

◇ 論 文

バブル期の地価・住宅問題と今日の課題

The Land and Housing Problems during The Bubble : Implications for The Land Policy Today

中 村 八 朗

Hachiro Nakamura

1. 地価上昇と一般世論

わが国の大都市地域の地価が急激な上昇を始めたのは、昭和60年頃からであった。先ず東京都心部でのオフィス需要の増大に応じて、オフィス・ビルへの転用のため都心近辺の住宅が高値で買い上げられ、それに代わる高額な住宅が近郊住宅地域で買い求められたことからこの住宅地の地価も上昇するといったように、ドミノ式に地価上昇区域が拡大していった。たまたまプラザ合意への対応を急務とした中曽根内閣が民活政策といわれる政策、つまり民間活力の喚起を図る一連の措置を講じており、それに伴って金利は低水準に据え置かれ、民間資金も過剰な時期であったので、この地価上昇が投機資金を呼び込んで土地に対する膨大な仮需要を招き、ついには全国的な地価高騰に導いたのであった。

現在ではバブル期と呼ばれているこの時期における地価のこのような暴騰は、当然マスコミでも大々的に報道されて活発な論議を呼び起こしたが、これらの論議では、転売によるさや稼ぎを狙った企業による土地の買い漁りや地上げ屋の横行、これを支えた金融機関の過剰融資が厳しく告発されることが多かった。さらに、これらの個々の問題は中曽根の民活政策から派生したとして、元はといえば、この民活政策が地価暴騰の真犯人であると極め付ける声も起きていた。

ところで筆者は昭和45年国勢調査の都道府県別報告書の刊行後、たまたま東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県の記事に目を通しているうちに、この1都3県の人口ピラミッドの形が近い将来の住宅問題に重要な示唆を与えていると感じたのであった。昭和50年の国勢調査の報告書でも、人口ピラミッドはほぼ同様の形になっていたので、依然として同じ示唆を与えていると思い、53年には現状のままでは近いうちに地価上昇の起きるのは避けられない旨の二、三の論文⁽¹⁾を書いたこともあった。過去にこのよう経験を持つ筆者の立場からは地価上昇の原因は中曽根の民活以前に既に潜在していたのであり、上記の批判は何れも正鵠を射ていないと思われる。では人口ピラミッドを基にしてどのようなことから筆者が地価の上昇を予測したかについて、以下に幾つかの関係要因を取り上げてみよう。

2. 人口ピラミッドとUターン

図1と図2が筆者に示唆を与えた昭和45年と50年の1都3県の人口ピラミッドである。比較の

図1. 昭和45年5才階級人口ピラミッド

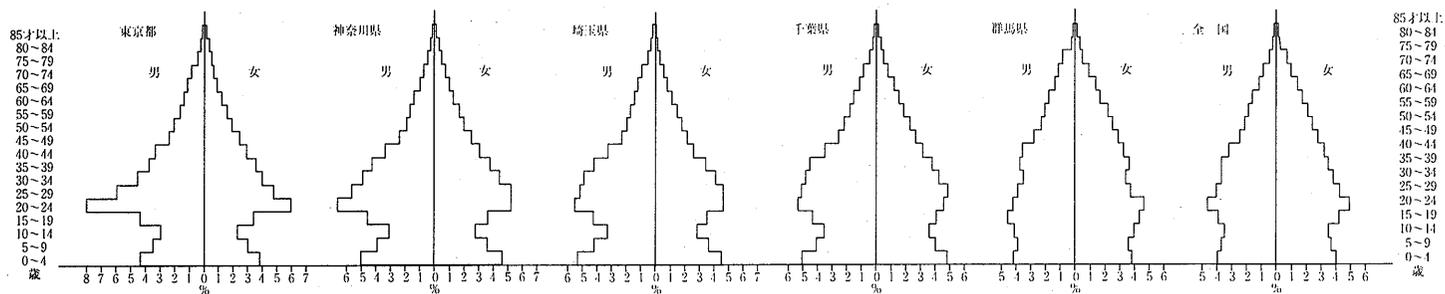
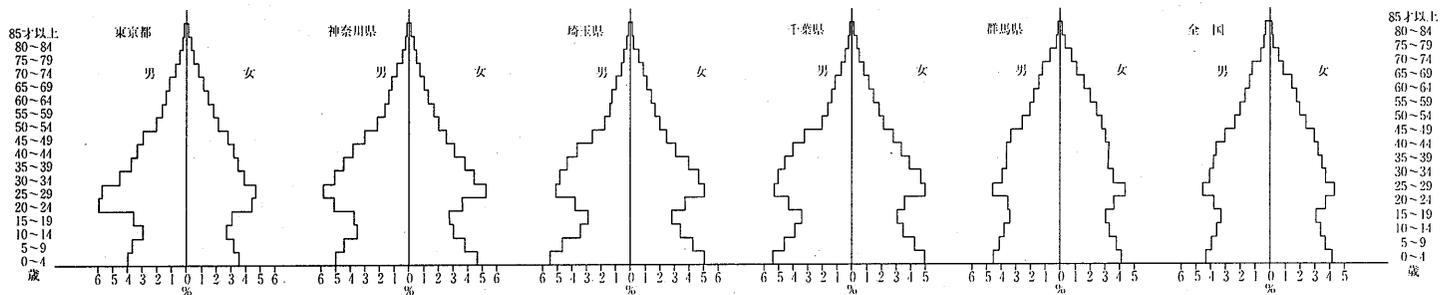


図2. 昭和50年5才階級人口ピラミッド



ために群馬県と全国の場合も添えておいたが、1都3県では45年の東京の場合に典型的に見られるように、小さい兜に大きな兜を載せたような形になっている。これにたいして群馬県はとんがり帽の形になっているが、愛知県、大阪府、福岡県といった大都市を擁する府県以外の県はすべて群馬県と同様な形になっており、それを反映して全国もとんがり帽子型になっている。

ところで1都3県では大きな兜の最も張り出た年齢層は20才台である。この層が1都3県、すなわち首都圏⁽²⁾に住み続けるとすれば、当然結婚、子どもの出生とその成長というライフ・サイクルを辿るはずである。現在はアパートの間を借りているか、あるいは親の家に同居しているのであろうが、このようなライフ・サイクルを辿る間に、当然居住空間の拡大に迫られ、ついには子ども達の一人一人にそれぞれ独立部屋を与えねばならないことになる。とんがり帽子型とは異なる1都3県の形では、このような過程が予想される20才代の年齢層が最も高い比率を占めているとすれば、首都圏内では近い将来大変な住宅・宅地の需要が生ずるのは避けられないはずである。そのことを人口ピラミッドが筆者に語っていると感じたのであった。

ただし昭和40年代初頭に厚生省の人口問題研究がUターン、つまり地方から上京した若者が地方に戻る現象が現れたと発表し、この発表はたちまち社会一般にひろく承認されていた。このUターン説が正しければ、人口ピラミッドで高い比率を占める20才台の層もかなりの部分が地方へ帰るので、首都圏での住宅問題は余り案ずる必要のないことになる。

次に表1を見ていただきたい。(a)、(b)欄には昭和40年と45年の国勢調査による東京都の5才階級別年齢人口がそのまま記入されているが、ただ45年の分は40年の分より一行上にずらして記入されている。こうした上で表を真横に読むことにより、例えば40年の(10~14才)が45年には(15~19才)に移行する間の人口の増減が(c)欄から分かり、増加ならその分だけの転入が、減少なら転出があったと見てよいはずであるが、しかしこの数字には死亡者が含まれる。そこで(a)~(c)と同様な方法を日本の総人口の場合について試みることで年齢階級別の生存

表1. 年齢階級別転出入人口—東京都(昭和40~45年)

	(a)	(b)	(c)=a-b	(d)	(e)=a×d	(f)=b-e
	昭和40年 人口	昭和45年 人口	増減数	昭和40-45年 推定生存率(倍)	昭和40-45年 推定生存者数	転出入人口
0-4才	876,263	0-4才 971,687				
5-9才	664,708	5-9才 791,874	-84,389	1.003	878,892	-87,018
10-14才	675,974	10-14才 637,069	-27,639	1.001	665,373	-28,304
15-19才	1,298,174	15-19才 963,755	287,781	0.987	667,186	296,569
20-24才	1,579,890	20-24才 1,675,115	376,941	0.987	1,281,298	393,817
25-29才	1,243,711	25-29才 1,290,878	-289,012	1.002	1,583,050	-292,172
30-34才	1,017,041	30-34才 1,031,700	-212,011	1.001	1,244,955	-213,255
35-39才	805,517	35-39才 910,696	-106,345	0.994	1,010,939	-100,243
40-44才	618,431	40-44才 744,424	-61,093	0.979	788,601	-44,177
45-49才	497,946	45-49才 584,319	-34,112	0.986	609,773	-25,454
50-54才	455,787	50-54才 467,280	-30,666	0.976	485,995	-18,715
55-59才	370,464	55-59才 415,597	-40,190	0.950	432,998	-17,401
60-64才	296,375	60-64才 332,866	-37,598	0.931	344,902	-12,036
65-69才	210,755	65-69才 257,119	-39,256	0.892	264,367	-7,248
70-74才	132,716	70-74才 172,110	-38,645	0.833	175,559	-3,449
75-79才	78,077	75-79才 96,219	-36,497	0.727	96,485	-266
80-84才	33,441	80-84才 46,374	-31,703	0.593	46,300	74
85才以上	13,974	85才以上 18,989	-14,452	0.560	18,727	262

図2c. 年齢階級別転出入人口

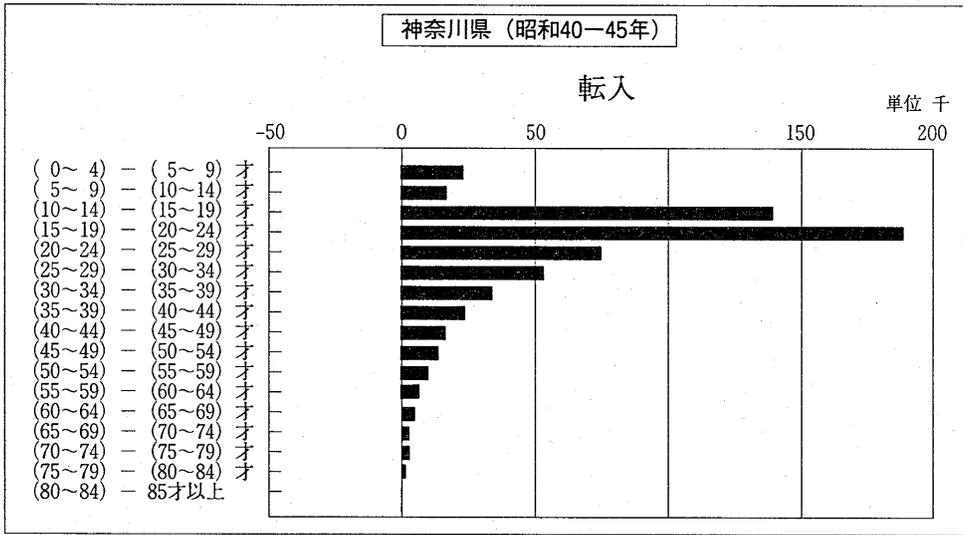
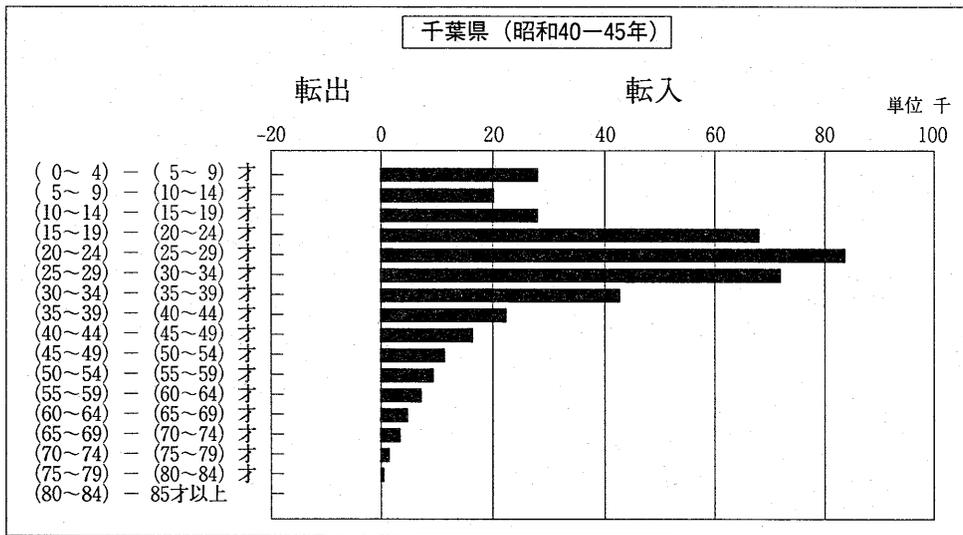


図2d. 年齢階級別転出入人口



ターンが起きているような印象を受ける。しかしここで周辺3県の方に目を転じて先ず埼玉県の場合をとり、図2 aに該当する同県のグラフを作成すると図2 bのような結果になる。東京の転入者と同じ青年期の年齢層では、この県でも大量の転入が見られるが、他の年齢層でも転入超過となっており、さらに東京で転出の多い層ほどこの県では逆に転入が多くなってる。実は、図2 c、図2 dに見られるように、周辺の他の2県すなわち神奈川県と千葉県においても埼玉県と類似した結果が得られたのであるが、そこで今度は首都圏全体の場合について、同じグラフを作ってみることとした。図2 eがそれであるが、上の場合と同じ青年期の年齢層は首都圏全体でも大

図2e. 年齢階級別転入人口

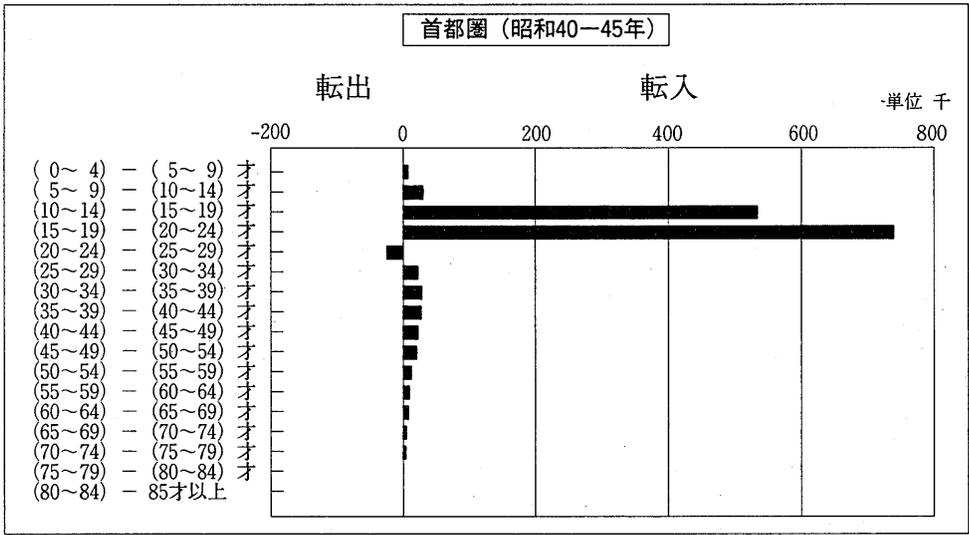
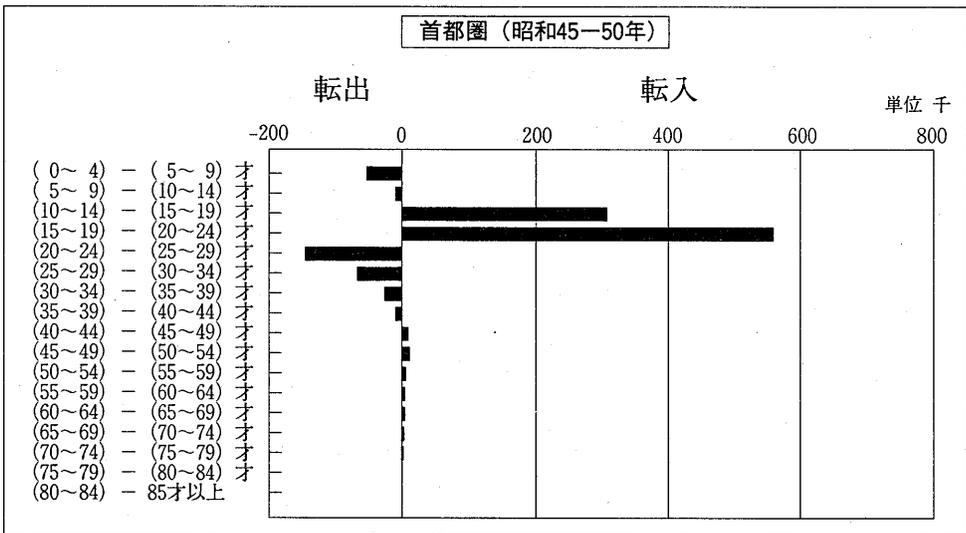


図3. 年齢階級別転入人口



量に転入しているのであるが、他の年齢層は転入も転出も殆ど無視してよい程度に過ぎない。ただ昭和50年に至って、(20-24) - (25-29) 才でやっとUターンらしき現象が現れているが(図3)、最も転出の多いこの年齢層でも転出人口はその層の人口の4.7%に過ぎない。

ここでさらに昭和50年を過ぎてからの国勢調査の各年度について図2eと同様の図を作成して年齢階級別転出入のその後の推移を見ていくことにする。図4は昭和50-55年の間の、図5は昭和55-60年の間の首都圏における転出入の状況を示しているが、青年期の層、つまり(10-14)才が(15-19)才に、(15-19)才が(20-24)才に達した年齢層で大量の流入が生じているこ

とは以前と同様である。しかし25才を過ぎて39才から44才に至る年齢層では転出となっており、特に(20-24)才から(25-29)才に移った層で最も多くなっている。図4の昭和55年の場合を前で見たと図3の昭和50年の場合と比較すると、後者ではこの最も多い年齢層の転出入口は実数で146,727人であったのに対し、前者では225,281人で、前者は後者をさらに上回っており、Uターン時代到来の予兆ではないかと感じさせるようにも思われた。しかし昭和55年のこの年齢層は、図3と図2 eから理解されるように昭和50年までの5年間で昭和45年までの5年間に多数の転入者を加えたのであった。実数では50年までが586,949人、45年までが527,293人で計1,114,241人

図4. 年令階級別転出入人口

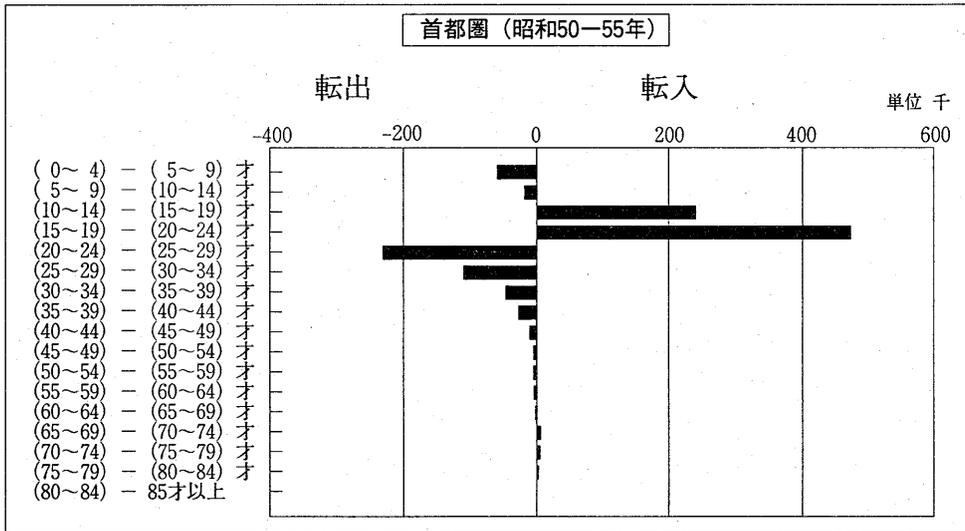


図5. 年令階級別転出入人口

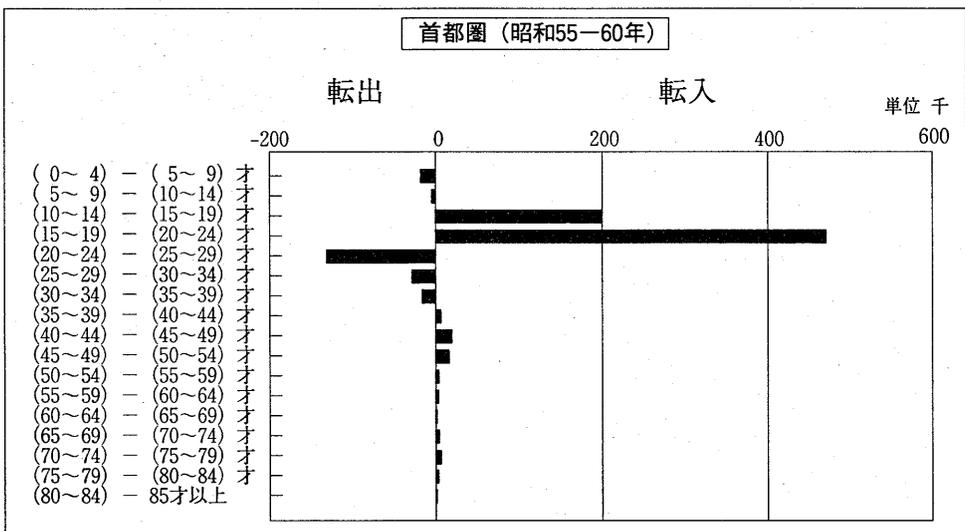
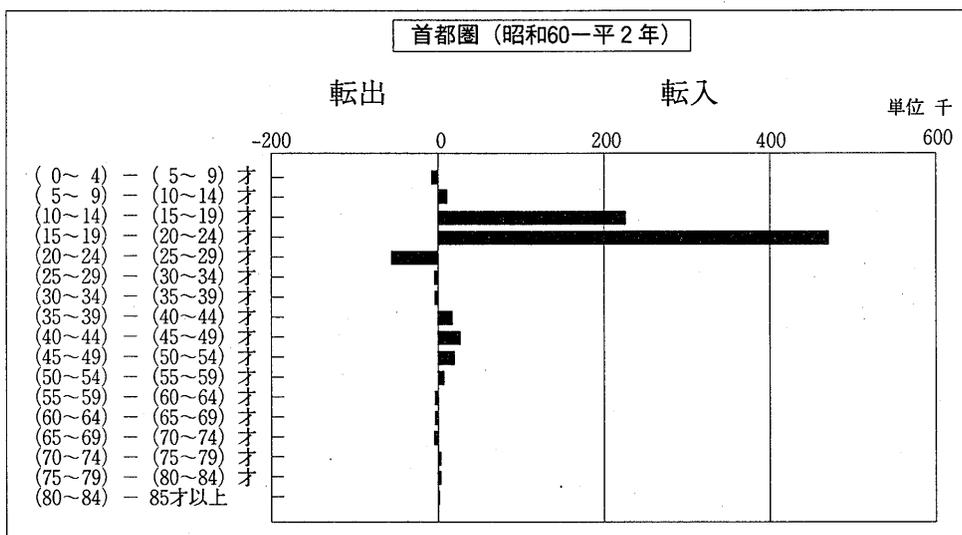


図6. 年齢階級別転出入人口



となるが、そうすると50年から55年までになって転出に転じたとはいえ、この転出人口の過去の転入者に対する比率は、約5分の1の20.2%に止まっている。また50年時点での同一年齢層に対しては、そのうちの8.2%に過ぎない。加えて、その後の昭和60年までの5年間を示す次の図5では、25才から40才前後の年齢層の転出は減少に転じている。最も多い年齢層である(20-24) - (25-29)才の場合は137,824人に急減したのであった。この転出者の減少はその後さらに急速に進行したことは、国勢調査結果を基にして調べることのできる年齢階級別転出入人口に関しては最新の資料である、昭和60—平成2年の間を示す図6が明白に示している。またこの図からは、一方では若年層の大量の転入は依然として続いていることも知ることができる。

以上のように、昭和40年代初頭から言われ始めたUターンは、45年度の国勢調査データでは、東京都だけをみればそれが起こっている様に見えたのであるが、しかし東京都からの流出人口の流出先は首都圏の中に収まっていたのであった。つまり首都圏という範囲で捉えれば、若年層が流入するだけで、そこから外への流出、すなわちUターンは全くといってよいほど起きていなかったことになる。ただし昭和45年を過ぎてからは、25才から40才前後の層で首都圏からの転出が生ずるようになるが、しかしそれも若年層の大量の転入と比較しては、Uターンと称することが相応しいと言えるか否かはかなり疑問と思わせる程度に止まっていた。加えて、その増加傾向も55年までで、その後は一転して減少に転じ、昭和60—平成2年の間には殆ど問題にならない程度に戻っている。このような事実を知った場合、昭和40年代の初頭から今日まで、われわれはありもしない幻想に惑わされて大都市に流入した若者がUターンをしていると信じ込まされていたことになるが、これは人口問題研究所が極めて軽率な発表をしてしまったからであった。しかしことUターンに関しては、事実はいままでに検討してきたとおりであるとすれば、先に見た1都3県の人口ピラミッドは、やはり住宅・宅地の需要の著しい増加を予告していたと言わねばならない。

3. 当時の住宅・土地対策

以上のような検討から、人口ピラミッドが重要な示唆を与えていると筆者が感じた頃、東京およびその周辺では住宅と宅地開発に国や地方自治体がどのような対策を講じていたかを振り返ってみよう。

まず東京の区部や準区部といえる地域では、マンション建設が規制されていた。具体的にはこの地域の広い範囲を高さ10メートル以上の建物の建築が許されない第1種住宅専用地域に指定したのであるが、これは美農部都政の時代に始まった規制であった。日本は地震国であり、高層建築が制約されていたが、耐震技術の開発により昭和42年完成の霞ヶ関高層ビルに始まって高層ビルが相次いで建設され、それにもなつて住宅の高層化、つまりマンションの建築も始まったのであるが、それがさらに盛り上がろうとした矢先にこの規制が発動されたのであった。ちなみに当時の東京区部では建物の平均階数は1.8階に過ぎなかったのである。(平成3年でもまだ2.9階であることを付け加えておく)⁽⁴⁾。

このマンション建設の規制は、当時の言論界では日照権を守る運動が賛美されたところから行政側が他の諸条件を省みることなく、安易にこの運動に呼応して実施されたようである。しかし日照権の問題以外にもマンション建設に否定的評価を与える主張も現れ、それがかなり広く受け入れられていた。

この主張の否定的根拠としては、多くの鼠を狭い檻に閉じこめて置いて場合に生ずる行動変化の実験が引き合いに出されていた。実験結果によれば、鼠の行動が異常となり、ついには子供を産まなくなるのであるが、この異常行動は衰退的行動 (behavioral sink) と名付けられていた。高層建築の否定として、鼠にこの行動がでるとすれば、同じ動物である人間も高密度で暮らせばやはり衰退的行動に陥るようになり、異常な生活状態や錯乱的心理状態を免れなくなると主張されていたのである。これはL. Wirthのアーバニズム論と一脈相通ずる点のある主張であるが、しかしW. H. Michelsonは高密度の下で暮らしている香港人が他の国の人口密度の低い都市の居住者と比較して、特に異常な行動状況に陥っていないことを調べた研究結果を引用して、高い密度と異常心理との間には直接的因果関係は存在しないのであり、鼠と人間を同一視すべきではないと説いている⁽⁵⁾。またB. Berryは密度と行動との関係に関しては、密度の測定を地表の面積ではなく、居住空間を基にするべきであり、後者の基準で高い密度でないのであれば、異常行動や異常心理を引き起こすことはないことに触れている⁽⁶⁾。しかし当時のマンション批判論者はこのような密度と衰退的行動の直接的因果関係を否定もしくは修正する研究を一向に知ろうとはせず、自らの主張に都合のよい研究だけを鵜呑みにしていたのであった。MichelsonとBerryによる否定や修正を俟つまでもなく、上に挙げた香港ばかりでなく、パリやシンガポールのように多くの住民が高層住宅に、つまり地表の面積を基準にすれば極めて高い人口密度の下に住んでいる都市では、人間がもし鼠と同じであれば、市内は異常な人間で満ちあふれているはずであるが、そんなことにも一向に思いを致さなかったのであった。

さらにバブル期の地価が急騰している時でも住宅高層化については強い反対論が唱えられていた。そのころは反対の理由として、住宅の高層化を認めると地価が上昇するという主張が付け加えられていた。しかし広い地域の内の限られた一部の地点にのみ高層化を認めれば、確かにその地点での地価が上昇するとしても、認める範囲を大巾に拡大すれば警え上昇したとしてもその程度は限られたものになるとか、あるいはその地点では上昇したとしても、そこでは高層化を認め

ない場合よりは遙かに多くの住宅が供給され、それだけ多くの住宅に対する需要を充足させるので、その分だけその外部の地域に対する宅地需要を低下させることになり、それによってこの外部地域での地価上昇を抑制することになる可能性については全く考慮が払われなかったのであった。

高層化が抑制されたとすれば、住宅の供給のためには横に拡がる他はないことになるが、しかしそれに対しても何重もの制約が加えられていた。まず挙げられるのは、都市計画法によって昭和43年に定められた市街化区域と市街化調整区域の線引きであり、農家を除き調整区域での住宅建設は許可されないこととなった。では残る市街化区域が住宅建設に十分に利用されたかとなると、ここでも別の規制措置が講じられたのであった。それは市街化区域内にはかなりの農地が含まれていたことと関係するが、市街化区域内に位置している以上その農地といえども本来は宅地並課税を課せられるべきであった。しかし東京都が毎年発行している土地白書とも言うべき刊行物（年度により『東京の土地』か『土地関係資料』の何れかの名称になっている）の1975年版には次のように記されている。

「市街化区域内の農地については、宅地並課税を適用されない生産緑地制度…があるほか、区部については都が、多摩地区については各市…が…独自に農業緑地等の指定を行い、宅地並課税による増税分の50～100%に当たる奨励金を交付する制度が実施されている。…これが、農地の宅地並み課税の効果を減殺しているのはたしかであろう。しかし、それはまた、過密に悩む大都市の自治体にとっては当然のことでもある。…農作物生産上の意義やこの巨大都市における緑地としての農地が有するすぐれた都市環境の維持、生態学的効果を考えれば、残り少ない都内の農地を農地として、また、緑地として十分に生かしていくことは、きわめてメリットが大きいと考えられる。⁽⁷⁾」

生産緑地制度は国の制度であるが、それでもまだ不足とみてこの制度に合わない農地には地方自治体が宅地並み課税分を補填していたのである。このように国と自治体の両方が農地の宅地への転換を防止する政策をとっていたのであった。上の引用では緑地保存という大義名分を掲げているが、実際は国会議員、自治体の首長と議員の何れもが、選挙における農民票の獲得を意図していたことが指摘されている⁽⁸⁾。

市街化区域と呼ばれながらも、以上の事情から市街化できるのは農地を除いた残りの部分ということになるが、しかしその部分の開発についても多くの地方自治体の定めた宅地開発指導要綱という制約が課せられていた。

この要綱に関する建設省の解説書によれば「宅地開発に伴う急激な人口集中に見舞われた地方公共団体が、財政負担の軽減化を図るため、事業者に対して、寄付金、協力金と称して金銭的負担を求めたり、公共公益施設及びその用地を無償あるいは減額した形で提供させることが要綱制定の主たる目的⁽⁹⁾であったとされ、「昭和40年の川崎市、42年の川西市を嚆矢として……宅地開発に伴う地方財政問題に苦しんでいた地方公共団体の間に緊急の措置として燎原の火のように拡まった⁽¹⁰⁾」のであった。説かれているように寄付金、協力金という金銭的負担や公共公益施設及びその用地の無償あるいは廉価での提供が宅地開発業者に求められれば、業者はその分を最終販売価格に転嫁せざる得なくなって宅地価格の上昇を招くのであるが、そうなればそれだけその宅地購買力のあるものが減少し、販売不振に陥ることになる。そのため開発業者の事業意欲が低下し、昭和56年には民間による宅地供給は、ピークであった昭和48年に比べ4割以下に落ち込んでいたことも指摘されている。⁽¹¹⁾（56年というのは地価上昇の始まる約3年前であり、したがって

上昇直前には宅地の供給がかなり低下していたことになる。)

指導要綱がこのような状態を招いたとしても、地方自治体団体の財政状況から他に方法がなかったのであれば、この措置もやむを得なかったと見られないわけではない。しかしそもそも自治体による要綱正当化の根拠は、開発された宅地へ入居者のために学校や公園などの新たな施設が必要になり、自治体財政にはそのような新たな施設提供の余裕が極めて乏しいという点にあったが、実際には公共施設として必要以上に高い水準のものを造らせるとか、無償または廉価で提供させた用地を、自治体の所有に移った以上自治体がどのように利用してもかまわないとして、開発された宅地への入居者以外の住民の利用する施設をそこに設けるといったことがなされている。寄付金、負担金に関しては、要綱正当化の根拠に照らせば、それを特別基金または特別会計として扱い、開発宅地入居者のために支出されていることを経理上明確にすべきであるが、実際にはそのようには扱われず、したがって「根拠の明確でない寄付または負担の強要などの明らかな行き過ぎがある」⁹²という見解が示されていた。したがって本来の正当化の根拠とは無関係に、実質は封建時代の村入りの慣行にも似た、入市税とも言える性格のものになっており、建設省からも「指導要綱の行き過ぎの弊害が近年特に顕在化しているとみることが出来る」⁹³と指摘されていた。

なお当時は革新自治体の時代であったが、近代の超克を目指していた筈の革新派の首長の下でも、目指す方向とは反対の封建時代に逆戻りしたかのように、何の矛盾も感じられないままにこの要綱が盛んに採用されていたのであった。

最後に挙げておかねばならないのは、東京の周辺自治体の殆どが人口抑制策をとっていたことである。例を神奈川県の場合にとると、昭和46年からこの政策に傾斜して市街化調整区域の開発は原則として認めず、大規模宅地開発を抑制していたのであるが、48年制定の「神奈川新総合計画」では最優先課題の一つを人口の抑制と定め、具体的には住宅公団の住宅への県民優先入居、工場や基地跡地への住宅団地建設抑制等の措置を講じ、昭和54年には工業地域等へのマンション進出の規制を図り、さらに54年と59年における線引き制度の全面見直しの際には、人口抑制を基本として市街化区域の拡大を極力抑え、一部市街化区域の逆線引きも行っている⁹⁴。

人口抑制策をとるといっても、今日では憲法で居住の場所の選択の自由が保証されている以上、徳川時代のような人返し政策は許されない。結局はこの神奈川県の場合のように住宅の増加を可能な限り防止することになるが、しかし各自自治体がそのような策に走るとすれば、首都圏全体での住宅の供給に制約が生ずることとなる。なお前述の、自治体による農地の宅地並課税に対する補填や宅地開発指導要綱は、一つにはそれによる宅地増大の防止を通じて人口の抑制につながるという期待の下に実施されていたのであった。

既に見たように、Uターン説に惑わされなければ昭和45、50年の1都3県の人口ピラミッドからは住宅の著しい需要増大を読みとることができたはずである。それにもかかわらず国と地方自治体が講じていた対策は、以上のように、供給の拡大ではなく逆に供給の規制につながるものであった。したがって、地価の暴騰は昭和60年から始まったとはいえ、そうなる原因は既に潜在していたのであった。中曽根内閣の民活政策は、この潜在していた原因を顕在化させる条件として作用したに過ぎない。⁹⁵地上げや土地の買い占めは需要に対して供給が不足していたために生じたのであり、供給が潤沢であれば、買い占めをしてもさらに高値で転売できる見込みのないところから、誰もそれを試みようとはしなかったはずである。したがって買い占めの起きたことよりは、それが起きるような供給の不足を招いたそれまでの国や自治体の土地政策こそが最も問題と

されるべき原因であった。人によってはバブル期の狂乱的な地価上昇に対して市場の失敗と極めつけるのではないかと思われるが、しかし以上から理解されるように、市場の失敗の前に計画の失敗があったことになる。

4. 現状と今後の問題点

地価暴騰期には一般世論では冒頭で述べたように正鵠を射ていない批判が続いていたのであるが、その一方では次のような認識も生じるようになっていた。

「土地の供給を促進していくことも重要な方策である。⁹⁶⁾」

「都内の土地の需要と供給のアンバランスを助長し、地価を押し上げる要因となった。⁹⁷⁾」

「地価は基本的には、土地に対する需要と供給で決まってくるわけですね。⁹⁸⁾」

このような、地価の安定のためには需要に見合った土地の供給が必要という認識は、土地にも市場原理が作用するのであり、この市場原理に即した対策をとらない限り、地価上昇の防止は困難であることを認めていることになる。しかし従来はこのように認めることは異端視されてきた。正統とされる見解では、土地は一般商品のように生産できない性格のものであり、そのような性格のものを自由市場の動きに委ねてはならないと説かれていたのである。前記の各種政策が土地・住宅の供給抑制の方向に作用していたにも関わらず、そのことに無関心だったのは、先に述べたUターン説を信じ込んでいたことと並んで、この正統視されていた見解も関係していたと考えられる。もちろん市場原則を無視しても、反面で十分な供給を確保する計画が立てられているのであれば問題は生じないのであるが、一般に市場原則の否定は需給関係に対する無感覚に繋がっていく。

需要が供給を上回っている場合、自由市場の下では確かに価格が上昇し、供給を受けられるのはその価格に見合う資金力を持つ者のみに限定されるのであるが、しかし同じ状況下で自由市場を否定した場合には、抽選制とか割当制に依らざるを得なくなるはずである。したがって供給を受けることを希望しながら、その希望を満たされないものが供給不足分だけ生ずることには変わりがないことになる。それにも関わらず土地に対して市場原則を否定してきたのは、これまで市場原則の下で地価が絶えず上昇してきたからであろうが、しかし市場原則の下にあるから上昇したのではなく、需要に応じた供給拡大が図られなかったから上昇したのである。加えて市場原則の下での価格の変動は需給関係の変化を示す重要な信号として作用しているはずであるが、それを無視して市場原則を否定するとすれば、需給関係を知る手がかりが得られなくなり、得られないままで行われる土地政策では供給に浴し得ない需要者が却って増大するという結果も招きかねないであろう。

このような事態が生ずることを無視して、わが国では土地を自由市場に委ねるべきではないとする声が強くなり、それが土地の需給関係に対する盲目状態に導いたのであるが、結局は市場からしっぺ返しをされて地価高騰という事態を招くことになった。そうやってやっと需給関係、すなわち市場原則を踏まえるべきであるという認識が生まれたことになる。なおアメリカではJ. KasardとB. Berry以前から都市に対する政策では自由市場の動きを重視すべきであると主張していたのであり⁹⁹⁾、わが国でもやっこの二人と同じ認識が生まれたことになる。

ところでバブル期の地価暴騰防止策としては、後に触れるように市場原則に沿って宅地の供給拡大を図る措置も講じられたのであるが、市場原則からは疑問視されるとか、需給調節に当たり

供給を拡大するのではなく需給を抑制する方策も図られたのであった。そのような方策としては、地価監視制度や土地に対する融資の総量規制といった措置が挙げられるが、市場原理という立場からはこれらは問題のある措置であった。地価の動きは前述のように需給関係を示す重要な信号となるのであるが、地価監視制度はこの信号を破壊するにも等しい制度あり、人為的に地価を固定させては需給関係の如何を知る手がかりが失われてしまうことになる。一方融資の総量規制の方は、供給を増やすのではなく、需要を抑制することで地価を押さえ込もうとしているのであり、市場原理の立場からは逆の方向に向かった問題解決策であって、融資を規制して住宅の欲しい人に住宅購入を断念させることにも似た方法である。

この他に地価税も同類の措置と見ることが出来る。いかなる企業にしろ、この措置はそれが立地している用地のコスト高に繋がり、ひいてはその企業の生産コスト増大の一因となる。現在日本企業の国際競争力が問題とされ、そのための生産コスト削減が重要な課題となっている。そのような状況の中で地価税の賦課を続けるのは、この課題解決には妨害要因として作用することになる。地価税賦課の理由として土地の有効利用の促進が挙げられているが、それが逆に土地の利用を妨げていることもあり得るのではなからうか。つまり、ある土地での立地を希望する企業が、地価税の負担のない場合は採算がとれるのに対し、負担のある場合は採算が取れないところからその土地での立地を見合わせるということが考えられるのである。また現在の消費不振が解消されて旺盛な消費が盛り上がり、市場が買い手市場から売り手市場に転ずる日が来た場合には、売り手は地価税分を消費者に安易に転嫁させることも考えられる。

需要が供給を超過して需給に不均衡が生じた事態に対して、供給を拡大するのではなく、需要を抑制する処置を講じて均衡を図るのであれば、その需要は潜在需要として一時的に水面下に姿を隠すであろうが、このような潜在需要が蓄積されていった場合、何かの条件の変化が起きれば、それは一気に爆発しバブル期の再現を招く可能性が高いであろう。ただし上記の何れの措置も、地価高騰時の仮需要を抑えるという点では、一応の役割は認められたのであるが、しかし現在のように仮需要が消滅した段階では、直ちに撤廃されるべき措置である。

このような問題のある措置を一方で含んでいたとはいえ、宅地・住宅の拡大策も図られてきた。政府は「大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法」（昭和63年施行）、「大都市における住宅及び住宅地の供給促進に関する特別措置法」（「略称「大都市法」平成2年施行）、市街化区域内農地の宅地並課税免除を大幅に是正するための「生産緑地法」の改正（平成3年）、借地の供給増を狙いとした「借地借家法」の施行（平成4年）など住宅、宅地の供給増を図る一連の法的措置を講じるに至ったのであるが、筆者には、これは遅きに失しており、少なくとも昭和50年代初頭までに何故このような措置が図られなかったのかという思いが強い。ただし、これらの法的措置が実質的な効果を殆ど現さない前に、バブル崩壊ともなって、平成2年から3年の頃をピークとして、住宅地の地価は毎年下降を続けている。とはいえ平成6年では首都圏での価格は暴騰前（昭和58年）と比較してまだ1.8倍の高さとなっており⁹⁹、平成7年には前年度に対して2.9%の下げに止まっている。¹⁰⁰

ここで図7、図8に示した昭和60年度と平成2年度国勢調査による1都3県の人口ピラミッドを見ていただきたい。図1、2の昭和45、50年の場合と異なり、昭和60年と平成2年は何れもひょうたん型になっている。下のふくらみの最も張り出た年齢は15～19才から25～29才になっているが、これは上のふくらみの次の世代であろう。この二つの世代が2世帯住宅を構えて一つ屋根の下に住めば、新たな住宅需要は起きないと思われる。しかし前の世代の住宅スペースが広くない

図7. 昭和60年5才階級人口ピラミッド

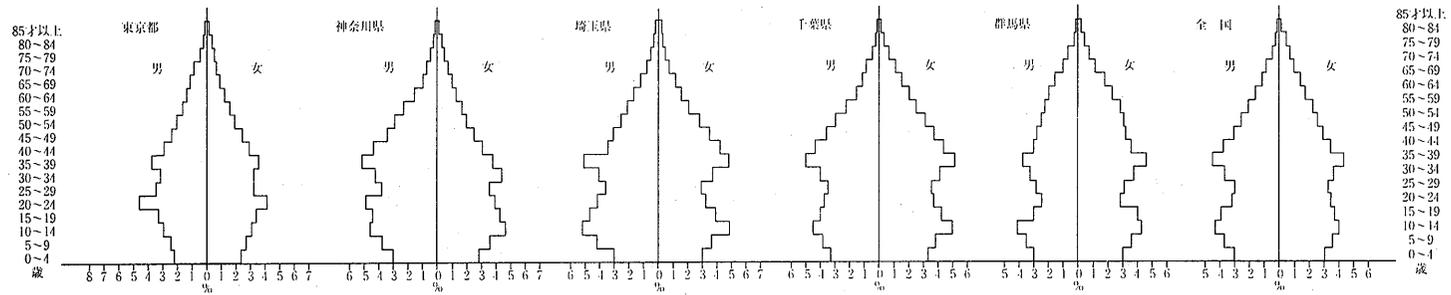


図8. 平成2年5才階級人口ピラミッド

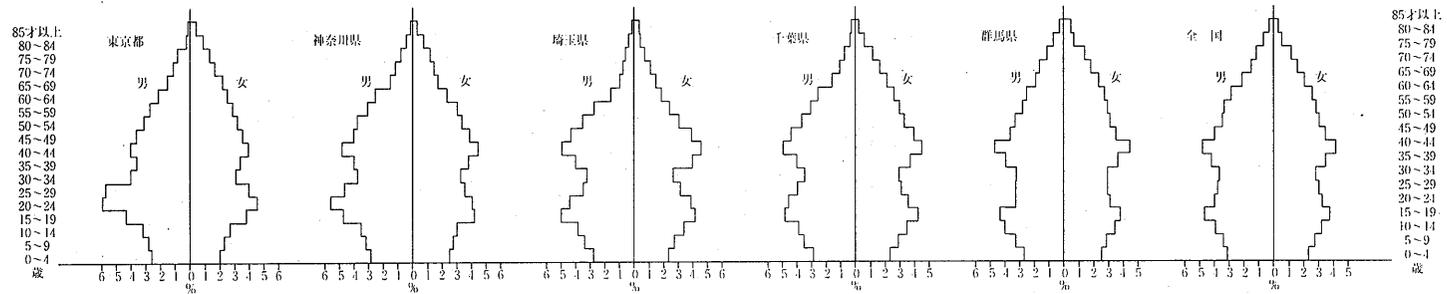
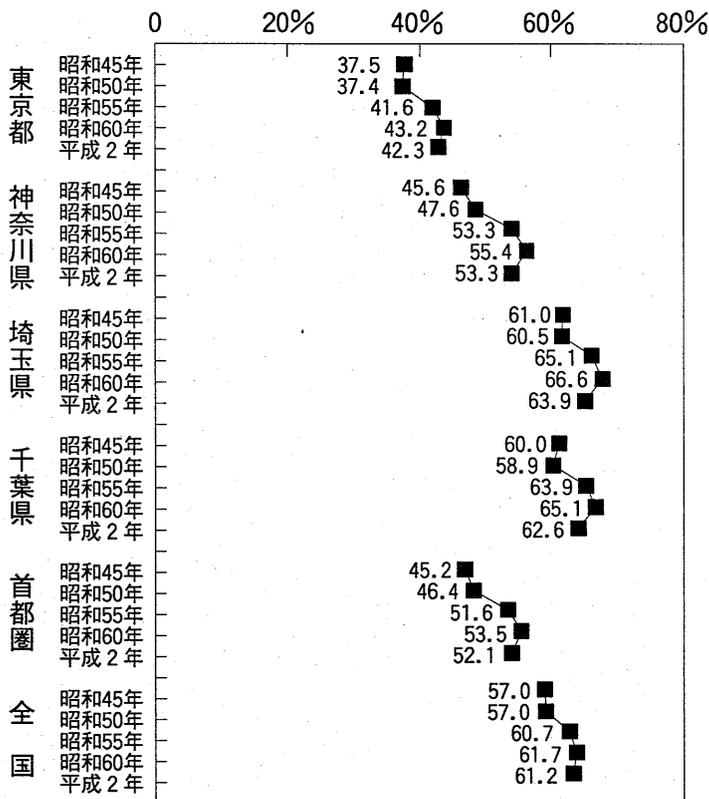


図9 持ち家率 (%) の推移



資料：記載各年度国勢調査報告書より作成

限りこれは不可能である。持ち家の世帯員一人当たりのスペースに関する都道府県別比較では、下から数えて東京5位、神奈川4位、埼玉2位、千葉6位と何れの都県も最下位グループに属しており²²、2世帯住宅を構え得る世帯は限定されている。加えて最近では核家族化が進んでいるので、下のふくらみの世代にはまた新たな住宅が必要になるであろう。

平成2年の国勢調査からはさらに注意すべきデータが得られている。5年ごとに実施されてきたこれまでの国勢調査では、一般世帯のうちの持ち家に住む世帯の比率が調べられているが、その比率に関して1都3県別、首都圏全体の場合、さらに全国の場合について昭和45年以降の変化をグラフにすると、図9のような結果となっている。全国と比較して、千葉、埼玉は比率がより高い反面、東京、神奈川はより低いことから、首都圏全体では全国より低くなっている。ここで注意しなければならないのは、昭和45～50年間の千葉、埼玉を例外として、45年以降持ち家率は一貫して上昇していたのであるが、昭和60年に比べ平成2年には、何れも一斉に低下している点である。この間は地価上昇の最も急速だった時期であり、持ち家購入を予定していながらこの急騰のため購入を断念した世帯が多かったことを、この低下は示唆しているではあるまいか。とすれば、前述のこれから需要層として現れる若い世代に加え、地価の一層の下落や金融事情の好転にともなって直ちに住宅・宅地の購買者となる層もかなり含まれているのであろう。

以上の点を考慮した場合、今後も供給の拡大を図ることがやはり必要と思われる。先にも指摘したことであるが、需要が増大して住宅・宅地の価格が上昇した場合、その増大に見合った供給の追加に努めるべきであり、需要の方を抑制することは絶対に避けなければならない。地価監視制度、地価税など筆者の立場からは逆方向と思われる措置は現在もお続けられているが、これも早く廃止されねばならないであろう。地価税に関しては3%を1.5%に改正しただけで、まだ徴収されているが、改正ではなく全廃されるべきであったと思われる。

ここでさらに気になるのは、地方自治体が以前と同様に住宅増加に余り積極的でない傾向である。前述の「大都市法」などの趣旨に従い、東京周辺各県は住宅・宅地の供給目標を受け入れているとはいえ、それでも可能な限り供給抑制の方向に傾斜しているようである。

例えば神奈川県では、政府が「大都市地域における優良宅地開発の緊急促進法」を施行したことへの対応として、昭和64年1月に知事決定をみた基本方針では「県は、第二次神奈川計画において、人口の過度集中の抑制を基調としており、市街化調整区域等における住宅系の大規模開発は、抑制している。したがって、優良宅地開発促進法が無制限に適用されれば、本県の人口政策及び土地利用方針と重大な不整合を生ずる結果が予測される²⁹⁾」とした上で、「市街化調整区域等における住宅系の大規模開発は、今後とも抑制することを基本とする²⁹⁾」旨を改めて唱えている。人口抑制策を必要とする理由は、神奈川県が面積も狭く、既に高い人口密度を有するようになってからという点にあるが、確かに平成2年の国勢調査結果では都道府県別では全国第3位の密度に達している。しかし神奈川県がこのような密度を人口抑制策正当化の根拠とするのであれば、第4位の埼玉県、第6位の千葉県も同様の政策を採るであろう。その結果として首都圏全体としては住宅供給の促進措置が十分な効果を生み出せないことになる。また横浜市は平成7年に、「横浜国際港都建設計画用途地域指定素案」を地図化した図面を新聞折り込みで市内の各戸に配布したが、裏面に記載された解説の中では、新用途地域の指定方針に関し、「安易な規制緩和とならないようにします」と書かれており、住宅・宅地の供給拡大には必ずしも積極的ではないことを窺わせている。

この他に、宅地開発指導要綱に関しては、平成6年に至っても、『建設白書』には「宅地開発指導要綱の行き過ぎ是正²⁹⁾」という見出しの下に「行き過ぎの是正を図る必要がある」と記されており、『土地白書』は「宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正について引き続き地方公共団体を指導する²⁹⁾」ことを宅地供給促進のための各種施策の一つとして挙げている。つまり、政府の指導にもかかわらず、地方自治体が過度な宅地開発指導要綱を一向に改めようとはしていないことを知ることができるのであるが、ただしこの点に関する政府の指導に対して、国による自治体への圧力であると批判し、「自治体の自主的なルールの制定権をしばっている都市計画法や地方自治法といった法律の方を改正²⁹⁾」すべきであるという主張も現れている。確かにリゾート・マンションのやみくもな乱立に悩むような自治体の場合には、この主張に一理があると思われるが、しかし一般の宅地開発や住宅建設に対しても過度な宅地開発指導要綱に従うことが要求された場合、既に述べたように宅地や住宅の供給には制約が加えられることになる。住宅の増加によって財政負担の増大を迫られる自治体にはその方が望ましいのであろうが、しかし個々の自治体がこのようにして、その自治体だけに関しては望ましい結果を達成した場合、首都圏全体としての集積的結果では住宅の供給不足が生じ、再び宅地・住宅の価格高騰を招くであろう。それはまた個々の自治体に跳ね返り、公共施設の建設に当たり莫大な用地費の支出を迫られるようになる。

人口抑制策などについても言えることであるが、個々の自治体はその自治体に最適とみられる

計画を選択したとしても、それら自治体を包含する広い範囲の地域に対する集会的結果としては損失を生じるような場合があるが、上記の主張ではこのような場合にどの程度の考慮が払われているのであろうか。恐らく全く考慮されていないのではないかと推測されるが、しかし地方自治を考える時には、このような場合にあることに絶えず注意を払う必要がある。個々の単位が自己に最適の途を選択しても、それら諸単位の集合体に及ぼす結果としては損失になることを、経済学では合成の誤謬と呼んでいるようである。住宅や宅地に関する土地政策について、個々の地方自治体がこの合成の誤謬に無神経のまま推移するとすれば、現在その推進が叫ばれている地方分権は、それにいささかの疑念を懐くことも許されない絶対的正義として今日では広く認知されているとしても、こと住宅問題に関する限りは必ずしも住民に望ましい解決に導くとは言えないようである。

【注】

- (1) 「南関東の人口移動とその問題点」(時の法令 No.992,995,1978年2月、3月 53~56頁、35~40頁)；同「地域福祉の広域的視点」(地域開発ニュース 117号、1978年1月、13~19頁)；同「地域権力構造と住民自治に関連して」(都市問題70巻1号、1979年1号、14~29頁)
- (2) 官庁用語では首都圏は関東一円と山梨県を指すことになっており、本稿で扱う1都3県には東京圏という用語が当てられている。しかしこの用語を用いた場合は、東京都と東京圏という言葉が繰り返して現れ、読者に紛らわしさを感じさせる恐れがある。この点を考慮したところから本稿では1都3県を首都圏と呼ぶことにしたが、新聞、雑誌などではこの範囲に対して首都圏という用語が常に用いられている。
- (3) この転入者数及び転出者数はもちろんネットでの数である
- (4) 東京都都市計画局地域計画部土地利用課編『東京の土地利用—平成3年東京都区部』(東京都情報連絡室 平成5年) 31頁
- (5) W.H.Michelson, *Man and His Urban Environment* (Addison-Wesley 1970) pp.5-7, pp.152-157
- (6) B.L.Berry, *Comparative Urbanization* (Macmillan 1981) p.35
- (7) 『東京の土地 1975』(東京都企画調整局調査部 昭和51年) 41~2頁
- (8) 農地の宅地並課税免除の問題と政治家が票集めのために免除措置の廃止を嫌ったことについては、日本経済新聞社編『土地を考える』(日本経済新聞社 1990年) 62~66頁および151-152頁に取り上げられている。
- (9) 建設省計画局宅地指導室・住宅局市街地建築課監修『宅地開発等指導要綱に関する措置方針の解説…指導要綱の問題点と基本的考え方』(ぎょうせい 昭和59年) 27頁
- (10) 同上 31頁
- (11) 同上 17頁
- (12) 同上 61頁
- (13) 同上 18頁
- (14) 神奈川県企画部企画総務室編『かながわの土地』(神奈川県 平成5年) 105~107頁
- (15) 原因と条件を弁別することの必要性については、P.L.Kendall And P.L.Lazarsfeld, "Problem of Survey Analysis" in R.K.Merton and P.L.Lazarsfeld (eds), *Continuity in Social Research*, Arno Press, 1974, p.165を参照されたい。
- (16) 『土地関係資料 1986年度』(東京都企画審議室調査部 昭和62年) 7頁

- (17) 『東京の土地 1988 (土地関係資料集)』(東京都企画審議室調査部 平成元年) 20頁
- (18) 国土庁土地局長藤原良一談「インタビュー 地価高騰にどう対処するか」(『時の動き—政府の窓』平成3年4月15日号) 9頁
- (19) J.Kasarda, “The Implication of Contemporary Redistribution Trends for National Urban Policy ” *Social Science Quarterly* 61, (December 1980) pp.373-400; B.Berry, *op.cit.*, pp.205-207
- (20) 国土庁編『平成6年版 土地白書』(大蔵省印刷局 平成6年) 96頁
- (21) 国土庁編『平成7年版 土地白書』(大蔵省印刷局 平成7年) 84頁
- (22) 神奈川県企画部企画総務室編 前掲書 239頁
- (22) 『平成2年国勢調査解説シリーズNo.1我が国人口の概況』(日本統計協会 平成4年) 139頁より
- (23) 建設省編『平成6年 建設白書』(大蔵省印刷局 平成6年) 285-6頁
- (24) 国土庁編 前掲書 (『平成6年…』) 476頁
- (25) 五十嵐敬喜、小川明雄『都市計画利権の構図を越えて』(岩波新書 1993年) 188-9頁
(国際学部非常勤講師・前教授)