

東京一極集中問題について

平成6年4月26日

日本学術会議

人口・食糧・土地利用特別委員会

都市地域計画研究連絡委員会

この報告は、第15期日本学術会議人口・食糧・土地利用特別委員会、都市地域計画研究連絡委員会の審議結果を取りまとめて発表するものである。

人口・食糧・土地利用特別委員会

- 委員長 梶井 功（第6部会員、東京農業大学農学部教授）
幹事 富田 信男（第2部会員、明治大学政治経済学部教授）
天野 光三（第5部会員、大阪産業大学工学部教授）
志村 博康（第6部会員、日本大学農獣医学部教授）
委員 石川 忠久（第1部会員、二松学舎大学大学院教授）
一番ヶ瀬 康子（第1部会員、日本女子大学人間社会学部教授）
大木 雅夫（第2部会員、上智大学法学部教授）
島野 卓爾（第3部会員、学習院大学経済学部教授）
廣岡 治哉（第3部会員、法政大学経営学部教授）
櫻井 英樹（第4部会員、東北大学理学部教授）
新藤 静夫（第4部会員、千葉大学理学部教授）
関根 泰次（第5部会員、東京理科大学工学部教授）
水間 豊（第6部会員、北里大学獣医畜産学部客員教授）
吉田 修（第7部会員、京都大学医学部教授）
山田 和生（第7部会員、名鉄病院院長）

都市地域計画研究連絡委員会

- 委員長 天野 光三（第5部会員、大阪産業大学工学部教授）
幹事 太田 勝敏（東京大学工学部教授）
北原 理雄（千葉大学工学部教授）
委員 木下 茂徳（第5部会員）
柴田 拓二（第5部会員、北海道工業大学工学部教授）
飯田 恭敬（京都大学工学部教授）
伊藤 滋（慶応義塾大学環境情報学部教授）
紙野 桂人（大阪大学工学部教授）
小林 重敬（横浜国立大学工学部教授）
戸沼 幸市（早稲田大学理工学部教授）
平野 侃三（東京農業大学農学部教授）
油井 正昭（千葉大学園芸学部助教授）

目 次

I. はじめに	1
II. 東京一極集中の経緯	1
III. 東京一極集中がもたらした弊害	3
(1) 市民生活環境	3
(2) 都市活動環境	4
(3) 災害時のセキュリティ	4
(4) 東京圏の農山村と森林	4
(5) 国土の有効利用	5
IV. 東京一極集中を是正する方策	5
(1) 地方分権の推進	6
(2) 首都機能の移転	6
V. むすび	7

I. はじめに

東京一極集中問題は、人文科学・社会科学はもちろん、地質・地震、地球環境、エネルギー、都市計画、農業・食糧、保健・医療など、あらゆる学術分野に広がる総合的課題である。

科学の向上発達を図り、行政、産業および国民生活に科学を反映浸透させることを目的とする日本学術会議は、第15期（平成3年7月～6年7月）に、この東京一極集中の問題点とその対策を検討課題として取り上げることとし、人口・食糧・土地利用特別委員会に「一極集中問題分科会」を設置した。同時に都市地域計画研究連絡委員会にも「巨大都市問題小委員会」を設け、計13回の合同委員会のほか、平成4年と5年にそれぞれシンポジウムを開催してこの課題に取り組んできた。

平成4年シンポジウムの成果は、すでに日学双書 No. 17「首都機能の一極集中問題」として刊行された。平成5年シンポジウムの成果は、近く日学双書 No. 21「地方分権」として刊行される。

この報告は上記の経過を踏まえ、人口・食糧・土地利用特別委員会および都市地域計画研究連絡委員会において「東京一極集中問題」について討議・検討した結果をまとめたものである。

II. 東京一極集中の経緯

1960年代の高度成長期、産業構造の高度化につれて日本の経済機能と人口が大都市圏に集中した。東京圏（東京都と埼玉・千葉・神奈川3県、以下同じ。）・京阪神圏・中京圏のほか、地方中枢都市への集中もあったものの、国の政治・経済の中核管理機能を持つ東京圏への集中は特に顕著であり、住宅需給・水資源・ごみ処理など、各種都市問題の量的・質的な困難さには他の都市圏と格段の差がある。東京一極集中問題は他の都市圏に比して重要性・緊急性が極めて高い。

東京圏への人口の集中傾向は、二度のオイルショックで一時は停滞したが、その後国際化、高度情報化の進展に伴い、政治・経済・情報・文化その他あらゆる日本の中核機能が東京に一層集中することとなった。

こうして東京圏の4都県の人口は1960年の1,786万人が1990年には3,179万人となり、30年間に1,393万人も増加した。この増加人口は、東北と四国計10県の1990年全人口に相当する。

この集中傾向が潜在圧力となり、そのうえ1980年以降の国際金融や国際業

務・国際情報機能の東京集中が大きい要因となって、1983年に東京都心商業地で狂気じみた地価高騰が始まった。その傾向は1985・6年に東京圏の住宅地に広がり、そしてやや遅れて他の都市圏に波及した。これに対し地価監視制度や不動産取引に対する融資規制等の緊急施策がとられ、いわゆるバブルは崩壊して今日に至っている。しかし市場経済の下で、地価は需要と供給の相対的なバランスに支配されるので、一見沈静化しても東京圏への集中の潜在的傾向が今後も続く限り、東京圏の地価がいつか再び高騰する基礎条件は改善されていない。すなわち都心各地に大規模な開発事業が進んでいる現状を長期的にみれば、地価を押し上げる基盤条件はさらに悪化しつつあると言っても過言ではない。

現在のように、あらゆる分野の中核機能の大部分が東京に集積したのは、1960年代以降のわずか30年間のことである。この期間にあらゆる分野の都市機能が密接に絡み合い、相乗的効果で東京圏に加速度的に集中が進んだのである。

1960年以前は必ずしも「東京一極集中」と言える状態ではなかったが、何故東京と東京圏だけが今のようなようになったのか。その原因を遡ってゆくと、先進諸国に追い付くことを最大の目標とした高度成長期に、霞が関にある日本の政治・行政の中核機構が日本経済を最も効率よくリードしサポートするに際して、その権限がより強まっていったことが引き金になったと考えられる。

その後1970・80年代の日本経済の国際的地位の向上につれて、日本の政治・行政・経済・金融・情報・文化などあらゆる分野の中核機能は世界的にも重要な役割を果たすようになった。

こうして東京には、日本のあらゆる中核機能が集中するだけでなく、世界のさまざまな分野の活動が渦巻いている。さらにまたこれらの集積の利益を求めて、中核機能に関連する中小の周辺機能や、地方レベルの機能まで東京に立地・集積を続けていった。

1990年以降の不況もあって、東京圏の人口の社会増は一見終息したかに見えるが一時的な休止にすぎず、東京の経済活動機能の集積に画期的な条件変化がない限り、東京圏への人口集中の長期的傾向はなお今後も続くと思われる。

こうして単に生産活動のみならず、国際会議場、メッセ、ホテル、劇場、美術館、音楽ホール、競技場などの国際文化交流・生活文化施設やスポーツ・レジャー施設等の整備が進んでいる。そのほか、東京圏に3,200万人に近い人口の大集積があることは、とりも直さず他地域より高レベルの大学・文教施設が立地できることを意味し、その魅力がまた人口の誘引に拍車をかけている。

いま日本は年間1千億ドルを超える巨額の黒字を生み出す経済大国となり、個人所得の高さに比例して仕事や経済より生活と家庭を重視する価値観が定着しつつある。ようやく欧米諸国並に、これ以上の経済的豊かさより生活の豊かさ、ゆとりを望むようになった。

しかし日本にはまだ高度成長時代の生活思考が無意識のうちに根強く残っている。たとえば通勤ラッシュの電車に乗客を詰め込む「押し屋」は終戦直後そのままの非人間的世情であり、「単身赴任」や「金帰月来」は家庭生活を否定する明らかな非人道的世相であるのに、さして疑問もなく受け入れられている。そしてこれらが改善できないのは、東京圏への一極集中傾向が依然として続いていることが大きい理由となっている。

このように、国民の意識や評価の基準が大きく変わったにもかかわらず、惰性のままに東京圏の巨大都市化と過度集中をなお進行させているのである。

Ⅲ. 東京一極集中がもたらした弊害

高度成長期から近年に至るまで、国レベルの行政管理や経済活動などの効率、それに集積の利益の視点からは、東京一極集中は優れた面もあった。しかし今日では都市規模が過度に大きくなったために、総合的なシステムの限界が顕著に現れてきており、時代の変化の趨勢に逆行する弊害が大きくなっている。

(1) 市民生活環境

土地需要の増加につれて地価は上がるために、市民は遠くて狭い住宅に住み、殺人的混雑の長距離通勤を余儀なくされている。道路の渋滞と駐車難のほか、幹線道路沿いの地域の大気汚染が進行している。また、公園・緑地は不足し、下水処理はまだしも、ごみ処理は現在でも既に絶望的な状況が続いている。関東平野の地形と気象からみて、上水用の水資源確保も限界に近づきつつある。

その改善のため、経済活動や市民生活のニーズに合うまで東京の社会資本を整備しようとしても、用地費が極めて高く、また社会的抵抗もあって公共用地の取得には経済的・社会的限界がある。こうしてこのまま東京への集中傾向が続く限り、市民生活は今後なおきびしいものとなるのは避け得ない。そのうえ公共施設をようやく整備しても、それがさらに東京への機能集積を促進し、東京圏への人口増加と地価高騰を招く原因となる心配がある。

したがって東京にニーズがあるという、ただそれだけの理由で、東京に巨額の追隨的社会資本整備を続けるのではなく、全国土的視点からその妥当性について

十分に検討することが必要である。

そのほか、東京は過密都市でありながら都心には定住人口減少地域が発生し、そこではコミュニティの崩壊が進んでいる。しかも小・中学校の学童がほとんどいなくなるという、都市の将来にとって深刻なアンバランスが進行している。

(2) 都市活動環境

そのうえ困ったことは、上記のように市民が不十分な生活環境を受忍してさえいれば良いというものではないことである。

東京に立地する業務・商業機能が今後なお高密度になれば、企業や事業所が活動を続けていく上でも大きい問題が起りつつある。

たとえば事務所の賃借料や職員の住居費等の費用が過大になり、また道路・国際空港などの社会資本の量的・質的不足が、経済活動そのものを大きく制約する事態が近づきつつある。

その結果、今後たとえばシンガポール、香港、ソウルなどで巨大なハブ空港その他の社会資本の整備が進めば、東京にある海外企業の業務機能中枢がこれらの都市に移転し、長期的にみれば日本から脱出する傾向も避け得ない。日本の中だけで考えるのではなく、ボーダーレス的思考が求められる国際化の時代になっているのである。

(3) 災害時のセキュリティ

大地震などの災害時のセキュリティにも大きい不安がある。昭和63年に中央防災会議が発表したシミュレーション調査結果によれば、関東大震災クラスの地震が東京を襲った場合、最悪の条件では15万人が死ぬと予想されている。このように市民生活への甚大な被害だけではなく、その中枢機能が破壊される場合、日本経済はもちろん、国際経済がパニック状態になり、先進国・途上国を問わず大きい混乱が波及するであろう。

(4) 東京圏の農山村と森林

東京を中心とする都市域は、周辺の農山村地域に多くの面で支えられている。すなわち農地・緑地は都市生活に不可欠な生鮮野菜や花き・園芸品を生産するのみならず、田園的景観とレクリエーション、スポーツのための貴重なオープンスペースである。また、森林は土地保全、水資源涵養、森林レクリエーションなど、都市の良好な生活環境を維持するために重要な機能がある。しかし近年では住宅やそれに関連した各種の開発のため際限のない市街地のスプロールが進んで東京周辺の近郊緑地や森林が姿を消し、再び取り返せない自然的環境が、東京からま

すます遠ざかりつつある。

(5) 国土の有効利用

東京一極集中は東京自体に上記の弊害をもたらすとともに、一方ではそれに伴って地方が過疎化し沈滞化するという問題を伴っている。

面積にしてわずか3.6%の東京圏に、日本の全人口の25.7%が偏在し、しかもその傾向は助長されつつある。このような過密状態は必然の結果として土地費用を高騰させ、すでに述べた各種の生活環境をきびしいものとしている。

37万平方キロといえば決して広い国土ではないが、それでも北海道から沖縄に広がり、まだゆとりのあるこの国土の、より豊かな国民生活のための有効活用を考えるべきである。そのうえ日本の総人口がほぼ飽和に近い現在において、東京圏のみへの人口集中が続くことは地方の過疎化・高齢化は際限なく進行することを意味している。そしてそれは地方の産業と同時に、日本の豊かな民族文化を育ててきた「ふるさとのコミュニティ」を崩壊へ導く道である。その結果、東京圏のみの経済的繁栄と地方の衰退という格差がますます顕著になり、国土の均衡ある有効利用という望ましい姿からますます遠ざかってゆくことは明らかである。

IV. 東京一極集中を是正する方策

東京一極集中の弊害を緩和し、解決していくには種々の方策が考えられる。しかし過大都市における社会資本整備には、以上に述べたように経済的・社会的限界があることを考えると、経済活動機能や人口のこれ以上の集中を積極的に抑制し、一定規模以上に増えない条件を整えることがまず必要である。需要に対してバランスのとれた社会資本の整備を実現するためには、まずそれが前提になると考えられる。

このような東京圏の人口抑制を実現するための有効な方策が「地方分権」であり、「首都機能の移転」である。これによって東京に豊かで快適な生活環境を再生することができるのであって、「地方分権と首都機能の移転は、地方を活性化するのが目的であり、東京はその犠牲になる」とする考え方は誤りである。

地方分権と首都機能の移転の効果は他にもあるが、ここでは東京を21世紀にも活動と発展を続ける若々しい都市に改造する効果に期待する。その結果、地方も、そして日本の全国土、全国民が恩恵を受けるようにしたいと考える。

この視点から、21世紀の東京を住みよい、快適な都市にするためには地方分権の推進と首都機能の移転が必要であると考えられる。

この二つの方策について要点をのべる。

(1) 地方分権の推進

地方分権には次のような利点がある。

- ① 地方レベルの総合行政ができるようになり、各地方独自の特色ある地域づくりが行われるようになる。
- ② 地方自治体の自助意識と政策立案能力が育っていく。
- ③ 東京一極集中が緩和し、地域の活性化が促進される。

地方分権にもいろいろの形態があるが、その中心課題は中央権限の移管と財源の委譲を推進することにある。

委譲される権限や財源を受けとめる主体としての行政形態には次の3つが考えられる。第一は現状の都道府県や市町村、第二には市町村連合や市町村合併による市町村広域行政圏、第三は「地方圏ブロック行政」である。第三の形態の中には都道府県を存続し中央の支分部局を統一するだけの、いわば現状に近い案から、道州制・連邦制に至るまで、昭和初年以降多くの提案が出されている。

第三次行革審の最終答申も、権限の地方への移管と新しい広域的自治体制度（いわゆる道州制）の具体的検討を行うべきことなどを指摘するとともに、その実現のために地方分権推進に関する基本的な法律を制定するよう、当を得た答申を行っている。

21世紀日本の最大の課題ともいうべき東京一極集中の是正のためにも、現行地方行政制度を見直すことも含めて、効果のある地方分権のあり方を検討し、その成果を挙げていく必要がある。

(2) 首都機能の移転

東京には東京都レベル・区市レベルの機能以外にも、国際的機能・全国的中枢機能・関東地方の中枢機能が集中し、各階層ごとに経済・行政・情報・文化・教育などの活動が営まれ、それらが相乗的に集積している。しかしこれらのすべてを東京に集めておくべき理由は特にないと思われる。これらのうちどの機能を移転すべきかについては多くの議論があるが、移転することを政治的・行政的に決め、そしてそれを実行することができるのは国の立法・司法・行政の中枢機能である。まず率先してこれらを霞が関地区から関東以外に移転するのが最も現実的な考え方である。

そしてそれが契機となって、経済・情報その他、東京が今後さらに拡大する主因となるであろう機能を東京圏以外へ誘導する引き金になることが期待される。

国費による移転はなるべく少なくし、しかもそれが各種中枢機能の、民間資本による移転の大きい流れを誘導する呼び水となるような方策を考えるべきである。

V. むすび

東京一極集中によって、現在ならびに将来に拡大が予想されるさまざまな弊害に対処するため、国会・政府を始め関係機関は実効のある「地方分権」と「首都機能の移転」の実現を図るべきである。

(1) 第三次行革審は平成5年10月、最終答申をまとめた。多年にわたる行革審の結論として規制緩和と地方分権の推進が大きく取り上げられ、中央権限ならびに財源の委譲が強調されている。これらの施策は地方の発展と活性化にとっても必要であるが、東京一極集中の緩和にとっても大きい効果が期待される。

まず速やかに「地方分権推進基本法」の制定を目指すほか、効果のある地方分権の実現に向かって積極的な施策をとるべきである。

(2) 首都機能の一部を東京圏以外に移転することを目的とするいわゆる「国会等移転法」は平成4年12月に制定された。内閣に設置された調査会において、現在その具体案を検討中であるが、立法の趣旨に沿った効果のある具体案を可及的速やかに立案すること、また政官財各界と国民が広く議論に参加すること、具体案の実施のための積極的な施策をとることが必要である。

東京一極集中問題は「地方分権か首都機能移転か」という二者択一の問題ではなく、そのどちらかだけで解決できるほど生易しい課題ではない。効果のある方策・手段なら、そのすべてを挙げ、弾力的な運用によって複合効果を最大にする英知を活用しなければならない。

冒頭に述べたように、東京一極集中問題はあらゆる科学分野にわたる総合的テーマであり、なお残された課題も多い。日本学術会議では今後もなお引き続き、この課題について論議を尽くしていくことが必要と考える。

〔付記〕

なお、この報告は、冒頭に述べた下記の委員会において検討した結果を基に作成したものである。

人口・食糧・土地利用特別委員会一極集中問題分科会

- 委員長 天野 光三（第5部会員、大阪産業大学工学部教授）
委員 富田 信男（第2部会員、明治大学政治経済学部教授）
島野 卓爾（第3部会員、学習院大学経済学部教授）
新藤 静夫（第4部会員、千葉大学理学部教授）
関根 泰次（第5部会員、東京理科大学工学部教授）

都市地域計画研究連絡委員会巨大都市問題小委員会

- 委員長 天野 光三（第5部会員、大阪産業大学工学部教授）
委員 伊藤 滋（慶応義塾大学環境情報学部教授）
江口 克彦（PHP総合研究所専務取締役）
太田 勝敏（東京大学工学部教授）
梶 秀樹（国連地域開発センター所長）
木村 東一（野村総合研究所関西支社地域開発事業部長）
紙野 桂人（大阪大学工学部教授）
北村 貞太郎（第6部会員、京都大学農学部教授）
栗山 和郎（関西経済連合会企画調査部副部長）
小林 重敬（横浜国立大学工学部教授）
堺屋 太一（経済評論家）
戸沼 幸市（早稲田大学理工学部教授）
中川 大（京都大学工学部助教授）
平野 侃三（東京農業大学農学部教授）
水谷 研治（東海銀行専務取締役）
油井 正昭（千葉大学園芸学部助教授）