ニューヨーク市における公共領域の改善を目的とした協議型容積率緩和制度の導入過程と活用実態
-ミッドタウン特別地区グランドセントラル街区ヴァンダービルト・コリドーを対象として-
The Introduction Process and Actual Conditions of the Public Realm Improvement Bonus in New York City
- A Case Study of the Grand Central Subdistrict in the Special Midtown District -

北崎 朋希*
Tomoki Kitazaki

In 2015, the government of New York City adopted the Public Realm Improvement Bonus (PRIB), which integrated segmentalized zoning bonus systems, in Midtown East. This zoning bonus has been established for the purposes of mitigating the applied conditions of zoning bonus systems, diversifying and expanding public contributions and increasing bonus in exchange for public contributions. At the same year, One Vanderbilt, which was the first real estate development project using PRIB, was proposed. The project offered public contributions of \$2.1 billion to improve the public transportation and pedestrian network systems. However, it did not acquire the transferable development rights of historical buildings owned by others. Therefore, it triggered the controversy of which should be taken in priority, the improvement of public realm or the preservation of historical buildings.

Keywords: Public contributions, Deregulation of Floor Area Ratio, Transfer of Development Rights, One Vanderbilt
公共貢献、容積率緩和、容積移転、ワン・ヴァンダービルト

1. 背景と目的

2000 年以降、ニューヨーク市では容積率緩和制度における公共貢献の多様化と規模拡大を目的として、インフラ整備のために市が開発事業者に容積を売却する制度¹⁾、歴史的建造物保全のために容積移転時に基金を徴収する制度¹⁾などが相次いで導入されている。こうしたなかで 2015 年には、公共広場や地下鉄駅など公共空間別に細分化されていた既存の容積率緩和制度を統合し、さらに道路の広場化や既存建物低層部の改修など都市の公共領域²⁾を市と開発事業者の協議によって改善する容積率緩和制度「Public Realm Improvement Bonus (以下、「PRIB」)」が創設された²⁾。この PRIB は、ミッドタウン特別地区内のグランドセントラル街区を改正し、新たに街区内にヴァンダービルト・コリドーという小街区を指定することで導入された。

我が国の容積率緩和制度の問題について言及した文献には、限定的な公共貢献の項目や詳細な算定式による積上評価によって機能不全の状態であることを指摘したもの³⁾、代表的な公共貢献である公開空地の計画意図と利用実態の乖離を指摘したものなどがある^{4) 5)}。こうした問題点を解決するため、2002 年に開発事業者から提案された公共貢献をもとに規制緩和を実施する都市再生特別地区が導入された。しかし、同制度の運用では容積率緩和制度が内包する課題である「公共貢献の妥当性、規制緩和の許容性、公共貢献と規制緩和の関係性」の確保が依然として不十分であることが指摘されている³⁾。したがって、これらの課題を PRIB の制度設計や運用ではどのように対処しているのかを明らかにすることは、我が国の容積率緩和制度のあり方を検討する上で、有益な示唆をもたらすものと考えられる。

一方、ニューヨーク市の容積率緩和制度の問題について言及した文献には、プラザやアーケードなどの公共広場の

多くがデザイン基準や維持管理水準を満たしておらず、市街地環境の改善に寄与していないことを指摘したものがある^{6) 7)}。しかし、これらの既往文献では協議型容積率緩和制度の導入可能性についての言及はみられない。また PRIB について言及した文献には、この改正が 2013 年に提案が取り下げられたイーストミッドタウン街区指定案の縮小版であり、同街区指定の再提案のための試行版であることを指摘したもの⁸⁾がある。しかし、既存の容積率緩和制度と PRIB との相違点、ヴァンダービルト・コリドーの指定の背景や検討経緯、PRIB を初めて活用した不動産開発「ワン・ヴァンダービルト⁹⁾」の公共貢献の評価方法や規制緩和の設定根拠などの詳細は明らかにされていない。したがって、これらの論点を現時点で明らかにすることは、抜本的な規制緩和が予定されているイーストミッドタウン街区指定に向けて、市がどのように容積率緩和制度の適正化を図ろうとしているのかを明らかにすることに繋がると考える。

そこで本研究では、既存の容積率緩和制度の改善策として導入された PRIB を対象に、導入過程及び活用実態、制度的位置付けや課題を明らかにし、我が国の容積率緩和制度のあり方に示唆を得ることを目的とする。

2. 研究の構成と方法

本研究では、はじめに PRIB 導入の背景や検討経緯を把握するため、2013 年に提案が取り下げられた市都市計画局によるイーストミッドタウン街区指定に関する申請書、市議会・市都市計画委員会の議事録を整理した。また 2014 年に提案されたヴァンダービルト・コリドー指定に関する申請書、市議会・市都市計画委員会・マンハッタン区ボード・コミュニティボード¹⁰⁾のゾーニング改正に関する公聴会の報告資料及び議事録を分析した。(第 3 章) 次にワン・ヴァン

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

ダービルトの公共貢献の評価方法や規制緩和の設定根拠を明らかにするため、市と開発事業者が作成した最終環境影響評価書⁹⁾、前述の関係主体による特別許可に関する公聴会の報告資料及び議事録を分析した。(第4章)そして最後に市都市計画局が作成した公共交通空間改善を目的とした容積率緩和制度の活用実績に関する報告書¹⁰⁾や既存文献、さらに市都市計画局担当者へのヒアリング調査⁶⁾を用いてPRIBの制度的位置付けと課題を整理した。(第5章)

3. PRIBの導入過程：ヴァンダービルト・コリドーの指定

3-1 イーストミッドタウン街区指定の提案と撤回

①提案背景

PRIBを導入したヴァンダービルト・コリドーの指定は、市都市計画局から提案され、その後取り下げられたイーストミッドタウン街区指定案に端を発する。2013年4月、市都市計画局はミッドタウン特別地区内のグランドセントラル街区を廃止し、ミッドタウン東側73ブロックをイーストミッドタウン街区として新たに指定することを提案した。街区指定の申請書¹¹⁾¹²⁾によると、市都市計画局が新たな街区指定を提案した理由には、大きく分けて3つ存在した。

第1に既存建築物の老朽化である。街区内部にある建築物の約8割は築50年以上であり、平均築年数は73年を超えている状況にあった。また、容積率規制導入前に開発された既存不適格建築物が数多く存在し、近年ではオフィスとしての利用価値を失った建築物が次々と用途転換されていた。第2に1992年に指定されたグランドセントラル街区におけるゾーニングの機能不全である。街区内部では、1992年に特別地区容積移転⁶⁾を導入したが、指定容積率の充足率が高いために1件の活用しか行われていなかった。第3に歩行者ネットワークの改善である。グランドセントラル駅では2022年に予定されているロングアイランド鉄道の乗り入れ(以下、「イーストサイドアクセス」)に伴うコンコース新設や地下鉄延伸などによって、将来的に十数万人の利用者増加が見込まれていた。そのため、地上出入口や滞留空間の確保などの公共交通空間の改善が急務であり、さらに歩道の混雑緩和、広場や空地の確保、ベンチや植栽の充実などといった歩行者空間の改善も求められていた。こうした問題意識を踏まえて、市では今後も同街区を世界的ビジネス拠点として発展させるため、新たな街区指定を提案した。

②提案内容

申請書では、図1及び2に示したとおり、ミッドタウン特別地区内の39th St.から57th St.と3th Ave.から5th Ave.の範囲をイーストミッドタウン街区として指定することを提案した。街区内部では、容積率を二段階に設定することを想定し、1,200%から1,500%の基礎容積率と、容積売却制度「District Improvement Bonus (以下、「DIB」)」又は特別地区容積移転を活用した1,440%から2,400%の最大容積率を設定することを提案した。これらの設定値の根拠は、タイムズスクエア南側において劇場上空の容積移転によって2009年に竣工したバンク・オブ・アメリカ・タワー(容積

率2,400%)が参考とされた。DIBにおける容積売却の単価は、街区内外の過去10年間の容積移転事例を参考に1sfあたり250ドルに設定され、市はこの容積売却収入を裏付けとした債券発行によって約5億ドルを調達することを想定した。この資金は、イーストサイドアクセスによって新設されるコンコースの地上出入口やグランドセントラル駅との連絡通路の新設、地下鉄駅構内の大規模改修に充当する予定であった。さらにグランドセントラル駅西側にあるヴァンダービルト・アベニューの広場化、歩行者空間を改善するための周辺建物低層部のセットバック化や街路樹・ベンチ・ストリートファニチャーなどの設置といった都市における公共領域の総合的な改善を想定した。

※参考文献11)及び12)を基に筆者作成

図1 イーストミッドタウン街区の土地利用計画

※参考文献11)及び12)を基に筆者作成

図2 イーストミッドタウン街区の容積率設定

また申請書では、クライスラービルなどの超高層建築物がスカイラインを特徴付ける重要な要素であることを指摘し、超高層建築物の開発に関する特別許可を創設することを提案した。この特別許可は、スカイラインの形成に資する不動産開発に対して最大容積率をグランドセントラルコアエリアでは3,000%、パークアベニューエリアでは2,400%まで認めるものであった。市都市計画局では、この街区指定によって今後20年間で約440万sfのオフィスが新規供給され、市街地更新が大きく進展することを想定した。

③公共領域の改善策の具体化

市都市計画局は申請書の作成後、市交通局や地元不動産会社 Jonathan Rose Companies と Skanska、タイムズスクエアの広場化を主導したデザイン事務所 Gehl Architects とプロジェクトチームを設置し、公共領域の改善策を具体化するワークショップ「East Midtown: Places for People」を2013年7月から4ヶ月間実施した¹³⁾。第1回ワークショップでは、プロジェクトチームによる関係者インタビューや公共空間の利用実態調査をもとに市民と共に現状分析を実施した。その結果、単一目的の魅力に乏しい空間、公共空間のアクティビティの低さ、街路空間の利用者割合と空間占有割合の不一致などの課題が浮かび上がった。そこで第2回ワークショップでは、これらの課題を解決するためにプロジェクトチームが考案した「公共空間の連結、東西方向の接続改善、歩道空間の混雑緩和、公共空間の活性化など」を議論した。そして第3回ワークショップでは、第2回での議論を踏まえて改善策をブラッシュアップし、図3に示したとおりグランドセントラル駅周辺の道路を広場化したニューヨークメインエントランスの整備、民有公共空間が点在する53th Stの歩行者空間の拡充、パークアベニュー中央分離帯の公園化などを提案し、報告書をまとめた。

図3 公共領域の改善策のイメージ

④申請書の審議⁷⁾

申請書は、2013年7月にミッドタウンイーストを所管するコミュニティボードNo.5(以下、「CB No.5」)及びコミュニティボードNo.6(以下、「CB No.6」)とマンハッタン区長、9月に市都市計画委員会で承認され¹²⁾、10月から市議会の各委員会で検討が開始された。しかし、市議会議長は「申請書は良案であるが現段階で正当と判断するのに十分な内容ではない」と主張し¹⁴⁾、申請書に反対する意思を表明した。特に「DIBによる容積売却単価、価格算出根拠、容積売却時期」に疑義を示し、低い売却単価によって特別地区容積移転に大きな影響を与える可能性があることを指摘した。また反対派を後押ししたのが、既にDIBを導入していたハドソンヤード特別地区の進捗状況であった。市独立予算委員会は2013年4月にハドソンヤード再開発事業の進捗を分析し、不動産開発の遅れからDIBによる容積売却が進んでおらず、当初よりも市の財政負担が増加する恐れのあることを指摘した¹⁵⁾。そのため、市議会ではDIBによる資金調達の不確実性に対する懸念が高まり、さらに街区指定によって市が多額の予算を投入しているハドソンヤード再開発事業やワールドトレードセンター再開発事業に悪影響を及ぼすことを不安視した¹⁶⁾。

こうした批判を受けて、市都市計画局は11月に申請書を取り下げて、2014年以降の次期市長の下で再検討することを表明した。このように市議会での審議では、イーストミッドタウン街区の必要性は認識されたが、DIBによって行政が主導して都市の公共領域を改善する手法が否定されたことで最終的な承認を得ることはできなかった。

3-2 ヴァンダービルト・コリドー指定の提案

①提案背景

前節で説明したようにグランドセントラル駅周辺は、イーストサイドアクセスに伴うコンコース新設と利用者増加への対応、通勤鉄道と地下鉄との乗換機能の強化、地下鉄駅構内の老朽化対策などが喫緊の課題となっていた¹⁷⁾。しかし、グランドセントラル街区では、既存の容積率緩和制度である地下鉄駅改善ボーナスを活用しても指定容積率の2割に相当する公共貢献しか実現できないため、多くの不動産開発の機会を活用して大規模な公共空間の改善に取り組むことが困難であった。また、ヴァンダービルト・アベニューに隣接する5ブロック中2ブロックで既に不動産開発が具体化しており、公共貢献の協議を行うためにも既存制度の早期是正が求められた。そこで2014年5月に市都市計画局は、イーストミッドタウンを段階的にゾーニング改正することを表明し、10月に図4に示したとおりグランドセントラル駅西側に位置するヴァンダービルト・アベニューに面する5ブロックをヴァンダービルト・コリドーとして区域指定することを提案した。

②提案内容

市都市計画局によって作成された申請書¹⁸⁾では、ヴァンダービルト・コリドーの基礎容積率を1,500%に指定し、

PRIB の導入と特別地区容積移転の修正を提案した。PRIB は、事業用地内外の公共貢献の対価として、図 5 に示したとおり基礎容積率の 2 倍となる 3,000%まで規制緩和するものとして追加された。また特別地区容積移転の修正では、グランドセントラル街区内の歴史的建造物の容積移転を最大容積率 3,000%まで活用することを可能とした。なお、申請書ではあわせてヴァンダービルト・アベニューの 1 ブロック区間を広場化することが提案された。

PRIB によって対象となる公共貢献は、地上又は地下の事業用地内外における歩行者空間又は公共交通空間の改善に資するものとされ、具体的な貢献内容は列挙されなかった。そのため開発事業者は、市と通勤鉄道や地下鉄を運営する大都市圏交通公社と貢献内容に関して具体的な協議を行うことが義務づけられた。また開発事業者は、市都市計画委員会が公共貢献の便益を評価するための十分な情報を提供することが義務づけられ、規制緩和が公共貢献に見合うか否かを判断する情報も提供することとされた。こうした情報を踏まえて、市都市計画委員会では「①地上の歩行者空間又は公共交通空間改善のための貢献は適切か、②地下空間の公共交通空間改善のための貢献は適切か、③提案された公共貢献が規制緩和に見合う水準であるか、④建物の地上レベルのデザインは適切か、⑤提案された建物デザインは適切か、⑥サステナブルデザインに適合しているか」といった観点から、公共貢献の評価と規制緩和の設定を判断することとされた。

申請書は、この新たな制度を活用した初めての不動産開発であるワン・ヴァンダービルトの特別許可と同時に関係主体によって審議された。このように新たな提案では、市による債券発行を伴う DIB から資金調達が不要な PRIB へと変更することで、金利上昇などの財政負担リスクを低減して公共交通空間と歩行者空間の改善を目指した。また、容積率緩和制度の適用地区が大幅に縮小されたことで、改善に必要な対価を確保するために容積率緩和の範囲が前回の 900% (DIB:1,500%→2,400%) から 1,500% (PRIB:1,500%→3,000%) へと大きく拡大された。

※参考文献18)を基に筆者作成

図4 ヴァンダービルト・コリドーの指定範囲

図5 ヴァンダービルト・コリドーの容積率設定

4. PRIB の活用実態：ワン・ヴァンダービルト特別許可承認 4-1 公共貢献と規制緩和の実態

①規制緩和と公共貢献の内容

ワン・ヴァンダービルトは、イーストミッドタウン街区指定の提案段階から計画されており、近隣のクライスラービルを超える高さ 427m の超高層建築物を建設するものである。再開発では、基礎容積率 1,500%に開発事業者が所有するグランドセントラル駅南側の歴史的建造物の未利用容積 11.4 万 sf (容積率 263%に相当) を移転し、さらに PRIB による公共交通空間や歩行者空間の改善によって容積 53.6 万 sf (容積率 1,237%に相当) を取得し、合計で 65 万 sf (容積率 1,500%に相当) の規制緩和を提案した。

※参考文献9)を基に筆者作成

図6 ワン・ヴァンダービルトの事業概要

公共貢献は、約 2.1 億ドルの費用を投じて、表 1 及び図 7 に示したとおり大きく分けて 6 分野の歩行者空間と公共交通空間の改善を提案した。第 1 はイーストサイドアクセスで新設されるコンコースまでの連絡通路と地上出入口を整備するイーストサイドアクセス・コネクション、第 2 はグランドセントラル駅からタイムズスクエアを結ぶ地下鉄シャトル線の滞留空間や地上出入口を拡張するシャトル・インブループメント、第 3 はワン・ヴァンダービルト地下階とグランドセントラル駅地下階を接続するグランドセントラル・コネクションである。そして第 4 は、建物北角部に 4,000sf の屋内滞留空間と地上出入口を整備するパブリック

トランジットホール、第 5 はヴァンダービルト・アベニューを広場化するヴァンダービルト・パブリックプラザ、第 6 はイーストサイドアクセスによって利用者増加が見込まれる地下鉄レキシントン線の既存階段や地上出入口の改修、新たな地上出入口、滞留空間及び連絡通路を整備するレキシントン線・インブループメントである。これらの公共貢献のうち、事業用地外であるレキシントン線・インブループメントが費用の過半を占めており、これにより駅構内が約 38%拡張することで混雑緩和に大きく寄与することが提示された。

②公共貢献の妥当性と規制緩和の許容性確保

提案された公共貢献には、市の優先度が高かった公共交通空間の改善に加えて、2013 年

表1 ワン・ヴァンダービルトの公共貢献一覧

貢献内容	費用	事業用地		貢献内容			
		内	外	ES/EV /階段	連絡 通路	滞留 空間	公共 広場
イーストサイドアクセス・コネクション	1,660万ドル	○	○	○	○		
シャトル線・インブルーメント	1,570万ドル	○	○	○	○	○	
グランドセントラル・コネクション	1,810万ドル	○	○	○	○		
パブリックトランジットホール	980万ドル	○		○		○	
ヴァンダービルト・パブリックプラザ	1,080万ドル		○				○
レキシントン線・インブルーメント	13,900万ドル		○	○	○	○	

※参考文献9)を基に筆者作成

※参考文献9)を基に筆者作成

図7 ワン・ヴァンダービルトの公共貢献のイメージ

のワークショップによる報告書に記載された歩行者空間の改善に関するものが数多く取り込まれていた。ワン・ヴァンダービルトでは、こうした提案を取り込むことで公共貢献の妥当性を確保している。一方、規制緩和の許容性は、845頁に及ぶ最終環境評価書において、基礎容積率のみの建築物と提案された建築物を比較して、社会経済的状況、オープンスペース、影、歴史・文化的資源、都市デザイン、交通、上下水道、環境などの観点から周辺に深刻な影響を与えないことを検証することで確保している。

4-2 関係主体によるゾーニング改正と特別許可の審議

2014年10月、市都市計画局と開発事業者は、それぞれの申請書をCB No.5及びCB No.6とマンハッタン区長及び区ボードに通知した。CB No.5とCB No.6は共同で11月と12月に公聴会を開催し、全委員の賛成によって申請書を承認した。またマンハッタン区長及び区ボードも2015年1月に条件付承認した¹⁹⁾²⁰⁾。両者が提示した条件には、ヴァンダービルト・コリドーに対しては「公共交通空間の改善と歴史的建造物の保全の両立を十分に考慮すること、サスティナブルデザインを十分に踏まえること」などであった。また、ワン・ヴァンダービルトに対しては「容積率緩和による1,237%の妥当性を明確にすること、パブリックプラザの維持管理を行うこと、店舗の接道部分を縮小して地下鉄出入口を拡張すること、歩道幅員をさらに拡張すること」などであった。これを受けて、市都市計画委員会では申請書を

一部修正し、1月と2月に公聴会を開催した。公聴会にはマンハッタン区長、大都市圏交通公社、ニューヨーク芸術協会、ニューヨーク不動産協会など29の賛成者と、グランドセントラル駅所有者⁸⁾、ランドマーク保全協会など15の反対者が参加した²¹⁾。賛成者の主な意見は、ヴァンダービルト・コリドーの指定は公共交通志向型の不動産開発として幅広く支持されるものであると主張した。また、イーストサイドアクセスによって新設されるコンコースとの接続や地下鉄駅の機能強化は喫緊の課題であることを指摘した。一方、反対者の主な意見はPRIBであった。特にグランドセントラル駅所有者は、歴史的建造物の未利用容積の価値を低下させる恐れがあり、市が長年尽力してきたランドマーク保全の機会を損なうものであると強く批判した。さらにPRIBの導入は歴史的建造物所有者の資産を不法に奪う行為であり、市は正当な補償を行う必要があると指摘した。

しかし、市都市計画委員会は、マンハッタン区長及び区ボードの意見を踏まえた修正のみを行ったうえで3月に申請書を承認した。委員会では、イーストサイドアクセスのコンコースとグランドセントラル駅の接続は、鉄道利用者の利便性を大きく向上させることが期待できると評価し、市内で最も混雑しているレキシントン線の混雑緩和はイーストミッドタウンのみならず、マンハッタン全域に利益をもたらすものであると高く評価した²²⁾。また、市都市計画局は規制緩和の設定根拠として、開発事業者から提出された公共貢献の費用である約2.1億ドルは、規制緩和によって得られる容積で換算すると1sfあたり約400ドルになることを指摘した。この水準は、2013年に提案されたイーストミッドタウン街区のDIB単価250ドルを大きく上回るものであり、公共貢献は規制緩和に見合うものだと評価した。

申請書は、市都市計画委員会による承認後、4月から市議会ゾーニング小委員会及び土地利用委員会で審議が行われた。各委員会では、委員長がイーストミッドタウン街区の指定提案に関する問題点が全て解消されたと発言し、市都市計画委員会の努力によって他の懸念点も既に修正されていることを評価した。また、イーストミッドタウン街区のDIB単価を大幅に上回る公共貢献を引き出したことを改めて高く評価した²³⁾²⁴⁾。その結果、土地利用委員会及びゾーニング小委員会では、全員賛成で申請書が承認され、5月に申請書が市議会で承認されるに至った²⁵⁾。

このように、2つの提案は公共交通空間と歩行者空間の改善が高く評価され承認に至ったが、反対者が指摘したPRIBによる歴史的建造物の保全を目的とした特別地区容積移転への影響は十分に議論されなかった。

5. PRIBの制度的位置付けと課題

ミッドタウン特別地区において公共空間改善を目的とした既存の容積率緩和制度には、表2に示したとおり、公共広場ボーナスと地下鉄駅改善ボーナスが存在する。ヒアリング調査によれば、これらの制度は貢献内容が細分化されており、市や開発事業者にとって汎用性が低いという課題

があった。また規制緩和が容積率 100%または基礎容積率の 2 割を上限としているため、中小規模（数千ドル⁹⁾）の公共貢献に留まっているのが現状であった。そのため、地下鉄駅改善ボーナスの活用は 2014 年時点で 7 件に留まっており、不動産開発の機会を最大限に利用して公共空間改善を推進すべきであるとの指摘を受けていた²⁶⁾。一方、PRIB は貢献内容が細分化されていないため、市や開発事業者双方にとって活用自由度が高く、ワン・ヴァンダービルトでは市の優先度が高い公共貢献を開発事業者に提案させることに繋がった。また規制緩和が基礎容積率の 10 割を上限としているため、地下鉄駅改善ボーナスよりも 5 倍の規模（数億ドル⁹⁾）の公共貢献が可能となる。

表 2 ミッドタウン特別地区における容積率緩和制度の比較

	公共広場ボーナス	地下鉄駅改善ボーナス	PRIB
規制緩和	容積率100%上限	基礎容積率の2割上限	基礎容積率の10割上限
公共 貢献 対象	公共広場の新設、歩道拡幅など	地下鉄駅構内の拡張、乗換通路の新設・拡張、エレベータや階段の設置、駅出入口の新設など	歩行者空間や公共交通空間の改善に資するもの
規模	広場1sfあたり6sf分の容積を付与	公共貢献に要する費用と規制緩和の価値を考慮して協議で決定（数千ドル程度）	公共貢献に要する費用と規制緩和の価値を考慮して協議で決定（数億ドル程度）
創設時期	1961年	1982年	2015年

※参考文献10)を基に筆者作成

ワン・ヴァンダービルトでは PRIB を活用することで 1,237% (53.6 万 sf) の容積と引き換えに約 2.1 億ドルの歩行者空間及び公共交通空間の改善に資する多種多様な公共貢献を提案した。仮にゾーニングが変更されずに地下鉄駅改善ボーナスのみしか利用できなかった場合、開発事業者は最大 300% (13.0 万 sf) の容積しか得ることができないため、公共貢献も約 5,200 万ドルまでの提案に留まることが考えられる。さらに地下鉄駅改善ボーナスでは、地下鉄駅の改善に資する貢献しか評価対象とならないため、ワン・ヴァンダービルトで提案された 6 分野のうち、新たな通勤鉄道乗り入れのための連絡通路を整備するイーストサイドアクセス・コネクション、地上滞留区間であるパブリックトランジットホール、道路を広場化するパブリックプラザは評価対象外となる恐れがあった。このように PRIB は地下鉄駅改善ボーナスと比較して、公共貢献の評価対象と対価となる規制緩和を拡大することによって、公共貢献の多様化と規模拡大を実現させたといえる。

しかし、同時に幾つかの課題を表面化させている。第 1 に「特別地区容積移転の無力化」である。容積売却制度である DIB が 2005 年に導入されたハドソンヤード特別地区では、DIB 活用による最大容積率と操車場上空の未利用容積を周辺に移転する最大容積率が二段階に設定されていた¹⁾。一方、ヴァンダービルト・コリドーでは、PRIB 活用による最大容積率と歴史的建造物上空の未利用容積を周辺に移転する最大容積率が同一段階に設定されているため、いずれの制度を選択するかは開発事業者に委ねられている。開 発

事業者は、経済合理性の観点から容積追加のための限界費用を最小化することを志向するため、コリドー内では PRIB による公共貢献に応じて容積を付与する市と、未利用容積を売却する歴史的建造物所有者による容積の価格競争となる恐れがある。しかし、PRIB による公共貢献の内容や費用を評価するのは市であるため、市が常に価格競争の主導権を握ることが可能となり、歴史的建造物所有者は自らの未利用容積を売却する機会を逸する可能性が高い。このように第一受益者¹⁰⁾が異なる容積率緩和制度や容積移転制度の最大容積率を同一段階で運用することは、価格競争によって追加容積の価値を低下させるだけでなく、一方の制度を機能不全にする恐れがあるため、各制度は独立して運用する必要があるといえる。

第 2 に「不十分な公共貢献と規制緩和の関係性検証」である。容積率緩和制度は、規制緩和を対価として公共貢献を創出するため、適切な制度運用のためには公共貢献と規制緩和との間に一定の関係性を確保することが求められる³⁾。市はワン・ヴァンダービルトの公共貢献が規制緩和に相応しい水準であることを検証するため、容積率緩和 1sf あたりの公共貢献の費用 400 ドルが DIB 単価 250 ドルを上回っていることを提示した。しかし、グランドセントラル駅所有者は、2013 年からワン・ヴァンダービルトの開発事業者と容積移転の価格交渉を行っており、売却単価は 1sf あたり 880 ドルであったとされている²⁷⁾。また、2003 年から 2011 年においてミッドタウン周辺で容積移転が行われた事例の売却単価は移転時期や立地によって 50 ドルから 700 ドルまで大きく変動していたのが実態²⁸⁾である。そのため、前回提案における DIB 単価を閾値として、公共貢献と規制緩和の関係性が妥当か否かを検証するには不十分といえる。

6. まとめ

それでは、最後に都市再生特別地区と PRIB を比較し、協議型容積率緩和制度のあり方に関する示唆を得る。はじめに公共貢献の妥当性であるが、都市再生特別地区は開発事業者が提案した公共貢献を行政が都市再生に資するか否かを判断しているが、地元住民の反対や提案しやすい公共貢献の集積など、公共貢献の妥当性を疑問視する事例が指摘されている³⁾。しかし、近年では一部地区において行政が地元住民や企業が参加する協議会を設置して、開発事業者による公共貢献の検討に関与している取り組みもみられる²⁹⁾。こうした取り組みは PRIB においても行われており、今後地元住民などの意見の反映方法や実現手法という観点が重要となってくるであろう。次に規制緩和の許容性であるが、両制度とも事業ごとに環境影響評価を実施している点は共通している。しかし、PRIB はヴァンダービルト・コリドーの指定においても環境影響評価を実施し、規制緩和の上限を設定している。一方、都市再生特別地区が活用できる都市再生緊急整備地域は、指定にあたって環境影響評価が実施されておらず、さらに規制緩和の上限も設定されていない。したがって都市再生特別地区が集積することで想定外

の市街地環境悪化を招く恐れがあり、地域全体で規制緩和の上限を検証する必要があるといえる。最後に公共貢献と規制緩和の関係性であるが、都市再生特別地区は運用基準において公共貢献と規制緩和の内容を総合的に判断して決定されている³⁰⁾。しかし、実際には都市計画決定で担保できる公共貢献のみを従来の手法によって積上評価することで両者の関係性を確保することに努めており³⁾、依然として既存の容積率緩和制度の問題を抱えている。一方、PRIBは全ての公共貢献に要する費用を算出し、緩和床面積を容積移転制度で確保した際の費用を上回るか否かを判断根拠としていた。しかし、この方法も前述の問題を抱えており、公共貢献の多様化や規模拡大を全て容積率緩和制度という枠組みにおいて実現することは困難であると言わざるを得ない。そのため、既に他地区で導入されている容積売却制度や容積移転負担金制度との併用が重要となるだろう。

【補注】

- (1) ミッドタウン特別地区シアター街区やチェルシー特別地区では、歴史的建造物の未利用容積を移転する制度が導入され、移転時に一定の資金を徴収して歴史的建造物の保全や活用に充てられている。
- (2) 同制度は、道路、歩道、公共広場、鉄道駅などの公共空間の改善に加えて、既存建物低層部のセットバック化など私的空間の改善も対象としていることから、公共領域 (Public Realm) という公共空間 (Public Space) よりも広義の意味を示す文言が使われている。
- (3) ワン・ヴァンダービルトは、2016年から建設工事が開始され2020年に竣工予定である。本研究では、2015年5月に市議会で同事業の特別許可が承認された時点までの情報を活用した。
- (4) コミュニティボードとは、区長または市議会議員から指名された50名のメンバーが各地区の住民を代表して市政に関する要望を提示する機関である。また、マンハッタン区ボードとは、区長、区内選出の市議会議員などが市政に関する要望を提示する機関である。
- (5) ヒアリング調査は、市都市計画局報道官 Rachael Raynoff 氏らに2016年2月に複数回実施した。
- (6) 特別地区容積移転 (Special District Transfers) とは、特定の建築物の未利用容積を地区内に移転する容積移転制度である。
- (7) ゾーニング変更や特別許可は、標準土地利用審査手続きによって審議され、コミュニティボード、マンハッタン区ボード、区長の意見照会を経て、市都市計画委員会、市議会ゾーニング小委員会、市議会土地利用委員会、市議会本会議、市長の議決を経て決定される。
- (8) グランドセントラル駅は、1976年のペンセントラル鉄道会社の経営破綻によって鉄道設備を除く資産が保険会社に売却され、さらに2006年に不動産会社 Midtown Trackage Ventures に転売されている。
- (9) 例えば、基礎容積率1,500%に指定されており、敷地面積5万sfを開発した場合、地下鉄駅改善ボーナスを最大限活用すると15万sf (5万sf×1,500%×0.2)の容積が付与される。この容積を獲得するためには、周辺の容積移転単価が1sfあたり250ドルの場合、開発事業者は3,750万ドル以上の公共貢献を実施する必要がある。一方、同条件でPRIBを最大限活用した場合、75万sf (5万sf×1,500%×1.0)の容積が付与される。この容積を獲得するためには、開発事業者は1億8,750万ドル以上の公共貢献を行うことが求められる。
- (10) 第一受益者とは、容積率緩和や容積移転によって最初に受益を享受する主体を指しており、PRIBでは開発事業者による公共空間の改善によって費用負担が軽減できる市、特別地区容積移転では容積売却によって収入を得ることのできる未利用容積の所有者である。

【参考文献】

- 1) 北崎朋希 他 (2015)「インフラ整備を目的とした容積売却による資金調達手法の導入過程と活用実態」日本都市計画学会都市計画論文集 No.50-3 pp898-903
- 2) NYC Dept. of City Planning “Vanderbilt Corridor” <http://www1.nyc.gov/site/planning/plans/vanderbilt-corridor/vanderbilt-corridor.page> (accessed 3/15/2017)

- 3) 北崎朋希 (2015)「東京・都市再生の真実 -ガラパゴス化する不動産開発の最前線-」水曜社
- 4) 大野英一 他 (1997)「総合設計制度におけるアトリウム公開空地の現況と課題」日本都市計画学会都市計画論文集 No.32 pp319-324
- 5) 齋藤直人 他 (2008)「公開空地・有効空地の計画コンセプトと利用実態に関する研究」日本都市計画学会都市計画論文集 No.43-3 pp223-228
- 6) Jerold S. Kayden et al. (2000) “Privately Owned Public Space: The New York City Experience: The New York City Experience” Wiley
- 7) Matthew J. Kiefer (2001) “Privatizing Creation of the Public Realm: The Fruits of New York City’s Incentive Zoning Ordinance” Boston College Environmental Affairs Law Review Vol.28 pp637-649
- 8) Samantha Peikoff Adler (2015) “Penn Central 2.0: The Takings Implications of Printing Air Rights” Columbia Law Review pp1121-1194
- 9) NYC Dept. of City Planning “Vanderbilt Corridor Final Environmental Impact Statement” <http://www1.nyc.gov/site/planning/applicants/env-review/vanderbilt-corridor-one-vanderbilt.page> (accessed 3/15/2017)
- 10) NYC Dept. of City Planning “History of NYC Transit Bonuses Department of City Planning 1982-2014” http://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/vanderbilt-corridor/history_of_transit_bonuses.pdf (accessed 3/15/2017)
- 11) NYC Dept. of City Planning “Proposed East Midtown CPC Report” <http://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/about/cpc/130247a.pdf> (accessed 3/15/2017)
- 12) NYC City Planning Commission “East Midtown text amendment” <http://a030-cpc.nyc.gov/html/cpc/index.aspx> (accessed 3/15/2017)
- 13) East Midtown: Places for People “A Public Realm Vision Plan for East Midtown” <http://www1.nyc.gov/assets/home/downloads/pdf/reports/2013/Public-Realm-Vision-Plan-East-Midtown.pdf> (accessed 3/15/2017)
- 14) Charles V. Bagli (2013) “End of Proposal to Raise Skyline on the East Side” New York Times (Nov. 12, 2013)
- 15) NYC Independent Budget Office “Financing Redevelopment on the Far West Side” <http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports> (accessed 3/15/2017)
- 16) Charles V. Bagli (2013) “Future Unclear for Towers on East Side” New York Times (Nov. 13, 2013)
- 17) NYC City Planning Commission “Vanderbilt Corridor ULURP Certification” <https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/vanderbilt-corridor/presentation.pdf> (accessed 3/15/2017)
- 18) NYC City Planning Commission “Vanderbilt Corridor text amendment” <http://a030-cpc.nyc.gov/html/cpc/index.aspx> (accessed 3/15/2017)
- 19) Borough President of Manhattan “Recommendation on ULURP Application of One Vanderbilt and Vanderbilt Corridor” http://manhattanbp.nyc.gov/html/land_use/ulurp-reviews.shtml (accessed 3/15/2017)
- 20) Manhattan Borough Board “Recommendation Disapproval of the Application for Actions Relating to the One Vanderbilt” http://manhattanbp.nyc.gov/html/land_use/ulurp-reviews.shtml (accessed 3/15/2017)
- 21) NYC City Planning Commission (2015) “Special Meeting Minutes March 30, 2015” <http://www1.nyc.gov/site/planning/about/commission-meetings.page> (accessed 3/15/2017)
- 22) NYC City Planning Commission “Vanderbilt Corridor CPC Report” <http://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/about/cpc/150127.pdf> (accessed 3/15/2017)
- 23) NYC Council Committee on Land Use “Meeting Minutes May 7, 2015” <http://legistar.council.nyc.gov/Departments.aspx> (accessed 3/15/2017)
- 24) NYC Council Subcommittee on Zoning “Meeting Minutes May 7, 2015” <http://legistar.council.nyc.gov/Departments.aspx> (accessed 3/15/2017)
- 25) NYC Council “Meeting Minutes May 27, 2015” <http://legistar.council.nyc.gov/Calendar.aspx> (accessed 3/15/2017)
- 26) Stephen Miller “How NYC Could Get More Transit Funding From Developers” <http://nyc.streetsblog.org/2014/11/10/how-nyc-could-get-more-transit-funding-from-developers/> (accessed 3/15/2017)
- 27) Charles V. Bagli (2015) “Owner of Grand Central Sues Developer and City for \$1.1 Billion Over Air Rights” New York Times (Sept. 28, 2015)
- 28) NYU Furman Center “BUYING SKY: The Market for Transferable Development Rights in New York City” <http://furmancenter.org/research/publication/buying-sky-the-market-for-transferable-development-rights-in-new-york-city> (accessed 3/15/2017)
- 29) 山内健史 他 (2015)「都市再生特別地区の公共貢献検討過程の実態に関する研究」日本都市計画学会都市計画論文集 No.50-3 pp904-911
- 30) 東京都都市整備局「都市再生特別地区の運用について」<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/tokku/> (accessed 3/15/2017)

(2016年 12月 7日 受付)