

## 市場の原理を貫いた住宅・土地問題へのアプローチ 山崎福壽先生を偲んで

小 峰 隆 夫\*

### はじめに

振り返ってみると、私のエコノミスト人世において、山崎先生との間には三つの接点があった。一つは、1996年に、私が経済企画庁総合計画局の審議官として経済審議会の事務局を担当していた時に、委員として議論に参加していただき審議会の建議をまとめていただいたことである。二つ目は、日本経済研究センターの研究会で、私が座長を務めて都市問題についての分析をまとめた時に、委員として参加していただいたことである。そして三つ目は、私が定期的に執筆しているエコノミスト誌の書評欄で、山崎先生のご著書を2回取り上げたことである。以下、この三つの接点に即して、私なりに山崎先生の業績を紹介してみたい。

### I 6分野の構造改革

1996年、私は、経済企画庁総合計画局の審議官であった。この時の私の最も大きな仕事は、経済審議会での規制緩和の議論をまとめることであった。この議論は、分野を絞って行われることになり、医療・福祉、土地・住宅、高度情報通信、物流、雇用・労働、金融という6分野を対象とすることになった。これが「6分野の構造改革」である。これを議論する母体として「行動計画委員会」が作られ、その下に六つの分野それぞれについてワーキンググループが設けられた。山崎先生はこの中の土地・住宅問題を議論するグループに入っていた。そのグループの座長は、後に日本銀行副総裁となる岩田規久男先生であった。

#### 市場メカニズムを重視した規制改革の議論

6分野の構造改革で中心になったのは、規制緩和である。日本における規制改革の議論は、90年代に入って活発化してきていた。これにはバブルの崩壊が関係していたように思われる。80年代後半のバブル経済の中で、多くの人は自分たちがバブルの渦中にいるという自覚はなく、むしろ日本の経済社会システムが経済的成功を導いたのだと考えていた。日本的経営が企業を繁栄させ、日本の労働慣行が企業と労働者の安定的な関係をもたらし、日本的な行政システムの下で政府と企業の間での円滑な意思疎通が行われていた。これらが経済にプラスに作用したと考えていたのである。

ところがバブルが崩壊してみると、これまで日本を成功に導いてきたと考えられていた制度慣行が、むしろバブル崩壊の負の影響を大きくし、日本経済を沈滞させているという意識が強まってきた。これを修正するためには、従来の制度慣行を、時代の要請に合わせたものに修正していかなければならない。これが構造改革、規制緩和の議論を後押ししたのだと考えられる。

---

\* 大正大学教授  
連絡先 E-mail : takao.komine@gmail.com

その中で、山崎先生に参加していただいた経済審議会の提言は、規制改革の必要性を訴え、重点分野における具体策を打ち出したという点で画期的なものだったと思う。また、今から振り返ってみると、この報告が、いわゆる新自由主義的な考え方を全面的に打ち出していることも注目される。新自由主義的な経済政策は、2001年に成立した小泉内閣で本格的に展開されることになるのだが、それは小泉内閣で突然打ち出されたわけではなく、この頃から政策の底流として現れてきていたことが分かる。後述するように、山崎先生は、市場メカニズムを中心とする自由な経済活動を重視していたから、この6分野の構造改革論議にはまさにうってつけの方なのだった。

この時の議論は、96年12月に経済審議会建議としてまとめられたのだが、改めて読み返してみると、この報告書は、新自由主義的な考え方を明確に示したものだだったことが確認される。例えば、報告には次のような文章がある。

「改めて言うまでもないが、経済構造を改革して、経済を活性化させ、経済全体の生産性を高めていくためには、市場原理を貫徹させ、競争を促進することが何よりも必要である。キャッチアップ過程を終えた我が国経済の今後の発展は、自己責任原則の下、個人・企業が自らリスクを担いながら、いかに創造性を発揮するかにかかっている。その過程では企業及び国民自身の意識改革も必要となる。その先行きは不確実性に満ちており、行政があらかじめ道筋を描き示すことはできない。それは、明確なルールの下での市場における公正な競争を通じて、消費者、利用者が真に望むものをより安価に供給したものが選ばれていくことによってしか指し示すことができないものである。個人・企業の市場における競争を促進し、『競争の自由』『リスク・テイキングの自由』が十分に享受できるよう行政各分野の制度を再設計することが必要である。規制の撤廃・緩和はそのためにこそ必要なのである。」

なお、2021年10月内閣総理大臣となった岸田総理は、「規制緩和・構造改革などの新自由主義的政策は確かにわが国経済の体質強化と成長をもたらしました。他方で、富める者と富まざる者、持てる者と持たざる者の分断も生んできました」と述べている（自民党総裁選時の特設サイトより）。構造改革、規制緩和を批判しているように見えるのだが、こうした点についても、この報告書では、「弱者への配慮は別個の対応が必要」として、次のように明快な議論を展開している。

「複数の政策目的に対しては、複数の政策手段が必要である。市場原理を貫徹させることによって生じうる副作用には、その副作用自体を対象とした別個の政策手段が用意されるべきである。代表的なものは、経済的弱者への配慮である。市場における競争では、全ての参加者が勝者になることはあり得ない。競争によって、効率的な事業者の経済活動が拡大する一方では、非効率的な事業者の活動が縮小し、あるいは市場から退出することも覚悟せざるをえない。また、規制の撤廃等によって、土地、労働などの資源移動が活発化すれば、住み慣れた土地を手放さざるをえなくなる住民や、不利な立場に陥る労働者が生ずることも考えられる。経済的効率性を追求する一方で、こうした経済的弱者に配慮することも重要なことである。しかし、こうした副作用があることを理由に規制撤廃・緩和を行わないことは、『少数の利益』を守るために『国民経済的に得られたはずの多数の利益』を犠牲にしていることを意味する。『経済活動、資源配分には市場原理を』、『経済的弱者には弱者への対策を』というのが正しい政策割り当てである。」

なお、この時の6分野の経済構造改革の議論については、議論の進め方も従来の審議会運営とは異なる画期的なものだった。まず、審議そのものが公開された。それまでの審議会運営では、審議は非公開で行われ、会議終了後にまとめ役の委員または事務局がマスコミに議論の概要を紹介するというやり方がほとんどであった。これに対して、この6分野の審議は、委員会の議論が公開され、マスコミや関係者も傍聴できるようにした。

また、報告書の原案は委員自身が執筆した。通常の審議会運営では、議論の場で各委員が意見を述べ、それらの意見を集約して事務局が報告書の原案を書き、それに対して委員が意見を出して適宜修正していくというやり方がほとんどであった。これに対して、この6分野の審議については、委員が報告書の原案を書き、それをさらに議論していくという方法を取った。その過程で、山崎先生にも住宅・土地分野について、思う存分考えを出していただくことができたのである。

### 住宅・土地問題についての経済審議会の提言

この時、住宅・土地分野でどんな提言が出たのかを紹介しよう。提言の全体は、ネット上で公開されているので、関心のある方は原典に当たっていただくことにして、以下では、本稿を書くために私が報告を読み返してみて、改めて感じた特徴的なポイントを紹介することにする。

第1に、やはり市場メカニズムの活用と規制緩和を強調しているのが特徴的である。具体的には次のように述べられている。「従来は土地・住宅の利用は外部性を伴うため、規制や計画によって市場取引に介入することが合理的とされてきた。しかし、実際の規制は外部性とは異なる理由で行われたり、外部性コントロール手段としては不適切なため、かえって望ましくない事態を生じている場合が多い。土地・住宅問題の多くは市場メカニズムによって解決できるにもかかわらず、規制等により阻まれているのである。」

第2に、しかし、全ての問題を市場原理で解決せよとは言っていない。次のような指摘がある。「しかし、土地・住宅問題の解決にとって、市場原理は万能ではない。土地・住宅は単なる個人的財産だけではなく、外部性を持っているという意味で社会的存在であり、計画的な利用が必要である。」

しばしば、「市場原理主義者は、全ての問題を自由な市場の導くままにしようとしている」と批判する人がいるが、私は、そんな市場原理主義者は見たことがない。どんなに市場原理を尊重している人でも、外部性や情報の非対称性などにより、市場に委ねるだけでは解決できない問題が多くあることは承知している。「市場に任せるべきところはできるだけ市場に任せる」というのが市場原理だと考えるべきだろう。

第3に、政府の政策批判にも遠慮がない。例えば、次のような一文がある。「地価の抑制という点では、基本的に重要なことは、床面積当たりの地価を低下させることであって、地価そのものの低下を図ることではない。地価を規制により強制的に下げる国土利用計画法のような手法は資源配分を歪め、特定少数の人に不公平な利得をもたらすものであり、早期に撤廃すべきである。」

こんなにはっきり否定していいのかというくらい明確である。しばしば、「審議会はしょせんは政府の御用機関なのだから、政府の方針を否定するような結論は出せないはずだ」という議論が出るが、この報告を見ると、決してそんなことはないということが良く分かる。

こうした基本的な考え方の下に、具体的な提言も行われている。主な項目だけ紹介しておくと、「容積率規制の緩和」「敷地・建物共同化へのインセンティブの付与」「キャピタルゲインを税によって吸収し、これを財源としてインフラ整備、土地・住宅関連の弱者対策にあてる仕組みの検討」「定期借家権の導入」「交通等の公共インフラへの混雑料金制導入などによる価格メカニズムの活用」「集中に伴う外部不経済をコントロールするための鉄道や高速道路におけるピークロード・プライシング（時間差料金制）等混雑料金制を導入」「生産緑地制度の見直し」などである。

なお、その中に、金融資産保有と土地保有の選択に対して、税制がバイアスを生じさせないようにするため、相続税における土地の評価を金融資産との有利さが同等となるように見直す必要があるという指摘がある。後述するように、この点は山崎先生が一貫して主張していたことである。

以上のように、1996年の経済審議会における分野の経済構造改革の建議で、住宅・土地分野で画期的な政策提案ができたのは、山崎先生の力が大きかったのである。

## II 日本経済研究センターにおける大都市問題の研究

経済審議会での議論から月日は流れ、私は退官して法政大学で教鞭を取るようになり、あわせて日本経済研究センターの研究顧問となった。2014年に私は、この日本経済研究センターで大都市問題を研究するプロジェクトの主査を務めることになった。このプロジェクトを進めるため研究会を組織することとなり、山崎先生にメンバーになっていただいた。この研究会は、2015年に「老いる都市、『選べる老後』で備えを」という報告書を発表している。

この研究会は、経済学の立場から大都市問題にアプローチしたものであり、私は、山崎先生の考えはこの研究会に非常にフィットしているだろうと考えたのだが、その期待通り、山崎先生の力を借りて、オリジナリティーの高い報告書をまとめることができた。以下で、報告書の基本的な考えと山崎先生の貢献を紹介しよう。

### 大都市問題研究会の基本的な考え方

まず、私や山崎先生をはじめとするこの研究会メンバーがどんな問題意識を持っていたかを述べよう。当時は、2014年頃から、地域問題がかなりの盛り上がりを見せ始めていた時期だった。そのきっかけになったのが「自治体消滅論」だった。すなわち、増田達也氏が中心となってまとめた日本創生会議の「ストップ少子化・地方元気戦略」という報告書では、独自の地域別将来人口推計に基づいて、若年女性が2040年に5割以上減少する市町村を「消滅可能性都市」だとした。さらに、その中で人口規模が1万人を切る523の市町村（全体の29.1%）は、問題が一層深刻であるとし、これらの地域は「このままでは消滅の可能性が高い」という衝撃的な結論を示したのである。この報告は全国の自治体に大きなショックを与えた。特に消滅自治体名が具体的に明らかになったこともあって、「消滅しないためにはどうしたらよいか」という議論が盛り上がったのである。

これを受けて政府は、地方創生を大きな政策の柱に掲げて、地域の活性化に取り組み始め、2015年度には、国の方針を受けて、全自治体が「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を作成することになった。

我々の研究グループは、こうした地方創生の流れにいくつかの面で違和感を抱いており、それが我々の研究を進める動機になっていた。その主なものは次のようなことであった。

第1は、地方創生の議論が、「遅れた地域を引き上げる」という「地域振興」に偏っていたことだ。出発点が消滅自治体論だったわけだからこれは当然だとも言えるが、我々は「遅れた地域を引き上げる」ことも重要だが、「進んでいる地域をさらに引き上げる」こともまた重要だと考えた。

第2は、同じようなことだが、都市部と地方部に分けると、圧倒的に多くの議論が地方部に偏っていた。特に、東京圏、大阪圏、名古屋圏などの大都市についての議論は明らかに不足していた。しかし、大都市圏は大都市圏で、地方部とは異なる多くの課題を抱えている。我々は、大都市問題と地方部の振興という二つの大きな課題に直面しているのだから、地方部は地方部の、大都市圏に対しては大都市圏に特化した2種類の政策を準備すべきだと考えたのである。

第3は、都市の住民福祉を考える視点に乏しかったことだ。都市には多くの人が住み、これからも都市化は進むだろう。その都市住民の福祉にとっては、都市ならではの課題がある。特に、大都市の高齢化問題は深刻な問題をもたらすだろう。「高齢者比率の上昇」という意味での高齢化は、今後全国どこでも進行していくのだが、「高齢者数の増加」という意味での高齢化は、今後もっばら大都市で進行していくからだ。

日本では、2025年前後から団塊の世代が、75歳以上の後期高齢者層に入っていくことが、医療、介護などの分野に大きな負担を強いることになる。いわゆる「2025年問題」である。この後期高齢者の急増は、



特に大都市圏に集中することが予想される。特に、大都市圏における介護需要の増大にどう対応するかは大きな問題になるだろう。

また、後期高齢者の急増は「多死社会」の到来を意味する。死亡者数の増加は、都市部において相続に伴う資産の継承問題が起き、相続税対策が資源配分のゆがみをもたらすことになるだろう。

### 東京一極集中問題についての考え方

我々はこうした問題意識で大都市問題を分析したのだが、中でも特徴的だったと私が考えているのは、東京一極集中問題について、通説とは異なる見解を提示したことだった。端的に言えば、東京一極集中を是正することの政策的意味合いは小さいことを主張したのである。この点は、今に至るまで私自身正しいと考え、その主張を続けているので、以下詳しく解説しよう。

「東京一極集中是正」は、当時から現在に至るまで、地方創生の重要な柱となっている。例えば、「まち・ひと・しごと推進本部が決定した『地方創生推進の基本方針』（2014年9月12日）では、「50年後に1億人程度の人口を維持するため『人口減少・地方創生』という構造的な課題に正面から取り組むとともに、それぞれの『地域の特性』に即した課題解決を図ることを目指し、以下の3つを基本的視点とする」とした上で、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現」「『東京一極集中』の歯止め」「地域の特性に即した地域課題の解決」という三つの基本的視点を挙げている。

東京一極集中是正が多くの人に受け入れられやすいのは十分理解できる。東京圏に住む人は、自分の選択で東京圏に居住しているわけだから特に不満はないはずだ。しかし、東京圏以外で、何とか自らの地域を活性化しようとしている人たちには、東京一極集中は要するに東京の1人勝ちと見える。したがって、その1人勝ちが是正されれば東京圏以外の地域の地位が上がるはずだと考えるのは自然だ。

しかし我々の研究会は、この東京一極集中という診断そのものに疑問を提した。実際のデータを見れば、人口が集中しているのは東京だけではなく、東京よりも集積が進んでいる地域もある。例えば、地方中核都市と東京の人口の伸びを比較すると、札幌、仙台、福岡など地方中核都市の人口増加率は、東京都区部や首都圏主要都市よりも高い。

すなわち、全国では東京への集中が生じているのだが、各ブロック（北海道、東北、九州など）ではブロック中心都市（札幌、仙台、福岡など）への集中が進んでおり、「各府県では府・県域の中心（府・県庁所在地）へ」「各地域では中心都市へ」という具合に、各階層において集中が起きていると考えるべきではないか。この報告では、「東京一極集中」というより「多層的集中」と呼ぶべきではないかとしている（ただし、以下では議論が煩雑になるので、便宜上「東京一極集中」という言葉を使う）。

つまり、全国に1つあればいいもの（例えば、企業の本社機能）は東京に、ブロックに1つあればいいもの（例えば、プロ野球の球団）はブロック中心都市に、県に1つあればいいもの（例えば、県立大学）は県庁所在地にという具合に、機能の階層ごとに地域集中が起きており、それが総合されて日本全体が多層的な集中が起きているというのが正しい診断ではないかと考えたのである。

ではなぜ多層的集中が起きているのだろうか。これが政策的にもたらされたものでないことは明らかだ。すると、経済社会の自然の流れとして、起きるべくして起きていると考えるべきだろう。つまり、集中が起きるのは、集中することに大きなメリットがあるからだと考えるのが自然であり、しかも、このところ多層的集中傾向が強まっていることを考えると、近年における経済社会の流れがその集中のメリットを強めていると考えるべきであろう。研究会は、集積のメリットを強めている経済社会の流れとして、次の3点を指摘している。

第1はサービス化だ。サービス産業には規模の経済性が強く作用する。それはこういうことである。

サービス産業の特徴は、サービスの購入者が生産者のところに行かなければならないということだ。製造業であれば、九州で車を作って、それを全国の購入者に配達することができる。しかし、理髪店で頭を刈って欲しい人（購入者）は、理髪店（生産者）に行かなければならない。すると、人口が多いほど多様なサービス産業が成立するようになる。すると、さらにそのサービス産業で働く人が集まってくるからさらに人口が増えるという人口増加のメカニズムが生ずるのである。

第2の流れは情報化だ。我々の身の回りには、二種類の知識がある。一つは、文字や映像で知ることのできる「形式知」であり、もう一つは、フェイス・ツー・フェイスでしか知ることのできない「暗黙知」である。私の場合で言えば、原稿を書くときに集める統計情報は形式知であり、同じような問題意識を持っている人が集まって研究会を開くことによって得られる情報が暗黙知だ。

さて、情報化が進むと、形式知の相対的な価値は低下する。インターネットの発達で、距離を無視して、簡単に無料で入手できるようになってきたからだ。例えば、役所が公表するデータは、昔は役所に取りにいかないし入手できなかったが、今ではネットを通じて無料で即座に手に入る。すると、逆に暗黙知の相対的な価値が上昇する。暗黙知は人と接しないと入手できないから、暗黙知を求めて人は集まるようになる。

第3は、高齢化だ。高齢者にとっては、何かと便利な都市部に住んだ方が、買い物、通院などに都合だから、どうしても集まるようになるのだ。行政的なコストも集約した方が安上りである。

以上のように、経済主体が集積のメリットを追求した結果が多層的集中となって現われているのだとすれば、こうした集中を政策的に是正しようとすることは、都市の生産性、効率性を損ない、経済的にマイナス効果が大きいのということになる。集中を是正するより、集中のメリットを競い合うことの方が重要だ。

なお、上記の理由のうち、情報化との関係については、2020年以降の新型コロナウイルスの感染リスクの高まりによるテレワークの普及が、暗黙知の領域を狭め、情報化に伴う集中の動きを弱めている可能性があるが、それはこの研究会報告の後の話である。

私なりに解説を加えると、上記のような考え方で東京一極集中論に反対するのは、経済学的な考え方を適用していくと自然に導かれる。経済学の基本的な考え方の一つは、経済主体（企業や消費者）の自由な行動が、結果的に最も効率的に国民福祉を向上させる道であるということだ。もちろんこれには、独占がないこと、外部経済がないこと、公共財ではないことなどいくつかの条件が必要である。しかし、現実に見ていることを見ると、日本で起きているいわゆる東京一極集中は、基本的には人々が、経済社会の変化の中で、より良い就学・就職先を求め自分の経済状態を少しでも高めようとして行動した結果だと言える。すると、東京一極集中を政策的な大目標として是正しようすることに疑問符がつくのは自然なのである。

### 一極集中の是正は出生率を上げるか

東京一極集中論についての議論の中で、この報告で、東京一極集中と少子化との関係について、画期的な（と私が考える）分析が示されている。これは、日本大学の中川雅之教授が、この報告の第4章「東京は『日本の結婚』に貢献」で提示したものである。なお、中川教授は、日大で山崎先生と同僚であった縁があり、後述するように「人口減少時代の住宅・土地問題」（東洋経済新報社）という共著もある。

中川先生の主張を、筆者なりに展開してみると次のようなことになる。これまでも、東京一極集中を是正すべきだという議論は繰り返し現われてきた。そうした中で、最近の東京一極集中是正論の大きな特徴は、それが人口問題、少子化対策と密接に関連付けられていることだ。

では、なぜ東京一極集中を是正することが少子化対策となり、人口1億人目標の達成に資するのか。どうやらその唯一の理由は、東京の出生率が低いということであるようだ。例えば、「まち・ひと・しごと

創成長期ビジョン」では次のように述べられている。「こうした人口移動は、厳しい住宅事情や子育て環境などから、地方に比べて低い出生率にとどまっている東京圏に若い世代が集中することによって、日本全体としての人口減少に結びついていると言える。」つまり、東京の出生率は全国で最も低い。その東京に人が集まってくるから、全国の出生率も低くなる。東京一極集中を是正すれば、より出生率の高いところに人口が移るわけだから、日本全体の出生率は高まるはずだという議論だと思われる。

出生率を都道府県別に比較すると、東京が最も低いから、「東京の出生率が低い」ということは事実である。さて、出生率が低い理由としては二つが考えられる。一つは、女性の有配偶率が低い（つまり未婚率が高い）ことであり、もう一つは有配偶出生率が低い（つまり結婚した後産む子供の数が少ない）ことである。東京の場合は、有配偶出生率は全国並みなのだが、有配偶率が極端に低い。すなわち、未婚女性が多いことが東京の出生率が低い原因なのである。

ではなぜ東京の未婚率は高いのだろうか。この点について、中川教授は、結婚に関する地域選択モデルを提示する。このモデルによると、人々はまず東京で結婚相手を探す。東京は多くの人が集まり、強いマッチング機能を果たす場所だからだ。次に、こうして結婚相手が見つかったら、次にどこに住居するかを選択するのだが、ここで郊外が選択される。東京は居住・生活コストが高いからだ。すると、結果的に東京に未婚者が集中し、郊外に結婚カップルが集中することになる。

このモデルは現実にもほぼ当てはまる。女性の婚姻率を年齢別に見ると、東京都は20代以降未婚率が高い状態が続くが、東京周辺部では30代以降婚姻率は全国平均より高い状態となる。これは、東京でマッチングに成功した女性が郊外に移住していることを示している。

なお、東京だけでなく、日本全体としても、少子化が進展している原因は、有配偶率出生率の低下ではなく、有配偶率の低下である。すると、「いかに結婚を増やすか」が少子化対策の鍵を握ることになる。その点で、東京は効率的なマッチング機能を発揮して、その結果生まれたカップルを周辺地域に供給している。すると、東京は少子化の原因ではなく、少子化に歯止めをかける役割を果たしていると言えらることになる。常識を覆す画期的な議論だと私は思う。

### 相続税についての山崎先生の主張

この報告の中で山崎先生が中心的な役割を果たしたのが、相続税についての議論であり、その主張は、同報告第5章『『老後の選択』縛る相続税—土地住宅の優遇やめよ』において詳しく展開されている。以下私なりにそのエッセンスを紹介しよう。

日本の相続税性の大きな特徴の一つは、金融資産に比較して、土地や建物の課税上の評価が低いことである。金融資産の評価は市場価格に等しいのだが、土地や建物の評価は、それに比べると7割程度だと言われている。土地に建物を建てて賃貸すると、更地の場合に比べて評価額が一段と低くなる。

すると、相続税を節税するためには、金融資産よりも土地・建物を保有したほうが良いということになる。さらに、更地ではなく賃貸用のアパートを建て、さらにその建設資金を借入金で賄うと、相続税を大幅に減らすことができる。「金融資産に比べて、土地建物の評価は低いこと」「更地に比べて、賃貸アパートが建っている土地・建物の評価は低いこと」「借入金は相続資産から差し引かれること」という税制上のメリットを全部実現できるからである。これは実際に行われたことであり、一頃は都市部の郊外にアパートが続々と建設されたものである。

こうした行動は、明らかに自由な市場経済の仕組みから決まってくる効率的な資源配分を歪めている。資源配分が歪めば、どこかで必ず国民福祉が損なわれるはずだ。この点について、山崎先生は次のような点を指摘している。

第1に、優良な貸家の供給を阻害している。節税目的で素人のアパート経営がはびこることにより、プロフェッショナルな法人が建設・運営する優良な貸家が不利になるからである。

第2に、節税目的で、十分な需要見通しなしにアパートが供給されるため、供給超過となり、空き家が発生する。空き家の存在は、防犯、災害、景観などの面で外部不経済を持つ。

第3に、高齢者が土地を相続前に売却し、現金化することが不利になるので、土地を相続させる代わりに介護を子供に委ねることが合理的な選択となる。このため、高齢者は十分な介護サービスを受けられず、子供は慣れない介護で消耗することになる。

こうした国民福祉への負の影響を避けるためには、相続税を改正して、土地の評価をできるだけ市場価格に引き上げるとともに、累進度を低くする必要があると提言している。

なお、この論説では、主要国の相続税の仕組みについても解説されているのだが、私は、カナダやオーストラリアでは、相続税を廃止していることを知って驚いた。これを知ってから、私は、相続税逃れのために多くの資源が投入され、そうした行動が資源の効率的な配分を妨げていることを考えると、金融所得税または資産税を導入するのとセットで、日本も相続税を廃止すべきではないかと考えるようになった。

以上、山崎先生のお力を借りた、日本経済研究センターの大都市問題研究会の成果について紹介してきた。この報告書は、通説に挑戦する画期的なものだったし、その後、東京一極集中についての私の考え方の基礎となり続けている。

### III 山崎先生の2冊の著作から学んだこと

最後に、私が影響を受けた山崎先生の2冊の著作について述べたい。一つは、「日本の都市の何が問題か」(NTT出版、2014年)であり、もう一つは、山崎先生と中川雅之先生との共著「人口減少時代の住宅土地問題」(東洋経済新報社、2020年)である。私は、エコノミスト誌で定期的に書評を書いているのだが、この2冊は、この書評で取り上げたものである。

#### 「日本の都市の何が問題か」から学んだこと

「日本の都市の何が問題か」から学んだことを紹介しよう。

地域をめぐる議論について、私はかねてから、経済の論理を踏まえた議論が少ないという不満を抱いていた。地域というとすぐに「地域づくりのいいアイデアはないか」「政策的にどう振興するか」という話になりがちだ。しかし、地域の問題は人々の経済的行動と深く関わっており、経済学が有効な枠組みを提供するはずだ。山崎先生のこの本は、日本の都市の問題を経済学的なフレームで鮮やかに解き明かし、まさにこうした私の不満を解消してくれたのである。

本書の序「都市問題—経済学で考える」では、「都市の発展にとって、政府による社会的なインフラ整備が重要である。そうだからと言って、民間の活力や人々のインセンティブを無視した政府の規制や計画が導入されれば、都市の発展を妨げることになる」とし「その顕著な例が戦後に実施された全国総合開発計画だ」としている。地域問題に関係する多くの人は、国のイニシアチブで地域を振興して欲しいと考えており、その象徴ともいべきものが全国総合開発計画であったのだから、この山崎先生の主張はかなり挑戦的である。

本書では、大気汚染、交通渋滞などの都市問題に対して、市場による解決ではなく、あまねく日本全国を開発し、それによって人口の過度な集中を抑制し、地方への分散を促そうとしたのが、全国総合計画に代表される日本の地域開発の思想であったと位置付けている。山崎先生は、舌鋒鋭く、次のように指摘している。



「結論からいうと、この計画は失敗に終わった、地方へのインフラ投資の典型は、『タヌキしか通らない道路』や『一つの島にたくさんの橋』を建設することになった。(中略)ところが、この失敗の責任はだれがとったのだろうか。政府の規制や計画は常にそうだ。『官僚は誤りを犯さない』という神話がいまだに生き続けている」

そして「本書の基本的な考え方は、日本の都市が抱えている問題の多くが、都市計画や規制と密接に関わっていることを明らかにした上で、計画の代わりに、いかに市場メカニズムや市場の規律づけを活用して、こうした問題を解決することができるかについて考えてみたい」としている。

なお、私の官僚時代の最後の仕事は、国土交通省の国土計画局長であった。これは、全国総合開発計画を所管するポストである。山崎先生の主張は全く耳に痛い話ではあるが、「その通りだ」という気がする。本書において私が特に興味深かった点を二つ紹介しよう。

一つは、都市の集積についての考察である。山崎先生は、都市には「フェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーション」「サービスの規模の経済性」「公共財の効率的な供給」といった集積の利益があるとする。これらは正の外部性(影響)があるので、放置しておくくと都市の集積は過小になる。そこで、混雑現象などの負の外部性を混雑時に料金を割り増しする「ピークロード・プライシング」などの経済的手段で抑制しつつ、容積率規制をなくして、都市の高度利用を促進すべきだと説く。そうすることによって都市の高生産性が成長をリードし、都市に住む人々も通勤時間が短くなるといった便益を享受できる。

もう一つは、都市防災上の難問である木造住宅密集地域対策についての議論である。本書の議論は、まず、そもそも危険な地域に住民がなぜ住み続けるのかという問題を、時間整合的か否かという議論で明らかにする。例えば、人々が、災害にあった場合に政府が事後的な救済措置を準備していると予想すると、危険な地域でも保証が得られるので住み続けることになる。すると、政府が居住禁止地域を指定し、それに違反して居住した場合、その人々が被災した場合にはそうした人々を救済しないことが時間整合的な政策となる。これは、普通の人々が聞くと驚くべき提案に見える。政府が被災者を救済しないほうが良いという主張になるからだ。本書もその点は心得ていて、別の政策手段を議論する。

そこで次に、現在木造密集地域に住んでいる人たちが、より安全な住宅へと建て替えを行うことを考える。現実にはこの建て替えがなかなか進まない。本書では、その理由がゲーム理論的に解明される。要するに、自分は建て替えをしないで、他の人が建て替えをするのが有利なので、なかなか全員で建て替えという選択にならないのである。これに対して、本書では、譲渡可能開発権(TDR)を交付するという、経済学者ならではの提案が登場する。これは、政府が土地を収用して、土地所有者にTDRを交付し、まとまった土地を開発業者に売却する。ただし開発業者はTDRを集めた分だけ開発ができる。土地所有者はTDRを開発業者に売却して補償を得るというものである。こうしておけば、ごね得は発生しない。仮にTDRを売却しない人が現れても、開発可能面積が減少するだけだからである。

ここで紹介したように、経済学的なフレームワークの下に、問題の所在を明らかにするだけでなく、独自の解決手法を提示していることが本書の大きな特徴である。地域の問題を理解し、その解決策を考えるうえで、経済学をベースとした考察がいかに有用であるかが良く分かる本である。

### 「人口減少時代の住宅土地問題」から学んだこと

次に、山崎先生と中川雅之先生の共著「人口減少時代の住宅土地問題」(東洋経済新報社、2020年)を取り上げよう。

本書は、土地不動産市場を中心に扱った教科書が少なく、少子高齢化や人口減少社会の実態についての記述も限られているという問題意識のもとに上梓されたものである。もう一人の共著者の中川雅之先生も、

一貫して経済学の立場から住宅土地問題に取り組んできている。その二人がまとめたのだから、本書は経済学に基づいて住宅土地問題を扱った教科書として決定版とも言えるものとなった。私が、特に本書が優れていると感じたのは次のような点だ。

第1は、ゲーム理論、行動経済学など最新の経済学的知見が盛り込まれていることだ。多くの住宅土地問題は、その問題を起こしている主体が「けしからん」というレベルで議論されることが多い。だからすぐに「規制すればいい」ということになる。

しかし本書では、「なぜ人々はそういう行動を取るのか」が説明される。例えば「なぜコンパクトシティの形成は難しいのか」という問題は、高齢者ほど時間割引率が高く（将来よりも現在を優先する度合いが高い）、コンパクト化で負の影響を受けやすい郊外にはより多くの高齢者が居住しているからだと説明される。

第2は、取り上げている問題が現実社会の中で身近に生じているものばかりであり、それが問いかけに答える形でまとめられていることだ。「空き家・空き地はどうして存在するの?」「持ち家と借家は結局どちらが得なのですか?」などである。読者は現実的な問題への関心を通じて自然に経済学の世界に入り込むことができるだろう。

本書を読んで、私は本気で、もし多くの大学で多くの若者が本書を教科書として住宅土地問題を学び、将来それを身に付けて行動するようになれば、日本の住宅土地問題は相当程度解決に向かうのではないかとすら考えたものだ。

本書には、経済学ならではの考え方を適用することによってはじめて得られる、住宅都市問題についての理解、その解決の方向がたくさん示されているのだが、以下、特に私にとって「目から鱗」となった典型例として、「人はなぜ災害に弱い地域に住み続けるのか」という疑問を解明している部分を紹介しよう。

私は、災害に強い地域を作る上で最も効率的な道は、人が住んでいることを所与として防災対策を施すのではなく、そうした地域に人が住まないようにすることであると考えてきた。このため、ハザードマップを明示して危険な地域を知ってもらい、人々が自発的な意思で、そうした地域に住まないようにすればいいと考えてきた。しかしそれでも住み続ける人は多い。どうしてなのか。これが年来の私の疑問であった。本書ではこの点について、次のような理由を提示している。

- ①地価の変動・災害リスクの高いところは地価が下がる。すると、相対的にリスクを低く評価する人たちが、低地価を理由にそこに住もうとする。すなわち「リスクが高いために多くの人たちがその地を離れようとする結果生じる地価の低下が、リスクを気にしない人々を引き付けてしまうことになる」(48 ページ)
- ②単純な保険では解決しない・保険料がリスクに応じて変化する保険を準備すれば、高リスクの地域は保険料が高くなるので、地価が低くても、安全なところに比べて低コストで住めるということにはならない。しかし「災害の確率を低く評価し、被害額を低くしか想定しない人にとっては、保険料が割高に思える。その結果、危険な地域に住む人々は保険に加入しようとしない。したがって、保険に強制加入させることができないのであれば、保険があっても災害危険地域への居住を抑制することはできない。(50 ページ)
- ③優しい政府が危険地域への居住をもたらす・この点は、前述の「日本の都市の何が問題か」とも共通するが、もう一度触れておこう。災害が起きると政府が被災地を復興しようと努力する。こうした政府の行動は一種の保険として機能するため、人々はリスクを過小に評価し、危険な地域に住み続けることになる。「人々にとって良かれと思って政府は被災地の救済、被災地の復興という政策を取るが、それがかえって危険な地域に住む人を増やす、いわゆる時間非整合性と呼ばれる問題が起きている」(52 ページ)

- ④「非現実的な楽観主義」の作用・行動経済学の知見の一つに「非現実的な楽観主義」というバイアスの存在がある。人々は起こってほしいことは起こると予想し、起こって欲しくないことは起こらないと予想しがちである。すると、危険な地域に住んでいても、危険なことは起きないという予測が支配的になってしまう。(54 ページ)
- ⑤そもそも将来のことを真剣に考えられない・実際に時間割引率を調べてみると、男性の平均は150%、女性は70%となる(高いほど将来のことを真剣に考えない)。要するに、男性は5年後、女性は10年後程度の将来については、利得も損失も真剣に考えない。(55 ページ)
- ⑥プロスペクト理論による説明・人々は利得方向には危険回避的に、損失方向には危険愛好的になる。すると、「確実に発生する保険料」を払うよりは、「災害が起こらないかもしれない」という「いちかばちか」に賭けることになる。(56 ページ)

この議論を見ると、行動経済学など、最新の成果を取り入れた経済学をベースとした議論が、いかに切れ味鋭く、多くの人が抱く疑問に答えを提示することができるかが分かる。

以上、私と山崎先生との三つの接点に沿って、山崎先生の業績を紹介してきた。山崎先生の早すぎる死を悼みつつ、この辺で筆をおくこととしたい。

なお、本稿では、筆者の以下のような論考を再構成して使用しています。

- ・書評「日本の都市の何が問題か」(エコノミスト、2015年1月6日号)
- ・書評「経済学で考える人口減少時代の住宅土地問題」(エコノミスト、2021年6月1日号)
- ・日本経済研究センター「私が見てきた日本経済史」第94回「6分野の構造改革」2021年7月19日  
<https://www.jcer.or.jp/j-column/column-komine/20210719-2.html>
- ・note「山崎福壽・中川雅之著「人口減少時代の住宅土地問題」(東洋経済新報社)から学んだこと」  
2021年6月4日  
<https://note.com/tkomine/n/n2de413abbeef>

## 参考文献

経済審議会(1996)「経済審議会建議『6分野の経済構造改革』」1996年12月

<https://www5.cao.go.jp/j-keikaku/pl6-1b-j-j.html#ch4>

日本経済研究センター(2015)大都市問題研究会報告「老いる都市、『選べる老後』で備え」2015年7月

<https://www.jcer.or.jp/research-report/20180829-43.html>

山崎福壽(2014)「日本の都市の何が問題か」(NTT出版)

山崎福壽、中川雅之(2020)土地総合研究所編「経済学で考える人口減少時代の住宅土地問題」(東洋経済新報社)

