

# 検証テーマ『商店街・小売市場の活性化』

検証担当委員 田中 道雄

大阪学院大学教授

(要 約)

## はじめに

商店街・小売市場は多くの困難に直面しながら努力を重ね復興に取り組んできた。しかし、今なお震災の影響と現代商業の抱える課題が錯綜して、その活性化の前途に立ちほだかっている。本報告ではその成果と課題を検証し、未来志向に基づく提言を行っている。ただ、震災からの復旧・復興の歩みは都市部と郡部では様相を異にしている。都市部では職住分離が進む一方、郡部では職住近接が多く、地域コミュニティへの帰属意識の差が対応の違いとなって現れている。本検証では、これらの点を十分認識しながら、主として都市部密集地で多大な被害を受けた神戸市の事例を中心に取り上げている。

## 1. 10ケ年の取り組みの実績等の整理・分析

震災以前、被災地域は、小売販売額の全県における約2/3のシェアを占めていた。商店街・小売市場の直接的な被害状況は甚大で、神戸市内では外観による調査で、全壊、半壊、一部損壊で6割以上にのぼった。また水道、ガス、電気など営業に関わるインフラの打撃も大きかった。

震災直後から、商店街等において、被災市民に対して多くの商店が在庫を放出するなど、積極的な役割を果たし、郡部では救助活動なども行われた。被災地域外との対応では、インフラ面などで全国からの応援が相次いだ。商店街・小売市場は地縁的な関係から成り立っており、個店に対する取引先などからの支援はあったものの、他地域からの支援はほとんどみられなかった。

被災直後の応急対策として、大型店への生活物資供給の要請をはじめ、大店法の運用改善による特例措置で営業時間等の延長がなされた。神戸市では県、市の連携により被害状況は比較的短時間で調査されたが、他市町では緊急対応の優先順位からやむを得ず調査が後回しとなりスムーズに進まなかったケースもあるなど課題も残した。

震災後の平成7年から8年にかけて、徐々に営業再開率も向上し、神戸市の被災6区では、半年後には63.7%、1年後には75.9%、2年後には81.1%となった。各地で仮設店舗での営業が始まり、震災から5ヶ月で新長田に「復興げんき村パラー」が立ち上がるなどモデルケースも生まれた。しかし、被災により特に長田区や東灘区では住民の転出が増加し、商圏内人口の減少や廃業、転業が相次ぐなど、再開率の地域間格差が生じた。

応急的な復旧対策として、被災した商店街振興組合の共同施設に対する復旧助成や、復興基金から共同仮設店舗設置に対する補助がなされた。また早期の事業再開支援のために中小企業総合相談所を設置し、被災事業者の資金の調達を側面から支援した。他方、商店街・小売市場に対しては復興支援チームを作り、巡回指導を行った。復旧対策の成果として、これら施策が、厳しい経営環境の中再建を目指す事業者に対し、事業の場の確保に向けたきめ細かい支援として一定の効果があったと考えられる。

平成9年から11年にかけての復興初期では、震災の後遺症に加え、景気の停滞感が一段と強まり、業種格差、企業格差、地域格差などが顕著で、未だ厳しい状況にあった。神戸市の

被災6区では営業再開率は被災2年半後の時点で82.5%で、時の経過とともに、再開の趨勢は微増に留まった。一方で、ジョイエール月見山、新甲南市場など各地で復興のモデルケースも続々と完成した。また三宮センター街のアーケードを初め、神戸国際会館や新長田の再開ビルが完成し、徐々に復興が目に見える形となっていった。しかし景気の低迷は金融機関の貸し出し態度の慎重さにつながり、周辺人口の減少、折りからの規制緩和による大型店等との競合の激化などとあいまって、営業再開への躊躇となって表れた。厳しい環境のもと、神戸市内の一部の商店街では買物客の約1/3が新住民という結果に直面し、商店街・小売市場は、改めて地域社会との関係再構築という課題に気づいた。

復興初期においては、引き続き災害復旧高度化事業の他、商店街・商業集積活性化事業等により支援を継続し、加えて復興基金によって新たな施策を実施した。国際会館などの目に見える成果で街なみが復活するとともに、イベント支援などでコミュニティ機能を意識した取組が増加した。

平成12年以降の本格復興期では、本格的な商業施設が各地で次々と完成し、地域社会のニーズに対応するショッピングモビリティや介助タクシーなどのソフト面の取り組みも活発化した。震災の影響は徐々に薄れつつあるが、他方で現代商業が抱える課題としての競合の激化はさらに進み、衰退と繁栄という二極化の傾向が強まっている。

これまでに引き続いて各種の復興対策がなされるとともに、にぎわい創出イベントなどの商店街と地域社会を結びつける事業が強化され、震災により打撃を受けた商店街のコミュニティ機能の回復に役立った。そこでは空き店舗活用の試みが各地でなされ、NPOが商店街での飲食店開業を支援するなど、まちづくりとしてのさまざまな事業が始まった。またオーナーセルフ型の共同店舗により10小売市場が復興を果たし、計画を上回る業績を上げた。

## 2. 主な成果と課題の分析評価

復興過程における主要な成果と特質を、その取り組みのプロセスや特例的措置による事業改善という観点から眺めている。ここでは時間の経過とともに性格の変化がみられており、当初の復旧・復興に役立った事業として巡回総合指導や商店街診断制度、災害復旧高度化事業などを取り上げている。復興が一段落した頃から、まちづくりを意識した諸事業が展開され、それは震災後の地域事情に適応して大きな潮流となったが模索は現在も続いている。

ついで、復興に取り組んだ事業者や関係機関の機能と連携を検証すると、事業者の潜在力が開発されたことで、「やる気ネット神戸」などの新たな事業者組織や派生的に「ぼっかけカレー」等の地場産品を誕生させた。

一方、県、市町、商工会議所等の中間組織の役割分担では、一部で連携が強化されたものの、まだまだそれが機能的に役割分担しているとはいえない。

商店街等による連携の動きは、徐々に広がりつつあるが、未だ限定されたものであり、しかも県域を超えた動きは遅々として進んでいない。震災前に広域的連携をしていた商業施設とそうでないところとの差を比較し、広域的連携に取り組む必要性を強調している。

また、地域商業の復興時において復興基金が果たした役割は大きく、こうした施策の有効性を継続的に発揮しうる新しい施策体系の確立が必要なことを指摘している。

復興過程における主要な課題は、外部環境と内部環境に分けられる。

外部環境の課題として、社会経済的な環境条件の課題を取り上げ、バブルの残滓や、土地減価時代において従来の再開事業の思想を見直す時機に来ていることに言及している。また、商業が直面する意識課題では、時代が商業の低迷時期にあたり転換期を迎えていたこと、中小商業の活動が一律的な動きから個性的な動きへと変わったこと、自らの抱える課題を克服しようという動きが地域社会回帰の思想であることを述べている。そして時間の経過により、競争環境の変化が起こり中小商業は多くの課題に直面しているが、一方で地域に根付いた産業としての商業の重要性を強調している。

他方、内部環境の課題では、事業者、県、市町、中間組織等の主体が持つ課題について触

れ、商業者による自らの商業機能及び社会的機能の両面での有用性の自覚と意欲をテコに、まちづくりの中核としての役割を果たすため、その活力を最大限に活かしていく施策の採用が必要なことを市場の論理と都市の論理の均衡の視点から論じている。資金等の制度運用上の課題では、被災により潜在的負担を背負った商業者の窮状に言及し、街資産としての商店街施設への弾力的な支援の大切さを述べる。ノウハウ、技術等の運用上の課題では、時宜に応じた施策の改廃が震災など災害に対する復興ノウハウの「世代間伝達」を妨げるものであってはならず、柔軟な政策システムの必要性に言及する。

### 3. 10か年の総括と今後への提案

10か年の総括では、震災後の社会経済的推移を折り込み、商店街・小売市場復興の現状を評価することの必要性を指摘する。こうした観点に立てば、震災は多くの悲劇を伴う衝撃的な災害であったが、結果として全国的な中小商業の減少傾向を先取りし、被災地商業者の意識を新たな次元へ突入させたと思われる。

具体的な総括の検証基準は、効率性と有効性という二つの基準とこれまでの具体的成果と将来の活用可能性という時間軸に着目している。効率性と有効性は、対象の成果を量的、数値的に把握あるいは質的に評価・判断しようとする試みである。効率性の側面では復興にあたっての明確な定量的成果と流通生産性の向上等があげられる。有効性の側面では商業経営者意識ならびに地域社会に波及する効果の大きさ、あるいはその可能性などについての推定・判断の点が考えられる。

これらの組み合わせから導かれる特筆すべき評価対象を図示する。

		事業遂行の成果	
		事業遂行の効率性	事業遂行の有効性
時間経過による 事業評価	現在までの 具体的成果	(1)・オンライン化による小売市場の共同店舗化 ・商店街の集積整備 (災害復旧高度化事業)	(2)・商店街のまちづくり活動と地域アプローチ ・人材の成長による新商業集団の形成
	将来の 活用可能性	(3)・各種の災害対応供給制度 ・「震災特区」による緊急対応 ・集客核の再生と誘致	(4)・精神的支援を意識した地域間連携による支援制度 ・高齢社会に向けた地域核としての役割形成

将来への提案では、その活用可能性という側面から、7つの枠組を提言している。

1. 「災害時における体制づくりと減災対策」では、高齢社会に向けた商店街・小売市場の地域核という役割について、その防災体制の整備に言及し、ついで精神的支援を意識した他地域との連携強化の必要性を強調する。
2. 「震災特区」による緊急対応制度では、激甚災害指定を契機とした震災特区の適用など、緊急対応時の制度整備を提案する。
3. 「復興対策を活かすための人的な体制整備」では、災害時における緊急の連携体制、および応援体制、復興時の都市計画と商業振興の連携方策などがあげられている。
4. 「商店街の地域社会への回帰」では、商店街・小売市場等によるイベント等を通じた地域への働きかけを財政的に支援し総合的な支援体制を構築するとともに、地域貢献の程度をまちづくり会計というシステムを通して、その関係性を明らかにすることを提言している。
5. 「小売市場の競争力向上」では消費者ニーズに対応した共同店舗化を促進するとともに、共同仕入れによる二次活性化や生産者等との連携を進め独自の強みを形成することを述べる。
6. 「商業人材の育成」では、先進的商業者や社会企業家の発掘・育成、ネットワーク化を通して地域人材が一層活躍できる機会の必要性などについて述べる。
- 最後に7. 「現代商店街・小売市場が抱える構造的課題の克服」では、商業経営者の新陳代

謝に資する事業や新たな集客核の整備を通じた地域商業の再構築のあり方、ソフト面を重視した個店の自助努力支援やメリハリの効いた施策支援を提言している。

## むすび

むすびとして、地域に生まれ地域に育った商店街・小売市場の原点に立ち戻り、地域とともに歩もうと努力していることについて、それこそが地域が再生する最大の武器であると評価している。商店街・小売市場は、単なる経済集団ではなく、地域集団の一つとして自らが持つ可能性を徹底的に追求することで、地域社会の重要な一員としての存在価値を発揮し、地域に生き続けることが出来ると結論づけている。

## (本 文)

### はじめに

阪神・淡路大震災で多大な被害を受けた商店街・小売市場は、この10年間、さまざまな困難に直面しながらも多くの努力を重ね、復興に取り組んできた。しかし、震災の影響は未だ大きく、加えて商業競争はますます激化している。そこでは、震災による影響と現代商業の抱える課題が錯綜し、商店街・小売市場の活性化の前途に立ちほだかっている。

本報告では、これら商店街・小売市場の復旧・復興の歩みから説き起こし、そこでなされたさまざまな取り組みと政策支援について、その成果と課題を取り上げて検証するとともに、今日、商店街・小売市場が直面する多様な課題を克服するための未来志向に基づいた提言を行っている。ただ、震災からの復旧・復興の歩みは都市部と郡部では様相を異にしている。都市部では職住分離が進む一方、郡部では職住近接が多く、地域コミュニティへの帰属意識の差が対応の違いとなって現れている。本検証では、これらの点を十分認識した上で、主として都市部密集地で多大な被害を受けた神戸市の事例を中心に取り上げる。

## I 10ケ年の取組の実績等の整理・分析

### 1 商店街・小売市場の被害、直後の取組と応急対策(平成7.1.17より3ヶ月)

#### (1) 被害状況

##### ア 震災前の状況

経済産業省の「商業統計」によると、震災前の兵庫県小売販売額の全国に占めるシェアは概ね4%強で、そのうち被災地域の全県に占めるシェアは66%前後であり、いずれも人口比率に近い数値となっていた。

業種構成については、全国、兵庫県、被災地ともほぼ同様の傾向であり、飲食料品のシェアが最も高く、ついで各商品等であった。

被災地に位置した商店街・小売市場は、震災前から、バブル経済の崩壊、消費者行動の変化、大型店との競争激化など、流通分野の大変化の中で、低迷を余儀なくされていたところも多く、その時点で既に多くの課題を抱えていたといえよう。

##### イ 震災による直接的な被害状況

商店街・小売市場の被害状況は、震災直後に実施した兵庫県の外観的損壊に関する調査によると、神戸市においては全壊、半壊、一部損壊を併せて60%以上の被害のほり、西宮市、芦屋市、宝塚市、淡路北部地域についても大きな被害を受けていた。

(表1参照)なお、この調査は外観からの調査であって、実際に被害はさらに大きいと考えられる。

「被災地区商店街・小売市場調査(神戸市・神戸商工会議所実施)」(表2参照)によると、調査対象となった神戸市内6区の店舗数は全体で11,651店舗であり、そのうち全損店舗数は4,118店舗と全体の35.3%にもものぼっており、外観よりも実際の被害が大きかったことがうかがわれる。

(表1) 兵庫県内の商店街・小売市場の被害状況

地域名	商店街等数	全壊	半壊	一部壊	主な被災商店街・小売市場
神戸市	323	22%	14%	28%	灘区、東灘区、長田区を中心に多大な被害
尼崎市	96	0%	0%	5%	新三和商店街、塚口の一部に被害
明石市	51	0%	0%	6%	大きな倒壊、焼失はない
西宮市	65	11%	14%	35%	阪神西宮駅前便利市場等
芦屋市	23	38%	31%	0%	JR芦屋駅前ラポルテ、川西商店街等
伊丹市	16	6%	6%	6%	伊丹ターミナルデパート等
宝塚市	34	21%	14%	21%	阪急宝塚駅周辺の商店街等
川西市	25	0%	4%	4%	川西ジャスコ等
淡路	16	25%	13%	31%	郡家商店街（一宮町）等
総計	649	15%	11%	21%	

注) 1. 神戸市は西区、北区を除く。淡路は津名町、淡路町、北淡町、一宮町、五色町、東浦町についてのデータ。

2. 全壊は商店街及び小売市場の店舗の倒損壊の割合が概ね80%以上、半壊は概ね40%以上、一部損壊は概ね5%以上を基準で分類。（『平成8年度商工部の概要』より）

(表2) 神戸市内の被災地区商店街・小売市場調査（平成7年1月1日）

	被災前		被災状況		再開状況							
	団体数	店舗数	全損店舗数	全損率	平8.1.19		平7.7.17		平7.3.12		平7.2.1	
					再開店舗数	再開率	再開店舗数	再開率	再開店舗数	再開率	再開店舗数	再開率
商店街	団体	店	店	%	店	%	店	%	店	%	店	%
東灘	9	626	182	29.1	477	76.2	416	66.5	363	58.0	342	54.6
灘	34	1,137	621	54.6	731	64.3	601	52.9	269	23.7	102	9.0
中央	85	4,428	1,074	24.3	3,457	78.1	2,647	59.8	1,915	43.1	674	15.2
兵庫	33	1,374	325	23.7	1,104	80.3	1,081	78.7	957	65.5	634	46.1
長田	33	1,186	737	62.1	809	68.2	615	51.9	362	30.5	125	10.5
須磨	22	852	249	29.2	738	86.6	674	79.1	567	66.6	356	41.8
小計	216	9,603	3,188	33.2	7,316	76.2	6,034	62.8	4,433	46.1	2,233	23.3
小売市場	団体	店	店	%	店	%	店	%	店	%	店	%
東灘	18	424	210	49.7	279	65.8	254	59.9	92	21.7	39	9.2
灘	14	358	250	69.8	266	74.3	246	68.7	129	36.0	10	2.8
中央	9	322	43	13.4	265	82.3	242	75.2	199	61.8	112	34.8
兵庫	15	417	122	29.3	331	79.4	298	71.5	270	64.8	193	46.3
長田	13	364	279	76.7	245	67.3	213	58.5	157	43.1	43	11.8
須磨	11	163	26	16.0	137	84.0	134	82.2	125	76.7	83	50.9
小計	80	2,048	930	45.4	1,523	74.4	1,387	67.7	972	47.5	480	23.4
商街小計	団体	店	店	%	店	%	店	%	店	%	店	%
東灘	27	1,050	392	37.3	756	72.0	670	63.8	455	43.3	381	36.3
灘	48	1,495	871	58.3	997	66.7	847	56.7	389	26.6	112	7.5
中央	94	4,750	1,117	23.5	3,722	78.4	2,889	60.8	2,114	44.5	786	16.5
兵庫	48	1,791	447	25.0	1,435	80.1	1,379	77.0	1,227	68.5	827	46.2
長田	46	1,550	1,016	65.5	1,054	68.0	828	53.4	519	33.5	168	10.8
須磨	33	1,015	275	27.1	875	86.2	808	79.6	692	68.2	439	43.3
合計	296	11,651	4,118	35.3	8,839	75.9	7,421	63.7	5,405	46.4	2,713	23.3

(注) 団体数及び団体加盟店舗数は調査時点現在（神戸市、神戸商工会議所調べ）

大規模小売店舗等の被害状況については、主なものとして、大丸430億円、阪急27億円、ダイエー500億円、ニチイ47億3千万円、ジャスコ60～70億円、イズミヤ18億円、西友8億1千万円、コープこうべ500億円と、各社とも甚大な被害を受けたこと

が判明した。被害総額については、スーパー3,000億円以上（日本チェーンストア協会）、百貨店1,000億円以上（日本百貨店協会）と推定された。

そごう神戸店は、大平洋戦争前の昭和8年に建設され、神戸大空襲にも焼け残り、増築を重ね、神戸の玄関口・三宮の顔として、震災前まで、百貨店では神戸最大の売り上げ高を誇ってきた。そごうの発表では神戸店の被害額は110億5千万円であった。

大丸は被災地内に直営の神戸店、新長田店及びグループのダイマル芦屋店、ダイマル須磨店の4店舗を持っていた。そのうち神戸店が大きな被害を受け、旧館1階の柱が押しつぶされて建物が中央に向かってたわんだ状態となったため立入禁止となり、2月までは商品の搬出さえできなかった。決算では103億円の災害損失を計上した。

ダイエーは、県下にある49店舗のうち神戸市中央区のセンター街付近の6店舗が壊滅的な被害を受けるなど、数多くの店舗が大きな被害を受けた。震災当日に営業できたのは、24店舗のみであった。しかし、震災当日に営業不能だった店舗も徐々に復旧し始め、3日後には85%の店舗が営業を開始した。

### ウ 営業に関するインフラ等の被害状況

小売業については、店舗の設備被害以外にも、水道、ガス、電気の供給停止、鉄道、海運、道路交通網の崩壊等、物流機能の寸断による事業継続への影響は大きかった（表3参照）。

（表3）ライフライン・物流機能の被害状況

#### ○ ライフラインの状況

区分	震災直後	復旧状況
水道	約127万戸が断水	2月28日仮復旧完了 4月17日全戸通水完了
下水道	被災管渠総延長 約260km	4月20日仮復旧完了
電気	約100万戸停電	1月23日倒壊家屋をのぞく復旧完了
電話	普通回線数 交換機系 約28万5千回線 加入者系 約19万3千回線	1月18日復旧完了 1月31日復旧完了
ガス	約84万5千戸が供給停止	4月11日倒壊家屋を除き復旧完了

#### ○ 道路の状況

区分	震災直後不通区間	復旧状況
阪神高速道路 (神戸線) (湾岸線) (北神戸線)	全線 全線 全線	8年10月末復旧完了 9月1日復旧完了 2月25日復旧完了
名神高速道路 第二神明道路 中国自動車道	西宮～府県境 伊川谷～須磨 西宮北～府県境	7月29日復旧完了 2月25日復旧完了 7月21日復旧完了
国道43号 国道2号	西宮～岩屋 若宮～岩屋	1月17日開通 1月17日開通

## (2) 商店街等の被災直後の取組

### ア 商品供給等被災市民への対応

震災直後より、多くの商店が在庫を放出するなどの行動を取り、それが被災者を支える一助となるなど、積極的な役割を果たした。さらに、可能な限りの営業再開への

努力が各地でなされ、被災者支援「特別価格」での販売、店先での臨時営業、早急な仮設店舗の建設など様々な努力がなされた。大型店チェーンではポートアイランドなどの臨時ヘリポートを活用し、大量の商品供給を実施した。

郡部（淡路）においては、職住近接の割合が高く、商業者により、商店街周辺での迅速・効果的な安否確認・救助活動などが行われた事例もあった。

#### ○ 震災直後の取り組み

（郡部の商店街の商業者の話）

- ・震災直後は、高齢者の方の救助などを行った。安否確認は地震の日の昼頃には終わっていた。店はすぐ開けた。ふとん屋だったのでふとんが積み上げてあり、余震に対し比較的安心感があったので、親御さんとは別に、子どもだけでも安全にという事で、夜間は、近所の子供を泊ませたこともあった。泥棒もなかった。

#### イ 被災地域外との対応関係

電気、水道、ガス、電話など、インフラ設備の復旧については、全国から関係機関や関係団体の応援がスムーズに機能した。しかし、商業は本来、地縁的な関係で集団を形成しているだけに、個人的な支援はともかく、商店街全体に対する組織的な他地域からの支援はほとんど見られなかった。

その中で、神戸新鮮市場に対しては、全国から多くの救援物資が届き、被災した商業者を奮い立たせた。こうしたバックアップもあり、神戸新鮮市場では、震災後神戸市内でもかなり早い段階で、営業を始めることができた。

また、個店に対しては、取引先のメーカー、系列企業からの応急・復旧について支援を受けた事例もあった。

### (3) 被災直後の応急対策

#### ア 応急対策の内容

商店街・小売市場については、震災翌日の1月18日より被害状況の把握に努め、21日以降、県では神戸市とも連絡を取り合いながら、神戸市内の現地調査を実施し、27日に被害状況を取りまとめた。

なお、神戸市以外の地域については、1月26日に阪神県民局と淡路県民局が被害状況の調査を実施した。

2月6日～10日にかけては、10市3町（神戸・尼崎・西宮・伊丹・明石・三木・洲本・芦屋・宝塚・川西・津名・西淡・三原）の商工会議所・商工会に対し、商店街・小売市場のうち、災害復旧高度化事業及び商業基盤施設等整備事業（当時の名称、現在は商店街・商業集積活性化事業）の対象となる可能性がある組合資産の被害状況、復旧予定等について調査を依頼したが、会議所・商工会そのものも罹災し、救援作業や復旧作業へ係員が応援に出かけるなどしていたため、スムーズには進まなかったケースもあったが、緊急対応の優先順位から止むを得ないものであった。

大規模小売店舗等については、震災当日、県では被災地内の百貨店、スーパー及びコンビニエンスストア等大規模資本の営業状況、物資供給状況の把握に努めたが、1月17日午後8時時点の営業店舗数は調査対象計625店のうち217店（34.7%）であったが、倒壊した建物の確認以外、調査は困難を極め、震災直後は、商品被害の算定などはできなかった。寸断された道路に加えて、震災地からより安全な地域への移動、ならびに救援活動車両や報道車両などによる交通渋滞とともに、被害状況の把握が十分できないため、大規模資本においても各社の配送は混乱を極め、正常に物資の供給が行えない状態であった。

2月に入ると、各社とも、当初の混乱から落ち着きを取り戻す中で、被害を免れた

商品の搬出に努めるなど、損害額が徐々に明らかになっていった。

県としては、チェーンストア協会及び関係各社に対して、営業可能な店舗への生活物資の供給と、建物内での営業が不可能な店舗については駐車場等での臨時営業について最大限の努力を行うよう要請した。一方、各社の行う生活必需物資の輸送に対する支援として、交通情報の提供等を行った。

大規模小売店舗の大きな被害に伴い、兵庫県では通商産業省（当時）に対して今後の大規模小売店舗法（当時）の運用改善について申し入れたところ、通商産業省より被災地における消費者利益保護の観点から大規模小売店舗法の震災特例措置が発表された。それは、被災地に限って大型店の仮設店舗設置を調整対象外とすることや、閉店時間の延長、年間休業日数の削減についても原則自由とするものであった。これを受けて、大型店においては営業時間を延長し、終夜営業を行う店舗も出現した。

## イ 応急対策の成果と課題

神戸市域の震災直後の被害状況の把握においては、神戸市との連携により、正確な被害状況の把握が比較的短時間に可能であった。これは、国への復旧・復興対策を要望する根拠の一つとなった。ただし、神戸市域以外では、救援作業や復旧作業へ係員が応援に出かけるなどの事情により、被害状況の正確な把握に比較的時間を要したことが課題として挙げられる。

また、商店街等が日常は地域に密着した活動を行っていることから、震災時において、他地域との連携による復旧活動を行うことが十分にできなかったことも課題として挙げられる。

さらに、大店法の規制緩和措置は、多くの大型店によって利用され、被災店舗の早期営業が可能となり、物資不足の解消に寄与したと言える。

## 2 商店街・小売市場の営業再開と復旧対策（H7～H8：1995～96）

### (1) 復旧状況

#### ア 営業再開の状況

##### (7) 震災後1年の状況

神戸市と神戸商工会議所が垂水、北、西の3区を除いた被災6区的全商店街・小売市場293団体を対象に実施した「被災地区商店街・小売市場調査」によれば営業再開状況は、震災後15日目の平成7年2月1日で2,713店舗となり震災前営業店舗数の23.3%となった。さらに55日後の3月12日で5,405店舗、46.4%、182日後の7月17日で7,421店舗、63.7%、震災1年後の平成8年1月19日で8,839店舗、75.9%と、徐々に営業再開店舗が増えていった。

1年が経過した段階での産業全体の復旧・復興状況をまとめれば、

- ・被災地域における産業の復旧・復興は、その速度は緩やかなものとなってきているが、全体としては着実に進んでいた。
- ・業種別では一部の地場産業や商業、サービス業などで震災の影響が残るなど「業種による復興の差」、さらに同一業種でも「企業による復興の差」が見られた。また、震災被害の大きかった地区では、事業所数や従業者数の回復が遅れているなど「地区による差」も見られた。
- ・とりわけ、中小・零細規模の事業者を中心に、震災被害に加え、震災直後の円高や景気回復の遅れなどの経済環境、さらには震災前からの構造的課題もあいまって、一層の厳しい状況となっていた。

業種でみると、飲食店、理・美容院、クリーニング店など日常生活に直接関係のあるサービス業種の営業再開率は、平成8年6月末現在で飲食店の99.7%をトップに、ほとんどの業種で9割を上回り、着実な歩みをみせていた。（表4参照）

(表4) 神戸市内の飲食店等の復旧率(被災地内・営業許可総数の回復率)

	平成7年9月末	平成8年6月末
飲食店	84.6 (%)	99.7 (%)
食品販売業	88.6	98.8
理容所	86.7	92.5
美容所	86.7	95.0
クリーニング店	85.0	87.1
映画館・劇場等	79.6	98.0

資料:「兵庫県内被災地域における産業の復興状況等について」(兵庫県)

## (イ) 震災後2年経過の状況

神戸市と神戸商工会議所の震災後2年経過時点の「被災地区商店街・小売市場調査」によると、営業の再開状況は、被災6区の293団体に所属する11,597店のうち9,407店(81.1%)であった。これは震災後1年半経過時点の平成8年7月に行った前回の調査結果79.1%に比べると2.0ポイントの微増にとどまった。なお、再開店舗のうち仮設店舗での再開は740店で、営業再開店舗数の7.9%を占めていた。(表5参照)

未再開店舗数は全体で2,190店。今後の見込みについては、「近く再開の見込み」が231店(未再開店舗の10.5%)、「廃業または廃業見込み」が404店(同18.4%)、「不明・未定など」が1,555店(同71.0%)で再建に向けての展望は被災小売店の厳しい状況を示していた。

(表5) 神戸市内の被災地区商店街・小売市場調査(平成9年1月17日時点)

		会員数		再開状況		
		団体数	店舗数A	再開店舗数B	再開率(%)	未再開店舗数(A-B)
商店街	東灘区	9	626	485	77.5	141
	灘区	34	1,137	763	67.1	374
	中央区	85	4,428	3,743	84.5	685
	兵庫区	32	1,353	1,167	86.3	186
	長田区	33	1,186	876	73.9	310
	須磨区	23	876	795	90.8	81
	合計	216	9,606	7,829	81.5	1,777
小売市場	東灘区	18	398	286	71.9	112
	灘区	13	367	284	77.4	83
	中央区	9	322	269	83.5	53
	兵庫区	14	365	329	90.1	36
	長田区	12	361	248	68.7	113
	須磨区	11	178	162	91.0	16
	合計	77	1,991	1,578	79.3	413
商店街 小売市場 合計	東灘区	27	1,024	771	75.3	253
	灘区	47	1,504	1,047	69.6	457
	中央区	94	4,750	4,012	84.5	738
	兵庫区	46	1,718	1,496	87.1	222
	長田区	45	1,547	1,124	72.7	423
	須磨区	34	1,054	957	90.8	97
合計	293	11,597	9,407	81.1	2,190	

(注) 団体数及び団体加盟店舗数は調査時点現在

(神戸市、神戸商工会議所調べ)

神戸市以外の県内の被災市町での再開率は 12,385 店舗のうち約 95%が再開していたが、芦屋市、西宮市は神戸市同様 8 割台にとどまっている。また、仮設店舗での再開も未だ残っており、両市とも再開店舗のうちの 1 割強を占めていた。(表 6 参照)

(表 6) 神戸市以外の県内被災市町の商店街・小売市場の再開状況 (平成 9 年 1 月 31 日現在)

	調査店舗数 A	恒久店舗で の再開 B	仮設店舗で の再開 C	再開率 (単位: %) (B + C) / A	推計人口(平成 9 年 1 月 1 日現在) (平成 7 年 1 月 1 日=100)
尼崎市	3,926	3,919	0	99.8	98.4
西宮市	2,319	1,792	203	86.0	92.5
芦屋市	737	524	69	80.5	86.2
伊丹市	716	641	37	94.7	100.4
宝塚市	1,092	1,002	39	95.3	98.9
川西市	940	940	0	100.0	103.4
小計	9,730	8,818	348	94.2	96.8
明石市	1,796	1,793	0	99.8	102.3
北淡路	859	740	57	92.8	99.0
小計	2,655	2,533	57	97.6	101.7
合計	12,385	11,351	405	94.9	97.7

(兵庫県調べ)

#### (ウ) 大型小売店の状況

被災地区の大型小売店は、売上高でみると震災のあった平成 7 年の年末以降ようやく回復の動きをみせ、スーパーの売場面積は同年秋には 9 割以上、元に戻った。一方、百貨店の回復状況は平成 8 年春まで震災前の 7 割程度に過ぎなかったのが、そごう神戸店の全面開店後の平成 8 年 5 月には震災前の 9 割まで水準を回復した。

そごう神戸店の再開は、三宮の復興を象徴するものとして、買い物客でにぎわった。中元シーズンには、震災の影響で自粛傾向にあった前年とはうって変わり、各百貨店ともほぼ震災前のにぎわいを取り戻した。

そごうの再開と時を同じくして、JR 神戸駅南のハーバーランドにある神戸西武百貨店跡地には、新しい大型複合商業施設「神戸ハーバーサーカス」が開業、その開業初日には約 12 万人を集めた。同店では、震災で店を失った自営業者の復興手助けにと「一坪ショップ」と名付けた小型店を募集した。約 4,000 件の応募者から選ばれた業者 30 人が、新天地を求めて新しい試みを打ち出し、市外に分散した客足の呼び戻しを図った。

さらに、平成 9 年 3 月には大丸神戸店が外装をまったく一新して震災後 2 年ぶりに全面オープンした。この大丸の新装オープンは、消費者の三宮元町地区での回遊性を高め、神戸市民にショッピングの楽しさを思い出させた。大阪などへ流れていた顧客の戻りがみられ、他の百貨店をはじめ、周辺の商業施設にも相乗効果をもたらした。

#### イ 仮設店舗での営業再開の取り組み

この時期、厳しい状況の中、各地で中小事業者による仮設店舗での営業再開への取り組みが懸命に行われていた。

新長田駅南地区第 1 地区 (久二塚地区) において、久二塚復興まちづくり協議会等

は、解体跡地を集約して独自に巨大なテントに100店舗とスーパーマーケットを集約した仮設市場「パラル」を建設、運営した（平成7年6月10日開設）。

また、高度化資金貸付制度を活用し、五色町が仮設店舗を設置したり、神戸市長田区の菅原市場は、震災で37店舗が全焼したが、22店舗が仮設店舗で営業を再開（平成7年5月25日）するなどの取り組みがなされた。

## ウ 営業再開に関わる課題

### (7) 商圏内人口の減少等

震災前の同時期（秋～年末）に比べての売り上げ状況は、神戸市中央、兵庫、須磨、灘の各区では「70～90%未満」が5割から6割を占めているのに対し、長田区では「50～70%未満」が4割と最も多く、「50%未満」と答えたのは長田が31.8%、東灘が28.6%となり、特に被害の大きかった両区の落ち込みが目立っていた。

こうした売り上げ減少の理由についての回答（複数回答）は「商圏人口の減少」が39.5%と最も多く、次いで「来街者・観光客の減少」18.8%、「再開店舗が少なく商店街・小売市場としての魅力が乏しい」18.6%、「周辺大型店の新增設および時間延長」9.8%、「道路事情の悪化」4.9%などとなっていた。

### (イ) 地域間格差の拡大

神戸市各区毎の営業再開の経緯は以下の表のとおりである。商圏人口の減少が著しい長田区、灘区などは再開率がとりわけ低い。その上、家計調査（総務省）において、可処分所得及び消費支出が多いとされる30歳台から50歳台の者を世帯主とする世帯が多く含まれると考えられる年齢層で人口減の割合が大きく（神戸市全体で65歳未満人口の割合が平成7年86.4%から平成12年83.0%）、人口のみならず、購買力の低下が小売業復活の大きなネックとなっていることが予測できる。神戸市での営業再開の足どりを見る限り、一応、堅実な歩みをみせてはいるが、平成7年から平成8年、さらに平成9年と比べると、その度合いはかなり鈍化しており、1年目と2年目の間では増加の度合いは僅かなものにとどまっている。これは、再開できる店とそうでない店との結果が顕著に表れた形となっている。

（表7）神戸市被災6区の商店街・小売市場の再開状況

	調査店舗数	営業再開比率（単位：％）			推計人口（平成9年1月1日 現在）（平成7年1月1日=100）
		平7/2	平8/1	平9/1	
東灘区	1,024	36.3	72.0	75.3	82.1
灘区	1,504	7.5	66.7	69.6	76.5
中央区	4,750	16.5	78.4	84.5	91.2
兵庫区	1,718	46.2	80.1	87.1	82.1
長田区	1,547	10.8	68.0	72.7	70.1
須磨区	1,054	43.3	86.2	90.8	92.0
合計	11,597	23.3	75.9	81.1	82.8

注）垂水区、北区、西区を除く市内6区的全商店街・小売市場が対象。

平成8年7月調査以降、当時の会員数を採用したため、母数（団体数、店舗数）を修正している。（神戸市・神戸商工会議所調べ）

### (ウ) 廃業の増加

一方、震災の被害を受けて、震災がなければ営業を続けていたにもかかわらず、廃業に追い込まれたり、この機会に廃業を決断した店も数多い。神戸大学研究グループの調査分析からその実態をみると、経営形態別、従業員数別では、廃業商店数のうち個人経営の商店が約90%を占め、また、従業員数1～2人の商店が廃業商店

全体の80%以上を占めている。元来、こうした商店の絶対数が多いためではあるが、廃業率の高さは震災の打撃が小規模個人営業の商店にとりわけ大きかったことの表れといえよう。

(表8) 神戸市内の経営形態別、従業員数別廃業率

		震災前商店数(割合、%)	廃業商店数(割合、%)	廃業率(%)
経営 形態 別	全体(注)	76,432(100.0)	1,274(100.0)	1.7
	個人	51,462(67.3)	1,162(91.2)	2.3
	法人	24,970(32.7)	112(8.8)	0.4
従業員 数 別	全体(注)	28,321(100.0)	1,278(100.0)	4.5
	1～2人	13,601(48.0)	1,076(84.2)	7.9
	3～4人	7,182(25.4)	151(11.8)	2.1
	5人以上	7,538(26.6)	51(4.0)	0.7

(注)震災前商店数は「商業統計表」の神戸市全体の小売業(平成6年)の数字と一般飲食店(平成4年)の数字を合計したもの。経営形態別の個人、法人数は神戸市が不明のため、兵庫県全体の数字。

また、店主の年齢別にみた廃業率を、震災前の商店数を参考にして推計すれば、震災が高齢者の店主に廃業へと踏み切らせたことを示している。店主が50歳代、60歳以上の店の廃業数が合計で1,000店を超え、廃業店全体の90%近い高率となっている。

(表9) 神戸市内の年齢別廃業率(推計)

	震災前商店数(千店)	廃業商店数	廃業率(%)
20代	1	3	0.3
30代	4	17	0.4
40代	12	114	1.0
50代	15	342	2.3
60代以上	14	723	5.2

(注)店主年齢別の商店数については、正確な数字が把握されていないため、『平成4年就業構造基本調査報告』で神戸市の「卸売・小売業・飲食店」の年齢別就業者数を参考にしたもので調査のための標本数字であり、実態とは違っている。

## (2) 応急復旧対策

### ア 施策の内容と実績

行政による商店街・小売市場の復旧支援の取り組みは震災直後より始まった。被害状況が徐々に判明するにつれて、応急的な対策への取り組みが始まった。

県では共同仮設店舗の設置に対する補助制度の創設を国に要望したが、補助制度の創設は、残念ながら認められなかった。しかし、中小企業事業団の高度化資金貸付制度を活用して、第三セクター等が貸し店舗を設置する場合には、建設費等の95%までが貸し付けられる制度、ならびに事業協同組合等が小売商業店舗等共同化事業等の本格高度化事業等を予定している場合には、仮設店舗の建設費用が貸し付け対象となる制度などが創設された。ほかにも災害復旧高度化事業制度の拡充がなされた(据え置き期間が3年から5年に延長、事業計画書提出期限の延長など)。

また、被災した各市町においては、被災した事業者5人以上が共同仮設店舗を設置する場合に対する補助制度が創設され、県では市町が補助する場合には、(財)阪神・淡路大震災復興基金から補助することとなった。これらの制度を利用して、高度化資金では2団体・27店舗が、補助制度では51団体・538店舗が共同仮設店舗を建設した。

さらに、商業基盤施設等への災害復旧助成については補助制度が無かったが、商店街振興組合等が行う商業基盤施設等の販売施設の整備に対する補助が新たに認められることとなった。

とりわけ、中小企業の早期の事業再開を支援することが緊急課題となったことから、国等と連携して「中小企業総合相談所」を設置するとともに、長期低利融資制度等の創設・充実による資金の調達、貸し工場や仮設店舗などの事業再開の場の確保に重点をおき、国の支援を要請しつつ施策化を進めた。ただ、中小企業総合相談所は、個別店の資金貸し付けには大きな威力を発揮したが、商店街・小売市場の相談は僅か3件に留まった。こうした集団の復旧・復興にはやはり現地での支援施策が必要であった。

それゆえ商店街等の再建対策として、県、市町、商工会議所等からなる復興支援チームの巡回指導により、共同仮設店舗への助成、商業基盤施設等の復旧支援、高度化資金の取扱いの緩和措置等について重点的に進めることとした。

平成7年2月27日から、復興支援チームを被災地内の各商店街等に派遣し、指導回数は平成8年1月末までに延べ356回に及んだ。後継者難、地主との話し合いの難航、廃業者が多いことなどが大きな問題であったが、商業基盤施設の災害復旧に対する国庫補助の措置や早期開店のために要望の多かった共同仮設店舗に対する（財）阪神・淡路大震災復興基金からの助成措置、災害復旧高度化資金の据置期間や既存の借入先の償還期限の延長等の措置をとるなど再建対策を進めた。（巻末参考資料参照）

#### ○ 復興に向けての商店街指導について

（震災復興に携わった県及び市の商店街診断担当者の話）

- ・復興支援チームの取り組みで、現地に行き、商店街・小売市場に当たっていった。商店街に助成制度をはじめとする支援策を説明していく過程で、それぞれの状況がよく分かり、復興対応の方向性が見えるようになった。実際に現場へ赴くことで、商店街・小売市場との人間関係を形成することができたことが、復興への足がかりとなった。

#### イ 復旧対策の成果と課題

中小企業事業団（高度化資金貸付制度創設など）、被災市町（共同仮設店舗に対する補助制度創設）、（財）阪神・淡路大震災復興基金補助などによる復旧仮設店舗支援、県及び神戸市等による中小企業の早期の事業再開を支援する「中小企業総合相談所」設置、長期低利融資制度等の創設・充実による資金の調達支援は、震災の被害に加えて、構造的課題を抱えるとともに、厳しい経済環境の中で再開を目指そうとする事業者にとって、事業の場の確保に向けたきめ細かい支援として一定の効果があったと考えられる。

#### ○ 震災直後の取り組み

（郡部の商店街の事業者の話）

- ・地震直後は、行政にこうしてほしいということにはなかった。1ヶ月ほど経過し、2月から10月まで、週2回ほど事業者が集まって、これからのことを話し合った。商売を断念するのは高齢の経営者であった。商売を続ける事業者は、空き地に個人個人でテントを張って、仮の店舗で営業を再開した。震災特例融資は役に立った。つなぎ資金は重要である。

### 3 商店街・小売市場の復興初期対策（H9～11：1997～99）

#### (1) 復興初期における状況

##### ア 商業施設の復興状況

##### (7) 商業をとりまく状況

平成9年の商業・サービス業の動向についてみると、大型小売店販売額は、被災した百貨店が復旧したことなどから、神戸市内でおおむね震災前の水準近くまで回復しているものの、平成9年4月以降は弱い動きが続いていた。商店街・小売市場については、仮設店舗を含め、営業している店舗の割合が、神戸市6区内で約8割強の水準にとどまるなど、「業種による差」「企業による差」「地域による差」が見られた。

とりわけ中小・零細規模の事業者は、震災被害に加え、景気の停滞感が一段と強まるなど、全国的な景気動向の影響や、震災前からの構造的課題もあって、いまだ厳しい状況にあった。商店街・小売市場の営業再開率は90%に達せず、課題が残っていた。

日常の生活に密着した商業、特に小売業にとって震災後の人口回復が遅れていること、また平成9年4月1日から施行された消費税の3%から5%へのアップは、購買意欲の減退している被災地の商業活動にとって足かせとなった。

神戸市全域では未だ6%程度の人口が戻っていなかった。長田区などの回復率は67.7%と7割を下回っていた。少子化時代の今日、全体として人口が増える要素は乏しく、インナーエリアに震災前の人口を呼び戻すことはかなり困難であると考えられた。

百貨店は、震災前からの既存各店とも一部を除き全館営業を再開した。また、スーパーは、店舗数自体が増えており、販売額はおおむね震災前の水準を上回っていた。神戸市内の大型小売店の販売額は、一時は震災前の水準近くに回復したが、消費マインドの冷え込みなどで、平成9年秋口以降、低調な状況が続いた。

##### (4) 商店街・小売市場の状況

神戸市によると、市内6区には震災前に商店街が216団体、9,603店、小売市場が80団体、2,048店あった。震災により全損した店舗数は（外観による調査ではあるが）商店街3,188店、小売市場930店。全損店舗率は商店街33.2%、小売市場45.4%で、小売市場のほうが高かった。

全損率を区ごとにみると、長田区が商店街62.1%、小売市場76.6%、灘区が商店街54.6%、小売市場69.8%となり、この2区の被害が特に高く、その後の営業再開率も低い状況であった。

その後、時の経過とともに商店街・小売市場の営業再開店舗は増え、6区全体では、震災の半年後は64.9%、1年後には75.9%、2年後には81.1%の店が営業を再開したことになる。さらに2年半後の調査では82.5%で、1.4ポイントの微増となっている。

なお、平成9年7月の調査時点では震災を契機に解散した商店街・小売市場が集計結果から省かれており、高齢化や後継者難のため被災を機に廃業や移転した1,102店を未再開店舗としている。また、平成9年7月17日現在、仮設店舗で営業を再開している店は666店であった。

一方、兵庫県の調査によると、平成9年1月31日現在で、神戸市以外の被災市町の店舗数1万2,385店のうち約95%が再開しているが、神戸市内1万2,603店舗のうち約17.5%が再開に至っていない状況であった。

「阪神・淡路地域における産業復興に関するアンケート調査（阪神・淡路産業復興推進機構）」によると、震災後4年9ヶ月余り経過した平成11年10月末の時点での商店街・小売市場の状況としては、仮設店舗を含めた店舗数は、低迷する景気の

影響もあって、被災地域全体で震災前の約9割の状況に留まっており、売上高は、震災前と比較して「増加」が4.7%、「ほぼ同じ」が10.8%「減少」が83.4%となっていた。市街地再開発や区画整理に時間を要したことや人口回復の遅れもあって、一部には本格再建の遅れがみられた。再開したところも景気低迷の影響を受け、売上額の落ち込みが続いていた。活性化推進のため「地域通貨」の発行や高齢者の買い物援助など新しいサービス提供、空き店舗対策、まちづくりと一体となった活性化対策、オーナーセルフ方式（小売市場の精肉、鮮魚、青果、惣菜といった「専門性」とオーナー（プロ）による「独自の経営」を保ちながら、全体ではスーパーマーケット型運営方式を採用した共同店舗）の導入、アーケードの設置などにぎわいの創出に努めることとなった。

(表10) 神戸市被災6区の商店街・小売市場の営業再開状況

	震災前 団体数	震災前 店舗数	全損 店舗数	全損率 %	営業再開率 (%)							
					平7.2.1	3.12	7.17	平8.1.19	7.17	平9.1.17	7.17	
商店街												
東灘区	9	626	182	29.1	54.6	58.0	66.5	76.2	76.7	77.5	78.3	
灘区	34	1,137	621	54.6	9.0	23.7	52.9	64.3	64.8	67.1	70.1	
中央区	85	4,428	1,074	24.3	15.2	43.2	59.8	78.1	82.0	84.5	86.0	
兵庫区	33	1,374	325	23.7	46.1	69.7	78.7	80.3	83.0	84.9	83.6	
長田区	33	1,186	737	62.1	10.5	30.5	51.9	68.2	73.4	73.9	73.0	
須磨区	22	852	249	29.2	41.8	66.5	79.1	86.6	89.7	93.3	94.2	
計	216	9,603	3,188	33.2	23.3	46.2	62.8	76.2	79.4	81.5	82.4	
小売市場												
東灘区	18	424	210	49.5	9.2	21.7	59.9	65.8	66.3	67.5	61.8	
灘区	14	358	250	69.8	2.8	36.0	68.7	74.3	78.2	79.3	75.4	
中央区	9	322	43	13.4	34.8	61.8	75.2	82.3	82.9	83.5	83.9	
兵庫区	15	417	122	29.3	46.3	64.7	71.5	79.4	75.1	78.9	78.9	
長田区	13	364	279	76.6	11.8	43.1	58.5	67.3	67.6	68.1	65.1	
須磨区	11	163	26	16.0	50.9	76.7	82.2	84.0	97.5	99.4	100.0	
計	80	2,048	930	45.4	23.4	47.5	67.7	74.4	75.5	77.1	74.8	

資料：「被災地区商店街・小売市場調査」（神戸市・神戸商工会議所）

(注1) 団体数及び団体加盟店舗数は平成7年1月1日現在。

(注2) 被害状況は外観からの調査であるため、実際の被害は更に大きいものと考えられる。

(表 1 1) 被災地域における商店街・小売市場の復興状況 (平成 9 年 1 月 31 日現在)

	神戸市	阪神 6 市、明石市、 北淡路(注)	合計
被害状況 (単位:カ所)			
商店街等総数	323	326	649
うち 全 壊	71	28	99
半 壊	48	25	73
一部損傷	90	45	135
小 計	209	98	307
営業再開状況 (単位:店舗)			
恒久店舗で再開 割合 (%)	9,658 (76.6)	11,351 (91.6)	21,009 (84.1)
仮設店舗で再開 割合 (%)	740 (5.9)	405 (3.3)	1,145 (4.6)
未再開 割合 (%)	2,205 (17.5)	629 (5.1)	2,834 (11.3)
小 計	12,603	12,385	24,988
県の支援状況 (単位:商店街)			
共同仮設店舗補助	34	14	48
施設復旧補助	46	15	61
商業基盤施設補助	9	1	10
小 計	89	30	119
災害復旧高度化			
共同施設	11	3	14
共同店舗	3	1	4
近代化	1	2	3
小 計	15	6	21

(注) 「阪神 6 市」: 尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市  
「北淡路」: 淡路町、津名町、北淡町、五色町、一宮町、東浦町

## (ウ) 商店街・小売市場の再生

阪急神戸線と今津線が交差したターミナル西宮北口駅の北東の商業地(西宮市西宮北口町、高木西町、長田町の各一部)において、鉄骨 3 階建て延べ 7,000 m<sup>2</sup>、50 店が入居した仮設店舗「ポンテリカ北口」が平成 9 年 8 月 22 日に開設された。

その他の具体的な復興事例としては、スーパー方式で再出発した「ビバ甲子園」(西宮)、災害復旧高度化事業を利用し、公設市場からオーナーセルフ方式の共同店舗に切り替えた「ジョイエール月見山」(神戸・須磨区)、「御旅センター市場」(同・兵庫区)、周辺住民とともにユニークな株式会社方式を採用し平成 9 年秋、共同ビルを再建した「新甲南市場」(神戸・東灘区)などがあげられる。いずれも復興のモデルケースといえる。

また、震災により、被災地の商業地図が大きく変わる中、新たな商業集積が生まれるなどの動きが見られた。その一つである、JR 元町駅の北東部に位置するトアウエストでは、路地裏であるため賃料などの出店資金が安くすむこともあり、震災前から、20 代前後の若者を対象にした文具、衣料、雑貨等をならべた店が現れてきていた。震災後、三宮周辺よりは被害が少なくすんだことから早期再開し、元気なトアウエストとして知られるようになり、若い経営者による輸入衣料、靴などの服飾雑貨店を中心に、テラスを設けたカフェ・ジャズ喫茶などの個性的な店が増え、神戸のハイカラさを担ってきたトアロードの伝統と魅力を引き寄せ、魅力ある路地裏のまちを生み出した。

## (イ) アーケードの復活

震災で商店街のイメージにマイナスを与えたのは店舗の損壊もさることながら、

アーケードの倒壊などが大きなウェイトを占めている。商店街を形作っているのはアーケードを含めた一体的な空間であった。それだけに、アーケードの復活は商店街再生の一つの象徴といえよう。

神戸・三宮の JR 高架下に位置する三宮センイ商店街は、平成 8 年 7 月、店舗の改修とともにアーケードの幅を従来の 2 倍に広げ、支えの柱をなくすなどファッション街区らしく面目を一新した。

神戸市中央区の元町 5 丁目商店街アーケードの新装記念式典が行われたのは平成 9 年 4 月に行われ、このアーケードの完成で、元町 1 丁目から 6 丁目まで 1.2 キロが結ばれた。

また、神戸の繁華街の“顔”ともいえる三宮センター街 1 丁目商店街のアーケードが再建され平成 10 年 3 月 28 日、完成式を行った。旧アーケードは震災で半分が崩れ落ち、前年の 7 月から再建工事に取り組んでいた。総事業費は約 15 億円である。

新しいアーケードは、未来に羽ばたくフェニックス（不死鳥）をイメージしたもので、「訪れた人たちがゆったりと過ごせる豊かな街空間づくり」を目指し、客の周遊性を復活させ、商店街活性化への弾みとなった。

#### (オ) 神戸国際会館の再建

三宮の顔とされていた神戸国際会館は震災で大きな被害を受け、取り壊されたが、そごう神戸店、神戸交通センタービル等とともに、特定商業集積法と民活法に基づく支援を受け、平成 11 年 4 月 29 日にまず商業ゾーンが、5 月 28 日には全館がオープンした。

再建された新会館は、地上 22 階、地下 3 階、床面積は約 5 万 9,000 m<sup>2</sup>と旧会館の約 2.5 倍。メイン施設の「こくさいホール」は、2,022 席で 5 階から 10 階を占め、神戸市内では最大級の多目的ホール。旧会館のホールよりも天井の高さが 1.5 倍になり、舞台の見やすさや音響設備の充実を誇っている。

#### (カ) 新長田南地区の取組

神戸市が復興再開発事業を進めている長田区の JR 新長田駅南地区に、初の本格再開発ビル「アスタくにつか 1 番館、2 番館」（腕塚町 5、6 丁目）の 2 棟が完成し、平成 11 年 11 月 21 日にまず商業スペースがオープンした。「アスタ」は英語の US（私たち）と明日、タウンをかけ合わせた造語である。長年、地元住民の台所として親しまれてきた同地区の 4 年 10 ヶ月ぶりの復興であった。

### イ 課題

#### (7) 営業再開を阻む要因

震災から 2 年半たった時点での、営業再開を阻む第 1 の要因は、震災による店舗被害の大きさがあげられる。これは、震災の被害の大きい区ほど再開率は低いことから明らかである。再建には多大の資金を要し、中小商業者にとって重い負担となっていることは言うまでもない。業況が芳しくなく担保力の弱い中小商業者に対する金融機関の貸し出し態度の慎重さは、資金調達をいっそう困難なものとした。さらに震災後発表された都市計画案と地元住民との調整がつかず、土地区画整理事業の進行が遅れている地区もあった。

第 2 の要因として考えられるのがやはり周辺人口の減少である。地震直前の平成 7 年 1 月 1 日現在の県下市区町の人口を 100 とした場合、平成 7 年 9 月 1 日現在の増減指数は灘区が 91.2、長田区が 91.5、東灘区が 91.9、兵庫区が 93.6 と大幅に減少している。その他、芦屋市の 94.2、西宮市の 95.8 などいずれも被害の大きかった市である。同年 10 月 1 日には国勢調査があり、各地区とも住民基本台帳による推計人口よりさらに大幅に減少している状況であった。このことは大型店に比べて商圈規模の小さな商店街・小売市場の営業再開に影響を落としていたと推測される。

第 3 の要因は規制緩和の影響があげられる。店舗被害の大きかった長田区や灘区

では競合する大型店が少なく、被災商店の再開意欲を高めた。それに対して、中央区や東灘区では大規模小売店舗の比率が高く、商店街・小売市場の営業再開を躊躇させたのではないかと推測される。さらに大型店の出店規制の緩和などで、休業日数の短縮や閉店時間の延長など大型店の復興対応が中小小売店の競争力を結果的に弱め、見通しの不透明さから店主の高齢化、後継者難などの理由で震災を機に、廃業に踏み切るところもあったと推測される。

#### (イ) 景気動向の影響

被災地経済の回復の基調は、この時期、「復興」という範疇から「不況対策」の色彩を強めていた。阪神・淡路産業復興推進機構が、平成10年11月末の時点で行ったアンケート調査によると、「震災の影響はほとんどなくなったが、景気動向の影響のほうが強い」と答えた事業所が57.3%に上り、「震災の影響が残っている」とする事業所38.2%を上回った。

売上高水準の変化を1年ごとに比較すると、震災前の水準に比べ売上高が減った事業所は平成8年12月に36.6%だったのが、平成9年12月には56.9%に上がり、平成10年11月には68.2%と調査ごとに悪化し、実に7割近い事業所が震災前の水準を下回るという結果となった。

特に商業・サービス業では、大型小売店の販売額は、一時は震災前の水準近くまで回復したものの、物販に対する消費マインドの冷え込みなどで、平成9年秋口以降、低調な状況が続いていた。

#### (ウ) 全国平均を上回る減少傾向

全国的に卸売業、小売業ともに商店数、従業員数が減少し、平成9年の商業統計調査でみると卸売業では年間販売額が2回連続で減少するなど、流通業の構造変化が進んでいることが明らかになっていった。兵庫県では、商店数が全体で前回に比べ10.4%減と全国で最大の減少率を示し、昭和27年の調査開始以来、過去最高の落ち込みとなるなど震災の影響を如実に表していた。

#### (イ) 被災地と被災地外の格差の拡大

商業統計によると平成6年から9年にかけて、兵庫県下の小売業商店数の地域別増減をみると、県下全域で人口の減少率1.4%に対し、小売業の商店数が9.4%減っていた。この傾向は、被災地であった神戸市や阪神地区で著しく、震災の後遺症と個人消費の不振が地域経済をじわじわと圧迫している様子がうかがえた。

(表12) 県内の地域別小売業商店数増減

	小売業商店数(7月1日)			人口(千人、7月1日)		
	平成6年	平成9年	増減率	平成6年	平成9年	増減率
神戸市	18,472	16,145	△12.6%	1,519	1,425	△6.2%
阪神	16,552	14,691	△11.2%	1,660	1,634	△1.6%
東播磨	10,498	9,688	△7.7%	991	1,204	3.3%
西播磨	12,110	11,389	△6.0%	863	873	1.2%
但馬	3,780	3,591	△5.0%	206	205	△0.5%
丹波	1,758	1,740	△1.0%	118	120	1.7%
淡路	3,413	3,096	△9.3%	164	161	△1.8%
計	66,583	60,340	△9.4%	5,520	5,422	△1.4%

資料：商業統計調査結果表（平成6年及び平成9年、兵庫県）

#### (オ) 小売市場の苦戦

特に、もともと老朽化した木造建築が多かったため、小売市場の被害はとりわけ

甚大であった。ただ建物の問題だけでなく、小売市場にとっては震災の前から、店主の高齢化、後継者不足、大型店やコンビニとの競合激化など多くの問題を抱えていた。その矢先、震災に見舞われ、お客である周辺人口の減少、それに伴う売上高の激減、店舗再建への先行きの不透明感、追い討ちをかけるように消費景気の低迷と厳しい経営環境にさらされていた。

震災がこうした問題の解決を一気に迫った格好になった。5年を経過し、共同店舗の再建、対面販売からオーナーセルフ方式の導入など、小売市場の復旧・復興がすすめられているが、半面、再建の見通しが立たず、姿を消した市場も多かった。

神戸新聞情報科学研究所では、神戸市内でも被害の大きかった東灘区から須磨区に至る市内6区（東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨）の小売市場について、平成11年10月から12月にかけて被災の状況や復旧・復興ぶりを調査した。

小売市場は、震災前および現在の営業店舗数をみると、調査不能だった7市場を含めた78市場で、平成11年時点の営業店舗数は1,306店、震災前の総営業店舗数2,195店から889店減少していた。この結果、店舗再開率は59.4%となり6割に満たないこととなった。

再開率は中央区が81%でトップ。次いで須磨区72%、兵庫区63%で、灘区57%、東灘区53%、長田区43%の順。長田区の再開率が低いのは、区画整理、再開発など、都市計画事業が進まないことや人口の回復が遅れていることなどが大きな要因とみられている（表13参照）。

特に、小売市場は、同じ建物の中に店舗が密集する構造になっているため、商店街などと違って個別で再建できず、店主全員の合意が必要となる。ところが、被災程度の差による考え方の違いがある上に、店舗や用地の所有形態がさまざま、店舗は自己所有であっても用地が賃借だったり、同じ賃借でも店舗と用地の所有者が異なるケースなど、権利関係が複雑に入り組み、再建の足かせとなっている。

#### ○ 小売市場の再建について

（震災後オーナーセルフ化した小売市場の役員の話）

- ・ 28店舗の市場は全壊したが、建物所有者（1社による所有）の理解があり、震災後1年以内にオーナーセルフ型共同店舗としてオープンできた。一方、個々の区分所有による市場の場合は全く再建ができなかった。

こうした困難の中、市場施設の回復状況をみると「一部建て直しや補修」による営業再開が最も多く36カ所、住宅つきの「共同店舗を建設」した市場が9カ所、「本格店舗を建設中」が5カ所、「再建するが未着工」が3カ所である。また、仮設店舗での営業が2カ所（店舗建設中および未着工の8市場を除く）、個店で一部再開の市場が13カ所、被害が軽微かほとんどなく従来どおり営業している市場が3カ所だった（表14参照）。なお、共同店舗や本格店舗を持つことになっている市場17カ所のうち16カ所が、「全・半壊」以上の被害を受けた市場となっていた。

震災前と比べた売上高は、71市場の内、87%にあたる62市場が「減った」と答え、「増えた」のは6市場、「変わらず」が3市場だけだった。「増えた」と答えた6市場はいずれも共同店舗を建て、オーナーセルフ方式で営業を再開しているところであった。

(表 1 3) 神戸市被災 6 区の再建状況

	店舗数 (震災前)	店舗数 (震災後)	再開率 (%)
東灘区	448	238	53.1
灘区	379	215	56.7
中央区	311	252	81.0
兵庫区	451	285	63.1
長田区	416	179	43.0
須磨区	190	137	72.1
合計	2,195	1,306	59.5

資料：神戸新聞情報科学研究所

調査対象：神戸市内 6 区（東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨）の調査

(表 1 4) 神戸市内の 71 小売市場の再建状況

共同店舗を再建済み	9
本格店舗を再建中	5
本格店舗再建だが未着工	3
一部建て直しや補修	36
仮設店舗で営業	2
個店で一部再開	13
被害が軽微か皆無	3
合計	71

## ウ 新競合施設の進出による競争激化

倒壊した酒蔵や工場空き地の発生は、その好立地条件から、大型小売店舗の新規参入を促進し、各地の地元商業者に影響を与えることとなった。

また、平成 10 年 6 月に公布され、平成 12 年 6 月に施行された大規模小売店舗立地法（大店立地法）により、旧大規模小売店舗法による商業調整の流れから、大型店への来客、物流による交通・環境問題等の周辺生活環境への影響に適切な対応を図るという観点への変化の影響も加わることとなった。

これらの動きにより、地元中小商業者は、大型店出店により一層の競争激化の波にさらされることとなった。

平成 10 年 7 月には中心市街地活性化法が施行され、中心市街地の活性化に取り組む市町村などを支援するための支援体制整備が急がれることとなった。

## エ 新住民との関係構築

神戸市産業振興局は平成 12 年 8 月～10 月にかけて、主な商店街や市場で買い物客 4,100 人に聞き取り調査をしたが、この中で買い物客の 3 人に 1 人が震災後に転居してきた「新住民」であることがわかった。

聞き取りを行ったのは、周辺の被害が大きい地区の大規模な商店街や市場である東灘区甲南本通商店街、灘区六甲道駅前商店街、水道筋商店街、中央区宇治川商店街、兵庫区湊川東山市場、長田区长田神社駅前商店街、新長田駅南商店街の 8 地区であるが、「震災後、現住所に移ってきた」とした人は全体では 31.2%で、甲南本通商店街では 46.9%、六甲道駅前商店街では 36.4%と住民の入れ替わりの多さを示していた。

## (2) 被災地の復興初期対策

### ア 被災地の復興初期対策

復旧期より引き続き、災害復旧高度化事業による商業施設等の整備、商店街・商業集積活性化事業による整備の支援を継続した。また、復興支援施策として、新たに、復興基金による商店街・小売市場の共同施設建設費の助成制度などによるハード面の施策を実施するとともに、同基金により、商店街・小売市場復興イベント開催支援事業などのソフト面の支援も実施した。また、被災地に限定しない全県施策として、商店街元気アップ事業などを実施した（巻末参考資料参照）。

### イ 復興初期対策の成果と課題

震災で大きな被害を受けた三宮駅南地区（そごう神戸店、神戸交通センタービル、さんちか、神戸国際会館）において、特定商業集積法、民活法に基づく助成や無利子融資等の支援により、再生整備が図られ、新国際会館のオープンなど、当該地区の商業機能、買物環境機能等は震災前以上に回復した。さらに、三宮・元町地区の商店街を中

心に、店舗の復旧・復興整備に併せて、アーケード、カラー舗装等の商業基盤施設の整備がなされ、震災前の賑わいのある街なみが復活した。また、中心市街地活性化法の施行や、空き店舗での生活支援事業や地域と一体となったイベント開催への復興支援を通じ、商業者の一部で、まちづくりや商店街のコミュニティ機能を意識した動きが見られるようになった。商店街以上に大きな被害を受けた小売市場においては、災害復旧高度化事業を活用して、個店の活力を十二分に引き出し、部門毎の経営の主体性を尊重したスーパー形式による共同店舗が次々と生まれ、復興のモデルとなっている。

一方で、アーケード、カラー舗装等のハード整備による商店街の魅力アップが必ずしも、商店街の個々の店舗の売上増に結びついていない現実や震災で倒壊した30の小売市場のうちオーナーセルフ型共同店舗として再建を果たせたのは1/3程度で、多くの市場は解散・消滅を余儀なくされている状況など、地域商業の厳しい姿が浮き彫りになっている。

#### 4 商店街・小売市場の本格復興期対策（H12～16：2000～04）

##### (1) 本格復興期における状況

###### ア 商業施設の本格復興状況

###### (7) ハートフル湊川の完成

平成12年4月4日には、震災で大きな被害を受けた湊川中央小売市場（神戸市兵庫区）の地権者など権利者で構成する市街地再開発組合の再開発ビル「ハートフル湊川」が完成。市場の小売店などが共同で運営するスーパーを中核とした新店舗が同7日、オープンした。

再開発ビルは、地下1階、地上13階建て、延べ約1万5,800㎡。地下1階は食品スーパー「湊川グルメ」を中心とした商業施設、1階は対面方式の食品、衣料、などの専門店42店が入居。2階から13階は住宅147戸。うち132戸を神戸市が復興住宅として借り上げている。

###### (4) 新長田南地区の取組

新長田駅南地区の商店街は平成12年7月1日から「高齢者にやさしい商店街づくり」に取り組んだ。電動スクーター5台を用意し、お年寄りや足の不自由な客が買い物の際に無料で利用できる「ショップモビリティ」、自宅から商店街への移動が困難な利用者と介添人向けに無料で送迎サービスを行う「介助タクシー」を行ったほか、地域通貨の「アスタ券」などの実験的な取り組みも行われた。高齢化した街をいきいきさせるための仕掛けとしてのこれらの取り組みは、客層の高齢化への対応と客足復活、コミュニティ再生支援の一つの試みといえる。

###### (7) 菅原市場が共同店舗「味彩館」

震災で全焼し、仮設店舗で営業を続けていた菅原市場（神戸市長田区）が平成12年11月21日、共同スーパー「味彩（あじさい）館 SUGAHARA」として生まれ変わった。

同市場は震災で37店舗すべてが焼け落ち、22店舗が仮設店舗で再出発したが経営者の高齢化などで閉店が相次ぎ、5店舗がスーパー形式の再建に取り組んだ。新しい施設は、鉄骨2階建て、延べ830㎡。1階が売り場で、生鮮食品を中心としており、地域の核的施設としての役割を担っている。

###### (1) 鷹取商店街が再出発

震災で一帯が火災に見舞われた鷹取商店街（神戸市長田区）が再建され、平成13年2月11日、再出発を祝う式典が開かれた。震災前は69店舗だったが、高齢化などで再建を断念した人もおり、41店舗での再スタートとなった。

同商店街を含む「鷹取東第一地区」は、都市計画決定に基づく復興土地区画整理

事業の対象地域であり、平成13年2月下旬、県内18地区のトップを切って完了した。

商店街は電柱をなくし、カラー舗装となり、東西約300mの歩道沿いには、地名にちなんでタカをあしらった街路灯29基が設けられた。

#### (オ) インターネット立ち上げ

神戸市小売市場連合会は平成14年3月、神戸市内の複数の小売市場が連携して運営するインターネットを立ち上げた。ホームページや電子メールの配信を通じて地域住民との交流を図り、大型店に買い物客を奪われている各市場の活性化につなげたいとしている。小売市場が協力してインターネット事業に取り組むのは全国初の試みといわれた。

ホームページの名称は「ねっとDEチラシ」。神戸市内34の小売市場の情報を閲覧でき、入居店舗の紹介、近隣の小学校の運動会やお祭りなども掲載する。会員登録の利用者には特売情報など電子メールの配信サービス、割引サービスなどを行っている。

また、鮮魚市場として知られている明石の魚の棚商店街振興組合は、鮮魚の売り出し時間や販売価格を携帯電話のiモードをはじめとする電子メールで知らせるサービスを提供し、ホームページでは商店街で企画するオリジナル商品の販売や魚の調理法なども紹介した。

南京町商店街振興組合は、「南京町」ブランド（商標登録済）を盛り上げるため、ホームページにより商店街・個店の紹介はもとより、その歴史や周辺地区の紹介、オリジナル商品のインターネットを通じた通販などを行っている。

#### (カ) 地域密着型のホームページ

神戸市東灘区の甲南本通商店街は平成13年7月、地域の自治会や非営利組織（NPO）婦人会などの代表者ら約15人で構成する「にぎわいネット運営委員会」を立ち上げた。

翌年2月中旬にホームページを開設。商店街の特売情報などは流さずに、行事の告知や住民の紹介など地域情報のみを提供することにより、住民の交流を促すことや、地域に根差す商店街の活性化を図る。商圏内の住民が企画から運営までを行う地域密着型のホームページで、地域の取材やホームページの作成を通じて住民と商店主らの交流を深めるねらいもある。

#### (キ) 復興大バザールなどの地域と一体となった取り組みの広がり

街に人を呼び込む仕組みづくりとして地元主体で企画される「復興大バザール」が平成10年度の阪神尼崎駅北地区、平成11年度の新長田駅南地区での開催に続き、平成12年度は淡路の3ヵ所（洲本市、南淡町、北淡町）で開催され、被災地内外からの商工業者や農水産業者が出展し、また、フリーマーケットなどの各種イベントも行われ、多くの人々でにぎわった。また、バザールが契機となって、商店街の若手メンバーを中心に活動が活発となり、地域密着型の取り組みに発展するなどの事例も見られた。

さらに、復興基金による支援を活用して各地でユニークな地域と一体となったイベントを開催するなどの取り組みが見られた。例えば、長田神社前商店街振興組合では、地域住民を巻き込んで地域にある神社や桜名所などの新しい魅力を発見し、これをテーマとして地域活性化のためのイベントを開催する「ながた・リブ・ラブ・ライブ」を平成14年度より行っている。

### イ 商店街・小売市場の経営動向

#### (7) 兵庫県商店街等実態調査による商店街等の状況

兵庫県は、平成14年8月から11月にかけて、県内のすべての商店街等を対象にした初の意識調査である「兵庫県商店街等実態調査」を行い、結果をまとめた。

それによると、県内全域では、「繁栄」していると答えたのは、全体の4.5%で、「停滞・横ばい」が41.7%、「衰退」が53.7%であった。

その抱える問題点として「経営者の高齢化・後継者不足」をあげたのが最も多く48.8%。次いで「大型店との競合」26.8%、「商圈人口の減少」20.2%と続く。

繁栄している商店街等の特徴としては、①集客対策を重視、②活性化プランづくりに意欲的、③個店の魅力化に向けた自助努力、④まとめ、協力体制による事業の効率的推進などが挙げられる。

そして、それから導かれる活性化の方向としては、①商店街等を中心とした「まちなか」に住む人を増やす、②商店街等を中心とした「まちなか」を訪れる人を増やす、③商業者の挑戦する意識を醸成する、④商店街等の持つ強みを活かす、⑤「光る人・商店」をつくり、それに学ぶ、の5つが示されている。

被災地及び特に被害が大きかった神戸市内の6区（東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区（以下、「6区」））の特徴としては、景況感では、繁栄していると認識する団体の割合が高く（「6区」7.7%、被災地4.6%、被災地外4.2%）、衰退しているとする割合が低く（「6区」46.6%、被災地52.2%、被災地外57.5%）なっている。

また、商店街・小売市場の将来の展望について、現在で十分繁栄していくとする団体の比率は、被災地、特に6区で高く、「6区」6.8%、被災地4.1%、被災地外2.5%）、一方で既に活性化困難とする団体の比率でも被災地が高くなっており（「6区」17.6%、被災地18.0%、被災地外12.5%）、被災地域では、将来繁栄するとする団体と活性化困難とする団体の両極化が見られる。

県の施策の認知度と利用経験は、被災地域の割合が高く（「6区」52.0%、被災地41.3%、被災地外25.4%）、また、施策の利用により事業目的が達成できたと答えた割合も、被災地の方が高く特に6区では60.0%となっている（「6区」60.0%、被災地46.1%、被災地外36.1%）。（表15～18参照）

（表15）景況感（割合、%）

地域名	繁栄している	停滞している	衰退している	不明
県全体	4.5	41.7	53.7	0.1
被災地外	4.2	38.3	57.5	0.0
被災地	4.6	43.0	52.2	0.2
うち6区	7.7	45.2	46.6	0.5

（表16）将来の展望（割合、%）

地域名	現状で十分繁栄	現状のままでは衰退	既に活性化困難	わからない	不明
県全体	3.6	67.0	16.4	12.2	0.7
被災地外	2.5	70.0	12.5	14.6	0.4
被災地	4.1	65.8	18.0	11.2	0.9
うち6区	6.8	58.8	17.6	15.8	1.0

（表17）県の施策の認知度と利用経験（割合、%）

地域名	利用したことがある	知っているが利用なし	知らない	不明
県全体	36.7	45.9	17.3	0.1
被災地外	25.4	47.1	27.1	0.4
被災地	41.3	45.4	13.3	0.0
うち6区	52.0	38.5	9.5	0.0

(表 18) 県の施策の利用効果 (割合、%)

地域名	事業目的を達成できた	一時的効果あるが、抜本的な改善には至らず	商店街等は良くなったが、個店への効果なし	ほとんど効果なし	不明
県全体	44.1	40.1	8.6	5.6	3.0
被災地外	36.1	55.7	1.6	3.3	3.3
被災地	46.1	36.2	10.3	6.2	2.9
うち 6 区	60.0	23.5	13.0	2.6	0.9

資料：「兵庫県商店街等実態調査（平成 15 年 3 月、兵庫県）」  
被災地、被災地外、6 区のデータについては別途の集計による。

## (イ) 商業統計調査の状況

平成 14 年商業統計調査から、県下小売業の状況を見ると、被災地域の商店数は、33,971 店で前回調査（平成 11 年 7 月 1 日）に比べて▲6.7%の減少となり、全国（▲7.6%）、全県（▲7.2%）、被災地域（▲6.7%）の順に大きな減少割合を示している。一方、平成 6 年から平成 11 年の商店数の推移については、逆に、被災地域、全県、全国の順に大きな割合で減少（被災地域▲12.0%、全県▲10.1%、全国▲6.2%）しており、被災地域においては、被災後に商店数が著しく減少した分、近年では減少の割合が小さくなっていることが窺える。

なお、年間販売額及び従業者数については、平成 6 年と平成 11 年の間の増減（年間販売額被災地域▲0.9%、全県+0.9%、全国+0.4%）、従業者数被災地域+6.4%、全県+7.6%、全国+8.7%）、直近の平成 11 年と平成 14 年の間の増減（年間販売額被災地域▲10.7%、全県▲10.0%、全国▲6.1%、従業者数被災地域▲2.8%、全県▲2.4%、全国▲0.7%）のいずれについても、被災地域は全県及び全国に比して、減少の割合が大きい、又は、増加の割合が小さくなっており、被災地域の厳しい経営環境を示している。

## (2) 被災地の本格復興対策

### ア 復興対策の内容

引き続き、災害復旧高度化事業による商業施設等の整備、商店街・商業集積活性化事業による支援や、また、復興基金による商店街・小売市場の共同施設建設費の助成制度などによるハード面の施策を継続した。さらに、本格復興期における支援策として、同基金により、被災商店街空き店舗等活用支援事業、被災地商店街等にぎわい創出イベント事業などのソフト面の支援も充実させた。（巻末参考資料参照）。

### イ 復興対策の成果と課題

#### (7) 「空き店舗」活用への試み

消費の低迷による売上の減少、後継者難などから、商店街の中でシャッターを閉じたままの店舗が目立ち、街の活気をそいでいると問題視されている。この「空き店舗」問題に、学生らと協同で拠点づくりを始めたところや、実験的なチャレンジ・ショップの開設、地元の味を売り物にするレストランとしての利用など、各地でいろいろな試みと努力が続けられている。

- ・ 新・まちづくりハウスを開設

灘中央地区まちづくり協議会が、商店街の空き店舗を地域情報発信や住民交流の場に生かそうと平成 14 年 7 月、灘区水道筋の畑原市場内に「新・まちづくりハウス」をオープンさせた。

同まち協は、震災後の平成 7 年末に発足。自主再建する被災者の支援や住環境の充実、商業活性化に向け、地区のマップづくり、空き缶回収などに取り組んできた。

「ハウス」では、地域情報収集やメールマガジンの発行、地域ブランド発掘や

交流行事のコーディネート、人材育成などを目標としている。

- ・ 小売り版・創業支援オフィス

水道筋商店街協同組合（神戸市灘区）と神戸市は平成 14 年 9 月、空き店舗を使った「小売り版・創業支援オフィス」事業を行った。名付けて「わらしべ塾」であるが、期間を区切って、実験的に商売をしてもらうチャレンジ・ショップと、専門家による経営指導を組み合わせ、地元主体で開業に向けた活動を後押しする事業であり、注目される取り組みであった。

- ・ NPO が飲食店出店へ支援

まちぐるみで若い飲食店経営者を育てようと、神戸市兵庫区の NPO「新開地まちづくり NPO」が取り組むステップ・アップ・ショップ事業により、公募で約 30 件の中から選ばれたショットバー、ホルモン中心の居酒屋、創作鳥料理の 3 店が平成 14 年 11 月にオープンし、店舗プロデューサー、建築家、照明デザイナーなどのアドバイスを受けながら飲食店経営のノウハウを学び、将来は地域内での独立を目指している。飲食店の経営を目指す若者たちの、いわば“実験道場”で、相場の 6 割程度の安い賃料で、最長 1 年半を期限に経営経験を積む。平成 16 年 5 月には、第 2 期の店舗がオープンしている。

- ・ 学生が韓国食品販売の実験店舗

平成 14 年 12 月、関西学院大学の「ベンチャービジネス研究会」の学生らが、大震災の後遺症と不況に苦しむ西宮市内の商店街で、韓国食品を販売する実験店舗を開いた。

場所は阪急夙川駅前の「夙川グリーンタウン商店街」（70 店舗）。震災以降、店の撤退が相次ぎ、空き店舗は 9 ヶ所にもなり、対策を模索していた。

そうした中、関西学院大学商学部で、西宮市内の商店街の空き店舗についての講演があったのをきっかけに、2 年生でつくるベンチャービジネス研究会が実験店舗を計画。韓国料理のキムチなどの販売を提案したものである。

#### (イ) 小売市場のオーナーセルフ型共同店舗による復興

県内 300 と言われる小売市場の 1 割に当たる約 30 市場が、震災により倒壊の被害を受けたが、再建にあたっては、早期復興、大型店に対する競争力の向上の必要性から「オーナーセルフ方式」が導入され、10 市場の再興に採用されることとなった（表 19 参照）。これらは、概ね良好な業績をあげるに至っており、市街地活性化への貢献も果たしている。ただし、長引く景気の低迷からの消費そのものの落ち込み、競合店の相次ぐ出店などもあり、オーナーセルフ方式で再興した小売市場も厳しい環境にさらされており、共同仕入れによる効率化、「新鮮」さにこだわった取り組み等を行っている。

(表 1 9) 災害復旧高度化事業によるオーナーセルフ型共同店舗

no	店 舗 名	組 合 名	所在地	オープン
1	ジョイエール月見山	月見山公設市場事業（協）	須磨区	H 8. 4. 17
2	生活広場ウイズ	大島事業（協）	尼崎市	H 9. 12. 2
3	KONAN 食彩館	新甲南（協）	東灘区	H 9. 11. 20
4	ジョイエール御旅	御旅センター市場事業（協）	兵庫区	H10. 4. 17
5	パークみさき	みさき（協）	兵庫区	H11. 11. 30
6	湊川グルメ	（協）湊川グルメ	長田区	H12. 4. 7
7	味彩館 SUGAHARA	菅原市場（協）	長田区	H12. 11. 21
8	食の棚フーケット	腕塚食材商業（協）	長田区	H14. 3. 14
9	うまいもんいち ポット	虹彩商業（協）	長田区	H14. 7. 17
10	食の工房 みやまえ	六甲宮前商業（協）	灘 区	H15. 3. 27
	計	10 施設	—	—

#### (ウ) 地域と一体となったまちづくり活動とその課題

地域の活性化やまちづくりの分野において、震災からの復興をめざした様々な取り組みを通じて、「やる気のある若手商業者」が神戸を中心に育ってきており、地域と一体となったユニークな活動などにより大きな成果をあげている。「やる気ネット神戸」などの商店街・小売市場の商業者の横断組織が形成され、彼らのやる気や事業成果の他への波及が期待される。また、オーナーセルフ方式による一次活性化を果たした共同店舗において、共同で生鮮野菜等を仕入れる動きが見られ、ネットワーク化による二次活性化が図られつつある。

一方で、市街地再開発事業等において、都市計画サイド主導の街区整備が進められた結果、商店街等の活性化の面で、多くの課題が残されており、また、商店街等によるユニークな地域・まちづくり活動も、若手の商業者リーダーや社会起業家が存在する一部の商店街等に限られるなど課題も多い。また、オーナーセルフ型の共同店舗においても、期間が経過するにつれ、商業者の意識等にも差が見られるなど、成長・停滞の二極化の傾向が顕著になってきた。

#### ○ 土地区画整理事業について

（事業地区内にある商店街の役員の話）

- ・土地区画整理事業では、住宅優先で都市計画サイドの提案が優先され、商業者の意見はあまり聞いてもらえなかった。
- ・住民が大幅に入れ替わり、街全体の奥行きがなくなった。人間関係が希薄になり、団地の中で商売をしている感覚である。

#### ○ 小売市場の再建について

（震災後セルフ化した小売市場の役員の話）

- ・震災の2年前から市場内で活性化について話し合っており、それが再建のベースとなった。13名で再スタートを切り、当初の2、3年は順調であったが、新たに新店出た大型店との競合もあり、現状は頭打ちの状態である。共同仕入等の二次活性化が課題となっている。

## II 主な成果と課題の分析評価

### 1 復興過程における主要成果とその特質

#### (1) 取り組みのプロセス

阪神・淡路大震災は、都市直下型地震という突発的な災害であったにもかかわらず、行政等による各地商業施設の被災状況調査はかなり迅速に実施された。もとより、当初は対応に手間取ることもあったが、時間の経過とともに緊急時における行動システムを確立し、大災害の割には生活物資の安定供給を始めとする緊急対応は十分評価できるものであったといえる。

復興過程の取り組みにおいては、この10年間で性格の変化が見られる。

震災直後は、当然まず復旧に重点が置かれ、共同仮設店舗の設置支援、既存共同施設の復旧などの取り組みに力点が置かれた。一応の復旧がなされたあと、当初の復興では各地の商業施設に対して新たな魅力を作り出す取り組みがなされ、小売市場の共同店舗化や商店街での店舗復興、斬新なアーケードや街路灯整備のほか、三宮地区におけるそごうや国際会館、元町地区の大丸などの再生整備がなされた。

復興もほぼ一段落した平成12年頃から、とりわけ商店街においては、経済面のみならず社会機能的な色彩を加味し、複合的に問題を考える方向性が強まる。商店街は地域交流の場、地域の中心という性格づけがなされるようになり、それとともに「まちづくりの一環」としての商店街施策が採用されるようになった。そこでは、県が取り組む「活力あるまちなか商店街づくり」という事業名称にみられるように、商店街施策と地域社会施策との融合が図られ、イベントによる取り組み、先進的な事業による取り組みなど、これまでのような経済的機能の強化だけに留まらない新たな方向性が打ち出されている。

#### (2) 特例的措置による事業改善

震災後の商店街・小売市場の復旧・復興については、まず災害から約1週間後の1月25日には、被災地3ヶ所に「中小企業総合相談所」が開設され、個別的な経営課題、とりわけ運転資金あるいは復旧・復興への投資資金など、資金手当てについての相談体制が確立された。中小企業総合相談所には、金融を中心に多数の被災者が相談に押し寄せた。ただ、商店街・小売市場全体の復旧・復興の相談はほとんどなかった。

それゆえ行政では、それまでも一定の成果を上げてきた「巡回総合指導事業」を活用して、商店街・小売市場の担当者達が商工会議所等の協力を得て「復興支援チーム」を結成して、各被災地を巡回し、地域ニーズの吸収や復興関連情報の伝達など、地域と行政等との人的コミュニケーションに努めることで、復興活動のキッカケづくりに寄与した。この巡回総合指導では、延べ2,000人にのぼる担当者が従事している。それに続き、「商店街診断」等の制度を活用し、大きな打撃を受けた各地の商店街・小売市場に対する将来像の検討が始まった。

#### ○ 復興に向けての商店街指導について

(震災復興に携わった県及び市の診断担当者の話)

- ・震災当時には商店街診断や巡回総合指導があり、現地に赴き、商店街・小売市場に入っていくキッカケとして有効であったが、現在は受益者負担を伴う専門家派遣事業に移行したため、行政が動く手段、現場を知る人材を育てる機会が無くなってしまっている。

こうした緊急対策とは別に、本格的な復興のために特例的な取組みも急がれ、中小企業総合事業団による「中小企業高度化事業制度」が活用された。とりわけ酒田市の大火後に整備された「災害復旧高度化事業制度」は、被災地の復興に一定の貢献をしたものと考えられる。この復興を進めるための体制づくりとして、2月19日には兵庫県と神戸

市が連携をとり、「復興支援チーム」を発足させ、各地での具体的な復興の方向性を確立するための指導が開始された。

震災後一定の期間を経て、各地で復興への取り組みや建設準備が整い、ほぼ同時期に多くの事業がたちあがることとなった。しかし、県・市サイドにおいては、こうした高度化事業に対応できる人員を同時に手広く揃えるには限界がある。なぜなら、前述の災害復旧高度化事業制度を活用するにあたっては、事業を効果的かつ円滑に進める上で専門家による高度化診断をおこなうことが前提とされていたからである。この診断には専門的な事項も多く、かつ国・県の資金を貸し付けるという事柄の性質上、多くの専門コンサルタントを必要としたが、地元で高度化診断についての経験豊富なコンサルタントは非常に少数であった。

そのため兵庫県は中小企業総合事業団(当時)に対し、ベテラン指導員の常駐派遣(実質4年間)、専門コンサルタント派遣の新たな「災害復旧高度化アドバイザー制度」の創設を要請し了承された。また地元では「同制度」を活用し、迅速に動ける人材を選別した。これら少数の人員に集中的に業務を依頼することで、仕事を通じて業務内容を理解かつ研修してもらいながら、一方でコンサルタントの専門性を高めつつ、習熟に伴うスピードある事業展開が可能な仕組みが整えられた。このように事業団等の協力を得て、特定コンサルタントへ集中的に業務を依頼し、短期に専門家集団を形成するノウハウ集中型の取り組みが、復興のスピードをあげるためには非常に大きな効果をあげたといえる。

### (3) まちづくりを意識した事業展開

震災とそれに伴う全国各地からのボランティアによる応援活動は、期せずして被災地域でのボランティアやNPO活動に関する住民教育となって表れた。それまでも神戸地域はボランティア活動の盛んな地域として知られていたが、震災を契機にそれは完全に認知されるに至った。同時に、震災は商店街・小売市場にとって、商業経営の構造改革を劇的に早めるという結果をもたらした。震災の被害をキッカケとして、多くの高齢商業者層が、被災地では早期に廃業したり、転職を余儀無くされたのである。一方で、営業基盤の崩壊による若手経営者の商業離脱も相次ぎ、長期的にみた時、次世代経営の担い手層の弱体化という問題を抱えることとなった。

他方、震災以降、地域住民の居住変化による移動も大きかった。平成15年8月1日現在神戸市による市民の震災前居住地に関する調査によれば、震災前からの居住者は半数に留まっている。各地で住民の転出・転入が進んだのである。こうした動きは商店街にとっては、既存顧客の多くが消え、地域住民の半分が新たな外来者であることを示している。それは商店街・小売市場にとっての生命線である地域住民に対し、再び最初から働きかけなければならない状況を生み出したのである。

そして、これらの事態こそ商業者の考え方を大きく変える契機となる。商店街・小売市場の経営者は、激化する競合のもとで、これら新住民に積極的にアプローチしなければならないことに気づいたのである。そこでは、それまでのように商業者と消費者という対立する立場から地域を眺めるのではなく、商店街・小売市場は地域に包摂されたものであるという生態的な考え方が、徐々に心ある商業者の共通認識となってくる。

いわば「まちづくり」とつながる考え方に基づいた地域商業者の役割認識変化が、他都市より一足早くおこったといえよう。それは商店街を商業機能だけに留める存在から、地域機能の核・ハブとしての位置づけへと役割を変化させたものである。そこでは、まちづくりにおいて重要な役割をもつ一地域団体としての商店街という思考への転換が起こった。

もちろん、災害が大きかったところでは、都市計画サイドのまちづくり協議会が各地で立ち上がり、住宅建設などが優先された結果、ハード整備完了後の長期的な商業機能への展望が不十分な事例も見られ、商業者は営業の立場と住民の立場という、時に矛盾する難しい関係に悩まされたのも事実である。しかし、これらの難しい関係に直面する

ことで、商業者は徐々にまちづくりにおける自分達の役割を認識するようになっていった。

このような背景があつてこそ、平成 12 年度に兵庫県が神戸市と連携して打ち出した「活力あるまちなか商店街づくり」事業の存在価値がある。それは商店街という経済的機能のなかにコミュニティ事業を組み込むという考え方が軸になっている。復興地域では、当然のようにこうした考え方がスムーズに受け入れられるようになったのである。この取組みは全国的には決して最初のものではないが、先駆的なものであったことは間違いない。しかも、兵庫県が神戸市と連携して実施したこれらの施策は、単に行政サイドによる先駆的取り組みに留まるのではなく、地域への適応を目指す取り組みであった。そこには、震災被害を受けることで、他都市に先駆けて迎えることとなった地域や商業者の考え方の変化が大きく影響していることが読み取れる。

## 2 復興に取組む主体の機能と連携

### (1) 商業者が有する潜在力

震災を契機として商業者の意識変革が引き起こされた。もちろん、こうした動きが震災後すぐになされたわけではなく、復興が一段落した震災後 3~5 年経過した頃からである。

ここでは、復興大バザールや復興基金による商店街・小売市場復興イベント開催支援事業などの取り組みのなかから、地域への関心が徐々に大きくなり、大型店との競争という視点がそれを後押しした。商店街・小売市場が生き残っていくためには、「地域への回帰」の重要性が多く数の商店街・小売市場で認識されるようになったのである。そこから、それまでの商業視点に限定された商業者組織から、地域をも視野に入れた新たな商業者組織が各地で誕生し始める。

その一つの事例として、神戸では「やる気ネット神戸」という商店街・小売市場の活性化をめざす若手経営者のグループがある。彼等は一地域の商店街に留まるのではなく、横の連携を強めることでさまざまなイベントを打ち出した。現在、新長田地域の名物となった「ぼっかけカレー」などの新しい地域物産も、この「やる気ネット神戸」の人脈のなかから生まれてきた。

さらに、こうした若手商業者の勉強から生まれた成果を、他地域の商店街・小売市場に広報宣伝する目的を持って、発展的な形として「未来委員会」という存在が生まれた。この組織では、商業者主導の「にぎわいフォーラム」を主宰し、活性化ノウハウを市内商店街に伝達する取組みを推進している。現在、これら神戸の商業者が掲げているさまざまな取組みは、震災により生まれた新しい商業者意識の潮流を反映しているといつて過言ではない。

そして平成 16 年 5 月には、商業者だけでなく新たな人材の結集として、「甲南地域経営研究所」という名のもとに、学生ベンチャー組織が立ちあがった。それは商店街と地域との関わり的重要性に着目した学生グループが、自分達の持つパワーを最大限に発揮しようとする組織である。こうした組織は、それまでの大学教員に連れられた学生達が、学習目的で商店街調査を行うという初期的な段階を超えて、商店街や地域を舞台に、学生が主体的に活動し、かつ起業していこうとする時代の到来を告げている。この場合、商店街や地域は、まさにベンチャービジネスのインキュベーター(孵卵器)としての新たな役割を担おうとしているのである。

### (2) 県、市町ならびに中間組織の役割分担

商業者の組織が震災の影響から大きく変わってきたように、県、市町ならびに商工会議所などの中間組織においても、震災は変化のキッカケを与えた。他都市とは違った条件に置かれた被災地域では、悪化する財政状況という課題を抱えながらも、それゆえにこそ限られた予算で新たな施策発想を求められることとなる。その一つが前述のように

兵庫県と神戸市の震災復興連携が大きな成果をあげたことから、両者の連絡調整が以前に較べても非常にスムーズになったことである。現時点で見る限り、兵庫県と神戸市の商業流通の政策調整は、明らかにこれまでの次元を超える、より良い状態にある。

しかし、他の市町と県との関係は、まだまだ完全にその機能的な役割を分担しているとは言いがたい。だが震災にみられる局地的被害は、もともと被災した特定市町だけでは対応しにくい側面を持っており、広域的な人員の配置と情報収集などに強みを持つ県の役割は大きい。にもかかわらず、それまでの県と市町との間に連絡関係そのものが希薄であったことが指摘できよう。

幸い、兵庫県と神戸市の担当課や診断部門等の間には、さまざまな機会を通して組織的かつ個人的な人間関係が形成されていた。こうした旧知の人間関係が、震災という緊急時において共通の問題意識を醸成することで、如何に有効に働いたかはいうまでもないことである。

他方、県、市町ならびに商工会議所などからなる公的な連絡組織は、多くの場合、あくまでも公式的なものに留まり、緊急時の迅速な対応能力に欠けていたといえる。大きな成果をあげた兵庫県と神戸市の復興支援チームというプロジェクト方式は、残念ながら他市町ではあまり機能しなかった。そこに、日頃からの公式のみならず非公式な人的交流の大切さが示唆されているのである。

また、こうした復興における行政機能のなかでも、財団法人阪神・淡路大震災復興基金が果たした役割は誠に大きいものがある。復興基金の役割についてはさまざまな議論があるが、問題を商店街・小売市場に限定して検証するなら、その成果は十分評価に値するものといえよう。一つには、復興基金が随時受け付けという柔軟な予算執行を実施し、単年度制の予算執行が持つ弊害をいくらかでも克服したこと、あるいは現場から湧き出る最新のニーズを汲み上げ、弾力的な運用による事業実施の可能な体制を整えたこと等があげられよう。それは商店街・小売市場の賑わい創出はもとより、地域へ働きかけるという事業の性格をとまなうことで、被災による住民流動が高まり、ほとんど崩壊しかけていた地域コミュニティの再形成や維持・発展にとって、大きな役割を果たしてきた。

もとより、こうした復興に限定された基金事業が、いつまでも続くものではないことも自明である。しかしながら、行政施策として、予算の投入に比較したその成果という点を考えれば、基金事業の持っていた役割は、とりわけ地域のダイナミズムを演出するにあたって、かけがえのないものであったと言える。そこでは、柔軟な予算の執行と支援体制が、適時、適確、適切な事業実施へとつながっていたからである。

前述の「兵庫県商店街等実態調査報告書」において見られるように、被災地外に比べて被災地域では、将来展望の意見として、「繁栄」と「活性化困難」という両極化の方向が見られるが、事業に対する取り組みの意識や繁栄度(共同店舗化の場合)などには明らかに違いがみられる。たとえば県下の一般商業地域、震災の被災地全体そして神戸の被災6区の3地域を比較すると、一般商業地域に較べて、震災被害が大きかった地域ほど、明らかに活性化に対する高い意識や繁栄度を示す数値が示されている。そこには、県施策の利用割合や、その事業目的の達成に関する評価の高さを見ても、復興基金事業が一定の役割を果たしていたことが読み取れるのである。これら端的な成果をみれば、復興基金事業が持つ有効性を継続的に発揮しうる新たな施策体系の確立こそが求められているのである。

### (3) 関係者による機能連携の検証

現在のところ、商業者と関係機関等による機能連携は、震災を契機として明らかに深まりつつある。それは、前述した各種団体に対する県、市などの行政サイドあるいは商工会議所の関わり方にも見ることができる。たとえば「やる気ネット神戸」という一商業者団体の総会には、兵庫県、神戸市、神戸商工会議所を始め、中小企業団体中央会、

各マスコミなどの関係者が一同に集まり、公式的に交流するだけでなく、日頃からの非公式な人間関係をさらに強めている。その意味では、神戸地区に関しては、震災は多くの新たな関わりを生み出してきたといえる。

ただ、それは県内各市町との関係では、まだまだ限定されたものに留まっている。さらに中小企業政策の変化により、行政が商業ニーズを吸い上げるための巡回総合指導制度や商店街診断制度などのツールが削減され、現場との情報交流という意味では、多くの制約を持つようになった。商業施策の担当者がより現場のニーズを把握しうるためにも、巡回的な形でよいから商業現場とのコミュニケーション可能な仕組みづくりが求められよう。県の本庁はもとより県民局、市町、中間組織の日常活動を通じた連携の強化、日頃からの人間関係による情報交流の深化こそが、緊急事態に対する最大の事前的対応策なのである。

一方で、県域を超えた機能連携の動きは未だ遅々として進んでいない。震災時には、もとより県内各地からの支援の働きは大きかった。しかし、全国各地からの支援はそれまでの想像をはるかに超えるものであった。行政はもとより、インフラに関わる電気、ガス、水道、電話、消防、鉄道などの横の連携が、被災地にとってどれだけ復興の手助けになったか図り知れない。それは商業面においても、大手チェーンの量販店やコープなどでもみられた。とりわけ、神戸に本部を持つコープこうべには全国の400を超えるコープから支援の手が差し伸べられた。それは震災復興に際しては、単に物質的な支援だけでなく、大きな精神的支援にもつながり、それが復興への大きな活力へとつながったのである。

もとより中小商業においても神戸新鮮市場のように全国的な広がりでの支援もみられた。この神戸新鮮市場に対し多くの救援物資が届けられた背景には、神戸新鮮市場を含めた全国8市場(釧路和商、東京アメヨコ、金沢近江町、京都錦、大阪黒門、神戸新鮮、北九州旦荷、福岡柳原の各市場)による有名市場サミットが神戸市において実施されたことが大きく貢献している。こうした日頃からの横の連携による成果が、震災という局地的な災害に対して、相互扶助として働いたのである。

商店街の個店に対しては、取引先のメーカー、系列企業からの応急・復旧について支援を受けた事例もあったが、神戸新鮮市場など少数の例外を除いて、中小商業者で構成する商店街・小売市場には具体的な支援はなかった。なぜなら、中小商業は本来、地縁的な集団としての商店街という仕組みによって、互助的關係を持っている。しかし、震災は、これら地縁的な集団の全てに壊滅的な打撃を与えたのである。こうした点から考えて、中小商業は局地的な災害などの緊急時には、自らを支援する仲間を持たない存在といえるのである。

以上の条件を考えれば、商店街・小売市場などの中小商業団体にとっては、震災や風水害など局地的ダメージを受けた時のためにも、より広域での連携体制の重要性を見出すことができる。その意味で、神戸新鮮市場の経験は、広域的な相互扶助体制による効果をハッキリと示しているのである。

幸い、「やる気ネット神戸」のように、神戸市内のネットワークづくりを強力に進めているところもある。今後は、こうした連携を神戸市内だけに留めるのではなく、県内、あるいは県外を含めた広域で実質的なネットワークを広げていくことが大切なのである。

### 3 復興過程における主要な課題

#### (1) 外部環境の課題

##### ア 社会経済的な環境条件の課題

震災が起った平成7年は、わが国経済のバブルが崩壊し、その悪影響に苦しんでいた時期である。いわばバブルの残滓が震災被災地の復興活動にも影響を与えた。もとより、国による復興の予算措置は大きな役割を果たしたものの、本来、復興にとり強

力なパワーを発揮するはずであった民間資本の動きは、折からの経済低迷に伴い、期待されたような投資行動にはつながらなかった。

当然、こうした背景から、それまでのバブル時期のような巨額投資とは異なり、より経済性の高い方向性が取られることとなった。震災発生の際の悪さが、復興に組みあたっての制約となったことは疑いない。残念ながら、こうした制約によって、多くの被災地建築物が風格や奥行きに欠け、かつての重厚な神戸らしさを喪失していると指摘する声もある。

しかも当初は、政府が大きな関心を示した震災復興の動きも、オウム真理教による地下鉄サリン事件という世界で初めての毒ガス・テロが発生したことにより変貌し、政府の関心が首都の安全へとシフトしたこともまた否めない事実といえる。

そして、被災地復興の鍵となる再開発事業もまた、経済の低迷と地価の下落による投資収益率の低下によって影響を受けることとなった。それは土地減価時代を迎え、これまでの再開発事業の思想を見直す時期に来ているともいえる。

## イ 商業が直面する意識課題

同様のことは、商業の面でもいえる。バブル崩壊以来、わが国商業販売の低迷時期を迎え、基本的に商業そのものが転換期にさしかかっていた。商業統計にも示されるように、商業店舗の減少は今もなお続いている。とりわけ、それまで行政施策として取られてきた小売商業の組織化ないし集団を対象とした施策は、徐々に経済的な結びつきを弱めてきた商店街・小売市場の現実に即応するものではなかった。商業の現場はすでに、一律から個性化の時代へと入っていた。

しかも、商店街・小売市場のライフサイクルは、競合激化のなかで成熟期から衰退期へと差し掛かりつつある。ただ、全ての商店街・小売市場が衰退へと一律に向かうのではなく、再設計期を経て、再び成長期を迎える商店街・小売市場もある。しかしながら現状のままでは、大部分の既存商店街・小売市場は、衰退期へと差し掛かるライフサイクルを抜けだすことができず、厳しい状況に直面することになる。

こうした商店街・小売市場が本来的に抱える状況を新たな思考によって超克しようというのが、商店街・小売市場による「地域社会回帰」の思想である。こうした考え方は、それまでも無かったわけではないが、震災を契機として、その後被災地では大きなうねりとなって現われてきた。

そこには、ボランティア意識の高まりとNPOの飛躍的發展という住民サイドの動きに呼応した事業者の動きがあった。その背景に、商店街・小売市場、とりわけ商店街事業者達の持つ地域社会重視の思考が読み取れる（社会的機能を有した存在として商店街が地域住民から必要と判断されなければ生き残れないという考え）。

商店街と地域住民は、それまでは売る側の事業者と買う側の消費者というように、対立する立場で問題を捉えるという決まりきった見方によって問題を眺めてきた。かつてからなされてきた消費者モニターという制度では、消費者による事業者サイドへの不満があらわになる一方、事業者サイドの不満は顧客としての消費者の前に沈黙し、両者の意思疎通から生まれる改善の動きは、形式的にはあっても実質的なものにはならなかった。

しかし、震災後、事業者の地域重視の思考は、その目標を地域住民の生活満足度の向上に置かれるようになった。それはそれまでの自分達の立場があって消費者への適応を探るという「インサイドアウト」の考え方から、消費者の立場を考えることから始まり、自らのあり方を模索するという「アウトサイドイン」の視点への劇的な思考変化を伴っている。言い換えれば、商業機能だけではなく、地域住民を主役とした地域社会、コミュニティとしての暮らしやすさ、住民生活の利便性向上を目標にするという意識変化が起こった。その意味で、まちづくりとは地域の生活満足という同じ目標に向かって、事業者と消費者が並列して力を合せるという姿そのものなのである。

## ウ 時間の経過による競争環境変化の課題

当然のことだが、震災復興に取り組んだ地域商業は、基本的に多くのマイナス要因を抱えていた。激震による店舗資産や商品の瞬間的な減衰、あるいは顧客の転出が相次ぎ、地域商業の立ち直りには課題が山積していた。他方で、商業機能の基本である残された地域住民への商品供給を欠かすことはできない。こうしたことから、震災後は地域商業以外の大型量販店チェーンに対する期待が増大したことも事実であろう。それが震災後、各地域へ続々と大型店が進出し、結果的に地域商業のさらなる退出を促進した面も考えられる。

地域商業の復旧を遅らせた今一つの要因は、緊急支援物資の存在であったとの声もある。全国から送られてくる支援物資は、まさに被災地にとって干天の慈雨であったが、時とともにその支援物資の配付が地域商業の出直しにとっては脅威ともなったとの受け止め方である。

復興が進むとともに、大型店の進出は各地で現実のものとなり、復興のために多額の借り入れを行った地域商業者を苦しめている。それは地域住民への商品供給という機能的部分を重視したことで、地域に根付いた産業としての地域商業の基盤を崩すキッカケとなり、商業者の退出を促進したことは否めない。もとより、こうした災害後の取り組みの中で、地域住民への商品供給の重要性が高いことは論をまたない。しかしながら、消費者支援だけでは無く、商業者をも含めた地域の生活者支援の視点に立って、地域商業の持つ再生力を温存・回復させる視点を持った、より柔軟かつ弾力的な配慮も検討する必要があるだろう。

## (2) 内部環境の課題

### ア 商業者、県、市町ならびに中間組織等の主体が持つ課題

現在、わが国全体が高齢社会へと突入しつつある以上に、商店街・小売市場経営者の高齢化が進んでいる。同時に、それに伴いさまざまな商店街・小売市場の事業を推進する稼働人員が減少し、商店街・小売市場の集団経営問題をさらに難しいものにしていく。この点で、都市部では既に、NPO等によるコミュニティビジネスを通しての商店街活動への参加や学生達の支援などが見られている。ただ、こうした動きはあくまでも商店街・小売市場に対する外部からの支援であり、商業者としての参画は、商業統計の店舗数減少にもみられるように、退出のほうが多い。

このような現状に対して、兵庫県では「空き店舗活用支援事業」、「やる気商店街・小売市場活性化支援事業(先導的活性化事業)」を始めとする商店街・小売市場へのさまざまな施策を実施している。

もとより、これらの施策推進の前提として、商店街・小売市場が自らの有用性を商業機能及び社会的機能の両面で自覚し、かつそれを維持・発展させようという強い意志と協働の精神が必要である。

ただ、これら施策が持つ最大の課題は、現在の中小企業政策の基軸である自己負担原則にある。確かに、個別経営への政策的な支援は、資金的にみて一定の制約を持つことは事実であろう。しかし、最近では商店街・小売市場がまちづくりの中核的担い手の一つとして捉えられ、地域コミュニティの形成に大きな力を発揮することで重大な地域貢献を果たそうと努力している実態がある。これらの点を考え合わせれば、地域社会の維持発展に必要な取り組みが進められる場合には、商店街を地域づくり活動の中心に位置づけ、その公共性・公益性に着目し、事業者負担を軽減するとともに、商業集団が持つ力を最大限に活かす道を採用していく必要があるだろう。

まちづくりが地域にさまざまな利得を還元し、それが地域社会政策に連動しているとするなら、行政は商業者に対し、その政策遂行を委託していると考えられることさえ可能なのである。それが多額の自己負担を要求することにより、多くの心ある商業者の活動にブレーキをかけることがあってはならない。最近では、国においても委託制度

を利用した事業展開も検討されつつある。地域の核に位置する商店街に、地域のまちづくり施策を委託するという新たな発想を取り入れる時代がきている。

これら商業機能プラス社会的機能の色彩を有したまちづくり施策は、今後ますます県、市町ならびに商工会議所などの中間組織に対しても意識転換を求めるであろう。それはまさに市場の論理へと過度に傾斜していることにより「ゆがみ」を顕在化させてきた地域社会に対して、都市の論理を埋め込もうとする努力を要請するからである。

#### イ 資金等の制度運用上の課題

震災特例による高度化事業は、復興に際して大きな役割を果たしたが、店舗等の復旧に関する投資返済に対して、経済の低迷と競争の激化による小売業全体の厳しい環境が大きな影響を与えた。もとより、それは大企業とて例外ではなく、そごう、マイカルなどの倒産が相次いだことに小売業界の置かれた状況がハッキリと現われていた。

中小商業者の中には、震災により一挙に、店舗と住宅を消失した者も少なくない。その結果、経営者は震災により多様な形での二重投資を余儀無くされることとなった。一つは倒壊した店舗の支払いと新規店舗の支払いの二重部分であり、今一つは店舗と住居の二重部分であり、あるいは個店の支払いと商店街・小売市場集団施設に関する支払いの二重部分である。

一般住居の再建においても、かつてのローン返済を抱えながら、震災復興によって、再び新たなローンを組まざるを得ず、結果として二重ローンを持つ人々がいる。こうした状況から、外見的には復興がなったように見えても、内実は日々厳しい返済のために消費方面への支出を極力押さえるという家庭が決して少なくないのである。

こうした地域が潜在的に抱える環境のもとで、商店街・小売市場においても、住居を含めれば、集団、個店、住居の3重の支払いに苦しむ経営者もみられる。

震災による損害と新たな投資負担、そして消費の低迷による売り上げ不振という複合化された環境のもとで、とりわけ厳しいのが集団施設に関する支払いである。震災前に活発に活動し、資産面すなわちアーケード、街路灯、カラー舗装、立体駐車場などへ積極的に投資していた商店街ほど、多額の借入金を保有していたために、それが復興時期においては二重に返済を必要とすることになる。

個別の店舗や住宅に関しては、一般住民同様、商業者ゆえの優遇は困難であろう。しかし、街施設としての商店街に関するハード施設については、それが営業的側面を持つとしても、地域の施設として利用され活用されることを思えば、借入資金返済の上で何らかの手段を講じることも必要ではなかろうか。

#### ウ ノウハウ、技術等の運用上の課題

今回の震災を通して、兵庫県のみならず関係市町には、復興に関する多くの災害対策ノウハウと技術が蓄積された。それは、商業分野においても同様である。しかるに、商業分野では震災当時、最も有用であったといわれる「巡回総合指導事業」と「商店街診断事業」は、現時点で、もはや存在していない。ということは、今もし、再びこうした震災という壊滅的な打撃があれば、以前の商業に関して積み上げられたノウハウは、その施策が存在しないことから、ほとんど無用のものと化すのである。それは復興対策ノウハウの「世代間伝達」を妨げるものである。

もとより、全ての施策や事業が永遠の継続性を持つわけではない。しかし、少なくとも復興にとって、最も有用と考えられた大切な施策を完全に廃止するのではなく、何らかの事態に立ち至った時、再び「よみがえらせる」という柔軟な政策システムこそが求められている。いわば、地震の揺れを柔構造により受けることで、そのパワーを減殺させる耐震型建築物のように、施策もまた有る無しという単純な改廃ではなく、一朝ことある時には、いつでも立ち上げられるように、暖めておくということも必要なのではなかろうか。

### Ⅲ 10か年の総括と今後への提案

#### 1 10か年の総括

##### (1) 総括的な評価

震災による被災から復興するにあたり、商店街・小売市場がどのように立ち直ってきたかを考えてみよう。たとえば、震災の被害に対する商店の復興比率は、被災地全体では90%台、神戸市では80%台に留まっている。しかし商業が置かれたさまざまな環境条件、すなわち、わが国商業経営者の年齢が、相当程度高齢化している点を考慮すれば、本来100%になること自体がありえない。

その意味では、数値や比率を考えるにあたっては、社会経済的な推移を十分に考慮した把握が必要である。とりわけ、震災前の数値を単純に基数とする考え方は、わかりやすい側面を持っているが、小売店舗数が減少傾向にあること、国際的にみても大型店チェーンへの上位集中化傾向が進んでいることなどの商業動向を考慮すれば、単純に平成7年時点の数値と比較して問題を捉えるのは、決して妥当な視点とはいえない。

その点を「効率性」という点からみれば、震災前時点で、被災地の高齢経営者の多くが、既に廃業の時期を考えていたのである。当然、震災は他地域に先駆け、商業経営者に一つの決断機会を与えることになった。それゆえ、復興比率が神戸市で80%台に留まったとはいえ、それは商業統計にみられるように、3年間で全国の小売店舗数が10万店減少したことをまさに先取りしたものといえ、結果として、被災地商業の構造的変革をもたらしたとさえいえよう。

また、時代の変化とともに、量より質への転換が進み、高齢化の進展に伴って、自らが住む地域に「住み良さ」を求める傾向がさらに強まってきた。こうしたまちづくりへの関心は、ひとり商業者だけが有するものではなく、地域住民自体が強く生活環境の向上を望んでいるのである。商店街・小売市場は、こうした現実に対して、創造的かつ統合的に、自らを適合しようと努力しているに過ぎない。期せずして、それは商店街・小売市場がマーケティングの「有効性」に目覚めたことを意味している。

震災のマイナス的側面は多くのところで語られてきた。それはまさに、多くの悲劇を伴うものであった。しかし、一方で被災地の商店街・小売市場は、震災による苦しい道乗り越え、今や否応なく新たな次元に立ち至ったといえることができる。

神戸の先進的商業者のなかで当たり前に語られていること、たとえば「先進的商業者のノウハウの伝達による商業者相互の繁栄」「地域社会との関わりの深化とその評価システムの模索」などは、他地域では決して未だ当たり前のことではない。目には見えないが、この10年間の経緯は、どちらかといえば遅れてきた神戸や周辺地域の商店街・小売市場の商業者の意識を、一躍、トップランナーへと押し上げたといえるかもしれない。

##### (2) 具体的な総括の検証基準

10ケ年の総括を具体的に見るための検証基準として、ここでは2つの軸を考えてみよう。

第一の軸は、震災後に取られた事業遂行の成果を「効率性」と「有効性」の側面から眺めるものである。それは、対象の成果を量的、数値的に把握しようとする試みと、質的に評価・判断しようとする試みである。効率性の側面では復興にあたっての明確な定量的成果とそれに伴う流通生産性の向上等があげられる。有効性の側面では商業経営者ならびに地域社会に波及する効果の大きさ、あるいはその可能性などについての推定・判断の点が考えられる。

その意味で「事業遂行の効率性」は、数値に現われた結果から、復興の取組みを検証しようとするものである。一方、単純には数値化できない質的側面から復興の状況を検証することも必要である。「事業遂行の有効性」の検証は、商店街・小売市場の活動が利害関係者に如何なる影響を及ぼしているかを探る。

第二の軸は、10年間という時間の経過を意識し、現在までなされてきた検証を通して、

単にその課題の抽出に留まるのではなく、それを受けて再び同様の災害に直面するかもしれない将来時点でのあり方を模索するという時間的な経過とそれに伴う発展的提言である。そこでの課題は、震災後に実施された事業の具体的成果や課題を受けて、それを将来に対し、どのように位置付けるかという点が重要である。さらには震災後の復興において、あるべき姿を提示されながら、さまざまな事情で実現できなかった課題についても、将来に活用可能なものとして取り上げることである。

「将来の活用可能性」としては多くの提言が考えられる。詳しくは、後述する「第2節 将来への提案」を参照されたい。当然、それらの諸事業が実行されれば、震災復興に「効率性」が高いものと、事業そのものが持つ、より大きな「有効性」が働く可能性もある。ただ、「将来の活用可能性」は、あくまでも10か年の取組みの中で、未だ実現されていないもの、あるいは実現したくてもできなかったものをも含め、将来に資する提案として前向きに考えることから生まれる。

これら事業遂行の成果と時間の経過による事業評価という2つを縦軸と横軸に置き、その働きを十分に考慮することで新たな知見をえることが可能になる。

### (3) 特筆すべき評価対象

ここでは、特筆すべき評価対象として、特徴のあるいくつかの事業を取り上げてみよう。

まず、評価対象の「時間経過による事業評価」を縦軸とし、「事業遂行の成果」を横軸にして図示すれば、以下のようになる。

		事業遂行の成果	
		事業遂行の効率性	事業遂行の有効性
時間経過による事業評価	現在までの具体的成果	(1) ・オーナーセルフ化による小売市場の共同店舗化 ・商店街の集積整備 (災害復旧高度化事業)	(2) ・商店街のまちづくり活動と地域アプローチ ・人材の成長による新商業集団の形成
	将来の活用可能性	(3) ・各種の災害対応供給制度 ・震災特例メニュー ・集客核の再生と誘致	(4) ・精神的支援を意識した地域間連携による支援制度 ・高齢社会に向けた地域核としての役割形成

第1枠にあたるのは、「現在までの具体的成果」と「事業遂行の効率性」である。その代表的事例として、災害復旧高度化事業を活用した「オーナーセルフ化による小売市場の共同店舗化」をあげることができる。この事業手法は、崩壊した小売市場を既存形態に復旧するだけでなく、「復興」と「大型店との競争力向上」という2つの側面を伴い実行されたものである。結果として共同店舗化は小売市場の活性化につながり、計画売上高を上回る業績を上げている点をも、事業遂行の「効率性」において大きな成果を上げた。同様に災害復旧高度化事業による商店街の集積整備は、街区施設としてのアーケード、街路灯、カラー舗装をはじめ個別店舗の新設や改修など、震災復興に関して最大の効率を発揮した施策として評価することができる。

第2枠の対象となるのは、「現在までの具体的成果」と「事業遂行の有効性」である。この代表的事例は、「商店街におけるまちづくり活動」の拡大が、地域社会に大きなインパクトを与えている点が指摘できる。そこには、商業者の意識転換を伴うまちづくり活動への覚醒が、地域住民が潜在的に有する要望と合致することで、大きな前進を見出したのである。「子育て支援」、「手作り遊び教室」、「デイサービス」など、幼児から高齢者

まで、商店街と地域との関わりはますます深まっている。そしてまた、これらの成果に関して、復興基金事業の持つ有効性が、商店街・小売市場の新たな商業集団に結実し、地域商業水準の向上を促進している点も特筆されよう。こうした動きから派生して、各地で新たな商業者人材が輩出し、これらの人々が現在の若手リーダーとして商店街の状況を変容させようと努力しているのである。

第3枠にあたるのは、「将来の活用可能性」と「事業遂行の効率性」である。ここでは、震災以後に結ばれた「緊急時の商品供給などの協約」効果が将来、必ず効率的に活用されることが予測されるがゆえに、平常時からこうした協約がスムーズに発揮できるような環境づくりが必要となる。そして「震災特例メニュー」の形での「よみがえり型」施策などの準備が、突発的事態に直面した際、最大限の効率的対応を可能にする可能性は強い。とりわけ、激甚災害指定と震災特区の関係は、将来の災害対策として誠に重要である。また集客核の再生と誘致は、商店街の現場にも一定の計画的な色彩を注入することで、街区全体の効率性をあげる可能性を持っている。

第4枠は「将来の活用可能性」と「事業遂行の有効性」である。それは、商店街を高齢社会に向けた地域核として役割形成することにより、地域内での人間関係を平素より樹立し、商店街を真の意味での地域核へと進化させる可能性を持つ。あるいは目に見えた形での「精神的支援を意識した地域間連携による支援制度」という横の関係が被災地の安心感へとつながり、避けられない不測の事態への対処をより懐の深いものとして、災害後の早急な立ち上がりへの心理的支援へとつながる。災害から立ち直るためには、単に技術的な復旧・復興システムだけでなく、それだけでは把握できない心と心の依存関係によるクッションが必要なのである。

## 2 将来への提案

さて以下においては、将来のあり方について、1.「災害時の体制づくりと減災対策」、2.「震災特例メニューによる緊急対応制度」、3.「復興対策を活かすための人的な体制整備」、4.「商店街の地域社会への回帰」、5.「小売市場の競争力向上」、6.「商業人材の育成」、そして7.「現代商店街・小売市場が抱える構造的課題の克服」という7つの枠組みから若干の提案を掲げておこう。

### (1) 災害時における体制づくりと減災対策

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 高齢社会に向けた地域核としての商店街・小売市場の役割形成</li><li>・ 精神的支援を意識した他地域との連携強化</li></ul> |
|--|

- ・ 高齢社会に向けた地域核としての商店街・小売市場の役割形成

高齢時代を迎えた今日、共働き家庭や高齢者の一人暮らし比率が向上したことから、地域における緊急事態の即応体制は決して強いとはいえない。平成7年の場合は未明の地震ゆえに、多くの人々が在宅していたという条件がある。しかし、新たな災害がもし昼間時に発生すれば、成人の多くは自宅を離れており、各地域は初動体制の弱点から大きな打撃を蒙る可能性がある。とりわけ高齢者の緊急救援体制には課題が多い。

こうした危険性を考える時、昼間時に多くの人員を擁している商店街・小売市場は、十分初期活動に即応できる体制を持っている。いわば商店街・小売市場の防災システムを確立することは、商店街・小売市場自体の災害対策を強化するだけでなく、各地に分散立地した商業施設を地域防災基地として機能させる可能性を意味する。そのためには災害に対応できる各種設備を常備することで、地域災害への備えをなすことが必要である。もとよりその商業施設に大型店も含まれることは当然である。学校施設などの他の防災拠点とも調和させつつ、各地の商業施設を防災システムの自発的支援

基地として働かせ、地域コミュニティに対する情報集約拠点としても機能できるよう配慮する。

- ・ 精神的支援を意識した他地域との連携強化

震災後、多くの地域から神戸新鮮市場へ直接、救援物資が届いたという事例が示唆するように、日頃からの商業施設毎の連携こそが、一旦災害が発生した時などには大いに役立つ。こうした他地区との日常的なコミュニケーションがあってこそ、目に見えた形でさまざまな支援が可能となる。当然、その支援は相互的なものであり、一方だけの負担になるものではない。やや事例は異なるが、垂水商店街と八千代町、大日六商店会と篠山市などの交流は、こうした可能性をも包含している。

これらの関係は直接的な復興対策というより、主として精神的な支援である。しかし、今後高齢化がさらに進むなかで、新たな災害被災地が独自の取り組みをなそうとする気力・体力はさらに厳しい環境を迎えることとなる。その場合、日頃の交流相手から物質的支援を含む精神的支援を受けられるならば、被災地にとっては大きな力となる。そのために、県内はもとより全国的な広がりの中で、商店街・小売市場同士の相互支援体制を築くことが重要な課題として浮かび上がる。全国レベルでは、「震災疎開パッケージ（全国商店街震災対策連絡協議会による個人に災害時の疎開先を商店街が保証するしくみ）」という取り組みも見られるが、現実には10年前の被災後も商店街・小売市場同士が自ら取り組む交流の動きは僅かなものに留まっている。将来おこるであろう災害に備え、商店街・小売市場が力強く復興へと歩み出すためには、今から中小小売業者同士の交流促進を誘導していくべきである。地震列島に住むわれわれにとっては、復興をより力強く推進するための「こころのケア」として、日頃からの交流を通じた支援体制の確立が望まれる。

## (2) 「震災特区」による緊急対応制度

### ・「震災特区」の適用

- ・ 「震災特区」の適用

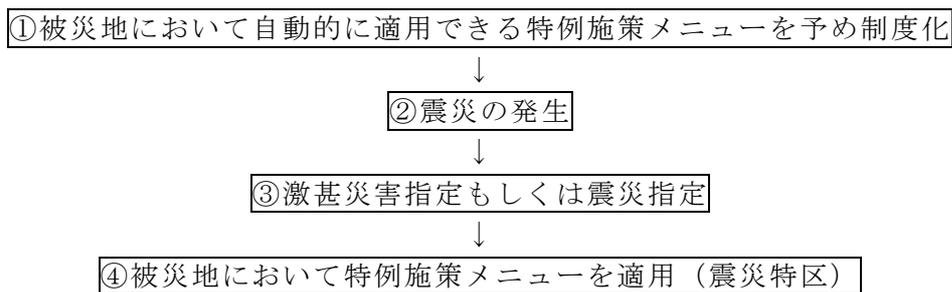
中小企業政策の転換に伴い、従来から続けられてきた多くの施策が廃止された。しかし、これらの中には、「巡回総合指導事業」や「商店街診断制度」など復興を進めるにあたって非常に有効な施策があった。それゆえ、これら必要で有効な施策を「よみがえり型」施策として、常日頃から準備を行い、緊急時にはすぐに稼働できるように、ストックしておくべきことも大切である。

さらに一歩進めて、商業分野に限らず、もっとも望ましい姿は被災発生時にセットで発動できる震災特例メニューを平常時から準備し、国により激甚災害が指定されれば即座に被災地全体を「震災特区」として立ち上げられるようにしておくことである。有事のためのこうした日頃からの準備こそが、もっとも効果ある対応を可能とする。

わが国の政策形成過程は、震災などの緊急時においてさえも国との政策調整に時間がかかりすぎる傾向が強く、刻々と変化する被災地のニーズに対応できる臨機応変的な施策遂行がなされにくいという体質を持っている。10年前の時点においても、まさにそうであった。それゆえ震災特例メニューの検討を平時より継続し、突発的事態に備えるべきである。

本来は、災害発生直後に最も手厚い施策が講じられ、その後被災地の状況が徐々に落ち着きを見せるにつれ、特例措置は縮小していく方向であるべきものが、国との折衝・協議を重ね、月日を重ねていく中で、特例措置が実現していくという方向は、被災地の実情と矛盾しているとも考えられる。

### 〔震災特区のイメージ〕



#### ア 機動的・柔軟な対策の即決・発動を可能とする被災地独自財源の措置

被災地において、機動的かつ柔軟な対策を行うためには、現場である被災地域の自治体の判断で執行可能な財源を総枠で確保し、既存制度の拡充で対応すべきもの以外は、ニーズに応じて独自事業を実施できるようにすることが望ましい。一旦災害が起これば、直ちに、阪神・淡路大震災復興基金を例とする制度（例：災害特別交付金）を即座に立ち上げ可能とすることが期待される。また、このことは、国制度の適用が困難である法人格（商店街振興組合など）を持たない団体に対する支援を行う上でも有効である。

（被災地独自財源により実施する事業の例）

- ・商店街・小売市場が共同仮設店舗等を設置する場合の助成
- ・商店街・小売市場の小規模な共同施設建設への助成
- ・震災復興巡回総合指導の実施（復興支援チーム運営費の助成）等

#### イ 既存ハード施策の拡充・弾力化による支援

先の震災においても、既存制度である高度化資金、商店街・集積整備補助金制度などについて、被災地の実情、ニーズに応じて拡充・弾力的な対応がなされることにより、復旧・復興に非常に資するものとなった。これらの施策を、災害の発生と同時に適用可能なものとしておくことが期待される。

（被災地の実情、ニーズに応じた既存ハード施策の拡充・弾力化の例）

- ・事業協同組合等が共同施設を復旧する場合の助成
- ・商店街・商業集積活性化事業の補助率の引き上げ
- ・民活補助金の補助率融資比率の嵩上げの特例等

#### ウ 既存債務の軽減、新規貸付の要件緩和

先に見たように、既貸付対象物件が罹災し、残存債権を抱えることとなった者あるいは、被災による経済活動の停滞による影響を受けた者に対し、既往の高度化資金等についての償還猶予、償還期間延長、新規貸付の要件緩和などの措置を行うことが必要であり、これを被災自治体の判断で実施できるようにしておくことが期待される。

（既存債務の軽減、新規貸付の要件緩和の例）

- ・中小企業高度化資金貸付制度の特例（既存貸付先の償還猶予、償還期間の延長）
- ・中小企業高度化資金貸付制度の特例（新規貸付先の据置期間・償還期間の延長等）

#### エ 復興・復旧にかかる専門家等のマンパワー投入システムの確立

復興・復旧事業の実施については、商店街関連施策を熟知し、また、被災地の現状も踏まえつつ、商店街・小売市場にコンサルタント的な指導・助言を行うことが

肝要であり、震災時には、他府県や中小企業総合事業団（当時）からの専門人材の派遣を受けたところである。現在、事業団の業務が独立行政法人中小企業基盤整備機構に引き継がれたこともあり、人的な支援が円滑に受けられるような、マンパワー投入システムの確立など事前の配慮が期待される。

（復興・復旧にかかる専門家等マンパワー投入システムの例）

- ・ 専門職員常駐派遣の要請
- ・ 災害復旧高度化アドバイザーの派遣
- ・ 他府県職員（中小企業診断士）の派遣要請

### (3) 復興対策を活かすための人的な体制整備

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 緊急時における県、市町ならびに商工会議所・商工会等との連携体制の構築</li><li>・ 災害時における人員面での国、県の応援体制（専門人材の登録、市町との事前調整等）の構築、商業専門家等中間人材の育成</li><li>・ 復興推進時における都市計画と商業振興の連携方策の検討</li></ul> |
|--|

#### ・ 緊急時における県、市町ならびに商工会議所・商工会等との連携体制の構築

震災の時点で、県と神戸市では迅速な被災状況の把握がなされた。当時、県には中小企業総合指導所があり、神戸市の場合も、政令指定都市ゆえに、商業担当課以外にも中小企業指導センターという実働部隊があった。これらは現場重視の実働部隊であり、担当者達は日頃から商店街・小売市場と関係が深く、緊急事態にも商業者と行政の日常的な信頼関係が有効に機能した。しかし、一部市町では人員の制約もあり、被災地復旧の応援に手を取られ、混乱したところも見受けられる。

しかるに現時点では、中小企業政策の変更に伴い、中小企業総合指導所や中小企業指導センターという機関そのものが廃止されてしまった。前者は（財）ひょうご中小企業活性化センターに、後者は（財）神戸市産業振興財団に引き継がれている。しかし両財団は、共に外郭団体として運営されていることから、緊急時の対応については両者が現地復興の中心的な役割を果たせるよう、事前の調整を行っておく必要がある。さもなければ、行政機関と異なることから、市町、関係機関の調整、予算的な措置がなされないこととなり、実質的に動けないことになる恐れが強い。

また、県では、平成13年4月から、地方機関を統合再編・総合事務所化し、10県民局体制としており、これを踏まえ、平時から本庁から離れた地域での災害の場合には所管の県民局へマンパワーを集中させる仕組みづくりとともに、県民局ごとに市町等との連携体制を構築しておく必要がある。

さらに、緊急時における迅速な連携体制を立ち上げるために、関係機関担当者同士あるいは担当者と商業者による日頃からの公式、非公式両面でのコミュニケーション向上のシステムが絶対に必要である。

#### ・ 災害時における人員面での国、県の応援体制（専門人材の登録、市町との事前調整等）の構築、商業専門家等中間人材の育成

震災に限ったことではないが、災害時には一時的にさまざまな活動が必要であるとともに、効果的な復旧・復興には人材の集中的投入が求められる。それは県からみれば国や他府県の応援であり、市町にとっては県や他市町からの応援である。それゆえ、平常時から国、県、市町の応援体制を定めておくことが必要である。しかも緊急時に必要な専門人材は平常時とは当然異なる。こうした専門人材がどこにいるのか、あるいは豊富な経験を持つOBにすぐに依頼できるのか、専門家ならびに予備役の人達をも含め、日常的に国、県、市町の専門人材情報を構築しておくことが望まれる。

とりわけ商業の場合、行政と商店街・小売市場の間に立つコンサルタントなど商業専門家等の中間人材を日頃から確保できるような体制づくりが必要である。現実には、

商業専門家等の中間人材は減少しており、将来的には大きな課題を抱えている。

・ **復興推進時における都市計画と商業振興の連携方策の検討**

被災市町では、復興にあたり、都市計画サイドと商業振興部門が連絡調整しながら臨時的なプロジェクトを組んで復興プログラムを推進したが、商業振興の担当者数は都市計画の担当者にくらべてあまりにも少なかった。その結果、商業振興の担当者は一人で多くのプロジェクトに関係せざるをえず、何倍もの仕事を抱えることになり、かえってそれがプロジェクト推進の大きな障害ともなった。緊急時には仕事量に即応した臨時的な推進体制の整備を進めることが必要である。

**(4) 商店街の地域社会への回帰**

- ・ 地域回帰を支援する商店街・小売市場等への財政的支援の強化
- ・ 地域への貢献による商店街・小売市場と地域との連携促進
- ・ まちづくり会計による商店街と地域との関係性の向上システム

・ **地域回帰を支援する商店街・小売市場等への財政的支援の強化**

被災地商店街・小売市場の復興は、形の上では一応なったものの、震災前に比較すると内実はまだまだ厳しい状況にあるところが少なくない。その背景には、復興を進めるにあたって、震災後の消費環境変化や立地変化などを十分、読み切れなかった側面もある。それゆえ、今後は復興の延長線上だけに留まらず、新たな発想で特色ある商店街・小売市場再整備に取り組むことが必要である。

残念ながら現状は、TMOや地域団体、NPO等の財政基盤がぜい弱であり、中心となる人達に大きな経済的負担を強いているのが実情である。中心市街地だけでなく被災地商店街・小売市場の活性化に欠かせないまちづくりの総合プロデュースができる人材を確保するためにも、TMOや地域団体、NPO等が活躍できる財政的支援の強化が必要であり、国、県、市町が一体となった取組が求められる。

とりわけ、商店街はもともと人の集まる立地にできた商業施設だけに、地域の住民にとっては心情的に愛着を持ちやすい環境にある。近年のまちづくりの潮流は、これら商店街の役割を一層高めるものであり、これら「場」の優位性を活かしてTMOや地域団体、NPO等がまちづくりを行うならば、それは地域住民にとっても大きな満足を提供しうる可能性を持つ。現実には、地域商業は単なる経済的機能を発揮するだけに留まらず、地域コミュニティの形成維持に大きな役割を果たしてきた。こうした実態を踏まえ、まちづくりと一体となった総合的な支援のフレームを構築する必要がある。

また、復興大バザールや復興基金による商店街・小売市場復興イベント開催支援事業などの地域と一体となって取り組むソフト事業は、単に集客にとどまらず、担い手である意識の高い若手商業者の育成や、地域社会と商店街・小売市場との関係の再構築、そして、商店街・小売市場全体の意識改革・一致団結に繋がっていくものであり、このような観点からの支援も継続していくことが必要である。

・ **地域への貢献による商店街・小売市場と地域との連携促進**

商店街・小売市場が機能面で大型店と正面から競うことは、流通機能の高度化のなかでは非常に難しくなった。わが国よりも商業機能の集中化が進む欧米諸国をみても、大手小売業への集中傾向はさらに高いものとなっている。

では、商店街・小売市場にみられる地域商業が、もはや無用のものかと問われるならば、決してそうでないこともまた明らかである。なぜなら、地域の立地的中心に位置付けられる商店街・小売市場は、さまざまな側面において地域社会からその交流拠点としての存在感を高めることを求められているからである。

大型店は確かに機能的に優れている。しかしながら、大型店がいくら機能的に優れたものを提供しても、多くの地域で、その大型店と一緒に地域社会を構築しようとい

う動きは少ない。それは、地域住民が大型店はあくまでも資本の論理で動いており、その経済成果が低下すれば、いつでも地域を捨てることを熟知しているからである。その意味で、商店街・小売市場はこの大型店にはできない地域社会への貢献を通して、自らの位置づけを確保し、次なる時代へ生き延びなければならない。大型店が狩猟民族のごとく利益を求めて出店・退店を繰り返していくのに対して、商店街を含む地域社会は農耕民族のごとく、単なる経済的繁栄のみを価値観とすることなく同地域での永続的な営みを志向せざるを得ない。その意味で、商店街・小売市場と地域社会との連携制度をより一層立ち上げ、不断の努力で耕し続けることが求められよう。

#### ・ 「まちづくり会計」による商店街と地域との関係性の向上システム

商店街・小売市場と地域社会との連携制度として「まちづくり会計」というシステムが考えられる。それは、商店街による地域社会への働きかけを目に見える形で示そうとするものである。本来、商店街は商品・サービスの販売や賑わい、施設や緑化の提供などで地域社会に対して「プラスの貢献」を行っている。しかし、営業につきものの迷惑駐車や騒音、ゴミあるいは非行などを引き起こすことで「マイナスの貢献」もしているのである。これらプラスの貢献を年々強化し、マイナスの貢献を減少させることで、商店街は地域社会にとって、より求められる存在になることができる。

しかも近年では地域住民のみならず、NPO、大学生、行政、その他団体など商店街の利害関係者は、ますます多様化している。これらの人達を意識したまちづくりの成果測定手法が「まちづくり会計」なのである。それは商店街と地域社会との関係性を把握できる可能性を持つと共に、情報が開示されることで多くの利害関係者によるまちづくり参加への誘因となる。

まちづくり会計は、商店街を経営主体とし、地域との投入・産出を計算する仕組みである。それは利害関係者の参加によるまちづくり監査の一面を持ち、それにより地域交流の目に見える形での表示が可能となる。もちろん、総合的なまちづくりの管理は商店街による一方的なものではなく、利害関係者の参加を必要としている。商店街による地域への浸透活動は、本来、利害が相反することの多い住民利益との調和をめざすとともに、商業機能の日常的な大切さとその存在感を訴求するものである。

そして、これら利害関係者との関係が深まれば深まるほど、成果測定としての「まちづくり会計」の重要性が高まる。それは、年を経過することでの地域の変化や地域生活者の評価を組み入れることで計測される。こうした方法では、基本的な枠組みを確定し、簡単に計算できる仕組みが求められている。既に、被災地の中では東灘区の甲南本通商店街でその試行的な取り組みが始められている。

#### (5) 小売市場の競争力向上

- ・ 小売市場の消費者ニーズに対応した共同店舗化の促進
- ・ 小売市場等の共同仕入による二次活性化の促進
- ・ 大規模資本のスーパー等との差別化

#### ・ 小売市場の消費者ニーズに対応した共同店舗化の促進

ワンストップ・ショッピングに対する消費者のニーズは、近年、さらに高まっている。本来、小売市場はこのワンストップ・ショッピングを提供するために作られたものだが、オーナーセルフ方式の販売が主流となった今日、これまでの個別店舗対応の小売市場では、大型店との競争力についても相対的に弱い立場へと陥った。実は、この競争力を回復するためには、本来は徹底した専門化が必要であるが、現実の中小小売業にとって、その道は険しい。それゆえ、次善の策として、共同店舗化をさらに推進する方法が望まれる。ただ、共同店舗化は、あくまでもスーパーマーケットのシステムを踏襲するものである。それゆえ、生鮮食料品を中心に「鮮度」を重視する考え

方で競合する大型店の鮮度水準を超えることができれば、最寄品は近さを一つの武器とするだけに、顧客を呼び戻すチャンスは大いに高まり、商店街等の商業集積における集客核になる可能性が十分ある。また、差別化という意味では、参画する個別経営者の熱意と創意工夫が重要となる。

・ **小売市場等の共同仕入による二次活性化の促進**

小売市場は共同店舗化により、一定期間は活性化したが、競争の激化のなかで、現在は苦しい戦いを強いられているところが少なくない。それはハード面だけの取り組みでは、効果はだんだんと薄れていくことを示している。そのため、競争に勝ち抜こうと思えば、ハード面だけではなく、ハード―ソフト―ハード―ソフトの繰り返しにより、環境適応していかなければならない。ソフト面では、まず「利は元にある」という格言のとおり、商品仕入れ機能の高度化こそが必要になる。しかし中小小売業が頼りにする中小卸売業は、流通構造変化のなかで、ますます弱体化している。それゆえ、商品供給の面で競争力を維持しようと思えば、とりわけ食品等では共同仕入れへと傾斜せざるをえない。既に、こうした共同仕入れ機構がいくつも運営されており、神戸ではジョイエール（ジョイエール宇治川（中央区）、ジョイエール月見山（須磨区）、ジョイエール御旅（兵庫区））を中心に A K R（オール小売市場連合会（AllKouri-ichibaRengokai））が近代化を進めている。これらへの一層の支援とともに、新たなグループ形成を促進し、中小小売業全体の競争力強化を図ることが求められる。

・ **大規模資本のスーパー等との差別化**

商店街・小売市場が生き残るためには、大規模資本とは異なる方向性を明確にし、自らのニッチ（生態的な適所）を持つことが必要である。大規模資本はショッピングセンターにみられるようなワンストップ・ショッピング機能やコンビニエンスストアにみられるような 24 時間対応、一地域に集中出店するドミナント展開（同一商圏内の競業他社に対する市場シェア率の向上獲得や独占を意図し、出店地域を一気に広げず、既存の出店エリア内やその周辺に、きめ細かく出店していくこと）によるアクセス便宜性などの点で強みを持っている。ただ、大規模資本は、その規模ゆえの本部コントロールの性格から、地域に溶け込むことはなかなか難しい。店長はいつも本部のほうを見ていると思われるのがそれであり、加えて地域の特性を打ち出したくても本部のコントロールが強く、画一的な店づくりしかできない。

商店街・小売市場は、まちづくりを通して地域コミュニティとの一体化を図り情緒的な側面を一層強めている。たとえば、神戸の長田地域では、商店街と小売市場が一体となって、「タメ点カード（ポイントの一部を地域団体に寄付することができるポイントカード）」による地域カードを立ち上げ、地域住民との一層の融和促進を図っている。しかし、一方で商店街・小売市場の各個店は、販売機能の高度化についても最大限の努力を注入すべきである。また、商業者同士のつながりに留まらず、川上である生産者との連携強化も大切である。たとえば、食品では中小農業者と青果業との連携による地産地消運動、「ぼっかけカレー（牛すじとコンニャクを甘辛く煮た新長田名物「ぼっかけ」をカレーにトッピングしたもの）」や「但馬牛の知名度向上運動」など生産者とのタイアップによる地場産品支援運動など、個店の魅力向上の取り組みを一つ一つ進めていくことから、スーパーとはひと味違ったシステムを作り出すことが可能となってくるのである。

## (6) 商業人材の育成

- ・先進的商業者、社会起業家の発掘・育成とネットワーク化の促進
- ・商業者の意識改革、若手人材の育成

### ・ 先進的商業者、社会起業家の発掘・育成とネットワーク化の促進

商店街・小売市場施策をより高い次元から捉え、地域社会との「共創」＝「参画と協働」としての役割をもたせるために、やる気ネット神戸や未来委員会にみられるような先進的商業者を継続的に発掘することが大切である。同時に、社会的な起業家を育成し、かつ活躍の場を提供することで県内商業者の多様な水準を向上させ、意欲を発揮できる環境づくりを目指す必要がある。

被災地の特徴は、多くの社会的な起業家を産んだことである。彼等は自らの企業のあり方を地域社会との共創という点に求め、地域密着というキーワードを通して福祉タクシーや企業施設の地域開放、あるいは地域の活性化アイデアと提携した新商品の製造など、さまざまな事業提案を進めてきた。こうした社会的な起業家をさらに発掘しネットワーク化することで、より多くの活躍の機会を生み出すことが求められる。

### ・ 商業者の意識改革、若手人材の育成

商業者の意識改革は長年叫ばれてきた課題であるが、もとより一朝一夕になしうるものではない。ただ、「やる気ネット神戸」の動きにもみられるように、若手には優れた商業経営者が次々と出てきている。こうした時代を担う若手経営者達が、動きやすい環境をつくるためには、商店街・小売市場の集団の雰囲気を変えていく必要がある。しかし、商店街診断制度がなくなり、行政あるいはコンサルタントが商店街の現場で議論する機会は激減した。大切なことは、こうした第三者を交えて、商店街・小売市場が意見を交わす機会である。内部だけの会議では、なかなか従来の一線を越えることはできない。異質な価値観を持つ中間人材の投入により、商業者の意識改革、若手人材の育成を図る必要がある。

## (7) 現代商店街・小売市場が抱える構造的課題の克服

- ・新陳代謝や集客核整備による商店街・小売市場の活性化
- ・意欲ある商店街・小売市場への支援強化と幅広い店舗の参画と協働
- ・ソフト面での事業支援と特色ある個店づくり支援の充実

### ・ 新陳代謝や集客核整備による商店街・小売市場の活性化

商店街・小売市場の活性化を一層進めるためには、その構成人員の若返りが必要である。商店街・小売市場組織は各地で高齢化し、組織力の停滞に苦しんでいる。それゆえ、勇退システムを働かすなど、人為的若返りを図らなければ競争に打ち勝つことはできない。高齢経営者の円滑なリタイアと新たな出店を適切に促進するための循環システムを有効に働かすために、外部からの「ゆさぶり」が必要である。

「ゆさぶり」には、内部創出と外部導入の2つがある。

内部創出では、経営者交替のしやすいシステムが考慮されるべきである。それには、若い後継者や起業家が商店街で店舗を展開しやすくする支援体制を構築する。たとえば人脈や蓄積された経営ノウハウなどの多くの経営資源を持つ二世経営者による支店展開の促進事業、従業員の暖簾分け金融支援事業、その他既存商業者の新規業種への進出などの多角化支援も大切である。地域の将来を担うリーダーシップを持った若手経営者に対する支援を優先的に配分するなど考えるべき点ではなかろうか。

外部導入を促進するには、まず商店街・小売市場への参入障壁を低くする必要がある。すなわち、開店時の出店コストを下げる努力である。街の活力を高めるため、理

解ある地主や家主と協同して、出店後の一定期間は変動家賃導入などの支援や、既存店舗への「居抜き（旧出店者が残した設備をそのまま利用して出店する手法）」開店などの工夫もしなければならない。また脱サラなどによる新規創業を容易にするため、モデル商店街の空き店舗を利用して、商業インキュベーション店舗を設置するなどの取り組みも考えられる。

今一つは、商店街の環境改善による取り組みであり、街内への集客核誘致あるいは埋め込みにより商業経営者の交替機会を人為的に作り出すことである。この場合、集客核は商業店舗のみに留まらず、地域核としての病院、介護施設や文化施設などの各種施設なども含まれる。街内の自助による商業機能の水準向上が図られるならそれを優先し、もしそうした条件が揃わないならば、計画的に新しい魅力核を導入することにより地域の競争力を高めることも必要である。

#### ・ 意欲ある商店街・小売市場への支援強化と幅広い店舗の参画と協働

行政施策にありがちな一律的で平均的な対応は、現代のように自主的な意思を尊重する競争重視社会では、かえって不公平につながる。予算の限界があるなかで、今後は、「やる気商店街・小売市場活性化支援事業（先導的活性化事業）」などにみられるように、意欲ある商店街・小売市場に重点を置いたメリハリのある予算づけを実施し、顕著な成功例を順次生み出すことで、その成果を他の商店街に波及させるシステムを築くことが望まれる。

現代商店街・小売市場の抱える構造的課題を克服するためには、商店街・小売市場の存在が地域社会にとって、満足できるものに変化しなければならない。そこでは、商店街・小売市場は、自らの事業を推進するだけでなく、地域が求めるコミュニティビジネスなどへのさまざまな形での参入も必要となってこよう。

その場合、こうした努力を単に中小商業者だけにゆだねるのではなく、商店街・小売市場に店舗を持つ、大手チェーンの支店やフランチャイズ店もまちづくりに協力していくことが求められる時代が来ている。工業と異なり、流通大企業のCSR（Corporate Social Responsibility、企業の社会的責任）はまだまだ緒についたばかりである。しかし、まちづくりは地域社会をより良く住みやすくする一つの運動である。大手チェーンも地域社会への貢献を十分に理解する必要がある、そうした取り組みを強力に押し進め参画・協働することが望まれる。

#### ・ ソフト面での事業支援と特色ある個店づくり支援の充実

商店街・小売市場の施策として、長年、推進されてきたハード面での支援施策は、もとより必要であるが、高度成長・地価上昇の神話が崩壊して久しい今日、その効果は少しずつ長期的には予測困難なものとなりつつある。より必要とされているのは、マーケティングや販売などソフト面の事業支援施策である。特に、集団施策から個店施策への転換が叫ばれている折り、大切なのはマーケティングの力を高めることである。マーケティングの核は、何といても、そこでしか手に入らない特色ある商品を作り出す創意工夫の力である。個々の商業者を中心にさまざまな分野のコラボレーションにより、各店が自らのソフト面を充実していく新たな取組が求められよう。ただ、こうした個店のチェックや改善施策は行政が直接的に実施できるわけではなく、それに通じた専門家や消費者・生活者の「なまの声」を反映させる仕組みが必要である。今後はこれら施策を効果的に推進しうるコンサルタントや経営を改善するための幅広い助言人材の養成が求められる。

商店街・小売市場の再生を目指して、商店街等の組織支援からウイングを拡大し、個店の自助努力に対する支援を充実させ、個々の店舗充実を図る方向のなかに、現代商店街・小売市場が抱える構造的な課題克服の道が開かれているのである。

## むすび

震災は阪神・淡路地域の商業旧秩序を揺り動かす契機であったとともに、そこから新たに一筋の曙光を見出した機会でもあった。否応なく、今、商業は新たな道を模索している。小売市場の共同店舗化のように、一定の成果をあげたところも少なくないが、一方で、未だに震災前の賑わいを取り戻せずに苦吟している地域も見られる。

被災地の商店街・小売市場は、かつてのように地域に生まれ地域に育った商店街・小売市場の原点に立って、地域と共に歩もうと努力している。それは、阪神・淡路大震災が中小業者に与えた試練であるとともに、また商店街・小売市場が再生する最大の武器に気づかせたのである。

地域の住民は経済合理性のみで暮らすものではない。成熟化を迎えた今日、地域は生活者満足を最大限に発揮しうるフィールドでもある。そしてそこでは、地域に貢献するさまざまな利害者集団によって、「望ましい地域社会」が模索されているのである。商店街・小売市場は、まさにこの地域集団の一つとして、自らが持つ可能性を徹底的に追求することで、地域社会の一員としての存在価値を発揮し、地域に生き続けることが出来る。

本検証報告は、こうした震災がわれわれに残した成果と課題について、その政策的支援という立場から問題を眺めてきた。しかし、本報告書は、いたずらに、課題を羅列するだけでなく、平成7年の教訓を活かし、再度の災害が襲来しても、それに即応できるような方策づくりのための視点を構築することを主眼としてきた。これらの提言が具体化され、災害の減災対策として、そしてさまざまな要因で衰退しつつあるまちなかのよみがえりに資することを願ってやまない。

[参考] 各フェーズにおける主な支援施策とその概要

## 1. 復旧期の主な支援制度

制 度	内 容
緊急災害復旧資金の創設	被災し事業活動に支障が生じている中小企業者を支援するため、緊急災害復旧資金を創設。 ○概要 対象者：市町長が発行する事業所の建物の「罹災証明」を受けた中小企業者等 融資条件：限度額 企業5,000万円（組合1億円） 利率 2.5% 期間 10年（据置3年） 取扱期間：平成7年2月15日～7月31日（実行分） 実績 33,551件 4,222百万円 （うち小売サービス業 16,108件 1,702百万円）
事業協同組合等の共同施設の災害復旧事業	被災した事業協同組合等の共同施設について、復旧に要する経費の一部を助成。 ○概要 対象主体：事業協同組合、協同組合、商工組合等 対象施設：倉庫、生産、加工・検査・販売施設、共同作業場、原材料置場 補助率：3/4（国1/2、県1/4） 平成7年度 60件 1,088百万円、平成8年度 2件 103百万円 平成7年度・8年度累計 62件 1,191百万円 〔平成9年度 1件 85百万円〕 〔平成7～9年度累計 63件 1,276百万円〕
災害復旧高度化事業による商業施設等の整備	商店街振興組合等に対して、アーケード等の共同施設、共同店舗、店舗の設置経費等を貸し付ける。 ○貸付条件 貸付割合90%、無利子、償還期間20年（据置期間5年以内） 平成7年度 11件 717百万円、平成8年度 8件 769百万円 平成7年度・8年度累計 19件 1,486百万円
商店街・商業集積活性化事業 ※9年度までは、「商業基盤施設整備事業」として実施。	中小小売商業振興法の認定を受けた計画に基づき商店街振興組合等が実施するアーケード、カラー舗装等の商業基盤施設の整備に対して補助する。 ○概要 対象組合：商店街振興組合、事業協同組合等 対象施設：アーケード、カラー舗装等の商業基盤施設 補助率：1/2以内（国1/4、県1/4） （中心市街地活性化法の認定を受けた計画に基づくものは2/3以内（国1/3、県1/3）） 限度額：3億円 平成7年度 3件 553百万円、平成8年度 4件 587百万円 平成7年度・8年度累計 19件 1,486百万円
災害復旧アドバイザー等の派遣	災害復旧高度化事業を予定する商店街振興組合等に対し、事業が円滑に推進できるよう、県職員等による現地指導を行う。 ○概要

	<p>平成7年度 県49カ所 アトバイザー 9カ所 延べ 58カ所  平成8年度 県39カ所 アトバイザー 8カ所 延べ 47カ所  平成9～11年度 県39カ所 アトバイザー 5カ所 延べ44カ所  平成7年度～平成11年度 累計  県127カ所 アトバイザー 22カ所 延べ 149カ所</p> <p>※ 中小企業事業団（当時）によるアトバイザー派遣は平成10年度まで。</p>
商店街・小売市場の共同仮設店舗緊急対策事業（復興基金）	<p>被災商店街・小売市場が整備する共同仮設店舗の建設費等に対し補助する。</p> <p>○概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・復興基金補助（補助率1/4、限度額1,000千円）</li> <li>・市町同率以上補助が要件</li> </ul> <p>平成7年度 48件 123,154千円、平成8年度 3件 1,921千円  平成7年度・8年度累計 51件 125,075千円</p>

## 2. 復興初期の主な支援制度

制 度	内 容
災害復旧高度化事業による商業施設等の整備	<p>商店街振興組合等に対して、アーケード等の共同施設、共同店舗、店舗の設置経費等を貸し付ける。</p> <p>○貸付条件</p> <p>貸付割合90%、無利子、償還期間20年（据置期間5年以内）  平成9年度 11件 2,619百万円 平成10年度 10件 1,540百万円  平成11年度 7件 1,749百万円  平成9～11年度累計 28件 5,908百万円</p>
商店街・商業集積活性化事業 ※9年度までは、「商業基盤施設整備事業」として実施。	<p>中小小売商業振興法の認定を受けた計画に基づき商店街振興組合等が実施するアーケード、カラー舗装等の商業基盤施設の整備に対して補助する。</p> <p>○概要</p> <p>対象組合：商店街振興組合、事業協同組合等  対象施設：アーケード、カラー舗装等の商業基盤施設  補助率：1/2以内（国1/4、県1/4）  （中心市街地活性化法の認定を受けた計画に基づくものは2/3以内（国1/3、県1/3））</p> <p>限度額：3億円  平成9年度 4件 1,005百万円 平成10年度 7件 914百万円  平成11年度 2件 125百万円  平成9～11年度累計 13件 2,044百万円</p>
震災復興高度化事業促進助成事業（復興基金）	<p>災害復旧高度化事業のうち、個別店舗及び共同店舗を再建する事業に対して事業計画策定経費を補助する。</p> <p>○概要</p> <p>補助率：～11年度 1/4以内（市町同率以上負担）  （12年度～ 1/4以内）</p> <p>限度額：250万円  平成9年度 7件 11,334千円 平成10年度 2件 4,500千円  平成11年度 2件 5,000千円 平成12年度 2件 5,000千円  平成9年度～平成12年度累計 13件 25,834千円</p>

復興大バザール	<p>市街地に人を呼び込む仕掛けとして、地域主体で企画運営される「復興大バザール」の開催を支援する。</p> <p>○概要：県1／2補助（限度額20百万円）</p> <p>平成10年度 尼崎市 20,000千円</p> <p>平成11年度 長田区 15,488千円</p> <p>平成12年度 淡路地区 20,000千円</p>
共同店舗実地研修支援事業（復興基金）	<p>被災小売市場等が取り組む共同店舗事業に対してストアマネージャーによる実地研修に要する経費に助成</p> <p>○概要</p> <p>補助率1／4以内（市町同率補助：～11年度）</p> <p>限度額500千円</p> <p>平成10年度 6件 2,910千円 平成11年度 1件 382千円</p> <p>平成10年度・11年度計 7件 3,292千円</p> <p>平成12年度 1件 500千円 平成13年度 0件 0千円</p> <p>平成14年度 2件 979千円 平成15年度 1件 500千円</p> <p>平成10年度～平成15年度累計 11件 5,271千円</p>
被災商店街復興支援事業（復興基金）	<p>商店街・小売市場が中心となったまちづくり組織等が地域と一体となって取り組む復興まちづくりのための構想策定事業等に要する経費に助成する。</p> <p>平成9年度 5件 15,000千円</p>
被災商店街コミュニティ形成支援事業（復興基金）	<p>被災商店街等が空き店舗・空き地を活用して行うコミュニティ空間を形成する共同事業に助成する。</p> <p>○概要</p> <p>補助率 ～11年度：1／4以内（市町同率補助）</p> <p>12年度～：1／3以内</p> <p>限度額 5,000千円（1年目）</p> <p>2,750千円（2年目）</p> <p>補助期間 2年間</p> <p>平成9年度 1件 421千円 平成10年度 2件 1,777千円</p> <p>平成11年度 4件 6,100千円 平成12～15年度 3件 1,202千円</p> <p>平成9年度～15年度累計 10件 9,500千円</p>

### 3. 本格復興期の主な支援制度

制 度	内 容
災害復旧高度化事業 による商業施設等の 整備	商店街振興組合等に対して、アーケード等の共同施設、共同店舗、 店舗の設置経費等を貸し付ける。 ○貸付条件 貸付割合90%、無利子、償還期間20年（据置期間5年以内） 平成12年度 5件 1,351百万円 平成13年度 2件 366百万円 平成14年度 3件 733百万円 平成15年度 1件 365百万円 平成12～15年度累計 11件 2,815百万円
商店街・商業集積活 性化事業 ※9年度までは、「商 業基盤施設整備事 業」として実施。	中小小売商業振興法の認定を受けた計画に基づき商店街振興組合 等が実施するアーケード、カラー舗装等の商業基盤施設の整備に対 して補助する。 ○概要 対象組合：商店街振興組合、事業協同組合等 対象施設：アーケード、カラー舗装等の商業基盤施設 補助率：1/2以内（国1/4、県1/4） （中心市街地活性化法の認定を受けた計画に基づくも のは2/3以内（国1/3、県1/3）） 限度額：3億円 平成12年度 3件 216百万円 平成13年度 1件 15百万円 平成14年度 5件 148百万円 平成15年度 5件 673百万円 平成12～15年度累計 14件 1,052百万円
商店街・小売市場の 共同施設建設費助成 事業（復興基金）	商店街・小売市場等にアーケード・カラー舗装等の共同施設の建設 費の一部を補助する。（12年度から拡充支援） ○概要 補助率：1/4以内 限度額：600万円 平成9～11年度 47件 27,200千円 平成12年度 26件 46,562千円 平成13年度 21件 26,962千円 平成14年度 17件 19,628千円 平成15年度 22件 41,419千円 平成9年度～平成15年度 累計133件 161,771千円
被災商店街空き店舗 等活用支援事業（復 興基金）	被災商店街等が空き店舗・空き地を活用して行う実験的店舗運営事 業や新規開業者誘致事業を支援する。 ○概要 補助率 ～11年度：1/4以内（市町同率補助） 12年度～：1/3以内 限度額 4,000千円（1年目） 2,400千円（2年目） 補助期間 2年間 平成11年度 4件 1,197千円 平成12年度 6件 2,341千円 平成13年度 6件 3,124千円 平成14年度 5件 2,379千円 平成15年度 2件 1,814千円 平成11年度～平成15年度 23件 10,855千円
被災地商店街等にぎ わい創出イベント事 業（復興基金）	震災により甚大な被害を受け、未だ復興が遅れている商店街・小売 市場が継続して開催するイベントに対し、その経費を補助する。 ○概要 補助率 定額

	<p>補助限度額 3,000千円</p> <p>平成14年度 13件 37,115千円 平成15年度 15件 43,622千円</p> <p>平成14年度・15年度 28件 80,737千円</p>
商店街等コミュニティ形成支援事業	<p>高齢者、障害者また地域の生活者への利便性が高く、回遊性がある商店街づくりを推進するため、地域のニーズに的確に対応した創意工夫にとんだ先進的な取り組みを支援する。</p> <p>○概要</p> <p>対象事業：高齢者への対応、環境問題への対応、地場産業との連携等、集客力の強化や他との差別化を図る事業</p> <p>補助率等：2/3 20百万円（国1/3、県1/3）</p> <p>平成12年度 神戸商工会議所 20,000千円</p> <p>平成13年度 尼崎商工会議所 12,750千円</p>
やる気商店街・小売市場活性化支援事業（商店街元気アップ事業）（被災地分） ※14年度までは、「商店街元気アップ事業」として実施。	<p>商店街が地域と一体となって実施するイベント事業に対し助成する。</p> <p>○概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県単独補助（補助率1/3、限度額500千円）</li> <li>・ 市町同率以上補助が要件</li> </ul> <p>平成10年度～11年度累計 93件 43,278千円</p> <p>平成12年度 50件 19,318千円 平成13年度 46件 14,779千円</p> <p>平成14年度 57件 17,430千円 平成15年度 79件 18,269千円</p> <p>平成10年度～15年度累計 325件 113,074千円</p>
商店街・小売市場復興イベント開催支援事業（復興基金）	<p>商店街・小売市場が開催するイベントに対して補助する。</p> <p>○概要</p> <p>補助率1/2以内、限度額100万円</p> <p>平成9年度～平成11年度 43件 37,683百万円</p> <p>平成12年度 40件 33,362千円 平成13年度 43件 34,869千円</p> <p>平成14年度 57件 46,117千円 平成15年度 62件 52,108千円</p> <p>平成10年度～15年度累計 245件 204,139千円</p>
広域商店街・小売市場復興連携支援事業（復興基金）	<p>広域的に商店街・小売市場が連携して取り組む魅力ある事業に助成する。</p> <p>○概要</p> <p>対象事業：被災地商店街等の活性化に効果的であると認められる広域的な商店街提案型事業（復興イベント、広域商店街マップ）</p> <p>期間：2カ年継続</p> <p>補助率等：各年度1/2 5,000千円以内</p> <p>平成10年度～平成11年度 9件 28,739百万円</p> <p>平成12年度 3件 7,905千円 平成13年度 3件 11,191千円</p> <p>平成14年度 2件 6,067千円 平成15年度 1件 1,000千円</p> <p>平成10年度～15年度累計 18件 54,902千円</p>

## 参考文献

- 1 「平成8年度商工部の概要」兵庫県商工部（平成8年5月）
- 2 「平成7年度商工部の概要」兵庫県商工部（平成7年7月）
- 3 阪神・淡路大震災復興誌〔第1巻～第7巻〕（(財)阪神・淡路大震災記念協会（平成7年～平成13年度版））
- 4 「KOBE2001ひとまちみらい（神戸21世紀・復興記念事業）」ホームページ（神戸市協働と参画のプラットホーム <http://www.kobe2001.or.jp/index.shtm>）
- 4 阪神・淡路大震災－兵庫県の1ヶ月の記録（阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部（平成7年7月））
- 5 阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録（兵庫県（平成8年6月））
- 6 兵庫県南部地震に関する総合研究－平成8年度報告書（神戸大学（平成9年3月））
- 7 「被災地区商店街・小売市場調査」震災後1年半時点（神戸市、神戸商工会議所（平成8年8月））
- 8 「被災地区商店街・小売市場調査」震災後2年時点（神戸市、神戸商工会議所（平成9年1月））
- 9 「兵庫地域研究」19号－震災から丸5年…いま神戸の小売市場は（神戸新聞情報科学研究所（平成12年2月））
- 10 平成15年度「復興の総括・検証」報告書（神戸市復興・活性化推進懇話会（平成16年1月））
- 11 神戸南京町公式ホームページ（南京町商店街振興組合事務局、<http://www.nankinmachi.or.jp/>）
- 12 神戸市小売市場連合会ホームページ（神戸市小売市場連合会、<http://www.ichiba-kobe.gr.jp/index.html>）