

# 第3次産業への 転換のための都市再生

八田達夫氏 東京大学空間情報科学研究センター教授

総合規制改革会議に参加されている東京大学空間情報科学研究センター教授・八田達夫氏は、構造改革で優先すべきこととして都市再生を挙げる。

インフラターゲットなどの金融政策、財政政策と合わせてあるべき経済政策についてうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

## 都市を衰退させた政策

反町 小泉内閣の構造改革を推進する重要なエンジンとなっている政府の総合規制改革会議委員として参加されている八田先生に、まず日本でどのような構造改革が求められているのか、概論的なお考えからうかがってまいりたいと

思います。

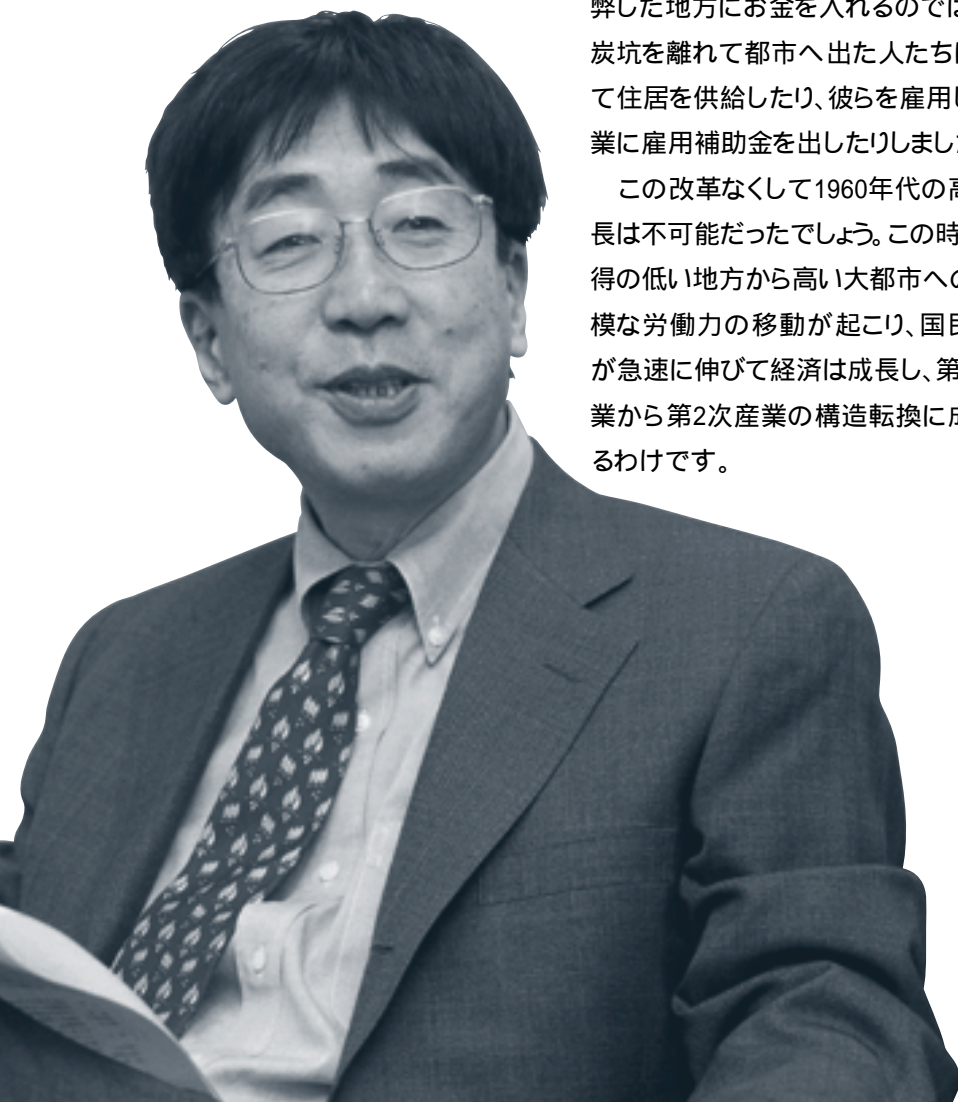
八田 かつて日本で大成功を収めた構造改革の例があります。1960年前後の石炭から石油への転換政策です。安価な石油が輸入されるようになり、それまで30万人以上を雇用していた産業が突然失われ、筑豊、常磐、夕張といった炭坑の町は疲弊しました。しかしその際、疲弊した地方にお金を入れるのではなく、炭坑を離れて都市へ出た人たちに対して住居を供給したり、彼らを雇用した企業に雇用補助金を出したりしました。

この改革なくして1960年代の高度成長は不可能だったでしょう。この時期、所得の低い地方から高い大都市への大規模な労働力の移動が起こり、国民所得が急速に伸びて経済は成長し、第1次産業から第2次産業の構造転換に成功するわけです。

問題は、1960年代末から1970年代前半にかけて、その流れをせき止めるような二つの逆構造改革を採用してしまったことです。その第一が「国土の均衡ある発展」という考え方です。象徴的なのが1973年の田中角栄元首相の著書『列島改造論』であり、その年に始まった全国総合開発計画<sup>1</sup>です。端的に言えば、東京や大阪といった大都市で生まれた所得を地方にバラまこうということです。推進した人達には、インフラさえ整備すれば東京や大阪で起きたことが全国で再現できるという発想があったのでしょう。以来、全国総合開発計画に基づいて全国で大規模な公共事業が推し進められました。反対に、都市については、工場等制限法<sup>2</sup>や1970年に始まる容積率規制によって無理やり成長を抑制しました。結局、生産性の低い地方に莫大な金を注ぎ込み、生産性の高い都市に必要な資源を投入しなかった。そのような国土政策のため、必要な都市のインフラを整備せず、人工的に歪んだ状況をつくり出してしまいました。

第二の逆構造改革は、都心分散策で

※1 全国総合開発計画：昭和25年に施行された国土総合開発法に基づいて策定される国土の総合的な開発計画。1962年に始まる第1次以来現在まで、4次にわたって策定されている。



す。都心の容積率をニューヨークの2分の1にして、幕張や池袋に都心を分散しようとした成長管理型の都市政策です。これは都心のオフィスビルの賃料を高騰させ、都市への人口移動を滞らせた。そのような二つの逆構造改革を30年間も続けたあげく、日本の都市の国際競争力を低下させてしまった。今や欧米企業がアジアの拠点を考えるとき、上海や香港やシンガポールを選ぶ時代です。昨年の国際会議の開催回数で言えば、ビジネス集積が進む上海や香港だけでなく、ソウルにも負けているという状況です。

1960年代に行われた貿易や資本の自由化といった構造転換政策は、第2次産業を育成するための手段でした。今、政府がなすべき最大の構造改革は、規制を撤廃、緩和することによって第3次産業が大きく育つように容れ物を用意すること、つまり都市再生を図ることです。そこで育つのはITかもしれないし、映画産業かもしれない。それは民間に任せればいいことであって、政府は特定の産業に細々した補助を考える必要はありません。

都市再生のため、まず土地の有効利用を妨げている規制を改革して、都心居住を増やすことが必要です。これまで東京の容積率規制は1,000%で、ニューヨークの2,000%に比べ半分でした。高層ビルに住む人の多いニューヨークなどは、夜間人口は都心部に行くほど人口密度が高くなり、グランドセントラル駅の北から、セントラルパークの南端までの地域で最高値になります。容積率規制が激しかった東京はそういう都市構造でないため、生産性が抑えられ、そこで働く人たちの多くは長時間通勤を強いられています。

**反町** 構造改革は、都市再生を推進し

て第3次産業の生産性アップを達成するというお考えですね。

**八田** 望めば都心に住める状況が生まれれば、内外から都心に人が集まり、都市は活性化して、そこにさまざまな産業が生まれるでしょう。さらに土地の高度利用が進めば、賃料を抑えたまま地価を上げられますから、日本経済のネックのひとつである不良債権処理にも大きく役立ちます。

**反町** 東京をはじめとする主要都市が、マンハッタンのような都市景観にならなかったことは、日本が地震国であったことも影響しているのでしょうか。

**八田** その通りですが、今やビルの耐震性能は向上しており、神戸大震災の経験では、低層の木造住宅の密集地域の被害の方がはるかに心配されます。

**反町** 一極集中の弊害として「都市の過密」ということが言われます。都心の成長を抑制する都市計画や容積率規制をした理由として、通勤混雑・交通渋滞など都市インフラへの負荷などが理由として挙げられますが。

**八田** オフィスを増やすと通勤客が多くなり、通勤インフラに対する負荷が増大する。それを防ぐために容積率を抑えるというのであれば、規制はオフィスビルだけにかければいいはずで、同じ容積率を居住用まで当てはめることは合理性に欠けます。私はこれまで居住用の容積率は大幅に増やすべきであると主張してきました。国土交通省もようやく条件付きながら、居住用の容積率を1.5倍にしたいとしました<sup>3</sup>。望ましい方向であると言えますが、それでもまだ不十分です。居住用のみが優遇されることでオフィス用ビルが減っていく現象が起きては問題です。

**反町** それではどのような解決法が考

えられるでしょうか？

**八田** 敷地ごとにオフィスビルの容積率とともに住宅用の容積率も指定して、両者を加えた容積率での複合ビルを認めることです。さらに、住宅用のみのビルを建てた地主は使わなかったオフィス用の容積率を一定の地域内の地主に対して売却できるようにすれば権利を買った土地所有者はさらに高いビルが建てられるようになります。すなわち、その地域内のオフィス用床面積を減らさずにすみませう。さらに容積率を売却した土地所有者は、その収入によって居住用ビルをより建てやすくなります。いわばオフィスビルを建てる人が、居住用ビルを建てるための補助金を出すようなかたちです。

**反町** 地方についてはどのような施策が考えられますか？

**八田** 一つは、各地方の中核的な都市である札幌、仙台、福岡などで同じように規制緩和を進めることです。また、東京と地方都市を結ぶ交通機関をきちんと整備していくことも地方の活性化に役立つでしょう。各都市が活性化すれば、税収も上がり、国全体が恩恵を受けます。

## 消費税をめぐる 玄人と素人の説

**反町** 1990年を通じて、財政政策を積極的にを行い、景気を刺激してきたが効果がない。これまでのような財政手段では景気をよくすることができないのではないかと、意見がありますが。

**八田** 私はそうではないと思います。1990年代の財政政策は、発動するたびに辛抱が足りず、すぐ相殺措置を構じたことが不況の長期化の原因だと思います。発動するたびに効果があったにもかかわらず、景気回復の兆しが見えると、

※2 工場等制限法：首都圏と近畿圏の中心部への人口集中を防ぎ、都市環境を守るために一定の広さ以上の工場や大学の新增設を制限している法律。昭和39年に近畿圏を対象とする工場等制限法が施行された。都市部への人口流入とそれに伴う生活環境の悪化が著しくなったために政府が導入。一定の制限区域内で、基準以上の床面積を持つ工場や大学を新設したり、規制対象となっている既存の工場や大学が施設を増設したりする場合に、都道府県知事などから事前許可を得ることを義務付けている。

※3 平成14年7月12日に「建築基準法等の一部を改正する法律」が公布された。建築基準法第52条において、その全部又は一部を住宅の用途に供し、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域内にある建築物について、一定の規模以上の敷地面積と道路側に一定規模以上の空地がある場合には、都市計画で定められた容積率を最大1.5倍まで緩和することができるようになった。



大蔵省(財務省)は「均衡予算」を主張して締め上げてしまい、不況に戻してしまう。その繰り返しでした。

例えば、1997年4月の消費税や保険料の引き上げが景気にどのような影響を与えたかという議論があります。当時大蔵省は、1996年に景気が回復したから、財政再建が必要だと大キャンペーンを行って1997年4月に消費税率を上げています。ところが、早くもその年の後半には再び大不況に陥るわけです。それについて、大蔵省は、税率引き上げは関係ない、と主張しました。いわく、消費税率アップ直後の1996年4～6月の四半期は確かに対前年比で消費が減ったものの、7～9月には対前年比で回復している。そこで消費税の影響は消えていた。しかし、9月にアジア金融危機が発生した。11月には、純粋に金融的現象として日本にも金融危機が伝播して不況になったのだから消費税引き上げとは関係のないこれらのことが不況の原因だと。これが今も専門家の間で「常識」とされる説明です。

それに対して「素人の常識」は、消費税を上げたから不景気になった、というものでしょう。私は素人の説明の方に軍

配を上げます。1997年度、消費税引き上げの影響は耐久財の消費の低迷として7月以降もはっきりと現れています。原因の一つは駆け込み需要の反動ですが、さらに重要なことは、家や自動車といった大きな耐久財を買うとき、その時点で5%の消費税の分余計に払わなければならないから、実質的な価値を下げて買ったということです。統計によれば、7～9月期もそれ以降も耐久財や半耐久財の消費の対前年度比はマイナスです。1997年の7～9月期に全体としての消費の対前年度比がプラスだったのは、前年度の同時期に発生したO-157騒ぎや冷夏といった特殊要因がいくつかあって消費が抑制されていた。そう説明する方が適切です。事実、耐久消費財については、はっきりと消費税率アップのマイナス影響が出ているのです。不用意な税率引き上げのために1997年秋には外的ショックで弱い体になってしまっていたのです。

**反町** 財政政策は、もっと継続的かつ協力に行わなければ効果がないということですか。

**八田** 現在は、長期不況の領域にあります。この領域の均衡を脱出するためには、強力に財政支出を継続して、景気

が回復し始めても刺激策の手を緩めず回復を持続させて、とにかく好景気まで上昇させるべきです。あまりに早い段階で手を引いてしまうと、不況を脱出できません。思い切った拡大政策をとるべきです。

**反町** 国・地方合わせて長期債務は平成14年度末で700兆円ですが、財政規律とのバランスはどのように考えていけばよろしいのでしょうか。

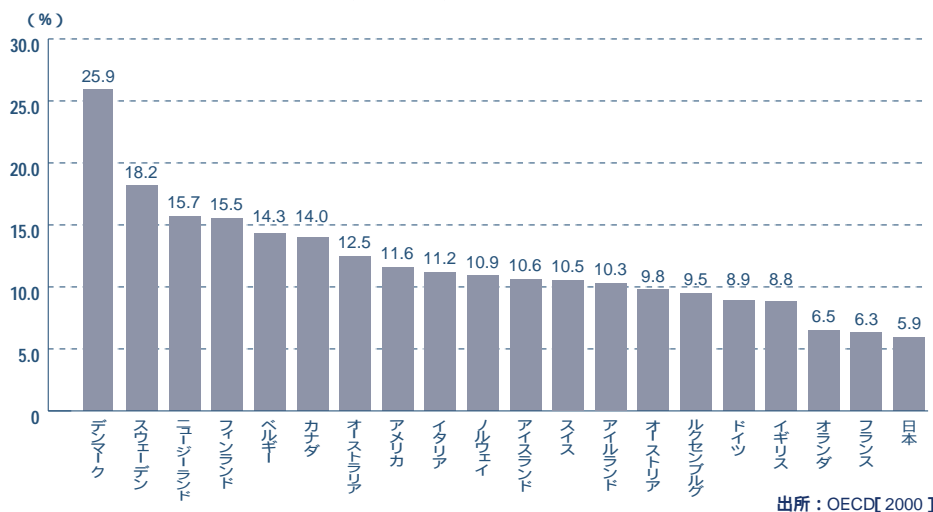
**八田** もちろん累積赤字は制御すべきですが、それは長期的に行うべきで、単年度ごとの財政均衡主義は適切な手段ではありません。例えば前回のバブル景気ときには年に23兆円もの自然増収があったにもかかわらず、赤字の元本も返却しないまま放漫な歳出をして、景気の加熱するのを防げませんでした。

今は反対に、この不況時にもかかわらず、積極財政は将来世代に負担をかける、という意見があります。しかし負担になるか否かは将来いずれにしても必要な支出を前倒しするのか、全く不要な支出をするのかによります。高齢化社会に対応する投資、例えば都市のバリアフリー化や養護施設など将来必須の投資を前倒しするなら、その分将来支出しなくて済むわけです。また、保育所や教育施設のために支出するのも効果があります。すべての公共投資に費用便益分析を義務付けるなど、注意深く選択すれば、財政政策も使えます。

**反町** 税制改革についてのご意見をお聞かせください。

**八田** まず、所得税を上げていくことです。日本の平均所得税率はOECDを構成する先進諸国の中で最低です(図参照)。今まで経済的には意味もなく下げてきました。この不況の今、上げるべきではありません。今なすべきことは、次の

図 個人所得税率対GDP比(1997年)



※4 ビルトイン・スタビライザー：景気自動調整機能。累進課税制度や発達した社会保障制度のもとでは、好況のときには税収が所得の上昇率以上のスピードで増加し、失業保険などの支払いが減るというように、政府が手を打たなくても自動的に増税が実施される。不況になったときはその逆の現象が起こる。このように現在の財政は、構造自体に景気変動を自動的に調整する機能を持っており、税率が累進的であればあるほど強く作用すると言われている。

好況期の準備です。個人所得税の割合を高くし、累進性の強い税率の構造にしておくことで、景気がよくなるにつれて人々が自動的に高い税率の中に入っていく。このビルトイン・スタビライザー効果<sup>4</sup>と呼ばれる機能を持たせることで、将来の増収を実現すべきです。また構造改革の多くは、短期的には失業や倒産という痛みを伴うわけで、そういう面からも所得の再分配の効果が大きい所得税の方が、消費税のアップより今の社会状況に適しています。

**反町** その他、税制改革で重要な観点とは？

**八田** 配偶者控除、特別配偶者控除を廃止して、主婦がフルタイムで働くようにすることです。女性に労働参加してもらい、所得税を納めてもらう仕組みにすべきです。

また、相続税の税率も上げるべきです。高齢者にお金を使ってもらおうという意味では、今回、贈与税を軽くしたことは評価できます。一方、相続税に関しては税率の引き上げが支出を促します。

土地譲渡益の課税は問題です。このために誰も土地を売ろうとしない。死亡時に保有されている土地には、土地が譲渡されたと見なして譲渡益税を課すことにし、さらに生前に土地を譲渡しても死亡時まで税の延納を認めるようにすれば、死亡時のキャピタル・ゲイン<sup>5</sup>でかなりの税収を生み出します。しかも、不動産取引を締め付けている要因の一つを取り除くことができます。

## デフレ対策の王道

**反町** デフレ対策についてお聞きしたいと思います。

**八田** 有効な方法は二つあります。一

つは土地の利便性を高めて地価を上げ、それによって不良再建問題を解消すること。もう一つは、金融の緩和によるインフレ・ターゲットです。

**反町** インフレ・ターゲットについては賛成・反対の意見が分かれていますし、その方法もいろいろ議論されています。

**八田** 貨幣をどんどん供給して財政を賄うのがまずいのは、インフレを引き起こすからです。もし、本当に国債を買い続けてもデフレのままいのであれば、素晴らしい。インフレの心配もなく、市中からどんどん国債を吸収して財政再建ができてしまうのですから、躊躇せずにやればいい。しかし、実際はそうなるはずがありません。いつかは必ずインフレになります。

**反町** 逆に、インフレに歯止めが利かなくなり、キャピタル・フライト<sup>6</sup>が起き、ついにはIMF(国際通貨基金)の管理下に置かれるといった悲観論があります。

**八田** 杞憂に過ぎません。IMFが管理下に置いた途上国は債務国です。過去の途上国のインフレは、経済危機に瀕して金融緩和すると自国通貨が安くなり、自国通貨建ての債務額が上がり倒産が続出しました。しかも人々は争って外貨に替えようとするから、ますます通貨価値が下がるというかたちでした。しかし日本の場合は、そのようなケースと決定的に異なります。日本は世界最大の債権国であるということです。円安になれば、外国に貸している債権額が自国通貨建てで上がりますから、このルートを通じて倒産は起きず、キャピタル・フライトなど起きるはずがありません。

現在は、ベースマネーはすでに市中に行き渡っているが、みんな金を使おうとしないから、デフレになっている。いったんインフレと感じると、いっせいに金を

使い出すから、マネーサプライ(通貨供給量)が増え、インフレが加速する。そういう説もあります。インフレの目標を10%とか20%に置けばそういうことも起きるかもしれませんが、目標を1~2%におけばそういうことにはならないと思います。

ただし、ここは前人未到の領域です。用心するに越したことはないとするれば、対策を立てておけばいい。過去のハイパーインフレがなぜ悲惨な事態を招いたかという、二つ原因があります。まず、利子率が規制で固定されていたため、闇で違法行為が発生するなどして金融市場が潰れた。それについては、現在では、利子が自由化されていますから、かつてのような弊害はありません。もう一つ、実質利子率が上がっていないにもかかわらず、政府が名目上の高い所得があると見て徴税することで、消費や投資の意欲を減退させてしまうことです。それを防ぐには、税制をインフレ、デフレに対して中立的に設計しておくことです。そのような体制の下、国債の買い置きを進めることがデフレ対策の王道であり、一刻も早く実施すべきです。

東京大学空間情報科学研究センター教授

### 八田 達夫(はった たつお)

1943年東京都生まれ。1966年国際基督教大学教養学部社会科学部卒業。ジョンズ・ホプキンス大学でPh.D取得。ブルッキングス研究所経済研究員、ジョンズ・ホプキンス大学教授等を経て1986年大阪大学社会経済研究所教授。1987年同研究所所長。1999年8月より東京大学空間情報科学研究センター教授(現職)。総合規制改革会議委員、政府税制調査会専門委員、国土交通省住宅地審議会住宅地分科会会長、国土交通省住宅金融のあり方懇談会座長、ほか役職多数。著書に『直接税改革』(日本経済新聞社・1988)、『東京一極集中の経済分析(編著)』(編著/日本経済新聞社・1994)、『消費税はやはり要らない』(東洋経済新報社・1994)、『東京問題の経済学』(共編著/東京大学出版会・1995)、『「弱者」保護政策の経済分析』(共編著/日本経済新聞社・1995)、『住宅の経済学』(日本経済新聞社・1997)、『年金改革論』(共著/日本経済新聞社・1999)など多数。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

※5 キャピタル・ゲイン [capital gain] : 土地建物・有価証券などの価格変動によって生じる利益。

※6 キャピタル・フライト [capital flight] : 資本逃避。政治的、経済不安等により、その国の資金が安全な他国へ大規模に移動してしまうこと。

経済学者が主張する  
日本経済再生策—その実効性は？