

韓国都市計画事情調査視察を終えて

韓国都市計画事情調査団 団長
株式会社都市総合計画 代表取締役 司波 寛

はじめに

この企画は、副団長を努めてくれた矢嶋さんの発案と準備のための活動がなければ実施することはなかった。04年の4月か5月であったと記憶しているが、矢嶋さんからソウルの都心の高架道路を外して覆蓋してあった河川を復元する事業の紹介があり、当協会でも勉強に行かないかとお誘いがあった。

ちょうどその頃、わが国では国交省が日本橋川をふさいでいる首都高速道路を外して景観を重視したまちづくり案を募集するアイデア募集が実施されていた。このアイデア募集は、首都高速道路の機能を保証することが条件になっており、機能を保証しながら空中から高架道路を消す仕事には莫大な費用（一説には兆を越える）がかかる筈で、私は単なる夢物語ごっこだと思い、冷やかにこの国交省の事業を見ていたのだが、ソウルで類似のことが実現間際と聞いてびっくりした。ソウルのホームページ等でこのプロジェクトのことを調べてみると、高架道路の機能代替は一切行なわない上に、平面部の道路車線6車線を4車線に削減もしてしまうというものであった。さらに、この事業を契機にソウルの交通システムを公共交通と歩行者重視にシフトして行こうとしていることも分かった。

日本橋川の首都高速道路については、私は、大分前から代替機能の建設なしで撤去するのが正しいのではないかと考えていたので、ソウルのプロジェクトに強い興味をもった。ついでに、首都高についての私見を書かしてもらったが、今、環状6号の地下に建設中の首都高の新線が湾岸道までつながる（広域的に見れば代替機能ができる）段階で、JR山手線の内部の高架首都高は全て撤去、都市機能の再配置と交通システムの再編を行い、生活都市への大転換を図るべきだ。既存道路の車線部分は可能な限り削減して、歩行者と自転車に解放した後、バス等の公共輸送機関と貨物車に限定して利用する等の措置の構築等難しいテーマが多々あるが、これこそ21世紀の東京都心の目差す方向ではないか。

矢嶋さんのお誘いに乗ったのは、東京についての私の思いというよりは夢をソウルが具体化しているという驚きにつき動かされたからである。23名の視察団ができあがり、年長者ということで団長を努めさせてもらったが、矢嶋さんの傀儡団長のようなものであって、この視察旅行の成果はまったくもって矢嶋さんの功に負うところが多い。



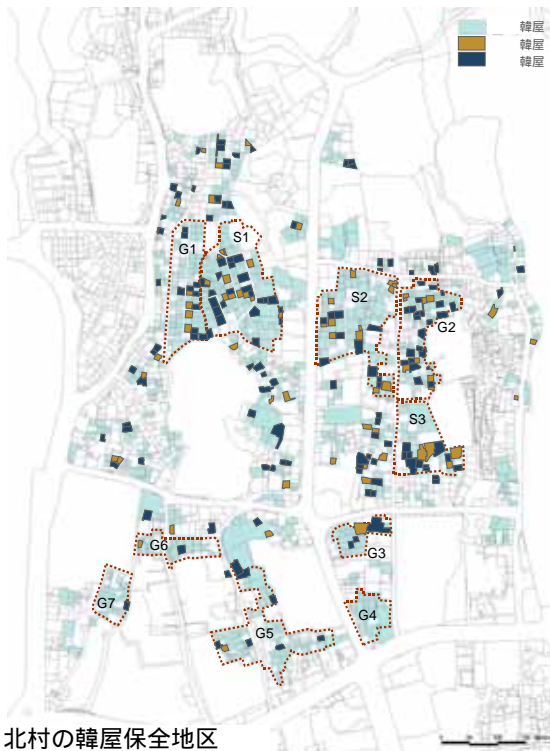
(ソウル市HPより)

あるべきシステムとしての都市計画

ソウルでは、清溪川プロジェクト、ニュータウン事業の概要、北村の歴史地区保存と再生プロジェクト、鐘路グレードアップ事業を粗密はあるが勉強をすることができた。オプション視察で大田の科学技術都市と開発中の産業新都市の視察も行い、今年開業の新幹線とチャーターバスでのソウル～大田往復も経験することができた。盛りだくさんであったが、全部をつなげて考えて見ての私個人としての結論は、「韓国には都市計画がある」ということである。



清溪川広報館での質疑応答



北村の韓屋保全地区



北村の韓屋保全地区（写真奥は市中心部）



壁面広告掛けかえ中の鐘路

ソウル市には、地域間の格差の解消という大きな政策の柱がある。60年代からの経済発展の過程で生じた経済、教育、住居、財政の格差を解消する政策である。ニュータウン計画もその政策の一環で、住宅水準、生活環境の劣化、高齢化率の高いような地区にニュータウンを建設し、住宅水準の引き上げや生活環境施設の拡充を行ないながら、人口の若返り等もあわせて行なおうというものである。ニュータウンというので、当初、郊外で住宅需要に応えようというもので、ソウルはまだ膨張政策をとっているのかとぼんやり考えていたがとんでもない。都市内の人口分布の改善、都市問題の解消をねらった総合プロジェクトなのである。まさに、都市計画の真骨頂の事業ではないか。

近代都市計画は居住問題からスタートしているが、わが国は明治の東京市区改正事業以来、住宅はそっちのけであった。今になっても都市計画の中心テーマは道路づくりで、あとはひたすら民間プロジェクトの支援である。ニュータウンによる住宅供給も確かにやってきたが、都市構造全体を見渡して適正な位置に適正な住宅を適正な環境づくりと一体的にやってきたかというのを首を傾げざるを得ない。

清溪川プロジェクト。この発端の発想は、手抜き工事のせいかどうか高架道路の維持費が毎年膨大な額になる、だったらいっそのこと壊してしまえということであったようだが、今やそうした側面は後に引込み、ソウルの都市改造の中核に座るプロジェクトになっている。都心に美しい景観を回復する、自動車過剰利用から公共交通への転換の契機とする、沿道の居住環境、産業環境改善のまちづくりの契機とする等で、それぞれが具体施策として始動しつつある。

大田のニュータウン事業も、既存市街地の北部に隣接して行なわれている。そのため、従業員が既存市街地にも分散居住し、都市全体の活性化につながっているようである。



清溪川復元事業の造景イメージパネル



大田市街地図

鍵としての土地制度

以上、事例視察から感じてきたことをのべたが、土地に対する公共の位置づけの高さが全ての鍵ではないか。そう言えば、大分以前なのである覚えの新聞記事のことを思い出した。韓国でも地価の高騰があったが比較的短期に収まった、その原因は固定資産税が時価対応であることだというような内容であった。つまり、売買価格に対して固定資産税がかけられるので、高い土地は維持費が高くやがて手放されることになる。その結果、地価は鎮静化するというメカニズムである。

今度、韓国に行ってこうしたメカニズムと共に、公共の計画高権が地価の高騰を抑える大きな役割を果たしていると感じた。土地の売買は自由であるが、決められた土地利用以外での利用が制限されているのである。農地は農地、工業用地は工業用地でしか取引できない。従って、工業用地を安く買い叩き、マンションを建てて丸儲けというような事業がまったく成立しないのである。

例えば、ニュータウンであるが、公共が対象地区を全面買収し、様々な階層別の住宅戸

数や基本的な空間計画を定めた上で、何社かのディベロッパーに応札させて売却する。近年、制度的にディベロッパーが買収権と開発権を付与されて事業主体となることができるようになったが、開発すべき住宅の質と量は公共が決めるのだから、土地による差益が生じる余地がない。ましてや、そういう権利を取得しないで開発目的で土地を買いあさっても開発許可が下りる可能性はほとんどないのだから、誰もそんなことはやらない。わが国は、国公有地をほとんど計画無しに払い下げてきた。都立大学工学部の跡地にしろ、新橋や品川の操車場の跡地にしろ、公共が土地を無計画のまま高く売り、後でどんどん規制の緩和をやっていく。都市も滅茶苦茶になるが、土地の差益稼ぎもなくなる。

ソウルでは、大都市の周辺に指定されたグリーンベルトは厳然として守られている。北から都市を攻撃されたときの防御線という軍事目的もあるようだが、都市の膨張を防止するというロンドンと同じ役割も果たしている。大田からバスでソウルへ帰るとき見たのは都市と田園との截然とした区別である。わが国の都市郊外に見られる、延々と続く沿道利用地区などはまったくみられない。わが国の都市の宿痾となっているスプロール現象も、ソウル、大田郊外の数少ない見聞でしかないが、ほとんどないのではないか。

わが国にも、土地基本法というのがある。国土庁がつくった法律であるが、ほぼ休眠状況である。あらためて、この法律を掘り起こし、磨きをかけ、法の精神にそって都市計画の新しい枠組みづくりが必要だろう。

交通と計画権

清溪川プロジェクトを契機に、ソウルの公共交通重視政策が総合的に始動し始めたことを感じる事ができた。バス専用レーンが中央部に指定されているが、この方法はこれからも拡充される。その分、一般車の車線は削減されるが、都心への自動車流入抑制を大きな都市政策の目標としていることの一環としての事業である、というのは市役所側からの説明であった。



道路中央部に指定されたバス専用レーン（ソウル市中心部）

交通計画の立案と実施権限をソウル市が一元的に掌握しているようである。バスの運行システムの再編が7月1日に行なわれたが、その実現はソウル市のヘゲモニーがあったからこそである。以下は、懇親会の席でどなたかに酒の入った状態で伺ったので100%正しいかどうか保証できないが、バス事業者は、ソウル市の作成した計画路線系統図を見て、自分の運行したいルートを申し出る。市当局は、申告された運行本数と計画とのギャップを埋めるために各社とネゴシエーションを繰り返し、当初の計画通り再編を実現したらしい。

市のホームページに示されている、都心の駐車抑制政策も、公共交通重視政策の一環と考えてよいだろう。その概要は以下である。

- －駐車場設置の上制限拡充： 商業地域 → 一般地域（13.76 平方 km → 25 平方 km）
- －駐車料金： 都心は値上げ、市外地域のパーク＆ライド駐車場は値下げ調整

—取締り強化： 都心の不法駐車に対する計画的取締り

—都心の駐車場削減： 既存の都心駐車施設を漸進的に削減

以前から、駐車場は交通政策上、相当重要な役割を果たすはずだと考えていたが、わが国では「需要があるところにモノをつくる」という非政策的計画論しかなく、私の考えが受け入れられるすき間はまったくなかった。郊外の大型店の駐車場などは交通計画の視点から規制をかけるというのは理の当然ではないか。郊外に建設されている道路は、基本的には都市の間の連絡や、都市内の通過交通の受け入れのためなのであって、沿道を開発するためのものではない。目的外のことを許容するから、バイパスのバイパスみたいなものをつくる羽目になる。

交通計画は、軌道系公共交通、バス、道路の管理と運営、駐車場の配置について一元的に計画を立て、建設し、運営しなければうまく行くわけではない。これも、昔から言われているがどうにもならない。しかし、ソウルはやっている。

情報発信と世界都市

今回の視察旅行の準備段階で、ソウル市のホームページの日本語ヴァージョンが大変役に立った。清溪川のプロジェクトについてもほとんどこれで分かる。現地では、関係者の熱意やホームページにない周辺の交通に与える影響等をこの目で見ればよいことになる。現に、今回の参加者はホームページレベルの予習は済ませており、ヒヤリングの場でも初歩的な質問はまったくなく、大変効率的で実のある視察が実現した。

私は、宿の手配もソウル市のホームページにお世話になった。観光ページから宿泊ページに入ると、ランク別に宿泊施設が整理された表があり、好みのランクにアクセスすると施設リストが表示される。価格、場所があり、施設が開設しているホームページにもすぐにアクセスできる。部屋の状況等も分かるので好みの施設を選択して、予約フォームから予約を入れればよい。翌日、OKの返事が、地図と空港からのバスによるアクセス方法の説明文とともに到着した。

ついでのことを書く。9月までのソウル市のホームページにはアンケートに応募すれば賞品が当たるというのがあり、応募しておいたら、最近ソウル市庁マーケティング担当官室の日本語ホームページの運営・管理担当の鄭さんという方から当選通知のメールがきた。05年1月号から6月号のソウルの観光情報誌（残念ながら日本語版ではなく英語版）が賞品で、自宅に送付されてくることになった。

さて、我が東京都はどうであろうか。表紙を開くと、日本語、英語、韓国語、中国語の選択ができる。さすがと思いつつ、先ず英語版。これには次の7項目が掲載されている。「知事室から」、「都市と都庁の概要」、「リンク」、「都庁関連ニュース」、「東京案内」、「居住案内」である。さて、韓国語版、中国語版ではどうかと開いて見ると、居住案内の1項目しか掲載されていない。東京都が展開している政策情報は自国語しか知らない外国人にはアクセスできないのである。さらに、観光政策を目玉政策としながら、日本にとっては大き

な観光客送り出し国の国語である韓国語、中国語による東京案内がない。ソウル市のホームページと比較して見ると、ひどく時代遅れなことが分かる。

世界都市東京がこの頃スローガンになっている。規制を緩和して巨大ビルを建てさせたり、埋立地に賭博場をつくる（とりあえず潰れたらしい）のが世界都市への道と思っている人がいるが、とりあえず情報発信を充実させたらどうか。政策、統計等を全て、英語、韓国語、中国語（努力目標としてロシア語、スペイン語、ポルトガル語）で発信すれば、海外での東京に関する情報、知識が圧倒的に増えるに違いない。

都市計画の体制とコンサルタントの位置づけ

都市計画は、都市の都市計画官僚と学者によって立案される。

清溪川プロジェクトも10年以上前から、現在のプロジェクトリーダーの副市長がソウル大学の教授時代から提言していたという経緯がある。今の市長が3年前、この提案を選挙公約にして当選し、実行に移したわけである。この時点で、副市長はソウル大学から引き抜かれてプロジェクトリーダーになったのである。ニュータウンの計画位置、人口配置計画等も学者がリーダーシップを取って、都市の都市計画官僚が具体化して行く。

わが国のような都市計画を専門とするコンサルタントは存在しないようである。しかし、土木分野、開発分野等のコンサルタントは多いときいた。都市計画の分野でも、計画を裏づける水系の計画や、地盤の安全性などの確認などはコンサルタントが受注して仕事をこなうことになる。計画の模型やCGなども外注である。

地区の開発計画は、民間のコンサルタントが大きな役割を果たすようである。例えば、ニュータウン計画であるが、人口計画、コミュニティ計画、主要な施設計画、概略の建築計画等は計画者としての市が学者の指導を受けながら計画するが、この条件で開発権を取得したディベロッパーはコンサルタントに計画、設計を委託することになる。一定条件下での空間計画の専門家は民間にいることになるが、都市全体を見渡してどこの地区をどのように改造するか、あるいは保全するか、等はすべて市が計画するので、わが国のような政策関与型の都市計画コンサルタントは育つ余地がないのである。

現下のわが国を振り返ると、このあたりの線引きが曖昧模糊となり、都市行政としての都市計画も目標を見失い、融解しつつあるし、したがって民間の都市計画コンサルタントも業務激減となっている。これで、都市が良くなるのなら問題ないが、東京で言えば通勤問題は依然として解決していないし、災害危険地域の安全度も増していない。国交省も公認の「美しくない都市」に住んでいるのも我々だし、LRTという叫び声は起っているが、既存の潰れそうなJR線のLRTへの切り替えだけが先行する一方、岐阜では路面電車が消滅しつつある。中活法という法を持ちながら、活性化した中心市街地の話しも聞かない。

わが国として、地方分権時代の、そして少子高齢化、人口減少が進む時代にふさわしい都市計画システムの再構築が必要だ、というのが今回の韓国訪問で得た最大の知見である。