

◇◇インフラ輸出に際して留意すべき環境側面◇◇

現在、わが国では日本経済を復活させるためのさまざまな政策が進められており、国際的には環太平洋パートナーシップ（TPP）協定などによる貿易自由化や、新興国・途上国に対する経済支援などが注目される。なかでも、経済発展が見込まれるアジアやアフリカを中心に、社会インフラの整備を支援する動きが活発である。いわゆる「インフラ輸出」といわれる鉄道・道路などの交通インフラ、電力や上下水道などの生活インフラの海外事業展開に日本企業が取り組む事例が増えており、日本政府は政府間アプローチやフィージビリティ調査、各種支援制度を通じて民間企業の後押しを行っている。

これらの動きを地球温暖化防止の観点からみると、社会インフラの整備拡大が見込まれる途上国では、生活水準が向上するにつれてエネルギーの消費量が増加し、それに伴う温室効果ガスの排出量の増大が十分に想定される。このことから、優れたエネルギー効率をもつ日本の社会インフラを途上国に輸出することは、将来、見込まれる温室効果ガスの排出抑制につながるものと期待できる。特に、これまで先進国が作り上げてきたエネルギー大量消費型の社会インフラを経ることなく、早い段階から低炭素型の社会インフラを整備できれば、大量消費に伴う温室効果ガスの排出を回避できるという点で重要になる。また、国際的な地球温暖化防止政策に関しては、2012年までの京都議定書の遵守期間が終了した後、次期枠組みが決まらない状況にあり、途上国において都市政策のもと低炭素型のインフラ整備が進展することの意義は大きい。

一方で、環境汚染防止の観点からは、途上国において社会インフラが整備されれば、廃棄物の不適正な処理や化学物質の排出・漏洩などによる汚染の拡大が懸念される。社会インフラは、長期間にわたって生活環境を支え続けるが、インフラで使用される設備・機器、材料などは消耗や故障、老朽化に伴って更新されるため、これまでに途上国にはなかったような廃棄物が発生することになる。このため、日本から提供される設備や製品等によって環境汚染を引き起こさないよう、それらを適正に処理できる仕組みをあわせて整備していくことが必要になる。特に、各地で分散して発生（排出）する廃棄物を回収する仕組みづくりが重要である。廃棄物を分別排出する習慣を途上国に根付かせることは容易ではないが、10年以上をかけて大量廃棄型社会からリサイクルによる循環型社会を構築してきた日本の経験を生かせるだろう。

「インフラ輸出」は、日本技術の海外展開、さらには日本経済の復活という観点で非常に喜ばしく、日本のインフラ輸出が世界の地球温暖化対策に大きく貢献するものと期待される。加えて、世界の環境保全のために、インフラのライフサイクルを踏まえた静脈側の仕組みづくり（廃棄物処理、リサイクル）を並行して進めていくことによる一層の貢献が望まれる。

平成 25 年 9 月 社会システムコンサルティング部 科野 宏典

【シリーズ: ニート・ひきこもり問題への支援のあり方】

〔後編〕 ニート・ひきこもり本人への支援のミスマッチ解消に向けて

榎野村総合研究所 公共経営コンサルティング部 主任コンサルタント 磯崎彦次郎
副主任コンサルタント 田中 成幸

1. はじめに

シリーズ「ニート・ひきこもり問題への支援のあり方」として、前編では、ニート・ひきこもり問題を家族単位で捉え、家族を類型化することで課題や支援を整理した。本稿で論じるニート・ひきこもり本人に対する支援のあり方は、これまで国でも広く検討されてきた。例えば、「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」（2004年9月～2005年6月）をはじめとして、「ユースアドバイザー養成プログラム」や「子ども・若者支援地域協議会の設置・運営モデル事業」等の事業、「子ども・若者育成支援推進法」といった法制面からの整備も進められてきた。しかし、前編で述べたとおり、ニート・ひきこもりの数は高水準で推移する等、問題の解決に向かっていない。

2. 支援のミスマッチ

1) 支援のミスマッチとは

内閣府が2013年3月に実施した「困難を有する子ども・若者及び家族への支援に関する調査研究」（以下、「内閣府調査」という）では、解決しない原因の1つとして、「支援のミスマッチ」が指摘されている。

マッチングとは、支援対象者（支援を必要とする本人・家族、以下「対象者」という）と支援提供者（支援を提供する人・団体・機関、以下「提供者」という）の両者を適切に

つなぐことである。

支援のミスマッチとして、対象者が必要な支援を受けていない、受けている支援内容が対象者に適合していないといった状況が挙げられる。

2) 支援のミスマッチへの対応方針

支援のミスマッチを減らすにはどうすればよいだろうか。第一に、サービスの需要と供給を最初から適合させるために、対象者が提供者を適切に選択できることが望ましい。第二に、提供者は、対象者に適した支援内容を適切に判断することが求められるが、適切な判断をした場合でも提供者がすべて対応できるとは限らない。対応が難しければ他の提供者に紹介（リファー）することも考慮すべきである。まず、前者の「対象者が提供者を適切に選択できているか」について次章で見ていく。

3. 対象者が提供者を適切に選択するために

1) なぜ適切な支援を選択できないのか

支援の現場から、対象者が提供者を適切に選択できていないケースについて、大きく3つの問題が指摘されている。

第一に、対象者が支援サービスを知らないケースである。ニート・ひきこもりが社会問題となっているとはいえ、若年者全体に比べれば対象者の数は少ない。また、対象者は支援を受けることに気後れするため、支援内容

や提供者の情報が共有されない可能性がある。

第二に、提供者を知らないケースである。前者にも通じるが、対象者は提供者を知らないし、探し方も確立されていない。提供者の情報がパンフレットやホームページ上に一覧表で整理されている*1ことはあるが、対象者の立場で整理された分類はなく、最適な提供者を見つけることは至難である。

第三に、提供者が適切な情報提示を行っていないケースである。提供者が積極的に情報提示している場合もあるが、情報提示項目の形式がないため項目が揃わないという事態が起きている。中には、「支援は人を相手にしたサービスであり、容易には支援結果を評価できない」や「支援の定義が異なるため、情報提示項目を揃えるのは難しい」という指摘もある。その結果、対象者が提供者を選択しにくい状況を生み出している。

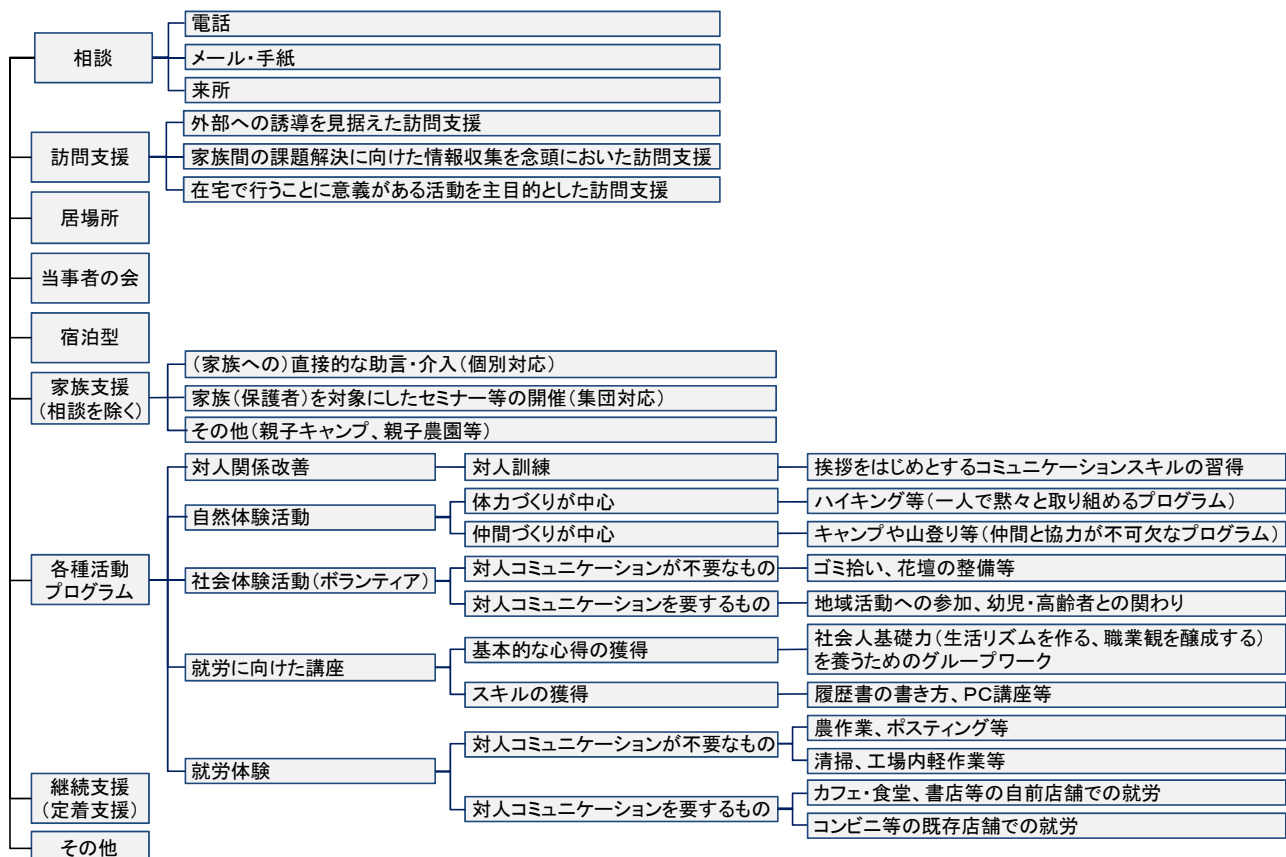
2) 提供者を見つけるための解決策

① 支援メニューの概略を知る

ネット・ひきこもり問題の重要性を訴え、周知していく必要性は論を待たない。一方で、支援メニューは数が多く、提供方法も提供者ごとに工夫がされているため、対象者が自分に適した支援メニューを見つけることは難しい。内閣府調査では、提供されている支援メニューを概略で整理しており、支援を知る上で有効な情報の1つといえる。

支援メニューを確認することで提供者を選択する際の参考になるし、支援メニューの概略は、対象者が提供者に相談するとき役に立つ。例えば、「当事者の会を持っているか」、「各種活動プログラムのどの内容が填補されているか、開催頻度等の詳細はどうなっているか」といった相談を、対象者から持ちかけることができる。

図表1 ネット・ひきこもり等の支援メニューの概略



注)「その他」には、具体的な職業訓練、専門的な医療支援、個別対応が多い学習支援などが含まれる。

*1 東京都では「東京都ひきこもりサポートネット」のホームページで提供者を紹介している。

②提供者の分類を知る

公開されている調査研究を見る限り、対象者の立場で提供者を分類している調査は少なく、対象者が提供者を選ぶ参考にならない。対象者に適合しそうな提供者に絞り込んでから相談するほうが効率的なため、分類方法の改善が求められる。しかし、提供者は理念やビジョン、独自のノウハウを

もって支援提供しており、分類されることには抵抗があると考えられる。

内閣府調査では、提供者を分類してホームページに掲載している。これをもとに対象者の立場で整理すると図表2のようになる。対象者が自分に適した提供者を絞り込む際の参考になるだろう。

図表2 支援提供者の分類

類型	説明	傾向	民間団体／公的機関
訪問支援重視型	ひきこもり等の問題を抱える家庭への訪問を行い、家族調整を視野に入れた支援を重視する	・支援のゴールを明示する ・家庭訪問することで、家族関係・機能を、対象者等にとって望ましい状態に取り戻そうとする	・民間団体に見られる
共同生活実施型	宿泊施設を有し、支援する際、対象者と提供者が共同生活することを重視する	・支援のゴールを明示する ・対象者を宿泊施設に入れ、提供者が対象者にとっての家族の機能を持つようとする	・民間団体に見られる
居場所中心型	フリースクールやフリースペース等の施設や居場所の提供を支援の中核と位置付けて重視する	・支援のゴールをあまり明示しない ・現在の家族関係を前提としながら、家庭等のほかに居場所を提供しようとする	・公的機関(サポートステーション)で対応する ・民間団体に見られる

注) 支援のゴールとは、支援を通じて、対象者をいつまでに、どのような状態に回復させるかという目標のことである。

③提供者に対して情報提示項目を設定する

この解決策は、前項の①支援メニューの概略を知る、②提供者の分類を知る、とは種類が異なる。①と②は対象者に提示しているが、③は国・自治体が情報提示項目を設定し、提供者に要求していくものである。

現在、情報提示項目に関する形式はないため、提供者がそれぞれの理念に沿って情報提示しているにすぎない。提示したい情報は提供者によって異なるため、形式の設定が必要である。そこで、効果的な支援内容に関する調査研究を蓄積している国・自治体が、推奨されるべき情報提示項目を設定してはどうだろうか。具体的には、提供者の概要や支援メニューといった取り組み面だけでなく、実績面も含めた情報提示が必要と考える。例えば、相談件数や支援を提供してきた対象人数、(回復の定義を明確にした上で)回復がみられた人数等を、経年・単年で提示する等である。情報提示項

目の設定では、国・自治体がこのような取り組みを主導し、提供者の考えや政策が目指す方向性等、関係者の協力を得て調整することが必要と考える。

4. 提供者が対象者を適切に判断するために

1) 対象者を判断するプロセス

支援のミスマッチを解決するもう1つの方法である「提供者が対象者を適切に判断する」について見ていこう。「適切に判断する」とは、提供者が適切に見立て提供者自身で対応できるか、それが難しい場合は、対象者のニーズに合った提供者につなぐ対応をしていくことが必要である(図表3)。

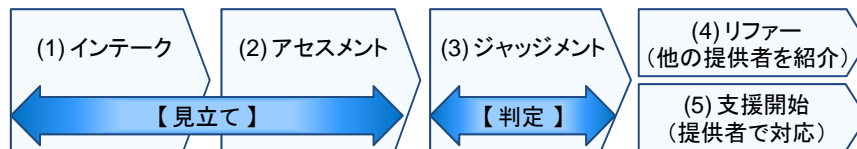
具体的には、(1)提供者は対象者の相談内容を傾聴し、その主訴の背景にある問題を明らかにし(インテーク)、(2)その問題を解決するための支援・課題について検討する(アセスメント)。ここまでのプロセスを「見立て」

と言い支援の起点となる。次に、(3)アセスメントの結果として示唆された課題は、提供者が支援可能かを判定する（ジャッジメント）。可能と判定された場合は支援に移るが、(4)対象者にとって他の提供者が適切であれば、その提供者へ紹介（リファー）をする。ただ

し、適切な見立てや判定が必ずしもできるとは限らないため、(5)提供者が支援開始後に、改めて他の提供者に引き継ぐケースもある。

理論的には、「インテーク」から「リファー及び支援」までのプロセスを経て、支援のミスマッチは解消されていく。

図表3 対象者を適切に判断するプロセス



2) 判断プロセスで問題が起きたケース

実際には、前述のプロセスどおりに進まないことも多く、①提供者の見立て能力の欠如、②提供者の判定（ジャッジメント）能力の欠如、③提供者同士のネットワークの欠如（リファー能力の欠如）が、障害となるケースがある。

①見立て能力の欠如が問題になったケース

ある提供者は、対象者を「あるがままに受け入れる」ことを重視する基本的な考え方を掲げていた。考え方自体は否定すべきものではなく、多くの状況で有効に機能していた。特に、インテークの段階では、対象者の話を傾聴し共感することで、対象者からできるだけ多くの情報を引き出すことができていた。しかし、アセスメント段階では、提供者が主体となって見解の提示や整理をしなかったため、課題を特定できず、結果として上手く見立てることができなかった。

②判定能力の欠如が問題になったケース

対象者を適切に見立てたものの、その後の判定（ジャッジメント）が不適切だったケースもある。ある提供者は、組織内で役割分担していた。しかし、対象者を受け入

れると判定した責任者は支援現場から退いており、支援内容を組織内で共有していなかったため、支援してほしい内容と支援できる内容に違いが生じた。その段階で、他の提供者に紹介（リファー）すべきだったが、提供者が自身で支援すると判定してしまったため、判断能力の欠如という結果を招いた。

③ネットワークの欠如が問題になったケース

ある提供者は、対象者への見立ても提供者自身の理解も十分だったが、対外的なネットワークを構築してこなかった。そのため、提供者自らが支援できない対象者を他の提供者に紹介（リファー）するまでに数か月を要した。ニート・ひきこもり問題は、背景や主訴が多様であるため、提供者がネットワークを構築すべきとの認識はあったが、日常業務に阻まれ時間が取れない事態に陥っていた。

3) 適切な判断をするための取り組み事例

前述のような問題に対して、解決策はあるだろうか。本節では、有効な対策を講じている事例を紹介したい。

①「見立て能力」、「判定能力」を高めるための提供者内部での取り組み

支援実績の高い提供者は、綿密な研修やOJT（On the Job Training：職場内訓練）をとおして、組織として見立ての視点や判定の基準を定めることができると認識しており、スタッフ研修に注力している。例えば、「すべての支援スタッフに定められた時間以上の研修を課している」、「外部講師を招いて多様な意見を聞き、体験する場を設定する」、「見立てや判断のケーススタディを作成し、スタッフが学び合う教材にしている」等、スタッフの育成を行う仕組みが工夫されている。

また、OJTでの学習を重視している提供者も多く、受け入れている対象者のケースカンファレンスを実施している。先進的な提供者は、それに加えて、見立てや判定に関して職員から意見を集める会議を設定したり、有効な支援方法を策定したり、効果検証を行ったりする工夫をしている。他にも、複数の提供者が共同でケーススタディを実施することで効果的な方法を共有し、ミスマッチの早期解消につなげる取り組みもある。

②「ネットワークを構築する」ための地域単位での取り組み

内閣府モデル事業で、モデル指定を受けていた北九州市では、総合相談窓口「YELL（エール）」に寄せられたケースを関係機関と共同で検討し、見立てや判定能力を高めるだけでなく、他の提供者に紹介（リファー）する際のネットワークを構築している。

具体的には、「各提供者の支援ターゲットは誰か」、「支援サービス提供後の目標（ニート・ひきこもりの状態）は何か」、「対象

者をゴールに導くために、どのような支援サービスを提供しているのか」を明確にするところから検討を始め、アセスメントに関する理解を共有している。この段階できちんと方針を揃えることで、立場の違いを越えて、複数の提供者や自治体関係者の相互の理解が深められている。

5. おわりに

ニート・ひきこもりは、大きな社会問題であり、多くの提供者が積極的に問題解決に取り組んでいる。しかし、そのためには、提供者の個別の取り組みだけでは不十分であり、国・自治体をはじめとする公的機関が対応すべきことや対応できることは多い。

これまでの議論を踏まえると、第一に、対象者が支援について知るために、公的機関が提供者の情報を収集し、発信すべきである。情報発信において、これまでは提供者側への配慮が大きかったが、これからは対象者の観点をより意識すべきである。例えば、支援メニューの概略や提供者の分類をし、発信することが求められる。

第二に、国・自治体は「提供者に対して情報提示項目を設定する」ことが求められる。この項目は実績面を鑑みることが重要であり、「何を持って実績と見なすか」という考えを持たなければならない。そのため、提供者の考えや政策の目指す方向性等を関係者と共に調整することが必要となるが、これは公的機関が主導していくべきである。

第三に、国・自治体が地域において提供者と連携し、ネットワークの中継ぎになることが求められる*2。北九州市の「YELL（エール）」のホームページは、相談等のメニューが

*2 内閣府は「支援機関マップ」の作成を促し、地域内の提供者の情報を共通フォーマットの枠組みの中で整理し、提供者が必要に応じて参照できるよう対策を始めている。

対象者の立場で整理されており、必要な相談先や情報にアクセスしやすく、支援のミスマッチ解消に向けて、地域でのネットワークが有効と感ずることができると。

さらに、提供者と連携して中継ぎになるためには、国・自治体の関係部署と連携することが望ましい。組織のタテ割りを改革しようという意見が多く見られる中で、ニート・ひきこもり問題への先進的な対応がその突破口になるだろう。

筆者

磯崎 彦次郎 (いそざき ひこじろう)
株式会社 野村総合研究所
公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、新事業創造戦略、人材育成、経営評価 など
E-mail: h-isozaki@nri.co.jp

筆者

田中 成幸 (たなか まさゆき)
株式会社 野村総合研究所
公共経営コンサルティング部
副主任コンサルタント
専門は、子ども・若者支援、人材育成、イノベーション創出支援 など
E-mail: m4-tanaka@nri.co.jp

デトロイトの財政破綻から何を学ぶか

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部
上級コンサルタント 小林 庸至

1. 財政破綻の経緯

2013年7月18日、デトロイト市は連邦破産裁判所に、連邦破産法第9章（チャプターナイン）に基づく破産の申請を行った。市の負債額は180億ドル（1.8兆円）に達し、認められれば過去最大の破産事例となる。ところで、自治体の破産とは何を意味するのだろうか。デトロイト市は今後どうなっていくのだろうか。

自治体の破産というと夕張市が思い浮かぶかもしれない。しかし、日本では自治体の破産は法的に認められていない。日本の場合、財務指標が決められた水準を超過した自治体は自動的に起債制限を受ける。起債するためには、財政再生計画を策定した上で、国の監視下で長い年月をかけて債務を償還していくことになる。

一方、アメリカの場合、チャプターナインが適用されると、破産自治体の資産は債権者から保護され、債務調整が行われる。つまり、債権者に損失を確定させることで、自治体運営の支障となっていた債務を軽減し、再生を促そうとする考え方である。

アメリカでは、「自治体は州の創造物」と言われるほど自治体に対する州の権限が重視されており、自治体が破産申請を行う際には州の許可が必要とされる。ミシガン州では、地方政府財政責任法（Local Government Fiscal Responsibility Act）で14の財政指標が設定されており、自治体が基準に抵触した場合は詳細な調査が行われ、州知事が財政危機にあ

ると判断すれば、財政再建プロセスが開始される。まず、州財務省下に専門の委員会（Local Emergency Financial Assistance Loan Board）が設置され、弁護士等の専門家が緊急財務管理官（Emergency Financial Manager）として任命される。そして、同管理官が地方自治体と協議の上、破産以外に選択肢がないと判断した場合、委員会の承認を経て、自治体はチャプターナインの申請が可能となる。

2013年3月、ミシガン州のスナイダー知事は、デトロイト市の財政非常事態を宣言し、緊急財務管理官として弁護士のケビン・オーア氏を任命した。市の長期負債180億ドルのうち、退職者の医療債務が57億ドル、年金債務が35億ドルを占めており、オーア氏は破綻回避に向け、市職員の労働組合・年金基金、債権者と協議を重ねて譲歩を求めたが、交渉がまとまらなかったため、申請に踏み切ったという。

申請に反対する市の年金基金は、申請の承認権限を州知事に認めた州法が州憲法に違反するとして提訴したが、破産裁判所はこの訴訟を停止するよう命じ、申請の適用可否の審理を開始した。今後、市が提出する債務調整計画（adjustment of debts）の妥当性・実現可能性が審査され、計画を承認するか否かが決定される。

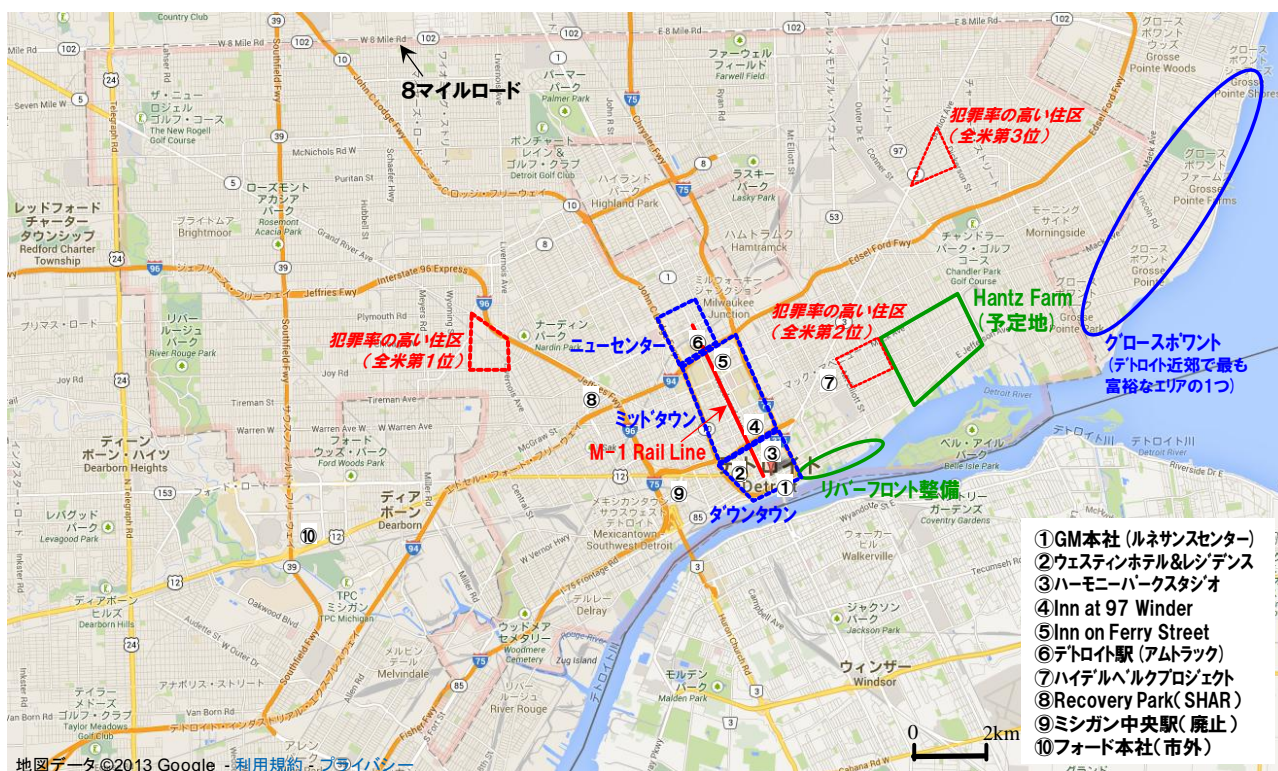
退職した職員の医療・年金債務の支払いのために、増税したり、公共サービスを削減したり、借金を重ねたりして、苦境に陥っている自治体は多く、2012年に破産したカリフォ

ルニア州のストックトン市やサンバーナーデイノ市も同様の問題を抱えていた。全米屈指の犯罪都市として知られるサンフランシスコ郊外のオークランド市は、そのような状況の中、職員の退職手当や年金の支払金を工面するために大量の警察官をレイオフ (layoff) *1 したことから、殺人・強盗件数を大幅に増加させてしまった。デトロイト市が既得権益の削減措置ができれば、これが先例となり、今

後は自治体の破産申請が増加する可能性があると言われていた。

ところで、今回の破産処理は、あくまで債務の整理を行い、「デトロイト市役所」という組織を再建するだけであり、これによりデトロイトという都市が再生できるわけではない。次に、この都市が構造的にどのような問題を抱えているのかを見てみよう。

図表 1 デトロイト市及び都市圏の概要地図



2. デトロイトという都市が抱える構造的な問題

デトロイトと言えば自動車の街である。1903年のフォード創業を皮切りに、デトロイト市には全国から労働者が集まり、急速に都市化が進んだ。急増する人口を受け止めるため、1930年代頃からは郊外の住宅地開発が進

み、市外の人口増加率がデトロイト市を上回るようになった。

デトロイト市の人口は1950年代に185万人に達した。1950年代半ばに州際高速道路*2の整備が進むと、ビッグ3*3及び関連企業は、広い土地が安く確保できる郊外に工場を展開し、それに伴って富裕層の白人は、より良い生活環境を求めて郊外に流出した。

*1 業績悪化による集団解雇のこと。以前は一時解雇を意味したが、近年は再雇用しないことが多い。

*2 インターステート・ハイウェイ (interstate highway) は相互の州にまたがる。州間高速道路ともいう。

*3 デトロイト市及び都市圏に本社を置く米国の大手自動車メーカー3社 (Ford, General Motors, Chrysler) のこと。

そして、1960年代の公民権運動の高まりと、1973年の黒人市長の選出が白人の郊外流出（white flight）に拍車をかけた。1970年代のオイルショック以降、ビッグ3の経営が転換期に差しかかる中でも、デトロイト都市圏の人口は安定的に推移するが、デトロイト市は人口流出を制することができず空洞化が進んだ。これに伴う財政状況の悪化は、公共サービスの削減や治安の退廃をもたらし、更なる流出を招くという悪循環に陥った。

2000年代に入ると、市内の住環境の悪化に嫌気がさした黒人労働者も郊外に移転を始め（black flight）、市内には移転することができない貧困層の黒人だけが残る構図となった。市の人口は2030年には61万人にまで減少すると予測されている。

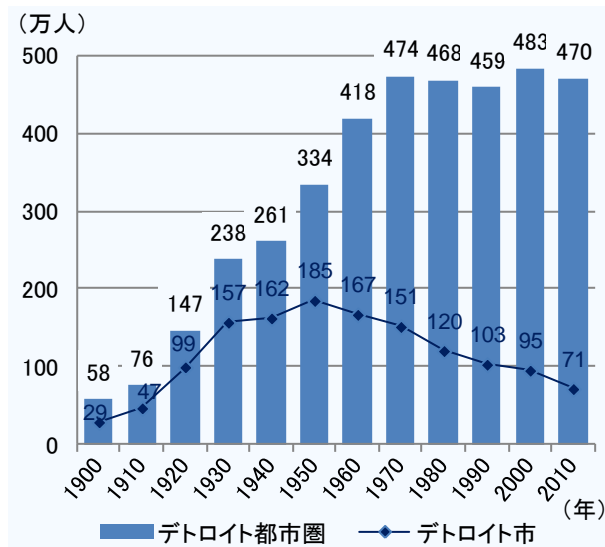
図表2が示しているように、デトロイト市に限っては衰退が顕著だが、デトロイト都市圏としては人口が安定し、全米第9位の規模を維持している。現在でも、ビッグ3はデトロイト市及び都市圏に本社を構え、販売する自動車の4割近くをミシガン州で生産している。

雇用数の推移を見ると、デトロイト市が減少する一方、北に隣接するオークランド郡では急増している。オークランド郡は、自動車会社の経営陣や技術者が多く住み、所得水準が高いことで知られる。こうした人たちは、オークランド郡で生活のすべてが完結し、デトロイト市に行く必要がない。デトロイト市が、2012年のForbes誌「全米で最も危険な都市」ランキングで1位になる一方、オークランド郡トロイ市はFamily Circle誌が選ぶ「全米の子育てしやすい都市トップ10」に選ばれている。

デトロイト市とオークランド郡の境界となっている幹線道路の「8マイルロード」は、富裕層と貧困層と隔絶を描いた映画「8 Mile」（アメリカ、2002年製作）の舞台となった。

このように、都市圏としては繁栄しつつも、デトロイト市だけがその果実を得られない状況にある。

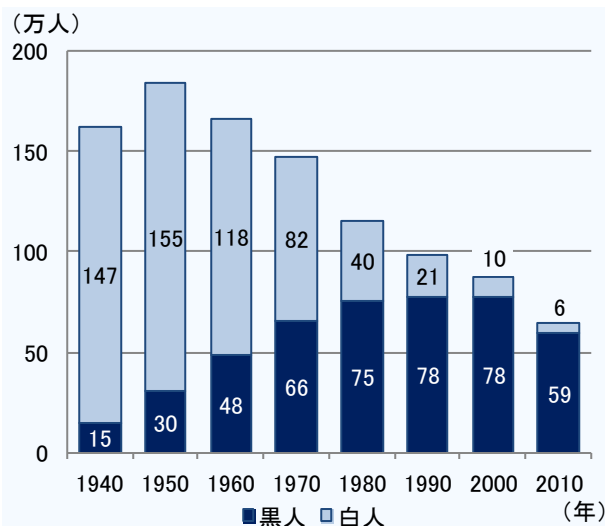
図表2 デトロイト市及び都市圏の人口推移



注) デトロイト都市圏は Livingston、Macomb、Monroe、Oakland、St.Clair、Washtenaw、Wayne の7郡の合計。Wayne 郡にはデトロイト市を含む。

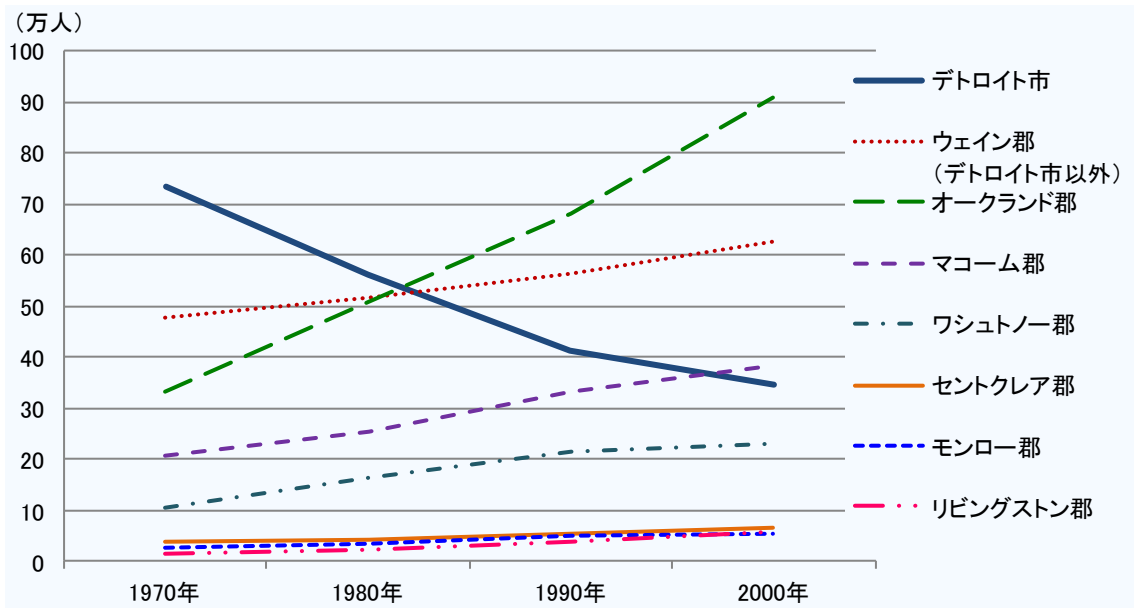
出所) Southeast Michigan Council of Governments (SEMCOG)及びUS Census BureauをもとにNRI作成

図表3 デトロイト市における白人・黒人の人口推移



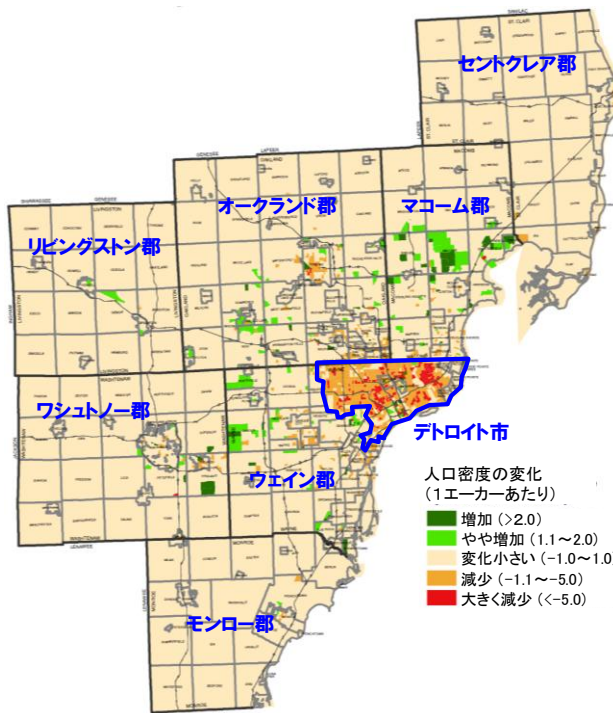
出所) Southeast Michigan Council of Governments (SEMCOG)及びUS Census BureauをもとにNRI作成

図表4 デトロイト都市圏における雇用数の推移

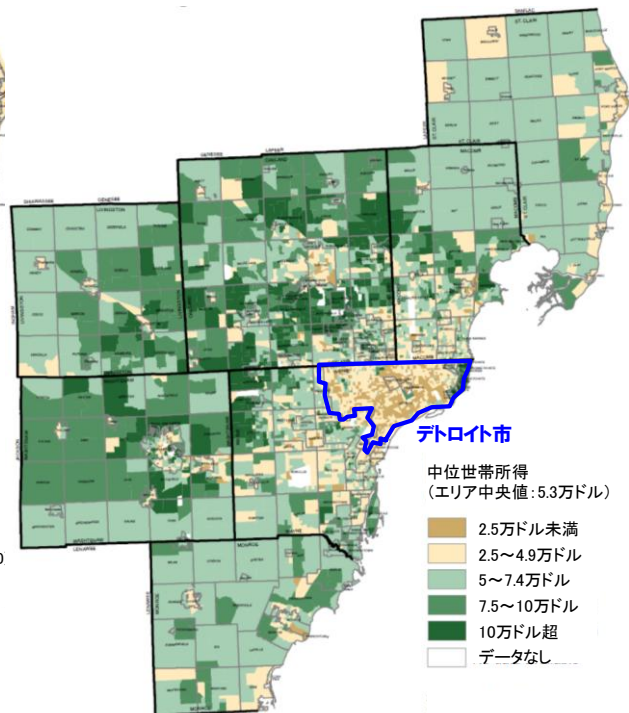


出所) Southeast Michigan Council of Governments (SEMCOG) をもとに NRI 作成

図表5 デトロイト都市圏における
2000～2010年の人口密度変化



図表6 デトロイト都市圏の中位世帯収入



出所) Southeast Michigan Council of Governments (SEMCOG) より NRI 作成

1950年代からの長きにわたり、企業や中・高所得層の流出が続いてきたデトロイト市では、財政状況は悪化の一途をたどってきた。これに対処するため、市は、税率を法定上限まで引き上げるとともに、公共サービスの削減を進めてきた。現在、街灯の4割が故障、公園の7割が閉鎖され、救急車の3分の2が稼動していないという。警察官の人数は10年間で4割削減され、その結果、通報してから警察官が到着するまでの平均時間は58分（全米平均11分）、事件解決率はわずか8.7%（同30.5%）という惨憺たる状況となり、NeighborhoodScout.comによる「全米で最も危険な25地区」のうちワースト3をデトロイト市が独占している。最も危険な地区では、年に人口1,000人あたり149件の凶悪犯罪が

発生し、被害に遭う確率は7分の1という。

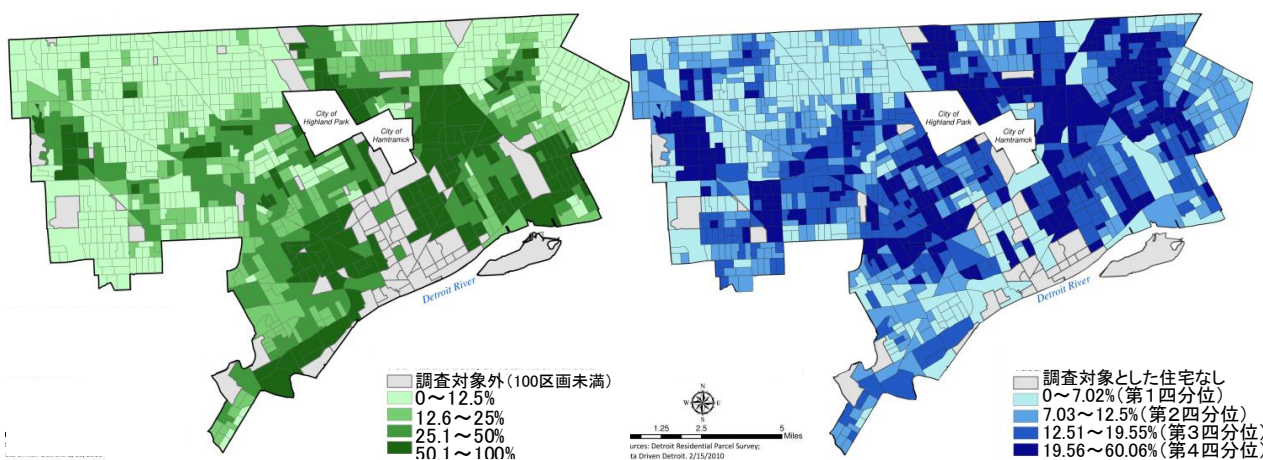
また、デトロイト市は総面積360k㎡（福岡市や名古屋市に相当）の全域が開発済みの市街地であるが、そのうち100k㎡（マンハッタンに相当）が空き地となっており、さらに5万戸を超える廃屋が存在する。廃屋は手入れをする住人がいないため雑草が繁茂するうえ、ギャングやホームレスのたまり場となり、周囲にはゴミが放置される等、限界が荒廃する要因となっている。

こうした悲惨な現状がある一方で、官民が協力して再生に向けた取り組みが始まりつつある。また、デトロイト市も昨年末に意欲的な長期戦略を発表したところである。次章では、デトロイトの再生・復活に向けた動きを見ていこう。

図表7 デトロイト市の空き地率と空き家率

居住用区画に占める空き地の割合

住宅の空き家率



出所) Data Driven Detroit, Detroit Residential Parcel Survey 等より NRI 作成

3. 再生に向けた取り組みの萌芽

デトロイトには、かつて繁栄を誇った時代に企業や篤志家が立ち上げた財団が存在する。そうした財団の資金を活用しつつ、企業、大学、NPO が市と連携して、まちの再生に向けたさまざまな取り組みを始めている。

1) 空き家の撤去

デトロイト市は、2008年からは連邦政府の「近隣地区安定化プログラム (Neighborhood Stabilization Program)」を活用し、空き家の撤去を進めている。これは対象地域を選定して、放棄不動産の取得・解体・再開発を行うための補助金である。デトロイト市では、当初は市内の広い地域を対象としていたが、

最近は投資対効果の高い地区に絞り込んで空き家の撤去を進めている。ビング市長は、2013年末までに5万戸の空き家のうち1万戸を撤去すると宣言している。

2) 官民によるダウンタウンの再開発

市の中心部に位置するダウンタウンでは、官民連携によるさまざまな再生・再開発の取り組みが行われている。2003年には、ダウンタウンが面するデトロイト川の親水空間を整備するため、官民が連携して推進組織 Detroit River Front Conservancy を立ち上げ、市が土地を無償提供し、General Motors 等の民間企業が資金（3億ドル）を提供する方法で公園・遊歩道が整備された。

また、地元企業や財団の出資により運営されている非営利団体のデトロイト経済開発会社(Detroit Economic Growth Corporation)とデトロイト市が連携して、ダウンタウンの建物のリノベーション及びテナントリーシング*4を行い、居住や小売等のさまざまな機能を導入し、まちの活性化を図っている。例えば、かつて黒人音楽の拠点として栄えたパラダイスヴァレー地区では、著名な音楽スタジオ「ハーモニーパークスタジオ(Harmonie Park Studio)」を核に、周囲の歴史的建築物にレストランやデザイン・建築事務所等が入居し、にぎわいを取り戻しつつある。

3) 歴史的建築物の再生・有効活用

デトロイトには、かつての栄華の証しとして、多数の歴史的建築物が存在しているが、その多くが活用されずに放置されてきた。

例えば、ダウンタウンには、マンハッタン

と見間違えるような1920年代アールデコ様式の高層ビルが数多く残っており、これらをオフィスやホテル、ロフト住宅にコンバージョン(conversion)*5する動きが増えている。デトロイトを代表するホテルとして名を馳せたブック・キャデラックホテルは、2008年にウェスティンホテル&レジデンスとして再生を果たした。また、大手ローン会社 Quicken Loans は、2010年に本社をダウンタウンに移すとともに、都心の古い建物を取得して改装し、オフィスや住宅に再生する事業を立ち上げている。最近では、クライスラーがそうしたビルに本社機能の一部を移転することを発表した。さらに、ダウンタウンの北に隣接するミッドタウンでも、かつて富裕層が居住していた邸宅をホテルや住宅にコンバージョンする動きがあり、「Inn at 97 Winder」「Inn on Ferry Street」といった魅力的なホテルが生まれている。

こうした中、デトロイト市の都心部では白人人口が増加に転じ、高級スーパー Whole Foods がオープンする等、都心回帰(ジェントリフィケーション*6)の兆しがみられる。

4) クリエイティブ産業の創出、アートによるまちの再生

デトロイト市に立地する芸術・デザイン専門の大学であるクリエイティブスタディーズカレッジ(College for Creative Studies)は、地元経済界と連携し、クリエイティブ産業のベンチャー支援機関「Detroit Creative Corridor Center」を設立した。2005年に、かつて General Motors の本社があったニューセンター地区に新たなキャンパスを建設し、

*4 空き店舗や商業施設に新規のテナントを誘致し、不動産契約を行うこと。

*5 既存の建物の用途を変更・転用して建物を再生すること。歴史的建築物や倉庫、オフィスを、美術館、ホテル、住宅等に変更・転用する例が多い。なお、リノベーションは間取りを変えるような大規模なリフォームのことで用途転換をしないため、コンバージョンとは異なる。

*6 都市において、低所得者層の居住地域が再開発等で活性化し、中・高所得者層が転入してくる人口移動現象のこと。これにより、地価や物価、家賃相場が上昇し、低所得者層は生活ができなくなって他地域に転出したり、これまでの地域特性が変わったりする。

その一角のオフィスで、空き家や空きオフィスを活用してクリエイティブビジネスを立ち上げるための支援を無償で行っている。

また、ビジネスではないが、アートを活用してまちの荒廃を防ごうとする動きもある。

1986年、地元在住のアーティストのタイラー・ガイトン氏は、廃墟と化していたデトロイト市東部のハイデルベルク通りで、空き家を鮮やかな色にペイントし、街中の廃材で装飾するゲリラアート活動「ハイデルベルクプロジェクト」を開始した。これが話題を呼び、治安が悪く昼間でも歩けなかった通りが、多くの人が訪れる人気観光スポットとして再生を遂げた。資金は地元財団からの助成金や寄付金で賄われており、当初は批判的だった市も、市有地を提供する等の支援をしている。

5) 都市農業

デトロイト市では、新鮮な野菜・果物を売る商店が身近になく、貧困層が生鮮食料品を買うことができない「フードデザート（食の砂漠）」と呼ばれる問題が深刻化している。そこで、市内の広大な空き地を活用して都市農業を展開する動きが始まっている。

麻薬中毒者の更生を目的とした団体であるSHAR (Self Help Addiction Rehabilitation) による Recovery Park や、生活困窮者への食事提供を行う団体である Capuchin Soup Kitchen による Earthworks Urban Farm 等、フードデザート問題の解決とドロップアウトした人たちの社会復帰を目的として、慈善活動団体が放棄宅地を活用した大規模な農場開発を行っている。また、地元の起業家のジョン・ハンツ氏は、3,000万ドルを投資して放棄宅地を取得し、200haの大規模農場（東京ドーム43個分；日本の農家の平均耕地面積は2.3ha）を開発するという、都市農業ビジネスの構想を発表している。

Kami Pothukuchi 「Food System Report

2009-2010」によると、デトロイト市が所有する空き地を活用するだけで、少なく見積もっても、デトロイト市の野菜需要の31%、果物需要の17%を賄えるという。

6) 公共交通機関の整備

自動車中心のまちづくりから転換しようという取り組みも動き出した。デトロイト市のメインストリートであるウッドワード通りに路面電車「M-1 Rail Line」を建設し、市の拠点（ダウンタウン - ミッドタウン - ニューセンター）を結ぶ計画である。2006年に計画が持ち上がってから検討が続けられ、建設費1.37億ドルのうち2,500万ドルを連邦政府が負担することで合意し、2013年秋に工事開始、2015年に開通予定である。これが完成すれば、都心部と大学、総合病院、長距離鉄道（アムトラック）駅が結ばれ、自動車を使わなくても移動できるようになる。

4. 「戦略的縮退」の宣言

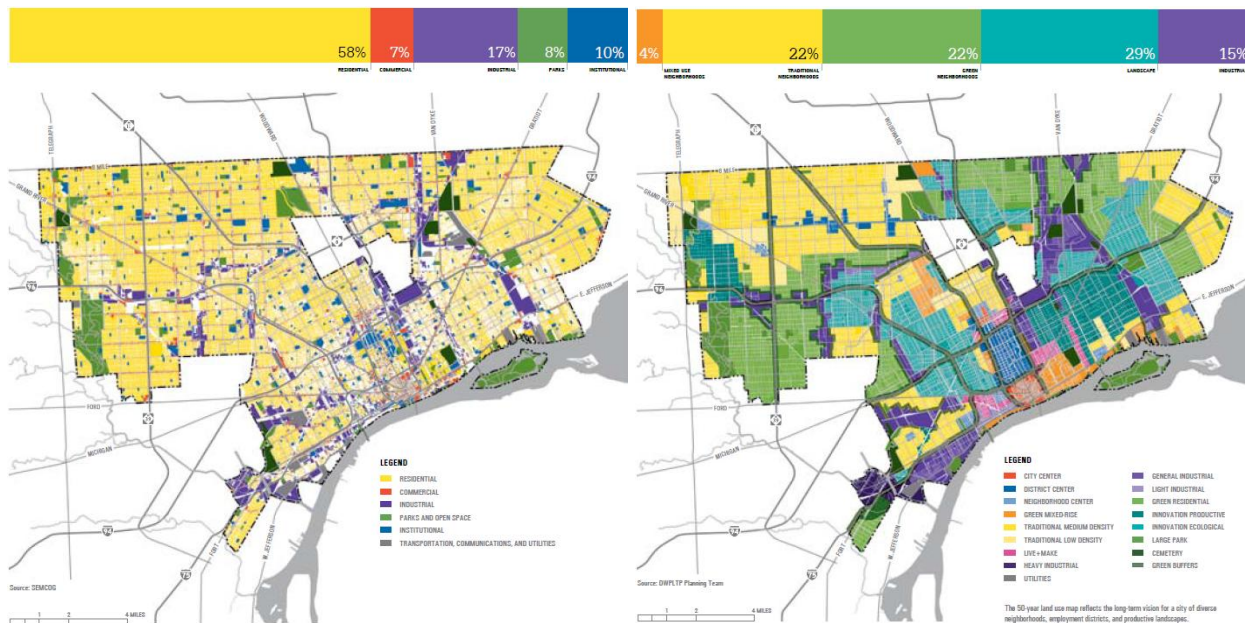
このように、都市再生のさまざまな胎動が見られる中、ビング市長は中長期的なまちのあり方を検討するため、2010年3月に「Detroit Works Project」を立ち上げた。統計データに基づく客観的な分析を行った上で計画案を作成し、市民との会合を数多く重ね、2012年12月、デトロイト市の中長期的な方向性を示した「DETROIT FUTURE CITY - Detroit Strategic Framework Plan」を発表した。

この計画は2030年から2050年を目標年次とし、①Economic Growth（経済成長）、②Land Use（土地利用）、③City Systems（都市インフラ）、④Neighborhoods（コミュニティ）、⑤Land and Buildings Assets（空き地・空き家対策）の5つの章で構成されている。

計画で強調されているのは、「選択と集中」の考え方である。土地利用に関しては、ダウントウンから北に延びるウッドワード通り沿いと、ダウントウンを挟んで川沿いの東西両エリアからなる“T字型”の地区をまちの中核機能として強化を図る一方、その他の空洞

化が顕著なエリアは、都市農業を行う「Innovation Productiveゾーン」、緑地（グリーンインフラ）に変えていく「Innovation Ecologicalゾーン」として位置づけ、市街地を撤退させる方針を明確に打ち出している。

図表8 「DETROIT FUTURE CITY」に示される土地利用の方向性
現在の土地利用状況 50年後の土地利用計画



【凡例】上から「住宅」「商業」「工業」「公園・緑地」「公共施設等」「交通・通信・ユーティリティ」

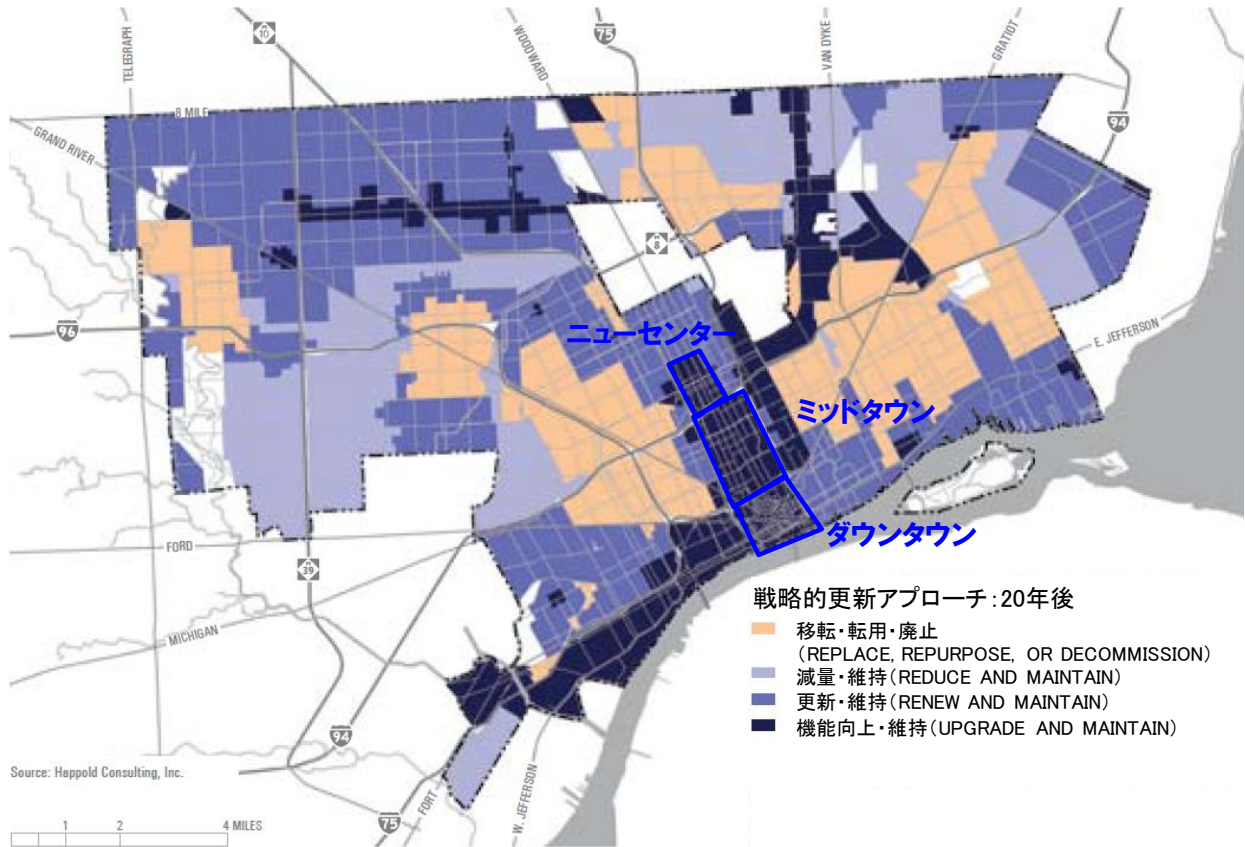
【凡例】左側上から「都心」「エリア拠点」「近隣拠点」「複合用途」「中密市街地」「低密市街地」「住工混在」「重工業」「ユーティリティ」、右側上から「一般工業」「軽工業」「住宅地」「農地」「緑地」「大規模公園」「墓地」「緩衝帯」

出所)「Detroit Future city - Detroit Strategic Framework Plan」(2012年12月)よりNRI作成

さらに大胆なことに、市街地を縮退させる地域ではインフラの更新を行わない方針が明確に示された。市全域を、将来の土地利用を踏まえて、「インフラの機能向上を行うエリア」、「インフラの更新を行うエリア」、「インフラを減量するエリア」、「インフラを将来的に撤退させるエリア」の4つに区分し、撤退させるエリアでは、直ちにインフラを撤去す

るわけではないが、必要性の低い維持管理は行わず、10年後を目途に維持管理を終え、20～25年後を目途にインフラの利用を終了するとしている。空洞化が顕著とは言え、現在も人が住んでいる地区に対してインフラを撤去する方針を打ち出すという踏み込んだ内容となっており、今後、実行性をどのように担保するのか注目される。

図表9 「DETROIT FUTURE CITY」に示される将来のインフラの方向性



	移転・転用・廃止 REPLACE, REPURPOSE, OR DECOMMISSION	減量・維持 REDUCE AND MAINTAIN	更新・維持 RENEW AND MAINTAIN	機能向上・維持 UPGRADE AND MAINTAIN
サービスレベル Service Level	基礎的なサービスに限定するとともに、長期的に需要の減少に合わせて水準を引き下げていく	将来的に需要回復が見込めないため、重要なサービスについて、実際の需要に見合った水準まで減量する	重要なサービスについては、現在と同等かより良い水準で維持する	サービスレベルを改善し、現在より良い水準で維持する
行動 Actions	計画的にメンテナンスを行うが、更新は行わない	メンテナンスを行いつつ、決められたタイミングで規模を縮小しつつ更新する	完全にメンテナンスを行うとともに、現在の水準で更新するか、必要があれば機能向上を図る	完全にメンテナンスを行うとともに、需要に合わせて更新・機能向上を図る
目標 Outcomes	20～25年かけて土地利用を変えていき、最終的に撤退させる	機能は縮小するものの、持続力のある近隣地区として存続させる	現在と同等かより高い機能を持った、持続力のある近隣地区を実現させる	現在より機能を高めた、回復力のある近隣地区を実現させる

出所)「Detroit Future city - Detroit Strategic Framework Plan」(2012年12月)よりNRI作成

5. おわりに

デトロイト市では、50年の間、空洞化を放置してきた。悪化し続ける生活環境を何とか是正しようと、ハイデルベルクプロジェクトをはじめとする草の根の取り組みが生まれ、2000年代になると市や経済界も工夫を凝らして再興に向けた取り組みを重ねてきたもの

の、市の財政状況は取り返しがつかないほど悪化しており、結局は財政破綻を回避することはできなかった。

市の財政破綻を受け、ビング市長は次の選挙に出馬しない意向を発表した。しかし、次の市長が誰だろうと、「Detroit Future City」で示された戦略を軽視すべきではない。破綻処理では、現在の借金を減らすことはできて

も、将来の収入を増やすことはできない。財政破綻を受けて、計画で掲げられた「市街地のコンパクト化」、「選択と集中の考え方に基づく投資の効率化」の必要性はますます高まったと言えるだろう。

デトロイト市の惨状は、わが国から見ると他人事かもしれない。しかし、デトロイトは少なくとも都市圏としては安定・成長しており、市が努力すればその活力を取り込める可能性がある。一方で、わが国のほとんどの自治体は今後も人口減少を止められず、放置しておくでデトロイト市のようになりかねない。デトロイト市が、計画に示したような大胆な改革を実行できるかどうか、注意深く見守っていく必要がある。

〔参考文献〕

- ・坂田和光「米国の自治体破綻と州の関与 ―連邦破産法第9章をめぐって―」、レファレンス、2007年1月
- ・「特集 縮小都市デトロイトの諸相」、地域開発、2012年2月

筆者

小林 庸至（こばやし ようじ）
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
上級コンサルタント
専門は、社会資本政策、国土・都市政策 など
E-mail: y3-kobayashi@nri.co.jp