

ストックホルムの 都市開発について

鈴木和夫

1——まえがき

1961年、国際建築家連合はスウェーデンの首都ストックホルムに対して、Sir Patrick Abercrombie の名において、「ストックホルム地域の組織的な開発と都心の再開発」が「土地政策の先見と現代都市が直面する多くの問題についての聡明な総合調整とを示すものであって、他のすべての都市の範となる」ものとして、賞を与えた。計画それ自身のみならず、それが策定され遂行された方法もまたこのように特別の注目を招いたところであるといわれている。

この小文は、1965年筆者が現地において見聞したところと当時入手した資料とによりストックホルムの都市開発の要点を紹介しようとするものであるが、本文に入るまえにこのように見事に首都を建設しつつあるスウェーデンという国についてスケッチしてみることにする。

スウェーデンの1960年の初頭における人口は750万人で、オーストリアまたはギリシャの人口にほぼ等しい。しかしその領土は約45万km²で、フランスまたはスペインよりいくらか小さく、イギリスの約2倍である。ちなみに日本の領土は現在37万km²である。

スウェーデンの自然は森林と山岳とが大部分を占め、耕地は国土の総面積のわずかに9%に過ぎず、そのほとんどすべてが南部の大きい湖の環の周辺に集中している。北部では地域によっては冬の気温が-40°Cを示すことも珍しくないが、南部は海風にさらされて気候は比較的に温和である。古来、住民の居住地は南部の平野、湖水地帯、Norrlandの海岸線に沿った河口に集中している。南部の人口密度は中部ヨーロッパの諸地域に匹敵する。過去数十年間の農業の合理化と都市における商工業の急速な発達とは住民の国内移住を増加させ、最近の20年間には都市への移住者は年平均3万人を超えるに至っている。

この国は伝統的な平和政策を国是とし、戦禍を受けずに国内の建設を進めてきた。鉄鉱石、木材など天然資源にも恵まれ、少ない人口の割には経済が豊かで、現在1人当りの国民所得はアメリカに次いで世界第2位、

日本の約4倍である。過去30年間社会民主党が引続いて政権を担当し社会福祉に重点を置いた政治を行なっている。

首都ストックホルムはスウェーデンの東南部メラル湖がバルチック海の支湾に流入する地点に位置している。今世紀の初頭には人口30万人に過ぎなかったこの都市は今日では80万人を擁する近代都市に成長し、その周辺の28の自治体の地域を加えた大ストックホルムの地域には1961年においてすでに117万人の住民が集中しており、1990年には145万人に増加するものと予測して綿密な地方計画が策定されている。

2——ストックホルム地方計画

ストックホルム「地方」すなわち大ストックホルムの地域にその外周の地域を加え、46の自治体の区域から選出された80名の代表者によって構成されている地方計画連盟の議会は、1958年に満場一致で地方計画を議決した。これはこの「地方」の開発を個々の自治体の要望をみだしつつも均一で均衡のとれたものとするための一つの計画であった。ただしスウェーデンの自治体に適用される強力な自治の原則に従って、自治体自身で解決

できるような計画問題は対象外とされている。この地方計画の対象となっている地域は、南北の最大距離160km、東西の最大距離110km、総面積約52.7万ヘクタール、1959年末の人口は約122万人であった。

大ストックホルムと呼ばれている23.8万ヘクタールの地域は、経済的、地理的単位として限定されたものではなくて、統計上の必要から区分されているものである。大ストックホルムの人口の2分の1以上は職業を持っており、その約70%は Inner City に職場があり、さらに、その約3分の1は約1km²の地区 Lower Norrmalm で働いている。ストックホルムの都心へ往復する人々の4分の3は公共交通機関に依存している。

地方計画は次のような想定にたつて、1990年に予想される状態への展望によって策定されている。

イ 国の経済は一だんと伸長し、投資力と個人の購買力とは共に増大する。

ロ 国の人口は着実に、しかしきわめて緩慢に増加する。

ハ 農業の合理化の進展はさらに余剰労働力を生成し、高密度地域への人口の集中傾向は持続する。

ニ 自動車の保有率は増大し、1975年には住民3人につき1

台、1990年には2.5人につき1台の割合となる。

現在すでにストックホルム市における人口は漸減の傾向にあり、人口の膨脹する主要地帯は内部から外部へと移動している。1956年当時住宅建設の70%がストックホルム市内で行われていたが、1961年には郊外の自治体はその3分の2を引受けている。かくしてストックホルム「地方」の人口は1990年には157万人に達するものと予測されている。

この期間に住民1人当りの生産は少くとも2倍に増加するものと見積られており、これにともなって卸売、小売商業および運送業の伸びが予測されている。またオートメーション化その他の合理化により工業と卸売業からの土地需要が著しく増大し、現在の工場分散の傾向をいよいよ強めていくものと考えられている。また自動車の間断ない増加を予見しながらも、公共交通機関を最も重要視する考え方には変化を生じないであろうと確信されている。

「地方」の中心部である大ストックホルム地域は市の中心に集まる交通路線に沿つて放射状、リボン状に布置された市街地によって構成されている。市街地のまわりにリボンを分けて連続的な緑地があるが、これらは農

業用地及び慰楽用地として計画されている。

地方計画に従つて開発を指導していく手段は大幅に各自治体の手中にある。1939年以来スウェーデンでは地主はその土地を高密度の建築を行なうために利用することを制限されている。土地を都市開発のために利用する権利は、都市計画に基づき国の当局の認可を経て市当局から与えられる。地主に対する補償の責任は都市計画が地主の低密度建築を行なう権利を取り上げる場合においてのみ発生する。また自治体は都市開発を行なうために土地を収用するかなり広い権力を与えられている。

大ストックホルム地域の中心業務地区として、現在集中的に再開発されている Lower Norrmalm 地区を含むストックホルム市の一部が指定されている。この外側に都心から約15kmの位置に独立住宅とアパートの団地が併存する細長く市街化した地帯がある。さらにその外側に都心から30—40kmの位置に独立した住宅市街地の環があり、この地区の一部は工業地域に指定されている。

現在の西部および南部に通ずる地下鉄網に加えて都心を通過する2本の新線が計画されている。また地方計画に基づいて郊外と都心とを結ぶ数本の自動車

道路が設けられており、そしてその強化が計画されている。都心地域には東西方向と南北方向の大路が新設されている。

新しい地区への工業の布置は、二通りの指導方針によって行なわれている。その一つは工業自身に自動車道路、鉄道、埠頭等の便宜を与え、また条件の良い敷地と住宅用地を提供することであったが、これは地勢や既存建築物によってしばしば妨げられたということである。もう一つは住民の数に比例させて工業を各郊外地区に分散させることであったが、これはこれ以外の方法として考えられる衛星都市の構想を暗に否定しているものである。

都心は小売商業のための主要な地区として存続するものと予測されているが、一方外周地域においても消費者市場の激増が個人購買力の増加と相まって、そのショッピングセンターに広範囲の商品を扱わせるようになるものと考えられている。自動車の増加によってショッピングセンターに影響を与える地域は増大する。地方計画においても5~15万人を対象とするいくつかの大規模なショッピングセンターを構想している。

現在の地方計画は1990年を目標としているが、関係者たちは遠くから2000年を目標としてその

修正を行わなければならないとしている。そしてそれを **rolling plan** と呼称している。

3——ストックホルムの郊外地開発

大ストックホルム地域の郊外地の開発は、ストックホルム市と郊外の自治体との民主的な協同作業の所産である。大ストックホルム都市計画委員会はストックホルム市の行政機関と郊外の自治体連合から任命されたそれぞれ5名の委員によって構成されている機関であって、話し合いと契約とによって成果を収めている。

まづ1957~61年の間に住宅建設を年間1万戸から1.4万戸に増加させようとする第1次5カ年計画が策定、実施された。その他自治体の住宅交換と教育網の拡大に関する協定が締結されている。上下水道、水面の浄化を共同して行なうための調査が始められ、またスウェーデン鉄道との協力による大ストックホルム地域内の大量輸送機関の拡張と開発に関する調査も行なわれている。

1904年から実施されたストックホルム市の土地政策すなわち市域外に農地や森林を買収して住宅開発に必要な部分を逐次市域に編入するという着想はまこと

に偉大な先見であったと讃えられよう。1930年以後はとくに慰楽用地も買収されたが、1940年代に入って大ストックホルム地域が予見されたよりもはるかに速く成長し、25年以内に40万人の人口が増加するであろうと予測されたので、慰楽用地の一部を住宅地に転用する必要を生じ、慰楽用地を外側で追加買収するという経緯もあった。

ストックホルム市の構成に関する従来のパターンすなわち一つの高密度の中心地域を独立住宅が広く建てられている低密度の環状の地域で取り囲むという型は、地下鉄を延長することによって都心業務地区と連絡できるように計画された比較的高密度の市街地単位の外環で補足される必要を生じた。

この市街地単位は住民にとって公共交通機関、店舗、学校、運動場、さらにできることなら職場にも近いことが必要であるとの考え方にたって、集団的に建設するように計画された。最初は人口1万人単位のものが計画され、1961年までに30カ所に建設された。しかしその間に完全なショッピングセンターを存立させるためにはおよそ2.5万人の安定顧客が必要であることが明らかとなり、その後平均人口2.3万人の4単位が建設された。

自動車の急速な増加傾向はこの
ような市街地単位の計画にも大
きな影響を与えているが、一方
この機動力を享有することので
きない人々に及ぼす影響につい
てより大きい考慮が払われなけ
ればならないと論議されている
ことは傾聴に値する。

この新しい市街地単位は、A
BC townとも呼ばれている。
Aは職業<arbete>、Bは住宅
<bostäder>、Cはコミュニ
ティセンター<centrum>を表
わす。現在完成している三つの
大規模な郊外センターすなわち
Vällingby, Farsta, Högdalen
のセンターは、その附近の歩行
距離圏内の地区のみならず、地
下鉄、バスまたは自家用車でや
って来る人々の住んでいる地区
に対しても奉仕している。

この中で最も新しい Farsta
センターは、商店の売場面積
2.8万m²、2,300台の駐車場を
もっている。地下鉄の駅前広場
にはタクシーと地方バスの乗場
があり、ここから直ちにセンタ
ーの中心広場へ導かれる。それ
をめぐって、百貨店、店舗、レ
스토랑、映画館、劇場、銀行、
診療所、幼稚園、青少年セン
ター、図書館、教会等が整然
と配置されている。この他に
ある保険会社が2.5万m²のスペ
ースをもつ事務所建築を建設し
ている。色彩の豊富なりズム感に

みちたセンターである。もちろ
ん土地は市有地で市は建設され
る商店等の建て方を指定してそ
れを賃貸している。

4——ストックホルムの 都心再開発

ストックホルムが首都であるとい
う特性を反映して、前にも述
べたとおり、住民の職場は都心
にかなり強い集中を示している。
都心に集中している職場と
外辺部に広がりつつある住宅地
区とを結ぶ公共交通機関に対す
る需要はきわめて大きい。この
需要にこたえる主役を演じてい
るのは地下鉄のネットワークで
あって、都心業務地区の再開
発にも大きい影響をおよぼしてい
る。

現在、再開発が行なわれている
Lower Norrmalm は19世紀の
後半に発展した地区である。以
前は住宅地区であったが、鉄道
の中央駅がその西部に位置して
以来魅力的な土地となった。
1890年代に至って Lower Norr-
malm の隣接地区は大きな街郭
を広々とした街路網をもって回
らすという全く新しい装いとな
ったが、Lower Norrmalm の
内部は計画が固まらなかったこ
とと財源が十分でなかったこと
のために、再開発が行なわれな

かった。そのためにこの地区は
道路は狭く、街郭は小さく、建
築物は荒廃していた。

アメリカの大都市では、通常最
も価値の高い建築物が都心業務
地区にあってスラム化しつつあ
る街郭がその周辺にあるので、
現今流行の環状道路方式で再開
発を行なうのに好都合である
が、ストックホルムでは状態は
正反対であった。都心自体の街
路網と建築物の大部分はどうし
ても改造しなければならない。
もしもそれに加えて環状道路と
駐車施設のために周辺部の比較
的価値の高い建築物をことごと
く除却しなければならないとし
たら、都心再開発の困難性は倍
加したであろう。これが都心の
環状道路構想を採用できなかった
理由の一つであると説明されて
いる。都心業務地区は、南側
において Strömmen の名で知
られている主要水路に直面して
いる。この水路とその附近の王
宮を頂点とする建築群は、環状
道路や駐車場の構造物の侵入を
認めることのできない独特の景
観を形成している。これが環状
道路構想を排除したもう一つの
理由である。

したがって、Inner Town 全
体を取り囲む自動車道路の環
内側には、Inner Town の上
で交差するわずか2本の自動車
道路が計画されているに過ぎな

い。1本は南北に走る Klara Strandleden であり、他の1本は東西に走る Radmansleden である。

都心業務地区は西側と北側でこの自動車道路に接する位置にある。東側と南側で自動車路に接していないことから生ずる地区内の交通の流れの不均等を平均化するために、都心業務地区の西南隅からスタートするトンネル道路が計画されている。地区内の交通分配道路として2本の新しい大路 Sveavägen と Klavabergsgatan — Hamngatan が計画され、これらは立体交差する Malmkillnadsgatan と Mäster Samnelsgatan によって強化されている。

既存建築物の約半分が保存される見込みなので、歩行者と自動車の交通は完全には分離されない。しかし交通量の多い交差点では、歩行者の流れを自動車交通と立体交差させるように地下道へエスカレーターで誘導するように計画されている。また最高級の買物道路は歩行者専用となっている。

前に述べた自動車道路網の構成に起因して、再開発計画による駐車用建築物が都心業務地区にかなり深く入り込んでいる。街路網の改善が行なわれてもキャパシティはなおかなり低く、通勤交通の大部分を公共交通機関

に頼っている。したがって再開発計画は都心業務地区における長時間の駐車を考慮していない。そこで、駐車用建築物は原則として歩行距離が250メートルを超えないように配置されている。地上駐車場および多層駐車建築物はそれぞれ2万台、12万台を収容できる。その他に地下駐車場があり、全体のキャパシティは街路網のそれに見合っている。

1964年における再開発地区内の職場の数は11.5万である。再開発によって今後多少は増加する見込みであるという。

自動車交通施設の能力はこのようにかなり限定されているが、公共交通機関の輸送能力の増強によってこれを補充することができるかとされている。3本の地下鉄路線が都心業務地区を貫通し、その最寄りの停車場への歩行距離は250メートル以内となるように配慮されている。3系統の地下鉄が交差する点には共通の停車場が設けられており、その入口の新しい広場 Sergels Torg は地区の中心である。その北側には、すでに日本にもよく紹介されている5棟の近代的高層事務所建築群ならびにこれと有機的につながる商店街が完成し、ユニークなムードをかもし出している。この部分は今後さらに東西両側に向って再開発

が続行されるものと予定されているが、現在最も関心を集めているのは、南正面である Strömmen 附近へ向って再開発を行なうことであるという。Sergels Torg 附近の商業地区と Strömmen 附近の行政地区とを、後者の歴史的景観との調和に考慮を払いながら、ストックホルムの都市計画家たちがいかに巧に一体化していくか、これは今後の大きなみものであろう。

スウェーデンの建築法は、市に対して再開発を容易にするための強力な手段を与えている。これについては改めて後に詳しく紹介することとする。

1964年までに、再開発された都心業務地区の部分は土地の取得と建設とに約10億クローナ<約700億円>が費されている。残余の仕事を完成するためにはその2倍以上の資金を要するという。また地下鉄のためにすでに約10億クローナが投資されているが、その拡張のために今後なお10億クローナを必要とし、さらに自動車道路網強化のため20億クローナを上回る投資を要するものと推計されている。そしてこの再開発事業が完成するまでには今後さらに20年を必要とするであろうと考えられている。

交通施設や建築物の近代化を図るために徹底した再開発を行なうことが必要であると考えられる場合には、市は建築法の定めるところにより全体の市街地の土地家屋を強制的に取得することができる。いわゆる地帯収用制度である。いくつかの街郭を完全に再開発することが要件となっており、その上再建築は一つ一つ行なうのではなくて全体的に処理すべきものとされている。

地帯収用に関する法規は、ストックホルム市の要請によって、Lower Norrmalm の再開発を念頭に置いて起草せられ、1953年に施行された。従来一般的な土地収用に関する規定によれば、ある地区について新しい都市計画が決定しているのに地主が適当な期間内に再開発を行なう見込みがない場合には、市はあらかじめ政府に申し出てその地主の土地を強制取得することができることになっているが、実際にはこの規定のために、もしも地主が自分で新しい都市計画により再開発を行ないたいと申し立てて必要な資力があることを明かにすることができる場合には、土地の強制取得は不可能となる。そして地主は後に再開発を自分で行なう作業に入る

機会を与えられるので、地区全体の再開発に必要な街路工事と個々の建築工事との間の総合調整が妨げられる場合が多い。また新しい都市計画によって地主は以前の都市計画の下で可能であったよりも一層高い密度で建築を行なう権利が与えられる場合が多いので、地主は結局、新しい都市計画を実現するための公共投資によって生み出された価値によって過当の利益を収めることになる。地帯収用に関する法規は、以上のような不都合な結果とならないように配慮されたものである。

1956年、ストックホルム市は、新しい規定にしたがい164敷地を約1.3億クローナで強制買収することについて、政府の許可を受けた。このように多数の敷地のすべてを市が即時買収することは明らかに困難であったので、許可は5年間有効とされ、その後さらに3年延長された。1964年までに市は強制手段または話し合いによって約50の敷地を取得し、残余については許可の有効期限の再度の延長が申請されている。再開発地区は市会の議決によりかなり拡張されたので、市は同時にさらに120敷地について新たに収用許可を申請した。

地帯収用を行なうにあたって、市は収用手続開始の時点、新

しい都市計画が最終的に固まっていない期間内に選定した。こうすることによって、補償額は従来の都市計画に基づいて算出されることになり、比較的少ない額で済む。許可申請書には新しい都市計画の設計を添付しなければならないが、この設計は修正が可能であり、また一般の縦覧に供されない。地主は自分でその土地に再建築したいと抗弁して強制買収を免れることはできない。

市は再開発によって価値の増加が期待される隣接地区の土地をも強制買収することができる。しかし財政上の負担が重過ぎるため、ストックホルム市はまだこの権利を行使していない。

収用裁判所は、被買収地の地主に対する市の訴訟提起をまって法律上の手続を開始する。まづ地主に対する補償額が検討されることになるが、当然地主側と市側とから大幅にへだたりのある見解が表明される。地主側の申立ての採否にかかわらず市は地主側の訴訟費用を負担することになっているので、訴訟は通常多くの日子を費して上級裁判所に持込まれる。判決が下されて補償金が国の所管庁に供託されるまでは土地が市の所有に帰したとは認められないが、この手続が完了しなくても市はその土地を占有することをとくに認

められているので、手続が長びいても再開発遂行の妨げとなることはない。

再開発に必要な土地の占有は、市が先行立入許可を受けることによって適法となるが、市は一度先行立入許可を受けた後は強制買収の請求を取消すことができなくなり、長期間を費して訴訟手続を完結させなければならぬので、市は地主との話し合いによって妥協に導く努力を払い通常の売買契約によって問題を処理している場合もしばしばある。

多くの場合裁判所の決定には、再開発地区内の新しい敷地に新しい建築物を建築する権利を地主に与えるという条件をとまっている。この場合土地は地主に対して60年以上の長期にわたって賃貸される。地主はその土地を使用しそこに建築された建築物を所有する権利を保有する。この借地は普通の借地と異なり抵当に入れることができる。市は土地の所有権を保有してこれを賃貸することによって、二つの利益を受ける。その一つは再開発地区内の予期される地価の値上りの一部を将来の地代の値上げによって吸収することが期待できることであり、もう一つは賃貸契約の中にいくつかの敷地にまたがる共同の役務や施設の建設についての特約を含ま

せることができることである。この方法によって市は、たとえば敷地上のある高さの位置に公共の交通施設を建設する権利を確保することができる。

6——あとがき

1960年、ストックホルム市の人口は80.8万人であったが、これをピークとしてその後は漸減を示している。ストックホルム「地方」の増加人口は年々周辺の自治体の区域に吸収される度合いを高めてきたが、今後はさらに大ストックホルムの区域外までも強い影響を及ぼすこととなるであろう。緑地や慰楽用地を確保しながらストックホルム「地方」が整然と均衡のとれた開発を続けていくためには地方計画は公正の精神によって強力に支持されなければならないが、地方計画連盟というどちらかといえば力の弱い組織が今後「地方」の基本的理想を実現する上においてはたして十分なものであるかどうかについては一部に疑念が持たれているようである。また地方計画の根幹となっている交通計画においては高水準の地下鉄その他の大量輸送機関が十分に機能を発揮することが前提となっているが、今後自動車数が倍加した時期におい

て郊外居住者がはたして今までのように地下鉄やバスを愛用してくれるだろうかという一まつ懸念が関係者の自信と同居しているようである。

ここにもまた人間社会を律することの難しさがうかがわれるのである。

<横浜市建築局長>