

## 石巻中心街・横丁を起点とした環境再構築

### COMICHI石巻の実践

はじめに：震災復興における市街地再構築と再開発事業の役割

1. まち再生のプロセスデザインと開発環境（フィールド）の形成
2. 復興プロセスに合わせた、パートナーシップ事業体の形成とプランニング
3. COMICHI石巻の計画と設計
4. ローカル・マイクロ・イニシアチブの成立条件

真野 洋介  
野田 明宏

はじめに：震災復興における市街地再構築と再開発事業の役割

東日本大震災からの復興において、沿岸地域では、津波浸水により被災したエリアの土地利用をどのように捉え直し、復興市街地の再構築をはかるかということが大きな課題となっている。浸水エリアに中心市街地を含み、それが再び居住、商業・業務、文化・公益施設などが複合する市街地として位置づけられる場合、個々の地区における再開発事業の成立だけでなく、その連担や、周辺の市街地を含むエリアとしての役割と意味が問われることになる。

そこでは、中心市街地を範囲としたエリアマネジメントの重要性がより高まる一方、従前状況の復旧や、中心市街地のエリア内だけで完結するような機能配置と集約を行うプランニングでは、震災以前から既に始まっていた中心市街地の役割低下に歯止めをかけることができない。震災後新たに起きている消費、通勤、居住等の動向とニーズ、多様な交流と文化体験など、広い圏域での人々の生活行動とモビリティに応える場所づくりを考えなくてはならない。

住宅、商業、業務の各用途についても、従前の経済活動と居住環境を前提とした床の積み上げではなく、個人による事業や、シェアによる住まい・オフィス、短期居住、事務所併用住居など、サイクルの短いニーズと変動に応えるようなフレキシブルな空間を組み込んだ建築プログラムが求められる。このような複雑な建築プログラムの運用と経営を可能にする体制として、地権者中心の運営会社だけでなく、入居者、テナント、非営利活動法人など震災後新たに生まれた主体と、商店街組合など、震災前後で継続した主体を組み合わせ、実効性を持つパートナー

シップ事業体、すなわち「ローカル・マイクロ・イニシアチブ」を、復興まちづくりプロセスの中で育てていくことが望まれる。そのプロセスでは、通常の街区単位の開発計画だけでなく、路地や通りなどの近隣を空間単位とし、まちへの意識と生活再建に根ざした動きなども組み込みながら、それぞれに便益をもたらす仕組みの構築が求められる。

本稿では、石巻市中心市街地の復興まちづくりの過程で組成された、上記イニシアチブに基づく「松川横丁」と呼ばれる路地沿道を単位とした小規模開発事業の手法について、計画プロセスと事業体形成、組織運営の観点からレビューし、復興における中心市街地の再構築と、震災後3～5年をひとつの節目とした、復興の第一、第二段階を結ぶまちの連続性を担保する事業のあり方について考察する。

#### 1. まち再生のプロセスデザインと開発環境の形成 1-1 被災市街地のスタートラインと再開発の位置

宮城県石巻市は東日本大震災で最も大きな被害を受けた都市のひとつである。中心市街地も、多くの建物が1階の天井の高さまで浸水し、木造・非木造建物ともに多くが被災した。しかし、幸いにもエリア全体が滅失する状況は免れ、修繕や片付けを行えば再び利用可能な建物が一定の割合で残った。その一方で、沿岸部、旧北上川河口周辺を中心に、人がそのまま続けて住める区域が大きく減少することとなった市街地では、震災から1年の間、著しい数の人口流出が生じた。3千人を超える震災の犠牲者と合わせ、年間約1万人、人口の約7%が被災後の1年間でこの町から消えたのである。また、市民の10人に一人が仮設住宅での生活を余儀なくされた。

このような状況を出発点とした石巻市中心市街地

の復興においては、通常の再開発に求められる業務機能や商環境の再編だけでなく、まちそのものを再び組み立てる流れを起こすとともに、まちに住み、生業を営む人々の間に、再生の機運をつくるという大きな使命が課せられた。

その際参照すべき過去の実践例として、阪神・淡路大震災復興期における市街地再開発事業が挙げられる。この復興における、神戸はじめ阪神間の都市で実施された市街地再開発事業では、いずれの地区においても、元の場所で商売や居住を続けることを所与の条件として、そこに災害公営住宅や公共公益施設など、新たな機能を肉付けすることによって事業を組み立てることができた。それでも事業区域の範囲の設定や、必要な建物床面積の予測と見積もりが思うようにいかなかった地区もあった。文献1)

一方、今回の被災市街地においては、今後の都市の持続を考える上で、当該市街地をどのように位置づけるかという根本から考えなくてはならず、確実な根拠に基づき、多くの関係者で共有可能なスタートラインが示せない、極めて特異な状況からの始まりであった。特に、海岸・河川堤防と地面の高さ等の設定に応じて、市街地の区域としてどこに線を引けば良いのかについては、考え方次第で大きく変動する可能性があった。たとえ区域が設定できても、従前の商店主や地元の担い手だけで市街地を再び構成し、運営していくには限界があり、将来の担い手を同時に想定したまちづくりが求められた。

また、震災前の石巻市は、仙台市や近隣自治体と異なり、再開発や優建事業など、複合用途による市街地開発事業の経験がほとんどなく、建築系技術職員もわずかな人数しかいなかった。経験として蓄積されていたのは、策定されたばかりの中心市街地活性化基本計画に関連した旧北上川沿い街区の開発計画等だけであった。このような状況下で市街地再開発のフィールドを構築していくことが求められた。

### 1-2 共同再建に向けたファーストステップ：チームビルディングと空間イメージ検討

本プロジェクトは、2011年6月、松川横丁と呼ばれる幅員4m前後の路地沿道にお店を構える経営者、沿道地権者7名と始めた再建検討のための勉強会がその出発点であった。

2011年5月、筆者は友人の建築家、研究室の学生数名とともに初めて石巻をたずねた。ニュースで見た風景がそのまま眼前に広がり、流れ着いた船や車と、津波が貫通し大破した家屋などに呆然としていたものの、営業と居住を継続する建物が商店街沿道を中心に相当数残り、店舗経営者達のまちへの思いと再建に向けた活動を知り、この動きをもとに事業を組み立てられないかという発想に至った。6月初

旬、中央地区において、商店主、在宅住民による情報交換と支え合いの場「生きるための朝会」を毎日自主的に開催していた松川横丁の料理店経営者に会ってお話をうかがうこととなった。その話は、建築制限がかかる中、現地で生活再建が本当にできるのかという不安の一方、小規模で身の丈に合った質の良い場所を、自分と周りの少人数でつくり、先に進む希望を見だしたいということであった。これを受けて、松川横丁沿道の商店主、地権者と一緒に「松川横丁再建勉強会」を立ち上げた。

この勉強会立ち上げには2つのねらいがあった。ひとつは、人任せにするのではなく、自分達の手で再建の機運と流れをつくるイメージをワークショップ等でつかんでもらうこと、もうひとつは、被災した従前建物や仮設建築などで当面営業を続けながら、次のステップの再建計画を考えてもらうことであった。最初の2週間で集中的にワークショップと意見交換を行い提案にまとめた。この提案は、市の震災復興計画策定プロセスに併走する形で、中心市街地再生の具体的イメージを横丁スケールから発信していくことと、国や自治体からの計画方針や整備案の提示をただ待つのではなく、商店主や事業者など、まちの側から再建イメージを組み立てるプロセスを示すことを目論んだ取り組みであった。

石巻市の震災復興計画策定に関しては、4月27日、震災復興基本方針が示され、3つの基本理念と計画期間などが提示された。翌5月には、6月30日を締切とした震災復興基本計画策定に関する提案の募集が開始された。6月24日には、都市基盤整備方針として、「災害に強いまちづくり（基本構想）案について」が示された。この案には「災害に強いまちづくり」の基本方針として①安全で安心できる住・職環境づくり、②安全な避難所の確保、③避難路・緊急輸送ネットワークの確保の3つを掲げ、市街地の復興イメージ図として、ペDESTリアンデッキで結ばれた石巻駅前前の復興イメージパース、防潮堤、河川堤防のイメージ写真などが示された。(図1)



図1 石巻市基盤整備方針 (2011.6)

この図において、中心市街地は商業ゾーンとして塗り分けられ、市街地再開発事業の推進により復興を進めるという位置づけが与えられていた。しかし、このゾーンは中心市街地全体が1つの区域にまとめられ、イメージ図も駅周辺の情報しかなかったため、立町、中央地区の店主や地権者達は、再建に向けた行動やイメージづくりなど、具体的な動きをまちの方から内発的に起こそうという強い意識が芽生えた。この時期には、松川横丁再建勉強会だけでなく、立町、中央地区の有志と支援専門家が集まり、中心市街地の復興に向けた意見交換や計画検討を行う「まちなか復興会議」も結成された。<sup>注1</sup>

### 1-3 横丁という空間単位と役割に着目した提案作成

仙台藩の川湊を街のルーツとする石巻は、藩政期からの路地空間「横丁」とともに街並みが形成された経緯を持つ。東北地方では、仙台や八戸をはじめ、多くの都市で、戦後や幾度の時代の波を受けながらも、横丁文化が継承されてきた。もともと、横丁のスケールと飲食店舗は親和性が非常に高い。大きな敷地のかたまりに開発区域を切り分けて都市機能を割りあてる方法とは別に、一本の路地から事業と空間を組み立てる開発スケールのひとつとして、横丁という空間単位に着目した。



図2 横丁とともに形成された石巻旧市街

2週間、計4回にわたるワークショップでの意見交換を踏まえ、「松川横丁からの提案」という簡素な計画案を作成し、石巻市が公募していた震災復興基本計画策定に関する提案として6月末に提出した。

本提案は、地区内で居住と営業を継続しながら順



図3 松川横丁ワークショップの結果 (2011.6)

次建て替えを行い、商店街の通りや隣接する2つの計画街区と連続性を保ちながら、避難経路やオープンスペースをつなげていくというものであった。

しかしながら、この提案は次に述べる2つの理由から、当初は市の計画・整備の流れに全く影響を与えることができなかった。そのひとつは、提案した区域が特定の横丁沿道のごく狭い範囲に限られていたため、都市基盤整備方針で提示された商業ゾーンの復興イメージとして行政が期待するものとスケールが乖離していたことである。もうひとつの理由は、市街地再開発事業ではなく、優良建築物等整備事業に準じた事業手法を想定していたため、当時、優良建築物等整備事業の要綱等が整備されていなかった石巻市に対して、事業遂行イメージがうまく伝わらなかったことである。

この提案の内容としての挫折の一方で、参加した店主、地権者の間では、再建の絵を描くだけでなく、現実の場所で今すぐできることを模索しようという動きにつながり、7月末に開催された「川開き祭り」での、店主、ボランティア組織と再建支援チームが連携した「子どもマルシェ」の開催につながった。これが横丁を単位とした現実の復興に関する最初の協働体験となった。

## 2. 復興プロセスに合わせた、パートナーシップ事業体の形成とプランニング

### 2-1 震災後半年～1年：計画不在と不確定な状況から事業を走らせる環境を構築する難しさに直面

震災復興の初期においては、精度が低く、変動の大きい計画情報があふれる中、たとえ全体計画が先

注1：まちなか復興会議はその後、「コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会」の設立につながっていく。

取りしてつくられたとしても、その効力はきわめて限定的である。そのような状況下で策定される全体計画や上位計画との整合性や調整も大事であるが、小さくとも早く確実に動く計画をパラレルに走らせる環境の構築が重要であると考え、そこにつながるアウトプットの作成を急いだ。

2011年8月、先述の都市基盤整備方針に続く、震災復興基本計画の骨子と都市基盤復興基本計画などが公表された。9月には、石巻西部、中部、東部の3地区、合計約450haが都市計画法第10条の4、及び被災市街地復興特別措置法第5条の規定に基づく被災市街地復興推進地域<sup>注2</sup>に指定された。

被災市街地特別措置法による市街地整備として、土地区画整理事業、市街地再開発事業、地区計画、公共施設の整備などが挙げられるが、補助率や事業推進力等の面から、前2者の活用インパクトが強く、優良建築物等整備事業のような規模が小さく、補助率等が低い任意事業を活用する意味やメリットが理解されにくいことが考えられた。当時、中央地区周辺では、複数の開発案と区域設定が検討されており、市街地再開発事業を検討していた川沿いの隣接地区とセットにした事業推進や、周辺地域を含む地区計画の適用イメージなどを検討し、まちなか復興会議や行政担当部署との意見交換を行った。

また、再建勉強会では、9月以降、法定事業では

表1 中心市街地における計画と主体の生成過程

年月日	計画、組織等の名称	主体 行政 民間等	本町の 関与	市街地再開発の 位置づけ
2001.2.5	中心市街地TMO㈱街づくりまんぼう設立		○	
2001.7.23	石ノ森美術館開設		○	
2010.3.23	第1期石巻市中心市街地活性化基本計画認定		○	
2011.3.11	東日本大震災			
2011.3.12	中央地区が建築基準法84条に基づく建築制限区域に指定		○	
2011.5	市民と専門家有志による「まちなか復興会議」開催		○	
2011.5	ISHINOMAKI 2.0 結成(2012.2一般社団法人化)		○	
2011.6.8	「松川横丁再建勉強会」開始		○	
2011.6.24	災害に強いまちづくり(基本構想)案公表		○	中心市街地が市街地再開発事業による「商業ゾーン」に
2011.6.30	地権者有志「松川横丁」からの提案を石巻市に提出		○	
2011.8.22	石巻市都市基盤復興基本計画(案)公表		○	石巻駅周辺、立町地区が再開発推進エリアに
2011.9.12	石巻広域都市計画 被災市街地復興推進地域の指定		○	
2011.9	震災復興計画市民検討委員会中心市街地街づくりP「石巻市中心市街地の復興まちづくりへの提言」		○	○
2011.12.20	コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会設立		○	
2011.12.22	石巻市震災復興基本計画策定		○	中央地区における市街地再開発事業の実施(活性化/商業・観光の再生)
2011.12.26	「松川横丁再建勉強会」共同再建計画検討開始		○	
2012.3.30	石巻市復興整備計画(第1回)公表		○	中央地区における市街地再開発事業等の実施(活性化/商業・観光の再生)
2012.4.18	街なか創生協議会「石巻街並みづくりのみるみるべ」発行		○	○
2012.6.28	「松川横丁」再建勉強会主催のワークショップ実施(9月までに3回実施)		○	
2013.5	街なか創生協議会「石巻街なか復興ビジョン」発行		○	○
2013.5.20	「松川横丁」再生計画(仮称)「事業手法検討開始		○	
2013.8.18	(仮)松川横丁ハウス建設組合発足、権利者個別相談開始		○	
2013.12	街なか創生協議会「川沿い地区まちづくり計画案」発行		○	○
2013.11	「松川横丁プロジェクト」出店者先行募集開始		○	
2013.11.17	「松川横丁プロジェクト」説明会開催		○	
2013.12.16	「松川横丁プロジェクト」ミーティング(第1回)開催		○	
2014.1.16	「松川横丁プロジェクト」ミーティング(第2回)開催		○	
2014.4	「松川横丁プロジェクト」出店者1次募集開始		○	
2014.7	「合同会社 MY ラボ」設立		○	
2014.11	「松川横丁プロジェクト」出店者2次募集開始		○	
2015.1.22	第2期石巻市中心市街地活性化基本計画認定		○	○
2015.2.12	「COMICHI 石巻」着工		○	
2015.4.25	街づくりまんぼう「橋通り COMMON」開設		○	
2015.7.10	石巻市まちなか再生計画認定		○	○
2015.8.28	「COMICHI 石巻」竣工		○	
2015.9.27	「COMICHI 石巻」グランドオープニングセレモニー開催		○	
2015.12	石巻市まち・ひと・しごと創生総合戦略		○	
2016.6	かわまち交流拠点整備事業基本計画策定		○	
2016.10.11	中央三丁目1番地区市街地再開発組合 解散認可		○	
2017.3.24	第2期石巻市中心市街地活性化基本計画変更		○	○
2017.3.28	立町二丁目5番地区市街地再開発組合 解散認可		○	
2017.6.30	かわまち観光交流施設「いしのまき元気いちば」開業		○	

路地の共通ルール ワークショップを通じて、3つの場所に共通するルールを下記の5つの項目にまとめました。これらに配慮した街並みづくりをしていくことで、魅力ある路地空間をつくっていきましょう。



<p><b>1. 安全・安心な歩行者空間の確保</b></p> <p>&lt;避難路・サインの整備&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■建物の耐震化や、倒壊危険性がある建物の除却、塀や看板等の工作物の落下対策を進め、地震時に避難路として機能できるように整備しましょう。</li> <li>■日頃の通り道や避難経路として機能するよう、路地の方向がわかるサインを設けましょう。</li> <li>■2階に小さな渡り廊下を設け、住民同士で共同利用し、いざという時の避難路としましょう。</li> <li>■建物や敷地内部に避難路となる抜け道を設け、近隣と共有するようにしましょう。</li> </ul> <p>&lt;歩行者優先&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■車止めを置く、舗装を変えるなど車が速度を出しにくい工夫をしていきましょう。</li> <li>■路地の風景を大切にしながら、安全のため見通しを確保していきましょう。</li> <li>■灯りを設置し夜間も歩きやすいようにしましょう。</li> </ul> <p>&lt;コミュニティの醸成&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■顔が見えるコミュニティを築くために、路地の狭さや共用空間を大切にしましょう。</li> </ul>	<p><b>2. 建物・空地の配置と形態</b></p> <p>&lt;建物高さ&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■沿道の建物は低層(2・3階程度)としましょう。</li> <li>■中層の建物を建てる場合は上層部をセットバックしましょう。</li> </ul> <p>&lt;建物壁面&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■道幅や利用方法に適した壁面位置と建物の大きさにしましょう。</li> </ul> <p>&lt;建物・空地の配置と利用&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■小緑地を設け路地に憩いの場や活動が生まれる場所をつくりましょう。</li> <li>■壁面を一直線に連続させず奥まった空間を設け利用しましょう。</li> <li>■歩行者の通行の妨げとならない駐車場配置としましょう。</li> <li>■再開発は通り沿いだけでなく、路地側にも開かれた用途配置としましょう。</li> </ul> <p><b>3. 公共空間の活用と管理</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■路地奥の空地や駐車場をコミュニティの活動の場等として利用していきましょう。</li> <li>■周辺住民、施設運営者によって歩行者用道路やポケットパーク等の公共スペースの維持管理を行い、持続的に活用しましょう。</li> <li>■オープンスペースで住民同士のつながりを生む活動を促進していきましょう。</li> </ul>	<p><b>4. 街の歴史を活かす</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■街の文脈を大切に路地の位置や幅を残した開発にしましょう。</li> <li>■路地が元々もっていた特徴や雰囲気大切にしましょう。</li> <li>■歳や歴史ある建物を大切に活用することで継承していきましょう。</li> <li>■新築の建物は既存の建物と調和したデザインとしましょう。</li> </ul> <p><b>5. 建物立面・前面と路面のしつらえ</b></p> <p>&lt;前面の設え&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■路地に向けて植栽を設けましょう。</li> <li>■塀はデザインを工夫し、高さは圧迫感を与えない程度としましょう。</li> <li>■看板は周辺の店舗と調和させましょう。</li> <li>■壁面デザインは周辺と調和し、路地の雰囲気合ったものを心掛けましょう。</li> </ul> <p>&lt;路面の設え&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■舗装を整えバリアフリー化を進めましょう。</li> </ul>
--	---	---

図4 横丁沿道での共通ルール

(出典：コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会「石巻街並みづくりの道しるべ(案)」、2012)

注2：この被災市街地復興特別措置法第7条の規定による建築制限が行われる期間満了の日は震災から2年後の2013年3月10日と定められた。地域内で新たに都市施設・市街地開発事業等が都市計画決定された区域は、都市計画法第53条による制限に移行することとなった。

ない任意事業を横丁を含む街区全体に活用した場合の空間イメージや、避難経路・防災設備の確保、沿道景観のルールづくりなど、多方面からの検討を積み上げていった。12月から2012年春までの間は、建築制限下においても建築可能な構造や規模の共同事業を模索し、建築チームの提案や図面をもとに検討を進めていたが、津波対策の観点からの木造建物に対する抵抗感や、震災1年目で小規模事業による再建支援制度や融資などが十分整っておらず、資金調達がクリアにならなかったことなどから、良い提案の方向に持って行くことができなかった。震災から1年を迎える頃には、再建勉強会は最初から26回を重ねるに至り、この10ヶ月で得た知見をまとめ、次の方向性を見定める必要が出てきた。

少数の権利者で自主的な共同再建の道を模索することの困難さは何に起因するのか、当時の状況を振りかえると、以下の3点が思い起こされる。

一点目は、建築制限下で行う任意の共同再建事業には限界があり、建築制限解除以降を見越した計画を立てるには不確定要素が多く、いずれの場合においても建築計画と事業構築の面で確実な見通しが示せなかったことである。二点目は、この当時、各参加者は、店舗再開や当面の生活安定に目処をつけることを最優先に考えており、次の段階の事業に関する判断を下すことに対して心理面、経済面ともに余裕がなかったことが考えられる。三点目は、本地区に隣接する河川堤防と再開発検討地区では、区域が河川空間と民地にまたがっており、開発計画における制度、技術の両面からの検討と、関係者間の合意形成に相当の時間を要することとなり、規模の小さな本事業だけを先行的に進めるインセンティブについて、行政や地域のステークホルダーの間で十分な理解が得られなかったことが挙げられる。

## 2-2 震災後1～2年：転機の模索と、まちの復興状況を反映した建築プログラムの構築

この停滞した状況を動かしたものは何か。一つは時間の経過とともに、参加者それぞれが生活や生業の面で一定の安定状況を回復し、本格的に次のステップを考える時期を迎えたことである。その背景には、老舗飲食店を中心に、横丁沿道の店舗が被災した従前建物の修繕や改修により同じ場所で営業を継続したことが挙げられ、これにより松川横丁における商環境の安定感と信頼が継承され、再建プロジェクトの1階店舗部分に、既存店舗と連動した業態の誘致を想定することができた。二点目は、石巻市において、2012年7月に優建事業を含めた市街地再開発事業等補助金交付要綱が整備され、具体的な検討が制度面でも可能となったことである。この時期、各地から自治体職員の派遣等による技術職員の増員

を含め、行政の支援体制も徐々に整えられていった。

被災市街地において再建計画を立て、プログラムを構築していく上で、周辺を含めた中心市街地の再生の先行が見えない中、被災者を支援する諸制度や資金等の条件も定まっておらず、かつ、震災という予想外の激変に直面し、メンタリティも安定しにくい状況は、地権者の意向と合致した計画をタイミング良く組み立てていくことの困難さと課題を我々に与えた。その一方で、震災以前からの変動が大きく、先の見えない状況が当面続くことは、被災市街地では予想されていたことである。その中で、どのように小さな糸口をつかみ、事業の組み立てや建築プログラムに反映していくかが問われていた。

そこで我々は、震災2年目から3年目にかけて、土地・建物の変化とまちの担い手をきめ細かくリサーチし続ける中で、いくつかの手がかりを得た。

表2 中心市街地における集合住宅の供給実績

事業手法	名称	竣工年月	住宅戸数	立地
■分譲マンション				
民間事業	グランフォセット石巻駅前	2013年4月	40戸	穀町
市街地再開発	石巻テラス	2016年1月	77戸	中央3丁目
市街地再開発	リバーサイドMOTOMACHI	2016年9月	26戸	中央1丁目
市街地再開発	デュオヒルズ石巻立町	2016年9月	32戸	立町2丁目
優建事業		2019年9月	68戸	中央2丁目
■災害公営住宅				
災害公営住宅	中央第二復興住宅	2015年9月	51戸	中央1丁目
災害公営住宅	中央第一復興住宅	2016年6月	35戸	中央1丁目
災害公営住宅	中央第三復興住宅	2016年8月	54戸	中央1丁目
災害公営住宅	立町復興住宅	2016年9月	21戸	立町2丁目

※斜体は計画中のもの

その一つは、今後建築が進むと予想される災害公営住宅や分譲住宅に入れませんが、まちに今後も住み続けたいと望む人を探し当て、そこに対象を絞り住宅供給を考えることである。震災後の石巻市中心市街地における住宅供給は、災害公営住宅と分譲マンションが中心であり（表2）、民間賃貸住宅の供給も郊外に偏っていた。こうした背景を踏まえた対象者の一つが、復興支援のボランティアや支援組織のスタッフとして来街し、今後も定住の意向を持つ若い世代の存在であった。駅前から中央地区にかけてのエリアには、多くの復興支援組織の事務所と、支援に従事するスタッフ、ボランティアがおり、彼らの居住環境としての賃貸住宅やシェアハウスなどが求められていた。そこで、2012年6月から8月にかけて、長期滞在ボランティアや支援活動従事者を対象としたワークショップ「松川横丁井戸端会議」を繰り返し実施し、家賃や住まいのニーズ、まちでの暮らしなどについて話し合った。（写真1）

二つ目は、仮設商店街や別の場所で震災後営業を再開した店主や事業者の動向をつかみ、再建の第



写真1 ワークショップ「松川横丁井戸端会議」

二ステップとして必要な施設のニーズを導き出すことである。筆者の研究室では、2011年以降、定期的に中心市街地における店舗再開や出店、事業者、復興支援活動拠点、コミュニティスペース等の動向を調査し、「石巻まちあるきマップ 店舗&拠点ガイド」として各所で配布していたが、この調査によって、従前建物の被災や、震災後のU、Iターンなどを理由として、震災前とは別の場所で賃借して店舗を営む一定の店主層が存在することを把握した。

以上のような震災1年後から2年後にかけて起きた、参加権利者の変化と制度面の整備、居住と出店に関する小さな変化の兆し、の3つをプログラムに組み込んだ事業の構築を考え、2013年5月、COMICHI石巻の事業検討がスタートした。



図5 中心市街地の店舗と活動拠点 (2013.2)

### 3. COMICHI石巻の計画と設計

本章の計画内容について、設計監理者及び事業計画作成・コーディネートを担当した野田より説明する。

#### 3-1 地区及び事業の概要

本プロジェクトの立地は、石巻の中心市街地の中でも旧北上川の川湊に近い、古くからの料亭等が残る場所である。しかし震災前から進行していた中心

市街地空洞化の流れが、被災後の公費解体によってより顕在化し、周辺の横丁・商店街では解体後の空き地がそのまま残り、歯抜け状態となっていた。

中心市街地内で旧北上川と並行して南北に走るアイトピア通り商店街の一角から、旧川湊へと向かう横丁の一つである松川横丁に面し、商店街沿道部分の間口が狭小で、横丁方向に深く延びる、不整形な約470㎡の敷地が本プロジェクトの舞台である。



図6 COMICHI石巻 敷地図

当初「松川横丁再建プロジェクト」では、もう少し広い地区範囲での事業構想を考えていたが、商店街沿道は1987年に行われた拡幅事業によって、大半が堅固で築年数もそれほど経過していない建物であることや、周辺の空き地等も活用意向が低く、地域との関係も希薄な地区外権利者が大半であり、そのような権利者への事業参画に対して労力・時間・資金を費やすよりも、まちなかの復興機運をスピーディーに興すことに主眼を置き、小規模な任意事業として検討を進めた。被災によって衰退の進行が懸念され、土地建物が停滞した状況の中、新たな活用の担い手が地域に多く入ることのできる環境整備こそが求められていたためである。

従前権利者4名により結成された建設組合の発意

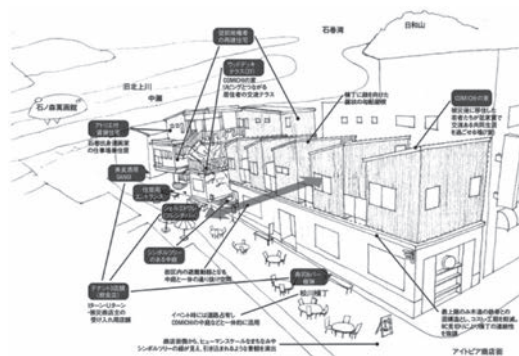


図7 COMICHI石巻 外観イメージスケッチ

により2015年8月に完成した「COMICHI石巻」は、全壊判定を受けた従前居住者用住宅2戸と、若者向けのハウスシェア用住戸、被災商業者の再建テナントを含む複合建築物である。



図8 COMICHI石巻 平面図

表3 COMICHI石巻 事業概要

事業名称	松川横丁優良建築物整備事業
区域面積	0.06ha
権利者数	4名
敷地面積	466.98㎡
建築面積	315.46㎡
延床面積	660.57㎡
地域地区	商業地区(80/400)
容積率	141.5%
建物構造及び階数	鉄骨造・木造(混構造)3階建
従前用途	住商併用建物2戸(共に全壊)、駐車場
施設用途	共同住宅及び店舗 うち住戸4戸(含 従前居住者用住宅2戸) テナント3戸(飲食店、被災店舗含)
総事業費用	2.1億円
補助事業	優良建築物等整備事業
設計監理 (事業計画作成含)	住まい・まちづくりデザインワークス (LLC SMDW)
事業推進 サポート	東京工業大学真野研究室+LLC SMDW+LLC巻組

### 3-2 新たな担い手を巻き込む事業プロセス

2013年度より共同化に向けた本格的な検討を始め、権利者による全体会議で建築計画と事業計画案の考え方や方針について話し合い、その後個別ヒアリングでフォローアップするサイクルを繰り返すことで素案を練り上げ、2013年10月に事業規模等の基本構想が固まった。基本構想策定後約一年間で事業計画、基本設計・実施設計を取りまとめたが、その後工事費高騰による設計変更等の調整や補助事業の手続き期間があり、2015年2月に工事着手し、2015年8月、東日本大震災発災から4年半後に竣工を迎

えた。

本プロジェクトの進め方で特徴的な点としては、上述のステークホルダーによる打合せのみでなく、入居・出店候補者や近隣の居住者、商店主、まちづくりに携わる若手メンバー等多様な面々を巻き込んだ協議の場を設定したことである。もちろん、本事業は法定再開発でない任意事業であるため、後戻りしない積み上げ型の進め方が求められる。そのため組合会議だけでも50回以上実施し、きめ細かく個別要望と全体の共通認識を練り上げた。



写真2 COMICHI石巻 事業検討



写真3 COMICHI石巻 従前の状況



写真4 COMICHI石巻 従後建物外観



写真5 COMICHI石巻出店候補者等との協議

その上でステークホルダー以外の声を計画やプロセスに組み込んだのは、被災後に新たに石巻と関わりを持った多様な世代の人々が、これからもここで生活していくための基盤をつくり、また元々中央地区で営業していた商店主や、Iターン・Uターンをきっかけにこれから店を出したい人の受皿をつくり、住まいや商いが混在する街中特有の魅力ある暮らしをもう一度構築する狙いがあったためである。

建設組合員+α（移住者や出店希望者、地域住民など）による会議・検討は、建物に求める空間や使い方だけでなく、建物の名称やカラーイメージ等のブランディング分野にまで及んだ。例えばCOMICHI石巻（※Community with Interaction, Creativity, History, and Innovationの頭文字）という名称は、一般社団法人「ISHINOMAKI2.0」による地元高校生のゼミ「いしのまき学校」で素案を練ってもらい、ロゴは被災後に移住した若手のデザイナーによるものであり（図9）、これからのまちづくりに積極的に関わってもらいたい若者達のスキルとアイデアを、元々の地域住民や商店主、高齢者等との交流の中で実現化する、COMICHI石巻が目指したポリシーをプロセスの中で実現した例である。

また、建物完成後もまちに認知され愛される場となるため、計画検討時のみでなく工事着手以降も、地鎮祭や上棟時の餅まき、川開き祭に合わせた模倣出店、パネル・模型展示、横丁の路地空間を専有して実施したランドオープニングセレモニーなど、より広く、多くの地域の方々に向けた発信も行った。



図9 COMICHI石巻 ロゴ



写真6 COMICHI石巻 オープニング

### 3-3 高い費用対効果で実現するまちに開かれた場

建築計画について、二点重要なポイントを挙げる。

まず一つ目に重要な点は、地方における小規模で不整形な敷地形状での開発となるため、保留床を多く作り出す計画ではなく、最大限費用対効果を高め

た構造・建築計画を組み立てることである。

本敷地は旧北上川沿岸部という、堆積物によって形成された地域で、支持層まで約70mの軟弱地盤であったため、なるべく地業工事費でなく、建築工事費に事業費を割けるよう、鉄骨造と木造の混構造を採用した。鉄筋コンクリート造の建物としないことで建物重量を軽減し、支持層までの杭工事を不要とするためである。高容積の事業であれば、地業費にある程度の費用がかかっても良いが、本事業のような小規模な建築に対しては不釣り合いと考えた。

鉄筋コンクリート造を採用しなかったもう1点の理由として、被災後に急騰してした工事費が挙げられる。特に型枠工事や鉄筋工事は防潮堤等の大規模な土木工事とも重なったことで職人が不足し、東北の労務費は全国で一番高くなってしまった状況であった。鉄骨・木の混構造を採用した結果、杭工事は地盤改良杭（5M）で抑えることができ、工期・人件費の削減も図ることが可能となった。なお、木造部分は最上階の床スラブより上のみとし、上下階の防水・防音についても一定の性能を持ったハイブリッドな建物仕様とした。

二点目のポイントは、事業コンセプトに対応し、横丁に馴染み、まちに開かれた空間の創出である。本敷地は横丁沿道ではあるが、一方で広幅員のアイトピア通り商店街にも面しているため、より大きなボリュームのものを建てることも可能であった。しかし、各種会議・ワークショップの場における模型でのシミュレーションと資金計画の検討を通して、馴染みやすい・地域から親しまれる空間として、一部3階建てという、横丁を歩く際に圧迫感のないボリュームを目指すこととなった。

ボリューム以外にも、鋸状の屋根並みや階毎のRC見切りの設置によるまち並みとしての連続性や、中庭や店舗前のウッドデッキ、2・3階のテラスなど建物とまちとの緩衝帯となる豊かな屋外空間、建物2階のコモンリビング設置など、本プロジェクトのコンセプトである「歴史・文化を感じられるこの場所あらゆる人が集い、そこから新しいコミュニティが生まれる」ためのデザインを施した。シンボルツリーのある中庭は、隣地から横丁へ通り抜けができるよう計画し、日常の回遊動線、かつ災害時の避難動線となっており、計画初期の再建勉強会で話し合った、回遊性ある街区構成の実現に寄与している。

### 4) 事業手法とマネジメントの体制整備

従前従後の権利形態については、土地建物が各々単独所有の4名の状態から区分所有建物になり、オーソドックスな手法となっている。

具体的な計画検討を始めた2013年5月の段階で





写真7 COMICHI石巻 共用部

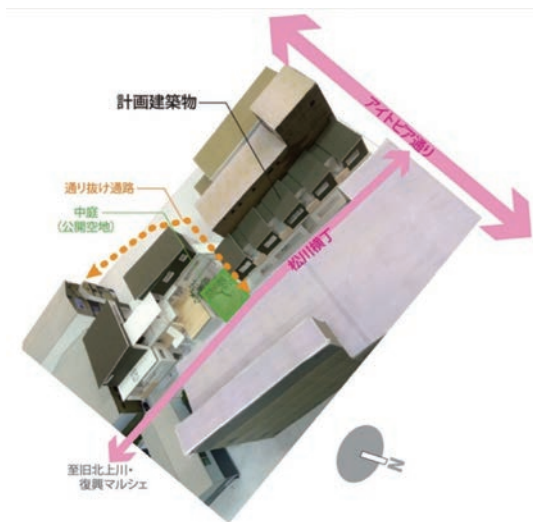


図10 COMICHI石巻 街区構成

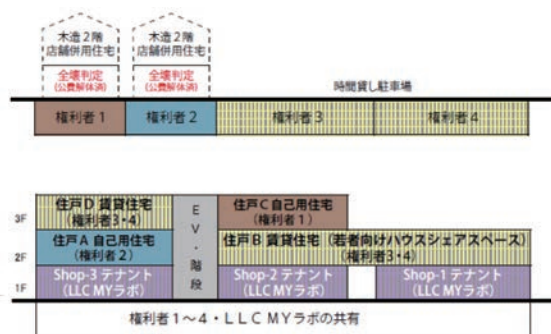


図11 COMICHI石巻従前(上)・従後(下)権利

は、周辺地区における再開発事業の検討で地上権設定型の事業手法が提唱されており、地権者からの要望で本地区でも地上権設定案を試算してみたが、横丁沿道という土地価格が低い立地と、従後の床面積も小さい事業ではメリットがほとんどなく、将来の

不動産流通を考えるとデメリットの方が大きくなってしまったため、不採用とした。

従後の権利形態で特筆すべき点として、顔の見えない相手への床処分を行わず、新たな活用の担い手が地域に少しでも多く入れる環境整備を重視したことが挙げられる。いわゆる保留床となっている部分は1階店舗部分のみであるが、その部分は権利者と計画検討段階で参加して頂いた地域のまちづくり会社「街づくりまんぼう」やISHINOMAKI20、商店会組合の出資からなる合同会社「MYラボ」を立ち上げ、所有者とした。建物完成後も計画段階と同じように、様々な地域内の団体・個人が運営に関与するような状態を継続できる体制を支えるため、MYラボでは、賃貸費を収入源とし、COMICHI石巻の多様な共空間や横丁で行われる様々なソフト事業、出店希望者・移住希望者のサポートを継続できる支出等を見込んだ長期収支計画としている。

資金調達と事業推進の体制については、本事業の主体は権利者による建設組合となったが、資金調達や登記等手続きの省力化のため、権利者のうち一番大きな権利を有していた方が代表を務める不動産会社に事業委託する方式とし、そこからの委託で設計者や計画支援チームが連携して事業推進サポートを行う形をとっている。

多様な主体が関わり、物事を進める地域マネジメント体制を継続する上で、外部専門家の立場として重要な点は、いかに依存され過ぎず、地域に任せる

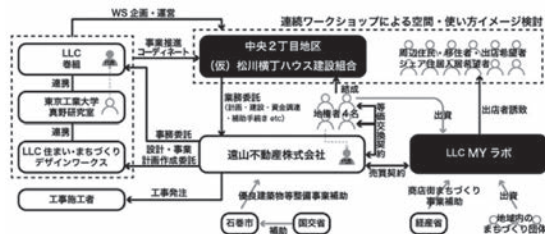


図12 COMICHI石巻 事業スキーム

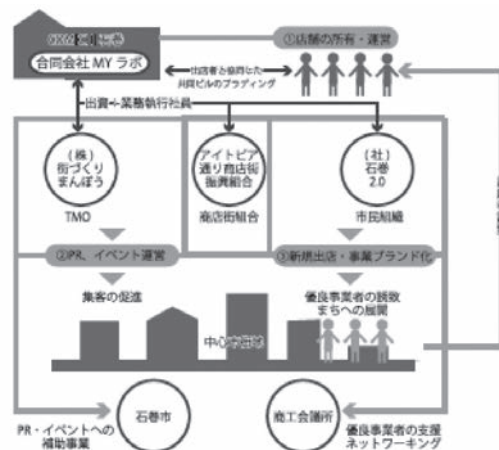


図13 MYラボ 運営体制

状態を作り出すか、また体制やルールを細かく決め過ぎないかということである。その分日常の管理や催しなど、様々なことで話し合いが多くなるが、地域主導の小規模なプロジェクトでは、協議の中で必要な体制やルールを考えていくような、柔軟で行動力のある体制を形成していくことが求められる。

#### 4. ローカル・マイクロ・イニシアチブの成立条件

最後に、本論が掲げた「ローカル・マイクロ・イニシアチブ」の成立条件について考察する。

法定事業の外側にもう一つ事業区域の網掛けをすることで、法定再開発と土地区画整理事業等の隙間を縫うような、任意の共同再建事業を即地的に立ち上げていく手法は、阪神・淡路大震災の復興過程において、神戸市が国の住宅市街地整備総合支援事業等を適用し、地権者、従前居住者用住宅、借上げ型災害公営住宅、店舗、集会施設など、地区特性と復興プロセスに応じた多様な共同再建事業の組み立てを支援していた経験に学んだものである。しかし、市街地整備や改善型住環境整備の経験を、行政、住民、専門家の協働により長年蓄積してきた神戸のような大都市モデルを石巻で適用するのは容易ではないし、中心市街地の商業地域の事業イメージに展開していく困難が予想された。その一方、石巻中心街には、商店主や飲食店主の組合や、まちへの強い思いを持つ個人がイニシアチブを取り、継続して活動してきた伝統があった。また、次世代への継承の課題について、店舗、不動産ともに考える機会となり、時間の経過とともに担い手の顔も浮かび上がってきたため、複数パターンの運営モデルを検討することが可能になった。事業関係者だけでなく、この街と横丁が蓄積してきた文脈と潜在的な資源がこの事業の可視化につながったと考えている。

もう一点、このイニシアチブによる小規模任意事業が成立する条件として必要な考え方は、事業を担う主体となるメンバーが参画し、最初からダイレクトに計画と事業、運営を一体のものとして考え、パートナーシップを醸成することである。その際、小規模な事業の方が個々の生活再建イメージを投影しやすく、計画の肥大化や、計画段階と事業段階との乖離リスクを抑えることが可能となる。一方、この主体となるチームとサポートメンバーの組成が最も難しい部分である。そこでは、メンバーの足並みが揃わないことや、参画組織や個人ごとの考え方の相違などのリスクもあるが、事業推進と運営のイメー

ジを共有する段階まで対話を進めることのできる中立的な支援チーム（筆者らのような）とのパートナーシップを構築することができれば、プロジェクトの実現可能性が高くなると考えられる。筆者らはこのパートナーシップ構築に約2年を要した。こうしたチームの立ち上げとパートナーシップ構築を支える仕組みや資金調達の支援などが考えられる。阪神・淡路大震災以降設けられた各種基金や民間による活動助成、クラウドファンディングによる資金調達なども考えられる。非営利法人による事業と計画支援等についても、住宅や起業支援などの面で十分可能性がある。

また、政策面での展開可能性として、大都市の密集市街地や東南海沿岸地域における、ローカル・マイクロ・イニシアチブによる事業検討や担い手を支援するような制度設計と、事業に関する要綱整備などが考えられよう。事業経験の少ない自治体での企画・技術職員のスキルアップも喫緊の課題である。

さまざまな動きを組み立てながら多様な事業を起こし、それらが相互に関係をもちながらパラレルに進んでいく、中心市街地でのフィールドの形成を目指した活動も7年目に入っている。スケールと費用を抑え、スピードと解像度の高いプログラムを描き出すという、COMICHIを通じたひとつのアプローチは、物的環境の形としては約4年半で結実した。その一方で、この街をめぐるさまざまな人々の気持ちや考えは常に揺れ動いているし、繊細な感覚とともに日々醸成されていることを今後も忘れてはならない。人々の気持ちとともにゆっくりと醸成される街への感覚と意思も、持続的開発の重要なファクターであると感じている。先に示したように、中心市街地における開発事業と計画は相互に影響を及ぼし合っていて続いている。それは90年代半ばから脈々と続くこの地域の文脈であり、切り離すことのできない社会関係資本と文化的資源を蓄積している。それから20年、震災後生まれた新たな創造的活動を組み入れながら、今後の街の新しい方向性を模索している。COMICHIはこうした節目に生まれた、小さなプロット（点のような場所）であると言えよう。

#### ■参考文献

- ・文献1) 佐藤滋, 真野洋介, 饗庭伸編著, 「復興まちづくりの時代」, 学芸出版社, 2006年.
- ・文献2) 佐藤滋, 野田明宏他編, 「まちづくり図解」, 鹿島出版会, 2017年.