

第 3 回小委員会における主な意見

(施策の方向性)

- 中川委員提示の 3 つの方向性については、いずれも追求すべき。一方、需要が価格に対して非常に非弾力的になってきている点に留意すべき。これは、本来であれば、価格が下がるにつれて隣接地利用や別荘地利用などの需要増により調整されるところ、高齢世帯が多くなるとこのような需要が顕在化せず、価格弾性値が低くなり、市場原理による価格調整が非常に働きづらい状況となっている。このような状況においては、下方硬直的となっている供給調整について、税制やインフラ政策によって強制的に調整する政策が必要になる。
- 3 つの方向性は概ね共有できていると考える。このうち、需要を右上にシフトさせるという方向性は、土地局で取りまとめた「土地の創造的活用」に相当する。ただし、これだけで全部を吸収できるわけではなく、高齢世帯が多いという要因もあるので、3 つの方向性の政策をうまく組み合わせることが重要。
- 3 つの方向性のうち、供給曲線については、立地適正化計画に基づく誘導施策によって対応が進んでいるが、その際の重要なポイントは公共施設で、減らしやすいハコモノだけでなく、道路、下水道等のインフラをどう再編するかの視点が重要。管理者が異なるという難しい問題も含んでいるが、縮小のための開発事業が一つのキーワードになる。
- 歴史的に、投機的な住宅需要の排除や居住用財産の優遇（セカンドハウスへの非優遇）といった需要抑制策と、供給拡大策を行ってきた。今後ダウンサイジングの時代に入っていく中で、このような政策を逆回転させることが必要。
- ダウンサイジングの必要性が弱い段階では、空き家バンクなどによる流通活性化策が考えられるが、その必要性が高くなってきた場合には、(住宅の)供給面にまで手を加えることも考えられる。

(行政の関与のあり方と公益性・公平性)

- 現行都市計画法において、(空き地・空き家等の)私的財産の問題に国や市町村がどれだけ強く関与できるのか。国の関わり方を見直さない限り、このような問題には対応できないのではないかと。
- 空き地・空き家等の財産権の制限に係る公益性の確保に関して、「個別利益やモラル・ハザードの発生を完全に排除することを目指すのか否か」という角松委員の問題提起については、一定程度許容せざるを得ないとする。 “空家予備軍” と呼ぶべき 65 歳以上のみ世帯の戸建て戸数の状況を調査したところ、都心から 30～40 キロ圏で比率が高い。これまで面的に開発してきたところが相続を契機に流通性が下がり、空き家が面的に大量発生することが懸念される。また、首都圏 20 キロ圏内の 42 市町村でも “空家予備軍” が 42 万戸あり、ここで (新たな住宅建設が) 出てくると、都心から離れたところの需要が (都心に近い地域に奪われていく) ということになる。こうした状況も踏まえ、新しい公共性とは何かをきちんと議論し、新たな対策を講じていくことが必要。
- スポンジ化の過程で、抜けられる人はどんどん抜けていき、最後まで抜けられずその地域にとどまる人の生活が本当に成り立つのかということは大きな問題。公金を使って中心部に転居しても

らうという施策が可能か、十分な公共性や正当性が説明できるかどうか大きなポイントではないか。

- 非集約化エリアに居住する人に転居費用を補助することについては、個人に直接利益を付与するものであり、従来の考え方からは正当性は説明しにくい、社会的効率の達成・社会的費用の節約につながるといった考え方はできるのではないか。災害時の個人補償の議論に通じるものなのだろうが、これを正面から認めた上で議論することが重要。
- 非集約化エリアから集約化エリアへの移転については、個人だけではなく、行政のコスト負担を抑え全体の利益にかなうものである、何らかの移転補助を行うことは、政策的に支持できる。
- インフラの費用負担を考えた場合、本来、都市の真ん中に住む人のインフラの費用負担は、郊外に住む人よりも小さくなるわけだが、このような考え方に基づく制度設計も考えられないか。
- インフラの費用負担について、都市拡大につれて限界費用は上がっていくが、この費用を頭割りで負担すると、都市の規模は過大になる。これを解消するためには、アメリカのインパクトフィーのような、都市を拡大する原因者に対して相応の負担を求める方策が考えられる。都市の規模が過大であることの維持費用は郊外の人に重く負担してもらおうという考え方はあってしかるべきであり、正常なシュリンクに結びつくのではないか。
- マーケットバリューがなくなったにも関わらず、住宅に対する主観的な評価が非常に高い人が高齢者を中心に存在する。これは、インフラの維持費用を行政区域全体で頭割りしているため、非効率なインフラ維持費用（限界費用）が転嫁できることが一因になっている。
加えて、実現不可能なバラ色の未来像だけを与えて、将来的に生活が非常に難しくなるという（負の）ビジョンを与えていないことも一因として考えられる。これによって、主観的な価値が高くなり、ベネフィットがコストを上回りやすくなる。将来的に維持可能な都市の姿、そのビジョンを適切に情報として与えるということが、都市計画の基本的な役割と考える。
- 公共施設の再編は重要であり、一例として、公営住宅の非現地建替えは、再編計画をしっかりと作ることで、入居者にとっては強制的な措置を実施している。計画の作り方によって、その公共性を基に、実施可能な施策は相当ある。
- かつて成長の時代に混雑の解消が都市政策の重要課題だったが、ダウンサイジングによって生じるメリットとして、混雑コストの減少が考えられる。

（地域間競争の活性化と公共性）

- ドイツのベルリン・ブランデンブルク都市圏では、リーン・シティ化を防ぐため、都市機能集約と居住誘導の両方の性格を持つ拠点の数を150程度から50に減らしている。一か所だけ新たに増えたヘニヒスドルフというベルリン郊外の町は、人口3万人、古い集合住宅が残る地区で、空き家だらけになっていてもおかしくない地域だが、歩行者優先を徹底し、公共交通と連動させてまちづくりを進めた結果、集合住宅はすべて居住者で埋まっている。広域的なネットワークとエリア内のネットワークをセットで考えて、弱者対応できちんと残る、いわゆる地域間競争ではない形での地域づくりという視点もあり得るのではないか。その際、地域の状況に応じた判断ができるような、相応の自由度を持った法制度が望ましい。
- 地域間競争が、単に他地域から人を奪うだけに終始するのではなく、それ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備わってはいじめて公益性が認められる。このような「ゲームのルール」の修正（大規模商業施設の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と考えるが、それは、財産権の内容をどのように規定するかという問題と、地域間競争のルールをどのように設定するかという問題の両面から考えていく必要がある。

- 地方都市の空き家対策として、内需拡大にもつながるセカンドハウスの普及促進が考えられないか。
- ランドバンクの先行事例について、まず、行政が空き家等に関する情報を収集し、その情報を行政内部における横断的な会議等で、防災、自然環境、安全など、どのような公共性が見いだせるかを議論し、その答えに沿って、コミュニティや市場に任せていくというのが一つのパターン。

（情報流通、仲介行政の必要性）

- 行政手法として、規制、給付、立地適正化計画による誘導に次いで、仲介・媒介行政の位置付けでランドバンクを打ち出せないか。マーケットがないところは自治体が自ら仲介に乗り出し、担い手がいればそのための環境づくりを行う。
 ランドバンクの制度化を考えた場合、その主体は、地域やコミュニティのことをわかっていることが前提であり、社会実験など情報入力のプロセスを併せて組み込まないと十分に機能しないことに留意が必要。
- 「しないこと」のコントロールは難しいので、情報流通で対応する方向性が考えられる。松戸市では、空家特措法によって課税情報の庁内共有ができるようになってから、債権管理課と連携して国税徴収法に基づいて立入検査を行っており、空家対策として非常に有効に機能している。
- 仲介・媒介行政は、従来その位置付けが十分に議論されてこなかったものであり、また、土地等の暫定利用についても、その法的位置付けや公共的な意味についてあまり念頭に置かれなかった分野。今後検討していく必要がある。
- 特定空家法により固定資産税情報を自治体内の他の部局が使えるようになったことは、個人情報保護等との関係で、必要な情報を活用できるというアシストとして、非常に重要。

（非集約化エリアへの対応）

- 都市計画区域外に 1,000 万人、非集約化エリアに 4,000 万人の居住者がいる中で、これらの地域に対する十分な対策ができていない。都市内部におけるスポンジ化だけではなく、広域で都市を見る場合のリーン・シティという状況も意識して議論する必要。
- これまで、都市圏を中心とした議論の中で、いわば高度経済成長期の公害問題のように、価値がコストを上回らない土地を切り捨てるといった施策を繰り返してきた結果として非集約化エリアが混乱した姿になっているのではないか。切り捨てたものは外部不経済として必ずしゅ返しになって返ってくるので、それに対する対策をあらかじめ埋め込んでおくことが必要になる。それには、マクロ的には、集約区域から非集約区域に対して資金等が還流する仕組みであり、ミクロ的には、例えば田園住居地域などをうまく使いながら、緑や農が新たな都市の魅力として活用される施策を講じていくことが考えられる。その際、空間の暫定性と、仲介の役割を積極的に評価

していくことが必要であり、恒常的な仲介の仕組と空間の暫定性の組合せによって施策を展開していくことが重要。

- 非集約エリアの空間構造の実態に関して、基幹道路は概して国道・県道であり、町や村とは別の観点で維持管理がなされており、合併浄化槽を整備していると、比較的そこに住み続けることは容易となる。このようなことに起因する外部不経済をどう認識すべきか。
- 非集約エリアに関する議論については、本小委員会の今回のラウンドだけで議論を尽くすのは難しいかもしれないが、一方で、例えば、開発規制に関して、撤退した場合のことをあらかじめ考慮しておくということなどは、当面の問題にも関連するため、議論すべき。
- 地方部・都心部を問わず、住宅の市場価値がなくなっても、なおそこに住み続ける人たちに対してどのようなサービスを提供していくのかという点は重要な検討課題。
- 非集約化エリアの課題に関連して、現行の都市計画制度は、規制型と誘導型のデュアルシステムだと考えているが、これらの計画間調整をどう図っていくかについて整理が必要。

(基礎自治体の認識・能力)

- 基礎自治体の認識の温度差がものすごく激しい。国の規制を言い訳として必ず出してくるので、何が弊害になっているのかを洗い出し、改善していくべき。ダウンサイジングのための政策転換をしていくべき時期に入っているのに、反対のことをしているような（意識の低い）自治体への対応をしっかりとやらないと、ここでの議論も浸透していかない。千差万別の地域状況に対し様々な対策をどう当てはめていくかのスキルを持った専門人材の育成が必要。
- 政策を実行するのは地方公共団体なので、専門家の育成や、地方公共団体への働きかけといったことも非常に重要な政策テーマ。

(検討の進め方)

- 具体的な政策につなげていくに当たっての留意点を3点指摘したい。

1点目は、スポンジ化については、摩擦的な問題と構造的な問題があり、主には後者。取り組みやすい摩擦的な問題への対策をまとめるにしても、それが構造的な問題の解決に矛盾しないかどうかはきちんと検討すべき。また、時間をかけているうちに構造的な問題にも手がつけられる状況になり得るので、議論をやめない、意見・提言を切り捨てないことが必要。

2点目は、スポンジ化のような構造的な問題は、一つの対策だけで解決できるものではなく、また、農地や建築、道路などに深く関連するものである。これらの分野について政策提言ができるかどうかは別にして、その問題の所在はきちんと議論しておくべき。併せて、都心地域と周辺地域の対比についてはずっと並行してやった方が良い。

3点目は、日本は元来この分野（都市行政、土地利用規制）におけるポリスパワーが弱く、私益優先で来ているが、今後、（コントロール対象としてきた）開発がさらに停滞し、厳しい財政状況が予想される中であって、対策の議論として税制を考えるとときには、公平性の論点は重要。最終的には財源の問題が出てくるが、日ごろからそのための費用を税制で徴収しておけば、負担の公平性は担保される。また、政策手段として、計画、規制、税財政上の措置のほか、情報流通で対処するという視点を持つことも重要。ランドバンクの話もあったが、情報流通は摩擦的な問題に

最も効きやすい。政策の幅を増やす議論もあり得る。

(その他)

- 行政も含め本当に誰も使わない土地について、行政に寄付をしたいという意思に対し、最終的に断る正当性があるのかについて、整理があるとよい。
- 土地承継の放棄については相続にも関わる非常に難しい問題で、国交省マターを超えた検討が必要になる。
- 住宅には、資産（金融商品）としての側面と、資源（居住のための財）としての側面があり、両者を区別して議論すべき。