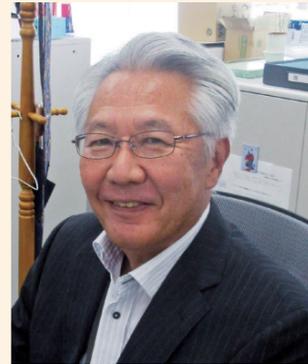


都市計画の効用 ニューヨークとヒューストンからの考察

小櫃 秀夫 (都市プランナー)



小櫃 秀夫 (おびつ・ひでお)
 1954年東京都生まれ。東京大学工学部都市工学科卒業。
 1976年株式会社大林組入社、開発本部等勤務、現・開発事業本部担任副本部長。
 1987年 MIT DUSP 都市計画修士 (MCP) 修了。認定都市プランナー、一級建築士、一級建築施工管理技士、宅地建物取引士。
 東京大学非常勤講師、慶應義塾大学非常勤講師、都市計画学会理事、区画整理促進機構理事等歴任。編著に『ビルを建てる!』(日経BP)がある。

1: 都市計画と建築

都市のハードは大地に広がる道路などのインフラと建築物から構成されている。都市計画関係者と建築家はそれらの形成に大いに関係しているが、お互いは異なる世界の専門家と言えよう。古より建築家は、芸術性と実用性を備える空間を目的に合うように創造する、大変魅力ある職業であり、ドラマの主演やコマーシャルにも出演する花形職種である。一方、都市計画関係者は、行政関係者、学者、コンサルタントなど、専門性は高いものの比較的地味で目立たない職種と言える。建築家から見ると、都市計画、特に地域地区制(ゾーニング)は用途や容積率など厳しく規制する制度で、極論すれば「都市計画など無くても道路と良い建築物が集まれば良い都市はできるはずだ」という考え方も散見される。

そこで連載のまとめとして、現代の都市計画の必要性やマイナス面について、実際の都市を通して考えてみたい。

ニューヨーク市(NYC)とヒューストン市は都市計画的に両極端の都市と言える(図1)。NYCは1916年に市として初めてゾーニング

を導入した都市で、現在も非常に詳細な都市計画を定めている都市として有名である。一方、1970年頃から始まった産業のサンベルトへの移動以来、発展し続けているヒューストンは、連載Vol.1(本誌9月号)で紹介したように、ゾーニングを設定しない大都市として有名である。建築家にとって、ヒューストンは理想郷の様に見えるかもしれない。

この2つの都市を比較することで、都市計画、特にゾーニングの利点、弱点を考察してみたいと思う。

2: ニューヨーク

マンハッタンという島に18世紀後半の建国の頃から、人、物、金、情報など全ての要素を引き付けて発展してきたのがNYCである。高層高密度都市の代表と言える(図2)。

地下鉄ネットワークが発達しているマンハッタン中心部では、駐車場附置義務はない。地下鉄利用のほか、中心部の車移動には、タクシーカーが利用されていて、単独の自家用車利用は多くない。

また、各地区の特徴が顕著で、大規模建



図3 111 West 57th Street (完成イメージ図)
<http://jdsdevelopment.com/111-west-57th->



図4 ハドソンヤーズ再開発(完成イメージパース)
<http://www.hudsonyardsnewyork.com/>



図5 Hunter's Point South Park (整備イメージ図)
<http://www.hunterspointssouth.com/>

築物群や地下鉄の駅など拠点性の高い場所が多くある。鉄道駅の集中するミッドタウンは明らかに便利であり、57番ストリートの上空はセントラルパークを一望できる足元も洗練された数少ない場所である(図3)。ミッドタウン南西部のハドソンヤーズは鉄道新駅近接のミッドタウン最後の大規模空間である(図4)。魅力ある建築の集積も大変な価値であるが、特に場所の価値が高く評価されている。

これらの価値の保全にはルールが必要である。ルールの種類では、個々の契約による縛りより、公的制度による縛りの方が安定性は高いとされている。また、NYCは、特に1970年代のスラムの拡大などの都市問題に対して再開発などの都市計画事業で対策してきた歴史があり、都市計画の必要性は市民に良く認識されている。このため、詳細なゾーニングなどを導入し、地域の急激な変化が発生しないようにしている。

景気の波はあるというものの、現状では都

市計画制度がうまく機能しているように見える。ハドソンヤーズでは、1,000億円を超えるような投資が多数集中しており、57番ストリート周辺では1戸当たり数十億円以上の超高級コンドミニウムの建設が続いている。一方、イーストリバー対岸のフィーンズやブルックリンでは、ゾーニングの見直しで建設可能となった高層集合住宅の建設ブームの最中である(図5)。

逆に、開発ブームに沸くマンハッタンには開発がないにもかかわらず、地区の価値が大きく高まった場所も存在する。グリニッジ・ビレッジは、1960年代からほとんど街路や建物が変わっていない。ここは、有名なジェイン・ジェイコブスによって良好なコミュニティの優れた住宅地として道路開発事業から守られ、その後ブランド化された経緯がある。ゾーニングも当時からほとんど変わっていない。

当時は中堅所得者の住む住宅地であったが、いまでは富裕層しか住めないほど家賃の

高い地区となっている。NYCでは、インフラの老朽化、道路・地下鉄の混雑、高価過ぎる住宅が3大都市問題と言われている。

ゾーニング図の例にあるように、NYCでは用途容積などが詳細に定められている(図6)。システムとしては東京と大きく変わらない。最大基準容積率が1,500%とか、開発権の移転の自由度が高いなどの差はあるが、一定規模の開発に対しては、(旧)再開発地区計画や、都市再生特別地区の様な当局とのネゴベースで既存の規制を解除できる制度もある(図7)。

3: ヒューストン

1950年以降、広大なプレーリー(草原地帯)に高速道路のネットワークと果てしなく広がる住宅地と共に発展してきているのがヒューストン市である。車依存都市の代表選

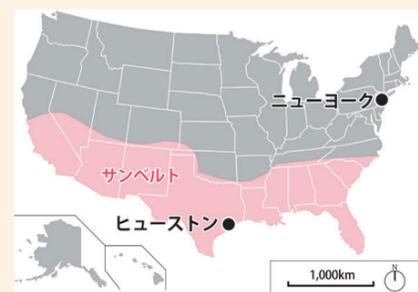


図1 ニューヨーク市とヒューストン市の位置図



図2 ニューヨーク市マンハッタン南部, Googleマップ編集



図6 セントラルパーク周辺のゾーニングマップ一例
<https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/zoning-map-table.page>

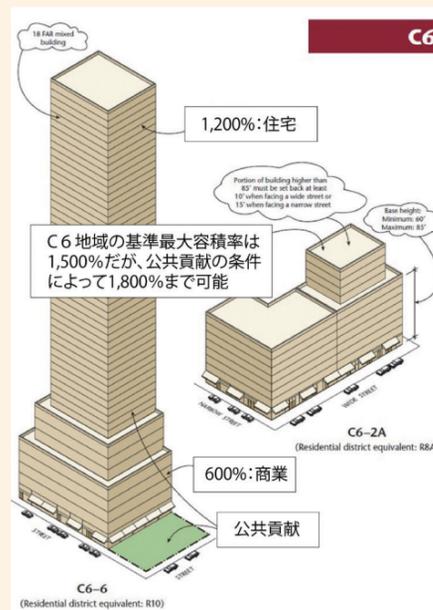


図7 C6地区の紹介
 New York Cityホームページ(一部加筆)



図8 ヒューストン市ダウンタウン遠景
https://www.curbed.com/2017/11/13



図10 ダウンタウンの高層ビル群，筆者撮影

手であり、低層低密度型の大都市だ（図8、図9）。ダウンタウンでも厳しい駐車場附置義務があり、超高層オフィスの横には大型の駐車場ビルが建っており、加えて平面駐車場も多いことが、中心部がNYCなどより散漫な印象となる要因と思われる。

タクシーは少なく、自家用車による移動が主な移動手段である。近年では都心居住の良さが見直され、バスのネットワークに加え、LRT（ライトレール）の整備が進み公共交通も増えつつある。低密度のため、各地区の特徴があまり明確でなく、高層オフィスの集積する中心部やガレリア、テキサス・メディカルセンターなどを除くと拠点性の高い場所は多くない（図10）。

また、人気のない住宅地はスラム化し、余裕のある人々は新しい住宅地に移動してきている。人気のないショッピングセンターは、廃墟として放置され、新たなショッピングセンターが別の場所に建設されている。かつて良好であった住宅団地も、分譲50年後となると不動産契約の付帯条件であるDeed（家屋の管理や、地区の管理費などを規定）が期限を迎える。このため、全員合意の更新ができず、管理状況が悪くなり、スラム化してしまう場合がある。

通勤、通学、買い物なども車依存で、モビリティが高いが、鉄道駅のような拠点があまり見当たらない。その結果、施設群とそこで

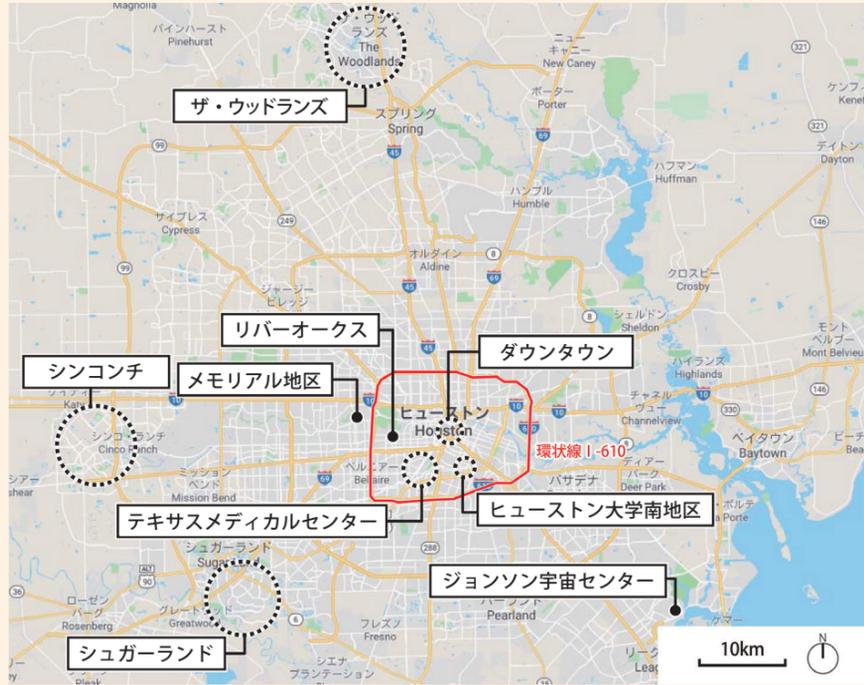


図9 ヒューストン市，Googleマップ編集

の生活やサービスの質が重要で、場所（ロケーション）の価値は相対的に低くなる。

ヒューストン市では新しい開発事業がしやすいように、ゾーニングは設定していない。開発に伴う敷地や街路計画などの最低基準は条例で設定しているが、最低基準の開発は魅力がなく、中堅所得者用の住宅団地開発は、最低基準を相当上回る仕様で出来ている。ただし、この宅地開発条例は、劣悪な宅地開発の抑止として、最低基準保証の役割があると思われる（図11）。

ヒューストン市では、朝晩の交通渋滞、洪水対策の遅れ、不法移民が3大都市問題と言われている。

都心部の魅力はNYCより少ないが、都心部の外側には中堅所得者が暮らす良好な住宅地が延々と広がっている。ヒューストン市の宅地開発に関する条例では、市の開発・計画局が土地分割計画を審査する。用途制限は存在しないが、敷地面積、敷地形状、道路配置、建築線等をチェックし、敷地内の計画については、駐車場、緑化計画、建築線、道路接続を審査する。建築単体についてはビルディング・パーミットの取得が着工前に必要である。

4：NYCとヒューストンの比較

都市とは住民をはじめとする様々な主体による政治・経済・文化的活動の歴史的集積で

ある。仮に街路が計画的につくられたとしても、建物は有機的な需要に応じて建設される。様々な用途の立地パターンや、流行り廃りなど、都市形成の動きについては人体のように複雑なシステムで、予測不可能な面も多い。これは両都市に共通な点である（図12）。

NYCは鉄道ネットワークの充実した高密度都市である。スラムの拡大などの都市問題に対し、再開発などの都市計画事業で対策してきた歴史がある。一方、ヒューストンは米国の大都市としては珍しく、当初から車依存の都市であり、密度が低いという特徴がある。

ゾーニングは敷地側への規制手法である。ゾーニングにより、各地域の用途構成や建築密度の大枠が設定可能である。建築密度・容積率の上限は交通容量と深く関係していると言われている。（ヒューストンでは用途規制だけでなく容積率設定もしていないが）

場所の価値が高くなると、それを守るための制度が必要となり、その副作用として、都市の発展力が抑制される。ゾーニングによって良好な状況が保たれ、資産価値の維持または増加が見込まれる。一方、新規供給が阻まれ、新規の需要に対しての供給不足となるリスクが発生する。NYCでは特に住宅について、価格高騰に伴う中低所得者用住宅の不足が発生し、中長期的に都市の発展が阻害される要因と言われている。

ゾーニングのないヒューストンでは、需要

DEVELOPMENT REGULATION

“The Department of Planning and Development regulates land development in Houston and within its extraterritorial jurisdiction (ETJ). The city of Houston does not have zoning but development is governed by codes that address how property can be subdivided. The City codes do not address land use. The Department checks subdivision plats for the proper subdivision of land and for adequate street or right-of-way, building lines and for compliance with Chapter 42, the City’s land development ordinance. Development site plans are checked for compliance with regulations that include parking, tree and shrub requirements, setbacks, and access.”

図11 ヒューストン市における開発規制について（原文）、ヒューストン市ホームページより抜粋

	NYC（ニューヨーク）	Houston（ヒューストン）
歴史	<ul style="list-style-type: none"> 歴史が古い港町がルーツ。 17～18世紀より拠点都市。 	<ul style="list-style-type: none"> 歴史が浅く、エアコン・車の普及に伴い都市化した。1950年代エアコンの普及で発展。 1970年代にラストベルトからサンベルトへの産業移動で急に発展。
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 人口密度が高い。CBDの床密度が高い。 不動産権利が細分化複雑化している。 歩ける都市。 都会性にあふれ魅力がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 人口密度が低い。CBDの床密度が低い。 大規模土地が多く不動産権利は比較的単純。 車依存都市。 都会性に乏しく都市の魅力が少ない。
交通インフラ	<ul style="list-style-type: none"> 鉄道と道路（高速道路と街路） 	<ul style="list-style-type: none"> 高速道路と街路。（近年LRTが加わる）
都市問題・都市災害	<ul style="list-style-type: none"> 1970年代のスラム化の拡大。治安悪化、放火などの悪循環。公的再開発で改善。歴史的な都市災害は、大火と水害。 	<ul style="list-style-type: none"> 不法移民の地区などには治安の問題があるが、危険度レベルは中程度。さほど問題地区の拡大はしていない。近年、ハリケーンによる水害が発生。
問題地区への対応	<ul style="list-style-type: none"> 問題地区や不適合用途施設の周辺への影響が大きい。この為、厳しい用途規制を設ける。 鉄道駅については利便性は高いが容易には新設できないため、各駅の拠点性が高まる。この為、駅前地区が問題地区となった場合、公的支援を入れても再開発する合理性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 問題地区等の周辺への影響は低密度の為少ない。問題があれば移転すればよいとの考え方。 メインの交通インフラが道路の為、拠点性は低く、類似地区の新設は比較的容易。例えば不人気ショッピングセンターは、そのまま閉鎖され、新しい場所に新設されるケースが多い。
ゾーニング	<ul style="list-style-type: none"> 都市の秩序維持に関し、公的関与の必要性について市民の理解がある。自由競争の破たんの結果として発生した都市問題の経験から、一定のルールを必要性を認める。 複雑、詳細なゾーニングあり。 	<ul style="list-style-type: none"> 都市の秩序維持目的の公的関与の必要性について市民の理解が低い。問題発生リスクより、自由競争によるメリットの方が大きいと考える。 ノーゾーニング。
考察	<ul style="list-style-type: none"> 用途規制等により地域の急激な悪化は防げるが、新たな需要に対応するための変化は遅くなる。結果として住宅の供給不足から住宅価格の高騰を招いている。 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の急激な変化のリスクはあるが、新たな需要に対応する変化は速い。多様な住宅供給があり、中所得者向けの住宅問題は軽微と言える。

図12 ニューヨーク、ヒューストン比較表，筆者作成

に応じた中堅所得者用の住宅団地が供給されており、住宅問題は軽微であるが、廃墟化したショッピングセンターやスラム化した住宅地が散見され、石油プラント近くの寂れた住宅地もある。

一方、道路側からの視点として、魅力ある多くの都市の景観には適度な統一感がある。意図的に地域の統一感を出そうというデザインガイドラインなどの手法があるが、これは大型開発の建築設計とは異なる都市の景観形成の手法である。ヒューストンの住宅地の景観の良さは大型開発によるデザインコントロールによるものだ。一方、マンハッタンの高密度感や渾然たる雑雑さは、市が景観をチェックするシステムはあるものの、適度な統一感とは異なる都市の魅力と思われる。

適度な統一感のある門前町などは、いくつかの暗黙のルールにより、自然と形成・維持されてきたとの説がある。いわゆる、アーバンデザインに通ずるクラウド的な街並み形成で、柔軟性があり永続性がある。一方、道

路や公園などはローマ時代からデザインの対象であった。ヒューストンでも取り組まれていて、近年人気のあるパブリックデザインは、リバイバルと言えるかもしれない。

5：都市計画の効用

都市計画、特にゾーニング規制は不動産価値（土地と建物の価値）や環境の保全など民間の要望がルーツであり、この基本に従った「まちづくりのツール」として運用されるべきであろう。一方、スプロール防止の観点からの開発規制は合理的な公共投資のため必要な面があるが、ヒューストンのような開発条例によるコントロールも、良好な開発誘導につながる点は参考にするべきである。

近年の傾向として大都市では、ゾーニングに代わり地区レベルの意向を反映する地区計画や特別目的地区の設定がトレンドになりつつある。（一方、都心近くの高級住宅地の地区計画による低容積率指定は、地区の工ゴと

の見方もある）

安定している社会を維持することは大変重要であるが、資本主義の原理（良いものが勝ち残り、悪いものは淘汰される）が健全に動く環境では、規制は必要最小限であるべきとの見解もあり、ヒューストンがそれを実践している。

しかしながら、勝ち組の企業や富裕層だけでは都市は成り立たない。多くの中低所得者も都心部付近に居住する必要がある。その目的で、富裕層対象の住宅開発事業や大型複合開発事業から、一定の中低所得者用住宅事業費を負担してもらおうニューヨーク流の方策もある。高密度都市では、良好な中堅所得者向けの住宅供給を促す地区の指定や、スラムを解消するための公営住宅地区も一定程度は必要となるだろう。

ゾーニングによる規制は不動産環境の安定をもたらすことができるが、自由な経済活動を制限し、不動産市場をゆがめる恐れがある。一方、ゾーニングを解除した場合、経済活動には良い環境となるが、過剰な開発競争により廃れてしまう地区が多く発生する恐れがある。さらには、ルール違反に対する対処や不適合用途の建築同士の紛争などについては、行政の関与に限界があり、解決に多くの時間と費用が発生する場合もある。

各都市の置かれた状況により、上記のメリット、デメリットの重みが異なる。各都市が、地区の状況に応じ適切なコントロールレベルを追求していく政策分野である事が、両都市の違いから読み取ることができるだろう。

以上、主にゾーニングに関する考察を行ったが、広域的な総合計画や、道路・街路事業、再開発事業等の都市計画事業が良好なまちづくりには必要であることは両都市に共通している。さらに、近年ではゾーニングでは対応できない分野を扱う手法として、まちづくりガイドライン、パブリックデザイン、さらにはタウンマネジメント等の採用が増加してきている。（了）