

ストックを活かす社会へ

- 資産デフレ解消と都市再生 -

2003年7月

社団
法人 日本経済調査協議会

Japan Economic Research Institute

序

日本経済の長期低迷の中で、日本の国際競争力の低下と共に、都市の国際競争力及び活力の低下、更には地価の長期的下落が大きな問題として認識されてきた。このような背景から、小泉内閣において「都市再生」が政策の重要な柱とされるに至っている。

当会では、魅力ある都市圏の再生と不動産価格の長期下落からの脱却は、我が国経済にとって重要な課題であるとの認識に基づき、2001年12月に「ストックを活かす社会へ 資産デフレ解消と都市再生」を検討する調査専門委員会を設置した。

委員長には三菱地所(株)会長 福澤武氏に、主査には慶應義塾大学名誉教授 高橋潤二郎氏に、副主査には日本大学教授 田中啓一氏にご就任願ひ、また、委員には経済界、学界、言論界の有識者の方々に多数ご参加いただいた。

本報告書は、21世紀における望ましい都市像を描き、それを実現する担い手としてのプロデューサーの育成が不可欠であり、また、望ましい都市実現のために前提条件として欠くことのできない制度面での改革を具体的に指摘している。

加えて、21世紀にこのような理想を実現するためには、日本の経済・社会がストック化していることを正しく認識し、そのストックを活かす社会システムを構築することが喫緊の課題であり、そのための提言を行っている。

この提言が関係各機関に幅広く認識され、理想実現のために幅広い関係者の一致団結により、ストックを活かす社会構築への力強い歩みが一日も早く始動・発現されることを強く望むものである。

最後に、本報告書の作成に当たり、ご多忙の中ご尽力いただいた福澤委員長、高橋主査、田中副主査を始め、委員ならびにご協力いただいた関係各位に深甚なる謝意を表する次第である。

2003年7月

社団法人 日本経済調査協議会
理事長 橋 本 徹

は し が き

本報告書は、「ストックを活かす社会へ—資産デフレ解消と都市再生—」をテーマとして、(社)日本経済調査協議会により、2001年12月に組織された調査専門委員会(福澤委員会)において、計18回に及び議論を重ねた成果を取りまとめたものである。

小泉内閣において「都市再生」は政策の重要な柱とされ、新たな都市基盤づくりの推進が図られている。また、東京大都市圏では、いわゆる都心回帰の現象が顕在化し、丸の内、汐留、東品川、六本木等で大規模な都市再開発プロジェクトが進行している。日本の不動産コスト高を敬遠していた外資系企業を含め、金融・商業機能の集積や夜間人口の増大等、都心3区はこれまでとは異なるステージに入りつつある。

同様な動きは、他の大都市圏(札幌・仙台・名古屋・大阪・広島・福岡)にもみられるものの、東京に比べればそれほど活発ではない。また、人口100万未満の都市を母市とする中小都市圏も、一部を除いて、停滞気味である。特に人口10万未満の都市圏では、中心都市のドーナツ化現象が著しく、産業の空洞化とあいまって、都市の活力低下が大きな問題となっている。

しかし、その一方で、急速に進展しつつあるグローバル化、IT・バイオ等の技術革新、市町村合併や大店舗立地法等の法制度改革、世代交代に伴う新たな市民意識の抬頭等の環境変化を先取りし、自らの力で自分たちのまちの競争的優位をかたちづくろうと試みている「元気な」都市圏も少なからず存在する。

本委員会では、このような問題意識に基づき、更に我が国における資産(ストック)経済の重要性を踏まえ、21世紀における望ましい都市像とそれを実現するための前提条件の検討を行った。

21世紀の望ましい国土空間のあり方は、安全、安心、安定、自然、芸術、社会的親和性、グローバルに活躍する人びとをひきつける魅力、新たな文化的創造と実験を可能にするダイナミズムという4条件を備えることである。このような国土を21世紀に実現するために解決すべき課題は以下の4点である。

- 1 .過去半世紀にわたる経済成長の成果である我が国の資産（ストック）を積極的に利用し活用すること。
- 2 .現在進行中の技術革新の成果を効果的に応用すること。
- 3 .社会の価値観や行動様式の変容を先取りし、これら要求や関心に対応すること。
- 4 .都市ないし都市圏の本来もっているダイナミックなパワーを束縛している諸制度や慣行を再評価し、改革すること。

このような課題を克服することにより、21世紀の望ましい都市像である、アジア経済圏を見越した都市ネットワーク、21世紀型日本産業を育成し日本の牽引車となる大都市圏、地域特性等を活かした特色ある中小都市圏という姿を遠望として見ることができる。

しかし、このような都市像を実現するためには、プロジェクト的発想をもち、組織内外の資源を使い価値を統合化する、大・中小都市圏の再生を担うプロデューサーの育成が不可欠である。

そして、望ましい都市を実現するための喫緊の課題として、我が国において現在深刻な問題となっているストックデフレを解消するために不動産税制を見直し、ストックを活性化するために、短期的に、大胆に、集中的に、特化し、一致団結（ホンネの実行）が何よりも望まれる。

21世紀において望ましい都市を実現するために、本報告の提言が、政府・地方自治体の政策運営に取り入れられることを強く望むものである。

最後に、本委員会の活動及び本報告書の作成に際し、ご協力を賜った委員ならびに関係者の方々に心から謝意を表する。

2003年7月

委員長 福澤 武
主 査 高橋潤二郎
副主査 田中 啓一

福澤委員会委員ならびに講師名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	福澤 武	(社)日本経済調査協議会理事 三菱地所(株)会長
主査	高橋潤二郎	慶應義塾大学名誉教授
副主査	田中 啓一	日本大学経済学部教授
委員	浅見 泰司	東京大学空間情報科学研究センター教授
	伊庭 保	ソニー(株)顧問
	上原 英治	(社)日本経済調査協議会総合委員 東京ガス(株)副会長
	内山 敏夫	(株)テレビ東京報道局解説委員
	金安 岩男	慶應義塾大学環境情報学部教授 ロンドン大学キングズカレッジ客員教授
	草刈 隆郎	(社)日本経済調査協議会理事 日本郵船(株)社長
	小谷 昌	京浜急行電鉄(株)社長
	佐藤 太英	(社)日本経済調査協議会評議員 (財)電力中央研究所理事長
	鈴木 敏文	(社)日本経済調査協議会理事 (株)イトーヨーカ堂会長兼CEO
	竹中 統一	(社)日本経済調査協議会総合委員 (株)竹中工務店社長
	田崎 雅元	(社)日本経済調査協議会総合委員 川崎重工業(株)社長
	玉井 弘明	東日本電信電話(株)取締役法人営業本部副本部長
	濱中昭一郎	(社)日本経済調査協議会総合委員 日本通運(株)相談役
	早崎 博	住友信託銀行(株)特別顧問

委 員	氷鮑揚四郎	筑波大学農林工学系教授
	平田 正	(社)日本経済調査協議会総合委員 協和発酵工業(株)会長
	福井 秀夫	政策研究大学院大学教授
	南 敬介	東京建物(株)社長
	谷野 剛	(株)三菱総合研究所社長
	依田 正稔	(株)荏原製作所社長
講 師	尾原 重男	(株)三菱総合研究所常務取締役
	駒井 正晶	慶應義塾大学総合政策学部教授
	藤後 幸生	(株)ステップワンジャパンサービス社長
	五十嵐健之	(財)不動産協会専務理事
	和泉 洋人	内閣官房都市再生本部事務局次長
	伊藤 達雄	名古屋産業大学学長
	片山さつき	財務省関税局調査課関税企画官
オブザーバー	大国 道夫	三菱地所(株)ビル事業本部都市計画事業室長
	廣野 研一	三菱地所(株)ビル事業本部都市計画事業室副室長
	泉 比砂志	三菱地所(株)企画管理本部経営企画部副長
幹 事	安藤 豪敏	(社)日本経済調査協議会専務理事
	曾々木次郎	(社)日本経済調査協議会主任研究員

目 次

基本認識

第1章 都市圏システムの現状	1
1. 55年体制と都市圏システム	1
2. 大都市圏の「ゆらぎ」	3
3. ストックと地価の動向	5
第2章 21世紀の国土像と都市再生への動き	8
1. 21世紀の国土像	8
2. 都市再生への動き	9
第3章 都市再生と地価についての論点	10
1. 制度面での諸問題	10
2. 情報化と都市運営	13
3. 都市における産業と雇用	15
4. 都市における環境問題	19
5. 国際的優位性の確保	25
6. 資産形成と不動産市場の活性化	28
7. 都市改革の主体としてのプロデューサーの必要性	30

提 言

第1章 21世紀への課題	35
第2章 21世紀の望ましい都市像	36
1. アジア経済圏を見越した都市ネットワーク	36
2. 大都市圏の課題：21世紀型日本産業及び産業基盤の育成・整備	37
3. 中小都市圏のポテンシャル	38
4. 大・中小都市圏再生のためのプロデューサー育成	39
第3章 望ましい都市実現のための前提条件	40
1. 「なる」まちから「創る」まちへの制度改革	40
2. 民間活力を妨げない制度	42
3. 都市計画における合意形成システムの革新	45
第4章 ストックを活かす社会へ	46
1. ストックのデフレの解消	46
2. ストック活性化の方途	47

基本認識と提言

基本認識

第1章 都市圏システムの現状

1. 55年体制と都市圏システム

昭和30(1955)年から昭和50(1975)年にかけて、全国的に展開された都市化は、農村部から都市部へ、周辺部から中心部へという2つの人口移動を伴うものであった。この人口移動の結果、全国的に都市域の急速な拡大と都市的ライフスタイルの周辺農山漁村への波及が生じ、我が国は全人口の8割が高密度な都市部に居住し、残り2割も都市的な意識や行動パターンをもつ都市型社会に移行した。従来、都市と対立ないし並置的存在であった農山漁村は、土地利用や景観は別として、自立的な生活圏として意味を失い、これに代わって都市圏(中心都市と周辺村落が通勤、通学、買物その他を通じて機能的に一体化した圏域)が実質的な生活圏域として登場してきた。と同時に、この人口移動によって、東京、大阪、名古屋の3大都市圏に加えて、札幌、仙台、広島、福岡が大都市圏化(昼間人口の都心集中と夜間人口の外延的拡大)の様相を深め、7大都市圏を形成し、その他の中小都市圏との間に格差を生ずることになった。

要するに、我が国は、昭和30～50年の急激な都市化によって、全国が、百数十域の都市圏に分化すると共に、これら都市圏が少数の大都市圏と多数の中小都市圏へと分化する都市型社会へと移行することになったのである。

こうした都市型社会を特徴付ける都市圏システムは決して我が国独自のものではなく、都市化の進んだ欧米諸国にも共通にみることができる。しかし我が国の場合、この都市圏の形成をもたらした政治・行政システムである「55年体制」が明治以降の中央集権的体制を継承するものであったため、首都機能をもつ東京大都市圏の競争的優位が他の大都市圏に比べ圧倒的に強いという特徴を

もち、それが、いわゆる東京一極集中あるいは東京依存などの批判を呼んできた。実際、政府は昭和30年代以降、現在に至るまで一貫して「国土の均衡ある発展」を目標に掲げ、さまざまな施策を打ち出すことによって、地域間格差の是正に努めてきたが、東京への一極集中は必ずしも是正されたとは言い難い。

それは、言うまでもなく、東京への一極集中ないし東京依存を生み出す最も基本的な原因が中央集権的な政治・行政システムであるにもかかわらず、この原因ないしメカニズムを維持したまま、東京への一極集中ないし依存の抑制を図るという、本来矛盾した政策目標を掲げてきたからに他ならない。もし、東京への一極集中の抑止を目標とするならば、現在の東京大都市圏の地位を支えている中央集権的な体制を改めなければならないとする主張は根強く存在し、現在の府県制に代わる道州制の提唱や首都機能の移転を求める声も少なくない。

確かに、現在の中央集権的体制が東京一極集中と東京依存の一因であることは否定し難いが、東京大都市圏の優越性は単に首都機能だけでなく、民間企業の本社機能、大学、研究所等の高等教育研究機能、更に、新聞、雑誌、ラジオ、テレビ等のマスメディア機能の多面的集積に基づくものである。東京依存はこれら高度かつ多様な情報関連諸機能の集積の相乗効果として生じている。同様な集積は、英国のロンドン、フランスのパリにもみることができるとは、米国や中国など広大な国土をもつ諸国と違い、カリフォルニア州とほぼ同じ国土面積をもつにすぎない我が国において、現在みられる東京を頂点とし、7つの大都市圏から構成される大都市圏システムはむしろ我が国の国土面積、人口密度に見合ったものと言える。

しかも、地域間格差の是正という観点からみる限り、現行の中央集権的な政治・行政システムは地方分権システムに比べ、メリットが少なくなかった。実際、昭和30年以降現在に至るまで、我が国は人口、生産活動、所得の集積する大都市圏から徴収する税収入の一部を中小都市圏、特に農山漁村の公的サービスやインフラ整備への支出へと転換する、いわば、大都市圏から中小都市圏へ

と大規模な公的資金の流れを創出することによって、地域間格差の是正に努めてきた。この結果、中小都市圏の1人当たり行政投資額は大都市圏の約2倍、人口10万人当たりの医療、社会福祉、文化、体育、スポーツ施設数はいずれも大都市圏を上回る水準を維持している。いわゆる「雇用機会に恵まれているが、住みにくい」大都市圏に対して「雇用機会は限られているが、住みやすい」中小都市圏という構図はこうして生み出されたものと言える。

一国の都市システムは、その国の政治・経済システムを空間に投影したものであると言われるが、我が国もまたその例外ではあり得ない。昭和30年以降形成された東京を頂点とする7大都市圏と多数の中小都市圏からなる都市圏システムが多くの問題を内包しながら、現在も存続しているのは、昭和30年頃かたちづくりされた政治・行政システム、いわゆる55年体制が多くの批判を受けつつも維持されていることと密接に関係している。

2．大都市圏の「ゆらぎ」

しかしながら、昭和30(1955)年以降形成された、我が国の政治・行政システムと共に比較的安定的に推移してきた東京を頂点とする都市圏システムも昭和から平成へと年号が変わった1990年代に入り、いくつかの内的・外的要因によって、ある種の「ゆらぎ」を示すようになった。

その第1は、言うまでもなく、バブルの崩壊である。バブルの発生と崩壊は市場経済に不可避の随伴現象であるが、問題は、その事後処理である。比較的短期間に適切な諸政策をとることによって、これを乗りきった諸外国に比べ、我が国の場合、不動産融資の総量規制という急ブレーキをかけることによって、バブルの崩壊が生じたこともあり、適切な事後処理が行われなかった。バブル崩壊後10余年を経た現在もなお、日本経済はその後遺症から脱却できず、異常とも言える資産価格の下落が続いている。国民経済計算年報によれば、平成2

(1990)年当時、2,365兆円を超えた土地資産総額は1,455兆円(平成13年末)に、890兆円(平成元年末)と推定された株式資産は625兆円(平成13年末)へと減少し、両資産を合わせ膨大な国富が失われたことになる。この資産価格下落の進行は、バブル崩壊によって生じた大量の不良債権の処理を困難にし、金融機関の資産構成と経営基盤を弱体化させた。更に、一般的な物価水準の下落も加わり、日本経済の長期的混迷をもたらすことになった。

こうした経済の長期にわたる低迷が、これまで日本経済成長の牽引車の役割を果たしてきた東京を始めとする大都市圏経済の不活性化をもたらし、日本の国際的な経済優位を低下させたことはまぎれもない事実であろう。

第2は、高度経済成長の結果生じた顕著な生活水準の内外格差によって、東・東南アジアの安価な労働力を求めて日本の製造業の大規模な海外への流出が始まったことである。これら製造業の国外流出は全国的に展開され、多数の中小都市圏で開発された工場用地への需要減退をもたらした。特に大都市圏では、市街地と周辺、臨海、内陸を問わず、工場の移転・閉鎖による跡地や遊休地が生まれ、大量に放出された国有地と共に、土地の需給バランスを崩すことによって、大きな問題を生み出すことになった。バブル崩壊以降の大都市圏の地価の下落は、この意味での土地の供給過剰も一因となっている。また、こうした地価下落に伴って、大都市圏においてはこれら土地に業務施設、商業、サービス施設、住居施設等の建築が進み、土地利用の再編成が促進されている。一方、中小都市圏ではこの転換は必ずしも円滑に進んでいるとは言えないのが現状であり、両圏域間格差の拡大を生む要因となっている。製造業の国外流出と海外資本投下の増大に基づく空洞化現象は着実に進んでおり、科学技術の開発・応用によるハイテク産業や製造業の代替的役割を果たす新産業育成とその拠点づくりが大きな課題になりつつある。

第3は、東・東南アジア諸国の経済発展によって、シンガポール、マレーシア、中国、韓国等に交通通信インフラが整い、住宅環境も整備された都市的ピ

ジネス拠点が出現し、従来東アジアで唯一の先進的大都市圏として国際的に認められていた東京大都市圏の地位がゆらぎ始めたことである。特に、これら海外の諸都市では、国際空港、港湾等の交通施設、オフィス、ホテル、コンベンション施設の整備が日本とは比較にならぬスピードで進められ、オフショアマーケットやFTA等の制度も整備され、欧米諸国、特に米国の企業や大学は日本をパスして、これら都市に戦略的な拠点を求める傾向にある。こうした東京の国際的優位性の低下の原因としては、住宅費に代表される生活費の相対的高さ、都市的アメニティの低さが想起される。しかし、それだけではなく、「外国では当然のことが日本では認められない」という過度の法的規制によるところも大きく、日本の大都市圏は、グローバルに活躍する多国籍企業の立地点として、ハード、ソフト両面にわたる再編成が要請されている。

第4に、かつて日本の都市の大きな特徴であった「安全神話」にかげりがみられるようになったことを挙げることができる。海外からの不法入国者の増大その他によって日本の治安の高さを示す指標であった犯罪の検挙率は2割という低率に落ち込んでいる。それに加え、狂牛病対策にみられる衛生管理上の問題等々、人びとが安全、安心に生活できる環境整備は大きな課題となりつつある。

3 . ストックと地価の動向

最近顕著になりつつある4点の「ゆらぎ」の中で、何よりも重要なのは第1のバブル崩壊後の異常な資産価格の下落からの脱却である。

世界経済に占める日本経済のシェアは、終戦直後のわずか0.2%からバブル時には実に16%前後に達した。一方、米国経済のシェアは52%から26%へと半分になったとはいえ、20世紀後半の50年間で日米経済で世界経済の4割強を占め続けてきた。1990年代、米国経済が順調に回復してきた一方で、日本経済の

不振が続いたまま、21世紀を迎えた。毎年の経済成長力よりも日米経済の格差が増大したのは資産（ストック）格差であった。1990年代の10年間で日米の経済優位性はまったく逆転した。

米国のダウ平均株価は1990年の2,679ドルから2000年には1万735ドルへと4倍強上昇し、ピークでは1万5,000ドルに達した。その間、日本の日経平均株価はピーク時の半分以下になり、2002年には1万円を切り、2003年4月末には21年前の水準の7,600円まで、5分の1に下落した。

また、米国の不動産価格はつい最近まで上昇を続けてきたが、日本の地価はピーク時の半分以下、地点によってはピーク時の10分の1になったところもある。

グローバル経済下にあっては、国家経済戦略として、政策的に資産価格を上昇させ、しかも自国の為替レートを強くできれば、二重、三重の効果で他国の株や土地を有利に取得することができる。バブル時の日本が米国に対して優位にたったのはそのためであるが、現在ではその逆転現象が発生している。

日米経済がそうであるように、「経済大国」は「資産大国」でもある。しかし、日米の資産構成は大きく異なっている。日本の資産形成の中核は土地資産（地価）であり、1990年には面積比で名目的には米国の25分の1、有効比率では100分の1の日本の国土が米国の総地価の5倍に値すると計算された。正に地価バブルであり、この時期の国民総資産に占める土地資産は38%前後であった。

一定規模以上のストック経済下では、株価と地価は連動して推移する傾向にある。一般的には株価が先行することが多いが、土地資産のウェイトが高い日本では、地価が先行するケースもしばしば起きている。他国と違って土地資産のウェイトが高い日本にあっては、土地の所有から利用を重視しながら、建物などの利活用によって不動産資産の増大を図っていくことが望ましい。

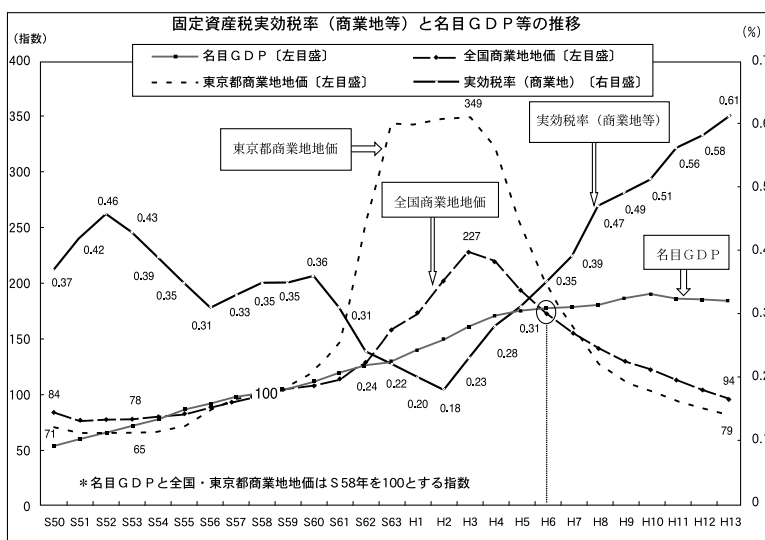
図表1は、名目GDP、固定資産税の実効税率（固定資産税の納税額/地価）、全国商業地の地価及び東京都商業地の地価についての推移を示したものである。

名目 GDP と同じような動きを示していた地価は、バブル期に上方に乖離し、この異常値を抑えるために、税制を含め多様な政策がとられ、平成 6 年に地価は名目 GDP と同じ水準に戻った。しかし、その後も地価は下落を続けている。

実効税率は平成 6 年に 0.35、平成 7 年 0.39 と右上がり続けている。平成 7 年に土地を取得してオフィス・ビル等を建築して一定の利回りを確保しようとする場合の実効税率は 0.39 である。しかし、前年の実効税率は 0.35 であり、同じ土地を買って前年と同様の収益を確保しようとするれば、土地を安く買うしかない。実効税率が毎年上昇することにより地価に対して下方圧力がかけ続けられている。

これら指標の動向を注視しつつ、地価下落を抑制する政策がとられねばならない。

図表 1 固定資産税実効税率（商業地等）と名目 GDP 等の推移



平成 6 年度に経済のファンダメンタルズを反映する水準まで地価が下落して以降も、それを下回る水準以下の地価下落が継続
 ⇒ デフレ下で、土地固定資産税の実効税率が上昇したことが土地資産デフレを一層加速。
 * 資産デフレ問題研究会
 (座長・岩田学習院大学教授) の提言

* 実効税率 = 固定資産税 / 宅地資産額 × 100% (宅地資産額は「国民経済計算年報」の民有宅地資産額を住宅用地・商業地等の決定価格比で按分)

第2章 21世紀の国土像と都市再生への動き

1. 21世紀の国土像

日本の都市・地域政策を推進するためには、何よりもまず、バブル崩壊後の資産デフレ(地価と株価の下落)の進行を食い止めることが緊急の課題である。

他方、現在進行しつつあるさまざまな長期的趨勢(人口規模と構造の変化、グローバルな競争の激化、技術革新の進展など)を考慮して、より長期的な立場(21世紀の前半を見通す観点)から、日本の国土空間の望ましい将来像を描き出し、それを実現するにあたっての課題を考えることも重要である。

この場合、最も基本的なことは、国土空間が人間の豊かな生活を支え、次世代に自信をもって継承することのできる有形・無形の良質な資産形成の場であるという認識と、これら資産が今後一層活発となることが予想される世界的な文化交流の中で、我が国の戦略的優位を支える最も強力なソフトパワーになり得るという認識である。日本人がいまその喪失に悩んでいる国際的な存在感と意義、いわば、日本人のプレゼンスとアイデンティティーは、日本列島のもつ豊かな自然と共に、それに匹敵すべき豊かな文化資産を創り上げることによって獲得されるものと言えよう。

このような認識のもと、21世紀の望ましい国土空間の条件として次の4点を挙げるができる。

第1に、それは、何よりもまず人びとが安全、安心かつ安定的な生活のできる場でなければならない。

第2に、日本文化の歴史的特徴である自然との調和、芸術への愛好心、そして近所付き合いを始めとする社会的親和性を継承発展することができる場であって欲しい。

第3に、これに付け加えて、非常に高い移動性向をもち、かつ競争力も強く、

自己の居住環境に対する要求水準も高い人びと、いわばグローバルな観点から自ら働き、学び、遊び、住むベストプレイスを求めている人びとをひきつけるハイグレードの魅力をもつ場であることが望まれる。

第4に、今後急速に拡大する国境を越えた政治・経済・社会的交流を前提にして、多様な文化的（言語、慣習）背景をもつ人びとが接触することによって、互いの価値観や行動様式を学び合い、新たな価値や生活パターンを創出する文化的創造と実験を試みるダイナミックな場であることを期待したい。

2．都市再生への動き

現在進行中の都市再生プログラムは、東京を始め都市のもつさまざまな課題を克服することによって、日本の国際競争力の向上を図ろうとする狙いをもっている。政府が、都市再生プロジェクトを始め、法的整備、地区指定、都市再生ファンドや税制処置を積極的に打ち出すと共に、民間企業の自由な発想を用いて、都市機能の更新を図ろうとしている。従来、都市圏の周辺部（農山漁村）を対象にして展開されていた政府の開発投資を、都市圏の中心部（都市）、特に大都市圏に焦点を絞った点と開発にあたって民間企業の活力を積極的に利活用しようとする点で画期的なものと言える。

都市再生の主役を担うのは、言うまでもなく、不動産業である。しかし、これに加えて、以下のさまざまな産業がかかわってくる。

- ・ 水、エネルギー供給を担うライフライン関連産業
- ・ 交通通信ネットワークその他インフラ整備関連産業
- ・ 大都市経済を主導する、高度の科学技術を応用したハイテク製造業
- ・ ネットワークを利用して効率的な物流、人流、情報流通にかかわる輸送・通信関連産業
- ・ 高度な経営、業務サービスを提供する各種企業支援関連産業と市民を対象

にした生活関連産業等

- ・ 廃棄物処理や美的な景観、親緑、親水性等にかかわる環境関連産業等

不動産業はそれ自体ハイグレードな資産形成産業へと変わると共に、これら都市再生関連産業を結び付けるプロデューサーの役割を果たすことが期待される。都市再生は、不動産業がグローバル時代にふさわしいハイグレードな資産形成維持管理産業として自己を再定義し、更に都市圏で展開される多様な企業活動や市民生活を演出するタウンシップデベロッパーであることの自覚を、要請しているのである。

第3章 都市再生と地価についての論点

都市再生をバブルの経験を活かし、安定的な地価を維持しつつ実現するためには、制度改革、情報化、産業と雇用、環境、国際的競争力、資産形成と不動産市場の活性化、都市改革の主体としてのプロデューサーの必要性等の論点を整理しておく必要がある。

1. 制度面での諸問題

(1) 「なる」まちと「創る」まち

日本と米国を比較すると、日本のまちはいつの間にか出来上がってしまったまち、つまり「なった」まちであり、米国のまちは何らかの意思の力により「創った」まちであるというコントラストがある。

米国の住宅地では道の両側に、整然と区画され、かつ建物と道路との位置関係が対称的なまち並みを見ることができる。日本では全部北側に寄せるという

傾向があるので、道の両側で家の建て方が異なってくる。

このような日米の相違は、行政上の規制もあるが、個人が家を高く売するため、即ち資産価値保全のためである。自己の資産の転売利益確保という私的な動機がまちづくりに組み込まれ、整然としたまち並みが「創られて」いる。

(2) 都市計画・建築規制の問題点

画一性と不明確な裁量

日本の問題点としては、まず画一性と不明確な裁量を挙げることができる。日本の規制は、基本的には、全国一律で、都道府県、市町村ごとの選択は極めて少ない。都市計画法、建築基準法も全国一律、その枠内で、都道府県や市町村でバリエーションがあるというタテマエである。

しかし、地方分権の影響を受けて、ほとんどの都市計画や建築規制の権限は都道府県以下に下ろされている。このため、本来法令で一定の最低基準としての建築基準法が定められたにもかかわらず、それを安直に上乘せしたり、横出しするような過剰な条例や要綱が定められるという問題が生じている。更にもそのような規制を主に要綱や行政指導により行い、しかも、口頭の形で行うことが非常に多い。加えて、その権限の行使の仕方は自治体の担当者の裁量が極めて強く働く。予めどのような要件を満たせばいつまでに許認可が与えられるのかということ、開発する側も住み手の側もなかなか予測しづらいということも問題点である。

計画遂行の責任感の希薄及び諸規制の実効性の欠如

本来、国や地方自治体は道路や公園等のインフラの整備に責任があるが、それらを計画期間内に終了させるという感覚が乏しい。特に東京都の都市計画道路事業には50年ほど前に決定されたまま、いまだに用地交渉にすら着手していないという計画路線が数多い。しかし土地利用制限によって、地権者だけでは

なく、道路完成後の利用を計画している潜在的地主も何もできず、土地利用のポテンシャルを著しく低下させている。

緊急度の高い都市計画事業等については土地収用が最終的な手段になるが、この収用法を使うことも極めて稀である。自治体で、土地収用手順の内規を作成しているが、このような運用は、いわゆるゴネ得を生む温床となっている。また、建築規制は色々と細かく、かつ全国画一で相当精密な体系であるが、違法建築が多いことも特徴である。毎年約2万件程度の違法建築案件が発生し、この中で行政指導ベースにより是正されるのが8～9千件である。代執行手続の制度はあるものの、ほとんど行使されず、残りはそのまま放置されている。

収用や代執行の権限は基本的には国が行使すべきものであり、自治体に権限を与えれば行使されないことは明らかである。何でもまちづくりは地方だとして、権限を下に移譲したことの弊害と言える。例えば最近の大規模都市再開発において、最後まで残った地権者に対して行政が代執行をやらないので、事業主が民事訴訟を起こして、明け渡し断行の仮処分によりようやく移転させたという例がある。行政が関係し、かつ公益的な再開発を行う時に、裁判所の手続を経ない簡易迅速な手続として行政代執行が定められている。本来行うべき行政が代執行を行わないために、より手間のかかる民事訴訟によらなければいけないというのは法治行政として由々しき事態である。

規制の根拠の薄弱

規制について、その必要性が必ずしも明らかでないことも非常に多い。この典型が、例えば都市計画法、建築基準法の重要な役割を果たしている容積率規制である。容積率規制の目的については諸説あるが、都市環境の確保とインフラへの負荷のコントロールが主なものである。

最近、経済学者等の中で容積率規制に対する批判が強まり、総合規制改革会議の報告や社会資本整備審議会の建築基準法関係の部会の議論でも、容積率規

制に関しては基本的な難点があるという認識が示されるに至っている。

都市環境の確保に関して、例えば高さが10階建て相当で、9階相当までは吹き抜けがある敷地いっぱい建てられた2階建ての建物は、容積率200%である。一方、通常の総2階の戸建住宅も容積率は200%である。この2つの建物は容積率としては同じであるが、両者の近隣では日照がまったく異なるので、容積率規制で都市環境を守っているとは言えない。

また、インフラへの負荷について、床面積で人の活動をコントロールするという事は、一定程度そのような関係があることは確かである。しかし、どの用途の床も同じ負荷を前提として設計されているということは説明できない。更に、都心にマンションを建てる場合と業務ビルを建てる場合とを考えると、インフラへの負荷はまったく逆となる。

線引き制度にしても容積率規制にしても、明治からの近代化・都市化及び戦後の復興の初期までに出来上がってしまった既存のまち並みの上に現況を追認する形で適用されており、原理的な観点から規制が行われているわけではない。

2．情報化と都市運営

都市計画には、その立案、実行にあたって、多様な技術が用いられているが、技術革新、特に情報化によって都市計画や都市運営の実態は大きく変化する可能性がある。その中でも表示・伝達ツールの変化は重要である。また、その他社会的調整・規制技術の変化にも配慮が必要である。

(1) 都市計画を支援する情報技術の革新

表示ツールの革新

従来主要な表示ツールは図面のみであった。しかし最近では、CADやGIS、また都市計画にはまだ実装されていないが、バーチャルリアリティの応用など、

さまざまな情報を表示するツールが出てきている。今後、都市計画関連資料は、単に文章と2次元の図面だけではなくて、多様なマルチメディア表示ツールを活かしたものになっていくと考えられる。

都市計画完成後の空間イメージをバーチャルリアリティで体験することにより、市民の理解が深まる。これに基づき合意形成や意見交換がされるようになると、多様な利害関係者が都市計画の決定プロセスに実際に参加できるようになる。従って、表示ツールの進化は都市計画のあり方を大きく変えていく可能性がある。

伝達ツールの革新

次に伝達ツールの革新がある。伝達ツールも、従来の都市計画では主として、ある文書を一方的に出していくということが多かった。今後、電子媒体が発達してきたことにより、双方向的にできるようになってくる。都市計画において、双方向の情報交換を進めていく上で1つ問題になるのは、どのように意思決定をするかという問題である。現状では、文書で出して、異議がある場合は申し出るという仕組みで、一応伝達されたと仮定して意思決定を進めることができるという状況にある。

情報ネットワークに必ずしもつながっていない人とか、使えない人がまだいる。そのような中で、情報媒体を使って同じようなことができるかどうかということが大きな問題である。今後、都市計画を決定する手続の中で、このようなネットワークを使った決定手続が問題となる。

そのような場合に、もう1つ「時間弱者」という問題がある。つまり、自分たちのまちの都市計画を見ている時間がないという人が結構多く、この点が今後の大きな問題になってくる可能性がある。

(2) 社会的技術の革新（敷地主義から相互調整へ）

社会技術に関して、最近は敷地単位での規制ではない、街区単位やストリート単位での計画が重要であるということが言われている。街区単位の計画において、街区全体を一斉に再開発するというのであれば技術的には問題はない。しかし多くの場合は、あるところが建替えて、あるところは建替えないということが続いていく。そのような状況の中で、最終的にある協調点に結び付いていくようにすることが重要であるが、そのための計画ツールがないという問題がある。

また、相互調整においては所有権の制限も重要となる。

(3) 規制技術の革新（仕様規定から性能規定へ）

規制に関しても、現在は仕様規定により住居系用途、商業系用途に区分けして、離散的に都市にある色々なものを分類して、それぞれに規制をかけている。ところが、例えばホームオフィスのようなものが今後ますます増え、しかも昔のように工業が住居に対してマイナスの影響があるとは限らなくなってきている。従って、現在の離散的な分類の仕方を性能規定へと変えていく必要がある。性能規定の意味は、連続的なスペクトルの中で、そのパフォーマンスをみてそれに対して合理的な規制をすることである。社会技術の1つである都市計画における規制技術も大きく変わりつつある。

3 . 都市における産業と雇用

(1) 産業基盤としての都市の役割

産業基盤としての都市の役割は非常に大きい。また、産業立地の競争構造は、高度成長期の大都市圏対中小都市圏という構造から、現在は日本国内対海外という構造へと変化している。産業のソフト化・サービス化が進む中で産業基盤

としての都市の機能が国際競争力を左右することになる。

(2) 日本の生産技術の基盤が崩壊する懸念

日本の製造業の強さ、生産技術の基盤の多くが、大都市の中小企業の集積地域で育てられ、守られてきたが、生産機能の海外移転は日本のモノづくりの基盤を弱体化させつつある。機械設備がヒューマンスキルを組み込んでいくことによって、職人のもっていた技術や知識が次第にコンピュータや機械に置き換えられていく。それだけに金型を始め多様な技術を組み合わせた高度かつ優秀な技術が集積している大田区や東大阪市の役割は重要である。多様な技術を擁する地域生産システムの維持・強化は、大都市の製造業にとって非常に大きな課題である。都市再生を検討する場合には、このような点も非常に大きな要素となってくる。

また、先端技術製品の製造能力、新製品の開発能力、基礎研究能力の立地に関する国際競争力を強化する手段としても、都市機能の整備が重要である。このような点を踏まえた都市再生の検討が不可欠である。

(3) 都市の成長と産業の立地特性

中世の都市から地方巨大都市に成長していく過程を2つの成長パターンに纏めることができる。タイプ1は、特に戦後、工業化を契機として発展力を高めたパターンである。タイプ2は歴史的・地理的に中心性をもっていた都市が、その集積をエネルギーとして商業・サービス機能の拡大を実現して発展したパターンである。今後は、タイプ2のパターンが多くなる可能性が高い。多様なサービス機能、あるいは都市機能と複合的な関係をもつサービス機能が都市の発展力として重要になる。特に地方都市は、都市の発展の起爆剤となるサービスやソフト、余暇産業、あるいは内需型工業の高度化等、いかにして発展力を高めていくのが重要な戦略になる。

ただし、従来型の商業・サービスと異なり、例えば沖縄県のマルチメディア・アイランド構想のように情報・通信技術の発展が従来の産業の発展力と違った広域的情報サービス産業を成立させる可能性を秘めている。

(4) 新時代の高付加価値創出メカニズムと雇用吸収力

日本産業における競争力の源泉は、コスト競争力から知識・技術力による競争力の強化へと変化し、更に21世紀にかけては、技術・製品・サービスの複合型事業が強みをもつことになる。例えば、ハードとソフト、消耗品サービスを組み合わせる“仕組み型”事業により成長している企業がある。このシステムは他の事業についても共通のコンセプトになり得る。仕組みを実現する場合は、一企業でも、企業群でも、また、都市という1つの器でもよい。多様なレベルでその仕組みを作っていくことが非常に重要になる。

ポスト工業化社会はソフトが大きな価値を生むが、情報・知識・サービスが都市に集積して多様な都市機能が支える。このようなモデルケースとして、イタリアのミラノ近郊にあるコモ市を挙げることができる。オープン型の産業集積というとシリコンバレーを思い出すが、単に先端産業だけではなく、従来型の産業集積の中でも高付加価値型モデルがあり、このモデルは色々と応用が利くものである。大田区や東大阪市における工業集積についても応用可能であり、また、渋谷、その他地区に集積しているアニメ、ゲーム、その他のコンテンツ産業についても、同じようなコンセプトで産業集積を高度化し高付加価値化することが可能である。

(5) 産業活性化と都市機能整備

都市整備についても“選択と集中”

21世紀型社会は、経済の成熟化、人口減少、高齢化社会の到来等を前提とする。その中で、各都市や地域は重点を置いて“選択と集中”をし、役割分担を

していかなければならない。

サービス経済化の中で、都市の役割は重要性を増す。都市の中でも、日本経済をリードする牽引車としての都市、地域を支える都市というように、それぞれ都市の役割は異なる。その役割に応じた都市の活性化戦略、あるいは産業振興戦略が重要である。

その際に、これからますます熾烈な状況になるグローバル競争、国際的な競争の中で、産業の活性化戦略を考えなければならない。海外に対して優位性を発揮できる産業は何であるのか、その産業をリードする立地はどこであるのか、それを強化するためにはどのような投資が必要であるのか。このような点も、大きな戦略の中で位置付けられていかなければならない。

大都市機能の整備

大都市機能の整備の場合は、情報化、ハイテク化、ソフト化、複合化という大きなトレンドの中で、創造性や知的再生産を促す都市機能の優位性が国際間で競われることになる。大都市周辺の臨海工業地帯の再整備や大学等の人材開発機能の重要性も、競争力強化のインフラの一環としての位置付けが不可欠である。産業立地が“大都市対地方”から“国内対海外”の競争へと移っているため、この点を踏まえた政策が重要となる。特に、研究開発や物流、環境、先端産業の基地という面での臨海工業地帯の位置付けが非常に重要である。

更に、新しい移出型リーディング産業の形成も大きなテーマである。世界的な21世紀の知識・創造型産業の拠点として、災害対策に十分配慮した大都市圏の再整備を行う必要がある。

地方産業集積の再編

地方においては、既存産業の高度化を図るとか、新しいリーディング産業の育成による地方の産業再構築と共に、社会ニーズの変化に対応したサービス産

業の育成が必要である。そのポイントとしては、まず地域技術の高度化を図ることである。次に、成長分野に着目して、地域特性を活かした新しい中核産業の誘致を図ることも重要である。更に、高齢化社会、サービス経済化への対応も必要である。

4．都市における環境問題

(1) 都市環境問題への対応

日本の人口は、江戸中期から明治初期まで3,000万～3,400万人とほぼ安定した水準にあったが、明治以降の産業・経済の発展と共に人口増加傾向が続き、最新の人口推計によると2006年には4倍程度の1億2,774万人と人口のピークを迎える。この増加した人口が豊かな生活を実現していくためには、経済の急速な成長とエネルギー消費の増大が必要であった。ほぼ同じ期間の経済とエネルギーの動きをみると、GDPは72倍、エネルギー消費は136倍である。この結果、CO₂の排出量は明治10年代の400～500倍にも増加した。

また、戦後の高度成長期を契機として、人口の都市集中が急激に進み、都市における、大気汚染、水質汚染、土壌汚染、騒音などに加えて、都市排熱によるヒートアイランド現象、高層ビルの建設に伴うビル風、ゴミ問題（廃棄物処分問題）あるいは景観破壊、緑地・水辺の減少など、新しい都市環境問題も大都市を中心に発生している。

更に、我が国は人口の減少と都市集中、高齢社会が同時に進行する、これまでにない成熟社会に突入することになる。このような社会では物理的な環境問題に加えて、高齢者を支えるべき地域コミュニティの崩壊、在来の中心市街地の不活性化など社会的な都市環境問題もクローズアップされている。

今後、大きな経済の拡大が期待できない状況のもとで、人口減少と高齢者の増加が進む成熟社会における都市環境問題への対応は、環境に配慮した省資

源・省エネルギー・ゼロエミッションを目指す、都市空間に快適な生活の質をもたらす、都市に新たな経済活力を注ぎ込む、コミュニティの活性化につながる、という大きな政策目標を実現するものとして位置付けることが重要である。

(2) 環境を配慮したまちづくり

1990年代以降、地球環境問題への関心が高まる中で、自動車排気ガスに含まれる大気汚染物質の削減技術を始めとして、大気、水質、土壌などの汚染を抑制するさまざまな環境技術がめざましく進展した。このような単独の環境技術の導入による汚染の発生抑制だけでなく、同じ効用を生む財やサービスをより少ない環境負荷のもとで生産するという「環境効率」の概念が1998年の『環境白書』で導入され、財やサービスの生産過程を通して環境的配慮が捉えられるようになった。更に、2000年には循環型社会形成推進基本法が成立し、それに基づいて2001年には資源有効利用促進法(改正リサイクル法)が施行され、3R(リデュース、リユース、リサイクル)という生産過程にとどまらない、流通、廃棄、回収の過程まで含めたシステムとして環境配慮が拡大されている。

都市環境問題への対応は、省資源・省エネルギー・ゼロエミッション、快適な生活の質、経済活力、コミュニティの活性化といった課題の実現を目指すものであると言える。しかし、実際のまちづくりの中では、このような個々の環境技術の導入に加えて、環境効率の優れたシステムへの移行、循環型社会の形成、持続可能なまちづくり、というそれぞれのレベルで、100年先のインフラ形成という長期的な視点にたった取り組みを進めることが重要である。

(3) 新しいまちづくりの技術・システム

環境効率に優れた持続可能なまちづくりに役立つ新しい技術・システムで期待されるものは以下の通りである。

環境効率の優れた技術・システムへの移行

1) グリーン燃料への転換

ディーゼル車規制に対応するために、軽油に代わる燃料としては、天然ガス、LPG、メタノールや、次世代液体燃料と言われるDME（ジメチルエーテル）、GTL（天然ガスを原料とする液体燃料）などの利用が考えられている。これらは成分に硫黄分や窒素分をほとんど含まないため、クリーンエネルギーとして、発電燃料、自動車燃料、燃料電池等、今後多岐にわたる利用が考えられる。

2) 燃料電池発電の普及

燃料電池発電は化学エネルギーを直接取り出すために、他の分散型発電に比べて発電効率が高く、発電の際に生まれる排熱を暖房や給湯に利用でき、窒素酸化物やCO₂の排出も少なく、騒音が少ないなど、環境負荷の削減にとって多くの利点がある。発生する電気・熱に対して、両者のバランスのとれた需要があれば非常に効率のよいエネルギー供給方式と言える。例えば大都市の病院、ホテルなどに適している。しかし、一般的な需要地域では必ずしもそのような電気・熱の需要バランスがとれているわけではないため、最終エネルギー需要との関係で、エネルギー効率や環境効率が大きく異なる場合がある。電力系統から供給を受け、高性能ヒートポンプを使って必要な熱需要をまかなう方がエネルギー効率に優れるといった場合が多いことにも注意しなければならない。

3) 環境効率のよい製品の導入

環境への負荷が少ない家庭電気製品が市場に登場してきている。これからの高齢社会を支える機器として、戸建て住宅、集合住宅、事務所ビル、あるいは地区単位で普及することで、都市全体としての環境効率も改善されることが期待できる。また、電気自動車、ハイブリッド車、燃料電池車など、低公害なクリーンエネルギー自動車が普及することによって、環境効率の優れた都市交通

手段にシフト可能である。

4) 省エネコンサルテーションの展開

省エネのハード技術ではなく、ビルや工場などの建物・設備に対して、エネルギー使用実態調査から、省エネ診断、省エネ計画立案、省エネ設備の設計・施工、省エネ効果の計測・検証、設備の保守・運用管理まで、一連の包括的サービスを提供する ESCO（省エネ支援会社）が設立されている。このようなビルや工場を対象にしたコンサルテーションを通してノウハウが蓄積され、都市の再開発地区やコミュニティーを対象にサービスを拡大していくことになれば、環境効率、省エネ性に優れたまちづくりが進むと期待される。

循環型社会の形成

1) 次世代ゴミ処理システムの導入

大量生産、大量消費、大量廃棄の社会が生み出したものは大量の「ゴミ」であり、都市では埋設処分場の立地問題や環境問題を生み出している。ゴミ減容、有害物質対策及び排熱リサイクル利用という点から有効なゴミ処理システムが考えられている。

また、生ゴミや紙くず、木くず、プラスチックなどの可燃ゴミを乾燥させた RDF（ゴミ固形燃料）は、ゴミを広域から収集し、大規模な発電施設の発電燃料としても使用可能であり、保管と燃焼管理が容易なこと、加工時の成分調整で有害物質の発生を抑制できることなどから、既に導入が進んでいる。

次世代型のゴミ処理システムとして期待されるのが、バイオマス利用システム、プラスチック油化設備などを装備した、循環型ゴミ処理や今後の排ガス規制などに対応した新技術である。

2) 静脈産業の育成

従来ゴミとして棄てられてきた廃棄物は、年間、一般廃棄物で5,000万トン、産業廃棄物で4億トンにのぼる。大量廃棄の社会システムを資源循環型の社会に変えていくために循環型社会形成推進法が2001年に施行されて、例えば、ペットボトルの回収率は1996年の2.9%から2001年には40.1%に改善されている。しかし、ペットボトル自体の生産量は17万トンから40万トンに増加し、回収されないボトルの量は減らずに逆に増えている。アルミ缶、ビン類などについてもさまざまな流通上の問題があり、法律の制定だけで循環型社会が促進されるものではないことを示している。

生き物が健全な活動を行うためには、新鮮な血液を身体の各器官に送る動脈と、各器官で排出される老廃物を戻すための静脈の両方が必要である。健全な経済システムにも、モノをつくり、流通させる「動脈」部分と、廃棄物を回収・処理する「静脈」部分の双方が必要である。これまではこの静脈部分は環境容量の「ゆとり」にゆだねられて、ほとんど顧みられてこなかった。今後、循環型社会を形成していくためには、廃棄物を回収し再資源化する静脈部分が経済システムに組み込まれ、市場原理に基づいて機能していくことが肝要である。従来ビジネスとして成立しなかった制約条件を洗い出し、ビジネスとして育成するための制度的検討が重要である。

持続可能なまちづくり

1) 未来型交通システムの導入

無駄な交通を省き環境への負荷も少なくして、快適な都市生活がおくれるような未来型の交通システムとして、小型の電気自動車や2輪車などを限定地域の住民が共同で利用する近未来型地域交通システムが研究開発中である。また、道路側と車との間をリアルタイムの双方向通信でつなぎ、安全で輸送効率が高く、快適な道路交通の実現を図る高度道路交通システム(ITS)が提案されてい

る。道路交通情報の提供、自動運転システム、最適経路案内システムなどの機能をもたせることも可能であり、無駄な交通の抑制によって環境負荷の低減と省エネを図ることができる。

環境負荷や高齢社会に配慮した環境時代の新しいまちづくりの戦略的な装置の1つとして、次世代路面電車（LRT）がヨーロッパで注目されている。これは、電車の床高が停留所と同じ平面にした超低床車で、高齢者や車椅子の乗り降りを容易にしている。自動車を使わなくても外出に便利な生活環境を整備し、都心部では短い駅間を低速走行により車や歩行者と共存し、郊外部では郊外電車並の高速で走る。利用者にやさしい交通システムとしては、LRTの他にも、自転車レーン、スムーズ歩道、コミュニティ道路、コミュニティゾーン、コミュニティバスなどさまざまなものがある。

また、都市交通の増大に、道路などインフラの建設によって対応するのではなく、交通需要を抑制する施策の導入が有力視されるようになった。道路混雑緩和、大気汚染の改善、交通事故の減少、市街地の活性化などを目的として、主に車利用者を対象に移動者の交通行動の変更を促す、交通需要マネジメント（TDM）も種々検討され、一部は導入されている。

2) 都市環境の再生

環境が破壊されたり悪化している都市の地域、地区は、その多くが産業も衰退している地域が多い。そのような都市環境を再生することを通じて、新たな地域の発展を目指していく取り組みが必要である。これは公害被害をなくし、清浄な大気、水、土壌などを取り戻していくというだけにとどまらず、破壊されてきた自然環境の復元や再生、あるいは、それぞれの地域に固有の歴史、文化、景観などを含めたアメニティの復元、保全、創出、更には教育、医療、福祉などを含めた地域生活の「環境的豊かさ」を目指す総合的な取り組みである。

都市インフラの部品と言えるものであるが、ビルの屋上に樹木や芝を植えて

緑化する屋上緑化は、ヒートアイランドの緩和や景観対策、生き物のための最小空間としてのビオトープの設置などに有効である。また、ポケットパークとは都心部の街角に作られる小規模な公園で、休息の場や都市景観の向上を図るための広場的機能をもっている。

都市の中のポケットパークや公園、水辺を散策路でつなぎ、面的な回遊機能をもたせることにより、一層広がりをもったアメニティの向上が期待できる。この回遊路を「風の道」になるように設置することで、ビル風対策やパッシブソーラーシステムへの利用などの効果も期待できる。

(4) 求められる財政的支援制度

環境を配慮したまちづくりの基本的視点を整理し、新しいまちづくりに活用できる技術・システムを取り上げたが、これらの技術、システムなどを都市開発に導入、あるいは展開する場合は、どうしてもコスト増にならざるを得ない。環境負荷を生じさせている原因者が特定できる場合は、原因者負担の原則の適用が考えられるが、よりよい環境の創出という、公共的、公益的便益を伴う都市インフラの形成による受益者というものは、必ずしも明確であるとは言えない。このような場合には、新しい税制の枠組みや研究開発戦略も含めて、財政的支援制度導入の検討がなされなければならない。

5 . 国際的優位性の確保

(1) 都市再生の背景

現在政府が進めている都市再生は、短期的には経済対策であるが、中長期的には、国際的な都市の競争力の強化を通じた日本の活性化である。都市再生本部は、その活動の大きな3つの柱の第1点として、都市の国際的な競争力を上げていくための都市再生プロジェクトを挙げている。

日本の世界競争ランキング

スイスにあるIMD（経済開発国際研究所）が世界競争ランキングを発表している。2003年の調査はそれまでと評価方法が異なるので、2002年の報告（対象国数49ヶ国）によれば、日本の世界競争力はずっと低下を続けて30位となった。その主な原因であるワースト20の指標には、まず高コスト構造、公共部門の財政赤字、更に、海外への開放度の低さ、4点目として企業活動等の透明性の問題がある。反対にベスト20で日本の強いところは、特許の取得件数、人口千人当たりの民間研究開発従事者数という基礎的な技術力や国内総投資のような基礎的な経済規模である。

また、株式市場への海外企業の上場数は、1990年には東京の方がニューヨークに勝っていたが、2001年には完全に逆転している。世界の金融センター（3大金融センターの株式売買代金シェア）における東京の地位を見ても低下している。アジア地域航路における日本の競争力も低下しており、更に日本を素通りしていく主要航路が増えている。

世界都市として生きていく上で重要な空港から都心への距離及びアクセスについても、東京は他の都市に比べて極めて時間がかかり、加えて交通費も高い。

東京の国際的位置付け

東京に関してさまざまな面を世界都市と比較すると、まず公園面積の割合では言うまでもなく他の都市に比べて見劣りがしている。高度商業地の年間賃料も、他の都市と比べて東京はまだ高い。これは高コスト構造の1つである。また、高度商業地と戸建住宅地の土地価格に関しても、東京は他の都市と比べてまだ高い状況にある。

女性の社会参画の基盤となる保育所数の面でも、東京はまだまだ不十分な状況である。

更に広域のインフラについて、特に東京は環状道路の整備が極めて遅れてい

る。その結果、都心に乗り入れる必要のない車が都心に入ってきて、交通渋滞による経済損失と環境問題を引き起こしている。

その他、特に東京、大阪等の大都市では、木造住宅が集まり、かつ低層で、道路等の基盤施設整備がほとんど行われていない地域が多い。

(2) 都市再生による国際的優位性の確保

国際的な競争力を向上させようとするれば、これらハンディキャップを改善しなければいけない。また、公園や保育所、密集市街地の改善も必要である。国際的な競争力を上げていくために世界から優秀な企業や人材を呼び寄せようとしたら、単に機能的な意味で日本の都市が優れているだけでは十分ではなく、身近な生活の質という観点からも良い都市でなければならない。機能と生活の質の両面が大事である。

(3) タテマエから本音へ

構造改革とは効率性の高い部分にヒト・モノ・カネを流すのであるということになれば、ある意味では大都市重視になる。戦後一貫して、かなり人為的に、交付税と公共事業と社会保障の3つの手段を通じて、日本全国のバランスをとってきた。ここへきて、そのようなタテマエを言い続けることができないくらい、日本の国際競争力が危なくなってきたという危機意識が都市再生を推進する背景にある。

日本の国際競争力を考えれば、座して死は待てない。座して死を待てない以上は、都市開発投資をして、日本の国際競争力を上げて、短期的には投資を通じて日本の経済を底支えして、パイが大きくなることをまず期待する。ある一定期間、このような重点投資は不可欠と言えよう。

(4)ハードとソフトの両面での取り組み

我が国の都市の文化と歴史を継承し将来の世代に「世界に誇れる都市」として受け継ぐことを目標にしている都市再生は、今後ソフトに軸足をのせていくことが必要である。都市再生プロジェクト、都市再生特別措置法、全国都市再生、これら3本の柱をつなぐ横系としてのソフト、例えば環境、福祉、文化、観光などが重要になってくる。また構造改革特区では国際交流の促進やそのための人材育成、教育、外国人研究者の在留資格の緩和等の課題にも取り組む提案が出てきている。

このように国際競争力の優位性確保はハードのみならず文化、交流、教育等のソフトな分野での取り組みが今後重要になってくる。

6．資産形成と不動産市場の活性化

(1)日本経済のストック化

いずれの国も元気のある国は、その中核都市の周辺の地価が必ず上昇し、バブルが発生するとJ.S.ミル、アダム・スミスなどが現在から150年以上も前に指摘している。英国で1820年頃からロンドンバブルが発生した。10年ほどバブルが続いた後、このバブルが崩壊した。産業革命の中心となったマンチェスター、リバプールが、産業革命後の社会変化等色々な要因により、ほとんど回復の余地がなくなってしまった。150年ほどの停滞の後、最近になりマンチェスター、リバプールの回復のスピードが速くなっている。

バブルが崩壊し、地価が下がり始めた場合に、相当の勢いで食い止めないと長期停滞を招く危険性が高い。13年ほど前の第1回土地政策審議会において、地価を下げることは絶対的に必要であると認識されていたが、地価が半分程度になるとどのような影響を経済主体である企業、家計、政府に与えるのかは計算されていなかった。日本の現状は、マンチェスター、リバプールの二の舞、150

年も経済が落ち込んで回復してこないという事態になりかねない瀬戸際であるとも言える。

平成13年末のストック総額は8,275兆円、同年の名目GDPは536兆円であり、フローの国民所得の15倍程度のストックを有している。日本経済が非常にストック化しているということを正しく認識して、資産活用及び健全な資産価値の向上について検討する必要がある。

(2) マイナスストックの解消

ストックは良いものばかりでなく、改善を要するマイナスのストックもある。通常、マンションであれば長期間大丈夫であると考えますが、必ずしもそうではない。更には、容積率が強化されたので既存不適格で、現在のままでは高さが2割低くならないと建替えることができないというケースもある。マンションは土地を近代的に集約して利用する方法であるが、現実には日本全体にこのような問題を抱えている。地価がある程度上がり、開発利益が出れば建替えの可能性はあるが、現状のままでは老朽化マンションが、都心スラムという状況になる懸念も大きい。

また、マイナスストックの解消を検討する際には、高齢化社会の進展及び高齢者の資産保有比率の高さを踏まえて、高齢者も新しい住宅に住み替えることができ、まちづくりに参加できるという視点も不可欠である。

(3) 不動産市場の活性化を阻害している不動産税制

不動産関連税が最近非常に重くなってきており、租税収入全体に占める割合が10年ほどで7.5%から12.4%へと大きく上昇している。国土交通省の纏めた資料によると、1つのケースであるが、一定の面積のオフィス・ビルを購入すると、初年度はそこから得られる収入を上回る税金（登録免許税、不動産取得税、消費税）を支払わなければならない（図表2）。

図表2 不動産課税の現状

- * 取得・保有・譲渡の各段階で課税
- * 不動産課税の比重は上昇
 - ・ 不動産税収額が粗税収入総額に占める割合：
1990年：7.5%→1999年：12.4%
- * 取得段階での課税（登録免許税・不動産取得税・消費税）：
オフィスビル取得の初年度はビル管理収入を上回る
- * 商業地の固定資産税実効税率は上昇
1990年：0.18%→2001年：0.60%（見込み）

（出所）国土交通省『今後の土地税制のあり方について（中間とりまとめ）』

日本の不動産課税は、流通課税とも呼ばれる取得と保有と譲渡の各段階で課されている。そのうち保有課税、即ち、固定資産税と都市計画税の合計は、不動産がトータルで支払う税金の80%を超えている。流通課税だけでなく、保有課税も不動産市場の活性化を阻害している。

更に、米国の不動産税制は、土地に重く建物に安く、有効利用促進型であり、良い建物を建てる税金が多くかかるという税体系ではないので、建てる時にはかなりしっかりしたものを建てる。日本の固定資産税の土地と建物の比率は建物に重いという特徴がある。しかも、耐火構造の建物や耐用年数が長い堅固で良い建物を作ると税金も高くなる。このような不動産課税は、不動産市場の活性化を阻害しているにとどまらず、土地の有効利用や良質の投資をも阻害している。

7. 都市改革の主体としてのプロデューサーの必要性

(1) 異なる環境における価値観の考慮と共通の理解

宇宙飛行士の向井千秋さんが宇宙から帰って一番ショックを受けたのは、「机が置いてある」ということであった。宇宙空間では机はふわふわと浮いてしま

うので固定する必要がある。重力のある世界と無重力の世界という環境が変わった時に、我々が使う言葉とか概念、価値観がみんな変わってしまうという、この見方はとても大切なことを指摘している。つまり、都市のことを考える時に、どうしても既成概念にとらわれがちとなる。それを、別の環境あるいは別のコンテキストに置いてみて、都市がどのような意味をもってくるかということを考えることが大切である。

それぞれの人には「都市」という各自の認識がある。また、都市を考える時には、異なる環境における価値観の違いを考慮して、分析的なアプローチだけでなく、望ましい都市の姿を描くというアプローチも重要である。その上で、都市再生といった時にどのような都市を再生しようとしているのかという共通の理解を得る必要がある。

(2)都市の“ Attractiveness ”(吸引力・魅力)

水や大気は差があるところでは必ず流れが発生する。都市も同様に、都市が稼ぎ出す場所であればそこにみんなが集まってくる。なぜ都市に人が集まるかといえば、都市に魅力がある、“ Attractiveness ”があるという一言である。都市を活性化するためには、この“ Attractiveness ”をどのようにして作り出したらよいかということになる。

都市の“ Attractiveness ”を作り出す要素として3つほどあり、1番目は機会、チャンスを生み出す場である。チャンスを生み出す場であるので、みんながそこに集まってくる。2番目は多様性、都市を構成する要素が多いということである。要素が多ければ多いほど、組み合わせも多くなる。3番目は、質と量である。ある量がまとまらなければ商売として成立しない。場の成立ということで、例えばマーケットが成立するためには、それなりの質と量が必要になる。この3つが大きな要因である。

(3) プロジェクト発想

このような要因を作り出すためには、プロジェクト発想が必要となる。歴史の分野では“ Projects ”という言葉は17世紀頃から英国で使われている。当時英国では輸入代替のため、新しい作物や新しいマーケット、新しい技術の開発が行われ、それらの新規事業開発を“ Projects ”と呼んでいた。企業家的なジェントリー（地主層）や商人が活躍し、“ Entrepreneurship ”に富んだ企業家や、最近使われている起業家がこの時期に出てきた。

いまの日本がこれからどのようにして新規事業を展開し、開発したらよいか。17世紀頃の“ Projects ”が出てきた精神や試みが、いま正に求められている。それを都市でどのようにして展開していけばよいかということが課題になる。

そこでプロジェクト論、つまり技術移転である。最近のインターネットを始め色々な情報関係の展開は、軍事的な技術が民間に転用されたケースが圧倒的に多い。そのようなことを考えると、今度は企業から他の分野への技術移転が必要であり、例えば行政、教育、大学等に企業が進んでいる色々な技術を投入すると、そこで新たな展開の芽が出てくる可能性が高い。このような新しい色々な技術を、どのようにして都市革命に繋げていったらよいかということである。このような点に関しても、産・学・官の連携プロジェクトの一環として、企業の積極的な関与を促すと共に収益基盤の拡大を図ることも検討に値する。

その際に、開発の意味について再考することが望まれる。「開発」という言葉の出所は「衆生の種々の善根を開発する」であると言われている。「生きとし生けるもの全てについて、本来備えもっている特性を開いて発揮させること」というのが、開発のもとであるカイホツの意味である。この「開発」(カイホツ)という言葉の意味合いを、本来の定義に戻るといえるか、もう一度考え直して、いま行われている都市開発が、ここに掲げているような本来の意味を果たしているか、それに応えるような展開になっているか、ということを吟味することも

意義深いことである。

(4) プロデューサーシステムによる統合化

統合化ということは次のようなことである。知識はアカデミズムの中だけあるのではなく、現実世界にも膨大な知識・知恵がある。その知識・知恵を一般化して多くの人に伝えるというモデルの世界がある。現実の世界とモデルの世界を、行ったり来たりすることが統合化である。この統合化により非常に生産性が高くなる。

その一例としてプロデューサーシステムがある。プロデューサーは、全体的な形成に創作的に寄与し、企画書の作成から映画の完成までの全制作過程に関与する。しかし我が国では、この一連のプロセスを必ずしも大事にしてこなかったのではないかと。更に、そのような人材を余り育ててこなかった。このような価値を従来重視しなかったことが、世の中の色々な不具合を生んでいる。

(5) プロデューサーシステムの考え方

ディレクターとかプロデューサーという表現がされるが、両者の大きな違いは次の点である。ディレクターは組織内部の資源を活用する専門家であり、一方、プロデューサーは、組織内外の資源を使い価値創造をする統合化・インテグレーションの専門家である。都市再生に関して、プロデューサーのような人材の養成が必須である。

都市のプロデューサーとして期待される像というのは、多様な都市のあり方を実現できる人である。例えば、東京に飲み込まれてしまうような衛星都市では、そこがどのような特色をもてば東京にも対抗できる個性をもち、機能的にも東京という巨大な都市ともやっつけていける力を発揮できるか、そのようなことを自分なりに考えて組み立てることのできる都市のプロデューサーである。どうしたら日本の都市が海外に主張できるかという点では、例えば城下町という

のは大変な蓄積がある。その遺産をどのようにして時代にマッチするような形で価値あるものに組み直していくか。そのようなプロデューサーを育成していく必要がある。

提 言

第 1 章 21 世紀への課題

21 世紀の望ましい国土空間のあり方は、安全、安心、安定、自然、芸術、社会的親和性、グローバルに活躍する人びとをひきつける魅力、そして、新たな文化的創造と実験を可能にするダイナミズムという 4 条件を備えることであると見えよう。重要なことは、これら 4 条件は有形・無形の資産として具現化することによってはじめて国土を魅力あるものにするということである。また、これら具現化が都市圏（大都市圏と中小都市圏）を舞台にして行われることをはっきりと認識することである。現在提唱されているさまざまな都市概念や構想、例えば、持続可能な環境都市、庭園都市、コンパクト・シティ、観光都市等は全て、これら 4 条件あるいはその 1 つを有形・無形の装置ないし自然・人工的な仕組みとして具現化しようとする試みであると言える。

このような国土を 21 世紀に実現するためには、いくつかの課題を解決しなければならない。

第 1 に、過去半世紀にわたる経済成長の成果である我が国の資産（ストック）を積極的に利用し活用すること。

第 2 は、現在進行中の技術革新（情報、環境、バイオ、ナノテク、その他）の成果を効果的に応用すること。

第 3 に、社会の価値観や行動様式の変容（例えば、所有 利用、物財 サービス、といった要求変化、女性の社会的進出と発言力の強化、若年世代のフリーエージェント指向、高齢者のボランティア指向等）を先取りし、これら要求や関心に対応すること。

第 4 に、都市ないし都市圏の本来もっているダイナミックなパワーを束縛している諸制度や慣行を再評価し、改革（緩和、改正、強化）すること。

このような点を重要な課題として挙げるができる。

20世紀後半かたちづくられた日本の東京を頂点とする都市圏システムは、高度経済成長期以降形成された膨大な資産に加えて、政府、企業、NPO等の組織の集積とこれら組織にかかわる人的パワーなど、世界でも稀にみる大きなポテンシャルをもっている。各組織の積極的な競合と協調を通じて、自由な創意と工夫に基づき、日本の都市圏—大都市圏のみならず中小都市圏を含め—のポテンシャルを引き出すことが大きな課題と言えよう。社会の隅々までグローバル化し全体のバリューを上げることによって世界からヒト、モノ、カネ、情報を集めることができる。

2050年くらい遠くの山にこんな風景が見えるという遠望としての望ましい姿を、ビジョンとして提言し、またそこに至る都市づくりのプロセスを提言する。

第2章 21世紀の望ましい都市像

1. アジア経済圏を見越した都市ネットワーク

経済はグローバル化しており、その中で個々の国々がばらばらに競い合うだけではなく圏域としての活動が必要になってきている。即ち米国に対抗するためにEUが生まれたように、それらに対抗するためにアジア経済圏が生まれるようになってきている。日本はその中で付加価値のある役割を担い、中国などと分担をする。そのためには国際ハブ空港の整備、国内のインフラが整備されることが必要である。日本の都市システムはアジアの最北端、最東端に位置しており、この有利性と不利性を考慮しEU、米国、アジア経済圏の結節点となるように積極的に努力する必要がある。即ち各種の制度改革を伴いながら、グローバルな交通・通信基盤を整備し、そうすることによって外資の導入、優秀な海

外からの人材の獲得、海外企業の誘致を促進しグローバル化に対応した都市の再構築、人びとの価値観の創出が促進される。

これからは日本国内での競争ではなく、例えば中国市場進出拠点という意味では東京はマンハッタンと競争することになる。米国、EU、東南アジアというブロックごとの競争になった場合に、今後人口が減少する日本が生き延びていくためには一層の改革努力が必要であり、価値観の変革を伴うものになる。アジアにおける日本という立場からは日本人はもっとアジアの人びとと仲良くすることも必要である。そのためには、アジアの人びとがもっと日本に喜んで訪れるような環境づくりが重要である。とりわけ美しい都市景観と文化の香りを併せもつ魅力あるまちづくりに努める必要がある。

それと共に、耐震に配慮した建築、インフラ整備はもとより、テロ対策、特にサイバーテロへの対策など、神戸の震災、ニューヨークの9.11などの経験を活かした新しい安全規準の設置とそれに基づく都市づくりが望まれる。

2 . 大都市圏の課題：21 世紀型日本産業及び産業基盤の育成・整備

海外との役割分担の中で産業育成を考えていかなければならない。成熟技術製品の製造能力は海外に移転し、先端技術製品の製造能力、新製品開発能力、基礎研究能力及びそれらに関する製造能力は国内に残す。これらの立地に関する国際競争力の強化という点からも都市基盤整備が重要である。その際には、多様な技術を擁する地域生産システムの維持を忘れてはならない。産業のソフト・サービス化が進む中で都市の機能が産業基盤として国際競争力を左右するまでに至っている。更に、動脈系と静脈系のネットワークによりサスティナブルな国土づくりを目指した物流システムの構築も必要である。

日本の産業の生産性を米国と比較すると全体では69%で、輸出型製造業だけが米国よりも高く、国内向け製造業、サービス業共に米国よりも低い。今後生

産性の向上に加え、新たな基幹型産業・リーディング産業の創出が必要である。

21世紀の日本産業の成長モデルとして世界のトップをいく独創的、先進的な製品開発力を備え、モノづくりにソフト、サービスを加えた国際的高付加価値モデルの形成が考えられる。更にサービス業のアジアへの展開とベンチャー型システムによる新機軸の多様なニッチ産業の創出がある。そのような21世紀の新成長産業群として、医療関係、住宅リフォーム、情報家電、家庭用ロボット、リサイクル関連、省エネルギー、新エネルギー、高速道路交通システム、デジタルコンテンツ、旅行、再教育などがある。その中で大都市特化型産業として、今後、特に映像産業が大きなリーディング産業になる要素がある。

海外に対して優位性を発揮できる産業とその産業をリードする場所、そしてそれを強化するための投資と都市整備、それらを効果的に実施するためには選択と集中が必要になる。

3．中小都市圏のポテンシャル

現在、地方都市が非常に沈滞していると言われているが、最近の技術革新により中小都市圏のポテンシャルは従来とはまったく違ったものとなりつつある。技術革新の進展により、1次産業、2次産業、3次産業の全てが技術革新のフロンティアであると言えることができる。例えば、バイオテクノロジーの応用を考えた場合、1次産業、これは農業にとどまらず水産業も含めて、素晴らしい産業に生まれ変わる可能性を秘めている。2次産業に関しても同様である。

また、情報・物流システムの急速な改革により、ダイレクトマーケティングが可能となっている。地方で少量生産を行っている企業が、直接大都市圏の消費者にコンタクトし、物流を使うことにより直送できるようになっている。更に、21世紀中盤には完全になると予想されるブロードバンドを主体としたIT化の進展を考えると、情報格差の解消も見込まれる。従来の地方中小都市は、周

辺の農山漁村に対する商業、更に地場産業という産業構造であった。しかし、将来的には高次サービス産業、例えば、クリニック、弁護士、デザイナー等を含めた高次サービス産業や先端産業を含めた産業構造へと変換する可能性も秘めている。

更に、祭事、その他の文化的伝統と豊かな自然環境に基づく国際的な観光業が発達する可能性がある。中小都市圏のポテンシャルは決して低くはない。

大都市圏と情報発信力を有する中小都市圏をネットワーク化し、この都市群を新たな個人、企業、NPO等の活動の舞台として考え、新しい都市価値を創造する。これら都市のダイナミズムにより日本全体においてバイオダイバーシティだけではなく、文化的なダイバーシティも拡大する。

4 . 大・中小都市圏再生のためのプロデューサー育成

人口減少は通常GDPの低下をもたらし国の活力を衰退させる。これを回避するために、国際化による海外からの移民労働力の増大も課題となるであろうが、単に海外からの移民労働力にだけ頼った経済の活性化はあり得ない。少子高齢化であっても経済活力をもたらすモデルをつくらなければならない。大都市圏の課題を達成し、中小都市圏のポテンシャルを実現するように都市を変革するためには、都市改革を担う人材、即ちプロデューサーの育成が不可欠である。

そのように都市を再生するためにはプロジェクト発想が必要であり、環境変化、技術革新、価値観、ユニバーサルデザインという観点が必要である。また都市のコンセプトはコミュニケーション、競争、チャンスによって構成されるとも言える。プロジェクト発想のもと、これらさまざまな要素を統合化し一般の人びとに伝えていくプロモート役が必要である。

都市改革の主体として将来の方向付けをする人(ディレクションセッター) 中長期的な構造改革をする人(チャレンジエージェント) 内外に向けてコミュ

ニケーションする人(スポークスマン) 日常的な業務改善をする人がいて、そして企画から実施までの総合プロデューサーがリーダーシップをとりながら都市改革を進めていく。

プロデューサーは組織内外の資源を使い価値を創造する統合化、インテグレーションの専門家である。都市のプロデューサーとして期待される人物像は過去の遺産をどのようにして時代にマッチするような形で価値あるものに組み直していくかという多様な都市のあり方を実現できる人である。そのような人材を育成することが必要である。

従来の都市計画は、ともすれば行政が一方向的に決定して、提示されるというケースが多かった。最近、都市再生関連法の改正により、民間による都市計画提案制度等が盛り込まれたことは、将来の都市計画において民間の積極的関与を可能とするものと言える。また、最近のIT化の進展により、市民の積極的参加を促す合意形成が可能となった。望ましいまちを創り、大都市圏、中小都市圏が21世紀のグローバル化の中で、特色ある都市圏として生き抜いていくためには、どのようなまち、どのような都市にするのかという都市計画のビジョン作りの段階からさまざまな役割を担う人びとの参加が不可欠である。そのような中において、プロデューサーは、プロジェクト発想のもと、これらさまざまな要素を統合化し一般の人びとに伝えていくプロモート役となるのである。

第3章 望ましい都市実現のための前提条件

1. 「なる」まちから「創る」まちへの制度改革

(1) 規制の性能規定化による環境確保指標の創出

第1は規制を性能規定化するということである。いままでの建築規制は、数

値や離散的な分類による仕様規定になっている。仕様規定による定め方は、本当の都市の快適さや効率を発揮する手段ではない。

また、先に指摘したように容積率規制は都市環境の確保手段としては合理的ではなく、少なくとも住宅に関する限り容積率規制を即座に廃止すべきである。

その上で、性能規定による環境確保指標を創出する必要がある。そのような環境確保指標の1つの例としては天空率がある。魚眼レンズの目で見ても空がどれくらい見えるかということをも天空率という。それを示すことが性能と連動して、斜線規制とか建蔽率とか高さ規制よりも、むしろ端的な環境の確保指標として意味がある。

(2) ピークロードプライシング（時間差料金制）の鉄道・道路への導入

容積率規制の撤廃とセットであるが、行政による硬直的な料金規制を柔軟なものに改め、かつ事業者のインセンティブを損なわない前提のもとに、鉄道や道路の混雑のコントロールとしてピークロードプライシングという時間差で料金を徴収する制度を導入すべきである。従来は料金で需要をコントロールしないで、需要が増えたから拡幅するとか、道路を新設するという無駄なインフラ投資がどんどん行われていた。このような対応をとることでそれを防止でき、ピークカットをすることで過大な投資を避けることができる。しかも快適な交通が可能になる。

(3) 違法建築物対策

現状では、どんな軽微な違反でも全部代執行でしか是正させることができない。違法の程度に応じて、もっと軽微な違法に効く実効性確保手段が必要である。例えば、賦課金・課徴金を違法が存続する期間、違法の程度に応じて徴収する方が効果的である。本来の建物保有税はゼロにすべきであるが、この賦課金・課徴金徴収のために建物保有税の徴収規定を利用する。

(4) 建物保有税、登録免許税、不動産取得税、印紙税の廃止

建物保有税は良いものを建てるほど高くかかるという構造である。建物保有税は一切かけずに、土地だけの保有税として土地の有効利用促進型へと転換する必要がある。また、登録免許税、不動産取得税、印紙税は土地取引の時にかかる流通課税であるが、より有効利用をする可能性のある人に渡そうとする時に、実費を越える料金をとるなら、そのような取引は抑制される。このような流通課税は有効利用を阻害する存在であり、廃止が望ましい。

(5) 高齢者の資産を活かす制度・税制の導入

また、日本では、金融・不動産資産の多くを所有するのは高齢者世帯であるが、年金などの社会保障財政の将来に対する不安があるため、その巨額な資産を有効活用していない。この不安を解消するためにも資産ベースの福祉政策・税制が必要となる。リバース・モーゲージ活用システムの積極的導入や、米英のような世代間の資産移転をスムーズに行うために、相続税、贈与税の一層の税制の緩和策が必要である。

2. 民間活力を妨げない制度

(1) 土地収用・代執行からの裁量排除と要綱行政の法治行政化

土地収用・代執行からの裁量排除は、例えば都市計画事業等であれば、計画を定めてから何年以内には土地収用手続きをとらなければならないというような規制を入れるべきである。代執行については、一定の悪質な違法については、このような類型のものは行政庁に代執行を義務付けるという条項を法律に明記すべきである。

要綱行政については、基本的に全部条例化する。条例にできないような要綱は全て廃止を徹底する。

(2)不動産競売の円滑化 短期賃貸借保護の廃止、最低売却価額の廃止、迅速な占有排除処分導入、物件内覧権導入

不動産競売の円滑化であるが、これは短期賃貸借保護という民法395条の規定があり、期間3年以内の建物の賃貸借であれば、抵当権が実行されて第三者の落札者の手に渡っても、無条件でその期間中借受人が落札者に対抗できる。これが不良債権処理や担保不動産の流通円滑化を妨げる大きな原因になっている。現在法律改正が審議されているが、早期成立・施行を望みたい。

最低売却価格は、余り極端な安値で買い叩かれて、債権者を害しないようにという趣旨で日本では設けられている。しかし、かなり高めに設定されることが多く、そのために入札不調に陥ることが多々ある。余り酷い値段で競落されそうであれば、債権者が自己競落するので、このような制度がなくても實際上何の支障もない。

日本の民事執行法では、その占有者の名前を確知しないと命令が出せないという規定になっているが、立て札を立てて何月何日以降ここにいる人は全て退去するようにという方法でも、官報の告示でも、何の支障もない。この点に関しても、現在法律改正が審議されているので、早期成立・施行が望まれる。

競売物件に占有者がいる場合には、占有者が同意しない限り買受希望者が物件を内覧することができない。物件内覧は、値付けを適切に行うための必須の前提であり、占有者の意思にかかわらず内覧を可能とすべきである。

(3)定期借家権の見直し・正当事由制度の見直し

2000年に定期借家権が導入されたが、契約以外に書面での説明が必要で、二度手間を強いている。また、居住用建物においては当事者同士で合意していても、既存借家権を定期借家権に切り替えることはできないので、改善する必要がある。

また大きな問題としては、1ヶ月前に借家人から当然解約ができるという条文

が盛り込まれている点がある。米国や英国では不動産の証券化ともセットになった長期ビル経営のための定期借家は、この条文のため日本の現行の定期借家法のもとでは普及する余地がまったくない。この1ヶ月前当然解約が強行規定になっているのは誤りであり、付帯決議による定期借家法の見直しの際、撤廃して任意規定に戻すという改正が必要である。

更に重要なのは、現在の定期借家は新規の物件だけが対象であるが、既存の建物の借家契約についての正当事由制度の見直しも必要である。具体的な提案としては、例えば家賃の1年分とか2年分を提供すれば当然に正当事由になるという改正が挙げられる。建物老朽度合いや借家人の状況を勘案しなくても、一定の金銭の提供だけで、当然に正当事由になるという条項の導入を検討すべきである。

(4) 行政訴訟の活性化

民間活動には多くの行政規制・許認可が伴うが、これらの正当性を争う行政訴訟制度は企業・国民にとって極めて利用しにくいものとなっている。不適切な権力行使・行政活動をチェックしていくため、行政訴訟制度を国民本位で利用しやすいものにするために抜本的に改革すべきである。

具体的には、取消訴訟中心主義を改め、違法の確認、行為の差し止め、発動すべき行為の義務付けなど、多様な類型を認めるべきである。

また、取消訴訟ができることを理由として、他の訴訟を許さないという排他性の領域を縮小すべきである。出訴期間は現行の3ヶ月を最低1年程度に延長すると共に、第三者にかかわりがいい処分では、出訴期間を設定している根拠である行政の安定という要請は成り立たないため、出訴期間を廃止し、時効制度に委ねるべきである。

行政の裁量を統制するため、裁量処分は乱用のあった場合にのみ取り消すことができる旨の行政事件訴訟法30条の規定を削除し、裁量に対する司法審査の

客観的基準を同法に規定すべきである。

3．都市計画における合意形成システムの革新

(1) 社会的技術、規制技術の革新

敷地単位での規制(敷地主義)から、街区単位やストリート単位での計画(相互調整)へと変更する場合に、そのための計画ツール、社会的技術が現状では用意されていない。最初のプランから違反をした場合やある程度時間が経過しても行わない場合に対処するための、ある種の都市計画的な規制のような社会技術の革新が必要である。

更に、今後予想される権利形態の連続的な変化に対応する新しい規制技術の革新が必要である。これは都市計画の問題だけではなく、実際には民法や場合によっては憲法にまで遡った再検討が必要となる可能性が高い。

(2) 都市計画における合意形成システムの革新

都市計画における合意形成システムの革新が必要である。都市というのは非常に多くの人が集住する場であるとすれば、ある意味で建築不自由が原則のヨーロッパ的な都市のあり方に本来は近い。従って、建築自由の原則である日本の権利に関する考え方について、公共性という面から再検討しなければならない。即ち、公共性という観点から、個人の権利と公共の福祉の対峙ないしは権利をどの程度認めていくかということの抜本的見直しが今後必要である。

現状の都市計画においては、公共性に関して主として公的な主体がかかわることができるものは公共性があり、そうでないものは公共性がないという捉え方をしている。公的な主体が関与することができる公共性のあるものは、場合によっては収用権も発動することができる。このような公共性の捉え方では公共性を確立する条件が非常に厳しく設定されるという問題がある。また、法令

上は全員合意を明記していなくても、実際にはほぼ全員合意を前提とする合意形成過程も現実には存在する。

このような公共性の捉え方ではなく、例えば、全員合意ではなく、ある程度の多数が合意すれば反対者に対しては正当な補償をもって事業を進めていくことができるという決定手続を検討すべきである。公共性とは社会的な調整であり、それを使って所有権を律していくという考え方が必要である。そのような概念をもとに新たな公共性概念を創っていくことが不可欠である。

第4章 ストックを活かす社会へ

21世紀にこのような望ましい都市圏を実現するために、先に指摘した日本のストック化の状況を正しく認識し、そのストックを活かす社会システムを構築することが喫緊の課題である。しかし、現在の日本がそのような都市の資産を蓄積できる仕組みになっているか危惧がある。

1. ストックのデフレの解消

ストックを活性化するためには、何よりも現在長期にわたり継続しているストックのデフレを解消することが不可欠である。とりわけ、我が国の資産形成の中核である土地資産の価格下落を食い止めなければならない。バブル崩壊の過程で、不動産関連融資に対する総量規制や地価税に象徴される懲罰的な重課が導入され、地価は人為的に下げられてきた。そして、土地の価値を過度に縮減する仕組みが、いまなお機能して地価下落を加速させている。

長期にわたる資産デフレの進行は、企業や家計のバランスシートを傷付け、不良債権問題を深刻化させ、投資意欲の減退や金融システム不安を招いてきた。

このように低迷する現在の日本経済において、地価下落に歯止めをかけるためには、不動産税制を思い切って見直し、不動産課税を軽減させる、金融システムを安定させ、資産市場に良質な資金を流入させる、この2つを同時に実現することが不可欠である。

不動産税制の見直しは固定資産税の軽減を最優先し、その実効税率をバブル前の水準にまで引き下げる。現行の保有課税は、地価下落の継続にもかかわらず実効税率が毎年上昇を続ける仕組みとなっている。このように不動産市場の活性化を阻害している保有課税の軽減は、全ての不動産の収益還元価格を合理的に上昇させることとなる。

また、金融システムの安定化には、銀行の自己資本を一気に充実させることが不可欠である。そのためには税制改正を断行し、1992年に凍結された法人税の繰り戻し還付制度を復活させ、繰り戻し期間を15年に延長するなどの勇気ある施策遂行が待望される。これにより、不良債権問題の短期間で解消が可能となり、金融システム不安が払拭される。

不動産税制の見直しは、不動産価格の合理的な上昇を通じて、不良債権問題の解消・金融システムの安定化に貢献する。そして、金融システムの安定化は、不動産市場の活性化を通じて、不動産の健全な価格形成に寄与し、資産デフレの解消を確実なものとするのである。

2．ストック活性化の方途

東京は世界と競争する使命をもっている。また、日本の都市はまだまだ豊かさという面でも不十分であり、更に安心・安全なまちというところに重点投資する必要がある。

ここ10余年の間に深刻な資産デフレから脱出できた国々の政策で共通することは、短期的に、大胆に、集中的に、特化し、一致団結（ホンネの

実行)したことである。

そのため、我が国でも

期間限定：デフレからの脱出期間を最長3～5年とし、そのための改革を断固として推進していくべきである。

市場経済メカニズムを最大限に活用するシステムを構築し、そのための規制緩和などを大胆に実行していくことである。

ヒト、モノ、カネ、情報、資源の全てを都市に集中し、集積のメリットを最大限に活かすべきである。また、地籍の整備も必要である。

都市再生策に特化：環境を重視したコンパクトな都市の創造に努める。大都市を中心とした都市再生に当分の間、特化し、優先する政策をとる必要がある。

ホンネの政策＝一致団結：景気回復策には政治の対立は無用であり、一致団結してホンネの政策を実行していくべきである。

現在、我が国は不況続きであるが、GDPは500兆円前後を維持している(この額はドイツ、英国、フランスのEU3ヶ国のGDPに匹敵する額)。これを毎年2～3%上昇させる政策を一致団結して考慮し、実行していくべきである。更にGDPの15倍前後を有する巨額な8,275兆円(平成13年末)のストック(資産)を1～2%上昇させる政策をホンネで議論し、実行していくことが不可欠である。これによって名目的にも82兆～160兆円の資産の増加が計算できる。この上昇率はバブルの再来とは言えず、健全な経済成長の範囲内である。

これを実現しなければ、国民の求める社会保障の充実も不可能と言える。少子高齢社会の本格的到来を迎えながら、平成15年度予算では一般会計81兆円のうち税収分がわずか51%である。しかも国債累積残高が700兆円を超え、年々増え続けている厳しい現実を直視しなければならない。正に“日本国破産”の現状を認識し、これを回避する最後のチャンスであることを国民全てが自覚す

べきである。

そのためには、以上のことをホンネで、実現していかなければ日本国の未来はない。

〔禁無断転載〕

2003年7月30日印刷

2003年7月30日発行

ストックを活かす社会へ - 資産デフレ解消と都市再生 -

社団法人 日本経済調査協議会
専務理事 安藤豪敏

〒106-0047
東京都港区南麻布5-2-32
興和広尾ビル6階
電話(03)3442-9400(代表)
FAX(03)3442-9403
<http://www.nikkeicho.or.jp>

〔非売品〕

印刷 / (株)東京技術協会