特集【論説】 都市アメニティと不動産開発

都市アメニティの保全と不動産開発

Preservation of Urban Amenity and Real Estate Development

Yoshitaka AOYAMA : Graduate School of Engineering, Kyoto University

青山 吉隆*

The urban amenity is defined as urban space with attractive culture, history, nature, landscape and community, which is peculiar to each city. It may be destroyed by the real estate development or it may be well preserved. The center district of Kyoto city is being taken up as a case of the amenity problem. There are some troublesome problems with the preservation of *Kyo-machiya* (old town houses in Kyoto), which is confronted with the growing apartments development. This area is the excellent center of Kyoto in environment for both living and working. But high-density use of the land in this district is being promoted by the rational function of a land market. The necessary system of real estate development is proposed in order to preserve the urban amenity.

keywords : 都市アメニティ, 不動産開発, 京町家保全, 土地市場

urban amenity, real estate development, preservation of *Kyo-machiya*, land market

1. 都市アメニティとは

我が国が世界第2位の豊かな経済社会であるにもかかわらず、ヨーロッパのような魅力的な都市空間のストックが少ないのはなぜだろうか。過去の高度経済成長期を経て、超高層オフィスビルやマンション、あるいは美術館、博物館、音楽ホールなど、それぞれ確かに単体としては優れたデザインや機能を持つ建物が創造された。また高速道路、高速鉄道、上下水道などの大規模なインフラ整備が進んだ。我々の都市は非常に便利で、安全で、清潔な空間であることは確かである。しかし経済的な成功は巨大な機能的空間を造りだすことはできても、必ずしも魅力的な都市空間を造るわけではないらしい。諸外国から日本の都市を観るためにやってくる観光客数はフランスの16分の1、

支出額はアメリカの25分の1と非常に少ないことが、そのことを物語っている。すでに高齢化社会だということに、高齢者、障害者などのモビリティは十分には確保されていない。要するに、この人工的空間はお金をかけた割には、魅力的でもなければ、人に優しくもないし、住み心地もそれほど良くない。

戦後の都市づくりの過程で、まず人口と産業の都市集中による需要増加に対応して住宅、道路、鉄道、公園、学校等々、あらゆる都市施設の量的確保が最優先され、便利さ、安全さ、清潔さなど都市が備えておくべき基本的条件が目標とされたのは当然のことであった。そしてようやく都市政策の背景は、この基本的条件を超える都市の魅力、すなわち優しさ、住み心地、働き心地、美しさ、文化性など、新しい付加価値の重要性を認識でき

る時代に入りつつある。私はこの新しい付加価値を総括的に表現するために、それぞれの都市の個性を生かし、文化と歴史と自然とコミュニティをふまえた魅力を都市アメニティという概念で提案したい。

だが都市アメニティの概念はまだ確立されていない。優れた都市アメニティは自然環境、歴史的建造物、近代建築、公園、道路、住宅などの人工施設が空間に適切に配置され、デザインされることによって創造されていく。たとえ極めて価値の高い歴史的文化的財であっても、それが高層ビル街の中に孤立している環境には優れたアメニティがあるとは言えない。逆に、美しい自然に満ちた雄大な風景も、そこに誰も住んでいない場合には、その空間を都市アメニティとは呼ばない。あくまでアメニティは人びとの生活にとっての環境である。さらにアメニティは美だけでなく、より広く、静穏さ、清浄さ、文化性、歴史性など、生活の質を快適にする多くの諸条件を含むと解釈すべきだろう。

都市アメニティは、ある空間に存在する多種多様な都市の要素の量・質・配置に対して、ある都市活動を行うに際して大多数の人々が主観的に感じる共通の価値である。したがって、都市アメニティはさらにいくつかの機能に細分化できる。特に都市計画の視点からは、住環境、職環境、遊環境としてのアメニティが重要である。アメニティは相互に独立である。たとえば職環境アメニティが良くても、住環境アメニティが悪ければ、住民が満足することにはならない。したがって住環境アメニティ、職環境アメニティ、遊環境アメニティは互いに代替できない。この代替できない3種類のアメニティを総合したものが都市アメニティである。

都市アメニティが包括的な概念でありさらに階層的な構造を持っているために、その定義は困難であるが、一般的な特徴は次のようである。都市

アメニティは空間に固有の価値であり、それぞれの都市空間に帰属している。この特徴が都市アメニティの価値を最終的に土地所有者に帰属させることになる。都市アメニティの価値は、建築物などの私的財と共に、公共施設の量・質・配置によって大きな影響を受ける。さらに都市アメニティは、個人の価値観に依存するが、一方でその価値は人々によって共有されるものである。価値の大きさに個人差があるとしても、少なくともその都市空間アメニティの価値については、大多数の人々によって共通の認識が保たれている。ある人にとって豊かなアメニティにあふれた都市空間は、他の多くの人にとっても同様に価値がある。また都市アメニティを構成する自然環境、歴史環境、風景などは自然、文化財、歴史的遺産などによって形成されるが、これらの多くは一度破壊されると再生が困難な不可逆財が多い。したがって、都市アメニティには持続可能性という視点が不可欠となる。都市は生産と消費の場であり、住、遊、職、学、動の活動の場である。それぞれ異なった活動に応じて、人々は都市アメニティに異なった価値を付与する。この結果、同一の空間が利用目的によってそれぞれ異なった価値を持つことになる。

2. 京町家集積地区の都市アメニティ

すでに述べたように都市アメニティの概念を、都市づくりの包括的な目標として位置づけている。都市アメニティは新しい機能の整備や、あるいは既存の機能を保全することによって創造されるか、あるいは破壊される。以下の京都都心地区でのアメニティ問題は保全と開発の調和にかかわる典型的な事例である。

京町家が集積する職住共存地区では、ほとんどの大都市で失われてしまった伝統的な地域コミュニティが今も活きている。市民は歴史や文化を日常生活の中で実感しながら、まちづくりの担い手としての誇りを持ち、まちへの価値観が共有され

ている。日本には伝統的な町家が単独で、あるいは一街区程度に残っている町は京都以外にもたくさん存在するが、この地区の百三十ヘクタールという規模と二万件を超える戸数の集積は貴重である。この地区には住環境としても、また職環境としても優れたアメニティがあり、さらに京都中心部にあって、鉄道、バス、自動車のいずれにとっても交通便利性に優れた位置にある。そして、皮肉なことに、当然の成り行きとして、土地市場はこの地区を高く評価し、マンション地区として高度利用し、人口を増加させ、便利な中心市街地として再生するという、市場原理に沿った極めて合理的な機能を果たしつつある。中心部の空洞化に悩む地方都市から見ればうらやましい現象である。だが、長期的には町家の消滅によって、貴重な京都らしい魅力、アメニティ、コミュニティは失われ、便利さだけが残ることになる。京町家が私的財である以上、開発利益が存在する限り、市場原理にしたがって京町家はマンションや事務所や駐車場に転換されていく。京都都心部には最近の都心回帰の趨勢もあって依然として強いマンション需要がある。また、その一方で、京町家は老朽化が進み、約半数の世帯が居住継続の問題点として、維持・修繕費や耐震性・防火性をあげているなど、京町家の資産価値は年々低下傾向にある。

3. 京町家からマンションへの土地利用転換の構図

この土地市場に参加するのは、土地供給者（京町家を売却する地主）、土地留保需要者（京町家所有者）、土地需要者（マンション・ディベロッパー）、の3者である。ただし、土地留保需要者が留保をあきらめたとき、土地供給者になる。土地市場におけるこの3者による土地利用転換のメカニズムは図-1(a)で説明される。

この地域の京町家の土地面積を S とし、横軸 OS によって表す。縦軸に地価をとり、京町家の留保

図-1 京町家からマンションへの土地利用転換

需要関数を aa とする。この留保需要関数と総供給関数 SS との交点 P が現在の地価である。地価が安いほど売却せずに住み続けようとし、地価が高くなれば、売却する人が増加するから、供給関数 bb は、留保需要関数を左右反転した形である。マンション用地の需要関数を cc とする。需要関数 cc と留保需要関数 aa を横軸方向に加えた dd が総需要関数である。総需要関数と総供給関数 SS との交点 P^* が新しい均衡点である。均衡の結果、京町家用地 OS のうち、 OS^* がマンションに転換され、 S^*S が留保され、地価は P から P^* に上昇する。次期では、 S^*S を京町家の土地面積として、新しいマンション用地需要に対する売買が繰り返される。

この変化は経済的には、土地が高度に利用され、有効に活用される方向に転換されたことを意味している。これは土地市場において、最適な土地資源の配分が促進されていくことであって、私的財

としては合理的な転換である。むしろほとんどの大都市都心部では、この転換を促進する上で妨げになっているような規制が存在するのであれば、これを緩和することが合理的とされる。すなわち規制緩和を積極的に進めていって、未利用地や低層で利用されている土地を活性化・流動化させることによって都市再生を図っている。

現在この地域で進行している土地利用転換は高度利用へ向かう動きであるが、この必然性は実は現行の都市計画制度の中にすでにビルトインされている。職住共存地区の用途指定は商業地域、容積率は400%、高さ制限31mであるが、京町家にとっては過大である。これに対して特に分譲マンションの約半数は複数の土地建物を集約して、法定容積率の限度を使い切っている。京町家上空の容積が余っている状況下では、京町家の土地は余剰容積を含み資産として反映しない価格で売却されている可能性があり、しかる後に、土地を集約して法定容積率いっぱいのマンションを建設して、この含み資産を実体化すれば、開発利益はさらに大きくなる。したがって、この地域の商業地域という用途指定は、他の多くの大都市の都心部がそうであるように、経済効率が最も重要だという結果をもたらしており、高層のマンションもしくは事務所が相応しく、京町家は非効率的であり、除却されるべき存在であるかのように見える。要するに、この用途指定には、この地域空間を他の都市と差別化して、この地区のアメニティを育もうという意図は見えない。

この土地市場における土地の高度利用は都市アメニティにどのような影響を与えたかを図-1(b)を用いて説明する。京町家集積が良好な都市アメニティを形成し、マンション用地に転換される前にはCDEで囲まれる面積の社会的便益が存在していたとする。OS*の町家用地の減少による社会的損失額は斜線部分で表される。社会的費用の存在を考慮すれば、均衡点はBになるべきであ

り、そのときマンションへの転換用地はOS₂に減少し、地価はP₂に増加する。このプロセスを放置して市場の流れに任せておくとうくなるか。まず都市景観の視点では、マンションが建てば建つほど、京町家が減少していくから、景観や風通しが悪くなり、地域コミュニティが維持できなくなり、歴史的町並みが崩壊し、都心部の住空間としてのアメニティが徐々に低下していくだろう。マンション需要が全てこの都心部のアメニティに依存している場合には、需要関数ccは左方に移動し、いつか開発利益が他の地域より少なくなった時点で開発が止まり、理論上は市場均衡に至る。

しかし、一方で、この地区のマンション需要の中には、住環境アメニティの良さよりも、むしろ都心部としてのアクセシビリティの良さに価値を見いだす世帯がある。この地区は通勤、通学、買い物、その他日常生活の全般に渡って、極めて便利である。そして、この地区には中心市街地としての魅力とアクセシビリティとは残っているから、アクセシビリティ重視型の需要は、京町家の集積が消滅しても衰えず、この需要に対応して、マンションの供給が続き、その結果、多くの京町家が駆逐され、ありふれた都市景観へと変貌することになる。

経済的な視点においては、マンション建設後には、京町家によって形成されていた住環境アメニティが悪化し、少なくとも住環境重視派の留保需要は減少するから、図-1(a)の供給曲線は右方に移動して土地価格が低下する。つまり京町家所有者と新規マンション所有者の資産価値は低下し(マンション購入者も含まれることに注意しよう)、実質的な損害が発生する。短期間の内に最も直接的な被害を受けるのは、そこで職住を暮らす人々である。ただし、先に述べたように、アクセシビリティ重視派の需要は衰えないから、景観は悪化しても都心居住が促進され、多くの都市と同じように、土地資産価値はアクセシビリティに相応し

い水準が下限になる。

社会的な視点においてそこで起きている変化は、高齢世代から若年世代への交代と定住人口の増加であり、新しい世帯の地域コミュニティへの流入である。都心部の夜間人口の増加はにぎわいをもたらし、郊外部からの交通需要を減少させるなど多くの社会的便益をもたらしている。新しい世帯の多くが、先述のように、住環境アメニティよりも、アクセシビリティを重視する価値観を持っている場合には、ここでの社会的な課題は、この伝統のある地域コミュニティの持続的発展の可能性である。都市の構造から見ると、木造密集住宅から鉄筋あるいは鉄骨中高層住宅への変換であり、防災防火性能は向上している。

4. 京町家アメニティの保全と不動産開発

都心地区の人口増加を期待しながら、一方でこの地区固有の都市アメニティを保全するためには、外部不経済を出来るだけ土地市場に内部化させることである。開発利益が正である限り、マンション開発が進むから、これを食い止めるためには開発利益を増大させない対策が必要である。理論的には、①京町家の現在価値を上げること、②マンションの価値を下げることで、③建替費用を上げること、の3種類に分類できる。分類①の対策は、すなわち京町家の利用価値を高くすることである。

住居専用の京町家がデザインの優れたレストランやショールームなど魅力的な商業施設にリニューアルされるのがその典型である。こうした再生によるいわゆる町家ブームが持続すれば、京町家の利用価値が高まることによって、留保需要曲線が右方向に移動し、マンションへの土地供給が減少することになる。分類②の対策は、マンションの総販売価格を下げることである。これは開発利益を抑えるために最も直接的な手段である。容積率と高さの規制を強化する。このいわゆるダウンゾーニングによって、容積率が減少するから、

価値は低下し開発利益は減少するはずである。分類③の対策は、マンションの建設費用を高くすることである。すでにこの都心地域では高度利用の進行が著しい。むしろマンションと京町家の共存を図るべきであり、京町家によって形成されていた住環境アメニティを破壊するのではなく、さらに向上させるために、デザインの優れた、この地区に相応しいマンション供給を促すのが妥当である。したがって、この地区を美観地区に指定してデザインコストを負担させる、あるいは環境基準を厳しくして環境創造コストを負担させるなど、共存コストを建設費用に内部化させることによって、フリーライダーを排除する。

5. むすび

私的財である京町家の集積を土地市場の経済メカニズムだけに任せていては保全できないのは明らかである。京町家はマンションや小規模駐車場によって駆逐され、集積は現在も縮小しつつある。一方で、デザインの優れたマンションへの転換が進むこと自体は、都心居住の促進の視点からは評価すべきである。所有者の高齢化に伴う相続問題は土地の地上げを促進する大きな要因であり、全体としては社会問題であるが、あくまで個人的事情である。この地区の開発と保全は、経済、社会、景観、伝統、コミュニティなど様々な要素が絡み合った極めて複雑で解決の困難な問題である。

結局、それぞれの都市のアメニティを形成している重要な要素のうち、経済メカニズムによって保全できない可能性のある要素を明確にしておくことが少なくとも必要である。

参考文献

- 1) 青山吉隆編著：職住共存の都心再生，2002年11月，学芸出版社。
- 2) 青山吉隆，中川 大，松中亮治共著：都市アメニティの経済学，2003年10月，学芸出版社。