79. 東日本大震災の復旧・復興期における商業集積支援策に関する研究 —阪神・淡路大震災との比較を中心に—

A study on both Great East Japan Earthquake and Great Hanshin-Awaji Earthquake to define differences of the plans for commercial accumulation's restoration and revival assistance.

長坂 泰之
Yasuyuki Nagasaka

Commercial recovery and reconstruction assistance are the policy challenges that a country face after a wide-scale disaster. This study clarifies the difference between the Great East Japan Earthquake and Great Hanshin-Awaji Earthquake by comparing the recovery of commercial accumulation and assistance of reconstruction. As a consequence, this comparison proves that the system was greatly changed in order to alleviate the economic burden of affected business operators. In conclusion, the Great Hanshin-Awaji Earthquake's experience and the situation of the affected area made this change to happen.

Keyword: Great East Japan Earthquake, Great Hanshin-Awaji Earthquake, commercial accumulation, commercial recovery, commercial restoration, temporary shopping district

東日本大震災、阪神・淡路大震災、商業集積、商業復旧、商業復興、仮設商店街

1. 序論

1-1 本研究の背景と目的

我が国は地震の絶えない国である。2011年3月11日に東日本大震災が発生してから2018年3月で7年が経過した。1995年1月に発生した阪神・淡路大震災以降も、我が国では2007年3月に能登半島地震、同年7月には新潟県中越沖地震が起きるなど、地震被害が頻発する自然災害と常に隣り合わせの国である。また東日本大震災以降も2016年4月には熊本地震が発生し、さらには近い将来に南海トラフ地震が起きる可能性が高いと言われている¹⁾ (表1)。

表1 阪神・淡路大震災以降の我が国の主な地震災害

発生年月	名称	マグネ チュード	最大 震度	全壊家屋 (棟)	津波
1995年1月	阪神・淡路大震災	7.3	7	104,906	微弱
2007年3月	能登半島地震	6.9	6強	686	22cm
2007年7月	新潟県中越沖地震	6.8	6強	1,331	32cm
2011年3月	東日本大震災	9.0	7	121,776	9.3m以上
2016年4月	熊本地震	7.3	7	8,666	なし

出典:気象庁ホームページ「過去の被害地震」2)を一部加工

本研究の主眼である災害による商業集積の被災については、東日本大震災の被災は、各地で起きた大津波により、岩手県、宮城県、福島県をはじめとして、沿岸部の広範囲にわたって、比較的小規模ではあるが多数の市町村の中心市街地の商業集積に壊滅的な被害をもたらした。これに対して、阪神・淡路大震災は都心部での直下型の地震であったことから、建築物の倒壊が中心で、加えて神戸市長田区を中心に大規模火災が発生した。このようにその被害を個別にみると、地震型、津波の影響、被害の特徴、被害の範囲に違いがある³⁾。一方で、両震災とも、近年の地震災害では未曾有の規模の被害であり、様々な商業集積支援策が講じられた。本研究では、阪神・淡路大震災等の支援策の比較をしたうえで、東日本大震災の復旧・復興期における商業集積整備の①支援策の変化及び②商業集積形成に与えた影響を明らかにするものである。

1-2 先行研究

東日本大震災の商業集積整備に関する研究は、大きく応急復旧、原形復旧及び復興の研究に2つに分けられる。このうち、応急復旧は、寺澤他⁴⁾が岩手県沿岸南部の10仮設商店街、34店舗の実態を研究している。関他⁵⁾は、各地に設置された仮設商店街を4つに分類して現状及び将来に向けた課題を考察している。また、益邑⁶⁾は、仮設商店街を含む事業用公設仮施設の役割を考察している。いずれも仮設商店街の実態を明らかにしている。原形復旧及び復興の研究は、井上⁷⁾が、仮設商店街から本設に向けた課題を、磯田他⁸⁾が復興の商業施設整備に着目し、復興市街地整備事業について整理をしている。一方、阪神・淡路大震災も過去に様々な研究がなされている。商業集積整備の支援策は、阪神・淡路大震災復興誌⁹⁾に詳しい。また、田中他¹⁰⁾が、被災地の商業構造の変化について、紅谷他¹¹⁾が、TMO(タウンマネジメント機関)による被災地の商業復興の取り組みの課題を示している。また、竹内¹²⁾は、阪神・淡路大震災の際に復興を果たした小売市場の再生の課題を分析している。最後に、東日本大震災と阪神・淡路大震災を比較している研究としては、都市計画の分野では塩崎¹³⁾ 塩崎他¹⁴⁾等が都市計画事業等の比較をしているが、商業集積施策の分析は見られない。また、両震災の商業集積支援策を大原¹⁵⁾が比較をしているが政策の紹介にとどまる。以上のように、既往研究では、両震災を比較したうえで、東日本大震災の復旧・復興期における商業集積整備の①支援策の変化及び②商業集積形成に与えた影響を明らかにすることを主たる目的としたものは他に少なく、そこに新規性があると言える。

1-3 本研究の対象及び方法

第2章では、阪神・淡路大震災から東日本大震災までの、地震災害の復旧・復興期における商業集積整備に関する主な支援策を整理したうえで、両震災の商業集積整備の支援策が、商業集積形成に与えた影響を明らかにするために、その形成に影響

を与えると思われる以下の4項目について比較・分類し、その差異を顕在化する(表2)。第3章では、東日本大震災の復興の商業集積形成の実態を明らかにする。第4章において本研究で明らかになったことを示す。研究方法は、2018年4月までに公開されている文献、自治体等の事業概要資料のほか面会によるヒアリング等を実施した(表3)。なお、市街地再開発事業は、阪神・淡路大震災の複数の地域で、東日本大震災でも石巻市で導入された。同事業は、都市再開発法に基づき、細分化された敷地の統合、不燃化された共同建築物の建築、公園、広場、街路等の公共施設の整備等を行うことで、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るものである。都市機能の更新という意味では「復興」の概念に当たると考える。しかしながら、権利変換を通じて結果として保留床が商業床として整備されることはあるが、商業集積の機能の更新が目的でないことは明らかである。本稿では、商業集積の機能の復旧・復興を目的とする整備主体、入居事業者、補助及び貸付の支援手段に関して研究することから、市街地再開発事業そのものの評価は行わない。同様の理由から優良建築物等整備事業¹⁰⁾も評価も行わない¹¹⁾。

表2 商業集積支援策の比較・分類項目(筆者作成)

①商業集積形態及び商業機能	支援策を活用した商業集積形態及び商業機能と比較・分類
②整備主体	商業集積を形成するために、どのような事業主体が集積を整備したか等と比較・分類
③入居対象者	商業集積を形成する際に、整備主体が設置した商業集積はどのような事業者を入居対象としているのか等と比較・分類
④支援手段	商業集積を形成する際に、補助や貸付等どのような支援手段の支援を受けたのか等と比較・分類

表3 文献調査及びヒアリング調査概要(筆者作成)

名称	文献調査	ヒアリング調査
阪神・淡路大震災	既存文献	中小企業事業団、兵庫県、神戸市の元職員
能登半島地震及び新潟県中越沖地震		中小機構(被災中小企業復興支援事業担当職員)
東日本大震災		中小企業庁、復興庁、中小機構、岩手県、被災市町、被災商工会・商工会議所・まちづくり会社の職員
		面会方式によるヒアリング調査及び電話、メール等による補足調査

1-4 主な用語の定義

(1)「復旧」及び「復興」

「復旧」及び「復興」の定義について、室崎¹⁷⁾は、災害後の回復や再生あるいは再建の取組みを「復旧」、単に災害前の旧態に戻すのではなく、災害前とは違った「新しい質」を獲得するものを「復興」としている。一方、内閣府¹⁸⁾は、復旧・復興ハンドブック(2016)において、「復旧」対策を、インフラ等を被災前と同じ状態に戻す「原形復旧」、再度の災害防止の観点からインフラ等を改良する「改良復旧」及び緊急措置としての「応急工事の一部」とし、「復興」対策は、被災前の状況と比較して、安全性の向上・生活環境の向上及び産業の高度化や地域振興が図られる等の質的な向上を目指すものとしている。一方、永松¹⁹⁾は、復興と言う言葉に明確な定義を与えようとするとは実は極めて困難であるとしている。

本稿では、応急的に復旧を図ることを「応急復旧」、インフラ等を被災前と同じ状態に戻すことを「原形復旧」、単に災害前の旧態に戻すのではなく、災害前とは違った「質的向上」を獲得するものを「復興」と呼ぶこととする。

(2)商業集積

田村²⁰⁾によれば、商業集積とは、その集積に立地し多数の店舗が集積することで魅力が向上し、より大きな市場が形成され、個別店舗が単独で成し得ない経済性を得ることが可能なエリアとしている。本稿においても、商業集積は、多数の店舗が集積するエリアとし、具体的には、災害前は商店街や共同店舗(小売市場を含む)、ショッピングセンター、中心市街地等を、災害後は応急復旧のための仮設商店街、原形復旧及び復興のための商店街、共同店舗、中心市街地等を指すものとする。

2. 阪神・淡路から東日本大震災までの商業集積整備支援策

2-1 阪神・淡路大震災の復旧・復興期の主な支援策(表4)

表4 阪神・淡路大震災の主な支援策²¹⁾(筆者作成)

段階	手続番号	事業名	事業主体	主な事業内容
応急復旧	補助1	商店街・小売市場共同仮設店舗補助制度	①市町、②財団法人阪神・淡路大震災復興基金	1.内容:共同仮設店舗整備、2.対象:被災組合、被災5店舗以上、3.補助内容:市町1/3~1/4、市町が補助する場合に財団が1/4以内
	貸付2	災害復旧高度化事業	県・中小企業事業団(協調融資)	1.内容:共同仮設店舗整備、2.対象:①被災自治体、第3セクター、②被災組合、被災5店舗以上、本設予定に限る、3.貸付条件:自己負担は10%(従来は20%)、貸付期間20年、無利子、据置期間5年(従来は3年)
原形復旧	補助3	商業基盤施設整備事業	国・県	1.内容:共同施設の復旧、2.対象:被災商店街・小売市場、3.補助内容:補助率は3/4
	補助4	小規模事業者事業再開支援事業	県	1.内容:店舗土地賃料、内装設備工事費、2.対象:被災小規模テナント店舗(営業未再開者、仮設営業者)、3.補助内容:店舗土地賃料(営業未再開者、仮設営業者)上限1,000千円、内装設備工事費(仮設営業者のみ)上限1,000千円、補助率1/2
	貸付5	災害復旧高度化事業	県・中小企業事業団(協調融資)	1.内容:①商店街組合共同施設・組合員店舗整備、②共同店舗・組合員店舗整備(オーナーセルフ方式を含む)、③共同店舗(貸店舗)整備、2.対象:①被災商店街組合・組合員、②被災共同店舗組合・組合員、③被災自治体、第3セクター、3.貸付条件:阪2)と同じ、1998年以降は災害復旧ではなく中心市街地活性化法認定
復興				なし

阪神・淡路大震災の商業集積整備の支援策は、応急復旧及び原形復旧段階のみで復興段階では講じられなかった。また支援の手段は補助及び貸付であった。応急復旧では、東日本大震災のように、中小企業基盤整備機構²²⁾(以下、中小機構)が直接仮設施設を整備するスキームはなく、共同仮設店舗を整備する者に対して補助(阪1)及び貸付(阪2)が行われた。共同仮設店舗の整備は、被災5店舗以上で、貸付は本設予定の事業協同組合等²³⁾(以下、組合という)に限定された²⁴⁾。代表例として、阪神地域で最大規模の共同仮設店舗パラー(神戸市長田区)がある。スーパーダイエーを核店舗に中小事業者約100軒が集積した²⁵⁾。原形復旧段階では、被災組合の共同施設に対しては補助(阪3)及び貸付制度(阪5)が用意された。一方、被災組合員に対しては貸付制度のみ(阪5)であった。また、補助(阪3)及び貸付制度(阪5)を活用して、小売市場組合がオーナーセルフ方式を導入して原形復旧を実現した事例が複数見られた²⁶⁾²⁷⁾。なお、唯一の個店助成施策として、被災小規模テナント店舗(営業未再開者、仮設営業者)に対して、県による補助制度が用意されたが(阪4)、テナント店舗に対する店舗土地賃料、内装設備工事費が対象であり、自己所有店舗に対する助成ではなかった。阪神・淡路大震災の商業集積支援策の整備状況は(表5)のとおりである。震災発生年度の1994年から従来の貸付制度を拡充して復旧を支援している。一方で、補助事業は、応急復旧は1994年度から、原形復旧は

1997年度及び1998年度から開始となっている。なお、高度化事業は、1998年度から応急復旧から原形復旧を目指すべく、災害復旧の認定から中心市街地活性化法の認定に変更となったが、支援策の内容に変更はない。

表5 阪神・淡路の商業集積支援策の整備状況(筆者作成)

分類	商業集積形態 (商業機能)	支援手段 貸付 補助等	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度
応急復旧	仮設商店街 (共同仮設店舗)	○販2 ◎販1	1994年度～商店街・小売市場共同仮設店舗補助制							
		○販2	1994年度～災害復旧高度化事業							
原形復旧	被災商店街 (組合共同施設)	○販5 ◎販3				1997年度～商業基盤施設整備事業				
	既存商店街 (組合員店舗)	○販5	1994年度～災害復旧高度化事業			1998年度～高度化事業 中心市街地活性化法認定				
	共同店舗 (貸店舗)	○販5	1994年度～災害復旧高度化事業			1998年度～高度化事業 中心市街地活性化法認定				
	共同店舗 (オーナー方式)	○販5	1994年度～災害復旧高度化事業			1998年度～高度化事業 中心市街地活性化法認定				
	商業集積エリア (テナント店舗)	◎販4	1994年度～小規模事業者事業再開支援事業							

2-2 阪神・淡路以降の地震被害の商業集積整備の支援策(表6)

表6 新潟県中越沖地震の支援策(筆者作成)

段階	支援手段	番号	事業名	事業主体	主な事業内容
応急復旧	補助	新1	中小企業者仮設店舗等設置	公益財団法人新潟県中越沖地震復興基金	【内容】仮設店舗等の整備 【対象】被災中小企業者等 【補助内容】仮設店舗等の建設費、リース料又は賃借料、補助率3/4以内
		新2	組合共同施設等復旧支援	公益財団法人新潟県中越沖地震復興基金	【内容】共同施設の復旧 【対象】①商店街共同施設(7-ケード、ストリートコーナー等を含む。)、②共同店舗 【補助内容】補助率は1/2以内
原形復旧	貸付	新3	災害復旧高度化事業	県・中小機構(協調融資)	【内容】①商店街組合共同施設・組合員店舗整備、②共同店舗・組合員店舗整備 【対象】①被災商店街組合・組合員、②被災共同店舗組合・組合員 【貸付条件】自己負担は10%、貸付期間20年、無利子、据置期間5年(販2に同じ)

阪神・淡路大震災以降に、商業集積整備の支援策が講じられたのは、2007年3月の能登半島地震、同年7月の新潟県中越沖地震であった。基本的なスキームは両災害とも同一である。以下は新潟県中越沖地震のケースである。支援手段は補助と貸付である。補助は、応急復旧段階では、被災中小企業者等を対象とした仮設店舗等の整備(新1)、原形復旧段階では、商店街共同施設及び共同店舗の復旧に活用できた(新2)。また、商店街及び共同店舗の組合及び組合員の復旧は、阪神・淡路大震災同様に、災害復旧高度化事業による支援であった(新3)。なお、(新1)及び(新2)については、都道府県及び中小機構の資金により被災中小企業復興支援ファンドを公益財団法人が組成し、その運用益により、大規模な火災、震災その他災害により被害を受けた中小企業者を支援するものである(被災中小企業復興支援事業)。同様の仕組みのファンド事業は、阪神・淡路大震災時に創設され、兵庫県及び大阪府に基金が造成されたが、政府系金融機関の特別被災融資を受けた被災中小企業者への利子補給事業のみが対象であった。仮設店舗を設置するための商店街仮設店舗設置事業に活用できるようになったのは、能登半島地震(石川県)及び新潟県中越沖地震(新潟県)からである。以上のように、両地震の支援策は、県単独の支援策を除けば、阪神・淡路大震災と同様の仕組みであった。

2-3 東日本大震災の復旧・復興期の主な支援策(表7)

2-3-1 商業集積整備の支援策

東日本大震災の商業集積整備の支援策が従来の災害時と最も異なるのは、応急復旧段階及び原形復旧段階に加え、復興段

表7 東日本大震災の主な支援策(筆者作成)

段階	支援手段	番号	事業名	事業主体	主な事業内容
応急復旧	整備	東1	仮設施設整備事業	中小企業基盤整備機構(中小機構)	1.内容:仮設施設の整備、中小機構が仮設施設(店舗・事務所・工場等)を整備し、被災自治体を通じて被災事業者等に貸与(原則1年以内に被災市町村に無償移管)2.対象:被災2事業者以上、被災地域の復興に資する場合には、自治体の判断により、商工会、商工会議所等の商工関係団体、大企業や非被災企業、公益法人、郵便局、診療所、NPO法人等の入居も可能
		東2	中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業(グループ補助金)	国・県	1.内容:店舗等の原形復旧工事、2.対象:グループ構成員の被災事業者、3.補助内容:補助率は3/4
原形復旧	助成	東3	仮設施設有効活用等支援事業	中小企業基盤整備機構(中小機構)	1.内容:応急復旧のために整備し、市町村に無償譲渡した仮設施設を、長期利用または移設するなどして有効活用、2.対象:仮設施設整備事業で整備した施設、3.助成内容:必要な費用を市町村に助成
		東4	被災中小企業施設・設備整備支援事業(高度化スキーム)	県公益財団法人(県・中小機構協調融資)	1.内容:東2に同じ、2.対象:東2に同じ、3.貸付条件:東2の不足資金。自己負担は1%又は10万円の低い額、貸付期間20年、無利子、据置期間5年
	貸付	東5	災害復旧高度化事業	県・中小機構(協調融資)	1.内容:①商店街組合共同施設・組合員店舗整備、②共同店舗・組合員店舗整備、2.対象:①被災商店街組合・組合員、②被災共同店舗組合・組合員、3.貸付条件:販2に同じ
		東6	グループ補助金(商店街型)		1.内容:新たな商店街・共同店舗の整備、2.対象:グループ構成員の被災事業者等で構成される組合等、3.補助内容:補助率は3/4、非被災事業者の売場も含めた一体的な整備は可能、ただし補助は被災事業者の売場のみ
復興	補助	東7	グループ補助金(新分野進出)	国・県	1.内容:復興(新分野進出)を目指す被災事業者の店舗の整備、2.対象:グループ構成員の被災事業者、3.補助内容:補助率は3/4
		東8	津波・原子力被災地域雇用創造型企業立地補助金(商業施設等復興整備事業・民設民営型(商業施設補助金))		1.内容:新たな商店街・共同店舗の整備(まちなか再生計画にて認定された計画)、2.対象:まなづくり金社等(被災中小企業、非被災中小企業、大企業が入居する商業施設)、3.補助内容:補助率は被災中小企業3/4、非被災中小企業2/3、大企業1/2、非被災事業者、大企業も含めた一体的な整備が可能
	貸付	東9	高度化スキーム	県公益財団法人(県・中小機構協調融資)	1.内容:商店街・共同店舗、被災店舗等の復興工事、2.対象:東4に同じ、3.貸付条件:東6、東7、東8の不足資金。自己負担は1%又は10万円の低い額、貸付期間20年、無利子、据置期間5年

階でも支援策が講じられ、支援手段も、補助及び貸付に加え、整備及び助成という手段も用いられたことである。応急復旧段階では、阪神・淡路大震災時の、整備主体への補助及び貸付ではなく、中小機構が国からの予算措置を受けて直接仮設施設を整備した(仮設施設整備事業、東1)。被災事業者が整備資金を負担せずに仮設施設での営業再開が可能となった⁽⁸⁾²²⁾。最低店舗数は、阪神・淡路大震災の被災5店舗以上から2店舗以上で可となった。なお、同事業を活用した商業集積である仮設商店街の数は、岩手県、宮城県、福島県3県で合計70カ所近くになる。この仮設商店街は、約50店舗が集積する大規模なタイプ、複数の業種の集積するタイプ、屋台村のように飲食店に特化したタイプなど多種多様なタイプが整備された。ただし、商業集客核である食品SMが入居したのは、大槌町及び釜石市の仮設商店街のみであり、集客力の強くない仮設商店街が少なからず存在した。原形復旧段階では、組合を通じた支援から、新たに任意グループを通じた支援(補助(東2)及び貸付(東4))となった。複数の中小企業等で構成する地域コミュニティを支える地域の中心的な商店街グループ(商店街型)が、地域経済や雇用維持に重要な役割を果たすとして、復興事業計画を作成し、県から認定を受けた場合に、計画実施に必要な施設・設備の復旧に係る費用の3/4(国1/2、県1/4)を補助するものである。計画にはグループの構成員である個別事業者の原形復旧計画も盛り込むことが可能なことから、個別事業者が所有していた店舗や設備を自ら整備する場合に、組合、組合員でなくともグループ補助金を活用して自己再建が可能となった

23)。貸付は、従来からの災害復旧高度化事業（東5）も活用できたが、高度化スキーム（東4）が創設されたために併用されることはなかった⁴⁹。一方、応急復旧のために整備し、市町村に無償譲渡した仮設施設を、長期利用または移設するなど有効活用のために必要な資金を助成する事業も設けられた（東3）²⁴。

表8 東日本の商業集積支援策の整備状況（筆者作成）

分類	商業集積形態 (商業機能)	支援手段 貸付 補助等	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
応急 復旧	仮設商店街 (仮設施設)	- ◎東1	2011年度～	仮設商店街					
原形 復旧	既存商店街 (共同施設)	●東5	-	(既存制度)	災害復旧高度化事業				
	既存商店街 (組合員店舗)	●東5	-	(既存制度)	災害復旧高度化事業				
	グループ構成員 (構成員店舗)	◎東4	◎東2	グループ補助金(商店街型等)	2011年度～				
	仮設商店街 (長期利用/移設)	- ◎東3			2014年度～仮設商店街 (長期利用/移設)				
復興	グループ構成員 (店舗)	◎東9	◎東6			2014年度～グループ補助金 (共同店舗型)			
	共同店舗 (組合等売場)	◎東9	◎東7			2014年度～グループ補助金 (新分野進出)			
	共同店舗(まちづ くり会社等売場)	◎東9	◎東8			2014年度～商業施設補助金 (まちなか再生計画)			

東日本大震災でも当初は原形復旧レベルの支援策であったが、被災地からの要望もあり⁴⁰、また、被災事業者とともに商業核機能の誘致や不足業種の充足による魅力的な商業集積の構築が住民の生活支援に不可欠である²⁵という認識等から、国が復興レベルの支援策に舵を切ったのは、震災から3年が経過した2014年度である（表8）。これにより、被災事業者支援の範囲を超えて、非被災事業者や大企業の参画が可能となった。復興段階では、新たな商業集積形成のために、商店街・共同店舗（以下、共同店舗等）を整備する支援策が2つ整備された。グループ補助金（商店街型）の、複数の被災事業者から構成される組合等がディベロッパーとなり、共同店舗等を整備するもの（東6）と、被災事業者でなくまちづくり会社等がディベロッパーとなり、共同店舗等を整備するもの2つである（東8、上限5億円）。うち（東8）は、まちなか再生計画の策定が義務付けられ、自治体がどのエリアで中心市街地の商業集積の形成を形成するかの意思表示をする必要が生じた²⁶。なお、まちなか再生計画には、エリアの価値を高めるためのエリアマネジメントの方針を示す必要がある。一方、グループ補助金は原形復旧だけでなく、震災前とは異なる分野へ進出する被災事業者に対しても支援することになった（新分野進出（東7））²⁷。これら（東6、東7、東8）の補助で不足する資金の貸付制度（東9）は、（東4）と同様に、自己負担は従来の10%から1%又は10万円の低い額となり、被災事業者の負担が軽減された。

2-3-2 復興期の商業集積整備に資する主な都市計画事業

以上、東日本大震災では、様々な商業集積支援策が整備された。一方、これらの支援策で商業集積を計画したエリアは、津波被害を受けた土地であった。今後、これらの地域で津波が発生した場合においても、都市機能を維持する必要があるという認識から、国は、新たに津波市街地に拠点となる市街地を整備するために必要な都市計画事業を講じた⁴¹。これらの事業は、被災市街地の商業集積形成に少なからず影響を与えていると想定されることから、これらの事業と商業集積形成との関係も

確認することとする。具体的には、自治体により市街地の用地を買収する津波復興拠点整備事業（都1）、津波からの被害を防止するための嵩上げ工事を行う被災市街地土地地区画整理事業（都2）である。これら（都1、2）の事業を活用できない地域では、防災集団移転促進事業跡地（都3）に商業集積を整備するケースもあった²⁸（表9）。

表9 東日本の商業集積形成に資する主な都市計画事業²⁸⁾

番号	事業名	東日本大震災で講じられた内容
都1	津波復興拠点整備事業	東日本大震災からの復興の拠点となる市街地（一団地の津波防災拠点市街地形成施設）を用地買収方式で緊急に整備する事業に対して支援を行う
都2	被災市街地土地地区画整理事業（嵩上げ費用を追加）	津波及び液状化による甚大な被害に対応するため、防災上必要となる市街地の嵩上げ費用を国費算定対象経費に追加するなどの措置を実施。被災市街地土地地区画整理事業（1995年に発生した阪神・淡路大震災からの復興に対応して創設された被災市街地土地地区画整理事業に追加）
都3	防災集団移転促進事業跡地利用（跡地活用）	住民の生命等を災害から保護するため、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進することを目的とした防災集団移転促進事業の跡地を利用したもの

2-4 両震災の商業集積整備支援策が集積形成に与えた影響

2-4-1 両震災の支援策4項目の比較概要

次に、東日本大震災の復旧・復興期における商業集積整備が商業集積形成に与えた影響を明らかにするために、①商業集積形態及び商業機能、②整備主体、③入居対象者及び④支援手段の4項目について、阪神・淡路大震災の支援策と比較・分類した結果（表10）を踏まえ、その差異を顕在化する。

表10 両震災の支援策4項目の分類（筆者作成）

震災	分類	①商業集積形態 (商業機能)	②整備主体	④支援手段				
				被災者 組合員	被災者 事業者	被災者 非被災	貸付	補助等
阪神・淡路	応急復旧	仮設商店街(共同仮設店舗)	被災組合 自治体、第3セクター	○	○		○	東1
	原形復旧	被災商店街(組合共同施設)	被災商店街等組合	○			○	東2
		既存商店街(組合員店舗)	被災商店街等組合員		○			東3
		共同店舗(貸店舗)	自治体、第3セクター			○	○	東5
		共同店舗(オーナー方式)	被災事業者で構成される新規組合	○	○			東6
	復興	商業集積エリア(テナント店舗)	小規模事業者			○		東4
東日本	応急復旧	仮設商店街(仮設施設)	機構			○		東1
	原形復旧	既存商店街(共同施設)	被災商店街等組合	○			●	東5
		既存商店街(組合員店舗)	被災商店街等組合員		○		●	東5
		グループ構成員(構成員店舗)	被災事業者			○		東4
		仮設商店街(長期利用/移設)	市(機構)			○		東2
	復興	グループ構成員(店舗)	被災事業者			○		東9
		共同店舗(組合等売場)	被災事業者等で構成される組合等	○	○	○		東9
		共同店舗(まちづくり会社等売場)	まちづくり会社等	○	○	○		東9

支援手段欄は、○新たな制度の創設、○従来の制度の拡充、●は既存の制度

2-4-2 両震災の支援策の4項目の比較とその差異

両震災の比較・分類した結果の差異は、表11～表14である。支援策を比較・分類した結果、東日本大震災の復旧・復興期の支援策が商業集積形成に与えた影響は、(1)商業集積形態及び商業機能は、応急復旧では、阪神・淡路大震災時は、共同仮設施設の整備は296組合のうち50団体が活用し、活用率は16.9%であったが、東日本大震災では既存商店街組合21組合に対して仮設商店街は32ヶ所、活用率は152.4%であり、組合員であるか否かの枠を超えて、より多くの被災事業者がその機会を得た（表15）。原形復旧では、任意グループでの復旧が可能となり、組合等の法人化、組合員化が不要となり、集積形成の迅速性が増した。復興では、まちなか再生計画の策定等を通じて、被災事業者もしくはまちづくり会社等による共同店舗の整備及び戸建店舗群の整備が可能となり、面的に商業集積が形成された（図17参照）。(2)整備主体は、応急復旧では、組合、市

表 11 両震災の商業集積形態及び商業機能の比較(筆者作成)

段階	阪神・淡路	番号	東日本	番号	差異
応急復旧	5店舗以上(12)	阪 1,2	2店舗以上	東1	より多くの被災事業者に復旧の機会。集積面では分散の危惧あり(13)
原形復旧	組合単位(商店街組合、小売市場等)(14)	阪 3,5	任意グループ(商店街グループ等)	東 2,4	組織化(組合設立)の必要なし
	小売市場のオーナー方式(15)	阪5	—	—	
復興	—	—	商店街グループによる共同店舗整備 まちなか再生計画認定による共同店舗整備及びエリア再生	東 6,7,9 東 8,9	被災者による商業集積整備が可能 まちなか再生計画及び被災者・大企業も含めた共同店舗整備

表 12 両震災の整備主体の比較(筆者作成)

段階	阪神・淡路	番号	東日本	番号	差異
応急復旧	被災組合+被災市町+第3セクター	阪 1,2	中小機構	東1	被災自治体及び被災事業者等の整備のリスク無し
原形復旧	被災組合+被災組合員 小規模テナント店舗(補助)(16)	阪 3,5 阪4	被災事業者(任意グループの構成員)	東3	より多くの被災事業者に復旧の機会
復興	—	—	被災者(組合)+支援者(まちづくり会社)等	東 6,7,9	新たに共同店舗の整備主体を支援

表 13 両震災の入居対象者の比較(筆者作成)

段階	阪神・淡路	番号	東日本	番号	差異
応急復旧	被災事業者	阪 1,2	被災事業者	東1	変化なし
原形復旧	被災組合員	阪 3,5	被災事業者(任意グループ構成員)	東 2,3,4	より多くの被災事業者に復旧の機会
復興	—	—	非被災事業者・大企業の入居可能。新分野進出の被災事業者も対象	東 6,8,9	より多くの事業者に事業再開の機会。業種転換(新分野)可(2014年度以降)(17)

表 14 両震災の支援手段の比較(筆者作成)

段階	阪神・淡路	番号	東日本	番号	差異
応急復旧	貸付+補助	阪 1,2	国(中小機構)が整備(交付金)	東1	国の直接支援により、被災自治体及び被災事業者等の整備のリスク無し
原形復旧	補助+貸付(組合+組合員)	阪 3,5	補助+貸付(グループ構成員)	東 2,4	より多くの被災事業者に復旧の機会
	貸付の自己負担は10%	阪5	貸付の自己負担は1%or10万円	東4,5	自己負担が軽減
復興	—	—	補助+貸付(共同店舗整備+新分野進出企業) 貸付の自己負担は1%or10万円	東 2,5 東9	共同店舗整備+新分野進出企業にも支援 自己負担が軽減

表 15 既存組合の共同仮設等活用率(神戸市内と岩手県内の比較)

震災	被災地区	被災前	共同仮設/仮設商店街	活用率
阪神・淡路大震災	神戸市内被災地区	296組合(18)	50団体(545店舗)(18)	16.9%
東日本大震災	岩手県沿岸地区	21組合(19)	32仮設商店街(473店舗)(20)	152.4%

町、第3セクターから、東日本大震災では中小機構(国)が整備主体となり、被災地の整備に対する労力及びリスクが軽減した結果、多くの商業集積(仮設商店街)が整備された。原形復旧では、組合員以外に任意グループ構成員も支援対象となり、商業集積の形成に貢献した。なお、グループではあるが組合と同様に商業集積としての一体性を高めるための共同事業(商業集積活性化事業)が義務付けられている。復興では、特に支援者(まちづくり会社等)が整備主体となったことで、震災前に店舗を所有しなかった事業者もテナントとして出店可能となり集積形成にプラスに作用した。(3)入居対象者は、応急復旧では相違がなかった。原形復旧では、組合員ではなく任意グループの構成員であれば可能となり、より多くの割合の被災事業者の集積への出店を促すことが可能となった。復興では、2014年度以降、非被災事業者及び大企業の売場整備の補助制度が新

設された。また、新分野進出の被災事業者も補助対象となり、集積における商業機能向上に寄与した。(4)支援手段は、応急復旧では、中小機構(国)の直接整備の仕組みを導入し、特に被災事業者の負担がなくなったことで、仮設商店街(商業集積)への出店が促進された。原形復旧では、特に、被災事業者に対する補助金(補助率3/4)が新たに創設されたことで、集積への出店をより容易にした。復興では、さらに1/2(大企業)、2/3(非被災中小企業)に対する補助金が創設されたことで、被災事業者以外の集積への出店のハードルが下がった。

2-5 本章で明らかになった点

本章で明らかになった主な事項は以下のとおりである。段階毎に見ると、(1)応急復旧(仮設整備)では、阪神・淡路大震災では国の関与は貸付(整備主体は地元)のみであったが、能登半島地震(石川県)からは、阪神・淡路大震災時に利子補給事業のみであったファント事業を、仮設店舗の整備に活用可能に用途を拡大し、国の関与が高まった。さらに東日本大震災では、国(中小機構)自らが仮設施設を整備することになり、国の関与が大きく変化した。(2)原形復旧では、阪神・淡路大震災から新潟県中越沖地震までは、旧来の災害復旧高度化事業(貸付)による組合及び組合員を対象とした支援策であったが、東日本大震災では組織化(組合等の法人組織)を必要とせずに、実質、個別の被災事業者への直接支援と舵を切った。(3)復興では、国自らが被災中心市街地の面的な商業集積の整備に関して、共同店舗の整備、新分野進出を含む個別店舗の整備に直接補助を出すこととなった。総じて言えば、国がより積極的に復旧・復興に関与したことが明らかになった。なお、阪神・淡路大震災において復興レベルの支援策が講じられなかったが、商業統計調査(経済産業省)によれば、阪神・淡路大震災は、我が国の小売商店数が1982年の約172万店をピークに、震災直前の1994年には150万店(約12.8%減)と大きく減少する過程で発生したが、商業集積支援策は復興ではなく原形復旧の政策に終始した。その後、小売商店数は、2007年には114万店(1994年から24%減)とさらに減少したが、東日本大震災でも当初は原形復旧レベルの政策での対応であった。被災地からの要望、国の判断等により「復興レベル」の支援策に舵を切ったのは、震災から3年が経過した2014年度であった。

3.東日本大震災の復興の商業集積形成の実態

3-1 復興段階で新たに形成された商業集積施設

東日本大震災の復興段階で新たに形成された商業集積施設の一覧は以下のとおりである(表16)。東日本大震災で新たに形成された商業集積施設は、岩手県、宮城県、福島県の3県10自治体で合計20案件ある(2018年3月6日現在)。このうち、グループ補助金(商店街型(共同店舗等))が10案件、商業施設補助金(まちなか再生計画認定)が10案件ある。また、今次の震災で新たに導入された都市計画事業では、市街地の用地を買収する津波復興拠点整備事業⁽¹⁷⁾の活用用地への立地が10案件(5自治体)、嵩上げ費用を国が負担する被災市街地土地区画整理事業の活用用地への立地が14案件(7自治体)、防災集団移転促進事業跡地利用の活用用地への立地が3案件(3

自治体)であった。このうち、津波復興拠点整備事業で市街地の用地を買収し、かつ被災市街地土地区画整理事業で嵩上げた自治体は、全てまちなか再生計画の認定を受けたうえで、商業施設補助金を活用して共同店舗を整備している。具体的には、山田町(復興1)、大船渡市(復興7)、南三陸町(復興14)が1案件、陸前高田市(復興8,9)、女川町(復興15,16)が2案件(複数案件は上限5億円が影響)である。このことは、被災自治体が、都市機能を再生するための新たに整備する市街地に、これらの都市計画事業を導入し、かつ、まちなか再生計画の認定により、商業施設の入居対象者を、被災者だけでなく、非被災者や大企業まで広げて、商業集積を形成しようとした狙いが窺える。なお、商業集積施設の共用開始順に見ると、嵩上げ工事をしていない地域が先行して供用開始しているものの(復興4,17,5,3は2015年12月までに供用開始)、2015年12月に宮城県女川町の嵩上げ地に商業施設「シーパルピア女川」(復興15)が共用開始して以降は、必ずしも嵩上げしていない地域が先行しているとは言えず、共用時期の早晚は嵩上げの有無だけが要因とは言えない。

3-2被災8自治体の中心市街地の復興の商業集積エリアの形成 表16 東日本大震災で新たに形成された商業集積施設(筆者作成)

復興番号	市町	「商業集積名」ディベロッパー	店舗数	補助金	土地整備
1	山田町	「オール」株式会社共同店舗建設運営会社山田	10	東7	都1
2	山田町	「やまだうみね」商店街 山田町商業集積協同組合	22	東6	都1
3	山田町	「新生やまだ商店街」新生やまだ商店街振興組合	16	東6	都1
4	釜石市	「タウンポート大町」釜石まちづくり株式会社	9	東6	都1
5	大船渡市	「三陸サロ」三陸サロ商店街事業協同組合	9	東6	都1
6	大船渡市	「おふなと夢商店街」おふなと夢商店街協同組合	18	東6	都1
7	大船渡市	「キャッセン大船渡」株式会社キャッセン大船渡	31	東7	都1
8	陸前高田市	「アパッセたかた」高田松原商業開発協同組合	19	東7	都1
9	陸前高田市	「アパッセたかた」高田松原商業開発協同組合	2	東7	都1
10	気仙沼市	「気仙沼内湾商店街」気仙沼内湾商店街協同組合	8	東6	都2
11	気仙沼市	「気仙沼内湾商店街」気仙沼内湾商店街協同組合	21	東6	都2
12	気仙沼市	「かもめ通り商店街」浜商栄会事業協同組合	10	東6	都2
13	南三陸町	「ハマレ戦津」株式会社南三陸まちづくり未来	8	東7	都3
14	南三陸町	「志津川さん商店街」株式会社南三陸まちづくり未来	28	東7	都1
15	女川町	「シーパルピア女川」女川みらい創造株式会社	28	東7	都1
16	女川町	「ハマテラス」女川みらい創造株式会社	8	東7	都1
17	石巻市	「コミュニティテラス」351子かみー株式会社	7	東7	都1
18	石巻市	「石巻ASATTE(アサッテ)」株式会社あす街	15	東6	都1
19	亶理町	「亶理町東港通りにぎわい回廊商店街」	11	東6	都3
20	いわき市	「浜風きらら商店街」浜風きらら株式会社	10	東7	都2

岩手県、宮城県、福島県の3県10自治体のうち、中心市街地の商業集積の復興を目指した8自治体⁽²¹⁾について、商業集積支援策と都市計画事業の活用による、商業集積エリアの形成の実態を概念的に表したのが(図17)である⁽²²⁾。

図17 被災8自治体の復興中心市街地の商業集積概念図(筆者作成)

(2018年3月6日現在)

各自自治体の主な特徴を以下に示す。①山田町は、まちなか再生エリアを市街地用地買収エリアよりも広く設定し、共同店舗(商業核は地元食品SM)と戸建店舗群を形成。②釜石市は、津波被害はあったが、商業地区の一部の店舗は存続、津波復興拠点整備事業は選択せずに、商業集積の核施設としてイオンタウン(食品SM機能を含む)を誘致し、その周辺に共同店舗及び戸建店舗群を形成。③大船渡市(大船渡地区)は、まちなか再生エリア内には共同店舗及び大型店等のみで地元等の戸建店舗群は同エリア外に立地、商業核の地元の食品SMは土地区画整理事業の移転補償費でまちなかに出店。④陸前高田市(高田地区)は、大船渡市とは異なり、まちなか再生エリア内に共同店舗3棟(食品SMを含む)及び戸建店舗群が立地。⑤気仙沼市(内湾地区)は、1自治体2か所が上限の津波復興拠点整備事業の制約から、中心市街地は津波復興拠点整備事業の対象外。まちなか再生計画の策定も検討したが断念⁽²³⁾、グループ補助金による共同店舗及び戸建店舗群並びに商業施設補助金を活用予定だった商業施設は県の補助金の活用を予定。⑥南三陸町

(志津川地区)は、まちなか再生エリアは限定的であり、商業機能は共同店舗(専門店舗、ミニスーパー機能あり)のみ。⑦女川町は、歩行者専用道路を整備し、それに面して共同店舗(専門店舗、ミニスーパー機能あり)が、周辺に戸建店舗群が立地。⑧石巻市は、津波被害はあったが、商業地区の一部の店舗は存続。津波復興拠点整備事業は導入せずに、まちなか再生計画エリア内に共同店舗(専門店舗)及び戸建店舗群が形成、である。

以上が、8自治体の中心市街地の商業集積エリアの形成の実態であるが、商業集積形成に関して重要な相違点が2点ある。1点は、商業集積の集客核機能である食品SMの有無である。8自治体の中心市街地のうち食品SMが出店したのが、山田町、釜石市、大船渡市、陸前高田市の4つの中心市街地であった。日常生活に欠かせない食品SMの存在は、中心市街地に立地する被災事業者にとっても集客のマグネットであり欠かせない存在である。ヒアリングによれば、他の自治体も食品SMの誘致を検討したが、マーケットサイズ等の理由から実現できなかった(南三陸町や女川町では食品SMではないが、ミニスーパーが出店)。もう1点は、市街地用地買収エリア(津波復興拠点整備事業/嵩上げ)内に戸建店舗群の立地を制限し、まちづくり会社等が一括して市から借地をして商業施設整備及びエリアマネジメントの推進を目指した自治体(大船渡市)と、商業者(地権者)の権利も考慮し、市街地用地買収エリアに戸建店舗群も立地可能とした自治体が存在したことである。前者は商業集積の一体性という面では勝るが、まちづくり会社等の事業リスクがより高まる可能性がある。後者は、商業集積の一体性という意味では前者より劣る可能性があるが、事業リスクを分散させるというメリットがある。前者(大船渡市)の取り組みで評価すべきは、土地の所有と使用の分離を意識的に行ったことであるが、一方で、戸建店舗が出店できず、被災事業者の中に不満の声が存在した。

3-3 本章で明らかになった点

まず、①復興段階で新たに形成された商業集積施設と支援策の変化との関係では、支援策の変化が新たな商業集積の形成に繋がった。特に、商業施設補助金で整備した共同店舗については、被災事業者のみならず非被災事業者の売場が整備可能となったことの意義は大きい。被災地のヒアリングで聞かれた悩みに、自己の店舗を所有しない店子(建物を所有しないテナント系業者)の取り扱いがあった。店舗を自己所有する者はグループ補助金等を活用して再建できたが、店子は大家である店舗所有者が再建しない限り、復旧・復興ができなかった。この商業施設補助金は、被災していない事業者が新たな市街地で経営する場合にも活用できるが、当初被災地ではそのことよりもむしろ、被災した店子が復旧・復興できないことが大きな問題であった。その課題を解決したのが商業施設補助金であった。

次に②復興段階で新たに形成された商業集積施設が商業集積に与えた影響については、商業施設補助金で整備する共同店舗は、被災事業者だけでは不足する業種、業態の店舗を誘致することが可能となった。津波被災地では多くの事業者が命を失い、また高齢で廃業するなどの理由で不足業種が発生していた。その穴埋めが、商業施設補助金が創設されたことで可能となっ

た。当然、不足業種の解消は、商業集積エリアの魅力向上に寄与した。そして、③8自治体の中心市街地の復興商業集積エリアの形成と、支援策の変化との関係は、商業集積支援策では、グループ補助金、商業施設補助金及び貸付制度の組み合わせで、多くの事業者が商業集積エリアに出店が可能となった。加えて、自治体が津波被災市街地の用地買収ができる津波復興拠点整備事業の活用により、新たな商業集積エリアを創造でき、これにより白紙の中心市街地エリアに新しい商業集積の絵を描けることになった。それは商業的に言えば、理想に近いテナントミックス及びゾーニングの商業集積を整備する権利を持つことに近い。

4. 本研究で明らかになったこと

支援策の変化については5点である。1点目は、国が仮設商店街を整備したことで、より多くの被災事業者が集積を形成しながら応急復旧を実現した点である。2点目は、まちなか再生計画策定により、非被災事業者、大企業の参画を促し、グループ補助金で新分野進出を促したことにより、支援のレベルが原形復旧から復興にアップし、商業機能の向上が商業集積の魅力向上に寄与した点である。加えて、3点目は、組合形成ではなくグループ形成を可としたことでより多くの被災事業者の再建を促し、津波復興拠点整備事業で面的整備を促したことにより、複数の津波被災地の中心市街地で商業集積が面的に形成された点である。4点目は、まちなか再生計画及び津波復興拠点整備事業で、自治体が商業等の集積形成の意思を示す仕組みを導入した点である。自治体のリーダーシップのもとで、図17のように、津波復興拠点整備事業を活用して土地を集約し、まちなか再生計画で商業を集積させ商業集積を整備した。結果として、まちなか再生計画を策定した自治体の全てが津波復興拠点整備事業を活用した。5点目は、商業核機能の誘致や不足業種の充足による魅力的な商業集積の構築が、住民の生活支援に不可欠という認識から、住民の生活支援の視点が加わった点である。これにより、被災事業者支援の範囲(原形復旧)を超えて、非被災事業者や大企業の参画(復興)が可能となった。

一方、商業集積形成に与えた影響については2点である。

1点目は、面的整備の視点を導入した点である。両震災で形成された商業集積を比較すると、阪神・淡路大震災では、基本的に従来の支援策の運用緩和で対応した結果、原形復旧にとどまり、商業集積は、基本的に組合という「点」「線」の単位の整備であった。一方で、東日本大震災では、前述のように、まちなか再生計画作成による商業機能の集約化、津波復興拠点整備事業による土地の集約化、そしてグループという組織化のハードルの低さ等によって、中心市街地を「面的」に整備できる仕組みが用意され、多くの津波被災地で新たな商業集積が形成された。2点目は、被災地の負担が軽減した点である。東日本大震災では、国の積極的な支援により、被災事業者及び被災自治体の負担が大幅に軽減されたことで、復旧段階から復興段階まで、より多くの被災事業者の参画が可能となり、商業集積形成にプラスに作用した。

以上のように、東日本大震災では、従来と異なる支援策が講

じられ、被災地の商業集積形成への貢献が明らかになったが、一方で、人口減少、少子化、高齢化などの進展が、東日本大震災被災地の商業集積の維持の足かせになることが心配される。

謝辞

本研究は、阪神・淡路大震災及び東日本大震災等の自治体、商工会・商工会議所、まちづくり会社、支援機関等の方々の協力及び横浜市立大学大学院都市社会文化研究科の鈴木伸治教授のご指導等によるところが大きい。ここに記して感謝します。

(補注)

- (1)本研究でこれらの事業を活用した事例に触れているが、復興（商業集積の質的向上を図った）ではなく原形復旧（集積自体は質的には従来の商店街と変化があまり見られない）として扱っている。
- (2) 経済産業省中小企業庁所管の独立行政法人
- (3)ここでは、主に事業協同組合、商店街復興組合、協業組合を指す
- (4)なお、兵庫県は国に対して、国費による共同仮設店舗設置の補助制度を要望していたが認められなかった（兵庫県・（財）21世紀ひょうご創産協会、1997年、阪神・淡路大震災復興誌第1巻、p477）
- (5) バラールの規模は例外的で多くは小規模の共同仮設だったと言う（元兵庫県中小企業総合指導所職員、2018年4月20日）。
- (6)阪神・淡路大震災で被災した事業者の中には、組合を設立し、市街地再開発事業、優良建築物等整備事業等の都市計画事業で生まれた権利未あるいは保留未を取得して原形復旧を図ったケースもある。（補助（阪3）及び貸付制度（阪5）を活用）
- (7)被災中小業者が営む小売市場（組合）がオーナーセルフ方式（小売市場がスーパーマーケット的なワンストップショッピングが可能な業態に変更）を導入して原形復旧したケースが10ヶ所で見られた。小売市場が共同店舗を整備・所有し、組合員がテナントとして入居する形態（補助（阪3）及び貸付制度（阪5）を活用）。
- (8)仮設施設整備事業の創設に先立ち、2011年3月に中小企業庁及び中小機構が被災地の現地調査を実施している。東日本大震災のほとんどの被災自治体は、被害者の生存確認、住民の避難、食料・医薬品の確保・配布、仮設住宅の整備で手一杯の状況であり、産業が復旧するための仮設施設整備まで手が回らず、一方、県も被災した自治体を後方支援する必要がある、産業の復旧までは手が回らない状況であった。このため、国では、本来であれば被災自治体が行うべき復旧のための事業の一部を国等が代替して実施することが検討された（中小機構の仮設施設整備事業担当者へのヒアリングによる、2018年4月18日）。
- (9)中小機構災害復旧高度化事業担当者へのヒアリングによる（2018年4月20日）。
- (10)例えば、陸前高田商工会は、岩手県商工会連合会を通じて国へ復興レベルの支援を要請した（2017年9月11日）。
- (11)震災当時の国土交通省都市局総務課担当者へのヒアリングによれば、「先行的に復興を進めていく地区を定めて、まず被災地復興を早期に着手するという観点から、新しい法律および予算制度としての津波復興拠点整備事業の発想が生まれた」という。
- (12)阪神・淡路大震災では、「商店街・小売市場共同仮設店舗補助制度は、被災5店舗以上集まれば支援の対象となったが、震災時ではその5人が集まらない」と言う指摘もあった（事例調査：震災復興に懸けた被災商店街の8年の記録、平成15年3月、財団法人21世紀ひょうご創産協会、p69）。
- (13)中小機構の仮設施設整備担当者へのヒアリングによる。
- (14)阪神・淡路大震災では、組合の組織化のために時間を要したと言う指摘があった（元兵庫県中小企業総合指導所職員コメント、2018年4月24日）
- (15) オーナーセルフ方式は、「震災からの再建と大型店との競争力向上という点から一定の成果を収めている」という評価する意見がある。（田中道雄、検証テーマ『商店街・小売市場の活性化』p115
一方で、オーナーセルフ化が適切な地域商業のあり方を提示したとは言えない」という指摘もある（竹内公文、大西一喜他、小売商業再生における地域課題に関する研究、2003年、日本建築学会近畿支部研究報告集、p453-456）
- (16)唯一の個店別施策である復興基金の「小規模事業者事業再開等支援事業」は対象要件が厳しく制限されていると言う指摘もある（事例調査：震災復興に懸けた被災商店街の8年の記録、平成15年3月、財団法人21世紀ひょうご創産協会、p69）。
- (17)阪神・淡路大震災の際には、今の世の中で10年も15年も同じ業態でやっていては続かない。時代の流れに対応できる制度でないといけない」と言う指摘もあった。東日本大震災も同様の意見あり（（19）陸前高田商工会ヒアリング他）
- (18)兵庫県・（財）21世紀ひょうご創産協会、1997年、阪神・淡路大震災復興誌第1巻、p477 による。被災前は商店街及び小売市場の合計。
- (19)岩手県中小企業団体中央会へのヒアリングによる（2018年1月18日）。被災前は商店街復興組合及び協同組合（商店街、共同店舗）の合計。内訳は、久慈市4、宮古市3、大槌町3、釜石市4、大船渡市5、陸前高田市2。

- (20)中小機構へのヒアリングによる（2018年4月20日）。内訳は、田野畑村2、野田村3、岩泉町1、普代村1、宮古市1、山田町3、大槌町3、釜石市6、大船渡市6、陸前高田市6。
- (21)亘理町の「亘理町築港通りにぎわい回廊商店街」及びいわき市の「浜風きらら商店会」は、中心市街地に立地していないために除外した。
- (22)（面会によるヒアリング）山田町復興企画課（2017年10月16日）、釜石市産業振興部商業観光課商業まちづくり係（2017年10月18日）、大船渡市災害復興局大船渡駅周辺整備室（2017年9月13日）、大船渡市株式会社キャッセン大船渡事務局（2017年9月13日）、陸前高田市企画部（2017年10月17日）、陸前高田市陸前高田商工会役員（2017年9月11日）、陸前高田市高田松原商業開発協同組合役員（2017年9月11日）、気仙沼市商工課（2016年5月24日）、気仙沼市前気仙沼横丁事務局（2017年6月22日）、南三陸町商工観光課（2017年9月12日）、南三陸町さんさん商店街出店者（2017年9月12日）、女川町産業振興課公民連携室（2017年10月18日）、女川町商工会（2017年10月18日）、女川町女川みらい創造株式会社役員（2017年10月18日）（メール等による問い合わせ）岩手県経営支援課（2018年4月20日）、南三陸町商工会（2017年4月20日）、株式会社街づくりまなぼう事務局（2018年4月20日）
- (23)気仙沼市商工課へのヒアリングによる（2016年5月24日）

(参考文献、引用)

- 1) 山岡耕春、2016年、南海トラフ地震、岩波新書、p45
- 2) 気象庁ホームページ「過去の被害地震」、2018年4月20日検索
<http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/higai/index.html>
- 3) 平成26年度版「防災白書」附属資料10
- 4) 幸澤草太、2014年10月、日本都市計画学会都市計画論文集vol.49 No3、p291-296
- 5) 關岡博、松永佳子編著、2013年、「震災復興と地域産業4 まちの自立を支える「仮設商店街」、新評論
- 6) 益邑明伸、窪田亜矢、2016年10月、日本都市計画学会都市計画論文集vol.51 No3、p423-430
- 7) 井上博夫、2015年10月、環境と公害、岩波書店、vol.45 No2、p32-37
- 8) 磯田芳枝、野澤康、2017年10月、日本都市計画学会都市計画論文集vol.52 No3、p1066-1073
- 9) 兵庫県・（財）21世紀ひょうご創産協会、1997年、阪神・淡路大震災復興誌第1巻、p477
- 10) 田中康仁、小谷通泰、2002年9月、阪神・淡路大震災後における被災地域の商業構造の変化に関する分析、土木計画学研究、p203-211
- 11) 紅谷昇平、北後明彦、室崎益輝、2006年、中心市街地活性事業及びTMOによる被災地における商業復興の取り組み、神戸大学大学院自然科学研究科紀要24-B、p61-66
- 12) 竹内公文、大西一喜他、小売商業再生における地域課題に関する研究、2003年、日本建築学会近畿支部研究報告集、p453-456
- 13) 塩崎賢明、2014年、復興〈災害〉阪神・淡路大震災と東日本大震災、岩波新書
- 14) 塩崎賢明、西川榮一、出口俊一、兵庫県震災復興研究センター編、2015年、大震災20年と復興災害、クリエイツもりかわ
- 15) 大原雄史、2012年度、東日本大震災における中小商業事業者の復興に関する研究 岩手県釜石市の仮設商店街を事例として、東京大学大学院新領域創成科学研究科社会文化環境学専攻修士論文、p18
- 16) 市街地再開発事業の詳細は、国土交通省都市局市街地整備課、市街地再開発事業ホームページ、2018年4月20日検索
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaita/shuhou/saikaihatsu/saikaihatsu.htm>を参照。
- また、優良建築物等整備事業の詳細は、2018年4月20日検索
<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/16yuryo.html>を参照。
- 17) 室崎益輝、2013年、災害対策全書、ひょうご震災記念21世紀研究機構、p16-20
- 18) 内閣府（防災担当）、2016年、復旧・復興ハンドブック、概要（pi）
- 19) 永松伸吾、2013年、災害対策全書、ひょうご震災記念21世紀研究機構、p2-5
- 20) 田村正紀、2001年、「流通原理」、千倉書房、p195-200
- 21) 兵庫県・（財）21世紀ひょうご創産協会、1997年、阪神・淡路大震災復興誌第1巻、p473-484
- 22) 仮設施設整備事業、仮設施設有効活用等の詳細は中小機構の以下のホームページ参照、2018年4月20日検索
<http://www.smj.go.jp/reconstruction/eastjapan2011/support/temp/index.html>
- 23) グループ補助金の詳細は、中小企業庁の以下のホームページ参照、2018年4月20日検索、<http://www.chusho.meti.go.jp/earthquake2011/index.html>
- 24) 22)に同じ
- 25) 被災地まちなか商業集積・商店街再生加速化指針（復興庁、2014年1月）、p1
- 26) 詳しくは、被災地まちなか商業集積・商店街再生加速化指針（復興庁、2014年1月）
- 27) グループ補助金の新分野進出について、詳しく宮城県の以下のホームページ参照、2018年4月20日検索
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kifuku/group-20150430.html>
- 28) 詳細は、東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）、2012年6月、国土交通省都市局