

都市問題と土地問題

蔵本 喜久 飯坂 慶一

(東京都研究員
東京大学)

はじめに

現在提起されているいわゆる土地問題を検討して、なんらかの政策を提言しようとする場合、都市問題といわれる課題を無視して考えることはできない。土地問題は都市問題の一環として提起されているからである。ところが、都市問題を考えてみると、これは、日本の都市形成過程のなかから発生してきたものにほかならない。そして都市問題の発生は、こんにちでは、都市の分散や都市再開発の必要性をひきおこしている。これはまた、新たな都市の生成や既成都市の再形成に結びついている。

それ故、都市問題や土地問題は、グローバルな都市形成過程の一環として考察されなければならぬ。われわれは、そうした観点から、以下、現代日本における都市の分散と土地問題に対する企業の行動とを簡単に検討しておこう。都民サイドにたつ都市行政を考える場合、そのような問題に対する企業の行動と論理を、パースペクティブな視点で把握しておくことは無駄なことではあるまい。

現代日本における都市の分散

1

いうまでもないが、資本主義は歴史的に独自の都市を形成し、中世封建都市とは異なるいわば「資本の都市」をみずから造りあげてきたし、造りあげていくものである。もちろん、この都市形成には先見的になにかある型があって、つねに静的で定常的なパターンが存在するというのではなく、内包された矛盾が形成されつつある都市を動的に変化させ揺り動かす、新しい高次な都市を生みだしていくことは、現実がわれわれに教えているとおりである。

この場合、既成の形成された都市をとっても、また、新たに生成しつつある都市をとっても、その形成や生成に重要な役割を果たしているものが、行政当局の公共投

資であることについては誰も認めるところであろう。しかし、公共投資そのものはそれ自体として独り歩きするものでもない。諸制約条件のもとに規定されているのが現実である。そうだとすれば、公共投資の方向を規定する諸制約条件そのものが、都市の生成や形成を大きく左右することになろう。それ故、戦後日本の公共投資の方向を規定する諸制約条件そのものについても見ておかねばならぬ。その制約条件とは、同時に、日本資本主義の置かれてきた歴史的位置に関連するものである。

この制約条件の第1は、周知のように、アメリカの規定のもとで、日本が独自の成長をしなければならなくなった点である。第二次大戦後の世界情勢の変化、中国、北朝鮮などが社会主義体制へ移行したことと深い関連をもって、アメリカの対日政策は、日本経済を「民主化」するのではなく、「自由主義」防衛陣営の一環として再建することに「転換」した。この転換は、アメリカの規定下における「東洋の工場」という独自の日本資本主義の再建を意味するが、そのためには何よりもまず早急に、荒廃化した経済基盤の復興を果たすことが第一義的な課題であった。荒廃化した経済基盤を早急に復興するのに、あずかって力を発揮したのが公共投資であったことについては、多くを語る必要はあるまい。

第2の制約条件は、重化学工業の発展に関するものである。大戦後の諸環境の変化は、戦後の日本経済を支えていた軽工業的構造を根もとから変えることを余儀なくし、重化学工業化の道を促したのである。重化学工業化を進めるにあたって、日本のように資源にめぐまれない国においては、工業諸原料の輸入に依存せざるをえない。立地条件からいえば、臨海部を基地とした産業基盤の確立が課題である。この産業基盤を確立するためにも公共投資が力を発揮したことはいうまでもない。要するに、日本資本主義が早急に復興されねばならず、しかも、

戦前とは異なる重化学工業を基調とした生産構造をつくりあげていかなければならなかったという点は、公共投資の方向を規定するうえで重要な要因だったわけである。

もちろん、公共投資の配分は行政の一環に含まれており、政治関係である限り階級相互の力学的関係の表現であって、上に述べたような規定要素がストレートに実現されるとは限らない。しかし、実際に行なわれてきた配分関係からこれを読みとることはできる。公共投資の配分は、つねに産業基盤の整備、しかも、重化学工業育成をふまえた産業基盤偏重という配分関係になっているというのが事実である。

私有財産制と労働力が商品化していることを前提にすれば、企業は自力でもって生産の集積・集中を進めていき、資本力を増大させていくものだが、産業基盤（道路、港湾、工業用地など）という資本活動の場であるルールを外的に与えてやり、金融的にもバック・アップしてやれば、民間資本力は加速度的に資本力をたくわえることができる。早急に日本資本主義の再建をはかろうとしたアメリカやその規定下での日本の支配者たちにとって、これはもっとも望ましい方法だったわけである。

公共投資の配分関係におけるこうした産業基盤偏重の傾向は、都市の形成をみるうえで最も重要な要素である。と同時に、それは都市問題を発生させる最も大きな要因でもある。

2

公共投資による産業基盤の整備は、立地条件の優位性を保証するものであるがゆえに、整備された地域への企業の集中的な立地を招くであろう。外的によい産業基盤というルールを与えることは、それが無い場合に比べて、企業のいっそう加速度的な集中的立地を促すわけで、というのも、企業はより有利な「外部経済」を内部化しようと努めるからである。ということは、「資本の都市」が産業基盤の整備によって、いっそう加速度的に造りあげられることを意味する。

ある地域への企業のこうした集中的な立地は、いうまでもなく、個別企業の立場からは「外部経済」の内部化、最適生産効率、極大利潤の達成という企業内「計画」で行なわれるのだが、マクロにみれば、競争原理に根ざした無計画な集中的立地を意味する。また、この地域への企業の集中は生産的企業の集中ばかりでなく、不

生産的な企業や資本配分の頭脳としての金融機関の集中的な立地をも含んでいる。それと同時に、労働力人口ばかりでなく、さまざまな階層の人口が集中してくる。

都市の形成に伴って、労働力人口ばかりでなくさまざまな階層の人口が都市へ集中してくることは、当然のことながら、これらの人々が日々生活していくための設備、住居や上下水道、交通手段、教育施設など総じて都市生活関連施設とよばれる諸設備を要請しよう。これらを整えるには、また、巨額の費用が必要である。こうして、公共投資における産業基盤の整備は、民間資本力を加速度的に増大させ、「資本の都市」を加速度的に造りあげる反面、都市に住むさまざまな階層をみたま巨額な生活関連設備を加速度的に要請するのである。

しかし、公共投資が産業基盤偏重の配分傾向になることは、生活関連諸設備への配分が後手にまわり、相対的にネグレクトされることである。その結果、後手にまわる生活関連諸設備の整備は、地方財政にしわ寄せされるのが現実である。だが、これを補完するには地方財政はあまりに十分ではない。急激に膨張するそれらへの需要が、地方財政の収入増加率を上まわっているからである。ひっきょう、これらに対するある部面、住宅とか交通手段などは、私的企業に依存せざるを得ないか、あるいは不足のまま放置される。しかし、都市は個別企業の利潤追求原理から、ただでさえ乱雑に形成されているのである。公共的な側面の強いこの部面へ、投資効率のベストな設備配置をねらう私的企業がこの上さらに参入することは、都市機能の合理性とはかけ離れた、いっそう無秩序な都市形成をうながすことになろう。

したがって、都市生活関連設備の整備が後手にまわる結果ひきおこされる都市問題とは、労働階級の再生産を円滑に維持するうえでの困難であるばかりではない。さまざまな階層を含む都市生活者にふりかかる生活上の困難である。また、こうした都市問題はさらに大気汚染、水質汚濁、振動、騒音、交通渋滞、交通地獄、地盤沈下などの公害＝社会的費用と重複してあらわれている（かかる社会的費用がなぜ私的企業制度につきものであるかは、K. W. カップ『私的企業と社会的費用』、蔵本喜久「公害と経済学——社会的費用論ノート」東京都公害研究所年報第2巻をみよ）。

だから、都市問題とは同時に都市機能の麻痺を内に含

んでいる。そして、この都市機能の麻痺、公害の都市全域の発生、総じていえば都市における社会的費用の増大こそ企業にとってもひとつの障害物であって、投資効率の悪化を招く一要素となってくるのである。それゆえ、都市機能を麻痺させる社会的費用の増加は、現代の都市形成において、一方では都市再開発を要請し、他方では都市の分散を要請するものとなる。

われわれは始めに、都市に内包された矛盾が都市自体を変化させ、新しい都市を生成させていくといったが、集積された外部経済を内部化しようとする企業の無秩序な集中的立地と、その結果発生する社会的費用との矛盾こそ、現代の都市を変化させる内的要素にほかならない。

この内的要素の発現を、すなわち、ある地域への企業の無秩序な集中的立地とそれが生み出す社会的費用との矛盾の発現を、さらにたちいって考察すれば、それは企業サイドにおいても、都市機能の分業化を促すものになるということがわかる。いうまでもなく、都市の分散とは、東京を全国にばらまくことではない。というのも、社会的費用の発生は、工業都市と資本配分中枢機能の根拠地としての都市や管理機能の根拠地としての都市とを、同時に内包する必要を認めなくしてきたからである。現在の首都東京は、機能的にみてもはや工業都市と呼ばれるものではない。政治的な中央集権化の中枢司令部であり、ビッグ・ビジネスの管理部門、交通、商業などの諸資本の根拠地であり、情報の集約地であるとともに発令部であり、知的物的享楽の巨大市場である。工業都市は東京の外辺部に立地され、周辺内陸部から東は千葉、茨城へと伸び、西は川崎、横浜からさらに静岡へとわたっている。

東京からは工業都市の側面を分散させること、そして累積的に社会的費用を発生している工業都市からは、公害つき企業がこれ以上この地域へ集中することを立法的に阻止するか、あるいは、集中的に立地したものの中から一部を他へ移動させ、この地域にこれ以上の社会的費用が増加するのを抑止すること、これが都市を分散させることの内容である。

ところで、この都市の分散は、奇妙なことに現実問題としては、「新全総」や「列島改造論」が示すように、工業再配置の問題として論じられている。しかし、都市

の分散と工業再配置とは明らかに性質が異なる問題である。都市の分散とは、企業がある地域にそれ以上集中して立地することを阻止したり、一部を移動させたりすることだったのに対し、工業再配置とは、逆に生産的な企業をある地域へよび入れることであり、それを通して工業都市を誕生させるということである。だから、都市の分散とは工業再配置とイコールではない、逆である。

それにもかかわらず、都市の分散が工業再配置の問題として論じられることは、現代の都市形成においては、都市の分散が即工業再配置の問題としてしか存在しないことを示している。つまり、企業のある地域への無秩序な集中的立地が社会的費用を発生させ、企業の「集積」メリットがデメリットへと転化しそれが飽和点に達しているのだが、これを解決するためには、新たな他地域へ企業を誘導し新設する形を通してでなければ行なわれ得ないことを示している。これは、既存の企業でも新規の企業でも、移動や立地にあって移動地の立地条件の優位性が保証されるか、あるいは、特別の金融的な「補償」がなければ、移動のインセンティブが働かないことによるものである。

そうだとすれば、当然、以前にもまして移動地の産業基盤の整備、さらには企業に対する金融的な優遇が工業再配置の前提になる（「工業再配置促進法」による企業移転の優遇策は、①新工場立地床面積1m²あたり5,000円を交付する、②移転先工場の固定資産税を3年間減免する、③つなぎ融資として、跡地の評価額の8割相当を年利6.5%の金利で融資する、④運転資金として、3年間、1億5,000万円限度に年利7.5%で融資する、などが決められている）。ここにまた、現代日本の都市形成過程において、公共投資が産業基盤偏重の配分傾向、あるいは住民サイドより企業サイドへ傾いた配分傾向にならざるを得ない要素がひそんでいよう。

ということは、現代における新しい都市の誕生である都市の分散＝工業再配置が、すでに、都市問題の発生を同時に内包していることを意味する。企業がある地域へ外部経済の内部化をめざして集中した結果必然化した都市の分散を、他地域への企業の集中的な立地という形でカバーする工業再配置は、すでに述べた経路を通して、拡大された都市問題・公害問題をうちに含んでいるのである。

われわれは、現代日本における都市の分散（都市問題の発生）を、公共投資の役割に着目して、それが、産業基盤の整備→企業のこの地域への集中的な立地→社会的費用の増加（都市機能の麻痺）→都市の分散（都市機能の分業化）=工業再配置→産業基盤の整備→……であることを示し、都市の形成や展開は内的な矛盾によって変化するものである点を述べてきた。しかし、この形成や展開は、基本的には内的な矛盾によって動かされるにしても、それがすべての要素ではない。外的な条件も強く作用する。新全線や列島改造論の示す工業再配置の問題を考える場合には、とくにそうである。

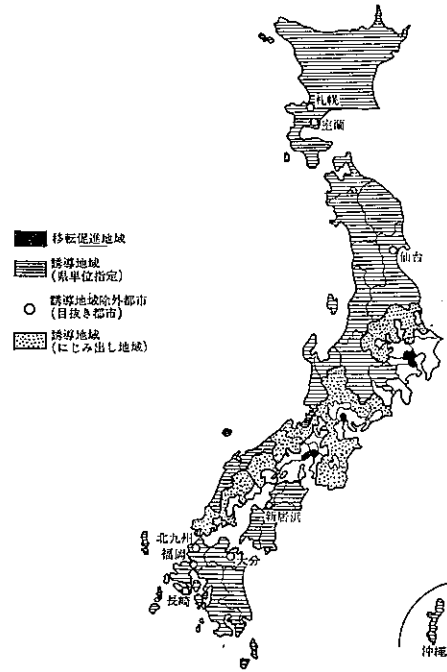
現代日本における都市の分散を工業再配置に至らしめる外的な条件とは、いうまでもなく、海外「多国籍企業」の日本進出に関するものである。日本は現在、ロベール・ギランのいうように“GNP”自由世界第2位、米ソに次ぐ「第3の大国」へと成長した。しかし、5年前、セルバン・シュレペールが警告したように、アメリカ多国籍企業の海外経済力は、現在では、日本のそれ“GNP”をはるかに凌駕している。アメリカ多国籍企業は、EEC、EFTAの成立した1958年ごろより、ヨーロッパの大企業をつぎつぎに襲い、いまや完全にヨーロッパを席捲した感がある。次はアジア圏、とくに日本だというのが現状であろう。このことは、日本のビッグ・ビジネスに多大の影響を与えずにはいない。

たしかに、戦後日本の資本主義ははじめに述べたような制約的条件のもとで再建され、民間資本力は強化されてきた。しかし、そのようにして育成された日本のビッグ・ビジネスも、海外多国籍企業と対等に競争するにはまだ競争力が弱いというのが事実であろう。実際このため、行政当局は基幹産業部門における「資本の自由化」を極力延期してきたのであるが、それもリミットに達したのが現状である。そうだとすれば、これへの対抗関係からも、行政当局が、重化学工業部門における民間資本力をいまいっそう強化するための基盤を、早急に、ビッグ・ビジネスのために整備しなおしてやることは、ある意味では当然であろう。

内に都市問題（公害問題）、外に海外資本の攻勢、これらが今日の日本において都市の分散を要請する最も大きな要素である。これらの要素は同時に工業再配置を要

求する。これが現代日本における都市の分散である。

図1 工業再配置促進法の地域指定



（毎日新聞 1972年10月20日夕刊）

土地問題に対する企業の行動

1

諸物価のインフレ率を上まわる激しい地価の上昇がなげに、またどのようにして生じ、そしてそれはどのようにすれば抑制できるのか。土地問題とは現実が提起したこれらの課題のことである。

この土地問題は、前項で述べたような、日本の都市形成過程から生じた都市問題の一環としての課題である。したがって、土地問題の分析の出発点は、まずはじめに、都市形成過程において、企業はいかにして土地を獲得しわがものとしていったかの考察でなければならぬ。土地所有が資本にとって一つの制約条件となっていたかつてのイギリスと違って、その後の資本の成長は土地所有者を兼ねることによって、土地所有の制約を突破していったのが現実なのである。そして第二に、企業は、そのようにして都市形成過程のなかから出てきた土地問題に対して、どのような行動で答えるのかが検討さ

表1 企業の販売用土地所有

(1971年9月末現在)

企業名	土地面積	利益集団資本系列	土地取得融資金融機関
1 東急不動産	15,461,078 ^{m²}	三菱グループ	1.三菱信託 2.住友信託 3.安田信託 4.日本不動産 5.長期信用 6.三菱銀行 7.第一生命 8.興業銀行 9.日本生命 10.東洋信託
2 三井不動産	15,068,893	三井グループ	1.三井信託 2.中央信託 3.三菱銀行 4.東洋信託
3 東武鉄道	11,833,588*	富士グループ	1.日本生命 2.富国生命 3.富士銀行 4.三菱銀行 5.第一生命 6.安田信託 7.住友信託
4 京浜急行電鉄	10,617,686	富士グループ	
5 西武鉄道	10,060,405*	第一勧銀グループ (富士グループ)	
6 近畿日本鉄道	9,278,899	三菱グループ	
7 三菱地所	9,183,311	三菱グループ	
8 京成電鉄	7,766,004	三和グループ	
9 京阪電鉄	6,876,584	住友グループ	
10 相模鉄道	6,380,215	三井グループ	

(注) * 1971年3月末の土地所有面積

(資料) 1 各社の有価証券報告書

2 『企業系列総覧』1972年版, 東洋経済

3 『系列の研究』、『企業提携の分析』1972年版, 経済調査協会編

れるべきであろう。

戦後日本資本主義の発展過程のなかで、企業はどのようにして土地(工業用地, 営業用地, 販売用土地)を取得していったか。これを実態的に明らかにすることは、われわれにとって興味ぶかいばかりではない。空論ではない市街地価格の形成論理を考察する場合の前提でもあろう(和光証券の調査によれば、1971年9月現在、東証上場企業1,303社の土地所有面積—販売用土地を除く—は、4,675km²に達している)。しかし、ここでこれを検討する紙幅はない。ただ、そこでもまた、公共投資の果たした役割がきわめて大であった事実(1.住宅公団による工業用地の造成—企業の土地取得, 2.産業基盤の整備—企業の土地取得)を指摘するにとどめておく。

ここでは、企業が土地(宅地)問題に対して、どのような行動をとり、これをどのようにとり込んでいくかについての考察に限定しなければならない。

2

前項で述べたように、都市の再開発や都市の分散=工業再配置は、現代日本の都市形成過程が準備してきたものである。現実問題としては「新全総」のいわゆる「線びき」であって、前者は市街化区域と市街化調整区域の指定というかたち、後者は工業再配置の指定というかたちで出されてきた。この線びきによって何がもたらされたか。いうまでもなく、市街化調整区域や工業再配置予

表2 55市町(首都圏)における企業の土地所有

(1972年4月現在)

企業名	土地面積	利益集団企業系列 (銀行系列)
1 西武鉄道	14,875,130 ^{m²}	第一勧銀(or富士)グループ
2 東急不動産	7,298,000	三菱グループ
3 小田急電鉄・不動産	4,351,000	住友グループ
4 京浜急行電鉄	3,880,000	富士グループ
5 三井不動産	3,851,000	三井グループ
6 長銀不動産	3,450,000	長期信用銀行
7 山万	3,300,000	—
8 東武鉄道	2,259,000	富士グループ
9 大和ハウス工業	2,070,000	東海銀行
10 京王帝都電鉄	1,290,000	住友グループ
11 勧銀土地建物	1,248,000	第一勧銀
12 京成電鉄	1,245,000	三和グループ
13 興和不動産	1,092,000	—
14 角栄建設	1,030,000	—

(資料) 佐藤美紀雄「デベロッパー・土地を支配する者」(『中央公論』1972年8月号), および表1の各資料より作成

定地域における、企業サイドからの加速度的な土地取得合戦であった。

この事実のうち、企業の販売用土地所有(そのほとんどが宅地として販売される)についてだけとりだしたの

が表1(全国的)、表2(首都圏)である。表1は取得面積がわかったものだけ抜きだしてあるので、取得した「流動資産額」からいえば、大林組(建築業、三和系列)や東京急行電鉄(三菱系列)および各商社なども上位にランクされるはずだが、取得面積が不明なので加えられてはいない。表1、2を見るにあたっての注意点は、表はその時点での販売用土地所有を示すのであって、土地売買を手がけた過去の累積の実績を示すものではない、ということである。だから、これらの表は実態を正確に表現したのではなく、氷山の一角を示すに過ぎない。

ところで、企業によるこのような土地取得がなぜに可能なのであろうか。この答えはすでに、表1の土地取得融資金融機関の項がその一端を明らかにしている。すなわち、いずれの大企業における土地取得も、バックに大手の金融機関がひかえているからである。しかも、これらの金融機関はたんに都市銀行(商業銀行)ばかりではなく、むしろおもに、信託銀行や保険会社などが巨額の融資を行なっている事実がある。いずれにしろ、大規模にわたって土地取得を可能にする要素は、企業が現代の経済機構のなかに確固としたみずからの経済組織(信用制度)を、すでに確保しているという点にある(大企業と大金融機関の融合)。

企業のこのような土地買占めは、いうまでもなく土地に対する投資効率が高いからであるが、なぜにこうした利潤が実現できるのかが問題となろう。

宅地価格にあっては、位置の有利性が価格を上昇させる重要な要素であるが、市街化調整区域や工業再配置予定地域では、交通手段の便や道路、上下水道の整備があらかじめ予定されたところである。いまのところ整備されていないにしても、やがては整備されることが保証されている。だから、まだこれらの設備がいまのところ整備されていないにしても、それに先行して土地を取得しておくことは、完備された場合の地価上昇分が実現できるということを意味する。そして、この土地の買占めには、他方で売手市場であることが対応しているのであるから、やがては整備されて地価を押し上げるはずの有利な位置という要素を、それが整備されない条件のもとでの販売価格においても、すでに含ませることができるのである。

これが可能であるのは、現実にも有利な位置が存在しているからではない。そうではなく、未来の予想的な位置の有利性ということに基づいている(投機的要素)。現実にも「優秀な」位置における地価は、すでに需要者の販売能力を上限とするハイレベルにある。未来の予想的な有利性がある土地では、農地価格(それが農地だとすれば)を下限とし、市街地価格を上限とする価格を含むことができるのである。

前項で述べたように、企業は無秩序な集中的立地によって都市を造りあげ、そして、市街地価格のハイレベルをみずから作りだしてきた。そこでいまや、それをテコにして、未来の予想的な位置の有利性を自分で造りだし、その地域の土地を囲い込み、こうしてこの差額分、キャピタル・ゲインを実現するのである。もちろん、このキャピタル・ゲインは、大企業の手元(したがってまた大金融機関のふところ)だけに入るものではないといわれるかもしれない。たしかに地価上昇の波及効果は、企業が囲い込んだ土地以外にも及ぶであろう。しかし、大企業の主導のもとに地価上昇のスプロール現象が展開され、大部分のキャピタル・ゲインが企業の手元に獲得されていることは、現実が教えているとおりである(佐藤美紀雄「現代の土地投機とその影」『ジュリスト』1971年4月10日号、同「デベロッパー・土地を支配する者」『中央公論』1972年8月号、同「日本列島土地買占めの現実」『中央公論』1972年11月号、などをみよ)。

したがって、土地の私的所有制のもとでの地価対策を問題にする場合には、キャピタル・ゲインを誰が実際には実現するのかの実態調査と分析が、もっとも重要な事柄となろう。

参 考 文 献

- 1 M. ミンツ, J. S. コーエン: アメリカ株式会社 (早川書店, 1972年)
- 2 宮崎・玉井・赤羽・西川・宮本共著: 現代資本主義論 (筑摩書房, 1970年)
- 3 宮崎義一: 戦後日本の経済機構 (新評論, 1966年)
- 4 宮本憲一: 社会資本論 (有斐閣, 1967年)
- 5 小宮・佐伯編: 日本の土地問題 (東大出版, 1972年)
- 6 『ジュリスト』特集土地問題, 1971年4月10日号

- 7 経済審議会土地政策研究委員会編：日本の土地問題（経済企画協会，1970年）
- 8 新沢・華山共著：地価と土地政策（岩波書店，1970年）
- 9 日下公人：デベロッパー（日経新書，1970年）
- 10 加東英夫：住宅産業を告発する（エール出版，1970年）
- 11 蒲池紀生：日本の不動産業（日経新書，1969年）
- 12 岩井・加藤・柴田・八十島編：都市問題講座（1巻～6巻，有斐閣，1965年）