

都市の高度利用推進の必要性

山崎福寿氏 上智大学経済学部教授 / 経済学博士

東京の土地の利用度の低さがさまざまな弊害を生み出していると指摘し、都市づくりにおけるさらなる規制緩和の必要を訴える上智大学経済学部教授・山崎福寿氏に、都市の高度利用推進についてお話をうかがった。

経済成長率と都市への人口流入

まず都市再生が求められるようになった経済的背景からお考えをうかがいたいと思います。

山崎 日本の経済成長率と大都市圏への人口流入の相関について、HSBC証券調査部の増田悦佐氏が大変興味深い仮説を示されています。日本では1960年代まで三大都市圏への人口流入が急激に進みますが、1970年以降、ブレーキがかかります。それが経済成長率と見事にオーバーラップするわけです。高度成長期、大勢の人が地方から都市に入ってきましたが、地方の過疎と都市の過密を防ごうと、1970年代に入ると、政府や東京都は都市への人口流入の抑制策を講じます。1970年に容積率規制をつくり、1970年代前半に市街化区域と市街化調整区域の都市計画決定を打ち出す。高い建物は駄目、日影をつくってはいけない、市街化区域を決める、都

市開発は抑える、と。

人口流入圧力があるところに、キャパシティを抑制すれば、当然、需給バランスは崩れ、地価、地代、家賃は上昇します。オフィスは慢性的に不足する。それが1970年以降の日本の経済成長率の鈍化につながったのであって、決してオイルショックが原因ではなかったと断言します。

田中元首相の『日本列島改造論』が世に出るなど、一極集中の弊害が説かれましたが、国土政策に根本的な問題点があったと?

山崎 1969年に新全国総合開発計画¹が策定され、開発可能性を全国土に拡大するという基本目標が掲げられるわけです。「均衡ある国土の発展」というスローガンが打ち出されます。東京の一人勝ちはい

けない。地方から若い人が減少することをどうにか防がなければならない。日本は全国均等に発展させるべきだという発想です。そのため1970年代以降、地方交付金を肥大化させていきます。東京からお金を徴収して、地方にバラまく。人口が流失する地域にお金をたくさんつぎ込むことで、若い人に止まってもらおうと。「国土の均衡ある発展」という呪縛が現在大問題となっている日本の財政赤字を拡大させたとい

う言い方もできます。過疎を食い止めようとして地方にバラまかれた金がどれだけ有効に使われたかということが今、改めて問い直されているわけです。

また、そのような国土政策が都市



から魅力を奪ってしまいました。本来、都市というのは魅力的な空間です。人が多く集まるほどその魅力は増します。いかにITが進化しようと、フェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションは重要です。都市には多種多様な人たちが集まり、刺激し合う。そこに文化が生まれて、新しいビジネスチャンスが生まれる。その都市の活力や魅力を奪うような措置を講じてしまったということです。効率性の観点から言えば、生産性が低い地方から生産性が高い都市に人口や生産要素が移動するのは望ましいわけですが、まったく反対の政策を正当化したのが「均衡ある発展」という思想です。

逆に言えば、今求められている都市再生の政策は、都市ができるだけ多くの人口、産業を引き受けられるようにすることであり、キャパシティの制限を止めれば、日本の経済も再生するということになります。

都心部の高度利用の徹底

財政が逼迫する中、都市再生のため集中的な投資が必要ということです。

山崎 都市には優先順位の高い事業はいくらでもあります。例えば、空港へのアクセスを整備すること。環状道路を整備したり、鉄道で言えば、開かずの踏み切りを解消したりすることで、経済的にも社会的にも大きなメリットが得られるのは明らかで、そういう事業を早急に行うべきです。都市への重点的な予算配分は、地方の反発を招くでしょうが、都市を元気にすることが、日本経済の活性化にもつながるわけです。やはりメリハリをつけた予算措置が必要です。インフラの

表1 都市高度利用の費用(コスト)と便益(ベネフィット)

便益(ベネフィット)	費用(コスト)
<ul style="list-style-type: none"> ・家賃やマンション価格の低下(住宅供給量の増加) ・都市公園・道路・オープン・スペースの確保(環境対策・震災対策・インフラ整備) ・企業・オフィスの生産性上昇 ・消費の多様化(集積の経済) ・担保価値上昇(不良債権の減少) ・通勤時間の短縮化 ・郊外の開発抑制・自然保護 	<ul style="list-style-type: none"> ・通勤混雑・道路渋滞 ・都市インフラ不足(ゴミ問題・違法駐車・湯水・電力不足) ・環境悪化 ・分配の不平等

出所：山崎福寿『経済学で読み解く土地・住宅問題』(東洋経済新報社・2001)

うちでも電力や鉄道などは利用者から料金をとって、複々線化や連続立体交差化の事業にまわすことができます。問題は財源が付きにくい一般道路です。そういうところに税金を入れ、どんどん整備を進めることです。

現在の政府の都市再生の取り組みについてどのように評価されますか？
山崎 規制緩和を進めていますが、容積率が緩和され、丸ビルが1,000%から1,300%になったといってもまだ足りません。マンハッタンの摩天楼などは2,000%以上です。東京もさらに緩和して、高度利用を図るべきです。東京は世界一地価が高いわけで、世界一高い建物が建ってもおかしくありません。技術的に可能で、耐震性など安全性が十分確保できるのであれば、容積率の規制などは撤廃すべきです。

高度利用を進めるときのハードルとして、インフラ整備が追いつかないという意見があると思いますが。

山崎 例えば高度利用(表1参照)の弊害として、道路や鉄道の混雑ということがよく指摘されるわけですが、料金体系の自由化という手があります。混雑する時間帯は限られていますから、30分出勤をずらすだけで、混雑度は随分変わります。つまり、利用者に空いている時間に

移行するようなインセンティブを与えればよいということです。そこで時間帯別の料金体系を導入する。混雑料金を徴収する制度を導入すれば、日本の企業のほとんどは従業員の交通費を負担しているわけですから、必ずそれに対応します。総括原価主義²というしぼりが効いているため、料金の弾力化はなかなか難しいのですが、取り組むだけの価値は十分あります。また、その手法は他のさまざまなサービスに応用できます。電力もピーク時の料金を変えれば、電力使用は平準化されていきます。

供給制限の規制を改革してマーケットに任せるとき、供給過多が生じる可能性についてはどのようにお考えですか？

山崎 大都市圏の不動産の供給量を抑制しようというのは「護送船団」時代の発想です。老朽化したビルは入居率が低下するといった問題が生じるでしょうが、供給が増えれば、マンション価格や家賃は下がり、海外などから新たな需要を喚起できますし、居住者にとっては喜ばしいことです。仮に家賃を下げても、入居者が集まらないというのであれば、建て替えるべきだということであって、これによって都市の機能更新、新陳代謝が早まるということです(31頁・表2参照)。

1 新全国総合開発都市計画：1969年5月30日に閣議決定され、その後20年間のわが国の地域開発の政策課題を、「豊かさを目指して革新を続ける社会では、物質的な豊かさにまじて、社会的・生活的な豊かさが求められ、個人に対しては自立的人間形成が要求される。同時に、生活においては余暇時間が増大し、余暇が生活の重要な目標になる。このような新しい生活中心の価値観に対応するよりよい社会環境の形成を図る必要がある。」とし、そのための開発手段として、新交通通信ネットワークの形成を中心とし、これと関連しながら、観光、工業、農林水産業等の

大規模産業開発プロジェクトを実施することにあるとする。

2 総括原価主義：使用料の総額を、能率的な経営のもとにおける適正な原価に適正な利潤を加えて算定する方式で、昭和41年の地方公営企業法改正において「地方公営企業に要する費用は、原則としてすべてその利用者が負担すべきである。この場合の費用は、企業会計方式における人件費、動力費、減価償却費等の営業費用及び支払利息等の営業外費用並びに適正な事業報酬をいうものであり、官公庁会計方式における現金支出額をいうものでない」としている。

開発と環境の関係についてはいかがお考えですか？

山崎 都心部には容積率を使い切っていない低度利用の建物がたくさんあります。土地の利用は低度で、平均的な建物の高さは区部で2.3階、山手線の内側でさえ2.7階から2.8階程度です。超高層ビルが比較的少ないパリでも平均8階があります。都心の開発を抑制して高度利用してこなかったことが、都市のスプロール化を進め、郊外から武蔵野の面影を消失させたわけで、環境の問題でいっても、むしろスプロール化と郊外の乱開発の方が問題です。また都市の環境では、ヒートアイランドの問題が言われています。都市の高度利用が進むと暑くなる。しかし、高度利用すれば、その分建蔽率を下げて、オープン・スペースや道路、緑地帯を増やすことができます。緑地や公園は、ヒートアイランド現象の予防に役立ちます。道路やオープン・スペースをきちんと確保して、うまく風が抜ける構造にすることで問題を解消することができるという人もいます。

要は開発にメリハリをつけるべきだということです。私も都市計画に関するあらゆる規制を撤廃せよと言っているわけではありません。東京の中心部は徹底して高度利用する。その一方で、郊外には自然を享受できる地域を残す。あるいは京都の古い町並みなどは、規制でコントロールして残せばいいと思うのですが、看板やネオンがどんどんできて景観を台無しにしています。

高度利用を妨げていること

つまり規制をかけるとすれば、耐震などの安全や景観のような面であり、

供給量の制限はなくしていくべきだと。

山崎 高い建物を建てられない理由として、日照権の保護があります。冬至の日の一定時間、建物は日を浴びていなければならないという不思議な規定ですが、その解決策として考えられることに、日照権を売買する市場の整備があります。日照はなくていいから、その代わりにその権利を金銭で補償してほしいという人もいます。ところが、その方法が認められていません。日照権は公法で保証した権利で、私法ではないから、法律上その権利は売買してはならないとされているわけです。その他容積率の売買も自由化して市場を整備すれば、都市の高度利用は進むはずですよ。

その他、いろいろな規制で開発が制限されているわけですが、容積率などのほか、建築基準法(18頁・註4参照)違反の既存不適格があります。接道条件といって、すべての家は4メートル以上の幅の道路に面していなければならないとされています。その条件に適合しないと建て替えられないわけです。かつては規制をクリアしていたのだけれど、容積率規制などがかかったものだから、既存不適格とされ、建て直すことができない建物がたくさんあります。そういう条件の規制を徹底して緩和すれば建て替えようとする人はたくさんいるはずですよ。一つの手段として隣接している道路に面した家と一緒に建て替えて、住民は区分所有にすればいいのですが、日本の場合、それがなかなかうまくいかない。利害調整が大変で、共同開発が難しいわけです。

土地が細分化され、集積した高度利用が進まないのは、土地の所有にこだわる日本人のメンタリティといったこ

と以外にどのような原因があるとお考えですか？

山崎 一つには税制の問題があります。税制上、小さなビルの方が有利だったり、相続のときに土地を分筆してビルにするわけです。その結果、通りに沿ってびっしりペンシルビルが建つという何とも情けない景観が生まれています。

税制で言えば、市街地において農地を優遇する生産緑地制度³も問題です。あるいは小規模宅地に有利な固定資産税制や譲渡所得税や相続税が宅地の細分化を進めたことも指摘しなければなりません。取引に税金がかかり過ぎることもあります。不動産の証券化を手がけている人たちも言いますが、取引税が高過ぎると、だから不動産投信や不動産の証券化をしようとしても、一度、特別目的会社に売って、その運用会社がそこから資金調達をするわけですが、そこで売買が起きてしまいますから取引税がかかるわけです。

むしろ経済を活性化して税収を上げた方がいいと。

山崎 今、取引税を安くしようという議論がありますが、私は取引税などはゼロにしてもいいと思っています。むしろ利用に対して税金をかけるというのはまだ理解もできますが、売買に税金をかければ、取引を阻害します。

その他、開発を阻害する要因に、役所の単年度主義があります。東京圏の環状道路の整備は必要です。今は地価が下がっていますから、できれば売りたいという声も聞こえます。そこに単年度主義の壁があります。環状道路の建設は、1年でできるような事業ではありませんから、複数年度にまたがって予算が確保できていないと心配なわけです。収用は

3 生産緑地制度：1973年の地価高騰のあおりを受けて、農地の価格が急騰し、その結果相続税の負担が増大して、大都市の近郊では相続税を支払うために土地を売らなければならず、農業の継続が困難になるという問題が生じた。そこで、75年度から、相続人が農業を継続する場合に限り、相続税の納税を猶予し、その相続人が死亡した場合、または相続後20年間農業を継続した場合には、猶予税額の納付を免除するという納税猶予制度が導入された。これは長期営農継続農地制度と呼ばれていたが、91年度の改正で、生産緑地制度と呼ばれるようになった。

できたものの、事業が始まらないのでは進めようがありませんから。

民主的な収用の手法

事業を進める上で私権の制限といますか、収用の法整備をする必要もあるということでしょうか？

山崎 それは絶対に必要です。情報を開示し、周知徹底して、議論を重ねる。そのように十分に民主的な手続きを踏まえることを要件に、いったんゴーサインが出れば、反対者がいても事業を進める。同時に収用をかけた人たちには代替地の確保など手厚い補償をする。現状はそのような民主的な手法を十分に使って最後は収用をかけるという手続きが整っていないため、ゴネ得という問題が生じます。また、民主的な制度を構築しておきませんと、結果的に事業は高くつきます。成田空港にしても閣議決定でいきなり手を付けたため、あのような事態になったわけです。

一方、上海などは凄まじいまでの建設ラッシュだと聞いています。住民はどんどん立ち退かせて、道路をひき、新しい町並みをつくっています。現地の事情に通じる方に、反対運動がないのか聞いてみますと、かなり手厚く保護しているそうです。移転させた人たちを豪華なマンションに入れているから、抵抗運動もほとんどないということでした。

東京圏の都市再生を進めるにあたって留意すべき点は？

山崎 不可欠な観点が地震対策です。高度利用を阻害してきたため、かなり広大な木造住宅密集地域が存在します。それを不燃化して、できるだけ早く建て替え、道路を拡幅して、延焼を食い止め、

表2 都市再生(高度利用実現)の手段

税制改正	規制改革(緩和ないし強化)
<ul style="list-style-type: none"> 譲渡所得税以外の土地・住宅取引税の廃止 建築物(住宅・オフィス)に対する固定資産税の廃止 小規模宅地優遇税制の廃止(固定資産税・譲渡所得税) 生産緑地制度の廃止(相続税) 持家促進税制(住宅ローン利子税額控除、公庫融資)の廃止・住宅帰属家賃に対する課税 延納利子税あるいは売却時中立課税の導入 課税標準の適正化(相続税・固定資産税) 相続税の累進度の緩和 	<ul style="list-style-type: none"> 容積率規制・日影規制の緩和(容積率・日照権売買市場の創設) 混雑料金制(ピークロード・プライシング)の導入 区分所有法・借地借家法の改正(定期借家権の拡充) マンション建替決議の実効性向上(法定建替) 収用権限の強化(インフラ整備・土地共同化) 短期賃貸借制度の廃止(抵当権・優先権の保護強化) 中古住宅市場の整備(住宅性能表示、ハザード・マップの公表) 不動産証券化のための市場整備 道路交通法違反・駐車違反対策の強化 工場等制限法の改正 市街化区域・調整区域制度の廃止 宅地転用規制の廃止(農振地域)

出所：山崎福寿『経済学で読み解く土地・住宅問題』(東洋経済新報社・2001)

緊急車両が進入できるようにしなければなりません。それには容積率を上げなければ、道路用地を確保できません。住民の生命と安全を守るため、できるだけ早くそれを進めるべきです。ところが、ノスタルジーのようなことから、そういう都市再開発に反対する人たちがいるわけです。私たちは長年ここで暮らしてきたのだから、構わないでほしい。地震がきても、ここで死ねれば本望だと。しかし、それを認めることはできません。延焼の原因になるなど、他人に迷惑をかける可能性があるからです。

都市で生活するということは、否応なく大勢の人との関わりの中で生きていくということですから、都市生活の恩恵を享受する以上、みんなで都市環境をシェアするという気持ちが求められます。

都市居住者にはそれにふさわしい行動が求められているということですね。

山崎 よく古い住み方を壊して市街地を高層化すると、コミュニティが崩壊するという決まり文句があります。向こう三軒両隣という昔ながらの地域社会、お互い助け合うようなコミュニティが壊れてしま

うと。しかし、今求められているのは、たまたま近くに住んでいたからというような地縁関係ではなく、もう少し違うかたちのソサエティではないでしょうか。自立した個人が、互いの趣味や関心事によって結び付く。ボランティアやNPOなどを媒体として多層的なソサエティに参加しながら生きるような社会への転換が求められているのではないのでしょうか。また、それが個の自立であるとか、成熟した民主主義、あるいは市民のまちづくりの参加にも関係しているのではないかと思います。

上智大学経済学部教授 / 経済学博士

山崎 福寿(やまざき ふくじゅ)

1954年生まれ。1983年東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。上智大学経済学部助教授を経て、1994年4月より同大学教授。経済学博士。著書に『土地税制の理論と実証』(共著/東洋経済新報社・1993)、『土地と住宅市場の経済分析』(東京大学出版会・1999/第43回日経経済図書文化賞受賞)、『経済学で読み解く土地・住宅問題 都市再生はこう進めよ』(東洋経済新報社・2001)など。

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

都市構造改革