

### （都市計画基本問題小委員会とりまとめ）

本年2月に国土交通省社会資本整備審議会に設置された都市計画基本問題小委員会は、8月に「都市のスポンジ化」への対応方策をとりまとめた。とりまとめでは、都市のスポンジ化を「都市の内部において、空き地、空き家等の未利用地の空間が、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現象」と定義し、この現象によって都市の低密度化や空き地・空き家等の大量発生、中心部における土地の低未利用などが進行し、コンパクトシティ政策を推進していくうえで重大な支障が生じているとしている。

対策を検討するに当たり、まず都市計画制度自体の課題として、「都市計画区域内に「線」を引くことで都市計画をコントロールする制度（区域区分制度）だけでは、ランダムに発生するスポンジ化に対しては十分に対処できない」、「都市計画は、開発・建築行為を規制することで、土地の利用の用途やボリュームなどの使い方をコントロールしているが、現在、課題となっているのは「利用しないこと」を含む土地等の使われ方。日本の都市計画制度には、施設整備後の機能維持に関するマネジメント手法がない」という点を挙げており、現行制度で取り得る対策の他、現在備えていない必要な政策手法を検討する必要があるとしている。

本稿では、とりまとめに示された都市のスポンジ化への対応方策を紹介するとともに、それがどのように具体化するかの観点から、関連する平成30年度の予算概算要求や税制改正要望について紹介する。

### （都市のスポンジ化への対応方策）

とりまとめでは、対応方策を次のように示している。

#### 1) 現に発生したスポンジ化への対処方策（＝抜けた穴を塞ぐ・埋める）

##### ①市場性がある場合の後方支援

・原則市場メカニズムに委ねる。地域再生に資する事業を行政が金融支援、広報等で後押し。

##### ②土地等の媒介（情報の集約とマッチング）や所有と利用の分離を通じた空き地等の利活用

・近隣住民等に利用価値がある土地を、隣地統合を始め、有効に土地活用を行う者に引き渡し集積を図る（NPO 法人が仲介・コーディネートし、空き家の解体、隣接者への売却と隣地の一体的利用、前面道路拡幅事業等を連鎖的に行うなどしている事例あり）。

・情報のマッチングや働きかけを通じた、行政の媒介・仲介機能の発揮。

・さらに、空き地等の利用性を高める土地の統合・集約、区画の再編等に関する計画の策定や認定などを通じて、行政が利用調整や事業推進に関与する仕組みの検討。

##### ③土地・建物の利用放棄等に際して利用転換を促すなどの行政の働きかけの手法の導入

・サービス施設が休廃止する場合など、都市機能の喪失を防止するため、行政が把握し、利用調整を行うことができる仕組みの検討。

④ 暫定利用の積極的な評価

- ・低未利用地について、当面の需要や有用性が認められる場合には、空間の暫定利用を積極的に評価。

2) スポンジ化の発生に備えた予防策（＝穴の発生を防止する）

① 契約手法の導入

- ・都市空間の管理（マネジメント）を推進するため、契約的手法の導入を検討。
- ・土地利用に関するルール等を官民で設定し、エリアマネジメントを担保（例えば、都市計画決定権者としての行政が当事者となって住民・事業者と協定を締結し、土地利用、施設の整備・管理ルール、費用負担等を官民で調整して設定、継続的に守る）。

② まちづくりを主体的に担うコミュニティ活動の推進

- ・地域住民、民間団体等による都市計画の実現に寄与する活動を積極的に認定・支援する仕組みの検討。
- ・地権者が共同して、低未利用地の有効活用に向け、市街地の整備改善や便利施設の計画から整備・管理までを一体的に行う取組を推進するため、実施主体や事業手法を検討（土地区画整理事業組合が、事業完了後も同一構成員による任意の組合を設置し、継続性のあるまちづくりに取り組んだ事例あり）。

1)、2)に共通する論点としては、マスタープランを通じた実効性の確保、推進体制や担い手の確保などを挙げている。更なる検討課題としては、都市計画と他の分野の連携、費用負担の在り方、土地利用の縮小に向けた公共投資、非集約エリアにおける施策の充実や現行制度の再点検などを挙げている。

（平成 30 年度の予算概算要求と税制改正要望）

国土交通省都市局の予算概算要求においては、都市のスポンジ化対策として、小規模な土地の入れ替えを可能とする「空間再編賑わい創出事業（仮称）」の創設が盛り込まれている。同事業は、土地区画整理事業において空地の集約化による共同利用用地の確保を可能とする法制度の創設とともに、予算制度上、社会資本整備交付金（区画整理事業）・都市開発資金貸付金による融資制度の支援対象に、同事業を追加するものである（図1）。



図1 「空間再編賑わい創出事業（仮称）」の創設

（平成 29 年 8 月 国土交通省都市局「平成 30 年度 都市局関係予算概算要求概要」）

国土交通省の税制改正要望においては、「都市のスポンジ化（低未利用土地）対策のための特例措置の創設」として、次の3項目が盛り込まれている。

①地域利便確保協定（仮称）に係る課税標準の特例措置〔新規〕

低未利用土地を活用した、地域利便性の確保・維持に資する施設の整備を促進するため、地権者が全員合意により、当該施設の整備・管理を地方公共団体に代わり自ら行う新たな協定制度を創設（図2）。  
 [固定資産税・都市計画税] 協定に基づき整備・管理する公共施設等（道路・広場等）に係る課税標準を1/2に軽減。

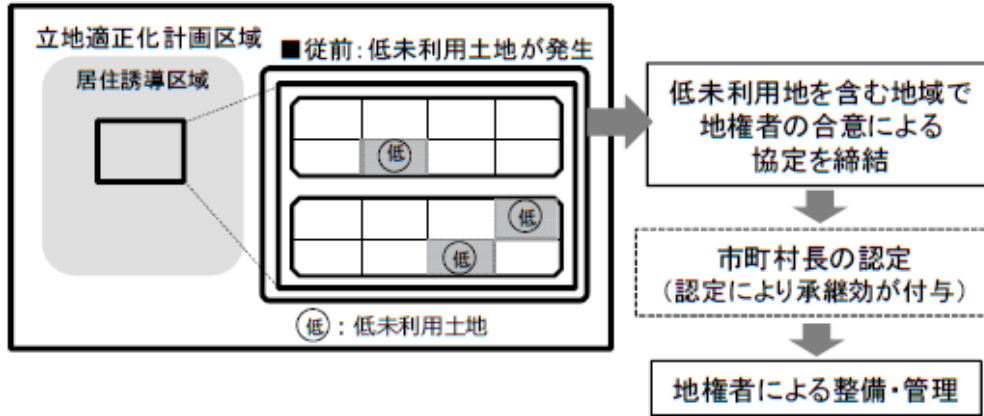


図2 地域利便確保協定（仮称）に係る課税標準の特例措置  
 （平成29年8月 国土交通省「平成30年度 国土交通省税制改正要望事項」）

②低未利用土地利用権設定等促進計画（仮称）に係る特例措置〔新規〕

市町村が、地域内に散在する低未利用土地などの利用意向を捉えて、関係地権者等の合意を得ながら、計画を策定し、必要な利用権の設定等を促進する制度を創設（図3）。

[登録免許税] 計画に基づく土地・建物の取得等について、次のとおり税率を軽減

- ・地上権設定等の登記（本則1%→0.5%）、
- ・所有権移転登記（本則2%→1%）

[不動産取得税] 計画に基づく土地・建物の取得について軽減（課税標準の1/5控除）

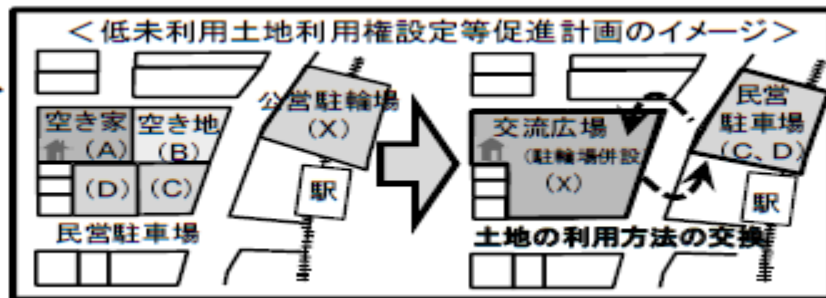


図3 低未利用土地利用権設定等促進計画（仮称）に係る特例措置  
 （平成29年8月 国土交通省「平成30年度 国土交通省税制改正要望事項」）

③都市再生推進法人に低未利用土地等を譲渡した場合の特例措置〔拡充〕

低未利用土地等の利用に係る仲介機能等を果たすべく、都市再生推進法人に低未利用土地の取得等の業務を追加。

[所得税、法人税、個人住民税等] 都市再生推進法人に低未利用土地等を譲渡した場合、長期譲渡所得(2,000万円以下の部分)に係る税率を軽減

これら「都市のスポンジ化（低未利用土地）対策のための特例措置の創設」として示された3つの税制改正要望項目を前述の都市のスポンジ化への対応方策との関係でみると、2項目（低未利用土地利用権設定等促進計画（仮称）関係）と3項目（都市再生推進法人関係）は、主として「1）抜けた穴を塞ぐ・埋める」の「②土地等の媒介（情報の集約とマッチング）や所有と利用の分離を通じた空き地等の利活用」に関わるものであり、1項目（地域利便確保協定（仮称）関係）は、主として「2）穴の発生を防止する」の「②まちづくりを主体的に担うコミュニティ活動の推進」に関わるものであると考えられる。

また、前述の予算概算要求にある土地区画整理事業に係る法制度創設の一環として、「土地区画整理事業における共同施設区制度（仮称）の創設に伴う課税の特例措置の拡充」が要望されている。同制度は、街区再編と併せて、低未利用土地の有効かつ適切な利用を通じて、立地適正化計画に基づき都市機能誘導区域へ誘導すべき都市機能増進施設（誘導施設）の整備を促進するためのものであり、申出により共同施設区（仮称）に換地処分された場合について、申出者に対して、所得税等について従前地の譲渡がなかったものとみなす、登録免許税や不動産取得税について非課税とするなど、通常の換地処分と同様の課税特例を適用するものである。

#### （縮退の時代に対応した制度の確立）

国土交通省では、とりまとめ内容を踏まえ、次期通常国会での制度化を目指して具体的検討を進めている。今般の予算概算要求と税制改正要望においても、検討の成果が示されたが、創設される制度の全容を知るには、来年の法案提出時まで待つ必要がある。

とりまとめでは、ここで列記している新たな政策の方向は、都市計画がこれまでの受動的な規制中心の体系を脱して、能動的かつ積極的に誘導と媒介の手法で対象にアプローチして空間を管理する体系を導入しようとするものであり、さらに、開発・建築という「作為」が行われる一断面を捉えるだけでなく、これまで希薄だった時間概念を取り入れ、都市空間の「状態」を持続的に成業する試みであるとしている。

成長、成熟を経て、縮退の時代に至った我が国においては、土地に対する国民のニーズと意識も大きく変化しており、空き地・空き家等の低未利用地問題、さらには所有者不明土地問題も深刻化しつつある。今般の都市のスポンジ化対応方策は、長いスパンで見れば所有者不明土地の新たな発生を予防する効果もあると考えられ、とりまとめを踏まえ、時代に対応した都市計画制度が確立されることを期待したい。

（山本 健一）