

東京への集積はこれからどうなるか
ー中央集権から地方分権へー

石田 康博

東京は戦後からの人口増加に歯止めをかけようと分散政策を行ったが失敗した。経済や商業を中心とした東京一極集中が進み、地域格差は拡大するものとみられる。その背景にあるのが日本の人口動態である。2004年から2005年の1億2800万人を頭打ちに2005年10月1日の国勢調査によると、その前年に比べて2万人も減少に転じている。東京圏の人口推計では2015年まで増加を続け、3500万人程度をピークに減少すると見込まれている。

国立社会保障人口問題研究所のデーターによると、全国の人口に占める地域ブロック別人口割合は、関東エリア人口率として2005年で33.2%から2035年に35.8%に増加する。東京都の資料によると世帯数の推移は、2005年の575万世帯から2020年には629万世帯へと増価になり、今後も首都圏の発展は人口増加の面からも期待できる。

しかし、少子高齢化の時代を迎えた社会では、労働力不足を意識しなくてはならず、人口構成に目を向ける必要がある。生産年齢人口割合の将来見通しでは、東京圏で2005年の69.5%に対して2035年の58.6%と減少し労働力の低下が危惧されており、外国人の在留資格の緩和策を含め、いずれ外国人労働者を受け入れる体制が必要となってくる。

東京一極集中が進んだ要因は、明治政府が始めた中央集権体制が戦後長いあいだ続けられたことに起因する。20世紀の政治の在り方は中央集権体制によって日本全体のバランスを保ってきたことにより、国土の発展に一定の成果をあげてきたことは事実である。成熟社会を迎えた21世紀は中央が全てをコントロールするやり方を改め、地方分権改革を進め地方の責任でルールづくりをし、特性を生かすことのできる行政システムが求められている。そこで、東京一極集中がもたらす影響について論じ行政体制のあり方について考察する。

ロンドンの分散政策は工場や倉庫のような産業用に分類される土地や床利用を規制したことに加え、労働党政権下では「オフィス・産業開発制限法」を制定し産業開発許可の適用を試みて分散に成功した。ところが、1973年のオイルショックの影響等により経済が悪化し、失業者の雇用を確保することが難しくなり、インナーシティ問題が発生し都心が空洞化した。

そこで、都市の混雑を回避する政策よりも経済を立て直す必要が生じ、1979年の保守党政権において、オフィスの分散を目途としたオフィス開発許可とオフィス立地局を廃止した。東京でも、既成市街地への過度の人口増加を制限しようとして戦後より分散政策をとった。1962年から2003年の40年間以上も続けられた工業等制限法は、工場及び大学等の新設や増設を制限するものである。その範囲は東京23区と三鷹・横浜市の一部としていた。

東京の分散政策が成功しない理由は、オフィスを規制しなかったことである。つまり、本気で分散政策を実行しようとするのであれば、オフィスを規制しなければ分散政策はとれない。東京で1990年代にオフィス規制の議論はあったが、経済界の反対があつて出来なかった。

東京一極集中の弊害は、人口増加とともに問題を拡大させている。その対応として改都や遷都等の方法がある。東京一極集中を解消する方策として、積極的な改都を提案する。東京のあらゆるインフラを適時改造することで、これから発展する東京の需要に供給側として耐えうるだけの都市基盤整備を実現する方法が望ましい。当面は予算が必要となるが、これで対応するべきである。

展都については、すでに官公庁の業務を一部近隣県に分散する方法がとられている。災害のリスク分散には期待するが限度がある。地方分権や道州制は、2重行政と揶揄される県の立場を明確にしたうえで、並行した議論がないと現実味がないと考える。2000年には地方分権一括法が施行され、さまざまな権限が国から地方に移譲され、自治体の裁量の幅が広がりつつある。

三位一体の改革による税財源の移譲がこれからの課題となる。道州制については、政府の「道州制ビジョン懇談会」が中間報告を発表した。2011年の通常国会に道州制基本法案の提出を求め、2018年までに道州制を導入するべきであると提言している。国の機能を分け、地域の課題に応じた政策を独自の判断と責任、財源で実施できる「地域主権型道州制」を提唱しており、国の役割は外交や安全保障に限定している。道州は域内の公共事業や産業振興、市町村は福祉や教育などを担う案となっている。地方分権が道半ばの状況下で、道州制の実現性は低いと考える。

東京の一極集中はグローバルな視点で見れば世界の大都市と比較しても魅力的な近代都市として高く評価される。あらゆる国際競争に力をもたらすことになる。国内の視点から見れば、過度な人口増加が生活を窮屈なものにしている。人口増加は、公共サービスの不足をもたらしている。保育所の待機児童が増加し、小学校の児童数が増えたことによる過大規模校では、子供たちが校庭に設置されたプレハブの仮設校舎で授業を受けているところもあり子どもたちの教育にも影響が及んでいる。

対策としては、柔軟な対応がとられる行政体制と施策が必要であり、地方自治体にもっと裁量権を持たせることが重要である。東京への集積は今後も止まらないことが推察されるため、東京を中心とした近隣自治体と業務核都市を核にしたネットワーク化をクモの巣のように拡大し、相互連携の度合いを強めることで、中心部に依存しないネットワークの構築が可能となる。

そのためにも、中央集権体制からの地方分権への転換を早急に進めるべきである。日本の政治機能と行政機能が分散しても東京圏が衰退することは考えにくい。

参考文献

都市政策補助教材（2008年度）

江口克彦 『地域主導型道州制』 PHP 研究所 （2007.11）

東京都ホームページ <http://www.metro.tokyo.jp/>

国立社会保障人口問題研究所 <http://www.ipss.go.jp/>