

東京大学 公共政策大学院

ワーキング・ペーパーシリーズ

GraSPP Working Paper Series

The University of Tokyo

GraSPP-P-08-003

京町家保存のための財源確保制度の提案と検討
－ 開発権移転プランと容積配分プラン －

本多たけ美

2008年3月

GraSPP
THE UNIVERSITY OF TOKYO

GraSPP Policy Research Paper 08-003

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC POLICY
THE UNIVERSITY OF TOKYO
HONGO, BUNKYO-KU, JAPAN

GraSPP
THE UNIVERSITY OF TOKYO

京町家保存のための財源確保制度の提案と検討
—開発権移転プランと容積配分プラン—

東京大学 公共政策大学院
事例研究(ミクロ経済政策・解決策分析 I)2007 年度

法政策コース 本多 たけ美

<目次>

概要

序

本文

1. 京町家の現況分析
2. 京町家への現行政策、取組
3. 現行政策、取組の課題
4. 先行研究
5. 町家の財源確保制度の提案
 - 5-1 開発権移転プラン
 - 5-2 容積配分プラン
6. 提案の検証
 - 6-1 提案プランのメリット、課題
 - 6-2 祇園新橋伝建地区での検証
 - 6-3 容積緩和が可能な地域検出

結論と今後の課題

謝辞

参考文献

概要

本研究は、京都における新景観政策の町家政策の弱さを問題とし、町家持続のために効果的な財源確保策として開発権移転プランと、開発権移転の概念は用いずに日本の現制度においても実行可能な容積配分プランを提案し検討するものである。

京町家は、伝統的な木造建物であり、京都らしい歴史的町並みの形成における重要な要素であり、京都の伝統・文化にとっても重要なものである。しかしその町家が、京都の都心部では平成8年から平成15年までの7年間で約13%減少と、近年急激に減少し、消滅の危機にさらされている。そして中高層建築物や戸建が町家と混在し、京都の町全体の景観価値が低下している。減少理由の大半が、町家の維持・修繕費や固定資産税・相続税などの多大な財政負担である。新景観政策策定の背景には、町家景観破壊への危機感がある。しかし高さ規制を強力にただけでは、財政負担を理由とした町家減少は食い止められず、京都の町が一般的な低層の住宅街に移行していくだけなのである。

京町家の現況に対する現行政策、取組の大半が、町家に文化財的な指定を行い、指定を受けた京町家の所有者に対して開発規制と、補助金や減税措置等を与えるものである。確かに指定による開発規制は現在において町家を保全するために最も有効な手法である。しかし指定は一部であるため、多くの指定外の町家は大変厳しい財政負担を背負ったままで

ある。けれども指定拡大が困難な理由として、行政側の財政負担の限界と所有者の強い反対がある。指定拡大には補助金拡大や減税・免税も伴うが、近年の国や京都市の財政は長引く不況により悪化している。そして現在交付されている補助金では、多大な維持管理費と厳しい開発規制を受けるほどのインセンティブにはなっていないため、指定には所有者が強く反対するのである。町家を持続させるためには、補助金のみならず、所有者にとっても財政負担が大きく軽減し、保全指定・開発規制を受けるインセンティブとなって、指定を拡大できる町家のための財源確保制度が必要であると考えられる。

そこで町家持続のための財源確保制度として、伝統的建造物群保存地区などの京町家群への保全指定を想定し、開発権移転プランと容積配分プランを提案する。

<開発権移転プラン>

「伝建プレミアム地区制度」を創設する。京町家群が当地区に指定されると、所有者は厳しい開発規制と修理義務が課せられる一方、開発権移転を許可する「開発権移転オプション」が授けられる。開発権の移転は、売却、賃貸ともに可能であり、補助金は、<通常の町家財政負担－開発権移転代＝補助金支給>とする。移転先は、大通り沿いなどに「開発権受地」として設定を行い、景観上等の理由から移転後の最大許容高さや最大許容容積をあらかじめ設定しておく。移転される開発権の価格と量は、アメリカと同様に開発権取引市場で決定される。売買の時間差を解決するため、町家所有者は移転先に直接移転する他、市場の原理において自然発生すると考えられる仲介者の TDR バンクなどに移転することも可能とする。また容積率の交通インフラに対する影響を考慮するため、行政が京都市域を交通インフラが同等であると認める地域に分割する、交通ゾーンを設定する。移転は各ゾーンの総容積量または総トリップ数が増減しないように随時調整しながら行う。よって各ゾーンの最大総容積量を一定に保てばゾーンをまたぐ広範囲での移転が可能となる。

<容積配分プラン>

「超伝建地区制度」を創設する。当地区に指定されると、厳しい開発規制を受け、現在の容積率の変更も原則認められない。超伝建地区の現在の容積率と法定容積率の間の余剰が固定し、超伝建地区が含まれる交通ゾーンは交通インフラに対する影響に余裕が生じるため、同一交通ゾーン内の別の場所「緩和地」において、その分の容積率緩和を可能とする。緩和地は大通り沿いなどに設定し、景観上許容される最大高さや許容容積率を決めておく。そして容積緩和できるのは超伝建地区における開発規制の反射的利益であるので、緩和による固定資産税の増収分は、町家のための財源として町家基金または特定財源として明確化することを市が条例等で宣言し、超伝建地区の修理・整備代、減税・免税措置などに充当する。

提案の検証を行う。まず両プランのメリットと課題を比較すると、メリットとしての財源確保の効果は開発権移転プランの方が優れている。開発権移転プランでは大きな財源確保が可能となり、行政の財政負担にも余裕が生じ、保全指定されていない町家にも資金を

回せるようになる。しかし容積配分と異なり、開発権移転には現行制度上の問題が存在する。容積率は物権でなく、日本における容積率移転は法律で直接には認められていないため、容積率移転を制度上整備することが課題となる。また、両プラン共通の課題としては、受地や緩和地の設定の困難さと、地域ごとの需要の有無がある。

次に両プランが京都市において実際に運用可能かを検証する。現在の祇園新橋伝建地区が「伝建プレミアム地区」または「超伝建地区」に指定されるとする。開発権受地、緩和地は、近くの三条通および四条通沿いに設定する。祇園新橋地区の余剰容積率は約 200%と考えると、移転可能な容積の延床面積は 22400 m²である。現在法定容積率が 400%である三条通で容積率を 400%より緩和するには、最大建蔽率 80%でも 15mより高く建てる必要があり、四条通においては法定容積率 600%を緩和するには 22.5mより高く建てる必要がある。しかし、新景観政策によって、当地域の三条通および四条通は 15mの高度地区に含まれることになったので、両プラン共に当地区での運用は不可能である。

では、京都市の他の地域においても新景観政策による高さ規制によって提案プランの運用は不可能であろうか。新しい高さ規制内において現在の法定容積率より緩和できる地域を検出したところ、商業地域である 31m高度地区の一部では、田の字地区や京都駅周辺などにおいて 100~400%の緩和が可能。商業地域の 25m高度地区の一部では、大通り沿いにおいて 100~200%緩和可能。20m高度地区と 15m高度地区の一部でも 100~200%緩和可能である地域が検出できた。

以上の提案及び検証の結論をまとめると、両提案プランは共に、補助金のみに頼らず、所有者にとっても財政負担が大きく軽減し、保全指定・開発規制を受けるインセンティブとなって、指定を拡大できる町家のための財源確保制度になりうる。また現在においては法的課題が存在するが、開発権移転プランの方が財源確保手法としてはより効果的である。そして新景観政策後の現在の京都市においても、新しい高さ規制内で容積率をなお緩和できる地域が存在するため、提案プランの実行可能性の余地があるということがわかった。

序

本研究は、京都における新景観政策の町家政策の弱さを問題とし、町家持続のために効果的な財源確保政策として開発権移転プランと、開発権移転の概念は用いずに日本の現制度においても実行可能な容積配分プランを提案し検討するものである。京都の新景観政策は、世界に誇る歴史都市・京都の優れた景観の保全、再生を目的としたもので、2007年9月1日に施行された。新景観政策では、市街化区域全域において、全国にも類を見ない厳しい高さ規制の強化を導入している。これは、近年崩壊しかけている眺望景観・借景や町家景観の保全・再生が目的である。しかし高さ規制以外の町家政策は弱く、従前とほとんど変わらない。高さ規制のみでは、多大な財政負担を理由とする町家の急減は止められず、結果的には京都の町が低層の現代的な住宅街に変化するだけである。町家景観を保全するためには、財政負担の問題に直接働きかける財源確保政策が必要なのである。文化財保全

の財源確保策としての開発権移転と容積配分については、アメリカの TDR 制度をはじめとし、最近では日本においても東京駅の容積移転が隣接していない地に行われるなど、議論が活発化している。

京都の町家保全のための開発権移転の先行研究には牛田直希・青山吉隆・中川大・松中亮治・服部誠 [2002] ¹、青山吉隆・中川大・松中亮治 [2003] ²がある。これらの先行研究は新景観政策導入以前の分析であり、内容は、仮に開発権移転が行われたとした場合の便益の数値や、開発権の価格の算定など経済的な分析が中心である。対する本研究の位置づけは、開発権移転と容積配分を京町家群において可能とするための一連の仕組み、制度を具体的に組立て、新景観政策導入後の現在の京都市における適用可能性を政策的に検討するものである。開発権移転と容積配分が現在の京都市においても実行可能か不可能かが明確になることにより、今後の京町家における政策選択のための参考、共通理解になりうると考える。

本文

1. 京町家の現況分析

京町家は、京都の伝統的な木造建物であり、京都の景観を形成する重要な要素である。主に住宅専用もしくは住宅・事業両用に利用され、敷地面積は 15～45 坪が半数以上を占める。現在、京都市内に約 2 万 5000 軒残っているとされ、職住共存地区など生活利便性の高い都心部に多く集積している。京町家は、京都らしい歴史的町並みの形成における重要な要素であり、京都の伝統・文化にとっても重要なものである。しかしその町家が、近年急激に減少し、消滅の危機にさらされている。そして中高層建築物や戸建が増加して町家と混在することにより、京都の町全体の景観価値を低下させている。京都の都心部では、平成 8 年から平成 15 年までの 7 年間で、約 13%の京町家が失われており、その跡地の用途は、4 割強が京町家ではない戸建の住宅、さらに 4 割強がマンション、商業ビル、駐車場などになっているという³。京都市によるアンケート調査結果⁴によると、京町家の居住者は約 8 割が町家に居住し続けたいと考えているが、住み続ける上での問題点（複数回答）は、「耐震性・防火性」が 58.1%、「維持・修繕費」が 54.0%、「近隣のビル・マンション」が 41.1%、「相続税」が 22.8%、「居住費用の負担」が 16.5%、「現代的でない」が 15.4%、「改修が困難」が 14.8%、「後継者問題」が 8%である。そのうちの「改修が困難」の理由としては、「自己資金がない」が 60.9%、「お金を貸してもらえない」が 10.9%であり、「維持・修繕

¹ 牛田直希・青山吉隆・中川大・松中亮治・服部誠 2002 「都心部における成長管理施策としての開発権移転制度の効果分析」

² 青山吉隆、中川大、松中亮治 2003 『都市アメニティの経済学』

³ 京都市 平成 16 年 『京町家まちづくり調査』集計結果のあらまし」

<http://www.city.kyoto.jp/tokei/todu/kohos/20040709-01.pdf>

⁴ 同上

費」「相続税」「居住費用の負担」と合わせ、住み続ける上での問題は財政負担の問題が大半を占めているのがわかる。

以上から町家減少の理由をまとめると、町家の維持・修繕費や固定資産税・相続税などの多大な財政負担が最も大きな理由であり、次いで耐震性や防火性の心配、また高齢の単身世帯の増加による後継者問題も指摘されている。そして町家がビルやマンション等の中高層建築物へ転換することにより、日照や景観、コミュニティなどの住環境が悪化し、町家がさらに減少するといった悪循環が起きているということである。

2. 京町家への現行政策、取組

京町家に関係する政策と取組みを、全国的な文化財、景観等の制度から京都市独自のものまで整理してみる。

<全国的な制度>

○伝統的建造物群保存地区制度（文化財保護法）

- ・ 建造物の外観の変更等に許可が必要
- ・ 保存計画が必要
- ・ 町家等の外観の保全と、修理・修景等に対する補助を行う
- ・ 指定（京都市内）：4地区 約15ha ex 祇園新橋、産寧坂地区

○重要伝統的建造物群保存地区

- ・ 伝統的建造物群保存地区の中で、価値が特に高いものを文部大臣が選定
- ・ 市町村に対し、保存のための物件の管理、修理、修景又は復旧の経費の一部を国が補助
- ・ 伝統的建造物に対する固定資産税の非課税措置あり
- ・ 伝統的建造物の敷地等に係る固定資産税を、適宜軽減可能
- ・ 伝統的建造物の宅地等に対して3割の相続税控除
- ・ 指定：全4伝建地区

○景観重要建造物（景観法）

- ・ 建造物の外観の変更等に許可が必要
- ・ 指定により積極的に保全
- ・ 外観に係る修理・修景等に対する補助を行う
- ・ 相続税の適正評価⁵
- ・ 指定：20件（H18年度までに） ex 山中油店、小島家

○街なみ環境整備事業

- ・ 国が景観重要建造物の修景や景観整備機構に対して補助
- ・ ex 姉小路界限地区

⁵ 規制により使用収益が制限されている分の評価減

○景観形成総合支援事業

- ・ 国が景観重要建造物の保全活用を中心とした取組みを支援

○日本政策投資銀行からの低利融資

- ・ 対象：景観重要建造物及び景観地区内の建造物の活用・整備、保存に関する事業

<京都市独自の制度>

○新・歴史的景観再生事業（景観重要建造物の保全・活用）

- ・ 京都市が平成 19 年度より実施
- ・ 景観重要建造物に指定した京町家等に対する修理助成
- ・ 必要に応じて、景観重要建造物を買取る

○歴史的景観保全修景地区制度

- ・ 一定まとまりのある歴史的町並み形成地区の保全、再生
- ・ 文化財的保存目的と異なり、デザイン的な保存・継承を旨とする
- ・ 歴史的景観保全修景計画が必要
- ・ 外観に係る修理・修景等に対する補助を行う
- ・ 指定： 3 地区 約 14ha ex 祇園縄手・新門前

○界わい景観整備地区制度

- ・ 美観地区や建造物修景地区内において、まとまりのある地域色豊かな町並み形成地区の保全・再生
- ・ 界わい景観整備計画必要
- ・ 補助金なし
- ・ 指定： 7 地区 約 145ha ex 上京北野地区

○重要界わい景観整備地域

- ・ 界わい景観整備地区内で、景観を特色付ける建築物等が連なっている地域
- ・ 地域内の建築物等除去において届出が必要
- ・ 外観に係る修理・修景等に対する補助を行う
- ・ 指定：上の 7 界わい景観整備地区の一部

○界わい景観建造物

- ・ 界わい景観整備地区内で、景観を特色付けている建築物等
- ・ 所有者の同意を得て指定
- ・ 所有者や管理者は、建造物の意匠を常に良好な状態に保つよう、維持管理に努めなければならない
- ・ 除去等を行う場合は届出が必要
- ・ 外観に係る修理・修景等に対する補助を行う

○歴史的意匠建造物指定制度

- ・ 歴史的に重要な意匠を有する建築物の保全・再生
- ・ 所有者の同意を得て指定
- ・ 所有者や管理者は、建造物の意匠を常に良好な状態に保つよう、維持管理しなければならない
- ・ 移転、除去、又は外観変更してはならない
- ・ 外観に係る修理・修景等に対する補助を行う
- ・ 指定：108件

<取組み>

○京町家まちづくりファンド

- ・ H17年9月に設立
- ・ 京都市による資金拠出と共に、寄せられた資金（主に寄付）を京町家に活用
- ・ 京町家の外観改修工事費用を助成
- ・ 設立当初は1億5千万円規模
- ・ 民都機構による「住民参加型まちづくりファンド支援」の活用を目指す
- ・ 基金の拡大が喫緊の課題

○京町家アクションプラン21

- ・ 安心して保全・再生に取り組むネットワークづくりの支援
- ・ 適切な改修の促進などによる建物としての京町家の保全・再生の支援
- ・ 京町家の魅力を幅広い分野でより有効に活かすことによる保全・再生の支援

○（財）京都市景観・まちづくりセンター

- ・ 景観整備機構に指定されている
- ・ 情報発信、ネットワーク、コミュニティの構築に寄与

3. 現行政策、取組の課題

現行制度の大半が、町家に文化財的な指定を行い、指定を受けた者に対し、開発規制と補助金や減税措置を与えるものである。指定による開発規制は町家を保全するための現在における最も有効な手法であると考えられる。しかし指定が行われているのは京町家の一部であり、その他の「指定外の京町家は、居住者が自己負担により維持・管理・修繕費用を捻出し、自力で保存している状況にある」⁶ため、町家減少を食い止められていない。したがって指定を拡大することが必須であるが、指定拡大が困難であるのが現行制度の課題

6 青山吉隆、中川大、松中亮治 2003『都市アメニティの経済学』

なのである。京都市における伝統的建造物群保存地区の指定に際しても、対策調査地区のうち、大半が地区指定に至っていないとの話がある。指定拡大が困難な理由としては、主に行政側の財政負担の限界と所有者の強い反対が挙げられる。指定拡大には補助金拡大や減税・免税も伴い、行政側の財政の限界が指定の限界となってしまう。近年の国や京都市の財政は長引く不況により悪化している。補助金が交付できたとしても、現行制度の補助金では、多大な維持管理費と厳しい開発規制を受けるほどのインセンティブにはなっていないため、所有者が強く反対し指定が思うように進まない。それを表す文化財の一般的な問題として、指定されそうになると所有者が慌てて取り壊すといった事態も存在する。指定外の町家については、京都まちづくりファンドが、指定外の町家を改修助成等の支援によって景観重要建造物レベルへ引き上げようとしているが、基金の拡大が喫緊の課題と、基金が思うように集まっていない。京町家アクションプラン21や（財）京都市景観・まちづくりセンター等は、改修の手引きなどの情報発信や、コミュニティ、ネットワーク等の構築促進など重要な働きをしているが、財政負担を理由とした町家減少の課題解決には限界がある。

町家を持続させるためには、補助金のみならず、所有者にとっても財政負担が大きく軽減し、保全指定・開発規制を受けるインセンティブとなって、指定を拡大できる町家のための財源確保制度が必要であると私は考える。

4. 先行研究

補助金に頼らず京町家を持続することが可能と考えられる財源確保の手法として、まず開発権移転の先行研究を紹介する。開発権移転を京都市都心部の職住共存地区で検討しているものとして、牛田直希・青山吉隆・中川大・松中亮治・服部誠 [2002]⁷がある。牛田らは、職住共存地区におけるダウンゾーニングとTDR制度導入の効果（便益）を、地価に帰着するものと仮定して、ヘドニック・アプローチ分析を用いて定量的に計測し、各手法の比較を行っている。結果は、ダウンゾーニング（400%→300%）による地価への影響は地域全体で約311億円の不便益が生じるとしている。TDR制度では、対象地域の5ゾーン内の街区すべてで移転が行われるものとし、対象地域内の開発権の総量を変化させないとすると、各ゾーンの開発権は1㎡当たり約4.5～5万円で取引されることを明らかにした。すべての街区で、社会的余剰の増加分の値が正となって移転元街区における実効容積率の減少に伴う地価下落が、開発権売却収入により補償されており、地域全体で約203億円の便益が生じるとしている。対象地域内の開発権の総量を削減するためのダウンゾーニングを伴うTDR制度では開発権1㎡当たりは約4.8～5.2万円で取引され、地域全体では約147億円の不便益が発生する。都心部内の開発権の総量を一定に保ち、都心部内の開発の抑制と誘導を両立するための成長管理施策としては、TDR制度導入が望ましく、開発権の総量

⁷ 牛田直希・青山吉隆・中川大・松中亮治・服部誠 2002『都心部における成長管理施策としての開発権移転制度の効果分析』

を削減し開発を抑制するためには、ダウンゾーニングを導入する地域を適切に設定した上で、ダウンゾーニングを伴うTDR制度を導入することが望ましいと主張している。

ただし、牛田らの研究は成長管理施策としての開発権移転の検討であり、移転元と移転先を策定していないので、町家でない低層の建物の余剰容積も移転できるとした結果である。移転元を町家のみとし、移転先も景観等を考慮した上で設定しなくてはならないとすると、当然価格や便益の値は変わってくる。

次に、開発権移転を職住共存地区の京町家で検討しているものとして、青山吉隆・中川大・松中亮治 [2003] ⁸がある。青山らは京都の職住共存地区にTDR制度が導入された場合の開発権の価格と、その価格で京町家がどの程度保存されるのかの計測を行っている。牛田らと同様に職住共存地区を5つのゾーンに分け、各ゾーンに開発権市場を設定。京町家が多く残っている街区を開発権移転元街区にし、四条通や烏丸通など、京町家があまり残されていない、もしくは高度利用の可能性が高い街区を移転先街区に指定し、それぞれの開発権市場において、開発権価格と移転量が決定されるとする。そして職住共存地区の余剰容積率（「敷地前面道路幅による制限」を考慮した実行容積率－現況容積率）などの土地利用現況データと路線価を用いて、排出許可証取引制度における排出許可証売買価格決定メカニズムを応用し、開発権価格ならびに移転量を計測している。結果は各ゾーンの開発権は、1㎡あたり約4.8万～6.3万円⁹で取引される。この価格で売買されると、移転元街区の大多数の土地所有者は、すべての開発行為を放棄してでも、開発権を売却すると予測され、ほとんどの移転元街区に存在する約87%もの京町家（職住共存地区に存在する京町家の約18%）が保存されるとしている。そして土地所有者に開発権の売買を認め、開発権を売却した場合のみ開発規制を課し、売却するか否かは土地所有者の自由であることから、ダウンゾーニングなどの通常の開発規制と比較して、理解を得やすいと考えられると主張している。

最後に財源確保として開発負担金制度を提案しているリム・ボン [2002] ¹⁰を紹介する。「町並み」を環境問題としてとらえ、環境に負荷を与える開発行為に対してペナルティとして環境税¹¹（開発負担金）をマンション業者¹²に課す、京都における町並み税の創設を提案している。開発負担金を分譲価格の10%とすると、過去6年間で職住共存地区に供給されたマンションの個数は6000戸を達しており、そのうち少なく見積もっても2000戸が高

⁸ 青山吉隆、中川大、松中亮治 2003『都市アメニティの経済学』

⁹ NY市では、歴史的建造物である劇場を保存することを目的とした特別地区における開発権が1㎡あたり約70000円（1ドル＝130円で換算）で売買されており、NY市と京都市の不動産価格を考慮すると、この開発権価格は、概ね妥当なものであるといえるとのこと。

¹⁰ リム・ボン 2002「町並み税の創設と都心部の資産保全」青山吉隆編『職住共存の都心再生』

¹¹ 法定外目的税としての環境税であり、導入は自治体レベルでの実施可能な施策

¹² あるいは、マンションに限らず、たとえば容積率200%を超えるすべての建築活動に対してこれを適用する方が良いかも知れないとも述べている

層分譲マンションであるため、仮に平均価格が 3000 万円とすると、町並み税は合計 60 億円になるという。こうして得られた開発負担金を、当該地域の町並み保全のための資金として活用する。ダウンゾーニングは前提にしておらず、町並み税自体が自動的に開発抑止力として機能することを期待している。

しかし合法的な高さ規制内で建てているマンションに対し、さらに税を課すのは理解を得にくいものと考えられる。そして高さ規制を強化した新景観政策後の現在においては無理だろう。また歴史的町並みがもはやほとんど残っていない地域なども広く存在するため、京都市全域の全てのマンションに税を課すのは京都の市場経済に水を差すだけで必要なく、どのマンションに税を課すかなどの線引きは非常に難しいと考えられる。

5. 町家の財源確保制度の提案

伝統的建造物群保存地区（以下、伝建地区）などの京町家群への保全指定を想定し、町家持続のための財源確保制度としての開発権移転プランと容積配分プランを提案する。

5-1 開発権移転プラン

アメリカのランドマーク保存法のランドマーク指定による開発権移転許可の仕組みを参考にし、まず指定によって開発権移転が許可される「伝建プレミアム地区制度」を創設する。京町家群が伝建プレミアム地区に指定されると、所有者は現行の伝建地区と同様に厳しい開発規制と修理義務が課せられる。その一方、開発権移転を許可する「開発権移転オプション」が授けられる。オプションであるため、所有者は開発権を移転するかどうかは自由であり、財源を確保するやり方は、開発権の売却、賃貸ともに可能とする。補助金に関しては、 $\text{＜通常の町家財政負担－開発権移転代＝補助金支給＞}$ とすることにより、余剰開発権の不公平性を解決し、また行政にとっては現在よりも補助金を減額することができる。なお、賃貸に比べて開発権の売却においては一度に資金が入ってくるので、数年後には現在と同じように町家のための財源が不足するのではないかと心配も生じるだろうが、その点については、開発権を売却したことによって町家の市場価値が下がるため、次の所有者は低価格で取得でき、その分町家維持に資金を回すことができると考える。逆に賃貸においては市場価値があまり下がらないというように、市場によって調整されるのである。

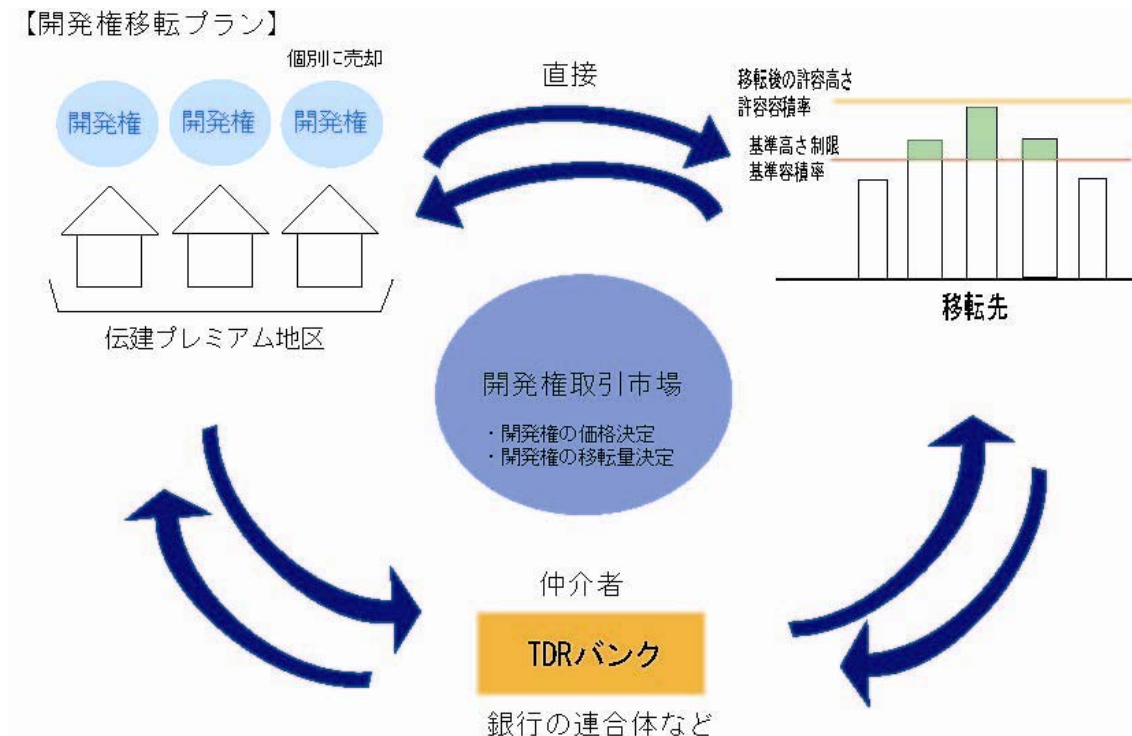
移転先に関しては、大通り沿いなどに「開発権受地」として設定を行う。開発権受地で移転を受けたものは、基準容積率である現行の法定容積率をその分緩和させることができるが、移転量は無制限でなく、景観上等の理由から移転後の最大許容高さや最大許容容積をあらかじめ設定しておく。

移転される開発権の価格と量は、アメリカと同様に、開発権取引市場で決定される。また売りたい時や買いたい時に相手がいるとは限らないといった時間差を解決するため、町家所有者は移転先に直接移転する他、仲介者であるTDRバンク¹³などに移転することもで

¹³ 日端[2002]と建設省空中権調査団[1984]によると、アメリカにおけるTDRバンクは、ニ

きるとする。TDRバンクは開発権を購入して一旦プールし、移転先に再譲渡することができる。しかしTDRバンクなどの仲介者に関しては、公的機関がわざわざ設置せず、市場の原理において自然発生すると考える。図示すると下記のようなになる。

【開発権移転プラン】



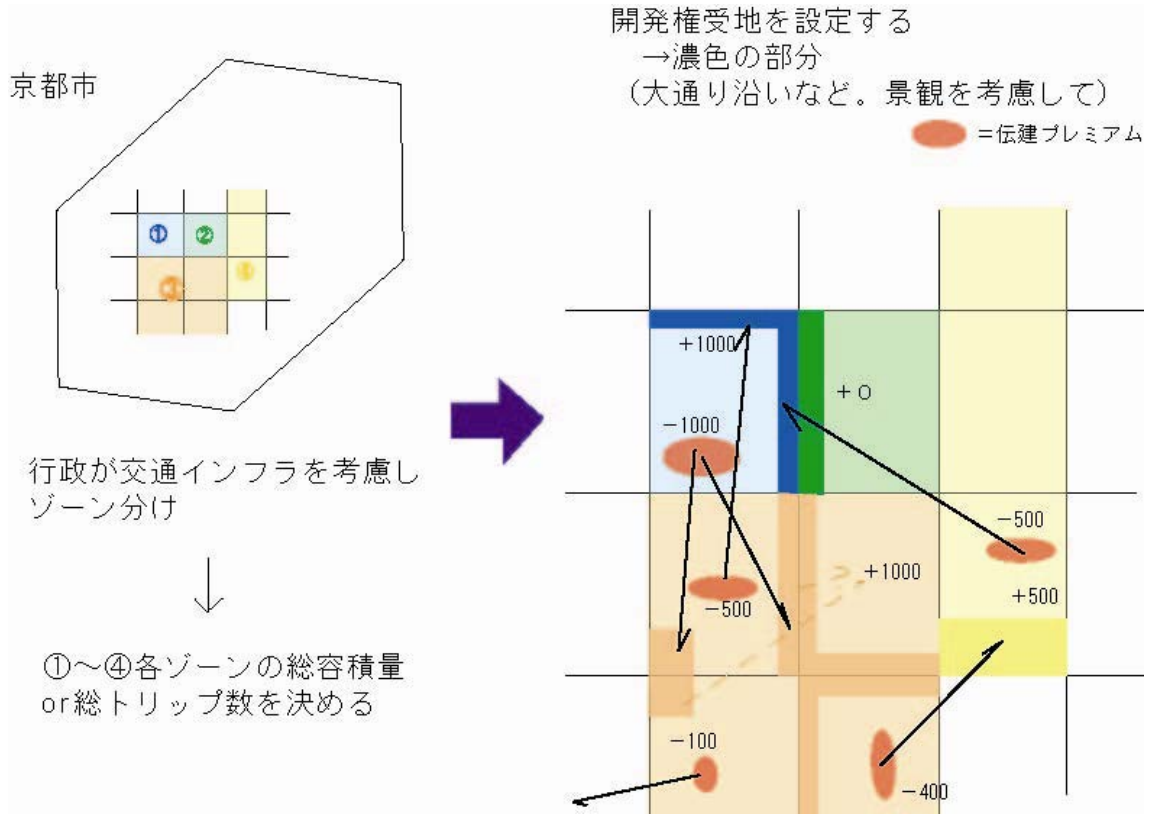
○交通ゾーンの設定

開発権移転において考慮しなくてはならないのが、容積移転が及ぼす交通インフラへの負荷である。現行の制度である特例容積率適用地区や容積適正配分型地区計画は、交通インフラの状況が同等である一定の区域内において行わなければならないとされている。そこで本提案では、交通ゾーンの設定を行う。行政が京都市域を、交通インフラが同等であると認められる区域を同一交通ゾーンとして分割し、各ゾーンの総容積量または総トリップ数¹⁴が変化しないように移転を行わせる。例えばゾーンの中で、町家所有者が総じて1000の開発権移転を行った場合、同一ゾーン内の開発権受地ではその時点において全体で1000まで開発権を購入できるというように、随時調節を行う。各ゾーンの最大総容積量を変化

ニューヨークのサウスストリート・シーポート特別地区におけるTDR制度導入に際して、導入されたもので、NYの商業銀行の連合体で組成された。実際の運用はTDRバンクが未払いの抵当権付の負債を解消する代償として移転元に係る開発権を一括して購入し、プールし、民間デベロッパー等に再譲渡された。総じて成功し、歴史的な建物保全と開発の両立が評価されている。ということである。

¹⁴ ロサンゼルス市では1981年に、ビル用途別の発生交通トリップ数の原単位を定め、開発許容範囲を交通トリップ数に基づいて定めている。

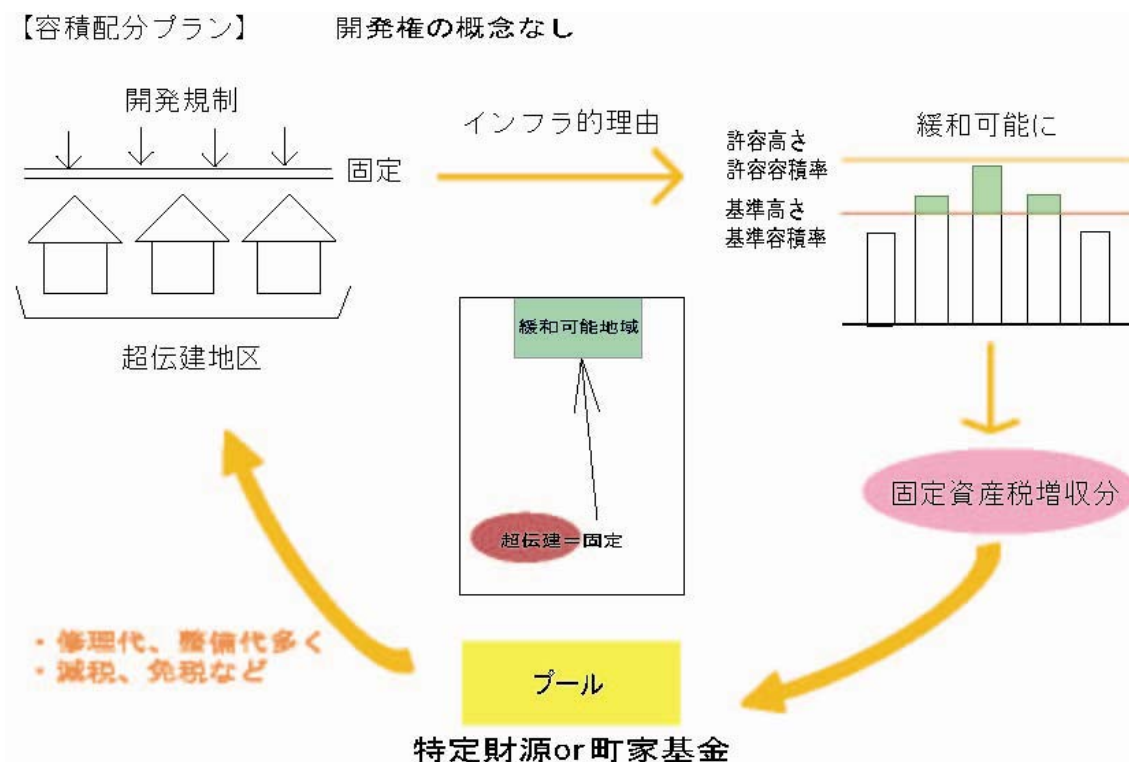
させなければよいため、ゾーンをまたぐ広範囲の移転が可能となる。図示すると下記のようなになる。



5-2 容積配分プラン

次に、開発権の概念は登場しない容積配分プランを提案する。まず「超伝建地区制度」を創設する。超伝建地区に指定されると、厳しい開発規制を受け、現在の容積率の変更も原則認められない。もっとも伝建地区のような厳しい開発規制を受ける地区に指定されると、その容積はほとんど変わらないのが通常だろう。超伝建地区の現在の容積率と法定容積率の間の余剰が固定され、超伝建地区が含まれる交通ゾーンは交通インフラに対する影響に余裕が生じることとなるため、同一交通ゾーン内の別の場所「緩和地」において、その分の容積率緩和を可能とする。緩和地は景観等を考慮し、大通り沿いなどに設定する。現行の容積適正配分型地区計画に似た考え方であるが、この容積配分プランにおいては、容積率が緩和できるのは超伝建地区における開発規制の反射的利益であると考え、緩和による固定資産税の増収分は、町家のための財源として、町家基金または特定財源として明確化することを京都市が条例等で宣言する。そして超伝建地区の修理代、整備代、減税・免税措置などに充当する。緩和地では、基準容積率である現行の法定容積率よりも緩和させることができるが、緩和は無制限でなく、景観許容される高さや許容容積率を決めてお

く。図示すると下記のようになる。



6. 提案の検証

6-1 提案プランのメリットと課題

各提案のメリットと課題を整理して比較してみる。

	開発権移転プラン	容積率配分プラン
--	----------	----------

メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・ 相当の財源確保が可能 ・ 開発権売却により地価等が下落し、税負担も軽減 ・ 補助金削減により、市の財政負担軽減 ・ その分、他の指定されていない町家への補助が促進 ・ 移転元の市場価格<移転先の市場価格 →両者得をし、移転促進される ・ 対価的権利としてわかりやすい 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現行制度において実現可能 ・ 超伝建に対する補助金に増収分が充当されるため、他の町家への補助が促進
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 開発権移転の現行制度上の問題 ・ 開発権受地の設定 ・ 需要の有無 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 町家財政負担は若干軽くなる程度 ・ 市の財政負担もさほど変わらない ・ 緩和地の設定 ・ 需要の有無

メリットとしての財源確保の効果は開発権移転プランの方が優れていると言える。容積配分プランは緩和による固定資産税の増収分のみが配分されるだけであるが、開発権移転プランでは大きな財源確保が可能となり、補助金は減り、当然ながら開発権受地における固定資産税も増収するため、行政の財政負担にも余裕が生じ、保全地区指定されていない町家を地区指定のレベルまで引き上げるための修繕費や、買い取り、町家再生などに資金を回せるようになる。また、容積配分プランにおいては、緩和地における市場価格に基づいて緩和が行われるが、開発権移転プランにおいては、移転元の市場価格<移転先の市場価格であれば、移転先は本来より安い市場価格において緩和を行うことができ、移転元はその地区の本来の市場価格より高い値段による開発権の売却等が可能であり、両者共に得をし、移転が促進することが期待できる。

しかし容積配分と異なり、開発権移転には現行制度上の問題が存在する。容積率は物権でなく、日本において「容積率の移転は都市計画法・建築基準法で直接に認められておらず、建築規制の特例許可や容積率の適正配分等により間接的に認めているにすぎ」¹⁵ないとされる。容積率という権利の性格が不明確なため、開発権移転を新たに制度化するには、確実な公示手段による権利保全制度や、容積移転の対価の経済的評価の仕方、容積率移転に係る税制の整備が課題となる。開発権移転プランを実行可能にするには、容積移転を制度上整備することが前提となる。

また、両プラン共通の課題としては、受地や緩和地の設定の困難さと、地域ごとの需要の有無がある。京都のような景観意識が強いところでは受地や緩和地の設定に反対が起こることも考えられる。また地域によって緩和への経済需要がないことも考えられる。ただ

¹⁵ みずほアセット信託銀行 2003.2 『不動産トピックス』

需要については、現在の容積消化率が低く、需要が見込めない地域であっても、今後の再開発などの地域の変化や景気の変動などによって変わっていく可能性もあるため、一概に決めつけることはできないものでもある。

以上の両プランの比較をまとめると、町家を持続するための財源確保手法としては開発権移転プランのほうが効果的であり、開発権移転の現行制度上の課題が将来的にも解決不可能であるならば、容積配分プランを実行すべきである¹⁶。

6-2 祇園新橋伝建地区での検証

法的に整備され、開発権移転プランと容積配分プランがそれぞれ実現可能であるとして、両プランが実際の京都市において運用可能かどうかを、現在の伝統的建造物群保存地区である京都市東山区の祇園新橋地区を対象地として取り上げ、検証してみる。

両プランにおいて、祇園新橋伝統的建造物群保存地区が、提案制度である「伝建プレミアム地区」もしくは「超伝建地区」に指定されるとする。開発権受地、緩和地は、指定地区と同じ交通ゾーンと考えられる近く大通りである三条通および四条通沿いに設定する。現在の祇園新橋地区、三条通、四条通の用途地域はいずれも商業地域であり、法定容積率は祇園新橋地区と三条通が400%、四条通が600%である。建蔽率の最大制限はいずれも80%であり、以降の計算においては、建築物は最大限の建蔽率80%まで建っていると仮定する。また1層分は高さ3mで計算する。下の写真は祇園新橋伝建地区の様子である。



① 開発権移転プラン

祇園新橋地区はほぼ木造2階建ての町家群であるため、余剰容積率は約200%となる。地区面積は約14000㎡であるため、移転可能な容積の延床面積は22400㎡となる。一方、開発権受地のうち、三条通沿いの1階分の総床面積は住宅地図上で計測すると約23040㎡である。仮に祇園新橋地区の移転可能な開発権を三条通沿いにすべて移転して、地域全体で割るとすると、大体1階分増加することになり、容積率は480%になる。つまり受地では最低でも480%まで容積率を緩和する必要があるということである。同様に四条通沿いにすべ

¹⁶ 容積配分プランを実行した後に開発権移転プランを導入するのは不可能なため、開発権移転の法的課題が解決できないと判明してから容積配分プランを実行すべきである。

て移転すると考えると、最低でも約 682%まで容積率を緩和する必要があるということになる。実際には 1 層分のみでの緩和では需要は期待できず、また現在の祇園新橋伝建地区のほかにも、周辺には保全すべき京町家群がいくつか存在しており、将来的に伝建プレミアム地区に指定されることを期待すると、より多くの緩和が必要となる。

高さを考えると、三条通において最低の 480%でも、消化するには 18mの高さが必要となる。同様に四条通において 682%を消化するには 25~26mの高さが必要となる。新景観政策前だと高度地区が 31mであり、その上に第 3 種美観地区がかけられているので高さは実質 20mまでしか建てられないが、美観地区を第 4 種に変更すれば、20~31m建てるのは可能となる。第 4 種美観地区では審議会が許可をすれば 20mより高く建てるため、審議会の許可基準の中に、「開発権移転を受けた場合」を新たに盛り込めばよいのである。しかし、新景観政策によって、三条通および四条通は 15mの高度地区に含まれることになってしまった。15m内においては建蔽率 80%でも 400%までしか建てられない。つまり新景観政策後のこの地域における容積緩和は 1%たりともできないため、開発権移転プランの運用は不可能である。逆に同交通ゾーン一体にダウンゾーニング（400%→300%）をかけ、移転を受けた場合は 400%まで認めるとするならば移転可能となる。先行研究において、現況では保存地区周辺の開発権譲受地での未利用容積が大きく、需要が低いために移転の実現性が乏しいとして、岐阜県高山市の三町重要伝統的建造物群保存地区においてはダウンゾーニングと TDR 制度を混合する手法が有効であると述べている山本明・吉野智彦[1997]¹⁷がある。しかし政策的に考えれば、開発権移転代を生み出すために、一度ダウンゾーニングを行うというのは地区外の納得が得られないと考える。

② 容積配分プラン

容積配分プランにおいては、交通インフラへの影響の余裕を理由に緩和するのであるから、緩和地は景観上の理由でダウンゾーニングされている地域には設定できない。その点、三条通および四条通では現在までにダウンゾーニングは行われていないため、緩和地として設定を行うのは可能である。しかし開発権移転プランの検証において明らかとなったように、新景観政策後においては、容積緩和は 1%たりともできないため、容積配分プランの運用も不可能である。

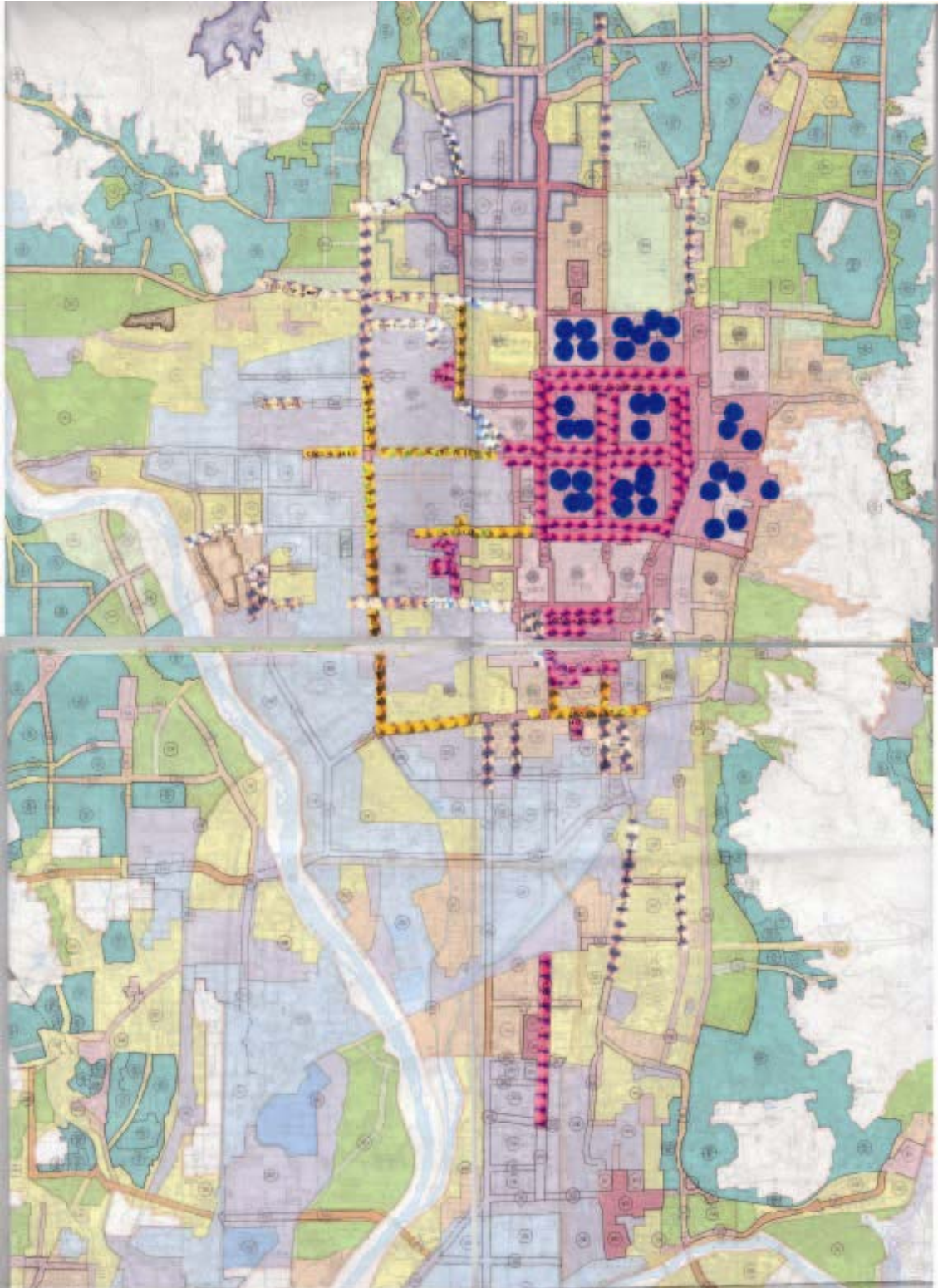
個人的な見解を述べれば、東山への眺望や鴨川沿いの景観を考えても、大通り沿いのみであれば 31m弱の建物が建っても良いと考える。新景観政策は、町家景観持続のための開発権移転や容積配分などの可能性等をもう少し時間をかけて考え、京都市の目指すべき全体像を明確にしてコンセンサスを取り、もっと総合的な視点で高さ規制を実行すべきであったと思う。

¹⁷ 山本明・吉野智彦 1997「伝統的建造物群保存地区における成長管理—未利用容積からみた保存地区類型の把握と高山市三町における容積制御試案—」日本都市計画学会学術研究論文集No.32,pp367~372

6-3 容積緩和が可能な地域検出

それでは、祇園新橋地区と同様に、新景観政策後の京都市全域において、提案プランの運用は不可能なのだろうか。検証した結果、新景観政策による厳しい高さ規制内においてもまだ容積率を緩和できる地域を、以下の図と一覧に示すように検出することができた。以下の図は、京都市の都市計画図¹⁸の上に、緩和可能な地域と町家集積地域にシールを貼ったものである。町家集積地域として、職住共存地区と祇園地区に青いシールを貼ったが、京都市全域の町家分布図が存在せず、把握できないため、実際はこれより広い地域において町家が分布していると考えられる。緩和可能な地域については、後の一覧を参照されたい。

¹⁸ 京都市都市計画局 平成 12 年 京都国際文化観光都市建設計画 概括図-1(用途地域)



【緩和可能な地域一覧】

31m高度地区（商業地域）の【ピンク】テープ部分

- 700%→800%（8F→10F 30m）・・・田の字地区
- 600%→800%（7F→10F）・・・京都駅前
- 500%→800%（6F→10F）・・・二条駅前
- 400%→800%（5F→10F）・・・中央卸市場、京都駅後ろ、伏見

25m高度地区（商業地域）の【ゴールド】テープ部分

- ・・・京都環状線、九条通、四条通、の一部
- 500%→700%（6F→8F 24m）
- 600%→700%（7F→8F）

20m高度地区の【シルバー】テープ部分

- ・・・京都環状線、上京区の河原町通丸太町通、出川通、の一部

（近隣商業地域）

- 200%→500%（2F→6F 18m）
- 300%→500%（3F→6F）

（商業地域）

- 400%→500%（5F→6F）

20m高度地区（近商・商業地域以外）と15m高度地区の一部

- ・・・下京区、中京区の一部
- 100～200%緩和可能（近商、第一種住居、第二種住居、準工業地域）

結論と今後の課題

開発権移転プランと、容積配分プランを提案し、京都市において検証してきた。結論としては、開発権移転プラン、容積配分プラン共に、提案した仕組みに制度を組み立てれば、補助金のみならず、所有者にとっても財政負担が軽減し、保全指定・開発規制を受けるインセンティブとなって、指定を拡大できる町家のための財源確保制度になりうるということがいえる。また開発権移転プランと容積配分プランでいえば、現在においては法的課題が存在するが、法が整備されれば、開発権移転プランの方が財源確保手法としてより効果的である。そして新景観政策後の現在の京都市においても、新しい高さ規制内で容積率をなお緩和できる地域が存在するため、提案プランの実行可能性の余地はあるといえる。

そして本研究では至らなかったが、実行するためにまだ考えるべき部分を今後の課題と

してまとめる。

①開発権移転の法的課題解決の検討

提案した開発権移転プランを実行可能とするためには、前提となる開発権移転の現在における法的課題を解決するための提案、解決可能かどうかの検討を行わなければならない。

②緩和可能地域と町家分布地域の位置

町家分布地域をきちんと把握し、検出した緩和可能地域と同一交通ゾーン内に含まれ、プランが運用可能かどうかを、祇園新橋地区のように具体的に検証する必要がある。祇園新橋地区のように同一交通ゾーン内において緩和可能な地域がない場合、川を超えた田の字地区への移転は不可能かどうか、新景観政策の高さ規制を見直すべきなのではないかなど、解決策を見出さなくてはならない。

③緩和に対する需要の見極め、需要を創出するための提案

京都市においては東京などと違って、容積率を緩和する需要が少ないのではとされている。現状の需要を見極めると共に、需要を創出させ、容積緩和を活用したオフィスビルやホテルの増加など京都の経済を活性化させるための提案を考える必要がある。

④開発権移転代と町家の通常財政負担の算定

開発権移転を許可することによって、どれだけ所有者は現行より財政負担が軽減できるか、行政による補助金が軽減できるかを具体的に算定する必要がある。

⑤景観重要建造物等、単体の町家における実行可能性と町家の定義づけ

本研究においては伝建地区を想定した町家群について提案を行ったが、景観重要建造物や歴史的意匠建造物などの単体の町家においても適用可能性があると考えられる。また、京都における町家の定義は広いため、開発権移転を許可してまで保全すべき町家はどのようなものを明確に定義づける、もしくは判断する審議会を設ける必要がある。

⑥全国における提案プランの適用可能性

今回検討した京都市は全国的にも景観、高さ規制が最も厳しい都市と言えるため、全国においては本提案プランの実行可能性が京都よりさらに高い地域が存在すると考えられる。そしてアメリカのランドマーク保存法のように、全国的な制度として一律に制定できないかも検討すべきである。

最後に、本研究は課題を多く残したまだまだ未熟な研究ではあるが、京都市及び文化財や歴史的景観保全政策において、本研究が少しでも参考となり、当分野の研究がさらに進んでいけばこの上ない喜びである。今後、有効な財源確保手法が提案・導入され、歴史が染み込んだ文化財やかけがえのない自然財が、都市においても持続、共生していくことを切に願う。

謝辞

本研究にあたっては、多くの方にお忙しい時間を割いて協力して頂いた。以下に記しお礼の言葉と代えさせて頂く。まず、指導教官である金本良嗣教授、石井喜三郎国土交通省都市・地域整備局官房審議官、山口勝弘特任教授、国土交通省都市・地域整備局都市計画課開発企画調査室の田中和氏課長補佐には1年を通して、貴重な指導、アドバイスをして頂き、大変お世話になった。また、国土交通省都市・地域整備局都市計画課景観室の永森栄次郎室長には景観行政について教えて頂き勉強になった。国土交通省都市・地域整備局都市計画課の加藤永土地利用調整官には、容積率移転制度について詳しく教えて頂き、的確なご指摘とアドバイスのお陰で提案部分を形にすることができた。そして最後になったが、協力して頂いた国土交通省の方々、京都市庁の方々、京都の新景観政策についてお話を頂いた毛利信二前京都市副市長、京都市の高木市街地景観課長、木村風致保全課長、NPO 法人京滋マンション管理対策協議会と京都府広告美術共同組合の方々、山中油店の山中恵美子氏、浅原孝氏、円通寺の住職にこの場を借りて厚く御礼申し上げたい。

なお、本稿の内容や見解は筆者個人のものであり、ご協力頂いた方々の見解を示すものではない。

参考文献

日本経済新聞 2007年3月14日朝刊 39面

京都市 平成16年『京町家まちづくり調査』集計結果のあらまし」

<http://www.city.kyoto.jp/tokei/todu/kohos/20040709-01.pdf>

牛田直希・青山吉隆・中川大・松中亮治・服部誠 2002「都心部における成長管理施策としての開発権移転制度の効果分析」日本都市計画学会学術研究論文集 No.37,pp337~342

青山吉隆、中川大、松中亮治 2003『都市アメニティの経済学』 学芸出版社

青山吉隆編 2002『職住共存の都心再生』 学芸出版社

└ リム・ボン 2002「町並み税の創設と都心部の資産保全」

日端康雄編著 容積率研究会◎著 2002 『建築空間の容積移転とその活用』清文社

建設省空中権調査団 1984「米国の空中権<そのII>」新都市 No.38, pp.54~73

みずほアセット信託銀行 2003.2 『不動産トピックス』

千代田区 平成13年10月『都市再生について—都心5区長の提言をふまえて』

http://www.city.chiyoda.lg.jp/service/pdf/d0000248_3.pdf

山本明・吉野智彦 1997「伝統的建造物群保存地区における成長管理—未利用容積からみた保存地区類型の把握と高山市三町における容積制御試案—」日本都市計画学会学術研究論文集 No.32,pp367~372

(財)京都市景観・まちづくりセンター 2007 ニュースレター『京まち工房 No.38』

出典

図表：すべて筆者作成

写真：すべて筆者撮影