

【 寄 稿 】

失われた 30 年 —土地利用計画転換の遅れがもたらしたもの—

中央大学経済学部・教授
山崎 朗

I. 土地と経済

1. 土地の特殊性

経済学にとって、取り扱いが難しいのは、土地および生命としての人間である。経済学の理論は、各生産要素の微細化および生産要素間の代替性を前提としたうえで競争の場（市場）を設定し、企業の生産活動や消費者の購買行動を合理的に説明しようとしてきた。しかし、土地および生命としての人間については、この微細化・代替性という条件を完全に満たすことはできない。

もちろん、市場メカニズムの作用する領域の拡大や金融工学、医療器具・医療機械・医療技術の発展は、土地と人間についても微細化・代替化できる部分を増加させるよう作用してきたことは事実である。

東京駅から徒歩5分以内の土地は、存在自体が物理的（面積的）に限定されている（道路の形状にもよるが、おそらく35ha程度）。農作物や工業製品と異なり、需要が多いからといって、東京駅から徒歩5分以内の土地そのものの供給を増加させることは、物理的に不可能である。ただし、地下鉄の建設や電車の速度アップによって、東京駅まで電車で5分の空間を拡大することはできる。

土地そのものは供給を増やせないものの、高層ビルの建設により、東京駅周辺のオフィス供給は一貫して増加してきており、眺望・周辺環境や地下鉄の駅からの距離などの違いによって、完全に

同一条件という物件は、立地的な意味においても存在しないものの、東京駅から徒歩5分以内（徒歩1分と徒歩5分とではそもそも立地条件が異なるのだが）という似通った条件を満たすオフィス間の競争（オフィス間の代替性や競争的なオフィス市場）が形成されている。

それでも通常の商品とは異なり、立地条件や賃料（価格）だけではなく、築年数、面積、天井高、階数、方角、設備、耐震性などの点においても、オフィスにはそれぞれ特徴があり、完全に同一条件という物件は存在しない。もっとも、製品差別化されているブランド農作物や工業製品間（たとえばレクサスとベンツ）にも完全な代替性は存在しない。

また、不動産証券化、REITなどの不動産関連金融商品の開発によって、物理的には分割できない不動産であっても、金融商品として、資産価値や所有権は「細分化」され、その結果、他の金融商品との間にもある種の代替関係（競争関係）が形成されるようになってきている。ただし、あくまでも「細分化」された分解レベルであり、最低投資単位は数十万円単位である。

2. 労働力と生命体

人間については、経済学は「労働力」として、代替可能な「商品」として位置付けてきた。労働力という意味に限定すれば、人間（労働者）は代替可能な生産要素であり、しかも資本主義の発展

にともなう機械化の進展（資本集約度の上昇）は、人間労働の代替可能性（単純労働化）を歴史的に拡大してきたのである。

本稿では詳しくは論じられないが、人間機能の一部代替という面においては、臓器移植や人工臓器、人工関節などの開発と製品化もある。クローンをどう考えるかという問題はあがるが、個人的には、命そのものは代替できないため、先進国のみならず発展途上国においても、富裕層を中心として、命を延命するための高額の高齢先端医療に対するニーズはきわめて強い。平均化・同質化された医療サービスではなく、高度で差別化された医療サービスに対する需要は増加傾向にある。高度先進医療を基軸としたメディカルツアーの誘致、メディカルクラスターの形成は、工場誘致に代わるグローバル時代における地域政策になりうるのか、日本においては規制が多く、国際的には出遅れているのが実情である。

人間は労働力という生産要素であると同時に、生命体でもある。尊厳のある生命体であるがゆえに、所得水準の上昇および高齢化の進展にともなう、けがや病気を治療するという医療部門の増殖は避けられない。また、市場メカニズムの調整にのみ委ねれば、失業によって雇用・所得を失うと、貯蓄や資産を保有していない場合（かつ被扶養者が存在しない場合）には、ただちに生命維持の問題に直面する。医療保険、失業保険、生活保護、職業支援などの社会政策は、「労働力」としての人間と生命としての人間を接合するための社会的制度にほかならない。ある年齢以上になり、「労働力」として機能しえなくなった場合、年金という制度でその後の生命を維持することが社会的に制度化されている。

このような社会の変化を土地利用という観点から捉え直してみると、どうなるのであろうか。国民所得および税に占める医療費・介護費用は増加するため、生産年齢人口が多く、高度経済成長していた時代と異なり、公共事業に配分する比率および必要性は低下せざるをえなくなる。都心のコンパクト化は、医療機関の都心への集積を必要・

必然とする。工場誘致に代わる産業振興として、医療ツーリズムが出現する可能性を高める。

もうひとつの課題は、生命体としての人間のみが居住する（労働力としての人間がほとんど居住していない）エリアが増加し続けるため、そのエリアの土地利用や社会資本整備に対してどのように対応するのかという問題が生じる。

本来、自治というのは、人間という生命体の誕生・養育、生命体の労働力への転化と納税力の拡大、そして年金・福祉依存の高齢化、死去という人生のサイクルおよび負担と給付のバランスが地域内で完結していることを意味している。これまで首都圏は、労働力への転化と税負担力がきわめて高く、首都圏から生み出される国税を、地方交付税や公共事業、ナショナルミニマムとしての制度（教育や医療）維持に活用することができた。しかし、首都圏そのものが年金・福祉依存の高齢化へとシフトしていくなかで、地域間の財政アンバランスの是正は徐々に困難となっていくであろう。つまり、地方都市であっても財源不足、財政アンバランス是正を国に要求するのではなく、自ら解決する道を模索することが求められているのである。

だが、現実には厳しい。2010年度の地方交付税不交付団体は、2009年度の152から75へと半減した。都道府県では東京都のみ、政令市では川崎市のみとなった。残りの大半は、ダム、原子力発電所、大規模工場を有する町村である。国家財政が危機に陥るなかで、地方交付税の総額は15兆8,797億円となり、昨年度よりも6.8%増加した。

3. 創造性と土地利用

資本主義は、熟練労働を解体し、単純労働の分業へとシフトさせるメカニズムを内包している。しかし、単純労働へのシフト、労働の機械への包摂、すなわち、さまざまな機械・装置・ロボットの導入による作業の単純化やサービスのマニュアル化を推し進めれば進めるほど、機械に代替されてきた熟練労働者とは異なる新しい知識労働者、クリエイティブクラスの登場を促進するというパ

ラドックスが生じる。

一つには、新しいビジネスモデル、新製品・新サービスの開発、人間的な欲求である芸術・文化・教育・医療・スポーツなどの領域において、これまで以上にクリエイティブクラスを必要とするようになるからである。

また、労働の単純化・マニュアル化は、工場内の単純労働のみならず、情報サービス業における単純労働をも低賃金の発展途上国へとシフトさせる。しかも、単純労働の一部は、機械・装置・ロボットに代替されることによって、先進国では単純労働そのものの需要が減少する傾向にある。

たとえば、駅の改札、切符販売、駐車場や高速道路の料金支払いの多くは、すでに機械化されている。市場メカニズムが作用する(競争の激しい)単純労働力の市場では、低賃金の単純労働に対する需要そのものが減少してきている。したがって、先進国では、ワーキングプアの問題が認識されていたとしても、これ以上最低賃金を引き上げることはできない(仮に引き上げると、低賃金の仕事そのものが減少し、失業率が増加する)。最低賃金で長時間働いても生活が困難なワーキングプア層の存在および失業率の高止まりは、先進国における構造的な問題となっている。

先進国においては、都心とは多国籍企業や大企業のためのオフィスが集中しているゾーンと定義するだけでは十分とはいえない。大企業に属していない個人およびベンチャー企業、中小企業において創造的な経済活動を行うクリエイティブクラスの集積拠点となってきたからである。

また、丸の内などの都心でのオフィスビルストックの増加は、同質性の高いオフィス供給を促進し、競争的不動産市場を形成すると同時に、首都東京への中核管理機能の集中度を高める。つまり、マクロ的にみれば、中核管理都市としての東京の個性をより強化するという「外部性」を有している。均質な不動産市場を形成しようとするミクロ的な市場メカニズムのダイナミズムは、マクロ的には都市間不均一の増幅(都市の階層化)という相矛盾する結末をもたらす。

都市や地域の発展を支える機能は、派遣労働者、外国人労働者、パート労働者という代替可能な労働者を多数雇用するようになり、機械化によって雇用そのものが劇的に圧縮されている工場や、最低賃金水準のパート労働に依存している流通業(大型スーパーなど)ではなく、個人、小規模な単位で活動しているクリエイティブクラスなのである。

4. 地価下落の永続性

地方都市の課題の一つは、新しい創造社会に対応した都市開発戦略や土地利用計画を有していないことにある。あえていえば、むしろその反対の計画が立案され、実行され続けてきたといつてよい。地方交付税制度は、開発政策の失敗のリスクを小さくしたため、政策に対する歯止め・ブレーキを失ったのである。その結果、地方都市には、おもしろさ、楽しさ、自由、愉快、華やかさ、美しさ、気品、にぎわい、わくわく感、興奮、刺激、変化、複雑、猥雑性、チャレンジといった要素や雰囲気欠如し、クリエイティブクラスの棲息地の形成に失敗した。全国均一の前時代的な発展戦略の結末は、地方都市における労働の単純労働化・最低賃金化、空き店舗・空き地・駐車場の増大、人間よりも野良ネコとカラスが多い中心市街地、空き地が目立つ工業団地、中心・周辺を問わない地価の持続的な下落、地方税収の減少、地方財政の硬直化、人口減少という悪循環であった。悪循環を好循環に転換することは、不可能とはいわないが、容易なことではない。

地価の下落は、通常は、市場メカニズムによる調整過程であり、地価の下落によって土地利用の収益性が高まり、土地取引の活発化、建設活動と経済活動が促進され、地価は再び上昇に転じる。首都圏ではいまだこのメカニズムは機能している。地価下落は、都心での土地取得を増加させ、マンションやオフィスビルの建設を促している。地方都市の多くは、地価下落→人口減少→地価下落という構造的な悪循環に入っており、地価をゼロ、あるいは地価をマイナスとしたとしても、何らか

の経済活動を引き出すことが困難な段階にまで陥っているエリアも増えている。廃屋・廃店舗の増加は、寒々しい景観を演出している。

地価と株価の下落は、景気後退・需要不足およびデフレの主原因である。株価の下落は、株主の多い大都市により強い影響を与えているものの、地価下落の影響は、地方都市の経済によりマイナスの影響を与えている。

II. 階層化する都市システム

1. 人口増加時代における地方都市の原風景

日本の地方都市は、どこも同じような顔を持っているといわれてきた。確かに、地方都市の駅前と郊外は、似たような景観であることは否めない。しかし、近年、地方都市の景観は、むしろ共通性よりも異質性を強めているように思われる。

なぜなら、人口が停滞してきた 80 年代から 90 年代にかけて、都市の機能や役割がより明確に階層化されてきているからである。

戦後から 70 年代初期にかけては、一部の炭鉱都市などの特殊な都市を除くと、ほぼすべての地方都市において、人口は増加傾向にあった。人口増加に対応する都市政策こそが地方都市の課題であり、新しい住宅団地造成、アクセス道路整備、上下水道の整備、郊外での工業団地の造成や大型ショッピングセンターの誘致など、基本的な方針そのものも共通していたのである。人口が増加している時代においては、商店街の衰退も大きな問題とはならなかった。

2. 人口増加願望と土地利用計画

しかし、三大都市圏や地方中枢都市、県庁所在都市と異なり、地方都市は、1974 年の石油危機以降から人口減少に転じる都市が増加し始める。工業化の段階がある種の終焉を迎えたのである。1970 年代から人口減少に転じた地方都市（工業都市が多い）では、30 年以上人口減少が続いており、とくに人口が少ない地方都市の場合、総合病院、

デパート、大型スーパーや活気ある商店街、高校・高専・短大・大学を地域内において維持することは難しくなっている。

郊外の工業用地の販売は全国的に低迷しており、誘致した工場のなかには閉鎖され、海外に移転されていく工場も増えてきている。操業を続けている工場も、機械化を促進し、正社員を削減し、派遣労働者を増加させている。人口減少にともなって、幼稚園、小学校、中学校、高校の廃校や統合を行なうといった難しい政策課題が生じている。一部の地方大学では閉校、廃校が現実化している。ただし、本格化するのはこれからである。

どの地方都市も同質のサービス供給の拠点として機能してきた時代が終焉を迎えている。人口水準の低い都市でかつ人口減少率の高い地方都市は、高次のサービス業の供給拠点としての地位を喪失し始めている。広域経済圏という発想は、高次のサービス機能をどの程度のエリアで維持するかという考え方からもたらされている。

にもかかわらず、1970 年代から人口減少に向けた総合計画や地域産業政策を立案してきた地方都市は、皆無といってよいであろう。人口減少への転換が明確になっていたにもかかわらず、土地利用計画は、人口増加と郊外への工場や大型スーパーのさらなる誘致、そしてそれらを支えるための社会資本整備を前提として作成されてきたのである。各市町村が目標とした将来人口予測を全国で集計すると 2 億人を超えたという説もある。

地方都市の悲劇は、現実と願望のベクトルが完全にしかも長期間にわたって逆方向を向いていたことにある。市の総合計画や土地利用計画は、（日本全国で 2 億人になることを想定した）人口増加と生産拡大を前提として策定されてきた。その結果、いわゆる「むだな（利用価値の少ない）公共事業」を増やし、地方財政を悪化させていくことになる。この 35 年間でやるべき都市の縮小化・コンパクト化と、創造都市化へ移行するチャンス・時間・資金を、多くの地方都市はいたずらに喪失してきたのである。とまることのない持続的な地価の下落は、「都市」政策の欠如に対する市場から

の警告と捉えるべきである。

3. 国土利用計画の問題

その責を地方行政のみに求めるのは、フェアではないかもしれない。国が策定してきた国土利用計画は、将来の土地利用の予測に基づく計画であるはずであるが、現実には、農用地や工業用地は常に過大推計されてきた。そのことが、農地拡大のための干拓事業、水資源開発のためのダム建設、工場誘致のための工業用地造成といった公共事業促進のための基礎データとなったことは否めない。しかも、国土利用計画の土地利用の数値は、ブロック単位や都道府県単位という地域にはブレイクダウンされておらず、地方計画としての指針性に乏しかった（ブレイクダウンされていたとしても、農用地、住宅地、工業用地の増加を想定としていたわけであるから、拡大志向の土地利用を抑制する指針として機能しなかったであろう）。

土地利用計画は、長期の視点からできるだけ現実的に策定されるべき計画であることはいうまでもない。長期の視点とは、すでに論じてきたような、人口構造、社会構造、産業構造、世界経済構造の変化であり、それらの変化を踏まえうえて、希望的観測ではなく、現実的な土地利用計画を策定し、状況に応じて絶えず修正していく必要がある。

国も地方も、社会や世界の変化への感度が鈍く、それらの変化への対応に大きく後れをとってきた。サービス化、知識集約化、創造都市化、人口減少、高齢化、グローバリゼーション、医療福祉産業の増殖などは、すべてコンパクトシティ化と魅力的都心への変身（商店街の活性化とは異なる）を必要としていたにもかかわらず、高度経済成長期の発展思想にもとづく政策が継続的に実施され、土地利用計画もそれを「実現するために」追認・追隨してきたのである。

都市は、大都市や地方都市を含めて、より明確に階層化されつつある。今後さらに階層化されていくことになるであろう。すでに指摘した人口減少に加え、グローバリゼーションの進展が、その

階層化を強力に推し進めている。

グローバリゼーションに対応可能な大都市圏は、世界都市あるいはメガシティとして、地方都市とは決定的に異なる景観を形成し、特殊な機能を果たすようになる。ハブ港湾については、東京湾、大阪湾に限定され、重点投資される方針が明らかにされ、羽田空港の国際化もようやく一部認められるようになったが、大都市政策についても失われた30年という表現が適合する。

同じ港町として横浜とサンフランシスコを比較した場合、どちらがより魅力的で創造的な環境にあるといえるであろうか。臨海工場・倉庫と港湾施設を都心近くの臨海部に配置することを横浜市は選択してきたが、創造都市化に向けて土地利用計画を大胆に見直す必要があるのではないだろうか。

4. 月のように美しく輝く地方中枢都市

問題は、県内第二都市以下の地方都市に限定されるわけではない。県庁所在都市も人口減少に直面し始めており、一時期もはやされた札幌、仙台、広島、福岡の地方中枢都市も停滞感を強めている。

リーマンショック後の世界的な景気後退が大きく影響していることは確かであるが、地方中枢都市の停滞感は、多国籍企業によるグローバルな事業所配置の再編からもたらされている。したがって、景気が回復したとしても地方中枢都市の相対的地盤沈下傾向は継続すると思われる。

日本の大企業の多くは東京、大阪、名古屋に本社を配置し（圧倒的に東京および首都圏に立地している）、地方中枢都市に支店を配置してきた。地方都市の駅前が没個性であるのは、ある程度の人口水準以上の都市には似たような大企業の支店や営業所が配置されてきたことと関係している。

しかし、大企業間の合併、リストラ、日帰り出張営業の増加、インターネットの普及、地球的規模での支店配置戦略の見直しは、地方中枢都市における支店数の激減と支店機能の圧縮をもたらしている。三大都市圏に次ぐ都市機能を有するとき

れてきた札幌、仙台、広島、福岡も、支店機能の大幅低下により、都市の発展ポテンシャルを著しく低下させている。オフィスの空室率の高さと地価下落傾向は、そのことを如実に物語っている。

これまで地方中枢都市における都市再開発の中心は、駅前へのデパートの誘致にあった。札幌駅、博多駅、天神駅には、地域外に本社を有するデパートがすでに立地または開業予定となっている。

札幌駅周辺は、IT系ベンチャー企業の一集散拠点となっている。福岡市の博多駅周辺は、その札幌バレーの集積を上回る規模のITベンチャー系企業の集積地である。このベンチャー企業の集積は、計画されたものでも、想定されたものでもなく、偶然の産物である。北海道大学に近い札幌駅周辺での過剰なオフィスビル建設がもたらした不動産不況によって、低家賃のオフィスが出現し、ベンチャー企業の集積が生まれたのである。新横浜駅周辺への半導体関連のデザイン・設計事務所の集積も、横浜市の都市計画で想定されていたわけではない。

10年ほど前から、札幌バレーや大名バレーなどという名称で注目を集めるようになってきているが、しかし、残念なことに、地方中枢都市に立地しているベンチャー系IT企業は、ごく一部の企業を除き、クリエイティブなレベルは高くなく、東京のソフト会社の下請けにとどまっている企業が多いようである。札幌バレーの発展を目指した北海道の知的クラスター計画（文部科学省）は、厳しい評価を受け、バイオ系の研究開発計画へと路線変更を余儀なくされた。

地方中枢都市は、人口規模や商業・飲食業の賑わいに対して、ビジネスを創造する力に乏しい。地方都市が工場誘致に力を入れたと類型化できるとすれば、地方中枢都市は商業機能誘致に力を入れ、しかも一定程度の成功を収めている。地方中枢都市の中心駅周辺や地下街を歩くと、全国チェーンの支店が数多く立地し、地元資本の店舗を探すのに苦労する。地元資本のデパート、スーパーの多くは倒産、吸収合併された。

すでに指摘したように、日本における労働市場

は、600円から1,000円程度の時給で雇用される工場労働、サービス労働と代替性に乏しく属人的なクリエイティブな労働とに分離してきている。ワーキングプアや所得格差、勝ち組負け組などが生まれた原点の一つはここにある。地方都市の駅前の景観の差異を決定しているのは、クリエイティブな活動を行っている層の厚みにほかならない。デザイン、設計、ソフト開発、アニメ制作、音楽、演劇、その他の芸術・文化・芸能活動といった創造的な活動を行うクリエイティブな層が、都市の中心近くにどれだけ存在しているかによって、都市の性格は左右されるようになっている。

自らの力で光を発生できず、太陽の光で美しく輝く月。地方中枢都市は輝いてはいるが、その存在は月と同じである。地方中枢都市は、すべて地方交付税交付団体となっている。

5. クリエイティブ中心市街地化へ向けて

デザイン、設計、ソフト開発、アニメ制作、音楽、演劇、創作料理、その他の文化活動といった創造的な活動を行うクリエイティブな層が都市の中心にどれだけ存在しているかによって、都市格は決まる。

シャッターを下ろした商店の多い商店街やチェーン店の飲食店に席卷された中心市街地では、クリエイティブクラスを吸引することはできない。

商店街の活性化、中心市街地の活性化という理念を全国一律に適用することは、適切ではない。政策の効果もきわめて乏しいものとなる。商店街が活性化するかどうかは、商店街のあるエリアに、クリエイティブな活動を行う人達がどれだけ集積しているかという点に依存しているからである。そして、商店そのものもクリエイティブなビジネスに変身しなければならない。

筆者は、チェーン店のなかでは、スターバックスコーヒーの店舗に注目している。スターバックスコーヒーの立地は、クリエイティブクラスの存在に対する具体的でわかりやすい指標であると感じられるからである。ちなみに、鎌倉市には2店舗が立地している。

Ⅲ. リファーマービッシュに向けて：多くの不安と若干の期待

7月に発表された経済財政白書は、失われた20年の原因を慢性的な需要不足に求めている。需要不足であるから、子供手当のような家計支援によって需要を創造することで、成長力の回復が見込めるとしている。マクロ経済学に基づく模範的な解答である。需要不足の背景には、株価と地価の持続的な下落がある。

豊かな社会における「需要」とは何であろうか。その答えは、個性的で創造的な商店や飲食店が点在する鎌倉の街を歩いてみれば実感できるであろう。地方都市の多くは、鎌倉のような先進国型の需要を顕在化させるための「空間的な仕組み」そのものを有していないのである。もうひとつの「需要」が高度医療であることは改めていうまでもないが、日本では高度医療の供給そのものが制度的に制限されている。

アクセルを踏めば速度は上昇するというのは、自動車工学の基本である。だが、30年前の旧型のエンジンでは、アクセルを踏んでもこれ以上速度を上げることはできない。

経済学における土地の特殊性については、冒頭で指摘しておいた。もうひとつ、土地（正確には土地の上に固定される固定資本）には、長期にわたる固定性（短期の調整困難性）という特殊性も備わっている。一度、ある場所に機能が固定されてしまえば、その機能を移動させることは、きわめて困難、あるいは可能であったとしても相当のコストがかかるということを意味している。

都心から遠くかつアクセスが悪い（近年ようやく改善されてきた）成田空港、関西国際空港。都心近郊に用地が確保できるにもかかわらず、リムジンバスで都心から1時間以上かかる場所に建設されてきた地方空港（しかも必要性に乏しい3,000m級滑走路）。日本の空港の多くは、立地が極端に悪いにもかかわらず、新幹線・リニアなどの高速鉄道アクセス計画はない。教育・文化・芸術などの創造的な活動を支える重要拠点、およびクリエ

イティブ人材供給源として大学の役割はますます重要となっているにもかかわらず、工場等制限法によって都心の私立大学を郊外へ移転させ、国立大学も相次いで郊外に移転。科学技術政策の戦略拠点となるべき研究学園都市は、世界的に見ても都心から遠いだけでなく、国際空港からも遠い（筑波研究学園都市や関西学研都市）。

地方都市に都心から10分でいける空港があったなら、新幹線の駅が新〇〇駅ではなく、在来線の駅と一体化していたなら、都心に高校、短大、高専、大学が立地していたならば、都心に図書館、美術館、博物館、体育館、総合病院、市町村役場等があったならば、地方都市の創造都市化への転換は、必ずしも困難な道筋ではなかったはずである。今30年前に戻ることができるのであれば、総合計画、都市計画、土地利用計画は、おそらく異質な計画になるにちがいない。

郊外に移転してきた大学は、再び都心へとキャンパスを移動させつつあり、二重投資による大学財政の悪化のみならず、大学を誘致し、大学とともに街づくりを行ってきた地域にとっても、いったん立地した大学が撤退していくことの影響はあまりにも大きい。大学も地域も政策によって翻弄され続けてきた。

立地、都心、都市、アクセスという経済活動の基盤、基礎体力の重要性を政策担当者も政治家も、そして大学と空港の郊外移転に賛成してきた国民も十分理解していたとはいえない。われわれには、人口減少・高齢化、創造都市化、サービス経済化、医療・福祉部門の肥大化、グローバリゼーションの本格化という反転する激流のなかで、船の沈没を避ける高い操舵術を会得しつつ、船の針路を反転させ、同時に30年前から補修が必要であった船を、新しいエンジンを積んだ高速船へ改造（リファーマービッシュ）するという離れ業が求められているのである。