

2012ロンドン・オリンピック、パラリンピック大会の競技場、選手村（等）の跡地活用のあり方

Legacy Planning of the 2012 London Olympic and Paralympic Games

村木美貴*

By Miki MURAKI

1 はじめに

2020年の東京オリンピックにおいても、オリンピック後の都市づくり、レガシー・プランの必要性が高じている¹⁾。それは、オリンピックが都市づくりを大きく変えるチャンスに繋がるからに他ならない。振り返って考えてみれば、オリンピックは競技場整備に留まらず、数多くの都市インフラ整備を実現させてきた。

2012年にオリンピックを行ったロンドンでは、東ロンドンの都市再生と同時に「低炭素型オリンピック」が中心テーマとして掲げられたのは記憶に新しい²⁾。特に、大規模面的再開発事業となったメイン会場では、長期に渡る開発とエネルギー・システムの導入が実現している³⁾。

オリンピックは、都市再生の大きな契機となりえる。東京は、ロンドンと異なり面的ブラウンフィールドの再生がなく施設が点在する修復型の都市構造、都市計画が求められる。そのため、より丁寧で、将来を見据えた計画策定が必要であろう。本調査研究では、ロンドン・オリンピックの調査を踏まえ、最終的には東京に向けて、最先端の技術をいかに都市づくりに導入し、オリンピック後に東京が世界に誇る質と技術を導入した先端都市となりえるか、そのための計画づくり、計画実現のための異なる主体の連携体制を「国一東京都一区市」間の連携と官民連携、特に民間技術とノウハウの活用方法を考え、提示するものとする。

研究をまとめるにあたり、ロンドン・オリンピックの跡地利用は、都市再生の目的軸として①衰退地域の都市再生を、人の社会復帰、生活困窮世帯からの脱却といった社会的側面を目的としたもの、②都市空間自体の質を高める、ハード面での都市再生を目的としたものの二つがあり、また、空間的には、①クイーン・エリザベス・パークという空間を区切った地域の都市再生、②ロンドン全体の都市再生を目的とした広がりがある。ただし、交通、道路空間は両者をつなぐ役割を担うことから、上記視点をつなぐ役割を担うものと考え、研究を進めることとする（図-1）。

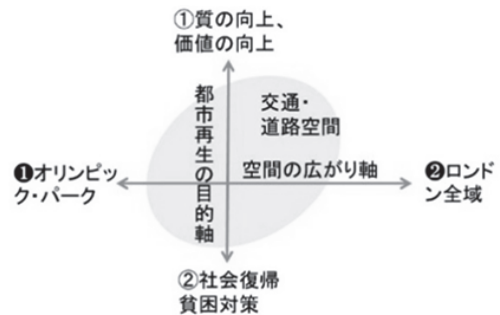


図-1 ロンドン・オリンピック跡地利用を見る上での視点

2 ロンドン・オリンピックの背景とメイン会場周辺の状況

(1) 開催地決定までの経緯

まずは、レガシー計画策定の背景として、開催地決定までの経緯から明らかにしたい。英国オリンピック協会は1997年2月、ロンドンでの入札のための準備を行うプロジェクトをスタートさせている。メイン会場は1998年から敷地候補が複数出されたが、結果的にもっとも大きな敷地で、土壌汚染、運河、高圧電線などの問題が多く、都市再生の必要性の高い東ロンドンが選ばれた。レガシー計画はこの時期から策定がスタートしており、レガシー計画の上に他の計画のレイヤーを重ねるという、レガシーありきで計画を進めたという。もう一つ大事な要素として、この敷地が4つの行政区に広がっていたため、いかに計画許可を出すかがあった。これより、2004年計画権限をODA (Olympic Delivery Authority) に委ねることになった。

(2) Lower Lea Valleyの状況

メイン会場となったLower Lea Valleyは前述のとおり、民間が手をつけられないほど荒廃した地域で、2000年の荒廃度調査 (Indices of Deprivation) でのイングランド355行政区の衰退度を見ると、ホスト・バラ4区のうち、3区が10位までに入っている（表-1）。つまり、この地は都市再生の必要な地域であり、オリンピックというイベントを契機に地域再生を行うことが最も大事な目的と理解できる。

* 千葉大学大学院工学研究科 教授 博士 (工学)

表-1 区別衰退度の上位10位

LA Name	貧困者数	貧困度順位	生産年齢中の貧困者	生産年齢中の貧困者順位	区別スコア	区別スコア順位	区別平均	区別平均順位	貧困層10%に入る人口のスコア	貧困10%に入る人口の順位	貧困層10%に入る人口の地区のスコア	貧困層10%に入る人口の地区の順位
Tower Hamlets	19757	34	92944	16	61.34	1	8125.23	1	96.99	2	8368.58	11
Knowsley	21093	28	69958	36	58.22	2	7777.50	6	79.13	5	8404.23	3
Liverpool	65587	2	202105	2	58.05	3	7790.06	5	72.19	7	8407.91	2
Hackney	24024	18	89244	17	57.26	4	8053.18	2	100.00	1	8328.89	20
Newham	23396	20	103662	7	56.18	5	8013.27	3	95.38	3	8302.77	24
Manchester	50773	3	182325	3	55.92	6	7703.13	7	79.29	4	8401.75	4
Easington	13230	65	33982	96	55.41	7	7893.12	4	78.49	6	8379.95	8
Hartlepool	10924	79	34518	95	47.67	8	7243.32	10	56.47	11	8371.35	10
Middlesbrough	15741	56	52876	58	47.27	9	6732.97	44	59.86	8	8410.83	1
Blackburn with Darwen	12002	71	52082	59	45.65	10	6926.72	26	51.23	15	8345.38	16
平均	8264		30851		22.00		4359.00		10.00		6710.00	

資料) Communities and Local Government, 2010, Indices of Deprivation 2010

3 ロンドン・オリンピック開発地の特殊性

(1) オリンピック・サイトの計画制度と関係組織

ロンドン・オリンピックに関わる主体とその関係を整理したものが図-2である。ロンドン・オリンピックは、ロンドンオリンピック・パラリンピック組織委員会(LOCOG)とODAがその中心となるものの、関係主体は基本的には【大会運営】と【土地利用・都市再生】に分けられる。全体的な計画調整と計画権限は前述のとおり、ODAに与えられている⁴⁾。つまり、ODAはオリンピック・パーク限定で、計画許可の権限を保有していることが大きな特徴である。

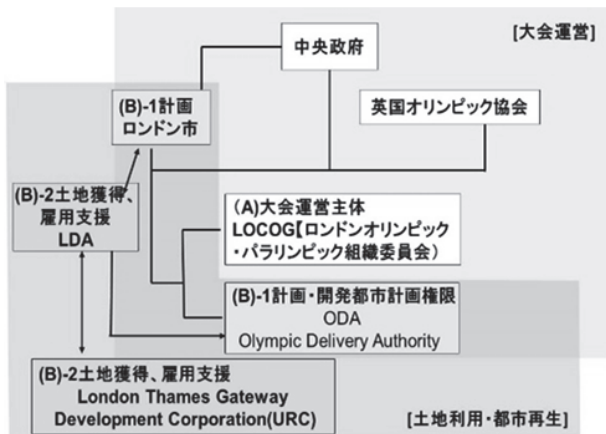


図-2 オリンピックと主体間の関係

そこで、【土地利用・都市再生】に関連する主体を見ると、2012年までは①広域計画策定主体であるロンドン市(B-1)、加えて計画権限を持つODA(B-1)という計画主体と、②事業展開の役割を担うLDA(B-2)と、その下位に位置づけられている都市再生会社(URC)のLondon Thames Gateway Development Corporation(B-2)が関係する。(B-2)の2主体は、ロンドンの中では有数の衰退地区で開発可能性地区と

位置付けられているオリンピック・パークの土地取得、住宅開発、雇用支援を行っていた⁵⁾。

しかし、キャメロン政権下のLocalism Act(2011)により(B-2)の両主体は2012、13年に廃止され、代わりにLondon Legacy Development Corporation(LLDC)が設立される。一方、(B-1)のODAはオリンピック開催の終了をもってその役割が終わったため、2014年に廃止、この機能もLLDCが担うことになった。つまり、LLDCは、(B-1)(B-2)両方の役割を担う主体となっていることがわかる。

(2) 計画に関わる主体同士の関係

次に(B-1)の計画と計画権限にはさらに多くの主体が関係することから、(B-1)における関係を詳しく見ることにする。

オリンピック・パークの計画に関わる主体と計画の関係を示したものが図-3である。これより、①ODAがオリンピック・パークに限って土地に関連した役割を持ち、都市計画調整、計画許可権、オリンピック・パーク内の交通事業を行うこと(①)、②そのため、地方自治体の計画権限は、オリンピック・パークでは失われること、③ロンドン市、LDA、ロンドン交通局(TfL)の持つ事業のうちオリンピック・パークに関わる部分がODAに移管されているため(②)、エリアを区切った都市再生を実現する主体としての役割が明らかと言える。しかしながら、ODAだけでこれらの事業展開をすることが不可能なため、関連機関との連携の必要性が位置づけられている⁷⁾(③)。こうした連携が必要なのは、オリンピック・パーク内での新規開発のみならず、周辺エリアも含めた都市再生が必要であることが大きい。

ODAとLLDCの相違点をまとめると、①ODAは競技場の整備のための施設とインフラ整備が大きな役割

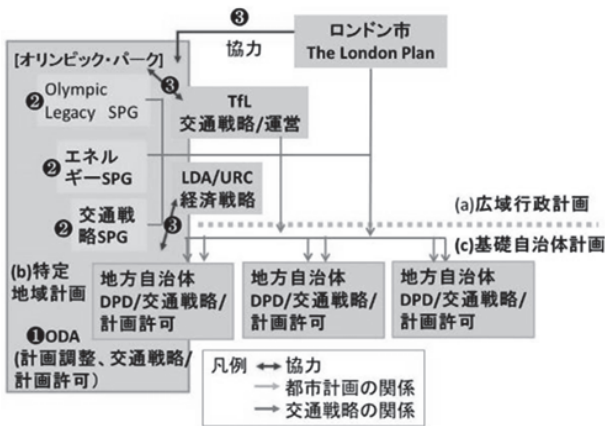


図-3 オリンピック時点での計画と主体との関係

であったため、交通戦略も含んだインフラ計画までを担っていたのに対し、LLDCは、跡地利用の全体計画と計画許可の役割が大きく、「計画行政」としての役割が大きくなったこと、②LDAの廃止に伴い、オリンピック・パーク周辺の経済再生戦略もLLDCの役割となり、LLDCは計画主体としての役割に追加して、地域全体の価値の上昇のための役割も担うことになったこと、の2つがある。つまり、オリンピック・レガシーの計画主体であるLLDCは、オリンピック終了後の土地利用と地域価値の創造という東ロンドンの再生という目的の達成が、きわめて重要な役割になっているものと理解できる。

(3) 基礎自治体の計画との関係

次に、計画間関係を見る。英国では都市計画の改変がこれまでも行われてきたが、ロンドンでは、公選制の市長のもとに32のバラとシティという合計33の基礎自治体が存在する。その計画体系は、都市計画においてロンドン・プランの下位に基礎自治体の計画が位置づけられる、上下の関係にある。図-3に示したように、ロンドン・プランは、(a) 広域行政計画であり、地方自治体の策定するデベロップメントプラン(DPD)が(c) 基礎自治体計画であり、ロンドン・プランに即して策定が行われる。一方、Olympic Legacy Supplementary Planning Guidance (OLSPG)は、(b) 特定地域計画という、複数の行政にまたがる地域に広がるエリアを対象としており、法定計画ではないものの、ロンドン・プランに「OLSPGに沿った計画許可を与えること」⁹⁾と記載されるなど、その位置づけの大きいことがわかる。ODAに計画許可権限があるものの、DPDを持たなかったこと、ロンドン・プランに詳細な政策がないことから、OLSPGの役割は大きいと言える。

以上をまとめると、(b) 特定地域計画においては、(c) 基礎自治体計画の政策よりも前者が優先されることが明らかとなった。

4 ロンドン全体にみる Lower Lea Valley の位置づけ

まずは、ロンドン全体の中で、市がオリンピック・パークで、いかなる開発を行う方向性であったのか明らかにする。ロンドン・プランはこれまで2004年以来複数の改訂が行われているものの、現在入手できる計画書、及び、跡地利用のあり方という観点では、2004年版、2011年版、2014年の修正ドラフト版がある。また、2011年版には、前述したOLSPGが大きな役割を担うことが位置づけられているため、OLSPGと、このSPGの前身となる Lower Lea Valley Opportunity Area Planning Framework (LLVOAPF) にオリンピック・パークの開発方針を見る。まず、5つの計画は、法定計画(ロンドン・プラン)と補助計画の2つに分かれる。オリンピック開催地決定が2005年であること、詳細内容が2004年版にないため、これを除き、計画内容をまとめたものが表-2である。

2004年版ロンドン・プランには、「開催地になった場合」とした上で政策の位置づけのみが行われているため、オリンピック・パークの土地利用方針は、LLVOAPFにその詳細が譲られている。LLVOAPFは2004年に中間報告がなされているものの、その段階においてもオリンピック開催有、無の両方において方向性が提示されている⁹⁾。オリンピック・パークの開発の目的は、ロンドン・プラン(2011)に見るように、貧困問題の解消、そのための地域の質の向上、様々な雇用の種類を提供できる空間整備とサステナビリティの実現が大きく、それらが共通してどの計画にも位置づけられている。つまりオリンピック・パークの整備は、当該地区の再生にあり、その内容と目的が最も新しいOLSPGにも踏襲されていることがわかる。

詳細な政策については、ロンドン・プランは枠組みを提示するに留まり、詳細が補助計画で提示されている。そこで、補助計画を見ると、とりわけ、エネルギー、交通、雇用、住宅についての政策が充実していること、特にエネルギー政策が詳細に書かれていることが大きな特徴といえる。これは、ロンドン・オリンピックが前述の通り環境を主要なテーマとしていること、市長のエネルギー戦略で2025年までに分散型エネルギーの導入目標をロンドン全体で25%と位置付けていること¹⁰⁾が、新市街地をつくる面的再開発事業で

表-2 GLAの計画にみるオリンピック・パークの開発方針

計画名	法廷計画		補助計画	
	The London Plan	The London Plan (さらなる修正ドラフト)	Lower Lea Valley Opportunity Area Planning Framework	Olympic Legacy Supplementary Planning Guidance
策定年	2011	2014	2004	2012
目的	ミクストユースに奨励	○	○	○
	貧困の解消	○		
	交通結節点としての開発整備		○	○
	高い質の空間づくり	○	○	○
	拠点での雇用創出、質の高い就業空間	○	○	○
サステナビリティ、エネルギー	○	○	○	○
エネルギー	●サイトの外側でもレガシーSPGに沿った形で計画許可を与えること		●市長のエネルギー戦略に従い、CO ₂ 排出量を削減させ、エネルギーインフラの向上と再生エネの創出を図る。	●エネルギー供給を行い気候変動に対応する。 ●2025年までにエネルギー需要の25%を分散型エネルギーからにするというロンドン全体の計画を表現させる。 ●サイトには2つのエネルギーセンターを設置し、分散型エネルギーを導入する ●実現可能なところでは、分散型エネルギーネットワークに接続すること。 ●パークの境界線を越えてネットワークが拡大できるよう、新規開発と橋の建設を行う
交通	●これまでの市長の計画に沿って、交通整備を行う。		●住宅地域から公共交通へアクセスの良い計画であること	●交通機関ごとの連結の向上
環境性能	●最も高い環境性能の開発を誘導	●環境の最高基準を満たす	●環境性能の高い住宅であること	
雇用	●新規、既存業種のために様々な仕事場を提供	●様々な職業に適した空間整備を行う。	●産業から様々なビジネスへ転換する開発を誘導すること ●特に拠点で雇用増加につながる開発を奨励 ●さまざまなタイプの雇用につながる開発を誘導 ●産業、クリエイティブ産業、エンターテインメント、観光関連産業開発の誘導	●ミクストユース開発を奨励 ●観光関連開発の奨励
住宅			●2016年に6000戸の新規住宅開発 ●十分な量のアフォーダブル住宅建設	●さまざまなタイプの住宅供給で選択肢を増やす

資料) 各種計画より筆者作成

積極的に政策展開する必要があったためと理解できる。

以上のことから、OLSPGにおいて、土地利用の方向性は当初から変化はないものの、エネルギー戦略が大きな比重を占めたものと理解できる。実際、ロンドン市は2011年にオリンピック・パークに限ったエネルギー・スタディSPGの策定も行っており、エネルギー政策実現のプライオリティは高いと考えられる。

5 オリンピック会場にみる都市再生の実際

(1) 住宅開発

東ロンドンの再生で大きな位置づけにあったのが住宅供給である。ロンドン全体での住宅供給の受け皿としての役割も同時に持つことから、今後、2万戸の住宅開発が予定されている。実際、選手村は賃貸住宅に改装され、オリンピック・パーク周辺も活発な住宅開発が見られる。ただし、活発な住宅開発に対して、学校等のインフラ整備が十分間に合っていないという声も地方自治体からは聞かれ、計画許可を行うLLDCと学校施設の整備を行う地方自治体との間に温度差がある

ことも明らかとなった。

(2) 商業・業務開発

リーマンショックの影響もあったものの、オリンピック開催前に開業となったウェストフィールド・ショッピングセンターを中心に、オリンピック終了後、開発が進行している。ヒヤリング調査より、全体開発期間の短縮化の見通しが聞かれ、当初予定になかった、ロンドン大学の移転も計画されている。表-3に示されているように、新たな開発、およびオリンピック期間中の建物の再利用が進められている。

(3) インフラ整備

低炭素型オリンピックを目指していたため、当初からオリンピック・パーク内でのインフラ整備が積極的に進められた。LLDCの環境・サステナビリティ政策をデベロップメントプランから抜き出したものが、表-4である。これより、ロンドン・プランに記載されていることがほぼ踏襲される一方で、分散型エネルギー政策は詳細化されていることがわかる。

表-3 オリンピック・パークでの開発の状況

立地場所	オリンピック期間	レガシー
Here East	メディアセンター (2万人の記者施設)	・7500人分の雇用 ・大学誘致
3Mills Studios	フィルムメーカー	・ロンドン最大の映画、テレビスタジオ
国際クオーター		・300戸の住宅、27500㎡の ホテル、5200㎡の商業施設、 育児、コミュニティ施設 ・最も大きな雇用の場。 25000職

オリンピック会場とレガシー事業での低炭素型市街地形成を実現しているのは、①個別建物が省エネビルであること、②全長18kmの熱導管(温熱、冷熱)とバイオマス、ガス・コージェネを用いた2つのエネルギーセンターが立地していること、③区域内のすべての建物が熱導管に接続することで、CO₂排出量の削減効果を上げていることがある。

オリンピック・パークの熱供給事業は、①2012年のオリンピックのためだけではなく、長期に渡る跡地利用を考えて計画されていること、②そのために民間が投資しやすい状況を「40年」という長期契約で可能とさせていること、③貧困層の多い東ロンドンで、低価格エネルギーの供給を実現させ、それが結果として市場と民間に理解を得ていることが大きい。オリンピック開催は一定期間であるが、将来いかなる「地域」を作るかという計画と事業のための官民協力体制を、投資と回収を考慮したうえで決定することが大事な要素といえる。

ここでの事業における連携の特徴をまとめると、図-4に示したように、①コンセッション契約を結ばれたことにより、エネルギー事業者Cofelyはオリンピック・パークで2つのエネルギーセンターと熱導管のデザイン、建設、ファイナンスを行い、②オリンピック・パークの中は、実現可能なところは全ての開発が熱導管に接続することで、Cofelyが将来に渡って顧客を獲得できることが約束され、③これによって、CO₂排出量削減というロンドン市、LLDC、地元自治体の目標の実現につながっている。

以上のことから、オリンピック・パークではインフラなどの長期計画については当初策定されたレガシー計画に乗っ取って事業が展開しているものの、個別の開発については、当初計画になかった大学移転などの開発がみられるなど、一定程度のフレキシビリティのあることが明らかとなった。

6 周辺地域への波及効果

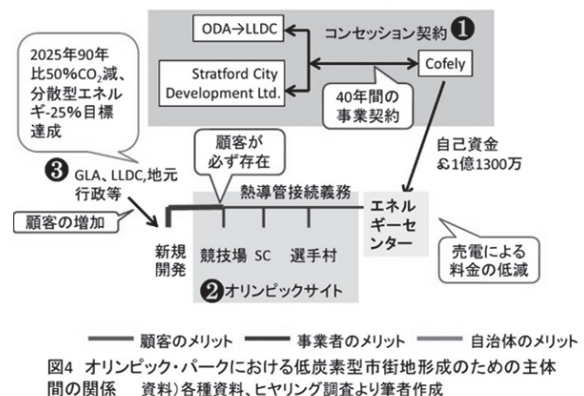
(1) 交通計画

開催地周辺の交通計画の在り方を考えなければなら

表-4 LLDCのDPDとロンドンプランに見る
低炭素型市街地形成のあり方

Local Plan 2014	London Plan 2011
Lean (省エネ)、Clean (エネルギーの効率化、CHPなど)、Green (再エネ)	○
2025年までに90年比60%のCO ₂ 排出量削減という市長の目標を達成するために、建物、及び分散型エネルギーシステムの利用を推進	○
水の利用を減らすために、雨水利用、再生水利用の活用	○
新規開発でのエネルギーは、需要の削減、効率化、再生可能エネルギーの利用を実現	○
大規模開発は、住宅では2015-16で40%改善、2016-31でゼロカーボン	○
非住宅は2016年まで35%削減、2019年でゼロカーボン	○
LLDCは廃棄物からのエネルギー創造を含む、エネルギーインフラ整備への支援を実施	・分散型エネルギーに プライオリティ ・既存・新規ネット ワークの確認、延 長、接続誘導 ・新規計画では将来接 続可能性の検討義務
オリンピック・パークの外内に関わらず、熱の新規ネットワーク、及び既存ネットワークの延伸、再生可能エネルギーインフラの敷設を支援	
需要家がエネルギー価格において保護されること、ネットワークからの熱損失を最低限にするような管理を行う	
新規開発は既存のネットワークに接続すること、または新しいネットワークを作る計画を検証すること	
その他の開発は実現性がある場合は、ネットワークにつながることを奨励	

資料) LLDC Local Plan、GLA London Planより筆者作成



資料) 各種資料、ヒヤリング調査により筆者作成

図-4 オリンピック・パークにおける低炭素型市街地形成
のための主体間の関係

ない状況でありながら、貧困問題対策が大きな要素となっている。東ロンドンの貧困対策には、交通アクセスの改善が大きな要素と理解できる。オリンピックに関係した交通計画は、①ナショナル・レール、②地下鉄、③通勤快速、④オーバークラウンド、⑤新交通DLR、⑥空港、⑦バスのアップグレード、及び新設が該当する。さらに、複数乗り換えが可能な主要駅については、バリアフリー化を含めた駅舎のアップグレードがオリンピックに併せて行われた。

また、周辺自治体では、オリンピック・パークへのア

クセスを強化し、地元居住者が雇用を支援し、対応を図っていた。

(2) レジブル・ロンドン

レジブル・ロンドンは、オリンピック開催に併せて2007年より設置された看板であり、道路、鉄道、地下鉄、舟運などの異なるモードで同じ地図を利用し、情報のアップデートが行われている。サイン自体は中心部を中心に設置されている(図-5)。ロンドンの調査によれば、1時間に300人以上が利用するサインも見られるという¹¹⁾。オリンピック開催時は、開催用のステッカーを用いて情報を増やし、終了後はそれを外すことで価格と迅速性での対応をしていた。ただし、レジブル・ロンドンは、TfL (Transport for London) 所轄でありながら、データのアップデートが各自治体に任されており、選任スタッフを持たない行政がそのほとんどである。そのため、いかに管理・運営を行うかが最も大きな課題として指摘された。



出典) TfL, 2014, Legible London

図-5 レジブル・ロンドンの立地状況

以上、ロンドンでは、オリンピック・パークは東ロンドンの都市再生を目的としていたものの、その外側での波及効果も大きかった。それはオリンピックに合わせて計画されるだけでなく、その後も続いていること、またその維持・管理も含めて永続的に考えていくことの重要性が認識できる。

7 おわりにー東京に向けて

(1) グランドデザインの必要性

ロンドンにおけるレガシー計画は、民間が手をつけない荒廃地の都市再生にあり、物的都市再生と、貧困地域での雇用対策、地域のイメージの転換にあった。東京で

はサイトが分散しているものの、臨海部での開催が多くなっている。今後の都市開発が考えられ、なおかつアクセスの決してよくない臨海部だからこそ、ロンドンで見られたように、いかに地域の質的転換を行うかが求められる。オリンピックを契機に、将来の価値を創出するグランドデザインを描くことがまずは求められる。

(2) インフラ整備の在り方

ロンドンでは、オリンピック・パーク内の熱導管のインフラ整備と、レジブル・ロンドンなどの外側でのインフラが見られ、両者共に将来に渡る維持・管理が求められていた。東京でも水素エネルギーの活用とサイン計画が考えられている。前者は新しい取り組みであるものの、利用の状況を作る上ではロンドンの例が参考になる。いかに今後のインフラ利用者を増やす仕組みを同時に考えるかが求められる。後者は地上部のみならず、様々なサインの統一化とその後の維持・管理方法の一元化が求められる。いずれにしても運営については、民間との協力体制が大事であり、ロンドンが民間事業の成立を考えた体制を構築していたように、わが国においても同様の検討が求められる。

参考文献

- 1) 東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会 (2015) 東京2020大会開催基本計画
- 2) ODA (2007) Sustainable Development Strategy
- 3) Kevin McDonald, District Energy Delivery Models, the Concession Approach
- 4) London Olympic Games and Paralympic Games Act 2006, S.4 (2).
- 5) ODA (2009) Sustainable Development Strategy, pp.29-33
- 6) London Olympic Games and Paralympic Games Act 2006,s.8
- 7) London Olympic Games and Paralympic Games Act 2006,S.12
- 8) GLA (2011) The London Plan, p.43
- 9) GLA, LDA, LB Hackney (2004) Lower Lea Valley Joint Area Action Plan & Opportunity Area Planning Framework, Interim Draft, P.2
- 10) 前掲書8) p.146
- 11) TfL, 2014, Legible London, Evaluation 2013 / 14, p.03