

# 国土の構造と地域整備

東京都都市計画局総合計画部長 村橋正武

## 目次

- I はじめに
- II 国土構造の変化
- III 21世紀を展望した国土・都市構造
- IV おわりに

## I はじめに

今や経済大国になったわが国では、国民の価値観やニーズの多様化とともに産業構造の高度化が急速に進んでいる。このため、これらの動向に柔軟かつ継続的に対応する国土・都市構造のフレームワークの再構築が課題となっている。

また、わが国を含む環太平洋地域は、高度情報化と技術革新が進むなかで、21世紀の地球社会を支える主要な活動の場となることが確実視されている。なかで、わが国の国際社会で果す役割が今後益々増大する結果、本格化する国際化、情報化に対応して、世界各国と人、モノ、資金、技術、情報等の交流が飛躍的に拡大し、東京以外にも様々な国際・文化・情報都市が誕生すると見込まれる。このためこれを支える経済社会基盤の整備が重要な課題となっている。

さらに、わが国社会は成熟化の過程にあり、人口動態は地域的に跛行性を示す等、構造的問題を含みつつも、総体的に定住化の傾向にある。このためふるさと意識（地域アイデンティティ意識）の高揚に対応するとともに、豊かな創造性を発揮し続け安定した社会に移行する国土・都市構造の再構築が課題となっている。<sup>1)</sup>

このようなマクロな課題のなかで、目下の国土構造上の現象として、1) 東京への諸機能の一極集中、2) 札幌、仙台、広島、福岡の地方中枢都市の発展、3) 一方その他の地域での経済的社会的活力の低下が指摘されている。この要因を経済

的側面についてみれば、円高、内需主導型経済への転換、情報化、経済のソフト化・サービス化等のマクロ的経済環境の変化を背景とする産業構造の高度化への各地域の対応の仕方の違いに依っている所が大きい。これまで各地域が地域経済の主流を占めていた重厚長大産業から先端技術産業、高付加価値産業等の都市型産業を中心とした産業構造への転換に成功したか否かが、地域経済に跛行性が出ている最大の理由である。

また今日、東京への一極集中問題が大きく取り上げられているが、それは次のような認識に基づくと考えられる。すなわち昭和30～40年代の高度成長期には地方から三大都市圏へ人口、産業が集中し、過密過疎問題が指摘された。その後昭和50年代前期に地方での人口減少が下げ止まり、東京都だけが人口減少し、いわゆる地方の時代が到来した。しかし昭和60年代に入ると地方での人口減少が再び加速し、さらにそれまで社会増を示していた京阪神圏、名古屋圏からも東京圏へ人口移動するようになった。この変化を通して国土構造をみると、東京圏の人口のみが増え繁栄する一方、地方圏の活力が構造的に低下し、復元力のない地域格差が生れつつあるとの認識からである。

そこで本論では、産業構造の高度化や人口の動態を分析し、今後とも経済的社会的活力を長期的に維持・増進するための国土・都市構造のあり方を検討する。

## II 国土構造の変化

### 1. 長期的な国土構造のあり方（多重重階層構造）

一国の国土構造のような巨大なシステムを包括的に把え分析することは困難な行為である。しかし複雑にみえる構造もその変化過程に着目し、国土を構成する主要な要因と要因間の関連性を分析す

ることから全体の構造を把握することは可能であり、最も合理的な方法である。さらに将来の国土構造を構築する場合も、現実の姿に基づきつつ、これに政策的視点（望ましい方向とこれを実現する施策体系）を加えて、要因と要因間の関連性から将来像を設定することが現象合理的であり目的合理的である。

この観点から昭和62年に策定された四全総をみると、多極分散型国土の形成を目標としており、かつ多極分散型国土とは「生活の圏域（定住圏）を基礎的単位とし、さらに中心となる都市の規模、機能に応じて定住圏を越えて広がる広域的な圏域で構成され、それらは重層的に重なり合った構造を持ち、それぞれの圏域が全国的に連携するネットワークを形成する」と定義している。すなわち、将来の国土を、東京圏をはじめ京阪神圏、名古屋圏、さらに地方中枢・中核都市を中心とする広域的圏域等が機能的に結合しつつ全国的に連携する多重多階層構造を形成するものとしている。

## 2. 人口、産業動向による地域構造の変化

そこで多重多階層構造の形成を目標として策定

された国土計画に対し、最近の国土構造がどのように変化しているか、人口及び産業の指標により検証する。

### (1) 人口動態からみた地域構造

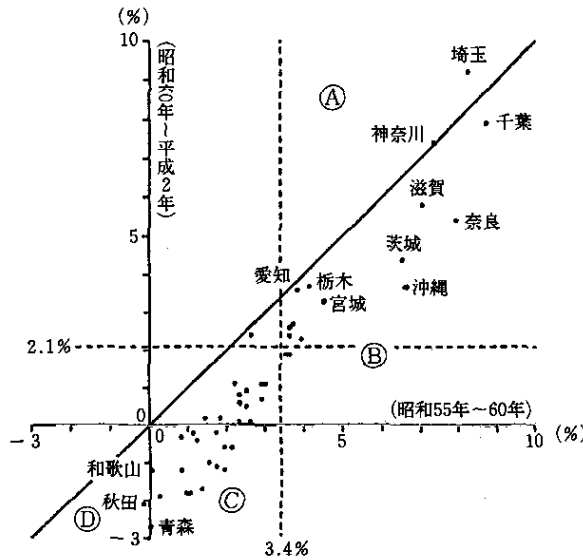
#### a) 都道府県人口の推移

平成2年の国勢調査（速報値）によれば、わが国の人口は約1.24億人であり、昭和60年から平成2年までの5年間で約260万人、2.1%の増加を示した。

この5年間の人口動態を都道府県別にみれば、図-1に示すように北海道、東北、四国、九州地方を中心とする18道県（図のC、Dゾーン）で人口が減少し、45都道府県（図のB、C、Dゾーン）で昭和55～60年の5年間よりも人口増加率が低下している。昭和50年代の10年間に人口が減少した都道府県は、東京都と秋田県のわずか2都県であった。これを直近の5年間と比較すれば、近年の地方圏での人口減少が著しく、地域整備を進める上で深刻な問題を提起している。

また、この5年間の地域圏別動態をみれば、図-2に示すように東京圏が約150万人増加してお

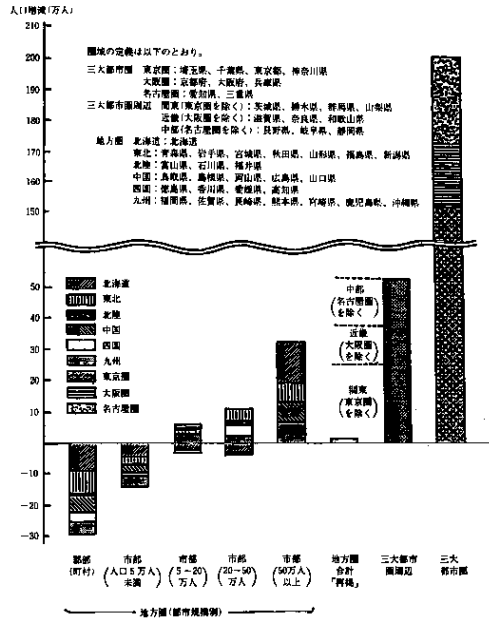
図-1 都道府県別の昭和55年～60年及び昭和60年～平成2年の人口増減率の相関図



昭和55年～60年と比較して

- ①：人口増加率が上昇した県…埼玉県、神奈川県
- ②：人口増加率が低下した県…千葉県外26県
- ③：人口増加から人口減少に転じた県…青森県、和歌山県外15県
- ④：連続して人口減少した県…秋田県

図一 2 三大都市圏と人口動態



注) 昭和60年～平成2年の都市規模別、圏域別人口増減を示す。

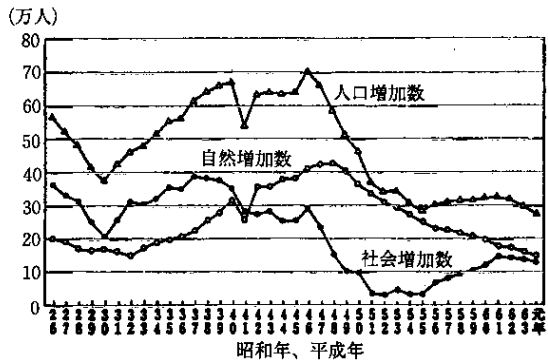
り（全国純増分の60%）、これに京阪神圏、名古屋圏及び三大都市圏の周辺地域（関東、近畿、中部圏）を加えると、合計約250万人となる。この結果、この5年間で増加した日本の人口のほぼ全てを三大都市圏とその周辺地域で吸収していることになる。言い換えれば、その他の地方圏（北海道、東北、北陸、中国、四国、九州）全体では、人口増減がほとんどなかったことを示している。

b) 東京圏の人口推移

東京圏への人口集中は、昭和50年代に鎮静化したものの、60年代に入り再び進行している。その要因は図一3に示すように、絶対数の多い自然増に加え、再び始まった社会増によるところが大きい。

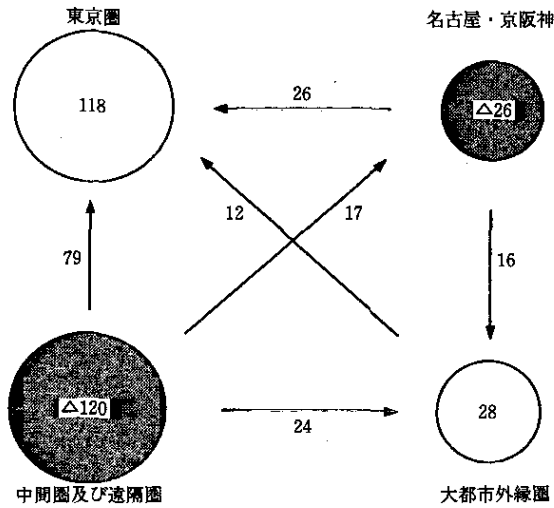
このうち依然として多い自然増は、昭和30～40年代の高度成長期に流入した若年層の2、3世代の増加とこの世代の圏域内での定住化による。一方、地方圏では若年層の流出により、地域の人口再生産力が喪失したため、地域によっては自然減までみられる。東京圏の自然増は、いわば過去に集中してきた人々による巨大な人口再生産力によるのである。

図一 3 東京圏の人口増加数の推移



注) 東京圏：埼玉、千葉、東京、神奈川

図-4 人口移動パターン (平成元年)

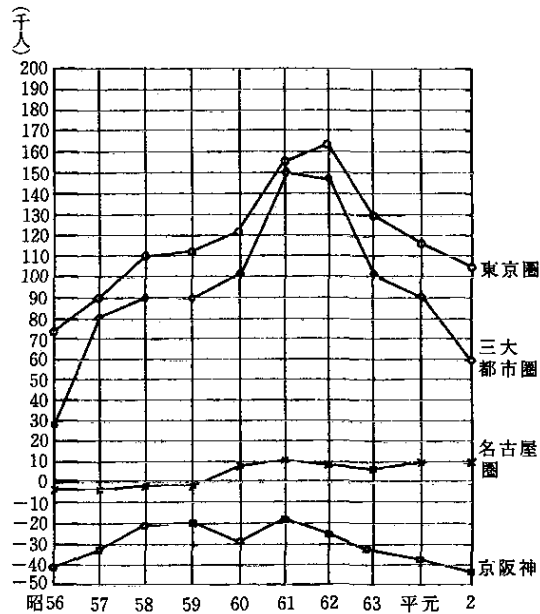


- 注1) 東京圏; 埼玉、千葉、東京、神奈川  
 名古屋・京阪神圏; 愛知、三重、京都、大阪、兵庫  
 大都市外縁圏; 茨城、栃木、群馬、静岡、奈良、和歌山  
 岡山、広島、山口、福岡、大分  
 中間圏; 宮城、山梨、福島、新潟、富山、石川、福井  
 山梨、長野、岐阜
- 2) 経済企画庁総合計画局作成

社会増についての構造的問題と考えられることは、図-4に示すように、最近まで社会増を示していた京阪神圏、名古屋圏が東京圏への人口移動により社会減となり、東京圏のみが人口を吸収する構造を鮮明にしていることである。<sup>2)</sup>

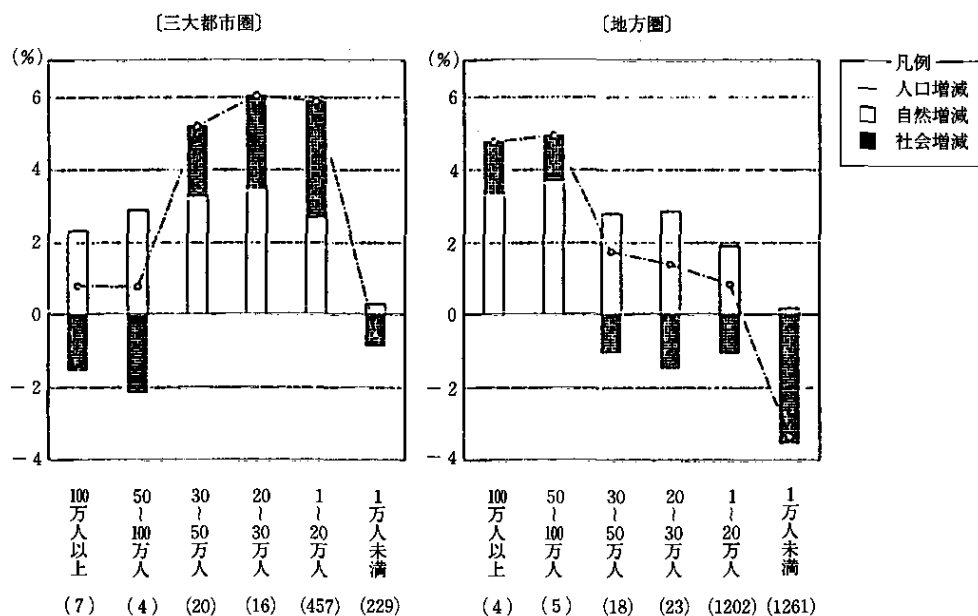
しかし、東京圏への人口移動を詳細にみれば、図-5に示すように、毎年度の社会増は昭和63年以降減少を続けており、また近年どの地域からの社会増も減少している。東京圏全体では人口は増加しているものの、変化の兆しがみられる。<sup>3)</sup>さらに社会増の漸減傾向は、一時的減少ではなく構造的要因に基づく兆候とも考えられる。東京圏での高地価や高物価は、経済面での東京在住のメリットを減殺するとともに、民間企業にとっても深刻な労働者不足、高水準のオフィス賃料等、立地余剰が少なくなることから、都市型産業まで地方分散をはじめている。一方、地方圏のうち特に地方中枢・中核都市では、企業の立地環境、高次都市機能の整備を図る都市開発、交通通信体系整備が進む等、人口、産業を受け入れる基盤が整いつつある。以上により東京圏への人口移動がさらに加速されるとは考えにくい。

図-5 三大都市圏への転入超過(社会増)の動向



注) 経済企画庁総合計画局作成

図一六 市町村の人口規模別人口増加率（昭和60年～平成2年）



注1) 当該人口規模の市町村全体での人口増加率である。

2) カッコ内は市町村数を示す。

3) 国土庁計画・調整局作成

### c) 地方中枢・中核都市圏の人口増加

三大都市圏とその周辺地域以外の地方圏では、この5年間ほとんど人口増減がなかったが、これを地域別にみると特徴がみられる。図一六に示すように、地方中枢・中核都市では大幅な人口増加がみられるものの、その他の地域では減少する等、地域によって跛行性がみられる。<sup>3)</sup>

表一に示すように、地方圏である28道県のうち人口が減少したのは17道県に及んでいる。ところが各道県のうち、県庁所在都市等、人口第一位の都市で人口減少した県は、わずか4県（青森、岩手、山口、長崎）に過ぎず、かつ第一位都市の人口増加率は平均3.6%と全国平均（2.1%）をはるかに上廻っている。地方圏では、人口規模の大きい都市ほど人口増加率が高く、特に地方中枢・中核都市では人口吸引力が高く、人口増加のテンポも早い。

4つの地方中枢都市が属する地方圏（北海道、東北、中国、九州）の人口移動をみると、この地域から東京圏への転出超過数は近年減少傾向にある一方、各中枢都市への転出超過数が増加してい

る。すなわち地方圏内での各中枢都市の求心性、拠点性が高まっているといえる。既に人口集積の進んでいる地方中枢都市ほど、後述する先端技術産業をはじめ、高付加価値産業等の都市型産業が立地し、各種の就業機会に恵まれている。また行政、教育、文化、医療等の高次都市機能が整備されていることから、相対的に立地余剰が多く、かつ地域の生活の質が高いことが、人口を吸引する要因となっている。

以上より、最近の人口動態による地域構造の変化をみれば、京阪神圏、名古屋圏を含む地域から東京圏への人口移動が進むとともに、自然増を合わせると東京圏人口の対全国シェアは一層拡大している。地方圏においても、各地域から地方中枢・中核都市への人口移動が進むとともに、特に地方中枢都市では自然増を合わせると東京圏と同様に対全国シェアをかなり上げている。

したがって人口動態からみると、わが国の国土は、東京を頂点に、拠点性の高い都市ほど周辺から人口を吸引、集積させており、多重構造性が一層顕著になっている。

表一 1 地方圏の人口増減（昭和60年～平成2年）

（単位 人）

道 県	全 体		第一位都市		第二位都市	
	増 減	増減率	増 減	増減率	増 減	増減率
北 海 道	-35,724	-8.6%	128,786	8.3%	-4,562	-1.3%
青 森	-41,513	-2.7%	-6,232	-2.1%	-365	-0.2%
岩 手	-16,651	-1.2%	-29	0.0%	-628	-0.9%
宮 城	72,226	3.3%	61,043	7.1%	-694	-8.6%
秋 田	-26,541	-2.1%	5,959	2.0%	-3,598	-5.0%
山 形	-3,258	-0.3%	4,335	1.8%	-584	-0.6%
福 島	23,815	1.1%	5,248	1.5%	12,978	4.3%
新 潟	-3,868	-0.2%	10,457	2.2%	2,182	1.2%
東 北	4,210	0.0%	80,781	2.9%	10,547	1.0%
富 山	1,813	0.2%	7,148	2.3%	-327	-0.2%
石 川	12,302	1.1%	12,391	2.9%	31	0.0%
福 井	5,962	0.7%	2,489	1.0%	1,040	1.5%
北 陸	20,077	0.7%	22,028	2.2%	744	0.2%
鳥 取	-283	0.0%	5,417	4.0%	-339	-0.3%
島 根	-13,624	-1.7%	2,926	2.1%	1,931	2.4%
岡 山	9,007	0.5%	21,263	3.7%	1,060	0.3%
広 島	30,622	1.1%	41,559	4.0%	5,354	1.5%
山 口	-28,982	-1.8%	-6,526	-2.4%	323	0.2%
中 国	-3,260	0.0%	64,639	3.0%	8,329	0.7%
徳 島	-3,307	-0.4%	5,452	2.1%	248	0.4%
香 川	865	0.1%	2,696	0.8%	1,335	1.8%
愛 媛	-14,956	-1.0%	16,659	3.9%	-3,033	-2.3%
高 知	-14,721	-1.8%	4,849	1.6%	-727	-1.5%
四 国	-32,119	-0.8%	29,656	2.2%	-2,177	-0.7%
福 岡	91,920	1.9%	76,667	6.6%	-29,935	-2.8%
佐 賀	-2,148	-0.2%	1,712	1.0%	462	0.6%
長 崎	-30,953	-1.9%	-4,766	-1.1%	-5,940	-2.4%
熊 本	2,636	0.1%	23,586	4.2%	-655	-0.6%
大 分	-13,290	-1.1%	18,406	4.7%	-4,452	-3.3%
宮 崎	-6,621	-0.6%	8,253	3.0%	-5,766	-4.2%
鹿 児 島	-21,504	-1.2%	6,183	1.2%	1,623	2.1%
沖 縄	43,361	3.7%	1,222	0.4%	4,642	4.6%
九 州	63,401	0.4%	131,263	3.4%	-40,021	-2.1%
地方県計	16,585	0.0%	457,153	3.6%	-27,140	-0.5%

注1) 福島、山口を除く道県の第一位都市は全て道県庁所在都市である。

2) 福島、山口の県庁所在都市（福島市、山口市）は第三位都市に属する。

(2) 産業動向からみた地域構造

a) 産業構造の高度化と地域経済

これまでのわが国の産業は、円高、内需主導型経済への転換、情報化、経済のソフト化・サービス化等のマクロ的経済環境の変化を背景に、高度技術分野、高付加価値分野へと転換してきた。農業や重厚長大産業は、国際競争力の低下等により

わが国の産業に占めるシェアを低下させる一方で、高度な対事業所サービス業、先端技術産業等いわゆる都市型産業が著しく伸張している。この結果、農業や重厚長大産業に依存する割合の大きい地方圏の経済は、相対的に停滞を強める中で、自動車、エレクトロニクス等の高度技術産業の立地を図った一部の地域では高い成長率を示し、この結果地

域経済にも跋行性がみられる。

一方、東京は円高、金融の自由化、国際収支の黒字による余剰資金の存在等を原動力として、世界の資金を集中させ、国際金融取引の拠点（国際金融センター）としての機能を強化してきた。さらに情報化の進行とともに、高度な情報を求める企業の中核管理機能の集中、これを支援する対事業所サービス業等の新規産業の成長、集積により、著しく経済的中枢性を高め、経済活動は活況を呈している。

b) 地方圏経済の動向

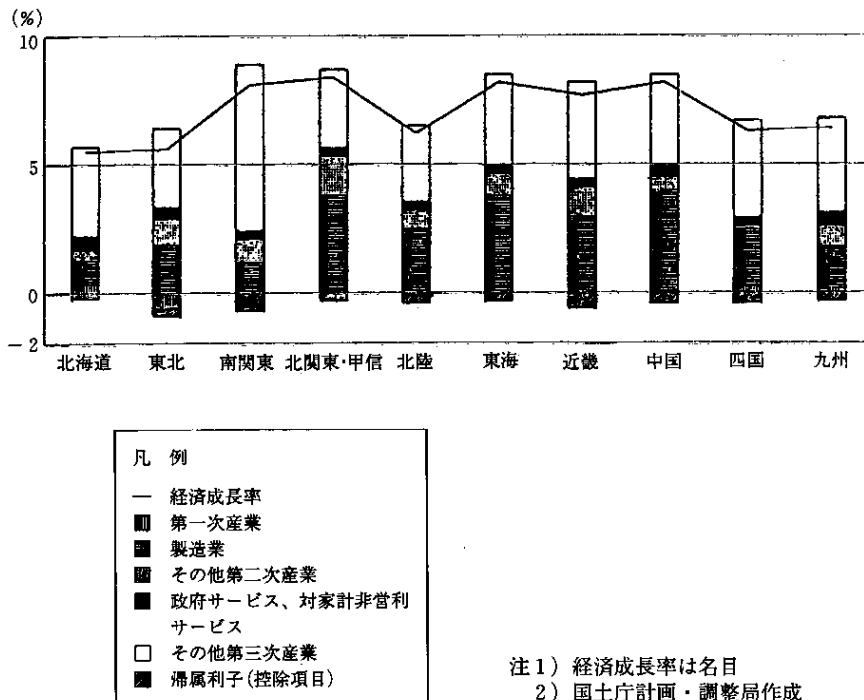
地方圏経済の動向を産業別にみれば、図-7に示すように全般的に第三次産業が地域経済をリードしているが、労働力と安価な工場用地を求めて工場の地方進出が着実に進んでいることから、首都圏を除いて第二次産業も貢献している。<sup>3)</sup>

しかし、マクロ的経済環境の変化は、前述のようにわが国産業の構造を大きく変え、都市型産業がリーディング産業になっていることから、これらの産業の集中、集積が著しい東京圏の所得水準の伸びが高く、この結果、図-8に示すように、近年再び地方圏との所得格差を拡大している。こ

中で健闘しているのが地方中枢・中核都市である。特に札幌、仙台、広島、福岡の地方中枢都市は、経済成長率（昭和63年/60年比）でそれぞれ21%、23%、20%、19%と東京都区部22%とほぼ肩を並べ、また一人当たり課税所得額の伸び率（平成元年/62年比）でもそれぞれ14%、13%、12%、16%と東京都区部17%に近い伸びを示している。しかもこれらの指標は大阪市、名古屋市の指標を上廻るか同水準にあり、三大都市に比較して経済的集積度や中枢性に格差はあるものの、近年集中の度合いを高めている。

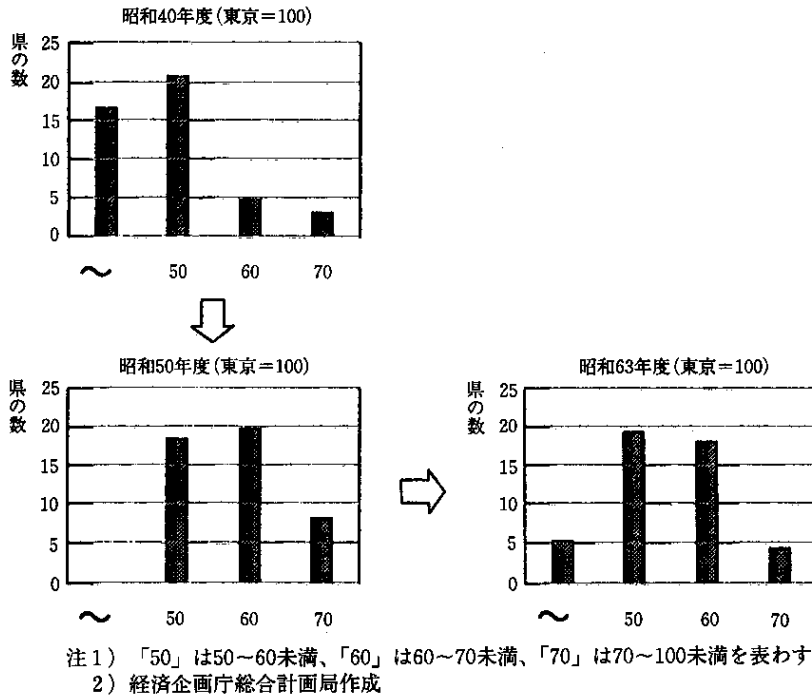
次に、地方圏での経済活動の広がりを見れば、地方中枢都市は他の地方都市の活動範囲がほぼ自県内に限られるのに対し、それぞれが属する地方圏全体を活動範囲としており、かつ近年拡大しつつある。例えば国土庁調査に依れば、図-9に示すように仙台市と山形市の卸売業、対事業所サービス業の活動範囲を比較すると、山形市の事業所は自県内を対象とするものが多いのに対し、仙台市の事業所は東北6県を対象としている。特に各県庁所在都市を活動範囲とする事業所の割合が高く、これら各地域と経済的に強い結合関係にある

図-7 地域別経済成長率と産業構成（昭和62年～63年）

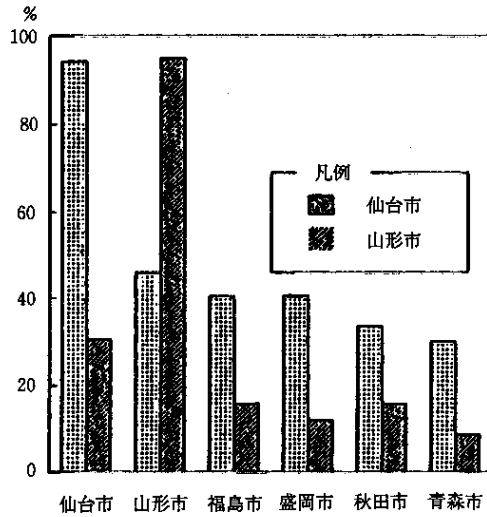


注1) 経済成長率は名目  
2) 国土庁計画・調整局作成

図一八 一人当り県民所得の地域格差



図一九 当該県庁所在都市を活動範囲とする事業所の割合(仙台市、山形市の卸売業、対事業所サービス業)



注1) 上記割合 =  $\frac{\text{当該県庁所在都市を活動範囲とする事業所数}}{\text{全調査対象事業所数}} \times 100$   
 2) 国土庁計画・調整局作成



ことを示している。したがって経済交流において、山形市は山形県の拠点都市として県内交流の要であるのに対し、仙台市は県内交流の要であるとともに、東北地方全体の拠点都市として圏域内交流の拠点となっている。

これより地方圏の経済活動をみれば、地方中枢都市と他の地方都市の間に、経済機能等の集積に応じた経済活動の範囲（経済圏）と支配関係に基づく階層構造がみられ、近年地方中枢都市の拠点性、中枢性の強化とともに益々階層構造性が顕著になっている。

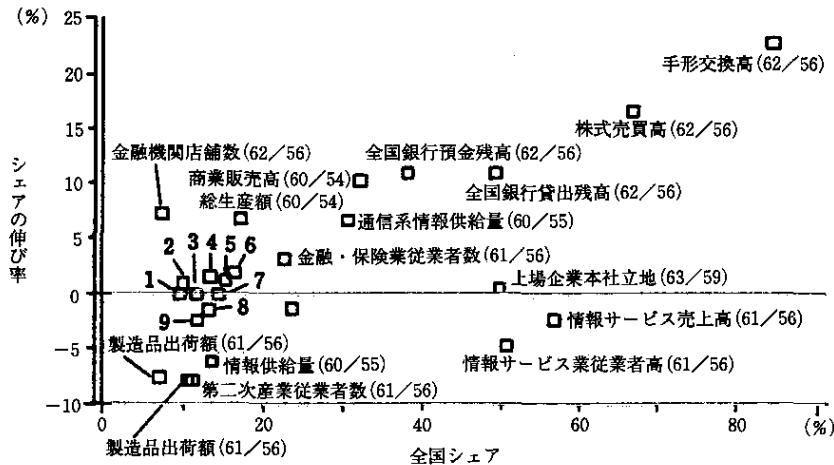
### c) 東京経済の動向

マクロ的経済環境の変化により今後発展が見込まれる産業分野は、1) 製造業部門で高付加価値製品を作り出す先端技術産業、2) 産業の高度化を支援する情報処理、通信、経営管理等の対事業所サービス業、3) ファッション、デザイン、外食、都市型レジャー等、多様化、高度化する消費需要に応える対個人サービス業等が挙げられる。<sup>4)</sup> これらの産業は、いずれも人、モノ、資金、技術、情報等の集積を活用して成長する都市型産業であり、これら資源の集積の規模に応じて成長度を高

める産業である。この点、東京はこれら資源のすべてについて最先端の条件を備えていることから、図-10に示すように都市型産業の集中、集積の度合いが著しい。また図-11に示すように、これらの産業を収容する空間としてオフィスの床面積が急増している。

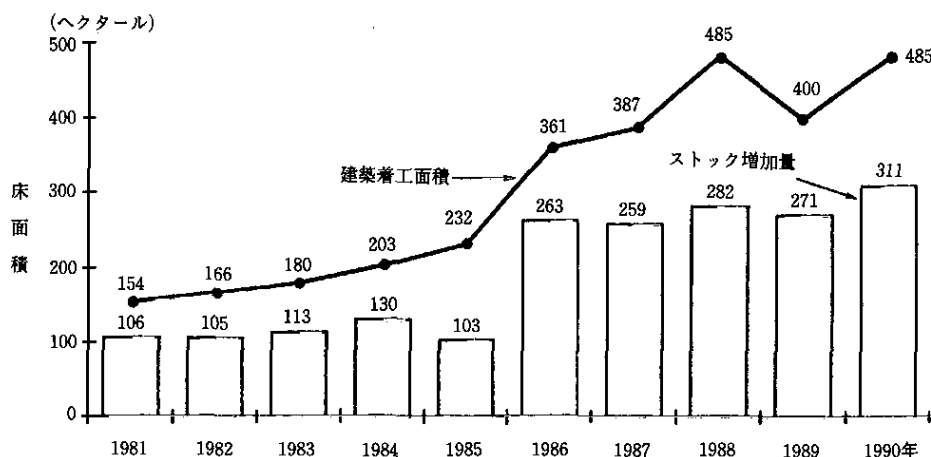
東京は戦後一貫して高い経済成長を続けてきたが、歴史的にみると産業の集中、集積にはいくつかの局面があった。まず昭和30～40年代の高度成長期には、大企業の本社をはじめとする経済の中核管理機能が集中した。しかし昭和48年の石油危機を契機として経済の様相を変えた。スケールメリットをめざす第二次産業は、労働力確保の困難、土地の狭少・高地価等、立地余剰が相対的に小さくなったため域外流出を続け、都内総生産がGNPに占める比率は低下し続けた。このような事態が一変したのは昭和50年代半ばである。情報化、経済のソフト化・サービス化、企業のグローバル化を背景とした産業構造の高度化や世界に占めるわが国経済の比重の増大等により、新たな産業が成長、集積した。なかでも国際金融機能、情報機能の集中が著しく、例えば外資系企業の立地は飛躍

図-10 東京都への集中状況（全国シェアとシェアの伸び率）



注) 1 人口(昭62/昭57)  
 2 就業者数(60/55)  
 3 世帯(62/57)  
 4 専門的・技術的職業従事者(60/55)  
 5 サービス業従事者数(61/56)  
 6 第三次産業従事者数(61/56)  
 7 従業者数(61/56)  
 8 事務従事者(60/55)  
 9 事業所数(61/56)

図-11 東京都区部におけるオフィス床面積の増加



資料) 「建築着工統計」及び東京都都市計画局資料

注) ストック増加率は翌年1月1日現在のストック量から当年1月1日現在のストック量を引いたもの

的に増加し、全国の約80%を占める。株式売買高も全国の約70%、手形交換高は約85%を占めるに至った。これは企業活動に占める情報のウェイトの高まり、経済のボーダーレス化が進行するなかで、国内的にも国際的にも情報の発信源としての東京の地位が急激に上昇したことによる。先端的機能としての金融機能の集中、集積度は高く、表-2に示すようにニューヨーク、ロンドンとともに世界経済の三極構造の一つを構成している。これと関連して対事業所サービス業が成長、集積し、いわば集積が集積を呼ぶ過程が進んでいる。このほか東京の背後に3,200万人を擁する東京圏の巨大市場が存在することも、集中を促進する要因となっている。

しかし、集中度の高い国際金融機能は東京が自ら努力して地方圏から吸い上げたのではなく、円高等のわが国経済の国際的環境の変化のなかで急速に成長し、いわば東京にとってこれらの機能は受動的に集積した結果なのである。<sup>4)</sup>

以上より、近年の産業構造の高度化による地域経済構造の変化をみれば、わが国経済の国際的環境の変化が大きく作用しつつ、産業全体が高付加

表-2 世界三大都市の金融機能の比較

(単位: 億ドル、社)

	東京	ニューヨーク	ロンドン
1日平均取引高	1,152	1,289	1,870
銀行対外資産	7,193	2,682	10,500
株式上場企業数	1,597	1,633	1,955
株式時価総額	42,604	29,035	8,180

資料) 1日平均取引高「大蔵省国際金融年報」1990年版

銀行対外資産「国際比較統計(日銀)」1991年版

株式上場企業数、時価総額「証券統計要覧」1991年版

価値化するなかで、東京の国内的、国際的中枢性が一段と強まるとともに、地方中枢都市も高い経済成長と経済圏の拡大により、経済的中枢性を強めている。したがって産業動向からみると、国土の階層構造性が一段と顕著になっている。

さらに、現実には産業動向面からの国土の階層構造性と前述の人口動態面からの多重構造性が重なり合って進行していることから、総体としてわが国の国土構造は四全総が掲げている東京圏を頂点とする多重階層構造性をより鮮明にしつつあ

るといえる。

### Ⅲ 21世紀を展望した国土・都市構造

#### 1. 国土構造の基本的枠組の構築

##### (1) 基本的戦略

###### a) 成熟化過程を辿るわが国社会

わが国社会は経済の安定成長下で、徐々に成熟化の途を辿っている。国民生活の水準が飛躍的に向上することにより、国民の欲求はかつての経済規模の拡大による社会生活の充実を図る「フロー中心」から、経済活動の成果を生かして社会生活の充実を図る「ストック重視」の方向に向かいつつある。また出生率の低下と高齢化により、生産年齢人口の比率が下り、先行投資・後年度負担方式による世代間の債務継承が一層困難となりつつある。さらにストック経済化の進行のなかで、資産を持つ者と持たざる者の格差が拡大し、価値観も経済的効率性追求から広く環境も視野においた経済的効率性と社会的公平性のバランスを求める方向に向かいつつある。

国土・都市構造の再構築を進めるには、引続き社会資本整備をはじめとする膨大な先行投資が必要なことは論をまたない。一般に成熟した社会では大幅な経済規模の拡大は望みえず、相対的に経済的社会的活力が高度成長社会に比して減退すると考えられる。このため、21世紀に入り総人口が減少する本格的な成熟社会を迎えるまでに、今後の国土・都市構造の基本的枠組を作り上げるとともに、一定の成長を続けつつ成熟社会にソフトランディングする施策を選択することが望まれる。

また、経済的社会的活力の低下は物質的側面のみならず、国民の意識、意欲、発想等、精神的側面にもみられる。現在のわが国は競争の原理による絶えざる切磋琢磨と上昇志向により、精神面における活力低下は感じられないが、今後情報発信源が収斂し、画一的な考え方に支配されると、物事に対する意識、発想が独占的かつ独善的になり、改善改良の意欲が下り、現状維持的発想が主流となって、精神的向上が失われる可能性が高い。

###### b) 豊かな創造力の涵養

ところで、わが国は明治以降西欧へのキャッチアップのため、強力な中央集権構造のもとで人材、

資本、技術等の資源を集中的に活用した。この結果、他国にみられない短期間に今日みる経済的活力を備えることに成功したが、同時に国土構造上極めて強い東京集中を形成し、今も進行している。この近代化の波は、幕末諸藩の経営力、すなわち地方の人材の独創的発想力と経済力によるところが大きかった。また東京への諸機能の集中も、地方から多くの優れた人材や資本が供給されたことによった。反面、若年層が流出した地方圏では、創造的活力が低下し、新規事業の頭角がみられず、産業育成の資金、技術等にも欠き、東京依存体質を強めつつある。<sup>5)</sup>

キャッチアップを果し追従すべき手本がない今日、わが国は自ら指針を確立すべき転換点に立っている。独創的発想力はしばしば対極的または多極的な環境下において、異なった視点からの取組みによって育まれる可能性が高い。特に、わが国の国際社会で果す役割が増す時代においては、自らの創造的発想力により国際社会に貢献する方途を示す必要がある。

したがって、一極集中構造の肥大化は、地方のみならず国全体の創造力、発想力を脆弱にする恐れがある。再び地方圏で次の世代を担う人々による創造性を涵養する必要がある。優れた人材の育成、定着を図り、モノ、資金、技術、情報等の資源を備えた地方拠点を計画的に整備し、多様な創造力、発想力を育むことを国土・都市構造の再構築の一つの目標とすべきである。

豊かな創造性は、今日ではかつてのような個人的アイデアや一企業の力のみでは涵養されず、強力な組織的裏付けなくしては発揮されない。独創的発想力が社会経済活動を活発化し、国民生活の向上に寄与するには、発想力を持った人材を集め、これにモノ、資金、技術を投入し、判断に必要な有力な情報のもとに、これらをシステムティックに運営管理する強力な中枢管理機能、すなわち総合的企画立案、調整、推進機能が存在しなければならない。したがって、地方圏で東京に対し対極的創造性を発揮する場所としては、人材、モノ、資金、技術、情報等の資源が集中し、経済社会活動のコントロール・タワーとなる強力な中枢管理機能が形成された都市でなければならない。

かつて京阪神圏は、東京圏に対応し得る経済的社会的活力（人材、経済界の資金力、情報力、地

方自治体の財政力等)を有していた。この活力を背景に、昭和40年代以前には例えば今日の都市開発手法のプロトタイプと言える手法を数々開発し、実行に移し成果を挙げた。わが国で最初の本格的ニュータウンである千里ニュータウンは、大阪府の単独事業で進められ、このコンセプトにより、その後新住宅市街地開発法が制定された。大阪府による東大阪トラックターミナルの建設は、その後の流通業務市街地整備法の基となった。さらに神戸市は、ポートアイランドの建設に際して地方自治体としてはじめて外債を発行し、都市開発上、新たな資金調達の方法を拓くとともに、都市機能と港湾機能を一体化した新しい都市開発コンセプトを確立した。このように優れた人材、モノ、資金、技術、情報及びこれら資源をコントロールする中枢管理機能が備った地域では、自らの創意・工夫により新しい試みが実践され、成果を挙げている。またこのことは今日、地域アイデンティティ意識に裏付けられて、地域の主体性による創意と工夫の発揮が求められていることとも合致している。

このほか、わが国の国際社会での貢献を考えると、東京圏一極だけでなく今後の国際的域ブロック形成とも関連して、多極的な国際中枢拠点の形成が必要である。

以上掲げた国土が形成されれば、対極的または多極的環境下で独創的発想力が継続的に涵養され、地域間競争の下で引続き経済的社会的活力が維持、増進される。

## (2) 社会経済活動の循環過程に基づく地域活性化

### a) 社会経済活動の循環過程

地域が経済的社会的活力を備えるには、優れた人材を確保し、創造的発想力により多方面に亘る活動を展開することが必須条件である。創意に満ちた地域・都市計画を策定するにも、新規産業を興すにも、他地域から先端技術産業、高度技術産業を誘致するにも、最も必要とされるのは優秀な人材である。人材の確保に当っては、高等教育・研修機会の存在が極めて大きい。これとともに都市環境が整備され、文化、生活、環境面で魅力に満ちた都市生活が享受できれば一層有利である。さらに個人のポテンシャルを発揮する機会として、就業の場が多種多様準備され、選択の多様性があることも重要な条件である。近年、地方圏で高等

教育・研修施設が立地しているが、このなかで大学等の機関が自ら多様な都市施設を整備する傾向にあることや、地方自治体が大学を核にして新しい市街地を整備しつつあることは極めて効果的なことである。

一方、こうした人材の育成に合わせて、研究開発等、創造性を発揮する機会が準備されると、人材がより定着しやすく、さらにその人材の能力等により研究開発が進み、新しいシーズが生まれる。とりわけ研究開発、技術革新のテーマが多岐に亘ると、異業種間の交流の機会が増え、それを促進する人材、組織が存在する場合さらに加速される。

こうしたシーズが産業分野に応用され、技術革新、新規事業分野の開拓がなされ、それらが組織化されると新しい産業が生まれる。新しい産業が旧来の産業との間で激しい競争を行い市場を確保すれば、地域全体の産業が活性化される。近年の産業が先端技術、高付加価値化を主流としていることから、技術革新の意欲は比較的全産業分野に亘っており、新技術等による新規産業の成立は地域の経済に大きな刺激を与える。

さらにここで生まれた産業構造の高度化の成果は、新しい生活、文化、環境の形成の源となる。新しい製品やサービスにより新しいライフスタイルが生まれ、これが住宅等の居住空間の向上さらには都市空間のレベルアップの欲求へと高まる。都市空間のレベルアップへの欲求は、高次な都市機能(ハイレベルな生活、文化、環境等)整備を図る動機となり、これをきっかけに再開発等の都市更新、新市街地の整備等、都市整備が促進され、魅力的な都市が形成される。

この結果、新しい都市環境が再び新しい人材の吸引、定着の動機となる。このように地域における社会経済活動がスパイラル的好循環過程を辿り、レベルアップするよう仕組むことができれば地域は活性化される。図-12はこの循環過程を示したものである。

### b) 中枢管理機能の必要性

このとき欠いてはならない要素が、全体のシステムを円滑に制御、運営する中枢管理機能である。図-13に示すように、循環過程の中心に公共、民間からなる中枢管理機能があり、先見性と実行力によって、人材の育成、定着に向けた長期的戦略の立案と必要な投資を決定する。研究開発につい

図-12 社会経済活動の循環過程（地域活性化の関連）

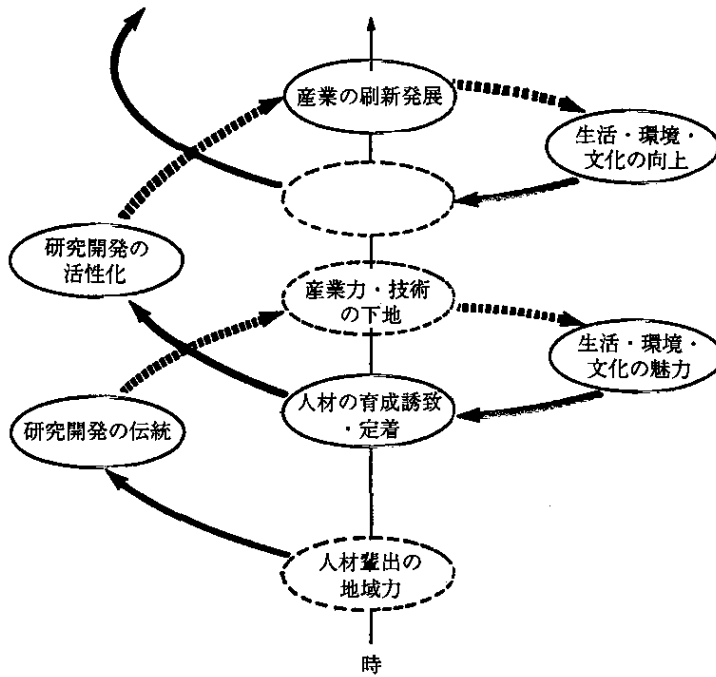
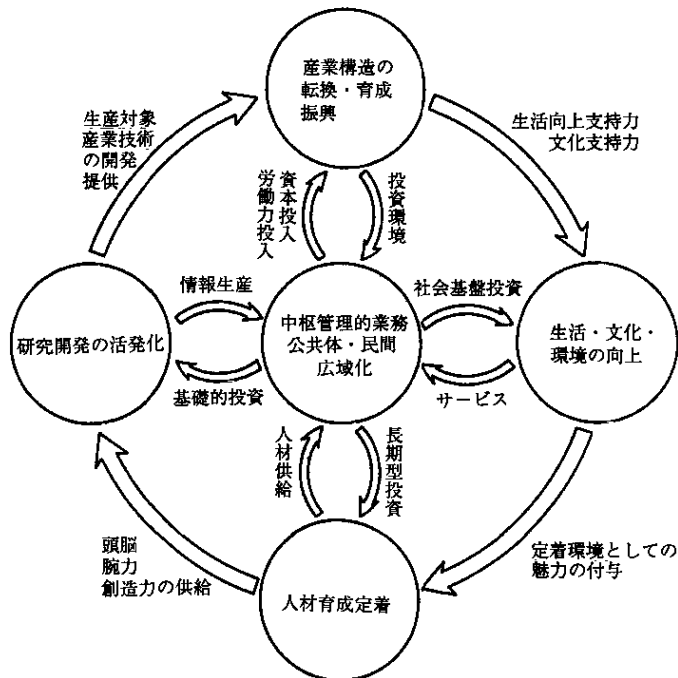


図-13 循環過程における中枢管理機能の役割



ではこれを進めるに必要な投資と環境を整備し、産業振興に当っては資本と労働力の投入を決定し、さらに生活、文化、環境の向上をめざし長期展望に立った都市開発プロジェクトの企画及び必要な社会基盤投資を決定し、実行する。

地域にとって中枢管理機能こそが社会経済活動の頭脳に当る。中枢管理機能を中心とした社会経済活動の循環システムを構築するには、これに必要な人材、モノ、資金、技術、情報等の資源が集積し、これを制御、運営する中枢管理機能が成立するに足り水準の中核性、拠点性を持った都市を戦略的に形成、整備することである。

## 2 地域整備の戦略

### (1) 多重多階層構造に基づく地域整備

わが国の国土構造は、人口、産業動向でみたように、一段と多重多階層構造の性格を強めつつある。この過程で各種の摩擦やデメリットも生まれており、これへの適切な対応が必要とは言うまでもないが、総体としてわが国の国土は経済的効率性を基調に合理的な展開をしていると評価できる。このなかで、来るべき成熟社会の到来までにわが国の経済的社会的活力を一層伸ばし、創造的発想力を涵養しておくには、国土構造の変化過程を踏えつつ、今後の国土・都市構造を戦略的視点に立って構築することである。

これからの地域整備戦略上、最も注目すべき地域は、札幌、仙台、広島、福岡の地方中枢都市圏と京阪神圏である。東京に対置した国際的枢要地域の形成や、ナショナル・セキュリティの確保、豊かな創造力の涵養の観点から、高い経済的文化的ポテンシャルを有する京阪神圏の経済的社会的活力を拡大することは、国土構造を戦略的に形成する上で重要な課題である。しかし本論では前者の地方中枢都市圏に着目し、以下整備戦略のあり方について述べる。

### (2) 地方中枢都市圏のメリット

4つの地方中枢都市圏は、経済的社会的活況を呈している全国の地域のうち、最もヒューマンスケールに合致し、一層の活性化の可能性を秘めた地域である。

東京圏はわが国で最大の経済規模と最高の経済

社会活動水準を持った地域であるが、同時に地域整備を進める上で重要な課題を抱えている。都市圏規模が巨大で国をはじめ地方自治体等の意志決定機関が多重かつ多段階に存在することは、圏域内各地域が相互に競争し、活力を発揮している状態としては好ましいが、反面、圏域全体を合目的に制御、運営、管理する中枢管理機能は相対的に弱体であることを示している。東京への一極集中是正のため、「展都と分権」の考え方に立ち、各自治体では業務核都市、東京湾臨海部等の整備を進めているが、プロジェクトの計画段階では合意しつつも具体化段階では必ずしも協調的でない。今後、事業の展開に応じて相互調整を図る有効な社会システムの構築が望まれるが、自治権に代表される自治体の主体性と国と地方の権能上の階層性により、なかなか困難であるのが現状である。

これに対し、地方中枢都市圏は都市圏規模も200万人前後であり、中心となる都市の中核性、拠点性がはっきりしている上、地域整備を運営、管理する主体も比較的明確であることから、意志決定と行動を円滑に進めることができるというメリットをもっている。その上、国際化、情報化のなかで、産業構造の高度化、交通通信体系の整備が進み、経済社会文化活動に必要な高次都市機能をはじめ、人材、モノ、資金、技術等の資源が存在する。

さらに、創造性を涵養する上で極めて適した条件を備えている。独創的発想力は東京と対極的な環境下で異なった視点からの取組みによって生まれる可能性が高いが、この発想力を現実を活用するには、一種の実験を通して具現性を実証する必要がある。これを行うフィールドとして地方中枢都市は、比較的研究教育機関が充実し、人材に恵まれ、各種情報に容易に接することができることから、既成概念に囚われることなく新しい試みを実践し、その成果を確認することができる。

このほか、地方中枢都市は東京、大阪等と地方圏内の各地域との情報交流の結節点に相当する。しかも国内、国外との航空路の開設、情報通信網の整備等から、即時性の高いフレッシュな一次情報に接する機会も増え、結節点機能が益々増大している。

ストック経済化において国民の関心事の一つが

住宅の確保である。東京圏、京阪神圏では、もはや中堅勤労者にとって通勤、居住の両条件を満たす住宅の確保は困難であるのに対し、地方中枢都市圏では質の高い住宅と住環境の確保が可能である。三大都市圏と比較して相対的に地価が安い時代に、良質な市街地を整備し、人材の吸引、定着を図ることである。

### (3) 地方中枢都市圏の整備戦略

地方中枢都市圏は、今後わが国の地域整備上、最も戦略的に取扱うべき地域であって、この地域の整備をトリガーとして今後の国土・都市構造の構築を図ることを第一とすべきである。

地方中枢都市圏の整備は、何よりも経済的社会的活力の充実をめざし、次世代に亘る新しい活動の源泉としての基盤整備を進めることである。経済的社会的活力の充実が、優れた人材、潤沢な資金さらにフレッシュな情報の確保にあるとすれば、都市圏の経済規模を拡大し都市機能を質的に向上させ、人、資金、情報を吸引する仕組みを強化することである。

第一に、国土の多重多階層構造の節に相当する地方中枢都市圏では、圏域拡大の観点から新幹線、高速道路、空港等の高速交通体系の整備に合わせ、各都市を中心とする地域交通体系を整備することである。<sup>7)</sup> 国土スケール的高速交通サービスのメリットが地方圏の各地域まで浸透し、国土計画の目標である全国一日行動圏化を実現するには、地方圏内各地域と全国各地域が結合するように、地方中枢都市が交通体系上のチャンネルとしての機能を一層充実することである。さらにわが国の国際化、情報化の動きに合わせ、国際的チャンネルとしての空港、港湾、テレポート等の都市基盤施設の整備を図り、国外との直接的交流を可能とする。これより地方中枢都市圏の経済的圏域が拡大するとともに、その中心に位置する都市の拠点性が高まり、人、資金、情報の集中、集積が一層促進される。

第二に、都市圏内の拠点地域の形成を図ることである。都市生活、経済活動の上で欠くことのできない高水準の居住、文化、環境条件を備えた都市空間の整備と高次都市機能の整備が今後の地方中枢都市の魅力を決める尺度となる。優れた人材を吸引、定着させるには、都市生活を満足させる都

市環境の形成が必須の条件であり、また都市型産業の成長、集積により多様な就業の機会を作ることも必要である。このため大規模な都市開発プロジェクトにより都市圏発展の象徴となる拠点地域を開発し、新しいライフスタイルの実現、対事業所サービス業、対個人サービス業等の都市型産業の活動の場を整備することである。その際、従来の商業、工業系機能を中心とした開発タイプに加えて、地域特性に基づきつつ「国際交流、学術・文化、健康・福祉、研究開発・研修」等の新しい機能を中核とした拠点整備を図ることも地域のアイデンティティの高揚にとって望ましい（例えば浜松音楽文化都市、北海道国際医療産業複合都市（HIMEX）等）。なおこれらの拠点開発プロジェクトでは、その波及効果を拠点地域に留まらせることなく、関連するプロジェクトを連鎖的に企画、推進し、都市圏全体の活力強化に結びつけるような開発システムとそれを遂行する中核的組織体を構築しておくことが必要である。

上記の二つの取組みの整備効果をさらに効率的に発現させるには、交通体系の整備と拠点開発を組合せた戦略的プロジェクトを企画し、実施することである。

## 3 世界都市東京の整備戦略

### (1) 東京の世界都市化の趨勢

わが国のマクロ的経済環境の変化のなかで、これに対応する地域条件が最も優れ、その成果を挙げているのが東京である。円高、金融の自由化、余剰資金の存在等により世界の資金が集中し、国際金融センター化したことが典型的姿であって、一般に東京の世界都市化を象徴する現象として指摘される。しかし、国際金融機能が東京に定着したのは、東京が自ら努力した結果ではなく、世界経済の趨勢でのわが国経済の地位の向上によるのである。事実、国際金融センター化の動きがみられるようになった昭和50年代後半以降、東京の都市構造が抜本的に改善されたり、新たな都市機能が付加されたわけではない。このため、世界都市としての都市条件が未だ十分整備されず、構造的問題を含め諸種の都市問題を抱えている。

今日、世界都市の言葉が広く東京の経済的活力の大きさを表わすものとして使われることが多い

が、世界都市の言葉は必ずしも経済的側面だけを指すものではない。東京都が行政計画のなかで初めて世界都市の言葉を用いたのは、昭和61年に策定した「第2次東京都長期計画」においてである（なお、これを契機に四全総でも用いられるようになった）。そこでは世界都市東京の姿を次のように表わしている。

「21世紀において、東京は1,200万人を越える人々が暮らす大都市、世代を越えてふれあいとささえあいに満ちた活気ある都市、豊かな緑とうるおいのある水辺の溶け合う快適な都市、そして内外の情報の結節点、世界経済の一大拠点としての機能を担いながら、職と住の均衡のとれた都市として一層発展を遂げていく。これこそ名実ともに世界をリードする

魅力ある国際都市、すなわち世界都市としての東京の姿である。」

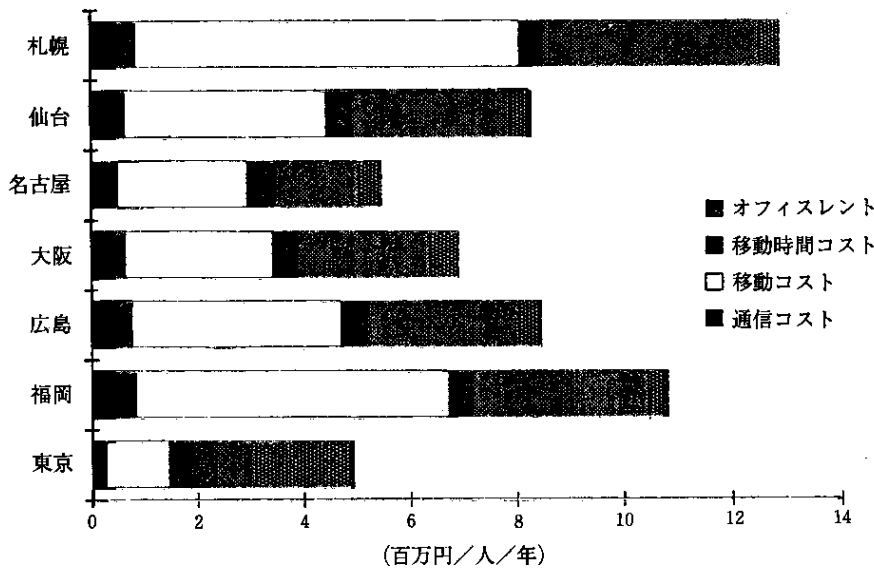
この長期計画の定義のように、世界都市と言う場合経済的側面のみならず、都市文化、景観・うるおい、住民の生活の質等の側面も含めて、世界的水準に達している都市を指すべきである。

(2) 積極的な都市整備の推進

a) 世界都市としての体質強化

国際経済の協調体制が強化され、わが国経済の一層の発展が見込まれることから、東京の経済的側面の世界都市化は一層加速すると見込まれる。このため、この動きに対応するとともに、相対的に整備が遅れている文化・生活面についても積極的対応が必要である。

図-14 民間企業本社の都市別立地コストの比較



注1) オフィス立地コストの算定

- ①オフィスレント：1人当たり有効床面積15.2㎡(日本ビルディング協会連合会資料による全国平均値)にオフィス賃貸料を乗じて算定。各都市のオフィス賃貸料は生駒データサービスシステムの「オフィス・マーケット・レポート'90」による。
- ②時間コスト：1人当たりの時間当たり賃金4,500円(「民間給与の実態」昭和63年、人事院)に移動回数0.5回/日(昭和53年東京PT調査より推計)と各都市間の平均移動時間を乗じ、年間稼働日数を266日として算定。
- ③移動コスト：各都市間のJR運賃、上述の移動回数0.5回/日、年間稼働日数266日をもとに算定。
- ④通信コスト：1人当たりの平均通話時間24.2分/日(「NTTデータブック'88」にもとづく推計値)にNTT通話料金を乗じ、年間稼働日数を266日として算定。

2) 東京都作成



第一に、経済面については、金融市場の整備、業務スペースの拡充、情報通信体系の整備等、世界の金融・業務センターとしての基礎的条件を整備することである。これより広く国際的に高度なサービスを供給し、ビジネスチャンスの場を提供するとともに、各種の対事業所サービス業、対個人サービス業等の高付加価値産業を伸ばし、わが国経済の体質強化に資する。

第二に、文化・生活面については、経済的活力や都市の魅力の高まりを生活の質の向上に活用するため、適切な土地利用計画のもとに住宅の供給、交通施設の整備、居住環境の改善、高水準の都市施設の整備等、都市基盤整備、都市再開発を進めることである。経済的活力の増大は、都心部での中枢管理機能を強化した反面、定住人口の激減等、

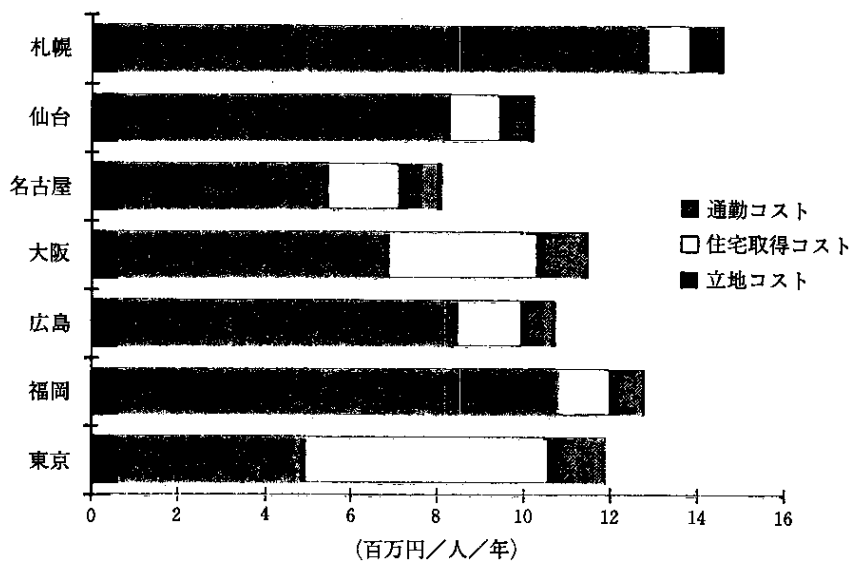
生活に直結する分野で深刻な問題を提起している。したがって、経済的活力によってもたらされた投資余力を、人々の生活・環境・文化面の整備に活用し、ゆとりと快適さに富んだ都市空間を作り上げるのが緊急の課題なのである。

以上の観点から長期計画では「均衡のとれた都市づくり」を今後の東京の都市整備の目標としている。<sup>8),9)</sup>すなわち、1) 都市を構成する主要素である職場と住宅の機能面からのバランス、2) 土地の高度利用と都市活動を支える都市基盤施設のバランス、3) 地域間の機能配置上のバランスの三つのバランスの実現をめざして、都市整備、都市空間の形成を図ることとしている。

b) 都市整備の課題

この場合、次の二点に配慮する必要がある。第

図-15 社会的コストを加えた都市別立地コストの比較



注1) 社会的コストの算定

- ①通勤コスト：1人当りの時間当り賃金4,500円(前述のとおり)に各都市の平均通勤時間(「大都市交通センサス」等による推計値)を乗じ、年間稼働日数266日として算定。
- ②住宅取得コスト：都市居住型誘導居住水準で示される広さ(3LDK)の戸建て住宅(土地付き)を、頭金1千万円、借入金利6%、年間返済額が年4%ずつ増額し25年で返済を終了とした場合の初年度返済額を設定した。土地代は敷地面積を101㎡とし地価公示を乗じて算定、建築費は延べ床面積91㎡に各都市の建築費単価(日本開発銀行「調査」第143号)を乗じて算定した。

2) 東京都作成

一は、経済的合理性に基づきつつ、東京圏や全国との機能分担を踏えた都市整備を進めることである。第二は、立地による受益と社会的コストの負担の適正化を図ることである。前者については、世界都市化の進行により東京の機能が益々拡大、強化されるが、このうち東京に定着させるべき機能を選択するとともに、広く分散立地を図る。地方中枢都市圏等への広域分散や東京圏内、東京都区部の副都心への分散等のシナリオをそれぞれ作成し、これを推進する制度等のソフト面、交通情報体系、都市基盤整備等のハード面の施策を準備し、今後の国土・都市構造の構築に資することである。

後者については、東京には未だ膨大な立地余剰があり、これを求めて機能が集中しているが、これは立地主体が受益に応じて社会的コスト等を適切に負担していないことも影響している。例えば、図-14は各都市別の民間企業本社の立地コストを比較したものである。<sup>10)</sup> オフィス賃料等、通常のコスト要因で比較すると東京の立地コストが最も安い。しかしこれに勤労者の個人負担とされている通勤による時間コスト、住宅取得コストを加えると、図-15に示すように東京の立地メリットは激減し、むしろ不利になる。つまり企業にとっての東京立地の優位性は、勤労者等の生活者の不利益を改善する社会的コストを企業が負担しないことを前提として成立しているのである。今後、経済活動の果実を豊かな生活の実現に振り向けるには、立地に伴って発生する外部不経済の内部化、すなわち受益に応じた社会的コスト等の適切な負担を図り、これを都市整備にビルトインさせることである。これより世界都市東京の経済・生活・文化面に亘る総合的環境の整備が進められるとともに、地域間の公正な競争条件が整い資源の適切な全国的配分、立地を進めることが可能となる。

#### IV おわりに

東京の世界都市化は東京の経済的社会的活力の強化を図るだけでなく、日本全体の活力の強化をもたらす。全国の地方圏は、東京と対立するのではなく、東京の世界都市化による活力を自地域の整備に積極的に取入れ、あわせて国際的ネットワークの形成等、経済圏の拡大を図ればダイナミック

な発展を遂げることが可能である。地方圏各地域は、東京とのチャンネルを通して、経済、文化等の最新情報の受発信、世界市場開拓の拠点、国際金融の窓口等、東京が持っている機能を、地域の経済社会活動の拡大にフルに活用することである。<sup>11)</sup> なかでも、国土構造上戦略的地域である地方中枢都市圏は、政策的に東京の機能を活用すれば、国際的地域ブロックの形成を通して国際機能が備わり、やがて東京の世界都市機能の一部を補完することも可能となる。さらに、各都市が拠点開発とネットワーク整備を進め、中枢性、拠点性を強化すれば、東京のバックアップセンターとしての機能から、意志決定機能を持ち独自の判断で国内、国外と取引を行う高水準の中核管理機能を備えた都市として成長することができる。この結果、東京の機能の一部が代替され、これにより東京の都市基盤施設への負荷が軽減され、加えて機能の質的転換をめざした都市再開発等が促進されれば、東京の世界都市化が一段と進められる。

以上のように、わが国が多重多階層構造の体質を強化しつつある今日、21世紀の本格的成熟社会の到来までに、政策的に地方中枢都市圏の経済的社会的活力を強化することは、極めて目的合理的な選択である。そしてこれより豊かな創造性を発揮し続け、国全体として長期的活力を維持、増進し、安定した経済社会を構築することが可能となる。

その際、考慮しておかねばならないことは、経済規模が拡大している今日でこそ、バランスのとれた資源配分が可能であり、残された時間はそう多くないことである。

#### 参考文献

- 1) 依田和夫；空間利用の多様化と土木計画、土木計画学シンポジウム、昭和61年7月、pp80～89
- 2) 2010年地域居住ビジョン研究会；2010年の地域と居住、ぎょうせい、平成3年8月
- 3) 国土庁；国土庁レポート'91、平成3年10月
- 4) 経済企画庁総合計画局編；東京の世界都市化と地域の活性化、大蔵省印刷局、平成元年7月
- 5) 依田和夫；都市圏発展の構図、鹿島出版会、平成3年4月

- 6) 東郷尚武；都市計画における政策形成過程論、平成元年
- 7) 中村英夫；地域格差とその解消の方向、土木学会別冊増刊・国土計画、平成元年11月、pp18～24
- 8) 東京都；均衡のとれた都市づくり検討プロジェクトチーム中間報告、平成3年11月
- 9) 東京都；東京都市白書'91－豊かな生活都市をめざして－、東京都都市計画局、平成3年11月
- 10) 東京集中問題調査委員会；均衡のとれた東京の成長をめざして、東京都都市計画局、平成3年5月
- 11) 今野修平；東京一極集中をどうするか、都政研究、平成3年11月