

Title	被災地における中心市街地の回復：石巻市におけるまちなか再生を中心に
Sub Title	How to rebuild the city centre destructed by the Great East Japan Earthquake : a case of Ishinomaki-City
Author	茂木, 愛一郎(Mogi, Aiichiro)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2014
Jtitle	三田学会雑誌 (Mita journal of economics). Vol.107, No.2 (2014. 7) ,p.245(107)- 269(131)
JaLC DOI	10.14991/001.20140701-0107
Abstract	<p>東日本大震災から3年以上が経つが、被災地はこれからが本格的な復興の段階である。本稿では、1つの方向性を持って中心市街地の回復を図ろうとしている石巻市のケースを採り上げた。基本コンセプトは、定期借地権を介した「所有と利用の分離」による弾力的なエリアマネジメントの導入にある。まちづくりは住民とそれを取り巻く自治体を含む関係者間の協働によってなりたつ。石巻の試みが他の地域にそのまま当てはまるわけではないが、他地域・都市において適用可能なコンセプトや手法を展望する。</p> <p>Although three years have elapsed since the Great East Japan Earthquake, the disaster area is just at the start of a full-fledged reconstruction effort.</p> <p>This study examines the case of Ishinomaki City, which is attempting to restore its city centre with a certain direction in mind.</p> <p>The basic concept is the introduction of a flexible area management through the "separation of use from ownership" using fixed-term land leaseholds.</p> <p>Community building is accomplished with the cooperation between residents and surrounding stakeholders including municipalities.</p> <p>Although the attempts in Ishinomaki City may not be applied the way it is to other regions, this article proposes a perspective on the concepts and methods that are applicable to other regions and cities.</p>
Notes	特集：大震災から三年：経済と世相
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20140701-0107">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20140701-0107</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

被災地における中心市街地の回復—石巻市におけるまちなか再生を中心に—

How to Rebuild the City Centre Destroyed by the Great East Japan Earthquake:  
A Case of Ishinomaki-City

茂木 愛一郎(Aiichiro Mogi)

東日本大震災から 3 年以上が経つが、被災地はこれからが本格的な復興の段階である。本稿では、1 つの方向性を持って中心市街地の回復を図ろうとしている石巻市のケースを採り上げた。基本コンセプトは、定期借地権を介した「所有と利用の分離」による弾力的なエリアマネジメントの導入にある。まちづくりは住民とそれを取り巻く自治体を含む関係者間の協働によってなりたつ。石巻の試みが他の地域にそのまま当てはまるわけではないが、他地域・都市において適用可能なコンセプトや手法を展望する。

Abstract

Although three years have elapsed since the Great East Japan Earthquake, the disaster area is just at the start of a full-fledged reconstruction effort. This study examines the case of Ishinomaki City, which is attempting to restore its city centre with a certain direction in mind. The basic concept is the introduction of a flexible area management through the “separation of use from ownership” using fixed-term land leaseholds. Community building is accomplished with the cooperation between residents and surrounding stakeholders including municipalities. Although the attempts in Ishinomaki City may not be applied the way it is to other regions, this article proposes a perspective on the concepts and methods that are applicable to other regions and cities.

# 被災地における中心市街地の回復\*

——石巻市におけるまちなか再生を中心に——

茂 木 愛一郎

## 要 旨

東日本大震災から 3 年以上が経つが、被災地はこれからが本格的な復興の段階である。本稿では、1 つの方向性を持って中心市街地の回復を図ろうとしている石巻市のケースを採り上げた。基本コンセプトは、定期借地権を介した「所有と利用の分離」による弾力的なエリアマネジメントの導入にある。まちづくりは住民とそれを取り巻く自治体を含む関係者間の協働によってなりたつ。石巻の試みが他の地域にそのまま当てはまるわけではないが、他地域・都市において適用可能なコンセプトや手法を展望する。

## キーワード

中心市街地の回復、所有と利用の分離、定期借地権、田園都市のコンセプト、エリアマネジメント、まちづくり会社

## 1. はじめに

未曾有の被害をもたらした東日本大震災から 3 年が経ち、被災地は生活の回復という取り敢えずの復旧に辿り着き、これから復興の段階に入ろうとしている。しかし各地域とも大変な試練に直面しているのが現実といってよい。被災という物的・精神的被害を受けたうえに、地方都市は震災の前から社会経済的に厳しい状況に置かれており、これまでの延長線上で震災復興を講じても、人口減少という与件も加わるなか持続可能な地域の再生は相当の困難に遭遇することが予想されている。被災地域に限らず、地域経済の停滞、雇用の減少、地域社会そのものの結束力の低下、地域文化の

---

\* 本稿は、2013 年 6 月に開催された国際コモンズ学会（International Association for the Study of the Commons）（第 14 回世界大会北富士大会）での筆者の発表（Rebuilding sustainable urban environment in suffered towns and cities by the Great East Japan Earthquake through nurturing commons via “town management” scheme）をもとに、それに対し大幅な加筆を行ったものである。今回、本特集に本稿掲載の機会を与えてくださった慶應義塾大学経済学部丸山徹教授に深甚の感謝を申し上げます。

衰弱など、多くの問題を抱えてきていた。中心市街地の商店街であれば、いわゆるシャッター通りが普通の光景となっていたのである。

それでは復興の方向性をどこに見出したらよいのだろうか。本稿では、1つの方向性を持って中心市街地の回復を図ろうとしている、石巻市の「まちなか」再生を採り上げることとしたい。なぜ採り上げるかといえば、地方の疲弊のなかで地盤沈下を余儀なくされた「まちなか」をこの復興のときを契機として、本来まちはどのようなものであるべきかということに住民自身が問い直しつつ、経済的にも存立が可能で生活の場としても享受できる「まちなか」の再生を図ろうとしているからである。それぞれの地域はそれぞれの特性を持ち、石巻の試みがそのまま当てはまるわけではないが、その目指すべき基本コンセプト、手法については他地域・都市において適用可能ではないかと思うからである。

## 2. 被災地石巻の沿革と復興の動き

### 2.1 石巻市の概要

石巻市は人口15万1,000人（2013年5月末）。宮城県第二の都市である。江戸時代には奥州随一の米の積出港として全国的にも知られた存在であった。東北地方のなかでは海洋性の気候に恵まれ比較的温暖であり、金華山沖漁場の拠点漁港であることなどから、もともとは豊かな土地柄であった。

戦後は埋め立てによる工業港の整備を進め、水産加工業のほか、製紙業や木材加工業などの製造業が立地したことにより、宮城県北部の拠点都市として発展し、中心市街地への商業集積も進んでいた。しかしモータリゼーションの進展により郊外型店舗が出現し始めると、中心市街地の商店街は苦戦を強いられることになる。2007年には売り場面積が3万平方メートルの大型店が郊外に出店、三陸自動車道・石巻河南IC付近にはロードサイド型店舗が立地し、新たな商業集積ができていた。既往の中心市街地では、中心に位置するJR石巻駅近傍の百貨店が経営不振から撤退するなど、中心市街地においては商業の活性化が喫緊の課題となっていた。<sup>(1)</sup>

### 2.2 市全体としての被災状況

東日本大震災にあって、地震は海岸部で地盤沈下を起こしたことが大きく、それとともに大きな被害を起こしたのは津波であった。<sup>(2)</sup>石巻市における最大の津波の高さは牡鹿半島先頭部に近い鮎川地区での8.6メートルとされるが、旧市街側では津波の高さは比較的lowかったものの、海岸に近い全域が浸水し、市全域でも平野部の約3割に浸水の被害が及んだ（図1参照）。そのため、最大で、

(1) 鈴木（2013）を参照。

(2) 東日本大震災の地震・津波による多重原因によって起こった東京電力福島第一原子力発電所事故による放射能汚染に伴う問題は重篤であるが、仙台市以北の状況は概ねこのような状態にあった。

図1 東日本大震災で被災直後の石巻市（中心市街地周辺）



（出典）国土地理院が「災害時における緊急撮影に関する協定」により国際航業株式会社に委託した空中写真。

市民の3分の1に相当する5万人が一時避難を余儀なくされた。石巻市は仮設住宅7,000戸を建設することになり、さらに一般借上げ住宅も7,000戸に及んでいる。こうして、津波被害のなかった高台にある市有地のほとんどは仮設住宅に充てざるを得ない状況となっている。また海岸部の水産加工施設は壊滅的な被害を受けている。この復興問題も深刻であり、別の角度からの分析と対策を必要とするが本稿の対象としていないことをお断りしたい。

### 2.3 石巻市の復興計画

石巻市では、2011年4月の「石巻市震災復興方針」策定に始まり、6月24日に「石巻市都市基盤復興：災害に強いまちづくり（基本構想）案」、8月17日に「石巻市震災復興基本計画（骨子）」が発表され、12月22日には「石巻市震災復興基本計画」が決定されている。

基本理念として、1) 災害に強いまちづくり、2) 産業・経済の再生、3) 絆と協働の共鳴社会づくり、を挙げやや網羅的であるが、施策大綱の3を「自然への畏敬の念をもち、自然とともに生きる（産業経済、まちなか再生）」とし、「まちなか再生」、具体的には中心市街地商店街の再開発事業を進め、「協調建替え等による商業集積」と、それに伴う「まちなか居住」の促進を目標にしていることが注目される。手法についても後で触れる「定期借地権等の活用」を表示したものとなっている。

### 3. 中心市街地まちなか復興プロジェクト

次に本稿で採り上げる中心市街地の「まちなか」復興プロジェクトを見てみることにしよう。以下は、国土交通省（2012）報告書<sup>(3)</sup>に見る事実認定と判断を参考にしている。

#### 3.1 石巻のまちの伝統と大震災前からの中心市街地活性化の取り組み

石巻市では東日本大震災に被災する以前から、地域経済の低迷や郊外大型店の立地などにより中心市街地における商店街の衰退が明らかになってきたため、2010年3月に中心市街地活性化基本計画の策定を図り、各種事業に取り組んできていた。

この旧市街地にある中心市街地の重視は、石巻が歴史的に伝統のある都市でもあることが背景として挙げられるだろう。北上川の河川付け替え以前は、本流は石巻の市街地で海に注いでおり、上流からの農林産物などは石巻で集散したのである。石巻の歴史的な町家は震災前から失われているが、その様子は、19世紀初頭に描かれたと思われる石巻港絵図などでうかがうことができる（図2、図3を参照）。

石巻市ではこのような中心市街地の状況に対処するため、行政と地元経済界が一体となった各種取り組みを行ってきていた。大震災に先んずること1年前の2010年3月に空きビルとなっていた駅前的大型商業施設に市庁舎を移転、旧北上川の中洲に立地する郷土出身の漫画家石ノ森章太郎を紹介する石ノ森萬画館などを有効活用し、観光客をもターゲットにした回遊性を持った市街地を作り、それらからくる街の活気によって定住のみならず交流人口を増加させる中心市街地活性化計画を策定していたのである。

#### 3.2 中心市街地の被害

石巻市の中心市街地の被害を見ると、津波で一掃された市街地の相当部分が戦後に拡大した市街地である。その拡大した市街地が、津波で一掃されたのに対し、昔からの中心市街地の建物の流出被害は海沿いの地域と比較して小さかったのである。一方、古くからの中心部は、津波で流されてきたさまざまな物で、1階が大きな被害を被ったが、一番の商店街である立町は、1メートル程度の浸水にとどまった（図4、図5を参照）。

---

(3) 同報告書は国土交通省土地・建設産業局が震災後の中心市街地復興対策として実効あるプログラム提案を募ったもので、企画競争の結果、応募7グループのなかから株式会社まちづくりカンパニー・シーブネットワーク代表の西郷真理子氏と福川裕一千葉大学教授のチームが選定を受けた。まちづくりの理論編とともに石巻の中心市街地のまちなか再生を具体的なケースとして調査・提案した内容となっている。

図2 19世紀初頭の石巻市中心部を描いた絵図



(出典) 石巻グランドホテルロビーにある複製画(筆者撮影)。

図3 昭和初期の石巻市中心部の遠景



(出典) 石巻まちなか情報局ホームページ「まちなかの歴史」より転載。  
<http://www.ishinomakimatinaka.com>

### 3.3 人口の動向と市街地

わが国はこれから人口減少社会に突入するが石巻市も例外ではない。石巻市の震災直前の人口は16万2,822人であるが、震災がなかった時点の予測で、20年後の2035年には12万人を切ると推計され(国立社会保障・人口問題研究所)、流出入なしとしても全国よりもさらに激しい人口減少が予測されていた。震災後、人口はすでに15万人に減少しているの、減少はさらに大きくなる見込みである。中心市街地の人口は、1998年から2009年にかけて、3,960人から3,176人へと毎年徐々に減ってきており、世帯数も1,495世帯から1,382世帯へ減少している。

図4 石巻市中心部の浸水状況



(出典) 国土交通省 (2012), p.65 より転載。

図5 石巻市中心部の被災状況の対比



中心市街地

JR石巻駅周辺

(出典) 石巻市役所ホームページ

東日本大震災関連情報「震災写真(旧石巻市)2」より転載。

<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10151000/7218/7218.html>

### 3.4 中心市街地復興の方向性

以上を前提に石巻の中心市街地の復興を考えると、歴史的な背景を持つ中心市街地はこれからも都市全体の核と位置づけられるだろう。災害時の減災を有効にする一定の安全策をとったうえで、以前の町のかたちに戻し、「まちなか」への人口移転を促進することが考えられることになる。

その場合、1. 「まちなか」への移転や復帰が、高台移転などに対し優位性があること、2. コミュニティに根ざした開発で、すばやく、美しいまちがつかれること、の2つが充足されることが条件



となる。前者は代替案との比較の観点、後者はまちなか再生に固有の価値があるかないかという観点からの条件となる。

まず1. から検討しよう。今回の震災で、大きな被害を受けたのは戦後低湿地に拡大された市街地で、古くからの、いわゆる中心市街地の建物の流出被害は海沿いの地域等と比較して少なかった。これら中心市街地は、地域の社会・経済の中心であり、なお多くの歴史資産を残している。今後は地域の資産を活かして経済社会の発展を図ることが必要と考えられる。また高台移転によって市街地を拡大させることも、人口減少が始まった現在、合理的な選択とはいえない。採られるべきは、本来の中心市街地を再生し、全体をコンパクトな町に転換することである。

次に2. については、中心市街地の土地は多くの場合、間口が狭く個別にビルを建てようとするとは非効率なペンシルビルしか建てられない。したがって複数の敷地を合わせて共同ビルを建てる必要がある。しかし共同ビルはいつでも大型化することが正解ではない。あくまでも商圈の大きさに依存して決めるべきものである。規模を追うことのできないところで必要なことは、美しいまち並みを作り、住環境を守っていく「協調建替え」<sup>(4)</sup>を追求することとなる。いずれにしても、その町が置かれた状況やまちづくりの目的を踏まえて、スペースの「利用」を共同化していくことが重要である。

このような開発の方法をとる場合には、固定的で青写真だけを示す「マスタープラン」よりも中心市街地の「どのあたりで、どのような開発を、いつ、誰が実施するか」を示す「マスタープログラム」<sup>(5)</sup>の方が有効であるといわれている。

### 3.5 復興の方針

石巻の現実を前提に復興のためのマスタープログラムに書くべき、より具体的な方針を示すと次のようになる。<sup>(6)</sup>

- 1：地権者が土地を手放さずにプロジェクトに参加できるようにする
- 2：住民全体で合意が整った地区から順次プロジェクトを実施する
- 3：地権者の出資するまちづくり会社がディベロッパーとなる
- 4：デザインコードなどを定め、各プロジェクトが美しい全体を創り出すようする
- 5：土地の所有と利用の分離を果たし、まちづくり会社による総合的・合理的なまちの管理運営を行う

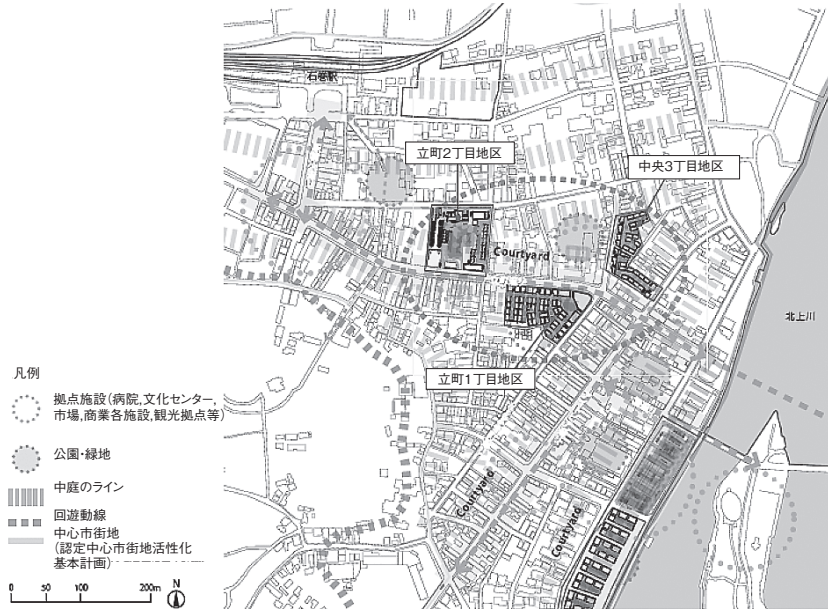
---

(4) 福川 (2012), p.41 によれば、壁面線、軒線、屋根、中庭の位置などを隣家と調整した建替えと定義している。

(5) 福川 (2012), p.42。

(6) 国土交通省 (2012), pp.9-10。

図6 まちなか再生の始まっている地域（再開発事業が予定される地区）



(出典) 国土交通省 (2012), p.69 より転載。

- 6: 被災で現地再建が困難な地区からの移転をスムーズに進めることができるスキームを用意する
- 7: プロジェクトの円滑な実現に向けて体制を組み、事業の進捗とともに発展させていく
- 8: 住宅、商業施設、事務所などと、公営住宅や一般住宅などが混じりあった、ミックス・ユースの開発に努める
- 9: まちなかに再生された店舗などに、この地のライフスタイルをブランドとして体现させ、それを推進する商業を整備していく

#### 4. まちなか再生プロジェクトの概要

石巻市旧市街の中心市街地ではまちなか再生型の再開発への機運が高まり、この後触れる「コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会」が発足し、精力的に協議が重ねられ、3地区（中央3丁目地区、立町2丁目地区、立町1丁目地区）で再開発事業に向けた強い意思表示が出され、追って、中央1丁目の旧北上川に沿った地区においても検討が始まることとなった。

##### 4.1 「街なか創生協議会」の立ち上げ

石巻では、震災2カ月にして2011年5月よりまちなか復興会議を始動させ、被災した中心市街地に拠点「石巻まちカフェ」を設け、株式会社街づくりまっぽうや中心市街地商店主を中心に復興

まちづくりに関する意見交換、情報交換を行い、専門家・大学関係者を交えた勉強会も意欲的に開催してきていた。すなわち、まちづくりのコミュニティはすでに形づくられ、活発な活動をしてきたといつてよい。

こうした動きを通じ、いくつかの街区では独自にまちづくり検討会が設立され、具体的な計画の検討が進められてきていた。2011年12月、中心市街地の総合的な復興まちづくりを検討・推進していくために「コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会」が発足した。同協議会会則の第2条（目的）を見ると次のとおりである。

本会は、石巻市の中心市街地の復興整備について、地権者等関係者及び関係諸団体との協働のもとで総合的に検討し、今後一層深刻化が懸念される人口減少・少子高齢化に対応した持続可能なまちづくりの最先端モデルとなることを目指し、石巻らしい景観・歴史・文化の薫る街づくり・街並みづくりを推進し、地域の発展に寄与することを目的とする。

役員には石巻商工会議所の会頭とともに、これまでまちづくりの検討をサポートしてきた専門家・大学関係者や地元NPOなどの代表が入り、具体的な企画を検討していく組織として協議会に1) 街並み部会、2) 事業推進部会、3) ライフスタイルブランド化部会を設置している。

各部会の内容を示すと次のとおりとなっている。

1) 街並み部会では、東北大学姥浦研究室の支援のもと、街の全体的なあり方について話し合う場として、広く住民の参加を募りながら街並みづくりの基本的方針や地区計画の方針などを定めるべく、ワークショップを重ねてきた。まず「街並みづくりの基本方針」をまとめ、2012年4月には、より詳細なデザインコード案となる「石巻街並みづくりの道しるべ」をまとめている。

2) 事業推進部会では、具体的に再開発を意思決定した3カ所の地権者とともに、建築の設計、事業計画を検討し、できるだけ早い時期に、復興住宅を提供できるよう準備を進めるためのものであった。

3) ライフスタイルブランド化部会では、石巻の暮らし、地産品のなかから「石巻らしさ」について協議し、全国、全世界へ発信していけるように、地元の生産業者やデザイナー、クリエイターも参加して協議を進めている。再開発でできる建物を使って、ライフスタイルに関わる店舗や施設を展開することが具体的な目標となる。

#### 4.2 3つの部会が押えるまちづくり成功のポイント

「コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会」の設立発起人であり協議会<sup>(7)</sup>の役員でもある都市計画家の西郷は、かねてよりまちづくりを成功に結び付ける要点として「3ポイント・アプローチ」を提唱している。それは1) 住みたい・住みたくなるまちのデザイン、2) 雇用・所得を生み出す産業、3) まちづくりを遂行するスキーム・主体の3点からなる。なお、西郷には高松市丸亀町商

店街再開発のアドバイザーとしての実績があり、その概要を Box 1 に示すので参考にされたい。

「街なか創生協議会」の3つの部会は、これら復興や地域再生に不可欠な3つのポイントに対応したものである。これらを復興のまちづくりに即して示すと下記のとおりである。

1. デザイン：コンパクトな町へ
  - 以前の町のかたちに戻す。
  - デザインコード<sup>(8)</sup>の共有（美しいまち、豊かな自然を取り込む）。
  - スプロール化した市街地全体を復旧するよりもコストが低減される。
2. スキーム：まちづくり会社を活用した住民主体の事業スキーム
  - 権利の調整（所有と利用の分離（定期借地権の活用））。
  - 実施主体（まちづくり会社を中心に据える）。
  - 財源の確保（公的資金を呼び水に、企業・市民から社会的投資を仰ぐ）。
  - すぐにできる、すぐに必要な、小さなプロジェクトから立ち上げる。
3. 産業：生活スタイルの誇りを産業に
  - ライフスタイルのブランド化による生活産業の創出。
  - まちづくり会社は地域資源を活かした産業の振興・再生を行う。

#### Box 1: 高松市丸亀町商店街での経験

高松市丸亀町商店街は、香川県高松市（人口約41万人）の中心商業地区の真ん中に位置する全長470mの商店街である。丸亀町は開町以来、400年余りの歴史を誇る町で、町名の由来は、慶長15年（1610年）に生駒正俊が領主になったとき、同じ讃岐の丸亀の商人をこの地に移したことによるという。近代になってからも高松は本州と四国を結ぶ交通の要衝であったことで栄えていた。1988年、丸亀町商店街は生誕400年祭を開催したものの、商店街の通行量には減少の兆しが見え始め、このまま放置すれば大規模店などとの競争で生き残ることができないという危機感が商店街のメンバーに生まれ始めていた。同時にここが衰退することは市民が都市生活の核を失うことをも意味しており中心市街地活性化の

(7) 役員の構成は次のとおりである。浅野亨（石巻商工会議所会頭）、西條允敏（街づくりまっぽう代表取締役社長）、後藤宗徳（石巻観光協会会長）、小野田泰明（東北大学教授）、西郷真理子（都市計画家）、尾形和昭（事務局、街づくりまっぽう代表取締役副社長）。

(8) 石巻でまとまったデザインコードのうち、主要なものを示すと次のとおり。1. 道を挟んで向い合う街並みの形成、2. 最高でも5階といった高さ制限、3. 鰻の寝床の地割・家割、4. 2階をメインフロアとする構造（津波時の避難階、階下は駐車場）、5. 分棟型家屋、6. 道幅と建物の高さの適度な比、7. パブリックな外部空間の形成、8. 通りへの直通階段（賑わいが通りに集まるように、建物などの階段は通りに直接出られるようにする。高松市丸亀町商店街でも実現させている）など。

ための再開発は、単に丸亀町商店街だけの問題ではなく、高松市の都市政策のうえでも必要と判断されたのである。ただ丸亀町が全国でも特異なのは、何よりも商店街がリーダーシップをとって始めたものであり、それを行政がフォローし、本物の街づくりを願う都市計画の専門家や学識経験者などが加わり、準備が進められたことである。

高松市の中心市街地では高度成長期にペンシルビルが立ち上がるという光景が見られたが、そのようなビルでは2階以上は十分に使えずほとんどが倉庫となっていた。この再開発では商店街をA～Gの7つの「街区」に分け、複数の敷地をまとめて「まちづくり会社」がビルを建て、上層部を住居などに使えるようにしている。事業は市街地再開発の枠組みを使うが、土地の利用を所有から分離するスキームとし、土地の所有はそのままにして、建物をまちづくり会社が所有する仕組みとなっている（土地代を顕在化させることなく事業費全体を相対的に抑える効果を持つ）。まちづくり会社は地権者から定期借地で土地を借り受け、自主的に決めたデザインコードに従って建物を建て、原則として全棟を保有し運営するという方法をとる。デザインコードには、2階の一定の位置に中庭を設け、街区を繋げることも盛り込まれている。歴史的な都市構造を継承しつつ、今日の都市におけるいわばコモンス的要求に合わせるものにしたことである。A街区壱番街の有名なガラスのドームは、城下町時代に札の辻のあった場所に設けられ、まちの中心であることを象徴的に示すものとなっている。平成24年3月にはG街区「グリーン」がオープン、主要な再開発建築物の建設としてはほぼ完成したことになる。

ここでの取り組みの特徴を取り出すと次のとおりである。1) 所有と利用を分離して、市民の利用、そこに住む人々の利用を優先し、建築物の配置をデザインしていること、2) 地権者の住宅を高層部にまとめる一方、入住民を含めた共同スペースや、外来者も利用できる憩いの場を随所に設けていること、3) 通常の再開発事業ではなされてこなかった、商店街の通りを共有するもの同士を施工区域に設定することで、商業環境やコミュニティを保全することができたこと、4) まちづくりの具体化に行政から独立した専門家を招致し、職業人としての倫理に裏付けられた職能を引き出し活用していること、5) 何よりも地権者をはじめ利害関係者が中心となって構想を起こし、まちづくり会社設立のうえ、これを再開発の遂行と今後も続くタウンマネジメントの中心にした事業形態をとっていること、などが挙げられる。

#### 4.3 建築上のポイント

まちなか再生における建築上のポイントとしては次の諸点が考えられている。<sup>(9)</sup>

(9) 福川（2012），pp.43-46。

### 1) 将来の災害に備え安全を確保すること

まず、求められるのは安全である。石巻中心市街地のうち中央1丁目～3丁目は「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」により建築物の建築を制限する区域となり、2011年9月12日からは、被災市街地復興特別措置法による復興推進地域となった。中央町はこれら区域または地域には含まれていないが、再開発予定地区には津波で自動車、船その他が押し流されてきて建物の1階は甚大な被害を被った。立町では、住宅の場合は、床下浸水ですんだ場合も少なくないが、街や店舗はヘドロで覆われた。今後、河川堤防が建設されるが、安全のためには、地上階を非住宅とすることが考えられる。

非住宅には店舗、駐車場、事務所などに加えてコミュニティ施設も候補となる。これら店舗等は従来どおり、通りに沿って地上階に、住宅は浸水の被害を避けることのできる2階以上にすることが考えられる。

2階を主要な生活の舞台とする以上、住宅に住む人びとの日常生活の場となる通路、小さな遊び場や広場を2階に設け、そこをコミュニティのメインフロア＝公共空間としていくことが望ましい。このような空間は、適切に避難路を設けることでいざというときの避難場所になるし、地上階を駐車場に利用していくことができる。

### 2) 美しいスカイラインを保全すること

もう1つの論点は、建物の高さで構成されるスカイラインである。

地権者とのワークショップにおいて、石巻の人びとは低層を好み、4～5階程度の集合住宅に住みたいとの意見が大勢を占めたといわれる。また同じワークショップから、石巻では北上川から日和山を背景にした町並みが、石巻の代表的な景観とされているおり、日和山の稜線を隠すような建物は避けるべきであるという意見も出ていたという。

### 3) 歴史的な空間構成を踏まえること

1)、2)を前提として、その都市の歴史的な空間構成を受け継ぎ、さらに豊かにしていくような計画・デザインがなされるべきである。理由として2点が挙げられている<sup>(10)</sup>。

第1は、記憶の問題である。町並みはその社会のアイデンティティを記すものとしてきわめて重要である。石巻の場合は、歴史的な建物の多くはすでに震災前に失われているが、通り、町割、地割、神社など土地に刻みつけられた記憶、そして数は少ないが遺された歴史的な建物は、そのまま残っている。これらを最大限保存していく必要がある。社会のアイデンティティとなるものの保存の必要性は、大規模な災害の後だけに、さらに大きいといえよう。

---

(10) 福川 (2012), pp.44-45。

第2に、町家によって組み立てられていた歴史的な空間構成が、現代の都市計画や建築デザインから見ても優れているからである。石巻は歴史的な都市である。石巻に歴史的な町家は震災前から失われているが、その様子は、幕末期に描かれたと思われる石巻港絵図（図2）などではうかがうことができる。石巻港絵図には、現在の中央地区あたりにぎっしりと妻入りの町家や倉庫が並んでいる様子が描かれている。このような町家は、建設時期も建て主も異なっているにもかかわらず、整った町並みや賑わう街路空間をつくり、中庭を内蔵して、密集する市街地で一定の住環境を確保していた。個々の建物がそれぞれの個性を發揮し、全体として調和のとれた町並みが成立したことで、秩序と多様性の両立が果たされていた。今回の対象地区にも明治時代に建設された住宅や土蔵が残っており、ぜひ保存したいという強い意向が、市民・地権者から示されていたという。

## 5. 再開発事業としてのポイント

### 5.1 再開発事業を促進させるための方策

市街地再開発事業の目的は、老朽化した建物が密集している地区において、敷地を統合して不燃化された共同建物を建築し、併せて公共空間や公共施設を整備して、合理的かつ健全な土地利用と都市機能の更新を図ることである。

この統合される土地には、従前の土地・建物の権利者がおり、それぞれに土地建物を賃貸物件や駐車場として運用したり、店舗や住宅として使用しているが、事業を実施するためには、一度建物を解体し、上記の半ば公共的目的のために、長期に渡って事業による建物に土地が供されることになる。

市街地再開発事業では、その対価として移転補償や通損補償が支払われ、残留者の資産に対しては、残留者建物補償費という形で事業主体に補助金が交付される。

石巻等の被災地における復興のための再開発の場合、被災者向けの住宅供給なども絡み、上記の目的の社会的意義は一層強く、かつ早期の実現が望まれている。しかしながら、従前建物は、かなりの数が滅失もしくは倒壊している。当然のことながら現存しない建物は資産評価の対象とならない。土地を売却して移転するとしても、震災前から地価は安く、震災によってさらに減価している状況では、狭小土地の権利者は土地の売却だけでは生活が再建できず、事業に参加しようとしてもできない事態が想定される。

考えられる方策の1つは、土地を売却してしまうのではなく、定期借地権を設定して継続的に地代収入が得られるようにすることである。これは定期借地の大きなメリットの1つであり、後に詳述する3地区のプロジェクトでは、このメリットによって合意が進んできた面がある。

定期借地権を介しての所有と利用の分離の考え方は、今回のように被災という負の遺産を背負っている場合の現実的な対応となるが、そもそも歴史を辿れば英国の田園都市コンセプトに行き着くことができる。特にその地域管理、エリアマネジメントの手法には学ぶべきところが多く、まちな

か再生を果たした先にある長い時間のなかで課題となることと関係がある（田園都市のコンセプトを振り返った Box 2 を参照のこと）。

#### Box 2: 田園都市のコンセプトを振り返る

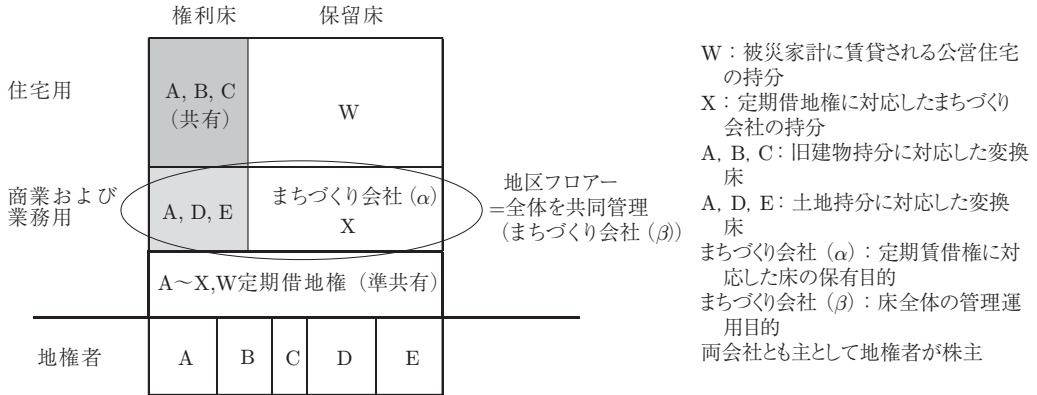
「最初の田園都市」として現在も生き続ける英国レッチワースを生み出したのは、社会改良家ともいべきエベニーザ・ハワードである。ハワードは 1903 年にロンドンから 50 キロメートルほど北方に位置するレッチワースに 1,500 ヘクタールの土地を取得し「レッチワース田園都市」を建設する。取得した土地の 3 分の 1 を住宅などの都市用地とし、残りを農地と共有利用地に充てるというものである。人口は都市部に 3 万人、農地などに 2,000 人が想定され、事業所の誘致を絡ませて緑に囲まれた職住近接の住環境を作り出すというものであった。レッチワースで特筆すべき点は次のような点である。

まず、土地の所有と利用の分離がある。レッチワースの土地は基本的にすべて町を管理する田園都市会社（ハワードに賛同した投資家などから構成、現在は財団）の所有である。この町の住民はもちろんのこと、商店、工場の経営者、農民も土地を所有せず、会社から借り受けて事業や農業を営んでいる。地代は市場賃料を反映して決められる。低所得者のためには、借家人と投資家がともに出資する「共同出資型住宅方式」を導入して初期費用を軽減しながら共同住宅が建設された。田園都市会社は、自治体よりも大きな権限を行使できた。たとえば、建築のデザインを統一すること、商業地区に用途制限をかけること、会社の定款に違反した土地の譲渡・転売を禁止できることなどが挙げられる。すなわち、ここでは地域のために、地域共同体の中核をなす会社が創られ、地域のルールを定め、住民参加を含んで自ら町を計画しかつ経営していくという形態をとったのである。田園都市の特徴として、開発利益の住民への還元が挙げられる。日本の場合なら、開発会社は住宅を住民に売却し利益を得、その利益の一部は税金として自治体・国に支払われ、地元には公共事業として配分される。公共事業基準は全国画一であり、地元の固有の事情は考慮されない。しかしレッチワースでは、会社が開発利益を吸収する一方で、自らインフラ（学校、公園、その他の公共施設の建設と維持管理）の整備を行う。余剰があれば、株主にも配当として配分される。

「田園都市」は英国国内のみならず、世界中に大きな影響を与えた。必ずしもすべてがうまくいっているわけではない。しかし田園都市のふるさと、レッチワースの場合、途中幾度かの危機を乗り越えながら、100 年を経過した今日もその理念を受け継ぎつつ活気あふれる町として生き続けているが、そのポイントは会社所有によって土地所有と利用を分離し、その管理を住民が参加し見守るというその運営方式にあるといえるだろう



図7 所有と利用を分離する再開発の基本スキーム



(出典) 国土交通省(2012), pp.12-30 を参考に作成。

## 5.2 定期借地権設定による基本スキーム(図7を参照)

これまでにも触れてきた定期借地権制度を法律論に即してここで説明しておこう。定期借地権は通常の借地権の過度の保護による弊害を避け、土地の供給を促すことが社会経済的な利益があるという認識のもと、いくつかの旧法を集合して平成3年に借地借家法として新しく制定されたものである(平成4年8月施行)。これによって、期間満了など一定期間経過後、確定的に借地関係が終了し土地が返還される契約形態が新設されたもので、「一般定期借地権」、「建物譲渡特約付定期借地権」、「事業用定期借地権」からなり(平成19年に一部改正)、存続期間については長期の設定を要求するもの(一般定期借地権では50年以上)となっている。定期借地権のメリットとしては、①普通借地と異なり、更新ができず一定期間後確実に返還されることから、地権者にとって返却されないことへの不安感がないこと、②所有権が移転しないため、売却したくない所有者にとって応じやすく、不動産活用の可能性が広がること、③一時金割合を地価に対し低く設定することが可能で、借り受ける側にとって初期投資が節約できること、などが挙げられている。なお、「所有と利用」の分離を図る方法としては、信託制度の適用もありうる。ここでは詳述しないが、まちづくり会社が自ら行う場合には信託機能をもつ必要があること、外部機関を介在させる場合にも民事信託では開発単位ごとに社団が必要なこと、商事信託の場合には信託会社の手数料が大きくなり、開発規模が小さい場合にはその吸収が難しいことなど、一般論としてはややハードルの高い方法となる。

さて石巻について、先の報告書では中心市街地復興のための基本スキームが下記のように提案されている<sup>(11)</sup>。

- 地権者が、市街地再開発組合を設立し、市街地再開発事業を施行、店舗や住宅を建設する。

(11) 国土交通省(2012), p.20。

- 市街地再開発事業は、110条全員合意型で、土地の所有は変えず、再開発によって建設される建物の所有者は、定期借地として底地を借地する。
- 地権者の従前建物は新しい建物の床へ権利変換する。権利者は希望に応じて、住宅または店舗あるいは両方を取得する。
- 建物の従前資産評価額に対応して、残留者建物補償費として補助金が事業主体に交付される。補助金はこの他共用施設整備費に対応するものを加え工事費に充てられる。
- 保留床の住宅部分は売却する。
- 保留床の店舗部分は、地権者の共同出資会社（まちづくり会社α）が、戦略補助金や高度化資金を活用して取得・運営する。
- まちづくり会社αは権利床を含めて運営する。現実的には、これらの運営は、中心市街地全体のテナント管理・運営などのマネジメントを行うまちづくり会社β（不動産運営会社）へ委託する。
- 地権者は、住宅およびまちづくり会社からの地代、権利床の運用、駐車場の経営などで収益を得る。

ここでまちづくり会社<sup>(12)</sup>について少し詳しく説明しておこう。まちづくり会社は地権者から定期借地で土地を借り受け、自主的に決めたデザインコードに従って建物を建て、原則として全棟を保有しエリアマネジメント（販促活動、テナントリーシングとテナントミックス、ファシリティ・マネジメント）を運営する、再開発事業の中核的存在である。

このようなまちづくり会社は、コミュニティの価値や目標を実現するためにあり、しばしば出資は地権者やコミュニティのメンバーが行い、設立・運営される。個別所有権を超えて、土地の合理的利用を図っていくことができるかがポイントであり、営利企業と公共セクターの間であって協働のまちづくりを担っているともいえるものである。

さて実務レベルの要点として、エリアマネジメントの実行体制が挙げられる。開発単位ごとに、まちづくり会社α（地権者会社）を設立する方法が1つである。しかし、多くの街区では、地権者は少なく、この会社が上に述べたマネジメント機能を果たすことは困難で、地代収入の受け皿に留まるであろう。やはり、中心市街地全体をマネジメントするまちづくり会社β（不動産運営会社）が必要となる。

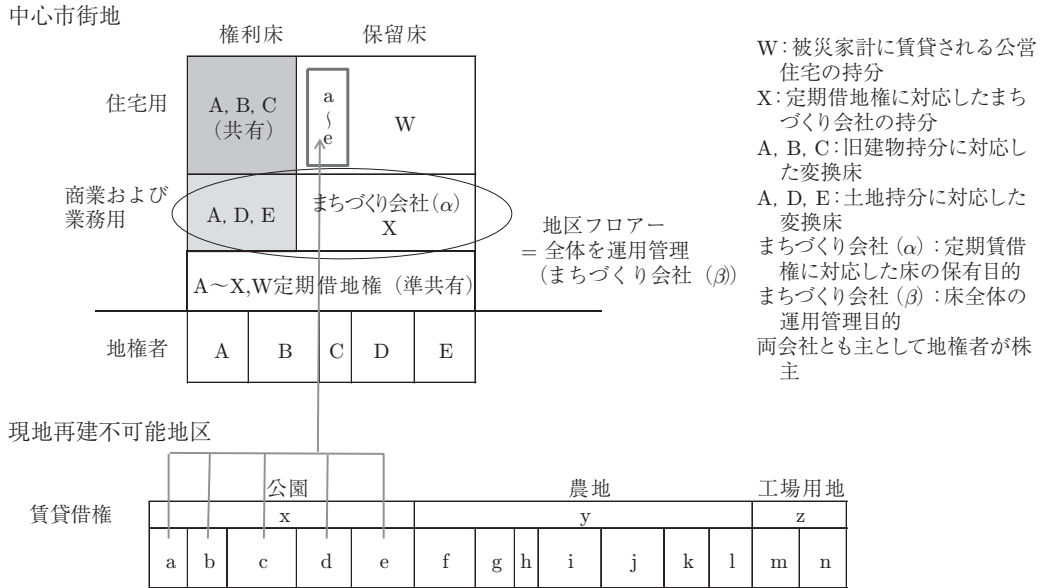
マネジメントを中心市街地全体で行うことは、開発単位ごとで行うことと比較して、次のような利点を持つ。

- 複数プロジェクトのトータルで最大利益となる経営（テナントリーシング等）が可能。
- 複数プロジェクトを管理することで収益をプールし、リスクを平準化できる。

---

(12) まちづくり会社は、TMO（Town Management Organization）と呼ばれることも多い。

図8 所有と利用を分離する再開発のスキーム（展開型）



(出典) 国土交通省(2012), p.31を参考に作成。

- 各プロジェクトの利益と損失が総合され、課税上有利。
- 公的性格を持つので、特区法に基づく税制優遇（「復興推進計画の区域」において地域の課題の解決のための事業を行う株式会社に対する出資に関わる所得控除）を適用すれば、より円滑な資本確保が可能。
- 上記のリスク平準化、有利な課税条件などにより、不動産マネジメント会社の市場における信用力が高まり、円滑な資金調達等が可能になる。

ただし、開発単位ごとに再開発事業をまとめていく作業を重視すれば、合意のしやすい範囲でまちづくり会社αを設けることは有効である。その場合、まちづくり会社βが、まちづくり会社αから委託を受けて、マネジメントしていくという体制になるだろう。もちろん、まちづくり会社βが、直接個別の開発単位の保留床を取得するケースもあってよい。そのどちらになるかは、開発単位の規模、地権者の意向、開発の時期によると考えられる。

石巻の場合、従来から中心市街地のまちづくりを唱道し汗をかいてきた株式会社街づくりまんぼうの存在がある。今後まちづくり会社のノウハウ面を支える存在となっていくことが予想される。

### 5.3 現地再建が困難な地区への対策を想定した展開型スキーム（図8を参照）

石巻の中心市街地再開発の場合、海岸部に住んでいて被災し、現場での再建が困難な地域の住民を受け入れる受け皿となることが現実的であり、市の復興基本計画のなかにも挙げられている。そ

の場合のスキームはどのようになるのだろうか。

現地再建が困難な地区の人びとが、ローン問題などの解決を含め、できる限り低い負担で「町を再建する地区」に住めるようにしつつ、「町を再建する地区」の人びとが「現地再建が困難な地区」の人びとを受け入れてなお、プロジェクトの参加に納得できる的確な「スキーム」が組めるかがポイントとなる。

展開型の再開発スキームを示すと以下のとおりとなる。

- まちづくり会社を事業主体とし、基本スキームに沿って再開発事業を遂行する。
- 市など公共セクターが、「現地再建が困難な地区の地権者」のために公営住宅を用意し、保留床の一部を購入し、「現地再建が困難な地区の地権者」に賃貸する。
- 市はそのための予算を確保する。

石巻市は、このスキームをサポートする形で石巻市災害復興住宅計画を2013年8月に改定し、そのなかに中心市街地の再開発保留床買取型として約400戸を予定することを政策決定している。

#### 5.4 「所有と利用」を分離することの意味について

これまで、「所有と利用」を分離することの意義について触れてきたが、それは、まちづくりの目的達成のための経営学的手法であるともいえるものである。ここでその経済学的意味について考えておきたい。

中心市街地の商店街のように、底地を所有する数多くの店主がいる場合、彼らが一致協力して、商店街を面として再開発することに合意するまでには、多くの時間とエネルギーを要し、結局まとまらない場合が多いことも実態である。また、再開発が行われても、中心市街地全体がひとつになって集合行為を伴って市街地の魅力を形成しない限り、持続的な街の繁栄は期待できないだろう。このような細分化された土地所有者が再開発計画に反対票を投じて阻害し、結果としてまとまらない様を、「アンチ・コモنزの悲劇」と表現することもできる。

「アンチ・コモنزの悲劇」とは、資源の利用に関して他者の利用を妨げることのできる関係者が多数存在したり、土地利用のように対象となるスペースの所有者が細分化されて全体の統一的利用を可能にするまでに多くの調整を必要としたり達成が困難な場合においては、結局資源の過少利用といった非効率な利用にならざるを得ない場合を指した概念をいう。これは、「コモنزの悲劇」がオープンアクセス資源において、資源利用者が多数に上り、個々の合理性に従った利用者によって資源全体に過剰利用を来し資源システム自体が崩壊に至る場合を指したことに対する対照として創り出された概念で、法学者のHeller（1998）によって主として提唱されてきた。また、アンチ・コモنزになっている場合の経済的非効率性を検討したものとして、Buchanan and Yoon（2000）およびSchulz, Parisi, and Depoorter（2002）の業績があることを触れておきたい。

石巻のケースのように地権者がまちづくり会社と定期借地権契約をすることで、賃料との見返りに利用権を全面的に移譲することによってスペースの活用を統一した主体に委ねる方法は、「アンチ・コモズの悲劇」を回避する方策として見ることもできるだろう。

## 6. 石巻中心市街地再生を先導する3つのプロジェクト

事業推進部会では3つの地区でプロジェクトが行われてきた（図6を参照）。いずれも、石巻の中心市街地の重要な部分を占めており、これら3カ所が連動していち早く再生を果たすことが、石巻中心市街地再生の力強い出発点となり、きわめて重大な使命を帯びているといえよう。

### 6.1 3地区の概要

石巻の中心市街地は、駅から北上川へ向かう立町通りと、北上川と並行に走るアイトピア通りをメインストリートして形成されており、その交点がいわばヘソである。3つの地区はその交点を取り巻くように存在する。

#### 1. 中央3丁目地区：

上記交点のすぐ北側に位置する。栄町通りに沿う敷地で、いわゆる商店街からは外れる。それだけに、中心市街地にふさわしい住宅をいかに上手に提供できるかがポイントとなる。

#### 2. 立町2丁目地区：

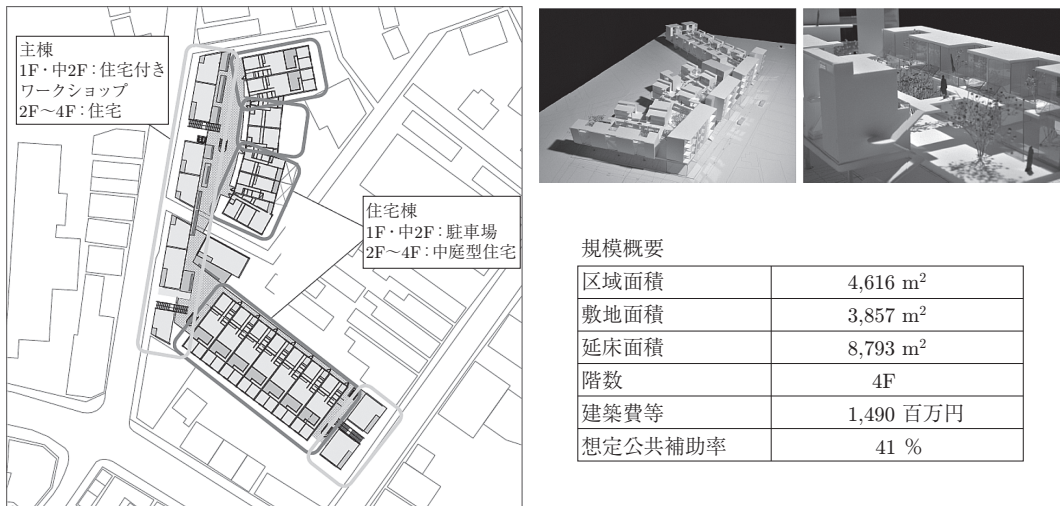
立町の中央にあり、大正時代に建設された伝統家屋を含む街区である。この家屋は、庭園に囲まれ、土蔵や神社も現存する。再開発されれば、これらを活用した文化的な拠点となることが期待されている。

#### 3. 立町1丁目地区：

三角形をした街区だが、その突端に商工会議所があり、位置としても中心市街地の中心となる。商工会議所は入居者の核であり、シンボルともなればよい効果を生むと期待される。

ここで採り上げた3地区については、街なか創生協議会の事業推進部会で地権者とともに具体的な検討を行ってきたものである。どのような再開発を行っていくかについては、2011年の夏頃からワークショップなどが行われ、そのなかで関係する地権者などから申し出があり、それを受けて事業推進部会を設け、具体的案に反映させることができていた。なお、中央3丁目地区、立町2丁目地区については順調に計画が進んでいるが、立町1丁目地区は、計画の見直しがなされ、今後の進展の目処が立っていない。以下は、当初計画を基にした経過であることをお断りしたい。

図9 中央3丁目地区再開発プロジェクトの提案例



(出典) 国土交通省 (2012), pp.107, 111-112 より転載および引用。

## 6.2 3つの再開発地区のプロジェクト概要

### 1) 中央3丁目1番地区:

事業推進部会で議論をしているなかで、土地を提供する意志はあるとのことで借地方式の検討に入った。地権者が5人以上なので、共同化事業として法定の再開発を検討することとなった。

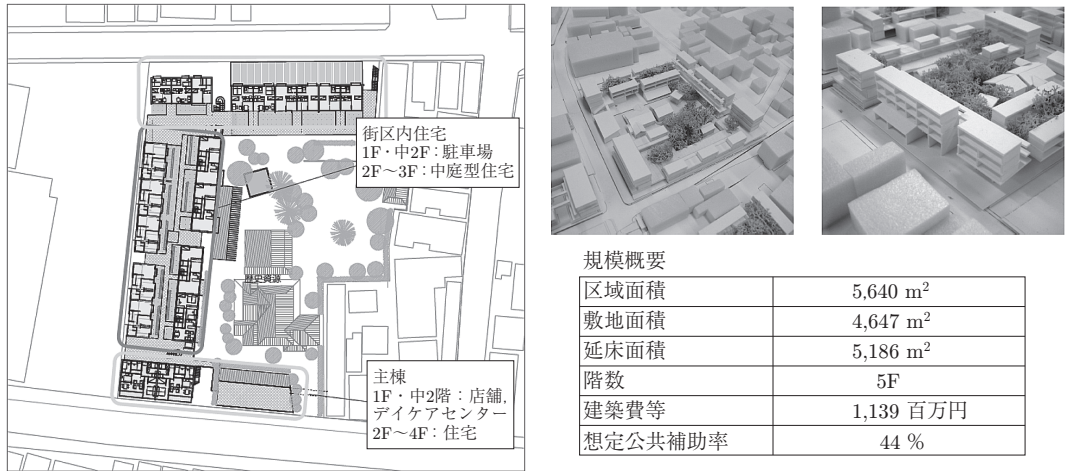
建築計画に関しては、当初検討されていたのは、片廊下型で板状の集合住宅であった。しかし、敷地が不整形で南北で宅地や細い路地に接しているため、片廊下型ではかなりの隣棟間隔を取る必要があり、戸数を確保するためには高層にせざるを得なかった。また災害時の避難場所も確保する余地がなかった。そこで、採光の取りやすい通り沿いに中層の主棟を置き、街区の奥は中庭を工夫して配置することで、低層型で一定の戸数を確保できる案が検討された。さらにその中庭部分を2階に持ち上げることで、避難場所としての機能を持たせるとともに、その下階に駐車場を確保できるようになっている。

商業については、最初の計画案では1階の通り沿いは店舗としていたが、ここは表通りに面しておらず、商業的に不利な立地であることから、住宅用途にすることが検討された。結果として、1階の高い階高を利用して中2階を設け、上階を居住スペース、下階を事務所やアトリエ、小規模店舗とする住宅付きワークショップが発案された。

事業計画としては、定期借地権を活用したスキームにより、土地取得にかかるコストをなくすことで事業費を抑え、低層でありながら住宅単価を抑えられたことが合意のポイントとなった。

なお、本地区は地権者の合意が最も早く進んだ地区である。2012年2月末には再開発準備会の設立に至っている。2012年11月に第1種市街地再開発事業決定、2013年5月には再開発事業組合の

図 10 立町 2 丁目地区再開発プロジェクトの提案例



(出典) 国土交通省 (2012), pp.113, 120-121 より転載および引用。

設立が認可されている。

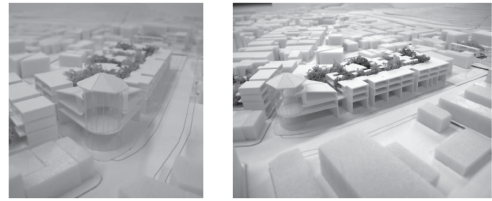
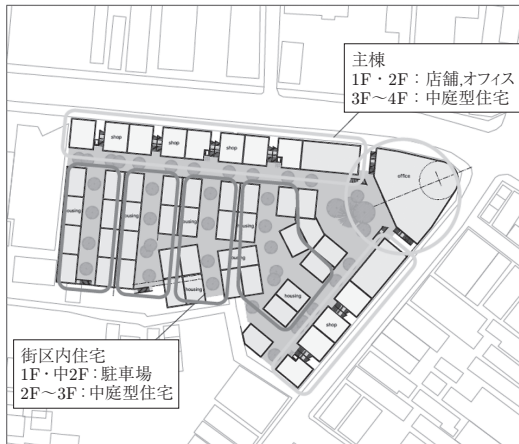
## 2) 立町 2 丁目 5 番地区：

地権者のリーダーは明治時代から続く家系で、代々、街なかで多くの不動産事業を営んでおり、本地区においても震災前から様々な事業を企画していた。震災で辺り一帯の建物が損壊したのを機に周辺地権者にも呼びかけを行い、5人の地権者が集まって共同事業の検討が始まった。ただし土地は共有化せず、所有は変えない意向であったため、事業推進部会において借地方式での検討を進めていくこととなった。

本地区には大正期に建設された歴史的家屋と庭園が現存しており、町の資源としてこれらを保存活用したいという方針が地権者から上げられた。地権者側で当初検討されていたのは、この家屋と庭園の南側、表通り沿いに店舗棟、北側に住宅棟、西側に平場の駐車場を配置する案であった。そこで、店舗棟の上に住宅を乗せ、全体を低層にする案が提示された。また本地区の地権者は開発後もここに住みたいという意向であったため、住宅の計画は地権者が住みたい家、環境を具体的に協議しながら進めている。

保存家屋と庭園には歴史も愛着もあり、これらを最大限活用できるよう、上階の住戸は庭園を眺められる計画である。また、高齢者にやさしい町にしたいという意向もあり、住宅の一部は高齢者向け住宅とし、デイケアセンターなども計画している。1階の店舗は、この歴史的な空間と蔵に残る数々の骨董品などを活かして、石巻の文化や歴史を発信するライフスタイル提案型のショップが計画されている。

図 11 立町 1 丁目地区再開発プロジェクトの提案例



規模概要

区域面積	8,100 m <sup>2</sup>
敷地面積	6,600 m <sup>2</sup>
延床面積	18,158 m <sup>2</sup>
階数	5F
建築費等	3,223 百万円
想定公共補助率	36 %

(出典) 国土交通省 (2012), pp.122, 126-127 より転載および引用。

事業計画としては、各地権者の土地面積が比較的大きく、また数世代に渡って受け継いできた土地であることから、定期借地の活用によってその土地を手放す必要がなく、確実に返還されることが大きな合意のポイントとなった。

ここでは 2011 年 10 月に検討を開始し、2012 年 2 月末に再開発準備組合を設立、2013 年 3 月に第 1 種市街地再開発事業決定、2014 年 3 月には再開発事業組合の設立が認可されている。

### 3) 立町 1 丁目地区：

本地区は立町通りとことぶき町通りという 2 つの商店街の交点にあり、街なかのなかでも特に中心的な場所である。また、商工会議所が立地しており街の顔となるところでもある。

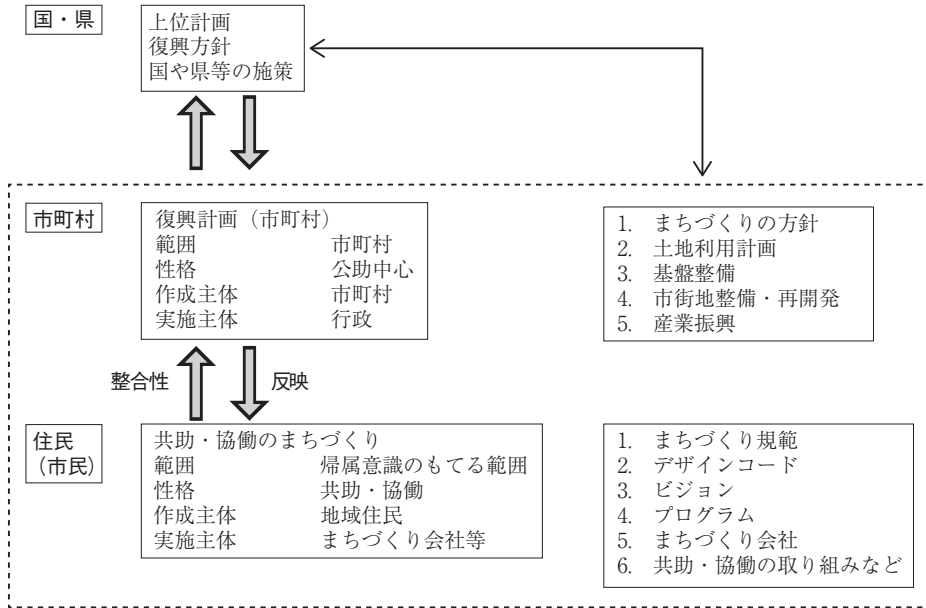
1990 年頃に大規模再開発を計画したが、保留床の売却、合意形成等の問題から事業化には至らなかった。さらに震災によって建物が損壊し、空地が急速に広がっているような状況であった。地元でも街の中心が空地だらけになっていくことを危惧する声があり、事業推進部会で検討を進めていくこととなった。

検討にあたっては、まず商店街のリーダーなどを中心に地権者に呼びかけてワークショップを行っている。そこでの意見を施設計画に反映するものとして、住宅整備を優先して居住者を増やし、建物を共同化することで、フレキシブルで回遊性のある商業を生み出すという方針が立てられていた。

建築計画としては、1 階の通り沿いは店舗やオフィス、2 階以上に住宅を整備し、1 階の奥には来街者と居住者の駐車場を確保するものとなっている。また駐車場の上部は災害時の避難場所を兼ねる中庭とした。また商業の中心地であることから、1 階には核施設としてスーパーマーケット、最上階には地域のためのホールを配置した。また建物の形態は現状の敷地形状に併せて、細長いユニッ



図 12 あるべき復興都市計画と共助・協働のまちづくりの関係



(出典) 西郷 (2013), p.292 をベースに加筆。

トを連結したかたちとなっている。

現在、商店街のリーダー達を中心に作業部会を設立し、引き続きワークショップや勉強会を実施し、準備組合の設立を目指しているがその後の進展は遅い。本稿では扱っていないが、後から動きだした北上川沿いの中央町1丁目14・15番の再開発の方が動きが早く、2013年10月に第1種市街地再開発事業決定を受け、2014年3月には再開発組合設立が認可されている。

## 7. 結語に代えて

まちづくりは住民のみならず、それを取り巻く関係者間の協働によってなりたつ。そして現存する法制度がある以上、それを司る公共セクターとの協働が不可欠となる。石巻におけるまちなか再生の取り組みは相当の進展を見せ、具体的に動き出している。これには、西郷・福川チームが、地域にあって価値を生み出せるコンパクトシティ化への理想を示すとともに、きわめて現実的な提案をしていることが、地元が真剣に受け止め実行に移すことを可能にしてきたことがあげられるだろう。石巻でのまちなか再生の全体計画は、高松市丸亀商店街などでの定期借地権を介した「所有と利用の分離」による弾力的なエアーマネジメントというスキームのこの地における応用でもある。加えて石巻市や行政で上位にある県・政策官庁もそれに理解を示しサポートに回っていることも、具体化を可能にした大きな理由となっている。関係者間の協働関係を図解すれば、図12のとおりと

なる。

まちづくりは協働といったが、それは目的を共有した複数のアクターが関わることである。個別所有権をベースに個々のアクターが原則自由に活動するのは違うものであり、そこには協力・協働という名の集合行為が継続して行われる必要がある。果たして社会的ジレンマが露呈されないか、それを克服していけるかが課題となる。定期借地権を介したこのスキームにおいては現在の関係者の世代交代が起こるときが問題となるだろう。まちづくり会社の株式には譲渡制限が付いているだろうが、それでも利害関係者の間で軋轢が生じ、エリア全体に影響するような場合、それにどう対処するかが課題となろう。ポイントは、人口減少が進み経済的環境は厳しいものになるなかでも、このまちの維持という文化価値がいかにかに継承されるかにあるだろう。そのための努力をどの地域でも続けていかなければならないと思われる。

石巻の中心市街地の場合、被災という不幸のなかにあっても、震災以前から主として経済環境の悪化に対する関係者の危機意識が、まちづくりの問題に真剣に取り組むという体制に向かわせ、地元の人材プールができつつあったこと、専門家とのネットワークを有していたことなどが、今回の危機にあっても積極的な対応を可能にしているといえよう。

2011年3月に東日本を襲った大震災と随伴した原発事故によって、物的のみならず地域コミュニティが破壊されてしまった都市が多く存在する。今こそ、まちづくり、都市計画のあり方、空間管理の手法が問われている。本稿では、地元地域・都市を襲っている諸要因に冷静な分析を行い、その地域固有の資源を生かし、まちづくりとしてその有効性を発揮できる仕組みを埋め込みながら復興に向かっている石巻市中心市街地商店街のケースを辿った。成果は10年後を見なければわからないが、その方向と手法には論理的合理性が認められ、まちの復興を考えるとときに複製可能な要素をふんだんに含んでいることから、他の参考ともなることを期待したい。

(学習院大学非常勤講師・立命館アジア太平洋大学非常勤講師)

#### 参 考 文 献

- Buchanan, James M. and Yong J. Yoon (2000) "Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons," *Journal of Law and Economics*, Vol.43, No.1, pp.1-13.
- 福川裕一 (2012) 「石巻のまちなか再生」『季刊まちづくり』No.37
- Hall, Peter (2002) *Cities of Tomorrow*, 3rd ed., Blackwell Publishing.
- Hall, Peter and Colin Ward (1998) *Sociable Cities: The Legacy of Ebenezer Howard*, John Wiley & Sons.
- Heller, Michael A. (1998) "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets," *Harvard Law Review*, Vol.111, pp.621-688.
- Howard, Ebenezer (1898) *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, Swan Sonnenschein & Co., Ltd. (Cambridge University Press, reprinted, 2010)

- 五十嵐敬喜 (2013) 「総有の都市計画と空地」『季刊まちづくり』No.38
- 五十嵐敬喜編著 (2014) 『現代総有論序説』ブックエンド
- 国土交通省 (2012) 『被災市街地等における街なか再生プロジェクトに係わる土地利用促進等に関する調査報告書』国土交通省土地・建設産業局
- Miller, Margaret (2002) *Letchworth the First Garden City*, 2nd ed., Phillimore.
- 茂木愛一郎 (2012) 「都市のコモンズ」SEEDER No.7, 総合地球環境学研究所
- 茂木愛一郎 (2014) 「コモンズ論の系譜とその広がり 現代総有論への架橋の試み」五十嵐編『現代総有論序説』ブックエンド
- 西郷真理子 (2013) 「まちづくり会社による復興」大西隆・城所哲夫・瀬田史彦編『東日本大震災——復興まちづくり最前線』学芸出版社
- 齊藤広子・中城康彦 (2004) 『コモンでつくる住まい・まち・人』彰国社
- Schulz, Norbert, Francesco Parisi, and Ben Depoorter (2002) “Fragmentation in Property: Towards a General Model,” *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.158, No.4, pp.594–613.
- 鈴木真人 (2013) 「宮城県石巻市／二つの仮設商店街「復興ふれあい商店街」「まちなか復興マルシェ」——復興商店街から考える「まちづくり」」『災害復興と地域産業 4——まちの自立を支える「仮設商店街」』新評論
- 高村学人 (2012) 『コモンズからの都市再生——地域共同管理と法の新しい役割』ミネルヴァ書房
- 渡辺勝道 (2014) 「「田園都市の成立」レッチワースから現代へ」『BIOCITY』58号, ブックエンド