

居住誘導という考え方とその可能性について

Residence guidance measures and its possibility

東北大学法学研究科公共政策大学院 教授

島田 明夫

Traditional town development laws have limitations in a society with a declining population. In 2014, the Urban Revitalization Law was revised and “location optimization plan system” was created. Since this system lacks residence guidance measures, the system cannot fully perform its functions for residence guidance.

It is necessary to link the special land and housing tax mitigation measures to the location optimization plan together with public housing and subsidies.

はじめに

2015年国勢調査によると、全国の総人口が減少に転じる中で、東北では、すでに2000年から人口減少が始まっており、減少のスピードも急激であり、中でも東日本大震災被災地における人口減少は顕著である。このように、人口減少先進地域は、将来の日本全体の地方都市の先行的な事例として、研究することが重要であり、特にコンパクトシティを目指した立地適正化計画をより実効性の伴うものにしてゆくことが求められる。このよう

な観点から、東北大学公共政策大学院においては、2018年度において、学生との共同研究としてのワークショップ・プロジェクトA（以下「2018WSA」。）において、

東北地方を中心とする11都市（圏）におけるヒアリング調査を行い（表1参照）、提言をまとめた¹⁾。ここでは、本報告をベースとして、コンパクトシティ形成に向けた居住誘導にテーマを絞って、主として土地住宅税制に重点をおいて、その可能性について述べることにする。

表1 2018WSAヒアリング調査対象都市（圏）

ヒアリング調査対象都市	面積(km ²)	人口(人)	人口減少率	立地適正化計画	都市の特徴	
県	都市(圏)	2018年	2010~2015年			
岩手県	紫波町	238.98	33,133	2.0%	未策定	・町有地を活用したPFI/PPPによるオガールプロジェクト ・町役場・図書館等と民間施設の一体的整備
	花巻市	908.39	96,073	3.7%	策定済み	・まちなかに賑わいを創出し、交流人口が増加 ・「イーハトーブはなまき」立地促進化計画の先進自治体 ・上町商店街リノベーションによる賑わいの再生 ・上町家守社によるまるかんデパートの再生
	陸前高田市	231.94	19,218	15.2%	未策定	・東日本大震災で、市役所庁舎を含む市中心部が壊滅 ・12mかさ上げした土地区画整理地の3割しか利用予定がない ・大型商業施設「アバッセたかた」が2017年にオープン
宮城県	加美町	460.67	23,440	7.0%	未策定	・大消費地の仙台近郊の農村都市 ・最高水準の音響のバツハホールを中核として音楽を売りに ・やくらい温泉・やくらい地ビール
	大崎市	796.76	131,024	1.3%	策定済み	・鳴子峡・鳴子温泉による交流人口 ・計画再手に際して、合併市町村との調整が課題 ・中核施設の病院と図書館の集客力は大きい
	登米市	536.12	79,554	2.4%	策定中	・大崎市と南三陸町の間際に位置している豊かな穀倉地帯 ・野鳥の宝庫、ラムサール条約対象の伊豆沼・内沼を擁する ・石ノ森章太郎の生家や武家屋敷群等を生かしていない
	南三陸町	163.4	12,999	29.0%	未策定	・津波で旧中心市街地は壊滅的な被害を受けた ・町役場は高台に再建され、その周辺に被災者の住宅も再建 ・旧中心街のかさ上げ地は、立地の予定が見通せない
	女川町	65.35	6,513	37.0%	未策定	・津波による被害が大きく、全半壊が全体の約74% ・最大の人口減少に見合ったコンパクトな復興まちづくり ・駅前定期借地権・定期借家権を活用して復興商店街を整備
石巻市	554.58	144,664	8.5%	未策定	・死者不明者は市町村最多で、駅前震災前からシャッター街 ・新蛇田地区に住宅再建が進み、コンパクトシティの核に ・雄勝地区は限界集落になりつつある	
山形県	鶴岡市	1,311.53	127,240	5.1%	策定済み	・新たに線引きも実施し、景観計画にも先行的に取り組み ・ランドバンクによる積極的な空家・空地の有効再利用 ・市内のサイエンスパークに慶応大学の生命科学研究所を誘致
群馬県	館林都市圏 (1市4町)	195.45	141,153	0.2%	策定済み	・1市4町の広域連携による立地適正化計画 ・広域的な連携や機能分担が必要な拠点の位置と機能分担 ・広域ネットワークの形成に必要な広域連携軸

出典：2018WSAにより筆者作成

1. 従来からのまちづくり法制的限界と立地適正化計画

(1) 2014年都市再生法改正

①従来からのまちづくり法制的限界

従来からのまちづくり法体系は、市街化区域と市街化調整区域の区域区分（線引き）と、それを担保するための開発許可によって、人口増加による市街地の無秩序な拡大を抑制しつつ、効率的にインフラを整備する観点から制度が作られてきたため、人口増加の局面においては有効に機能してきた。しかしながら、人口減少の局面においては、これらの制度が必ずしも有効に機能しているとは言い難い。

②立地適正化計画

人口減少・高齢化が進み、財政がひっ迫していく社会においては、持続可能で安心・安全を主としたまちづくりが必要であり、そのためには土地利用規制等によるコントロールだけでなく、都市機能をどのように立地させ、どのように維持していくかといった、都市をマネジメントしていくという新たな視点での取り組みが行われる必要がある²⁾。このような背景のもと、2014年に都市再生法が改正され、これに基づき立地適正化計画制度が創設された。

立地適正化計画制度は、市町村によって設定された居住誘導区域や都市機能誘導区域に対して国の税財政上の支援を通して、居住及び都市機能の集約を誘導によって緩やかに実現していくものである。計画の検討・実施によって、今後のまちづくりの方向性、目指すべき都市の構造、取り組むべき課題の整理、課題解決に向けた施策等について総合的に検討されることが求められる（図1参照）。

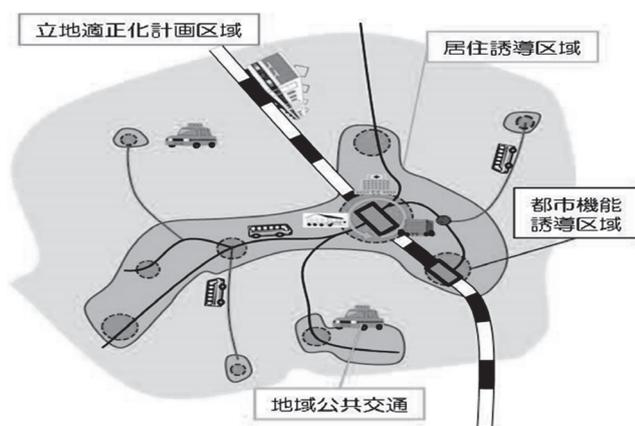


図1 立地適正化計画制度の概要
出典：国土交通省

③立地適正化計画制度の限界

立地適正化計画制度においては、都市機能の誘導には支援措置が設定されており、集約に向けた多くの支援策が用意されている。一方で、居住に関しては居住誘導区域の設定が行われ、その外側については都市再生法第88条に基づき、一定の開発について届出が必要となるのみであって、誘導によって居住の集約を図っていくインセンティブは弱いと言わざるを得ない。居住者に対する実効的なインセンティブを付与する施策が必要ではないかと考えられる。

④空き地・空き家の現状と問題点

また、多くの地方都市には、中心部も含めて、空地や空家が発生している。2013年土地基本調査(国土交通省)によると、全国の空地面積と空地率は2008年までは横ばいであったが、2013年では増加へと転じている。これは、少子高齢化や人口減少等の社会構造の変化により、新たな都市的土地利用の需要が少なくなるにも関わらず、依然として農業的土地利用からそれへの転換が起こっていることが要因として考えられる³⁾。

2014年空家実態調査(国土交通省)によると、調査対象の戸建て空き家等のうち、人が住んでいるものは約3割(31.3%)あった。一方で、人が住まなくなってから5年以上経過しているものは約1/3(36.4%)であり、人が住んでいない戸建て空き家等の利用状況は、一時現在者のみ・二次的住宅(昼間だけや週末・休暇時などに所有者等が利用している住宅)が40.7%、賃貸・売却用の住宅が11.0%、その他の住宅(物置、長期不在、取り壊し予定の空き家等)が42.0%となっている⁴⁾。

このような空地・空家は存在そのものが外部不経済を生じさせるものであるものの、エリア価値を高めるための財産としてのポテンシャルも秘めている。

2. 立地適正化へ向けての都市住宅政策の方向性

(1) コンパクトシティと住宅政策

①従来からの住宅政策

従来の住宅政策は、戦後の住宅不足の時期においては、とにかく住宅の供給量を増やすことが最大の課題であったが、量的な充足が達成されてからは、質の向上(主として広さ)を目指して、特に持ち家による広い住宅の供給に重点を移してきた。このため、平均的なサラリーマン層は、社宅等からマンションの購入、その後比較的地

価の安い郊外部に土地を求めて戸建て住宅を建てるというのが、従来からの住宅すごろくであり、住宅政策においても、そのような住宅取得を金融や税制等で支援してきた。このような住宅取得支援策は、人口増加社会における住宅政策としては有効に機能してきた。

②人口減少社会に対応した住宅政策の方向

しかしながら、このような全国一律の住宅取得促進策は、人口減少社会におけるコンパクトシティの形成には必ずしも有効であるとはいえない。もちろん、国の施策レベルでも近年においてはコンパクトシティの形成に関連させた補助や事業等も始められてきている⁵⁾。しかしながら、立地適正化計画と直接リンクさせた居住の誘導施策はまだまだ不十分な状況である。

③コンパクトシティ形成に向けた居住誘導の必要

人口減少社会におけるコンパクトシティの形成にむけて、住宅政策も従来からの全国一律の住宅取得促進策から、立地適正化計画と整合性のとれた形で、居住誘導区域（都市機能誘導区域を含む。以下同じ。）に居住機能を誘導するような選択と集中による施策について検討すべきであると考ええる。

(2) 市町村マスタープランの活用

今後のまちづくりの中では、人口減少を所与として捉え、それに応じた住宅供給数や土地利用フレームの構築を大きな枠として作るべきである。そのため、市町村マスタープランを人口が増加するという希望による非現実的なものではなく、国立社会保障・人口問題研究所等のデータを活用した現実的な人口フレームによって作成するのが望ましい⁶⁾。それに応じてどれだけの住宅供給が必要になるかを考慮した必要供給戸数フレームを明記すべきである。これによって今後人口推移がどうなって、必要な住宅数やどれだけの住宅を中心市街地へ誘導していくべきなのかが明らかになると考えられる。

(3) 都市計画規制措置とインセンティブ

①都市計画における規制措置

次に活用すべき措置が、都市計画における規制措置である。開発圧力が減少しているとはいえ、非線引き白地地域を中心に、アパート開発や宅地開発が点々と存在している現状が見うけられる。適正立地を促していくためには、このような開発をコントロールする必要がある。

②条例によるローカル・ルール

このような規制に際し、地域実態に合わせたまちづくりのルールを条例で定めることが必要である。条例を作

ることで、自治体の裁量による都市計画を行うことができるようになる。現在都市計画法と建築基準法に定められている規制基準はナショナルミニマムである。地域実態に合わせたまちづくりの実現のためには、条例によってローカル・ルールを定めることで、まちづくりの実効性を担保すべきだと考えられる。

(4) 間接的なインセンティブの付与

①規制措置と誘導的手法

しかし、一概に自治体が強い規制措置を導入できるとは限らない。強制力があるほど実効性は高いが、土地所有者は地価が下がるような規制には反対することが多く、また、潜在的な需要を潰しかねないといったことが要因となるため、導入が難しい。一方、強制力の弱い誘導的手法などは導入しやすいものの実効性に乏しい。この中間をどのように埋めていくべきかが問題となる。

憲法上も国民には居住の自由が与えられているために、例えば建築基準法の災害危険区域に指定されているなどの規制措置が講じられていない限り、どこに住むかは異本的に自由である。このように、強制的に住居を移動させるような措置はとれないため、間接的なインセンティブを付与することによって、時間をかけてゆっくりと居住の誘導を図ることが求められる。

②まちなか居住のインセンティブとしての土地住宅税制の必要性

不動産の取得や居住コストが比較的安い郊外居住が望まれる中で、まちなかの住環境整備や交通利便性の向上などを進めていくことは、まちなか居住の大きなインセンティブとなる。土地住宅税制を立地適正化計画制度と関連づける、もしくは補助金制度を設けることで、インセンティブとして機能させることができるのではないかと考えられる。

③中心市街地における都市機能の誘導としての税制特例

この点については、立地誘導促進施設協定に基づき整備され都市再生推進法人が管理する公共施設等に係る固定資産税等の軽減、低未利用土地の利用計画に基づく土地等の取得等に係る登録免許税・不動産取得税・所得税・法人税等の軽減、民間誘導施設等整備事業計画において整備した公共施設・都市利便施設に係る固定資産税等の特例措置、特定民間再開発事業等に係る所得税・法人税の特例、立地適正化計画に係る取組に参画する都市再生推進法人に対して土地等を提供した場合の所得税・法人税の特例等が措置されている⁷⁾。

しかしながら、いずれも都市政策の観点からの特例であって、居住誘導区域に係る住宅政策の観点からの特例措置は未整備である。

3. 現行土地住宅税制特例の経緯と概要

土地住宅税制においては、一般的に資産として、その取得や保有に対して様々な課税が課せられているが、国民の生活に不可欠な住宅の取得や保有に係る税負担を軽減したり、住み替えの円滑化等の観点から、各種の特例が講じられており、都市計画税が市街化区域等に限定して課税されるほかは、すべて全国一律に地域を限定することなく適用されている。

(1) 土地住宅の保有に係る税制特例の経緯と概要

①住宅用地に係る固定資産税・都市計画税の特例

1) 固定資産税（市町村税）

土地、家屋及び償却資産の保有に際して、固定資産評価額に対し、標準税率1.4%で課税されるが、住宅用地の課税標準の特例として、小規模住宅用地（200m²まで）については価格の1/6、一般住宅用地（200m²を超える部分）については価格の1/3に軽減されている。

2) 都市計画税（市町村税）

市街化区域等に所在する土地、家屋の保有に際して、制限税率0.3%で課税されるが、住宅用地の課税標準の特例として、小規模住宅用地については価格の1/3、一般住宅用地については価格の2/3に軽減されている。

3) 店舗併用住宅については、家屋の床面積に占める住宅部分の割合が1/4以上の場合には、住宅用地特例が適用されている。

4) 固定資産税の特例の経緯

1973年度から一般住宅用地について、課税標準を価格の1/2とする課税標準特例措置が、1974年度からは住民の日常生活に最小限必要と認められる小規模住宅用地を価格の1/4とする特例措置が適用されてきた。1994年度からは、住宅用地の評価について地価公示価格の7割を目処とする評価替えが行われた際、急激に税負担が上昇しないように配慮する必要があるとの観点から、小規模住宅用地の特例率を1/4から1/6に、一般住宅用地の特例率を1/2から1/3に拡充して現在に至っている。

(2) 土地・住宅の取得に係る税制上の特例

①登録免許税（国税）

1) 住宅用地に係る登録免許税の特例

土地の売買による所有権の移転登記に際して、固定資

産評価額に対し、本則2%（当面1.5%）で課税されるが、住宅用家屋の特例として0.3%に軽減されている。

2) 経緯

登録免許税は1896年に、日清・日露戦争の戦費負担措置のために導入された登録税を前身とするものである。しかし、その目的はすでに終えていると考えられる。

現在のところ、登録免許税は売買の場合は不動産評価額の2%（2019年3月31日までは1.5%）、相続の場合は不動産評価額の0.4%課されることになっているが、この登録免許税の負担が、相続等がなされた際に登記を抑制する方向に働いている現状がある。

②不動産取得税（都道府県税）

1) 不動産取得税の特例

不動産の取得に際して、固定資産評価額に対し、本則4%（当面、土地は課税標準1/2に3%、建物は3%）で課税されるが、住宅に係る課税標準の特例として、新築住宅の取得には1,200万円（中古住宅を取得した場合には新築時における控除額と同額）控除が適用される。

2) 不動産取得税の経緯

不動産取得税は、1954年度税制改正において、道府県税として創設された⁸⁾。創設理由は、「不動産を取得するという比較的担税力のある機会に相当の税負担を求め、反面、当該不動産に対する将来にわたる固定資産税の負担を軽減したいこと⁹⁾」とされている。

具体的には、不動産の取得に際して、固定資産評価額に対し、本則4%（当面、土地は課税標準1/2に3%、建物は3%）で課税されるが、住宅に係る課税標準の特例として、新築住宅の取得には1,200万円（中古住宅を取得した場合には新築時における控除額と同額）控除が適用される。

1980年度までは、税率の本則は3%であったが、1981年度税制改正によって、本則は4%に引き上げられたが、一定の住宅及び住宅用土地の取得については、実質的に3%が維持されてきた。新築住宅等控除については、当初は定額控除で、控除額が徐々に引き上げられてきた。一方2003年度税制改正で、土地は課税標準を価格の2分の1とされた。

(3) 居住用財産の買換え特例（国税・住民税）

1) 居住用財産の買換え特例の概要

自分の住んでいる建物やその敷地を譲渡し、譲渡利益が生じた場合、居住用財産の譲渡所得の特別控除（3000万円）との選択適用として、

- ・譲渡による収入金額が新しく取得したマイホームの取得額以下の場合には譲渡がなかったものとして、
- ・譲渡による収入金額が新しく取得したマイホームの取得額以上の場合にはその差額分について譲渡があったものとして、譲渡所得を計算する特例が適用できる。

2) 経緯

本特例は、居住用財産を買換える場合において、元の住宅を売却して新たに住宅を買い替えるときには、本来であれば売却して得た資金には譲渡所得税が課されるため、譲渡所得が3000万円を超える場合には、居住用財産の特別控除を受けても目減りするために、売却して得た資金よりも安い住宅しか購入できないという事情にかんがみて、住み替えの円滑化を図る観点から一定の要件のもとに課税の繰り延べを認めるという特例で、1982年度税制改正で導入されたものである。

(4) 住宅借入金等特別控除（国税・住民税）

1) 住宅借入金等特別控除（以下「住宅ローン控除」）の概要

住宅ローンを借り入れて住宅の新築・取得又は増改築等をした場合、年末のローン残高の1%が所得税（翌年の住民税）から10年間（消費税対策として、2019年10月1日以降2020年12月31日までに購入した場合には13年間）控除される。

2) 経緯

住宅ローン控除は、国民の住宅取得を効果的に支援するため、頭金による制約を緩和する税制上の措置が必要であるとの考えから創設された。この制度は、1972年に導入された住宅取得控除を初めとし、景気や財政状況を考慮しながら今日まで拡大縮小を繰り返してきた。歴史的にみると制度の目的は、住宅取得の促進と住宅建設による景気対策的な面が大きいと言える。

4. 居住誘導の方策とその可能性

(1) 間接的なインセンティブによる居住誘導策

①公営住宅等によるコンパクトシティの形成

1) コンパクトシティ先端都市富山市

以前よりコンパクトシティを目指してきた富山市においては、「都心地区」から郊外に延びるLRT等の公共交通軸を「串」として、居住を誘導する地区を「お団子」として連携させた「串とお団子」によるまちづくりを進めてきた。その一環として、公共交通沿線居住推進地区

に高齢者用の公営住宅を新設して、徒歩と公共交通によって、生活ができるようにしている¹⁰⁾。

2) 財政再建団体夕張市の試み

2007年、353億円の債務を抱えて財政再建団体になった夕張市は、「安心して幸せに暮らす『コンパクトシティゆうばり』」を目指して、まちの再生に取り組んでいる。そもそも、夕張市は産炭地域であったため、非常に公営住宅が多く、夕張市は世帯数に占める公営住宅の割合が日本で一番高い市でもある。5,400世帯に対して3,700戸もの公営住宅があり、炭鉱住宅をそのまま受け継いだその多くが空き家である。このため、市営住宅の集約化とリフォームが進められている¹¹⁾。

しかしながら、同市においては、地域コミュニティ重視の観点から、同じ地区内での移転に限られているため、本当にコンパクトシティに資するものなのかについては、評価は分かれるところである。

②補助金による居住誘導

1) 富山市における「まちなか居住」への助成金

富山市においては、さらに、「まちなか」又は「公共交通沿線」の民間賃貸住宅宅に転入・転居してきた方、「まちなか」又は「公共交通沿線」において、一定水準以上の住宅を取得し居住する方などに助成金やリフォーム費用補助等を行うことによって、立地適正化計画における居住誘導を図っている¹²⁾。

2) 金沢市におけるまちなか定住促進のための助成金

金沢市においても、まちなか住宅建築奨励金、まちなかマンション購入奨励金、まちなか空家活用促進補助金等によって、まちなかへの居住誘導が図られている¹³⁾。

③「アメとムチ」の組み合わせによる居住誘導の方策

1) 助成金と公営住宅

このように、コンパクトシティ先端都市である富山市や政令市の金沢市のように、助成金を使うことによって、立地適正化計画における居住誘導の実効性を高めるのも、一つの重要な方策になりうる。また、中心地区や公共交通沿線居住推進地区に公営住宅を移転させることで、高齢者等の利便性を損なうことなく居住誘導の核として有効に機能させることも注目される。また、空家の割合が高くなっている老朽化した公営住宅をまちなかや公共交通結節点に集約するという方策も、より直接的な居住誘導策として有効であると思われる。

2) 土地住宅税制の特例の見直しと自治体の財源

しかしながら、このような補助金や公営住宅の新たな

集約には、多額の自治体の支出を伴うものであり、その財源についても考える必要がある。一方で、まちなかに不動産を所有している住民（商店主）には、軽い税負担に安住せず、地域に対してそれなりの責任感を持ってもらうことも必要であると考え。このような観点から、補助金や公営住宅と併せて、次に述べるような土地住宅税制における各種の特例措置について、適用対象を限定することによって、「アメとムチ」を組み合わせた形で、立地適正化計画における居住誘導区域への間接的に居住の誘導を図ることを検討すべきであると考え。併せて、自治体の税収をわずかでも増やすことによって、補助金や公営住宅の財源としても寄与するものであると考える。

(2) 土地住宅税制による居住の誘導方策の提言

①住宅用地に係る固定資産税等の特例の見直し

1) 政府税制調査会からの見直しの提言

住宅用地に係る固定資産税・都市計画税については、3 (1) ①の特例が講じられているところであるが、2000年度政府税制調査会中期答申において、固定資産税について、「特に小規模住宅用地については価格の6分の1、一般住宅用地については価格の3分の1を課税標準とする大幅な特例措置が講じられており、地価の状況の変化や住民が応益的に負担すべき適正な水準を考えた場合、当該特例措置の拡充前の水準に戻すことについて検討する必要があります。」と指摘がなされている¹⁴⁾。

2) 特定空き家に対する特例の適用除外

2014年に「空家等対策の推進に関する特別措置法」(以下「空家特措法」)が制定され、放置することが不適切である「特定空き家等」に指定されると、本特例が適用除外とされて、本来の固定資産税が課税されることとされた。本来であれば、「特定空き家等」に限らず、現に居住の用に供されていない空家の敷地については、住民の日常生活に必要とされるものではなく、更地と同様に通常の固定資産として、本来の課税をしてもよいはずであるが、空家の認定等が困難であることなどから、「特定空き家等」に限定されている。当面は、居住誘導区域内の一般の住宅については、「特定空き家等」の指定を待つしかないと思われる。

3) 商店街の店舗併用住宅への住宅用地の特例の適用

一方で、中心市街地におけるシャッター商店街における店舗併用住宅にも、住宅用地の特例が適用されている。ヒアリングにおいては、居住の実態のない店舗併用住宅

も多く、商店主は税負担が安くて、ほかに不動産を持っているので、それを有効利用するインセンティブに欠けているという指摘もあった。

4) 固定資産税に係る立地適正化へのインセンティブの検討

暫定的な措置として、立地適正化計画で都市機能誘導区域に指定された区域内に所在する空家の店舗併用住宅については、特にリノベーション等による有効活用を促す観点から、住宅用地の特例（特に小規模住宅用地の特例）を適用除外にして、定期借家契約で貸すなどのインセンティブを付与することを検討すべきではないかと考える。なお、空家か否かの調査には、水道の使用実績のデータを使うことが有効であると思われる。

さらに将来的には、仮に上記1)のように、当該特例措置の拡充前の水準（一般住宅用地1/2、小規模住宅用地1/4）に戻すことが本格的に議論される場合には、立地適正化計画で居住誘導区域(都市機能誘導区域を含む。以下同じ。)に指定された区域内に所在する空家でない住宅については、現行の特例（一般住宅用地1/3、小規模住宅用地1/6）を維持するというのも、居住誘導区域へのインセンティブとして検討すべきであると考え。

②居住用財産の買換え特例の適用対象の見直し

現在、居住用財産の買換え特例の適用は全国一律に適用されているが、これを居住誘導区域内へと絞って適用することで、誘導区域内で住宅建設を行うインセンティブとして機能させることができると考えられる。

1) 居住誘導区域外から居住誘導区域内、居住誘導区域内から居住誘導区域内への移動に適用を限定する

2) 居住誘導区域内から居住誘導区域外、居住誘導区域外から居住誘導区域外への移動を除外とする

ことを検討すべきであると考え。

③住宅借入金等特別控除の適用対象の見直し

現在、住宅ローン控除は全国一律に適用されているが、これを居住誘導区域内に住宅を取得した場合に限って適用することで、居住誘導区域内で住宅建設を行うインセンティブとして機能させることができると考えられる。

上記②と併せて、このように改正することによって、居住誘導区域への居住を促進させることができると考えられる。また、居住誘導区域外における住宅の過剰ストックの抑制を図ることも繋がると考えられる。

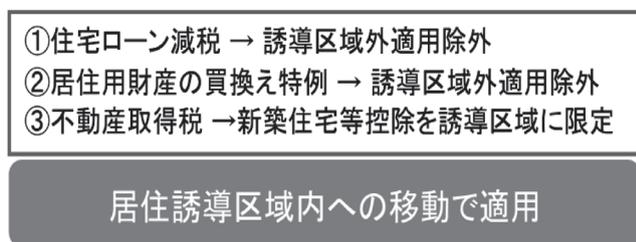
なお、②も含めて特例の適用に際しては、市町村が証

明事務を行う。市町村は、住民が居住誘導区域で各税制措置にかかる居住用財産を取得したことを示せば良い。

④不動産取得税の特例対象の見直し

現在、新築住宅等控除は全国一律に適用されているが、これを居住誘導区域内に住宅を取得した場合に限って適用することで、居住誘導区域内で住宅建設を行うインセンティブとして機能させることができると考えられる。

不動産取得税は道府県税であるが、立地適正化計画においては、道府県に広域調整の役割を果たすことが期待されており、このような税制改正を行うことによって、道府県がより積極的に広域調整に関わることも期待される（図2参照）。



(2) 土地住宅税制における不動産登記のインセンティブの付与

①不動産登記の義務化

現在のところ登記は義務ではないが、所有者不明の土地を減らすためには登記の義務化は将来的には必要になると思われる。登記の義務化に際しては、後述する登録免許税の手数料化や登記の簡便化の施策を行い、登記にかかる申請者のコストを最小限にすることが必要である。

②登録免許税の手数料化

登記制度は、取引の安全のために、権利関係を公示することを目的とするものであるが、高い登録免許税の負担は、不動産流通の阻害要因として登記そのものを軽視する傾向を生みだし、経済取引における基盤の一つである登記の公示機能が損なわれることが危惧されている。

また、登記にかかるコストは不動産価額によって左右されるべきものではなく、資産価値によって支払う税金

が変わることは税の公平性の観点から疑問がある¹⁵⁾。

そこで、登録免許税を資産課税としてではなく、低額な手数料として徴収することにより、登記にかかるコストを減らすことができ、登記の未了を防ぐことが可能となると考えられる。

(3) 空地・空家対策

①一団地の住宅施設に係る要件の緩和

1) 一団地の住宅施設に係る制度の概要

都市計画法の都市施設に認められる事業は土地収用法による事業認定の告示があったものとみなされ、土地収用法の規定が適用される。その中で一団地（50戸以上）の住宅施設があるが、人口減少社会が進行している地方都市の中心部において、これだけの住宅施設の需要が見込めるとは考えにくい。

2) 東日本大震災における一団地の住宅施設の特例

東日本大震災復興特別区域法においても住宅施設の要件が緩和され、5戸以上50戸未満の小規模住宅団地住宅においても、都市計画法に定める一団地の住宅施設とみなされ、収用が可能となった（東日本大震災復興特別区域法第46条、第54条の2）。この特例を人口減少が進行する地域に拡大することは有用であると考えられる。

3) 空家等対策特措法への位置づけ

上記の要件を、空家等対策特措法において、市町村が策定できる空家等対策計画の中で「空家等対策重点地区（仮称）」のようなエリアを定めることを認め、その範囲内でのみ適用できるようにすれば、スプロールを防ぎつつ、空き家の有効利用が可能になると考えられる。このような特例によって、住宅施設の団地規模の要件緩和と空家対策を連携させた制度を設けることにより、市街地に密集した空き家の問題を解決し、収用事業によりエリア価値が高い地域に再生することが可能になると考えられる。

②ランドバンクの推進

1) ランドバンクの活用

つるおかランドバンクのような民間主体では、道路拡幅等の問題を解決するのに限界がある。ヒアリングの際に空家の解体費用が捻出できないため事業がストップしてしまった例や、道路のセットバックについて、費用負担を理由に応じてもらえなかった例が確認された。そうした問題を根本的に解決するためには、官民が連携して、行政が道路拡張の際に街路整備事業等でランドバンク事業と連携することより解決を図る必要がある。街路整備

による収用適格事業であれば、補償金が支払われ、譲渡所得に対する5千万円の特別控除が受けられるため、解体費用を捻出することが可能となり、セットバックも進むと考えられる。

2) 官民連携によるランドバンクの権限強化

アメリカの例ではランドバンクが固定資産税を滞納している空家等に対する収用権を有しており、取得した空き家を解体・修繕し、市場に戻すという活動を行って、その売却益や賃料からランドバンクの活動費を捻出している¹⁶⁾。ランドバンクの自立的な運営を目指すためには、収用権等の強制力を有する権限を与えることも検討する必要がある。

ただし、この制度をそのまま日本に導入することは難しいと考えられるため、現実的には、街路事業等の公共事業と連携して収用は行政が行うなどといった、官民の連携が必要になると考えられる。

まとめ

日本全国の総人口が減少に転じる中で、人口増加による市街地の無秩序な拡大を抑制することを主たる目的としてきた従来からのまちづくり法では、人口減少社会に十分に対応できなくなりつつある。このため、2014年に都市再生法が改正され、これに基づき立地適正化計画制度が創設された。本制度は、市町村によって設定された居住誘導区域や都市機能誘導区域に対して国の税財政上の支援を通して、居住及び都市機能の集約を誘導によって緩やかに実現していくものであるが、都市政策と住宅政策とが適切に連携されているとは言い難く、居住誘導に係る間接的な誘導施策が不足しているため、このままでは、居住誘導に係り機能を十分に発揮できるとは必ずしも言えない。このような観点から、公営住宅や補助金による施策と併せて、土地住宅税制の各種特例の対象を立地適正化計画の居住誘導区域等と連動させるなどの見直しを検討することを提言する。また、空地・空家対策を進めるため、不動産投機の義務化や登録免許税の手数料化、官民連携によるランドバンクの推進などを検討すべきであると考えられる。

また、将来的には、開発許可や建築確認を性能基準化する必要があると考えるが、その際に立地適正化計画と連動した形で、都市機能誘導区域、居住誘導区域、居住調整地域等の地域区分に応じた性能規定にすることも検討課題である。これは次の課題として研究したい。

<謝辞>

本論文は、筆者が主担当を務めた2018年度東北大学公共政策大学院ワークショップ・プロジェクトA報告書のうち、居住誘導に係る提言をベースとして、筆者が加筆・修正したものである。本ワークショップに所属して多くのヒアリングをこなし、立派な報告書にまとめた院生の稲場亮輔さん、菊地崇良さん、小林海門さん、柴田亮太さん、寺門瞳さん、永井春樹さん、渡邊裕一郎さんのがんばり、及び副担当教員として支えていただきました齋藤伸郎教授（現農水省）、仙台光仁教授、伏見岳人准教授、並びにヒアリング調査に快く応じていただきました自治体の皆様並びに東北地方整備局建政部小林孝都市・住宅整備課長（現本省）をはじめとする国土交通省の皆様のご協力に深く感謝の辞を表します。

なお、本論文は、科研費16K03278及び19K41416の補助を受けたものです。

<引用・参考文献>

- 1) 2018 東北大学公共政策大学院ワークショップ・プロジェクト A 報告書「人口減少社会に対応したまちづくり法制に関する研究」<http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2018/apdf>
- 2) 国土交通省『立地適正化計画作成の手引き』（2018）http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000035.html
- 3) 国土交通省 「空き地等をめぐる現状について」
- 4) 国土交通省「平成26年空家実態調査 調査結果の概要のポイント」
- 5) 瀬田史彦（2019）「都市計画制度と住宅政策の連携の課題」、『都市住宅学』第105号（2019.4）
- 6) 国土交通省『都市計画運用指針における立地適正化計画に係る概要』（2016）p.6
- 7) 国土交通省「コンパクトシティの形成に関連する支援施策集」http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000023.html
- 8) 1954年度税制改正以前においても不動産取得税は存在していた。しかし、「不動産に対して重い移転税を設けることは、不動産の経済的利用を阻害する要因となる」として、シャープ勧告（1949）で廃止されていた。
- 9) 昭和29年3月5日地方税法の一部を改正する法律案提案理由説明（第19国会衆議院地方行政委員会）
- 10) 富山市住立地適正化計画
- 11) 夕張市まちづくりマスタープラン
- 12) 富山市 HP
- 13) いしかわ住宅相談・住情報ネットワーク <file:///C:/Users/ashimada-uthk/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/LOBXXWWS/jyosei2019.pdf>
- 14) 資産評価システム研究センター「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究 ―今後の固定資産税のあり方について―」（2001.8）
- 15) 平成20年度日本司法書士会連合会登録免許税制研究会「原稿登録免許の問題点と改善点について」（2009.8.5）
- 16) 小林正典「米国の不動産再生手法と諸課題 コミュニティ・ランド・トラスト等の動向」不動産政策研究会編『不動産政策研究各論Ⅲ 不動産再生政策』2018年 pp.262-267