

経済学の論理と都心居住促進論

東京都立大学経済学部 教授 福島隆司

はじめに

今日の都市には、住宅・土地問題、交通混雑、環境、ゴミや大気汚染などの様々な問題が山積している。これらの問題に対処するためには、問題を体系的に理解し、正しい政策的処方箋を書かねばならない。そのためには是非とも都市の経済構造を理解する必要がある。特に、経済活動の相互依存性を理解することが重要である。政策Aも政策Bも、ある目的Xを達成するためには、両者ともに有効であるとしよう。しかし、政策Aは、人々の生活に大きな副作用があり、政策Bの方が断然まさっているとしよう。この政策Aによる副作用は、通常は政策Aの間接的な波及効果として現れるため、都市の経済構造を知らないならば、理解できない。

本稿では経済学の論理を平易に解説し、それを通して、近年よく議論されている「都心居住促進論」について考えてみたい。その中で、都市計画的なアプローチを批判的に検討し、経済学的アプローチの違いを説明したい。

1. 経済学の基礎

サミュエルソンとノードハウスの名著、『経済学』(Economics)には：
経済学は社会が希少な資源をどのように使って、様々な有用な財を生産し、それらを異なるグループ間に配分していくかを研究する学問である。
と書かれている。この「希少な資源」という概念が特に重要である。最近の経済学入門教科書として評価の高い、スティグリッツの教科書では希少性について、

あるものをもっと多く食べるためには、他の何かを諦めなくてはならない。

すなわち、フリーランチはない。希少性は人間社会の基本的事実である。とまで書かれている。すなわち、人間社会にとっては、希少性は基本的事実であり、経済学は希少な資源をいかに有効に使い、その成果をいかに配分していくか、という問題に答えることをその使命としている。より具体的には、経済学の問題は以下の4つの基本問題として表現される。1) 何がどれだけ

生産されるのか、2) それらの財はどのような手段で生産されるのか、3) それらの財は、誰のため生産されるのか、4) 誰が経済的決定を行うのか、またどのような過程を経て行うのか。

都市住宅学との関連で言うならば、都市内の居住用、ビジネス用を含む、都市空間(すでに存在する床面積のみならず、まだ使われていないが空間として潜在的に使用できる空間)は希少な資源である。ある土地に注がれる日の光、より一般的には都市の環境、も希少な資源である。そのような希少な資源をどのように有効に使うべきかを研究するのは経済学の中心課題である。

2. 経済学のもつ価値判断

2.1 効率性

希少な資源をどう使えば、望ましい結果となるのだろうか。経済学は、この「望ましさ」の判断を行う価値基準を持っている。その代表が「パレートの価値基準」と言われるものである。パレート最適な資源配分とは「社会を構成するある個人の効用(ふつうの言葉では個人の幸福度)を他の個人の効用を減らすことなしには、それ以上に上昇させることができないような資源配分」である。「パレート最適な資源配分」はしばしば「効率的な資源配分」とも呼ばれる。

ある公共政策が実行されたとしよう。その結果、少なくとも1人の個人の効用を上昇させ、他の個人の効用を減らすことがないならば、この変化はパレート改善であると言われる。この様な改善が、全て尽くされ、それ以上の改善ができない状態がパレート最適な資源配分である。

パレート基準で重要なことは、その判断を社会を構成する個人の効用に置いていることである。1人の王様の満足を上昇させるために、他の人々の効用を犠牲にすることは、パレート改善とはならないのである。ある公共政策の結果がパレート改善となるならば、社会のほとんどの人々は、例外的なケースを除いて、その政策を支持するであろう。特定の個人やグループのみが一人勝ちするような政策は、パレート改善といえども容認されないという意味で、例外はあるであろう。これは、次節で述べる、公平性を満たしていないからである。

しかし、公共政策を、パレート基準をそのまま適用して評価することは、現実的でない。なぜならば、ほとんど全ての公共政策は、多くの人々の効用を改善するが、ほぼ確実に誰かの効用水準を下げってしまうからである。高速道路を造れば、その利用者の効用は上昇するが、沿道の住民の効用は騒音や排気ガスのために下がる。この様な理由から、パレート基準をそのままの形で使うと、効用の低下する個人が存在する限り、その政策は否定されてしまう。そこで、より現実的基準として、パレート基準を少々ゆるめた「仮説的補償原理」がカルドア（Nicholas H. Kaldor）により提唱された。それによれば「もしある政策によって得をする人が損をする人に損失補償をした結果パレート改善となるならば、たとえ実際には損失補償をしなくても、その政策を、実行するべし」というものである。

この判断をより容易に行う方法が、社会的余剰の増大、又は最大化、という概念である。社会的余剰を最大化する資源配分が、ある状況の下では、パレート最適性と一致することは、別の場所（福島 1997）で詳しく論じたのでここでは省略する。社会的余剰とは、個人の効用をベースとして定義した社会的総便益から、それを達成するために必要な社会的総費用を差し引いて求められる。社会的総費用の中には、その政策に必要な金銭的費用はもちろん、その政策によって不利益を受ける人々の効用減少分や、大気汚染などの環境悪化や、交通混雑などの外部不経済の費用などを含む。従って、社会的余剰は、一般に考えられている以上に説得力のある概念である。従って、現実の公共政策が、社会的余剰の増大もしくは、その極大化を目的とすることは十分意味のあることである。

2.2 公平性

パレート最適性にも弱みはある。その最大のものが公平性に関してである。ある仮想的社会で二人だけの個人、王様と私、が存在するとしよう。この時、全ての資源を王様に配分し私には何も残らないという状況は、パレート最適なのである。なぜならば、王様に配分された財を、私に分け与えるならば、私の効用は上昇するが、王様の効用は減少する。その財が王様にとって効用を与える財である限り王様の効用は必ず減る。したがって、この様な再分配

はパレート改善とはならない。

しかし、王様に全ての資源を与えることは明らかに、不公平である。すなわち、パレート最適な資源配分であっても、その資源配分が公平であるとは限らない。このために、パレート最適性を公平性の面から補強する必要がある。このためには何らかの公平性の価値基準を導入する必要がある。例えば、「全ての人は平等であり、分配を50：50にすべきである。」という価値基準もありうる。しかしこれには、「王様は全く働かないで、遊んでいるのに50の分配をするのは不公平」といった反論があがるであろう。

残念ながら、経済学は、万人の賛成する公平性の基準を持ってはいないし、今後誰かがそのような基準を発見するとも思えない。しかし、何らかの形で公平性を議論することは必要である。その時には、その個人の持つ価値基準が明確にされることが望ましい。例えば「必要にして最低限の生活水以上を万人が達成すべきである」という議論はこれに当たる。ここで「必要にして最低限」とは具体的にどのレベルであるかという論争は起こりうるが、それは、この基準自体とは独立に考えても良いであろう。

経済学からの主張をまとめると次のようになるであろう。ある公共政策に反対するも賛成するもその根拠は効率性と公平性に置かれるべきである。なぜなら公共政策は社会の構成員である個々人の幸福度をいかに高めるか、個人と個人間の公平性をいかに保つか、ということを経済学の最大の目標にすべきであるからである。効率性の概念は、上で述べたように環境や外部不経済生、その他市場の失敗の起こるケースにも通用する広い概念であり、一部ジャーナリズムのいう「効率性追求が環境を破壊し個人の幸福を奪う」という主張は効率性を誤解した誤りである。環境をいかに保って行くか、人間の幸福をいかに高めてゆくかが、効率性を追求することなのである。もちろんこれ以外の価値判断を導入することは可能であり、上の議論は、そうすることを妨げるものではない。その場合、その価値判断は何であるのかを明確にすることは最低限のマナーであろう。たとえば『私』は女性には赤い服、男性には緑の服が良いと思う。従って、その様に法律を制定すべきである」という論は「社会を構成する個人の好みでなく、『私』の好み」が最優先に社会

に反映されるべきである」といっているに等しい。本質的にはこれと同様の議論が現実の政策論の中に現れることがある。しかし、このような価値判断が説得的でないのは明らかであろう。

3．経済学の成果

このような効率性と公平性に関する価値判断を基本とし、経済学はいくつかの重要な成果をあげている。

3.1 厚生経済学の基本定理

市場の失敗（詳しくは次のセクションで）が、存在しない場合、達成された市場均衡はパレート最適になる。これが厚生経済学の基本定理と呼ばれ、ミクロ経済学の最大の成果の一つであり、経済政策論の出発点となる。

すなわち、市場がその効率的資源配分に失敗するという例外的なケースを除き、自由な市場取引が効率的資源配分を自動的に生み出すのである。

というと「そんな楽観的な結論は信じられない」「誰かが監視し、制御しない限り効率的資源配分が生み出されるわけがない」等の懐疑論がでてきそうである。しかし、少し考えていただきたい、市場が自動的に、特別に誰かが世話を焼かなくても、望ましい資源配分を実現するとは言っても、市場が機能するためには、その裏で、数々の人間が自分の行動を制御しているのである。ただ、めちゃくちゃに行動している結果、望ましい資源配分が出現するのではなく、消費者としての個人も、生産者としての個人も合理的に行動し、自己の利益を守ろうとする。その結果、彼らの利害関係を調整する市場の機能を通じて、望ましい資源配分が成立するのである。この様に、個々人の分権的な決定・選択が行われているのである。そうとすれば、結果として、望ましい資源配分が成立することは決して不思議なことではない。

もちろん、先にも述べた様にパレート最適性は公平性を保証してくれないから、市場で決まる資源配分は公平性の面で問題があるかもしれない。もし問題があるのであれば、まず、その問題点を指摘し、公平性を担保するために、資源の再分配をうながす必要があるだろう。

3.2 市場の失敗への対策

市場の失敗とは、自由な市場取引に任せておいたのでは資源配分がパレー

ト最適にならないときを意味する。したがって、市場が失敗するからと言って、その財が社会から消え去ってしまうわけではなく、パレート最適な数量から乖離した数量が生産され消費される。このことを、資源配分の歪みが生ずるという。

市場の失敗の原因には、(1)外部効果の存在、(2)公共財の存在、(3)独占(自然独占と政府が作り出した独占も含め)(4)情報の非対称性、(5)市場が存在しない場合、がある。

市場の失敗は、政府の市場介入の必要条件であるが、十分条件ではない。政府介入は、より大きな歪みを生み出すかもしれない。そのような、いわゆる政府の失敗が起こらないことを確認する必要があるからである。

市場の失敗の一例は、交通混雑による外部不経済効果であろう。その結果、実現されている交通量は過大になっている可能性がある。混雑外部不経済性は交通サービスの過剰消費を生む。現実には、その過剰消費を逆方向に動かす力、すなわち都心における容積率規制、も働いている。現実の交通サービス消費量が過大か過小かは、それらの相反する力のどちらが強いか依存する。ラッシュ時の混雑は交通サービスがその時間帯には過剰に消費されているとの推論の強い印象を与える。しかし、その時間帯を除けば、鉄道各線の混雑はそれほどでもなく、ラッシュ時の通勤交通をうまく時間をずらすことが可能であれば、一般的には、都市内鉄道は過剰に消費されているとは言えないとも考えられる。

その他の例として、道路や公園などの公共財の供給量や、日影や容積率のように市場がそもそも存在していないために市場の失敗が起こるケースなどが考えられる。したがって、日照や都市空間などの稀少資源が最適に配分されていない、すなわち無駄使いされている可能性が高い。

3.3 経済活動を制約する規制への考え方

規制には、市場の力を利用した規制と、単に物理的效果のみをねらった規制がある。前者の例としては、環境税や二酸化炭素税などがある。このような税は、一般にピグー税と呼ばれ、外部性による市場の失敗を修復する。混雑する道路を通過するときに混雑料金を払うことが事前に了解されているとす

れば、その料金を払いたくないものは、その時間にその地点を通過しようとしなない。従って、混雑の解消にも役立つ。また、料金収入は、その地点の交通投資の望ましい大きさを示唆する。十分に大きな収入が上がる道路は、その収入を使って、拡幅工事がなされるべきであることを示しているからである。これは、一般には規制と言われなくてもいいが、明らかに個人の行動の変化を促す、広い意味での規制と考えても良いであろう。

物理的効果のみをねらった規制は、経済的インセンティブから個人の行動の変化を促すのでなく、物理的に有無を言わず制約を設けてしまう規制である。道路混雑の例で言えば、車のナンバーが偶数か奇数かで規制するとか、他県の車は入れない、などのやり方である。このような物理的な規制は、混雑料金による市場を利用した規制に比べ多大な不都合を生み出す。

まず、偶数の日には、奇数の人がたとえどんなにそのルートを通ることを必要としても、そこを通過することが出来ない。偶数の人は、遊び半分の人であろうが、そのルートをあまり必要としない人であろうが通過することが出来る。混雑しているときには公共財でも希少性がでてくる。道路のスペースが稀少であるかぎり、そのスペースを最も必要とする者に提供するのが社会にとって望ましい。しかし、ナンバー規制では、そうならない。

不都合その2は、ナンバー規制は料金収入を生み出さないことにある。したがって、その道路混雑が拡幅投資を必要とするほどにひどい混雑なのか、それともそんなこと不必要なのかと言った判断を下せない。

不都合その3は、ナンバー規制を回避するために、人々は、偶数と奇数の二台の車を手に入れようとするであろう。本来は不必要な二台の車を購入するのは資源の無駄使い以外の何者でもない。

高速道路の入口閉鎖もこれと同じ、大変稚拙な混雑規制であり、直ちに混雑料金制に移行すべきである。

ナンバー規制や入口閉鎖がいかにか不合理かは、上に述べたようにすぐにわかるが、交通混雑を間接的に、しかし物理的に規制していると考えられる、都心の容積率規制の悪影響は少々わかりにくい。容積率規制が交通容量と連動していない点が特に問題である。交通容量が大きいにもかかわらず、容積

率が小さい所もあり、その逆もある。これは、都市空間という稀少なスペースが有効に使われていないことを意味する。また、容積率規制は収入をもたらさない。すなわちこの規制はナンバー規制と同じく大変不効率な規制なのである。また、容積率規制は、人為的に都市内の床面積不足をもたらす。特に、居住用の床は、オフィス用に比べ賃料が安く生産性が落ちるため、都心部から姿を消してしまった。そのため、より多くの人々が郊外から都心へ通勤を強いられるため、かえって交通混雑に拍車をかける結果となってしまった。

4 都市経済のモデル分析

4.1 経済モデルとは

現実の経済は多くの要素が複雑に絡み合っている。これを理解できるレベルまで単純化したものが、経済モデルである。経済モデルでは、多くの要素の中から本質的に重要な事柄を選別し経済現象を理解するための基本的な骨組みを与えてくれる。すると、ある政策が都市経済にどのような影響を与えるかも自然に見えてくる。

本節ではかなり単純化した経済モデルを考える。それは、開発者の名前をとって、ミルズ・ミューズモデルと呼ばれ、いくつかの仮定から出発する。

2 モデルの仮定

- (1) この経済では単一都市を考える。すなわち、一つの都市が存在し、それ以外の地域は地方という都市でない地域と考える。地方は同質的であり、地方で働く人々は等しい名目賃金を得る。そして、地方では、通勤コストはかからない。
- (2) 都市の生産は都心と言われる点で行われる。都市の存在理由は都心における、高い生産性にある。全て都市住人は都心で働く。通勤には金銭的費用と時間費用がかかる。
- (3) 資本は高い収益性を求め、都市と地方の間を自由に移動する。労働者はより高い効用を得られる地点にコストなしに移住できる。すなわち、引っ越し費用はかからないと仮定する。
- (4) 土地所有者と労働者は別人であるかの如く考える。土地所有者は、土地

と資本を合わせることにより、住宅サービスを提供する。労働者は、それを賃借すると考える。例えば、サラリーマンが、分譲マンションを所有しているとしよう。その人は、現実には、ここでは労働者と土地所有者の両方の役割を合わせ持っていると考えれば、良いであろう。

4.3 個人の居住地選択

この経済において、ある個人は、都市に住むか地方に住むかの選択は自由である。ある個人が、地方に住むことを選択したとしよう。すると、彼は地方で働き、一定の賃金を得る。所得は、消費財と住宅サービスの購入に使われる。そして、通勤費用はかからない。この個人が都市に移り住むことは自由である。その時には、都心で働き、都心で支払われる賃金を得る。都心の賃金は、地方で得られる賃金よりも高い。しかし、都市で生活するためには、消費財と住宅サービスへの支出だけでなく、通勤費を払わなくてはならない。また、都市の家賃は、後述するように、地方のそれに比べ高くなる。従って、高い家賃と通勤の費用が都市の高い賃金を相殺する。

4.4 都市サイズの決定

この経済においては、次のような要素で企業、及び労働者の流入ないし、流出が起こる。まず、都心の企業は集積の利益の結果実現する高い生産性のために、高い利益を上げることが出来る。都心には異なった職種の企業多数が集まる。すると、それらの企業の間で良い意味での相互作用が生まれ、生産性が高くなる。たとえば、金融業にとって、外国の税務に特化するコンサルティング企業は、有用な情報をもたらしてくれる。それらの企業が都心に集中することにより、お互いのサービスが受けやすくなり、生産性が増大する。このような事実を、集積の利益と呼ぶ。そのため、都心に立地しようとする。

反面、都心では、労働者に高い賃金を払わなければならない、オフィスレントも高い。したがって、高い生産性を維持できない企業は都心から退出する。このモデルでは、都心の企業は、都心という面積がゼロの点で生産活動を行うと仮定しているので、厳密には、オフィスレントは考慮外である。しかし、都心のある面積を持つ地域と拡張することは簡単に出来る。その場合、オフ

イスレントは、企業の生産性を反映して高くなる。

労働者にとっては、都心の企業の高い生産性は高い賃金に結びつく。労働者はその高い賃金を目指して都市に流入する。都市で働くためには、通勤費を負担しなくてはならない。人口増による家賃の上昇と通勤費負担が、地方と都市の賃金格差を完全に相殺すると、労働の流入は止む。そこで都市のサイズが決定される。

すなわち、都心の高い生産性を反映した賃金と、都市内の家賃、通勤費負担が綱引きをする形で、都市のサイズが決まる。都心における生産性の上昇は労働者の賃金を高くし労働者の生活水準を改善する方向に働く。通勤費が安くなると消費財と住宅への支出可能額が増える。都市に住むことが有利になるので、地方から労働者の流入をうながし、都市を拡大させる。

4.5 都市内での家賃

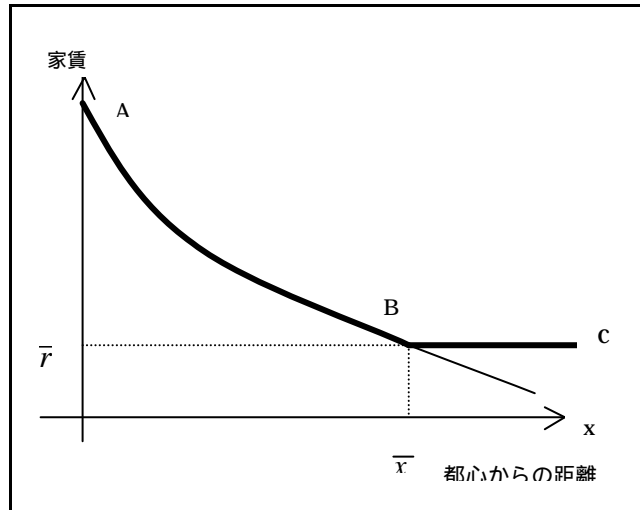
都市内の単位面積当たりの家賃が地方のそれに比べ高くなることはわかったが、都市内の家賃は都市内のどの地点においても一定であろうか。答えはノーである。都市住民は、家賃が変わらないならば、より都心に近い場所に移るとそれだけ通勤費が安くなり、消費財や家賃支払いへ回せる額が増えるため、効用が増大する。従って、仮に都市内の家賃がどこでも同じであるとするならば、人々はより都心近いところに移り住むであろう。その結果、都心に近い地点の家賃は通勤費が割安になった分を相殺するところまで上昇するであろう。

図1は、都市での家賃曲線を示している。この図で、都市は半径 \bar{x} の広がりがあり、 \bar{x} よりも遠いところは、地方と言われる。都市内、すなわち、半径 \bar{x} 以内においては、都心に近づくに従って、家賃は高くなる。従って、曲線ABのような家賃曲線が得られることになる。

この図の背後には、都市内の通勤には金銭コストと時間コストとがかかることが仮定されている。通勤コストがかからなければ、このような家賃構造は生まれない。従って、通勤コストの存在は、都市経済において本質的な役割を果たしていると考えられる。また、都心で払われる賃金が、地方の賃金よりも高いことがそもそも都市が存在することの、大前提であり、それがな

ければ、都市そのものが成立しない。ここでは、集積の利益の存在が、本質的な仮定である。

家賃曲線の位置と傾き、すなわち都市内の各地点における家賃の絶対額が



どのようなレベルに決まるかという事は、労働者が都市で受け取る賃金水準、及びどのぐらいの広さの住宅を望むかに依存する。というのは、都市で支払われる賃金が高ければ、それだけ都市内の住宅需要が高くなり、家賃曲線は上方にシフトし、また人々が、家賃が高い都心近くでも家賃が低い都心から離れたところでも同じ床面積を望むならば、家賃曲線は直線となるからである。家賃曲線が図1のように、原点に向かって凸であるということは人々が都心に近づくにつれて床面積が少なくても良いという態度を反映していることになる。

また図1の家賃曲線は都心近くでのマンションの高層化も説明している。というのは、家賃が高くなれば当然マンション床の供給を増やそうとするインセンティブが働くからである。図1の家賃の高さが高層化のシグナルになっているのである。しかし、無制限に高層化が進むわけではない。なぜならば、都心近くの住宅サービスへの需要と供給の二つの側面からそれは制約されているからである。供給の制約は高層住宅の建設コストから来るものであり、需要サイドの制約は居住希望者の支払い可能家賃からくるものである。

4.6 地価の決定

地価はその地点における床面積あたりの家賃に依存して決定される。家賃が決まると、それに床面積を乗ずることにより家賃総額が算出される。そして、その家賃総額から資本コストを差し引く、すなわち建物設備等にかかったコストを差し引くことにより、地代総額が算出される。地代総額を土地面積で除することにより、単位地代が求まることになる。その単位地代をキャピタライズして地価が決まる。すなわち、将来得られる地代の割引現在価値の総和が地価となる。

都心における高い地価は、都心における高い生産性を反映している。都心近くに住めば労働者にとって通勤費が安くなる。すなわち労働者から見ると、都心近くの土地は生産性が高いことになる。その為に、家賃が高くなり、地代は高くなり、その結果地価が高くなる。地価が高いから家賃が高いのではない。よく誤解されるが、岩田（1993）がこの点を明快に述べている。岩田（p.334）は、銀座での水割りはなぜ高いかということに関して、俗説では銀座の地価が高いから銀座の水割りは高いといった意見が出ているが、決してそうではないということを説得的に論じている。そこでの議論は、銀座の水割りは銀座と言う場所の生産性を反映した値段がついているのである。というのは、銀座においては一杯の水割りを高い価格でも欲しいという人がたくさんいる。従って銀座の水割りは高いのである。従って、銀座における生産性が高くなり、その結果それを反映して銀座の地価が高くなると考えられる。

4.7 集積の利益の帰着

都心企業の高い生産性は、高利益に結びつく。しかし、この高利益を都心企業が手中に収められるか否かは、市場の条件による。市場が完全競争的であり、参入が自由であるならば、利益があがる限り新規参入は続く。すると、提供する財サービスの価格が下がり、利益は薄くなる。均衡では、都心企業の利益（超過利潤）はゼロになる。すなわち、都心企業は、集積の利益をむさぼり続けることは出来ない。

労働者は、高い賃金を求めて都市に流入する。しかし、先に述べたように、都市の生活水準が地方に比べ高いと、さらに労働者の流入を促し、都市の家

賃上昇につながる。すなわち、引っ越し費用がかからず、住民が自由に移動できる世界においては、都心近くに住む者も、都市と地方の境界地付近に住む者も、地方に住む者も、均衡においては、効用水準が同じになる。そうなるように、都市での家賃が上昇するのである。したがって、労働者の手にも集積の利益はほとんど残らない。なぜならば、都市労働者の生活水準の増加が、地方の労働者に波及しないならば、都市と地方の生活水準は全く同じになり、労働者には集積の利益は何の利益ももたらさない。しかし、都市の生活水準の上昇が、地方のそれを促す状況にあるとするならば、社会全体の生活水準の上昇という形で、労働者全体が恩恵を受ける。

ほとんど全ての集積の利益を手にするのは、都市の土地所有者である。企業集積はオフィスレントの上昇を通じ、都心の地価を上昇させる。労働者の流入は、家賃の上昇を促し、地価を押し上げる。この両面から、都市の地価は上昇する。したがって、集積の利益は地価の上昇を通じて、地主の手へと帰着するのである。

4.8 仮定の意味と重要性

この単純化したモデルにおいては、一種の、簡単化の為の仮定が設けられていたが、その簡単化の為の仮定というのは、必ずしも本質的な仮定ではない。このモデルでの本質的な仮定は2点ある。

その第一は、都心における高い生産性が存在するということである。この高い生産性は、集積の利益の存在により説明されるが、その他の理由で説明されても支障はない。しかし、地方に比べて、都心における生産性が高いということが、都市が存在するという理由になっており、これは本質的な仮定である。

もう一つの本質的な仮定は都心で働くには、通勤する必要があるということである。従って都心で働く労働者は通勤費を払うことになる。この通勤費用は金銭的な費用のみならず、そこへたどり着くまでの時間的費用も含まれている。この二つの仮定が単純化された経済モデルでの本質的な仮定であり、その他の仮定は簡単化のための仮定である。例えば、単一都市であるとか、生産は都心で行われるといった事は、簡単に拡張することができる。

4.9 パレート最適性

このモデルにおける資源配分は、都心での生産が規模に関して収穫一定ならば、パレート最適である。規模の利益はあるとしてもそう大きくはないと考えられるので、この仮定は現実を近似するという意味で妥当であろう。とすると、このモデルでは厚生経済学の基本定理が成立する。しかし、モデルで考慮外に置かれた重要な問題がある。その一つが、公共財の供給であり、あと一つは交通混雑、ゴミや大気汚染、環境と言った都市の外部経済の問題である。公共財については、その最適な供給量は市場メカニズムを使うことでは達成されない。そこで、行政とは限らないが、誰かが何らかの手段を講ずる必要がある。(公共財の最適供給は第 8.4 節で論ずる。)また、交通混雑などの都市の外部経済も適切にコントロールする必要がある。すなわち公共財が最適に供給されること、及び都市の交通混雑などの外部不経済が最適にコントロールされるとするならば、この都市の経済においてパレート最適な資源配分が達成される。

4.10 モデルから得られること

この都市モデルから得られる結論は次のようなものであろう。

都市の経済において本質的に重要なものは、都心における高い生産性と通勤するためには費用がかかるということの二点である。その結果、都市は中心から面的な広がりをもった地域として成立する。また、都心部ほど地価は高く、都心部に近づくにつれて高層化される。そして経済的利益のほとんどは都市部の地価上昇を通じて都市の地主の手に落ちる。

資源配分を歪める規制は望ましくない。たとえば、通勤費を会社が個人に支給する行為は、都市サイズを過大にしており、交通混雑に拍車をかけている。借地借家法は家賃曲線を歪め、住宅の数や、立地を歪めることになる。

公共財の供給、及び都市の外部不経済をコントロールする以外は、都市の生産性を減ずるような政策は避けるべきである。都心での容積率規制は、都市の生産性を制約する、同時に混雑外部性を緩和するという側面を持つ。しかし、混雑をコントロールするには、ピークロードプライシングがより効果的政策であり、容積率でのコントロールははなはだ不効率である。この意味

において経済学者は都心の容積率規制に大きな疑問を感じるのである。

また、都市がどのくらい大きなサイズになれるかは、交通容量が決め手となる。これは鉄道と道路の交通容量と考えて差し支えない。当然外部不経済をコントロールした上での交通容量ということになる。東京は交通容量という見地から、JRや地下鉄などのおかげで世界中のどの都市よりも大きく生産性の高い都市になれる潜在力を持っている。潜在力を生かし、人々の生活水準を上げるためには、公共財を最適に供給し、交通混雑を最適に制御し、都心での高い生産性を達成する必要がある。

5. 都心居住促進論

大都市の都心居住の必要性は様々な角度から議論されてきたが、その論拠となると必ずしも明確ではなく、そもそもどうして都心居住を促進すべきかといった基本部分での議論が欠けていたように思える。ここでは、都心居住論に、経済学的に見てどのような論拠があり得るのかを考えてみたい。それとともに、主に都市計画学から提出されている、都心居住促進の論拠と政策的処方箋も批判的に検討してみたい。

地理的にどの範囲を都心とするかは議論の分かれるところであるが、ここでは経済の中心地としての都心を考える。東京でのイメージとしては東京駅を中心に半径10km程度、ほぼ環状7号線の内側程度を考えている。

5.1 都市内での居住地選択

都市に居住する人々は都市内のどの部分に住もうとするのだろうか。都心居住の問題を都市内の居住地選択という観点から考えてみたい。

まず、都市内居住地の選択は、基本的に個人の自由であることを確認しておきたい。ある個人が都心に住むか、それとも都市内の都心から離れたところに住むか、もう少し遠い郊外に住むかは基本的にその個人の選択の自由に任されるべきことである。とすれば、都心に人が住まなくなったからと言って、都心居住を公共政策的に促進することに正当性があるのか否かは、問い直されなくてはならない問題である。

個人はどのように都市内の居住地を選択するのであろうか。都心近くで働く個人を考えてみよう。都心近くに住むか、それとも郊外に住むかを選ぶと

いう単純な状況を考えてみよう。都心近くに住むと通勤時間の節約となる。時間のみならず、通勤に使うエネルギーも少なくてすむ。従って、郊外に住んで通勤する状況との比較において、都心に住むことは断然有利である。しかし、その有利さをオフセットするように働くのが都心での家賃の高さである。都心であればあるほど、家賃は通常高くなる。従って、家賃と通勤費の間にトレードオフが発生する。そのトレードオフの状況をにらみながら、個人は郊外に住むか、都心に住むか決めようとするのである。

5.2 自由な居住地選択が最適なケース

自由な居住地選択の結果資源配分がパレート最適になるようになされるのであれば、公的介入の余地はない。外部（不）経済が最適にコントロールされ、公共財の供給量が最適水準を保ち、住宅供給の面での制約となる規制がなく、交通費の負担も自分で行うという原則が徹底しているであるならば、その結果選択の自由を通じて現れる資源配分はパレート最適となる。従って、その様なケースにおいては、都心居住に公共が政策介入する余地は全くあり得ない。

5.3 居住地選択に歪みが生じている理由

しかし、現実には、その様な最適な資源配分が達成されうる状況とは、かなり異なっている。それは次のような理由で、居住地選択に歪みが生じているからである。

混雑外部不経済の存在

都市では交通混雑を代表とする外部不経済が存在するため、過度の交通量が発生している。交通混雑が、外部不経済を引き起こしているとは、次のような理由による。車で混雑した道路や通勤時の電車を考えてみよう。混雑した道路へもう一台の車が乗り入れると、その近辺を走る車のスピードを減少させる。混雑した電車で、更に人が乗り込むと、乗り合わせた人々は押されることによりより多くの不快感を感じる。

外部性の結果資源配分がゆがむのは、外部不経済の社会的費用を各自は負担していないからである。自分は混雑を覚悟していると言っても、それは自分にかかる不快感を覚悟している、すなわち私的費用を負担しているにすぎ

ないのであり、その人が混雑した電車に乗り込むことにより他の人へ与える不快感まで負担していない。これを負担させる方法は、混雑時に混雑料金を徴収するほかない。現状では、混雑料金は課されていない。その結果、私的な通勤費は社会的費用よりだいぶ割安になっている。とすれば、通勤費が安い分、人々は都心から離れて住もうとする。即ち、居住地選択に歪みが生ずるのである。

日照や通風などの近隣外部不経済の存在

目の前に高いオフィスビルやマンションが建つとすれば、日照や通風などが損なわれる可能性がある。いわゆる、都市における近隣外部性の問題である。この外部性も適正にコントロールされる必要がある。特に、日照や通風などの問題を解決するためには、単なる一律の規制ではうまく行かない。というのは、日照や通風などは、必要とする人としらない人の個人差があり、一律に何時間日が当たるようにと言う規制では、最適な都市空間利用をもたらさない。特に、都心部において単体の敷地単位で日照権を必要以上に保護することは、都心での居住空間の減少を招き、都心での居住を困難にしている。日照権確保の為に、市場メカニズムを使った対策が有効であると考えられる。

公共財の供給量が最適でない

公園、緑地、公共施設などの公共財の供給が最適になされているという証拠はない。都心部では、公共施設などの都市インフラが余っていると言われる。都市インフラが余っているからといって、都心居住促進論拠とはならない。公共財の最適供給量はそこに生活する人数により決まってくるのであり、公共財があるからそこに人を住ませようと言うのは、論理の逆転である。しかし、これとて、最適なレベルからどれほど離れているかは明らかでない。経済学の理論によると、公共財の供給は個人の自発性に任せておいたのでは、供給不足に陥ることが知られている。公共財の最適供給量は理論的には解決されているが、それを現実経済にどう当てはめ、最適供給を図っていくかは、これからも問題になるであろう。

容積率その他の規制による床面積減

都心の容積率の規制は、供給される住宅床を減少させ、単位家賃を高止まりさせている。容積率規制については、法定容積率による規制だけでなく、高さ規制や、日照確保規制などによる実質的な容積規制が問題である。容積率が規制されることにより、住宅床面積供給は少なくなり、そしてそれが、単位家賃を高止まりさせている。そのため、都心の夜間居住人口の減少が起こっている。

借地借家法の影響による賃貸住宅不足

また、借地借家法による過度な借家人保護は、容積率規制と同様、住宅供給量そのものを減らし、都心での床面積当たりの家賃の上昇を招いている。高度利用できる土地があるとしても、賃貸マンションを建てようとしめない。現行の借地借家法の下では、将来の家賃の改定も市場価格では出来ず、いったん貸したならば、半永久的に土地・建物が所有者に返ってこない可能性が大きいからである。そのため、住宅、とくに家族が住めるような永住型賃貸住宅の供給が減り、家賃上昇を招いている。この現象は都市部のみで起こっているというわけではないが、都市に賃貸住宅居住者が多いことを考えると、都市部で特にその悪影響が顕著に現れていると思われる。

通勤費の会社負担による遠距離通勤

日本のほとんどの会社員は、郊外から都心への通勤をするときに、交通費は会社負担である。従って、その結果、自分で交通費を負担しないために、居住地選択に関して歪みが生じている。交通費を自己負担していないのであるから、より遠くから通勤してもよいと思う人が増える。従って、会社の交通費負担は都市圏の過大な拡散をもたらしている。

以上のように、様々な外部経済、規制、法制度などによる資源配分の歪みが生じているのが、現状である。この様な資源配分の歪みを調整するために何らかの政策介入を行うということは、十分論拠のある事である。

6. 都心居住促進論拠をどう考えるべきか

6.1 従来の都心居住促進論拠

従来の都心居住に関しては、その都心居住に関する論拠がいくつか提出さ

れている。例えば、小林の都心居住に関する論文の中で都心居住に関する課題の側面から整理された4つの論拠というものがあげられている。

- (1) 都心部における地域社会の在り方。この点については、例えば防犯防災、スラム防止などの観点から地域社会で都心に人口が必要であるという考え方から、都心でも多様な機能があるというのが都心の魅力であるという積極的な考え方まである、とされている。
- (2) インフラ投資運営効率化。これは、都心部にすでに出されている公共投資によるインフラを有効に使いたいという視点である。都心の既存の生活施設を活用するという観点から費用はかからず、都心居住を促進する論拠になるのではないかとという観点で挙げられている点である。
- (3) 大都市における通勤時間の過大さ。
- (4) 都心既存住民の生活維持保護。

と言う視点である。

この様な4点が都心居住に関する論拠として挙げられているが、この4点のうち、居住地選択の自由と、資源配分の歪みを正すという観点から政策介入が正当とされるのは第3の通勤時間の過大さだけである。この点を以下で見て行こう。

まず、第1の観点である、都心部における地域社会の在り方であるが、スラムや犯罪問題は貧困の問題であり、所得分配の問題である。このような問題は、通常都会に多く見られるが、そこに限られたことではなく、都心居住促進の政策介入の根拠とはならない。

つぎに、第2のインフラ投資運営効率という視点についても、生活施設などのインフラが良好に整備された地域というのは都心だけではないし、またその様な地域が都心も含めて存在するとするならば、個人には居住地選択の自由があるのだから、人々はその様な良好な地点に移り住むだろう。従ってそこには、それ以上の政策介入の余地は全くない。

同様に、地域社会の位置や、そこにすでに住んでいる生活者の保護の為に、その地域に居住促進策を進めると言う論拠も甚だ薄弱である。なぜならば、その地域に住む人が、自由選択の結果、その地域から他所へ移り住むという

ことを決めたのであるならば、それは尊重されるべきであり、公共が関与して居住促進策を施すべきではない。

6.2 都心居住促進策を正当化できる場合

居住促進策が正当化されるのは、個人の居住地選択が、外部不経済や、制度的、政策的規制などにより、歪められているとき、その歪みを正す政策介入としてである。上で述べられた4点のうち、第3の通勤時間の過大さについては、通勤時間の結果的な長さ自体が悪いという論拠ではなく、通勤の混雑外部性の結果必要以上に長くなった通勤時間が問題になるのである。同様に、通勤費の会社負担により、個人の居住地選択が歪められるために必要以上に長くなっている通勤時間が問題である。

居住地選択を歪める原因はすでに述べたが、再度重複をいとわずに並べると、混雑やその他の外部不経済、公共財の問題、容積率などの規制、借地借家法、通勤費の会社負担である。公共財の問題を除き、他は全て都心の夜間人口を減らす方向に資源配分を歪めている。これらの原因を取り除くことにより、居住地選択は正常になり、その結果都心居住も促進されるであろう。現状では公共施設等の公共財が都心には十分存在するとしても、人口の都心への移動が起こり、夜間人口が増加したときに公共財の供給量が適切か否かの問題は問い直されるべきであろう。

7. 都市計画的都心居住促進策に欠けている視点

7.1 都市計画的政策のシミュレーション

小林(1999)は「都心部における住宅確保の推進、都心三区について」において都市計画的都心居住促進策として「用途別容積型地区計画などの適切な住宅確保施策」が採られたときに起こるであろう政策的な結果と、何も政策的介入が行われなかったときの趨勢ケースをシミュレーション比較している。

その結果を簡単に紹介すると、まず、趨勢ケースでは2000年時点での夜間人口が1990年のそれに比較して8.8万人減の17.8万人になるとされている。就業人口はその間に40万人増え、238.1万人から278.3万人になると予想されている。

政策ケースにおいては、政策によって夜間人口を趨勢ケースより30万人

増やすとしている。この為に都市計画的な促進策、より具体的には用途別容積型地区計画などを使い、30万人増やすとしている。すなわち、2000年時点での夜間人口を47.8万人としている。その結果シミュレーションにおいて事務所床は趨勢ケースより500万平方メートル少なくなり、住宅床は750万平方メートルを多くなると予想している。

そして、この政策的シミュレーションの社会的効果と費用を推計している。まず、道路渋滞混雑が緩和される。住宅床増により都心部への通勤者が10万人減ることと、都心のオフィス床減により通勤者が25万人減ることによる混雑減少がその効果とされている。また、すでに存在する都心のインフラを使うことにより、郊外で行われるであろう公共投資を減らすことが出来る為に費用が節約できる。これらの点が社会的効果である。また、社会的費用として、土地の収益減が勘定に入れられている。以上、小林の試算では、社会的純効果が年間で2,723億円に達するとされている。

7.2 シミュレーションの問題点

この一見明快な小林のシミュレーション結果には、1つの重大な欠陥がある。それは、都心でのオフィス床が減少し、都心での労働者が減少することから生ずるであろう社会的費用が計上されていないことである。

都心での労働者の減少は、25万人とされているが、その25万人の減少分がどこにいくのか、それが必ずしもはっきりしていない。小林の試算では、この点は全ての労働者が都心での生産性を維持したまま、100%どこかに移転できると考えているのであろう。それがもし事実であるとするならば、そこからは何ら社会的費用は発生しない。しかし、その様なことが可能であろうか。

通常、都市経済学が教える議論によると、都心での労働生産性は、集積の経済などにより、他所での労働生産性よりも高い。従って、労働者が都心から離れることにより、その生産性は、だいぶ落ちることになる。すると、労働者を雇う側の企業にとっても、この25万人全ての労働者をどこか他の場所で雇うことは、非常に難しくなる。25万人全てが職を失うということも考えにくい。労働者の生産性が移転先で同じでなく、また、都心ほどの雇

用機会が他の場所で存在するとも考えられない。とするならば、この25万人のうちの何%かは、職を失うと考えなければならない。そして、職にありつけた幸運な労働者の生産性も減少するのである。

ここで簡単な試算を行ってみよう。都心部で職を失う者が、25万人のうちの10%であるとしてみよう。一人当たりの所得のロスを850万円としてみると、これだけで年間2,125億円になる。すると、すでに小林の試算による年間2,723億円の社会的効果のほとんどは失われてしまうのである。(「貯蓄動向調査」(総務庁統計局)によると京浜大都市圏の勤労者世帯の平均年収は平成9年で853万円である。)

雇用の損失は全く生じないが、労働生産性が10%落ちるとしても、同じである。ちなみに、「貯蓄動向調査」(総務庁統計局)で京浜大都市と全国の勤労者世帯の平均年収を比べてみると、京浜大都市が9.5%多い。京阪神大都市との比較では、12.5%も多い。

また、この数字には都心以外で職を得るであろう労働者の生産性減まで織り込まれておらず、その減少分がどのくらいかによって、さらに社会的費用は増大する。また職を失う労働者の割合が15%、20%と増えるとするならば、社会的効果は完全に食いつぶされ、社会的損失が、非常に大きくなるのである。このような雇用機会の喪失と労働生産性の低下は国民に分配されるべきパイの大きさを小さくし、国民一人一人の生活水準の低下を招くことになる。

7.3 住宅床の容積率割り増しには副作用がある

こうなった理由はどこにあるのだろうか。都市計画的手法である住宅床にのみ容積率ボーナスを与える手法がオフィス床を減少させてしまったことがその原因である。従って、この様にオフィス床を減少させるような都心居住政策は採られるべきではない。都心居住政策をこの様に、都市計画的手法を使い、容積率を割り増しさせることによって行うのは、そのロスが非常に大きいことになる。論理的にはそれは当然のことであり、混雑現象などの都市の外部不経済性を容積率の規制などでコントロールするのは無理がある。というのは、容積率の規制は、交通混雑を抑制するのみでなく、交通混雑を発

生しないその他の経済活動までも一律に抑制してしまうからである。極端な例として、都心で、あまりにも混雑が激しいというような理由から容積率を100%という低水準まで下げてしまったとしよう。とするならば、もちろんすぐに都心での交通混雑は解消する。しかし、そこにおける経済活動のほとんど全てを抹殺してしまうであろう。従って、そのような政策は採られるべきでなく、交通混雑対策には混雑解消のみに働くもっと有効な手段がとられるべきである。

8. どのように都心居住促進策を進めるべきか

8.1 都心の生産性を維持しつつ、資源配分の歪みを正す政策を

まず原則論から言うならば、都心の生産性を維持しつつ、資源配分の歪みを正すことが重要である。都心居住促進策を進めるに当たって、都心における高い生産性の確保がまずはなされなくてはならない。都心での高い生産性が確保されると、そこから得られる経済的な成果が個人の間には分配されるということにより、経済生活の向上に寄与する。

現実には都市内の資源配分は、すでに述べたように様々な理由により、最適になっているとは言えない。すなわち、資源配分に歪みが存在する。都心居住促進策に正当性を持たせるためには、資源配分の歪みの訂正という側面に限って、市場介入するという大原則が必要である。政府が民間に介入すべき条件については、岩田(1993)の第3部に詳しく書かれている。

より具体的には、以下に述べるような、混雑その他の外部不経済対策、公共財供給の最適化、容積率規制の撤廃をも視野に入れた規制の再構築、通勤費の自己負担を促す制度の確立、借地借家法の改正、などが考えられる。

8.2 混雑対策には混雑料金を徴収すべきである

まず、交通混雑外部性のコントロールに関して、八田(1994)によれば、ファーストベスト対策、セカンドベスト対策が考えられている。ファーストベスト対策は、通勤鉄道、高速道路、一般道路を含め、全て混雑料金制度を課すということである。通勤鉄道に関しては、通勤時に混雑料金として、ピーク時料金を徴収し、混雑が発生していない時間帯においては割引をするというものである。また、高速道路についても同様な議論がなされている。

そして、一般道路については、混雑していない時間に関しては、無料開放するが、混雑している時間に関しては、混雑料金を徴収するというのがファーストベストである。また、セカンドベストの対策は、混雑料金制が何らかの制約により導入できないとするならば、それに代替するものとして、考えられる対策である。セカンドベスト対策も価格メカニズムを導入した対策である。その1つに従業員人数に応じて課税する特別事業所税が考えられる。また、ピーク時に駐車場から出入りする車に対して特別な料金を課税するというような、駐車場特別料金制などが考えられよう。このような対策を通勤混雑に対して、施すことにより、混雑の最適化が達成される。混雑を完全に解消するのが最適ではないことに注意しよう。最適交通量は、個人が私的費用と混雑による社会的外部費用の両者、即ち交通の社会的費用を負担しているときに達成される。その時は混雑が少量残る。

8.3 近隣外部不経済をコントロールするには経済学のアプローチで

日照や通風といった、都市の近隣外部不経済も適切にコントロールされることが望ましい。風向きやその量による通風はともかく、日照は、単体敷地にとって有限量が与えられている、稀少資源であると認識することが重要である。

その稀少資源の所有者は誰であるのかを明確にする必要がある。すなわち、各敷地に日照権をどの程度与えるのかを明確にするのである。その後、その売買を認めるべきである。そうすることにより、日照という稀少資源の最適配分が達成される。

初期の日照権配分に関しては、様々なバリエーションが考えられる。両極端な例を示すならば、その一つは、単体の敷地に完全な日照権を付与する例であり、もう一つは、日照権はすべて公に属し、単体は全く日照権を有さないという配分法である。前者の場合は、ある敷地へ日影を作るようなビル等の建設をする場合には、そうする者が日照権を有する者から買い取る必要がある。後者の場合には、日照を得ようとする者は、お金を払ってその権利を政府から買い取ってくる必要がある。現実的な解決法はこの両極端の間にあると思われるが、都市内において日照を受ける権利をどの程度認めるかは、

その都市の姿を決定的に決めてしまう可能性があり、適切な対応が望まれる。

日照を守るために、全ての敷地に共通に何時間かの日照を確保できるようにビルの高さや容積率を規制することは日照の有効利用につながらない。日照を得ることによる便益と、そのための床面積の減少による便益の減少が比較されねばならない。特に、都心部においては、日照を得ることによる便益はかなり小さく、それによって失われる床面積からの損失を比べると、損失の方が大きいと考えられる。日照権の売買を許すことは、日照による利益がどの程度大きいのかを、市場でテストすることに他ならない。

8.4 公共財を最適に供給する方法

公共財は、ボーエン=サミュエルソン条件を満たすとき、その供給量は最適となる。この条件は、公共財より得られる社会的余剰が最大化されるときに成立する。現実には、公共財を最適に供給しようとするときには、この条件が成立するかどうかを直接調べる事が出来ないため（注：ボーエン=サミュエルソン条件には、個人の公共財の限界効用に付いての知識が必要である。詳しくは常木（1990）第2章を見よ。）間接的に判断を下す他はない。

そのために、通常取られる手段は、費用便益分析である。「ある公共投資をするときに、その便益が費用を上回る限りその投資は行われるべきである」という基準で公共投資を行うと、最終的には最適な量の公共財が供給されると期待できる。新しい公共投資は、公共財を限界的に社会に付け加えると考えられるので、上の基準では、公共投資は、社会的限界便益が社会的限界費用に等しくなるまで追加的になされる。そのときには、もちろん社会的余剰は最大化されており、公共財の供給量も最適になる。

問題は、便益や費用を正確に計ることが大変難しいことである。しかし、何のガイドラインもなく、無原則に公共投資を進めることは無駄が多く容認できない。近年、行政府の行う公共投資の費用便益分析が義務づけられる方向に動いているのは、大変望ましい。

8.5 都心部の容積率や、その他規制を撤廃すべき

容積率規制の大義名分は混雑対策である。しかるに、混雑外部性の適切なコントロールがなされるならば、都心部における容積率規制は撤廃されるべ

きである。「都心での容積率を撤廃するなどとんでもない」と考えられる人もおられるかもしれないが、適切に交通混雑のコントロールをするならば、都心での容積率を撤廃したとしてもその結果使われる都心での容積率というものは決して過大なものとはならない。

容積率規制の目的は他にある、とする論者も少なからず存在する。私の知る限り、その殆どは、論理的な整合性がない。たとえば、環境を守るため、と言う議論があるが、環境とは何だろうと考えてみれば、容積率規制が環境を守っていないのは明らかである。容積率規制があるから、緑が増えるというわけでもないし、規制がビルを美しくしている訳でもない。道路環境を良くし、歩道等を増やしたいとするならば、容積率よりも壁面をセットバックする規制の方が効果がある。容積率規制により、都市環境が守られているなどとは、とても言えたものではない。

容積率規制廃止と並んで、日影規制や高さ制限なども廃止し、先に述べたように、日照を得るためには、日照権を確立しその市場取引を認めることが必要である。すると、日照をほしい人は確保でき、日照を気にしない人には、その権利を他人に譲ることによりお互いの利益になる取引が成立し、より有効な日照の活用が出来る。

8.6 借地借家法の改正が待たれる

借地借家法による過度な借家人保護が、借家の数を減らし、結果、保護すべき借家人を苦しめている。現実に、広い、ファミリー向けの借家は、市場から殆ど姿を消してしまっている。いったん貸したならば、借家契約の継続を拒否できず、いつ自分の元に戻ってくるかわからない。そのような状況が、借家の供給を極端に減らし、都市住民を苦しめている。借家がないので、本来借家でも良いと考えている人までもが、多額の住宅ローンを背負いながらマンション購入を余儀なくされている。

他方、海外勤務や、地方転勤などのおり、しばらくは使わない自宅や、子供たちが巣立った後の大きな家を持て余しながら、空室を抱えた老人世帯も多く存在する。しかし、このような住宅は市場に出回らない。借地借家法の弊害のためである。

このように、法律などにより、市場取引を制約するととてつもない無駄が生じ、一握りの既存の借家人を守るために、これから借家をしようとする多くの人々や、貸家をしようと思っている多くの人々の犠牲を強いることになる。借地借家法の改正が待たれる。

8.7 通勤費の自己負担を進めるべきである

混雑料金徴収、容積率の撤廃とともに、通勤交通費の自己負担を進めるべきである。通勤費の手当としての支給はサラリーマンにとっては一見好ましいかに見えるが、これは単に、そうでなければ所得として分配されているであろう金額が手当として支給されているにすぎず、サラリーマンにとってはどちらでも同じである。勿論、所得税の対象となるかならないかの違いはあるが、それは、所得税法にその非があるのであり、税法が改正されて、手当も課税対象になるとするならば、本給で支払われるか、手当で支払われるかの違いは存在しない。じじつ、アメリカでは、そのようになっており、通勤費手当を支給する会社はない。

現在は殆どのサラリーマンは、通勤費を通勤手当として受け取っている。というのは、会社は通勤費を費用として処理できるために、会社にとっては所得を与えるほどコストはかからないためである。しかしこれは、労働者、通勤者から見た場合、立地選択に関する決定を歪める原因となる。なぜならば、遠いところから通勤するという選択をする時には、当然自己負担であるならば、高い通勤費を支払わなければならないという決定がその裏に成されなければならない。しかし、会社が通勤費を負担してくれるなら、個人はそうでないときに比べて、より、都心から遠いところに居住するであろう。その結果、現代の都市は必要以上に遠方に拡散していることになるのである。

こうなっている理由は、税法上の通勤手当の扱いにある。通勤手当として支給されると、それを受け取る方には税金がかからない、また、支払う方も費用として控除できる。従って、これを正すためには、税法を改正して、通勤手当控除を廃止する必要がある。また、労働者には手当としてでなく、給料としてその額を支払うべきであり、そうすることにより居住地選択は通勤費支給という制度的から来る歪みから開放される。

8.8 結果として都心居住は促進される

このように、交通混雑対策として最適な交通混雑のコントロールがなされるならば、容積率を撤廃し、その結果として住宅床面積は増えるであろう。その結果都心居住は促進されることになる。しかしこれは、都心居住は促進されると言っても、政策的に都心居住を後押ししているという意味ではなく、もともと政策的な歪みの結果生じてしまった都心からの人口の過度の減少を適正なレベルに戻す、という意味において都心居住が現在よりも促進されるということである。

9. 容積率規制を残す方法はあるか

9.1 容積率規制の影響

容積率規制は交通混雑を発生させる経済活動だけでなく、交通混雑を発生させない経済活動をも抑制してしまう。そして、広い地域にわたって、一律の規制をかけてしまうために、様々な無駄を生み出している。

都心居住が不必要に抑制されるようになったのも容積率規制の悪影響である。というのは、発生交通量で見ると、住宅はオフィスの三分の一と言われる。(小林(1999))しかし、容積率規制は住宅とオフィスを区別しない。従って、容積率規制で一律に容積を規制し、オフィス床面積需要が供給を上まわっているという状況の下では、オフィスビルが住宅を駆逐してしまう。なぜならば、オフィス床の方が市場賃料は高くなり土地所有者にとってその方がずっと生産性が高くなるからである。

先に述べたように、交通混雑を最適に混雑料金やその他の対策を使って適切にコントロールできるのであるならば、容積率規制の必要はない。しかし、現実には容積率規制が存在する。都市計画学サイドからも容積率規制撤廃に関する抵抗は大変大きいと予想される。では、容積率規制を残したまま、都心の経済的活力を失わず、都心居住を促進する方法は考えられるであろうか。この点に関して、先に述べた八田論文は大変興味深い考えを提示をしている。

9.2 容積率規制は非効率な混雑抑制策である

まず、容積率は混雑抑制策であるということを確認すべきである。容積率規制は、様々な効果を持つ規制であるといわれる。例えば、環境を保つ規制

であるとか、防災上必要であるなどである。しかし、環境規制であるならば、環境に直接働きかける規制の方が優っており、防災には防災に直結する政策が必要である。

9.3 容積率規制を残すならば、混雑抑制策として作り直すべきである

もし容積率規制が、混雑抑制策であるということが確認されるならば、容積率規制を混雑抑制をよりスムーズに行うように、作り直すということも同意されるだろう。より具体的には、地区レベルでの交通容量を測定し、その上で地区レベルで全体の住宅とオフィスの床の量を決めるのである。そして、その容量にあった容積率をそこに定義し直すという作業をする。地区レベルでその容積率が住宅床とオフィス床の両面から与えられたならば、次に敷地ごとにそれらを同じだけ与える。すなわち、オフィス床として500%、住宅床として1,000%（合計で1,500%）の容積率を地区全体で与えるとするならば、その地区内の全ての敷地についてそれと同様の容積率を認めるのである。同時に、地区内での容積率の売買を認めるべきである。その場合、その地区内で、オフィスだけを作りたいと言う人は、自分が持つ住宅床の容積率を売り、オフィス床の容積率を買ってくることになる。すると、単体で見ると、容積の大きな敷地や小さな敷地が混在するが、地区レベルとしての容積率は交通容量にあったレベルで決まることになる。従って、不必要な交通混雑は起こさない。このように容積率が決まるならば、容積率規制は交通混雑対策として機能すると期待される。この様な容積率の決め方はその地区全体の空間の有効利用を促すことになり、その経済的活力も不必要に減少させることはない。

10．都市計画学への注文

10.1 市場メカニズムを誤解しないで欲しい

市場に任せることが、全くの自由放任であると誤解されている。そのような誤解がもとで、市場メカニズムに委ねると大変恐ろしいことが起こるのではないかという危惧もたびたび聞かれる。例えば、ある土地所有者が自分の敷地をもっと効率よく利用しようと、敷地いっぱいの高層マンションを建てる事態が指摘されている。（以下、都市計画サイドからの指摘は、福川(1995)

による)そこで、日照やプライバシーなどの周辺環境が奪われるのではないかということである。このような状況は経済学も外部不経済による市場の失敗として考慮の中に入れていく。

もう一つの市場メカニズムに対する誤解例として、都心の再開発には地価を顕在化させない方法が望ましいとする論理である。この裏には、高い地価ゆえに床価格が高くなり、その結果、高い容積率が必要となるが、高い容積率にたくないのであるならば、高い地価を顕在化させない事が必要であるという論理がある。これは地価決定のメカニズムを考えると、逆立ちした論理である。正しくは、人が集まる好立地点であるために、高い家賃となり、高い地代になり、高容積が必要となる。その結果、高い地価となる。地価の顕在化は、市場取引を通じて、人々がそこに住み続けるか、他のところに引っ越すかを定めるシグナルとして機能する。地価を顕在化させない方法は不効率かつ不公平な結果を招くことになる。

たとえ話として次のような例が考えられよう。昔はマグロを食べる人が少なく安く手に入った。欲しい人々は、マグロをたくさん食べられた。ところが、マグロをほしい人たちが増え、値段が上がった。そこで、昔からマグロを食べていた人たちは考えた、マグロを市場に出す前に自分たちが食べてしまえばいいと。漁師には以前の価格と同じだけ払い、漁師が釣ってきたところで手に入れよう。これは昔からマグロを食べていた人たちの利益のために、それを釣り上げた漁師と新たにマグロを食べたい潜在的消費者の利益を犠牲としている。漁師は市場取引により高い所得が得られたはずであり、マグロを買う側の人たちも市場に出回っているからこそ、手に入れることができる。ところが、その価格を顕在化させず、どこかで秘密に消費されてしまうようなシステムにおいては、いくら強くマグロを食べたいと思う人がいても、その人たちはマグロを手に入れることができないのである。

10.2 規制に対する考え方を見直して欲しい

都市計画サイドの人々は、都市の空間を合理的に利用するためには、都市計画の規制が必要であると主張する。例えば「個別の効用と全体の効率が最大化するという構造を、共通の了解として構築することが必要となる。その

了解こそ、都市計画の規制である。」とか、「都市計画の規制とは、理念的に
いえば、制約でなく、都市と言う組織の中で個々の主体が自己実現を図る
いわば、解放の手段となるべきものである」という主張である。なるほど、
共通の了解がなされ、共同行動が成立するとすれば、それは願ってもない事
である。外部経済にしても内部化できる可能性を秘めているのである。しか
し、都市計画の規制でこれが実現できるかということに関して、疑問の声を
上げざるを得ない。共同行動ができるケースというのは、全体の中のほんの
一部であろう。それが都市計画規制であるとすれば、それが正当化されるの
は全体集合の中の特異点にしか過ぎない。現実の世界で、そのような共同行
動が一般的に出来るとするのはあまりにも楽観的であろう。外部性のコント
ロールをするには、共同行動をとらなくても、最適な結果がでる価格メカニ
ズムを使う方がはるかに効果的である。一般的な外部経済対策としては、日
照などのように市場が存在しないなら市場を作る、混雑や汚染など加害者が
特定できるならばピグー税を課す、市場取引の結果違反者には罰金を課す、
といった手法が有効となるであろう。

容積率規制についてはその根拠を明らかにし、どのような容積率規制なら
正当化できるのかを論ずるべきである。経済学サイドの答えは、容積率規制
は混雑抑制政策であると位置づけ、ならばどのような容積規制が混雑を効率
的に抑制するかを論じている。地区全体の交通容量を測定し、それに基づい
て住宅用、オフィス用の容積を地区内の全ての敷地に与え、地区内の容積率
の自由売買を認めるとともに、非常にフレキシブルな形で容積率を定めると
いう八田(1994)提案がある。このような提案に対し、都市計画学者のサ
イドからは、これはそもそも土地で利用計画規制、都市計画そのものではな
いかという話がある。しかし、名前の付け方はいわばどうでも良いことであ
る。八田の提案は、容積率規制という「都市計画的手法」を使っても、価格
メカニズムを使った最適混雑料金を課したときの状況を近似することができ
るという意味で、経済学サイドからのぎりぎりの譲歩であると理解されるべ
きである。

物理的な規制はその副作用が強いことを認識すべきである。容積率や、日

照を確保するための高さ制限、斜線制限などがこれに当たる。容積率規制についてはすでに述べたので、ここでは、日照権について考えよう。日照のための単体敷地ごとの物理的規制は、必ずしも日照を必要としない土地に対しても日照を与える。しかし、日照を必要としない人たちは、日照を必要とする人たちにその権利を売り渡すほうがより合理的な選択になる。市場取引が許されるならば、人々は、その権利を売買することによって、お互いにベターオフになる。社会は個々人の集まりであり、個々人の効用増大が社会的目的であるのであれば、そのような取引ができれば、物理的規制よりもずっと社会的に望ましい。

もう一つの例として、混雑現象を考えてみよう。計画側サイドからは、すぐに、土地利用規制をしなくてはならないという議論になる。経済学では、土地利用とインフラのギャップが生じるとするならば、それはなぜかということをもまず考える。供給サイドが原因であるのか、需要サイドが原因であるのか。もし、供給サイドが原因であるとするならば、インフラの投資が必要ということであり、もし需要サイドが問題であるならば、価格の設定が正しいかが問題となる。より多くの道路を建設するべしという決定は誰が下すのか。それは利用者がそうして欲しいと望むのが一番説得力がある。とすれば、それは混雑料金収入という形で、市場を通して顕示される。そのためのベストな方法がピークロードプライシングである。

10.3 個人の好みと公共政策を結びつけないで欲しい

都市の再開発その他、都市を形作る公共政策を提案するに当たって、ある特定の個人の好みがそこに色濃く反映するということは、もちろん避けるべきである。

都市計画サイドでは、ジェイコブズの四原則が都市の多様性を実現する、としてもはやされている。私はジェイコブズの4原則を否定するわけではないが、これはあくまでの個人の好みであり、それに賛同するか否かと、その様な都市が、実現されるべきであるか否か、それを公共政策として進めるべきであるか否かは全く別問題である。また、そのようなジェイコブズの4大原則がほとんどすべての人々の好みを反映しているとするならば、そのよう

な4原則は、都市計画規制がなくても、実現するはずであろう。

しかし、ある個人がこの4原則がすばらしいと思っても、そうとは思わない人がいるかもしれない。市場機構がジェイコブズの追求する理想的条件の実現を困難にしているとは全くナンセンスな考えである。もし、現実、この4原則が達成されていないとすれば、人々は、与えられた社会経済的条件下、より良い選択をしたと理解するべきであり、市場機構がこの条件の達成を妨げているとは、明らかな誤解である。

人々の願望がすべて実現するメカニズムはあり得ない。私だって、大手町に300坪の土地を持った緑豊かな土地の中の平屋建てに住みたい。しかし、これは現実の社会経済的制約の下では不可能である。たとえ、誰かがそれが可能になるような規制を作ったとしたら、東京の経済は崩壊するであろう。

個人的好みとしか考えられないもう一つの例が、容積率に関する記述である。「都心(約900ha)の平均容積率は450%が限度」とか「純住宅地では200%、商業混在地区で300%を上限と考えるべき」という論法である。この様な容積率の数字にはほとんどの場合根拠がない。インフラとの関係でこういう数字であると、語られることも多いが、インフラは、それに応じて供給可能であり、価格を設定してより効率的に使うことも可能である。

何度も重ねて言うが、混雑をコントロールでき、公共財が適切に供給され、それでも空間需要が存在するならば、それは満足されるのが人々の社会経済的厚生を増加を伴うために望ましい。その結果として容積率200%になるかもしれない。しかし、その状況と最初から200%を超えてはいけない規制とはその意味が全く異なることに注意しなくてはならない。

経済学者の主張は、容積率は人々の選択の結果決まる内生変数にしよう、という提案である。容積率規制はそれが制約条件として効いているときには、人々の選択の自由を不必要に狭めてしまうという弊害があるのである。

個人の好みは人によって色々あることを認めるべきであろう。自分の好みを主張することに、もちろん何ら問題はない。それを他人に理解してもらう目的のために主張することも何ら問題はない。しかし、自分と同じ好みを持たない他人に、自分の好みに従えというのは思い上がりであり、政策論とし

ては受け入れがたい。

また、容積率規制は、建築家やデベロッパーの仕事をやりにくくしているのではないだろうか。建築家やデベロッパー、都市プランナーの人々も、もっと容積率にとらわれない発想の都市創り町創りを提案すべきであり、そこから、ずっとすばらしい都市が生まれてくる可能性があると思われる。

10.4 東京のあるべき姿の中に東京の経済も含めて欲しい

東京のあるべき姿の提案がなされている。東京はもっとひきしまった体系を目指すべきである。また、道路や公園の面積を増やして、建物を集約的にする必要がある。都心部における衣食住の不均衡を是正していくことが必要である。といった提案である。

これらの提案そのものは、賛同できるところである。しかし、これらの提案が都市計画サイドから出されているということに驚きを感じず。なぜならば、現在の容積率規制の下に、これらの提案が実現できると考えている人が本当にいるのであろうか。もし、現在の容積率のままに、このようにコンパクトに引き締まった体系を目指すならば、東京のサイズは、現在の10分の1、いや、それ以下にしないではいけなかつても、東京の経済は壊滅するであろう。

道路や公園の面積を増やすためには、建蔽率を減らさなくてはならない。現在の高さ規制や、容積率規制を残すとすれば、道路や公園の面積を増やすということは到底できない相談であろう。むしろ、容積率を高め、その代償として、道路や公園用の土地を確保することの方が、よりよい選択肢であると思われる。また、都心部における衣食住の不均衡を是正していくことにおいても、都心居住を促進するという側面から言っても、現在の容積率規制のままでは立ち行くとは思えない。例えば、「用途別容積率型地区計画」では住宅床を増やそうとすれば、オフィス床を減らさざるをえない。とするならば、都心に居住することと、都心からビジネスを減らすことが、対になって実現することになり、都心の経済活力が損なわれることになる。

11. 結び

都市における都心居住促進策などの都心居住政策をとる時には、都市の経

済循環ということを入れておかないと大変な失敗になる可能性がある。都市の経済循環というのは、人々が都心で働き、そこに通勤し、所得を得、都市内のどこかに居住し、生活していくということを経済の循環という側面から捉えたものである。

理想的な資源配分が達成される条件を調べてみると、現実の経済がどうして資源配分に歪みを生んでいるのか、その理由を理解できる。この資源配分の歪みを取り除くことによって、都市の生産性を確保しながら最適な資源配分に近づくことが出来る。

最適性を担保する条件の一つが、各個人が経済活動に対する社会的な費用を支払っていることである。外部不経済や、通勤費の会社負担は、個人が社会的費用を支払っていないことから問題が起こる例である。その結果、資源配分に歪みが生ずるのである。容積率規制は混雑対策としては甚だ不効率である。

現状ではこれら外部性の最適なコントロールや規制の廃止には、時間がかかるであろう。とするならば、これらの政策が採られないための悪影響を相殺する処置がとられなくてはならない。それが都心居住策の理論的な根拠となるであろう。

しかし、そのような対策の結果、都心のオフィスの床面積が減少するような結果となるようなことは、望ましくない。用途別容積型地区計画では、都心に住宅を建設するときに、容積率を割り増ししようという制度である。しかしこの制度は、不必要にオフィス床面積を減少させ、その結果大きな社会的費用を追加的に発生させる。

正しい都心居住政策は、政策的誤りなどから生ずる資源配分の歪みを正すことを優先し、結果として都心居住が促進されるということになるべきである。

仮に、容積率規制を残すのであれば、地区ごとに、その交通容量を測定し、それに見合った容積率を、きめ細やかに決めていく必要がある。住宅の発生交通量とオフィスの発生交通量は甚だしく異なっているので、それぞれに対応した容積率を別々に決めることが望ましい。そして、地区内での容積率の

売買を認めるのである。

容積率を大幅に緩和することにより、都市環境を大幅に改善することは可能であろうか。容積率を緩和すると、ノッポビルが連立し、付近の環境は最悪になるとの指摘がある。しかし、これは事実であろうか。開発者側から考えれば、そのように環境の悪い地域を創造したところで、そこにオフィスや住宅として入居したいと思うような人々はいないであろう。したがって、そのような、劣悪な環境を生み出すようなプロジェクトは大幅な赤字となって、その会社は倒産することになるであろう。したがって、その様な開発は、市場の制約により、できないのが現実である。

仮に、高容積の結果、ある人から見ると環境が悪いと考えられる環境がなされたとしよう。しかし、多くの人々が環境はそれでも構わないと考え、そこに入居したいと希望したとするならば、その自由を第三者が「そのような住居はおまえのために良くない」と言って奪い取る権利はない。もし、その開発が周辺の環境に与える外部性を問題にするならば、それらを具体的に特定し、それらを内部化する方策を講じれば済む。そうすることが、人々の幸福度の指標としての社会的余剰をより大きくする。

容積率を大幅に緩和することにより、建蔽率を最小におさえ、そこから生まれる余剰の土地を緑豊かな公園やその他の施設に使うことは、もちろん可能であろう。実際、「千メートルビルを建てる」(尾島(1997))とか、「アーバンニューディール、大東京改造計画」(岩田(1999)、森(1999))という、提案がなされている。この提案の下では、容積率を1000%にする代わりに建蔽率を6%に抑え、30ないし、50ヘクタールという広大な地域を既存の関係法規や、規制から開放して、自由に新しいランドデザインを作って、それに沿って、官民の投資を集中させていこうというものである。その様な、大計画がもし実現するならば、これまで東京では考えられもしなかった様な緑豊かな空間や歩車道分離型の広々とした安全な道路の整備が可能になるであろう。また、この様なプロジェクトが成功すれば、容積率に対する考えも革命的変貌を遂げるにちがいない。

脚注

1. 本論文は福島(1999a), (1999b)を基に手を加え書き直したものである。
2. 福島(1999a)に対して、八田達夫、福井秀夫氏から貴重なコメントをいただいた、ここに感謝したい。

参考文献

- 岩田規久男 『ゼミナール ミクロ経済学入門』(1993) 日本経済新聞社
- 岩田規久男 (1994) 「都市住宅に対する経済的アプローチとは何か」 輪講「都市住宅学」(1) 『都市住宅学』 8号 p48-59.
- 岩田規久男 「市街地住宅再開発と土地市場の活性化」 『季刊住宅土地経済』 1999、2-7
- 小林重敬(1999a) 「都市部における住宅確保策の推進、都心3区について」 都市居住の将来像に関する研究会 配付資料.
- 小林重敬(1999b) 「都心居住の回復と都市計画の役割」 都市居住の将来像に関する研究会 配付資料.
- 尾島優雄 『千メートルビルを建てる』 講談社 1997
- スティグリッツ, ジョセフ 『入門経済学』 第2版 藪下他訳 東洋経済
- 常木 淳 (1990) 『公共経済学』 新世社
- 八田達夫 (1994) 「どのような都心居住政策ならば正当化できるのか」 『都市住宅学』 8号 p.16-25.
- 福川裕一 (1995) 「都市住宅に対する都市計画的アプローチとは何か」 『都市住宅学』 9号 p.53-67.
- 福島隆司 (1997) 「都市の市場メカニズムと容積率制度」 『都市住宅学』 17号 p.23-29.
- 福島隆司 (1999a) 「経済学の論理と都市住宅学」 『都市住宅学』 28号 p.64-76.
- 福島隆司 (1999b) 「経済学から見た都心居住促進論」 『総合都市研究』 70号 東京都立大学(予定)
- 森稔(1999) 「アーバンニューディール政策」 森ビル(株)
- 山崎福寿 (1997) 「都市住宅学における価値判断の明示性」 『都市住宅学』 19

号 P157-164.

Samuelson P.A. and W.A.Nordhaus (1989), Economics, 13th edition,
McGraw Hill.