

東京一極集中と地方創生

東京大学公共政策大学院経済政策コース2年 苦瀬瑞生

目次

0. はじめに	1
1.東京一極集中の現状	1
2.東京一極集中の原因	2
3.東京一極集中のデメリット	3
4.東京一極集中のメリット	4
5.現状の取り組みと提言	5

0.はじめに

東京一極集中が問題とされてから久しいが、ここでは改めて東京一極集中のメリットとデメリットについて整理し、本当に東京一極集中は是正すべきなのか、是正すべきとして、どの程度、どのような形で是正していくべきか、日本のあるべき姿を考えてきたい。

1. 東京一極集中の現状

東京や首都圏への一極集中は、オイルショックなど外生的な要因により一時的に流入が抑制されるなど時期により程度にばらつきはみられるものの、ここ数十年一貫して続いている。例えば、東京圏の4都県の人口についていえば、1960年に1786万人だったものが、1990年には3179万人となり、2016年には3775万人となっている。これは、都市圏人口としては世界一であり、そのほかにも都市圏の経済規模、年間収益10億ドル以上の大企業の数など、いくつかの指標において世界トップクラスの数字となっている。一方で、他の都市圏は多くのランキングにおいて上位に位置していない。

Table 1 都市圏の人口(Demographia,2016)

順位	都市圏	人口
1	東京	37750000
2	ジャカルタ	31320000
3	デリー	25735000
4	ソウル	23575000
5	マニラ	22930000

Table 2 都市圏の経済規模 (CCGA,2016)

順位	都市圏	総生産
1	東京	1兆5359億ドル
2	ニューヨーク	1兆3342億ドル
3	ロサンゼルス	8180億ドル
4	ソウル	8042億ドル
5	ロンドン	7944億ドル

Table 3 年間収益10億ドル以上の企業数 (マッキンゼーアンドカンパニー)

順位	都市圏	企業数
1	東京	613
2	ニューヨーク	217
3	ロンドン	193
4	大阪	174
5	パリ	168

リチャードフロリダによれば、都市において活動する企業や個人の国籍は多様化しており、企業側の意識としても、企業にとって魅力があり利益のあがる場所（都市）であれば、どの国にあるかはあまり関係がなく、さらに、企業の国家間の移動の障壁も小さくなっている¹。つまり、人材をはじめとした資本の集積に成功し経済が拡大している都市が成功している都市であり、そのような都市に牽引されて結果的に成長するのが国家であり、国際競争の本質は国家間競争から都市間競争に移っている。したがって、東京のような（東京に準ずる）国際競争力を持つ都市を地方においても形成していかなければ一極集中が是正されないばかりか、日本の国際競争力を保つこと自体が非常に危ういのではないかというのが、この論文の問題意識である。

2. 東京一極集中の原因

人口や産業の集積による労働生産性の向上や、都市機能の充実による生活の利便性、多様な文化など、様々な要因により人口が東京に集まってきていると考えられる。

特に経済的な面から考えると、経済では規模の利益が働き、生産物を大量に生産した方が、

¹ [リチャードフロリダ, クリエイティブ資本論, 2008]

生産物一単位当たりの固定費用は減少する。また、範囲の経済も発生し、複数の物やサービスについても、それらに共通する共通費用（物流コスト、管理コスト、取引コストなど）が存在するため、集中することで、一単位当たりの共通費用を低下させることができる。また、複数の企業の間においても集積の経済が働くことで同様の効果が認められ、同一産業内にある企業が集中することで原材料の調達やその産業に用いられる情報・施設・機械の共同利用などにより互いに外部経済を享受したり、複数の産業が集中することで、様々な財やサービスを共同で利用でき、取引費用や輸送費用の節減を図ることができる。分業化・専門化が進み、産業連関構造が複雑化・高度化するにつれ、ますます他業種との連携が重要になり、そのため例えば製造業においても、本社が大都市内に立地する必要性が高まることになる[18]。

また、政治・行政の観点から一つの要因として、日本における長期的で全国視野の都市計画の欠如も指摘されている。

3. 東京一極集中のデメリット

東京一極集中には以下のようなデメリットがあるとされる²。

(1) 市民生活環境

土地需要の増加につれて地価が上がるために、市民は仕事場から遠く狭い住宅に住むことになる。道路の渋滞や電車の混雑のほか、幹線道路沿いの大気汚染の進行や公園・緑地の不足も起きる。また、下水処理やごみ処理に対する悪影響や、上水用の水資源確保の問題なども生じうる。これらの人口増による生活環境悪化に対応するため、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、用地費が極めて高いことや社会的抵抗等、昨今の厳しい財政状況もあり公共施設を十分整備することは難しく、仮に整備したとして、それがさらに東京への機能集積を促すという循環を引き起こす可能性もある。

(2) 都市活動環境

また、上記のような不十分な生活環境を市民が受忍すればよいというだけではなく、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るうえでも大きい問題が起こり得る。

例えば事務所の賃貸料や職員の住居費等の費用が課題になり、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可能性がある。その結果、シンガポールや香港・ソウルといった都市で社会資本整備が進めば、東京にある海外企業の業務機能の中枢もこれらの都市に移転されてしまう可能性もある。

(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ついても、国の中枢機能が東京圏に集中している場合、大量の死者や市民生活への甚大な影響のみならず、日本経済に大きな機能不全を引き起

² [八田達夫, 2011]

こし、世界経済もパニック状態になることが考えられる。

(4) 東京圏の農山村と森林

人口増に伴い住宅やそれに関連した開発のために市街地のスプロールが進行すると、周辺の緑地や森林が減少する。農地・緑地は都市生活に不可欠な食料や花き・園芸品を生産することに加え、田園的景観やレクリエーション・スポーツのための貴重なオープンスペースともなり得る。また、森林は土地保全、水資源涵養といった都市の良好な生活環境維持のための重要な機能を持つ。

(5) 国土の有効利用

東京一極集中は東京に上記のような弊害をもたらすと同時に、地方の過疎化・高齢化が進行することも意味する。これは地方の産業を衰退させると同時に、伝統文化や民族文化の多様性を損なうことやふるさとのコミュニティを脆弱にすることにもつながり得る。また、格差の拡大にもつながるなど、経済的、非経済的なデメリットがいずれも考えられる。

4. 東京一極集中のメリット

一方で一極集中にはメリットもある。

企業や都市機能が集積することにより、集積の利益が働く。

八田(2005)によれば、東京の他都市と比べてはるかに高い生産性は、東京で生産している財貨サービスの特殊性や東京に首都が存在することによって生産関数自体が異なるのではなく、基本的には東京のより高い集積度によって説明される。また、図1は各地域の労働生産性を表したものであるが、各時点とも、東京圏、関西圏を含む南関東、近畿で高く、沖縄、九州、東北で低い。これも、集積の利益が各地域において働いていることを示している。また、資本の蓄積や技術進歩、人材の質的向上により、各地域とも、経年的に労働生産性が上昇していることがわかる。

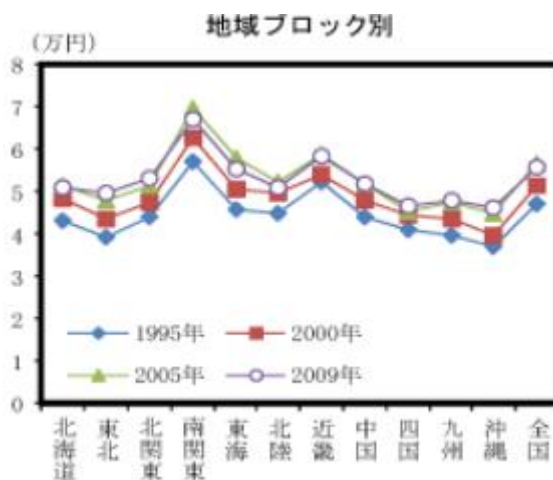


Figure 1 労働生産性（実質）の推移（内閣府,2012）

また、人口や企業が集積することにより労働生産性が上昇するだけでなく、交通機能などの都市機能が集約されることで、単位人口当たりのインフラコスト等が下がることにより、一般的な生活コストの水準も下がると考えられる。これらより、一般的には一極集中が進むほど生活水準は向上すると考えられる。

一方、OECD のレビュー³によると、大都市圏において、人口 700 万人までは人口が大きいほど裕福であるが、その限度を超えると大都市圏の規模と所得は負の相関関係となる（集積の不利益）。

これらの議論を総合すると、一定程度までは人口や産業は集積した方がよいが、一定限度を超えると集積の不利益が上回るため、一定水準の均衡点が存在することとなる。

そして、過度の集積は避けるべきであるが、一定程度集積した方がよいというこのような考え方は、現在の政策にも反映されている。

5. 現状の取り組みと提言

現状においても東京圏への一極集中の是正と同時に（特に地方における）都市機能の集約を目指す政策が打たれている。広域連携の一つのかたちとして、総務省が掲げる定住自立圏構想⁴がある。これは、下の図 2 に示すように連携中枢都市圏、定住自立圏といった階層的な中心地構造を作ることにより効率的に都市機能を集約しようというもので、人口定住の受け皿を整備し圏域内の人口の流出を阻止しようという試みでもある。ただし、現在は東京から地方への移住、もしくは地方からの人口流出の抑制による地方の連携中枢都市圏域内の社会増をめざしてはいるものの、個別の地方の現状や特性を反映した指針を国が示しているわけではない。

³ [OECD]

⁴ [総務省, 定住自立圏構想の今後の展開について, 2015]

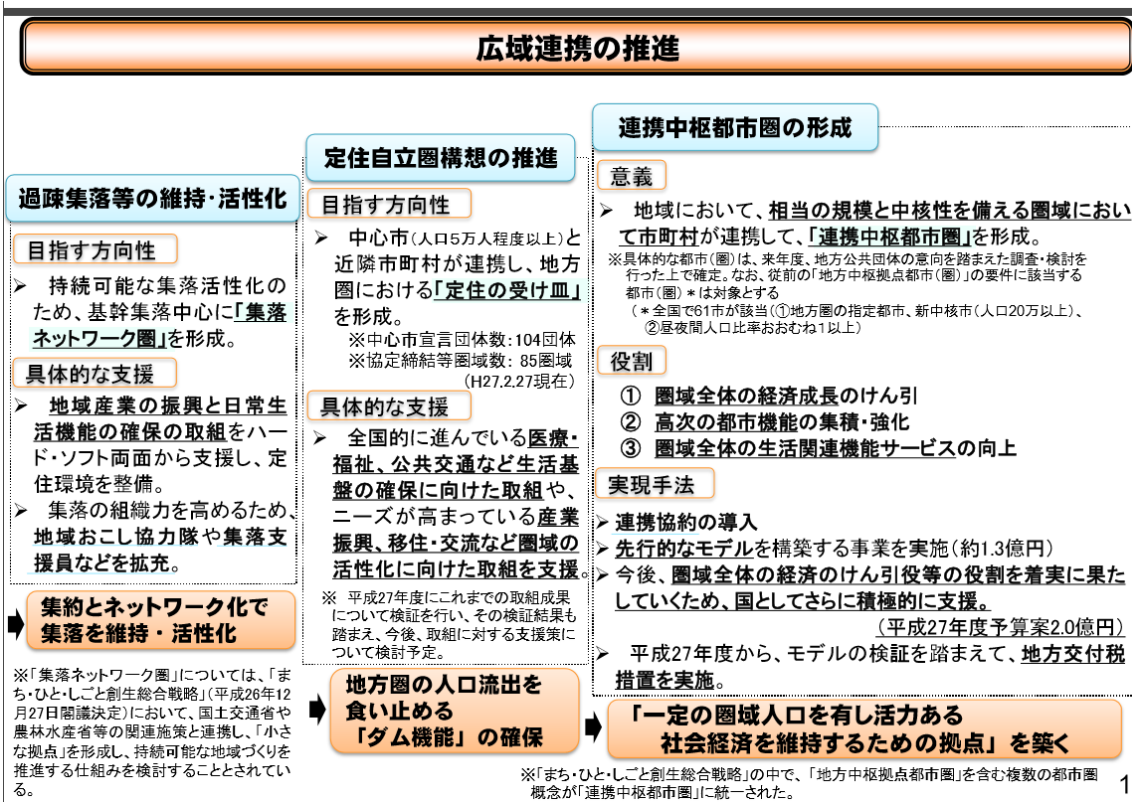


Figure 2 政府の広域連携に関する取り組み (総務省,2015)

そこで、人口や企業数と労働生産性との相関関係等に基づき、具体的にどの地域にどの程度の規模の都市圏を形成していくのか示していくことを提案する。

より具体的に言えば、先の OECD のレビューにあるように 700 万人を一つの均衡点の目安とすると、東京以外にその程度の規模の(都道府県をまたいだ)都市圏を形成し、国際的な競争力をもつ都市を複数形成すること、さらにそのための企業や個人に対する税制等のインセンティブを付加することである。例えば、本社機能を東京から一定の地域に移転するに際し補助金を付加するもしくは税制上の優遇をすることなどである。

また、連携中枢都市圏内の自治体の連携を深め都市圏内の行政機能を一体的に運用することも必要ではないか。加えて、これら産業を集積させる都市において集積の利益を十分に発揮させるために、特区制度等を活用するなどして規制を緩和し、外資系企業や国内外の高度人材を集め、都市としての競争力を高めていく努力を進めていくべきであると思う。そしてこの特区の範囲は、都市圏の主要な地域をカバーする広いものであるべきであると思う。というのも、都市圏の一部のみ外資誘致や企業活動が活発化したとしても、それでは都市圏全体として十分に経済が成長せず、集積の利益が十分に生かされないからである。

いずれにしても、今後の日本の持続的成長を考えた場合、東京に替わる第 2 第 3 の地方都市を形成していくことが必要なのではないかと思う。

参考文献

OECD. (日付不明). Territorial Reviews Competitive Cities in the Global Economy . OECD.

リチャードフロリダ. (2008). クリエイティブ資本論. ダイヤモンドグラフィック社.

リチャードフロリダ. (2010). クリエイティブ都市経済論. 日本評論社.

総務省. (2014). 人口動態調査. 総務省.

総務省. (2015). 定住自立圏構想の今後の展開について. 総務省.

総務省統計局. (2010). 平成 22 年国勢調査. 総務省統計局.

八田達夫上田浩平,唐渡広志. (2011). 大都市の集積の利益-東京は特殊か? REITI.