

## 福島復興への道筋を考える

### —原子力災害復興における不連続型国家プロジェクトと 地域共存型創生の両立—

東北大学 災害科学国際研究所 特任教授（研究）

御手洗 潤

みたらい じゅん

#### 1. はじめに

##### —福島復興をめぐる二つの道筋と本稿の視角—

東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故の発災から約 15 年が経過しようとしている。2026 年度からは「第 3 期復興・創生期間」が開始される予定であり、福島復興政策は新たな段階に移行しつつある。帰還困難区域の解除は段階的に進み、全ての市町村において居住が可能な区域が確保されてから約 3 年半が経過した。交通インフラや公共施設・生活関連施設の整備といったハード面の復興施策は、一定の進展を見せてきたといえる。一方で、避難指示解除が遅かった自治体を中心とした極端な低人口、地域コミュニティの喪失や弱体化、地域経済の縮退など、未解決の課題は依然として山積している。さらに、避難者・帰還者を問わず住民の生活再建や将来展望をめぐる不確実性の解消は未だ十分とはとても言えず、福島の復興は依然として道半ばにある。加えて、福島第一原発の廃炉には 30 年から 40 年を要するとされているが<sup>1</sup>、その年限での達成を疑問視する声も根強く、原子力災害からの復興が極めて長期にわたる取組であることを示唆している。

原子力災害復興を考察する上でまず重要なのは、

「復興」という概念自体が一義的ではない点である。一般に、被災前の状態への回復を目指す「復旧」、社会経済活動の再構築を含む「復興」、さらには災害を契機により良い社会の構築を志向する「創造的復興」や「Build Back Better (BBB)」など、復興をめぐる議論は多層的である。特に原子力災害においては、長期的に居住や土地利用が制限される帰還困難区域の存在、長期避難、産業構造や人口の不可逆的な変化といった要素が重なり合うため、震災前の状態への回帰を前提とする復興は一般的な大規模災害よりもさらに困難であるという本質的な限界が存在する。

さらに留意すべきは、福島復興再生特別措置法を基盤とする国の政策が「特別措置」として設計されている点である。復興庁の設置や復興特別会計は、恒久的な制度ではなく、国民的なサポートの上に成り立つ時限的な枠組みであり、いつかは制度としての終期を迎えざるを得ない。福島の復興が廃炉作業を含め超長期の歩みを要する一方で、それを支える特別な政策的介入の射程は時限があるという制約が存在する。この事実は、土地利用の再編や拠点整備、産業再生・創造といった大規模な政策的介入が、いかなる時間軸において正当化されるのか、またどのように自立的な持続性を確保していくのかという問いを突きつけている。

こうした土地利用や拠点整備といった空間整備

<sup>1</sup> 東京電力「廃炉に向けたロードマップ」：東京電力ホームページ <https://www.tepco.co.jp/decommission/project/roadmap/>

も企業誘致や農地整備といった地域の産業政策も、本来、人々の暮らしや営みを支える舞台として機能することが期待されるものであろう。そこで、本稿では復興の成否を測る最上位の評価軸を、物的再建の達成度や経済指標の回復に限定せず、人々の「ウェルビーイング (Well-Being)」に置くことが必然と考える。原子力災害からの復興においては、被災者・住民が「どこで、どのように生きるか」を主体的に選択せざるを得ない状況が長期にわたり続いてきた。こうした状況下では、人口動態や経済指標のみで復興の成否を評価することには限界がある。本来、公共政策の究極的な目的は、人々の生活の質や幸福の向上に資することであり、復興政策も例外ではない。ウェルビーイングとは、個人の主観的幸福感や生活評価に加え、健康状態や自己効力感、地域とのつながりといった要因が相互に関係しながら形成される、持続的で総合的な幸福の状態を指し<sup>2</sup>、原子力災害復興の成果を総合的に捉える評価軸として理論・実践両面から有効と考えられる。本稿ではこの観点に立ち、以降の議論を展開する。

本稿では、こうした問題意識のもと、福島復興をめぐる展開される二つの主要な道筋、すなわち現在大規模に展開されている不連続型の国家主導プロジェクトによる福島の創生と、もう一つの道筋として地域の連続性の中で行われる共存型・漸進的な福島の創生の可能性について論を展開する。そして、両者を単純な対立関係として捉えるのではなく、それぞれの重要性・役割と内在する課題を整理した上で、原子力災害復興において両者がいかに並立し、いかに融合していくのか、その可能性と条件を検討することを目的とする。

本稿の構成は以下のとおりである。第2章では、原子力災害復興において繰り返し指摘されてきた

「地域の復興」と「人の復興」の乖離に関する既存研究を整理し、本稿の問題設定を明確にする。第3章では、福島復興政策を「復興」に向けた取組（回復）と「創生」に向けた取組（価値創出）に整理し、その制度的・政策的構造を俯瞰する。第4章では、批判的検討ではなく、震災前から原子力発電所立地地域が抱えてきた社会構造的制約と、震災後に顕在化した新たな可能性の萌芽を先行研究等に基づき整理し、以降の議論の前提条件を確認する。第5章では、復興を「連続性」と「不連続性」という視点から捉える理論的枠組みを導入し、原子力災害復興を分析するための概念的土台を提示する。第6章では、福島イノベーション・コースト構想や福島国際研究教育機構 (F-REI) に象徴される不連続型の創生について、その政策的意義と不可避性を肯定的に整理する。第7章では、不連続型創生に内在する社会的リスクについて、先行研究において「ショック・ドクトリン」的復興として論じられてきた議論を手がかりに、急進的な創生手法が生活文脈や社会的受容性、及び連続性や主体的関与に及ぼし得る影響に関する論点を整理する。第8章は本稿の中心的主張を提示する章であり、地域の連続性を資源とし、専門知と地域知の協働を通じて漸進的な価値創出を図る「地域共存型創生」の意義を論じる。第9章では、地域共存型創生の課題と支援の方向性を整理するとともに、不連続型創生との補完関係および統合的運用の可能性について検討する。最終章では、以上の議論を総括し、制度的に「特別の」措置として設計された復興政策の射程の時限性という構造的条件を踏まえつつ、ウェルビーイングの向上を軸とした持続的な福島復興の展望を示す。

## 2. 地域の復興と人の復興の乖離

### —原子力災害復興をめぐる視角の整理—

原子力災害からの復興過程において、物理的な地域の再生と被災者個人の生活再建の間に生じる「乖離」は、単なる現地の現象に留まらず、災害復興学における長年の本質的な論点として蓄積されてきた。永松（2020）は、日本災害復興学会で

<sup>2</sup> 一般社団法人スマートシティ・インスティテュート(2025)「地域幸福度 (Well-Being) 指標 R7 全国調査結果及び SCIJ セカンドレイヤー」([https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_re\\_sources/1d19ddad-1525-45c5-9987-d43ee5d31e83/2779187d/20250714\\_meeting\\_wellbeing\\_agenda\\_02.pdf](https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_re_sources/1d19ddad-1525-45c5-9987-d43ee5d31e83/2779187d/20250714_meeting_wellbeing_agenda_02.pdf)) デジタル庁ホームページより

の議論を整理し、「個々人の被災者の復興と被災地の復興とは必ずしも一致しない」とした上で、「復興をコミュニティや社会の集合的な概念と捉えるのか、あるいは個人の問題と捉えるのかは、…復興をめぐる議論の大きな論点となっている」と指摘している<sup>3</sup>。こうした整理は、政策主体の意図や優先順位を断定するものではなく、あくまで復興の進行過程を分析する中で研究者が行ってきた分類である。しかし、この系譜を踏まえれば、避難指示等により「被災地」と「被災者」の物理的な分断が長期にわたって発生した福島原子力災害復興においては、「被災者の復興」と「被災地の復興」を区別して論じる意義は十分に理解できる。

そして、この区別を福島復興の具体的な施策構造に当てはめて整理したのが川崎である。川崎(2021)及び川崎(2022)では、公共事業による被災地の復興再生を「空間の復興」又は「まちの復興」と、被災者の生活再建を「人の復興」又は「ひとの復興」と呼ぶ<sup>4</sup>。さらに川崎(2025)は、震災直後の浪江町の第一次復興計画が「人の復興」を重視していたのに対し、次第に同町の政策の重心がインフラ整備によって帰還可能な状態を創出する「空間の復興」へと移り、両者が乖離していた過程を実証的に描き出している<sup>5</sup>。

そして、この文脈で「空間の復興」の視点をさらに深化させたのが、松岡(2021)による「制度・空間」と「意味づけ・納得」の二元論的な視角といえよう。松岡は、復興施策が「制度や空間の再構築」という外形的な次元と、「住民による意味づけや納得の形成」という内面的な次元を含んでい

ることを指摘し、これらが協働して初めて「社会的に堅実な知識」が形成されると説く<sup>7</sup>。翻って現状を概観すれば、除染やインフラ整備といった物理的な空間の復旧・再生が進展する一方で、住民がその空間に対して自らの生活の一部としての意味を見出し、納得を形成するプロセスが不十分である可能性が示唆される。

こうした「制度・空間」と「住民」の間の乖離を示す証左は、定量的・定性的なデータの双方に見出すことができる。松岡(2021)は、福島イノベーション・コースト構想について、2019年の調査で県民の83.4%が「名前も内容も知らない」あるいは「内容はあまりよく知らない」と回答している実態を挙げている<sup>8</sup>。しかし、より重要なのは単なる認知度の低さそのものではなく、その背景にある「生活実感との断絶」である。松岡は、国際研究教育拠点(後のF-REI)整備等の勉強会に参加した住民から「雲の上の話だもの、みんなぼかんとして」といった冷やかな反応や、「町民が求める復興と町や県、国が描くものは決定的にずれている」という切実な声が上がっていることを記録している<sup>9</sup>。これらの証言は、構造的不可逆性の中で新たな福島を創造するための国家プロジェクトとして進行する福島イノベーション・コースト構想が、必ずしも住民が「今を生き延びる」ためのウェルビーイングに資するものとして受容されていない現実を浮き彫りにしている。ここで、福島イノベーション・コースト構想は、福島ロボットテストフィールドや産業団地などのインフラ整備のみではなく、産業の誘致や新たな産業の創出、さらには起業支援や人材育成といったソフト施策をも含む大きなプロジェクトであるが、「人の復興」と「空間の復興」の二元論の中では被災者の生活再建というよりは福島浜通りという空間の復興を目指したものであり、かつ松岡(2021)の

<sup>3</sup> 永松伸吾(2020)「復興とは何か：日本災害復興学会『復興とは何かを考える委員会(2009-2011)』の経緯と成果」『日本災害復興学会論文集』No. 15 (Special Issue), p. 14.

<sup>4</sup> 川崎興太(2021)「原子力災害の復興計画と防災・減災都市計画—福島復興政策の展開と福島復興の到達点を踏まえて—」『土地総合研究』2021年夏号, pp. 3-pp. 19.

<sup>5</sup> 川崎興太(2022)「福島復興の到達点—原子力災害の復興に関する10年後の記録」東進堂

<sup>6</sup> 川崎興太(2025)「原子力災害からの復興に関する自治体の要望—福島原発事故後における浪江町の要望書の分析—」『土地総合研究』2025年夏号, pp. 3-pp. 17.

<sup>7</sup> 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』No. 42, p. 11.

<sup>8</sup> 前掲注7, p. 15.

<sup>9</sup> 前掲注7, p. 15.

いう「制度・空間」の典型であることを確認しておく。

翻って考えるに、人口減少下の我が国の現代まちづくりにおいては、識者の間では「整備された空間や施設も、有効活用されなければ地方創生としての価値を持たない」という点が共通理解になりつつあると筆者は考えている。原子力災害復興においても、民間による自発的な活用を伴わない空間整備は、結果として住民の実感から乖離した「空虚な舞台」となるリスクを孕んでいる。活用されないインフラは維持管理の負荷を地域に残すのみであり、住民のウェルビーイング向上という本来の目的に対して実効性を持つことは難しい。

したがって、地域の復興（のための空間や制度整備）と人の復興は、背反する対立事項としてとらえるべきではなく、空間や制度の整備をウェルビーイングを支える「舞台（道具）」として再定義し、民間主体が「意味づけや納得」を経て主体的にそれらを活用できるような仕組みが不可欠となる。

次章では、この乖離がいかなる施策構造のもとで生じてきたのかを考察するため、原子力災害復興における諸施策を「復興」のための取組と「創生」のための取組に区分し、それぞれの特徴と、創生段階において増大する民間主体の役割について検討する。

### 3. 原子力災害復興施策の構造

#### —「復興」と「創生」に向けた取組の整理—

##### 3-1. 復興政策における「復興」と「創生」の制度的整理

原子力災害からの復興に向けたこれまでの歩みを、法制度およびそれに基づく具体的な施策から紐解くと、そこには機能的に異なる二つの性質の取組が並立していることが分かる。本稿ではこれらを、失われたものの回復を主とする「復興」に向けた取組と、前提条件の変化を認めた上での新たな価値創出を主とする「創生」に向けた取組に整理して考察したい。

東日本大震災からの復興法制を比較すると、上

記の二つの分類が浮かび上がる。東日本大震災の全体を対象とする「東日本大震災復興基本法」は、その題名に「再生」の文字を含まない。同法における「再生」という用語は、主として「活力ある日本の再生（第2条第1号）」のように日本全体を指す文脈で用いられており、被災地域における新たな価値創出も若干は触れられているものの、量的に見てそのプライオリティは必ずしも高くはなく、被災地域に対しては「失われたものの回復（復興）」が主たる関心事であった。

対照的に、原子力災害に特化した「福島復興再生特別措置法」では、題名を筆頭に「再生」の語が随所に配置されている。同法では「再生」という用語は「復興」と並列して使用されることが多いが、制定後の改定過程で追加されてきた措置も含め「移住等の促進（第3章第5節）」、「新たな産業の創出（第6章）」、「福島国際研究教育機構（第8章）」、「再生可能エネルギーの開発及び導入（第135条）」といった「新しいものを作り出す」ための措置が、福島の「復興及び再生」を目的とした施策として列挙されている。

この施策の重点の移動は、政府の復興基本方針に定められた名称の変遷にも表れている。震災当初の10年間を指す「復興期間」のうち、2016年度からの5年間は「復興・創生期間」へと改名された。その趣旨は「地方創生のモデルとなるような復興を実現していく観点」<sup>10</sup>にあり、失われたものの回復（復興）を超えて、被災地域においても新たな価値の創出（創生）を明確に位置づけたといえる。なお、このように「創生」を位置づける方針は、2026年度から開始される「第3期復興・創生期間」にも継承されている。

##### 3-2. 原子力災害の不可逆性と創生における課題

ここで留意すべきは、こうした「復興」に向けた取組に加えて「創生」に向けた取組も必要とされる背景には、原子力災害特有の極めて長期かつ不可逆的な変化が存在している点である。まず、

<sup>10</sup> 「平成28年度以降の復旧・復興事業について」平成27年6月24日復興推進会議決定

放射線汚染により長期間にわたって居住や土地利用が制限される「帰還困難区域」が広範に存在したこと等から、被災者と地域とが物理的に断絶した。さらに、約15年という歳月は、避難者のライフスタイルや生業、家族構成を避難先において定着させるのに十分な時間であり、被災者の生活の場の不可逆的な移動をもたらしている。加えて、かつての地域経済を支えていた電力関連産業という基盤が事実上消失したことで、地域経済は「根本を喪失」しており、単なる「震災前の状態への回帰」という選択肢は、現実的な復興像として機能しづらい。

以上の経緯と特殊性を踏まえ、本稿では諸取組を以下の通り整理する。

第一に「復興」に向けた取組とは、災害によって失われた生活基盤、インフラ、行政機能を中心として地域の社会・経済を回復・復元し、震災前の営みを取り戻そうとする直線的な取組を指す。これは中井(2021)が「帰還を促進するための環境整備」として挙げた、道路や上下水道の復旧、学校の再開・開校、医療・介護施設の再開・新設、買い物環境整備といった、マイナスをゼロに戻す取組である<sup>11</sup>。ここでは政府による強力な公助が主導し、住民のウェルビーイングも、インフラの回復に伴ってある程度直線的に改善していくことが想定される。

第二に「創生」に向けた取組とは、上述したような産業構造や人口の不可逆的な変化を前提条件として認め、その上で新たな産業の創出や移住の促進、コミュニティの再構築といった新たな価値を付加しようとする取組である。この整理は、2015年の第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組 2015-2030」が提唱する、災害を契機により良い社会を構築する「Build Back Better (BBB)」の理念と重なる部分が多い。しかし、BBBがこの理念に基づき採るべき施策を導き出そうとする演

繹的アプローチであるのに対し、本稿でいう「創生」は、制度や復興施策といった現実の復興実務の観察から導き出した帰納的なアプローチといえる。なお、これに近い概念として「創造的復興」という用語も用いられるが、この言葉の定義が明確になっていないうえ、トップダウンによる性急な変革を想起させるなど現場での受け止め方に温度差があることも否定できない。そのため、本稿では、政府の復興基本方針に用いられるなど政策実務においてより定着しており、かつ中立的な用語である「創生」を用いて議論を進める。

ただし、これら二つの取組は、必ずしも明確に二分できるものではない。例えば、被災地域の実生活環境の整備は移住の促進という「創生」の側面を持つ一方で、同時に旧来のインフラの復旧や住民の帰還促進という「復興」の側面も併せ持つ。両者の境界は実務上不明瞭であり明確に区分できない場合も多く、互いに重なり合いながら補完し合っている点には注意が必要である。

その上で重要なのは、特に「創生」に向けた取組においては、官主導の基盤整備だけでは自ずと限界があるという点である。前提条件が変わってしまった以上、中井(2021)も指摘するように、「意欲のある人材を地域内外、官民を問わず幅広く集め、それらの人々のノウハウ・アイデアや人的ネットワークを活用<sup>12</sup>」することが不可欠となる。行政による機能回復を前提としつつも、その基盤の上で行われる民間の自発的なアクションがいかに組み合わせられるかが、復興・創生の実効性を左右すると考えられる。さらには、中井のこの指摘は、創生段階における公共の役割が、施設や制度の「直接的な提供」から、民間の「自発的アクションの支援」へと徐々に変容すべきであることを示唆しているのではなからうか。次章では、こうした取組を実装する上で直面する、原発立地地域特有のまちづくりの素地について考察する。

<sup>11</sup> 中井淳一(2021)「原子力災害被災地域における復興・再生について」『土地総合研究』2021年夏号, p. 28.

<sup>12</sup> 前掲注11, p. 34.

## 4. 原発立地地域におけるまちづくりの素地

### —構造的な制約と新たな可能性の萌芽—

#### 4-1. 原発立地地域に固有の社会構造的制約

前章において、原子力災害からの「創生」に向けた取組においては、行政による基盤整備のみでは限界があり、民間の自発的なアクションをいかに組み合わせるかが極めて重要であることを指摘した。こうした取組を具体的な現場で実装するにあたっては、制度論のみならず、具体的な「まちづくり」の現場に焦点を当てる必要がある。本来、まちづくりとは、住み慣れた土地の価値を高め、生活の質を向上していく営みであるが、原子力災害被災地においては、長期間の全町避難や除染・解体による空間的な空洞化、極端な低人口という、通常の都市計画の前提を根本から揺るがす状況にある。本章では、こうした困難な舞台において、民間の自発的なアクションを発動させ真の復興・創生を実現させるために、その前提となる素地をマクロ（社会構造）・ミクロ（個人）の両面から考察する。

まずマクロから見ると、まちづくりを困難にする第一の要因は、歴史的に形成されてきた地域固有の社会構造にある。辻・松岡（2023）<sup>13</sup>は、先行研究を引用しつつ、原発立地地域には中央政府や電力会社への依存を前提とした構造が存在してきたことを指摘している。具体的には、船橋（2012）が指摘した、自治体および地域社会が電力会社に従属的に協力しつつ依存し、自立が困難な状態となっている「社会的共依存」の状態<sup>14</sup>や、吉原（2013）が表現した、原発に対する「分厚い依存体制」と個人主義的消費生活様式に特徴づけられる「原発さまの町」としての統治構造である<sup>15</sup>。

これらの先行研究を踏まえれば、原子力発電所

の立地は、雇用や交付金、関連事業等を通じて地域経済を支える一方で、地域社会が強力な外部主体に依存する構造を長期にわたって形成してきたといえる。この結果、地域内において政策や開発の方向性を主体的に構想し、異なる利害を調整しながら合意を形成していく市民社会的な能力が十分に蓄積されてこなかった可能性がある。同地域が「参加や熟議といったトランス・サイエンスの課題の解決手法に無縁の存在」であったとされ、住民と行政が対等に議論する『対話の場』を形成する社会的能力は低い」という松岡（2021）の指摘は<sup>16</sup>、こうした背景に起因するものと考えられる。

この課題は、発災後の復興プロセスにおいてより顕在化することとなった。復興施策の多くは国や県によって設計され、基礎自治体はその実施主体として、また国や県の政策に対して地域の声を届けるインプットの主体（意見を表明し、あるいは意見を求められる主体）としても重要な役割を果たしてきた。一方で、住民が散り散りに長期間地域から離れ、かつ仮設住宅への入居等の住宅問題や帰還・生活再建、賠償、除染・解体といった重い判断が次々と個々人に求められる過酷な状況下では、住民自身が復興の方向性を熟慮の上で構想し、政策形成過程に主体的に参画・関与する機会は必ずしも多くはなかったと考えられ、前述の震災前の社会構造的制約の存在は依然として継続していると考えるのが自然である。

次に、ミクロの視点から考察すると、まちづくりの心理的障壁として、震災後に生じた、政府や電力会社に対する根強い不信感の存在を挙げなければならない。本来最も安全であるべき施設が「人為的な事故」を引き起こしたという背景は、行政主導のトップダウン型政策に対する受容性を低下させる要因となっている。制度や空間が整備されても、それが住民にとって「自らの生き方と接続されたもの」として意味づけられなければ、施策は生活実感から乖離したものとなり、結果として整備された施設や制度が活用されないリスクを高

<sup>13</sup> 辻岳史・松岡俊二（2023）「福島原発事故被災自治体の復興計画策定過程における住民参加の変遷」『アジア太平洋討究』No. 47

<sup>14</sup> 船橋晴俊（2012）「開発の性格変容と計画決定のありかたの問題点」『核燃料サイクル基地の社会学』有斐閣。（前掲注13, p. 27より引用）

<sup>15</sup> 吉原直樹（2013）『「原発さまの町」からの脱却』岩波書店。（前掲注13, p. 27より引用）

<sup>16</sup> 前掲注7, p. 27.

めることになる。

#### 4-2. 震災後に見え始めた新たな可能性

一方で、現在の地域社会には新たな可能性も共存している。ミクロ視点からは、復興への貢献や新たな挑戦・自己実現等を志向して参入した、若者を中心とするアクティブな移住者や関係人口の存在が挙げられる。加えて、長期避難により一度「よそ者」となった住民が多く存在することは、地域社会における内外の境界を相対化する契機となり、他の地方都市や村落に比較すれば外部からの多様な主体の流入に寛容な姿勢に繋がっているというマクロ視点での地域側の受け入れ素地も重要な要素である。さらに、「よそ者」経験そのものが被災住民個人というミクロ視点でも従来の構造的制約に対する新たな目線をもたらしている可能性もある。震災後に流入したこれらの多様な主体や被災者の長期避難の経験は、震災前にあった外部主体に依存した経済構造に起因する「熟議の不足」や「主体的な合意形成の困難さ」といった構造的制約を、新たな目線とネットワークによって乗り越えていく可能性を秘めている。

もっとも、これらの新たな動きが自動的に地域の創生や住民のウェルビーイング向上につながるわけではない。避難や人口流出、さらには帰還者が必ずしも同じ場所に戻るわけではないことによるコミュニティの喪失や弱体化、震災前から蓄積されてきた自治体および住民双方の経験やノウハウの不足といった制約条件は、依然として重くのしかかっている。特に、創生段階において求められる民間の自発的アクションを生み出すための連携や対話を支える制度的・人的基盤は、依然として不十分である。

このように、原子力災害被災地のまちづくりは、歴史的な構造的制約という負の遺産を抱えつつも、震災後に発生した外からの多様な主体の存在や彼らを受容するマインド等の「可能性」を同時に持ち合わせているのである。この不安定ながらも変革の予感に満ちた社会的素地を踏まえた上で、次章では復興を「転換点」として捉える理論的枠組みを導入し、創生への具体的な道筋の考察の基礎

とする。

#### 5. 不連続性と連続性から見た原子力災害復興

##### —復興を「転換点」として捉える理論的枠組み—

前章において、原子力災害被災地のまちづくりは、歴史的な依存構造という負の遺産と、震災後の新たな可能性の萌芽という相反する要素が交錯する特異な状況下にあることを指摘した。本章では、こうした状況も手がかりとして、加藤孝明による災害復興論に基づいて、原子力災害復興を「連続性」と「不連続性」という二つの視点から捉え直す。

加藤（2024）は、災害復興を抽象的に捉えると「連続性と不連続性のせめぎ合い」といえることを指摘している。ここでいう「不連続性」とは、災害が都市や社会、そして個人の人生において不可逆な断絶をもたらす「断絶的な不連続点」という事実を指す<sup>17</sup>。加藤は、「甚大な被害レベル」の災害においては、この不連続性を無視し、過去の延長線上で安易に「元に戻す」ことを目指す復興に警鐘を鳴らしている。すなわち、復興事業には長い歳月を要するため、直近の問題解決のみに囚われた改善型復興は「過去の理想を10年、15年、20年先に実現すること」に繋がりがかねず、結果として「復興によって時代が後戻りしたという状況」を招くリスクがあるとしている<sup>18</sup>。この視点に立てば、復興とは、被災前の状態への単純な回帰を意味するものではない。災害に伴う不連続性は、不幸な災いであることに疑いはないが、単に克服すべき否定的な要素ではなく、未来への転換点として捉えられるべき契機でもある。原子力災害復興において、従前の電力関連産業を基盤とする地域経済構造が事実上失われたことは、痛ましい現実である一方で、新たな産業や生業の可能性を模索せざるを得ない状況を生み出した。このような状況は、まさに不連続性が新たな選択肢を開く契機となり得ることを示している。

しかし、加藤の復興論では同時に、不連続な復

<sup>17</sup> 加藤孝明（2024）「復興を俯瞰的に考える」『都市計画』369号，p. 14.

<sup>18</sup> 前掲注17，p. 14.

興のみに頼り「地域の暮らしの人生の全ての連続性が災害によって失われ、そして復興によってさらに失われること」を「最悪ケース」として警鐘を鳴らす。そして、都市づくりにおける歴史・文化の連続性や、人生における暮らし・営みの連続性の必要性も説いている。

つまり、連続性、不連続性のどちらにも偏らず、「望むべくは、失ってはならない連続性を維持しつつ、災害という不連続性を生かして未来に飛躍をすること」と、連続性と不連続性の両立の重要性を訴えている<sup>19</sup>。復興は、既存の制度、知識、社会関係、文化的蓄積といった正の「連続性」の上にはしか実装され得ない。原子力災害被災地では、よく「ゼロからの復興」と言われるが、被災後の地域社会が完全に白紙の状態から再出発できるわけではなく、過去からの連続性をどのように活かし、どの部分を変えるのかという選択が不可避となる。また、加藤は復興における「適応」の本質を「変化して対応するという意味」であると定義し、事前の地域の中にある「変われる素地」を発掘することの重要性を指摘している<sup>20</sup>。本稿の文脈で言えば、この「変われる素地」とは、第4章で指摘した移住者や関係人口といった「新たな主体」の参入と、それを受容する地域側の寛容なマインドに他ならない。固定された過去への回帰でも、過去を切り離した新たな創造でもなく、過去の蓄積（連続性）を足場としつつ、それらを現在の条件に即して再解釈しつつ未来へ向かうための可変的な資源と捉えながら、未来への転換の契機として不連続性も積極的に活用し、両者を統合的に運用しつつ時代を先取りした「先取り適応型復興」<sup>21</sup>を目指すことが重要であると言えよう。

このような連続性と不連続性の整理は、復興における意思決定の本質を浮き彫りにする。加藤によれば、災害復興とは『何を取り戻し、何を継承し、何を創造するか』を合意形成し、実現することであり、そこには必然的に『何を捨てるか』

という決断」も含まれる<sup>22</sup>。本稿ではこの視座を用い、前章で述べた外部依存構造という負の連続性を断ち切りつつ、第8章で詳述する「地域共存型創生」に不可欠な資源を承継し、不連続型国家プロジェクトと地域共存型創生の両立による創生の必要性について、次章以降で論を展開していく。なお、第3章述べた「復興」・「創生」と連続性との関係について、例えば創生に向けた取組は必ずしも不連続なものに限定されない。これについては後の章で詳述する。

## 6. 不連続型・創造的復興としての国家プロジェクト

### —福島イノベーション・コースト構想とF-REIの意義—

第5章で論じた「先取り適応型復興」を具現化する具体的な道筋として、福島復興において中核的な役割を担っているのが「福島イノベーション・コースト構想」、およびその司令塔として設立された「福島国際研究教育機構(F-REI)」である。これらは、過去の延長線上にない新しい産業や価値を創出することを目指す「不連続型」の創生の代表である。本章では、国家主導で進められるこれらの大規模プロジェクトの必要性と、その政策的意義について整理する。

このような不連続なアプローチが採用された背景には、原子力災害被災地が直面する、従来の致命的な対応では乗り越えられない構造的課題がある。加藤(2024)が指摘するように、災害は社会のトレンドを加速させる<sup>23</sup>。人口減少や産業構造の脆弱性といった震災前から存在していた課題は、原子力災害によって一気に顕在化した。第4章で考察した通り、この地域は歴史的に原子力発電所の立地に伴う「分厚い依存体制」と「社会的共存」の上に地域経済を構築してきた。しかし、原発事故はこの依存の対象そのものを喪失させた

<sup>19</sup> 前掲注 17, p. 15.

<sup>20</sup> 前掲注 17, p. 15.

<sup>21</sup> 前掲注 17, p. 14.

<sup>22</sup> 前掲注 17, p. 15.

<sup>23</sup> 前掲注 17, p. 16.

けでなく、山川 (2023) が「被災地の産業は地震津波・原発災害によって『破壊』済み<sup>24</sup>」と指摘するように、かつての地域社会を支えていた産業構造を物理的・経済的に解体したのである。原子力発電関連産業という地域経済の根幹が事実上消失したことは、単なる一時的な経済的打撃にとどまらず、地域経済がその依って立つべき「根本を喪失」した状態にあることを意味している。また、避難指示解除が遅かった4町の住民の半数以上が住民意向調査において「戻らないと決めている」と回答している現実<sup>25</sup>、地域社会の存立基盤そのものが生活、生業、土地利用の全ての側面において不可逆的な構造転換を迫られている事実を如実に物語っている。

福島復興再生特別措置法第1条は、福島の復興及び再生について、「その置かれた特殊な諸事情とこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う国の社会的な責任を踏まえて行われるべき」と定めている。この国の責任を背景に、自治体のリソースのみではどうも対応困難な前提条件の「根本的な喪失」という特異な状況に対処するため、福島国際研究教育機構 (F-REI) が国家プロジェクトとして設立された。F-REI は、ロボット、農林水産業、エネルギー、放射線科学・創薬医療・放射線の産業利用、原子力災害に関するデータや知見の集積・発信の5分野の研究開発を行うとともに、その研究成果を新産業の創出等の産業化や社会実装に結びつけることを目標に掲げている<sup>26</sup>。その射程は、福島の復興にとどまるものではなく、日本全体の科学技術力や競争力、経済成長や国民生

活の向上に資するとともに、世界の課題解決をも視野に入れた取組として位置づけられている<sup>27</sup>。不可逆的な構造転換を迫られている状況下においては、未来からの逆算によって新産業の創出等による福島の創生をなしとげようとするバックキャスト型・不連続型のアプローチは、地域の存続をかけた不可避な選択であったと評価できる。

一方で、不連続型国家プロジェクトは、その性質上、既存の生活文脈や地域の連続性と緊張関係を生じやすい。トップダウンで設計された大規模な変革は、住民にとって「自らの生き方と接続されないもの」として受け止められる場合があり、心理的抵抗や不信感を招くリスクを内包している。このリスクは、特に地域から離れて暮らす避難者にとっては、プロジェクトが実施されている地との物理的な距離によりさらに増幅されがちとなる。この点については、国家プロジェクトという落下傘の是非そのものではなく、その社会的な着地の仕方が問われるべきであろう。次章では、この不連続型の創生が内包する具体的リスクと、それに対する批判的論点についてさらに詳述する。

## 7. 不連続型創生に内在する社会的リスクの整理 —先行研究にみる「ショック・ドクトリン」的復興をめぐる論点—

### 7-1. ショック・ドクトリン的復興という批判視角

前章で述べた通り、福島イノベーション・コースト構想やF-REIに代表される不連続型・バックキャスト型の創生は、原子力災害による「根本的な喪失」という特異な事態に対処するための不可避な政策的選択であった。また、それは福島の創造的復興のみならず、日本全体の科学技術力や産業競争力を牽引する重要なプロジェクトとしての側面を強く持っている。しかし、本章が焦点を当てるのは、これらの国家プロジェクトの是非そのものではなく、先行研究が指摘するその推進過程が

<sup>24</sup> 山川 充夫 (2023) 「創造的復興から地域共存的再生への転換を—福島原子力被災地の国際教育研究拠点—」『学術の動向』28(3), p. 41.

<sup>25</sup> 復興庁「原子力被災自治体における住民意向調査」令和7年度調査結果速報版 (富岡町、浪江町、双葉町、大熊町) : 復興庁ホームページ <https://www.reconstruction.go.jp/topics/cat-11/cat-41/cat-136/ikoucyousa/>

<sup>26</sup> 福島国際研究教育機構「中期目標の概要」(復興庁、令和5年4月) : 復興庁ホームページ [https://www.reconstruction.go.jp/files/user/topics/main-cat1/sub-cat1-21/230401\\_chukimokuhyo\\_gaiyo.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/files/user/topics/main-cat1/sub-cat1-21/230401_chukimokuhyo_gaiyo.pdf)

<sup>27</sup> 復興庁「福島国際研究教育機構 (F-REI) の概要及び「中期目標」について」(令和5年5月) p. 2. : 復興庁ホームページ [https://www.aec.go.jp/kaigi/teirei/2023/siryoy17/1\\_haifu.pdf](https://www.aec.go.jp/kaigi/teirei/2023/siryoy17/1_haifu.pdf) 及び前掲注 26

地域社会にもたらし得る社会的リスクである。一般に急進的かつ大規模な落下傘型プロジェクトの遂行は、既存の地域社会との間に緊張や摩擦を生じさせやすく、時として深刻な断絶を招くリスクを内包していると多くの先行研究が指摘している。とりわけ、第4章で論じた政府への不信感や脆弱なコミュニティといった前提条件、第1章で指摘した時限的な復興政策に伴う期限内での成果創出圧力、さらには長期避難に起因するプロジェクトが行われる地と住民との物理的な距離といった困難な条件が重なる原子力災害被災地においては、こうした社会的リスクは一層顕在化しやすい傾向にあるといえよう。なお、本章でいう社会的リスクは、個々の政策主体の意図や努力の不足ではなく、原子力災害や長期避難等の不可逆の条件下で生じた構造的な緊張として理解されるものである。

本章においてまず指摘すべき根幹的なリスクは、山川(2023)が指摘する「ショック・ドクトリン」的な復興の弊害である。すなわち、危機下において、住民の十分な合意形成や生活文脈との接続が不十分なまま、急進的かつ不連続な制度・空間再編が正当化されてしまう点に警鐘を鳴らしているのである。ここで重要なのは、この概念が国家主導の復興・創生を一律に否定するものではなく、危機状況において導入される急進的改革が、地域住民の生活文脈や意思決定過程と十分に接続されているかどうかを問い直す枠組みであるという点である。なお、後述する認識の乖離や主体性の欠如、さらには連続性の毀損といった諸問題は、いずれもこの根幹的リスクが具体化した結果として位置づけられる。

山川によれば、イノベーションとは本来「創造的破壊」を伴うものであるが、原子力災害被災地の産業は、震災と原発事故によって既に「破壊」済みの状態にある。山川は、このような被災地に、外部から土地空間以外の生産要素(ヒト・モノ・カネ・技術)を「ワンセットで移植」しようとする産業政策は、既存の地域産業との連関を欠いた「ショック・ドクトリン的『創造的復興』」に陥る

危険性を孕んでいるとする<sup>28</sup>。こうした外部資源の投入にのみ依拠した不連続な変革は、最先端の拠点が地域社会の中で「孤立した島のような存在」となりかねず、供給側の「政策論理」と住民側の「生活実感」との間に決定的な距離を生じさせるリスクを高める。

この「認識の乖離」の実態を実証的に示すのが、福島の国家プロジェクトへの県民認知度の低さである。松岡(2021)は、第2章で述べた福島イノベーション・コースト構想の認知率83.4%という調査結果を「大変衝撃的」と評した<sup>29</sup>。また、F-REIについても、2023年6月に福島民報社と福島テレビが実施した県民世論調査によれば、名前や事業の内容について「知らない」と回答した割合は76.2%に達している<sup>30</sup>。これらの結果からは、避難や帰還、生活再建という切実な課題に直面する住民にとっては、これらの国家プロジェクトが「自らの暮らしとどのようにつながるのかが見えにくいもの」として受け止められ、認知されたとしても関心が及びにくい構造が推察される。さらには、第2章で前述の松岡(2021)が記録した、福島イノベーション・コースト構想に対する住民側の冷やかな反応は<sup>31</sup>、単なる広報不足ではなく、政策が地域への着地を欠き、生活との間に距離があることを示唆している。この認識のずれが放置されると、国家プロジェクトが地域社会に希望をもたらすどころか、「上から与えられた変化」として乖離を拡大させる結果を招きかねない。

## 7-2. 連続性の毀損とウェルビーイングへの影響の可能性

同時に、こうした不連続な変革が加速する陰で、加藤(2024)の説く「守るべき連続性」が毀損されるリスクも無視できない。地域の歴史・文化や

<sup>28</sup> 前掲注24, p. 41.

<sup>29</sup> 前掲注7, p. 14.

<sup>30</sup> 「県民世論調査：福島国際研究教育機構(F-REI)の認知度」福島民報社・福島テレビ(2023年6月実施)(福島民報【エフレイ】成果示し認知度上げよ)2024.1.17論説より(<https://www.minpo.jp/news/moredetail/0240117113814>)

<sup>31</sup> 前掲注7, p. 15.

コミュニティの記憶といった「連続性」が、不連続な大規模プロジェクトの成果である新産業やそれに伴う地域文脈との十分な接続を欠いた外部からの資本や人の流入・開発等によってさらに上書きされることは、加藤が警鐘を鳴らす「最悪ケース（二重の破壊）」を招く恐れを孕んでいる<sup>32</sup>。

さらに、このような不連続な移植プロセスと、それに伴う住民側の無関心や政策との乖離が相まった状況下では、住民の主体的な関与は期待しにくい。それは、政策が「自らの選択の結果」としてではなく、「外部から与えられた前提条件」として知覚されるためである。このことは、被災者が自らの意志で生活を再設計するという「自己決定感」を削ぎ、結果として本稿が最上位目標に据えたウェルビーイングの向上を阻害する一因となり得ることを懸念しなければならない。

このように、不連続型の創生は飛躍の可能性を持つ一方で、その手法そのものが生活者の実感や地域の文脈との間に断絶をもたらす社会的リスクを抱えている。不連続な変革を真に地域の創生として機能させるためには、地域の「連続性」を資源として住民の納得感を形成しつつ地域を創生していく「もう一つの道筋」が不可欠となる。次章では、この乖離を埋めるアプローチとして、地域共存型創生による社会イノベーションの意義について検討する。

## 8. 地域共存型創生の意義

### —連続性を資源とする「もう一つの創生」の道筋—

#### 8-1. 不連続型創生の限界と「もう一つの道筋」の必要性

前章で示したように、不連続型・バックキャスト型の創生の推進過程においては、国家プロジェクトがショック・ドクトリン的な「上から与えられた変化」として受け止められ、生活文脈との断絶、施策論理と住民の実感との乖離、さらには主体的関与の欠如といった社会的な問題が生じやす

いことを示した。

このような断絶や乖離を前提とすれば、不連続型創生のみをもって福島の創生を完結させることは困難である。むしろ、不連続な変革を地域社会の内部に着地させ、生活実感と接続し直すために、住民が「意味づけ」や「納得」を形成できるような「もう一つの道筋」が不可欠となる。本章では、その道筋を地域共存型創生として位置づけ、社会イノベーションを生み出すプロセスとしての意義と課題を検討する。

#### 8-2. 連続性／不連続性 × 復興／創生：四象限による整理

一般に、連続的な取組＝復興、不連続的な取組＝創生、という直観的理解が成立しやすい。しかし本稿の立場からすれば、この同一視は必ずしも妥当ではない。むしろ、復興（回復）と創生（価値創出）は、連続性／不連続性の軸と交差し得る。そこで、福島原子力災害復興における政策・実践を「連続性／不連続性 × 復興／創生」の四象限として整理したものが、図1である。なお、この四象限整理は、復興と創生、不連続性と連続性を対立項としてではなく、組み合わせとして捉えていることに留意されたい。

図1の左上は、道路・上下水道・学校・医療・生活サービス等の復旧に代表される「連続的復興」であり、震災前の生活・行政・空間を可能な範囲で取り戻す現状復旧型・現地再建型の取組である。右上は、防災集団移転や拠点への集約、避難先での復興公営住宅への定住等、復興を目的としつつ従前の空間構造・居住形態との断絶を伴う「不連続的復興」である。左下は、地域の歴史・暮らし・地域知等の連続性を資源とし、漸進的に価値を生み出す「連続的創生」であり、本章で主に論ずる部分である。右下は、福島イノベーション・コースト構想、F-REI、移住促進等に代表されるバックキャスト型・未来志向の「不連続的創生（創造的復興施策等）」であり、第6章で扱った領域に対応する。この整理が含意することは、創生は不連続的創生（国家プロジェクト）によってのみ担われるのではなく、連続的創生によっても実現され得

<sup>32</sup> 前掲注 17, p. 15.

縦軸： 復興 ⇕ 創生	<p><b>連続的復興</b> (インフラ復旧・生活基盤回復等) 例：道路、上下水道、学校、医療、生活サービス等 現状復旧や現地再建型の取組。震災前の生活・行政・空間を可能な範囲で取り戻す取組</p>	<p><b>不連続的復興</b> (移転・集約・再配置を伴う復興等) 例：拠点への集約、防災集団移転、避難先での復興公営住宅への定住等 復興を目的としつつ従前の空間構造・居住形態との断絶を伴う取組</p>
	<p><b>連続的創生</b> (地域資源を活用した社会イノベーションを生み出す仕組み等) <u>例：本稿の扱う地域共存型創生</u> <u>(漸進的まちづくり)</u> 地域の歴史・暮らし・地域知等の連続性を資源とした創生</p>	<p><b>不連続的創生</b> (創造的復興施策等) 例：福島イノベーション・コースト構想、F-REI、移住促進等 バックキャスト型・未来志向（生活文脈との連続性は相対的に弱い）</p>
横軸：連続性 ⇕ 不連続性		

図1 連続性／不連続性 × 復興／創生の四象限整理

るという点である。本章が焦点を当てるのは、この「連続 × 創生」の領域である。これは、前章で指摘した不連続型創生のリスクを回避・緩和するための「代替案」ではなく、むしろ不連続型創生を地域社会に着地させるために不可欠な補完的プロセスとして位置づけられる。

### 8-3. 保存ではなく「更新」としての連続性

第5章でみた加藤の議論は、「失ってはならない連続性を維持しつつ、不連続性を活かして未来に飛躍する」ことの重要性を説いた。連続性を重視することは、現状の凍結や過去への回帰を意味しない。この点は、古都・京都の都市のあり様に端的に表れている。京都は「伝統の保存都市」とし

て語られがちであるが、実際には、景観や文化を固定化するのではなく、時代ごとに用途や担い手を変えながら連続的に更新してきた都市である。老舗産業が形を変え、新たな創業や外部人材を受け入れつつも、地域の文脈が断ち切られないのは、連続性を「変わらないこと」ではなく「変わり続けること」として内在化してきたからに他ならない。連続性を資源とする創生とは、地域の歴史・暮らし・社会関係・土地の記憶といった蓄積を、現在の条件に即して再編集し、未来に向けた価値創出へと接続するボトムアップ的な営みである。図8-1の「連続的創生」は、この意味で、復興（回復）とは異なる創生（価値創出）でありながら、

地域の生活文脈と接続し得る道筋として位置づけられる。

#### 8-4. 「専門知」と「地域知」の邂逅が生む社会イノベーション

松岡 (2021) は、「専門知 (技術・社会) が地域知 (住民の知見) と協働し、対話の場を通じて『社会的に堅実な知識』を形成することが、社会イノベーション創出の不可欠な条件である」と指摘している<sup>33</sup>。これは「連続的創生」の重要な方法論であり、福島復興の文脈に当てはめると、地域の連続性を活かし「今あるものの組み合わせ」や「今あるものと新しいものの出会い」により段階的に変化させる漸進的な連続型社会イノベーションといえることができる。これは、本稿における重要な概念であり、これを生み出すプロセスを本稿で提示したい中核的な「創生」の手法として「地域共存型創生」と名付ける。

連続性とは、震災前からの文脈のみを意味するものではない。福島原子力災害被災地には、避難指示という苦しい期間を経て、自らの意思で戻ってきたたくましい住民 (帰還者) がいる。また、現地を歩くと、復興への貢献や自己実現等を志向して全国から集まったアクティブな移住者や交流・関係人口、そして避難先に住みながら被災地にも思いを馳せ地域の復興への活動の一端を担う住民の元気な姿をしばしば見かける (本稿では便宜的に、後者のような避難者と前者のうちの関係・交流人口をあわせ、広義の関係・交流人口と呼ぶ)。彼らもまた震災・原発事故という不連続なインシデントを乗り越えて現在地域に存在する連続性であり、社会イノベーションの創出を担う重要な「地域知」の持ち主でもある。「地域共存型創生」を担う主な主体はこのような人材であり、代替不能で貴重な原子力災害被災地の地域資源である。特にアクティブな移住者や広義の交流・関係人口は現在も不断に流入・往還し続けており、この流入・往還が、外部の視点 (専門知) と現在の地域資源 (地域知) の邂逅を繰り返し生み出し、

創生のエンジンとして機能する。外部の専門知が地域に一方的に移植されるのではなく、地域知と相互に触発し合いながら、コミュニティレベルで小さな試行錯誤を重ねていく。この連続的なボトムアップの変化の積み重ねが、結果として社会イノベーションを生み出していく。

#### 8-5. 地域共存型創生の実践とエリアマネジメント

このような地域共存型創生の考え方は、エリアマネジメント論と深く重なり合う。小林 (2014) は、エリアマネジメントを、地域の価値を維持・向上させ、新たな価値を創造するために、市民・事業者・地権者等の「絆」をもとに行なう主体的な取組とその組織化と定義している<sup>34</sup>。本章で描いてきた取組は、制度や名称の違いを超えて、まさにこの定義が指し示す実践の連なりとして理解できる。官民連携まちづくり、民間主導型まちづくり、エリアプラットフォーム、アーバンデザインセンター (UDC)、リノベーションまちづくり、地域運営組織 (RMO) 等名称や形態は多様であるが、多数の民間主体が自発的に地域資源を活用しながら価値創造や課題解決に取り組む連続のプロセスそのものが、地域共存型の漸進的な地方創生の実践である。なお、この視点から、本稿でいう社会イノベーションとは、ソーシャルビジネスの創出のみを意味するものではないことには留意が必要である。例えば、地域の困りごとの解決のためのコミュニティレベルの新しい取組の創出も社会イノベーションの一つであり、このようなイノベーションが広がり、あるいは連続することによって、地域の価値の維持・向上や生活の質の向上等を通じたウェルビーイングの向上等につながっていくものである。

こうした小さな民間の自発的なアクションの連鎖は、人口減少下の日本において大規模投資に頼らない数少ない現実的な地方創生の解であり、特

<sup>34</sup> 小林重敬 (2014) 「日本における これからのエリアマネジメント」 京都大学経営管理大学院シンポジウム 「都市マネジメント時代の「民」が担う「公」のあり方 - エリアマネジメントの発展に向けて」 講演資料 (京都大学ホームページ <https://www.project.gsm.kyoto-u.ac.jp/erimane/symposiums/302/>) より

<sup>33</sup> 前掲注 7

にこれまでの述べてきた極端な低人口、コミュニティの喪失、地域経済の根本喪失といった不可逆的な構造変化に直面する福島原子力災害被災地においてはなおさらである。

福島における地域共存型創生の具体的な実践例として、OWB 株式会社（旧・小高ワーカーズベース）や同法人が受託・運営する Next Commons Lab 南相馬に象徴される取組が挙げられる。OWB は、原発事故により長期の避難指示区域となった福島県南相馬市小高区において、2014 年から活動を開始し、「地域の 100 の課題から 100 のビジネスを創出する」というミッションの下、コワーキングスペースの運営、起業支援、スモールビジネスの創出などを継続的に展開してきた団体である<sup>35</sup>。

Next Commons Lab や OWB の取組は、「外から全く新しいものを持ち込む」不連続な手法とは異なり、既存の地域資源と外部主体との出会いを通じて、地域の社会課題に対応する小さなイノベーションを積み重ねていく点に特徴がある。例えば、避難指示解除前後の生活基盤が脆弱な時期における食堂や商業機能の立ち上げ、女性や若者が関わりやすい仕事の創出、相馬野馬追で使われる馬という地域資源を活用した馬ビジネス等、起業家の受け入れや伴走支援等を通じ、地域の具体的な困りごとに応答するスモールビジネスを創出してきた。

こうした実践は、地域共存型創生が抽象的理念ではなく、現実の地域社会において機能し得ることを示すと同時に、外部人材と地域住民の協働による連続的な社会イノベーションの可能性を具体的に示している。

#### 8-6. 不連続型国家プロジェクトの三つのリスクへの補完的機能

地域共存型創生は、第 7 章で整理した不連続型国家プロジェクトの三つのリスクに対する実践的処方箋として理解できる。

第一に、ショック・ドクトリン的手法や断絶・

乖離への対処である。国家主導の不連続な変革は、それ自体としては生活において意味を持たない。地域共存型創生は、住民が関与できる小さな実践を積み重ねることで、外部施策を生活の文脈へと引き戻し、「これは自分たちの暮らしとどうつながるのか」という問いに答える回路を提供する。この生活意味化のプロセスこそが、断絶を緩和し、乖離を埋める鍵となる。

第二に、連続性の維持である。地域共存型創生は、地域の歴史や社会関係を断ち切るのではなく、それらを資源として活用しながら変化を積み重ねることで、第 7 章で指摘した「二重の破壊」を回避する役割を果たす。

第三に、主体的関与を通じた自己決定感・自己効力感の向上である。具体的には後述する。

#### 8-7. 地域共存型創生とウェルビーイング

地域共存型創生は、上述のリスクに対する対処療法的な取組という意義だけでなく、社会イノベーション創出以外にも大きな意義がある。それは、本稿が復興の最上位目標に据えたウェルビーイングへの寄与である。

その第一の道は、主体的関与を通じた自己決定感・自己効力感の醸成である。地域共存型創生における諸活動は、外部から与えられた施策に受動的に適応するものではなく、住民や地域の担い手が、自分たちの力で地域の課題解決や価値向上を目指す点に本質がある。このようなプロセスに関与する経験は、「自分の選択や行動が地域や社会に影響を及ぼし得る」という自己決定感・自己効力感を育むものであり、これらは主観的ウェルビーイングを構成する中核的要素である。

実証的にも、日本における大規模調査では、自己効力感が幸福度や生活評価（人生評価）と強い相関関係を持つことが繰り返し確認されている。例えば、一般社団法人スマートシティ・インスティテュートによる地域幸福度（Well-Being）指標全国調査では、「自己効力感」「健康状態」「地域とのつながり」が日本人のウェルビーイングを支える中核的因子として特定されており、特に生活評価（人生評価）においては、自己効力感の寄与が

<sup>35</sup> OWB 株式会社（旧・小高ワーカーズベース）公式サイト (<https://owb.jp/>)、及び創立 10 周年記念特設ページ (<https://owb.jp/10th-anniversary/>) より。

最も大きい因子の一つであることが示されている<sup>36</sup>。

さらに、エリアマネジメントに代表される官民連携の取組は、単なる事業実施にとどまらず、住民が公共的意思決定に関与する回路を地域レベルで形成し得る点に特徴がある。官民連携がしっかりと機能すれば、自治体の政策形成や運営に対する住民参画、すなわち住民参加型ガバナンスへと接続し、住民が「地域を動かす主体の一部である」という認識を獲得する契機となる。この過程そのものが、自己決定感・自己効力感を高め、ウェルビーイングの向上にポジティブな影響を与える。

第二の道は、地域とのつながりの強化を通じたウェルビーイングへの寄与である。具体的には、まず、こうした活動は、多様な主体との協働を通じて地域内の人間関係を編み直す効果を持つ。学術的に説明すれば、地域への参加や協働が信頼や互酬性を伴う社会的ネットワークを形成し、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）を強化し、個人及び地域全体のウェルビーイングを高めるということもできる。また、「まちづくり」に自分自身が関わることで、まちや暮らしが「少しずつ変わっていく」実感を得られれば、地域への愛着や帰属意識は自然と高まる。このように、人間関係の強化や地域への愛着・帰属意識の向上を通じ、地域とのつながりが強化されるという道筋を経て、地域社会との関係性の中でウェルビーイングが持続的に涵養されていくことが期待できる。

## 9. 地域共存型創生の推進と不連続型創生との統合的運用

### —支援の方向性と両立・統合のための制度設計—

#### 9-1. 地域共存型創生の課題と公共的支援の必要性

前章では、地域共存型創生について、社会イノベーションを生み、不連続型国家プロジェクトに伴う変化を地域の生活文脈に引き戻す社会的緩衝装置として機能するとともに、ウェルビーイングの向上にも寄与しうる福島の復興創生のもう一つ

の道筋であることを示した。

しかし、こうした地域共存型創生に対する公共側の支援策は、必ずしも十分であるとは言い難い。中井（2021）も、意欲のある人材が有するノウハウや人的ネットワークを活用した地域の魅力づくりの重要性を認めた上で、「多様な主体の参画によるエリアマネジメントの手法……を後押しする施策が必要である」と指摘している<sup>37</sup>。にもかかわらず、福島復興における実際のソフト施策の多くは、生業の再生に関するものを除けば、被災者の困りごとへの対応を中心とする福祉的、あるいは現状復旧的な支援にとどまっている。

その結果、地域の主体性を引き出し、社会関係を再編しながら漸進的な価値創出を行う地域共存型創生は、現在福島では一部の先進的な事例に限定されている。第4章で指摘したように、原子力災害被災地では、異なる利害を調整しながら合意を形成していく市民社会的能力の不足や、熟議の機会の乏しさといった「素地」の問題が存在している。このような状況下において、地域共存型創生は自然発生的に広がるものではなく、公共的支援を始めとする様々な取り組みを通じて意図的に育てていく対象として位置づけ直される必要がある。

#### 9-2. 地域共存型創生を支える支援の方向性

こうした公共的支援の方向性は、単なる起業支援や個別事業への補助に留まるべきではない。むしろ、地域課題の解決や価値創出を担う人材や組織が、継続的に思考実験や試行錯誤を重ねられる環境を整えることが本質である。

第一に、多様な主体が出会い、協働し、共創し、小さな実践を積み重ねるための「場」を地域に確保することである。この場は、第8章で述べた帰還者、移住者、広義の関係・交流人口といった地域資源としての人材群が相互に関係を結び、新たなアイデアや取組を生み出すプラットフォームとなる。この場の設置主体は、第一に、エリアプラットフォームやエリアマネジメント（特にネット

<sup>36</sup> 前掲注2, p. 2. 及び p. 35.

<sup>37</sup> 前掲注11, p. 34.

ワーク型)のように民間主導又は官民連携による多数の民間主体が担うことが想定される。この場合、場そのものが地域共存型創生の担い手となることも大いに想定されるため、本来的には最も重要な場であるが、原子力災害被災地におけるこのような場は、その萌芽はあるものの実際の存在は筆者はまだ見聞していない。第二に、自治体が設置することも想定される。この場合は運営は民間に委託することが一般的であろう。原子力災害被災地でいえば、大熊インキュベーションセンターや先述のNext Commons Lab等がその例である。第三に、大学や特殊法人、NPO等の第三者的な支援団体が設置することも想定される。原子力災害被災地でいえば、浪江まちづくりデザインセンター等がその例である。もちろんこれらの主体が連携した設置も考えられる。ただし、原子力災害被災地におけるこれらの実践は、先行して実績を積んでいるNext Commons Labを除き、未だ黎明期にある。このため、その成否を確定的に論じるにはさらなる時間の経過を要するが、地域共存型創生の創発の場の萌芽として、今後の動向を注視していくことが強く求められる。なお、こうした場合は、可能な限り(常設ではなくとも)関係を結ぶための実空間を持つことが望まれる。

第二に、こうした場が、地域資源たる人材群のすそ野を拡大するとともに、社会イノベーションを産みだすべく邂逅や流入・往還を積極的に生み出す機能を持つこと望まれる。そして、これらの邂逅を単発で終わらせるのではなく、継続的な調整や翻訳、学習の蓄積等を通じて、地域共存型創生を育てていく役割が持てるとなお良い。さらに将来的には、社会イノベーションの触媒機能にとどまらず、自らが社会イノベーション創出にコミットしていくプレイングマネージャー的機能を持たせるといったアイデアも考えられる。

第三に、国や自治体等によるこのような場への後方支援が求められる。支援の内容としては、もちろん財政面や人材面の支援が考えられるが、それ以外にも、地域共存型創生に係る自治体のワンストップ担当の設置、地域共存型創生を担う組織

や場を運営する組織のオーソライズ、場に対する公共施設等の低廉な貸出しや地域共存型創生の取り組みに対する公共空間の柔軟な利活用機会の提供といった、大きな予算を必要としない支援も大いに考えられる。

第四に、第三に上げた支援措置より重要なのは、自治体のマインドチェンジである。すなわち、エリアマネジメントのような地域共存型創生の取組又は地域共存型創生を生み出す場を作る取組を、民間の自発的取組として距離を置くのではなく、地域の将来を支える重要な政策資源として積極的に育成するという自治体側の姿勢である。このようなマインドがあつてこそ、自治体の支援が意味のあるものになるのである。

こうした支援の積み重ねによって地域共存型創生が育っていけば、第4章で指摘した自治体側の合意形成能力の不足という課題の克服にも寄与しえる。官民連携を通じた住民参画や住民参加型ガバナンスが進展することで、地域ニーズの政策への反映が容易になり、合意形成に要するコストや紛争リスクの低減、さらには行政と住民との信頼関係の回復といった波及効果をもたらし得る。

加えて、これらの支援は、図1に例示したような復興プロジェクトや不連続型国家プロジェクトに比して多額の公的資金を要するものではないため、特別な時限的措置に過度に依存する必要もない。その意味で、復興特別措置の終焉後をも見据えた、持続可能性の高い創生手法と位置づけることができる。

### 9-3. 不連続型創生と地域共存型創生の両立の意義

不連続型国家プロジェクトと地域共存型創生は、手法や過程は大きく異なるが、目指すべき復興のゴールは共通している。それは、ウェルビーイングの向上のため、原子力災害によって大きく損なわれた地域社会を、単に震災前の状態に戻すのではなく、人々が主体的に関わりながら再構築していくことである。

不連続型創生は、大規模な資金や外部人材の投入等によって大きなイノベーションを生み出し、短期間で構造転換を実現し得る一方、地域社会に

心理的な距離や違和感を生みやすい。これに対し、地域共存型創生は、それだけで根本を喪失した経済を埋める力はないが、生活実感に根ざした小さな変化を積み重ねることで、その変革を受容可能なものとして地域に根付かせる役割を果たす。両者を対立的に捉えるのではなく、両立させることこそが、復興を持続可能なものとしていく。

#### 9-4. 誰が育成を担うのか——主体の問題

では、地域共存型創生の育成を実際に担う主体は誰か。本来、この役割を担うべき存在は基礎自治体である。しかし、原子力災害被災地の市町村では、災害対応業務の増大・長期化の下で人的資源の不足が顕在化し、行政能力等に課題を抱えているとの指摘がある<sup>38</sup>。このため、新たな取組に割く余力が相対的に低下していると推察される。加えて、第4章で論じたように、原発事故後に形成された政府や行政への不信任は、自治体による新たな取組に対する住民等の慎重姿勢を生み出している。このような状況下で、自治体のみで地域共存型創生を育成する役割を求めることには限界がある。

そこで重要となるのが、学術機関や特殊法人、NPO等の公益性を有する第三者主体である。特にアカデミズムが関与することで、学術側にとっては理論と実践を架橋する社会実装モデルを構築・一般化する機会や学生の実践的な復興・まちづくりの学びの機会を得ることができる。加えて、地域の現場にとっても、アカデミズムは中立性・第三者性と専門知を備えた主体として、地域共存型創生を育成する触媒的役割を担い得る存在であり、その関与は学術側・現場側の双方にとって有益である。

#### 9-5. 不連続型創生と地域共存型創生の統合的運用の必要性とシナジー

地域共存型創生による不連続型国家プロジェクトの生活意味化のプロセスは、両者が切り離された形では十分に発揮されない。第7章に述べたよ

うな地域との断絶・乖離という社会的リスクを緩和し、受容性を高めるためには、両者が連携し、可能であればより近い、あるいは同一の主体によって運用されることが望ましい。

その具体的なシナジーの第一は、多層的な情報還流の場としての機能確保である。F-REIのような組織は、行政との接続は強固である一方、地域の現場で活動するプレーヤーや住民等との接点は希薄になりがちである。そこで、第8章で述べた「場」の機能を発展させ、地域のリアルなニーズを研究にインプットすると同時に、研究成果を地域の担い手を通じて社会に実装していく双方向のインターフェースを構築することが可能となる。この視点から、この場は、塙で囲われた「研究の城」とはせず、地域の連続的な営みが入り込めるパブリックとプライベートの中間領域を持つ空間設計・管理運営を持つことが望まれる。そして、将来的には、こうした場を、不連続型国家プロジェクトによって開発された先端技術を地域に実装する際のプラットフォームとして活用することや、地域のプレーヤーが「未来の社会モデル」を具体化するパイオニアとして育てていくための拠点とすることも視野に入る。このような不連続と連続の統合的運用こそが、極端な低人口、コミュニティの喪失、地域経済の根本的喪失からの脱却を可能にし、原子力災害からの創生を実現する強力な筋道となり得る。

以上の議論を整理するために、本稿では、不連続型創生と地域共存型創生の関係を以下の三段階として捉える。まず、不連続型創生と地域共存型創生がそれぞれ独立して存在する状態を「両立」と呼ぶ。そして、両者が制度的又は組織的に連携・統合し、密接に協働しながら執行される段階を「統合的運用」と位置づける。さらに将来的には、両者の区別自体が次第に意味を失っていく状態を、観念的な到達像として「融合」と捉える。

#### 9-6. 小括——復興のゴールとしてのウェルビーイング

以上の議論から明らかなように、地域共存型創生は、不連続型国家プロジェクトのリスクを緩和

<sup>38</sup> 西田奈保子 (2020)「原子力被災市町村における応援職員」『自治総研』第46巻第504号, pp. 17-38.

する補完的手法にとどまらず、地域に社会イノベーションを生み出すとともに、住民のウェルビーイング向上を直接的に支える創生の道筋である。不連続型創生と地域共存型創生は、手法や過程は異なるものの、目指すべき復興のゴールは共通している。不連続型国家プロジェクトと地域共存型創生の両立と統合的運用こそが、人々が自らの選択と関与を通じてウェルビーイングを実感できる、福島の復興・創生の本来あるべき姿である。

次章では、本稿全体を総括し、復興政策の射程の時限性を踏まえた地域共存型創生の意義と持続可能な福島復興の道筋について考察する。

## 10. おわりに

### —不連続性と連続性の融合が示す復興政策の射程—

東日本大震災および原子力災害の発災から15年、福島復興は今、新たな転換点を迎えている。本稿では、原子力災害復興という極めて特異で超長期のプロセスにおいて、「復興」に向けた取組(回復)と「創生」に向けた取組(再構築)を機能的に整理し、さらに加藤(2024)の議論を援用して、それを「不連続」と「連続」という二つの道筋として体系化した。そして、この理論的体系を用い、原子力災害からの復興再生の政策と実践を、不連続型国家プロジェクトと地域共存型創生という二つの創生の道筋から捉え直し、その両立の必要性と統合的運用の可能性について検討してきた。これまでの議論を通じて明らかになったのは、福島復興が単なる物的再建や経済指標の回復では捉えきれない、きわめて長期的かつ構造的な課題を抱えているという点である。その評価軸として、住民のウェルビーイングを最上位目標に据えることの重要性は、本稿全体を貫く視点である。

不連続型国家プロジェクトは、極端な低人口や地域経済の根本喪失等の不可逆的な構造変化が起きる中、トップダウンによる集中的な資源投入を通じて大きな変革をもたらそうというものであり、その意義は疑う余地がない。一方で、生活文脈との断絶、政策論理と住民実感との乖離、主体的関

与の欠如といった社会的リスクを内包していることも、本稿で繰り返し指摘してきたとおりである。

これに対し、地域共存型創生は、人材をはじめとした連続的な地域資源を活用し、地域知と専門知の邂逅を通じて漸進的な社会イノベーションを生み出すボトムアップ型のプロセスである。その意義は、不連続型創生のリスクを緩和する「社会的緩衝装置」として機能する点にとどまらず、住民の自己決定感や自己効力感を回復し、地域への愛着や帰属意識を育むことを通じて、ウェルビーイングの向上に直接的に寄与し得る点にある。

第9章で論じたように、こうした地域共存型創生は自然発生的に広がるものではなく、公共的支援などを通じて意図的に育てていく必要がある。その支援は、巨額の財政支出や特別な時限措置に依存するものではなく、「場」の形成、継続的支援、自治体のマインドチェンジといった不連続型国家プロジェクトと比較すると比較的軽量な手法によって実現し得る。また、地域共存型創生の過程そのものが、住民参画や住民参加型ガバナンスを促進し、合意形成能力の向上や行政と住民との信頼関係の再構築といった副次的効果をもたらす点も重要である。

ここで改めて強調すべきは、第1章で指摘したとおり、復興特別会計や復興庁といった「特別措置」は、制度として時間的に限定された射程を有するという事実である。すなわち、福島復興における最大の課題の一つは、この時限的な射程を持つ政策を、いかなる将来像に着地させるのかについて、社会的な合意を形成することにある。国家主導による不連続な変革を、地域共存型の漸進的なまちづくりを通じて生活文脈へと引き戻し、住民が意味づけと納得を形成できる形で着地させていくことは、「大きな合意形成」のプロセスである。他方で、地域共存型創生の実践を通じて積み重ねられる、自己決定や住民参画、住民参加型ガバナンスといったボトムアップ型の「小さな合意形成」は、その大きな合意形成を下支えする基盤となり得よう。復興の「終わり」をめぐる合意形成において、地域共存型創生によるまちづくりとトップ

ダウン型国家プロジェクトの融合過程の中で積み重ねられていく二重の合意形成は、「熟議の不足」や「主体的な合意形成の困難さ」といった歴史的な構造的制約を抱えていたこの地で、何らかの役割を果たし得るのではないだろうか。

大きなイノベーションと小さな社会イノベーションが相互に補完し合い、住民のウェルビーイングが持続的に向上する仕組みが確立されたとき、福島は「特別な被災地」という枠組みを脱し、自律的な「創生」のフェーズへと移行していくことが可能となるだろう。それは、特別措置が不要となる社会への移行を意味するだけでなく、不連続な介入と連続的な営みが相互に理解され、融合していく過程そのものが、復興の一つの到達点として社会的に共有されることを意味している。

もっとも、福島における地域共存型創生が、「根本の喪失」を伴う特殊条件下で導入された不連続型再生とセットで用いられるべき特殊解であるのか、それとも人口減少社会に突入した日本の地方都市が直面する課題に対する先行的な示唆となり得るのかは、現時点ではなお見極めが必要である。本稿は、その一般化可能性を拙速に結論づけるものではない。今後の粘り強い観察が求められる。

総じて、復興とは、特別な措置がいつまでも続く状態を指すのではない。むしろ、不連続な介入が連続的な営みと融合しつつ地域社会に着地し、その結果として特別措置に依存しない社会の営みへと移行していくプロセスそのものが、復興の一つの到達点であると言えよう。本稿が提示した地域共存型創生の視座が、そのような持続的で人間中心の復興を実現する一助となることを期待したい。