

# „Odpowiedzialna partycypacja społeczna” na przykładzie rewitalizacji japońskiej dzielnicy Roppongi Hills w Tokio

Realizacja projektu odnowy śródmiejskiej dzielnicy Roppongi jest przykładem efektywności w wytrwałym dążeniu do realnego współdziałania w przestrzeni miejskiej. Japonia jest szczególnym przypadkiem z punktu widzenia zagadnień przestrzennych ze względu na znaczny poziom gęstości zaludnienia i skalę urbanizacji, co teoretycznie wskazywać mogłoby na szczególne nasilenie konfliktów przestrzennych, jednakże praktyka okazuje się zupełnie odmienna.

## WPROWADZENIE

Tokio stanowi obecnie jedno z największych wyzwań planistycznych w skali globalnej. Należy bowiem do największego obszaru metropolitalnego na świecie „Wielkiego Tokio”, którego liczba mieszkańców zbliżona jest do liczby mieszkańców całego państwa polskiego. Sama Japonia należy do najgęściej zaludnionych państw świata mimo tego, że średnia gęstość pozornie nie wykazuje takiego zjawiska. Jednakże uwarunkowania geograficzne powodują, iż nie więcej niż 25% powierzchni wyspy faktycznie spełnia warunki odpowiednie dla lokalizacji zabudowy, gdzie gęstość zaludnienia wzrasta do 1000 osób/km<sup>2</sup>. Stolica Japonii zlokalizowana jest na największej równinie w południowo-wschodniej części wyspy. Pomimo ogromnych ograniczeń przestrzennych i jednej z największych liczb ludności miejskiej Japonia

stanowi obecnie jedno z dominujących pod względem gospodarczym państw świata. Jednym z powodów takiej sytuacji jest fakt, iż owe ograniczenia nie rozpatrywane są pod kątem problemu, w jego pejoratywnym znaczeniu, lecz jako wyzwanie.

Podobnie do Polski, Japonia posiada zdecentralizowany system planowania przestrzennego, który wprowadzony został w wyniku przemian w latach 90. ubiegłego wieku. System ten charakteryzuje się znaczącym bipolaryzmem o słabo ugruntowanej pozycji na poziomie lokalnym i silnym ośrodku centralnym. W przeciwieństwie do systemu polskiego zapisy dokumentów tworzonych na poziomie centralnym posiadają realne odniesienie co do kształtowania przestrzeni i mogą być bezpośrednio implementowane do regulacji na poziomie lokalnym. Gwoli porównania zapisy znajdujące się w Krajowej koncepcji

Zagospodarowania Przestrzennego Kraju w Polsce mają jedynie charakter ogólny, a sam dokument nie posiada waloru aktu powszechnie obowiązującego.

## ZARYS PROBLEMU

Roppongi jest śródmiejską dzielnicą Minato, jednego z 23 specjalnych okręgów japońskiej stolicy. Jeszcze w latach 70., 80. XX wieku dominowała w niej typowa, tradycyjna zabudowa miast japońskich – niska, gęsta z dominującą funkcją mieszkaniowo-usługową. Dopiero na przełomie wieków zaczynają się pojawiać wieżowce, tak charakterystyczne dla współczesnego obrazu Tokio. Ich powstanie, co oczywiste, wiązało się jednak z obawami mieszkańców zamieszkiwanego obszaru.

W 1969 r. w Japonii w wyniku pogarszającego się stanu jakości życia w wielu miastach wprowadzono nową politykę „odnowy urbanistycznej” (Urban Renewal Policy). Ze względu na kryzys gospodarczy i niezdolność finansowania owych działań zdecydowano się na rozparcelowanie kosztów na przyszłych beneficjentów danych inwestycji zapewniając im preferencyjne warunki uczestnictwa w procesie. Jedną z dzielnic, na której wyznaczono teren przeznaczony do przekształceń stanowiła właśnie dzielnica Roppongi. Zgodnie z nowym prawem właściciele wskazanego obszaru są zobligowani do wzięcia

udziału w procesie. Przewidziano dwie metody uzyskania terenu pod inwestycję – prosty wykup nieruchomości, który jednak w miarę upływu czasu i znaczącego wzrostu cen nieruchomości stracił na znaczeniu oraz tzw. right conversion formula, oznaczający przekazanie praw do terenu. Wykorzystanie tej metody oznaczało podjęcie konkretnej procedury (land readjustment), w przypadku której koszt projektu (przygotowania inwestycji jak i infrastruktury) ponosili przyszli jego beneficjenci. Procedura ta oparta jest na partnerstwie publiczno-prywatnym charakteryzującym się jednak wyjątkową odpowiedzialnością społeczną.

W latach 80. jeden z największych japońskich deweloperów Mori Building Company zaproponował projekt generalnej przebudowy dzielnicy, której centrum stanowił mały wieżowiec o 54 kondygnacjach powstający w trosce o postępującą tendencję demograficzną i spójność między dostępnością zasobów a intensywnością wykorzystania terenu. Projekt Roppongi Hills miał stanowić w założeniu wielofunkcyjną dzielnicę, na obszarze której znajdować się miała przede wszystkim przestrzeń biurowa, a także apartamenty mieszkalne, strefa usługowa, handlowa, gastronomiczna, kulturalna i rozrywkowa. Zamysłem dewelopera było stworzenie samowystarczalnej dzielnicy w śródmieściu, która pozwoliłaby na ograniczenie procesu rozlewania się miasta na tereny podmiejskie. Zwrócił on uwagę na fakt postępującej separacji miejsc pracy i miejsca zamieszkania, co jak twierdził, w znacznym stopniu wpływało na degradację jakości centrum miasta z powodu odpływu ludności na przedmieścia<sup>1</sup>.

## UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA

Starania firmy o możliwość realizacji opisywanej inwestycji trwały blisko 17 lat. Długość procedury partycypacyjnej jest spowodowana koniecznością uzyskania zgody co do przeprowadzenia inwestycji od co najmniej 2/3 właścicieli, podczas gdy struktura własnościowa w Japonii charakteryzuje się znacznym rozdrobnieniem. Obszar planowanej przebudowy stanowił prawną własność ponad 500 osób.

<sup>■</sup> doktorantka w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Wydziału Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego.

W trakcie trwania negocjacji (o które oparty jest cały proces) podejmuje się liczne działania informacyjne wobec społeczeństwa. Wspomniana już długość procesu partycypacyjnego jest wynikiem indywidualnego podejścia do każdego z właścicieli gruntu w obrębie wyznaczonego obszaru, wyjaśnienia projektu, promowania korzyści wynikającej z jego realizacji i ostatecznie przekonanie do podpisania dokumentu potwierdzającego zgodę na uczestnictwo. Cały proces określić można jako wysoce transparentny.

W ramach opisywanego przypadku zorganizowano blisko 800 spotkań. Poza indywidualnymi negocjacjami organizowano również ogólnodostępne zebrania na których przedstawiano zamysł całej inwestycji, prezentowano makiety pozwalające dokładnie wyjaśnić konkretne rozwiązania projektowe, czego brakuje w praktyce polskiego współuczestnictwa w procesach planistycznych. Prócz powyższych organizowano również zwiedzania dzielnic w których wprowadzone zostały już działania/inwestycje o podobnym charakterze, ażeby przedstawić skutki funkcjonowania już istniejących projektów.

Podczas owego procesu powstało stowarzyszenie, które wykształciło się w celu obrony własnego interesu. Przy czym, co bardzo istotne, jego celem było ułatwienie wypracowania wspólnego interesu ze względu na liczebność pojedynczych podmiotów, nie natomiast rozczeniowa postawa skierowana przeciwko deweloperowi. Owe stowarzyszenie, które połączyło właścicieli gruntów stało się również jedną ze stron w postępowaniu.

Ostatecznie, w wyniku licznych działań uzyskano zgodę niemal wszystkich właścicieli gruntów na której powstać miała inwestycja. Dzięki cierpliwym akcjom informacyjnym, jak i profesjonalnym podejściu przedsiębiorstwa udało się wypracować rozwiązanie, na które zgodę wyraziło ponad 80% zaangażowanych, co przy tak dużej skali jest zjawiskiem skrajnie nieprawdopodobnym. Właściwej realizacji inwestycji podjęto się w roku 1999 i ukończono ją w 2003.

## WYNIK I EFEKTY PROCESU

Obecnie obszar Roppongi Hills stanowi jedną z najprężniej rozwijających się dzielnic tokijskiego okręgu Minato. W ramach realizacji projektu dokonano również modernizacji układu komunikacyjnego, budowy placu i ogólnodostępnego parku a także wszelkich wypracowanych podczas konsultacji rozwiązań, co stanowi istotny aspekt w ramach budowania wzajemnego zaufania. Poza wymiernym efektem materialnym, poprzez realizację obietnic dewelopera uzyskano jeszcze efekt mentalny w postaci poczucia istoty decyzyjności mieszkańców. Jeden z wieżowców przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe zajmują w całości dawni mieszkańcy zrewitalizowanego terenu, którzy dzięki podejmowanym działaniom stworzyli wspólnotę o bardzo silnych więziach. W warunkach polskich w przypadku wielu rewitalizacji dzielnic mieszkaniowych duża część mieszkańców opuszcza swoje dotychczasowe miejsce zamieszkania i nigdy do niego nie wraca, co ma związek z postępującym procesem gentryfikacji. Ważnym aspektem z punktu widzenia mieszkańców było ustanowienie parku na terenie dzielnicy oraz zagospodarowanie terenu pomiędzy wysokościami. Oba te warunki zostały spełnione. Przy czym w przypadku parku, realizacja owego postulatu nie stanowiła jedynie dobrej woli dewelopera, ale była uwarunkowana prawnie. Japońskie przepisy urbanistyczne zawierają przepisy dotyczące nakazu zapewnienia określonej ilości terenów zieleni publicznej w przypadku inwestycji wysokościowych.

## ZMIANA PARADYGMATU

Przemiany jakie zaszły w gospodarce Japonii na przełomie ostatnich dziesięcioleci mają swoje odzworowanie w zmianach systemowych dotyczących planowania przestrzennego, procesu partycypacji społecznej, która jest wynikiem liberalizacji gospodarki ale co najważniejsze również w samym postrzeganiu istoty owego procesu. W opozycji do dotychczasowej „twardej” pro wzrostowej urbanistyki

## ABSTRACT

Japan is a special case from the spatial point of view due to the significant level of population density and scale of urbanization. Similarly to Poland in the 90s of the last century there has been introduced decentralized spatial planning system, based on the liberal nature of planning with public participation as the one of the basic ideas.

Implementation of the downtown renewal project of the Roppongi district is an example of so called 'responsible social participation'. The project was carried out using a method called 'land readjustment' (LR) which played a key role during the economic crisis in Japan. Its main idea is based on cooperative land development technique. The urban renewal areas are designated by decision at the central level. LR project may be initiated both public and private. Landowners contribute to the costs of investment, but are also the beneficiaries of change in the area.

Example of Roppongi Hills is a project lasting more than 17 years due to the fact that redevelopment area is accounted for the property over 500 people. This long participatory process is the result of an individual approach to each of the landowners within the designated area caused by an explanation of the project, promoting the benefits resulting from its implementation and ultimately convincing to sign a document confirming that they are decided to participate in it. Just after obtaining more than 400 written consents Mori Building Company was able to proceed to the investment.

Currently, the area of Roppongi Hills is one of the fastest growing areas of Tokyo's Minato ward. Within the project there was also conducted modernization of the communication system, the creation public square and park and rest worked out in the consultation solutions, which is an important aspect in the context of building mutual trust.

stało poszanowanie dla tradycyjnych wartości i wielowiekowe tradycje samoorganizacji. Nowe działania charakteryzują kierunek urbanistyki prorozwojowej z większym udziałem społeczności lokalnych.

Większość przedsięwzięć partycypacyjnych, zwłaszcza tych inicjowanych oddolnie, odbywa się w ramach metody machizukuri, która skupia się na poprawie jakości życia w miastach. Jest to metoda partycypacji przy której biorą udział zarówno mieszkańcy, właściciele gruntów jak i zainteresowani wolontariusze opiera się na działaniach ustalonych w ramach programu stworzonego przez fachowców. Możliwości udziału w procesie partycypacji rozpoczynają się już w fazie tworzenia koncepcji przedsięwzięcia, trwają w okresie projektowania i realizacji, a co najbardziej istotne po ukończeniu inwestycji najczęściej skutkują stworzeniem fundamentu więzi społecznej.

## PODSUMOWANIE

Przykład Roppongi Hills udowadnia iż proces partycypacji społecznej jest procesem niezwykle złożonym, lecz nie zawsze musi być rozpatrywany w kategoriach konfliktu, lecz raczej pola do współpracy, co wynika również ze znaczenia samego słowa par-

tycypacja, współuczestnictwo. Każdorazowo podejmowane działania i realizacja pomysłów wnoszą do rozumienia pojęcia nowe elementy niezbędne dla poprawnego jego definiowania i rozumienia.

W Polsce wciąż brak jest tradycji współpracy i brak zaufania do współuczestników procesu. Często zrzeszający się mieszkańcy zamiast współtworzyć i szukać wspólnego rozwiązania, grupują się jedynie w ramach walki i protestów. W krajach zachodnich zauważyć można odejście od postrzegania partycypacji społecznej i ruchów oddolnych jako przykrej powinności czy „zabawy zarezerwowanej dla nadgorliwych miejskich aktywistów” w kierunku uświadomienia znaczenia i możliwości odpowiedzialnego współzarządzania wspólnym dobrem jakim jest przestrzeń miejska.

## SPIS POLECANEJ LITERATURY

- Homma T., *Six Strata Ropongi Hills Redefined*, Tokio 2006,
- Kazior J., *Krajobraz kulturowy Japonii*, Kraków 2010,
- Pawłowska K., *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, Kraków 2010.

<sup>1</sup> <http://www.businessweek.com/stories/2002-11-03/rethinking-tokyo> [data dostępu: 30.11.2014]