



「自主的な取り組みによる都市アメニティーの 供給に関する考察」

November 27, 2005

大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

辰 巳 康 夫

【キーワード】アメニティー、自主的供給、都市計画

【要約】

高さのそろった街並みや住宅街の緑といった都市のアメニティーを自主的に供給するための公共政策を考えるために、自主的な供給が行われる状態の理論的な整理と、実際に自主的な取り組みによって都市アメニティーが供給されている事例の研究を行った。理論の整理では、都市アメニティーの種類によって、“ふやす”タイプと“そろえる”タイプなどに交渉の状況を分類して議論し、ただ乗りのない状況からは自主的な供給がありえることを確認した。事例研究では、自主的な取り組みによって実際に都市アメニティーが供給されている事例などを検討し、交渉成功の条件整理を行うとともに、自主的供給を促進するために必要な公共政策の今後の方向性を考察した。

本研究に当たっては、大阪大学大学院国際公共政策研究科 橋本介三教授の幅広いご指導をいただきました。記して感謝の意を表します。

1. 都市アメニティーの自主的供給

オフィス街の壁面後退によって生じる空間や住宅街の緑といった都市アメニティーは、民有地においてその所有者によって供給されるものであることから、政府による直接供給が困難で、当事者間の自主的交渉などによる供給に期待されるところが大きい。しかし経済学の理論によると、交渉による公共財の供給は、取引費用の問題や、たとえ交渉が成立しても交渉結果を遵守する強制力の欠如などのため交渉結果が持続する可能性は大きくないとされている。また、交渉が成立しても、ただ乗りのために、過少な供給となって非効率なものになる。

しかし、まちづくりの分野では、事例は少ないものの、協定制度や地区計画の活用、自主的な規範づくりなどの分権的な取り組みが実際に行われている例が見受けられる。一方、近年のまちづくりへの住民参加の進展もあいまって、町内会の夜回りや商店組合の活性化事業など都市アメニティー以外の分野でも、市民や企業による自主的なコミュニティづくり活動がかなり見られるようになってきている。このような自主的な公共財供給の仕組みは、効率のよいアメニティー供給のまちづくりに広く応用できるものとして大きな可能性を持っていると考えられる。

住民や企業の自主的な交渉による都市アメニティーの供給は、都市計画の分野でも重要な政策分野であり、現行の制度でも緑地協定や地区計画制度などの仕組みが整えられている。例えば、協定関係の政策では、緑地協定は都市緑地保全法、建築協定は建築基準法、地区計画は都市計画法に位置付けられ、緑化や建築物の壁面のセットバックによる公共空地の確保といった都市アメニティーの供給についてルールを規定し、一定の区域の建築行為に対して適用しようというものである。これらの制度では、住民はまず、緑化、壁面位置の指定など、どんな項目について協定で規定するかを、制度のメニューの中から選ぶ。次に、どの程度の緑化量にするか、何mセットバックするかなど、具体的にその供給量を定める。ここでは、協定等が適用されるコミュニティに供給される公共財の総量を定めるのではなく、各自が供給する公共財の量を規定する。その実施方法、費用分担については、アメニティーの供給をそれぞれ各自の敷地内の分について各自の責任で行うことが一般的である。そして、このような協定や計画の内容が決まると、住民が自治体に持ち込み、緑地協定等の場合は自治体の認定を経て、地区計画の場合は、都市計画審議会の議を経て都市計画決定され、それぞれ一定の公法的規制の担保力を持つものとなる。

一方、公的な仕組みを活用しない自主的な取り組みによりまちづくりが進展してきた事例も、多くはないが、都市計画関係の文献により紹介されている。自主的な活動の目的としては、街並み景観・歴史的建築物や良好な住環境をマンション建設や相続税の支払いのための転売によるまちなみの崩壊等外的な行為から保護しようとするものや、商店街の衰退を背景に、歴史的文化的資産を見なおし、保護・発展させることで地域の活性化を図ろうとするもの、都心の大規模再開発に際して地権者が共同で都市づくりとその後の管理等を

行う「エリアマネジメント」など、幾つかのパターンが見られる。これらは、地域事情や歴史的背景により、それぞれ違う展開を見せ、その内容も多様であるが、地元関係者らの議論の末、何がしかのまちづくり活動へと発展してきたものである。

このように、自主的な交渉による都市アメニティーの供給は、行政による制度的な取り組みによって、また具体的な地域活動によっても取り組まれているが、まだまだ事例は多くなく、十分な取り組みがなされているところは全体から見るとごく一部で、いくつかの条件が満たされる場合に限られており、それ以外の場合は経済学が言うように自主的な協定は行われていないと断言している状況である。

そこでこの論文では、自主的な都市アメニティーの供給方策を検討することとし、その枠組みとすべく、理論の整理を行う。そして、各取り組みの課題や成功の要因等を検討し、理論的枠組みも踏まえ、現行制度の改善や自主的な活動をさらに促進する方策の方向性を考えていくこととする。

2. 自主的取り組みによる都市アメニティー供給の理論的枠組み

(1) 序論

そこでまず、都市アメニティーの自主的な交渉による供給の理論的枠組みを整理しよう。都市アメニティーは、非競争性と非排除性を持つことから公共財と考えられる。そこで、一般的な都市アメニティー供給の場合について簡単な部分均衡モデルで考えてみる。

2人の住民が隣接して居住しているコミュニティで、例えば、それぞれ玄関口にプランターを設置して花飾りをするような場合を考えよう。2人は、花に対する需要レベルの大きさから High demander (以下、H) と Low demander (以下、L) とする。このコミュニティ全体の効用は、HとL効用を加えたものとして考えることができるとすると、両者の需要曲線が図-1のような場合、H、L単独では、それぞれ G_h^* 、 G_l^* を最適とした供給を行うが、

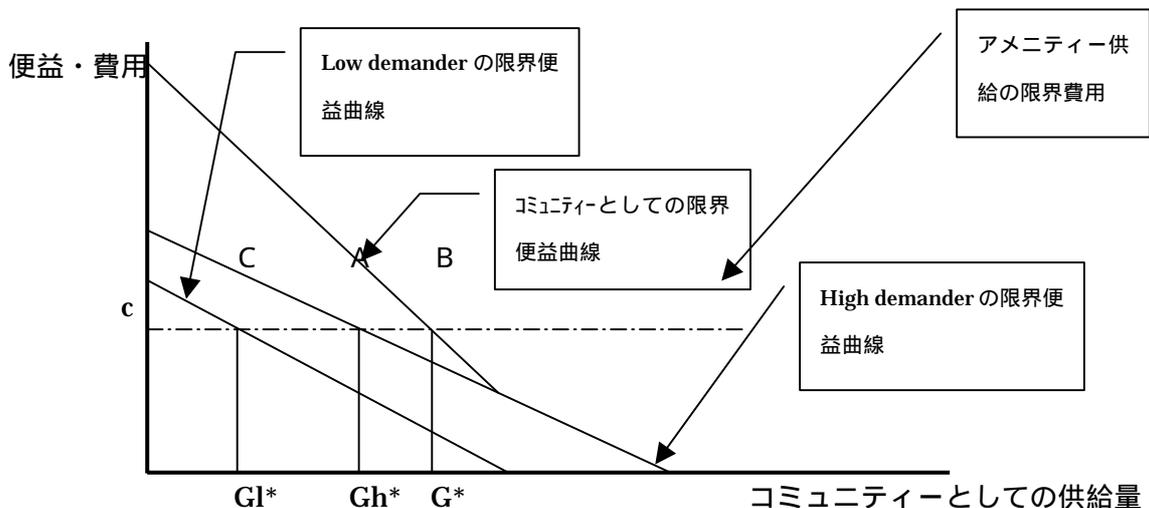


図 - 1 限界便益と限界費用

相手の供給にただ乗りしていくことを許容するような環境での自主的供給では、Hのみが G_h^* を供給しLは完全にただ乗りして Nash 均衡に至り、全体として望ましい G^* が供給されないことから非効率な供給となる。最適供給は点Bが実現することで、そのためには交渉によって点Bに到達しなければならないことになる。

これを、HとLの供給する供給量、利得で示すと図 - 2、3のとおりとなる。

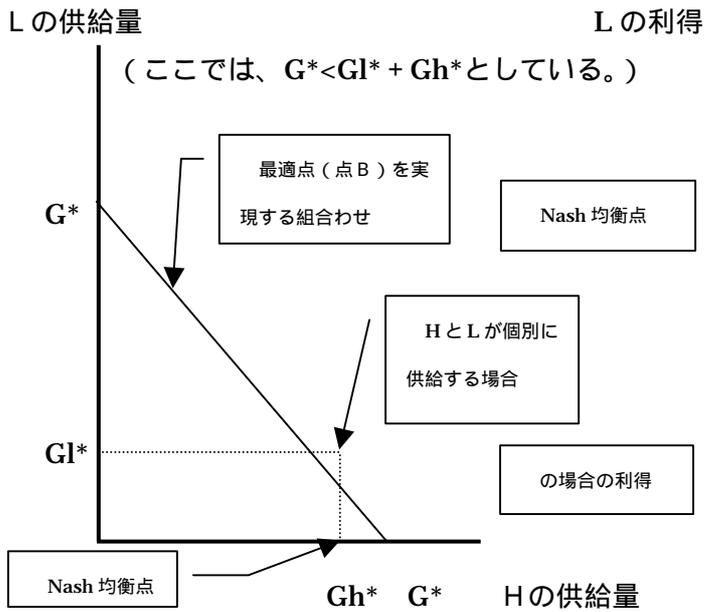


図 - 2 HとLの供給量

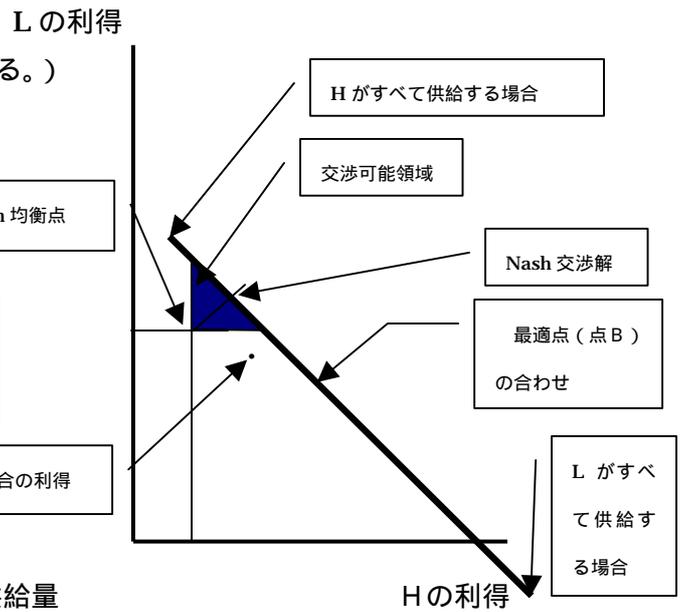


図 - 3 HとLの利得

図 - 2 の状態は、互いに相手の存在を考慮せず自分の需要曲線を考慮して、Hは G_h^* 、Lは G_l^* のアメニティーを自分の敷地に供給する場合の状況を示しており、新規のまちづくりのような場合で、H、Lがお互いに相手のアメニティーに対する選好等の情報をまだ知らないような状況が該当する。

は、まちが出来上がり長期間経った後、LがHの選好が高いことを知り、Hにただ乗りをしている場合で Nash 均衡に至っている状況である。はHとLの両者の供給量の合計が社会的最適供給量となるようなHとLの供給量の組み合わせの集合である。図 - 3にはこれらに対応するHとLの利得が示されている。

図 - 3の と の点について比較してみると、まず、Lについては、では、Lは G_l^* を供給し、Hの供給する分と合わせて、 $G_l^* + G_h^*$ の量のアメニティーを享受するので、その利得は図 - 4の斜線部分が示すとおり。一方、ではHにただ乗りし、自分の供給はゼロで、Hの供給する G_h^* 分のアメニティーを享受するので、その利得は図 - 5の通りとなり、のただ乗りしている場合の方がLの利得は大きいことになる。

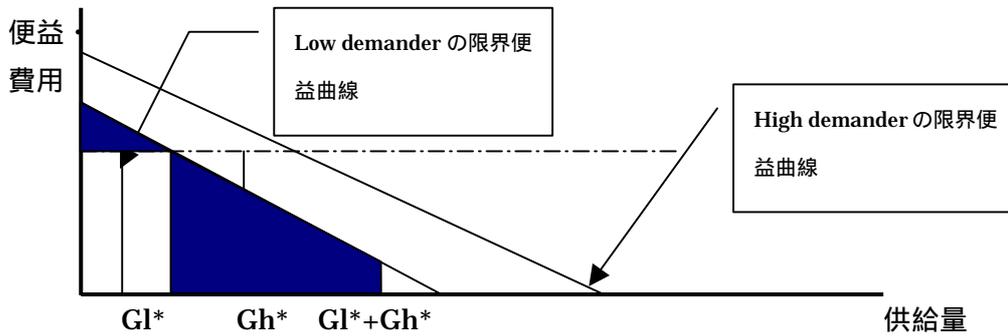


図 - 4 の場合の L の利得

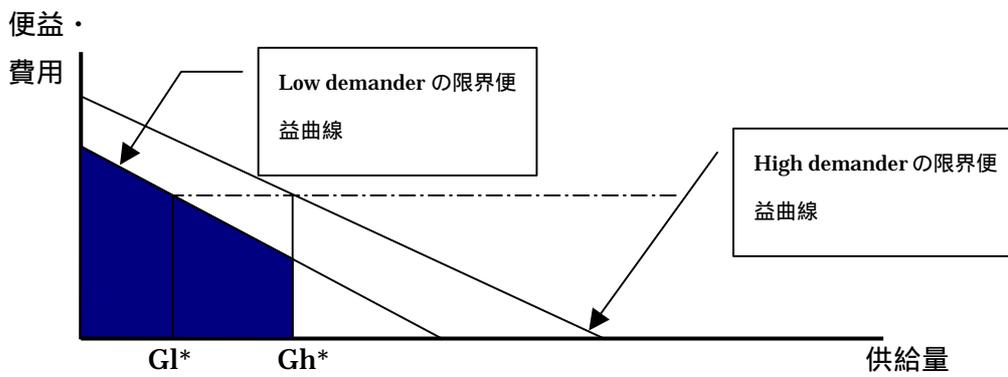


図 - 5 の場合の L の利得

同様に、H については、でも のいずれの場合でも G_H^* を供給し、一方享受する便益は の場合、H と L の両者が供給する $G_H^* + G_L^*$ 分のアメニティーの便益であるのに対して、では L はただ乗りするので、自分が供給する G_H^* 分のアメニティーしか享受できず、の方が損になる。したがって、図 - 3 においては、の示す点は の Nash 均衡を示す点より右下にあることになる。

交渉については、交渉の始めの点は H と L の状況により、また交渉の進展の仕方についても H と L の交渉力によりさまざまなものがあるが、一つの考え方としては、Nash 均衡点から交渉が始まり、H、L の個人合理性を確保すると、図の三角の領域が交渉の可能領域となる。中でも交渉の結果として、Nash 均衡点から右上に伸びる 45 度の線と最適点の組み合わせを示す線分の交点が示す点に至るとする Nash 交渉解が 1 つの可能性として考えられる。

(2) 実際の都市アメニティーの場合

実際の都市アメニティーの供給のために用いられる自主的交渉に関する取組みとしては、緑地協定や地区計画、自主的な規範づくりなどがある。そこで、これらを事例に、実際のアメニティーの供給がどのように行われているのが整理し、自主的な取組みによる都市ア

アメニティー供給の可能性を探っていくこととする。

協定等の場合、公平性の観点から、また現実的な合意のとりやすさ、制度自体のわかりやすさからも、自分の敷地のアメニティーを各自が供給することが基本になっている。その上で、なんらかのルール化を行っていくわけであるが、その際の状況を分類して整理することができる。まず、都市アメニティーのタイプが、“ふやす”タイプのものと“そろえる”タイプのもの、また交渉の初期状態が、既に既存のアメニティーがあり、一方が他方にただ乗りして Nash 均衡の状況にある場合と、ただ乗りしていない状況の場合とがある。前節で考えた基本的なケースはこの“ふやす”タイプのアメニティーの場合で、ただ乗りが発生しうる場合のものであった。しかし実際は、壁面をそろえて歩行者空間を確保するような“そろえる”アメニティーの場合、地権者間ではただ乗りは発生しないなど、アメニティーのタイプによって状況が異なる。

また、この“ふえる”、“そろえる”といったアメニティーのタイプと、ただ乗りの有無といった交渉の初期状況との関係についても整理しておくほうがわかりやすいであろう。実際のまちづくりにおける状況を考えると、“ふやす”タイプの場合は、新しいまちづくりでただ乗りがない場合と、既にまちができて市民生活が営まれており、例えば、緑化量を今より増やそうとする協定のように、ただ乗りが発生している既存のまちでなされる場合の両方のケースがある。一方、“そろえる”タイプの場合は、そろえることによって得られるアメニティーが現在なく、これを協定等によって新たに供給していこうとする新規の場合しかない。(既にそろっている場合は交渉をする必要性がない。)

また、自敷地のアメニティー供給を前提に共通のアメニティー供給をルール化することの意味合いについてであるが、“ふやす”タイプの場合は、H と L にとっての最低限の供給量を規定することを意味し、H はそれを超えて自分にとっての最適な量まで追加でアメニティーを供給するという状況になる。一方、“そろえる”タイプの場合は、H と L で同じ量のアメニティーを均等に供給することを規定していることになる。

表 - 1 検討のケース

	“ふやす”タイプの場合	“そろえる”タイプの場合
アメニティーがまだなく新規に作っていく場合(ただのりが発生していない状況)	現在、当該アメニティーは全くなく、新規のまちづくりのように、あらたに共同してアメニティーを供給していこうとするもの	現在はそろっておらず、協定によって新たにそろえていこうとするもの
アメニティーが既に存在しており、ただ乗りが発生している状況既存	現在、既にまちがあり市民生活がなされ、例えば、緑化も、個々の住民によってなされているが、その量を増やすべく、ルール化してコミュニティで供給していこうとするもの	該当なし 既にそろっているので、交渉等を行う必要性がない。

次に、“ふやす”、“そろえる”の両タイプについて詳細に見ていくこととする。

(そろえる場合)

まず、“そろえる”タイプの場合は、敷地面積を同じと仮定した場合(あるいは、単位面積あたりと考えても同様になる)供給しようとする都市アメニティーの負担を均等に行おうという仕組みを採用していることになる。この場合、例えば、2人からなるコミュニティに供給されるアメニティーは2人で均等に負担され、Lにとっては、自分の負担はこのコミュニティに供給される総アメニティー量のコストの半分になることになる。この考え方を前提にして、HとLは、コミュニティとしてのアメニティー供給量を協議して決めていくこととなる(HとLはその半分の供給をすることになる。)その時、Lはどのようなアメニティーの供給量にすれば最も効率的と考えるだろうか。図-6では、負担が均等負担により半分になることを、限界費用が半分になることと考え、Lにとっての最適点を、その費用曲線と限界便益曲線の交点で示している。この図から、Lにとっては、このコミュニティに G^l だけのアメニティーが供給されるとき(その時、実際のLの供給量は $G^l/2$ となる)効率的となる。これはHについても同様となる。(ここで、 $G^l/2$ と G^* の大小は、限界便益曲線の形による。)

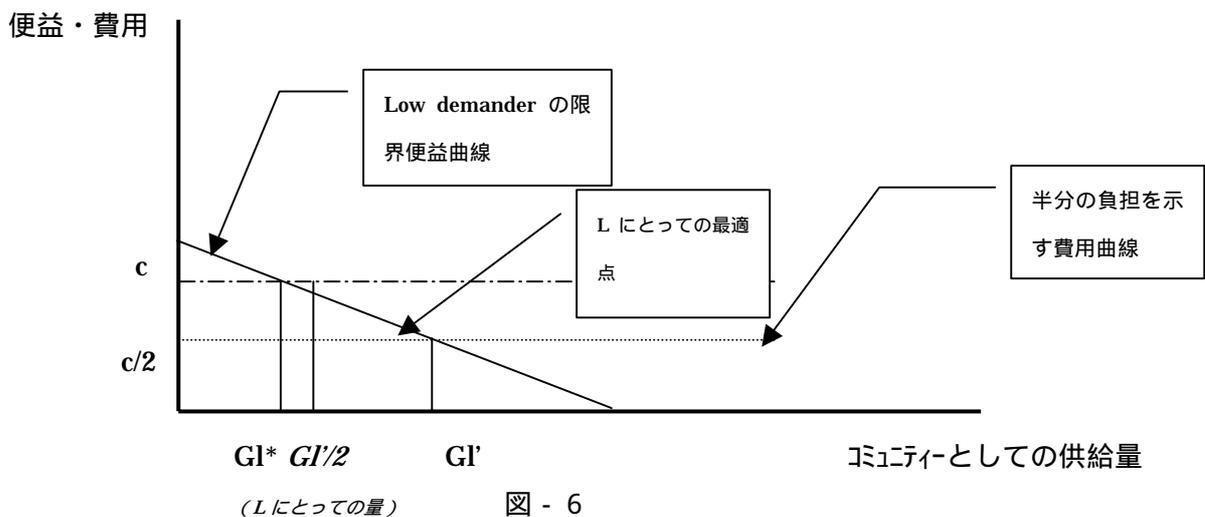
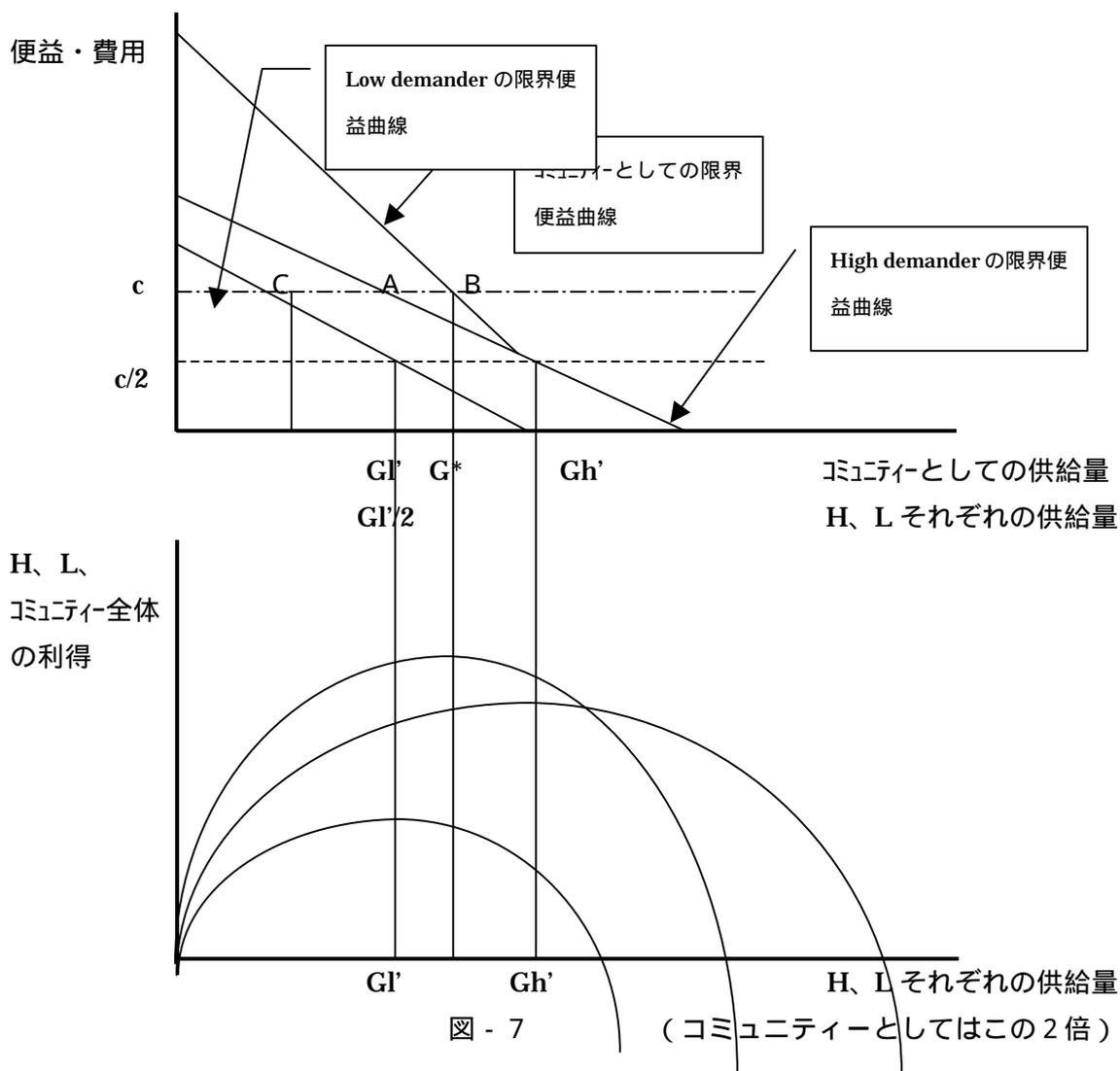


図 - 6

この考え方を踏まえると、均等負担の協定により、H、Lの共通の供給量がある値に決まった時のH、L及びこのコミュニティ全体の利得を示すと図-7のようになると考えられる。



また、図 - 2、3 に均等負担の協定の場合を書き込むと、図 - 8、9 となる。均等負担の協定の場合、図 - 8 の直線 OD は、H と L が均等に供給する場合の組み合わせの集合で、協定の結果は、この点のどこかに至ることになる。そこでは、L の主張をそのまま反映すると点 E、H の主張をそのまま反映させると点 F となり、社会的には点 D の時最適になって、この間の太線部分 EF が交渉領域となる。これらのおおのの状況に対応する H と L の利得が図 - 9 の曲線に示されている。この曲線は、均等負担のルールの場合に、供給量の変化に伴って H と L の利得がどう変化するかを示す点の軌跡で、協定により H と L が均等に供給する量を増やしていった時、図 - 9 の原点からこの曲線を移動し L の利得が

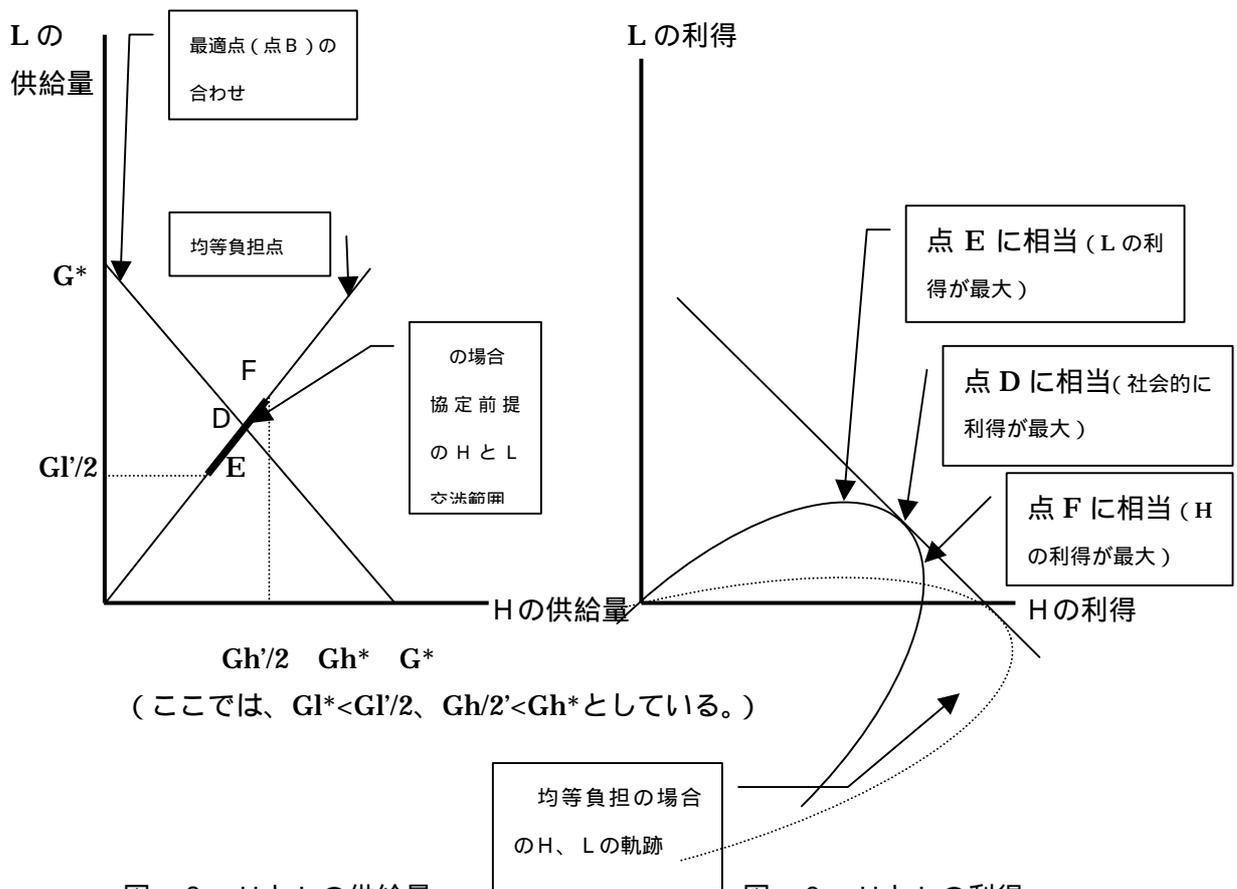


図 - 8 HとLの供給量

図 - 9 HとLの利得

最大となる点を過ぎ、次に社会的に利得が最大となる点、さらに供給量をふやしていくとHの利得が最大になる点に至ることが示されている。図 - 9の点Dに相当する点では、HとLが $G^*/2$ ずつ供給しコミュニティとしては社会的最適である G^* が供給されている状況である。HとLの交渉の結果、この曲線のどこかに落ち着くことにあるはずである。またこの曲線は、HとLの需要レベルによってさまざまに変化し、点線の曲線のように、社会的最適な点DではLの利得が負になる場合もある。（ $G_l^* < G^*/2$ の場合、そのようになる。

（“ふやす”タイプの場合）

“ふやす”タイプの場合、まず、ただ乗りが発生しているような既存のまちのケースでは、協定を行うということは最低規制をすることとなる。まず、規制量がゼロの場合の均衡イメージは、基本パターンと同じでHのみが供給するNash均衡になる。次に、規制量 g をかけるとすると、HとLは g 以上の量を供給することになるが、その結果、図 - 10の反応曲線が示すように、Lはその g を、Hは g では不足する分を追加して供給することになる。

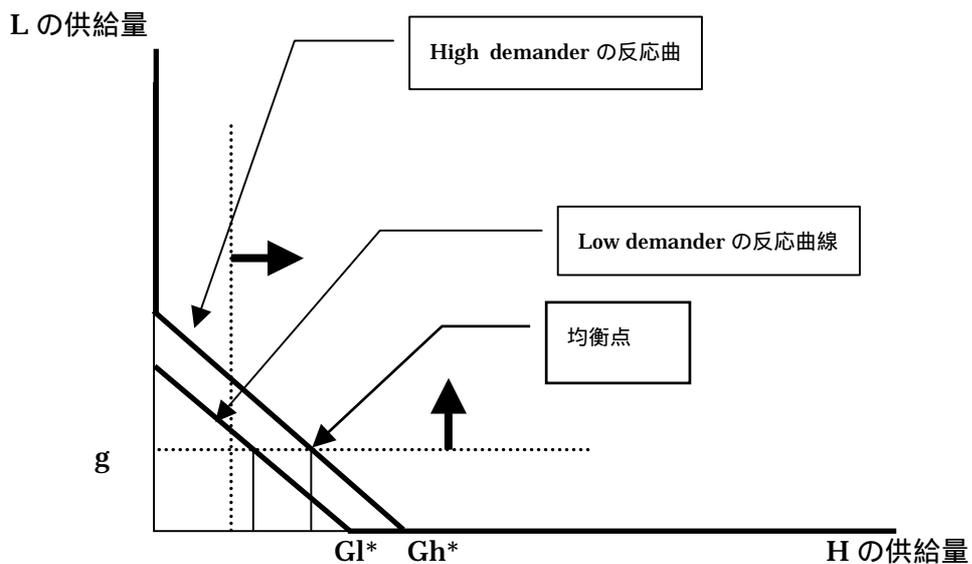


図 - 10 反応曲線

これを、規制量が大きくなる時の H と L 供給量、及び利得の軌跡をプロットすると、図 - 11、12 のようになる。つまり、ふやすタイプのアメニティー供給の場合、一定量の供給ルールを導入すると、まず L がその規制量を供給し、H もその規制量を供給するが、それでも H にとって不足する場合は不足分をさらに追加して供給することになり、L と H の供給量の和は一定である。しかし、規制量が $Gh^*/2$ を超えると、H に不足は生じず L、H ともその規制量を供給することになり、L と H の供給量の和はどんどん大きくなり、過大で非効率な供給にいたってしまうことになる。

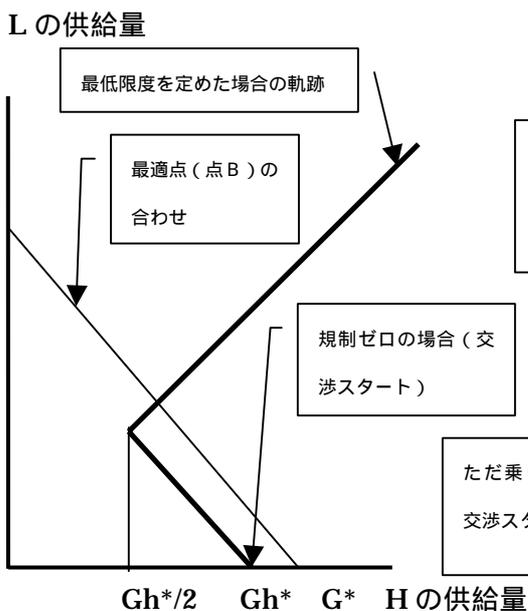


図 - 11 H と L の供給量

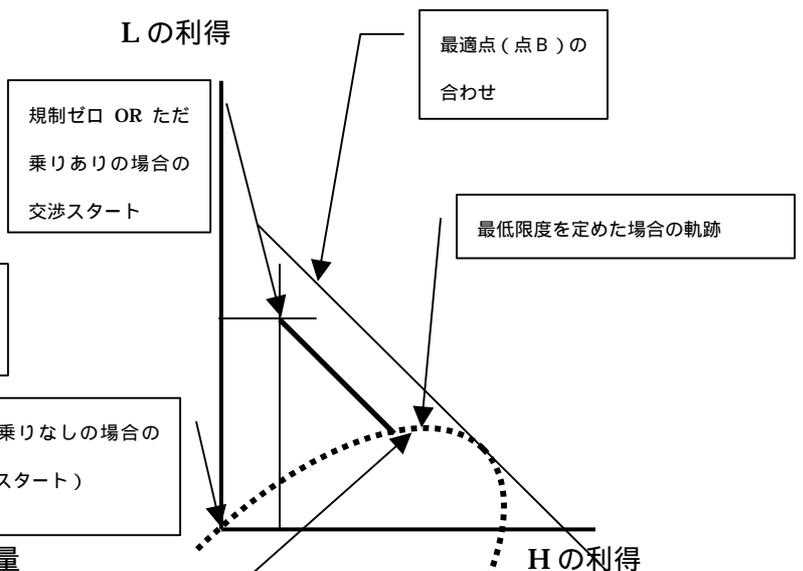


図 - 12 H と L の利得

この場合の交渉は、図 - 12 の示すとおり、ただ乗りがない場合は原点から軌跡を示す曲線上の点への移動となる一方、ただ乗りがある場合は L の利得が大きい点からの移動となり、L の利得が減少することから L が協定に反対することが予想される。

(3) 交渉の進み方と制度設計への課題

このような交渉は実際にはどのように進んでいくのであろうか。

交渉の成立性

実際の交渉の進み方を考えれば、まず、個人合理性が満たし、その中で、コミュニティとして協定する供給量を変化させながら、どこまで社会的合理性が追求できるか、というアプローチになろう。つまり、交渉前に比べ、交渉後の H と L の利得が増加していることが条件になる。妥結点に至る交渉の成立性は交渉のスタート時点での状況によって大きく影響される。

“そろえる”場合は、ただ乗りが発生していない状況からの新たなアメニティーを作り出していく取組みなので、交渉参加者は初期状態では特に利得を意識していないので、図 - 9 の原点から曲線への移動を交渉で行うことになる。

一方、“ふやす”場合には、図 - 12 のように、協定に従う場合の H と L の利得は、Nash 均衡点の右下方向に表現されており、L の利得が Nash 均衡点より大きく低減する。そのため L の合意が得られず、交渉によって到達することは困難であると思われる。ただ、相手の供給する財を割り引いて評価する場合には、ただ乗りしていても L の利得は少なく合意に至りやすい場合も考えられる。

一方、新規のまちづくりのような場合は、相手の選好に関する状況がわからず Nash 均衡とは違う状況であり、ただ乗りしていないことから交渉はゼロ（図 - 12 の原点）から始まるので、均等負担の解に至る可能性が大きくなると考えられる。

効率性

その上で、個人合理性を満たし、かつ均等負担のルールを守りながら社会的効率性の改善を目指していく際には、まず、“そろえる”場合には、図 - 9 の曲線状が交渉領域になるが点 D 相当点の時、社会的に効率が最も高くなる。その際、点線の曲線の場合のように、L の利得が負になる場合もあり、その場合は L は協定に参加しないことになると考えられる。また、“ふやす”場合には、図 - 12 では、太い右下がりの曲線が交渉領域になるが、直線部分ではどの点にいても社会的な効率性は同じとなるが、曲線部に入ると効率性が異なってくる。

それでは、図 - 9 の曲線上のどの点で妥結するのであろうか。1つの考え方は、交渉の合意に至るためには、L が反対しない水準、すなわち、L にとっての最適点で交渉が妥結しているのではないだろうか、というものである。実際の交渉の場合、多くは H から交渉を持ちかける。L は H が大きな利得を得ようとしていることを知っているから、容易に反

対の姿勢を示し、Hとしては、Lの最適点でも、交渉がない場合に比べて、またLにくらべても大きく得ることになるので、Lの“ごね得”に納得してしまうのではないだろうか。あるいは、Hが有利な供給量まで引き上げた上でLに対する補償を行う場合も考えられる。しかしこの補償は、実際にはなかなか困難であるように思われる。確かに、再開発事業のように、大手デベロッパーが小地権者の土地を高く買い取るといったような事例はよく見受けられるが、それ以外では、なかなか補償のツールが少なく補償を要する交渉は成立しにくいと考えられる。

3. 事例研究

これまで述べてきたような理論に対し、実際の政策や具体的な地域でのまちづくりではどのようになっているのだろうか。その検証を行うため、法律に基づく協定や都市計画における地区計画など公的な制度を活用するもの、法律に基づかない自主的で協調的

表 - 2 自主的なアメニティー供給の取り組み

	種 類	内 容
公的な制度の活用： 法律に根拠を持つ協定や地区計画)	協定には、緑地協定(都市緑地保全法)、建築協定(建築基準法)、景観協定(景観法)がある。 地区計画は、都市計画法に基づき、都市計画として定める。	協定： 関係者の全員合意により案を作成し、自治体の認可を受けることで、後の入居者にも適用される規制的部分を併せ持つ。 地区計画： 一定の地区について、用途や壁面線の指定などを規定すし、違反者には勧告する。合わせて条例を定めれば規制できる。
住民の自主的で協調的な取り組み： 規範づくりやまちづくり活動	規範づくりは、住民、や商店主等が任意にまちづくりの規範を定めるもの。	コミュニティの建築物に関するガイドライン的なものや、商業活動といったソフトなものを含むなど、内容は非常に多様である。
	まちづくり活動としては、地権者等が地域の緑化や治安維持等の活動を行うもの。	興味のあるものが集まるグループで、緑化やコミュニティの治安向上、活性化など、規範づくりではなく、具体的な事業を行うものもある。
	商業施設の付加価値付けやブランドアップのためになされるものや、分譲住宅の緑化施設のようにデベロッパーが先行的に整備して分譲するなど、商業活動によるもの。	ターミナルのクリスマスツリーなど商業施設の付加価値付けやブランドアップのためになされる。また、分譲住宅の場合は、デベロッパーがアメニティー整備を行い、住宅購入者がその分も購入するものもある。これらはいずれも、商業活動の中でコストが回収されるもので、外部効果の内部化されるものである。

なまちづくりの規範づくりや地区の共同開発、共同ソフト事業、商業活動によるものなど、行政の直接的な関与がなくてもなされている自主的な取り組みについて見てみよう。

これらの分権的な都市アメニティーの供給のための様々な取り組みは増加傾向にあるとはいえ、広い視点で見ると、成功しているところはまだまだ一部分のみであり、多くの一般的な地区では成立していない。それではなぜうまくいかないところがあるのか。そして、その克服のためには、どのように改善すればいいのかを検討するために、うまく行っているところの要因を整理する必要がある。

総じていうと、分権的な取り組みが成功しているケースは、新規開発などで共同化しないと供給できない都市アメニティー（高さのそろった街並みや壁面線のセットバックによって生み出される敷地内歩行者通路など）が必要とされる場合や、既存コミュニティに何らかの新しい状況（住宅街にマンション計画が持ち上げるなど）が発生した場合など、その問題の解決のために、コミュニティの構成員（新規開発の場合は開発地区の地権者、既存コミュニティの場合はそのエリアの地権者や居住者など）が、各人の個人合理性を満たしつつ、構成員間での負担は均等負担を前提に、そのなかでコミュニティとしての社会的効率性が改善されるように協議を進めているケースが多いと考えられる。個人合理性を満たしつつ協議を進める際には、全員は自分の個人合理性が最適化することを望み、その解と、社会的効率性の最適解が異なる場合、具体的には、コミュニティに存在する High demander と Low demander の交渉

表 - 3 事例のまとめ

	緑地協 定：千葉 市： 事例研究（１）	地区計 画： 事例研究（１）	新規開 発：汐 留： 事例研究（２） ケース（１）	規範： 川越： 事例研究（２） ケース（１）	町づくり 活動 ：長堀： 事例研究（２） ケース（３）	商業活動 によるも の： 事例研究（２） ケース（４）
・自主的な規範づくり等が実際に行われているか	NO	NO	YES	YES	YES	YES
・交渉のメンバー（コミュニティの全員なのか一部なのか）	全員	全員	全員	全員	一部	一部
・交渉の出発点（ただ乗りして Nash 均衡の状態かどうか等）	ただ乗りあり	なし	なし	一部ただ乗りあり	あり	あり
・交渉の内容と対象地域	共通ルール	共通ルール	共通ルール	ガイドライン	事業	事業
・費用負担	均等	均等	均等	均等	均等	均等
・その他の理由（できている場合、できていない場合）	罰則規定あり	罰則規定あり	共通目的あり	共通目的あり	共通目的あり	共通目的あり

の中で H と L が個人合理性を最適化させようとする動きの中で、社会的効率性を改善させようとする動きが同時平行的に進んでいく、ということであろう。

交渉成立の要因としては、交渉をどのように成立させることができたかという、交渉の成立性に関わるものと、交渉によってまとまる合意案がどの程度効率的なものにすることができたかという、効率性に関わるものがあり、観察された成功の要因を列挙すると以下の通りである。

協調的な取組みを推進させる共通の強い利益が存在する(H と L の需要レベルに差が小さい場合)

協調的な取組みに成功しているケースで共通しているのは、高い取引費用などを克服する大きな共通の利益がその取組みによって得られることを住民が期待している点である。まずは、都市アメニティーに対する需要のレベルが均質なコミュニティであればアメニティーを共同購入しようという意思が強まると考えられる。また、壁面線指定による歩行者空間の確保のように協調行動をとらないと自分だけでは実現できないようなアメニティーを欲する場合にも、共同化の強い動機となる。あるいは、地域の活性化や商業の振興などアメニティー以外に共通する利益が存在する場合で、コミュニティの近くに競合施設が立地し差し迫った状況の中で交渉が成立するものも見つけられる。大規模都市開発におけるデベロッパーの共同開発や川越、長堀、商業活動による費用の内部化のいずれの事例もこの場合に含まれる。

創造より保存

さらに、“ふやす”タイプのアメニティーの場合、協定の際には“創造”より“保護”の場合の方が協調的な取組みが成立する可能性が多いように思われる。例えば、今ある環境を守る場合には、協定等がよく見られ、低層住宅街の良好な環境をマンション建設から守るためになされる協定など、かなりの数に上っている。逆にいうと、“ふやす”タイプのアメニティーの場合、自主的交渉が成立する事例は少ないということである。事例の多い緑地協定では、新規のまちづくりの際に用いられるものと、既存のまちに適用されるものの2種類があり、既存のまちでは Nash 均衡で均衡していると考え、むしろ均等負担の協定に合意されていることが奇異に感じられる。しかしこれは協定によって新たな、あるいは不足している分のアメニティーを供給しようとしたことではなく、既にある程度のアメニティーが供給されている地区で、現在の環境を守ろうとすることが動機となって協定が合意されている場合も多いと考えられる。このようなこともあり、本論文では、保存よりも創造のための政策の必要性に注目している。

協調行動をとる構成員の範囲が明確

それでは、 で挙げた共通の強い利益はどのような場合に起こりうるのだろうか。そ

れに関して挙げられるのが、協調的な行動をとる際の構成員が限定的な方が成功しているという点である。これには、協調行動の対象となるエリアが小さく、その結果として小人数での協調行動となる場合や、店主や特定の業種の関係者だけが協調行動を行うなど、構成員の属性に起因している場合などがある。

緑地協定や地区計画は、行政主導が中心で真の意味での分権的協調行動が少ないが、それは、コミュニティに High demander と Low demander の両方が存在しただ乗りや利得の配分にあたって両者の思惑が分かれるにもかかわらず、対象エリアの全住民の合意が必要で、その合意形成が困難となっていることが一因であると考えられる。

一方、成功しているのは、商店街の店主や開発地の土地所有者など限られたものによる協調の場合が多い。また、まちづくり NPO など自主的なグループによる都市アメニティーの供給事例もよく見られるようになってきた。これらは、High demander だけの自主的な集まりであり、都市アメニティーへの需要が強くコミュニティにおけるアメニティー供給に強い関心を抱く人々が自主的にグループを結成していくという構図であり、集団のアメニティーに対する需要レベルが似通って高いわけであるから、容易に自主的な取り組みが可能となっていると考えられる。

新規のまちづくりの場合

協調行動のタイミングの観点からは、その行動が、新規のまちづくりの場合には、成功しやすいようである。一方、既存市街地の場合は既に Nash 均衡の状態になっており、Low demander がことさら損をする協調行動に賛同することが困難であると考えられる。

例えば、新規の緑地協定の場合、デベロッパーが宅地整備を行い分譲する前に自治体に協定を申し出、分譲の際に購入者に協定の遵守義務があることを説明した上で売却することとなる。分譲マンションの庭があらかじめ整備されて、分譲価格に転化されているのも同じである。逆に、購入者は協定遵守義務を承知の上で購入することにある。この際、購入者はどのように考えて制約のある宅地をあえて購入しているのだろうか。この購入者は、まだ実際の現地で居住する前に購入判断をするので、購入段階では近隣住民のアメニティーの対する選好に関する情報は持ちえず、隣人がアメニティー供給するかどうかかわらずに購入判断をする。したがって自分の敷地のアメニティー供給は自分の需要関数のみで判断することになる。購入者にはアメニティーに対する需要レベルが高い人もいれば低い人もあり、これは図の原点に位置していること意味する。この原点から見ると、均等負担の協定に従う場合の軌跡である放物線は、原点から右上にある部分が存在する。これは、分譲にあたって購入検討者が協定後のことも想定しながら、協定があったほうが自分にとって大きな利得が得られると判断して協定のある土地を購入しているのではないかと考えられる。実際、緑地協定の新規地区で適用されるケースはかなり多くの事例がある。この考え方を延長すると、なにも土地の分譲前に協定が決まっている場合だけでなく、購入者が決まった段階で購入者が組合を設立し、そこで緑地協定を考える場合にも適用可能で

ある。実際、分譲マンションでは購入者が決まり、入居が始まると組合が設立される。この組合で各戸の花飾りを協定する場合はどうであろうか。

取引費用を低減させる要素の存在

取引費用を低減させる要素があったことも成功の要素として挙げられる。例えば、コミュニティに強力なリーダーシップが存在する場合や、行政が触媒役を果たしている場合もある。

担保性の確保のために公的制度を活用

緑地協定や地区計画といった公的な枠組みによるものでは、真の意味で自主的といえるものは多くないが、自主的な取組みが行われている先進的な地区では、関係者間での協議が整い、それを公的にまた将来的にも担保していくために、公的な協定や地区計画など公的な枠組みを自ら活用するケースも見うけられる。つまり、真の意味で協調的に規範づくりを行えるのは条件が整った数少ない地区であり、公的制度は、そういった“やる気のある”ところの取組みの公的担保力を高める事に役立っていると考えられる。

その他

また、「自敷地分の負担を基本」とするという負担ルールが先に決定していることも重要と思われる。負担割合についてはいろいろな考え方があるが、多くの場合、「自分の敷地分の公共財供給にかかる費用を負担する」ことが多く、公平性について単純でわかりやすいルールとなっている。このわかりやすいルールが先決していることが、協定成立のしやすさに影響していると考えられる。

4．政策への反映

ここでこれまでの検討結果をまとめることとしよう。

まず、自主的な取組みによる都市アメニティーの供給について、理論的な枠組みの検討では、まず、都市アメニティーのタイプにより、緑化のような“ふやす”タイプのものと、壁面をそろえて歩行者空間を生み出すような“そろえる”タイプがあること、また、実際に自主的な取組みが起こると考えられる状況としては、ただ乗りが既に発生している既存のまちにおける取組みと、工場跡地の再開発のように、既存のアメニティーがなく、全く新規に土地所有者が協議してアメニティーを生み出していくような場合があり、後者の場合は、ただ乗りが発生していない状況であると考えられる。また、“ふやす”タイプのものは、新規の場合と既存の両方の場合で協議が起こることが想定されるが、“そろえる”タイプの場合は、新規の場合のみが考えられる。

理論的な枠組みを検討した結果、“ふやす”タイプのもので、既存のまちで交渉していこ

うとする場合、交渉の結果 Low demander の利得が減少することとなり、Low demander が交渉に参加しないことが考えられる。

経済学では、公共財の供給は、ただ乗りが起こり非効率な供給になる、協定ができれば効率的な供給に至ることも可能だが、取引費用が大きく協定は困難、協定ができて協定を遵守させる仕組みがなければ、違反してしまう、等の理由で政府の介入が必要とする。これに対し、都市アメニティーの供給に関するここまでの理論的な枠組みの整理で挙げられてきたことは、まず、

- ・ただ乗りについては、
都市アメニティーには“そろえる”タイプと“ふやす”タイプのアメニティーがあり、“そろえる”タイプでは、ただ乗りが発生しないこと、またどちらのタイプでも、新規のまちづくりの場合は、ただ乗りが発生していないこと
- ・取引費用については、
行政のさまざまな取組みが取引費用の低減の役割を果たしうること
- ・協定遵守のインセンティブについては、
現行の緑地協定や地区計画制度は、協定遵守の仕組みとしては必要な機能を有していること

など、経済学の指摘する公共財の自主的供給の制約が、都市アメニティーの場合は当てはまらないケースが存在しうることが分かった。

また、交渉で共通の供給量を決めていく際に、L と H の利得が最大となる供給量が異なり、また社会的最適とも異なる中で、どの様に交渉がなされていくかが論点となる。一方、“ふやす”タイプでは、既存のまちで交渉が行われる場合は、ただ乗りの状況、すなわち Nash 均衡の状態から交渉がスタートするので、規制を受ける L の利得は減少し、交渉成立は困難が予想されるが、新規の場合に“ふやす”アメニティー供給を考える場合は、さまざまなケースが考えられる。

これに対して、実際に行われているアメニティー供給の取組みの事例分析からは、緑地協定の例からわかるように、既存のまちにおける自主的協定の事例はほとんどないことがまず明らかとなった。一方で、“そろえる”タイプのアメニティーで新規に供給しようとしているケースでは、自主的な取組みによって実際にアメニティーが供給されている事例がみられた。

協定が成立している要因は、前節で議論したように、以下のように要約される。

- ・協調的な取組みを推進させる共通の強い利益が存在する（H と L の需要レベルに差が小さい場合）
- ・創造より保存
- ・協調行動の構成員が限定的
- ・新規のまちづくりの場合
- ・取引費用を低減させる要素の存在

・ 公的制度によるサポート 等

(1) 政策の改善

その上で、事例研究で取上げたケースはいくつかの条件がそろった特別なケースであったからこそ、交渉が成立しているが、これら以外の一般的な地域でも自主的な取組みが成立しやすいために政策的にどのようなことができるかを検討する必要がある。

交渉の成立性の向上のための政策

交渉の成立性の向上には、 1) 交渉成立を促進させる積極的な要因を伸ばす方向性と、 2) 交渉の障害を低減させる方向性がある。

1) 交渉の積極的要因を伸ばす

・ アメニティーのタイプごときめ細かな対応

まず、交渉の積極的要因を伸ばすために、できるだけきめの細かい政策的対応が求められる。例えば、強い共通の利益をもつ者の交渉が進みやすいように、小さいエリア毎の対応であるとか、High demander の取組み支援であるとか、“そろえる”タイプと“ふやす”タイプなどアメニティーのタイプにも応じた対応が必要であろう。

2) 障害と低減させる

・ 交渉のタイミング

まず、交渉のタイミングとしては、新規のまちづくりのうちに自主的な協議を行っておく方が協議が成立しやすいといえる。新規の場合は、まだただ乗りが発生しておらず、協議が成立しやすいと考えられ、実際の事例から見ても、交渉成立の多くは新規のまちづくりの時点でなされたものである。

新規のまちづくりの場合にも、いくつかのケースがあり、都市開発のような場合は、複数の土地の地権者が交渉を行うことになるが、このようなプロの開発事業者が関わる場合は、交渉が事業ベースに乗って円滑に行われるであろう。一方、既存のまちでも、川越のように新たな事情が生じて街並みをそろえていこうとする場合では、当該都市アメニティー供給という点では新規供給と同じで、ただ乗りは生じていなかったと考えられる。

また、実際面でも新規のまちづくりの時点で協定を行う利点は多い。第 1 には、既存のまちでは、なかなかまちを変えること自体が困難である。第 2 に、逆説的ではあるが、自主的交渉を乗り越えていくには関係者に相当のエネルギーが要求されるが、住宅街にマンションが立地するなど何らかの新しい“きっかけ”がないとそのエネルギーが生み出されない点にある。このような新しい段階で協定に着手しやすいような環境を整えることが政策課題となる。

・取引費用

新規のまちづくりの際に分権的に協定締結できるよう、行政から民間開発者等に、紹介、誘導することが効果的である。既存制度としては、狭い範囲の小さいコミュニティーに範囲を限定してきめ細かな規定を協定できる場合は、合意形成にかかる費用も大きくなく、取引費用もそれほど大きくはないと考えられる。実際、協定や地区計画ではかなり小さな地域単位でも策定できるようになっている。

それ以外にも行政の役割りの中に、取引費用を低減させようとするものが多い。例えば、千葉市でなされた緑地協定に対する積極的な PR 活動は、地域住民の合意形成の取引費用の低減に大きな役割を果たしたと考えられる。

・制度の使いやすさ

緑地協定など、協定の枠組みと政府に認定制度があっても実際に自主的な利用はほとんどなく、このような公的な枠組みを“やる気のある”グループにとってもっと使いやすいものにする必要がある。

効率性の改善のための政策

・補償制度を組み込む

交渉に際して High demander から Low demander への補償を安定的に行うことができれば、社会的により効率的な解にいたることが可能になる。交渉参加者間の補償は、土地区画整理などでは利益の調整機能が組み込まれているが、補償を組み込んだ制度はなく、例えば、地区計画などに補償制度を組み込むことなどが考えられる。また、容積率移転を協定とセットで行うなどの制度が考えられるかもしれない。

担保性の向上のための政策

自主的な供給の場合、交渉が成立しても、その違反防止が問題となるが、緑地協定や地区計画の場合、協定や計画の内容が決まると、住民が自治体に持ち込み、協定の場合は自治体の認定を経て、また地区計画の場合は都市計画審議会の議を経て都市計画決定手続きにのっとり、正式に決定され、それぞれ一定の規制の担保力を持つものとなる。協定は全員合意が前提で違反の場合の措置が民間の裁判により処理されるのに対して、地区計画は全員合意は必要ではなく、また違反に対しても公法上の処分となるなど、公的規制としての性質も合わせ持っている。現行制度は、例えば協定制度が全員合意を要件としていたり、条件がきつく使いにくい側面もあるので、これらの制度の更なる活用が考えられる。

(3) 今後の検討

経済学では、公共財の供給についても、自主的な供給が困難であるから政府の介入が必要であるとのスタンスに立っており、政府の介入が不必要な場合は、それにこしたことが

ないということになる。都市アメニティーの場合、本章で見てきたように、いくつかの場合には、自主的な供給がなされうることが分かった。政策展開の方向性としては、まず第1に、このような自主的な供給がその他の一般的な地域でもなされるような仕組みを作ることが挙げられる。その上で、それでも、困難な場合には規制等のより強力な政策手段を考えることであろう。本章では、自主的な供給方法について、どのような場合にその可能性が大きくなるか、その要因は何かと言う点について議論してきたが、次章では、規制等のより实际的で具体的な政策手法について注目していくこととする。

参考文献

R.H.Coase (1960) "The problem of social cost", *The Journal of Law and Economics*, Vol 3, pp1-44

Richard Cornes, Todd Sandler (1986) "The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods", Cambridge University Press.

朴 美鎬・柳井重人・丸田頼一 緑地協定による戸建住宅地の緑化推進に関する研究

1998年度第33回日本都市計画学会学術研究論文集 P667-672

国土交通省都市・地域整備局 "都市緑化施策の実績調査" 平成17年3月

棚橋 知子 「川越一番街商店街における建築意匠の目標像の形成過程」 東京工業大学大学院社会理工学研究科社会工学専攻卒業論文 2004年度

小林重敬編 (2005) 「エリアマネジメント」学芸出版社

社団法人 日本建築学会 (2005) 「景観法と景観まちづくり」 学芸出版社

千葉市 緑地協定の手引き

Mancur Olson(1965) "The Logic of Collective Action", Harvard University Press. 依田博・森脇俊雅訳「集合行為論」(ミネルヴァ書房)

Elinor Ostrom (1990) "Governing the Commons" Political Economy of Institutions and Decisions Cambridge University Press

西村幸夫、街並み研究会 (2000) 「都市の風景計画」 学芸出版社

西村幸夫、街並み研究会 (2003) 「日本の風景計画」 学芸出版社

全国地区計画推進協議会 (2004) 「地区計画マニュアル(基礎編)」