

# ニューヨーク都市内高速道路ロアーマンハッタンエクスプレスウェイ計画での リンゼイ市政による複合開発の試み

## AN EXAMINATION OF THE JOINT DEVELOPMENT CONCEPT BY THE LINDSAY ADMINISTRATION REGARDING ITS LOWER MANHATTAN EXPRESSWAY AS AN URBAN HIGHWAY PLANNING IN NEW YORK

田口 俊夫\*1  
*Toshio TAGUCHI*

The conflict between Robert Moses and Jane Jacobs over how to make the Lower Manhattan Expressway in the southern tip of Manhattan Island was a famous topic in the 1960s. The Lindsay administration of New York City announced the termination of all urban highway projects, in 1969. It was unclear on the previous studies what kind of administrative actions had been taken. The author intended to discover the answer by focusing the Lindsay's proposal of "Joint Development." This idea was then perceived by highway planners as one of the clues to coordinate highway planning, coupled with its surrounding community redevelopment.

**Keywords :** *Urban Highway of New York City, Lindsay Administration, Joint Development, Robert Moses, Jane Jacobs*  
ニューヨーク都市内高速道路, リンゼイ市政, 複合開発, ロバート・モーゼス, ジェーン・ジェイコブズ

### 1. 研究の目的

米国の都市計画家ロバート・モーゼス (Robert Moses 1888/1981、以下「モーゼス」という) 注1) と都市社会学者ジェーン・ジェイコブズ (Jane Jacobs 1916/2006、以下「ジェイコブズ」という) 注2) の、ニューヨークの都市改造のあり方をめぐると対立は、1960年代行政と住民の対立関係の先鋭化とその転換期を象徴する事案であった。特にその中で最も対立した事案が、ニューヨーク・マンハッタン島南端を東西に横断する州間高速道路計画で (Fig. 1)、ニューヨーク州政府が計画し、モーゼスが総裁を務める州の道路関係の外郭団体 (Triborough Bridge and Tunnel Authority, 以下「TBTA」という) 注3) が建設運営するものであった。それが当研究の対象となるマンハッタン島南端部、ソホー (SOHO) 地区を通り東西につながるロアーマンハッタンエクスプレスウェイ (Lower Manhattan Expressway, 以下「ローメックス」という) である注4)。なお、同時代的に日本でも都市内高速道路建設に際して、1960年代の横浜都心部における首都高速道路の地下化問題注5) があった。

1930年代からローメックス計画を主導してきたモーゼスが1968年3月にTBTA総裁を辞任し、ローメックス計画はモーゼスの手を離れた。1968年4月ローメックス計画の公聴会での逮捕後、ジェイコブズはローメックス計画反対運動から身を引く。その後1971年3月ニューヨーク州知事ロックフェラーがローメックス計画を公式に削除するまでの期間の行政的関与を「主たる研究対象」とする。行政とは、主に自治体ニューヨーク市とする。既往研究では、この期

間の行政的関与を明らかにしたものがない。ロバート・カロ Robert Caro (1974) 注1), アンソニー・フリント Anthony Flint (2009) 注2), スコット・ラーソン Scott Larson (2013) 注3) そしてジーン・ドリイ Jean Dory (2018) 注4) らの研究実績がある。Caroはモーゼスの生涯について詳細な論稿を書いているが、ローメックスでジェイコブズと対立した部分を公にしていない。その部分を書き上げたが、結果として出版しなかった。Flintはモーゼスとジェイコブズの対立を詳述しているが、1968年4月公聴会でのジェイコブズ逮捕で記述が終わっている。その後のロックフェラー知事が1971年廃止宣言するまでの行政的関与の記述がない。Larsonは後のブルームバーグ Bloomberg ニューヨーク市政 (2002年1月~2013年12月) が進めた盛んな都市改造事業で、そのテーマに” Building Like Moses with Jacobs in Mind” (心にはジェイコブズをもちモーゼスのように建設する) を掲げたことから、モーゼスとジェイコブズについても分析しているが、同様に空白期がある。Dory論文は、既往研究を整理しているが、他の論稿と同様に1968年4月以降が抜け落ちている。

連邦政府、州政府、自治体という三層構造の米国行政組織の中で、自治体ニューヨーク市注6) が当該計画の調整作業で如何なる役割を果たしたのか、を検証する。それにより、都市内高速道路のような都市施設計画に際して、自治体と被害住民のあるべき関係を探る糸口としたい。そのため、

① 当該計画で、モーゼスとジェイコブズが関係を断つてから、自治体による最終決断に至るまでの行政的関与を明らかにする。

\*1 NPO法人田村明記念・まちづくり研究会副理事長・工博 (都市計画)

Vice-president, Akira Tamura Memorial-A Town Planning Research Initiative NPO, Ph.D. in Town Planning

- ② その過程で発見された自治体関与の重要要素である高速道路上空の空中権 (Air-right) 利用の実態を明らかにする。
- ③ 空中権利用の在り方が当該計画に係わる最終決断にどう影響したかを明らかにする。

以上に沿って、現地調査とニューヨーク市公文書館 (Department of Records & Information Services, New York City) が保管公開する当時の公的文書等を閲覧分析 (2019年11月現地調査) した。

## 2. リンゼイ市政前の経緯

ニューヨークのマンハッタン島を東西に横断して広域を結ぶ高速道路の必要性 (Fig. 2) が、1929年発表された地域計画協会 (Regional Plan Association, RPA)<sup>注7)</sup> のニューヨーク都市圏長期計画で提案された。それがローメックスの発端となる。その後一貫して建設推進派の中心となるのは、1920年代から1960年代まで歴代の州知事や市長に仕え、実質彼らに大きな影響力を振ったモーゼスであった。モーゼスは、自動車専用橋からの豊富な通行料収入をもつ TBTA 総裁職 Chairman (1934/1968) を務めていた。1920年代から、モーゼスの巧みな行政手腕により、ニューヨーク州内の高速道路網や州立公園とリクリエーション施設して再開発住宅群が建設されてきた、彼が「マスタービルダー Master Builder」と呼ばれる所以である<sup>1)</sup>。

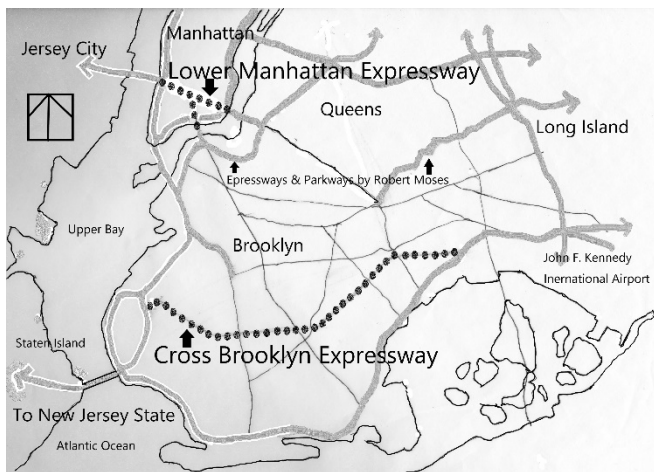


Fig.1 Location of Lower Manhattan Expressway and Cross Brooklyn Expressway マンハッタン島のローマンハッタンエクスプレスウェイとブルックリン区のクロスブルックリンエクスプレスウェイの位置図 著者作図

マンハッタン島の東西横断高速道路は1941年、市都市計画委員会 City Planning Commission の「幹線道路網マスタープラン」で公式に位置付けられ、続いて1944年州政府の州法で承認された。ローメックスは、連邦政府補助を受けて州政府と市政府による共同事業と位置付けられる。高密度なマンハッタン島で広幅員の高速道路を計画すると、既存の街路空間のみでは対応できず、街区内の建物を破壊して街路空間を拡幅する必要がある。そのため、公共事業として、民有地を強制的に買収することになる。ただし、ローメックスが現実動き出すのは建設予算の9割補助を出す連邦政府の「州間高速道路網法 (The Interstate Highway Act)」が1956年に成立してからである。

1946年、ニューヨーク市建設調整官 City Construction Coordinator<sup>注8)</sup> に就任していたモーゼスがローメックス案 (Fig. 2) を公表した<sup>注9)</sup>。モーゼスの案は、まだ構想段階だった。事業化に至るのは、前述の州法が成立して、1958年に州政府の公共事業局 Department of Public Works が、「州間高速道路 (州と州を結ぶ広域の高速道路)」の一部としてローメックスを位置づける詳細な計画図を作成してからである<sup>注10)</sup>。1946年と1958年の当初計画では、高架形式6車線のため大幅な空間を必要とし、取壊しの対象建築物は約住宅2,000世帯と800棟の商業・工場施設に及んだ。

現在のニューヨークからは想像できないが、1960年代までのマンハッタン島南端 (セントラルパークから南側) は製造業の地区であった。ミッドマンハッタンには革製品の工場や商店、ローマンハッタンには繊維製品や食品の加工場、そして卸業と倉庫が集積していた (Fig. 3)。確かに南端のウォールストリートには金融機関が集積していたが、それは一部であった。ヨーロッパからの移民労働者が低賃金で働き、近くのテナメント Tenements と呼ばれる劣悪な居住環境のレンガ造りの集合住宅に固まって住んでいた。川向うの郊外住宅地<sup>注11)</sup>に住む中産階級と異なり、車を持ってない下層階級で、モーゼスの高速道路を使う層ではなかった。

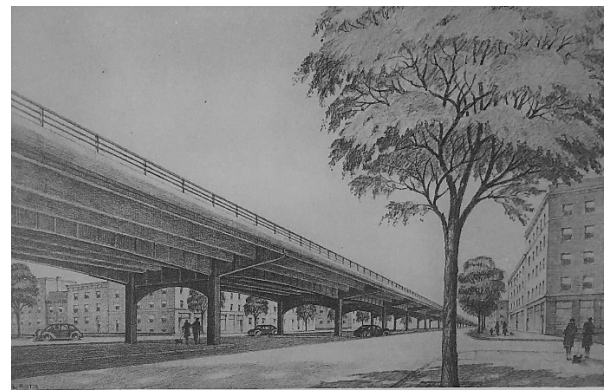


Fig.2 The Initial Image of Lomex by Moses モーゼスによるローメックスの最初の提案図 出典：参考文献 8)



Fig.3 Traffic jam of Soho district in the 1960s 1960年代のソホー地区の交通渋滞の様子 出典：参考文献 7)

1959年、ニューヨーク市都市計画委員会による公聴会<sup>注12)</sup>で初めて、州政府が作成したローメックス計画が移転対象となる住民に公表された。当時のニューヨーク市のマンハッタン区長<sup>注13)</sup>は住民の声を代弁し、建設を前提としつつも、住民の転居先が決まるまで

ルート決定を猶予して欲しいと訴えた。しかし、1960年初秋、市は公聴会を経てルートを公式に決定してしまう。当時のワグナー Wagner 市長の住民対応は曖昧なまま推移した<sup>注14)</sup>。1962年2月、公聴会で推進派の発言が多数を占めて、土地収用認可手続きが開始された。

住民による反対運動が開始され、その運動に既に都市社会学者として名声を確立していたジェイコブズが1962年より参加する。ジェイコブズは、公園を縦断する道路を阻止したワシントン・スクエア・パーク Washington Square Park の闘い(1952/1958)とスラムクリアランス<sup>注15)</sup>を阻止するグリニッジ・ビレッジ Greenwich Village の闘い(1961)に勝利していた。ジェイコブズは住民をデモや公聴会に向けて組織化し、メディアを動員し、議員たちも仲間に引き込み、徹底した反対運動を展開した。



Fig.4 Route map by Moses in 1965 モーゼスの提案書 1965年のルート図 出典：参考文献10)

混乱する住民対応で再選に危機感をもった市長が、土地収用手続きを1962年11月の市長選挙の後までに延期した。12月に移転先住居決定がなされたが、ジェイコブズたちは連邦法が規定するように、ローメックスが必要不可欠であることを技術的かつ経済的に立証することを求めた<sup>注16)</sup>。また、ジェイコブズは高密度な都市内では、大量公共輸送機関や徒歩そして自転車有効な交通手段だと、考えていた。12月市予算委員会公聴会で、ジェイコブズたちはローメックス計画を意味がないと訴え、メディアも反対派に好意的な報道になっていく。市長は土地収用手続きを中断させた。

その後、ローメックス計画は復活していく。市政府と州政府/TBTAが郊外からローメックスに繋がる予定の高速道路の検討を1963年に始める<sup>注17)</sup>。1964年高速道路賛成派の地元経済団体ダウンタウン・ロアーマンハッタン協会 The Downtown-Lower Manhattan Associationが報告書<sup>注18)</sup>を公表した。1964年モーゼスがTBTA総裁6期目(1期6年間)に就任してから、TBTAは市政府と州政府に建設再開を強く要求していく<sup>注19)</sup>。RPAから、1964年12月全面地下化の対案も提示されたが、モーゼスはコスト的に高すぎるとして相手にしなかった。1965年11月モーゼスはローメックスの建設推進をするためにTBTA独自案を公表している(Fig.4)。建設推進派の圧力を受けて、市長が1965年5月、建設再開を宣言した<sup>注20)</sup>。土地収用手続きを再開し移転用住宅を建設するとしたが、行政側と住

民側の対立は深まる<sup>注21)</sup>。

### 3. リンゼイ市政の始動

#### 3-1. リンゼイ市政からの提案

1966年1月ローメックス反対を掲げて連邦下院議員からニューヨーク市長に当選したジョン・リンゼイ John Lindsay(1921生/2000歿)は地元自治体が主導権をとり、当該問題を解決することを意図する。リンゼイは当選後の1966年7月、モーゼスを市高速道路担当代表(City arterial highway representative)から解任し、高速道路計画について少なくとも市からモーゼスを排除し、市の主導権を回復していく。ただし、モーゼスをTBTA総裁職から解任することは州議会の同意を得られなかった<sup>注22)</sup>。

リンゼイは市長就任直後の1966年春に、地上80フィート(約24メートル)に超高架のローメックスをつくることで地上のコミュニティを保全することを提案した<sup>注23)</sup>。反対派住民は受け入れなかった。一方、焦点となっていた高速道路の地下化がマンハッタン島内でも不可能でないことを、リンゼイは1966年、既存の街路に地下鉄と高速道路を合体させて地下化する検討を進めた<sup>注24)</sup>。結果として、わずかに二車線の高速道路では投下コストに比べ交通緩和に現実的でないため1966年12月に断念されている。

因みに、ローメックス上空の空中権利用については、建築家ポール・ルドルフによる計画図(以下「ルドルフ計画」という)がある(Fig.5)。1967年にフォード財団から資金提供を受け、数年かけて作成されたものである。このルドルフ計画とリンゼイ市政の関係を調査した。市公文書館での検索では、一切ルドルフ計画に関するデータは見つからないこと、NYタイムズの記事検索でも、ローメックス計画が検討されている時期に関係記事は掲載されていない。The Architect's Newspaper誌<sup>注25)</sup>によると、ルドルフ計画が初めて公になるのは1974年で、ピーターウルフ Peter Wolfによる“The Evolving City”がフォード財団の資金で出版されてからである。ルドルフ計画は当該記事にあるように「だれが建設所有するのか、TBTAかNY市か、何のために」という疑問がある。

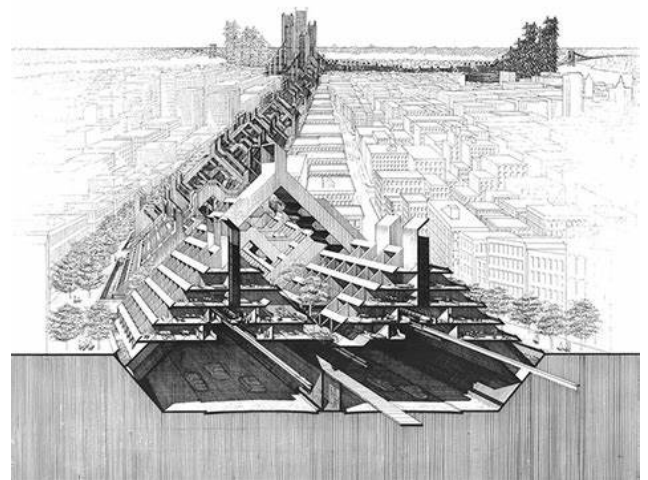


Fig.5 Rudolph's original drawing of Lower Manhattan Expressway proposal, Library of Congress Prints and Photographs Division Washington, D.C. 20540 USA <https://www.loc.gov/item/2010649673/> Accessed on May 25<sup>th</sup> 2020 ポール・ルドルフのローメックス計画図

1967年2月3日リンゼイは、市交通審議会（The Transportation Council, NYC）会議に、モーゼス案に代わる対案を、既に1966年末に州政府の了解をとり作業中であることを報告する<sup>注26</sup>。その地上・半地下・トンネルの概略提案図を、ニューヨークタイムズ紙The New York Times（以下「NYタイムズ」という）が1967年3月28日付記事に掲載している（Fig.6）。移転住居数はモーゼス案に比べ減少し、域内の住戸85%、業務施設60%を救うことができたが、反対派住民から全面トンネル案でないものは受け入れられない、との意見表明がされる<sup>注27</sup>。

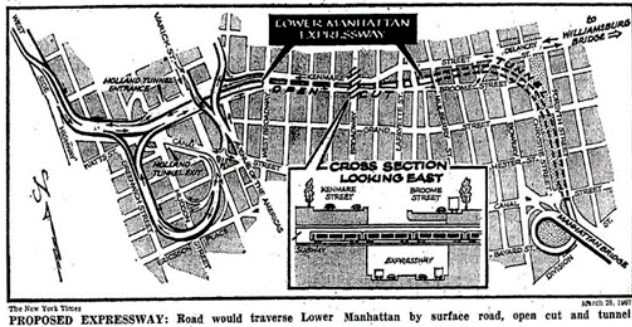


Fig.6 Initial proposal by the Lindsay Administration リンゼイの当初提案図、高架・半地下・トンネルで構成されている 出典：参考文献12)

### 3-2. クロスブルックリンエクスプレスウェイとの関係

一方、ブルックリン区を東西に横断するクロスブルックリンエクスプレスウェイ（Cross Brooklyn Expressway, 以下「クロスブルックリン」という）は、マンハッタン島を通らずニュージャージー州からブルックリン区を通りクイーンズ区に至る迂回ルートである（Fig.1）。マンハッタン島への交通負荷を軽減するために1965年、前市政時代に提案され、リンゼイ市政も1966年時点で州政府に承認を求めていた。別にブルックリン区には、住民団体と民間コンサルタントが提案する「リニアシティ Linear City 構想」<sup>注28</sup>があった。リニアシティは、人種融合を目指した公立学校の集合体を公園的環境に配置し、複数の学校集合体と他の公共施設群を線状に連結して開発しようとしていた。一方、リンゼイ市政はクロスブルックリンを、ブルックリン区を東西に横断する民間鉄道線路上空への設置を検討していた。そして、リンゼイ市政は1967年2月にクロスブルックリンを、リニアシティと合体して検討していくことを宣言した<sup>注29</sup>。当初は難色を示していた連邦政府も、1968年6月には支援を表明した<sup>注30</sup>。

高密度な市街地で新規に道路用地を買収することは地域コミュニティに多大なる負荷をかけることを、リンゼイ市政は認識していた。それゆえ、既存鉄道線路上空利用（空中権利用）は新たな可能性を開くものであった。因みに、鉄路上空利用の構想はリンゼイ市政のアーバンデザイン担当（1967年4月から）となるジョナサン・バーネット Jonathan Barnett（以下「バーネット」という）たちが、1967年1月ペン中央鉄道 Penn Central Railroad のハーレム Harlem 地区を通る部分について提案したものである（Fig.7）。1967年2月のクロスブルックリン新聞発表時、リンゼイが上空利用の参考事例として紹介している。バーネットによれば<sup>注31</sup>、複合開発 Joint Development（以下「複合開発」という）とは、地域住民の同意を得て高速道路の空中権を利用した構造物をつくるだけでなく、高速道

路周辺地域の環境保全や再開発を図るものである<sup>注32</sup>。

クロスブルックリンとローメックスは相互に密接に関係していた。因みにクロスブルックリンの計画は、モーゼスが提案し連邦政府や州政府が承認したルートと相反するものであった。モーゼスのブッシュウィックエクスプレスウェイ Bushwick Expressway ルートは、マンハッタン島をローメックスで通過しブルックリン区に入っていくもので、それが否定された。なお、リニアシティに関して線路上空の空中権を利用した複合開発イメージは、当該構想を推進する民間コンサルタント事務所が提案図（Fig.8）として描いたもので、リンゼイ市政が作成したものではない。

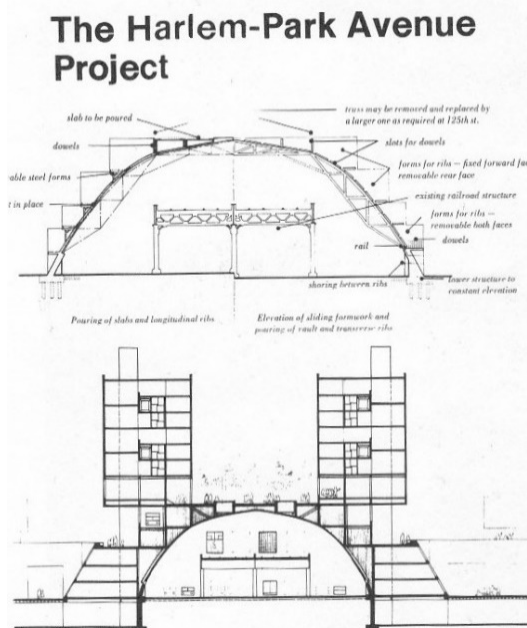


Fig.7 Sectional image of the Harlem-Park Avenue Project over the Penn Central Railroad by Jonathan Barnett and others ペン中央鉄道上空利用の複合開発提案図 出典：参考文献16) p.156



Fig.8 Image of Joint Development in a study of the Cross Brooklyn Expressway クロスブルックリンエクスプレスウェイの上空利用構想 出典：参考文献14)

### 3-3. モーゼスとジェイコブズ退出後の動き

1968年4月ジェイコブズが、州政府主催のローメックス公聴会を妨害した容疑で逮捕される。ジェイコブズは逮捕後まもなく反対運動を離れ、カナダに移住する。一方1968年3月モーゼスは、かねてから確執があったロックフェラー州知事が画策した TBTA の広域交通公社 MTA への合併消滅<sup>注33)</sup>により、総裁職を辞職する<sup>注34)</sup>。それまでの建設推進と反対運動の大立者二人がローメックスの舞台から去ったことで、リンゼイ市長の問題解決の手腕がより問われることになる。

ローメックス計画のこの4月公聴会で行政側が示した詳細提案図は、リンゼイ市政調査報告書「ローメックス計画のための計画 Lower Manhattan Expressway Plan for Planning」によると、1967年3月28日新聞発表したリンゼイ市政による概略提案図 (Fig. 6 市道路局作成で、この段階では片側2車線双方向4車線) を州政府がその後詳細につめたものである。幅55メートル、片側5車線合計10車線の高速道路で、Mulberry Street から West Broadway まで約700メートルを地下18メートルで半地下化する。この半地下部分で、Lafayette Street で止まっている Kenmare Street を街区内の建物を除却して、West Broadway まで延長し、既存の Broome Street 下部と除却街区部分を掘り高速道路を入れる (Fig. 9)。Mulberry Street から東南側の Manhattan Bridge までは完全地下化する。West Broadway から西側は Hudson River を横断する Holland Tunnel の出入口と接続し、Hudson River 沿いを通る West Side Highway に接続するように高架道路が作られる。トンネル部分の換気にはこれまでの河川横断トンネルの経験を生かして対応されるが、半地下部分の換気は自然換気で機械換気は特に考慮されていない。

反対派住民はリンゼイ市政が1967年の概略提案図を発表する以前から、完全トンネル化を求めており、全く妥協の余地がなかった。なお、この1968年4月時点の詳細提案図では、半地下高速道路の空中権 Air-right を利用した複合開発導入の考え (Fig. 10) をローメックスではまだ公にしていない。

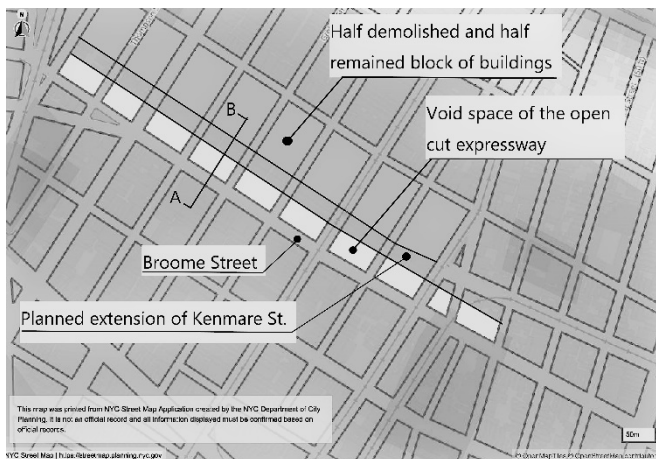


Fig.9 Detailed location image of the depressed open-cut part of the Lindsay's initial draft proposal depicted by the author 州政府による詳細提案図 (1968年4月)の半地下部分の位置図で既存街区が高速道路半地下・新設道路・残存街区に分割される、ニューヨーク市道路台帳の上に筆者作図

1968年5月9日付 NY タイムズに、後に NY 市長となるエドワード・コッチ Edward I. Koch (当時は市議会議員、市長在任1978/1989)

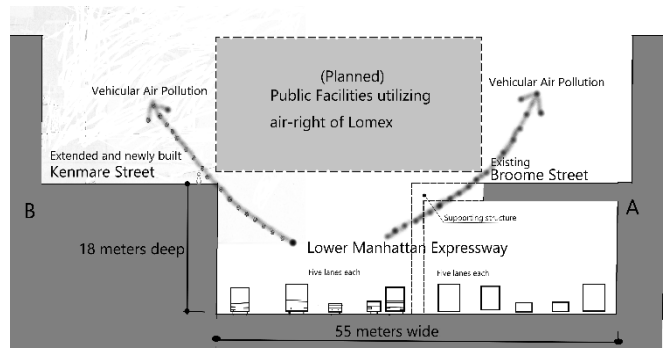


Fig.10 Sectional image of the Lindsay's initial draft proposal with expected public facilities over the expressway depicted by the author 州政府による詳細提案図 (1968年4月)の半地下部分の断面図、空中権利用の公共施設部分は筆者による想定で4月発表時には存在しない、筆者作図

が反対派住民を支持しローメックス計画を批判する投書が掲載されている。一方、複合開発に関連して、1968年6月、連邦政府運輸省 Federal Department of Transportation が高速道路の上空利用を促進するための調査研究報告書を出した<sup>注35)</sup>。高速道路を跨ぐ建築物のニーズやコスト、そして強制買収した公道用地の上空 (又は下層) の私的利用を認めることの是非、州間道路上の建築利用規制に係わる権限の所管 (州政府又は自治体) 等の社会経済や法制度上で多くの課題が指摘された。

1968年11月に市公害対策局がローメックス計画に対する自動車排気ガス予測の暫定値報告書<sup>注36)</sup>を提出した。結果は、半地下構造の空中権利用を想定した部分で、極めて高い排気ガス濃度を示していた。この段階で初めて「空中権利用」が市の公文書に登場した。そして、ピーク交通量の二酸化炭素濃度で、開放型の掘割案 (路面90ppm、地上60ppm)、上空を施設利用する掘割案 (路面300ppm、地上300ppm)、大規模換気を前提とするトンネル案 (路面50ppm) となった。近年の環境基準 (連続8時間における1時間値20ppm以下) と比べようもないが、排気ガスの観点から厳しい状況となった。報告書では、より予測精度を高めるために詳細調査を行うべきと述べている。同年12月23日付 NY タイムズのシダモンエリストフ Constantine Sidamon-Eristoff (主要幹線道路調整官) インタビューで、「調査結果は出ているがまだ非公開で、市が決めた公害基準に反するものを作るつもりはない。そして、リンゼイ市長は空中権利用に深い関心をもっている」としている。

### 3-4. ローメックス推進のための詳細調査

1969年3月リンゼイ市政はローメックス計画推進のため、より広い範囲を対象にして (Fig. 11)、コミュニティ参加方式で州政府と市政府が共同して、連邦政府の補助を受けて1年間かけ調査「ローメックス計画のための計画 Lower Manhattan Expressway Plan for Planning」<sup>注37)</sup>を行うことを計画した。これがローメックスでの空中権利用による複合開発に係わる調査である。想定される複合開発は、地域に貢献する施設である。公共施設が想定された。この予定された調査が、リンゼイ市政として初めての空中権利用による複合開発の検討となるはずであった。

しかし結果的に、1969年5月4日付発表予定の市長声明原稿<sup>注</sup>

38) (全文、筆者訳)で、「リンゼイ市長は今日クロスブルックリンの作業を中断することを命じた。高速道路が通過する地域で想定される複合開発に係わる法案を州議会が承認しなかったためである。市長は、複合開発方式によって、高速道路周辺コミュニティに被害を強いるのではなく、貢献できる道路を計画できると考えた。それがなければ、高速道路が引き起こす移転問題・学校問題・住居問題や大気汚染により、環境の保全や地域の発展は望む術がなくなる。それゆえ、クロスブルックリンに係わるすべての計画行為を中断することを命じた。また、シダモンエリストフ(主要幹線道路調整官)に、州議会が複合開発構想を受け入れないことが、ローメックス計画に如何なる影響を与えるかを注意深く検証するようにも命じた。クロスブルックリンと同様に、ローメックスでも市民に害を及ぼす道路を将来的に建設するつもりはない」と市長の意向が述べられている。

この市長の中断意向は、空中権利用の公共施設整備(複合開発)に対して期待する州政府からの補助金法案(補助率90%)を州議会が承認しないためとしている(注39)。これを受けて、ローメックスで複合開発を実現させるための本格調査は、同年8月時点で断念される。

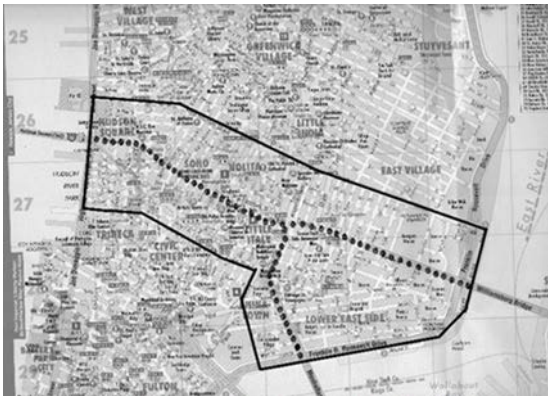


Fig.11 Designated area of an expected urban design study by Lindsay Administration リンゼイ市政による「ローメックス計画のための計画 Lower Manhattan Expressway Plan for Planning」調査対象地区 筆者作図

### 3-5. ローメックス計画の廃止とその後

1969年7月リンゼイ市政は公式に、ローメックス計画を廃止する方針を決定し公表する。その「公式理由」として、「住民たちの反対」が原因としている(注40)。複合開発についてはコメントしていない。

複合開発構想が挫折した背景に、深刻な排気ガス問題への対応の難しさと州政府機関(特に州交通局 The State Department of Transportation)の反対や複合開発への州政府からの補助金問題があった。そして、排気ガス問題の解決策は、半地下部分にも巨大な換気塔ビルを建築するか、自動車の燃焼性能向上という当面技術的に改善を期待できないものであった。州交通局が複合開発に乗り気でないのは、自己が管理する空間上に異質なものが発生することにある。補助金問題は空中権利用を地元が本当に望むならば、後は州議会と州政府機関の政治的判断となる。仮に反対派が複合開発を受け入れる妥協をしたとしても、排気ガス問題は俄かに解決不能であ

った。

リンゼイ市長の計画廃止宣言に続いて、同年8月に市都市計画審議会が市長方針を承認する。市都市計画審議会の委員が、ハドソン川とイースト川双方を通過しマンハッタン島を横断する自動車交通はわずか全交通量の10%で、ローメックスによって逆に交通量を増加させてしまう、と述べている(注41)。因みに、1965年11月の市による交通量予測では、ローメックスによって一日3万台のトラックを地上の街路から減少させる効果があるとしていた(注42)。

続いて、市理事会(the Board of Estimate)が1969年8月に計画廃止を公的に確認した(注43)。続いて、ロックフェラー-Rockefeller州知事がローメックスを州間高速道路適格リストから1971年3月24日削除し、ローメックスに予定されていた州間高速道路予算を老朽化が進むウェストサイド・ハイウェイ(The West Side Highway)(Fig.12)の改築に振り向けることになる。

ここで再び、複合開発方式が検討されていく。都市デザイン担当のバーネットによると(注44)、クロスブルックリンやローメックスが廃止に至った当時、「複合開発方式について連邦政府や市政府は好意的だったが、州交通局が自分達の権限が他の主体によって侵害されるのを嫌っていた」という。そして、1970年連邦補助高速道路法(The Federal-Aid Highway Act of 1970)(注45)が1970年12月に成立した。1970年法に先立つ1968年法で言われ始めた周辺環境への配慮が、1970年法136条で高速道路計画では、地域コミュニティの崩壊・住民や事業所への被害等を防ぐため周辺地域との融合を考慮すべき、と明記された。これで、都市内高速道路は建設で複合開発の活用策が組上に上り、州交通局も会議に参加した(注46)。

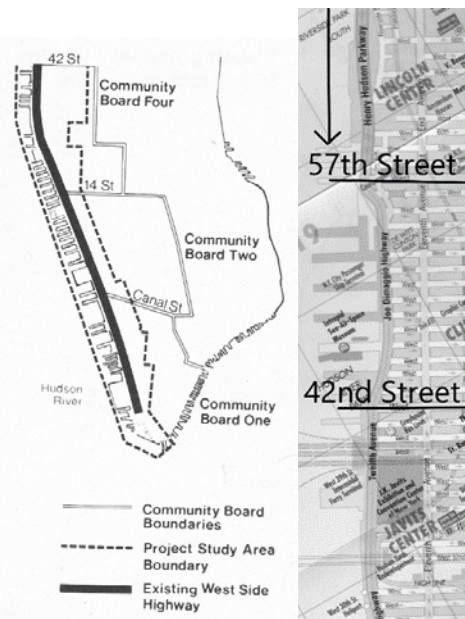


Fig.12 Location of the West Side Highway and its demolished part ウェストサイド・ハイウェイ、点線で囲まれた部分が複合開発の検討区域(左側)出典:参考文献16)と最終的に57番ストリートまで撤去された(右側)NYC地図16th edition 2017 BORCH GmbH上に筆者作図

ウェストサイド・ハイウェイは、老朽化のため改修が必要となり(1936年部分開通し1950年the Brooklyn Battery Tunnelに繋がる)(注47)、州政府と市政府の関係部署による大規模な「合同委

員会」が1971年に設置された<sup>注48)</sup>。バーネットの都市デザイン担当も参加していた。ハイウェイ周辺まで含む対象地区 (Fig. 12) の環境に配慮して、沖合に出す案や地下化を含めた案が出され、複合開発の可能性についても議論された。ただし、結論がでないまま、最終的に高架高速道路が57番ストリートまで撤去され解体後に自転車道路に転用されている (Fig. 13)。



Fig.13 Bicycle road after the demolition of the Highway up to the 57<sup>th</sup> Street 57番ストリートまで廃止になって地上に降りたウェストサイド・ハイウェイ、左側 (ハドソン河) に自転車道路がみえる 筆者撮影 2019年3月

#### 4. 結論

モーゼスとジェイコブズが去ってから、リンゼイ市政はローメックス計画で主導的立場を更に強める。1968年4月公聴会で公表した計画案について、半地下部分の空中権利用を検討し始めた。前述のように、空中権利用の検討事例は他の自治体やクロスブルックリンでもあったが、行政側によるローメックスでの検討はまだだった。リンゼイ市政は空中権を利用した複合開発が、ローメックス問題の解決の鍵になると考え行動した。リンゼイ市政のローメックス計画に対する姿勢は一貫していた、高速道路の建設は製造・卸業が主体の地区の産業を支える上で不可欠である。リンゼイ市政はこの立場を堅持した。

一方、反対派住民たちの思惑は多様であった、雇用主から産業環境維持の声はあったが、それよりも建設に伴う住居そして業務施設の取壊し移転反対の声がおおきかった。それが高速道路建設反対となった。反対派を支援したジェイコブズは明快であった、自動車はいらない、それゆえ全く妥協の余地はない。因みに、全面トンネル化といっても、開削工事となる可能性がおおきく、現代のような大深度工事は考えられない。つまり、結果として地上物件は一旦解体されることになる。



Fig.14 District of Soho ソホー地区 Broome Street 筆者撮影 2019年11月

新たな都市施設建設の目的が自治体側と住民側で共有されていない場合、双方が歩み寄り妥協により問題解決を模索することは極めて難しい。それにもかかわらず、リンゼイ市政は、高速道路は地区内の産業を維持するに不可欠であるから、その建設目的は住民たちも理解して、高速道路建設の影響を軽減するか、新たに地区に貢献できる施設を提供することで妥協できるはずだ、と考えた。それが複合開発の構想である。高速道路上空の空中権を活用して、周辺環境と一体化できる「建築的解決策」を編み出そうとした。

リンゼイ市政の複合開発構想は、1960年代米国で盛んとなったアーバンデザインの潮流<sup>注49)</sup>に沿うものであった。米国でもNIMBY (Not In My Back Yard) 風潮があり、公共施設の必要性を認めても近隣には来てほしくない。一方、ルドルフ計画のように建築的解決策が都市問題を救う、という理想があった。ただし、新たな都市施設の必要性を自治体側と住民側が共有していることが前提となる。その上での建築的解決策である。結果として、リンゼイ市政 (1966/1973) の空中権利用による複合開発の試みは失敗し、その後のニューヨーク市政でも復活することはなかった。都市内高速道路も建設が凍結され、現在に至るまでモーゼスが建設した高速道路ネットワーク以外に新たなものは出現していない。

ローメックスが断念された後、ソホー地区 (Fig. 14) ではジェイコブズが主張したような、労働者たちが住み働く複合用途コミュニティ (Mixed use community) が保全されることはなく、高級化転用 (Gentrification) により労働者家族は追い出され、高級商業住宅地区へと変貌していく。

#### 参考文献

- 1) Robert A. Caro: *The Power Broker*, the Bodley Head, Penguin Random House UK, 1974
- 2) Anthony Flint: *Wrestling with Moses*, Random House, 2009
- 3) Scott Larson: *Building like Moses with Jacobs in mind*, Temple University Press, 2013
- 4) Jean Dory: *Clash of Urban Philosophies: Moses versus Jacobs*, *Journal of Planning History*, Vol. 17(1), pp.20-41, 2018
- 5) Alfred C. Aman: *Urban Highways: The Problems of Route Location and a Proposed Solution*, 47 *JOURNAL OF URBAN LAW* 817, 1970, <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1995&context=facpub>, accessed on June 11<sup>th</sup> 2020 (2020.6.11)
- 6) John M. Courtney and Lois Dean: *Joint Development and Multiple Use of Highway Rights of Way—A Concept Team Approach*, 1970 *Urb. L. Ann.* 39 (1970), Accessed on June 11<sup>th</sup> 2020 (2020.6.11), [https://openscholarship.wustl.edu/law\\_urbanlaw/vol1970/iss1/5](https://openscholarship.wustl.edu/law_urbanlaw/vol1970/iss1/5) [https://openscholarship.wustl.edu/law\\_urbanlaw/vol1970/iss1/5](https://openscholarship.wustl.edu/law_urbanlaw/vol1970/iss1/5)
- 7) New York City, Triborough Bridge and Tunnel Authority | Madigan-Hyland Inc.: *Need for the Lower Manhattan Expressway*, 1964, Collection of Department of Records & Information Services, New York City
- 8) Construction Coordinator, New York City: *Proposed Lower Manhattan Crosstown Expressway*, October 14, 1946, Collection of Department of Records & Information Services, New York City
- 9) Downtown-Lower Manhattan Association, Inc.: *Lower Manhattan Expressway, an essential key to business growth and job opportunities in lower Manhattan and New York City*, 1964, Collection of Department of Records & Information Services, New York City
- 10) Triborough Bridge and Tunnel Authority: *Lower Manhattan Elevated Expressway*, 15 November 1965, Collection of Department of Records & Information Services, New York City
- 11) New York City: *Statement of Walter D. Binger*, Executive Committee

Member of Regional Plan Association and Chairman of the Association's Transportation Committee to the Board of Estimate of the City of New York on the Construction of an Expressway Across Manhattan, December 22, 1964, Collection of Department of Records & Information Services, New York City

- 12) New York Times: New Plan Prepared for Downtown Express, article of the New York Times on March 28<sup>th</sup> 1967, Collection of the Public Library of New York City
- 13) California Division of Highways, U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, Bureau of Public Roads: Real Estate Research Corporation in cooperation with the Office of Research and Development, Bureau of Public Roads, June 1968
- 14) Archibald C. Rogers and Brady D. Armstrong: Linear City and Cross-Brooklyn Expressway, Highway Research Board Special Report, Issue 104, p 78, 1969, <https://trid.trb.org/view/93219> accessed on November 30th 2019 (2019.11.30)
- 15) Department of Public Works, New York State: Study and report for the Lower Manhattan Expressway. Book no. I-II / by Madigan-Hyland, consulting engineers, 1958, Collection of Department of Records & Information Services, New York City
- 16) Jonathan Barnett: Urban Design as Public Policy, Architectural Record Books, 1974
- 17) Shadrach Woods, Department of Highways, New York City: Lower Manhattan Expressway plan for planning (contract no. 208826) : final report to Hon. C. Sidamon-Eristoff, commissioner, Department of Highways, Aug. 1969, Collection of Department of Records & Information Services, New York City

#### 注

注 1) 1888 年生 1981 年没、ドイツ系ユダヤ人実業家の家に生まれた。イェール大学からオックスフォード大学で学び、ニューヨークで科学的な地方行政改革を標榜し、ニューヨーク市政調査会 the Bureau of Municipal Research に入る。ニューヨークで多くの州知事や市長の公園・自動車道路・住宅等の都市インフラ建設部門の責任者となり、1920 年代から 1960 年代にかけて活躍した。一時期、12 もの公的職責をもっていた。ニューヨーク市を中心に周辺の州施設を含み、多くの公共施設を建設したアメリカを代表する「建設王」と呼ばれる。その巧妙で強引な建設手法から悪者に仕立て上げられているが、モーゼスなくして現在のニューヨークの都市インフラは成立しなかった、といわれる。これを機に高名な伝記作家となるロバート・カロによるモーゼスの伝記『パワープロセキ』(参考文献 1) に詳しい。

注 2) 1916 年生 2006 年没、ペンシルベニア州の田舎町スクラントン Scranton, Pennsylvania State 出身でニューヨークに働きにでる。姓はヘブライ語のヤコブが起源。ジャーナリストを目指し、第二次大戦中の戦時情報局から米国の著名な建築雑誌であるアーキテクチュラル・フォーラムで働き、マンハッタン島内公園ワシントン・スクエア・パークでの道路建設反対運動 (1958 年) や歴史的な下町グリニッジ・ビレッジの保存再生運動 (1961 年) を経て、都市は用途が複合することで活性化するという都市社会学の世界的名著である『アメリカ大都市の生と死 The Death and Life of Great American Cities』(1961 年) を出版した。その後も、ローメックスでの反対運動に関わったが一転して、兵役年齢となる息子たちを連れ建築家の夫と共にカナダに移住した。参考文献 2)、3)

注 3) ロバート・モーゼスはラガーディア La Guardia ニューヨーク市長から 1934 年、トライボロ・ブリッジ公社 Triborough Bridge Authority (TBA) 総裁に任命される。TBA は前年の 1933 年 4 月に特別州法で設立された。TBA はマンハッタン Manhattan 区、ブロンクス Bronx 区とクイーンズ Queens 区の三つ tri の区 borough を結ぶ有料道路となる自動車用橋梁を建設運営するための特別公社で、1948 年に有料トンネル建設運営事業が追加され、その名称を the Triborough Bridge and Tunnel Authority (TBTA) に変更している。TBTA は莫大な連邦資金を受けるが、更にそれを補うために、有料の自動車用橋梁とトンネルからの膨大な収入と債券発行権をもつ公的独立法人である。州政府や市政府の財政状況に影響されない、独立した事業の枠組みを考え推進した張本人が

モーゼスと言われている。この TBTA がモーゼスの高速道路づくりの拠点となっていく。(参考文献 1) pp. 615/636

- 注 4) ローメックス以外の東西連絡路は、ミッドメックス Mid-Manhattan Expressway (Midmex) で、ハドソン川とイースト川を横断する二つのトンネル出入口に通じ、かつ地下鉄や地下化されているアムトラック Amtrak 路線を避けて、30 番ストリート沿いに計画された。地元商工業者や不動産・住宅協会等の団体が強く反対した。ミッドメックスもリンゼイ市長の時代に否決された。(参考文献 2) pp. 143/145
- 注 5) 1960 年代後半、一旦決まった都市内高速道路の構造形式を、当初の高架方式から地下化に変更した事案である。建設省の指揮下で横浜市高速道路担当部署が長年検討の末、横浜都心部に延伸される首都高速道路のルートと構造形式を首都高速道路公団と共に決定した。神奈川県都市計画審議会を経て都市計画決定されたが、地元商店街等から反対運動が起こる。都心部に大規模インターチェンジが出現することもあり、飛鳥田市長がそれまでの方針を覆し都市景観の観点から、環境開発センターから横浜市に招き入れたばかりの都市プランナー田村明 (当時は企画調整室企画調整部長で後に企画調整局長) に国等の関係機関の調整を任せた。国が一旦決めた方針を地元自治体が覆すという、日本の都市計画史上初めての事案となった。以下の論文に詳しい。田口俊夫: 横浜市都心部における高速道路地下化事案にみる自治体企画調整室の役割, 日本建築学会計画系論文集 第 85 巻 第 769 号, pp. 603-613, 2020 年 3 月 Taguchi, T. : The Role of the Local Government's Planning and Coordination Section in an unprecedented move to underground the Motorway in the middle of Yokohama City, J. Archit. Plann., AIJ, Vol. 85 No. 769, pp. 603-613, Mar., 2020
- 注 6) ニューヨーク市は州政府傘下の自治体 (local governments 郡と市町村) であり、州政府が制定する州法の制限下に置かれる。自治体は州議会が議決する州法によって、権限が付与され行政行為が可能となる。これまでも、州法が整備されてない環境下で、自治体が地域の課題に対応するために、開発規制等で「権限なき行政」として実態として行政指導を行うことがあった。開発規制については、州法によって後追いの権限が付与されることで、自治体の行為に一定の制限も加えられた。
- 注 7) 地域計画協会 Regional Plan Association (RPA) は 1922 年、ニューヨークの経済界や各分野のリーダーたちがニューヨーク大都市圏の成長戦略の調査・分析・計画のために創設した都市計画分野の公益団体である。ニューヨーク大都市圏とは、ニューヨーク州・ニュージャージー州・コネチカット州の三州を指し、特にニューヨーク市を中心にして、大都市の秩序ある発展を意図している。RPA は 1929 年に最初の第一次広域計画 Regional Plan を作成公表した。その後、1968 年、1996 年、そして 2017 年に第二次、第三次、そして第四次広域計画を公表している。その緻密なデータ収集と分析に基づく交通や住宅等の基盤施設の計画は、高度な専門性に裏打ちされている。州政府や市政府の行政当局とも連携しているのだが、公益団体として計画や事業を提案するが実施する立場ではない。しかし、これだけの広域的観点から提案される交通計画 (鉄道や高速道路網) は、重要な提案として行政側にも受け取られる。因みに RPA とは別に、開明的な科学的な地域行政を標榜するニューヨーク市政調査会 (1907) the Bureau of Municipal Research 理事チャールズ・オースチン・ピアードの助言を受けて、日本でも 1922 年後藤新平が財団法人東京市政調査会を、関一が大阪都市協会を設立した。
- 注 8) “Construction Coordinator” は、1946 年市長に当選したオドワイヤー William O 'Dwyer がモーゼスを指名新設したポストである。再開業事業に関して制約なき権限が与えられた。1929 年に提案された RPA の高速道路計画を、初めてモーゼスが実現に向けて動き出す。この前に、1941 年時点で、NY 市の City Planning Commission がそのマスタープランでローメックスルートを位置づけていた。そして、1944 年には州議会も承認した。ただし、財源が未定のため、1956 年の連邦政府による “the interstate highway act” まで待つ。この間、モーゼスは “クロスブロンクス・エクスプレスウェイ the Cross Bronx Expressway” の建設に忙しかつた。1948 年に始まり 1963 年に完成し、マンハッタン島北部からハーレム川を横断してブロンクス Bronx 区を東西に横断する高速道路である。州間高速道路でないが、ブロンクスの人口密集地域を破壊し建設された。(参考文献 2) pp. 142/143
- 注 9) 参考文献 8)
- 注 10) 参考文献 15)



- 注 11) ハドソン河を渡ったニュージャージー州に、1920 年代開発された中産階級向けの郊外住宅地が多くある、その中で、クルドサク形式の歩車分離をして共有緑地を確保したラドバーン開発地が有名である。
- 注 12) 連邦補助を受けた高速道路建設に関して、州政府の高速道路担当当局による公聴会 public hearing が、” the 1956 Federal Aid Highway Act” に基づき開催される。この場合、自治体としての市政府は高速道路建設の前提となる対象道路用地の強制買収を行う立場にある。
- 注 13) ニューヨーク市には五つのバラ Borough がある。ブロンクス、ブルックリン、マンハッタン、クイーンズ、スタッテン島の五区である。区長は公選制で 4 年任期、実態上の行政権限は限定的である。市議会には区毎に議員定数（ブロンクス 8 名、ブルックリン 16 名、マンハッタン 10 名、クイーンズ 14 名、スタッテン島 3 名、計 51 名）が決められている。
- 注 14) Lower Manhattan Expressway tenant occupancy survey / by Relocation and Management Associates, Inc. by Department of Real Estate, New York City, 1960., Availability: Reference: Call #: R22.65 tos (1). Collection of Department of Records & Information Services, New York City によると、1959 年 NY 市都市計画委員の公聴会で、それまで内々で進められてきた計画案が初めて住民に公表された。移転を迫られる住民たちは反対を表明した。マンハッタン区長から、住民たちの円滑な転居を保障するために求められたのが当該調査である。当該調査会社はモーゼスと親しい会社であった。ジェイコブズは反対運動が移転問題に矮小化されるのを懸念した。
- 注 15) 1942 年に州議会は再開会社法 the Redevelopment Company Law を承認した。州政府がもつ土地収用権 eminent domain を市に行使させ、公的利用目的で私有地を収用整地し、民間事業者に売却することができるようになった。続いて、1949 年連邦住宅法 the Housing Act of 1949 が制定され、その Title1 (分類その 1) で都市再生のためのスラムクラアランス事業が位置づけられた。その他にも住宅融資保証や公営住宅建設等がある。
- 注 16) Transcript of the stenographic record of the discussion on calendar numbers 1, 2 and 3 at the meeting of the Board of Estimate held on December 6, 1962. By Board of Estimate, New York City. Publication Date: December 6, 1962, Availability: Reference: Call #: Es8.67 tsrlme (1). Collection of Department of Records & Information Services, New York City によると、混乱する住民対応で再選に危機感をもった Wagner ヲグナー市長が土地収用手続きを 1962 年 11 月の市長選挙の後までに延期した。12 月に移転先住居決定の報告が上がったが、ジェイコブズたちはローメックスが必要不可欠であることを技術的かつ経済的に立証することを求めた。予算委員会 the Board of Estimate での承認がなければ住民の移転問題は解決しない。その議論の核心を示す議事録である。
- 注 17) Route selection study for express highway approaches to mid and lower Manhattan from Southern Parkway through Brooklyn and Queens (Bushwick Expressway) / by Blauvelt Engineering Co. by New York City. Triborough Bridge and Tunnel Authority | Blauvelt Engineering Co. Publication Date: 1963. Other title: Bushwick Expressway route selection study, Availability: Reference: Call #: T74.95 bers (1). Collection of Department of Records & Information Services, New York City. によると Bushwick Expressway は州間高速道路 78 号線で建設されていない。Williamsburg Bridge に繋がる予定のものである。一旦ローメックスが活動休止したが、モーゼスがそれを復活させた報告書である。TBTA と NY 市が連名で調査を行っている。
- 注 18) 参考文献 9) 地元経済団体から、ローメックスが地域の活性化のために不可欠であるとする提案書である。
- 注 19) 参考文献 7) モーゼスが市と伴にローメックスの必要性を主張する。
- 注 20) Lower Manhattan Elevated Expressway. by New York City. Triborough Bridge and Tunnel Authority. Publication Date: Nov. 15, 1965. Availability: Reference: Call #: T74.65 Lmee (2). Collection of Department of Records & Information Services, New York City. によると、ウグナー市長は 1965 年 5 月にローメックスの建設再開を宣言する。当該報告書は建設推進派の内容となっている。一方、市長選でリンゼイが市民派につきローメックスに反対していく。12 月勝利し、翌 1966 年 1 月に市長に就任する。
- 注 21) Statements pro and con, together with maps and illustrative presentations. Publication Date: [196-], Availability: Reference: Call #: 83 L95 Lmem (1). Collection of Department of Records & Information Services, New York City によると、行政側と反対派住民側の意見が掲載されている。
- 注 22) 参考文献 1) , pp. 1117/1131
- 注 23) NY タイムズ 1966 年 9 月 28 日記事、“Skyway” と名付けられたその他幾つかの代替案（半地下案、地下案、別ルート案）の一つ。昇降ランブの位置が難しく、ランブ自体が長くなること等から現実的でなかった。
- 注 24) 1966 年 12 月付で市交通審議会 Transportation Council, Mass transit sub-committee に提出されている報告書” Study for a Subway-Highway Combination under Second Avenue, Houston Street to 125th Street, Manhattan” で、マンハッタン島南端 Houston Street から北端 125th Street まで地下鉄と地下化されて高速道路を合築して建設する計画であった。Department of Records & Information Services, New York City 所蔵
- 注 25) The Architect’s Newspaper, 2010 年 11 月 19 日記事, <https://www.archpaper.com/2010/11/rudolphs-lomex-in-retrospect/>, accessed August 26, 2020 この記事に出会うまで、ルドルフ計画の痕跡がなぜニューヨーク市公文書館にないのか、また NY タイムズの新聞記事アーカイブにも存在しないのかが不思議であった。有名建築家ルドルフによる、ローメックス計画図は広く知られていくが、自治体ニューヨーク市がこのような現実離れた提案をするのか、も不思議であった。
- 注 26) Minutes for the first meeting of THE TRANSPORTATION COUNCIL held on February 3, 1967, Collection of Department of Records & Information Services, New York City 市交通審議会の議事録
- 注 27) NY タイムズ 1967 年 3 月 28 日記事
- 注 28) 参考文献 14)
- 注 29) NY タイムズ 1967 年 2 月 26 日記事
- 注 30) NY タイムズ 1968 年 6 月 28 日記事
- 注 31) 文献 16) pp. 42/148
- 注 32) モーゼスもビル内を貫通する高速道路計画を提案していた。マンハッタン島を東西に横断する Mid-Manhattan Expressway で、わずか 20 メートル幅の 30 番ストリート沿いを南側 30 メートル幅で建物を再開発し、全体で 50 メートル幅の高速道路をビル内とストリート上空に建設する計画である。パーネットの複合開発の定義からみて、地域コミュニティの同意を得ず地域環境を破壊する当該計画は複合開発の「空中権利」に含めることはできない。参考文献 1) p. 784, 参考文献 2) p. 143
- 注 33) TBTA の債券発行権に基づく発行済み債権をもつ債権者からの訴えの処理が、TBTA を MTA に合併させる時の大きな課題となっていた。ただし、当時の州知事ネルソン・ロックフェラー Nelson Rockefeller の弟であるデビッド・ロックフェラー David Rockefeller がもつ銀行チエースマンハッタン the Chase Manhattan Bank が最大の債権者であり、ロックフェラーファミリー内での話し合いで課題は整理された。参考文献 1) pp. 1140/1141
- 注 34) ニューヨーク州知事であるネルソン・ロックフェラーがニューヨーク市内にある近距離鉄道・地下鉄・高速道路・橋・トンネル等を所管する赤字の公共交通機関を統合してメトロポリタン交通公社 (MTA) をつくり、唯一黒字の TBTA の資金を、赤字解消と新たなインフラ投資に活用することが背景にある。同時に、独断専行のモーゼスを TBTA から退任させることがあった。当然、モーゼスは特別州法に定められた代表任期を理由に、途中解任はできないと抵抗したが、ロックフェラーは「しかなるべきポスト」を MTA で与えたとの密約をしてモーゼスの反対を封印した。その約束は、実質無権限の組織内コンサルタント役でしかなかった。参考文献 1) pp. 1134/1144
- 注 35) 参考文献 13)
- 注 36) An estimate of vehicular air pollution potential at the proposed Lower Manhattan Expressway in New York City. by Department of Air Resources, New York City. Publication Date: Nov. 1968 Availability: Reference: Call #: Ai7.95 evapp (1). Collection of Department of Records & Information Services, New York City NY 市公害対策局の暫定報告書
- 注 37) “Lower Manhattan Expressway Plan for Planning” はローメックス半地下構造部分の空中権を利用して公共施設を築造する「複合開発」

を具体的に推進するための大規模な調査研究になる予定であった。そのため事前調査も行われていた。ニューヨーク市からの受託予定先は、アメリカの建築事務所 Shadrach Woods (1923/1973) であった。調査は、予定路線周辺を含む広い地区を対象としており、地域コミュニティのニーズを社会経済的調査により明らかにし、そのニーズに対応する建築計画に止まらず社会制度もあわせて検討するものであった。各分野の専門家による調査検討項目として、1. Sociological Factors, 2. Economic Factors, 3. Law and Administration, 4. Stress Factors, 5. Circulation, 6. Technological Inputs, 7. Urban Planning and Architectural Design が予定されていた。

注 38) Press release by Office of the Mayor, Sunday, May 4, 1969, New York City. ニューヨーク市公文書館所蔵のクロスブルックリン・エクスプレスウェイとローメックの計画中断に関する市長意向声明の新聞発表用原稿。この声明原稿を筆者が発見したことにより、リンゼイ市政がそれまでに何を検討して、なぜ最終的に計画を中断せざるをえなかったのか、が分かった。

注 39) NY タイムズ 1969 年 5 月 3 日記事

注 40) NY タイムズ 1969 年 7 月 16 日記事

注 41) NY タイムズ 1969 年 8 月 20 日記事

注 42) NY タイムズ 1966 年 3 月 11 日記事

注 43) 参考文献 4) p. 31 ジェーン・ドリイのモーゼス対ジェイコブズの研究論文はプリントの研究を基礎にしているため、その引用が多い。

注 44) バーネットたちは、1967 年 4 月ニューヨーク市にアーバンデザイン担当として入る以前から複合開発の試案を検討していた。そして、連邦政府の立法には、少なからずバーネットたちのニューヨーク市での試みが参考にされているという。参考文献 16) pp. 142/148

注 45) 参考文献 5) 1970 年に発表された Alfred C. Aman の研究論文によると、連邦補助を受けた高速道路建設に関して、州政府の高速道路担当部局による公聴会 public hearing が、"the 1956 Federal Aid Highway Act" に基づき開催される。ただし、ルート選定が終了しているのが常で、住民は建設の是非やルート選定に関わることはできない。公聴会の開催時期も、建設スケジュールに沿って行われ、直前の開催通知となることもある。また、高速道路建設の利用者側からの「経済的指標」のみで判断され、非利用者の住環境保全等の観点は考慮されない。また、1962 年修正同法で、州高速道路担当部局と影響を受ける自治体間の調整を図ることが謳われているが、高速道路建設は利益を受ける多数派の郊外住民が優先され、影響を受ける少数派の都市住民の声は無視されてしまう。その後、法律が改正され、"The 1968 Federal Aid Highway Act" でルート選定に際して経済指標以外に、「地域環境に対する社会的影響度と、地域コミュニティが共有する都市計画に求められるべき目標との親和性」に配慮することが求められた。二つの公聴会が設定され、一つ目が、州担当部局がルート選定の提案をする前に、地域住民が高速道路の概略の位置やその根源的な必要性について意見を述べる。二つ目が、ルートの詳細決定と高速道路の構造やデザインに関して意見を述べる。この目的は、高速道路計画が確定する前に、住民をルート選定過程に参加させることである。改善策が検討された、最も望ましい手法は "The Urban Design Concept Team" を設置することである。そのチームは、建築家・社会学者・都市プランナー・経済学者そして高速道路専門家等によって構成される。計画された高速道路との調整を図る基礎づくりを行う。予定ルート沿いの社会的・経済的・構造的・歴史的そして空間の性格・量・質そして価値を調査する。沿道の団体や住民の意見を聞き、予定される高速道路沿いの複合開発の可能性についても検討する。このような都市問題に関わる多様な専門家たちの関与は有効だが、あくまでも助言機関にとどまる。それを活用するかどうかは州担当部局による。

注 46) 参考文献 16) p. 146、合同委員会の構成員は、八つの市組織、六つの州組織、四つのコミュニティ計画委員会の代表者と、マンハッタン区長で構成されている。市組織は、the City Planning Department, the Department of Transportation, the Economic Development Administration, the Environmental Protection Administration, the Recreation and Cultural Affairs Administration, the Offices of Lower Manhattan Development and Midtown Planning and Development, the Urban Design Group、州組織は、the Department of Transportation, the Parks Commission, the Metropolitan Transportation Administration, the Urban Development Corporation, the Battery Park City Corporation, the Port of New

York Authority である。連邦政府は参加していないが、高速道路関係の連邦政府方針は尊重されていた。

注 47) <http://www.preservenet.com/freeways/FreewaysWestSide.html>  
2019 年 6 月 15 日閲覧

注 48) 参考文献 16) pp. 142/148

注 49) 「1957 年、アメリカ建築家協会 (AIA) は、アーバンデザイン委員会を設置し 8 年近くの検討期間を経て、1965 年『アーバンデザイナー都市と町の建築』として報告書を作成、その必要性を訴えた。1970 年に入ってからアメリカの各自治体は、取り組んできたアーバンデザインの成果を世に問うている」(岩崎駿介, 個性ある都市, 鹿島出版会, 1980, pp. 54/61) 因みに、筆者も横浜市企画調整局都市デザイン担当だったが、行政内アーバンデザインは新たな都市施設の必要性が行政側と住民側で、プランニング段階で共有できた場合に、次の段階として、その「あり方」を検討するために使われてきた歴史がある。

# AN EXAMINATION OF THE JOINT DEVELOPMENT CONCEPT BY THE LINDSAY ADMINISTRATION REGARDING ITS LOWER MANHATTAN EXPRESSWAY AS AN URBAN HIGHWAY PLANNING IN NEW YORK

*Toshio Taguchi*<sup>\* 1</sup>

\* 1 Vice-president, Akira Tamura Memorial-A Town Planning Research Initiative NPO,  
Ph.D. in town planning

In the 1960s, the conflict between Robert Moses, chairman of the New York state/city-affiliated highway authority and Jane Jacobs, urban sociologist helping the residents oppose the highway, over how to remodel the city of New York symbolized the sharpening of the dispute between state and local administrations versus local community, and its turning point in highway planning philosophy. The most conflicting case was the interstate highway named the Lower Manhattan Expressway (Lomex) crossing the southern tip of densely built-up Manhattan Island, the district of SoHo. Both Moses and Jacobs had to leave the scene in 1968, because Moses resigned his post and Jacobs left for Canada after her arrest at the public hearing of Lomex. The John Lindsay Administration of New York City eventually had to accept the duty to tackle this issue. Despite several books written by eminent writers such as Robert Caro (1974), Anthony Flint (2009), Scott Larson (2013) and Jean Dory (2018), they focused on the relationship between Moses and Jacobs from the perspective of their conflicts. Therefore, it was unclear what kind of administrative actions had been taken by the Lindsay administration during the period since 1968 until Governor Rockefeller's termination notice of Lomex project in 1971. The author tried to clarify the process between through discovering relevant public information and documents concerned with this issue.

When planning highways in urban areas, it is required for local planning bodies to reach an agreement on its necessity with the community along the route in a prospect of community benefits. If being based on the agreement, the concept of "Joint Development" to utilize the air-right above the highway for new public facilities will be meaningful. It was originally studied and conceptualized by the Federal government in 1968 as a possible clue for the highway planning. As the Federal-Aid Highway Act introduced the concept of joint development, it was designed to integrate such a single-purpose agency of highway planning as the state highway bureau with other multiple local planning bodies, in a wider prospect. The Lindsay administration attempted to search an agreeable solution to the highway problem by using this method. They started preparation in early 1969 to launch a new study scheme of joint development by the special task force of social-economic and environmental expertise.

Just prior to this planned study, the City Environmental Bureau disclosed the result of air pollution simulation of planned Lomex that indicated a highly polluted air for public facilities above the open-cut structure. When decreasing air pollution caused by heavy traffic, it could not be expected a satisfactory progress in foreseeable future because of the then technological limitation of automobile industry. The joint development became hardly to proceed. In 1969 the Lindsay administration declared the termination of Lomex with a reason as the residents opposition.

After Lomex, the Lindsay administration still tried to apply joint development to other highway reform projects, but could not succeed. Since the failure of the Lindsay Administration, all successive city administrations have avoided planning new urban highways in New York.