

米国都市再生・地域再生における R F P 方式の動向

ウェストパームビーチ中心市街地再生事業：シティプレイス

- R F P シリーズ(2)米国ケーススタディ 編 -

はじめに

地域再生の背景・経緯

1 プロジェクトの概要

2 公民パートナーシップ (P P P) の特徴

グラハム市長の政治的リーダーシップ

明確かつ持続可能な事業コンセプト

最終決定者である住民の実質的参加

市が最大限のリスクテイク

3 R F P 方式の特徴

全米規模での提案公募、提案競技

入り口要件を緩和した完全自由提案

事業コンセプトを練り上げていくプロセス

民間専門家、専門コンサルタントの活用

創造的なファイナンス技術の活用

施設完成後のモニタリング

まとめ：R F P 方式実現の条件

終わりに～日本の自治体「都市経営」への教訓

2004年5月

日本政策投資銀行首都圏企画室

はじめに

本稿は DBJ・RFP シリーズ(2)・米国ケーススタディ編 として、米国フロリダ半島南東部の地方都市・ウェストパームビーチ市（2000 年時点の人口 82 千人）における RFP 方式¹を紹介するものである。同市の中心市街地再生の企画開発過程を詳しく見ていくことを通じて、PPP（Public Private Partnership、公民パートナーシップ）を組成するうえでの代表的な手法である RFP 方式の特徴を明らかにすることに主眼をおいている。特に、都市再生・地域再生を支援する政策金融機関の立場から、自治体「都市経営」にあたっての RFP 方式実現の条件を整理することを意識した。プロジェクトの実現プロセスに焦点をあてているため、プロジェクト自体への言及は本稿の目的に必要な範囲にとどめている。事業の詳細に関心ある方は 21-22 頁に掲げた参考情報を直接参照して頂くことが望ましい。

なお、既刊の米国ケーススタディ編 ではメリーランド州ボルチモア市の都心部・インターハーバー再生を紹介しているので、併せてご参照頂ければ幸いである。

フロリダ半島南東部



（出所）Palm Beach County Convention and Visitors Bureau ホームページ

¹ RFP 方式とは、プロジェクトの企画開発段階から民間の参加・提案を求め、事業内容を定めた募集要項を作成し、事業者を公募する事業手法のことである（RFP とは Request for Proposal の略）。最終的に事業リスクを負う民間事業者の視点の早期導入や、選定事業者との対話・交渉による事業コンセプト・プランの練り上げ等、統合的なプロセスを通じて事業性を高め良質な事業形成につなげることに価値がある。23 頁に RFP 方式の意義及びプロセスの簡単な見取り図を示したので参照されたい。RFP 方式そのものについての詳細な紹介は DBJ・RFP シリーズ(1)(2003)で行われているので、併せてご参照頂けると幸いである。本稿は、先に上梓したケーススタディ編 と共に同レポートを補完・例証するものとして位置づけられる。

地域再生の背景・経緯（再開発前史）

ウェストパームビーチ市は、全米有数の高級リゾート地が所在するパームビーチ²郡の政治経済の中心地である。国際空港と郡庁舎が立地していることから、主に海浜リゾート地アクセスの玄関口、別荘族の滞在生活を支える補給基地（商業施設等）として発展・機能してきた。

しかし、恵まれた地の利を主体的・積極的に活用せずリゾート地の衛星都市の恩恵に安住した結果、車社会化に伴う郊外他都市への購買力流出に対応できず、1970年代頃から街の衰退・貧困化が加速していった。³ '80年代初頭には、かつての活気に溢れた中心市街地は、空き店舗・オフィス³、倒壊し放置されたビル等が点在する荒廃したダウントウンと化していた。これが、カリブ海方面からの難民等を吸引し、都心居住者の脱出、更なる貧困化、治安の悪化⁴という連鎖・悪循環を招致することとなった。その結果、'90年代初頭には市の財政状態は破綻寸前⁵で職員も無気力状態に陥っていた。

パームビーチ郡地図



（出所）Complete Guide to West Palm Beach ホームページ

² 19世紀の鉄道王・フラグラ（Henry Flagler：スタンダードオイルの共同創業者）が、年間を通じて安定した温暖な気候に着目し鉄道敷設・開発。今では全米有数の避寒地として、富豪・有名人の別荘、高級ホテル、有名ブランドショップ、ゴルフ場が集積する一大リゾート地となった。

³ 1993年の中心市街地メインストリートの空室率は80%に達していた。

⁴ 麻薬売買・売春行為等の蔓延する犯罪多発地域として悪名高く、FBIの分類では全米第1位の“crime area”にランクされる程であった（中規模都市クラス）。

⁵ FSCC（1998-a）によると、市の予備財源は6,000ドルしかなかったそうである。

パームビーチのリゾート光景



(出所) Complete Guide to West Palm Beach ホームページ

こうした中、地域再生は不可避であり、実行しないという選択肢はない、という意識が市民の間に醸成されつつあった。具体的な変化が起きる転機となったのが、1991 年の Nancy M. Graham 市長の初当選であった。ウェストパームビーチ史上最強と評される剛腕市長の登場・陣頭指揮により都市のイメージは一変し、美しい景観と文化・芸術・エンターテインメント活動により、パームビーチへの単なる入り口としてではなく、人々を惹き付ける最終目的地 (Destination) として蘇生されていくこととなる。

1. プロジェクトの概要

第 1 段階

クレマチス通り (Clematis Street)

- ・かつて繁栄したウェストパームビーチ中心市街地の代名詞的存在 (州間高速道路、国際空港至近の好立地)
- ・犯罪多発地域と化した荒廃した都心部を、優れたマスタープラン (Downtown Master Plan) ⁶ に基づく都心居住の複合開発、公共空間、文化・芸術・エンターテインメント活動の相互連携により、活気溢れる場所へと迅速に再生させた成功事例⁷
- ・複合開発 (Mixed-Use)
 - 商業施設、オフィス、住宅、劇場、パフォーミング学校 (Kravis Center for Performing Arts)、広場・噴水等の公共空間
- ・賑わいの演出 (Clematis by Nights⁸、Green Market)

⁶ 10 頁で詳述。

⁷ 1993 年には 80% あった空室率は 10% に、1 平方フィート当たりの資産価格は 10-40 ドル ('93 年) から 50-100 ドル ('97 年) に改善

Clematis by Nights

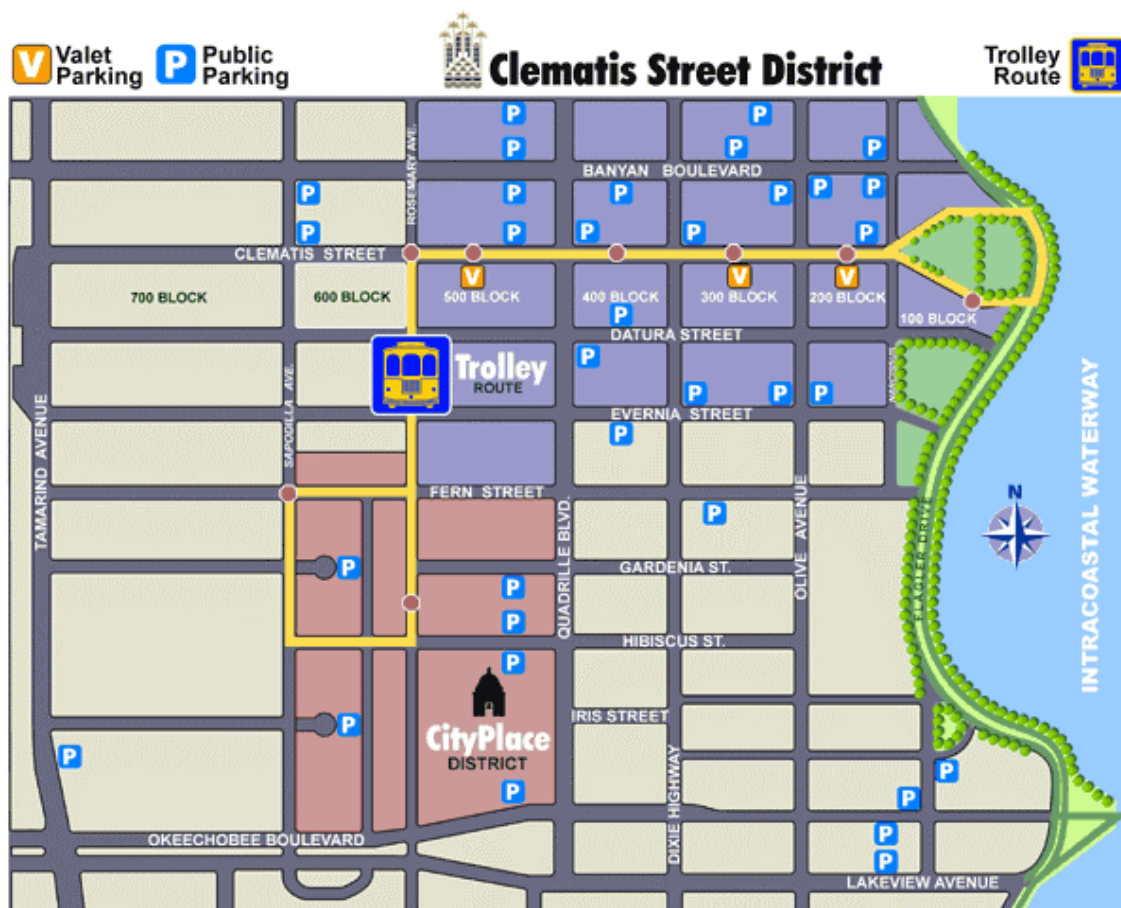


パフォーマンス学校



(出所) Palm Beach County Convention and Visitors Bureau ホームページ

ウェストパームビーチ中心市街地位置図



(出所) West Palm Beach Downtown Development Authority (DDA) ホームページ

⁸ 毎週木曜夜開催のイベント。噴水前のバンド演奏や屋台出店がある。1 回当たり動員数 3 ～ 5,000 人

第2段階

シティプレイス（CityPlace）

- ・開発が挫折していた大規模な未利用地を、優れたマスタープラン（含むクレマチス通り）を前提とする創造的な PPP 組成（RFP 方式）により、活気溢れる場所へと迅速に再生させた成功事例⁹
- ・欧州地方都市を彷彿させる低層建築物の集合の様な景観、開放的なイメージに満ちた公共空間・商業施設、エンターテインメント性で人気を集めるハイセンスな新名所
- ・クレマチス通りに隣接する土地 72 エーカー¹⁰
- ・複合開発
 - 商業施設 62 万平方フィート¹¹：有名アンカーテナント（Macy's・FAO Schwarz・Barnes & Noble 等）及び地元専門店 78（衣食住遊）、レストラン 10、シネマコンプレックス等
 - オフィス 65 万平方フィート（3 棟計画、2002 年に 1 棟開業）
 - 住宅 582 戸（都心居住による定住人口確保が目的：高層賃貸アパート、庭付き持家等）
 - 無料公共駐車場 3,300 台
 - 公共空間：多目的文化センター（元教会をコンバージョン）、広場・噴水、拡幅歩道等
- ・賑わいの演出：噴水ショー、ライブパフォーマンス等
- ・総投資額 5.5 億ドル¹²

Harriet Himmel Gilman Theater（元教会）



（出所）橋本哲実氏撮影

⁹ ULI Awards for Excellence, Large-Scale Mixed-Use, 2002

¹⁰ 1 エーカー = 4046.9 m²

¹¹ 1 フィート = 0.3048m

¹² 自治体の規模、当時の財政状況に比し破格の投資規模。民間資金・アイデアの活用、自治体独自の創造的なファイナンス技術の案出が必要不可欠であった。

広場・噴水



高層賃貸住宅



(出所) 左は CityPlace 公式ホームページ、右は Palm Beach Post ホームページ

シティプレイス開発年表

- 1986 年 民間デベロッパー (Henry Rolfs 及び David Paladino) による土地の集約化
- '80 年代末の不動産不況に伴い Rolfs 破産、Downtown/Uptown Project (オフィスビル開発計画) 挫折
- 1991 年 Nancy M. Graham 市長就任 (~ '99 年) Rolfs の遺志継承を決意
- 1993 年 都心部マスタープラン (Downtown Master Plan) 作成
- 1996 年 RFP 発行、New York のデベロッパー中心の開発チームをパートナーに選定
- 1998 年 市が土地取得、着工
- 2000 年 部分開業 (商業施設)
- 2003 年 完全開業

シティプレイス中心部



(出所) Palm Beach Post ホームページ

2 . 公民パートナーシップの特徴

グラハム市長の政治的リーダーシップ

信頼できる情報源は全て、ウェストパームビーチ再生成功の第一の功労者はグラハム元市長 (Nancy M. Graham、在任期間 : 1991 ~ 99 年) であると指摘し、彼女が市長でなけ

れば都市経営の抜本的な変革は行われなかったであろうと見なしており、その信念・ビジョンと行動力・指導力は全米の有識者から高い評価¹³を受けている。

グラハム元市長



(出所) Governing Magazine ホームページ

政治的リーダーシップの特徴を列举すると以下の通り。

1) 野心的かつ明確なビジョン

グラハム市長は、荒廃した中心市街地の再生にあたって、ヨーロッパの地方都市の様に広場・噴水等の公共空間を街の中心に置き、周辺に都心居住の複合用途を展開することで賑わいを創出していく基本戦略を設定した。特にシティプレイス事業にあたっては、ウェストパームビーチ全体の持続的な再生・発展をもたらし、市の「表玄関」となりうる巨大プロジェクトを望んでいた。戦略自体はニューアーバニズムの思想をなぞったものといえるが、計画実行前に理想事業に対する明確な「形」ははっきりと意識化・自覚化されていた。

また、地域の重要ソフト資源であるパフォーマンズ学校との連携等による文化・芸術活動¹⁴を地域再生の原動力として活用する発想は、非常に独創的なアプローチであった。

このような野心的なビジョンは、当時の市の財政力やスタッフの能力を前提とした場合実現困難なものであり、市長は公民パートナーシップ組成により民間活力を導入し隘路解消を図ることとした。

¹³ Public Officials of the Year Award, 1998 Governing Magazine、One of the top 25 mayors in the country, Newsweek

¹⁴ “ Culture Capital of South Florida ” を目指すという野心。

2) 都市デザインの重視

グラハム市長の都市デザイン重視は、ただ単に美しい建物で都市のうわべを飾りたいという浅薄かつ自己満足的な目的のためでは決していない。

公共空間・街路・建物等、街を訪れる誰の目にも写る物理的な外観・統一感は都市の理念を体現するという不拔の信念から、それ自体が都市の個性・アイデンティティを形成するものとして持続的な価値を持ち都市間競争の中で経済的な競争力の源にもなりうるという信念からであった。特に中心市街地は、都市の「顔」として投資家に受け止められ、第一印象が投資意欲・判断を左右するという見方¹⁵を強くもっていた。

都市の景観が地域価値創造に直結するという信念は付け焼き刃ではない徹底したもので、市職員に公共空間のメンテナンス技術を学習させるため、Disney Institute への派遣研修を行ったという逸話¹⁶がある程である。ただ箱モノ施設を整備するだけでなく事後のメンテナンスを非常に重視していた。

但し、実利追求の道具としてのみ都市デザインを捉えていたわけでは決してなく、誰もが歩いて行動できる範囲に生活・ビジネスの機能が集中する高密度の都市（コンパクトシティ）の志向や、高層ビルではなく2・3階建の趣味の良い小さな建築物が連なるまち並みレイアウト設計（human-scale design）、歴史的建築物の保存・再利用（historic preservation）、歩行者優先の道路整備（Traffic Calmed Area の指定）、公共交通による中心市街地へのアクセス・連結¹⁷（transit-oriented development）等、あくまで人間中心のライフスタイルを最も効果的に実現する手段にすぎないという意識を強くもっていた。

また、サプライヤーとしてではなく投資家・ユーザーの目線で景観の細部にこだわりを持っており、建物の高さはもとより、屋根の形状・色、建築素材、ファサード、フェンス、照明、ベンチ、植栽、歩道等のまち並み構成素材についてデザインガイドラインで規定することを指示している。

このように、基本理念とビジネス感覚を巧みにバランスさせて開発規制レベルに落とし込み、デベロッパーや投資家に対し市の方向性・要求水準を明確に発信した。このことが、RFP 発行時に民間事業者の提案作成を容易ならしめ、地域再生を迅速に成し遂げる大きな要因になったと思われる。

3) ビジョン実現に向けての決断力・実行力、民間企業家的経営感覚

上記のグラハム市長のビジョンは従来型の地域開発の発想を大きく超えたものであり、既存の都市計画・土地利用規制・デザインガイドラインの枠内では達成できないものであった。そのため、全く新しいコンセプトに基づくマスタープラン作成が必要であり、知見

¹⁵ “Downtown is your city's living room. Investor, relatives and tourists all judge your city by it.”
Albright(2000)より引用

¹⁶ The United States Conference of Mayors による。

¹⁷ 4 頁のトロリーバスルートを参照。

のあるスタッフの新規雇用や規制運用にあたる市職員の理解力向上・意識改革も必要であった。

まず、都心部の中心市街地全体を対象とするマスタープラン作りを、ニューアーバニズムの代表的理論家・建築家であるデュアニー・ザイバーク夫妻（Andres Duany、Elizabeth Plater Zyberk：通称 DPZ¹⁸）率いる会社等に委嘱した。域外の民間専門家の起用に対しては地元の都市計画家の猛反対があったが、市長の全米から優秀な人材を集めたいという意識は徹底しており反対を押し切って登用に踏み切った¹⁹（「抵抗勢力」との徹底抗戦）。

シティブレイス事業の場合、実現の最も困難な障害は、当時の市の財政事情ではとても対応不可能と思われた投資規模にあった。しかし、グラハム市長は、たとえ財政難のさ中にあっても、将来の税収基盤を形成し地域の他の開発を促す「起爆剤」となる事業を実現するために、土地取得やインフラ整備等公共投資先導により民間投資を誘導する戦略を選択し、当時市がとり得る最大限のリスクテイクを行う決断を下した。実際には、TIF 等自治体独自の創造的ファイナンス技術を駆使・活用し所要資金を手当てすることができた（後述）。

その一方で、民間ビジネス感覚豊かな市長は、財政規律へも十分目配りをしており、行財政改革を並行して進めることも忘れなかった（市職員 15%削減、成果主義的雇用体系導入等）²⁰。

明確かつ持続可能な事業コンセプト（実現可能なコンセプトチュアルプラン）

グラハム市長の意を受けてデュアニー・ザイバーク夫妻（DPZ）が作成した都心部マスタープランは、人々の集う場（community gathering place）としての公共空間をまちの中心として整備し、都心居住の複合開発（住宅・オフィス・文化施設・商業等）を行うことで、定住人口を確保し、年中無休 24 時間安心して活動できる都市を創造することを目的としていた。単なるありふれた商業空間ではなく、地域住民にとって魅力のある場所、何度も繰り返し訪れたい場所として中心市街地を再生することを目指していた（欧州地方都市の様な town center）。

目的達成の手段として採用されたコンセプトは、ニューアーバニズムの思想の影響を強く受けている。

¹⁸ ニューアーバニズムの旗手の 1 人。フロリダ州マイアミ市在住。代表作はフロリダ州北西部のニュータウン「シーサイド」。ピーター・カルソープ、マイケル・コルベットと共にサステイナブルコミュニティを提唱・実践している。DPZ の業績については川村健一・小門裕幸(1995)が詳しい。

¹⁹ この時の一喝は語り草になっている。“if you guys were doing the right thing, we wouldn't be looking like this.”（貴方達が適切な都市計画を立てて実行していれば、この街はこんな惨状には陥っていなかった筈）。FSCC(1998-b)より引用。

²⁰ Working Woman Magazine 誌は “more CEO than politician” と評している。

- ・街並み全体の景観や雰囲気（atmosphere）をある統一コンセプトの下におくこと
- ・歩行者優先の街路を整備し人通りの多い活気溢れる空間を創造すること（ウォーカビリティの重視）
- ・建築物の高さ制限を設け、低層の趣味の良い小さな建物がつらなる高密度な空間とすること
- ・コミュニティの歴史・伝統、風土との連続性を重視すること
（スペイン植民地風の建築様式、ゴールドコーストの伝統、アウトドアの開放感を満喫できるフロリダの気候等）

同マスタープランはフロリダ州地域開発局（Department of Community Affairs）の承認を得る際、計画の先見性・創造性・積極性を高く評価²¹されている。

上記マスタープランのコンセプトは、シティプレイス事業においては次の様な形で具現化されることとなった。

- ・南地中海風の統一都市デザイン
 - イタリアンスタイルの公共空間（広場・噴水）。市民の憩いの場、賑わいの中心
 - ビルの内と外の境界を意識させない小物の配置（中庭、あずまや、ベンチ、テトラポット等）
- ・歩行者優先の空間設計
 - ゆったりとした歩道幅（速度を出しにくい狭い車道）、3,300 台収用の屋内公共駐車場
 - 中心市街地を巡回する公共交通機関（トロリーバス）
- ・歴史的ランドマークとしての教会の再活用（コンバージョン）
 - スペイン植民地時代風の建築様式をとどめる教会（1926 年築）
 - 修復後、演劇・コンサート・美術品展示・社会文化教育等を行える多目的文化センターに変身
 - 景観美と地域のアイデンティティ（レミニッセンス）を生み出す源泉
- ・イベント、目玉施設による集客の仕掛け
 - 夜は広場前で、ラスベガスを模した水・光・霧・音楽による噴水ショー（dancing fountain）を開催
 - 地域住民によるストリートパフォーマンス、ライブコンサート等開催
 - パリオペラ座を模したシネマコンプレックス（20 スクリーンの Muvico-cinema）
 - レストラン（destination restaurant）

²¹ “ the most visionary, creative and aggressive downtown master plan in the state ”
Graham(1997)より引用。

・職住遊一体の複合開発

- 公共空間の周りを湾曲して囲むように商業施設を配置（屋内閉鎖モールではないアウトドア型）
- 1階が商業テナント、2・3階が住居の歩道に面する建築物

夜間噴水ショー（左はシティプレイス、右はラスベガス・ベラッジオホテル）



（出所）左は CityPlace 公式ホームページ、右は筆者撮影

歩行者優先の道路空間、低層建築物の集合体の様な景観



（出所）橋本哲実氏撮影

公共空間を湾曲して囲む商業施設、ベンチ・植栽、カフェ、FAO シュワルツ前のオブジェ



(出所) 左は橋本哲実氏、右は筆者撮影

シネマコンプレックス、トロリーバス



(出所) 左は Palm Beach County Convention and Visitors Bureau ホームページ、右は DDA ホームページ

シティブレイスの集客スポットとなっている公共空間と目玉施設は、施設単体だけ見ると純建築的には他の観光地のコピーでしかないとの評価もあるが、公共空間の周りで絶えず開催されるイベント等がフロリダの開放性やゴールドコーストの歴史・伝統とあいまって独特のエンターテインメント性を付与している。

施設等の Set、歴史・伝統の Drama、噴水ショー等の Act が一体となった“ Place-making ”²²が周辺ショッピングモールとの差別化につながり、競争優位性を生み出している。

²² 開発対象の街区全体を 1 つの場としてみて、統一された理念や思想に基づく用途設定や施設配置、空間・景観設計等を落としこんでいくこと。土地・建物などハードありきの発想ではなく、広場などの公共空間や通路などの動線が重視される。イベント等ソフト面での工夫も場の創造に欠かせない。詳細は、Bohl(2002)、根本(2003-b,c)を参照のこと。

上記プレイスメイキング活動の効果

- ・シティブレイス周辺部の地価：再開発以前の 5 ～ 6 倍化が実現
- ・市税収予測：4.4 億ドル（1994 年）→ 8.6 億ドル（2001 年）
- ・来訪者平均滞在時間：3.5 時間 フロリダ州の他ショッピングモール 1 時間
- ・優れたビジョンに対する投資（オハイオ州の年金基金が民間事業者に資金供給）
- ・Moody's の格付けアップ：A2 → A1

最終決定者である住民の実質的参加

一般市民にとって馴染みのないまちづくりコンセプトに基づく巨額の財政負担を伴う地域再生を実現するにあたって、前提として住民参加による政治的合意形成が不可欠であった。これは、複数のステップを踏み、公開性・透明性に配慮して慎重に進められた。

まず、マスタープラン策定過程で、コミュニティ関係者を集めてのデザインワークショップ・“シャレット”（charette）²³が 1 週間単位で行われ、次いで多数回の公聴会（Public hearing）が催されている。

シティブレイス事業の場合、市は RFP 発行前に、住民・地権者・事業主等様々な利害を代表する市民各層との会議を何週間にもわたり多数回開催し、市の将来ビジョンや当該土地を利用した理想プロジェクト等について繰り返し意見を求めた。民間パートナー選定後、公聴会を 2 回開催し、参加した数百人の市民代表に対し提案内容を公開し、事業コンセプトについて賛否を問うプロセスを設けている。

同事業では、事業採算性を高めるために、公民の交渉・対話の過程で、市が TIF 免税債を発行して公共空間や駐車場等のインフラ整備を行うことを決めているが、その際対象地域の用途変更の是非を含め有権者投票を行っている。

市が最大限のリスクテイク

シティブレイス事業では、民間事業者の初期投資負担を軽減し事業採算性を高めるため、市が規制権限を有効活用し優れたファイナンシャルパートナーとして行動している。

1) 土地のコントロール

事業用地は、もともと民間デベロッパーが集約化した土地であったが、1980 年代後半の不動産不況時に破産した後開発事業が挫折したまま放置されていた。’91 年に当選したグラ

²³ ニューアーバニズムによるまちづくりでは理念を現実化するために必須とされている仕組み。ある一定期間内で集中的に議論し成果をあげるデザインワークショップのこと。様々な利害関係者やまちづくり専門家が最初から参加することによって、問題点の解決・利害調整がその場で即時行われる。また、行政からの一方的伝達ではなく、参加者が多様なアイデアを出し合い、双方向的な議論を通じて、まちづくりに係る詳細な基準を主体的に作り上げていくメリットがある。

ハム市長が彼らの意志を引き継ぐことを決定し、RFP 発行により実際に開発事業者が特定された'98年に市が正式に土地を取得²⁴した。取得費 2,000 万ドルは市長がフロリダ州と交渉し州の資金を借り入ることで調達した (Florida's Sunshine Fund)。この土地は、州の許可を得て民間パートナーに対し 75 年の超長期でリースすることとした。換言すると、土地のコントロールによって民間投資を惹き付ける交渉カードを入手できた訳である。

2) インフラの整備

市は TIF 免税債を発行して公共空間や駐車場等のインフラ整備を行っている(5,500 万ドル)。これらは近隣ショッピングモールとの競争力の観点から必要不可欠なものであり、1) 同様民間投資を誘導する交渉カードとして使われている。

3) 許認可の迅速化、申請手続き代行

市は民間パートナーに対し、マスタープランに合致している開発行為に関しては速やかに許可するなど運用弾力化を約し、フロリダ州など関係行政当局の説得・根回しを代行した。これによって所用期間を通常手続きに比し 1 年半短縮することができ、結果的に TIF 免税債の発行を金利水準の低いタイミングで行えることとなった。

また、フロリダ州では、一定の面積以上で一定額以上の投資を行う場合、インフラ整備度や環境への影響等、プロジェクトを実現するための条件が整備されているかを州が評価して許可を付する仕組み (Developments of Regional Impact : DRI)²⁵があり、開発事業者は許可を取得する必要があるが、この手続きも市が代行している。

さらに、前の土地所有者である挫折した民間デベロッパーが取得していた開発許可がオフィスビル用途のみだったことから、住宅・商業等を含む複合用途開発に途を開くべく修正手続きを代行した。

手続きの迅速化はともかく DRI や用途変更の代行まで公共が踏み込むことは米国でもほとんど例を見ない稀なケースであり、民間事業者が活動しやすい条件を整えるために市が最大限の配慮をしたことが分かる。

3. RFP 方式の特徴

全米規模での提案公募、提案競技

ウェストパームビーチ市は、シティプレイス事業にあたって、公募で民間パートナーを

²⁴ 形式上の土地所有者は、市の外郭団体である地域再開発公社・CRA (Community Redevelopment Agency) となっている。

²⁵ DRI に関してはサム・タブチ(2001)を参照のこと。

特定し、マスタープランに基づくまちづくりを公民協働で行う方式（RFP 方式）を採用した。公募目的は、創造的なアイデアをもつ意欲ある優秀な民間事業者を発掘することであり、全米から広くアイデアを求めた。危険地域であるハンディを補うため、市が募集要項（RFP）で最大限のリスクテイクを誓約したこともあり、全米から多数の提案が寄せられた。

提案競技の結果、市の地域ビジョンに一番沿ったアイデアを提案した開発チーム（CityPlace Partners）が選出された。

< 開発チームの構成員 >

○ デベロッパー

- ・ Palladium Companies, L. P.（現・Related Company）
 - 複合開発に長じたデベロッパー（本社ニューヨーク）チームの中心
 - CEO の Kenneth A. Himmel は類似事業の経験豊富であり、Copley Place（ボストン）、Water Tower Place（シカゴ）、Pacific Place（シアトル）等の大規模複合開発や、本件事業を彷彿させる Reston Town Center（バージニア州）を手掛けた大物デベロッパー
- ・ Jeremiah O'Connor 率いるグループ
 - ショッピングモール開発に長じたニューヨークのデベロッパー
- ・ Stephen Ross と Jorge Perez 率いるグループ
 - 住宅開発に長じたマイアミのデベロッパー

○ 建築家

- ・ Howard Elkus
 - シティブレイス事業の企画・デザインを担当
 - ボストンの建築家。ボストン・シカゴ・シアトルの大規模複合開発に Himmel とともに参画した実績あり

入り口要件を緩和した完全自由提案

シティブレイス事業における RFP 方式は、民間事業者との対話・交渉・協働の過程を通じた事業コンセプト・事業計画の練り上げ（ブラッシュアップ）に重点が置かれており、早期に意欲ある民間パートナーを特定して公民相互の知恵を出し合う話し合いの場を設けるため、募集時には入り口要件を緩くした完全自由提案方式を採用している。

応募する民間事業者の提出書類は、提案内容の他、事業遂行能力を判断するに足るトラックレコード証明（提案類似事業の実績・ノウハウの有無、資金調達能力等）のみであり、むしろ、都市づくりの方向性を示したマスタープランを基に、手掛けたい事業の形態、事業の前提となる土地利用ビジョン、要望する公的助成措置等を自由に提案してもらうことに主眼を置いている。

そのため、RFP の中で市は、都心居住の複合開発という大目的を示した以外、建築デザインや土地利用制限等ハード整備のうえでの条件付けも行わなかった。民間投資の誘因となる公的助成措置等についても、マスタープランに合致する開発行為の許認可の迅速化や公共による土地のコントロールを約しただけで、その他には市が事前に用意する優遇措置を具体的に言及・限定²⁶せず、事業者選定前に不必要に選択肢を狭めることはしなかった。

民間事業者からの提案受理後、市は各提案毎にオーダーメイドで、事業採算確保に必要な支援措置や見返りとなる利益配分等を詳細に回答し、複数の事業者をパートナー候補者として選んだ。その後、複数事業者との対話・条件交渉の過程を設け、事業者間で競争原理を有効に発揮させつつ、都市デザインや中心市街地全体との連携効果が最も優れていた CityPlace Partners を民間パートナーとして特定した。

事業コンセプトを練り上げていくプロセス

シティブレイス事業の場合、11-12 頁で概観した空間・施設のコンセプトは公募前に市がすべて想定していたものでは必ずしもなく、選定事業者との対話・交渉の過程を通じてイメージを具体化していったものである。特に公共空間は、グラハム市長自ら選定事業者とともにイタリア視察旅行（1 週間）を行った結果、建築家 Elkus が靈感を得て決まったものと言われている。

また、公共が無料駐車場整備や集客イベント等を行う一方、民間事業者も巡回トロリーバスの運航費用（年間 10 万ドル）を拠出するなど、公民が事業成功のため相互に協働している。

民間専門家、専門コンサルタントの活用

シティブレイス事業の企画開発段階において、通常であればコンサルタントに予備的調査を委託し市職員と協働で “highest and best use” の検討を行って然るべきであるが、当時のウェストパームビーチ市にはそのノウハウがなかったため、グラハム市長は個人的な人的つながりを通じて自らのビジョンの実現可能性について不動産開発の専門家から直接意見を聴取した模様である。マスタープランを作成した DPZ の起用時も、市長の有力プレーンである地域キーパーソン²⁷の助言が決め手になった。

募集要項の作成も、市職員だけでは対応できず、デベロッパー経験者数名をコンサルタントとして雇用しスタッフの作業支援にあたらせている。

本件の場合、初期リスク軽減、成功報酬型公共投資回収等への配慮から事業ストラク

²⁶ 市有地のリースや TIF によるインフラ整備等の切り札は提案に対するレスポンスの過程で提示したものである。

²⁷ Treasure Coast Regional Planning Council の Dan Cary は市長の良き理解者・相談相手であった。

ヤーが複雑になったこともあり、ストラクチャー組成や民間事業者との交渉についても、ファイナンスに精通した弁護士等の登用が図られている。

RFP プロセスで必要とされる高度な専門的知識や優れたアイデアの供給は、役所内部での調達に限界があることから、外部専門家の活用を含め能力主義を徹底的に貫いている。

創造的なファイナンス技術の活用

市は、事業者の初期投資負担軽減のため、以下の公的ファイナンス措置をとることにした。その際、市が一方的にリスク負担をするのではなく、事業成功時に適正リターンが得られるような成功報酬型の仕組みを入れた他、事業破綻時に市が直接被る損失額を極小化するなどの工夫が見られる。民間投資を誘導するため、外部専門家活用により専門的なファイナンスノウハウを積極的にとりいれたことがシティブレイス事業成功を支えた重要要因である。

1) 土地リース方式

- ・市が事業用地を買収・コントロール
- ・名目上の所有者は市の地域再開発公社 (Community Redevelopment Agency)
- ・取得費は州からの借入金 (Florida's Sunshine Fund)
- ・州の許可を得て事業者に超長期リース (75 年)
 - 条件は事業破綻時の優先弁済 (unsubordinated ground lease)
- ・事業成功時の買い取りオプション付 (時価)

2) TIF 免税債発行

- ・目的は公共空間、無料駐車場整備
- ・州による TIF 地区 (Community Development District) 指定
- ・発行体は CDD、市が保証

施設完成後のモニタリング

シティブレイス事業は 100% 順風満帆に推移している訳では決してない。商業施設に関しては、2000 年の開業後テナントの入れ替えを行っている。高級衣料品の一部が近隣ショッピングモールとの競合から業績不振に陥ったため、2003 年に入りテナント戦略を変更し、当地の雰囲気により適合した生活文化・娯楽に関わる雑貨等にフロア構成をシフトしている。また、住宅に関しても、投資目的やセカンドハウスとしての利用者が多かったことが判明したため、事業の当初目的である定住人口増加に資する利用者の確保が課題となっている模様である。

民間事業には一定のリスクが不可避であり、事業の安定化を図るためには、時々の政治・経済情勢に機動的に対応して、事業コンセプトや公民のリスク分担を絶えず見直していく必要がある。現に、当初予定されていたコンベンションセンターについては、十分な需要が見込めず純民間事業としては運営困難であると判断し、最終的には郡の直営事業として建設することとなった。

まとめ：RFP 方式実現の条件

ウェストパームビーチ中心市街地再生事業における RFP 方式実現の条件は以下の 10 項目に要約できる。

- ・当時の市長が先見性をもってリーダーシップを発揮したこと
- ・明確な方向性をもった持続的ビジョンが一流の民間専門家の手により作成されたこと
- ・公共が土地をコントロールしたこと
- ・民間事業者公募時には提案の自由度を尊重し、公民協働で事業コンセプトの練り上げを行ったこと
- ・手続きの透明性・公開性・客観性を担保したこと
- ・交渉・対話を通じてフェアな公民リスク分担、リスク・リターン設計が行われたこと（含むモニタリング）
- ・自治体独自の創造的なファイナンス技術が活用されたこと
- ・適材・適所の人材活用を図ったこと
- ・公民間契約で公民の合意事項を担保したこと
- ・住民参加による政治的合意形成が事業の前提条件になっていること

なお、ケーススタディ編でも記したとおり、米国 RFP 方式は連邦政府が統一的基準を設けているものではなく自治体毎に形態が多様であるため、異なった地域の多くの事例を収集・分析することが肝要であり、本稿を含めた DBJ・RFP シリーズ(2)を参照して頂ければ我が国自治体が RFP 方式を活用する際の有益な素材・ヒントを得られるであろう。

終わりに～日本の自治体「都市経営」への教訓

1990 年代初頭コミュニティ崩壊の危機に瀕していたウェストパームビーチ中心市街地は、強力なリーダーの登場によって 10 年後には全米でも注目を集める最終目的地（Destination）として蘇生した。たとえ人口わずか 8 万人程度の財政難に陥った市であっても、変革を目指す不撓不屈のチャレンジ精神と知恵を総動員することによって、大都市

に劣らない大規模かつ創造的なプロジェクトを形成することが可能なことを証明した訳である。

最悪の都市イメージの下でも、市当局は再生の明確な方向性をマスタープランという形で公約し、全米の民間開発事業者を対象とする提案競技を行い経験豊富な民間パートナーを特定することができた。RFP 発行時、公共から想定事業コンセプトを一方的に強要するのではなく、民間サイドに提案の自由度を与え公民協働で事業ストラクチャーを作り込んでいった柔軟な設計は注目に値する。

既存財源は枯渇した状態にあっても、オーダーメイドの創造的なファイナンス技術や開発規制権限を柔軟かつ有効に活用することによって、一流のデベロッパー・建築家を惹き付け民間投資を誘発した。マスタープラン・RFP の作成過程において、自治体スタッフや地元人材だけで対応できなければ全米から有能な人材を集めるべく努めた。各々専門的なノウハウを要すると思われる多段階のステップを見事に統合したグラハム市長及び市当局の高度なマネジメント能力も RFP 方式実現に不可欠な点である。

また、都心居住の複合開発というまちづくりの基本理念を公約し遵守する一方、グラハム市長独自のビジネス感覚によって初期段階から投資の観点を意識的に導入していることも忘れてはならない点である（「連続の視点」²⁸の導入）。

さらに、市は地域再生事業の実現に向け初期段階で最大限のリスクをとる一方、自らの“Place making”活動を通じて地域価値を引き上げるべく努めた。開業後も事業安定化のため、対話と交渉を通じて絶えず公民の役割分担を見直している。公共投資を成功報酬の形で回収しようというモチベーション設計、公民のフェアなリスク・リターン設計等を見ると、正に自治体が規制者というよりも起業家として行動していることが分かる。市長のリーダーシップによるこうしたマインドセット変更こそが全米でも卓越した都市経営を可能ならしめるのに大きく寄与したものと思われる。

ウェストパームビーチ市のケースを見ると、都市再生・地域再生事業の前進を阻むものとして、自治体の財政難、既存法規制、公民の専門人材・新しいアイデアの不足等を挙げることがフェアではないと痛感させられる。

独自財源、都市計画や土地利用に係る法規制の自由裁量等、地方自治を巡る米国と日本の相違を軽視して米国方式の導入を薦めることは軽率の誹りを免れず誠に慎むべきであるが、前例のない変革に挑戦し取り組む気概が米国の RFP 方式を最も根底から支えていることも否めない事実である。

米国の都市開発・地域開発専門家の間には“failure not to change（変革を行わないことの失敗）”という格言がある。都市経営に係わる者は、米国 RFP 方式の実践事例から学ぶべき点が多いものと思われる。

以上、ウェストパームビーチの都市経営の様々な局面で見られる、都市再生理念の規範

²⁸ 根本(2003-a)を参照のこと。

としての拘束力、それを実現する首長の強力な政治的リーダーシップ及び高度なマネジメント能力滋養、底辺で支える公民の人材養成は、今後我が国で RFP 方式を導入・活用していく際のキー・ポイントになるであろう。政策投資銀行としても、このような新しい挑戦において必要となるナレッジ面での貢献を果たしていきたいと考えている。

【首都圏企画室 山本達也】

(取材協力・資料提供)

- ・ Lynda J. Harris, the Attorney for the CityPlace Partners(developer)
- ・ Lary Herkal, Vice President and General Manager of the Related Company, L. P.
- ・ K. Sam Tabuchi, a Special Advisor of the Urban Land Institute

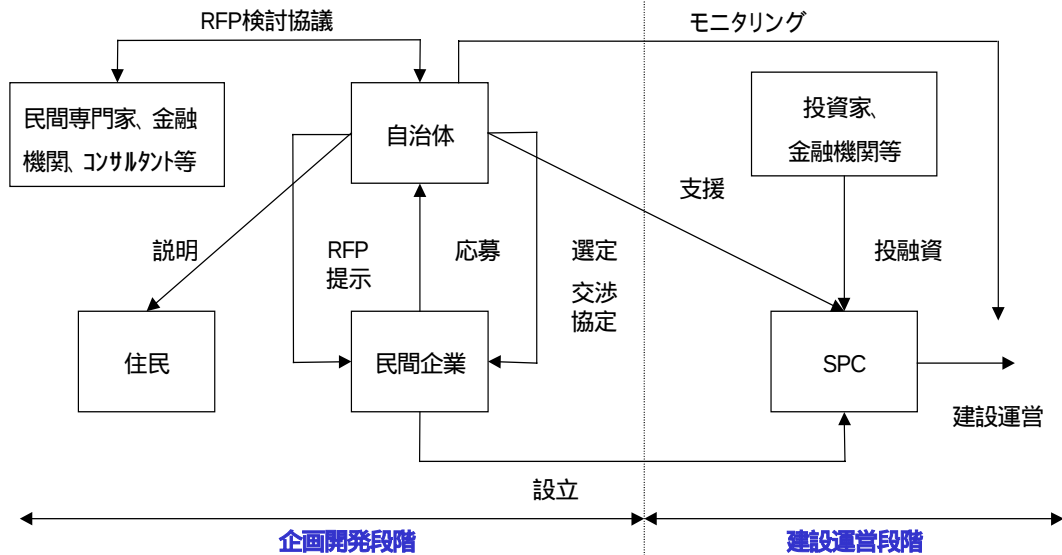
(参考情報)

- ・ Dean Schwanke et al.(2003) “ Mixed-use Development Handbook, Second Editon ” , Urban Land Institute
- ・ Charles C. Bohl(2002) “ Place Making:Developing Town Centers, Main Streets, and Urban Villages ” , Urban Land Institute
- ・ David Takesuye(2003)“ ULI Awards Profile, CityPlace:Reuniting Asset ” , Urban Land, September 2003
- ・ Mark Albright(2000)“ A new model for city living ” , St. Petersburg Times, 17 July 2000
- ・ International Real Estate Digest(2001) “ The Story of CityPlace ”
- ・ FloridaSustainableCommunitiesCenter(1998-a)“ West Palm Beach:The Resurrection ” , FSCC Local News Services, 28 October 1998
- ・ FSCC(1998-b) “ West Palm Beach Mayor Wins National Award ” , FSCC Local News Service, 17 December 1998
- ・ Nancy M. Graham(1997) “ Challenges and Opportunities for Design in Sustainable Development ” , Speech at the Sustainable South Florida Growth Conference
- ・ ULI Advisory Services Panel Report(2003) “ West Palm Beach, Florida ” , Urban Land Institute
- ・ (財)自治体国際化協会(2001)「米国における中心市街地再開発の現状」, CLAIR REPORT NUMBER 216、June29, 2001
- ・ サム・タブチ(2001)「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」, DBJ Metropolitan Topics 2001.9
- ・ 橋本哲実(2003)「米国都市再生における RFP 方式の動向と我が国への示唆」, RFP シリーズ(1)、DBJ Metropolitan Topics 2003.9

- ・ 山本達也(2004)「米国都市再生・地域再生における RFP 方式の動向：ボルチモア都心部・インナーハーバー再生事業」、RFP シリーズ(2)米国ケーススタディ編、DBJ Metropolitan Topics 2004.3
- ・ 根本祐二(2003-a)「連続の視点 - 金融から見たプロジェクト企画の課題と展望 - 」、JAPIC No.94.、2003.3
- ・ 根本祐二(2003-b)「都市とエンターテイメント～ “ Destination Development ” ～ 」、第4回京浜臨海部再生会議アミューズメント・ワーキンググループ講演録、2003.12.18
- ・ 根本祐二(2003-c)「首都圏の今 産業と都市の完全融合 - Place Making in the Metropolitan Area 」、地域開発 2003.8
- ・ 川村健一・小門裕幸(1995)「サステイナブル・コミュニティ 」、学芸出版社
- ・ 岡部明子(2003)「公共空間を人の手に取り戻す」：宇沢弘文・薄井充裕・前田正尚編(2003)「都市のルネサンスを求めて - 社会的共通資本としての都市1 - 」、東京大学出版会収録
- ・ CityPlace 公式ホームページ (<http://www.cityplace.com/>)
- ・ City of West Palm Beach ホームページ (<http://www.cityofwpb.com/>)
- ・ Mid-America Regional Council ホームページ (<http://www.qualityplaces.marc.org/>)
- ・ Renaissance Partners ホームページ (<http://www.renaissancepartners.com/>)
- ・ West Palm Beach DDA ホームページ (<http://www.westpalmbeachdda.com/>)

他多数

■ 米国RFP方式の意義



● 募集要項の作成 ()

- 意義
 - ・民間の投資や提案を呼び込むツール
 - ・プロジェクトの事業性を裏付ける情報を如何に盛り込み、民間の信頼を得るか
 - ・基本コンセプトを示すもの(コンセプチュアルプラン)で、詳細は民間に自由度を与える
- 内容
 - ・ビジネスプランに近いもの。自治体のマスタープラン(議会承認)等の裏付け。
 - (都市ビジョン、事業コンセプト、デザイン、市場分析、公民の役割分担、ファイナンス等)
- 体制
 - ・中核自治体で専門組織やプロジェクトマネージャを選定
 - ・民間専門家、専門コンサルタント等を活用した事前調査(都市デザイン、市場分析等)
 - ・地域関係者、議会、住民等との合意形成、新たなアイデアの徴求。

● 民間事業者の公募・選定 (、 、)

- 公募
 - ・募集要項に基づき、民間事業者の提案を公募。
 - 競争は創意工夫ある提案に帰結。公共の事業へのスタンスが民間の意欲を左右。
- 応募
 - ・民間事業者は、専門企業によるデベロップメントチームを組成し、事業プランを提案。
- 選定
 - ・公共のパートナーの候補者を選定。
 - 選定手続きの透明性・公開性(第三者評価等)、評価基準の客観性等を重視。

● 交渉 ()

- 交渉
 - ・複数の民間事業者が競争環境下で自治体と交渉(優先交渉協定等)し、事業内容を具体化。それらを踏まえ、最終的な民間事業者が確定。
 - ・公民が企画を共同で作り込むもの。
 - 募集要項や民間の応募案はひとつの目安で詳細な詰めは交渉過程で行う。

● 公民間契約の締結 (~)

- 契約
 - ・公民の役割分担等は契約で確認し、実施プランの持続的な実施を確保。
 - ・公共がモニタリングで実施状況を評価し、適宜見直し。

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～

- 2003/3 「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～

- 2003/4 「地域再生の妙案 “ コンバージョン ”」

- 2003/9 「第 1 回 Mayors' Forum in Japan」
 ～ 2003.7.9 DBJ-ULI 連携シンポジウム議事録～

- 2003/9 「米国都市再生における RFP 方式の動向と我が国への示唆」
 ～ RFP シリーズ(1)～

- 2004/3 「首都圏における物流施設建設動向とその誘致のあり方」
 ～自治体自身による競争力判定のすすめ～

- 2004/3 「米国都市再生・地域再生における RFP 方式の動向：ボルチモア都心部・インナーハーバー再生事業」
 ～ RFP シリーズ(2)米国ケーススタディ編 ～

- 2004/4 「市場を意識し始めた自治体」
 ～埼玉県内各市町村の PFI に関する意識調査から～