

パネル・ディスカッション

コーディネーター 伊藤 滋
 討論者 ニールス・オスターガード
 ジャック・ベスナー
 黒川 洸

早稲田大学教授 財団法人計量計画研究所理事
 デンマーク環境省空間計画部長
 モントリオール市国際協力室
 財団法人計量計画研究所理事長 早稲田大学客員教授

伊藤：オスターガードさんに初めに伺いたいが、一つはオスターガードさんがプレゼンテーションした最後の田舎の町の姿はものすごく美しかった。まちは、ヒレロ。ここはふたつ重要な意味があり、工場跡地をものすごく美しい商店街にし、真中に広場があり、その商店街の建物が全く回りの美しい家並みとおなじに作ってあった。あの商店街では商売がうまくいっているかということが一点。民間だけのお金でできたのか。二番目の質問は、デンマークで、アメリカの法外なショッピングセンターを作れという要求を毅然と拒絶して、ショッピングセンターを農地に作らないと言い切ったというのはすばらしい。日本はいつもアメリカからいろいろな要求が来ると、だいたいそれにいやいやながら従うということをやっている。これはデンマークだけではなくて、スウェーデンとかフィンランドとかノルウェーがバルティックリーグとして団結してそれを拒否しのか。これが二点目です。



写真一七 討論をリードする伊藤教授

オスターガード：二番目の質問から答えたい。ここでは、実際に議会の中で、どのように意思決定を経

験し、どのようなポリシーを導入していくのか、とくに、地方自治体と、中央との関係の視点からお答えしたいと思う。空間計画において重要なのは、政治的な目的、ねらいだと思う。そこで、実際に今何が起きているのか、現状を明らかにしようというサーベイを行った。そして、これは果たして市民のためになっているのか、リソースとコストの関係を明らかにしようとした。

次は、最初の質問にも関連してくるが、デンマークの場合には、パブリックスペースをできるだけオープンにして、できるだけ多くの道を一般市民に戻そうと、歩行者に戻して、特にサマータイムはリラックスしてもらおうということを考えた。

この二つの議会での法案をいっしょにすることによって、都市生活をできるだけ快適なものにしたい。

先生もおっしゃったようにアメリカで見られるような状況というものは我々の場合にはやめようということになった。そういう意味では、政治的な手腕、リーダーシップというものが重要だと思う。特に法案という形を通じて、これまでの長きにわたった伝統から新しいコンセプトにシフトしていく際に政治の意思というものが重要になってくると思う。新しいルールを作ってこれでいいんだということをきちんと説得できるかどうかということだ。非常にクリアな政治的な戦略というものが、大多数の議員の間で、まず議論され、それがアクセプトされたということがポイントだと思う。

伊藤：少し注釈を付け加えると、外国へ行って、オスターガードさんたちと議論をしていると、最後は、専門家はいろいろな提案をするが政治家に決定してもらわなければならないということになる。その時の政治家というのは、ポリティシャンではなくてステイツメンということだということになる。たぶ



写真-8 パネルディスカッション

ん、デンマークの首相とか、議員さん方はアメリカのことも気にするけど、最終的にはデンマークの国をよくするにはどうしたらいいかということを決断をはっきりしてショッピングセンターを郊外に作ることにノーといったと類推する。ただ、ジャーナリストにはアメリカの商業資本にとってはデンマークの人口は高だか 550 万人で、日本は 1 億 2500 万人だから、デンマークに反対されたらデンマークには行かないかもしれない。日本にだったら、絶対に政府を動かしてでもショッピングセンターを作ろうというふうに考えるだろう。その圧力の違いは日本に対するほうがすごいと思う。

オスターガード：どのように答えていいのか、私としては戸惑うが、ぜひ、先生に申し上げたいのは、カルチャーの鍵を見つけるということだろう。基本的なヨーロッパ人の思考形態というのは、カルチャーというのがまず中心にあるということ。それが多分いわゆるアントレプレナーシップのアメリカ的な考え方と違うんだということに着眼すべきではないか。我々の場合にはどちらかという我々のトラディションというものにまだまだ執着していると思う。それで、我々は自分たちのルールを作って、そのルールに従って行動をとることができたということだと思う。

伊藤：ベスナーさん、いちばんあなたの説明で気に入ったのがこういうくだりです。34 ページですが、カナダの都市計画というところで、あなたはこう書いている。「カナダの土地財産権は、英国慣習法の遺産であるコミュニティの利益に従属する。これ

はコミュニティの土地利用のための憲法上の基盤を形成するもので、それにより、市民の利益に優先する。これが市民個人の財産権が優位を占める米国モデルとは区別される、カナダモデルの特性の一つである。」英国慣習法のコミュニティというものの意識を大事にしているのなら、カナダのまちはアメリカのまちよりいいはずだが、このカナダの考え方と、アメリカの考え方の違いによって、カナダのまちはどれだけアメリカのまちより良いのか。

ベスナー：カナダの都市がアメリカの都市と比べて良い悪いというのではなく、システムが違うということだ。アメリカにおいては個人の財産権というのがコミュニティに優先する。カナダにおいてもある意味ではそうだが、我々としては幾ばくかの権限をコミュニティに与えるということになっている。地方自治体のレベルに権限を付与するというものだ。それはコミュニティのプロジェクトを遂行する際である。アメリカと比べてこの点が強くなっている。支出の権限とかゲームのやり方も地方自治体がカナダでは決めることができる。カナダにおける生活の質というのはアメリカのいくつかの都市と比べたらいいのかもしれない。なぜなのか、それはコミュニティがもっとかかわっているからだということができるかもしれないし、都市の中で市民との連携があったからかもしれない。プライベートセクターは、投資する際にはコミュニティの市民の生活の質を上げるというメリットももたらす。ともかく、それぞれのコミュニティが独自のシステムやルールがあって、部分的には民間の果たす役割がほかの都市よりも強い。カナダは社会的民主主義の国だ。それぞれの国が独自のフォーミュラを見つけていかなければいけない。世界において、アメリカがいて、こちらはビッグガイで、多額の資本がある。でも、必ずしもアメリカに追随しなければならないということではない。日本のようにいいソリューションをカナダでも見つけていきたいということだ。まだ、ソリューションがあるとはいえ、解決のほんの一部を見つけたに過ぎない。これから模索して行きたい。

伊藤：都市の地下のことについて少し話を移そう。モントリオールは、世界に冠たる地下商店街、地下を歩けるネットワークを作ったというので、都市計画の教科書にも載っている。これは一つにはモント

リオールは冬寒いから、冬に道路なんて歩けたものではない。人間は風の当らない地下を歩かなければならない。そういうことで、地下に道路ができたと思う。ここでモントリオール市がさっきのPPP (Private Public and Partnership) をうまく使って、地下のネットワークを作ったと思う。日本だったらこれをやると市が言ったら、法律上許されないとか、これまでの慣習で前例がないというとか、いろんなことを言う。そんなことはないですよ、モントリオール市ではそのようなことはないと思うが、そのところの話をしてもらいたい。

ベスナー：1962年以來、2回にわたって、モントリオール、その後トロントにおいて、地下都市を作った。トロントではPPPを使いました。モントリオールでは歩道が30kmダウンタウンに伸びている。こちらは、プライベートセクターが資金を出している。しかしこれは公共の道路ということで、直接地下鉄の駅につながっている。これらの地下歩道は地下鉄の営業時間はオープンしており、これを使えるようになっている。我々はこうした民間セクターの力を借りた。彼らは喜んで提供し、代わりに我々としては資金面以外でのコンセッションを提供した。ゾーニングのコンベンションあるいはプロジェクトにおいては容積率を緩和するというようなことである。地下鉄に乗った人たちは駅から出てくるし、彼らは消費者であり、そして、消費者というのはデベロッパーの求めるお金を持っているということで、これらのお金を目的に地下の回廊を使ったわけだ。地上でも同じである。どのようにプロジェクトの資金を集めるか、このように公共のプロジェクトで、民間もお金が儲かるかということが必要なわけである。モントリオールではこのような仕組みを地下空間の創造にも使った。これは両方が消費者になるアプローチだ。だから、モントリオールにおいては、地下を通る消費者がいて、彼らがお金を使ってくれるということがインセンティブになっている。

伊藤：日本でも地下に商店街を作って、そこに道を提供するというのはやっている。だが、公の道路に面しているところには商店街は作れない。なぜならば、そこで不特定多数の人が歩いているから、管理責任という視点から、公的部分と私的部分の間の回廊を作ることはいけないという法律がある。あるいは、

役所がそういうふうにいる。では、モントリオールで火災が起きたときの責任はどうするか。そのところをお聞きしたい。

ベスナー：火事の前に、モントリオールのモデルを日本のモデルと比べてみよう。日本の地下空間のモデルは回廊があり、ショッピングセンターがあつてということだが、通常は道路の下を通っている。だから、ここでは、民間のビルの真下になるわけではない。モントリオールモデルでは逆に、それぞれのビルが回廊によって結ばれているから、ショッピングセンターというものは道路の下にあるのではなくて、二つのビルを結ぶだけだ。ディベロッパーとしては、小さな回廊を作り、近隣と地下鉄の駅を結ぶということで、投資としては、ショッピングセンターや道路を地下に作るというような規模の投資ではない。モントリオールにおいては、ディベロッパーが建設、維持、保険の責任を持つ。もし、火災が起きたときには、防火扉が閉まる。近隣の人が閉める。火災の安全に関することは日本とカナダと異なりそれぞれにメリットがあり、それぞれ、土地の実情に即したものになっているということだ。

伊藤：黒川先生は、世界都市地下研究センター連合の会長をしており、いろいろな外国の都市地下に対する情報も知っているはずだし、日本のこともよく知っている。PPPという観点から、日本の巨大都市空間の地下を開発するときに、日本が威張れる点と、外国から学ぶべき点を言えたらいい。

黒川：国土交通省の外郭団体で、都市みらい推進機構があり、その中に地下研究会というのがあり、それがひとつの研究センターになっている。いろんなところで、そういう研究センターがあるので、それを国際的にインテグレートしたような組織を作って、お互いに情報交換したりすると、もっといいアイデアが出てくるのではないかと考えてやっている。モントリオールで、その国際会議をやったときに、ベスナーさんが市の局長で、彼のほうからオファーが出された。その連合の名前はACUUSというが、モントリオール市のほうから、その事務局をモントリオールに置かないかというオファーがあった。そういうことで、いろいろな国と情報交換

をしている。

日本で今までやった中で、いいかどうかというよりは、今からもう少し、日本の都市の中の地上の環境をよくするために、何が地下にいったらいいだろうかという議論をしなければいけない。カナダでも土地の所有権というのは、地下は地球の中心まで、上空は無敵大までである。ベスナーさんによると、ある一定の深さより下は公共が使っていいというルールがあるという。日本にはやがてそういう法律ができて、どうやって使ったらいいかということは今、一所懸命国土交通省で考えている。例えば、新幹線みたいなものが通るときにはその民地の下をずっと通って行って、適当な交通結節点で、地上なり、地下の浅いところなりに出てくるというような話から、もしかしたら、道路も大深度の地下で、通るといような議論もしている。そういうのは多分、日本が先にカナダに先駆けてやるような話かと思う。ほかの国に行って非常に楽しいのは、その地下空間にショッピングセンターがあることだ。パリにもある。この間、ハルピンの中心市街地の商店街等を見せてもらった。日本よりものすごく人が集まっている光景を見た。それでは、いかに地下の空間でも人間が楽しくエンジョイできるような空間にするかということと、もうひとつは地上にない方がいいものをどうやって地下にもっていくべきかということ、特にプランニング上でもう少しディスカッションしたらいいのではないかと。

伊藤：もう一回オスターガードさんのご意見を伺いたい。日本で、さっきのような美しい町の手直しをするときは、二つの法律を使わなければならない。ひとつは都市計画法、もうひとつは建築基準法、この二つを使わないとできない。建築基準法のほうには、建物の形を決める権限がある。その他に、建物が集まっているときの敷地の中でのセットバックとかをこと細かく決めている。ところが、都市計画法のほうでは、この土地はどういう集合住宅地に使うべきか、戸建て住宅地に使うべきか、あるいは、二階建て長屋にすべきか、こういうようなことを決めているが、そのふたつが行政レベルでつながらない。職業が違ふとか、このふたつが繋がらないためにどれだけまちが汚くなるかということもステイツマンが理解していない。それを直そうという人もいるが、直そうというのは、建築基準法の中のエンパイロメ

ンタルプロテクションで、シングルビルディングじゃなく、ビルディングコンプレックスのレギュレーションとかガイダンスは、例えば都市計画法のほうに移して、都市計画法はゾーニングとビルディングコンプレックスのガイダンスをいっしょにする。一方建築基準法は、シングルビルディングの、例えば、地震とか火事とか、ウォータフロントの建物の安全チェックをしたらいいんじゃないかという議論をやったりしている。デンマークではガバメントセクターの中でこんな馬鹿げた話はないか。多分あるのではないかと。

オスターガード：建築基準法は、建築許可のために必要なものだ。ルールとしては、むしろシンプルであるべきだ。規制として、建築に対するもの、あるいは、防災、火災に対するものだから。同時にまた、課題として考えておかなければならないのは細部をどうするかということだ。しかし、申し上げたように、地方自治体が都市計画をやっている、その場所において開発をする前に都市計画を立てなければならない。そういった都市計画を立てた上で、自由に審議会に、かなりたくさんの方が要求がある。もし建築をその場所でする場合には、細かい規制に従わなければならない。例えば、建築物がどのような景観になるか、大きさに関しても、材質に関しても、経済に関しても、あるいは内部の利用に関してもだ。だから明確な規制を環境の問題、そして、建築の問題も含めて、正確に従わなければならないものがある。また、地元の都市計画を作る上でいろいろな要求が含まれている。そうすると建築側のほうも、何が必要かが明確になる。

伊藤：もうひとつ、デンマークで戸建住宅を持っている住宅所有者、土地も建物も持っている所有者というのは500万人のうちどのくらいか。日本は多分、全部の住宅のうちの40%くらい、全部の住宅が4000万戸くらいうちの40%だから、1600万人が自分の土地に自分の家を持っている。

オスターガード：すみません。今は正確な数字は記憶にないが、だいたい、50%。だいたい世帯の2分の1の人たちが庭付きの戸建てを所有している。そして、20%の人たちが住宅も所有している。ただ、戸建て環境の中で生活をしている人がいるわけだが、

一部は、オーナーもいるが、共通のスペースとの関係もあるから難しいが、だいたい17%が所有している。13%が賃貸。ソーシャルハウジングの利用者である。マーケットでは価格が少し安い、これはあくまで賃貸用の物件として条件がついている。だいたいこの辺の数字は安定している。

伊藤：質問がある方、どうぞ。

横浜市都市計画課岸田：カナダの都市計画について、日本語の34ページの下のところに書いてあることについて質問したい。「ここで考慮する必要のある重要な局面は、地方政府はその住民に対して特に不良プロジェクトのインパクトに対して、何らかの保障を与える必要があるということである。実際的には、公共協議およびレファレンダムへの住民参加が計画策定法に保障されることである。」と書いてあるが、日本だと開発許可と、建築確認があり、概念がそこで変わるために、開発許可逃れというような大変個別的な判断で物事が行なわれてしまう。この計画策定法においては、都市的な行為というものに対して、どういうふうに関わっているのかを伺いたい。要するに日本のように開発許可と建築確認という区別があるのかということだが。



写真-9 フロアーとの討議

ベスナー：デンマーク同様、実は、プランニングアクトにおいて、いろいろなレベルのプランニングというものが定義される。まず、リージョナルなマスタープランを持つ省があり、そして、アーバンコミュニティのマスタープランがある。その中で、それぞれの自治体のマスタープランが作られる。それぞれ

のマスタープランの中で、ゾーニングのルールというものが定義される。そのほか、いろいろな州のルールが設定される。自治体によっては、あるいは、州によっては、より大きなパワーをもって、ゾーニングに関して交渉できる余地がある。ただ、ビルディングコードのほうは一切、交渉できない。こういうケースの場合、もし問題が発生してそれが裁判になった場合には、当然それに対して責任をもつことになる。ゾーニングに対して、きちんと確認され、許可ももらったということになれば問題ない。もし、裁判が始まった場合には、このデベロッパーがそれに対して責任を課せられるという可能性は充分にある。そういうこの問題があるということをデベロッパー側としては、インパクトスタディを行なって、きちんと理解しなければいけないし、例えば、日照、風力、商業的なインパクトということも、当然訴訟の観点から、さまざまなスタディ、アセスメントを行なう必要がある。デベロッパーに対して、厳しい環境だが、デベロッパーとしては、一般市民に対して、または当局に対してこれで大丈夫だということをきちんとマスタープランの中で説明して行く必要がある。

(株)ニュージェック渋谷：先ほどから、官民パートナーシップということで議論が進められていると思うが、日本で官と民が何かをいっしょにやろうとすると、癒着問題が発生するが、それはデンマークやモントリオールでも同様にあることなのか、もし、それが問題にならないような手立てをするのかということについてお聞きしたい。

オスターガード：当然、官民のパートナーシップに際しては、きちんと当局と民間の間でアグリーメントを結ぶというのがまずある。実は、自治体のパーキングメーター、駐車場のスペース、公共の都市の空間に対して、プライベートなノンプロフィットの組織により、それをやっというプロジェクトが議論された。非常にすばらしいプロジェクトで利益も上がっている。毎年毎年、具体的な数字をまとめたブックも出てきているが、カウンシルに反対勢力があり、それがもっと知りたいといっている。しかし、情報はそれ以上でない。ノンプロフィットだがプライベートなので、結局それ以上情報を開示することはできない。そこが問題である。したがっ

て、情報のトランスペアレンスの問題がまだある。一般企業の事業活動であるがゆえに、すべて情報を開示することができないという状況がある。そういう中で、この癒着の問題が発生しうるという可能性はあると思う。確かにこのプロジェクトの推進団体のほうからブックという形で情報が出てくるわけだが、そこですべての情報が開示されているわけではない。そういうことを十分にパブリックサイドも意識しなければいけないし、一般市民も十分意識しなければいけない。そういう問題は起こりうるという可能性は、やはり、わが国においてもあるといわざるを得ない。ただ、わが国の場合には、その癒着が起こる確率というのは非常に小さいと思う。

ベスナー：ふたつのセクションで答えたいと思う。本当のプライベート・パブリック・パートナーシップというものはまだ、それ程私共は経験していない。純粹の官民のパートナーシップではないかもしれない。例えば政治家、議会と民間部門の間でいろいろな問題が起こりうるが、実は、助成金の問題をここで考えなければいけないと思う。ナショナルファンドの一部が例えば、特定のプロジェクトのために使われる、または、パブリックハウジングセクターの

ために使われる場合には、今おっしゃったような問題が起こる確率というのは非常に少ないと思う。したがって、このプロジェクトの中身、そのものによって、実際にそういう問題が起こりうる可能性というのは変わるという風に考えられる。

黒川：今のご質問ではちょっと日本が不利な印象を受けるので補足する、完全なプライベート・パブリック・パートナーシップじゃない。例えば日本の地下街というのは、全くプライベートにはしにくいので、第三セクターという特殊な株式会社を作り、そこが地下街と地下駐車場を作るならば、道路の下を使わせてあげましょうというのが今のルールだ。ただ、実際、その第三セクターにはプライベートの資金を投入することができる。そこでは一種のパートナーシップが日本でも既に起こっていて、そこでは癒着というよりは、パブリック側が強いものだから、プライベート側が儲かるように中々ならないので皆が乗ってこられない。もうちょっと緩和してくれればもっとプライベート側がいけるのにというのが今の日本の現状だと思う。

伊藤：ありがとうございます。