

津波被災地での復興まちづくり

東日本大震災被災自治体の復興まちづくりで仮設商店街の果たした役割と復興計画策定の際のポイント

Availability of the temporary shopping avenue in reconstruction of Tsunami hit area and Essential Point of town reconstructing planning

大矢 芳樹 (独) 中小企業基盤整備機構 業務統括役兼震災復興支援部長
 Yoshiki Oya

1. はじめに

全国の地方都市で人口減少が続く中、津波に襲われた被災地では、特に人口減少に拍車がかかっている。原因は“二度と津波に遭いたくない”という回避、事業所が被災し職場が無くなったため他に就職先を求めるケース、高齢者が家を無くしコミュニティも破壊されたため近親者を頼って他に移る等による。

どちらにしても復興に時間がかかればかかるほどこういった他地域への移動が増えることになり、人口の急激な減少は自治体そのものの存続をおびやかすことになる。

今回被災地での人口減少対策として有効だったのが経済産業省が行ったいわゆるグループ補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備補助金）と（独）中小企業基盤整備機構（中小機構）が行った仮設事業場の整備事業である。速やかな事業再開と被災者が集まれる場所を提供したことで人口減少の抑制に貢献したと考える。

特に仮設の商店街は被災地での中心商業施設建設にも大きな役割を果たした。継続的に集客を果たし成功した仮設商店街にはまちづくりへの大きなヒントが存在する。筆者は仮設施設の建設から被災各地のまちづくりを支援し、見続けてきた立場から、仮設の商店街について総合的に検証し大規模災害において仮設の商店街が果たしうる効果、効用について述べて共に被災地でのまちづくりの計画策定の際のポイントについて述べる。

2. 中小機構による仮設事業場の整備

被災事業者の早急な事業再開を果たすことを目的として中小機構が自ら建設を行った。

発災後地元市町村の要請を受け仮設の工場、事務所、商店、飲食店を整備したもので、その数は約 640 案件、床面積で約 23 万㎡、入居事業者数約 2,800 社、ピーク時の従業員数は約 12,000 人にのぼる。

早期の事業再開は単にその事業者が収入を得ることだけではなく、製品、商品の納入先が他に奪われることを防ぎ事業の継続性を確保し、従業員の離職を防ぐこと

に役だった。

仮設施設の整備実績及び入居事業者数等				
県名	案件数	床面積(㎡)	入居事業者数	従業員数
青森県	27	7,290	103	591
岩手県	362	114,438	1,741	6,626
宮城県	149	63,011	695	3,131
福島県	105	43,965	283	1,554
茨城県	1	180	2	120
長野県	1	244	1	3
合計	645	229,128	2,825	12,025
*案件数、床面積はH29FY末までの整備済み数				
*入居時業者数、従業員数はピーク時の数				

3. 仮設商店街とは

仮設施設の利用事業者は漁業用の倉庫を除くと約半数が小売り、卸売り、サービス業で、彼らが応急仮設住宅の近所や、旧市街地で一定程度まとまって事業を再開した。こうした仮設施設を事業者が〇〇商店街とか〇〇市場と命名したのが「仮設商店街」の名前の由来である。

ちなみに中小機構では飲食店、小売りサービス業が3店舗以上入居している仮設施設を「仮設商店街」としてとりまとめているが、その数は岩手、宮城、福島3県で70件となっている。

商店街の規模・店舗数は、次表の通りである。6～15店舗のものが最も多く、平均店舗数は13.6となっている。

県名	商店街数	いわゆる仮設商店街数			
		構成店舗数			
		5店舗以下	6～15店	16～25店	25店以上
岩手県	32	7	14	5	6
宮城県	24	3	11	6	4
福島県	14	5	9		
合計	70	15	34	11	10

4. 仮設商店街が果たした役割

仮設商店街が果たした役割として、以下の3点があげられる。

- (1) 雇用の場の確保
- (2) コミュニティの場の確保
- (3) 「市」の再発見、再認識

(2)のコミュニティの場の確保が役割として大きなものがある。昔からの馴染みの美容院、食堂、お店での会話は応急仮設住宅に避難している人々にとってお互いの安否を確かめ合う重要な場となった。また、事業者にとっても再び働くことができる喜びは何ものにも代え難いものと多くの事業者が述べているように、大きな精神的な支援となった。

今回、応急仮設住宅に避難した人たちが買い物に苦労しているからと近接した場所に雑貨、食料品、飲食店が集まり店を出す。或いは旧市街地の人が集まりやすい場所に旧商店街の店がいくつか集まり店を出すケースが多い。これはそこに住む人達の集まりやすい場所に、その人達のニーズに合ったものを供給する商人が集まってできた「市」を想起させる。

津波で何もなくなった地域では必用とされるものがわかりやすい便利な場所で売られるという商売の出発点、「市」の発生と言える状態に戻ったわけだが、これは商売をする側にとっても「市」の役割を再認識させる効果があったと考える。いくつかの店が連携することで集積効果が高まり、それがさらに客を呼ぶという正のサイクルを再認識したことである。このことが本設の商業施設の計画に当たり、積極的に参加し連携していくきっかけになったものとする。

5. 仮設商店街成功の要因

仮設商店街はオープンからしばらくの間は地元住民、ボランティアで賑わった。これはオープン時にはメディアに取り上げられ宣伝効果が大きかったこと、被災地で手近で買い物ができる店が無かったことが大きい。

平成25年に入り、ボランティアの数が急速に減少したこと。また、大手資本のコンビニ、スーパー等が整備されそれに伴い商店街を訪れる客も減少した。そういった中で継続して一定の集客を保った商店街がある。幾つか名前をあげると、

- ・岩手県大槌町 復幸きり商店街
- ・岩手県釜石市 はまゆり飲食店街
- ・岩手県大船渡市 夢商店街
- ・岩手県陸前高田市 栃ヶ沢ベース、未来商店街
- ・宮城県南三陸町 さんさん商店街
- ・宮城県名取市 関上さいかい市場

などがある。これらの商店街から共通して読み取れる成功の要因として

- (1)集積効果
- (2)ロケーション・アクセス、視認性の良さ
- (3)観光バスも駐車できる駐車場の有無
- (4)特産品・名物

があげられる。

上に挙げた商店街はいずれも国道等幹線道路沿いにあり、駐車場を持ち、陸前高田市の二つを除いては25店舗以上がまとまっている。夢商店街は自らの32店舗に加え、近くのプレハブ横町、屋台村を加えると75店舗の大きな集積となった。陸前高田市の未来商店街は自らは6店舗しかないが、立地した竹駒地区にスーパー、コンビニ、金融機関や他の小さな仮設商店が立ち並び新たな商業エリアを形成した。

7店舗と小さいながらそこでしか無いものを売る強い店が集まり成功したのが陸前高田市栃ヶ沢ベースである。元々地元で人気のあった蕎麦屋、パン屋、雑貨屋が中心となり集客を誇った。

一番人気のあったのが南三陸町のさんさん商店街である。(1)から(4)の全ての条件を備えていた。広域的なアクセスの良さ・仙台から平泉と併せてツアーを組みやすいことに加え、「きらきら井」という名物を作り出し、さらにJR東日本のCMにも取り上げられ、天皇陛下、総理大臣を含めBIP訪問が多くメディアへの露出が多かったこともあり、域外からの客が7割を超えるという観光スッポトとして成功した事例である。

まとめると(2)(3)は必須、さらに(1)又は(4)があれば成功する確率が高くなると言えよう。

6. 被災地でのまちづくりのポイント

4. で書いたように幾つかの店が集まることで集積効果が現れ「市」の再認識を事業者に加え、本設の商業施設の計画段階から積極的に参加する事例が増えた。

行政と専門家だけではなく、実際にそこに入居する事業者がアイデアを出し合う形で計画をまとめることで実現性が高まり商業施設の建設、オープンにつなげた事例が、大船渡市の「キャッセン」、陸前高田市の「アバッセたかた」とその周辺部、南三陸町の「さんさん商店街」である。

行政主導で計画を作ったもののリース料金等で折り合わず建設が進まない事例が大槌町、気仙沼市等で見られる。

実際にそこで商売をする事業者の顔が見えないまま絵を描いても人口減少が進む地方部ではうまくいかないことは明らかである。加えて被災地では急激な人口減少に加え居住地域が大きく変わり、それに伴い人の流れが変わることを考慮した上で計画を作らなければならない。以下被災地のまちづくりで重要なポイントを示す。

(1) スピード

被災から復興までの時間をいかに短くするかである。理由は二つである。まず、復興までに時間がかかれば毎年人口が流出・減少しその地域の購買能力＝マーケットがどんどん縮小していくわけで単純に考えれば被災前より時間が経てば経つほど成立する商店街の規模が小さくなる。

二つ目が事業者のモチベーションの維持である。仮施設で商売ができるとはいえ、製造量、販売量、品揃え等に制限がありストレスが溜まる中での仕事であり、本設を目標に耐え、頑張るわけである。実際に被災後9ヶ月で仮設に入りとにかく2年頑張るといふ事業者が多かった。3年経てばもとのように戻れるとの期待が強かったのが4年を過ぎると待ちきれない、やめるといふ方が増えていった感がある。

防災なのか減災なのか決まらず、また区画整理事業が故に時間がかかったことは承知しているがスピード感を持って作らないと地元の事業主は減少し復興が難しくなる。

(2) 顧客設定

自分たちのまちはどのような「まち」なのか、農林漁業中心なのか、ものづくりなのか、観光なのか、どれだけの人が住み、どれだけの人が訪れるのか、訪れる人は何を目的に来るのか現状をしっかりと認識する必要がある。

住む人が中心であれば日用品、買い回り品主体の商店で足りる。また、訪問客が多い場合観光客かビジネス客かで宿泊施設の性格、提供するサービスが異なる。

自分たちの「まち」の売りや性格をしっかりと見極めた上で顧客を設定する必要がある。

良い事例が南三陸町の「さんさん商店街」である。住宅地とは離れた国道沿いに観光客をメインターゲットとして商店街を建設した。仮設商店街の時の客層を継続して確保することに成功し順調に客を集めている。

(3) 計画フレームの設定

人口フレーム、産業フレーム、商業フレームを組む場合、人口減少が続いた場合5年後、10年後どうなるのか現実的なフレームを最初に作る必要がある。特に商業フレームは近隣のショッピングセンターや商業集積との競合を計算に入れる必要がある。新しい産業の導入やそれに伴う商業需要が現実のものになるには時間がかかる。当面必用最小の住宅地、産業用地、商業用地をコンパクトに収める計画が慣用である。

小さくても賑わいのある「まち」、商店街はそれだけ

で人を引きつけるものである。新しい産業ができ人が増えれば少しずつ広げていけば良い。そのために計画段階から拡張の方向性と余地を決めておけば良いのである。

被災地では、被災前の姿以上のものに戻りたいという思いが先に出て住宅用地にしても商業用地にしても大きく計画し造成したケースが多い。陸前高田市では、被災前2011年3月の人口24,200人に対し2011年12月に復興時の目標人口を25,000人台として計画を策定した。南三陸町では2011年3月の人口17,700人、2021年の推計人口を13,400人としながら復興時の目標人口を14,500人として計画を策定した。ちなみに陸前高田市の2017年1月の人口は19,400人、南三陸町の2015年国勢調査の人口は12,400人である。

区画整理事業を活用するため地権者の意向が決まらなると土地を作らざるを得ない、また国からの補助金が出る内に作ってしまわないとまずい等色々な事情があることは承知しているが、計画段階から中心部を最初は小さくだんだん大きくしていける絵姿にするのがベターと考える。

7. まとめ

被災地では全ての基盤整備終了が2020年度末とされている。今回の復興事業により、被災地がどのような姿になるのか、復興事業がどのように被災地復興に寄与したのかをしっかりと検証した上で、もし今後同様の災害が生じた場合それを活かしていくことが必用である。

現段階では、自治体は災害に備えて、まず人口減を抑えるために仮施設・商店街を有効に活用すること。そのために仮施設の位置、規模を考えておくことが必用である。

次に被災後の都市計画を考える時には、最初の受け皿は小さめにし、人が増えてくれば広げていけるような柔軟性のあるものとする。さらに、スピードを重視するために防災にするのか減災にするのか予め決めておくことが肝要である。