

経済学から見た都心居住促進論

東京都立大学経済学部

福島隆司

1999年9月30日

はじめに

大都市の都心居住¹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。本論文では、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。

1. 都市の経済構造と居住地選択

1.1 個人の居住地選択

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。

1.2 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最適²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。

1.3 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： 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。混雑した電車に、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

¹ 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。

² 資源配分に歪みがなく、最適に配分されている状態はパレート最適な資源配分と呼ばれる。

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： 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とと言う規制では、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。日照権確保のためには、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。³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。⁴

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きている。

借地借家法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しない。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き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。

この様に様々な外部経済、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。

2. 都心居住促進論拠をどう考えるべきか

2.1 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あげられている。(1)都心部における地域社会の在り方、⁵(2)インフラ投資運営

³ 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。

⁴ 解決の方法については第4節で述べる。

⁵ 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

効率化、⁶(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、またそのよう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先も述べたように、自由選択の結果、その地域から撤退する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。

2.2 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⁷、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。

3. 都市計画的都心居住促進策に欠けている視点

3.1 都市計画的政策のシミュレーション

小林は「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⁸が採られたときに起こるであろう、政策的な結果と趨勢ケースとして何も政策的介入が行われなかったときの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

の魅力であるという積極的な考え方までである、とされている。

⁶ 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いう観点で挙げられている点である。

⁷ 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。

⁸ 「用途別容積型地区計画などの適切な住宅確保施策」(小林)とされている。

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。

3.2 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行くのか、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。⁹一人当たりの所得のロスと850万円としてみると¹⁰、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。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%と増えるとすれば、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。

3.3 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

⁹ 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。京阪神大都市の比較では、12.5%も多い。

¹⁰ 「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。

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。

4. どのように都心居住促進策を進めるべきか

4.1 都心の生産性を維持しつつ、資源配分の歪みを正す

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で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。¹¹

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。

4.2 混雑対策には混雑料金を

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。¹²

4.3 都市の近隣外部不経済のコントロール

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言う配分法である。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。¹³

¹² 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。

¹³ 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

¹¹ 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。

4.4 公共財の最適供給

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ことが出来ないため、¹⁴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。

4.5 都心部の容積率規制や、その他規制の撤廃

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。

¹⁴ 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。

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。

4.6 借地借家法の改正

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。現実には、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って余しながら、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。

4.7 通勤費の自己負担

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。

15

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。

4.8 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

15 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。

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。

5 . 容積率規制を残す方法はあるか

5.1 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。¹⁶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。¹⁷

5.2 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

16 小林(1999)

17 以下は八田(1994)の考えを基にしている。

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。

5.3 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言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れば、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。

6 . 結語

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。例えば、用途別容積率型地区計画では、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、小林の試算でもわかるように、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。

このような政策の積み重ねが、社会的余剰を最大化することにもつながり、個人個人の効用の増大に貢献する源となるのである。

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

小林重敬「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 1999

小林重敬「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
1999

常木淳『公共経済学』 1990 新世社
八田達夫「どのような都心居住促進策ならば正
当化できるのか」『都市住宅学 第8号』 19
94 p.16 - 25

福川裕一「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 第9号』 199
5 p. 53 - 67

福島隆司「都市の市場メカニズムと容積率制度」
『都市住宅学 17号』 1997 p.23 - 29