

国土技術政策総合研究所資料

TECHNICAL NOTE of
National Institute for Land and Infrastructure Management

No. 260

September 2005

北米におけるウォーターフロント開発と管理運営の仕組み 及び近年の開発事例に関する調査

石田 崇

An Investigation on Mechanism Waterfront Development and Management and Recent
Development case in North America

Takashi ISHIDA

国土交通省 国土技術政策総合研究所

National Institute for Land and Infrastructure Management
Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Japan

北米におけるウォーターフロント開発と管理運営の仕組み 及び近年の開発事例に関する調査

石田崇*

要 旨

少子高齢化の進展やバブル崩壊により、ウォーターフロントにおける土地利用は、従来より大きく変化してきている。また、地域経済が停滞する中で、地域経済の活性化が重要な課題となっている。このような状況の中で、ウォーターフロントにおける土地利用のシフトを円滑に進め、地域の活力を引き出す施策が強く求められている。そのためには、従来のウォーターフロント開発手法を有効に活用することに加えて、時代にあった新しい開発手法を導入することが必要である。

従って、国内のウォーターフロント開発において、新しい制度の導入を検討するための基礎資料とするため、ニューヨーク、ボストン、トロントといった北米の代表的なウォーターフロントにおいて、過去の開発に適用されたあるいは現在適用されている開発と管理運営の仕組みについて調査を行う。具体的には、開発の仕組みとしては、開発計画、開発基本方針、開発体制、ゾーニング規制などについて、管理運営の仕組みとしては、管理運営体制、財務計画、経済効果などについて着目し、文献調査や現地ヒアリングに基づき整理と考察を行う。

また、米国における一般的なウォーターフロント開発に関わる手法と制度（開発管理体制、ゾーニングと地区計画、用地取得、民間ディベロッパーに対するインセンティブ）について整理するとともに、米国のウォーターフロントに適用されている主な都市計画制度について整理を行う。

また、北米におけるウォーターフロント開発の最新事例について調査し、国内において今後ウォーターフロント開発を推進するための参考資料とする。具体的には、サウスボストン再開発とトロント南部地区再開発の二つを取り上げ、導入機能や土地利用計画だけでなく、交通計画、住民参加プロセスなどにも着目し、その内容や特徴について、文献調査や現地ヒアリングに基づき整理と考察を行う。

キーワード：開発・管理運営体制、ゾーニング規制、開発基本方針、サウスボストン地区再開発、トロント南部地区再開発

*沿岸海洋研究部沿岸域システム研究室研究官
〒239-0826 横須賀市長瀬3-1-1 国土交通省 国土技術政策総合研究所
電話：046-844-5025 Fax：046-844-5074 e-mail: ishida-t842q@ysk.nilim.go.jp

An Investigation on Mechanism of Waterfront Development and Management and Recent Development Case in North America

Takashi ISHIDA *

Synopsis

With promoting advancing age and the bubble collapse, the land utilization in the waterfront has more changed largely than past. In addition, while regional economy is stagnant, activation of regional economy has become an important problem. In this kind of circumstance, the policy which advances smoothly shift of the land utilization in the waterfront and pulls out the vital force of region is strongly required. It is necessary to introduce the new development technique in addition to utilizing former technique effectively.

Therefore, in order to make the fundamental knowledge to examine introducing the new system, I will investigate mechanism of waterfront development and management/operation in the representative cases in North America such as New York, Boston and Toronto. Concretely, mechanism of waterfront development means development plan, development basic policy, development system and zoning regulations etc. Mechanism of waterfront management/operation means management/operation system, financial planning and economic impact etc. I will arrange and consider on bibliographic research and local hearing.

In addition, I will arrange technique and system about general waterfront in America. These mean development management system, zoning regulation and area plan, site acquisition and incentive for private developers. In addition, I will arrange main city planning system which is applied on the waterfront in America.

In addition, I will investigate recent case about waterfront development in North America in order to make the referential knowledge to promote waterfront development in Japan. Concretely, I will pick up South Boston redevelopment and Toronto South area redevelopment. I pay attention not only introduction function and area utilization plan, but also traffic plan, participation of residents process. I will arrange and consider these contents and feature on bibliographic research and local hearing.

Key Words: development/management/operation system, zoning regulation, development basic policy, South Boston redevelopment, Toronto south area redevelopment

* Researcher of Coastal Zone Systems Division, Coastal and Marine Department
3-1-1 Nagase, Yokosuka, 239-0826 Japan
Phone : +81-46-844-5025 Fax : +81-46-844-5074 e-mail:ishida-t842q@ysk.nilim.go.jp

目 次

1. はじめに	1
2. ボストン	1
2.1 ボストン旧港地区の再開発	1
2.2 ボストン再開発公社	4
2.3 ボストンゾーニングコード	5
3. ニューヨーク	9
3.1 バッテリーパークシティー	9
3.2 サウス・ストリート・シーポート	10
3.3 ニューヨーク市のゾーニング	10
3.4 沿岸域における規則と管轄権	12
3.5 新ウォーターフロント再活性化プログラムに影響を与えたプログラム	14
3.5 沿岸域境界	15
3.6 ウォーターフロント開発の基本方針	15
4. トロント	16
4.1 トロント旧港地区再開発の経緯と概要	16
4.2 トロント・ウォーターフロント再開発公社	17
5. 米国におけるウォータ - フロント開発に関わる手法と制度	22
5.1 開発管理体制	22
5.2 ゾーニングと地区計画	23
5.3 用地取得	25
5.4 民間ディベロッパーに対するインセンティブ	27
6. 米国のウォーターフロントに適用されている主な都市計画制度	28
6.1 TIF (Tax Increment Financing)	28
6.2 RFP (Request for Proposal)	30
6.3 BID (Business Improvement Districts)	31
7. サウスボストン地区再開発	35
7.1 現在の状況	35
7.2 将来の状況	35
7.3 サウスボストンの背景と歴史	36
7.4 中央幹線道路・トンネルプロジェクト	36
7.5 サウスボストンにおける輸送手段別計画	36
7.6 住民参加プロセス	36
7.7 現在のシーポート地区	37
7.8 恒久的ゾーニング (Permanent Zoning)	39
7.9 暫定ゾーニング (Interim Zoning)	40

8 . トロント南部地区再開発	40
8.1 開発全体の概要	40
8.2 エキシビション・プレイス / オンタリオ・プレイス地区 (Exhibition Place Ontario Place District)	41
8.3 イースト・ベイフロント (The East Bayfront)	41
8.4 ウェスト・ドンランド (The West Donlands)	42
8.5 ポートランド (The Portlands)	42
8.6 その他の最新プロジェクト	44
9 . おわりに	45
参考文献	47
付録A	48
付録B	51

1. はじめに

少子高齢化の進展やバブル崩壊により、ウォーターフロントにおける土地利用は、従来より大きく変化してきている。また、地域経済が停滞する中で、地域経済の活性化が重要な課題となっている。このような状況の中で、ウォーターフロントにおける土地利用のシフトを円滑に進め、地域の活力を引き出す施策が強く求められている。そのためには、従来のウォーターフロント開発手法を有効に活用することに加えて、時代にあった新しい開発手法を導入することが必要である。

従って、国内のウォーターフロント開発において、新しい制度の導入を検討するための基礎資料とするため、ニューヨーク、ボストン、トロントといった北米の代表的なウォーターフロントにおいて、過去の開発に適用されたあるいは現在適用されている開発と管理運営の仕組みについて調査を行う。具体的には、開発の仕組みとしては、開発計画、開発基本方針、開発体制、ゾーニング規制などについて、管理運営の仕組みとしては、管理運営体制、財務計画、経済効果などについて着目し、文献調査や現地ヒアリングに基づき整理と考察を行う。

また、米国における一般的なウォーターフロント開発に関わる手法と制度（開発管理体制、ゾーニングと地区計画、用地取得、民間ディベロッパーに対するインセンティブ）について整理するとともに、米国のウォーターフロントに適用されている主な都市計画制度について整理を行う。

また、北米におけるウォーターフロント開発の最新事例について調査し、国内において今後ウォーターフロント開発を推進するための参考資料とする。具体的には、サウスボストン再開発とトロント南部地区再開発の二つを取り上げ、導入機能や土地利用計画だけでなく、交通計画、住民参加プロセスなどにも着目し、その内容や特徴について、文献調査や現地ヒアリングに基づき整理と考察を行う。

2. ボストン

2.1 ボストン旧港地区の再開発

(1) 開発の経緯

ボストンは港と共に発展してきたが、鉄道等の陸運や空運の発展と海運の形態の変化等により、ボストンのウォーターフロントは荒廃しゴーストタウン化していった。特にウォーターフロント中心地区は、1950年代には低料

金の駐車場が最も収益性の高い利用法であると言われる程であった。また、ウォーターフロント沿いに建設された高速道路により、ボストンとの中心街と分断されたために、市民が近寄りがたい魅力のない場所となった。ウォーターフロント中心地区の再開発は、1956年にボストン・シティー計画委員会（the Boston City Planning Board）により提案された計画を端緒としている。この計画を進めるために、1961年ボストン商工会議所に設立されたウォーターフロント再開発部局は、1962年ボストン再開発公社（Boston Redevelopment Authority: BRA）に対して、後に「100 エーカー計画」と呼ばれるウォーターフロント再開発案を提出した。この計画は実行に移されたが、1972年に地元住民による法廷闘争を経て、再開発密度の縮小、高層建築計画の削除、ウォーターフロント・パークの拡張等の見直しがなされた。また、ボストン市は1984年10月にハーバーパーク計画を発表した。この計画は810haの土地と隣接する5区域を対象としており、ウォーターフロントにハーバーウォークを含む公共の公園を整備するものである。ハーバーウォークは、北はチャールズタウン・ネイビーヤードからサウスボストンに至る全長16.9kmに及ぶ遊歩道である。

(2) 100 エーカー計画（Hundred-Acre Plan）

100 エーカー計画には、ウォーターフロントの中心地区を再生利用していくための基礎となる概念が掲げられている。その内の重要な概念の一つは、ウォーターフロントを都市型生活に関連性の強い様々な利用が可能のように、複合的に利用していくというものである。具体的には、水族館、事務所、モーター、住宅、釣り施設、歴史的施設、公共オープンスペースを複合的に組み合わせることでウォーターフロントに導入し、以下の目標を達成していくこととするものである。

- 1) レジャー利用のために海を市民に開放する。
- 2) 隣接地域（官庁街、金融街、ノースエンド地区）を再編成し、衰退を防ぐ。
- 3) 歴史的建物を保存する。
- 4) ウォーターフロントに住宅地を造る。
- 5) ボストンへの来訪者を増加させ、接客施設、宿泊施設の収容力の拡大を図る。
- 6) ボストン市の経済基盤を強化し、民間投資の拡大を図り、雇用を促進し、市財政の増収に努める。

これを実施するための開発戦略として、民間セクターの開発意欲を刺激して、大規模な民間投資を引きつけ、民間による開発を奨励することが実施された。また、民間が投資をする上での危険性を軽減するために、いくつ

かの特権をディベロッパーに与えた。その例として、以下のようなものがある。

- 1) ディベロッパーは建物と土地に対し 99 年間の借地権を有し、土地は特別課税調整の対象になる。それは、所有者は初めの一定期間税金を免除され、その後はそこでの営業によって生じた総収入から定められた割合を支払うというものである。
- 2) 市及び州当局は、再開発事業を行うディベロッパーに対して、1964 年の再開発の開始から数えて 40 年間、ボストン再開発公社がこのウォーターフロントを管理し続けることを保証する。
- 3) 再開発地域内の大部分のウォーターフロントは州のものだったが、その権利をボストン再開発公社に譲渡し、再販売する区画の利用計画上の規制をボストン再開発公社が行うこととした。州所有の土地の一部は売却された。売却されなかった土地や干潟についても、民間が利用できるように州政府によって許可書が発行された。この許可証は、ディベロッパーの要求通り、一度再発行したものは取り消しを行わないというものである。

(3) ハーバーパーク計画 (Harborpark Plan)

「ハーバーパーク計画」は、1984 年当時のプリン市長の下でスタートした開発計画である。その基本的な目標は以下の 3 つである。

- 1) 全ての人々がアクセスできるウォーターフロント空間として、港を再活性化させる。
- 2) 公共空間・アメニティー空間として、ウォーターフロント空間を再活性化させるような適切な民間投資を奨励する。
- 3) ウォーターフロント独自の産業である海運業の保護・発展を図る。

また、この目標達成のため、土地利用計画、都市設計ガイドライン、開発検討条件に基づき、市と民間企業が協力して計画を実施することとなり、10 項目のプログラムが設定された。

「ハーバーパーク計画」の特色は、計画のプロセスに地域社会の人々の声を可能な限り取り入れようとする姿勢にある。その代表的な例は、ハーバーパーク計画の立案・実施を進めるボストン再開発公社を監視し、助言する機関としての「ハーバーパーク諮問委員会」を設置したことである。この委員会は、市長が任命する 15 人のボランティアからなっている。その内訳は、プランニングを担当する州・市の代表 5 人、民間企業・労働団体の代表 5 人、そして各地域住民の代表 5 人である。また、土地

利用小委員会、コミュニティ開発公社、プランニング・ゾーニング諮問委員会、市民協会などの組織を通じて、市民、企業、投資家等とこの計画が公共の目的に沿っているか、市民の権利と利益を保護しているか等について十分話し合い、それを計画に反映させるよう努めた。

(4) ファニエルホール・マーケットプレイス (Faneuil Hall Marketplace)

ファニエルホール・マーケットプレイス再開発は、100 エーカー計画の中核をなすものであり、18~19 世紀に建てられたファニエルホール、クインシーマーケット、ノースマーケット、サウスマーケットといった御影石やレンガ造りの 4 棟の建物を改修・再開発したものである。この再開発により、旧市街の小売業は活性化され、また市庁舎から水際線の遊歩道を確保することによって、人々を水際に再び誘導することに成功した。

当初選定されたディベロッパーが資金集めに失敗したために、ラウス社が事業を引き継ぎ実施した。ディベロッパーは、市より 99 年の期間で借地をし、商業収入の一定割合を市に納めることになっている。歴史的に重要な建築物、特にランドマークとなるべき施設を保存修復するために、連邦政府の住宅都市開発局の補助金を活用することによって、再開発事業は一層促進された。

ファニエルホール・マーケットプレイス再開発は 1975 年に着工された。このうちクレンシーマーケットは 1976 年 8 月に完成し、それは食料品店が中心となっている。また、サウスマーケットは 1977 年 8 月に完成し、ノースマーケットは 1978 年 8 月に完成した。共に専門店が中心であり、建物の 3 階以上は賃貸オフィスとなっている。ファニエルホール・マーケットプレイスは、全体の延床面積が 2,400m² であり、170 の店舗と 40 の屋台があり、年間 1,500 万人の利用客で賑わっている。

(5) チャールズタウン・ネイビーヤード (Charlestown Navy Yard)

1) 開発計画

米国国防省 (U.S. Department of Defense) は、1974 年にチャールズタウン海軍造船所を閉鎖し、総務庁 (General Services Administration) にこの余剰資産の処分に関する権限を譲渡した。そして、1974 年に海軍造船所のうち 30 エーカー (最南端の区画) が、ボストン国立歴史公園法案 (Boston National Historic Park bill) における 7 地区のうちの一つに挙げられた。この公園は、米国海軍と国立公園サービスの共同によって運営されている。その中には、米国軍艦コンスチチューション号、駆逐艦カ

ッシンヤング号、コンスチチューション博物館、1号乾ドック及び19世紀の司令官邸が存在している。また、この歴史公園には毎年65万人以上の人々が訪れており、ボストンで最も人気のある場所の一つとなっている。

ボストン再開発公社は、設計及び改良工事の実施、そして全ての公共的開発行為に対して責任を負っており、民間開発の活動を監督している。また、海軍造船所の開発に関心を抱いているディベロッパーと連邦政府、州政府及び市の行政機関との間のパイプ役を果たしている。

1976年にボストン再開発公社では、海軍造船所をチャールズタウン都心部更新計画（Charlestown Urban Renewal Plan）の中に組み入れ、この開発に対して責任を負うことになった。そして、ボストン再開発公社は、以下の3つの開発地区について、内務省（Department of Interior）から権限を委譲されることになった。

・ 歴史保全地区

ボストン再開発公社と内務省とで交わされた同意書により、無償で譲渡された。同意書は、第2次世界大戦当時に増築されたものを除き、この地区にある25の建物の全てを歴史保全地区として、修復・保全するというものであった。

・ レクリエーション地区

公共用レクリエーションに使用するというボストン再開発公社の公約により、無償で譲渡された。

・ 新規開発地区

民間開発用として、総務庁との協議により売却された。

2) 地区全体の資金調達と地域設定

造船所全体は、その歴史的・建築学的重要性によって国の重要史跡登録を受けており、そのため地域内の建物の再生利用については、1981年の経済復興課税法（Economy Recovery Tax Act）でディベロッパーに与えられた税優遇措置に該当するものとなっている。

海軍造船所の全区画に対する開発事業財源は、以下のものを含んでいる。

・ 480万ドル：経済開発庁（商務省）

このうち170万ドルは、造船所公園の第1期工事のために使用された。

・ 220万ドル：経済開発庁補助金のうち、ボストン市の負担金として、市議会が承認した債権

・ 250万ドル：都市開発法補助金（住宅都市開発省）

・ 90万ドル：屋外レクリエーション局（内務省）

造船所工事の第1期工事のために使用された。

・ 50万ドル：屋外レクリエーション局（内務省）

造船所工事の第2期工事のために使用された。

本地区の開発においては、慎重に考慮された開発戦略と実施計画が必要とされ、海軍造船所開発計画の立案や実行に当たり、史跡委譲地域（Historic Monument Transfer Area）、造船所公園、新規開発地域の3つの地域を設定することとなった。

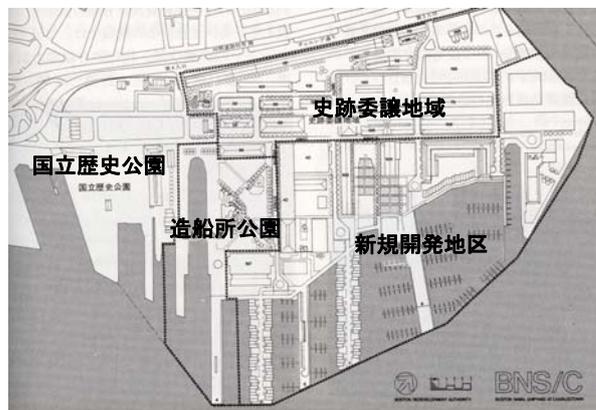


図-1 チャールズタウン・ネイビーヤード配置計画図

3) 史跡委譲地域

史跡委譲地域内にある建築物の外観保存のための計画指針は、ボストン再開発公社と国の歴史保存に関する諮問委員会（National Advisory Council on Historic Preservation）との間に交わされた同意書に示されている。これは連邦政府からボストン再開発公社への建築物の管理権委譲についての条件にもなっていた。この指針は国の承認を得ており、史跡委譲地域内の建築物における特色が保存されることを保証するものであった。19世紀当時の造船所の歴史を映し出している街路や歩行空間のデザインは魅力的であり、史跡にふさわしい環境を作り出すものと思われる。

この地域内の建物は、ボストン再開発公社との長期契約に基づき、それぞれ個別に民間開発用に提供されることになっている。ボストン再開発公社の計画によれば、この地域では商業用、住宅用、官公庁用及び軽工業用などの様々な利用が想定されている。

4) 造船所公園

海軍造船所内における16エーカーの公園は、6.5エーカーの造園を施した地区、2号乾ドック、第4棧橋という3種類の空間で構成されている。

造園地区には、緩やかな起伏のある芝生、並木道、植え込みと花壇、子供の遊び場、みかげ造りの大きな泉、展示館などがある。この公園は、ボストンのスカイラインを強調するように配置されている。

5) 新規開発地区

約 57 エーカーの土地、棧橋、水面などを含む新規開発地区は、イモービリアーレ・ニューイングランド社 (firm of Immobiliare New England) によって開発が行われており、総投資総額は 1 億 2000 万ドルと見積もられている。イモービリアーレ社は、約 1200 戸の住宅を賃貸及び分譲の両形式で建設している。またこの地域では、2 万平方フィートの商業空間、約 1200 台収用の駐車場、500 室のホテルなども計画されている。また、住宅の 10 パーセントは高齢者用となっている。

2.2 ボストン再開発公社

(1) ボストン再開発公社 (Boston Redevelopment Authority)

ボストンのウォーターフロント開発は、ボストン再開発公社 (Boston Redevelopment Authority: BRA) が担当している。この公社は 1955 年マサチューセッツ州法により市の外部部局として設立された。1960 年に都市計画局の住宅部門が廃止され、その権限は BRA に移管された。また、BRA は公共住宅以外にも業務を拡大してきた。

BRA の法的権限は、マサチューセッツ州法第 121 B 条第 4 項及び第 652 条 12 項に規定されている。その開発に関する権限の中には、資産の売買や商業施設や住居の開発を支援するための税の減免権 (州法第 121 条 A) も含まれている。

BRA の任務は次のとおりである。

- 1) 提案される開発計画の内、計画基準の緩和を求めるもの、開発見直しを条件とするもの、公有地に計画されているもの、都市再開発地区内に計画されているもの及び公的補助を受けているものの計画審査。
- 2) 大きい建設・開発事業に関して、市のゾーニング委員会及びゾーニングに関する異議受付委員会に対し提言すること。
- 3) 市が必要とするインフラ施設及び市街地や地区の経済開発並びに設計のガイドラインと開発管理に関するマスタープランの原案作成。
- 4) 経済開発及び適正な土地利用や産業振興などの公共の目的を遂行するための不動産の購入、売却及び貸し付け。
- 5) 市の債務にならない債券の発行。
- 6) 3 カ所の工業団地の所有と運営。
- 7) 技術的支援やその他の支援と共に、企業に対する資金の提供。
- 8) 職業訓練、就職斡旋及び支援。

(2) 計画局 (Planning Division)

計画局では、市の各地域におけるコミュニティ計画の調整、計画やプロジェクトの見直しへの関与、マスタープランやゾーニングの進捗など、全てのプランニングとゾーニングの実行の調整を行っている。

地元住民、企業及び関係機関に対しては、コミュニティ計画への取り組みにより、ボストンの将来像がユニークなエリアに向かうことを約束している。計画局の都市デザイン (Urban Design) グループでは、ダウNTOWN や近隣地区及び制度の開発プロポーザルについて、計画策定・分析・デザインの見直しなどを行っている。

ゾーニンググループでは、BRA の取締役会で承認されたゾーニング委員会提言 (Zoning Board of Appeal) の申請を見直し、ゾーニング委員会との連絡調整や住民などを含む関係者への助言などを行っている。

ボストンアトラス部 (Boston Atlas) では、地図作製や GIS (地理情報システム) などのサービスを紹介している。最新の地図から歴史地図などと合わせて、統計情報なども広く一般の市民に提供している。計画エリアの概要、建築規制 (planning outlines)、区画 (street edges)、財産所有などに関する情報が航空写真上に示されているとともに、ダウンロードも可能となっている。

(3) アフォーダブル・ハウス (Affordable Housing)

BRA では、ボストン市において、低所得層も所有や賃借が可能な住宅の供給に取り組んでいる。この住宅供給とは、住民に対する環境衛生、安全性、利便性及び福利などの推進と共に、市営住宅のストックの拡大を目的としている。また、BRA が取り組む目的として、市場の住宅供給レートの影響を軽減し、低・中所得世帯の住宅所有にかかるコストの低減を図ることも狙っている。所得や年齢に関わらず住宅の所有や賃借ができるよう、公有地を活用するとともに、財務面の支援や規制緩和などデイベロッパーへの支援を用いることにより、家賃や住宅ローンの額を市場価格よりも低く抑えている。

また、アフォーダブル・ハウスの整備効果を最大限に発揮するため、アフォーダブル・ハウスを最も必要とする人々が居住できるよう、一連の優先権を導入している。具体的には、申請時に、① Accessible Unit を必要としている世帯か、② 土地の再開発により居住地を移動しなければならないか、③ ボストン住民か、④ 1 世帯あたりの最少人数、⑤ 初めての住宅購入かなど、優先権の判断項目を設けている。申請にあたっては、収入の基準もあり、これらの審査基準に見合ったものに優先権が与えられる。

BRA と関係の深い機関として、近隣地区開発局

(Department of Neighborhood Development; DND) があり、ここでもボストン市のアフォーダブル・ハウジングに取り組んでいる。近隣地区開発局とその中のボストンホームセンター(Boston Home Center)では、公的資金を使い、アフォーダブル・ハウスに関する情報提供、住宅購入のアシスタントなどを行っている。

(4) BRA 所有の不動産

マリン・インダストリアル・パーク (Marine Industrial Park) の外側にある BPA 所有の全ての不動産については、資産管理局 (Asset Management/Real Estate Department) が運用、維持管理や増強などの業務を担当している。この部署では BRA の資産のモニタリング、評価及び資産価値の向上に取り組みながら、公的な目的のための再開発や再配置の促進や、不動産に関する最新かつ信頼性の高いオンライン・データベースのメンテナンスを行っている。BRA の不動産価値を最大限に高め、ボストンの地域社会の財産として提供していくことがこの部署の目的と言えよう。こうした取り組みは、BRA の所有するロング・ワーフやサージェント・ワーフといったウォーターフロントの土地の知名度が高いこと (チャールズタウン・ネイビー・ヤードと同様に知名度が非常に高い) や、多くの関係機関と協調関係を築いていることに反映されている。

(5) 就業・コミュニティサービス (Jobs and Community Services)

就業・コミュニティサービス局では、公的資金や民間資金を調達・管理・活用し、ボストン市民に活力を与えるための教育・訓練・キャリア開発・福祉事業などのサービスを行っている。

BRA は、革新的な公的機関として、ボストン市民が全員参加し、市の経済的活力や未来を担いながら、経済的自給自足を実現していくことを目標としている。また、住民に対して、識字能力、生涯学習、職業訓練及び斡旋、福祉サービスなどに関わる支援者かつ情報センターかつ研究機関であることを目指している。

(6) 経済開発 (Economic Development)

BRA の経済開発局では、開発の見直しのプロセスの指導や、ボストン経済の強化のための鍵となる重要なサービスやインセンティブのマネジメントを行っている。経済開発局では、地元住民、企業経営者、様々な機関に属するコミュニティそしてディベロッパーなどとの協働で活動しながら、現在及び将来における市のニーズに対

応した投資活動に対し、明確かつ総合的に取り組んでいる。

経済開発局が関わる分野についての資金やイニシアチブや機能については、以下の通りである。

- 1) 開発計画のレビュー
- 2) コミュニティ開発と住宅整備
- 3) 制度設計及び開発
- 4) 工業エリア開発 (マリンインダストリアルパークを含む)
- 5) 金融サービス (ボストン地域開発会社 (BLDC ; Boston Local Development Corporation), ボストン工業地域開発金融サービス公社 (BIDFA ; The Boston Industrial Development Financing Authority))
 - －非営利機関への非課税債券 (Tax-Exempt Bonds for Non-Profit Institutions)
 - －工業エリア開発に対する非課税債券 (IDB ; Tax-Exempt Industrial Development Bonds)
 - －ビジネスゾーンの施設に対する非課税債券 (EZ Bonds ; Tax-Exempt Enterprise Zone Facility Bonds)
 - －課税債券 (Taxable Bonds)
- 6) アーティストスペースへのインセンティブ

(以上 2.2 は Boston Redevelopment Authority (2004) を参考とした。)

2.3 ポストンゾーニングコード

ハーバーパーク計画は、ウォーターフロントの一定の地域を指定して、そこに特別のゾーニングコードを定めて適用するものである。ハーバーパークは以下の 6 つの地区からなっている。

- 1) North End/Downtown waterfront and Dorchester Bay/Neponset River Waterfront
- 2) Charlestown Waterfront
- 3) Waterfront Service District
- 4) Waterfront Manufacturing District
- 5) Fort Point Waterfront
- 6) Charlestown Navy Yard

ウォーターフロントにおけるゾーニングコードの内容について、以下にチャールズタウン・ネイビーヤード (Charlestown Navy Yard) を事例として紹介する。

- (1) 目的、目標及び対象 (Statement of Purpose, Goals and Objectives) (42 F-1)

ハーバーパーク地区計画の目標と対象は、ハーバーパ

ーク地区の土地と水面の不適切な利用を防止し、ボストン沿岸の均衡の取れた発展を促進し、ウォーターフロントを公共の資源として活用することである。そして、最多の人々が利用し利益を享受できるようにし、公共のオープンスペースと港湾内の海浜を保全し、ウォーターフロントへのパブリックアクセスを整備し、近隣と整合の取れた住居や商業の複合利用を進め、水に依存したまたは水に関連した経済活動の発展と開発を促進することである。また、活用されているウォーターフロントを保護し、水に依存した利用がされている区域を保全し、公的な水上交通振興を図り、あわせて港湾とその近隣の総合した土地利用、活動及び連携を図ることである。

(2) 適用性 (Applicability) (42F-4)

この条項は、ハーバーパーク区域内のチャールズタウン・ネイビーヤード分区におけるゾーニング基準の一部を構成し、原則として全ての土地（水没地及び潮間地を含む）と建物の利用、占有、建設、改築、増築に対し適用する。ただし、次のプロジェクトはこの条項の条文の適用をされず、他の条項を適用する。

- 1) ゾーニング委員会がこの条項の施行に先立つヒアリングの通知をする前に、検査事務局へ申請または使用許可願いを提出して、かつゾーニング緩和請求のなされていない全てのプロジェクト。
- 2) ゾーニング委員会がこの条項の施行に先立つヒアリングの通知をする前に、ゾーニングについて緩和請求を出して、それに基づいて緩和の決定がなされた（予定である）全てのプロジェクト。

【潮間帯に対する規則】

(3) 91 条の規定 (Chapter 91 Requirement) (42F-5)

州法（第 19 条）で定められている規則に従い、潮間帯に計画されるプロジェクトは、連邦環境保護局の免許（91 条免許）を必要とする。91 条免許を必要とするプロジェクトが位置する自治体の計画担当部局（ボストンの場合 BRA）は、そのプロジェクトが適正な公共の目的に合致して、潮間帯の免許を必要とする場合は、プロジェクトに関する上申書を作成する。

1) 適正な公共目的の設定

チャールズタウン・ネイビーヤードのプロジェクトに関して、BRA が上申書を作成するに当たり、そのプロジェクトが適正な公共の目的に合致して、潮間帯に関する公共の権利を損なわないかを決定する。そして、その公共の権利の中には、以下の項目を含む。

- (a) 水面へのビジュアルアクセス（公有または私有の潮間帯でなされるプロジェクトが、水域依存型かどうかに関わらない。）
- (b) 釣り、採鳥、航行その他の自然を利用した活動の権利
- (c) レクリエーション、商業、その他の合法的目的のための水際への（水際に沿った）パブリックアクセス
- (d) プロジェクトサイトの歴史的特性の保存
- (e) 工業的及び商業的な物資及び人の海上輸送
- (f) パブリックアクセスを制限し、ハーバーパーク地区の障害となっている荒れ果てたピアの修繕修復
- (g) ボストン港内の無制限、安全、便利な航行

2) ウォーターフロントへのパブリックアクセスとオープンスペース

ウォーターフロントへのパブリックアクセスとオープンスペースの確保は、ハーバーパーク地域計画の中心的理念である。自由に通行する権利を阻害するようなプロジェクトに対しては、BRA は上申書を作成しない。公有の潮間帯においては、商業、レクリエーションその他の合法的な活動のためであり、私有の潮間帯においては、釣りや採鳥その他の自然に関わる活動のためである。BRA は、下記の条件に合わないプロジェクトは、上申書作成の条件を満足しないものと判断する。

- (a) 市民が歩行する連続した横方向の通路を可能な限り設けるものとする。栈橋、突堤、埠頭その他のいかなる構造物も歩行を妨げないように設計するものとする。満潮面より少なくとも 5 フィート高く維持し、階段を設けて横方向に移動できるようにする。
- (b) プロジェクトが水域依存型でない場合は、歩行者通路網を整備するものとする。プロジェクトが水域依存型である場合は、公共通路を設置し、労働者や訪問者に危険がないようにする。
- (c) オープンスペースに自由に通行することを妨げる門、堀、柵は作らない方がよい。
- (d) パブリックアクセス施設を整備する全てのプロジェクトについては、公式の寄付を募ることを推奨する。

【チャールズタウン・ネイビーヤードに適用される規則】

(4) オープンスペースの要件 (Open Space Requirement) (42F-6)

歴史的記念地区を除くチャールズタウン・ネイビーヤード内の全てのロットにおいては、少なくとも 50% はオープンスペースに当てなくてはならない。またそこでの建築物については、既存建物の外縁に完全に含まれるも

の以外、検査局は許可を出さない。この条項におけるオープンスペースとは、土地又は栈橋で下記 (a) から (h) を除くものとする。

- (a) 建物、屋根付き構造物またはそれに囲われた区域
- (b) 駐車場
- (c) 街路
- (d) 車の利用のための舗装道路
- (e) 水面上の栈橋を除く平均高潮位以下の海水部分
- (f) マリーナその他の浮体構造物
- (g) プール
- (h) テニスコート

ただし、国立歴史公園は全てを含める。

(5) 街区設計のガイドライン (Urban Design Guidelines) (42F-8)

BRA によって、対象プロジェクトが BRA、総務局、マサチューセッツ歴史委員会及び歴史保存顧問委員会の合意文書の中で定めているガイドラインを満足していると認められた場合は、そのプロジェクトはこの 42F-8 条を満足しているものとする。

- 1) 新規開発及び既存施設の改良に当たっては、都市部のウォーターフロントとしての従来の形状、高さ、集まりを維持する。
- 2) 建物及び空間は、視界と歩行者の方向を水面に向かわせるものとする。
- 3) ピア上の建物は、ピアの形状を補強するように配置する。
- 4) 内陸の建物は、街路の形態を補強するように配置し、特に交差する街路ではそうであるが、水際線に平行に壁状に配置して視界とアクセス路を妨げることは、避けるものとする。
- 5) 建物は、開けた水面に向かっての視界とアクセスを提供し、ピア終端のパブリックアクセス及びオープンスペースからの視界を確保するよう配置するものとする。
- 6) チャールズタウン・ネイビーヤードにおける建物は、リトルミスチックチャンネル沿いを除いて、水際線に向かって高さを低くしていくものとする。
- 7) ピア終端又はその近くの建物及びオープンエリアは、水面へのパブリックビューと水際線への公共アメニティを提供するものとする。
- 8) 建物の集合体は、市内の大気質を維持するため、海から吹いてくる風が通り抜けられるような配置とするものとする。
- 9) オープンスペース、建物の入り口、店の構え、ショップウィンドウ、店の入り口、テラス、庭、アーケード

その他の同様な部分は、歩行者が水際に近づき楽しめるように設計するものとする。歩行者空間に面した窓や入り口のない連続した壁は設計上可能な限り避けなければならない。

10) ファサード、建材、詳細設計は、ボストンの歴史的なウォーターフロント開発の形態を尊重しなければならない。

11) セットバックやコーナーの処理その他設計上の工夫により、構造物の重圧感を最小限に抑えるものとし、都市的・歴史的なウォーターフロントの雰囲気合う装飾を施すことを推奨する。

12) 建物の屋根は、屋根の構造をできるだけ目立たないようにする。ペントハウスを屋根の上に設け、人が住むように設計してはならない。

13) プロジェクトは歩行者空間の質を高めるようなものでなくてはならない。その手段は、(a) 歩行者通路は、適切にウォーターフロントと大量交通機関とつなぐようにする。(b) 歩行者の活動と公衆芸術の空間を提供する。

(c) 材料を工夫し、景観に配慮し、芸術作品とファニーチャーを置く。(d) 車による行動を歩行に置き換えるよう歩行しやすい仕組みを作る。(e) その他の工夫をする。

(f) プロジェクト区域内の歩行空間を適切に維持管理する。

14) 上記の他、プロジェクトの設計に際しては、ハーバー地区のそれぞれの特性を考慮に入れて、港の開けた展望を楽しめるようにするなどのほか、ハーバーパーク計画における設計ガイドラインの精神をくみ取って、歴史的な構造物の価値を高めるように配慮する。

(6) チャールズタウン・ネイビーヤードにおける量的規制 (Dimensional Regulations) (42F-13)

チャールズタウン・ネイビーヤードは、次の範囲を指す。新規開発地区(分区 4~7, ピア 5~9, 住居優先地区), 歴史記念地区, 国立歴史公園及び造船公園。

1) 最大容積の制限 (新規開発地区)

新規開発区域の容積率は、総床面積を制限する方向で定める。BRA が当該プロジェクトについて許可しても、以下の容積率を超えない旨の証明を出さない限り、検査局は建築を許可しない。合計床面積は、既存建物の容積と「最大新規面積」の欄に示す追加面積の和とする。

表-1 新規開発地区における最大容積の制限

地区名	最大容積 (ftm ²)
分区 4	440,000
分区 5	325,000
分区 6, 7	1,625,000
ピア 5	245,000
ピア 6, 7, 8, 9	28,000
住居優先地区	144,000

2) 許容最大高さの制限 (新規開発地区)

新規開発地区における各地区における許容最大高さは、表-2 の通りとする。(新規開発地区における許容最大高さは、BRA, 総務局, マサチューセッツ歴史委員会及び歴史保存に関する諮問委員会の間の合意書に従う.)

表-2 新規開発地区の許容最大高さ

地区名	許容最大高さ (ft)
分区 4	90/135
分区 5	110
分区 6	155
分区 7	125
ピア 5	55/75
ピア 6, 7, 8, 9	35
住居優先地区	65

3) 建物の特別のセットバック (新規開発地区)

分区 5 の北東側の水際線から建物のセットバックは、平均 75 フィート、最低 65 フィートとする。この特別セットバック内の構造物は、この水際線に接岸する艦船や海洋調査船を含む大型船の利用に合致するものとする。

4) ビルディング 58 を通過する通路設定の禁止 (歴史記念地区)

ビルディング 58 を通過する通路を設けようとするいかなるプロジェクトも禁止とする。

5) 歴史記念地区及び国立歴史公園 (特別調査地区 1 及び 2)

この条項が適用される直前に適用になっているゾーニング規制は、引き続き特別調査地区でも適用される。特別調査地区内のいかなるプロジェクトも、保存・活用計画 (1978 年 7 月に総務局から BRA へチャールズタウン・ネイビーヤードの歴史記念分区移管した時に付随) に従っていなければ進めることはできない。そして、特別調査地区 2 (国立歴史公園) の中では、資産の活用と管理に関する全ての決定は、引き続き国立公園部局の管轄下

にある。

(7) チャールズタウン・ネイビーヤードに適用される土地利用 (Use Regulations Applicable) (42F-14) チャールズタウン・ネイビーヤード内の全ての土地(潮間帯、水没地も含む)及び水面は、この条項及び 8-6 条に整合するよう利用するものとする。

1) 新規開発地区における特別土地利用制限

新規開発地区のそれぞれの場所での土地利用は、表-3 に記述されているものに制限される。

表-3 新規開発地区における特別土地利用制限

地区名	主たる利用
ピア 5, 7	住居, マリーナ
ピア 6, 8, 9	マリーナ
分区 4	ホテル, マリーナ, レストラン
分区 5	水族館, マリーナ
分区 6, 7	研究所, オフィス
住居優先地区	住居

2) 許容される利用

チャールズタウン・ネイビーヤードでは、この 42 条 F-14 で規定されてるもの以外は、土地及び水面の利用は許されない。

- ・ 水面依存又は水面に関連する利用
- ・ レクリエーションのためのオープンスペース
- ・ 地域のための利用及び文化施設
- ・ 住居
- ・ ホテル
- ・ オフィス
- ・ 研究所
- ・ 地区小売/サービス
- ・ 総合小売
- ・ レストラン
- ・ 教育
- ・ 交通
- ・ 駐車場
- ・ 関連施設

(以上 2.3 は Boston Redevelopment Authority (2004) : ARTICLE 42F HARBORFRONT DISTRICT CHARLESTOWN NAVY YARD を参考にした.)

3. ニューヨーク

3.1 バッテリーパークシティ

1964年当時は、ロワー・マンハッタンには約50万人の就業者がいたが、住宅は全くなかった。住宅の導入により、夜間に無人都市になることが避けられ、都市施設も活用できるようになり、通勤者の足になる地下鉄の改良・増強にもつながるといことで、ニューヨーク市長とニューヨーク州知事が会談し、24時間都市に改造することに意見がまとまった。

事業用地としては、時代遅れになっていたハドソン川の埠頭部分が予定された。この背後のワールドトレードセンターの建設残土により、ピアの最先端部までの範囲で埋め立てをすることとした。1976年には92エーカー(37ha)の土地が造成された。1979年に変更された計画が完成し、マンハッタンの延長としての位置づけとなった。

表-4 バッテリーパークシティ開発の概要

開発主体	バッテリーパークシティ・オーソリティー (BPCA)
計画者	BPCA, クーパー・ニコストット・アソシエイツ
開発期間	1979年～
開発費用	25～30億ドル
開発面積	92acres (37ha), 土地利用内訳 (住宅地区42%, 商業地区9%, 公園等オープンスペース30%, 道路19%)
事業内容	住戸14,000戸, 商業センター (ワールドフィナンシャルセンター, 事務所600万ft ² (56ha), 店舗28万ft ² (2.6ha), ウィンターガーデン1.85ft ² (0.2ha), 公開広場3.5万ft ² (0.3ha))
雇用	商業センター (建設従業者12,000人, 非定住従業者25,000人), 住宅開発 (第2期のゲートウェイプラザ及びレクタープレイス建設従業者3,250人, 定住従業者350人)
人口	就業人口31,000人, 居住人口30,000人

(1) 開発方式

ニューヨーク州法の定めにより設立されたバッテリーパークシティ・オーソリティー (BPCA) が開発全体を管理し、そのBPCAには市の都市計画局やその他の部局から多くのスタッフが派遣されている。土地はBPCAの所有であり、開発コンペ方式によりディベロッパーを選択する。また、建物の形態やデザインの詳細なデザイン・ガイドラインを規定している。

(2) 再開発された各地区の特徴

バッテリーパークシティの開発は、ニューヨークのマンハッタン島の南西部の先端に近いところで、ハドソン

河に面して幅200～250m、延長1,500mの埋め立て地を利用して、総合的な地区開発をしようとしたものである。

埋め立て地は、5ブロックに分割され、北側から北部住居地区、世界フィナンシャルセンター地区、ゲートウェイプラザ (商業施設) 地区、レクタープレイス住居地区及びバッテリープレイス住居地区よりなっている。

1) 北部住居地区

住宅が主であり、ハドソンリバー公園と高校、レクリエーション・イベント広場が計画された。

2) 世界フィナンシャルセンター地区

この地区が、バッテリーパークシティの中心地区を形成している。業務・商業地域として位置づけられ、業務・商業ビルが建設されている。ここには、パンプキン公園、ノース・コープ・ヨットハーバー、WFCプラザなどがある。また、トランス・ハドソン・フェリーの乗り場もここに設置されている。その他には、ウィンターガーデンの裏側からは、ノースブリッジでウエストストーリーを横断し、世界貿易センターへとアクセスできる。

3) ゲートウェイプラザ地区

ここは、一部の業務用地と住宅用地が計画された地区である。ここには、ゲートウェイプラザを囲む住宅ビルと、背後のオフィスビルとからなっているが、オフィスビルはサウスブリッジでダウタウンとつながっている。

4) レクタープレイス住居地区

主に住宅用地区として計画された。ここには、レクターパークを中心にいくつかの住宅ビルが建設されている。

5) バッテリープレイス住居地区

住宅地区として開発計画が立てられ、住宅ビルと、サウスコープの船だまりと、サウスガーデンが配置された。サウスガーデンは、南の端でバッテリーパークとつながっている。

(3) デザイン・ガイドライン

1979年までに、BPCAが独自に設計や計画の決定ができるように、市政府の管轄外とすることが決定された。それに伴い、マスタープランは再び全面的に再考されることになり、建築家のS・エクスタットとA・クーパーに新しいプランの開発が依頼された。その結果、パーク・アベニューや五番街、リバーサイド・ドライブにある大きなアパートメント・ビルが、バッテリーパークシティの建物のモデルとして導入された。それらは基盤や低層階は石造り、中層階はレンガ造りであり、コーニスと呼ばれる頑丈な軒の装飾が、全ての建物の同じ高さの所についている。そのような特徴を、バッテリーパークシテ

ィの建物にも義務づけ、それをデザイン・ガイドラインに組み込むことを決めた。

デザイン・ガイドラインは、設計者と BPCA が作成したものである。例えば、レストランの排気が歩道に吹き出すことを禁じたり、また屋根の上の供用設備には装飾的な囲いを施さなければならないとするなど、建築上の規定が詳細かつ明確に示されている。その規定は市の計画規制よりも厳しいため、それに従って建てられている建物については、市の都市計画上の認可は必要がない。

その他に BPCA は、建築家を認可する権利や、設計図を検討し、完成したビルをガイドラインに照らして認可する権利を持っている。このような規制手段により、全てのディベロッパーが高い建築基準に従うこととなり、個々のビルの自己主張を抑え、全体としての調和が保たれるようにした。

(4) 水辺の公共オープンスペース

水辺に沿って続く幅約 20m の遊歩道（エスプラネード）があり、樹木が植えられ、人々が一休みしたり散歩を楽しんだりできるようになっている。この道は完全にまっすぐではなく、くぼみと突き当たりが二箇所ずつあり、景観に変化を与えている。また、遊歩道と背後のプライベートなビルは、御影石の壁で仕切られている。車は手前の道路までで止められ、ここに入れるのは徒歩によってのみである。バッテリーパークシティにおける最も顕著なアメニティー施設であるこの遊歩道には、昼休みや週末には多くの人々が訪れ、ウォーターフロントの景観を楽しんでいる。

川に面していない他の公園部分は、主に地元住民が利用している。にぎやかな公共空間のすぐそばにコミュニティ公園が存在することで、地元住民が自分たちの場所を外部の人間に奪われたと感じることもない。また、公園を道路で切り離すことなく、住居用・オフィス用のビルに隣接して配置するのは、バッテリーパークシティの特徴であるが、これは住民達に水との近接した感覚を作り出すのに成功している。

公園の維持費は、プロジェクトから得られる収入によって賄われている。ちなみに、バッテリーパークシティの土地は政府機関の所有であり、ここに建つビルには市の資産税はかからない。しかし BPCA では、賃貸料の他に資産税とほぼ同額を徴収している。その資金が、埋め立て工事から発生した負債の支払いや、インフラストラクチャーの建設費、そして公園の維持費に充てられるのである。

3.2 サウス・ストリート・シーポート

1825 年に五大湖と大西洋を結ぶフェリー運河が開通した後、サウス・ストリート沿いには数多くの埠頭が作られ、ニューヨークは世界有数の港町として賑わった。運輸交通の花形として船が往来した 19 世紀には、ローマン・マンハッタンと呼ばれるこの地区の港は、人と文化と美食が集まる世界一の場所となった。しかし、19 世紀半ば以降、帆船から蒸気船に移行するのに伴い、次第に海運業は水深の深いハドソン川に移り、さらに第二次世界大戦後の大型化・コンテナ化により、この地域は港の機能が失われ荒廃した。1960 年代半ば、この地域の中心部の古い建物を壊し、駐車場の計画が持ち上がったが、これに反対し、歴史的建物の保存運動の市民運動が起き、これをきっかけに市も地区再生に動き始めた。

表-5 サウス・ストリート・シーポートの開発概要

開発規模	小売店舗 23,000m ²
事業費	3 億 5 千万ドル（地区全体）
開業	1983 年
事業概要	主な構成要素は、海の博物館、専門店用の市場、飲食店、劇場、オフィスタワー等のコンプレックス。これらの要素をつなぐのが、広場や小路等のペDESTリアン領域である。
主要施設	ピア 17、フルトン・マーケット、シェーマー・ローン・ロウ、博物館ブロック、帆船
事業主体	建物所有者：ニューヨーク市 建物賃貸者：ニューヨーク開発公社 開発ディベロッパー：ラウス社

一般的に、サウス・ストリート・シーポート開発の成功は主に次の理由によると考えられている。

- 1) ウォーターフロントの特性を十分に活用した。
- 2) かなりの神経を使い、テナント・ミックスを決め、環境デザインを行った。
- 3) 歴史的な建物を丁寧に保存再生し、知的な刺激が得られる場所として再利用して、ヤッピー達の好みに合わせた。
- 4) 空中権の譲渡、開発コンペ等の手法を活用した。

（以上 3.1 と 3.2 の一部は、(財) 港湾空間高度化センター（1990）：米国港湾開発地域調査報告書を参考にした。）

3.3 ニューヨーク市のゾーニング

(1) ゾーニング関連用語について

ニューヨーク市は、基本的に居住地区 (R)、商業地区 (C)、工業地区 (M) の 3 つのゾーンに区分されている。3 つの基本的なゾーンは、利用状況、商業・工業の分類、

駐車場、建築物の容積、居住人口密度等の条件に応じて、さらに細かく区分されている。なお通常は、公共の公園についてはゾーニングの規則を適用しない。

居住地区、商業地区、工業地区における開発は、利用内容、容積、駐車場に関する要求等に左右される。各ゾーンにおいては、以下の項目について、それぞれ用途許可を規制している。

- ・ 敷地面積に応じて認められる建築物の規模（容積）
- ・ 居住者用としてのオープンスペースや（最大の）建ぺい率
- ・ 認められる住戸数
- ・ 建物と道路の距離
- ・ 建物と敷地境界線の距離
- ・ 必要駐車場台数
- ・ その他、特に各ゾーンにおいて必要とされる事項（看板の設置場所や大きさの規制など）

(2) 開発の権利 (as-of-Right Development)

開発や未改良地利用の多くの場合、建築許可の正当性があると認められるためには、ゾーニング規則の規定にのみ合致していればよい。つまり、建設局 (Department of Building) がゾーニング規則や建築規約 (Building Code) に合致した構造物であると認めれば、ディベロッパーは「開発の権利」があるとして構造物を建造してもよいということになる。こういった状況においては、どのような行為も都市計画委員会によって求められない。ディベロッパーは単に建設局の計画をファイルし、発行された建築許可の下で、建設を始められるということになる。

(3) 容積率 (Building Size)

敷地に対する建築物の最大サイズ (容積率) は、ゾーニング規則 (ゾーン毎に決められている) に定められており、床面積比率 (FAR) によって決定する。これは建物の物理的な大きさをコントロールする最も重要な規制である。床面積比率 (FAR) とは、その建物が認められている有効延床面積と敷地面積の関係を示すものである。

建築可能な床面積は、敷地面積に床面積比率 (FAR) (当該地区の値) を乗じた面積となる。例えば、床面積比率 (FAR) が 10.0 のゾーンにおいて敷地面積 10,000 平方フィートであった場合、そこに建てられる建物の延床面積は 100,000 平方フィート (10×10,000) となる。同様に床面積比率 (FAR) 6.0 のゾーンで、敷地面積が 6,000 平方フィートの場合の延床面積は 36,000 平方フィートとなる。いずれの地区においても最少床面積比率は

0.5 である。なお、もっとも密集したオフィス地区については最大値として 15 と定められている。地区によっては、公共のアメニティ施設などが対象となる場合には、床面積比率を引き上げているところもある。

(4) 密度 (Density)

居住地区の開発においては、密度として、当該地区の居住人口 (一般的には 1 エーカーあたりの世帯数、住戸数など) が適用される。密度は過剰な開発をコントロールする指標の一つである一方、市が新たに学校や公共施設、輸送機関を計画する際の指標にもなる。

人口密度は地区の種類に応じて定められており、当該地の単位面積 (平方フィート) 当たりの世帯数または部屋数で示されている。区画に許容される世帯数または部屋数は、それぞれの建物の居住人口の目安となる。

(5) 任意の取り組み (Discretionary Actions)

開発によっては、より良い建築や敷地計画のためにゾーニング規則の変更が必要となる。この場合は、規模、利用のタイプ、ロケーションといった特性のために、他のプロジェクトの見直しも必要となる。

1) 特別許可 (Special Permits)

開発によっては、(市議会のレビューを経た) 都市計画委員会あるいは規格要請局 (Board of Standards and Appeals) のいずれかの特別許可を受けなければ認められないケースがある。特別許可は、市の土地利用のレビュー (ULURP) のプロセスの対象にもなっているが、ゾーニング規則の説明による事項に従って認められる。特別許可には、用途規制の変更と容積率・駐車場規制の変更がある。一般的に、大規模な土地利用による影響が想定されるプロジェクトや、計画上特別な問題に関与しているプロジェクトについては、都市計画委員会の管轄となり、地域的な問題の場合には、規格要請局 (Board of Standards and Appeals) がレビューすることになっている。

2) オーソライズ (Authorization)

都市計画委員会が判断するにあたっては、パブリックミーティングの結果を踏まえ、ゾーニング規則の説明による事項が満たされるのであれば、ゾーニングに関する要求事項の変更を行ってもよい。特別許可の手続きとは違い、公聴会は必要とされていない。

3) 認証 (Certifications)

開発の権利については、都市計画委員会あるいはその議長が、建設許可が発行される前に、ゾーニング規則による特別な状況に相当することについて、建設局から行政上の認証を得なければならないケースがある。

4) ゾーニング規則と矛盾するケース (Variances)

かつては、不要な難題を引き起こすような独特の形態や特殊な地形の区画の場合でも、所有者はゾーニング規則に定められた全ての規制に従わなければならなかった。このようなケースにおいては、規格要請局 (Board of Standards and Appeals) は、その土地に適した用途を認めるために、必要な範囲において、決定事項内の用途や容積に関する条件に適さないこと (矛盾すること) を認めてもよい。

(6) オープンスペース (率) (Open Space (Ratio))

居住地区の中には、その開発において、対象となる敷地内にオープンスペースを提供しなければならないケースがある。地区によっては、必要とされるオープンスペースの面積がオープンスペース率 (OSR) によって決定される。この率は建物の延床面積に対する割合として示され、その割合に相当する面積のオープンスペースが必要となる。例えば、オープンスペース率が 19.0 の地区においては、建物の延べ床面積の 19% に相当するオープンスペースを設けなければならない。また地区によっては、庭に関する規制や最大建ぺい率による開発規制によって決定するところもある。

(7) 建築面積・高さに関連した規制等 (Other Controls Affecting Building Spacing and Height)

床面積、オープンスペース・建ぺい率、及び密度コントロールは過剰な開発や過密な状況を防ぐための手段と言えよう。しかしながら、それ自身は、別の建物や通りにいる人々から十分な光や空気を奪うような構造物を防ぐことはできないのである。十分な光や空気の確保を目的に、庭、高さ・セットバック、建築物の空間、及び中庭等に関する規則が定められている。これらの規則は建物の高さ・長さ・容積、敷地の配置の検討などにも役立っている。

1) 庭 (Yards)

庭に関する規則は、構造物自体には関係なく、構造物間のスペースに適用されるものである。一般的に、各住宅建築の背後には、奥行き 30 フィートの裏庭を設けなければならない。従って、同一ブロックでそれぞれ反対側の通りに面した 2 棟間の後方距離は 60 フィートになる。これは幅 60 フィートの標準的な通りに面した建物の採光条件と同等ということになる。

2) 高さ及びセットバック (Height and Setback)

高さとセットバックの規定も、通りや庭の採光や解放性のために与えられるものである。

中から高密度の地区の多くは、通りに面した建物前面の壁の高さが (一般的には高さや階数によって) 規制されている。規定よりも高い場合には、空が見えるように想定された斜面のライン (the sky exposure line) から出ないようにセットバックしなければならない (この時建物の壁がラインにかかってはいけない)。しかしながら、セットバックをしていないタワーで敷地のわずか 40% しか覆っていないものについては、壁のラインがセットバックのラインにかかっても良い。これは、細長い形態であることによって、ストリートレベルの解放性がより高まり、高さによるデメリットを相殺するからである。

一方、低密度地区については、通常建築物の高さが許容高に達する前に、屋根に勾配がついたり、セットバックしているため、周壁の高さについて制限を設けている。

一般的に、空間とは、同一ゾーンであってもそれぞれの住宅建築のタイプの間に生まれるものである。十分な光や空気を中庭に面した窓から供給できるように、中庭の最少面積が規定されている。加えて、法で定められた窓の前には、十分なスペースを設けなければならないことも規定されている。

(8) 駐車場 (Parking)

ゾーニング法では、多くの新たな開発については、通りから離れた (off-street) 駐車場の設置も求めている。新たな開発において敷地内に駐車場を設置することにより、周辺の通りの混雑が解消できる。駐車場の追加が予想以上の交通量を発生させるエリアや、公共交通機関が利用できるようなエリアについては、敷地内の駐車場の設置を要求しない。なお、商業・工業の用途の場合には、通りに面しない荷捌地を認めてもよい。

(以上 3.3 は、New York City Department of City Planning (2004) : About Zoning を参考にした。)

3.4 沿岸域における規則と管轄権 (Coastal Zone Regulations and Jurisdiction)

(1) ニューヨーク市ウォーターフロント再活性化プログラム (New York City Waterfront Revitalization Program)

ニューヨーク市ウォーターフロント再活性化プログラム (New York City Waterfront Revitalization Program; 以下、WRP) は、ニューヨーク市が管理する沿岸域のいわば管

理運営ツールである。オリジナルのプログラムは 1982 年に承認されたものである。WRP はウォーターフロントの開発と利用に関する市の政策とともに、沿岸域における個別の（自由裁量の下での）取り組みの調整を行うためのフレームを定めている。WRP の方向性は、ウォーターフロントにおける経済開発、環境保護及び市民の利用から得られる便益の最大化とこれらに生じる摩擦の最小化である。WRP では、個別のプロジェクトの見直しをしながら、様々なウォーターフロント地区に適した活動の推進を目指しており、管轄権の重複や複数の任意の活動が影響を及ぼすような場合に、それぞれの活動や決定権などを調整できるよう策定されている。提案されたプロジェクトが沿岸域にあり、地方、州または国の個別の関与が必要とされる場合は、プロジェクトを進める前に、関連する政策と WRP の意向の整合性を図らなければならない。

WRP は、ニューヨーク市の他のプログラムと同様に、国の沿岸域規則をベースとした州の沿岸域管理プログラムの下にオーソライズされたものである。

(2) 米連邦沿岸域管理法 (Federal Coastal Zone Management Act)

1972 年に制定された米連邦沿岸域管理法は、「国の沿岸域資源の保存、保護、開発、(可能であれば) 復元や強化」のための管理プログラムの作成及び実施と、それによる州政府への働きかけと支援を目的としている。同法は、「沿岸域にかかる連邦政府の活動(連邦政府資金によるものを含む)が、最大限可能な範囲において、州政府によって定められた管理プログラムと整合性がとれたものであるべき。」と規定している。ここではインフラ整備やその他のプロジェクトにおける陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers; ACOE) の活用の許可や連邦政府資金の提供も盛り込まれている。

(3) ニューヨーク州沿岸域管理プログラム (New York State Coastal Zone Management Act)

ウォーターフロント関連の諸政策間の協調は、1981 年に制定されたニューヨーク州のウォーターフロント再活性化及び沿岸域資源に関する法 (Waterfront Revitalization and Coastal Resource Act) における重要課題である。ニューヨーク州のプログラムは 44 の沿岸域政策を含むとともに、地元自治体が地方版のウォーターフロント再活性化プログラム (local waterfront revitalization program; LWRP) を承認した際の地方における取り組みを規定している。

ニューヨーク州総務省 (New York State Department of State) は、州の沿岸域管理プログラムの管理とともに、連邦政府の取り組みが沿岸域政策と整合性がとれているかどうか判断する責任を担っている。州の関係機関によって直接的に実施される取り組み(資金面の支援、土地取引、開発プロジェクトを含む)については、管轄権のある州関係機関が、総務省に申請するために整合性の確認を行う。

(4) ニューヨーク市による地方版のプログラム (New York City Local Program)

ニューヨーク市独自に作成された WRP は、市憲章 197-a 条に基づき、1982 年に地方版の計画として市の財政監査委員会に承認された。WRP においては、州政府の 44 の政策を取り込みつつ、地域の 12 の政策を加えるとともに、これらの政策が適用される沿岸域の範囲を定めた。WRP は州の規則に合意し、ニューヨーク州沿岸域管理プログラムに組み込まれることが承認され、さらに 1982 年 9 月 30 日には、連邦政府の規則にも合意することで商務長官に承認された。これらの承認の結果、市の沿岸域での州や国の裁量による取り組みは、最大限実行可能な範囲で WRP の政策と協調すること、市は岸域内における州や国によるすべてのプロジェクトについてコメントできる機会を得ることが可能となった。

WRP により、市の土地利用レビュー (ULURP)、環境面 (CEQR)、様々な手続きなどの制約の中での地方裁量による取り組みや、197-a 条における計画は、WRP の政策に合致したものであるかどうか評価されることになっている。都市計画委員会 (City Planning Commission) の承認が必要な地域の取り組みについては、市の沿岸域委員会 (City Coastal Commission) が整合性のとれた結論であるか判断する。一方、都市計画委員会の承認は不要だが他の市の機関の承認が必要な地域の取り組みについては、その機関の代表が最終的な判断を行う。市の沿岸域における国や州の取り組みについては、浚渫許可と同様に、都市計画局が市の沿岸域委員会 (City Coastal Commission) に代わり、判断を行う州の機関に対してコメントを送る。

(5) 関連する規則 (Related Regulations)

ニューヨーク州政府環境保全局 (Department of Environmental Conservation; DEC) は、自然資源と環境基準の管理・保護の責任を担っている。環境保全局では、湿地帯と水質基準にマイナスのインパクトを与えるような行動を規制する。湿地帯及びその隣接地における排水、

埋立及び建造などは、環境保全局の許可がなければ実施できない。許可を与えるにあたっては、環境保全局はミチゲーション基準を含む取り組みについて、条件を課す権限を持っている。

陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers; ACOE) は、国の水路及び湿地帯の保護・管理について責任を担っている。陸軍工兵隊は、環境保全局のように航行可能な水域、潮汐水、淡水の湿地帯での活動が国の指定基準にあっていのかどうか、レビューや許可発行を行う権限を有する。ここでの活動とは、対象水域における浚渫、埋立、隔壁や構造物の建造を含む。陸軍工兵隊の中心的な責務は、水域の航行性と商業用水路の総合的な機能の確保である。プロジェクトのレビューにおいては、魚類野生動物庁、沿岸警備隊、環境保護庁といった他の連邦政府関係機関とも協議することとなっている。

ニューヨーク周辺の水路における開発の多くは、環境保全局及び陸軍工兵隊の許可が必要となる。この許可を得るためには、提案されたプロジェクトは沿岸域管理プログラムや WRP と整合性が取られていなければならない。地方の関係機関 (公園・レクリエーション局 (Department of Parks and Recreation), 経済開発公社 (Economic Development Corporation), 建設局 (Department of Buildings), 保健局 (Department of Health) 及び環境保全局) についても、ニューヨーク市のウォーターフロントの再開発と水質保護についての役割を担っているが、それぞれの責務は異なるため、許可にあたって対立することもある。WRP の整合性に関するレビューは、そういった対立の調整役であり、市の政策や計画について、許可に係る全関係機関の検討が反映されるように機能している。

3.5 新ウォーターフロント再活性化プログラムに影響を与えたプログラム (Planning Context for the New WRP)

オリジナルの WRP の策定以降、数多くのウォーターフロント計画の取り組みの直接的な成果として、新 WRP が策定されたと言える。これらの計画や研究によって、ニューヨーク市のウォーターフロントに関するより充実した理解が得られたとともに、多様かつ複雑な海岸線をめぐる様々な状況、問題点、優先すべき事項について、より熟考された WRP の必要性が認識されたのである。

① ウォーターフロント総合計画 (The Comprehensive Waterfront Plan)

ニューヨーク市ウォーターフロント総合計画 (New

York City Comprehensive Waterfront Plan ; 以下 CWP) は、21 世紀のウォーターフロントを見据えた市の長期目標を示したものである。一方、ウォーターフロント地区計画 (Borough Waterfront Plans) (1993~94 年) では、CWP の計画目標と協調しながら、地区に特定した提案がなされている。CWP では、ウォーターフロントの主要な機能別に 4 つの地区 (自然、公共、業務、再開発) を定義し、自然資源保護、パブリックアクセス、ランドマーク保存、ウォーターフロントにおける (水域関連やその他の) 業務及びウォーターフロントを活かした新たな居住・商業開発の促進が記述されている。各計画においては、それぞれの土地の状況を評価しながら、地区毎に土地利用の変更・計画・調整及び公共投資のガイドラインを示した短期・長期の戦略が提案されている。CWP のビジョンは、市が採用したウォーターフロントのゾーニング規制と WRP の政策に組み込まれている。CWP やウォーターフロント地区計画は、WRP の政策への地理的特性の基盤になっているとともに、ウォーターフロントの特定の部分に関する、より適切な政策の認識のベースになっている。

② ニューヨーク市におけるウォーターフロント・ゾーニング規制 (The New York City Waterfront Zoning Text)

1993 年に制定されたウォーターフロントにおけるゾーニング規制は、CWP の多くの提案の発展したものであり、新しい居住・商業地域開発におけるパブリックアクセスや視覚的回廊の要望といった WRP の目標や政策を盛り込んでいる。また、ウォーターフロントにおける建築物や埠頭構造物の高さや容積のコントロールにより、開発が確実に適切な規模になるように規制している。一方で、水域の活用について自由度を与えることや、ニューヨーク市初の浮体式構造物を許可することも行っている。また、都市計画委員会及び市議会 (City Council) においても、地域の個別の状況に応じた一般的なウォーターフロントへのパブリックアクセスや視覚的回廊の導入の要望に応じるため、ウォーターフロントアクセス計画を導入している。WRP の政策目標とウォーターフロントにおけるゾーニングがオーバーラップする場合には、政策サイドがゾーニングを参照することになっている。

③ 197-a 条による計画の承認 (Adopted 197-a Plans)

都市計画委員会及び市議会によって、市憲章 197-a 条に準じて承認されたコミュニティを基本とした計画も、WRP の計画策定の背景にある。マンハッタン・ウォーターフロント総合計画 (Comprehensive Manhattan Waterfront

Plan) (1997年), ストイフェサント湾計画 (Stuyvesant Cove Plan) (1997年), レッドフック・コミュニティ計画 (Red Hook Community Plan) (1996年) といった, 沿岸域における地域の現状や問題に取り組んでいる個々の計画が, 地域に特化したガイドランスとなる。

3.6 沿岸域境界 (Coastal Zone Boundary)

沿岸域境界のオリジナルは1982年に定められ, 地図に示されたもので, WRPの地理的範囲を定義している。この沿岸域境界線は, 連邦法令に準じて, 沿岸水域に直接的かつ重大な影響を与える全ての陸域・水域を取り囲んでいる。

境界はウエストチェスター (Westchester) 郡, ナッソー (Nassau) 郡及びニュージャージー州との境界から大西洋の3マイルの沖合まで広がっている。陸域側については, 以下の沿岸域の特性を取り囲むように定められている。

- ・ 臨海工業重要地域 (Significant Maritime and Industrial Areas)
- ・ 沿岸域魚類野生動物重要生息地 (Significant Coastal Fish and Wildlife Habitats)
- ・ ウォーターフロント自然保護特別地域 (Special Natural Waterfront Areas : SNWA)
- ・ スタテン島ブルーベルト (Staten Bluebelts)
- ・ (潮汐水及び淡水の) 湿地帯 (Tidal and Fresh Water Wetlands)
- ・ 沿岸域の氾濫原及び水害危険地域 (Coastal Floodplains and Flood Hazard Areas)
- ・ 浸食危険地域 (Erosion Hazard Areas)
- ・ 沿岸域防護資源法対象地域 (Coastal Barrier Resources Act Areas)
- ・ 急斜面
- ・ 公園・海岸
- ・ 沿岸水域と港における視覚的アクセスと景観
- ・ 沿岸に密接した歴史的・考古学的・文化的サイト
- ・ 特別ゾーニング地区

これらの特性を持たない既に開発済みのエリアについては, 一般的に平均満潮位のラインから (最短でも) 300フィート陸側に入ったところにある (法的に位置付けられている) 道路を沿岸域境界とする。一方, (上述の特性を持たない) 未開発地域については, 最初に人工的に建造された主要な障壁に最も近い道路を沿岸域境界とする。なお, シティ島 (City Island), ブロードチャネル島 (Broad Channel Island), ロッカウェイ半島 (Rockaway Peninsula) については, 全体が沿岸域に含まれるため, このガイド

ラインの適用外となる。また, 連邦政府の管轄の島や施設は沿岸域から除かれており, これらについては連邦政府の法令に沿って, 一貫したレビューを行うことになっている。そして, 沿岸域内にある沿岸域資産の処分については, 連邦政府が行うこととなっている。

3.7 ウォーターフロント開発の基本方針 (The New Waterfront Revitalization Program Policies)

ニューヨーク市のウォーターフロント計画に関する様々な政策について, ニューヨーク市ウォーターフロント再活性化プログラムにおいては, 10の政策に再編されている。その中でも, 最近日本の各地のウォーターフロントにおいても注目されている「パブリックアクセスの提供」と, ニューヨーク市においては一般的にあるが, 日本においては十分普及しておらず, 今後普及に向けて努力が望まれる計画面の2つの政策 (「ビジュアルアクセスの保護」, 「歴史的遺産の保護, 保存」) について紹介する。

(1) ニューヨーク市沿岸水域におけるパブリックアクセスの提供について (政策8)

政策8は, ウォーターフロント利用に関する公共・民間双方の利害のバランスをとりながら, 物理的かつ視覚的なパブリックアクセスを提供することを目的としている。1993年に制定されたニューヨーク市のウォーターフロントにおけるゾーニング規制は, 新しい居住・商業地域開発の大部分におけるパブリックアクセスの要件を定めている。具体的には, 水際線に面した公共のオープンスペースの規模及び立体的な配置の標準, 陸側との視覚的・物理的なつながりに関する要件, 公共空間の質的向上のためのデザイン・ガイドラインなどの要件である。ただし, 既存の土地利用に相容れない場合や, 開発規模にそぐわない場合には, パブリックアクセスを要求しないとしている。また, 地域の現状にあった要件となるようにウォーターフロント・アクセス計画の導入を規定している。ゾーニングを要件に含まない計画については, 標準とされるゾーニングに関する決議を, パブリックアクセス・デザインのガイドラインとすることとしている。

ウォーターフロントのゾーニング規制は, 工業地域開発と結びついたパブリックアクセスについては定められていないが, 就労の場としてのウォーターフロントについては, 然るべき物理的・視覚的アクセスの機会が与えられていることが多い。本政策においては, 公衆衛生, 安全及び事業運営上においてリスクがないところについては, 公共の公園, 棧橋, 自転車用道路などの整備を奨励

している。

本政策では、公共の土地、水際線に隣接した公共施設、水面下の土地（公有地）などの基準も定めている。これらの基準は、公共の公園、海岸、マリナー、棧橋、通り、高速道路及び既存の私有地の地役権などの施設等に関連した既存の水際線へのアクセスの保護や、公共プロジェクトの要素となるパブリックアクセスの改善を目的としている。

(2) ニューヨーク市沿岸域における視覚的な質に貢献する景観資源の保護（政策 9）

政策 9 は、沿岸域における（自然・人工いずれの）景観資源の減少を防ぐことを目的とする。質の高い沿岸域のランドスケープとは、水域、地勢、植生及び建造物群（建築物、高速道路、橋、埠頭、その他構造物）から構成されると言えよう。ニューヨーク市においては、視覚的な質や景観資源が、次のような取り組みによって認識され守られている。歴史的資源の保存、自然資源の保護、公園・オープンスペースの計画及び取得、特別地区に関するゾーニング、ウォーターフロントにおける過剰な開発に対するゾーニングによるコントロール、新しい開発の輪郭を定める都市デザインの基準の設置などである。

(3) ニューヨーク市の沿岸域における歴史的・考古学的・文化的に重要な遺産の保護、保存及び資産価値の向上（政策 10）

ニューヨーク市における考古学的に価値のある場所や歴史的な建造物は、沿岸域における過ぎ去った時代、様々な事象や文化などと明確なつながりを持っていると言える。この政策は、こういった沿岸域と関連し重要性の高い歴史的・考古学的・文化的な資源の保護、保存及び再活性化を目的としている。歴史的・考古学的資源に関連したあらゆるプロジェクトは、特にニューヨーク市行政コード § 25-303 (New York City Administrative Code) による歴史的資源としての指定に関する法規制や、考古学的資産の発掘・調査・復元に関連した国・州・地方の法規制に従わなければならない。

(以上 3.5~3.6 は、New York City Department of City Planning (2002) : The New Waterfront Revitalization Program を参考とした。)

4. トロント

4.1 トロント旧港地区再開発の経緯と概要

(1) 再開発の経緯

1972 年に近代港湾として整備が一応整ったカナダのトロント港は、五大湖の一つであるオンタリオ湖の南西岸に位置しており、近年までその利用は活況を呈していた。しかし、貨物輸送のコンテナ化の影響は五大湖の利用にも及んできて、鉄道と自動車による陸上輸送が、船舶による湖上輸送を圧迫するようになってきた。

かつてはトロント港のシンボルともなっていた 100 万 ft² (9ha) の倉庫スペースを持ち 8 階建ての大型上屋・倉庫（ターミナル・ストレージ）も使用されなくなって長いこと放置されてきた。この倉庫はカナダ鉄道会社の出資によるカナディアン・レール・アンド・ハーバー・ターミナル社によりトロント港のほぼ中央の大型岸壁の背後に隣接して建てられ、その背後には鉄道が引き込まれ、貨物の輸送に便利ようになっていた。

しかし、この地域がトロント市のビジネス街に近いオンタリオ湖畔にもかかわらず、港湾活動の衰退に伴い港湾地区の建物は老朽化したまま放置されるようになり、荒廃に拍車をかけることとなった。

1972 年カナダ連邦政府は、オンタリオ湖沿岸の環境改善の一環としてこの利用されなくなった土地 36ha を購入し、その再開発の検討にはいるための母体として、同年に連邦政府直属の公社として「ハーバーフロント・コーポレーション」を設立した。1991 年にはハーバーフロント・センターと名称を変更した。

買収した 36ha のうち、4ha は慈善団体に寄付され、16ha は公園用地としてトロント市へ譲渡された。そのうち 4ha については、トロント市からハーバーフロント・センターに長期賃貸されている。残り 16ha についてはディベロッパーに売却された。

1980 年頃より再開発が本格的に始まり、トロント市を湖畔まで拡張することとして、主として住宅施設と商業施設を整備して、一般市民の憩いの場所を提供することとした。トロント港のウォーターフロント開発の中心的な施設としてターミナル・ストレージが選定され、その施設の利用方策が検討された。この再開発計画は民間会社のコンペで決められることとなり、建築家ゼイドラー・ロバーツの協力を得てまとめられたオリンピア&ヨーク開発会社の案が採用されることとなった。

(2) 再開発の概要

1983 年に再開発が完成した大型倉庫であるターミナ

ル・ストレージは、アールデコ・スタイルの原型を尊重し、このほとんどを活かして設計され、商業施設、事務所、コンドミニウムなどの混合利用を実現することとした。ここでは単なる空間づくりではなく、そこに従来に勝る産業化集合機能を付加することとしている。

外観では、4階建てのガラス張りの居住施設をターミナル・ストレージ本体の屋上につけ足した他は、クイーンズ・キー・ウェストに面する正面施設や有名な時計の塔屋はそのまま残すなどとして、昔の原型の維持に努めている。1階及び2階は吹き抜けとし、モールを設けて変化をつけている。東側のガラス張りのアトリウムは、商業施設へ入りやすいように工夫されている。湖水側の岸壁のエプロン部分には、張り出しのテラスを設けており、天気の良い日にはテーブルやいすを配置してウォーターフロント・カフェと名付けて人気を博している。3階以上9階までは、業務用施設としてオフィスを設置した。中央の三箇所のアトリウムには、屋根より商店街まで突き抜けるコンクリート構造の柱があり、構造的な課題の解決と併せて、利用者の視覚的なアクセントとなっている。これは往時の倉庫の主要な柱構造を一部補強してそのまま活用している点が注目される。なお、3階の一部は駐車場として利用されている。9階より上は居住施設としており、72の豪華なコンドミニウムであり、4階建てとしている。いずれのコンドミニウムからも、オンタリオ湖が望めるようになっており、それぞれの居住施設に大型のグリーンルームが設けられている。コンドミニウムのテラスは、プライバシーに保護するように張り出しや隔壁などで工夫がなされている。当再開発の主要な施設は次のとおりである。

- 1) クイーンズ・キー・ターミナル (大型倉庫の再開発)

1階～2階は商業施設及び店舗。3階は一部駐車場。3階～8階は業務施設及びオフィス。9階～12階は分譲住宅及びコンドミニウム (プール、サンルームを含む) である。
- 2) デュモリエシアター (氷貯蔵施設の再利用)

1970年に完成、6,000万ドルの開発費をかけて、400席の劇場に改装した。
- 3) パワープラント美術館 (火力発電所の建物の再利用)

世界の著名人の美術、工芸品の展示を中心とした美術館として改装、外壁の赤煉瓦はそのまま残している。
- 4) モリソン・プレイス (屋外劇場)

デュモリエ (たばこメーカー)、フォード、コココーラ、モリソン (ビールメーカー) の協賛を得て運営会社を設立し、屋外劇場を整備し運営している。土地はカナダ連

邦政府の所有のまま貸与して利用している。主にトロント市民のイベントを開催、ステージを湖水側に向けているため、音は湖面に流れ、音響による公害防止にも配慮されている。

- 5) ヨーク・キー・センター (トラックターミナル再開発)

内部を改装し、工芸家の制作工房としての利用ができるように、電気炉や圧延機械等を配備している。
- 6) ボンド・リンク (屋外スケート場)

春、夏の期間は景観を損なわないためのプールとして利用し、冬期はスケートリンクとして市民に開放している。
- 7) マリーナ (小型船だまりをヨットハーバーとして再開発)

係留料金は70ドル/ft・年である。
- 8) レストラン・公園

ピア6の倉庫の跡地を整備して利用している。
- 9) アンテーク・マーケット

老朽した工場を再開発して利用している。

4.2 トロント・ウォーターフロント再開発公社 (Toronto Waterfront Revitalization Corporation)

(1) 沿革

トロントにおけるウォーターフロントの再活性化は、市、州、国にとって、トロントが世界の中で最も素晴らしい生活、就業、訪問の場でありつづけるための絶好の取り組みになると言えよう。

2000年3月に公表されたトロント・ウォーターフロント再開発作業部会の報告を受け、カナダ政府、オンタリオ州及びトロント市は、ウォーターフロント再生を監督・リードすることを目的としたトロント・ウォーターフロント再開発公社 (以下 TWRC とする) の設立を支援することを共同で発表した。

ロンドン、ニューヨーク及びバルセロナのようなウォーターフロント・プロジェクトの成功事例の開発段階においても見られるように、ウォーターフロント再活性化の実現のためには、総合戦略の調整・監督役を強く委任された独立した法人が不可欠なのである。

1) 使命 (Mission)

トロント市、オンタリオ州そしてカナダの人々が活用したり楽しめるようにトロント・ウォーターフロントを変貌させることは、経済成長の促進や世界的な再認知に結びつくのである。

2) ビジョン (Vision)

地域社会、市民、民間企業とともに活動することにより、ウォーターフロントにおける公園、公共空間、文化施設そして多様性があり持続可能な商業空間や居住空間を創造することができるだろう。

3) ガバナンス (Governance)

TWRC は、国・州・市政府から指名された 10 名の役員により組織される。

4) 企業理念 (Overall Corporate Objectives)

- ・ 居住者、訪問者に対し、質の高い生活を提供しうる身近で新しいウォーターフロント・コミュニティを開発する。
- ・ ポートランド地区に革新的もしくは知識集約型産業を誘致する。
- ・ 地域社会に対し、再活性化の積極的パートナーであることを約束する。
- ・ 民間投資を誘致するための戦略的パートナーシップを構築する。

(以上 4.2 (1) は、Toronto Waterfront Revitalization Corporation (2004) : Corporate Background を参考とした。)

(2) 開発計画における投資収益

市・州・国の各政府は、TRRC が次の 5 年間に要求しているウォーターフロント再活性化事業費に対する 15 億加ドル (3 主体が毎年 1 億加ドルずつ均等割賦) の投資に合意した。また、TWRC では、プロジェクト全体を通じた公的部門の投資額は、ほぼ 26 億加ドル程度 (ただし Gardiner Expressway Corridor の変更を除く) になると見込んでいる。各政府の投資に対する実質収益については、全体で年 14% と初期投資を大きく上回る実質収益となる。30 年間では、直接歳入だけを見ても約 67 億加ドル、間接歳入については計 10 億加ドル、また関連して誘発される歳入については 23 億加ドルと、計 100 億加ドルの歳入が見込まれている。

TWRC では、トロント・ウォーターフロントの活性化により、さらに民間部門から 30 年間で 130 億加ドルの追加投資が誘発されると見ている。

プロジェクトの建設工事については、約 194,000 人・年の雇用を生み、2035 年に再活性化事業が完了した際には、約 30,000 人の常勤雇用を生み出すと考えられる。

カナダの主要都市トロントのダウンタウンにおいて、ウォーターフロントへのパブリックアクセスや他の公共空間の拡張、水質の向上、土壌浄化、洪水対策といった事業への取り組みは、最終的な結果として、トロントが世界クラスの都市に確実に発展することを目標としている。

(3) 開発における基本方針

1) 湖へのアクセス

ウォーターフロントは、(トロント市、オンタリオ市、カナダの) あらゆる市民にとって非常に大きな公共資源である。いずれの再活性化プロジェクトにおいても、ウォーターフロントへのパブリックアクセスの維持と拡張は、最も重要かつ優先すべき事業であると言えよう。例えば、水際線沿いにおいては、端から端まで連続した緑地を設けなければならない。また、クィーンズ埠頭 (Queen's Quay) 南側と水際線沿いの開発については、公共利用としなければならない。再活性化事業により、湖に面した公園や娯楽・文化イベントスペース、そして湖自体の美しさや壮大さを体験することができるようになれば、より多くの人々をウォーターフロントにひきつけることができるだろう。

2) 公園及びオープンスペース

再活性化事業により、トロントのウォーターフロントには、新たに改良された面積約 500 エーカーの公園とオープンスペースが整備される予定である。市は独自に、居住者や来訪者のための緑地を提供する予定である。ここでは、プレジャーボートやコミュニティ、文化、娯楽施設などを含む幅広い施設が認められている。有名なバンクーバーのスタンレー公園に (その規模・精神において) 匹敵するようなオンタリオ湖公園 (面積 250 エーカー) の整備には、チェリービーチ (Cherry Beach) からアッシュブリッジ湾 (Ashbridges Bay) までの拡張部分を含む新しい公園とオープンスペースが含まれている。

3) 住宅

トロントの人口は、次の 30 年で 100 万人に増加すると見込まれている。広大な未開発用地を抱えるウォーターフロントは、この人口増に対応した土地を提供できる。TWRC の開発計画では、複合利用コミュニティとして位置付けられたエリアに、新たに 4 万世帯以上の住居を準備しようとしている。ウォーターフロントにおける住宅開発に関しては、賃貸住宅を含むアフォーダブル・ハウスを大量に提供する予定である (注: TWRC が提案するアフォーダブル・ハウスは、住宅補助金を含まない)。

新たな近隣地区は、水際線への近接性が確保され、既存の公園や新しい公園、レクリエーション・オープンスペース、遊歩道・サイクリングルートなどが整備されることにより、居住・労働の両面において、魅力的なエリアとなるであろう。

また、交通機関の活用は自動車の必要性を減少させ、優れた設計による公共空間は、徒歩や自転車の利用を促すこととなる。

4) 公共交通機関

新しいウォーターフロント近隣地区については、第一次輸送モードとして公共交通機関も計画される予定である。開発計画とビジネス戦略では、ウォーターフロントエリアにおける公共交通機関の整備コストは8億加ドルと見ている。この拠出の内訳としては、ハーバーフロント LRT やトランジット・レイク・ショア (Transit Lake Shore) ルートの延長などのプロジェクトの支援があげられる。

5) 都市計画・デザインの優秀さ

TWRC の開発計画は、トロント市の第2次ウォーターフロント中央計画 (Central Waterfront Secondary Plan) と協調しながら、シップ運河 (Ship Channel)、エキシビション・プレイス/オンタリオ・プレイス (Exhibition Place, Ontario Place)、コロネーション・パーク (Coronation Park)、フォート・ヨーク (Fort York) といった既存のウォーターフロントのランドマークの強化に取り組んでいる。通り、オープンスペース、公共・民間の建築物などのデザインは、あらゆる人々にとって、ウォーターフロント地区が美しく、アクセス条件が良好で、快適な空間となるような高水準のものとなるよう計画されている。

並はずれて優れたデザインが、国際的な都市構築を先導する新しい世代の特徴として定義づけられていることを鑑みれば、デザインの優秀さの重視が不可欠であること間違いない。ニューヨークのバッテリーパーク、ロンドンのドックランド、バルセロナのウォーターフロント、ベルリンの主要な都市構築プロジェクトはいずれも、現代的なデザインや建築から生み出された。ある都市が、実質的に新たに際立った地区を生み出そうとすることは、通常のビジネスの機会とは異なるものである。新しい地区においてデザインの質を高めるためのテクニックは以下のとおりである。

- ・ 公共的なプロジェクトについて、開かれたデザイン・コンペによる審査
- ・ 少人数の指名コンペ
- ・ 専門家の評価による2段階 (財政面、デザイン面) のディベロッパー・コンペ

以上のような都市構築における先導的な取り組みは、より広い地域や都市全体の質的価値を高め、名声を生み出すような傑出した成果を出している。

6) 市民による管理

トロントのウォーターフロントは多くの競合する他のウォーターフロントと同様に、様々な輸送手段を経験してきた。具体的には、港としての初期の利用形態から、鉄道施設により占められた産業センターや、主なサービス・インフラや高速道路などまでである。

このような初期のウォーターフロント再開発 (埋立の初期を含む) においては、多くの場合、パブリック・インボルブメントや総合的な計画との密着なしに進められた。ハーバー・キャッスル・ホテルやハーバーフロント開発については、一般市民からの批判を経験しつつ成功した事例と言える。なお、高架のガーディナー高速道路については、隣接地の地価と (長さ方向に沿った) 遊歩道のダブルの沈下を経験した。

ウォーターフロント再活性化の基本は、土地のポテンシャルのき損や、中心市街地との分断といった過ちに対処することにある。分断、環境悪化、(未だに対処されていない) 障害といった問題の改善に取り組むことが、TWRC の開発計画の中心となっている。

開発計画とビジネス戦略における先導的取り組みに含まれているのは、高架のガーディナー高速道路への対処、水際線へつながる公共通路のつながりの改善、及びカナダ最大都市の玄関としてふさわしいウォーターフロントとを形成するための水際の公園、広場、埠頭などの整備である。

(4) まちづくりにおける市民参加

TWRC は、市民との効果的な双方向のコミュニケーションが、トロントのウォーターフロント再活性化の鍵になると考えている。ウォーターフロントの未来への過大な関心や期待はもはや時代遅れとなる一方、最近の協議においては、市民からウォーターフロント計画に対する多様な知識、アイデア、視野が示されている。ウォーターフロントに関する計画も説明責任や透明性が求められており、市民との協議や市民参加プログラムは標準的になっている。TWRC は、このような市民との有意義な協議の導入から得られる知識を足場としながら、開発を推進していく方針である。

1) 協議の方法

- ・ 市民向けワークショップ・会議
- ・ 投資家を対象とした円卓会議や説明会
- ・ ウェブサイト
- ・ 年次総会

2) コミュニケーション

- ・ 協議に焦点をあてた定期的なニュースレター
- ・ 印刷物、電子データ（インターネット上の情報）
- ・ 経過報告（書）
- ・ 既存のコミュニケーション・ネットワークとの連携
- ・ 展示

先導的なプロジェクトに関する市民との協議はすでに始まっている。開発計画やビジネス戦略に関する協議については、順次開催される予定である。

(5) 財務計画と経済効果

1) 財務計画

財務計画では30年を対象期間とし、ウォーターフロント再活性化事業について財政面及び経済面の分析を行っている。TWRCでは、1～5年目については事業拡張を用途とし、各関係政府（市、州、国）に対し、それぞれ同額で年間1億加ドル、5年計15億加ドル（フロー）の財政支援の承認を求めている。

開発計画は策定された財政計画をベースにしている。試算項目は以下のとおりである。

- ・ 用地回収、土地改良及びインフラ開発への投資
- ・ 改良された土地や民間ディベロッパーに分配される土地の売却やリースによる（将来的な）収入
- ・ ウォーターフロント再活性化事業実施のための資金として認められた15億加ドルとそれに追加される資金
- ・ ウォーターフロント再活性化事業の実施を通じて発生する経済活動（政府、雇用についての直接的な収益を含む）

表-6 開発段階ごとの歳出の見積額

	段階1 0～5年目	段階2 6～10年目	段階3 11年目以	合計
環境				
ドソ川	74	0	0	74
水質	44	110	176	330
土壌浄化	154	56	88	298
総合エネルギー	50	0	0	50
都市整備				
輸送機関	213	379	208	800
道路	190	0	0	190
公共スペース				
改良・特別事業	25	112	0	137
公園	212	182	128	522
周辺開発				
周辺計画・事業開始	16	0	0	16
ポートランド	275	206	320	801
西ドソ川	24	54	11	89
東ベイフロント	57	35	22	114
展示場	104	35	9	148
用地取得・事業中断	428	150	85	663
総合開発	80	26	12	118
合計	1,946	1,345	1,059	4,350

注；ただし、単位は百万加ドル。

総合開発とは、用地改良、洪水コントロール、海岸

護岸の整備などを指す。

財務分析の期間は30年間としており、プロジェクト（Gardiner 高速道路の改修事業を除く）への投資額は約43億加ドルと見積もられている。現段階で定義されている歳入の根拠は、（政府に）承認された15億加ドルと土地の売却もしくはリースから得られる17億加ドルである。さらにTWRCは、土地の価値を一層向上させ、土地のマネージメント・プロセスを開発し、実質的に30年間で12億加ドルの追加的な資金調達を確実なものとするため、関係政府（市、州、国）とともに取り組む方針である。

表-7はプロジェクトから政府が得る歳入を示しており、1ドル投資するごとに政府（カナダ政府、オンタリオ州、トロント市）は、約2.92ドルの歳入を得ることを示している。さらに内部収益率（IRR）を用いて分析すると、政府は投資について13.7%のIRRを得ている。

表-7における政府投資には、TWRCに移転した公有地の価格は含まない。（TWRCは公有地に価格をつけないこともあるため。）公有地の価格も分析に考慮すれば、土壌浄化など高いインフラ整備コストを考慮しなければならないため、TWRCはその分析結果は重大な影響力を持たないと考えている。

表-7 政府の直接投資とプロジェクトからの歳入

寄付協定	1,214
追加的資金要請	1,085
公有地	0
政府投資合計(a)	2,299
建築物部分	1,233
インフラ部分	690
建築終了後	4,800
政府歳入合計(b)	6,723
割合(b/a)	2.92

注；ただし、単位は百万加ドル。

2) 経済効果

ウォーターフロント再活性化事業による関係政府（市、州、国）に対する年間実質利益率については、30年間を通じて14%としている。間接的な収入として10億加ドル、事業を通して誘発される23億加ドルの収入に加え、政府の投資額は総計約67億加ドル（従って、当初計画を通しての収入は合計100億加ドルとなる。）だが、政府は投資額1加ドルにつき約3加ドルに相当する収入を受け取る見込みである。

雇用効果は以下のとおりである。

- ・ 当初計画の建設期間中の総雇用数は 129,000 人年。
うち直接雇用：約 67,000 人年，間接雇用及び関連の雇用：63,000 人年。
- ・ インフラ整備関連の総雇用数は 65,000 人年。うち初期の建設現場における直接雇用：31,000 人年，間接雇用及び関連の雇用：34,000 人年。
- ・ プロジェクト全体を通じた新たな常勤職数は 30,000 件以上。うち直接的な職は 17,370 件，間接的な職・関連した職は 12,800 件。

表-8 事業による直接的・間接的・誘発的雇用効果

	直接的	間接的	誘発的	合計
建築物部分	67,000	28,000	35,000	129,000
インフラ部分	31,000	16,000	18,000	65,000
建設後	17,370	4,630	8,170	30,170

注；ただし，単位は人・年。

(a) 直接的 (Direct) 効果：

プロジェクトにより発生する影響

(b) 間接的 (Indirect) 効果：

プロジェクト参加者への供給者により発生する影響

(c) 誘発的 (Induced) 効果：

直接的・間接的効果で発生した収入を再利用することにより発生する効果

(d) 建築物部分 (Building Component)

住居用・商業用ビルを建築する際に，予想されている資源の利用による影響。例えば，建築主に対し，開発した土地を売却・リースすること。

(e) インフラ部分 (Infrastructure Component)

TWRCによってインフラやパブリックスペースを集合，改良，建設する際に，予想されている資源の利用による影響。TWRCが整備しないパブリックスペースの一部(学校，デイケアセンター，図書館，救急ステーション，消防署)は除く。

(f) 建設後 (End State)

2003 年から 2035 年まであるいはそれ以降，事業用土地として期待される公的・住居用・商業用の混合利用による影響。

(以上 4.2 は, Toronto Waterfront Revitalization Corporation (2002) : The Development Plan and Business Strategy for the Revitalization of the Toronto Waterfront を参考とした.)

5. 米国におけるウォーターフロント開発に関わる手法と制度

本章では、米国におけるウォーターフロント開発に関わる手法と制度について、開発管理体制、ゾーニングと地区制度、用地取得、民間ディベロッパーに対するインセンティブの面から紹介する。なお本章の内容は、Department of Commerce (1988) : Improving Your Waterfront を参考にした。

5.1 開発管理体制

(1) ウォーターフロント管理委員会

ウォーターフロント委員会は、専ら海岸地域の問題を取り扱うことを目的に作られた行政機関である。このタイプの開発管理体制は、既存の機関に加え、またそれとは独立して、新たに公的組織を作る必要が生じた場合に創設されている。

委員会には、いくつかの郡を含む地域的広がりを持つものもあれば、一つの市町村または地区に限定されているものもある。そして、通常その設立にあたって、州政府が必要な法的措置をとることが必要とされる。

ウォーターフロント委員会は、管轄区域内の土地利用と開発を管理する権限を与えられている。土地利用計画調査、環境アセスメント、開発計画策定などが委員会の一般的な計画関連業務である。

委員会は管理責任の一部として、規制機能をも有している。この規制とは、通常土地所有者が臨海部の資産に重要な変更を加えるときの許可のことである。この許可権は、委員会にとって臨海地区の開発を指導する上での重要な手段となっている。

ロードアイランドのような最も成功している委員会の例では、政府・民間企業・市民団体というあらゆるレベルからの代表者が参加している。広く様々な利害関係者を集める方法により、委員会は上流エリートや特定の利益集団による支配という弊害を避けることができるのである。サンフランシスコ湾保全委員会は、このタイプの開発管理体制の代表的成功例であろう。

(2) 準公共開発公社（非営利会社）

準公共機関の目的は、公共サイドの開発当局から独立し、かつ地方自治体の一般的な指導の下で機能する柔軟な組織づくりである。こうした組織が、地方自治体、民間側、様々な地域グループの利害調整を地方自治体当局よりうまく行っている例もある。しかも民間会社として

の性格から、地方自治体とディベロッパーとの交渉において、中立的な第三者の立場に立てる場合もある。こうした組織により、目的や政策の違いが話し合われ、プロジェクト遂行にあたっての混乱、紛争、遅延を最小限に食い止めるケースも少なくない。

開発公社は、合法的な法人組織として登録しなければならないが、非営利ということで税制上の恩典を受けることができる。開発公社はその設立が承認された後、計画策定・管理の責任が規定された契約を自治体と結び、これを実行することとなる。自治体から認可を受けた公社にどの程度裁量権があるかは、プロジェクトの性格や州法での規定によって異なるが、地方自治体の地域開発当局が一般的に持っている権限は全て持っている公社も珍しくはない。こうした非営利準公共開発会社の例として、ボルチモアのチャールズセンター・インナーハーバー管理公社がある。

(3) 第三セクター開発会社

提案された開発案を完成したプロジェクトに仕上げるのに十分な財源が、公共側にも民間側にもないというケースは多い。第三セクターはこのような場合に有効な方法となる。公共セクターと民間セクターは、契約上の合意のもとに、パートナーとして協力し、開発案についてそれぞれの割合に応じた役割を果たす。ヴァージニア州ノーフォークのフリーメイソン港の再開発は、公民両セクターがお互いの利益となる社会的経済的目標達成のため、協力を行った好例である。

(4) 港湾局

港湾局は、米国中の商業港のどこにも存在する管理機構である。ほとんどの場合、それぞれの地元の港を管理するために設立されている特別の目的を持つ公共機関である。通常は契約の権限や土地収用権等の広範な法的な力を有しており、しばしば地方政府から独立して機能することもある。また、この機関は、州レベルの省庁かまたは独立した特別官庁として、州法に基づいて設立されている。

総合的な管理機構としての港湾局は、民間の事業を監督するのと同様に、公共の港湾ターミナルの運営も行っている。さらに、港湾局はその管轄区域にある所有地に対して、土地利用計画権限を持つこともある。

港湾局がその管轄を従来からの水上輸送施設だけでなく、空港、橋、オフィスビル等へ広げたことにより、近年ウォーターフロント再開発におけるその重要性が高まっている。こうした投資により、港湾局は主要な資金源

を得たのである。多くの港湾局が、海岸・沿岸沿いの広大な面積を管理している。広範な法的権限と強固な財政基盤そして政治的影響力の結合によって、港湾局はウォーターフロント再開発の重要な遂行手段を確保しているのである。

(5) 民間開発会社

多くの都市において、特殊な民間開発会社が都市再開発を促進するために使われてきた。民間ディベロッパーに通常は地方政府が持つような権限を認めることによって、その会社に再開発案の全段階を遂行する法的手段を与えようとするものである。典型的な民間開発会社は、計画作成、土地取得（場合によっては土地収用権による取得も含む）、クリアランス、用地改修を担当する。ただし、会社の全ての活動は、地方政府による監督と承認を必要とする。

この事業主体論の前提となっているのは、以下の二点である。まず第一点は、伝統的な都市再開発事業以外の活動を行っている民間企業でも再開発プロジェクトをよりスムーズに運営でき得る可能性があること。第二点は、民間企業は公的開発機関よりも資金調達面で柔軟性があることである。

こうした会社を設立する手続きは、地域によってやや異なるが、一般的には特別の州法によって法的権限が地方自治体に認められなければならない。例えば、ミズーリー州は、カンザスシティーやセントルイスの各所において、都市域の再開発への民間投資を促進するため都市再開発法を用いている。

法的な基盤が確保されれば、特別の都市開発会社は民間のディベロッパーと金融機関との間で営利会社として設立できる。そして開発区域が決められ、民間開発会社は再開発機関として活動を開始できる。計画作成調査がなされ、公的意見が取り入れられ、計画策定を実施し、資金調達が行われる。そして最終案は政府当局によって審査され、公聴会が開かれるのである。

計画作成や大規模開発の遂行に民間の開発後会社を使うことについては、議論を呼ぶことがあり得る。なぜなら、地域全体に影響を及ぼすプロジェクトにおいて、この方式は民間の関係者に過大な権限を認めるものと批判されないからである。しかし、こうした問題も、広範な関係者からの意見を取り入れる公式の公的審査手続きを行うことによって克服できる。

5.2 ゾーニングと地区計画

(1) ゾーニング

ウォーターフロントの複合的利用開発を計画している市当局または民間ディベロッパーにとって、時代遅れで、制限的なゾーニングは悩みの種である。しかし一方で、ウォーターフロントを創造的かつ適切な利用ができるユニークな場所としてゾーニング指定している地方自治体もある。

また、ウォーターフロントがユニークな場所であるということ認識して、以下の特別な指定をすることが可能である。

- ①ウォーターフロントの特別計画区域を設定し、それを都市のマスタープランと同様なものとして位置づけること。
- ②ウォーターフロント区域を既存のゾーニングの一部として採用すること。
- ③ウォーターフロントにあったパフォーマンス基準を作ること。

特別計画区域を通して、ウォーターフロントに関心を向けることも、重要な第一歩である。たとえ位置を特定したゾーニングの設定がなかったとしても、特別計画において明確にされている達成すべき目標は、コミュニティ活動のよりどころとなる。

(2) オーバーレイ・ゾーニング（暫定的ゾーニング）

オーバーレイ・ゾーニング、すなわち「重ね合わせゾーニング」または「浮動的ゾーニング」とも呼ばれる暫定的ゾーニングは、特定の土地との関連性を重視する伝統的ゾーニングにつきまとう静態的な性質という問題を回避するものである。このゾーニングは、コミュニティの上に「浮かぶ」ようであり、地方公共団体によって適切だと考えられる特定の時期・場所において設定される。また、これは用途、高さ、容積という標準的なゾーニング条例と同様の規制を含んでいる。また、工業団地や複合的商業開発のような特定の目的のための開発条例にも合うというユニークな特徴を持っている。

このゾーニングは、暫定的な開発規制の方法として用いることもできる。この手法は、しばしば新しい建築投資の激しい開発圧力を受ける未開発の地域や、再開発がすでに速いスピードで進んでいる場所で、地方公共団体はよく用いている。こういう場合には、新しい戦略的な改訂されたゾーニング条例が執行されるまで、既存の土地利用の付与と将来の開発を禁止する効力をこの「暫定的ゾーニング」は持っている。このゾーニングは、新しい開発行為の内容を評価する時間の余裕を地方公共団体

に与えることになる。

(3) インセンティブ・ゾーニング (誘導的ゾーニング)

インセンティブ・ゾーニングは、伝統的なゾーニングの特徴である厳格な敷地利用規制の短所を乗り越えるためにしばしば使われる手法である。その主たる目的は、革新的な土地利用と創造的な都市設計が実施しやすいゾーニングを行うことにある。ゾーニングの中の種々の恩典は、ほとんど全ての場合、民間ディベロッパーに与えられるいくつかの計画上の譲歩と引き替えに、公共の利益を守る手法として使われている。

最も良く知られている特典の例として、「ボーナス・ゾーニング」が挙げられる。この手続きでは、その地域のゾーニング条例に規定された内容以上に特別の人口密度または延べ床面積の増加が与えられ、その見返りとして、オープンスペースの提供、公共アクセスの確保といった公共の利益のためになることが要求される。

民間ディベロッパーの受けるインセンティブと公共側の得る便益の総量は、その地域のゾーニング条例の中に明示的に規定されている。

(4) 水面・港湾地域管理ゾーン

水面利用の管理に関しては、水面では広範囲にわたって、相矛盾するような利用が行われているにも関わらず、陸上と同様な検討、規制等はなされていない。土地利用に関しては、商業、工業、レクリエーション、輸送、住居などが、港湾地区の限られたスペースの中で競合して存在している。

航行管理、船舶に対する水質規制、及び速度制限が、現在の水面や港湾の規制の典型的なものであるが、これらの権限は普通州レベルで行使されており、ある特定の港湾の環境の具体的な問題に焦点を当てていない。

まだ水面域において、包括的な管理システムというものは存在していない。水面地域の管理手法について、いくつかの事例を以下に示す。

「地域固定ゾーニング」は、特定の地域での利用を制限するものである。例としては、海岸から 200ft 内の区域での遊泳禁止 (ボートは低速度の出入り以外は禁止される)、水上スキー、サーフィン等の禁止等が掲げられる。ブイが遊泳区域、サーフィンのできる区域、航路、釣りのできる場所、水上スキーのコースを示すために使われる。区域は、地図、標識またはブイによって一般にわかりやすく示されている。

「タイム・エリア・ゾーニング」は、ある地域での特

定の時間に特定の利用が禁止されるものである。例えば、魚釣りとの衝突を避けるために、水上スキーまたはサーフィンを早朝と夕方に禁止するようなことである。

「分離ゾーニング」は、営利目的で船を利用する場所で、類似の利用の間に緩衝区域を設定するものである。例えば、このゾーニングによって、釣りをしている船に対して、波の影響を受けないようにするために、他の船を近づけないようにすることができる。

(5) 地区制度

1) 特別地区

特別地区は、あるコミュニティ内の特定の地域に財またはサービスの供給を行うために作られる地方公共団体の副次的な行政単位である。ある地域のニーズが標準的な自治体によって十分に満たすことができない場合に、通常特別地区は組織される。特別地区は、特定の地理的にはっきりとした境界を持つ。特別地区の理事は任命または公選により選出され、その権限は地区の協会に対してのみ行使することができる。この制度を実施する前に、地方公共団体に特別地区を作る権限を付与するために、通常州の立法が必要とされている。これは、都市の自治体による諸活動の法的な根拠を確立するものである。一般的に、特別地区は二つのタイプに分けることができる。「特別サービス地区」と「特別開発地区」である。

2) 特別サービス地区

地方公共団体はこの手法を用いて、上・下水道、消防、病院、公衆衛生等種々の公共サービスを提供してきた。特別サービス地区においては、境界線が設定され、様々なレベルの行政的な自主性を持つことができる。使用料金の設定、債券の発行、課税といった広範な権限を持つ地区もある一方、消防地区のように特定の地区にサービスを供給するだけのものもある。

3) 特別開発地区

特別開発地区の概念は、近年地方公共団体の特定の目的を達成するために拡張されている。歴史的な地域の性格を保存しつつ、社会的経済的な状態を改善したり、新しい民間投資のために事業環境を改善するという目的のためにも使われている。この地区も特別サービス地区と同様に明確な境界線を持ち、行政的な権限を保有している。

広範な目的を持つことに加えて、この地区は土地収用権、都市計画新権課税権、計画・管理・都市設計に対する管理権のようなはるかに強力な行政的権限をしばしば

持つ点において、特別サービス地区とは異なる。

4) 経済開発地区

この手法は、ある地方の疲弊した地域において、経済再開という目的のために特別地区を作ることに関係している。

多くの場合、経済開発地区は、市の都市計画局、地方の計画委員会、または特別検討会の提言により作られている。地区の具体的な境界線が引かれ、全体の開発計画が作られる。これには、官民業者の商業、住宅、産業、レクリエーションといった様々な開発の計画を含むことも可能である。

この地区の第一の利点は、この地区を作ることにより、地方公共団体は地区内で接收、特別のゾーニング、設計基準を含む土地利用に対する強力な権限を保持することである。加えて、この地区においては、課税の繰り延べ、特定地区歳入債権というような手段を実施することができる。

(6) 歴史的地区

内務省の伝統保全・再生局や全国歴史保存信託基金から、特別の補助金・融資を受ける資格のある財産所有者を分類登録する国立史跡登録地区を作ことは可能である。特に歴史的建築物の所有者に税制上のインセンティブを与えるような場合において、登録は有効な手段であるが、そのような指定は地区内で連邦の補助金の使い方に関し厳格な規制を招くことになる。

一般的に、歴史的地区は、特別ゾーニングやパフォーマンス基準を定めた市条例によって作られる。既存の建物を保存するために、税制上のインセンティブも含まれている。

多くの場合、地域の保護団体は、歴史的地区の再開において、先導的役割を果たしている。保護団体は、私的で非営利なもの、公的なもの、準公共的なもの、別の取り決めで作られたものなど様々な形態がある。保護団体は通常、直接プロジェクトに融資するか、または融資を受けやすくしたり寄付を集めることによって、地区内の再開事業に対して支援している。

(7) 複合利用開発地区

複合利用開発は、民間ディベロッパーと行政当局両者にとって、活性化案の計画・実行をする場合に有意義でまた比較的新しいアプローチである。この手法は、アメリカの都市の成長を性格づけていた開発のパターンの重大な転換である。複合利用開発は、政府当局とディベロ

ッパーにとって、様々な事業の要素の性格と配置について広汎な管理ができる一つの基本計画単位内において、様々な土地利用を結合する機会を作るものである。良く知られている開発の典型例は、ニューヨークのロックフェラーセンター、ボルチモアのチャールズセンター・インナーハーバー、ロサンゼルス・センチュリーシティーである。

都市土地研究所は、複合利用開発を次の三つの性格を持つ、比較的大規模な不動産事業として定義している。

①計画事業相互に補完し合う三つまたはそれ以上の収入を生み出す利用（例えば、小売、事務所、住宅、ホテル、モーテル、余暇施設）であること。

②歩行者の相互の移動を妨げないような事業の構成要素の機能的及び物理的な統合（及び結果としての集中的な土地の高度利用）

③関連する計画と整合性を持つ開発

複合利用開発の概念の初歩的な応用例の一つが、大都市圏中心部や中規模の都市のインナーシティーの活性化に見られる。

(8) 計画的開発単位（PUD）

この手法では、住宅開発に見られる敷地の細分化規制とゾーニング規制が、個々の敷地というよりむしろ事業全体に適用される。事業全体に基づき、容積や住宅戸数密度が計算されているため、PUDにより集合住宅とかオープンスペースの増進というような様々な条件を事業につけることができるのである。

PUD条例は伝統的には住宅事業用に作られたものではあるが、概念は複合利用開発における土地利用の柔軟性を増す手段として容易に応用することができよう。PUDに関するいくつかの州法は複合利用は許可しないものもあるし、またある州法はもし複合利用開発でないならばこのアプローチを放棄するものもある。

5.3 用地取得

(1) 原始取得

土地の原始取得は、用地を手に入れる最も直接的な方法であり、この方法を使って連邦政府、地方公共団体、民間企業等が土地の取得を行っている。その中には、完全に単純な所有権の取得から寄贈、土地収用、寄付された基金による取得など様々な形がある。

しかし、所有権の移転は、政府の規制により制約を受けているし、土地を得るためには、多大な資金を必要とする。これらの点は、しばしば都市開発を行うために必要な不動産を取得するに際し、制約要因となっている。

また、税金に対する配慮から、土地はしばしば公共サイドに寄付されたり、市場価格以下で売られることがある。営利団体、収益団体、民間企業等による土地の寄贈または「安売り」は、多くの再開発プロジェクトにとって重要なことである。例えば、土地保全を目的とする公益団体にとっては、土地を地方自治体へ寄贈することにより、公共の利益が最大化される方法での開発が保証されるのである。また、利潤追求の私企業にとっては、寄贈ないしは市場価格以下の売買により、必要な初期投資資本は実質的に減少するのである。

(2) リースバック

再開発プロジェクトを促進させたり、また再開発手法を規制するためにしばしば用いられる買収手続きが、譲渡・リースバック協定である。この手続きにより、地方公共団体は既存の建築物を修復したり、新たな開発を生むための資産を取得する。この資産は、標準的な賃主と借主契約のもとで、民間会社にリースバックされるのである。

リースバックは、再開発の重要なインセンティブの一つである。地方自治体は、民間セクターの投資環境を良くするために、比較的低水準の料金でリースを行うケースが多い。また、その時公共利用施設や公共アクセスとか景観面での条件を付けることにより、公共サイドにとっても大きなメリットがある。

リースバック協定は、公共サイドと民間企業の双方にメリットがある。地方公共団体にとっては、高い取得費用はリースバック協定による収入により償還し得るし、維持改良費用の大部分は民間セクターのディベロッパーにより支払われる。民間企業にとってのメリットは、高い初期投資費用を避けることである。そして、賃料が業務費用として税金から控除されることの有利性もある。このシステムを用いた事例としては、サンディエゴのミッションベイの開発がある。

(3) 逆リースバック

逆リースバック方式の目的は、町の中に商業や産業を誘致することである。基本的な手続きとしては、市は民間投資家に新たに改修した建物を売り、そしてその建物を比較的低い水準でリースバックを受ける。リース料は、税金、金利支払い、投資利潤等に対するレベルに設定されている。産業開発機構の役割は、民間会社の初期投資に金融を実施することにある。この機構は準公共非営利公社のような特殊な法人格を有するため、税金を免除した低金利で資金を借りることができ、これを低い金利で

投資家に貸すのである。民間開発会社は、産業開発機構から低い金利で借りることが可能であり、市から活用可能な財産を譲り受け、借金やその他の費用をまかなえるレートで市にリースバックを行う。

この方式の主な有利な点は、民間企業が容易に巨額の資金を得て、低コストと比較的小さいリスクで用地を取得できるところである。また、形式的であっても、投資家は建物や財産の所有者であるので、投資家は建物の償却費を税金から控除することが可能である。最終的には全ての財産は市に戻るになっている。

(4) 土地のライトダウン（簿価切り下げ）

土地のライトダウンは、都市再開発において民間投資に対するインセンティブとして、地方公共団体が広く用いている。これは地方公共団体にとって、老朽化し見捨てられた土地を買い取り、そこにある荒廃した建物を公共負担でクリアランスし、民間のディベロッパーに土地を売却するという手続きである。その土地が地方公共団体によって、市場価格以下か、クリアランス後の帳簿価格以下の価格で売却される。

土地のライトダウンは、再開発プロジェクトの資金調達をするディベロッパーが必要とする資金を減少させることになる。魅力的な価格での不動産を売却する一方、地方公共団体は公共アクセスやオープンスペースといった快適性の増進や制限的な取り決めを土地取引の中に盛り込むことができる。このライトダウン方式の理論は、新しい開発によって産み出される税収入が、公共の投資費用をまかなうことを背景としている。

(5) 環境保全権

環境保全権は、土地所有者が自発的に、あるいは何かの見返りのために設定する制限である。公衆が海岸に行くために私有地を横切る権利や、景観を守るために高さを制限したり、地域のアメニティーである庭や植栽を維持するために合意したりする。土地の所有者が、土地の上に環境保全権を設定すると、手続き的にはこの権利は法文書として環境保護団体や政府に譲渡されることになる。

地方公共団体のような証書保持者は、この土地の上の制約が守られているかどうか確かめる権利を有する。証書の中に具体的に記載されなければならない。権利証書に何らかの条件が具体的に記述されていなければ、土地所有者はそれ以外の権利は全て有しているものであり、例えば所有者は自由に財産を売却したり、遺贈することができる。また、環境保全権が設定されている場合におい

て、土地所有者は税金を依然として支払わなければならないが、権利制約の見返りとして何らかの配慮がなされるケースが多い。

(6) 土地のバンキング（先行取得保有）

土地のバンキングは、土地を公開市場で取引しないことで、地域社会の都市開発の性格とタイミングを調整する方法として提案されている。このアプローチでは、土地は地方公共団体によって購入され、保有される。従って、再開発に適当な時期まで保有され、その時期が来ると売却される。土地のバンキングは、その地域のディベロッパーによるスプロール現象を防止し、公開空地を確保するような目標を実現させるべく、乱開発を規制する役割を果たしている。

小規模な先行取得手続きは、少しの資金があれば可能であり、一般的に政策的にも是認されやすいものである。地方公共団体により、土地価格のインフレーションに対するヘッジや、将来の公共施設のために最良の場所を確保するために使われることが多い。メリーランドでエネルギープラントの立地場所を確保するのに用いられた例がある。

短期的な土地のバンキングは、老朽地の再開発においては、特に有用である。先行取得により現存の老朽施設を購入し、それらを改修し、そしてある特定の時期に社会の目標に最も合うレートで不動産の処分を行うのである。地方公共団体は、公共施設の供給をタイムリーな形で行うことが可能なのである。

(7) 土地交換

土地交換は、地方公共団体が民間会社やその他の政府機関から不動産を取得する際、土地取得に多額の資金が必要となる場合に一般的に用いられる方法である。この方法において、地方公共団体は公有財産を同価値の私有地と交換するのである。

土地交換の目的は様々であり、しばしばオープンスペースや湿地帯を保全したり、公共アクセスを確保するために交換される。また、土地の開発や、整理統合をする際にも用いられる。都市のウォーターフロントにおいて、土地所有者は所有するウォーターフロントの区画について、立地のいい場所や交通施設へのアクセスが良い場所への交換することを望むことが多い。

5.4 民間デベロッパーに対するインセンティブ

(1) 地方税の優遇策

税法上の優遇策を用いることで、都市のウォーターフ

ロント開発における民間の開発意欲を刺激することができる。自治体にとって、地方税による優遇策は、短期的に歳入を減少させるが、長期的には一時的な歳入減をはるかに上回る財政上の利益をもたらし得るものである。地方税の優遇策には、以下の4つの手法がある。

①減税：特定の期間税を一部または全面的に軽減する。
②免税：自治体の特別措置により、資産に対して免税とする。

③特別控除：特定の財産を課税標準の対象外に分類する措置である。

④収益課税：税を資産価値に課すのではなく、再開発計画からの収益に対して課税する。

地方自治体が通常用いる税制上の優遇策は、固定資産税の減税である。この手法は、比較的容易に管理でき、また地域内の土地所有者にとっても広範に利用できる点で有用である。固定資産税は、土地所有者が用地の再開発を決定する際の重要な要因である。特に、隣地の再開発や不動産の登記によって、資産価値が上昇した場合には、極めて重要である。

課税標準を実際の資産価値と切り離し、再開発事業から実際に生み出される収益に対して課す方法がある。この手法では、先駆的開発事業が収益の乏しい初期段階の数年間課税の猶予を行い、再開発事業が進捗し収入が増加し始めるにつれて、課税を進めて調整していく。

減税の手法としてどれを選ぶかは、プロジェクトごとにその事業が立脚する様々な要因によって異なるであろう。すなわち、地域社会の経済上の健全性、自治体の戦略、資産や近隣環境の状態などによるものである。

民間部門に対する税のインセンティブは、公共投資を追加することなく民間の開発を活発にする手法であり、低所得地域の雇用を増加させるなどの地域経済の開発目標を達成するように設定されるべきである。さらに、税のインセンティブは、例えば水辺へのアクセスの確保等の公共的利益をプロジェクトの中に確保する時に用いることもできる。

(2) 特別課税地区

自治体が特別課税地区を設けることを認める法令は、多くの州で存在している。この手法は、税による誘導の仕組みを制度化し、広い地域にわたって適用できるようにするものである。目標となるのは、区域内の財産に関する課税負担を軽減することにより、特定地区の民間投資活動を刺激することである。特別課税地区は、民間投資家が地区内で新たな会社を設立する刺激となり、また現存する建造物を修復・増築するインセンティブにもな

り得るのである。

ほとんどの場合、特別課税地区は自治体による法令の定めによる特定の基準で設定される。例として、1974年のミシガン州のプラント改良工業地区法がある。この法律では、市当局は認定する前に資産の50%が陳腐化していることを決定しなければならない。資産の所有者が自治体に特別課税地区の資格を申請することもある。特別課税地区の申請が提出されると、行政の審査が義務づけられ、公的な公聴会が全ての地主を対象に開かれる。

最も一般的な特別課税地区の方法は、固定資産税を特定期間減免することである。低い税率により新しいビジネスが地区内に生まれることをその狙いとしている。他の方法としては、再開発に際して、課税標準から改良・増加する価値を控除する方法もある。

特別課税地区を設けることで、民間部門に効率的かつ公平な刺激を与えることになる。その理由は、地区内の土地所有者を平等に扱うからであり、また公共の改修事業や新たな民間投資からの外部経済効果も全ての財産所有者の同じ効果を与えるからである。

(3) 税収増加による財源手当

都市再開発は、地域の資産価値を敷地内と近隣地区の両方で根本的に増加させることが多い。地方税制においては、資産評価がより高くなれば、自治体により多額の固定資産税をもたらされる。再開発プロジェクトの財源手当の方法として、課税評価額の増加分からの税収を用いる方法がある。

この手法は、原理上は固定資産税による自治体の税収に影響を与えずに、都市再開発プロジェクトの財源手当を行うものであり、再開発を実施した際に増加する固定資産税の増加分を区分し、プロジェクトの公共施設整備のために発行された債券の償還に用いるものである。一般的な方法は次の通りである。ただし、州によって詳細部分は異なることもある。

- 1) 自治体が再開発地区の計画を採択し、街路、隔壁、駐車場、用地取得等に必要な資金を確保するため、特殊な「特定地区税収債権」を発行する。
- 2) 再開発地区が導入され、地区内の財産はプロジェクトの直接の影響により、財産価格が増加するものと見なされる。地区内の総資産価格を評価し、地区に対する「課税基準」とする。
- 3) 資産価値の増加により生じる毎年の税収の増加額は、それ以外と区分して経理され、再開発の財源手当やプロジェクトの費用支出のために発行された債券の償還に使われる。

- 4) 全ての債務の償還が終わった時点で、税収増加による財源手当の手法は完了する。この後はプロジェクトにより増加した資産の課税については、自治体の税収増とするか、もしくは税収増によって財政税率全般の引き上げが行われるかのいずれかとなる。

税収増加による財源手法は、高額な民間投資が行われるプロジェクトに対して、最も有用であることが知られている。再開発計画においては、住宅が含まれるケースが多いが、オフィスビルやショッピングセンターが最も一般的な上物である。このタイプの土地利用形態は、十分税収増加を確実にするため、債務を適切な期間内に回収可能にするためには、計画に含めておくことが望ましい。

さらにこの手法は、都市の再開発事業の公共投資による受益者が、関連する初期投資費用の大半を税を通じて支払うことを求めるものである。これは、自治体の納税者の全員が負担しなければならない地方債に比べてより公平な仕組みである。また、自治体にとって、特別な公債を発行せずに資金を得る新しい手段である。

(4) 規制の簡素化

ウォーターフロント再生計画は、様々な規制の影響を直接受けるが、特に浚渫、埋立て、建設事業が計画に含まれる場合には顕著になる。陸軍工兵隊、魚類・野生生物サービス部、環境保全局、沿岸警備隊に加え、州の資源管理部局や自治体が、ウォーターフロントの浚渫や埋立について利害関係を持っている。煩雑な法令手続きは、ウォーターフロント再生計画の実行を妨げるものである。

法令の仕組み次第で、ウォーターフロント再開発を能率的に進め、または活性化することも可能であり、革新的な法令の仕組みの実例もある。ただし、これらは必ずしも全ての状況で利用できるモデルというよりは、法令の再構築作業に必要な参考例として活用すべきである。許認可や規制などは、それぞれの環境に応じて採用されるべきだからである。

6. 米国のウォーターフロントに適用されている主な都市計画制度

6.1 TIF (Tax Increment Financing)

(1) Tax Increment Financing の理論

TIFは、米国の地方政府がある一定地区における再開発プロジェクトの事業資金の一部を、再開発効果に伴うProperty Tax (財産税)の税収増加分により賄おうという

ものである。つまり、ある荒廃地区が TIF 地区に指定されると、指定以降、再開発投資に伴い増加した土地等の固定資産に対して課せられる財産税の増収分は、TIF 内の再開発プロジェクトにのみ利用されることとなる。

(図-2 参照) 再開発により財産税評価額が上昇した場合、固定資産保有者は上昇後の評価額に基づいて財産税を支払うため増税等の負担は生じない。一方、地方政府は増税することなく再開発プロジェクトの事業資金を確保し、これをレバレッジに民間投資を誘発することができる。TIF 地区の再開発の事業資金が、再開発の受益者である TIF 地区内の固定資産保有者が納める税金で賄われるという明快な論理も、TIF が地方政府により広く利用されている要因にもなっている。そもそも、TIF は 1952 年にカリフォルニア州が Community Redevelopment Law の中で法制化したのが始まりで、州によってプログラム内容に違いがあるものの、現在米国 48 州が地方政府による TIF の利用を州法により認可している状況にある。

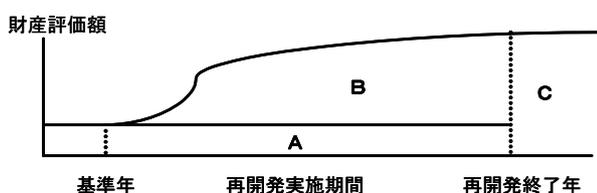


図-2 TIF の仕組み

- (A) Base Assessed Value 部分：従前通り関係課税機関へ配分される
- (B) Increment Assessed Value 部分：財産税収増加額は Redevelopment Agency に配分され、再開発プロジェクトへ充当される。
- (C) 再開発により上昇した財産税評価額に基づき、関係課税機関に財産税収が配分される。

このように TIF は、「米国地方政府による Public Private Partnership (PPP=官民協力) 型再開発の自立的ファイナンス手法」として捉えることができる。その特徴を整理すると、

- 1) 増税ではない(財産税率は不変)
- 2) TIF 地区内の関係課税機関の期待税収を減少させるものではない。(再開発が起これなければ財産税収増加は生じない)
- 3) 再開発の受益者である TIF 地区内の固定資産保有者が納める財産税収増加分を利用して、ため受益者負担の原則が成立している。
- 4) TIF をレバレッジに民間投資を呼び込み PPP 型再開発事業を展開することができる。
- 5) TIF 地区内の財産税収増加分を原資とするため、ス

ケールアウトの再開発が実施されない。

等、地方政府サイドから見れば納税者へ説明しやすいイントが挙げられる。

一般的な TIF プログラムのプロセスは次のようになる。

- 1) 第1ステップは、地方政府 (Redevelopment Agency) が、一定地区における再開発の必要性やプロジェクト採算性ととも、再開発プロジェクトへのディベロッパーの関心、当該地区への民間投資の誘発可能性を検討することである。
- 2) 第2ステップは、再開発地区 (TIF 地区) のエリア決定である。その際重要なのは、地区としての適格性つまり荒廃レベル(街や建物の老朽度、不法利用、不適格建築物、放置建築物、ホームレス、犯罪発生率等)の検討を実施することである。
- 3) 第3ステップは、地方政府による TIF 地区の再開発計画書作成である。
- 4) 第4ステップは、再開発計画書を基に、TIF 地区内の一般市民や他課税機関などに対して公聴会を開催することである。公聴会での意見を基に、再開発計画書等を修正する可能性もある。
- 5) 第5ステップは、再開発計画書等について市議会から承認を得ることである。
- 6) 第6ステップは、TIF 地区等の Base Assessed Value 等を決定し、地方政府が再開発計画を実施することである。
- 7) 再開発が軌道に乗り、Tax Increment が生じるようになった場合、TIF 資金は再開発地区の基盤整備や官民プロジェクト等に充当される。TIF は大きく分けて、毎年生じる財産税収増加額を再開発プロジェクトに適宜投入する方法と、将来の財産税収増加額を担保に Tax Increment Bond を発行し多額の資金を調達する方法がある。
- 8) 再開発実施期間 (TIF 実施期間) は、州により異なるが、通常 20~40 年間で、期間終了後は TIF 地区からの財産税収入は全て通常の収入として各課税機関に配分されることとなる。

(2) Tax Increment Financing に対する賛否両論

TIF に対して、効果、効率等の多様な観点から賛否両論の議論がなされている。効果という点では、TIF プログラムが TIF 地区に財産税評価額上昇をもたらすことができるかというものである。効率という点では、TIF プログラムによってもたらされる財産税収増加分が再開発コストをどの程度上回ることができるかというものである。

【TIF に対する肯定的な意見】

1) 自立的なファイナンス手法

TIF プログラムは、増税することなく、再開発の受益者である TIF 地区内の固定資産保有者が納める財産税収増加分を利用し、受益者負担の原則が成立した自立的なファイナンス手法である。

2) 機動性や政策性の高さ

TIF プログラムは、州法で定められた基準を充足する場合に機動的に利用することができる。TIF は、他のインセンティブ手法よりも政策性が高い。なぜなら、TIF は特定企業への減税措置等により地区内の税収額を減少させることなく、TIF プログラムが実行されなければ生じないであろう財産税収増加分を生み出しながら再開発プロジェクトを実施することができるからである。

3) PPP 型再開発を誘発

TIF プログラムは、Public Private Partnership 型再開発を促す有効なツールとして機能している。つまり TIF では、計画段階から地方政府、民間ディベロッパー、地域住民グループが協調しながら再開発プロジェクトを実施することとなる。基盤整備やプロジェクトへのサポートのために、公的セクターの TIF による公的資金がレバレッジとなり民間投資を誘発するため相乗効果も高まる。

4) 市場の失敗を修正

TIF プログラムは、市場の失敗を修正するための有効なツールとして機能している。つまり、ある荒廃地域への投資を市場原理に委ねた場合、民間部門が経済効率性を追求するため当該地区への投資は生じない恐れがある。しかし、地方政府が TIF を利用し介入することにより、民間投資を誘発する可能性がある。

5) 効果的な経済発展手法

TIF プログラムは、地区内の経済活動の増加、雇用増加、賃金上昇、財産価値増加、税収増加、再活性化をもたらしている。さらに、TIF 地区のみならず、TIF 地区外の近隣地域への波及効果もある。つまり、TIF 地区内の新規ビジネスの従業員は TIF 地区以外にも居住することになる等、TIF 地区外の税収増をもたらすことができる。

【TIF に対する否定的な意見】

1) ゼロサムゲーム

TIF プログラムによる地方政府の再開発は、国家全体としてみればゼロサムゲームである。ある TIF 地区が再開発のために企業誘致に成功した場合、他の地区が企業を失い、国家全体で見れば雇用増加がなく単に地域間で競争しているだけである。

2) 他課税機関から財産税収増加分を移転

TIF プログラムの基では、財産税収増加分が郡や学区等の他課税機関へ配分されない。学区等の他課税機関は、財産税収増加分を獲得できない一方、TIF 地区内で増加する公共サービスコストをカバーするためにより多くの支出が必要となる。TIF 地区内の他課税機関が、再開発効果を財産税収増加分の確保という形で利益を享受できるようになるのは再開発実施機関終了後である。

3) 有権者の意思が欠如

TIF プログラムの実施は、一般的に有権者投票を実施せずに決定される。地方政府による一般財源債の発行は有権者投票を要するのが一般的だが、Tax Increment Bond (TIF Bond) は有権者投票や地方政府の債券発行残高制限に従属しない。このため、地方政府は TIF Bond を有権者投票なしで発行できる場合が多い。

4) TIF の乱用

TIF プログラムは、財産税収増加分を収める地方政府により乱用される場合がある。つまり、TIF プログラムが荒廃地域の再開発ではなく、財産税や売上税の税収増加分を収めるために利用される場合がある。

6.2 RFP (Request for Proposal)

(1) RFP 方式の意義

米国の RFP (Request for Proposal) 方式は、都市再生等における PPP の一手法であり、プロジェクトの企画開発段階から民間の参加・提案を求め、事業内容を定めた募集要項を作成し、事業者を公募するものである。これは、構想段階から最終的に事業の責任を負う民間事業者、投資家、金融機関等の視点を反映させ、公民の役割分担を明確化し、良質なプロジェクトの形成を目指すものである。

RFP 方式は、下記のような段階に区分され、いくつかのプロセスに分けて進められる。

(企画開発段階)

1) 公共が民間専門家、有識者、金融専門家等の意見を得るとともに、必要に応じて民間提案や専門コンサルタントのアドバイス等も活用しながら、都市ビジョン、プロジェクトの目的、事業内容、市場環境、事業採算性、資金調達等を検討し、公民の役割分担、ファイナンス等の基本設計 (コンセプトualプラン) を行う。また、利害関係を持つ住民や地域関係者向け説明会を事業の進捗に応じて開催する。

2) 公共が 1) を踏まえた募集要項 (RFP) を作成・提示し、民間事業者を募集する。

- 3) 民間事業者が募集要項を受けて、都市計画、設計、建設、金融等からなる専門家チームを構成のうえ、募集プランを検討し、公共に提案・応募する。
- 4) 客観的な評価基準に基づき、外部専門家を含めた選考により民間事業者を選定する。
- 5) 交渉により事業内容と公民の役割分担を具体的に決め（交渉は複数企業と平行して行われるケースが多い）、交渉の結果合意された事項について協定書を締結する。（建設運営段階）
- 6) SPC（特定目的会社）の設立、企業連合の組成等により、事業の実施体制を整備する。
- 7) 投資家、金融機関等から資金調達を実施し、必要に応じて公共の支援を活用する。
- 8) 施設を建設し、運営・管理を行う。公共は事業の進捗をモニタリングし、必要に応じ協定を改定する。

(2) RFP方式の目的

- 1) 明確な都市ビジョンやデザイン戦略に基づき、公民関係者の都市計画、デザイン、経営、金融等の専門知識を融合化して、総合的な都市づくりを目指すこと。
- 2) プロジェクトの企画開発、特に募集要項の作成に対して民間専門家や外部の第三者の参画を求め、事業を成功に結びつける事業コンセプト、公民の役割分担、ファイナンスの検討を十分に行うこと。（民間参加による「初期設定」の重視）
- 3) 公共がリーダーシップと専門ノウハウを発揮し、民間事業者の意欲を喚起する公募を実施し、民間投資の呼び込みを図ること。
- 4) 多様な手法により公民の役割分担を明確化し、官民間契約で担保すること。
- 5) 創造的なファイナンス技術を駆使し、事業採算性の改善を図ること。
- 6) 住民や地域関係者に対する情報開示、透明性の確保、説明責任の向上を図ること等

初期の計画段階から民間専門家と関与を求めるのは、かつての都市開発プロジェクトで自治体が単独で計画を作り、市場やリスクについての十分な理解なしにこれを進め、事業が実現しない事態が生じた反省に立っている。また、都市の発展方向や公共的な要請を民間事業者に認識してもらい、地域と問題が生じることを防ごうとする意図も有している。

プロジェクトの企画開発段階から民間事業者を選定し参加させることは、何より公共と民間が適切に役割を分担しあう創造的な仕組みを構築することを目指すものである。また、民間が創意工夫を発揮すればメリットが享

受できるインセンティブある仕組みとすることもでき、これは事業を成功させる重要な要素と考えられている。

(3) RFP方式の課題

- 1) 公民の多数の関係者が関与するため、通常の公共事業や民間事業に比べて手続きが複雑であり、検討や交渉等に時間とコストがかかること。
- 2) 公共が専門ノウハウに欠け、事業を構築する能力がない場合があること。特に、事業性やファイナンスの検討を十分に行わず、公募を行い、民間事業者がついてこない事例は現在でも少なくないこと。
- 3) 実現できないような条件を提示して落札する事業者が現れるなど、優良な民間事業者が選定されない場合があること。
- 4) 公共が市場から遊離した期待を抱き、民間に過大な投資を求めたり、逆に、民間事業者を警戒して条件を細かく設定し過ぎて創意工夫を生かせないようにする等、公民の役割分担がうまく設定できない可能性があること。
- 5) 公民の役割分担が複雑化し、公共の費用対効果の測定が難しくなり、また手続きが専門化するため、透明性の確保が課題となること。

6.3 BID (Business Improvement Districts)

(1) BIDの概要

BIDとは、各州の法律または市の条例に基づく特別区の一つで、特定地区内の資産所有者から予め定めた額の負担金を徴収する権限を有し、徴収する負担金を使って、地区の産業活性化のための様々な条件整備を行う仕組みである。多くの場合、小売業の集積した商業地域に設立されており、BIDの運営を委託されたNPO等の団体が、有給で雇用された責任者の指揮のもとで、予め定めた地区事業計画に基づく事業を遂行する。

BIDは、施設を建設するよりも、その維持・管理、または清掃、警備、マーケティングといったサービスの提供に重点を置いている。また、それらの事業を行う中で、多くのBIDが、地区全体の利益を代表する団体として成長しており、行政や交通事業者などの外部の機関と協力してまたはそれらの機関を動かして、自ら策定した戦略を実現させるようになっている。このことから、BIDは、魅力的かつ経済的・社会的に競争力の高い地区を形成するために、資産所有者が財源を拠出し、それを活用する戦略を自立的に策定し、実施する仕組みであり、単に特定の施設を整備するための財源調達の仕組みというよりは、一種の私的な統治システムであると考えられる。

BIDの設立手続きは、州法または条例に詳しく定めら

れている。一般に、地区内の資産所有者、それ以外の住民、事業者が協議を行って、事業計画案を作成した後、それを提出して行政に BID の設立申請を行い、認可を受けたら設立、という流れが進むが、負担者となる地区内の資産所有者の一定割合（または数）の合意を得るまでに時間がかかるため、BID の設立には少なくとも 1 年以上、長い場合には 4 年以上を要する。

地区内の協議段階においては、発起人が、地区内の全ての資産所有者、住民、事業者に対して BID の設立案が出ていることを告げ、地区内で十分な協議を経て BID の事業計画案が作成される。この計画案には、BID の境界線、事業内容、予算、負担金の計算方法や予定される資金源、運営方法などが含まれており、これによって、検討される BID の概要が明らかになる。計画案が作成された時点で、資産所有者の間には、BID の設立とともに一定の負担が求められるようになることに関して、一応の合意が形成されたと考えられる。

地区から行政に対し BID の設立申請が行われると、一般に BID の設立には市議会の承認が必要とされているため、市議会は BID の設立を承認するかどうかを判断するために、公聴会等を通じて市民の意見を徴収する。このとき、州によっては、BID の設立を承認するかどうかを判断するために投票が行われる等、何らかの形で負担者の合意確認の作業が行われる。つまり、予め資産所有者による自発的な負担の意思が確認されなければ、制度上 BID は設立されない。

なお、BID は多くの場合、最初の存続期間を 5 年程度として、資産所有者の合意があればさらに存続期間を更新させていく仕組みが作られている。従って、BID の効果が認められなければ、一定期間の内に解散されることもある。

(2) BID に見る負担者自治の仕組み

BID の主要な財源は、設立された地区に土地や建物などの資産を所有する人から強制的に徴収する負担金である。このことは、BID の負担金が、BID が提供するサービスによって利益を受ける者に求めるべき応分の負担と位置づけられていることを示す。また、後に述べるように、BID が地区内の一定割合（または数）以上の資産所有者が市政府に BID 設立の誓願を行って初めて設立され得るものであることから、資産所有者が予め負担について了承していることが BID 設立の前提となっている。このことから BID においては、負担と受益が一致していることに加え、負担者の自発的な判断で負担が先に決定される仕組みになっている。（先行性、自発性）

次に、BID は応分の負担をした者に受益がもたらされる仕組みになっているだけでなく、負担者自らが意思決定と事業運営のための組織を設立し、財産運営及び事業の企画・実施の主体となる点が大きな特徴である。つまり、BID は地区の産業活性化のための条件整備という分野において、特定の地区の資産所有者が、市や州政府の介入を大きく受けることなく事業を企画・実施できる自治的な仕組みである。（自治性）

さらに、資産所有者による自治的な仕組みは、一義的には負担者の利益を追求するものであるため、負担なしに事業の恩恵を受けるフリーライダーを排除する私的かつ排他的な側面を有するが、BID が提供する商業地域における清掃・警備といったサービスは外部性が高く、間接的には負担者以外、すなわち地区を訪れる全ての人にも効果が及ぶこと、ひいては都市全体の活気の創出につながることから一定の公共性を有し、「準公共性」を確保した仕組みといえる。

これらの点から、BID は、負担の先行性と自発性、負担者による自治的な運営、サービスの準公共性の四点を確保しており、「負担者自治」の考え方に基づく制度だと言える。

(3) 負担者自治の関連から見た BID 制度の分析

1) はじめに

表-9 のように BID がもっとも多く設立されているカリフォルニア、ニューヨーク、ウィスコンシン、ニュージャージー 4 州の制度をまとめて参照しながら、BID 制度についての分析を行う。

2) 財政的安定性を確保するための仕組み

負担を先行させ、財政的安定性を確保するために BID では次の二つの仕組みが整備されている。

第一に、表-9 に示す全ての州において、BID の設立前には詳細な事業計画の策定が義務となっており、その中には、BID の区域、予定される活動内容、必要となる予算、財源の調達方法等を示すことが求められている。つまり、計画の中で、予定される事業とそれに必要な財源を一致させなければならないのである。また、BID の主な財源は資産所有者による負担金でなければならない。これらの手続きによって、BID では、事業を開始する前から財源の確保が十分に検討されている。

第二に、BID の負担金は、財産税と一括して徴収されることが多いため、徴収率が安定的に高い。すなわち、表-9 に示す 4 州は全て、群や市など財産税の徴収事務を

行う地方公共団体が BID の負担金も一括して徴収しており、BID の負担金分を地区に戻し入れる方法が取られている。

3) 負担者の合意形成を確保するための仕組み

まず、BID の設立に当たっては、いずれの州においても、全ての資産所有者に告知の上、予定される事業内容について十分な検討が行われ、負担者の合意形成のための努力がなされる。また、結果として確保された負担者の合意を市が確認するための仕組みも用意されており、

市政府は、資産所有者による多数投票 (affirmative vote) または消極的支持 (negative vote) のいずれかの方法を用いて、設立に関する合意が形成されていることを確認する。前者は、実際に資産所有者による投票を行い、BID 設立に関する支持率を測ることによって合意を確認する方法であり、後者は、BID 設立に反対する資産所有者の申し出を一定期間受け付けて反対者の割合を測ることで、資産所有者の合意のレベルを測る方法である。

次に、負担金の計算方法やレベルに関して、資産所有者の合意が形成されるためには、全ての資産所有者が納得できる方法で設定される必要がある。表-9 に示すように、州法では BID による負担金の具体的な配分基準までは定められておらず、原則として、各 BID 及びそれを管轄する市政府の裁量で定められるようになっている。

次に、幾つかの BID における負担金の計算方法を調べてみると、資産所有者の納得を得るために、提供される

サービスによる受益と負担のレベルを一致させようと、それぞれが工夫を凝らしている。

なお、負担者の合意を形成するには BID 地区を広くすることにも限界があると考えられるため、結果として、BID の総事業額はあまり大きくなり得ず、実際の総事業額も数万から数百万ドルの範囲となっている。

4) 関係者の満足を得るための仕組み

a) 理事会の設置とメンバーの選任

第一に、負担者である資産所有者の満足度を高めるには、その意向が組織の運営や事業内容に反映されていることが必要である。そのため、BID では、資産所有者を中心とした理事会が設置されて、負担者による自治的な運営が実現されている。表-9 に示すように、理事会は、州法で設置が義務づけられることが多く、一般的に、BID の運営に関する主な意思決定を行うほか、その運営状況を監督する役割があり、定期的な会合を通じて BID の運営が適切に行われているかどうかを確認し、年次報告書を作成する。

ただし、理事会メンバーの選任方法には、表-9 の通り、明確な規定を設けていないか、行政の任命によって選ばれる場合が多い。

b) 解散規定と投票権

次に、カリフォルニア州やウィスコンシン州に見られるように、BID の存続が一定期間ごとに資産所有者の判断で見直されるようになっていることも、資産所有者に

表-9 BID の多い州における BID 設立法の概要

州名	カリフォルニア	ニューヨーク	ウィスコンシン	ニュージャージー
BID数	73	63	54	35
BID設立法(原法)	Parking and Business Improvement Area Law (1965)(現SB1424)	General Municipal Act 980 (1980)	Wisconsin Act 184 (1984)	Distinct Management Act c.51,N.J.S.A.40:56-65 to 89 (1984)
事業計画の内容	境界線、事業内容、予算、資金調達、負担金設定・徴収方法及び期間等	境界線、事業内容、実施機関、予算、資金調達、負担金設定方法等	境界線、目的、予算、資金調達、負担金設定方法、市政策との関連性等	境界線、事業内容、予算、資金調達、負担金設定方法等
主な財源	資産所有者からの負担金(他に寄付金、利子、補助)	同左	同左	同左、併せて事業者からも負担金徴収可
負担金レベル・計算方法	受益に応じた負担を設定 住宅、農地には課金禁止	市が徴収する財産税額の20%以内	規定なし	資産所有者:全員が許容できる範囲、事業者:床面積、売り上げなど外形標準
負担金徴収	市が財産税と一括して徴収	同左	同左	同左
負担者の合意確認方法	多数投票(50%~)によって検討開始、消極的支持(50%~)で決定	消極的支持(50%~)で決定	消極的支持(60%~)で決定	地方公共団体の認可(投票なし)
設立場所	規定なし	規定なし	規定なし	規定なし
意思決定者	規定なし	理事会(資産所有者と住宅・事業所賃借人で構成し、行政から4人含める)	理事会(行政が任命、5名以上かつ大多数は資産所有者)	理事会(行政が任命、5名以上かつ資産所有者、行政から)
運営組織	規定なし	NPO	規定なし	NPOまたは行政
サービス内容	地区改良、維持・管理、公共サービスの実施	同左	同左	同左
見直し・解散	存続期間は5年まで(再設 立可)、市議会による途中 解散も可能	50%以上の資産所有者の解 散請求または行政による解 散命令	同左	同左

よる自治的な運営を実現するための手続きと言える。この手続きによって、**BID** の活動に効果が認められない場合には、資産所有者の投票などの手続きを経て解散されることもあり得る。

c) 制度の問題を軽減する個々の取り組み

このように、**BID** の自治体制度自体には問題が残されているが、個別の**BID** は、提供するサービスに対する負担者の満足度を上げるために、様々な努力を行っている。その中には、資産所有者に対する満足度調査の実施、ベンチマーク方式による到達目標の事前開示と事業評価の公表、アドボカシー活動によって地区の利益を上位政府への申し入れる試みといった取り組みがある。

7 サウスボストン地区再開発

7.1 現在の状況

サウスボストン・ウォーターフロント (East & West First St. の北側) は、面積約 1,400 万平方フィートで、現在海運、工業、商業及び居住地域として利用されている。加えて、広大な駐車場や、CA/T (Central Artery / Tunnel Project; 中央幹線道路・トンネルプロジェクト)、トランジットウェイ/シルバーライン (Transit Way / Silver Line)、ボストン会議・展示センター (BCEC; Boston Convention and Exhibition Center) がこの地域のかなりの部分を占めている。ボストン中心街、テッド・ウィリアムズ (Ted Williams) トンネル、サウスボストン・ウォーターフロント地区の駐車場、またこの地域において次々に展開する開発プロジェクトなどによって、サウスボストンの交通量が増加している。高速道路と一般道路のネットワークが未完成であること、多くの通りが建設工事によって分断されているような交通環境が、サウスボストン・ウォーターフロントと既存の居住地区における混雑の要因になっている。主要な輸送交通ネットワーク (truck connections) の維持は、増加する交通混雑と次々と変わる建設工事による (交通上の) 制約に対する継続的な課題である。既存の公共交通機関には、バスや水上交通サービスが含まれており、様々な民間のシャトルバスサービスがこれらのサービスを補完している。

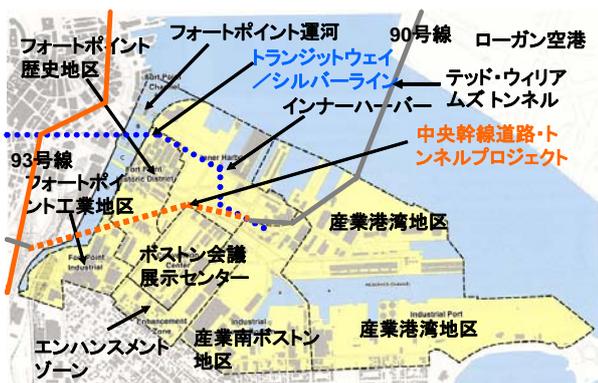


図-3 サウスボストン地区再開発

7.2 将来の状況

サウスボストン・ウォーターフロントにおける新しい輸送インフラや土地の開発計画によって、サウスボストンの輸送条件は、劇的に変化すると考えられる。CA/Tプロジェクトの完成、表通りの再整備、トランジットウェイ/シルバーラインの開通により、サウスボストン・

ウォーターフロントのアクセスは大きく改善され、これにより居住地区の通過交通は減少し、トラックルートの接続は改善されるだろう。一方、このようなアクセスの改善は、継続したサウスボストン・ウォーターフロント開発を促すため、更なる交通量を発生させることとなる。輸送システムに係る土地開発の影響に関する情報を提供するため、サウスボストン・ウォーターフロント開発に関する様々なシナリオについて、ボストン市交通局 (Boston Transportation Department) が分析を行っている。

シナリオ1: 2010年シナリオ

このシナリオは、一般に利用されている 2010 年の CA/T 土地利用予測に基づいている。この予測には、サウスボストン・ウォーターフロント (East & West First Street の北、BCEC を含む) の多目的利用の土地開発 (面積: 約 2,700 万平方フィート) が含まれている。

シナリオ2: 2025年シナリオ

いわゆる「中間」に位置付けられるこのシナリオは、現時点での交通システム計画でもすぐに対応可能な多目的利用土地開発プログラムを最大で見積もり、計画されている。

2025年シナリオにおいては、面積 3,100 万平方フィート (概算) の開発が想定されている。道路や公共交通システムは、サウスボストンの居住地区や海運・工業関連のビジネスにとって、容認できるもの、また過度のインパクトを与えないものとして機能することができる。

シナリオ3: 2040年シナリオ

このシナリオでは、サウスボストン・ウォーターフロントの約 3,800 万平方フィートが全て完成した時の予想が描かれており、実現には 30 年~40 年要すると見込まれている。土地開発のこのレベルでは、サウスボストン・ウォーターフロント (East & West First Street の北側) において計画されている全ての開発について、控えめに見積もられている。この「全て」の中には、2003 年 9 月時点で公開されていた全ての開発プロポーザルや非公開プロポーザルによる開発に関する概算も含まれている。

また、異なる用途が混在する土地利用の影響を検証するために、開発完了時点のシナリオとして以下の 2 つのシナリオを検討する。

- (1) 「居住地区重点型」 (High Residential) :
居住地区としての利用率を高くしたケース
- (2) 「オフィス重点型」 (High Office) :
居住地区としての利用率を低く、オフィス用を高くし

たケース

7.3 サウスボストンの背景と歴史

ボストンにおいて、サウスボストンの重要性や潜在力は、かねてより認識されてきた。サウスボストンの居住地区は確立した歴史的な地区である。サウスボストンのウォーターフロントは、19世紀末に埋め立てられて以来、ボストン港の中心であり、関連した海事産業や様々な産業の拠点であった。サウスボストンは、ボストン港及び他の産業による利用により、ボストンやニューイングランド経済にとって非常に重要な要素かつ雇用の創出源となった。サウスボストンのウォーターフロントには、ボストンのダウンタウンに近接しながら、広大な未開発の土地がある。

サウスボストンは、歴史的に港湾、海事、倉庫、その他の産業及び広大な鉄道ヤードとして利用されてきた。ここ数十年にわたり、海事産業や様々な産業による利用は、ボストン海事産業公園（Boston Marine Industrial Park; BMIP）、コンリー・ターミナル（Conley Terminal）、水産埠頭（Fish Pier）、ジレット社本社、運河保存エリア等に集約されてきた。フォートポイント運河地区（Fort Point Cannel district）の倉庫は、オフィス、軽工業及び芸術家たちの空間として修復されてきた。また、輸送インフラや荷姿の変化により、サウスボストンの鉄道輸送の大部分はトラック輸送に代替された。この結果、サウスボストンの鉄道ヤードの大部分は撤去され、代替的な用途（主に平面駐車場）に代わってしまった。

7.4 中央幹線道路・トンネルプロジェクト (Central Artery / Tunnel Project)

ダウンタウンにおいては、93号線（I-93）の地下化により、近寄りがたい高架高速道路の「壁」は撤去され、大部分はオープンスペースに代わり、ダウンタウンと港のつながりが修復される。レッド・ウィリアムズトンネルと連結するための90号線の延伸と、サウスボストン埠頭のトランジットウェイ／シルバーラインの建設により、サウスボストン地区のアクセスは改善するだろう。この新しい輸送インフラは、ボストン港へ（から）のアクセスを改善し、サウスボストン・ウォーターフロントの新たな発展を可能とするだろう。

7.5 サウスボストンにおける輸送手段別計画

1) 自動車

- ・ 居住近隣地区の通過交通量の最少化
- ・ サウスボストン内の交通運行を許容範囲内で維持すること

- ・ 地方高速道路へ（から）の利便性の高いアクセスの提供

2) トラック

- ・ 既存の住居地区へのトラックの進入を禁止すること
- ・ （トラックに対する）サウスボストン地区の海事・産業エリア、地方高速道路システム及び他の目的地へ（から）の利便性の高いアクセスの提供
- ・ 指定されたトラックルートの保護

3) 公共交通機関

- ・ 適切な公共交通機関の供給とサービスにより、一人乗り車両への依存を減少させること
- ・ サウスボストン内と同様に、サウスボストンと市内の他のエリアとのアクセスを改善すること

4) 駐車場

- ・ サウスボストン地区の駐車場の制約を説明し、駐車需要との関連を分析すること
- ・ サウスボストン・ウォーターフロントへの労働者や訪問者による居住地区内の路上駐車を防止する戦略を明らかにすること

5) 歩行者

- ・ 歩行者を重視した回廊の開発の奨励
- ・ 歩行者の（それぞれの）目的地をリンクさせること
- ・ 歩行用のルートや施設の質の改善
- ・ 全ての利用者（サウスボストン・ウォーターフロント、居住近隣地区、ボストンのダウンタウンの利用者等）を対象としたウォーターフロントへの歩行者のためのアクセスの改善

6) 自転車

- ・ 自転車専用道を建設し、サウスボストンの自転車専用道と地域の自転車施設のリンクの機会を特定すること
- ・ 代替的な輸送モードとしての自転車利用の奨励方法を明らかにすること

7.6 住民参加プロセス

サウスボストン地区においては、コミュニティ団体の目的や方針を実現するため、3種類のミーティング（居住者グループ・ミーティング、輸送研究コミュニティ・ミーティング、トラックルート・ミーティング）が開催されてきた。研究チームは、居住者グループ・ミーティングを対象に、数回のプレゼンテーションや議論を行った。輸送研究コミュニティ・ミーティングについては、研究の進捗状況について詳細に情報を更新し、サウスボストン・コミュニティのメンバーや他の投資家の関心事項に焦点を当てた。トラックグループ・ミーティングに

については、サウスボストンのトラック運送に関する関心事項をフィードバックする研究チームを派遣した。

1) コミュニティ・ミーティング

ボストン市とマサチューセッツ港務局 (Massport ; Massachusetts Port Authority) は、これまでのところ連続して8回ものコミュニティ・ミーティングを開催している。ミーティングの目的は二つある。一つ目は、サウスボストン住民に対し、調査の進捗状況について、コンサルタントに最新情報を提供すること、二つ目は、コミュニティからフィードバックをしてもらうことである。また、研究チームは、住民グループと市議会議長ジェームズ・ケリー氏のコミュニティ代表団体に対して、研究の位置づけに関するプレゼンテーションを行っている。

2) コミュニティとの連絡

リンダ・ドーラン氏はコミュニティの連絡係として、研究チームに所属している。コミュニティ連絡係とは、研究チームと周辺住民との直接の橋渡し役であり、コミュニティからのフィードバックや研究チームの関心事を伝える役割を果たしている。

3) サウスボストン・トラック・ミーティング

研究チームは、定期的なサウスボストン・トラック・グループともミーティングを行っている。マサチューセッツ港務局は、ボストン港湾公社 (TBHA) と共に、海事産業や製造業の代表に対し、関心事項を表明する場としてのフォーラムの準備のために招集した。

説明することが有効になってきた。また、シーポート地区におけるボストン市とマサチューセッツ港務局に所有される海浜工業地域及びファン埠頭 (Fan Pier) にある新しい裁判所を除いた土地は、主に個人所有であることも留意事項である。

サウスボストン地区は、フォートポイント歴史地区、フォートポイント運河、フォートポイント工業地区、インナーハーバー、ボストン会議展示センター、エンハンスメントゾーン、産業港湾地区、産業南ボストン地区の各エリアに大きく分けられる。(図-3 参照) 以下に各エリアの現況と開発計画について記述する。

1) フォートポイント歴史地区 (Fort Point Historic District)

フォートポイント歴史地区は、フォートポイント運河 (Fort Point Channel) の東端に沿っており、このエリアは大規模で装飾されたレンガ倉庫群から構成されている。これらの倉庫は、ボストン埠頭会社 (Boston Wharf Company) によって、19世紀の終わりから20世紀の初めに建設され、時間をかけながら改造され、現在は幅広い複合的な用途で利用されている。このエリアは、98の産業用・商業用・市民用のビルと5つの橋が含まれているが、部分的に国の史跡 (National Register of Historic Places) に登録されることが決定している。

こういった倉庫群の多くは、建築家、エンジニア、グラフィックデザイナー、写真家だけでなく、トムソン金融サービス (Thomson Financial Services) のような金融系企業の拠点にもなっている。また最近では、双方向メディア、ソフトウェア、インターネット、ウェブ製作などを扱う多くのコンピューター関連会社が立地している。この地区には小さいながらも力強い居住性の面での核があり、天井の高いレンガ造倉庫が生み出す空間や雰囲気を引きつけられて、400人以上の芸術家たちが、暮らし働いている。

kongress・ストリート (Congress Street) にある改装されたレンガ造と木造からなる倉庫群にある子供博物館 (the Children's Museum) のオープン (1979年) により、フォートポイント運河には、力強い文化・観光資源が現れた。子供博物館は、後にコンピューター博物館と kongress・ストリート橋 (Congress Street bridge) に停泊するボストンティーパーティー船と連結され、地域の特色が増し、訪問客の重要な目的地となっている。子供博物館は、フォートポイント運河自体を学習資源として活用し、公共の教育やレクリエーションのプログラムのために、埠頭エリアと隣接する水面について、意欲的な新し

表-10 住民参加プロセスのスケジュール

スケジュール	98年10月	98年11月	98年12月	99年1月	99年2月	99年3月	99年4月	99年5月	99年6月	99年7月	99年8月	99年9月	99年10月	99年11月	99年12月	00年1月	00年2月	00年3月	00年4月
会合主催者																			
R:住宅グループ	R																		
C:コミュニティ																			
T:トラックグループ	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
既存・基本案件																			
トラック輸送分析																			
コミュニティ問題																			
道路ネットワーク調査																			
開発シナリオ																			
開発シナリオの影響																			
輸送管理戦略																			
提言																			

(以上 7.1~7.6 は、Boston Transportation Department (2000) : South Boston Transportation Study を参考とした。)

7.7 現在のシーポート地区

最近になり、ようやくこのエリアの長期的な特性に影響を及ぼすような特定の利用が現れるとともに、より小規模の地区の観点からシーポート地区について概念的に

いデザインに取り組んでいる。なお、アメリカ郵政公社 (The U.S. Postal Service) が、この地区から隣接するインナーハーバー (Inner Harbor) 地区 (サマー・ストリート (Summer Street) までのサウスボストンバイパス道路の西端沿い) にかかる広大な土地を所有している。

2) フォートポイント運河 (Fort Point Channel)

フォートポイント運河は、ダウンタウンとサウスボストンの間にかかる橋と水面の重要性を踏まえながら、それ自体が一つの地区としてデザインされている。運河は架橋毎に水域が自然に区分されており、これまでそれぞれが特徴をもって発達してきた。ボストン市は最近、オール・ノーザン・アベニュー橋について、緩衝システムの緊急修復を行いながら問題等を調査している。

3) フォートポイント工業地区 (Fort Point Industrial)

このエリアには、ボストン市で最大の工業従業員を持つジレット社 (Gillette Corporation) 本社が立地している。ジレット社は、3交代で5,000人に及ぶ従業員を雇用し、世界で最も多くのカミソリを生産している。また RCN もここに工場を持っている。郵政公社については、自動車修理施設 (メンテナンス) をより北側に移転し、既存の建物は取り壊す見込みである。

4) インナーハーバー (Innner Harbor)

鉄道輸送が衰退するにつれ、それまで鉄道ヤードとして使用されていた土地の多くは売却され、ファン・ピア・ランド社 (Fan Pier Land Company)、マコート・プロデリック合資会社 (McCourt-Broderic Limited Partnership)、アンソニー・アタナス (Anthony Athanas)、マサチューセッツ港務局、アメリカ郵政公社を含むわずか数社が所有する分割された広大な土地となった。この土地の大部分は、金融地区への通勤者の平面駐車場として使われているが、今もかつての状況は色濃く残っている。

インナーハーバー地区は、金融地区とローガン空港の両方に近接したロケーションと利便性から、輸送能力の増大が見込まれており、新しい開発の一番の焦点となっている。

近年、この地区では重要な開発が進捗している。1986年に完成したワールド・トレード・センターの会議やコンベンションの施設は、シーポート地区へのビジネス訪問者の目玉となっている。国の史跡目録に登録されている1914年建造のコモンウェルス・ピア (Commonwealth Pier) ビルは、85万平方フィートの広さに改修され、展示ホール、円形劇場及び会議場に商業・業務スペースを

含む最先端の複合ビルとなった。ノーザン・アベニュー (Northern Avenue) の向かい側には、ワールドトレードセンターコンプレックスの一部として、いくつかの補完的な建物が開発されつつある。1998年には客室数427室のシーポートホテルがオープンした。また、1998年7月に着工したイーストオフィスビル (East Office Building) は、2000年の夏にオープンする予定である。また、ウエストオフィスビル (West Office Building) については、現在計画段階にある。主なオフィスのテナントとしては、ジョン・ドゥルー社 (John Drew) とのJVでこの複合ビルを開発したフィデリティ・インベストメント (Fidelity Investments) が含まれる見込みである。

新しい連邦裁判所は、1998年にファン埠頭にオープンした。ここには裁判室、独房、(合衆国検事事務局、連邦裁判所とともに) 合衆国控訴裁判所及び地方裁判所のための業務スペースなどが備えられている。また、郵便局広場のマコーマック (McCormack) ビルに入っていた施設がリプレースされる。

5) ボストン会議展示センター (The Boston Convention and Exhibition Center;BCEC)

西側をホール・ロード (Haul Road)、北側をサマー・ストリート (Summer Street)、東側をディー・ストリート (D Street)、南側をサイファ・ストリート (Cypher Street) で囲まれた区画は、シーポートにおける幅広い関連した利用や活動を促進する新しいボストン会議展示センター (BCEC) が立地する場所である。BCECは60万平方フィートの展示ホールを含む170万平方フィートの施設として計画されており、BCECによって、コンベンションやビジネス会議市場におけるボストンの競争力の維持が確かなものとなると見込まれている。2003年のオープン時には、ボストンに年間50万人の代表者を呼び込み、地元経済を支えるホテル、レストラン、小売店やその他の業務施設において、会議の代表者や旅行者たちの直接的な消費による利益が生み出されると見込まれている。コンベンションセンターが、サマー・ストリートの北側のエリアについて、新しいホテルの需要や関連の旅行者及び宿泊の利用を生み出すことが期待されている。

6) エンハンスメントゾーン (Enhancement Zone)

エンハンスメントゾーンは、会議センターの東側と南側に位置付けられている。会議センターについては、サウスボストン・コミュニティへの潜在的な悪影響を制限するために、エンターテイメントの利用が禁じられることになる。エンハンスメントゾーンは、エリアや用途を

区分せず、例えばサウスボストンの住民のためのアフォードブル・ハウスも建設可能となるような変更と両立しうるエリアである。

7) 産業港湾 (Industrial Port) 地区

ボストンの海事産業の多くは、この地区を活動の場としている。水深の深い海上アクセスがあることが、その理由の一つとして挙げられている。具体的な産業としては、貨物のインターモーダル輸送、水産物の荷揚げや加工、船舶修理サービス、クルーズ産業が含まれる。港湾を支える様々な利用は、港の背後地全体に広がっている。1996年にBRAとマサチューセッツ港務局は、ボストン港経済開発計画を策定した。この計画では、ボストンの港湾産業を評価し、港湾産業の競争力を維持するための戦略を提案している。現在これらの戦略が実行されつつあり、産業港湾地区についての土地利用の提言や都市デザインコンセプトに関する情報を提供している。

ボストンの海事産業の強さのバックボーンは、この地区に大型で喫水の深いコンテナ船の需要に対応したコンリー・ターミナル (Conley Terminal) があることである。昨今策定された最適化プログラムの下、マサチューセッツ港務局は、コンリー・ターミナルにおける全コンテナ貨物のオペレーションとチャールズタウン (Charlestown)・ターミナルの全パルク貨物のオペレーションを集約化した。このシフトにより、コンテナ上屋や配送センターの拡充が必要となり、シーポート地区における新たな国際貨物港積み替え施設の開発を促すこととなっている。

ボストン市の海事産業団地 (MIP) は、この地区内に立地している。ボストン市は、4,000万ドルを超えるMIPのインフラ改良費用を投資しており、1兆5,000万ドルを超える民間投資を誘発した。今日3,800人以上の雇用を抱える約200社の企業がMIPに立地しており、食品加工、船舶修理、インテリアデザイン、印刷、回路基盤の組立、水産物の荷捌き、一般倉庫、その他の様々な活動を行っている。

8) 産業南ボストン地区 (Industrial South Boston)

この広大な敷地は、港湾活動のための背後地や一般的な産業用地として利用されている。マサチューセッツ港務局からリースされたダイバーシファイド・パパス (Diversified Pappas) の土地、イー・ストリート (E Street) 沿いの様々な産業やトラック輸送用の混合利用地及びフェデックスの新たな拠点などが含まれている。

この地区と産業港湾地区との南側の境界に沿ったエリ

アは、住宅利用と工業利用とが混在しており、近隣の工業の影響から居住者の資産を守るための特別な措置が定められている。

7.8 恒久的ゾーニング (Parmanent Zoning)

サウスボストン地区再開発を計画・実施するに当たって、ゾーニングによって規定される開発に関する規制の概要について以下に示す。

1) 計画開発地域 (Planned Development Areas; PDA) の設置

ゾーニングコードには、計画開発地域 (PDA) の指定を含む多くの特別なオーバーレイ (overlay) 地区が含まれている。計画開発地域の指定は、プロジェクトに係る影響と便益について、より包括的にバランスを取ることができるという効果がある。計画開発地域は、プロジェクト開発に対して、より大きな柔軟性と追加的な規制の両面を規定するものである。ボストン市は、計画開発地域指定を活用することにより、より手の届きやすいアフォードブル・ハウスの供給や公共改良工事など特定エリアに関する公共政策目標を大幅に達成できると考えている。

2) 建築物の高さと密度

新たな開発においては、ゾーニングによって許容高さや許容床面積比率が規定されることにより、新しいシーポート地区の都市の特性とそこでの人々が経験できることが大きく決定される。

3) 利用上の要件

エリアの特徴は、そこで見られる用途の種類によって大部分が決定される。ゾーニングは、どの用途を許可するか、条件付き許可とするか、または禁止とするか指定することができる。さらには、特定の用途に対する優先権の設定や、埠頭のような特定のエリアにおける用途制限などの微調整を行うことも可能である。またゾーニングは、水域依存または水域関連の用途の提供へ対応することや、建物の地上階の何%かを一般市民をひきつける施設に割り当てるように要求することも可能である。

4) 通りに面した壁の連続性、高さ、セットバックに係る要件

これらの特定のデザインに関する要件は、街路の重要性の強化や、高い建物から受ける影響の緩和に役立つ。街路に面する壁の高さは、歩道の端を歩く歩行者から見たビルの壁の高さとし、この高さより高い建物については、セットバックすることが求められる。

5) オープンスペース

民間の開発区画に対して規定されるオープンスペース

の量とタイプにより、一般市民の新しい開発プロジェクトに対する関心や歓迎の度合いは大幅に増す。ゾーニングは、パブリックアクセスに関する要求と同様にオープンスペースに充てるための区画エリアの割合を指定することができる。

6) アフォーダブル・ハウスに係る要件

ゾーニングは、アフォーダブル・ハウスの実現のための現場における仕組み、あるいは現場外における仕組みを包含している。

7) ハーバーウォーク

ウォーターフロント地区におけるゾーニングでは、海岸線あるいは埠頭の端や側面からセットバックについて指定する。これはハーバーウォークとして知られているウォーターフロントの市の歩行者用歩道に対応するためである。ディベロッパーは、このエリアを公的な利用に提供するだけでなく、市のハーバーウォークの基準に従ってデザインしなければならない。この基準には、照明、ベンチ、サイン、植栽及び器具などが含まれている。

8) デザインに関するガイドライン

ゾーニングには、通常当該地区のデザイン上の意図を表現する一連の都市デザインに関するガイドラインが含まれている。例えば、多くのハーバーパーク地区では、通常建物の構成要素は水際に向かって高さを低くしていくべきとされている。デザインのガイドラインは、具体的なデザインの必須条件に加えられるものである。

9) 干潟における要件

州政府の航路規制に従ったプロジェクトについて、そのプロジェクトが既存の公共目的を果たしていること、また干潟における公共権利に悪影響を与えていないことを明言した文書を BRA は提出しなければならない。ゾーニングでは、BRA のプロジェクトに対する判断基準を設けており、これが決定のためのガイダンスとなっている。ウォーターフロントやオープンスペースへのパブリックアクセス、アフォーダブル・ハウス、水域輸送施設、埋立地や浮体式構造物における認可に関する基準が定められている。

10) 駐車場

ゾーニングにおいては、どこに駐車場を配置するか(例えば地下)といった駐車に関する(必要)条件を定めている。また、駐車台数を制限することも可能である。

7.9 暫定ゾーニング (Interim Zoning)

サウスボストン地区再開発を計画・実施するに当たって、ボストン市が一時的に規制内容を設定する暫定ゾーニングについて、その概要を以下に示す。

現在シーポート地区の大部分は、ゾーニング委員会以前に採用されたものや、ペンディングになったままの暫定ゾーニングとして規制されている。これらの暫定的なルールは、オーバーレイ地区における暫定計画 (Interim Planning Overlay District; IPOD) として知られており、この計画や新しいゾーニングの検討段階において、当該地区を不適切な土地利用から守るために導入されるものである。IPOD は、総合的な計画や再ゾーニング・プロセスが進行中の際、当該地区に対して一時的なゾーニング規制を設定する。1997年12月にゾーニング委員会は、サイファ・ストリートとディー・ストリートに沿った会議展示センターの南側と東側の地区(現在機能強化ゾーンに位置付けられているエリア)について、IPODを導入した。1998年2月には、BRA 理事会は、ゾーニング委員会が審議中の海事産業公園 (Marine Industrial Park) の西側と南側について提案された IPOD を承認した。

IPOD は、シーポート地区の既存のゾーニングに重ねられる。既存のゾーニングは、IPOD の適用期間に作成される計画に基づく新しいゾーニング規制に切り替えられることになる。このシーポート地区のベースにあるゾーニングは、様々な地区の混合から成り立っている。この中には、1965年版のゾーニングコードから始まった地区や、ウォーターフロントに関する市のハーバーパーク・プログラム (Harbor Park Program) や市の近隣地区の再ゾーニングの一部に組み込まれた地区などが含まれる。BRA 理事会によるシーポート計画の審査と承認が完了した上で、シーポート計画の中でゾーニングについて提案された内容を体系化しながら、ボストン市のゾーニングコードの修正が取りまとめられることになる。このようなゾーニングの修正にあたっては、公聴会や BRA 理事会及びボストンゾーニング委員会の両者による承認が必要とされる。そこで承認されれば、シーポート地区の暫定的なゾーニングや既存のゾーニングは、新しい恒久的なゾーニングに切り替えられることになる。

(以上 7.7~7.10 は、Boston Transportation Department, Boston Redevelopment Authority (1999) : The Seaport Public Realm Plan を参考とした。)

8 トロント南部地区再開発

8.1 開発全体の概要

TWRC にとって 2004~5年(会計年度)は、非常に重要な意味を持つ年になる。具体的には、TWRC の中心的

ビジネスが、計画策定や小規模のプロジェクトマネジメントから、新しい持続可能かつ多様な総合的開発（当初の TWRC 設立の理由であるウォーターフロント地区の複合的利用のような開発）へ大きく展開しようという年になるということである。

最初の新しいウォーターフロント地区（ウエスト・ドンランド (West Don Lands), イースト・ベイフロント (East Bayfront) 及びコミッショナーズ公園 (Commissioners Park)) の詳細計画はほぼ完成している。大規模な公園、レクリエーション施設、水辺の訪問先、新しく緑豊かで誰にでも手の届くダウンタウン・コミュニティなど、市民が期待するような再活性化の実現に向け、TWRC の準備は整った。ウエスト・ドンランド、イースト・ベイフロントについては、実際に5年以内に生活を始めることができる予定である。具体的には、公園、保育施設、レクリエーションセンターといった公共施設、地場の小売店、公共交通機関へのアクセスなどを兼ね備えた（単なる開発エリアではなく）新しい居住地での生活である。TWRC は実現に向けた権限と財源を得ることにより、現段階での計画にとどまらず、それ以上の展開も含め、実現させる。

TWRC の政策の中で、次の5年間にプライオリティ付けされている計画は、ウエスト・ドンランド、イースト・ベイフロントの開発とコミッショナーズ公園とオンタリオ湖公園 (Lake Ontario Park) の整備である。なお各プロジェクトについては、関係政府（市、州、国）に対して予算要求を行っている。



図-4 トロント南部再開発地区の主要部分

8.2 エキシビション・プレイス/オンタリオ・プレイス地区 (Exhibition Place Ontario Place District) (優先開発エリア1)

エキシビション・プレイスとオンタリオ・プレイス地区は面積 270 エーカーを占め、TWRC の4つの優先開発

エリアの中で一番初めに位置付けられている。この地区は、新しい複合的利用を目指した開発と世界的に知られた娯楽・文化施設群が導入されるなど、都市の構成要素がより良く集約化されることにより、かつての未利用地が多い孤立した地区から、トロントの中でも最も活気があり、ダイナミックな地区に変容した。国立貿易センターは拡張され、新たにトレード・マートが開発されることになっている。

この地区は、年間を通じて活動できる施設が追加されることによって魅力が高まる。実際に、(コペンハーゲンのチボリ公園を参考にした) 多様性と驚きと明るさに溢れるガーデン・セットの中に、新しい様々な活動に対応した構造物と既存の建物が入っている。CNE, モルソン・インディ (Molson Indy), カーニバル・パレードといった既存のイベントに加え、主要な冬季のイベント、国際アート&クラフトショー、さらに夏季のミュージックフェスティバルといった新しいイベントについても、開催場所が提供できるようになった。複合的な利用環境における収容施設と同様に、レストランや他のサービス施設もこういった活動を支えていくことになる。

8.3 イースト・ベイフロント (The East Bayfront) (優先開発エリア2)

イースト・ベイフロントは面積 90 エーカーと、ロンドンのカナリー・ワフ (Canary Wharf) やニューヨークのバッテリーパークと同程度の広さを有し、鉄道の南側かつジャーヴィス・ストリート (Jarvis Street) と新たに自然化されたドン川に囲まれたエリアである。イースト・ベイフロントは、多くの点において、スパディナ・アベニュー (Spadina Avenue) とミュージックガーデン公園 (Music Garden Park) のあるバサーシー・ストリート (Bathurst Street) の間のハーバーフロント地区と一致している。開発計画では、質の高い公共空間、プロムナードやガーデン、公共サービス、及び湖や都市を望める商業・居住複合ビルなどから構成される複合利用エリアとしての再開発を予定している。ガーディナー高速道路の改修が承認されれば、この新しいコミュニティの質的価値を高める大きな利益となる。

開発の第1フェーズは、2005年秋にシェボン・ストリート (Sherbourne Street) の端からスタートすることになっている。

<イースト・ベイフロント地区計画の主要要素>

- ・ 延長3キロに及ぶ連続した公共アクセス可能なウォーターフロント

- ・ 1,400 戸の賃貸アフォーダブル・ハウス
- ・ 5,700 戸の分譲住宅
- ・ 水際線に沿った低層型開発（4 階）
- ・ 面積 100 万平方フィートに及ぶ商業スペース
- ・ 水際に沿った面積 2 エーカーのシェボン公園
- ・ 水域での活動を通じたパーラメント・ストリート・スリップ（Parliament Street slip）の活性化
- ・ パーラメント・ストリート東端水際線の自然化

<5 年計画>

- ・ シェボン公園竣工：2006 年秋
- ・ アフォーダブル・ハウス（300 戸分）入居開始：2008 年春
- ・ 分譲住宅（1,200 戸分）入居開始：2008 年春
- ・ コミュニティのレクリエーション・集会施設竣工：2008 年春
- ・ ジャーヴィス～パーラメント間の水際線整備竣工：2009 年

8.4 ウェスト・ドンランド（The West Donlands）

（優先開発地区 3）

開発計画の中で、ウェスト・ドンランド（最近では Ataratiri site として知られている）は、新しい複合利用コミュニティの創造が求められている。ウェスト・ドンランドは面積 80 エーカーで、その大部分は州政府が所有している。

グッダーハム・ウォーツ（Gooderham & Worts）エリアとドン川の間位置するこの地区には、周辺に川までのアクセスとなる新しい公園や、地区公園、さらにフロント・ストリート（Front Street）の北側に沿って、地域のメインストリートとなるプロムナードが計画されている。この地区には、旧来のトロントの通りと街区の中に、住宅・アパートと共に公共施設や商業ビルを含む多様な建築物が建ち並ぶことが想定されている。

<デザイン要素>

ウェスト・ドンランド地区計画において提案された主要要素は以下の通りである。

- ・ 公園及び公共スペース：23 エーカー（ドン・リバーに隣接する 17 エーカーの公園を含む）
- ・ 賃貸向けアフォーダブル・ハウス：1,300 戸
- ・ 様々な家族構成や所得層に対応した住宅（追加）：5,200 戸
- ・ （成功事例であるキング・スパディア開発のような）居住エリアと商業エリアの複合的な利用

- ・ 周囲のコミュニティ（ディスティラリー地区（Distillery District）、セント・ローレンス、ヨークタウン）の特徴を反映した建築物のデザイン
- ・ 全居住地区における徒歩 10 分圏内の公共交通機関
- ・ 地区をカバーし、周辺の市とつながる自動車専用道
- ・ キング通りの路面バスとポートランドを結ぶ交通機関
- ・ イースト・ベイフロントからトリニティ・ストリート延伸部分を結ぶ歩道
- ・ オフィス及び商業スペース：100 万平方フィート
- ・ 中心市街地に対する洪水防止対策

<開発>

賃貸向けアフォーダブル・ハウスとともに、緑化や省エネビルなどの建設を含む持続可能な開発は、TWRC によるウェスト・ドンランド開発第 1 フェーズにおける最優先事項である。

早期に事業を開始するためにも、提案されたウェスト・ドンランド地区計画は、トロント市に承認され、ドン川下流洪水対策の環境アセスメントは完了させる必要がある状況である。

また、開発規制も工事開始前に制定される必要がある。TWRC とトロント市は、高さ制限、デザインや持続可能な基準の順守、インフラ、アフォーダブル・ハウス及びコミュニティ・サービスに対するディベロッパーの適切な貢献などを可能とする仕組みづくりについて検討している。

TWRC は 2003 年 12 月にウェスト・ドンランド地区計画を開始した。提案された計画は 2004 年 6 月にトロント市に公式に提出された。

<公聴会>

公聴会は、地区計画の検討過程において不可欠である。TWRC は、コミュニティへの情報提供とそれに対する反応を得るために、利害関係者会議（計 3 回）と市民フォーラム（計 3 回）を開催した。

13 の地域や環境・ビジネス関係の組織を代表するウェスト・ドンランド委員会の委員長シンディ・ウィルキ氏は以下のようにコメントしている。「約束どおり、TWRC は一流のデザインチームをこのコミュニティに迎え、短期間で見事な地区計画を作り上げた。これはまさにウォーターフロント再活性化事業成功のために必要なリーダーシップであると言えよう。」

8.5 ポートランド（The Portlands）

（優先開発地区 4）

ポートランドは、一般的な意味で広大なエリアで、主要再開発地区の一つに位置付けられているが、細分化された地区が集まったエリアとして知られている。それぞれの地区はそれぞれ特徴があり、学校やその他のコミュニティ施設を持っている。ここには、創造と技術革新のエリアとしてのポートランド地区、シップ運河（Ship Channel）、オンタリオ湖公園（Lake Ontario Park）エリアが含まれている。イースト・ハーバー（East Harbour）のような地区には、ユニークな特徴として、都市内を流れる水路の見事な眺望や、前景の港の方角には、その縁部に沿って直線的に伸びる大きな公園などがある。

＜ポートランドにおける実施計画＞

1) 機会

ポートランドは面積約 400ha で、キーティング運河（Keating Channel）・ドン川（Don River）を境界とし、北側にレイクショア・ブルバード（Lakeshore Boulevard）、西側にトロント・インナーハーバー、東側にアッシュブリッジ湾（Ashbridges Bay）、南側にはオンタリオ湖とトミー・トンプソン公園がある。

ポートランドの大半は公有地で、ウォーターフロントへのアクセスが優れているとともに、ダウンタウンまで徒歩 20 分と至近である。この広大で未活用のエリアは、ウォーターフロント再活性化という点において、前例のない機会を与えてくれるものと言えよう。歴史的にみると、ポートランドの再活性化は、細分化された土地規制、土壌浄化に係るコスト負担及びインフラやビジネス拠点の移転などの試みなどによって阻まれてきた。今日まで TWRC とトロント市は、ポートランドにおけるウォーターフロント将来計画について、活力があり複合利用が可能なコミュニティを想定した全体的なビジョンを打ち出してきた。そして今求められているのは、このビジョンを達成するための短・中・長期毎に必要なとされるステップのアウトラインを示す戦略的なロードマップであると考えられている。

2) 目標

ポートランドにおける実施計画の目標は、ポートランド再活性化のための明快かつ現実的な戦略の策定である。計画は緑化や持続可能性のあるコミュニティへの到達を示すロードマップとなる。また、これまでに完了している事業へのてこ入れや、将来的に（ポートランド再活性化が完了するまでに要する 30 年以上の間に）開催される様々なイベントにも十分に対応しうるような体系化され

た（デザイン、商業開発、環境向上などによる）土地の価値向上の方法を示すものとなる。特に、必要性、定義、土地利用、公共スペース、公園間のつながり、インフラ整備、開発、段階的实施、投資の対価などについて、再確認やあり方を示すものとなる。

3) 成果

この実施計画では以下の項目について取り組む。

- ・ 地区の境界と配置
- ・ 最終的な／暫定の土地利用とリース
- ・ 移転とミチゲーション
- ・ 土地構造
- ・ インフラ整備と開発に関する段階計画
- ・ 公園と公共スペースのつながり
- ・ 輸送ネットワークの構築
- ・ レクリエーションと水際線利用
- ・ 主たるサービス
- ・ 土壌改良戦略
- ・ エネルギー戦略
- ・ 持続可能性

4) プロセス

スターリン・フィンレイソン・アーキテクト（Sterling Finlayson Architects）はパリー・リヨン・コンサルタンツ（N.Barry Lyon Consultants）と協同で、ポートランドにおける実施計画のプロセスを先導しており、複数の企業等からサポートされている。具体的には、技術面や持続可能性についてはディロン・コンサルティング（Dillon Consulting）、公園や公共スペースについてはデュトワ・アルソップ・ヒラー（Dutoit Alsopp Hillier）からのサポートを受けるとともに、ウォーターフロント再活性化実施に関するアドバイザーとして KCAP のキース・クリスティアンス（Kees Christiaanse）氏を迎えている。

ポートランドにおける実施計画は 3 つのフェーズに分けて検討される。第 1 フェーズでは、分析と現状に関する詳細な情報の収集と最新のイニシアティブや提案のレビューを行う。第 2 フェーズでは、異なる大規模な計画のシナリオの検討や、それぞれのシナリオの間に内在する矛盾点に関する合意形成を行いながら、様々な代替案やオプションを探る。第 3 フェーズでは、好ましいシナリオを精査する。最終的にはこのプロセスにより、トロント・ウォーターフロント・セカンダリー・プラン（Toronto Waterfront Secondary Plan）が定める正式な地区計画プロセスのための枠組みが決定される。

5) 公聴会

市民や利害関係者との協議は、計画策定において不可欠なものである。コンサルタントチームは、ポートランドの様々な活用や魅力を示しながら、主たる利害関係者に対するインタビューや会議を通じて情報を得ていく。2003年11月に先行して開催されたタウンホール・ミーティングに加え、TWRCは2004年2月と4月に1回ずつ公聴会を開催した。そこでは、技術的な報告を受けるとともに、(TWRC、トロント市及びウォーターフロント関連機関の代表者から構成される)ポートランド実施計画ステアリング・コミッティ(Steering Committee)に対する経過報告が行われた。

(以上 8.1～8.5 は、Toronto Waterfront Revitalization Corporation (2002): The Development Plan and Business Strategy for the Revitalization of the Toronto Waterfront を参考とした。)

8.6 その他の最新プロジェクト (Current Projects)

1) チェリー海岸 (Cherry Beach) 改修事業

H14年度予算：120万加ドル

合計予算：150万加ドル

<事業の目的>

チェリー海岸の美化や使い勝手の改善は、より多くの人々を海岸、そしてポートランドに引きつけるものである。当面の改修事業は、水際線の公共空間改善の際だった事例になる。

<事業内容>

改修事業には以下が含まれる。

- ・ 駐車場の入口看板、排水溝及び舗装面の改修
- ・ 新しい造園や公園遊具
- ・ イースタン・ギャップ (Eastern Gap) までの遊歩道のアクセスの改善
- ・ 更衣室やトイレの改修
- ・ 街灯の改修
- ・ ライフセービングセンターの改修

なお、これらの改修は当該地区の土壌や地下水などの環境状態を考慮しながら実施される。

2) フロント・ストリークの拡張及び立体交差

(Front Street Extension and Interchange)

事業主体：トロント市

H14年度予算：5,000万加ドル

合計予算：2億4,460万加ドル

<事業の目的>

フロント・ストリークの拡張により、トロント市中心部へのより直接的なルートが倍加し、ウォーターフロント中心部の道路ネットワークは変化する。またこの事業により、現状の輸送ネットワークの改修に加え、ランプの移動や再配置を含むガーディナー・レイクショア・コリドー (Gardiner Lakeshore Corridor) の事業に対する将来的な優先度が高まる。ただし、この事業の進捗によって、ガーディナー高速道路の再配置の将来的な決定が影響を受けることはない。

3) ガーディナー高速道路 (Gardiner Expressway)

H14年度予算：75万加ドル

合計予算：2,000万加ドル

<事業の目的>

ガーディナーに関する調査・研究を整合性のあるレベルまで達成させることができれば、TWRCは政府に対して同コリドーの将来計画を提案することができる。

またこの調査・研究では、技術面の研究や交通モデルの検討に加え、同事業に対する議論を促すために、その成果を実際に住民や各株主に対してプレゼンテーションを行うことになっている。

<事業内容>

TWRCはトロント市と協同で、数年に渡り、ガーディナー高速道路の高架化の代替案について実質的な調査・検討作業を行ってきた。この作業は完全に終わったわけではないが、十分に進捗しており、その成果の中には、トロント大学によるミクロのシミュレーションモデルを利用した交通分析も含まれている。なお、ガーディナーを単に維持する、もしくは改良することのみを検討した詳細研究はすでに完了している。

4) ミミコ/ポート・ユニオン・リニア・ウォーターフロント・プロジェクト (Mimico and Port Union Linear Waterfront Project)

事業主体：トロント・地域保全公社 (Toronto and Region Conservation Authority)

H14年度予算：500万加ドル

合計予算：2,500万加ドル

<事業の目的>

ポートユニオンとミミコの両事業は、トロント・ウォーターフロントの中心部における再活性化の効果が期待されるまたとない機会である。それぞれのプロジェクトは、直線的な形状で、ウォーターフロント中心部と結ばれる遊歩道の主要部分を完成させるものとなる。これらの大幅な改良により、トロント・ウォーターフロントの

全体的な多様化や充実が図られ、ウォーターフロントへの集客力がより高まることが期待されている。

<事業内容>

この2つのプロジェクトは、いずれも部分的に完成している。ミミコ・プロジェクトについては、これまで環境アセスメントに約27万加ドルが投資された。一方、ポートユニオン・プロジェクトは、環境アセスメントが終了し、土地の取得が終了しているところや建設工事が終了しているところもあるなど、事業はより進捗している。ポートユニオン・プロジェクトへのこれまでの投資額は200万加ドルである。これらのプロジェクトを合わせた総事業費は2,500万加ドルとなっている。トロント市では、これまでに227万加ドルの資金を拠出しているが、これらの投資を事業全体の資金調達メカニズムから回収するとしている。継続してプロジェクトを進めるために、必要な協定が結ばれるまでは、仮協定を結ぶこととなっている。

なお、実施については3つの行政主体（国、州及び市）の承認が必要となる。

5) ウォーターフロント～ヤング・ストリート南端
(Waterfront-Central Foot of Yonge St.)

H14年度予算：16万加ドル
合計予算：50万加ドル

<事業の目的>

本事業の目的は、将来的な開発に向けて、ウォーターフロントにおける戦略的価値のある土地の取得と開発に関する土台を築くことである。

<事業内容>

TWRCは年間を通じて、土地の購入や開発に必要な研究や活動に注力する方針である。特に法律的関連、都市デザイン、資産評価などの活動が含まれる。

6) ハーバーフロント (Harbourfront)

事業主体：ハーバーフロント・センター
(Harbourfront Centre)
H14年度予算：900万加ドル
合計予算：1,250万加ドル

理事会での審議に従い、2003～2004年度予算にハーバーフロント・プロジェクトの一部が含まれることが決定した（次年度への繰り越しを含む）。具体的なコストは確定していないが、2段階に分けて、以下のように積算されている。

フェーズ1：690万加ドル
フェーズ2：560万加ドル、1250万加ドル

なお、2003～2004年度予算としては900万加ドル、次年度はさらに350万加ドルが見込まれている。

7) ユニオン駅地下鉄プラットフォームの拡張
(Union Station Subway Platform Expansion)

事業主体：トロント輸送委員会
(Toronto Transit Commission; TTC)
H14年度予算：120万加ドル
合計予算：8,000万加ドル

<事業の目的>

本事業の目的は、TTCのユニオン地下鉄駅の乗客輸送能力の増大、安全性の向上、十分なアクセス性の確保、及び運営効率の向上である。

また、ハーバーフロントLRTへの接続の向上と、地下鉄に向かわないGOの乗降客のための西側のバイパス通路を含むコンコースの再編成を行うことも目的としている。

<事業内容>

ユニオン地下鉄駅の拡張は、現在の駅に二つ目のプラットフォームを追加するもので、TTC、通勤客の輸送、及び旅行者の流れを改善できるようになる。この拡張工事には、既存のプラットフォームの南側に第2プラットフォームの追加、ハーバーフロントLRTへの接続の向上と、地下鉄に向かわないGOの乗降客のための西側のバイパス通路を含むコンコースの再編成が含まれている。

(以上8.6は、Toronto Waterfront Revitalization Corporation (2004) : Current Projectを参考とした。)

(2005年5月25日受付)

9. おわりに

本調査においては、国内のウォーターフロント開発において、新しい制度の導入を検討するための基礎資料とするため、ニューヨーク、ボストン、トロントといった北米の代表的なウォーターフロントにおいて、過去の開発に適用されたあるいは現在適用されている開発と管理運営の仕組みについて調査を行った。具体的には、開発の仕組みとしては、開発計画、開発基本方針、開発体制、ゾーニング規制などについて、管理運営の仕組みとしては、管理運営体制、財務計画、経済効果などについて着目し、文献調査や現地ヒアリングに基づき整理と考察を行った。

特にボストンにおいては、ボストン再開発公社の組織と業務内容について整理を行った。また、チャールズタ

ウン・ネイビーヤード地区を対象としたポストゾーニングコードにおいては、適切な公共目的の設定、パブリックアクセスとオープンスペース、街区設計のガイドライン、量的規制、土地利用等について十分に整理と考察を行うことができた。

また、ニューヨークにおいては、ニューヨーク市内において適用されるゾーニング規制について整理を行った。また、ニューヨーク沿岸域における規則と管轄権について整理を行った。また、ニューヨーク市が策定した新ウォーターフロント再活性化プログラムの基本方針においては、パブリックアクセスの提供、視覚的な質に貢献する景観資源の保護、歴史的・考古学的に重要な遺産の保護などの政策について整理を行った。

また、トロントにおいては、トロント・ウォーターフロント再開発公社の開発基本方針、財務計画、経済効果などの内容や特徴について、十分な整理と考察を行うことができた。

また、アメリカにおける一般的なウォーターフロント開発に関わる手法と制度について十分な整理と考察を行うことができた。開発管理体制については、ウォーターフロント管理委員会、準公共開発公社(非営利公社)、第三セクター開発公社、港湾局、民間開発会社など様々な組織形態があることが特徴である。ゾーニングと地区計画については、オーバーレイ・ゾーニング(暫定的ゾーニング)、インセンティブ・ゾーニング(誘導的ゾーニング)、水面・港湾管理ゾーン歴史的地区、複合利用開発地区など、日本では見られない様々な制度が充実している。また、用地取得については、リースバック、逆リースバック、土地のライトダウン(簿価切り下げ)、土地のバンキング(先行取得保有)など、日本では見られない様々な制度が充実している。

米国のウォーターフロントに適用されている主な都市計画制度については、TIF(Tax Increment Financing)、RFP(Request for proposal)、BID(Business Improvement Districts)を取り上げ、その概要と特徴を整理した。

また、北米におけるウォーターフロント開発の最新事例について、具体的にはサウスボストン再開発とトロント南部地区再開発の二つの事例を取り上げ調査を行った。導入機能や土地利用計画だけでなく、交通計画、住民参加プロセスなどにも着目し、その内容や特徴について、文献調査や現地ヒアリングに基づき十分な整理と考察を行うことができた。また、サウスボストン地区再開発においては、恒久的ゾーニング(Permanent Zoning)、暫定ゾーニング(Interim Zoning)などのゾーニング規制についても整理を行った。その結果として、国内において

今後ウォーターフロント開発を推進するための参考資料とすることを期待している。

参考文献

- Boston Redevelopment Authority (2004) : About the BRA,
DIVISIONS (Planning), Affordable Housing,
BRA Owned Real Estate, Jobs and Community
Services, Economic Development,
<http://www.ci.boston.ma.us/BRA/>
- Boston Redevelopment Authority (2004) :
ARTICLE 42F HARBORFRONT DISTRICT
CHARLESTOWN NAVY YARD,
[http://www.ci.boston.ma.us/BRA/PDF
/ZoningCode/Article42A.pdf](http://www.ci.boston.ma.us/BRA/PDF/ZoningCode/Article42A.pdf)
- (財) 港湾空間高度化センター (1990) : 米国港湾開発地
域調査報告書, pp27-43.
- New York City Department of City Planning (2004) :
About Zoning, [http://www.nyc.gov/html/dcp/
home.html](http://www.nyc.gov/html/dcp/home.html)
- New York City Department of City Planning (2002) :
The New Waterfront Revitalization Program,
pp1-8, pp24-28.
- Toronto Waterfront Revitalization Corporation (2004) :
Corporate Background, <http://www.towaterfront.ca/>
- Toronto Waterfront Revitalization Corporation (2002) :
The Development Plan and Business Strategy for the
Revitalization of the Toronto Waterfront.
- Department of Commerce (1988) : Improve your Waterfront
- Boston Transportation Department (2000) :
South Boston Transportation Study, pp1-12.
- Boston Transportation Department, Boston Redevelopment
Authority (1999) : The Seaport Public Realm Plan,
pp13-21.
- Toronto Waterfront Revitalization Corporation (2002) :
The Development Plan and Business Strategy for the
Revitalization of the Toronto Waterfront.
- Toronto Waterfront Revitalization Corporation (2004) :
Current Project, <http://www.towaterfront.ca/>

付録 A ニューヨーク市におけるウォーターフロント開発の基本方針

ニューヨーク市のウォーターフロント計画に関する様々な政策について、ニューヨーク市ウォーターフロント再活性化プログラムにおいては、10の政策に再編されている。その中でも、最近日本の各地のウォーターフロントにおいても注目されている「パブリックアクセスの提供」と、ニューヨーク市においては一般的にあるが、日本においては十分普及しておらず、今後普及に向けて努力が望まれる計画の2つの政策（「ビジュアルアクセスの保護」、「歴史的遺産の保護、保存」）の詳細な内容について紹介する。なお、本論文の3.7において、同プログラムの背景的部分や特徴について説明している。

(1) ニューヨーク市沿岸水域におけるパブリックアクセスの提供について（政策8）

8.1 既存の物理的・視覚的・レクリエーション的なウォーターフロントへのアクセスの保存、保護、維持

- A. パブリックアクセスとレクリエーション施設を支えるインフラ（道路、海岸保全施設を含む）の保護及び維持。
- B. 既存のパブリックアクセスエリアにおいて、安全の確保と娯楽性の向上を図るための良質な修繕による維持。

8.2 提案された土地利用と沿岸域の立地条件が共存する新たな公共・民間による開発へのパブリックアクセスの導入

- A. 適切なロケーションにおける質の高い公共空間（特に既存のウォーターフロントにおけるパブリックアクセス空間の繋がりを良くしたり、水際線に沿って連続的にアクセスできるような空間）の開発と維持の奨励。ニューヨーク市のゾーニングに係る決議においては、パブリックアクセスエリアの立地と質についての指導。
- B. ウォーターフロント自然保護特別区域（Special Natural Waterfront Areas：以下SNWAとする）及び認可を受けた環境対応型総合施設については、自然資源の保護と共存しうるパブリックアクセスとレクリエーション施設を提供すること。その際、環境に対するマイナスの影響を最小化し、生息環境の機能障害を防ぐための手法や構造を用いなければならない（ただし以下に限定したものではない）。具体的には、透水性のある表面を用いたポー

ドウォーク・狭い通路・遊歩道、車両の進入を妨げる車止めや路肩などである。いずれもプロジェクト対象地に適さない場合は、パブリックアクセスよりも、自然資源の保護を優先してよい。また、沿岸域資源までの物理的なアクセスが適さない場所については、視覚的アクセスを提供すること。

- C. パブリックアクセスが公共プロジェクトの要素に含まれていない場合は、公共アクセスについての将来的な開発を妨げないような方法で、配置や計画を行うこと。
- D. パブリックアクセスとの共存が可能であったり、導入が適切と考えられる工業ゾーンエリアについては、パブリックアクセスの開発を奨励する。

8.3 物理的にアクセス可能な沿岸陸域、水域及びオープンスペースへの視覚的アクセスの提供

- A. ウォーターフロントにおける公共用地や施設の開発においては、既存の視覚的アクセスを保護すること。通り、公園、橋、高速道路といった公共プロジェクトにおいては、規模、デザイン、配置による既存の視覚的アクセスの減少を極力回避すること。また、終端が海岸線やウォーターフロント区画になるように計画された（オープンになっているか、もしくは改良された）通りから構成される視覚的回廊を保護すること。
- B. ニューヨーク市のゾーニングに係る決議（New York City Zoning Resolution）においては、視覚的アクセスの立地と量についての指導。

8.4 立地条件の良い公有地のウォーターフロントにおけるオープンスペースとレクリエーション用地の保護と開発

- A. パブリックアクセスやオープンスペースのためのウォーターフロント資産を取得する際には、以下の計画（ただし、これらに限定しているわけではない）において定義された立地を優先すること。すでに発行されている計画としては、州のオープンスペース取得に係る優先区域（State Open Space Acquisition Plan Priority Sites）、ニューヨーク市グリーンウェイ優先ルート（New York City Greenway Priority Routes）、承認済みの計画としては、ウォーターフロントアクセス計画（Waterfront Access Plan）である。また、以下の基準の一つ以上を満たしたロケーションであること。

- ・（水際線沿いや埠頭や水域において、受動的また

は能動的に) ウォーターフロントの質の向上や水域関連または水域依存の利用やレクリエーションのポテンシャルがある場所。

- 提案されたグリーンウェイや(船舶による)ブルーウェイのルート(公共のウォーターフロントのアクセスポイント、渚、沿岸の水面、及び公共の公園やオープンスペースをリンクするルート)上にある場所。
- ニューヨーク市における人口1,000人あたりの平均のオープンスペース面積1.5エーカーに満たないようなウォーターフロントコミュニティ地区の中にある場合。
- 自然資源保護及び生息環境の強化を図る必要のあるところ。
- 公有地へのアクセスの向上に資する場所、共同利用に適さない公有地のバッファー、既存の公有地と集約化もしくは連結された土地。
- 地域の歴史的なランドマークとして登録されている、もしくは州や国の歴史的資源として登録されている場所。
- 地域において特別な規制が係っているような景観資源としての価値が高い場所。
- 都市文化公園(Urban Cultural Park)の敷地内。

8.5 州や市による公益信託された土地・水域の利用及び公的利益の保護

- A. 公益信託された土地において、公共の利益に全面的な悪影響を及ぼすことがないと考えられる場合には、市場価格が帳簿価格を下回る(underwater)土地についての補助金、地役権、許可、低利子を制限する。
- B. 公益信託された土地についての利権の移転は、必要最小限に制限する。
- C. 公益信託された水面下の土地の民間利用に先立ち、所有権、沿岸権者の利権、その他法律で認められた権利が、容易に明確にならない場合は、これらの権利に関する文書を要求する。
- D. 市場価格が帳簿価格を下回る土地にかかる費用への補助金は、特別な事情として制限する。
- E. パブリックアクセス、レクリエーション、及びその他の公益信託の目的として維持するのに十分な市場価格が帳簿価格を下回る土地の利権の移転の際には、公的利益を維持すること。
- F. 公益信託された土地について、個々の権利委譲の累積影響による公的利益の大幅な損失は避けるこ

と。

- G. 補助金の条件や公益信託の条件に従って使われていない既存の補助金に充てている公益信託の利子は見直すこと。
- H. 沿岸権者の利益に影響を及ぼす場合は、実行可能な範囲で、公的信託の権利による干渉は最小限に留めること。また、提案された事業によってパブリックアクセスを大幅に妨げるような場合には、適切な範囲でミチゲーションを実施する。

(2) ニューヨーク市沿岸域における視覚的な質に貢献する景観資源の保護(政策9)

9.1 (ニューヨーク市における)都市の現状と歴史と現在を併せ持つウォーターフロントを結びつける視覚的な質の保護と向上

- A. 新しい建物やその他の構造物は既存の景観要素(ランドマーク、海事産業、プレジャーボート用施設、自然の特徴、地形、地勢、植生環境など)と共存し、その価値を高めるものでなければならない。オープンスペースの確保や沿岸に向かう(もしくは沿岸からの)視点を最大化するために、構造物の分類・方向付けを行うことや、既存の構造物の雰囲気や周辺と調和した開発に組み込むことは、熟慮された方策である。

- B. (実現・実行可能な場所においては)水域関連の視覚的に価値の高い要素からなる景観を提供すること。

- C. 新たな開発は、その土地を特徴づけるような景観的要素と共存しうるものであること。ニューヨーク市のゾーニングに関する決議においては、ウォーターフロントのランドスケープの基準が定められている。

- D. 景観の質的向上において必要と考えられる既存の植生の保護、もしくは新しい植生の定着。

- E. 既存の景観的要素と調和しないような用途の導入は最小限に留めること。また、近隣の公共公園やウォーターフロントのオープンスペースにおいて、視覚的な質を低下させるような利用によって魅力のなくなった景観をスクリーニングすること。

9.2 自然資源と関連した景観価値の保護

- A. 特別自然地区(Special Natural Area Districts; SNAD)、SNWA及び認可を受けた環境対応型総合施設においては、ランドスケープを阻害するような調和を考えない要素(押しつけがましい人工的な光源、

オープンスペースへの構造物の侵入や分断、自然の海岸線や関連した植生の連続性や立体的な配置を変化させること)が入り込んでくるような構造物や活動を避けること。

- B. SNAD, SNWA 及び認可を受けた環境対応型総合施設においては、自然資源の景観的特徴を補完するような新しい計画をデザインすること。また、目立つように設置されている不調和要素はスクリーニングし、最小限にすること。

(3) ニューヨーク市の沿岸域における歴史的・考古学的・文化的に重要な遺産の保護、保存及び資産価値の向上 (政策 10)

10.1 ニューヨーク市の沿岸域文化として重要な歴史的かつ価値の高い指定資源の保有及び保存

- A. 指定歴史的資源の保護 (以下にリストアップまたは指定された構造物, ランドスケープ, 地域・地区, 水中構造物等を含む)
- ・ 国・州・市営の公園において、単独または部分的に保護・保存が必要と認められたあらゆる歴史的資源
 - ・ 国・州の歴史的地区の登録リストに掲げられた資源
 - ・ ニューヨーク市のランドマークまたは歴史地区として指定された資源
 - ・ ニューヨーク市都市文化公園内の価値の高い資源
- B. ウォーターフロントの歴史的利用や開発に関連した資源 (難波船の残骸, 灯台やその他航行補助施設, 入出国場所, ニューヨーク港の防護施設等。なお、前項Aにリストアップされていないものも含む。)
- C. 歴史的資源について、その歴史的特徴を最大限に維持し、かつ変更を最少に留めるような効果的かつ共存可能な活用の促進

10.2 考古学的資源や遺物の保護及び保存

- A. 重要な考古学的資源にマイナスの影響を与える可能性を最小化するように、(必要に応じて)プロジェクトの見直しや直接的な影響の抑制や着工前のデータの回収などを行うこと。
- B. 考古学的に意味のある場所、化石層、または潜在的に考古学的資源があると考えられるエリアにおいて、何らかの取り組みが提案された場合には、文化資源に関する調査を実施すること。

付録－B 北米におけるウォーターフロント開発の状況（ボストン、ニューヨーク、トロント）

現地ヒアリングの際に、これまで開発された代表的なウォーターフロント開発（ファニエルホール・マーケットプレイス、チャールズタウン・ネイビーヤード、バッテリーパークシティ、サウス・ストリート・シーポート、トロント旧港地区）(本文中でもその開発の背景と概要を説明)及び最新のウォーターフロント開発エリア（サウスボストン地区再開発、トロント南部地区再開発）について現地視察する機会を得たので、その際に撮影した写真の一部を紹介する。

(1) ファニエルホール・マーケットプレイス（ボストン）

1820年代にファニエルホールの隣に大きな御影石作りの3棟の建物からなる貿易センターが建設され、それぞれクインシーマーケット、ノースマーケット、サウスマーケットと命名された。

港湾都市ボストンの衰退が進む中、1956年に提案された再開発計画の後を受けて「100 エーカー計画」が実施された。当地区の改修工事と再会初利用はその中心事業として位置づけられた。そして、連邦政府からの援助資金及び市の資金を調達して3棟の御影石作りの建物とその港内の改修工事を行い、また民間からの投資の導入により、1978までに全ての建物で営業を開始した。



付図－1 ファニエルホール・マーケットプレイス



付図－2 クインシーマーケット

クインシーマーケットは1976年8月に完成し、食料品店が中心となっている。



付図－3 サウスマーケット

サウスマーケットは1977年8月に完成し、ノースマーケットと共に専門店が中心であり、建物の3階以上は賃貸オフィスとなっている。

(2) チャールズタウン・ネイビーヤード（ボストン）

当地区は1974年に閉鎖されるまで174年に渡って海軍の造船所であったが、その跡地約42haについて再開発が行われた。全体は、国立歴史公園、史跡委議地域、造船所公園、新規開発地区の3地区に分かれている。

1984年当時のフリン市長の下において「ハーバーパーク計画」が開始され、3つの目標が立てられた。この目標実現のために、市と民間企業が協力して計画を実施することとなり、10項目のプログラムが設定された。



付図-4 米国軍艦コンスティテューション号

国立歴史公園は、米国海軍と国立公園サービスの共同によって運営されている。毎年 65 万人以上の人々が訪れており、ボストンで最も人気がある場所の一つである。その中心となるのが、米国軍艦コンスティテューション号であり、近くにはその博物館もある。



付図-5 造船所公園

16 エーカーの広さの公園は、6.5 エーカーの造園を施した地区、2 号乾ドック、第 4 栈橋という 3 種類の空間で構成されている。



付図-6 高層住宅（新規開発地区）

民間開発用地として総務庁から有償譲渡された地区であり、敷地面積は約 23ha である。主として住宅用として計画されている。2,000 戸の賃貸・分譲住宅であり、そのほとんどがマリナー付きである。

(3) バッテリーパークシティ（ニューヨーク）



付図-7 遊歩道

水辺に沿って続く幅約 20m の遊歩道があり、植樹され人々の憩いの場となっている。完全にまっすぐではなく、窪みと突き当たりが 2 箇所ずつあり、景観に変化を与えている。



付図-8 遊歩道と背後の住宅（南部）



付図-9 マリーナと
ワールド・ファイナンシャル・センター

中心地区であり、業務、商業ビルの他、パンプキン公園、ノース・コープ・ヨットハーバー、WFC プラザなどがある。また、フェリー乗り場も設置されている。

(4) サウス・ストリート・シーポート
(ニューヨーク)

17世紀から19世紀にかけ、世界有数の港町として栄えたが、船舶の大型化に伴い荒廃した。「衰退した水際を人々の集まる場所に変える」を目標に、魚市場と古い倉庫などの外観をそのまま保存しつつ再開発を行い、小売点街を中心とした都心のオアシスを創造したことが最大の特徴である。



付図-10 ピア 16 の展示用船舶

ふ頭部分には、集客をねらった演出の一つとして、帆船、蒸気船を係留・保存されている。手前側がサウスストリートの中心部になるが、19世紀初頭に完成した建てものを改修している。



付図-11 サウス・ストリート・シーポート博物館、
観光センター

博物館街は、歴史的建造物に指定された13の建物の中に博物館のほか図書館、印刷所などが入居している。博物館は、ニューヨークが港町として発展してきた歴史を多数の資料や模型により紹介している。



付図-12 フルトンマーケット

従来は魚市場であったが、現在その建物を生鮮食料品やレストラン街に利用している。

(5) トロント旧港地区 (トロント)

カナダ政府はウォーターフロントの全域を買収しトロント市に寄贈し、1980年にハーバーフロント計画を発表することにより大きく事業が進展した。

荒廃の進んだ都市のウォーターフロントを湖畔公園、レクリエーション施設、低層の店舗供用住宅、商業施設、マリーナ等を擁する一大複合地域へと再開発するものである。



付図-13 クィンズ・キー・ターミナル

アールデコスタイルの原型を尊重して設計され、1983年に再開発が完成した。商業施設（1・2階）、業務施設（3～8階）、コンドミニウム（9～12階）などの混合利用となっている。



付図-15 モリソン・プレイス（屋外劇場）

土地はカナダ連邦政府の所有であるが、モリソン等民間会社が協賛する運営会社に貸与している。主にトロント市民のイベントを開催している。



付図-14 パワープラント美術館

世界の著名人の美術・工芸品の展示を中心とした美術館として、火力発電所の建物を再利用したもの。外壁の赤煉瓦はそのまま残している。



付図-16 湿地公園（スパディナふ頭）

スパディナふ頭において、水辺の遊歩道やマリナー帯を望むことができる公園である。公園の中心部は、狭い範囲に舗装が施され、噴水や見晴台が設置されている。

（6）サウスボストン地区再開発（ボストン）

当地区は1,400万スクエアフィートの広さであり、歴史的に港湾利用、海洋利用、倉庫、産業利用、大操車場などに提供されてきた。インナーハーバーにおいては、貿易センター、ホテル、業務ビル、連邦裁判所などめざましく再開発が進んでいる。また、ボストン会議展示センターやセントラルアーテリー・トンネルなど大事業も実施されている。他の地区においても、様々な開発が行われている。



付図-17 インナーハーバーの再開発

インナーハーバーは以前は鉄道ヤードであったが、鉄道輸送が衰退するにつれ、多くの土地は売却された。しかしながら、金融地区とローガン空港の両方に近いという有利な地理的特性を持つため、近年貿易センター、ホテル、業務ビル、連邦裁判所などめざましく再開発が進んでいる。



付図-19 シーポートホテル

シーポートホテルは1998年にオープンし、その部屋数は427である。子供博物館冒険パッケージや祖父母のための大特典など様々な企画を行い集客を図っている。



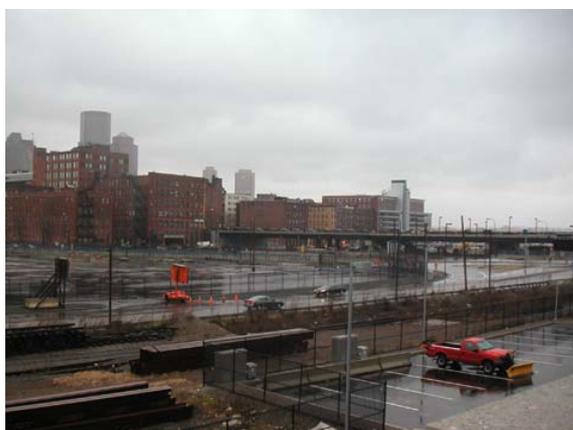
付図-18 ワールド・トレード・センター

1986年に完成し、シーポートへのビジネス訪問者にとって目玉施設となった。管理運営するシーポート会社は、資産管理に加え、カフェや料理の提供、ショーやイベントの企画など施設の収益性を向上させる事業も手がけている。



付図-20 フォートポイント運河

運河の水面とそこに架かる橋が重要であるため、フォートポイント運河はそれ自体が地区として指定されている。



付図-21 フォートポイント歴史地区

大きく装飾されたレンガ倉庫によって構成されている

地区である。独特の空間や雰囲気につけられて、多くの芸術家が活動している。また、金融サービス会社の拠点であると共に、近年は多くのコンピューター会社が立地してきている。



付図-22 高速道路の換気塔

ローガン空港とボストン市街地とを結ぶ高層道路は、市街地近くでは地下構造となっており、その換気塔である。また、市街地においては、高架高速道路を地下構造とするセントラルアーテリー・トンネル事業が実施されている。



付図-23 ボストン会議展示センター

60万スクエアフィートの展示ホールを持つ大規模な会議展示センターである。年間50万人もの利用が見込まれ、周辺のホテル、レストラン、小売店への波及効果も期待される。

(7) トロント南部地区再開発（トロント）

ウォーターフロント開発エリアは、西の展示場センターから東のポートランド地区まで5地区にまたがっている。TWRCは基本的に、イーストベイフロント地区、ウエ

ストドンランド地区、ポートランド地区の3地区に集中して取り組んでいる。これらのエリアのほとんどの土地は公共（国、オンタリオ州、トロント市）のものであるが、最終的にはTRWCが取得する予定である。



付図-24 東ベイフロント地区

90エーカーの広さがあり、第一段階の開発は2005年の秋から始まる予定である。大部分の土地はトロント市が保有している。新しいダウンタウン地区、居住者や訪問者にとっての目的地になることが期待されている。



付図-25 西ドンランド地区

80エーカーの広さがあり、2005年2月から第一段階の開発が開始された。大部分の土地はオンタリオ州政府が所有しており、また洪水問題が大きな課題となっている。最も重要な開発方針は、緑化と高効率ビルによる持続可能な開発、公共賃貸住宅の提供である。



付図-26 ポートランド地区

開発地区の中でも最大面積であり、大部分の土地はトロント市が所有している。学校やコミュニティー施設、運河、オンタリオ湖公園などを含む地区である。この地区内には 41 エーカーの広さのコミッショナーズ公園の計画が策定されている。

アクセスを改善する観点から、その代替案が検討されている。



付図-27 ポートランド地区北側運河



付図-29 ガーディナー高速道路

現在は高架構造であるが、ウォーターフロントへのア

国土技術政策総合研究所資料
TECHNICAL NOTE of NILIM
No. 260 September 2005

編集・発行 ©国土技術政策総合研究所

本資料の転載・複写のお問い合わせは

〔 〒239-0826 神奈川県横須賀市長瀬3-1-1
管理調整部企画調整課 電話:046-844-5019 〕