

# I

## 目標と方針



## I.1 目標と方針

### タウンマネジメントプログラムをめざして

#### I.1.1 本調査の目的と方法

本調査は、東日本大震災の被災地のうち、特に中心市街地（まちなか）を復興・再生するための方法を、土地利用促進の観点から調査・研究することを目的とする。

敷地がさまざまに分割されている街なかの場合、個々の地権者が個別に土地利用を図り建物を復興するだけでは、より多くの被災者の転入場所の確保が難しく、土地利用の意向のない地権者の土地は空地として残り、まだら模様の復興になるおそれ大きい。従って、土地活用方を工夫し、土地を共同あるいは協調的に利用して開発するような体制を組むことが必要不可欠である。つまり、中心市街地の再生には土地問題の解決が欠かせない。そこで、宮城県の被災都市としては仙台市に次ぐ第二の規模の都市である石巻市の中心市街地でケーススタディを行いながら、中心市街地の土地利用促進を統合的に進める方策を検討する。

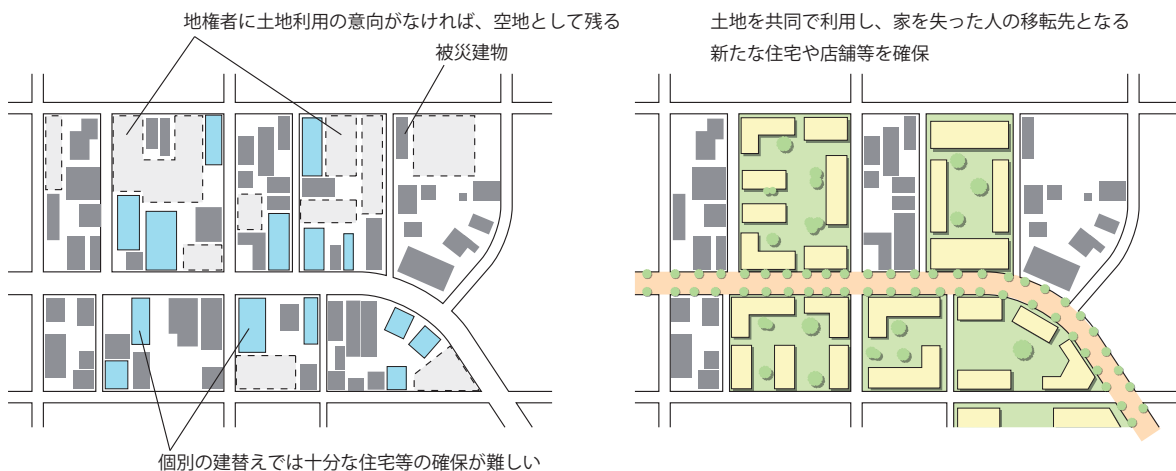


図 1.1：（左）従前の土地所有関係のまま復興、（右）土地活用方法を工夫した場合の復興

### 1.1.2 目標

まず、本調査の基本的な目標を確認しよう。基本目標は、次の二点である。

#### 1. まちなかへの移転や復帰が、高台移転などとともに、魅力的な選択肢となるようにすること

今回の震災で、被災した沿岸部の市街地は、津波で一掃されたかに見える。しかし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が残っている。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が、その場合は、中心市街地で「ライフスタイルのブランド化(IV.2.2 参照)」を図っていくことが有力な手段と考えられる。

また、人口減少社会に入った日本では、市街地をコンパクトに再編成することが課題となってきた。地球温暖化もまた同様の課題をわれわれに課しており、「都市の低炭素化の促進に関する法律案」も平成24年2月28日に閣議決定された。このような、コンパクトシティを目指す流れの中で、中心市街地の再生はそのもっとも重要な手段のひとつとなる。

ただし、このようなあるべき論はともかく、権利の錯綜など既成市街地に多く見られる困難から復興が遅れていては、中心市街地は人々が住み続けたり、移転する魅力的な選択肢にはならない。

まちなかへの移転や復帰が、高台移転などとともに、魅力的な選択肢となるようにすることを、まず目標とする。

#### 2. コミュニティに根ざした開発で、すばやく、美しいまちをつくること

今回のプロジェクトでは、個別の地権者がバラバラに開発するのではなく、かといって自治体を含む第三者に開発を委ねるのでもなく、コミュニティに根ざした開発を進めることが重要である。近代以降、日本では土地は共同体で利用するものから個人で所有するものへと、土地にまつわる価値観は大きく変容した。しかし、すでに震災以前から行われてきた様々な地域再生の取り組み、まちづくりのなかでは、個別の所有のみに基づいて個別の努力を重ねるだけでは、豊かな「まちづくり」は達成されにくい。土地の所有と利用を分離し、合理的な土地利用を、コミュニティに根ざした組織が実現していく体制を組むことが重要である。

ただし、今回の被災地の場合、単に中心市街地の街区の地権者が

合意してプロジェクトを行うだけではなく、次のような取り組みも有用である。被災地には、大きく被災した「現地再建が困難な地区」と、被災の程度が比較的小さく今後中心市街地として再生していく「町を再建する地区」が存在する。そこで「現地再建が困難な地区」の人びとが、ローン問題等の解決を含め、できる限り少ない負担で「町を再建する地区」に住めるようにするスキームを検討する。

このような開発の方法をとる時には、「いつ、どこで、どのような」開発を行うかを固定的・青写真的に描く「マスタープラン」より、中心市街地の「どこで、どのような開発を、いつ、誰が実施するか」を示した「マスター・プログラム」を組み立てておくことが有効である。

### 1.1.3 方針

次にこれら目標を達成するための方針を考えよう。ここでは、ひとつの考え方として9つの方針を掲げる。

\*\*\*

#### 方針 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

土地の所有者の多くは、あまり地価の高くない現状において、土地を手放してしまうことよりも、適切な開発で土地の価値を上げ、かつ一定の利益が長期に渡って得られることを望んでいると考えられる。

#### 方針 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

住民（地権者）同士が、合意がとれたところからプロジェクトを実施していく。規模が大きく関係者が多いと合意を形成しにくい。一方で、事業が合理的な効果を生むためには一定の規模が必要である。概ねひとつの街区が、開発の単位の目安になると思われる。

#### 方針 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

保留床のうち、公有施設以外の商業施設等は、地権者の出資するまちづくり会社 A（地権者会社）が取得し、運営を中心市街地全体のテナント管理・運営等のマネジメントをするまちづくり会社 B（不動産運営会社）へ委ねる。

#### 方針 4：デザインコード等を定め、各プロジェクトが美しい町並み全体をつくり出すようにする

それぞれのプロジェクトが齟齬を来さず、さらに全体として豊か

な公共空間と美しい町並みを実現していくようにデザインコードを定める。なお、基本的なコードは地区計画などに定める。

**方針 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・合理的な街の運営へ**

適切な方法で土地の所有と利用の分離を図りつつ、中心市街地全体について定期借地権の管理等を行うまちづくり会社（C）を設立し、中心市街地全体のテナント管理・運営等のマネジメントをするまちづくり会社（B）と相まって、個別のプロジェクトを超えて地区全体をマネジメントする体制をつくる。

**方針 6：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**

中心市街地の地権者だけでなく現地再建が困難な地区の人びとが、ローン問題も解決しつつ、中心市街地の住宅に住んだり、事業にたずさわったりすることのできるスキームを検討する。

**方針 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成長させていく**

ハードの整備が主な段階から、マネジメントが主になる段階へ、適切な体制が組めるよう、プロセスを構築していく。

**方針 8：住宅、商業施設、事務所など、また、公営住宅や一般住宅などが混じりあった、ミックスト・ユース開発に努める**

住宅だけを供給しても町のトータルな再生には繋がらない。住む、遊ぶ、働くなど様々な都市活動が営まれるように必要な施設を整備し、かつ子供から高齢者まで誰もが住みやすい町をつくる。

**方針 9：まちなかに再生された店舗等に、ライフスタイルのブランド化を体現し、推進する商業等施設を整備していく**

地域の風土のもとで育まれてきた固有のライフスタイルを再評価、再構成し、新たな業種業態を開発・展開する。同時に風土に根ざした魅力ある公共空間を整備する。