利用権の共同化による復興

西郷真理子（都市計画家）

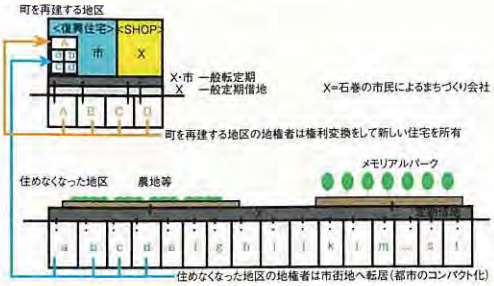

図2：定期借地権による再開発プラン.

図1：持続可能な市街地再生のための3つの柱.

宮城県石巻市：持続可能なまちづくり

津波により被災した地区の今後のまちづくりについて，高台に移転するか，堤防を高くしてその地区で再建するか，各地で議論されている．私たちは宮城県石巻市で，地権者の方がたとこの点について議論する機会を得た．いくつかの被災都市に共通することだが石巻も，町並みが一掃されるような被害を受けたのは戦後に拡大された市街地である．駐車場や空地が多く，低密度，低未利用地も多い．ほとんどが，水田や河川敷を埋め立て，造成してつくられた標高の低い土地である．特に石巻の場合，水辺からの距離にもよるが，元もとの中心市街地の建物はとりあえず残っている．しかしその中心市街地も駐車場などの空地が多く，ごく一部を除いて震災前からシャッター通りになっていた．要するに，被災した郊外も元もとの中心地もスカスカの状態であった．そこで，地権者の方がたとの話し合いでは，次の2点が確認された：

①今後人口が減少する将来を考えると，市街地全体をコンパクトに再編成していく必要がある．

②歴史的な経緯からも，まとまるべき場所は，本来の中心市街地が適切である．

そこで，石巻市の中心市街地を「町を再建する地区」，南浜などを「住めなくなった地区」として，両者の地権者が共同で再開発事業を行うことを提案した．

そのためには，「住めなくなった地区」の人びとが，ローン問題などの解決を含めできる限り少ない負担で「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「住めなくなった地区」の人びとを受け入れ，かつ再開発に納得できる的確な［スキーム］が求められる．また，「町を再建する地区」で再建される町は地震や津波の被害からできる限り安全でありながら，快適で美しい町並みをつくるよう設計される必要がある．建て直しはブロックごとに徐々に進むと考えられるので，全体の整合性を保つ仕組み［デザインコード］が不可欠である（図1）．

合わせて，再開発によって生み出された床を活用して経済の復興を図っていかなければならない．「町を再建する地区」では，ただ施設を再建しても適切に利用されていくとは限らない．しかし，コンパクト化された町で，活発なまちづくりの継続を可能にするためには，中心市街地の役割はきわめて大きい．そこで，新たに生まれた床が中心市街地の役割を果たすよう，さらに都市圏全体の経済社会に寄与するよう積極的に活用する必要がある．そのためには，この地区に新しい産業を興さなければならない．「住めなくなった地区」についても，単に公園などにするだけではなく，津波にあっても大きな被害に繋がらない積極的な活用を視野に入れる必要がある．これらを「ライフスタイルのブランド化」というコンセプトで実施する．

利用権の共同化（定期借地権）

実行しなければならない再開発は，以下のような手順で可能になる：

① 住民が設立したまちづくり会社がデベロッパーになって，事業を進める．

②「住めなくなった地区」と「町を再建する地区」を合わせて，ひとつの再開発エリアのように考える．

③ まちづくり会社が，両方の土地に共同利用権（定期借地権，農地は賃貸借）を設定し，「町を再建する地区」に店舗などを含む復興住宅を建設，運営する．旧中心市街地に，数戸単位で合意した場所から，建物を建て，繋いでいく．1階は駐車場などの機能で安全を重視，2階はショップ，オフィス，快適な広場や歩行者空間なども整備．上層階は住宅，屋上を避難階にする．これらの建物が相互に整合し，適切な公共空間を生み出すよう，デザインコードをあらかじめ合意しておく．

④ まちづくり会社は，共同利用権（定期借地権，賃貸借）設定にあたって，地権者へ設定対価を支払う．

⑤ 地権者は，借地権を売却した資金の一部でまちづくり会社の社債を買い，新しい建物に格安の家賃で住宅を借りる．残った資金はローンの返済など生活再建へまわす．町場の地権者は地代を得ることができる．

⑥ 政府は，復興住宅の建設費，中心市街地活性化と同様の商業施設補助，低利または無利子の融資を支援する．まちづくり会社が復興住宅を建設できるよう制度が改められることが望ましいが，復興住宅の部分については自治体が建設することも可能である（図2）．

まちづくり会社は，できた施設についての運営も行っていく．ライフスタイル・ブランド化ビジネスのプロデュース，コミュニティ・ビジネス，社会福祉関連施設などの運営，ICT（情報通信技術）によるコミュニケーション・ネットワークの構築と運営，賃貸住宅・店舗・事務所・駐車場の経営などの事業を行う．収益は，地代として地権者に支払われるほか，残余をまちづくりのための基金に組み入れ，次の事業の資金としていく．このように，事業の要はコミュニティに根差し，市民デベロッパーの役割を果たす，まちづくり会社である（図3）．50年スパンで考えられたこの計画は，それ以降も所有者・利用者の意向を尊重しながら契約を更新していくことで，持続可能なまちづくりが可能になると思われる．

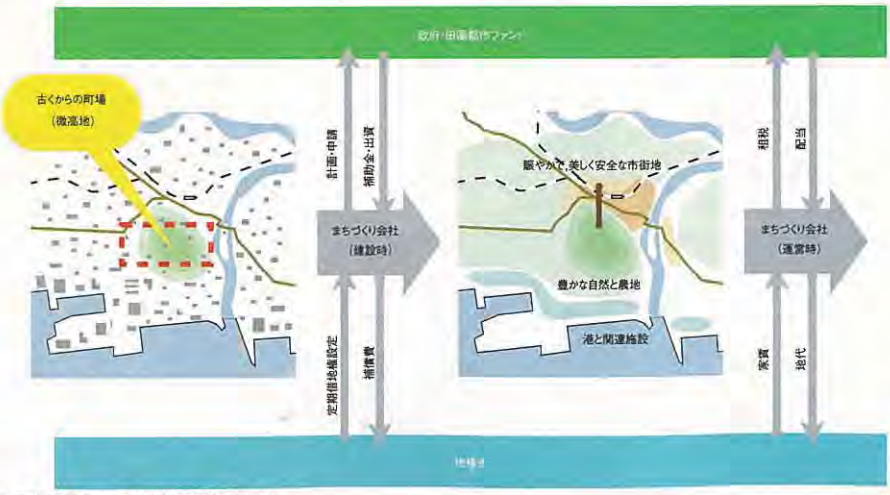

図3：石巻でのまちづくり会社運営の流れ.