

# 東日本大震災で被災した自営業者による自力再開型商業施設に関する研究 -宮城県石巻市の中心市街地を対象として-

構法計画研究室 藤原 賢康

## 1. 序論

### 1.1. 研究背景

東日本大震災から5年が経ち、被災地である宮城県石巻市では復興住宅の建設が相次いでおり、震災以降から仮設住宅で居住してきた人たちの自力再建が始まっている。

自力再開による商業施設については、中心市街地における小売店舗数にのみ着目すると、震災後1年半で数字上では震災前の規模にまで復旧しており<sup>注1)</sup>、昨今の復興住宅の建設に先駆けて再開していることがうかがえる。また、それら早期に自力再開された商業施設のいくつかは早くから地域の復興イベントに貢献するなど、被災地の復興に多大な影響を及ぼした。<sup>注2)</sup>

しかし、早期の再開は行政による復興計画の立案と並行する場合があるため、その後の復興計画の見直しなどにより危険区域内で孤立する店舗を生じるなど、さまざまな問題で商店の運営自体が振り回され、問題となることがある(図1)。

### 1.2. 研究目的

本研究では宮城県石巻市の中心市街地における自力再開型商業施設の再開プロセスに見られる課題を明らかにし、問題を把握することを目的とする。

### 1.3. 研究方法

石巻市の中心市街地について紹介している観光マップ<sup>注3)</sup>を手掛かりに、地図上に稼働している商業施設をプロットする。その中でも震災以前から石巻市内で営業していた自営型の商業施設の経営者に対して、アイトピア通りに立地する商業施設を中心にヒアリング調査を行う。ヒアリング調査では、主に自力再開型商業施設の再建プロセスの中でも特に苦労したこと、あるいは、今現在苦労していることを明確にし、また、自力再開の妨げになり得る事柄についても記録する。

なお、調査対象物件は37件あり、うち、ヒアリング調査を行ったのは16件、回答を得られたのは11件であった(図2)。

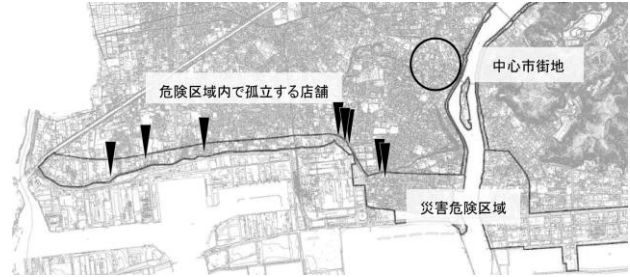


図1 災害危険区域内で孤立してしまった店舗

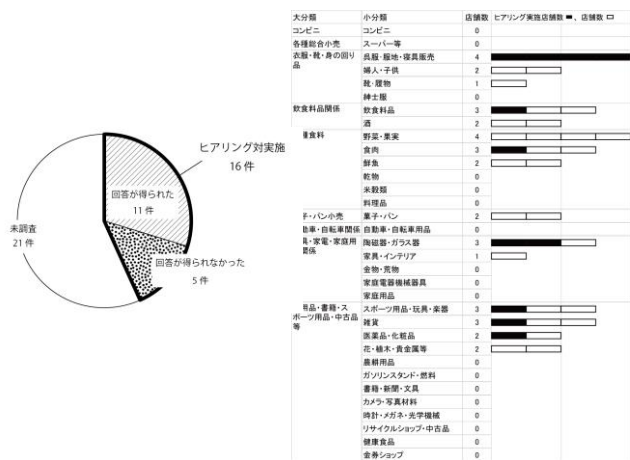


図2 石巻市中央に立地する小売店の分類とヒアリング件数

## 2. 研究対象地域の概要

### 2.1. 郊外の中心市街地

石巻市は中央部に旧北上川が通り、江戸期にこれに沿うようにして中心市街地が形成され、明治期にはさまざまな公共施設も置かれ、石巻地方の行政と経済をささえてきた。この時期に内海橋が対岸をつなぎ、大正期から昭和期には鉄道の開通や漁港整備も進んだため、川沿いに市街地が発達した。その後も水産業、工業、商業を中心に中核都市として発達したが、やがて郊外大型店の進出などが始まり、シャッター通り化が進んだ<sup>注4)</sup>。

### 2.2. 東日本大震災による被害

石巻市において津波で一掃されてしまった地域は、戦後に拡大した市街地が主で、古くからある中心市街地では津波による建物の流出被害は比較的少なかった。しかし、中心市街地の中でも北上川に近いアイトピア通りの建物では、川から遡上した津波で流されてきた漂流物による1階部分の被害が大きかった。2階以上は震災後も

居住可能な状況のものが多く、在宅被災者が多かった<sup>注5)</sup>。調査対象エリアは浸水深が 1.0m～2.0mのエリアと 2.0m以上のエリアとなっている。アイトピア通りの北端は浸水深 1.0m～2.0mのエリアであるが、立町通りに続く大通りと交わっており、水流がぶつかり合っただけで建物に漂流物が比較的激しく流れ込んだ。交差点に面した他の店舗でも同様の状況がうかがえた。

### 2.3. 中心市街地の現在

中心市街地の 6 商店会のうち、震災後 3 ヶ月以内に営業を再開したのは 73 店舗であった。しかし、現在では中心市街地には小売店や飲食店を合わせると約 400 店舗が営業している<sup>注6)</sup>。前述のとおり中心市街地の小売店舗数は震災後 1 年半で数字上は震災以前にまで回復していたが、震災から 5 年が経った現在では、自力再開した店舗が廃業しているような状況も見られる。状況の劇的な変化のために、再開した店舗側の運営も困難に見舞われ、この 5 年の間に経営が疲弊してきていると考えられる。

## 3. 自営業者が自力再開に至った時期

### 3.1. 建築制限区域と災害危険区域の指定

宮城県石巻市における建築制限区域は発災翌月の 2011 年 4 月 8 日に指定され、その後も 4 月 12 日と 5 月 12 日にそれぞれ建築制限の期間が延長され<sup>注7)</sup>、災害危険区域の指定は翌年の 2012 年 12 月 1 日になされた<sup>注8)</sup>。この地域の災害危険区域は建築制限区域を縮小するかたちで範囲が定められ、これによりアイトピア通り周辺は災害危険区域のエリアから除かれた (図 3)。

今回行ったヒアリング調査から、当初は、震災直後からある時期までは建築制限区域がそのまま災害危険区域に指定されものだと誤った認識をしていた方がいることもわかった。

### 3.2. 自営業者の自力再建時期

震災前である 2007 年時点の商業統計調査 (経済産業省) によると小売店舗数は 243 であった。震災後に中心市街地において営業を再開した店舗は、渡邊享子の調査によると 2011 年 6 月で 60 店舗、2011 年 12 月で 133 店舗、2012 年 8 月で 220 店舗、2013 年 3 月で 288 店舗であり小売店は 2012 年夏の時点で数字上は震災前の規模までほぼ復旧している。<sup>注9)</sup>

その中でも、ヒアリング調査の対象としたアイトピア通り周辺の自営業者による自力再開は比較的早期に行われており、建築制限区域に指定されていた時期とも重なっている。

### 3.3. 補助金の募集時期

自力再開にあたって補助金の存在はいくらか助けになったとの回答が挙げられたため、その募集時期が自力再開に影響したことがうかがえる。特に再開時期に影響を及ぼしていたと考えられるのは市による被災した建物への解体・撤去費用の補助と県による中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業である。全壊と大規模半壊に指定された建物に関しては、それぞれ 2011 年 4 月 14 日と同年 5 月 23 日から解体・撤去の補助が開始された<sup>注10)</sup>。

中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業では、第 3 次の募集において多くの中小企業が補助の認可を受けており、中心市街地の商店もここで多く認可された<sup>注11)</sup>。自己資金の不足などにより自力再開に踏み込めなかった経営者なども、ここでかなりの数が自力再開を果たす。

### 3.4. 小括

当時、アイトピア通り周辺は建築制限区域に指定され、市による建物の解体・撤去の補助にも期限があったことから自営業者たちは自力再開に関する決断を早くに迫られていたと考えられる。中小企業のグループ補助金への認定は解体・撤去費用の補助が始まって半年以上経ってからのことであり、早くに移住して市街地を離れた経営者の中にはこの補助金を利用すれば自力再開を果たせた場合もあったと考えられる。

## 4. 自力再開プロセスにおける問題点

金銭面においては、商品の仕入れで苦労したとの回答が多かった。これは、建物の再建や自力再開に必要な機材の購入には助成があるのに対して、被災した商品の補填や商品の仕入れに対する助成がないことが要因である。また、委託販売を行っていた店舗では被災した商品の賠償も必要となり、その分銀行から借金をするか、それまでの蓄えを切り崩す必要が生じた。卸業者との付き合いが長い店舗の中には、被災した商品の補填費用を卸業者と折半をしている事例も見られた。

他にも、自力再開の準備に取り組んでいる間に建物の解体・撤去の助成が終了してしまい、自己資金だけでは

再開できず、その後身動きがとれないといった事例も見られた。

## 5. 震災前後での営業形態の変化

石巻市の中心市街地では震災以降も人口減少が続き、2009年度の3085人からこの減少傾向が続いた場合2019年度の居住人口は2621人にまで減る見込みである<sup>注12</sup>。人口が減る中、観光客数は震災以降伸び続けており、ボランティアや復興事業関連の客が増えている<sup>注13</sup>。

自力再開した商業施設では、客層の変化に伴って営業形態を観光向けに切り替えている事例などが多く見られる。しかし、今の復興ブームが終われば観光向けの商売も続けられなくなるとの不安を抱えている経営者もいた。また、営業形態を縮小して運営を続けている商業施設から、「跡取りがおらず、店主も高齢なために、これから営業形態を変えていくような試みはしようと思わない」との声も挙がった。

## 6. まとめ

ヒアリング結果は表1の通りである。

調査を行った自営業者の中には、行政による区画整理事業や助成制度に先駆けて自力再開をされている事例がいくつか見られた。自営業ということで、生活費を賄うためにも震災後早い段階で自力再開をする必要があり、そのため被災後に残った建物に簡易な改修を加え、再開する事例が多かった。他にも、調査対象地域が建築制限区域に指定されていたことや災害危険区域の候補として市から勧告されていたことも店舗の再開に改修が多い理由として挙げられ、再開時期にも影響していた。

自力再開において苦労したこととして多く挙げられたのは、商品の被害である。調査対象地域は浸水深が1.0m～2.0mのエリアと2.0m以上のエリアに含まれており、商店の1階に陳列された商品がほとんど被害を受けてしまっている。建物や営業に必要な機材に関する助成はあるものの、被災した商品に関する助成がないため、卸業者への賠償金や自力再開時に店頭で陳列する商品の確保が困難だったという。中には、商品の被災額を卸業者と折半している事例が見られたが、これは震災以前からの長い付き合いがあったためである。他にも、普段は主に買い付け販売をしている商業施設でも、付き合いの長い卸業者に頼んで委託販売を行っている事例も見られた。

営業形態については、震災以降、若い人や観光客向けに商品をそろえたり、web ページでの宣伝に力をいれたり、地域のイベントに合わせて活動を起こしたりと、地域の外からの人を意識した店づくりがうかがえた。営業形態を変えずに運営している経営者からは、店仕舞いを念頭に置いているといった消極的な意見もあったが、そこには、跡取りがいないことや高齢によりこれから新事業を始めるのは難しいという理由が見られた。

それぞれ店舗の自力再開はなされてはいても、一方で中心市街地では現在も空き地が目立つ。これは、第3章で述べたような災害危険区域の指定に関する勧告や建物の解体・撤去の助成の開始時期が適切ではなかったことにより生まれた弊害だととらえることができる。すなわち、それらの空き地は、早期にアイトピア通り周辺での再開を諦め中心市街地を離れた人が建物を解体・撤去したために生まれたものだと考えられる。今後、商店街として商店が軒を連ねるためにはこうした空き地へ新しい商店を誘致することが必要であると考えられる。

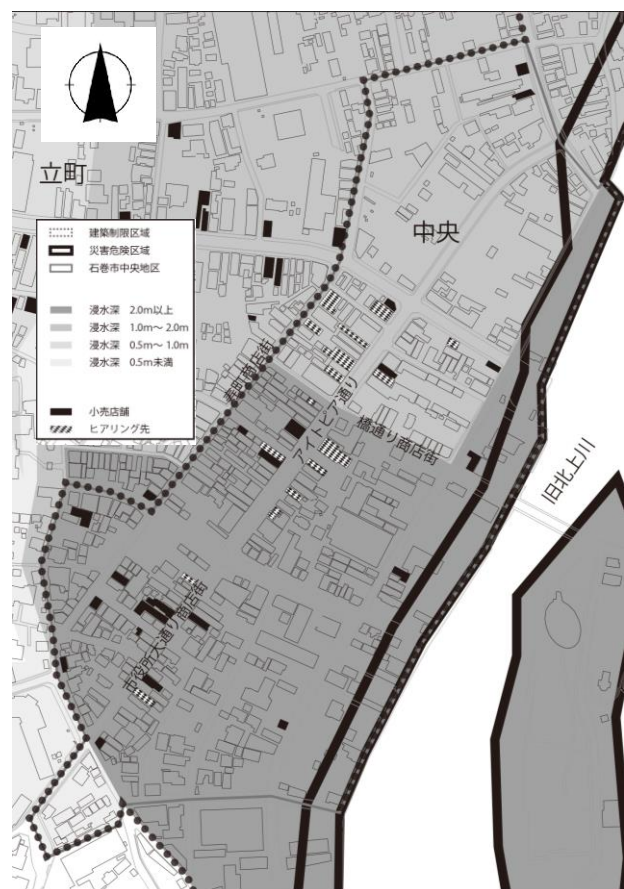


図3 石巻市の中心市街地における小売店の立地

表1 ヒアリング結果一覧表

店舗名	運営形態	店頭の波の勢い	建物の再建方法	構造	再建時期	再建場所	理由	選んだ理由	苦労したこと	震災後の営業形態の変化	今後の動き	その他
1	呉服店K	呉服、コミュニティスペース、不定期でイベント会場	内装工事		2011年10月	震災以前と同じ	ポランティアの人への感謝のため 店内で結婚式を挙げた方たちに驚かせられたため	内装工事だけで済んだから	商品の被災額が高額(数千円)だったため 卸業者と折半してもらったこと	店内にコミュニティスペースを設けてまちのイベントに合わせた利用をしている	和装文化を根付かせてレンタルサービスなどを始めたい	店仕舞いをするつもりだった 震災直後は共同販売所になっていた
2	陶器店O	陶器	内装工事、外壁塗装、パラペットの修繕	2階建て(一部3階建て)基礎は5階建て用の頑丈なもの	2011年7月	震災以前と同じ	ポランティアが洗浄してくれたから 2階の倉庫にある商品が残ったため 被災者が仏壇などの商品を求めたため	建物が残ったため 商店街を復活けにしたいため	商品の仕入れに助成がなく、自己負担だったこと その際の借金返済が今も困難なこと	卸業者の協力もあり、ポランティア精神で商品を半額で販売している	デザイン志向のものが売れているのは気づいているが、店はたまたまつりであるので営業形態は変えない	震災以前から店仕舞いするつもりだった 中心市街地内でも津波の激しさはまちまち
3	食肉店K	食肉	震災直後は内装工事のみ、2015年に計画道路のため大規模改修	鉄骨造、2階建て	2011年10月	震災以前と同じ		40年間同じ場所で経営してきたから今後続けられる自身があったから	震災後、店先が計画道路に指定された都内への出荷を始めた その工事中に経営ができず、お得意先を失ってしまったこと	NPO法人とともにレトルト商品のウェブ販売と近所の空き家を購入し、民泊とシェアハウスの運営も始めた	近所に復興住宅が建ったため、新たにお弁当の販売を始める	震災直後から2011年11月までこの場所は危険区域に指定されたと市から勧告されていたが、当時それを無視して再建をした
4	陶器店K	陶器	内装工事	RC造	2階で再建2011年5月末 1階で再建2013年12月	震災以前と同じ		建物の被害が1階の内装のみだったから	商品は卸業者から買付けしていたので莫大な損失になった グループ補助金による助成には助かった	震災後、客層が若くなったため デザイン志向の商品を置いている ブログでの宣伝や通信販売にも力を入れるようになった	仙台や東京など人口の多い都市からの客を獲得したい	観光客は風評などでいなくなることがあるので観光客向けは考えていない
5	寝具店K	寝具、ほほ事務所兼倉庫として活用	内装工事		2011年6月	震災以前と同じ	前と同じ地で高いを続けたかったから	前と同じ地で高いを続けたかったから	建物が湿気を吸って、再建しても商品をダメにしてしまった その後大型ショッピングモールへ支店を出せたのはグループ補助金のおかげ 政府の指導で地元企業の活用が促されたため、大手ゼネコンから仕事が入り、それによる収益に助けられた	商店街は人が少ないため人が多い大型ショッピングモールに支店を出した	現在の建物を建てなおして商店街でもう一度高いをする	建物の解体手続きを進めてはいたが、再開発事業の様子をみているうちに解体補助が終わってしまった
6	スポーツ用品店M	スポーツ用品	新築	木造2階建て		震災以前と同じ	生活費を稼ぐため	建物は流失したが、土地は所有したままだから	補助金のおかげで再建できた	商品は地元の人向けではあるが、観光客が立ち寄りやすいように復興Tシャツなどを置くようになった		行政による手続きが地域の要求する復興のスピードについていてなかったのが計画の失敗に繋がったように思えた。
7	化粧品店W	化粧品		鉄骨	2011年7月	震災以前と同じ		被災後も建物が残ったから	大工不足だったが、この建物を建てた大工が復元して改修してくれた			近くの花屋が閉店したため、花も売ることになった
8	食料品店H	食料品	建て替え	木造	2011年7月				グループ補助金による助成には助かった 食料品店なのでガスが通ってからのオープンとなった			
9	服地店H	服地	内装工事	鉄骨	2011年6月			長年商売をしていたため閉業している方が落ち着くので早期に再建した	水産・農業・工業に比べて商業は助成が少ないため、特に商品の損失が痛手だった	商品がすべて流されてしまい、元の商品を集めるのも困難なため今は補償をおくようになった		
10	呉服店KY	呉服	内装工事	鉄骨造					第3次グループ補助金をもらえたおかげで再建できた 呉服は単価の高い商品なので品ぞろえをするのが厳しいため、問屋からの委託販売が増えた	震災直後は近隣の店舗と合同でシャツ販売などとして生活費を賄った これを機に石巻の良い物産を発信する窓口的活動を続けている		
11	婦人服店O	婦人服			2011年6月			建物が残ったから				

参考文献

- 注1) 『復興支援活動を契機とした中心市街地の公共空間再生プロセス-宮城県石巻市を対象として-』堀口拓未、石川怜也、真野洋介、渡邊享子
- 注2) 震災以降、石巻市で行われている石巻スタンドアップウィークという復興イベントの中で、店内をイベント会場として開放する事例が見られた。
- 注3) 『石巻まちあるきマップ vol.6 改訂版』制作:東京工業大学真野研究室・オンデザインパートナーズ 発行:一般社団法人 ISHINOMAKI2.0
- 注4) 石巻まちなか情報局 『石巻の中心市街地(商店街)の歴史について』(2016年2月9日参照)
- 注5) 『被災市街地における居住環境再生プロセスに関する研究-石巻旧市街での実践-』渡邊享子、速水検太郎、大村一仁、坪内舞子、野村美里、真野洋介
- 注6) 『石巻まちあるきマップ vol.6 改訂版』制作:東京工業大学真野研究室・オ

- ンデザインパートナーズ 発行:一般社団法人 ISHINOMAKI2.0
- 注7) 石巻市ホームページ『住まいの確保・再建』(2016年2月9日参照)
- 注8) 石巻市ホームページ『災害危険区域の指定について』(2016年2月9日参照)
- 注9) 『復興支援活動を契機とした中心市街地の公共空間再生プロセス-宮城県石巻市を対象として-』堀口拓未、石川怜也、真野洋介、渡邊享子
- 注10)
- 注11) 宮城県ホームページ『中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業』(2016年2月9日参照)
- 注12) 石巻市ホームページ『中心市街地活性化基本計画(本体・概要版)3.中心市街地の活性化の目標』(2016年2月9日参照)
- 注13) 宮城県ホームページ『平成26年観光統計概要(速報値)について(観光課)』(2016年2月9日参照)