論文の内容の要旨

論文題目：米国におけるランドバンクによる空き家・空き地問題対処に関する研究

氏　　名：藤井康幸

ランドバンクは、空き家・空き地や滞納物件対処のための行政外郭機関あるいは公的非営利機関であり、米国において過去 10 年程度の間に存在感を増した。ランドバンクは様々な設置経緯や法制度によっている。既往研究に、多種多様なランドバンクを扱い、事業の実態や結果を総合的に検証したものは少なく、本論は、ランドバンクに期待される機能の発揮される要件について、それらの具体的な内容を明らかにした上で、空き家・空き地や滞納物件に対処し、地区や都市の再生に役立つランドバンクの運営のための留意点の提示を目的としている。本論の意義は、ランドバンクが官民の関係者と連携し、人口減少都市の空間・社会構造の再編をはかるための重要な機関であることを示し、今後の人口減少都市の研究の発展に資することにある。

第 1 章では研究の背景を整理している。ランドバンクは空き家・空き地等の対処の施策・ツールであると同時に組織である点で、他の施策・ツールと異なる。ケーススタディの対象の選定につなげるために、米国全体のランドバンクを概観している。

第 2 章では既往研究のレビューを行っている。ランドバンクにかかる既往研究には、法制度、不動産差押問題への対処、都市政策と関係者、事業の分析と評価を扱ったものがみられる。空き家・空き地を公的な管理とするための明確な道筋、ランドバンクの地域全体と近隣地区の双方に対する責務といった重要な点が指摘されているが、様々なランドバンクを取り上げて成果を検証したもの、また、官民の関係者との関係から総合的に論じたものは見受けられない。

第 3 章では、上述した研究の目的に加え、研究の方法を示している。既往研究やランドバンクの使命からは、ランドバンクに期待される機能は、空き家・空き地や滞納物件の実効性ある取得、地区の安定化及び改善に資する主体への物件の譲渡、持続的な都市構造の実現への寄与の 3 項目に整理でき、これらの機能の発揮されるための要件を措定している。そして、ケーススタディの対象として、ランドバンク州法との関連、郡設置と市設置、行政外郭機関と公的使命を担う非営利組織など、様々な形態の 6 事例を選定している。現地訪問インタビューの実施のほか、地区状況、物件所有や取引、納税状況にかかるデータを分析することとした。

第 4 章では、ケーススタディ対象のランドバンクごとに整理分析、評価している。ミ

シガン州フリント市のジェネシー郡ランドバンクは、税滞納差押過程と密接に結びつけられた現代型ランドバンクのモデルである。困窮度の高い地域における所有住宅の確保、コミュニティ団体や住民との幅広い連携など、主体的かつ総合的に事業展開していると評価している。オハイオ州クリーブランド市のカヤホガ郡ランドバンクは、経営面の裁量、戦略性を特徴とする。これには、行政外郭機関ではなく郡のエージェンシーとしての位置づけが関係していると分析すると同時に、実行力あるコミュニティ開発を支援し、成果を上げている点を明らかにしている。同時に、多くの空き地を保有、管理するクリーブランド市ランドバンクプログラムとの補完関係を指摘している。ミシガン州のデトロイトランドバンクは、近年に組織再編され、大きく変貌した。現在は、市の取り組むアーバントリアージの実践機関となっている。市場性のある地区を中心に事業展開し、一定の成果を上げている点を明らかにしている。インディアナ州のインディアナポリス市ランドバンクプログラムは、つい最近までランドバンク州法のなかった地域にあり、事業地区は限定的である。物件譲渡後の所有者の納税状況のよい点を明らかにし、コミュニティも関与する物件譲渡の成果と推測している。あわせて、マリオン郡において、税滞納物件を扱って大規模に実施されている税抵当競売を分析し、多くの物件で放棄状態の継続している問題点を示している。ニューヨーク州のグレーターシラキュースランドバンクについては、設置時に十分に準備され、設置から年数が浅いものの、包括的な事業を展開していると評価している。ペンシルバニア州のフィラデルフィアランドバンクは、地元のコミュニティ開発関係者の長い議論を経て設置された。充実した空き家・空き地を扱った地区別プランが、ランドバンク事業の指針になり得ると分析している。

第 5 章では、ランドバンクの物件取扱、並びに、ランドバンクと空き家・空き地等を扱う他主体を定量比較している。ランドバンクの実績の積み重ねの差が、地域の空き家・空き地等に占めるランドバンク保有物件割合の差に表れていること、行政による一時没収や税抵当売却を実施している地域では、地域の空き家・空き地等のうちのランドバンクの保有の少ないことなどを示している。

第 6 章では、ランドバンクの機能発揮の要件を考察するための周辺状況として、行政、事業者、コミュニティというランドバンクのパートナー三者を取り巻く状況を整理している。ランドバンクの所轄行政とランドバンク事業に関連する行政部署に温度差のある場合には、ランドバンクが適切に位置づけられないおそれがある。ランドバンクの事業は基礎自治体の事業部署と関連するので、ランドバンクが郡設置か市設置という点は、ランドバンクの性質の相違を生んでいる。空き家・空き地や滞納物件を扱う事業者には、不動産の利活用を志向する者と投資家があり、区別を要する。住宅市場の低迷した都市では CDC の活力が低下している一方で、教会関係組織がランドバンク事業への参画に

意欲的な場合が見受けられる。

第 7 章では、ランドバンクの機能の発揮されるための要件として、空き家・空き地や滞納物件の実効性ある取得について「税滞納差押過程との関連づけ」「抵当融資滞納差押物件への対処」「他の施策・ツールの組合せ」、地区の安定化及び改善に資する主体への物件の譲渡について「エンドユーザーの考慮」「責任ある利活用の誘導」、持続的な都市の実現への寄与について「都市空間の再編との連動」「コミュニティとの協働」の具体的な内容を示している。

税抵当売却や税滞納物件差押競売といった市場メカニズム活用型の施策では、税滞納の未解消や反復が発生し、地区や都市の再生の足を引っ張ることとなっている。とりわけ、市場性の低い地区における市場メカニズム活用型の適用の結果は芳しくない。これに対して、ランドバンクは公的主体の市場への関わりである。ランドバンクの物件取得では、税滞納差押ルートが中心をなす。したがって、税滞納差押を所轄しない行政を単位とするランドバンクの設置は回避される必要がある。抵当融資滞納差押物件への対処は汎用性に乏しく、他の施策・ツールの組合せはランドバンク単独では難しい面がある。

ランドバンクは一般に物件譲渡に裁量を有し、ランドバンクの力量が問われる。ランドバンクの物件譲渡の積み重ねは地区の変化をもたらすので、ランドバンクは、供給する住宅に関する戦略、事業モデルなどの異なる様々な事業者と協働すると同時に、個人世帯の様々なニーズにも対応していく必要がある。各ランドバンクの設定する修繕完了までの一時的な抵当権設定は、物件取得者の修繕実施と利活用の確保に有効であり、物件譲渡後の相対的な税滞納の発生の少なさにつながっていると考えられる。抵当融資滞納差押物件の譲渡が基本的には資金計画のみによっている点とは大きな相違である。

行政が都市全体のマスタープランによって将来土地利用を明快に誘導している場合には、ランドバンクは、それに沿った事業を進めやすい。同時に、都市レベルと地区レベルの両側面から再編をはかるためには、地区における将来土地利用の具現化を誘導する計画も重要となる。中位の市場地区は、施策や事業によって変化し得る地区といえ、都市・居住地機能の維持をはかり、持続的な都市を実現するための要所となる。空き家の修繕費が市場価格の範囲内に収まることなど、中位の市場地区において民間事業の成立することが必要となる。ランドバンクは、低位の市場地区において、放棄物件の解体された後の当面の利活用の見込めない空き地を保有することとなる。空き地の管理についてコミュニティの住民や団体の協力を得ることは、管理費用の面以外にも、環境面、社会面の効果から有効である。

第 8 章は本論の結論にあたる。ランドバンクの運営のための留意点として以下を提示している。

- 空き家・空き地問題に携わる関係者が、過度の市場メカニズム活用型の施策のもたらす外部不経済について認識した上で、地域の市場動向に応じて、市場メカニズム活用型施策とランドバンク事業を適切に組み合わせることが効果的である。
- 法制度、組織、運営、所轄行政など、様々な構造のランドバンクが存在する。ランドバンク理事とエグゼキュティブディレクター、また、ランドバンクの所轄行政らのランドバンクの経営、運営の中核を担う人々と組織が、ランドバンクの強み弱みを正確に把握し、強みを伸ばし、弱みは補強した上で、ランドバンク事業を展開することが必要となる。
- ランドバンクは、事業者の提案と能力について、所有住宅販売か賃貸住宅経営か等の事業分野の特性、地元の団体との協働や地元の団体のキャパシティ向上への寄与、企画力やマーケティング力に基づくプロジェクトの遂行とそれを通じた衰退地区の再生への貢献、的確な修繕実施といった観点から評価、判断した上で事業者を選定し、ランドバンク事業のパートナーとして協働をはかることが重要である。
- ランドバンクの取扱物件の市場性は、中位の地区、及び、低位の地区が中心となる。中位の市場地区において重点的に都市・居住地機能の維持をはかる事業を展開すると同時に、低位の市場地区においては空き地の管理と利活用にコミュニティと協働すべきである。