

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 -

- | |
|--|
| <p>1 米国のブラウンフィールド再生事例</p> <ul style="list-style-type: none">事例1 メディカルシティ事例2 ワシントンズ・ランディング事例3 セイントジュリアン・クリーク・ネイバルアネックス事例4 コリンウッド・ネーバーフッド <p>2 我が国工業地帯再生へのヒント</p> <ul style="list-style-type: none">ブラウンフィールド再生のための要件ピッツバーグ市の取り組み <p>補論 スーパーファンド法とブラウンフィールド開発の関係</p> |
|--|

2003年 3月

日本政策投資銀行首都圏企画室

はじめに

首都圏の京浜臨海部では、近年、工場跡地等工業系の低未利用地が大きな単位で発生している。多くの場合、近い将来新たな土地利用を見込める状態にない。中には都市基盤整備公団が一時的に取得した土地も含まれている。地元自治体だけでなく国にとっても同地域の再利用は大きな関心事である。2002年10月には全国で初めて都市再生予定地域に指定され、従来の工業用途だけでなく都市的な用途への転用も可能になった。今、京浜臨海部は大きく変わろうとしつつある。

地域開発のマクロ的な枠組みの変化も著しい。2003年2月の土壤汚染対策法施行に伴い、京浜臨海部で非工業系への転換を図る場合、浄化費用が開発の経済性を危うくする恐れがある。また、国や地方自治体の財政事情が厳しさを増す中で、かつてのような公共主導のインフラ整備は望めなくなっている。

米国の工業都市は、日本より今から20年以上も前に同様の事態に直面し、一部の都市では自治体が強い政治的指導力を発揮して新しい機能導入による再生を成し遂げている。

本稿は、“ブラウンフィールド (Brownfield)” と呼ばれる、汚染が原因で再利用が進まない米国の工業系低未利用地で再生が成功した事例を分析することにより、我が国工業地帯の再生を考える場合の1つの見方を提供しようと試みたものである。

第1章は、我々が2002年夏にアーバンランド・インスティテュート (Urban Land Institute : ULI、世界最大の都市開発シンクタンク) の協力を得て行った、米国のブラウンフィールド再生のケーススタディである。我が国への示唆に最も富んでいると思われる4事例を選び、開発に至る経緯、計画策定の過程、推進体制、土壤汚染浄化やインフラ整備の進め方などを個別・具体的に紹介する。

第2章では、ケーススタディから抽出したブラウンフィールド再生における重要ポイントを基に、日本が米国の経験から学べることを考察する。

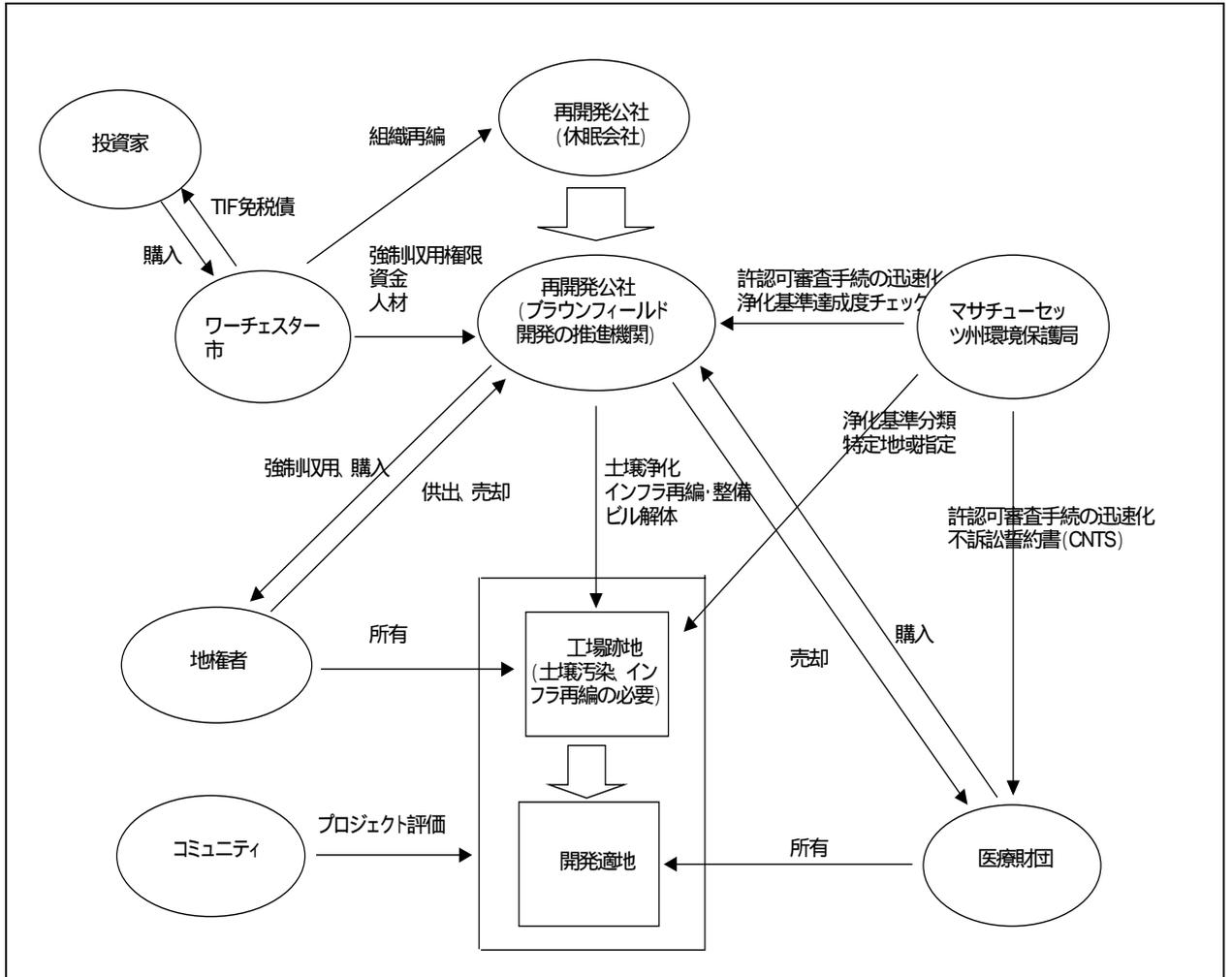
1. 米国のブラウンフィールド再生事例（巻末地図参照）

事例1 メディカルシティ

プロジェクトの概要

本プロジェクトは、マサチューセッツ州ワーチェスター市において、市中心部の荒廃した工場跡地を病院誘致により再生しようとしたものである。開発の規模こそ小さいものの、工場跡地開発に有効なノウハウが総動員された感があり、ブラウンフィールド開発の1つの模範解答と言えよう（下記スキーム図参照）。

メディカルシティの事業スキーム



開発に至る経緯

ワーチェスター市は、米国東海岸北部のマサチューセッツ州の州都・ボストンの近郊に位置する人口 17 万人の都市である。1990 年代初め頃には、立地製造業の衰退に伴う遊休地増加が地域の荒廃感を醸成し、雇用・税収面でも自治体経営に深刻な打撃を与えていた。

ブラウンフィールド再生のきっかけは、偶然浮上した大規模な総合医療施設の建設計画である。地元の医療財団ファロンが、病院を中心に、オフィス、小売店舗などを併設した複合施設を建設するため、土壌汚染のある都心部の土地を忌避し郊外で土地を探していることが判明した。これは、総延床面積約 23 万㎡、投資額約 2 億ドルの大型事業であり、試算では、雇用 3,000 人以上、年間 150 万人以上の来院者との予想を立て、開業後 10 年間の経済効果を 19 億ドル、州の税収増を 3,500 万ドルと見込んでいた。

➤ 土地利用転換

(従前) 製油所、メッキ工場等

(従後) 総合医療施設 (病院、医療事務所、小売店舗、立体駐車場等)

従 前



従 後



➤ 開発過程

1992年 市はワーチェスター再開発公社を開発推進機関として位置づけ

1992年 州は計画地を「重要かつ複雑なプロジェクト」に指定

1996年 建物の解体と土壌汚染浄化が完了

仕組みづくりの工夫・特徴

(1) 病院誘致実現にかける市の強力な指導力

情報を入手した市は、中心部再生を病院誘致に賭けて、思い切った措置をとることに決めた。州間高速道路に近い約10haの工場跡地を適地として選定し、強制収用権を使って用地取得(32区画の集約化)の後、3~4年以内に開発可能な状態にした上で財団に引き渡すことを決めた。

計画地再生のためには、土壌汚染の浄化(PCB等)、ビルの解体、鉄道線路の撤去、下水道の移動、地下貯蔵タンクの撤去などを行わなければならない、限られた時間内に計画を迅速かつ効率的に遂行するためには、専門家集団を事業に専念させる体制作りが必要であった。

1992年、市は、休眠状態にあったワーチェスター再開発公社(Worcester Redevelopment Authority: WRA)の機能と組織を再編し、ブラウンフィールド再生を任務とするエージェンシー(代理機関)とすることを決めた。

(2) 開発推進機関による効率的な開発管理

市はWRAに土地の取得と浄化のために必要な法的権限を付与し、市の起債で財源を手当した(TIF 免税債を発行)[注1]。また、市内部に分散していた専門家12人を公社の職員として提供した(エンジニア、プランナー、弁護士、廃棄物処理・金融・地域開発の専門家)。

このように、市が明確なビジョン(開発目標、スケジュール感)を持ち、その実現に向けて強い指導力を発揮して、効率的と思われる組織体制作りと資金手当に最善を尽くした結果、「メディカルシティ」は成功したと言っても過言ではなからう。

(3) 土壌浄化の期間短縮化と汚染責任の明確化

もう1つの大きな成功要因は、マサチューセッツ州がとった2つの施策である(米国における連邦、州、地方政府の役割分担については[注2]参照のこと。)

デベロッパーや投資家がブラウンフィールドの開発を忌避する要素は、浄化期間の長さや汚染責任を問われた場合の費用負担が予測できないという不確実性であるが、これらを巧みに取り除く仕組みとして興味深い。

第一の浄化期間の短縮化について、州は計画地を特定地域に指定し（1992年）浄化技術の提供、許認可に要する審査手続の迅速化などの支援措置を用意した。地域指定という形で、計画地に有望な再開発計画があること、それを公的セクターが具体的に支援する旨を表明した訳であり、関係者の安心感を高める上で効果があったものと思われる。実際に、開発過程で25の関連規制をクリアする必要があり、支援措置がなければプロジェクトは2年半遅れていたであろうと言われている。

第二の汚染責任を問われた場合の費用負担について、財団が再開発公社から土地を取得する時、州は財団に不訴訟誓約書（Covenant not to sue：CNTS）を発行し、当該地が浄化基準を達成しており、後日さらなる汚染が発見されても財団には浄化責任がない旨を明確にする方法をとった。

（4）コミュニティとの対話

市は、現状を大きく変更する開発を進めるにあたって、市民のプロジェクトへの関心と参加意識を高める過程を重視した。

市の職員や市議会、ビジネスリーダー、環境グループなどの地元有識者をメンバーとする「市民参加委員会」を設置し、月例会議を1年間重ね、プロジェクトの経済効果と地域社会にもたらす利益について調査した。環境アセスメント終了後、「市民諮問委員会」においてプロジェクトの技術面及び企画面での問題点を18ヶ月間かけて調査し、コミュニティニーズが十分反映されているかなどを検討した。

米国流の根回しは、委員会の意見を単に聞き置くだけに止めるのではなく、最終計画に反映させる点に特徴がある。「メディカルシティ」でも、コミュニティのニーズに合わせ、病院施設の設計変更を行っている。

[注1] TIF 免税債

TIFとはTax Increment Financingの略である。これは、米国で広く利用されるファイナンス手法で、地方政府が、ある特定地域で計画する再開発プロジェクトの資金の一部を、当該地区の再開発効果に伴う財産税（日本の固定資産税に相当）の増加分により賄おうというものである。再開発投資に伴い増加した財産税増加分は、TIF指定地区内の再開発投資にのみ使われる。増税することなくプロジェクトの事業資金を確保し、これを梃子に民間投資を誘発することができる。

免税債とは利息収入が非課税となる債券のことである。地方政府がTIFを活用する時、将来の財産税増加額を担保に債券を発行し、アップフロントでまとまった資金調達を行うことがある。その際投資家の購入意欲を高めるため免税債とする場合がある。

[注2] 米国における公共セクターの役割分担

米国の環境政策、都市開発の進め方を見る場合、公共セクター毎の役割分担を常識として理解しておく

必要がある。

単純化すると、連邦政府が全米レベルでの政策の方向性を定め、州や地方政府（郡・市など）に資金供給を行い、実際の政策遂行は、環境政策であれば州が、都市開発であれば地方政府が担っているとつてもよからう。

ブラウンフィールド開発における州の役割は大きい。連邦環境保護庁（Environmental Protection Agency : EPA）が推定したブラウンフィールドの数は全米で約 50 ~ 100 万であるが、そのうち連邦 EPA が直接浄化を行うサイトは約 1,200（2002 年時点）にすぎず、殆どが州の規制下で浄化を進めることになる。各州は独自のスーパーファンド法や自発的修復制度（Voluntary Cleanup Program）を持っている [補論参照]。自発的修復制度は、汚染地の浄化基準を定め、デベロッパーが基準を満たせば汚染責任を免除する仕組みを内包している。この制度は、ブラウンフィールドの開発・地域再生を前進させることに大きく貢献している。

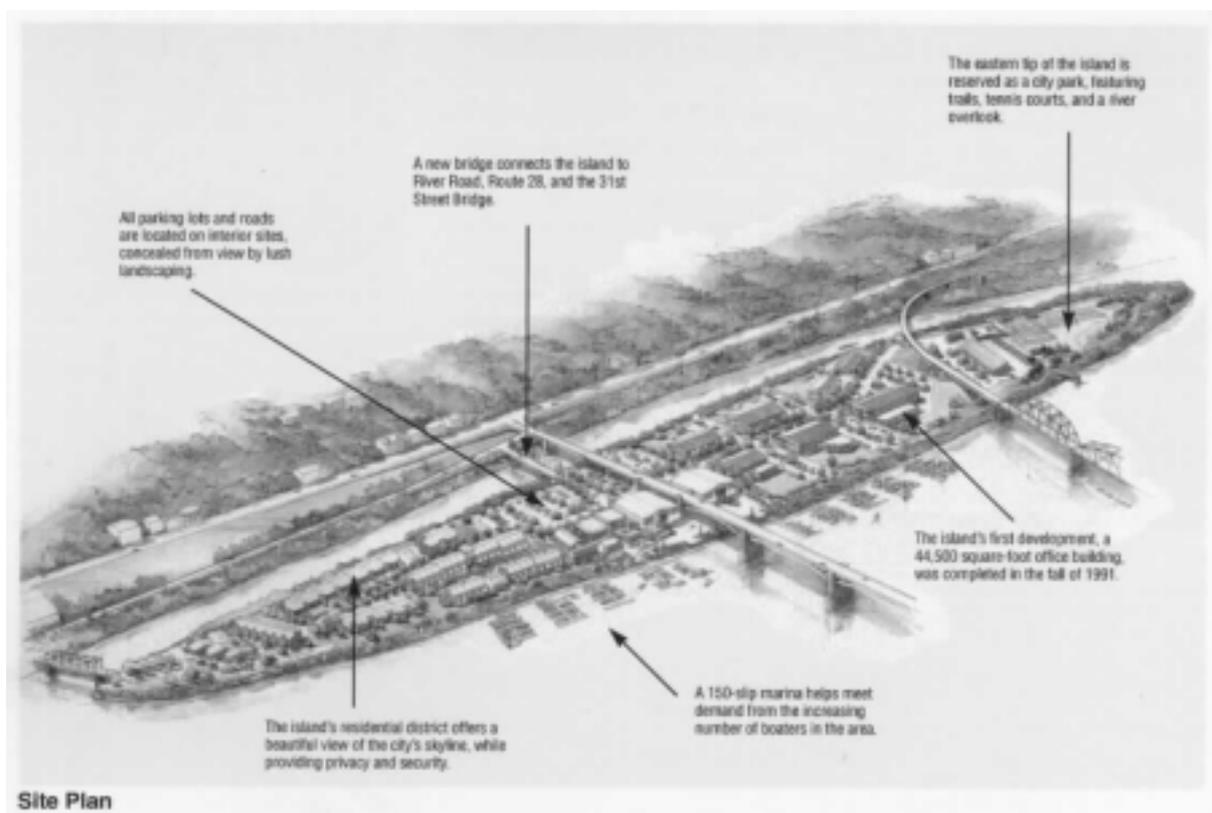
一方、都市計画やインフラ整備、そのための資金調達、例えば TIF 債の発行は地方政府が行っている。

事例 2 ワシントンズ・ランディング

プロジェクトの概要

本プロジェクトは、荒廃したヘアーズ島（ワシントンズ・ランディング）を、住宅、リクリエーション施設（マリーナ等）、オフィスビル、インダストリアルパーク、公園等の高級感のある複合開発により再生したものである。

ヘアーズ島の再生計画



開発に至る経緯

ピッツバーグ市は、フィラデルフィアの西側内陸部にある、ペンシルベニア州アレゲニー郡の中心都市である（人口 34 万人）。製鉄所から排出された煤煙で有名な工業都市であったが、現在はバイオテクノロジーなどのハイテク産業の研究拠点として生まれかわっている。

アレゲニー川とモノンガヘラ川が合流する三角州に市の中心部（通称ゴールドトライン・アングル）はあるが、ヘアーズ島はここから約 3km 離れたアレゲニー川の中に位置している。かつては家畜の一時置き場や精肉工場などとして使われた履歴があったが、1970 年代半ばには脂肪精製工場、廃品集積所を残すのみとなっていた。この頃には、島の面積 17ha のうち利用されているのは 2 割程度にすぎず、大半が遊休地化していた。

➤ 土地利用転換

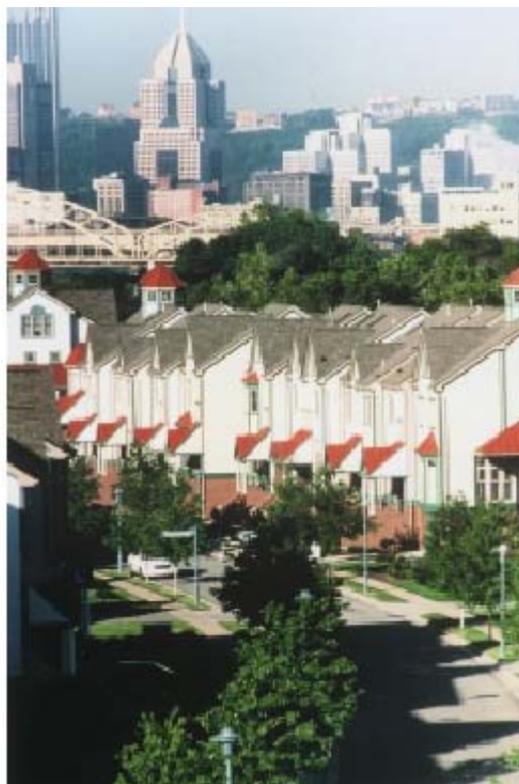
（従前）家畜の一時置き場や精肉工場などの跡地、脂肪精製工場、廃品集積所

（従後）住宅、リクリエーション施設、オフィスビル、インダストリアルパーク、公園

従 前



従 後



➤ 開発の過程

1978年 市がピッツバーグ都市再開発公社を通じて島の開発を行うことを決定

1986年 公社が最初の開発を認可（オフィスビル）

1987年 工事中断（建設予定地に汚染物質を発見）

1991年 工事再開

1992年 オフィスビル、インダストリアルパーク完成

1996～98年 オフィスビル（第2期）、リクリエーション施設、住宅完成

仕組みづくりの工夫・特徴

（1）コミュニティニーズの反映

計画地は、かつて「ヘアーズ・スティンク（ヘアーズ島の悪臭）」として有名な場所であった。

島をピッツバーグ市初のウォーターフロント住宅などに変え従来のイメージを一新しようとする大胆な土地利用転換ビジョンは、地域住民の強い意向を反映したものである。旧地主は倉庫への転用を希望していたが、市はその案を退け、ウォーターフロントの立地とダウンタウンの眺望を活かした高級住宅、リクリエーション施設、オフィスビル等の複合開発構想を採用した。

1978年、ピッツバーグの都市再生を任務とする都市再開発公社（Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh：URAP）がビジョンに従って開発を行うことが決まった。

（2）明確かつ規範性の高いビジョン

ビジョンの実現は、強制力をもつ開発行為規制で担保された。ゾーニングは、島の中心部に道路と駐車場を、外縁部に公園・遊歩道を配し、すべての土地が必ず川に面するように行われた。また、住宅や道路・遊歩道の素材、電線の地中化など美観・景観に係る厳格な基準とデザインガイドラインに沿った開発を義務づける地域指定を行った。

（3）都市再開発公社による効率的な開発管理

URAPは、1946年にピッツバーグの都市再生を目的とするため州法で設置された機関である。全米で初めて土地収用権を持つことが認められた公社であり、発足以来、州や地方政府（郡・市）と常に緊密に連携して、開発を成功させるために必要な法律・資金を利用させてもらう形で任務を遂行している。ゲートウェイセンター、リバティセンターなどの高層ビルに象徴されるダウンタウンの再生は「ピッツバーグ・ルネサンス」として知られる成功体験であり、この方法がブラウンフィールド再生にも活かされることとなった。

URAPの任務は、民間が住宅等の開発を進めやすい環境を整えることである。汚染のある土地を取得し浄化を行うとともに、浄化の進行に合わせて島と本土をつなぐ新しい橋、

島の中央を縦断する道路、駐車場、遊歩道、電気・ガス、上下水道などのインフラを整備し、開発が経済ベースで可能となるような条件を整えた。

(4) 土壌汚染責任の明確化

1987年、オフィスビル建設地にPCB等の有害物質が見つかったため、URAPは開発を一時中断した。18ヶ月の期間と340万ドルの公的資金(連邦や州の補助金)を投入し、汚染度評価を行った上で掘り起こした汚染土壌をカプセル状に包み込み現在テニスコートとなっている場所の地中深くに封じこめるなどの措置をとった。

この時点では、州が不訴訟誓約書等を発行して汚染責任の免除を法的に明確化する手続は全米ベースで確立していなかった(ペンシルベニア州で自発的修復制度が発足したのは1995年)。しかし、URAPは、デベロッパーに汚染責任を負わせないように、開発着手前に関係当局と連携をとりながら連邦や州の浄化基準の確認や開発への同意を得るように手配した(当局から“Consent order”を取得)。

事例3 セイントジュリアン・クリーク・ネイバルアネックス

プロジェクトの概要

本プロジェクトは、米国南東部ヴァージニア州チェサピーク市にあるセイントジュリアン海軍基地(約198ha)について、ULIが縮小・閉鎖後の跡地利用を検討したものである。

開発に至る経緯

基地の周辺地域は「ハンプトンローズ」と呼ばれる都市圏で、大きな市としてはヴァージニアビーチ(人口43万人)、ノーフォーク(同23万人)、ニューポートニューズ(同18万人)などがある。地域人口は150万人超だが、うち海軍と何らかの結びつきがある者は40万人であり、地域経済の海軍基地への依存度は高い。

地元のチェサピーク市(人口20万人)、ポーツマス市(同10万人)および官民共同の地域経済開発団体であるハンプトンローズ・パートナーシップは、基地閉鎖後の跡地利用のあり方についてULIに検討を依頼し、2001年2月開催のULIアドバイザリーサービス[注]において開発構想が提案された。

本稿では、構想の概要を辿ることで、米国の地域開発専門家が何を重視しているかを紹介することとしたい。

➤ 土地利用転換

(従前) 基地、造船所、鉄鋼・セメント工場、熱供給施設、住宅等

(従後) 港湾を利用した軽工業基地(工場、物流拠点等)

開発構想

計画地は、連邦環境保護庁が全国優先地域順位表(National Priority List)と呼ばれる汚染度が高く危険な地域に登録したサイトであった。また、軍事施設のため周辺コミュニティから隔離されていた。

他方、水深が深く区画が大きい点などが港湾を利用した産業に適していることから、ULIは、公共が思い切った梃子入れをすれば開発は可能であるとの見方を示した。

仕組みづくりの工夫・特徴

(1) 骨太な開発ビジョン作り

開発規模が大きく、期間が15年にわたると見込まれるため、ビジョン作成にあたっては、長期戦に耐えうる体制づくり、開発前段階での関係自治体間合意とコミュニティとの対話が重視された。

(2) 開発推進機関による効率的な開発管理

地元の英知を集めた開発推進機関を設立すること、公募で選んだ企画・営業力のあるデベロッパーと共同で土地利用、上物開発、インフラ整備を企画・実行していくこと(公共性と経済性の両立)、段階的に整備計画を進めていくこと、状況に応じて当初想定より市場競争力のある産業が立地できるようにゾーニングや建築規制の柔軟さを確保することなどが提案された。

(3) 開発前段階での関係者間合意

開発の費用負担や開発推進機関への権限委譲などを自治体間で明確な形で取り決めること、地域代表と定期的な会合を持ち情報開示と問題共有化を図ること、現状を大きく変える開発行為について対話を徹底し必要があればコミュニティの意見を計画に反映させ納得のいく合意が得られるよう根回しを行うことなどが提案された。

(4) TIF手法によるインフラの改良

開発地域から幹線道路や州間高速道路への接続を確保して広域にアクセスできるようにするため(隔離性の解消)、地域を縦断・横断する道路や橋の新設が必要と考えられた。

開発利益の出やすい条件に着目して、TIFによりインフラ整備資金を調達することにし、

開発推進機関が TIF 債券を発行できるような権限を持つことが提案された。

[注] ULI アドバイザリーサービス

- ・ ULI 会員の中から選ばれた官民の専門家が、事前の準備と、依頼先を訪問し 3～5 日間の現地視察・聞き取り調査などを行った上で、地域の課題に対して創造的かつ実践的な解決策を提言する試み。通称はパネルサービス。
- ・ 1947 年以降 400 を超えるチームが提言を行っており、分野もブラウンフィールド開発以外にダウントアウンの再開発、コミュニティの再生など多岐にわたる。
- ・ ULI へのフィーは 5,000～15,000 ドル程度。

事例 4 コリンウッド・ネーバーフッド

プロジェクトの概要

本プロジェクトは、オハイオ州クリーブランド市のコリンウッド地区における鉄道操作場跡地等を官民共同の NPO（非営利組織）が推進主体となって開発しようとしたものである。

開発に至る経緯

クリーブランド市は五大湖の 1 つエリー湖に面する工業都市である（人口 48 万人）。コリンウッド地区は米国東部と中部を結ぶ鉄道の中継基地として発展し、周辺に自動車及び鉄鋼の工場が立地していた。1970 年代以降の製造業の衰退に伴い、失業率の上昇、遊休地の増加などの現象が見られ、地域の荒廃感が高まっていた。1996 年、市の求めに応じて ULI は地域再生のための開発シナリオを提案した。

- 土地利用転換（第 1 段階）
 - （従前）鉄道操作場跡地（約 41ha）
 - （従後）インダストリアルパーク
- 開発の過程
 - 1996 年 ULI パネルサービス
 - 1997 年 デベロッパーが鉄道操作場跡地を取得
 - 1998 年 州が浄化完了を確認、汚染責任を免除する法的文書発行
 - 1998 年 開発に着手

仕組みづくりの工夫・特徴

(1) 成功体験を生かした開発

クリーブランドは、一時は廃墟の街とまで称された都心部を、官民パートナーシップにより再生させ、1980年代に全米中から称賛を受けていた。誇り高く、地域の改善に強い関心をもったビジネスリーダーなどが都市開発プロジェクトへの積極的な関与を行ったことが成功要因と言われている。

ULIの推薦内容は、その成功体験を生かす形で、会員制のNPO組織である「コリンウッド工業委員会」を設立し、委員会が開発管理を効率的に行う方法であった。

(2) 開発推進機関による効率的な開発管理

コリンウッド工業委員会が、土地の集約化、汚染物質の処理、インダストリアルパークの建設、地元企業とのコミュニケーションなどの任務を遂行するにあたって、州と市が必要な権限と財源を付与することとした。

また、役員には政・官・財の各界と市民グループの代表が入り、経営責任者は民間から開発専門家をスカウトし、職員は会員企業が提供することで、地元の英知を集めた適切な人材配置を行う計画とした。

(3) 土壌汚染責任の明確化による開発インセンティブの付与

1996年に発足したオハイオ州の自主的修復制度に則り、市が汚染地の調査・浄化費用に対する低利融資を用意した他、州は土壌浄化の完了時点(1998年)で地主とデベロッパーに対し継続措置免除文書(No further action letter)と不訴訟誓約書(Covenant not to sue)を発行し、浄化基準の達成と浄化義務の解除、将来万が一汚染が発覚しても責任を問わないことを明確化した。

2. 我が国工業地帯再生へのヒント

ブラウンフィールド再生のための要件

ここでは、第1章のケーススタディから抽出されたブラウンフィールド再生のための要件を整理する。

次頁の表は4事例の特徴を要約したものである。ブラウンフィールドのような条件不利地域の再生を成功に導くためには、公共セクターの役割が決定的に重要だということが一覧できる。

デベロッパーや投資家から見て、ブラウンフィールド開発が他の地域開発と異なる点は以下の二点に集約される。

第一に、浄化費用分だけ投資負担が重くなるため事業が採算ベースに乗りにくいということである。第二に、浄化基準を達成して開発を行っても将来万が一汚染が発覚した場合に責任を追及されて予想外の費用負担が生じるのではないかという不安心理である。

米国では、1980年のスーパーファンド法制定以降15年の長きにわたって試行錯誤を続けた結果、公共セクターは1つの共通理解に達したように見受けられる。それは、環境修復のため汚染原因者の責任を厳しく追及する政策は重要で堅持する必要があるが、一方で民間の行動原理に立脚した仕組みをとりいれないとブラウンフィールドの開発は動かないという教訓である。

ブラウンフィールド開発が動き出したのは、民間が経済原理に基づき行動する事実を公共が理解して、収益環境を整えるために経済的なインセンティブを用意したこと〔注〕将来の不確実性を除去するために法的な文書を発行して浄化完了と開発後の責任（費用負担）解除を明確化したことによる。現在、これらの処方箋は自発的修復制度の根幹をなしている。

米国では、ブラウンフィールド開発の進め方は、州、地方政府毎に多様であり、公共セクターの関与の度合いも地域によって異なる。ケーススタディ中のピッツバーグとクリーブランドは、同じ旧工業都市でありながら、土壤汚染浄化を誰が行うかについて対照的な方法をとっている。ピッツバーグは、公共の関与が比較的強く、地方政府の代理人である都市再開発公社が汚染物件を取得し修復を行った後民間のデベロッパーに販売している。一方、クリーブランドは、公共の関与が比較的弱く、民間（地主・デベロッパー等）が浄化を行い、州や地方政府は自発的修復制度の下で汚染調査や浄化に要する費用の一部を補

米国のブラウンフィールド開発の成功事例研究

事例	プロジェクトの概要	仕組みづくりの工夫・特徴
1 メディカルシティ(マサチューセッツ州ウォーチェスター市)	・市中心部の荒廃した工場跡地を病院誘致により再生 ・面積 10ha ・期間 1992-2000年	・市が明快な開発目標を立案(開発適地を強制収用、浄化後、医療財団に引渡) ・市の再開発公社をプロジェクトの推進機関に改組し、基盤整備に必要な権限・財源・人材を付与(土地取得、汚染土壌浄化等) ・州の特定地域指定による許認可審査手続の迅速化 ・浄化完了後、州が浄化基準達成と追加の浄化義務がない旨を文書で明確化(財団に"Covenant not to sue"を発行) ・コミュニティへの根回しを重視
2 ワシントンズランディング(ペンシルベニア州ピッツバーグ市)	・工場跡地(都心部の島)をウォーターフロントの高級住宅、リクリエーション、オフィスビル等に再生 ・面積 17ha ・期間 1986-1998年	・地域住民の意見を反映した再生計画(地主は倉庫への転用を希望) ・ウォーターフロントの強みを活かした開発構想、これを担保する開発行為規制 ・再開発公社が開発の一元管理(土地取得、汚染土壌浄化、インフラ整備等) ・再開発公社は、デベロッパーに浄化義務を負わせないように措置(連邦EPAの開発許可、汚染発見時は公的資金で浄化)
3 セイントジュリアンクリークネイバルアネックス(バージニア州チェサピーク市、ポーツマス市)	・セイントジュリアン海軍基地の縮小・閉鎖後の跡地利用検討 ・面積 198-728ha ・期間 現在検討中	・開発目標、推進体制、スケジュールを明確にしたグランドデザインの作成 ・開発推進機関による効率的な開発管理(官民共同で推進機関を設立、権限・財源・人材を付与) ・コミュニティへの根回しを重視 ・TIF手法によるインフラ整備 ・民間発案の募集、活用(Request for Proposal, Request for Qualification)
4 コリンウッドネーパーフード(オハイオ州クリーブランド市)	・鉄道操作場跡地等の開発 ・面積 41ha ・期間 1998年着手	・開発推進機関による効率的な開発管理(官民共同で推進機関を設立、権限・財源・人材を付与) ・州が民間の自発的な環境修復努力を引き出す法律を制定 ・浄化完了後、州が浄化基準の達成と追加の浄化義務がない旨を文書で明確化(地主とデベロッパーに対し"No further action letter", "Covenant not to sue"を発行)

事例3、4は、自治体の諮問に答えてUrban Land Instituteが開発シナリオを提案したもの(「ULIアドバイザーパネルサービス」)



仕組みづくりのポイント～成功事例から学べる「勝利の方程式」～

1. コミュニティ参画によるエンドニーズの吸い上げ、社会的合意の形成
2. 企画・計画策定段階での目標・ルール設定と以後の遵守
3. 開発推進機関の設置
4. 土壌汚染浄化への公共の強い介入
5. 公共による地域内・広域のインフラ整備

助するやり方をとっている。これには都市の歴史、立地、首長の理念など様々な要因が考えられる。

公共セクターは、土壤汚染の浄化に要する技術的な対応を求められるだけではない。コミュニティとの対話、地域ビジョンの作成、民間エンドニーズをビジョンに取り入れる仕組み、首尾一貫した遂行体制の構築、インフラ整備財源の手当等、地域開発に係る伝統的な課題を克服しつつ、汚染者責任の取扱いなどブラウンフィールド開発特有の問題を解決する必要がある。米国のやり方を日本に適用しようとする場合、ブラウンフィールド特有の問題を重視することは当然だが、米国では確立されている地域ビジョンの実効性確保、開発推進機関としてのエージェンシー活用などといった基礎的な政策遂行手段について、我が国では蓄積がほとんどないだけに、軽視することは非常に危険である。

後者の位置づけについては次ぎのようなエピソードがある。2002年の夏、我々は米国の投資家と京浜臨海部への投資の可能性について意見交換する機会があった。彼らの指摘で印象的だったことは、広大な地域(約4,300ha)に点在する低未利用地だけを投資対象と考えることはできず、地域全体のビジョンを前提に必要な機能を考えることが最初に着手すべきことであり、土壤汚染やインフラの現状と将来計画は開発の経済性をチェックするために重視されるものだという優先順序のつけ方であった。投資家が感じている最大の不確実性は、計画地が将来どのような用途で用いられるか分からないという点であった。

最後に、2002年10月に現地を訪問して関係各機関へのヒアリングを行う機会を得たピッツバーグ市の取り組みを紹介することにより、地域再生において何が必要かを考えることとしたい。

[注] 経済的インセンティブについての留意点

公共は、全てのブラウンフィールド物件に経済的インセンティブを与える必要はない。

以下では、2002年10月に我々が訪問した米国の有力調査機関・National Brownfield Association(NBA)の見解を参考までに紹介する。

ブラウンフィールド物件の市場価値は、浄化費用負担、有害物質の存在そのものによる市場からの不信感(“Stigma”)などにより目減りしている。販売価格を上回る浄化費用が必要になることも多い。

民間が求められる投資利回りは、ROI(投下資金利益率)で20~30%が相場と言われている。汚染勘案後の価値がマイナスになるような物件は、公共の資金支援があっても経済ベースの開発は困難である。汚染勘案後の価値がプラスかせいぜいゼロの物件であれば、公共の支援策や民間の創意工夫によって開発が可能になる。

では、開発可能な物件はどの程度あるのか。ブラウンフィールドの数は全米で少なくとも50万程度あると推定されている(EPA推定)。NBAによれば、汚染勘案後の市場価値がマイナスとなる物件は数千、ブ

ラスの物件は数万で、ほとんどの物件が価値ゼロの範疇に入るとのことである。

公共は当初、物件のレベルを問わず闇雲に開発しようとしたが成功しなかった。最近ようやくこの点に気付いて資金を効率的に投下できるようになった。これが米国の経験則である。

ピッツバーグ市の取り組み

ピッツバーグ市のブラウンフィールド開発の特徴は、開発管理が中央集権的かつトップダウンであるという点にある。

ピッツバーグ都市再開発公社（URAP）は、ペンシルベニア州の法律に基づいて設立された組織で、ピッツバーグ市に代わって土地を取得し、浄化等の基盤整備を行った後、デベロッパーなどに土地を売却している。ピッツバーグ市長が組織のトップで役員を任免しており、市とは非常に近い関係にあるが、市のためだけにある組織ではない。1994年以降市長の職にあるトム・マーフィー（Tom Murphy）氏は工場跡地の再開発に対し意欲的であり、自らトップセールスを行い新たな土地利用を進めている。URAPはその開発政策に従って事業を進めている。

URAPは、民間が手を出さない汚染した土地を地主から購入しているが、その際浄化費用分を差し引いて購入した上で自ら浄化を行うやり方をとっている（“deep discount”の考え方）。これは、浄化を地主が行い費用の一部を公共が補助する自発的修復制度の仕組みと異なっているが、浄化の素人である地主から費用を徴収して、経験と専門的知識を有するURAPが浄化を代行するメリットがあるかもしれない。

URAPは、また、州や連邦のブラウンフィールドに係る補助金・融資の受け皿の機能を果たしている。また、州環境保護局と交渉して浄化作業の完了のお墨付きを得てからデベロッパーに土地を販売しており、浄化やインフラ整備に必要な許認可権限を持つ既存組織とうまく連携をとって任務を遂行している。自己完結型のワンストップエージェンシーとはいえないまでも、ブラウンフィールド開発の司令塔であることは間違いない。日本でも実現可能な組織の運営形態・連携のあり方として注目される。

但し、URAPの開発の進め方を一方的に称賛するのは適当でないかもしれない。最終需要家が見えない時点でURAPが土地を取得している点について、自発的修復制度がない時点での判断としては正しかったかもしれないが、制度が普及した今も継続しているのは公共がリスクをとりすぎている可能性があるという意見が一部の有識者から出されていることも事実である。しかし、現在の日本のように民間の投資意欲が冷え込んでいる状況にお

いては、公共セクターがこれ位思い切った措置をとればブラウンフィールド開発を動かすことができるという点で参考になると言えよう。

なお、公共セクターの役割は確かに重要だが、古い工業都市であるピッツバーグでは、企業や裕福な個人が設立した財団などの非営利組織が社会貢献目的の事業に資金提供を行ってきた歴史があり、ブラウンフィールド開発についても浄化費用を対象とした低利融資などのメニューが用意されている。ピッツバーグは、工業地域が多く存在しており、しかも居住区域に隣接している。また、丘陵地で平地が少ないため事業用地が不足している都市である。このため、民間サイドでも、ブラウンフィールド開発が地域にとって非常に重要であり、当地で継続的に事業を行う以上他人事ではありえないという意識が徹底している。地域で稼いだ金を地域の改善のために還元するという民間のコミュニティ意識は大いに見習うべき点であろう。

【首都圏企画室 山本達也】

補論 スーパーファンド法とブラウンフィールド開発の関係

ここでは、本稿の主題であるブラウンフィールド開発の理解に必要な範囲内でスーパーファンド法の概要を述べ、開発を可能にした政策・制度の変遷を辿ることを通じて、主題の理解を助けることとしたい。法体系や政策・制度の変遷についての詳細な情報は、本行ニューヨーク駐在員事務所報告「米国スーパーファンド・プログラムの概観（2002年11月）」を参照されたい。

スーパーファンド法は、1980年に制定された包括的環境対処補償責任法 CERCLA（The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act）と1986年の再授權法 SARA（Superfund Amendment Reauthorization Act）の総称である。土壤汚染に関する世界で最初の法律として、その後の土壤汚染法制に大きな影響を与えている。

新法制定に大きな影響を与えたのは、1978年に発生し全米に衝撃を与えたラブ・キャナル事件だとされる。ニューヨーク州ナイアガラの滝近郊の運河跡に作られた住宅地で、1940～50年代に投棄された化学物質に起因する大規模な土壤汚染が判明し、非常事態宣言が発動され約600世帯の住民が強制転居した事件である。既存の法体系は、新規の投資を行う場合に遵守すべき環境基準を定めていたが、過去の有害物質投棄等に起因する健康被害を想定しておらず、この事件をきっかけに全米レベルでの規制が急務となった。

法の制定動機が類似事故の再発防止ということを踏まえ、人々の健康や環境に悪影響を与えるような汚染が見つかった場合、たとえ実際に被害が生じていなくとも、過去の時点における汚染行為の責任を遡及して追及するとともに、責任当事者に環境修復を義務づける仕組みとなっている（「汚染者責任原則」の徹底）。

ブラウンフィールド開発との関係で問題となるのは、以下の二点である。

第一に、この法律の大きな特徴となっている責任追及の範囲の広さである。修復義務を負う責任当事者は、有害物質の投棄に直接関わった地主や施設所有者に限定される訳ではなく、例えば、汚染地である事実を知らずに購入した善意の地主が対象となり得るし、購入資金を提供した金融機関も連帯責任により費用負担を求められる可能性がある。ある時点で浄化を完了したと自他ともに認めたとしても、万が一汚染が発覚した場合には責任をまぬがれない。有害物質の取扱いに十分配慮して過失がなかった認められても免責理由にならず、汚染発覚時には責任を問われる。このため、ブラウンフィールドの取引に関わる者は大きなリスクを負うことになる。

第二に、浄化レベルについて明確な達成目標が示されていないことである。どのような

内容の修復作業が必要になるのか法文上特段の定めがないため、開発を行おうとする者にとっては、どこまで浄化すれば免責されるのか事前には特定できず連邦や州政府との交渉過程の中で後追いの決まるため、極めて曖昧な費用負担を前提に開発を進めざるを得ない。1995年頃までは、開発許可を与える行政当局は事件発生を恐れるあまり、最終用途が何であっても最も厳しい住宅並みの浄化を求める傾向があったと言われている。

上記の原理・原則は、環境修復の観点から見ると理想主義的なものといえるかもしれない。しかし、こうした法体系を前提に、地主、デベロッパー、金融機関等が経済合理的な行動をとれば、土地取引により汚染が発覚し責任を問われる可能性が少しでもある場合や、浄化費用・期間の予測が困難である場合には、工場跡地を売らず触らず塩漬けにしていた方が「最適」な解となる可能性が高い（いわゆる「市場の失敗」）。

実際、スーパーファンド法に対して、過度の浄化要求であるとか、不確実性が高いといった指摘は根強い。経済原理を軽視したスーパーファンド法が存在するために、ブラウンフィールドが増加してしまったという指摘もある。

これらの問題に1つの解決の方向性を出したのが、1990年代半ばに各州が相次いで設けた自発的修復制度（Voluntary Cleanup Program）である。

この制度の骨格は、浄化基準についてリスクベースの考え方を導入して汚染の種類と物件の最終用途に見合った達成度を設けたことと、浄化基準達成の事実を証明する法的文書（No further action letter）を発行すること、万が一汚染が発覚した場合にも修復義務を負わないことを明らかにする法的文書（Covenant not to sue）を発行すること、汚染調査・浄化費用への補助金や低利融資を用意したことである。

ブラウンフィールド開発に携わる者にとってのメリットは以下の通りである。

第一に、現在どのようなリスクが内在するかを特定し、将来のリスクも予見した上で、リスクを適切に管理する体制を組むことが可能になる。

第二に、経済的インセンティブにより、経済ベースにのる物件の開発が容易になる。

第三に、段階的に何をすればよいか、標準的な浄化手続が確立したため、所要期間の見通しを立て、各段階の進捗を適切に管理することができるようになった。

事例 4

事例 2

事例 1



事例 3



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～