

## 研究報告

# 海外における都市再生財源の調達手法についての研究(自主研究)



伊藤 伸一

都市・住宅・地域政策グループ  
首席研究員

## はじめに

集約型都市構造の構築に向けては、中心市街地等の拠点への機能集約の促進に加え、人口減少の進行に合わせた土地利用の見直し等の都市の縮退（シュリンクシティ）に向けた検討も重要となってくる。

本調査では、平成 21 年度に引き続き実施した自主研究として、「アメリカのリーマンショック後の都市開発・不動産市場の動向整理」、「アメリカデトロイト市の都市再生に向けた取組み」、「旧東ドイツの大規模住宅団地の縮小事例の整理」等、都市における機能集積と縮退を促進する先進事例を整理している。本稿では、そのうち、アメリカデトロイト市の都市の縮退に資する取組みと機能集約に資する取組みの事例報告を中心に取りまとめた。

## 研究内容及び成果

### 1 デトロイト市の現況

#### 1-1 人口の推移

アメリカの主要都市（1960年時点の人口規模上位20都市）のうち、1960年以降合併していない16都市のうちで、12都市で人口が減少している。最も減少率の大きな都市（1960年から2008年の人口増減率）は、セントルイス市でマイナス53%、デトロイト市はマイナス45%となっており、実数としては、167万人→91万人と、76万人の減少となっている。

デトロイト市とデトロイト都市圏の人口推移を見る（図-1 デトロイト市とデトロイト都市圏・広域圏の人口推移参照）と、大きく3つの時期に分けられる。第1期は、都市集中・

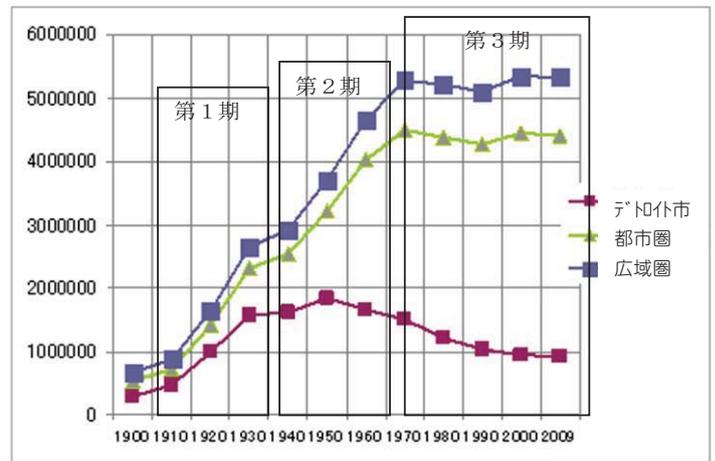


図-1 デトロイト市とデトロイト都市圏・広域圏の人口推移

形成期である。デトロイト市は、1900年から1930年まで、GMなどの自動車産業の成長によって、約5倍と、急激な都市化を経験した。この時期、都市圏・広域圏の人口も増加しており、都市圏・広域圏に占める中心都市デトロイトの比重は大きくなっている。つまりまだこの時期においては、人口の郊外化は、それほど進んでいなかったと言える。1930年時点のデトロイト市の都市圏に占める人口割合は、約70%あり、中心都市の成長による発展期であった。第2期は、郊外スプロールの時代である。1930年代以降、デトロイト市の人口は停滞したが、都市圏・広域圏の人口は依然として増加し、郊外戸建て住宅地開発が猛烈に広がった時期である。第3期は1970年以降である。都市圏・広域圏の人口は、横ばいであるがデトロイト市は、1970年以降の都心空洞化による郊外化の時期で、急速に減少を続け、2009年時点では、都市圏に占める人口は、12%まで縮小している。

## 1-2 都心部の状況

デトロイト市の面積は、水面を除き約 360km<sup>2</sup>で、基本的に全て都市開発が行われた市街地となっている。前述の人口減少により、中心市街地に多くあった業務・商業・住宅機能のうち、一部の業務以外は郊外に転出している。百貨店も中心市街地からは消え、取り残された住民にとっては、食品の購入にも不便をきたし、「食料砂漠；フード・デザート」と呼ばれている。残存した施設としては、ウェイン州立大学が特筆される程度である。そのため、デトロイト市の最大の都市問題は、中心市街地などにおいて人口だけでなく雇用の場も失われ「空き地」の存在が蔓延していることである。(図-2 デトロイト都市圏の空き地参照※図中の 1 ドットは 5 軒の空家を表している)

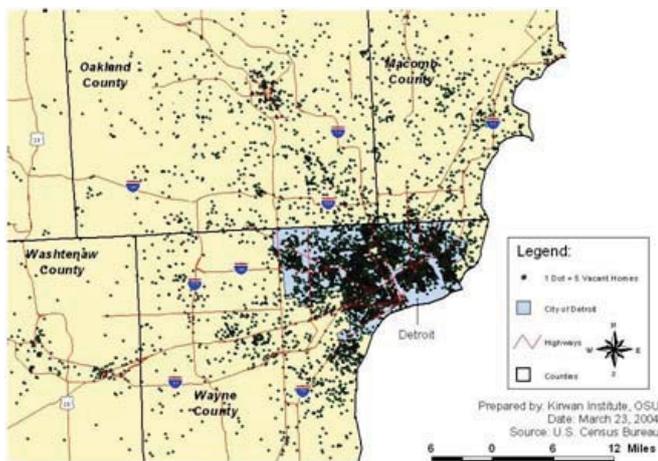


図-2 デトロイト都市圏の空き地

出典：U.S.Census Bureau.Kirwan Institute.2004

## 2 デトロイト市における都市再生の試み

### 2-1 縮退に資する取組み～「空き地」対策

デトロイト市においては、こうして発生した空き地に残された空きビルや廃屋を多大な財源を投入して撤去し「更地化」している。(なお、土地は固定資産税の代わりに市に物納されている。) こうした取組みは、廃墟となった建物による治安悪化と荒廃が周辺へ浸食することを防止することを目的としている。これらの「空き地」は、市内で 6,000 区画に及んでいる。現在、市内には約 1 万 ha、行政区域の約 30%の空き地

があるものと推定されている。(図-3 中心市街地の空き地の状況参照)



図-3 中心市街地の空き地の状況

こうした「空き地」対策として、都市農園(コミュニティ・ガーデン)の整備が進められている。『都市縮小の時代』(矢作弘著 角川 one テーマ 21,2009 年)によれば、1980 年代にデトロイト市から始まり、現在全米で 1 万 7000 を超えるコミュニティ・ガーデン運動が展開されているとのことである。デトロイト市内でも 875 箇所のコミュニティ・ガーデンが NPO によって運営されている。また、こうした個々の運営を行っている NPO の活動を支援する協議会(GRPC)といった組織も活動している。(図-4 GRPC のホームページ参照)



図-4 GRPC のホームページ

コミュニティ・ガーデン運営の効果は、コミュニティ活動の活性化により、地域の荒廃防止が図られていることであり、それにより地域の宅地価格の上昇と税収の増加につながっている。

## 2-2 機能集約に資する取組み～ルネッサンス・ゾーン

デトロイト市においては、市と郡、州が協力して、「デトロイト市の経済的安定性と再生」を支援する政策として市・郡・州による包括的な免税制度である「ルネッサンス・ゾーン」が2010年に創設された。本制度の特徴は、15年間にわたり、ほぼ全ての税金が免除されることである。

本制度では、デトロイト市の再生に向け、ルネッサンス・ゾーンとして重点地区を位置付け、その地区内に立地する企業・住民・土地所有者を対象としている。(図-5 ルネッサンス・ゾーンの位置参照)

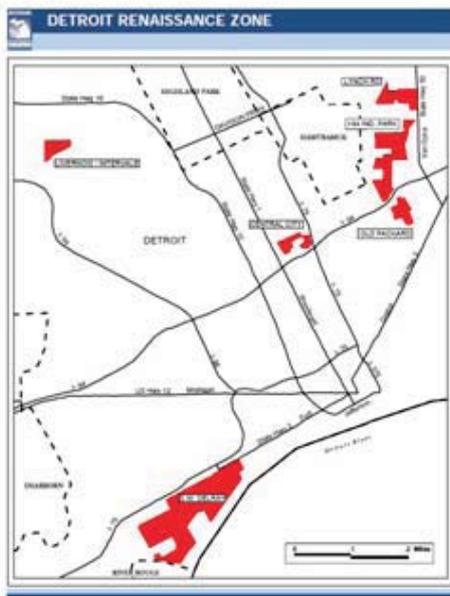


図-5 ルネッサンス・ゾーンの位置

出典：<http://www.detroitmi.gov/Portals/0/docs/renaissance/pdf/mi.pdf>

ルネッサンス・ゾーンは、「一般的経済振興・近隣安定化地区」「先端産業育成地区」「都市農業地区」といった位置付けがなされている。

支援内容は、広範な免税制度となっており、その対象は、企業・住民等の所得税、公共施設使用税、固定資産税等となっている。実施期間は、認定後15年間となっており、13年目からは対象期間終了に向けて各免税額が順次削減され、16年目からは通常の課税となるため、免税期間の通算では、対象期間の課税総額の95%が免税となる。

実績については、2010年から始まった制度であるが、ヒアリング時点(2010.11.03)で、年間約1,000件の応募があり、そのうち3/4が認可されている状況であった。

デトロイト市の財政担当者は、「地域の安定化・再生に効果を発揮しつつある。」との認識であった。

## 3 わが国の取組みとの比較～まとめにかえて～

### 3-1 わが国の取組みとの比較

#### ① 市機能の縮退に向けた取組み

デトロイト市のコミュニティ・ガーデンの取組みは、都市の環境維持(荒廃の防止)と「フード・デザート」といわれる都市住民への食料の供給という2つを目的としている。

わが国の中心市街地等都市内の「空き地」は、コイン・パーキングといった利用(将来の都市的土地利用への転換を目指している)が多くなっており、土地利用のニーズは、デトロイト市と比較し、相対的に高いように思われる。そのため、コミュニティ・ガーデンといった形での土地利用転換は、わが国のニーズに合わないものの、使用されなくなった建物の除去等を行政が進めていくことは、土地利用転換を迅速に促進するには有効と考えられる。

#### ② 都市機能の集積に向けた取組み

ルネッサンス・ゾーンに対して、わが国の既往類似の制度を探すと、自治体が条例等を制定し、企業誘致を実施するため、立地企業に対する税制上の優遇措置の取組みがいくつか見られる。例えば、島根県出雲市では、「集積地域等」への企業立地に対して、「3年間の固定資産税免除」が条例化されている。また、埼玉県戸田市では、「工業地域等」への企業立地に対して、「固定資産税・都市計画税の1/2以内、3年間」の補助金の支給が条例化されている。

一方国における取組みとしては、「総合特区制度」が現在検討中である。この中の「地域活性化総合特区」は、目的としては、ルネッサンス・ゾーンと似ているが、実際の税制上の支援としては、「ソーシャルビジネス等に対する個人出資に係る所得控除」とされ、減免額は限定的と考えられる。

集約型都市構造の構築に向け、拠点における各種機能や人口集積を図ることは重要である。デトロイト市の取組みが、「対象が幅広い（企業だけでなく一般住民も対象としている）」、「期間が長い（15年間）」、「減免の対象となる税が幅広い」ことと比較して、わが国の既存あるいは検討中の取組みでは、優遇内容は不十分と考えられる。

今回の東日本大震災を機に、東北地方等に立地している企業が、他地区への移転を検討することも十分考えられる。そうした意向に応え、積極的に各種機能の誘致を図るためには、デトロイト市の取組みを参考としながら、より幅広いメリハリの効いた支援策を構築していくことが肝要と思われる。こうした誘致支援策が機能しない場合は、海外移転という形で、国内の就業の場の喪失につながることに憂慮すべきであろう。

### 3-2 むすび

デトロイト市の取組み、特にルネッサンス・ゾーンは、2010年からスタートした取組みである。当面(15年間)は、指定されたゾーンに関して税収減となるものの、新たな企業誘致が進み雇用創出・失業手当の減少などの効果が期待される。人口や諸機能の集積拡大を目指す市の思惑がどの程度達成され、市の財政状況が好転していくのかについては、もう少し時間をかけて検証していく必要がある。

デトロイト市の人口減少は、わが国の都市における人口の推移と比較すると、大変ドラスティックな変化となっているが、こうした人口減少の「先進都市」であるデトロイト市の取組みと事業の効果を検証していくことは、今後、さらなる人口減少局面を迎えるわが国の諸都市としても参照できる事象が数多くあるものと考えられる。

最後に現地調査を実施し、資料を整理していただいた名城大学の海道清信教授と日建設計の村山隆英計画長に感謝する次第である。

### 参考文献

- 1) 「都市縮小の時代」矢作弘著 角川 one テーマ 21,2009年
- 2) 平成22年度自主研究成果報告書「人口減少時代の都市再生事業における資金調達と推進体制－アメリカ・ドイツの事例を中心に－