

## ニューヨーク市における地域活性化を目的とした民有公共空間再生制度の導入過程

-ロウワーマンハッタン特別地区ウォーターストリート街区を対象として-

The Introduction Process of the Program for Revitalizing Privately Owned Public Spaces Aiming at Neighborhood Vitalization  
- A Case Study of the Water Street Subdistrict in the Special Lower Manhattan District -

北崎 朋希\*, 有田 智一\*\*

Tomoki Kitazaki, Tomokazu Arita

The purpose of this paper is to clarify the introduction process and issues of the program that sets up shops and restaurants in an arcade in exchange for the large renovation of a plaza. Water Street Subdistrict, which adapted the program, has a large amount of buildings with Privately Owned Public Spaces (POPS). However, most of the POPS are a lack of enough amenities and consideration for how people use and spend time in the spaces. In order to reform the POPS, the Alliance for Downtown New York (ADNY), which is the Business Improvement Development Organization in Lower Manhattan, collaborated with the NYC Department of City Planning and the NYC Economic Corporation, and implemented efforts to install cafes and the organize season events in POPS. Finally, they established the program aiming at the neighborhood vitalization in 2016.

**Keywords:** Privately Owned Public Space, Business Improvement District, Plaza, Arcade, Incentive Bonus

民有公共空間、BID、プラザ、アーケード、容積率緩和

### 1. 背景と目的

ニューヨーク市では、地域活性化を目的として道路や公園などの公共空間の再生が積極的に進められてきた。代表的な事例として、1992 年のブライアントパークの大規模改修や 2009 年から開始されたブロードウェイの広場化などがある。近年、こうした公共空間再生の動きは民有地にも広がりを見せている。ロウワーマンハッタン東側に位置するウォーターストリート周辺は、相次ぐ災害によって地域経済が停滞していた。そこで市では、民間事業者が容積率緩和の対価として敷地内に整備したプラザやアーケード（以下、「民有公共空間」）の大規模改修と引き換えに、アーケード内に常設店舗の設置を認める制度（以下、「民有公共空間再生制度」）を 2016 年 6 月に導入した<sup>1)</sup>。

我が国においても、特定街区や総合設計などの容積率緩和制度によって民有公共空間が数多く整備されてきた。しかし、外部に対する高い閉鎖性や周辺施設との連続性・関連性の低さ、計画コンセプトと利用実態との不整合などの諸問題が指摘されている<sup>2)3)</sup>。これらの問題を解消するために、近年では国家戦略特区の指定などによって民有公共空間を再整備する動きがみられる<sup>4)</sup>。そのため、我が国の民有公共空間の再整備を検討する上でも、ニューヨーク市における民有公共空間再生制度の導入過程を明らかにすることは有益と考える。

同制度について言及した文献には、ゾーニング変更が地域活性化に寄与する一方でインセンティブの二重取り(double dip)との批判があることを報告したもの<sup>4)</sup>、ゾーニング変更によって地権者の大規模投資が見込まれることを報告したものがある<sup>5)</sup>。しかし、これらの文献では、民有公共空間再生制度導入の背景や検討経緯、民有公共空間の大規模改修の規模や商業利用の範囲、同制度の課題などの詳細は明らかにされていない。そこで本調査では、上記の観点を整理することにより、民有公共空間再生制度の導入過程や具体的な仕組みを明らかにする。

### 2. 調査の構成と方法

本調査では、民有公共空間再生制度導入の背景を把握するた

め、ロウワーマンハッタンのエリアマネジメント組織（Business Improvement Development）である Alliance for Downtown New York（以下、「ADNY」）が 2008 年に作成した民有公共空間の現況調査報告書<sup>6)</sup>、ADNY が 2010 年に作成した街区再生計画<sup>7)</sup>、ADNY や市経済開発公社が 2013 年に公共空間を活用した各種イベントの取り組みなどを整理した。次に民有公共空間再生制度の検討経緯を把握するため、市都市計画局によるゾーニング変更のために作成した地権者向け説明会資料<sup>8)</sup>、ADNY・市経済開発公社・市都市計画局らが 2014 年に作成した報告書<sup>9)</sup>、市都市計画委員会によるゾーニング変更に関する報告書<sup>10) 11) 12)</sup>などを整理した。さらに民有公共空間の商業利用や大規模改修の具体的な仕組みを把握するため、市都市計画局及び ADNY の担当職員へのヒアリング調査<sup>12)</sup>を実施した。

### 3. ウォーターストリート街区再生の取り組み（2008-13 年）

#### 3-1 相次ぐ災害に見舞われたロウワーマンハッタン

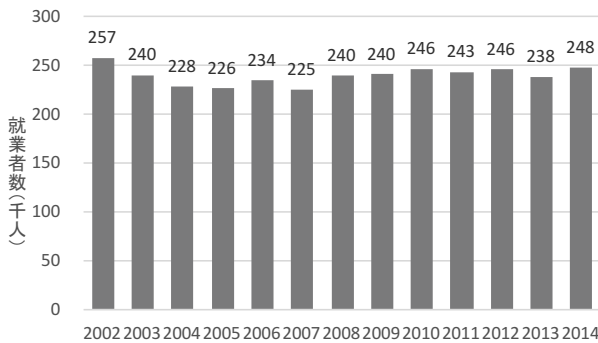
ワールドトレードセンターやウォールストリートを有するロウワーマンハッタンは、約 25 万人が就業する世界有数のビジネスエリアである。しかし、2000 年以降の相次ぐ災害によって企業や店舗の移転に悩まされ続けてきた。当地区に最大の被害をもたらしたのが、2001 年 9 月に発生した米国同時多発テロである。この災害によってロウワーマンハッタンは、約 1,300 万 sf のオフィスストックを喪失し、さらに周辺の建物にも甚大な被害を与えた。これにより、数多くの企業や店舗がミッドタウン地区や隣接するニュージャージー州ジャージーシティに移転し、図 1 に示すように 2002 年から 2005 年までに 3 万人の就業者数が減少するに至った。その後、州や市による様々な公的支援の導入によって、2006 年には就業者数が増加に転じた。しかし、2008 年 9 月に発生した大手金融機関の経営破綻を契機とする世界金融危機によって、就業者数の回復ペースは減速した。また、2012 年 10 月のハリケーン・サンディの上陸によって、数多くの建物が浸水と停電による被害を受け、多くのオフィスや店舗が一時閉鎖を余儀なくされた。こうした相次ぐ災害の発生により、ロ

\* 正会員 三井不動産アメリカ株式会社 (Mitsui Fudosan America, Inc.)

\*\*正会員 筑波大学システム情報系社会工学域 (University of Tsukuba)

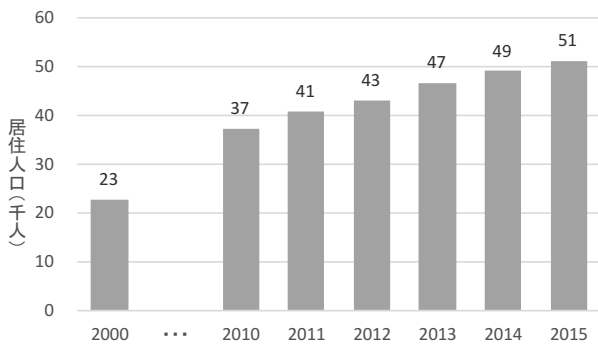
ウーマンハットンはビジネスエリアとしての競争力が徐々に低下し、高い空室率とオフィス賃料の伸び悩みに苦しむようになった。

一方、1995 年に導入されたロウーマンハットン経済再活性化計画による住宅転用促進策<sup>3)</sup>が功を奏して、図 2 に示すように 2000 年は 2.3 万人のみが居住するに留まっていたが、2015 年には 2 倍以上の 5.1 万人まで増加した。このように近年のロウーマンハットンは、オフィスに特化したエリアから職住近接を志向するエリアへと市街地特性が大きく変化しており、それともなれば公共空間の再定義が求められていた。



出所) US Census を基に作成

図 1 ロウーマンハットンにおける就業者数の推移



出所) US Census を基に作成

図 2 ロウーマンハットンにおける居住人口の推移

## Water Street POPS



出所) 参考文献1) を基に作成

図 3 ウォーターストリート周辺の民有公共空間の分布

## 3-2 ウォーターストリート街区再生計画の策定 (2010 年)

ウォーターストリート周辺の民有公共空間が注目された契機は、2007 年の民有公共空間に関するデザイン基準の改定であった。市では、1961 年から 2000 年までに 503 のプラザやアーケードなどを創出してきたが、一部の民有公共空間では一般利用が制限されていたり、植栽やベンチなどのアメニティが撤去され、地権者による公共空間の私物化が行われていた<sup>13)</sup>。そこで市では、専門家と共同で人々に多く利用されている民有公共空間から、利用者を惹きつける魅力の構成要素を抽出し、2007 年 10 月にデザイン基準を改定した<sup>14)</sup>。この動きを受けて、ADNY は 2008 年にロウーマンハットンの中でも特に民有公共空間が集積するウォーターストリート周辺の現況調査を実施した。1962 年に道路拡張が行われたウォーターストリートの周辺には、1965 年から 1987 年にかけて 20~53 階建てのオフィスやホテルが数多く竣工した。こうした建物の多くは 1961 年に創設された容積率緩和制度を活用しており、地区内では図 3 に示すように 11 万 sf のアーケードと 22 万 sf のプラザが整備され、合計で 250 万 sf の容積が緩和されていた。しかし、1975 年までは民有公共空間のデザイン基準が無かったため、多くのアーケードやプラザでは利用方法が十分に考慮されておらず、植栽・ベンチ・噴水などの十分なアメニティも整備されていなかった。また、最低限の広さを有していないアーケードやプラザも多く、一部ではデッドスペースとなる空間も多かった。

ADNY は、こうした問題点を整理して 2008 年 9 月に調査報告書<sup>6)</sup>を公表した。さらに翌月には、ADNY が中心となって地権者、不動産仲介、小規模事業主、専門家、住民などとともにウォーターストリート特別委員会を設置し、新たなウォーターストリートのあり方に関して検討を開始した。特別委員会は、この検討の成果をもとにして 2010 年 6 月にウォーターストリート街区再生計画<sup>7)</sup>「Water Street: A New Approach」を作成するに至った。この計画では、ウォーターストリート周辺は約 7 万人が就業するロウーマンハットン最大のオフィスエリアであるが、



夜間や週末は歩行者が少なく他のオフィスエリアと比較しても活力に欠けることを問題視した。特別委員会では、この要因として歩行者レベルでの空間の魅力の欠如を指摘し、魅力の乏しい民有公共空間の配置やデザイン、自動車交通の多さによる安全性の低下、少ない飲食や物販などの消費機会の改善を指摘した。そこで街区再生計画では、「①特徴的な大通りを形成するための再構築、②歴史的建造物やウォーターフロントとの連続性の向上、③公共空間や地上レベルの公共空間の再編成、④ウォーターフロントにおける活動時間の延長」の 4 つの方針を策定した。

この計画を受けて、ADNY と市都市計画局は、社会実験としてウォーターフロント周辺にあるアーケード内にカフェの設置を提案し、2011 年 4 月にゾーニング変更<sup>10)</sup>が市議会で可決され、民有公共空間の商業利用を可能とする公共空間活性化エリアを指定した。この制度を活用して 55 Water Street と 75 Wall Street が市都市計画委員会の認可によってアーケード内にカフェの設置が可能となった<sup>4)</sup>。

### 3-3 民有公共空間における期限限定イベントの開催（2013 年）

その後、ADNY、市経済開発公社、市都市計画局は、さらに民有公共空間を活性化させるために商業利用の自由度拡大を検討した。その結果、2013 年 5 月に市議会では、アーケードやプラザにおいてイベントの開催やアメニティの設置に関する認可や確認を年内は不要とするゾーニング変更案<sup>11)</sup>を可決した。これを受けて、市経済開発公社が中心となって 2013 年 7 月から 9 月初旬まで夏季イベント「Water Street POPS!」を開催し、普段は使われることが少なかったプラザやアーケードを活用してジャズライブ、フードイベント、ヨガ教室、アート展示など約 200 のイベントが開催され、約 5.5 万人を集めることに成功した<sup>15)</sup>。

このイベントは、好評を博して 12 月にも「Water Street Pops! Winter Festival」として開催（12 月 1～13 日）された。さらに同年には、市交通局がウォーターフロントの起点にあたる交差点を改良し、テーブルや椅子を設置したプラザ（Whitehall Street Plaza）

を整備したり、一部の細街路を広場化して協力した。

## 4. 民有公共空間再生制度の創設（2014～16 年）

### 4-1 民有公共空間活用の恒久化の検討

2013 年のイベントの成功を受けて、ADNY は市経済開発公社や市都市計画局に加えて、建築家やプランナーを加えたプロジェクトチーム「Water Street POPS Upgrades Initiative」を設立した。このチームでは、ウォーターフロント周辺の民有公共空間の再整備に向けたデザインガイドラインの策定や、民有公共空間の一部を商業利用することで整備費用の捻出可能性を検討した。さらに 2013 年 11 月には、プロジェクトチームが地権者向けに説明会を開催し、問題意識や目指すべき都市空間像の共有を段階的に進めていった<sup>8)</sup>。

説明会では、図 4 に示すようにウォーターフロント周辺の民有公共空間の再整備イメージを複数提示し、再整備に要する費用を民有公共空間に店舗を設置することで回収する仕組みを説明した。プロジェクトチームの試算では、大部分の建物において新たに設置される店舗からの賃料収益で民有公共空間の再整備費用が捻出できることを示し、さらにオフィス賃料が\$0.2/sf～\$0.4/sf 増加する可能性を指摘した。そして 2014 年 10 月、プロジェクトチームは説明会での意見交換を踏まえて、最終報告書「Transforming Water Street's POPS」を公表<sup>9)</sup>し、市都市計画局は ADNY とともにゾーニング変更案の検討を開始した。

### 4-2 民有公共空間再生制度の創設

ゾーニング変更案<sup>12)</sup>では、ウォーターフロント周辺の 16 ブロックを含むウォーターフロント街区を指定し、アーケード内に店舗を設置する場合には、敷地内のプラザを新しいデザイン基準に準拠した大規模改修を行うことが明記された。設置される店舗は、レストラン、アパレルショップ、ドラッグストア、ブックストア、ギャラリー、コミュニティ施設、ショールームなどに限定された。また、オフィスの出入口は 40ft か接道距離の 25%の何れか小さい方に規制された。なお、敷地内にプラザが



出所) Water Street POPS Facebook より転載

写真 1 Water Street POPS!の取り組み

現状



再整備案



出所) 参考文献9)を基に作成

図 4 最終報告書による再整備イメージ

なくアーケードのみ存在する 3 棟の建物は、プラザの代わりに市交通局が道路を広場化した箇所を大規模改修することとされた。また、再整備されたプラザやアーケードでは、イベント開催やテーブル・椅子・パラソルなどの設置が許可不要とされた。

このゾーニング変更案は、2016 年 1 月にマンハッタンコミュニティボード 1 とマンハッタン区長に照会され、4 月に市都市計画委員会が修正付きで承認することとなった。そして 6 月には市議会でゾーニング変更が承認された。市都市計画委員会や市議会で修正された箇所は、「アーケードやプラザの大規模改修の認可の前にコミュニティボードによる審査を必要とすること、大規模なアーケードには店舗の多様性を確保すること、7,500sf

以上の大規模な店舗設置を行う場合には特別許可を必要とすること、銀行店舗やドラッグストアの店舗幅を制限すること」などであった<sup>1)</sup>。以上までの導入過程を整理したのが図 5 である。

## 5. まとめ

最後に、前述まで整理した内容やヒアリング調査を基に民有公共空間再生制度の導入過程における特徴と課題を考察する。

### (1) 導入過程の特徴：ADNY による主体的な関与

ロウワーマンハッタンの地権者からの負担金をもとに地域活性化を推進する ADNY は、図 5 に示したように民有公共空間の現況調査から再生制度の創設まで主体的に関与してきた。これには 2 つの理由があると考えられる。第一に ADNY がエリア全体の資産価値向上を最大の目的にしている点にある。一般的に市は、雇用や居住人口の増加が見込めるゾーニング変更や、道路や公園などの公有公共空間の再整備に注力しており、特定の地区の民有公共空間の再生を市が主導することは困難であった。そのため、民有公共空間の再生は地権者の自発的な行動に委ねられてきたが、ロビーやエレベーターなどの建物共用部の大規模改修とは異なり、テナント誘致に大きく影響を与えるものではないと捉えられてきたために長年着手されてこなかった。そこで、エリア全体を俯瞰して様々な問題の解決にあたることの出来る ADNY が主導し、民有公共空間の再生にむけて必要性を喚起していったと考えられる。

第二に ADNY が公共空間の再生に長けた専門人材を抱えている点にある。ADNY は、他の BID と同様にエリア内の警備や清掃、歩道や街灯などの維持管理を主たる業務として設立された。しかし、近年では公共空間を活用したイベント開催などを積極的に展開しており、マーケティングスタッフやプランナーなどを数多く雇用している。彼らは地区内の建物を保有する不動産会社などからの出向者ではなく、全員が ADNY に直接雇用され

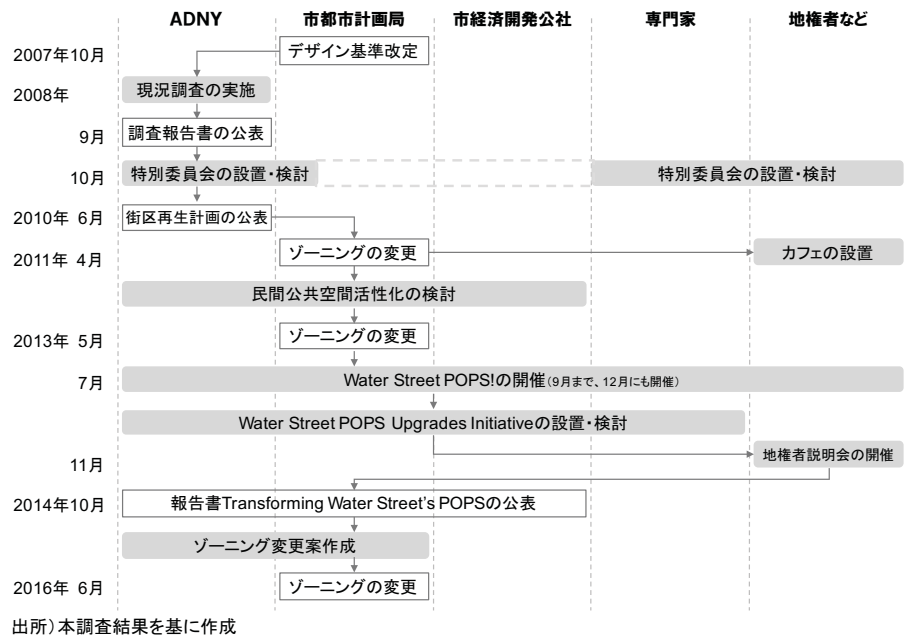


図 5 民間公共空間再生制度導入に至るまでの関係主体の関与

ており、年間 230 万ドルの予算を活用してイベント開催・運営や公共空間の継続的な改善に向けた取り組みを行っている。こうしたスタッフの多くは、市や不動産会社などでの勤務経験を有しているため、官民双方の行動原理を熟知しており、こうした多くの関係者間の調整を要する取り組みにも的確に対応出来ている。また、職員の平均給与も約 10 万ドルと高給であるため<sup>5)</sup>、官民双方から常に優秀な人材が集まってくる環境にある。こうした高い専門性を有した人材を抱えていることが、民有公共空間再生制度導入に深く関与することを可能としている。

### (2) 再生制度の特徴：容積率再緩和のインセンティブ

前述で説明したように、オフィスの地権者にとってプラザの大規模改修は優先順位が低く、それを実現するためには何らかのインセンティブを付与する必要がある。一般的に政府が民間に対して特定の都市政策を誘導するには、容積率緩和などの規制緩和、固定資産税減免などの税制優遇、補助金や低利融資などの金融支援が手段として存在する。ニューヨーク市では、補助金や低利融資など新たな予算計上を伴う政策の導入は困難であるため、固定資産税の減免や投資による将来の固定資産税上昇分を裏付けに債券を発行する TIF などが活用されることが多い。しかし、民有公共空間再生制度は、投資対象がプラザやアーケードといった民有地であることや、新たな不動産開発やインフラ整備が見込めないために固定資産税の上昇余地が限定的であるため、TIF の活用は不適当であったと考えられる。

一方、建物の固定資産税を減免する対価として、アーケードやプラザの大規模改修を推進することは十分可能であると考えられる。しかし、ロウワーマンハッタンでは、企業の流出を防ぐために 1975 年以前に竣工した建物の固定資産税を一部減免する商業活性化プログラム (Commercial Revitalization Program) が既に導入されている。そのため新たな固定資産税減免措置を導入する余地が少なかったものと思われる。こうした状況を踏まえ

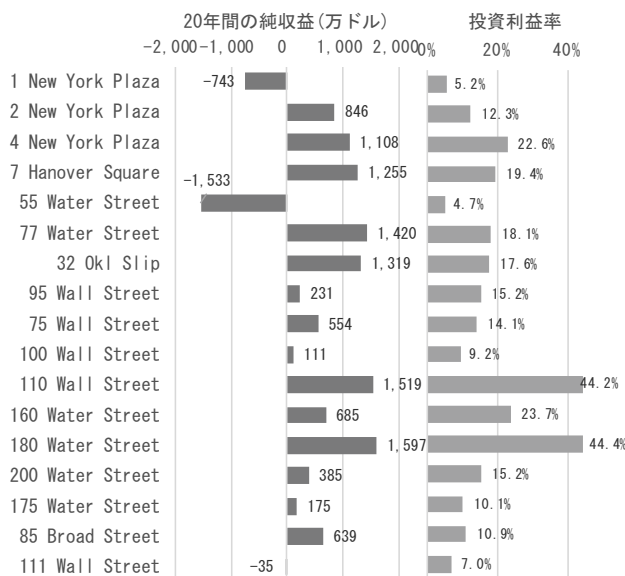


て、インセンティブの二重取りという批判を承知の上で、容積率の再緩和という政策実現手段を選択せざるを得なかったと考えられる。

### (3) 再生制度の課題：残された地権者間の公平性欠如

ADNY へのヒアリング調査によると、民有公共空間再生制度の導入にあたって、プラザの改修費用に\$500/sf、アーケード内の店舗設置費用に\$475/sf を要すると試算しており、設置した店舗から月\$180/sf (2 階部分は\$47/sf) の収入を得ることを前提としていた。その前提条件を参考に各建物の収益性を試算したのが図 6 である。

これをみると、アーケードよりもプラザの占有面積が大きい 3 つの建物 (1 New York Plaza, 55 Water Street, 111 Wall Street) において、20 年間の純収益 (賃料収入から費用を控除した額) がマイナスの水準となっている。また各建物の投資利益率 (投資額に対する当期純利益の比率) を比較すると 4% から 40% 超と 10 倍以上の差があり、制度の公平性を確保する観点から問題を抱えているといえる。ADNY によれば、一部の地権者は同制度の仕組みに反対を表明しており、この公平性の欠如が一因にあったと考えられる。そのため、代替案として、個別にプラザの投資費用や店舗の設置面積などを調整する仕組みや、プラザの大規模改修や店舗による賃料収入をエリア全体で管理する仕組みなどを検討する必要もあったと考えられる。



出所) 参考文献16) を基に作成

図 6 民有公共空間再生制度による投資の純収益と投資利益率

今後、この民有公共空間再生制度の実効性を検証するためにも、点在するプラザがどのように大規模改修され、アーケードが魅力的な都市空間の創出にいかに関与するのかを引き続き注視していく必要がある。

### 【補注】

- (1) 西新宿二丁目の新宿住友ビルでは、特定街区で整備された公開空地を 2016 年 12 月の都市計画変更によって大屋根を設置し、約 6,700 m<sup>2</sup> のアトリウム広場に転換している。この広場は 2015 年 6 月に国家戦略道路占用事業に認定され、キッチンカーによる飲食販売や各種イベントの開催が予定されている。
- (2) ヒアリング調査は、2016 年 9 月 14 日に ADNY、9 月 29 日に市都市計画局の担当者に実施した。
- (3) ニューヨーク市では、住宅転用促進策としてオフィスや店舗など住宅用途以外の建物を住宅に転用した場合、最長 12 年間固定資産税を 20% から 100% まで段階的に実施している。
- (4) 実際には 75 Wall Street のみ設置された。
- (5) 職員の平均給与は ADNY の年次報告書より類推した。

### 【参考文献】

- 1) NYC Dept. of City Planning "Water Street Upgrades Text Amendment" <http://www1.nyc.gov/site/planning/plans/water-street-pops/water-street-pops.page> (accessed 3/15/2017)
- 2) 長岡篤 他 (2004) 「東京都総合設計制度によって生み出された公開空地の実態に関する研究」 日本都市計画学会調査報告集 No.2 pp.35-39
- 3) 齋藤直人 他 (2008) 「公開空地・有効空地の計画コンセプトと利用実態に関する研究」 日本都市計画学会都市計画論文集 No.43-3 pp.223-228
- 4) David W. Dunlap (2016) "Plan Proceeds to Convert Arcades in Lower Manhattan to Retail Space" New York Times (Apr.29/2016)
- 5) Keiko Morris (2016) "Proposed Zoning Change for Covered Pathways Draws Fire" Crain's New York Business (Mar.29/2016)
- 6) ADNY (2008) "Water Street Study Existing Conditions" <http://www.downtownny.com/sites/default/files/Water%20Street%20Study%202008%20Existing%20Conditions.pdf> (accessed 3/15/2017)
- 7) ADNY (2010) "Water Street A New Approach" <http://www.downtownny.com/planning-reports> (accessed 3/15/2017)
- 8) NYC Dept. of City Planning, NYCEDC, ADNY (2013) "Water Street Upgrades Initiative Owners Briefing" [https://www.nycedc.com/sites/default/files/filemanager/Projects/Water\\_Street/Water\\_Street\\_Upgrades\\_Initiative\\_-\\_Presentation\\_11.22.13.pdf](https://www.nycedc.com/sites/default/files/filemanager/Projects/Water_Street/Water_Street_Upgrades_Initiative_-_Presentation_11.22.13.pdf) (accessed 3/15/2017)
- 9) NYC Dept. of City Planning, NYCEDC (2014) "Transforming Water Street's Privately Owned Public Spaces" [https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/water-street-pops/pops\\_upgrades\\_brochure.pdf](https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/water-street-pops/pops_upgrades_brochure.pdf) (accessed 3/15/2017)
- 10) NYC City Planning Commission (2011) "CPC Report N110193ZRM" <http://a030-cpc.nyc.gov/html/cpc/index.aspx> (accessed 3/15/2017)
- 11) NYC City Planning Commission (2013) "CPC Report N130206(A)ZRM" <http://a030-cpc.nyc.gov/html/cpc/index.aspx> (accessed 3/15/2017)
- 12) NYC City Planning Commission (2016) "CPC Report N160166ZRM" <http://a030-cpc.nyc.gov/html/cpc/index.aspx> (accessed 3/15/2017)
- 13) Jerold S. Kayden et al. (2000) "Privately Owned Public Space: The New York City Experience" Wiley
- 14) NYC Dept. of City Planning (2007) "Public Plaza 2007 Text Amendment" <https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans/pops/pops-2007.pdf> (accessed 3/15/2017)
- 15) NYCEDC "Water Street Strategy" <https://www.nycedc.com/project/water-street-strategy> (accessed 3/15/2017)
- 16) ADNY "Financial Feasibility of Water St. Retail Infill" (ヒアリング調査において受領)