

業務床立地規制方策とその評価

Evaluation of Office Space Control Policy

相羽 康郎
AIBA Yasuo

It is essential to limit the centralization of offices in Tokyo in order to maintain a reasonable standard of housing and social life there. In this article, some other articles and methods which dealt with decentralization of office floor space were reviewed. There are 3 main methods for this purpose, and an attempt is made to evaluate them in detail. It is difficult to decide which method is superior, but this kind of evaluation of effects and influences helps us to plan new types of regulation or methods for the future.

1. はじめに

わが国の国土構造は明治以降、次第に東京への過度な諸機能集中の体質となっており、これに対して、一定の計画的な諸政策および国土総合計画の策定なども採られてはきた。例えば、工業等制限法により既成市街地(武蔵野市、三鷹市の一部などを含むがほぼ東京23区の範囲)においては、工場と大学の新增設はできない定めをしたし、筑波研究学園都市の建設も行ってきた。また、通称三全総においては定住圏構想を打ち出しもした。しかし、これらの計画行為の効果については、例えば工業等制限法についてみると、専門学校が対象外となったことなどもあり、専門教育機関の区内への過度な集中は依然として続き、企業の東京集中に対して促進的に機能しているなど、必ずしも充分であったとはいえない。

最近における実際の国土構造の推移に関しては、昭和50年代に地方の時代というスローガンの登場とともに、実際Uターン、Jターン現象が顕著となり、大都市への人口集中も緩んだかに見えた。しかし昭和60年代に入ると国際化、情報化の流れが急速に進展するとともに東京1極集中が加速し、都心中心区では人口の急激な減少を伴いながら、業務人口が急増した。これによって都心の地価が商業地から高騰し、周辺の高級住宅地、一般住宅地へと波及すると同時に、地方都市へも地価高騰の波が波及することとなった。

このことの影響は日本全国のみならず、海外の不動

産投資にも及び、国際化の悪しき一端を示した。国内特に首都圏においての住宅地価格の急騰によって、一般勤労者が持ち家を取得するには、都心から2時間もかかる立地となり、子供と夫婦からなる世帯にとって一定水準以上の借家を求めることも困難な状況となった。このことは都市住宅政策における根本的な前提が、事務所機能の分散化など土地利用規制や、その他の都市計画手段を講じることによって成り立っていることを示している。

経済社会情勢の変化は目まぐるしく、東京1極集中の強度も情勢の変化によって大きく影響を受ける。このような前提のもとに計画的な諸機能の分散化を図ることは、短期から長期までの目標期間をもった計画を迅速に処理しながら、適用することが求められる。計画的にコントロールできる範囲は限られており、社会経済情勢の変化を先取的に読み取って、様々な手段を準備しておく必要がある。そのうえで、好機を逃さずその時点で分散化ひいては居住水準の向上に効果のある政策を短期的にないしは中長期的に打ち出すことが肝要と考えられる。

2. 企業立地規制方策についての考え方

企業は、僅少な差であってもその結果大きな利益格差をもたらすことを理解しているゆえに、少しでも良い条件の企業立地を目指す。商品、サービスの開発をするうえで、市場調査、企画、宣伝といった活動に都合のよい都市が選択される。商品・サービスの販売やメンテナンスにとっても大都市への企業立地は都合がよい。

自由主義経済の必然的結果が企業の大都市集中といえる。企業の立地と人間の居住は並行しており、単純にどちらかが他を生み出すとは言えないが、政策あるいは規制を行う場合に、企業立地だけを自由にして人間の集中を規制する方法はあり得ない。この方法では企業が必要とする人員の大都市集中を認めないことになるため、その規制がうまくいけばいくほど、企業が人手不足で成立しなくなるからである。勿論このことによって、新たな企業立地が抑えられる効果はあろうが、すでに活動している企業の人手補充も不可能になってしまい、矛盾した政策であることが明らかになる。

したがって人口の大都市集中を抑制するには、企業立地を抑えることが必要となる。この場合企業およびその他就業機関に必要なだけの人間は都市に居住できるが、新たな就業の場の増大が減少することによって、一部の都市居住者は、失業の増大という憂き目にもあうことになる。しかし、人間の集中を規制するよりは、企業の集中を規制する方が矛盾は小さい。なぜなら、労働力の移動が企業の集中抑制にもなって減少した雇用数に見合って発生し、バランスがよりすみやかに回復する可能性が強いからである。これに対して、人間の集中をただ抑制するという方策は、その根拠を正当化し、居住地の移動管理の強化を行うことが困難と考えられる。おそらくは、国内用のワーキングビザなどを創出して、これによって雇用のない場所への移動を禁ずるといのが人間の移動を規制するうえで、まだしも現実性を持つ方策であるが、これはまさに雇用の場である企業自体の自由な立地のもとでは、何ら人口集中の抑制に貢献しない。

企業立地を何ら政策的な意図なしに自由に放任することの結果は、東京大都市圏への企業と人材と住宅の膨大な集中を招いた。これをそのまま認めるのかあるいは、人為的なルールによって立地規制が働くような仕組みづくりをするのか。以下において筆者は、後者の視点から考えられる政策を検討している。これらの政策はそれぞれの政策の効果と影響を充分比較考察することによって、情勢に合った適用が可能になると言える。また、既存の政策にはない新たな提案も可能になると考える。

3. 業務床立地規制方策とその評価

事業所の立地規制方策としては、次のような手段が想定される。

- 1 直接的な業務床の建設漁規制
- 2 租税による事業所への規制(例として「特別事業所税」)
- 3 業務床に見合った必要施設(住宅など)の直接供給義務づけおよび負担金の徴収による開発業者への規制

(1) 直接的な業務床の建設量規制

業務床の直接規制を考えるとときには、工業等制限法によって、大学と工場の新設および一定面積以上の増設を禁止した実績を踏まえ、工業等制限法の効果および影響について十分検討および評価を行うことが重要である。

また米国特にサンフランシスコで住民投票により適用されたプロポジションMのように、毎年事務所の床面積を一定量以内に収めるように市当局が開発審査を実行する方法が想定されよう。

少し直接的の程度が柔軟になるが、英国の事務所開発許可制度(Office Development Permits)による開発規制がある。参考文献 1)によれば、これは、特定地域への事務所立地に対する補助金あるいは交付金の支給を行う制度と対になった制度である。前者は1965年施行の「事務所および工業開発規制法」(Control of Office and Industrial Development Act)、後者は1960年および1966年の「地方雇用法」(Local Employment Act)のかたちをとり、補完的な役割を果たしてきた。¹⁾

また文献 2)によれば、それ以前の1957年、すでに開発許可の運用では限界があるとみた LCC(London County Council)は、「セントラルロンドンの混雑と戦う計画」を採用し、オフィス立地可能地区の住居地域への指定替え、容積率の削減の2方法でオフィス開発の食い止めに図っていたが、効果をあげ得なかった。労働党政権下の1963年には、ロンドンからのオフィス分散を奨励する目的でLOB(the Location of Office Bureau)を設立され、1964年11月にはオフィス開発許可制度 ODP (Office Development Permit)が導入された。1963年から1977年のあいだにLOB を通じてセントラルロンドンから移転したオフィスは2000余り、従業員数にして15万人弱となる。LOB を通さない移転を含めるとこの1.5~2.0倍になるといわれ、Alexanderによれば、1977年までに17万人から25万人のオフィス雇用者が転出したと推計されている。

これらの政策の結果、通勤者数が120万人(1964年)から100万人(1976年)になるなど、通勤混雑が軽減された。一方、問題点とされるのは、インナーシティ問題の顕在化、セントラルロンドンでのオフィス賃貸料の高騰、ODP の運用上の曖昧さ、特に立地の適合性実現に対する実効性のなさである。LOB、ODP は1979年に廃止された。²⁾

工業等制限法のように、全面的禁止措置であれば要件の審査基準も単純でよいが、選択的な審査許可の場合、審査基準におけるさまざまな項目について検討する必要がある。審査基準が明らかでないと、毎年一定の開発案件を選択するのが不可能となる。基準づくりはおそらくさまざまな方策についても必要不可欠といえるが、特に直接的規制ではその内容が厳格である必要性が高い。それがよく整備されたものでないと、行政官の裁量に任されてしまう恐れがあり、チェック機能を確保することが困難になる。したがって、開発内容の審査基準の公開など公開を原則とした方策が是非とも必要である。

おそらくは、環境アセスメント、ただし物的な内容もさることながら、社会経済的な条件が十分吟味されて盛り込まれたアセスメントを基調として、この制度が運用されることになる。この場合のアセスメントは開発事業者が作成したものを、公開のもとに第3者機関が審査し、また利害関係者など市民とのあいだで公聴会を通じた議論が必要であろう。ただし、計画作成には多大の費用および時間がかかる必要があり、計画が許可されないことによる損失についても考慮する必要がある。

このような諸条件を考慮した場合、直接的な事務所床建設規制は、それ自体を目的とすることに意味を持たせるべきではなく、その規制のもたらす社会的効果、ないしはパフォーマンスに意義があることを銘記する必要がある。この方法は、事務所床の制限を確実にできる方法なだけに、そのことがもたらす大きな影響について対応策が十分取られる必要がある。

第1は、オフィス分散先の整備である。サンフランシスコのように、毎年オフィス開発量を一定量に直接制限して放置してしまうよりは、英国のODPのように、移転の斡旋を含め立地誘導を組織的に行う方が、効果的な分散先の整備が出来るものと考えられる。ニュータウン開発も含めて、かなりの投資を見込むことになるが、一定の仕組みのなかで実現できる体制が必要である。

第2は、賃料高騰についての政策的な立場の確立である。都心部など立地のよい場所への事務所床需要がまだ根強い段階でこの政策を実施することは、当然のごとく賃料の高騰を招く。賃料の高騰の影響については十分な検討が必要で、居住施設と同列には論じられない内容もある。この高騰が使用料についてであり、す

で収益還元方式では説明できない都心部の地価であるため、地価への影響は大きくない可能性もある。また、用途地域制が都市計画法、建築基準法の改正により用途の区別を厳密化できれば、事務所の賃料高騰が住宅の賃料高騰を誘発しない可能性もある。しかしながら、マンションの事務所化などを通じて都心部の住宅賃料への影響が出てくる可能性は高い。この問題は直接的な床規制のみの問題ではなく、すべての方策に共通の問題といえよう。

サンフランシスコ型の直接的な業務床の建設量規制は地区限定的に、しかも確実に事務所の建設を制限する必要がある場合など、かなり特殊な条件のもとに適用することが考えられる。例えば、良好な環境の住宅地に向かって業務スプロールが押し寄せつつあり、これらの地区を住居地域として保全するうえで、その周辺地域も含めた事務所床規制をかける方法しか有効な手当てが見つからない場合などである。

ロンドン型の方法は、運用次第で柔軟な対応が可能であり、状況次第でかなり広範に適用することが可能と考えられる。

(2) 租税による事業所への規制(例として「特別事業所税」)

まずこの租税方式の論点を列挙し、これを後に検討するとして、次に租税額の検討をおこなう。

租税方式の論点としては、以下の事項が挙げられる。

- 1 この規制は、事務所の1極集中の緩和を目的とするものであり、課税そのものによる効果と同時に、この目的のための租税収入の使途が重要である。
- 2 租税の対象は、既存の事務所も含むすべての事業所が想定されている。すなわちテナント、自社ビルを問わず、事務所を構えている事業所単体に賦課されるので、事務所ビルのオーナー、すなわち不動産業を営むオフィスビル供給業者などの所有者ではなく、事務所ビルの使用者に課せられる。
- 3 課税対象は、各事業所の売上げに対してとされるが、その捕捉には曖昧性が伴うため、より把握しやすい支払い賃金総額に対する課税の方が好ましいかも知れないとされる。³⁾
- 4 既存のテナントの家賃が新規建設事務所に比べて低くなっており、その価格差を享受して既存のテ

ナントが滞留することによって、都心への新規参入希望企業が参入機会を狭められていることに対して、この方策はその障壁を減少させることにもなるものと考えられる。

- 5 対象となる事業所は一定範囲の地域内に立地していることが条件となる。例えば都心3区、6区、8区、ないしは23区内、あるいは工業等制限法のように既成市街地などが想定される。
- 6 特別事業所税を国税とすべきなのか、あるいは自治体の税とするのか。またこの新税収の分、国または自治体の他の税収を減少させる必要はないのか。あるとしたら、そのことで集中抑制効果は減じないのか。これらについての解答が必要である。

1) 租税額の算定方法

租税による事業所への規制(例として「特別事業所税」)については、坂下昇の研究がある。⁴⁾ここでは、特別事業税の導入について理論的に研究をしており、諸パラメーターに仮想値を与えての数値計算による最適特別事業税率を求めている。

その結果は、CBDの範囲を固定したうえで、そこに存在する事業所の売上げに対して23%の税率が最適であるとしている。これは、きわめて高い税率であり、場所が狭い範囲に限定されていることなども含めて、このままでは現実対応が困難と考えられる。

また、事務所における費用を都市ごとに比較検討した研究も参考となる。この研究によれば、以下のように家賃額の上昇によって事務所の立地が進むと考えられるのは、業務核都市のうち特に横浜・川崎などの数都市ないしは、土地利用規制の強度によっても異なるが、東京中心区から周辺区の業務スプロール地区の可能性が高い。

2) 立地コストの比較による検討

企業の立地コストは、床の賃料コスト、移動コスト、交通時間コスト、通信情報コストの積算により計算されている。既存の調査研究の結果によれば、東京のオフィス立地コストは他の都市に比べて小さくなっている。これは東京への本社集中により、フェイス トウ フェイスの会合の多い日本のビジネス行動にとって、移動コストおよび交通時間コストが最小で済むためである。

ただし、移動コストの正確な把握は特に全国で立地コストを比較するうえでは十分とはいえない。例えば札

幌の立地コストは東京・横浜(400万円/人・年~500万円/人・年)の3倍近いコスト(1,200万円/人・年~1,400万円/人・年)と計算されている。⁵⁾

この場合の移動コストは、昭和53年東京パーソントリップ調査における業務用トリップ0.5回/日人を原単位とし、本社の分布で比重付けられた場所で行われるとした仮定で計算されているが、これなど地方都市の実態とは異なるはずである。

一方東京大都市圏内での比較もある。⁶⁾

企業の部門別に試算された立地コストは、丸ノ内では1人あたり月20万円~30万円(=年240万円~360万円)となっている。他の業務核都市では部門ごとのコスト差が大きくなり、どの部門でもコストの小さな横浜・川崎で月15万円~40万円(=年約200万円~500万円)、どの部門でもコストの大きな立川・八王子で月15万円~80万円(=年約200万円~1,000万円)となっている。この場合の移動コストは、東京都が昭和63年11月に実施したアンケートにおいて聞いた部長クラスの会合数および場所に依っており、一般的コストというわけではない。

これら立地コストの研究によれば、東京都心の事務所としての有利性が際立っている。ひとつにはフェイストゥフェイスの効用を、立地場所に関わらず同様に求める前提でコスト計算をしているためである。その意味で、事務所立地の要因として大きな要素を占める直接コミュニケーションの効用水準を、同一にするとした場合のコスト計算になっている。部分的ではあるが、事業所の立地行動を制御するための税金額の算定をするうえで、一定の目安を与えてくれよう。

首都圏内で考えた場合、例えば丸の内地区の事務所には1人あたり月10万円の税額がかけられるとしたら、多くの業務核都市は、国内営業、購買仕入れ、総務などを除くかなりの部門で、丸の内地区よりもコスト的に有利となる。

3) 税の使途

さらに特別事業所税が、国または自治体の税収を増大させる場合に、税収の使途を明確に規定しておく必要はないのか。すなわち混雑を解消するために、インフラのより一層の充実を図るとか、職住近接型の都市づくりに資するための住宅対策等に使用するなど、一定の目的に従った使用が考えられる。そうした方が効果

的な予算の配分を可能とする。

4) テナントへの賦課および賃金総額への賦課

坂下によれば、売上捕捉の曖昧性から賃金総額への賦課すなわちpayroll taxの方が好ましいかもしれず、英国のLocal Employment Actsにおいて、産業の立地が強くない非都市地域への補助金は負のpayroll taxであったという。⁷⁾このことに関しては、テナントの従業員数に応じた課税となることから、かなり厳格なチェックをしない限り、抜け道が簡単に作られそうである。すなわち、対象地域のすぐ外側にマンションオフィスを借り、ここに従業員の多数を所属させたことにして、そこから対象地域の事務所に通う形態を取れるからである。大規模な大手の企業では行われにくいであろう、中小テナントについては、規制しきれぬか疑問である。

一方課税対象事業所規模の下限を定めておき、一定従業員規模以上のみに限定してこの税を適用することになれば、この抜け道はさほど使われないと考えられる。ただしこの場合でも、従業員規模の下限近傍の規模の事業所は、毎年事業所の従業員が変化することもあって、かなり下限規模からかけ離れないかぎり、納税を避けつづけることになるであろう。

これらの事態を避けるには、事務所の床規模によって従業員数を割り出す方式と、従業員数を基礎にする方式を併用して、どちらかの条件をみたまつ場合には課税対象とする方法が考えられる。

5) 新規参入企業への貢献

既存テナントが、一定範囲の地域内ではこの税の負担に耐えきれなくなって、地域外へ転出する事態はどの程度とみたらよいのか。文献8)によれば、賃料の高騰を理由に移転せざるを得ないとの回答は、約2割であり、4割は当ビルはそれほど高くならないと回答し、残り割は当ビルにとどまるとしている。また移転せざるをえない賃料水準は現在の水準の約1.5倍となっている。

このことから直ちに結論は導き出せないが、家賃の高騰が事務所の一定地域からの分散に果たす役割は強力とはいえないが、一定程度は発生するであろう。翻って、特別事業所税の税率設定にあたっては、新規参入企業に貢献するほどの効果をあげるためには、家賃が1.5倍になるのに相当するほどの税率で賦課される必要がありそうである。問題は、家賃の高騰と特別事業所税負担において、既存の滞留事務所の転出に関する効果に、

どのような差異があるのかである。

家賃高騰による転出増加の場合には、ビルのオーナーの賃料収入所得が増大し、所得税による一定の還付はあるものの、税負担以上の転化をするオーナーの出現など、ビルオーナーを利することになってしまう可能性がある。また、オーナーによっては家賃に転化できないなど、転化のばらつき、および所得税などを通じての税収額の現実性のなさが問題となる。これに対して、特別事業所税は直接テナントから確実に税収を得ることができる。

いろいろな方策が家主に負担を求めて、家賃高騰という結果をもたらす場合、転化のばらつきなどにより、確実にすべての事務所の家賃を高騰させる保証はない。したがって、オーナーを通さず確実に税収が得られる点、およびオーナーへの課税などによる家賃高騰に関するバラツキなどの不安定さがない点、この2つの現実さにおいて特別事業所税の方は信頼に足り、間接的に家賃高騰を招くことによって、不確実に転出傾向が高まるよりも効果的といえる。

6) 対象とする地域の範囲

特別事業所税の税率とともに、問題なのが対象とすべき地域の範囲である。これは税率とも絡んでくるが、ある地域に高い税率の特別事業所税を課し、残余の地域には何の課税もない場合、極めて人為的な障壁が作られたことになり、その障壁のすぐ外側に事務所の需要が殺到することになる。これが多くの問題を発生することは明らかであり、何らかの方策が必要であろう。

段階的なゾーン設定をおこなって、最も外側の範囲は特別事業所税がない地域とさほど格差のない低い税率とする方法が想定される。

また、最も外側の地域の範囲を区部としてもよいのではないか。これによって、区内への事務所スプロールを未然に防止し、業務核都市を積極的に育成していくのが、適切と考えられる。業務核都市は現段階では事務所立地を誘導していく地区として、インフラなどの整備を重点的に行う必要がある。

7) 国税か地方税か

基本的には、地方税で良いと考える。その理由は、地域の限定された特定の場所に適用されるものであること、国土計画のなかでの位置づけなど、税金の用途についての合意を国が指導する体制が見られないこと、

などである。ただし、業務核都市の育成やインフラの整備にあたっては、この税収を活用することが求められるので、東京都だけでなく、首都圏の相互の自治体同士で、計画的な方策を十分検討する必要がある。また税収規模にもよるが、国土全体の計画のなかで、業務の分散化や居住環境の整備などにこの資金を振り向けるなどの方針を固めることが出来るのならば、国が全体の調整を行うことも考えられる。

課税対象となる地域範囲の大きさと税率によるが、課税総額ないしは税収総額の算定をまずいくつかのケースごとに行う必要がある。

(3) 開発負担および負担金の徴収による開発業者への規制

開発負担制度は、現在さまざまな形態で実施されている。ことに大規模開発の場合には、いわばネゴシエーションによってケースバイケースで、相手の出方を見ながら、自治体と開発事業者のあいだで取引がなされることになる。これは一般に開発負担制度が指導要綱による行政指導のため、法の後ろ楯がないこと、また条例策定という法制化は議会の情勢等により不確定であることなどに原因がある。したがって、表面下での交渉がどのようになされたかが明らかでなく、また負担できる機関には過大な負担を押しつける可能性がある。例えば住宅都市整備公団のような半公共的な大ディヴェロッパーに対しては、区などの自治体が過大な要求をしてくる傾向など、公正さに欠ける傾向もないわけではない。

制度として定着するまでの間は、ケースバイケースの試行によってルールがより洗練されていく過程も必要とはなろうが、明確なルールがある程度確定されておく必要は高い。

現在、住宅都市政策としても先駆的であった付置義務住宅をはじめとする開発要綱が、都心区を中心に策定されている。1985年中央区でいち早く中央区市街地開発指導要綱の制定および付置義務住宅の定めがなされ、1992年現在、都心を中心に6区(中央、港、文京、新宿、台東、品川)が同様の制度を適用しており、千代田区も検討中である。この規制は、事務所の開発事業を規制するものではなく、不足する住宅開発を事務所開発に併せて開発業者に義務づけ、都心ないしは中心区の人口減少をいっくらかでも阻止しようとするもので

ある。

中央区の場合を例にとると、開発事業者に対して付置義務住宅を開発敷地内に確保させると同時に、開発協力金を徴収している。付置義務住宅は商業系地域で敷地の50%にあたる床面積、住居系地域で同100%とされており、開発協力金の方は事務所の床面積1㎡あたり約3万円が必要で、コミュニティファンドとして積み立てられ、家賃補助などの原資となっている。

他の区ではいわゆる「飛ばし」と称して、区内であれば付置義務住宅を開発事業地と離れて確保しても良い制度もある。

新規建設時に負担金が課せられる場合に、開発事業者(建設業者およびビルを所有することになる事業者)の負担が増大するか、新規家賃に負担金分が上乘せされるかは状況によるだろう。開発事業者と新規賃借人が負担を分け合う割合の問題に帰着し、いずれにしろ開発抑制に向かう可能性もある。開発事業者は開発による利益を確保できなくなる可能性があり、新規賃借人の需要は家賃が高い分減少するためである。ただし都心区のような需要が過多の地域においては、中央区が実施している程度の開発協力金および付置義務住宅がもたらす家賃高騰によって、新規賃借人が現れない状況は現在のところ想定しえまい。むしろ周辺区など需要が限定的な地区における影響が強いものと想定される。

(4) 特別事業所税と開発負担の比較および評価

以上のように、1直接的な業務床の建設量規制、2租税による事業所への規制、3開発負担および負担金による規制、の3手段についての比較から、まず、1と3は新規建設量という供給フローに対する規制であり、2が業務床を利用する全ストック企業に対する規制によって需要抑制を意図しているのとは異なる。3は1と同種の規制効果を上げうるものと考えられ、より柔軟な方法で1に代わりうる可能性もあると考えられる。したがって1と3の政策効果や影響の差異に関しては今後の検討に譲り、3に代表される建設供給フローの規制と、業務床利用企業ストック全体の需要規制という観点から、2と3を比較検討する。

1) 開発負担および開発負担金

これが、新規に業務を起こしたい参入企業の機会を奪うことになることと、本来は新陳代謝する既存のより

生産性の劣る企業を温存してしまうという理由で、望ましくないとする考え方がある。新規参入の困難性の増加については、もちろん負担金の額ないしは負担の程度によって全く条件が異なる。また負担の源泉がどこになるのかという問題もある。開発負担金の場合、具体的に言うとなら新規参入企業といっても、新規建設業務ビルへの参入であって、これはもともと都心に居た企業が都心内で移転することによっても生じるのである。そのような場合には住宅問題で使われているいわゆるフィルターション(価格の変化を伴う居住状態の改善)が起こって、玉突きのようなかたちで、都心に初めて進出する企業が受ける開発負担金の影響は少ないことも想定される。

一方、開発負担を設けることによって業務ビル供給事業の総量が減少することの評価は、判断が難しい。むしろ、ある程度想定できれば、開発負担の床供給事業への影響を毎年計測しながら、効果をより確実にしていけるので、機動性に優れた開発負担方式に洗練していくことが可能であるという点を評価する必要がある。

2) 税法式(特別事業税)

限定された税の適用地域の中においては、この税が売上げに課税されることによって投資が控えられ、これがない場合に比べて社会的最適な生産水準に近づけるため、社会的余剰は本来の最適な条件に比べればセカンドベストであるが、この税がない場合に比べると改善されるという。なお坂下昇の試算では、一定の仮想的な数値を前提としたうえで最適税率が23.1%と計算され、これがない場合に比べて、産出量が2.5割、地代が4割下がり、社会的余剰は税なしが社会的最適の18%減に対し、この税のため7%減へと改善するとされている。⁹⁾

この試算で従業員数および業務ビルの供給量がどのように変化するかは明らかにされていないが、産出量や地代の計算を見るかぎりでは、少なくとも従業員数の減少を伴うことになろう。また床の需要も減るために賃料の大幅な減少をもたらすと考えられる。一方、業務ビルの供給量については言及がないが、土地の投入量の合計は一定との仮定にもとづいて計算されている。しかし坂下も今後の課題として、CBDの土地面積を一定とする仮定について触れているが、実際にはCBDの

土地面積および事務所床は大きく変動するので、この仮定は問題である。この試算では、床供給がこの税によってどの様に変化するかは不明である。その他、不明の点も多いが基本的に地代抑制型ひいて地価抑制型で、機会均等型の課税方式であることは評価できる。

一方、一定の仮想的な数値とはいえ売上の2割もの課税はあまりにも非現実的であるし、実際的には不可能と考えられる。ただし、特に限定的な範囲について、既存のビルの賃借人を排除し、空き家化を促進し、土地利用の高度化を促進する効果はあるため、そのような要請の高い地区に2割は無理としても課税することは想定できる。一方、この税の持つ、課税地域周辺への事務所需要のしめだし効果に着目するならば、税率などを低くしたうえで、広い範囲に課税することも、周辺の業務核都市の育成などの関係から考慮される必要がある。課税する地域の範囲、課税対象、税率、課税の時期などについて、より現実的な方法が用いられる必要がある。

(5) 現実的な規制方策適用の検討と評価

開発負担が業務床供給フローに対する都市計画的にも一般的な方策であることから、すでに中心区では活用されており、現実的にはこの方法をより洗練させていく方向が考えられる。その際に重要な点は、供給事業者にアフォードブルな住宅を確保させて、中心区などに顕著になった、人口の急激な減少およびコミュニティの崩壊をくい止めることである。そのためには、中心区のなかでも居住機能保全型整備地域の設定が、用途地域の見直しと連動的に行われる必要がある。

一方、需要抑制型の規制がない状態で、供給規制が効果的に働くと、家賃高騰なども生じる可能性が高い。したがって、特別事業所税のような需要抑制型に働く租税が、業務床利用企業全体ストックに対して課せられることの意義はある。しかしながら、1993年初めの現在、経済状況の悪化から都内の業務床に空き室が目立つようになり、需要が冷えている昨今では、経済情勢の変化で特別事業所税のような手段が必要なくなったかのようなのである。また、仮に昨年特別事業所税が導入されていたとしたらどうであったか。1年間を単位期間とする企業ストック全体への課税という手段の欠点は、このような急激な変化に対する迅速な対応が得にくい

ことである。特別事業所税の効果を得ながら、この弊害を除く方法はやはりフロー対策を基本とすることによるのが適切と考える。特別事業所税の持つさまざまな利点にもかかわらず、ストック全体に対する課税方策は多くの反対者に出会うことが目に見えており、これらの反対者を除いて課税することはできない。また、反対者すべてが出ていくことを望むこともあり得ない。反対を仮りに押し切れたとして、効果を上げなかった場合、簡単にとりやめるわけにもなかなかいかない。この点で、フローに対する方策はより柔軟性に富んでおり、開発負担および負担金制度の極めて重要な優れた1面である。

英国のように開発許可制度を活用し、社会的経済的効果や影響を勘案しつつ、住居施設提供などの負担を含めて開発内容を厳しくチェックしたうえで、これを運用することが想定できる。

また、都心業務床への需要抑制型の方策である特別事業所税に代替する方策として、フロー対応の負の負担金としての都心からの業務床移転奨励金、および新規に業務床への入居企業へ課税する方法も迅速な対応が可能で、効果としても一定の期待が持てるものと考えられる。

基本的にフロー対策を中心として、需要と供給の両面で業務床の抑制を効果的に行うことが重要と考える。供給面では、直接業務床建設量の規制をするだけの判断規準や、住民請求や議会の決議などによって決定されるなどの法的状況が得られない場合、開発負担によって効果を見ながら、住宅付置、公共スペースの提供、負担金その他の開発負担と、さらにはデザイン面での指導と開発許可制度の連携によって、事務所の開発量をコントロールする方法があり得る。この場合に最も重要なことは、負担や開発指導の内容を開示すること、開発許可までの期間を定めこれを遵守することである。さらに進んでは、開発のためのガイドによって、具体的に開発の方法を提示していくことが有効と考えられる。

参考文献

- 1) 坂下 昇「CBDの最適利用——事務所抑制政策の経済理論——」、『最適都市を考える』宇沢弘文・堀内行蔵編、東京大学出版会、p.75
- 2) 大西 隆「オフィス立地の新展開(7) オフィスの立地規制—イギリスの経験」、『地域開発』1991年2月号
- 3) 参考文献1) pp.92-93(この列挙項目について)
- 4) 参考文献1) pp.79-92

- 5) 内藤邦男・水鳥川和夫「国際金融都市・東京の未来」, 東洋経済新報社、および田中 開・大西 隆・栗田 治「オフィスの立地コストに関する研究－社会コスト的要因の研究－」, 都市計画論文集26－A, 1991
- 6) 松村 茂・大山俊雄「立地コストからみた業務核都市へのオフィス立地に関する研究」, 日本都市情報学会誌第1巻第3号, 1990年10月
- 7) 参考文献1) p.93
- 8) NIRA研究叢書「東京都心部におけるオフィス・スペースの需要動向」, 総合研究開発機構, 1988年6月, p.55
- 9) 参考文献1) p.90