

都市再生：欧米の新潮流と日本

西村 幸夫

はじめに——ワールドトレードセンター跡地をめぐって

冒頭からジャーナリスティックな話題で多少気が引けるが、都市再生のあり方を考えるひとつの重要なきっかけを与えてくれるホットな話題として、ワールドトレードセンタービルの跡地問題を取り上げる。なお、執筆時点で筆者は文部科学省の在外研究でニューヨークに滞在中であり、現場の生の情報も含めて報告したい。

ここで取り上げる問題は具体的にワールドトレードセンター跡地をどのような形で再生するかということである。

ニューヨーク・タイムズは2001年9月23日の紙面でこの問題を取り上げ、著名な建築家の意見をまとめて紹介している。それによると、空白のまま残すべきだとする意見や広く世論を喚起して議論を尽くすべきだという意見は少数派で、大半は再建を主張している。

たとえば、「もちろん再建すべきである、それもより大きくよりよいものを……たしかに追悼する場はあるべきだが、それは主題ではない、そこは未来を見つめる場であるべきであって、過去を見つめる場ではない」(バーナード・チュミ)、「以前のタワーと同じ高さのものを建てるというところから引き下がらないことを望む、その点から引き返すべきではない、われわれは退却できない」(ピーター・アイゼンマン)、「摩天楼は、建築の面から見て、われわれの最大の成果であり、われわれは新しい超高層のワールドトレードセンターを持たなければならない」(ロバート・スターン)、「かつての建物がニューヨークのシンボルであっ

たのと同様にパワフルな建築群がそこにはなければならぬ」(リチャード・マイヤー)などの意見である。

これらのすでに名をなした建築家たちの意見からは、さらによりよい建築物を造るべきだという意気込みは伝わってくるものの、残念ながらこの問題を建築再生の問題としてだけではなく、都市再生のテーマとして考えるという視点が共通して欠けている。

ワールドトレードセンター跡地の再生は都市の再生の一環でなければならない。そして実際の再建計画はその方向で考えられているようである。

9月11日の事件から2週間も経たないうちに再建計画案の検討が民間事務所を中心として始まっているが、2001年11月上旬の執筆時点で、跡地計画は一般には全く公開されていない。ニューヨーク市長の交代が2002年1月に迫っているという時期でもあり、事態は流動的である。実際に民間側で再開発計画を立案している担当者やニューヨーク市役所の都市計画局のスタッフへのヒアリングから浮かび上がってくる現段階での跡地再生構想を素描すると以下ようになる。

まず第1に、ここは現代のゲティスバーグともいうべき記念の場であり、この場所の記憶を確実にとどめておく空間が必要であるということである。そしておそらくその場所の性格上、高層のオフィスビルといったハードでソリッドなものではなく、公共に開かれたオープンな空間となる可能性が高い。

第2に、9月11日の悲劇を地区の再生へ向けた第一歩としてとらえ直し、この機会にこの巨大なスーパーブロックと周辺との空間的な断絶をど

う改善するかということである。西側の道路の地下化や鉄道駅の導入によってワールドファイナンスセンター側とつなぐことやメモリアルパークを中心として過去の道路パターンの再現を意識して建物を配置すること、東側の金融街とつなぐ動線の整備などが議論されているようである。現時点の構想では巨大なタワーではなく(かつてのスーパーブロックはそれまでの16ブロックをつぶして生み出された)、周辺となじんだ高さのビル群が有力のようである。それでも十分かつての床面積は消化できるらしい。1974年にシカゴのシアーズタワーが竣工するまで一時世界一の高さを誇ったこのビルの敷地の法定容積率はじつは1500%(しかない)。1500%であれば別の建て方も当然考えられるのである。

ロウワーマンハッタンは18世紀半ばから何重にも埋立をしながら拡大してきた。跡地には、こうした土地の特性を見極めつつ、その年輪をつなぐ役割が期待されているといえる。つまり、ここで議論されているのは巨大な摩天楼を越えた新しい都市構成のあり方である。そこには潰された16のブロックの記憶を何らかの形で再生させようという意図が見える。

ワールドトレードセンター跡地の再生計画は、世界的建築家たちの思い描くシンボリックな超高層ビルという20世紀文明の象徴ともいえる光景とは異なったものになりそうである。著名建築家たちは、意識しているか否かにかかわらず、自分たちを有名にしてくれた建築デザインの記念碑的なあり方そのものに思考の回路を掘め捕られてしまい、都市の側からものを見るという視点を忘れてしまっている。単体建築物だけでは都市は再生できない。単体建築物を都市再生へ向けた布石とする全体の戦略が必要なのである。

ワールドトレードセンター跡地の議論に見られるように、21世紀の環境再生の構想は、ヒューマンスケールの側へ軸足を移して、地区の総合的な再生計画の一環としてのプランとしてまとまっていくものと思われる。

1973年にオープンした110階建て、高さ417mと415mのワールドトレードセンターのツイ

ンタワーは、ロウワーマンハッタン再生に向けた1960年代の思想を反映していた。規模の面からも建築デザインの面でも計画発表段階から各界の批判的となってきたことも事実であるが¹⁾、このタワーが60年代のメガロマニアックなスーパーブロック主義のひとつの象徴的な回答だったことも疑いない。このビルは60年代の都市再生のアメリカにおけるひとつの答えだったのである。

皮肉にもそのことが標的とされたわけである。ワールドトレードセンターがテロの対象となったのはこれが最初ではない。1993年2月にイスラム過激派の爆破対象となり、足元に5フロアの床を吹き飛ばす破壊がおこなわれたのは記憶に新しい。そして今回である。

しかし、今回の悲劇に対する都市再生の回答は60年代とは違った形で出されるだろう。これは21世紀の都市再生の目指すべき方向性のシンボリックな先駆けとなるかもしれない。

1. バッテリーパークシティの教訓

ワールドトレードセンターの敷地の西隣の埋立地には、オフィスと住宅、商業ほかの複合開発として名高いバッテリーパークシティが位置している。この地の開発計画の経緯はよく知られており、新潮流とは言い難いが、ワールドトレードセンター跡地計画との関連でその教訓を簡単に振り返ってみたい。

ワールドトレードセンターが建設されたとき、その西側はハドソン川に直接面していた。あのような超高層ビルの立地がウォーターフロント開発の適切な答えであるか否かはここでは問わないとしても、ワールドトレードセンター開発にあたって掘り出された土砂の処理のためにバッテリーパークシティの埋立が現実化したというのは歴史の皮肉ではあるだろう。

この地の港湾部分を住宅供給のために埋め立てる構想は早くも1950年代半ばから本格的に動き出しているが、現在の形に至るまでに、1962年、66年、69年、75年、79年の5つの計画案が提案されている。このうち最初に公式のマスタープランとして認められた1969年案を見ると、敷地中

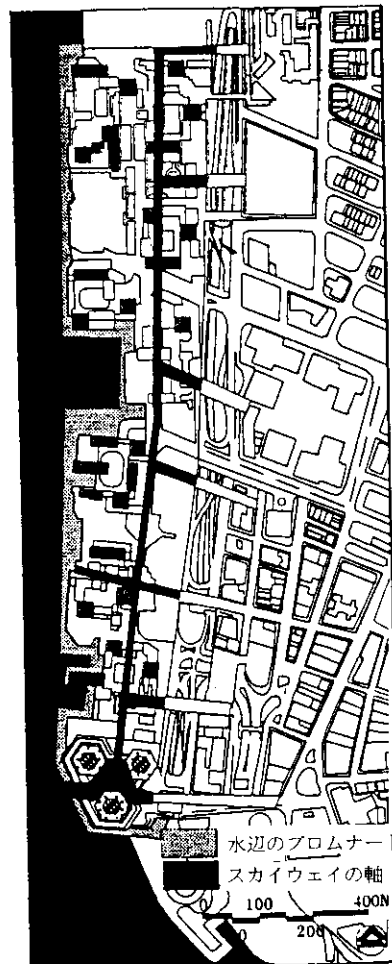
央南北にペDESTリアン・デッキから新交通までのあらゆる新機軸を網羅した7層からなる高架の都市軸が貫き、これによってそれぞれの高層ビルが結ばれるという巨大コンプレックスの計画だった。このデッキがワールドトレードセンターまで延びるという構想である。

このプランはワールドトレードセンターのスーパーブロックと一脈通じる計画で、当時のハイテク未来志向の世相を反映していた。専門家もマスコミもこぞってこのプランを賞賛したのである。

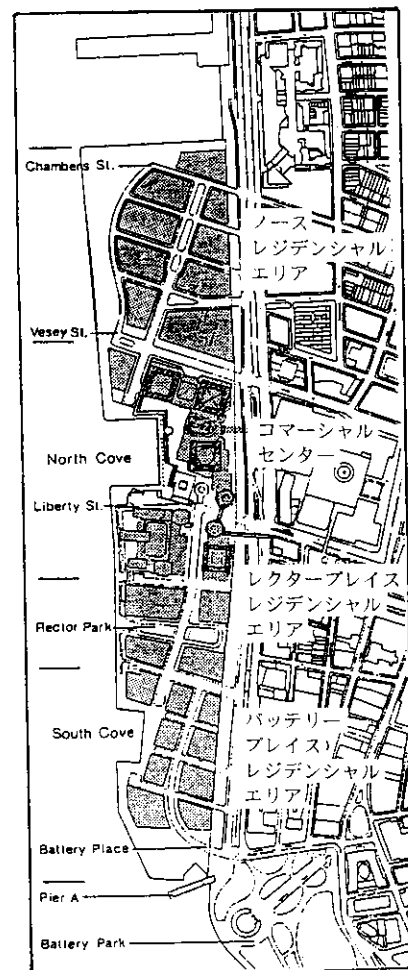
しかし1970年代半ばの不況で、わずかに1ブロックが建設されただけで²⁾、ほとんどの計画は実現しなかった。ワールドトレードセンターに隣接する街区でもこの高架の都市軸と連結するための公共のプラザを2階に配置したオフィスビルが

実現しているが³⁾、これも他のビルと結ばれることもないままに、歩道橋は閉鎖され、プラザもほとんど機能していないという現状である。巨大な都市軸はすべてつながらない限り役には立たないが、それまでには長い年月がかかる。その移行期間の計画が欠落していたのである。また、巨大な計画はそこに居合わせる人間をとるに足らない存在のように感じさせてしまう。ヒューマンスケールが欠如していたのである。

現在のマスタープランは1979年に作られた。そしてその思想は69年案とは対極にある。69年案が背骨となる都市軸を中心に自己完結型の計画であったのに対して、現行の79年案は東側に残されている旧来のロウワーマンハッタンの格子状の道路パターンをそのまま西側に延長し、歩道を



1969年案



1979年案

図 バッテリーパークシティマスタープラン

持ったグリッドパターンの道路が地上レベルで川べりまで延びるような計画となっている。街区も従来の大きさで、この街区単位に詳細なデザインガイドラインが用意され、周辺となじみのいい規模、形態、素材そして色彩の建物がそれぞれ異なった建築家により、少しずつ異なったデザインのもと、徐々にまちを形成していくという仕組みをとっている。

その結果、大規模な新規開発プロジェクトにもかかわらず、ずっと以前からそこに建物群があったかのような落ち着いた住みやすい環境を形成することに成功している。戦後ニューヨークにおける最も成功した大規模開発であると評価されるのもうなずける。

79年案以前に計画されたゲートウェイプラザとその南側に79年案に沿って建設されたレクタープレイスやバッテリープレイスの空間の質の違いは現場に立てば一目瞭然なのである。

バッテリーパークシティのマスタープランの転換は、ワールドトレードセンターの跡地計画の転換と並行している。バッテリーパークシティで1979年に実現できたことを、ワールドトレードセンターでは、たまたまの不幸な出来事を機に、実現できるかもしれないのである。

2. アメリカでの都市再生の動き

ニューヨーク都心の巨大開発といった一方の極から一転してアメリカ中小都市を中心とした一般的な都市の再生の動きを見ると、ここ10年くらい都市再生に向けた広範な動きが各地に浸透しているように見える。ひとつは都心部を物理的にも経済的にも再生しようという動きである。一時は低所得者層のみが居残り、ドラッグや犯罪などの発生率の高さから危険視された都心部を居住と経済、文化の中心地として再生させようという動きが都市の大小を問わずすでに大きな潮流となっている。これと関連して公共交通機関を再生させることが課題となっている。また一方では従来型の低密度の、ある意味で退屈な郊外住宅地をどう再生させるかという問題に対する関心が高まってきつつある。

都心部の物的環境の改善に関しては、米同ナショナル・トラストによるメインストリート再生のプログラムがよく知られている。これは、歴史的環境の保全を中心におこなっている非営利民間団体であるナショナル・トラスト National Trust for Historic Preservation が実施している中心市街地再生のプログラムで、一般にメインストリートと呼ばれる都市の目抜き通りを中心とした都心部の包括的な活性化を、歴史的環境保全という文脈のもとでおこなおうというものである。対象となるのは主として中小の都市であるが、近年は大都市における適用例も増えてきている。

メインストリート沿いには古くから都市の核として成長してきたので、現在は見逃されているような歴史的建造物や山緒のある土地などの手が多い。こうした歴史的な資産に着目して、都市空間の再生整備を進めるとともに、組織づくりや経済的な活性化、プロモーションを同時に仕組むことによって都心部の再生をはかろうという技術支援プログラムである。

1977年に試験的に中西部の3小都市を選び、プログラムが開始され、その後1980年にはナショナル・トラスト内に全国メインストリート・センターが設立されて、運営にあっている。ナショナル・トラストによると、2001年までに1600を超えるコミュニティにおいて同プログラムが実施され、中心市街地への官民の投資総額は152億ドル、1地区あたり930万ドルにのぼっている。5200の新しいビジネスが都心に戻り、20万人を超す雇用が創出されたといわれている。

具体的な支援内容は、プログラム開設時の構想立案、対象コミュニティの選定、州及び地方政府職員の研修、各種委員会の委員への研修、プログラム設立運営に関する専門的技術支援、資金調達方法や不動産開発・マーケティングなどに関する技術支援、デザイン・コントロール等の専門分野におけるセミナーやワークショップの開催などである。

ナショナル・トラストのプログラムだけでなく、現在では州レベルでも同様の助成プログラムが40州において実施されており、そのほかポスト

ンやボルチモア、サンディエゴ等の大都市においても独自のメインストリート・プログラムがおこなわれるようになってきている。

都市再生の問題をたんに地区再開発や歴史地区の保存などの物的環境の改善問題であると考えず、経済の再活性化や地域コミュニティの再生をも含めた幅広い課題ととらえた点にメインストリート・プログラムの特色と成功の鍵がある。もちろんこうした動きの背景として都市の歴史や文化を見直し、そこから出発する再生を支持する広範な世論があることは疑いない。

メインストリート・プログラムの主たる財源は、地方政府の普通会計からの支出が最も多く、次いでプログラムに参加する事業者からの寄付、会費、コミュニティ開発一括補助金(Community Development Block Grant: CDBG)の順である。このほか、ビジネス改善地区(Business Improvement District: BID)などの地方政府による特別課税地区を指定している例も少なくない。

BIDでは地区ごとに清掃や警備、広報などのソフト事業及び街灯や歩道の整備など軽微なハード事業をおこなう半公共的な組織が設立され、その活動資金の大半は地方税である資産税の一部が充てられる。資産税の一部に関してその用途を資産が存在する地区の環境改善のために自らの意志で充当するのは不当ではないという考え方に立っている。地区改善の活動の結果が資産価値の上昇につながれば、上昇した資産税分によって十分埋め合わせ可能なのでこの論理はさらに説得力を増す。地域での努力が目に見える形で還元される仕組みを整備することによって関係者が実感を持って地区再生に取り組むことができるようになるのである⁴⁾。

都市再生の問題はここでは地区ごとの再生策にまでブロックダウンされ、地区に委譲された権限と財源によって裏打ちされている。つまり都市再生の問題は地区の将来像を組み立てる構想力と、それを可能にする財政的な戦略からなっているのである。

郊外の再生に関してはここでは詳しくは触れないが、問題の核心は、1960年代から80年代にか

けてのスプロールの時代に豊かな郊外が形成されたのと同時に郊外のコミュニティ間の所得格差が拡大したことによる一部に見られる郊外の経済的衰退という現象にどう対処するかという点である。アメリカの主要な24大都市圏、554の郊外コミュニティの1960年から90年に至る人口及び経済の事態調査によると、1960年から90年に至る30年間で41.5%の郊外コミュニティにおいて人口が減少し、12%の郊外コミュニティにおいて家計所得の中央値が都市部のそれを上回る勢いで低下し、1980年から90年の10年間に限るとその値は32.5%に上昇している。郊外コミュニティ間の所得格差はこの30年間に2.1:1から3.4:1に開いているというのである⁵⁾。

こうしたアメリカ都市の現実にどう対処するのか、これ以上の郊外化の阻止や都市活性化、公共交通政策などの都市政策と並んでソーシャル・ミックスと呼ばれる社会階層間の複合計画や教育及び福祉に関するより広域的視点に立った政策がとられない限り、問題は解決しないだろう。

地区再生から都市再生へ向かうという課題の分権化、マイクロ化とは別の次元で地域の再生から都市の再生へと向かう課題の広域化が同時に要請されているのである。

都市郊外部の再生に関しては、物理的空間の改善の面からも、格子状の道路や浅いセットバック、比較的高い密度の住宅群など、より都市型の生活空間を提案していくという動きがここ10年間で広く定着しつつある。ニューアーバニズムと呼ばれるこの動きは、巨大な駐車場を抱えたショッピングセンターや歩車分離の道路システムに異を唱え、歩道を持った道路と道路沿いの駐車帯、そしてそこに連続する路線型の商店街という空間パターンを推奨し、新市街地においても従来の郊外コミュニティの再編計画においても幅広い支持を得ている。こうしたデザインの流行はネオ・クラシシズムとも呼ばれ、都市の伝統的空間への回帰という都市デザインの新潮流の一部をなしている⁶⁾。

3. ヨーロッパ都市の再生の論点

ヨーロッパにおける都市再生の論点は、当然な

がらアメリカとはやや趣を異にする。すなわち、厳しい計画規制のもとでコンパクトな都市と部分的な計画的郊外地という構成を曲りなりにも保ち続けてきたヨーロッパの都市には郊外の衰退といった問題は話題にのぼらない。また、文化や歴史を軸とした都市の再生に関してはすでに1970年代に高揚期を迎えているのである。欧州会議が都市部の総合的保全をうたったアムステルダム宣言を採択したのが1975年、ヨーロッパ・アーバンネサンス年のキャンペーンを展開したのは1980年のことである。

もちろん分権化の中での官民協力による環境の改善など、アメリカとヨーロッパで関心が共通している点も少なくないが、現時点におけるヨーロッパ諸国の都市再生へ向けた視点は次の段階の課題を見通しているといえる。

たとえばイギリスでは1999年に政府の都市問題タスクフォースの最終報告書がまとまっているが、その表題はずばり『都市再生へ向けて』である⁷⁾。同報告書の目次構成を見ると、冒頭に挙げられているのは都市デザインの質の向上であり、続いて経済的社会的に衰退している地区の再生が課題とされている。こうした取り上げ方に都市再生問題に対する姿勢があらわれている。

報告書は、都市デザインの面ではコンパクトな都市とそれをつなぐ交通システムのあり方、中層中密で複合的な都市空間像の提起を重視しており、向こう10年間の交通関連予算の65%を歩行者及び自転車交通、公共交通関連施策に振り向けるべきであるという明快な提言をおこなっている。伝統的な都市空間のイメージを基盤にしたまちづくりの構想はアメリカでのメインストリート・プログラムなどの発想と一脈通じるものがある。

衰退地区の再生の面では深刻な問題を抱えている地区に対する集中的な社会的経済的物的な環境改善施策の提案をおこなっている。政府もこの点に関しては1990年代に入ってイングリッシュ・パートナーシップ(1993年より)やシングル・リジェネレーション・パッケージ(SRB, 1994年より)などの補助金スキームにより、都市再生へ向けた事業を展開してきている。たとえばSRBは

それ以前に存在していた20を越すプログラムを統括し、多様なニーズに応えられるように単一の補助金のスキームとして再構築されたもので、地区再開発から荒廃した建物の再利用、雇用の促進や職業訓練まで多様な支援策がとられている。SRBの総額は近年一貫して10億ポンドを上回っている。

目をヨーロッパ大陸に転じると、イギリスと同様の問題もなくはないが、近年の都市計画の課題はむしろ自然との調和によるサステイナブルな都市の実現ということが中心となっているといえる。都市とその周辺に広がる自然景観を一体のものとしてとらえ、そこにある種の調和を求めることが地域の日指すべき方向として各国共通に考えられているようである。そしてそこでの最大のキーワードは「風景」である⁸⁾。

イタリアが1985年にガラッソ法によって各州に風景計画の策定を義務づけたのはよく知られているが、風景に関する計画を法的な仕組みの中に取り込むという動きはイタリアに限ったことではない。

ドイツでは1976年の連邦自然保護法が冒頭に自然及び風景を「人間の生存基盤として」「保護し、維持し、発展させなければならない」とうたっている。このため風景計画の体系を策定することが規定された。風景計画の体系は広域の風景計画(Lプラン)と詳細な緑地整備計画(Gプラン)からなり、それぞれ従来から定められている土地利用計画(Fプラン)と地区詳細計画(Bプラン)とのコンビネーションが義務づけられた。さらに1987年建設法典の98年の改正によって、両者の調整規定が建設法典の中に移され、自然や風景への介入によって予想される環境への影響評価や代替措置の建設管理計画(Fプラン及びBプラン)への明記が定められた。

フランスでは1993年に通称、風景法(景観法)と呼ばれる新法が制定され、広域的な風景の保護及び再生に関して全国的な施策の枠組み並びにその保全方法が定められた。また、1983年に定められた建築・都市的文化財保護区域(ZPPAU)が風景法のもと、建築・都市・風景的文化財保護区

域(ZPPAUP)と改称され、同区域制度は歴史地区に限った指定から景観一般の保護を対象とした区域制度へと拡大された。1999年現在、277区域がZPPAUPに指定されており、538区域において指定を検討中である。従来、農村部や地方小都市での指定が多かったが、近年大都市へも拡大してきている。

さらに欧州会議においてヨーロッパ全域を対象にした欧州風景条約が、風景の保護、管理及び計画の推進及び風景に関するヨーロッパの協力の組織化を目的に、2000年10月に制定された。加盟国は風景の保護を法律において位置づけ、風景政策を確立することを義務づけられることになった。

こうしてヨーロッパ全域において風景の保護と管理が重要な課題となり、都市の問題も自然との関係や風景の一部として考えられる側面が強くなりつつあるといえる。つまり都市の再生はより広い地域の再生の一環として認識される側面が強くなってきつつあるのだ。

おわりに

日本の都市再生論議を見ると、大都市における規制緩和にしても、中小都市における中心市街地活性化にしても、あまりに開発プログラム指向だという共通した印象を受ける。制度改革論には熱が入るものの、その後じっくりと構築すべき都市の空間像に関しては、お粗末なイメージしかないという現状である。1960年代から70年代初めまでアメリカがワールドトレードセンターやバッテリーパークの初期の計画を立案したときのような、巨大・ハイテク志向と似ていなくもない。ヨーロッパでもこうした開発は1960年代に卒業している。

都市再生は再開発型の物的環境改善一本槍では達成することはできない。歴史や文化を基調として都市の文脈を再構築すること、周辺の自然環境との調和まで考慮して都市の風景を守り、育てていくこと、さらに社会的経済的な支援策を総合的に講じることによって衰退地区の改善を徐々に進めていくことなどを通じてしか都市の再生は実現しないということを欧米の今日の思潮は示してい

る。

都市の再生とは都市における生活の質を総合的に向上させていく一連の施策を実施していくことに他ならない。いかに文化的背景が異なるとはいえ、これは都市社会のグローバルな流れであり、日本の都市再生論もここを逸脱して正答に達することはできないのである。

(にしむら ゆきお)

注

- 1) ワールドトレードセンターの建設が始まってから8ヶ月経過した1967年4月12日のニューヨーク・タイムズ紙は社説で、「今からでもこの怪物をくい止めるのに遅すぎるといことはない。」と述べている。
- 2) 1982年に竣工したゲートウェイプラザ。34階建ての3棟のタワーと8階建ての住戸からなる1700戸の集合住宅。
- 3) ワン・バンカーズ・トラスト・プラザ:1973年竣工。2階レベルの公開空地は約2万3000平方フィートにのぼる。
- 4) BIDは特別改善地区(Special Improvement District)やセントライズド・リテール・マネージメント(CRM)など都市によって様々な名称で呼ばれている。BIDの歴史とその詳細に関しては原田英生「ポスト大府法時代のまちづくり」日本経済新聞社、1999年に詳しい。
- 5) Lucy, W.H. & Phillips, D.L., *Confronting Suburban Decline, Strategic Planning for Metropolitan Renewal*, Island Press, Washington D. C., 2000, pp.166-172
- 6) 郊外の再生をめぐるニューアーバニズムの最新の著書として、Dutton, J.A., *New American Urbanism, Re-forming the Suburban Metropolis*, Skila, Milano, 2000 及び Hall, K.H. & Porterfield, G.A., *Community by Design, New Urbanism for Suburbs and Small Communities*, McGraw-Hill, New York, 2001が挙げられる。このほかニューアーバニズムを紹介した代表的著作として、やや古いのが、Katz, P., *The New Urbanism, Toward an Architecture of Community*, McGraw-Hill, New York, 1994がある。
- 7) Urban Task Force, *Towards an Urban Renaissance*, E & FN Spon, London, 1999
- 8) ヨーロッパを中心とする風景計画の概要については、西村幸夫+町並み研究会編著『都市の風景計画: 欧米の景観コントロール 手法と実際』学芸出版社、2000年に詳しい。