

「コンパクトシティ実現手段としての日米ランドバンクに関する考察」

豊原 圭次朗

1 はじめに

1-1 研究の背景と目的

1-1-1 コンパクトシティ政策の経緯

高度経済成長期の日本の都市政策は、1968年に制定された都市計画法¹の下、都市への急速な人口流入と無秩序な市街地の拡大に対応して、郊外部の開発圧力のコントロールを主眼においた。1997年の都市計画中央審議会基本政策部会の中間とりまとめ²において、地方都市内側の空洞化が指摘され、この頃から人口減少を前提とした都市政策に舵を切り始めた。我が国は2008年に人口のピークを迎え、今や人口減少・高齢社会は現実のものとなった。拡散した市街地のまま人口が減少し居住地の人口密度が低下すれば、一定の人口密度に支えられてきた医療・福祉・子育て支援・商業等の生活サービスの提供ができなくなることが懸念される。そこで、国土交通省は居住や都市機能の集積による「密度の経済」の発揮を通じて、住民の生活利便性の維持・向上、地域経済の活性化等の具体的な行政目的を実現するための有効な政策手段として都市のコンパクト化、すなわちコンパクトシティ政策を押し進めている。2014年8月1日には地方都市のコンパクトシティ形成に向けた取組を推進するため、都市再生特別措置法等の改正が行われ、立地適正化計画制度³が創設された⁴。

1-1-2 地方都市の現状—都市のスポンジ化

立地適正化計画を含むコンパクトシティ政策を実現するにあたって、人口減少時代において地方都市ではどのように都市空間が変化していくのかを把握する必要がある。我が国では都市の大きさや外縁が変わらない、または拡大しているにもかかわらず、人口が減少し、使われない都市空間として、空き家⁵・空き地が小さい穴が空くように生じ密度が下がって

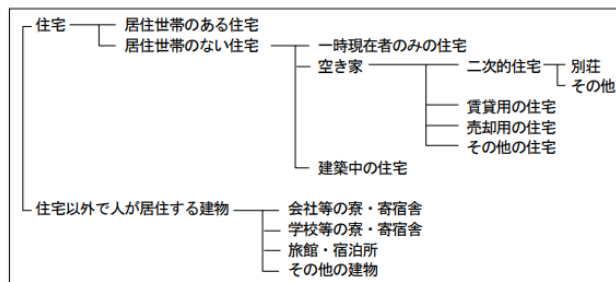
いくという事象⁶が見られ、これは「都市のスポンジ化」⁷と言われる。この背景には我が国の土地の所有権が強く、細分化された土地の所有者の意思が土地の使い方を決定することがある。そのため、現在の都市計画の実現手段である3つの手法、すなわち用途地域に代表されるゾーニング型の「土地利用規制」、道路や公園といったものを公共事業として建設する「都市計画事業」、市街地を面的に再生する土地地区画整理事業や市街地再開発事業といった「市街地整備事業」だけでは対応することが困難である。というのも、上記手法は大規模な単位での実現手段であり、都市に存在する小さな単位の空き家・空き地には対応できないからである。

1-1-3 都市のスポンジ化への対応

そのため、既に発生した空き家・空き地に対しては個々に応じた対応をする必要がある。現在採られている対応としては、空き家・空き地バンクがあげられるが、これは市場のマッチングを目的とするため、対象物件は、住宅として需要のあるものや用途転換等により市場価値を生むポテンシャルのある物件に限られる。また、2014年に公布された空家等対策の推進に関する特別措置法により老朽危険空き家の除却等に関しては行政代執行による対処が可能となったが、その他の空き家の対処方策や、除却後の用途については対応が遅れている。地方都市には市場価値が失われているものも多いが、山形県鶴岡市ではそのような空き家・空き地をNPO法人つるおかランド・バンク(以下つるおかランドバンク)が仲介・コーディネートすることで近隣住民、コミュニティにとって利用価値のある活用物件にする先進的取組⁸が行われている。この取組は都市のスポンジ化に対する効果的な対応であり、

造られたものである「住宅」のうち、昼間だけ使用している、何人かの人が交代で寝泊まりしているなど、そこにふだん居住している者が一人もいない住宅或いは住宅として建築中のもので、棟上げは終わっているが、戸締まりができるまでにはなっていないもの(鉄筋コンクリートの場合は、外壁が出来上がったもの)以外のものと定義される。(下図参照)

《住宅》



¹ 都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分した上で、市街化調整区域内では開発行為に必要な知事の認可は原則禁止とでもいえるような厳しい措置を講じ開発を抑制するのに対し、市街化区域では開発を認めた上でその水準を維持するというニュアンスが強い。安本典夫(2017).『都市法概説』.法律文化社

² 国土交通省都市局(1997) 都市計画中央審議会基本政策部会中間とりまとめ 「今後の都市政策のあり方について」

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn02.html>(最終閲覧日 2017年1月31日)には、「我が国の人口のピークが間近に迫る中、都市の拡張テンポの低下、郊外の自然を保全する動きの高まりがみられる。一方、都市の内部には解決すべき問題が数多く残されているとともに空洞化など新たな問題が出てきている」(下線筆者注)とある。

³ 国土交通省都市局都市計画課(2017)によると、「立地適正化計画は、市町村の自主性に基づき設定された居住誘導区域や都市機能誘導区域について、国の税財政上の支援措置などを通じて、区域内における施設の整備、居住や都市機能の集約等を緩やかに誘導していくものである。」

⁴ 国土交通省都市局都市計画課(2014) 「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」及び「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令」について。

http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi07_hh_000082.html(最終閲覧日 2017年1月31日)

⁵ 「空き家」とは「平成25年住宅・土地統計調査」の「用語説明」

http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/pdf/gyi14_1.pdfによれば、一戸建の住宅やアパートのように完全に区画された建物の一部で、一つの世帯が独立して家庭生活を営むことができるように建築又は改

⁶ この要因として「都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ」(2017)では、人口減少期、都市縮小期において都市計画は、宅地や建物に対する需要が減少する一方、耐久性が高い等の財の特性から供給調整には超長期を要することから、市場原理による数量調整が起こりにくく、宅地化された土地・建物の総量に対し需要が絶対的に満たないという構造的な問題を抱える等を指摘する。

⁷ 都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ(2017).『『都市のスポンジ化』への対応』の3頁では、「都市のスポンジ化」を「都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が小さな敷地単位で、時間的、空間的にランダム性をもって、相当程度の分量で発生する」と定義する。

⁸ 国土交通省(2016).「分野間連携の先行的取組事例集」

<http://www.mlit.go.jp/common/001145978.pdf>の中でのつるおかランドバンクが取り上げられている。

全国的に注目を集めている。

1-2 日米のランドバンクの概要

1-2-1 アメリカのランドバンク

そもそもランドバンクの由来は米国で設立された、「空き地、放棄地、差押不動産を利用物件に転換することに特化した行政機関」⁹であり、それに因んでつるおかランドバンクは名づけられた。アメリカでは全国的には人口増加しているものの、地域によっては急激な人口減少を経験している。ラストベルトと呼ばれる中西部から北東部の一部では、主要産業であった自動車産業の斜陽化に伴い著しい人口減少が発生した結果、空き家・空き地、固定資産税の滞納不動産が大幅に増加した。このような不動産の増加による地域の衰退に対し、住宅や廃棄された施設を取得し、権利関係を整理するとともに必要に応じて解体・保全を行い商用不動産について汚染浄化等を実施し、再利用するための手続きを講じる公共的な非営利組織として、ランドバンクが設立され縮退型総合計画を実現する手段として活用されている。現在、全米 12 州で法制化が進められ、市や郡のレベルで 120 を超えるランドバンクが設立されている¹⁰。本稿ではアメリカのランドバンクの中でもモデルケースとされる 2003 年に設立されたミシガン州ジェネシー郡ランドバンク公社 Genesee County Land Bank Authority(以下 GCLBA)に注目してその特色を明らかにし、日本のランドバンクへの示唆について記述する。

1-2-2 日本のランドバンク

日本におけるランドバンク取り組み事例としては、現在のところ山形県鶴岡市のつるおかランドバンクが唯一の事例である。鶴岡市では郊外への人口の流出、市中心部における高齢化の進展により、建物の老朽化や空き家の増加が顕在化した。これらの課題に対処するために、つるおかランドバンクは 2012 年に設立され、空き家・空き地・狭隘道路を一体の問題として捉え、所有者などのステークホルダーの協力を得て、生活しやすい環境に再生させることにより、中心市街地の再活性化を目指している¹¹。

1-3 先行研究及び研究の方法

GCLBA に関する既存研究としては、藤井ら(2013)¹²がその活動内容、特徴的な事業について分析している。また、清水ら(2012)¹³はミシガン州ジェネシー郡、オハイオ州カヤホ

ガ郡、オハイオ州マホニングの 3 郡におけるランドバンクの組織、事業内容、歳出入について報告している。矢吹ら(2017a)¹⁴はフリント市の新総合計画と GCLBA による遊休不動産運用との整合性について分析する。矢吹ら(2017b)¹⁵はフリント市の総合計画策定時におけるランドバンクの役割について論じる。一方で、日本のランドバンクについては早坂(2013)¹⁶がつるおかランドバンクの設立経緯及び内容について明らかにしているが、2013 年以降の活動についてやアメリカのランドバンクとの関係性については言及されていない。そこで本研究では、文献調査及びインタビュー調査¹⁷を実施することで、つるおかランドバンクの直近の活動を明らかにするとともに、ランドバンクの由来であり、著しい人口減少を経験したアメリカのラストベルトにおいて用いられるランドバンクという手法が、今後特に地方都市で急激な人口減少が予想される日本においてコンパクトシティの実現手段たりうるのか、日米のランドバンクを比較し考察する。

2 アメリカのランドバンクについて

2-1 アメリカのランドバンク発展の経緯

アメリカのランドバンクの概念は、1960 年代に総合計画の新たな実現手段として登場し、前述のように「空き地、放棄地、差押不動産を利用物件に転換することに特化した行政機関」¹⁸と定義されるが組織形態としては、行政の外郭機関、公的な使命を担う民間非営利組織、行政部署内のプログラム等と多様化しているのが現状である。またランドバンキングは、「空き地、放棄地、差し押さえ不動産を地方政府が取得し、利用物件または、長期的かつ戦略的公的目的のために保有する過程又は政策」¹⁹と定義される。ランドバンクは 3 世代に分類される。(表 1 参照)

第一世代のランドバンクは 1971 年にセントルイスで、従来の税滞納強制売却処分の手続きの非効率さのために生じた処分しきれない物件を管理するためにやむをえない形で設立されたとされ、その後クリーブランド、ルイスビル、アトランタでも導入された。不動産税を滞納し続けている物件が税滞納強制売却処分にかかけられても、税滞納額が不動産の市場価格を上回り、私人の買い手が現れない場合には、その物件が自動的に地方政府の所有物となる。しかし、この世代のランドバンクは保有物件の活用方法についての戦略を有せず、また競売にかけられる滞納物件は投資家により投機的に落札、転売される等自治体のコントロールが及ばない状態になっていた。

本建築学会技術報告集』, 18(40), 1051-1056 頁

¹⁴ 矢吹剣一・黒瀬武史・西村幸夫(2017).「人口減少都市における総合計画に基づく荒廃除去活動の実践に関する考察：米国ミシガン州フリント市のランドバンク及び CDCs の活動に着目して」.『日本建築学会計画系論文集』, 82(739), 2313-2323 頁

¹⁵ 矢吹 剣一, 黒瀬 武史, 西村 幸夫(2017).「人口減少都市における縮退型都市計画の導入プロセスに関する研究：米国ミシガン州フリント市の総合計画及び土地利用規制の策定における計画技法と合意形成に着目して」『日本建築学会計画系論文集』, 82(740), 2609-2617 頁

¹⁶ 早坂進(2013).「空き家所有者の民意を資源とした空き家・空き地の集約化によるまちなか居住の再編：ランド・バンク事業(小規模連鎖型区画再編事業)手法の開発」『都市計画』62(3), 26-29 頁

¹⁷ 本研究では鶴岡市行政担当者及び NPO 法人つるおかランド・バンク職員に対し 2017 年 12 月にインタビュー調査を実施した。また 2018 年 1 月には行政担当者に対しメールによる追加調査を行った。

¹⁸ Alexander, Frank (2015). p23

¹⁹ 同上

⁹Alexander, Frank (2015). *Land Banks and Land Banking 2nd Edition*. Emory University/ Center for Community Progress, p23
一方でアメリカの住宅都市開発省が、「ランドバンクとは、政府または非政府機関により設立され、少なくとも一部の業務として放棄地を管理、処分することで近隣の安定化や都市の不動産の再使用や再開発を促進することを目的とする」ものと定義するように、現在ではオハイオ州の CLRC(County Land Reutilization Corporation)のように民間非営利法人という形態をとるものも存在する。

¹⁰ 小林政典・光成美紀(2016).「米国におけるランドバンク及びコミュニティ・ランド・トラストの活用による都市住宅市場の再生手法に関する研究—米国における 2000 年代の低未利用不動産の再生・流通システムの実態調査を通じて—」『都市住宅学』95 号, 122 頁

¹¹ NPO 法人つるおかランド・バンク HP (<http://t-landbank.org/>) (最終閲覧日 2017 年 1 月 31 日)

¹² 藤井康幸・大方潤一郎・小泉秀樹(2013).「米国ミシガン州ジェネシー郡におけるランドバンクの担う差押不動産、空き家、空き地対策の研究」,『都市計画論文集』vol.48 (3), 993-998 頁

¹³ 清水陽子・中山徹・前根美穂(2012).「アメリカ Land Bank の取組と滞納空き家物件の活用—ミシガン州・オハイオ州の事例—」『日

この課題を解決したのが第二世代のランドバンクであり、そのモデルとされるのが、2002年にミシガン州ジェネシー郡で設立された GCLBA である。ミシガン州では 1999 年から 2004 年までの一連の州法改正により、ランドバンクはその権限が大幅に強化され、将来の望ましい利用のために土地を予防的に取得する機能をもつことになった。不動産抵当権実行関連法が改正され、税滞納強制売却処分においては、不動産税滞納不動産に対する租税先取特権や課税証明書の第三者への転売が停止され²⁰、税滞納している不動産を郡が一括して取得することが可能になった²¹。そのため、市場を通じた売却が可能となり自らの資金調達の方法を一定程度確保することとなった²²。また GCLBA は、郡の不動産税滞納不動産取得プロセスに介入しバンドリング(後述)等の工夫をすることで、不動産税滞納不動産を優先的に取得することが可能となり、投機目的の落札を防ぐことに成功した。GCLBA 設立 1 年後の 2003 年にはミシガン州法が改正²³され、ミシガン州内のランドバンクは州政府と州内の各郡それぞれのランドバンクによって共同で設立されることが必須となった。これにより滞納税のある不動産差押等の手続きを行う州と各郡のランドバンクによる不動産取得が一体で行われ、ランドバンクが管理・登録した不動産の滞納税などの債務整理や建物・土地の有害物質撤去、市場ニーズに合わせた売却や管理が可能になった。

第三世代ランドバンクはサブプライムローン問題を受けて、住宅都市開発省(U.S.Department of Housing and Urban Development, HUD)が創設した近隣安定化プログラムの予算のうち一部がランドバンクの設立にも割り当てられたこと、連邦政府が第一、第二世代のランドバンクをモデルに、複雑であったランドバンク設立書式・手続きガイド等をテンプレート化したことにより急速に拡大し、3 年間で 8 の州でランドバンク法整備が制定された。2014 年までに米国内 10 州でランドバンクは制定されているが、それぞれ共通点と相違点²⁴がある。以上の三世代にわたるランドバンクをまとめたものが以下の表 1 である。

	第一世代	第二世代	第三世代
設立時期	1970年代・1990年代初期	2000年代	2010年以降
設立場所(例)	セントルイス、クリーブランド、ルイスビル、アトランタ	ジェネシー郡(ミシガン州)、カヤホガ郡(オハイオ州)	ニューヨーク州、ペンシルバニア州、デネシー州、ミズーリ州
対象不動産	放棄地、滞納物件	滞納税不動産全て	空き家、滞納・放棄不動産
年間取得物件	100-500	100前後-2000	1000前後
保有不動産	数百ロット	数千ロット	数十～数万ロット
主な機能	滞納・放棄不動産の管理	滞納不動産の権利等を整理し、再度市場に売却	空き家、滞納・放棄不動産問題の取得、維持管理、再生等

(表 1:米国のランドバンクの変遷・活用地域とその特徴²⁵)

2-2GCLBA について

本節では全米のランドバンクのモデルとして評価されている GCLBA の詳細について整理し、主要活動地であるフリント市の状況、GCLBA の活動内容、GCLBA のコンパクトシティ政策で果たす役割を明らかにする。

2-2-1 フリント市の概要

GCLBA はジェネシー郡全体を対象にランドバンク事業を行うが、その活動の中心は郡庁所在地であるフリント市である²⁶。フリント市はミシガン州ジェネシー郡に位置する人口約 98,000 人(2015 年時点)の都市で、かつては世界的な自動車会社であるゼネラルモーターズをはじめ、多くの自動車産業の工場が立地する等繁栄した。しかし近年は産業の斜陽化によりほとんどの工場が閉鎖され、大幅な人口減少に直面している。1960 年には 20 万人近かった人口が約 10 万人へと半減し(表 2 参照)、空き地、空き家が著しく増加しており、空き家を含め、荒廃した構造物・空き地を合わせた空き物件総数はフリント市の全不動産区画の 3 分の 1 以上に相当する状況である²⁷。またフリント市は近年犯罪率が増加し、2011 年の 1000 人あたりの暴力犯罪率は 23.4%で FBI から全米で最も危険な都市と公表されている²⁸。

年	人口	年	人口
1920	91,599	1970	193,317
1930	156,492	1980	159,611
1940	163,143	1990	140,761
1950	163,143	2000	124,943
1960	196,940	2010	102,434

(表 2 フリント市の人口推移²⁹)

2-2-2 GCLBA の概要

GCLBA は老朽化した住宅を積極的に解体する取り組みを展開しており、住宅都市開発省による近隣安定化プログラム

²⁰ 藤井ら(2013). 996 頁

²¹ 司法手続きにより当該物件に関心のあるすべてのアクターに通知し、「バルクプロセス」と呼ばれる郡の全ての税滞納物件がひとつの担保物の受け戻し権喪失手続きを経て、委員会の審議を経ることで、地方公共団体はすべての税滞納物件が所有者や他のアクターによって弁済されないようなメカニズムを作成した。

²² 清水ら(2012). 1052-1054 頁

²³ Public Act 258 of 2003

²⁴ 共通点として、滞納税のある不動産を取得し、建物の解体、開発を行うとともに、権利関係を整理し、保険が付与できる市場性のある不動産として、再び市場で販売・リースする機能を保持していることが挙げられる。また相違点として対象不動産や不動産取得方法、ランドバンクに付与されている各種権限、ランドバンクの不動産の処分、譲渡制約、ランドバンクの財政確保手段について等が挙げられている。

²⁵ 小林ら(2016)をもとに筆者作成

²⁶ 藤井ら(2013). 996 頁 修繕済の建物付き物件の内 92.1%がフリント市内に所在する。

²⁷ 矢吹ら(2017a). 2314 頁

²⁸ FBI ホームページ, Crime in the United States 2011.

(<https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2011/crime-in-the-u.s.-2011/violent-crime/violent-crime>) (accessed 2017-1-31)

清水(2014)によれば、この原因として人口減少、産業衰退に伴う市の財政悪化による警察官の大量解雇が考えられる。

²⁹ U.S. Census Bureau. <https://www.census.gov/> (accessed 2017-1-31)

や財務省所管の Hardest Hit Funds などの合計 3,500 万ドルの補助金を活用し 2015 年までに 4,400 を超える建物を解体し、26,000 戸以上を販売した。このように GCLBA は空き家や管理者不在の老朽建物の撤去を通じて地域の住宅市場に貢献し、全米にランドバンクが広がる契機を作った³⁰。

GCLBA はミシガン州法に規定された公的な組織であり、設立団体はミシガン州とジェネシー郡である。公務員である常勤職員が 14 名、非常勤職員が 65 名である。予算は 475 万ドルであり歳入の内訳は連邦政府から 35 万ドル、郡から 160 万ドル、民間財団から 50 万ドル、物件の売却益や賃貸収入が合計 230 万ドルである。(表 3 参照)

GCLBA		
設立団体	ミシガン州+ジェネシー郡	
設立に関する制度	ミシガン州法	
設立年	2003年	
従業員数	常勤職員14名、臨時職員65名	
スタッフの身分	公務員	
主な活動都市	フリント市	
2010年の運営資金	総額	475万ドル
	連邦	35万ドル
	郡	160万ドル
	民間財団	50万ドル
	売却益	160万ドル
支出	賃料	70万ドル
	人件費	150万ドル
	物件維持管理	170万ドル
	保健、車両、設備	155万ドル
	その他	
2010年収用物件数	隣家への売却	37件
	売却	329件
	解体(完了)	141件
	改修(完了)	27件
	合計	534件
事業内容	①滞納者への支援、アドバイス	
	②物件の解体、売却	
	③物件の改修(後に賃貸)	
	④市街地の再開発	
	⑤工場跡地の再開発	
	⑥地域計画の作成と地域の改善	
	⑦隣家への売却(Side lot)	
	⑧地域の清掃と緑化(Clean&Green)	
	⑨管理委託(adopt-a-lot)など	

(表 3:GCLBA の概要³¹)

GCLBA の物件の取得から処分までの不動産のフローは以下のようになっている。まず、「オーナーが住んでいない」「2 年以上税金を滞納している」「手入れされていない」³²の 3 項目を満たすものは放棄された物件とみなされ、税滞納 (delinquency)、税滞納追徴 (forfeiture)、税滞納不動産差押 (foreclosure) の後に競売が実施され、競売における未売却物件がランドバンクの保有物件となる。この際にバンドリングと呼ばれる、競売において複数ロットを一括化する手法をとることで、利活用意思のない投機的事業者が物件を取得した後、転売したり放置したりすることにより状況が一層悪化することを防いでいる。場合によっては 100 を超えるロットがバンドリングされることもあり、その場合最低入札価格は応札するものが出ないほど高額になる。他のランドバンクと比

べ GCLBA による取得率が高く、件数も多いことから差押え不動産、空き家・空き地問題について GCLBA が中心的、主体的に対処する意思が明らかとなる³³。入手した物件は、一部は修繕することで販売、賃貸され、また更地や建物が解体された後の更地の販売や隣地居住者への有償譲渡、空き地関連プログラム³⁴が行われることで、使われていない土地の利活用を促している。(表 4 参照)

ランドバンクによる保有物件				
賃 賃	建物修繕または非修繕		建物解体または更地	
	建物付き販売		更地販売、隣地居住者への有償譲渡	空き地関連プログラム(アダプト・ア・ロット、空き地リース、クリーン&グリーンプログラム)
	売却	売却できず	売却	再開発 画 自 ら の 事 業 参 加

(表 4:ミシガン州におけるランドバンク保有物件販売等³⁵)

2-3 GCLBA とフリント市総合計画の関係について

2-3-1 フリント市総合計画策定における GCLBA の役割

フリント市では新市長の下、現住人口との乖離のある 1960 年以来の総合計画が見直され、2013 年に新総合計画(Master Plan For A Sustainable Flint³⁶)が策定された。その際には安定したコミュニティが形成されている地域が市の周辺部であることから、中心部への集約ではなく、市街地の大きさは現状を維持した上で市内に緑地を増やすことが目指された。新たに定められた Green Innovation 地区(以下 GI 地区)では、すでに空き家率が 40%超である区画が多いため新たな住宅建設は原則認められない。そして、空き家の多くを GCLBA が所有する区域に GI 地域を適用することを念頭におき、将来的には敷地統合などにより大規模化を図りながら経済開発を誘導することを目指す地区として計画された。ただ現在のところフリント市の立地条件等の理由から経済開発計画予定はまだない。しかし、GI 地区は隣地統合などにより居住者ひとりあたりの所有する土地面積を拡大させ、地区の安定化をはかるという意図もあり、再投資を誘導できなかった場合には自然的土地利用に戻すことも期待されている。つまり、GI 地区は短期的には現在の住民の生活環境を向上させていく土地利用であるが、長期的には産業誘致等による税収の増収、あるいは自然的土地利用により行政コストの削減を目指すという、いずれの場合にも行政側に一定のメリットのある土地

³³ 藤井ら(2013). 996 頁

³⁴ Genesee County Land Bank 2015 Annual Review <http://www.thelandbank.org/downloads/lbanewsletterannualreportwinter2016final.pdf> (accessed 2017-1-31)によると、アダプト・ア・ロット(Adopt-A-Lot Agreements)、空き地リース(Lease-A-Lot Agreements)、クリーン&グリーンプログラム(Clean & Green program)がある。アダプト・ア・ロット、空き地リースは GCLBA の所有する空き地を対象に居住者や団体が園芸用地や小屋を建てることを目的に作られ、前者は 1 年ごとの更新で無償、後者は基本的に 2-5 年ごとの更新で 1 区画 1 ドルで購入できる。クリーン&グリーンプログラムは 2004 年から行われ、空き家・空き地の維持管理をする事業であり、2005 年は 3400 区画のメンテナンス、26,000 区画の草刈が実施された。

³⁵藤井ら(2013). 995 頁をもとに作成

³⁶Image of Flint. (2013) "Master Plan for A Sustainable Flint" <https://www.cityofflint.com/wp-content/uploads/Flint%20Master%20Plan%20Summary.pdf>

³⁰ Genesee County Land Bank 2015 Annual Review <http://www.thelandbank.org/downloads/lbanewsletterannualreportwinter2016final.pdf>

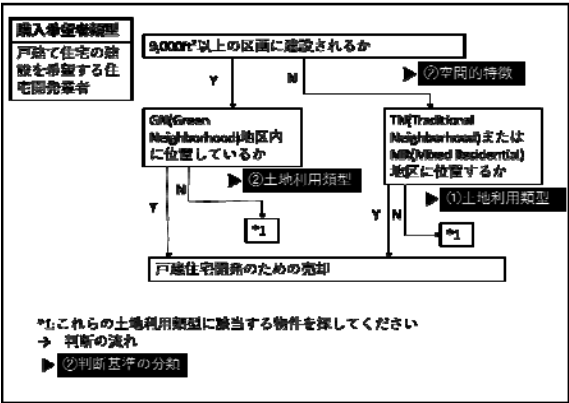
³¹ 清水ら(2012), 1054 頁をもとに筆者作成

³² 前根美穂・清水陽子・中山徹(2010)「アメリカにおける空き家対策事業に関する研究—ミシガン州フリント市・オハイオ州ヤングスタウン市について—」『日本都市計画学会 都市計画報告集』, No.9, 28 頁

利用となっている³⁷。このように GCLBA は新総合計画策定において、GI 地区といった土地類型が定められる上で前提となっており、密接な関係を持っていることが分かる。また、この GI 地区の設定の過程で住民の理解を得る必要性からワークショップが開かれたが、GCLBA は最大の地権者であることからデータ提供、運営の支援等も行っている³⁸。

2-3-2 フリント市総合計画実現における GCLBA の役割

新総合計画策定を受けて、GCLBA はその土地利用計画に基づき所有物件の処分方法を決定するための決定木(ディシジョンツリー)を計画した(表 5、表 6 参照)。これまでも隣地所有者への更地の優先譲渡といった個々の敷地の条件に基づく遊休不動産の処分は実施してきたが、それはあくまでも対象となる空き地とその周辺区画との空間的な関係のみに着目した売却であり、都市全体の土地利用を加味して策定されたものではなかった。今回の決定木では GCLBA の管理する「空き地」「商業用物件」「空き家(住宅)」の 3 種類について、購入希望者の類型ごとに売却する際の判断基準に総合計画で策定された土地利用類型を盛り込むことで、将来土地利用の実現を図っている。また、物件の使途と地区が適合しない場合に適合するよう、土地利用への誘導も図られている。このように実践主体である GCLBA が総合計画に則して土地処分を実施することで、将来土地利用の実現性が高まっている³⁹。



(表 5: 決定木の分析例⁴⁰)

³⁷ 矢吹ら(2017b). 2610-2614 頁

³⁸ 矢吹ら(2017b). 2614 頁

³⁹ 矢吹ら(2017a). 2317-2319 頁

⁴⁰ 矢吹ら(2017a). 2317 頁をもとに筆者作成

売却物件	No.	区画購入希望者の類型	決定木の判断基準の分類			
			①土地利用類型	②空間的特徴	③使用条件	④購入希望者と地区の関係
空き家	1	居住または賃貸のために物件の購入を希望する主体	○	○		
	2	商業用途に使用するために物件を購入したい事業者	○			
	3	1つ以上の建物を売却して更地を開発したい個人又は組織	空き地の決定木を参照			
空き地	4	隣地空地の購入を希望する住宅所有者	○	○*1		
	5	隣接住宅所有者以外で草刈りや維持活動の実施を希望する主体			○	
	6	商業用不動産を建設したい事業者または不動産業者	商業用物件の決定木を参照			
	7	戸建て住宅の建設を希望する住宅開発業者	○	○		
	8	複合用途や複数世帯住宅(両方またはどちらか)のために複数階を有する建物の建設を希望する開発業者	○			
	9	産業施設建設を希望する製造会社	○		○	
	10	食物生産を実施したい個人又は組織		○		
	11	水貯留システムや樹木農園などのグリーンインフラやブルーインフラ(両方又はどちらか)を設置したい個人または組織	○	○		○
	12	公園等のリクリエーション地区や自然保護区などの自然地区を設置したい組織	○			
	13	駐車場を求めている事業者又は組織		○		○
商業用物件	14	その他の事項を実施したい主体	フリント市と協議			
	15	1つ以上の事業により入居する為に商業用物件の購入を希望する主体	○		○	
	16	居住用途又は複合用途としての利用の為に商業用物件の購入を希望する不動産事業者	○			
	17	1つ以上の建物を売却して更地を開発したい個人又は組織	空き地の決定木を参照			

*1 従来から実施されている隣地所有者への優先譲渡(side lot)プログラム

*2 従来から実施されている空き地の1年間の無料貸付(adopt a lot)

*3 従来から実施されている2年～5年の空き地のリース事業

(表 6: GCLBA の決定木の売却判定基準の分析⁴¹)

2-4 小括

ここまで先進事例としてアメリカのランドバンクの設立の経緯、そして先進的モデルとされる GCLBA についてみてきた。以下に明らかになった点を整理する。

第一にアメリカのランドバンクは 1970 年代に第一世代が登場した後、第三世代に至るまで制度面での改善が見られる。第一世代から第二世代への大きな変化としては滞納税のある不動産の手続きとランドバンクによる不動産取得が一体で行われたことにより、市場ニーズに合わせた売却や管理が可能になったことである。第二世代から第三世代への変化としては複雑であったランドバンク設立に関する法整備がテンプレート化されたことであり、それによりサブプライムローン対策として迅速に普及したことである。

第二にアメリカにおけるランドバンクのモデルとされる GCLBA をケースとして取り上げ、その組織概要、活動内容及び主要活動地であるフリント市での総合計画との関係性について整理した。そこから、新総合計画策定段階、実行段階のいずれにおいてもランドバンクが不可欠なアクターとしての役割を果たしていることが明らかとなった。

以上のアメリカにおけるランドバンクの知見を踏まえた上で、日本におけるランドバンクについて、日本で唯一活動しているつるおかランドバンクを例に考察する。

3 つるおかランドバンクについて

3-1 鶴岡市の概要

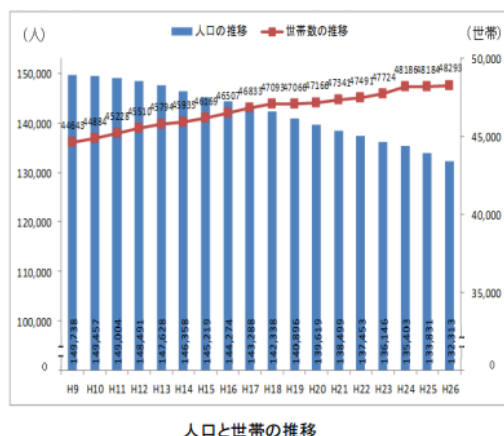
つるおかランドバンクの活動する鶴岡市は、山形県の北西部に位置し日本海に面する人口 135,000 人の田園都市である。2005 年 10 月に藤島町、羽黒町、櫛引町、温海町、朝日村の 4 町 1 村と合併し、市域 1,311 km² となり全国で 11 番目、東北地方で最大の面積を有し、7 割が山林である。鶴岡市の人口は 1955 年が増加のピークとなって以降、1980 年に一旦回復

⁴¹ 矢吹ら(2017a). 2319 頁をもとに筆者作成

に至るまで減少が進行し、以降現在に至るまで自然減、社会減となり人口減少が継続している状況にある。(図1、図2参照)。

市街地はその形成の歴史から、3つの住宅地域に区分され(図3参照)、江戸末期までに形成された21町の中心住宅地、高度成長期に開発された20町の新興住宅地、バブル期以降に開発された22町から成る新住宅地である。開発が新しい地区ほど居住者平均年齢は低いことから⁴²、中心住宅地、新興住宅地そして新住宅地の順に人口減少や高齢化が一層進むことが懸念されている。

また、中心市街地は江戸時代より城下町として整備され、武家町、寺社町であり、大きな戦禍、災害、震災に襲われていないため、現在でも密集住宅地が形成され、狭小・変形敷地で、狭隘・迂曲道路の町の構造を抱えたまま、自動車社会に対応できていない⁴³。例えば城下町時代の大きな町割りを引き継いでいるため、外周が約1kmにおよぶ区画が存在することや、その中に狭隘道路や行き止まりがあることが積雪による車両の通行障害を起こしていることが挙げられる。そのため、若年世帯の流出による住民の高齢化や空き家増加等の住環境問題が発生している⁴⁴。鶴岡市空き家実態調査では2,273件(2011年)に比べ2,806件(2015年)と全体で553棟の増加となっている。



(図1: 鶴岡市の人口と世帯の推移⁴⁵)

⁴²鶴岡市都市再興基本計画(都市計画マスタープラン・立地適正化計画)の概要

<http://www.city.tsuruoka.lg.jp/seibi/tsuruokasitosisaikou.files/tsuruokasitosisaikoukihonkeikakugaiyou.pdf>によると居住者平均年齢はそれぞれ52.84歳(中心住宅地)、48.93歳(新興住宅地)、42.80歳(新住宅地)である。

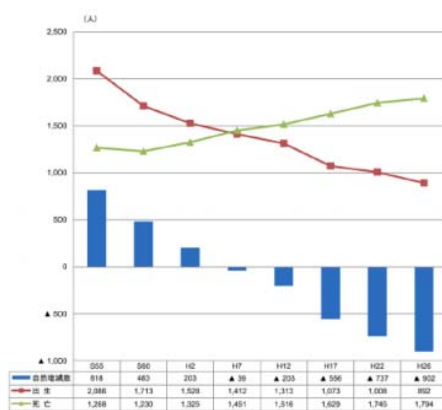
⁴³鶴岡市都市再興基本計画によると2010年度の利用交通手段分担率では自動車が78.7%であり、自転車(10.1%)や徒歩(6.8%)、勤め先・学校のバス(1.4%)、鉄道(1.2%)と比べても極めて高い。

⁴⁴鶴岡市空き家実態調査

http://www.city.tsuruoka.lg.jp/kurashi/jyutaku/akiya/akiya_jittaichosaH27.files/akiya_jittaichosa.pdfによれば2011年時空き家の2,273件のうち、解体となったものは374棟あり、入居・建替えとなったものは340棟であるため、2015年度にかけて1,247件の新たな空き家が発生していることとなり、平均すると単年度当たり300棟ほどの空き家が発生することとなる。

⁴⁵出所:鶴岡市都市再興基本計画

<http://www.city.tsuruoka.lg.jp/seibi/tsuruokasitosisaikou.files/20170830toshisaikou.pdf>



自然動態の推移

(図2 鶴岡市人口動態の推移⁴⁶)



まちの形成の三層構造

(図3 出所:鶴岡市立地適正計画概要版)

3-2 つるおかランドバンクの設立経緯

そのような空き家の発生要因分析、そして中心市街地の住替えメカニズムについて、2000年度から2006年度まで「まちなか居住の研究」として、鶴岡市と早稲田大学都市・地域研究所により共同研究が行われた。調査により、空き地、空き家、狭隘道路がそれぞれ関連しあって空き家が発生していること、具体的には「築後35年以上を経過した老朽家屋で、敷地は100㎡未満、接面道路は自動車通行困難であったり、袋小路にあるものが放棄空き家となっている」ことが明らかとなった⁴⁷。このことから上記条件に立地する空き家が解体されたとしても宅地として再利用される可能性は極めて低く、

⁴⁶同上

⁴⁷調査対象である鶴岡市中心市街地の密集住宅地や商店街において、1998年と2003年に空き家であった合計116件の状況を確認し、全ての対象敷地のうち、敷地規模が狭い(100㎡以下)ものは52件と約45%を占め、接道条件が劣悪(車不可袋小路)なもの全て(26件)が空き家のままであり、接道条件の悪い敷地は一度空き家になると利用転換がされず放置されることが示されている。矢島朝子・中村悟・佐藤滋(2004)「地方都市中心市街地における空き家発生の経緯と利用意向に関する研究～山形県鶴岡市を事例として～」『地方都市中心市街地の衰退メカニズムと再生方策に関する研究(5)』『日本建築学会大会学術講演梗概集』, F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題, 41頁

空き家・空き地、狹隘道路を一体的に整備することによる良好な住環境整備の必要性が確認された。これを受けて 2011 年度に学術専門家、地元の宅地建物取引業者、建設業協会青年部、NPO 鶴岡城下町トラスト⁴⁸を中心に「つるおかランド・バンク研究会」が立ち上げられ、密集住宅地を対象としてモデルの取り組みが社会実験として行われ、その取組は 2012 年に山形県が地域課題の解決に取り組む様々な公益活動を顕彰するやまがたふるさと公益大賞を受賞した。

以上の成果を受け、2012 年に特定非営利活動法人「NPO 法人つるおかランド・バンク」が設立され、2013 年 1 月 22 日に法人許可を取得した。2012 年には民間都市開発推進機構「住民参加型まちづくりファンド」に採択され、助成として 1000 万円、市から 1800 万円、民間企業からの寄付 200 万円を合計した 3000 万円を元手にまちづくり事業の補助にあてることとなった。

3-3 つるおかランドバンクの概要

つるおかランドバンクの構成としては、山形県宅地建物取引業協会鶴岡、山形県建設業協会、司法書士、山形県土地家屋調査士会、山形県行政書士会、山形県建築士会鶴岡・田川支部といった空き家に関する専門家集団の他、学術研究機関・金融機関・鶴岡市職員が役員に名を連ねている⁴⁹。

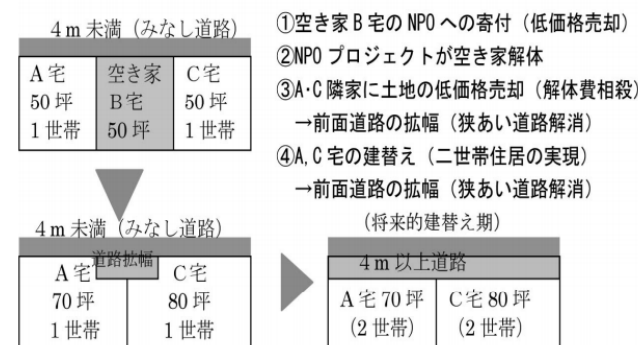
つるおかランドバンクの活動内容は主に以下の 5 事業に分類される。第一にランドバンクファンドによる密集住宅地整備への助成事業⁵⁰、第二に空き家の巡回、草刈などを有償で行う空き家委託管理事業⁵¹、第三にシェアハウスやコミュニティハウスへの用途変更を行う空き家コンバージョン事業、第四に廉価のため市場に出回らない空き家の仲介を行う空き家バンク事業⁵²、第五にランドバンク事業である。

つるおかランドバンクは空き家等の所有者による活用方法の相談を受け、話し合いの中でランドバンクないし宅建業等の専門家が所有者の意向を踏まえつつ、上記第二から第五の

事業のうちいずれかの活用方法を提案する⁵³。

上記五事業のうち、つるおかランドバンクで先進的な取組であるランドバンク事業について以下に説明する。事業の趣旨としては矢島らによる研究⁵⁴を受け、再建築不可敷地上にある等、家屋として需要のない空き家に対し、解体後隣地統合を含めた小規模な区画再編を進めるというものである。

具体的には以下の図 4 のように狹隘道路に接する A 宅、B 宅、C 宅の 3 軒の建物があり、B 宅が空き家である。B によるランドバンクまたは市役所にその所有地や家の活用方法の相談を受け、ランドバンクないし専門家により活用方法を提案し、A、B、C の同意を得た上で事業具体案計画を策定し、ランドバンクでの審査会を経た後、ランドバンクファンドによる助成資金の交付を決定し、NPO の会員である宅建業者にコーディネートを委託する。ここでのスキームは、空き家解体後の土地を隣地所有者に低価格で売却し、隣地所有者は低価格で購入する代わりに土地の一部を道路拡幅のために寄付するといったものである⁵⁵。そしてこのスキームでは不動産価値が低く、通常仲介手数料は売却価格の一定割合であることから、不動産会社としてはコストに見合った売上を得ることはできない場合もある。そこで、ランドバンクファンドによる助成を受けることで民間業者や空き家所有者にとってインセンティブのある仕組みとなっている。密集市街地での区画整理には通常億単位の費用を要するため地方自治体が行う組むには財政上困難であるが、このスキームによって行うことで、少ない費用で現在の形状を生かしながら住環境を改善できるというメリットがある。



(図 4: ランドバンク事業の理論⁵⁶)

他の事例として、下図(図 5-1、5-2、5-3)のように空き家が 4 軒、そして空き地がありその間に私道があるものの、道幅が 2.7m のクランクで車の通行が困難であるため、空き家が活用されないまま老朽化し、また A、B 両軒の居住者ともに離れた場所に駐車場を借りなければならないという課題があ

⁴⁸ 内閣府 NPO ホームページ

<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/detail/006000164> によれば 2005 年に設立され、鶴岡市内の歴史・文化資産の発掘、調査、保存、活用に関する事業を行っている。

⁴⁹ 市職員が参加していることにより、登記上は土地所有者が不明であっても、市の課税課が把握する納税義務者をたどることによってつるおかランドバンクの事業がスムーズに進むことがあるというように、市とつるおかランドバンクが連携可能となっている。

⁵⁰ 4 つの助成事業を行っており、空き家建替え・改築に伴う地域コミュニティ施設整備支援、利便性の向上に繋がる私道整備支援、町内会空き地活用整備支援事業、コーディネート補填助成がある。それぞれ一定程度助成が行われる。例えばコーディネート補填助成は中心市街地の権利が錯綜する空き家解体、敷地再編、転売等では権利者調整で多大な時間を要するため、宅建業者、行政書士、土地調査士等の法的手数料にロスした部分の補填として、上限 30 万円、補助率 5 分の 4 の助成が行われる。ランドバンクファンドによる助成事業については空き家コンバージョン事業やランドバンク事業等の他の事業の費用助成として活用されている。このスキーム適用箇所の目標数値は 2021 年までに 29 か所に設定されている。

⁵¹ 空き家の見回りサービス

⁵² 売りたい、貸したい、処分したい空き家を登録し、購入希望者となげ。売却・賃貸希望に関する相談物件に対し、民間企業による不動産売買の対象となる価値のある物件は市場物件として地元不動産業者に案内をしている。2014 年 4 月から 2016 年 12 月末現在で 614 件の売却、賃貸希望相談があり、うち 181 物件が空き家バンクに登録され、46 件の成約が行われている。これはランドバンクによる助成支援があることで全国的には多い割合である。

⁵³ 具体的なフローとしては①活用方法提案、②所有者の承諾、③事業具体案計画(区画再編、コンバージョン等に要する経費算定含む)、④ランドバンク助成事業への申請、⑤審査会(NPO 職員、市役所職員、学識経験者などで構成)にて申請内容の審議、採択、⑥事業実施となっている。

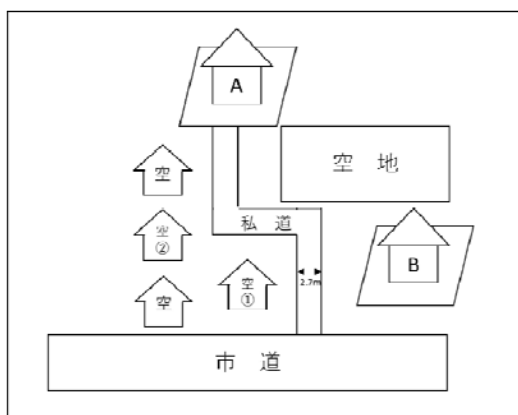
⁵⁴ 矢島朝子・中村悟・佐藤滋(2004)「7011 地方都市中心市街地における空き家発生経緯と利用意向に関する研究」学術講演便覧集。F-1、都市計画、建築経済・住宅問題、41-44

⁵⁵ 2010 年度鶴岡市空き家実態調査では空き家の土地付き寄付の意向を確認した結果、「土地と建物の寄付」が 8.1%、「低価格での売却」が 9.1%と合計 17.2%であり、そのような空き家所有者の善意につるおかランドバンクは注目した。

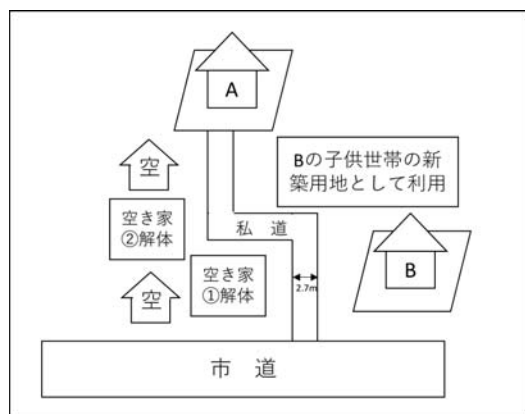
⁵⁶ 出典：つるおかランドバンク HP(前掲)

った。つるおかランドバンクは空き家所有者からの相談を受け、まず空き家①及び②の2軒解体し、空き家①の土地をB宅が駐車場用地として買い上げ、私道と土地とを等価交換し、車が通れるように直線状に付け替えた。そして②の土地をA宅が購入し、駐車場として利用した。空き地はもともとB宅所有であり、子供世帯は新居の需要があったものの、車社会である鶴岡市において家の前を車が通れないと居住が困難であることから新居が建築される予定はなかった。しかし、道路を付け替えたことにより車が通行可能な土地となり、B宅の子供世帯の新築用地として利用されるようになった。つまり、2軒の空き家を解体し隘路を直線的にすることでそれぞれ駐車場として利用価値が生まれ、また隣接する空き地も新たに住宅が作られることになった。この事業においては不動産会社に利益が出たことからランドバンクの助成は行われていない。

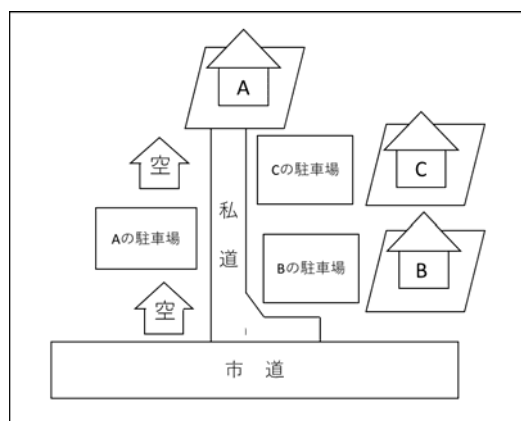
以上の二事例から、所有者、近隣住民そしてランドバンクの専門家が協力することにより、老朽空き家等を解体し隣家への売却や道路の拡幅に供することで、地域住民に利用される状態の土地へと生まれ変わったことが示される。



(図 5-157)



(図 5-258)



(図 5-359)

3-4 ランドバンク事業と都市計画

本節では、ランドバンク事業とコンパクトシティ政策との関係性について、鶴岡市およびつるおかランドバンクの観点からそれぞれ明らかにする。

鶴岡市が策定した鶴岡市立地適正化計画において、つるおかランドバンクは空き家問題への対応及び中心市街地への住み替え促進の項目において組み込まれている⁶⁰。前者については低未利用地を有効に活用し住み続けられる都市の形成（住居系土地利用）の実現手段として、後者については居住誘導区域と講ずべき施策の方向性のなかで中心市街地への住み替え促進するための実現手段として言及されている。

つるおかランドバンクは、上記目的を実現するために立地適正化区域における居住誘導区域とランドバンクファンドの助成事業の区域線をほとんど同区域に設定することで居住誘導区域内の空き家を利活用できる態様に変えるように動機づけを行っている⁶¹。一方で助成金の目的に合致していれば区域線にこだわらなくても良いという例外規定も存在するものの、つるおかランドバンクとしては人口が増加して空き家率の少ない市周辺部より、空き家率が高い中心市街地への誘導に焦点をあてることにより恩恵を受ける人が多くなるため、そのような地域の空き家に対して取り組むことに熱意をもっている⁶²。

4GCLBA とつるおかランドバンクの比較・考察

第2章と第3章では、GCLBA とつるおかランドバンクの事業内容を紹介したが、その共通点や相違点について以下に挙げる項目ごとに比較・考察する。

⁵⁹ 同上

⁶⁰ 鶴岡市(2017)「鶴岡市都市再興基本計画(鶴岡市都市計画マスタープラン鶴岡市立地適正化計画鶴岡市)」、
<http://www.city.tsuruoka.lg.jp/seibi/tsuruokasitosisaikou.files/20170830toshisaikou.pdf>
18,31,38 頁参照

⁶¹ 鶴岡市とつるおかランドバンクの連携がとれている要因は職員の交流である。ランドバンク職員のうち2人は鶴岡市職員であり、またNPOの理事長がメンバーである都市計画審議会の審議を経て鶴岡市立地適正計画が策定されている。

⁶² インタビュー調査による(脚注17を参照)

⁵⁷ つるおかランドバンク HP をもとに筆者作成

⁵⁸ 同上

	GCLBA	つるおかランドバンク
組織	空き家空地进行地域ニーズに合わせた形で市場に戻す媒介組織 公的部門が実質業務を担当、地域組織はランドバンクとは別の組織として連携	ランドバンクの実質業務内容を民間の地域行間団体が担う
法人の形態	ミシガン州法に規定された公的な組織	NPO法人
設立団体	ミシガン州及びジェネシー郡	宅地建物取引業者をはじめとする地元の各業界団体、学術専門家、市役所職員等
対象物件	税滞納物件の差し押さえ等	所有者の善意による寄付、低廉価格での売却
予算規模	475万ドル(2010)	900万円(2016)
事業規模	保有区画数：13,120(2015) うち売却：943、除却1,125	解体7件、空き家バンク成約10件、空き家管理受託12件等(2017)
ランドバンクと不動産税課税権者の連携	不動産税課税権者である州と各郡のランドバンクによる不動産取得が一体で行われる	つるおかランドバンクに所属する市職員を通じて市課税課とランドバンクが連携
都市計画との関係性	①大規模地権者として総合計画策定に参画②ランドバンクが所有物件の処分方法を市の総合計画と連動③データ活用を通じて市総合計画に対する住民理解の促進	市の立地適正化計画とランドバンクファンドによる助成範囲がほとんど一致
対象物件の活用方法決定時のアクター	ランドバンクと購入者	空地空き家の所有者、ランドバンク関係者、購入者

(表 7: 日米ランドバンク比較、清水ら⁶³、Genesee County Land Bank 2015 Annual Review⁶⁴、鶴岡市へのインタビュー⁶⁵を参考に筆者作成)

4-1 組織について

日米ランドバンクは、人口減少社会を背景に、業務の一部として市街地で増加する空き家・空き地に対して法的な障壁を整理し地域のニーズに合った形で市場に戻すための媒介組織であり、活動内容が社会的ニーズはあるもののビジネスとしては成り立たないという性質を帯びていることもあり、行政がその設立の一端を担う点で共通している。ただ、GCLBAではミシガン州とジェネシー郡の公的部門のみにより設立され、実質業務もランドバンクが行う一方で、つるおかランドバンクは民間の各業界団体が参加し、実質的な業務をNPO会員の民間企業が担う点で大きく異なる⁶⁶。また、法人の形態はGCLBAが州法に規定された公的な組織、つるおかランドバンクはNPO法人であり、職員の身分もそれぞれ公務員、NPO職員と異なる。

4-2 予算について

GCLBAの予算は、連邦、郡、民間財団からの助成だけでなく保有物件の売却益や賃料収入によって3分の1程度を賄う一方、つるおかランドバンクは民都機構、市、民間企業からの寄付により活動している。つまり、空き家対策による地域活性化という公益実現を目的とするため、公的部門からの助成を受ける点で共通するが、物件の保有の有無の差から自主的に調達できる財源の有無の差が生じている。

4-3 ランドバンクと不動産税課税権者の連携について

GCLBAの成功の一因として、ミシガン州において不動産税課税権者である州と各郡のランドバンクによる不動産取得が一体で行われるようになったことで、取得がスムーズに行

われ、税滞納物件の市場ニーズに合わせた売却や管理が可能になったことが挙げられる。

一方、つるおかランドバンクは空き家・空き地所有者の相談を受けてその活用方法を模索するにあたり、登記上所有者不明土地に対処しなければならない場合がある。その際、つるおかランドバンクに所属する鶴岡市都市計画課職員を通じ、課税権者である鶴岡市課税課が把握する納税義務者に連絡をとることで登記上所有者不明土地だが、納税義務者を把握している不動産に関して、ランドバンク事業を行うことができた例もある。

このように、空き家・空き地対策において不動産税課税権者との連携が重要な役割を果たしていることが明らかとなった。

4-4 空き家・空き地物件保有の有無について

フリント市を含むジェネシー郡では、全不動産区画の30%を超える不動産税滞納物件の差押を通してGCLBAが取得し、保有・管理する。

一方でつるおかランドバンクはそもそも物件を取得しない⁶⁷。空き家・空き地所有者による相談を受けて、購入者への寄付や低廉価格での売却のコーディネートを行うが、その中でつるおかランドバンクとして物件を所有しない。そのため、空き家所有者と購入者希望者のタイミングがずれることが発生するため、今後は物件の保有も視野に入れている⁶⁸。

4-5 空き家・空地活用方法について

GCLBAの建物付き販売はつるおかランドバンクの空き家バンク事業、クリーン&グリーンプログラムは空き家委託管理事業、更地販売や隣地居住者への有償譲渡はランドバンク事業にそれぞれ相当しており、空き家・空地活用方法でかなりの類似点が見られる。一方で相違点として、GCLBAは荒廃した構造物の除却のために約2400万ドルを調達したが、つるおかランドバンクでは除却目的のための活動は行っていないことが明らかとなった。これは両者の背景として、空き家率や空き家の荒廃状況の差が原因と考えられる。

4-6 総合計画とランドバンクの関係性について

GCLBAは13,120区画を保有し、個々の空き家・空き地への対策を練るだけでなく、大規模地権者として総合計画策定に積極的に携わった。例えば、GI地区のように低密度化や新規居住の制限を図る地区の導入は、一般に市民が土地を保有する地域では大きな反発が予想され実現が困難だが、GCLBAが大半を所有することから導入が可能となった。また、GCLBAは総合計画実現の主体としても重要な役割を果たす。これは個々の空き物件の処分の判断基準に市の総合計画を考慮することで担保されている。さらに総合計画策定においてフリント市が重視した住民の理解の促進のため、住民が将来土地利用について議論するワークショップにおいてデータ提供等の間接的支援を通じて、総合計画の透明性を高めることに貢献した。

つるおかランドバンクは立地適正化計画において、中心市

⁶³ 清水ら(2012). 1051頁

⁶⁴ 前掲

⁶⁵ 前掲

⁶⁶ 矢吹ら(2017a)の2313頁によると、フリント市ではGCLBAとは別にコミュニティ開発会社(CDCs)などの地域の主体の中には市の総合計画を考慮した土地利用転換を実施するものも存在する。

⁶⁷ 財務省のHP

(http://www.mof.go.jp/faq/national_property/08ab.htm 最終閲覧日2017年1月31日)には国は基本的に土地等の寄付を受け付けないことが記載されている。

⁶⁸ インタビュー調査に基づく(脚注17を参照)

街地への住替え促進のための実現手段として位置づけられており、つるおかランドバンクがファンドの助成事業区域を居住誘導区域とリンクさせることでその実効性が担保されている。ただ、つるおかランドバンクは土地を所有しないため、空き家や空き地の所有者によるその活用方法の相談に来たものの中から、より多くの人々に貢献できる物件を選定するという過程を経て対象物件が確定する。そのため、対象物件の利活用方法に関して市やランドバンクの意向だけでなく、所有者や購入者の意思を汲んだ上でランドバンクがコーディネートする必要がある、その調整に人的、時間的コストがかかる結果となっている。

5 まとめ

ここまで、日米ランドバンクの比較を行ってきたが、ランドバンクがコンパクトシティの実現手段たりうるかについては、フリント市では総合計画と GCLBA が密に連携をとることにより、コンパクトシティ政策の実現手段としてランドバンクが機能しているといえる、一方つるおかランドバンクは立地適正化計画に位置づけられたばかりで、その評価を下すにはまだ早い。今後日本におけるランドバンクがコンパクトシティ政策の実現手段たりうるかについては、量的・質的な機能を備えることが必要であることが分かった。以下、両者の観点から考察する。

ここにいう量的観点とは、文字通りランドバンクの事業規模のことを差し、日米ランドバンクでは空き家・空き地の保有件数に大きな差が存在する。その背景には、フリント市には固定資産税滞納物件が大量に存在しており、それをランドバンクが取得できる法的枠組みが整備された一方で、鶴岡市において固定資産税を滞納する空き家は限定的であり、またそのような空き家をランドバンクが取得することは法的に制限されることがあげられる。民間シンクタンクの予測によれば 2033 年には日本全国の空き家率は 33% を超えるとされ⁶⁹、これは 2015 年のフリント市の空き家率と同程度であり、今後日本の地方自治体は量かつスポンジ状に発生する空き家の対策を迫られることになることが予測される。その際に、既に大幅な人口減少に対処するために設置されたアメリカのランドバンクをモデルとして、日本各地にランドバンクを設置することはコンパクトシティの実現手段として機能し得るといえる。

質的観点とは、個々のランドバンク事業内容の手法を指す。GCLBA の場合、保有物件の利活用方法について決定木を策定し、いわば機械的にその利活用方法を決定するため、意思決定にかかるコストが低い。一方でつるおかランドバンクは個々の事業ごとに個々の案件毎に専門家が利活用方法を考えるため、意思決定にかかるコストが高い。この差が発生する要因として、日米の都市区画の差が挙げられる。フリント市は自動車産業の発展とともに人口増加したため、街の区割りや道幅は自動車社会に対応したものであった。そのため、空き家・空き地対策としても既存の区画を再編する必要性が低い。一方で鶴岡市中心市街地は江戸時代より城下町として整備されたため、狭隘・迂曲道路が多く自動車社会に対応していない。そのため、空き家・空き地と迂曲道路を一体的に

整備しなければ空き家を利活用できない。

民間シンクタンクの予測によれば 2033 年には日本全国の空き家率は 33% を超えるとされ、しかも人口減少地域においては空き家・空き地がスポンジ状に発生する。そのため将来人口に合った都市計画を実現するため、それらを都市計画と結びつけた上で如何に利活用、或いは除却するかという対策が必要となる。

日本の地方都市は、鶴岡市のように歴史的に発展したのも多く存在するため、コンパクトシティ政策の実現手段として、GCLBA のように量的対応だけでなく、つるおかランドバンクのように個々の案件毎に専門家の協力を得て空き家・空き地と周辺区画を一体的に整備することのできるランドバンクでなければ、大量に発生する空き家に対処し、コンパクトシティを実現することが困難であると考ええる。

現在日本ではコンパクトシティの実現手段としてランドバンクが注目されているものの、その対象はつるおかランドバンクが主である。しかし、今後空き家が急増する状況を鑑みれば GCLBA のように大規模に活動するアメリカのランドバンクも参考にすべきことが多く、その機能や特徴を踏まえた上でのランドバンク整備やコンパクトシティ政策実現手段の充実がなされることを期待する。

(以 上)

⁶⁹ 野村総合研究所(2016)。「2030 年の既存住宅流通量は 34 万戸に増加～空き家は 2033 年に 2,000 万戸超へと倍増～」
http://www.nri.com/Home/jp/news/2016/160607_1.aspx(最終閲覧日 2017 年 1 月 31 日)