

## 地域再生を意図した米国ブラウンフィールド政策の新たな展開

正会員 ○黒瀬 武史\*

工場跡地                      衰退地区                      計画支援  
Brownfield                    地域再生

## 研究の背景と目的

米国のブラウンフィールド (Brownfield<sup>1)</sup> 以下 BF) に対する公的支援において、近年地区全体の再生を目指す都市計画立案(Area-wide Planning)に対する支援が増加している。本稿は、文献調査、関係者への聞き取り (2011年4月/2012年10-11月)により、これまでの制度の展開を整理、連邦政府の制度を対象に制度活用の実態を調査した。

1990年代後半からの米国のBF政策は、既往研究<sup>2)3)</sup>に詳しい。90年代後半のパイロット事業を経て2001年の連邦BF法<sup>4)</sup>成立、アセスメント・浄化基金補助金等の環境保護庁(EPA)による連邦政府の支援制度も確立した。2003~2008年間に8,294サイトに補助金が交付(うち94%はアセスメント補助金)された<sup>5)</sup>。しかし、全ての土地の再生が順調に進んだわけではない。中心市街地近傍や大都市に通勤可能な立地の土地の再生は、多く成功事例が報告されている<sup>6)</sup>。反面、強い土地需要がない地方都市や衰退地区では、公的支援により土壤汚染の調査は進むが、支援が必ずしも土地の再生につながっていない状況があった<sup>7)</sup>。また、再開発された場合も、多くの事例が敷地単体の再生にとどまり、BFを多く抱える地区全体の再生に寄与していないという批判が高まっていた<sup>8)</sup>。

## BFに対する計画立案支援の展開

1990年代後半のEPAパイロットやShowcase Community事業では、EPAの補助に加え、住宅都市開発省(HUD)や運輸省(DOT)の補助金を活用した再生の取組は始まっていたが、計画支援には至っていなかった。

BF再生における本格的な計画支援は、2003年のニューヨーク州で創設されたBFオポチュニティ地区(Brownfield Opportunity Area Program, BOA)がその始まりである。BOAは自治体やコミュニティの指定申し出に基づき、州政府が審査、指定を行う。指定を受けると、BFを含む地区全体の再生計画や実行戦略の立案にかかる費用の90%以上を州務省が補助され、技術支援も提供される。それまでの公的支援が、土壤汚染の存在に対応することに主眼を置き、調査・浄化や浄化責任からの保護に注力したのに対し、BOAは土地の再利用後の用途を検討する計画支援を行う点、BOAによる再生計画を前提に、関連する他の補助金やインセンティブが優先的に交付されるが従来の

補助金とは異なる重要な点である。

ニュージャージー州も2003年にBF開発地区イニシアチブ(Brownfield Development Area Initiative, BDA)を開始した。BDAの指定には、利害関係者(地域住民・地権者等)からなる運営委員会を組織して応募する必要がある。州側は担当する環境保護局・コミュニティ局・経済開発公社による競争的な審査を経て、BDA指定を決める。指定を受けると環境保護局は、BDA地区担当者を設定し地区内の土壤汚染を一括して担当する。コミュニティ局、経済開発公社も担当者を選任して再生計画の立案と実行を支援する。BDAは計画立案に対する直接の財政支援はないが、担当三部局が人的支援を行うとともに、関連する州内の補助金を優先的に獲得できる。BF再生に関わりが深い三部局が協力して計画立案を支援する点が特徴的だ。

これらの州政府の取り組みを受けて、EPAも2010年からBFが存在する地区や地域を対象とした、BF地域計画支援補助金(Brownfields Area-wide Planning Grant, AWP)を開始した。2012年にはオハイオ州もEPAの影響を受け、小規模ながらAWP同様の制度を開始<sup>9)</sup>、近年BFを抱える地区に対する計画支援は拡大している。

## 連邦政府による計画支援の取組とその背景

AWPは2010年にパイロット事業として開始された。全米の自治体・コミュニティ団体から応募を募り、競争的選定プロセスを経て23の都市・コミュニティにそれぞれ\$175,000の補助金を交付した。AWPは「重要なBF・サイトのための地域全体の計画、実行戦略につながる調査・技術支援・訓練の実施に対する補助金を提供し、BF不動産のアセスメントや浄化および再利用のための情報を提供し、地域全体の再活性化を促す」<sup>10)</sup>ことを目的とする。そのため、単一の土地を対象としていた従来の補助金と異なり、「一つの大きなBFサイトや複数のサイトの影響を受けている、近隣地区・中心市街地・商店街・街区等のような地区を対象」<sup>10)</sup>としている。これまで主としてHUDや商務省経済開発局(EDA)が取り組んできた面的な地区の再生に、環境行政であるEPAがBF再生の観点から取り組む点が興味深い。制度設計に携わったEPA顧問Charles Bartshは、地区全体を対象に計画支援を開始した理由に「EPAはBF再生事業に関わり続けた結果、BF

の調査や浄化だけでなく、土地の再利用や地域の活性化まで行うことが最終目標だと考えるようになったこと」、  
「州政府の取組、特にニューヨーク州 BOA の成功に影響を受けたこと」の二点を挙げた。AWP は、オバマ政権下で開始された HUD, DOT, EPA の三省庁による「持続可能コミュニティ協働事業」の一環でもあり、対象地区の中には HUD, DOT の補助を受ける例も見られる。

表 1. 自治体等による EPA の AWP 活用の実態 (\*は表 2 ケース・スタディ都市)

Region	自治体	事例
Region 1 北東部	Sanford, ME	Chicopee, MA* Lowell, MA*
Region 2 NY 州 NJ 州および自治領	Ogdensburg, NY Ironbound Community Corporation, Newark, NJ* Desarrollo Integral del Sur, Inc.(Municipalities of Peñuelas and Guayanilla), PR	
Region 3 中部大西洋岸	Monaca, PA*	Ranson, WV* Roanoke, VA
Region 4 南東部	Atlanta, GA	New Bern, NC
Region 5 五大湖周辺	Cleveland, OH*	Goshen, IN
Region 6 南中部	Tulsa, OK	
Region 7 中西部	Kansas City MO	
Region 8 山岳部	Kalispell, MT	Aurora, CO Denver, CO
Region 9 太平洋岸南部	Phoenix, AZ Neighborhood Parks Council, San Francisco, CA Jacobs Center for Neighborhood Innovation, San Diego, CA Communities for a Better Environment, Huntington Park, CA	
Region 10 太平洋岸北部	Confederated Tribes of the Colville Reservation, WA	

表 2. 自治体等による EPA の AWP 活用の実態

都市名、州略称	①人口②既存または新規 ③他補助金の有無
AWP を活用した計画立案の実態 (自治体担当者聞き取り・受領資料による)	
Ranson, WV	①4,400 人 ②既存計画の継続・詳細化 ③HUD/DOT/WV 州隣接する Charles Town と Ranson の中心部を貫く“Commerce Corridor”および沿道の再生を優先的に目指す既存計画の推進/協議会と住民会議の開催により、工場跡地に関する市場調査の結果を共有、住宅・技術系雇用の創出・複合開発の戦略の実現可能性を確認
Lowell, MA	①106,519 人 ②既存計画の詳細化 ③当該地区なし EPA 管理のスーパーファンドサイト (深刻な汚染地) を含む中心市街地南側の Tanner Street 地区を対象として BF 利用戦略の立案 軽工業を中心とした土地利用を想定した市場調査・住民会議の開催
Chicopee, MA	①55,298 人 ②計画立案契機 ③当該地区なし 中心市街地に西側隣接する大規模 BF と近隣の住工混在地区 West End が再生の対象。市場調査を綿密に行い、地域住民との協議を経て再生計画を立案、若者/中高年齢向け都市型住宅と小規模商業施設・軽工業の複合施設を想定
Newark, NJ	①277,140 人 ②既存計画の一部を推進 ③EPA/民間基金 ニューアーク駅東側の住工混在地区 Ironbound の東部を対象として、地区の懸案であった 1 つの BF サイトの再利用に焦点を絞って住民との WS を実施、公園やスポーツ施設を中心とした公共空間として再生する計画を立案。地区 NPO の Ironbound Community Corporation が補助金受領、事業推進を担当
Monaca, PA	①5,737 人 ②計画立案契機 ③当該地区なし Monaca, Aliquippa, Coraopolis, Midland の 4 つの自治体が協力してオハイオ川沿いの BF 再生を目指す。放置されていた川沿いの工場跡地群に対して、それぞれの都市の特性に応じた土地利用のあり方を検討、既存のリポートレイル事業による連携も模索。
Ranson, WV	①4,400 人 ②既存計画の継続・詳細化 ③HUD/DOT/WV 州隣接する Charles Town と Ranson の中心部を貫く“Commerce Corridor”および沿道の再生を優先的に目指す既存計画の推進/協議会と住民会議の開催により、工場跡地に関する市場調査の結果を共有、住宅・技術系雇用の創出・複合開発の戦略の実現可能性を確認
Cleveland, OH	①396,815 人 ②既存計画の環境面強化 ③OH 州運輸局 州間高速道路と市東部を結ぶ“Opportunity Corridor”建設に伴う沿道地区 Kinsman & Lower Buckeye 地区の再生が対象。州運輸局が実施する街路計画と調整をとりながら沿道の BF の環境リスクの精査と再生方法の検討を実施。

### 連邦政府 AWP 補助金活用の実態

2010-2012 に AWP を実施した 23 地区のうち、古い工業都市を数多く抱え従来の EPA 補助金交付も多い<sup>11)</sup>米国東海岸の都市を中心に、現地調査と担当者ヒアリングを実施できた 6 都市をケース・スタディとした。(表 2)調査にあたり、AWP が地区の計画立案の契機になったのか、既

存計画の推進に寄与したのかに注目した。また他省庁の補助金も活用している場合は、別途表中に記した。

6 事例を比較に過ぎないが、交付先の人口規模は多様であり、Area-wide の概念も多岐にわたる。町丁目程度の地区内の BF 再生を企図した事例が多いが、河川や街路等によるつながりを活かし複数自治体を跨ぐ地域再生計画の事例も存在した(Ranson/Monaca)。最終用途未定のまま交付される従来のアセスメント補助金等と比較すると、再利用後の用途の市場性や実行可能性の検証、地域住民との対話に力点が置かれ、土壌汚染調査は地歴調査や既往調査の整理にとどめているものが殆どであった。

また、AWP 交付が計画立案契機になった事例もあるが、他事業やこれまでの BF 事業により策定された既存計画の詳細化や事業の進捗、計画の中核部分の事業化を促す役割を担った都市もあった。Ranson のように、事業の熟度が高い事例には、連邦政府が HUD, DOT 等の他省庁の補助金を地区へ投入、再生支援を促す事例も見られた。

### 考察

米国の BF 再生に対する公的支援は、土地ごとの土壌汚染対策から、BF を多く抱える地区や都市の再生に軸足を移しつつある。BF に対する計画支援は、ニューヨーク州、ニュージャージー州による取組が先行、その成功に影響を受け、連邦政府や他州でも計画立案の支援が始まった。州政府のプログラムでは主に町丁目程度の地区を対象としていたが、連邦のプログラムでは複数自治体を含む多様な Area-wide な取組が行われていた。今後、小規模な予算で再生計画の初期段階を支援する州政府のプログラムの詳細や実態の調査を進め、米国の BF 周辺地域に対する計画支援の全容とその運用の実態を明らかにしたい。

#### ヒアリング先一覧

- 1) Charlie Bartsch, Senior advisor for Economic Development, US EPA
- 2) Mario N. Leone Jr., Borough Manager, Monaca
- 3) Drew Curtis, Community Development Program Manager, Ironbound Community Corporation
- 4) Sarah Brown, Environmental Officer, Dept. of Planning & Development, Lowell
- 5) Lee M. Pouliot, Planner & Administrator, Chicopee Community Development
- 6) Andrew Blake, City manager, Ranson
- 7) Diane Aleucus, Urban Revitalization Specialist, Office of Redevelopment, Ohio Development Service Agency

#### 脚注

- 1) ブラウンフィールド・サイトは、2001 年の連邦 BF 法 4)により「有害物質・汚染物質の存在または存在の可能性により、拡大・再開発・再利用が困難になっている不動産」と定義されている。
- 2) 宮川智子, 中山徹(2002)「アメリカの工場跡地等における土壌汚染対策と再開発の事例研究」日本建築学会技術報告集(15), pp257-262
- 3) 黒瀬武史(2006)「米国におけるブラウンフィールド再生政策とその実践に関する研究」東京大学修士論文
- 4) 小規模企業の浄化責任免除およびブラウンフィールド再活性化法 (Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act)
- 5) US EPA, OSWER. (2012) “Evaluation of the Brownfields Program” p.12
- 6) 例えば US EPA 成功事例集 <http://www.epa.gov/brownfields/success/>
- 7) US EPA, OSWER. (2012) “Evaluation of the Brownfields Program” p.21 例えば 2003-08 にアセスメント補助金の交付を受けた 7,787 サイトのうち再開発が開始されたものは 654 サイトに過ぎない
- 8) 例え、D. Evan van Hook (2000), Area-Wide Brownfields Planning, Remediation and Development, 11 FORDHAM ENVTL. L.J. pp743-747
- 9) オハイオ州コミュニティ開発公社の Diane Aleucus によると「州内の自治体による連邦の AWP 応募を支援する過程で、より小規模で初期段階の BF 再生に対する計画支援の必要性を認識、(AWP に類似した) Brownfield Action Plan Program 設置に至った」とのこと。
- 10) US EPA, (2012) “Brownfields Area-Wide Planning Fact Sheet” P.15 Fig.1
- 11) US EPA, OSWER. (2012) “Evaluation of the Brownfields Program” p.1

\*東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻助教・工修

\*Assistant Professor, Dept. of Urban Engineering, School of Engineering, The University of Tokyo