持続可能な まちづくりをめざして

東日本大震災を考えるメモ

西郷真理子
（都市計画家）

地方の課題を解決する地方の枠組み

私は，これまで地方都市の中心市街地の再生にたずさわってきた．蔵づくりのまち並みで知られる川越，黒壁がまちおこしを進めてきた長浜，商店街が本格的再開発を行った高松丸亀町，中世に大内氏が築いた街・山口市の中心商店街などである．そこでは，まちづくりの方針とデザインコードを合意した上で，住民がまちづくり会社を設立し，事業主体となって空店舗の活用や再開発を行う手法を模索・実践してきた．また，その地域のライフスタイルを表現する店舗や施設を，周辺の小都市や農山漁村の活性化と合わせて開発する「ライフスタイルのブランド化」に取り組んできた．

現在，東日本大震災からの復興が模索されているが，まず，確認したいことは，わが国の地方都市は震災前から社会経済的に厳しい状況に置かれていることである．そこに適切な手を打たない限り，これまでの延長線上で，インフラ整備を中心に進める震災復興の方法を発想しても，住民の生活再建ができなければ，人口減少に歯止めはかからない．震災前の被災地域や全国の地方は，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，地域文化の衰弱など，多くの問題を抱えていた．特に2008年のリーマンショック以降は，地元産業界を代表する企業が倒産，連鎖倒産が続き，農林水産業の衰退，中小企業の衰退，商店街はシャッター通り，地域経済を支えてきた地銀も経営が悪化してきている．そのことを横に置き，復興の方法を発想しても，うまくはいかない．

実は，これまでの地域の振興や再生のシナリオは，「近代化理論（外発的発展）」の発想で，外部でのお手本をもって道筋を決め，発展の方向を定めていくものであった．これによりやがてすべてはお手本と同じような社会が実現することになる．合理性，科学技術，市場経済開発，自由などの価値観の普遍を至上とし，地域に根づく「ローカルな思想」を排除していく．ローカルを解体しながら，特殊であることを許さず，普遍的な世界をつくり出すことでもあった．しかし，外の価値観に依存することで，内発的・自律的に生きつづける生命力を衰弱させることになってしまったのだ．

地方再生は，地域の資源や個性・特性を最大限に活かし，創意工夫の下，地域の総力を結集し，持続可能な地域をつくり上げることにある．それぞれの地域には，個々に特徴のある自然・生態系があり，それに最もふさわしいかたちで受け継がれてきた地域の文化がある．

その文化に深く根ざしたまちづくりを考えないと，今回の復興ももろくなっている土台の上に秀麗な建物を建てるようなことにしかならない．地域の自律的・持続可能なまちづくりの仕組みを再構築することが重要なのである．

都市の再生はコミュニティに依拠することが大切

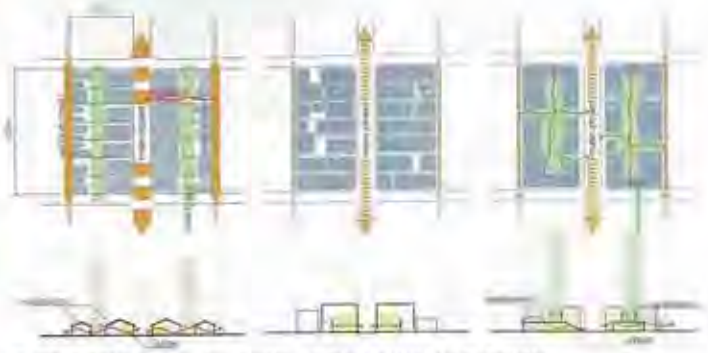
地域の再生のためには，その地域の中心となる都市の中心市街地の再生が，経済的にも社会的にも重要である．都市には，市民が誇りに思い，集まることのできる中心が不可欠である．都市生活をエンジョイすると共に，市民が自治体を営むために不可欠である．元もと中心があるということは，都市の最も重要な構造上の特徴である．アメリカのダウンタウン，ヨーロッパの都市の広場（市が開かれ，教会，タウンホール，ギルドホールなどが面している）がそれである．それぞれの都市がそれぞれの魅力的な中心を誇り，外からの人を魅きつけるのである．

対して，わが国の地方都市の中心部は必ずしも魅力的であるとはいえない．しかし，昔から魅力を欠いていたのではない．例えば，高松市の中心市街地で現在再開発に取り組んでいる丸亀町商店街は，400年間にわたり高松市の中心街であった．ところが，郊外に大型店が出店したことにより，投資が減少し魅力を失っていった．一方，人口の減少・高齢化の中で，郊外では空家の増加が目立つようになった．今や，中心市街地も郊外も両方が衰退しはじめたのである．栄えているのは，駐車場に囲まれたショッピングセンターの中だけで，公共空間が解体していく．公共空間の衰退・解体は，社会を支えるコミュニティそのものの解体に重なる．

その再生は，コミュニティの構成員である住民が中心になって計画し，さらにその事業を担っていくことによってこそ成功すると考えている．そのためには3つのポイントが重要である．

1．まちのイメージを共有し，美しいまち並みをつくる

高松城下図屏風（香川県立ミュージアム蔵）



高松市の建替えの変遷．左が戦災前，中央がペンシルビルが建つ現状，右がまちづくり会社による建て替え．

わが国で既成市街地の整備が困難なのは，権利が複雑に錯綜しているからである．そこで，地域社会の主体である市民が，そのまちのイメージを共有化し，まち・都市像を結んでいくためのシステムをつくり上げなければならない．

2．コミュニティ（まちづくり会社）が主体となってまちづくりを進める

住民には，デベロッパーになる能力がある．米国のダウタウン再生では，住民に最も身近な政府である自治体が，自らの意志によって，自らの権限を行使するための計画および規制を決め実行している．このような社会では，まちづくりは住民参加を超え，コミュニティ・コントロールとセルフ・ヘルプとなる．それを実行する組織がコミュニティに根ざしたデベロッパー（Community Based Developer）となる．米国のNPOにはそうした活動に20年以上の実績を持つものもあり，成功例も多い．日本においては「結」「頼母子講」などもそうした組織のひとつと言えよう．

3．事業スキームを工夫する

地方都市においては，適正規模の再開発を成立させるための仕組みが必要である．そのために土地を事業費に組み込まないなど，権利の調整をまちづくり会社の仕組みにより住民自らが主役になることによって克服するのである．

高松市丸亀町の再開発

高松市丸亀町商店街（クリスタルドーム&壱番街 高松丸亀町商店街A街区第一種市街地再開発事業，本誌0801）では，地権者が出資・設立したまちづくり会社が，地権者から土地を定期借地で借り，デザインコードにしたがって建物を建設，それを運営するという方法で再開発を進めている．土地の所有と利用を分離する市街地再開発事業のスキームとし，土地の所有はそのままに，建物はまちづくり会社（コミュニティデベロッパー）が所有する仕組みである．

高松は城下町であり（31頁図左），戦災で建物は失われたが，町割はそのまま残った．ここにいわゆるペンシルビルが建てられ，今日に至る（同図中央）．しかしこのようなビルでは，2階以上は十分に使うことができず，ほとんどが倉庫と化している．そこで，デザインコードを定め，3～4敷地ずつまとめ，まちづくり会社がビルを建て，上層階も有効に使えるようにしていく（同図右）．デザインコードには，城下町を継承するために2階の一定の位置に中庭を設け，街区を繋げることなどが盛り込まれている．つまり，歴史的な都市構造を継承しつつ，現代の要求に合わせようとしている．有名になったガラスのドームも，城下町の時代に札の辻があった場所に設けられたものである．

こうしてできた新しい店舗に，地域の食材を活かしたビュッフェ，イタリアン，無農薬食品店，讃岐の工芸からライフスタイルを提案する店舗を誘致し開店させた．このような「ライフスタイルをブランド化する」店舗は，福祉サービス，アート・音楽プロジェクト，フィールド活動などにも展開可能で，さらなるフロアの準備も進んでいる．

長浜の新たな挑戦

まちづくり会社である株式会社黒壁がある長浜では，住む人を増やすという新たな取り組みが展開されている．これまで主だった日帰り観光から歴史的なまち並みに宿泊し，そのよさを存分に味わってもらおうというプロジェクトである．昨年には，中華料理店の看板の裏に隠れていた江戸時代の町家二棟を一棟貸しの町家ステイへ修復，フレンチレストランを併設して開業した．町家の空間が，インテリアの工夫によって洗練された住空間となることを示し，観光客のみならず，地元の人びとにも歴史的な建物の価値を見直すモデルとなった．こちらのデベロッパーは，株式会社新長浜計画．長浜の歴史的地区では，今後もその都市構造を保存し，継承・発展するプロジェクトが，合意されたデザインコードの下，まちづくり会社の手で進行していく予定である．

山口市の中心商店街

山口市の中心商店街でも，活性化への取り組みが着々と進行している．中心市街地に地産地消を担う生鮮市場がこの4月にオープンした．隣接する米屋町では，店舗と住宅を合わせた再開発が計画されている．都市再開発法に基づく市街地再開発事業であるが，3～4階建ての低層の棟を分棟型で配置し，店舗と住宅の再生を行っていく．商圏が，高松より小さく長浜より大きな山口に適合した規模の開発である．山口は，中世に大内氏が築いたまちで，中心部には歴史的な建物はほとんど遺っていないが，町割はそのまま遺っており，十分に使われていない敷地の奥行は100m以上に及ぶ．この歴史的な都市構造を継承しつつ，未利用の土地の利用を図り，「ライフスタイルのブランド化」を展開する．

ライフスタイルのブランド化とMIPIM

いずれの例でも目指しているのは，東京や大手流通資本に頼らない自律的な中心市街地の再生である．そのために，各地域で成功している起業家は連携し，同様のプロジェクトを行う地域の連携を図っている．クリストファー・アレギザンダーのひそみに倣って言うならば〔国→県→市町村→コミュニティ〕というツリー構造を，地域コミュニティ相互が協力しあうセミラチス（ネットワーク）構造へ変えるものだ．地域間でノウハウを交換しながら，地域の産品と文化に基づいた事業を展開する．地域にこだわる事業とは，排他的になることではなく，地域が連携することで達成されるものである．

地域やその産品を，高いレベルで都市再生と組み合わせなくてはならない．都市再生，特に中心市街地の再生で，従来は東京ブランドや大

長浜市長浜の町家ステイ季の雪ゲストハウス．江戸時代の町家を修復した．

手流通資本に頼ってきた．まずこれを改める．地方都市・中心市街地の商業が，みずから生産者と消費者の媒介となり，中心市街地の空間整備と合わせて地域にこだわった新たな業種業態を開発・展開すると共に，風土に根ざした魅力ある公共空間を整備．郊外ショッピングセンターに奪われた地域の消費者，さらに地域外の消費者をひきつけ，地域経済を再生しなくてはならない．

前述の3つのプロジェクトを，この春，毎年カンヌで開催されている国際都市開発マーケット会議(MIPIM)に持ち込んだ．そこで未来プロジェクト部門で最優秀賞を受賞し，「これまで以上のまちづくりを実現することを世界が期待している．未来プロジェクトの受賞は，復興にひと役買い，来たる未来をできる限り持続可能なものにしていくことに繋がるであろう．地域に根ざした美しいデザインを追求してほしい」と審査員からのコメントをもらった．

東日本大震災で被災した都市を調べて，強く印象に残ったのは，都市部の場合，津波で一掃された市街地の相当部分が戦後に拡大したところだということである．現在の地形図に浸水区域を書き込み，明治または大正時代の地形図を重ねて見るとよく分かる．いくつかの都市では，古くからの町並みも被害を受けているが，戦後に拡大された市街地の被害がずっと大きいように見える．もちろん多くの都市では，古くからの集落の場所も今回の津波で一掃されたし，これまでの津波でも繰り返し被害に遭っているので，必ずしも安全というわけではない(明治29＜1896＞年の津波での死者は2万人以上と言われる)．しかし，戦後の低地部への拡大が今回の被害を格段に大きくしたことは間違いない．

そのことは大雑把だが次のようにまとめられる．まず，かつての集落は山裾を巻くように微高地にコンパクトに形成されていた．その頃に町並みには，商店，施設，造り酒屋などが並び，賑わっていたはずである．微高地なので，多少の洪水は避けることができたし，山へ逃げることも容易であったと思われる．戦後，低地の水田や湿地を埋め立てて市街地が拡大され，旧市街地では，商店街はさびれ空家や空地が増えていった．

おそらく，この間の人口の増加は2倍，たかだか3倍と思われる．しかし，市街地の面積は10倍あるいは20倍に拡大された．そして，その新開地がまさに一掃されたのである．

コンパクトシティの実現

しかし市街地の復興にあたって，すべての住民が高台に家を構えることは困難かもしれない．一方，津波に襲われた場所に再び市街地を再建することもあり得ない．そこで考えられるのは，戦前までまちのメインストリートであった山裾へ，地盤のかさ上げなど一定の津波への備えをして市街地を縮退(シュリンク)することだと思われる．そこに，伝統的な町家のデザインに学びつつ，3階建てなど低層の集合住宅をつくり，低層部には広場や都市施設を整備して，コンパクトな中心市街地を構成する．こうしてスプロールによってスカスカになった中心市街地に賑わいを取り戻すことで，歴史やコミュニティの継承も可能になる．戦後拡大された市街地は，海岸部の水産関連施設や工場を除いて，農地や自然へ戻し，あるいは一部をメモリアルパークとして整備する．

以上を，19世紀のまち，20世紀のまち，21世紀のまちをモデルとし歴史的な都市核に依拠して，コンパクトな町を形づくることがデザインの基本になる．コンパクトシティは，スプロール化した市街地全部を復旧するよりもコストは低くすみ，余った費用は生活や産業の支援に向けられる．また，中小企業も集積することで，活力を生む．高齢化社会に必要な共助の仕組みも，集積することでより可能となる．

もちろん，都市や集落の状態はさまざまなので，この考え方があてはまらない集落も少なくないし，市民の意見も多様と思われる．今後は，市民と専門家が協力して，オーダーメイドでそれぞれの復興のグランドプランを描き出すことが必要になる．

復興実現の3つの柱

復興の具体イメージが固まったとして，それをどのように実現していくのか．私のこれまでの経験では，デザイン，スキーム，産業が3つの柱となる．

第一にデザイン．復興するまちは安全で美しくなければならないので，これは最も重要な柱だ．どこにまちを復興するのか，どこを自然や農地に戻すのかなどのゾーニングを行い，デザインコードを合意して，美しいまち並みを再生し豊かな公共空間とする．しかし，広場は，広場という単独の施設が存在するのではなく，まち並みがあって初めて成立するものである．公共空間はそうしてつくられることを，建築家は声を大にして言わなければならない．

第二の事業スキーム(財源，権利調整，事業主体など)には，最も議論が集中する．ただし，スキームの議論ばかりが先行している現状には戸惑いを覚える．まずどのようなまちを再生するかが分からなければ，スキームは組み立てられない．そのためには以下のスキームが考えられる．土地の権利は，定期借地権によって所有と利用の分離を図り，上記のゾーニングが実現できるようにする．実施主体は，市町村と共に，住民主体のまちづくり会社とする．財源は，公的資金を呼び水に，地域内および他地域・世界の企業・市民からの社会的投資をあおぐ．

そして忘れてはならないのが，第三の柱，産業の復興である．海岸部に津波の備えをした漁業関連施設を整備すると同時に，再生したまち並

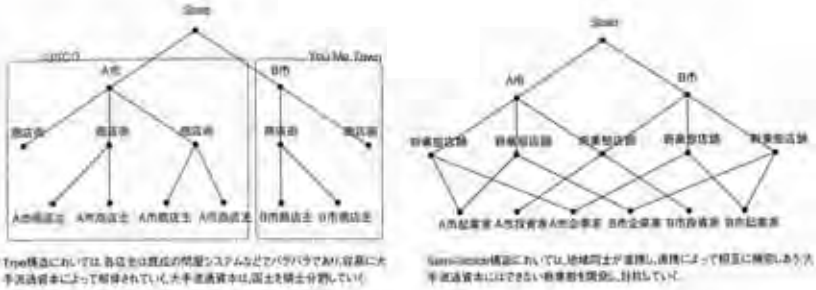
7)

	19世紀	20世紀	21世紀
区域地	農地・山林	一部で宅地開発、公共施設	計画的な市街地
山麓の町場	町家が並ぶ町並み、商店街	空洞化	浸水ベーズの対応をしつつ中心市街地として再開発
海岸との間	水田	埋立て・区画整理	農地、自然として復活
海岸	漁港など	埋立て、海運施設、工場	浸水対策をしてコンパクトに整備

8)

1) 高松市丸亀町商店街（クリスタルドーム&壱番街 高松丸亀町商店街A街区第一種市街地再開発事業、本誌0801）、テラスより百十四銀行を見る。2)辻の札があった場所につくられた円ドーム（撮影：新建築社写真部）、3) 1914年の気仙沼の市街地と東日本大震災の浸水範囲。黒い線は海抜10mの等高線。4) 2010年の気仙沼の市街地と浸水範囲。5) 赤の部分は2010年の人口集中地区（DID）。6) 東日本大震災の被害状況（3～6まで国土地理院 1/25,000地形図[illegible]市街地とコンパクトシティのダイアグラム。

山口市米屋町の再開発のイメージパース．歴史的な地割を継承しつつ，低層に再開発する．



クリストファー・アレグザンダーのツリー構造（左）とセミラチス構造（右）の概念に沿った新たなコミュニティの関係．

みを中心に，周辺地域と連携して，ライフスタイルをブランド化し産業化していく．

中心はコミュニティが設立するまちづくり会社

そして，これら実現の要となる事業主体は，まちづくり会社である．人びとが帰属意識を持てる地域単位を基本に据え，その住民たちが構成するものだ．自治体は，復興の方針や基本的な枠組みを定めた計画を行うが，その実施はまちづくり会社が「共助のまちづくり」として実施する．まちづくり会社が行う事業は次の3点である．

1．土地利用権を共同化して，デザインコードにより美しい空間を創出

土地利用権の共同化により，新しい公共空間（共助の空間）を創出し，新しい公共事業を行う．農村から，中心市街地まで，快適な公共空間，美しいまち並み，瑞々しい農地，豊かな自然を実現する．

2．ライフスタイルのブランド化を推進する

住民が誇りとしてきた地域が育んできたライフスタイルを再評価・再構成し，地域経済を牽引する産業に育てる．商店街が食で農と商を繋ぎ，雑貨やクラフトで職人・工業と商を繋ぎ，ファッションで地場産業と商を繋ぎ，介護や子育てサービスでコミュニティと商を繋ぐことで，地域固有のライフスタイル（文化，風土，生産物等）を産業化し，メインストリートに集積する．

3．コミュニケーション・プラットフォームを構築

これら施設，その利用者，生産者を，ICTを駆使したメディアで繋ぎ，次世代型のローカル・コミュニケーション・プラットフォームを構築する事業．東京発でない身近な情報がかけめぐる場を形成し，モノ（産物，商品，お店，サービス）の創出を促す．

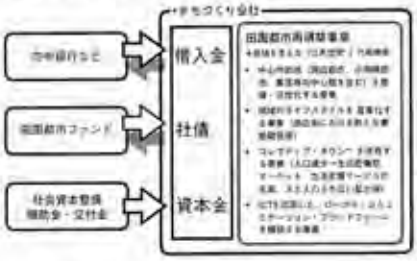
まちづくり会社は，図に示したような「地域の公共空間（ソフトを含む）の再構築」をめざして「田園都市再構築事業（仮称）」を実践する．補助金や交付金を資本金として，「田園都市ファンド（仮称）」に社債を持ってもらい，不足分は金融機関からの借入金でまかなう．「田園都市ファンド（仮称）」は，市民，企業，政府系金融機関，そして交付金などの拠出で組成する．

まちづくり会社の事業は，まず，資本金への公的資金投入でできる限り事業性を高め，ファンドへの拠出者へのリターンを少しでも確保し，広く資金の提供を訴えていく．この循環を成功させれば，投入された公的資金そのものも税収として回収可能になるだろう．事業が動き出すことで，公的支援を徐々に減らし，民間，特に地元や市民からの投資を増やして，事業を自立させていく．

復興事業は，計画倒れに終わってはならず，着実に進行させなければならない．そのために重要なのは，マスタープランよりマスタープログラムである．事業を遂行するための種々の規制や面倒な手続きはできる限り簡素化される必要がある．震災前に制度設計された地域活性化総合特区は，規制緩和，税制改正，財政支援を組み合わせており，その枠組みは，震災の復興においても大いに活用できそうである．

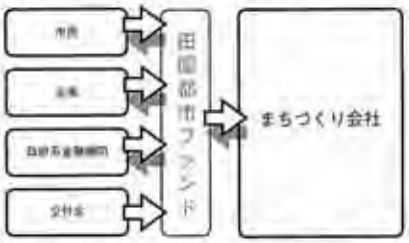
都市がコンパクトで美しいことが，地域経済にも活力を生み，快適な居住環境を生む．これを，地域の住民と確認していくことが必要で，そこに建築家の役割は重要となる．住民と共に，美しい都市を創造するために，事業の仕組みと制度のあり方，権利調整の仕方などにも，建築家はより積極的に主体的に取り組んでいかなくてはならない．

まちづくり会社の事業と財源



田園都市ファンドを組成、事業を支援

＊回収／証券化可能なファンドをめざす



まちづくり会社の仕組み．銀行などからの借り入れをし，田園都市再構築事業を展開する．また，新たに市民や企業から出資してつくられる田園都市ファンドをつくり事業の財源とする．

実現の方法（3つの柱）

復興実現の3つの柱．デザイン，スキーム，産業からなる．