

## 都市のスポンジ化時代における土地のリスク管理

和歌山大学 副学長・経済学部 教授 足立 基浩  
あだち もとひろ

### はじめに

近年の人口減少に合わせるかのように都市のスポンジ化現象が進行している。都市のスポンジ化によって、いびつな空間形成がなされ、都市景観は破壊される。この都市のスポンジ化はいかなる仕組みによってもたらされるのか。

本稿では、平成30年7月に施行された改正都市再生特別措置法（以下、改正特措法）について、特に都市の空き地（スポンジ化）の対応策に絞り、都市再生に潜む「リスク・リターン」の視点からみてみたい。なお、ここでいうリスクとリターンとは主に都市の経済再生における停滞リスクと、都市からの収益（リターン）とする、本稿では経済学、経営学的な視点から今後の都市再生の考え方について提示を行いたい。

### 土地市場の特殊性

スポンジ化の発生原因に関連して最初に土地市場の特殊性について触れておきたい。空き地という現象は、通常の財とは異なる「土地市場」の特殊性に大きく関係するからである。

第1に、古典的な経済学の議論では土地の総量は固定されており、土地価格に対し供給は非弾力的であるとされている。また、土地は財産的側面を有することから、投機的性質も有している。いわゆる値上がり期待のための土地所有はこのために生じる。

第2に、空き地にも「将来土地利用が高度化さ

れる可能性（オプション）」を含んでいるので、都市部の空き地などは未利用であってもこのオプション価値の分だけ価格は増大する。オプション価値は不確実性と連動しているために、賃料などの不確実性が高い地域の土地の取引は抑制される傾向にある<sup>1</sup>。

第3に土地は情緒的な価値とも言われる「センチメンタル価値」を有するため、特に農地については先祖代々の土地は売れないと判断する農家が多い。センチメンタル価値が存在する以上、価格は需給の調整機能を有さず、適切な資源配分が行われない。

第4に、土地は様々な土地税制と関係している。固定資産税をはじめとして、財産価値が膨大であることから相続税も絡む。所有財産を土地で所有した方が現金所有よりも税率が低くなるために、土地所有志向が強いという結果を招く。

こうしたことから、土地の有効利用という点では1992年の市街化区域内農地の宅地並み課税（生産緑地法の改正）を思いおこされる方も多であろう。市街化区域内農地を「宅地化農地（原則、宅地への開発や転用などを前提）」と「生産緑地（30年間の営農が条件）」とに2区分化し、前者の土地においては固定資産税の増税が実施された。これによる農地の掃出し効果（転用促進効果）などもあり、住宅供給が増大した。しかし、一方で「一

<sup>1</sup> この点については足立基浩「まちづくりの個性と価値」日本経済評論社（2009年）を参照されたい。

時的利用」といわれる駐車場などの利用もこの時期増大した。著者が実施した埼玉県での分析では、政策効果は駐車場に特化し住宅などへの有効利用は限定的であった、との結論にいたっている<sup>2</sup>。著者は税制による土地利用のコントロールは「効果がある」ものの、一方で税制だけでは十分ではなく、「丁寧な政策的誘導」が必要であると考え。

第5に土地市場は様々な不確実性にさらされている点も重要である。その結果、税制改正、相続、金利、経済情勢などの不確実性を鑑みた場合に、「空き地のままにしておく」という判断が下される傾向が高い。本稿で特に重視したいのが、この不確実性＝リスクの視点である。土地所有者が様々な不確実性の存在によって、土地の転用や開発が「偶然」のタイミングで無秩序に行われる可能性がある。

この点で、今回の改正都市再生整備計画にはこの「リスク低減」効果が存在しているものと思われる。

特に今回の改正特措法においては、「低未利用地土地権利設定等促進計画」制度の創設を行った点は興味深い。市町村が低未利用地の地権者と利用希望者の「仲介役」を行うために、どのような相手が今後所有・利用するのかを早く知ること、「不確実性」を下落させる効果を持つ（今後のメリットが見込まれない土地を貸そうという土地所有者は少数派だからである）（市町村仲介機能）。

さらに、今回の法改正で重要なのは、土地の所有権に関わらず一括して「利用権」設定できるようにした点である（一括利用機能）。こうすることで、利用の目途が立ち「不確実性」は下がった。

さらに、近年、エリアマネジメントという民間主体の都市マネジメント手法が注目を集める中、エリアマネジメントの民間主催団体（都市再生推進法人など）に対し低未利用地の一次保有などができるとした点も評価したい。こちらも民間が適

宜介入してくれるおかげで安心感が生まれ空き地の取引の「リスク低減」に貢献している（民間による一次保有機能）。

上記のような「土地の集約に貢献する」システムは先に述べた1992年の市街化区域内農地の宅地並み課税実施時には存在しないシステムであり、ゆえに当時はばらばらに開発がなされるケースが多かった。しかし、今回の改正は土地の様々なリスクを総合的に低減させ、スポンジ化を防ぐ一定の効果をもつものと思われる。

### マネジメント的思考が必要な空き地対策

ところで、上記のような空き地などを有効活用するためには、一方で都市のリスクの総合管理（マネジメント）も重要である。マーケティングとはその土地に対するニーズの調査であり、そのための管理を実際に行う主体を設けることを意味する。この点で、以下、福井市の事例を紹介したい。

### 福井市の空間ポートフォリオ事業

著者は平成31年2月に中心市街地の活性化の調査のため福井市（人口は約26万人）に赴いた。福井市では、中心市街地の再生の役を担う民間会社である「まちづくり福井株式会社」を2000年に設立され、現在では同社は都市再生推進法人に指定され、道路占用許可の特例を受けている。さらに、行政との間に都市利便増進協定を結んでおり、様々なまちづくりを実践している。

こうした民間が主体となって都市再税全体を概観できる点は「都市マネジメントの視点」を有していることにより非常に優れたシステムといえる。都市全体のリターンとリスク管理が可能となるからである。

その一例が、中心市街地活性化における都市再開発事業とリノベーション型事業を同時に行うという視点である。タイプの異なる事業を組み合わせることで都市のポートフォリオ効果、つまりリスク低減効果が見込まれるからである。

<sup>2</sup> Adachi, M., `Theoretical and empirical study of the 1991 land tax reform on urban agricultural land development in Japan`, PhD Thesis Cambridge University 2001

## リノベーションによるローリスク・ミドルターンの不動産経営

リノベーション型再生とは、文字通り古い建物を「リノベーション（改修）」し、現代的な物件として新たに市場に流通させることである。建物の所有権などは移動せず、ビルを取り壊すわけではないので環境的な負荷も小さい。さらに、最近新しい物件に対し新たな借り手を探す面倒まで見てくれる「家守（やもり）」と呼ばれる組織も生まれた。こうした手法は東京の神田や福岡の北九州で相次いで誕生し、現在全国的に広まっている。この手法を学ぶための「リノベーションスクール」も各地で開催され、和歌山市などでもすでに開催されている。スクールで学んだ生徒たちが次々とリノベーション型再生を実現させている。

また、先述のように福井市の中心市街地では再開発型事業であるイベントや住宅などを含む複合施設「ハピリン」を平成28年に完成させている。このハピリンの完成後は、周辺の空き店舗数は減少した。

福井市が特筆すべきは、こうした再開発事業に加えて先に述べたリノベーション事業も同時に行い、拠点施設を取り囲むかのようにリノベーションされた物件が次々と誕生している点である。都市のリスク管理の視点ではリスクの低減化に成功している。リノベーション事業は開発事業と比べて見込まれる収益率（リターン）はそれほど高くないが、低くもない。また、諸コストは安い。つまり、「リスク」が低いのである。

再開発事業の場合、その事業規模は大きく、地方都市においても30億円から50億円程度の事業費用がかかる。こうした事業は成功すれば大きなリターンを得ることができるが、失敗すれば大きな損失を被る。その意味でハイリスク・ハイリターンの事業といえる。

しかし、リノベーションについては建物の修繕費用が中心であるために、物件規模にもよるが一般的にその費用は1億円以下であるケースが多く、集客の面でも一定の効果を有する。この点で、ローリスク・ミドルリターンの事業といえる。

都市再生ではこうした、都市全体のリスクとリターンを考慮しながら全体的な投資のバランスを考えるような「面的（エリア）再生策」が必要であるが、まちづくり福井はうまくこれに対応している。大規模な再生拠点施設を設けて、都市全体の魅力を引き上げ、空き店舗を減少させるというのではなく、適宜リノベーション型の再生施設を増やすことで、都市全体のリスクを下げ、結果として空き地・空き店舗は減少している。

こうした点に加え、福井市は大変興味深い空き地対策を行っている。

JR福井駅近くに古くからある栄地区という商店街地区があるが、現在では店舗のリノベーションが進んでおしゃれな店舗（商業店舗）が多く存在している。しかし、残念なことにその中央にはコインパーキングが立地している。つまり、このコインパーキングを取り囲むような形で飲食・商業施設が配置されていた。利便性は別として、エリアの魅力という点では、一部商業エリアの中心地区がコインパーキングというのは望ましいエリア構造とは言えない。

そこで、福井市などが立ち上がり、この場コインパーキングをポケットパークとして利用転換させることで、全体のアメニティ効果が強化されるようになった。「（空間）利用権の交換」という手法を用いてこれを実現させたのである。

この結果、工事費用なども節約でき、低コストのままエリアの魅力を増やすことができるようになった。工夫した点としてはコインパーキングの出庫フック（鉄製の留め具）の上に写真のようなベンチをのせることで景観への配慮も行われた（写真参照）。

こうしたきめの細かい配慮は空き地を効率的に減らすためには必要な施策でもあり、官民連携によってなされる空き地対策の好事例ともいえよう。

## リノベーション施設をベースに市民が集まる

従来の地方都市の再生は再開発事業を実施し、そこを拠点として盛り上げるといったケースが圧倒的に多かった。しかし、福井市の中心市街地に

### 福井市中心市街地の元コインパーキングエリアを 公園として再生



おいては先に述べたリノベーションされた施設が、「点」の再生を「面」としてとらえ、より多くの市民を巻き込むことに成功している。

また、これまでのまちづくりの参加者は商業関係者・行政関係者が多かったが、リノベーション事業の場合、デザイナーや建築士などが企画段階から多く参加しているのが特徴的である。リノベーション事業はこのように参加者が多種多様であり、若い発想も見受けられる。最近では、リノベーションに携わったメンバーらが声がけを行い、市街地の様々なイベントなどに自ら出店、もしくは応援する「マチなかサポーター」制度が導入されたり(2016年)、美しくなるためのイベント「美のまちふくい(街中でメイクに関するイベント、2015年から)」が実施されたりなど様々な仕掛けが生まれてきている。こうしたソフト事業も当然のことながら、市民の参加を促し、街全体の様々なリスクを低減させる。

#### リスク分散としての図書館機能

さらに注目したいのが、最近急速に増えている「図書館」を核とした地域拠点の整備である。1988年に全国で初めて線引き制度の廃止に踏み切った

宮崎県都市は、用途地域周辺部や幹線道路沿いの開発が進み、DID区域は拡大し、大型商業施設3店舗が閉鎖するなど中心市街地の衰退を招いた。都市計画の規制緩和をへて中心市街地から人口が流出し、人口密度が下がり、地価も下がる(その結果、担保価値が下がり投資効率が低下する)という典型的な郊外化衰退モデルであった。

しかし、都城市や地元商工会議所などが立ち上がり2011年に閉鎖した大型商業施設の土地・建物を活用し、官民連携で施設や機能を集約するための図書館の再生事業が実施されることとなった。都市再生整備計画(都城中央地区(地方都市リノベーション事業))をベースに事業着手し、図書館を誘致することで「経済情勢に影響をされない」持続的に集約が可能な、つまり「リスクに強い」市街地再生を実現させている。

驚くべきはその集客数で、中核施設の来館者が開館以降の9カ月で158万人、図書館単体では95万人となっている。これは周辺にも影響し、中心市街地に22件の新規出店(平成30年12月末時点)など波及効果も生まれている。都市の収益構造が改善し、リターンも改善したことを意味する。

また同じく図書課情報館の整備を行っている愛知県安城市の事例も興味深い。市街地の空き地対策として民間資金の活用を伴うPFI(Private Finance Initiative、略称PFI)事業を実施し、軌道に乗っている(費用の9.5%の削減に成功)。

福井市同様、安定的な集客が望まれる施設「図書館」を市街地に入れることで、リスク分散が図られる。それが「リノベーション」という低リスク型の手法でなされている点が興味深い。安城市の場合は、PFI事業を導入することで行政にとっての財務リスクの低減化が図られている。

#### 財源について

最後に、こうした制度を運用する財源について述べたい。財源が安定しているほど都市経営は当然のことながらリスクは低減する。

一時的規模の財源がない場合には、まちづくり会社やまちづくりに携わる各種事業者にとって借入

リスクなどが発生してしまい、空き地対策そのものが高リスク化する。

この点、昨年6月に新たな財源を生み出す仕組みとして誕生した日本版 BID (Business Improvement District: ビジネス改善地区、略称 BID) 制度を紹介したい。なお、BID 地区とは、中心市街地等の市街地の一部のエリア(地域)のことで、このエリア内の事業者は分担金の支払いを要求される。集められた分担金はその地域の価値を高めるために必要なまちづくりなどの事業に利用される。1970年代にカナダのトロントでスタートし、アメリカでは現在、1,000以上のBID地区が存在している。ドイツなどでも制度が導入され、まちづくりを支える資金制度として世界的に広がっている。BIDで集められたお金は地域美化など環境管理、オープンスペースの維持管理、治安維持、イベントの実施などに使える。つまり、エリアで集めたお金はその地区内だけで使える点が通常のシステムとは異なる。

イギリスでは2004年に固定資産税の上乗せ税率の導入が実施され、2018年時点でBIDの指定区域は280以上に上る。ところで、特に地価の高いエリアの地権者にとってBIDエリアの上乗せ税の負担は安いものではない。地域によっては反対の地権者が多数になるところもあるだろう。この点を考慮して、この制度の導入にはそのエリア内の地権者の投票によって決められる。なお、ここでいう「過半数」とは「エリア有権者の人数の過半数」と「不動産評価額の過半数」であり、両方を満たさなければならない「2重の過半数」制度となっている点に注意が必要である。その理由は、大規模事業者は高額納税者であるにもかかわらず、人数的には少数派であるケースが多いからだ。

この制度の特徴は、まちづくりの「効果」と「市民のやる気」が同時に試される制度となっている点も興味深い。そして、財源の安定は地域ビジネスの不確実性を縮小させ、安定的な都市経営を可能とする。改正特措法をうまく運用するためには、地域でビジネスがしやすいようなファイナンスの存在が不可欠といえる。計画サイドがいくら土地

の集約システムをうまく保証しても、最終的には資金のない地域にはビジネスは成立しないからである。

日本でも、昨年6月に日本版BID制度が誕生した。BID資金の徴収方法などの点でイギリスの制度とは異なるが、今後の動きに注目したい。

## おわりに

本稿では、平成30年7月に施行された改正都市再生特別措置法による都市のスポンジ化について、リスクとリターン視点から考察を行ってきた。

最後に、以下の点を示して本稿を締めくくりたい。

第1に、今後、我々は「従来の開発一辺倒の時代は去り、今ある土地の再利用・リターン・リスクに関するマネジメントの時代に移行している」、という点を強く認識する必要がある<sup>3</sup>。その上で、公的機関には土地市場での仲介役、また、民間機関には土地の1次取得・利用役、などきめの細かい土地マネジメントが期待される。これこそが本改正特別措置法が有する「コーディネート機能」に期待される役割である。

第2に優先的に開発などがなされる地域(中心市街地など)をさらに明確に位置づける必要がある。

イギリスでは、中心市街地再生のために中心市街地という「場所」を郊外地区よりも優先化させる、というルールが存在する。これらは、計画指針(Planning Policy Guidance、略称PPG)やポリシーフレームワーク(Policy framework)など「指針」という形で存在している。この結果、この制度も土地利用の不確実性の減少(リスクの減少)に一役を買っている。なぜなら、このルールの下では大型店舗などの巨大資本はまずは中心市街地での投資を試みようとするからである。さら

<sup>3</sup> この点については以下の文献を参照されたい。  
Fallah, B., Partridge, B. and Olfert, R., 'Uncertain economic growth and sprawl: Evidence from a stochastic growth approach' The Annals of Regional Science, pp.1-42, 2011.

に郊外にも投資する場合、互いの経営状態を傷つけないような配慮がなされる。イギリスでは中心市街地、郊外、ともに同じ資本のスーパーが建設されることが多い。この結果、互いに共存できるような配慮がなされる。同一資本の店舗が中心部・郊外と立地しているために、郊外だけが繁栄するような状況は発生しないのである。つまり、都市全体のリスクマネジメントがなされている。

この点、日本の立地適正化計画にもイギリスの上記 PPG 的な要素を共有するが、その力は必ずしも強いものとは言えない。日本においてうまく効果を出すためにはコンパクトシティー化などの「都市の哲学」を民間・行政共に強く共有させる必要がある。哲学の共有は簡単ではないが、これ抜きには都市の方向性は定まらず、民間の土地所有者も周辺空間との調和を意識しない自らの「土地資産の価値最大化」のみを優先させてしまう。

第3に、(上記と関連して)改正特措法で登場した「低未利用地の集約化」と「土地利用権の交換の促進」の徹底的な運用である。所有者不明の土地を含め、未利用の土地に対し公的な網を張り利用権を強化するというシステムの構築であり、またそれを実行するための民間組織(都市再生推進法人など)にも一定の権限を与える(都市計画協力団体)ようになった。様々なノウハウを持つ民間組織の参入により、土地利用に関する全体的なリスクは低下し、既に存在しているバラバラな空き地を集約化させる切り札となる。

上記指摘した点は、土地所有者の個人属性の数だけ土地開発・転用が発生するような「スポンジ的な開発」を防ぐことに貢献する。土地余りの時代において大事なものは「土地所有者」にとって重要な「土地」の時代は去り、「地域社会」にとって重要な「土地」の時代へと急速に変化している点である。地域全体の視点で土地利用の最適化を考え、都市全体の魅力を高めることで、住民のみならず今後増加が予想される来訪者(観光客等)にとっても魅力的なまちづくりが可能となるであろう。