

IV.3 土地利用促進にあたっての基本的な考え方

歴史的な都市構造をふまえ、
ひとつひとつの敷地単位が町並みをつくる

IV.3.1 土地利用促進のための建築の考え方

適切な土地利用が促進されることで事業が成功していく。そのためには、適切な建築計画が決まらなければならない。建築計画はまた、事業スキームを組み立てる前提である。そこでまず、土地利用促進の観点から建築のルール（デザインコード）について考える。具体的な場所に即して考えないと現実を見失うので、以下では、石巻中心市街地について考えていく。

石巻中心市街地の建築に求められる条件（デザインコード）とは何であろうか。地権者、商業者などとワークショップを行いながら探った。

前提としての安全の問題

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、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。立町はこれら区域または地域には含まれていない。いずれにせよ、地上に住宅を建設することが制限されているわけではない。しかし、当該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一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。

非住宅とは、店舗、駐車場、事務所などで、コミュニティ施設なども含める。これら店舗等は従来通り、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階も商業施設としている例として、イギリスのチェスターのロウズなども参考例とし検討した。結局は、商業施設が2階まで必要な地区は少なく、ケーススタディの3地区では2階以上は住宅とすることとなった。

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である



図 4.13 高松丸亀町参番街の中庭

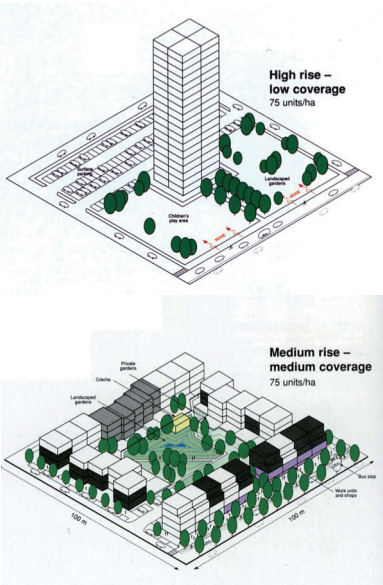


図 4.14 タワー・イン・スペース型 / 町並み型

出典：The Urban Task Force, Towards an Urban Renaissance, 1999

う。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時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。

問題は、このような2階のフロアの作り方である。わが国には、先駆例として四国香川県の坂出人工土地が知られる。坂出人工土地は、地方都市の中心部にある主に塩田従業者が住んでいた木造密集市街地の改良とその周辺にある商店街の環境整備を目的とした再開発の中で実施された。1.2haの土地に、地上6～9mの人工基盤を造成、その上に100戸のアパート（公営住宅）を建設した。1000人収容の文化ホールとオフィスを併設し、1965年に一期工事が完成した。一階を店舗としたオフィス棟は、人工地盤上ではなく、メインストリート沿いに設けられている。高度成長をむかえた日本の都市のあり方を示すひとつのモデルとして、日本の代表的な建築家でメタボリズム運動の旗手のひとり、大高正人の提案と設計で建設された。しかしながら、いかにも「人工土地」を強調したデザインであることから、低層の町並みの周囲と隔絶されているとの声もあった。

石巻市の中心市街地でめざす空間構成も、基本的には坂出人工土地と同じである。しかし、人工の土地の上に住宅が建っているように見せるのではなく、建物の2階（住宅から見れば1階）が自然につながってフロアを構成していくようにデザインすべきだろう。通りからの景観も、いかにも人工土地がありますというデザインではなく、ふつうに5～6階建ての建物が並び、町並みをつくるようにすべきだろう。高松丸亀町の参番街では、2階に中庭をつくり、この中庭は成功している。

美しいスカイライン

もうひとつの論点は、建物の高さで構成されるスカイラインである。高層（超高層）か、中低層か、はたまた Tower in Space 型か、町並み型かという問題である。図 4.14 は、超高層・Tower in Space 型と。中低層・町並み型を示している。両者は、同じ敷地面積、同じ戸数である。図から分かることは、低層の集合住宅は、町並みをつくり、外部空間を囲み、人びとのコミュニケーションの場とな



図 4.15 石巻写真（北上川から日和山を背景にした町並み）



図 4.16 (上) チェスター・ロウズ (イギリス)

- [1]NB Brian [<http://www.flickr.com/photos/canalman/3635357359/>]
- [2]albiano [<http://www.flickr.com/photos/22566442@N03/3535739166/>]
- [3]chairmanblueslovakia [<http://www.flickr.com/photos/26605296@N06/2836047978/>]
- [4]ONETERRY. AKA TERRY KEARNEY [<http://www.flickr.com/photos/oneterry/3640331651/in/photo-stream/>]

図 4.17 (左・下) 坂出人工土地 (C) FORES MUNDI [<http://www.archi-map.jp>]



る街路や広場などの豊かな公共空間を生み出すのに適している。

地権者とのワークショップでも、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。

また石巻では、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。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ワークショップ参加者の意見があった。

歴史的な空間構成を踏まえること

以上二点を前提として、第三に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計画・デザインとすべきである。理由は二点ある。

第一は、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、そのままのこっている。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、さらに大きいと言えよう。

第二に、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

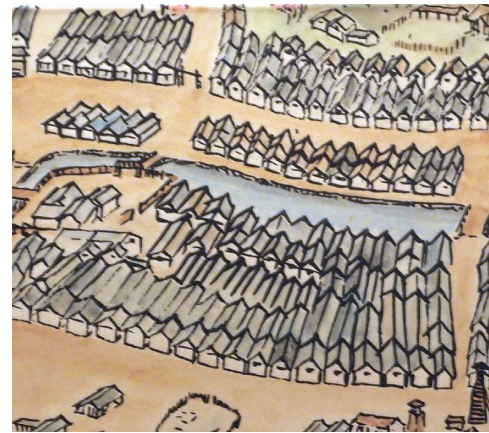


図 4.18 石巻港絵図（幕末、部分）運河で囲まれた中町 グランドホテル壁面の複製を撮影

れているが、その様子は、幕末期に書かれたと思われる石巻港絵図、あるいは明治25年の絵図で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（当時は中町）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。千葉大学工学部建築学科建築史研究室の玉井哲雄教授（当時、現国立民俗博物館教授）の調査によれば、この中に少数見られる平入の町家が、明治25年の絵図では優勢になるという。いずれにせよ、細長いうなぎの寝床型の敷地に、日本で普遍的に見られる町家が建ち、町並みを構成していたことは間違いない。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係わらず、整った町並みをつくり、賑わう街路空間をつくり、なお中庭を内蔵して、密集する市街地で一定の住環境を確保していた。つまり、個別の建物が、その建築を通して都市をつくるという今日とは逆のシステムが存在した。こうして、個々の建物がそれぞれの個性を発揮し、全体として調和のとれた町並みが成立した。秩序と多様性の両立が果たされていた。今回のケーススタディ地区にも明治時代に建設された住宅や土蔵が遺っており、是非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る。

合理的な土地利用を促進する建築のシステム

この歴史的な「建築が都市をつくるシステム」こそ、今回の石



巻市におけるプロジェクトで必要とされている。なぜなら、I .1.3 節：方針1で確認したように「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」ことが必要だからである。しかも、このような方針は、「しっかりした青写真通りに町を再建することが困難だから、やむえず選択された」のではなく、「町をつくることは、本来、個（建築）から全体（都市）を造ることである」からである。どの街区や敷地から始まってもそれぞれ自立していて、それらが徐々に展開していった場合も全体としての町並みをつくる、というような建築の計画・デザインが今回の課題である。

IV.3.2 デザイン・コード

上記の条件を満たすために、もう少し具体的に建築のパターンを考えてみよう。この建築のパターンは、やがてデザイン・コードとして関係者に共有されるべきものであるが、現段階の仮説として提示する。

1. プロムナード（両側町）

建築が、街路を囲み、快適な公共空間を創り出し、賑わいのあるプロムナードを形づくること。すなわち敷地の通りに面した部分に町並みをつくる主棟を設けること。



伊賀の里（三重県庄野宿）

2. 最高5階

住宅は、町のコミュニケーションの場となる地面（あるいは住宅部分のメインフロアとなる2階）へすぐ出て行ける高さにあること。エレベータを使わなくとも上り下りが可能な高さとする（4～5階ではエレベータをつけないという意味ではない）

3. 鰻の寝床

町家にならい、細長い敷地ごとに自立でき、かつ隣と接続できる単位を構成すること。

4. 2階のメインフロア

街区内部、住居部分では2階を、住民たちのメインフロア、コミュニティの場とする。このフロアは、津波時の避難階となる。また、階下は駐車場とする。

5. ROWS

2階以上が住居以外（店舗、事務所、コミュニティ施設等）で活用できるポテンシャルのある地区では、イギリス・チェスターのロウズにならい、2階を貫通する通路を設けて、店舗等を並べる。



高松丸亀町商店街参番街
2階に設けられた中庭

6. 多様な住宅

通りの賑わいを感じる住宅から、街区内の静かな住宅まで、ひとびとの嗜好にあわせた住宅を用意。

7. 分棟型（町並み型）

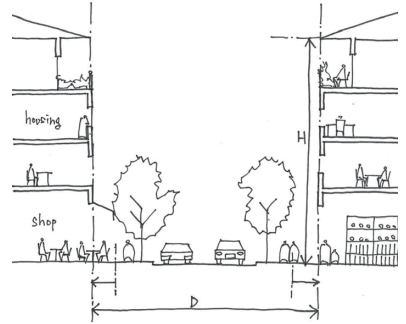
巨大なかたまりとなる建築は避ける。ひとつの開発でも、機能や位置（通り沿いか、街区の中か、裏通り沿いかなど）にあわせて、できるかぎり複数の棟から全体を構成するようにする。



チェスター・ロウズ（イギリス）

8. 道幅と建物の高さの比（D/H）▶ 5階

ローマ時代以来のもっとも基本的な、街路空間に賑わいを創り出すと同時に、その環境を守る基礎的建築ルール。1対1が基本。狭い路地では、1対2も許容。



9. ポジティブな外部空間

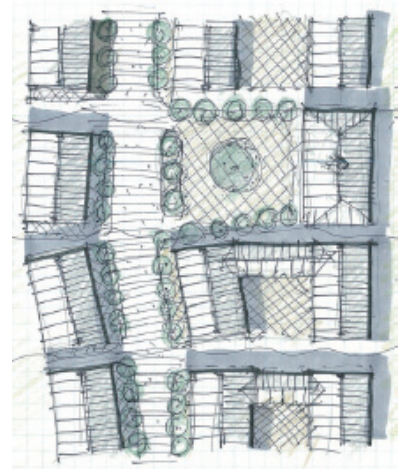
建物は敷地の縁に寄せて、使える・快適な外部空間をつくる。建物は中庭を囲むように配置、あるいは建物自体が中庭型になる。

10. 連続する正面

通り側は、建物の正面を連続させ、町並みをつくり、通りを囲む。セットバックはしない。

11. 連なる棟

「7. 分棟型」が原則だが、各棟は孤立させずにつなげる。そうすれば外部空間が囲まれ、中庭が出来てくる。



12. 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。とくに2階避難階へは分かりやすい階段を随所に配置する。



高松丸亀町商店街式番街
通りに繋がる大階段

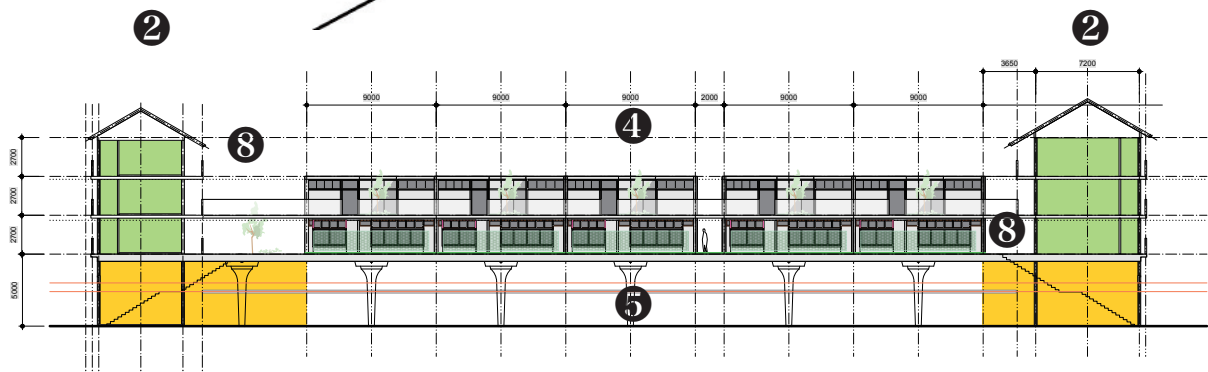
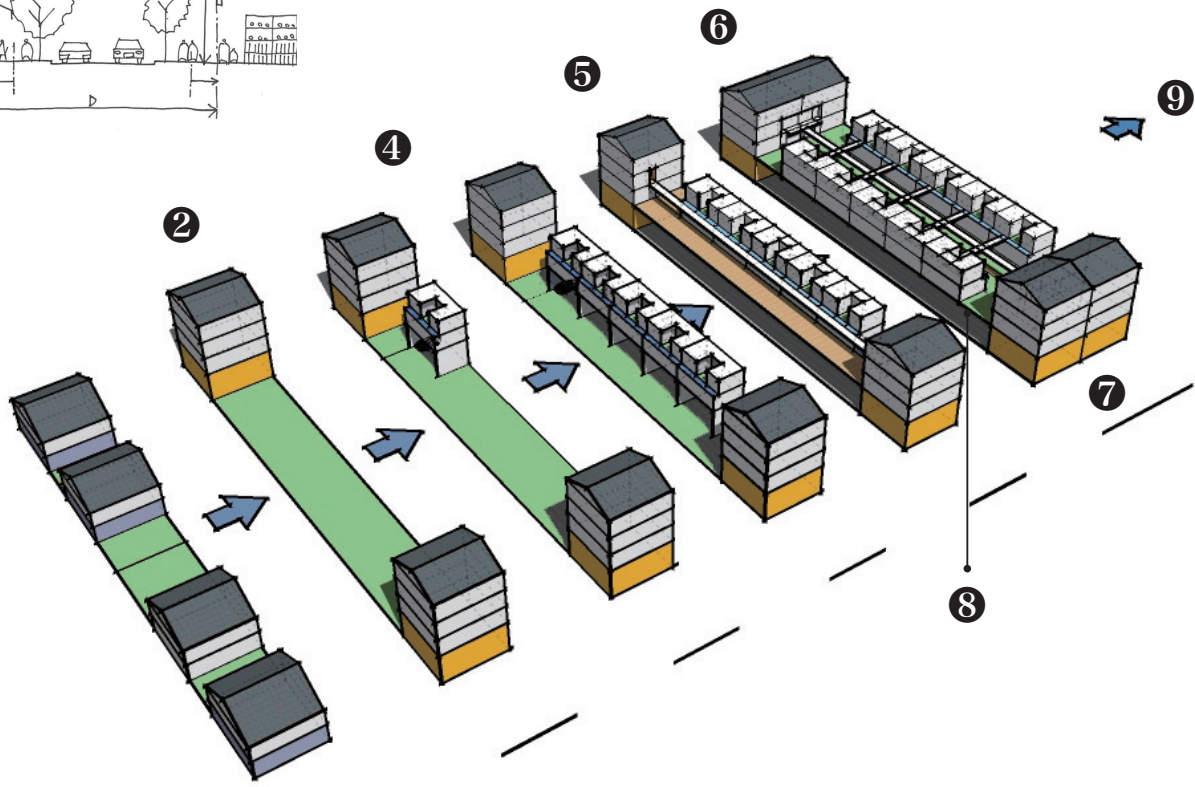
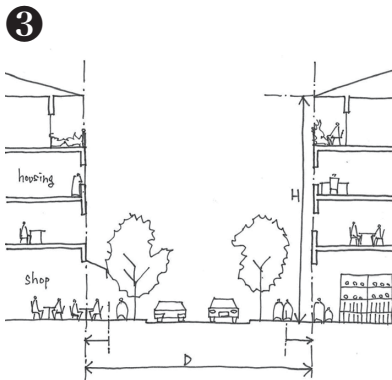
IV.3.3 石巻中心市街地における展開

以上の原則を石巻について具体的に展開する。

- ① 石巻絵図（幕末）や明治25年絵図に描かれた町家と町並みを現代にあわせて再構成する。町家では、通り沿いに主屋が置か

れ、奥には中庭を間に挟みながら、離れや蔵が並ぶ。その町家の「鰻の寝床」型の細長い敷地が単位となるように棟の配置を工夫する。

- ② まず、表通りに面して主棟を置く。下は店舗、上は住宅。横に並ぶと、通りを囲み、メインストリートの連続した町並みを形成
- ③ 表通りに面する建物の高さ (H) は、道幅 (D) と同じか高さ (H) が 1 割増し程度する
- ④ 内側は、戸建て住宅の町並みのようにする。住戸を上に積み上げるのではなく、横に並べていく。
- ⑤ 中心市街地の中なので、一階を駐車場に、そして三方は隣同士が接しても日当たりや通風を確保しプライバシーが守れる住戸



となるように工夫する。住戸は、周りに庭が必要な一般的な住宅に対して、庭を内蔵した中庭型となる。

- ⑥ 駐車場が見えなくなるように蓋をする。この蓋が人工地盤となり、津波の時の避難階となり、普段は居住部分のメインフロアとなる。(店舗は従来通り、道に面して一階にあり、町並みをつくる)
- ⑦ 一定距離ごとに、通りから人工地盤への直通階段を設ける。
- ⑧ 主屋の裏は数メートル幅の公開の空地とし、隣のブロックとはこの空地がつながるようにする。
- ⑨ 数戸で共有の庭を囲み、ひとつの近隣単位を構成するようにする。
- ⑩ 以上の原則を、それぞれの敷地にあわせて展開する。

各敷地ごとにどのような展開になるかは、事業計画とあわせて後半で示していく。

IV.4 石巻における展開

基本スキームを石巻市にあわせ展開

IV.4.1 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、権利変換で交付する従後資産のために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。地方都市における身の丈再開発を進めるにあたっては、残留者の従前建物資産が権利変換され、権利床となることで、地権者の生活再建が確保される。

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等も絡み、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る。本ケーススタディに挙げる3地区で、これほど早く再開発計画が進んでいる理由の1つは、権利者自身がこの社会的意義を感じているからと思われる。

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参加できない事態が想定される。

そこで、再開発を促進するためには、震災による権利者負担を、より軽減する方策が必要と思われる。

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も合意が進んできた面がある。

もう一つの方策は、地価の何割かを床に権利変換し、定期借地権を設定することである。

【参考】 阪神・淡路大震災の復興市街地整備事業における従前資産評価等の扱い（兵庫県「復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査」より引用）。

■建物評価

建物評価については、残存建物について被災状況を勘案して一定の評価をし、公費解体等で滅失した建物については評価しないというのが一般的であった。しかし、組合施行事業等においては、被災状況を勘案しないで評価したり、公費解体された建物についても一定の基準で評価を行う地区も見られた。

また、被災状況を勘案する場合でも、全壊建物について僅かの額でも何らかの評価がされる地区と、利用（生活）していない被災家屋はいっさい評価しない地区があり、各市によって違いが見られた。

- ・倒壊・消失建物が無かったため、建物の破損部分を減額対象としなかった。

- ・倒壊しても、残留者（権利変換者）の建物の評価減は行わず、転出者には組合単費で一定基準の補償を実施した。

- ・公費解体を積極的に活用する代わりに、組合単費で一定基準の建物補償や動産移転補償を実現した。

- ・公費解体を含め、解体した建物は評価せず、残存建物は機能復旧したものとして減額対象としなかった。

■権利変換

被災建物が資産として評価されない場合、権利者の従前資産額は大幅に減少し、再開発ビルでの生活再建に大きな支障をきたすこととなった。そこで、組合施行事業の中には、零細権利者の生活再建のために、権利床の価格低減に向けた優遇措置や工夫を行っている事例が見受けられた。

■公費解体

公費解体制度の利用状況は、制度運用の開始時期が早かったことから、各権利者の判断に任されたこともあり、地区によって差異があった。

資産評価の段階で公費解体した建物进行评估しないという方針をとった地区が多かったが、全壊建物でも残っていれば一定の評価がされたことから、公費解体制度の利用者に不公平感があり、建物補償交渉が難航した地区もあった。

組合施行の地区において、事業費削減のためと思われるが、公費解体を多数利用した事例が見られた。これらの地区では、公費解体した建物についても組合単費等で補償している場合が多かった。