

都市開発に伴う私有地の公共利用について ～ POPS - Privately Owned Public Space ～

ニューヨーク事務所

公園や広場など各所に設けられた公共スペースはニューヨーク市の住民や来訪者の憩いの空間となっています。特にマンハッタンには、セントラルパークやハイラインなど、それ自体が観光地として世界で認知されるほど有名な施設も立地しています。

マンハッタンを歩くと大小様々な公共スペースを見かけますが、これら全てが市が管理する公有地というわけではありません。こうした公共スペースの一部は「Privately Owned Public Space (POPS)」(私有の公共空間。以下「POPS」という。)と称する私有地です。

街中で見かける POPS には“Open To Public” (公に開放している) という標識が掲示され、ベンチやテーブルなども設置されています。こうしたスペースでは、人々が談笑する姿や、軽食や飲み物を持参し休憩する様子が見られます。

本稿では、このようにマンハッタンの公共スペースの一角を担う、ニューヨーク市における POPS の概要等について報告します。



オフィスビルのロビーに設けられた POPS の様子 (590 Madison Avenue, Manhattan)



入口には公共利用空間として開放されている旨が標示されている。

1 POPS の概要

大規模なアパートメントや商業ビル等の開発によって整備される場合が典型的ですが、民間事業者がビル建設等の都市開発を行う際、法令により規定された容積率等の緩和措置を受けるのと引き換えに、公共利用可能な空間として POPS が整備されます。POPS 内のベンチやテーブルなどの設備も事業者(所有者)が提供し、整備後の維持管理も事業者(所有者)が行います。

POPS の整備は、ニューヨーク市内の商業ビルや住居ビルが密集する地区 (High density commercial and residential



SONY ビルに設けられた POPS (SONY PLAZA PUBLIC ARCADE, 550 Madison Avenue, Manhattan) の様子 (写真左)。

開放時間や付属設備 (植栽 8 箇所、テーブル 104 個、イス 238 脚。公共トイレは店舗内に設置。) について記載された入口標示。(写真右)

area) で認められており、ビルが密集する堅苦しい環境を緩和するため、“光、空気、一息つける空間、木々が植わる緑の空間”を地域に供給することを意図しています。

1961 年に POPS の整備が制度化されて以来、都市計画上のゾーニング(目的別区画設定)を進める際の解決策の一つとして活用されています。最も典型的な屋外広場(Outdoor Plaza)の外、アーケード(Arcade)やコンコース(Concourse)など、様々なタイプの POPS が認められています。

現在ではマンハッタンを中心に、320 棟のビルに 500 箇所を超える POPS が整備されています。建築面積や高さ基準等の緩和適用と引き換えに、350 万スクエアフィート(32.6 万平方メートル)以上の公共スペースが街に創出されたことになります。

2 POPS のデータベース化と新しい設計基準の制定

POPS 制度の導入により、公園などが少ない地域へ相当な量の公共スペースが創出されましたが、それらの多数は十分な質を備えてはいませんでした。公共資源として非常に高く評価されているものもありますが、それ以外のものは、アクセスが困難であったり、利用者が満足するような設備を欠いていました。

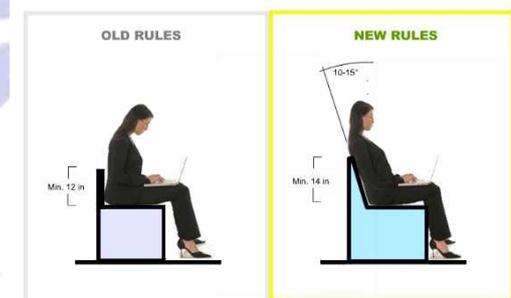
ニューヨーク市によれば、POPS の 16%はその地域へ向かう際の目的地或いは近隣地域における集会スペース等として非常に有効に活用されています。21%は簡単な休憩場所として使用できます。18%は歩行者の回遊性向上のための空間。4%は改修又は整備中。そして残り 41%は公共スペースとして不十分なものです。

POPS の本来あるべき役割が十分に果たされず、住民が不満に感じている状況に対応するため、1990 年代後半、POPS として許可する種別や整備可能区域が削減されました。また 2000 年には、ニューヨーク市の都市計画部局(Department of City Planning)と非営利組織であるニューヨーク芸術協会(Municipal Art Society of New York)により、市内に整備された POPS がデータベース化され、『Privately Owned Public Space: The New York City Experience』(私



Sample entry plaque

市が新たに定めた基準により、POPS 入口への掲示が義務付けられた標識。POPS には必ずこのシンボルを掲示しなければならない。



新基準では、POPS 内のベンチの角度が座りやすいものへ改定された。



新基準では利用者の着座を妨げるような付属物の設置を禁止した。

有の公共空間：ニューヨーク市の経験)として発行されました。この資料には、320 棟のビルに設置された 503 箇所の POPS が整理されています。

POPS のデータベース化という一連の作業を通じ、市の都市計画部局は質の高い公共空間を整備するために必要な知識や専門性を蓄積しました。

広場設置に係る従来の基準等を分析することで、基本的な設備の不足や、利用を妨げるような設計となっているスペースが多数存在することが判明しました。限られた着座スペースしかない広場や座ることを妨げるようなデザインのベンチなども見つかりました。

こうした問題は、POPS 整備に係る明確な設計指針(基準)が無いことや市のゾーニング規制の基準が時代遅れなものとなっていることが一つの要因であると考えられました。

広範囲な調査により、評価の高い POPS に共通する要素も確認することができました。十分な着座スペースが設けられていること、魅力的な植栽、広場へのアクセスが容易で快適なものであること、利用者にとって快適で多様な空間が用意されていることなどが重要な要素となります。

2007 年にニューヨーク市は、調査分析の成果に基づく POPS 整備の新しい設計基準を作成し、議会で可決承認されました。2009 年には、歩行者の回遊性や広場の視認性向上、良好な維持管理に係る内容を追加するため、基準改正を行いました。

3 POPS の利用と規制に係る今後の課題

2011 年 9 月、POPS が世界的な注目を集める出来事が起こりました。社会の不平等や経済格差に反対する運動“Occupy Wall Street”(ウォール街占領)の活動家等によって、ウォール街にほど近い Zuccotti Park が占拠されました。彼等は公園で野営し、占拠は数ヶ月間にも及びました。この Zuccotti Park も、1968 年に Plaza(広場)として設置された POPS です。



Zuccotti Park が活動家等に占拠された際の様子。(NYClivesNYC.blogpost.com より転載)

マンハッタン中心部に立地する公共スペースを活動家が数ヶ月にわたり占拠し続けることができたのは、Zuccotti Park が POPS であり、市が管理する公園や広場では無いためです。Zuccotti Park が民間会社により所有管理される POPS で、24 時間広場を開放することを市との間で取り決めていたため、ニューヨーク市警(NYPD)は、活動家等が広場に入出入りすることを妨げることができませんでした。

最終的には、裁判所が広場での寝泊まりを禁じる命令を出し活動家等の占拠も終わりましたが、この出来事はニューヨークの公共空間について一つの課題を提示しました。

基本的に、ニューヨーク市が管理する公園は利用時間が決まっており、夜には施錠され立ち入ることができません。そのため、Zuccotti Park で行われたような野営は市管理の

公園ではできません。その一方、POPS を整備する際には、市当局と設置協議の中で、多くが 24 時間の開放を要求されています。

この広場占拠事件は、POPS にも何らかの合理的な利用ルールが必要であることを明らかにしました。利用ルールをどの様に徹底するのかという課題は残りますが、Zuccotti Park の所有者は広場での寝泊まりを禁ずるなどの利用ルールを新たに設けました。

広場占拠という事例は極端ですが、POPS が快適な空間となり利用者が増加すれば、ごみ投棄、騒音、野営等、所有者や近隣住民等が望まない事態も起こり得ます。新設計指針などを設け、快適な POPS の整備を開発事業者に対し指示する一方、民有地である POPS における利用者マナーの悪化等の問題に対し、市は何らかの対応を取るのに興味深いところです。

日本においても、都市計画区域内で開発を行う際、敷地内に一般公衆が出入りできる空間（公開空地）を設けることで、建築物の容積率や高さ基準の緩和措置が適用される建築基準法上の制度があります。再開発事業の多い東京などの大都市ではビル敷地内に設けられた開放スペース（空地）をよく見かけます。

また、日本の自治体管理の公園も大半は 24 時間開放型で施設等は行っていないため、ニューヨーク市の POPS と類似の状況にあります。

公園など快適な公共空間を整備することと、整備した公共空間の快適な状態を維持することとは、それぞれ観点が異なり、バランスを取ることが困難です。

質の高い空間には多数の利用者が集まりますが、現実にはコンサルタント会社が描く完成イメージ図のような理想的な状態ばかりではありません。利用者が増加するにつれ、マナーの悪い利用者なども必ず出てくるため、利用ルールの徹底という維持管理上の問題が浮上します。利用ルールの徹底を追求すれば、夜間施設や公衆トイレの撤去、



現在 (2014. 2 月) の Zuccotti Park の様子。



Zuccotti Park に掲示された新しい利用規定。園内でのキャンプやテント設置、地面や着座スペース、通路スペースに寝転がる行為、タープや寝袋の設置、地面や着座スペース、通路スペースへの個人所有物の設置や保管、自転車、スケートボード、ローラーブレード、ゴミ箱からゴミを拾う行為、法令で禁じられた行為が禁止事項として記載されている。

定期的なパトロール等々、施設の管理強化や維持管理上負担になる設備の撤去という結果を招きがちです。

集客を目指し利便性や快適性を重視する“開発・整備”と、利用ルール等の遵守が要となる“維持管理”では立場や視点が異なり、行政にとってその舵取りは常に課題となっています。

施設のデータベース化や新たな設計基準を策定し、快適な公共スペースとしてのPOPSの位置付けを強化するニューヨーク市の今後の動向を注視していきます。

(吉川所長補佐 島根県松江市派遣)

