

商店街の復興支援～自助・共助・公助をコーディネートする

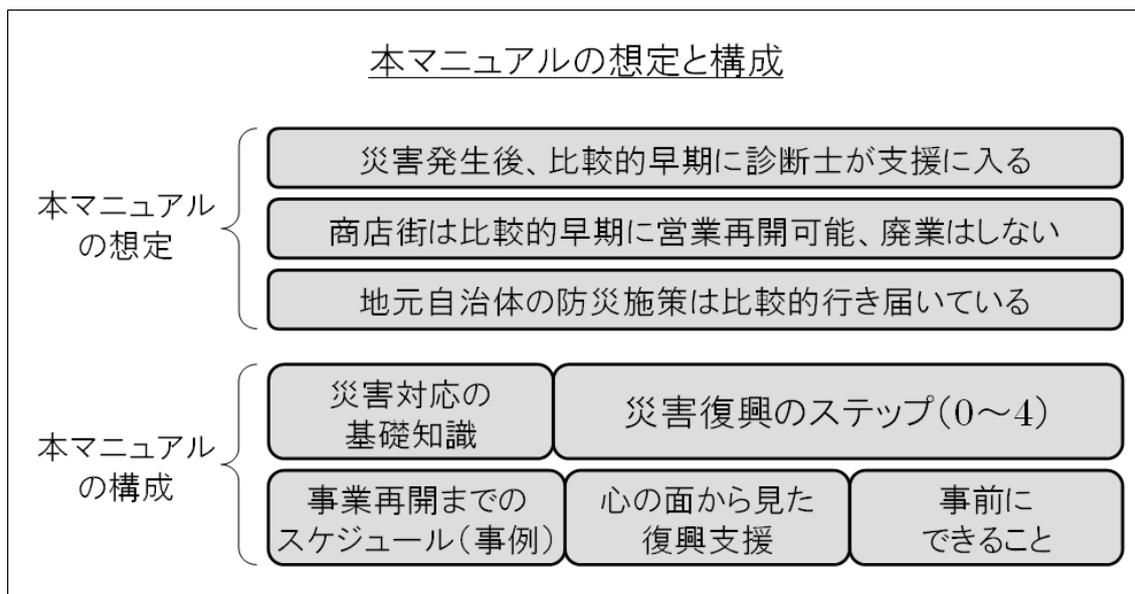
アイエム コンサルティング 入山 央

1. このマニュアルが想定する状況および利用に際しての前提条件

この章では、地震により被災した商店街の復興をモデルにしていますが、重点を置いているのは、診断士自身の自宅や職場、またはその近隣において災害が発生した場合、特に災害対応の初期である「自助」および「共助」の段階において、診断士としてどのように活動・支援できるか、という視点です。本マニュアルでは、特に共助がうまく機能するよう、診断士が自身の判断力によって、能動的に支援することを想定しており、行政の窓口で相談に乗ったり、各種手続きや書類作成等を指導したりする活動の詳細については記述していません。（もちろん、診断士がそういった活動をするべきではない、という意味ではありません）

この章では、災害発生時に診断士が商店街（またはその近く）にいて、本マニュアルに沿った活動をしたり、それを商店の店主等に促したりできることを第一に想定しています。（便宜上の想定であり、これに限定するものではありません）商店街（事業所）の被災程度は比較的軽く、少なくともその一部が継続して営業、もしくは早期に営業再開できる状況を想定しています。逆に、被災をきっかけに廃業する店舗への支援については言及していません。さらに、商店街が属する自治体の、公的な防災施策は比較的行き届いていることを想定しています（東京都千代田区をモデルにしています）。

図表1：本マニュアルの想定と構成



本章の前半では、あまり防災に詳しくない診断士のために、災害時の対応「自助・共助・公助」の全体像や、初期の災害対応である「自助」「共助」の概要について説明しています。また、時間を追って変化する復興ニーズをフォローする目安として、2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震等、過去の災害時の状況を記載しています。（特に記載しない限り、東北地方太平洋沖地震に関する記述は、仙台市に本社を持つ河北新報が報道した内容です）各診断士が災害対応に加わる段階や、支援者としての立場・知識等に応じて、活用してください。

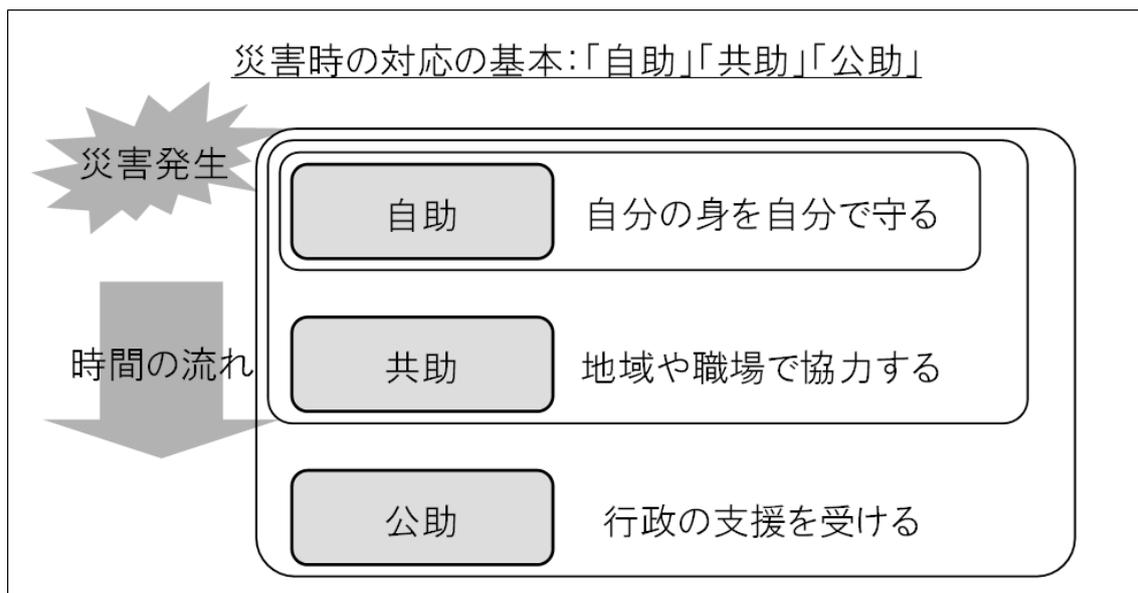
本章の後半では、山形県酒田市（1976年の酒田大火）や宮城県気仙沼市（2011年の東日本大震災）の事例（商店街復興の大きな節目となる、仮設店舗による事業再開までのスケジュール）や、支援する際に心の面で注意すべきことを記載しています。さらに、一連の復興支援内容を踏まえて、診断士が事前に（支援に向かう前に）準備できることを記載しています。直接被災していない診断士が、後から現地へ向かう際等に活用してください。

2. 災害時の対応「自助」「共助」「公助」の全体像

防災対策や、災害に遭遇した時の対応は以下の三つに分かれます。この順番は、時間を追って必要となる順番でもあり、重要度の高い順番でもあります。（図表2）

- ・自助 （自分の身を自分で守る）
- ・共助 または互助・協助 （地域や職場で協力する）
- ・公助 （行政の対策や支援を受ける）

図表2：災害時の対応



本マニュアルでは、中小事業所の災害復興を、以下の「ステップ0」～「ステップ4」に分けて、復興支援内容を記載します。

- ・ステップ0：自助
- ・ステップ1：共助～安否確認と災害時要援護者の把握
- ・ステップ2：共助～商店街の早期営業再開
- ・ステップ3：共助～地域・来街者ニーズの把握
- ・ステップ4：公助～本格的な復興へ

3. ステップ0：自助（災害発生直後～10分）

自助とは「（自分が）死なない・怪我をしない」ということです。災害が発生した瞬間、自分の身を守れるのは自分しかいません。（大地震の場合）かがんで頭部を保護する、棚やOA機器等（屋外であればブロック塀等）から離れる等、自分の身の安全を確保する行動に出ましょう。

店舗（職場、自分のいる場所）を見渡して、従業員やお客様等、自分の周りにいる人に声を掛けましょう。特に、気が動転して、危険な行為に及ぼうとしている人がいた場合、声を掛けることで、掛けられた人はもちろん、声を掛けた本人（あなた）にも、落ち着きを取り戻す効果が期待できます。

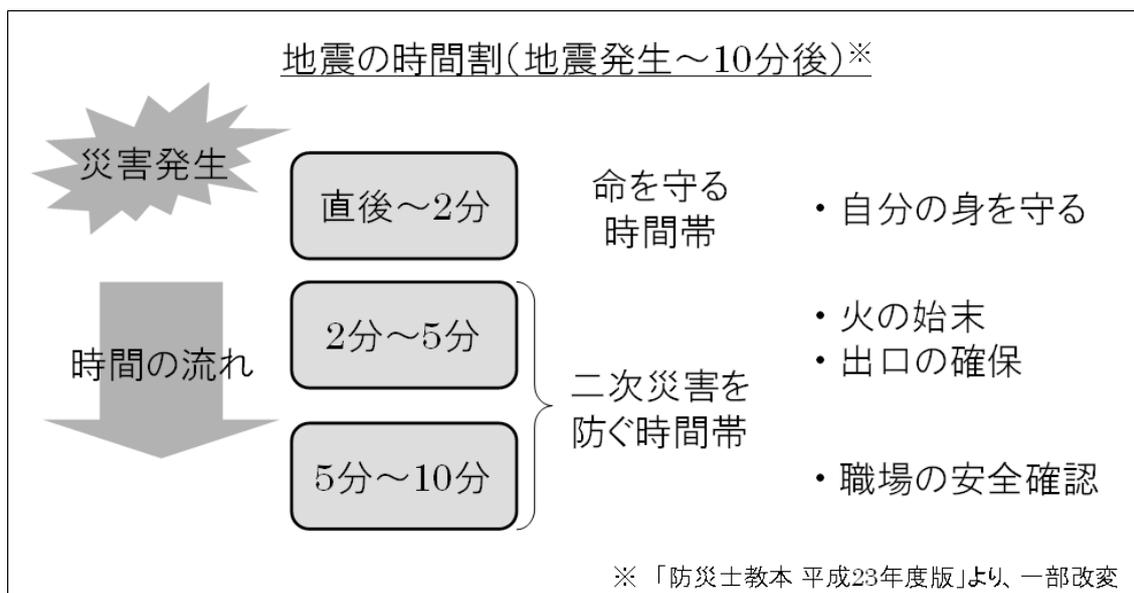
揺れが収まったら、初期消火に備えて、出火の有無を確認しましょう。特に停電した場合、地震によってむき出しになった屋内の電気配線が、復旧時にショートを起こして出火する「通電火災」の可能性があります。パソコンやOA機器等、電気を使う器具の主電源を切り、ブレーカーを落としましょう。（東北地方太平洋沖地震では、2日後の13日から3日後の14日にかけて、仙台市内で多数の通電火災が発生しました）

屋外へ避難する経路を確保しましょう。ドアを開けておく等、経路そのものを確保すると共に、スリッパ等屋内履きを着用している職場では、靴に履き替えましょう。ガラスの破片等床に散乱した器物を踏んで、怪我をする可能性を軽減できます。同様の理由で、軍手等があれば、着用しましょう。

地震発生時、店舗（事業所）にいるのが自分一人で、来訪者等もいなければ、避難の準備をしましょう。直ちに避難する必要がなくても、不在時でも安否確認ができるよう、自分の居場所と連絡先を書いた紙を、店舗の入り口に貼り出しておきましょう。

この後、自助のステップから共助のステップへと移って行きます。

図表3：地震の時間割（その1）



4. 共助の概要と支援のポイント（～災害後、早くて3日程度）

共助とは「商店街や地域社会が崩壊しないよう、当座の生活や営業を継続するため、互いに協力する」ということです。診断士は能動的に支援しつつも、あくまで商店街が主体となって、復興に向けて動き出すよう、自らの役割を意識しましょう。

共助の第一歩として、救助の必要な人（生き埋めになっている人等）がいないか、火災の発生等がないか、事業所内や隣近所を確認しましょう。もちろん、救助の必要な人がいれば、周囲と協力して、救出・救護や消火等を行きましょう。この時「自助」で述べたように、ブレーカーを落とす、避難経路を確保する等、二次災害の予防も同時に行いましょう。

共助は、皆が力を合わせて、商店街を守り抜く段階です。共助の主な活動を以下にあげます（その中で特に診断士が力を入れるべき領域を下線で示します）。

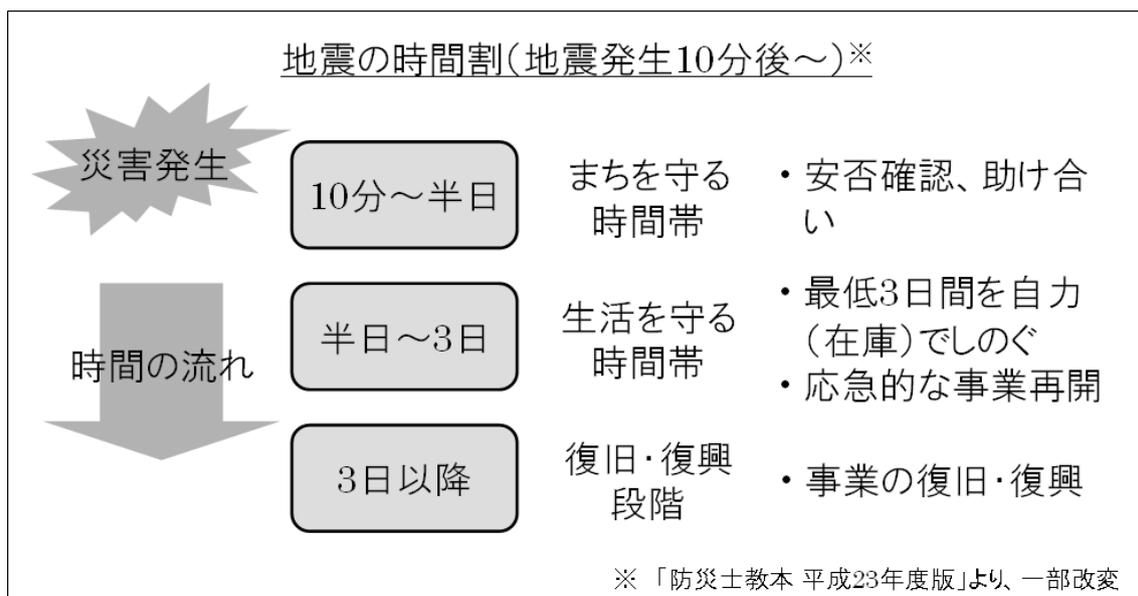
- ・ 情報の収集と伝達
- ・ 早期の応急的な事業再開
- ・ 従業員・来街者対応
- ・ リーダーシップの補助
- ・ 身体防護
- ・ 出火防止・初期消火
- ・ 救出・救護、応急手当
- ・ 避難誘導
- ・ 給食・給水

大災害時には、役所や消防署等の施設や、その職員の皆さんも被災していて、100%の対応はできません。また、市民のニーズが短期集中的に、かつ広範囲に発生しますので、どうしても手が回らない部分が出ます。「3日間の食料・水を備蓄しましょう」とよく言われているのは、多くの災害では、発生後72時間程度で、国や市区町村等、公的な支援（公助）が機能し始めることが、理由の一つです。

見方を変えると、商店街の場合、災害発生後3日間程度は、災害時要支援者（後述）や帰宅困難者に物販やサービス提供を限る等、通常とは異なる対応を検討すべきでしょう。

また、事業所（特に商店街等の中小企業）の場合、融資や仮店舗設営等、公助が機能するまでの期間は、一般住民向けのサービスより長くなる可能性があります。被災した従業員をフォローして、顧客や取引先等の状況を確認し、近隣の事業者や他地域の同業者等とも協力体制を築きながら、応急的な事業の再開・継続を図ることが重要となります。

図表4：地震の時間割（その2）



5. ステップ1：共助～安否確認と災害時要援護者の把握

この段階での活動は、大きく「安否確認と災害時要支援者の把握・救護」「安否情報の取りまとめと発信」「店舗や来街者の保護」に分かれます。助け合うべき人の安否をきちんと確認すること、地域内や社会とのコミュニケーション手段をきちんと確保することで、その後の営業再開に向けた協業体制へスムーズに移行することができます。

(1) 安否確認と災害時要援護者の把握・救護

店舗（事業所）関係者の安否確認を、できる範囲で行いましょう。

- ・店主、およびその家族・親戚
- ・従業員、およびその家族・親戚
- ・顧客・来街者（帰宅できていない方々）、およびその家族・親戚
- ・取引先、およびその家族・親戚

この段階で確認するのは、あくまで安否に関する情報にしましょう。例えば、取引先に対して、この段階で納期等を確認することは、かえって早期の事業再開の妨げとなる場合があります。

安否確認では、安否そのものと同時に、災害時要援護者かどうかを確認しましょう。災害時要援護者とは、高齢者、要介護者、障害者、継続的な治療が必要な患者、妊婦、乳幼児、日本語を話せない外国人等、本人の災害対応に周囲の支援が必要な人のことです。災害前には健康だった人（例えば店主や従業員）でも、災害時に怪我等をすれば「災害時要援護者」になることは、見落とされがちなポイントです。

災害時要援護者がいる場合、避難所等に救援を要請した上で、救援作業を支援しましょう。ここでは、東京都千代田区を例に、災害時要援護者救援体制（図表5）を例示します。

（図では事前に要援護者の名簿が整備されていますが、前述の通り、来街者や怪我をした人がいる場合、災害発生後に名簿を作成・更新することになります）千代田区では、災害時要援護者を保護するために「二次避難所」を2ヶ所計画しています（2011年5月現在）。

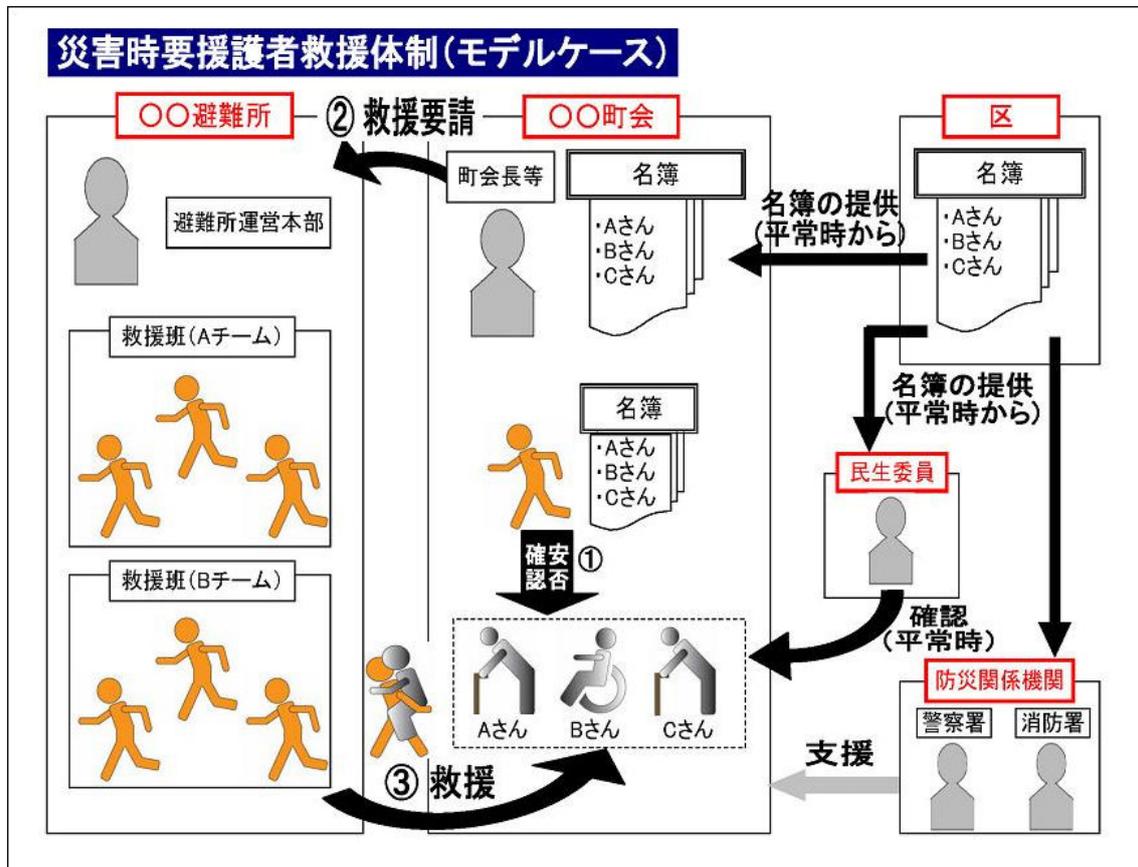
- ・いきいきプラザ一番町（一番町12-2）
- ・高齢者センター（神田神保町2-20）

(2) 安否情報の取りまとめ

確認の結果は、紙等にまとめて、関係者が一覧し共有できるようにしましょう。商店街のマップ等を参考に、誰がどこにいるか、いない人は誰かが、一覧できるようにしましょう。

被災地の状況や安否情報は常に変化します。確認した日時を記載して、情報を小まめに更新しましょう。

図表5：千代田区の災害時要援護者救援体制



(3) 安否情報の発信

作業環境と通信手段を確保して、確認できた安否確認を発信しましょう。本稿執筆時点で、最も早く利用可能で、実際に広く活用された安否確認メディアは、Google の「パースンファインダー」です（「IT時代の震災と核被害」によると、東北地方太平洋沖地震では、地震発生から1時間46分後にパースンファインダーが立ち上がりました）。災害規模が比較的小さく、パースンファインダーが立ち上がらない場合、地域の役所やNHK等が安否確認情報の受発信を行っています。（東北地方太平洋沖地震では、6日後の17日に宮城県が安否情報の公表を始めました）

(4) 店舗の保全

店舗やその周辺をなるべく無人にしないよう、留守番をする、見回りを行う、店主の代わりに用件に出向く等、できる範囲で支援しましょう。（東北地方太平洋沖地震では、3日後の14日午後までに、宮城県で40件、主に無人の店舗を狙った店舗荒らしや万引きが発生しました）

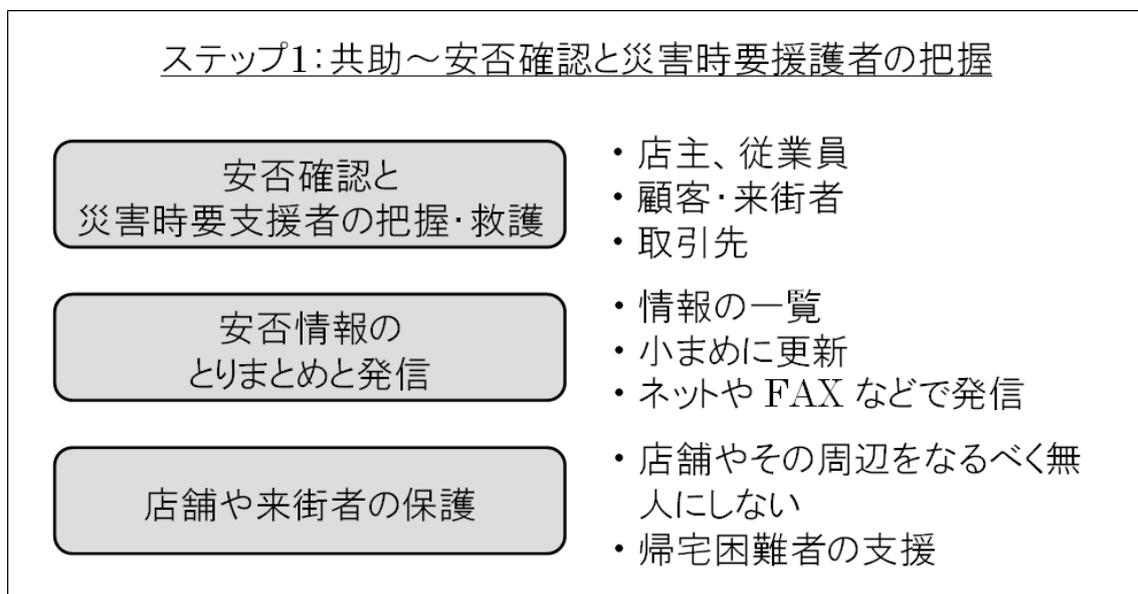
(5) 帰宅困難者への支援

東日本大震災を機に、災害時にはあわてて帰宅しない方が良くことが広く知られました。商店街でも、出火したり店舗が倒壊したりする恐れ等がなければ、混乱を避けるため、来街者は店舗・商店街にしばらくとどまっていた方が良いでしょう。

いずれは帰宅する来街者を支援するため、ラジオ等で公共交通機関の情報を入手・提供したり、商店街周辺の地図や簡易食料を調達・提供したりしましょう。遠方から来街された方等、帰宅が困難な人には、帰宅困難者支援場所を案内しましょう。東京都千代田区では、帰宅困難者支援場所が6ヶ所計画されています（2010年6月現在）。

- ・ 皇居外苑（皇居外苑1-1）
- ・ 北の丸公園（北の丸公園1-1）
- ・ 皇居東御苑（千代田1）
- ・ 日比谷公園（日比谷公園）
- ・ 外濠公園（富士見2丁目～紀尾井町）
- ・ 真田堀運動場（紀尾井町7-1）

図表6：復興支援のステップ1



6. ステップ2：共助～商店街の早期営業再開

この段階では、被災の度合いにもよりますが、1ヶ月程度は営業できる暫定的な体制づくりを支援しましょう。各店舗が個別に取り組むよりも、商店街として取り組んだ方が効率的な事項について、取りまとめ・調整を支援しましょう。

平時の診断士の商店街支援では「商店街の内外環境の調査・状況把握」「商店街に関する情報の発信」等が活動の柱となりますが、災害復興時も、通常の商店街支援と同様、商店街に関わる情報を収集し取りまとめて、様々なメディアを活用して発信することが、診断士の重要な役割となります。ここで求められているのは、診断士が自分の足で稼いだ情報を、商店街が活用できる形に取りまとめ、さらに情報発信できるよう、支援することです。例えば Twitter 等を利用して、他者の発信した情報（つぶやき）を単に転送（リツイート）するようなこととは、明確に区別するようにしてください。

(1) リーダーの特定と補佐

商店街には通常、意見や要望の取りまとめや、イベント等の方向性を決める、リーダー的な存在の方がいます。振興組合の理事等を務めていらっしゃる方が多いですが、いずれにせよ、復興に際してもリーダーシップを発揮できる方（他の店主を引っ張っていける方）を特定し、その方と意思疎通を図りながら支援しましょう。

日頃リーダーだった方が、怪我等によって復興をリードできない場合があります。あるいは、リーダーが高齢等の理由で、復興のリード役を務められない場合があります。そのような場合は、代理または後継者を速やかに選出・承認するよう、働きかけましょう。

(2) 売る場所を確保する

店主の皆さんには、仮設店舗が必要な場合でも、通常は完成まで1ヶ月～数ヶ月かかることや、一日も早く商流（サプライチェーン）に復旧することが、中長期的な事業存続につながることを説明し、認識して頂きましょう。その上で、露店を開く場所やトラック、近隣の空き店舗等、必要に応じて代替手段を確保した上で、早期に営業再開できるよう、支援しましょう。

各店舗では、自分の店の再開にばかり意識が向かっているかもしれませんが、診断士として、店舗間の被災・復興度合いを客観的に見て、商店街全体としての復興が効果的に進むよう、支援しましょう。具体的には「被災しておらず、すぐに営業再開できる店（緑）」「被災はしたが、自力で営業再開できる店（黄）」「自力では営業再開できないが、周囲の協力が得られれば営業再開できる店（赤）」「商店街の力では営業再開できない店（黒）」のように被災状況を選別しましょう。そして、特に「赤」の店の営業再開に対して、なるべく周囲から支援が得られるようにしましょう。

（これは、危機管理経営アナリストの金重凱之氏が著書で、「トリアージ」の考え方を企業の災害

復興に適用する様、提唱しているものです)

なお、ここでは詳細には触れませんが、仮設店舗等による営業開始には、大きく二つ、法律面のハードルがあります。

- ・被災市街地における建築制限（建築基準法 第84条、被災市街地復興特別措置法等）
- ・仮設店舗等の建築確認（建築基準法 第6条）

店主が個別にこれらに対応することは大変非効率ですから、後述する酒田市の事例のように、商工会議所へ協議を依頼する等、情報共有・調整の窓口となりましょう。

(3) 売るモノを確保する

売の商品そのものだけでなく、商売道具等が失われてしまい、その調達が困難な場合があります。通常の仕入れルートはもちろん、支援物資の状況を調査して、商店街で共有できるようにしましょう。（生鮮市場等が、販売可能な支援物資の受け入れ拠点になっている場合があります）

東日本大震災では、必要なものを広く発信し、過不足なく調達するために Amazon.co.jp の「ほしい物リスト」が多くの被災者や支援団体に活用されました。（「IT時代の震災と核被害」によると、陸前高田の消防団や、宮城県雄勝町の避難所、仙台市役所等が活用しました） 災害時には特設サイトが開設される場合もありますが（図表7）、「ほしい物リスト」自体はいつでも、誰でも利用できるシステムです。

図表7：Amazon.co.jp 「東日本大震災 ほしい物リスト」特設サイト

図表7は、Amazon.co.jpの「東日本大震災 ほしい物リスト」特設サイトのスクリーンショットを示しています。サイトの構成は以下の通りです。

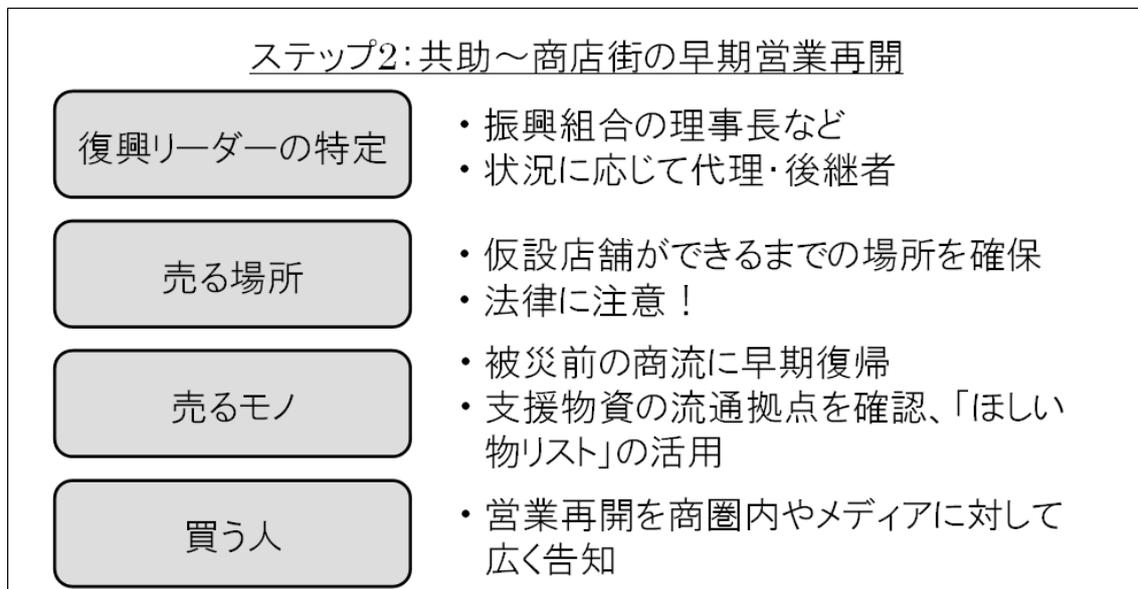
- タイトル:** たすけあおう Nippon 東日本大震災 ほしい物リスト
- ナビゲーションメニュー:**
 - ブラウズ
 - たすけあおうNippon
 - 義援金
 - ほしい物リスト
 - 食べて・飲んで・使って復興支援
 - 応援メッセージ
 - In English
 - Donation
 - Help in English
 - 関連ヘルプ
 - ほしい物リスト
 - ほしい物リストからの購入方法
 - よくある質問
 - クチコミ
- 被災地のためのほしい物リスト作成方法**
 - 2011年3月11日に発生した東日本大震災によって被災した皆様、影響を受けた皆様によりお見舞いを申し上げます。Amazon.co.jpでは、被災地からの要請により、ほしい物リストを使って、必要な物資をお届けするサポートを開始いたしました。このページでは、被災地の皆様およびNPO団体の方々向けに、ほしい物リストの作成方法をご紹介します。
- ほしい物リストとは**
 - 自分のほしい商品をあらかじめ登録しておくことで、ほかの人に自分がほしい商品をお知らせできる機能です。被災地ほしい物リストでは、避難所などで必要な商品と数量を登録し、Amazon.co.jpのお客様に公開しておくことができます。お客様がそのリストから商品を購入すると、あらかじめお届け先として登録している住所に商品が配達されます。
- 被災地ほしい物リストの作成方法**
 - 被災地ほしい物リストは、以下の手順で作成してください。
 - Step1: Amazon.co.jpのアカウントを作成する**
 - ほしい物リストを作成するためには、まず、Amazon.co.jpのアカウントを作成する必要があります。
 - 1. Amazon.co.jpのトップページのロゴの横に表示されている、「初めての方はこちら」をクリックしてください。

(4) 買う人を確保する

何らかの形で営業再開する体制が整ったら、商店街が営業していることを広く周知するために、情報発信しましょう。（東北地方太平洋沖地震では、5日後の 3/16 に、大手スーパー等の営業再開を告知する情報が河北新報に掲載されましたが、商店街の営業再開情報は、地震発生後1ヶ月間で見ても、宮古市や石巻市の青空市等、ごくわずかにとどまっています）

- ・チラシや張り紙（手書きでも可）を作成し、商圈や近隣の避難所等に告知しましょう
- ・リリースを作成して、公共メディア（地元の新聞社、テレビ・ラジオ局等）に発信しましょう、情報発信は、1回きりではなく、定期的に何回も行うことが有効です
- ・ウェブサイトやソーシャルメディアを利用して発信しましょう（ソーシャルメディアは Facebook ページ等、発信源として容易・確実に参照可能なものが良いでしょう）

図表8：復興支援のステップ2



7. ステップ3：共助～地域・来街者ニーズの把握

ステップ2 まではどちらかというと、「復旧」つまり災害前の状態に戻す意味合いの内容でした。ステップ3 からは、応急的な営業再開を継続しながらも、中期的な商店街の「復興」つまり災害前よりも良い状態になることを目指した支援が含まれます。

(1) 商店街の状況把握

多くの商店街では災害前から、店主の高齢化、商店街としての活力低下、店舗の老朽化や空き店舗の増加、商品・サービスの訴求力低下、駅前整備等による顧客動線の変化、地域人口構成の変化等、内外環境変化による課題を抱えていたと考えられます。また、災害によって、生活・交通インフラの喪失や人口分布の激変等も考えられます。商店街の提供する商品・サービスを事業と捉えて、既存事業を維持しつつ新規事業を検討する視点で、災害前後の商店街における内部環境・外部環境を整理しましょう。

この段階では、各商店で事業を継続する力に差が出てきます。各商店について、被災状況や被災金額の概算、財務状況（特に資金繰り）を整理しましょう。また、店主や従業員の復興への意志は、事業継続を左右する大きなポイントになるので、再確認しましょう。商店の資金繰りについて、緊急の手当てが必要であれば、利用可能な金融支援施策を確認して、申請の準備に入るよう、行政や金融機関等の窓口へ案内しましょう。

(2) 地域・来街者ニーズの把握

先に述べた通り、そもそも商店街が提供している商品・サービスは、立地している地域住民のニーズとずれてしまっている可能性がある上に、災害によって新たなニーズが発生している可能性があります。これらを把握するため、地域・来街者ニーズを調査しましょう。

調査と言っても、災害直後であるため、網羅的なニーズ調査を試みたり、アンケート用紙を渡して「この用紙に記入してください」とアプローチしたりすることは適当ではありません。診断士が実際に商店街に立って、直接来街者を観察し、話しかける等して回ることが現実的です。また、場合によっては既に、多くのボランティア団体等から、入れ替わり立ち替わり「ニーズ調査」と称して「ヒアリング」されているかもしれません。来街者に不快感を与えない様、注意しましょう。

来街者のニーズは、第一には、生活する上で不可欠なもの（食料・物資の不足等）を把握するよう努めます。さらには、「音楽を聴く」「皆で集い、話れる場を提供する」等、生存のために必要不可欠ではないが、日々の生活の質を維持・向上するために欠かせないニーズを把握して満たすことも、商店街にとって大きなチャンスになります。来街者が（顕在的・潜在的に）商店街に期待していることを拾い上げるようにしましょう。

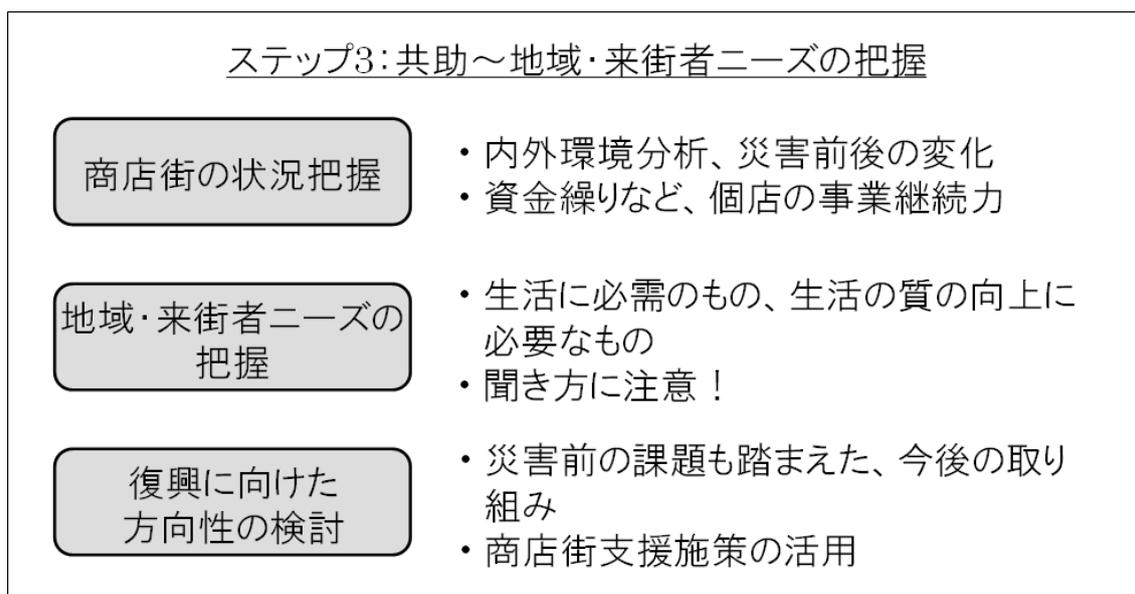
(3) 復興に向けた方向性の検討

診断士が拾い上げた地域・来街者ニーズを元に、商店街が復興に向けた、具体的な取り組みを始められるよう、リーダー等に相談しましょう。ただし、あくまで商店街が主体となることが重要です。復興に向けた方向性は、商店街によって異なりますが、ここでは一例をあげます。

- ・高齢者や障害者等、買い物弱者への支援サービスの実施
- ・地域の事業所や学校、病院等との連携強化（モノ・サービスの提供等）
- ・ボランティア団体等が行っている作業の内製化・有償化による地域雇用の創出
- ・地域産品等を活用したネット通販等、新しい販売の取り組み
- ・新しい地域サービスの開発・提供による、集客力強化・にぎわいの創出

商店街を支援する施策は、災害時に限らず、国レベルから市町村レベルまで様々なものがあります。施策と商店街の取り組みの方向性をうまく合致させて、行政の支援が受けやすくなるよう、議論をコーディネートしましょう。

図表9：復興支援のステップ3



8. ステップ4：公助～本格的な復興へ

都道府県や市区町村では、災害時における行政の対応を「地域防災計画」等に定めてあります。ここでは、東京都および千代田区を例に「公助の初期段階」「生活・事業再建段階の公助」「復興段階の公助」の段階別に、主な公助や、それを活用するために診断士が支援できる内容を取り上げます。公助が機能を始めた段階で、行政がどのような活動をしているか理解・把握して、商店街（住民）の参加・活用を促しましょう。

図表10：公助の各段階

公助の各段階とその活動内容※	
初期段階	<ul style="list-style-type: none"> ・避難・二次避難、給水、トイレ、防疫など ・輸送拠点の確保、支援物資の受け入れ ・罹災証明書の発行
生活・事業再建段階	<ul style="list-style-type: none"> ・相談窓口の設置 ・生活再建資金の提供、経営支援融資の実施
復興段階	<ul style="list-style-type: none"> ・地域復興協議会の活動支援 ・仮設店舗設置、物流支援、イベント開催など

※ 「東京都震災復興マニュアル」より、入山まとめ

(1) 公助の初期段階

東京都千代田区の地域防災計画を例に、大地震発生72時間後における主な活動を列挙します（うち、特に重要だと思われるものには、下線を引いてあります）。

区の活動

- ・防疫班・消毒班の活動
- ・避難所・二次避難所の開設・運営、ボランティアの受け入れ
- ・災害用トイレの設置、し尿の収集・搬入
- ・捜査・遺体の収容、火葬の実施調整
- ・給水拠点における応急給水活動
- ・地域内輸送拠点開設、支援物資受け入れ
- ・応急危険度判定の実施
- ・罹災証明書の発行

都の活動

- ・ 緊急道路障害物除去作業
- ・ 都医療救護班、水の安全パトロール班、食品衛生監視班等の派遣
- ・ 帰宅支援ステーションの開設
- ・ 応急給水の実施
- ・ 都備蓄倉庫から備蓄品の搬送
- ・ 広域輸送基地、ストックヤードの開設

その他（消防署の活動）

- ・ 消防相談所の設置
- ・ 火災による罹災証明書の発行、および発行のための被害調査

(2) 生活・事業再建段階の公助

ここでは、主に店主を含む地域住民の生活再建に関わる、自治体の取り組みを列挙します。（東京都千代田区を例にしています、施策の詳細は自治体によって異なります）

主に被災住民としての生活再建に関するもの

- ・ 区出張所における生活相談
- ・ 災害弔慰金の支給
- ・ 災害援護資金
- ・ 被災者生活再建支援金
- ・ 租税等の徴収猶予及び減免

主に被災事業者としての事業再建に関するもの

- ・ 区の融資制度（災害対策特例措置）
- ・ 都の融資制度
- ・ 災害復旧資金融資、経営支援融資
- ・ 中小企業金融公庫の融資制度（災害復旧貸付）
- ・ 国民生活金融公庫の融資制度（災害貸付）
- ・ 商工組合中央金庫の融資制度（災害復旧貸付）

(3) 復興段階の公助～地域復興協議会の立ち上げと活動支援

復興段階の公助を有効に活用するためには、地域住民による組織の立ち上げと、その活動が重要です。東京都は、阪神淡路大震災の際、兵庫県尼崎市築地地区の住民が立ち上げた「復興委員会」が有効に機能した事例を参考に、復興の担い手となる「地域復興協議会」の組織づくりや活動を想定しています（図表11）。診断士による地域復興協議会の支援には、大きく二通りあります。

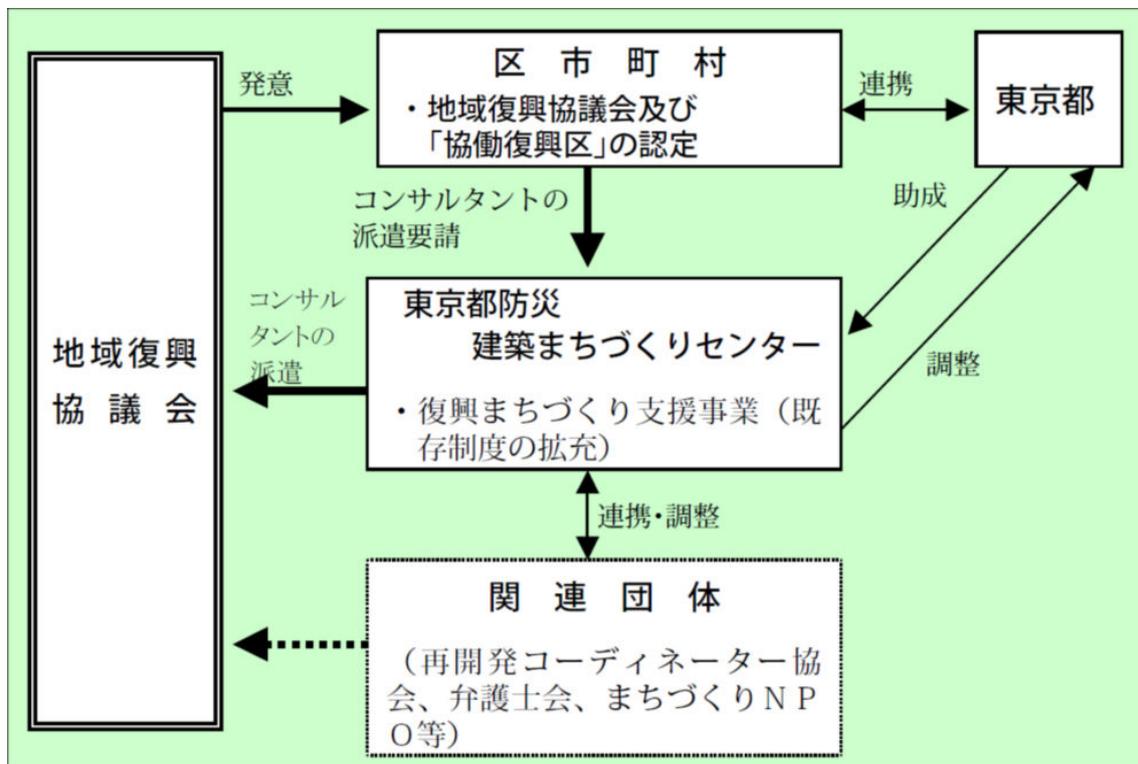
①地域復興協議会の立ち上げ支援

誰がどのように協議会を立ち上げるのかは、都のマニュアルには記載されていません。仮に記載されていたとしても、災害直後の地域住民には周知されていない可能性が高いでしょう。診断士が情報を収集・周知して、関係者の意思疎通を図ることで、商店街を核とした、協議会のスムーズな立ち上げが実現できます。

②地域復興協議会の活動支援

協議会に対しては都や関連団体による、専門家派遣等の支援が想定されています。商店街を核とした地域復興であれば、診断士（診断協会）が支援に加わる効果は大きいと考えられます。

図表11：地域復興協議会の活動支援の枠組み（東京都災害復興マニュアルより）



都が想定する、地域復興協議会の活動内容（商店街に関係するもの）は、以下の通りです。

- ・「協働復興区」の認定申請
- ・復興事業計画の策定（地域住民の合意形成）
- ・仮設店舗の確保・供給（時限的市街地づくり）と、商店街の営業再開

(4) 復興段階の公助～仮設店舗から本格復興まで

仮設店舗による営業再開（あるいはそれに相当する段階）以降、都（地方公共団体）から得られ

る主な支援施策は、以下の通りです。

- ・ 賃貸型の協同仮設店舗を設置・賃貸
- ・ 民間の貸店舗や空き店舗等に関する情報提供
- ・ 商店街支援のための産業復興イベントの開催
- ・ 物流ルートの確保と情報提供
- ・ 相談窓口の設置、専門家等による経営相談の実施

商店街が本格復興を果たすには、災害前にも抱えていたであろう、商店街そのものの課題解決を含めた、復興計画（段取りを含めたロードマップ）が必要になります。 独立行政法人 中小企業基盤整備機構の「復興支援ナビ」には、被災起業の再建計画を支援する際の留意点が記載されています。 この留意点は、商店街の復興支援についても概ね当てはまるので、ここに引用します（図表12）。

図表12：再建計画策定支援の留意点（中小機構「復興支援ナビ」より）

① 経営者が中心となって作成していること
② 再建計画の策定が復旧・復興のためのアクションの第一歩であること
③ 支援の財源は公金が多いので、再建計画の提示が説明責任を果たすということ
④ 仕入先、販売先、金融機関など取引先毎に支援内容を整理すること
⑤ 正しい環境分析、財務データをベースに作成すること
⑥ 実現性の高い計画(売上、利益、原価)であること
⑦ 一定の返済原資を確保できること
⑧ マーケティング志向をもって利益創出の仕組みを網羅すること
⑨ 希望的観測、楽観的観測は極力排除されていること
⑩ 再建への覚悟が示されていること(例えば資産売却など)

復興に向けた具体的な課題や支援内容は、商店街によって異なります。 以下に例示しますが、これに囚われず、紋切り型でない、きめ細かい支援を心がけましょう。

- ・ 本設店舗への移行に際しての、補助金・融資制度等の活用
- ・ 店舗（店主）の将来に関する計画、空き店舗対策、事業承継等
- ・ 店舗オーナー（地権者）と起業・出店希望者のマッチング
- ・ 開業支援、お試し起業、インターンシップ等の企画・実行
- ・ 地域（大学や他の中小企業等）との連携

9. 商店街の復興事例：仮設店舗による事業再開までのスケジュール

山形県酒田市と宮城県気仙沼市の商店街は、それぞれ酒田大火と東日本大震災により、どちらも壊滅的な被害を受けました。しかし仮設店舗による営業再開という復興の節目は、それぞれ「大火から1ヶ月目」「震災から9ヶ月目」と、大きく異なります。このように、商店街復興までのスケジュールは、災害の性質や、その商店街の置かれた環境によって大きく異なるため、単純に線引きできないことに注意してください。

(1) 山形県酒田市（中央防災会議「災害教訓の継承に関する専門調査会報告書」より）

1976年10月29日から30日にかけて山形県酒田市発生で発生した火災（酒田大火）は、商店街を襲った火災としては戦後有数であると同時に、その迅速な復興が、阪神・淡路大震災等、後の災害時の復興モデルとなっています。

- ・被災店舗数は518店舗
- ・火災直後から、市と酒田商工会議所が協議を行い、協同仮設店舗250店を建設するため、復興計画に支障のない用地を指定
- ・13日後の 11/12 に協同仮設店舗の工事に着手
- ・16日後の 11/15 に場所割り当てのための初回の抽選
- ・30日後の 11/29 に仮設店舗の引き渡し（初回：131店舗）

(2) 宮城県気仙沼市（河北新報、広報けせんぬま、他より）

- ・2011年3/11 地震と津波により、約200店舗が被災
- ・8日後の 3/19 に、市中心部の商店街で青空市を開催
- ・25日後の 4/5 に、市中心部の空き地に「南町青年部青空市」を開店
- ・31日後の 4/11 に、独立行政法人 中小企業基盤整備機構が「仮施設整備事業」を開始
- ・3ヶ月後の 6/19 に、第1回「気仙沼市震災復興会議」が開催される
(以降、9/30 までに 計6回の会議を開催、震災復興計画をまとめる)
- ・6ヶ月後の 9/6 に、「気仙沼復興商店街（南町1丁目）」の事業開始
(9/12 より順次、都市計画区域内の建築制限区域の一部が解除)
- ・8ヶ月後の 11/30 に、仮施設整備事業が完成
- ・9ヶ月後の 12/24 に、仮設店舗による「気仙沼復興商店街」が開店

10. 心の面から見た復興支援

診断士は心のケアの専門家ではありませんが、被災した事業主を支援する上で、留意すべき点が幾つかあるので、ここに記載します。

(1) 自治体の支援を活用しましょう

自治体によっては、災害復興マニュアルにメンタルヘルスケアが含まれており、これが活用できます。東京都では、保健所に巡回精神相談チームを編成し、相談業務に対応するよう、定めています。

(2) 自治体を含む、様々な組織等と連携して、支援情報を発信しましょう

メンタルケアが必要な人が発する（と考えられている）「シグナル」に気付くことは、近親者にとっても困難なことが知られています。秋田県は、県内の自営業者の自殺を半減させたことで知られていますが、ポイントは徹底した啓蒙活動であり、NPO法人や地元の新聞社、大学医学部等が行政と連携した成果だと考えられています。

(3) 他者が自殺したことや、自殺した方法等を話題にすることは控えましょう

有名人の自殺をきっかけとして、自殺者が急増することが知られています。東日本大震災後、5月・6月の自殺者が被災地を含め全国的に急増しましたが、これは5月に有名タレントが自殺したことが影響した可能性があります。同様の理由で、被災者とテレビのワイドショー等を見る際にも注意しましょう。WHO（世界保健機構）では「自殺した方法を詳細に報道しない」等の「自殺報道ガイドライン」を出していますが、日本ではあまり浸透していないようです。

(4) 災害からの復興がストレスとなることに留意しましょう

仮設住宅に入居した後に自殺する方がいるように、環境の変化は（それが一見良い変化であっても）メンタルヘルスを損なう原因となり得ます。さらに、復興が進むにつれて、商店・事業者間の進捗の差が明らかになるため、新たなストレスを生む可能性があります。復興を単純に喜ばしいこととして語ることは控えましょう。

(5) メンタルケアの必要性は、災害後長期にわたることに留意しましょう

「兵庫県こころのケアセンター」によると、震災（阪神淡路大震災）関連の相談件数は、地震発生後の一年間と、その後二年目までの一年間とで、有意な変化がありませんでした。見た目には順調に復興が進んでいる段階でも、メンタルケアの必要性を意識しましょう。

11. 支援を行う前にできること

ここでは、診断士が支援に入る前に準備できることを記載します。

(1) ステップ0 の支援に備える

- ・丈夫な靴、軍手、懐中電灯、（できれば）ヘルメット等を用意する

(2) ステップ1 の支援に備える

- ・紙、ボールペン、油性マジック、ガムテープ等を用意する
- ・ノートパソコン、データカード、スマートホン等のモバイル環境を用意する
- ・パースンファインダー、役所、NHK 等、外部につながる安否確認手段の状況を確認する
- ・Facebook ページ、ブログ等、情報発信の場を作っておく
- ・自主防災組織（多くの場合、町内会・自治会が兼ねる）の連絡先等を入手する
- ・商店街振興組合等の組織図、事務局の氏名・連絡先等を入手する
- ・店舗一覧（マップ）、や店主の氏名・連絡先等を入手する
- ・自治体の防災ページから、避難所、災害時要援護者の救援体制等の情報を入手する
- ・商店街およびその周辺の地図を入手する

(3) ステップ2、ステップ3 の支援に備える

- ・地元の自治体、商工会・商工会議所等の復興支援窓口や担当者を確認する
- ・地元の各種メディアの連絡先と、情報発信のためのプレスリリースのひな型を用意する
- ・地域の物流拠点（市場等）や、支援物資の流通状況を確認する

(4) ステップ4、ステップ5 の支援に備える

- ・地元の金融機関、日本政策金融公庫、信用保証協会の支店や窓口等を確認する
- ・既存・新規の復興支援施策（特に金融支援）を確認する
- ・商店街周辺の住民の分布を、住民基本台帳で確認する
- ・地元の自治体が定めた「地域防災計画」の内容を確認する
- ・国や地元の自治体、中小企業金融公庫、国民生活金融公庫、商工組合中央金庫等の、災害時の融資制度を確認する

以上

※参考文献など

日本防災士機構「防災士教本 平成23年度版」

千代田区防災ホームページ、地域防災計画

東京都震災復興マニュアル

河北新報社「河北新報特別縮刷版 3.11東日本大震災1ヵ月の記録」

購買ネットワーク会「大震災のとき!企業の調達・購買部門はこう動いた」日刊工業新聞社

コンピューターテクノロジー編集部(編)「IT時代の震災と核被害」インプレスジャパン

金重凱之「会社のための災害対策マニュアル作成術」日経BP

独立行政法人 中小企業基盤整備機構「復興支援ナビ」

内閣府 中央防災会議「災害教訓の継承に関する専門調査会報告書」

宮城県気仙沼市ホームページ

NPO法人「蜘蛛の糸」ホームページ

こころのケアセンター「災害とトラウマ」みすず書房

※本マニュアル執筆後、東京都の地震被害想定が見直されました。本マニュアルの基本的な考え方(自助・共助・公助)には変更はありませんが、避難場所など記載の事実については、必ず最新の情報を参照するようにしてください。