

【Ⅲ】
レポート

ポスト巨大都市時代に向かう東京

多元都市システム構築への試論

(その3) 都市づくり理念の見直しと多元都市システム構築への試論

都市開発部 主席研究員 長田 守 主任研究員 川村 雅彦 主任研究員 松村 徹

本レポートは、都市開発部が93年度および94年度に実施したテーマ研究の成果に基づき取りまとめたものである。今月号は連載の3回目最終回である。(なお、本文中の項目立ては前月号から続いている)

《要 旨》

1. 都市活動の脱地域化の進展は、都市や地域間に新たな連携関係を生み出し、従来、東京一極集中構造によって一元的に規定されていたわが国の地域構造を多元的な構造に変化させる兆しが出てきた。東京一極集中を促進した時代背景の中で定着してきた今までの都市づくり理念は、東京一極集中構造が地域構造の多元化によって揺らぎ始めている今日において見直しが必要である。
2. これまでの「国土の均衡ある発展」はわが国が中進国時代での理念であり、その役目は終わったと考えられる。「定住人口を基本とし、その人口増加を前提」とした開発計画は現代都市の実態に合わない。都市・地域間にまたがる政策課題に現状の「広域行政制度」は対応しきれない。国際的な都市間の機能的連携や競争の進展が多面的な「国際化」の必要性を高めている。また、「地球環境の保全」という新たな観点から都市活動の脱地域化を見ると、エコロジカルな環境連鎖構造が従来にも増して広域化し、個々の都市の都市活動が国際的にも大きなインパクトを持つことが分かる。これらを踏まえた新たな理念が求められるのである。
3. これからの東京の街づくりの基本的課題は、先ずわが国の都市システムを従来の一元的な構造から、どのようにスムーズに多元的構造に誘導して行くかということに掛かっている。全国レベルの多元都市システムが具体化されて初めて、東京の内部改造計画がより有効性を持つこととなる。多元都市システム構築の方法に関する試論として、首都機能（政治・行政機能、経済中枢機能、象徴的機能）の分解とそれを支える三都分立体体制の構築、これを支える行政システムとして中央集権型を改編し、基礎自治体の機能強化と、地域的連携のみならず機能的連携に基づくフレキシブルな広域行政システムの導入を提案する。

本テーマ研究は、以下の当部研究員による共同プロジェクトである。今月号の原稿は表記の研究員が監修を行ったものである。
主席研究員 長田 守、主任研究員 川村 雅彦、同 篠原二三夫、同 土堤内昭雄、同 松村 徹、副主任研究員 関谷 匡、
研究員 白石 真澄、同 竹内 一雅、同 中野 康光、同 中村光太郎、同 清水 寧（現在日本生命総合法人第四部）

IV 地域構造の多元化に対応した 都市づくり理念の検討

前章では、都市活動の脱地域化の進展が、地域構造の構成原理を多元化させ始め、これまでわが国の都市システムをほぼ一元的に規定してきた東京一極集中構造を揺るがせ始めていることを指摘した。

つまり、従来の東京を頂点としたピラミッド型階層構造とは異なる新たな地域構造、それは物理的距離に左右されない機能的ネットワークであったり、多極型階層構造であったり、非階層型の網目状ネットワークであったり多様であるが、一元的であったその地域構造が複数の地域秩序構成原理によって多元化を進めている。

このような変化の中で、都市づくりの基本的な考え方において、これまで当然と考えていたものに限界や矛盾はないかを改めて問い直す必要がでてきた。本章では地域構造の多元化という動きを踏まえ、従来の都市づくり理念を問い直し、その転換の方向性はどうあるべきかについて考察を進める。

以下、これからの都市や地域間の連携を考える視点から①「国土計画の基本理念」を、行政計画の視点から②「定住人口」と③「広域行政」を、さらに国際的な都市や地域間の連携を考察する視点から④「東京の国際化」と⑤「地球環境問題」を取り上げる。

1. 「国土の均衡ある発展」は中進国時代の国土計画理念

「国土の均衡ある発展」とは、戦後わが国で四次にわたり策定された全国総合開発計画（全総計画）に一貫して用いられてきた計画の基本理念である。現在、次期全総計画が検討されているが、この理念は果たしてこれからの地域構造の多元化に対しても有効であろうか。

(1) 役割を終えた中進国時代の計画理念

①工業化を目指した時代の国土計画理念

そもそも「国土の均衡ある発展」という理念は、わが国が戦後復興期から高度成長期にかけて工業振興のための基盤整備が主たる国家目標とされた時期に登場した。

最初の「一全総（1962年策定）」の契機となったのは、その2年前に策定された国民所得倍増計画である。この計画は10年後に一人当たり実質国民所得を2倍にするというもので、その手段として掲げたのが、太平洋ベルト地帯への効率的投資による工業開発であった。しかし、この所得倍増計画の実施により地域間の経済力格差の拡大が懸念されたため、既成大都市の過大化・過密化防止とともに地域格差の縮小に配慮しながら、経済的諸資源の適切な地域配分により地域間の均衡ある発展を図ることを目標としたのが「一全総」である。

この過大都市問題と地域格差問題は、当時経済発展の原動力とされた工業の大都市圏に偏重した配置に起因するとの認識に立ち、その解消のため工業開発ポテンシャルを全国的に分散配置させようとしたのである。この考え方は1969年策定の「二全総」に継承され、「三全総（1977年策定）」や「四全総（1987年策定）」においても、工業の分散配置だけに着目している訳ではないが基本理念として踏襲されている。

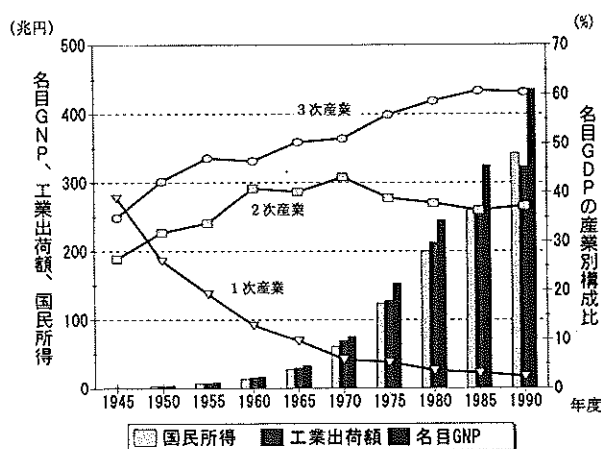
こうしてみると「国土の均衡ある発展」とは、日本が工業開発により経済力を拡大させながら国内の「地域格差」を最小限に抑えるという、わが国が工業化を目指した中進国の段階にあった時代の計画理念といえることができる。

②経済力の拡大と「地域格差」の推移

さて、わが国の戦後の経済力や工業力の拡大および「国土の均衡ある発展」の主題であった経済力に関する「地域格差」がどのように推移してきたか見てみよう。

まず、わが国の経済力や工業力を国民総生産

図-40 名目GNP、工業出荷額、国民所得の拡大
および名目GDPの産業別構成比の推移



(出所) 経済企画庁「国民経済計算年報」、通産省「工業統計表」

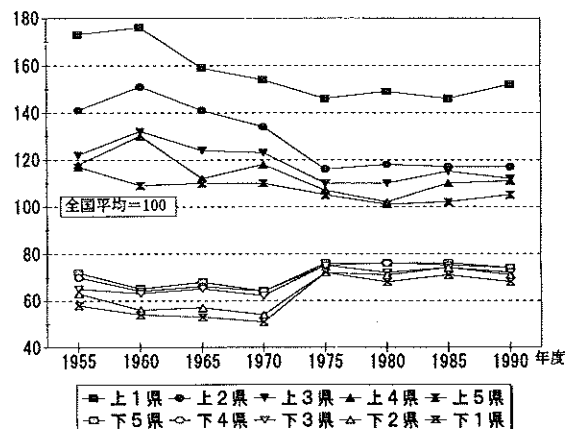
(GNP)、工業製品出荷額、国民所得の推移でみると、いずれも1960年頃までは微増であったが、その後1970年頃から急速に増大し現在に至っている(図-40)。

次に産業別の経済成長への寄与度を国内総生産(GDP)の産業別構成比でみると、1960年代の高度成長期には第一次産業の比重低下を相殺する形で第二次産業の比重が増大したが、安定成長期に先行する1970年頃から第三次産業の比重増加とともに第二次産業はその比重を下げている(図-40)。このことから、1970年ないし1975年頃までがわが国の工業化時代であり、それ以降を脱工業化時代ということが出来る。

さて、このようなわが国の経済力の拡大の中で、地域格差はどのように推移したのであろうか。

一全総の策定当時、地域格差の重要指標とされた所得格差について、上位5県・下位5県の一人当たり県民所得の推移をみると、端的な形で格差縮小の傾向が読み取れる(図-41)。1960年までは拡大していた格差は、その後縮小し特に1975年には大きく縮小した。それ以降の脱工業化時代はほぼ安定的に推移しており、工業化時代と現在とは明らかに所得格差の状況は異なっている。

図-41 一人当たり県民所得の地域格差
(上位・下位各5県)

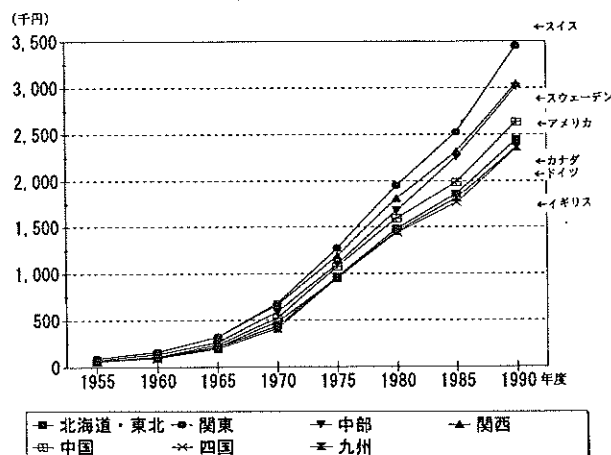


(出所) 経済企画庁「県民経済計算年報」

③中進国時代のナショナル・ミニマムの達成と資源配置論の限界

一人当たり県民所得については、現在でも最上位県と最下位県とでは2倍近い開きがある。しかし、1991年は沖縄県が国内で最も低いのが、これを国際的に比較すると同年のカナダの一人当たり国民所得に相当する。わが国の各地域ブロック毎の一人当たり所得は主要先進国のそれに同等ないしは上回っている(図-42)。これは、「地域格差」を議論していた中進国の段階とはもはや時代状況が大きく変わっていることを意味する。

図-42 一人当たり県民所得
(地域ブロック別)



(注) 右側の国名は主要先進国の1990年の一人当たり国民所得(1米ドル=141.3円)を示す。

(出所) 経済企画庁「県民経済計算年報」

わが国の国民生活の根幹にかかわる経済力や生活水準が低かった時代には、国土を大きな単位とみて、全体の量的成長と地域間の成長格差縮小を国土計画において最優先することは当然であった。今や主要先進諸国を上回る経済水準に達し、工業開発を中心とした中進国時代のナショナル・ミニマムは達成してしまったのである。この限りにおいて、「国土の均衡ある発展」の名のもとで策定されてきた国土計画は、その成果をあげたことができる。

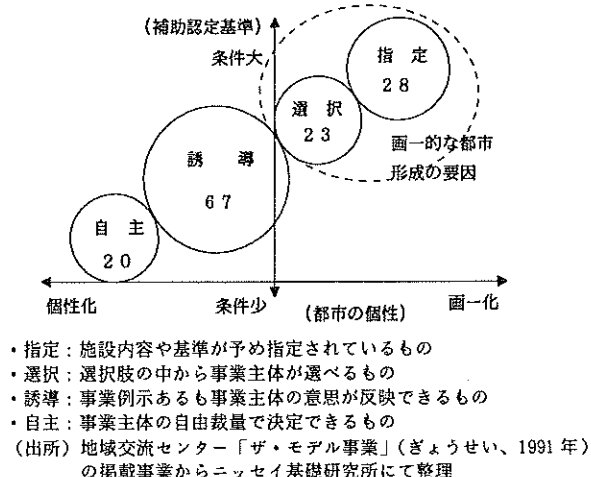
しかし、国内外を問わず都市ネットワーク化が進展するなかで地域構造が多様化し、また量的成長のみを是とした時代を脱しようとしている現在にあっては、国内だけに着目した資本・労働・技術・人口などの経済的諸資源の配置論ではもはや国土計画を律することはできない。すなわち資源配置論に立脚した「国土の均衡ある発展」は国土計画の基本理念として、既にその役割を終えたのである。

(2) 都市画一化の危険性と個性の地域差の認識

① 「モデル事業頼み」の危険性

国の補助事業のなかで、テスト的・パイロット的性格をもつものは「モデル事業」と呼ばれる。このモデル事業のうちインフラ整備に関する事業を除く 138 事業について「補助認定基準」による 4 段階分類を試みた（図-43）。

図-43 モデル事業の都市個性化レベルの分類



この中で、施設や内容が各省庁から「指定」されている事業と自治体側に「選択」の余地しかない事業が合わせて 51 事業（37%）ある。地方自治体等にとって、一定の条件が満たされれば国から補助金が得られるメリットがある反面、この補助金を得るためには全国一律の認定基準をクリアしなければならない。

国の経済力が低い時には、全国一律の認定基準や選択肢を国が設定し、その達成に努めることでその効果が期待できた。しかし、中進国時代のナショナル・ミニマムを既に達成した現在、中央主導・統制型の色彩の強いメニュー提示と地域指定による手法は、都市の個性化を阻害し都市の画一化を助長している可能性が高い。

モデル事業は各省庁の縦割の中から出てくるが、地方自治体にとっては地域づくりをトータルに整合性のあるものとして進めていく必要がある。この手法を全面的に否定するものではないが、地域や都市の意思と特性を反映した事業主体のイニシアチブがより発揮できる仕組みへと転換していかねばならない。

② 経済力だけでは測れない都市評価

バブル景気の始まった 1980 年代後半から、「都市の暮らしよさ」に関する都市ランキングが官民を問わず盛んに発表された。その結果をみると、ある都市の総合評価がまったく逆転していることがある。例えば、一人当たり県民所得の多い東京都や神奈川県などが最上位となる調査がある反面、下位にランクされる調査もある。どうしてこのようなことが起こるのであろうか。

ここでは東京圏（1 都 3 県）がどのように評価されているのかについて、既存の 8 調査における各都県の総合ランキングの順位数を合計したものでみてみよう。これは、仮に総合ランキングで東京都 1 位、神奈川県 2 位、埼玉県 3 位、千葉県 4 位とすれば、その順位数の合計は 10 となるというものである。表-10 はこの順位数の合計を上

表-10 評価指標別にみた東京圏の評価の違い

調査名	④	⑤	⑥	①	②	③	⑦	⑧
ランク	上位			中位			下位	
順位計	31	86	53	142	128	138	174	178
居住	2%	17%	11%	19%	17%	36%	53%	17%
金銭	31%	17%	8%	19%	13%	16%	0%	17%
利便	18%	13%	16%	15%	13%	16%	0%	28%
余暇	20%	17%	24%	23%	30%	0%	23%	0%
安全	20%	25%	32%	23%	17%	0%	0%	22%
その他	8%	13%	11%	0%	9%	32%	25%	17%
合計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(注) 斜線部は各調査において最大ウェイトのある指標を示す。

(注) 具体的な調査名は以下のとおりである。

①：日経産業消費研究所「暮らしやすさ指標」'90

②：山陰経済経営研究所「豊かさ・ゆとり総合指数」'91

③：大垣共立銀行「住民生活度」'91

④：教育社「くらしごこち度チェック」'88

⑤：日本開発銀行「東京が豊かで地方が貧しいか」'91

⑥：浜銀総合研究所「くらしやすさ指標」'92

⑦：経済企画庁「豊かさ総合指標」'91

⑧：地域活性化センター「'91 幸せライフ IN NIPPON 暮らし・環境指数」'91

(出所) 白石真澄「東京圏の住みよさに関する一考察」ニッセイ基礎研究所調査月報1992.10月号から作成

位、中位、下位に分けて、都市評価指標のウェイト配分がどのようになっているのかを示したものである。

これによれば、「居住環境」に評価の重点をおく調査では東京の評価は低くなり、逆に「金銭的裕福さ」や「安全・福祉」あるいは「余暇活動」に重点をおくと評価が高くなる傾向にある。すなわち、評価指標の選び方やウェイトのおき方で総合評価が変わり、評価する者の価値観により都市の評価もまったく異なったものになることを示している。

わが国が経済成長を目指しつつ地域格差の縮小に努めた時代には、所得の多寡を中心とする経済指標だけで地域や都市を評価することで十分であった。しかし、現在に至っては、ある一つの価値基準で全てを測ることはできず地域や都市の評価も多様なものになってきたのである。その意味で、もはや都市の“総合評価”そのものに意味がなくなっているのかもしれない。

③「地域格差」から「個性の地域差」へ

所得や生活水準を尺度として地域や都市を評価する限り、「地域格差」は永久に存在するであろう。しかし、多様な価値観を人々が互いに認めあい、様々な都市の評価基準が登場する中で、これまでの地域格差とはまったく質の異なる「個性の地域差」とでも呼ぶべき状況が出現している。これは都市特性の構成要素（歴史的・地理的条件に基づくか新たに創造されたかは別にして）の都市間に存在する差異の認識を意味し、各地域や都市の個性と国土レベルの多様性を実現する素地が固まって来たことを示唆している。

また地域構造の多元化が進展する今日、それを認識せずに旧来の「東京対地方」という国内限定的な地域対立意識は時代錯誤と言ってよい。すなわち、これまでのピラミッド型階層社会における画一的な価値基準に基づく「東京対地方」という一元論的な発想は、東京だけでなく日本の都市づくりの方向性を見誤らせる。これからは東京への依存意識あるいは逆に被害者意識による対立やゼロサム発想から脱して、都市のネットワーク活用による「自律・相互依存・共に競う」というプラスサムの発想への転換が必要である。

しかしながら、今でもなお東京を整備すると地方が廃れるというようなトレードオフの議論が散見される。これは地域構造の多元化を認識しない対立意識に基づくものである。

(3) 新たな国土計画理念への転換

①「国土の均衡ある発展」の曖昧さ

「国土の均衡ある発展」とは抽象的ではあるが、響きのいい言葉である。しかし、その意味するところは実は曖昧で、どのような状態を表すのか必ずしも定かではない。「均衡ある」とは、物理学では複数の力が拮抗し動的なバランス保っている状態をさし、均等とか同等を意味しない。

しかし、これまでの国土計画では地域格差の縮小を目指す結果として、特定のものが特定の場所

に偏在せず、適度に分散配置された状態を指しているようである。これがさらに誤用されて、地域や都市間になるべく差異がないことと理解されてきたのではないだろうか。この意味においても、もはや「国土の均衡ある発展」という理念は役割を終えたのである。

②「都市ネットワーク参画への平等性確保」への転換

これからの地域構造多元社会における国土計画の基本理念として「国土の均衡ある発展」を標榜することは、むしろ都市の個性化や多様化の足枷となる。従って、東京の再生だけでなく日本の都市ネットワークの活性化・強靱化のために、地域の自律性すなわちローカル・イニシアチブを大前提とする新たな国土計画理念への転換が必要である。

今後は、これまでの中央主導による中進国時代の「国土の均衡ある発展」から脱却し、いずれの地域・都市においてもいかに「都市ネットワーク参画への平等性」を確保するかが今後の重要課題となる。

2. 多様な人口が支える東京の都市活動

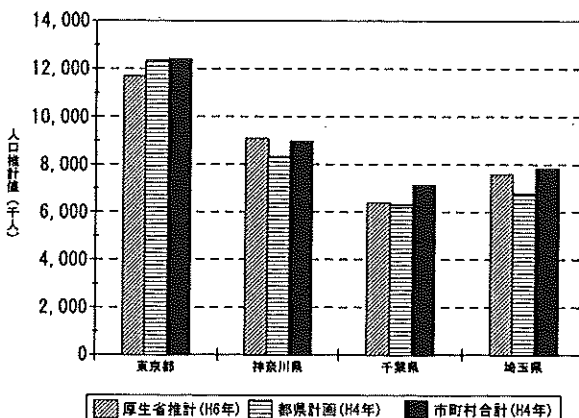
(1) 人口増加を前提とする現在の行政計画

わが国の人口は厚生省の推計(1994年6月)によれば、当面は増加を続け2011年には1億3,044万人でピークに達するものの、その後は減少する。また日本の総人口の減少に伴い2010年までには都道府県のうち約6割、市町村では約7割が人口減少を経験するとも予測されており、これまで当然と考えていた定住人口の増加は必ずしも望めない。

①東京圏1都3県における計画人口の矛盾

このように人口減少が見込まれる時代に、従来のように定住人口の増加を前提とする発想で地域計画、行政計画を策定することは困難になってく

図-44 東京圏の2000年の計画人口
(厚生省推計・都県計画・市町村計画合計の比較)



(出所) 厚生省人口問題研究所「都道府県別将来推計人口」、(平成6年10月)、および各市町村ヒヤリング等によりニッセイ基礎研究所作成

ることは容易に想像できる。東京の地方公共団体では今後の計画人口をどのように考えているのだろうか。

図-44は、1都3県の各市町村がそれぞれ設定した目標年次2000年の計画人口の合計値と各都県がそれぞれ設定した計画人口、および厚生省の人口推計を比較したものである。各市町村の計画人口を合計すると36,370千人となるが、これは各都県の計画人口合計値より10%近く上回り、300万人も多い。これは各市町村が定住人口の増加にこだわった結果であると考えられる。そこで計画策定に携わる行政担当者の意識を探ってみよう。

②人口減少を前提とする計画への抵抗感

国土庁は都道府県の長期計画を策定した歴代担当者を対象として、1994年に「国土政策、地域政策に関するアンケート調査」を実施した。

そのなかで、「人口減少が見込まれる時代においては、地域計画策定に際して定住人口の増加を前提としない計画策定を行なうべきであると思いますか」という問に対して、「行なうべきである」は85.8%、一方「行なうべきではない」は11.7%の回答であった。このことから都道府県の担当

者レベルでは人口減少に向けて対処すべきという意識が高まっていることが窺える。

次に「実際の地域計画策定に当たり、それは可能だと思いますか。」という問に対しては、「策定すべきであり、実際にも策定されることとなろう」は56.9%と過半数を占めている。しかし「策定すべきだと思うが、実際には策定は困難である」も28.9%と決して少なくはなく、現実問題として人口減少を前提とする計画づくりにある種の抵抗感があることがわかる。

その理由のなかには「交付税の算定基準、各種施設の整備基準の根拠が定住人口であり、社会資本整備を進める上で定住人口の減少を前提とした計画は策定困難である」というコメントがみられた。しかし、将来の人口自然減がほぼ確実となった現在、定住人口の増加を当然のこととして、人口増加イコール地域発展や交付金の増加という考え方は根本的に見直さねばならない。

(2) 定住人口だけでは支えられない東京の都市活動

行政区域を越える都市活動の活発化や多様化に対して、都市行政のネットワーク化やフレキシブル化は遅れている。人々の行動範囲は1つの行政区域に留まることの方が少なく、都市はその区域の定住人口だけによって支えられている訳ではない。

しかし、現在の都市行政とりわけ財政計画は、行政区域における定住人口を基準として策定されており、現実の都市活動を反映しにくいことが多い。その一例として、東京都23区つまり特別区の財政制度の仕組みを紹介しよう。

特別区には地方交付税制度の直接的な適用がないため、条例により都と特別区および特別区相互間の財政調整をおこなうが、これを「都区財政調整制度」という。調整の基本的な方法は、特別区税ではない調整三税（固定資産税、市町村税の法人分、特別土地保有税）を都がまず徴収し、その一定割合を各特別区に交付金として再配分するというものである。

交付金の算定方法は地方交付税に準じているが、まず23区平均に近い標準区（定住人口35万人、面積25km²）を設定し、財政需要経費の経費項目毎に定住人口を中心とする「測定単位」により実際の各区の数値をもとに「補正係数」で調整するものである。それに測定単位別に標準区の必要経費である「単位費用」をかけて算出する。算定式は次のとおりである。

基準財政需要額

$$= \Sigma [(測定単位 \times 補正係数) \times 単位費用]$$

ここで問題となるのが、測定単位として定住人口が多く用いられることである。居住する住民への行政サービスについては定住人口ベースで基本的に問題はない。しかし、都市活動にかかわる多様な人口を対象とすべき経費については、測定単位が定住人口だけでは不十分である。そのため都区財政調整では昼間人口などにより補正係数が計算されるが、あくまで定住人口をベースにした補正に過ぎない。

(3) 「ネットワーク人口」概念の導入

近年、国土庁や一部の地方自治体では、定住人口に加えて「交流人口」という概念に着目しはじめている。国土庁は「交流人口とは地域外から人を呼び、交流機会の増加によって観光等の収入増加、雇用の創出といった経済波及効果や地域の知名度などの副次的効果が期待できるものである」と定義している。

たしかに交流人口は、都市間の相互依存が深まる中で人口減少時代の地域づくりには有効な考え方である。しかし国内外の多面的都市ネットワーク社会の到来で都市間の機能的連携や相互依存が進展したことにより、物理的な人の移動の多様化とともに、国内外の都市間で相互に機能的影響を直接的に受ける人々が相当数存在するようになった。これらを合わせて「ネットワーク人口」と呼ぶことができる。

現段階ではこのネットワーク人口を定量的に提

示するまでには至っていないが、都市活動を支える人口として、定住人口や交流人口だけでなくネットワーク人口までも視野にいれた多様な人口を考慮した行政計画の仕組みをつくることが必要となつてこよう。

3. 既存自治体の集合による広域行政の限界

廃棄物、交通、住宅、環境、医療、防災、土地利用など既存の自治体の枠内では対応しにくい問題が増大している。広域的行政課題については、既存自治体の枠とは異なる行政システムが求められている。

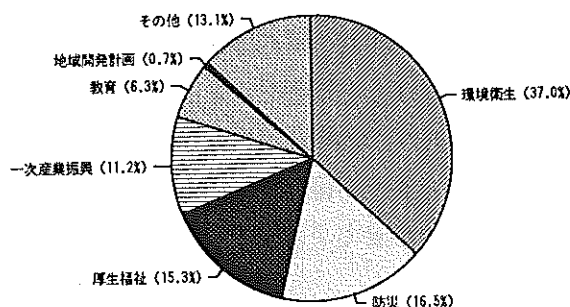
(1) 自治体の寄合所帯でしかない現在の広域行政

地方自治体の枠組を超えた行政の必要性については、戦後間もない頃から都道府県や市町村のレベルで論じられてきた。各自治体も「一部事務組合」などを通じて広域的な取組を行っている例はあるが、都市づくりの分野では形式的な対応に留まっていることが多い。そこで、広域行政の現状について制度面と実態面からみてみよう。

①制度面ではある程度整備されている広域行政

複数の地方自治体がある目的のために共同して行政を行うことについて、今日制度上のメニューはある程度そろってきたといってもよい。地方自治法では、「一部事務組合」「協議会」などが規定されているが、特に一部事務組合はゴミ・し尿処理や消防等において多数設置されている(図-45)。

図-45 一部事務組合の目的別設置状況



(出所) 東京市政調査会「都市問題」1994年4月
(総数 2,871 組合)

この他にも、地方自治法の制約を受けない「事実上の協議会」が多数設置されている。その代表例として、東京圏における「七都県市首脳会議(いわゆる首都圏サミット)」がある。これは、7都県市間の広域的行政課題の解決に向けた取組を行っているが、協議内容や運営方式の点で幾つかの問題が指摘されている。すなわち首都圏サミットは直接的行政権限を持たないため、各自治体の政策や基本姿勢が優先され、全体の方向性が各自治体の政策や首長の発言内容などと一致するものに限られる点で限界がある。

②成果が現れていない「まちづくり」分野での広域行政

いわゆる「まちづくり協議会」的なものは、既存自治体の枠組を超えた住民サービスや基盤整備などの計画を進めていくためのものであるが、河川流域整備などが一部でみられるものの、それ以外は各自治体の計画を寄せ集めたものにすぎないのが実情である(表-11)。

このような協議会においてハード面の実績がみられない理由は、協議会の目的がはっきりしないこと、予算や権限などが余りにも貧弱なことなどが挙げられる。しかも各自治体から独立した権限を持たないために、各自治体の利害調整すらできていないのが現状である。

③既存自治体から独立が難しい広域連合制度

1994年に地方自治法が改正され、「広域連合制度」が創設された。その特徴をまとめると以下のようになる。1)都道府県、市町村、特別区が協議により設立する特別地方公共団体であり、設立は自治大臣または都道府県知事の許可が必要である。2)議会・首長(執行機関)並立体制であり、議員・首長は公選または間接選挙とする。3)構成団体の財政力等に基づく分賦金を定め、構成団体は必要な予算上の措置を行なう。

しかし、この広域連合制度は従来の制度より進

表-11 まちづくり協議会の例示

	埼玉県南5市まちづくり協議会	埼玉県東部広域行政推進協議会	埼玉県南西部4市まちづくり協議会
1. 設立	S. 58年(1983年)	S. 57年(1982年)	H. 2年(1990年)
2. 構成市町	川口・戸田・蕨・鳩ヶ谷・草加	春日部・草加・越谷・三郷・八潮・吉川・松伏・庄和	朝霞・志木・和光・新座
3. 圏域人口	約87万人	約102万人	約36万人
4. 組織の位置付け	自治法上の組織兼埼玉県のまちづくり協議会としての任意団体	自治法上の組織兼埼玉県のまちづくり協議会としての任意団体	埼玉県のまちづくり協議会としての任意団体
5. 事務局	事務局は一貫して川口市	2年毎持回り	持回り
6. 予算	年間予算は900万円。人口割で5市から徴収	年間1,800万円(人口割+均等割)	各市年間30万円(ほかに必要な費用は別途手当)
7. 活動内容	ハード面	・ハードの計画は、各市の計画を列挙したのみにとどまっている。	・各市町の開発計画を広域全体計画の一部に位置付け、自治省「まちづくり特別対策事業」の認定を受けている。
	ソフト面	・野球教室・県南サミット等の実績 ・図書館の相互利用(専門分野の分担や相互検索等)は行っていない	・今後の課題 ・基本構想を今年度～来年度にかけてまとめる。 ・施設共同利用、共同データ蓄積、人事交流推進(消防で実績)

(出所) 埼玉県市町村概要などをもとにニッセイ基礎研究所にて作成

んではいるものの、これまでの広域行政制度と同様の課題を持っており、真に住民にとって必要な広域行政がなされ、住民のチェック機能が働くのかどうかは未知数である。

(2) 自都市の枠にとらわれないフレキシブルな行政システムの構築を

広域行政制度の必要性については盛んに論じられているが、その実態は行政側の事務効率化のための組織であったり、各自治体の計画を寄せ集めただけの形式的広域行政であることが多い。既存自治体を前提とし、その集合体としての広域行政体を考える限り、結局自都市中心の行政を優先し、利害関係がそこに持ち込まれるだけに終わることになる。

始めに既存自治体ありき、すなわち「自都市」ありきではなく、始めに行政課題ありきの目的に応じたフレキシブルな広域行政制度を組立てていくことが必要である。

4. 内向きの国際化では生き残れない東京

(1) 東京の国際的拠点性低下の危険性

1980年代後半以降の金融自由化の流れの中で、わが国は豊富な資金力、円の力の増大などを背景に世界経済に占める比重を拡大し、東京はニューヨーク、ロンドンと並ぶ国際金融センターに成長した。しかし、バブル崩壊以降、東京の世界都市化の動きには黄信号が灯っている。特に国際金融分野において東京と海外、特にアジアの諸都市との競合が激化している(表-12)。

バブル期には東京があたかも世界の中核都市の仲間入りしたかのような議論があった。しかし国際化の進展の中でこれまで当然と思われてきた東京あるいはわが国の社会経済の仕組の矛盾、不合理性が露呈し始め、今や国際ネットワーク化の進展のなかで東京の国際的拠点性が低下する危険性が高くなっている。

ここで、国際的ネットワーク化の中で東京の地位低下をもたらそうとしている理由を、わが国の

表-12 外資系金融機関の東京からの移転

金融機関名	国籍	東京からの移転の動き
ゴールドマン・サックス	アメリカ	香港で外為業務を開始、東京からディーラーの一部を移動
ソロモン・ブラザーズ	アメリカ	シンガポールで外為業務を開始、東京からディーラーの一部を移動
パリバ銀行	フランス	欧米からの外為注文のアジア地区での管理をシンガポールで実施
ソシエテ・ジェネラル銀行	フランス	オプション部門の一部をシンガポールに移転
パークレイズ銀行	イギリス	香港・シンガポールの外為部門強化、東京からの人員移動を検討
チェース・マンハッタン銀行	アメリカ	後方事務電算化のシンガポールへの集中
カナダ・ナショナル銀行	カナダ	東京支店の清算、撤退
オランダ国際銀行	オランダ	アジア地区統括本部をシンガポールへ移転

(資料) 日経金融新聞記事からニッセイ基礎研究所にて作成

社会経済の仕組の観点から考えてみよう。

①世界に通用しない国内基準や厳しい規制

行政指導、系列、談合、株式持合いなど、わが国の商取引をめぐる閉鎖性や特殊性が内外から指摘されている。これらはグループ内取引の優先、新規参入の実質的制限などの弊害を生み、非関税障壁として米国などから規制緩和と自由な取引を迫られている。

また、わが国のワークスタイル自体の問題も指摘されている。日本の企業では権限がどこにあるかわからない、特にバブル崩壊後はリスクをとらないなどの点で、海外の企業からみると特異に映る点が多いという。

②英語が通じにくい職場環境

わが国の現状では、就業者の多くは英語での業務遂行が難しい。これに対し、例えばシンガポールでは就業者の6割以上が英語を使用できるという調査もあり、その差は歴然としている。証券業のディーラーなどの英語能力が優れているとみられる人たちでさえ、わが国では英語を使いたがらないという不満が、在日外国銀行からも聞かれる。

③新規参入を阻む高い立地コスト

バブル期に東京一極集中が進んだためオフィスが不足し、オフィス賃料は大幅に上昇した。

バブル崩壊後は、供給過剰から賃料は大幅に下落して香港が東京を抜いたとはいえ、世界主要都市の中で東京のオフィス立地コストは依然として高く、このことが市場の空洞化にも拍車をかけている。

④情報通信革命の進行

情報通信革命の進行で、ローカルから直接世界的ネットワークにアクセスすることができる。金融取引の場合、東京市場のような取引コストの高い市場を利用しなくても世界の他の市場において電話一本で同様の取引ができるようになってきた。

また、外資系企業の間接部門の本国への統合が進み、東京支店の人員の減少がみられる。当研究所が本年3月にインタビューしたある外国銀行では、東京支店の機能のうち人事・経理部門などをロンドン近郊に集約化した。これはコミュニケーション手段や交通手段の発達により、必要に応じ本国から出張することで十分対応できると判断したからであるという。

⑤外国人に住みにくい生活環境

わが国に10年以上暮らしているある外国銀行の幹部(上記インタビューによる)は、東京の住みにくさの原因として、高い生活コスト、乏しい自然、信用できない医者・病院、地震の危険性、通勤混雑などを指摘している。特に東京は夫人方

が同行をいやがる人が多いという。

また、東京都が1994年に実施した「外資系企業における東京進出の魅力と課題に関する調査」でも、住宅事情、物価、通勤混雑、職住の遠距離化などを問題点と考えている人が多い。

(2) 世界に通用する真の世界都市を目指して

東京のオフィス賃料がかなり下落し、東京金融市場も回復した場合、再び海外から金融機関の機能が戻ってくるだろうか。前述の外国銀行の例のようにフロント業務はある程度拡大するとしても、管理部門などは本国への集約化の動きが変わるとは考えにくい。東京が国際的拠点性を回復するとしても、従来と同じパターンでの国際化にはならないだろう。

今後は単に門戸を開けば良いという問題ではなく、都市活動のグローバル化・ネットワーク化のなかで、世界の都市と共存し相互連携の拠点として東京を円滑に機能させるという発想が重要となってくる。今後も都市間競争はあるにせよ他都市との勝ち負けの論理ではなく、東アジアでは香港、シンガポール、ソウル、バンコクなどと互いに活性化を図りながら調和のとれた連携を目指すことが必要となる。何でも東京にという発想ではなく、東京の真の国際化のための基盤整備が求められている。

5. 東京と地球環境とのかかわりの認識不足

(1) 「シャドウ・エコロジー」認識の必要性

大都市における地球環境問題を考えるには、都市活動の内外ネットワーク化の進展に伴いその圏域の中だけではなく物質や資源の他地域との相互移動の観点から、相手先の環境や生態も考慮する必要がでてきた。例えば、東京都内で利用・消費されるエネルギーや製品の多くは、東京都以外の国内外で生産されている。

このような圏域外で生産・輸送などに消費されるエネルギーや資源さらにその地域の環境や生態

系は、直接的には見えにくいことから広義に「シャドウ・エコロジー」と呼ばれる。東京の都市活動は、圏域内で直接消費・利用される資源やエネルギーとこのシャドウ・エコロジーとの総和で成立していることは明らかである。従って、内外のネットワーク化による各地域間の相互依存関係の進展を背景とするシャドウ・エコロジーまでも視野に入れた考察が必要となる。これまでこのような視点はほとんど考慮されてこなかった。

ここでは東京やわが国のシャドウ・エコロジーについて、木材消費と貿易の面からみてみよう。

①東京圏の木材消費と熱帯林の減少

わが国は南洋材の輸入によりしばしば熱帯林の破壊者であると非難されるが、わが国や東京の木材消費はどの程度熱帯林の減少に影響を与えているのであろうか。まず東京圏の木材消費量を製材品・合板・製紙について1990年ベースで推計してみよう。

製材品は木造建築や土木工事に使用され、その大半は木造住宅である。そこで東京圏の製材品消費は、木造建築物の着工床面積に比例すると仮定すれば、その全国シェアとわが国の製材品消費量5,385万 m^3 （丸太換算、以下同じ）から1,185万 m^3 と推計できる。

合板の消費では建築材料と建設用型枠の普通合板が大半を占めるため、その消費量は着工建築物の総床面積に比例すると仮定すれば、製材品消費と同様に考えて、東京圏の合板消費量は392万 m^3 となる。

紙の消費については製紙用チップ・パルプ、輸入製紙、リサイクル古紙なども考慮に入れなければならないが、わが国の紙・板紙の消費量と実質GNPはほぼ比例関係にあることが知られているため、これにより推計すると東京圏の紙の消費量は3,139万 m^3 となる。

以上を集計したものが表-13であるが、1990年のわが国の木材消費量は1億1654万 m^3 であり、

表-13 東京圏の木材消費量の推計（1990年）

（丸太換算 万m³/年）

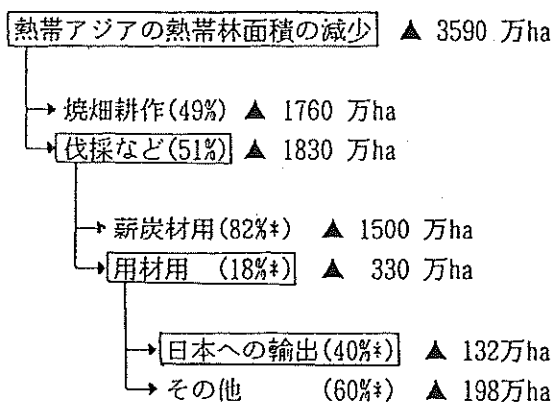
	東京圏	東京都	神奈川県	埼玉県	千葉県
製材品	1,185	289	296	323	296
合板	392	131	91	73	97
紙・板紙	3,139	1,807	599	381	352
合計	4,716	2,207	986	777	745

（出所）林野庁「木材需給表」などからニッセイ基礎研究所にて推計

東京圏はその約40%を消費していることになる。

熱帯林の（面積）減少は現地の焼畑耕作および薪炭利用、製材のための伐採によるが、海外に輸出されるのは伐採後の丸太、製材品および紙の原料のパルプ・チップなどである。FAOなどの資料を基に1980年代の熱帯アジアにおける熱帯林の減少と日本との貿易のおおまかな関係（減少面積として）は図-46のように試算できる。

図-46 熱帯アジアの熱帯林の減少に占めるわが国への輸出の影響



（出所）FAO 資料などからニッセイ基礎研究所にて推計

この試算によれば、熱帯アジアの熱帯林減少に対する日本の関与率は約4%（132万ha/3590万ha）となり、その約40%が東京圏で消費されているため、東京圏の関与率は2%弱ということになる。

シャドウ・エコロジーの視点から東京圏の木材消費を試算すると、量的には必ずしも大きくはない。しかし、最近では熱帯林保護などのため木材

供給国の伐採規制や丸太の輸出制限も強化されつつある。そこで国内材消費量の4割を占める東京圏を中心に、木材や紙の再資源化や代替材利用の促進は当然のことだが、日常の生活や事業における木材消費も深く地球環境にかかわっていることを認識する必要がある。

②貿易による内包一次エネルギー

国際貿易においても、シャドウ・エネルギーがあてはまる。井村・他⁽¹⁾は国際産業連関表を用いて貿易を通じた財とサービスに内包される一次エネルギー消費の各国間の相互関係を分析し、次のことを明らかにしている。すなわち、大量の内包一次エネルギーを財とサービスの形で輸出する国は中国、米国、インドネシアおよび日本である。一方、それを大量に輸入する国は日本、米国、シンガポールおよび韓国である。内包一次エネルギーの輸出に対して輸入の比率が高いのはシンガポール、次いで日本であり、最も低いのが中国である。

このことから、シンガポールや日本のような国は一次エネルギーの消費すなわち地球温暖化の原因物質である二酸化炭素などの排出をアジア諸国や米国に大きく依存していることになる。これは同時に輸出国の生態や資源と深くかかわっていることを意味している。

(2) シャドウ・エコロジーを認識した環境負荷の少ない都市づくりへの転換

日々の生活や経済活動そのものが原因となって環境問題は地球的規模にまで拡大し、現代世代だけでなく将来世代にもその影響を及ぼそうとしている。そこで今後の都市づくりを考える時、自分の地域や国の環境への負荷だけではなく、都市活動のネットワーク化に伴いシャドウ・エコロジーの及ぶ範囲まで視野に入れる必要がでてきた。

すなわち、自都市のシャドウ・エコロジーを認

(1) 井村秀文他「INPUT-OUTPUT ASSESSMENT OF ENERGY CONSUMPTION AND CARBON DIOXIDE EMISSION IN ASIA」土木学会、環境システム研究 Vol.22 1994年

識した環境への負荷の少ない都市システムの構築をこれからの都市づくりの理念のひとつとして位置付けることが重要である。

V ポスト巨大都市時代の 多元的都市システムの提案

前章までの議論を踏まえ、これからの東京と日本の都市システムを、どの様に地域構造の多元化に相応しい構造に変えていくべきか考察を進めよう。

1. 東京一極集中是正論の落とし穴

(1) 都市機能の集中と分散は同じコインの裏表、 対立概念とするのは間違い

東京一極集中構造は、ピラミッド型都市階層構造の典型であるが、高度経済成長によってもたらされた地域構造の一つの到達点だったとも言える。それが戦後の日本の経済成長等に一定の役割を果たしてきたことは間違いはないが、一方で東京への人口、資金、情報等の集中や中央官庁への権限集中によってもたらされたいわゆる東京プロブレムの顕在化、高度経済成長期に見られた地域間格差の拡大等に対する批判も引き起こしてきた。

東京プロブレムの解決策として様々な遷都論や都市機能分散論、そしてその一環として多極分散型国土論等が出てきた。これらの議論は既に放置できない東京の過密、過集積、権限集中に対しては分散、分権、および規制緩和で対処すべきだということを基本に置いている。

確かに集まり過ぎてしまったものを分散させること自体は、過密解消、格差是正に対して一つの合理性をもった方策である。しかし、都市のダイナミズムと言う観点から東京一極集中構造を考察すると、集中し過ぎたから分散によって対処すべきだという視点からの一極集中是正論では対処できない側面が見えてくる。

先ず、「集中」と「分散」は言葉としてみれば

反対語の組合わせであるが、実は両者は都市・地域間の機能的な相互連携の進展に伴い相互に関連しながら生じている事象であることを理解する必要がある。一方の動きのみが単独に生じているのではなく、都市活動の脱地域化が集中と分散を同時に引き起こしているのである。

例えば、前月号で見た東京の内部構造の変化からも明らかであるが、1975年から91年にかけて東京への集中を強めたのは、情報発信機能、企業の本社活動等をサポートする業種、金融・商業取引に関わる機能であった。他方製造業は一部研究開発機能を除き、一貫して他地域へ流出し、近年では製造業の空洞化とまで言われている。このように集中するものがある一方で、同時に分散するものもある。一方的に、集中のみが起きたのではない。

現代の都市においては、経済活動のボーダレス化や運輸・通信技術の革新等によって都市活動は従来にも増して、集中と分散を通して絶えず新たな都市・地域間の相互連携構造を作り出し、連携範囲を広げているのである。

都市活動の集中と分散が都市システム全体から見れば都市・地域間の相互連携構造を形成する過程で生じる一連の動き、いわば同じコインの裏表であることを理解せずに、一方的な分散策を論じてもあまり意味がない。

(2) 地域構造の多元化を踏まえない分散策は機能しない

わが国では重厚長大産業を軸とした工業化の進展した時期、すなわち高度経済成長期に、ピラミッド型都市階層構造に基づく都市・地域間の相互連携が強化され、その結果が東京一極集中構造を生み出した。それと共に一方では、お互いの都市活動を支える都市ネットワークも広域化し、各都市間の機能的な連携を深め、東京一極集中構造の下に全国の各都市を一つの都市システムの中に統合していったのである。

しかしながら、80年代後半以降、都市活動の脱地域化の進展によって、地域構造の多元化の動きが出てきた。個々の都市や地域は多様な都市・地域ネットワークへの参加可能性が広がり、独自の対外移出活動を育成することによって、ピラミッド型階層構造に依存することなく、もしくは上位の都市に従属することなく、地域の自立性を確立する可能性が出て来ている。

この様に、個々の都市を都市システムの一部として組み込み統合していく動きと個々の都市の自立とは、そのシステムが多能的である限り、決して互いに矛盾するものではない。むしろ、お互いの連携の輪が地域や国を越えて多能的に広がることによって多様な新たな地域秩序が形成され、それが今まで各都市の活動内容や規模を規定していたピラミッド型階層構造とは異なる都市・地域間の連携構造を生み出し、各都市の自立の可能性を高めるのである。

地域構造の多元化が順調に進展すれば、わが国の都市システムは、今後多様な状況の変化に対し、より強靱で柔軟性を持ったものに育つ可能性を持っている。

各都市・地域間の相互依存性の高まり、そして地域構造の多元化を踏まえると、東京一極集中問題にとって、わが国の都市システムを従来の一元的構造からどのように多元化させていくかということが基本的課題であり、遷都論を始め東京からの機能分散の議論もこの多元化の方策の一環として検討される必要がある。

集中し過ぎを是正するために分散が必要であるとか、東京と他地域を対立的に、すなわち勝者がいれば必ず敗者がいるゼロサム・ゲーム的に捉えて、東京のこれ以上の基盤整備はますます一極集中を加速させ、他地域の衰退を招く怖れがあり抑制すべきである等と言う指摘がまだ見られるが、これらの議論は現代都市のダイナミズムの全体像を見ない「木を見て森を見ず」式の議論になりかねない。

ポスト巨大都市時代、すなわち地域構造の多元化時代には、むしろ他都市や他地域との相互連携を通して共に勝つプラスサム・ゲームの視点が今まで以上に求められる。

2. 東京の首都機能の分解と行政システムのフレックス化が地域構造多元化の鍵

東京の首都機能はピラミッド型都市階層構造の頂点に位置し構造全体を規定してきた。この一極集中した首都機能は、地域構造の多元化の動きにも拘らず、最も対応が遅れている。地域構造の多元化を前提とした首都機能のあり方が問われねばならない。

この課題に対しては多様な考え方があろう。本論では今後の議論の叩き台として、また一つの問題提起として、以下の多元都市システム構築の試論を提示したい。試論の基本的提案は次の二つを軸にしている。

首都機能の分解と三都分立体制の構築

一極集中した首都機能はピラミッド型都市階層構造の根幹とも言うべき部分であるが、これを改編せずに温存したままでは多能的な都市システムへの移行は部分的なものに終わってしまう可能性が高い。

したがって、日本の都市システムを円滑に多能的な構造へ移行させるには、東京に集積した首都機能を改編することが基本的な必要条件であるという認識の下に、首都機能を政治・行政機能、経済中枢機能、そして象徴的機能の三つに分解し、これらを都市ネットワークの多元化によって支える首都機能の三都分立体制を構築する。これを基盤構造として多元都市システムを育成して行く。

フレキシブルな行政システムの導入

この基盤構造を支える行政システムとして、現在の中央集権型の行政システムを改編し、基礎自治体の機能強化と、地域的連携のみならず機能的

連携に基づくフレキシブルな広域行政システムを導入する。

これら二つを基礎にして、東京一極集中型構造を多元的な地域構造に誘導し、多元都市システムを実現していこうというものである。

これら全国レベルの多元都市システムが具体化されて初めて、いわゆる東京プロブレムの解消を目指した東京の内部構造の改造計画も有効性を持つことになる。

3. ポスト巨大都市時代の東京

提案を具体的に説明していこう。計画目標年次は、現在策定準備が進められている第五次全国総合開発計画（五全総）後の概ね 2020 年頃を想定している。

(1) 三都分立体制の構築

①首都機能の分解と三都分立体制

一般に首都機能とは政治・行政の中核機能を指し、立法・司法・行政の国家基本三権をいう。これに政府関連機関や中央官庁業務と密接な関係を持つ公益法人等の各種団体、中央銀行等の諸機関、外国政府公館の機能を含めることも多い。

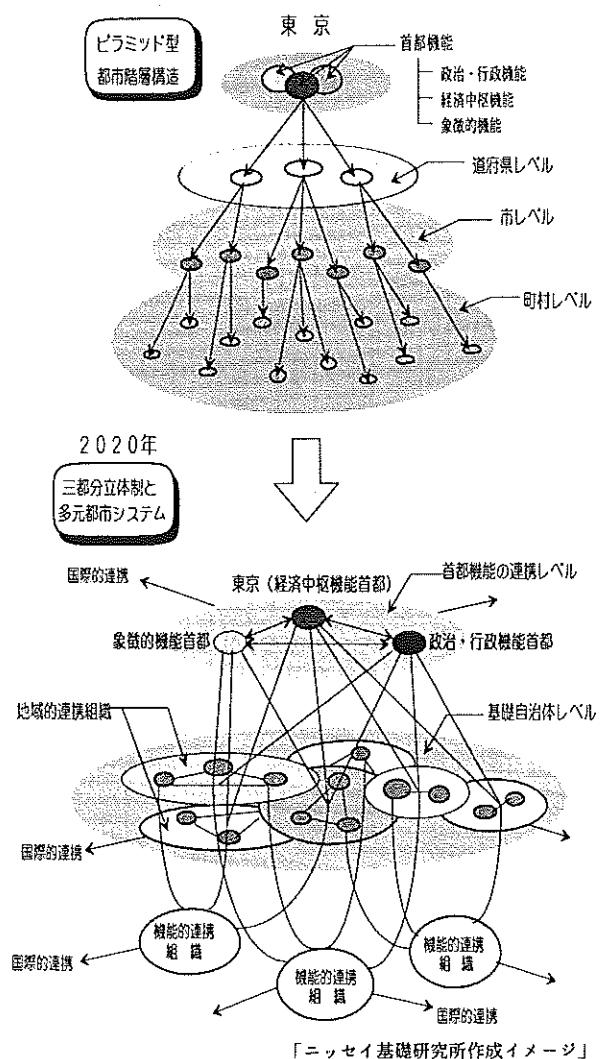
しかし、現在の東京の首都性を形成している機能は、このような政治・行政機能だけでなく、企業本社や金融証券市場などの経済中枢機能、および象徴的首都機能といえる皇居・皇室の存在を合わせて考えるべきである。以下ではこれら全てを広義の首都機能とし、政治・行政機能は狭義の首都機能とする。

現在、情報ネットワークのめざましい発達で、国内の一都市に物理的に集中しなくとも効率的な経済活動や豊かな生活を行うことがそれほど困難ではなくなりつつある。経済活動のグローバル化ともあいまって、社会・経済機能の東京一極集中の必然性は大きく低下しており、首都機能分解の機は熟しているといえる。

この試論では、東京から移転させる首都機能を政治・行政機能と象徴的機能とする。前者は、すでに 1992 年「国会等の移転に関する法律」が成立、公布・施行され具体的な検討作業が進んでいる。後者については、歴史的な経緯を重視するとともに、国民の合意形成にも十分配慮する必要がある。

これら首都機能の移転先は、本試論のテーマではないので具体的な検討は行わないが、多元的都市システム形成のために、二つの新首都は東京圏（1都3県）から独立していること、すでにある程度の拠点性を持っていることが必要条件となる。また、震災リスクのできるだけ小さい地域であること、緊急時にバックアップ体制がとれるよ

図 - 47 三都分立体制の概念図



う互いの立地場所が相当程度離れていることも重要である。

一方、この新しい三都は、地域的に離れていても首都機能としては多元的に連携しながら機能する構造であることが求められる。21世紀の地域構造を多元都市システムとするために、その基礎的条件として三都分立体制を構築する必要があるのである。

②首都機能多元化の波及効果

現在、地域構造が多元化しつつあるにもかかわらず、中央集権型の行政システムはこのような地域構造変化に対応できていない。しかし、三つの首都機能を多元的な都市ネットワークが支える三都分立体制へ移行することにより、必然的に行政システムもネットワーク型、地方分権型に転換して行くことになる。

したがって、政治・行政機能移転は、現在の中央官庁組織をそのまま移転するのではなく、組織を大幅にスリム化、機能の見直しを行うことが重要になる。地域構造の多元化の動きに適切に呼応し、また地方分権促進の効果を高めるために、中央官庁組織の再編は不可欠である。

また、首都機能の多元化は国家の緊急時の安全性を高める面にも注目する必要がある。

東京一極集中は、経済活動の集積の利益を生む一方で、地価の高騰、居住環境の悪化、交通渋滞など様々な都市問題を生み出した。中でも、世界的に最も震災リスクの高い大都市のひとつである東京に首都機能が集中していることはナショナルセキュリティ上非常に問題がある。阪神・淡路大震災は、都市直下型地震のリスクを顕在化させ、首都東京の防災機能強化の緊急性を明らかにした。東京の経済活動は多数の国の経済活動と緊密に連携していることから、一国の危機管理上の問題だけに止まらず、グローバルな経済活動の円滑な維持のためにも、東京の緊急時の安全性と安定性の確保が要請されている。首都機能の多元化は、こ

のような危機管理上のリスクを大幅に低下させることになる。

③新しい東京圏のイメージ

三都分立体制移行後の東京圏の地域構造は次のように誘導することが望まれる。

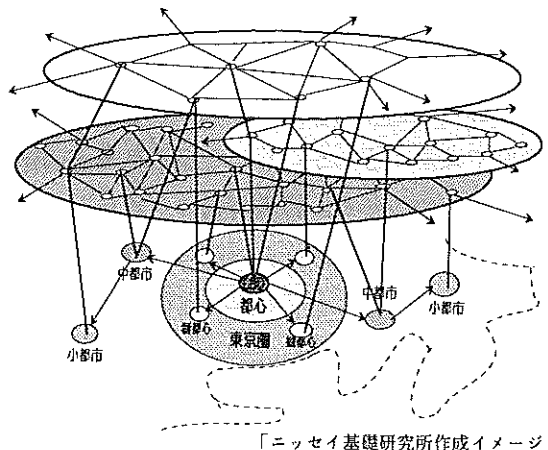
第一に、都心部を中心に企業の新陳代謝・機能更新を進める。結果として、規制の多い業種や特殊法人・公益法人は、移転する政治・行政機能に追従したり、規制緩和や経済活動のグローバル化に対応できず規模が縮小する。一方、地価の低下や規制緩和により、新興企業や多国籍企業の本社機能が増加する可能性が高い。ただし、情報化による業務機能の分散化と、対事業所サービス分野でのアウトソーシングの進展によって、各企業の本社規模は縮小するとみられる。

このとき、生産機能や研究開発機能、本社機能が世界的なスケールで最適立地を求めて国内外に分散するため、東京はわが国最大の経済中枢都市ではあるものの、相対的な経済地位は1990年代

表-14 東京圏の都市規模

地 域		居住人口
東京圏の範囲	都心の範囲	
	CBD (中心業務地区)	80 万人
	CBD周辺部	240 万人
	その他周辺部	300 万人
	(小 計)	(600 万人)
	副都心	2,200 万人
	その他周辺都市	
合 計		2,800 万人

図-48 新しい東京圏の地域構造イメージ



ほど圧倒的でなくなるであろう。

また、首都機能の多元化や地方分権化により国内での人口分散も進むことから、東京圏の人口規模は縮小するとみられる。しかし、交流人口は大幅に増加することになるろう。

(2) 行政のリストラフレキシブルな行政システムの導入

①行政リストラの必要性

これまでみてきたように、地域構造の多元化への対応が最も遅れているのは、中央集権型の行政システムである。本来行政は社会変化に的確に対応していかななくてはならないが、現在の行政システムは、政策の画一化や硬直的なタテ割行政等の弊害が指摘されて久しい。21世紀に向けて行政システムの再構築は緊急の課題であり、社会の変化に柔軟に対応できるフレキシブルな行政システムの導入を提案する。これと三都分立体制の構築により、東京一極集中型構造を多元的な地域構造

に誘導し、多元都市システムを実現していくのである。

②フレキシブルな行政システムの構造

a. 基礎自治体の機能強化

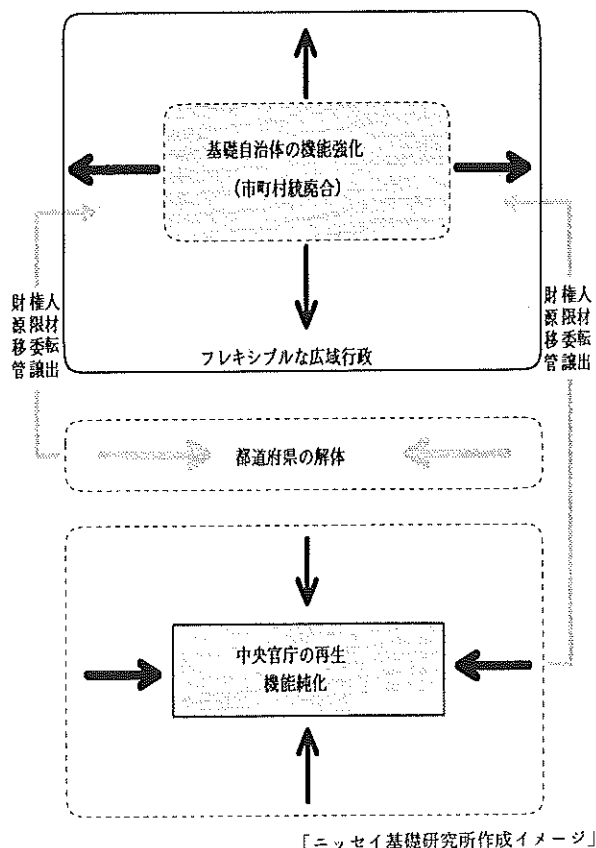
時代の変化に対応できる行政システム構築の第一歩は、地域に最も身近な基礎自治体（現在の市町村）を基本とした分権型行政システムの確立である。

まず、広域化した人々の生活行動圏に合わなくなっている市町村の再編を進め、基礎自治体として機能強化する必要がある。同時に、中央官庁と都道府県から権限・財源と人材を受け入れ、行政機能の独立性・自立性を高めることも重要である。

現在、ほとんどの地方公共団体が自主財源不足により地方交付税の交付を受けており、こうした財政的な従属関係が国—県—市町村という上から下への序列を生んでいる。例えば、地方自治体の業務における機関委任事務の占めるウェイトは、市町村の窓口業務の4割、都道府県では7～8割といわれる。こうした状況は、固有財源をもたず国からの財政移転に頼っているため、基礎自治体の独立性・独自性確保のために自主的財源の確保は不可欠といえる。ただし、基礎自治体間の財政力格差を考慮した新たな再分配システムは一部必要と考えられる。

新しい基礎自治体は、全国で概ね300～350程度、平均人口規模は生活圏として自立的な圏域を構成するのに必要と思われる35～40万人を想定するが、地域特性などに応じて適正規模は異なる。何れにしても、市町村合併によりスケールメリットを向上させ、組織のスリム化を図りつつ低コストで効率的な行政サービスの提供を目指すべきである。また、行政とNPOといわれる民間非営利団体との連携強化もこれからの課題である。例えば米国のように、環境監査・アセスメントなどにおいて民間の多様なアドボケイト（専門的、技術的な助言や支援、弁護）機能を活用する方法がある。

図-49 行政のリストラ（概念図）



また、基礎自治体の機能強化を一斉かつ一律的に進めると、最も遅れた自治体に合致する護送船団型になる可能性が高い。このため、意志と能力の高い基礎自治体から機能強化を実施する「パイオニア自治体制度」の設置を提案する。現行のパイロット自治体制度（地方分権特例制度）との違いは、本格的な権限・財源委譲が行われる点と、市町村合併など基礎自治体自体の再編を前提としている点である。このとき、都市経営能力等に不安がある基礎自治体には国の管理を受ける権利を与えるが、最終的には自立的な基礎自治体に移行するために時限立法とした特例制度とすべきである。

なお、このような基礎自治体の権限強化にあたっては、自治体側の都市経営能力の向上の仕組づくりと第三者のチェック機能強化も必要である。

b. フレキシブルな広域行政

地域構造の多元化は、広域行政へのニーズも多様化させるが、このような行政ニーズには、必ずしも隣接した地域でなく遠く離れた地域間と共有するニーズもある。これは、従来の地域的連携を超えた機能的連携ともいうべきものである。

新しい広域行政は、現行広域行政の自都市優先の利害調整的、形式的性格を改め、住民ニーズや行政目的からみて自都市単独では対応できない機能や領域について、基礎自治体の連合や別組織により処理する仕組みとすべきである。

表－15 多様な広域行政課題

タイプ	具体的目的（例）
地域連続型	・水資源の効率的分配による治水対策
	・バイエリアの環境保全計画の策定と実施
	・広域幹線道路の整備
	・地震や集中豪雨など緊急時の救助体制の整備
	・廃棄物処理・リサイクルに関する共同処理体制の整備
	・自動車交通制御に関する都市間協力
遠隔地連携型	・国際観光交流に関する互恵的優遇措置の設定
	・緊急時の都市機能の相互バックアップ機能の整備
	・外国人定住化推進に関する都市間協力
	・地震や集中豪雨など緊急時の救助体制の整備

（注）目的は同じでも、地域連続となる場合と遠隔地連携となる場合がある。

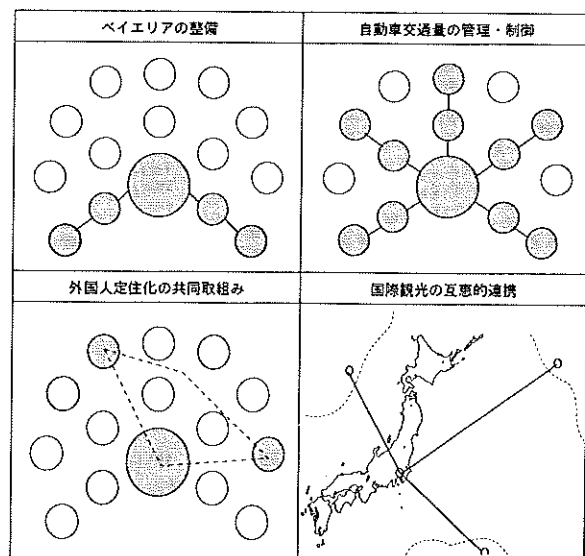
（出所）ニッセイ基礎研究所が作成

また、組織が固定化・既得権化されないよう、時代の変化や地域の特性、求められる目的別の多様なシステムが求められる。現行の都道府県は広域行政システムのひとつといえるが、行政圏域が固定化しており、地方自治の二重構造が問題として指摘されている。そこで、基礎自治体を基準にした目的別・機能別のフレキシブルな広域行政システムを提案する。

新しい広域行政は、原則として基礎自治体の連合と、例えば住宅供給を広域的に行う住宅都市整備公団のような基礎自治体ではない特別法人の2タイプが想定できる。ただし、経済・社会環境が変化し当初の目的が失われたとき、これらの組織も使命を終えるべきである。例えば、特殊法人は法律上の有効期間を明示する時限立法やサンセット法を採用し、目的達成後は速やかに解散する仕組みを持つべきである。

なお、東京や関西などの大都市圏については、経済活動圏域の広域性・一体性、経済集積の大きさなどを考慮すると、基礎自治体とは別に広域行政府を設置することも検討する必要がある。

図－50 目的別の都市間連携イメージ



「ニッセイ基礎研究所作成イメージ」

c. 中央官庁の再生

これまで提案してきた新しい行政システムは中央官庁の否定ではない。むしろ、グローバル化の進展により、国際政治や経済交流の場面で地球環境問題、国際紛争解決、途上国援助等の分野においては、一国を代表する政府と中央官庁の役割はより重要になっている。

このため、中央官庁を国益の維持と国際社会への貢献という本来の機能に特化して、機能を高度に純化させることを提案する。

このような、中央官庁の再編過程では、中央から基礎自治体や広域行政組織へ人材が移動することによって地域の政策立案能力向上も期待できる。

d. 一層型の地方自治構造—都道府県の解体

全国で300～350程度の基礎自治体が形成されれば、広域的な調整機能や行政サービス機能を持つ都道府県の存在意義は小さくなる。

行政のリストラ過程では、権限委譲を行いスリム化した都道府県と機能強化・拡大した基礎自治体が併存することもあるが、長期的には、基礎自治体中心の広域行政が機能し、広域行政を目的として存在した都道府県の役割は小さくなる。

最終的には都道府県制度を解消した一層構造の地方自治制度を目指すべきと考える。このとき、地方自治体を上からランク分けし、階層を複雑にしている現行の特別区と政令指定都市制度も解消すべきであろう。

表-16 一層制地方自治システムの基本形

各 層	主な機能・役割
中央官庁	外交・通商交渉、国防、国家財政、金融政策（中央銀行）、国庫協力（地球環境保全、平和維持）、高度な科学技術開発、その他国家政策立案機能、基本的人権に関する基準づくり
フレキシブルな広域行政システム	目的別に広域政策の立案機能と事業機能を持つ
基礎自治体（市）	地域行政に関する最大の責任を持ち、地域計画を策定し、住民の生活圏に密着した行政サービスを行う。緊急事態への対応主体

（出所）ニッセイ基礎研究所が作成

(3) 東京の都市づくり試論

この章の最後に、東京の新たな内部構造構築のため、業務機能・交流機能・世界都市機能・土地利用・地球環境保全・都市経営の6分野の取組みと関連する10のプランを試論として提示する。

表-17 東京の都市づくり10のプラン

取組み分野	都市づくりプラン
業務機能	新たな業務機能立地に対応する拠点整備
	PLAN1 ソフト産業育成のインフラ：生活特区指定
	PLAN2 中核機能の受け皿整備：ライブタウン
	PLAN3 住宅地近接のニューオフィス整備
	PLAN4 新しい産業機能付与：都市環境管理ビジネスの育成
交流機能	ヒューマン・ビジネス機能の支援
世界都市機能	PLAN5 交流拠点としての市民アグリ機能の導入
	PLAN6 都市の安全性・安定性の強化
土地利用	PLAN7 世界都市移行プログラム：国際ビジネスステマパーク
	PLAN8 多様な公的賃貸住宅の整備
地球環境保全	PLAN9 環境保全のための東京ベイエリア法の制定
都市経営	PLAN10 都市経営への市民参加の促進
	PLAN10 市民パワーを活性化する電子公聴会・電子投票

（出所）ニッセイ基礎研究所が作成

①業務機能：新たな業務機能立地に対応する拠点整備

情報化やグローバルな競争激化を背景に、企業の生産機能だけでなく本社など業務機能の分権化が進むとともに、生産性向上のため外部の業務代行専門企業への業務委託も増加するとみられる。この結果、企業の本社はスリムかつ高次機能集中型の組織が求められ、本社オフィスには高度な情報通信機能が必要となる。しかし、大規模な本社ビルである必然性はほとんどなくなる可能性が高い。

一方、優秀な人材確保の条件として住環境の良さや通勤の容易さが重視されることから、研究開発部門だけでなく本社全体が郊外に移転するケースも増加する。

また、経済成長著しい東アジア諸国からの日本市場開拓のための事務所・現地法人設立の動きに対する適切な誘導策が求められる。

このため、東京では金融・証券市場の自由化、各種経済規制の撤廃など国際金融分野における拠点性・魅力の向上、職住近接型の業務地区および居住環境の整備、都市生活の安全性・安定性の向上など、ハードに偏らない総合的な都市の魅力づくりが求められる。

②交流機能：ヒューマン・コミュニケーション機能の支援

情報ネットワークが発達した社会では、経済諸機能が空間的に集中する必要性が低下するため、企業活動において都市の物理的拠点性は今ほど必要とされなくなる。しかし、フェース・トゥ・フェースによるコミュニケーションの必要性が高まるため、都市は交流拠点として今より重要な役割を担うことになる。交流拠点性の高い都市は、魅力的な情報や創造的なビジネスを産み出す可能性が高く、実際にその都市で働き、遊び、住み、学ぶ欲求という交流活動ニーズも高い。

このように、情報ネットワークが発達した社会では、人々が集まって交流する場として都市が重視されるため、都市づくりにおいてヒューマン・コミュニケーション機能の充実が重要な課題となる。例えば、都市間交通アクセスの改善、都市型ホテル、飲食施設、イベント施設、コンベンション施設の集積と選択の多様性の確保、ヒューマン・ネットワーク支援産業の育成、バリアフリー（物理的・社会的障壁の除去）重視の都市整備等である。

③世界都市機能：世界都市機能の充実

1980年代後半以降「世界都市 TOKYO」は、東京の都市づくりのキャッチフレーズのひとつであった。確かに、東京は人口規模や経済規模では世界有数の巨大都市である。しかし、世界都市と

は都市規模だけでなく、国際社会の中での政治的、社会・文化的位置付けや市民生活の豊かさなど、総合的な都市の魅力度が問われる。

例えば、世界に開かれた自由な市場の存在、良好な居住環境、独自の文化、世界に向けて情報発信できる政治や文化面のリーダーシップ、世界中から多様な人材が集まる企業、学術・研究機関、国際機関等の立地、安定した社会構造等、いくつかの条件が想定できる。現在の東京はこれらの一部しか満たしておらず、新たな都市づくりにおいて、都市の安全性と安定性の高さ、良質な都市生活環境、開放型の自由な市場の確保など世界都市機能の確保を目標とすべきである。

④土地利用：利用重視の都市づくり

高地価による企業立地コストと居住コストの高さは、わが国産業の国際競争力を阻害しており、経済諸機能の海外移転や海外からの投資減少を招いたり、土地担保力に欠けるベンチャー企業の成長を難しくしている。しかし長期的にみると、人口の停滞、都市圏内農地の利用転換、土地保有コストの引き上げなどで、地価の大幅な上昇は見込めないため、土地を保有していれば利益が出るという土地神話に頼った都市開発事業は困難になっている。

すでに、土地は利用価値で評価すべきという点で社会的なコンセンサスも出来つつあり、東京など都市部においては、土地保有に執着しないライフスタイルを持つ人々も増加している。彼らは土地所有や定住にこだわらないことで、都市生活のメリットを享受し、豊かで多様なライフスタイルを実現できることに気付いている。また、住宅だけでなく商業用ビルでも、利用価値を基準とする収益還元価格が投資の評価基準となりつつある。

このため、東京のような大都市においてはこれまでの持ち家政策を転換し、良質で多様な公的賃貸住宅整備を促進する必要がある。例えば、都心部の高度ビジネスセンター地区周辺には、都心居

住者のための公的賃貸住宅を大量に整備すべきである。また、都心部での土地の公共優先取得を進め民間の土地私有を大幅に制限すべきである。

⑤地球環境保全：バイエリアのグリーンベルト化

今後、わが国が世界経済に貢献できる産業分野の一つとして、防災分野と都市環境保全・環境制御分野が挙げられる。かつて江戸が世界的な大都市にもかかわらず非常にエコロジカルな都市であったことを踏まえ、地球環境保全への貢献を東京の新しい都市づくりのテーマのひとつとし、環境保全のプロトタイプを構築することを目指すべきである。

象徴的なプロジェクトとして、三浦半島から内房に至るバイエリア地域を大規模なグリーンベルトとして再整備することを提案する。京浜工業地帯として発展した東京湾臨海部は、産業構造の転換により広い範囲で遊休化しているが、これを全て再開発し業務機能や物流機能、居住機能を集積させるためには、ライフラインの新設など膨大なインフラ整備コストが必要となる。また、湾岸再開発を無制限に行えば、新たな都市環境破壊を進める懸念も大きい。

一方、わが国は成熟した経済・社会構造へ移行しつつあり、都市整備においては内陸部のインフラの更新や維持管理が重要になっている。

このため、広域的な東京バイエリア法を制定し、都市の環境制御や生態系の再生、防災的見地などから、バイエリア全域を環境保全型の低密度開発を推進する地区に指定することを提案したい。ここでは、テーマパーク、リゾート施設、効率的物流基地、オフィスパークなど経済機能も配置しつつ自然環境の再生を最大の目的に、広域的に地域整備を進める。

⑥都市経営：都市経営への市民参加促進

行政のリストラを行い新しい都市づくりを実現していくためには、地域の問題は住民自ら主体的

に取り組むという考え方に住民意識が転換する必要がある。基礎自治体が都市経営の主体となる地方分権制では、住民の高い自治意識と活発な地域活動が都市経営と密接に結び付く必要がある。

すでに現在でも、国内外でのボランティア活動の増加や住民参加の街づくりの増加など、住民の地域意識に変化がみられる。また、社会的な役割について明確なポリシーを持った企業が、企業市民として地域の住民生活や都市環境への影響を十分考慮して活動するようになっている。

今後高齢化が進み、街づくりや都市の環境計画、都市デザインなどの分野に専門的・知識を持つ高齢者が増え、彼らの地域活動参加の機会も増加するとみられる。また、職住近接化で勤労者が地域で過ごす時間が増加すれば、地域への関心や社会的な自己実現への欲求も高まる。例えば、ニューヨークのRPA（地域計画協会）のように、広域的な都市計画を策定できる高度な専門能力を持った民間非営利団体が、東京各地の都市づくりを支援することも考えられる。

このとき、時間と空間の制約を受けない情報ネットワークは、生活面で地域意識の希薄化を進める面もあるが、広域的なボランティア活動や日常生活における相互扶助を容易にする。情報ネットワークを活用した地球環境、難病対策など地域を超えた社会的活動も盛んになる。重要な点は、全てが電子ネットワーク上で完結するのではなく、必ず地域の人々や行政とフェース・トゥ・フェースでコミュニケーションしたり、実際に行動するという行為を伴い、都市という交流の場を必要とすることである。

このように住民や企業が都市経営に直接参画することは、地方議会や行政の仕組みを住民により身近なでオープンにすることで促進されるはずである。少なくとも、市の財政や事業内容に関する情報公開と情報ネットワーク化を進め、市民に開かれた行政を徹底すべきであろう。

VI おわりに

以上3回にわたって、ポスト巨大都市時代に向かう東京を論じてきた。

いわゆる東京一極集中構造は、戦後の工業化と密接な関連を持ちながら形成されてきたが、東京を頂点に抱くいわゆるピラミッド型都市階層構造であった。これがわが国の都市システムの構造を、戦後長い間一元的に規定してきたのである。

しかし1980年代後半以降、都市活動の脱地域化が国内ばかりでなく国際的にも飛躍的に進展し、都市や地域間に従来のピラミッド型都市階層構造に規定されない新たな連携関係を生み出している。一元的であった日本の都市システムが多元的構造に変化する兆しが見えている。

この多元化の動きは日本のみに見られるのではなく、今日の世界の大都市全般に見られる傾向である。本稿では詳細に言及しなかったが、東南アジアも含めた東アジアでも経済のボーダレス化等に伴い、国際的な都市と地域間の機能的連携の深まり、および競争の下に新たな国際的な都市システムの形成が進行し、日本の都市システムにも今後新たな要素として多様な影響を与えてくる。

わが国が脱工業化時代を迎えると共に、工業化時代がもたらした東京一極集中構造も転機を迎えているのである。

この様な状況の変化を踏まえ、これからの東京のまちづくりをどの様に誘導していったらよいのかという観点から、多元都市システム構築への試論を提示した。

東京のこれからを議論する場合、都市活動の脱地域化と都市システムの多元化の動きを踏まえると、東京のみに焦点を当てては現代の東京の全貌は見えてこない。

都市システムを多元化させている一つ一つの次元、例えば、今まで圧倒的だった一極集中構造の次元、最近顕在化してきた国際的連携構造の次元（これも東アジアの製造業の連携の次元、欧米と

の国際金融機能の連携の次元等異なる次元がある）、エコロジカルな環境連鎖構造の次元等、東京の機能を規定するこれら様々な次元を一つずつ解きほぐし、相互の連携構造と今後の動向を正確に把握することが欠かせない。

いわゆる首都機能の分散論では、ややもすると一元的であった東京一極集中構造の次元の中に留まった部分的な議論の域を出ることが出来ない。

本試論はポスト巨大都市時代の東京を、都市システムの多元化に適合させ、住民にとっても、また多様な都市活動の主体にとっても魅力ある都市とするには、その前提としてわが国全体の都市システムを多元構造に誘導する必要があるとの認識に立ち、その方策として首都機能の三都分立体制とフレキシブル行政システムを提示したのである。

本試論が一つの呼び水となり、都市システムの多元化を踏まえた東京論が各方面で沸き起こることを期待したい。

なお、3回に分けて連載した本論は、研究成果の抜粋であり、別途加筆補正した研究レポートを近日中に刊行する予定である。

訂正とお詫び

95年8月号の調査月報に下記の通り誤りがありましたので、
お詫びとともに訂正させていただきます。

P.31

誤：＜7月□月＞

正：＜7月7日＞