

都市のスポンジ化対応施策の公共性

2017.3.14 角松生史（神戸大学）

1. 都市計画において公共性が問題となる局面

(1)財産権の制限・剥奪の正当化

制限については、外部不経済の発生防止・内部化で説明できる部分とそれ以外がある

(2)政策目標および公的財政支出の正当化

B/CのBが本当に行政として獲得を目指すべきBであるのか

個別利害と距離がある方が正当化は容易

2. 都市計画の課題変容と公共性

(1)都市化社会における公共性

インフラ整備→不特定多数者の受益

スプロール防止→社会的投資非効率の防止

用途地域等による空間分離→外部不経済の発生防止・集積による外部経済

(2)都市型社会・都市縮退の時代→上のような公共性のわかりやすさが失われる

地域活性化・景観保全・「場所」の創出等の曖昧な政策目標

—そもそもそれらが政策目標たりうるか、個別案件が当該政策目標に適合するかについて、民主的な決定が求められる

—政策目標自体が個別利益(不特定多数者の利益や国・公共団体の利益等に還元されにくい)と近接して把握されるようになってくる（都市化社会におけるインフラ整備等も個別利益と事実として結び付いていたが（開発利益等）、それだけでなく政策目標の設定自体が個別利益と切り離して説明しにくいところに特徴がある

3. 都市のスポンジ化対応施策の公共性

(1)近隣外部不経済の解消（空き家条例・空家法の主たる対象）→相隣的・財産的利害調整に行政が関与することになる

—近隣居住者の財産的受益の正当化

- ・所有者の氏名・所在不明の場合が多い（民事訴訟で解決困難）

←→空き家問題には限られない

- ・生命健康被害・道路等の公共空間への被害防止：伝統的な公共性で説明可能

→ただし、これらに限定したとしても、財産的受益自体の説明も必要か

- ・空家法の「特定空家」の定義に含まれる「景観上の支障」

→近隣外部不経済の問題には解消されない。

—空き家所有者のモラル・ハザード（特に撤去費用助成の場合）

- ・法的対応が必要になる状態まで放置するインセンティブ

- ー建物所有者と敷地所有者が異なる場合、空家法上の措置が相互の利害関係に影響
 - *敷地所有者にとって不利益（勧告による住宅用地特例の排除）
 - *敷地所有者にとって利益（敷地が有効活用可能な場合、自治体がいわば「地上げ」を代行）
 - 前者については、住宅用地特例による利益はいわば反射的利益と考えられないか。
 - 後者については、そのこと自体の是非に議論の余地があることに加えて、行政が撤去費用を負担して敷地所有者に受益させることが社会的公正に合致するのかわという問題がある
- ー外部不経済の内部化のための制度設計で説明できる部分とそうでない部分があるのではないか

(2)スポット的活性化による場所の創出

- 不特定多数が利用する公共空間の創出には公共性が認められる。但し、(レアケースかとも思われるが)理論的にはジェントリフィケーションの弊害があり得る

(3)当該地域の資産価値を高める

- それ自体は私益に過ぎないとも考えられるので、これが公益と認められるためには一定の条件（当該地域の都市計画上の位置づけ、地域間競争自体が全体として公益を達成するなど）が必要なのではないか。また、理論的にはジェントリフィケーションの弊害があり得る。

(4)地域間競争の活性化

- ー地域間競争が、他市町村から人の流れを奪うだけに終わってしまうのであれば、当該市町村の観点からは別段、広域的観点からは公共性があるとはいえないのではないか
- ー地域間競争が創意工夫をもたらし、全体としての福利が増大するための条件が具わって初めて公共性が認められるのではないか
- ー競争の「ゲームのルール」の修正（大規模商業施設誘致以外にも競争の方法がある）につながるのであれば、公共性が認められるのではないか

(5)社会的投資の非効率の防止

- ー古典的なスプロール防止と同様の観点から公共性が認められる

4 市場との関係における公共性

(1)市場の機能不全を是正するための公共性

- ー既存住宅の流通促進施策
 - レモン市場への対応

ー権利関係調査、空き家バンク・空き地バンク

→所有権が(内容的には明確であっても)細分化されることによって生じる非効率(アンチ・コモنزの悲劇)への対応

(2)市場の失敗を補完・是正するための公共性

ソーシャル・ミックスの促進

ジェントリフィケーションの防止

*暫定利用の仕組み、DIY型賃貸の促進などはどちらに位置づけるべきか、いずれとも異なるか。

5 その他検討課題

(1)ドイツ都市建設法 「都市改造」(Stadtumbau)に関する規定(2004年)

ー政策目標の例示列举(171a条3項)

人口構造や経済への居住構造の適合、気候変動への適応、居住関係・労働関係・環境の改善、中心市街地の強化、需要にもはや適しない建築施設の再活用、活用困難な建築施設の除去、空地の都市建設上の利用ないし暫定利用、歴史ある建物の保全

ー都市建設上の発展構想(インフォーマルな計画)に基づく(171b条2項)

→政策目標自体を連邦法である程度規定した上で、「計画に基づく公共性」を要求?

(2)公共性が認められない個別利益やモラル・ハザードの一定程度の附随的発生は不可避免かもしれない。それを完全に排除することを目指すか、他の観点から公益性が認められる場合一定程度許容するか