

南相馬市復興総合計画基本構想（素案）資料

南相馬市復興総合計画の策定にあたって

第1章 本計画の策定趣旨

第2章 計画策定にあたっての基本的な
考え方

第3章 南相馬市を取り巻く現状

第4章 将来の人口

第5章 計画の構成

第1章 本計画の策定趣旨

本市は、平成20年度から29年度までを計画期間とする「南相馬市総合計画」(以下「第一次総合計画」といいます。)に基づき、「ひと・まちを磨く、活かす、創る。挑戦するところ」をまちづくりの基本理念として6つの基本指針を設定し、豊かな自然環境、歴史的に培ってきた文化など、市が持つ特性を生かしながら、持続可能な自治体として着実な行政運営を行ってきました。

こうした中、本市は平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、かけがえのない生命やこれまで築きあげてきた財産に壊滅的な被害を受けました。加えて、福島第一原子力発電所事故による原子力災害により、社会・経済活動の制限や風評被害等に直面し、多くの市民が市外へ避難する事態に陥りました。現在においても市内の人口は震災前の7割程度までしか回復せず、特に子育て世代の流出により、急速な高齢化の進行と生産年齢人口の著しい減少を招くとともに、医療・介護施設をはじめ、市内事業所におけるスタッフ不足が復興を妨げる要因となっています。

このように、市を取り巻く環境が第一次総合計画を策定した当時の状況から大きく変化し、将来像を実現するために取り組む施策目標等に大きな乖離が生じています。それらを再検証し、「引き続き取り組むべきもの」「復興がさらに進んだ段階で必要性を検討するもの」「すでに取り組む必要のないもの」などを整理することで山積する課題に的確に対応するため、まちづくりの指針となる基本構想を見直し、新たな総合計画を策定します。

第2章 計画策定にあたっての基本的な考え方

1 「南相馬市復興計画」及び「南相馬市環境未来都市計画」の統合

「南相馬市復興計画」は、東日本大震災による広範囲かつ著しい被害からの早期の復旧と、将来に向けて夢と希望を抱き、安心して住み続けることができる本市の復興を目指すものであり、第一次総合計画に掲げる将来像の達成に向け、第一次総合計画を補うものとして平成23年12月に策定しました。

今回の総合計画の策定にあたっては、復興計画策定当時から刻々と変化している状況を踏まえた見直しを行ったうえで統合し、一元管理を行うことで効率的かつ的確な施策の進捗を図ります。

さらに、復興計画に基づき、特に環境・超高齢化・一次産業の再生について推進するために平成24年5月に策定した「南相馬市環境未来都市計画」についても、総合計画に統合し進捗管理することとします。

2 計画策定における視点

総合計画策定にあたっての基本的な視点は、以下のとおりです。

(1) 復興を着実に前進させる計画づくり

復興計画に掲げる各種施策を引き継ぎ、安全で安心できる環境づくりと、市の復興を着実に前進させる計画づくりを目指します。

(2) 社会経済情勢の変化に的確に対応した計画づくり

東日本大震災を経て、急激に進行する人口減少及び少子高齢化、安心・安全意識の高まり、産業構造の変化等、本市を取り巻く社会経済情勢は大きく変化し続けていることから、現状を的確に把握し対応できる計画づくりを目指します。

(3) 歴史に根差し、地域の特性を生かした計画づくり

本市は東日本大震災により、まちづくりの大きな転換期を迎えています。そのような中であっても、これまで先人から脈々と受け継いできた「相馬野馬追」や「報徳仕法の精神」等歴史や文化を守り、合併理念を踏まえたうえで地域特性を生かした計画づくりを目指します。

(4) 市民参加と協働による計画づくり

「新しい南相馬市」をつくるためには、より多くの市民の声を吸い上げることが必要です。このことから、市民意識調査やパブリックコメント等の実施に

より、市民ニーズを的確に把握するとともに、市民への積極的かつ効果的な情報提供を行い、市民参加を促進することで市民との協働による計画づくりを目指します。

(5) わかりやすい計画づくり

総合計画をより実効性のあるものとし、市が目指す将来像を市民と共有するため、できるだけ簡単な表現に努めるとともに、施策目標を数値化することで達成状況を把握しやすくするなど、市民にわかりやすい計画づくりを目指します。

第3章 南相馬市を取り巻く現状

1 東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故からの市民生活の再建

平成23年3月11日に発生した東日本大震災による未曾有の地震と大津波は、東日本沿岸部全域においてかけがえのない多くの生命と、これまで築き上げてきた財産を奪い、南相馬市も壊滅的な被害を受けました。

また、震災に伴い発生した東京電力福島第一原子力発電所事故による原子力災害に伴い多くの市民が避難生活を送ることを余儀なくされるだけでなく、農作物の作付制限や商工業事業所の閉鎖・撤退、雇用者の解雇・流出など、本市を取り巻く状況は、多分野にわたって深刻な状態に陥りました。

このような中、震災に伴い本市を取り巻く主な現状は、以下のとおりであり、市民生活の再建のためこれらの現状からの課題解決に重点的に取り組んでいく必要があります。

(1) 人口減少と人口構造の変化

人口減少は日本全体で見られる傾向であり、本市が震災前に策定した第一次総合計画の中でも、平成7年をピークに今後人口の減少傾向が続いていくことを予測していました。

東日本大震災に伴う原発事故を機に減少傾向に拍車がかかり、震災前の予測を大幅に上回るペースで人口減少が続いており、現在の南相馬市の状況は、20年後の日本を先取りしているとも言われています。

特に、生産年齢人口（15～64歳人口）と年少人口（0～14歳人口）の減少が顕著であり、子どもの生きる力の育成や地域経済の発展、さらには高齢者福祉の充実にも大きな影響を及ぼすことが懸念されることから、人口構造の改善が求められるところです。

年齢別居住者数（震災前と現在との比較）



出典：南相馬市総務部情報政策課統計系のデータを用いて作成

（２）放射能被害への対応

今回の原発事故により本市内にも大量の放射性物質が降り注いだことから、市民の身体に与える影響を最小限度に抑えるため、さまざまな対策が求められています。

放射能に対する不安が、市外避難者が避難生活を続ける最も大きな要因となっており、本市が復興を果たすためには、まずは生活圏や農地の除染を推進し、除染後もモニタリングを継続的に実施するとともに、食品の放射線検査や内部被ばく検査をはじめ健康管理を徹底し、放射能に対する不安を払しょくする必要があります。

旧警戒区域住民が帰還を判断するうえで必要な情報

項目	割合（％）
放射線量の低下の目途、除染成果の状況	72.8
原子力発電所の安全性に関する情報（事故収束や廃炉の状況）	64.8
放射線の人体への影響に関する情報	52.4
中間貯蔵施設の情報	36.1

出典：南相馬市住民意向調査（平成 26 年 8 月～9 月実施）

（３）医療・介護不足への対応

震災後、旧警戒区域を中心に市内医療機関及び福祉関係施設の休止・廃止が相次ぎ、医療機関では病床数が震災前に比べ約 5 割、診療所数でも 3 割程度減

少しています。医療スタッフについても医師、看護師等が大幅に減少しており、厳しい医療環境が続いています。

福祉関係では、要支援・要介護認定者が震災前に比べ3割程度増加しているにもかかわらず、稼働施設数は逆に1割以上減少しており、市内において安心できる市民生活を送るためには、これらの環境の整備が急務となっています。

医療機関の状況

健康福祉部作成

【病院】

平成26年3月1日現在

施設の種類		震災前	震災後			現稼働施設	
			新・増設	休止	廃止		
1. 病院	施設数	8		2	-	6	
	病床数	一般	695	*A 40	381		354
		療養	276	-	123	*A 40	113
		精神	358	-	238	-	120
		合計	1,329	40	742	40	587

*A...震災前の療養40床を震災後に一般40床へ転換

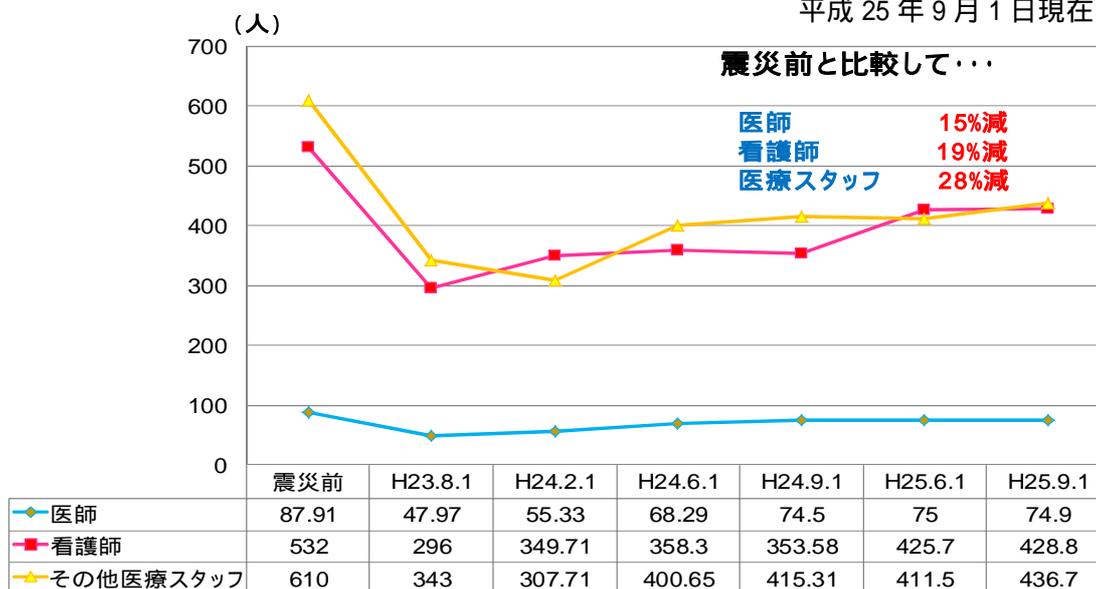
【医院・診療所】

施設の種類		震災前	震災後			現稼働施設	
			新・増設	休止	廃止		
1. 診療所	施設数	小高	7	-	7	-	0
		鹿島	3	1	1	-	3
		原町	29	1	6	-	24
	合計	39	2	14	-	27	
2. 歯科診療科	施設数	小高	5	-	5	-	0
		鹿島	5	-	1	-	4
		原町	23	-	4	-	19
	合計	33	0	10	0	23	

震災後医療スタッフの推移

健康福祉部作成

平成 25 年 9 月 1 日現在



健康福祉部作成

南相馬市要支援・要介護認定者の状況

平成 26 年 3 月 1 日現在

	要支援 1	要支援 2	要介護 1	要介護 2	要介護 3	要介護 4	要介護 5	合計
H23.2月末	262	328	360	461	348	535	467	2,761
H26.1月末	468	452	557	551	505	606	414	3,553
増減	206	124	197	90	157	71	-53	792

介護施設（入居系サービス）の状況

施設の種類		震災前	震災後			現稼働施設
			新・増設	休止	廃止	
1. 介護老人福祉施設 (特別養護老人ホーム)	施設数	5	-	1	-	4
	床数	310	40	50	-	300
2. 介護老人保健施設 (老人保健施設)	施設数	3	-	1	-	2
	床数	258	42	100	-	200
3. 介護療養型医療施設	施設数	2	-	1	-	1
	床数	31	-	21	-	10
4. 認知症対応型共同生活介護 (認知症高齢者グループホーム)	施設数	5	1	1	-	5
	床数	81	18	27	-	72
合計	施設数	15	1	4	-	12
	床数	680	100	198	-	582

(4) 子どもの教育環境の充実

震災及び原発事故の影響により、多くの子どもたちが避難生活を送っています。このことにより、市内小中学校の児童生徒数は震災前の6割前後にとどまり、学校行事やクラブ活動の実施に支障をきたすとともに、「生きる力」を養うための競争力の確保等にも大きな影響を及ぼしています。未来の南相馬市を担う世代を育てるためにも、望ましい教育環境を整えることは重要であり、確かな学校経営に資する基盤の整備や特色ある学校づくりの検討が必要になってきています。

教育委員会

小・中学校児童生徒の在籍状況

平成26年4月9日作成

区分	区名	23年度 (予定人数)	4月22日在籍 (一学期開始日)		26年度 (予定人数)	4月7日在籍 (一学期開始日)	
		A	B	B/A	C	D	D/C
小学校	原町区(8校)	2,716	786	29%	2,261	1,445	64%
	鹿島区(4校)*	625	402	64%	565	531	94%
	小高区(4校)	717	43	6%	648	155	24%
	計	4,058	1,231	30%	3,474	2,131	61%
中学校	原町区(4校)	1,295	555	43%	1,322	919	70%
	鹿島区(1校)	324	238	73%	336	310	92%
	小高区(1校)	344	52	15%	314	103	33%
	計	1,963	845	43%	1,972	1,332	68%
合計		6,021	2,076	34%	5,446	3,463	64%

* 鹿島区の小学校は、平成26年4月1日現在3校。

(5) 防災基盤の整備

今回の震災では未曾有の大津波が市内沿岸部を襲い、多くの箇所では防潮堤が破壊されました。これらの復旧を急ぐとともに、減災機能を有する海岸防災林等を整備するなど、再度同規模の津波が襲ってきたとしても、その被害を最小限度に抑えるための備えが求められます。

また、万が一原発で再び事故が起こった場合、常磐自動車道の開通後においても避難経路は限られており、福島第一原発の廃炉までの道のりを考えると、さらに避難経路の選択肢を増やす取り組みが求められます。

さらに、震災前から消防団員数が減少傾向にありましたが、震災を機にその傾向はさらに顕著となっており、自主防災組織をはじめ住民が災害から自らを守る「自助」、地域社会においてお互いを守る「共助」という防災の考え方の普

及を図り、地域の防災力の強化に努めることが必要です。

(6) 旧警戒区域の復興

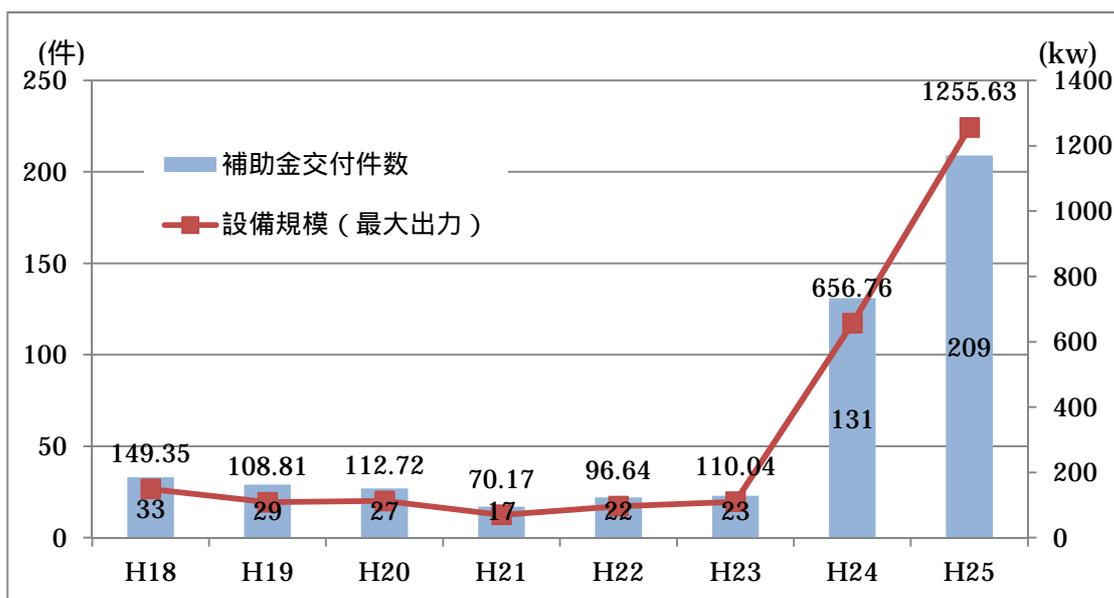
小高区全域を含む福島第一原子力発電所から半径20km以内の旧警戒区域では、震災後現在においても避難指示が継続され、居住できない状況にあります。このような状況から、多くの家屋が倒壊していながら復旧は遅々として進まず、人が住まないことによりまちの荒廃が進行し、市民の帰還意識が低下しています。

本市が真の復興を果たすためには旧警戒区域の復興が不可欠であり、市が区域解除の目標としている平成28年4月までに最低限の生活環境を整備するとともに、解除後においても一日も早く震災前と同等以上の魅力的なまちへと再生していかなければなりません。

(7) 「脱原発」意識の高まり

原発事故は、放射性物質の影響による地域環境の汚染、住民の健康不安、地域産業への打撃など大きな被害をもたらし、多くの市民がいまだに苦しんでいます。そのような中で、市民が想う安全・安心をどのように取り戻すかが課題となっており、今回の原発事故により多くの被害を受けた本市だからこそ、「原子力に依存しないまち」を目指し、市民の脱原発意識の高まりに対応する必要があります。

住宅用太陽光発電導入促進事業実績



出典：建築住宅課資料

(8) 地域経済の再生

今回の原発事故により、本市の第一次産業は壊滅的な被害を受けました。特に農業では津波被害や農作物の作付制限等により生産量が大きく減少し、田畑も荒廃しつつあり、農業の未来が大きく懸念される状況となっており、農業再生に向けた各種取組が求められています。

また、市内事業所の状況を見ると、原子力災害の影響による工場の移転や廃業等により、約7千人の雇用が失われました。しかし、有効求人倍率を見ると震災前を大幅に上回る数値を示しており、求職者が求める職種とのミスマッチが生じていることがうかがわれ、ニーズの高い職種の雇用の場の確保が求められています。

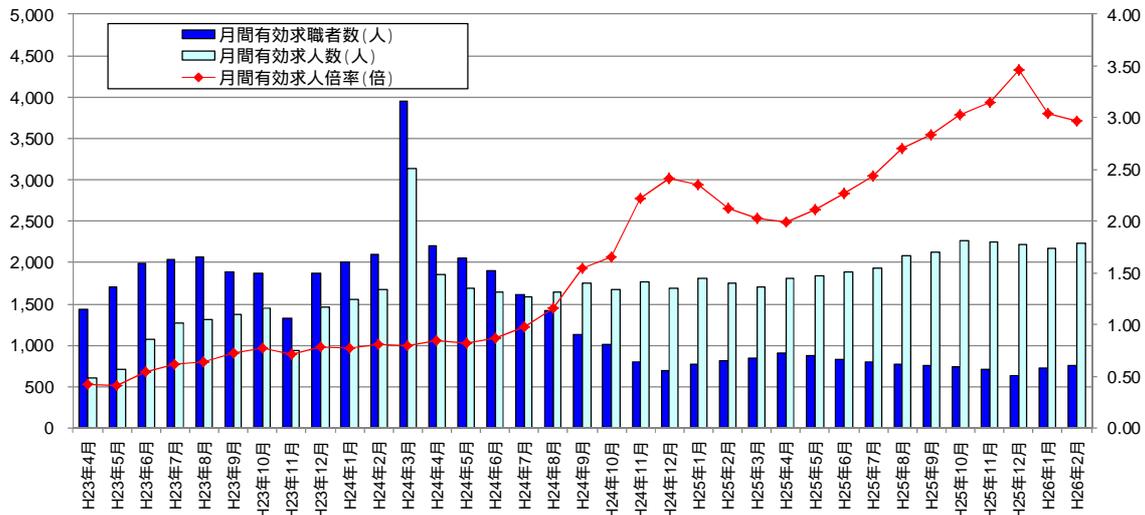
既存企業においてはいまだ再開できない事業所があるとともに、再開事業所でも顧客の減少や労働力不足に苦しむ事業所が多く、事業再開や継続のための支援が求められています。

雇用と事業所数の震災前後の比較

区域	震災前		震災後		増 減	
	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数
旧警戒区域外 (鹿島区・原町区)	3,000	24,000	2,500	20,000	-500	-4,000
旧警戒区域内 (小高区)	550	4,000	131	900	-369	-3,100

南相馬市役所経済部商工労政課調べ。数字は概数

南相馬市の有効求人倍率の推移



(出典) ハローワーク相双所調べ

注) 上記データは南相馬市のみの有効求人倍率ではなく飯舘も含んだものだが、全村避難中なので実質的に南相馬市分。

2 市民自治の推進

(1) 地域コミュニティの再生

今回の震災及び原発事故により家族の分散をはじめ、地域コミュニティが多くの地域で崩壊しています。地域コミュニティはまちづくりの最も基礎的な集合体であり、本市の復興を成しとげるためには、その再生のための取り組みが求められます。

(2) 市民参加・協働の推進

まちづくりは、形式的な行政への市民参加だけでなく、主権者としての市民の発想と活力で実践され、地域の課題を自ら解決することが求められます。特に、福祉・環境・防犯などは、地域コミュニティにおいて市民と市民、企業と市民、学校と市民などの多様な連携が必要です。

また、市民自治社会においては、自ら考え行動する多様な人材が地域の担い手となります。そのためには、大人や子どもを問わず、また、事業所・学校、NPO・市民活動団体において、地域の経済や暮らしを支え、まちづくりに参加する人材を育て、地域力を高める必要があります。

3 避難自治体との共生

本市と隣接している双葉郡の多くの町村や飯舘村では、いまだ避難指示区域が解除されず、特に原発周辺自治体では解除の目途がたっておりません。これらの自治体の住民の中には、できるだけ故郷に近い場所で生活をしたいということで、当面の居住場所として本市を選択する方が多くいることから、ハード・ソフトの両面でその受け皿を整備する必要があります。

第4章 将来の人口

1 人口の推移

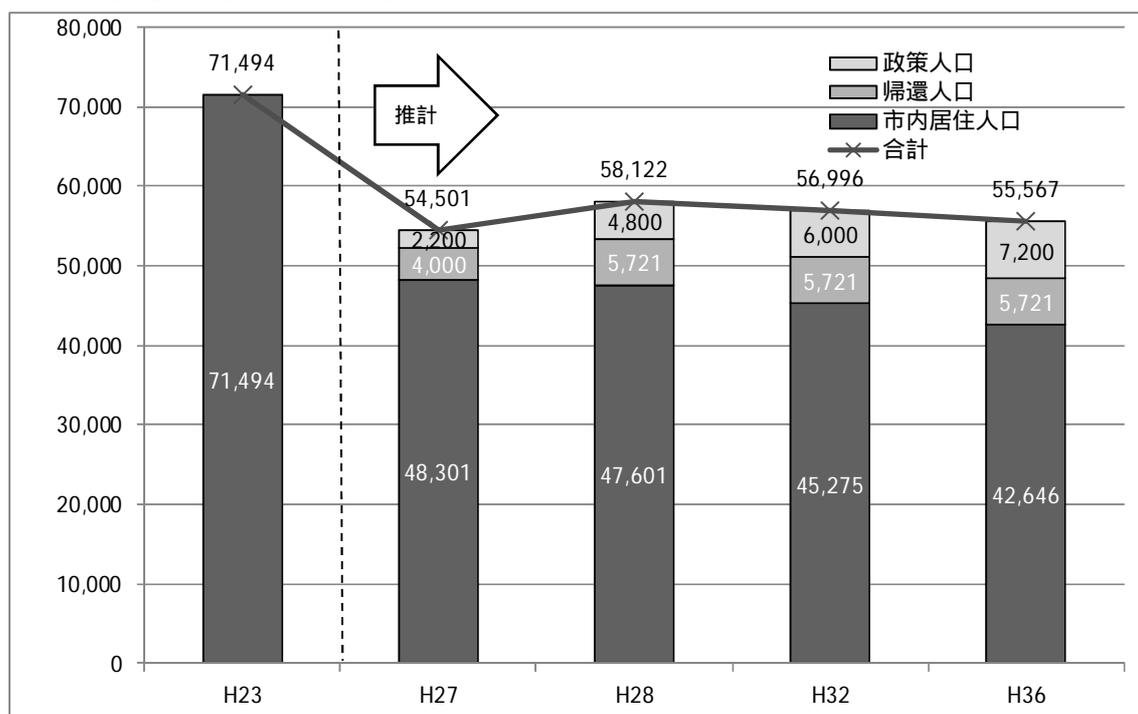
人口の減少や少子高齢化の進展は、日本全体の大きな流れであり、本市においても推計では10年後の平成36年には震災前の平成23年と比較して、人口が2万3千人余り減少し、少子高齢化がさらに進展することが予測されます。

今後は、量的な拡大を前提とした旧来の成長型のまちづくりから脱却し、真にこのまちに住んでよかったと思えるような、質の高いまちをつくっていくことが求められます。

質の高いまちづくりを目指すためには、一定の人口規模を維持していくことも必要ですが、次の世代にこのまちをしっかりと引き継いでいくためにはバランスのよい人口構造も重要な要素です。現在は東日本大震災及び原発事故の影響により、まちづくりの主な担い手となる生産年齢人口（15歳～64歳人口）が大きく減少しており、相対的に高齢者人口の割合が大きくなっています。

市民が安心して生活できる環境を整えるとともに、活力の源となる若い世代を中心とした移住・定住政策を推進し、さらに他自治体からの避難者の受け皿づくりを積極的に行うことで、平成36年の目標人口を56,000人以上とするとともに、バランスのよい人口構造としていくことを目指していきます。

人口の推移と将来人口目標



(注)平成 26 年 6 月～8 月にかけて実施する「住民意向調査結果」に基づき、時点修正を行う。

平成 23 年の市内居住人口は、平成 23 年 2 月 28 日の住民基本台帳人口。

平成 27 年以降の市内居住人口は、平成 25 年 10 月 3 日現在の市内居住人口をベースに、人口問題研究所推計の各年代の生残率、純移動率、女性比、0～4 歳性比により推計。

帰還人口は、平成 25 年度に実施した「住民意向調査」において「現時点で戻ることを選んでいる」と回答した人と、「現時点で（戻るかどうか）判断がつかない」とした者のうち半数が帰還するものとして推計。

政策人口は、定住政策や企業誘致等を進めることにより他自治体からの避難者の受け入れ（4,200 人）や転入の増加（3,000 人）を見込み推計。

帰還人口及び政策人口は累計。

2 年齢別人口

年齢別の人口構成比では、震災前から年少人口と生産年齢人口は、ともに減少傾向にありましたが、震災を境にその傾向が顕著になっています。

また、老年人口は震災前から増加傾向にあり、震災以降、人口はほぼ横ばいで推移することが見込まれるものの、年少人口と生産年齢人口が減少しているため比率は上昇し、平成 36 年には 5 人に 2 人が 65 歳以上となることが予想されます。

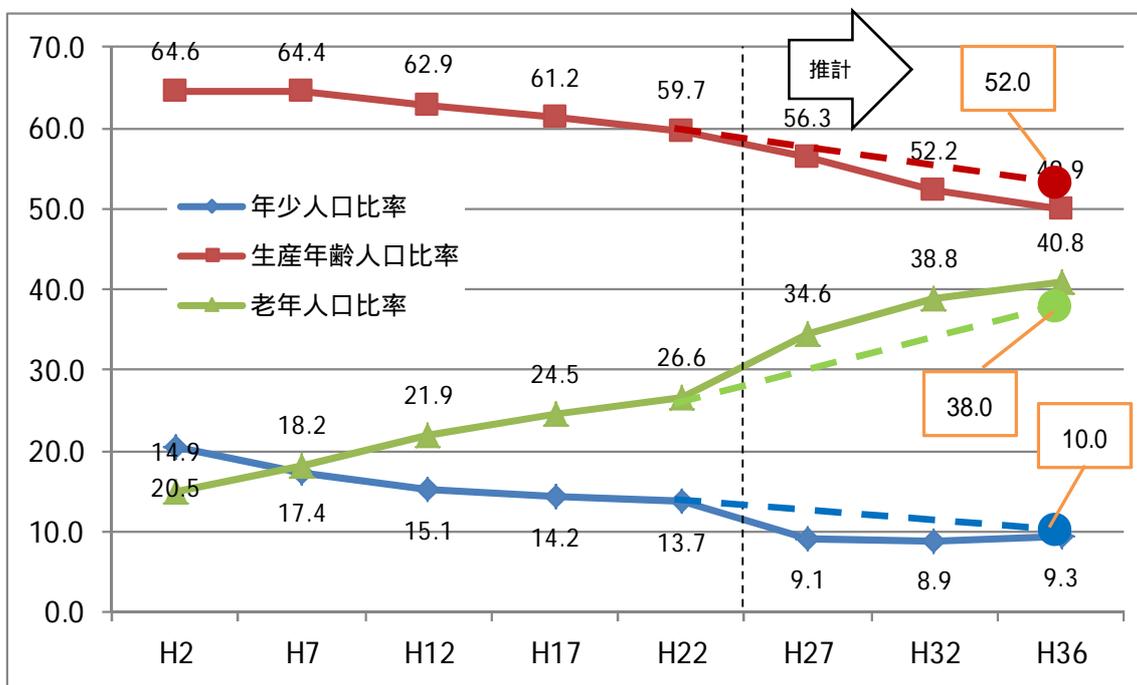
本市が将来に向かって持続していくためには、若い力を増やしていくことが必要なことから、企業誘致や子育て世帯の移住・定住政策を推進し、バランスのよい人口構造を目指します。

各年代人口比率の推移

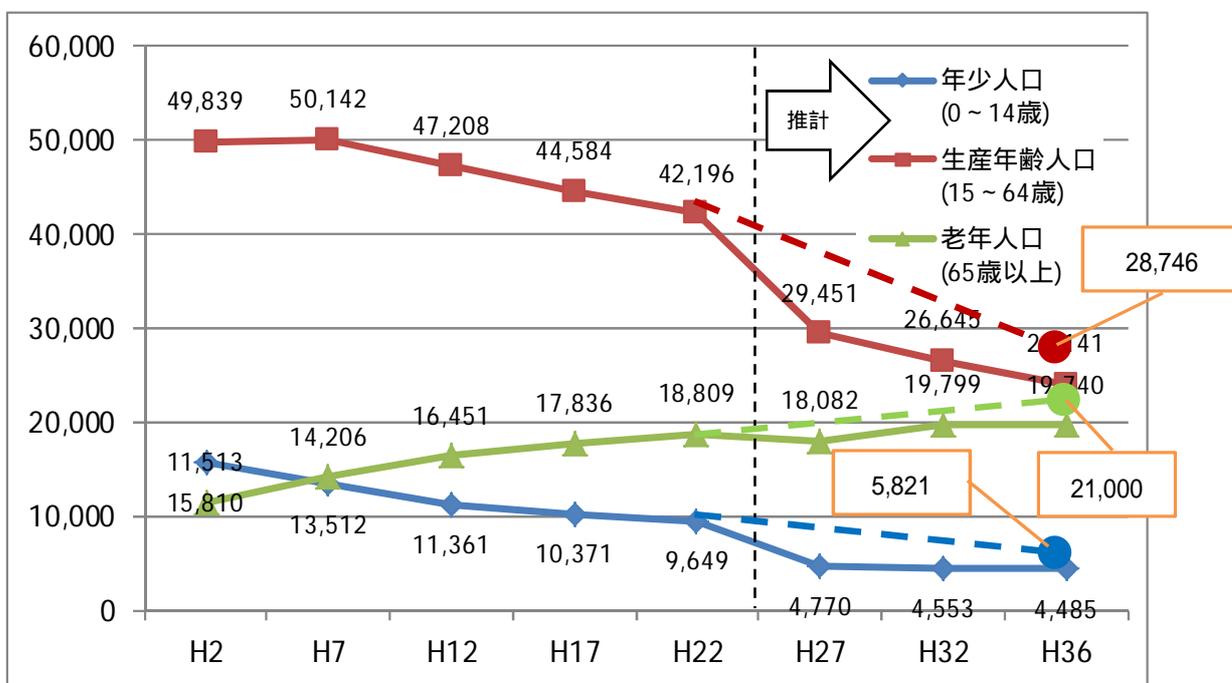
【単位：％】

	H2	H7	H12	H17	H22	H27	H32	H36	H36 目標
年少人口 比率（％）	20.5	17.4	15.1	14.2	13.7	9.1	8.9	9.3	10.0
生産年齢 人口比率 （％）	64.6	64.4	62.9	61.3	59.7	56.3	52.2	49.9	52.0
老年人口 比率（％）	14.9	18.2	21.9	24.5	26.6	34.6	38.8	40.8	38.0

平成 2 年～22 年は国勢調査。平成 27 年～36 年は市内居住人口と帰還人口による推計。



年齢別人口の推移

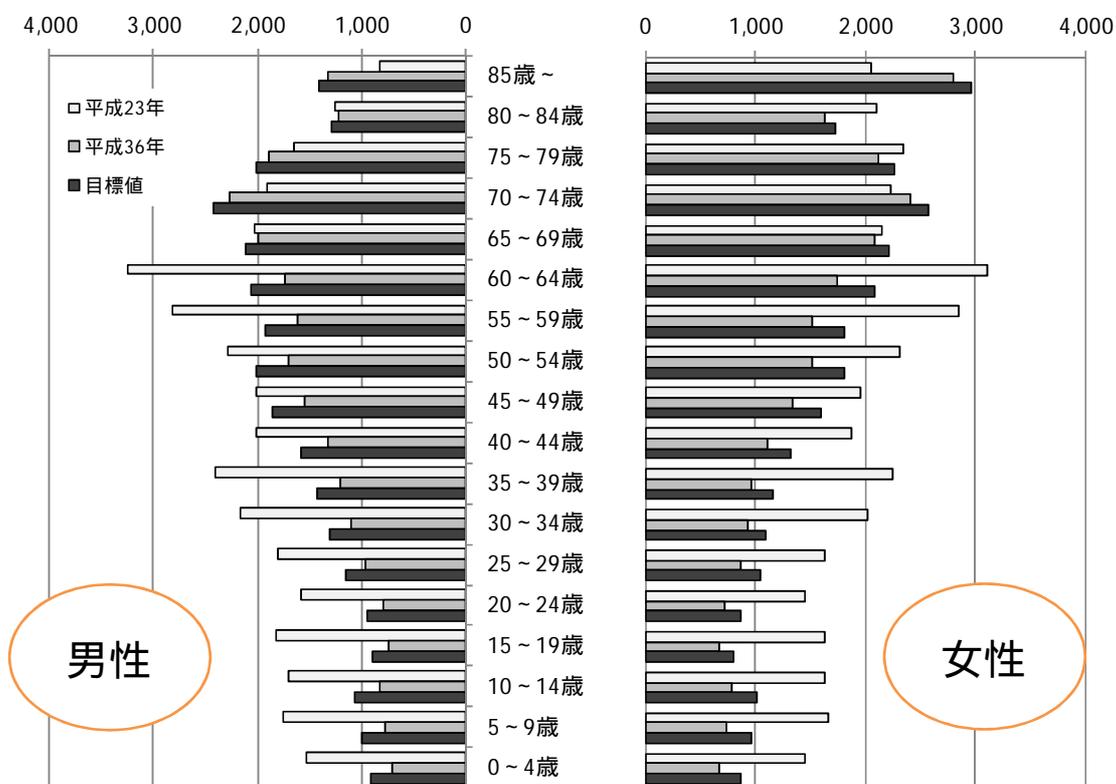


実線は市内居住人口と帰還人口によるもの。点線は平成 36 年の目標値。

平成 2 年～平成 22 年は、国勢調査。平成 27 年以降は市内居住人口と帰還人口で推計

平成 17 年以前は小高町・鹿島町・原町市の合算

人口構造の推移



平成 23 年	全体 71,494 人	男性 34,809 人	女性 36,685 人
平成 36 年	全体 48,367 人	男性 23,712 人	女性 24,655 人
目標値	全体 55,567 人	男性 27,390 人	女性 28,177 人

平成 23 年は住民基本台帳人口。平成 36 年は市内居住人口と帰還人口の推計。

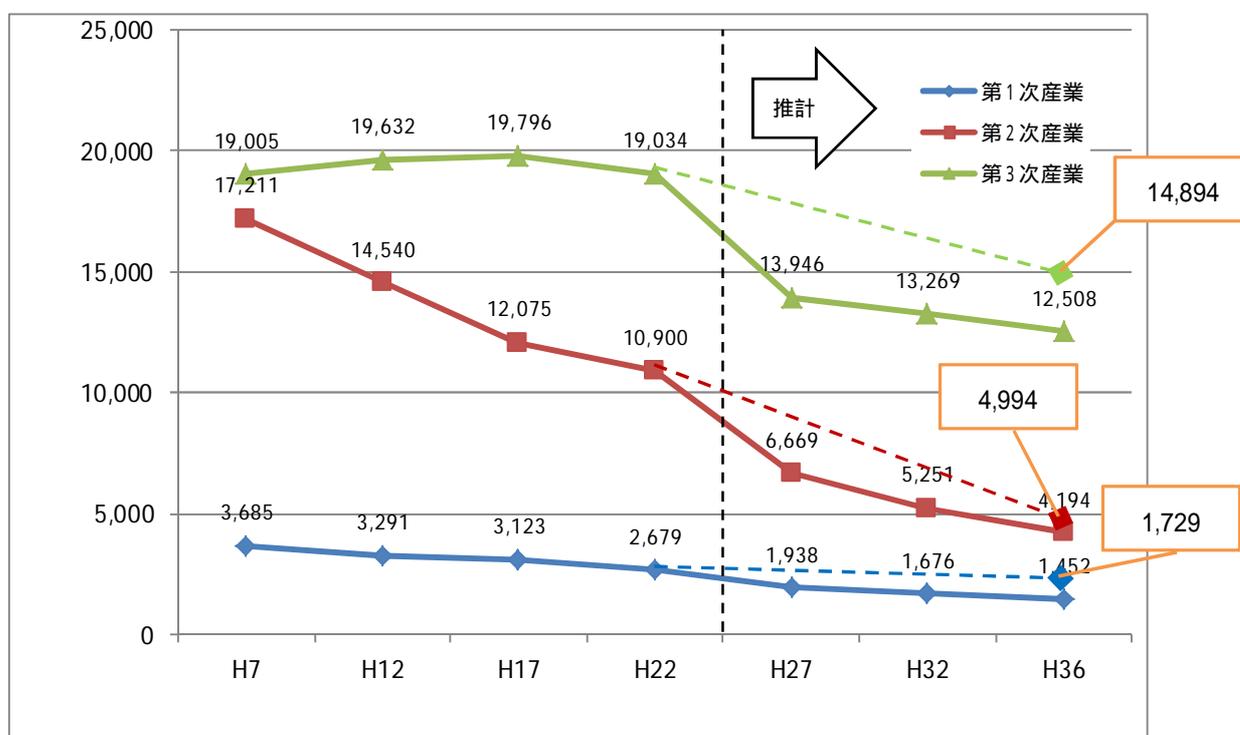
目標値は政策人口を各階級に割り振り推計。

2 産業別人口

就業人口全体では震災前から減少傾向にあり、震災を境にその傾向は顕著になっています。この傾向は今後も続くことが予想されます。

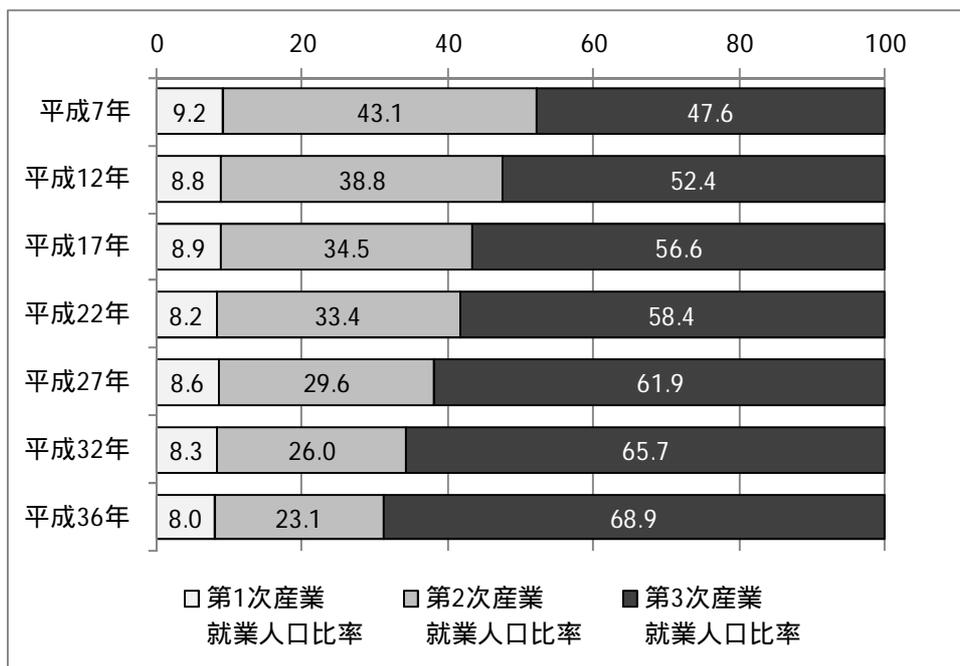
産業別人口では、第1次産業と第2次産業の減少傾向が顕著となることが予想されます。人口比率で見ると第1次産業はほぼ横ばいとなることが予想されますが、生産年齢人口の減少に伴い第2次産業及び第3次産業の人口が大きく減少することが予想されることから、相対的に比率が横ばいになるものと考えられます。

産業別人口の推移



平成7年～平成22年は、国勢調査。平成27年以降は市内居住人口と帰還人口で推計
平成17年以前は小高町・鹿島町・原町市の合算

産業別人口比率の推移



平成7年～平成22年は、国勢調査。平成27年以降は市内居住人口と帰還人口で推計
 平成17年以前は小高町・鹿島町・原町市の合算

第5章 計画の構成

総合計画は、「基本構想」及び「基本計画」により構成し、その内容及び期間は次のとおりとします。

1 基本構想

市の最上位計画である総合計画において、本市が目指す将来像、まちづくりの目標、基本指針及び土地利用の基本的な考え方を示すものです。

計画期間は10年間（平成27年度～36年度）とします。

2 基本計画

基本構想に示す政策実現のための手段を具体的に示します。

計画期間は、前期5年間（平成27年度～31年度）、後期5年間（平成32年度～36年度）とします。

なお、特に前期計画期間においては重点的に復興事業に取り組むこととし、復興の加速化を目指します。

また、基本計画を実現するために、基本計画の主要事業及び事務事業を掲載した「実施計画（計画期間3年間）」を別途定めるものとし、毎年基本計画に基づき見直しを行うこととします。

