

空き地問題から自治体の土地政策を考える

明治大学 教授 青山 侑

1. 全国的に空き地問題が顕著に

全国で空き地が増えている。国土交通省の土地基本調査によると、世帯が所有する空き地面積は平成15年の681km²から平成25年には981km²と1.4倍に増えている。大都市圏では概ね土地面積全体の10%以上の空き地があるといわれている。その結果、景観の悪化、不法投棄、犯罪誘発、上下水道等ライフライン維持困難等、問題が生じている。

先日、政府の審議会で、宅地を増やすべくつくられている国の法律と制度を、宅地の量を適切にコントロールする制度に改めるべきだと発言したら、地方の県知事や市長から現行法の問題点に対する発言が相次いだ。

所有者不明土地、相続由来の多数所有土地、放棄土地等、自治体側にとって対応困難な土地が全国で増えている。これは日本の土地問題、土地政策では今までに経験したことのない問題である。

平成22年度に実施された国土交通省の土地問題に関する国民の意識調査では、「空き家・空き地や閉鎖された店舗などが目立つこと」が大都市圏・地方都市圏を問わず第一位となっている。国民が空き地を気にし始めているのである。

同じ調査で、「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か」という問いに対して、平成5年には「そう思わない」という回答が21.3%だったが、平成28年には42.1%に増えている。国民の土地に対する所有意欲は急速に減退してきている。

40年ほど前に、都市計画法が市街化区域内農地は10年以内に宅地化すると定めた時代には、確かに宅地の絶対量が不足していると考えられていた。バブル時代、宅地価格が高騰したころには、市街化区域の農地に対する課税強化を強く

主張する声もあった。住宅建設計画があつて、自治体は毎年度住宅建設計画を策定することが求められていた。

この法律が廃止され新たに住生活基本法が定められ、これからは住宅の量的拡大でなく質的充実を図ると決められたのは、2006年のことである。状況の変化は著しく、今や、宅地を拡大することではなく、増加しつつある空き地をどうするかを議論する時代となった。

戸建ての空き家については全国で社会問題になって、ようやく除却等の対策が講じられ始めたが、これからは老朽マンションの除却が問題になると予測され、この対策についてはまだ緒についたばかりである。

質はともかく量については住宅に対する需要が減少しているから、戸建て空き家、老朽マンションの両方を通じて、これからは必ずしも建て替えではなく、更地にして別の用途に活用していくことを考える時代になっていく。従来日本ではなかった政策が求められる。

2. 国土政策・土地政策転換の必要性と自治体

日本の国土政策・土地政策は、農地や自然地を開発して宅地を増やしていくように精緻につくられている。しかし、その時代は終わった。国土政策・土地政策の抜本的改革が求められている。これからは、宅地の総量を増やすのではなく、バランスよく土地利用をコントロールする土地政策に改めるべきである。

社会学は、早くから都市化に伴う問題発生を指摘していた。都市化の進展は、貧困・孤立・犯罪・失業・事故・公害など様々な問題を発生させて、行政に対してその対応を迫る。また、都市的生活様式は、農村にも浸透して、そこではまた新たな問題を惹起して行政の対応を必要とす

る。都市化の進行に対する対策のために、さらなる宅地が必要とされる時代が確かにあった。

マンションを必要とする人々もいれば、一方でコミュニティーに中高層マンションが建つことに反対する人々がいた。都市が、そして都市生活が必要とする、道路や鉄道が通ることに対しても反対運動が起こった。ごみ処理施設、福祉施設に対しても反対する人々がいた。都市に暮らすことに伴って、人々の利害と利害が激しくぶつかり合い、それを調整するのが行政であるといっても過言ではない時代があった。

しかし今日では、さらに進んで、都市が成熟し、あるいは衰退することによって問題が深刻化している。現在の行政では、福祉・医療・教育など、社会システムの各分野における変革についても、十分議論をして、その結果得られた方針に基づいて行政を実行していくことが大切となった。

市場原理主義に基づくニューパブリックマネジメント（新しい行政経営）の考え方は、結果を重視する。それに対して、現代におけるガバナンスの考え方は、結論に至る情報公開や市民参加の過程を重視する。それは人々の価値観が多様化しているからであるが、同時に、求められる政策が変化してきたからである。

土地政策についていえば、宅地を増やすことに絶対的な意義を見いだすことはできなくなっている。国土政策・土地政策の抜本的改革がなされないなかで、自治体は現実的に対応していかなざるをえない。土地を市場原理に委ねるだけでなく、それぞれの自治体の状況に応じて、現行法を尊重しながらも適切な土地政策を樹立し運用していくことが求められている。

3. 100年前の土地問題

たまたま私は、100年近く前、大正11年に後藤新平が東京市長になったとき、アメリカからチャールズ・A・ビーアドが半年間、東京市政に助言するため日本に滞在したときのことを調べていて、土地に対する課税のあり方が最大の問題点となっていたことを知った。

ビーアドの報告書によると、後藤がビーアドに対して助言を求めた東京市政の問題点は4点あって、「taxation, assessments, transportation and consolidation」となっている。これらのうち税制（taxation）、交通（transportation）、整理統合（consolidation）は問題ないとして、「assessments」が何を意味するか、にわかには理解できなかった。

当時の日本語に訳された報告書では、東京市政調査会は「受益者負担制」と訳している。後藤の娘婿で後に『後藤新平』を著した鶴見祐輔は「特別賦課」と訳している。

ビーアドの報告書や全国各地で行った講演の内容からすると、地下鉄や道路、上下水道等、公共的な都市施設の建設により土地の価値が上昇した場合にその受益者にいかなる負担を求めるか、という意味である。

従って、直訳ではアセスメントは評価だが、具体的には都市計画事業実施のための特別賦課（受益者負担）のことである。後藤が内務大臣時代に尽力して成立していた1922年都市計画法にこの規定があったが、具体的な実施方法が問題となっていた。

ビーアドは報告書のなかで、後藤から依頼のあった「評価」、すなわち具体的には都市計画事業実施のための特別賦課（受益者負担）について、受益者負担制を拡充すべきであるとしている。下水道敷設、地下鉄建設および隣接財産の所有者に利益を与えるような全ての都市改良事業にまで、拡張すべきと提案している。

同時に、都市計画事業による受益額を確定するにはかなりのコストがかかることを指摘し、むしろ土地建物物件の正確な評価を行い、それに対する直接的な不動産税を実施すべきとしている。所得税と異なり、本人が所有する大量の書類を検査する必要なく東京市が直接、課税・徴収できるからである。

またビーアドは関連して、東京市が都市改良事業を実施する際に、土地を超過取用する権限を東京市に与えるべきだと提言している。街路など公共事業を実施する時に必要な土地の裏側