

DBJ *Metropolitan Topics*

米国都市再生・地域再生における R F P 方式の動向

ボルチモア都心部・インナーハーバー再生事業

- R F P シリーズ(2)米国ケーススタディ 編 -

はじめに

- 1 プロジェクトの概要
 - 2 公民パートナーシップ (P P P) の特徴
 - 地元経済界の発意・提言
 - 公民役割分担の明確化
 - 優れたマスタープラン
 - 都市・建築デザインの重視
 - 歴代市長のリーダーシップ
 - 最終決定者である住民の実質的参加
 - 再開発計画を一体的に実行・管理する専門組織の創設
 - 3 R F P 方式の特徴
 - 提案競技による民間パートナー募集
 - ハイアットリージェンシーホテルの事例
 - まとめ：R F P 方式実現の条件
- 終わりに～日本の自治体「都市経営」への教訓



2004年3月

日本政策投資銀行首都圏企画室

はじめに

本稿はDBJ・RFPシリーズ(2)・米国ケーススタディ編として、米国東海岸の港湾工業都市・ボルチモア(メリーランド州最大の都市、2000年時点の人口約65万人)におけるRFP方式¹を紹介するものである。同市の都市再生・地域再生の企画開発過程を詳しく見ていくことを通じて、PPP(Public Private Partnership、公民パートナーシップ)を組成するうえでの代表的な手法であるRFP方式の特徴を明らかにすることに主眼をおいている。特に、都市再生・地域再生を支援する政策金融機関の立場から、自治体「都市経営」にあたってのRFP方式実現の条件を整理することを意識した。従って、個別プロジェクトについての言及は本稿の目的に必要な範囲にとどめているので、事業の詳細に関心ある方は19頁に掲げた参考情報を直接参照して頂きたい。

なお、今後本稿に続けて上梓する予定のケーススタディではフロリダ州ウェストパームビーチ市の中心市街地再生を、ではボルチモア市の中心市街地の再生を紹介する予定であり、併せてご参照頂ければ幸いである。

1. プロジェクトの概要

第1段階

都心部・チャールズセンター再開発(1959~74年)

- ・中心業務地区(Central Business District = CBD)の商業集積地域と金融街の間に位置する33エーカー²の場所
- ・複合開発(オフィス、ホテル、デパート、劇場、地下駐車場等)
- ・投資額約2億ドル

第2段階

インナーハーバー再開発('64~)

- ・チャールズセンターの南東部に隣接する旧港湾地区240エーカー
- ・30年間に亘る長期計画、段階的開発('64~82年「ルネッサンス」³、~95年「ルネッサンス」)、現在も拡張・進行中)

¹ RFP方式とは、プロジェクトの企画開発段階から民間の参加・提案を求め、事業内容を定めた募集要項を作成し、事業者を公募する事業手法のことである(RFPとはRequest for Proposalの略)。20頁にRFP方式の意義及びプロセスの簡単な見取り図を示したので参照されたい。RFP方式そのものについての詳細な紹介はDBJ・RFPシリーズ(1)[2003]で行われているので、併せてご参照頂けると幸いである。本稿は同レポートを補完・例証するものとして位置づけられる。

² 1エーカー=4,046.9 m²

³ 水際線の主要目玉施設が完成した'82年頃までを「ルネッサンス」、米大リーグオリオールズの本拠地となる野球スタジアムが完成('92年)し、また、一貫してインナーハーバー再生推進に従事してきた開発管理公社が後継組織に世代交代した'95年頃までを「ルネッサンス」と呼ぶことが多いようである。

- ・複合開発（オフィス、住宅、公共親水空間、水上交通、コンベンションセンター、ホテル、フェスティバルマーケットプレイス、水族館、サイエンスセンター等）
- ・投資額（含むチャールズセンター再開発）
 - 計画値：民間投資 2 億 3 千万ドル、公共投資 5,500 万ドル（自治体国際化協会[1990]）
 - 実績推計：民間投資 12.8 億ドル、公共投資 4.6 億ドル（日端・木村[1992]）

[写真 1] 1965 年当時のインナーハーバー



[写真 2] 1990 年当時のインナーハーバー



（出所）1、2とも Mr. Martin L. Millspaugh 提供

これらの連続的都市開発の時系列的な事業の進展については 21 頁を参照されたい。

2. 公民パートナーシップ (PPP) の特徴

地元経済界の発意・提言

1950年代のボルチモアは、全米レベルで起こりつつあった都心機能（居住・業務・商業）の郊外への移転・流出、重工業から第三次産業への構造転換に伴う造船業・港湾機能の衰退⁴という事態に直面していた。現象面では、都心部の資産価値下落、造船所閉鎖に伴う失業問題発生、遺棄された倉庫のスラム化、ドラッグの蔓延という負の影響が強く顕れてきていた。当地の事業家・住民は、何か新しいプロジェクトを起こすことを通じて街の魅力を再生・回復しなければ長期低落傾向⁵をくい止めることができなと感じ始めていた。

事業家達が都市再生に乗り出す直接の契機となったのが'54年の地場有力百貨店（O'Neill's Department store）の閉鎖であった。危機感を募らせた地元商業者を主とする企業の経営者（含む公益事業、銀行・証券、地主等）の有志が同年都心部再生会議（Committee for Downtown）を結成、翌'55年には地域の主要企業50社のCEOから成る別のグループが拡大ボルチモア会議（Greater Baltimore Committee = GBC）を立ち上げるに至った。目的をほぼ同じくする両者は都心部再生が地域の最優先課題であり市を巻き込んで早急に実現する必要があるという認識で一致、地元経済界が結束してこの問題に取り組むことを決めた。

まず手始めに、GBCの下部組織として'56年に計画評議会（Planning Council）を発足させ、著名な都市計画家・建築家（David A. Wallace）をフィラデルフィア再開発公社からスカウトし責任者に据えた。評議会の任務は、都心部再生のための包括的な調査・計画立案（再開発マスタープランづくり）であった。所要資金は両会議が拠出した（事業家達の私財投入）。

評議会は、都心部のCBD約300エーカーを一挙に開発することは困難であるとの結論を出し、CBDの中でも比較的ポテンシャルの高い地域（商業・金融街に挟まれたチャールズセンター地区、33エーカー）から着手し10年以内に再開発を成功させることが現実的・効果的な方策であると答申・推薦した。評議会には、適度の規模で目に見える卓越した成功事例をつくるのが、ボルチモアに対する投資家の信頼を高め、その後の大規模開発に道筋をつける「はずみ」となるという確信・戦略的判断があった（「トリガー」事業の必要性の認識）。この意味でチャールズセンター再開発は正に「試金石」であった。

このような、確かな見通しと高い戦略性をもったプランニングこそがボルチモア都心部再生の最大の成功要因であり、この点は直後に計画されたインナーハーバー再生にも踏襲

⁴ 1904年の大火により商業機能の多くが失われ、その後世界大戦・大恐慌等で再投資の余裕が乏しかったことも影響したとされる。

⁵ 旅行代理店等の評価：「瀕死の病人のように未来のない街」（DOA = dead on arrival）「行ってはいけない街」へのリスティング

された。

’58年、チャールズセンター・マスタープランは市民の支持・賛同を得た後、市当局に対し提案・無償提供された。

公民役割分担の明確化

民間のビジネスコミュニティから提案を受けた市は、都市更生・住宅供給公社(Baltimore Urban Renewal⁶ and Housing Agency)によるフィージビリティ調査⁷実施後、再開発に必要な権限を行使して計画推進を全面的に支援することを決めた(’59年)。

市は、再開発エリアにあるビルを建て壊し更地として整備するため、強制収用権(eminent domain)⁸を発動して遊休荒廃地を取得したり、民間が土地を購入するまでのつなぎ資金や必要な基盤整備の資金を債券発行等により手当するなど、地方政府の有する規制権限を効果的に行使した。また、一連の措置に対し、州や有権者の承認を得るべく説得にあたった。クリアランス型再開発に伴うこの種の「前捌き」的な行為の多くを公共が肩代わることにより、実際に事業を行う民間事業者がこれら煩瑣な手続きに時間をとられることなく上物施設の建設・運営に専念できる環境を整えた。

但し、土地売却後は民間事業者に丸投げして自由・勝手な活動を容認するという訳では決してなく、事業が軌道にのり公共目的(後述)が達成されるまで継続して関与・監視(モニタリング)を行うこととしている。

なお、以上全てを市が直接行った訳ではなく、チャールズセンター開発管理事務所(Charles Center Management Office)⁹という準公共の特別な推進チームを創設(’59年)して、契約により相当部分の業務代行を委託し相互に連携しながら計画を進めている。このチームは、市が正式にコミットできない時点でも市の意向を先取りし柔軟かつ機動的に実行する機能を持つ「公民の橋渡し」組織として位置づけられている。

⁶ 米国では、Renewal は荒廃した都心部等のクリアランス型開発を、Revitalization は新しい都市機能の創造を意味することが多い。訳語としては、前者を「更正」、「美化」、後者を「再生」とすることが適切であると思われる。ボルチモアのケースは、都市再生の意味合いが強い。ちなみに、連邦住宅法が改正され都市再生計画策定に対する補助制度が創設されたのが’54年であり、チャールズセンター再開発は最初期の取り組みの1つであった。

⁷ フィージビリティ調査(市場性の検証)は何段階かのステップを踏んで行われることが多い(この例では GBC 市)。

⁸ 強制収用権の乱用を防ぐため、市及び市議会は、行使前にコンサルタントを雇い事業成立可能性を検証することを義務化している。

⁹ 管理事務所のトップには都心部再生会議の会長である J. Jefferson Miller が就任した。彼は地元百貨店・Hecht 社の執行副社長(当時)で、再生会議設立を提案・実現した実力派民間経済人であり、経済界に大きな影響力を行使できた。市から事務所にはプランニングに係る業務委託と権限委譲はあったものの財政的支援はなく、事務所代表の仕事は無報酬のボランティア職であった。そのため、彼は私財を投じてスタッフに開発のプロを集め、事務所の運営も GBC の支援を受けながら行った。都心部再生の成功の相当部分は彼個人の献身的努力によるとされている。

ボルチモアでは、公民がお互い自分ではできない領域の仕事をパートナーに代行してもらい相互補完型（得意技交換型）の連携が、チャールズセンター再開発という具体的な事業の進行過程において、試行錯誤を経て形成されていった。この時点では未だプリミティブな形であったものの、パートナーシップの基本的な枠組みは'68年からはじまるインナーハーバー再生事業においても維持されている（ボルチモアの“General Partnership”と呼ばれている）。

チャールズセンターは、'62年完成のワン・チャールズセンタービル¹⁰の完成を手始めに続々と事業が立ち上がり、'63年にはマッケルディン市長（Theodore R. McKeldin）が成功声明を出している。

優れたマスタープラン（方向性の明確な長期持続的ビジョン）

対象エリアがチャールズセンターの優に7倍以上あるインナーハーバー再生事業の場合、30年の計画期間に耐えうる、よりサステイナブルなビジョンが必要であった。

'64年策定のマスタープラン¹¹では、ウォーターフロントの水際線に市民を惹き付け水際空間を蘇生することをテーマに設定した。従来、ウォーターフロントは、一般の市民にとって日常縁のない産業機能の集積地であり、その後治安が悪化し、しかも環状高速道路の建設予定地となっていたこともあり、わざわざ好きこのんで足を運ぶ場所ではなかった。市が企画したのは、市民を水辺に誘い水辺が楽しいという意識を回復させることをベースにビジネスへの発展を考えようという試みであった（市民への“play ground”の提供）。

開発コンセプトは「人々の集う場」¹²の創造であり、職住遊接近による新しいライフスタイルの提案・提供が求められた。これは、人々の行動パターンを変え、最終目的地を新たに創り出す“Destination Development”¹³概念の好例である。

まず、市は、高速道路がハーバーを横切らないように州の関係当局と交渉し、主要用途を水辺のアトラクション¹⁴（憩いの場）、オフィス（働く場）、住宅（生活の場）に切り替えた。開発の順序は当該市場の動きを見ながら柔軟に変更することとしている。

'60年代末から'70年代半ばにかけて、市が運動場、開放型公園、ピクニック場、湾岸遊

¹⁰ ボルチモアでは過去30年オフィスビルの投資が行われてこなかったが、市のビジョンと事業のポテンシャルが高く評価され、公募には全米から提案が寄せられ、シカゴのデベロッパーが民間パートナーに選ばれた。

¹¹ チャールズセンター同様GBC計画評議会に委嘱されている。但し前回と異なり、ビジネスコミュニティだけでなく市も費用を拠出している。

¹² ダウンタウンには昼間でもシャッターが閉まっている空きビル・倉庫が現在でも数多く点在している。旅行者によるとインナーハーバーは「夜でもまともに歩ける唯一の場所」だそうである。

¹³ 根本[2003-b]参照。

¹⁴ 市はウォーターフロントの諸施設を「アトラクション」と称している。言語表現にも人を惹き付けるという基本理念が反映されている。

歩道等の公共親水空間、水上交通（遊覧船・ウォータータクシー）、埠頭・マリーナ、貸しボート等を整備し、米海軍最古のフリゲート艦を湾の入口に誘致・係留するなど、市民に憩いの場を提供した。

[写真 3] ウォータータクシー



[写真 4] フリゲート艦



同じ頃、地域有力企業の本社ビルを公募で誘致し、市民・投資家の計画への信頼性を高

めるとともに、他の開発に回せる税収を確保した。公募時には高規格の建築デザインガイドラインに従うことを条件づけたが、全米有数の設計事務所・RTKL の様に本社移転の理由として快適なビジネス環境を挙げる企業も出てきており、成功と言われている（“prestigious office building”）。

70年代末から'80年代初頭にかけて集客の目玉となる各種アトラクション(サイエンスセンター、コンベンションセンター、ハーバープレイス¹⁵、水族館等)が続々と完成した。これにより、地域住民の集う憩いの場から全国的な観光地・最終目的地へと飛躍する“critical mass”(必要最小規模)が達成・確保された。併せて、市は歩行者が安心してビジネス街とインナーハーバーを往来できるスカイウォーク('81年)を供用し、ビジネスと観光の連結・相互交流と施設の連携・相乗効果がフルに発揮できるような環境を整えた。

チャールズセンターで見られたプランニングの戦略性が、より高いレベルで発揮されていると言えよう。

[写真4] コンベンションセンター



¹⁵ ハーバープレイスは「人々の集う場」というコンセプトのシンボリック施設である。同施設の完成により、従来は半年しかなかった水際線の集客シーズンが通年に拡大し、昼夜問わず賑わいがもたらされている。

[写真 5] 水族館（手前） 旧火力発電所（中央奥）



上記の様に、インナーハーバーもチャールズセンターも市民に広く開かれた施設整備を志向しており、米国の他の多くの都市でのアーバンリニューアルとは異なり、都心部のスラム街をクリアランスして中産所得階層だけが街に住めるようにする“gentrification”（経済的締め出し）型の排他的再開発とは一線を画している。随所に社会的弱者（歩行者等）やマイノリティへの配慮が意識されている（スカイウォーク等）。また、地域の歴史・文化等のアイデンティティを重視している点も特徴であり、計画区域の概ね 2/3 は修復・再利用（1/3 はクリアランス）されており、歴史的建築物の修復・活用¹⁶も広く行われている。

イベント、パフォーマンス、フリーコンサート、パレード、フェスティバル等の定期的開催等、ソフト面の工夫が重視されており、市が先頭に立って集客の仕掛けをしている点も大きな特徴である（“Place-making”¹⁷の発想）。

¹⁶ '68年の最初のクリアランス時、新聞社、胡椒製造会社の本社ビル、教会等の歴史的建築物が保存された。ハーバープレイスも以前立地していた埠頭ビルや昔の市場の面影を現代的建築技術で再現している。その後も、かつて港のエネルギー源だった火力発電所のアミューズメント施設への転用（'85年）等の例がある。

¹⁷ 開発対象の街区全体を1つの場としてみて、統一された理念や思想に基づく用途設定や施設配置、空間・景観設計等を落とし込んでいくこと。土地・建物などハードありきの発想ではなく、広場などの公共空間や通路などの動線が重視される。イベント等ソフト面での工夫も場の創造に欠かせない。詳細は根本[2003-b,c]を参照のこと。

[写真 6] ハーバープレイス前でのパフォーマンス



(出所) 3 ~ 6 は Baltimore Area Convention and Visitors Association 等ホームページ

上記活動の効果は次の通り。

- ・ インナーハーバー訪問者：10 万人（'79 年） 2,200 万人（'85 年）
- ・ 最大の目玉施設「ハーバープレイス」の完成翌年（'81 年）には訪問者 1,800 万人
- ・ 都心地区からの固定資産税収入：50 万ドル（'59 年） 2,000 万ドル（'86 年）
- ・ 既存資産の価値：1 ドル住宅（後述）の場合、改修費 5 万ドル 35 万ドル/軒
- ・ Moody's の自治体債券格付けアップ：債務負担額軽減、インナーハーバー再生の成功が 1 理由

都市・建築デザインの重視

オフィスビル公募の例に見られるように、ボルチモアでは、都市の価値・アメニティを高める手段として、都市・建築デザインのクオリティ維持が重視されている。市から独立した第三者機関として「建築審査評議会」(Architectural Review Board) を設置し、ここに全米から一流のプロ人材を集め、インナーハーバー全域の開発事業について公共事業・純民間事業の如何にかかわらず専門的見地から提案を審査し質の評価を客観的に行っている。ハーバード・MIT・ペンシルベニア大等の一流大学の学部長クラスが顧問の立場で市長に助言を行っている他、地元企業の CEO が評価に加っている。審査の厳しさとの確さには定評があり、これを通過すること自体が企業価値を高めるというコンクールの競争原理が有効に作用した結果、米国建築家協会が優れた建築物に与える金賞を当地で 10 以上受賞するに至るまでの目に見える効果を挙げている。

歴代市長のリーダーシップ

“ Place-making ” の発想に見られる様に、ボルチモアでは、市が率先してハード・ソフト両面での公共投資を行うことにより民間投資を誘発・促進するという意識が徹底している。歴代の市長は、公共親水空間の整備やイベントの開催等、目に見える象徴的な仕掛け作りを通じて、市民を啓蒙し再生事業に対する見方一新を図ろうと試みている。また、新しい都市のイメージや地域のブランド価値を創造するため、目玉となる重要なプロジェクトの必要性を認識しており、例えば、水族館¹⁸（'81年開業）については、市長自らボストンにあるニューイングランド水族館を視察、ボルチモアにも同様の施設が必要であると確信するに至ったとされる。

大半の市民や投資家は当初インナーハーバー開発に懐疑的で傍観者の立場にとどまっていたが、優れた建築物が水際線の周囲に完成し、公共の戦略的エリアマネジメントを通じた不動産価値の上昇等成果が見え始めるようになると、次第にリアリティを感じ Baltimorean としての誇りを取り戻し、再生事業の成功を信じ当事者意識をもって参画する姿勢に変わっていった。

マッケルディン市長（Theodore R. McKeldin）¹⁹（'42～'47年、'63～'67年）

- ・市長就任演説でインナーハーバー再生事業への着手を公約・指示（トップ・プライオリティを付与）
- ・単なるビジネスの場としての再開発（renewal）ではなく、「人々の集う場」として再生（revitalization）したいという強い信念
- ・開発管理公社 CCIHM の創設（後述）
- ・公共親水空間の整備

シェーファー市長（William Donald Shaefer）²⁰（'71～'87年）

- ・プロモーション事業部の設置、シティセールスに着手
- ・9月の週末集客イベント“ Sunny Sundays ”（シティ・フェア）の開催場所を都心部からインナーハーバーに変更（'73年～）
- ・定住促進施策
 - 居住・都心回帰 定住人口 賑わいの循環
 - ハーバー西側地区で住宅買い換え施策²¹（“ homesteading ” program、'73年～）

¹⁸ 市の直営事業。コンベンションセンター等も同様である。

¹⁹ '51～'59年、メリーランド州の知事に就任。

²⁰ 後にメリーランド州の知事に就任（'87～'95年）。

²¹ 市が取得した古い荒廃した住宅・倉庫を地域住民に1軒1ドルで売却。条件は5万ドルの改修投資・定住、市の建築基準の遵守。これは定住促進施策であると同時に、歴史的な景観保存のアイデアの1つでもある。

最終決定者である住民の実質的参加

住民参加の徹底もボルチモアのRFP方式の大きな特徴である。

再開発マスタープランは市議会の事前承認事項であり、承認により条例という位置づけを付与され拘束力を有することとなる。

実行機関である開発管理公社・CCIHM（後述）の年間予算も同様であり、個別事業におけるCCIHMと民間デベロッパーとの契約は市の「評価理事会」（city's Board of Estimates）の事前承認事項となっており、住民監視、透明性・公開性の確保が図られている。

個別事業については着手前の公聴会承認が必須となっており、事実上「開発許可」の場として機能している。多数回の開催がルーティーン化しており、メンバーには大物議員²²等も入っており、単なるセレモニーとしてではなく実質的な議論が行われている。

また、事業資金調達のため市債を発行する場合には、有権者の直接投票（referendum）による信任・審判が必要である。

さらに、重大な事業に関しては、住民が着工の是非に関する最終的決定権・拒否権を握っている。ラウス社のハーバープレイス開発提案に対し、水際線の好立地の商業利用に異を唱える住民が少なくなかったため、開発の是非につき直接有権者の信任投票²³が行われた。

再開発計画を一体的に実行・管理する専門組織の創設

インナーハーバー再開発の着手時、開発規模の大幅拡大に対応して、ミラー代表個人に大きく依存するチームという事務所組織形態から会社組織に改組・発展的解消を図ることになり、'65年にチャールズセンター・インナーハーバー開発管理公社（Charles Center-Inner Harbor Management, Inc. = CCIHM）が設立された（～'95年）。

CCIHMは、インナーハーバー・マスタープランの実現に専念・奉仕する準公共の民間特別目的会社（非営利法人）として、州法に基づいて設立された。資本金は市が全額出資している。前身組織同様、民間組織としての柔軟性と機動性を備え、形式上市の外部機関であるため、時の政権政党の直接的な影響を遮断し政権交代に左右されない業務の継続性・一貫性を確保している。

インナーハーバー再開発に必要な法的権限は、業務方法書（Charter）を州が承認するという手続きを踏み、市から正式に授權・委譲された。これにより事実上市の代理人として

²² シェーファー市長は議員時代に公聴会の委員長を務めたこともある。

²³ 市民の間には水際線＝公共空間という意識があり、特定営利企業への市有地売却に反対意見が多かった。また、民間ビジネス導入による経済的締め出し（“gentrification”）を危惧するマイノリティも多かった。そこでラウス社はマイノリティの雇用・テナント入居を公約し、住民投票で54%の支持を得て開発を進めることができた。

市有地のコントロール権源を有することとなり、資産取得と地主の再配置、行政手続、市の各部局・関係公的機関との調整、民間デベロッパーへの経済的インセンティブ付与等の権限が公社に一本化された（ワンストップエージェンシー）。

業務・責任の範囲については、市との契約でインナーハーバー再開発のプロセスマネジメント（含むチャールズセンター再開発の事後管理）への特化・限定が明記されており、市有地の売却収入の公社への帰属、民間デベロッパーとの交渉・契約等についても明記された。

但し、外部の独立行政法人への単なる業務丸投げとは異なり、市は唯一の株主として必要に応じて開発の公共性を担保するためのガバナンスを効かせることが可能であり、公社独走への歯止めがかかっている。CCIHMの運営費も毎年市が予算措置することとしており、その際市議会の事前承認が必要なため公開性・透明性が担保されている。また、契約上も市の住宅・地域開発局長（Robert C. Embry, Jr.²⁴）に業務報告の義務を課しており、ここでも透明性が担保されている。

経営者は、ミラー氏が代表権のない会長に退き、前身組織のナンバー2だったミルスパウ氏（Martin L. Millspaugh）²⁵が社長に就任した（'65～'85年）。財政面の充実により、選りすぐりの人材を必要に応じてスタッフに集め、かつ、市の代理人として正式に位置づけられ前身組織以上の権限・裁量を与えられたことから、民間からより強い信頼を寄せられ、結果的に開発のスピード・効率アップに寄与している。

拡大ボルチモア会議（GBC）等ビジネスコミュニティとのブリッジ機能も維持されており、民間デベロッパーに対しデザイン等市の開発規制の考え方を伝え計画とビジネスとの融合を図るとともに、時には民間のスポークスマンとして、計画が現実の市場ニーズと乖離した場合計画修正を市に意見具申することもあったと言われる。こうした「触媒」（Catalyst）機能を果たすことで、公民双方から一層の信頼を寄せられる存在となっていった。

CCIHMは、開発プロセスの「番人」、マスタープランの「守護者」という役割を果たしている。自らは資産を所有せず、プロセスマネジメントに特化している。実際に民間デベロッパーに市有地を売却・リースするまでの「つなぎ」役（土地の中間取得者）に徹している。また、民間的なセンスで経済情勢変化に合わせたプランの進行管理を行うことを真骨頂としており、事業着手や支援策のタイミング、公的ファイナンス手法²⁶の案出・適用、重点分野実現の優先順位判断等、メリハリを効かせ最も効率的なやり方でマスタープラン実現を遂行した。

CCIHMと民間セクターとの接点で最も重要なのは、公社がデベロッパーの公募に係る全

²⁴ 後にカーター政権で連邦住宅・都市開発省（HUD）の長官となり、連邦補助金をハイアットリージェンシーホテルに適用・交付する時のパイプ役となった。

²⁵ 前職は連邦再開発プログラムに係る連邦政府の担当者。不動産開発の知見と業界との人脈を評価され、チャールズセンター開発管理事務所にスカウトされた。

²⁶ 土地超長期リース（ハーバープレイス）、成功報酬型ファイナンス（ハイアットリージェンシーホテル）

過程（提案募集、選出、交渉）の責任を負っていることである。管轄エリア内の全ての事業に関して、1つ1つオーダーメイドで募集要項（RFP）を作成し、公募で事業者を選定しており、提案審査時には第三者機関である建築審査評議会とともに都市・建築デザインの評価を行っている。

このようにプロジェクトの様々な局面で、CCIHMは市・GBC・建築審査評議会と連携・協働しており、ボルチモアの公民パートナーシップの司令塔として計画の進行管理を効果的に行っている。このシステムは“Delivery System”と呼ばれている（図1参照）。

3．RFP方式の特徴

提案競技による民間パートナー募集

ボルチモアでは、市有地活用の全プロジェクトについて、市及び CCIHM が募集要項（Request for Proposal = RFP）を発行し民間事業者提案を公募することを義務づけている。

RFP発行の目的は、上物施設の建設・事業運営等の実績・ノウハウを有する民間事業者のアイデアを広く募集し、事業の企画開発段階から市場やリスクの視点を導入するとともに、競争原理の発揮を通じて良質な事業の形成を図ることにある。公共は土地のコントロールを行ったうえで、民間提案を呼び込むためのインセンティブを用意する（規制緩和・インフラ整備等）。最終的に、最適な公民の役割分担が構築され、公民間契約で担保することとなる。

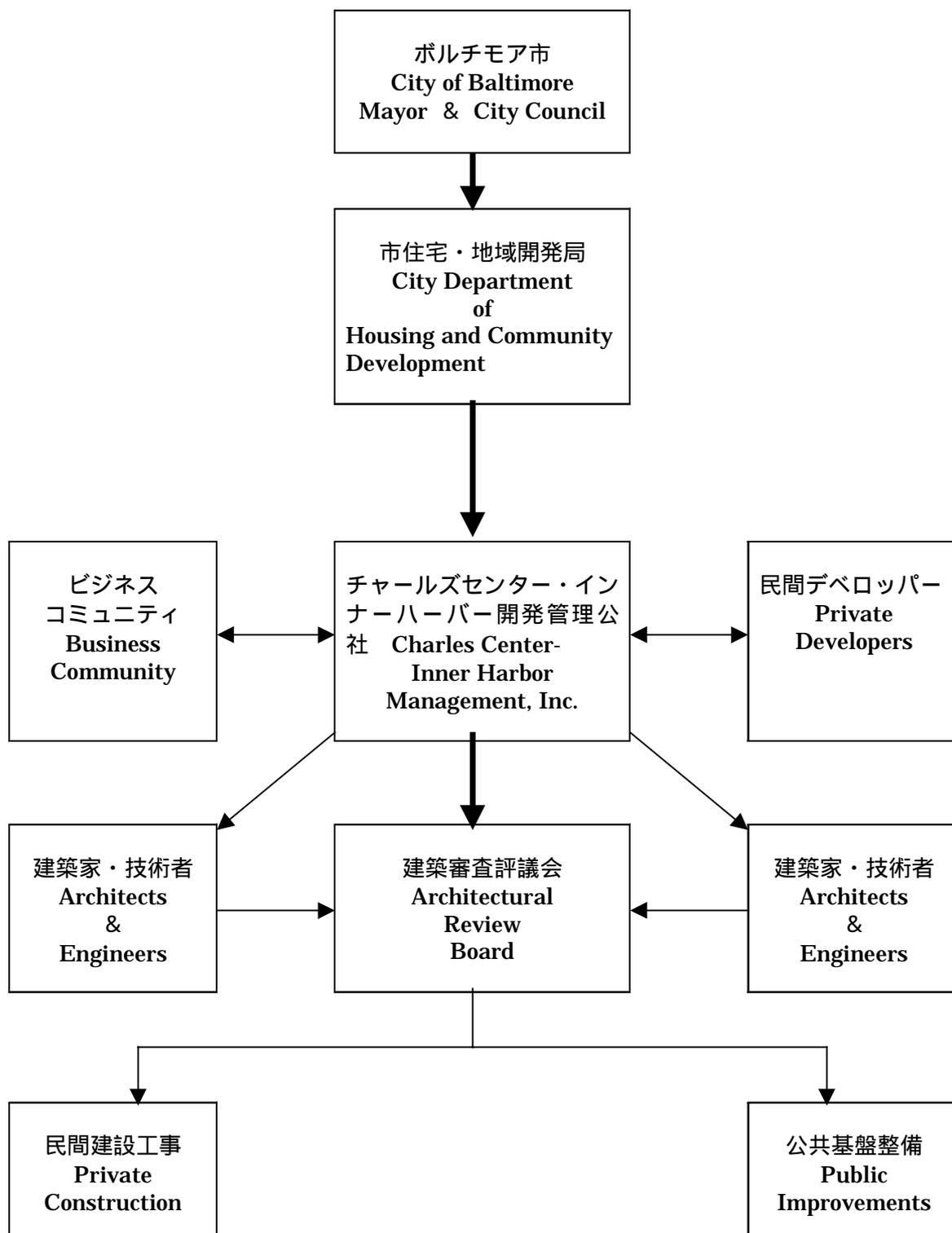
RFPには特に定型となるひな型書式の類はなく、事業の性格に応じて1件1件オーダーメイドとのことである。

公共性の高い施設の事業性が低い場合、あるいは、民間資金だけでは事業実現が困難な場合には、土地の処分方式を売却からリースに切り替えたり、エクイティ・劣後ローン等の形でリスクマネーを供給することにより、民間事業者の初期投資負担を軽減し事業採算性を高めることで、可能な限り公募で民間パートナーを見い出そうと試みている。

但し、上記原則にも例外はあり、余人ではできない分野や事業性が低く応募がない分野等は特定事業者との個別交渉を許容している。この代表例はラウス社が仕掛けたハーバースプレイスや、ハイアットリージェンシーホテルであり、いずれも民間事業者の高度な事業運営ノウハウ、リスクテイクを必要とした難しい事業であり、公募の必然性に乏しいことから例外適用が認められた。

なお、やむを得ず例外措置をとった場合でも、より良い提案が出てくる可能性を封じないよう配慮しており、候補事業者からの提案受領後3ヶ月間の対案公募期間を設定することとしている。

(図 1) Delivery System の概念図



(資料) Mr. Martin L. Millspaugh 提供

それでもなお民間パートナーが見つからない時には、費用対効果、財政負担の必然性・緊要性を厳しく吟味した上で公共の直営事業として実施する場合もある。

RFP方式で民間パートナーを募集・選定する際、CCIHMは以下の3つの原則を設け遵守している。

- ・市民には全ての情報を開示すること
- ・事業者は、市が享受できる利益という明確な基準²⁷により、競争的な過程を通じて選出されること
- ・当該利益は、プロの第三者集団（Architectural Review Board等）により、客観的に評価されること

このように、開かれた透明な過程により、最良の民間パートナー（デベロッパー・建築家・コンサルタント等）を選出しようという意識が徹底している。

²⁷ 税金、都市デザイン、企業誘致数、利用者数等の指標により、可能な限り定量的・定性的に評価することを旨としている。

ハイアットリージェンシーホテルの事例

「一本釣り」の例として挙げたハイアットリージェンシーホテル²⁸のケースでは、二度募集要項を発行し、一度は事業者決定まで至ったが、事業性の低さ故に結局は事業者が断念してしまった。その後、CCIHM は有名ホテルチェーンを個別訪問し応募を打診したが軒並み拒絶回答が返ってきた。これ以上公募手続きに固執することは無理なことを証明し、透明性・対外的な説明責任を確保したうえで、唯一残された選択肢であるプリツカー家（ハイアットの創設者）との個別交渉に入っていた。

[写真 7] ハイアットリージェンシーホテル



(出所) 筆者撮影

プリツカーとの交渉の結果、CCIHM のリスクマネー提供、土地の 40 年リース、市債発行による駐車場整備・リースという条件で誘致に成功した。CCIHM は、事業費の 3 分の 1 を劣後ローン²⁹で負担する見返りに S P C（当該プロジェクト実施のための特別目的会社）の株式の 3 分の 2 を取得した。公共のエリアマネジメントによりハイアットは成功し、チェーン随一の収益を挙げるホテルになったと言われている。その結果、CCIHM は地代を得るとともに、配当による利益還元を受けている。

このように、事業性が低く実現しなかった事業で、ジョイントベンチャー型とも言える

²⁸ インナーハーバー初のホテル誘致事業であり、ボルチモアが全国的な観光都市に変貌するために不可欠な施設の 1 つであった。

²⁹ 原資は連邦都市開発活動補助金（Urban Development Action Grant、'77 年創設）。ミルスボウ社長がかつての上司であるエンブリー HUD 長官から情報を得てロビー活動により第 1 号案件として適用。1,000 万ドル。

資金調達スキームを考案し、CCIHM の成功報酬型の擬似エクイティとも言えるリスクマネー提供の筋書きを書き、民間ベースでの事業化困難と言われたプロジェクトの実現に大きく貢献したのはファイナンスに精通した弁護士であり、市が正式に助言と交渉を委託している。自治体オーダーメイドの創造的なファイナンス技術を活用する際には、内部人材だけでは対応困難なことも多く、ハイアット以外でも適宜外部専門家の登用が図られている模様である。

まとめ：R F P方式実現の条件

ボルチモア都心部・インナーハーバー再生事業におけるR F P方式実現の条件は以下の10項目に要約できる。

- ・明確な方向性をもった長期持続的ビジョンが民間発意で作成されたこと
- ・歴代の首長が先見性をもってリーダーシップを発揮したこと
- ・公共が土地をコントロールしたこと
- ・自治体の専門組織が首尾一貫した体制の下の確なプロセスマネジメントを行ったこと
- ・手続きの透明性・公開性・客観性を担保したこと
- ・交渉・対話を通じてフェアな公民リスク分担、リスク・リターン設計が行われたこと
- ・自治体独自の創造的なファイナンス技術が活用されたこと
- ・適材適所の専門家登用を図ったこと
- ・事前にプロジェクトの市場性検証がしっかりと慎重に行われたこと
- ・住民参加による合意形成が事業の前提条件になっていること

なお、米国R F P方式は、連邦政府が統一的基準を設けているものではなく、自治体毎に形態が多様であるため、冒頭記したとおり、今後、ケーススタディ編以降で、米国の他地域の事例におけるR F P方式実現の条件を紹介し、本事例との比較分析を行っていく予定である。

終わりに～日本の自治体「都市経営」への教訓

ボルチモアのR F P方式を支えている公民の信頼感・連帯感は全米でも稀と言われる程堅固なものであるが、具体的なプロジェクト形成の過程を通じて長期間かけて育まれたものでもあり、特殊事情という訳では決してない。都心部・ウォーターフロント再生の汎用モデルとして、我が国でR F P方式を導入する際の1つの目標となりうる。

特に、公民パートナーシップ形成の過程で、公共が基本理念を重視しつつも、民間ビジネス特有の、現実の経済情勢を踏まえた柔軟かつ冷徹なメリハリの効いたプロセスマネジメントを行っている点が注目される。計画推進のためリスクを最大限とりながらも、実際のビジネスに立脚した、地に足の着いた手堅い進行管理が随所に見受けられる。卓越した力量をもつ民間経済人がビジネスコミュニティを代表して開発管理公社を指揮しており、事業の初期段階から投資の観点が導入されていることが大きく寄与しているものと思われる（「連続の視点」の導入³⁰）。

開発管理公社や建築審査評議会等、計画推進の上で重要な役割を果たす機関において、積極的に外部専門家の活用が図られている点も見逃せない。

また、民間パートナーの選定過程では、様々な工夫を講じて、トレードオフになりがちな、個別交渉と透明性の両立がなされている。コンペで競争原理を貫くと同時に、民間への要求事項にはマイノリティ対策や社会的弱者への配慮も組み込まれている。正に、“warm heart and cool head”の都市「経営」がなされていると言えよう。

異なる価値の両立という点では、歴代首長の思い切った革新の気風と実際の計画管理面での繊細な配慮の併存も印象深い。水辺空間の景観価値を維持するため市職員が毎日早朝に清掃を行っており、都市のアメニティが確保されている。公共自らが地域価値を創造し民間投資を呼び込もうとする意識が末端まで浸透していることの顕れの好例であろう。

[写真 8] 早朝のウォーターフロント清掃作業



(出所) 筆者撮影

³⁰ 根本[2003-a]を参照のこと。

さらに、ハード面だけでなくソフト面を重視している点や、ビジュアル面やシンボリックな効果を重視している点についても、日本のまちづくりでは経験が乏しい試みだけに、学ぶべき価値が高いものと思われる。

以上、ボルチモアの都市経営の様々な局面で見られる、都市再生理念の規範としての拘束力、それを実現する自治体側の高度なマネジメント能力滋養、底辺で支える公民の人材養成は、今後我が国でRFP方式を導入・活用していく際のキー・ポイントになるであろう。政策投資銀行としても、このような新しい挑戦において必要となるナレッジ面での貢献を果たしていきたいと考えている。

【首都圏企画室 山本達也】

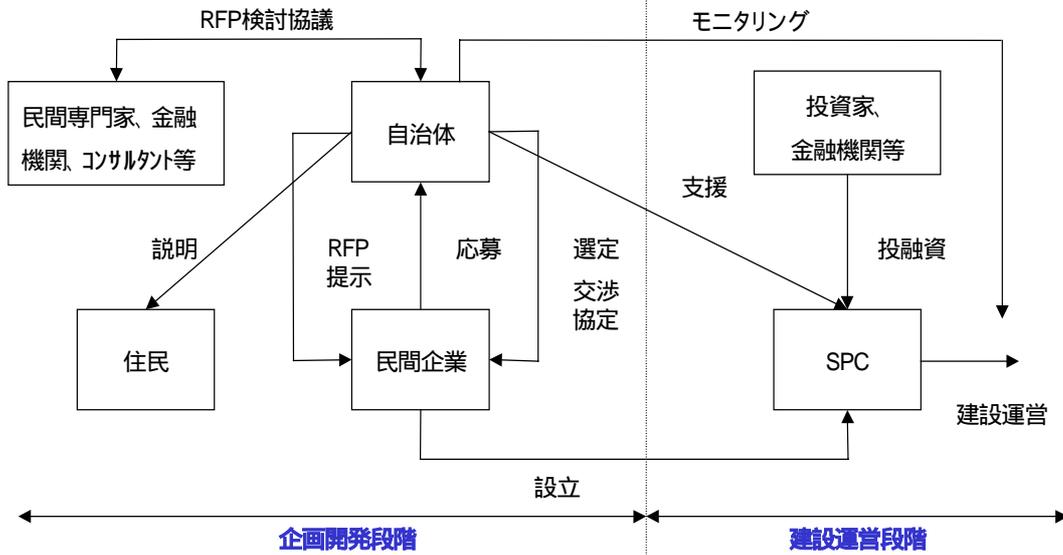
(取材協力・資料提供)

- ・ Martin L. Millspaugh, Former President of the Charles Center-Inner Harbor Management, Inc.
- ・ K. Sam Tabuchi, a Special Advisor of the Urban Land Institute

(参考情報)

- ・ Martin L. Millspaugh[2003] “ The Inner Harbor Story ” , Urban Land, April 2003
- ・ (財)自治体国際化協会[1990]「ボルチモアにおけるウォーターフロント再開発」, CLAIR REPORT NUMBER 016、AUG.20,1990
- ・ (社)土木学会附属土木図書館「ウォーターフロント海外ビデオシリーズ 5 ボルチモア」
- ・ DBJ Metropolitan Topics[2003]「第1回 Mayors' Forum in Japan 議事録」, 2003.9
- ・ 橋本哲実[2003]「米国都市再生におけるRFP方式の動向と我が国への示唆」, RFPシリーズ(1)、DBJ Metropolitan Topics 2003.9
- ・ 根本祐二[2003-a]「連続の視点 - 金融から見たプロジェクト企画の課題と展望 - 」, JAPIC No.94、2003.3
- ・ 根本祐二[2003-b]「都市とエンターテインメント～ “ Destination Development ” ～」, 第4回京浜臨海部再生会議アミューズメント・ワーキンググループ講演録、2003.12.18
- ・ 根本祐二[2003-c]「首都圏の今 産業と都市の完全融合 - Place Making in the Metropolitan Area」, 地域開発 2003.8
- ・ 日端康雄・木村光宏[1992]「アメリカの都市再開発」, 学芸出版社
- ・ 秋本福雄[1997]「パートナーシップによるまちづくり」, 学芸出版社
- ・ Eastern Michigan University ホームページ (<http://www.emich.edu/>)
- ・ Baltimore Area Convention and Visitors Association ホームページ (<http://www.baltimore.org/index2.htm>)
- ・ Greater Baltimore Committee ホームページ (<http://www.gbc.org/>)

米国RFP方式の意義



募集要項の作成()

- 意義** ・民間の投資や提案を呼び込むツール
 ・プロジェクトの事業性を裏付ける情報を如何に盛り込み、民間の信頼を得るか
 ・基本コンセプトを示すもの(コンセプチュアルプラン)で、詳細は民間に自由度を与える
- 内容** ・ビジネスプランに近いもの。自治体のマスタープラン(議会承認)等の裏付け。
 (都市ビジョン、事業コンセプト、デザイン、市場分析、公民の役割分担、ファイナンス等)
- 体制** ・中核自治体で専門組織やプロジェクトマネージャを選定
 ・民間専門家、専門コンサルタント等を活用した事前調査(都市デザイン、市場分析等)
 ・地域関係者、議会、住民等との合意形成、新たなアイデアの徴求。

民間事業者の公募・選定(、、)

- 公募** ・募集要項に基づき、民間事業者の提案を公募。
 競争は創意工夫ある提案に帰結。公共の事業へのスタンスが民間の意欲を左右。
- 応募** ・民間事業者は、専門企業によるデベロップメントチームを組成し、事業プランを提案。
- 選定** ・公共のパートナーの候補者を選定。
 選定手続きの透明性・公開性(第三者評価等)、評価基準の客観性等を重視。

交渉()

- 交渉** ・複数の民間事業者が競争環境下で自治体と交渉(優先交渉協定等)し、事業内容を具体化。それらを踏まえ、最終的な民間事業者が確定。
 ・公民が企画を共同で作り込むもの。
 募集要項や民間の応募案はひとつの目安で詳細な詰めは交渉過程で行う。

公民間契約の締結(~)

- 契約** ・公民の役割分担等は契約で確認し、実施プランの持続的な実施を確保。
 ・公共がモニタリングで実施状況进行评估し、適宜見直し。

ボルチモア都心部、インナーハーバー（ルネサンス）再生事業の開発年表

- 1954年 都心部再生会議結成
- 1955年 拡大ボルチモア会議結成
- 1956年 同・計画評議会発足、都心部再生マスタープラン検討開始
- 1958年 同プランを市に対し提案
- 1959年 チャールズセンター・マスタープランの議会承認
チャールズセンター開発管理事務所設立
- 1962年 ワン・チャールズセンタービル完成
- 1963年 マッケルディン市長のチャールズセンター再開発成功声明（就任演説）
インナーハーバー・マスタープラン策定に着手（計画評議会に再諮問）
- 1964年 インナーハーバー・マスタープラン策定、有権者の市債発行承認
- 1965年 チャールズセンター・インナーハーバー開発管理公社設立
- 1968年 インナーハーバー再開発事業開始
- 1969年 金融街からの本社ビル移転声明（'73年 USF&G、'75年 IBM 等が完成）
- 1971年 シェーファー市長就任、集客イベント・サニーサンデーを開催（'73年～）
- 1972年 ワールドトレードセンタービル開発許可（'77年完成）
- 1973年 1軒1ドル住宅買い換え施策開始
- 1976年 メリーランド・サイエンスセンター開業
米国建国 200 年イベントのため帆船寄港、全米に都市再生成功をアピール
知名度アップ 観光都市への飛躍の契機
- 1979年 コンベンションセンター開業
- 1980年 ハーバープレイス開業
- 1981年 水族館、ハイアットリージェンシーホテル開業、スカイウォーク供用
- 1982年 年間来場者 2,000 万人を記録

DBJ *Metropolitan Topics* バックナンバー

本シリーズは、日本政策投資銀行首都圏企画室において収集・整理された情報をもとに、当室職員が執筆したレポートです。

- 2001/9 「米国フロリダ州の地域開発に学ぶわが国都市再生へのヒント」
～サム・タブチ 元フロリダ州商務省課長 「都市再生講演会」講演録～
- 2002/1 「首都圏設備投資動向調査に見る不動産投資の動向」
～増勢強める建築投資～
- 2002/2 「“リスクの時代”の都市再生を考える」
～DBJ-ULI 連携シンポジウム議事録～
- 2002/6 「埼玉県に見る大都市近郊製造業の振興戦略」
～埼玉県内製造業等13社へのインタビューを中心として～
- 2002/12 「工業適性を活かした京浜臨海部再生へ」
～TIF型移転促進スキームの提言～
- 2003/3 「米国ブラウンフィールド開発に学ぶ我が国工業地帯再生の展望」
～特定目的機関、TIF 免税債、強制収用、用途別浄化基準、不訴訟誓約書～
- 2003/4 「地域再生の妙案“コンバージョン”」
- 2003/9 「第1回 Mayors' Forum in Japan」
～2003.7.9 DBJ-ULI 連携シンポジウム議事録～
- 2003/9 「米国都市再生における RFP 方式の動向と我が国への示唆」
～RFP シリーズ(1)～
- 2004/3 「首都圏における物流施設建設動向とその誘致のあり方」
～自治体自身による競争力判定のすすめ～