

東京一極集中問題と「大都市再生」政策

金 倉 忠 之*

Problem of the concentration in Tokyo and Renovating Cities Policy

Tadayuki KANAKURA

Abstract

This paper examines the countermeasure against the national development policy of the concentration in Tokyo. In the 5th Comprehensive National Development Plan, the policy of renovating large cities was set forth for the first time. The Plan needed the logic that raising vital power of Tokyo area would affect local areas. This logic is the regional edition of trickle-down theory. Its typical project is the Project of Renovating Cities. The policy based on the trickle-down theory is enlarging the income inequality and regional differentials.

はじめに

これまで東京一極集中問題として言われてきたのは、とくに政治行政面と経済面においてであり、そこでの東京集中が著しく、それがもたらす影響の大きさからである。

政治行政面では、首都機能が中央集権的な行財政システムにともなって形成されてきたため、民間企業や地方自治体にとって、中央省庁がもつ許認可や補助金などの申請を経なければ、企業活動や自治体行政が進まないという状況があり、そうした政治行政システムの有り様が東京に多様な機能を集中せざるをえなくさせていることである。

経済面での東京一極集中は、全国的な求心的地域経済構造のなかで形成されてきたものであり、それを典型的に示しているのが本社機能の集中である。ここで、経済活動面における東京一極集中の状況を、『平成 12 年(2000 年)東

* 北見工業大学教授 Professor, Kitami Institute of Technology

『京都産業連関表』(2006年3月)によりみてみよう。

東京都産業連関表の特徴は、東京都とその他地域(46道府県)とに分けた2地域間表として作成されていることと、東京都の経済の特徴である本社活動を独立した部門として明示していることである。ここでいう本社とは、生産活動を組織的に管理・運営するため、もっぱら間接的な活動だけを営む単独事業所を指しており、本社活動は、全国各地の事業所に本社サービスを提供し、その生産活動を支援する。

東京の企業本社を中心とする経済活動の特色といえるのは、1つは、東京都における財・サービス及び本社の生産額を産業部門(3部門)別にみると(表1)対全国比では、財部門(農林水産業、鉱業、製造業等で29兆円)が6.9%にすぎないが、サービス部門(113兆円)が21.3%、本社部門(23兆円)が48.5%と高い比率を占めていることである。また、産業構成比でみても、全国に比べ、東京は本社部門とサービス部門で上回っている。なお、産業別特化係数(都の産業別構成比/全国の産業別構成比)で産業構成の特徴をみても、やはり本社部門が2.94ときわめて高く、これに、サービス部門の金融・保険2.19、サービス1.80、通信・放送1.25、不動産1.03と全国平均(1.00)を超える。これらの本社・各業種への特化が東京の経済を特徴づけているといえる。

表1 東京都の産業別生産額構成比 (単位:億円、%)

| | 財部門 | サービス部門 | 本社部門 |
|------------|-----------|-----------|---------|
| <生産額> 東京 | 295,901 | 1,130,622 | 230,610 |
| 全 国 | 4,282,245 | 5,306,620 | 475,833 |
| 東京の対全国比 | 6.9 | 21.3 | 48.5 |
| <産業構成費> 東京 | 17.9 | 68.2 | 13.9 |
| 全 国 | 42.5 | 52.7 | 4.7 |

出所：東京都『平成12年(2000年)東京都産業連関表』(2006年3月)より作成。

2つは、東京都の本社の投入経費額(本社サービスの生産活動に必要な原材料をどの地域のどの産業から、どれだけ購入したか)のうち、財・サービスが32.6%(7兆5,214億円)、粗付加価値が67.4%(15兆5,396億円)であり、財・サービスの約8割は、「商業・金融・保険」と「公務・サービス」が占め、粗付加価値のうち、雇用者所得(賃金)が58.5%、営業余剰(利益)が18.9%を占めていることである。粗付加価値額とは、生産額から、投入した原材料使用額や間接経費を除いた、新たに生じた賃金、企業利益などである。そこでは、金融業・サービス業などへの本社による多額の需要や雇用、利潤が発生しているわけである。

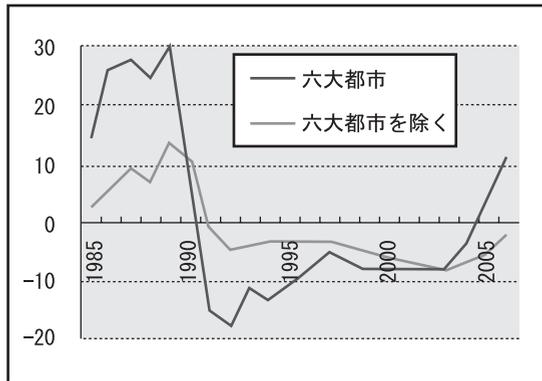
つまり、東京には、地方に配置する事業所を含めた財部門が少なく、圧倒的

に集中している本社部門の生産活動を中心に、金融、保険、不動産業や対事業所サービス業などのサービスが投入され、大きな付加価値を生み出すという、集積が集積を呼ぶ構造がつくられているのである。

地域の経済力が土地需要に反映する地価の動向をみても、大都市以外の地方では、バブル経済崩壊以降地価下落が続く一方で、東京圏とくに東京都区部では、地価暴落・低迷からの脱却・上昇が集中的に表れている。

図1は、市街地価格指数の全用途（商業地、住宅地、工業地）平均の変動率（対前期比）をみたものであるが、六大都市を除く地域では、バブル経済の崩壊以降今日まで、依然として下落し続けているのに対し、六大都市では、近年、上昇に転じ、急速に上昇幅を拡大している。

図1 市街地価格指数の全用途平均の変動率(年度・%)



出所：日本不動産研究所資料

2006年9月末から2007年3月末の半年間の動向では、六大都市を除く地域では0.8%の下落であり、半年前の1.6%下落から下落幅は縮小しているものの、商業地、住宅地、工業地のいずれも下落し続けていることに変わりはない。

六大都市では、同時期に6.0%上昇しており、半年前の4.6%上昇に比べ上昇幅が拡大している。三大都市圏をみれば、いずれの用途も上昇し、しかも、最高価格地（調査地点数は原則として1都市10地点）の上昇がいちじるしく、とくに東京圏（首都圏整備法による圏域）では8.1%の上昇であり、東京都区部では17.7%という高い上昇率になっている。¹

¹ 財団法人日本不動産研究所『平成19年3月末現在の市街地価格指数・全国木造建築費指数の結果』平成19年5月。

東京における地価下落からのいち早い脱却・回復、そして、急速な上昇をもたらす土地需要はどのように発生し、いかに一極集中を強化しているのだろうか。

以上、東京における本社、金融・サービス業などへの特化による集積構造と、バブル崩壊後の地価暴落からの脱却・上昇の側面から東京一極集中の状況をみてきた。先進諸国では異常ともいえる一極集中という大都市集中の構造はいかにしてつくられてきたのか。その重要な要因としては、政策的な誘導・促進戦略を挙げることができる。

本稿では、東京一極集中問題の是正を掲げてきた国土政策を中心に、その対応と問題を検討する。そのために、第一次～第四次の全国総合開発計画（全総）の生産・業務機能の分散の効果と、第五次全総と現在策定されつつある国土形成計画における東京圏の国際的競争力強化をねらった「大都市リノベーション」構想の問題、その具体化である「都市再生プロジェクト」による規制緩和のあり方、そして、それら計画・構想の背後にあるトリクルダウン理論の考え方が所得格差と地域格差の拡大にどのような影響をもたらしているのかを検討することにしたい。

1 第一次～第四次全国総合開発計画と東京一極集中是正策

東京一極集中構造に対し、その是正を掲げてきた全国総合開発計画（全総）の対応はどのようなものであったか（表2参照）。

「第一次全総」では、計画の中心は新産業都市建設にあり、その開発方式は拠点開発である。拠点開発方式とは、新産業都市に産業基盤形成の公共投資を集中させ、そこへ重化学工業を誘致することにより、関連産業も発展させる。その結果、地域の土地価格の上昇、所得水準の上昇などが、財政収入を増加させ、生活基盤への公共投資・住民福祉の向上が可能となるというものである。だが、重化学工場誘致に成功した地域では、公害・災害・自然破壊の増大がすすむ一方、地域産業との関連性が欠如しているだけでなく、産業基盤整備にともない、農漁業の衰退や産業基盤への過大な先行投資などにより経済構造・財政のゆがみが生じ、住民福祉も立ち遅れることになった。工場誘致に失敗した地域では、先行投資による財政危機を招くことになる。² この開発方式については、その後も、形態を変えながら幾度も打ち出されており、産業の少ない地方ではいまなお期待の幻想がもたれている。

「第二次全総」では、巨大都市、大規模工業基地、巨大農業基地などという大規模プロジェクト構想と、全国的な交通通信ネットワークの産業基盤整備に重点を置いた第一次全総と同様の高度経済成長指向の開発が特徴であるが、石

² 宮本憲一『(昭和の歴史10) 経済大国』小学館、1994年、140頁。

油危機に直面して計画の見直しを迫られることになった。

「第三次全総」では、工場分散政策をもたない定住構想に対する地方からの不満が起こったことから、高度技術工業集積地域開発促進法にもとづくテクノポリス構想が追加された。全国から26地域が複数の自治体をまたぐ広域的な形で指定を受けたが、進出する先端技術産業が、人材、情報、研究機関、高度試作工場などの大都市の豊富なソフトインフラを必要としたことと、地方展開が可能な量産型工場が東アジア諸国へ展開したことから、地方への立地を戦略的に選択せず、国内では東京圏に集中立地する結果となった。³

「第四次全総」では、東京一極集中を是正しつつ、多極分散型国土を構築するため、内需拡大策の名による大都市圏再開発と地方農山漁村のリゾート開発を戦略的地域開発としている。

大都市圏再開発については、民間活力導入と規制緩和による首都改造政策が特徴であり、各種法規制の緩和や民活法の制定など民間主導型「公共事業」の制度的条件を整備することにより、東京湾横断道路、臨海副都心開発、幕張新都市建設などの巨大プロジェクトや、東京都心部での高層ビル建築や業務核都市の形成が具体化された。

いずれも、都市改造による都市基盤整備の強化が目的であるが、業務核都市という概念は、1985年の国土庁「首都改造計画」において位置づけられたものである。「首都改造計画」では、首都改造の方向として、「東京都心部への一極依存構造にかわって、分化を基調とした、複数の核と圏域を有する多核多圏域型の地域構造を形成し、これを基調として、東京大都市圏を連合都市圏として再構築することを改造の基本方針」としていた。その分化のための圏域として構想されたのが、五つの「自立都市圏」であり、その核となるのが「業務核都市」（立川市・八王子市、横浜市・川崎市、大宮市・浦和市、千葉市、土浦市・筑波研究学園都市）である。

そこでは、東京圏内の多核多圏域型の形成を描いているわけであるが、しかしながらし、東京圏内の「自立都市圏」が東京から溢れた機能の受け皿に徹していくとすれば、東京自体はますますより低い機能を分散し、業務機能をいっそう高度化させることが可能となるのであり、その結果として、東京集中はとどまることなく進展することになりかねない。しかも、地域構造の再編成の影響は、東京圏内地域に限られない。東京圏における業務核都市の開発整備というのは、開発による波及を東京圏全域におよぼし、全国的にみれば、東京圏へのよりいっそうの業務機能集中を促す可能性をもった構想なのである。⁴

これは、四全総の基本的課題の一つである「世界都市機能の再編成」の周辺整備の一環である。「世界都市機能の再編成」構想は大都市圏の再開発として

³ 岡田知弘ほか『国際化時代の地域経済学(改訂版)』有斐閣、2007年、193～194頁。

⁴ 金倉忠之「東京圏の地域構造と業務核都市構想」(東京市政調査会研究部『東京圏再編と業務核都市構想』東京市政調査会、1989年)

具体化され、バブル経済を発生させる重要な要因となる。

とはいえ、四全総では、多極分散型国土の構築を目標として掲げており、基本目標に「国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する」とあるように、この段階ではまだ集中是正の方向を掲げていたといえよう。業務核都市の整備についても、東京圏内における多核多圏域型の形成という限界があるにしても、一応、東京都心部の一極依存構造の是正という分散政策を提示していたのである。

以上みてきたように、第一次から第三次までの全総は、地方への生産機能の分散・強化策に特徴があり、東京に集中するより高度の機能への変化・純化に対応してきたにすぎない。行政機能・業務機能の分散を謳った四全総では、一部の業務管理機能の分散により当面の集中是正策として凌ごうとしたが、それも東京圏内での業務核都市の配置・分散であり、東京圏への集中・拡大を招くものでしかなかった。

表 2 全国総合開発計画の比較

| | 第 1 次 | 第 2 次 | 第 3 次 | 第 4 次 | 第 5 次 |
|------|--|--|--|--|---|
| 名 称 | 全国総合開発計画 (全総) | 新 全国総合開発計画 (新全総) | 第三次 全国総合開発計画 (三全総) | 第四次 全国総合開発計画 (四全総) | 21世紀の国土の グランドデザイン - 地域の自立の促進 と美しい国土の創造 - |
| 閣議決定 | 昭和37年10月5日 (1962年) | 昭和44年5月30日 (1969年) | 昭和52年11月4日 (1977年) | 昭和62年6月30日 (1987年) | 平成10年3月31日 (1998年) |
| 景 背 | 1 高度成長経済 への移行 2 過大都市問題、 所得格差の拡大 3 所得倍増計画 (太平洋ベルト 地帯構想) | 1 高度成長経済 2 人口、産業の大 都市集中 3 情報化、国際 化、技術革新の 進展 | 1 安定成長経済 2 人口、産業の地 方分散の兆し 3 国土資源、エネ ルギー等の有 限性の顕在化 | 1 人口、諸機能の 東京一極集中 2 産業構造の急 速な変化等に より、地方圏で の雇用問題の 深刻化 3 本格的国際化 の進展 | 1 地球時代(地球 環境問題、大競 争、アジア諸国 との交流) 2 人口減少・高齢 化時代 3 高度情報化時 代 |

| 星 年 | 昭和45年 | 昭和60年 | 昭和52年からお おむね10年間 | おおむね平成12 年（2000年） | 平成22年から27年 (2010年 - 2015年) |
|-----------------------|--|--|--|--|--|
| 基 本 目 標 | <p>< 地域間の均衡ある発展 ></p> <p>都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済的視点からの総合的解決を図る。</p> | <p>< 豊かな環境の創造 ></p> <p>基本的課題を調和しつつ、高福祉社会を目指して人間のための豊かな環境を創造する。</p> | <p>< 人間居住の総合的環境の整備 ></p> <p>限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する。</p> | <p>< 多極分散型国土の構築 ></p> <p>安全でうまいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する。</p> | <p>< 多軸型国土構造形成の基礎づくり ></p> <p>多軸型国土構造の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築く。</p> <p>地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視</p> |
| 開 発 方 式 等 | <p>< 拠点開発構想 ></p> <p>目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反应的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。</p> | <p>< 大規模プロジェクト構想 ></p> <p>新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。</p> | <p>< 定住構想 ></p> <p>大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。</p> | <p>< 交流ネットワーク構想 ></p> <p>多極分散型国土を構築するため、地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。</p> | <p>< 参加と連携 ></p> <p>- 多様な主体の参加と地域連携による国土づくり -</p> <p>(4つの戦略)</p> <p>多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造 大都市のリノベーション(大都市空間の修復、更新、有効活用) 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとめり)の展開 広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域)の形成</p> |

出所；国土交通省資料

2 五全総・国土形成計画と大都市リノベーション

1998年に策定された第五次全総（「21世紀の国土のグランドデザイン」）では、4つの戦略の一つとして、「我が国の経済活力の維持に積極的に貢献し、高次都市機能の円滑かつ効率的な発揮を可能とするため、大都市空間を修復、更新し、有効に活用する『大都市リノベーション』を推進する」として、はじめて大都市の活性化を打ち出した。これは、これまでの全総が曲がりなりにも描いてきた集中是正という国土形成のあり方を大きく転換するものとなっている。

そこでは、「東京圏を始めとする大都市において、次のような基本的方向に基づき、リノベーションを積極的に推進する必要がある」として、「安全であると同時にゆとりとうるおいのある豊かな都市空間を形成する」方向と並び、「国境を越えた都市間競争の激化や国際交流の活発化に対応し、我が国の発展に積極的に貢献していくため、大都市において、高次都市機能の高質化を図るとともに、これらの機能の円滑かつ効率的な発揮を可能とする」という方向が打ち出された。

そのための、「都市構造の再編」対策として、「大都市の都心部に過度に集中している諸機能を業務核都市等の周辺都市、あるいは地方の中核拠点都市圏等へ選択的に分散するとともに、都心部や臨海部に存在する低未利用地の土地利用転換や都市基盤の整備等を図りながら、新たなニーズに対応した全国的、国際的レベルの中核機能の整備を進める」⁵ことが目指されている。

このように、国際的な都市間競争に対応しうる大都市の高次都市機能の高度化を図るため、過度に集中している諸機能を業務核都市等へ選択的に分散し、低未利用地の土地利用転換や都市基盤の整備により、全国的、国際的レベルの中核機能を整備するというものである。

この「大都市のリノベーション」の方向は、現在、策定されつつある「国土形成計画」においても指向されている。2006年11月に出された「中間とりまとめ」では、「第3計画のねらいと戦略的取り組み」の(2)「持続可能で

⁵ なお、この文章に続き、「特に、臨海部の工場跡地等については、必要に応じて土地利用規制の見直しを行いつつ、居住機能、業務機能等の土地利用と工業生産機能等の土地利用の調整を図りながら、広域的な視点から計画的な土地利用転換を推進する。これらにより大都市の高次都市機能の高質化を図るとともに、交通、情報通信ネットワークの整備等によりその広域的活用を図る。大都市における活動空間や公共施設の用に供する空間の量的な不足に対応し、都市の地下、上空等の積極的な活用を図るため、共同溝・電線共同溝や地下駐車場の整備、建築物と一体となった立体道路の建設、地下河川の整備、下水処理場の上部空間の活用等を推進する。また、大深度地下空間の公共的利用の円滑化に資する方策について、安全性の確保や環境の保全に配慮しつつ検討を進める」（国土交通省『21世紀の国土のグランドデザイン』1998年、第2部第3章第1節3）として、土地利用規制の見直しや土地利用転換、交通・情報通信ネットワークの整備、都市の地下・上空等の積極的な活用、立体道路の建設、下水処理場の上部空間の活用等のさまざまな開発手法を挙げている。これが、その後の再生プロジェクトにつながっていく。

暮らしやすい都市圏の形成」のなかで、大都市圏特有の課題として、「大都市圏については、市町村区域を超えて連担している人口、産業、国土基盤の膨大な集積を活用し、東アジア諸都市との機能集積の競争も視野に入れながら都市基盤整備を戦略的に進める必要があり、既成市街地等への過度な集中防止という従来の政策課題に代わる、大都市圏特有の課題への対応が必要である。具体的には、高度経済成長期の負の遺産の解消に加え、ゆとりある生活空間の再整備、交通混雑の緩和、物流体系の充実等、国際競争力のある産業が伸びることのできる環境を整えていく必要がある」として、これまでのような大都市圏への過度な集中防止という政策課題ではなく、「国際競争力のある産業が伸びることのできる環境」整備という特有の課題に取り組むべきだという。

ところで、五全総発表と同年の1998年、経済団体連合会は『新東京圏の創造』を発表している。そこでは、「東京圏の繁栄なくして日本の繁栄はない」、「東京圏の活力が高まれば、それは地方圏にも波及し、地方圏の新しい活力を引き出すことになる」、「東京圏への集中を抑制して地方圏を振興するというこれまでの国土政策的な考え方だけでは不十分であるとの認識」を示した。その上で、「東京圏の産業・企業が国際的な競争力を確保していくためには、自由で開放的な市場の構築、労働力の流動化、研究開発への支援、金融・資本市場の整備といった環境づくりが不可欠である」とし、具体的に、スーパー環状道路、都心部超高層住宅整備などのプロジェクトを提案している。

五全総・国土形成計画にしても『新東京圏の創造』にしても、東京圏の集中を抑制するというこれまでの国土政策的な考え方を転換し、東京圏の産業・企業が国際的な競争力を確保できる環境づくりの必要性を強調していることが共通の認識として打ち出されている。

石澤卓志氏は、こうした国土政策・都市政策の流れについて、「以前では、『強い部分を削り取って弱い部分に分け与え、全体としてバランスのとれた発展を目指す』との考え方が強かった。しかし最近では、『強い部分を伸ばして、その波及効果に期待する』傾向が強まっている」⁶とみている。

たしかに、「東京圏の繁栄なくして日本の繁栄はない」、「東京圏の活力が高まれば、それは地方圏にも波及」するという考え方は、五全総以前の国土政策においても、一極集中是正を唱えつつ、むしろ結果的に一極集中を加速すらしてきたこれまでの地域開発の底流にあったといえるが、五全総以降の国土政策では「大都市のリノベーション」などとして明確に打ち出されたことがこれまでとは異なっている。東京圏の経済力強化・重点的投資を図るために、「東京圏の活力が高まれば、それは地方圏にも波及」するというロジックが必要とされたといえる。

⁶ 石澤卓志「東京『独り勝ち』は止まらない - 一極集中と地価二極化 - 」『エコノミスト』、2007.2.20。

このロジックは、いわば、トリクルダウン理論の地域版ともいえ、東京の活力強化が地方の活力強化につながるという地域的トリクルダウンである。トリクルダウン理論⁷とは、富める者が富めば、貧しい者にも自然に富がトリクルダウン（浸透）するという考え方であり、アメリカではレーガノミックスとして具体化された。⁸

わが国では、後述するように、これまで所得税の最高税率の引き下げなどととも公共事業の削減や社会福祉の縮小などとして進められてきている。地域的トリクルダウンに即して言えば、地方に資金を直接配分せずとも、東京の活性化が波及して地方の利益になることから、東京の経済強化のために資金を集的に投下すべきだということになる。

3 「都市再生」プロジェクトと都市再生緊急整備地域

トリクルダウン理論の具体化は、小泉・安倍政権を通じて強められており、地域的トリクルダウンの典型として進められているのが都市再生本部による「都市再生プロジェクト」である。

⁷ トリクルダウン理論は、供給面を重視するサプライサイド経済学（SSE）の代表的な主張の一つであり、「SSE が注目を浴びる契機となったのは、南カリフォルニア大学の A. ラッファーの『ラッファー・カーブ』というアイデアである。これは減税をすれば、人々の勤労意欲が増し、税収がかえって増加するというもので、税負担の軽減を求める人々や政治家に広く支持され、レーガン大統領の『経済再生計画』の理論的基盤となっている。」また、L. サローなどは、「アメリカ経済の低生産性を打破するには供給サイドの経済学の発想が不可欠であることを強調する。そのために、消費の削減、貯蓄の増大、そして生産的投資の拡大の必要性を主張し、そのもとで、アメリカ経済の活力を再生するために各種の制度的改変や政府諸規制の撤廃を提言している。」（斉藤精一郎『サプライサイド・エコノミクス』日本経済新聞社、1981年、227頁、136-137頁）

トリクルダウン理論の発想の原点は、マンデヴィル（Bernard de Mandeville）の「私悪即公益」説に求められる。マンデヴィルは、消費生活における富者の利己的情欲の満足すなわち奢侈こそは、社会に産業を起し貧民に職業を与えるものである。ゆえにこれを悪徳として抑止してはならない、と説く。アダム・スミスはこれを拡張・修正して、各個人が自己の利益のために活動することは、富の生産面よりみれば、社会の富を最大にすることとなり、また富の分配面よりみれば、社会の富を最も平等に分ちあうこととなる、という自由放任論を展開する。（東洋経済新報社『経済学大辞典』）

⁸ 「アメリカでは、80年代以降において、所得格差の拡大が大きくなっている。その中でも特に、トップ 0.1%の所得のシェアが顕著に増加している……。その背景として、レーガン大統領時代にとった各種の税制改革、特に大幅な所得税減税の実施が税の所得再分配機能を相当程度弱めたことが一因として指摘されている。具体的な税制改革の中身をみると、81年には、・・・供給側重視のサプライサイド経済学の理念とも合致して、個人所得税率の引き下げが行われた。・・・さらに、レーガン大統領の第2期にあたる86年の税制改革においては、・・・個人所得税、法人税の税率引き下げと累進税率のフラット化が実施された。」その結果、個人所得税の最高税率は、81年には70% 50%へ、そして86年には50% 28%へ引き下げられるとともに、所得税区分を従来の14段階から15%と28%の2段階へ税制のフラット化が進められた。（内閣府『平成19年度年次経済財政報告』2007年8月、227～229頁）

2001年、首相を本部長とする都市再生本部は、「民間都市開発投資促進のための緊急措置」を発表した。これは、「現下の厳しい経済状況を踏まえ、民間都市開発投資の前倒し・拡大を図るための緊急措置として、都市再生の主要な担い手である民間都市開発プロジェクトの立ち上がりを支援する」ために、次のような支援を行うというものである。

「当該プロジェクトについて、民間の時間リスクの軽減等を図りつつ、その創意工夫を活かし、早期に投資環境を整える観点から、以下の項目について、強力に支援する。1.都市計画・建築規制等をはじめとする諸規制について、民間事業者の事業計画意図を積極的に受け止め、柔軟かつ早期に対応する。2.都市計画道路など関連公共施設について、事業の立ち上げ支援のため、戦略性をもって重点的に整備する。併せて、これらのプロジェクト支援を通じて、土地利用規制等各種の規制改革や公共施設整備などについて、民間都市開発プロジェクトに共通に必要なとなる制度の改善を図る」という内容である。

この緊急措置は、民間都市開発プロジェクトへの支援であるところから、1999年に発表された経済団体連合会『都市再生への提言』の内容に沿ったものとなっており⁹、2002年に成立する都市再生特別措置法に具体的に盛り込まれている。都市再生特別措置法のねらいは、都市再生本部が指定する都市再生緊急整備地域の導入である。

同法の基本的枠組みは、大きく都市計画・事業と金融支援からなり、前者は、都市計画提案制度、都市再生特別地区、期限を区切った都市計画決定の3つが含まれる。

都市計画提案制度は、「緊急整備地域内の都市開発事業者からの自由な発想による事業計画を可能とする都市計画の提案の創設」であり、営利の民間計画

⁹ 『新東京圏の創造』を発表した経済団体連合会は、その翌年の99年に、『都市再生への提言』を発表している。そこで、「日本においても、1998年3月に閣議決定された新しい全国総合開発計画『21世紀の国土のグランドデザイン』において、『大都市のリノベーション』が国土政策上の重要な課題として位置付けられた。しかしこれまで産業の再生など国の競争力強化に向けた戦略と都市の再編とが一体的に図られてきたとは言い難い」との認識を示し、次のような「大都市圏の課題と再編の方向」を提言している。

大都市圏には、パブル崩壊後に生じた既存市街地の虫食い土地、産業の再編に伴う工場跡地等が低未利用のままとなっている。これら用地を都市の再生と産業の再生に向けて、周辺地域と一体的に有効利用すること。都心部の土地を高度利用するため、街路・街区計画の策定・実現により、実容積率を引き上げていくこと。土地利用転換の障害となる規制の緩和を進め、また、都市計画の策定手法を改善するために、提案型の都市計画の策定を認めるべきこと。都道府県知事および市町村は、都市計画について責任をもって迅速に実行すること。都市環境の整備をよりスピーディに行なうためには、大胆な都市改造方策を講じた必要がある。すなわち重点的に都市環境を整備すべき地域を「都市再生戦略地域」として指定するとともに、整備目標年限を設定して、官民の連携のもとに集中的な投資を行なえること。低未利用の有効活用のため、政府系金融機関による出融資に加え、PFI手法やプロジェクト・ファイナンスの活用、不動産の証券化など多様な資金調達手段の活用。（経済団体連合会『都市再生への提言』1999年）

に沿った都市計画の決定や変更を提案できるものとなっている。¹⁰

期限を区切った都市計画決定は、「都市計画提案から6ヶ月以内に都市計画決定の判断、都市計画決定と同時に事業のための事業認可を決定」するものであり、自治体の決定を急がせ、早期の事業遂行や利子などのリスク軽減を企図しているものとみられる。

都市再生特別地区は、「既存の都市計画を全て適用除外とする新たな都市計画制度の創設」である。都市再生緊急整備地域のなかに設定される都市再生特別地区に指定されれば、用途規制や容積率、高さ制限、日影規制など、従来の都市計画や建築基準法で設けた規制をすべて適用除外にし、密集した超高層ビルを建設することが可能となる。

このような開発事業に対しては、「民間事業者による公共施設の立替整備への無利子貸付」という公共施設整備支援や、「SPC等の事業目的が限定された会社に対する出資・社債取得等、民間事業者の社債の発行等に対する債務保証」という事業立ち上げの金融支援も行われる。

以上みたように、都市再生特別措置法による都市再生緊急整備地域の制度を導入することにより、民間事業者が公共事業を提案し、実施できることになり、しかも、都市再生特別地区では一切の規制がなく、密集した超高層ビルを建設することが可能になるという世界的にも類を見ない制度がつくられた。¹¹

バブル崩壊後の不況脱却、不良債権化した大量の土地の活用、バブル崩壊で棚晒しとなった開発計画のてこ入れを狙った経済界の意向が、都市再生本部の施策展開に反映されたものとなっている。まさに徹底した大都市強化のための「大都市再生」政策といつてよい。

4 一極集中問題と所得格差～むすびに代えて～

以上、東京への一極集中構造を強化する政策的要因を国土政策の側面からみてきたが、その底流に、そして、五全総以降ではむしろ明確な戦略として、トリクルダウンの考え方があることを指摘した。富める者から貧しい者へ、あるいは、東京から地方へ、富・活力が自然に浸透するという政策理念としてのトリクルダウンにもとづく施策展開が、所得格差や大都市・地方間格差を拡大し

¹⁰ 「民間事業者が提案できる公共事業は、『都市再生特別措置法施行令』で列挙された。・・・道路、都市高速鉄道から上下水道や防潮堤まで含まれている。民間業者はついに、公共事業を提案し、実施する『御上』になったのである。民営化路線が都市再生本部のもとで、行き着くところまで来たといえるだろう。」(五十嵐敬喜・小川明雄『「都市再生」を問う - 建築無制限時代の到来 -』岩波新書、2003年、79頁)

¹¹ 「同法の目玉は、都市計画法や建築基準法を適用除外にし、資金援助をするという、世界的にみても破天荒な『都市再生緊急整備地域』の導入だった。」(小川明雄「検証公共事業と都市計画」『世界』2006年10月号)

ていることは否めない。所得階層間と大都市・地方間の格差をもたらす共通の政策理念としてトリクルダウンの考え方があるといえる。

では、所得格差の拡大は、どのように政策的にすすめられてきたのか。いま、これを再分配政策の転換の側面からみておこう。

わが国はかつて、欧米や発展途上国にくらべ所得面では比較的平等な社会といわれてきたが、それは、累進課税や社会保障給付金による再分配政策が効果をあげてきたからである。ところが、近年ではこうした状況に変化がみられる。

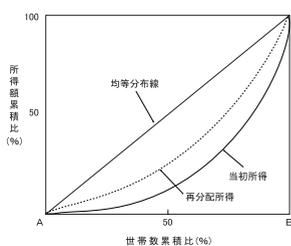
不平等度を測る尺度として使われるジニ係数¹²の変化によりみてみよう。この係数は、0から1までの値をとり、0に近いほど所得格差が小さく、1に近いほど所得格差が大きくなる。先進国は通常0.3台で、0.4を超えると不平等度が大きいといわれる。わが国のジニ係数は、表3にみられるように、2002年の「当初所得」では0.4983であり、1990年以降、不平等度が高まっていたが、2005年にはついに0.5263となり、0.4台から0.5台へと一そう格差が拡大していることがわかる。この当初所得の不平等度を是正するために再分配政策がとられているが、では、再分配後のジニ係数はどのようになっているのか。

表3にある「再分配所得」のジニ係数をみると、1990～1996年の0.36台から1999～2002年の0.38台へと段階的に増え、当初所得の改善がかなりみられるとはいえ、再分配後も不平等度が高まっている。これは、わが国の再分配政策の変化を表している。

再分配政策による効果を、税によるものと社会保障によるものとに分けると、表3の「税による再分配所得」のジニ係数は、90年の0.42から2002年の0.49

¹² ジニ係数は、次のようにして求められる。まず、世帯を所得の低い順に並べて、世帯数の累積比率を横軸に、所得額の累積比率を縦軸にとってグラフを書く（この曲線をローレンツ曲線という）。全世界の所得が同一であれば、ローレンツ曲線は原点を通る傾斜45度の直線に一致する。これを均等分布線という。逆に、所得が不均等でバラツキが大きければ大きいほどローレンツ曲線は均等分布線から遠ざかる。仮に、1世帯が所得を独占し、他の世帯の所得がゼロである完全不均等の場合には、ローレンツ曲線はABC線になる（図参照）。ジニ係数は、ローレンツ曲線と均等分布線とで囲まれる弓形の面積が均等分布線より下の三角形部分の面積に対する比率をいい、0から1までの値をとる。0に近いほど所得格差が小さく、1に近いほど所得格差が大きいということになる。（厚生労働省政策統括官付政策評価官室『平成17年所得再分配調査報告書』）

図 ローレンツ曲線



へと不平等度が高まり、90年頃でも低かった税によるジニ係数の改善度は、2002年では0.8%へと低下し、ほとんど効果がないものとなっている。これに対し、「社会保障による再分配所得」では、改善度が21.4%と高く、再分配所得の改善はもっぱら社会保障に依存していることがわかる。しかしながら、この社会保障面でも、逆行する流れにある。

表3 所得再分配による所得格差是正効果(ジニ係数)

| | 当初所得 | | 再分配所得 | | 税による再分配所得 (当初所得－税金) | | 社会保障による再分配所得 (当初所得＋現物給付＋社会保障 給付金－社会保険料) | |
|-------|-------------|-------------|----------------|-------------|------------------------|-------------|---|--|
| | ジニ係数 (a) | ジニ係数 (b) | 改善度 (a-b)/a | ジニ係数 (c) | 改善度 (a-c)/a | ジニ係数 (d) | 改善度 (a-d)/a | |
| 1990年 | 0.4334 | 0.3643 | 15.9% | 0.4207 | 2.9% | 0.3791 | 12.5% | |
| 1993年 | 0.4394 | 0.3645 | 17.0% | 0.4255 | 3.2% | 0.3812 | 13.2% | |
| 1996年 | 0.4412 | 0.3606 | 18.3% | 0.4338 | 1.7% | 0.3721 | 15.7% | |
| 1999年 | 0.4720 | 0.3814 | 19.2% | 0.4660 | 1.3% | 0.3912 | 17.1% | |
| 2002年 | 0.4983 | 0.3812 | 23.5% | 0.4941 | 0.8% | 0.3917 | 21.4% | |
| 2005年 | 0.5263 | — | — | — | — | — | — | |

出所：厚生労働省政策統括官付政策評価官室『平成14年、平成17年所得再分配調査報告書』

*ジニ係数の改善度(%)=(当初所得のジニ係数－再分配所得のジニ係数)/当初所得のジニ係数×100

*2005年の再分配後のジニ係数の計算方法は以前とは異なっている。

税による再分配効果の低さは、80年代後半から90年代末にかけての所得税の累進制が大幅にゆるめられたことに対応している。¹³ その累進制のゆえに、かつてはすぐれた税として評価されていた所得税の再分配機能が失われてしまったわけである。これはいうまでもなく、「金持ちに有利なフラットな税制」¹⁴を指向した結果といえる。

こうした所得格差の拡大傾向を反映しながら、大都市・地方間の格差が一人当たり県民所得に表れている。これを地域別の一人当たり県民所得の推移によりみてよう。県民所得とは、雇用者報酬、財産所得、企業所得を合計したものであり、したがって、それは個人の所得水準を表すものではなく、企業利潤なども含んだ各県の経済全体の所得水準を表している。なお、1人当たり県民所得は、県別の県民所得を各県の総人口(各年10月1日現在人口(総務省統計

¹³ 所得税の最高税率は、下表のように、1974年の75%から1999年の37%へ、急速に引き下げられてきており(2007年には40%へ若干引き上げられている)、それとともに税率のきざみである税率区分も、区分数が減少してフラット化がなされ、高所得者層の税負担の軽減がすすめられている。

| | 1974年 | 1984年 | 1987年 | 1988年 | 1989年 | 1999年 | 2007年 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 税率区分 | 19 | 15 | 12 | 6 | 5 | 4 | 6 |
| 最高税率 | 75% | 70% | 60% | 60% | 50% | 37% | 40% |

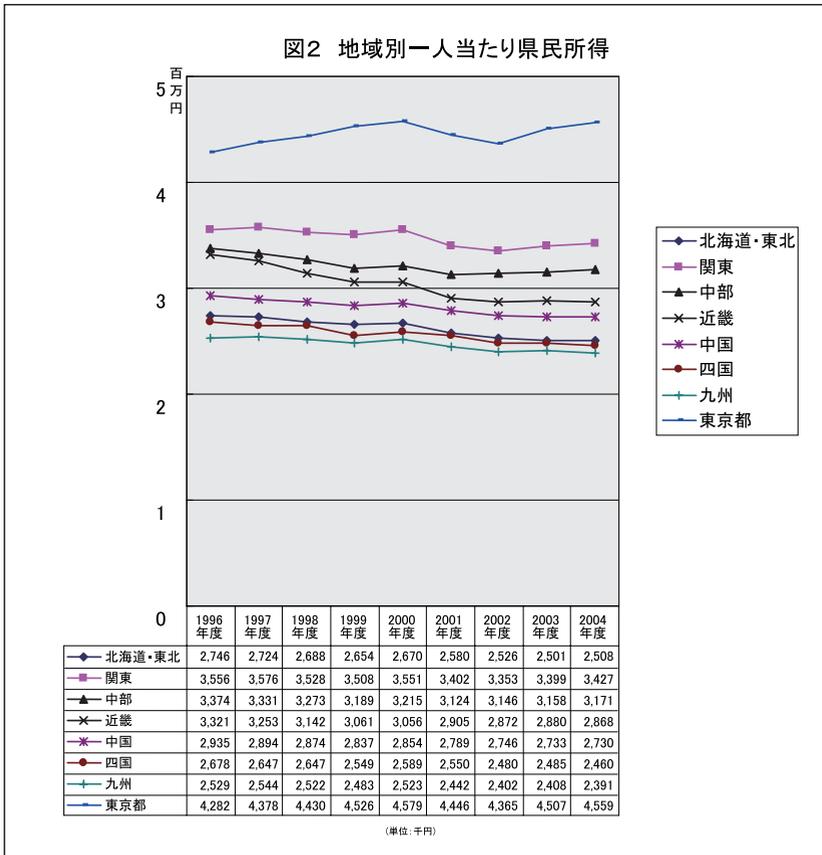
また、所得税の課税最低限は、1989年319.8万円、93年327.7万円、95年353.9万円、98年361.6万円、99年382.1万円へと徐々に引き上げられてきたが、2004年には配偶者特別控除の廃止により325.0万円に下げられ、低所得者層への課税強化がなされている。

¹⁴ 伊東光晴「増税を真剣に考えよう - 『失われた20年の帰結』」(『世界』2006年1月号)

局))で除したものである。

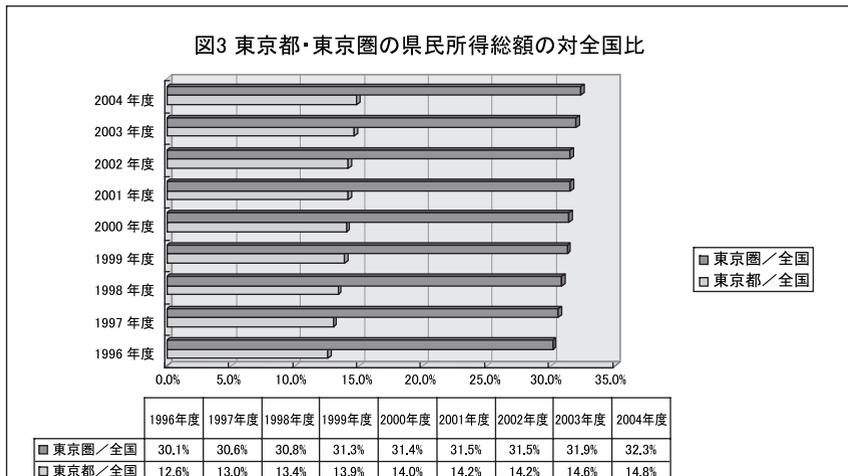
図2によると、北海道・東北、中国、四国、九州のいずれの地域も1996年度から2004年度まで、300万円ラインを超えることなく、減少し続けており、近畿でも、ほぼ一貫して減少傾向にあるが、2001年度には300万円ラインを切っている。これに対し、関東と中部地域では、一貫して300万円ラインを超えており、近年では増加傾向すらみられる。とくに東京都を取り上げれば、都民所得は、420～460万円の水準にあり、2003年度以降の増加により、2004年度では1996年以降のピークを示した2000年の水準に近づきつつある。

このように、もともと所得水準の低い地域では、所得のいっそうの減少傾向がみられる一方、高水準の地域での増加傾向が特徴的に表れている。



出所：内閣府『平成16年都道府県民所得』2007年より作成。

この一人当たり都民所得の高さとともに、全国の県民所得総額において占める東京都の割合の高さは際だっており、図3にみられるように、1996年の12.6%から2004年の14.8%へと次第にウエイトを増し続けてきている。その結果、東京圏(東京都と神奈川県、埼玉県、千葉県)のシェアは同年30.1%から32.3%へと増加し、全国の県民所得総額のほぼ3分の1を占めるにいたった。所得面からみた東京圏一極集中の加速化傾向が明確に示されているといえる。



出所：図2に同じ。

この所得の集中化傾向の背景には、東京の経済力を高め、地方経済の活力を削ぐさまざまな要因がある。

産業構造面では、すでにみたように、本社、金融保険業等のサービス業が大都市に集中する一方、地方の産業が製造業や農林水産業を基幹産業としていることで、海外直接投資による地方における産業の空洞化、発展途上国との競争、親企業との取引条件の悪化、関税障壁の低減化、規制緩和・民営化による影響などの困難な課題に直面している。

雇用面では、有効求人倍率と最低賃金の2つの指標を取り上げれば、地域別有効求人倍率(月間有効求人数/月間有効求職者数。平成19年6月)は、1.0未満が北海道、東北、四国、九州、1.1台が南関東、近畿、中国、1.2台が北陸、1.3台が北関東・甲信であり、愛知県の倍率の高さに牽引される東海は1.6台である。南関東とは1都3県の東京圏であり、周辺3県が1.0前後であるのに

対し、東京都は1.39、1年前では1.65であった。¹⁵

最低賃金については、平成18年の地域別最低賃金改定状況による最低賃金時間額が660円を超えているのは、関東、中部、近畿の各県のみである。最高額の東京都は719円、最低額の青森、岩手、秋田、沖縄の各県は610円である。¹⁶ 大都市圏以外の地方では、低い最低賃金が賃金水準を規定しているものとみられる。

東京ではミニバブルといわれるくらいの景気回復が進む一方、地方とくに北海道、東北、四国、九州ではいまだ雇用増にいたらず、景気回復の産業別・地域別偏在化がみられ、東京の景気回復が地方に波及しているとはいえない。

行財政面では、税と同じく使途を制限されない一般財源である地方交付税の削減と、公共事業の削減が地方の財政経済を直撃している。地方交付税は、市町村合併促進のムチとして使われ、地方とくに過疎地域において大きく削減されている。また、「構造改革」として進められている規制緩和についても、「地方都市では、規制緩和が進んでも、オフィスビルなどの潜在需要が乏しいため、制度を活用することが難しい場合が多い。このため、規制緩和は大都市圏と地方圏の格差を拡大する一因となっている」¹⁷といわれる。

こうして、産業構造、雇用、行財政の側面からみて、東京圏とりわけ東京都への集中をますます進める結果となっている。

一極集中問題や大都市・地方間の格差問題への対策としては、政策理念としてのトリクルダウにもとづく施策展開を転換することが基本であるが、その際、国土政策のあり方を転換するとともに、地方経済の活力強化を視野に入れた規制緩和などの構造改革のあり方、地方分権の徹底なども課題となる。

一極集中問題は、中央集権的な政治行政システムとともに、経済面での集中を政治行政面から政策的に促進してきたことが核心にある。首都機能移転も、一極集中促進構造を変え、権限と財源の移譲をとまなう地方分権の徹底と地方自治の強化とがセットになって、はじめて効果を生むものとみられる。

¹⁵ 地域別有効求人倍率（平成19年6月。（ ）内は18年6月）は、北海道0.58（0.61）、東北0.79（0.78）、南関東1.17（1.30）、北関東・甲信1.36（1.20）、北陸1.23（1.22）、東海1.64（1.58）、近畿1.11（1.08）、中国1.16（1.17）、四国0.89（0.91）、九州0.77（0.73）である。なお、もっとも高い県が愛知県2.05で、最も低い県が沖縄県0.44である。南関東については、東京1.39（1.65）、埼玉県1.04（1.07）、千葉県1.01（0.92）、神奈川県0.98（1.09）で東京都のみが高くなっている。（厚生労働省資料）

¹⁶ 厚生労働省資料。

¹⁷ 石澤卓志、前掲論文。