

米国におけるランドバンクの空き家・空き地問題への対処

～ 市場メカニズム型施策の是正、郡・市連携、財務官事務所・プランニング部署連携、
経営力・裁量、中位市場地区における戦略的事業展開、良質な事業者との協働

藤井 康幸

静岡文化芸術大学 教授

博士(工学), 技術士(建設 都市及び地方計画), AICP(米国認定都市プランナー)

本日のお話

1. ランドバンクの必要となる背景
2. 滞納物件差押
3. ランドバンクの発展経過、構造
4. ランドバンクの事業
5. まとめ ～ ランドバンクの機能するための要件

1. ランドバンクの必要となる背景

1950年における米国の人口上位100都市のうち
ピーク年からの人口減少率の大きな都市とランドバンクの設置状況

地域中心都市が人口半減。日本にはみられない状況。

順位	都市名	州	2010年 人口	人口増減 (ピーク年 /2010年)	人口順位変動 1950年、2010 年	ランドバンク設置状況
1	St. Louis	MO	319,294	-62.7%	8 →	58 市ランドバンク
2	Detroit	MI	713,777	-61.4%	5 →	18 市ランドバンク
3	Youngstown	OH	66,982	-60.6%	57 →	- 郡ランドバンク
4	Cleveland	OH	396,815	-56.6%	7 →	47 郡ランドバンク、市プログラム
5	Gary	IN	80,294	-55.0%	71 →	- 市プログラム
6	Buffalo	NY	261,310	-55.0%	15 →	61 郡市共同ランドバンク
7	Pittsburg	PA	305,704	-54.8%	12 →	61 市ランドバンク
8	Flint	MI	102,434	-48.0%	60 →	- 郡ランドバンク
9	Scranton	PA	76,089	-47.0%	83 →	- 無
10	Dayton	OH	141,527	-46.1%	44 →	177 郡ランドバンク

ランドバンク設置状況は2016年時点。

デトロイトの状況

ランドバンク保有物件数	約100,000件 *	(市内全域＝約38万区画)
うち、更地	70,000件	
家屋付物件	30,000件	
要建物解体		20,000件
居住中物件		5,000件
修繕、再利用の見込める物件		5,000件

* 2014年1月の現市長就任、デトロイトランドバンク再編前のランドバンク保有物件数はわずか700件。

Source: Mayor Mike Duggan at 2016 Mackinac Policy Conference. May 31, 2016.

頻繁な取引を経てランドバンク保有となった クリーブランドの物件例

区画No:	131-21-003	敷地面積 (sqft):	3,900
住所:	5208 Hamm Avenue	延床面積 (sqft):	1,409
地区:	South Broadway	建築年:	1890

規制の不十分な中、Foreclosure crisisと呼ばれることになった2008年前後の混乱期に、投機的事業者の介在により住宅市場は大きく混乱。

異動年月日	金額	譲渡証書種別	譲渡者	購入者等
2001/6/20	0.00	FOR	個人1	州
2002/8/23	0.00	AUD	州	個人2
2002/11/21	\$13,500	WAR	個人2	不動産事業者1
2004/5/13	\$77,000	WAR	不動産事業者1	個人3
2007/12/3	\$8,000	SHF	個人3	銀行
2008/5/2	\$1,200	WAR	銀行	不動産事業者2
2008/10/31	\$0	QTC	不動産事業者2	不動産事業者3
2010/5/25	\$0	WAR	不動産事業者3	CCLRC
2011/2/8	\$0	QTC	CCLRC	CCLB
2012/4/19	\$1	QTC	CCLB	個人4

米国の行政機関の不動産、取引情報のデータベースは充実、アクセスが容易。

譲渡証書種別は、AUDがAuditor (州監査役没収)、FORがforfeiture (税滞納一時没収)、SHFがSheriff's sale (郡Sheriff (法律執行責任者)競売)、QTCがquit claim deed (権利放棄証書)、WARがwarranty deed (所有権保証権利移動)。

CCLRCはカヤホガ郡ランドバンク、CCLBはクリーブランド市ランドバンクプログラム。

Source: Office of the Cuyahoga County Auditor Property Information.



開口部封鎖（ボードアップ）された空き家□
Flint, photo by Yasuyuki Fujii, 2013



放火にあったとみられる空き家□
Detroit, photo by Yasuyuki Fujii, 2013□



空き家・空き地だらけとなった地区□
Detroit, photo by Yasuyuki Fujii, 2013□



開口部封鎖（ボードアップ）された連棟住宅□
Baltimore, photo by Yasuyuki Fujii, 2016□



デトロイトの空き家のない住区
Photo by Yasuyuki Fujii, 2012.

2. 滞納物件差押

滞納物件差押種別の比較

mortgage foreclosureとtax foreclosureは別もの。

種別	抵当融資 滞納差押 (Mortgage foreclosure)	税滞納差押 (Tax foreclosure)	
		税滞納物件差押	税抵当売却
領域	民間領域	行政領域	
差押までの期間	数ヶ月	通常2～3年で滞納確定、差押可	滞納確定後に抵当証書を売却、取戻期間(通常1年)経過後に差押可
競売あるいは売却時の対価設定	差押申立者が競売最低価格を設定(通常は、市場価格)	査定価格を最低価格とする競売	市場価格プラス税滞納額、課徴金による証書価格の設定を基本。証書の売却を競売による場合も有り
所有権の移動	競売を経て、差押申立者または競売落札者(通常は、申立者である抵当融資機関)に移動	競売成立の場合は落札者に移動、不成立の場合はランドバンク等に移動	差押手続の完了後に抵当証書購入者に移動

Source: 筆者作成。

滞納物件の取得と流通の方法

- Mortgage foreclosureにおいては通例、融資機関が物件を取得。融資保証の関係から、Fannie Mae、HUDが引き取ることも多い。
- Tax foreclosureの規定と物件取得の実践は、州、都市によってまちまち。司法的手続(judicial)州と行政手続(administrative)州がある。
- 差押物件そのものを譲渡するtax deed saleと、税抵当を市場売却し、税未納分と課徴金の回収を民間に委ねるtax lien saleがある。2種類をあわせてtax saleの呼称。tax saleにおいては競売が基本。lien saleは物件の利活用というよりは利回り投資。deed saleにおいても、転売を意図した購入も多くみられる。
- 域外の営利企業に税抵当をバルク売却する方法は、低所得者層への容赦ない税滞納の取り立てなどで社会問題となった。
- よって、市場メカニズム型施策のtax sale物件では、物件放棄、差押の繰り返しを招きやすい。

税抵当競売後のパターン分け

例えば、インディアナ州では、税滞納者が6ヶ月後に滞納解消すれば、税抵当購入者は10%、12ヶ月後までの解消の場合だと15%のフィーを得る。

滞納解消のされない場合、税抵当購入者は、所有権移動の行政に要請できるが、競売後15ヶ月で権利は消滅する。

a~dの発生割合は市場次第。

税抵当売却(競売)の結果		所有者への影響	納税への影響	コミュニティへの影響
a	所有者による取り戻し	<ul style="list-style-type: none"> 税抵当が売却される前に滞納を解消しておけば、少ない金銭負担で済んだ。 	<ul style="list-style-type: none"> 所有者が納税する場合もあれば滞納する場合も発生する。 	<ul style="list-style-type: none"> 基本的には変化なし。
b	所有住宅としての販売			<ul style="list-style-type: none"> ジェントリフィケーションの生じるおそれあり。
b'	抵当証書購入者への所有権移転 賃貸住宅経営	<ul style="list-style-type: none"> 所有権を喪失する。 	<ul style="list-style-type: none"> 賃貸住宅事業者は、納税する可能性が高い。 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の所有住宅割合が低下する。
c	運用せず、ただ保有			<ul style="list-style-type: none"> 新しい所有者となった抵当証書購入者は、滞納する可能性が高い。
d	抵当証書購入者による放棄 (所有権は移転せず)	<ul style="list-style-type: none"> 抵当実行期限経過後は、所有権は回復される。 	<ul style="list-style-type: none"> 元の所有者の滞納状態が継続されるおそれ大きい。 	<ul style="list-style-type: none"> 滞納、放棄物件が周辺に負の影響を及ぼす。

Source: 筆者作成。

ミシガン州の税滞納差押規定

1999年に改訂。加えて、同時期にlien州からdeed州に転換された。
規定に基づく差押の実行。同時に、場合によっては、税滞納分の分割納付などの救済措置。

納税年	7月から11月までに納税通知書発送	
翌1年目	2月28日	税滞納の発生、課徴金4%と月1%の金利
	10月	滞納フィー\$15
翌2年目	3月1日	一時没収 (forfeiture)、フィー\$175と登録フィー\$26の加算、金利は滞納時に遡り月1.2%
	6月15日	郡による滞納差押 (foreclosure) 対象物件の巡回裁判所への届出期限
翌3年目	1月30日～2月28日	滞納差押審問
	3月30日	巡回裁判所の滞納差押判断
	3月31日	税滞納分、フィー、利息の支払による所有権回復期限
	4月1日	税滞納差押確定
	11月第1火曜日	郡財務官による税滞納差押物件競売実施期限

Source: State of Michigan, Real property tax foreclosure timeline. Revised August 21, 2013.

3. ランドバンクの発展経過、構造

ランドバンクとは

- ランドバンクとは、空き家・空き地、放棄地、税滞納差押物件等を利用物件に転換することに特化した政府機関。市場の見捨てた物件への対処が基本。
- 通例、物件の譲渡、利活用を進めやすくする趣旨で、滞納されていた資産税や課徴金はランドバンクの物件取得時に帳消しされた上、ランドバンクの保有物件は非課税扱いされる。
- 第三者が権利を主張できないように無疵の権利として名義確定処理(title cleaning)がなされることも多い。
- ランドバンクは、税滞納差押物件競売を経ずして放棄物件を取得する権利を有していたり、地域の改善、活性化等の観点から物件の譲渡先を決定し課税査定価格未満で物件の譲渡ができるといった裁量が付与されていたりする。
- ランドバンクの物件取得ルートの基本は税滞納差押。強制収用権(eminent domain)とは異なる。

米国におけるランドバンクの経過

1970年代	市の担当部署のランドバンクプログラム (1971年セントルイス市、1976年クリーブランド市)
“ミシガン前”	1989年レイビル市、1990年フルトン郡・アトランタ市ほかジョージア州郡ランドバンク、オハイオ州各市の市ランドバンクプログラム
2002, 2003年	ジェネシー郡ランドバンク、ミシガン州ランドバンク法 ～税滞納差押過程の改革とセットとなった現代型ランドバンク
“ミシガン後”の 州法制定	2009年オハイオ州、2011年ニューヨーク州、2012年ペンシルバニア州、ほか。2017年3月時点でランドバンク州法を有する州は延べ13州。
州法によらない 大都市での設置	2007年インディアナポリス市、2012年カンザスシティ、 2013年クック郡(シカゴ都市圏)

Source: 筆者作成。

主要な州におけるランドバンクの設置状況

ランドバンクは全米に約120～130機関。ミシガンとオハイオで過半。

州	州法 制定年	設置行政の 基本単位	組織の 形態	ランド バンク数
ミシガン州	2003年	郡	郡の機関	37
オハイオ州	2009年	郡	郡のエー ジェンシー としての非 営利組織	33
ジョージア州	1990年、 2012年改定	郡、市、ほか	非営利 組織	15
ニューヨーク州	2011年	税滞納差押 権限を有する 行政機関、 共同申請可	非営利 組織	10
ペンシルバニア州	2012年	郡、市、広域	行政機関	8

2016年4月時点。

様々なランドバンクの行政所轄者・部署

ランドバンクは様々。郡財務官 (treasurer) の参画、郡*と市の連携がポイント。

ランドバンク名	行政所轄者・部署	
ジェネシー郡 ランドバンク	郡財務官	<ul style="list-style-type: none"> ランドバンクの代表理事は郡ランドバンクが務めると明記されているよう、滞納物件差押を扱う郡財務官との関係が深い。
カヤホガ郡 ランドバンク	郡長、郡財務官	<ul style="list-style-type: none"> 郡長という郡トップ、また、郡財務官が理事に参画している。 クリーブランド市ランドバンクの所管は、コミュニティ開発部署である。
デトロイト市 ランドバンク	市計画開発部署	<ul style="list-style-type: none"> 市有物件の多くを所轄していた市計画開発部署からランドバンクへの物件移管が進められている。
グレーター シラキュース ランドバンク	郡長、市長、郡議会、 市議会、郡経済開発部 署、市経済開発部署	<ul style="list-style-type: none"> 理事の任命権は郡と市の双方の長と議会が有している。 郡と市の双方の経済開発部署長が理事を務めている。
フィラデルフィア ランドバンク	市長、市議会、住宅コ ミュニティ開発部署	<ul style="list-style-type: none"> 理事の任命権の多くは市長と市議会が有している。 ランドバンクの立ち上げ期は、再開発公社と住宅公社が支援したが、本稼働に入り、市の住宅コミュニティ開発部署の主導に移ろうとしている。
インディアナポリ ス市ランドバンク プログラム	市再開発部署、同委 員会	<ul style="list-style-type: none"> ランドバンクプログラムは非営利組織に運営委託され、再開発を扱う市担当部署と協働している。 ランドバンクの運営決定には、市担当部署の委員会の承認を要する。

*多くの地域では、郡が資産税の徴収、滞納差押を所轄。

ただし、定款等において所轄者・部署が明示されているわけではない。

Source: 筆者作成。

4. ランドバンクの事業

ランドバンクの事業内容の概観

事業	備考	
放棄物件の解体	ランドバンクでなく、行政主体による場合もあり。	
空き家の維持管理	ボーディング(犯罪防止等のための建物開口部の封鎖)、多くの場合は建物の解体前段階としての対処。	
空き地の維持管理	ランドバンク自身による管理 コミュニティ団体への貸付 個人への譲渡 事業者への譲渡	当面の利活用が見込めず、除草等を実施(mothballing)。 物件ごとのリースや、最小物件数を規定し、管理費用の交付。 修繕、居住年限を義務づける場合あり。
空き家の譲渡	特定主体への優遇譲渡 コミュニティ団体への譲渡 所有住宅への転換の支援	実績、事業・資金計画などを審査。CDCを優遇する場合あり。 警察、消防などの関係者への優先譲渡、割引価格の適用。 複数区画の一括譲渡、割引価格の適用。 賃貸住宅が税滞納差押、ランドバンク物件となった際の措置。
空き地の譲渡	隣地優先譲渡(side lot) コミュニティ団体への譲渡	税滞納のない隣地所有者への譲渡。1区画あたり\$100内外。 複数区画の一括譲渡、割引価格の適用。
ディベロPPER事業	経済開発	空きビルの修復などへの事業主体としての参画。ランドバンクの事業としては稀。

Source: 筆者作成。



隣地優先譲渡区画 (side lot)

Flint, MI (Google Maps)

ランドバンクの収入源

- ・郡(または市)からの運営助成金
- ・放棄物件解体や空き家の修繕のための連邦助成金(州経由)
- ・ランドバンクが販売することで、納税状態に戻った物件の納める資産税について、5年間50%(通称、5/50) —ミシガン州、ほか
- ・地域の滞納課徴金総額の5% —オハイオ州

滞納物件の数に比例し、多くの資金がランドバンクにわたる合理的な仕組み
資金規模は一般に、5/50よりも大きい。

- ・金融機関から建物解体への協力金 —オハイオ州カヤホガ郡、ほか

滞納物件差押危機を招いた融資に対する非難への金融機関なりの回答

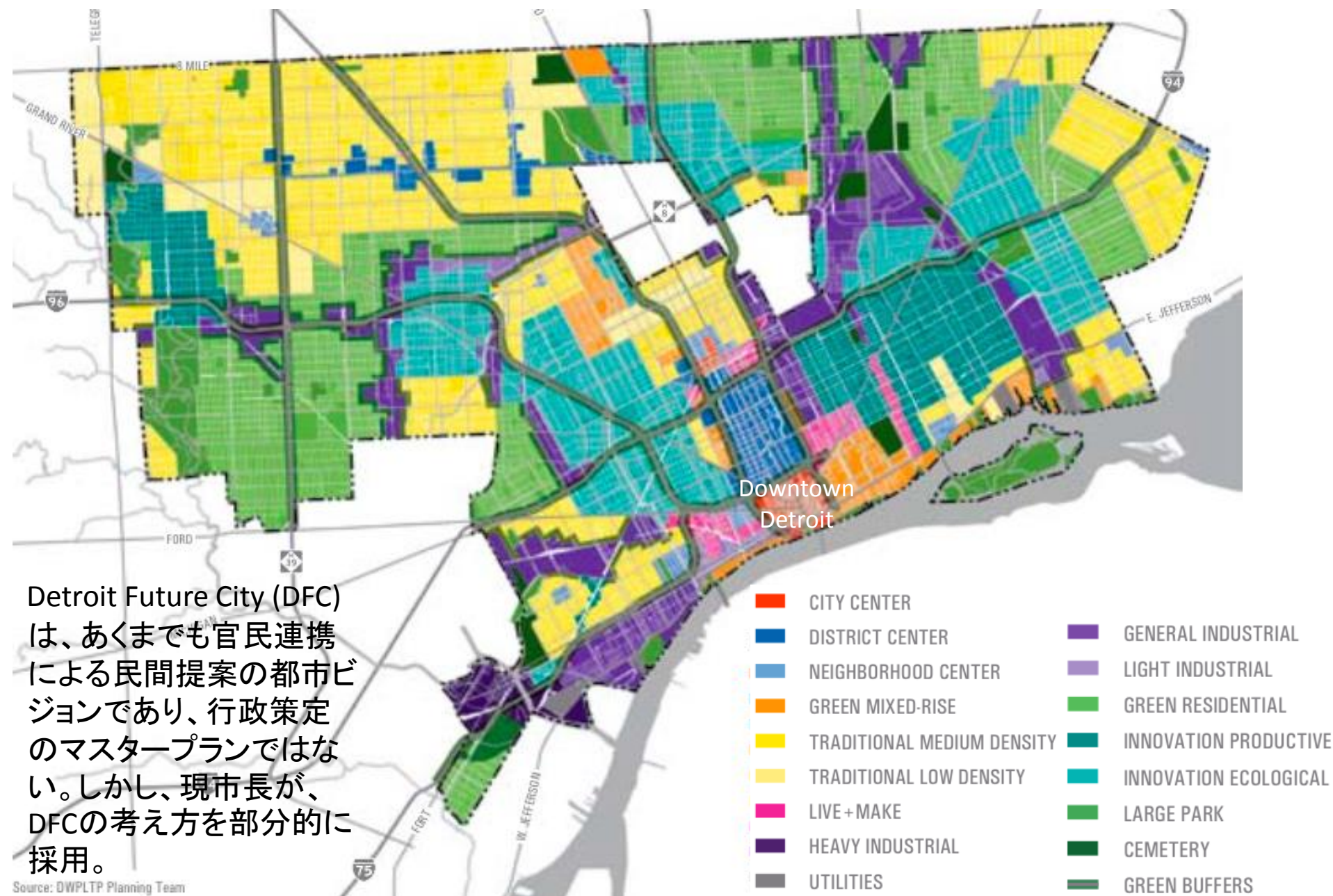
荒廃物件を除去することで、地域に金融機関が保有する他の物件への悪影響を抑えることができる。

物件の安定的な利活用、地区・都市の再生を意識した ランドバンクの物件譲渡の工夫

ランドバンクはツールであると同時に、戦略的に経営・運営される(べき)組織。

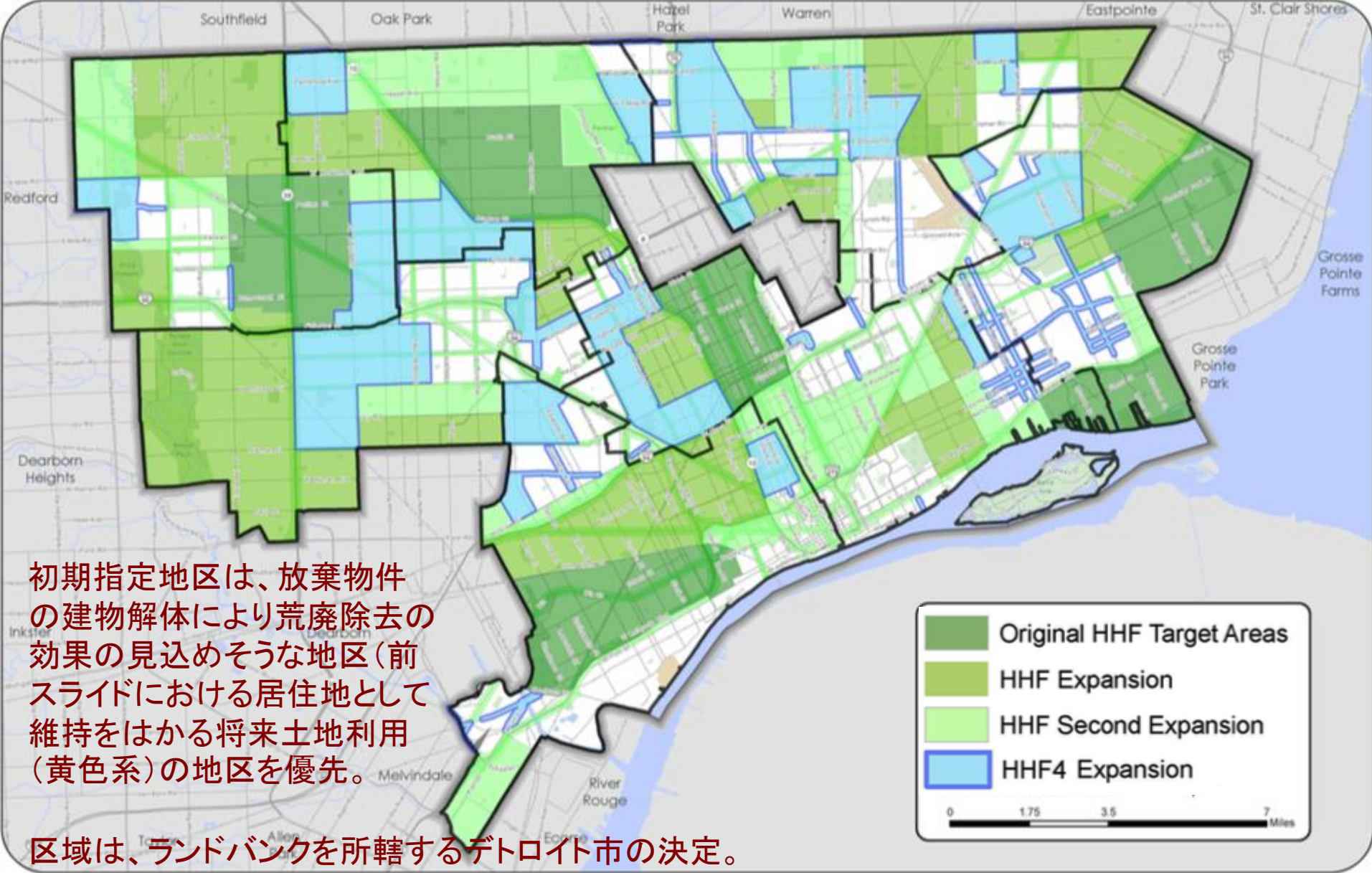
- 当該地域に拠点を有する事業者に限定
- CDC (community development corporation)等の非営利主体への優先譲渡
- 地域の公務員(警察、消防、学校教員等)への優遇譲渡
- 事業者に対する地区の団体との協議の義務づけ、推奨
- 地区再生へのインパクト、マスタープランとの整合性等の点から、物件取得希望者の事業計画の評価
- 修繕実施の義務づけ、修繕実施の完了までの期間に限定した抵当権を設定。修繕未実施、管理・利活用の不十分な場合の物件取り戻し
- 物件取得後の一定期間の居住の義務づけ

※ 上述の工夫の実践は、ランドバンクによって様々。



Detroit Future City (DFC) は、あくまでも官民連携による民間提案の都市ビジョンであり、行政策定のマスタープランではない。しかし、現市長が、DFCの考え方を部分的に採用。

デトロイト市の50年後の土地利用イメージ



デトロイトにおける連邦助成金Hardest Hit Fundによる建物解体区域

Source: City of Detroit/Detroit Land Bank Authority.

ZONING TYPE? >>

SIZE: MEDIUM to LARGE SITES (ASSEMBLAGES)



RESIDENTIAL

フィラデルフィアの 複数物件集約地における意思決定モデル

Source: Philadelphia Land Bank, Year one strategic plan.

IS THERE A VIABLE REQUEST FOR THE PROPERTY?

YES

NO

IN FOCUS ZONE?

YES

NO

DOES A NEIGHBORHOOD / DISTRICT PLAN IDENTIFY A SPECIFIC END USE?

YES

NO

当該地にかかる
上位計画

ADJACENT TO OTHER VACANT PARCELS?

YES

隣接地の
空き状況

REQUESTED BY PWD?

YES

LOCAL ORGANIZATIONAL CAPACITY?

YES

NO

地元の団体の経験や能力

IDENTIFIED NEED FOR OPEN SPACE?

YES

NO

SUPPORT THE
END USE
IDENTIFIED IN
THE PLAN



HOUSING

HOLD / ASSEMBLE
FOR HOUSING

住宅として再利用



GREEN STORMWATER
INFRASTRUCTURE

グリーンインフラ



COMMUNITY USE

コミュニティが
空き地として利
活用

DO NOT
ACCEPT INTO
LAND BANK

ランドバンク

市場性に応じた
物件の利活用の
選択肢によっ
て、ランドバンク
ほかの対処策を
位置づけ。

5. まとめ ～ ランドバンクの機能するための要件

地域の市場動向に応じた市場メカニズム活用型施策とランドバンク事業の組合せ

- ・過度の市場メカニズム活用型施策のもたらす外部不経済の関係者共有。
- ・ランドバンク事業は“手作り”の物件譲渡であり、大量の物件に対処することはできない。市場メカニズム型施策の弊害をコントロールしつつ、市場メカニズム施策との組合せが現実的。郡と市、財務官事務所とプランニング・コミュニティ開発部署の連携(“silo”の打破)が必要。

ランドバンクの構造の強み弱みの把握、弱みの補強

- ・法制度、組織、運営、所轄行政など、ランドバンクの構造は様々。
- ・ランドバンクはツールであると同時に組織である。組織の経営力と裁量が展開成否を左右。
- ・空き家・空き地を扱う既存機関、行政の既存委員会、さらには、議会との関係の整理要(silo打破)

良質な事業者との協働

- ・ランドバンクは基本的には事業主体とならず、事業パートナーを必要とする機関。非営利、営利の双方から、良質な事業者の見極めが必要。

中位市場地区におけるランドバンク事業の重点展開と低位市場地区におけるコミュニティとの協働

- ・人口減少都市の立て直しの要所は中位の市場地区、マスタープランとの連動が望まれる。
- ・コミュニティ団体の空き地利活用意欲は高い。建物利用の見込めない低位の市場地区で、コミュニティと協働した空き地の管理・利活用は有効。