

再開発を支える歴史あるゾーニング制度と住宅事情

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。

変化の背景

これまでの2回にわたる連載でニューヨーク市 (NYC) の都市再開発による急激な変貌ぶりについてお伝えしてきたが、こうした変化の背景となっている「NYCのゾーニング制度」と「NYCの住宅事情」の2つについて、少し詳しく説明しておこう。

9: NYCのゾーニング制度

2002年にブルームバーク市長が誕生し12年間の市政の間、約40%のエリアでゾーニングの改定が行われ、住宅が建てられるように見直された。ちなみに、2016年はNYCのゾーニング制定100周年である。「M指定」(工業系)で住宅を建てられなかった地域を「R地域」(住宅系)に変えることで、これまで潜在需要はあったものの開発が動かなかった地域が一気に動き始めた(図1)。

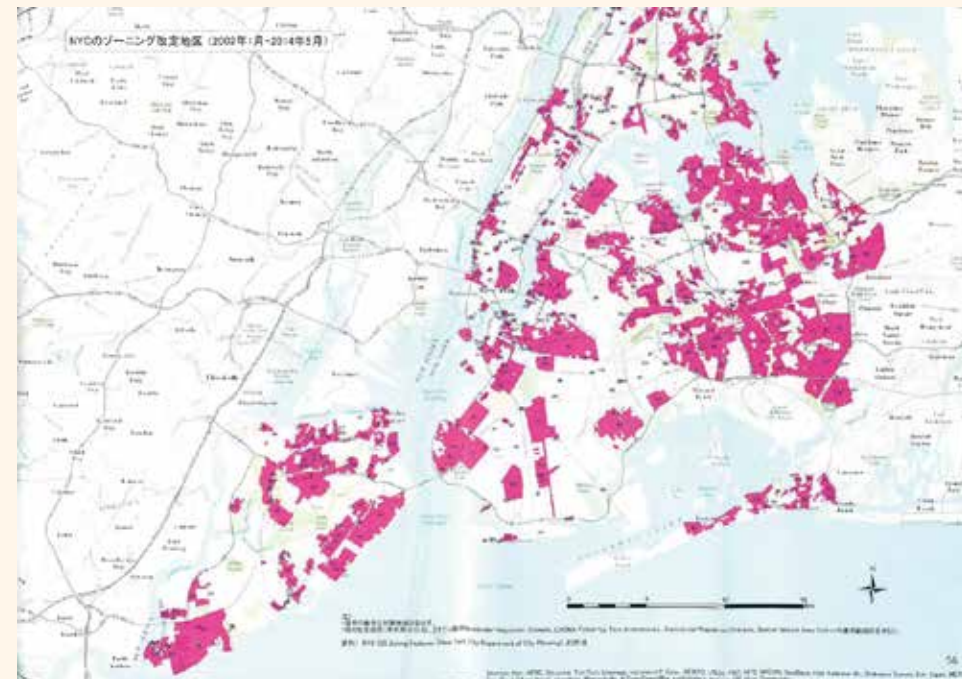


図1 New York Cityのゾーニング改定地区(2002年1月-2014年5月) 出典/森記念財団、ニューヨークの計画志向都市づくり



図2 セントラルパーク周辺のゾーニングマップ一例 出典/https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/zoning-map-table.page

NYCは詳細なゾーニング規制が敷かれている。例えば、セントラルパーク周辺のゾーニングマップを見てみよう(図2)。

ハドソン川沿いの工業地域「M」と業務商業地域「C」の地区が多くなっている。太字の「Mid」「CL」「L」「PI」は特別目的地区で、個別の誘導や規制がされている。「C」地区の中で通常は住宅の建設は可能であるが、特別目的地区では詳細な指定がなされている。公開空地の容積ボーナスとか、どのような公共貢献に対してどれだけの容積緩和があるかなどが書かれている。前出の億万長者通り、57 Street沿道は「C5-3」(最も高密度)の指定がされている。

NYCのゾーニング規制は非常に複雑であるが、NYC発行のゾーニング・ハンドブックに概要が分かりやすく書かれている(図3、図4)。

「R」「C」「M」の3つの用途があり、例えば「R4」は住宅系で容積率が75%で集合住宅建築可、「R10」は住宅系で最も高い容積率1,000%というふうになっている。「C」の業務商業地域で最も指定容積率が高い所では1,500%の地区がある。このような地区には特別目的地区が指定され、定められた公共貢献をすると容積ボーナスが貰えるようになっている。公開空地を一定以上設けると+200%、地下鉄駅の改良をすると+300%となっているが、最大は1,800%までで、青天井ではない(図5)。

NYCに開発誘導系の制度は10あるが、その内の3つについて紹介する。

「Fresh Food Stores」は、低所得者層の居住エリアに新鮮な野菜等を販売するスーパーマーケットの店舗を優遇する制度である。低所得者層は野菜を食べない食習慣になりがちで、それによる肥満や成人病の比率が非常に高いため、野菜を提供するスーパーマーケットの店舗を支援するものである。支援内容は、地区により店舗の容積率除外や、税金の軽減措置などが用意されている(図6)。

「Inclusionary Housing (IH)」は、集合住宅開発時に一定程度の中低所得者用住宅を組み込むことにより、容積ボーナスを付与

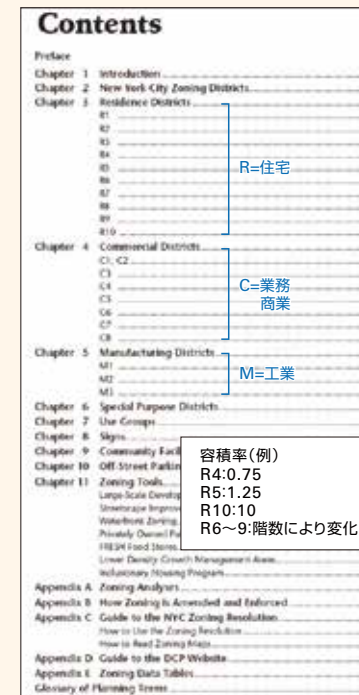


図3 ゾーニング・ハンドブック目次、出典/New York City ホームページ(一部加筆)

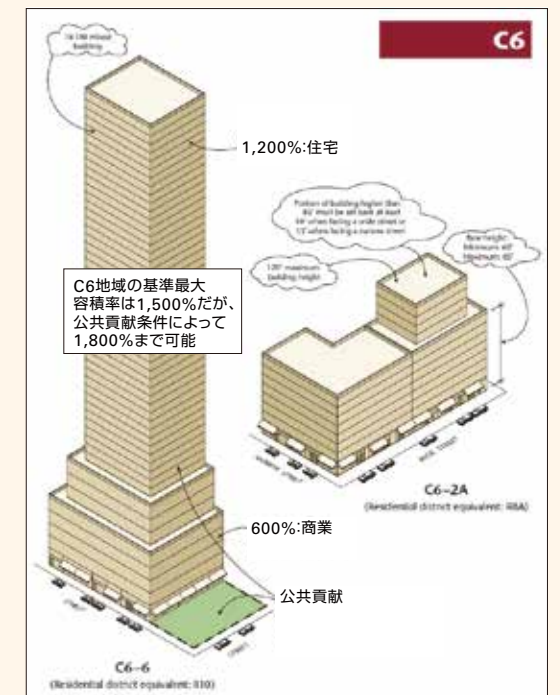


図5 C6地区の紹介 出典/New York Cityホームページ(一部加筆)

用途グループ	目的	具体的建物	地域区分																				
			R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	M1	M2	M3
1	一戸建て住宅	一戸建て住宅	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
2	他全てのタイプの住宅	全てのタイプの住宅、アパートメントホテル	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
3	地域の施設 (コミュニティ施設)	大学、専門学校、図書館、美術館、老人ホーム (慈善事業や非営利のもの) *、老人ホーム (私営) *	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
4	主に地域の施設 (主にコミュニティ施設)	公民館、病院 (非営利やボランティアのもの)、病院 (私営)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
5	主に一時滞在用の施設	ホテル	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
6	地元住民のための小売店や個人向けのサービス	スーパーマーケットや食料雑貨店、ドラッグストア	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
7	家庭向けのメンテナンスや修理サービス	自転車修理屋、葬儀屋	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
8	住居系地域付近での地元アミューズメントやサービス	ビリヤード場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
9	業務とその他のサービス	修理工業が附属しない自動車販売所、結婚式場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
10	大規模小売り施設	デパートメントストア、規模制限のない小売店	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
11	注文製品の製造	個人向けの洋服の注文製造又は修理工場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
12	非常に大規模な娯楽施設 (アミューズメント施設や小売リ施設)	ボウリング場 (規模制限なし)、スタジアム (2,500席まで)、スタジアム (規模制限なし)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
13	開放性が高いアミューズメント施設等	スィミングプール (商業用)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
14	ボートやボート関連活動に必要な施設	商業用でないレジャーボートの係留施設	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
15	大規模な開放的な商業系アミューズメント	子供用のアミューズメントパーク (中規模と大規模なもの)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
16	自動車関連サービスや必要な軽工業	自動車の修理工業、販売所	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
17	工業	隣接する住居系地域への影響が限られている工場や卸売リ施設	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
18	重工業	マッチ工場など周囲への影響が大きい工場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	

凡例 ○: 建築可 △: 特別許可 ×: 建築不可 ▲: 用途グループの一部が除外
 *: 規模要件あり *: 一部の地区では特別許可で建築可能。それ以外の地区では建築不可 *3: 一部の地区では建築可
 *4: 10,000sqfeetまでは建築可。それ以上の規模は特別許可が必要 *5: 10,000sqfeetまで建築可

図4 ゾーニング一覧表 出典/国交省ホームページ、ニューヨーク市における用途規制表

するものである。中低所得者用住宅の不足改善は長年にわたるNYCの重要政策課題である。1987年制定のIH-R10プログラムと、2005年制定のIH指定地域プログラムの2種類がある(図7)。

IH-R10プログラムは、R10地域において一定条件の中低所得者向け住宅の設置に応じ、最大200%の容積ボーナスを付与する。一方、IH指定地域プログラムは、最大基準容積率の20%の中低所得者用住宅の設置に対し、最大基準容積率の33%の容積ボーナスを付与するものである。米国において中低所得者用住宅の供給は、1970年代よりそれ



図6 FRESH Food Stores インセンティブマップ 出典/New York City ホームページ(一部加筆)

Inclusionary Housing

① IH-R10 プログラム
 (1987年制定)
 対象: R10地域
 ・一定条件の中低所得者向け住宅の提供に対し、最大200%の容積ボーナスを付与。

② IH指定地域プログラム
 (2005年制定)
 ・最大基準容積率の20%の中低所得者向け住宅の提供に対し、33%の容積ボーナスを付与。

例) R8A地域
 基準容積率 540%
 110%の中低所得者向け住宅
 ⇒容積ボーナス 180%付与
 ⇒最大容積率 720%へ

図7 Inclusionary Housing 出典/New York City ホームページ(一部加筆)

までの公共住宅建設などの直接供給から民間やノンプロフィット団体を活用する間接供給が主となっている。NYCの「Inclusionary Housing」プログラムも、民間による間接供給を促進するための制度である。

「Large Scale Development」は再開発地区計画のように、大型開発に対して既存のゾーニング規制をいったん解除し、開発内容に応じて再設定するものである。中高密度の業務・商業、工業地区対象のタイプと、住居地区対象の2タイプの計3タイプ用意されている(図8)。

10:NYCの住宅事情

マンハッタンでは住宅売買の平均成約価格は約2億円と高いものの、集合住宅の住戸数は多く、居住人口は多い。

NYC居住者の平均年収トップ5%は2,700万円で、ボトム20%の平均年収は220万円(2016ブルッキングス)である。マンハッタンでは約80%が賃貸住宅であるが、全米では3分の2が持家である。ちなみに日本では約60%が持家で、東京都区部では46%が借家である。

こうした現状の中でNYCの賃借人の50%以上が収入の30%以上を家賃に支払っている。さらに、賃借人の31%が収入の50%以上を家賃に支払っている(Furman Center 2014)。

NYCでは家賃制限住宅(レント・コントロール)は少ないが、家賃安定化住宅(家賃の

値上げ制限)は多い。政策として家賃制限・安定化住宅は減らす方向で、2006年には賃貸住宅の71%であったが、2015年には45%に減少している。

マンハッタンで住戸や居住者が多い理由の1つは、第2次世界大戦後の1950年代に、労働組合主体で建設したコーポラティブハウスの団地や、保険会社などの民間が建設した中堅所得者用賃貸住宅団地が現存し、今も居住しているからと考えられる(図9、図10)。

コーポラティブハウスでは、組合員対象に割安の出資金で割安の管理費の住戸が提供される。その後は組合員となれる資格を持つ人が住戸を同条件で引き継ぐ仕組みであったが、2000年前後から組合員の3分の2の賛成で当初の規約を改正し、一般住宅のように市場価格での取引される集合住宅が増加した。こうした集合住宅は固定資産税の減免等の優遇措置がなくなるので、居住継続する人には管理費の増加などのマイナス面も発生する。これに対してNYCは当該不動産取引税からの補填などで居住継続者に対する緩和措置を取っている。なお、例示のヒルマンハウスは1995-2000年に規約改正し、市場価格売買を可能とした。市場価格は組合員の出資金(住戸専用使用権)の平均100倍以上と想定されている。

コーポラティブハウスの組合員となるには、ルールにより年収制限(収入が多すぎる人も対象外)などがあるが、入居申し込みをして何年も待つ必要がある。NY Timesの記事によると、家族に申し込ませておいて順番

Large Scale Development

～概要～
 良好な大規模開発促進のためにゾーニング規制の緩和を行う。地区、用途、規模によって3つのタイプにわけられる。

① Large-scale general development
 <対象地区> 中高密度の業務・商業、工業地区
 <対象規模> 土地 1.5acres (約0.6ha)以上、※但し C5地区と C6地区では、土地 5acres (約2.0ha)以上。

② Large-scale residential development
 <対象地区> 住居地区 or C1,C2,C3,C4-1地区
 <対象規模> 土地 3acres (約1.2ha)以上で、500以上の住戸を整備する開発。 or 土地 1.5acres (約0.6ha)以上で3以上の住居棟を整備する開発。

③ Large-scale community facility development
 <対象地区> 住居地区 or C1,C2,C3,C4-1地区
 <対象規模> 土地 3acres (約1.2ha)以上で、主にコミュニティ施設を整備する開発。(住居、商業の併設は可)

図8 Large Scale Development 出典/New York City ホームページ(一部加筆)



Penn South Cooperative (コーポラティブハウス)



Stuyvesant Town (中堅所得者用賃貸住宅)



Hillman Housing (一般分譲住宅)



Drew-Hamilton Housing (公営住宅)

図9 各種住宅団地の例

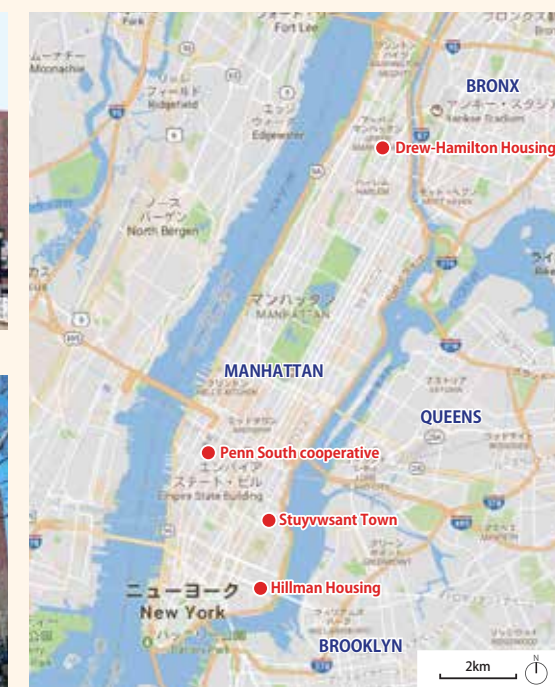


図10 各種住宅団地 位置図 出典/Googleマップ編集

が来ると資格審査に必要な資料を組合に提出し、親の権利を子供に譲ることなどが多く、市域外から入居できる例は少ないとのことである。例示のペン・サウスは当初の規約を維持しているが、立地が良く、組合員の出資金と想定市場価格との差は200倍以上と想定されている。

スタイベサント・タウンは1947年からの大規模(8,757戸)の退役軍人等、中堅所得者用賃貸住宅団地である。保険会社のメットライフが当初から所有管理したが、当初の居住者は白人のみで黒人等はメットライフ所有のハーレムのアパートとした人種差別があった。2006年ティッシュマン・スパイヤーとブラック・ロックに売却。2010年に債務不履行となり、2015年にブラック・ストーングループ他に売却。NYCが出資して、5,000戸を2035年まで中堅所得者用住宅とする計画である(家賃安定化住宅の指定あり)。

ハーレムの公営住宅は低所得者用の住宅である。建物そのものは管理されていて汚くはない。ただし、足元には窓から投げ捨てられたと思われるゴミが見受けられる。公営住宅のメリットは低所得者用住宅の供給であ

るが、デメリットは貧困や民族・人種の差異の表面化、犯罪多発などがあるといわれる。マンハッタンには多くの高級住宅地がある。北から、アッパーイースト、アッパーウエスト、ミッドタウンイースト(マレーヒル、チューダーシティ)、グラマシー、グリニッジ・ビレッジ、ソーホー、バッテリーパークシティなど、それぞれ特徴のある地区を形成している。一方、先に述べたコーポラティブハウスの住宅団地や、スタイベサントのような中堅所得者用賃貸住宅団地など、住宅地区だけでも多様な地区を持っている。さらに、最近では、マンハッタンから隣のクイーンズやブルックリンへの展開も始まるなど、NYCはますます多面的な都市に変化している(図11、図12)。

NYCは今まさに変革期にあると思う。今まで寂れて人々に関心を持たなかった地区の多くが、魅力ある地区に変わりつつある。企業や富裕層にとっては自由度が高く、多くの選択肢のある大変魅力的な都市と思う。その一方で、新たにこの街に来る中堅所得者層にとっては非常に厳しい住宅事情があり、東京の通勤事情以上の難しい課題となっているように思われる。(了)



図11 One 57 (157 West 57th Street) 取引価格 約100億円



図12 432 Park Avenue 取引価格約95億円 出典/https://ny.curbed.com/building/129/432-park-avenue