

# 米国世界貿易センタービル同時多発テロ後の災害復興プロセス 多様なステークホルダーによる都市の再生

財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター 近藤民代

## 1. はじめに

2001 年 9 月 11 日、ニューヨーク・世界貿易センタービル(WTC)で発生した同時多発テロ事件(9.11)から 4 年半が過ぎた。災害後のロウアーマンハッタン地区での復興過程の特徴は、ロウアーマンハッタン開発公社 (Lower Manhattan Development Corporation, 以下 LMDC)、州港湾公社、民間ディベロッパー、地元の数多くの市民団体・専門家団体などの NPO、行政機関であるニューヨーク州・市政府などの多様な主体によって展開されている点にある。本研究はテロ発生から 4 年半が経過した都市再生プロセスを振り返り、港湾公社、LMDC や市民団体 NPO などの多様なステークホルダーが参画して行っている計画策定について明らかにすることを目的としている。参加のプロセスに関して Davidoff (1965)が提唱したアドボカシープランニング論によると、「公的な計画を策定する過程では、多元的価値観の観点から個々の団体・主体が各々の立場で計画を提案することにより、政治的議論が活性化し、結果的に計画の合理性と公共性を高める」としている。9.11 後の都市復興は、まさに多元主義を実践しようとしている事例であるといえる。研究で対象とする計画は、ワールドトレードセンター跡地周辺の敷地計画とメモリアルのデザイン計画である。復興プロセスの全体像に関しては、LMDC および市民団体 NPO が発行する報告書の分析を行っている。また、市民の復興に対する意見を集約してそれを計画に反映させることを使命としている市民団体に対して、電子メールによる調査を実施し、全体的な計画プロセスの評価と自組織が果たした役割についてたずねている。9.11 という災害は自然災害と比較すると、災害の種類、発生要因、被害の範囲、被災者の属性などにおいて大きく異なる。しかし、最終的に計画決定権限をもつ主体が復興に対する市民の声をどのような手法で集約し、それをどのような手法で復興計画内容に反映させたか、またその過程で多様なステークホルダーがそのような役割を果たしたかという点について分析し、比較することは、わが国における参画型の復興計画のプロセスと手法を考察する上で貴重な材料となる。

## 2. 災害復興計画のプロセスと LMDC が用意した市民参加のための道具・場

LMDC が復興の方向性に際して最初に公表したのが、テロから約半年が経過した「ロウアーマンハッタン復興に向けての原則と青写真」(2002.4)であり、ここではメモリアルの位置づけ、公共交通の整備、商業開発、オフィス開発、オープンスペースなどの計画要素について、その方向性が示された。この青写真に対する市民の意見を聞くために開催されたのが翌月 5 月の公聴会(1000 名参加)であり、その場で市民によって共通して指摘されたのが、「テロの記憶をメモリアルとして残すこと」、「文化施設、小売店舗、公園、住宅を確保する用途混在の開発を進めること」であった。この公聴会によって「原則と青写真」は修正された。これに則り、LMDC は 2002 年 7 月に 6 つの初期コンセプトプラン(土地利用計画)を公表した。これに対応する形で直後に開催されたのが市民団体 NPO である Civic Alliance to Rebuild New York が主催した、大規模ワークショップ“Listening to the City”である。そこでは LMDC が 6 つの初期コンセプトプランの説明を行い、それに対する 4400 名もの市民の意見が集約されたが、6 つのすべての計画に対する市民の反応は冷ややかなものであった。それは以下の理由による。

- 1) メモリアルを地区の復興において重要なものとして計画の中で明確に位置づけていない
  - 2) 市の経済状況を楽観視し、商業スペースに多くの需要を見込み、オフィススペースを過剰に計画している
  - 3) 同時多発テロという歴史的イベントを反映するビジョンが不在の計画である
- これに関して平山(2003)は、コンセプトプランが不評であった主要な要因を「再開発の計画条件に強

い規制が課せられ、6つの計画案が相互に大差のない類似した空間増しか提示できなかったことである」と説明している。その結果、LMDCは6つの計画をすべて棄却し、新たに国際コンペでWTC周辺地域の復興計画案を募集することを8月に発表した。市民の意見が復興計画を全くの白紙に戻したのであり、これは世界中からも注目を浴びることとなり、メディアもこれを大きく報道した。このような経過を経た後に、10月に公表された国際コンペのデザインガイドラインが公表された。そこでは、「スカイラインの再現」、「メモリアルを明確に計画内に位置づける」、「バッテリーパークへのアクセス確保」などを計画に盛り込むことが要求されており、いずれも公聴会や大規模ワークショップにおける市民の意見が反映されたと評価できる。2002年12月18日に公表された9つの最終選考計画案について市民意見の募集が開始され、2003年1月に9つの計画案に対する公聴会が3回開催されている。市民の意見はLMDCのスタッフによって分類されたが、その約8割はコンペ案に対して好意的な意見であった。これは国際コンペのガイドラインそのものに市民の意見が反映されたことが影響していると考えられる。初期の段階から市民参加を推進していることによって、このような結果をもたらしたといえよう。こうして最終計画としてダニエル・リーベスキンドの計画が採用された。しかし青山(2003)によると、「選考委員会は日本人の建築家の坂茂氏が中心になって提案した“The World Cultural Center”という案を選んだが、最終段階で市長と州知事のオーバーパワーでダニエル・リーベスキンドの案に決まった」ようである。デザインガイドラインの策定にあたってどれだけ多くの市民の意見を集約し、それを反映させようとしても、最終的な計画決定にあたって、数人の人間による権限が大きいのでは、民主的な計画プロセスとは評価するのは難しいであろう。次に本格的に開始されたのがメモリアルのデザインである。メモリアルに関しては、2002年6月からLMDC内に設置された遺族委員会によって数多くの討議が重ねられてきた。LMDCによると、WTC敷地計画と同様、コンペの要求事項は市民の意見を反映して策定されており、そでに基づき2003年4月にメモリアルの国際コンペが開始された。1月に最終選考に残った8つのデザインが発表され、展示会の開催を通して市民に公表された。この計画案に対しては、展示会や電子メールなどによって市民意見が募集された。これらの意見を加味し、審査員による最終審査が実施された結果、2004年1月にメモリアルの最終計画が決定されたのである。このようにWTCの敷地計画やメモリアルのデザインガイドラインの策定やコンペで提案された計画案に対してLMDCが中心となり、それに対する市民の意見を集約することに積極的に取り組んでいる。しかし、実際に市民の意見が計画に反映されたかどうか客観的かつ定量的に判断することは難しい状況にある。

### 3. 市民団体NPOの復興計画策定における役割と計画プロセスの評価

ここでは市民団体NPOが市民参加の復興計画を進めるために展開した活動について概説し、そこで果たした役割について考察する。

#### (1) Civic Alliance for Rebuilding New York

Civic Alliance for Rebuilding New Yorkは住宅・都市計画のNPOとして長年ニューヨーク市で活動している地域計画協会(RPA)を母体として設立された組織で、その傘下に85もの市民団体をつらねる連合組織である。復興計画に大きな影響を与えた大規模市民ワークショップ“Listening to the City”を主催した組織として有名である。開催にあたってはLMDCがスポンサーとなることを取り付け、またLMDCも市民参加の場として大きな期待を寄せた。現在に至っても、本ワークショップは復興計画へ市民の声を反映させたという観点からLMDCが高く評価している。

#### (2) New York New Visions

New York New Visionsは建築家の専門家団体である全米建築家協会が母体となって設立された組織である。2002年2月に発表したロウアーマンハッタンの復興に関する7つの主要原則をいち早く打ち出し、2002年7月のLMDCによる6つの計画案に対する意見書の提出等の活動がある。特に国際コンペの選定の際に、LMDCをサポートして複数のチームを選定する組織として認定され、その点において復興計画決定に対して影響力を発揮したといえる。

### (3) Imagine New York

Imagine New York は地域レベルのワークショップを数多く展開することで、復興に対する多種多様な市民の意見を集約したことで知られる組織である。その活動が高く評価され、米国都市計画協会の The American Vision Award を受賞している。2002 年から 2003 年にかけて、LMDC によって計画が発表された節目に 3 つの大規模なワークショップを開催している。第 1 は、2002 年 3 月から 5 月にかけて通算 230 ものワークショップを開催し、計 3000 名もの市民が参加している。「復興に必要なこと何か？」という主題のもと、19000 もの市民の復興への意見を集約し、それを 49 のビジョンとして文章化した。第 2 の 2002 年 12 月に開催されたワークショップ “Imagine New York II” では、300 名が参加し、国際コンペによる 9 つの計画案と計画プロセスについて協議し、5000 のコメントを得た。第 3 の 2003 年 11 月開催に開催されたワークショップ “Imagine New York III” では、メモリアルの 8 つの案について議論した。どの計画が一番よい案か、ということの主眼にするのではなく、計画案の中のどの要素が重要で魅力的か、という視点から協議するところに大きな意味があるといえる。

このように市民団体 NPO による活動は、LMDC とは別に復興のための原則を打ち出し、LMDC による計画案に対する市民の意見を集約している。LMDC のみではなく、数多くの NPO が復興計画の策定にかかわり、それを LMDC が尊重することによって、多様な市民の声を反映された計画が進めることが可能になっている。

#### 4. 市民団体 NPO による計画プロセスの評価と市民参加のレベル

一言でいうと、市民団体による計画プロセスの評価は LMDC と比べて相対的に低い。ただ唯一 “Listening to the City” が開催された当時は LMDC が市民の意見を聞き入れることに積極的な時期であったと評価している。Imagine New York による数百にもおよぶワークショップの開催において中心的な役割を果たした関係者は「Listening to the City を終えた後は、LMDC は参加に対する態度が消極的になり、市民集会 (Public Forum) が公聴会 (Public Hearing) に置き換えられた。これは大きな違いであり、「対話」が「モノローグ」に置き換えられたのと同義である」と述べている。また、Civic Alliance の市民参加に関する報告書をまとめた関係者によると、港湾局が土地の所有権という大きな権限を有するのに加えて、WTC ビル群の賃借権をもつシルバースタイン氏と同調している限り、LMDC には計画推進における実質的な権限をもつことができないと述べている。このような点から Civic Alliance は、市民の意見よりも、シルバースタイン氏による市場の論理を優先して計画が進められたと批判している。筆者は市民団体の関係者に対する調査で、ロウアーマンハッタンにおけるプロセスがアーンスタインの提唱した 8 段階の梯子でどのレベルに相当するかと質問している。アーンスタインは、「参加とは政治的な問題であり、参加は市民の権力である」とし、参加の段階を 8 段階の梯子モデルとして提示した (Arnstein, 1969)。最も低い評価は、下から 3 番目の「情報提供」であり、その理由として、「数多くのワークショップが開催され、市民は計画に対して意見を述べる多くの機会が与えられたが、実質的に市民意見がどれだけ計画変更がされたかは不明確である」としている。具体的には、Listening to the City で敷地計画は高密度すぎると同時に商業スペースも過剰である、という意見が多かったのに加えて、財源不足、市場の動向が良好ではなかったにも関わらず、それらが改善されることなくマスタープランに計画されたという事実を指摘している。そのほかの評価は、4 番目の「相談」から 5 番目の「懐柔策」であるとし、Listening to the City で出た意見が実際の計画案に影響を与えた点では「懐柔策」程度に評価できるが、最近のフリーダムタワー建設の中止を州知事が LMDC の権限を無視して実施した点については参加のレベルは非常に低いと述べている。このようにロウアーマンハッタンにおける復興プロセスは初期段階の「Listening to the City」開催時点では比較的民主的に行われていたが、年々その市民参加のレベルは低下してきているといえる。これは公聴会の回数が年々減少していることや、Imagine New York の関係者が指摘するように市民集会が公聴会に置き換えられ、市民が意見を述べる場が縮小されていることから説明できる。以上のように、市民団体が共通して批判している点は、市民集会や公聴会などで数多くの市民の意見が募集されたにもかかわらず、それが実際の計画に

反映されることはほとんどなく、最終的な意思決定がどのように行われたかは完全に不透明であったという点である。

## 5. 復興における都市再生の公共性

都市空間の公共性という視点から復興を見た場合に、①地域空間の共同利用としての公共性、②都市計画の民主的プロセスとしての公共性、③都市に対する価値観としての公共性、がある。第1の公共性に関しては、WTCはそこで暮らす人、働く人、市民、観光に訪れる人が共同利用する都市空間であり、その意味から共同利用が発生している。Listening to the Cityへの参加者は、重複するが、市民、ロウアーマンハッタンでの勤労者、住民、テロからの生存者、遺族など多様な属性が集まって実施されている。第2の公共性の考え方とは、都市空間の再生においては公共性を共有する多様な主体がその検討プロセスに携わり、その意見を尊重し、調整することによって進めていくことである。これは、第1と3を保障する手続きとして位置づけられる。ワールドトレードセンターにおける復興は、行政だけでなく、港湾公社やLMDCという公共企業体、ビルの賃借権をもつ民間ディベロッパー、専門家、市民団体などの多様な主体によって進められており、その利害を調整しながら復興が進められている。第3の公共性に関して説明すると、都市とはその場所の記憶を刻む装置であり、それを実現するための手段が都市計画である。つまり、土地の場所性を尊重した都市再生が重要となる。場所性に関して、ハイデン(2002)は「場所は均質に広がる単なる3次元空間ではなく、そこには意味の粗密や強弱がある」と指摘し「共有された土地の中に共有された時間を封じ込み、市民の社会的な記録をはぐくむ力を場所の力である」と定義して「場所の力」が顕在化された空間を「公共空間」と述べている。実際に、市民集会、市民ワークショップ、公聴会において集約された意見は、ツインタワーそのものではなくても、印象的なスカイラインの再生を望む、というものが多く、これについてはWTC敷地計画の国際コンペでデザインガイドラインに反映されている。また、9.11によって亡くなった人を追悼するメモリアルを建設することも、まさに場所性を空間に反映させることにつながっている。このように9.11後のロウアーマンハッタンでは、ここで提示した3つの都市計画の公共性を実現するような都市再生が進められようとしているといえる。

## 6. 結論

同時多発テロ後の復興においてはLMDCや市民団体NPOによって、多くの市民の意見を取り入れて市民参画型の復興プロセスが進めるためのさまざまな取組みが展開されている。このような復興プロセスを実現しているのは、LMDCの市民参加を重視する姿勢と市民団体NPOの精力的な活動である。LMDCは多くの市民意見を多様な手段で集約することに力を注いだが、最終段階において州、港湾公社、LMDCがどのような議論を経て計画の意思決定がなされたかという点においては不透明な部分も少なくなく、市民の意見が土地利用計画やメモリアルのデザイン計画にどれだけ反映されたかという点に着目すれば様々な課題がある。LMDCは都市の復興に際して公聴会や電子メール、郵便などで市民の意見を「収集した」が、「集約」はしておらず、それは一つ一つの意見として保存されているにとどまっている。9.11の復興で重要な点はテロによって、破壊・分断された地域を再生するにあたって市民団体が中心となり復興のビジョンを市民レベルで共有して、それを基礎として各種の計画を練り上げようとした点である。以上のことから、復興プロセスを市民参画の面から評価すると、国際コンペのデザインガイドラインを策定する過程で市民の意見を反映させたのに加えて、市民団体が中心となり市民の復興へのビジョンをコンペ案に対する代替案として提示しており、その点において2段階の市民参画が実現されていると評価することができるのではないかと。

### 参考文献

- 1) 平山洋介、2003、不完全都市、学芸出版社、2) Arnstein, S., A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224, 3) Davidoff, P., 1965, Advocacy and pluralism in planning. Journal of the American Institute of Planners 31 (4), p 331-338, 4) ドロレス・ハイデン、2002、場所の力、学芸出版社