリオの構築を思考停止して、ただ、外界から与えられた状況に急かされて焦燥するものである。その意味で、焦燥の物語である。富岡町が主体的な長期シナリオを構築しない場合には、この没入シナリオが展開されるものとなる。成り行き/漂流のシナリオと言ってもよい。

(2)主体的な4つのシナリオ

しかしながら、富岡町民の意見をもとにすれば、上記のような没入シナリオとは全く異

なる将来展望が求められていることが看取される。そのシナリオは、長期的な時間軸に沿っては、4つのシナリオに分岐する。具体的には、

被害者シナリオ～追及の物語～

反省シナリオ～悔恨の物語～

凍結シナリオ～待機の(機を待つ)物語～

再建シナリオ～もう一つの物語～

である。これらは住民意見から抽出されたシナリオであり、机上で検討したシナリオとは異なる。

被害者シナリオは、様々な責任を追及することによって、富岡町の長期展望を描く物語である。過去を水に流して未来が開けるならばよいが、責任追及なくして未来が開けないこともある。責任を追及しなければ、国・県・事業者という優位な立場にある主体は、「したいことだけする、それ以外は何もしない、知らないふりをする」ということができる。その意味で、追及の物語である。

反省シナリオは、このような事態になったことを反省することから、富岡町の長期的な未来を見据えるものである。過去を考えても過去は変わらない。また、反省することは、自分自身の自己反省＝自省と自己批判・否定を含みうるものであり、極めてつらい営みになることもある。悔恨の物語だからである。その意味で、被害が継続しているこの時期には、尚早とも思われるかもしれない。また、被害者シナリオからすれば、反省すべきは被害者ではなく、加害者の方であるともいえる。しかし、経験からも歴史からも学べないとするのであれば、それこそ未来はないと言えよう。そして、実際の住民意見からも、このような反省の指向性の萌芽が看取されたのである。

凍結シナリオは、外界の圧力に翻弄される現状を抑えるため、一定期間の事態の凍結による鎮静化を図り、将来に向けてのチャンスを待つという長期ビジョンである。勿論、将来に向けて待機するという事は、当面は何もしないということではない。むしろ逆であり、没入シナリオで無計画・無節操・無思慮に進められる「復興」が、結果として将来の真の復興や再建を妨げることのないように、短中期的にも凍結という重要な作為が求められる。めちゃくちゃにさせないために、何もさせないようにする作為が必要なのである。ショックやパニックという心理状況から、一定の平穩を確保するのである。こうして、機(とき)を待つことが、初めて可能になる。さもなければ、機は失われる。

再建シナリオは、富岡町が主体的に、地域社会・住民共同体および自治体政府を再建する長期シナリオである。それは、現状の趨勢とその加速化のもとで、なし崩し的に既成事実化しつつあり、かつ、その既成事実が事後的に、あたかも主体的な長期シナリオがあったかのごとき、つまり、富岡町民が望んだかのように、没入シナリオとして表現されるよ

うになる事態に対して、もう一つの物語を提示するものである。本来、これは、町民参加で策定が進められた富岡町復興（第二次）計画で有り得た、または、今後に有り得べき、長期シナリオかもしれない。

引用文献

金井利之・今井照、公人の友社、原発被災地の復興シナリオ・プランニング、2016
山浦晴男、筑摩書房、地方再生入門、2015
山下祐介・金井利之、筑摩書房、地方創生の正体、2015

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計 21 件)

磯野弥生、原発事故被害収束政策と住民の権利、現代法学、査読無、32 巻、2017、29-62

高木竜輔・菊池真弓・菅野昌史、福島第一原発事故における避難指示解除後の原発事故被災者の意識と行動 - 2015 年楢葉町調査から、いわき明星大学研究紀要人文学・社会科学・情報学篇、査読無、2 巻、2017、10-28

金井利之、格差避難自治体と地方自治法、月刊自治研、査読無、690 巻、2017、54-64

今井照、再論・自治体再建、地方自治職員研修、査読無、696 巻、2017、12-16

今井照、自治体職員のレジリエンス、ガバナンス、査読無、215 巻、2017、14-17

今井照、原発災害避難者の実態調査(5 次)、自治総研、査読無、450 巻、2016、1-33

金井利之、禍福は糾える縄のごとし、年報行政研究、査読無、51 巻、2016、43-66

金井利之、住民個々人の個別意思群と自治体における民意、自治総研、査読無、458 巻、2016、1-18

高木竜輔・川副早央里、福島第一原発事故による長期避難の実態と原発被災者受け入れをめぐる課題、難民研究ジャーナル、査読無、6 巻、2016、23-41

今井照、「二重の住民登録」をめぐる議論について、復興、査読無、14 巻、2016、29-35

高木竜輔、福島県内の原発避難者に対する社会調査の実践とその課題、社会と調査、査読無、16 巻、2016、38-45

金井利之、公務住民側面から見た自治体・空間の関係、自治総研、査読無、438 巻、2015、27-47

金井利之、市民住民側面から見た自治体・空間の関係、自治研究、査読無、91 - 6 巻、2015、54-80

今井照、原発災害避難の現在 - 「空間の復興」「生活の復興」「関係の復興」、JP 総研リサーチ、査読無、29 巻、2015、34-41

今井照、原発災害避難から考える多重市民権、学術の動向、査読無、20-4、2015、18-24

磯野弥生、地域内自治とコミュニティの権利、現代法学、査読無、28 巻、2015、243-265

高木竜輔、原発事故に対するいわき市民の意識構造(1) - 東日本大震災・原発事故に対するいわき市民の意識 -、いわき明星大学研究紀要、査読無、28 巻、2015、65-79

山下祐介、東日本大震災・東京電力福島第一原発事故 隘路に入った復興からの第三の道、世界、査読無、867 巻、2015、84-93

今井照、原発災害避難自治体の再建、学術の動向、査読無、19-4、2014、74-80

金井利之、住民生活再建と住民登録の在り方、学術の動向、査読無、19-4、2014、81-88

②高木竜輔、福島第一原発事故・原発避難における地域社会学の課題、地域社会学会年報、査読無、26 巻、2014、29-44

[学会発表](計 10 件)

高木竜輔、新しいステークホルダーの合意形成とコミュニティ再生に関する研究(3) - いわき市沿岸部の復興と災害公営住宅の課題 -、日本社会学会、2016 年 10 月 9 日、九州大学(福岡県福岡市)

高木竜輔、原発事故に伴う長期避難下での地域社会に対する避難者の意識、地域社会学会、2016 年 5 月 14 日、桜美林大学(東京都町田市)

金井利之、「地方創生」「一億総活躍社会」と「希望出生率」論、自治創造学会、2016 年 5 月 13 日、明治大学(東京都千代田区)

高木竜輔、原発避難研究における「研究者」の可能性と困難 - 調査への関わりを通じて -、質的心理学会、2015 年 10 月 3 日、宮城教育大学(宮城県仙台市)

磯野弥生、原発事故と住民の権利、日本環境学会、2015 年 6 月 20 日、龍谷大学(京都府京都市)

金井利之、これまでの地方分権改革とこれ

からの地方自治、自治体学会、2015年6月20日、奈良春日野国際フォーラム（奈良県奈良市）

今井照、「地方創生」政策の政治・行政過程、日本公共政策学会、2015年6月7日、京都府立大学（京都府京都市）

今井照、原発事故と住民自治、日本自治学会、2014年11月15日、佐賀大学（佐賀県佐賀市）

金井利之、ローカル・ガバナンスについて - 住民・区域・自治体、日本政治学会・戦前戦後・比較政治史研究フォーラム、2014年5月31日、東京大学（東京都文京区）

山下祐介、東日本大震災・福島第一原発事故の復興政策と住民、地域社会学会、2014年5月11日、早稲田大学（東京都新宿区）

〔図書〕（計10件）

今井照、筑摩書房、地方自治講義、2017、284

金井利之・今井照、公人の友社、原発被災地の復興シナリオ・プランニング、2017、150

今井照・自治体政策研究会、公人の友社、福島インサイドストーリー、2017、216

磯野弥生、本の泉社、公害・環境問題と東電福島原発事故、2016、308(226-249)

磯野弥生、清掃書房、都市と環境の公法学、2016、526(31-50)

永井學・金井利之・五百旗頭薫・荒見玲子、公人社、大飯原子力発電所はこうしてできた、2015、420(1-420)

山下祐介・金井利之、筑摩書房、地方創生の正体、2015、299

山本薫子・高木竜輔・佐藤彰彦・山下祐介、岩波書店、原発避難者の声を聴く、2015、80(16-79)

磯野弥生・高木竜輔、ミネルヴァ書房、原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか、2015、280(145-165・227-247)

磯野弥生・高木竜輔、日本評論社、福島原発事故賠償の研究、2015、328(227-240、286-296)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

今井 照 (IMAI, Akira)

福島大学・行政政策学類・教授
研究者番号：40312764

(2) 研究分担者

船橋 晴俊 (FUNABASHI, Harutoshi)
法政大学・社会学部・教授
研究者番号：20111445
ただし2014年8月15日まで

金井 利之 (KANAI, Toshiyuki)
東京大学・大学院法学政治学研究科・教授
研究者番号：40214423

横山 彌生 (磯野彌生) (ISONO, Yayoi)
東京経済大学・現代法学部・教授
研究者番号：60104105

山下 祐介 (YAMASHITA, Yusuke)
首都大学東京・人文科学研究科・准教授
研究者番号：90253369

高木 竜輔 (TAKAGI, Ryusuke)
いわき明星大学・教養学部・准教授
研究者番号：30512157

佐藤 彰彦 (SATO, Akihiko)
高崎経済大学・地域政策学部・准教授
研究者番号：00634974