

博士論文（要約）

大都市縁辺部の工業地帯における
用途継承による歴史的工業建築保全の研究
ーニューヨーク市ブルックリン区ウォーター
フロントの製造業支援型開発事業者に着目してー

Preservation of the Historic Industrial Buildings through
Continuity of Use in the Industrial Zones in the Peripheries of Big Cities:
Case Study of the Developers that Assist the Industrial Retention in the
Brooklyn Waterfront in New York City

諸隈 紅花

本研究は歴史的工業建築の保全活用を、用途継承によって実現する可能性をケーススタディにより実証するものである。用途継承とは住商工の土地利用区分の中で、工という用途の枠組を維持しながら転用することを意味する。

住宅や商業への用途転用による歴史的工業建築の保全手法は各地で実行されているが、近年それが保全された空間の過度な商業化・観光地化、空間の均質化、ジェントリフィケーション、工業空間らしさの喪失等の新たな問題を生み、より社会的に意義のある活用方法の模索が望まれる。また、用途転用はまだ営みが生きている工業地帯の歴史的工業建築の保全には適していない。これらの問題意識を背景に、大都市縁辺部の工業地帯の歴史的工業建築の保全を工業建築の特徴を活かし、用途継承という新たな手法を用いて実現する可能性を実証することを研究の目的とする。研究対象としてニューヨーク(NY)市のマンハッタンの縁辺部であるブルックリン区のウオーターフロントにおいて、都市内への製造業維持(**Industrial Retention/IR**)を目的とし、歴史的工業建築を製造業の場として再生する、製造業支援型開発業者の実態解明を行い、知見を得る。

第1章「研究の枠組」では上記を提示し、既往研究のレビューを実施した。既往研究では産業遺産を含む歴史的環境保全(**Historic Preservation/HP**)における保全された空間の在り方に関する理論的研究、都市計画・社会学等における同空間の評価研究、脱工業化時代の都市製造業の維持・保全の研究を対象とした。既往研究では、保全された空間が消費空間となる実態への批判的検証が行われ、HPはより社会の役に立必要があるという意見が大勢を占めるが、とくに大都市のような変化の激しい場所の工業建築においてはその具体的な解決策が提示されておらず、手法研究としても本研究の新規性が見られる。

第2章では、対象地のブルックリン区の人口、移民等の基礎データを整理した上で、ウオーターフロントの工業地帯の開発史と近年の行政による工業用地の住宅地化の施策（リゾーニング）を明らかにした。4つのコミュニティプランの分析から、工業地帯の境界の住民は、製造業が雇用の源であり、共存の意思を持っていたことが明らかとなり、市とコミュニティの地区開発の方向性が異なっていたことがわかった。また、歴史的工業建築については住民も積極的に認識できておらず、保護の対象となっていないことがわかった。

第3章では、HPの公的な制度による歴史的工業建築の保全の到達点を検証する。LPCという法的拘束力が強い市の制度において、工業建築の指定件数は全体の2%と極めて少なく、歴史的工業建築が法的に保護されにくい存在であることがわかった。また、指定は開発圧力の高まりと関連して行われ、開発圧力が無くなると指定が行われにくくなる傾向も見られる。ブルックリンにおいてもリゾーニングによる開発圧力の高まりにより、一時的に民間による保全運動が生じ、指定が行われたが、この運動は長続きしなかった。一方、州のHPの機関であるSHPOによる登録制度は、開発圧力とは関係ない場所や時期でも行われ、LPCや専門家の関心が及ばない状況において、指定制度を補完する重要な役割を果たしている。

第4章では、脱工業化時代のNY市の土地利用政策が製造業用地を縮小させる中で、製造業

の立場を代弁する組織として生まれたNYIRNに着目し、IR派の活動の実態、特徴、政策に与えた影響を評価した。IRは、戦後の製造業雇用の減少が、実態としては製造業の「不動産問題」（住宅や商業の浸食による地価の高騰により家賃が払えず転出）により引き起こされることを構造的に明らかにし、工業地帯の用途競合の規制を訴えた。IR派の主張はリゾーニングの承認と引き換えに、市に受け入れられ、市の工業政策に主張が反映されたが、市は家賃負担能力の高い住宅・商業を規制する土地利用規制には消極的である。また、IRの目的に歴史的工業建築の保全は含まれていないことも明らかとなった。

第5章は第1部のまとめとしてIR、HP、コミュニティの関係性を検証し、コミュニティとIR推進派の緊密な関係と比べると、HPとその他の主体の関係が弱いことを指摘した。

第6章では製造業支援型開発業者の実態解明、事業展開史、事業手法の解明、HPとの関係を明らかにした。製造業支援型開発事業はIR思想を持ち、製造業が安心・安定した事業を行う場所を開発・運営する事業者と定義し、5社を特定し、その共通点を明らかにした。事業者には民間と公共がおり、主には非営利だが営利でも実施が可能である。これらの事業者は1990年代に生まれ、リゾーニングが実施された2005年頃からその数を増やし、複数の工業地帯で物件開発をしている。開発手法としては、公共からIRの目的で各開発に補助金が投入され、それと引き換えに土地にかけられた制限約款により、利用の制限、賃料の制限（市場価格より安い）、最低5年間という長い賃貸期間の提供が義務付けられ、本条件が約30年間継続し、実態として「アフォーダブルマニュファクチャリングスペース」的な公共の福祉的な仕組が生まれ、利用されている。事業用建物は、基本的に歴史的建造物が使われているが、それは

HPのためではなく、事業資金の制約から建物として必要な機能と空間を持つ建物をローコストで活用できる経済性が評価されており、保全は事業者による「意図しない保全」として実現している。保全される建物の種類、規模、質は幅広く、保全家が保全指定を諦めるような歴史的地区の貢献建物レベルのものも含まれ、多様である。資金調達手段としてSHPOの歴史的建造物修復の税控除を利用する事業者もあり、それにより歴史的価値が認められている建物もある。また、資金不足の状態が州や国の資金の利用を生み、それがSHPOによる再開発計画の審査という接点を生む場合もある。以上、HPとIRの間には明確な連携はないが、接点があることが明らかになった。

第7章では、同開発事業者で税控除を初めて利用したGMDCに着目する。GMDCの開発事業は、創業当初はフィージビリティが疑問視され、資金調達に苦労していた。しかし実績の蓄積により市や銀行からの資金調達が増えていく過程で、次第に税控除を利用できる全体改修の再開発が実施できるようになった。1件目の登録時には、建築的に突出していない建物を登録するためにSHPO側の努力も見られた。税控除利用がされたプロジェクト費用と控除額の分析から、税控除制度が修復にかかる余分な費用を吸収し、かつ億単位での控除を実現し、開発業者側にも有益な仕組みであることが明らかになった。

第8章は、市有地のBrooklyn Navy Yard を運営するBNYDCの事業経緯とSHPOとの接点

が生じた経過と結果を明らかにする。BNYDCは改修に公的資金を多用したため、SHPOの開発審査を受ける機会が多く、接点が多く形成された。BNYと唯一の接点を持つHPの専門家としてのSHPOが、審査を通じて造船所全体の歴史的価値を証明し、歴史地区の登録に導いたことが、接点の効果であると結論づけた。また、もう一つの接点の保全特約は国有地譲渡時に維持管理と将来の再開発を保全型で実施することを約束させる契約であり、開発までに時間がある場合は、保全型の開発計画の策定が確認できた。

第9章は2部を総括し、工業用地の減少による製造業用スペースの需要の継続等から、同開発事業者が今後も歴史的工業建築を活用して事業を行う可能性が高いと結論づけた。

第10章（結論）では、本研究を通じて得た考察と示唆、今後の課題を論じた。まず、大都市の縁辺部で地価が高騰し、地域変容が加速する場所で用途継承による歴史的工業建築の保全を実現するには、前提として多様な都市活動や人々の場を作るという都市への思想があることが確認された。1960年代にジェーン・ジェイコブズが、家賃が安い、古い建物が都市の多様性に貢献すると評したが、現代の大都市においてはアフォーダビリティのある場所を敢えて確保する必要がある、その中で古い建物が活かされることで多様性の維持がなされるという時代の変化が見られる。第2には、IRによる「意図しない保全」は、価値が認められにくい歴史的工業建築の保全事例をなるべく増やすためにも重要であり、保全家はその効力を認め、戦略的に活用すべきである。但し、従来のような保全を目的とした連携ではなく、接点による緩やかな連携が重要である。第3には他の大都市での本事例の展開の可能性を論じた。水運により形成された都心部近くの工業地帯の存在、耐久性の高い建造物、古い建物を活用しやすい法制度が前提として必要となる。その上で

IRを都市政策と認め、そのための場所の確保を支援する仕組みがあり、公的資金を投入することへのコンセンサスが必要となる。HP側ではインセンティブを用意し、建築的な価値が低い建物でも複合的な価値を見つけて積極的に評価する姿勢が必要である。

今後の研究課題としては、個々の建築物の保全を地区レベルの再生へと昇華させるための知見を得ることを挙げた。本研究の主な新規性として、歴史的工業建築の用途継承による再生の事例を発見し、その実態解明により手法としての普遍性を明らかにした点、IRによる「意図しない保全」が大都市における歴史的工業建築の保全に果たす重要性の解明、IRによる物件開発がアフォーダブルマニユファクチャリングスペースという公共の福祉的な手法によって実施されていることを明らかにした点は、歴史的環境保全の新たな概念を提示するものであると結論づけた。