

都市再生事業の新たな展開

—成否を決める市場メカニズムとパートナーシップの適切な導入—

社会研究部門 主任研究員 篠原 二三夫
fshino@nli-research.co.jp

<要旨>

1. 本論では米国の事例を中心に、都市再生事業における関係者間のパートナーシップのあり方及び事業資金の調達手法を調べ、日本における新たな事業展開の方向について考察した。パートナーシップについては、最近、米国でNPOとの関係が急速に高まっていることから、本論でも彼らの関わり方に注目している。さらに、筆者は都市再生事業の内容に応じた適切なパートナーシップの構築が、結果的には市場からの投資資金の導入を容易にすると考えており、このような観点から、複数の事業事例について検討を行った。
2. 度重なる景気対策は、国と地方の財政事情を深刻な状況に追いやった。このため規模の大きな都市再生事業を財政資金によって実施することは従来よりも難しくなっている。日本の都市再生事業の主体は地方公共団体であるが、最大の財政規模を持つ東京都でも大幅な予算削減を行わざるを得なくなった。地方公共団体の期待は都市基盤整備公団、金融公庫資金、地方振興整備公団、民間都市開発推進機構などに注がれているが、いずれも財投改革の影響や財務内容改善の課題を抱えており、事業着手と資金投下は慎重にならざるを得まい。
3. 米国でも財政資金の効率的利用が大きな課題となっている。公営住宅再生事業に供与する補助金を最も有効に活用させるため、住宅都市開発省(HUD)は各地の住宅公社を競合させる方針をとっている。しかも、補助金供与の審査条件として、当該補助金を梃子にした民間資金の導入策を提示するようHUDは公社に義務付けている。ニューアーク住宅公社(NHA)による公営住宅再生事業 Stella Wright Home の場合、当該事業の一部にNCC^(※1)などの大手非営利組織(NPO)が側面から参画することによって、3,500万ドルの補助金供与が認められた。

(※1) NCC: New Community Corporation

4. ニューヨーク市、住宅保存開発局(HPD)の事業プログラムには、当初から大手NPOであるLISC^(※2)やNYCHP^(※3)がHPDのパートナーとして組み込まれている。HPDはこれらパートナーの資金を活用し、CDCs^(※4)に公営住宅の運営を引き継がせる事業や、ハーレム地域において1億ドル強の商業施設やコンドミニアム開発事業等を実現させ、荒廃した地域を再生させようとしている。パートナーにとってもNPOとしての社会的使命を実現していくためには、許認可権を持つ公共部門とのパートナーシップ構築が望ましい。

(※2) LISC: Local Initiative Support Corporation、(※3) NYCHP: New York City Housing Partnership

(※4) Community Development Corporations

5. ポストンではBRA^(※5)が数多くの再開発事業や都市再生事業を実施してきた。BRAの資産規模は小さいが、ポストン市全域の都市計画に責任と許認可権を有し、同市で最長の事業経験を持つ。この点は、国際コンベンション・センター事業資金の市を通じた起債による調達時においても、業務を確実に遂行するという観点から投資家に評価されている。また、ワシントン・ストリート再生事業では、公的機関であるBRAが、再生事業を行う民間ディベロッパーに対し先行して融資を行ったことによって、民間融資が沿道の再生事業に継続的に投下されるきっかけを生んだ。BRAは、自ら将来の街並み形成を担保し、場合によっては民間ディベロッパーに替わって自らの力で事業を推進する能力を持つ。それだけに、完成しなければ収益を生まない開発型事業や都市再生事業等に参加する民間パートナーや投資家等にとって、その存在は、着工時点で完成が保証されていることに等しい効果を持つ。

^(※5) BRA: Boston Redevelopment Authority

6. これらの米国の事例から判断すると、日本では公団や民都機構など（公団等）がBRAと類似した存在である。しかし、事業や土地利用変換のための許認可権は地方公共団体が持つ。公団等は国と一体的であるためBRAのように公共間の調整は比較的容易に行えるが、地方公共団体ほど地元コミュニティとの関係は緊密とは言えない。米国で一段と存在感を高めているNPO組織、特に都市再生事業の分野で税額控除制度を活用し、事業資金を確保するCDCsと類似した事業主体も日本にはない。民間企業や機関投資家が都市再生事業に投資するには、明確な投資メリットが必要である。

7. このような条件のもとで、十分な投資資金を集めて都市再生事業を推進するためには、①地方公共団体の要請によって、②公団等が地方公共団体とパートナーシップを組み、③BRAのように外部的には再生事業のためのすべての権限を有する統一的主体を形成することによって事業の完成を担保する。完成への確信を与えることによって、④民間あるいは制度金融による投融資資金を誘導し、⑤事業を完成させる。もし⑥事業の公共性が高く利回りが低いようであれば、パートナーシップ関係にある地方公共団体と公団等は、民間投資家の期待する投資利回りが達成できるように、財政資金や補助金等を無配当のエクイティーや梃子の資金として準備し、⑦民間による長期投資資金を誘導し事業から exit する—といったスキームが考えられる。

8. この方式はいわば適切なパートナーシップの下、市場メカニズムに基づいて民間投資資金を未完成の都市再生事業に導く手段であり、特定目的会社などを用いた証券化スキームとして実現する可能性は高い。今後は、都市再生事業における財政資金の効率的な活用が、納税者である国民あるいは住民の目からも必須条件となるはずであり、事業に携わる者は、このような事業手段の導入と実現策を真剣に考えていく必要がある。

<目次>

はじめに	45
I. 都市再生事業と財政負担	46
1. 突出する日本の長期政府債務残高	46
2. 逼迫する地方財政	47
3. 都市基盤整備の要：地方公共団体・公庫・公団などの現状	48
II. 米国の都市再生PPP事業：市場メカニズムの活用	51
1. 公社間競争と民間投資の誘発によって最大効率を導く公営住宅再生事業	52
2. ニューヨーク・ハーレム等の住宅・店舗再生事業とパートナーシップ	56
3. ボストン市とボストン再開発公社の都市再生戦略	60
III. 都市再生における二つのキーワード：市場メカニズムとパートナーシップ	71
1. 都市再生から利益を享受するのは誰か	71
2. 国と地方公共団体、コミュニティーの役割分担	72
3. 市場メカニズムとパートナーシップを具現する都市再生事業手法の試案	73
むすびにかえて	77

はじめに

バブル崩壊以降、低迷する経済の下で、不良債権化した不動産の有効活用と、大都市や地方都市等における中心市街地衰退への対処が、わが国の都市・地域政策の重要課題として位置づけられた⁽¹⁾。さらに豊かな生活環境確保のために、産業構造変化、高齢化への対処などを含めた既存都市基盤の一層の整備・再生が必要とされている。

欧米でも同様に、衰退した大都市の中心市街地や地方都市への対応が大きな課題である。衰退は、街並みの老朽化だけではなく、産業構造変化と都市間競争激化による都市機能存立基盤の欠如に伴う、地域的な経済破綻や失業増加、治安の悪化などによるところが大きい。

このように衰退した都市を、建物の外面だけではなく、就業機会の確保も含め、コミュニティー・レベルから自律的に再生しようというのが、欧米に見られるアーバン・リジェネレーション（都市再生）事業⁽²⁾である。このため、施設の再開発・修復だけではなく、地域産業振興や新規産業育成を含め、コミュニティー意識を高める包括的なイニシアティブが講じられている。

ただ、欧米の場合、一般に多くの移民受け入れを背景にした民族・宗教上の相違や大きな所得格差の存在から、地域コミュニティー構造は日本よりもはるかに複雑である。

最近でこそ景気回復によって好転しているが、都市再生事業に直接対応すべき、州あるいは地方政府・自治体の財政は容易ならぬ状況にあり、国の財政支援策も縮小される傾向にあった。このため都市再生事業の実施にあたっては、国・州あるいは地方政府・自治体・コミュニティー間で様々なパートナーシップが形成され、その枠組みの中で民間投資資金を事業資金として活用する仕組みが随所に構築されている。

本論の目的は、このような注目すべき仕組みや試みを、米国における具体的な事業とその主体を通じて紹介し、日本における今後の都市再生事業⁽³⁾のあり方について議論することである。特

⁽¹⁾ 1997年2月10日に「新総合土地政策推進要項」が閣議決定され、それまでの地価抑制を主眼とする土地政策の方向転換が行われ、土地の有効利用を促進する政策体系がとられることとなった。都心居住や密集市街地の再整備にかかわる施策の推進が掲げられた。1998年4月には総合経済対策及び金融再生トータルプランに基づき、債権債務関係の迅速・円滑な処理策の実施、土地の集約化と都市再開発の促進、都市再構築のための公的土需要の創出、旧住宅・都市整備公団及民間都市開発推進機構による土地有効利用のための土地取得などが進められてきた。

⁽²⁾ 一般に工場、鉄道操車場、軍用地などの跡地は、重金属や化学物質などによって汚染されていることが多い。こういった汚染地域・荒地（Brownfield）を利用可能な適地（Greenfield）に再生することも欧米におけるリジェネレーション事業の役割と考えられている。土壌の入れ替えなどには多くの費用を要することから、事業を行う民間企業などに対し公的補助が投じられている。日本でも工場跡地や旧国鉄の操車場跡地の再開発が盛んに行われてきたが、このような汚染の問題が議論されてきた印象は薄い。再開発による外部効果という観点からの環境アセスメントだけでなく、再開発後の施設を利用する人間に対する影響まで考慮した配慮が適切に行われてきたかは疑問であり、今後、この事実関係を確認していく必要がある。

⁽³⁾ 本論では「都市再生事業」を次のように位置づけることとする。まず十分な都市基盤が不足している「地区」に対する「整備」が行われる。これが老朽化し、より適切な土地利用に変換する必要性が生じた場合、当該「地区」において実施する事業を「再開発」とし、次にこの「地区」が再び社会経済の変動、人口退出等によって衰退・荒廃したとする。この時、再び当該地区の「都市機能」を復活させるあらゆる試みを「都市再生」事業と定義したい。一般に、都市再生事業を展開するにあたっては、当該地区の「再・再開発」事業が必要な場合もあるし、利用方法さえ変更すれば、既存施設は「修復」するだけで使える場合もある。しかし、当該「地区」の歴史は再開発時点よりも積み上げられており、土地の権利関係とコミュニティーの構造は、いろいろな面で再開発時点よりも難しくなっている場合が多い。しかも、当該「地区」での再生事業だけではうまくいかず、より広い「地域」あるいは「都市圏」における統合的なイニシアティブが必要とされることがある。中には「再開発」を必要としないまま「地域」変化の中で衰退し、いきなり「都市再生」が必要な場合もある。いわゆる「低・未利用地」を「有効利用」する場合、「再開発」で足りるのか、「都市再生」のどちらが必要となるのかは、慎重に見極める必要がある。ただ、現在の日本の社会経済構造が戦後最大の大きな転換期にあるという認識に立てば、今後必要となる多くの事業は再開発ではなく、都市再生事業である可能性が非常に高い。

にパートナーシップ形成の状況と市場メカニズムを通じた民間資金の導入手法がポイントである。近年、米国ではNPOのプレゼンスが急速に高まっていることから、彼らの関わり方にも着目した。さらに筆者は都市再生事業に応じた適切なパートナーシップの構築が、結果的には市場からの投資資金の導入を容易にすると考えており、このような観点から、様々な事業事例について検討していくこととする。

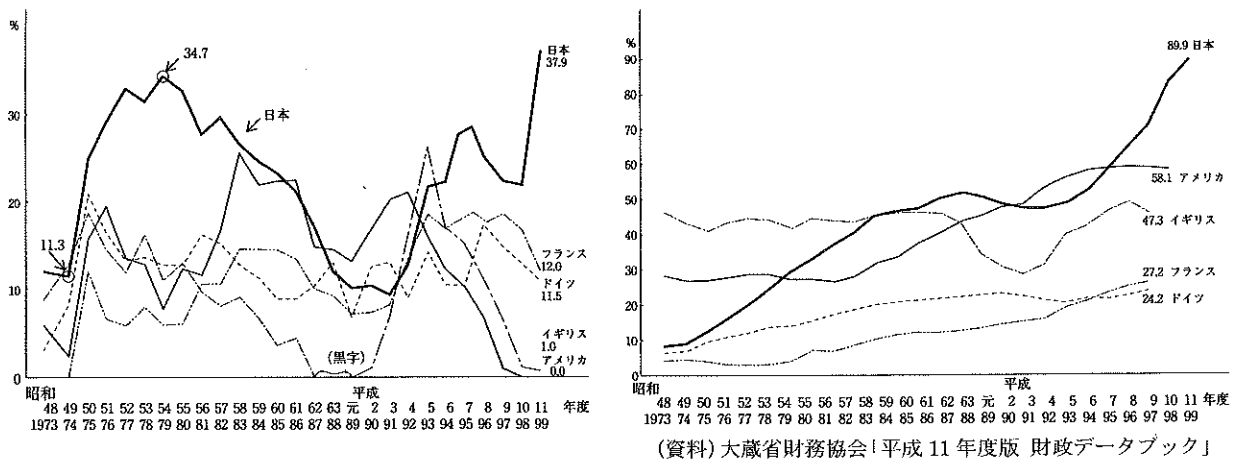
I. 都市再生事業と財政負担

日本の都市再生事業のあり方について、米国事例を参考にした検討を進める前に、まず、日本が直面している財政的な課題、取り組み上の課題などについて振り返っておこう。

1. 突出する日本の長期政府債務残高

日本の近年の公債依存度は、95年以降低下に転じていたものの、全般的には90年代前半から上昇を続け、特に景気対策の必要性から99年度は第二次オイルショック時点の34.7%を超える37.9%まで急上昇した(図表-1左)。このような状況を受け、長期政府債務残高対GDP比は92年度から上昇を続け、99年度では先進5カ国の中でも突出した89.9%という状況になっている(図表-1右)。

図表-1 公債依存度および長期政府債務残高対GDP比の国際比較



他の先進4カ国が横這いしない改善基調にあるのに対し、90年代を通じて日本の財政収支GDP比は地方を含めたベースでほぼ一貫して悪化しており、99年時点では▲10%に達すると見込まれていた(図表-2)。

図表-2 国および地方の財政収支

	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99
日本	▲0.4	▲0.7	▲2.2	▲5.0	▲5.4	▲6.3	▲7.1	▲5.8	▲8.6	▲10.0
米国	▲3.7	▲4.3	▲5.3	▲4.3	▲3.0	▲2.7	▲1.8	▲0.5	0.5	▲0.4
イギリス	▲1.5	▲2.8	▲6.5	▲8.0	▲6.8	▲5.8	▲4.4	▲2.0	▲0.4	▲0.7
ドイツ	▲2.1	▲3.3	▲2.6	▲3.2	▲2.4	▲3.3	▲3.4	▲2.6	▲2.4	▲2.1
フランス	▲1.6	▲2.0	▲3.9	▲5.7	▲5.7	▲4.9	▲4.1	▲3.0	▲2.9	▲2.4

(注) 日本および米国は、修正積立方式の年金制度を有することから、実質的に将来債務と考えられる社会保障基金を除いた値。暦年ベース。日本政府推計では、98年度▲9.8%、99年度▲9.2%。

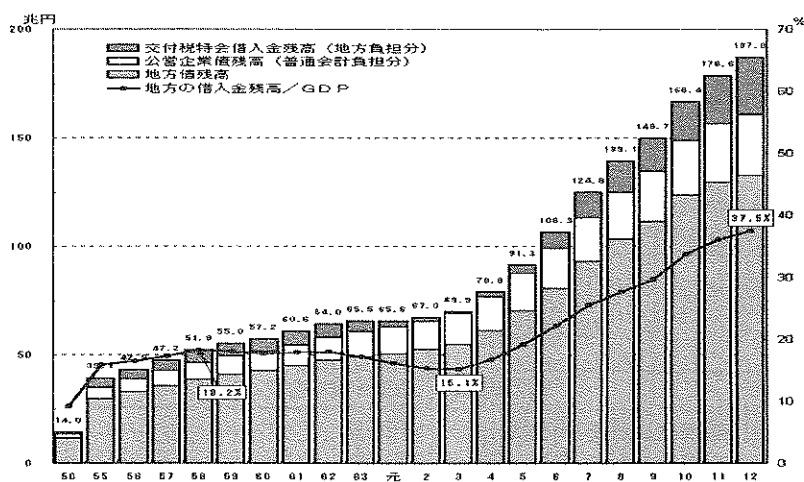
(資料) OECD Economic Outlook No. 64 による。1998年12月発行時点見通しを含む。

2. 逼迫する地方財政

地方財政における借入金残高及び対GDP比も90年代に入ってから上昇を続けており、残高は2000年度末で187兆円に達する見込みである(図表-3)。地方税収等の落込みや減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発等により残高は急増し、地方債依存度は12.5%となっている。交付税特別会計借入金を加えた実質的な公債依存度は17.1%であり、一般に危険ラインとされる15%を超えている。

これを受けて、地方財政計画は99年度の88兆5,316億円から2000年度は88兆9,300億円と0.5%の伸び率となった。しかし、財政計画で、都市再生事業などを含む投資的経費の伸び率は補助事業で▲2.6%、単独事業で▲4.1%と大きく抑制されることとなった。

図表-3 地方財政における借入金残高の推移



(資料) <http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/> から転載

度重なる景気対策の発動は国と地方の財政事情を深刻化させており、景気対策のために今後も大規模な公共支出を継続することは困難である。したがって都市再生事業の推進に向けた重要な支出でも、今後は効率的な使い方が要求されることとなる。

3. 都市基盤整備の要：地方公共団体・公庫・公団などの現状

日本における都市再開発事業を含む都市基盤整備事業の最大の主体は各地方公共団体である。ただ、99年4月1日時点で3,252ある個々の自治体の能力は東京都から小規模な村まで様々である。このうち11.8兆円という最大の財政規模をもつ東京都の場合、2000年度における住宅事業を含んだ都市基盤整備に直接関連した予算規模は一般会計：8,164億円、特別会計：2,913億円、合計：1.1兆円を超える。しかし、これらは99年度の一般会計分9,900億円から▲17.5%、同特別会計分5,346億円から▲45.5%という削減を行った結果である⁽⁴⁾。

住宅市街地開発事業、再開発事業、都市再生事業などに特化した公共主体とえば都市基盤整備公団（従来の住宅・都市整備公団）であるし、融資を通じて間接的に市街地整備をうながす主体としては住宅金融公庫ということになる。

最初に住宅金融公庫の98年度における貸借対照表をみると（図表－4）、個人住宅・分譲住宅・賃貸住宅・産業労働者住宅の合計は約68兆円、再開発4,415億円、災害対応1兆415億円、改良1兆1,740億円、宅地造成5,194億円ということで、財形住宅等その他を含め、総額約72兆円強の貸付を行っている。この貸付の原資は資金運用部からの借入金残高70.2兆円及び簡易生命保険借入1.6兆円、民間1,263億円、総計約72兆円弱によるものとなっている。市街地再開発や再生事業に直接関連した融資は相対的に少ない印象を受けるが、実際には再開発及び宅地造成関係で1兆円弱の融資残高をもつ⁽⁵⁾。1998年度における融資実績をみると、住宅関係で約9.7兆円、再開発関係でも1,020億円の融資規模を持つ。

図表－4 住宅金融公庫の貸借対照表（単位：100万円）

資産の部		負債及び資本の部	
貸付金	72,145,023 (97.2%)	借入金	71,861,877 (96.8%)
住宅関係	67,936,213 (91.5%)	資金運用部	70,174,233 (94.5%)
再開発	441,547 (0.6%)	簡易生命保険	1,561,343 (2.1%)
災害	1,041,485 (1.4%)	民間・長期借入	126,301 (0.2%)
改良	1,174,049 (1.6%)	債券	1,095,510 (1.5%)
宅地造成	519,406 (0.7%)	未払費用	834,354 (1.1%)
その他	371,296 (0.5%)	未経過保険料	12,239 (0.0%)
財形住宅	661,027 (0.9%)	貸倒引当金	57,879 (0.0%)
預金預け金	919,979 (1.2%)	支払備金他	8,426 (0.0%)
未収収益	263,786 (0.4%)	負債合計：	73,870,285 (99.5%)
固定資産	17,907 (0.0%)	資本金	152,200 (0.2%)
繰延勘定他	70,930 (0.1%)	積立金	3,034 (0.0%)
特別損失金	828,300 (1.1%)	当期利益金	220,406 (0.3%)
		資本合計：	375,640 (0.5%)
資産合計：	74,245,925	負債・資本合計：	74,245,925

(注)括弧内は各部における構成率。

(資料)住宅金融公庫年報平成11年版

⁽⁴⁾ どの費目が都市再生あるいは都市基盤整備事業に結びつくかを定義することは難しい。一般勘定では目的別内訳のうち、「都市の整備」「住宅の建設」の合計を用いた。特別勘定では「都営住宅等保証金」「都市開発資金」「用地」「新住宅市街地開発事業」「相原小山開発事業」「市街地再開発事業」「臨海都市基盤整備事業」を加えた。

⁽⁵⁾ 阪神・淡路大震災対策などの災害対応だけでもさらに1兆円を超す融資残高がある。災害時には財投特有の弾力的な運用が効果的に働く。

公庫は最大の財投機関であり、その財務内容は財投に依存している。度重なる景気対策目的の住宅貸付拡大によって財投からの借入残高は拡大し続けてきた。しかし、低金利時代を迎え割高の公庫融資を期限前返済する家計行動が拡大したこともあり、公庫の財務内容改善を早急に進める必要が高まっている。

都市基盤整備公団は、まさしく住宅市街地開発事業、再開発事業、都市再生事業の中心的存在である。公団の開示情報にしたがって、98年度の経常費用と収益をみると（図表－5）、従来の公団住宅部門による運営は、多額の剰余金を生み出していたことが分かる。しかし、最終的には43.6億円の損失を計上した。特別損失などは費用・収益表の対比から国の補助金等で補てんされる形がみてとれることから、3,537億円にもものぼる利払い負担の影響が強いものと考えられる。つまり、金利水準が高かった時点で借り入れた財投資金が現在の運営を圧迫しているようである。

貸借対照表からみると（図表－6）、日本最大のディベロッパーと言われる公団資産の96.5%は固定資産を形成している。借方の構成は、わずか2.9%の資本及び97.1%もの負債からなる。負債の90%は財投等による長期借入金と債券発行に依存した調達である。

今後、新制公団では分譲住宅部門が削減され、都市基盤整備・再開発事業などが拡大される。新制公団の事業支出規模は、居住環境整備事業においては分譲住宅部門削減から約4,973億円減となるものの、再開発事業部門関連では5,606億円の増を目標としており、都市基盤勘定⁽⁶⁾総額では1.4兆円強の事業を推進することになっている（図表－7）。

財投借入れは事業規模の拡大にもかかわらず今後は縮小される見込みであり、当面は政府保証付きの財投機関債などの発行により補われることになる。しかし、中期的には財務構成の改善を通じて公団自らが高格付を取得し、有利な資金調達を行っていくことが望ましい。公団の格付には関係なく、優良な資産から生まれる将来の収益を評価したノン・リコース・ローンの導入を実現したり、公団の都市再開発経験と技術を担保とし、民間投資資金を直接事業に投下させていく仕組みなどを検討していくことが今後の大きな課題となろう。

図表－5 都市基盤整備公団の経常費用と経常収益（1998年度）

勘定科目	総額	(内住宅分譲)	勘定科目	総額	(内住宅分譲)
経常費用	1,378,211	364,397	経常収益	1,353,144	359,321
住宅部門	552,679	257,998	住宅部門	889,003	317,553
宅地部門	225,901	2,211	宅地部門	213,126	
再開発部門	35,569		再開発部門	48,701	
公園部門	1,778		公園部門	2,646	
受託部門	62,358	20,935	受託部門	62,169	20,935
一般管理費	18,484	1,502	政府補給金	113,273	20,758
支払利息	353,695	63,079	補助金収入	23,847	
特定繰延資産	132,573	20,860	利息・雑益	374	300
基金繰入雑損	3,255	81	特別利益	190,460	42,749
傾斜制度繰入	△8,082	△60	補助金等収入	140,618	33,633
特別損失	169,755	36,340	引当金戻入	28,572	6,742
建設原価圧縮費	140,983	33,633	前期損益修正	17,290	1,857
準備金繰入	7,750	16	当期損失金※	4,362	△1,332
前期損益修正損	15,482	2,181			
固定資産売却損	2,362	502			
固定資産除却	1,142	7			
財産臨時損失償却	2,000	0			
合計（100万円）	1,547,966	400,738	合計（100万円）	1,547,966	400,738

⁽⁶⁾ このほかに鉄道勘定があるが、ここでは省略した。

図表－6 同上貸借対照表

貸借対照表 (98年度) 単位: 100万円			
流動資産	246,417 (1.5%)	流動負債	1,268,851 (7.6%)
固定資産	16,189,103 (96.5%)	固定負債	14,643,157 (87.3%)
繰延資産	339,001 (2.0%)	引当金	381,004 (2.3%)
		負債合計	16,107,599 (97.1%)
		資本合計	478,587 (2.9%)
資産合計	16,771,602 (100.0%)	負債・ 資本合計	16,771,602 (100.0%)

図表－7 新旧公団の事業費推移(都市基盤整備勘定)

区 分	99年度事業費	98年度費用	増 額
居住環境整備	802,093	1,299,418	▲497,325
特定再開発	111,752	57,802	560,594
都市開発	460,246		
土地有効利用	46,398		
公園整備	587	20,991	▲20,404
計	1,421,076	1,378,211	42,865

(資料) 図5～7 <http://www.udc.go.jp/>の開示資料から作成

地方都市を中心とするまちづくりと産業振興の推進主体として、地域振興整備公団も重要な役割を果たしている。同公団は「地方都市開発整備等事業勘定」「工業再配置等事業勘定」「産炭地域振興事業勘定」から成り、この3つの勘定を合わせた政府出資金総額は1,104億円である。98年度末において、総資産は7,805億円、負債の部は6,590億円、剰余金を含めた資本の部は1,210億円である。財投借入は債券発行分を含めて5,468億円であり、負債の約83%を占めている。

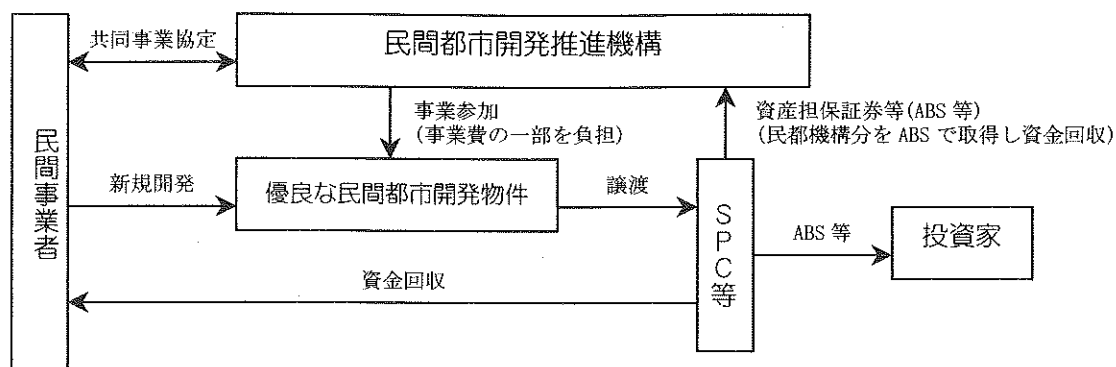
資本の部は総資産の15.5%と都市基盤整備公団や金融公庫と比べて高い構成となっている。これは事業用地の造成・基盤整備及び処分、採算の取りにくい地方都市の事業などに備え、当初から資本の充実を図ったものと思われる。開発した事業用地の圧縮を行うために、地方公共団体からの補助を得ている。1998年度の事業等投下資金実績は1,781億円、99年度は1,609億円と9.7%ほど縮小した。

1962年に建設大臣指定による財団法人民間都市開発推進機構(民都機構)が創設されている。基本金は約56億円である。基本財産の運用によって都市開発・再開発事業に関連した研究・調査を行うだけでなく、参加型業務、融通業務、貸付業務などを行う。参加型業務は、一定の要件が揃えば、民都機構は事業資金の一部を負担して民間事業者と共同事業を行い、竣工後は民都機構の持ち分を長期延払条件で民間共同事業者に譲渡する仕組みをもつ。融通業務、貸付業務は長期低利融資あるいは無利子融資などの融通や貸付業務を行う。金融再生トータルプランに基づき、開発用地を取得し、民間事業者等に譲渡する機能も有している。1999年3月までに162件、274.2ha、7,180億円の土地を取得し、それまでに33件の事業化(事業費約3,200億円)を進め、7件(事業費約490億円)が竣工している。

民都機構の資金源は都市開発資金融通特別会計等、民都機構発行の政府保証債、財投、民間融資などの組み合わせによる。同特別会計の1998年度末の財投残高は4,513億円、政府保証債は183億円となっている。

最近では証券型参加業務も追加され、通常の参加型業務において証券化が行われる場合は、資産担保証券等による持ち分の返済方法が可能となっている。参加した施設の資産担保証券等による返済方式「新規開発型」と、他の既存物件の資産担保証券等による返済方式「既存物件活用型」があり、今後の事業への応用が期待される(図表－8)。

図表-8 民都機構の証券型参加業務



(資料) <http://plaza26.mbn.or.jp/~minto/p-menu.html> から転載

以上のように、地方公共団体が都市再生事業実施の必要性に迫られた場合、その期待は新制の都市基盤整備公団、金融公庫資金、地方振興整備公団、民都機構などに注がれることになる。しかし、いずれの場合も財投改革の影響を受けたり、財務内容改善の課題を抱えており、事業着手と資金投下には慎重にならざるを得まい。

次に、米国の都市再生事業事例を見てみよう。

II. 米国の都市再生PPP事業：市場メカニズムの活用

米国の都市再開発事業では、既に 50 年代後半から地方自治体と民間による Public-Private Partnership: PPP が導入されてきた。ただ、大まかに言うならば、PPP における当初の民間の定義は「民間企業」である。自治体が特定の地域を指定し全面収用方式によって基盤整備を実施し、その上部の開発を民間ディベロッパーが担当してきたわけである。公共は上部の開発が採算的に難しい公共性の高いものであれば、いわゆるライト・ダウンを行い市場価格よりも安くディベロッパーに譲渡することで、開発のインセンティブを高めてきた。

しかし、米国においても PPP の意味合いは徐々に変化しており、現在では「民間」とは単に「企業」だけではなく、立地企業、住民、NPO を含めた「コミュニティー」、さらに「投資家」を含めた定義とした方が適切と思われる。多くの都市部で市街地整備が完了し、現在ではかつてのような全面収用が行える事業は少なくなってきたことに加え、都市整備⇒老朽化⇒再開発⇒機能変化⇒衰退⇒荒廃というなかで、自律的再生を成功させるにはコミュニティーの関与が非常に重要になっている。さらに、コミュニティーによる地域再生への統合された強い意志、公共による計画実現へのコミットメントがなければ、そこから一定の利潤を得ようとするという、投資家の参加・資金投下は見込みにくい。

公共によるコミットメントの実現を保証するために、PPP の一文字で示される Public の意

味合いも、連邦政府・州政府・地方自治体間の適正なコーディネーションが適切に達成されている状況を示すようになってきている。それがうまくまとまれば、連邦・州などからの補助が再生事業に効果的に投入されることとなる。

現在の米国において、PPPの適切な構築のために公共、コミュニティーがいかに活動し、市場の評価を得ながら民間投資を誘導し、都市再生事業を促進しているのか、このような観点から、以下ではニューアーク市及びニューヨーク市、ボストン市⁽⁷⁾における事業事例を見てみよう。

1. 公社間競争と民間投資の誘発によって最大効率を導く公営住宅再生事業

マンハッタンから車で15分程度西に位置するニューアーク市には国際空港があり、JFK及びラガーディア国際空港と共に、ニューヨーク大都市圏の玄関口となっている。このニューアークの中心業務地区にはミューチュアル・ベネフィット生命保険が57年に18階建ての本社ビルを竣工し、続く60年には同地に1875年創業のプルードンシャル保険が24階建ての本社ビルを竣工したことから、現在も多くの業務機能が集積している。

しかし、中心業務地区から西に向かって10分程度の所に、50～60年代に建設された高層公営賃貸住宅が多数あり、これらが老朽化しスラム化したため、地域社会の大きな問題となっていた。スラム化が進み犯罪が多発すると良識ある住民は追い出され、悪循環によって一層スラム化が進む。このような状況では設備等を修復してもすぐに壊されるため、住宅棟は壊れたまま放置され、近隣コミュニティーと共に荒廃の一途をたどった。市の80年時点の人口は32.9万人であったが、90年現在では27.5万人まで16%も減少している。しかも白人の構成率は29%程度である。

ただ、同市だけでなく、当時、全米で建設された高層公営住宅は各地で同じようにスラム化し、近隣コミュニティーが荒廃するという結果を生んでいた。このため連邦住宅都市開発省(HUD)は、高層の公営住宅建設をやめ、既存の公共住宅を払い下げる政策を実施してきたが、住宅を購入した低所得世帯は住宅補修を継続する能力が乏しいため、必ずしも期待された効果はあがらなかった。これを打開すべく、HOPE-VIプログラムが導入され、資金の最有効活用が図られることとなった。

⁽⁷⁾ 建設省、国土庁、土地総合研究所、都市基盤整備公団などからの委託業務及び自主研究の一環として、実際に出張し調査を行った3市の事例である。ただし、偶然ではあるが、米国で330年以上の歴史を持つ市はニューヨーク市、ボストン市、ニューアーク市の3市だけであった。当時のなごりが残る古い街並みの存在という点では、共通点があるのかもしれない。

図表－9 Newark Housing Authority による公営住宅の取り壊し

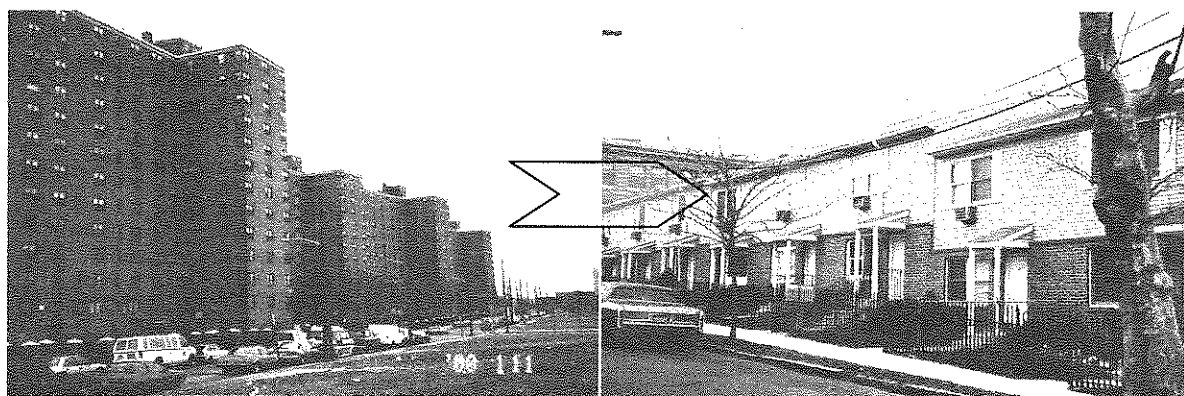


(資料) Newark Housing Authority “Changing The Face of Public Housing” より

このHOPE-VIは、各自治体の住宅開発公社に補助金を供与し、高層公営住宅を取り壊させ、中位所得世帯用の分譲住宅と低所得世帯用の公共賃貸を混合した低層低密度の住宅コミュニティに再生させる事業である。ただし、HOPE-VIの補助金は、必要な再生計画と実施方法を記載した補助金申請書を毎年HUDに提出し、優れた計画と実施能力を評価されて初めて獲得できるものであり⁽⁸⁾、各地の住宅公社との競合に勝たなければならない。

ニューアーク住宅公社 (Newark Housing Authority: NHA) は上記のような状況を含めて評判の悪い公社であったが、近年になってHUDのてこ入れが行われ、大幅な組織改革が行われた。この結果、Stella Wright 計画では高得点を取得し、1件当たりの補助金としては最高限度の3,500万ドルを確保し、現在、鋭意事業を推進している (図表－9、10、11)。

図表－10 荒廃した高層公営住宅を取り壊し低層住宅に建て替え



(資料) 2000年1月11日筆者撮影

⁽⁸⁾ 事業地区が Enterprise Zone もしくは Enterprise Community に該当する場合の加算点2点を加え、最高の評価は102点となる。100点分の評価点の配分は①申請者と関係組織の事業実施能力 (20点)、②ニーズ、問題の範囲と特定 (20点)、③アプローチの確実性 (40点)、④補助金によるレバレッジ効果 (10点)、⑤総合力及び調整力 (10点) となっている。

ただし、当該事業には総額 1.19 億ドルの資金が必要であり、HUD への申請時には 3,500 万ドルの補助金を活用して、いかに民間投資を導入し、事業全体を成功させるかを明確に示す必要があった。いったん荒廃した地域では、コミュニティーの再生がない限り、住宅需要は高まらず、中位所得世帯用の分譲住宅について民間ディベロッパーの力を借りることは難しい。

図表-11 Stella Wright Hope VI 事業の概要

1. 実施者 :	Newark Housing Authority: NHA
2. 事業内容 :	①既存の 1,179 戸の荒廃した 13 階建て高層賃貸公営住宅の取り壊し ②就業のための訓練プログラム実施、各種イベントプログラムを通じた コミュニティーの再生 ③284 戸の中位所得世帯用の分譲住宅及び 471 戸の低層公営住宅の建設 (合計 755 戸)
3. 総事業費 :	3,500 万ドルの補助+約 1 億ドル。コミュニティー用のイベントプログラム 費用は年間約 15 万ドル。
4. 事業期間 :	1998 年~2002 年見込み (HUD 補助承認: 99 年 9 月)

NHA は補助金獲得に先立ち、HUD に指導されたコミュニティー再生手法にしたがって、コミュニティーを調整しうる数人のステークホルダーからなるタスクフォースを設置し、実に細かなイベント・プログラム (図表-12) を実施することによって、信頼を再構築していった。

図表-12 NHA によるコミュニティー・プログラム

(■は Stella Wright のみ)

■	薬物乱用防止	私は大丈夫
■	養子 (クリスマス)	空手
■	養父母プログラム	読書
■	成人用保護サービス	読書支援
■	放課後プログラム	昼食プログラム
■	エイズに対する認識プログラム	郵便事務
■	就業見習いプログラム	食事配達奉仕
■	工芸プログラム	ニューアーク保育
■	バスケットボール (男子)	仲良しプログラム
■	バスケットボール (女子)	パレード参加
■	ボーイスカウト	足病サービス
■	生計プログラム	省エネルギー
■	朝食プログラム	バス旅行
■	弁当プログラム	リクリエーション
■	血圧測定プログラム	高齢者キャンピング
■	教会支援	高齢者魚釣旅行
■	教会青年対応	助け合いプログラム
■	移動診療	社会サービス紹介
■	衣服着替え	夏休みリクリエーションプログラム
■	パソコン習得	日の出プログラム
■	料理・裁縫	感謝祭バウチャー
■	犯罪防止	ずる休みプログラム
■	挑戦プログラム	訪問検診プログラム
■	介護プログラム	投票登録
■	視力検査	女性同士介護
■	消防訓練	青年キャンピング
■	食品置き場	コミュニティー検査官
■	食品買い物プログラム	玄関鍵占めプログラム
■	ガールスカウト	フェンシング
■	健康管理	外部照明
■	子供の健康	リハビリテーション
■	健康診断	テナントサービス
■	聴覚検査	テナントモニター

(資料) NHA Annual Report

退去するテナントに対しては、どこの地域に移動しても同じ条件で住宅を確保できる、セクション8による賃貸サーティフィケートが与えられる。このため高層住宅を低層低密度住宅にすることによって生じる代替住宅数をカバーすることができる。ただ、実態としては就業問題から住み替えが可能な住宅が簡単に見つかるわけではなく、簡単にテナントのリロケーションが実現するわけではない。かつては強制的に退去させることが多かったが、これが多くの問題を引き起こしてきたことから、現在ではどこの住宅公社も慎重に対処するようになっている。NHAの場合も、テナントの就業問題まで含めた総合的なリロケーションプランを策定し、これにあたってきた。

このような誠意ある対応の結果、コミュニティはうち解け始めた。もともとコミュニティに対して好意的なNPOがこの展開の中で、事業に参加し一部の賃貸住宅事業や中位所得世帯用のアフォードブル住宅分譲を引き受けることになった。これによって、必要となる事業費を確保できる見込みが立ち、補助金申請にこぎつけることができた。事業に協力するNPOの1社は全米でも大手のNew Community Corporation: NCCであり、1998年度だけでも連邦と州、市に対し、総額で1,900万ドル以上の納税とサービス提供を行っている。HUDの記録によると、同NPOのニューアーク市内における住宅供給戸数は2,300戸以上に達している。この他、全米でも大手の民間ディベロッパーHovnanian Enterprise社も分譲住宅供給に協力している。

NHAは連邦HUDと緊密な調整を行いつつ、コミュニティとの対話と信頼を取り戻すことによって、最大手のNPO住宅供給会社NCCやその他の民間企業の参画を取り付け、最高額の補助金確保に成功したわけである。NCCにとってはコミュニティに貢献できる事業であることから問題はない。NCCは、住宅供給のために、HUDによる低所得者用住宅建設税額控除(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC)⁽⁹⁾を活用し、当該控除枠による損失を、投資家に売却して資金を確保している。実際にチェイス・マンハッタンやニューヨーク銀行などが、このファンドに投資している。地元のプルーデンシャル保険、ニューアーク・ベル、ジョンソン&ジョンソンなどはNCCの重要なスポンサーであり、彼らも毎年の寄付を通じて大きく貢献している。

HUDからみれば、最少額の補助を活用して、すべての関係者のパートナーシップをつくりあげさせ、最終的には投資家の信頼と信任を得た形でNHAに事業を推進させていることになる。なお、公営住宅運営を担当するだけに、NHAの基本金構成は充実しており、HUDなどの補助金によって新規事業を推進しつつ⁽¹⁰⁾、基本財産の運用益と家賃収入等で既存事業の維持

⁽⁹⁾ LIHTC については「所報」1999年春号(Vol.9)「不動産税制の新たな役割について—適正なキャピタル・ゲインの実現と市場活性化に向けて—」を参照。連邦HUDプログラムによるLIHTCの税額控除枠の売却益は、再生・修復、運営、社会サービス供与のために充当され、既存テナントの家賃をアフォードブルな水準に維持するために利用されている。LIHTCは、毎年70億ドルもの投資を引き起こし、低所得者世帯や高齢者のために、家賃水準をアフォードブルな水準に維持した約7万5千戸のアパート建設を実現している。

⁽¹⁰⁾ HUDの補助金を受領できるのは市当局ではなく、市から独立した組織(住宅公社)でなければならない。NHAの最高評議会委員は市長が任命した7名から構成されるが、実際に事業を推進するのは同評議会が独自に雇った執行役員とスタッフである。このため補助金はそのほかの市財政に使われることはない。いわばNHAなどの住宅公社は補助金政策を通じて連邦HUDの事実上の支配下にあるとも考えられる。

管理は 継続できる財務内容を形成しているようである (図表-13)。

図表-13 Newark Housing Authority の貸借対照表

1997年度、単位 US\$1,000			
現金	5,600	長期負債	251,534
HUD 拠出金	21,120	繰延金	1,230
テナント取入	1,585	未払金	29,987
投資	45,310	負債の部:	282,751
工事中	1,500	資本の部:	
土地・建物	980,647	基本金等	773,272
その他	261		(73.2%)
総資産:	1,056,023	負債+資本:	1,056,023

(資料) NHA Annual Report

2. ニューヨーク・ハーレムの住宅・店舗再生事業とパートナーシップ

ニューヨーク大都市圏では歴史的に見ても実に様々な再開発事業、再生事業が行われてきた経緯があるが、マンハッタン内部における大規模事業はほとんど姿を消し、大都市圏周辺部もしくは中心周辺部において再開発から取り残された地区、それこそ街角の空き地や荒廃した建物の再生に重点が置かれるようになっている。

以下では、このような事業を中心に実施している、ニューヨーク市の住宅保全・開発局 (The Department of Housing Preservation and Development: HPD) による事業例に着目することとする。HPDは、民間企業による投資資金とコミュニティーの経済的融合を図ることによって、ニューヨーク市の住宅の質的改善と都市再生を推進している公共部門そのものである。

HPDは都市再生のためにHUDが提供する様々なプログラムを活用しているが、独自に以下の4つの事業開発プログラムを推進し、コミュニティーとの調整を行いながら、市保有の既存公営住宅を民間の住宅専門のNPOである Community Development Corporations: CDCs⁽¹¹⁾に払い下げ⁽¹²⁾、ハーレム地区などの荒廃した市街地の再生を行っている。市の公共部門としての対応には限界があるため、さらに財務基盤のしっかりしているNPOとのパートナーシップを前提とした事業プログラムも準備されている。

HPDは、同時にニューヨーク市の都市再生計画を立案し、地域のコミュニティー協議会、市の都市計画局、都市計画委員会、市長の認可を取得する役割をもっている。再生事業に必要な物件の収用・取得、再生のための譲渡、住民や企業などのリロケーション調整、再生地域におけるコミュニティーの調整などを主な業務としている。

⁽¹¹⁾ 前述のNCCもCDCsである。

⁽¹²⁾ 連邦HUDは原則的に公営住宅の直接供給は行わず、低中位所得世帯向けの新規の住宅供給としては、質の高いアフォーダブル住宅を可能な限り民間事業者を通じて供給させる方針である。これでは低所得世帯はなかなか入居できないため、これらの低所得者世帯にはセクション8のサーティフィケートによるテナントベースの補助策を強化していくことになる。経過的措置としては、NHAのような公営住宅供給も残るが、低層化し質を高める他、中位所得世帯用の住宅を混合することによって、徐々に公営住宅の存在感が薄れるような施策をとっている。ただ、施策の過渡期でもあり、補助金を得てもなかなか適切な住宅に移転できない世帯がおり問題になっている。

(1) 近隣再開発プログラム (Neighborhood Redevelopment Program : NRP)

NRPは、一定条件を持つNPOに、荒廃しほぼ空き家化した市所有の公営住宅群を、修復と賃貸住宅運営継続のために譲渡するプログラムである。譲渡後、当該住居の修復工事は市の財政もしくはHUDのHOMEプログラム等の資金によって実施される。

このプログラムに参加を希望するNPO等は、HPDに審査申請書を提出する。HPD及びLocal Initiative Support Corporation : LISCは共同でこの申請書を審査し、参加者を推薦する。HPDはこの推薦にしたがって、最終的に参加者を決定する。

LISCは、もともとフォード財団によって1979年に創設され、荒廃したコミュニティーに対して継続的な再生・修復事業を行う主体である。この組織は全米35の拠点を通じて、非営利の住宅及びコミュニティー事業を行っている。創設以来、LISCグループは20億ドル以上の寄付や低利融資によるレバレッジ資金を1,400以上のCDCsに供与し、6万4千戸以上のアフォーダブル住宅や低所得世帯向け賃貸住居及び、960万sq. ft.以上の商工業用スペースを供給している。

(2) 近隣事業化プログラム (Neighborhood Entrepreneurs Program : NEP)

NEPは近隣における既存賃貸物件の民間経営者が、市の公営住宅の一部を取得し運営することを、コンペを通じて決定するプログラムである。近隣における小規模な経営者を対象に、HPDは当該賃貸住宅の管理補修を任せながら、地域における経営者を育成していくことを目的にしている。

民間経営者は最初に審査申請書を提出する。HPD及びニューヨークに立地する大企業が出資しているNew York City Housing Partnership⁽¹³⁾は共同でこの申請を審査し、参加者を決定する。NEPのために売却を決定した住居は一度New York City Housing Partnershipに譲渡され、同パートナーシップが修復工事を行った後に民間経営者に再譲渡され、事業が進められることになる。

民間経営者は、事業推進のために、管理維持の安定化とテナント支援・就業訓練等を行う地域のNPOグループとさらにパートナーシップを組むことになる。HPDの財政資金、連邦のHOME計画資金、民間銀行資金などが建物の修復のために供与されるほか、LIHTCも活用される。

(3) 管理住宅払い下げプログラム (DAMP: Division of Alternative Management Program)

HPDによる管理住宅の払い下げプログラムは、所有する公営住宅の処分を加速することを目的としている。このプログラム等を通じて、94年に4万4千戸あった公営住宅が、99年には2万2,000戸弱まで減少している。

最初の公営住宅の譲渡は、資産譲渡プログラム (Asset Sales Program : ASP) によって、

⁽¹³⁾ 1979年にロックフェラーにより創設されたニューヨーク市内の様々なNPO活動を支援するパートナーシップ。パートナーとして有数の上場企業が199社参加しており(日系では三井物産が参加)、330のメンバーがいる(99年6月10日時点)。70年代における社会経済危機に対峙する目的から創設された。

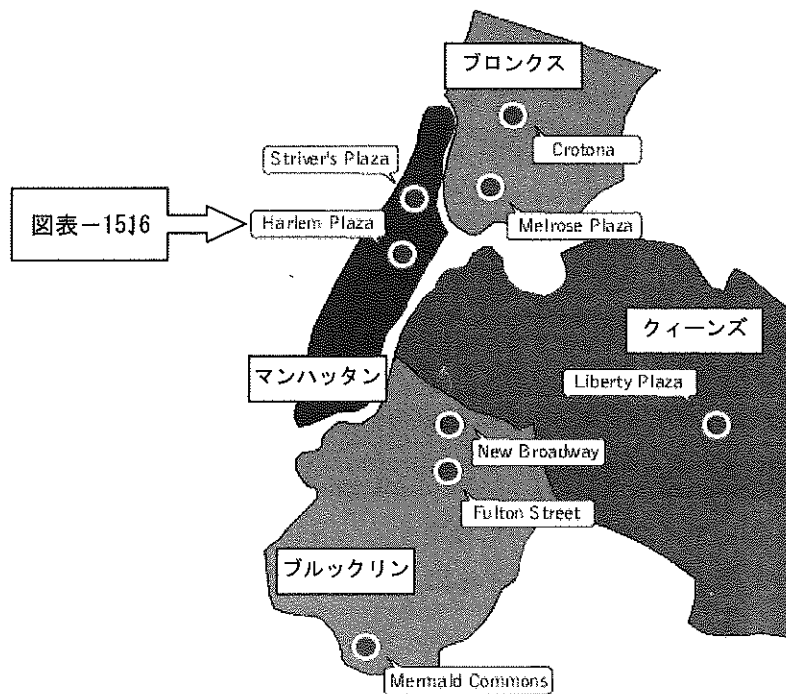
市場価格で行われた。新しい所有者が、従前のテナントであることもしばしば見受けられる。ASPは予想を上回る実績をあげた。さらに、HPDは、市所有の二つの建物を Tenant Interim Lease (TIL) プログラムを通じてテナント所有に切り替えてきた。これは譲渡した後に、所有者が建物の修復を実施しない場合が想定されるためであり、ローン供与によって建物を修復させた上でテナントに譲渡するプログラムである。

(4) ANCHOR Partnership Plaza プログラム (Alliance for Neighborhood Commerce, Homeownership and Revitalization : ANCHOR)

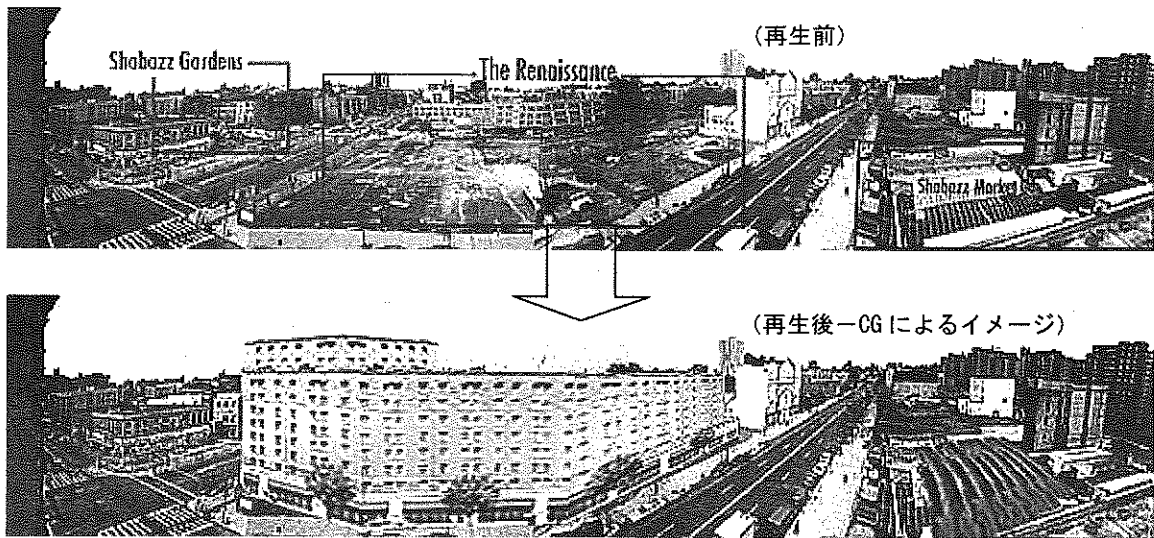
近隣商業・持家・活性化パートナーシッププラザ事業協定、通称、ANCHORプログラムは、HPDが New York City Partnership、商業銀行、ディベロッパー、コミュニティー主導のNPOなどと協働し、荒廃したハーレム地区やブロンクス地区、ブルックリン地区、クイーンズ地区 (図表-14) における市所有の空地を利用して新たな商業店舗スペースを作り出すプログラムである。

ANCHORは、連邦、州、市及び民間資金を複合的に活用し、商業地区計画にしたがって作成された新たな商業スペースに対する資金を確保している。この結果、荒廃地を再生し、新たな民間経済活動を引き起こすことによって、2.5億ドル以上の波及効果を地域経済にもたらすことができるという。

図表-14 ANCHOR プログラム対象地区



図表-15 マンハッタン・ハーレム地区 (West 116th St.) のAMCHOR事業



(資料) <http://www.ci.nyc.us/html/hpd/html/neighborhood/w116th.html>

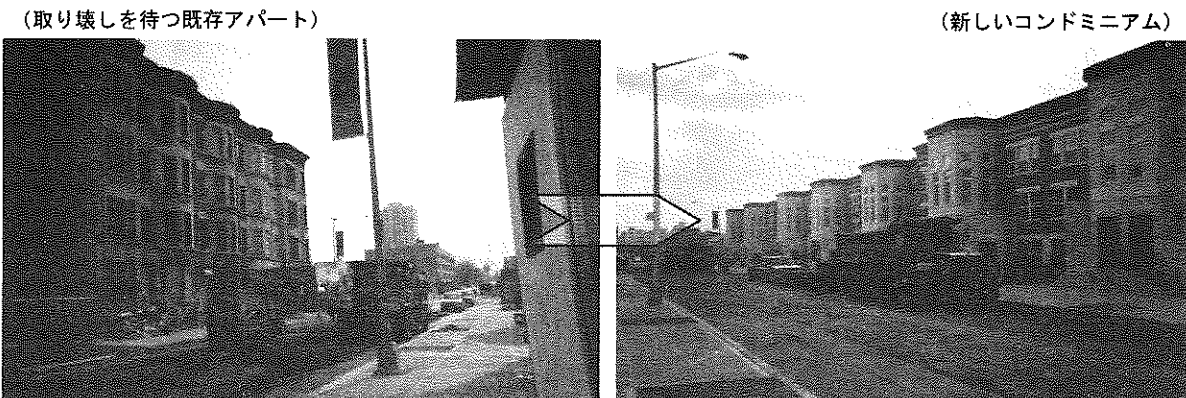
地域の商業経営者が負担可能な賃料を生み出すように、市などによる補助が部分的に投入されている。地域が活性化すれば、自動的に税収も増加し、この負担を相殺できることになる。現在 12 カ所で事業が進められている。

New York City Partnership という大企業を中心とする NPO 組織が HPD と公民パートナーシップを結び、さらに小規模な商業開発や CDC s のような NPO に修復・再生事業を任せる公民共同事業である。強力な NPO 組織と専門化した NPO 組織の存在が HPD の事業推進を助け、NPO 側は公共参加によって認可面の担保と支援措置の確保による事業目的の達成を実現している。

図表-16 商業・住宅施設：ルネッサンス・プラザ (West 116th St.) のANCHOR事業の内容

1. 実施者	HPD 及び New York Housing Partnership (事業者: Suna/Levine Inc.)
2. 事業内容	①241 戸の賃貸住宅 (1~3 ベッドルーム) 建設と管理運営 ②商業床: 60,000sq. ft (ドラッグストア、スーパー、ペットショップなどのテナント確定済み) ③建物は 11 階建て
3. 総事業費	隣接する Shabazz Gardens (コンドミニウム 96 戸+店舗 11,000sq. ft.) とマーケット施設 (115 店、25,000sq. ft.) を加えて約 1 億ドル。
4. 事業期間	1994 年~2000 年末見込み

図表-17 Shabazz Gardens の建設状況



(撮影) 2000 年 3 月 1 日、Institute of Public Administration Ms. Laura M. Shoaf 撮影

3. ボストン市とボストン再開発公社の都市再生戦略

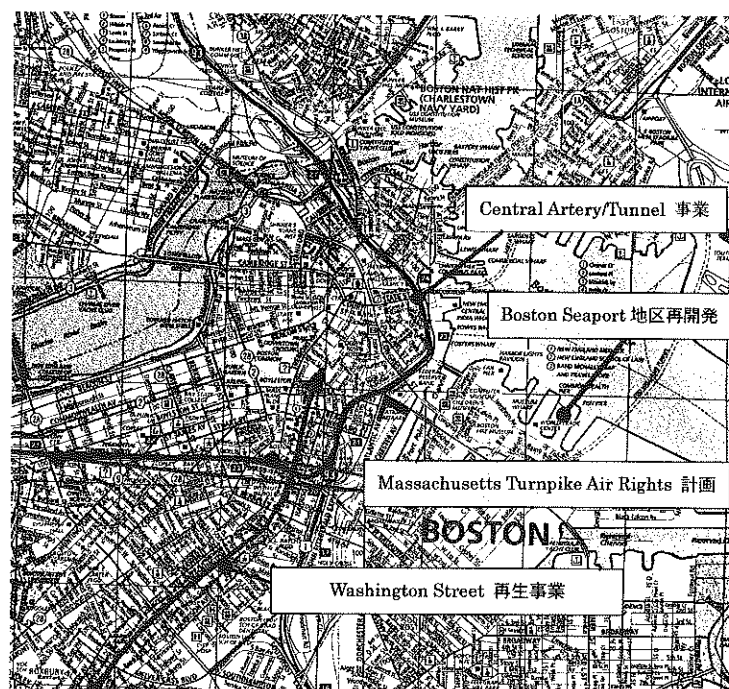
ボストンでは60年代からこれまでに、数々の有名な都市再開発事業（ファニエルホールマーケットプレイス、クインシーマーケット、ガバメントセンター、チャールズタウンネイビーヤード、プルーデンシャルセンター等々）が、ボストン再開発公団（Boston Redevelopment Authority：BRA）を中心に行われてきた。BRAはボストンの都市再生の要であることから、以下では、BRAの事業を中心に見ていくことにしよう。

これらの都市再開発事業は米国の大都市の多くが経験したように、50年～60年代に郊外化と都心の衰退が進行したことを背景に、都心商業の活性化、都心部におけるアメニティーの創出、人口の都心への呼び戻し等を進める目的で進められたものである。

しかし最近では、経済の好調さ、市全体の居住環境改善への要求の高まりなどとも相まって、さらに新たな動きが始まっている。60年代から80年代に至る都市再開発事業の多くは、荒廃しつつあった都心部の整備に主眼が置かれ、規模の大きな商業や住宅、オフィス開発などが事業内容の重要な部分を占めていた。しかし最近では①成長する都市機能需要に対応しつつも、環境問題などへ配慮を含め、市内の土地利用の効率化を図ること、②中心市街地からややはずれて再開発の恩恵を受けなかったことから最近では衰退傾向にある周辺地域の再生—の二つが大きな課題となっている。しかも、この①と②を組み合わせることによって、より効果的な整備を行おうというBRAの戦略がある。ボストン市全域の都市計画・土地利用計画の責任者であるからこそ、このような戦略が構築できるのである。

この①に含まれる事業としては、Central Artery/Tunnel Project：CATP（中央高速幹線トンネル化プロジェクト、通称 Big Dig）があげられる。これはボストンの都心を走る高架型の高速度道路を地下化し、その上部空間を利用して都心におけるアメニティー開発や住商混在の地区開発をしようとするものである。このプロジェクトは1986年からスタートし、完成は2004年の予定である。現在工事のピークを迎え、1999年末で全体の60%が終わる見込みである。総工費は108億ドルで連邦政府がその約70%を拠出している。トンネル化プロジェクト自体は、Massachusetts Turnpike Authority：MTAという州の高速度道路公団が行っているが、地中化終了後の上部空間の整備についてはBRAがBoston 2000という上部空間利用計画を策定し、具体的な整備を行っていく予定である。ダウントウンを貫く約7.5マイル（12km）の高速度路上空間は、都心のアメニティを高めることはもちろん、様々な都心整備を行っていく起爆剤として期待されている。また、このCATPの他に、CATPにダウントウン南部でつながるマサチューセッツ・ターンパイク空中権利用計画が、BRAと沿線のコミュニティーを交えて協議されており、近々、市長によって公式な計画に格上げされる見込みである（図表-18）。以下ではこのCATP等とも関連し、ダウントウンに隣接するSouth Boston Seaport地区再開発事業をめぐるBRAと市の役割に着目する。さらに、②の事例として、ワシントン・ストリート沿道市街地再生事業について見てみよう。

図表-18 各事業の位置関係

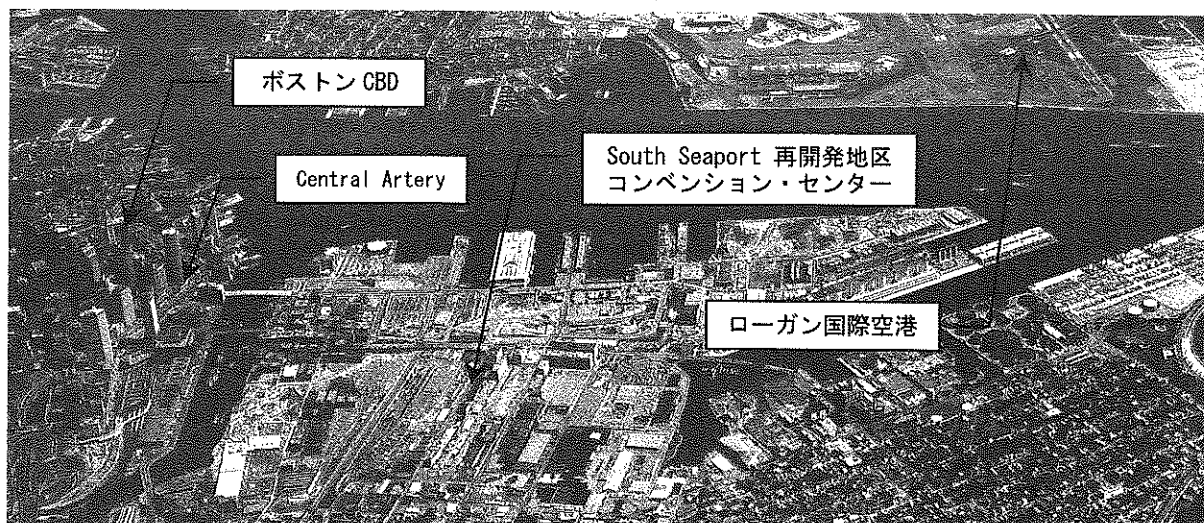


(1) South Boston Seaport 地区再開発事業

South Boston Seaport 地区再開発事業は、約 1,000 エーカー（約 400ha）に及ぶ港湾地区を巨大なコンベンション・センターを含むダウンタウンの背後ビジネス地区、新産業地区、そして市民の水辺空間として整備するものである。当初の計画には含まれていなかったが、南部に隣接する地区住民の意向を汲み、約 6,000 戸の住宅も開発される予定である。

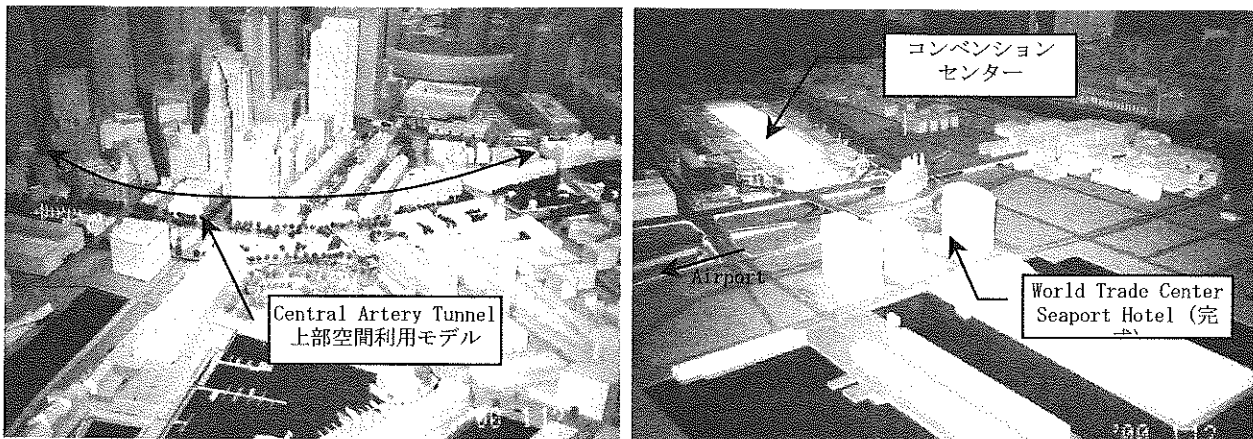
この地区は金融街などダウンタウン中心部に近接するだけでなく、インターステイツの高速道路のアクセス、ローガン国際空港、自然の良港、同地区よりさらに南の近隣地区への隣接など、大変立地条件に恵まれた地区である。これらの条件から、同地区はボストンにおける次世代の成長の要として位置付けられている（図表 19、20）。

図表-19 South Seaport 再開発地区



(資料) B R A, City of Boston, The Seaport Public Realm Plan より作成

図表-20 BRA事務所のボストン市街地スケールモデル



かつてこの地区は港湾背後施設と鉄道敷地であったが、今は主に港湾関連の施設（カーゴの積み替え施設、魚介加工施設、船舶修理など）や車の駐車場となっている。ダウンタウンに近いところでは印刷やそれに関連する産業の立地、子供博物館、コンピューター博物館など、文化的施設も立地している。また、ワールド・トレードセンターも建設され、隣接するホテルも完成した。さらに国際コンベンションセンターの建設が始まっている。

このような動向に加え、近年になってこの地区は、その経済的位置付け、土地利用、交通条件などが大きく変貌しつつある。特に高速道路の地下化に伴うローガン空港への第3トンネル開通は当地区の空港へのアクセスを飛躍的に向上させた。こうした条件の変化に伴い、当地区の総合的なビジョンを策定し、計画的な開発の必要性が高まっていた。

① 再開発・整備の基本方針

BRAはSouth Boston Seaportの将来の具体的な開発方向を示すべく、マスタープランを策定していたが、地元住民、経済界、産業界などとの調整を完了し、1999年2月に市長に対して正式な答申を行って承された。当地区の再開発・整備方針として以下の5点をあげている。

- ・金融街、ダウンタウンに近いという立地条件は、商業・業務の今後の拡張先としての位置付けが期待でき、金融街やダウンタウンよりは低密度、良好なオフィス環境を用意していく。
- ・地区をより魅力的にする基盤整備（インターステイツの高速道路との接続、それに伴うローガン国際空港へのアクセスなど）が整いつつあり、この条件を生かした経済開発の新たな展開を積極的に進めていく。
- ・新たな国際コンベンションセンターの建設を進め、ボストンにおける国際コンベンション開催の可能性を飛躍的に増大させる。
- ・South Boston地区のコミュニティー、ウォーターフロントとの接続により、South Boston SeaportのSouth Boston地区との一体的な開発を進める。
- ・地区全体のウォーターフロント整備により、市民のウォーターフロントへのアクセスを向上させるとともに、ボストンの水辺アメニティーを確保する。

② 計画内容の概要

- ・遊歩道とオープンシステム、眺望回廊の創出：Seaport 全体に遊歩道のネットワークを張り巡らせ、諸所にオープンスペースを確保する。この地区の特徴であるウォーターフロントを市民や観光客に開放する。さらに眺望回廊を創出し、道路や歩道から東西や南北に見渡せる景観を形成していく。これらにより殺伐としている現在の地区にうるおいを与える。この実現のために地区全体に適用される様々なデザイン・ガイドラインを設ける。
- ・新たなインフラストラクチャーの構築、幹線高速道路と地区内道路の連携、新交通システムの整備：Central Artery/Tunnel Project によって、ローガン国際空港と直結する Ted Williams Tunnel が完成し、今後このトンネルがダウンタウンを走る幹線高速道路と結ばれる。その際、この地区からの高速道路へのアクセスを整備する。
- ・Metropolitan Boston Transportation Authority : MBTA は、South Station から当地区内に新たな交通システムを導入し、当面地区内で2つの駅が設けられる。将来的には工業地区を通り、南下して South Boston の住宅地区に接続する。

③ 経済開発の推進

この South Boston Seaport 計画で最も重要な要素の一つであり、計画では既存産業も含めて以下のような展望を示している。

- ・既存の海洋関連産業の維持、発展：水産加工、船舶修理、海洋関連ビジネスなどを維持、先端産業の誘致。空港と高速道路への直結などによって、当地区を含め背後圏における新たな先端産業立地のポテンシャルが高まる。国内のみならず海外からの立地も視野に入れて誘致展開を行う。
- ・国際コンベンションセンターの整備による訪問客増大：国際コンベンションセンターの建設により、年間で金額にして 43,600 万ドルの直接波及効果と、間接効果も含めれば 76,500 万ドルの波及効果が期待される。これにより、6,400 人の直接的な雇用が生み出され、間接的な雇用も含めれば約 10,000 人の雇用確保が可能と試算。
- ・ホテル、商業の拡大：国際コンベンションセンターの建設に伴い、新たに 3,800 室分のホテルの建設が進められる予定であり、すでに一部は完成している。また、コンベンション需要のみならず、当地区で働く人々、居住者、観光客なども対象とする商業の拡大が期待されており、そのための商業街区の整備を行う。
- ・オフィススペースの拡大：ダウンタウンに隣接しているという好条件を生かしたオフィスの需要は今後の基盤整備など、開発の進展に伴って増大するものと見られ、用地などの確保を進めておく。

④ 住宅開発

住宅開発は当初計画の中では既存のダウンタウンに近い地区（Fort Point 地区、South Boston Inner Harbor 地区）で Mixed Use の開発を進める程度で、まとまった住宅開発は明確には示されていない。しかし、南部地区住民などとの話し合いを通じて、最終的な計

画では南部地区に隣接する地区において約 6,000 戸の住宅開発を具体化する。

⑤ South Boston Seaport Project における B R A の役割⁽¹⁴⁾

B R A の最大の役割は、当地区全体のマスタープランを住民や各関連機関 (M B T A, 市、州等) との調整を行いつつ作成したことである。さらに、計画に基づき実施のために必要なゾーニングの設定、変更、各種ガイドライン (歩道、回廊、建物景観、植栽等) の設定を行った。

さらに B R A は部分的に再開発区域内に公有地を保有しており、この関係から民間ディベロッパーと協調して街区の整備を行う。所有していない土地においても計画の推進に向けて、関連機関、土地所有者などに働きかけ、先買いや土地の集約を行い、計画を推進する。

⑥ コンベンション・センター建設のための用地取得・基盤整備と市による起債

B R A は South Seaport Project の中核となるコンベンション・センターのための用地取得と整備のために責任を負っており、この業務を 1.578 億ドル以下で遂行するように努力しなければならない。B R A は用地の整備を終えた段階で、民間企業に占有させ、今度マサチューセッツ州が建設工事を当該民間企業にやらせることとなる。工事完成後、最終的には民間ディベロッパーに経営を委託することになるようだが、現状では確定していないようである。

B R A が用地整備を 1.578 億ドル以下で実施すべく努力する理由は、コストをセーブするためであることはもちろんだが、市がこのコンベンション・センターと関連付けて次のように 1.3 億ドルの起債を行うためである。B R A も起債を行う権限を有しているが、コンベンション・センターが完成していないこと及び B R A の与信能力だけでは条件の良い起債が出来ないことから、本件では市が B R A に代わって起債し、その収入は B R A が用地取得と整備に充当することになっている。

⁽¹⁴⁾ B R A の基本的な役割について。ボストンは単一の機関 (B R A) が計画とゾーニング規制、経済・工業開発に至るまでの責任を持つ、という米国でも数少ない都市の一つである。市の局のような存在であるが、1957 年と 1960 年にマサチューセッツ州によって制定された法律に基づく「事業公社」である。B R A が持つ役割は以下の 9 点にわたっている。

- ① ゾーニング規制の解除などが必要な開発計画、公共が所有する土地への開発計画、都市再開発区域における開発計画、または公的補助を受けるプロジェクトなどについての審査。大きな建設事業や再開発事業に関する勧告。
- ② 市のゾーニング委員会の一員として、新たなゾーニング案の作成や勧告を行う。
- ③ 市が必要とする基盤整備。
- ④ ダウンタウンやコミュニティの経済開発、開発におけるデザインガイドラインや、開発コントロールなどを含むマスタープランの案の作成。
- ⑤ 産業の育成や適切な土地利用の推進など、公的な政策の目的を促進するために、また経済的な再開発の実現のために土地の取得、売買、賃貸などを行う。
- ⑥ プロジェクトの財源確保のため、市の負債とならない公債 (Revenue Bond 等) を発行する。
- ⑦ 3 つのインダストリアルパークを所有し運営する。
- ⑧ 様々な業務 (Business) に対し、財政的な援助や融資を行うとともに、技術的な援助、マーケティング、他の業務サービス等々を行う。
- ⑨ 職業訓練の実施、就職斡旋、他の人的支援サービスの提供。

仮にBRAによる工事完成に1.578億ドル以上を要した場合、2.05億ドル未満まではマサチューセッツ州が追加分を負担することになっている。さらに2.05億ドルを超えた場合には、5,000万ドルまでは市とマサチューセッツ州が折半で負担する。つまり、この場合、市は1.578億ドル+0.25億ドル=1.828億ドルまで負担することになる。この内容は、“City of Boston Convention Center Loan Act of 1997”に定められており、起債にあたっての目論見書に記載されている。マサチューセッツ州は同Actで最大5.372億ドルまでの資金を起債によって調達できることになっており、これでコンベンション・センターの設計・建設費を負担する。つまり、このコンベンション・センターの総工費は約7億ドル弱である。

なお、今回の起債分は1999年内の費用1.277億ドル分だけであり、残額の0.301億ドルは2000年の起債となる。

この起債でユニークな点は、債券の償還もしくは追加起債にあたっては、市の一般債務とする場合の他に、特別債務扱いとするオプションを持っていることである。この特別債務扱いとは、①ホテルや宿泊施設における4%の営業税、②レンタカー取引に課せられる10ドルの超過税のうち市の取り分である1ドル、③Actの日付以降、最初の260件までのタクシー登録免許証の発行もしくは売買収入のいずれかもしくはすべてを債務とひも付きにすることである。

このほかにも細かな起債条件が目論見書には記載されているが、日本でのかかる事業における資金調達に関連して、以下のような示唆が得られる。

- ・州、市及びBRAが市場から事業資金を調達するに当たり、大変綿密なリスク分析を行い、それらのリスクをそれぞれが分担していること。
- ・BRAが土地取得を行い、基盤整備を実施することが大きな信用創造となっていること。もともとBRAは土地収用権、事業の認可権を持っており、収用や認可が問題で工事コストが増大するリスクは少ないし、ボストンにおける基盤整備については当然ながらBRA以上の経験と実績を持った事業者はいない。
- ・BRAの工事履行能力を評価するとしても、万が一の追加費用支出のために、州・市によって十分な予備枠が設けられていること。

この起債における格付はFitch:F1+、Moody's:MIG-1、S&P:-1+である。ただ、市が今年の2月9日で起債した1.2億ドルの一般債務保証債の格付けは、好調な景気と回復している財政状況を反映し、初めてAAカテゴリーの格付けを取得した（Fitch:AA-、Moody's:Aa3、S&P:AA-）。落札したのはFleet Securitiesで利率は5.494328%である。

ただ、この格付取得には、以下のような努力が実ったとも言える。市は98年にオールリスク保険を購入し、市の資産を最大6億ドルまで付保した（洪水と地震は4億ドルまで）。非常事態に備え、現時点で170万ドル、2000年度において240万ドルまでキャッシュ・リザーブを準備している他、86年以来、予期せぬ出費に備え、前年度の余剰金の2.5%を積み立てている。99年6月末時点でその残高は他の収入からの積み立ても併せて5,260万ドルに達している。地方自治体と言っても、資金調達能力を拡大するために、あたかも民間企業のように様々な工夫を行っている点は驚かされる。

⑦ BRAの財務諸表

BRAの総資産は98年6月末時点で1.4億ドル弱、資本は16%の0.22億ドル、短期の流動負債に対応して流動資産が多い(図表-21)。市の再開発公社であるものの、日本の公団の資産規模1.68兆円とは比較にならぬほど規模が小さい。このBRAによるこれまでの事業実績の数々を思うと、にわかには信じがたい財務内容である。しかし、逆にこの規模で世界の専門誌に掲げられるような実績を有していることについて良く考える必要がある。つまり、事業の仕組みを工夫すれば、BRAのような事業体が大きな負担をしなくても、事業は成立するという事と考えた方が良さそうである。

なお、ボストン市でも、総資産は57.75億ドル(約6,350億円、@110/\$)で、公団の半分以下の規模である。現金残高は50.6%、固定資産13.3%、長期債務は20.2%である。

図表-21 ポストン再開発公社の財務内容

貸借対照表 1998年6月30日 (\$1,000)		損益表 (\$1,000)	
(資産)		(負債)	
流動資産	108,965	流動負債	61,823
固定資産、設備	26,595	繰延金	6,499
その他	3,170	未払金	26,275
		債券	21,694
		小計	116,291
			(83.8%)
		(資本)	22,439
			(16.2%)
合計	138,730	合計	138,730

(資料) ボストン市起債用の目論見書による。

(2) ワシントン・ストリート再生事業

1995年秋から97年春までの約1年半で、現メニーノ市長が指名した40名のWashington Street 特別委員会 Washington Street Task Force :WSTFはボストンで最も長く、最も歴史的な通りであるWashington Streetの再生・活性化計画を策定している。このTask ForceにBRAの職員も参加し、計画策定のために多くの支援を行ってきた。

古くはボストンのメインストリートとして繁栄したが(図表-22)、87年にここを通過していた高架の鉄道(オレンジライン)が撤去された後、代替交通機関の建設が遅れたことに伴い、沿線への建物の修復や新規開発などへの投資が滞り、多くの歴史的建物が荒れたまま放置されることになった。ダウタウンに新規開発や再開発が集中した結果、周辺部では新たな開発が見送られた。公共事業の立ち遅れが目立ち、この結果、民間事業が遅れるという事態を招いていた。こうした問題を打開するために策定されたアクション・プランが上記の活性化・再生計画である。

① 再生策のゴール

再生策のゴールとして、以下の4点が挙げられている。

(ゴール1)

- ・新たな Washington Street の建設 : Washington Street の再生 (道路、歩行者環境、アメニティー、景観等の改善) 推進をボストン都市圏交通公社 Metropolitan Boston Transportation Authority : MBTA とマサチューセッツ・ハイウェイ局 Massachusetts Highway Department : MHD に確認 (MBTA と MHD はこれらの事業に資金を提供することが決まっている)。
- ・ Washington Street の再生と代替交通機関である Silver Line (水素燃料による環境対応 2 連結バス) の整備に関して、市民の景観委員会を設け、デザインなどの確認を行う。
- ・ Washington Street に沿った公園や公共空間の整備を市が積極的に行う。
- ・空いている土地や建物の再開発・再生を継続的に実施する。
- ・通り沿いの駐車スペースが不十分。少し離れたところでも駐車場を積極的に整備する。

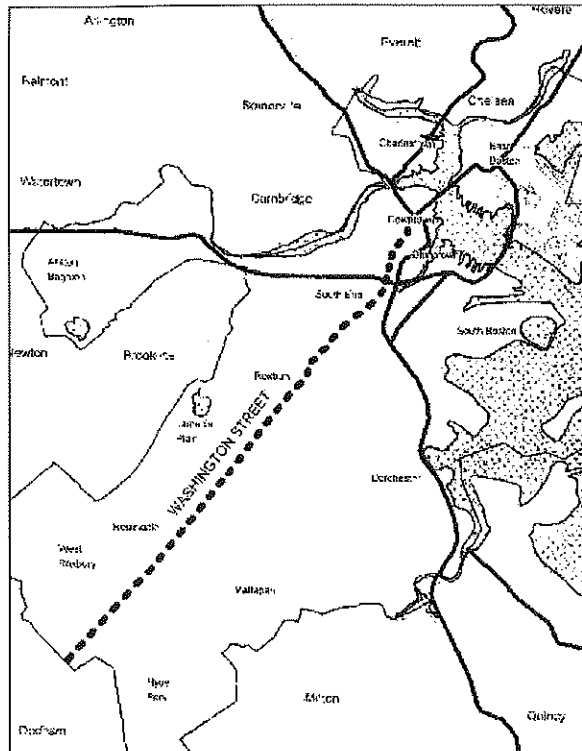
(ゴール2)

- ・新たな雇用やビジネスの創出による Washington Street の再生・活性化 : Washington Street の開発促進。そのための Sales Tax 免除地区の創出を検討。
- ・当地区の事業者や不動産所有者に対する事業融資や技術援助、人材育成などに対する支援。
- ・地域のコミュニティに対し、職業訓練などの機会提供。
- ・ Washington Street のメンテナンス・プログラムの開発 : 21 世紀にむけて新たな情報産業の創出につながるよう、ハイスピードのコンピューター・ネットワークとアクセスの整備。

(ゴール3)

- ・様々な民族的な店舗、マーケット、レストランなどが多様に立地する魅力ある目的地としてのイメージの確立。
- ・通りのバイタリテイとイメージの復活のため、沿線地区の建物、社会、歴史文化の強調。またマーケティング戦略の創出。
- ・ South End 地区の芸術に関わるビジネスやレストランなどの成功を、Washington Street 全体に広げていく。
- ・地区全体の経済団体の設立を促進。

図表-22 Washington Street の位置と範囲



(資料) Final Report and Recommendation, A New Washington Street

(ゴール4)

- ・ Washington Street の新しい将来の創出：Washington Street におけるビジネス地区活性化プログラム、メインストリート・プログラムの実施。
- ・ South End 地区の近隣地区ゾーニングで提案されている、健全で複合的な近隣住区の形成をめざす近隣開発エリア Neighborhood Development Area：NDA の設置。
- ・ 長期的な Washington Street 境界の計画にボストン建築家協会のデザインアイデアを取り入れる。

② 再生方策の内容

以上のゴールを達成するための具体的な施策概要は以下の通りである。

<新たな Washington Street の建設>

MBTA と MHD は約 5,500 万ドルを新たな交通機関の基盤整備に投入するとともに、Washington Street の歩道や街路樹、ストリートファニチャーなどの整備を含む街路整備を行う。新たな交通機関は 1999 年までに運行を開始する⁽¹⁵⁾。

<Washington Street 沿線の公園、パブリックスペースの整備>

Washington Street 沿線の公園、公的空間をボストン公園・リクリエーション局 The Boston Parks and Recreation Department：BPRD が再生・改善する。これらの中には、野球場やバスケットボールコートなどの改善・整備 (Peter's Park, Ramsay Park)、歴史的な公園、

⁽¹⁵⁾ 環境対応の交通システムを導入することに途中から変更されたため、実施は遅れている。

広場の再生・改善 (Blackstone and Franklin Squares)、埋葬地の再生 (South End Burial Ground) などが含まれる。

<公的土地、建物の開発・整備>

ボストン市とBRAは、約4,000万ドルを、公的所有地や現存の空きビルなどの開発に投入することにより、民間投資の促進を図っている。具体的には1996年に特別委員会はBRAと地元コミュニティーとが93年に提案したThe South End / Lower Roxbury Development Policy Plan (Washington Street沿いの空地の新たな土地利用と、デザインガイドラインの提案など)の実現を進めるようBRAに強力に働きかけ、その具体化が始まっている。

その最初のステップとして、地元の不動産業者に対し、大きなまとまりの土地についての開発促進の要請をし、その結果BRAの所有するいくつかの土地や歴史的な建物における住宅と商業、医療施設などの開発が進められつつある。歴史的な建物などにおいては市が構造的な部分の補強などに対し資金提供を行っている。

現在具体的な計画が進められつつあるのは7箇所、大部分の土地、建物はBRAもしくは市の所有である。もともとBRAがこれらの土地を所有していたことも、本事業を進める上では好都合であった。警察署や高校などの整備とタイアップしているものもある。また、住宅も、市場価格での販売、賃貸をめざすものから、公的施策住宅を一部含む開発もある。

<住宅再開発>

公的住宅開発に関わる諸機関はWashington Street沿線のSouth End地区からLower Roxburyにかけての地区において、約300戸の公的施策住宅 (affordable housing) の修復などに対し、約4,000万ドルの資金投入を行っている。

例えばThe Cathedral Public Housing Projectでは、ボストン住宅公社The Boston Housing Authority: BHAが2000年までに約2,000万ドルを投入し、約160戸の修復・再生を行う予定である。Grant Manor Housing Developmentにおいては、連邦HUDとマサチューセッツ住宅融資協会 Massachusetts Housing Finance Agency: MHFAは187戸の修復および新築の住宅開発に対し、約1,840万ドルの資金提供を行っている。

<歴史的建物等の保存、活用>

South End地区のWashington Streetは、米国でも最長というビクトリア調の連続住宅が残る歴史的建造物地区である。South End地区は保存と経済開発のモデルとなっている地区であり、建物の修復・再生を行い、住宅や商業、ビジネスにビルを活用する場合に20%の税額控除が受けられる。

<民間経済開発の促進>

Washington Street 界限は連邦の企業・コミュニティー活性化ゾーンEnhanced Enterprise Community Zoneに指定され、これに対応してボストン市ではボストン活性化センターBoston Empowerment Center: BECを設立し、当該地区内のビジネスに対し、技術支援、低利の事業融資等の事業を行っている。

③ B R Aの役割

このプロジェクトには多数の公的機関が関与しており、B R Aはこれら機関との調整を行いつつ、Task Force を通じて（図表-23）、コミュニティーレベルでの対応を積極的に進め、総合コーディネーターとして全体的な再生計画を調整・推進する役割を担っている。

図表-23 Washington Street T.F.メンバー



(資料) 1998 City Excellence Awards

図表-24 South EndからDown Town



(資料)筆者撮影

全体の計画にしたがって、ゾーニングの設定、修正やデザインガイドラインの策定など、開発の制度的な面をバックアップする役割もある。地区内にはB R Aが所有する多くの土地、建物があり、それらの開発整備を、民間ディベロッパーなどと協力し、率先して行っている。

この一例として、South End 地区の遊休地であった No. 1597 には、地元のディベロッパーによって、医療センターと複合したコンドミニアムが建設された（図表-24、25）。ただ、当時は Washington Street に面していながら、周辺の荒廃によってこの場所の評価は低く、融資を行う銀行はなかった。B R Aや Department of Neighborhood が key financier となったことによって、企業・コミュニティー活性化資金などの融資が追加され、現在、事業はほぼ完成にこぎ着けている。地元の医療機関の入居が決まっており、コンドミニアムの売れ行きも上々とのことである。今後、Washington Street の沿道再生が進むにつれて、資産価値が高まるのは確実であり、実際に融資を行ったB R Aにしても、返済に懸念はいただいていない。総額 3,100 万ドルの事業費のうち、医療センター分を除いた 2,200 万ドルに対して、融資が行われており、医療センター分については結局、入居する医療機関がそれぞれ負担している。

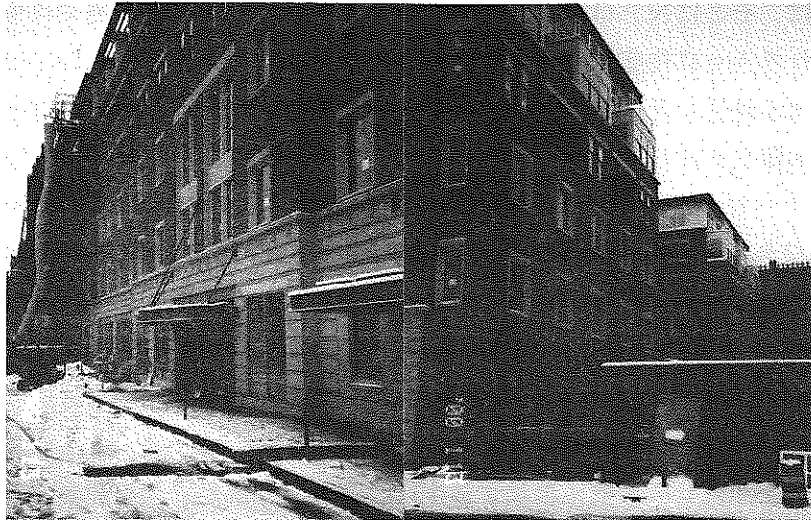
その後、周辺の開発物件に対しては徐々に民間銀行からの融資が行われるようになっており、公共資金の投下が、民間資金の呼び水になっている。B R Aのような公的機関が融資を部分的にでも先行して実施したことによって、このように民間融資が継続的に投下されるきっかけを生み出したわけである。

B R Aは、将来の街並み形成を担保し、場合によっては民間ディベロッパーに替わって自らの力で事業を推進する機能を持つだけに、完成するまで収益を生まない開発型事業や都市再生事業等に参加する民間パートナーや投資家等、融資を行う銀行等にとって、その存在は、事業の実現が保証されているのに等しい効果を持っている。

図表-25 South End 地区のコンドミニアム

(正面入り口付近)

(後部・4~5階は医療センター)



(資料)筆者撮影。No.1597, Washington Street

この事業は、いくつもの再生・開発拠点を線で並べた開発であり、ストリート沿いの事業を誘発的につなげていける点がユニークであるが、さらに、前述したマサチューセッツ・ターンパイク空中権利用計画とこの Washington Street 再生事業はダウンタウン南部で交差することになっており、当該部分の土地利用は、双方の Task Force が共同して行うこととなる。

ボストンではダウンタウンにおけるオフィスなどの点の再開発は終了し、今はストリート沿いの再生事業と、空中権利用という同じく規模の大きなストリート沿いの土地利用が交差し、点⇒線⇒面という戦略的なまちづくりが進められつつある。

Ⅲ. 都市再生における二つのキーワード： 市場メカニズムとパートナーシップ

以下では米国の都市再生事業におけるキーワードと考えられるパートナーシップのあり方と市場メカニズムを利用した事業資金確保の手段を参考にしながら、既存制度を念頭に、新たな都市再生事業手法の日本版を試案してみた。

1. 都市再生から利益を享受するのは誰か

米国の3都市における公営住宅再生事業、商業店舗再開発、コンベンション・センター開発事業、メイン・ストリート再生事業などの事例検討を行ってきた。これらの事業の主体は、各市の公共セクターである。ただ、HPDはニューヨーク市の局であり、実際の事業遂行には大手のNPOであるLISCとNYCHPにかなり依存しているようである。ニューアークのNHAとボストンのBRAは市と法的には独立した公社である。これらの主体は言うま

でもなく、各市民あるいは市内の再開発、再生事業地区のコミュニティーがその利益を享受できるように事業を行う。

ただ、米国では、そこにNPOが介在することが多い。NPOも再開発や再生等によって移転を余儀なくされる人々に住宅サービスを提供したり、コミュニティーにおいて様々なイベントを提供したりする地道な活動から、ニューヨークのLISCやNYCHPなどの大手企業系NPOのように大資本を投じて、まさにハーレムの再生を行うものまで存在する。

公民のパートナーシップはPPPと呼ばれるが、現在はこれにNPOや純粋な投資家加わり、実態はかなり複雑になっている。このNPOや投資家が市街地再生事業のパートナーシップに参加するようになってから、当該パートナーシップ事業の成否は、直接的に事業資金の確保につながるようになってきている。ある事業の実施にあたり、当該コミュニティーの住人が、NPOに対して事業のあり方を批判すれば、NPOはパートナーシップから抜けて、事業は実施できなくなるかもしれない。

このような状況を回避し、事業に参加する主体がそれぞれ満足できる運営を行い、成果を出すことがパートナーシップの適切な運営である。パートナーシップを組む以上、事業は各パートナーの利益を守らなければならない。ただ、日本にはNPOはほとんど存在しないので、現状で検討を要するポイントは投資家が得る利益のあり方についてである。

BRAの事業資金のように、市債に投資する投資家達は、自らの投資が市の繁栄に貢献していることを考えるかもしれないが、目的は投資家としてのメリットを得ることにある。市場の水準に応じた利回りが確保できるのであれば、民間投資家にはそれ以上の配慮を行う必要はない。

しかし、市場水準の利回りを投資家に与えた場合、都市再生事業が成立しなくなるのであれば、当該事業に対してはインセンティブを与える必要がある。これが公共の役割である。適正な格付けを維持し、市場水準の利回りを投資家に与えるのに必要なだけの補助金等を投入すれば良く、いわゆる梃子の効果を実現すれば良い。今後日本の都市再生事業などの展開にあたり、制度化されるべき重要なポイントである。

2. 国と地方公共団体、コミュニティーの役割分担

米国の事例と比べると、日本では公団や民都機構など（公団等）がHPDやBRAなどと何かしら共通点を持つ。しかし、日本では事業や土地利用変換のための許認可権は地方公共団体が持っており、公団等にはその権限がない。つまり、米国では公共的事業においては、都市計画上の権限所有者と、事業実施者が一体化している場合が多いのに対し、日本では分離している。

既に厳密な土地利用計画まで策定されておれば良いが、今後の土地利用が大きく変わる可能性のある地域には、投資家は安心して資金を投下することができない。日本でも、一定の範囲内の事業地区に対して、民間資金を誘導する必要がある場合は、地方公共団体と公団等が事業着手段階でパートナーシップとして合意し、事業期間中において、当該事業地区内における都市計画上、土地利用上の決定は投資家の合意を得ない限り、変更できないようにすべきであろう。特に証券化などを行う場合は必須条件である。

ただ、実際に事業を支配するのが公団等なのであれば、彼らに当該事業地区内における本来公共が持つ権限を一旦委譲し、いちいち地方公共団体の了解をとらずに事業を推進できるようにすることも効率的な手段であり、重要である。

公団等は国と一体的であるためBRAのように公共間の調整は比較的容易に行えるが、地方公共団体ほど地元コミュニティとの関係は緊密とは言えない。これについても地方公共団体側が公団等に人員を与え、BRAのように一体感覚で対応できるようにすれば良い。

3. 市場メカニズムとパートナーシップを具現する都市再生事業の試案

地方公共団体から数多くの都市再生事業要請が出てきたものの、今後は十分な財政支出ができない状況を想定し、この支出の不足分を民間からの投資資金でカバーする方策を米国の事例を参考にしながら検討してみた（図表-26、27）。

ただし、前述のように日本にはNPO、特にCDCsに類似する主体の活動は皆無であり、当面はこのような主体を想定する必要はないと考えた。あくまでも既存制度の枠組みで可能と考えられるものを試案として提示している。さらに、LIHTCなどの支援措置が日本では制度化されていないため、補助金、リザーブへの拠出などの支援措置が地方公共団体や公団等によって講じられることを前提としている。

試案の基本的な流れは、①地方公共団体の要請によって、②公団等が地方公共団体とパートナーシップを組み、③BRAのように外部的には再生事業のためのすべての権限を有する統一的主体を形成することによって事業の完成を担保する。この完成への確信を与えることによって、④民間あるいは制度金融による投融資資金を誘導し、⑤事業を完成させる。もし⑥事業の公共性が高く利回りが低いようであれば、パートナーシップ関係にある地方公共団体と公団等は、民間投資家の期待する投資利回りが達成できるように、財政資金や補助金等を無配当のエクイティーや梃子の資金として準備し、⑦民間による長期投資資金を誘導し事業からexitする一という内容である（個々の手順については図表中の説明を参照）。

図表-26、27で描いた手段では、特定目的会社（SPC）を共同事業体として設置し、ここに関係者が出資することによってパートナーシップを実現するようにしている。SPCを利用した第一の理由は、完工後の証券化による資金調達を念頭に置いたためである。第二の理由は、公共性の高い都市再生事業を念頭に置いたためである。流動化計画に事業の流れを規定することによって、民間の資本が入っても一定の範囲内の業務しかできないようにする仕組みを公共性維持の観点から考慮したものである。将来、地方公共団体や公団等が所有株式等を処分し、民間資本だけになる場合は、状況に応じて、通常の株式会社に移行する可能性もある。

図-26は工事着工から完成までの建設期間中のスキームであり、ここではまだ証券化あるいは小口化等は行われていない。図-27は完工から経営に至る間のスキームであり、図-26の中で借入したノン・リコース条件による建設融資を、債券や日本政策投資銀行の長期ローンに切り替えた時点の姿である。ここでもノン・リコース条件を想定している。

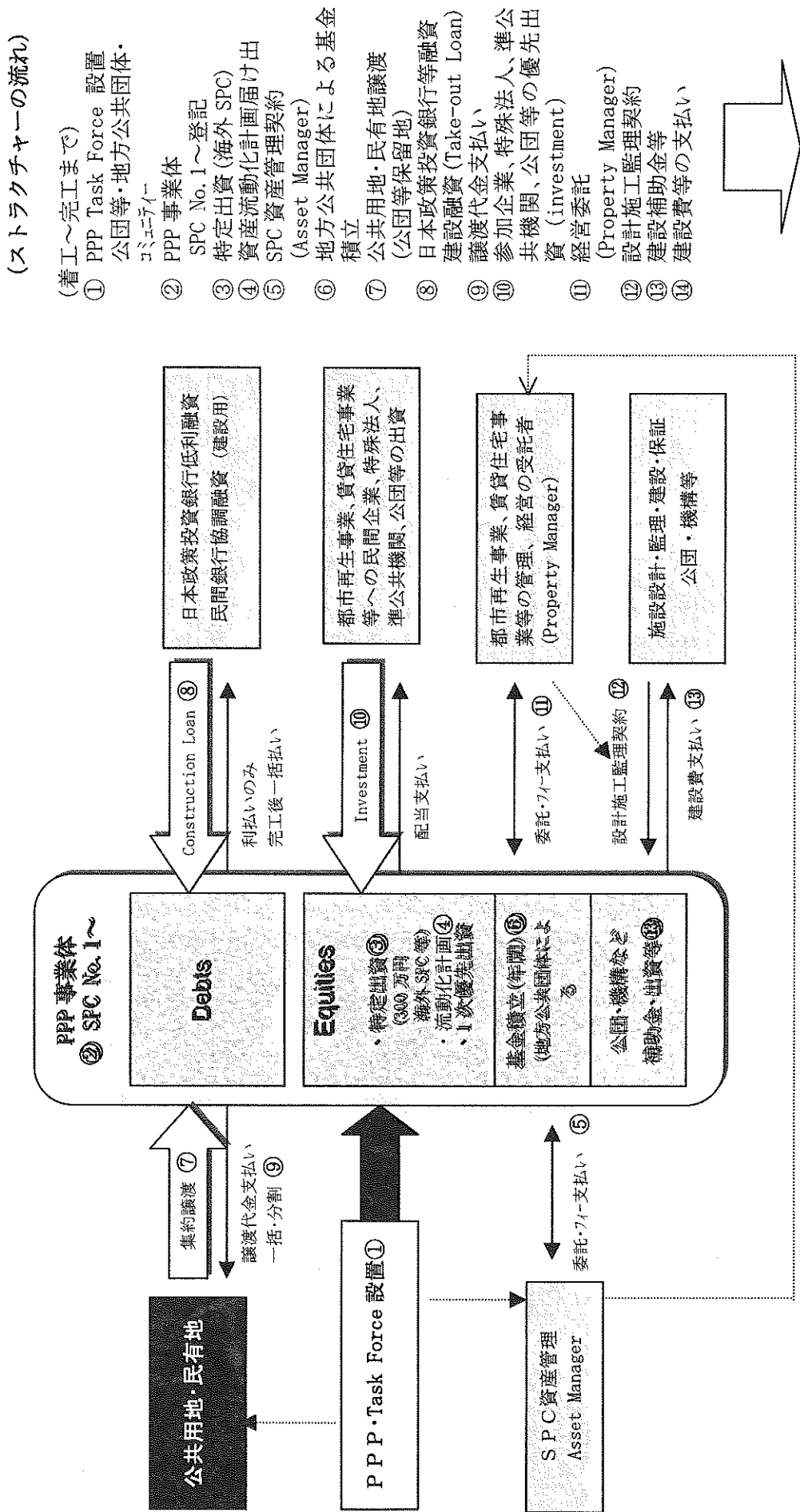
この試案を考慮した際の前提は以下のとおりである。

- ① 公団等はPPP Task Forceを地方公共団体と共に設置する。事業計画、上位計画、コミュニティによる市町村マスタープランなどに基づいて、関係者の合意形成を進めると共に、基本計画、実施計画を策定する。Task Forceは当該事業については、地方公共団体の中でも横断的権限を有するものとする。Task Forceには地域住民・NPOの中からまちづくりの代表、専門家も参加させ、プライバシーに係わる事項を除いて、すべての協議内容は公開する。Task Forceは当面のまちづくり、地域づくりのマネジメントを実施する協働組織と位置づける。
- ② 公団等、地方公共団体、コミュニティは基本的に単独では事業のための資産を保有しない（可能な限り所有リスクを分散させる）。
- ③ PPP事業体は公民のパートナーシップに基づくものとする。民間を含めたパートナーシップとする場合の法人税等の回避を図るために、SPCなどを最大限に活用する。
- ④ 将来的には参加者にとって、様々なEXIT PLANの選択が可能となる方策をとる。つまり、原則的に流動性のある株式の形で部分的・間接的に資産を所有し、相互に売買できる状況をつくりあげる。経営状況によっては、SPCの上場を通じてより高い流動性とコストの低い資金の調達を図る。
- ⑤ 当該SPCのエクティビーには地方公共団体・公団等が基金に積み立てたり、出資したり、補助金などを供与したりするが、これらは梃子の効果を期待したものであり、事業推進に必要なその他の民間投資資金、民間融資確保を目的とする（市場メカニズムを最大活用する）。
- ⑥ 事業全体の資産管理は専門家にアウトソースし最大効率を実現する（所有と経営を分離）。
- ⑦ 安定した経営が確保できるようになった時点で、コミュニティボンド等を発行し、住民に投資機会を与えることも検討する。
- ⑧ その他に、経営のために、国と地方公共団体による様々な支援措置を最大限にビルトイン（制度金融、補助金、税制優遇措置）できるようにする。これは採算性の低い事業を維持するためである。
- ⑨ 対象となる再生事業は、公営住宅、高齢者賃貸住宅、介護施設、病院、分譲住宅、商業店舗、オフィスなど様々であり、それぞれの事業の難易度、立地や採算性に応じて、梃子として投入すべき補助金等を増減させる。この梃子が民間の投融資を導き、必要な事業費を確保する手段となる。

この方式はいわば適切なパートナーシップの下、市場メカニズムに基づいて民間投資資金を未完成の都市再生事業に導く手段であり、詳細に条件を詰めていく必要があるが、補助金の投入と、公団等が参画することによって、実現する可能性は高いと思われる。

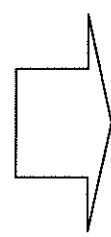
今後は、都市再生事業における財政資金の効率的な活用が、納税者である国民あるいは住民の目からも必須条件となるはずであり、事業に携わる者は、このような事業手段の導入と実現策を真剣に考えていく必要がある。

図表-26 都市再生事業に向けたPPP事業ストラクチャー案 (着手～完工)



(ストラクチャーの流れ)

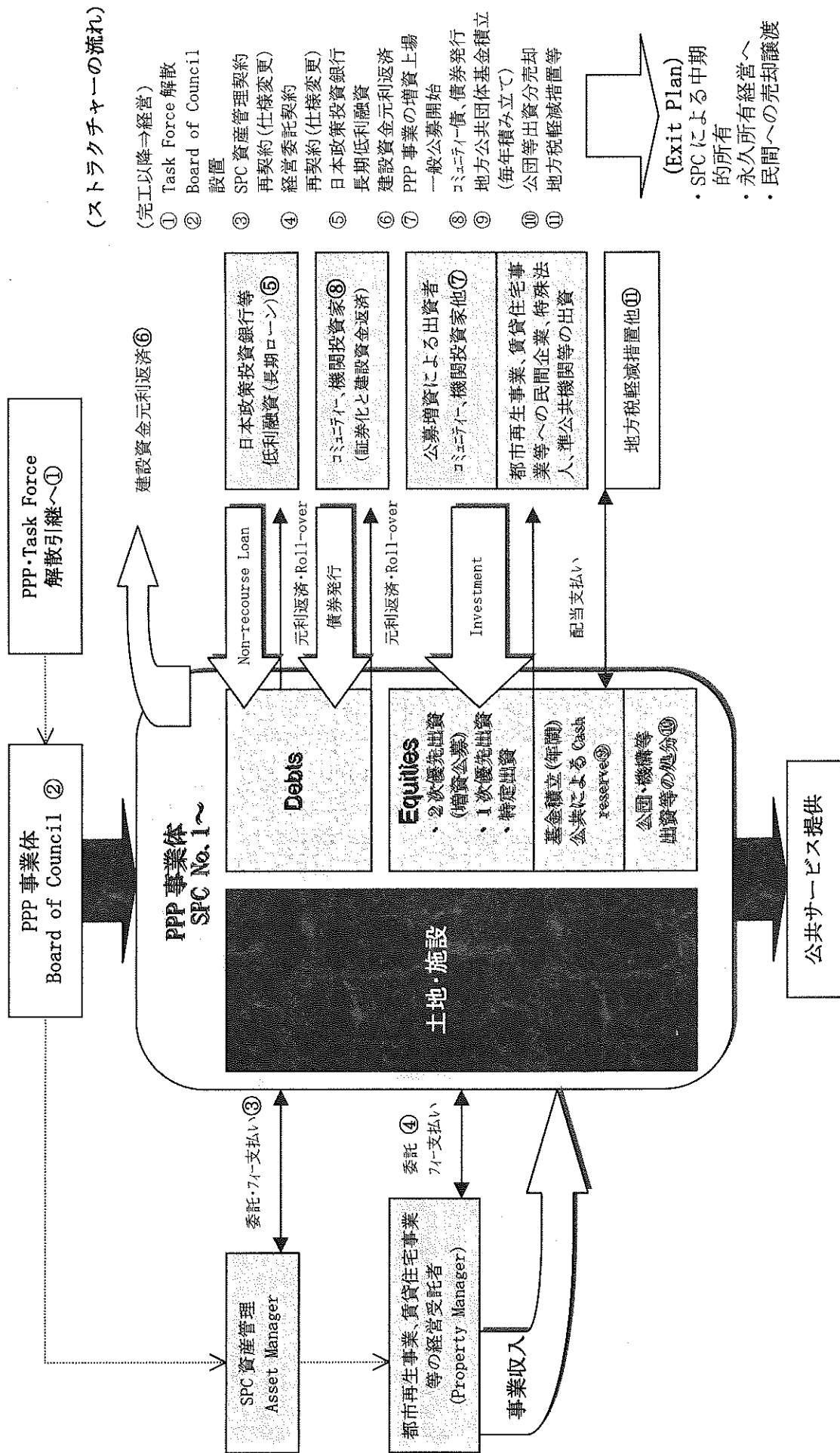
- (着手～完工まで)
- ① PPP Task Force 設置
公団等・地方公共団体・
コミュニティ
 - ② PPP 事業体
SPC No.1～登記
 - ③ 特定出資 (海外 SPC)
 - ④ 資産流動化計画届け出
 - ⑤ SPC 資産管理契約
(Asset Manager)
 - ⑥ 地方公共団体による基金
積立
 - ⑦ 公共用地・民有地譲渡
(公団等保留地)
 - ⑧ 日本政策投資銀行等融資
建設融資 (Take-out Loan)
 - ⑨ 譲渡代金支払い
 - ⑩ 参加企業、特殊法人、準公
共機関、公団等の優先出
資 (investment)
 - ⑪ 経営委託
(Property Manager)
 - ⑫ 設計施工監理契約
 - ⑬ 建設補助金等
 - ⑭ 建設費等の支払い



(完工)

証券化 ⇒ オープニングへ

図表-27 都市再生事業等に向けたPPP事業ストラクチャー案（完工後～経営）



むすびにかえて

米国の調査だけではなく、できれば英国の調査結果も反映させて本論をまとめたかったが、本論に間に合うように十分な現地調査を行う時間はなかった。

英国にはPFIの制度が中央政府から地方政府にまで浸透しようというところで、その実施の難しさから、多少、押し戻しが生じている。つまり、資金面からみる限り、公共による調達コストの方が、民間による場合よりも安いに決まっており、PFIは決して適切な公共サービスの提供方法ではないという議論が強まっている。この議論はおそらくいつまでも互いに立証できずに消えさるものと思われるが、ようは最終的な判断はサービスの消費者である国民もしくは地域住民がくださることになる。

質が異なるが、類似した議論は、英国の都市再生事業に見られる歴史的な試行錯誤にもみることができ、Urban Development Corporation が登場し、極めて強い権限を行使し都市再開発や再生事業を推進したとき、当然、反発が出た。UDCは時限立法付きで登場したことから、このことが予測されていたことは容易に推察できる。この反発に答えるように、今度は地方政府に主導権を与え、小規模な補助を多数の主体に与える English Partnership が創設されたが、補助のばらまきで効果が乏しいとか、広域的に見ると補助を与えた近隣の主体が相互に競合する状況が生まれ、ゼロサムゲームとなったため、視野の狭い地方主導ではまずいという議論が出てきた。

その後、さらにUDCとEPを足して2で割ったような Regional Development Agency が昨年誕生し、その成果に注目が集まっている。

ここで英国人の専門家に対し、RDAがPFIをやることはあるのか？との問いを投げかけたら、実は、かつてインフラはPFI、都市再生はUDCというような住み分けがあったが、今はすべてコクティルされ、明確な回答はできないとのことであった。

英国の都市再生事業の仕組みについては、まだ謎の部分が多く、今回はまとめることができなかった。ただ、逆に言えば、極めて頻繁にいろいろとユニークな施策的試みが行われるため、話題が非常に多く、日本における制度のあり方を検討する場合には参考になることが多いので、引き続き今後の課題として挑戦したい。

特に今回の試案は、見方によってはPFIを行うための事業手法でもあり、今後、英国の事例を詳しく検討していくことは、この点からも意義がある。

国際比較から脱して、実際に今回の試案を実現に向けて検討するには、既存法の枠組みと言っても、いろいろな問題が予期される。用地が国公有地の場合の課題、地方分権を前にした地方公共団体のあり方や国の機関である公団の役割に関する課題、証券化を実現するための様々な課題、税務上・会計上の課題など、数えればきりが無い。

米国と異なりNPOの存在は当面は期待できないと考えたが、小規模の事業であれば、日本版CDCsを創設するような方向も考えられる。

本論の延長線上には実に様々な議論が予期される。言い尽くせなかったことも多い。皆様の忌憚ないご意見とご指導をいただければ幸いである。

参考文献

(邦文)

- 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
- 岩田一政、深尾光洋編 (1998) 『財政投融资の経済分析』シリーズ現代経済研究 15、日本経済新聞社
- 梅津章子 (1999) 「米国におけるメインストリート・プログラム (Main Street Program) による再生事業」海外住宅政策研究会資料
- 岡田徹太郎 (1998) 「低所得者用住宅税額控除」東京大学院経済学研究科論文
- 大野輝之 (1997) 『現代米国都市計画—土地利用規制の静かな革命』学芸出版社
- 建設政策研究センター (1999) 『社会資本整備における民間主体・資金の活用手法に関する研究』第 22 号
- 国際都市政策研究所 (2000) 「英国における都市再生事業」
- 小林重敬編、計画システム研究会 (1994) 『協議型まちづくり—公共・民間企業・市民のパートナーシップ&ネゴシエーション』学芸出版社
- 篠原二三夫、岡正規 (1999) 「不動産税制の新たな役割について—適正なキャピタル・ゲインの実現と市場活性化に向けて」
- 住宅・都市整備公団、住宅都市総合研究所 (1998) 『欧州住宅・都市開発動向調査』
- 須田徹 (1997) 『米国の税法—連邦税・州税のすべて』中央経済社
- 館龍一郎監修 (1998) 財政政策研究会『財政データブッカー—財政の現状と展望、図表解説』財団法人大蔵財務協会
- 監査法人トーマツ (1997) 『EU 加盟国の税法』中央経済社
- 中井検裕、村木美貴 (1998) 『英国都市計画とマスタープラン—合意に基づく政策の実現プログラム』学芸出版社
- 日本政策投資銀行プロジェクトファイナンス部 (1999) 英国都市再生政策に関する出張報告書
- バーネット, J (1985) 倉田直道、倉田洋子訳『新しい都市デザイン、米国における実践』集文社
- 原田純孝、広瀬清吾、吉田克己、戒能通厚、渡辺俊一編 (1993) 『現代の都市法—ドイツ・フランス・イギリス・米国』(財)東京大学出版社
- 日端康雄、木村光宏 (1992) 『米国の都市再開発—コミュニティ開発、活性化、都心再生のまちづくり』学芸出
- 福川裕一 (1997) 『ゾーニングとマスタープラン—米国の土地利用計画・規制システム』
- フリーデン, B. J.、L. B. セイガリン (1992) 北原理監訳『よみがえるダウンタウン—米国大都市再生の歩み』鹿島出版会
- 保母武彦 (2000) 「地域再生への道 (中) —自治体、公共事業費半分に」日本経済新聞経済教室、2月 23 日
- 保井美樹 (1998) 「米国における Business Improvement Districtm (B I D—N P Oによる中心市街地活性化)」『都市問題』第 89 巻第 10 号

(英文等)

- Association of Town Centre Management (1998) Establishing and Maintaining Successful Town Centre Management
- Boston Management Consortium, The 1998 City Excellence Awards
- Boston Redevelopment Authority (1997) The South Boston Seaport, A Master Plan for the Fort Point and South Boston Waterfront – Interim Report
- Boston Redevelopment Authority (1999) The Seaport Public Realm Plan
- Boston Society of Architects (1996) Washington Street Connections Resource Book
- City of Boston, History of Boston's Economy – Growth and Transition 1970 – 1998
- City of Boston, Operating Budget Fiscal Year 2000, Capital Plan Fiscal Years 2000 – 2004
- Central Transportation Planning Staff, Endorsed by the Boston MPO (1999) Transportation Improvement Program and Air Quality Conformity Determination Fys 2000-2005 Volume-1
- Clarke, E. S. (1998) Economic development roles in American cities: a contextual analysis of shifting partnership arrangements, Public-Private Partnerships for local economic development, edited by Walzer, N. and B. D. Jacobs, Chapter 2, Westport, CT: Praeger Publishers
- Department of the Environment, Transport and the Regions (1999) Towards an Urban Renaissance, The Report of the Urban Task Force, Chaired by Lord Rogers of Riverside
- Duffy, H (1998) Partnerships in two European cities, Public-Private Partnerships for local economic development, edited by Walzer, N. and B. D. Jacobs, Chapter 7, Westport, CT: Praeger Publishers
- English Partnership (1998a) Brick by Brick – How to develop a community building
- English Partnership (1998b) Making Places – A guide to good practice in undertaking mixed development schemes
- Gratz, R. B. and N. Mintz (1998) Cities back from the edge: new life for downtown, New York, NY: Preservation Press
- Moe, Richard and C. Wilkie (1997) Changing places: rebuilding community in the age of sprawl, New York, NY: Henry Holt and Company
- Newark Housing Authority, Annual Report of 1995-96 and 1997-98
- Simons A. R (1998) Turning Brownfields Into Greenbacks, ULI
- Washington Street Task Force (1997) A New Washington Street – Boston's Main Street for the New Century, Final Report and Recommendations

(主な Web. Sites)

(国内)

<http://www.moc.go.jp/city/> (建設省、都市計画制度、都市政策のあり方他)

<http://www.udc.go.jp/> (都市基盤整備公団)

<http://plaza26.mbn.or.jp/~minto/p-mintt.html> (民間都市開発推進機構)

<http://www.ias.biglobe.ne.jp/madoguchi-go/outline/intro.htm> (中心市街地活性化のすすめ)

<http://www.jdb.go.jp/> (日本政策投資銀行)

<http://www.mha.go.jp/news/981224b.html> (自治省財政局)

<http://www.mof.go.jp/zaito/mokuji.htm> (大蔵省財投目次)

(海外)

<http://www.hud.gov/> (米国住宅・都市開発省)

<http://www.ci.nyc.ny.us/...pd/html/about/office-descriptions.html> (ニューヨークHPD)

<http://www.nychdc.org/> (ニューヨークHDCについて)

<http://www.regeneration.detr.gov.uk/> (DETRによるリジェネレーション関連情報)