

アメリカのブラウンフィールド再生法とアフォーダブル住宅事業

海老塚 良吉（国際建設技術協会調査部長）

アメリカではこの10年間、都市再生事業を進めるために、工場跡地等のブラウンフィールドでの事業に対して州政府等が、土壌汚染の除去や環境調査の費用を補助する施策を採用してきた。そして、2002年1月にブラウンフィールド再生及び環境修復法が施行され、連邦政府が毎年2億ドルの補助を土壌汚染の除去等に支出することとなった。都市再生事業、とりわけアフォーダブルな住宅開発事業に新法がどのような影響があるかを解説した論文を全訳して、紹介する。

（原著は、Charles Bartsch「Success Story」『Journal of Housing and Community Development』（2002年7/8月号、the National Association of Housing and Redevelopment Officials 発行）で、編集者より好意的な日本語翻訳の了解をいただいた。

なお、筆者のCharles Bartschは、上級政策アナリストで、ワシントンDCにある北東部・中西部研究所のブラウンフィールド研究部門の部長である。氏は汚染敷地の再利用に関して数多くの論文を書き、『ブラウンフィールドと住宅：州の任意浄化事業が住宅開発をいかに促進してきたか』を執筆している。）

ブラウンフィールド再生法（Brownfields Revitalization Act）が施行され、成功事業が増大する中で、アフォーダブル住宅のために汚染された土地を再生利用する動きが増えている。

オレゴン州ポートランドのアルピナ・コーナー地区は、全国の都市の中に点在する典型的な小規模なブラウンフィールド（この定義については後述）の敷地である。この地区は、Martin Luther King Jr. 大通り沿いにあり、バス停やLRTの駅に近い大通りに面した4分の3エーカー（約3000平方メートル）の敷地である。

90年代初めには通り沿いの商業施設はかなり衰退していた。この敷地には中古車の置き場や洗車場、鉛塗料やアスベストに汚染された空きビルなどがあった。

1993年にゾーニングが変更になり高密度の住宅と複合開発、すなわち、1階は小売店舗、上階はアパートとして開発ができるようになった。土地の利用方法が広げられたことにより、この土地の経済性が高まって利用の検討が始められた。ピーター・ウリコックス（現在はMultnomah County Housingの所長）が主宰するポートランド・コミュニティ・デザインがこの敷地の開発の検討を開始した。

現在、アルピナ・コーナー地区には、48戸の低所得者向け住宅が約1200平方メートルの商業施設の上に建設されている。1階には、銀行、コーヒーショップ、美容院、コンビニ、画廊などの商業施設が入っている。これらの商業施設からの家賃は事業の維持管理の費用をまかない、また、上に居住する高齢者等に銀行やその他のサービスへの利便を提供している。ここには児童施設もあり、州の承認した浄化計画にもとづいて汚染物を包み込み、土地面から10フィート隔離された2階レベルに中庭と遊び場が設置されている。

地域、市、州、先見の明のある小規模な地域開発業者の努力により、アルピナ・コーナー地区はアルピナのコミュニティにとって「成功に至る道」となる事業となった。これはポートランドのダウンタウン地域以外で完成した最初の変化の兆しとなる開発の一つである。

アルピナ・コーナー地区における土壌の汚染浄化と土地再利用は、今日のアメリカにおけるブラウンフィールド再開発事業の一つに過ぎない。ブラウンフィールドの問題はこの10年間に展開され、成熟してきた。とりわけ、2002年1月11日にブッシュ大統領が署名してブラウンフィールド再生法が成立し、大きく進んだ。約48州がこれまでに任意の浄化事業またはブラウンフィールド活性化のための事業を制度化してきたが、その半数以上はこの5年間のことである。これらの努力により融資部門を含む不動産市場の信頼性が高まり、汚染敷地が浄化されて再利用されるようになり、多くが住宅用地として使われてきた。

ブラウンフィールドにおける事業展開

ブラウンフィールドというのは、住宅都市開発省（HUD）によれば、廃棄された、遊休または低利用の不動産であり、現実の、または認知された汚染により発展や再開発が困難な地域である。これは、廃棄された工場やその他の産業施設、ガソリン・ステーション、油貯蔵庫、ドライクリーニングなどの汚染物質を扱う業務を含んでいる。

これらのブラウンフィールドの全米での数を推計することは困難であるが、会計検査院は425,000カ所の敷地があるとしている。ある推計によれば全米の都市内に約200万haの放棄された産業用地があるとされ、これは60の大都市の面積と同じ大きさである。

ブラウンフィールドは経済開発と不動産活動に直接に関係していて、アメリカの環境問題に現在ではユニークな位置を占めている。ブラウンフィールドの問題は、厳密な手続き規定と厳しい連帯責任を持ち、軽度の汚染の場合でも規制当局に申請するように求めた大型基金法（Superfund law）の法廷解説が出された後の1990年代の初期から大きく取り上げられるようになり、この規制により貸し手は大型基金の責任の輪に組み込まれ、民間金融はたちまちに干上がってしまった。

大型基金のこの予期しなかった影響を解決するという2大政党連携の関心は、1993年の初めにははっきりと示されるようになり、最初のブラウンフィールド法が審議されたが、議会で立法化はされなかった。そのため、連邦による制度的な対応がない中で、環境保護局（EPA）の事務的な合意を得て、各州は「任意の浄化事業」を実施してきた。これらが

「任意」とされたのは、土地所有者が命令に基づいてというよりも自分の意志で申し出て、州の環境部局といっしょになって責任関係を明確にし、役割分担を決めて浄化を行い、将来に向かってブラウンフィールドの再利用を図ってきたためである。

今日では、48州で任意の浄化事業が実施されている。この事業によりこれまでの10年間に1万カ所以上で様々な用途で再利用がされるようになり、近年は住宅利用が増えてきた。これは、州が新しいブラウンフィールド法の内容を認識してきたためである。

環境保護局は、健康、環境、経済開発、再生の相互関係を認識するようになり、州に対してこれを重視するように奨励している。環境保護局の政策の全体を通じて、運用基準は、ブラウンフィールドの問題は純粋に環境問題としてではなく、たまたま環境問題をかかえることになった不動産処理の案件であることを前提としている。これは、行政内部におけるこれまでの10年間に渡る思考の大きな転換である。

住宅との連携

この5年間に数多くの再生事業が実施され、うち捨てられたブラウンフィールドの不動産が、再び生産的な新しい用途として利用されるようになってきている。事例研究が示すように、初期には商業、産業用途が多かったが、近年は、成長抑制（スマートグロウス）充填（インフィル）戦略が重視されて、住宅の事例が増えている。コミュニティや民間開発業者は、ブラウンフィールドの地区でアフォードブル住宅を含む住宅事業に近年では次第に関心を深めていて、成功事例が現れている。これらの事例は、障害が克服され、活動的なパートナーシップが形成されて、住宅事業のために資金が生み出されていることを示している。

ブラウンフィールドの敷地を他の用途ではなく住宅として開発することは確かに有利な点がある。例えば連邦の低所得者向け住宅税控除（LIHTC）が使えるのは住宅事業だけである。アルピナ・コーナー事業では44億ドルが資金調達されたが、11の公的及び民間からの資金で構成され、銀行及びその他の組織から調達された。低所得者向け住宅税控除が利用され、オレゴン住宅信託基金が10万ドルの事業の初動資金を用意した。

銀行も又、その様な事業に対して経済的な実行可能性を見いだしている。例えば、ニュージャージー州トレントンのサークルFの再開発事業では、経験を積んでいる非営利開発業者であるニュージャージー・ルター派社会奉仕団（LSM）は、ナット・ウエスト銀行（1996年5月まではフリート銀行）とチームを組んだ。ナット・ウエスト銀行は税控除を使った事業を十分に経験していた。銀行員の一人は「それは十分に利益の得るコミュニティ再生法にもとづく活動の一つです」と述べている。「私はそれは利他主義だと思います。しかし、事実、資本構造や参加者の質、市場は誇ることのできる事業です。」と。そしてサークルFの事業では、ブラウンフィールドの要因は、アフォードブル住宅の活動に利益を損なうことなく、関係している。

サークルFの地区は、1世紀以上前の1886年にTrenton Watch会社が創立された時に

形成された、労働者階級の小さな住宅地であった。1990年に工場が閉鎖され、コミュニティの衰退が始まった。

敷地は鉛を含んだ塗料や少量のアスベスト、PCBに深刻に汚染されていた。

この工場の土地はニューヨークに本拠をもつ American Properties Corporation(APC)という不動産所有会社が保有していた。トレントン市がこの土地の道路に面した部分を住宅用地に使えるとして購入した。残りの部分には巨大な四角のコンクリート構造物があって、容易に改造や除去ができないために、住宅用に利用することができず、会社は産業用に保有を続けた。会社は土地取引の一環としてニュージャージー州の任意事業である所定の汚染除去を行った。

市はその後、ニュージャージー・ルター派社会奉仕団(LSM)をサークルFの開発担当として選任した。現在、サークルFの工場跡地は75戸のアフォードブルな高齢者住宅と近隣地区の再生の強力な中心として活用されている。さらに、サークルFの敷地の産業用の部分は、製造工場として開発され、住宅地に近接していることから成功し、雇用者数は、工場が操業を始めたときの14人から現在は90人に増加している。

1 寝室のアパートの家賃は月額350ドルに設定され、この水準はトロントン市ではたいへんアフォードブルな家賃であり、1997年に初めての居住者がこの新しいコミュニティに住み始めた。

サークルFの事業では、多くの公的及び民間の資金調達が探求された。事業は非営利デベロッパーのニュージャージー・ルター派社会奉仕団(LSM)がナット・ウエスト銀行とチームを組んだときに具体化した。銀行は、LSMに400万ドルの建設資金とその他の費用として100万ドルを融資し、非営利デベロッパーと限定パートナーシップを組み連邦の低所得者住宅税控除(LIHTC)が受けられるようにした。LSMは申請をして800万ドルをLIHTCと州の資本補助基金として受けた。

地方自治体の職員は、LIHTCと共に連邦住宅都市開発省(HUD)のコミュニティ開発一括補助金(CDBG)の資金を創造的に利用して、低中所得者に利益をもたらす、住宅の更新と投資を促進するというHUDの基本的な国家目標であるブラウンフィールド事業に連携させた。ダラス市はCDBG基金をマッコマス・ブラッフ地区の土地浄化に利用し、その土地は所得階層の混合した住宅として利用される予定である。現在、コミュニティ再活性化法は、ブラウンフィールドの考え方を含む規定となっている。

まだ、挑戦が残る

融資の可能性と制度的な促進策はあるものの、まだブラウンフィールドの再利用は確かなものとして定着していない。ブラウンフィールドの事業は依然として様々な障害を抱えていて、その多くはグリーンフィールドに位置する新規建設の場合なら避けることのできるものである。これらの障害はどのような開発の場合でも共通なものもあるが、住宅の事業の場合にとりわけ問題となることがある。

例えば、住宅事業の場合、リスクベースの水準が設定してあったとしても、浄化のレベルがより完全なものが求められる。産業用、商業用として利用する場合よりも居住用の用地として浄化するためには、このため事業費がかさむことになる。

新しい2002年のブラウンフィールド再生法では、州や地方政府等を通じて、初期段階の浄化活動等に補助を与えることで対処しようとしている。

さらに大規模の複合事業では、各組織の調整が、時間とコストの削減に重要な要素となる。多くのブラウンフィールドの事業は、高額な調査及び汚染除去費と長期間になりがちなスケジュールに悩まされ、多数の組織が関係している場合はそれが増幅されてきた。結果として、時間を浪費する計画許可手続きや監督の管轄区域の重複は、浄化基準の厳しい住宅事業の障害となってきた。ある管轄区域では、この問題に対して組織横断的な特別委員会を設立したり、先導役となる組織を指名すること、政策決定を円滑にし事業に幅広く様々な形で関わる複数の規制関係を調整する戦略を作ることで対応してきた。

もう一つの問題は、住宅事業の場合により深刻となる土壌汚染の偏見である。簡単に言うなら、ブラウンフィールドの敷地は、多くの悪評や恐れを克服しなければならない。多くの人は以前に汚染された敷地で働くことはするだろうが、その敷地に住んだり、家庭を築くことは選択しないであろう。

これが、なぜ強力なコミュニティの関与がブラウンフィールドの住宅事業では必要かという理由である。政策決定者は、コミュニティの関与が住宅を含むブラウンフィールド事業にとって最も重要な要素の一つとして認識している。コミュニティがかかわることで将来の汚染による偏見を緩和することができ、また、効果的な不動産のマーケティング戦略を立案する助けとなる。大部分の事例では、公的な配慮が注意深く組織的に行われて、当初から計画的に関わった場合に、よりいっそう成功している。

融資者の責任問題も、必要な資本投資を困難にするのに関係してきた。責任の免除があるにも関わらず、家庭と子供達のことを考えると、ブラウンフィールドの事業を検討する際、融資者は臆病となり、多くの人はこのような住宅事業の融資を引き受けることを未だに良くは思っていない。

しかし、事業参加者の高い満足感が、この障害をのりこえてものとなっている。アルピナコーナーとサークルF工場の両方の再開発事業で、多くの重要な要素が適切に処理され、全体水準として満足な結果がどのように生み出されたかを見ることができる。どちらの場合も、喜んで資金を貸した金融業者や投資家、有能で尊敬に値する開発業者、活動的な市民グループ、担当の市当局は、現場に参加して状況を見つめていた。サークルFの再開発事業は、簡単な事業ではなかった。複数の政策決定者ががらんでいて、現実に複雑な問題があり、決断を要するバランス感覚のある行動と、投資が最終的には完済できるという確信が必要であった。

連邦の低所得者向け住宅税控除(LIHTC)は効果的な手段として利用できる。サークルFの事業では税控除をブラウンフィールドの再開発を促進する手段として用いた。控除を

使うことによって、それなくしては検討に値しなかった事業を、銀行が支援することを可能にし、利益が出る事業とした。

住宅・都市開発省の支援するアフォーダブル住宅は、最終的には追加的な障害に直面する。現在、住宅・都市開発省は、民間市場では広く受け入れられるようになった基本的な制度的管理を含む、土壌の汚染除去対策が行われている敷地での低所得者向け住宅建設への適用を否定している。住宅・都市開発省のブラウンフィールドの住宅に対する政策は、2000年5月17日付けの「集合住宅促進処理手続き」の専門言語に基づいている。

しかしながら現在、救済策が実現しようとしている。2002年ブラウンフィールド再生法の中で示された新しい法的責任の救済策が、住宅・都市開発省に現在の政策を再考することを促すであろう。

これらの障害があるにもかかわらず、全国的な促進策によりアフォーダブル住宅の事業がブラウンフィールドの敷地で成功している。多くの場合、古い汚染された敷地は高齢者及び低中所得者向けの住宅地に転換されている。これらの多くの事業は、民間の市場価格の開発に引き続いて実施され、偏見は払拭することができ、居住者は制度的管理に対して満足している。さらにこれらの事業は経済的な意味でも満足できる業績を示している。

障害を取り除く

新しい2002年ブラウンフィールド再生法は、汚染された土地を再開発する場合の最も重大な障害を克服する助けとなる。

第1に、汚染された土地を購入し、再開発する場合の最大の問題、開発の初期段階における敷地のアセスメントや汚染除去計画、実際の除去といった活動をするための資金の不足に対応している。この法律により2006年度まで毎年2億ドルが州、地方政府等に補助されることになった。初めて、半官の再開発組織もブラウンフィールドの補助対象となった。環境保護局の最終指導書によれば、住宅開発組織も対象に含まれる。

手続きとしての見通しでは、新法は、敷地の取得と再開発を思い止めさせる深刻な責任問題を明確にすることで、一層革新的な官民パートナーシップによる再開発を可能にした。法の最も重要な規定の一つは、土地の購入予定者に対して、とりわけ購入時に汚染を知っていなかった購入者に対して、責任大規模基金を設けることで、汚染に責任を負わなくても良いとして、土地の汚染除去を遅れないようにしたことである。将来の土地購入予定者に対する責任の保護は、2002年1月11日以降の土地購入者に対して適用され、ブラウンフィールドの事業に対する民間部門の参加者から重要な障害を取り除くことになり、新しい所有者が不動産リスクを正確に知ることができるようになる。

また、補助金の受給者は、敷地のアセスメントや浄化の補助の一部を、浄化コストの超過分等を担保するための保険の割増料金として支払うことができるようになった。この自由性により将来の敷地の再利用者に、損害を計測してリスクを管理する改善された方法を提供し、民間融資を確保することに助けになる。過去には、これがこのような敷地で住

宅の活動をはじめの際の鍵を握る障害となっていた。

さらに、法は浄化に関する連邦と州の関係を明確にし、浄化事業の一部として革新的な除去技術とエンジニアリング制御を採用することを容易にした。現在では、州の任意事業として指定されている地区は、2つ、3つの法令による「交渉再開」と定義されたケース（汚染が州の境界にまたがっていたり、連邦の所有地であったり、解除の恐れが差し迫った、生死に関わる重要な事態をもたらすような敷地）を除いては、環境保護局の施行地区として保護され、費用回収の事業が行われている。代わりに、州はこの事業に関する「敷地の公的記録」を記録することとなり、毎年、改訂することが求められている。州のこの新たな業務を補助するために、ブッシュ政権の要望に基づいて、連邦議会は2003年度の州の事業にこれまでの水準の3倍に相当する5000万ドルを支出することを承認した。

新しい法的措置は環境保護局のブラウンフィールド活動には直接に適用されるが、その措置は、他の組織がいかに自分の使命を果たすかに影響を与えるだろう。印刷の締め切り時間までに、住宅都市開発省は、新しい法制度の下でどのように規則を変更し対応するかをまだ決めていない。まだ、対応がされてはいないが、シカゴやダラス、エミレイビレ（カルフォルニア州）、ソルト・レイク・シティなどの都市では、ブラウンフィールドに市場価格の住宅を多数、建設している。

転向点

ブラウンフィールドの再利用を促進する上での重要な点は、リスクに基づいた敷地の浄化や土地利用制限、制度的管理などの鍵となる考え方を導入することであった。これらにより、民間部門の敷地の浄化や再利用に対する取り組み方が大きく変化し、単に環境を目標にするというよりも、現実的なリスクに基づいて決定ができるようになった。実際、これにより敷地の整備費用が引き下げられ、敷地の経済的価値を高めた。

この2～3年間、環境保護局、州、地方政府、コミュニティ団体は、ブラウンフィールドの再利用について様々な経験を積んできた。汚染を考慮に入れ、汚染が残っている敷地については浄化改善を行うという制度的管理の戦略は、実際には十分に環境を保護し、適切に健康に配慮する方法により実現されるということを学んできた。これは住宅用にブラウンフィールドを利用する際に大きな影響を与えてきた。

低コストのリスクに基づく土地利用方法は、融資者の事業承認する、また、投資家の収益率の範囲内で、実施できる事業の数を増やすことになるので、費用効率の良い、経済的に価値のある再利用計画が求められる。このように新しい費用効率の良い改善技術の知識の増大は機能している。

生物的汚染除去などの技術は、政府の監督する組織の認定を要し、保険及び融資部門が受け入れ可能な性能基準の範囲内で利用することができる。これもまた、居住用の利用を含めた敷地の再利用の広がり大きな影響を与えてきた。

最後に、この挑戦的な手法の重要な要素は、州レベルでの行動である。住宅を目的とし

たブラウンフィールドでの対策を実施している州はこれまでないが、多くの州では住宅ニーズに適合した施策を実施している。低利子のローン（ミシガン州）、新しい土地所有者に移転が可能な汚染除去税控除（イリノイ州）、土地利用に制限がない敷地浄化の補助（ニュージャージー州）、住宅事業に適合した、低所得者向け及び高齢者住宅向けの建設施策（オレゴン州）などがある。ウィスコンシン州のいくつかのブラウンフィールド補助金と土地リサイクルのためのローン事業は住宅目的とする事業に利用されてきた。任意浄化事業（VCP）が提供する「基礎的な快適さと決断」は、住宅を含むすべてのタイプのブラウンフィールドの民間再開発にとって重要な施策となっているのを、多くの州で見ることができる。

今後

新しいブラウンフィールド法は、一般利用とりわけ住宅利用での汚染された土地の再利用に対する関心をしっかりと把握したものである。法は、ブラウンフィールドを認知して、州政府に住宅をめぐる健康的な環境とコミュニティの再生の相互作用に注目するよう求めている。今後の2~3年間で環境保護局、州及び地方政府、コミュニティグループはブラウンフィールドの再利用についての経験をさらに得るに従って、ブラウンフィールドを対象とした住宅戦略は、十分に環境を守り健康問題に留意して実施されるべきであるということをおぼろげに学ばせよう。これは、費用効率の良い経済的に価値のある再利用計画がもっと追求されるべきであることを意味する。

* 下記は、囲み記事とする。

新法により今後はどのようなようになるのか。

ブラウンフィールド再生及び環境修復法 HR 2869（タイトル 2）により認可された補助金の概要

- ・ 法により 2006 年まで、年間 2 億ドルが州、地方政府、半公的な再開発組織等に補助される。
- ・ 補助金は、敷地のアセスメント（基本的には上限は 20 万ドル、但し、環境保護局はある一定の条件の下では 35 万ドルまで引き上げ可能）や浄化の補助金（一つは、政府や非営利組織（これは 20%の自分たちの資金を用意する必要がある）に対する 20 万ドルを上限とする直接的な改善のための補助金で、もう一つは、RLF に対する 100 万ドルを上限とする補助金）として利用され、これらは煩わしい必要条件をそれほど持っていない。
- ・ 補助の優先順位および補助金の利用範囲は、人体の健康、環境保護、再開発を促進し雇

用を創出、オープンスペースや公園を保持、都市と農村で公平な配分、地域コミュニティの参加を考慮して行われる。

- ・ 50 百万ドルまで（総額が 200 百万ドル未満の場合はその 25%）を上限に石油で汚染された地区に利用する。
- ・ 保険の割増金にこの補助金を利用することが、現在は可能になった。
- ・ 環境保護局が、研修や研究、技術的な支援などのブラウンフィールド事業を担当する。

アルビナ・コーナー地区の住宅開発



<http://www.rent.com/apartments/oregon/portland-salem-and-vicinity/portland/439276/>

サークルF 地区の高齢者住宅



http://www.lsmnj.org/ProgServ/AffordSrHous/CircleFSrAppts/body_circlefsrappts.html