

ニューヨーク沿岸域の開発・管理に関するプログラムと計画

国土技術政策総合研究所
沿岸海洋研究部沿岸域システム研究室
研究官 石田 崇

1. ニューヨーク沿岸域におけるプログラムと関連する機関

1. 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間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。

1. 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) の活用や連邦政府資金の提供も盛り込まれている。

1. 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。

1. 4 ニューヨーク市による地方版プログラム (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、市は沿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)として機能する委員会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。

1. 5 他の関連する機関(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。

2. 新ウォーターフロント再活性化プログラム策定に影響を与えた計画や規制

2. 1 はじめに

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よう。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。

2. 2 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)

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、各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新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. 3 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 (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。

2. 4 197-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ンスとなる。

【ヒアリング実施先】

New York City Department of City Planning

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

国土技術政策総合研究所
沿岸海洋研究部沿岸域システム研究室
研究官 石田 崇

1. ウォーターフロント活性化プログラムにおける沿岸域境界 (Coastal Zone Boundary)

ニューヨーク市ウォーターフロント活性化プログラム (New York City Waterfront Revitalization Program) において、沿岸域境界 (Coastal Zone Boundary) が定められている。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)、ロックアウェイ半島 (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。

2. 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 (The New Waterfront Revitalization Program Policies)

2.1 はじめに

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であるが、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。

2.2 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、栈橋、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、栈橋、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。

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ボードウォーク、狭い通路、遊歩道や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。既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。

2. 3 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。

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建造物の侵入や分断、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建造物や活動を避けること。
- B. 同地区においては、自然資源の景観の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。

2. 4 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、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。

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。

【参考文献】

New York City Department of City Planning (2002) : The New Waterfront Revitalization Program