

現代都市經濟論

田中啓一著

有斐閣

著者紹介

た な か り い い ち
田 中 啓 一

1936年愛知県に生まれる。早稲田大学大学院博士課程修了。
現在 日本大学経済学部教授（財政学担当）。商学博士。

主著 『土地政策の新しい課題』（住宅新報社，1975），『土地の経済学』（講談社，1978），『転換期の大都市財政』（著者代表，東洋経済新報社，1978），『所得と住宅問題』（ダイヤモンド社，1979），『受益者負担論』（東洋経済新報社，1979），『財政論』（共著，マグローヒル好学社，1979），『財政学概論』（中央経済社，1981），『住宅・土地産業の経営戦略』（住宅新報社，1982）。



現代都市経済論

1983 年 2 月 25 日 初版第 1 刷印刷
1983 年 3 月 5 日 初版第 1 刷発行

定価 4,800円

著 者 田 中 啓 一

発行者 江 草 忠 允

東京都千代田区神田神保町 2-17

発 行 所 株式会社 有 斐 閣

電 話 東 京 (264) 1 3 1 1 (大代表)

郵便番号 [101] 振替口座東京 6-370 番

京都支店 [606] 左京区田中 門 前 町 44

印刷・共同印刷 製本・高陽堂

©1983, 田中啓一. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替いたします。

ISBN4-641-06396-6

は し が き

本書の標題である「現代都市経済論」を主として構成している土地・住宅・都市財政（整備財源と負担理論）というテーマは、わたくしが10有余年にわたって関心をもち続けてきた分野である。この間、本テーマに関連したかなり多くの拙著や拙稿を公刊する機会を得ることができた。本書を構成する諸章のほとんどは、その間に発表した諸論文の中から本書のタイトルに合致するものをピックアップし、新たに統一的な視点から加除・訂正をしたものである。

本書の諸章間には、タイム・ラグや重複部分も散見しないわけではない。しかし、本書がそれぞれ独立した既発表論文を中心としたものであること、本書の諸章が実践経済学としてその時々々の社会現象の1つの具現化であること、また刻々と推移してきた政策の変遷などがむしろ理解しやすいという考えもあって、本書の統一性を阻害しない範囲内で、原論文をできるだけ生かすように努めた。

顧みるならば、これまでの学究生活において財政学を専攻しながらも、その研究対象は、理論的分野よりも、むしろ本書のテーマのようなその周辺あるいは学際的分野にウェイトをおいてきた。この間、財政学が応用経済学であることを十分認識しながらも、はたして自分の関心事は財政学の範疇の中で存在意義を有しているのかという疑問が絶えることがなかった。しかし、いま、これまでのささやかな蓄積を新たな視点のもとにまとめた本書を上梓するに当たって、少なくとも気持のうえではそのような疑問は消え去った。逆に、実践的社会科学として、このような研究対象も必要不可欠なものであるというかすかな自信さえもわいてきたのである。

本書は、土地経済論、住宅経済論、そして都市財政論のⅢ部15章によって構成されている。これらの主題は、現代の都市が直面し、そして日本経済が解決しなければならない政策課題でもある。本書の各部はテーマ別にわかれており、それぞれ理論的なものと政策的・実証的なものに分けて構成されている。

本書をテーマ別ではなく、理論篇と政策篇とに再分類するならば、理論分野としては第6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15章の各章と、政策分野としては第1, 2, 3, 4, 5, 7, 8章の各章とに大別することができるであろう。それゆえ、本書は、前半に実証的な政策分析と提言を、後半は理論によって構成されていることになる。

土地・住宅・都市財政は、理論だけでは単なる「机上の空論」になりやすいテーマばかりである。それゆえ、これらの研究にあたっては、ひとしお実践的であることが要求されることに疑問の余地はない。しかしまた、それだけに終始したならば、諸問題の解決や将来の展望・対策は見いだせないことも事実である。

現代の都市経済にあつては、これらの理論と実践とが融合し、そしてその研究成果の果実を政策をとおして実現することによって、はじめて学問的価値が創造されるものであると信じている。このことは、どのような実践的社会科学でもいえることであるが、本書のテーマの分野ではとくに強調されるべきものであろう。

これらのテーマは、相互関係を究明すればするほど、密接不可分な関係を有していることがわかる。そして、これらの1つでも未解決ならば、健全な都市生活を送ることが期待できないことに留意すべきである。しかも、土地にせよ、住宅にせよ、そして都市財政にせよ、安定減速経済のもとでは、問題の複雑さと解決の困難さはますます深化してきている。

このような現実認識のもとに、わたくしが本書をとおして言おうとした基本的理念は次の2つである。まず第1が、住宅・土地の私的財から公共財化への移行を積極的にはかるべきであるということである。この分野では、これまであまりにも私的財的側面が顕在化しすぎるきらいがあった。これからは少なくとも「準公共財」的指向が強められるべきであろう。第2は、都市財源確保のためには負担の公平さをさらに厳しく究明する必要があるということである。そのためには、政治のメカニズムが介入しすぎると弊害が大きくなることを、農地の宅地並み課税などをとおして指摘している。経済に政治のメカニズムが強く介入する現代経済は、税負担の不公平は財源配分の不公平というさらなる不公平を招来しやすい経済体制ともなる。負担の公平のためには、経済の効率

性という視点からの検討が、今後は不可避となろう。

このような前提のもとで、第Ⅰ部では、土地経済論として、いわば混乱の極みにあるともいわれる土地問題をめぐって、高地価のメカニズムと土地政策の中核的役割を果たしてきた土地税制について批判的に論じようとしている。第Ⅱ部では、住宅経済論と題して、これまで土地とともに私的財的色彩の強かった住宅の公共財化への過程を究明しようとするものである。第Ⅲ部では、現代の諸々の社会現象が集積している都市問題を、土地・住宅問題と関連づけながら、都市整備財源とその負担について理論的に論じようとするものである。

欧米先進国の多くの都市、とりわけ大都市では集積のメリットよりもデメリットが顕在化し、いまや「衰退」傾向にある。その原因としては多くのものがあげられるが、とりわけ高地価、住宅難、そして都市財政の悪化による都市整備の欠如を中心とした公共サービスの低下が有力な要因となっていることは否定できない事実である。

都市にも人間と同じように、生命とバイオリズムがあるように思われる。都市が成長過程にあるばあいには、これらはスムーズに回転するが、そのメカニズムがひとたび狂いだすと、この「三難」(高地価難、住宅難、財政難)に、さらにインフレ、交通問題、公害などの外部不経済を誘発させる。このため、住民や企業が脱出し、それが都市財政をさらに悪化させ、都市の衰退をいっそう促進させるという悪循環に陥る。これまで世界の文明社会の空間的中心地であったニューヨーク、ロンドン、パリが、いままさにこの悪循環のメカニズムに陥ろうとしている。

日本の大都市でもそれに似た現象が顕在化し始めている。しかしまた、一面では、「地方の時代」といわれる今後にあっては、中都市の増大という現象も顕著になってきている。日本の都市問題は、これからますます多面化していくと同時に転換期に直面してもいる。いずれにせよ、日本人のほとんどは都市に住み、今後も住み続けていくことであろう。それだけに、本書のテーマである土地、住宅、そして都市財政の諸問題についての総合的研究は、今後ますます重要性をおびてくるであろう。しかも現代の複雑な都市問題に対応するためには、単なる総合研究ではなく、この3者の密接な相互関連に注目した整合的研究が期待されている。もちろん、本書がその目途どおりに完遂できたとは思え

ないが、少なくともそこに近づきたいと意図したものである。

さて、本書のようなテーマは、欧米では都市経済学、住宅経済学、土地経済学、というように、各分野からの学問上の研究対象として古い歴史を有している。ところが、わが国では、このようなテーマに関心がもたれるようになったのはつい最近のことといってよい。それでも、このいわば学問上の空白分野に斯界の先学のすぐれた業績のいくつかがうめられるようになってきた。本書が、これらの数少ない基本文献とならんで、ささやかなる位置を占めることができるならば、これにすぐる喜びはない。

なお、これまでの研究過程において学問上の貴重な助言をいただいた学界の諸先生方、とりわけ平田寛一郎教授、原田俊夫教授、西原春夫教授（ともに早大）、山口忠夫教授（中大）、井手文雄教授（大東文化大）、佐藤進教授（東大）、能勢哲也教授（神戸商大）、一河秀洋教授（中大）、そして本務校にあって常日頃ご指導いただいている林栄夫教授（日大）には、心からのお礼を申し上げたい。

ひるがえって、本研究では日本大学経済科学研究所の助成金をいただいた。井手生教授（学部長）、佐々木晃教授（研究所長）をはじめとする関係各位にも深甚なる謝意を呈したい。また、勸青井奨学会の学術研究助成に負うところも大である。さらに本書の校正には、日本大学大学院生の宮沢すむ子さん、高樋さち子さんのお世話になったことを付記したい。最後に、本書の刊行にあたって終始貴重な編集上の配慮を賜った有斐閣の副島嘉博氏および石塚務氏には心から感謝の言葉をおくりたいと思う。

1982年12月

田 中 啓 一

*

*

*

本書に収録した関係深い既発表論文名およびその掲載書誌名は以下のごとくである。本書では、統一制の確保などから、必要に応じて論文名（タイトル）

を変更しているものもある。ここでは原論文名と発表期日を記しておきたい。
ここに関係各位のご厚意に謝意を呈する。

- 第1章 「“地価上昇依存”経済の終焉」(第2節)『週刊東洋経済』1975年2月22日号。
「土地投機のトガメに泣く不動産業」(第3節)『エコノミスト』1977年5月31日号。
「高金利に泣く土地関連業界——“省土地”政策が急務に」(第4節)『エコノミスト』1980年6月17日号。
- 第2章 「当面する土地問題——土地税制をめぐる」『地方行政連絡会議』1978年12月号。
- 第3章 「土地税制をめぐる諸問題」『スティーレルデザイン』1980年8月号。
- 第4章 「宅地供給の促進にならぬ土地税制緩和」(第1節)『朝日ジャーナル』1977年11月18日号。
「本格的回復の芽を摘む泥縄式土地税制」(第2節)『週刊東洋経済』1982年3月27日号。
- 第5章 「これからの固定資産税」『税』1982年2月号。
- 第6章 「都市と土地政策——宅地開発指導要綱をめぐる」『都市問題研究』第31巻7号(1979年7月号)。
- 第7章 「21世紀住宅政策の課題」日本大学総長指定総合研究『21世紀日本の針路』1982年10月。
- 第8章 「企業内住宅政策と財政政策との接点」『経済集志』第46巻3号(1976年10月)。
- 第9章 「アメリカの住宅選好理論の日本的適応」『日本とアメリカにみる所得と住宅問題』ダイヤモンド社、1979年。
- 第10章 「受益者負担論の系譜」『都市問題』第71巻6号(1981年6月号)。
- 第11章 「ドイツにおける負担概念の研究——P. Bohley の “Gebühren und Beiträge” 理論を中心にして」『経済集志』第50巻1号(1980年7月)。
- 第12章 「公債発行と財政法」(一部)『経済集志』第48巻2号(1978年7月)。
- 第13章 「大都市財政と財源問題の研究——土地税制と関連して」『経済集志』第50巻3号(1980年10月)。
- 第14章 「都市財政と受益者負担——開発と負担をめぐる諸問題」『税』1979年5月号および6月号。
- 第15章 「水道料金と受益者負担」『都市問題研究』1980年8月号。

目 次

第Ⅰ部	土地経済論（高地価と土地税制）	1～118
第1章	地価上昇メカニズムと企業経営	2
1	日本の高地価の背景	2
2	「地価上昇依存」経済の終焉	8
3	土地投機の後遺症	16
4	高地価と「省土地」政策	28
第2章	当面の土地政策の課題——土地税制の限界	38
1	高地価の弊害	38
2	地価の推移	40
3	土地政策の本質的な変更——税制の大幅な緩和案	45
4	土地税制の限界	47
5	今後のあるべき土地政策	51
第3章	土地税制をめぐる諸問題	55
1	地価上昇メカニズムからの脱皮	55
2	土地政策に占める税制の役割	58
3	土地税制の沿革	59
4	現行土地税制の諸問題	65
5	むすび	70
第4章	宅地供給促進と土地税制	73
1	税制緩和の供給促進効果	73

2	住宅不況と税制緩和	81
第5章 固定資産税の新次元		88
1	固定資産税の増税	88
2	当面の固定資産税問題	89
3	固定資産税の意義と課税根拠	92
4	固定資産税の問題点	94
5	む す び	98
第6章 転換期の宅地開発指導要綱		101
1	要綱行政の適法性	101
2	アメリカにおける開発規制問題	102
3	宅地開発指導要綱の法律的・行政的意義とその限界	105
4	財政学的視点からの検討	109
5	ゾーニング規制の経済効果——オーア説の概略	111
6	む す び	116
 第II部 住宅経済論(私的財の公共財化への過程研究) ——119～212		
第7章 住宅政策の経緯と課題		120
1	住宅・土地政策の転換期	120
2	戦後の住宅・土地政策の概要	122
3	住宅・土地事情の現状と当面の課題	135
4	住宅問題における長期的課題	148
5	む す び	160
第8章 企業内住宅対策と財政政策上の接点		164
1	ストック・インフレによる社会的不公平の拡大	164

2	企業内福祉における大企業の優位性	166
3	企業と個人ストックの乖離	169
4	企業内住宅対策の問題点	171
5	企業内住宅対策の意義	176
6	企業内住宅制度の限界	178
7	住宅政策における財政の役割	181

第9章 アメリカの住宅選好理論の日本的適応

——オーア理論の実証分析—— 193

1	日本における所得の上昇と住宅資産	193
2	オーア理論の概要	199
3	検証から得た結論	200
4	オーア理論の日本的適応	205

第III部 都市財政論（都市整備財源と受益者負担）——213～380

第10章 受益者負担論の系譜 214

1	受益者負担概念の定着化の背景	214
2	受益者負担適用の現状——日本と西ドイツを中心にして	216
3	諸外国における受益者負担論の系譜	220
4	日本における負担概念の変遷	223
5	む す び	224

第11章 負担概念に関する理論的研究——P. ボーレイの

„Gebühren und Beiträge“ 理論を中心にして 227

1	P. ボーレイ理論の概要	227
2	受益者負担としての料金と負担金	228
3	負担概念の本質的課題	233

4	料金決定政策	245
5	負担金決定政策	252
6	受益者負担適用の際の問題点	253
7	負担と関与利益の帰属問題	260
8	む す び	265
 第 12 章 財政法における「公共事業」の概念		274
1	財政法第 4 条解釈の変遷	274
2	国債発行と公共事業	279
3	公共事業の概念	282
4	公共事業の規模	285
5	公共事業の内容	287
6	公共投資の特徴	289
7	財投の活用とその限界	296
8	受益者負担の増大化	302
9	経済政策と公共事業	304
 第 13 章 大都市財政と土地税制		311
1	大都市問題の所在	311
2	都市財政の現状と財源問題	314
3	財政と土地——財源と土地税制	320
4	大都市税制改正の方向——土地税制の積極的活用	326
5	東京都における実証研究	329
 第 14 章 都市整備と財源問題		341
1	都市財政の悪化	341
2	都市財政悪化の原因とその対策	343

3	都市財政と受益者負担	346
4	受益者負担の財政学的意義	349
5	都市整備の必要性.....	352
6	現行都市整備財源と問題点	354
7	宅地開発要綱の再検討	361
8	宅地開発指導要綱の問題点——開発と負担との接点	362
 第 15 章 水道料金と受益者負担		368
1	水道事業の問題点.....	368
2	受益者負担と地方公営企業	370
3	料金問題について.....	373
4	水道料金と受益者負担	375
 索 引		381

第Ⅰ部 土地経済論

第1章 地価上昇メカニズムと企業経営

第2章 当面の土地政策の課題

第3章 土地税制をめぐる諸問題

第4章 宅地供給促進と土地税制

第5章 固定資産税の新次元

第6章 転換期の宅地開発指導要綱

第1章 地価上昇メカニズムと企業経営

1 日本の高地価の背景

土地の価格である地価は、短期的には上昇・下落をくり返しながらも、長期的には貨幣価値の下落もあって、ほぼ一貫して上昇過程にある、というのが世界各国に共通するパターンといえよう。

わが国で、地価が暴騰したのは、明治末期の日露戦争を契機として産業界が非常な好況を迎え、投資が活発化した時期、それに第1次大戦直後の特需ブーム時、さらには戦後の高度経済成長時である。逆に、地価が下落した代表的な例としては、昭和初期の世界大恐慌時、そして第2次大戦前後が指摘できる。一時的な現象ではあったが第1次石油ショック直後もこれに加えることができる。

地価は、このような上下運動をくり返しながら、経済の成長とともに高騰してきた。これはなにも日本だけに限られた現象ではない¹⁾。土地を私的財としている資本主義諸国では共通にみられる現象である。しかも最近では、程度の差があるとはいえ、地価の上昇は各国で顕著になってきているといえよう。

地価高騰の原因については、各国の特殊事情に基因するものもあるが、世界経済がこれまで高度成長であったこと、土地がインフレにより換物運動の対象財となったこと、都市化現象が顕著であったこと、などが世界に共通してみられる要因である。

広大な土地を有するアメリカでも、最近の地価上昇率は、かつての1920年代（1920～23年の別荘地ブーム、1923～25年の宅地・農地ブーム）にも匹敵するものであり、「経済不況下の地価高」として注目されている。

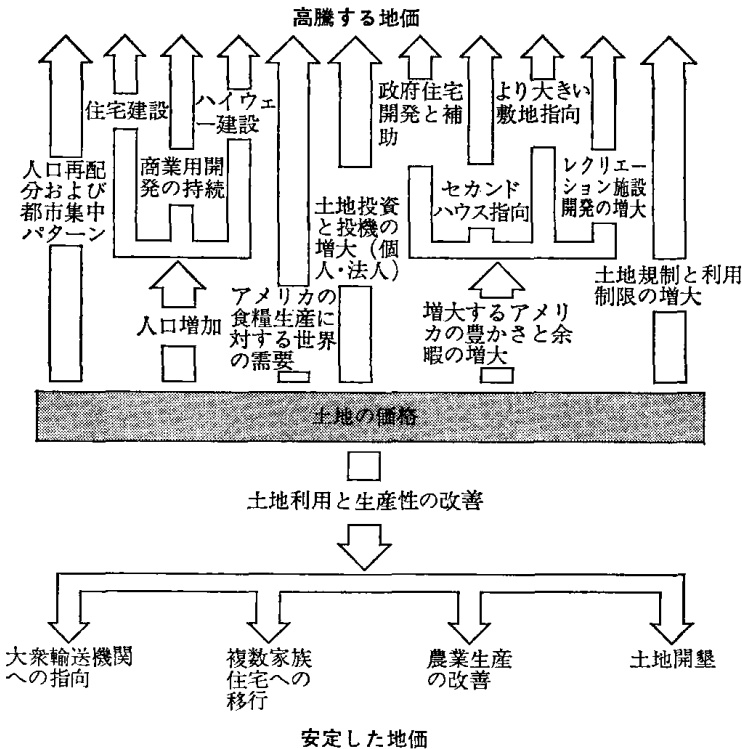
これまでのアメリカの地価上昇について、C. アブラムは、実証的な研究か

らその原因を次のように指摘している²⁾。すなわち、アメリカの地価高騰は、①土地不足、②土地の買占めによる独占、③都市の宅地に対する需要の増大、④道路づけの失敗、⑤土地税制の緩和、⑥受益と同等の負担なくして価値を高める公共施設や道路の建設、⑦土地所有権に対する過度の保護政策、⑧土地利用の不適正配分、⑨政府の不完全な土地政策、⑩将来に必要な公共用地の強制的な取得手段の欠如、などによるとしている。

また、土地問題の研究者だけにとどまらず実務家としても豊富な経験を有するW. ベンケは、図1-1のように、地価高騰の要因には多くのものがあるが、その主因を土地需要の増大に求めている³⁾。

これに対して、日本の地価高騰要因についても、アメリカの場合と同様に多くの点を指摘しうる。高度成長期における日本の地価は、かなり長期間にわたって年率20%前後の高い上昇率を示してきた。このため、日本の地価は世界一、

図1-1 土地に対して圧倒的に強い需要要因



〔資料出所〕 W. Benke, *All About Land Investment*, McGraw-Hill, 1976, p.28.

二位という代表的な「高地価国」となってしまった。

その要因については、供給サイドから論じるものと、需要サイドから論じるものと大別できるが、前者を主要要因とする論者が多い。まず供給サイドから論ずるものとしては、地主、とくに農家の土地供給制限に原因があるとする説⁴⁾と、大企業、とりわけ土地基盤産業の土地投機やその売り惜しみにある、とする説がある⁵⁾。この両説は対立するもので、それぞれ積極的な論陣をはっている。

一方、需要サイド説を積極的に支持する論者はあまりいない。むしろ日本では、これらをミックスした、ヨコ割りの見解を主張する論者が多数を占めている。それらの論者としては、「独占価格」と「需要者の支払能力の最大値」に求める矢田説⁶⁾、あるいは政府のとった金融・財政政策と土地所有者の保有欲の複合に求める柴田説⁷⁾、さらには、これらのすべてを含むとする多面的な宮本説⁸⁾が代表的なものであろう。

なお留意すべき点は、日本の経済成長率の高さが、その生産基盤である土地の価格（地価）に投影されるのは必然の帰結であるとして、高地価を肯定する論者もいることである⁹⁾。たしかに、理論的には妥当性を有する点があるが、高地価による弊害が国民経済の多方面に悪影響を及ぼしていることを考えるならば、政策論としては望ましくないことはいうまでもない¹⁰⁾。

このような諸見解に対して、私はタテ割りのミックス論を採りたいと思う。すなわち、高度成長期における、地価のいわゆる「絶対的上昇過程」は需要サイドによる場合が強いが、安定経済期における、いわゆる「相対的上昇過程」はむしろ供給サイドに起因していると考えている¹¹⁾。

すなわち高度成長期には、日本経済の資本蓄積過程とほぼ軌を一にするように、そのときどきの経済主体が土地の需要増を背景にして地価を上昇させてきた。日本の高度成長は、昭和30年代当初の神武景気からスタートしたと考えてよい。日本の地価は、経済の高度成長とともに上昇してきたということができよう（図1-2参照）。この点からも経済成長率と地価上昇率とは、かなり相関関係が高いことが理解される。

図1-2から理解されるように、1955年以後、地価は第1次石油ショック直後の1975年にたった1回だけ下落（公示価格で9.2%）したのを除いて、一貫