

## 報告Ⅲ要旨 東日本大震災を振り返って

李 東 勲

### 1. はじめに

昨今、異常気象による自然災害が地球規模で多発している。昨年の夏、アメリカやオーストラリアで発生した山火事は記憶に新しい。そして、日本においても西日本から東北地方にかけての記録的な豪雨と台風によってもたらされた被害は甚大である。

このような状況下で、市民レベルだけではなく、産業界において多発する自然災害にどのように対応していくべきかを具体的に考慮しなければならない深刻な事態になったと言えよう。しかし、災害がいつどこでどの規模で発生するかを予測することは不可能である。ただ我々ができることは過去の災害から学び、その経験を次の災害に備えることで、同じ経験・失敗を繰り返さないようにすることが重要である。

そこで、筆者の研究領域である商店街再生の側面から、10年前に起きた東日本大震災を振り返って被災地の諸問題を明らかにし、将来想定される災害に備えるための提言を述べる<sup>1)</sup>。

### 2. 東日本大震災後の中心市街地活性化に向けた行政の試み

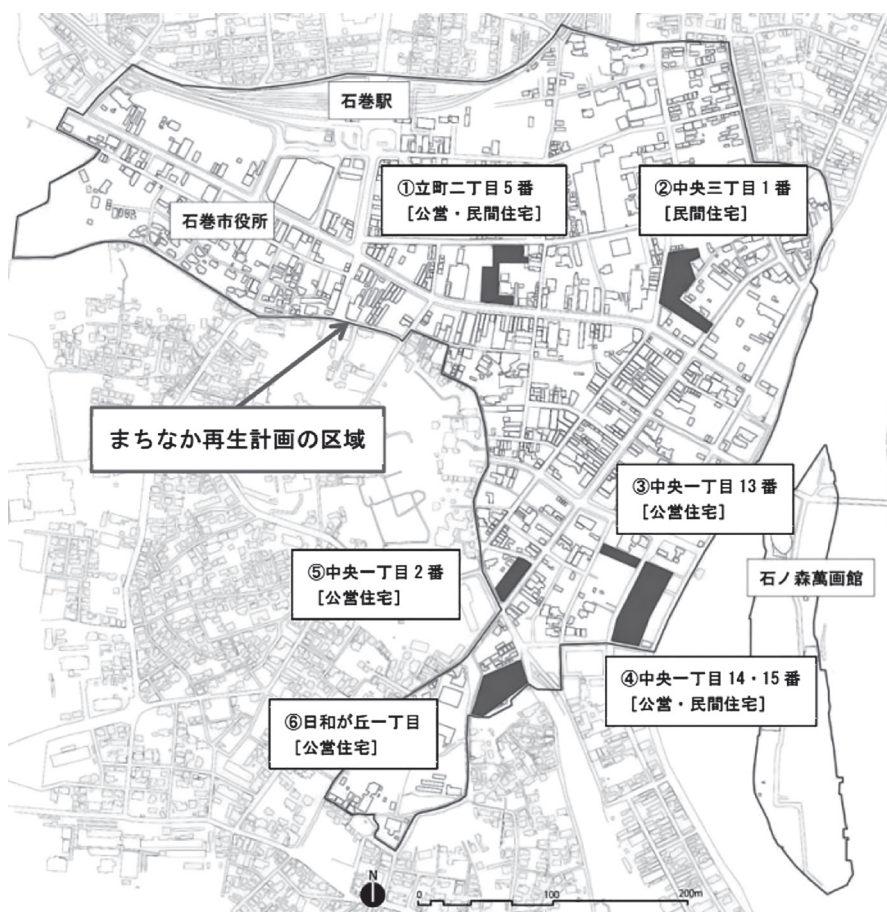
石巻市は東日本大震災に被災する以前から、地盤産業である水産業の低迷や郊外の大型商業施設との競争、少子高齢化に伴う人口減少によって中心市街地に立地する商店街の衰退が深刻であった。このような状況を打開するために、2010年3月に「中心市街地活性化基本計画」の認定を受け、様々な事業に取り組んでいた。ところが、中心市街地は東日本大震災によって甚大な被害を被ったため、既存計画に防災機能を付き加え、中心市街地の活性化を図ろうと舵を切った。

#### 1) 行政の試み

石巻市は、2011年12月に災害に強いまちづくりと産業・経済の再生、絆と協働の共鳴社会づくりを基本理念とした「石巻市震災復興基本計画」を策定し、2020年を復興の目標に定めて復旧・復興事業を進めている。特に、「まちなか再生プロジェクト」と称し、賑わいのある中心市街地を再生させるために旧北上川河口部の堤防整備に合わせたプロムナード計画を策定した（石巻市2011）。同事業は2020年の完成を目指しており、中瀬公園整備事業と一体となって市民の憩いの場の創出を図る。これを受け、「中心市街地活性化基本計画改定事業」は中心市街地活性化の基本方針のなかに、「水辺に親しみ、食と萬画で賑わうまちづくり」と設定し、石巻の新鮮な食材を活かした観光交流施設の整備やその施設を核とした各種ソフト事業の展開により、「食」のまちとしてのブランド化、そして食ビジネスの推進計画を盛り込んだ（石巻市2015(a),p.55）。これらの事業は中心市街地が持つ自然環境や食という地域資源を活かした計画で、地域住民のみならず観光客を惹きつける観光施設として期待される。さらに、中心市街地に立地する商店街を郊外の大型商業施設との差別化を図るうえで有効な手段になる。

また、石巻市は中心市街地の定住人口を増やすことが商店街の賑わいを創出する中心的要素であると位置づけ、3,812人が中心市街地に住める環境・インフラ整備を復興事業として行っている。具体的には、中心市街地再開発事業と連携して中心市街地の活性化を推進するため、石巻市は2013年8月に「石巻市災害復興住宅供給計画」を改定した。同計画は、半島沿岸部を除く市内地域に3,250戸の復興住宅のうち石巻駅の北部を含む市街地エリアに610戸の復興住宅を建設する予定である（石巻市2013）。なかでも、中心市街地には図表1. のように335戸の復興公営住宅を建設し、これからの高齢者社会を見据えて高齢者が住みやすいまちづくりとして計画・実行している。これらの復興公営住宅は津波などの自然災害に対応して1階を店舗または駐車所とし、2階以上を居住スペースとしている。

図表1. 中心市街地における主な住宅整備予定地区



出所：石巻市（2015(b),p.18)

確かに、商店街活性化において近隣地域に定住人口を増やすことは重要なポイントとなる。問題は同計画の通り、中心市街地に定住人口を増やすまでに時間がかかることである。東日本大震災から9年が経過した。この間生活を再建するため、他地域に移住した被災者も存在する。また、中

心市街地以外の地域に生活拠点を移した被災者も多いであろう。実際に阪神・淡路大震災の最大被災地であった神戸市長田区において2014年現在人口が98,391人と3割近く減った（日本経済新聞2014）。神戸市は大震災直後に市街地の活性化を目指して、JR長田駅前に再開発事業や土地区画整理事業など膨大な資金を投じた。再開発事業は現在もお進み中であるが、復興再開発ビルの専門店街には空き店舗が目立つ。

石巻市の中心市街地開発に係る関係者は、このような事例を参考にするとともに商店街の事業者、地域住民との合意形成を踏まえながら、ハード事業に偏らないまちづくりを行っていくべきである。

## 2) 民間の試み

中心市街地に店舗を構えて被災を受けた事業者らは震災直後、関係者らとともに仮設商店街の必要性を訴えた。そこで、石巻商工会議所は石巻市と連携して2011年4月頃から中小機構に働きかけ、仮設商店街の建設に向けて協議・検討を始め、同年9月に立町大通り商店街の入口付近にある駐車場（立町ekパーキング）を借り上げて設置工事に着手した。そして、2011年12月10日に「石巻立町復興ふれあい商店街」（以下、仮設商店街とする）をオープンさせた。

本仮設商店街は、被災を受けた事業者の自立・経営基盤の安定と商店街の復興、被災者の買物利便性の向上を目的として、敷地面積1,510㎡という比較的狭い敷地内に21区画24店舗を設置した。入居者の選定に際しては、公平性と透明性を担保にしながら、特定業種に偏らないように公募抽選という方法を採用した。開業当時は2年間で限度に仮設店舗を無償で貸与する予定であったが、中心市街地の再開発事業が遅れていることから、図表2. のように2回の契約更新を行った。そして、2016年11月末に仮設商店街はその役割を終え閉鎖する。この5年間、仮設商店街の運営・管理は石巻市、石巻商工会議所、立町大通り商店街組合、仮設商店街の店舗会で構成する「仮設店舗運営協議会」が行った。特に、石巻商工会議所はイベントの計画・実施、マスコミ対応、視察受入などの業務も担当した。

図表2. 石巻立町復興ふれあい商店街の概要

・所在地	宮城県石巻市立町2-157-1
・敷地面積	1,510㎡
・店舗面積	59.4㎡（9区画：39.6㎡、12区画：19.8㎡）
・沿革	2011年 5月 石巻市が中小機構に申請書を提出 9月 中小機構から認定を受け、工事に着手 12月 石巻立町復興ふれあい商店街オープン（21区画24店舗） 2013年12月 1回目の契約更新 2015年12月 2回目の契約更新 2016年11月 退去期限 12月 施設解体
・入退店状況	現入店数－17店（2016年1月現在）、延入店数－34店 本設復旧－12店、 廃業－3店

出所：石巻商工会議所、視察団向けの報告資料をもとに筆者作成

仮設商店街の5年間を振り返ると、仮設商店街は大きく2つの役割を果たした<sup>2</sup>。1つ目は、その名の通りに事業者同士、事業者と地域住民、ボランティア同士が触れ合う場となったことで、コミュニティ形成に一翼を担った。オープン当初から仮設商店街は、石巻市の復興シンボルとして多くの被災者に希望を与えた。なかでも、事業再開を諦めていた事業者に一步を踏み出す勇気をもたらしたことは特筆に値する。そして、仮設商店街に隣接する商店や飲食店が五月雨的に開業するといった効果もあった。仮設商店街を担当する石巻商工会議所の佐藤氏は、「狭い敷地であるが故に事業者同士の相互扶助の精神が定着しており、来訪客からは昔の懐かしい雰囲気を感じながら安心して買い物できると評価された」と述べている。2つ目は、集客向上を目的に多くのボランティアと協力して毎週のようにイベントを行われたことである。イベントは、各マスコミなどで報じられたため、全国各地から視察者や研究者、インターンシップ生、修学旅行生などが立ち寄り、結果的に交流人口の増加につながった。

ところが、仮設商店街の閉鎖を目前に、復興事業の遅延により移転先が決まらない、資金調達の見通しが立たない、後継者がいないといった理由から移転を迷う入居者が増えた。今後、中心市街地活性化を推し進める際には、事業者の状況に応じたサポート策を官民が一体となって検討していかなければならない。

### 3. おわりに

石巻市では、目に見える形で着実に復旧工事が進んでいるが、中心市街地の復興に関しては不透明な部分がある。2015年5月22日には、中心市街地の再開発事業が地権者全員の合意に至らず白紙となり、多くの地元住民に衝撃を与えた（石巻かほく2015）。上述したように、石巻市は中心市街地に定住人口を増加させるために、市街地の活性化と商店街の再生を目的とした複合ビルの建設を目指し、同地域の地権者と協議を進めてきた。

言うまでもなく、中心市街地の活性化において定住人口を増やすことは必要条件である。しかし、その計画のなかには災害に強いまちを形成するという行政の意図だけではなく、地域住民やこれから移り住む新規住民の視点に立ち、商業の再編成を含めながら時代の変化に対応する計画へと舵を切ることが求められる。神戸市長田区の事例はその必然性を示唆している。

また、中心市街地の真の復興を成し遂げて商店街を再生するためには、震災前からの諸問題を解決しなければならない。たとえ、中心市街地の再生計画とおりに復興を成し遂げたとしても、商店街に人が集まらなければ活気は生まれない。

したがって、仮設商店街のような相互扶助の連携体制を強化し、地域住民のニーズに即した魅力ある商業施設を形成しなければならない。そのためには、様々な分野の人々や若者を巻き込んで議論していくべきであろう。こうした活動は人材育成の場となるとともに、中心市街地に多様な人々が集う機会につながると期待される。

ともあれ、復興に際しては震災前より良いまちを創ることを目指すべきである。つまり、復興とは震災前よりも良いまちを創ることである。それ故に、これらの活動は中長期的な視点に立て、何があっても諦めずに取り組んでいくことが重要である。

- 
- 1 本稿は、東日本大震災から6年の歳月が経過した2017年に被災地の研究者に加え、東日本大震災が発生した時から、被災地に足繁く通い、ボランティア活動に従事した研究者らとともに、被災地の現場で経験したことや専門分野と被災地の課題との関連性を考察して発刊した『産業復興の経営学－大震災の経験を踏まえて－』の中から、筆者が担当した8章をまとめたものである。
  - 2 2016年9月7日、仮設商店街を担当する石巻商工会議所地域・人づくり支援課人材育成担当佐藤洋一課長に取材した。

**【参考文献】**

石巻市（2011）『石巻市震災復興基本計画』

石巻市（2013）『石巻市災害復興住宅供給計画』

石巻市（2015(a)）『石巻市中心市街地活性化基本計画』

石巻市（2015(b)）『石巻市まちなか再生計画』

[https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10452000a/3980/01\\_machinaka-plan-02\\_20150710.pdf](https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10452000a/3980/01_machinaka-plan-02_20150710.pdf) 2016.8.27 アクセス

日本経済新聞大阪朝刊社会面（2014.11.26）「見つめ直す阪神大震災20年」

石巻かほく（2015.5.22）「再開発事業計画、白紙に」