

未来を考える力を **気仙沼復興レポート③②****商業再生と仮設施設**

今回のテーマは「商業再生と仮設施設」。気仙沼市では多くの事業所が被災し、かさ上げやインフラ復旧が進むまで仮設施設で再開することになった。被災者支援のために家賃が無料の仮設施設は、復興予算によって市内67カ所に358区画が用意された。しかし、震災から5年半が経過し、仮設施設を退去して本再建しようとしている事業者は3割にとどまり、仮設施設の無償譲渡を受けて存続しようという事業者の方が多くなっている。人口減少が進む中、商業再生の大きな課題は津波被害を受けて住民が少なくなった沿岸部の賑わいづくりである。賑わいが新たな賑わいを生むという好循環はつくれるのだろうか。仮設施設の状況を中心に、商業再生の課題を探る。

**■ 被災事業者に無料仮設**

気仙沼市の津波被害をおさらいすると、面積規模では市全体の6%にとどまったが、そこに事業所の8割、家屋の4割が集中していた。被害程度に差はあるものの、4593事業所のうち3672事業所（総務省推計）が被災。8000人以上が失業し、仕事がなければ、人口が流出してしまう。産業の復旧・復興が優先課題となった。

地域経済の核となる気仙沼魚市場が、震災からわずか3カ月後に再開できたことにより、関連産業も仮設施設などで再開した。震災ボランティア、復旧・復興事業の従事者が全国から集まることで「復興特需」もあり、小売りや飲食店も次々と再開。被災した市街地は建築制限がかけられ、時間を要する盛り土かさ上げが計画されていたため、内陸部へ移転して再開する事業者が多かった。しかし、空きテナントはすぐに埋まり、独立行政法人中小企業基盤整備機構（中小機構）が復興予算で整備する仮設施設への注目が高まった。

仮設施設の整備事業は、国の補正予算決定を受けて2011年5月からスタート。市町村の要請に基づいて店舗、事務所、工場などの仮設施設を整



備して市町村に一括貸与した。入居できるのは、原則として被災した中小企業者だが、復興に役立つ場合は被災していない企業、大企業、産業団体、NPO法人の入居が市町村判断で認められた。

店舗や事務所は1区画50平方m程度、工場は100平方m程度を基本とし、1棟に複数の事業者が入ることを条件にした。天井照明、電源、浄水、排水、共同水洗トイレも整備。プレハブのため、1~2カ月ほどの工期で建設された。建築基準法の仮設施設ではあるが、コンクリート基礎を打っており、一部の施設は建築確認をすでに得ていて継続利用が可能となっている。耐用年数は20~30年程度で、浄化槽も必要となったため、1区画当たり平均1000万円ほどの整備費用がかかった。

## ■ 市内 67 カ所に358区画

気仙沼市内では、2011年9月30日から2015年5月20日にかけて67カ所に358区画の仮設施設が整備された。整備費用は30億円以上。制度の想定は、市町村が土地を用意することになっているが、気仙沼市の場合はすべて民間の土地を利用した。入居者たちが自ら探して交渉してきた土地ばかり。市は借地料を負担しないため、家賃は無料でも借地料などを共益費として集めているところもある。

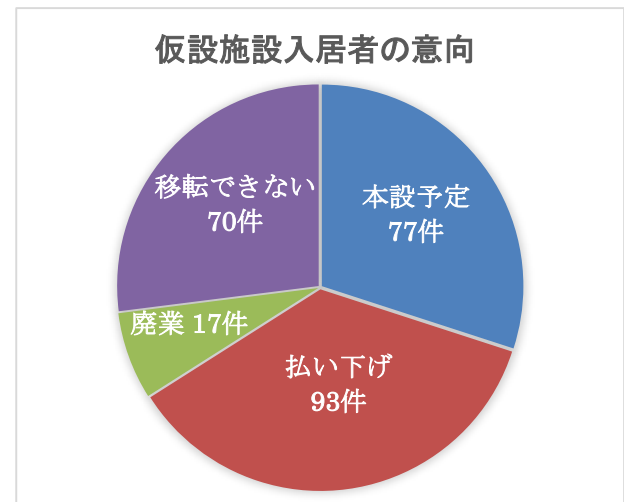
仮設施設は完成から1年後に中小機構から気仙沼市に無償移管された。中小機構の指針に従い、被災した事業者が無償で貸し出す期間は最大5年とし、その後は解体するか、払い下げかを入居者と相談することになっていた。払い下げずに解体する場合、費用は気仙沼市が全額負担しなければならず、すべての施設を解体すると4億4000万円程度かかる見込みだった。なお、2014年6月に市内で初めて撤去した東新城3丁目の仮設施設（軽量鉄骨造2階建・258平方m）の撤去費用は594万円だった。

国に要望を続けた結果、2014年度から「仮設施設有効活用等助成事業」として解体費が全額助成されることになった。「完成後5年以内の施設」という条件が付けられていたが、土地区画整理事業の完了に間に合わず、再建先がないまま仮設施設の退去を迫られる事業者があるため、2016年に緩和された。ただし、5年を経過後の撤去費用については、「土地所有者が跡地を利用しようとしている」「仮設施設の集約化によるもの」などの助成要件がある。予算が無くならない限り、この助成事業は2019年3月まで続く予定だ。

## ■ 「本設予定」は3割だけ

気仙沼市は2015年9月、仮設施設の入居者へアンケートを行った。64施設の260事業者が対象。そのころは貸与期間が5年間という設定だったため、期限を前に再建予定などを確認することが目的だった。

回答した216事業者の内訳は、店舗118、事務所24、工場49、倉庫4、漁業作業21。仮設施設から出て「本設による再建」を予定していたのは、わずか30%の77事業者だった。93事業者は「仮設施設を払い下げの営業継続」を希望した。17事業者は退去期限に合わせた「廃業」を選択し、70事業者は「移転できない」と回答した。「仮設施設の払い下げ」を希望する割合は、事務所系、工場系の事業者が56～65%と高く、店舗系は16%と低かった。



本設ができない理由は76事業者が回答し、その47%は「再建場所の確保」で賃貸物件不足や家賃高騰などを課題とした。土地区画整理の土地引き渡しと退去期限の時差については13事業者の問題となっており、資金、後継者の不足も再建を阻む理由となった。「街の将来像が見えずに人の流れが分からない。以前のように人が戻ってくるのか」との不安から再建をためらっているケースもあったという。

本設を予定している77事業者のうち、40事業者はグループ補助金（再建費用の75%を補助）を活用し、14事業者は別の補助事業で再建すると回答した。6事業者は補助金を活用しないで再建する考え。被災していない事業者も入居しており、補助制度を利用できずに仮設施設から出られないという実態が考えられる。

なお、追加調査によって、アンケートが未回答だったり、「移転できない」と回答したりした80事業者のうち8事業者が「廃業」を選んだ。

## ■ 有効活用へ譲渡・移設も

解体費用にかかる市町村の負担を避けるために 2014 年度に創設された「仮設施設有効活用等助成事業」。中小企業庁と中小機構は今年 2 月、助成期間の延長を発表した。これによって、完成 5 年が経過する仮設施設の解体費用なども一定の要件のもとで助成されることになった。

気仙沼市内の仮設施設は、今年 9 月 30 日から完成 5 年を迎え始めた。本年度には 28 施設、来年度も 28 施設が 5 年を経過し、要件をクリアして貸与期間を延長するか、譲渡するかを選択していかなければならない。

### 仮設施設の選択肢

- ① 国の助成を活用して解体する
- ② 市所有のまま長期利用する
- ③ 市有地へ移設して継続利用する
- ④ 民間に無償で払い下げる
- ⑤ 復興事業などで解体する

新たな助成事業は、解体費用だけでなく、移設費用も全額助成することになっている。ただし、移設の場合は市がさらに 5 年続けて保有すること、市の土地へ移設することが条件。移設費用の助成には上限（新築費用以内）があり、移設後に解体が必要になった場合に中小機構からの助成は受けられない。移転先の造成費用は助成の対象外で、移設に当たっては、市が買い取った被災宅地を活用するなどして、将来的な解体費用の負担を含めて計画的に活用することが求められる。市内に移設の事例はないが、2014、2015 年度に宮城県内で計 5 施設が交付決定を受けている。

払い下げの場合、気仙沼市は自己所有地または土地所有者との調整が整うことを条件に、入居者か土地所有者に譲渡する。既存の入居者に不利にならないように、負担が大きくなる形を継続入居できることなどの条件を整理してから譲渡契約を締結していく。譲渡を受けた後の将来的な解体費用、家賃設定などの課題があり、特に複数の事業者で利用していく施設はメリットとデメリットを整理する必要がある。



## 事業所再建へグループ補助金

被災した事業者の再建を支援するため、東日本大震災を受けて創設された中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（グループ化補助金）は、復旧整備費用の 4 分の 3 を復興予算で支援する制度だ。気仙沼市内では 13 次申請まで 759 社が 474 億円の補助が決定し、さらに 15 次申請まで 17 社も認定された。

グループ化補助金は、復興のリード役となり得る「地域経済の中核」を形成する中小企業グループが、復興事業計画を作成して補助を受ける制度。当初は厳しかった要件が緩和され、①地域の基幹産業・クラスター②雇用・経済の規模から重要な企業群③国経済のサプライチェーン上で重要な企業群④地域コミュニティーに不可欠な商店街一などのグループが認められている。

このほか、水産関連施設の集積地では 8 分の 7 の補助制度、グループ補助を利用しないで再建する事業者向けの市の支援制度がある。この市の地域商業施設等復旧整備事業補助金は、補修して再開した店舗などを想定して上限 300 万円で設定。2015 年度まで 176 件・4 億円の利用があった。

市の補助金は、仮設施設からの退去者が廃業せずに継続してもらうため、仮設施設からの再建に限定して 500 万円に引き上げた。また、震災による失職者が起業する際にも利用できるようにした。

長期利用という手法で、5年が過ぎても市が貸与し続ける選択肢もある。この場合は、建築確認申請の手数料、そのための修繕工事が全額助成される。建築基準法の関係で完成から8年間、市が施設を所有することが条件となる。

長期利用はしないが、5年を経過して解体する場合の助成には、「やむを得ず撤去する理由」が必要になる。継続して利用したいのだが、かさ上げなどの復興関連事業によって解体が必要になったり、5事業者以上が移動・集約するために解体が必要になったりした施設が対象で、単に「仮設施設としての役割を終えた」という理由で解体する場合は助成対象とならない。



観光客にも人気の復興屋台村「気仙沼横丁」

## ■ 42 施設は「譲渡可能」

気仙沼市は、解体費用の助成延長などに関する中小機構の決定を受け、仮設施設の今後の取り扱い方針を定めた。土地所有者の理解が得られれば貸与期間を延長すること、譲渡を希望する場合は速やかに無償譲渡すること、土地区画整理などによって解体が必要な場合は他の仮設施設への集約移転してもらうこととした。

この方針に従い、現在残っている61施設のうち、42施設は「土地所有者の合意があれば譲渡可能」と分類。12施設は「貸与期間の延長が可能」と考えているが、7施設については土地区画整理などのために解体が必要となっている。

中小機構の調査によると、福島、宮城、岩手3県の639施設の今後の見通しは、①撤去助成80件②長期利用助成10件③移設助成9件④再譲渡151件⑤助成を活用せずに撤去・移設33件⑥未定217件などとなっている。

## ■ 県内最多の仮設店舗

仮設施設は事務所や工場など多様な用途で活用されているが、最も多いのは店舗としての利用だ。宮城県が毎年10月に行っている「仮設店舗現況調査」によると、2015年の店舗系入居者数は気仙沼市が19施設156区画で県内最多だった。

仮設店舗現況調査		
2015年10月		
市町村	商業系 入居数	再建 希望
気仙沼市	156	84
南三陸町	65	65
石巻市	41	25
女川町	45	7
亶理町	31	30
名取市	25	25
その他	23	21
県内計	386	257

この調査では、すでに退去した30事業者のうち13事業者は本設復旧したものの、17事業者は廃業などとなったことが分かった。現在の入居者に仮設施設閉鎖後の事業継続意思を確認した結果、継続意思を示したのは84事業者で、7事業者は「継続の意思なし」と回答。65事業者は「不明」だった。南三陸町や名取市などでは全入居者が継続の意思を示しているのに対し、気仙沼市は半数にとどまっている。

事業継続に不安を抱えているのは仮設店舗に限ったことではない。県が今年3月に行った「東日本大震災被災商工業者営業状況調査」では、気仙沼商工会議所の会員で被災した685事業者のうち、営業を継続しているのは490事業者で、192事業者が廃業した。県内に7つある商工会議所の被災事業者の廃業率は、仙台3%、塩釜8%、石巻15%で、気仙沼の28%は際立ち、産業へのダメージの大きさを浮き彫りにしている。なお、本吉唐桑商工会では被災した192事業者のうち45事業者が廃業している。

被災事業者には、再建費用の75%を補助する中小企業等グループ施設等復旧整備補助金があるものの、経営者が津波の犠牲になって継続できなかったり、事業者の高齢化、後継者不足などの課題があり、新たに借金をして事業を継続する意欲を失ったりした事業者が少なくなかったのだ。

## ■ 仮設商店街からの再生

気仙沼市には、仮設施設を利用して9カ所に仮設商店街ができた。中小機構によると、仮設商店街は被災3県合わせて68カ所に整備され、市町村別では気仙沼市が最多だった。次いで多かったのは陸前高田市と大船渡市、釜石市の6カ所で、そのほかの22市町村は1~3カ所にとどまった。

気仙沼市の仮設商店街は、南町、鹿折、松岩などの津波被害が大きかった地区に整備されたものもあり、散り散りになった住民の憩いの場となったほか、震災ボランティアと住民の交流拠点にもなった。

仮設商店街一覧		
名称	完成時期	区画数
南町紫市場	2011年11月	49区画
復興小町田谷通り	2011年12月	10区画
復興屋台村気仙沼横丁	2011年10月	23区画
復興小町田中通り	2011年12月	12区画
復興小町南ヶ丘通り	2011年11月	9区画
東新城かもめ通り	2012年1月	17区画
鹿折復幸マルシェ ※	2011年12月	34区画
まついわ復幸マート 「ココサカエル」	2012年11月	14区画
気仙沼海岸前商店会	2012年9月	4区画

※鹿折復興マルシェは土地区画整理のため2014年9月に移設

しかし、土地区画整理によるかさ上げ地域に整備された仮設施設は、撤去しなければならない時期が迫り、鹿折復幸マルシェは2014年に解体。土地区画整理の補償を受けて移転し、再び仮設の「復幸マート」として再開したが、今年8月に移転先の施設も退去・解体を余儀なくされた。土地区画整理の土地引き渡しに間に合わず、本設再建まで休業することになった事業者もあった。

かさ上げ工事のため、復興屋台村気仙沼横丁も今年10月で解体の予定だったが、調整の結果、来年3月までの延長が決まった。今年10月から11月に5年の貸与期限が迫っていた南町紫市場は、土地区画整理に入っている4棟を来年3月まで延長し、残る施設は土地所有者の了解が得られ

れば2018年10月まで延期できる可能性が示された。

## ■ 商環境の変化に対応を

気仙沼市の復興は住宅再建と産業再生を優先して進めてきた。しかし、産業再生は水産業に力を入れてきたため、結果として商業系の再建が後回しになってしまった。住宅再建が進まなければ、商店の再建が進められないという現実問題もあった。

いよいよ仮設施設からの退去が加速してく中で、仮設施設の貸与期間延長、無償譲渡の方針が決まったことは、仮設にとどまるか、本設へ踏み出すか、事業者にとっては新たな悩みにもなっている。新たに移設もできるようになったことで、事業継続の手法が一つ増えたが、維持管理や解体費用負担などの課題もある。無料貸与を継続するためには、すでに再建した事業者との公平性も考えなければならない。

震災によって、気仙沼市の商業環境は一変した。震災前は空き店舗が増えていたのに、いまは店舗が少なくて困っている。高台移転によって住民が減った沿岸部にぎわい創出も大きなテーマだ。いまの状況が「復興特需」の中にあることを忘れてはならない。今後、大島架橋、三陸道延伸によって環境はさらに変化していく。行政にできること、民間がやらなければならないことについて議論が求められているのではないか。

気仙沼復興レポートは気仙沼市議・今川悟ホームページで公開中。 <http://imakawa.net>

①少子化と人口減少②防潮堤問題③復興予算の限界④鉄路復旧とBRT⑤高校再編⑥災害公営住宅⑦仮設住宅⑧財政シミュレーション⑨災害危険区域⑩震災遺構⑪人手不足⑫防災公園⑬震災検証(津波編)⑭三陸道⑮新市立病院⑯造船団地⑰復興事業の地元負担⑱仮設住宅の集約化計画⑲土地区画整理とかさ上げ⑳集会施設の市有化と課題㉑災害公営住宅の管理と家賃㉒試行錯誤の防災集団移転㉓震災5年目の防潮堤㉔住宅再建へ支援と選択㉕要望で振り返る5年㉖神山川堤防と桜並木㉗地盤隆起㉘小・中学校再編㉙避難道路㉚仮設住宅の特定延長

## 資料編 気仙沼経済の変化

今後の対策を考えるため、震災による気仙沼の経済変化について各種統計を分析した。

事業所の状況などを調べる経済センサスによると、震災前の2009年には気仙沼市に4412事業所があり、3万491人が働いていた。それが震災後の2014年には2944事業所に、従業員も2万2641人にそれぞれ3割ほど減った＝下表参照＝。

### ■ 製造業で働く人が4割減

事業種別では、製造業、宿泊業の減少が目立つ一方で、医療・福祉だけは事業所数、従業員数ともに微増している。建設業の従業員が震災前とさほど変わっていないことで、復旧・復興事業が下請けなどの市外企業に頼っている実態が分かる。運輸業の減少を内訳で見ると、鉄道業が114人から32人に、道路旅客運送業が426人から265人に、道路貨物運送業も915人から632人へ激減している。

#### 経済センサスによる気仙沼市の状況

分類	2009年		2014年	
	事業所	従業員	事業所	従業員
農林漁業	49	792	32	695
建設業	420	2,646	313	2,668
製造業	380	6,186	246	3,710
運輸業	102	1,787	69	1,041
卸売業	300	2,423	186	1,265
小売業	1,044	5,547	644	4,086
宿泊業	103	854	55	485
飲食店	433	1,632	234	1,032
医療・福祉	172	2,604	185	2,685
合計	4,412	30,491	2,944	22,641

### ■ 市内総生産は2045億円

経済センサスで分からないお金の変化は、宮城県が公表している市町村経済計算で分かる。最新のデータは2013年度で、雇用者報酬、財産所得、企業所得を合算した気仙沼市内総生産は2045億円、市民1人当たりの所得は221万円だった＝右表参照＝。総生産は県内35市町村で8位の成績なのに、1人当たり所得は29位。この生産性の問題が、市外との賃金格差につながっている。

それでも、震災前の2009年と比べると総生産が横ばいのまま人口が減少したことで、市民1人当たりの所得は増えた計算となった。分野別に見ると、建設業の生産額は3倍に増えたが、製造業は半減した。経済センサスのデータと合わせると、建設業は従業員数を増やさずに生産額を3倍にしたことになる。

### ■ 雇用報酬減でも企業所得増

市民所得の内訳を見てほしい。総生産額がキープされたことで報酬と所得の合計も横ばいになったが、雇用者報酬は人口の減少率を上回って16%も目減りした。しかし、企業所得は60%も増加している。復旧費用を要したとはいえ、復興特需による所得が働く人ではなく、企業にまわっていることが分かる。

#### 気仙沼市の経済活動総生産と所得 (単位: 百万円)

	分類	2009年	2013年
市内総生産	農林水産業	11,441	9,232
	建設業	12,807	41,304
	製造業	31,150	14,533
	運輸業	7,041	7,301
	卸売・小売業	24,094	22,803
	サービス業	34,720	34,003
	公務	14,682	17,344
	合計	201,884	204,474
市民所得	雇用者報酬	104,985	88,452
	財産所得	9,951	8,621
	企業所得	31,742	51,343
	合計	146,678	148,416
	1人当たり	1,979	2,214

なお、商業統計調査によると、気仙沼市の卸売・小売業の事業者数が震災前の2007年に1360社・7282人だったのに、2014年には544社・3839人に減った。1979億円だった年間商品販売額は1220億円となった。

### ■ 人口減が消費に影響

震災の影響とともに人口減少の問題が心配される。七十七銀行の調査レポートでは、県内の新車販売台数が2015～2035年の20年間で3～4割減るという将来推計が公表された。この間の人口予測は、県全体でマイナス11%に対し、気仙沼市はマイナス28%。人口減少が消費にどのように影響するのだろうか。さらに情報収集に努めたい。