

都市景観ガバナンスに関する一考察*

A Primitive Study for Urban Landscape Governance *

大西 正光**

By Masamitsu ONISHI**

1. はじめに

近年、都市景観に対する価値の認識の高まりを背景に、わが国でも2004年10月に景観法が施行され、また景観に関する条例を定める地方自治体も急速に増加している。景観法の施行により、建造物の形態や意匠に関して、行政が私的財産権を制限することになるような規制が可能となる。一方で、景観法による私的財産権の制限は、土地所有者の私的価値を犠牲にする可能性も示唆している。したがって、景観法による私的財産権への制限が正当化されるためには、景観法という制度が、ある規範基準に照らして望ましいことを理論的に明らかにしなければならない。

本研究では、景観問題をガバナンス（統治）の視点から捉えたときの論点を明確化することにより、景観問題に対する分析アプローチについて考察することを目的とする。ただしガバナンスという用語については、これまで極めて多様な定義がされているが、本研究では、ガバナンスとは社会的に望ましい状態を実現するための制度設計を意味している。そのために、法と経済学（Law and Economics）の視点から景観問題に関する概念化を試みる。法と経済学では、経済効率性が、法的ルールや制度を検討するのに役立つという命題に基づく¹⁾。以下、2. では、景観問題と法的ルールの関係について明らかにする。3. では、法と経済学的アプローチによる景観問題の定式化を試み、その意義と限界について指摘する。

2. 景観問題と法的ルール

*キーワード：景観，ガバナンス，法と経済学

**正員，博（工），京都大学大学院工学研究科

（京都市西京区京都大学桂，

TEL/FAX 075-383-3224）

（1）公共財としての景観

問題を明確化するための第一段階として、景観の公共性について指摘する。景観は、善し悪しは別として人間の視覚を通じて、感情に働きかける効果がある。その景観を見る主体を排除したりすることが難しい（非排除性）うえに、競合しないために（非競合性）ために、景観は公共財としての性質を有している。しかし、通常の経済学における公共財と異なる点は、その価値が人によって異なるという点である。景観が感情に対して働きかけるものであり、例えば、環境汚染のような場合には、負の効果しかもたらさないことが自明である。しかし、景観の場合には、ある主体にとっては良いと思うものが、他の主体は良くないと思うケースがある。このように、同じ対象に対して、それぞれの価値が異なる。同一の対象（財）に対して、主体ごとに価値が異なる場合、経済学的視点に基づけば、当事者間の取引によって、その財を最も高く評価する主体に帰属させることが望ましい。景観を公共財と捉えれば、社会全体で富が最大化されるような制度設計が望ましいといえる。

（2）エンタイトルメントと景観権

ある建築物の景観は、その地域の住民に対して美的感動を与えたり、逆に嫌悪感を与えたりする。したがって、ある建築物が周辺の地域住民に対して与える美的感動や嫌悪感外部性として見なすことができる。しかし、仮に当該建築物の周辺に住民が住んでいなければ、建築物は何の外部性も及ぼさないであろうという意味で外部性の原因は両者にあると言える。例えば、ある建築物を外部性の原因と見なすことは、嫌悪感を与える建築物を排除する権利を暗黙のうちに地域住民に与えている。一方、地域住民が当該建築物周辺に住んでいることが外部性の原因とみなせば、地域住民に嫌悪感を与えるような建築物でも建設する権利を暗黙

的に与えている。景観といった外部性に関する法的権利の割当はエンタイトルメント (entitlement) と呼ばれる。近年では、裁判所が法的に景観権を認める方向へ動きつつある。景観権を認めることは、すなわち地域住民に対して嫌悪感を与える建築物を排除する権利を認めるというルールを設定していることに他ならない。しかし、なぜ地域住民に対して景観権を与えることが望ましいのであろうか。よく知られた結果であるが、コースの定理²⁾が成立する状況では、初期の権利の割当 (エンタイトルメント) とは無関係に、当事者の交渉に基づいて政府介入なしに効率的な状況が実現可能である。したがって、以下では景観がもたらす外部性に関してコースの問題設定を行い、その前提条件を批判することにより景観法の意義について明確化を試みる。

(3) 財産権ルールと賠償責任ルール

エンタイトルメントの効率性だけではなく、エンタイトルメントを保護する法的ルールも重要である。エンタイトルメントを保護する2つの基本的ルールには財産権ルールと賠償責任ルールがある¹⁾。

財産権ルールでは、エンタイトルメントを有する当事者Aから、他の当事者Bがそのエンタイトルメントを獲得するためには、自分でエンタイトルメントを購入するときのように、必ず当事者Aの合意が必要であるとするルールである。一方、Aのエンタイトルメントが賠償責任ルールによって保護されている場合には、もしBが裁判所の設定したある損害額を支払う意思があるとするなら、BはAの合意なしにそれを獲得することができる。取引は合意に基づくものではない。

Miceli¹⁾では、外部性を制御するための法的ルールとして財産権ルール、賠償責任ルール、ピグー税ないし補助金、ゾーニング、土地利用捺印契約の効率性を比較するための経済学的枠組みを包括的に展開している。

仮に、地域住民が景観から得られる価値を享受する権利を有する場合を考えよう。いま、新たな建物を建設しようとする者が景観権を侵害すれば、財産権ルールに基づけば、地域住民はこの建物の建設を中止させることができる。このとき、裁判所の新規建設に関する判断は、地域住民が建設に合意したかどうかのみが基準となる。一方、賠償責任ルールの場合には、地域住民が景観権を主張したとしても、裁判所が判断する

損害賠償額を支払えば、地域住民の合意がなくとも、景観を損ねる建物を建設することができる。地域住民を地方自治体 (景観行政団体) と捉えることで、景観行政団体が定める規制に対して、必ず行政団体の許可が必要なのか、損害賠償を支払えば建設可能かというルールは財産権ルールと賠償責任ルールと同じ考え方を適用することが可能である。

3. 景観問題の法と経済学的アプローチ

(1) 景観ガバナンスのコース的問題設定

景観の問題をCoase²⁾が外部性の内部化問題を定式化した形で問題を考える。そこでは、新規開発者の開発権を認めるか、地域住民が景観から得られる価値を保護するかは社会的効率性の観点から無差別となるという帰結が以下のロジックにより得られる。

ある地域に土地を保有する土地のオーナーが新規に住宅を建設しようとしている状況を考える。新規建築者は、Aというデザインで住宅を建築しようとしているが、そのデザインは地域住民に対して、 x だけ経済的不効用をもたらす。デザインBであれば、周辺地域の景観と統一感が取られ、地域住民は新規建築者が建築する以前の効用水準を維持することができる。一方、新規建築者はデザインBよりもデザインAを採用する方が、 y だけ高い効用を獲得できる。したがって、社会的効率性の観点から見れば、 $x > y$ のときにはデザインBが望ましく、 $x < y$ のときにはデザインAが望ましい。このような状況でも、当事者間が取引費用のない効率的な交渉が行われれば、初期のエンタイトルメントにかかわらず、効率的な結果に帰結する。

まず、地域住民がデザインAに伴う不効用から保護する権利を与えられ、新規建築者のデザインを強制的に変更させることができる場合を考える。このとき、新規建築者と地域住民が交渉を行う。 $x < y$ であれば、新規建築者がデザインAを採用するかわりに $x < t < y$ を満たす任意の t について地域住民に支払う提案をすれば交渉は成立する。 $x > y$ であれば、このような提案は実現せず、新規建築者はデザインBを採用せざるを得ない。こうして、効率的帰結が得られる。

これに対して、新規建築者が自由なデザインで住宅を建設する権利を与えられる場合を考える。このとき、 $x > y$ であれば、地域住民がデザインBを採用するか

わりに $y < t < x$ を満たす任意の t について新規建築者に支払う提案をすれば交渉は成立する。 $x < y$ であれば、このような提案は実現せず、地域住民はデザインAを受け入れざるを得ない。こうして、効率的帰結が得られる。

したがって、景観問題を外部性の問題と捉え、以上のようなコース的状況として定式化すれば、富の配分については異なる帰結となるものの、エンタイトルメントは帰結の効率性に対して中立的である。すなわち、地域住民の権利を認める景観法の意義を積極的に支持する正当性は存在しないのである。

(2) 景観問題のコース的状況における問題

(1) で示した景観ガバナンスの定式化について、実際的な問題点がどこかにあるかについて見極めることにより、代替的な法的ルールの優位性を決定するための有益な示唆となる。

第一に、一般的なコースの定理に対する批判と同様、このような交渉の現実的可能性に対する疑問が指摘される。実際に交渉が行われるためには、交渉主体である地域住民とは、具体的にどこまでを含むかについて決定することは容易ではない³⁾。

第二に、交渉が行われる可能性があったとしても情報の非対称性により、交渉の結果が必ずしも効率的なものとならないかもしれない。

第三に、交渉が始まる前に行われたはずの立地問題が考慮されていない。交渉の結果は、新規建築者の立地に関する意思決定に影響を与える。エンタイトルメントが効率的な立地の意思決定を導くかどうかの確認が必要である。

第四に、コース的問題設定では、景観が良好であれば、周辺の土地価格に影響を与える可能性が考慮されていない。

3. 景観法の制度設計

(1) 景観権の帰属

コース的問題設定では、地域住民が景観の価値を教授する権利を保護する景観権を認めるかどうかは、問題にはならなかった。しかし、情報の非対称性と立地問題を考えれば、経済的効率性はエンタイトルメントと無差別にはならない。さらに、景観権の役割が明確

になる。今、仮に新規建築者に開発権を認め、地域住民には景観権を認めないというエンタイトルメントを行った場合を想定する。このとき、コース的問題設定では、地域住民が景観から得られる価値に対する支払い意思額を上限として、新規建築者に補償することでデザインを変更させることができる。しかし、地域住民は新規建築者のデザインに対する真の選好を知っているわけではない。このとき、新規建築者は自らの真の選好を隠して、地域住民が不快に感じるデザインを意図的に選択し、補償金を搾取しようとする可能性がある。さらに、このような搾取を目的として、用地を取得しようとする可能性も否定できない。

これに対して、地域住民が有するデザインに対する選好に関して情報の非対称性は問題にはならない。なぜならば、地域住民はすでに自らの住宅を保有しており、デザインを決定する選択肢がない。そのため、地域住民側に上記のような情報の非対称性に基づいた行動を取る余地がない。したがって、情報の非対称性に基づく新規建築者の戦略的行動に伴う非効率を抑制するためにも、地域住民側に景観権を帰属させることが望ましいと言える。

(2) 景観権保護のルール

次に、景観権を保護するための望ましい法的ルールに関して分析する。ここでは、交渉の実現可能性が問題となる。景観権を保護するための方策として、財産権ルール、賠償責任ルール、代表財産権ルールを考える。

景観権を地域住民に与えた場合、財産権ルールの下では、新規建築者が建物を建設するためには、原則的に地域住民全員の合意を取る必要がある。景観権の主観的価値を保護するという視点からは、財産権ルールは極めて望ましい性質を有している。しかし、現実的に新規建築者が景観権を有する地域住民を特定化し、すべての合意を取るためには膨大な取引費用が発生する。さらに、地域住民の間でも合意すべきかそうでないかについて意見が分かれる可能性がある。したがって、合意のための取引費用が膨大になれば、財産権ルールの適用は現実的に不可能である。

一方、賠償責任ルールの下では、新規建築者は裁判所が認定する景観を毀損した損害額を地域住民に支払う限りにおいて、自らの希望するデザインの建物を建

設することができる。この場合、交渉に伴う取引費用は軽減できたとしても、景観価値を経済的価値に換算する方法に、関係主体が合意できなければ、紛争が生じることによる取引費用が無視できない可能性がある。

したがって、財産権ルール、賠償責任ルールともに膨大な取引費用が生じる可能性は否めない。ここで、財産権ルールの交渉に伴う取引費用を軽減するために、地域住民を代表する主体と合意すればよいという代表財産権ルールが考えられる。いくつかの自治体で定めている条例では、行政の許可に対して新規建築が可能になるルールを定めている。これは代表財産権ルールを定めていることに他ならない。代表財産権ルールにより交渉の取引費用を軽減できる一方、行政が地域住民の真の選好に関する情報を有さないときには、非効率が生じる可能性がある。小規模な自治会レベルであれば、極めて有効性の高いルールであるが、地域の規模が大きくなった場合には、行政判断が真の地域住民の選好と合致するかどうか効率性を決定づける最大のポイントとなる。

(3) 景観が地価に与える影響

山崎らはマンション開発が住環境に与える負の外部性が存在する下で、プット・オプションを活用することによって、社会的効率性が担保されることを理論的に示した⁴⁾。しかし、プット・オプションが機能するためには、市場の住宅価格がマンション開発などに伴う負の外部性の程度が適切に反映されることが前提条件となる。この場合、現実に景観と地価の間に因果関係が明確に存在するかどうかプット・オプション制度の有効性を決定づける。

(4) 美の規範と法と経済学のアプローチの限界

景観の価値は、個人が有する美に関する規範というフィルターを通じて生じるものであり、その規範が異なれば、個人ごとに景観に対する価値は異なる。このような美に対する規範を外生的に扱う限りにおいて、当事者間の金銭的取引を通じた財の配分を行うことが正当化されうるであろう。

しかし、法と経済学のアプローチには、美に関する規範の相違がはじめから外生的に存在しているという

一種のあきらめが存在している。美に対する規範は、個人が地域におけるコミュニケーションや生活における内在的批判を通じて、長期的に見出していくという意味において、内生的に形成されるものである⁶⁾。美の規範は文化であり、容易に獲得できるものではなく、地域全体の普段の努力によって形成されていく、いわばソーシャルキャピタルとしての価値がある。その努力を通じて、美の規範は、地域において暗黙に共有される。仮に美の規範が全ての人々で共有されていれば、景観の問題はコンフリクトへと発展しない。したがって、法的ルールによるコンフリクトの解消は、セイフティーネットと考えるべきである。コンフリクト問題を効率性基準に則った法的ルールによって解消する前に、地域住民の間で美の規範を共有化し、さらに発展させるための不断の努力が必要である。

4. おわりに

本研究では、法と経済学の視点から都市景観ガバナンスのための制度設計問題について、特にエンタイトルメントおよびその保護ルールの効率性について分析を行った。わが国の自治体で定められる景観条例の多くが、代表財産権ルールを採用していることを指摘し、このルールが機能するための前提条件を示した。さらに、法と経済学のアプローチによる制度設計の意義とその限界について明らかにした。

参考文献

- 1) Miceli, T. J.: *Economics of the Law*, Oxford University Press, 1999; 細江守紀監訳：法の経済学，九州大学出版会，1999.
- 2) Coase, R.: The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp. 1-44, 1960.
- 3) 見上崇洋：地域空間をめぐる住民の利益と法，有斐閣，2006.
- 4) 瀬下博之，山崎福寿：権利対立の法と経済学，東京大学出版会，2007.
- 5) 西村幸夫：都市美—都市景観施策の源流とその展開，学生出版社，2005.
- 6) 井上達夫：公共性とは何か，井上達夫編：公共性の法哲学 第1章，ナカニシヤ出版，2006.