

# 南相馬市における 防災集団移転促進事業について

田口 俊一

TAGUCHI Syunichi  
株式会社千代田コンサルタント  
本社事業部  
総合計画室  
技師長



### はじめに

震災復興として、福島県南相馬市で実施した「防災集団移転促進事業」について紹介する。当該事業は平成23年7月に国土交通省の復興パターン検討業務において、南相馬市の復興事業手法の一つとして検討され、翌年7月27日に「事業計画」の大臣同意を得て、本格的に事業着手された。

### 南相馬市の概要

南相馬市は福島県の浜通り地域の北東部に位置し、相双地区の歴史・文化・経済及び流通の中心地としての役割を担っている。平成18年1月1日に、古くから相馬中村藩に属する原町市、小高町、鹿島町の1市2町の新設合併で南相馬市が誕生した。

震災前の人口は70,000人を超え

ていたが、震災及び原発事故による避難で、震災直後には半分以下の34,501人まで減少した。その後、復旧・復興事業の展開により、徐々に住民が戻りはじめ、被災から6年を経た平成29年3月現在、56,429人、26,160世帯まで回復した。しかし、未だ14,000人ほどの市民が避難を余儀なくされている。

### 東日本大震災の被害状況

東日本大震災の被害状況は、人的被害として636名が亡くなり、家屋被害は1,635世帯、その内の8割近い1,264世帯が全壊・大規模半壊で居住不可能な状態になった。

被害面積は40.8km<sup>2</sup>で、沿岸部の農地・農村集落のほとんどが被災した。また、津波の他に原発事故の被害も受けた。

原発から20km圏内の小高区は

「警戒区域」に指定され立入禁止となり、20～30km圏内の原町区は「緊急時避難準備区域」、鹿島区は30km圏外と扱いの異なる地区区分がなされ、合併前と同様に3区が分断された状態に陥った。

### 防災集団移転促進事業の経緯

被災から3か月後に実施した「住宅再建アンケート」では、75%が移転の意向を示し、集落のコミュニティ単位でのまとまりや従前の住まいの近傍への居住を希望した。そのため、現位置換地を基本とする区画整理事業より早期に住宅再建が可能となる「防災集団移転促進事業」と、離農者や高齢世帯を中心とする生活再建者のための「災害公営住宅整備事業」の2つの復興整備手法の導入が検討された。

平成24年7月、南相馬市が「防



図1 位置図



写真1 被害状況

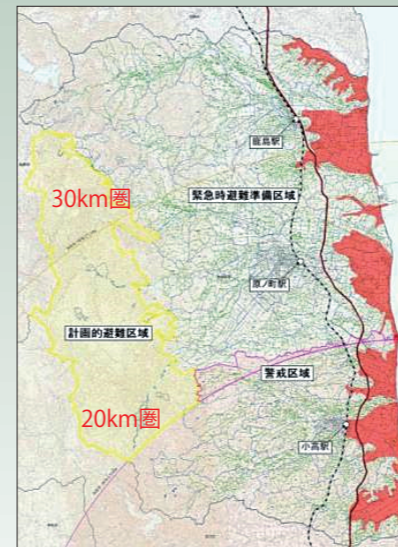


図2 原発事故による地区区分



図3 防災集団移転促進事業と災害公営住宅事業のシステム図



写真2 ワークショップ

災集団移転促進事業支援業務」を実施し、派遣職員を含む南相馬市担当部署26名と当社事務所職員20名の協働体制で、事業を推進していくことになった。事業の内容は、①事業マネジメント、②事業計画支援、③設計・施工管理支援、④用地交渉支援である。

被災後の平成23年8～11月にかけて被災世帯を対象に、行政区ごとに「防災集団移転促進事業」及び「災害危険区域の指定」の説明会を幾度となく行った。翌年の7月から各地区を対象とした「集団移転ワークショップ」を開催し、平成26年1月には移転元の土地買取用地交渉が始まり、3月には住宅団地の造成工事に着手した。12月から分譲引き渡し・住宅完成入居が始まり、現在に至っている。

### 事業上の課題と対応

事業推進にあたって、3つの合意形成が重要な課題となった。

#### ①集団移転へ向けての合意形成

移転者の事業への理解と参加及び住宅再建の方向性をどう示唆していくかが重要な課題となった。この対応として、生活再建の方向性の

判断を支援する再建パターンや収支計算結果などをわかりやすく提示し、合意形成を図った。

#### ②移転先地権者への用地取得へ向けた合意形成

移転先の用地確保においては、被災されていない地権者や地主の方にいかに事業に協力してもらい、用地を譲ってもらうかという課題があった。この対応として、移転対象の行政区長に事前ヒアリングを行い、購入できる可能性の高い候補地をマーキングし、地主に対して事業の意義などを丁寧に説明することにより理解を得て、円滑な用地確保を可能にした。

#### ③移転先団地計画の合意形成

移転先団地の配置計画やレイアウト、新旧住民のコミュニティの形

成をどう図っていくかという課題があった。この対応として、行政区長や移転住民に計画段階から参加してもらい、行政区や集落単位に配慮したグルーピングによる協議を重ね、区画の位置や規模、コミュニティ施設等の検討を移転者自ら行うことにより計画への意見の反映を図った。

### 事業の特徴

当該事業の特徴として、以下の6点が挙げられる。

- ①移転元や移転先を限定することなく、市内のどこの候補団地への移転をも可能にしたこと
- 事業地区を市全体で1地区ととらえ、小高から原町や鹿島の候補団地への移動も可能にした。

地区名・区画数	年度・月		平成24年度				平成25年度				平成26年度				平成27年度	
	地区名	区画数	7月	10月	1月	4月	7月	10月	1月	4月	7月	10月	1月	4月	7月	10月
1. 南海老地区	6	8	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
2. 北海老地区	13	9	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
3. 南扇形地区	8	7	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
4. 北石田地区	5	8	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
5. 鹿島地区	8	8	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
6. 寺内地区	48	10	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
7. 上寺内地区(1)	14	8	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
8. 上寺内地区(2)	7	8	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
9. 上寺内地区(3)	5	14	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
10. 大内地区	5	7	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
11. 金沢地区(1)	5	7	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
12. 金沢地区(2)	5	10	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
13. 上高平地区(1)	7	10	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
14. 上高平地区(2)	5	6	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
15. 小川町地区	57	12	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
16. 北原地区	23	9	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
17. 上流佐地区	32	12	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
18. 豊浜地区(1)	18	10	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
19. 豊浜地区(2)	15	8	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
20. 幸地区	7	7	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
21. 本陣前地区	11	7	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
合計21地区	304	185														

図4 住宅団地ごとの事業スケジュール



②移転元の集落の近隣に、周辺集落へ融合させたコンパクトな団地を数多く配置したこと

周辺集落へ融合させることにより大規模造成を避け、新たなインフラ施設整備を抑制し、事業費を極力抑え、安価な宅地の提供を可能にした。

③災害公営住宅は街なかに集中整備し、防災集団移転団地と明確な棲み分けをしたこと

高齢化や離農希望、地域コミュニティに配慮するとともに将来的な維持管理を考慮し、災害公営住宅は中心市街地の便利な場所へ、防災集団移転団地は被災集落の近隣に配置した。

④希望宅地規模などの事前ヒアリングによるフル・オーダーメイド型区画を提供したこと

移転候補団地や宅地規模等について、移転者に事前にヒアリングを行い、移転者の希望に応じたフル・オーダーメイド型区画の提供を可能

にした。全区画を分譲することを前提に、100坪を超える区画の提供も可能とした。

⑤整備段階に応じたワークショップにより、計画に対し住民自らの協議と意思決定をしたこと

事業の段階に応じたワークショップの開催や計画案の提示により、住民自らの協議と意思決定を実践した。団地候補地の視察からはじまって、整備コンセプトやレイアウトの検討、道路や公園等公共施設の配置、宅地形状や入口の位置、さらに水道の取出口や宅地内電柱の位置、後半には建築のルール、分譲価格条件、緑地等の維持管理のルールなど、非常に多岐にわたる議論を丁寧に行った。最終的には21団地で200回を超えるワークショップを開催した。

⑥仮契約仮渡し制度の導入により、早期な住宅建設を可能にしたこと  
通常、工事完了後、確定測量し、

分譲価格設定を庁内外の関係機関で行うことにより、契約引渡しまで2か月ほどかかる。しかし、確定測量が終わった時点で仮契約を締結し、区画を仮渡しすることにより建築行為ができるようにした。これにより、待つことなくスムーズに家を建てることを可能にし、結果として、空きが発生しない満足度の高い区画の提供が可能になった。

### 事業進捗管理

事業は概ね6つのステップで進められた(図5)。また、事業の進捗管理については、以下のような対応を行った。

- ①事業進捗管理(全体工程会議)
- ②事業計画管理(事業計画書作成・ワークショップ対応)
- ③設計・施工管理(工事工程会議)
- ④宅地分譲(公有財産管理運用・財産評価審議会対応)
- ⑤用地交渉(移転促進区域買取り



写真3 完成入居済地区(北海道地区)



写真4 完成入居済地区(上高平地区)



写真5 集会所、広場整備(小川町地区)

個別相談会・契約)  
⑥移転住民への進捗状況の周知(住宅再建ニュース)

### 事業進捗状況

平成29年3月現在、住宅団地全21のすべての造成工事が完了し、宅地分譲は全304区画すべてが契約となっている。その内、293戸(96.4%)が完成入居または建築中である(全区画入居済は11団地)。特筆すべきは「空き区画」が全く無く、被災移転者に対し非常に安価で満足度の高い区画提供ができたことである。

移転促進区域の買取り状況は、原発から20km圏外の鹿島区や原町区において筆数(土地を指す単位)95%で面積96%、買取りが遅れてスタートした20km圏内の小高区や原町区の一部において筆数90%で面積89%、が契約調印済みとなっている。

### 事業を振り返って

事業が終焉を迎えつつある中で、冷静に事業を振り返ってみると、以下の点が気になっている。

①避難解除及び生活環境整備の遅れ等で小高区での防災移転団地

が実現できなかったこと  
②インフレスライド、人材や資材不足等の不測の事態により、工期の遅れが生じたこと

③地域固有の防風屋敷林(いぐね)の再生、在来工法による住宅建築ができず、地域性の反映が十分にできなかったこと  
④用途地域外への移転住宅団地建設によるコンパクトシティの実現への貢献検証ができなかったこと

### 今後の課題

①住宅団地の高齢化問題  
移転住民の高齢化に伴う生活環境の変化への対応、公共施設の維持管理の問題への対処  
②移転元地の利活用の問題  
基盤整備のない地区での虫食い

状況に点在する移転元地の維持管理の問題

### おわりに

平成28年7月12日に小高区の「避難指示解除」がなされ、JR常磐線の原ノ町駅～小高駅の運転が再開された。これにより、原発事故後分断されていた鹿島区・原町区・小高区の3つの市街地が公共交通で繋がり、南相馬市全体としての本格的な復興がスタートした。小高区中心市街地においても、帰還住民のための拠点開発や市街地整備など生活環境整備事業が急ピッチで進められている。

今後は安心して居住や生活することを可能とする社会環境づくり、生活環境づくりのためのソフト施策の展開が急務である。



写真6 再開した小高駅



図5 防災集団移転促進事業のステップ