

国土計画・都市計画・地域計画に不可欠な制度資本について

前研究理事・上席参事兼都市研究センター副所長
(現国土交通省国土交通政策研究所長)

佐々木晶二

1. はじめに

筆者は、これまで、2013年12月号から本号までのアーバンスタディ及び原則2ヶ月ごとに当機構のホームページにアップするリサーチメモにおいて、20本ほどの論考を公表してきた。

このうち、特に、国土計画、都市計画、地域計画については、国土や都市、地域の抱える問題を抽出するとともに、その具体的な解決策となるよう政策提言を行ってきたところである。その概要について、以下の2において、再整理する。

その上で、特に、豊かな経済政策、文化の展開、魅力的な社会の持続可能とするために必要となる、社会共通資本のうちの一つである「制度資本」という観点から、国土計画・都市計画・地域計画の前提となる基本的制度資本について、3から6で論点を示して今後の調査研究の課題を提示したい。

2. これまでアーバンスタディ等で整理してきた国土政策・都市政策・地域政策の課題と方策について

(1) 国土計画、都市計画、地域計画の中で、最も先行的にヨーロッパで整備された都市計画制度については、産業革命に伴って労働者が都市に集中したこ

とによって生じた住宅問題の解決を目的として創設された。

(2) 当初は、ハワードの田園都市構想のように郊外に良好な新都市を形成する計画が提唱され、次にはコルビジェのように都市内を大規模に改造して高層化する計画が提案され、第二次世界大戦後は、より用途混在で、小さな規模の街区を既成市街地で維持するジェイコブズの構想が推奨されるなど、計画思想は変遷してきている。

(3) 日本においては、都市計画は、西欧にふさわしい首都を作るという構想で始まった。しかし、1923年の関東大震災を受けて、復興事業と建築物の不燃化ということを主たる目的としてより具体的な都市計画が制度化された。その後、第二次世界大戦の戦災復興を経て、高度成長期でのスプロール防止と公共投資の効率化という政策課題に対応して、現行都市計画法が制定されてきた。

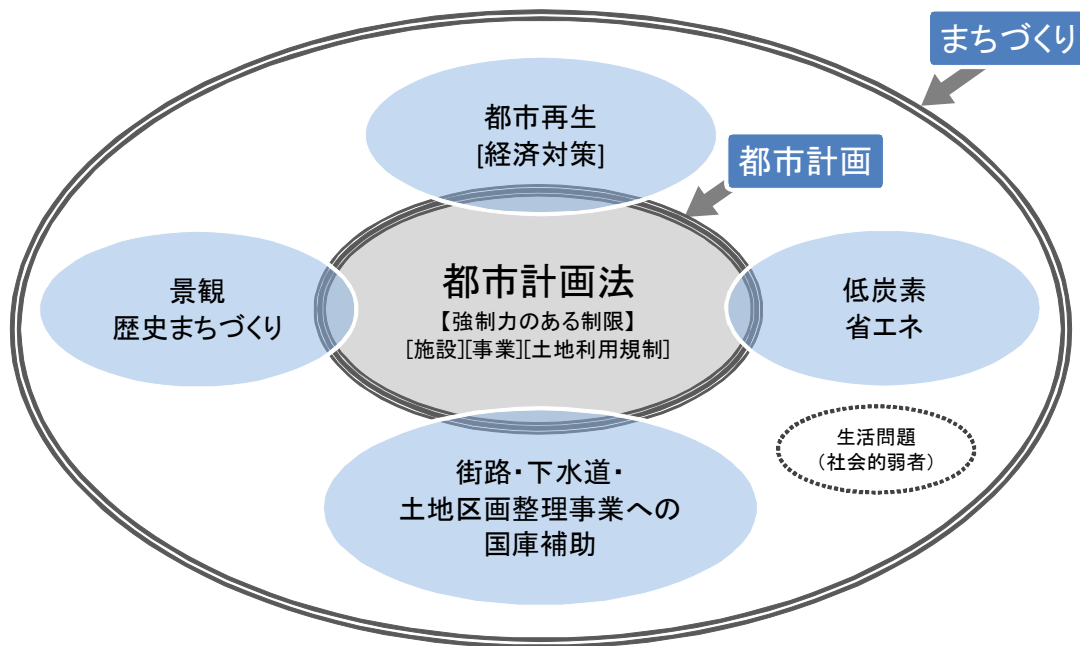
(4) その後、高度成長期が終わり、大都市再生、地方活性化、良好な景観形成などの課題については、都市計画の枠組みで正面から受け止めることなく、

都市再生特別措置法や景観法などの改正で対応してきた。

(5) さらに、近年では、少子高齢化対応、都市財政の逼迫化への対応、環境エネルギー対応という観点から、立地適正

化計画制度などが創設されてきているが、これも具体的問題に対して都市計画として正面から答えたものにはなっていないとの指摘もある。(注1) その具体的なイメージは図表-1のとおり。

(図表-1)



(備考) 筆者作成。

(6) このため、筆者は、これまでに、アーバンスタディ等においては、

ア 国土のグランドデザインなど国土計画で取り扱うべき課題と方策 (注2)

イ 経済再生という観点から、大都市、地方都市、都市郊外部等に分けて取り組むべき課題と方策 (注3)

ウ 立地適正化計画制度の課題とより有効に活用するための運用改善の提案 (注4)

エ 都市に偏在する高齢者世帯など社会的弱者に対する課題と方策 (注5)

などを論じてきたところである。

3. 国土計画・都市計画・地域計画に不可欠な制度資本について

「制度資本」は、宇沢弘文氏の定義によれば、我が国の経済社会を持続可能なものとするために、全国民の共通の財産として整備されるべき枠組みとされる。この意味では「制度資本」は、経済社会の仕組みを

活用するすべての国民や企業が共通の資産として利用でき、またその恩恵をうけるべきものとならなければならない。(注6)

国土計画・都市計画・地域計画を適切に策定する上で前提となるとともに不可欠な制度資本について、以下、「不動産・制度資本」、「土地利用・制度資本」、「地域管理・制度資本」と分けて、今後検討すべき論点と検討すべき方向性を提示する。

4. 不動産・制度資本

(1) 制度資本として必要な理由

土地及び建物は、国民の生活の基盤であるとともに、企業などの生産や中枢機能の基盤でもあり、我が国の経済社会の制度資本として、対象の内容、対象の持ち主、対象に係る価格等の情報、それが取引される市場の透明性などが確保されていなければならない。これが一部でも欠けると、国民生活の安定が脅かされ、また、我が国の経済社会の発展の支障にもなる。

(2) 不動産の内容の明確化

ア 土地の境界の確定

我が国では土地の公図はきわめて不十分であり、それを補正するための地籍調査の進捗状況も芳しくない。そのため、土地やその上に建つ建物の取引など、国民生活の一番基礎なる情報が未確定となっている。この土地とその権利者の対象範囲を示す土地の境界情報は、市場経済社会の基礎として、早急に整備する必要

がある。

イ 土地、建物等の権利者の明確化

さらに、土地等の境界情報が明確になっても、その所有者が相続に伴う変動を反映しておらず、土地等を取引する場合にも権利者不明のケースが多発している。このような土地、建物等の権利者の明確化も、同様に市場経済社会の基礎となる制度資本そのものであり、その整備が不可欠である。

この際、後述のとおり、適切な開発・建築行為の誘導や、大都市、地方都市等の活性化戦略を構築する前提として、特に、国、都道府県、市町村等の公的不動産のデータベースについて、個人や企業が所有する民有地より先行して整備する必要があると考える。

ウ 土地、建物等の価格等に関する情報の公開

土地、建物等を取引するにあたっては、具体的な法的な制限内容のほか、土地、建物の履歴、土壤汚染など隠れた情報、市場での取引価格などの情報が適切に公開されていないと、円滑な取引が困難となる。特に、購入する国民側に十分な情報が提供されないと、いわゆる情報の非対称性が生じ、効率的な土地利用が妨げられるとともに、消費者保護という観点からも問題が生じる。この意味で、土地等に関する情報がデータベースとして蓄積され、国民に提供されることは、制度

資本として不可欠である。

(3) 不動産の内容を公的に確定する仕組み

ア 土地等の境界を確定する仕組み

土地等の境界については、関係権利者の同意のもとに決定するのが原則である。しかし、現実には、そもそも相手方権利者が不明である場合や、相手方が判明しても相互に協議が整わない場合がある。この場合については、裁判手続きのほか、一種のADR制度として、筆界特定制度という登記官により筆界を特定する制度が存在する。(注7)

しかし、面的にわたって公図が混乱している地域については、現状では、公共施設を整備することが必要条件である土地区画整理法を運用上柔軟に適用する「境界画定型土地区画整理事業」として実施するしか方法がない。(注8)このような面的に境界が未確定な地域の境界を行政処分として確定することを正面から位置づけた法制度が制度資本として必要と考える。

イ 土地等の権利者不明に対応する仕組み

土地等の所有者等が登記簿で正確に反映されていない地区では、例えば、東日本大震災の復興事業など、基盤整備事業を実施する場合には、地権者の把握や土地の所有権等の取得に多大な時間を要することになる。

東日本大震災の復興事業の際には、財産管理人制度の活用が復興庁より提案されたが、この仕組みについても、改善の余地がある。(注9) また、より抜本的には、土地収用法に基づく不明採決を先行的に実施するなど、抜本的に土地所有者等が不明な場合における土地収用手続きの改善が課題である。(注10)

ウ 土地に関する情報の一元化の仕組み

土地利用制限に係る都市計画法等に基づく土地利用制限に関する情報、土壌汚染対策法等の土地の性質に関する情報、不動産登記法に基づく不動産登記簿情報、固定資産税台帳情報などについて、本来の法令の目的外使用として収集し、さらに個人情報法令の適用除外として一元的に国土計画等の所管部局が集約し、使用できるよう、法律上の特例措置を設ける必要がある。

価格情報についても、現状の地価公示制度や最近整備された不動産価格指数(注11)などを当面活用しつつ、土地取引価格について一元的に把握する制度の検討も必要である。(注12)

5. 土地利用・制度資本

(1) 制度資本として必要な理由

土地利用については、相互に外部経済性、または、不経済性を生じることから、一定

の計画に基づき、土地利用の誘導を図ることが必要となる。さらに計画の策定主体としての行政主体がそれぞれ自己最適を目指す、トータルとして日本国土全体では非効率な土地利用や非効率な基盤整備が行われることになる。

このため、土地利用・制度資本として、国として基本的枠組みを土地利用に関して定める必要がある。

(2) 土地利用の基本的なフレームの提示

土地利用を考える上での前提となる都道府県別、市町村別の人口フレーム及びそれを前提にした住宅その他の土地利用フレームについては、個々の地方公共団体にゆだねると過大になるので、その枠組みを国が定め、それに基づいて、地方公共団体が土地利用計画を定める枠組みが必要である。

(注 13)

(3) 開発・建築行為の基本的な方針の提示

我が国は世界に例を見ないほど急激な人口減少社会に突入していく。その段階では、

例えば、個々の地方公共団体が楽観的に土地利用を都市的に転換することを誘導しようとしても実現不可能となり、さらに負の遺産を次世代に残すことになる。

この観点から、国が、自然環境や森林、農地を保全する、新たな開発行為を行わず既成市街地の空き地や空き家を活用する、自然環境、都市環境を保全する、歴史的な建築物、構造物を保全するといった、開発・建築行為の国としての基本的方針を定め、地方公共団体が開発行為、建築行為を認める際にもそれに従う枠組みが必要である。

(注 14)

(4) 大都市、地方都市等の区分ごとの活性化戦略を明かにする仕組み

都市の成長を進めるためには、海外の都市と競争して外資を導入させるなど、国際競争力を高めることを目標とする「大都市」と、国内での他の地域からの投資と地域内循環を高める「地方都市」、さらに、住民の生活環境の保全を目指す「郊外・農山村部」として大きく分けることができる。その分類については図表－2 参照。

(図表－２)

(別表)		事業ポテンシャルを踏まえた都市・地域再生の新たな視点と課題					
		東京都市	大都市都市	大都市郊外部	都市中心部	都市郊外部	農山村
都市・地域の課題(今後5年から10年を想定)		・国際競争力の強化 ・拠点開発と都市基盤整備 ・エネルギー自立システムの導入 ・公共交通機関の充実強化、サービス向上		・空き地・空き家問題 ・高齢者の買い物難民、医療介護問題	・商店街の衰退 ・空き家・空き地問題	・空き地・空き家問題 ・高齢者の買い物難民、医療介護問題	
経済状況		上昇傾向		停滞	停滞	停滞	衰退
地価状況		上昇傾向		停滞	下落	下落	下落
都市と地域の潜在力	企業力	非常に強い	強い	普通	普通	やや弱い	弱い
	コミュニティ力	弱い	やや弱い	普通	普通	普通	強い
	社会保障力	一人あたり全国統一的制度					
都市・地域再生の目標		・他の地域のマイナスを補ってプラスとなる地域総生産の増加 ・一人あたり総生産(=所得)の増加		・一人あたり所得(=総生産)の維持			
新しい都市再生・地域再生プロジェクトの事例		・東京都港区・千代田区・中央区などでの民間デベロッパーによる基盤施設整備を伴った大規模都市再生事業		・UR豊四季台団地での福祉事業と一体的な団地再生 ・東急電鉄と横浜市による次世代郊外まちづくり住民創発プロジェクト	・紫波町のオガール紫波の公民連携事業 ・北九州家守舎による小倉地区のリノベーション事業	・長岡市のこぶし園の小規模福祉サービス施設	・あわ村、山口市仁保地区での住民出資型会社による住民サービス事業
都市・地域の方向		・国の経済成長の牽引役としての都市再生を推進 ・国際競争力拠点に対して、国、地方公共団体、民間企業、大学など総力を挙げて支援		・UR・電鉄会社などを核にした団地再生 ・地域の総合的な生活支援サービス企業体の育成	・公有地・公共建築物を活用した公民連携事業の実施 ・中心部の空きビルを活用したリノベーション事業 ・駅前広場、都市公園を賑わい空間に活用	・医療、福祉、公共交通から買い物サービスなど生活サービスを地域総合的に支援する地域協働事業の推進	
空間計画と住民参加の考え方		・国が集中的に支援する地域を決定(国土全体からみて経済ポテンシャルのある地域を選定) ・都又は政令市が都市計画権限を行使 ・民間都市開発事業者からの都市計画提案 ・高度利用に伴うインフラ負荷のチェックと周辺居住者の理解をえることは都市計画の常識		・URなど公的賃貸住宅を核とする場合には、その団地とその周辺のゾーン設定、周辺へも生活サービスが可能な福祉施設等の立地計画を策定 ・電鉄会社の開発した団地再生は、電鉄会社と市町村が共同で、再生プロジェクトとその周辺でのサービス提供地域をゾーンとして決定 ・大規模地権者、事業者と住民の意向の丁寧なすりあわせが重要	・どの都市の中心部で事業を行うかは、市町村長、地元経営者のやる気がある場所である。要は都市間競争 ・公民連携事業は、まず、市町村と事業者が共同で、その核となる事業とその効果が及ぶ周辺地域を一つのゾーンとして決定、事業の段階的かつ柔軟な実施計画を立てる ・リノベーション事業は地価水準が想的に低い地区を狙って、シナジー効果がでるゾーン(例えば60m四方)を市町村が決定、地権者と事業者の同意がとれたビルからリノベーションを開始、ゾーン内で、ランダムに事業が発生することを前提	・空間計画の考え方は現状なし ・大都市周辺部の成功事例をつみあげつつ、今後、空間計画のあり方を検討 ・住民の意向を丁寧に反映させることは重要	・集落の残った機能を維持するものであり、空間計画に概念になじまない? ・住民の意向を丁寧に事業に反映させることは重要
規制緩和に係わる課題		・容積率緩和などを行う都市再生特区制度など、都市計画緩和制度の活用・充実		・一団地の住宅施設の廃止、一団地の総合的設計の認定の廃止などへの柔軟な対応 ・第一種低層住居の用途規制緩和、空き家の福祉転用のための建築基準法等の柔軟運用	・リノベーションに伴う建築基準法手続きの明確化 ・旅館業法など空き室利用のための柔軟運用、国際観光ホテル整備法の見直し ・駅前広場や都市公園の民間開放のための規制緩和	・第一種低層住居の用途規制緩和、空き家の福祉転用のための建築基準法等の柔軟運用	・空き家の福祉転用のための建築基準法等の柔軟運用
政策金融に係わる課題		・民間都市開発に対する支援の充実		・団地再生事業への支援の充実 ・エリアマネジメント団体立ち上がり時期への支援	・公民連携事業、リノベーション事業に対する支援の充実	・団地再生事業への支援の充実 ・エリア工団体立ち上がり時期への支援	・地域自立団体の立ち上がり時期への支援
インフラ整備の補助金に係わる課題		・交通基盤、エネルギー基盤などへの補助の充実		道路橋の更新事業への支援など現状のインフラの維持・改良・長寿命化への支援			

(備考) 筆者作成。

個々の都市が具体的にどの分類にあたるかについての客観的な指標を国が提示することによって、各都市の実力にあった地域活性化を目指すことが、国全体としての経済力を高めるために不可欠である。この観点から、国としての都市区分ごとの活性化戦略をしめし、各都市の都市政策が効率的なものとなるよう地方公共団体を誘導する仕組みが必要である。(注 15)

6. 地域管理・制度資本

(1) 制度資本として必要な理由

極端な少子高齢化社会となり、かつ、経済も低成長の定常社会を迎えた我が国では、既存の基盤施設や建築物など既存ストックを生かしながら、都市や農山村部の生活環境を維持していくことがより重要となってくる。

また、高齢者に伴う社会保障関係負担の増大と経済成長の鈍化に伴い都市財政の悪化が進んでいる。これに対処するため、民間企業や住民の主体的参加を誘導しつつ、高齢者サービス、災害時の応急対策など、地域での互助という、行政区域よりさらに小さい地域単位での生活環境の保全も重要になってくる。

都市、農山村というレベル、さらに地域というレベルでの生活環境保全のための制度的枠組みが今後、制度資本として一層重要になってくると考える。

(2) 空き地、空き家などの価値を保全する仕組み

郊外住宅地で目立ってきた空き地・空き家について、郊外住宅地で求められている、買い物、福祉などの生活サービスを提供する空間として活用できる仕組み、例えば、空き家等について、社会貢献を目的とする社会的企業に対して遺贈することを促進する仕組みが重要になる。

さらに、大都市部でも区分所有建物について、大規模修繕を含めた維持管理水準を維持するため、より拘束力のある長期修繕計画の位置づけなども喫緊の課題と考える。

(3) 地域の主体的な活動ができるための法的枠組み

上記の空き地、空き家の活用を含め、地域での生活環境保全のために、地域の住民や地権者が協同して収益活動を行うとともに、地域にその収益を還元する、「地域管理組合」といった法人制度が必要となってきた。

また、この新しい法人の定めた、または、従前の地権者同士が協定をむすぶなど、地域の生活環境についての約束事について、新しい土地等の所有者にも、民法の契約原則の例外として引き継がれる「第三者効」のある協定制度も必要と考える。

(4) フリーライダーを防ぐ仕組み

地域での生活環境の保全を行う主体的に行う法人組織や第三者効をもつ協定制度を活用するにあたっては、その保全や改善に

伴う費用で料金徴収が困難なものは、地域の関係者が平等に分担していく法的枠組みが必要である。例えば、ハードの施設を改良する場合などには、都市計画税の基金化や受益者負担金制度を地域主体が自ら徴収することができるようにするなど、法的枠組みによって、フリーライダーを抑制する仕組みが必要である。

(5) 巨大災害時に各都市や地域を応援する専門家集団を維持する仕組み

巨大災害時には、災害直後の応急対策、応急仮設住宅、災害復興公営住宅の建設や高台移転等の開発行為など、地域管理が中心になっている現代では、通常想定しないような大規模な事業実施が必要となる。このような事業実施については、設計等の技術面と権利制限や収用などの法制面などの専門家が短期集中的に必要となる。これらの専門家集団を、各地方公共団体に用意することは非効率であり、かつ、現実的にも不可能である。

このため、例えば、UR都市機構などを軸にしつつ、平時から全国で一つ巨大災害対応専門家集団を育成し維持していくことは、日本の地域管理、ひいては国土管理上不可欠である。

7. 最後に

2で述べた、当機構の研究誌アーバンスタディやホームページ上で公開したれリサーチメモの提言については、筆者としては、その具体化を図るべく、民間企業や地方公共団体と社会実験的取り組みを進めていき

たいと考えている。

3から6に述べた国土計画・都市計画・地域計画の策定の前提として不可欠な制度資本については、省庁の所管がはっきりせず、また、行政分野としても、法務行政、土地行政、不動産行政、計画行政など多くの分野にまたがっている。このため、国土計画、都市計画等の実現のための不可欠であるにもかかわらず、制度的な中身の検討も十分でなく、また制度化の方向性についても十分議論されていると言いがたい。

この「国土計画等の策定の前提となる制度資本」の課題については、引き続き、当機構でのアーバンスタディやリサーチメモにおいて、寄稿を行うとともに、さらに、国土交通省国土交通政策研究所のホームページで公表予定のディスカッションペーパーなどによって、具体的な検討を進めていきたい。

<脚注>

- 1) 参考文献1) 序章参照。
- 2) 「人口減少社会での国土計画が新たに目指すべき視点について」(アーバンスタディ 2014.12)
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u59_01.pdf
「本年1月に実施された連携中枢都市圏構想に対する批判的検証」(リサーチメモ 2015.2)
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_12.pdf
- 3) 「事業のポテンシャルを踏まえた都市・地域再生の新しい視点と課題を考える」(リサーチメモ、2015.4)
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_16.pdf
- 4) 「コンパクトシティに係わる制度の課題と現実に即した柔軟運用の提案」(アーバンスタディ, 2014, 12)
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u59_02.pdf
<http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/>

[u59_02.pdf](#)

- 5) 「単身高齢者、母子世帯など社会的弱者への対策として都市計画は何かができるか」(リサーチメモ、2015.8)、

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_20.pdf

「計画開発された住宅市街地の公園が高齢者サービスの鍵となる。(リサーチメモ、2016.2)

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_29.pdf

- 6) 参考文献5)の序章および第3章参照

- 7) 以下の法務省HP参照。

<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji104.html>

- 8) 以下の国土交通省資料の事例8参照。なお、まったく公共施設を整備しない場合には土地区画整理事業を敷地境界画定のために用いることができないのが課題である。

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/materials/tayou/images/tayou.pdf>

- 9) 参考文献1) p 68 以下参照。

- 10) 参考文献1) p 67 以下参照。

- 11) 不動産価格指数については、以下のURL参照。<http://tochi.mlit.go.jp/kakaku/shisuu>

- 12) HOME'S のプライスマップは民間企業の取り組みながら先駆的なものとする。

<http://internet.watch.impress.co.jp/docs/column/chizu/728942.html>

- 13) 国土利用計画法の全国計画及び都道府県計画は、土地利用フレームの役割を十分に果たしてはいない。

- 14) 国土利用計画法の全国計画は、開発行為、建築行為の基本的指針の役割を十分に果たしてはいない。

- 15) 首都圏整備法等三大都市圏に係る法律はややその位置づけ等が近年の都市ごとの地域活性化の動向と整合的ではない。

<参考文献>

- 1) 佐々木晶二『政策課題別都市計画制度徹底活用法』(ぎょうせい、2016)
- 2) ハワード『明日の田園都市』(鹿島出版社、1968)
- 3) コルビジエ『輝く都市』(鹿島出版社、1968)
- 4) ジェイコブズ『アメリカ大都市の死と生』(鹿島出版社、2010)
- 5) 宇沢弘文『社会的共通資本』(岩波書店、2000)
- 6) 「空洞化・不明化が進む国土にふさわしい強靱化対策を」(東京財団、2013)
- 7) 「国土の不明化・死蔵化の危機」(東京財団、2014)