日本学術会議公開シンポジウム
第15回防災学術連携シンポジウム
セッション3　国土開発・まちづくり…

2023年4月11日
ZOOM

おだかのあかりを読む

旧避難指示区域の生業再生と新規起業

山川　充夫
福島大学名誉教授
日本地域経済学会会員

1. 本報告の目的

- 報告の目的　本報告では、自然災害である東日本大震災を契機として発生した人為的災害である東京電力福島第一原子力発電所事故により、避難指示区域の指定を受けて区域外に避難を余儀なくされた福島県南相馬市小高区の住民（主として高齢者）が、避難指示解除後にどのような困難を抱えながら帰還し、その再定住に向けどのような考えで日常生活の再建や地域コミュニティの再生に取組んできたのか、他方でまたまだ数は少ないものの避難指示解除後に小高区に入ってきた人たち（主として若者）がどのような経緯で住民として定住するに至ったのか、先行研究の成果を活用しつつ、新たに実施したインタビュー等を通じて、原発事故による旧避難指示区域が抱えている生業再生の課題と再構築への展望について紹介する。

2･1　原発災害避難指示区域と南相馬市小高区

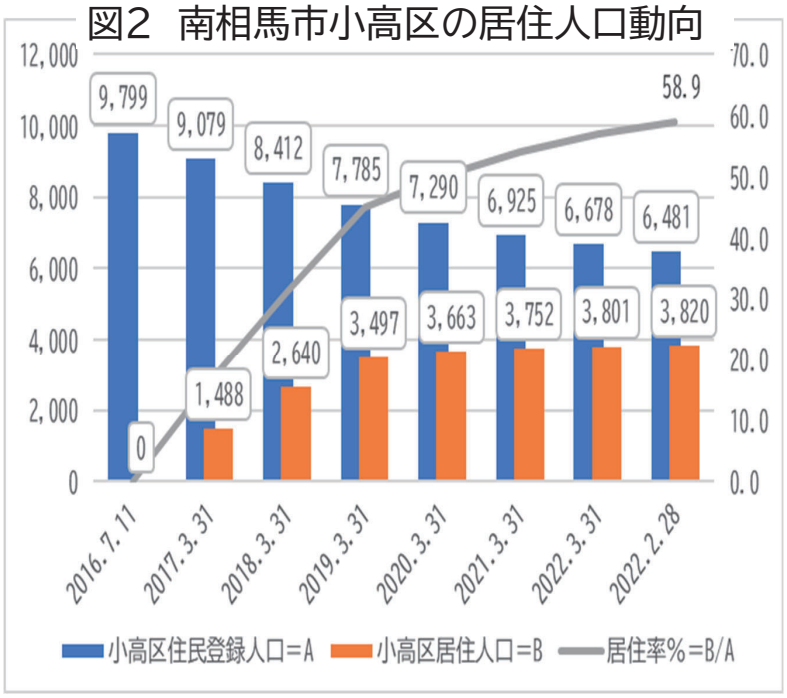
図1　避難指示区域の概念図と小高区

- 福島県南相馬市は2006年1月に旧小高町、旧鹿島町、旧原町市の1市2町が合併して誕生した。これにより旧小高町は南相馬市小高区となった。
- 小高区は、2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所事故により、全域が警戒区域に指示され、全区民が区域外への避難を余儀なくされた。その後、居住制限区域と避難指示解除準備区域に再編された（図1）。
- この居住制限区域と避難指示解除準備区域は2016年7月に解除された。

https://www.pref.fukushima.lg.jp/img/portal/template02/hinansjijihensen20200310.pdf

2･2　南相馬市小高区の居住人口動向

図2　南相馬市小高区の居住人口動向



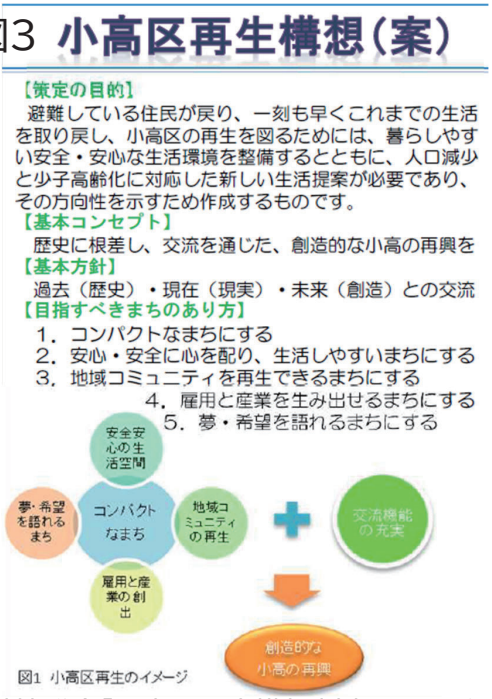
- 避難指示解除後、小高区の居住人口は増加し、2019年には3千人台を回復した。その後微増し、2022年では3,820人となった。同年の住民登録人口比では6割弱となったが、2016年対比ではなお4割程度にとどまる。
- 避難住民が現時点において「帰還しない･判断できない理由」の上位には、、一方では帰還先での「医療に不安」があるが、他方で避難定住先での「生活の利便性」「生活基盤ができた」「住宅を確保した」などがあがり、しかも強まっている（図2）。
- 避難住民の今後の帰還は難しく、居住人口の増加のためには、移住定住を進めなければならない状況にある。

出所：https://www.city.minamisoma.lg.jp/material/files/group/11/kyojyujinnkousuii_050228.pdf

3･1　南相馬市小高区再生への取組

- 南相馬市は2014年に「南相馬市総合復興計画基本構想」とともに「小高区再生構想」を策定した（図3）。
- 小高区が独自の再生構想を策定できるのは、南相馬市は合併時に旧原町市、旧小高町、旧鹿島町に区役所（総合支所）が置かれ、住民参加を進めるために地域住民の代表を委員とする地域協議会が区にあるからである。
- 南相馬市の3区は原発事故による避難指示の程度が異なっており、特に小高区は「住民ゼロ」からの地域再生にその地域性を発揮することができた。
- この再生構想のもとで、2015年8月には「小高まちなかプラン」が、2017年11月には「小高復興アクションプラン」が作られた。このアクションプランの最重点プロジェクトは「地域の絆の再生」と「若者が定住し活躍できる取組の構築」とである。

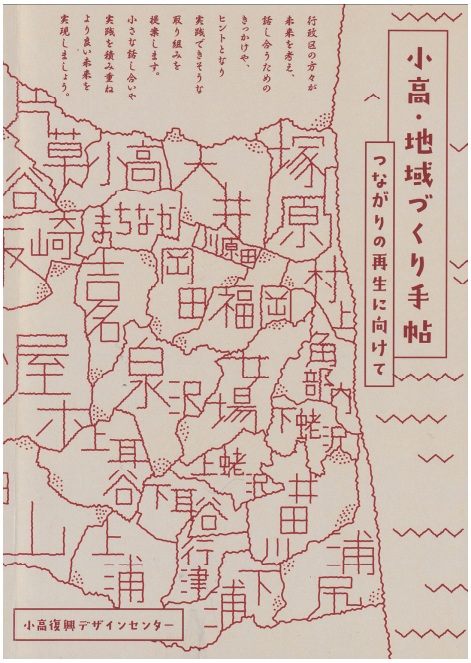
図3 小高区再生構想（案）



出所：小高区地域協議会「小高区再生構想（案）」2014年5月

- 前者では、①小高区復興拠点事業（小高交流センター等）、②地域盛り上げ支援事業、③地域協働を進める「みんなで草刈りポイント事業」が取組まれ、後者では、①地域おこし協力隊活動事業等、②高校生による小高区での実践事業、③移住定住促進アドバイザー事業が取組まれた。そしてこれらの事業には小高区自治振興基金が活用された。
- これらの再生構想➡プラン➡アクションプランづくりとその実践を「学」の立場から協働したのが小高復興デザインセンター（以下、センター）である（図4）。このセンターは2016年に設立され、東京大学都市工学窪田亜矢研究室と大学院生等（総計20数名）によって、今日まで運営されている。

図4　小高・地域づくり手帖



小高復興デザインセンター（2018）『小高・地域づくり手帖―つながりの再生に向けて―』

4･1　小高区の生業再生の課題と方法

- 原発被災地における生業再生の課題は、避難指示のもとでどのように延命し、避難指示解除のもとでどのように再開していくのかにある。
- これにかかわる福島相双復興機構官民合同チームによるハンズオン支援からの教訓は「生業再開の鍵は家族再生にある」[1)]であったが、デザインセンターメンバーの現地調査によれば、「生業再開は小高への想いと移転選択肢の有無」にあり、「原地に戻り再開するまでに時間がかかるという状況が，原地再建を果たした事業者の少なさにも表れている」[2)]。
- ではどのような方法（施策）が考え得るのか。その鍵は小高まちなか生業の再開と創業の系譜をたどることから得られる[3)]。

1）山川充夫（ 2019.）「原発事故避難指示区域の商工業復興支援のあり方」『経済論叢』193（2）、59-83
2）李美沙・窪田亜矢（2016）「原発複合被災地における事業所再開に関する研究―避難指示解除準備区域に指定された南相馬市小高区の第2次・第3次産業を対象として―」『日本都市計画学会都市計画論文集』51（3）、1054-1061。
3）由利泰蔵・植田啓太・藤本一輝・洲崎千代「『小高の10年』小高復興デザインセンターが取り組んできたこと」『10年目の小高　第2回　復興？再生？町興し会議！』2021年9月12日、

4･2　まちなか生業の再開と創業の系譜

- センターの調査結果によれば、大きくは3つの系譜に分けることができる。第1は避難指示下での特例宿泊が可能となった時期（2013年前後）から小高のまちに関わってきた人たち（帰還型）である。代表例としては、双葉屋旅館、小高工房などであるが、金物屋の橘さんもお客に背中を押されて再開したと述べている（表1）
- 第2は避難指示が解除された頃（2016年）から小高のまちに課題を抱き戻ってきたあるいは外部からやってきた人たち（課題型）である。代表例としては実業家の小高ワーカーズベース（戻った）（表2）やカフェ店主のオムスビ（外部から）などである。
- 第3は、起業協力隊型（表3）であり、これは2017年度から南相馬市で始まった。これは地域おこし協力隊という制度を活用し、地域課題を解決する起業家を呼び込み、事業を創出することを目的とした事業である。これまで14人が着任した（表3）。またこれらの活動をみて活動に飛び込んできた人たちもいる（表4）。
- これらの系譜をたどることで発見できる重要な点は、第1と第2の人たちがインキュベータあるいはプラットフォームの役割を果たしており、これらとの連携で第3の人たちが活動し始めていることである。

表1　帰還型の再開/新規開店の事例

- 横田芳朝さん(小高区川房):梨園(放射能汚染)転換➡バラ園へ
- 半杭一成さん(小高区大富):酪農(放射能汚染)廃業➡NPO「懸の森みどりファーム」立上げ
- 西佳代子さん(小高区大町):学校制服(再開)
- 橘由美子さん(小高区大町):「鍋屋」金物屋(建直し再開、2017年6月)➡建築金物から猫グッズ、ジェラート、椎茸まで扱う。
- 浅野則子さん(小高区南町):浅野設備(再開)。
- 渡辺静子さん(小高区大井):食堂「おだかのひるごはん」で働いた
- 佐藤有さん・とし子さん(小高区小屋木):自家焙煎「香音珈琲」(新規開店、2019年4月)した。

出所:すぎた和人編(2023)『「おだかのあかり」アーカイブ・プロジェクト報告書』福島大学地域未来デザインセンター福島復興学研究会。

鍋屋さんの外部

鍋屋さんの内部

表2　課題型:(株)小高ワーカーズベース(代表:和田智行)

- ミッション:　地域の100の課題から100のビジネスを創業
- 目指すこと:
  - 「住民ゼロの状態から暮らしを再構築する」という、それまでの日本には存在しなかった課題に直面する中で、1000人を雇用する1つの企業に暮らしを依存する地域ではなく、10人を雇用する100の多様な事業者が躍動している自立した地域社会の実現。
- 答えのひとつ
  - 『同じ価値観を共有し切磋琢磨し合える起業家コミュニティ』の形成
    - 注目したのが10人の定員に対して全国から70名以上の起業家の応募を獲得した岩手県遠野市で生まれた『ネクストコモンズラボ』
- 2014年2月に小高区で創業
  - 食堂『おだかのひるごはん』
  - 仮設商業施設『東町エンガワ商店』
  - ガラスアクセサリー工房『HARIOランプワークファクトリー小高』
- 2017年6月　NCL南相馬をスタート
  - NCL南相馬の事務局運営を受託
- 2019年3月　『小高パイオニアヴィレッジ』オープン
  - 宿泊できるコワーキングスペース。100%民間出資

おだかのひるごはんポスター

小高パイオニアヴィレッジ外観

表3　起業協力隊型：

➡2017年から採用を始め、これまで14人が着任。

① Surfers Villageプロジェクト：　一関　宙(2018年2月着任)➡コーディネーター
② Artviva プロジェクト：　西山里佳(2018年4月着任)➡コーディネーターへ
③ 一般社団法人　Horse Value：　神瑛一郎
④ aroma salon SUMIRE：　水谷祐子(2019年2月着任)➡KIRAへ
⑤ Way-Wayプロジェクト：　菅野真人(2021年1月着任)
⑥ BACKSTAGE WORKS：　高田江美子(2019年4月着任)
⑦ Haccoba　Craft Sake Brewery：　佐藤太亮(2019年4月着任)
⑧ ㈱小高テック工房：　塚本真也(2020年4月着任)。
⑨ ぶくぶく醸造：　立川哲之(2020年8月着任)
⑩ ANDO Shoemaker：　安藤文也
⑪ Drone Art Management：　太向弘明

ANDO Shoemaker

出所：Next Commons Lab 南相馬『ネクストコモンズラボ南相馬活動報告書(2019～2022年度版』南相馬市経済部商工労政課

表4　移住型の小高の店舗事例

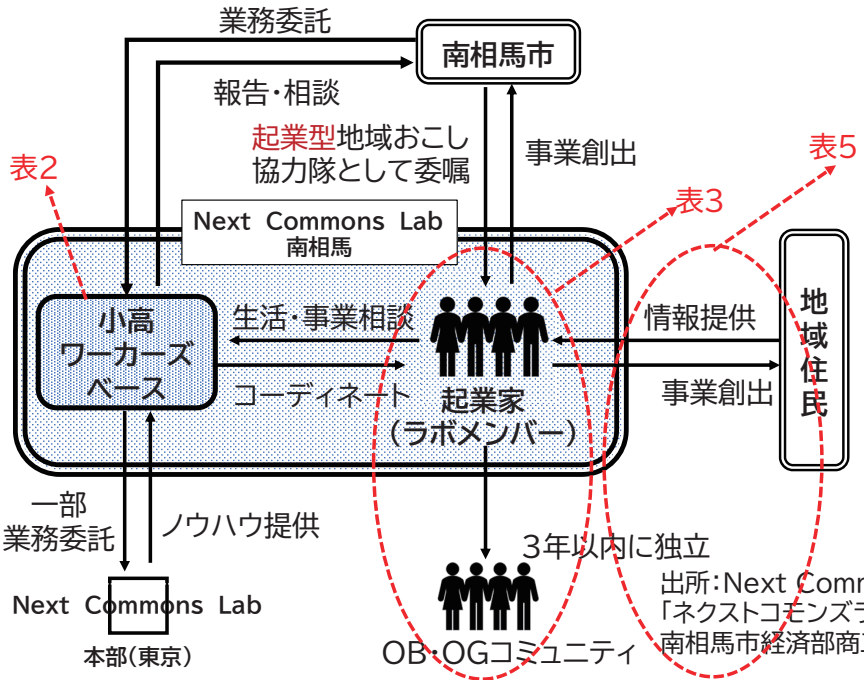
- フルハウス(小高区東町1-10)：
  - 2018年オープン。豊富な本やおいしい料理➡作家：柳　美里
- KIRA(小高区東町1-37 、JR小高駅前)
  - お花とお茶のお店です。ほかにもオシャレな雑貨やアロマを販売。
- ㈱つむぎ(小高区本町1丁目53)
  - 小高テック工房の塚本さんと知り合いで、大阪から小高にやってきた。そして、小高の防災システムに課題があると思い起業。

フルハウス外観

https://www.city.minamisoma.lg.jp/material/files/group/34/odaka_koukousei.pdf

5･1 Next Commons Lab 南相馬の活動

図5 Next Commons Lab 南相馬の活動



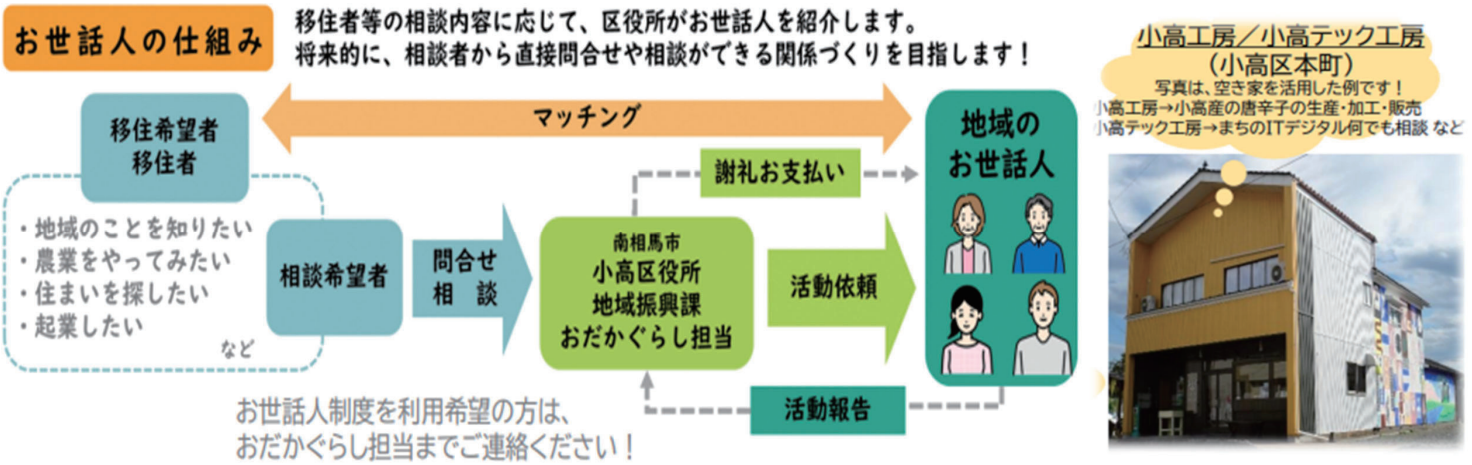
出所:Next Commons Lab 南相馬(2023)
「ネクストコモンズラボ南相馬活動報告書2022年度」
南相馬市経済部商工労政課

- 移住型であれ、協力隊型でれ、外部からの転入者が円滑に起業者や雇用者に移行していくためには、地域コーディネータやプラットフォーマーが小高には必要である。
- 起業者の場合には小高ワーカーズベース(小高WB)(表2)がある(前掲、表3)。小高WBは南相馬市の業務委託を受けてNext Commons Lab南相馬を組織し、起業型地域おこし協力隊の支援にあたっている(図5)。

5･2 地域のお世話人(25名)

- 移住定住にあたっては、活用できる空き家･空き店舗地域の事情を熟知したお世話人の役割が重要である。小高区内には25名のお世話人がおり、事例としては小高工房/小高テック工房である(図6)。

図6 地域のお世話人制度(南相馬市小高区)



https://www.city.minamisoma.lg.jp/material/files/group/34/odakagurashi_tsuushin2.pdf

5・3　ひまわりカフェ（小高商工会女性部）

- 2015年7月4日、小高商工会女性部有志が小高浮舟ふれあい広場に喫茶スペースとしてオープン。自宅の片付けに戻った住民や遠来者の触れ合う場として、解除後の小高を盛り立てる役割を果たしている。

ひまわりカフェがあるふれあい広場

ひまわりカフェ内部とメンバー

6. 原発被災地の生業再生とこれから

- 原発被災地は逐次、地域差をもって、避難指示が解除されている。被災地の再生の困難は、避難指示期間が長ければ、それだけ帰還者の割合が大きく低下することにある。
- 南相馬市小高区の場合、避難指示解除が相対的に早かったとはいえ、2022年現在でも4割程度にとどまっている。帰還を困難にする1つの理由として望む仕事・雇用が少ないことがある。
- この仕事・雇用の再開や創出は、放射能汚染や帰還率の低さによって容易ならざる状況に置かれていた。しかし避難指示解除の前後から地元の人たちの声に背中を押されて、帰還した人たちが生業というレベルで、事業の再開に着手した。
- この人たちは小高商工会女性部で結びつきつつ、原子力賠償金やグループ補助金などを活用しながら、店舗をつながりのなかで事業を再開してきた。

- 東日本大震災・原発災害からの瓦礫処理や復旧にあたっては、全国の多く人たちがボランティアとして支援活動に関わった。避難指示解除後には、帰還者や移住者が小高再生を課題とする事業の創出に関わるようになった。特に移住者が起業する場合には、仕事場だけでなく、住居の確保など地域の生活実状に精通し人たちの「お世話」は欠かすことができない。
- 仕事の創出については、小高ワーカーズベースが、南相馬市やNext Commons Labの支援を受け、起業型地域おこし協力隊制度を活用してインキュベーターとしての役割を発揮し、小高区内に協力隊員卒業生を起業人財として集積し始めていることに、注目する必要がある。
- 小高の再生にとって、コンサルタント的役割を発揮しているのが、小高復興デザインセンターである。このセンターは小高区地域協議会が策定する小高再生に関わる「構想」、「プラン」、「アクションプラン」などの策定やその実践に「学」の立場から伴走型支援を行うだけでなく、大学院生などが常駐しつつ、調査・研究・実装活動を行っている。

- これらの活動を顧みると、被災地の再生、特に生業と雇用の再開や新規導入にあたってポイントとなるのは、帰還者のふるさとの想いの重さであり、それをバックアップする人々の課題意識をもった支援活動であり、特に外からの移住希望者への「お世話」である。それはインキュベータとかプラットフォーマーの存在ということになるが、それとても移住希望者が起業型地域おこし協力隊のように目的意識を強くもっていなければ定住には結びつかないのである（図7）。

図7　世界からWeb注文が入る Fukushima Watch

売上の3割がウクライナ支援へ

- すでに震災から12年余が経っている。置かれている現状と今後の展望をどのようにとらえればよいのであろうか。これまでについては、2021年度に、小高復興デザインセンターや小高ワーカーズベースなどの「10年間を振り返り、これからの小高を考える」シリーズとして、「ボランティアと共に」「復興？再生？町興し会議」「地域置ける医療とメンタル」「私たちを取り巻く環境の実状」などをテーマとする集まりが開催された（図8）。

図8　10年間を振り返り、これからの小高を考える

- そして今後については、「小高への想いを語る集い」「自由人の集い」「おだかのあかりアーカイブ」「おれたちの伝承館づくり」など、それに向けた小高人の「語り」が始まったばかりである（図9）。

図9　これまでの語りとこれからの伝え