

原発被災地域の大量空きストックの利活用に向けた実践的研究

—人口激減と居住概念の変化に対応する新マネジメント方法の構築—

主査 黒本 剛史^{*1}

委員 川田 さくら^{*2}, 太田 慈乃^{*3}, 益邑 明伸^{*4}, 窪田 亜矢^{*5},

「居住者ゼロからの「空き」活用をふまえて、まちなかの本質を考える」

原発と津波の複合被災によって居住者がゼロになった福島県南相馬市小高区においては、帰還の見通しが立ちにくい時期が長く、大量の空きストックが生じた。しかし、避難指示解除となった現在に至るまでの間には、被災前とは異なる形態で、空き家や空き地を利活用する多様な取り組みが生じている。被災者自身による住民らの交流の場づくりや地域のニーズを把握した外部支援者らの利活用などであるが、警戒区域指定の変更や準備宿泊開始などの時期に応じて、まちなかの様相は変化していき、次の利活用へと変化するケースもあった。いずれの段階においても、不動産所有者と利活用の担い手をつなぐチャンネルや柔軟な資金が重要となる。

キーワード：1) 原発被災, 2) 南相馬市小高区, 3) 空きストック, 4) まちなか, 5) 帰還,
6) 社会実験, 7) 復興デザインセンター, 8) 空き地, 9) 空地

PRACTICAL STUDY ON UTILIZATION OF VACANT PROPERTIES AT DISASTER AREA BY NUCLEAR POWER ACCIDENT

-Building new management methods to respond radical depopulation and transformation of habitation concepts-

Ch. Tsuyoshi Kuromoto

Mem. Sakura Kawata, Yoshino Ota, Akinobu Masumura, Aya Kubota

To consider what is the essence of habitat through utilization of open spaces during the process from the zero resident

In Odaka-ku, Minami-Soma City, Fukushima Prefecture, the disaster of tsunami and nuclear power accidents resulted in a large amount of vacant properties. It is one of specific characteristics that nobody can decide the future. Under such circumstances, sufferers use vacant lands and buildings for other returnees and support persons from outside tries to use based on the needs of residents. To utilize open spaces, plural channels between owners and users and flexible funds are very important.

1 背景と目的

1.1 福島県南相馬市小高区における原発被災に伴う居住概念の変化

福島県南相馬市小高区は、福島第一原発から 20km 圏内にある、人口 12,636 人（2011 年当時）^{文 1)}の地域である。東日本大震災から 5 年間は避難指示区域となり、居住が禁止されてきた。

南相馬市の場合は、避難指示解除準備区域、居住制限区域については、2012 年 4 月以降、避難指示解除準備区域、居住制限区域への立ち入りに制限を設けなかった。そのため、避難先から日中住宅を訪れ、片付けを行う人々や、早速理容室などの事業を再開する人々も現れた。夜間の

宿泊は禁じられていたため、南相馬市内等の避難先から自らの家や事業所に通わなければならない状況がしばらく続いた。その後、数度の特例宿泊を経て、避難指示解除準備区域、居住制限区域の避難指示は解除となり、帰還した人もいるが、今なお小高区外から通う人もいる。

小高区における 2017 年 8 月 31 日現在の居住人口、世帯数はそれぞれ 2,156 人、992 世帯^{文 2)}で、震災時点の 16.7%、26.1%である。平均世帯人員は 2.17 人（震災当時 3.39 人）、居住人口に占める 65 歳以上の割合は 51.4%（震災当時 27.9%）である。避難指示解除後、人口が少しずつ増えてきた中で、店舗の再開や開業も生じている。2010 年の国勢調査^{文 3)}では、小高区内の世帯や住居形態

^{*1} 鹿島建設株式会社, ^{*2} 厚生労働省, ^{*3} 東京都庁, ^{*4} 東京大学大学院工学系研究科・博士課程, ^{*5} 東京大学大学院工学系研究科・特任教授

として、二世代以上で居住する世帯(夫婦のみまたは単身世帯以外)が約七割、持ち家が86.0%を占めた。まちなか(小高1~5区)は、持ち家72.5%、公共・民間借家が合わせて24.9%と、やや借家率が高い。小高区では、持ち家に二世代以上での世帯で暮らす形態から、震災後に単身や二人世帯の高齢者世帯が大半を占めるようになっている。今後の定住先についての意向調査^{文4), 注1)}によれば、「震災当時の住居に住みたい」、「同じ地区内に住みたい」と回答した世帯は合計46%、「南相馬市内(震災当時の地区以外)に住みたい」は12.6%ある。震災当時の住居や地区に居住しない場合でも、比較的近い地区への移住を希望する世帯が一定数存在している。

1.2 急激な人口減少による空きストックの発生

原発事故により避難を余儀なくされ、小高区内の建物、土地は突如利用されず、空き家・空き地となった。これらの「空き」はそのままでは空いたままだが、被災前には、全部ではなかったとしても利用されていたことをふまえれば、利用可能な「ストック」であるといえる。

こうした利用可能な空き不動産を本論文では「空きストック」とする。空きストックに対して、環境省は当初、半壊以上の建物を対象に、災害廃棄物処理の一環として公費解体を行った。しかし長期間住宅に住めない状況が続き、鳥獣害被害も加わり、建物は荒廃していった。これを受け環境省は、荒廃家屋も解体撤去の対象に加え、南相馬市では2015年3月から受付が始まった。2017年3月現在、旧避難指示区域内で2,845件を受付け、1,932件が解体された。津波や地震により失われた家屋も含め、小高区内では多くの建物が失われ、空き地となっている。一方で、避難生活を続ける中で、公費解体の申請の期限までに、家屋を残すか否かの判断をし兼ねる人々もいた。小高区内にはまだ多くの空き家が存在している^{文5)}。

1.3 本活動の目的

以上を踏まえ、本活動では、復興の段階に応じた不動産の再利用と居住実態の変化を調査により把握し、社会実験を通じて、空きストックを実際に活用する。こうして原発被災からの復興における空きストックの活用可能性を探求することで、人口激減下において住環境を維持するための実践的知見を得ることを目的とする。

2 先行事例

2.1 カシニワ

(1) 概要

カシニワ制度とは、2010年度より千葉県柏市全域を対象に運用が開始し、地域のオープンスペースや個人の庭を「カシニワ=かしの庭・地域の庭」と位置づけ、緑の保全・創出や人々の交流の増進を図ることを目的とした

ものである。空き地を貸したい土地所有者と借りたい個人・市民団体等のマッチングを図る「カシニワ情報バンク」と、一般公開可能な個人の庭や市民団体等が管理する庭を市に登録してもらう「カシニワ公開」の二つの柱があり、制度への登録者には助成金が交付される仕組みだ。

(2) 本活動への示唆

土地所有者と使い手のマッチングによって空き地の利用を促進し緑を保全・創出する仕組みや、魅力的な個人の庭を地域の資源として外に開いていく仕組みが、空き地の荒廃化の問題を抱える小高に対して示唆的である。

(3) 本活動との差異

約42万人の人口規模を誇る柏市と2,000人ほどしか帰還者のいない小高では、空き地を貸したい土地所有者及び、利用を望む個人・市民団体の総数に大きな差異がある。空き地を使いこなす担い手が限られる状況での地域の緑の保全・創出が、本活動の目指すところである。

2.2 わいわいコンテナ

(1) 概要

佐賀市中心市街地の空地に、中古貨物コンテナを加工した構造物(雑誌図書館、交流スペース、チャレンジショップ)、芝生広場、ウッドデッキを配することで、中心市街地の来街者の増加、利用者の交流促進と街なかの回遊性の創出を促す2011年から続くプロジェクトである。

(2) 本活動への示唆

県外の所有者から低未利用地を低価格で借りているが、コンテナであるため原形復旧が容易である。周囲の建物と異なり外から活動が見えるように設計しており、単発の大きなイベントよりも、日常的なワークショップを多く実施するようにしている。周囲では新規出店やリノベーションなどが起こっている。

(3) 本活動との差異

本活動が、民間主体の空きストックの利用方法を探求したのに対し、わいわいコンテナプロジェクトは市の行政計画中で位置づけられた社会実験である。運営は地元の特設NPO法人が担うが、2016年時点では、市が年1,200万円程度出資し、借地、コンテナのリース代、人件費(2名常駐)、管理費(電気代等)を賄っている。

3 活動の主体

3.1 組織の概要

本活動は、小高復興デザインセンター(以下、センター)の一活動として実施した。センターは、南相馬市と東京大学の委託契約によって、南相馬市小高区の復興に向けた協働の場として、2016年7月16日に開設された。現在は、3名の常勤職員(うち2名は市職員、1名は東京大学研究員)と、東京大学の研究者及び学生を中心とした外部からの支援者によって運営されている。

3.2 設立の経緯

センター設立の背景に、2014 年に発足した「小高区地域構想ワーキンググループ（以下、WG）」があった。

WG では、復興にあたって住民協働体制構築のため、地域住民、南相馬市、東京大学の参画のもと、小高の復興ビジョン「小高地域構想」の策定に向けた協議がなされた。

2015 年度には、地域構想の先駆けとして小高駅前を中心とする中心市街地を対象にして「まちなかプラン」を策定し、本プランの中でセンターが提案されて実現した。本プランは、計 10 回の住民ワークショップ及び座談会による検討を経て、南相馬市へと提出された。

3.3 業務内容

センターは、復興に向けて「探究」と「実践」の 2 つが重要だと考えている。

「探究」では、小高が直面している未曾有の原発津波複合被災において、様々な知見を結集し、課題を発見し、解決の方向を探ることを指す。

「実践」では、探究の中で得られた解決の方向に対して実際にものごとを動かしていくことを指す。具体的には、次項で述べる空きストックの利活用に加え、まちなかプランに基づく公園の改修、まち歩きによる歴史的建造物の価値発掘、高校生によるまちづくり活動の支援、地域福祉の専門家と連携したサロンの運営、集落部の土地利用計画の策定支援など、同区が直面する課題の解決に向けた多様な取り組みを行っている。

4 本活動の内容

4.1 活動のフレーム

本活動は、センターによる「不動産ストックに関する現況調査」と、住民や南相馬市との協働の場である「まちなか部会」での協議、そうした協議やセンターへの依頼を踏まえた「社会実験」という 3 つの活動から成る。

活動の基本的な流れは、「不動産ストックに関する現況調査」によって把握された課題を「まちなか部会」で協議し、「社会実験」として実践する、というものである

が、協議の内容や社会実験の進度に合わせて、順序を柔軟に入れ替えながら実施した。

4.2 不動産ストックに関する現況調査

(1) まちなかにおける建築実態調査

全般的な傾向は、集落部よりもまちなかの方が帰還者の割合も絶対数も多い。集落部は、海際だと津波浸水によって災害危険区域の指定があり、山際だと放射能汚染度が他と比べて高い傾向にある。本論文では、集落部の住民にとっても自分のまちとして認識でき、多様な活動を支えてきたまちなかを主要な対象とする。そこで常磐線小高駅の駅前通り約 600m を対象に、「避難指示解除直後（2016.7）」、「避難指示解除約 1 年後（2017.9）」の二時点において、通り沿いの建築実態の調査とゼンリン住宅地図を用いて、震災前と比較した。

対象地区内では、震災前に存在していた建築物 244 件^{注 2)}のうち、避難指示解除直後（2016.7）までに 62 件（25.4%）、約 1 年後（2017.9）までに 115 件（47.1%）が一部または全部解体された（図 1）。敷地境界が不明のため、空き地の正確な件数は定かではないが、解体後の約 8 割が空き地として残置され、砂利による被覆が最も多く見られた。

新築の形態としては、駅前通りに接する店舗部分を除却し、住居のみを再建する例が多く見られた。これらの住居では、店舗部分の除却によって生まれた前面空地を駐車場として転用する例が典型的であった。

(2) 避難指示解除後の居住実態調査

避難指示解除後に居住または一時利用を再開した住民に対して、現在の居住形態、その形態を選択した経緯、及びその課題に関してインタビュー調査を行った。

まちなかに居住再開された方の中には、震災後に東京の息子宅へ避難したものの、怪我をして足を悪くされ、帰還後は一人暮らしで外出も一苦勞である上に、同世代の仲間が皆避難したり亡くなったりしてしまったため、人と話す機会がないという方（3 区行政区 80 代女性）、帰ってきたが隣組が帰還しないので隣接行政区に混ざってほしいと依頼される方（4 区行政区男性）等がいる。比較

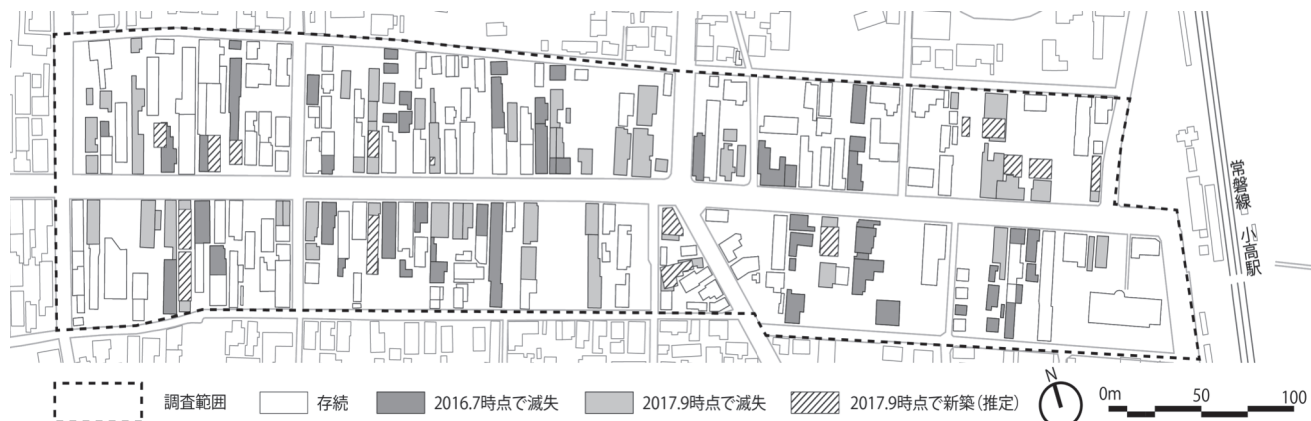


図 1 常磐線小高駅 駅前通りにおける建築実態調査^{注 3)}

若い世代では、家族を避難先に残して、自身は仕事の関係等から小高区に帰還したが、休日は家族のもとへ帰る生活を送る方（3 区行政区 40 代男性）がみられ、特に子育て世代では、避難生活の長期化や放射線への不安等に起因して、単身の二地域居住という生活形態が存在することが窺える。

集落部では、平日は相馬市に新築した住宅で息子世帯と居住し、休日に震災当時の自宅に寝泊まりしている方（上浦行政区 60 代女性）や、津波により自宅が被災したが、同じ行政区内で、持ち主が移住し空き家となった住宅に入居した方（浦尻行政区 60 代以上男性）などもいる。60 代夫婦帰還世帯で、運転できる夫が白内障手術をすることになり、まちなかでタクシー業務が戻っていない中で、日常の買物にも困難となった。

このように、世帯内での多世代同居や集落単位での助け合っていた生活が激変した。二地点居住や空きストックの活用といった居住実態も一定数存在しているが、まちなかには集落の生活を支える機能もあったが失われている。単身高齢者世帯も少なくない。グループ居住を可能にするシェアハウスを建設しようという住民の方の声が上がり、2015 年 12 月には一万人規模の署名が市議会に提出されたこともあったが、実現していない。

(3) 不動産ストックの流通実態調査

① 民間不動産事業者

避難指示解除直前の 2016 年 6 月、原町から檜葉町まで相双地域の不動産の売買や賃貸 2,000 世帯を広く手がけ、自社物件も多く所有している民間不動産事業者（株式会社双葉不動産の総合総務部長 I 氏、同南相馬支店長 S 氏）に、不動産の動向についてインタビューを行った。

震災前は、小高区全体で 100 戸ほどを扱っていたが、小高への移住は少なく、たとえば小高に立地する高校の先生も原町などから通っていたし、一方、不動産所有者もお金に困っている方があまりいないので土地を手放すことも極めて限られていた。不動産売却への周辺住民の目が気になることもあったろう。小高駅前（まちなか）と集落部での案件数はほぼ同じ程度だった。

震災後は、原町を中心に物件が動いた。新しい建物の売却希望もあり、小高や浪江の方が求めることが多かった。孫が原町までなら来てくれるという話もあった。2015 年ゴールデンウィーク頃には動向は落ち着いていた。2016 年 6 月現在は原町には空きが全くない。賃貸アパートの建設が続いているが、借り上げ住宅が終了したら空くと思う。元農地に 30 年ローンで建設したオーナーの借金は返せないのではないかと心配している。震災直後は 150 坪以上で静かなところという希望が多かったが、最近は 80 坪程度でも買い物や病院に便利なところへと要望が変わったと感じる。家族構成が、三世帯同居から核家族へと変わったことも影響しているのではないかと。

小高を希望する中で、住みたいという人は 1 割程度、それ以外は作業員宿舎を確保したい事業者の要望である。

金銭面に関しては、小高の土地の値段は上がらないだろう。また、公費解体が多いが、解除後に減免措置がなくなっていくことを考えていない方が多いように感じる。

② 南相馬市建設部建築住宅課

同上主幹兼課長補佐兼住宅支援係長 H 氏、主査 E 氏（他市からの派遣）に解除前にインタビューを行った。

議会の要望があって空き地・空き家バンクを始めた。しかし市には不動産業の資格がないので、仲介のみだが、効果はあると考えている。不動産業者にとっては売れるのか予測が立てにくいので手が出しづらく動かなくなっている不動産市場となっていた。一方で、不動産所有者の方は、これまでほとんど不動産流通がなかったのも、民間には託し辛くても市には声かけしやすいという面があり、依頼があって、購入や借りる希望者が出てきたところで不動産事業者に引き継ぐ。

バンクでの賃貸物件の取り扱いは、小高ではまだない。売買については、解除前は補償があるのでそれほど売却希望は多くないが、固定資産税の減免措置がなくなることと考えて希望している方もいる。立地に関連して、市としては、居住が禁止されている災害危険区域の物件は受け入れていない。

(4) 民間主体による空きストックの利活用実態調査

空きストックを活用して事業所等を開設した民間主体に対してインタビュー調査を行った（事例の位置は、後述する社会実験の実施場所と合わせて図 2 に記載）。

a. おだかぷらっとほーむ

① 開設の経緯

2015 年 10 月 1 日、小高区東部の集落出身である主婦の方（50 代）が新規開設した、誰でも立ち寄ることのできるコミュニティスペースである。基本的に平日午前 10 時から午後 6 時頃まで地域に開放され、日常的に地域住民や外部支援者らが集まり、お茶飲みや会議の場として利用されている。開設者は、開設に至る前段階から、同市内にある仮設住宅において地域の菜園づくりや、小高駅前広場にてイベント開催など、地域再生に向け先陣を切って活躍されてきた。避難指示解除前の閑散とした駅前通りで、一時帰宅の地域住民や、復旧復興事業に従事する作業員、支援団体等の休憩場所が不足していることや、小高の風景になりたいとの思いから、開設に至ったという。

② 現在の状況

開設当初は駅前から 200m 程の元個人商店（a1）において、2017 年 3 月末までの借用という形で運営されたが、建物所有者の使用希望が生じた。そこで 2017 年 4 月より、駅前から 400m 程の元学習塾の建物（a2）を一棟買いして移転開設するに至った。店舗の前部分がガラス窓となっており、外から内部の様子が窺えることは移転前と共通

しているが、移転後は床部分にカーペットを敷き詰め、靴を脱いで上がる家のような空間に様変わりした。外壁に木材を張り、手作りだった看板を固定の看板として前面に出し、クラウドファンディングによって壊れた屋根部分を修復するなど、賃貸時にはできなかった建物のリニューアルが見られる。場としての機能も多岐に渡る。日替わりでヨガやパソコン等の教室を開き、キーボードやオセロ・将棋等の娯楽備品を置き、宅配の受取も行い、毎月一度定例会議を開催して地域住民や支援者らが集まって情報交換をしている。市の補助金を活用して、月刊の広報紙「おだかだより」を発行し、市内公共施設や店舗等に広く配布されている。活動が定着するにつれ、継続して関わり続ける人も増え、現在では常勤や週 2 日のスタッフが確保されている。

b. Odaka Micro Stand Bar (オムスビ)

①開設の経緯

2016 年 12 月 17 日、小高駅前空き地において、キッチンカー形式のカフェが開設された。杉並区から南相馬市へ派遣された男性職員（30 代）の発案のもと、同世代の市職員や移住者が協力して、仕事が休みとなる土日限定で運営されている。次年度に開校だった県立小高産業技術高等学校の高校生が気軽に集える場所をつくりたいとの思いから、開設に至った。空き地に隣接する双葉屋旅館より電気を借用し、車の塗装は市内の高校生とともに行った。キッチンカーの前にはベンチとテントを設置し、来客がくつろげる空間が創出されている。

②現在の状況

発案者の派遣期間が満了し、現在は移住者の男性（30 代）へと代表が引き継がれ、夫婦で土日の運営や不定期でのマルシェ開催等を行っている。大雨の日には閉店せざるを得ないことや、働く世代のボランティアで運営しているためマンパワー不足であること等が課題だが、イベント時の出店依頼や、リピーター客の存在等の需要が絶

えない。今後、通常の店舗での開業を検討している。

c. おだかのひるごはん

①開設の経緯

2014 年 12 月 8 日、小高区まちなかの出身で U ターン起業家の方（40 代）が経営者となり、地元主婦の方々とともに開設したランチ営業の飲食店が開設された。避難指示解除前から、月に一度、「芋こじ会」という地域の情報交換の場がつくられており、その中で「ボランティアや作業員の方に温かい味噌汁を提供したい」という話が出たことを契機に、開設することとなった。駅から程近い双葉食堂の建物を借用し、芋こじ会の仲間で内部に合板ボードの取り付け、机・椅子の組み立て等の改修作業を行った。避難指示解除まで家賃は要らないとの持ち主の方のご厚意により、ガス・電気代のみ支払って運営していた。地元主婦 4 名で日替わりランチを作り、50 人分程の材料を仕入れていた。当時の客層は、除染作業員が全体の 3 分の 1 から半分程度、その他が地元の方や小高で働く方であったが、コンビニや飲食店が再開していなかった当時の小高では、温かい食材が提供される唯一の店舗として有難がられていた。食材の中には、芋こじ会メンバーである地元農家の方の有機野菜で、検査済みのもの等も使われており、小さな地産地消が生まれていた。

②現在の状況

2016 年 5 月より、建物貸主の双葉食堂が、同市内の仮設店舗から戻って再開することが決まり、2016 年 3 月 11 日に役目を終えて閉店した。現在の双葉食堂は、日々行列のできるラーメン屋として親しまれている。

d. 陽だまりサロン紅梅

①開設の経緯

2016 年 7 月、駅前通り沿いの空き地に建てた仮設のプレハブと、細長い敷地奥にある既存建物を活用し、サロンが開設された。開設者である小高区東部の集落出身の男性（60 代）は、2011 年 12 月に NP0 法人を設立し、翌年 1

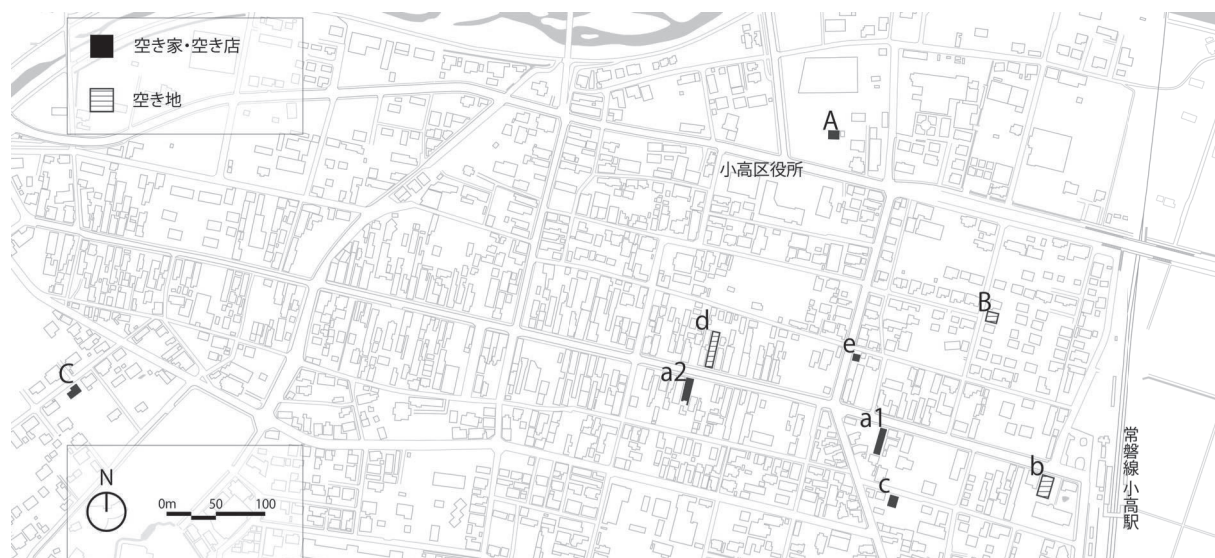


図 2 民間主体による空きストックの活用事例及び、本団体による社会実験の実施場所^{注 4)}

月から、同市内の仮設住宅において、計4箇所ですロソを開設していた。避難指示解除に伴い、仮設住宅におけるサロンは一定の役割を終えたとの判断から、2017年3月をもって仮設住宅でのサロンを閉じ、小高区を拠点とした活動へとシフトした。仮設住宅から戻ってきた住民の方を支援たい、民は民の力でまちのにぎわいを取り戻したいとの想いから、サロン開設に至った。

②現在の状況

日常的なサロソの運営は常勤が行い、2017年4月から毎月一回、プレハブ小屋の前にテントを張り、地元産の朝獲れ野菜を出品する朝市を開催している。2018年度に市が公設ですーパーを開設する計画があるため、それまでの生活を支えることを目的としている。大きなイベントの際には、市内の相馬農業高校や、首都圏の大学生とのつながりを活かした協力体制を築くことができている。

e. 株式会社H（ランプワークファクトリー）小高

2016年6月、都内に本社を置くガラス製品関連の株式会社協力のもと、ガラスアクセサリーの製造・販売を行う店舗が小高区東町に開設された。女性にとって魅力的な仕事と職場環境を創出することを目的として事業が展開されている。元々理容室であった建物の1階部分に、事例cで使われていた机・椅子等が配置され、道路側にあるショーウィンドウからは、バーナーでガラス細工を作る女性ランプワーカーの姿が見える。

②現在の状況

店頭販売のみならず、インターネット販売や仙台や新宿等での出張販売、イベント時の出店まで、様々な販路を生み出している。ガラスアクセサリーづくりの体験教室も手がけており、1時間3,000円でネックレスを作れる。現在、20～50代の女性スタッフ8名が働いている。

4.3 まちなか部会での協議

中心市街地の復興に向けた協議会として、南相馬市役所の建築住宅課や都市計画課、まちなかで活動する人々、外部の研究者、中心部の行政区長などを招き、「まちなか部会」を全4回開催した。このうち、2016年度の第3回と第4回では「空きストックの活用」に関して重点的に話し合いが行われた。

第3回では、災害公営住宅内の空きスペースでの菜園づくり（実験B）と空き家の宿泊利用を議論した。後者に関して参加者から空き家への移住者の紹介があり、実験Cへと展開した。第4回では、事例eや実験Bのような空地利用を他に展開するため、行政の施策として制度化する方法を議論した。また、実験Bの実績を受け、参加者から空地のゲートボール場利用に関して依頼された。

4.4 空きストックの活用に向けた社会実験

A. 社協会館のリノベーションによるセンターの開設

①経緯

対象とした小高社会福祉協議会会館（以下、社協会館）は、南相馬市社会福祉協議会（以下、社協）の活動の場として計画され、小高の行政区の方々の寄付も生かした中で、1981年に着工、1982年に竣工された。社協会館は各所に痛みが進み、特に階段の老朽化のため、2階の大きな和室は不特定多数が利用できない状態だった。いったんは解体も検討し、耐震調査も行い、耐震性は問題ないことも明らかになっていた。

震災後は、南相馬市ボランティア活動センターとして利用されていたが、ボランティアセンターは2015年4月1日に同区内の他物件に移動し、その後は空いていた。

一方、2016年に入って、センターの活動が認知され、常設の場所を探し始めた。これまでの活動で知り合った多様な方々から多様なお申し出を頂いたが、市民が存在を認知しやすく、アクセスしやすく、安価で借用でき、ある程度の広さがあるところが望ましいと考えていた。民間の店舗建物、住宅建物、社協会館、老人福祉センター等を検討したが、区役所の目前で大通りに面している点、駐車場が十分確保できる点等から、社協会館を念頭に、社協に依頼をした。社協としても、小高区民の思いが詰まった社協会館を保存活用したい強い意向があり、2016年4月より、無償にて貸与いただけることとなった。

②実施体制

丹羽由佳理氏（森記念財団都市整備研究所）の協力で間取りの設計を行った。費用抑制のため、東京大学の学生とセンター常勤職員らが自ら施工した。施設の備品は、南相馬市の予算や地元住民からの寄付によって設置した。

③活動内容

床のリノリウム板を外してカーペットを敷き詰め、壁の汚れを取って白ペンキですべて塗り直した。ついで徹底的な清掃作業を行った。センターでは、来訪者を迎えられる機能、小高で何が起きているのかをお伝えするミュージアム機能、小高復興への思いや日常の問題を話し合うサロン機能、会議機能を担うこととした。

④実験の成果

住宅総合研究財団の資金援助により、リノベーションに必要な最初の人材と資材が確保できた。そうした支援があったので、建物所有者である社協に利用意向をぶつけられた。現在もセンターとして運営している。光熱費などのランニングコストは市が提供している。

社協会館に対して、小高区民の中には思い出を持つ方もおり、解体されずに活用が継続していることには重大な意義があると考ええる。

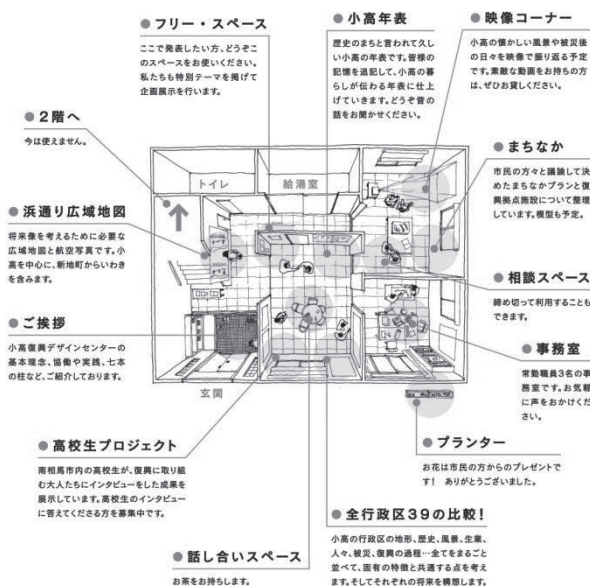


図3 センターの利用レイアウト

B. 東町ひだまり菜園

①経緯

まちなかの東町災害公営住宅の住民、担当課ヒアリングにより、「住民に農業経験者が多く、土いじりへのニーズが高いこと」、「仮設住宅に居住していた際に共同菜園を行っていたが、距離が遠く長続きしなかったこと」、「公営住宅内に土いじりを想定したスペースを設計したもの、使われていないこと」が明らかとなった。

そのため、まちなか部会にて、公営住宅内の未利用スペースを活用して住民と共同菜園をつくる提案を行った。部会での賛同を受け、2017年1月から活動を開始した。

②実施体制

運営に当たっては、災害公営住宅の住民及び本組織のスタッフに加えて、千葉県柏市にて空地を活用した地域の庭「カシニワ」のマネジメントを行うNPO法人 Balloon（代表：鈴木亮平氏）と、地域福祉を専門とする福島県立医科大学：末永カツ子教授ら、放射線量の計測には放射能測定センター南相馬とどけ鳥の協力を得た。

③活動内容

2017年1月から月1回程度、全員で活動し、毎回活動内容をまとめた「はたけ通信」を作成し、公営住宅に全戸配布した。放射線量の事前計測を行い、周辺住民や移住者、高校生などを招いて収穫祭を実施した。

④実験の成果

災害公営住宅の公共用地ではあるものの誰も使えない場所が畑にできたことで、土をいじることを当然の生活をしてきた方にとって貴重な時間を過ごせる場が生じた。そうした時間を個人単位のみならず、団地住民全員に声かけして一緒に作業する時間や収穫を楽しむ場を仕掛けたことで団地全体のコモンズになったといえる。

最近では、センターの声かけ無しでも住民の皆さんで草

刈りや連れ立っての外出や他の未利用地の畑化など、自発的な動きが生じている。



図4 ひだまり農園作業後の集合写真

C. まちの工房開設に向けたワークショップの開催

①経緯

第3回まちなか部会にて、参加者より、まちなかの空き家を購入した移住者の紹介があった。同移住者との話し合いの中で、「単身で移住したため空き室が存在すること」、「同移住者がエンジニアであること」、「中心市街地に工業系の専門学校があること」から、空き室を使って、地域住民や外部支援者に開かれたものづくりの場「まちの工房」を作る構想が練られた。同移住者と運営会議を行い、「避難指示解除後の建て替わりを反映したまちなかの地図を作成し、その地図を基に3Dプリンターで新しいまちの模型をつくるワークショップ」を行うことになった。センター及び同移住者の自宅を会場とした。

②実施体制

同移住者、本組織に関わる東京大学学生2名に加え、同移住者の勤務先から3Dプリンター等機材を借用した。



図5 3DプリンターWS

③活動内容

ワークショップは、2017年9月23日と24日に開催した。地元の高校に通う高校生4名と地域住民1名が参加し、マスコミなどの視察及び取材がなされた。

ワークショップでは、初めにタブレット端末を用いた現地踏査により、避難指示解除後の市街地環境を調査し、電子地図を作成した。それを基に3Dモデリングを行い、小高のまちの模型を3Dプリンターで製作した。活動の様子は、NHKや南相馬ひばりエフエムで放送された。

夜の部では、同移住者の自宅に移動し、「まちの工房」の開設に向けて、空き室を活用した作業部屋にて、宿泊を兼ねた 3D プリンティングを行った。

④実験の成果

屋外に比較すると屋内での活動は、建物所有者の意向に沿った形となり、活動内容に適合している方にとっては非常に貴重な場となった。しかし、帰還している人数も少ない中で参加者は限定された。一方、収容人数には自ずと限界があり、募集の方法にも工夫が必要であった。

D. サマーキャンプ

①経緯

日本大学の学生が、浦尻行政区内にある空き家の活用、行政区住民との親睦を目的にサマーキャンプを企画した。浦尻行政区とセンターで開催していた協議会にて承認され、実施が決定した。

②実施体制

日本大学学生の主導のもと、浦尻行政区住民、市内高校生 5 名、センター及び東京大学から 4 名が参加した。

③活動内容

上記の内容でサマーキャンプは 2017 年 9 月 16 日と 9 月 17 日にかけて行われた。2 日目の午前には、日本大学学生と高校生が浦尻行政区のこれからについて話し合うワークショップを空き家の居間にて実施、午後には空き家のガレージ内で、行政区内に設置する看板の工作を行った。地域住民の差し入れもあり、親睦交流が深まった。

④実験の成果

所有者との合意を経て比較的自由に利用できたため、宿泊からワークショップ、工作の場と様々な用途で活用できた。しかし、空き家によっては水道や電気が必ずしも通っていないため、今回利用した空き家も今後所有者の意向次第では利用できなくなる可能性もある。

4.5 社会実験後の展開

(1) モデル菜園事業

「東町ひだまり菜園」につづく空き地の菜園化として、2017 年度秋よりモデル菜園事業が始動した。



図 6 モデル菜園事業の試み（そよ風ガーデン）

所有者の方から無償で提供を受けたまちなかの空き地

を活用し、レイズドベッド（脚付の大型プランター）を用いた、砂利の上でも栽培可能な菜園のモデルづくりの試みである。センター主導のもと草刈り等の整備を施し、公募によって集まったメンバーと共に、誰もが気軽に立ち寄ることのできる地域の庭づくりを目指している。

(2) 塚原ゲートボール場

2017 年 10 月、塚原行政区住民より、行政区内の空き地をゲートボール場として整備・活用したいとの申し出及び協力依頼があり、同月末現在、整備内容や支援体制を検討している。空き地活用に関する活動や事業を部会等で周知したことで、依頼に繋がったと考えられる。

塚原行政区は海沿いの集落で、まちなかとは状況は異なるが、コミュニティ活動に資する場とすることを主眼とし、まちなかでの活動ノウハウを活かし、集落部の空きストック活用に向けたモデルとしたい。

5 活動を通じた成果と知見

5.1 空きストックの持つ活用可能性の導出

空きストックの 6 つの活用可能性が導出された。

①復興活動のハブ [a, A]

空き家や空き店舗を改装して、会談や事務所スペースを設け、地域住民と外部支援者を繋ぐ復興活動の交流所とする可能性。空き物件と利活用希望者の情報収集や利活用方法の探求により、他物件活用の促進が期待できる。

②さががけ店舗 [b, c]

空き店舗の改装や空き地を活用した移動販売車の設置により、新規店舗の開設の場とする可能性。事例 c のように、従前店舗の再開の呼び水となることや、事例 b のように、空き店舗への本設への展開などが期待できる。

③地域住民の集いの場 [a, d, B]

空き店舗の改装や空き地へのコンテナの設置、空き地を活用した共同菜園の設置などにより、地域住民の集いの場とする可能性。実験 B のように、既存コミュニティの強化や、事例 a, d のように、外部に開かれた新たなコミュニティの創出が期待できる。

④技能の再活用・醸成の場 [e, B, C]

空き店舗や空き地を活用して、地域住民の持つ職能の引き出しや新たに醸成する可能性。実験 B のように、農業経験を活かした農的活動交流や、事例 e, C のように、新たな仕事や創作活動を生み出すことが期待できる。

⑤来街者と地域との接点 [d, B, D]

空きストックを活用して、朝市や収穫祭、ワークショップなど、来街者も参加可能なイベントを開催することにより、来街者と地域との接点とする可能性。実験 D のような復興ツーリズムとしての役割や、実験 B のように短期で参加できる支援活動としての役割が期待できる。

⑥一時居住・宿泊 [D]

空き家を活用して、以前の仲間内の集まりなどで一時

帰還する元住民や、外部からの支援者、視察希望者などを対象とした一時居住・宿泊の場とする可能性。やむを得ず他地域へと転居した元住民と住民との交流の維持や、外部からの支援者の活動の基盤となることが期待できる。

5.2 空きストックの活用可能性の展開過程

まちなかの復興状況と空きストック活用の関係を把握するため、3段階に分けて展開過程を整理した（図8）。

「避難指示解除準備期（～2015.8）」では、公費による建築解体が進んでおらず、住民の帰還意向も確定していないため、空きストックの特定が困難であった。そのため、活用事例は限定的で、再開した主な業種は「震災特需がある金融業や建設業、もしくは元々の常連客の支えがあり材料を多くは必要としない理容店、時計店」^{文6)}といった既存の地域産業であった。例外的に活用の見られた事例bも、復興局面において極めて需要の高い「飲食業」であり、再開場所も同業種の空きストックであった。

「準備宿泊期（2015.8～2016.7）」では、商店などの開設により生活環境が徐々に整備され、日中の滞在人口が増えてきたことから、日中に集まる場所への需要が生まれ、事例aのような「地域住民の集いの場」としての活用につながったと整理できる。さらに、事例bでの活用後の反響を受け、「さきがけ店舗」としての活用から、従前の経営者による常設店舗の再開へと展開した。

また、外部からの支援者の参入が多く見られ、事例eや実験Aのような外部支援者による空きストックの活用が進展した。ただし、建築解体も進み、空きストックの大量発生が認知され、活用に向けた「空き地空き家バンク」の

整備がなされたものの、登録は売買が主で、賃借に適した空きストック情報へのアクセスは依然として知縁に依存していた。そのため、空きストックの活用は「避難指示解除準備期」から活動を行っており、知縁を獲得していた支援者が地権者に対して個別に打診する形であった。これは震災前と同様の不動産流通の姿でもある。

「居住再開期（2016.7～）」からは、住民の帰還意向が進展し、改めて明確となった空きストックの大量発生が主要な問題の1つとして住民懇談会や「部会」の場で指摘され、その活用が取り組むべき課題として、特に現場にいる帰還者や外部支援者によって共有された。

空きストックへの課題視を背景として、事例c（空き地→「さきがけ店舗」）や事例C（空き家→「職能の再活用・醸成の場」）、事例D（空き家→「一時利用」）のように、従前の利用方法とは異なる新たな活用が外部からの支援者によって模索され始めた。また、仮設住宅からの転居が進み、事例dや実験Aなど仮設住宅からの機能移転による空きストックの活用があった。

5.3 空きストックの利活用に向けた実践的知見

利活用実態の調査および社会実験を通じて、空きストックの利活用に向けた実践的知見が得られた。

(1) 利活用方法を発掘する複数のチャンネルの存在

地域の多様なニーズに即した利活用方法を発掘するためには、各社会実験の契機のように、協議会などの単一チャンネルだけでなく、サロンと併設した常設の相談窓口や訪問調査など、複数のチャンネルを用意する必要がある。

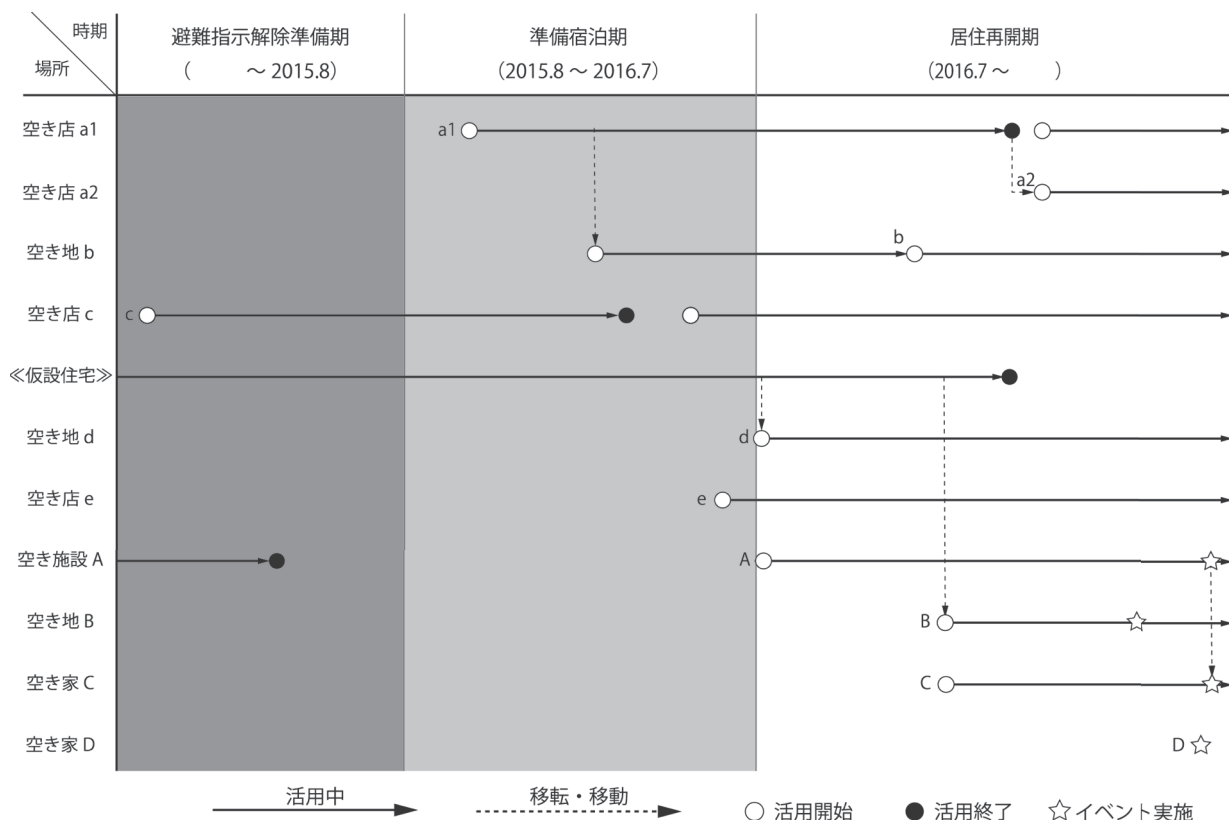


図7 空きストック活用の展開過程

(2)復興の段階に応じた活用手法の選択

5.2 で整理したように、空きストックの可能性は復興の段階に応じて変化する。従って、本対象地のようなストックが残存した状態からの災害復興や、居住状況が急激に変化する地域にあっては、まちなか全体の動向を踏まえた活用手法の選択が重要である。

「避難指示解除準備期」のような初期段階では、悉皆調査による空きストックの全容把握が理想的である。一方で、初期段階の暫定的活用が後期での本設再開へと展開しており、少数でも活用の実現によって後期の復興に大きく寄与する可能性もある。従って、人的制約などで悉皆的な全容把握と活用実践の両立が困難ならば、既存の集まりを利用した探索的調査と、実現可能な範囲での実行が有効であろう[b]。

「準備宿泊期」のように滞在人口の増加段階では、日中に人々が集える「地域住民の集いの場」が大きな活用可能性となる。後の空きストック活用へ展開した事例 a では、行政による広範な使途に対応した地域活動助成を資金源としていた。多くの空きストックを活用するには、居住状況が回復に向かう変曲点において、柔軟性のある財政的支援が有効であろう。

居住や一時滞在を前提とした中長期的な支援を望む支援者が一定程度出現するため、行政や地域の復興組織は、住民の帰還支援に加えて、これら支援者への賃借可能な空きストックの情報提供が重要である。

「居住再開期」のように居住人口増加の段階では、空きストックが徐々に顕在化するため、課題として認知されるが、自発的な活用の余力がある住民は既に活用に着手しており、住民による新たな活用は生じなかった。対して、外部支援者により従前とは異なる活用がなされたことから、住民以外の主体にも支援の目を向ける必要がある。その際には、本報告も一つの事例だが、担い手の意思を尊重した財政支援は非常に重要であった[b, D]。

被災地では、仮設住宅での活動や機能を移設する形で空きストックを活用する可能性がある。そこで仮設住宅での活動内容や課題を予め調査することで、公営住宅の問題と対処が想定でき、効果的な活用ができよう[B]。

6 課題と展望

(1)立地特性や現地再開事業所と空きストック活用

本報告は空きストックの活用を対象としたので多くの事例数がなく、立地特性が利活用にあらず影響を把握できなかった。また、水すら開通していない時期から再開した理容室を筆頭として、震災前から営業していた事業所の現地再開状況と利活用の関係も調査できなかった。小高駅周辺で事業の新規や再開が多い傾向がみられ、立地特性と新規・再開は、今後の重要なテーマだ。

(2)空き家のストック化の重要性

小高は震災前に「歴史の町」といわれてきた。しかし蔵や店舗など多くの歴史的建造物が、震災と長期避難の間の劣化が原因で環境省の公費解体となった。公費修理は極めて限定的だった。解体申請の期限の設定は、将来の活用が見えにくい状況にある被災者を解体に急がせた。

原発被災は長期避難を強いられる。ようやく帰還しても小高の町並みが激変しては、再度の喪失感を味合うことになるのではなからうか。歴史的建造物だけではない。小高の敷地の利用構成には秩序があって、まちなかの町並みを構成していた。急激な解体建替は、そうした風景を喪失させる。空きストックには、残すこと自体の存在価値がある。建替促進の方策が、保存活用のそれよりも強い状態は被災時に限らないが、改める必要がある。

(3)二地点居住の実現に向けて

原発被災地域では帰還を決定できない状態が続く。帰還できなくても、市内や近隣自治体で新居を構えた方や農地・宅地を売却せずに所有したままの方、墓地はそのままにしている方も多い。また、帰還者には、近い将来、自立した生活の継続が困難になることが予想される60-80代の夫婦世帯も散見される。通いではなく居住を選択肢としている外部支援者もいる。

本実践では、避難先と避難元の二地点居住や、外部支援者が復興の仕事に携わりながら宿泊できる場所作りを検討したが、実現できていない。福祉居住の知見や、マーケット調査も含む情報収集能力、移動を支える地域の足、大規模な改修工事の資金などが必要だ。今後のまちの定常的な姿を考えると、昼間は集落で農作業をして、夜は集まって福祉系サービスを得ながら寝泊まりするなど新たな暮らし方を実現する必要性は非常に高いだろう。

<注>

- 1) 2016年11-12月にかけ、復興庁・県・市が実施した住民意向調査に基づく。ただし、小高区に加えて、市内で避難指示が出されていた原町区の一部地域も対象としている。
- 2) 「ゼンリン住宅地図 福島県南相馬市 3[小高]」(2009年2月発行)を元にArcGIS10を用いて地図を作成し、ポリゴン数を集計した。従って、家屋に付帯する倉庫等も件数に含まれる
- 3) 本論文中の地図はゼンリン地図(同上)を元に筆者が加工した。新築及び一部除却は現地踏査の目視による概形である。
- 4) 同上

<参考文献>

- 1) 南相馬市、「住民基本台帳 小高区・鹿島区・原町区の年齢別人口 平成23年3月31日現在」
- 2) 南相馬市 HP「旧避難指示区域の居住状況」(2017.10/10 閲覧)
- 3) 総務省統計局、「平成22年国勢調査結果」
- 4) 復興庁・福島県・南相馬市、「南相馬市 住民意向調査 報告書」, 2017.3
- 5) 南相馬市、「南相馬市復興事業等の主な進捗状況について(2017.3/15現在)」http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10_5572_c.html/5572/201703.pdf (2017.10/24 閲覧)
- 6) 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,都市計画論文集,日本都市計画学会, Vol.51-3, pp.1054-1061