

# 公民連携による公共空間の創出 ～ニューヨーク市の取組を事例として～

東京大学大学院 工学系研究科都市工学専攻 准教授 なかじま なおと  
中島 直人



## 1 ニューヨークの公共空間とガバナンス

2001年9月11日の惨劇、ワールドトレードセンターの崩壊から15年以上が経過した。この15年間にニューヨークの都市空間は大きく変化した。ワールドトレードセンターの跡地は追悼のモニュメントとなり、それを取り囲むように超高層ビルが再建された。2008年のリーマンショックはウォール街を中心に世界経済を混乱に陥れたが、ニューヨークはその危機を乗り越えた。数多くの超高層ビルがマンハッタンやブルックリンの沿岸部を中心に建設され続けている。しかし、ニューヨークの都市空間が変わったと最も強く実感されるのは、こうした新しい建物を目にした時というよりは、戸外のオープンスペース、魅力的な公共空間に出会ったときである。

人と自動車でごった返していたタイムズ・スクエアは、今や大きな歩行者専用空間、つまり広場となっている。朝早くから夜遅くまで、人の出が途絶えない。かつての貨物鉄道の高架を遊歩道に転換したハイラインは、ニューヨーク市民にとってはもちろん、観光客にとっても欠かすことのできない人気スポットになった。路上とは一味違う高所からの眺めは人を飽きさせず、信号待ちや行きかう自動車に気をとられることなく散策を楽しむことができる。イーストリバー沿いには広がりのある水辺風景を味わえるプロムナードが整備された。その途中、栈橋の上部を利用した立体公園では都市の喧騒を離れてゆっくりした時間を過ごすことができる。そしてその対岸には、かつての貨物埠頭を様々なアクティビティをプログラムした場へと再生したブルックリンブリッジ公園が広がっている。



図1 広場化されたタイムズ・スクエア 筆者撮影

こうした公共空間の再編、創出の一翼を担ってきた組織にデザイン・トラスト・フォー・パブリックスペース（DTPS）がある。1995年に、不動産会社の経営者で建築家・彫刻家でもあるアンドレア・ウッドナーが同じく建築家のクレア・ワイズらと、ニューヨーク市全域の公益施設、オープンスペース、インフラに関して、コミュニティによる創出、改善、理解を促進する活動を支援することを目的として設立した非営利組織である。ニューヨーク市デザイン建設局とブルックリン公共図書館との協働による公共図書館デザインガイドラインの策定、ニューヨーク市公園局との協働によるランドスケープの高性能化ガイドラインの策定など、市部局との協働事業のほか、ハイライン公園の実現の原動力となった市民組織フレンズ・オブ・ハイラインの初動期の活動支援を行った実績を持つ。

2015年、DTPSの創始者のウッドナーとワイズは、DTPS創設から20年という機会に、「ニューヨーク市公共空間ムーブメント（The Public Space Movement in New York City）」という調査

プロジェクトを立ち上げた。ニューヨーク市が経験した「公共空間のルネサンス」を省察する目的で、そのキーパーソンたちにインタビューを実施するというプロジェクトである。そして、実際に2015年12月から2016年2月にかけて18名のインタビューを実施した。インタビューには官民学様々な立場で実際にこのムーブメントを主体的につくりあげていった人々の名前が並ぶ。そして、その18名のインタビュー内容を整理した結果、「公共空間ムーブメント」を理解するための重要なテーマとして「ガバナンスのモデルの変化」、「公平性に関する課題」、「公共空間の再考」の3つが抽出された（*Briefing Book The Public Space Movement in New York City*, Work Session, August 17, 2016, Organized by Claire Weisz and Andrea Woodner, Mary Rowe and Mia Scharphieより、以下の記述もこの文献に基づく）。

ここで最初に提示された「ガバナンスのモデルの変化」とは、すなわち「自然保護団体やB I D (Business Improvement District)<sup>1</sup>のようなかたちでの公民連携 (Public Private Partnership) の勃興と増殖」である。これが過去四半世紀の間のニューヨークの公共空間におけるもっとも重要な潮流であったと指摘している。とりわけ財政危機のたびに行政による公共空間への投資が縮小していく中で、様々な民間組織やそれらのパートナーシップが都市空間やシステム、アドボカシーのかたち、ビジョンのつくり方、メンテナンス、大きなネットワークのデザインといった多様な面で重要な役割を果たすようになったとしている。民のかたちとして、特定の地域、場所を活動対象とした組織のみならず、公共空間全般のパートナーシップ、ネットワーク型の組織の存在 (D T P Sがまさにそれにあたる) にも着目している。

さらに、そのような公民連携による公共空間の再編、創出の背景の一つとして、2002年1月から2013年12月までニューヨーク市長を務めたマイケ

ル・ブルームバーグによる市政運営方針の革新があったことを指摘している。公共空間に関する「マインドセットが変わった」のである。不動産開発事業も1980年代、1990年代の内向き志向（キャンパス型）から外向き志向に変わり、街路に対して貢献するのみならず、商業や開口部、動線、プログラムによって人々を招き入れるようになったという。

ニューヨーク市の都市空間の変化とこうしたガバナンスの変化とは連動している。その変化の中心には公民連携という枠組みがあったと見てよい。そのような枠組みが最も端的に現れた事例として、以下、道路空間の広場化の取組を見ていきたい。

## 2 タイムズ・スクエアの広場化と公民連携

マンハッタン・ミュージカルの中心地であるタイムズ・スクエアでは、7番街に斜めに交差するブロードウェイが歩行者空間化され、広場となった。その直接の契機は、ニューヨーク市の主導で2009年5月に開始された社会実験であるが、さらに遡ってみると、この地区のB I Dであるタイムズ・スクエア・アライアンス（1992年、タイムズ・スクエアB I Dとして設立、2004年に改称）とニューヨーク市の交通局やデザイン建設局との公民連携のプロセスが見えてくる（図2）。さらにタイムズ・スクエア・アライアンスとニューヨーク市との間には、やはりD T P Sやプロジェクト・フォー・パブリック・スペース、ゲール・アーキテクツのような両者をつなぐ役割を果たした専門家組織の姿があった。

ニューヨークに限らず、全米に数多く設立されているB I Dの主要な活動は、街路清掃や治安維持活動である。タイムズ・スクエアB I Dも当初はそうした活動に専心していたが、次第に物的環境整備・活用も視野に入れるようになっていった。その契機は、ブルームバーグが市長に就任した2002年に、時を同じくして、タイムズ・スクエアB I Dもニューヨーク市の近隣公園の改善運動で高い評価を得ていたティム・トンプキンスを代表に迎えたこと

である。それ以前から自動車と歩行者の交通混雑が地区に大きなマイナスをもたらしていると認識されており、歩道や交通島の拡幅は解決すべき緊要の課題であった。深刻であった治安問題が警察官の増員等の施策で解消に向かうにつれ、市交通局等と協議しながら、歩行者環境の改善案を練り始めたのである。

タイムズ・スクエア・アライアンスは、市交通局による街路再整備事業に先駆けて、民間の専門家組織にタイムズ・スクエアの現況の詳細把握を依頼した。続けて、そのデータに基づきつつ、自由な発想でその改善のためのアイデアを創出するためのワークショップを開催した。さらにニューヨーク市全域

を対象とした市民によるアドボカシー運動である街路ルネサンスキャンペーンでも「ブロードウェイの再定義」がスローガンとされたことで、タイムズ・スクエアの歩行者空間拡大の気運が高まっていった。そして、そうした運動、気運を敏感に察知した市交通局は、街路を自動車のための機能的なコリドーとして見るのではなく、人々のための偉大な場所としてデザインするという考え方に大きく転換した。タイムズ・スクエアの広場化の社会実験は、こうした市民運動、そして交通政策の転換の象徴として開始されたのである。

社会実験の評価にあたっては、市当局のみならずタイムズ・スクエア・アライアンスも独自に調査会

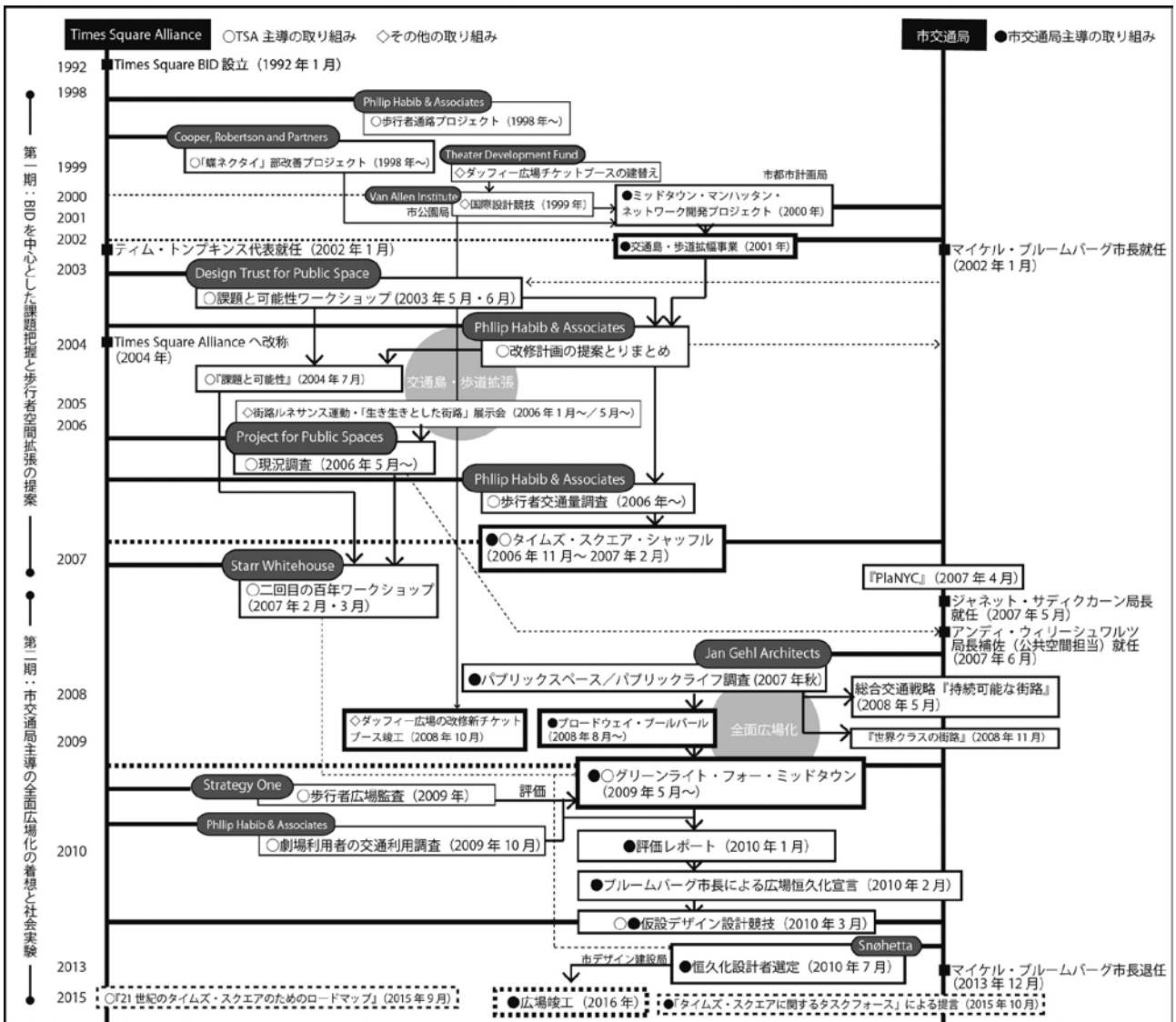


図2 タイムズ・スクエアの広場化プロセス 参考文献2より

社に依頼するなど、公民連携の枠組みは維持された。さらに、実験の結果を踏まえて広場の恒久化が決まった後も、連携の前提としての、タイムズ・スクエア・アライアンスの主体性は変わっていない。広場化された道路空間の運営はタイムズ・スクエア・アライアンスに委ねられ、様々な魅力的なプログラムがこの新しい公共空間で実施されている。

2015年の夏にはタイムズ・スクエアの広場でのキャラクターの着ぐるみや半裸女性による強引なチップビジネスがニューヨークの品位を貶めるとして深刻な問題となった。その際にも、タイムズ・スクエア・アライアンスが中心になって、市の対策よりも先行して、タイムズ・スクエアの広場の詳細なゾーニング等の自主規制、運営方法を提案し、それが実際に市の広場管理の条例に反映された。タイムズ・スクエアでは、道路空間を転換した広場は、自治的な地域運営を発展させていく場にもなっている。

実はマンハッタンでブロードウェイを広場化したのはタイムズ・スクエアだけではない。タイムズ・スクエアからブロードウェイを南下していくと、ブロードウェイ・ボールバール広場、ヘラルド・スクエア広場、フラットアイアン広場、ユニオン・スクエア広場といった道路空間を転換した広場が次々と現れる。市交通局は、タイムズ・スクエアと同様にマンハッタンのグリッドシステムの縦軸になるアヴェニューとブロードウェイが斜めに交差する交差点付近の車道を廃して、広場空間を生み出している。そして、これらの広場の維持管理、運営を、タイムズ・スクエア・アライアンスと同じく、各地のBIDが担っているのである。そこでの生き生きとした都市風景は、まさに公民連携の成果である。

### 3 公民連携によるNYCプラザ・プログラム

ブロードウェイの広場化において、社会実験に必要なストリート・ファニチャーの設置や路面舗装、広場の恒久化工事など、物的環境そのものを変化させるための施策は主にニューヨーク市の仕事である

が、その環境をどのように使っていくかについては地域のBIDや非営利専門家団体が主体的に検討し、実施している。そうしたブロードウェイ沿いに展開された公民連携の仕組みを制度化したのが、2008年からニューヨーク市交通局が開始したNYCプラザ・プログラムである。

NYCプラザ・プログラムでは、毎年、BIDを初めとする非営利組織を対象として、道路空間の広場化の提案を募集し、事前に定められた評価基準に沿って審査を行い、採択する提案を決定する。採択された提案については、交通局と提案団体とのパートナーシップ契約に基づいて、広場の設計・建設を担当する建設・デザイン局や地区協議会とも協働して広場化を進めていく。デザイン、実験、建設のプロセスを丁寧に進めるため、広場化には標準で4年の時間が想定されている。提案の審査にあたっては、現状でオープンスペースが不足しているところが最優先されるが、それ以外にも、地域のイニシアティブ、敷地のコンテキスト、申請者の組織力・維持管理能力、収入の適格性などの項目で評価される。

交通局のパートナーに求められるのは広場の日常的な維持管理から、保険、アウトリーチ活動、設計、プログラムやイベント、財政計画に責任を持つことである。一方で、市交通局も設計、建設、そして現地査察に責任を持つ(表1)。

この公民連携によるプログラムは公的な道路空間を地域、民間の力を活用して広場に変えていく制度として定着した。NYCプラザ・プログラム採択広場を中心として、交通局が関与した道路空間の広場化事例は70ヶ所を超えている(図3)。

### 表1 NYCプラザ・プログラムにおける公民の責務

(出典 NYC Department of Transportation, NYC Plaza Program Application Guidelines 2016, pp.7-9)

パートナー(民)の責務	市交通局(公)の責務
<p><b>1 アウトリーチ</b> 市交通局はパートナーに関連データの収集やプロモーション、調査、参加者調整を含む公開ワークショップへの積極的参加を期待する。市交通局は住民や地域の商業組織、関係団体の代表者、議員らによるコミュニティから広範な支援を獲得していくことをパートナーに求める。市交通局はこれらのステークホルダーからの、コミュニティの合意形成が得られる計画に到達するための情報に基づいたデザインの決定を奨励する。</p>	<p><b>1コミュニティへのアウトリーチの調整</b> 市交通局はパートナーとともに、少なくとも二回の公開ワークショップ、地区協議会での投票を含む全てのアウトリーチ活動の調整を行う。市交通局はコミュニティワークショップをパートナーの深い関与のもとで運営する。他の項目についても、市交通局はチラシやオンラインでのアウトリーチ手段をパートナーに提供する。</p>
<p><b>2 維持管理</b> 建設が完了する前に、パートナーは市交通局と広場が清潔で適切に修繕された状態を保つために維持管理に関する契約を行う。特定の維持管理サービスについてはこの契約で取り決めるが、日常的な清掃、ゴミ回収、植栽への水やり、ストリートファニチャー等へのステッカーや落書きの除去、通路部分の雪かきなどが含まれるだろう。他団体への貸出し、限定的スポンサーシップ、公民の特別なイベントなどを通じて広場から歳入を得られるようにするために、市交通局とパートナーは営業許可審査委員会に免許契約を締結するための申請を行わないといけない。これらの歳入は、広場のマネジメント、運営・運用、維持管理のためにのみ使うことができる。</p>	<p><b>2 技術的分析</b> 事業推進の前に、市交通局は提案された広場や周辺環境に関する技術的な分析を提供する。分析には自動車交通量や歩行者交通量の測定、事故データ、駐車の影響、自転車やバス、トラック動線の影響、周辺の土地利用、公共交通へのアクセス、オープンスペースなどが含まれる。</p>
<p><b>3 保険と補償</b> パートナーは契約で説明されているように、市に損害を与えないための広場に関する適切な保険をかけることを求められる。</p>	<p><b>3 設計と建設</b> 市交通局は広場の設計と建設の費用を負担する。設計では近隣のコンテキストに即した環境に配慮した広場を生み出すことを目指す。机やベンチ、植栽、プランター、照明、パブリックアート、水飲み場などがアメニティとして考えられる。広場は資金によって、暫定的な素材、恒久的な素材の何れもあり得る。</p>
<p><b>4 設計</b> プロの設計者のチームが設計プロセスの責任を持つ。パートナーは、近隣の文脈に即した適切な設計、地域のニーズに適合した設計、パートナーの維持管理能力に適合した設計となるよう、市交通局と設計チームとの定期的な会合に参加することが期待される。</p>	<p><b>4 現地調査</b> 市交通局はパートナーが契約どおりの責任を果たしているかどうかを評価、確認するための広場のモニタリング、査察を行う。</p>
<p><b>5 プログラミングとイベント</b> 広場を生き生きとした活動の中心であり、人が訪ねたくなる場所とするために、パートナーは広場での活動のプログラミングとイベントに責任を持つ。休日のイベント、フードマーケットやクラフトマーケット、一時的なパブリックアートのインスタレーションや展示、音楽やダンスなどを含む。パートナーには一年を通じて広場にプログラムを提供することが期待される。</p>	<p><b>6 予算</b> パートナーは長期的にみてどのようにして広場の維持管理、運営・運用をしていくのかを説明する維持管理・運用の予算を策定することが期待される。</p>



図3 NYCプラザ・プログラムによる道路空間の広場化

(プットナム広場の広場化前(上左)、仮設広場化後(上右、現状)、恒久広場化提案(下))

(出典 NYC Department of Transportation, NYC Plaza Program Application Guidelines 2016, pp.7-9)

#### 4 公民連携の基礎としての「公共領域」

我が国でも公共空間を舞台とした公民連携の試みが、全国各地で見られるようになってきている。とりわけ国、自治体所有の低未利用の不動産を民間ビジネスに活かす「公的不動産」活用が推進されている。ニューヨーク市における道路空間の広場化は、交通空間としてはともかく、人間のための滞在空間としてはまさに低未利用であった既存の街路を実験的、仮設的に広場化し、地域運営の核とするという、少ない公共投資によって実現された公的不動産活用の事例であった。我が国では「道路管理」という概念に強く縛られていて、街路を公的不動産、つまり魅力的な都市づくりの資源として見るという発想が乏しい。ニューヨーク市交通局の取組に学ぶことがあるとすれば、成熟都市における都市空間の見方、彼ら流に言えば「街路を社会・経済的活動を涵養する生き生きとした公共空間と考えるアプローチ」(NYC Department of Transportation, *Sustainable Streets: 2008 and Beyond*, 2008)である。そしてそのような発想の転換の対象は街路＝交通空間に留まらないはずである。

一方で、ニューヨーク市交通局の取組は、B I Dによる自治的な地域運営（エリアマネジメント）を前提としている点が特徴であった。NYC プラザ・プログラムにおいて、ニューヨーク市は広場化の仕組みは用意したが、どこをどのようなアイデアで広場化させるかは、B I D等の民間からの提案に基づ

くという役割分担があった。公側の事情よりも民側の主体性に基づく公民連携のあり方を示すものであった。タイムズ・スクエア・アライアンスのような豊富な財源を持つB I Dであれ、小規模なB I Dであれ、自治的な地域運営という基本理念上に公民連携を実践している<sup>2</sup>。我が国では、負担金を伴うB I Dのような組織に倣うことは難しいとしても、各地で創成しているエリアマネジメントの方からの公共空間活用のアイデアを公が取り上げるその仕組みが求められている。

ところで、こうした公共空間、特に道路空間をめぐる公民連携の取組は、ブルームバーグ前市長時代の2007年にニューヨーク市の長期的な空間計画として策定された『PlaNYC』の中で、「公共領域(public realm)の再考」の取組として位置づけられていた。その後の施策の展開を鑑みるに、ここでの公共領域という概念は、単に物的な空間としての公共空間(public space)ではなく、より社会的な領域を指していると理解される。そして、公民連携も、従来の公や民の境界、区別を前提とした異なる主体の連携というだけでなく、まさに公共領域と呼びうる一つの地平をともに再生、創造しようとしているように見受けられる。公民連携の技術論とともに、その基礎となる共有する理念も磨いていきたい。

#### 脚注

- 1 アメリカにおける自治体の一種である特別区のうち、一定の地区内の資産所有者、事業者が集客力・売り上げ向上を目的として負担金を拠出して運営する組織。治安維持、美化、マーケティング活動など資産価値向上のための取組を行う。
- 2 2015年度のニューヨーク市内のBIDの動向報告書(Business Improvement Districts Trends Report Fiscal Year 2015, New York City Department of Small Business Services, 2015)によれば、72のBID全体の歳入の75%は「各地区内の資産所有者・事業者の負担金」であり、「特別契約やプログラム提供等によるその他の歳入」(9%)、「ファンドレイジング」(7%)、そして「広場空間の再委託・スポンサーシップ・商業イベント等による収入」(5%)と続いている。なお、72のBIDのうち、実際に道路を広場化した広場の管理運営主体となっているのは20地区・組織であるが、その内訳は年間予算25万ドル～50

万ドルクラスのBID25地区のうち7地区、年間予算50万ドルから100万ドルクラスのBID12地区のうち3地区、年間予算100万ドルから500万ドルクラスの12地区のうち5地区、年間予算500万ドル以上クラス6地区のうち5地区で、25万ドル以下クラスのBID17地区においては広場運営管理主体となっているBIDは存在しない。

## 参考文献

- 1 森記念財団都市整備研究所 ニューヨーク・東京比較調査研究委員会『ニューヨークの計画志向型都市づくり 東京再生に向けて (中間のまとめ)』、森記念財団都市整備研究所、2015年
- 2 中島直人・関谷進吾「ニューヨーク市タイムズ・スクエアの広場化プロセス BID設立以降の取り組みに着目して」『日本建築学会計画系論文集』、81巻725号、日本建築学会、2016年、pp.1549-1559

---

## 寄稿者 PROFILE

### 中島 直人 (なかじま なおと)

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授

**経 歴**：1999年東京大学工学部都市工学科卒業、2001年同大学院修士課程修了。博士（工学）。東京大学大学院助手、助教、慶應義塾大学専任講師、准教授を経て、2015年4月より現職。専門は都市計画。

**主な著書**：『都市美運動 シヴィックアートの都市計画史』（東京大学出版会）、『都市計画家石川栄耀 都市探求の軌跡』（共著、鹿島出版会）、『建築家大高正人の仕事』（共著、エクスナレッジ）、『白熱講義 これからの日本に都市計画は必要ですか』（共著、学芸出版社）、『都市空間の構想力』（共著、学芸出版社）