特集【論説】 規制とルールによる景観形成の意義と課題

景観訴訟と景観規制に代わる住環境対策について

—ブット・オプション履行義務付き開発許可制度の提案—

On the Environmental Policy in the Local Community and the Lawsuit about Landscape

Fukuju YAMAZAKI : Sophia University, Faculty of Economics

Kei HARANO : Housing Research and Advancement Foundation of Japan

山崎 福寿*
原野 啓**

1. 現行の問題点

マンション建設にともなう紛争が頻発する基本的な理由は、マンション建設のような相対的に規模の大きな開発では、外部不経済が深刻化しやすいからである。外部不経済とは、ある取引が市場を介さずに、他の経済主体に直接的に負の影響を及ぼすことを言う。高層マンションや大規模マンションは、景観や日影を悪化させたり、風害などを引き起したりすることで、周辺住民に深刻な影響を及ぼす可能性がある。

通常、開発業者にはこれらの影響を十分に考慮して行動するインセンティブが欠如しているために、甚大な問題を発生させる。開発業者は分譲マンションの販売利益を最大にすることだけに関心があり、たとえ北側の日影が悪化しても直接的には何の損失も生じない。この場合には、マンション開発業者の建設投資は、社会的な観点から評価すると過大になる。

しかし、このことだけでは必ずしも規制が必要であるという結論にはならない。交渉費用が十分に小さく、既存の権利内容とその帰属主体が明確であれば、これを前提とした私的交渉を通じて、

外部不経済を開発主体が内部化するようになり、効率的な結果が実現できる。これが「コースの定理」の意味するところである。したがって、問題はコースの定理が成立しない原因がどこにあるかという点に帰着する。

福井(2001)は、この点について現行の都市計画・建築規制が、コース的な交渉の阻害要因になっていると指摘している。すなわち、現行の規制が硬直的なために、私的な交渉による調整を許すようには作られていない点や、建築行為に関する日照被害についての民事上の基準と行政上の基準が混在し、法的処分や解決の予想可能性を大きく低下させていることが問題を複雑化し交渉を不可能にさせていると論じている¹。

こうした交渉機会を排除してしまう現行の規制の状況は、開発業者からより多くの利益機会を奪うだけでなく、本来の目的とは全く逆に、地域住民の権利を著しく侵害する結果となってしまっている。現行のような硬直的な規制は効率的な土地利用の観点から望ましくないだけでなく、良好な住環境保護という観点からも十分に機能し得ないものになってしまっている。

このような点を踏まえて、第2節では東京都国

山崎 福寿* (やまざき ふくじゅ) 正会員・上智大学経済学部教授
原野 啓** (はらの けい) 正会員・財団法人住宅総合センター研究員

¹ 八田(1997)の第4節にも、同様の議論が展開されている。

立市で起こった大規模マンション建設による訴訟を題材にした筆者たちの実証分析を紹介しよう。第3節では、経済学的な観点からこれまでとは異なる規制の方向性について新しい提案をしたい。

2. コース的交渉の限界

ー国立景観訴訟を例としてー

国立景観訴訟は、コース的な交渉が不成立となった典型的な事例である。その結果、マンション建設をめぐる様々な訴訟がおこされ、一部の訴訟は最高裁まで争われることとなった。マンション建設をめぐる訴訟は、住民が東京都を相手取って起こしたものなど、複数の訴訟が起こされているが、ここでは最高裁まで争われたマンションの高さ20mを越える部分の景観利益に関する筆者達の実証研究を紹介しよう²。

2.1 国立景観訴訟の概要

国立市は、1950年に東京都では初となる文教地区の指定を受けており、現在では大学通りを中心にして「国立ブランド」とも評される高級住宅地が形成されている³。

問題の土地は、大学通りに面した土地であり、計画されたマンションが18階建て、高さ55mのマンションであったために、大学通りの景観、ひいては国立市の景観が破壊されるとして、建設反対運動が起きている。その後、デベロッパーは計画を変更し、14階建て、高さ43.65mとしたが、建築計画を知った周辺住民らによって、高さ20mを越える部分の建築は違法であるとして民事訴訟が起こされ、その後最高裁まで争われることとなった。その結果、時間を含めた看過できない多額の費用が費やされることとなった。

この裁判では、地裁判決とその後の高裁判決・

最高裁判決において、その判断が異なっている。具体的には、東京地裁（2002年12月18日）では、住民側が勝訴し「20mを越える部分の撤去」命令が支持された。しかし、東京高裁（2004年10月27日）では一審判決が取り消されており、続く最高裁（2006年3月30日）でもマンション建設が当時の法律に違反していたとはいえないとして、住民側の敗訴が確定している。

2.2 分析の経済学的視点

いま述べたように、裁判においてもマンション建設の正当性は認められている。そこで、この地区計画および訴訟を経済学的に評価してみよう。

経済学的な分析に必要な視点は、「当該マンション周辺」において良好な景観が形成されていたかどうか、いいかえると景観に対する十分な経済価値があったかどうかを検証することである。つまり、もし景観に経済的価値があるならば、当該マンションの建設によって「当該マンション周辺」および「国立ブランド」を有する地域において景観の悪化が生じ、住宅需要が減少することからそれらの地域における家賃や地価は下落することが予想される。他方、当該マンションが撤去されたとすれば、それらの地域の景観は良好に維持され、同様のロジックにより家賃や地価は上昇することとなる。

これを各判決に関して考えるなら、以下のように推測できる。もし、それらの地域において景観利益があるとすれば、地裁判決において「20mを越える部分の除去」命令が下されたことは将来にわたり良好な景観が保たれることを意味するため、「当該マンション周辺」および「国立ブランド」のある地価や住宅価格は上昇すると考えられる。他方、高裁・最高裁判決で建設が合法と判断された

² 原野・杉野・山崎（2008）を参照

³ 国立駅前にある不動産店舗にヒアリングを行ったところ、「国立ブランド」の範囲は、中・東・西地区の一部である。」ということであった。

ことは、将来にわたって景観の悪化が生じることを意味するため、周辺および国立市の住宅価格は下落すると考えられる。

2.3 景観の定義

上記のような経済学的ロジックで景観を分析する場合には、景観価値が住宅価格に反映されているかどうか、また反映されているならば、それはどの程度なのかを分析することが必要になる。このとき、問題となるのが「景観」をどのように定義するのかといった点である。

2007年6月に成立した景観法では、景観の定義について扱っていない。これは、景観の良し悪しについて客観的な判断をすることは不可能であることから、当然のことである。このように「景観」に対して普遍的な定義をすることは不可能だと考えられる。そこで、先行研究にならって「景観」を「①当該マンションが見えるかどうかで影響をうけるもの」「②当該マンションまでの距離によって影響をうけるもの」と定義して、当該マンションの建設が周辺住宅の価格にどのような影響を与えたかを分析した⁴。

2.4 分析結果

分析には、リクルート総合研究所のデータを使用した。分析対象は、2000年1月から2007年10月10日までに国立市内で取引された戸建住宅の取引情報（551件）を使用した。

(1)「当該マンションが見えるかどうかで影響をうけるもの」とした場合

まず、分析期間全体を通して「マンションが見えるダミー⁵」の有意性について分析すると、有意な結果は得られなかった。つまり、裁判期間全体を通してみると、当該マンションが見えることが、周辺住宅の取引価格に影響を与えたという事実は観察されなかった。

そこで、分析期間を4期間⁶に区分して、それぞれの期間において「マンションが見えるダミー」がどのような値をとるか分析した。このように分析期間を分割するのは、地裁判決と高裁・最高裁判決の結果が異なっており、景観価値が住宅価格に反映しているならば、それらの判決結果によって取引価格が変化すると考えられるからである。

分析の結果、4つの各期間において「マンションが見えるダミー」が有意となる分析結果は得られなかった。つまり、マンションが見えるかどうかは、取引価格に影響していないといえる。

(2)「当該マンションまでの距離によって影響をうけるもの」とした場合

次に定義②の「当該マンションまでの距離によって影響をうけるもの」とした場合である。分析の際には、「マンションまでの距離」を表す説明変数として、各サンプルから当該マンションまでの距離を計測し「100m未満の物件なら1、それ以外は0」、「100m以上200m未満の物件なら1、それ以外は0」といった同心円状に広がるダミー変数を作成し⁷、それらのダミー変数と「国立ブランドダミー」とのクロス項を作成して分析を行った。

まず、分析期間を通じて住宅価格への影響を分析した。その結果、「国立ブランド地区」内にあっ

⁴ この他「大学通りからの距離によって影響をうけるもの」も景観の定義として、推計作業を行ったが、結論は他の定義とほとんど同じであった。

⁵ ただし、「見える」かどうかを確認したのは2007年12月であり、各物件が取引された時期においても同様の結果が得られたかどうかは判断できない。ここでは、2007年12月時点で「見える」と判断された場合は、取引時点でも見ることが出来たと仮定している。

⁶ 分析に使用するデータを以下の4期間に区分した。「①地裁判決前」「②地裁判決後～高裁判決前」「③高裁判決後～最高裁判決前」「④最高裁判決後」である。

て、当該マンションまでの距離が「400m未満」「400m以上500m以内」の住宅価格については、有意な変化がなかった。つまり、分析期間を通じて当該マンション建設による影響を一定とすると、取引価格は変化しなかった。

さらに、分析1と同様に分析期間を4期間に分割して分析を行なった。その結果、「地裁判決前」の期間においてマンション周辺の住宅価格が下落しているという分析結果が得られた。すなわち、マンション建設によって景観が悪化し、マンション周辺の住宅価格が下落したと考えることができる。

ところが、「地裁判決後～高裁判決前」の期間においては有意な結果は得られていない。この期間における判決内容は「20mを超える部分の撤去」であった。マンション建設によって景観が悪化し、そのために住宅価格が下落していたと考えるなら、「20mを超える部分の撤去」という判決が下されたこの期間においては、住宅価格の上昇が生じることが期待される。しかし、推計結果はそのような値を示していない。

さらに、「高裁判決後～最高裁判決前」「最高裁判決後」の期間では、周辺住宅の価格が上昇するという結果が得られた。これらの期間は、地裁判決が棄却され、「20mを超える部分の撤去不要」という判決が下されている時期である。マンション建設によって景観が悪化しているというなら、これらの期間においては住宅価格の下落が生じると期待されるが、推計結果はそのような値を示していない。

これらの結果は、マンション建設当初は周辺住宅価格への影響があったことを示しているが、その影響は一時的なものであり、近年では周辺住宅価格は他と比較して上昇傾向にあることを示して

いる。「地裁判決前」の期間は、マンション建設騒動がマスコミによって大々的に報じられている時期であり、この期間においてのみ周辺住宅の価格が下落したことは、そのようなアナウンスメント効果が一時的に反映した結果と考えられる。

マンション建設から裁判に至るまで、様々な形で注目を集めた結果「マンションの存在は景観を悪化させる」と認識された時期もあったが、その効果は一時的であった。最高裁判決を終えた現在では、その影響は確定したと考えられ、当該マンション建設により「景観」が悪化し、地価が下落するという事実は検証できなかった。

こうして、マンション建設が認められるにもかかわらず、交渉が不成立になった結果、膨大な費用が費やされた。建築計画から始まった一連の事件は、最高裁の判決で一応の幕を閉じたと考えたとしても、その期間は6年以上もの歳月を必要としている。長期にわたる裁判の費用、その期間に被る精神的な費用は膨大なものであったことは容易に想像でき、より円滑で合理的な解決方法が望まれるところである。

そこで、第3節では、経済学的な観点から、これまでと全く異なる規制の方向を提案してみよう。

3. プット・オプション履行義務付き開発許可制度⁸

3.1 提案内容

本稿の提案は、「用途地域、容積率、高さ制限等のような権利調整や開発制限を目的とする規制は原則としてすべて廃止し、かわりに不動産開発や住宅・オフィスの建設に際して、プット・オプション型の契約履行義務をその開発主体に負わせる」規制を同時に導入するものである⁹。

⁷ 本来であれば、各サンプルからマンションまでの直線距離を説明変数として利用することが望ましいのだが、「マンションまでの直線距離」と「大学通りまでの距離」の相関係数が非常に高く、両変数をそのまま説明変数として利用した場合、多重共線性が生じることが考えられる。そこで、これを回避するために、距離別のダミー変数を採用した。

⁸ 以下の提案は、瀬下 [2003] および瀬下・山崎 [2007] に依拠している。

この契約とは、「周辺住民に対し、その保有する住宅およびその土地を、一定期間（権利行使期間）の間に、一定の価格（権利行使価格）で開発主体に売りつける権利（プット・オプション）を与え、開発主体にはそのオプションの行使を受け入れる義務を課す」ものである。なお、このプット・オプションの行使にあたって、権利行使した住民は、その売却資産を権利行使時点の市場価格で買い戻すことも権利として認めるものとする¹⁰。

3.2 オプション契約の最適性

市場の住宅価格がマンション開発などにもなう外部不経済の程度を適切に反映するならば、権利行使価格を適切に設定することによって、このようなプット・オプションによって、建設投資や不動産開発が効率的な水準で実施されることを理論的に示すことができる¹¹。

このようなプット・オプション履行義務付きの不動産開発やマンション建設が、最適な開発行動をインセンティブ付ける基本的なメカニズムは単純である。マンション開発業者は、自らの投資が既存の周辺住宅地の市場価格を低めると、その結果プット・オプションが行使されて、その価格分の損失をすべて自らが負担する結果となる。このことは、開発にともなう外部不経済を開発業者が完全に内部化することを意味している。その結果、開発業者は周辺への外部不経済を十分に考慮した上で開発行為を実施するため、社会的に最適な開発投資が実現する。

もし、周辺の住環境を著しく害し、その結果として既存住宅の市場価格が大幅に低下するような状況であれば、開発がその外部不経済に比較して十分な利益を開発業者にもたらさなくなり、開発

自体が実施されなくなる。これに対して、もともと高層建築物が多く、日照権自体がほとんど意味がないような地域等では、高層建築を一層押し進めても、周辺の地価や建築物の価値へ与える影響は極めて限定的になる。

そのため、より容易に高層建築による開発を遂行できる。また風害等の外部不経済によって、周辺の住宅価格や地価が低下してしまうことを建設業者が恐れた場合には、オプションの行使による損失を最低限に抑えようとするインセンティブを持つようになる。その結果、風害を最小にするようなデザインや機能等を、できるだけ低いコストで取り入れるように努力するようになる。

いま述べた提案では、このような都市の発展や変遷の影響は、開発地域の市場価格の中に自動的に反映される結果、周辺地域と調和のとれた効率的な開発を実現することができる。したがって、用途地域や容積率や高さ制限などの開発制限を目的とする硬直的規制も必要なくなる。プット・オプションの履行を義務づける新しい提案には、さまざまなメリットが存在する。以下ではこの点を整理しておこう。

3.3 基本的なメリット

(1) 既存住民の権利保護

いま述べたような提案が実現することによって、外部不経済が内部化されるとしても、個人的にどうしてもマンション建設が受け入れられないほど、住環境が脅かされると感じる住民がいる。市場価格が外部不経済の程度を適切に反映するとしても、それはあくまで市場の評価にすぎず、個人的な効用への影響は各個人それぞれに異なっている。その際に、多額の交渉費用が必要とされる場合には、

⁹ なお、本稿ではマンション開発を前提に議論するが、この議論は他のあらゆる開発に基本的には適用することができる。実際、次節では都市再開発に適用する。

¹⁰ これによって、実際には転居せず、下落した価格の差額分を補償することで決済することが可能になる。

¹¹ この証明は簡単なので、省略する。詳細は、瀬下・山崎〔2007〕を参照されたい。

周辺住民がマンション開発業者に補償を支払って開発を抑制してもらうことは困難になる。

しかし、この場合でもプット・オプションを利用した規制は有効に機能し得る¹²。なぜなら、既存住民はの住宅価値は守られるからである。したがって、そのオプションを行使して、同程度の住環境が得られる住宅に買い換えることもできる。もちろん、地域の高層化が進むことで地域の住宅価値が権利行使価格より上昇すれば、保有する住宅を市場で売却することもできる。

(2) 交渉の円滑化

これまでの、交渉費用が高いことを前提に議論した。しかし、そもそも既存住民の権利が確定しないことが、交渉費用を高める原因にもなっている。地域住民個人の住宅に対する評価が開発によってどのような影響を受けたかは、それぞれの主観によるところが大きく、客観的に立証することは容易ではない。またそのような状況は交渉を長引かせたり、場合によってはゴネ得を許し、非効率な交渉結果をもたらす恐れもある。

これに対して、プット・オプションを使った手続きでは、その価値は開発にともなう不動産価格の下落という損失の可能性を反映して決定される。不動産価格は、その不動産から得られる将来収益を反映しているから、プット・オプションの価値は、保有不動産の減価額の期待値と一致する。

このような賠償金額の予見可能性と権利の確定によって、交渉費用自体も低下し、事前の交渉過程も効率化する。この結果、たとえば日照や景観の価値を市場よりも高く評価する住民達は、一定の補償を支払って新規に建設される高層住宅の高さを制限してもらうように求めることもできる。この補償の支払いは、オプション行使で得られた

はずの賠償から相殺することができる。

3.4 権利行使価格の決定

この節で提案している二つの手続きの両方で、プット・オプションの行使価格は、すでに説明したように、「開発計画の公表前の市場価格」、より正確には「開発計画の影響を全く受けていない市場価格」であることが望ましい。なお、このような権利行使価格は、インフレーション等による開発と直接関係のない価格変動分については調整する必要があるだろう。たとえば開発地域と関係のない地域の標準的な地価変動等のデータを基礎に、相関等を考慮して通常の価格変動分を取り除くことが考えられる。

しかし、そもそも不動産では、それぞれの土地はそれぞれ異なっており、完全に同一のものではないという意味で、その価格決定自体が重要な争点になってしまう可能性がある。また、この権利行使価格は土地を収用する場合の収用価格とも関連する。

現実的対応としては、規制当局が事前にヘドニック・アプローチなどを使った客観的価格推計法を定め、それを利用して権利行使価格を決める方法が考えられる。

4. 結論

本稿では、所有権者間の対立の問題として、第一に、マンション開発が紛争を生み出している原因として、現行の規制にどのような問題があるかについて議論した。現行の硬直的な規制は、効率的な土地利用を阻害するだけでなく、既存住民の住環境保護という観点からも実効的ではない。

第二に、国立市で起きた景観訴訟を題材として、コース的な交渉の難しさと景観利益に関する実証

¹² オプションを用いるスキームは、もともと交渉費用が無視できない局面で提案されることが多い。たとえばBebchuk (1988) は、倒産法の中でコール・オプションの導入を提案している。この制度は、債権者が多数存在する結果、再建交渉がスムーズに進まないような状況で、有効に機能すると考えられている。

研究について紹介した。その結果、法律的にも、経済学的にもマンション建設が認められるにもかかわらず、長期にわたる裁判によって、多くの社会的な費用が発生したことを示した。

第三に、マンション開発がもたらす外部不経済の問題を解決する新しい手段として、プット・オプションの履行義務を開発業者に負わせる制度を提案した。このとき、従来の容積率や高さ制限などの規制は全廃される。こうした制度の下では、良好な環境が維持されるとともに、開発が効率的に実施される。

この制度の下では、周辺住宅の市場価格の変化によって、外部不経済の影響をとらえることができ、その損失分を開発主体に負担させるようにすれば、開発主体が、それにともなう外部不経済を内部化することができ、効率的な結果を達成できる。

参考文献

Bebchuk, L. A., (1988) "A New Approach to Corpo-

rate Reorganization" *Harvard Law Review*, 775-804.

瀬下博之 (2003) 「マンション開発と住環境問題: プット・オプション履行義務付き開発許可制度の提案」『都市住宅学』38号.

瀬下博之・山崎福寿 (2007) 『権利対立の法と経済学』, 東京大学出版会

高木任之 (2000) 『改正建築基準法』学芸出版社

八田達夫 (1997) 「住宅市場と公共政策」『住宅の経済学』岩田規久男・八田達夫編, 第1章, 日本経済新聞社

原野啓・杉野誠・山崎福寿 (2008) 「国立景観訴訟にみる高さ規制条例の経済学的妥当性」, 2008年度法と経済学会報告論文

福井秀夫 (2001) 「権利の配分・裁量の統制とコースの定理」『行政法の発展と変革: 上巻』

山崎福寿 (1999) 『土地と住宅市場の経済分析』, 東京大学出版会

山崎福寿・浅田義久編 (2003) 『都市再生の経済分析』東洋経済新報社

岩田規久男・八田達夫 (2003) 『日本再生に「痛み」はいらない』東洋経済新報社