

【研究ノート 2】

第8回国際土地政策フォーラムについて

菊池 敬

1. はじめに

国際土地政策フォーラムは、国土交通省の土地月間の公式行事として、平成6年から毎年実施されており、第1回「土地と金融・経済」、第2回「土地の所有から利用へー定期借地権と土地利用ー」、第3回「土地利用と環境」、第4回「外から見た日本の土地市場」、第5回「投資の観点から見た日本の土地市場のあり方」、第6回「大都市圏における土地の有効利用と条件整備」、第7回「21世紀の土地市場に求められる条件～不動産の証券化を中心に～」に続き、本年度は「都市再生手法の新展開～各国の経験と展望～」をテーマに、次のとおり開催されたものである。

(主催：国土交通省、共催：東京大学、財団法人 土地情報センター、財団法人 土地総合研究所)

(1) 開催日 平成13年10月31日(水)

(2) 場 所 東京大学 安田講堂

(3) 参加者

コーディネーター：大西 隆 氏 (東京大学先端科学技術研究センター教授)

サブ・コーディネーター：大方 潤一郎 氏 (東京大学大学院工学系研究科教授)

アンドレ・ソーレンセン 氏

(東京大学大学院工学系研究科講師：カナダ)

パネリスト：マイケル・ブレヘニー 氏 (レディング大学土地政策学科教授：イギリス)

チョエ・サンチェル 氏 (ソウル大学大学院環境学研究科教授：韓国)

ゲルト・デ・ルー 氏 (グロニンゲン大学空間科学部教授：オランダ)

ジル・L・グラント 氏 (タルカギー大学建築・環境計画学部教授：カナダ)

ドナルド・H・ミラー 氏 (ワシントン大学建築都市計画学部教授：アメリカ)

以下、本フォーラム開催の趣旨、及びパネリストの報告概要を紹介する。

2. 開催の趣旨

我が国の都市は、土地の有効高度利用の未達成、職住遠隔化、慢性的な交通混雑、都市型災害に対する脆弱性、水や緑による潤い空間の不足等いわば20世紀の負の遺産を抱えており、21世紀にふさわしい豊かで快適な都市に再生し、持続可能で暮らしやすい都市の形成が求められている。

このため、本フォーラムでは、諸外国における土地利用や都市形成に関する経験と最新の知見を報告する。さらに、持続可能で暮らしやすい都市圏とはどのようなものか、それはいかにして形成されるべきものか、また特に大都市既成市街地や地方中小都市中心市街地に放置されている低・未利用地、臨海部等の大規模工場跡地等の更新のあり方と更新マネジメントの手法等について議論した。

3. 論点（概要）

東京大学大学院工学系研究科教授 大方 潤一郎氏

東京都心部の人口はここへきてかなりの勢いで戻ってきている。その主役は超高層のタワー住宅であるが、残念ながらタワーが建つことによってどういう街に変えていくのか、地区住民と開発事業者、自治体が一体になって協議をして、将来の構想を立てていく動きはない。

都心部の周辺は老朽化した木造のアパートがたくさん残っているが、日本には米国やヨーロッパの住居法（ハウジング・ロー）がないから、質が悪いアパートについて改善や建て替えを強制することができない。

地方都市では、若い世帯や公共施設、病院などが郊外に出ていってしまい、中心部の商店が衰退している。一方、モータリゼーションの進展で開発可能な地域が広がっている。

住民参加は大きな課題で、市民の本音、潜在的な欲求などを触発して、都市の将来像を描いていく仕組みを確立することが求められていると思う。

4. ワークショップ要旨報告（概要）

東京大学大学院工学系講師 アンドレ・ソーレンセン氏

ワークショップは8カ国から25人が参加して3日間にわたって6つのテーマを取り上げて討論した。

都市密度（1ヘクタール当たりの人口）、1人当たり自動車利用、1人当たり道路の全長、公共交通機関1キロ当たり旅客数の4つの軸で都市を比較すると、アジア、北米、欧州の都市はパターンが非常に違うことがわかる。それぞれの都市の出発点があまりに違うので、主要政策は共通でも中身が違ってくる。

土地利用についても、開発してはならない地域だと指定している国もあるし、規制する

力をそれほど持っていない国もあった。こういったプランニング文化の違いはその国の歴史からきているのだろう。

ワークショップであった「成長管理、持続可能都市地域、コンパクト・シティー、トランジット・オリエンテッド開発など、似たような言葉を各国のプランナーが使うようになった。15年前はこんなことは想像し得なかった」との指摘は重要である。

計画策定過程で一般の人たちが参加しなくてはならない。「ここに素晴らしいプランがある。実施しよう」と言ったとしても、人びとがそこに住みたいと思わない場合にうまくいかないわけである。日本の「市民参加のまちづくり」は翻訳が難しいので、欧米でもそのまま「まちづくり」と使っていて、急速に普及している。であるから「持続可能な都市開発」の慣行が日本でも根づくのではないかと思う。

5. パネルディスカッション（概要）

（大西） 各国の土地政策の現状を紹介して欲しい。

（ミラー） 米国は国土が大きく、50州それぞれに都市計画のやり方が違うという事情がある。ワシントン州についていえば各都市の代表を集めて、州政府と協議して地域全体の開発プランを作成し、それに沿ってゾーニング、土地利用規制、資本投資プログラムをまとめる。下水道、道路、水路などのインフラ整備計画がたてられて、初めて開発許可が出る。

（ブレヘニー） 英国では中央政府、地方自治体でだれもが「持続可能な都市」と言っている。具体的には「移動を抑える」「カントリーサイドを守る」という二点である。しかし、移動を抑えるため、政府がガソリン税を引き上げたところ、国民が猛反発したため、今はカントリーサイドを守ることに重点が移っている。

都市の成長管理について法制度があるが、「何をしてはいけない」という規制があっても、「こうしたらいいのではないか」というビジョンが示されていない。

（グラント） カナダは都市の強化のため市町村の統合を進めている。多くの州が「スマートグロウス」（賢い成長）を目標として、それを促進する機関を設立している。

政府は20年前からかなり財政資源を投入し、地方都市の中心市街地を保護しようと対策を打っているが、中心市街地の衰退という傾向を止めることができていない。

（デ・ルー） 「持続可能な都市」は、オランダでは1つのトピックになっている。たとえばドレンデ州は2020年には持続可能な州になると宣言しているが、そのために具体的に何をするかは示していない。

日本の場合、「持続可能な都市」ということは大変にむずかしいとの印象を受けた。住宅が産業地域に建てられているのは、環境保全という観点からみていかなものだろうか。もっと空間が必要であろう。ウオーターフロントからも離れている。

（チョェ） 韓国は英国のグリーンベルトを学び、14のグリーンベルトを指定し、30

年間維持してきた。しかし法改正で人口100万の大都市のグリーンベルトだけ残すことにした。

また政府は都市計画法を残して、それ以外の5つの法律を一本化しようとしている。計画なき乱開発を防止することを目指していて、都市も農村も1つの計画のもとでカバーされることになる。

(大西) 「サステナブル・シティー」の言葉は都市を語る時の重要なキーワードになってきた。しかしキーワードが一緒でも米国の「グロウス・マネジメント」と、日本の「環境共生都市」、あるいは「コンパクト・シティー」と中身が一緒なのか違うのか、もう少し詰めて考えていくということが必要になってきた。

(大方) 「サステナビリティ」という言葉は、日本人には馴染みが薄い。「持続可能」と翻訳してもやはりわからない。「コンパクト・シティー」と言ったほうがわかりやすい。しかし「コンパクト・シティー」と「サステナブル」は意味が違う。そのあたりはどうだろうか。

(ブレヘニー) サステナブルという概念は広範な概念だと捉えている。コンパクト・シティーというのはいわば1つの手段で、持続可能な開発をもたらす1つのツールでしかないということである。英国が導入したアーバン・ルネサンスという概念は必ずしも持続可能性ではなく、むしろ都市の再活性化を狙っている。

(ミラー) 持続可能というのは自然環境を保全する、もしくは汚染されたところを浄化するだけの話ではない。バランスの問題なのである。経済・社会的な発展、正義、公平、公正、そして環境と、このすべてのバランスが重要なわけで、超長期的な視点が必要である。

(グラント) カナダでは最初にコンパクト・シティーの議論が高まった。その後、政府が土地利用の高密度化をしようとした。それに対して市民は密度の高い都市環境を求めていなかった。そこでプランナーは「サステナブル・デベロップメント」という言葉に切り替えた。大衆が「ノー」という答えを出すと、プランナーは同じ考え方だけれども、違うラベルをつけて売り込もうとする。

(チョエ) 日本の都市はこれ以上コンパクト化ができない。世界で最もコンパクトな都市が日本にあると思う。その意味では新しいパラダイムを模索していかなくてはならないということになる。

(デ・ルー) 都市をコンパクト化して、もう人がそこに住みたくなくなったらどうなるのだろうか。持続可能というのはクオリティーの問題だ。それなりの空間が必要である。

(大方) 地方都市に話題を変えよう。カナダは大量の資金を中心市街地の活性化に投入して、うまくいかなかったといったが、どうして失敗したのか。

(グラント) カナダは幹線道路の歩道、植樹、照明などにお金をかけた。それによって商業が活性化すると期待したようだが、そうならなかった。郊外にできたショッピングモ

ールの影響もあった。

(大方) 郊外の大型ショッピングセンターの出現で中心市街地が衰退する悩みは各国共通のように思うが。

(グラント) 70年代に政府はショッピングセンター開発を一時凍結した。しかしそんなに長続きしなかった。消費者からの圧力があつたからである。

(聴衆) 市民参加はマイナスの点もあるということを私はニューヨークで経験した。「必要なのはわかるけど、うちの近くはいやだ」というわけである。皆さん、どう考えるのか。

(グラント) カナダは60年代から積極的に市民参加がプランニングのプロセスに入っている。場合によっては成功しないこともある。もっともカナダはすべての人が反対していても、連邦政府が進めることができる場合がある。

(ミラー) 「シアトルプロセス」というのがある。市民が参加することによって意思決定が遅れてしまうという意味である。しかし善意をもって臨めば良い結論が出ると思う。時間はかかるが。

(ブレヘニー) ヒースロー空港で5番目のターミナルを建設するべきかどうか5年間かけて意見調整をした。その間にフランスは滑走路を2本つくり、オランダも新しいターミナルをつくり上げてしまった。ただ日本と違う点は英国では土地はすべて国有化されているから、地権者の抵抗といった問題はない。

(デ・ルー) 市民参加について過剰な期待があつたと思う。時間はかかるが、最終的にはみんなのためになる。そう思って力を入れてきたのかもしれないが、これが必ずしもそうはならない。オランダでは「政府は主導権を取るべきだ」と多くの国民は思っている。

(チョエ) 市民参加は誰が正しくて誰が正しくないかということが十分説明できない。ある地域住民が反対して、道路建設が行き詰まってしまうということもある。

(大西) 今日の議論をまとめると、サステナブル・シティーというのは路面電車で行けたり、自転車で走り回れたり、徒歩でいろんなところへ行ける。そしてごみが分別収集されて廃棄物がそんなに出ない。エネルギーのなかに再生可能資源、再生可能エネルギーがかなりのウェイトで含まれている。そしてアメニティーに溢れているということだろうか。

日本の都市計画でいちばん大きなテーマは「参加型まちづくり」で、分権化、参加型まちづくりが言われている。これまで、まちづくりは行政に担当してもらってきたため、何となくそれが手の届かないところまで行ってしまったと、人びとが疎外感を感じていた。まちづくりに参加する権利を取り戻そうという意味なり運動の表れが参加型まちづくりという動きをもたらしたように思う。

当フォーラムの報告書をご希望の方には完成次第、有償でお分けいたします。ご希望の方は電話、FAXまたはE-mailにてご連絡願います。

[き く ち け い]

[土地総合研究所 研究員]