特集【論説】 紛争・訴訟問題からみたまちづくり手法の有効性と限界

まちづくりの経済学

Economics of Town Development

Hiroyuki SESHIMO : Senshu University

瀬下 博之*

1. はじめに

まちづくりが多くの人々の関心を集めている。都市再開発や中心市街地の活性化の問題に、都市計画法や景観法、さらには地方自治の問題も絡んで、まちづくりや開発にともなう紛争とそれに対する解決のあり方が模索されている。その現状からは、都市開発規制や建築規制が、豊かな都市開発の実現という観点から見て有効に機能しているとはとても言えない状況にあることが分かる。まちづくりをめぐる現行の規制にはどのような問題があるのだろうか。この問題を考えるにあたり、本稿では、個別の事例や規制の問題には深く立ち入らず、現行の都市開発規制や建築規制にどのような視点が欠けているか、という点について議論したい。その上で、効率的で豊かなまちづくりを実現するために筆者らが提案してきた手法を簡単に紹介したい。

以下では、まず2節でまち全体が一つの企業によって所有されて意思決定される場面を考える。そこでは賃貸市場が完全競争的ならば、効率的で豊かなまちづくりが達成されうることの説明する。3節では、自治体がそのような企業と同様には機能しない理由を考察し、日本の現行のまちづくりのための規制が本質的に大きな欠陥を有していることを説明する。4節では、所有権を集約することの意義と限界を指摘する。5節ではプット・オ

プションを用いたまちづくりの手法の有効性を説明したい。

2. まち全体が企業なら

まず仮想的に、まち全体が一つの企業である状況を考えよう。すなわち、企業がまち全体の所有者である状況を考える。この状況の下では完全競争的な賃貸市場を前提とすると効率的で豊かなまちづくりが実現されうる。これは以下のように説明することができる。

企業は住宅、事務所、店舗等を賃貸し、その賃料からの収益を株主に分配する。所有者である企業は、このときどのようにまちをつくらうとしようだろうか。企業はまち全体のデザインを考え、どこにどのような道路をつくり、何をどの程度の規模で建設し、どのように利用をするか考える。具体的なまちのデザインについては周辺の状況や環境等、さまざまな要因によって当然に異なる。ただし、企業はその成果を株主に還元しなければならないから、企業がこのことを考慮してまちをつくることにはかわりがない。このとき企業が株主の利益を最大にしようとするならば、賃料収入全体を高めるように、まち全体の「価値」を高めるまちづくりをすることになる。

たとえば、マンションを何棟も建てる計画を持っている場合に、企業は一番南の棟だけにしか日光があたらないような開発をするとは思われな

い。より高い賃料でマンションを賃貸しようとするれば、マンション全棟から得られる賃料を最大にするように開発をデザインするだろう。居住者が日照時間に強い関心を示すならば、マンション賃料に与える日照時間の影響が大きくなる。そのような場合には、企業はその地区のマンション全棟、全室で日照時間が十分に大きくなるように全体の建物の配置や構造を考えるはずである。

また、低層住宅地全体を高層化することが望まなければ、低層住宅地区全体を高層化する可能性はあるが、近隣周辺に低層住宅を残したままで、一棟だけ突出した超高層マンションを建設するというのも、通常は考えにくい。超高層マンションを建てて周辺の住環境が悪化すれば、その低層住宅の賃料が低下する。超高層マンションから高い賃料が取れても、低層住宅の賃料の低下がそれを上回ってしまえば意味がない。仮に建設するにしても、周辺住宅地の価値をできる限り下げないように、日照やビル風、景観等に最大限に配慮した設計や建設がなされるだろう。渋滞の発生を抑えるような道路や駐車場の整備なども積極的に検討されるはずである。

このように考えると、まち全体が企業によって運営されれば、企業が効率性を追求する結果として、渋滞や公害の発生も抑制され、住環境にも景観にも優れたまちが創り出されるだろう。

この結果は、企業は利益を追求する結果として景観や環境を犠牲にしかねないという直観的な主張と全く逆の結論である。ここでは、景観や住環境の価値が人々にとって重要であればあるほど、企業が利益を追求する結果として、景観や住環境も十分に整備された開発が実現する。

この議論から明らかなように、まちづくりで問題となるのは、その担い手が企業であるからでも、大規模資本を有しているからでもない。まち全体を変えるほどの大規模資本を有することも、その企業が利益を徹底的に追求するという行動原理自

体も、それ自体はまちの住環境や景観を悪化させる要因にはなりえない。

上記の説明は、一見、かなり特殊な状況のように思うかもしれないが、大規模な郊外住宅地の開発の事例などはこれらの状況にきわめて近い。不動産開発業者は大規模な郊外住宅地を開発する際には、同時にスーパーマーケットなどの商業施設を誘致したり、場合によっては小中学校の建設などを自治体に働きかけたりする。まち全体の価値を高めるためのさまざまな工夫や配慮が取り込まれ、それらが実現すればするほど、開発した住宅地の価値が高まって不動産開発業者は大きな利益を得ることができる。

しかし、上の仮想的なまちとしての企業の議論と、このような大規模郊外住宅地の事例には明確な違いがある。大規模郊外住宅地の事例では、住宅が販売されて所有者が分散してしまうからである。販売前までは開発業者が郊外住宅地全体の売却価値をできるだけ高めようとするが、いったん売却されるとそのような総合的なまちづくりの担い手はいなくなる。住宅が販売されれば、それぞれの購入者は、自分の所有する住宅とその土地について効率的な利用を追求する。しかし、そのような個別の利益追求に基づく意思決定がまち全体の価値を高めるとは限らない。このとき個々の所有者は自分の不動産の価値を高めることを重視し、他人の犠牲も厭わなくなるからである。他人の不動産の価値が低下しても、自分は何の損害も受けない。経済学の用語を用いれば「外部不経済」の問題が発生する。もはや全体としての価値の向上は保証されない。

なお、企業によるまちづくりが効率的で豊かなものとなるためには、完全競争的な賃貸市場が存在しているという前提が極めて重要である。競争的な賃貸市場が不動産の利用価値を適切に反映しなければ、開発主体は社会的に効率的で豊かな都市開発を実施しようとはしなくなる。独占的な賃

貸契約が結べるならば、日照にもビル風にも留意しない劣悪な大規模開発をも安易に実施しかねない。競争的な市場による評価が介在するという点が、土地をすべて国有化して政府が管理すべきとする共産主義的な主張とは一線を画する点であり、上記の説明が、これらの主張の論拠には決してつながらない理由となる。

また賃貸借市場が完全競争的であると言うことは賃貸契約の下で効率的な利用が達成されるということを暗黙裏に仮定している。この点が所有権を集約して開発する際に重要な論点になるが、この点については4節であらためて議論しよう。

3. 自治体によるまちづくり規制

3.1 政府や自治体による管理

所有権が分散されている通常の状態を考えよう。この状況で、前節における企業の役割を、政府、特にそのまちの自治体に任せることはできないのだろうか。自治体には本来、その行政区域内の利益を最優先に考えて行動する役割が期待されている。所有権が分散している状況で、自治体がまちの居住者全体の利益や満足、効用を高めようと行動するならば、道路や公共的な施設の建設だけでなく、さまざまな規制を用いて、まち全体の価値を高めるように、まちづくりを誘導してゆくことが期待されるはずである。Tiebout (1956) の「足による投票」の議論は、自治体が既存の住民の利益を最大にするように地方公共財を供給するならば、人々の移動を通じて効率的な地方公共財の供給が達成されることを指摘している¹。開発規制や建設規制なども地方公共財の一種と考えることができるから、この議論に従えば、規制を含めた自治体によるまちづくりは社会的に効率的になり、豊かなまちづくりが実現するはずである。

しかし、日本の自治体のまちづくり規制には過

度に開発を抑制している印象を受けるものも少なくない。開発されるべき地域の規制が緩和されず、規制の緩い、本来は開発される必要のないような地域が開発されている。郊外地域の開発が進み、中心市街地が空洞化している現状はそのような自治体規制の失敗の典型であろう。

このように自治体が規制緩和に消極的なのは、瀬下 (2010) で指摘したように、既存の建築物や構築物に硬直性や固定性があり、その規模を即座に適切な水準まで拡大できないことに原因がある。まちの土地の生産性などが上昇しても、それらの影響は地価にすぐに体化 (capitalize) されるのに対して、規制緩和が地価を上昇させる効果は極めて小さい。規制緩和にとまなう外部不経済も内部化するため、その利益をほぼ相殺してしまうからである。この時、建築物や構築物をすぐに建て直せない限り、規制緩和の利益をほとんど享受できず、むしろ規制緩和にとまなう開発からの外部不経済の被害だけが大きくなる恐れがある。このような既存住民の利益を考慮すれば、自治体が期待通りに既存の住民達の利益を最大にするように意思決定していても、容積率の引き上げなどの規制緩和には消極的になってしまう。そのような場合、自治体によるまちづくり規制は、むしろ効率的な土地利用や都市開発を阻害してしまう方向にゆがむことになる。

言うまでもなく自治体が地域の特定の産業や企業の既得権益を保護しようとするれば、問題は一層深刻になる。効率性や住民全体の満足の追及よりも、新規参入の抑制そのものが目的になってしまうからである。

3.2 都市計画規制、建築規制は何が問題か

日本で自治体が既存住民の利益を最大化しようとしても効率的で豊かなまちづくりを進めることができないのは、実は日本の現行のような都市計

¹ 詳しい議論は中川雅之 (2008) 等を参照

画規制や建築規制は豊かなまちづくりという観点から見るとその手法として、本質的に欠陥のある規制だからである。

日本の都市計画規制や建築規制は、容積率や高さ、面積などについての上限規制を前提としている。自治体が制定する条例や規制も程度の違いはあっても上限規制という点では、基本的には同じである²。しかし、このような単純な上限規制は開発や建築にともなう外部不経済を内部化する仕組みもなければ、外部不経済にともなう損害を補償する仕組みも持っていない。現行の規制は、単に容積率や建坪率、高さなどの測定できる基準に対して開発可能な最大値を土地の用途などに応じて定めているに過ぎない。

コースの定理（Coase (1960)）は、取引費用が小さく権利関係が明確であれば、その権利者に損害を補償することを通じて外部不経済が開発主体の意思決定の中で内部化され、効率的で豊かな開発が実現されることを説明する。この議論から、外部不経済をコントロールするために必要な手段は、上限を設定して規制するのではなく、損害を補償して外部不経済を内部化するプロセスにあることが分かる。

これに対して日本の現行の都市計画規制も建築規制も、このような損害を補償する仕組みも、外部不経済を内部化するプロセスも包含していない。開発主体は、規制の範囲内であれば基本的に自由に開発でき、開発にともなう外部不経済を考慮する必要はない。それゆえ開発主体はその上限が引き上げられれば引き上げられるほど多くの利益を得られるようになるから、できる限り高い上限水準まで規制を緩めることを要求する。他方で開発によって損害を被る住民等は、この規制の枠組みの中で何の補償も受けられない。補償を受ける仕

組みそのものが規制の中に内在されていない。それゆえできる限り厳しい規制が望ましくなる。

現行のような上限規制では、開発利益を追求したい人々は常に規制緩和を要求し、既存の生活を脅かされたくない人は規制強化を主張する。達成される結果はせいぜい両者の折衷案にしかなりえない。しかし、そのような折衷案に基づく規制では、どちらの立場から見ても常に不十分な規制となる。

こうして決まる上限規制では、誰のために何のために規制するのか、その目的自体も曖昧になってしまう。実際、さまざまな特例的な緩和措置を備えた現在の都市計画規制や建築規制をみると、そもそも当初の規制水準が何のためにどのように決まったのかという点に対してさえ多くの疑問を禁じ得ない。その状況は、あたかも規制緩和の特例を政治的に演出する目的のためだけに当初の規制水準があるのではないかという印象さえ受ける。

都市開発にかかわるいずれの紛争もこの延長線上にある。開発業者は、さまざまな開発規制の特例等を用いて設計し、大規模開発の正当性を主張する。現行の開発規制は、既存住民の権利を守るためではなく、むしろ開発主体が賠償を行わなくてすむ規準を定めているという点で、免罪符の役割を果たすものとなっている。開発規制では対抗できない住民は、景観や、日照、住環境など新しい法的根拠を持ち出しては開発を抑制しようとする。現行の都市開発規制は、開発主体と既存住民の紛争を解決するどころか、むしろ両者の紛争を誘発するような中途半端な規制にしかっていない³。

² 景観規制などでは色や素材などにも規制が及ぶ場合があるが、これらも色彩の鮮明さや素材の自由度に対する制限であり、規制の手法としては上限規制と本質的な違いはない。

³ 八田（1997）や福井（2001）の議論も参照

4. 所有権を集約する意義とその限界

4.1 所有権を集約する意義

あらためて、まち全体が企業である場合に、豊かなまちづくりが実現されうる理由を考えよう。開発主体が誰であれ、どのような所有権構造を有していようと、高層ビルを建てればビル風や日照時間の減少、景観の悪化など開発に伴うさまざまな問題が発生する。しかし、まち全体が企業であれば、それにともなうすべての損害を自らの問題として捉え、その損害をできるだけ抑えて開発利益を享受しようとする。そのため、周辺の日照や景観の悪化などに最大限配慮した開発が実施される結果となる。企業は、外部不経済にともなう損害がすべて自らの資産価値へ影響するというため、すべての外部不経済の問題を完全に内部化してまちづくりの意思決定をするようになる。これがまち全体が企業である場合に、効率的で豊かなまちづくりが実現する理由である。

五十嵐他（2009）は、日本の都市計画規制の問題に対して、不動産の「総有」という考え方を主張している。この考え方は上述のまち全体が企業である場合と同様に、全ての土地が一つの意思決定主体に委ねられることになる。総有が実現されれば、一つの意思決定主体がその地域全体の開発を総合的にデザインする。そのため、賃貸市場が完全競争的であれば外部不経済を内部化するかたちで都市開発が行われ、効率的で豊かな開発が達成されるだろう。五十嵐他（2009）は、このような総有の具体的な事例として、香川県高松市の丸亀商店街の再開発について説明している。この再開発事例では、開発会社が所有者達から土地を賃借し、建て直した商店街の建築物を、この開発会社が所有し、権利床を所有者達に賃貸する。これによって、意思決定は集約されることになる。

岩田（1997）は、都市開発ではないが、区分所有マンションの建て替え問題を解決する手段とし

て、証券化と定期借家権の組み合わせを提案している。証券化によって調達した資金で既存の区分所有権をすべて買い取り、既存の区分所有者は定期借家契約によって建て替え後のマンションに居住する。この結果、すべての区分所有権が一つの所有権に集約される。この手法は、区分所有建物の建て替えだけでなく、より規模の大きな都市再開発についても応用可能であるから、まちづくりや都市再開発でも同じ手法を用いることができるだろう。

4.2 所有権を集約することの限界

これらの手法は、所有権を集約することを通じて外部不経済を内部化することができるという点で優れているが、問題もある。

まず、少なくとも既存の所有者全員がそのような枠組みに参加することに同意する必要がある。賃借によって土地をまとめるにせよ、証券化を用いて買い上げるにせよ既存所有者達の同意が成立しなければスキームを利用できない。現在のように所有権が細分化し、広範に分散化された状態を前提とすると、それを集約するためにかかる交渉費用や時間は決して小さくはない。Coase（1937）の議論が説明するように、企業の規模はその取引費用との関係で決まる。集約のための取引費用が大きい場合には、まちづくりの観点から見て過小な規模の集約しか進まない。この場合には効率的で豊かなまちづくりは達成されない。

地方の商店街のような規模や比較的人口の少ない農村では、所有権を集約することはそれほど困難ではないかもしれない。また、証券化を用いたスキームはマンションや団地などの比較的同質な不動産を前提とした場合にも適用可能かもしれない。しかし、さまざまな利害の対立する主体が混在する、空間的にもより広いまちの所有権を集約することには、多くの取引費用がかかることが予想される。

さらに重要な問題は、所有権を集約する結果、

その利用を賃貸契約にゆだねることになるという問題である。まち全体が企業である場合に、そのまちづくりが効率的になるためには、完全競争的な賃貸市場が存在する必要がある。すでに指摘したようにこの前提において、賃貸契約自体が持つ問題が捨象されている。すなわち賃貸契約によって効率的な利用やメンテナンス投資が実現するということが暗黙に仮定されている。しかし、賃貸契約の場合、賃借人の行動を所有者が正しく観察することは事実上不可能で、そのような情報の非対称性があると賃借人が不動産を過剰に利用したり、十分なメンテナンス投資を行わないなどのモラルハザードが生じかねない⁴。この点で賃貸契約の形よりも利用権と処分権（売却権）を兼ね備えている通常の所有権形態の方が不動産利用の観点からは望ましい。なぜなら将来の売却価値を考慮する結果、適切な利用やメンテナンスが行えるという利点があるからである。

賃貸契約が持つ問題点を考慮すると、所有権を集約することが必ずしも常に効率的な結果をもたらすとはいえなくなる。この場合には個別不動産の所有権のままで開発主体に外部不経済を内部化させることができるならば、所有権を集約するよりも効率的なまちづくりが可能になる。所有権を集約することは外部不経済を内部化するために有効な手法の一つではあるが、同時に現在の所有権制度が有する機能や有効性を減殺する危険性をも孕んでいる。そのため、現在の所有権制度を前提に外部不経済を内部化させる手法があるならば、その方法を追及することの意義は大きい。

5. プット・オプションの利用

既存の所有権制度を前提に、外部不経済を内部化させる方法として、瀬下（2003）では「プット・

オプション履行義務付き開発許可制度」という都市開発規制の手続きを提案した。この手続きは以下のようなものである。まず容積率や高さ制限などの上限規制はすべて廃止される。その代わりに、周辺住民に対しては、その保有する不動産を再開発前の市場価格で開発主体に売りつけることができるプット・オプションを与え、開発主体にはその履行を義務づけるという開発許可制度を導入するというものである⁵。また、周辺住民はプット・オプションを行使した後、その不動産をオプション行使時の市場価格で買い戻すことも権利として認められる。

開発にともなって外部不経済が発生すると、周辺の不動産の不動産価格にその損害が反映されることを通じて、不動産価格が低下する。プット・オプションを行使することで、この値下がり分の損失を被ることはない。買い戻す場合でも、行使価格と買い戻し価格の差額分が手元に残るから実質的に値下がり分が補償されることになる。この結果、開発にともなう外部不経済からの損失を開発主体がすべて負担することになるから、開発主体はそのような負担を考慮して開発を実施することになる。すなわち、外部不経済を内部化することになる。

まちづくりにおいては、もちろん既存の不動産をそのまま維持できず、その不動産自体が再開発の対象になる場合もある。このような場合に対しては、山崎・瀬下（2005）で、「プット・オプション付き権利床転換手続き」という手法を提案している。これは以下のような手続きである。再開発を進める開発事業者は従前の不動産保有者に、不動産と交換に再開発によって生み出される権利床とこの権利床に対するプット・オプションが付与される。開発主体がそのプット・オプションの履

⁴ この問題はRental externality などとも呼ばれる。例えばHenderson and Ioannides（1983）等の議論を参照。

⁵ 詳しくは瀬下（2003）及び瀬下・山崎（2007）第8章参照

行者となり、プット・オプションの権利行使価格は従前の不動産の不動産価値に等しく設定される。

この手続きでは、不動産保有者がプット・オプションを行使することによって従前の不動産価値を保全できるだけでなく、実は権利床に変換された個別所有権の下で、再開発地域の不動産保有者の意思決定を集約する上でも機能する。これは、プット・オプションとその原資産である不動産を保有することは、プット・オプションの権利行使価格に等しい価値の安全資産と、プット・オプションと同じ権利行使価格のコールオプションの合成資産を持つことに等しいからである⁶。従って、自分の不動産価値を維持したままで都市再開発からの利益を享受できる立場になる。すくなくとも、現在の不動産価値を維持できるから、この再開発に反対する理由はなく、むしろ再開発からの利益を最大化しようと試みるようになる⁷。既存住民は開発利益を内部化できることで開発に協力するようになり、意思決定の集約が図りやすくなる。この点で所有権を集約することなく、意思決定の集約にかかる取引費用も軽減することが可能である。再開発地域の周辺には上で説明したプットオプション付きの開発許可制度を適用すれば、集約する地域を開発地域に限定しながら、その開発がもたらす外部不経済を内部化することもできる。

このように再開発地域とその周辺の不動産所有者にプット・オプションを与えることによって、相対的に低い取引費用で開発に伴う外部不経済を内部化し、意思決定も集約でき、社会的な観点から効率的で豊かなまちづくりが可能になると考えられる。

6. おわりに

本稿では、まち全体が一つの企業によって所有

されて開発される場合には、賃貸契約に非効率性が存在しない限りは、効率的で豊かなまちづくりが可能になる。ここで重要なのは、外部不経済が内部化されるという点にある。現行の都市開発規制や建築規制には、損害を被る人に対して補償する手続はなく、開発主体が外部不経済を内部化することに失敗している。所有権を集約することでも、外部不経済を内部化することができるが、このような手法は、所有権の集約にかかる取引費用が小さく、賃貸契約に非効率性が発生しないと言うことを前提に正当化される。現在の細分化、分散化された所有権の状態を考えると、それを集約するためにかかる取引費用は決して小さくはない。また、賃貸契約に非効率性が存在する場合には、むしろ個別不動産の所有権を維持したままの方が効率的な利用が促進されうる。これまで筆者らが提案してきたプット・オプションを用いた開発許可制度や都市再開発手法は、既存の個別不動産の権利を尊重した上で、相対的に低い取引費用で意思決定の集約を図るとともに、外部不経済を内部化できる手続きであると考えられる。

Acknowledgement

本稿は平成22年度科学研究費補助金 基盤研究(B) 22330099による研究成果の一部である。

参考文献

- Coase, R. H., (1937) "The Nature of the Firm," *Economica*, New Series, vol. 4 no. 16 386-405
- Coase, R. H., (1960) "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 3 1-44
- Henderson, J. V. and Y. M. Ioannides, (1983) "A model of Housing Tenure Choice" *American Economic Review*, 73(1), 98-113.
- Hull, J. C. (2000) *Option, Futures, & Other Derivatives*

⁶ この関係はプット・コール・パリティと呼ばれる。詳しくはHull (2000) などファイナンスやディバティブの教科書等を参照

⁷ 詳しくは山崎・瀬下 (2005) 及び瀬下・山崎 (2007) 第9章参照

- (Forth Edition), Prentice-Hall Inc., Upper Saddle River, New Jersey.
- Tiebout, C. M., (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64, 416-24.
- 五十嵐敬喜・野口和雄・萩原淳司 (2009)『都市計画法改正 ―「土地総有」の提言―』第一法規.
- 岩田規久男 (1997)「マンションの法と経済分析」岩田規久男・八田達夫『住宅の経済学』第2章 日本経済新聞社.
- 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 58-64 都市住宅学会.
- 瀬下博之 (2010)「自治体による開発抑制政策の経済分析」『都市住宅学』70号17-23 都市住宅学会.
- 瀬下博之・山崎福寿 (2007)『権利対立の方と経済学 所有権・賃借権・抵当権の効率性』東京大学出版会.
- 中川雅之 (2008)『公共経済学と都市政策』日本評論社.
- 八田達夫 (1997)「住宅市場と公共政策」岩田規久男・八田達夫『住宅の経済学』第1章 日本経済新聞社.
- 福井秀夫 (2001)「権利の配分・裁量の統制とコースの定理」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革：上巻』有斐閣
- 山崎福寿・瀬下博之 (2005)「市街地再開発の新手法 プット・オプションの導入」『応用地域学研究』9 (2) 1-13 応用地域学会