

東京一極集中とオフィス立地政策

都市開発部 副主任研究員 土堤内 昭雄

《要 旨》

- 1 日本経済のソフト化・サービス化は2次産業から3次産業への移行と、2次産業自体の2.5次産業化をもたらし、その結果オフィス人口が著しく増加した。また、東京のオフィス床面積は、過去10年間に50%近く増加し、特に都心周辺区において大きく伸びている。集積量のシェアとしては都心区で約60%、都心周辺区を含めると約80%にもなり都心を中心にオフィスが集積している実態が明らかである。
- 2 このオフィス集積をもたらした企業側のオフィス需要は、重要な経営資源である情報や人材をめぐる経営環境の変化に対応する企業行動のひとつとして理解できる。企業は情報化という外部環境の変化に対して、中枢管理機能、情報受発信機能、情報処理機能、研究開発機能等の強化を図り、人材の確保と活用のために教育・研修機能や生活支援機能を充実させている。
- 3 このようにして都心部を中心に多くのオフィス人口とオフィス集積が形成されているが、都心部に一極集中するオフィス人口は東京圏の職住のアンバランスや電力、ゴミ処理などの都市基盤容量の不足等の問題を発生させている。その様な状況にあって今、都心部のオフィス立地抑制について議論され始めている。
- 4 昭和30年代における工業化社会では、都市への過度の人口集中を抑制するために工場立地政策があった。昭和60年代のソフト化社会においては、経済成長の原動力はサービス業であることから、今オフィス立地政策の重要性が高まっている。一方、企業側においてもオフィスを重要な経営資源のひとつとして捉え、その活用を経営問題と認識することが求められている。
都心における定住人口の回復とオフィス立地抑制や、新たなオフィス集積拠点の整備などオフィス立地政策に課せられた課題は多いが、実効ある政策策定のためには企業経営的視点からのオフィス立地研究が必要であらう。

はじめに

日本経済のソフト化・サービス化という構造転換の進展とともに、オフィス人口が大幅に増加している。その結果、企業の旺盛なオフィス需要が発生し、それは業務地の地価高騰を引き起こした。東京圏への諸機能の一極集中が依然続く中で、このような大量のオフィス集積は東京問題を一層深刻化しており、最近では東京一極集中の是正に向けて「オフィスの立地抑制」が議論され始めている。そこで本レポートは、東京のオフィス集積の実態と、そのオフィス集積を生む企業のオフィス需要を明らかにし、オフィス集積と東京問題の関わりおよび、東京一極集中是正に向けての今後のオフィス立地政策について考察するものである。

なお、本稿は都市開発部基礎研究テーマのひとつである「東京圏の業務機能配置に関する研究」の90年度報告書をもとに、91年度の研究成果の一部を加えて作成したものである。

1 オフィス集積の実態

ここでは東京都区部におけるオフィス集積の実態を、オフィス人口とオフィス床面積の推移から把握する。なお、以下文中の都心区は千代田区、中央区、港区を、都心周辺区は新宿区、渋谷区、豊島区、台東区、文京区を、周辺区はその他の15区を指すものとする。

(1) オフィス人口の推移

東京都区部のオフィス人口は、絶対数・対全就業者シェア共に増加している。オフィス人口を専門的・技術的職業従事者、管理的職業従事者、事務従事者の3分類に分けてみると、専門的・技術的従事者が増加し、管理的職業従事者が減少、事務従事者は実数は増加しているもののシェアは減っている。地域別には都心ほどオフィス人口比率は高いが、都心区のシェアは低下傾向にある（図-1、2）。

図-1 職業別オフィス人口の推移

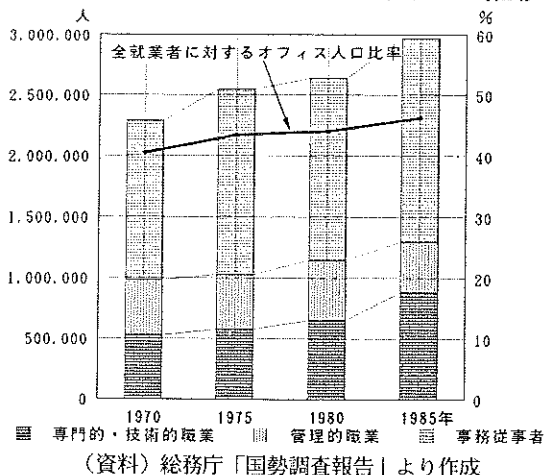
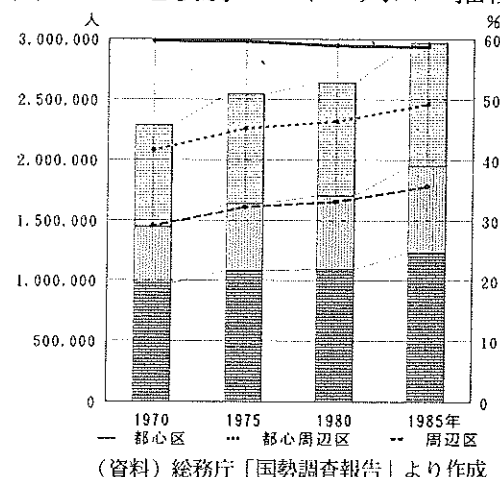
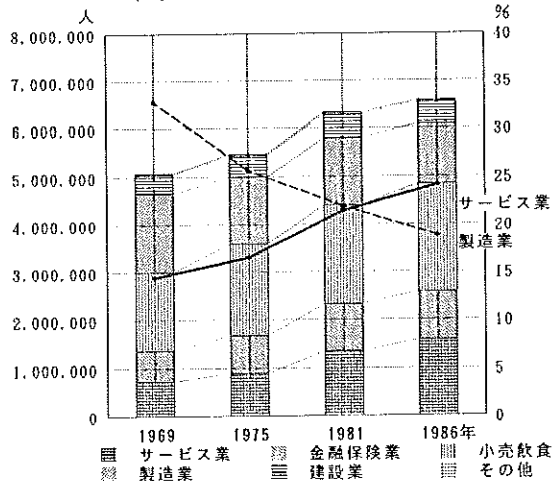


図-2 地域別オフィス人口の推移



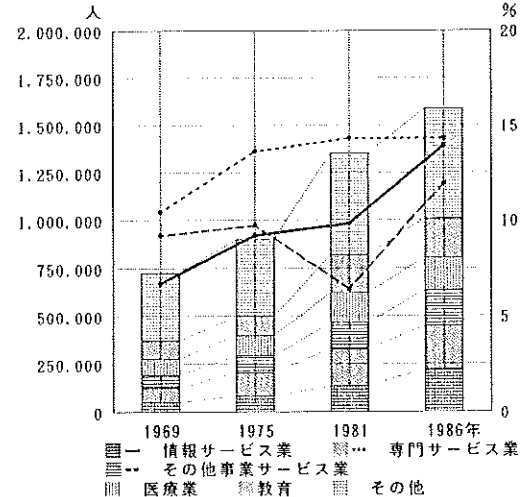
オフィス人口の増加を東京都区部の産業構造の変化からみると、サービス業の増加と製造業の減少が顕著であり、1986年にはそのシェアが逆転している。さらにサービス業を産業中分類でみると、情報サービス・調査・広告業の増加が著しい。また、専門サービス業やその他の事業サービス業などビジネス基盤とも言うべき対事業所サービスが増加しており、1986年には上記3業種の合計がサービス業の約40%を占めている。特に都心区では60%近くを占めており、業務機能に特化した地域であることを裏付けている（図-3、4）。

図-3 産業構造の変化



(資料) 総務庁「事業所統計報告」より作成

図-4 サービス業の変化



(資料) 総務庁「事業所統計報告」より作成

また、東京都の製造業における職業別従業員数の推移をみると、生産工・技能工といった直接生産に携わる職種のシェアが減少し、技術専門職や事務販売職の増加が目立ち、製造業においてもソフト化が進み、オフィス従業者増加の傾向が伺える。これは、工場の生産工程がFA化により省人化された上に、消費者ニーズの多様化・高度化により研究・開発部門や営業・販売部門が強化されているためと考えられる（表-1）。

表-1 職種別工場従業員の推移

単位：人

区 分	生産技能工	技術専門職	事務販売職	その他運搬	合 計
1978年	124,047	42,238	46,266	5,487	218,038
	56.9 %	19.4 %	21.2 %	2.5 %	100.0 %
1988年	104,719	52,410	49,801	5,370	212,300
	49.3 %	24.7 %	23.5 %	2.5 %	100.0 %

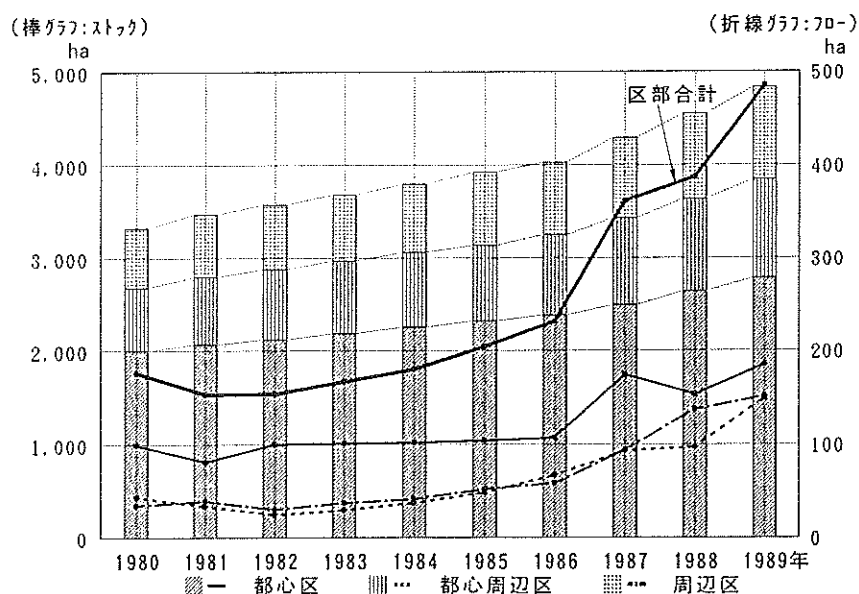
(資料) 東京都都市計画局「東京都における工場の機能変化及び工業制限諸制度の影響に関する調査報告書」より

(2) オフィス床面積の推移

東京都区部のオフィス床面積（ストック）は、1980年の3,324haからその後10年間に4,831haへと45%伸びている。この10年間の地域別伸び率では都心区39%、都心周辺区55%、周辺区54%と、都心より周辺で大きく伸びている。一方、ストック量のシェアは1989年で都心区は58%、都心周辺区を含めると80%に達している（図-5）。

オフィス供給床面積（フロー）は、1987年から大幅に増加し、1989年には区部全体でストック量の約10%が1年間に新たに供給されている。そして供給量は都心区より都心周辺区、周辺区で大きく伸びている。また、オフィス供給床面積（フロー）とストック床面積の増加分をみると、都心周辺区が供給量に対してストック量の伸び率が最も高く、逆に都心区が最も低い。これは都心区は同一用途の建替え需要による供給が多く、都心周辺区は用途転換による供給が多いためと考えられる（表-2）。

図-5 オフィス床面積の推移（フローとストック）



（資料）東京都「東京の土地1990年」より作成

表-2 オフィス床面積のストック増加分とフロー合計

	ストック増加 (A)	フロー合計 (B)	A/B (%)
都 心 区	4 9 3 ha	6 9 4 ha	7 1 . 0
都心周辺区	2 5 0 ha	2 8 1 ha	8 9 . 0
周 辺 区	2 2 3 ha	2 9 1 ha	7 6 . 6

*1980年から1986年までの7年間におけるオフィスのストック床面積の増加分 (A) とその間のオフィス着工床面積の合計 (B) の比較

次にオフィス集積と土地利用の関係を
みてる。都心（丸の内の旧東京都庁舎）
からの距離別に宅地利用率をみると、
都心から3キロメートルまでは事務
所用建物の土地利用が最も多く、業務系
土地利用に特化した地域であることがわ
かる。建物用途別の延床面積比率をみる
と、都心区は事務所床面積が最も多く、
特に千代田区、中央区では60%近くを
占めている（図-6、7）。

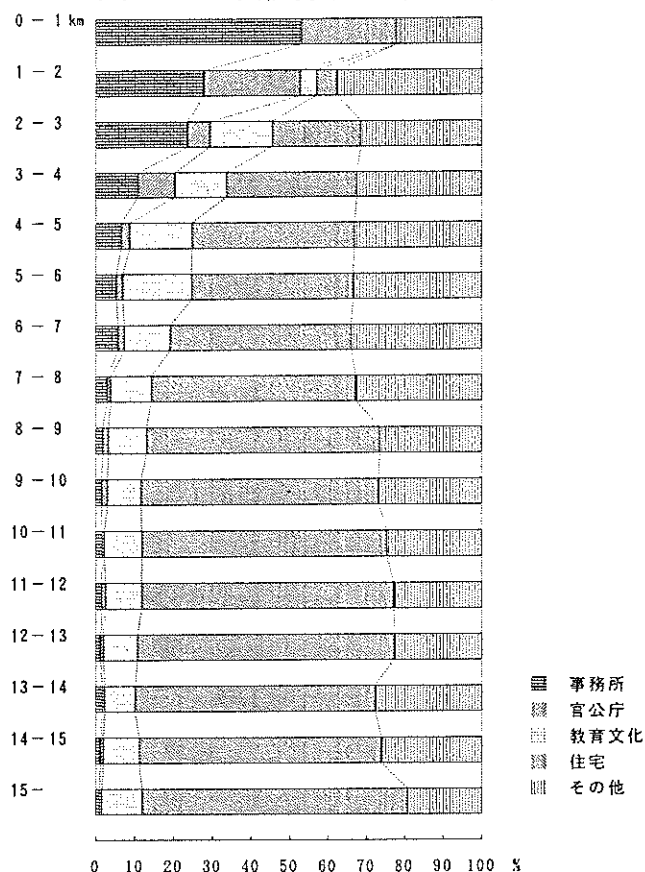
また、建物用途別の活用容積率をみる
と、事務所用途の場合が415%（1986年）
と一番高く、オフィスという土地利用形
態が最も高度な土地の使い方になってい
る事が分かる（表-3）。そして、それ
らの地域の土地利用比率は、業務集積の
高い都心部は道路率も高く、千代田区
25.4%、中央区32.3%等都心区、都心周
辺区では区部平均18.9%を大きく上回っ
ている。

表-3 建物用途別活用容積率

用 途	1981 年	1986 年
官公庁	112.2%	121.4%
厚生・医療	144.6	155.1
事務所	387.5	414.6
専用商業	185.8	199.9
宿泊遊興	260.1	309.4
専用独立住宅	89.1	95.1
集合住宅	171.7	191.2
専用工場	98.3	103.1

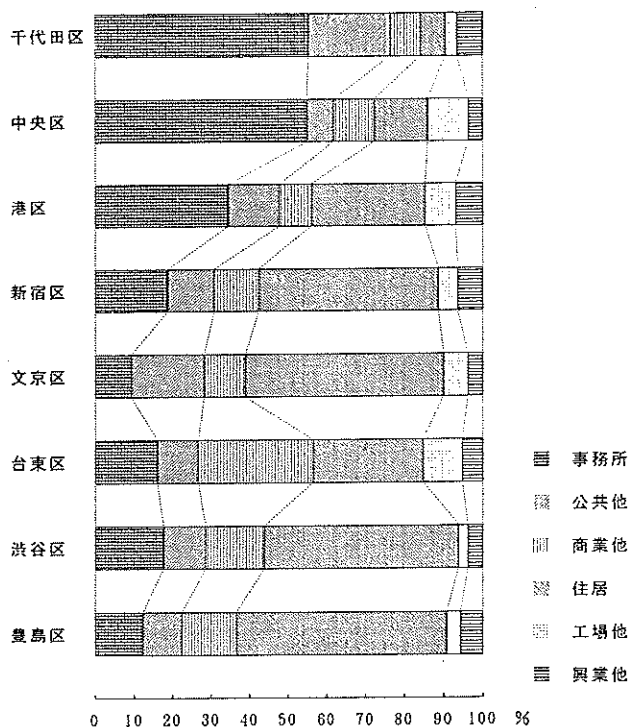
（資料）東京都「東京の土地利用」より

図-6 距離別宅地用途比率



（資料）東京都都市計画局「東京の土地利用」より作成

図-7 用途別延床面積比

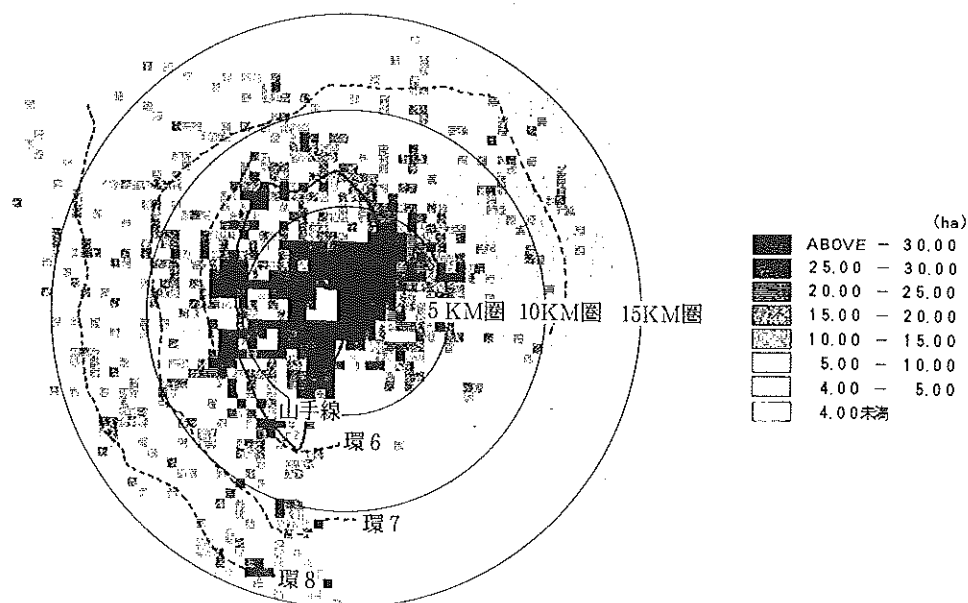


（資料）東京都都市計画局「東京の土地利用」より作成

次にオフィス集積分布図をみると、都心および副都心を中心にオフィス床が集積している実態がよく分かる。また、山手線や環状7号線、8号線といった幹線道路沿いにオフィスが分布していることが分かる（図－8）。

また、東京の熱量消費マップをみると、オフィス集積マップと極めてよく似ており、オフィスの集積地が高度に土地利用が行なわれ、エネルギー消費量も多いことがわかる（図－9）。

図－8 オフィス床面積集積マップ（1986年）



（資料）東京都都市計画局「都市の土地利用」より

図－9 東京都の熱量マップ



熱量消費の高い地区 ← 少ない地区

（資料）東京電力「GOOD SCENE 04」, 早稲田大学尾島研究室

2 企業経営環境の変化とオフィス需要

前章でみた東京のオフィス集積を生む企業のオフィス需要が何故生じているのか、企業にとって重要な経営資源である情報、人材をめぐる経営環境の変化からみる。

(1) 情報とオフィス需要

情報化の進展は、相対的に Face to Face のコミュニケーションの価値を高め、官庁や同業他社、顧客の多くが集積している都心部でのオフィス需要を一層高めている。また、情報通信システムの発達や消費者ニーズの多様化にともない、企業活動上より一層高度な情報戦略や強力な情報媒体が必要になってきた。ユーザーニーズに対応した新規の商品企画や製品開発、対外的なイメージ戦略、膨大に発生する事務処理のためのオフィス需要も高まっている。

一方、オフィスにおける OA 化は、定型的な事務作業の機械化を促すが、オフィスにとってはより広いスペースを必要とし、結果として一人当たりのオフィススペースは増大する傾向にあり、既存オフィスのふくらみ需要も発生している。

①中枢管理機能のためのオフィス需要と立地

全社的中枢管理機能の遂行の場である本社オフィスは、最も都心立地志向の強いオフィスである。そこでは経営判断に欠かせない Face to Face の非定型情報が最も価値を持つからである。しかし、都心部におけるオフィス供給の制約が大きいために、最近では副都心や業務核都市に立地する企業も増えている。しかしその場合でも都心志向の強さ故に、必要最小限の営業機能等を有するいわゆる「逆サテライトオフィス」の形がとられるのである。

②情報受発信機能のためのオフィス需要と立地

多様な消費者ニーズを的確に捉え、対外的なイメージ戦略の情報基地としてショールームやアンテナショップを設ける企業が増えている。また、企業の社会性が強く求められる時代になり、地域住民へのコミュニティスペースの提供や、美術館や音楽ホールなどの文化施設を通じた企業内容の広報活動の拠点としてヒト・情報等の高度に集積している都心部に立地するケースが多い。

③情報処理機能のためのオフィス需要と立地

あらゆる産業分野で膨大な情報処理作業が発生し、特に金融・保険や証券等のサービス業においては著しい。このような業界では情報管理の効率性と安全性が経営の根幹を左右する場合もあり、本社オフィスから分離独立して事務センターや電算センターを設けている。これらの立地は情報通信システムの発達の結果、比較的自由度が高く、大規模なスペースが必要なことから都心から多少離れた立地が多くなっている。

④研究開発機能のためのオフィス需要と立地

近年、企業における研究開発投資が増大している。これは現在の好景気による投資余力が充分あることや国内外の業界競争の厳しさ、知的所有権争い、ユーザーニーズの高度化・多様化によると考えられる。研究開発業務はまさに人間の創造的能力が要求され、発散的思考が必要になるために、勤務時間や勤務場所の拘束が緩やかで、快適なオフィス環境が求められる。その結果、都市近郊部の比較的自然環境の保全されているところに立地することが多く、例えば港北ニュータウン等には多くの企業の研究所が集積している。

(2) 人材とオフィス需要

今後予想される中長期的な構造的な人材不足から、企業は人材確保のための福利厚生施設の充実や、重要な経営資源である人材の有効活用のための教育研修施設の充実を図っている。また、従業員の住宅取得の可能性を配慮したオフィス立地も増えつつある。なお、ここでは保養所や研修所、社宅、独身寮も企業のファシリティとしてオフィスの総称に含めるものとする。

①教育・研修機能のためのオフィス需要と立地

人材確保のための福利厚生施設の充実のひとつとして保養所や研修所を設置している企業が多いが、人材確保と同時に節税や資産効果を狙った不動産投資の一環である場合も多い。研修所はリサーチパークや都市近郊のニュータウン等の交通アクセスの良いところに立地する例が多いが、レジャー機能に重点が置かれたり、日常業務から離れたところでの発想の転換を求められるような研修のためにはリゾート地などの遠隔地に立地することも可能である。

②生活支援機能のためのオフィス需要と立地

社宅や独身寮の新築・改築を行う企業が増えているが、これは地価高騰を背景にした従業員の住宅事情の悪化と売り手市場の新卒採用に対応したものといえる。しかしこの社宅ブームにも研修所や保養所と同様に企業の遊休地活用や節税、資産効果期待という側面もある。

また、今後の従業員の住宅の確保や通勤事情を考慮すると、地価水準の高い東京西部方面へのオフィス展開は制約されるものと思われる。特に社宅制度という概念のない外資系企業では、成田空港との近接性ともあいまって千葉方面にオフィス展開をする可能性が高い。幕張新都心へ進出する企業にはこのような意向を持った企業も多い。

3 オフィス集積と東京問題

戦後3回の地価高騰期があったが、直近の1983年頃からの場合は日本経済のソフト化・サービス化による商業地の地価高騰がその発端になった。前章でみたとおり、ソフト経済化は既存集積地に企業の旺盛なオフィス需要を創造し、都心部を中心に地価が急騰し、そして周辺部へと波及した。その結果、都心部は地価負担力の大きい業務機能に特化した土地利用になり、人口の空洞化現象が広がり、住宅は益々遠隔化している。都心部では定住人口を回復するために住宅付置義務制度が設けられているが、その制度も新宿区、文京区、台東区といった都心周辺部にまで徐々に外延化しており、最近では都心部の事務所立地規制も含めて議論を呼んでいる。

また、都心への大規模なオフィス集積は、大量の電力需要やゴミ処理施設を必要としているが、地価の高騰はこれら都市基盤整備の遅れをもたらしている。

ここでは、特にオフィス集積と密接に関わる東京圏の職住バランスおよび都市基盤容量（電力、ゴミ）についてみる。

(1) 東京圏の職住バランス

東京都区部の従業員人口は約800万人で、区部以外から約300万人が流入している。都心から10km毎のドーナツ円における昼夜間人口差をみると、都心から10km圏が大幅な昼間人口超過であり、20～30km圏を中心にその前後に夜間人口超過ゾーンがある。超過夜間人口を都心側から50km圏まで累積していくと、10km圏の超過昼間人口の約90%になり、このあたりまでが東京の通勤圏と考えられる。そしてこの超過夜間人口のゾーン毎の分布は次第に外側へ中心を移しており通勤圏の遠隔化が伺える（図-10、11）。

このように東京都区部への就業者の集中、とりわけオフィス人口の一極集中は今後のゆとりある社会の実現のためにも早急に是正する必要がある。現在大きな社会動向として労働時間の短縮が求められているが、労働時間の短縮分を通勤時間の長時間化が相殺してしまってはゆとりある社会へは一步も近づかないのである。しかも、今後予想される中長期的な構造的な人材不足は、女性や高齢者の労働力率の高まりが不可欠であり、そのための就業形態の多様化やそれに対応した社会的環境条件の整備のためには、職住の適切なバランスを図ったオフィスの集積が必要である。

図-10 都心3区への通勤時間の推移

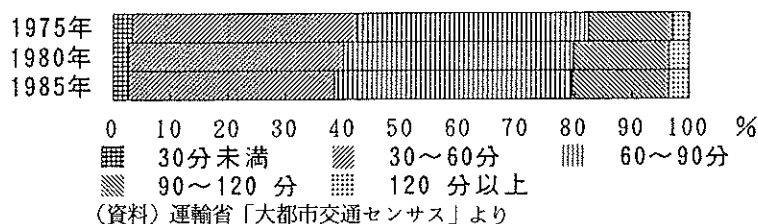
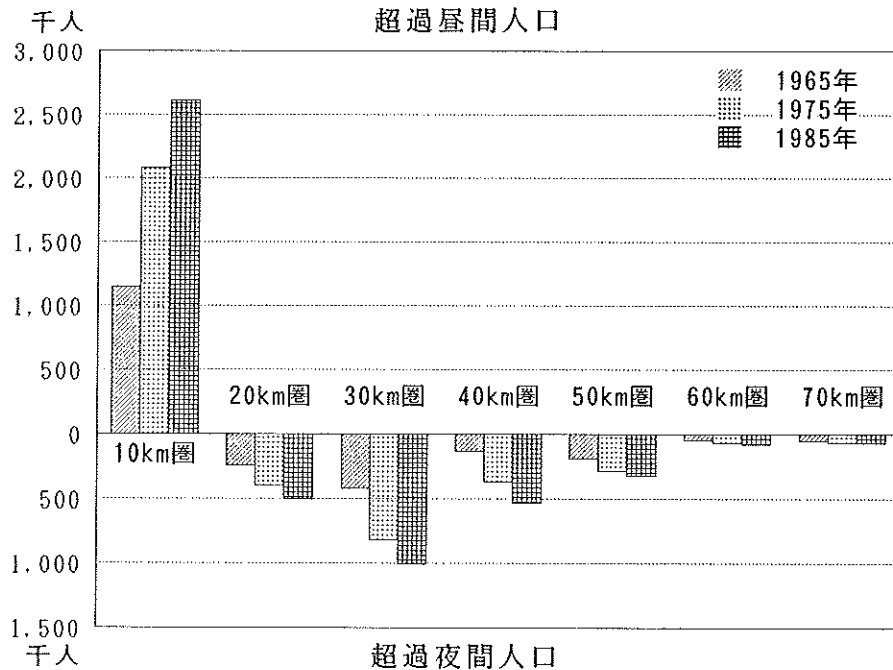


図-11 東京圏における職住バランスの変化



(資料) 総務庁「国勢調査報告」より作成

(2) オフィス集積と都市基盤容量

都市における都市機能の受容能力は、都市基盤容量と密接に関わっている。例えば、オフィス集積と土地利用の関係でみたように、都心のオフィス利用に特化した地域は道路率が高く、オフィス集積度の高い地域は熱量消費量も多いといった事実からも明らかである（図-8、9）。

都市基盤には交通基盤としての鉄道や道路、エネルギー基盤としての電気、ガス、水道、廃棄物処理基盤としての下水やゴミ、その他に空間容量や環境容量等様々な要素があり、高度なオフィス集積のためにはいずれの都市基盤も必要であるが、ここでは特に最近オフィス集積が大きな影響を与えていると思われる電力とゴミについて考えてみたい。

①電 力

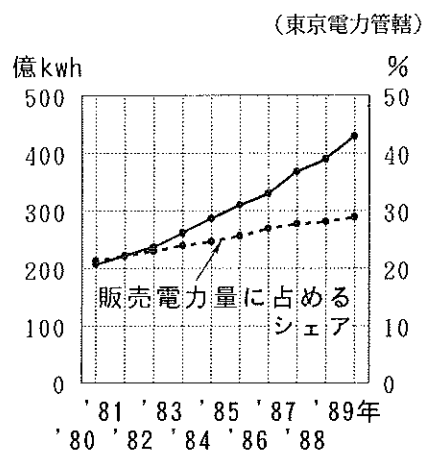
日本の電力需要は、大型景気の持続や国民のエネルギー多消費型のライフスタイル、経済の高度化に伴う電力化率の上昇といったことを背景に、年6%以上の高い伸びを示している。特に、日本経済のソフト化・サービス化は民生用電力需要を増大し、とりわけオフィスビルやホテル等の業務用電力が増えている。その主な原因は、OAやコンピューター用の電気容量の増加と、それらに伴う空調負荷の増大による冷房需要の高まりである（図-12）。

電源開発調整審議会の電源開発計画によると、2000年までには新たに6,763万Kw分の発電設備を完成させる必要があるとしている。現在の東京の電力自給率は10%程度であり、東京における新規の電源立地の可能性の低さを考えると、電力需給における供給地と消費地のミスマッチは一層拡大すると考えられる。産業の高度化は地域による機能分化を生むことは必然的流れではあるが、極端な需要と供給とのアンバランスは環境問題等に対する社会コストの負担など複雑な地域間の問題を発生する可能性がある。また、電気は安全で、クリーンで制御性に優れた高品位なエネルギーであるが、それだけに1次エネルギーからの変換効率が低く、しかも遠隔地からの送電によるロスも大きい。従って今後はコ・ジェネレーション（熱電併給）等の分散型発電システムのような需給近接システムの併用を図っていく必要があろう。

② ゴミ

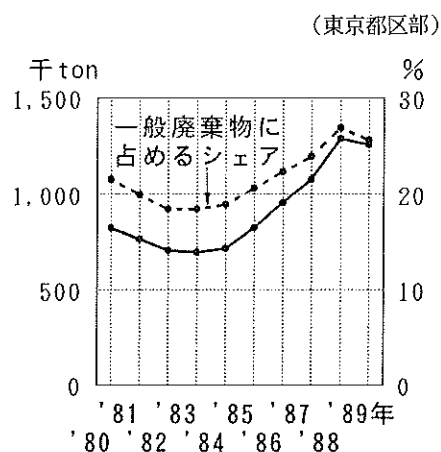
最近では、廃棄物の不法投棄や広域移動の実態がよく報道される。平成2年版厚生白書によると、東京都の場合ごみの排出量の伸び率は1983年からの5年間に約27%で、全国平均の2倍以上であり、事業系のごみが比較的高い伸びを示している。特にOA化の進展に伴うオフィスから出る印刷情報用紙の増加が大きく、金融・保険業のオフィスビルの場合、1985年からの3年間に約18%も増加している。これら用紙は特にリサイクル率が低く、また清掃工場を持たない都心部から多く排出される。ここにおいても、電力と同様にごみの発生地と処分地とのミスマッチが顕在化しており、地域間の問題となる可能性が高い（図-13）。

図-12 業務用電力販売量の推移



(資料) 東京電力資料より

図-13 事業系ゴミ収集量の推移



(資料) 東京都清掃局
「平成2年版事業概要」より作成

4 今後のオフィス立地政策

(1) 工場立地政策とオフィス集積

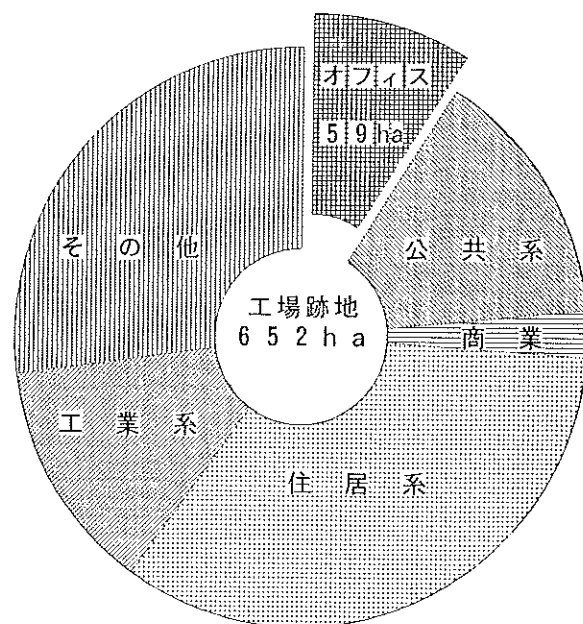
東京圏への昼間人口の集中要因のひとつとして、工場の分散立地とオフィス集積の関係が指摘できる。工業が最大の人口増加の要因であった昭和30年代において、工業等制限法により既成市街地の人口と産業の過度の集中はかなり緩和された。しかしそれ以後工場機能は大きく変化し、特に生産工程の無人化が進んだ現在においては工場の分散・移転は新たな意味を持つようになった。

すなわち、かつての工場の分散化は今日必ずしも都心部への人口集中の抑制にはつながってはならず、移転した工場跡地は研究開発部門や営業販売部門のためのオフィスとなっている場合が多い。それは産業構造のソフト化傾向の中において、一層都市部にオフィス集積を進める結果となっている。

1975年から1988年までの13年間に用途転換をした東京都区部の工場跡地は652haあり、そのうちの9%にあたる59haの跡地利用形態がオフィスである(図-14)。

そこでオフィスの平均活用容積率を388%(1981年、東京都都市計画局資料による)とすると、工場跡地からの用途転換によるオフィス供給量は229haで、同期間の東京都区部のオフィス床面積の増加分の11.3%に相当する。しかも、オフィスは工場と比較すると従業人口の集積密度ははるかに高く、工場の分散化に伴う工場跡地のオフィスへの転換は、結果として都市部のオフィス人口の増加をもたらした。

図-14 工場跡地の利用形態(1975年から1988年)



(資料) 東京都都市計画局「東京都における工場の機能変化及び工業制限諸制度の影響に関する調査報告書」より

(2) オフィス立地政策の必要性

わが国における産業の発達と都市化の過程をみると、工業化社会は都市に人口と産業の集中をもたらした。そしてその集中が過度なものにならないように1959年には工業等制限法が制定され、既成市街地から工場が分散配置されることとなった。

工業化社会においては経済成長の原動力は製造業であり、産業政策上も資源、労働力、流通基盤等の観点から工場立地に関する研究がなされた。その後、産業が大幅に第3次産業にシフトし、経済のソフト化・サービス化という構造転換によって第3次産業の労働力シェアは急上昇した。製造業においてはFA化等のために直接生産工程に携わる人員が減少する一方、消費者ニーズが多様化して一般事務、販売営業、研究開発等に要する人員が増加した。

このように産業構造上も就業構造上もソフト化という大きな構造転換の中で、事務所雇用は一層増大し、オフィスワークが経済成長の原動力として比重を高めたのである。現在も経済構造のソフト化傾向の続く中で東京への諸機能の一極集中は依然として進んでいる。その結果、企業の中核管理機能を中心としたオフィス集積と東京問題が深く関わっていることはこれまでみてきたとおりであり、都市・社会問題である東京問題解決の方向に向けたオフィス立地政策がいまこそ必要とされている。

(3) オフィス立地政策の現状

オフィス人口とオフィス集積の東京一極集中は、東京圏の職住のミスマッチをはじめ様々な問題を発生している。これら東京問題の解決に向けたオフィス立地政策の方向性としては、第一に都心部のオフィス立地抑制と定住人口の回復、第二に業務核都市や東京圏外の地方中枢都市等における新たなオフィス集積拠点の整備が考えられる。

①都心のオフィス立地抑制と定住人口の回復

産業構造のソフト化・サービス化が都心部におけるオフィス需要を喚起し、その結果都心部への業務機能の集積、地価の高騰、都心住宅の駆逐、人口の空洞化というプロセスは、都心の自治体に大きな危機感を与えている。都心部を中心に住宅付置義務制度を設けて、定住人口の回復に努めているが、業務機能に特化した都心部は生活に必要な日常利便施設や医療・教育機関の不足、住環境の悪化などからこの傾向に歯止めをかけることは難しい。

これから都心部に求められるオフィス立地政策は、都心部におけるオフィス立地を単に規制するだけではなく、高度な都心部の集積メリットを十分活用できるような機能への更新・再編を促進することであろう。もちろん企業は高いコスト負担を必要とするが、それは都心部がその負担を上回る生産性をあげられる機能に特化することを意味するのである。

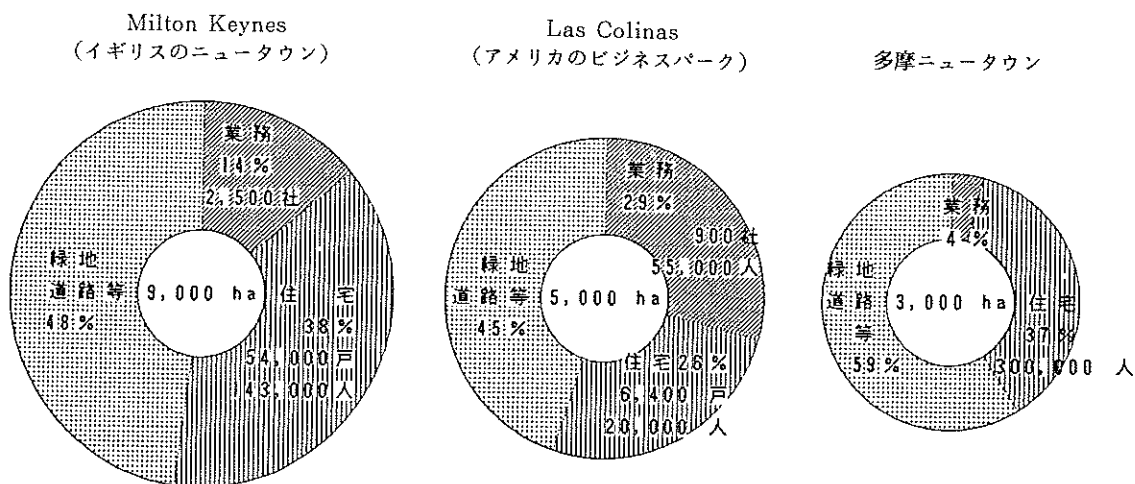
都心部にあってはそれに相応しい都心居住形態を促進し、現在の住居系地域では住環境の保全と高度な土地利用が出来るようないわば「都市型住居専用地域」を設ける必要がある。

②業務核都市、地方中枢都市等におけるオフィス集積拠点の整備

今後のオフィス立地政策の中心は、業務核都市や地方中枢都市等におけるオフィス集積拠点の整備である。何故ならば、都心部のオフィス立地規制という内部圧力を高めても、それは企業のオフィス立地コストを高めるだけで、結果的には元のコストに見合う都心周辺部まで外延化するだけでしかない。むしろ、今後企業を動かすであろう大きな社会環境の変化を捉えて、都心外立地のメリットを最大化できるようなオフィス集積を目指すべきである。

それは、良好なオフィス環境と住環境のマッチしたビジネスパークの創出である。現在、東京圏内には横浜ビジネスパークやかながわサイエンスパーク等、業務集積を中心としたオフィスパークや港北ニュータウンや千葉ニュータウンの業務地区にもオフィス集積が形成されつつある。しかしこれら事例では、単一機能に重点が置かれている。欧米のビジネスパークやニュータウンでは、ビジネスパークでも十分な住機能を持ち、またニュータウンでもかなりのオフィス集積を持つといった、住機能と業務機能がバランスよく融合し、レクリエーションや文化施設など生活支援機能を備えた複合機能を持つオフィス集積が形成されている。今後、地方中枢都市に魅力あるオフィス集積を形成するためにはこのような良好な住環境の提供が必要である（図-15）。

図-15 ビジネスパーク・ニュータウンの土地利用構成



(資料) 各パンフレットより作成

③オフィス立地規制の諸方策

東京圏への諸機能の一極集中が続く中、適切な地域構造を求めて諸官庁が様々な提言を行っている（表－４）。

国土庁の今後５年間の首都圏の開発方針である首都圏整備計画によると、首都圏への人口流入の抑制や首都機能移転、オフィス立地の抑制を検討することとなっている。また、第３次行革審の「豊かなくらし部会」は、東京一極集中是正のために東京圏のオフィスの総量規制を打ち出している。

東京都の東京集中問題調査委員会報告書では、オフィス供給の制限政策として、非居住系高容積地域への階層容積制の導入と住居系地域におけるオフィス建設の制限を検討している。その他建設省の都市計画中央審議会や建築審議会の市街地環境分科会では用途地域制度の見直しが行われている。

現在、検討されているオフィス立地規制策としては次のようなものがある。

ア：大都市事業所税（仮称）

都心部に立地する企業に新たな国税を課し、企業活動における内部コストとして大都市の集積の外部不経済を転嫁し、新規立地を抑制しようとするものである。

イ：用途地域制の見直し

現在の用途地域制ではオフィスはほとんどの場所において建築ができるが、この用途地域を細分化し、特に住居系地域ではオフィスを排除し中高層住宅専用地域を設ける。また、都心部でオフィスビルを建てる場合、住宅や公共施設を併設しないと容積率を引き下げる（ダウンゾーニング）。

ウ：オフィス新增設の許可制度

都心部における新たなオフィス立地や増築については、住宅をはじめとする各種都市基盤との関連の適性を判断したうえでの許可制とする。

エ：住宅とのリンケージ制度

都心部にオフィスを設ける場合、一定の住宅の設置を義務づける（住宅付置義務制度）。また、実際に付置出来ない場合は定住促進協力金（コミュニティファンド）として徴収する。

オ：階層容積制度

東京都区部の非居住系の高容積率の指定地域（４００％以上）において、現在より低い基準容積率を設定し、それを越える容積率の使用は開発許可の対象とする。

表－４ オフィス立地規制に関する諸提言

官庁名	研究会名および報告書名	立地規制方法等	対象地域
通産省	新産業立地施策研究会 伊藤・東京女子大教授 (1989年6月)	・新規立地の抑制 ・外部不経済の企業内コスト化	東京23区
関東通産局	東京一極集中問題検討報告書 (1990年6月)	・業務集積促進都市（東京圏外）の整備 ・用途地域の見直し	
建設省	1992年度重点施策で検討 都市計画中央審議会 建築審議会 (1991年6月)	・用途地域の見直し ・大都市事業所税 ・住宅付置義務	
国土庁	東京圏の圏域構造の是正 (1991年6月) 首都圏整備計画案 (1991年7月)	・大都市事業所税 ・知事による新增設の許可制 ・事務所移転促進融資制度	東京都区部
経済企画庁	2010地域・居住研究会 佐貫・帝京大教授 (1991年6月)	・税、賦課金制度の導入 ・新增設の許可制度の導入 ・都市計画制度の見直し	東京都区部
第3次行革審	豊かなくらし部会 細川・元熊本県知事 (1991年6月)	・業務核都市、臨海部開発計画の見直し ・首都機能の移転	東京圏
経済審議会	2010年委員会 (1991年6月)	・税、賦課金制度の導入 ・都市計画的手法の活用	東京都区部
国土審議会	四全総の推進について (1989年2月) 恒松・独協大教授	・優遇税制による本社機能の地方分散 ・業務集積都市の形成	
東京都	均衡のとれた都市づくり 検討プロジェクト 牧野・副知事 (1991年6月) 東京集中問題調査委員会 村田・中央大教授 (1991年5月)	・用途地域制の見直し ・住宅付置義務 ・定住開発協力基金制度 ・階層容積制 ・大規模開発における住宅優先型東京ルール	
千代田区	居住空間確保のための協力金制度 小嶋・日大教授 (1990年12月)	・立地協力金制度 ・定住促進協力金制度	

(資料) 各報告書より作成

(4) オフィス立地政策の展開

実効性のあるオフィス立地政策を策定するためには、企業経営におけるオフィス立地の位置づけを知ることが重要である。企業のオフィス需要は、個々企業の経営原理を反映するものではあるが、今のところ全社的な経営視点からオフィス立地を評価している企業は極めて少ない。今後は大きな社会環境の変化を踏まえた上で、重要な経営資源のひとつとしてオフィスの活用を考えるオフィスマネジメントが必要となろう。

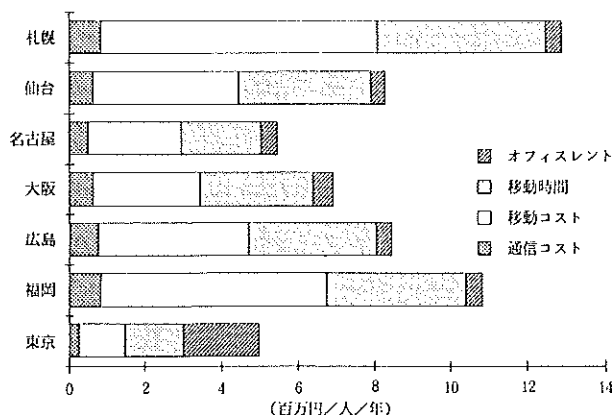
①企業におけるオフィスマネジメント

企業のオフィス立地要因は大別すると、情報要因、人材要因、顧客要因、コスト要因が考えられるが、情報、人材、顧客要因はその立地のもたらす便益であり、コスト要因はそれに対する対価である。企業経営の視点からオフィス立地を考える場合、求める便益とそれに要するコストのバランスの問題であるが、オフィス立地の便益は貨幣価値への換算が難しく、コスト比較による立地の優位性を検討する場合が多い。便益には負の便益、つまり弊害もあり、それは逆にコストに換算して考えられる。

ア：オフィス立地コストの把握

企業が負担するオフィスコストには、直接的なオフィス賃料の他に間接的なコミュニケーションコスト（通信コスト、移動コスト等）や移動時間コストがある。また、近年のように従業員の住宅問題が深刻化してくると住宅手当や社宅・寮等の整備コストや通勤コストも大きなウェイトを占めるようになる。このように企業が享受する一極集中の集積メリットは同時に、企業活動を支える各方面に過集積の外部不経済効果として作用し、企業はそれを社会的コストとして評価した上で、オフィス立地を考える必要がある。東京都「東京集中問題調査委員会報告書」の試算によると、社会コストを含めた一人当たりの本社立地コストからは、東京の優位性は必ずしも高いとは言えない（図-16、17）。

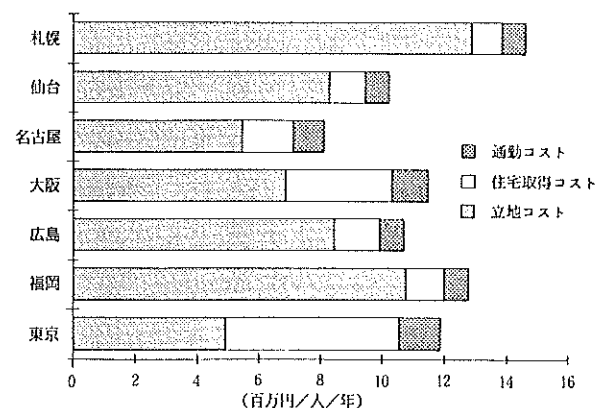
図-16 本社立地コストの比較



(資料) 東京都都市計画局「東京集中問題調査委員会報告書」より

図-17 本社立地コストの比較

(社会的コストを加えた場合)



イ：オフィスの生産性と立地便益

オフィスの立地便益は、前述のとおり定量化しにくいですが、現実には企業の都心立地志向は強く、多くの企業が都心に立地している実態をみると、やはり圧倒的に便益上の優位性があるからと思われる。しかしこの立地の便益を全ての企業が十分活かしているとは限らず、そのオフィスの生産性にどれだけ寄与しているかを把握することがオフィス立地の便益評価の一方法であろう。

例えばソフトウェア産業ではオフィスワークのアウトプットが定量化できるために、その生産性からオフィスコストが決まりオフィス立地が規定される。実際にソフトウェア産業ではオフィスコストが生産原価に算入され、顧客との接触の多い部門は都心周辺部に立地し、それ以外はオフィス賃料の安い地域に立地している。

これは極めて単純にオフィスの生産性を評価できる業種の場合であるが、今後企業経営的視点からオフィス立地を考えていくためには、このように立地の便益を生産性にリンクさせて評価していくことが必要である。

②今後のオフィス立地を考える視点

今後企業が社会環境の変化に対応していく上で、オフィスマネジメントの必要性は高い。従来、企業は集中型社会の持つ経済効率性やスケールメリットを享受してきたが、近年では東京におけるオフィス賃料や物流コストの上昇、従業員関連投資の増大等、過集積のデメリットが顕在化し、企業にとって外部不経済の内部化が進んでいる。今後は、この外部不経済を企業がどこまで内部化するのかが、経済メカニズムに則った企業のオフィス立地行動を変えていくことになるだろう。

また、これからの中長期的な構造的な人材不足時代にあって、企業で働く勤労者の価値観や生活様式の変化と共に、就業形態や雇用形態が多様化し、これら勤労者の多様な欲求に対応した企業行動と、情報・人材という重要な経営資源の活用のためのオフィス立地が今後の企業経営において一層重要になるだろう。

おわりに

首都圏の都市構造は、東京を頂点とするヒエラルキー型から都市群の機能的ネットワーク型へと新たな都市化のステージを迎えており（ニッセイ基礎研究所調査月報1991年8月号「首都圏の地域構造の変容について」参照）、企業にとっては機能分化と機能連担によるネットワーク型社会における新たなオフィス立地が求められるであろう。今後は、企業経営の視点からオフィス立地を定量的に把握・評価するとともに、21世紀初頭における大きな社会経済環境の変化に対応した企業のオフィス立地について、さらに研究を発展させていく予定である。