

「日本建築学会関東支部 住宅問題研究委員会」

コモンズと住宅地のガバナンス ～住居集合における共同性の構築～

2008. 3. 1

京都工芸繊維大学特任教授

平 竹 耕 三

土地をめぐる問題意識

- 日本では一九八〇年代後半のバブル経済の最盛期においても、住民の一人ひとりが生活の豊かさを実感できなかった。その原因としては、土地に関して、使うというより資産として値上がりを待って、金銭に換えるために所有していたことがある。そのため、地価があまりに高くなりすぎて、それぞれの地域で最適な利用ができないという問題があった。

目指すべき方向

- このような土地問題を解決して、住民が地域社会において豊かな生活の場を取り戻すためには、住まいや労働にかかわり、命が循環する地域の土地利用に関して、規制を緩和するのではなく、むしろ土地を市場から切り離して、生活や福祉の向上のために利用する仕組みをつくっていくことが必要である。
- 土地を市場から切り離す方向としては、土地やその地域の土地利用という意味での空間について、個人の所有や自由に任せるのではなく、地域住民が共に管理し、利用できるコモンズとして、また、地域社会そのものをこのようなコモンズの管理を担い、コモンズを支えるコミュニティとして、改めて作りなおすことが必要である。

コモンズの定義

- コモンズとは、ギャレット・ハーディンが「コモンズの悲劇」として、否定的あるいは消え行くべきものと規定した「共有地」「入会権」であるが、私は「商品化という形で私的所有や私的管理に分割されず、同時に、国や県といった広域行政の公的管理にも包括されない領域である。逆に積極的に言えば、**地域住民の共的管理(自治)による地域空間と地域資源の利用関係**」(多辺田政弘の定義)を用いている。

京都・相国寺一万年会

- 太平洋戦争開戦前夜の1941年4月、京都府知事は、相国寺が行なった申請—財団法人万年会設立のための財産の寄付、全部で45筆、約2万6600坪(8.8ha)の土地ほか—について認可。
- 宗教団体法施行後に、相国寺への集権化がさらに強まるのを懸念して、相国寺と塔頭12院の財産面での現状維持を目指したのが万年会の設立目的。
- 現在の契約者数は600～800軒。原則は借地経営だが、自ら4～5軒の建物を所有し、貸家経営も。
- 建物は原則として木造で、非木造も含めて3階建てまで。烏丸通沿いの商業地域はやむをえないが、一筋入った住居系の地域には、閑静な住宅地としての環境が必要であり、京都の良さを守る意味からも高層化には反対。

三重・松阪一御城番屋敷

- 御城番屋敷の所有者は、旧紀州藩士が明治維新後に結成した合資会社苗秀社。同社は、財産の維持を目的とする会社として、健在。
- 御城番屋敷は140年の時を超えて、往時の姿を今にとどめ、6軒には11社員のうちから住み、残余の11軒には借家人。社員だけでなく、借家人たちも住み心地を高く評価。
- 御城番屋敷という地域空間の管理は、苗秀社の方針によりこの屋敷に住む社員が合議して決定。地域住民の自治による地域空間の管理を体現しているが、不完全な点としては、そこから借家人が排除されているところ。

滋賀・長浜－黒壁

- 黒壁が土地・建物を所有しているのは、2カ所のみ。残りは他のグループ館の場合と同じく、借地・借家。
- 黒壁グループの会員は、入会金や会費、定期会合等といった負担と、統一看板の掲出、黒壁加盟店としての位置づけなどの権利。これは黒壁ブランドを共有することにより、土地・建物を協同して利用。
- 土地所有が固定的であり、土地利用が商業目的に特化するコストパフォーマンス重視から、「黒壁ブランドによる土地・建物の地域協同利用」に帰結。
- 評価の難しい点としては、ブランド力と地域性との相反関係。ブランド力を高めたり維持したりしようとする、それに貢献できる建物なりテナントなりが必要であるが、これと地域全体の取り組みを志向する地域性とはまったく別。

京都・西山ーユークート

- コーポラティブ住宅の手法で、設計の段階から十分に議論を重ねた結果、広い集会所や中庭、各住戸から中庭へのアプローチなど、好ましい居住空間が実現し、多くの人たちから高い評価。
- みんなの問題はみんなで解決するというモットーで、住民の全員参加による地域空間の管理。
- 所有形態は区分所有であり、財産権の評価としては、他の分譲マンションと同じ。この限界を意識して、住戸の転売など区分所有権の行使に対して、居住者による自主規制。
- 弱点は、現状が居住者の良心と、それが許される生活条件に支えられているにすぎないという基盤の脆弱さ。ひとたび社会の中に投げ出されれば、いくら規約において区分所有権の勝手な行使に制限が加えられていても、担保できない。

調査地における土地の所有と利用の類型

	御城番 屋敷	祇園町南 側	ユーコ ート	相国寺	グリー ンちゅ うず	黒壁社	丸亀町 商店街
所有形態	会社	公益法人	区分所有	公益法人	個別	個別	個別
主な利用形態	自己・一元	貸地・個別	自己・個別	貸地・個別	貸地・一元	自己／貸家・個別	貸地・一元
主な利用者	会社	借地人	各個人	借地人	会社	テナント	会社
空間管理	会社	公益法人／協議会	管理組合	—	法定(農地)	会社グループ	会社

土地所有・土地利用とまちづくり

		土地所有	
		安定(一元的)	不安定(個別)
まちづくり	動的で 活発	祇園町南側	丸亀町商店街/ ユークコート/黒壁
	静的で 安定	御城番屋敷/ 相国寺	—

		土地利用	
		安定(一元的)	不安定(個別)
まちづくり	動的で 活発	丸亀町商店街	祇園町南側/ ユークコート/黒壁
	静的で 安定	御城番屋敷	相国寺

都市エリアランキング

順位	地域名	地域 PQ
1	祇園(京都)	787
2	嵐山	777
3	浅草	759
4	清水(京都)	733
5	元町(神戸)	727
6	なんば	725
7	梅田	722
8	みなとみらい	698
9	銀座	689
10	表参道	688

※地域PQは、測定ブランド全体の平均を500とした偏差値スコア。

※「順位」は都市エリア165地域での順位。

出所) 日経リサーチ「2006年地域ブランド戦略サーベイ」調査(2006.9.1)

祇園の魅力—京情緒

- 祇園が高い評価を受ける理由は、お茶屋のある町なみ、芸妓・舞妓が行きかう京情緒。
- 同じ祇園でも、四条通をはさんで北側は雑居ビルが建ちならぶふつうの歓楽街。
- それに対して、南側は木造の和風家屋を中心とする情緒のある風情。
- ところが、歴史は北側が江戸時代からと古いのに対して、南側は大正時代に開発→この違いを作った原因は？

祇園における土地の地域的所有

- 北側は、土地所有が個人に分割され、建築規制の範囲内で、所有者の意向が反映。
- 南側は、土地が地域的に所有され、地域によって土地利用がコントロール。

「地域的所有」≡地縁的非営利団体による所有

←作家の司馬遼太郎氏は、晩年、「日本は土地問題によって滅びる。土地は公有にすべき」と主張。同氏は、祇園の土地所有の仕組みに大きな関心を持っていたとされる。

■ 祇園地域と花見小路祇園の位置



(出所) 都市計画基本図から作成。

祇園開発の歴史

- 1620年ごろ 祇園町開町。(山城国愛宕郡)
- 1670年ごろ 祇園外六町の開町。(鴨川の東岸)
- 1713年ごろ 祇園内六町の開町。(祇園町北側の北)
- 18世紀以降、幕府公認の島原をしのぐ繁栄。
- 1872年 建仁寺の所有地5.0haが府に上知され、半年後に地域に払い下げられる。同年、祇園で働く女性のための株式会社婦女職工引立会社が設立。
- 1874年 女紅場と改称。(祇園新地女紅場)
- 1881年 祇園新地が甲部と乙部に分裂。
- 1900年 祇園甲部が財団法人の許可申請。(4.7ha)
- 1902年 財団法人として成立。(3.5ha)
- 1912年 四条通・大和大路に面する部分の貸座敷営業が禁止され、花見小路にお茶屋が並ぶようになる。
- 1951年 学校法人八坂女紅場学園となる。(4.2ha)

女紅場の地主としての取り組み

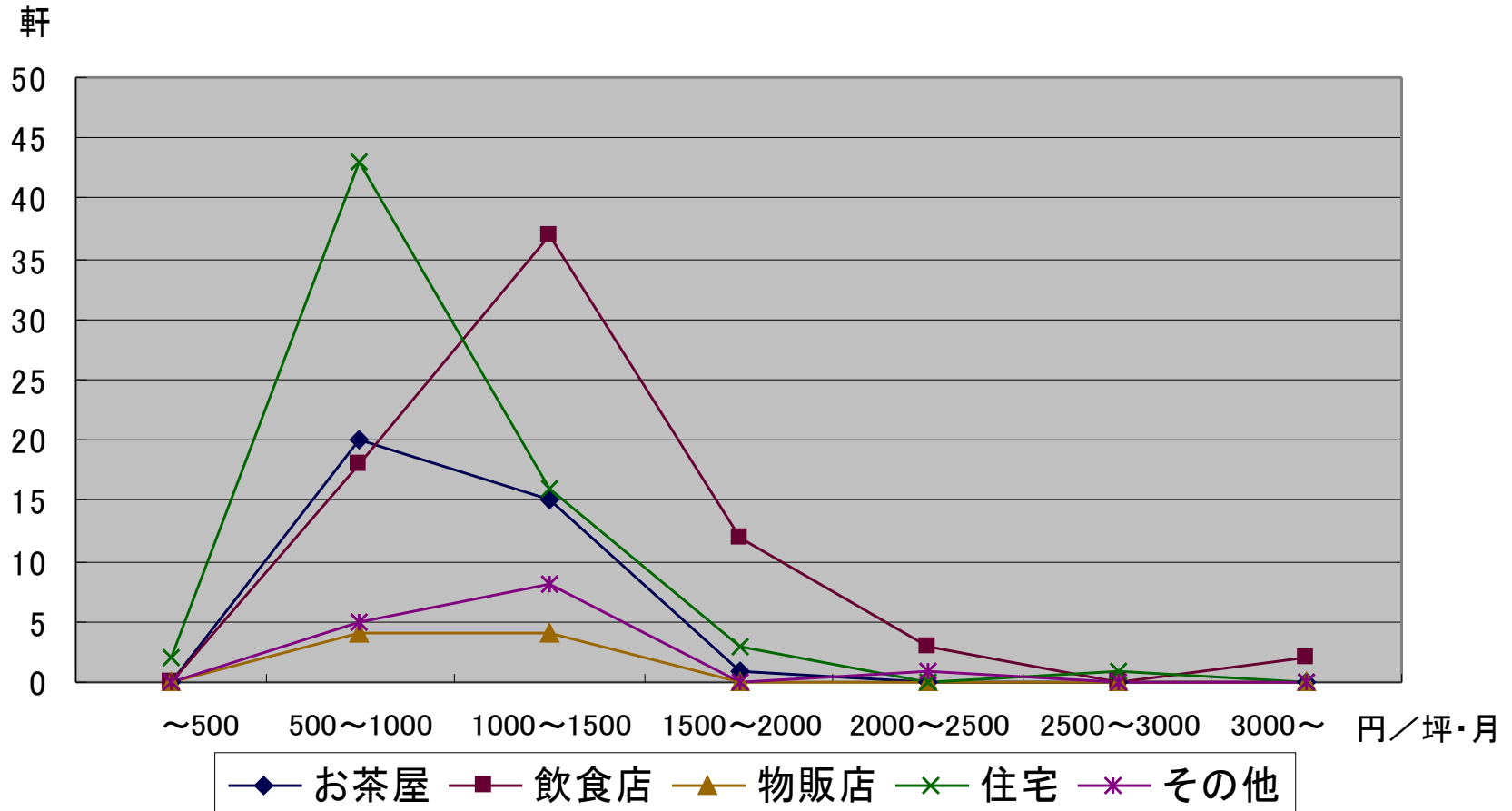
- 約10,000坪の所有地のうち、22筆、約6,000坪(19,800㎡)を低廉な地代で賃貸。建物の数を基準にすると、約200区画

用 途	軒 数	具 体 例
お茶屋	36	
飲食店	20	ホームバー、スナック、割烹料理店など
物販店	1	呉服店
飲食店	73	和食・洋食の料理店、喫茶店、スナック、バーなど
物販店	8	氷屋、八百屋、酒屋、藍染店、ゴルフ店、小物販売店など
住宅	67	
その他	14	美容室、旅館、アパート、寮、展示場、空き家など
合計	198	

出所) 平竹耕三『コモンズとしての地域空間』コモンズ、2002年。

低廉な地代での賃貸

建物の用途別の地代(坪単価)分布



出所) 平竹耕三『commonsとしての地域空間』commons、2002年

女紅場の町なみ保存の取り組み

- 「町並保存に関する趣意書」・・・由緒ある祇園の町なみを保存したいので、借地人その他の関係者もこれに協力してほしいという、女紅場の宣言
- 「合意書」・・・地主である女紅場と借地人とが①互いに祇園の町なみ保存の必要性を確認する、②無断で建物の増改築、補修等の工事をしない、③借地権を譲渡するときは、譲受人に町なみ保存の必要性を伝えて了承させ、事前に地主の承諾を得る、などを定めた書面
- 「確約書」・・・建築物の高さは10m以下で3階建てまでとか、和風の外観など8項目の建築基準を守ることのほか、周辺環境と調和する営業であること、隣接住民へ営業内容、建築設計等を説明することを借地人が確約。
- 「祇園町南側建築物等外観意匠基準」・・・建築物の高さや屋根の勾配から、設備、看板、舗装、樹木等に至るまで、27項目にわたる建築基準

祇園町南側地区まちづくり協議会の活動

- ・ 1996年8月設立、2001年9月NPO法人化。
- ・ 2007年現在、地区内の280世帯強がすべて加入。
- ・ 祇園界隈の風情を守るべく町なみ景観の調査やアンケート活動を行ない、女紅場所有地を含む6ha余りについて、新たな制度を適用するよう、京都市に働きかけ。
- ・ 2004年6月、「町式目」の現代版を復活…毎朝の「門掃き」や防犯、街活性化のための常夜灯の点灯、暴力団の進出を阻止するための売却ルールなど、6項目24条。
- ・ その結果、祇園の町なみ保全は女紅場による土地の地域的所有という枠組みを越えた広がりへ。
- ・ 2007年9月これらの活動が評価され、第1回京都創造者大賞(商工会議所、府、市が制定)を受賞。

京都市の祇園における町なみ保存

- ・ 1999年6月、京都市市街地景観整備条例に基づく「祇園町南歴史的景観保全修景地区」に指定…「祇園町南側建築物等外観意匠基準」と同内容の規制が法的に実現。
- ・ 2002年3月、風俗営業やカラオケボックスを認めない建築規制。
- ・ 2003年2月、京都市伝統的景観保全に係る防火上の措置に関する条例に基づく指定…アルミサッシやモルタル壁に頼らない伝統的な町家を維持する行政上の措置。

祇園の土地利用の素晴らしさ

- 2haの借地を含む、まとまった3.3haの土地を一元的に所有→まちづくりの合意が容易
- 低廉な地代で賃貸→世代を超えた生活の安定と住み継ぎ
- 地域の中に、町なみの保存→住民の高い評価→住民の住み続けようという意欲と建物の維持改修などの努力→町なみのいっそうの向上と地域の活性化という好循環
- 「共」が「私」を巻き込んで取り組みを始め、「共」の広がり「公」の支援という、公・共・私それぞれの持ち場で協力して、魅力的なまちづくり

レッチワースの歴史

- 1903年、レッチワースの土地(約1500ha)を購入して、会社組織(第一田園都市株式会社)で開発を開始…会社が一元的に土地を所有し、開発利益を地域に還元する仕組みを構築。
- 1946年、ニュータウン法制定…住宅の国・公営化。
- 1948年、ニュータウン指定の見送り。
- 1962年、レッチワース田園都市公社法制定。
- 1967年、不動産賃借権改革法制定…長期賃借土地の買取により個人所有が可能に。
- 1995年、レッチワース田園都市ヘリテッジ財団法制定…住宅地は個人所有へ、業務用地の収入を地域還元。同時にハード面の規制導入。

現代の田園都市運動…開発トラスト

- イギリスでは、NPO(非営利団体)が低所得者向け住宅や職業訓練施設、収益施設などを建設、運営。
 - 住宅については、借りた土地上の建物を所有していると、法律改正により土地も21年後には建物所有者が購入できるので、共同住宅を協同組合が所有し、運営する仕組みにして土地所有権の分割を防ぐ工夫。
 - つまり、賃借権改革後も**開発トラストでは将来にわたって土地を買い取れない仕組みを指向**←都市計画や地区計画などの規制的手法のみでは、望ましい、永続性のある地域社会を形成するには限界との認識。
- 土地や建物の利用権の協同化が良好な地域社会づくりには不可欠**—

地域社会の持続性に資する土地制度

- これまでの事例から、地域社会が持続的に発展するためには、空き家ができないように家の借り手を探したり、地域にとって望ましい商店やサービス(保育、福祉など)を誘致したり、地域で土地利用を主体的に決められることが必要。
- そのためには、土地は地域の非営利団体が一元的に所有し、住民に低廉な地代で賃貸して、非営利団体を構成する住民が地域全体で最適なまちづくりができるように、土地利用をコントロールする手法が最も望ましい。

コモンズの土地制度(制度設計) I

- 地域主体が、一定範囲である地域内の土地を総有的に所有する。
- 地域の範囲については、街区を基本単位とするアイデンティティ共有範囲とする。
- 地域主体は、当該地域内の土地(私有地)全体の所有者であり、当該地域主体に対して持分を有する者によって構成される。
- 地域主体は、この土地を処分することも、担保にすることもできず、ただ単に所有し続けるだけである。

コモンズの土地制度(制度設計)Ⅱ

- 地域主体は、土地を所有し続け、利用方法を定めるなど地域空間の管理を行なうことが固有の業務となる。
- 地域主体の構成員は、移転可能な持分を有するが、財産(土地)の分割請求権はなく、利用・収益権にとどまる。したがって、譲渡するときは持分を譲渡する。
- 持分は、面積などの固定的な尺度を用いて、全体財産を1とした場合の各構成員の持分割合で示される。

土地協同所有法の法律案要綱

第1（目的）この法律は、街区を基本単位とする一定範囲の地域において、土地を当該地域の住民を中心として構成される地域主体が所有することにより、地域の土地利用を地域主体が担い、もって永続性のある地域社会の形成に資することを目的とする。

第2（定義）この法律において次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に掲げるとおりとする。

一 「地域」とは、単一の街区(住居表示に関する法律第2条第1号に規定する街区をいう。以下同じ。)の範囲または地理的、歴史的、文化的または経済的な一体性を有する複数の街区からなる範囲をいう。

二 「地域主体」とは、地域の土地を所有する団体をいう。

三 「協同的所有」とは、この法律に基づく地域主体による土地の所有形態をいう。

第3（地域主体の設立）地域主体を設立しようとするときは、単一の街区内に住所を有する2名以上の者が当該街区内に所有する土地を提供することを約して、市区町村に届け出なければならない。

2 同一の地域内に複数の地域主体を設立することはできない。

第4（地域主体の意義）地域主体は、当該地域の土地を所有し、土地利用を決するためによりのみ存続する。

第5（地域主体の権能）地域主体は、法令および都市計画で定められた範囲内において、その所有する土地の利用方法を決定する。

2 地域主体は、その所有する土地を処分し、担保に供することはできない。

土地協同所有法の法律案要綱Ⅱ

第6（地域主体の構成員） 地域主体に土地を提供した者は、当該地域主体の持分を取得して、その構成員となる。

- 2 地域主体が設立されている地域内に土地を所有する者は、いつでもその所有する土地を地域主体に提供することができる。
- 3 投資を本来の目的とする団体、法人等は、地域主体の構成員となることができない。

第7（地域主体の持分） 地域主体の持分の割合は、土地の面積および法的状態その他の地域の実情に応じ、地域主体および当該地域主体へ土地の提供を申し出た所有者の合意により定めるものとする。

- 2 地域主体の持分は、譲渡し、および担保に供することができる。

第8（地域主体の総会） 地域主体に総会を置く。

- 2 総会は、構成員の○／△の賛成により、議事を決する。この場合において、法人である構成員、当該地域内に住所を有しない構成員その他別に定める構成員にあっては、議決権を有しない。
- 3 総会には、当該地域主体が所有する土地に住所を有する者、構成員である法人の代表者その他の当該地域の永続的まちづくりに利害関係を有する者は出席して、意見を述べるができる。
- 4 構成員のうち議決権を有しない者が過半数を超える地域主体にあっては、総会における土地利用に関する決定事項は、議決権を有しない構成員の理解を得るよう努めるものとする。

土地協同所有法の法律案要綱Ⅲ

- 第9（構成員の権利） 地域主体の構成員は、当該地域主体が所有する土地の全体について、使用収益の権利を有する。
- 2 構成員は、地域主体に対し、提供した土地の返還および持分に応じた土地の分割を請求することはできない。
- 第10（地域主体の合併） 地域主体は、地理的、歴史的、文化的または経済的な一体性を有し、隣接する他の地域主体と合併することができる。
- 第11（地域主体の解散、消滅等） 地域主体が土地利用を放棄し、または解散した場合、その構成員が2名に満たなくなった場合その他の協同的所有が失われた場合にあつては、当該地域主体が所有していた土地は、当該土地の属する市区町村の財産となる。この場合において、市区町村は、当該土地を処分することはできず、自ら有効に利用するか、または近隣の地域主体に管理をゆだねなければならない。
- 第12（土地所有の登記） 地域主体が成立したとき、またはある土地が地域主体の所有となったときは、当該地域主体は、速やかにその所有する土地について、所有権移転の登記をするものとする。この場合において、地域主体による所有権移転の登記が完了するまでは、協同的所有を善意の第三者に対抗することができない。
- 第13（民法等の適用） 協同的所有に関しては、原則として民法の共有に関する規定は適用されない。
- 2 地域主体に関しては、この法律に定めるほか、有限責任事業組合契約に関する法律に規定する有限責任事業組合に関する規定を準用する。

都市再生ビジョンの考え方

① 環境と共生した持続可能(サステナブル)な都市の構築

- 拡散型都市構造から集約・修復保存型都市構造へ転換。土地利用の高度化や機能集積による拠点的市街地の重点的整備。医・職・住・遊など生活の諸機能が集約された徒歩生活圏を形成。都市における「水・緑・道」の生態系ネットワークを復元・創出。

② 国際競争力の高い世界都市・個性と活力あふれる地方都市への再生

- 大都市圏における環状道路体系の整備の推進。民間都市開発の促進。
- 大学等の有する知的資産などの地域資源やIT(情報技術)を活用した都市型産業の起業促進・新市場創造など多様なまちづくり活動の支援。

③ 「良好な景観・緑」と「地域文化」に恵まれた『都市美空間』の創造

- 住民、企業、NPO等の主体的参加で21世紀を「造景と文化の世紀」に、「都市美空間」を「日本ブランド」に。良好な景観と豊かな緑を形成するための関連法制度を整備。

④ 安全・安心な都市の構築

- 地域構造の改変、都市の防災構造化、広域的な防災体制の確立等により、災害に強い都市構造を形成。
- 密集市街地対策、都市型水害対策、防犯対策、公衆衛生対策等を推進。

⑤ 都市の将来像実現に向けた官民協働による都市の総合マネジメント

- 官民協働(パートナーシップ)による「次世代参加型まちづくり」システムを構築。まちづくりの計画段階から多様な主体の参加が可能となるよう「機会の窓」が開放、保障されるとともに、住民が参加・提案・協議・合意し、責任ある実行。

重点的に講ずべき施策分野(関連部分)

- マンションの管理実態の的確かつ継続的な把握と適切な管理、修繕さらには円滑な建て替えが可能となる支援方策の普及、制度の改善など。
- 住宅に特化した都市から、多様な世代の人びとが生活し、働き、憩う、先導的なユニバーサルデザインの複合機能都市へと転換。
- 生活圏ごとに鉄道駅等を中心とした拠点の形成により居住環境を再編し、また中心市街地の活性化等によりコンパクトな市街地形成を推進することにより、安心して快適に暮らせる徒歩生活圏を形成。
- 建設敷地、私道等をめぐる紛争処理方策を検討。

コモンズの土地制度による解決

- 街区を単位とするアイデンティティ共有範囲を一つの地域とするので、土地利用の合意に時間がかかっても、自分たちの作りたい、住み続けたいと思うまちのデザインを描くことが可能。
→個人個人の土地利用の最適化から地域における土地利用の最適化へ。
- 都市再生ビジョンなどで課題となっている、土地利用の転換、都市の集約化、町家などの保存、歴史的まちなみの保存・修復・再生、マンションのスラム化防止などに貢献でき、永続する地域社会を形成。

農地における「所有」から「利用」へ

2007年3月9日 「農地の面的集積に係る論点と方向」

(農地政策に関する有識者会議)

～所有と利用を切り離し、農地の利用について、地域の一定の組織(面的集積を促進する機能を持つ組織)が間に立つことにより、

- ① 出し手・受け手の関係を遮断
- ② その農地を上記の組織が一括して引き受け
- ③ まとめた形で担い手に再配分
- ④ 必要な場合に賃借料の徴収等を代行

商店街における「所有」から「利用」へ

地域で「まちづくり会社」(読売新聞 2007年12月9日)

- 地方都市では、郊外の大型商業施設などに押されて廃業する商店が増えつつあり、空き店舗に新しい店が入らないため、商店街の魅力や景観が損なわれ、さらに客足が遠のき、空き店舗が増えるという悪循環。
- 経済産業省は店舗の所有権と利用権を分離し、地域で作る「まちづくり会社」で空き店舗の利用権を一元管理し、新規テナントの誘致や店舗の改修を効果的に進める方法を、全国に広げること検討。

(先行事例:長浜市・黒壁、高松市・丸亀町商店街)



コモンズ、2002年。

- ・御城番屋敷(三重県松阪市)
- ・祇園町南側(京都市東山区)
- ・ユーコート (京都市西京区)

ご清聴、ありがとうございました。

- ・相国寺(京都市上京区)、グリーンちゅうず(滋賀県野洲市)、黒壁 (滋賀県長浜市)、丸亀町商店街 (香川県高松市)
- ・レッチワース田園都市、ウェルウィン田園都市、ハムステッド田園郊外、コインストリートほか開発トラスト(イギリス)

日本評論社、2006年。

研究 & 出版助成

byトヨタ財団

