

米国における産業構造転換後の低・未利用地の再開発に係る政策展開*
Policies and Programs on Infill and Brownfield Redevelopment after the Structural Change of
Economics and Industries in the U.S.*

高橋一樹**

By Kazuki TAKAHASHI**

1. はじめに

近年、日本では産業構造の転換により工場跡地等の低・未利用地が既成市街地内で大量に発生しており、それらの再開発を進めることが都市再生の観点や地域経済振興の側面から大きな政策課題となっている。一方、米国においては日本よりも早い時期に同様の問題に直面し、これまで様々な経験を重ねてきている。本稿では、米国における低・未利用地再生に対する政府の取り組みについて主に次の3つの視点から整理して報告することにより、日本における議論に対して一つの材料を提示することとしたい。一つ目は、土壤汚染の問題を適切に取り扱うことにより低・未利用地の再開発を促進しようというブラウンフィールド再開発政策の観点、二つ目は、米国における都市政策の大きな流れとなっているスマートグロースという概念に低・未利用地の再開発がどのように位置づけられるかという観点、三つ目は低・未利用地の再開発プロジェクトを促進するに当たっての官民パートナーシップのあり方という視点である。

2. 米国における低・未利用地の発生状況

(1) 低・未利用地の種類

特に東海岸を中心とする古い工業都市においては1960年代頃をピークに衰退が進み、多くの工業用地が低・未利用地化した。そのほか、鉄道ヤード跡地、大規模商業施設跡地、広範囲に取り壊し

低・未利用地として全米に広く存在している。

(2) 低・未利用地の発生量と地理的分布

低・未利用地の発生量と地理的分布については総合的に整理された情報は存在していないが、ブラウンフィールド関連のプログラムの中で土壤汚染された土地の情報を管理するため整理されたリストが数種類存在しており、そこから低・未利用地の量を推し量ることができる。ブラウンフィールドとは、EPA (Environmental Protection Agency: 連邦環境保護庁) によれば「実際に汚染があるか汚染があると思なされることにより再開発や施設の拡張が困難となり低・未利用の状態に置かれている商業用地及び産業用地」と定義されている。

全米でのブラウンフィールドの数は、数種のリストを統合すると384,400カ所となる。地理的な分布として州毎の数を見てみると、2万カ所を超える州としてカリフォルニア、フロリダ、オハイオ、テキサス、1万カ所以上ではイリノイ、メイン、マサチューセッツ、ミシガン、ニュージャージー、ニューヨーク、ペンシルバニア、バージニア、ウィスコンシンとなっており、古い工業都市の集まる北東部に多く存在することはもちろん、それ以外の地域にも広く分布していることが分かる。

また、Simons¹⁾によると、住宅・商業用地を除くブラウンフィールドだけで少なくとも50万カ所、31大都市に限って見ると、75,000カ所37,200ha(都市面積の約5%)と推計されている。

2. ブラウンフィールド再開発政策

(1) 政策の背景

このようにブラウンフィールドが大量に発生し

*キーワード：都市計画，市街地整備，再開発，財源・制度論

**法人会員，工修，地域振興整備公団地方拠点振興部
(東京都千代田区霞が関3-8-1, TEL:03-3501-5211,
E-mail: takahashi-ka@region.go.jp)

た住宅跡地，港湾施設跡地，軍事施設跡地などが

た背景には、1980年に制定された土壌汚染の浄化を促進するための法律、スーパーファンド法（通称）の存在があった。同法は有害物質によって汚染されている土地が発覚した場合、その浄化費用を全てのPRP（Potential Responsible Parties：潜在的責任者）に負担させることを定めている。

PRPには原因者だけでなく現在あるいは過去の土地の所有者及び管理者も含まれ、また、金融機関が土地を担保不動産として取得した場合も責任を問われることになっている。また過失割合に関わらず連帯責任となる場合があるという非常に厳しい内容であり、さらには同法には明確な浄化基準が設定されていないという問題点があった。

土壌汚染の程度は詳しい調査を行わない限り明らかにならず、また完全な浄化作業がなされなければ将来新たな汚染が発覚する恐れも残るため、同法の下では後に過大な責任を負うというリスクが存在してしまう。そのため開発事業者や金融機関としては汚染の可能性が少しでも見込まれる土地については関与することが非常に困難となる状況が生じた。同法は土壌汚染の浄化を促進するという当初の目的に反する格好で多くの汚染された低・未利用地を都市内に残すという事態を招いてしまったのである。

こうした事態を解決するため、連邦および州政府は90年代に入ってからブラウンフィールド再開発政策を活発化させている。

（２）連邦政府の取り組み

連邦政府においてはEPAが中心的な役割を果たしている²⁾。その柱となっているのが95年に始まったブラウンフィールド経済再開発イニシアティブ(BERI)である。この施策の目的は、環境保護のみでなく、コミュニティ再生、経済開発まで含んでいる。その主な内容としては、州や自治体等に対する調査費用の補助金（1地区最大20万ドル）、浄化費用に対する融資制度（1地区最大50万ドル）などを含む各種パイロットプログラムがあり、調査費用の補助金だけで現在まで360箇所で実施されている。また97年には24省庁が関係するナショナルパートナーシップが、4億ドルの連邦予算を投資するという内容のアクションアジェンダを

発表した。98年には16箇所、2000年にはさらに12箇所のモデル地区(Showcase Community)を指定し、複数の省庁が協力して支援している。

（３）州レベルの取り組み

州レベルの取り組みはVCP（Voluntary Cleanup Program：責任者による自主的な浄化を促進する施策）がその柱となっており、早いところでは90年初頭に法制化され、98年までには40州以上が何らかの形で同施策を採用している¹⁾。この施策についても連邦政府と同様、土壌浄化のみでなく再開発の促進が目的とされ、そのため不確実性の排除が主眼におかれている。VCPは州によって内容が異なるが、施策を構成する主要素として以下の項目を挙げることができる。

（a）リスクベース浄化基準(RBCA) 従来明確にされていなかった浄化基準を定め、さらには一律の基準を設けるのではなく、再開発後の土地利用の用途等に応じて適切な基準を設定する。これにより浄化コストの低減、不確実性の排除による融資の円滑化を目指すものである。

（b）浄化完了証明 浄化作業が完了したことを州当局等が証明するものである。浄化が完了したことを単純に証明する浄化不要証明(No Further Action)と、さらに強力な効力をもつものとして、州政府の全ての省庁が浄化の完了を認め、今後一切の責任を追求しないことを宣言するCNTS (Covenant Not to Sue)とがある。

（c）EPAと州政府との覚書(MOU：Memorandum of Understanding) 州政府の発行する浄化完了証明は、連邦政府が関知していないという意味で不十分である。そこでCNTSにEPAも含めることにより実態上連邦法上の免責を保証するため、州政府とEPAとの間で結ぶ覚書がMOUである。現在のところ11州がMOUを締結している。

（d）経済的インセンティブ 土壌調査および浄化作業に対する融資、補助金のほか、税控除、資産税減免等がある。

（e）金融機関の責任免除の法制化 金融機関の責任範囲は第一義的には浄化完了証明やMOUによって確定される。しかし金融機関が担保物件を取得した際の土地管理内容は州法で定められ、そ

の厳しさによって融資枠や利率にまで関わってくるものであることから大きな問題である。

3. スマートグロースにおける低・未利用地の位置づけ

(1) スマートグロースの概要

米国においては近年、従来の郊外型・低密度の開発に対して、社会的コスト、交通混雑、緑地の減少などの面から疑問が高まり、州政府、自治体をはじめコミュニティ、プランナー、デベロッパーなどがスマートグロースと呼ばれる概念への関心を膨らませている。96年にはEPAやAPA（アメリカ都市計画協会）など官民の32団体が集まりスマートグロースネットワークを組織し、10の基本原則を提唱した。複合用途 コンパクトデザイン 多様なタイプの住宅 歩行者重視 場の魅力

郊外の保全 既成市街地の再構築 交通手段の多様化 公正で効率的な開発の決定 開発の決定に際しての協同の促進がそれである。スマートグロースは成長に反対したり成長を抑制したりするものではなく、環境破壊や増税、交通混雑の増加、財政の破綻といった開発による弊害を招くことなく成長を続けるための開発の方法である。

(2) 低・未利用地の位置づけ

スマートグロースネットワークでは10の基本原則それぞれについて、その実現のための具体的な政策を実際の成功例から抽出し提示している³⁾。低・未利用地については、既成市街地の再構築の実現のための方策として取り上げられている。スマートグロースでは、開発を行う場所として、当然ながら郊外よりも既成市街地を指向する。それは既存のコミュニティが提供する資源を有効利用したり、これまで投資されてきた価値を維持したりするためであり、具体的には次のようなメリットがある。税収の増加、勤務先や店への近接性、既存インフラの効率的利用、郊外開発の抑制、交通手段の多角化への寄与、自動車の移動距離の短縮、水質保全、空気の質の改善などである。既成市街地における開発は大きく分けてブラウンフィールド開発、それ以外の低・未利用地開発、既存

建物の修復があると認識されている。

(3) 低・未利用地再開発の政策的優位性

Greenbergら⁴⁾はスマートグロースの手段としてブラウンフィールド開発の効果を、他の手段と比較している。比較対象としてるのは開発抑止のための土地買収、成長抑制政策、交通政策、都市縁辺部におけるコンパクト開発の促進、広域行政の普及である。比較の結果、経済効率性、技術革新への対応の柔軟性、世論の面では今のところ情報が不十分であり明らかでないが、環境保護、社会正義（人種の差による居住場所の違いを少なくするなど）、政策への取り入れ易さの面ではブラウンフィールド開発は他の施策に比べ明らかに有利であり、総合的にもスマートグロースを実現する上で最も優れた手段であると結論づけている。

(4) 低・未利用地再開発の交通・環境面の効果

EPAは、大気保全法に基づく環境基準の達成度を州や自治体が把握するのに資するよう、スマートグロースの手段として低・未利用地の再開発を行った際の効果を計測するモデルを開発している。そのモデルによりサンディエゴなど3都市を対象に、既成市街地内の低・未利用地と郊外の未開発地において同規模の開発を行った場合の交通・環境面の効果を予測している⁵⁾。それによると、移動時間の減少及び交通コストの低下、混雑緩和により交通利便性が増加するほか、交通に対する公共投資および家計支出、外部コストがいずれも大幅に減少し、また、環境の質を改善し、アクセシビリティなど生活の質を改善すると予測されている。EPAは、予測結果は低・未利用地開発を交通および環境政策の一手段として位置づけることを検討するのに十分な効果があることを示していると結論づけている。

実際、連邦交通局においては、交通問題の新たな解決策として交通と土地利用との調整を政策目標に据え、ブラウンフィールド再開発も一つの手段としてその中に位置づけている。またTEA21に基づいて複数のプログラムを通じブラウンフィールド再開発の支援を行っている。

4．低・未利用地開発における官民パートナーシップのあり方

官民パートナーシップの主な手法として、広く用いられているものにTIF(Tax Increment Financing：税収増加分引当債による財政措置)及び公的機関による土地取得がある。

(1) TIF(税収増加分引当債による財政措置)

米国においては、自治体の関与する再開発の財源は従来連邦政府による補助金に大きく依存していたが、70年代以降それらが急激に削減され、代わって独自の財源を確保する制度としてTIFが創設され、現在では48州で制度化されている。TIFは、指定地区内で再開発により増加することが見込まれる財産税額と現在の税額との差分を償還財源として債券を発行し、再開発に係る用地取得費および造成費、公共施設整備費に充てるという制度である。制度の性格上、対象地区が荒廃しておりTIFを用いて再開発を行わない限り財産価値の上昇が見込めないことが地区指定の条件となっており、低・未利用地はその主な適用場所となっている。州によってはTIF地区内に、ブラウンフィールドの浄化を促進するための優遇策を適用する地区を指定できる制度を有しているところがある。

(2) 公的機関による土地取得および処分

州によっては官民パートナーシップによって低・未利用地の再開発を行うために公的機関が土地を取得する制度を有している。カリフォルニア州では再開発法により自治体ごとに再開発庁を設置することができ、再開発庁は収用権を有し土地取得を行うことができる。取得した土地は次の手順を踏んで開発事業者に対して処分する。開発事業者の選定 選定事業者との独占交渉協定の締結 交渉 処分開発協定の締結である。開発事業者の選定を行う際は、多くの場合、単なる価格競争ではなく、まずRFQ(Request for Qualifications)という手法により事業者の経験や専門能力を基準に数社に絞り、次にRFP(Request for Proposals)という手法により費用、採算性、デザイン、プロジェクト管理といった観点から最終的に選定する。

処分開発協定は処分価格のほか開発事業に当たっての官民役割分担などについて定める。

5．おわりに

ECS⁶⁾によれば、ブラウンフィールド再開発は政策の充実を受け、2001年には前年比2.5倍となる44,800haが事業化されている。既成市街地の再開発が活発化している背景には消費者の住宅選好の変化を指摘する声もある。実際、郊外の住宅の主要顧客層であるいわゆる核家族は現在、世帯割合では全体のわずか14%を占めるにすぎず、平均世帯人数も2.6人にまで落ち込んでいる。

本稿ではいままで日本では詳しく紹介されていなかった米国における低・未利用地の再開発に係る政策展開を概観し、ブラウンフィールド政策が低・未利用地の再開発に大きな役割を果たすこと 米国における都市・環境政策の潮流となりつつあるスマートグロースに低・未利用地の再開発が大きく位置づけられること 低・未利用地の再開発における官民パートナーシップのあり方について明らかにした。

本稿の執筆に当たっては香川大学の土井健司教授に貴重な助言をいただいた。この場を借りて感謝の意を表したい。

参考文献

- 1)Simons, Robert A. : Turning Brownfields Into Greenbacks, Urban Land Institute, 1998
- 2)Bartsch, Charles : Guide to Federal Brownfield Programs, Northeast-Midwest Institute, 2000
- 3)Smart Growth Network et al., Getting to Smart Growth, 2002
- 4)Greenberg, Michael et al., Brownfield as a Smart Growth Option, Rutgers University, 2000
- 5)EPA, The Transportation and Environmental Impacts of Infill vs. Greenfield Development, 1999
- 6)ECS, Inc., The ECS Land Reuse Report, 2001