

今回の「高層建築物建設に関する市民投票」で、直接的に問題となった高層建築物は、コンペで選定され、詳細な高層建築物分析を行った後、都市景観委員会^{*3}と市議会が全員一致で是認した『イザール南部地区 (Isar Sued) に計画されているジーマンスのビル(148m; 図-1 14)』と、東部地区のヘルトシェナー通り (Hultschiner Str.) に計画されている南ドイツ出版社ビル(145m; 図-1 9)』であった。



ウルスラ・アーマン女史
(ミュンヘナー・フォーラム事務局長)

しかし、市民投票に至る背景には、現市長(クリスチャン・ウデ氏:高層建築物推進派)と前市長(ゲオルク・クロナビッター氏:高層建築物反対派)との SPD(ドイツ社会民主党)内の政治的確執があったことを紹介しておく必要がある。

ところで、今回の市民投票実施までには、多くの議論が重ねられたことも事実である。とくに、ミュンヘナー・フォーラム(Münchener Forum)^{*4}内のワーキング・グループから組織化された高層建築物反対の市民グループは、今後も増加することが予想される高層建築物に関して長い時間をかけて問題提起を行い、議論を行ってきた^{*5}。

2003年12月に、ミュンヘナー・フォーラムのアーマン事務局長とお会いした時にも「これからは正念場です」と市民討論会(12月7日開催)の準備をされていた。アーマン事務局長は市民投票翌日(2004年11月22日)のHP上で「市民投票による決定は、長く激しい議論の結果であり、これまでの活動の意味は大きかった」と述べている。そして、「ミュンヘナー・フォーラムでは、議論を行う上で、消極的な意見交換は止め、一つの方向性を見出すために『市議会、市役所、市民全て』がミュンヘンの都市発展政策上の目標の全てに対して有益な決定を行うための本質的議論を行うことを目指した。それは同時に高層建築物が、建物建設者(所有者)も含めて『立地、環境、経済性、都市の形状、建築の質、都市のアイデンティティに対する課題解決と、ヨーロッパにおける各都市との広域的関係や機能分担に及ぶ問題をも有している』ことを認識した上での透明性ある開かれた議論であった」と記している。

なお、ミュンヘナー・フォーラムは今回のことを振り返り、「30年以上に及ぶ自らの活動経験から、都市開発の計画においては、市役所と市議会の決定の前に『明確な市民参加の必要性』を示したものである」と付け加えてもいる。

市民投票制度と今回の投票内容・結果

ミュンヘン市の市民投票制度^{*6}では「有権者の3%以上の署名(住民請求)をもとに実施が決定し、そこで、投票の結果、投票者の過半数の賛成、かつ有権者の10%以上の賛成が得られた場合に、ミュンヘン市と市議会はその結果に従うもの」とされている。

今回は、2004年8月に35,000人(有権者900,000人)の署名により、住民請求が提出され、2004年11月21日に以下の内容により市民投票が行われた。

あなたは、ミュンヘン市が講ずる次の措置に賛成しますか？

市中心部からアルプス山脈の眺望を妨害から守るために、イザール南部地区に計画されている148mの高さの高層建築物の建設計画を禁止する。

ミュンヘン東部地区を不適切な都市建築物から守るために、ヘルトシェナー通りに計画されている145mの高さの高層建築物の建設計画を禁止する。

さらに、今後、ミュンヘン市の高層建築物がミッテルレン・リング(Mittleren Rings; 外廻通り)の外側に建設されること、もしも建設される場合においては、都市の景観を壊さず、かつ都市全体とその立地する地域に適合し、高さはフラウエン教会の塔^{*7}を超えてはならない。

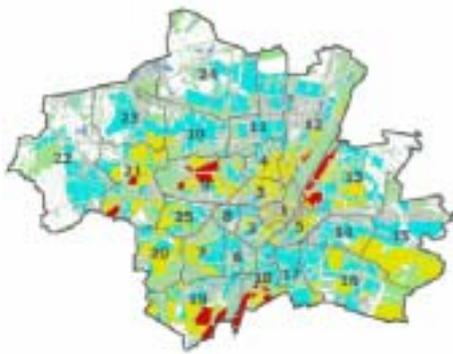


図-2 ミュンヘン市の 25 行政区



イザール南部地区の
ジームス計画建築物



ヘルトシェナー通り地区の
南ドイツ出版社計画建築物

市民投票の結果は、「賛成 50.8%、反対 49.2%」となり、市の講ずる 3 項目の措置が執行されることとなった。なお、市内 25 行政区（図-2）毎の投票状況は以下のとおりである。

表 ミュンヘン 25 行政区の市民投票結果

行政区名	賛成		反対		投票率 %
	投票数	%	投票数	%	
全体	101,687	50.8%	98,484	49.2%	21.9
BA1 Altstadt - Lehel	1,449	48.5%	1,539	51.5%	21.3
BA2 Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt	2,585	43.5%	3,360	56.5%	19.0
BA3 Maxvorstadt	2,659	44.5%	3,313	55.5%	18.8
BA4 Schwabing West	4,417	46.6%	5,057	53.4%	22.5
BA5 Au - Haidhausen	3,488	46.7%	3,976	53.3%	19.6
BA6 Sendling	2,516	49.4%	2,573	50.6%	20.2
BA7 Sendling - Westpark	3,961	51.0%	3,801	49.0%	21.8
BA8 Schwanthalerhöhe	1,310	49.5%	1,336	50.5%	16.5
BA9 Neuhausen - Nymphenburg	8,070	54.4%	6,774	45.6%	24.6
BA10 Moosach	3,737	51.7%	3,496	48.3%	22.2
BA11 Milbertshofen - Am Hart	3,436	50.6%	3,356	49.4%	17.1
BA12 Schwabing - Freimann	4,628	49.9%	4,651	50.1%	21.6
BA13 Bogenhausen	7,003	49.2%	7,223	50.8%	25.5
BA14 Berg am Laim	2,814	53.6%	2,432	46.4%	19.7
BA15 Trudering - Riem	4,656	53.4%	4,068	46.6%	24.5
BA16 Ramersdorf - Perlach	7,014	51.2%	6,688	48.8%	20.3
BA17 Obergiesing	2,907	52.9%	2,584	47.1%	17.8
BA18 Untergiesing - Harlaching	3,904	50.9%	3,772	49.1%	21.7
BA19 Thalkirchen - Obersendling - Forstenried - Fürstenried - Solln	8,053	53.6%	6,968	46.4%	25.5
BA20 Hadern	3,987	52.5%	3,613	47.5%	24.7
BA21 Pasing – Obermenzing	5,961	50.4%	5,862	49.6%	25.9
BA22 Aubing - Lochhausen - Langwied	3,012	52.7%	2,706	47.3%	21.3
BA23 Allach - Untermenzing	2,410	52.0%	2,227	48.0%	23.3
BA24 Feldmoching - Hasenberg	3,535	52.3%	3,224	47.7%	19.1
BA25 Laim	4,175	51.8%	3,885	48.2%	22.2

高層建築物に対する賛否の論点 「都市景観重視」対「経済性重視」

投票結果を見ると、投票率の低さ（21.9%）とともに、全行政区で賛否が拮抗していることが特徴である。また、市中心部（行政区1,2,3,5）では、反対（高層建築物賛成）が上回っている。

いずれにしても、市民投票の設問にも示されているとおり、ミュンヘン市においては「市中心部に存在するフラウエン教会の塔」と「アルプス山脈の眺望」が都市のアイデンティティを確立する上で最重要視していたことが明確に読み取れる。事実、「市中心部からアルプス山脈を眺望した写真」（図-3）は、各企業PRパンフへの利用やミュンヘン市の各種広報資料に積極的に活用されている。

ここで、今回の市民投票にあたり「賛成派（高層建築物反対派）」と「反対派（高層建築物賛成派）」の論点を整理すると以下のとおりである。

高層建築物反対派；ミュンヘナー・フォーラムのワーキング・グループをはじめとする市民団体 前市長のクロナビッター氏^{*8}が中心。

- これまでの歴史的な都市景観の保護によるミュンヘン・アイデンティティの維持
- 高層建築物の密集は交通量を増大させ、環境問題も増大
- 必ずしも高層建築物が経済性高揚に寄与しない
- 事務所ビルの空室率等が高い状況で新たな計画の意味が不鮮明

高層建築物賛成派；産業界や市執行部 - 現職市長のウデ氏^{*9}が中心。

- EU 拡大に伴う都市間競争への対応
- サービス、金融業などへの産業構造^{*10}の転換と多くの雇用の確保
- 高層ビルと住商混合型の再開発事業により、オープンスペース、緑地を十分に整備した都市環境の創出実現
- 高層ビルは都市景観を破壊せず、新しい魅力形成、新しい眺望も可能



図-3 ミュンヘン市中心部から見るアルプス山脈(右側の塔がフラウエン教会)

市民投票に関する市議会等の見解

ドイツにおける建築行為の決定は、地方議会がその権限を有している。今回の対象となった高層建築物についても、前述のとおり市議会において全員一致の建築計画の承認が得られていた。そこで、以下に今回の「高層建築物に関する市民投票実施」に係る市議会の公式見解を紹介する^{*11}。

市議会は高層建築に関する市民投票に“反対”を表明する。それは、ミュンヘン市が10年来取り組んできた高層建築物問題についての有効な政策から逸脱しないものになりたいと考えているからである。

1. 旧市街地のシルエット保護

ミュンヘンはかけがえのない歴史的な旧市街地のシルエットを持っている。議会は「旧市街地のシルエットは保持されるべきであること、タワーは高層建築群であること」を一貫して表明している。このことは、旧市街地に近接する住居地区、歴史地区、全ての都市部における集合的地区においても同様である。このようなミュンヘンの政策方針は、議会内では誰からも疑問提起されておらず、よって「第2のフランクフルト」となるかもしれないという警鐘は、的外れなものである。

2. 高層建築物群は特定地域のみ

既に10年来、高層建築物の建設は中環状線やその外側の適した場所で許可されている。例えば、北部地区のBMW本社ビル(4つのシリンダー)、東部の高層建築物群などであり、それらは既にミュンヘンの特徴となっている。北部地区における新しい高層建築物用地は、既に12年以上前に決められていた。中環状線や幹線道路における重要な交差点では、高層建築物は魅力的な都市への導入ゲートとなりえるものであり、新しい都市地区では方位認知に役立つものである。現代建築物が常に周辺と調和しないで建っているという意見もあるが、多くの人は、ニュルンベルガー・アウトバーンへの出入口にある「ミュンヘンのゲート(これらはSPD, CSU, GrünenそしてFDPによって可決された)」はミュンヘン北部地区の価値を高めていると考えている。同様に、ドナスパーガーブリュッケのツインタワーは、多くの賛同を得ている。

3. 南部地区の全体像

ジューメンスの敷地は、すでに60年代から高層建築物用地である。記念建造物として保護されている(デンクマールシュッツ)高層建築物は、(新しく計画される)2本の細い塔と相俟って興味深い造形をなし、この新しい地域にふさわしいシンボルとなる可能性に満ちている。そして、現況をよりよくしていくことができる。旧市街地からの視線軸は、この計画によって阻害されることはない。

4. スタインハウゼン地区の南ドイツ出版社ビル

スタインハウゼン地区に計画されている南ドイツ出版社の高層建築物(4.6km旧市街から離れている!)は、既存の印刷工場と共に企業中心地となることが可能である。また、西のドナスパーガーブリュッケにおけるツインタワー、北の2本の高層建築物のように、東からアクセスする際の都市の玄関となり得る。決して旧市街地からの視線と旧市街地への視線を妨げるものではない。

5. ミュンヘンにおける建設計画実現の信頼性

ミュンヘンは大規模な建築物を計画することによって、重要な企業中心地となり、更なる企業誘致を成功させてきた。このことが、質の高い雇用をも生み出してきた。加えて、多くのテナント供給が、中小企業経営者、自由業者への低いテナント料を実現してきた。いずれにしろ、長期間を要する計画への信頼性、そして企業の建設意欲を削がないことが、議会にとって大切である。

6. ビルケトベグ地区での計画

ビルケトベグ地区における拡張計画では、議会は既に幾つかのデザイン可能性を議論した。その際には、議会が自ら市民参加の手続きを取り、60m以下の高さ制限とヒルシュガルテン地区の更なる拡張を決定した。つまり、議会は既に、市民の決定とほぼ同様にふさわしい決定をしている。議会は慎重に都市景観を進めていこうとしているのである。

7. 新たなる独断などない!

市民(直接)投票では、100m以上の建築物規制を要求している。しかし、この規制は既に25年前のクロナピッター氏が市長在任期間中に明らかに違反されている。それは114mの高層建築物(Hypo Vereinsbankビル)によってである。よって、この規制要求は不可解なものであるといえる。最早十年来、高層建築物(Hypo Vereinsbankビル)は現代ミュンヘンのシンボルとなってきた。なぜ、過去において認知されていることが、将来において禁止されなければならないのか? 建築物の高層化は、明らかにその建物の敷地、そして視線関係を考慮に入れなければならない、杓子定規に決められてはならない。フラウエン教会の塔の高さは、都市中心部に近づけば近づくほど高さの基準として強く作用する。従って中環状線より内側の都市中心部では、建築物の高さは明らかに100m以下に抑えられなければならないが、中環状線よりも外側ではまた別の規則が適用されるべきであろう。

今回の結果、2つのプロジェクトの計画阻止で約1億ユーロ（約140億円）の経済損失を嘆く声も聞かれている。そこで、ミュンヘン在住の専門家^{*12}、及び地元紙^{*13}に掲載された関係者の「市民投票結果」に関するコメントを紹介する。

- 一般論で言えば、高層建築物は都市を強調するために都市の一部には必要かもしれませんが、しかし、ミュンヘン市には都市を強調するものが、建築物を含め十分存在しているので、今後の高層建築物は必要がないと考えます。古代以降の都市においては、都市のランドマークは教会の塔であった。また、都市全体や都市計画の目的において高層建築物は長所より短所が圧倒的に多い。
(Taichi Mukai; 建築事務所 T.MUKAI 代表 / ミュンヘン在住建築家)
- 私は今回の決定を、ある種の羨望をもって受け止めている。まず、建築物が、都市全体の文脈上で語られていること(都市ゲートとしての意味など)。次に、経済先行型都市計画への市民による阻止(これなどは、日本への大いなる示唆とならないだろうか?)が実現されたこと。しかし、このことについては少々不安である。今回、ミュンヘンは都市景観を重んじたために、経済的発展への不安材料を抱えてしまった。何故なら都市経済が都市景観をより美しくする可能性も孕んでいるからだ。都市経済と景観の問題に、明らかな回答など存在しないと考えているが、今後、ミュンヘンがこの点にどのような回答を与えていくか、楽しみである。
(川合英介; ミュンヘン工科大学大学院留学中 / 東京工業大学大学院博士課程)
- 99m を超える高層建築物の禁止にはプラス面とマイナス面がある。とくにマイナス面で考えるとミッテルレン・リング外側(中心市街地の外縁部地域)では、今後新しく都市・地域形成を図っていくべきであり、全ての建築物を99m以下にするのは良くないと考える。
(Ingrid Krau; ミュンヘン工科大学建築専攻・都市建築・都市デザイン研究室教授)
- 高層建築物には賛成です。これはミュンヘン市が手続きに従って決定してきた既定方針でもあり、計画手順については専門家と市民を交えて入念な検討を行ってきました。また、一般的に 99m を超える高層建築物に反対投票を投じることは、ミュンヘン市の建築物への投資を検討している投資家に対し、非常に好ましくない意思表示であると考えます。
(Walter Buser; ミュンヘン市役所都市設計計画部長)
- これは、ミュンヘンの将来にとってカタストロフだ。国際的投資家はこの事実を全く理解しないだろう。この決定によって雇用機会が大幅に減るだろう。
(Rainer Stinner; ミュンヘン自由民主党議長)
- 私は、たとえ少数市民しか選挙に行っていないとしても失望している。SPD は常に行政における高層建築政策に対して意見を表明してきた。クロナビッター氏(前市長)は市民直接投票実施において党に損害を与えた。それでも市民直接投票が法的手続きをとったことは合法的だ。なぜなら党員は、市民の権利を放棄するものではなかったからだ。
(Franz Maget; ミュンヘンドイツ社会民主党議長)
- この勝利は喜ばしいことではない。残念ながら、ウデ氏(市長)のしたこと全ては、クロナビッター氏(前市長)を勝利へ導いた。私はミュンヘンにおける高層ビルの林立に対する根拠のない心配から、その他の市役所による反対案を得るべきであった票が、クロナビッター氏側に投票されたことを確信している。この機会をウデ氏は逃してしまった。この単調さ(強情さ)をミュンヘンは痛みと感じるだろう。そしてこれらの敗北は、ウデ氏(市長)の責任である。
(Hans Podiuk; キリスト教社会同盟市役所部門議長)
- 前市長クロナビッター氏と一部の SPD (ドイツ社会民主党) 党員は、市長であるウデ氏及びミュンヘン SPD 議長のマゲット氏による明らかな指導破綻の結果である。この結果は、将来的な都市政策の信用を著しく失墜させた。今、私たちは SPD による高層建築の議論を片付け、都市高層建築政策を発展させなければならない。
(Otmar Bernhard; キリスト教社会同盟ミュンヘン議長)
- この決定は致命的だ。近代的都市ミュンヘンというイメージは著しく傷つけられた。企業は計画の保障を必要とする。もし、数年来の計画が、最後の数ヶ月間の市民の決定によって覆されるのであれば、それは、ミュンヘンが企業にとって立地すべき都市として好ましくないと受け取られるだろう。私たちは、このことについての損害をできる限り抑える方法を模索しなければならない。
(Peter Kammerer; ミュンヘン・オーバーバイエルン地方工業及び商工会議所 事務総長)
- 南ドイツ出版社は、この決定を尊重する。もちろんこの決定を残念がっているが、私たちは全ての意見を吟味し、これからどうするか考えることになるであろう。
(Sebastian Berger; 南ドイツ新聞 スポークスマン)
- ミュンヘン市民は、日曜日(11月21日)に高層建築物計画について意見を表明した。ジーマスはそのことで打撃を受けた。もちろん、私たちは計画された高層建築物に対するミュンヘン市民による投票結果を尊重する。しかし、私たちはミュンヘン市と共同で進めてきた数年来の計画が、もはや実現不可能であることについて、非常に残念に思う。私たちは、ミュンヘン市と事後策について議論して行く予定である。
(ジーマス広報室)

我が国では、2004年12月17日に景観法が施行された。また、全国各地において、地域経済の再生を目指した「都市再生、地域再生」の取り組みが行われている。『景観』と『経済』の2項対立的テーマに、今後どのように向き合っていくべきか、法律や制度が用意されてはいるものの、我が国においては、ミュンヘンでの経験を活かす手立てはあるのか。とくに、政治家と専門家の果たすべき役割は重要であり、住民が正しい議論と判断を行える環境づくりをどのように用意していくのかが、今後、問われることになると思う。

-
- *1 「ミュンヘンの展望(Perspective München)」という。この計画は、これまでの3回の都市発展計画(日本の自治体総合計画 - 1963年、1975年、1983年)の策定方法を改め、計画を実行・実現するために必要な“プロセス計画”として定められたものである。7つの計画目的の中に、都市景観に関する「ミュンヘンの外観の保存 - 新たな建築の奨励」が明確に示されている。詳しくは「Perspective Munich;ミュンヘンの展望 - プロセス計画」(<http://www.usrc.co.jp/germany/persp/htm>)を参照。
- *2 その他、「市内レオポルド通りに建つ百貨店カールシュタット(ヘルティを買収)の改築工事で、市が13階建築物を5階建に変更(外壁も黒色から透明ガラスに変更)させ、周辺の街並みと整合させた事例」や「市街地東北部に建設された Hypo Vereinsbank (114m, 1975年)の事例」等もある。
- *3 ミュンヘン市の都市景観委員会(Stadt gestaltungskommission)は、1886年に設立され、現在26名の委員構成(建築家10名、歴史的モニュメント保護等に関する都市問題専門家6名、市役所職員10名)。B-planは都市景観委員会で審議されるが、コンペにより決定されるB-planは、原則として都市景観委員会での審議は行われていない。
- *4 1968年に「都市発展問題に関するミュンヘン討論フォーラム」として設立。専門的な中立性の立場から様々なテーマを設定し、公開議論の場を用意する。建築家団体、都市計画家団体、大学関係者、労働組合、手工業組合、市民団体、メディア(新聞社)、市を含め22団体により構成されている。年間(2003年)予算14万ユーロのうち、10万ユーロを市が負担している。予算のうち80%は人件費、事務経費。は、ミュンヘン・フォーラムの活動は、広く国際的にも知られ、各都市へのアドバイスも行っている。これまでドレスデン(1999年)、シュトゥットガルト(2002年)に同様のフォーラム設立を指導、さらにウィーン、パリ、ミラノ等への指導も行っている。(<http://www.muenchener-forum.de>)
- *5 「Hoch hinaus?», 「Hochhäuser in München – Stadt neu diskutiert», STAND-punkte.Ein publikation des Münchener Forums, Ausgabe/juni.2001
- *6 ミュンヘン市・市民投票制度は、1995年に制度化された。市民投票の結果は、議会を3年間拘束するものとなっている。ドイツの住民投票制度については、以下を参照のこと。
阿部成治「ドイツにおける自治体レベルの住民投票制度 - 13州の比較検討 -」、日本建築学会大会学術講演便覧集 F-1, 7020, 2003年9月
- *7 筆者注:ラウエン教会(Frauenkirche)の塔の高さは98mと99mである。
- *8 前市長クロナピッター氏は、市民投票前(2004年11月18日)の南ドイツ新聞社インタビューに次のように述べている。「私たちの運動は、性急な高層建築物計画に再考を促しているもので、SPDの選挙公約である“地方自治体への市民参加”が約束どおり実行されることを要求しているものである。今回は、“都市のシルエットはどのように発展していくべきなのか”という基本的なことを問いかけたものだ。私は“ミュンヘンが高層建築物都市となるべきではなく、かけがえのない現在の姿を保持していくべきであり、それが今、危険にさらされている”と認識している。」
- *9 現市長ウデ氏は市民投票前(2004年11月15日)の南ドイツ新聞社インタビューに次のように述べている。「現代建築は、常に一部の市民から不信感を持って阻止されている。また、とくに危惧すべきは、若者が投票に参加しないことだ。そして、それにも関わらず、都市の未来が決められてしまうのである。高層建築物に監視、クロナピッター氏はフランクフルトを引き合いに出すが、それは根拠がなく、人々の不安を煽っているだけだ。ミュンヘンでは、旧市街中心部の住宅街・歴史的一体性、そしてどんな村の中心部も高層建築物建設とは無関係であるし、これからもそうである。高層建築物群はアウトバーンや鉄道線路際の地区に限定されている。フランクフルトを例にした心配は無用である。」
- *10 現在EU内でのミュンヘン市のオフィス需要は、パリ(4,350万㎡)、ロンドン(4,000万㎡)、ベルリン(1,570万㎡)、次いで第4位の1,550万㎡との発表(Paris Regional Development in Agency in Ile de France, 2003年5月)もある。詳しくは「パリ・リージョン(フランス)の開発戦略地区」(<http://www.usrc.co.jp/france/parisregion/pdf>)を参照。
“European Cities Monitor 2003” in structural change in Europe(3): Innovative City and Business Regions./ Hagbarth Publications, 2004, pp84-86 (<http://cushman.wakefield.com>)
- *11 南ドイツ新聞紙(2004年11月15日付/和訳;川合英介氏)による。
- *12 Taichi Mukai, 川合英介, Ingrid Krau, Walter Buserの4名。本稿掲載に際し頂いたものである。
- *13 南ドイツ新聞紙(2004年11月22日付)。