

米国の広域都市圏計画における広域調整機関の活動内容 ～ピッツバーグ都市圏・ニューヨーク都市圏～

公益財団法人中部圏社会経済研究所企画調査部部長 佐藤 剛

当財団では「中部大都市圏研究会（座長：黒田達朗 名古屋大学大学院環境学研究科教授）」において、行政区域を越えた「名古屋大都市圏」を対象に広域的に取り組むべき課題を整理し、広域都市圏としての持続的発展の方向性について検討を進めている。

行政区域を越えた都市開発、土地利用、住宅供給、交通計画等を含む都市圏計画を広域調整機関が策定することが多い米国の先行事例を調査研究することは、今後の名古屋大都市圏のあり方を検討するうえで有意義であることから、同研究会は2015年9月に調査を行った。

本稿は、米国の広域調整機関の役割や活動内容について報告するとともに、都市開発状況の実際について紹介するものであり、今後中部大都市圏研究会での検討にも活用していく予定である。

1 調査の概要

(1) 目的

行政区域を越えた大都市圏における広域的な政策推進体制に関して、米国の広域調整機関の実際の活動状況を調査することにより、名古屋大都市圏における今後の広域連携のあり方についての知見を得る。

(2) 期間

2015年9月3日（木）～ 9月11日（金）

(3) 対象

ピッツバーグ都市圏

Allegheny Conference on Community Development (ACCD)

Pittsburgh Regional Alliance (PRA)

ニューヨーク都市圏

Regional Plan Association (RPA)

New York Metropolitan Transportation Council (NYMTC)

Highline プロジェクト

Hudson Yard プロジェクト

Ground Zero 再開発プロジェクト

市内都市再開発地点

2 ピッツバーグ都市圏 (ペンシルバニア州)

(1) 都市圏の概要

ピッツバーグ都市圏はアメリカ東部ペンシルバニア州の南西部に位置し、アレゲニー郡をはじめとする10郡で構成され、面積7,200平方マイル、人口約260万人、地域の総生産高は1,190億ドルである（図1）。中心部はアレゲニー川、モノンガヒラ川の合流点にあり、両河川がオハイオ川となって下流でミシシッピ川に至る。かつては鉄鋼業の都市として全米でも有数の工業都市であったが、諸外国での鉄鋼業が優位となったことから衰退し、一時は不況に苦しんでいた。しかしながら1980年代に産学協同で復興策に取り組み、現在では製造業、金融業、エネルギー産業に加えて、医療関連産業、生活関連産業、IT産業なども盛んとなり、ハイテク産業の都市として変革を遂げた。ピッツバーグの復興が全米にとって大いに意義があったとして、2009年オバマ大統領は「再生」をテーマに同地でG20会議を開催した。

文化面では、19世紀から20世紀にかけて財界の寄付により教育機関や文化施設が多数建造され、カーネギーメロン大学やカーネギー美術館は世界

的にも著名となっている。また、米国ポップアートの旗手アンディ・ウォーホルの出身地としても知られ、アンディ・ウォーホル美術館が設置されている。

図1 ピッツバーグの概要



(出典：アレゲニー会議 (ACCD) 資料)

(2) 「Allegheny Conference on Community Development (ACCD)」(アレゲニー会議)

ア. 設立の経緯

1944年、ピッツバーグ都市区域における都市再開発を推進するために、地元財閥および企業が中心となってアレゲニー会議を設立した。当時のピッツバーグ市は鉄鋼業で栄えていたものの、ばい煙による大気汚染、街を流れる3つの川の度重なる洪水、不完全な下水処理による都市環境の悪化が社会問題化していた。また、新規産業が生まれず経済が停滞していたうえに、住宅状況も悪化しており、公共交通機関も整備されていなかった(図2)。これらの状況を打開するために、ピッツバーグ都市部の再開発を民間で主導すべく、アレゲニー会議が設立され、PPP(公民連携)方式の再開発計画が策定された。

アレゲニー会議は、第2次世界大戦終結後ピッツバーグのダウンタウン(ゴールデン・トライアングル)再開発に取り組み、その成果は「ルネッサンス」と称された(図3)。

図2 1940年代のピッツバーグ



(出典：アレゲニー会議 (ACCD) 資料)

図3 2015年のピッツバーグ



(出典：アレゲニー会議 (ACCD) 資料)

イ. 組織の概要

- ・理事会 地元企業および学術機関の代表者 56名
- ・職員 約50名

下部組織は以下の4つである(図4)。

Pittsburgh Regional Alliance	マーケティング担当
Greater Pittsburgh Chamber of Commerce	行政等への陳情
Pennsylvania Economy League of Greater Pittsburgh	調査・分析
Regional Investors Council	個別課題対応

図4 ACCDの下部組織



(出典：アレゲニー会議（ACCD）資料)

ウ. 予算および財源

- ・年間予算 9.5百万ドル
- ・財源 80%は加盟会員（約300社）からの会費収入
会員はその規模に応じて年会費3,400ドル～283,000ドルを負担する。
20%は民間財団からの寄付

エ. これまでの活動経歴

- ・1940年代

ダウントウンの再開発

ダムを建設して洪水防止を図るとともに、ピッツバーグ中心部の三角州地帯にポイントステート公園、ゲートウェイセンター、市民アリーナなどを設置した。また、大気汚染防止のために郡に環境規制条例を導入させた。

- ・1950～1960年代

ポートオーソリティ交通公社設立

それまで多くの零細民間企業によって非効率的に運営されていた交通事業を、公社が一元的に運営管理することとなった。

黒人貧困層の救済

経済的弱者である黒人層を対象とする、小規模事業立ち上げのための融資プログラムを導入した。

- ・1970年～1980年代

Strategy 21

ピッツバーグ周辺の各自治体、企業、大学が互いの主張を整理および集約して、州政府への陳情を協調して行動するようになった。これによりピッツバーグ空港の改修、アンディ・ウォーホール美術館の誘致などの成果が得られるとともに、同地域の将来像の共有化を図って、対応策について具体的に検討するようになった。

従来の規制の見直し

都市再開発に関する既存規制の見直しを行って、より効率的な開発を可能とした。

- ・1990年代

メーラビアンレポート

カーネギーメロン大学メーラビアン学長による地域活性化への提言「地域の経済力を高めるためには、新たなパートナーシップの導入を着実に進めることが必要。当地域が直面する課題は行政の質や組織のあり方ではなく、地域経済の将来に関するコンセンサスを打ち立てること」がなされた。

地域経済活性化のための3つの戦略として、以下の各産業に注力することとした。

○製造業、金融業、エネルギー産業

→ 経験豊富な分野での収入確保

○ヘルスケア・生活産業、IT産業

→ 新規産業として雇用創出

○芸術文化・健康施設、環境重視型建物の建設

→ 住民の生活水準向上

戦略的投資ファンドの設立

ピッツバーグ地域に経済効果をもたらす不動産開発を資金支援するための戦略的投資ファンドを設立して、対象プロジェクトの推進を図った。

- ・2000年代

関係諸団体の統合

経済活性化推進をより効率的に行うため、

それまで個別に活動していた

Greater Pittsburgh Chamber of Commerce
(商工会議所)

Pennsylvania Economy League of Greater
Pittsburgh (経済連盟)

Pittsburgh Regional Alliance (地域連合)
の3団体をACCDの下部組織として統合し、
それぞれ陳情、調査分析、マーケティングの
機能を分担することとした。また会員企業は
上部組織となったアレゲニー会議に会費を一
括して支払うシステムとなり、すべての団体
のサービスを受けられるようになった。

ピッツバーグ市の財政健全化

ピッツバーグ市の財政立て直しのための効
率化策を提案するとともに、交通公社につい
ても不採算路線の廃止等効率化策の導入を要
請した。

オ. 産学官協同の成果

ピッツバーグ地域の産業界、大学は地元自治
体と連携をして産学官共同体制でさまざまな新
規事業に取り組んできた。

・研究成果の実業化

ピッツバーグ大学 (UP)、UPMC (UPの
医療部門が独立) およびカーネギーメロン大
学の研究成果をNPOが仲介してベンチャー
キャピタルや投資家へ紹介することにより、
実業化することができた (図5)。

図5 産学連携の例



(出典：アレゲニー会議 (ACCD) 資料)

・州政府による資金支援

全米タバコ健康被害訴訟の賠償金を受領し
たペンシルバニア州政府は、健康科学産業へ
の投資資金として活用した。

・連邦政府による資金支援

化石燃料資源の研究を行う全米エネルギー
技術研究施設の拠点としてピッツバーグが選
ばれ、連邦政府が多額の資金を投入した。

ペンシルバニア州では多量のシェールガス
の存在が確認されており、新たなエネルギー
資源として成長の契機に活用しようとしてい
る。

カ. 広域計画に対する企業・市民参加のあり方
アレゲニー会議の施策立案過程においては、
50回の会議、1,000人単位の地域リーダーとの
対話を実施している。

対話において、各団体 (自治体、企業、各種
機関、地域団体) で実質的意思決定権をもつリー
ダーを重視している。なぜなら諸施策の実現の
ためにこうした人々との対話が最も効果的であ
るためである。

個人としての市民参加は今まで行ってこなか
った。なぜなら、市民の利益になることを地域リー
ダー、自治体リーダーとの対話を通じて十分に
把握しているからである。

アレゲニー会議は、加盟会員の利益、すなわ
ち、産学相互の利益の最大化のために行動をす
るという主義である。

キ. 周辺地域との連携

ピッツバーグ周辺10郡にとどまらず、他州お
よびカナダとの連携でさまざまな経済施策を州
政府、連邦政府に訴えかけている。

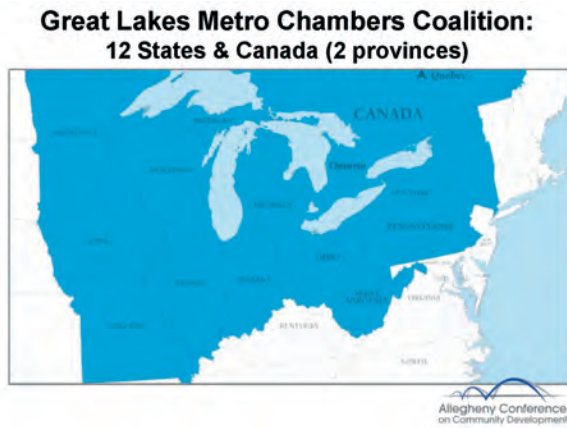
・Power of 32 (4州32郡)

・Tech Belt Coalition (オハイオ州との連携)

・Great Lakes Metro Chambers Coalition

(アメリカとカナダにまたがる連携) (図6)

図6 連携の範囲



(出典：アレゲニー会議 (ACCD) 資料)

ク. 今後の課題

2015-2017 3か年計画

- ・労働力不足

常時2.5万人の求人がある。若年層は地元大学卒業後半数が域外へ就職している。また熟練工の退職が今後続くため、その対応が必要である。

- ・地域経済活性化

製造業、エネルギー業、IT産業、サービス業に積極的に投資する。

- ・インフラ整備

地域交通将来計画の策定、水質管理のさらなる向上を図る。

(ACCD聞き取り先：Mr. Bill Flanagan
Chief Corporate Relations Officer)

3 ニューヨーク都市圏 (ニューヨーク州)

(1) 都市圏の概要

ニューヨーク都市圏の定義には大都市統計圏(以下、「MSA」)および合同統計圏(CSA)があるが、MSAによれば人口約1,990万人、ニューヨーク州、ニュージャージー州、コネチカット州の3州にまたがる圏域である。小規模の自治体が多く、後述のRPAの管轄区域では31郡、783自治

体が存在する。

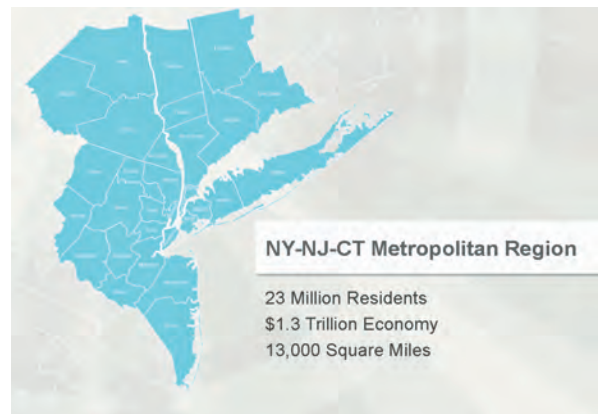
米国最大の都市圏として、ニューヨークマンハッタン島を中心に金融、マスメディア、観光、バイオ産業など多くの産業が発達しており、また演劇、音楽等芸術の世界的拠点となっている。人口密度の高さ、自動車利用率の低さ、公共交通機関の利用率の高さから米国内で最もエネルギー効率の高い都市圏である。

(2) 「Regional Plan Association (以下、「RPA」)」(地域計画協会)

ア. 設立の経緯

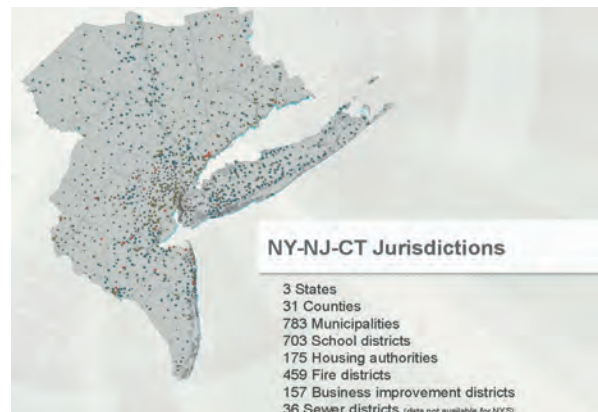
RPAは1922年に財界および市民の有力グループによって設立された、米国最古の広域計画策定を目的としたシンクタンクである。中立的な立場からニューヨーク市および周辺地域の諸課

図7 ニューヨーク都市圏の地図



(出典：RPA資料)

図8 ニューヨーク都市圏の自治体等管轄数



(出典：RPA資料)

題について調査し分析するとともに、行政、マスメディア、一般市民に対して意見提起活動を行うものである。

現在ニューヨーク、ニュージャージー、コネチカットの3州、31郡、783自治体がRPAの管轄する都市圏として位置付けられている(図7, 8)。

イ. 組織の概要

- ・理事会 約90名
- ・評議会 約20名(理事の一部がメンバー)
実質的意思決定機関
- ・職員 約30名
そのうちの7割が研究職である。

さらに、ニューヨーク、ニュージャージー、コネチカット各州を管轄する委員会が設置され、ビジネスリーダー、専門家、オピニオンリーダーがメンバーとして諸課題の検討を行っている。現在、第4次計画策定委員会も設けられている。

ウ. 予算および財源

企業および民間財団からの寄付金が主たる財源であり、コンサルタント業務による収入もある。

エ. これまでの活動経歴および成果

・第1次計画(1929年発表)

ニューヨーク地域においては、20世紀に入り製造業や運輸業が盛んになったことから経済力が高まり、摩天楼の建設、上下水道および電力網などの整備が進められた。しかしながら、マンハッタンおよびその周辺の成長を総合的に検討した都市計画が整備されていなかったため、1922年ニューヨークの主だった企業および専門家が当地域の将来成長を見据えた都市計画の策定を目指した。1929年に完成した「ニューヨークおよびその周辺の地域計画」とのタイトルが付けられた第1次計画は、ニューヨークを取り巻く22郡が経済、交通、公共空間を共有する地域であると定義し

た。民間財団からの資金を得て、地理、人口分布、土地利用状況、自然状況などの膨大なデータをもとに地域地図を作製したうえで、高速道路、鉄道などの交通網整備を中心とした提言を行った。郊外へのアクセスを便利にすることで都心からの人口分散を目指したものである。

この時の提言が実現化したものとして、ジョージ・ワシントン橋、ニューアーク港、ニュージャージー州パリセイド地区の景観保護などがある。

・第2次計画(1960年代)

1960年代に入ると、郊外部でのスプロール現象、自動車社会の進展による公共交通機関のサービス低下など、都心部の衰退が問題となった。このため第2次計画では都心部を商業、金融、文化の都として国家的規模で再開発することを提唱するとともに、周辺部に核となる拠点都市を設け、これらを結ぶための公共交通機関整備を訴えた。また、いわゆる「混合所得、混合利用」の地域づくりのために、さまざまな所得層向けの各タイプの住宅を提供すること、および都心部では高層住宅、郊外では低層住宅の建設を提唱した。また、都市部での国立公園の設置を提案している。

第2次計画の提言に示されたブロードウェイの歩道化は、2009年にタイムズスクエアの歩行者専用道という形で実現した。また、国立公園に関しては、ジャマイカ湾におけるゲートウェイ国立公園が米国で初めての都市型国立公園として設置された。

第2次計画においては、計画策定における市民参加の考え方が大きく前進した。数千人の市民との対話活動やワークショップによって、市民の要求を把握するとともに、テレビ番組を通じて200万人の視聴者にRPAの活動内容を周知した。

・第3次計画(1996年発表)

1990年代前半、ニューヨーク地域は景気の落ち込みに苦しみ、教育、交通、地域計画、

自然保護などへの投資不足によって、景気回復がさらに遅れることとなった。RPAは、貧富や人種や民族間の格差拡大による社会分裂および緊張の高まりを指摘して、3つのE（Economy, Environment, Equity）が地域の生活の質、繁栄、活力の基礎となると主張した。さらに、持続的な経済成長にはインフラ、地域社会、環境および労働力確保への新たな投資が必要として、11の拠点地区の再開発を促した。この拠点は、新たに開発を行うGreenfieldではなく、放棄された過去の工業地域や埋立地などのBrownfieldであるのが特徴である。これらの開発を支えるため、都心と郊外との交通ネットワークの充実および高速道路への市場価格制度の導入による効率的利用についても提唱した。

第3次計画の成果としては地下鉄2番街線の新設、ロングアイランド鉄道のグランドセントラル駅への直接乗り入れ、ハドソン・ヤードの再開発、ガバナーズ・アイランドの公園化などがある（図9）。

オ. 広域計画に対する市民参加のあり方

RPAは各種の会議を開催して、市民の意見を提言に反映させる努力をしている。

- 年次総会
毎年1千人規模の年次総会を開催して企業、各種団体および一般市民との意見交換を行っ

ている。

- Regional Forum
管轄区域を5つに分け、それぞれ数百人単位の市民参加集会を開催しており、RPAおよび関係機関との意見交換を行っている。

- Focus Group
さまざまな属性（年齢、人種、収入水準）の人々から非公開で意見聴取することにより、社会階層単位の問題点を洗い出し、聴取は専門家が担当する。

2002年7月には9/11テロ事件で倒壊したワールド・トレード・センター跡地再開発問題に関して、企業、地域団体、環境団体とともに「Listening to the City」という5,000人規模の市民集会を実施して意見を集約した。この提言の影響もあって、再開発計画は当初案よりも被害者遺族の感情を重視した内容に変更された。

カ. 第4次計画の策定

現在第4次計画を策定している。2013年から作業を開始して、2017年に具体的な提言を行う予定である（図10）。第4次計画は以下の4点をテーマとしている。

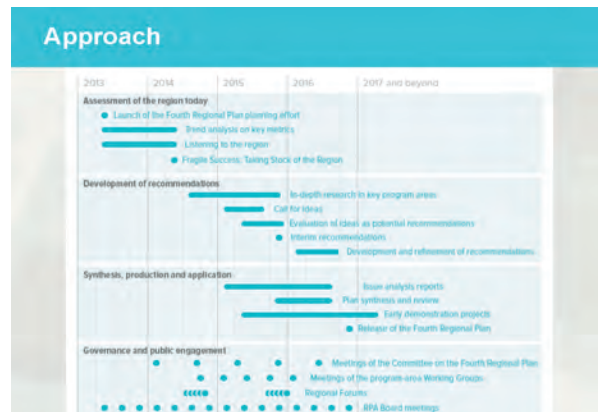
- Sustainability
人的活動による環境への影響を抑えるとともに、地球温暖化現象に備える。

図9 RPA 第1次～第3次計画



（出典：RPA資料）

図10 第4次計画工程表



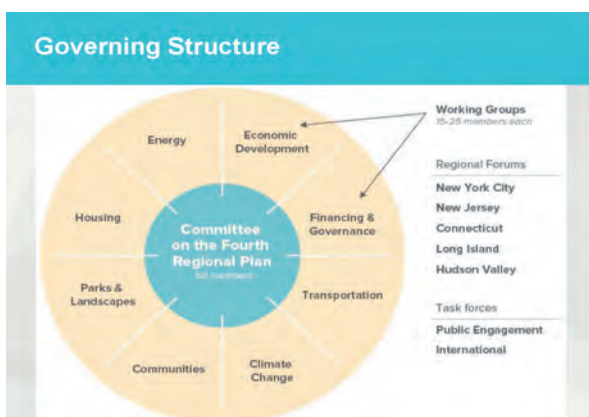
（出典：RPA資料）

- Economic Opportunity
あらゆる社会階層の人々に経済成長の機会を与え、人口老齡化への対応を行う。
- Livability
地域社会が安全、健康的、経済的に生活ができるよう、住宅供給、交通機能の充実を図る。
- Governance & Fiscal Health
公的機関が外部の意見に今まで以上に反応するように働きかけ、長期的な財政の安定性を確立する。

策定組織

第4次計画委員会は50名の委員で構成されており、8つのワーキンググループが経済開発、交通、地球温暖化などの各テーマについて議論する。各ワーキンググループは15~20名程度の規模である（図11）。

図11 第4次計画各委員会



（出典：RPA資料）

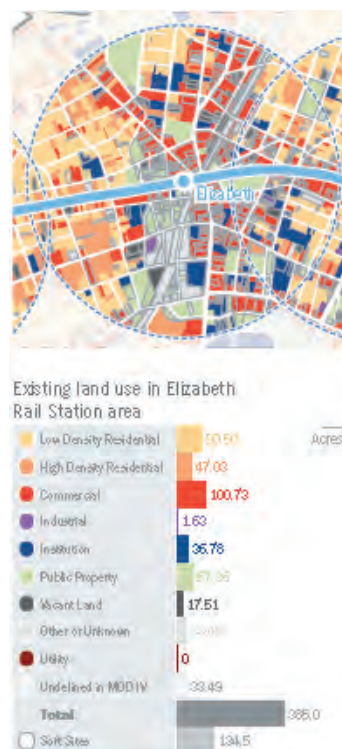
また、5つの区域に分けて地域フォーラムを開催し、市民の意見を反映させる努力をしている。

キ. GIS活用事例

RPAにおいては毎年さまざまなレポート、資料を発表しているが、その際GISデータを活用して、よりわかりやすい内容としている（例図12）。

また、ステークホルダーを集めての説明会

図12 GISデータを用いた土地利用状況



（出典 RPA 「Planning for Emerging Centers Summer 2013」）

図13 ステークホルダー説明会の様子



（出典 RPA 「Planning for Emerging Centers Summer 2013」）

でGISデータを用いて効果的な説明を行っている（図13）。

ク. 課題

- 利害対立

管轄区域内の自治体間の利害調整は相当困難である。

3州、31郡、783自治体にそれぞれ政治家、官僚、各種団体などの利害関係者が存在する

ことから、意見をまとめるのに時間を要する。

- ・ガバナンスの確保

中立的な調査研究、政策立案に重きを置くため、一般のNPOと異なり特定集団の利益代弁者とはならない主義である。

一方、行政に対する強制力を持たないために、各種提案が必ずしも実現されるとは限らない。さらに、施策の実現までに長期間を要することもある。

このような状況の中で、どのように組織のガバナンスを維持するかが重要な課題となっている。

- ・資金調達

特定集団の利益代弁者とならないことは、安定的な資金調達が困難であることを意味しており、景気動向によって企業や民間財団からの資金調達量は変動する。

第2次計画までは資金面で困らなかったが、第3次計画以降は常に資金調達が大きな課題となっている。

(RPA聞き取り先：Mr. Richard Barone,
Director of Transportation Programs)

(3) 「New York Metropolitan Transportation Council (以下、「NYMTC」)」(ニューヨーク都市圏交通協議会)

ア. 設立の経緯

1970年代に連邦法は、人口5万人以上の都市圏においては交通機関関連投資向け連邦資金を受領するためには、都市計画機関(Metropolitan Planning Organization, 以下、「MPO」)を設立しなければならないと規定した。NYMTCはニューヨーク市、ロングアイランド、ハドソン渓谷南部地域を管轄するMPOとして、1982年に設立された。

当該地域は、面積2,440平方マイル、人口1,240万人の規模である。

NYMTCは交通状況改善のための調査分析、

将来需要予測、地域開発計画策定への協力、地域関係者との策定会議の開催、連邦資金の支出先の決定などを行っている。

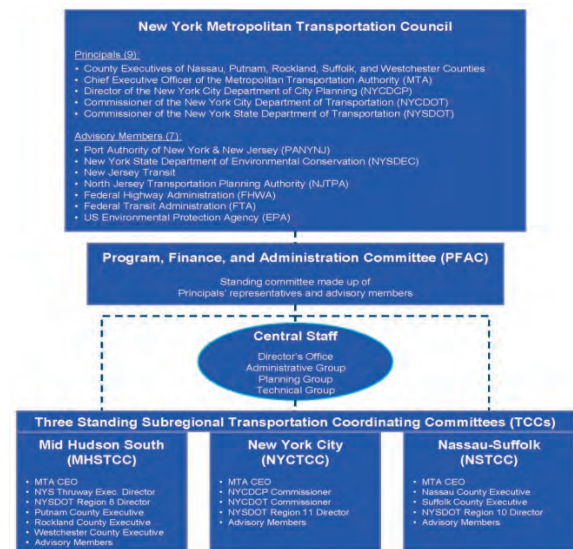
イ. 組織の概要

評議会が最高意思決定機関であり、構成員は管轄区域の5郡、ニューヨーク市計画局、交通局、ニューヨーク州交通局の代表合計6名および連邦、州政府の関係機関7名のアドバイザーメンバーからなる。

その下にProgram, Finance, and Administration Committee (PFAC)がおかれ、評議会を補佐している。

職員は42名で、そのうち半数近くが計画立案業務に携わっている(図14)。

図14 NYMTC 組織図



(出典：NYMTC WEBページ<http://www.nymtc.org/>)

ウ. 予算および財源

年間予算は24百万ドルで、そのほとんどが連邦予算からの割り当てである。

そのうち、下部機関へ業務委託する資金として10百万ドル程度支出し、残りがNYMTC自身の支出にあてられる。

連邦資金がNYMTCを通じて各プロジェクトに配分されることから、NYMTCの意思決定過程の透明性確保が重要となる。

異なる。

カ. 広域計画に対する企業・市民参加のあり方
NYMTCは連邦予算が大部分の組織であることから、大規模な広告活動はできない。

当該地域の1,200万人の民意をどのように正確に反映させるかは、常に大きな課題となっている。計画策定時には対話集会を各地で開催しているが、意見提起をする人には職業的活動家が多い。

例：Tri State Transportation Campaign
Transportation Alternatives

いずれも自動車交通の弊害を唱え、自転車および歩行者優先施策の導入を求める活動を積極的に行っている。

市民参加において本当に必要なことは、自らは声をあげない一般市民のニーズを的確にくみとることである。

また、インターネットによるVirtual Meetingを実施しているが、年間10万人程度の参加で母数の1,200万人と比べればまだまだ少数にとどまっているとの認識である。

キ. GISデータの利用状況

GISデータを活用しているが、そのメンテナンスが課題となっている。現在委託員1名が専属でGISデータを管理している。NYMTCでは現在2,000ものプロジェクトを管轄しているために、それらすべてのデータ更新を常に行わなければならない。要員が限られていることから、元データが更新されれば自動的にNYMTCのデータも更新されるようプログラミングしている。

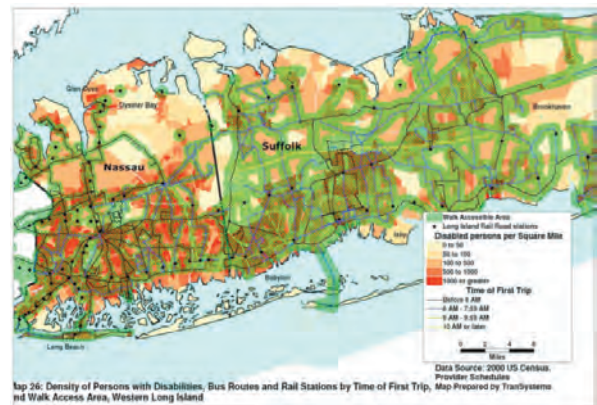
NYMTCは連邦予算を資金源としているため、連邦政府の要請により、極力さまざまなデータを公開している（図21）。

ク. 今後の課題

- ・関係者間の利害調整

管轄区域内に自治体が多数存在することか

図21 GISデータの活用例



（出典：NYMTC「Access to Transportation on Long Island Technical Report (2007.4)」

ら、その利害調整が困難である。

例：土地利用に関して、各郡はマスタープランを策定しているが、傘下の市や町に対して強制力をもたないため、かならずしも実現されない。

- ・郊外化による自動車利用増

ニューヨーク都市圏は人口増加に伴う都市の郊外化が未だに進展している。

例：75マイル離れたペンシルバニア州から通勤することも普通になってきた。

（公共交通機関がないために、自動車通勤をせざるをえない状況である。）

- ・税収の減少

自動車の高効率化によってガソリン消費量が減少したため、ガソリン税の収入も減少している。

- ・道路利用料金の課金が困難

混雑課金や道路利用料金の制度導入が未だに進んでいない。導入の議論を開始すると、必ず政治問題化する。

例：市議会で可決しても州議会で否決される。

- ・労働力確保

今後、団塊の世代が順次退職していくが、その補充が難しい状況である。

ニューヨーク州政府は5年前から新規職員採用を凍結したままになっている。

米国の他都市のMPOと比較すると要員が

少ない。

(聞き取り：Mr. Gerry Bogacz, Planning Group Director)

(4) ニューヨーク 都市再開発地点の概要

ア. ハイライン・プロジェクト

(マンハッタン南西部の高架貨物鉄道跡を再開発して公園としたもの。)

マンハッタンのミッドタウン西部からチェルシー地区を経由して南部までの高架貨物鉄道(CSX)は1934年に建設され、マンハッタン南部地域における貨物輸送に使用されていた。もともと19世紀半ばに地上線路として鉄道が開通していたが、人身事故が多いことから高架化されたものである。この高架鉄道により当該港湾背後地区で製造し加工された商品が全米各地へ送り出されていた。

しかしながら、1950年代から、高速道路網の整備により輸送手段がトラックへと変わっていったこと、港湾機能がニュージャージー州へ移転したことなどから、1980年に鉄道が廃止された。その後付近の産業衰退、風紀悪化から1990年代に再開発のために鉄道跡の撤去がニューヨーク市ジュリアーニ市長によって提唱された。

これに対して、近隣住民による保存運動(推進団体：フレンズ・オブ・ハイライン)が1999年から始まり、徐々に市民、メディアの賛同を得て運動の進展が見られた。一旦ジュリアーニ市長が鉄道撤去を決定したものの、訴訟により決定は取り消しとなった。その後、環境保護派のブルームバーグ氏がニューヨーク市長に当選したことから、2004年に撤去計画が撤回され、ニューヨーク市が鉄道跡地に公園を建設するとともに、フレンズ・オブ・ハイラインが公園の運営を受託する形式となった。

ニューヨーク市はハイラインの利用と周辺地域の再開発を同時に進めるため、高架鉄道用地の空中権を他の区域に移転させて、土地所有者の利益を保護することにより、当該用地の買収

を成功させた。単なる公園開発プロジェクトにとどまらず、近隣地域全体の都市再開発推進という大きな波及効果が見いだされたことから、ハイライン・プロジェクトはニューヨークにおける都市再開発の成功事例としての意義を有することとなった。

ハイライン遊歩道はワシントン・ストリートから始まり、チェルシー・マーケット(廃工場跡にできたショッピングモール)、ギャラリー・ディストリクト(画廊など美術関連産業が集積)を経てハドソン・ヤード南部までとなっている。今後ハドソン・ヤードの外周部分を経て34丁目と11番街の交差点まで延長予定である。

歩道には、ところどころ、かつての鉄道軌条が残され、往時をしのぶことができるが、歩道は歩きやすいよう整備されている。また、鉄道廃線後生い茂った草木をそのまま残して風情ある景観を維持するようにしている。なだらかな曲線を描くベンチ、小川のせせらぎをモチーフとした水場なども設置されている。さらに、途中では飲食、土産物などの屋台が立ち並んで観光客のニーズを満たしている(図22, 23)。

休日を中心にさまざまなイベントも催され、集客効果を高めている。現代美術で有名なグッゲンハイム美術館はハイライン入口横に分館を近時開館した。

現在、フレンズ・オブ・ハイラインは収入のほとんどを賛助会員からの会費(年会費40ドル〜)および一般企業からの寄付でまかなっている。

図22 ハイライン遊歩道(軌道敷跡)



図23 ハイライン遊歩道（ハドソンヤードに臨む）



る。さらに、多くの維持活動をボランティアが支えており、市民全体での施設維持の気運が高まっている。

イ. ハドソン・ヤード

（マンハッタン中西部にあるロングアイランド鉄道の車両地下基地の上部に約28エーカー（約11.3万平方メートル）の再開発地区を建設するもの。（総事業費約200億ドル）

ハドソン川の港湾機能を支える物流施設が多く存在し、また鉄道車両基地も存在するマンハッタン西部地区はマンハッタン中心部の近傍にもかかわらず、土地利用密度は低度なままに置かれてきた。

一方で、地区内にはハドソン川対岸と結ぶ道路や鉄道のターミナルが存在して広域交通ネットワークの拠点となっている。

こうした地域特性をふまえて、ロックフェラーセンター建設以来の最大級の開発プロジェクトとして、ハドソン・ヤードの再開発が注目を集めている。

2000年代前半、2012年夏季オリンピック候補地としてニューヨークが名乗りをあげ、ハドソン地区西側にメインスタジアムを設置する構想

がたてられた。しかしながら、予算措置についてニューヨーク州議会が否決したことから、メインスタジアム・プロジェクトの決定が迷走し、結果的に2005年の開催地決定選挙でニューヨークは落選した。メインスタジアム構想が白紙になったことから、代替案としてハドソン・ヤード再開発計画が決定された。

プロジェクトは、車両基地の4分の3以上の部分の上部に人工基盤を構築、その上部に商業、ビジネス向けの高層ビルを構築するとともに、大規模なパブリックスペースを確保した内容となった。その後の詳細設計において、超高層ビル16棟（オフィス、住宅、ホテル）および公園、学校を建設、完成時には7万人が働くとともに、5,000戸の住宅が供給されることとなっている。（第1期東地区2018年竣工予定、第2期西地区2024年竣工予定）（図24）

図24 ハドソン・ヤード見取図



（出典：<http://www.hudsonyardsnewyork.com/>）

工事は車両基地の上にケーソン（大型の箱状基礎）を300個設置して人工地盤を構築する方式で進められる。ケーソンは既存の鉄道軌道の隙間を利用して岩盤まで到達するように施工される。全体では25,000トンの鉄骨、14,000立方ヤードのコンクリートが使用され、総重量35,000トンの規模となる。なお、工事期間中も鉄道は休止することなく通常に運行される（図25、26）。

ニューヨーク市および州政府は、ハドソン・ヤード周辺での公共投資プロジェクトに積極的に乗り出している。以下に実例を示す投資がハ

図25 車両基地



図26 ハドソン・ヤード 建設現場



ドソン・ヤード周辺の急速な再開発を促す効果があると期待されている。

- 地下鉄7号線のハドソン・ヤードへの延長
乗り入れ 総額 24.0億ドル
- モイニハン駅 改修
総額 2.7億ドル
- ジャビット・センター（見本市会場）改築
総額 4.7億ドル
- ハイライン・プロジェクト
総額 1.9億ドル
- ハドソン公園（第1期）
総額 0.3億ドル

この公共投資においては、DIB（District Improvement Bonus）制度など、開発利益を用いてインフラ整備をすすめる方式がとられた。ハドソン・ヤードプロジェクトにおいては、ベースとなる容積率よりも高い容積率を利用したい

施主は、面積に応じた負担金をニューヨーク市に支払い、ニューヨーク市はこの負担金をインフラ整備資金に充当する。さらに、車両基地上部からの容積移転や、居住用住宅併設による容積優遇措置も導入された。

ウ. グラウンド・ゼロ

（ワールドトレードセンター跡地の再開発）

1973年に完成した旧ワールド・トレード・センター（以下、「WTC」）ビルはニューヨークを代表する超高層ビルとして、世界中にその名をとどろかせていた。建設当初は国際貿易拠点としての機能を果たす予定であったが、貿易会社などがテナントとしてあまり集まらず、官庁を中心とした入居者となった。その後1980年代に、隣接するウォール街が世界金融業界の中心地として機能し始めたことから、WTCビルにも多くの金融機関が入居することとなった。

WTCでは1993年に地下駐車場での爆発事件が反米テロリストによって引き起こされ、数名の被害者が発生したものの、建物構造自体に影響はなく、結果的に安全性の高いビルとして認識されていた。しかしながら、2001年9月11日、ハイジャックされた飛行機2機によって自爆攻撃をうけたWTCは火災発生後短時間で倒壊す

図27 グラウンドゼロ 見取り図



（出典：https://www.wtc.com/）

ることとなった。

アメリカ経済のシンボルともいえるWTCを失ったニューヨークでは、再建計画の策定を開始したが、当初案はビジネス中心のコンセプトであるとして、遺族などから批判されたために、再度コンペを実施し、ダニエル・リベスキンドによる「メモリーファウンデーションズ」プランが採用された。しかしながら、地権者からの反発、管理当局の介入などからさまざまな余曲折を経て、5つの高層ビル、および記念公園等からなる現行計画に収れんした（図27）。グラウンド・ゼロの現況は次の通りである。

・高層ビル群

- 1 World Trade Center 2014年完成
541m 104階（図28）
- 2 World Trade Center 計画中
408m 80階超
- 3 World Trade Center 建設中
328m 80階
- 4 World Trade Center 2013年完成
297m 72階
- 7 World Trade Center 2006年完成
225m 52階

・9/11 メモリアルプラザ

旧WTCツインタワー跡地に人工池を設置した（図29）。

周囲を記念公園としてオープンスペース化している。

・9/11メモリアル博物館

旧WTC跡地地下部に9/11事件の詳細を解説するとともに膨大な数の遺品を展示する博物館を設置し、旧WTCビルの地下基礎部を記念碑的にそのまま展示している。

・PATH HALL & Transportation Hub

ニュージャージー州へ行くPATH鉄道および地下鉄の乗換拠点を新設。

図28 1 World Trade Center



図29 人工池（WTC跡地）



・ショッピングモール

3 World Trade Centerビルと4 World Trade Centerビルの下層部およびTransportation Hubのコンコースに商業施設を誘致ダウンタウンにおける一大商業拠点として開発予定。

・Liberty Park

9/11メモリアルプラザに南接する空中公園を計画中であり、完成時にはメモリアルプラザ全体をふかんでできることとなる。

エ. Riverside South Project

(地権者と市民団体の協力プロジェクト)

1985年、ハドソン川沿いの鉄道操車場跡地の開発に関して、不動産王ドナルド・トランプ氏はテレビジョン・シティと称して、大手テレビ局NBCを誘致するとともに住宅、商業施設をあわせて建設する計画を発表した。しかしながら、多くの関係者の反対を受けて1991年新たな住宅開発計画を打ち出した。

これに対して、市民団体、環境団体などはRPAなどの協力を得て公園、商業施設などを含む対案を提出した。トランプ氏はこれら諸団体との協議を経てRiver Side Planning Corporation (RSPC) という団体を結成し、新たに「Riverside South Project」として開発計画を推進した。

その後、資金調達、地権者の交代などにより開発は遅れたものの1997年に建設が開始され、多くの高層住宅が完成している(図30)。

しかしながら、隣接する高架の高速道路の地下化問題に関しては、行政など利害関係者との調整が進まない状況にある。

図30 River Side South 現況



オ. 80/20住宅プログラム

(低所得者向け民間住宅)

低所得者向けの公営住宅の新規建設は1995年以来停止している。そこで、民間資金による低所得者向け住宅建設を促進するため、税制優遇

低利融資制度が創設された。

ニューヨーク州住宅融資公社は、総戸数のうち最低20%を低所得者向けに提供する民間賃貸住宅に税制優遇・低利融資制度を導入している。

具体的には、地域の平均所得額の50%以下の低所得者層に総戸数20%以上を提供し、かつその家賃を一定期間維持することが条件である。なお、残りの住居については市場価格で賃貸することが認められている。

例：低所得者の基準は、ニューヨーク中心部3人家族で年間所得39,000ドル以下。

この制度により、ニューヨーク市ではこれまでに10,000戸以上の住宅が提供されている。

カ. ハーレム地区 ルネッサンス・プラザ (Renaissance Plaza)

(官民パートナーシップによる共同住宅建設)

1970年代に深刻な不況、財政難から、マンハッタン北部ハーレム地区では人口の37%が移出し、荒廃が進んでいた。1986年にコッチ市長は42億ドルの予算を、市内各地での購入可能な住宅供給にあてることとした。ハーレムでは、既に税金滞納者の土地を差し押さえていたため60%以上の面積が市所有であったことから、この住宅新設プロジェクトの対象地区に選ばれた。

ハーレム地区では最初となるコーポラティブ住宅開発であること、地価が安く通常の銀行融資が困難であったこと、11階建の大規模開発であったことなどから官民パートナーシップによるプロジェクトとなった。その際に行政と民間の間で調整役となったのがNPOのNew York City Housing Partner Shipである。

ルネッサンス・プラザ開発の概要

- ・11階建 共同住宅・店舗
 - ・住宅 241戸
 - ・総開発費 6,200万ドル
 - ・ニューヨーク市の融資額2,000万ドル(無利子および低利)
- 1999年に完成した際、応募世帯数は4,000

件を超えるほどの人気物件となった(図31)。

図31 ルネッサンス・プラザ現況



キ. ハーレム地区 シャバズ・ガーデンズ
(Shabazz Gardens)
(共同住宅持家促進プログラム)

ニューヨーク市とニューヨーク州が共同で年収3.2万ドル～7.5万ドルの世帯を持家化させるプログラムとしてNew Homes Programがある。

プロジェクト資金に関しては、施主が建設融資額の5%以上を自ら負担する条件があるが、市や州より補助金が受けられるほか、また「都市開発アクションエリアプログラム」という名称の税制優遇措置を受けられる。平均販売価格は1住宅あたり約20万ドルである。

ハーレム地区にあるシャバズ・ガーデンズも

図32 シャバズ・ガーデンズ現況



このプログラムを利用して、建設された。

この共同住宅は1ユニット当たり分譲1戸賃貸2戸の合計3戸で構成される3階建て、全体で41ユニット、123戸の規模である。総建設費は約1,650万ドルであった。

ユニットの所有者は賃貸部分からの家賃収入を購入時の借入金返済にあてることのできるため、通常よりもaffordable(購入可能)な物件として注目された(図32)。

ク. バナナケリー (Banana Kelly)

(自助努力による住宅再開発)

南ブロンクス地区は1960年代から1970年代にかけて急速な住宅環境悪化により人口減少が始まり、1970年の10.5万人から1980年には3万人へと激減した。また、住宅については家主による放棄あるいは放火等により70%以上減少した区域がみられた。

ケリー通りでも3棟の住宅が抵当流れで市の所有になったものの、市は取り壊しを計画していた。取り壊しになれば、ますます地区の荒廃が悪化するとして、隣人ら地元住民は自らの手で修復するという形式を提案して、市からの放棄住宅の払い下げを申請した。住民はBanana Kelly Community Improvement Association Inc. (バナナケリーコミュニティ改善組合)を結成して、住宅の再建に取り組んだ。

その主たる取り組みは次の3つである。

- ・安全で管理の行き届いた購入可能な住宅を建設、管理する。
- ・住民が自助・自立を達成し維持するための訓練プログラムを提供する。
- ・住民の就業機会を開発し、新しいプログラムを導入する。

Sweat Equityといわれるこの方式は、住宅購入資金力のない低所得者層が配管、壁塗り、屋根葺き等の技術を習得しながら、修復工事に従事するもので、バナナケリー・プロジェクトの場合、約3年かけて1981年に完成した。修復された住宅に21世帯が入居し、1世帯当たりの

労働提供時間は約600時間であった（図33, 34）。

図33 Banana Kelly 外観



図34 Banana Kelly 正面



バナナケリー・プロジェクトの成功により、同改善組合には1980年代半ば以降、行政、財団、企業がこぞって資金を提供して、さまざまなプロジェクトが進められた。しかしながら拡大路線を採った結果、管理部門が脆弱となり2002年に同組合は倒産に至った。

その後再建策として別のパートナーが加わり、現在新たな運営体制となっている。

ケ. ラドバーン

（歩車分離方式の近隣住区）

ニュージャージー州ラドバーン地区は、イギリスで提唱された職住接近および豊かな環境を併せ持つ「田園都市」構想に影響を受けたクラ

レンス・シュタインが、1920年代後半に構想したニュータウン計画でつくられた街である。

当時急速に進展する自動車社会に対応するため、住区部分における歩車分離方式を導入するとともに住宅、学校、公園のみならずオフィス、工場、病院、スポーツ施設なども展開する、人口25,000人、住宅10,000戸規模の街をつくるのが最初の計画であった。

しかしながら建設直後1929年の世界恐慌によって規模は縮小することとなり、結果として当初予定の10%程度しか建設されなかった。

現在、総面積約60haの地区には、

戸建て住宅	469戸
タウンハウス	48戸
2世帯用住宅	30戸
集合住宅	93戸
合計	640戸

の住宅とともに、9haの緑地、プール、テニスコート、プレイグラウンド、学校があるが、田園都市に不可欠な職場としての工場やオフィスは建設されなかった。

・歩車分離方式

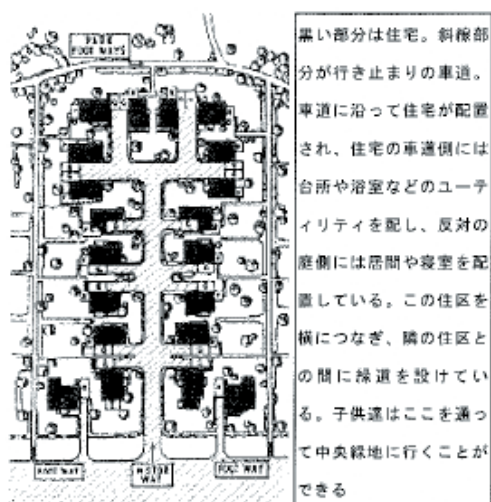
自動車から歩行者を守るために、幹線道路から一歩中へ入ると、車道はクルドサック（袋小路）方式により通り抜けができないようになっている（図35, 36）。

この行き止まりの道路に面して、各住宅が配置されている。一方、道路と反対側の部分に庭

図35 クルドサック



図36 クルドサック 見取り図



(出典：青山公三 スカーステール村便りNo.9)

やオープンスペースを確保し、こちら側に歩道を配置することで、車の動線と接触することなく歩行者はコミュニティ内を移動することができる。

クルドサック方式の住区を横につなぐことによって、スーパーブロックを形成し、ブロックの中央に緑地、学校、プールなどを配置している。

道路を隔てたブロックの緑地同士はトンネルで結ばれ、車道を通らずに隣のブロックにある学校へ通うことができる(図37)。

ラドバーン方式の住区構想は、その後アメリカだけでなくイギリス、日本、ブラジル、スウェーデンなど世界のニュータウン構想に大きな影響を与えた。

図37 歩車分離トンネル



完成から90年が過ぎ、当初構想どおりの大きな樹木が豊かに育ったラドバーンでは、世代交代がうまく進み、新たな住人が次々と居住している。現在ではニューヨークの通勤圏内にある同地区は都市計画学上の記念碑であると同時に、現在も日常生活の場となりえている貴重な地区である。

4 今回の調査を終えての所感

(1) 広域調整機関の組織運営

ア. 運営主体

ACCDおよびRPAは民間団体として、他機関からの独立性を維持しながら活動を行っている。一方、NYMTCは連邦資金の適正支出のための計画機関という位置づけから行政機関としての性格が強い。

民間団体の性質が強いほど、活動内容に制約がなく、より広範な観点からの広域計画策定が可能となる。しかしながら、計画策定期間の制約があるNYMTCとは異なり、自主的な行程管理によって策定業務を進めなければならない。多岐にわたる利害関係者の意見を集約する必要があることから、計画策定に長期間を必要とする可能性が高い。

また、意思決定をどのように進めるかという点について、RPAは苦勞しているとコメントしている。さまざまな立場の関係者の意見を収れんさせるための時間コストは決して少なくないと推測される。一方、ACCDは産業界および教育機関の連携による経済活性化策を行政に実現させるというスタイルを一貫してとっていることから、事務局がリードしながら意見をまとめていく形が比較的容易になるのではないかと感じられた。

イ. 財源

ACCDおよびRPAいずれも会員からの会費収入あるいは民間財団などからの寄付が主たる財源である。ACCDは会員企業の規模に応じた

ランク制会費としており、会員から見たときの透明性が保たれている。

一方、RPAは調査分析、市民からの意見集約など、活動規模が大きく、期間が長くなることから、新規計画策定においては財源の確実な見通しがたないと活動を開始することができない。RPAは第3次計画以降、財源確保が大きな課題であったとコメントしている。

また、NYMTCは連邦予算の執行監督機関という位置づけから、割り当てられた予算内での活動を確実に実施することにより、翌年度以降の予算割り当てを連邦・州政府に要求するというサイクルが繰り返される形である。

ウ. 州、市、郡への影響力

ACCDは政策立案から行政への陳情までを下部機関も使いながら、有機的に展開している。個々の自治体を越えた都市圏の課題に優先順位をつけながら政治家、行政にその解決を求めるというスタイルである。

RPAは、長い歴史を経た独立かつ中立機関としてその存在感を示している。その提言を完全に無視することは、行政にとっても困難である状況である。しかしながら、RPAの提言そのものに強制力はないことから、実現までに長年月要することが多いのも事実である。

NYMTCは数多くの自治体間の利害調整に苦勞しているとコメントしている。アメリカにおいては、中央集権制ではないために、連邦、州、郡、市などの自治体それぞれが自らの政策を主張し、互いに合意できない場合はプロジェクトが凍結されることもある。

民間団体であれ、行政団体であれ、これらの自治体への法的強制力を与えられていない広域調整団体は、構造的にその政策実現性が課題であると考えられる。

(2) 市民参加のあり方

ア. 利害団体からの独立性

市民参加のあり方を検討するうえで、特定の

意見を持つ市民団体の活動を考慮しなければならない。NYMTCの場合、自動車交通社会に反対し、歩行者および自転車交通のさらなる拡充を求める市民団体が積極的に意見提起しているとコメントしている。

RPAは、一般市民の声をどのように反映させるかに苦慮しているとし、属性単位での意見聞き取りにより少しでも市民全体の意見をくみ上げようと努力している。

一方、ACCDは直接の市民参加を行わず、自治体首長などからの間接的な意見集約を行っているとしている。これは、会員企業の利益を最重要視するためであり、結果的に市民のための経済発展につながるという論理である。

イ. サイレントマジョリティへのアプローチ

RPA、NYMTCともにインターネットによる意見聴取を行っている。しかしながら、本当に意見を聞きたい市民層がこれに responding しているかどうかは確かではない。市民集会を開催しているが、時間的制約から参加できない市民が多いことも事実である。

こうしたサイレントマジョリティへの意見をどのように把握するかが、今後も継続する課題であると思われる。

(3) 名古屋大都市圏への示唆

ア. 大都市圏広域計画の策定方法

行政区域を越えた大都市圏を対象に、交通、住宅、治水などさまざまな分野に関する都市計画を民間団体が策定・提案し、結果的に多くのプロジェクトが行政に採用され、実現したという点で、ピッツバーグやニューヨークの広域都市計画には大きな意義がある。名古屋大都市圏広域計画においても、行政側が採用するに値する提言をいかに多く盛り込めるかが課題となる。また、広域計画の策定においては、広い視野および綿密な将来構想に基づいた手法を模索していかなければならない。今後、調査・分析および計画策定の具体的手法について検討してい

たい。

イ. 市民参加

市民参加のプロセスにおいて、一部の市民団体の代表が自らの意見を反映させようと行動するだけに終わることのないように、市民参加の実施方法については、慎重な検討が必要である。

いわゆる市民集会のような大規模な会議は、開催に多額の金銭的および時間的費用がかかることから、インターネットなどの積極的な利用も検討の価値は大きい。

市民参加がすでに取り入れられている米国広域調整機関においてですら、現実の市民参加の場面で様々な問題を有していることが把握できたことから、今後、名古屋大都市圏広域計画に市民の意見をどのようにして適切に反映させるか、その方法、時期などについて引き続き検討していきたい。

以 上

青山公三 「スカースデール村便りNo.9」

中部圏社会経済研究所「中部圏研究vol.188
2014.09」

参考文献等

森裕之 「ピッツバーグ市における社会資本政策と都市開発」

<http://www.alleghenyconference.org/index.php>

<http://www.rpa.org/>

<http://www.nymtc.org/>

青山公三 「ニューヨーク・チェルシーで動き始めるハイラインプロジェクト」、財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所 「Clair Report No.394」、

<http://www.thehighline.org/>

青山公三 「ハドソンヤード 開発」

<http://www.hudsonyardsnewyork.com/>

<https://www.wtc.com/>

<http://www.nyshcr.org/Topics/Developers/>

Crain's New York Business 「Real Estate News Oct.31 2010」

<http://www.bkcianyc.org/>

<http://radburncitizens.org/>